

赤字公債

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2019-05-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 柏崎, 敏義 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/20080

【論 説】

赤字公債

柏 崎 敏 義

目 次

- 一 基本的視点
- 二 2018年度予算の現状・問題点、とくに防衛費
- 三 公債とはなにか
- 四 憲法・財政法上の基本原則
- 五 まとめ

一 基本的視点

財政の健全化が問題にならなかった時代はおそらくないであろう。歳出をカバーできる歳入を確保することが困難であり、それゆえ国家の財政は逼迫しており、不足分を補填するために赤字公債を発行しなければ国家運営がままならなくなる。税収が上がる見込がない現状ではそれゆえ赤字公債はやむを得ない。財政運営に携わる立場にある者からすれば、このような認識は当然であろう。しかし、その認識は正しいのだろうか。

古い文献ではあるが、正しい認識は次のようなものであると考える。

「満州事変以降のわが国は軍備拡張から次第に戦時体制に突入し国民に対しては増税政策を強行し、なお不足する場合歳入財源としては赤字公債や戦時公債を発行して愛国心に訴えこれが応募を半ば強制したのであった。財政法第四条は赤字公債その他非生産的な、また消費的歳出にあてるための公債（いわゆる喰い込み借入金）発行を禁止するものであり、この条項が蔽として存する限りわが国は将来戦争をおこし、またはこれに参加することは財政法上の見地からもできないであろう。

なぜなら公債の発行による資金がなくなるとして近代的戦争を遂行することは不可能と考えられるからである。この意味において財政法第四条は憲法の基礎原理である平和主義を担保するものといえる。』⁽¹⁾

この説明は財政法第 4 条についてのものであり、いわば憲法第 7 章の基本的視点とでも言うべきものであり、いまでもまったく意味を失ってはいない。ということは、現状は悲しい状況にあるといわざるを得ない。この現状から脱却すべく、まずは赤字公債を廃しなければならぬ。赤字公債に依存するという法律違反の構造が財政悪化の源である⁽²⁾。

二 2018 年度予算の現状・問題点、とくに防衛費

1. 現状

戦後の財政構造の特徴は、財政赤字が構造的に示されているとされる。戦前は主に軍事費、皇室費が予算の大半を占めていたが、戦後は公共事業関係費、社会保障関係費、地方交付税交付金、経済協力費、国債費で全体の約 80 % を占めている⁽³⁾。その中でもとくに戦後日本の財政構造の特徴点として①防衛関係費の絶対額、②防衛関係費の硬直性と後年度負担、③公共事業費の膨張、④隠れ借金があげられるとされる⁽⁴⁾。

(1) 杉村章三郎『財政法』（有斐閣、1959 年）43 頁。山内敏弘はこれを財政平和主義という。同「憲法からみた財政の公共性—「防衛」費を中心に—」日本財政法学会編『財政の公共性』（学陽書房、1990 年）35 頁。

(2) 国債の発行が軍事力拡大の要因であることが確認される（中里実『財政と金融の法的構造』（有斐閣、2018 年）205 頁）。また、田中秀明「財政健全化と予算制度—法制度面からの検討—」日本財政法学会編『財政健全化をめぐる法と制度』（全国会計職員協会、2015 年）1 頁は、これまでの財政健全化の試みは失敗していると指摘する。

(3) 坂本忠次「経費膨張のメカニズムとストック情報の確立」日本財政法学会編『赤字財政と財政改革』（龍星出版、1999 年）23 頁以下によれば、1997 年度で、公共事業関係費（一般会計歳出予算の 13.4 %）、社会保障関係費（19.7 %）、地方交付税交付金（19.7 %）、経済協力費（1.4 %）、国債費（20.7 %）である。

(4) 坂本・前掲注(3)26 頁以下によれば、① 1997 年度の歳出予算に占める防衛関係費の額は 4 兆 9535 万 6500 万円、歳出合計 78 兆 5331 億 6000 万円のうち 6.3 %、GNP514.3 兆円の 0.963 %、98 年度は 4 兆 9396 億 6200 万円、歳出合計 77 兆 6691 億 7900 万円のうち 6.4 % である。この比重は相対的には小さいように見える。しかし日本の国民所得は世

財政赤字との関係で憲法を見れば、憲法が禁止している事柄への財政支出は絶対に認められない。真っ先に思いつくのはなにかというと、防衛費（軍事費？）である。日本国憲法第9条は戦争放棄を謳い、それを実現するために軍事力を持たないとする大原則を規定する。それを素直に受け止めると防衛費は不要のものとなるはずである⁽⁵⁾。

2018年度予算97.7兆円における防衛関係費は5.2兆円⁽⁶⁾で、全体の5.3%であり、対GDP比は0.920%である。予算全体で見れば割合はたった5.3%にしか過ぎないのでたいした額ではないとの見方もあるかもしれない。文教及び科学振興費（オリンピック・パラリンピックの準備にかかる費用はここに含まれている）が5.3兆円、全体の5.5%と比較すると、いかに大きい額であるかを認識することができるであろう。2017年度の防衛関係費より660億円増え、2019年度の概算要求では5.3兆円で、さらに1千億円の増額になりそうである。

1976年に当時の三木武夫内閣が、軍事大国にならないための歯止めとして防衛費について「当面、国民総生産（GNP）の100分の1に相当する額を超えない」とする閣議決定をした。1952年はGNPの2.78%であったが、その後GNPが上昇し1970年には0.79%まで下がることのできた。しかし、1987年度予算では人件費や兵器の高騰等の要因もあり中曽根内閣は1%枠の撤廃を決め（総額明示方式へと転換した）1.004%となり、翌88年度は1.013%、89年度1.006%と3年連続で1%枠を超えた。また、2010年度民主党政権下で米軍再編経費などを含め1

界において大きく、とくにアジア諸国には脅威に感じさせる額であるという。②1998年度の防衛関係予算の対前年度比は0.2%減と財政危機を反映して抑制されている。しかしその中味は97年度以前契約済分の支払が1兆8128億円と、防衛予算全体の36.7%を占める。これは後年度負担の構造である。人件費・糧食費は2兆1739億円、44%、これは義務的性格が強い。一般物件費は9530億円で在日米軍駐留経費の負担、基地周辺対策費、土地借料とうの補償経費など裁量の余地の少ない経費である。つまり防衛費には硬直的性格の強い経費が多く、戦前からの継続費の再生産ともいえる歳出化経費における後年度負担によって特徴づけられる。

(5) 軍事費と赤字公債の関係につき隅野隆徳「財政構造改革と平和憲法」日本財政法学会編『財政再建と憲法理念』（龍星出版、2000年）93頁以下。国が防衛費をどの程度必要かを決定し、予算化するのが現実であるが、まず憲法自身がその負担を認めていないと考えるべきである（ダニエル・ベル＝レスター・サロー（中谷巖訳）『財政赤字—レーガノミックスの失敗』（TBSブリタニカ、1987年）184頁以下参考）。

(6) 2018年の以下のデータは、「平成30年度防衛関係予算のポイント」財務省平成29年12月〔内野主計官〕による。

%枠を突破したが、それ以外はこの1%枠は予算編成上守るべき基準として意識されてきたといえる(7)。

いま2018年度の時点で問題なのは、現政権になって毎年防衛関係費が増額されてきているが、その考え方の基本にあるのは、2017年3月2日の参議院予算委員会での、「アジア太平洋地域の安全保障環境等々を勘案しつつ、財政状況もあるなかで、効率的に我が国や日本人の命を守るために必要な予算を確保する考えで、1%という上限があるわけではない」という内閣総理大臣の発言に現れている。

2013年度以降6年連続の増額で、3年連続して5兆円を超えている。確かにGDP1%枠は超えてはいない。しかし、前述したように、2018年度予算97.7兆円における防衛関係費は5.2兆円で、対GDP比は0.920%であるが、予算全体の5.3%にもなる。このことをもっと強く意識すべきではないだろうか。

なお、2017年度と2018年度の予算全体を比較すると、2018年度は主要経費が軒並み減額されている。国債費も金利低下による利払費が減ったことにより2,265億円、前年比1%減となっている。その中で突出して増額しているのが社会保障関係費1.5%増額(4,997億円増えて32兆9,700億円)と防衛関係費1.3%増額(660億円増えて5兆2,000億円)である。この両者を比較すると金額的には圧倒的に社会保障関係費が多いが、その内容は医療、年金、介護、福祉など私たちの日常生活に必要な不可欠の費用となっている。それに対して防衛関係費は、これまで述べてきたように、本当に必要な費用なのだろうか。

イージス・アショアという陸上配備型迎撃ミサイルシステムの配備が話題になっている。弾道ミサイル攻撃に備えるものであるが、2基で6,000億円以上かかるそうである。防衛省・財務省は1基の取得に7億円と述べていたから、金額が大部異なる。1年間での予算でまかなえる金額ではない。このシステムから発射される日米共同開発の新型迎撃ミサイルSM-3ブロックII AおよびSM-3 I Bの取得に1

(7) GNPとは国民総生産という。一国において一定期間に生産された財・サービスの総額。経済指標として広く利用されてきたが、現在は多く国内総生産(GDP)を用いる。GDPとは国内総生産をいう。1年間に国内で新たに生産された財・サービスの価値の合計をいう。国民総生産から海外での純所得を差し引いたもの(広辞苑)。以前は日本の景気を測る指標として、主としてGNPが用いられていたが、現在は国内の景気をより正確に反映する指標としてGDPが重視されている(1993SNAの導入に伴い、GNPの概念はなくなり、同様の概念として“GNI(Gross National Income)＝国民総所得”が新たに導入された)。

式 627 億円、ミサイルは 1 発 40 億円以上といわれる。配備は当然 1 発で足りるわけではない。仮に 100 発とすると 4,000 億円になる。

ほかにも、最新鋭ステルス戦闘機 F35A を 6 機 785 億円⁽⁸⁾、護衛艦 2 隻 922 億円、潜水艦 1 隻 697 億円、敵基地攻撃能力に転用可能なスタンド・オフ・ミサイルの導入に 22 億円など、一見何でもなさそうな普通の装備の整備のようである。しかしたとえばスタンド・オフ・ミサイルを導入することは確実に戦闘行為を意識しているといわざるをえないのである。

2018 年度防衛関係予算に盛り込まれていないが、高高度防衛ミサイル (THAAD) は一時期その導入が話題になった。THAAD とは、すでに配備されているパトリオット PAC-3 よりもより高度の、大気圏外で敵の弾道ミサイルを迎撃するミサイルである。2017 年のニュースであるが、在韓米軍に配備する THAAD の費用は 10 億ドル (約 1,110 億円) といわれていた。また、ヘリ空母といわれているいずも型ヘリコプター搭載護衛艦を空母 (航空母艦) に改修する構想もある。2018 年 3 月 2 日 (金) の参院予算委員会で、総理大臣はいずもの空母化を示唆している。予算に組み込まれていないので改修金額は不明であるが、この艦船の建造費は 1,139 億円かかっている。この「空母」には F35B 戦闘機という前出の F35A 戦闘機の空母艦載機型 (短距離離陸・垂直着陸 (STOVL) 型) を搭載することが検討されている。空母への改修は攻撃型空母の完成を意味することになり、まさに動く要塞としての空母を中心として攻撃が可能となるということになる。

2. 法的対応

日本国憲法は予算単年度主義と会計年度独立主義を採用している。予算単年度主義とは、1 年を単位として毎年度歳入歳出予算を編成し国会が議決することである (第 86 条「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。」。) 会計年度独立主義とは、ある年度の経費はその年度の歳入をもって支弁することをいう (財政法第 12 条)。これらの考え方からすると、支払いを先に延ばす付けはきかないということの意味する⁽⁹⁾。

(8) 新聞報道によれば、2019 年度以降、F35 を 100 機購入し、計 1 兆円を超える計画であると報じられている (2018 年 11 月 27 日日本経済新聞電子版)。

(9) 鷲見友好「戦後日本の軍事費の推移と現状」日本財政法学会編『憲法九条と財政』(学陽書房、1987 年) 51 頁参照。

ところが、財政法第 14 条の 2 第 2 項は「国が支出することができる年限は、当該会計年度以降五箇年度以内とする。」という規定をおいて付けを認め、さらに政府は 2015 年に特定防衛調達に係る国庫債務負担行為により支出すべき年限に関する特別措置法を制定し、第 2 条第 1 項は「国が特定防衛調達について債務を負担する場合には、当該債務を負担する行為により支出すべき年限は、当該会計年度以降十箇年度以内とする。」として、付けの延長を認めたのである。

整理するとこうなる。2018 年度防衛関係費は①人件・糧食費（2 兆 1,850 億円、全体の 42 % : 職員の賃金、自衛隊員の食費など）、②歳出化経費（1 兆 8,898 億円、全体の 36 % : 17 年度以前の契約に基づき 18 年度に支払わねばならない経費）、③一般物件費（1 兆 1,163 億円、全体の 22 % : 18 年度の契約に基づき、18 年度に支払われる経費）となっている。①と②はすでに支出することが決まっているので、新しく物（武器）を買うために使えるのは③である。F-35A 戦闘機 6 機 785 億円、新型潜水艦 1 隻 697 億円、新型護衛艦 2 隻 922 億円、イージス・アショア 2 基 + ミサイル 100 発で 1 兆円、など高額商品が並んでいる。さて、どうやってこれらを調達するのであろうか。それが 10 年の付けすなわち後年度負担ということになる。

防衛関係予算をみると「新規後年度負担」として 2 兆 1,164 億円が計上されている。これは 2018 年度に契約をして 2019 年以降に支払うことを意味するので、2018 年度に調達できる総額は③一般物件費 1 兆 1,163 億円 + 後年度負担 2 兆 1,164 億円 = 3 兆 2,327 億円となる計算になる。以上が新規に調達できる金額であるが、2018 年度は②歳出化経費として 1 兆 8,898 億円の支払いがあるので、2018 年度の装備調達にかかる実際のお金は 5 兆 1,225 億円にもなる。ただ、たとえば F35A 戦闘機 6 機で 785 億円の代金を 2018 年にいくら支払うのか、2019 年にいくら支払うのかの情報は示されていない。

2018 年度の防衛関係費は 5.2 兆円ではなく、7.3 兆円強である。

予算単年度主義と会計年度独立主義という原則はどこ吹く風である。予算の確保のために税収と公債発行によって資金調達をするのが基本構造であるが、後者の公債による調達の内情が問題である。この点を次にみてみる。

三 公債とはなにか

1. 公債とは

公債とは歳出に対し歳入が不足する場合、つまり赤字財政の場合に発行される財源調達手段である。財源調達という意味では租税も同様であるが、租税は国民から強制的に徴収する収入である点など両者は異なる。財政法第4条1項は「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。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。」と規定し、いわゆる建設国債を例外的に認めている。

税収などのほかに建設国債を発行してもなお歳入が不足すると見込まれる場合、政府は財源を補うために公共事業費以外の歳出に充てる資金を調達することを目的として、特別の法律によって国債を発行する。この国債は「特例国債」と呼ばれるが、一般的には「赤字国債」と呼ばれる。赤字国債は普通国債のひとつで、利払いや償還財源が税財源によって賄われるものである。財政法上特例国債の発行は認められていないため、特例法によりそれを可能にしている。財政法を骨抜きにする構造となっている特例国債は、建設国債と同様に国会の議決を経た金額の範囲内で発行できることとされ、一般会計予算総則にその発行限度額が計上される。国会での審議の際には建設国債と同様に、償還計画表を提出することになっている。

2. 赤字公債発行はいつから、なぜ

財政の運用に関して憲法は詳細な規定をおいていないので、多くを立法に委ねざるを得ない。財政法第4条は公債発行を原則禁止している。しかし、1965年度に不況を理由とする特例公債法が制定され、補正予算で戦後初めて2,000億円の赤字公債の発行が認められた。赤字公債の歴史はここから始まる。建設国債は1966年以降毎年発行されたが、赤字公債は発行されなかった。ところが、10年後の1975年には第1次オイルショックを契機に1年限りの公債特例法が制定され赤字公債が発行され、補正予算で、赤字公債2兆2,900億円が発行され、建設国債とあわせて国債5兆円、国債依存率は25.3%を超える。その後も特例法の制定により発行

され、今日に至っている。以下何年かをピックアップしてみる。

年度	公債発行額（実績）	赤字公債発行額（実績）	公債依存度
1985	12兆3,080億円	6兆50億円	23.2%
1986	11兆2,549億円	5兆60億円	21%
1987	9兆4,181億円	2兆5,382億円	16.3%
1988	7兆1,525億円	9,565億円	11.6%
1989	6兆6,385億円	2,085億円	10.1%
1990	7兆3,120億円	9,689億円	10.6%

ここまでの推移を見ると赤字公債の発行は徐々に少なくなってきたり、翌年1991年度になると赤字公債の発行は0になり、1993年まで続いた。赤字公債への依存から脱却することができたといえる。ところが、1994年度になると再び復活したのである。

1994	16兆4,900億円	4兆1,443億円	22.4%
1996	21兆7,483億円	11兆413億円	27.6%
1999	37兆5,136億円	24兆3,476億円	42.1%
2003	35兆3,450億円	28兆6,519億円	42.9%
2007	25兆3,820億円	19兆3,380億円	31%
2010	44兆3,030億円	34兆7,000億円	48%
2018	33兆6,922億円	27兆5,982億円	34.5%

赤字公債はもはや特例債ではなく通常債である⁽⁹⁾。

上記の中で気になるのは、1994年度から1996年度までの3年間、減税特例国債が発行された。減税特例国債とは所得税等の先行減税によって税収が不足し、その不足分を補填するための赤字公債をいう⁽¹⁰⁾。3年間で特別減税が6兆6,000億円、さらに1995年度の恒久減税が2兆4,000億円、合計9兆円の減税がなされ、その補填のために8兆644億円の赤字公債を発行した。単純に考えて、赤字公債発行の論理は破綻している。赤字公債発行に対する賛否を別とすれば、財政資金が

(9) 宮本憲一「財政赤字問題と制度改革」日本財政法学会編『赤字財政と財政改革』（龍星出版、1999年）13頁参照。

(10) 中島将隆「なぜ赤字国債の無制限発行が可能になったか」証券経済研究第81号（2013年）17頁、20頁。

税収で不足するという理由で赤字公債を発行して補填してきたはずなのであるが、これでは本末転倒である。

2018年度予算は97.7兆円であり、公債は33.7兆円が発行され、そのうち27.6兆円が赤字公債である。公債依存度は34.5%にも達する。たしかに特例法を制定すれば赤字公債の発行ができるので、赤字公債を発行すること自体は法律違反ではないと形式的にはいえるだろう。しかし、財政はみんなのものという見方からすれば、国民が支払った税金が適切に使われなければならない、健全な財政運営という点からすれば問題があるといわざるを得ない。健全な財政とは歳入と歳出のバランスがとれている状態をいう。健全な財政は国民が求めるところであり、憲法もそれを求めている⁽¹¹⁾。

3. 赤字公債の問題点

赤字公債が本格化するのは1975年以降であるが、税収不足による財源調達のため、衆参の大蔵委員会で強行採決によって赤字公債の発行が決定された。時を同じくして財政制度審議会も、財政法第4条違反を回避するために「昭和50年度補正予算の編成及び特例公債法案についての報告」を表しお墨付きを与えた。ただ少なくとも当時の大平正芳大蔵大臣は必ずしも恒久のものと考えていたわけではなく、赤字公債の発行は単年度とすること、現金償還ルールを原則とすること、最終的には赤字公債依存体制から脱却すること、そして赤字公債発行を0にすることによる税収不足対策として消費税の導入はやむを得ないと考えられていたようである⁽¹²⁾。

実際、単年度の要件については、1965年度、1975年度から1989年度まで、1994年度から2012年度まで法律名の若干の違いはあるが毎年特例法の制定がなされてきた。また、現金償還についても借換償還を禁止し、償還のための起債を行わないものとした。

前述のように、バブル経済による税収拡大により1990年には赤字公債の起債を行わなくなり赤字公債から脱却することができた。ところが、1975年に発行された赤字公債の満期を迎える前年の1984年に財政制度審議会は借換償還の採用を決

(11) 杉原泰雄『憲法と資本主義』（勁草書房、2008年）294頁は、多額の赤字国債の発行が健全財政を破壊すると指摘する。

(12) 中島・前掲注(10)17頁、20頁以下。

定した。

このことの意味は大きい⁽¹³⁾。すなわち、現金償還原則を用いることで赤字公債の場合でも発行額を抑えることができたのであるが、その歯止めがなくなることになる。赤字公債にも建設国債と同様 60 年償還ルールが適用されることで、満期が到来しても借換で償還することになるということである。このことから、歯止めがなくなると財政規律が崩壊することになる。

さらに、赤字公債を発行することへの危機感を薄くさせる要因がある。これまでみてきたように国債発行残高は増加しているにもかかわらず国債利払費は減少しているという状況である。これは長期金利が低下していることによるものである。1991 年度と 2011 年度を比較すると、国債残高は 172 兆円から 670 兆円に急増している。しかし長期金利が 6.1% から 1.2% に低下することによって利払は減少しているのである⁽¹⁴⁾。これでは赤字公債の問題性がまったく認識されないことになり、実際国債は無制限に発行され続けている。

これにとどめを刺すのが、改正特例公債法の成立である。赤字公債を今後 5 年間は国会審議を経ずに発行可能にした「優れもの」である。2016～2020 年度に赤字公債を発行できるようにする改正特例公債法が 2016 年 3 月 31 日、参院本会議で可決、成立した。

予算は毎年編成するため、これまでは財源になる赤字公債の発行に必要な法律も毎年審議してきた。だが民主党政権では衆院と参院のねじれが起き、特例公債法の成立が秋にずれこんだ。地方への予算配分が遅れるなど景気に悪影響が及びかねない事態が生じた。そこで複数年にわたって国債を発行できる体制が整ったことで、政治の混乱が予算執行の妨げになる事態を防げるようになる。ただ赤字公債の発行が容易になれば、歳出増に歯止めが利かなくなる恐れもある。景気は足踏み状態にあり、政府・与党内には 5 兆～10 兆円規模の財政出動を求める声があくすぶる。大規模な経済対策を実施すれば赤字公債の発行が必要になる公算が大きく、歳出膨張につながる可能性もある。建設国債とは異なり、赤字公債は単なる借金以外のなものでもない。

(13) 中島・前掲注(10)29 頁。

(14) 中島・前掲注(10)3 頁以下。

四 憲法・財政法上の基本原則

1. 憲法の原則

日本国憲法第7章財政が明示する基本原則は財政民主主義（財政議会主義）である。しかしそれにとどまらず、次のような原則があると考えられている⁽¹⁵⁾。

①会計年度独立の原則 健全な財政運営のためには、ある会計年度の歳出は、当該年度の歳入で賄われなければならない（憲法第86条（第52条、第90条も）、財政法第12条）。したがって、ある年度に支出を認められた経費を翌年度に繰り越して使用することはこの原則に反することになる。繰越明許費など例外はあるが、健全な財政運営ができなくなるような運用は許されない。

なお、予算単年度主義が憲法上の原則であるとの主張がある。予算単年度主義とは毎年度歳入歳出予算を編成し、国会が議決する原則をいう。この議論は複数年予算を許容するか否か、ひいては健全な財政運営をどのように構想するかに関わってくる⁽¹⁶⁾。

繰越明許費は財源とともに繰り越す限り財政の健全性を損なうことはないと考えられるので、予算単年度主義の点からも許容される。

問題は継続費である。憲法は継続費を明文で規定しておらず、また予算単年度主義の例外である。継続費については合憲性の議論はあるが⁽¹⁷⁾、とりあえず

(15) 芹沢育＝市川正人＝阪口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』（日本評論社、2011年）453頁〔藤野美都子担当〕。なおそれ以外にも、財政法、会計法などを見ると、⑤統一的収支の原則：歳入、歳出のそれぞれを統一的に整理し、取扱うことにより、歳入全体から歳出を行うべきであって、個別の歳入から個別の歳出に充てるべきではないとする原則。会計法2条。⑥課徴金等法律主義：租税法律主義の延長上にあり、手数料、使用料、納付金、罰金、科料、裁判費用などの課徴金は、国民から徴収する金銭負担であるので、法律の規定あるいは国会の議決により決定することが望ましい。財政法3条。⑦国費分担法律主義：財政法10条「国の特定の事務のために要する費用について、国以外の者にその全部又は一部を負担させるには、法律に基づかなければならない」として、負担金や寄付金などにも法律主義を及ぼす、などが規定されている。なお、財政法の基本原則（財政議会主義、財政健全主義、適正管理運営主義）につき、金子宏「総説」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系10 財政』（有斐閣、1984年）8頁以下参照。

(16) 木村琢麿「予算単年度主義と会計年度独立の原則」『地方自治』671号（ぎょうせい、2003年）2頁以下、同「予算・会計改革に向けた法的論点の整理」会計検査院『会計検査研究』No.29（2004年）54頁以下。

(17) 継続費を違憲とする見解について、杉原泰雄『憲法Ⅱ』（有斐閣、1989年）448頁以下参

1952年に財政法の改正によりその制度が設けられたことを前提としていえば、その運用を誤ると健全な財政主義が崩壊してしまうおそれがある点に留意しなければならない⁽¹⁸⁾。

②会計統一の原則　国の歳入及び歳出を管理・経理する際には、全体的な財政状況を容易に把握できなければならない。このためには、歳出及び歳入が単一の会計の下に置かれ、統一的に管理・経理されることが望ましい。財政法第14条（第13条1項は一般会計と特別会計の区別を設け例外を認めている）。

③総計予算主義の原則　歳入、歳出はそれぞれ別個に総額を計上しなければならない。憲法第86条、財政法第14条、会計法第2条。

④予算事前議決の原則　予算の執行前に国会の議決を受けるべきこと。財政法第30条1項。

これらは財政運営の基本構造上重要な事項である。ただ、ともするとこれらの規定は手続的・技術的規定であり、直接国民に訴えかけてくるわけではないことからわかりにくいともいえる⁽¹⁹⁾。そこで少なくとも確認しておきたいのは、財政運用担当者が健全な財政運営のためのこのような原則を遵守しなければならないということである。健全な財政運営を一般的には健全財政主義というが、これは憲法上の原則ではない。憲法に盛り込む必要があるか否かの議論はあるが、それはさておき、健全財政主義の精神は憲法に十分盛り込まれていると解釈することは可能であり、現実的には予算編成過程等の改革が必要との指摘がある⁽²⁰⁾。

ここまでを整理すると、健全財政主義が憲法原則ではないことから、特例法を制定することで赤字公債の発行が許される構造が認められてしまい、赤字公債は会計年度独立の原則に反するということである（あるいは予算単年度主義の場合も同様である）。

照。

(18) 杉村・前掲注(1)21頁以下参照。

(19) 小澤隆一「財政法学の可能性」日本財政法学会編『財政法の基本課題』（勁草書房、2005年）1頁以下参照。

(20) 田中秀明『財政規律と予算制度改革』（日本評論社、2011年）129頁以下。

2. 特例法で赤字公債

憲法第 85 条は国の債務負担行為に対する国会議決を規定し、国が諸経費を調達するために金銭給付を内容とする債務を負担する場合に国会の議決に基づくこととした⁽²¹⁾。国庫債務負担行為は当然後年度の歳出を拘束するものであり、財政の健全化との関係で運用を慎重にしなければならない⁽²²⁾。公債発行は「国の債務」に含まれると解される。財政法第 4 条 1 項但書「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」として建設国債の発行を認めている⁽²³⁾。ただし、同条 1 項本文「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」という規定で、赤字公債発行を禁止している。それにもかかわらずすでにみたように赤字公債発行が常態化している。「安易な公債発行は、財政の弾力性を低下させ、国会の財政統制を制約することとなるので、公債発行に対する統制の強化が必要であろう」⁽²⁴⁾といわれる。ここでは特例法という法律を制定することで予算を成立させることから、まず予算の議決について若干言及しておきたい。

予算の議決形式をめぐって予算法形式説と予算法律説が対立してきたことは周知のことである。予算法形式説は、「予算とは、1 会計年度における、国の財政行為の準則、主として、歳入歳出の予定準則を内容とし、国会の議決を経て定立される、国法の一形式」⁽²⁵⁾であるとする。予算は国家の財政行為のみを規律している点、予算と法律の議決手続が異なるという点、憲法の文言上も法律と予算を区別している点などがその根拠とされる。それに対し予算法律説は、国家機関のみを規律するのは予算にかぎらず行政組織法律などにも見られる点、憲法第 59 条 1 項の「特別の定」が第 60 条であることなどを根拠とする⁽²⁶⁾。通説は予算法形式説であるとされ、予算の成立要件が法律に比べ緩和されている点が予算法律説が通説たり得

(21) 基本法コンメンタル・前掲注(15)452 頁。

(22) 碓井光明「複数年度予算をめぐる論点整理と展望」日本財政法学会編『複数年度予算制と憲法』（敬文堂、2006 年）77 頁以下参照。

(23) 杉村・前掲注(1)43 頁以下。

(24) 基本法コンメンタル・前掲注(15)452 頁、片桐直人「財政・金融」宍戸＝林編『総点検 日本国憲法の 70 年』（岩波書店、2018 年）257 頁。

(25) 清宮四郎『憲法 I 〔第三版〕』（有斐閣、1979 年）269 頁。

(26) 吉田善明『日本国憲法論 第 3 版』（三省堂、2003 年）208 頁。

ない主因であると評されている⁽²⁷⁾。しかしここで注目したいのは、そのような形式的要因を前提として、予算が盛り込まれた法規を国会が成立させることでなにが生じるのかの実質的な面を見なければならないということである。

予算は国家が民主的手続で制定する点は法律と異ならないが、法律よりも緩やかな要件によって成立する点で予算と法律を同一平面に置くことは無理がある。ただ民主的手続を経ている点で政省令とは異なる上位規範となる。財政法第 14 条「歳入歳出は、すべて、これを予算に編入しなければならない。」とする規定によって予算は制定されることから、実務においては法律（財政法）を根拠として予算が編まれることになる。つまり、予算と法律を区別することなく予算も法律であるとする、特例法を制定することなく当該年度の予算つまり成立要件が法律よりも緩和された当該年度の「予算法律」で赤字公債を発行することが可能となることを意味する⁽²⁸⁾。予算について衆議院の優越を認めたのは、予算が国の恒常的活動のために不可欠であり空白を避けなければならないという点にあるとされる⁽²⁹⁾。少なくとも、赤字公債との関係で見ると、予算法律説を採用することは困難ように思える。ただ、特例法を制定すれば常に赤字公債を発行することができることを承認するわけではない。赤字公債はやはり違法である⁽³⁰⁾。

次に、後述する特例法をみると、特例法を制定することで公債発行の根拠がつけられ、結局公債発行が承認されるという構造になっている⁽³¹⁾。しかし、憲法第 85 条の規定に照らし合わせると、前述のように「国の債務」に公債発行が含まれるが、国会の議決は特例法に対する議決なのか、公債発行に対する議決なのか、判然としない⁽³²⁾。仮に前者であるとする、「新法は旧法を廃する」という原則から

(27) 基本法コンメンタール・前掲注(15)456頁。

(28) 碓井光明「財政の民主的統制」ジュリスト 1089号(1996年)145頁。

(29) 法学協会『註解日本国憲法 下巻』(有斐閣、1954年)923頁。清宮四郎・前掲注(25)274頁。

(30) ただし、公債発行の内容すなわち具体的な額については予算で決められるので、この点については政治的な判断であるといわざるを得ない(中里実・前掲注(2)243頁参照)。

(31) ドイツでは起債制限を憲法に導入する改革がなされている。詳しくは、石森久広『財政規律の研究』(有信堂高文社、2018年)、上代庸平「財政への憲法の規範力—「違憲な起債」の制約可能性を手がかりとして—」ドイツ憲法判例研究会編『憲法の規範力と行政』(信山社、2017年)221頁以下、三宅雄彦「財政憲法の独自性?—ドイツ基本法の債務ブレーキ導入の意義」法律時報 89 卷 10 号(2017年)82頁以下、同「租税国家原理とドイツ財政憲法の構造転換」法律時報 90 卷 2 号(2018年)84頁以下。

(32) 片桐直人「公債発行と憲法 85 条—議論の手掛かりを求めて—」毛利=須賀=中山=片桐

財政法は無効となってしまう、財政に関する取扱いはすべて内閣の意向に委ねられてしまうことになる。仮に後者であるとする、公債発行に対する議決であることになり（おそらくこれが実務上の取扱いであるといえる）、特例法は予算で認められた金額の範囲内で公債を発行すると規定しているので、金額はその都度決定するとしても、公債発行を事前承認することを意味し、特例法の趣旨を逸脱する可能性がある。

さらに、継続費違憲論はあるが、債務負担行為違憲論は存在しない。前述のように、どの年度にいくら支出するかが行政の裁量に任せられ、後年度の支出を固定してしまうことには国会の予算審議権との関係で問題が生ずる⁽³³⁾。

3. 財政法の解釈

国は赤字公債発行を違法であるとの批判を回避するために、1975年10月8日の財政制度審議会企画部会報告で特例公債を発行する理由を次のように述べていた⁽³⁴⁾。

「一 公債の増発

(1) 五十年年度においては、最近における経済情勢を反映して歳入面において三兆円を相当上回る税収不足が生じるものと予想されるが、歳出面においても、景気回復のための一環として、公共事業等の追加を行うほか、人事院勧告の実施に伴う給与費の追加を行うなど各種の追加財政需要があり、歳入歳出両面から相当多額の財源不足が生ずるものと見込まれる。

しかしながら、現下の経済情勢にかえりみ、一般的な歳出削減や一般的な増税により財源不足に対処することは適当ではない。従って、これらの財源不足を補うため、五十年年度補正予算において公債の増発により対処せざるを得ない状況にあると考える。

(2) しかしながら、安易な公債依存は、財政の健全性を堅持する建前からみて好

編『比較憲法学の現状と展望 初宿正典先生古稀祝賀』（成文堂、2018年）434頁以下参照。

(33) 確井光明「時間軸からみた国家の役割—行政法、財政法の視点において」日本公法学会編『公法研究』第74号（有斐閣、2012年）82頁以下。

(34) 公債発行に関する大蔵省内部の実情について、井出英策『財政赤字の淵源—寛容な社会の条件を考える—』（有斐閣、2012年）167頁以下。

ましくないので、補正予算の編成に当たっては、公債発行額の縮減のため、歳入歳出両面にわたりできる限りの努力を払う必要がある。今回の補正予算において、事務費等の行政経費について従来以上に厳しい節減を行うこととしていること、および先般法人税について政令で措置可能な金融機関等の貸倒引当金の繰入率の引き下げを行ったことは、上記の見地から見て適切な処置と認められる。

(3) また、補正予算において増発される公債については、財政法第四条に基づく公債（四条公債）を発行可能限度まで追加発行するほか、なお不足する分について、特例法を制定し、五十年の特例措置として税込不足を補てんするための公債（特例公債）を発行することは、当面の財政状況にてらし、必要な措置であると考え。

(4) なお、今回の補正予算により増発される公債についても、市中消化の原則を堅持すべきものとする。また、約三兆五千億円の公債に加えて、公共事業等の追加、地方税の減収補てんのために多額の地方債が発行されること等により、年度の後半に巨額の公共資金需要が追加されることになるので、金銭面においてその円滑な消化が図られるよう十分配慮する必要がある。⁽³⁵⁾

そして前述したように、これまでほぼ毎年赤字公債が発行されてきた。最も新しい特例法は 2016 年に改正されたものである。

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（平成二十四年法律第百一号）

（趣旨）

第一条 この法律は、最近における国の財政収支が著しく不均衡な状況にあることに鑑み、経済・財政一体改革を推進しつつ、平成二十八年度から平成三十二年度までの間の財政運営に必要な財源の確保を図るため、これらの年度における公債の発行の特例に関する措置を定めるものとする。

（中略）

（平成二十八年度から平成三十二年度までの間の各年度における特例公債の発行等）

第三条 政府は、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、平成二十八年度から平成三十二年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、当該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、公債を発行することができる。

(35) 小村武『予算と財政法 四訂版』（新日本法規、2008年）111頁から引用。

- 2 前項の規定による公債の発行は、当該各年度の翌年度の六月三十日までの間、行うことができる。この場合において、当該各年度の翌年度の四月一日以後発行される同項の公債に係る収入は、当該各年度所属の歳入とする。
- 3 政府は、第一項の議決を経ようとするときは、同項の公債の償還の計画を国会に提出しなければならない。
- 4 政府は、第一項の規定により発行した公債については、その速やかな減債に努めるものとする。

第1条は、赤字公債を毎年発行するという規定を超えて、2016年度から2020年度までの5年間、特例法を新たに制定しないで対応することができるとする規定である。赤字公債はこれまで毎年発行されてきたのであり、税不足の状況に変化はないのであるから合理的に5年間まとめようという意図を読み取ることが出来る。しかし、税収等の実績は毎年異なるはずであり、また建設国債の発行も毎年異なるはずであるから、国会の議決をその都度経なければ、特例の意味を没却することになりはしないだろうか。第3条2項において特例公債の発行時期を6月30日までとするのは、税収の収納期限である5月末までの税収実績をみた上で特例公債の発行を調整するためのものであり、5年間発行し続けることができるという規定はこの趣旨を無視するものである。

第3条1項は、建設国債のほか、「各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため」とするのは、特例公債が発行できる場合を無尽蔵に認めるのではなく限定するためである。とはいえ、毎年発行であるから限定する力は弱められている。

また、同じく1項は「当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内」と規定することにより、具体的な発行限度額は予算総則で規定するとした。この趣旨は公債の発行限度額は当該年度の歳入歳出予算の中でバランスをとらなければならないことを意味する。歳入歳出予算の一環として国会の議決を受けることになる。

第3条3項は建設国債に倣って、審議の参考にするために償還の計画を国会に提出することとする。第3条4項は公債残高を減少させる努力規定である⁽³⁶⁾。

問題は償還の方法である。建設国債には60年償還ルールがあり、公債の償還は

(36) 条文の解釈は小村・前掲注(35)113頁以下を参考とした。

一部を借り換えし一部を現金償還し、60年で終わるとするものである。しかし赤字公債はあくまで特例公債であるから60年償還ルールは適切ではなく、かつては「償還のための起債は行わないものとする」とする規定において現金償還が採用されていた。ところが、1984年に財政制度審議会は借換償還の採用を決定した⁽³⁷⁾。すなわち、

「特例公債の償還財源をどのようにして確保するかが大きな問題となる。

(イ) 現在の財政状況の下で、特例公債の償還を、借換債の発行によらず全額いわゆる現金償還を行い、しかも65年度までに特例公債依存体質から脱却を図ろうとすると、極端な歳出カットや極度の負担増といった急激な措置を講じなければならないことになり、我が国経済や国民生活に好ましくない影響を及ぼすことは避けられないと思われる。

(ロ) したがって、我が国経済の着実な発展と国民生活の安定を図りつつ、財政改革を具体的に進めていくためには、特例公債の償還財源の調達について借換債の発行という手段によらざるを得ないと判断される。」

とした。その結果、1984年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置等に関する法律第6条は、「政府は、第二条第一項の規定及び次の各号に掲げる規定により発行した公債については、国債整理基金特別会計法第五条の規定による償還のための起債は、国の財政状況を勘案しつつ、できる限り行わないよう努めるものとする。」として、現金償還原則は努力規定に変更されたのである。当初1984年に設定されていた特例公債依存体質からの脱却を1990年に改め、しかし脱却を図ろうとすると極度の負担増となり経済や国民生活に悪影響をもたらすおそれがあることから、借換債を発行して特例公債の償還財源とすることとなった。償還期限も建設国債に倣い60年償還ルールを基本とすることとなった。

公債の発行は一時的に財政規模を上げるとしても、「無軍備・権力非武装平和主義」⁽³⁸⁾の日本国憲法下では公債発行を必要とする事態は基本的にはない。

(37) 小村・前掲注(35)130頁。

(38) 太田一男「日本国憲法の平和主義と財政問題」日本財政法学会編『財政民主主義』（学陽書房、1994年）132頁。

五 まとめ

明治初期には、地方債の発行は行われていたものの、国レベルでは歳入不足を紙幣発行などで賄っていた⁽³⁹⁾。明治初期の財政構造が現在の構造の原点にあるとしても、もはや時代は異なる。国レベルでの公債発行は事実上必要とされている。

会計年度独立の原則および予算単年度主義という憲法上の考え方からすると、財政赤字そのものを回避することはすぐには困難であるとしても、当該年度の財政を均衡させる方向性を見失ってはならない。財政均衡を確保するためには公債依存とくに赤字公債への依存から逃れなければならない。そもそも赤字公債は財政法第4条違反であり、また会計年度独立の原則および予算単年度主義に違反する憲法違反の政策である。それはひいては、政府の予算に関する権限行使に対する歯止めが効かなくなることを意味し、極めて非民主的構造であるといわざるを得ない⁽⁴⁰⁾。

（東京理科大学理工学部教授）

（かしわざき としよし）

(39) 森震「明治前期の国家財政」明治大学大学院経済学研究論集第41号（2014年）8頁、16頁参照。

(40) 田中治「財政法改革の課題」日本財政法学会編『赤字財政と財政改革』（龍星出版、1999年）41頁以下は、財政健全化に向けて次の提言をする。①単年度において赤字を生じさせないこと、②財政の公債依存がどのような悪影響を及ぼすかをみること、③財政的な考慮を実体的な価値判断に優先させることの可否が問題、次に行政実体法と予算との法的関係を明確にすること、④赤字財政を克服し、予算均衡を確保する場合、一般には、支出の抑制による方法と、租税その他の公的負担の増大による方法とがある。⑤財政均衡の主たる目標が歳出削減、歳出抑制であるとすると、予算の執行過程に対する法的統制が重要となる。⑥社会公共が負担すべきものはなにかを議論すること。