

財政情報の開示と予算統制の関係

- バランスシート分析の財政運営の応用 -

小 西 砂千夫*

(関西学院大学大学院経済学研究科 / 産業研究所教授)

1 . 財政情報の開示のあり方

1) 見えないコストを開示する必要性

近年では、厳しい経済情勢を受けて財政運営に関して様々な問題が起きており、それに対してマスコミでは、政策のミス国民にツケ回しするのはけしからんという論調が散見される。しかしながら、近代国家は基本的に財産を持っていないので、租税収入が所得源泉のすべてであって、政策運営のミスはその意味で必然的に何らかの形でつけ回しせざるを得ない。政策運営が常にうまくいくに越したことはないが、そうもいかない。そうすると、必要なことは、過去の政策運営の結果、現時点でどの程度の負担が発生しているかを、将来部分も含めて適切に評価し、それを常に開示する仕組みを用意することである。

財政情報の開示は、その意味で、納税者に対して説明責任を果たすことが主たる目的である。納税者からみてもっとも困ることは、明確に政治的に意思決定したわけでもないのに、国民の見えないところで、国民の負担が膨らんでいくことである。その典型例が国でいえば特殊法人、地方でいえば土地開発公社などの外郭団体である。問題が発生しても当初は部外者からはうかがい知れず、いよいよ深刻になってから明らかにされるが、そのときには負債削減の努力は手遅れになっていて、結局、税金等での負担が新たに発生することになる。それが最悪のシナリオである。それを避けるためには、財政情報が適切に開示される必要がある。国民の将来負担が増える場合であっても、その増えていく様が自動的に開示される仕組みがあれば、少なくとも国民が与り知らぬところで負担が増幅されるわけではない。財政情報の開示が議会に対して十分であれば、政策の継続について議会が了解したということであるので、その場合には国民へのツケ回しとはならない。それだけに財政情報の開示が重要となるのである。

財政情報の開示という点では、現金の出納を正確に把握するという点が何より重視される。しかしそれだけではなく、発生主義によって、発生ベースで債務や債権を把握する必要がある。それでこそ、見えない将来負担が捕捉されることになる。ただし、発生主義で捕捉するということと、企業会計原則を準用す

*1960年大阪府生まれ。83年関西学院大学経済学部卒業、98年関西学院大学教授。財政学専攻、日本財政学会、日本地方財政学会、公共選択学会などに所属。主な著書に『日本の税制改革』(1997年、有斐閣)、『地方財政改革論』(2002年、日本経済新聞社)、『特殊法人改革の誤解』(2002年、東洋経済新報社)。

ることとは異なる。企業会計原則で重視している情報と、政府の財政運営にとって必要な情報とは必ずしも同じではなく、また企業会計原則自体が日々進歩の途上にあるものであって、将来負担をすべて把握できるものであるとまではいえない。したがって、財政情報の開示という観点から、その目的に照らしてどのような情報開示が望ましいかについて、企業会計原則とは別に、真剣に考えなければならない。

2) tax expenditureという考え方

たとえば、tax expenditureという考え方がある。これは、アメリカの連邦予算書において、租税特別措置による減収額を記載するものである。いまでこそあまり話題にならなくなったが、かつては所得税の課税ベースが、租税特別措置によって浸食される部分であるtax erosionを計測し、それが小さくなることで、課税ベースを包括的にするという意味で望ましいという議論がアメリカの財政学の研究書でも強調された。わが国でも同じような議論があり、税務関係の統計書では、租税特別措置による減収分が記載されているが、アメリカではもっと徹底されていて、予算書にそれを明示するという方式が採られている。租税特別措置は奨励補助金と同じ効果を持つので、減収額を歳出相当額としてカウントするのが適当であることになる。そのようにすることで、政策減税によるコストを、見えないものであるが見ようとしている。tax expenditureは、わが国の予算書改革においても重要であり、それを明記する必要性は、アメリカの場合と同様に高い。

実際、石原俊彦関西学院大学教授と筆者が三重県で行った発生主義決算の作成においては、減税による減収額と、低利融資による利子補給金が、行政コスト計算書の方に記述されている。しかし、それに同調する動きはあまりない。財政情報の開示という意味で、この点などはもっと議論が深まってよい部分ではないかと考える。

tax expenditureの議論は、企業会計ではほとんど議論されない。もしこれを企業会計のなかに取り込むならば、次のような展開となる。たとえば航空会社がマイレージサービスを展開し、その特典として顧客に無料航空券が配布されたとする。実際に使用された無料航空券に相当する航空運賃は、一種の遺失利益である。したがって、その遺失利益は販売促進費と同等の意味を持つ。そこで、損益計算書上で、遺失利益の分だけを収入と費用の販売促進費に両建てをする（したがって利益には影響がない）ことが本来あるべき姿ということになる。しかし、企業会計では必ずしもそれが望ましいという議論にはならない。会計には様々な目的があるので一概にはいえないが、株主に対して当期の利益を正確に開示して、配当を適切に行うという観点だけを重視すれば、売り上げと相殺されるコストを明示してもそれほど重要な情報提供とはみなされないであろう。

しかし、tax expenditureは政府会計では決定的に重要である。なぜなら、租税政策においては、公平であることが重視される。したがって、潜在的租税収入がどれほどあって、そのうち租税特別措置による減収額がいくらあるかは、負担の公平という議論から見て大きな要素である。租税特別措置は、たとえば所得税の基礎控除のように、基本的に全納税者に適用される軽減部分ではなく、特定の納税者に限定される（だからこそ優遇する意味がある）。本来は不公平なものであるが、経済成長などの目的に合うからこそ政策として設けられている。つまり政策のコストとしての公平性の侵害である。税は公平でなければならないという社会的正義に照らせば、公平を損なうコストを開示するのは政府会計として当然の目的である。

税制に関する情報に関して重要なものでありながら、普通は一般の決算書のなかでは開示されないものとして、租税収入の徴収率のデータがある。現金ベースでいけば、当年度の収入分と過年度未徴収分の滞

図1 発生主義で見た租税収入

行政コスト計算書（フロー）	
<p><費用></p> <p>未収地方税償却 b 政策減税による歳出相当額 d</p>	<p><収入></p> <p>租税収入 現年課税収入済額 現年課税未収額 a 政策減税分 c</p>
バランスシート（ストック）	
<p><資産></p> <p>流動資産</p> <p>未収地方税 e</p>	<p><負債></p> <p><差額></p>
備考) $c=d$ であり, $[t\text{年度の}a] + [t-1\text{年度の}e] - [t\text{年度の}b] = [t\text{年度の}e]$ となる	

納繰越の合計が租税収入としてカウントされる。税務統計を見ればその内訳はわかるが、それをわかりやすく開示しようとするれば、この場合には、発生主義による複式簿記の会計が役に立つ。

損益計算書である行政コスト計算書の租税収入とは本来、発生ベースで見た租税債権となるので、税法用語で言うところの現年分調定額となる。しかし、当然、全額が収税できるわけではないので、未収地方税は過去の分を含めたストック額が、バランスシートに流動資産として計上される。また、未収のまま時間が経過して回収不可能となった租税債権は、未収地方税償却として行政コスト計算書の費用項目に計上される。そのように会計的に処理すると、徴収実績や未徴収分や最終的な租税債権のロスが明確になる。租税の徴収実績は、負担の公平性の基本的な尺度であるから、それを明示するような会計処理は必要である。以上の関係は図1のようになる。

ここで強調すべきことは、発生主義や複式簿記の形式で表現することではなく、租税負担の公平性という観点で公表すべき情報は何かを、公平な課税という観点からよく考えて、それが課税ベースの漏れや徴収実績であるとするならば、それを表現する仕組みを具体化していくことである。企業会計の考え方に単純に準じればよいというものではない。

3) 政策コスト分析という試み

わが国でも隠れた財政負担の開示に向けての試みがなされている。その代表例が、財政投融资における政策コスト分析である。政策コスト分析は、財政投融资改革の一環として導入され、財政投融资に伴う将来コストを一定の基準の下で分析し、その結果を公表するものである。アメリカの連邦予算書でも導入されているコスト分析を参考にわが国でも導入したものであり、融資プログラムや債務保証プログラムの、開始から終了までの期間に発生する負担を現在価値に直して合計したものである。

20年の長期融資プログラムで低利融資が行われた場合、政策コストは、20年間に受ける利子補給の現在価値ベースでの合計額となる。ただしそれはまったくデフォルトが起きないとした場合であって、アメリカでも政策コストの分析では、貸し倒れの可能性や金利の変動などを考慮して計算される。アメリカの場合には、債務保証プログラムが多く、融資に比べて見かけのコストが違うので、それを比較できるように

することがねらいの一つであった。債務保証の政策コストは、当然、保証することになるタイミングと確率によって決まることになる。

しかし、アメリカの連邦信用計画とわが国の財政投融资の違いは、債務保証が少ないというだけでなく、財投機関の多くが特殊法人であって、多くの機関が政府から出資金を受けており、経常補助金を受けてなくても、出資金の帰属金利が事実上の補助金となっているケースが多いという点である。出資金が巨額の金融機関では、財投金利と融資金利との間にスプレッドがなくても、その帰属金利で経常経費をまかない、差額を国庫納付しているケースもある。その場合には経常経費で賄われた部分がコストとなる。そこでわが国の政策コスト分析では、融資プログラムであれば、直近の年度で融資を打ち切ったとして、残りの年度は回収事業だけをするものとし、回収が終わり貸付金残高がゼロになるまでの間の予定損益計算書と予定貸借対照表を使って、政府から受ける利子補給などの補給金等や追加出資金などを予測し、国庫納付があればマイナスとカウントし、回収が終わった時点で出資金を全額返済すると考える。その際のフローでのインとアウト、ストックでのインとアウトをすべて現在価値で割り引いて（割引率には国債のイールドカーブを用いる）合計したものを政策コストと見なしている。

融資機関ではなく事業実施機関でも基本的には同じであるが、日本道路公団などは、高速道路は予定全区間9,342kmを1本のネットワークと見なしており、したがって事業終了後とは、すべての区間を作り終えてその資金回収が終わるまでの超長期となる。融資機関の場合には貸倒率の予測、事業実施機関の場合には事業実施のコストと料金収入の見通しが、政策コストの水準に決定的に大きな要素となる。また金利変動は、融資機関の場合には、ALM管理ができておれば資産と負債の両方に同じように効いてくるので相殺されるが、事業実施機関の場合には金利水準は資金調達コストだけに効いてくるのが考えられるので、これも大きく影響する。また、金利水準は割引率を通じて、キャッシュフローのインとアウトのタイミングのパターンに対しても影響を与えることになる。

ここで注意が必要なことは、政策コスト分析の結果とは、コストとはいいながらもフローではなくストックの概念であって、政府出資金の減価を意味している。財政投融资は国民から見えないコストを発生させるブラックボックスのようなものだといわれていたが、財政投融资改革における政策コスト分析の導入によって、少なくとも財投機関としてそれぞれの将来コストを算出するようになっており、すでにその結果は公表されている。将来予測をベースにしたものだけに、無論、精度については不確定要素を含んでいるので完全であるはずがないが、財投機関としてあるいは所管省庁として責任ある予測が出されている。たとえば、高速道路に対する通行量の予測精度が、道路公団の民営化論議では問題になり、一部の予測で過誤が見つかるなどの事態も起きたが、政策コスト分析にはそのような予測が盛り込まれており、政策コスト分析の結果をモニタリングすることで、高速道路の整備事業のあり方について考えることができる。以上のような意味で、政策コスト分析は従来ブラックボックスといわれた財政投融资の将来的な国民負担を明らかにした。

政策コスト分析は、会計的には、政府出資金という資産に対する目減り部分と理解することができるが、財投機関のゴーイング・コンサーン（企業が継続して活動できる可能性、ないしはその前提）にも活用できる。政策コスト分析は期末に出資金を返済することが前提となって計算しているが、政府出資金はそもそも配当が期待されたものではなく、また出資金の資産価値の保全が問題になるとは必ずしもいえない。国民の理解が得られるかどうかは別としても、出資金が減価するまでは事業は持続できる（つまり清算した時点で出資金はなくなるが負債は返済できるという意味であって、この場合には追加出資をすれば事業は継続できる）。したがって、政策コストが政府出資金を下回っている限りはゴーイングコンサーンを満

たしているが、そうでなければ破綻しているのであるから、なんらかの形で国民負担が発生するということになる（もちろん、政策コスト分析の前提となっている諸条件に無理がない場合に限るが）。

このように財投機関の政策コスト分析は、財投機関の存続のあり方や財投そのもののあり方を判断する際に基礎となる財政情報であって、それが公表されていることは注目に値する。政策コスト分析のような分析こそ、政策運営にとって必要な財政情報の開示の一例であって、その信頼性を高めることが求められる。財政情報の開示に関しては、バランスシートの導入が強調され、特殊法人についても連結した形であれば望ましいという議論があるが、それ自体は決して無駄ではないにせよ、現実の政策運営に求められている情報をもっと詳細なものであって、バランスシートのような現時点で切った時点での情報よりも、むしろ政策コスト分析のような将来予測を含んだものの方が有効である。単に公会計としての形式を整えるよりも、政策運営に必要な財政情報の開示という観点で議論を深め、現実には厳しく肉薄していかなければならない。

2. 予算統制のあり方

1) 予算統制と財政情報の公開との違い

大胆にいってしまえば、財政状況をつまびらかに公開するということと、予算統制をするということとは、相互にたいへん関連はあるけれども、基本的に別問題である。予算統制とは、政策的意思決定の問題であって、歳入制約に対して全体のバランスを取りながら当事者意識を持って決断するということである。その際に財政情報は豊かである方がよいが、それがなくても財政破綻しないという意味での予算統制はできる（国民の厚生水準をより高める予算配分になるかどうかは別としても）。財政情報が豊かになれば、自ずと予算統制機能が高まると考えるのは相当楽観的に過ぎる。予算統制機能を高めるには、財政情報の開示とはまったく別の手法や戦略が必要であって、役所という組織運営の根幹に関わる部分について楔を打ち込む覚悟がいる。

財政情報の開示の目的は、基本的には納税者たる国民に対する説明責任を果たすことであって、その目的を誠実に達成するためにやるべきことはたくさんある。たとえ、せっかく公表した情報を誰も読んでいないとか、マスコミの関心が薄いということがあっても、愚直に果たすべき課題である。それに対して予算統制の場合には、政策決定であり、政治そのものである。政策評価は予算編成にはたいへん関係があるが、しかし政策評価の結果、予算の内容が決まるわけではない。政治的に事業間の重要性の価値付け、重み付けをするからである。この重み付けの部分までを事業評価に盛り込むことはできない。そこまで事業評価は精緻にできないという技術的理由もあるが、本来別問題であるからともいえる。政策評価を可能な限り精緻にした上で、それには限界があるという見極めが必要になる。

わが国はそうではないが、決算が議決事項になっていない国もある。また予算の概念も日本と一致しない国もある。たとえば、アメリカでは大統領が予算教書を示すが、現実に予算審議をするのは議会であって、個別の歳出法をもとに歳出が決められ、議会の予算編成を大統領が牽制するという形を取ることもある。また、英連邦の伝統のある国では、予算といえば首相と大蔵大臣が決めるものであって、閣僚といえども詳細には関与できず、議会も基本的にはそれを承認するか否決するかの判断をする役割であるところもある。すなわち、予算とは政策判断であって、誰が政策決定をするかということで予算編成の権限が与えられる。国民に対して説明責任を果たすものとしての決算とは自ずと性格の異なるものである。政策評価は、予算編成や予算運営に対する統制機能を強めるために用いられるものであって、予算の効率的利用

に資するものとしての位置づけが適当であろう。

2) 無駄と贅沢の区別

その反面で、政策評価は予算規模の膨張を避け、財政赤字を発生させないという観点では、限定的にしかならない。この点については、わが国の自治体の予算改革論のなかではいささか混乱して受け止められているところである。その理由は、自治体の財政に無駄が多いという観点から改革論議が始まったものの、役所の意思決定論としての予算統制のあり方までは、わが国の改革論議は十分深まっていないことと関係がある。

役所の仕事には無駄が多いといわれる。それ自体は間違いでも何でも無い。そこで厳密に事業評価をして無駄をなくそうとする。それ自体はやるべきことである。しかしそれで予算規模が縮小するという財政統制につながるかといえば、けっしてそうではない。

いま、社会資本整備ということになれば、もっぱら世論は、公共事業はもういらぬ、道路ばかり作るべきでないという論調になる。しかし、現に特定の時間帯に必ず渋滞する道路はあるし、大幅に改修するかバイパスを作らなければ交通事故が多発する危険な道路もある。また、物流コストを大幅に下げようという大規模な道路整備計画もまだまだある。そのような道路は、費用対効果を計算すると無理なく4とか5といった値になる。コストの4~5倍もの便益が確実に計算できるというのである。国土交通省は必ずしも費用対効果分析については消極的ではない。費用対効果で道路建設の是非を決めるということになれば、それなりに作るべき道路はあるという自信があるのではないかと思われる。

道路は無駄であるというが、全体的に見れば、費用対効果がある程度の値になり、まだまだ作るべき道路があるとするときに、費用対効果分析は、財政規模の抑制には役に立たないことになる。費用対効果の効果とは、経済全体に及ぼす便益であり、必ずしも現金化できる収入を意味しない。一般道路は通行料収入を取っていないし、道路建設が経済活動を刺激し、租税収入を増やすことはあるであろうが、その金額はごく限定的である。したがって、費用対効果が1を超えてとしても、財政的に見て実施可能であるわけではない。高速道路の場合には料金収入が入ってくるが、料金収入だけで費用を超える路線はあまり残されておらず、金銭化されない便益をカウントしなければ、費用対効果は1を超えてこない。つまり、費用対効果はその道路を作るかどうかの財政的な判断材料にはならないのである。

財政的にはその建設に投入できる税収入があるかどうかであって、それはインフラ整備の選択とは関係がない。道路建設のコストに対して喜んで住民が増税に応じるという局面が成り立つようならば、両者には関係があることにはなるが、おそらくそのような状況は生じにくい。

費用対効果が小さいインフラを整備することは「無駄」であることに通じる。財政的に余裕がないのにインフラ整備をするとすれば、それは「無駄」ではなく「贅沢」なのである。「贅沢」とはここでは、財政的制約を無視したという意味である。どれほど費用対効果が大きくても、予算制約を無視した支出は贅沢であって、それは日常的な生活感覚に通じるところである。したがって、道路建設について無駄かどうかは話題になるが、無駄ではなく贅沢という観点で考えなければ、道路建設のあり方は議論できない。

それでは費用対効果の分析はどのように活用すべきか。それは基本的に「箇所付け」についてである。道路財源にある一定額の予算を配分すると決まったときに、さてどの路線を優先的に分析すべきかという段階になったときには、費用対効果分析がもっとも適している。費用対効果はそのような場合には分析ツールとしての基本であり、恣意性を排除するにはそれがいちばんである。費用対効果を予算規模の縮小に使用しようとする反面で、箇所付けを政治的に決めようとするのが現実とすれば、それはまったく話が逆にな

っている。予算配分は政治で、箇所付けは費用対効果分析で決めるべきである。

陳情行政は、普通は、国の財源を当てにして事業を実施しようとする場合に行われる。例えば、巨額の費用がかかるが物流コストを大幅に下げようとする道路建設の事業計画があるとす。地元自治体とすれば、現行制度がある以上、陳情せざるを得ない。しかし、仮にであるが、その事業計画を国が実施する代わりに、その事業費相当分の財源の用途を特定しないでその自治体に付与したとしよう。そのときにはたして地元自治体はその財源で道路整備を行うか、それ以外の用途に振り分けることになるだろう。もし道路整備を行うとすれば、本当に緊急性があり優先順位が高いということになるが、ふつうは他の政策課題を優先させて、道路整備に使わないであろう。住民にとって緊急であり必要不可欠なサービスではないからである。その場合には、国はいくら陳情を受けても道路建設をする必要はない。まさに「無駄」ではないが、「贅沢」なのである。予算統制の問題とは、したがって無駄かどうかではなく、贅沢かどうかを基本的に考えていかなければならない。

3) 査定しない役所

「贅沢」という観点から予算統制を進めていくには、結局は予算編成に関する意思決定を決定的に変えていかなければならない。なぜ財政破綻が起きるか。それは予算制約を無視したような行動をしているからであって、なぜ無視するかといえば、全体的なバランスのなかで予算配分に関する意思決定が組織としてできないからである。政府組織の場合には、放っておくと永年の行政運営のなかで、権力構造が分散される。

分散するとは、言い換えると棲み分けることであって、強い利害対立を避けるために、意識する場合もしない場合もあるが、意思決定をあいまいにして痛み分けの構図に持ち込むことを慣例とすることである。いったんそのような権力構造や意思決定の慣習が定着すればそれを崩すことはたいへん困難となる。経済が好調で税収入が順調であるときにはそのような棲み分けの意思決定でも予算が組めるが、収入が右肩下がりになれば、意思決定が分散しているほど、厳しい意思決定ができなくなるので、歳入減に対応できず財政状況がみるみる悪化する。

いま、多くの自治体が、地方交付税の引き下げを始めとする歳入の減少によって、来年度の予算が組めないという弱音を吐いている。確かに基金残高の減少スピードを見るとそれも無理のないところがある。といいながら、地方自治体に義務づけられている最低限の事業をこなすだけでも歳入が不足するというほどの状況ではない。それは地方交付税がある以上は、ふつうは起こらない。一方、財政担当者や首長の一部は、事業さえ停止すれば予算は組める、しかしそれができないと嘆いている。制度的制約によって歳出カットができないのではなく、役所をめぐる組織としての意思決定において、予算編成に関する権力構造が分散をしていて、果敢な意思決定ができない、ないしはそれをトップが恐れて放棄しているからである。

したがって、予算編成に関する責任の所在を明確にするように、権力構造を集約し、予算編成に関わる者が当事者意識を感じるようにするとともに、責任を明確にし、意思決定のプロセスを公開すれば、必ず歳入に応じた予算編成はできるはずである。したがって、予算編成のプロセスの制度設計をやり直すとともに、意思決定プロセスに関する情報公開を促していくことが、財政再建のためのシステム改革の基本方針ということになる。

自治体の財政担当者からは「財政課に来たときには、すでにことは終わっている」といういい方がときどき聞こえてくる。つまり、役所の内の予算編成に関する意思決定が分散されており、財政課でそれらを集約しつつ、一定の条件の下で査定という作業をしようとしても、査定という手続きのなかでできる歳出

削減は、事務費の抑制や出張費のカットなど、およそ政策に関する意思決定とはいえない部分であるか、機械的な一律カットであるシーリングであったりする。財政セクションが予算編成に関する全権を握っているようでありながら、現実には大きな判断は分散化され、誰がどこで決めたかわからなくなってしまっていると同時に、財政破綻に歯止めがきかない構造に陥る。それが財政課に来たときには終わっているという表現になる。

ある市では、財政健全化のために、財政課と企画課がどのように役割分担をしながら予算編成をしていくかについての意思決定の手順を、予算編成に関する年間のスケジュールとして見直すという作業を進めた。これは政策決定を担う企画課と財政運営を担当する財政課が、永年の慣例のなかで意識的に意思疎通を欠くようにしながら、無用のエネルギーを使わなくてすむように棲み分けのルールをこしらえていたことの反省に立っている。予算編成とは政策運営のそのものであるという基本に忠実に、全庁的な観点から予算編成に関する意思決定を進めるためには、財政課と企画課が連携して役割分担することが欠かせない。その市では、財政課と企画課の連絡をわざと悪くすることで、組織にたまるガスを上手に抜いていたのである。ガスは抜けても財政は悪化する。そこでガスを抜かないで、難しい意思決定から逃げずに踏ん張ろうと決断したのである。

財政システム改革では先進自治体であるといわれる三重県は、早くからこの点に注目し、財政課という呼称を止めて予算調整課に変えた（いまは課制を廃止したので予算調整グループとなっている）。財政課が権力を持っている間は役所はよくなるという判断が、当時の北川知事にはあったといわれる。大きな予算配分は、部長等が出席する全庁的な政策推進会議の場で行われるようになり、査定という観点での予算編成は次第に後退し縮小した。

従来、一件査定といわれる予算編成の手法では、ミクロの事務事業の積み上げが予算の全体であるという考え方である。しかし、歳入が右肩上がりであればそれでも何とか対応はできるが、右肩下がりでは一件査定ではなかなかうまくいかない。そこで、査定を止めて、部局ごとに枠で予算を渡してその範囲で予算編成の細部を詰めるという手順を取る自治体が増えてきた。査定を止めることが財政危機への対応になるとは、まさに逆転の発想である。

しかし、査定を止めるためには、部局への予算原資の枠配分をするという、もっとも難しく、利害対立が表面化するような局面を開示しなければならないという高いハードルに直面する。そこから逃げないようにするためには、予算編成のプロセスを情報公開によってさらすことで、無責任主義を自ら戒めなければならない。たいへん難しいことであるが、一部の自治体では次第にできてきており、その経験が後続自治体のよき手本となっている。

地方自治体の場合は、政治は首長一人だけであり、その下で人事権を持った職員が集まり予算編成をしているので、首長が本気になれば、簡単ではないにせよ、全庁的な意思決定はできなくはない。ところが国の場合にはそうではない。議会やマスコミの圧力が大きいこともさることだが（それ自体はよい意味もあるので地方より改革が不利という理由にはならない）、省庁間の縦割り意識の強さと信頼関係の薄さ、首相によるコントロールの程度という意味での首相と大臣の関係、そして近年大きく注目されている内閣の政治判断における与党の関与の仕方などが、地方では考えられないほど複雑にからみあい、国の意思決定の構造は分散化され、省庁間の協調どころか足の引っ張り合いが多いなど、全体として魑魅魍魎とした世界で政策判断が積み上がっている。それだけに、財政運営に関する意思決定は混迷を極める。

省庁再編に伴う経済財政諮問会議の設置は、そのような国の政策運営に関する意思決定の責任体制を明確にし、政策運営に政治判断をきちんと組み込むための仕組みとして制度設計されたのであろうが、結局

そこでも、与党と内閣の関係や、省庁間の相互関係のなかから、経済財政諮問会議に対する批判が強まっている。経済財政諮問会議ができただけでは、国の財政運営に関する意思決定のあるべき姿が完成したわけではないことを物語っている。

財政運営の健全性のためには、したがって予算編成のあり方に関する明確な戦略が不可欠であるといえる。与党との折衝自体は排除すべきではないにせよ、それ自体は公開の場でやるなど、予算編成プロセスの透明性の確保が必要となる。財政構造改革としては、したがって中長期的な課題として予算編成システムを本筋とすべきである。

3. 政府バランスシートの解釈

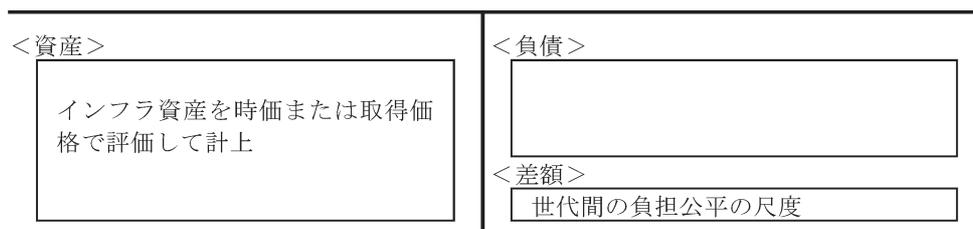
予算編成に当たっては、歳入制約をもとに、集約された意思決定ができるシステムを構築すべきであると強調してきたが、その際には、前提として歳入制約が確立している必要がある。歳入制約は、ほとんどが制度の結果として決まるので、もっとも大きな部分は地方債の発行可能額の見極めとなる。その点とバランスシートは非常に関連がある。そこで、政府のバランスシートの解釈について理論的な考察を行う。バランスシートは次のように3つの考え方から解釈することができる。

1) 負担とコストのバランス

まず、インフラ資産を取得価格をもとに評価した場合を考える。インフラ資産の取得費用を全額負債で充当した場合を考えると、負債の償還のペースと資産の減価償却が同じペースでおおるとすると、資産と負債が同じように減価するので差額は生じないことになる。この場合は、バランスシートには表れないが、フローの予算の方で減価償却に当たる部分を税等で負担していることを意味する。

すなわち、減価償却で表されるインフラ資産のコスト（取得資産に対して使用期間で適切に期間配分された当年度分のコスト）を当年度の税等で負担していることであるから、負担とコストが一致しているということであり、世代間での不公平が生じていないことになる。財政学で建設国債は容認されるという考え方があるのは、この世代間の公平という考え方に基づいている。わが国の財政法が、戦後直後の国債依存度の極端に高い財政運営でインフレをもたらしたことを踏まえて国債発行を原則禁止しながら、建設公債だけは但し書きで容認しているのも、建設公債には世代間の公平という意味合いがあるからであろう。先に述べたように、インフラ資産の存在は国民の税負担を自動的にもたらすものではないが、公平という観点から、政府が国民を説得する根拠にはなる。図2で示したように、資産と負債の差額は世代間の負担公平の尺度となり、これがプラスであれば現役世代が繰り上げて負債を償還していることになり、将来世

図2 バランスシートの解釈(1) - 世代間の負担公平



代が得をしていることであり、差額がマイナスであれば将来世代へ負担を先送りしていることになる。

資産評価は、取得価格で評価するだけでなく、時価で評価してもよい。この場合には、コストが実際にかかったものではなく、資本レンタル価格で評価しているという考え方になる。時価評価をするとフローの行政コスト計算書の方に資産評価益（損）が計上される。コストに見合った負担という意味では、時価評価もまた一つの尺度である。どちらでなければならぬというわけではなく、どちらも尺度として違った意味を持っているといえる。

図2のバランスシートの場合には、差額がゼロであると負担とコストが見合っており、世代間の不公平がないという状態であるから、ゼロをめざすべきだという見方も成り立つ。しかし、一方で、遺産動機から類推されるように、現役世代がコストを上回る負担をしてでも、将来世代によきものを残そうとすることが、社会の本能としてあるとすれば、この差額をできるだけ大きくすべきという考え方はあり得る。また、財政当局のマインドとして、将来、不測の事態が起きて財政状況が急激に悪化せざるを得ない事態を迎えることも想定しておかなければならないので、できるだけ負担は前倒ししておきたいと考えるのが普通である。経験的にも、収支がギリギリ均衡するような財政状況では、民間企業でもわずかなショックで業績が急激に悪化する可能性があるため、当期利益率がある程度プラスでなければ経営が安定しないということもある。したがって、差額はある程度プラスであることが望ましいといえる。

わが国の現実の財政運営の場合には、国は赤字国債を大量に発行しており、赤字国債は対応する資産がないので計算するまでもなく、資産よりも負債が多く、現役世代が将来世代に負担を先送りしている状況である。財政運営の持続可能性が疑われているのも当然である。それに対して、地方財政では、赤字地方債の発行は原則的になく（あっても現段階では地方債残高に占める割合は小さい）、建設事業費への地方債の充当割合は100%ではなく（平均すると都道府県では7割程度といわれ、市町村では過疎自治体でなければさらに低い）、また償還期間が10年から20年であるので、減価償却期間の平均値よりも短い。したがって、地方財政では、国に比べて公債依存度が低くなるように制度設計されており、その結果として現役世代が将来世代よりも前倒しで負担をする形になっている。そもそも、地方交付税等の依存財源で財政運営を支えているなかで地方債に多くを依存することには問題があり、それゆえに公債発行に対してはきわめて保守的な手堅い行動が促されて当然というところはある。

図2のバランスシートは、政府のバランスシートの基本的な形であり、以下で紹介する2つは必ずしも一般的ではない。この基本的な形でのバランスシートでは、コストと負担のタイミングの分析が主眼となる。

なお、以上の分析では、インフラ整備に関する部分のみに議論が限定されている。その一方で、政府は経常的サービスを行っているため、それについては分析をするためには、フローである行政コスト計算書に注目しなければならない。その際には、経常サービスにおける負担とコストが見合っているかの分析はできるが、経常サービスがどれほどの価値を持っており、負担するに値すると納税者が判断するかどうかは、政策評価の課題となる。

2) 国民の純満足度

受益と負担といういい方があるが、図2の資産評価に当たっては、資産の減価償却は期間配分されたコストであって、受益そのものを表すわけではない。国民経済計算では、公務員の付加価値などについては、投入されたコスト＝アウトプットとして計算する場合があるが、それはあくまで簡便法であって、コストと便益は同じではない。

そこでインフラ資産がもたらすサービスに対する満足度を計測して、そこから資産価値を求めようとす

る考え方がある。図3がそれにあたる。

図3 バランスシートの解釈(2) - 国民の満足度の計測

<p><資産></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;"> <p>インフラ資産を国民の満足度をもとに評価</p> </div>	<p><負債></p> <div style="border: 1px solid black; height: 40px; margin: 5px;"></div> <p><差額></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 2px;"> <p>国民の純満足度の尺度</p> </div>
---	--

費用対効果分析の便益が金銭表示できるとすれば、インフラ資産の価値は、毎年度の便益の割引現在価値の合計である。便益の計算に当たっては、機会費用や代替的な民間施設における価格などをもとに算定される。比較的よく似た種類の民間施設がある場合には計測しやすいが、まったくない場合にはそれだけ難しくなる。

図3では資産は満足度であるから、負債との差額は純満足度となる。これが計測できるのであれば、これを最大化することが政策目標であり、政策のパフォーマンスの尺度となる。ただし、経常会計において取り扱うべき経常サービスにかかる純満足もあるので、それをあわせたものを最大化すべきということになる。

このアプローチにおける最大の問題は、はたしてそれが計測可能かという点である。現実には、多種多様な政策の優先順位や、政府全体としての予算規模のあり方までを決めるほどの精緻さでは、計測できないという一種の見切りが必要である。本論では、1節と2節で予算管理の問題について考察したが、それはやはり政治的意思決定の問題であって、科学的アプローチはそれを補完するものであるという位置づけが適当である。すでに述べたように、大局的には無理であっても、箇所付けには十分使える。箇所付けのような矮小化された意味での政治的意思決定が入り込む誘惑のある部分こそ、便益の評価を客観性を持つてすることではねのける必要がある。

したがって、図3のようなバランスシートの分析は理想的にはあり得るが、現実にはそれを計測するというような試みは全体としては無理である。科学的なアプローチを否定されるべきではないが、科学万能主義の誘惑に陥るべきでないことは明らかである。

3) 償還能力の測定

3つ目のアプローチは、債務償還能力の測定である。この場合には、負債を返済するだけの財源が確保できるかどうかであるから、負債に匹敵する資産は何かというアプローチになる。無産国家、租税国家といわれる近代国家においては、負債の担保となっているのは、基本的には政府が保有している課税権である。インフラ資産は基本的には負債と相殺される資産ではない。なぜなら現金化できないからである。

しかし、一部のインフラ資産は受益者負担の徴収が可能なので、民営化をすることで現金化することは不可能ではない。毎年度発生する当期利益の将来値の割引現在価値の合計が資産価値という見方も可能である。しかし受益者負担が取れないインフラ資産は、負債と相殺するという意味では価値がない。普通財産や基金など、負債と相殺できる財産はごく限られている。にもかかわらず、政府が公債を発行できるのは、課税権という権力を持っているからであって、課税権こそ最大の資産であるということになる。した

がって、償還能力という観点から資産を評価するということは、課税権の資産価値をどのように評価する

図4 バランスシートの解釈(3) - 償還能力の分析

<p><資産></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;"> <p>将来期間の償還財源のディスカウント・キャッシュフロー</p> </div>	<p><負債></p> <div style="border: 1px solid black; height: 40px; margin: 5px;"></div> <p><差額></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 2px;"> <p>債務償還能力の尺度</p> </div>
--	---

かにかかっている。

課税権の資産価値とは、課税権の行使の結果として徴収できる税収入から、義務的な経常経費を差し引いて、負債の償還に回せる財源が最大限どれほど確保できるかをもとに算定されることになる。すなわち、償還財源として捻出できる将来期間の財源のディスカウント・キャッシュフローが資産ということになる。したがって、財政計画であるフローである行政コスト計算書(損益計算書)の予定表がどのように推移するかによって、結果が変わってくることになる。増税が可能であったり、行政改革がどの程度可能かによって、課税権の資産価値は大きく変わってくる。政府のガバナンスが低下すると課税権の価値も低下することになる。

自治体の場合には、地方交付税が地方固有の財源であるといういい方に照らすと、課税権だけではなく地方交付税も償還能力の一部を形成しているともいえるが、依存財源である地方交付税を償還財源としてカウントできるかという問題は実に微妙である。しかし、現状の制度では、地方交付税制度が存続することで起債されているので、その限りでは償還財源として地方交付税は組み込まれている。

国のバランスシートを考える場合には、年金債務や社会保障制度がもたらす将来給付を、負債としてカウントしなければならない。その代わりに、年金債務については、将来期間にわたって積み立てる保険料を資産価値に算入する必要がある。

資産と負債の差額がマイナスになれば、その政府は債務破綻を起こしていることになる。あるいは、その差額がマイナスであれば、その分だけ将来期間に増税しなければならないことを意味している。財政運営の長期指針を示す上で、図4のバランスシートはもっとも重要な意味を持っている。

ところで、図4のバランスシートは、それ自体を作成するというよりも、そのような考え方に基づいて、債務償還能力を現実に計測するという方向で分析されるべきである。

4. 自治体における債務償還能力の計測

1) 債務償還能力の定義

筆者は国の債務償還能力については小西(2002a)のなかでごく単純な想定のもとで計測しており、地方自治体については小西(2002b)のなかで債務償還能力の計測についての考え方をおおよそ示している。債務償還能力は、純債務(負債の総額から換金可能な資産を引いたもの)に対する償還財源の大きさで定義できる。仮に償還財源が将来期間も同額確保できるとすると、償還財源の資産価値は、次のように表わすことができる。

償還財源の資産価値 = 単年度の償還財源 / 長期金利

したがって、財政状況が破綻しているかどうかは

純負債 / 単年度の償還財源 = 債務償還可能年限

が長期金利の逆数よりも大きいかどうかで判断されることになる。現在は30年ものの超長期の国債であっても、市場利回りが1%程度という水準であるので、逆数は100年程度ということになる。しかし金利が上昇すれば、債務償還可能年限の許容限度は大きく下がることになる。

償還財源の定義については、一応、会計的には、行政コスト計算書における当期利益（経常収入と経常費用の差額）+ 減価償却というように定義できる。これは暗黙のうちに、経常経費は最低限に抑えられていて、投資的経費についてはいざとなればまったくなくてすむという観点に立っている。しかし、自治体の財政運営においては、経常経費自体がサービスであって、アウトプットを生み出すための最小化されたインプットではない。政府の経常サービスのなかにも不要不急のものはあり、投資的経費のなかにも、国民の最低限の生活の保障にかかる部分はある。したがって、償還財源としてどれほど確保できるかは、会計的な定義はあくまで参考であって、現実的な財政運営のなかで算定すべきことである。すでに述べたように、その政権のガバナンスの強さによって、財政状況は同じであっても償還財源は違うとさえいえる。

全国の自治体の決算統計のデータを見た場合には、都道府県の場合には詳細な分析が可能であるが、市町村についてはデータがごく限定的である。そこで市町村については、償還財源の算定の際には簡便法として、

$(100 - \text{経常収支比率}) \times \text{経常一般財源} + \text{地方債償還額の経常一般財源充当分} + \text{臨時一般財源}$

という計算の仕方が考えられる。すなわち経常一般財源のうち経常経費に充当されないものと、元本償還のうちの経常一般財源充当分、臨時一般財源が償還財源であるという考え方である。

その一方で、純負債については、負債性のある項目を可能な限り網羅的に示しつつ、そこから換金可能な資産を引くという手順になる。この場合の負債とは、地方債は間違いがないが、実質収支を計算するときに用いられる繰越すべき経費、債務負担行為のうち物品の購入などで債務が確定しているもの、退職金として積み立てておくべき金額、それに普通会計以外での債務ということになる。また換金可能な資産ということであるが、財政調整基金や減債基金などはそれに含めてよいが、貸付金や出資金などの資産は、ほとんどが厳密に換金可能性ということ言えばカウントできない。これについては厳しく中身を吟味する必要がある。

普通会計以外の負債については、次のように技術的に難しい課題をもたらす。下水道事業会計を公営企業会計で行っている場合には、雨水相当分は受益者負担以外での負担となるので、これは地方債に準じる負債として純債務にカウントすべきとなる。ただし、その際にはその償還に実際に繰り出された金額は、地方債の償還額に準じて、償還財源の方にもカウントすべきである。また、汚水分は受益者負担で賄うとされているが、それがほとんど不可能な状況であれば、下水道会計の負債を全額地方債に準じて純負債に算入する代わりに、下水道の受益者負担から維持管理コスト等を引いた残額を償還財源に繰り入れること

となる。病院事業会計などでも、負債と収入を同じように純負債と償還財源の両方にカウントすることが考えられる。

第三セクターなどの経営も問題になっているが、株式会社の第三セクターで、損失保証契約をしていない場合には、倒産した場合には道義的責任はあっても、負債を税金で穴埋めすることはできないので、負債にカウントすることは適当でない。もちろん、第三セクターへの自治体からの貸付金を換金可能資産としてカウントすることはできないが。

公社の場合には、債務保証を建てている土地開発公社の場合には、負債額の総計と土地を時価評価したときの売却価格の差額を純負債にカウントしなければならない。土地開発公社については、土地がすべて売却可能とは限らず、その点についても実質的な算定が必要である。その他の道路と住宅の2公社については、損失保証契約をしている場合には土地開発公社に準じて純債務にカウントすべきである。道路供給公社などは、負債と将来期間の料金収入の割引現在価値の差額が、純負債としてカウントされる。住宅供給公社は、土地開発公社の場合と同じである。

以上のような外郭団体の負債の分析は、単に自治体本体との連結財務諸表を作るというよりも、はるかに詳細で実質的な債務分析であって、それを進んでしない自治体は、財政情報の開示に消極的といわざるを得ない。

このようにして計測される純負債と償還財源の割合が債務償還能力の基本であって、それが地方債の潜在的な格付けを、すべてではないが大きな要素として決めることになる（現在は、財政再建団体という制度があるので、地方自治体は債務不履行の状態になることから制度的に守られており、その限りにおいては、潜在的ということになる）。

以上のような考え方は、地方債の格付けを行っている株式会社格付投資情報センター（R & I）とほぼ共通した考え方である。地方債の格付けという点で議論を深めるには、R & Iの格付け情報がさらに参考になる。一般に格付けを行うには、償還能力のような数字で表れるものだけでなく、政治情勢や制度改革の見通し、自治体のガバナンス、地域経済の潜在力なども反映されるので、機械的な分析だけで決まるものではないが、財務分析が基本になることは間違いがない。

2) 債務償還分析の応用

それでは、債務償還分析は具体的にどのように活用すればいいのか。債務償還能力の維持は、自治体のゴーイング・コンサーンであるから、それを維持するように公債の発行管理をするということになる。これまで自治体の場合には、地方債は発行許可制であり、資金不足の時代には起債を認めること自体が補助金とほぼ同じ意味を持つという側面があった。起債のルールは充当される事業ごとに決められ、まず事業があって、適債性のあるものに地方債が充当されるという考え方がいまでも取られている。償還能力については、自ら判断するというよりも、起債制限比率などが一定率を超えれば起債制限を受けるという形であり、総務省が規制しているという感覚である。したがって、自治体にとって地方債とは、予算編成や事業選択といった財政的観点から受け止められており、債務管理を自ら行うという感覚はほとんどない。

しかし、地方債制度が許可制から事前協議制に移行し、不同意債の発行が可能になるなど、地方債制度の自由化が進むなかで、自治体は自ら債務償還能力を維持しながら、財政運営の持続可能性を考えていかなければならない。その際には、債務償還可能年限に目標年次を設定して（それをむしろ議会の方が提案することの方が望ましい姿であるが）、その範囲内で毎年度の地方債の発行と償還を管理するという考え方を取らなければならない。いいかえれば、地方債の格付けを下げないように、地方債の発行を自主規制

することである。

債務償還可能年限は、純負債だけでコントロールするのではなく、償還財源でもコントロールしなければならない。近年のように、急激に経常歳入が低下している場合には、地方債の発行額を抑制して分子の負債残高の増加を抑えても、経常収支比率が上がるなどの要因で分母である償還財源が急激に小さくなる可能性がある。そのときには地方債の発行だけでは（急激に繰り上げ償還するのとなれば）債務償還可能年限はコントロールできない。コントロールするためには、経常収支を回復するように量的な意味での行政改革をしなければならない。

すでに述べたように、地方自治体の債務償還能力は、歳入の大宗を占める地方交付税次第というところがある。基本的には依存財源を償還財源に含めることはできない。自主財源の範囲で償還財源を捻出することになると、いまのように地方債の大量発行はできなくなる。むしろ、将来的には地方債の発行額はごく一部の富裕な団体に限る方向が望ましいのではないか。

3) 従来の財政指標との違い

従来、地方債に発行管理は起債制限比率という尺度を使って行ってきた。起債制限比率とは、ラフに言えば標準財政規模（いわば使える一般財源の総額）に占める地方債の当年度の元利償還金（ただし、地方交付税による財源保障分を分母と分子から除く）となる。これは借金の重さを毎年度のフローである返済額で量ることを意味する。例えばサラリーマンの場合には、かつては年収が比較的安定しているのが普通であったので、毎月の手取り収入に対してローンの返済額が一定比率（たとえば20%）未満であれば借金が可能であるというような考え方があった。起債制限比率で負債の重さを量るのはそのような意味であり、本来はストック概念である負債を、フローベースに置き換えるという考え方である。しかしそれでは限界も多い。

一つは、地方債の引き受けが借り換えを原則としない政府資金ばかりで、償還ルールが例えば10年債限定であるような場合にはともかくとしても、償還期間が多様になって借り換えも可能となると、毎年度の返済額は必ずしも負債の重さには一致しない。10年債を20年債に切り替えただけで単年度の償還額が小さくなるが、これは資金繰りが楽になったというだけであって、負債そのものの重さは変わらず、したがって債務償還能力が強まったわけではない。

次に負債は換金可能な資産とは相殺できるが、現在のような財政状況では、貯金である基金をまだ相当量保有しているところと、ほとんど底を着いてきたところでは、財政状況はまったく異なる。負債総額から基金等を引いた純負債が問題となる。しかし、起債制限比率では、基金等の換金可能資産の大きさはまったく反映されないため、純負債の重さの尺度とはならない。また、債務負担行為や外郭団体の持つ負債など、地方債以外の負債についてもまったく反映されない。

また、地方債の償還額は、償還ルールが多様な借入を行うと、毎年度、大きく変動することも予想される。したがって、負債の重さの尺度としては不十分である。

4) 計測結果

このように概念としては違いがあり、本来の意味からすれば、起債制限比率よりは債務償還可能年限の方が尺度としては優れている。しかし、現実の両者の分布がほぼ一致するならば、両者の違いは大局的にはないことになる。そこで、全市について平成9年度と12年度について分布を示したのが、図5と図6である。分布が右肩上がりの直線であれば同じ指標であることになるが、分布状況は右上に開いた三角形の

ようになっており、同じ傾向であるとはいえない。債務償還能力の分散の方がどちらかといえば大きいように見える。縮尺を同じにするために平成12年度では1市が図示できていないが、この市は債務償還可能年限が80年を超えており、破綻状態に近づいている。平成9年度と12年度の比較では、債務償還可能年限

図5 債務償還可能年限と起債制限比率の関係(1)平成9年度,全市

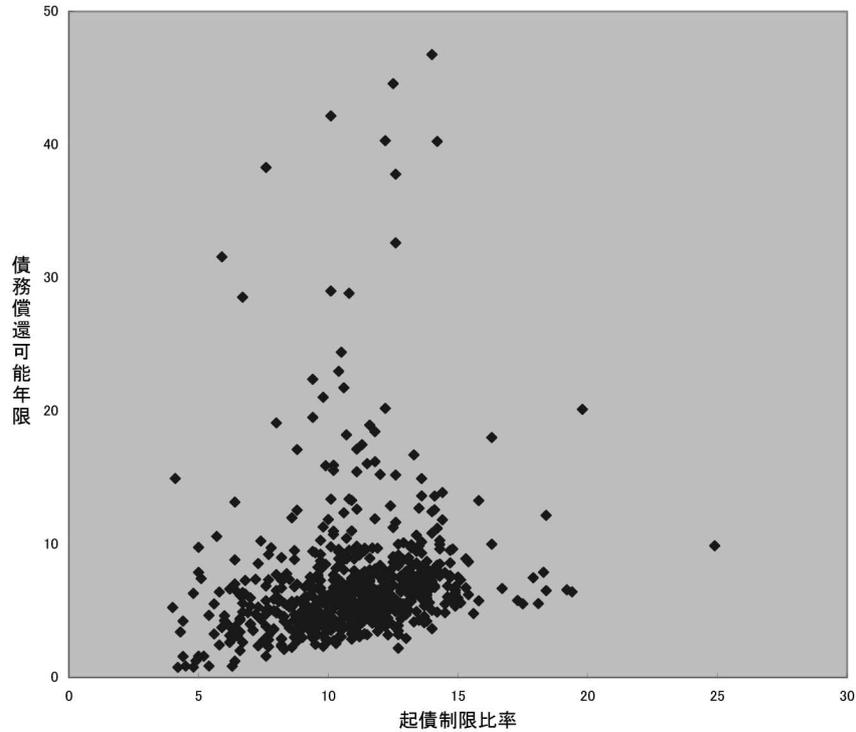
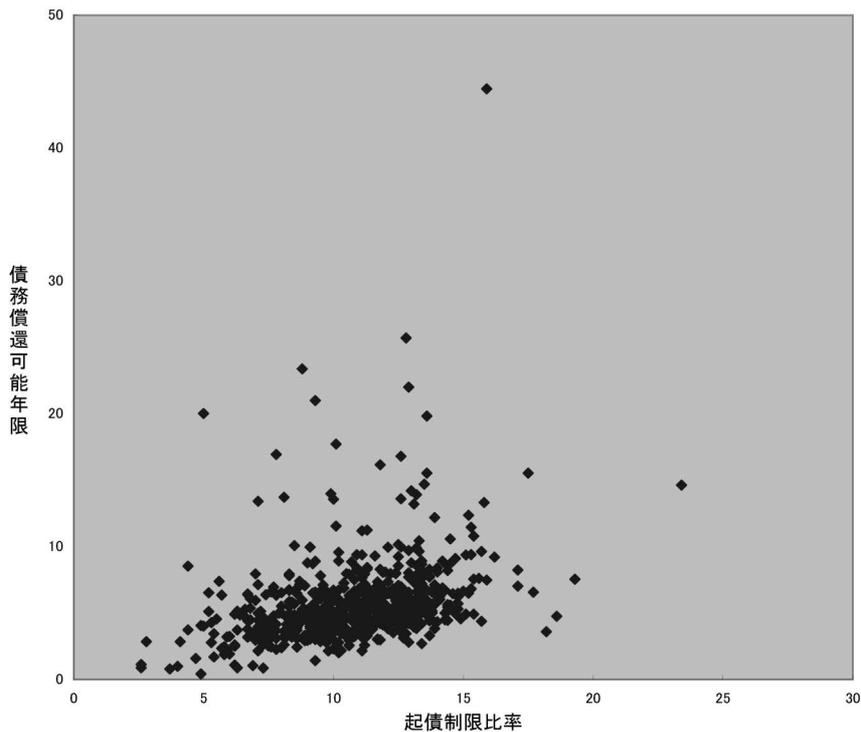


図6 債務償還可能年限と起債制限比率の関係(2)平成12年度,全市



が20年を超える市の数が12年度の方が減っており、全体的には財政状況は改善されている。しかし、悪いところはさらに悪くなり、分散化の傾向があるともいえる。一方、起債制限比率に関しては分散はあまり大きくなっていない。

財政状況は、大きく分けて資金繰りと償還能力の2つの観点から判断されるべきである。ところが、経常収支比率、実質収支比率、起債制限比率などの従来使われてきた代表的な財政指標は、少しずつ観点は違うものの、基本的には資金繰りの指標であった。そこで資金繰り指標の代表格である経常収支比率を横軸にとって、縦軸に債務償還可能年限をとって、町村について平成9年度と12年度の分布状況を見たのが図7と図8である。債務償還可能年限も経常収支比率も小さい(左下方向)というのがいちばんよく、どちらも高い(右上方向)がよくないことになる。経常収支比率は高く資金繰りは厳しいが債務償還可能年限がそれほど高くない(右下方向)がその中間となる。本来、経常収支比率は低く資金繰りは悪くないが、債務償還可能年限が高い(左上方向)もあるはずであるが、図ではまったく出てこない。町村の場合には、債務償還可能年限は市に比べて一様に低い。基金等に恵まれてマイナスというところもある。図7と図8を比較すると、経常収支の悪化が全体的に起きており、分布は似た形であるが全体的に右方向にシフトしている。

ところで、起債制限比率については、地方交付税による元利償還金が保障されている部分が比率の計算のときに分子と分母から除外されている。しかし、債務償還可能年限にはそのような地方交付税への影響は考慮されていないので、厳密にはフローとストックの概念というだけにはとどまらない違いがある。そうしなかった理由は、公表されて入手しやすいデータでは、地方債の残高ベースでみて、地方交付税で元本償還の財源措置がされている部分がいくらかはわからないことである。しかしそのデータがあれば、債務償還可能年限を計算するときに分子と分母から、交付税算入部分の償還額(分子はストックで、分母はフローで)を除くことはできる。ただし、財政力指数が1前後で不交付団体になる可能性がある団体であ

図7 債務償還可能年限と経常収支比率の関係(1)平成9年度,全町村

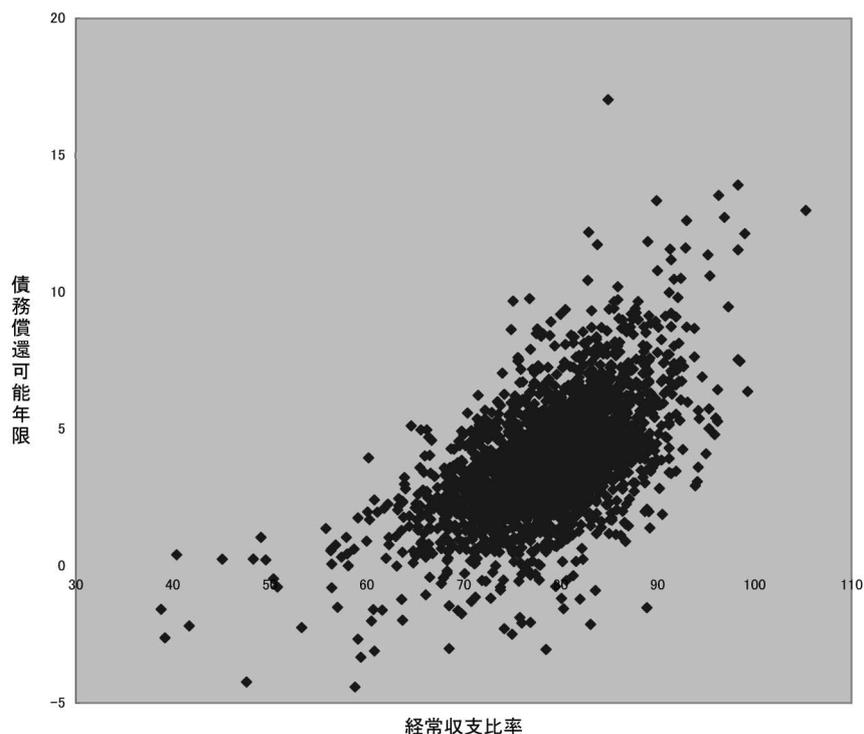
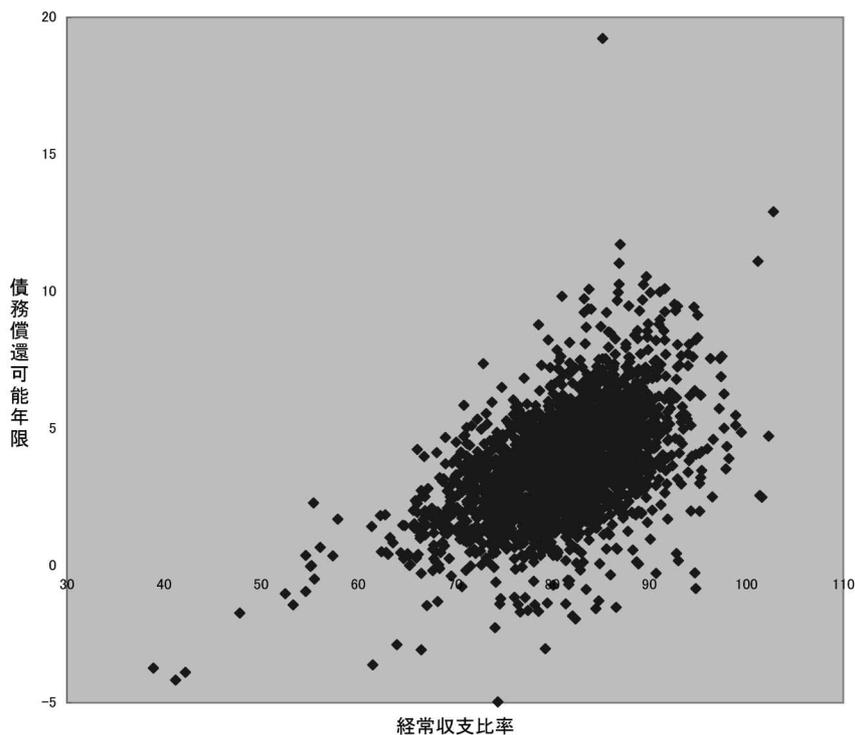


図8 債務償還可能年限と経常収支比率の関係(2)平成12年度,全町村



れば、交付税算入を除くことの意味はあまりない。

震災で大打撃を受けた神戸市のように、一時に大きな負債を抱え、それを急速に返済していかなければならない自治体では、従来のような起債制度では、借り換えが十分できずに、返済スキームの融通がききにくいので、一時的に大きく資金繰りが苦しくなる。債務償還能力を回復させるために返済を急ぐと資金繰りがたいへんになる。そのときには、ある程度は借り換えをしたり、場合によっては赤字地方債を出すことがあってもよい。神戸市などの場合には総務省も弾力的に対応しているが、本来、分権時代の制度設計としては、自治体が自らの判断でそのようなことが行えるようにならなければならない。しかしその際には、債務償還能力を自ら分析をし、それを公表しながら自ら債務管理をしなければならない。バランスシート導入にとどまるのではなく、それをどのように活かすべきかについて現場としての議論を深めていかなければならない。

(参考文献)

小西砂千夫(2002a)「国債償還能力をはじくと「消費税15%」」『エコノミスト』, 3550号

小西砂千夫(2002b)『地方財政改革論』, 日本経済新聞社

財務省財務総合政策研究所(2002)『我が国の予算・財政システムの透明性 - 諸外国との比較の観点から - 』