

# 国家の意思決定と財政システムのあり方について

桜内 文城

平成15年6月5日

# 目次

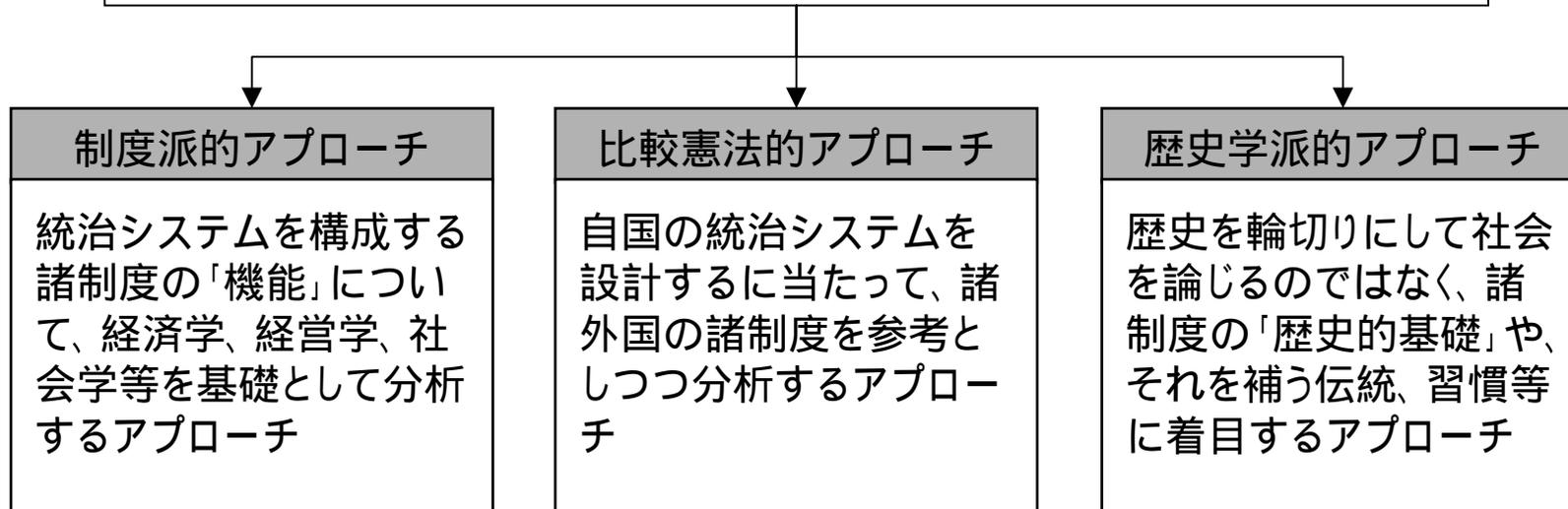
- 憲法を考える視点 【統治システムの選択の可否】
- 公会計とは何か 【憲法における財政システムの位置付け】
- 政府と国民との関係の基本構造 【政府の受託者責任】
- 国民の位置付け 【信託説】
- 財政立憲主義 【二重のガバナンス構造の存在】
- 民主制の二つのモデル 【政府と国民との間のガバナンスの強弱】
- 旧憲法下の財政システムとの比較 【予算行政説】
- パブリック・ガバナンス 【公会計の目的】
- 財政運営を適正化する財政システム 【パブリック・ガバナンスの強化】
- 二院制・会計検査制度との関連 【パブリック・ガバナンスを補強するもう一つのアプローチ】

# 憲法を考える視点

## 【統治システムの選択の可否】

国家の統治システムを定める憲法を起点とする公法等の諸制度は、どこまでその国の歴史・伝統に規定または制約されるか。あるいは、他国の憲法をどこまで参考にすることができるか。

「統治形態はどの程度まで自由に選択できるか」(ミル、『代議制統治論』)



本報告は、基本的には制度派的アプローチに依拠する。但し、現実への適合性等の観点から、比較憲法的アプローチや歴史学派的アプローチを併用する必要がある。

# 公会計とは何か

## 【憲法における財政システムの位置付け】

### 公会計の意義

- 利益の獲得を目的とせず、または、利益の多寡が成果の評価基準とはならない公共部門における経済主体の全般(中央政府、地方公共団体、特殊法人等)を対象とする会計技術・手法
- 会計(accounting) = 責任の体系
- 勘定(account) = 責任の範囲を画する単位

### 公会計の由来

- 明治14年「會計法」
- 旧憲法第6章「會計」62-72条
- マッカーサー草案第7章「會計」76-85条
- 現行憲法第7章「財政」83-91条

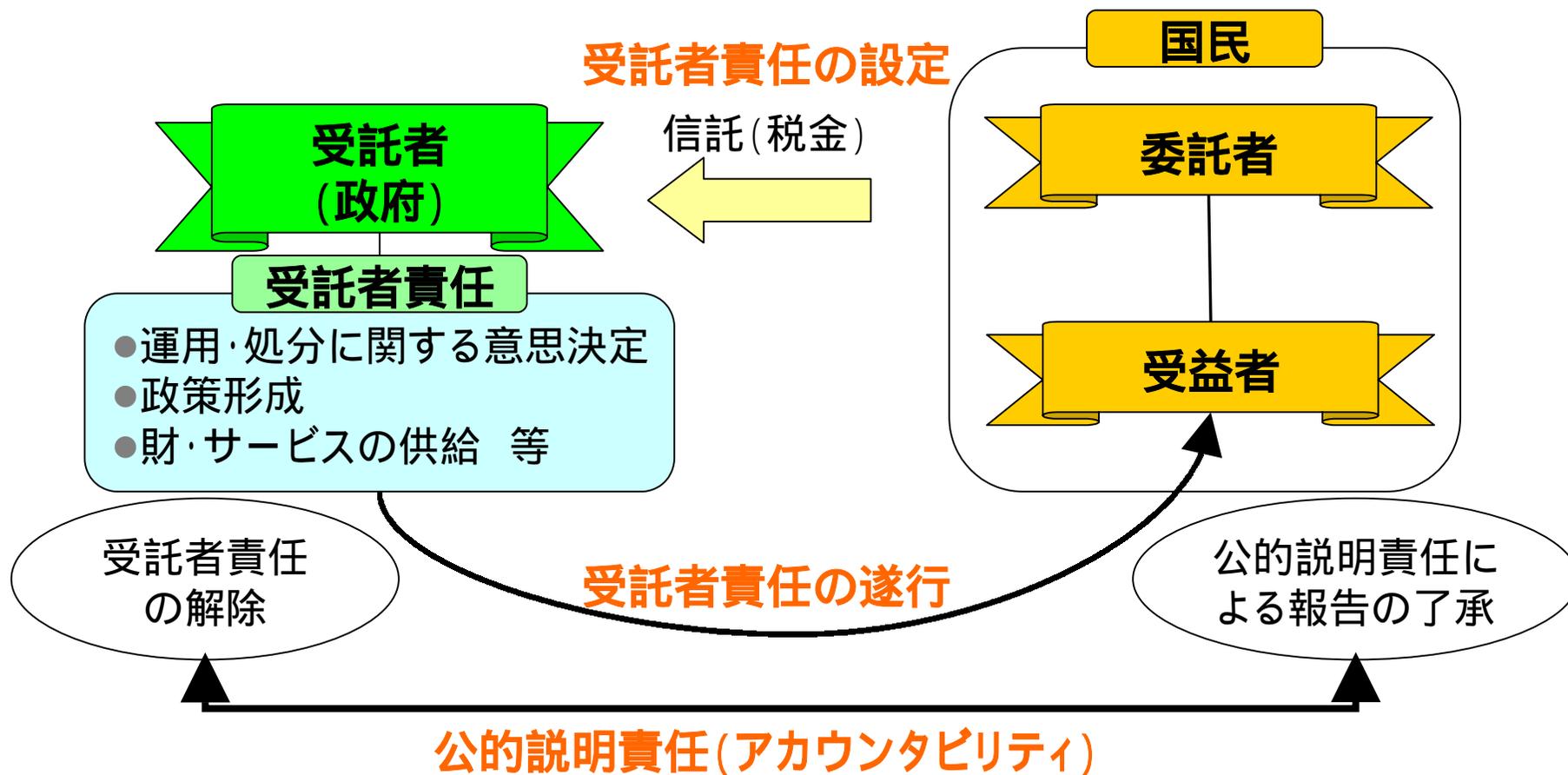
### なぜ「財政」という章が憲法上必要とされるのか

- 当初の米国憲法(1789年)は「政府の枠組み」のみ、権利章典(人権規定)は1791年修正1-10条 フェデラリスト第84編
- 1831年ベルギー憲法第4編110-117条

公会計制度は、国家の意思決定を財務面から規律するガバナンス構造の設計そのものに関連するとともに、政府の受託者責任を明らかにする制度的インフラとして機能する。

# 政府と国民との関係の基本構造

【政府の受託者責任】



アカウンタビリティとは、財産管理者の受託者責任の存在を前提として、その受託者責任の成立から解除に至るプロセスを会計的に説明することを意味する。

# 国民の位置付け

## 【信託説】

### 英米法における信託概念

- コモン・ロー(普通法)の世界では妥当な結論を得られない場面で救済法として機能するエクイティ(衡平法)の主要領域として発達した。
- 受益者は、単なる債権者としてではなく、エクイティ(衡平法)上の物権(無体財産権)を有する者として、より強い保護を受ける。特に、受託者が受益者の利益を害するような意思決定や行動をとる場合、受益者は受託者を解任し、信託財産を取り戻す権利を留保する。
- 委託者は、まだ生まれていない者も受益者として指名することができる。

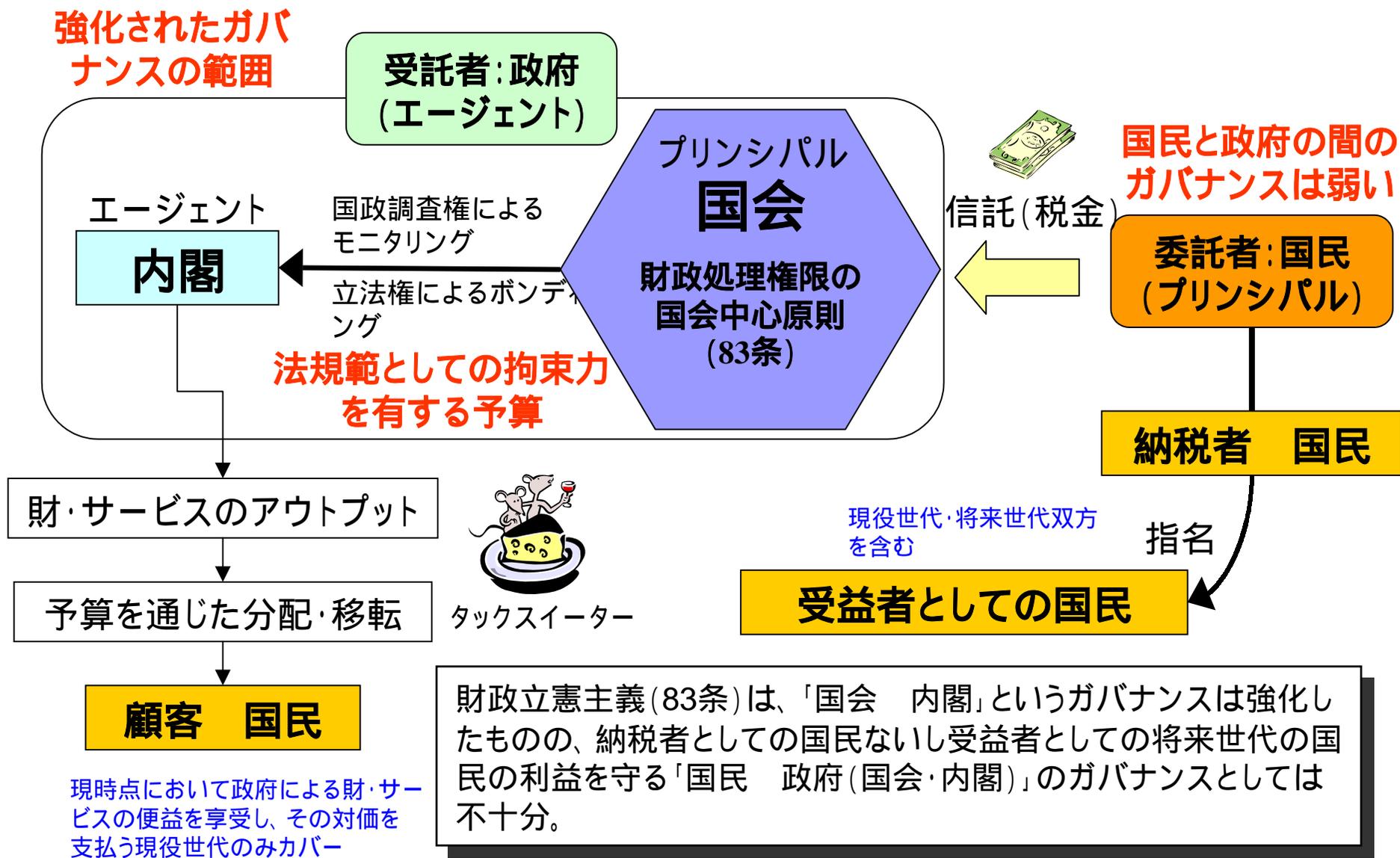
### 社会契約としての信託説の系譜

- イギリス名誉革命におけるロックの所説(市民政府論)
- アメリカ独立宣言
- 日本国憲法
  - そもそも国政は、国民の厳粛な『信託』によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。(前文1段)
  - この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、『現在及び将来の国民』に与えられる。(11条後段)

国民は、委託者として政府(受託者)に対して納税を行うと同時に、現役世代のみならず将来の納税者である将来世代をも含めて、政府(受託者)の財政活動の受益者として位置付けられる。憲法上の統治機構(41条以下)とは、受益者たる国民の利益(そのうち、権利化されたものが人権)を守るための国家のガバナンス構造を規定するもの。

# 財政立憲主義

【二重のガバナンス構造の存在】



# 民主制の二つのモデル

【政府と国民との間のガバナンスの強弱】

## 直接参加モデル(強いガバナンス)

- 国民全員が直接意思決定に参加する形態(直接民主制)、または、国民全員が、「全国民を代表する」(43条1項)国会を通じて、直接意思決定に参加するものとみなされる場合。
  - 受益者・委託者としての国民は、意思決定者たる国会(受託者)と完全に一体化しているとみなされるため、国会と国民との間のガバナンスのメカニズムは不問とされる(完全オーナー経営者の場合と同様)。
  - 「国民」の範囲は、現実に意思決定に参加する意思と能力を兼ね備えた人々(現役世代の有権者)に限定される。

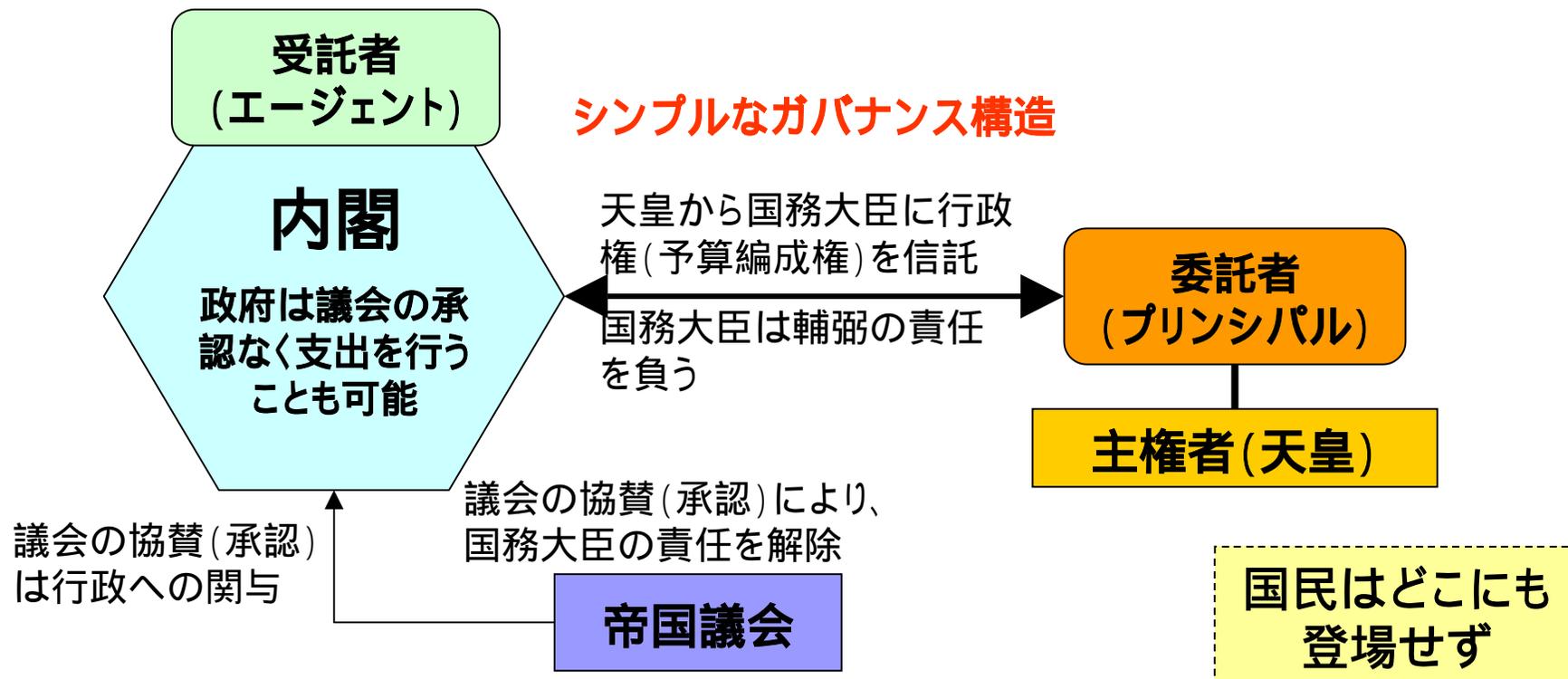
## 間接参加モデル(弱いガバナンス)

- 意思決定者と、意思決定者以外の者に分化する場合、後者(意思決定者以外の者)は、業績不振の意思決定者を解任する権限を留保するという意味で、ガバナンス(意思決定の規律付け)のメカニズムを通じて間接的に意志決定に参加する。
  - 時間軸上の資源配分という観点から、予算編成を行う受託者としての政府(現役世代のみからなる内閣・国会)と、現役及び将来世代の国民(受益者)に分化する。
  - この場合、公会計制度を確立し、意思決定者たる政府(内閣・国会)の受託者責任の明確化を通じて、政府(内閣・国会)と国民との間のガバナンスを強化する必要がある。最終的には、業績不振と評価された政府(内閣・国会)は、国民(受益者・委託者)によって解任されることとなる。
  - 「国民」の範囲は、受益者としての「現在及び将来の国民」(11条)を広く意味する。

内閣と国会との間のガバナンスが強化された財政立憲主義(83条)の下、直接参加モデルであると仮定する場合、政府と国民との間のガバナンスは不問とされる。他方、実際には間接参加モデル(弱いガバナンス)である場合、政府と国民との間のガバナンスを強化する必要がある。

# 旧憲法下の財政システムとの比較

【予算行政説】



旧憲法下における財政立憲主義に対する制約とされるもののうち、

- ・租税法律主義の例外(62条2項)であった手数料等は、現行法(財政法3条特例法)でも同様の取扱いとされている。
- ・国家緊急権の一環と解されるものとして、事前に議会の承認なく国庫剰余金を予算超過支出または予算外支出にあてる責任支出(64条2項)、財政緊急処分(70条)、予算不成立の場合の前年度予算踏襲(71条)がある。なお、と同様のものとして、ボン基本法111条参照。

# パブリック・ガバナンス

## 【公会計の目的】

### パブリック・ガバナンスの意義

- 国政上の意思決定者たる政府(受託者)に対する国民(受益者・委託者)による規律付けを意味する。政府の財政運営上の責任明確化を通じて、外部からの監視(monitoring)とともに、内部マネジメントにおける自己規律(bonding)の向上を促す組織の構造とメカニズムをいう。
- 予算とは、財産管理者たる政府による財産の運用ないし処分の形態を予め定めたものであって、それにより政府の受託者責任を設定するもの。
- 内閣の受託者責任は、決算の会計検査報告を伴う国会の承認によって解除されるものとされるが、国民との関係においては、業績不振と評価された内閣は更迭されることとなる。

### 財政活動の現代的変容

- ある会計期間に調達した税財源をその期間内に使い切るのであれば、現役世代の代表機関である国会が全てを決めれば済む。しかし、資産や負債という将来に対する波及効果をもつストックのコントロールが、政府の財政活動の大きな部分を占めるようになってくると、時間軸上の資源配分、即ち、将来世代の利益をどう守るのか、という問題が生じてくる。
- 制度上、財政運営上の意思決定者(現役世代のみから構成)と、将来世代を含む受益者たる国民の利益とは必ずしも一致しないが、その場合、常に前者(現役世代)の意思決定を優先する財政立憲主義(83条)を形式的に守るだけでは、将来世代の利益を保護することはできない。

公会計の目的は、 アカウンタビリティ:政府の受託者責任を明らかにするとともに、それを通じて、 パブリック・ガバナンス:財政運営上の意思決定を規律付け、適正化することにある。

# 財政運営を適正化する財政システム

## 【パブリック・ガバナンスの強化】

まず出発点として、財政立憲主義(83条)は憲法上の大原則であるが、その形式的な適用だけでは、将来世代を含む受益者たる国民の利益を守ることはできないことを認識すべきである。

そこで、納税者たる国民による直接的なパブリック・ガバナンスを強化することにより、財政立憲主義を実質的に補完すべきである。これは、「タックスペイヤー・デモクラシー」とも呼ばれる。具体的には、

- 財務諸表の体系と開示制度を定める公会計基準を整備し、それに基づく公会計情報の作成と開示等を行う。【公会計制度の整備】
- 政府の財政活動を評価するための財務指標を開発し、予算編成上の意思決定が適切であったか否かを検証可能にする。【財政規律の確保】、【行政評価との連携】
- 予算を、一般経常経費等からなる「経常収支勘定」と、中長期的な影響の大きい「資本的収支勘定」とに区分した上で、後者については複数年度の財政計画を作成し、中長期的な将来予測を踏まえた財政運営を行う。【複会計制度(財政法4条の精緻化)】、【複数年度予算】
- 財政立憲主義を損なわない厳格な要件を課した上で、憲法上、暫定予算制度や緊急財政処分を明記する。【財政面における国家緊急権】

財政運営上の意思決定者(現役世代)の受託者責任を明らかにすることを通じてパブリック・ガバナンスを強化し、将来世代を含む受益者たる国民の利益を保護すべきである。それが、財政立憲主義を実質的に補完することにつながる。

## 二院制・会計検査制度との関連

【パブリック・ガバナンスを補強するもう一つのアプローチ】

『将来世代の代弁者』としての役割を果たす機関または将来世代の利益を反映することができる財政システムを設計する。

- 参議院を特定の選挙区を持たない憲法上の独立機関(例えば、旧憲法における貴族院ないし枢密院)とし、その時々々の現役世代の利害に左右されない意思決定を期待する。
- 予算を、「経常収支勘定」と、中長期的な影響の大きい「資本的収支勘定」とに区分する複会計制度を採用する場合に、後者 に関する中長期的な視点からの財政運営については、その時々々の現役世代の利害に左右されない参議院の予算編成上の権限を強化することも考えられる。単に決算審査の権限を強化するだけでは足りないのではないか。
- 会計検査院の位置付けは、議院内閣制か大統領制かという行政権のあり方の違いというよりも、直接的には、予算の法的性格の違い(予算編成権の所在)によって左右される。即ち、会計検査院が単に決算の合規性だけでなく、適正性の観点から、いわゆる3E監査(経済性、効率性及び有効性といった政策上の判断の是非をも問う監査)を実施するためには、
  - － 予算が行政の一環であるとする旧憲法下(予算行政説)においては、予算編成権を有する行政権に属しつつ、独立した機関とされることが必要であった。
  - － 他方、財政立憲主義(83条)を基本原則とする現行憲法下(通説=予算法規範説)においては、予算を最終的に決定する権限は国会にあることから、会計検査院は国会に属する機関(但し、一定の政治的中立性は必要)として位置付けられることが望ましい。

(国民による政府へのガバナンスが弱い)民主制の間接参加モデルの場合、パブリック・ガバナンスを補強するメカニズムとして、参議院の位置付けや会計検査制度を再考すべきである。