

《対 談》

パネリスト	新潟大学経済学部助教授	桜内 文城 氏
	三重県議会議長	藤田 正美
司 会	三重県議会副議長	萩野 虔一

司会（萩野副議長） ただいまから、先ほどの講演を受けまして、皆さんにより問題点をご理解いただくといいですか、そういう意味も込めまして、大変財政の問題は今のご講演でも分かりにくいなという思いを私もしているところですけども、もう少しかみ砕いていただくという意味で、議長と先生とで意見交換会をさせていただきたいと思います。

まず、議長の方からおおむね3点ぐらいにわたって質問とか発言をしていただきます。時間までに終わらせていただきたいというふうに思っておりますので、よろしくお願いいたします。

Q & A方式で、議長の方からよろしく。じゃ、議長どうぞ。



藤田議長 皆さん、財政、大変難しい問題でございますが、大役を仰せつかりましたので、まず冒頭に、私から先生の方へご質問をさせていただきたいと思います。

冒頭にも私、申し上げたように、夕張市が破綻をいたしました。それは議会が、住民から選ばれた議会が、破綻に至るまで何をしたか、何をしなかったか。ということは、先ほど先生言われたように、議会は決定権を持っております。そういう決定権を行使してきたわけでありまして、そういうことは、住民はそのことによって当然、そういう予算とか事業に対して、間接的にはありますけれども、そういう民主主義の原則に基づいて、主権者でありますから、一応そういう意味では、そういうしわ寄せも受けることになるわけでありましてね。

そういう意味で、先ほどの夕張市の問題で私が特に思うのは、1点申し上げたいのは、従来、右肩時代、行政も経済も上げていくときは、増分主義でございましたから、その配分を分けるという時代でありました。しかし、今のように大変厳しくなってきたときに、先ほど先生が言われた、住民は単なるサービスの受け手だけじゃなくて、いわゆる主権者であると。ガバナンスという難しい問題も含めて詳しく説明をいただきたいんですけども、そういう観点というものが、我々は本当に真剣にこれから持っていけないと、そういう財政破綻というのは、民間におけば、破綻法とか、そういうのがあって、一応、法的にはそこでチャラになるわけでありまして、もし行政の財

政が破綻された場合は、住民にそういう負担増とか公共サービスの削減というようなことが強られるということでもあります。

そのへんについて、あわせてガバナンスあるいは所有者、主権者というところも含めて、議会がこれからどのように変わって、どのように住民の代表としてやっていけないといけないところを詳しくもう一度述べていただきたいと思いますので、よろしくお願ひ申し上げます。

司会（萩野副議長） どうぞ先生、お願いします。



桜内助教授 まず、ガバナンスという概念ですけれども、先ほども若干申し上げたとおり、なかなか難しい概念であります。ただ、分かりやすく言えば、日本語でもひとことと言えます。要は、意思決定の規律付けで、だれによる意思決定の規律付けなのかといいますと、これはまさに組織の所有者からの意思決定の規律付けなんですね。その意思決定をするのは誰かということ、それを預かっている人、例えば代表機関である議会ですとか、あるいは行政権ということになるわけですけれども、その意思決定を規律していく仕組み。規律するというのは、その所有者の利益にかなうように規律していくということでもあります。

もちろん住民の皆さんそのものが、実際、主権者ではあるんですけれども、そういう議会なりの意思決定に直接参加するというのはなかなか難しいものがあります。むしろ代表制のいいところというのは、個々の人々はもちろん仕事を持っていて、いちいち県の予算ですとか、県の仕事ですとか、あるいは市の予算等々にきちんとした意見を持つという、そういう時間もなかなかないわけですね。それを専門家に委ねるといふ、そういう側面もあります。

ですので、ガバナンスという概念の重要なところは、実際には、所有者といいますか、皆さんのイメージとしては、信託受益権を持っている人、要は受益者でもあるんですけれども、これは読んで字のごとく受益者というよりも、信託受益権で先ほども言ったように実質的な所有権を意味します。株式と全く同じ意味合いになるんですね。ですので、そこをまず自覚していただくということが必要かと思ひます。

もちろんそれと同時に、特に議員の仕事として、これは私が仕事上行っていきます新潟県の例なんですけれども、あそこも非常に県議さんの力が強いんですね。特に強いのは何かということ、道路の箇所づけですとか、予算編成の時期になりますと、まさにこれが腕の見せどころだということで、張り切って仕事をされている方が多いんですけれども、もちろんそれが県議の仕事ではないとまでは言い切りませんが、もっとやる

べきことがあるだろうと。やるべきことって一体何なのかというと、まさに国民の負託を受けて議員をやっているわけですので、その仕事というものをきちんとふまえて、予算編成の大枠としての意思決定 資源配分ですとか、あるいは世代間の負担の公平というのを図るような、そういう意思決定にかかわっていくことをやっていただく必要があろうかと思えます。

ただ、私、結構、政治家の方々と仕事を一緒にさせていただくことが多いんですけども、一方で、割に捨てたもんじゃないなと思うところもあります。先ほど冒頭に、公会計というのは、なかなか政治家にとっては票にもならん、余り楽しくない分野だというふうに言いましたけれども、それでも、先ほどお見せしたようなシミュレーションとか、結構あれ、手間かかっているんですね、つくるのに。実際には全省庁の概算要求からすべてコード番号をつけたり、あるいはそれを複式簿記の会計処理をやっていくですとか、相当手間がかかっています。

それを後押ししてくれていただいているやはり与党の幹部、幹事長を含め、それから先ほど申し上げたとおり経済財政担当大臣ですとか、官房長官等々、そういった方々、自分の、何と申しますか、票にはならんだけでも、これは国にとって必要なんだということで、やはり仕事をきちんと自覚してやっていらっしゃる方はそれ相当のポストにはいらっしゃるなというふうな意味で、政治家の方々に私、期待するところは結構大きいです。ちょっと答えになっているかどうかですけども。

藤田議長 そのように、ガバナンスというのは、私の今、先生のお話の中では、今まではいわゆる行政の会計というのを、これから住民の会計にしていくということであると思うんです。それにはやはり会計のそういうテクニカルな分野じゃなくて、議会、地方議会というのは、これから地方分権の流れを受けて、自ら地域へ足を出向いて、地域の皆さん方の意向を聞いて、むしろああいう増分査定主義とか、シーリングじゃなくて、本当にこれからの将来世代に対して、山を残していくのがいいのか、借金をここまでにしていくのがいいのか、そういう大きな意思決定をともにしていくことが、これから大変重要な議会の役割であるということは今、確認させていただきました。

先生、もう1点、今までは、Plan・Decide・Do・Seeということで、プランをして、執行して、評価したことをまた予算に反映するということが、決算主義ということがおおむね企業の財務会計なんかで、そういう流れの中で、我々はそういうことも今までの行政改革の中でやってまいりましたが、これからは、先生の言う予算主義ということは、本当に住民と一緒にあって、我々の行政の会計じゃなくて、地域のさまざまな違い、資源、そういうものを議員が、特にそういう所有者の代表である議会が方向付けをしていく、専門的にいえば規律化するということが、これから求められているんだと私は理解したので、そういうことでよろしいですか。

司会（萩野副議長） よろしいですか、先生。

桜内助教授 まさにおっしゃるとおり、議会の果たすべき役割ということですけども、今回こちらで条例をつくられて、これ、非常にいい試みだと思います。やはり仕事の定義がはっきりしていないところで、人間、その仕事をどういうふうにやればいいのか、もちろん分からないですし、さらに言うと、それをどう評価すればいいのかというの、住民の側からするとできないんですね。そのために、一体どういう仕事

を本来やるべきなのかということをきちんと議論すると。

もちろんその内容が変わっていてもいいんですけども、まずは仕事を定義付けていくという意味で、特に藤田議長がおっしゃるとおり、やはり予算編成、これは、今日も話の中で若干申し上げましたけれども、特に議員の方々に求められているのは、特に将来世代という我々のまだ目の前にいない人たちのことも考えて、その利益の代弁を行うと。それがまた数字になってくるんですね。これをきちんと将来世代に対して説明がつくような意思決定を今するということが、特に議会の人に求められている。議会人として非常に重要なことじゃないかと思います。むしろこれは、行政に対してこれを予算つけてくれという話じゃないんですね。

ちょっと話がもういっぺん戻りますけれども、昨年春に歳入・歳出一体改革というのを国の方でやろうとしていたんですね。プライマリーバランスを2010年度の初頭に黒字化しなくてはいけないという大目標があって、何と申しますか、その大枠をつくっていったのは、議会、与党の側だったんですね。実際には政府の側がもう投げちゃって、当時、与謝野経済財政担当大臣だったんですけども、党の方でやってくれと。史上、僕は初めてだと思うんですけども、歳出を何兆円カットしていくという意思決定を、まさに議会の方で行ったわけですね。

特に県議会というのは与党、野党、関係ないと僕は思うんですけども、議会の側でまさにそういう歳出をカットするという意思決定というものができるように、それがむしろ将来世代のためになるんだと、国のためになるんだというふうな、そういう意識をまず持っていただくという意味でも、今回の三重県での条例というのは非常に重要じゃないかなと思います。まさにこれに魂をこれから入れていく過程にあるんだと思います。

司会（萩野副議長） はい、ありがとうございました。

それでは議長の方から2点目についてお願いいたします。

藤田議長 1点目、2点目、3点目とかなり重複いたしました。夕張の関係から、ひいてはそういう住民が所有者という観点で見ると、やっぱりサービスの受け手であるという、そういうところをこれから我々地方議会は、しっかり議会がどういう立場に立っていくかということが重要ではないかなと思っております。私は、県民は単なる行政のサービスの受け手だけじゃないと。顧客だけじゃないと。これは私がいつもかねがね申し上げますけれども、お客さんで物を買に行ったときに、その店屋さんに、あんたとこの財政は大変むだ遣いも多いやないかと、そんなことを言っても、その人は、そんなん、ほっといてくれと。私は経営のプロだと、そういうふうなことを言って、なかなかそういうかたちにならない。しかし、所有者という観点に立てば、経営者も耳を傾ける。

そういう意味では、我々は国のいわゆる議院内閣制と違って二元代表制でございますので、知事は片方の選挙で選ばれた経営者であります。しかし、議会は、ぜひご理解いただきたいのは、質問等ではないと思いますが、議会というのはむしろ供給側に立つんじゃないと、所有者の立場で、本当に住民と一緒にあって地域の住民参画をしていくことが、これから私は大切ではないかなと。むしろその観点がなければ、真の住民参画は私はないと思っております。

そういう意味で、先ほど重複いたしますけれども、もう一度改めて、先生は出資説というものを申し上げていますね。ですから、そういう顧客であるとか、所有者であるとか、利害関係人というようなことが、これからの我々の地域社会、また地域の発展、議会のチェック機能に対してどのように我々が取り組んでいったらいいかということも含めて、重複しますが、ご意見をいただきたいと思います。

司会（萩野副議長） 先生、どうぞ。

桜内助教授 まず申し上げたいのは、特に二元代表制の場合に議会に求められているのは、やはり立法権なんですね。ただ、全国の自治体どこ見てもそうなんですけれども、実際の条例の制定等を議会の側から行うというのは非常に珍しい状態になっておりまして、これは本来、憲法なり地方自治法が想定している状態とは全く逆のことが起こっているわけがあります。特に立法権というのは、三権あるわけなんですけれども、その中でも一番やはり国民に密着したものでありますし、まさに立法するということが自体、主権者の代弁者じゃないとできないんですね。それを執行するのは人に任せてもいいんですけれども、立法する、大卒の物事を決めていくということは、これは議会にしかできない仕事なんですね。

ですので、予算もそうなんですけれども、予算というのも、結局、先ほども言いましたとおり、これは立法と同じです。どういうふうに、どこから資源を持ってきて、どういうふうに使うのか、あるいは自ら意思決定の規律をどういうふうな原則を立てるのか等々、そこをまず立法というかたちで表現していただきたいと私は思っております。

それから、出資説について一言、過去の経緯を言わせていただくとすれば、最初この出資説あるいは収益説という話が出てきたのは、2000年の夏ごろに、当時、行政改革というのがいろいろと進んできまして、また独立行政法人というのが国の方でも導入されたりしまして、特に特別会計についてきちんと財務諸表をつくらなくてはいけないんじゃないかという機運があったんですね。

そのときに公認会計士協会でもって、どうやら公会計というのが非常に重要な分野であるにもかかわらず、概念が非常に入り乱れていると。先ほど申したように、出資説なのか、収益説なのかということで、会計の体系が全く異なってきちゃうんですね。まずここを整理しようということで、公認会計士協会の中に公会計概念フレームワーク・プロジェクトチームというのをつくっていただいて、30人ほどの会計士協会の幹部および会計学者等々が呼ばれて、私はそこでドラフトを書く担当だったんですけれども、最初は彼らも見なかったことなかなかったですね。お金、入ってくるものは全部売り上げでいいじゃないかというふうに思っていたんですね。

ですので、2年以上、合宿検討会を何度も含めて議論がなされたんですけれども、最初は本当、被告人席でビシビシやられて、非常につらかったんですけれども、ただやはり、財政とは一体何なのか、それから憲法前文にある信託というものは一体何なのか、アメリカの独立宣言、そしてジョン・ロックの信託説に基づく統治構造をとっている我が国憲法のもとにおいて、収益説というのは本当に成り立つのかという根源にさかのぼった議論がなされていきまして、ようやくここまで来ているという形であります。



また、先ほどご紹介いたしました総務省での自治体向けの基準ですけれども、これも完全出資説で統一しております。ここも大変議論のあったところなんですけれども、先ほどお見せしたような法律ですとか、事務次官通達等でもって、法的な根拠も与えていったと。私はもともと役人ですので、そこら辺、そこら辺と言うと失礼なんですけれども、普通の学者と同じように動いているわけじゃありませんで、実際の閣議決定ですとか等々の文言等を書かせていただく機会　いまだになぜか役人と変わらない生活をしているんですけれども、そういう点で一つ一つ布石を打っていった芽がようやく出かかっているのかなという感じがいたします。

あともう一つ、出資説について一言だけ、ちょっと長くなって恐縮なんですけど言わせていただくと、国民ないし住民の位置付けとして、私はやはり所有者という概念は非常に重要だと思うんですけれども、一方で、お客さんという立場ももちろんあり得ると思います。ただ、利害関係人、ステイクホルダーなんていう言い方があるんですが、これはちょっと私はややばかにしているような言い方なんじゃないかなと。いわゆる利害関係人というのは、本当はあんた関係ないんだけど、いろいろ意見があるなら聞きますよぐらいの話であって、学者の中では、ステイクホルダーというあいまいな言い方でもって住民を位置付けるということで、話をまとめようという向きもあるんですけれども、やはり所有者なのか、あるいはお客さんなのかというのをはっきりさせないことには、議論が始まりません。

ガバナンスにしても、先ほど言ったとおり、所有者からお金を預けた人に対してその意思決定を規律するという概念なんです。また、アカウントビリティというの、お金を預かった人がお金を出した人に対して、所有者に対して説明するというのがアカウントビリティなんです。一体だれが所有者なのかという非常に重要な概念だと私は思っています。そこに国民を位置付ける必要があるというふうに考えております。



司会（萩野副議長） はい、ありがとうございます。

一つ私からも質問させていただきたいんですけれども、今までの議論を聞くと、いわゆる議会における決算の審議というのは極めて重要な意味を持つてくるなという思いをしているわけなんですけど、三重県議会では、RDF貯蔵槽の爆発事故のとき、あと数件あると思うんですけれども、決算の不認定をしたんですけれども、不認定をしても、道義的責任はある、政治的責任はあると言いながら、何の影響もないというのが現実であるわけですね。

先ほど先生はクビとおっしゃいましたね。不認定だったら、だれがクビになる、知

事がクビになるんですかね。市や町であれば、市長なり町長が決算の不認定をしたらクビになるのか。その不認定といいますか、そういうものの持つ意味、あるいは予算の修正の持つ意味といいますか、そういうものについて少しお考えをお聞かせいただけませんか。

桜内助教授 まず、予算の修正についての方が話簡単なので、こちらから申し上げますと、日本の学説ですとか、実際の慣習では、予算の修正はほとんど行われなくなっています。特に増額修正は行われなくなっているんですけれども、これは実をいうと、憲法の解釈からすると、これはおかしい話でして、憲法83条というところで、財政処理権限の国会中心原則、国会の議決によるという原則があって、地方自治法もそれに基づいているんですが、いわば議会というのは予算編成に関するスーパーパワーのはずなんです。行政権が出してきたものに拘束されるというのは、やっぱりこれはおかしくて、明治憲法の時代であれば、予算編成権というのは完全に行政権にあったものですから、そういう言い方をできたんですけれども、当時のやっぱり学説をやや今も引きずっているという感じであります。

もちろん、法律学ですので、解釈上、上限があるとか、修正はしちゃいけないんだよという言い方も、全く理屈がつかないわけじゃないんですけれども、憲法が改正された経緯ですとか、その後の文言等々、あるいはもともになったアメリカの憲法の書きぶり等々を見ますと、予算の修正というのは、議会において本当はばんばんやるべきだと私は思っています。かつ、法律解釈上もできるというふうに考えております、もちろん異論はあるかとは思いますが。

それから、決算の不認定ということなんですけれども、こちらに関しては、もともとの信託の考え方からすれば、ジョン・ロックという人は抵抗権ということを言っていたんですね。要は、国民のためにならないような政府というのは、主権者たる国民がいつひっくり返してもいいんだという言い方をしております。まさに政府の受託者責任が解除されない事態というのは、その抵抗権が適用されていくべき場面なわけですね。ですので、これはむしろ、国の場合でいいますと、内閣に対する不信任案が通っちゃったというものに等しい法律効果が生じるというふうなことが言えようかと思えます、まさにそれをありていに言えばクビだということなんですけれども。

この件に関しては、以前、実際に法案化しようかというのが一部の有志でちょっとありまして、これ、衆議院の法制局に、この書きぶりでいいのかなというのをちょっと聞いてもらったことがあるんですね。最初は、法制局の人たちが、とはいっても、不信任案が通ったと同じにするといっても、もともと予算を編成した内閣、それから執行した内閣、さらに決算のときの内閣が違っていると、現在の内閣に対する不信任とみなすでは、ちょっとこれは言い過ぎなんじゃないかという、こういう法律論の反論もあったりしたんですが、いろいろ工夫することによって 工夫というのは、内閣に対する不信任案が可決したものと同様の効果があるとみなすことができるというふうな文言にするとか、要は内閣の側からみなすことができるとか、そういうふうな仕組みを工夫することによって、不信任案と同じ効果を持たせるという条文を法律上制定するのは可能だというふうな回答を得たことがあります。

ですので、せっかくこうやって地方自治で、民主主義の学校だと言われるぐらいで

すので、私からちょっとお願いというか、提案したいのは、ぜひ、決算が実際に不認定になったことがあるというのであれば、次に不認定のときには首長さんに対する不信任案が可決したとみなすというような条例をつくってみるとか、それも民主主義の原点に戻るやり方ではないかというふうに思っています。

司会（萩野副議長） ありがとうございます。