

道州制・地方財政制度調査検討会

第6回 地方財政制度分科会 事項書

日時：平成20年2月14日（木）

午後1時～

場所：議事堂5階501委員会室

1 委員間討議

財政民主主義について

報告書（骨子案）について

2 今後の日程

「財政民主主義」にかかる当分科会としての考え方（案）

財政民主主義とは、端的には「国民が財政をチェックし、コントロールできなければならない」という考え方といえる。

日本の現行制度では、国会で予算や租税に関する法律を議決することで、財政民主主義を実現している。

地方自治といえども、日本国憲法の下にある以上、議会制民主主義など、基本的には国政と同様の原則に服することは当然であると考えられる。

地方自治における財政民主主義は、現金主義会計に基づく議会による予算統制という手段により達成されているという見方もできる。

一方、現状の財政民主主義については、予算制度や会計制度の複雑化を背景に議会による財政統制が及びづらくなっており、財政民主主義をより実質の伴うものにする方向で見直すべきであるという評価もある。

地方自治法には、予算・決算の要領の公表、財政状況の公表、監査結果の公表など、住民への財政公開の詳細な規定があり、住民監査請求制度、住民訴訟制度も存在するなど、地方自治の本旨、地方自治法の趣旨から、地方財政における財政民主主義は、単に地方自治体の議会中心主義を意味するのみならず、住民の参画を伴うものと理解することができるのではないか。

財政民主主義の実現には、財政に対する統制を議会が行うとともに、主権者たる住民が直接に財政運営の監視や個々の政策形成に関与していく姿を理想とすべきではないか。

そのために、財政情報の提供が、実質的に大きな統制機能を発揮すると考えられる。

公会計改革など、現在の地方財政をめぐるさまざまな変革に対しても、目指すべき財政民主主義に貢献する動きとして捉え、活用していく姿勢で取り組むべきではないか。

財政民主主義に関する資料

(以下に引用する文章は、主に政府、国会、国民を想定したものですが、財政民主主義については地方自治体にも同様の原則があるという通説に基づき、今回においては、地方自治体、議会、住民と置き換えて差し支えないと考えます。)

1. 「財政民主主義」の基本的な考え方

国民の代表が集まる議会で、国家財政に関する事項を議決するという考え方。

日本国憲法第 83 条は、財政民主主義について「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」と定めている。日本の現行制度では、国会で予算や租税に関する法律を議決することで、財政民主主義を実現している。

(小塩隆士『コア・テキスト 財政学』)

財政民主主義

財政は、政府の経済活動である。

財政が運営される仕組みを財政制度という。

財政制度は、憲法や各種法律によって形作られている。

財政制度を形作る理念となるのが「財政民主主義」である。

民主主義国家においては、財政は民主的に運営されなければならない、つまり、国民が財政をチェックし、コントロールできなければならない、という考え方。

財政民主主義の基本的諸原則は憲法で規定

- * 国の財政を処理する権限は、国会の議決を基いて行使 (憲法 83 条)
- * 新税創設変更は、法律または法律の定める条件による (憲法 84 条)
(租税法定主義)
- 国費の支出、債務の負担は国会の議決に基づく ((憲法 85 条)
- * 国会による予算の審議、議決、財政報告の義務付け (憲法 86、91 条)
- * 決算の会計検査院の検査と国会提出 (憲法 90 条)
- * 予算の衆議院の先議権と自然成立 (憲法 86 条)

2. 財政民主主義は、現金主義会計に基づく予算・決算のコントロールにより議会において実現するという考え方

(平成15年6月30日財政制度審議会資料)

予算計上を現金ベースで行う理由としては、

-) 国の財政活動の基本は、その活動に必要な財貨を取得し、これを適正に配分することにある。このため、予算は、当該年度の現金収入である歳入を、当該年度に配分するものとして、現金ベースの統制が重要であること、
-) 議会の事前統制の手段、あるいは、執行管理の手段として、客観性と確定性に基づく明確性と分かり易さが必要となるが、この点において、現金ベースで計算した予算額に対する歳出権付与が優れていること、
-) 国の歳入歳出を網羅的に捉えるべきとの観点からは、国の歳入、歳出には、投資的経費を始めとして発生主義に基づく企業会計的な収益と費用の認識では捉えきれない項目が多く存在すること、

などの点が上げられ、これについては、十分な合理性があり、国会による行政府に対する財政権の付与である予算は、現金ベースで行うこととなる。また、予算の執行結果を把握し、国会に報告するための決算については、予算と同一の作成基準に基づく予算に対応した書類が必要である。

(浜松市新公会計制度研究会提言)

地方公会計制度は、国と同様、議会の予算統制(財政民主主義)の観点から現金主義が採用されているところである。一方で、厳しい財政状況の中で、財政の透明性を高め、住民に対する説明責任を果たし、財政の効率化、適正化を図るため、発生主義による企業会計手法を活用した財務諸表の開示が推進されている。・・・

地方公共団体に限らず、政府の予算・決算においては、議会による予算統制の手段であることが本来の意義である(財政民主主義)。しかし、予算書や決算書だけでは、住民に対して、どのような負担でどのような行政サービスの提供を行っているのかを説明する手段という点では十分でなく、また過去の財政活動の結果として、どのような資産や負債が形成されているかなどの説明も十分ではない。かつ、現在使われている財政指標では財政の持続可能性を分析することもできない。

(新・地方自治フォーラム用語集)

(公会計改革とは、)行政機関で適用されている公会計制度(現金主義)に対して、発生主義を始めとした民間企業の会計手法である企業会計原則等を導入するもの。公会計は、財政民主主義の担保として現金主義、単年度主義等を基本原則としている事前会計としての性格を有している。これに対して、発生主義、多年度主義、管理会計的手法を取り入れ事後会計や政策評価に資する会計情報を目指す取り組みである。

3 . 財政民主主義は、議会によるコントロールはもとより、住民自らが監視、関与しなければならない。そのために財政情報の開示が必要とする考え方

(シリーズ憲法の論点 国立国会図書館調査及び立法考査局)

財政民主主義は、「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を企図する。すなわち、国の財政は、主権者たる国民に由来するものであり、国民の意志にもとづいて処理され、国民全体の利益、幸福のために運営されなければならない。そして財政民主主義の実現には、財政に対する統制を議会に委ねるのみならず、主権者たる国民が直接に財政運営の監視や個々の政策形成に関与しなければならないとされる。

(会計検査院研究 20(1999.9))

「財政議会主義」を理念的に徹底させると「財政民主主義」になる。また「財政民主主義」は「民主主義」の財政基本構造への反映である。そして今、財政そのものの政治的・社会的機能が上昇し、「財政民主主義」の成否こそが「民主主義」そのものの死命を制しかねない状況が現出しているとすれば、日本国憲法における「財政議会主義」の表現である「財政国会中心主義」も、早急に「財政民主主義」へと質的転換を図る必要があるのではないだろうか。

(平成17年2月17日衆議院憲法調査会資料)

財政民主主義についての評価

- ・予算制度や会計制度の複雑化を背景に国会による財政統制が及びづらくなっており、財政民主主義の確立を保障しておく必要がある。
- ・財政民主主義をより実質の伴うものにする方向で見直すべきである。

国民への財政情報の提供に関する意見

- ・我が国の予算制度は複雑であり、予算科目別にトータルの連結予算、連結会計の統合まで示していかないと、国民の理解は進まず、財政硬直化の問題も解決されない。現在負担・将来負担を含めた財政情報の提供により、国民自身も自らの目で財政活動をチェックすることが可能となり、政治が重要な決断を下すときに国民が正しく理解する要因となる。

(平成16年4月1日衆議院憲法調査会資料)

国民財政主義

- ・国民主権主義の一環としての国民財政主義。
- ・国民財政主義の実現方法には多様な方式がありうる。
- ・財政民主主義は国民財政主義の最も活用しやすい実現手段。
- ・国民に対する財政情報の提供の重要性。

「国民」の意思の分裂(「納税者としての国民」と「歳出圧力を加える国民」との意思の分裂)のなかで、痛みを伴わない仕組みを活用してきた(公債、財政投融资、地方交付税)。これらを国民が実感できる仕組みに転換する必要がある。そのためには、最低限国会の意思決定前に国民に正確な財政情報が提供される必要がある。

- ・情報公開制度が、実質的に大きな統制機能を発揮すると考えられる。

4．財政民主主義と財政規律の関係について

(シリーズ憲法の論点 国立国会図書館調査及び立法考査局)

財政民主主義は、必ずしも健全財政を保障するとは限らず、むしろ財政危機を招来する要因となる潜在性を秘めている。なぜなら「選挙された政治家は、なんらかの実証可能な便益を選挙民にもたらず事業に公金を使うことを堪能する」一方、その「選挙民に税を課すことは喜ばない」からである。しかも、個人や企業が自らの赤字会計を回避しようとするのとは異なり、政府の予算については、その「赤字から利益を得る者しかおらず、損失をこうむる者はいない」ので、財政の悪化を食い止めようとする力が働きにくい。歳出圧力と減税圧力が強く働く政治力学の下では、財政民主主義を謳う憲法原則は、財政の健全化と大きく矛盾する契機を孕んでいるということもできよう。

財政民主主義とは、「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を企図するものであった。財政が「国民のため」に際限なく拡大されれば、その負担はやがて私たちの肩に重くのしかかってくる。もしそうなれば、それは本当に「国民のための財政」であったといえるだろうか。あるいは、現役世代の国民は逃れえたとしても、いずれ将来の国民の財産がなんらかの形で損なわれてしまうことになりかねない。しかし、将来世代が、その財産をあらかじめ奪われるべきいわれはないであろう。私たちはここで、憲法第11条のなかの、「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。」という規定を想起してみるのもよいかもしれない。

国民の負担の上に成り立つ財政が危機に瀕し、これに起因する「痛み」が国民に求められるとしても、少なくとも形式的には、「国民による財政」、すなわち民意に基づいて処理されてきた結果であるというほかはない。そうだとすれば、「国民のための財政」を志向した民意の内実とは何だったのか、また、十分に情報を与えられた民意であったのかということが問われよう。いま一度、「国民の財政」、すなわち国民主権に由来する財政の実質を問い直し、国民の視点による財政統制の洗練と実効化が図られなければならないだろう。

第5回地方財政制度分科会後における委員提出意見について

1. 報告書（骨子案）について

- ・三重県議会として財政民主主義の定義を行い、「地方財政制度の調査及びそれに基づく今回の報告書は財政民主主義を実現することが主たる目的である」と本検討会の目指すべきところを冒頭に明確化すべき。（中嶋委員）
- ・財政健全化法や公会計改革は、地方債が許可制から届出制へ移行したことも背景にあることをより強調すべき。自治体格付けの問題も含め、今後自治体の信用力が資金調達を行ううえで重要になってくることを指摘し、住民に対する情報公開・情報共有に止まらずいわゆる株式企業のIRにまで踏み込んだ取組を提言するべきだと考える（IRや金融市場における自治体格付けについてはさらなる調査が必要と思われる）。（中嶋委員）
- ・公会計改革が求められる背景や、現行の公会計制度の問題点に関して、責任のすべてが「行政」にあるという感じの文章であり、分科会として報告するのであれば、議会としての責任や反省（？）的な意見も盛り込んだ方がよいのではと感じる。（津村委員）
- ・今回提示された「骨子案」を「本分科会の報告書」とするのか？（舘委員）
- ・概要を記述し、要点を箇条書きにしては？（舘委員）

2. 議会自身、執行部等に対する提言、予算決算の審議に当たった課題、来年度以降において取り組むべき事項などについて

県議会として

- ・各種財務情報（指標や諸表など）や非財務情報（政策評価の結果など）を総合的に理解し、活用しうる手引き（マニュアル）を作成する必要がある。財政民主主義の観点から考えると、この手引きは住民も利用できる内容であることが望ましい。（中嶋委員）
- ・専門的な見地から財務情報・非財務情報を読み解く県議会の附属機動的な専門委員会を設置してはどうか（費用は政務調査費の一部を充ててもよいので

はないか。(中嶋委員)

- ・議会としてのチェック機能強化のためには、三重県の財政の課題や展望について、専門家の協力も得ながら、情報を共有化し協議することの出来る仕組み・場が必要でないか。(杉本委員)
- ・「財政健全化法」や「新地方公会計制度」が導入され、財政に関して今まで以上に専門性が高まることから、議会基本条例にある附属機関を設置し、監視機能等の向上を図る取り組みを行うこと。(館委員)

執行部、監査に対して

- ・財政規律を促し、計画性・透明性を高め、財政運営に関する説明責任を課すなど財政民主主義を実現するための条例づくりの検討を行っていく。(中嶋委員)
- ・地域主権の社会を目指すとき、議会、主権者たる住民が、より一層財政運営や政策に関与できるよう、これまで以上に分かりやすくて確かな財政情報を提供し、透明性の高い財政運営がなされるべきであると考えます。より分かりやすい財政情報の提供の仕方を検討いただきたい。地方財政制度改革によって、住民自治・地域主権が推進するよう取り組むことが大切であると思う。(杉本委員)
- ・監査のチェック＋分析の機能を充実させる必要がある。人員増ではなく、外部委託も含め機能強化の取組を進める。(中嶋委員)

道州制・地方財政制度調査検討会

地方財政制度分科会における検討結果報告書（骨子案）

地方財政制度改革をめぐる動き

地方財政制度改革の背景・目的

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の成立

これまでの地方財政再建促進特別措置法に代わり、財政健全化法にもとづく地方公共団体の新しい財政再建制度が整備

公会計制度改革の動きの活発化

公社・三セク等も含む連結ベースで公会計の整備推進に取り組むこととされた。平成21年までに財務4表の整備及び開示を行わなければならない。

財政健全化法の主なポイント

旧法に基づく財政再建制度と異なる特徴

- (1) 財政健全化の過程に「早期健全化」「財政再生」の2段階のスキーム
- (2) 新たな財政指標の導入。監査、議会報告、公表の義務
- (3) 財政指標悪化の場合、「財政健全化計画」「財政再生計画」の策定義務
- (4) 公営企業についても、同様の位置づけ

財政健全化を判断するための財政指標

実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率、の4つを規定

新地方公会計制度の主なポイント

- (1) 国の作成基準に準拠し、地方公共団体単体及び関連団体等も含む連結ベースで、公会計の整備を推進
- (2) 貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表の整備を標準形
- (3) 取り組みが進んでいる団体、都道府県、人口3万人以上の都市は、3年後までに、取り組みが進んでいない団体、町村、人口3万人未満の都市は、5年後までに、4表の整備又は4表作成に必要な情報開示を要請

財政健全化法関係

(制度の捉え方)

- ・ 国の指導監督が制度化され、財政状況の悪化により地方自治の一部制限が行われることもあり、「国による地方の統制、監視手段を強化する制度である」と受け取ることも可能。
- ・ また、国の各種施策により地方財政が大きく影響を受ける現状。
- ・ しかし、県としても、「地方の自己規律による財政健全化」に呼応し、新たなガバナンスの手段として活用を図る姿勢が求められる。
- ・ 地方債については地方財政計画の枠組みの中で管理が行われており、大枠において地方債の信用力が保たれているという見方があるが、地方分権の進展に伴い、自治体の自己責任がこれまで以上に求められてきている。
- ・ 金融市場による規律のもとでの自治体経営へ移行が迫られる時代も想定し、今まで以上の緊張感を持って財政運営に携わる必要性。

(財政指標の対外的提示にあたって)

- ・ 従来に比べると議会関与の仕組みが強化され、住民がより自覚を持って財政再建に取り組むことが促されている。
- ・ 判断指標は、経年比較、他府県比較、将来見通しなどの資料とともに、県民や議会に対して見通しを明らかにしておく必要。

(財政指標の信頼性、適正性の担保について)

- ・ 判断指標の具体的な算定は決算統計をもとに作成。
- ・ 財政指標は毎年度、監査委員の審査に付されることから、監査に当たって十分に検証可能なものとする必要。
- ・ 監査組織としても、新たな手法、体制の構築により、専門性の向上が必要。
- ・ 算定の経過において恣意性が入ることに対する監視の必要性。

(法を超えた三重県独自の取り組みについて)

- ・ 法定の4指標にかかる健全化基準、再生基準の考え方は従来の再建団体制の考え方を踏襲しているため、県として独自の基準、目標を設定して財政を管理していくべきではないか。
- ・ 公会計制度改革による財務諸表等を健全化判断の際の補足説明資料とするなど、側面的補強を進めるべき。

新地方公会計制度関係

（公会計改革が求められる背景）

- ・ 財政破綻する自治体も出てきたことから、地方財政に対する住民の危機感・不信感の高まり。
- ・ 自身が住む地域社会の財政状況について、情報開示を通じて住民に対する説明責任を果たすべきという世論の高まり。
- ・ こうした要請に対し、企業会計的な考え方を導入した公会計の改革整備が求められ、総務省により全地方自治体に対して、財務諸表の整備が促されている。

（現行の公会計制度の問題点）

- ・ 現金主義に基づく従来の予算制度だけでは、県民にとってどれだけのサービスが受けられるか、過去から将来にわたる立体的な財政見通しという観点において分かりにくい。
- ・ 現行の公会計制度について
 - 資産・負債の累計額等のストック情報が把握できない
 - 公営企業や第三セクターを含めた各地方公共団体全体の財政状況が分かりにくい
 - 減価償却費や退職給与引当金などの非現金コストを含めた正確なコスト情報が把握できない など

（財務諸表の位置づけについて）

- ・ 決算の結果としての財務諸表を次の予算編成に生かすという視点が重要。
- ・ 公会計の中で住民にとって重要なのは、「いかに少ない支出で最大の住民サービスを提供させるか」という自治体経営。
- ・ 公会計の性質上、財務諸表で表される貨幣尺度を中心とした視点だけでは足りず、貨幣以外の尺度（非財務情報）を考慮するという視点を重視する必要がある。
- ・ 非財務情報については、政策評価システム、財政計画等への数値目標の明記といった方法により、他県に比べてコストを意識した自治体経営を目指していると言える。
- ・ 自治体の経営情報全体に対して、過去から将来にわたる財務、非財務情報の統合を進め、財政規律の検証可能性をより高めていくことが期待される。

(財政広報としての公会計改革の活用)

- ・ 単に財務諸表を作るだけでなく、自治体が住民に政策を説明して、住民が意思、予算決定をするための資料として使えるようにすることが重要。
- ・ 現行の財務情報公表制度義務は、予算、決算、財政状況の公表が義務づけられているが、財政広報の充実により、財政の計画性と透明性を高め、県財政を住民に身近なものとするのが課題。
- ・ この点については、都道府県よりも市町村の中に対応が進んでいる事例が多くある。

(職員の意識向上・共有)

- ・ 公会計改革には全職員の意識の共有、理解が必要。
- ・ 説明責任を果たすツールとして公会計改革は大きな意味。

全体を通じて

(住民自治を目指した情報提供)

- ・ 自治体の住民、議会に正確な財政情報を説明してこなかったという背景が財政状況悪化の一因。
- ・ 財政健全化法などの会計責任を問う仕組みに加え、予算を執行する責任を持つ行政は、これまで以上の説明責任を果たし、住民の参加を促す方を考える必要がある。
- ・ 財務諸表を見ても、財政状態がどのように悪いのかを具体的にイメージするには、相当の知識と経験が求められる。
- ・ 情報を正確に分かりやすく提供するという情報公開の徹底が前提である。住民が的確な財務情報を得られれば、財政民主主義の進展に資する。
- ・ 将来的には、財務諸表を住民が理解し、地方公共団体と一緒に行政を考える時代に向かうべき。
- ・ 財政が見えるようにすることがこの改革の柱であるならば、住民が、自分たちの自治体はどの程度リスクを負っているのか、行政がどう価値判断をしたのか、ということを見せていかなければならない。
- ・ 普通の人に限られた時間で理解できるよう簡略なペーパーで見せ、仲間内でしか分からない難しい言葉を使わず、普通の日本語に直したうえで、理解を求める姿勢を忘れはならない。

道州制・地方財政制度検討会 今後の進め方（案）

	道州制分科会	地方財政制度分科会
6月	道州制・地方財政制度調査検討会を、本会議において議決により設置	
	正副座長の選出、道州制分科会と地方財政制度分科会の2分科会の設置、各分科会長の選任	
7月	各界における意見概要等を調査し、今後の進め方を検討	検討課題を財政健全化法、公会計改革を中心とすることを決定
9月	昨年度の議会事務局による道州制に関する報告を調査	知事部局から課題に対する聴き取り調査
	日本経済団体連合会産業第一本部長井上洋氏講演と意見交換	
10月	中央大学法学部 教授今村都南雄氏講演と意見交換	監査法人トーマツパートナー森田祐司氏講演と意見交換
12月	知事部局から「三重県の道州制に対する考え方」を調査	関西学院大学大学院教授小西砂千夫氏講演と意見交換
20年 1月	各委員からの意見を基に議員間討議	分科会報告の骨子案提示
2月	各委員からの意見を基に議員間討議(2/25)	各委員からの意見を基に議員間討議(2/14)
		分科会報告を取りまとめ(2/25)
3月3日	分科会報告を取りまとめ	分科会報告を取りまとめ
3月7日	両分科会からの報告を取りまとめ	
3月19日	全員協議会において道州制・地方財政制度調査検討会から全議員に調査検討の結果を報告	