

《講 演》

「あなたの自治体は大丈夫か？」 ～地方分権時代の財政制度と議会の役割～  
新潟大学経済学部助教授 桜内 文城 氏



初めまして、桜内と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

実をいいますと、私、三重県に来ましたのは、今日が初めてであります。ただ、役所に、以前、勤めておりましたので、こちらに今も総務部長でいらっしゃる中尾さんもそうですけれども、あと村尾さんですね、村尾さんの下で、三重県から役所に帰られた後に、半年ほど部下としてお仕えしたこともございます。今日は、特に藤田議長のお声がかかりでこういうふうな機会を与えていただきまして、本当にありがとうございます。

表題をちょっと映しますと、横にも書いておるところですけれども、これですね、「『あなたの自治体は大丈夫か？』～地方分権時代の財政制度と議会の役割～」というふうに題しまして、今日は約1時間ほどお話をさせていただきたいと思っております。その後に、藤田議長、それから萩野副議長とともに、また対談形式あるいは会場の皆さまからのご質問等をいただきながら進めていきたいと考えております。

中身に入る前に申し上げますと、市議会の議員の皆さま方、もちろんまず県会議員の方々、それから特に経済界の方ですね、多数いらしていると伺いたしました。

私、仕事でやっておりますのが、通常、財政という言い方ではなく、公会計という言い方をしております。公の会計制度の在り方について、ここ5年近く、大学に移りましてずっとやってきております。なかなか公会計ないしは財政制度と申しますと余り人気のない分野でありまして、大学においても、なかなか学生さんもピンと来ないからか、毎年ゼミの存続が危うくなるぐらい人気がないんですけれども、今日こんなにたくさん人がいらしていただいて、大変ありがたいと思いますと同時に、特に藤田議長のご人徳、それから思い入れ等もあるのかなというふうに推察申し上げます。

特に私、公会計というのを繰り返しになりますますがやっておりますので、常々思うんですけれども、議員の方々、政治家の方々からすると、この公会計ないし財政制度という分野は、重要だろうというふうな感覚はあるんでしょうけれども、いかんせん、選挙において票にならない分野なんですね。いかに財政制度を変える、公会計制度を変えると申しまして、なかなか票には結びつかないというふうに言われております。

また、経済界といいますが、通常の民間企業なり、あるいは公認会計士の方々とも常日ごろおつき合いがあるわけですけれども、これも金にならんと。公会計というのは金にならん。なかなか役所が、財政制度を変える、あるいは財政システム、会計のシステ

ムに新しくコンピューターのシステムを入れかえる等々ありましても、結構買ったたかれちゃって、かわいそうなことなんですけれども、お金にならない。

地方自治の場合、包括外部監査人制度とかがありますけれども、これも会計士の方々に言わせるとほとんど金にならんというふうなことで、なかなかみんな、大事だろうなという気持ちはあるんですけれども、なかなか入ってきづらい分野かと思います。とはいえ、今日、こんなふう非常に多くの方々がいらしてますので、できるだけわかりやすく公会計なり財政制度というものについてご説明申し上げたいと思います。

では、早速ですが、中身に入ってまいります。

本日、お手元に配らせていただいておりますが、基本的に色刷りのレジユメに沿ってお話をしていきたいと考えております。大体こんなふうな目次立てで考えております。まず、夕張市について具体的な事例から見ていくとわかりやすいかと思っておりますので、こちらから話をまいります。その上で、もうちょっとやや理屈っぽい話も途中織りまぜながら進めさせていただきたいと思っております。

では、最初の「財政破綻とは何か」というところであります。

特に地方自治体、国もそうなんですけれども、財政破綻というものをどういうふうに認識するのかというのは、非常にこれは難しいものがあります。昨年来、自治体の破綻法制というものを新たにつくろうということで、検討が総務省の方でもなされてきております。

夕張市というのは、ご承知のとおり、財政再建団体に指定されるわけですがけれども、実際、財政再建特別措置法ですかね、もっと長い名前だったと思うんですけれども、これは非常に古い法律でありまして、昭和29年度、地方自治体の破綻に備えての特別措置法として、1年限りの、基本的には1年限りの特別措置法として定められたものであります。その後は準用という形で、昭和30年度以降は使われてきております。そういう意味でちょっとやや古い法律に基づいて夕張市のその後の処理とかがなされてきておりますので、実際にはもっと、破綻の認識の基準であるとか、それから一体どういうふうに破綻処理手続を進めていくのか等々について、より時代に即したものにしないといけないということかと思っております。

夕張市でありますけれども、こちら、ご覧になれますでしょうか、お手元の方が見やすいかもしれないんですけれども、夕張市で、結局、何が起こっていたのかといいますと、新聞等でご承知の方も多いとは思いますが、基本的には一時借入金というものをを使いまして、特に出納整理期間のお金の入り繰りを利用した上で、どんどんこの一時借入金膨らんでいったわけでありまして、結局のところ、これが雪だるま式に膨らんでいきまして、もうどうにも、一時借入金とは言っていないながら、返せないという状態になったということでありまして。

ここではそんなに難しい話をするつもりはありませんが、実際に夕張市でなされたことというのは非常に簡単でして、一般会計、特別会計との間で一時借入金をそのままお金を流していくというやり方なんですけれども、お金を返すときですね、一時借入金というのは、皆さんご承知の方は非常に多いと思うんですけれども、年度内に償還しなくてはならない借入金を指すわけです。年度内というのが、一般会計から見て年度内であればいいということですので、結局のところ、この特別会計を使って出納整理期間中に

償還を行っていくと。ただし、その財源というのは、新たな年度に一般会計が借り入れた一時借入金でありますので、結局これ、実質的には借入金を返していないかたちになっていきますので、毎年毎年、これが膨らんでいったわけですね。どうにもならないというところまで来まして、ついに財政再建団体に指定されることになったということになります。

このようなやり方というのは、実をいいますと、どこでも起こり得る話であります。かつ、地方自治法ないし地方財政法に違反した処理かということ、そうでもありませんで、これはもう何と申しますか、これまでの財政制度、公会計制度で見つけられなかったかということそうでもないので、財政制度をわざわざいじくる必要がないという意見もありはするんですけれども、制度面での問題点というところを指摘しますと、要はこういった一時借入金ですとか、あるいはその累増を防ぐというふうな制度の仕組みがそもそもなかったと。なかったというのは、この一時借入金をどういうふうにコントロールしていくのかというふうなことが、制度の設計上、そもそも考えられていなかったということかと思えます。

もちろん夕張市の場合、ご承知のとおり、石炭の産地であったわけですので、それが平成10年代に入りまして、ようやく産炭地域に対する国からの補助金というものがどんどん絞られていきまして、終わったわけですね。その結果として、実際に終わったのが平成14、5年だと思えますけれども、そこから数年たって、こういうふうな状態が露見したということかと思えます。

やや特殊なケースとも言えるんですけれども、実際に財政の資金繰りがなかなかつかなくなって、こういった処理をやるというのは、ほかの自治体でも散見される場所ですので、人ごとじゃないといえば人ごとじゃない。大事なものは、やはりこういった処理を、やや不適切な処理をする前に、財政運営というものをきちんと、収支をまず合わせていく、あるいはこういった一時借入金も含めて財政のコントロールをやっていくという観点が必要だということかと思えます。

次のページですけれども、これは北海道庁が調べた結果を簡単に書いております。これは後で見ただけであれば分かる話ですので、こういうものがあるということだけ指摘しておきます。

地方財政再建促進特別措置法、これは先ほども言いましたように昭和29年度限りの特別措置法だったわけですけれども、これが今、準用がなされてきているというかたちであります。

あと一つ、この法律の悪い点をいくつかちょっと挙げておきますと、まず破綻の認定基準というのが非常に緩いといいますが、実質収支が赤字であれば、財政再建団体への申請を自治体がするというふうな書きぶりになっております。実際に、じゃ、実質収支の赤字が幾らまでなのかというのは、法律の本則にも書いておりませんで、政令に落とされているんですね。都道府県の場合が5%ですかね、赤字。市町村の場合が20%の実質収支の赤字でもって、基本的には申請しろということになっているんです。

ただ、夕張市の市長さん、亡くなった方ですけれども、自分が市長である間は絶対に申請しないと張り詰めてきたんですね。実際、この地方財政再建促進特別措置法の欠陥と言われるのは、破綻の認定権というものが国とかにないんですね。ですので、その自

治体、当事者である自治体のまず首長さんが議会に申請したいということで提案をして、議会が承認しないと総務省の方に行けないというふうな仕組みになっておりますので、ある程度、資金繰りがつく以上は、財政再建団体にならずに済むというふうな非常に緩いといえは緩い仕組みになっておりました。

また、本則でいえば、破綻処理をどういうふうにやるかということ、この法律上は、基本はリストラです、歳出の削減ですとか、早期退職を促すですとか。ただ、特則としまして、よほどお金が足りない場合には、法定外税ですとかを乗せることができる。標準税率よりも乗せることができる。そういう規定もありまして、夕張市の場合にはリストラだけでは追いつかないので、実際、法定外税ですとか、そういったものを乗せていくということで、いろいろと報道がなされているような市民の不満が募っているということでもあります。

その他、夕張のほか、特定調停を行った公社・三セクというのが徐々に出始めております。これは特に県ですね、どの県におきましても、特に住宅供給公社ないしは土地開発公社の財政状態というのは非常に悪いものがあります。私が今、仕事をやっております新潟県 新潟県といっても新潟大学なんですけれども、新潟県も塩漬けになった土地をいっぱい抱えておまして、非常に契約の仕方がこれまた緩いといえますか、責任の所在が非常に不明確な取引をしておまして、こういうふうな破綻処理を行っているところはまだいい方でして、破綻処理にも手がつけられないというところもいっぱいあるということでもあります。おそらく三重県さんも何らかの問題を抱えていらっしゃるのではないかと思うんですけれども。

ここでちょっとこういった財政破綻に至る前の見きわめ方というか、ポイントになるところだけ簡単に、口頭ですけれども申し上げておきます。夕張市なども、もう10年ほど前から実質収支赤字というのは20%前後で、基準となるものを超えておったりしましたので、もういつ倒れるか倒れるかというふうに言われてきたんですね。けれども、ずっと引っ張ってきて、こういういたらくになったわけですけれども、3点、自治体なりの財政を見るポイントというのをここで指摘しておきたいと思います。

1つ目が、いわゆるバランスシート科目、項目に相当するような歳入歳出というのを注意して見ていただきたいということでもあります。

例えば、夕張の例もそうなんですけれども、地方債の金額というのはもちろん議会にも出ますし、それなりに議員の方々あるいは行政の方々あるいはマスコミの方々が注目するんですけれども、特に負債でいえば借入金ですね。借入金というのは、現金主義です。歳入として扱われるわけですけれども、これが場合によっては単に施設費関連収入ですとか、あたかも借入金ではないかのような科目名がつけられている場合もあります。

これは国も地方も両方とも似たようなところがあると思うんですけれども、そういった、特に借入金というものが実際どのぐらいなされているのか、どういった期間の借入金なのか、かつ、一時借入金ですと年度末に償還されていないといけないんですけれども、夕張市のように、特別会計との間で出納整理期間の差を若干うまく使ったというか、どんどんこの一時借入金が増えていくのを見逃していたわけですね。本来であれば、これは実際に予算なりをチェックする議会、特に今日は議会の方が多いので申し上げて

おきますけれども、議会の方々が、何でこの一時借入金で毎年こんなふうになっていくんだと。2倍、3倍となっていていってるんですね。あれをここ数年放置していたというふうな、見て見ぬふりをしたといいますか、気づかなかったというのもあるかもしれないんですけども、そこはやっぱり見なくてはいけないポイントだと思います。

また、負債といいますと、あと、負債のつけかえというのがたまになされます。つけかえて、別に悪いことをやっているわけじゃないんですけども、ほぼ実質的に破綻した公社・三セク等の負債を県の方の一般会計などにつけかえると。ないしは、つけかえなくとも実質的に補てんしてやるような、例えば県からの貸付金という形にして、これが無利子で貸し付けを行うと。いつその貸付金が返ってくるかもわからんというふうな場合があります。

これは実際には、これは貸付金という名目、法律上の名目はそうですけれども、会計上の見方というのは、実質的に一体これは何なのかと。貸付金なのか、そうじゃなのかというところから見なくてははいけません。また、それが借入金として逆に起こすときに、どういった科目名で入ってくるのかというのを見なくてははいけないということです。

国の場合ですと、負債のつけかえというのは、例えば国鉄の債務ですね、28兆円が一般会計につけかえられています。それから、おとしですか、その前だったかですけども、本四架橋の本四公団の債務、これも1兆5,000億でしたかね、これも一般会計につけかえられております。現金が動かないので、これは議会の議決事項じゃないかと思うんですけども、よくよく見ないとこの辺はわからなかつたりします。ですので、特に負債ですね、借入金とか、それに類する負債のつけかえとか、その点については、ぜひ議会の皆さまにはきちんと質問されるなり、これ、何でこんな数字なんやというのを行政の方に尋ねていただくとか、そういうのが重要ではないかと思えます。

それから、バランスシートの科目といいますと、借入金とかの負債だけじゃありませんで、資産というのもあります。

この間、たまたま知り合いの方から、これ見てと言われて、ちょっとびっくりしたんですが、公営バス事業をやっている自治体が結構あると思うんですけども、バス事業のところ、それに関して貸借対照表ですとか損益計算書が一応議会に提出されて、予算として議決されているわけですね。非常に変な科目がありまして、何だろう、これという話だったんですが、それは退職給付費という名前で繰延資産として計上されているんですね。これ、普通に考えるとちょっとおかしい話でして、実際には退職給付というのはもう既に出ていったお金でして、なくなっているお金なんですね。手元にはないと。それを地方公営企業法では繰延資産として20年以内に償却すればいいという、ちょっと甘い、民間企業の会計基準に比べれば非常に甘い会計処理を認めてたりします。

そのほか、資産の科目としては、繰延資産のほかに、先ほどもちょっと言いましたけれども、出資金ですね。公社・三セクに対する出資金というものが実際にいくらの価値があるのかというのは、これはよくよく見ないことにはわかりません。実際には、お金の受け手のほうの財務諸表等を見ることによって、いくらぐらいになったんだというのが分かるわけです。

例えば国の方は、最近これは改まったんですけども、ここ4、5年、改まったんですけども、例えば宇宙開発事業団に対する出資金というのを建設公債でもって調達し

て入れておったんですけれども、出資金というのが、簿価で出したお金をそのまま積み上げていたんですが、じゃ、宇宙開発事業団で、それは本当に簿価で載せていって大丈夫なのかということ、資産として残っているかということ、例えば衛星、打ち上げを失敗して、もう海の藻くずになっているですとか、あるいは、これは郵政省の所管法人だったんですけれども、通信・放送機構というのがあったんですが、インド洋上に人工衛星をもってたんですね。それが30億か何かでバランスシート上に資産として計上されていたんですけれども、じゃ、その人工衛星はどこへ行っているんですかということ、インド洋上のどこかにあるんですけれども、どこに行ったかわかりませんと。コントロール不能ですと言っているわけですね。それはさすがにもう資産から除却しなさいという話になったわけなんですけれども、そういった出資金の使い道ですね、というものが実際にどのような価値を持っているかどうかというのは、見るべき箇所だと思います。

2つ目ですけれども、ポイントとなるのが、あと、公共事業で、よくここ数年、費用便益分析ないしはB/Cとかと言ったりしますけれども、駅前の道路の整備等を行った場合に、どれだけ経済効果があるのか、それに対して事業費がいくらなのかというのが一応計算されるようになっているんですね。必ずしなくてはいけないということになっております。ただ、特にこのベネフィットの部分ですね、効果、経済効果はいくらありますというところは、やはりまゆにつばつけて見ていただく必要があるというふうに思います。

というのは、なるべく膨らまそうというふうにならなくてもインセンティブが働いていますので、本四公団なんて、実際の車の通行量とかは当たったためしがありません。実際には予測として挙げた数字の2分の1以下しか車の通行台数がないですとか、そういうのがざらにあります。さすがに道路の整備とかでそこまではないとは思いますが、ただ、駅前の整備とか、これも私、たまたま新潟県の資料を見てちょっとあぜんとしたんですけれども、経済効果として、駅前のイメージ向上というのが何億円かとやっぱりついているんですね、どうやって計算したんだという話なんですけれども。公共事業に関する費用便益分析の特に便益の部分については、よくよく数字の根拠というのを正していただくという必要があるんじゃないかというふうに思っています。

3つ目のポイントですけれども、手がかりといいますが、足がかりの3つ目のポイントは、バランスシートとは離れるんですけれども、科目の名前として、歳出の科目の名前として、委託費ですとか、特に補助金の中でも補助金適化法対象の補助金。適化法の対象なので大丈夫だろうと思われるかもしれないんですけれども、逆に言うと、適化法というのは手続しか定めていないんですね、補助金の出し方の手続しか。ですので、内容に対する吟味というのはほとんどなされてません。

また、委託費というの、何でもかんでも委託費になっちゃうんですね、人に仕事を頼む場合には、ですので、ソフトウェアの開発のように後で実際に使うものもあれば、単にアルバイトを雇うのも委託費というのもあり得ます。委託費とは一体何なのかというところは、議会でよくよく見ていただく必要があろうかと思えます。それから、特に補助金ですね。最近は大いぶ補助金も削られていますけれども、それでも非常に規模が大きいです。

こういった点ですね、実際に予算なり 決算を見てもしょうがありませんので、ま

ずは予算の段階で、ぜひ、今、言ったような、繰り返して言いますと、3つポイントを言いますと、まず1つ目が、バランスシートの科目。バランスシートには資産と負債とというのがありますので、負債に関しては特に借入金に着目すると。借入金の形になっていなくとも、負債の付け替え等がなされている場合には、どういう理由でいくら金額がつけかえになっているのかというのを見る。それから、資産の部分については、固定資産というのは、公共事業等ですけれども、そんなに間違えることがないんですけれども、固定資産以外の出資金ですとか、繰延資産として処理されているものですね、こういったものについては気をつけて見る必要があるというのが1点目。2つ目が、公共事業の費用便益分析の便益の部分について、その数字の根拠というのを正していただくと。3つ目が、委託費、補助金等ですね、規模も大きいですので、見ていただく必要があろうかなというふうに思っています。

だいぶこの辺で話が時間が経ってしまってるんですけども、2つ目の項目としましては、「新地方公会計制度の構築」、この辺を私は昨年来、総務省の新地方公会計制度研究会というある種、審議会の委員として参加しておりました。こちらちょっと概要だけ説明しておきます。

これ、皆さん、人ごとだろうと思われるかもしれないんですけども、これは全自治体に対して、3年をめどにということなので、平成20か21年度には、この報告書の会計基準に従って財務諸表を作成し、それを実際の財政運営に役立ててくれと、そういうふうな総務事務次官からの通知が全自治体にすでに行っています。また、これは法律にもなっています。ですので、人ごとと思わずに、ちょっと今日、耳を傾けていただきたいんです。

これは総務省がまとめている紙を簡単にちょっとポイントだけ引っ張ってきたんですけども、1つ目が、「現金主義決算の分析と開示」、これは従来からの決算統計に類するやり方をもうちょっと分かりやすくやりましょうというので、ちょっとこの図ですね、レーダーチャートみたいなやつをつくって見てみましょうという話であります。これはそんなに従来からのやり方から外れる話ではないので、そんなに難しいことではないかと思えます。

2つ目の「新しい再建制度」、これは先ほど言った、総務大臣は2年以内に整備するというふうに言っているということなんですが、新しい財政上の指標が必要になってきます。フロー指標、ストック指標、これは何を意味するかというと、フローというのは歳入歳出のようなものと。現金の流れを意味します。ストックというのは、先ほどバランスシート項目と言いましたけれども、資産とか負債とか、財産として要は残高があるものをストックというふうにいいます。

これに関して、これまでは歳入歳出一体改革ですとか、そういうフローしか基本的に財政運営上、コントロールのターゲットにしていなかったんですけども、今後はストックについてもコントロールのターゲットにしましょうということでもあります。

この辺は、お手元には配らせていただいたんですけども、法律になっているというのが、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」、長ったらしい名前ですけども、これが昨年6月2日に、行政改革推進法と略されますけれども、これが公布・施行されています。この中で、「国の資産及び債務に関する改革」というの

が58条から62条にありまして、じゃ、これは国の話かと思ったら甘くて、62条で地方も同じことをやれというふうに書いてあるんですね。その中で、特に先ほどのバランスシート項目、資産ですとか負債のコントロールというのをきちんとやりましょうと。

特に国の場合には、国有財産を売却するですとか、特に規模が大きいのが財政投融资の貸付金の証券化等、証券化と組み合わせて郵貯、簡保等の持っている国債と交換するというふうなやり方で、100兆円以上、国の国債残高を減らしていくというふうな、そういうふうな計画が検討されているところであります。

3番目ですね、「新たな公会計の整備」、これがまた今ほど申し上げた法律の62条にありまして、それが、発生主義を活用した公会計の整備、都道府県 三重県はちゃんとやらなくてはいけないということですね、それから市町村であっても人口3万人以上のところは全部やれと。それは3年以内でやりなさいということになっております。

じゃ、どういうことをやらされるのかというと、やらされると言う非常に後ろ向きで申しわけないんですけども、スライドの、ここはストック指標の例ですね。これも後でご覧になっていただければいいかと思えます、ちょっと中身、細かい話になりますので、ここは端折ります。

ここですね、新地方公会計制度研究会報告書、非常に地味な名前なんですけれども、3年をめぐりとして全自治体が財務諸表を作成しろと。バランスシートですとか、その他損益計算書に相当する行政コスト計算書、それから純資産変動計算書、資金収支計算書という、こういったものを3年をめぐりに作成しなさいという、その会計基準について事細かに書いている報告書であります。これもお手元に配っていただいています。ちょっと中身について説明する余裕が今日は全然ないんですけども、資料3で、ちょっと分厚いA4縦の資料としてこれがついております。

自治体の方々、実際に財務諸表を作成するのは各自治体の財政課なりがやっていくことになるかと思うんですけども、基本的に今のところ、各自治体の職員の方々の間では、「これを本当にやるの？」というぐらいの緊張感のない空気が漂っておりまして、私も仕事柄、自治体の職員の方々といろいろと接する機会もあるんですけども、「これって法律で義務付けられてるんですか？」というふうに聞かれるんですね。実際、地方自治体に対して、国から法律で義務付けるということはほとんどありません。けども、助言、協力するという言葉は、地方自治法もそうなんですけれども、いろんなところに出てくるんですね。

これだけはちょっと見ていただきたいんですが、先ほどの行政改革推進法、資料2なんですけれども、この62条、一番最後のページなんですけど、62条にちょっと恐ろしいことを書いてまして、すみません、真ん中のページですね、ちょっとこれ、両面コピーなので見にくいんですが、62条の2項というのは、下にふってあるページ番号でいうと40ページになる場所ですね。そこの2というところで、第6節の前の条文なんですけれども、「政府は、地方公共団体に対し、前項各号の施策の推進を要請するとともに、企業会計の慣行を参考とした貸借対照表その他の財務書類の整備に関し必要な情報の提供、助言その他の協力を行うものとする。」こういう言い方になっているんですね。

単にじゃ、助言、協力なのかというと、世の中そんなに甘くありませんで、これまた

お手元に資料4として総務事務次官通達というのが、通知ですかね、これをつけております。中身については後で見ただけであればいいんですけども、これは命令調で書いてあります。先ほど言ったように、3年をめどに財務諸表をすべて作成しろというふうな命令調で書いております。期限を切って財務情報の作成というものを要請 助言、要請というとても非常に行儀がいいんですけども、実際には恫喝に近いですね、強要といいますが、そういう状態なわけですね。

ですので、恐らく自治体の職員の方々は、これは本当にやるのか、何か面倒くさいからやりたくないという方は多いと思うんですけども、そこはむしろ議会の先生方から、これは法律もあるじゃないかと。事務次官から通達も来ているじゃないかと。ちゃんとやれというふうに、これはひとこと言っていただく必要があるかと思えます。これは日本全国どこもそうなんですけれども、非常に今、緊張感が薄くて、これでいいのかというのが総務省の中でも話題になっているところです。

今、映っているところは、その報告書といいますが、基準のポイントであります。

いくつかあるんですけども、1の「目的」のところでは大事なものは、先ほども言いました、 に、単に歳入歳出の一体改革というだけじゃなしに、資産・負債というストックのコントロールもターゲットにすると。

それから、大事なものは ですね、ここには政策評価・予算編成・決算分析とありますけれども、一番重要なのはやっぱり予算編成ということです。公会計といいますが、企業会計から連想されるのか、決算の見せ方の工夫というふうに矮小化して物をとらえる人が多いんですけども、そうじゃありません。公会計というのは、予算編成の仕組み、それから意思決定の在り方を変えていきます。公会計の、先ほど言ったバランスシートの科目の数字ですとか、あるいは歳入歳出もそうなんですけれども、その数字をどういうふうにコントロールしていくのか。そのために予測財務諸表等をつくっていきます。それからシミュレーションもやっていきます。後でシミュレーションについては平成19年度予算、これは国の方ですけども、シミュレーションをお見せしたいと思うんですが、そういうふうにまず予算編成にどう使うのかというところが重要な部分かと考えております。

2の「基本的考え方」のところにありますが、「国の財務書類に準拠した公会計モデルを提案」とあるんですが、国の省庁別財務書類というのをおとしから財務省の方で作成しているんですけども、実をいうと、それよりももっと実際に予算編成等に使える基準になっております。ですので、一応、かたち上は、国に敬意をはらって、国の財務書類に準拠したというふうに言っているんですが、国よりも正直言って良いです、これは。

この黒い ですね、「4表の整備ないしは4表作成に必要な情報の開示を要請」というのが、先ほど言った、期限を切ってすべての自治体に財務諸表の作成を求めていると。ここでは「要請」となっているんですけども、先ほど言った法律および事務次官通達 事務次官通達というのは、これは地方自治法上の根拠に基づくんですね。一応、疑う人もいるかもしれないので言っておきますと、地方自治法252条の17の5ですね。いわゆる決算統計とかと同じ根拠条文になります。これを無視するということ、よほど太い神経をしているか、あるいは独立国家を目指す自治体しかないんじゃないかなという

ぐらいかと思えます。東京都は無視しかねないんですけどね。

ここは細かいので、後でぜひ興味がある方は見ていただきたいんですけども、実際に、じゃ、どういうふうな基準になっているのかというのを簡単にまとめたものであります。この辺は、会計とか、会計士の方とか、好きな方でないとちょっと目が点になっちゃうかもしれないので、特に議員の方々は、こういうのは地元の税理士さんとか会計士をちょいちょいと呼んで、これはどういうことだというふうに聞いていただくとよいかと思えます。

それから、ようやく今日の本題に入ってまいりました。だいぶ時間を使っちゃったんですけども、今日の住民自治セミナーの主題でもあるんですけども、税金とは一体何なのか、財政民主主義というものと絡めて、税金の位置付けというものについて簡単に説明をしていきたいと思えます。

県民というのは、顧客、要はお客さんなのか、あるいは出資者、要は組織の所有者なのかという点が、実をいいますと、公会計の世界では一大論点になっているんですね。何で会計の世界でこんなことが問題になるのかといいますと、お客さんからもらうお金というのは、売り上げなわけですね。これは収益として処理します。けども、組織の所有者からの資金の拠出というのは、これは株式等の引き受けと一緒にですので、出資金、要は資本として扱わなければいけないんですね。資本なのか、売り上げなのかというところですね。扱う勘定が別なので、かつ、実際に税金という非常に大きな政府部門の活動の財源というものが、資本なのか、売り上げなのかということになってくると、これは財務諸表の体系全体に影響してくるんですね。

なぜならば、企業会計というのは、先ほど言ったフロー　フローというのは1会計期間中の取引を指すんですけども、お金が入ったり出ていくことを指すんですね。その際に損益計算書というのは、企業会計にもあるわけですけども、売り上げとして入ってくるお金はそこでとらえるんですね。けども、損益計算書では資本として入ってくるお金はとらえようがないんですね。ですので、税金というものが仮に資本となったときには、会計の勘定体系とか、あるいは財務諸表の体系を全部変えなくてははいけません。そこで非常に大きな論点になってきております。

これが、まさに住民というものの位置付けというのが、財政民主主義というものと大きくかわりがあります。それを簡単に説明してまいります。

公会計の領域、カバーする領域というのも、これも争いがあるんですね。3つ主要な領域があります。予算編成、予算執行、決算報告。予算編成というのは、実際に予算をつくる段階。予算執行というのは、その当該会計年度においてお金を使っていく段階。それから、　の決算報告は、その後、議会に対して報告していきましようということなんですね。

公会計というものを仮に企業会計と同じようにとらえる立場というのものもあるんですけども、その場合には、企業と同じように、企業では、株主総会に経営者が決算書を提出して、承認してもらって終わりということなんですけれども、基本的に企業会計でいうところの会計という言葉は、決算のみを意味します。企業会計においても予算って何か使ったりするじゃないかとおっしゃる方がいるかもしれないんですが、意味が違います。企業会計における予算というのは、政府部門における予算というものと、言葉は一

緒なんですけれども、意味合いが違います。何が違うかということ、法的な拘束力があるか、ないかなんですね。

これはだれがその予算を議決したのかどうかにかかわってくるんですけれども、民間企業の場合は経営者が自らの目標として予算をつくるわけですので、末端の営業マンからすればノルマが大変というのはあるかもしれないんですけれども、経営者からすると、自分が自ら立てた目標でしかないので、法的拘束力はないんですね。けれども、政府部門の予算というのは、ご承知のとおり、議会、要は住民の代表機関たる議会において議決されていますので、法律と一緒になんです。日本を除くほぼ100%の国々では、予算という法形式は使っていません。全部、法律のかたちで議会で議決されています。

要は法的拘束力があるかないかというのが大きな違いでありまして、これは会計上も、法的拘束力を持つような意思決定を誰がするのか。誰がするかということ議会なわけなんですけれども、議会は何なんですかということ、主権者たる住民の代表機関ですよ。主権者たる住民の意思決定というものと、人からお金を預かった経営者の意思決定とは違うんです。そのパフォーマンスの評価も変わってきます。

そこは会計の構造の大きな違いになってくるんですけれども、仮にそこを企業会計と同じだというふうに思う人は、世の中まだ多いんですけれども、その場合には、決算報告だけが公会計の対象だという方が今でもいます。ある程度います、少ないんですけどね、少なくなってきたんですけれども。その場合には、実際に、先ほど総務省で財務諸表を作成しろという通達まで出ているということを言いましたけれども、単に決算の見せ方を工夫すればいいんだろうというふうに話を矮小化してしまうんですね。そうじゃないということです。

特に予算編成、予算執行の両方において、適正な予算編成 適正なというのは、財政規律を確保しつつ、特に昨今やはり重要になってきているのは、時間軸上の資源配分という言い方をするんですけれども、将来世代の受益と負担ということまでも見据えて、何が正しい予算なのかということまで数字で表していく。いきなりふっと言って、皆さん、えっと思ったかもしれないんですが、予算編成の正しさ、正当性という概念を使いますけれども、これは数字になります。

これは数字にどうやってするかということ、会計上は、政府部門というもののバランスシートを作成した場合に資産と負債、そして民間企業でいえば資本に相当する純資産というのがあって、純資産の増減を見ます。政府部門の純資産というのは、それが増えた場合には、現役世代がその分お金をつぎ込んで、将来世代が利用可能な資源が増えたということを意味するんです。逆に純資産が減少したということは、現役世代が良い思いをしたとか、資本を食いつぶして、将来世代の負担を増やしたということの意味します。ですので、時間軸上の資源配分の正しさというのは、より多くの人々、将来世代も含めたところのより多くの人々に利益になるかどうかで判定していくんです。そのときには、会計上の概念である純資産の変動というのを数字で見っていくわけがあります。

また、予算編成の中では、単に公会計制度、制度だけを変えればいいのかという話じゃないんです。実際の予算編成のプロセス、だれがどの段階で意思決定するのかということを変えていかななくてはいいいけません。これまでの予算編成というのは、皆さんご

承知のとおり、大体、秋口に各役所の原課ないし原局から財政課なりに予算要求が来まして、それを財政課なりが査定すると。最後に知事査定とかをやるわけですが、そういうボトムアップの予算編成プロセスだけじゃなくして、そもそも予算要求の来る前に、まず知事なり、財政運営に責任を負うべき議会なりで、どういうふうな資源配分を行うべきなのかという大枠の意思決定が必要なんですね。

国の方では徐々にそれが浸透してきています。いわゆる「骨太の方針」というのが毎年6月から7月上旬に閣議決定されるようになってきているんですけど、その後に「予算の全体像」というのが、これは経済財政諮問会議で議決されるようになっていまして、ただ、「予算の全体像」といっても、今現在、歳入歳出の総額とかは全く出ていないんですね。ここはまだ制度の編成の途中ということなんですけれども、要はボトムアップだけはやっぱり足りない。もちろんトップダウンだけじゃだめなんですけれども、ボトムアップとトップダウンの意思決定の仕組みをどう組み合わせるのかということが重要なわけですね。

ですので、公会計制度改革というのは、これまでの予算編成において、だれが意思決定したのか、どの段階でどういうふうな意思決定したのかということを変えていく話ですので、既存の予算編成にかかわっていた人たちからすると、何ていうことをするんだというふうな言われ方をしたりもします。

特にトップダウンの意思決定というのは、いわば政治の側での意思決定なんです。役人からは、やはり国民の信託というものを、負託というものを受けていない人たちです。昨年度の予算にいくら上乗せするのかという増分査定主義しかできないんですね。そうじゃなしに、白地に絵をかくような予算編成をできるのは、やはり議会なり、あるいは実際であればもちろん二元代表制ですので首長さん、そういうふうな正当性の根拠はどこにあるのかというのが、予算編成プロセスに実はかかわってきているんですね。もちろん予算執行というのも、お金がいろいろなところで無駄遣いされてないかとか、そういうのを見なくてはいけないということでもあります。

ここは、先ほど言いました税金をどうとらえるのかということと関係します。左側に「企業会計から出発するアプローチ」とわざわざ書きましたけれども、これはいわゆるニューパブリックマネジメントとかで、むしろ決算を重視するという立場ですね。企業会計と同様に、決算を重視するという立場です、決算主義というふうに言われたりもしますけれども。それから、右側の「国家経営の観点からのアプローチ」というのは、これはむしろ予算編成においてだれがどういう意思決定をするのかということの重視するアプローチであります。そうすると、先ほど言いましたように、勘定体系というものが企業会計と必ずしも同じじゃないんですよ、むしろ拡張しなくてはいけない、それからシミュレーションというものをやらなくてはいけないということでもあります。

ここは「財政の3機能」ですけど、これは財政学でよく言われていることなので、そんなに言うべきことはないんですけど、要は予算編成において、どういう意思決定ないし取引というものが想定されているのかということです。資源配分というものと所得再分配、経済安定化というふうには、これはもう定説化されているわけですけど、この3つともすべて、いわゆる企業会計でいうところの損益計算書に載ってくるような取引ではありません。いろいろ言い始めると中身が複雑になりますので、これ以上言い

ませんけれども、結論だけ覚えておいていただきたいんですが、要は財政において必要なこういった3つの機能というものを会計情報としてあらかず際には、利益の計算を目的とする損益計算書に、これは3つとも出てこないということでもあります。

いろんな取引があるわけですが、行政固有の今言ったような財政の3機能にかかわる取引、それから企業会計で処理可能な取引、この右側ですね、右側がせいぜい企業会計の損益計算書で処理可能な取引で、それ以外が多いんですよということでもあります。

ようやくここに来ました。ようやく税金の話になるんですけども、あらゆる組織、公共部門であれ、あるいは民間企業であれ、必ず2つの意思決定のレベルがあります。これはマネジメント・レベルというものとガバナンス・レベルというものに分けられます。

ちょっとこれは片仮名を使っているんですが、要は右側のガバナンス・レベルというのは、組織の実質的な所有者、株式会社でいえば株主だと思っていただければいいです。左側のマネジメント・レベルというのが、人からお金を預かっている人、経営者なりを指します。国でいえば、ガバナンス・レベルというのは、本当はこれは国民です、主権者たる国民。所有者ですので。主権という言葉は一体何を意味するかというと、これは政府に対する所有権、実質的な所有権を指します。もちろん主権概念にはいろいろありますけれども、主権の概念とはいったい何かとひとことと言えと言われたらば、政府に対する実質的な所有権というふうに言うのが、日本国憲法上、一番正しい解釈とされています。

ただし、ガバナンス・レベルにある所有者としての国民は、自ら意思決定に参加することはなかなかできないんですね、選挙を通じてしか。ですので、ここに代表たる議会、皆さん議員が入ってくるわけです。マネジメント・レベルの方というのは、人からお金を預かるわけですね。これは行政機関であります。国ですと事務次官以下ということになるかと思うんですけども、その点、二元代表制をとる地方自治体の場合には、首長の立場というのはちょっと微妙ですよ。ガバナンス・レベルの立場もあれば、マネジメント・レベルの立場もあるというふうな、そういう整理になってまいります。

ここ数年、アカウンタビリティというのが、行政においてもよく使われる言葉として挙げられますけれども、アカウンタビリティって一体どういう意味なのかということですね。

通常、皆さんが目にするアカウンタビリティという言葉は、単なる情報公開とか、情報の透明性とか、それを指すものとして使われている嫌いがあると思うんですけども、そうじゃありません。アカウンタビリティというのは、会計ということの意味するアカウンティングと似ていますよね。ですから、本当は、カウンティング、アカウンタビリティというのは、責任というものに非常に密接に関連する概念です。アカウントというのは責任を画する単位なんですね。アカウンティングというのは、責任を明らかにする体系のことを言います。

ですので、アカウンタビリティとは何か。ようは、ガバナンス・レベルから、お金なり、国ですと生命・財産・自由ということなんですけども、政府たるマネジメント・レベルに対して預けます。預かった方は、受託者としての責任を負います。これは受託

者責任という言い方をします。受託者責任を遂行する過程で、お金を使ったり投資したりするわけですが、その結果を会計期間が終わった後に、会計報告で組織の所有者に対して説明します。その説明が了承されたならば、受託者責任は解除されるという言い方をします。この今言った受託者責任の設定から解除に至る一連のプロセスを全部指して、アカウントビリティというんですね。非常に複雑な概念です、本当は。日本語で一言で言えば、受託者責任の明確化と言っていいかと思います。ですので、単なる情報公開というのは責任を不明確にする場合があるんですね。それはだめです。それはアカウントビリティの名に値しないということでもあります。

ここで、次に、これを国の場合に当てはめて言っていきますと、受託者にお金を出してもらうんですね、つまり税金を出します。お金を出すことにより受託者責任が設定されるわけですね。受託者たる政府というのは、受託者責任を負うわけですが、この受託者責任、誰に対して負っているんですかということ、法理論上は受益者に対して負います。委託者というのは、お金を出した瞬間に法律関係から抜け出ちゃうんですね。結局、この2者の関係、受託者と受益者との関係になります。受益者というのは、おもしろいことに、まだ生まれていない人とかも含まれます。これ、遺言信託とか、まだ生まれていないんだけど、孫が生まれたら、それに自分の遺産をやりたいというふうにできますよね。それと一緒にです。

日本国憲法の前文に、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであり」という文言があるんですが、実はこの信託というのは、日本国憲法の非常に重要な統治機構の構成原理になっています。これは何でこんなことを言えるのかということ、もちろん文言として「信託」という言葉があるということなんですけれども、それと同時に、実際にはそのくだりというのはアメリカの独立宣言から来ています。アメリカの独立宣言にも実はネタ本があって、これはジョン・ロックの、岩波文庫だと「市民政府論」というのがあって、その中でこの信託説に基づく「社会契約論」というのがあって、

その場合に、受益者というものが、これは信託受益権というのは、政府に対して受益することを求めることのできる権利、別の言い方をすれば基本的人権なわけですね。一方で、信託受益権というのは、実質的所有権ともされるんですね。実をいうと、この信託というのは法人と同じ機能を持っています。イギリスの世界最大の保険会社と言われるロイズというものとか、ロンドン証券取引所というのは、この信託でずっと運営されているんですね。株式のかわりに信託受益権を持っています、その出資者というのは、ですので、国民主権というのは、政府に対する実質的な所有権であると。その具体的内容は何かということ、信託受益権です。

アメリカ憲法は、結構、面白くて、実をいうと、最初は基本的人権に関する規定がなかったんですね。単に統治機構、大統領と議会と裁判所に関する規定しかありませんでした。何でかということ、実際にその理由を述べている「フェデラリスト」というパンフレットがあるんですが、その中では、国民主権というのはむしろ基本的人権よりも大きな概念なんだということです。我々はつい、基本的人権というものと国民主権というものを別々の全く違うものだというふうにかんがえがちなんですけれども、本当はこの信託の考え方からすると、同じものを別の切り口で見たということになるということ

あります。

実際に、憲法11条に、「現在及び将来の国民に基本的人権を与える」という文言があります。これ、ちょっとよく考えていただきたいんですが、ちょっと変だと思いませんか。将来の国民というのは、まだ生まれてきてない人がいるわけですよ。民法的にいうと、権利能力がないわけです。権利能力がない人にどういうふうに人権を与えるのかということなんです。これは信託の考え方を使わないと説明ができないものだというふうにされています。ですので、この場合の「現在及び将来の国民」というのは主権者であり、かつ政府の所有者であるというふうなことになります。

公会計においてこれを敷衍していくと、所有者からのお金の拠出というものが、これは資本なわけです。出資なわけですね。あくまでも国民ないし住民というのは主権者であるということからすると、税金というのを売上げと言うのはちょっとおかしいんじゃないですか。日本でも、税金が売上げだという、これ、収益説というんですけれども、これを唱えている人がいます。収益説ということは、国民を政府のお客さんとしてとらえるんですね。お客さんというのはいい意味と悪い意味があります。お客さまは神様ですというふうに、大事にされるという意味ではいいかもしれないんですけれども、お客さん扱いと言いますよね。要は第三者なわけですよ、組織からすると。人ごとです、本当に。

ですので、組織の外から得るお金であれば、それは収益ないしは売上げというふうに言っているんですけれども、逆に言うと、公会計において税金を売上げだというふうに言う人は、日本国民ないしは県民ないし住民が主権者ではないということを行わないと、収益説というのは本当はとれないという言い方をされるんですね。これは一番、収益説というものの弱点だというふうに言われています。

さらに言うと、さっき言ったようにアカウントビリティという概念は、お金を預かった人が組織の所有者に対して、こういうふうにお金を使いましたよという説明をすることでもって、受託者責任を解除してもらうのが、アカウントビリティなんですね。逆に言うと、国民をお客さんだと思ってください、お客さんに対して、お金をこういうふうに使いましたよというふうに言ったとして、あるいはこういうふうに使いますよというのは、これは何かというと、宣伝、広告です。税金を収益と扱う人は、アカウントビリティという概念から離れていかざるを得ないんです。

でも、皆さん、会計学があまりお詳しくない方も多いと思うんですけれども、会計学で一番大事なことは何か、アカウントビリティと言われていたんです。アカウントティングだからこそアカウントビリティなわけですけれども、アカウントビリティなくして会計と言えるのかという話ですね。このへんは結構、理論的にも相当対立があったところなんですけれども、さすがにもうあまり愚かなことを言う人はいなくなってきたのかなと。まだいることはいるんですけどね。

次に、もう一つ大事なのが、ガバナンスという概念です。ガバナンスという言葉は、コーポレート・ガバナンスですとか、皆さん、ここ数年よく聞く言葉だと思うんですけれども、意味がはっきりわかって使っている人は実は少ないんです。これ、国際的にもそうなんですけれども。一言で言えば、ガバナンスというのは意思決定を規律する仕組みのことをいいます。パブリック・ガバナンスというのは何かというと、これは皆さ

ん方のような議会の構成員、代表機関たる議会の意思決定を規律する仕組みのことをパブリック・ガバナンスといいます。

国民から見ると、先ほど言ったように、国民自体は主権者ですので、自ら予算編成とかを本当はやりたいんですね、やれるもんならやりたい。けども、衆愚政治に陥るとか、そういういろんな理由もあって、皆さん方代表機関たる議会にその権限を委ねているわけですね。ただし、じゃ、実質的な主権者たる国民と代表機関たる議会が全く同じ意思決定を常にできるかという、できるわけないんですね。ですので、そのときに主権者たる国民の利益に反しないような意思決定をするように、議会の意思決定を規律する仕組みが必要だということです。それが公会計だということですよ。

それを、先ほど申し上げたように政府の財務諸表、予測財務諸表を作成して、純資産の変動なり、どこにどれだけの資産をつくったのか、あるいは負債をどれだけ抱えたのかということをごんごんシミュレーションしたり、説明がつくように財政運営をしてみようと。その仕組みのことをパブリック・ガバナンスというふうにあります。

ここには、主権者たる国民と、それから代表機関たる国会　これは国の例で書いていますけれども、国会および内閣、その国会および内閣が立法行為あるいは行政行為を行って、その効果が国民に帰属するためには、正当性の確保、これが数字にして表していけるということなんです。正当性概念というんですけれどもね。

この辺はちょっと細かいので、説明を端折ります。公会計でどういう勘定科目、勘定体系が必要なのかということなんです、ちょっと時間が押してますので、最後にシミュレーションをお見せします。

これはまだ余り外向きにはお見せしていないやつなんです、何かということから説明しますと、これは国の平成19年度予算の一般会計と特別会計を合わせたところの連結のものであります。さっき聞いたところ、三重県議会はどうか民主党系の会派が多数を占めているというので、ちょっと申しわけないんですが、これは自民党政調会から請け負って3年前からやっているプロジェクトなんです。

要は、まず全省庁連結ということで、歳入が最初の概算要求の段階では47兆だったと。その他の歳入等をいろいろ入れますと、ここは非常に244兆と大きいんですねけれども、これは一般会計、特別会計両方を連結した数字だから、こういうことになっているんですね。

これが、あと省庁別に、税収が一体どの省庁にどれだけお金がくるんですかということとか、他会計からの繰り入れが省庁ごとにまず出てきまして、ここからが、どの省庁が一体人件費で幾ら予算でまず計上しているんですかと。物件費として一体幾らですか、その他、ここからは公共事業ですね、資本形成に役所ごとに幾ら幾ら出しているんですか、あるいは貸付金、出資金、扶助費、補助金等、移転支出等々、ようはお金がどれだけ出ていくんですかということですね。

これをまずちょっと結果シートを見ますと、概算要求の段階で見ると、新規国債発行額23兆必要ですよというのが出てくるんですね。赤字国債はそのうち21兆ですとか、いわゆるプライマリーバランス。プライマリーバランスという言葉は気をつけてください。「骨太の方針」とか、内閣府が言っている場合には、国・地方を合わせているんですね。その際に「国」と言うときに、これは統計上の概念なんですけれども、一般会計

というのを使っていますので、財政投融资の特会とかは入っていません。逆に石油公団の石油の備蓄とかが入っちゃってるんですね。ちょっと入り練りがありまして、それは気をつけていただく必要があります。12月に財務省原案について出ていたのは、プライマリーバランス、マイナス9兆幾らというのは、これは一般会計だけのプライマリーバランスです。プライマリーバランスといっても世の中いろいろあるので、そこは気をつけていただきたいんですが。

あと、純資産総額、先ほど言った正当性をはかる、これは幾ら変動するのか。マイナス5兆9,000億、将来世代に負担が先送りされたというふうな、そういう数字がまず概算要求ですね。総資産が769兆、期末の総負債、実はもう1,000兆を超えています、国の場合は。まだ統計上は18年度末にようやく超えるかどうかということなんですけれども、これ、平成19年度末の予測の数字ですので、このぐらいになっているんですね。

ここにちょっともういっぺん戻りまして、「予算編成の基本方針」というのが12月初めに閣議決定されます。これを入れるとどうなるんですかということですね。例えば税収が、景気がよくなって53兆になりましたですとか、あと公共事業費を対前年度の3%削減ですとか、社会保障給付費2,200億円削減とか、もろもろ。これが大体、予算の仕上がりの姿に近いんですが、その結果どうなるんですかということ、公債の発行額が、一般会計、特別会計を合わせたところという、マイナス16兆で済むと。ただ、実際には25兆発行するようになっています。これは何でかということ、実際には特別会計、特に財政投融资などの特別会計は非常に財政状態はいいんですね。そこらへんのお金を今、一般財源化とか特定財源うんぬんと言ってますけれども、仮に一般財源化を全部しちゃって、全部コントロールすると、こういうことですよと、そういう数字です。プライマリーバランスも、実はもうマイナス3兆5,000億まで減っているんですね、一般会計、特別会計合わせたところでは、等々の数字が出てくると。

これは国全体の連結なんですが、まずここでいったん査定をやります。ここから先は各省庁ごとに見ていきまして、今言ったものを反映させた数字、例えば国土交通省を見たいという場合には、ピットといって、ここの省庁連結査定金額というのが、今ほどの全省庁連結で数字をシミュレーションしたのがあります。ここの2次査定というのが、省庁ごとに査定をやっていきましょうと。金額ないしはパーセントで入力します。その結果がここら辺ですね。各省庁ごとの公債発行額ですとか、プライマリーバランスで、純資産の変動とか、総資産が幾らですかと。

さらに言うと、これは国土交通省のすべての予算科目です、ここの青いところに全部数字を随意に入れられるようになってまして、それを反映させるときには、これを反映と。これをさらに全省庁連結に反映させてこれを見ると、この結果の数字をシミュレーションで見えていけると。

ようは、平成19年度予算に関して全省庁連結の場合と、それから各省庁ごとの個別の予算科目、それぞれについて全体をコントロールしていくというふうな、そういう仕組みなわけですね。これについては、年末に、実際には今回、まだ試作品ですので、実際の予算編成に使うところまでは至っていないんですけれども、経済財政担当大臣とか官房長官とかには説明に行かされたというか、行ってきて、来年からどう使おうかねと

いう話を今しているところでもあります。逆に言うと、これは自治体でも同じように使えるということでもあります。

これは「国ナビ」と呼んでいるんですけどね、今のやつ。国ナビというふう呼んだりですとか、何ができるかという、将来世代へのツケ回し額の明確化、予算全体を見渡すシミュレーション機能、予算編成の仕組みを変える、政策のめり張りをつける、リアルタイムの情報開示、これらが先ほどのシステムで可能だということです。

ちなみに、「自治ナビ」というのもできるようになっていますので、総務省の先ほどの報告書にある基準に従って財務諸表を作成していただければ、同じようなシミュレーションが、各県ごと、あるいは各自治体ごとに行えるようになるということでもあります。

最後に、議会の役割ということで一言だけ申し上げます。

まず議会にやっていただかなくてはいけない仕事、まずは予算編成上の意思決定です。先ほど言いました財政の3機能、資源配分、所得再分配、景気調節とあるんですけども、それと加えて大事なのが、世代間の受益と負担の公平を図ると。時間軸上の資源配分というものであります。

それから、もちろん予算執行の監視、首長さんの予算執行を5つの視点で監査する。この5つの視点というのは、会計検査院法20条に出ているやつです。行政機関における内部統制制度の構築、これは監査の世界の用語なんです、内部統制というのはそういう用語なんです、要は一体だれがお金が動くときに承認して、だれがお金を触るのかとか、そういう仕組みをきちんとつくっておきましょうということです。

3つ目に大事なのが、決算報告の承認。これですね、決算を承認する場合には、先ほども言ったように受託者責任を解除されます。これは県でいえば首長の受託者責任は解除されるんですね。けども、三重県はどうやら何か、先ほどお話ししたら2回ほどあったらしいんですが、決算不承認の場合、法的な効果は実際に何が起こるべきなのかという、原理的には、先ほどの信託説というのはジョン・ロックの抵抗権というやつから来ているんですね。ですので、本当は、抵抗権というのは政権をひっくり返していいということですので、クビなんですね。首長さんはまさにクビになるというのが、決算不承認の場合の法的な結論であります。

ですので、今日は議員の方が多いのでこういう議会の観点ということでお話ししたんですけども、ぜひ皆さんの持っているしゃる権限・責任の大きさというものをいま一度確認していただいて、特に私からお願いするとすれば、先ほども申したとおり、実際の財務諸表作成等について、行政府の方の財政課の職員とかはほとんど緊張感が漂っていない雰囲気ですので、どうやら何かこれはもうほぼ強制されてるらしいぞというんで、びしっと言っていただければいいかなというふうに思っております。

大変時間を超過して申しわけなかったんですけども、一応ここで終わらせていただきます。ありがとうございました。