

財政民主主義と公会計の課題

—わが国財政の課題を公会計制度とその運用の改革により解く試み—

中 道 信 廣

I はじめに

- 1 本稿で考察を試みる課題について
- 2 財政と公会計における民主主義の前提について
- 3 民主社会に不可欠な3つの前提条件の仮説について

II 財政と公会計の課題を解くために必要な基礎的前提

- 1 経済と財政について（財政民主主義）
- 2 会計と公会計について（制定法規の世界と慣習法の世界）
- 3 民主主義と地方自治（世界の民主国の実践に学ぶ）
- 4 公・私概念の日本の特質と官主導の処理方式
- 5 官治と自治（民主主義の根本精神）

III 財政の現状と課題

—民主主義は機能しているか—

- 1 財政の現状と財政処理の基本原則
- 2 歳出と行政の改革と納税者主権
- 3 歳入と税制の改革と租税民主主義
- 4 財政処理と公債の発行と国民（生活者）主権
- 5 民意を反映しない議会制民主主義

IV 公会計の現状と課題

—アカウンタビリティは果たされているか—

- 1 公会計と財政公開の現状とアカウンタビリティ
- 2 予算の編成と国（議）会審議と納税者主権
- 3 決算の認定と会計検査院（監査委員）と国（議）会審議と財政民主主義
- 4 建設公債の発行と貸借対照表と租税民主主義
- 5 予算の執行と政策評価と生活者主権

V 結び

—わが国現在の公共の課題をどう解くか—

（三つの前提条件は満たされているか）

付記 私の研究と問題意識について

[注]

Ⅰ はじめに

1 本稿で考察を試みる課題について

わが国は、憲法により、国民主権の原理即ち民主主義の原理に基づき、運営されている筈である。そこで、私は、わが国の現状について、財政と公会計の二側面から調べ、そこに認められる問題点を明らかにし、それらの問題を解決するため、次のような前提のもとに、考察を進めることにする。

- (1) 財政の現状にみられる課題は、わが国の社会が、民主主義の機能する社会に変わらなければ解けない。
- (2) 公会計の現状にみられる課題は、わが国が、民主社会に変革されなければ解けない。従って、わが国の現状における課題を解くための方策は、財政も公会計も、民主主義の課題を解くことにおいて等価である。

即ち、わが国の社会における、財政と公会計の課題を解くためには、民主主義が機能しているかどうかを、まず検証してみなければならない。

現在、わが国では、明治国家建設以来続いてきた、官治社会の体質のため、民主社会では、到底考えられないような、諸悪の現象が噴出している。私たちが分担し納付した税が、会計検査院の指摘をまつまでもなく、各省庁の所管分野で、惜しげもなく無駄に浪費（官僚にとっては、有意義な用途であろうが、納税者にとっては、国民の義務であっても負担することを拒否したいような）されている事実が暴露されている。

この現状を改善していくためには、外科的大手術が必要であり、その場限りの治療策（官僚の綱紀粛正や業者との飲食禁止や天下り自粛策など）ではどうしようもない。私たち国民が自らの意識—特に民主主義の根本精神を理解し、社会における公共生活に対する精神的態度—を変えることができるかどうか、この課題の解決の成否に決定的な

影響を与える。このことは、日本社会の激変の時期に生き合った貴重な体験のもとに、生涯をかけた調査研究と実践活動、その間に醸成された問題意識から、私はそう断言せざるを得ない。その根拠の一端を示すため、「私の研究と問題意識について」を、後に付記する。

本稿では、まず、先進諸国の経験に学び、民主社会に不可欠な前提条件として、次のような3つの仮説¹⁾をたて、その仮説を検証しながら、わが国社会の現状を確かめ、その現実から出発し、その現状を民主社会に変えるための課題とそれを解決するための方策、及びその実現の可能性について考察を試みる。

- (1) 公共の哲学が、われわれ日本人の社会生活の実践のなかに定着し、それが十分に機能することができる。
- (2) 行・財政情報の公開制度が確立され、それが、目的に適合するよう十分に機能を果たすことができる。
- (3) 国民の間に、政府（中央・地方）の権力に対する、批判権抵抗権の意識が確立し、場合によっては、人民による革命権が、自然法によって認められていることが理解され、実践哲学として機能することができる。

これらの仮説の検証が、十分成功しているかどうかは、この論稿を読んで頂ける諸氏のご批判にまつほかはない。私たちが、地域社会や国の主人公として、生活できるような、少しでも住みやすく明るい社会にしていくことを、私の生涯をかけた課題と考えているので、諸氏の率直な、ご意見やご指摘を期待している。

2 財政と公会計における民主主義の前提について

公共部門の経済活動が、財政といわれ、民主主義が機能すべき領域である。また、その活動について、努力（犠牲にされた価値）と、成果（犠牲にした価値によって産出された価値）とを測定し、その結果を比較対照して、財政に利害と関心をもつ国民（市民・住民）に、会計情報

として伝達するのが公会計といわれる。政府（国・地方公共団体）は、国民の信託に基づいて運営されるので、民主主義の原理が機能し、政府には、税を国民から徴収する代わりに政治を行うことを受任・受託するという関係が生まれる。そこで、会計で古くから民主社会の伝統として伝えられてきたアカウントビリティが機能する場が設定される。その受託責任を果たすための財政（財務）報告が、国民に、またそれを代表する議会になされる。

従って、財政と公会計において、それが有効に機能するかどうかは、それを必要とする社会において、民主主義が有効に機能しているかどうか、にかかっているといえることができる。そこで、財政の現状における課題と、公会計の現状における課題とは、それを解くことにおいて、等価であり、民主主義が前提される。

財政の問題は、イギリスやフランスなどの諸国における市民革命、アメリカなどの諸国における独立戦争の、重大な契機をなしている。領主や本国の専横—領民や植民地からの苛酷な税金の徴収とその税金の勝手気儘な使用（贅沢や人々を巻き添えにする戦争など）に、怒りを覚えた多くの人々が革命の原動力になっているが、それは、ジョン・ロック著『市民政府論』で展開された、人民の革命権・抵抗権の理論が、その原理的核心になった、とされている。²⁾

その結果、これらの諸国では、王と市民との間で契約を結び、その取り決めによって、税金を徴収することができるとする、租税法律主義の考えが定着し、またその取り決めに従って税金を使用するという、民主的な方法が定着するようになった。現在、憲法をもつ国々では歳入について、租税法律主義が法定され、徴収した税＝財政を処理する権限について、法定するか、国会の議決によることに定められている。いわゆる財政民主主義といわれる制度が定着しているといわれるが、その実態は、それぞれの国情にあわせ、各種各様である。³⁾

これは、昔からの「蟹とその甲羅」の譬え話のように、自然界の帰結

である。

財政は、私たち国民が負担する税金を主たる財源とした、私たち国民の安全と公共の福祉を増進するために、希少な財を適正に、また、有効に配分する経済活動を行っている。公共の必要を満たすための計画を、「予算」に編成し、それが国会の議決を経て執行され、「決算」となる。それらの活動の結果が測定され、アカウンタビリティを果たすため、財務報告として、私たちに伝達される。

このように、活動の側面を中心にみれば、財政の課題となり、活動の結果を測定し伝達する側面からみれば、公会計の課題になるという関係にある。

3 民主社会に不可欠な3つの前提条件の仮説について

- (1) わが国が、戦争で多大の犠牲を払って手にした民主制度を実効あるものにするためには、それらの制度を支える公共の哲学を、戦後の日本社会に復権させることが、西欧先進民主社会の経験に照らし、是非必要である。現在のような、公私の役割分担の不明確さというよりも、すべてにわたり官が主導する明治以来の伝統的社会、国民（政治家も行政官僚も業界人も一般市民も）すべてに、戦後急速に蔓延してしまった、公共意識の衰弱、利権を通じての私益の飽くなき追求など、公共の哲学が、人々から消えてしまった。この公共の哲学の復権こそ、私は民主社会のための、不可欠な第一の前提条件と考えている。⁴⁾
- (2) また、「人民の、人民による、人民のための政治」という民主政治を端的に示す、リンカーンの言葉⁵⁾を、人民が実践するためには、その目的に適合する情報が、人民の手の届く所で公開されていなければならない。そうでなければ、憲法で明示した国民主権の原理は死んでしまう。わが国では、幕末開国の時以来の伝統となり、現在も生きている「タミは知らしむべからず、抛らしむべし」という愚民観に基づく思想⁶⁾が強く、行政情報は人民に公開されない。

また、財政情報は既に公開されているが、主権者に対し、目的に適合する内容にはなっていない。⁷⁾ わが国に行政情報の公開制度の必要性が話題になった時、招かれたローワット教授は、「秘密政治の伝統のある国で、行政情報の公開制度をつくることは、革命を起こすことと同じだ」と強調された。⁸⁾

この行・財政情報公開制度が、わが国の社会に定着し、主権者の目的に適合するように、十分な機能を果たすことが、特にわが国が、民主社会になるためには不可欠な第二の前提条件になると、私は確信している。⁹⁾

(3) さらに、わが国では明治維新の後、天皇主権のもと、官僚専制的な中央集権国家が形成され、西南戦役の西郷をはじめ、反政府の思想は強権のもとに弾圧され、自由民権運動も、大正デモクラシーも、殆ど、その成果を現在に伝えられなかった。しかし、西欧諸国における革命の原理とされた、ジョン・ロックの『市民政府論』は、「権力の不適切な行使に対して人民の側から抵抗しうる」ことを示し、「政治権力は人民の同意に基づいてのみ行使されうる」、「信託違反に対する最終的手段としての抵抗権は、自然法によって認められた権利であり、人民は、天に訴える自由を、あらゆる法に優先する自然法として留保している」ことを明らかにしている。この自然法の問題である抵抗権・革命権の思想が、わが国の社会で受け入れられるようになることも、民主社会に不可欠な第三の前提条件として、欠かせないものであると、私は考えている。¹⁰⁾

本稿で、私は、わが国の民主主義と地方自治の現状と課題を、財政における経済活動と、公会計における測定と伝達の、2つの側面を中心に考察し、現在のある意味で行き詰まりを示している日本社会を、自律した国民の活力溢れる民主的社会に、再編するための方策を示してみたいと考えている。

II 財政と公会計の課題を解くために必要な基礎的前提

1 経済と財政について（財政民主主義）

経済は、次のような3種類の意義をもっている。

（『広辞苑』：岩波書店）

- (1) 国を治め人民を救うこと（経国済民、政治の義）
- (2) 人間の共同生活の基礎をなす物質的財貨の生産・分配・消費の行為・過程、並びにそれを通じて形成される人と人との社会関係の総体（狭義の経済の義）
- (3) 費用のかからぬこと、費用をかけないこと（儉約の義）

また、経済学は、経済現象を研究する学問として広い意義が付けられている。

漢字の用法としては、経済について、上記と同じような意義が付され、経済学については、人類及び国家の財貨に対する関係を研究する科学とされ、また、経済之才、経綸や経済政策において、国家の現象を研究するという、もともと政治経済現象を研究する学問であったことが示されている。（『大字典』：講談社）

経済学には、いろいろの学説があり、大きくは、近代経済学派とマルクス経済学派に2分されてきたが、ソ連経済の破産から、最近では専ら前者による国民所得の計算や社会の富を計量する社会会計の領域、及び経済計画や経済予測が盛んに行われている。そして、一般財は民間産業が分担し、公共財は政府部門が担当することとされている。

現在、公共事業として、次のような各分野にわたる多くの事業が国営又は公営で行われている。国が行う、造幣・印刷・郵政・土地改良・治水・林野・港湾・空港など多くの特別会計と石油・船舶・鉄道建設・高速道路・住宅都市整備など多くの公団、宇宙開発・公害防止・国際協力・社会福祉・年金福祉・雇用促進などの事業団、国民金融・中小企業などの公庫、農林・商工組合の中央金庫、など各省庁に連なる数えきれない

ほどの特殊法人がある。地方公共団体は、交通事業・ガス事業・水道事業・病院事業など多くの事業を公営で行っている。

経済は、国や地方自治体が行う行為と民間が行う行為、すなわち、公経済と私経済とに2区分され、財政は、国その他の公的団体が、その財・役務を取得し、且つこれを管理するためになす一切の作用という意義をもち、収入を取得するための権力作用と取得した財・役務を管理・経営するための管理作用とに区分される。

したがって、財政学は、国家（また地方公共団体も含めて）財政の原理及びその政策を研究する学問とされており、この権力作用である収入の取得が主として課税により行われ、民主主義の機能が前提されている。また、取得した財・役務の管理経営については、会計におけるアカウントビリィティの機能が前提されている。

現在のように、政府の行う事業の範囲が拡大していくことと、その一般会計（地方公共団体の場合は通常会計）歳出に占める、土木費や建設費の増大（現在のような不景気の場合は景気回復のための補正予算によりさらに増額）が続くため、歳入が圧迫され、不足を補うため国・公債の発行が続き、政府債務残高が累積される。

そこで、公共財に関する広範囲の、しかも多くの領域にまたがる理論が展開され、経済学で扱う中立的な価値を、政治的決定プロセスから導こうとする議論が重要性をもち、政府の存在が重視され、民主主義や社会的公正が問い直され、社会の構成員の行動選択とのかかわりが問い直されるようになった。即ち財政学から公共経済学へ展開されることになった。¹¹⁾

そして、政府の作り出す財貨が公共財であるとする、通俗的見解でなく、政府活動の規範的説明（政府はいかなることを行うべきかということの根拠）を提示する理論¹²⁾として、所得分配の議論、公共財需要の評価、公共財政の負担の問題、公共財や準公共財の消費や供給形態の問題ひいては禁止、規制、指示、誘導といった政府措置でさえ、社会全体の

資源配分に対する社会的意思決定（各主体の選考によって決定される）という議論が展開されるようになった。また、これらの議論は、費用便益分析、費用効果分析の手法を駆使し、代替案作成から、最も有効な政策を選択するという、実際の財政運営上必要な、政策決定を効率化するための技術論を展開することにもなった。¹³⁾

2 会計と公会計について（制定法規の世界と慣習法の世界）

会計は、「個人またはその組織体の行う経済活動を計数的に、認識し測定し、その結果を財務報告によって、利害や関心を有する人々に伝達するという人間行動である」と定義することができる。また、会計学は、（1）会計は現在我々の社会にどのような役割を果たしているか、また果たすべきであるか、（2）会計において測定と伝達はどのように行われているか、また、どのように行われるべきであるかについての理論と政策を研究するものであると定義される。¹⁴⁾

従って、国または地方公共団体の行う経済活動を財政とすれば、上記の会計及び会計学の定義は、そのまま使用することができる。

公共の領域が、現在我々の社会生活に占める重要性から考えると、現在の社会において、公会計がどのような役割を果たすべきであるか、また、そのような役割を果たすために、測定と伝達がどのように行われるべきであるかを研究し、現状の問題点を明らかにし、情報の最重要な基準とされる「目的適合性の基準」を満たすように現状を改善する方策を研究するための、公会計学の構築が必要である。

ところが、わが国では明治国家建設のさい、欧米先進国の制度に似せて憲法を制定し、そのもとで「会計法」がつくられた。したがって、「会計」はまず国家会計として出発し、予算が編成され、その執行額が決算として示されたが、政府の予算超過支出が最大の関心事とされた。戦後憲法の制定に伴い、旧会計法は、財政法と会計法に分化されたが、依然として、予算の編成を重視し、決算は、単に予算の執行額を示すも

のとして軽視され続け、臨時行政調査会の答申や幾多の改善勧告意見にも拘らず、予算偏重、決算軽視の状態が続けられている。¹⁵⁾

したがって、財政赤字が年々累増し、危機的状況にあるのにも拘らず、これらの借金により何が得られたか、借金までして努力したのに、その成果を示すような資産・負債対照表（企業会計にいう貸借対照表）が、いくつかの地方自治体で実験的に作成された以外、全く制度化されていない。また、結果を示す貸借対照表の他、基本的な会計思考である努力と成果を対照して示す成果報告書（企業会計にいう損益計算書、但し収益や利益の概念は財政になく、公共経済学にいう費用と便益という概念が相当する）が、示されていない。地方自治体には「主要な施策の成果に関する報告書（決算と一緒に作られるが公表されていない）は、項目別に予算の執行額が示されるのみであり、ここで取り上げる成果報告書とは異質なものである。

もともとドイツから導入された制定法規は、現実と乖離しても、なかなか改正できず、絶妙な運用によって現実を法規に適合させようとする志向が働く。それに対し「会計原則」をわが国に導入した元の英米のような慣習法に基づく国々では、現実に適合しない部分はすぐ改善し、慣行を尊重し、原則を現実に適合させようとする志向が働く。わが国は戦後アメリカから企業会計原則を導入したが、商法に規定をもつ伝統的なドイツ流の会計規則との調整に30数年間もかかり、その間基準が二元になり、会社側も会計専門家も双方が苦労した実績をもっている。そのなかで、法規定万能の大陸型の思想が定着し、民主社会に長い伝統をもつ、なぜ会計をするのかの根拠を示す肝心のアカウントビリィティ概念が抜け落ちた。

3 民主主義と地方自治（世界の民主国の実践に学ぶ）

民主主義の根幹的原理は、「人間は不完全なものであり、それ故異論や少数意見に寛容であり、批判と討論を通して互いに正し合い、よりよ

きものを求めて向上・発展していくことができる」ということである。¹⁶⁾

また、民主社会維持の最低条件として、「デモクラシー社会においては、多数決で決められたことが絶対的な価値をもっているなどとは誰も考えない。不完全な人間が考えて決めることだから、多数者によって決められた事柄には、いくらでも間違いがありうるのである。そうであるからこそ、デモクラシーでは、決定よりも、それに至るプロセスである『討論』とか『討議』を重視する。」¹⁷⁾

日本の農村社会の意思決定過程を研究した外国の学者が、日本では長老たちが深夜に及ぶまで意見の一致を求めて説得した、このことが西欧社会の意思決定の仕方と全く異なる、満場一致で物事を決めることなど不可能であると口を揃えて、調査を共にした日本の学者に語ったと伝えられている。¹⁸⁾

民主主義というのは、そこに住む人々の考え方や精神的態度に大きく影響される。各国で、種々の民主主義が実践されているのは当然である。

蟹は甲羅に似せて、必要にして十分な穴を掘り、それ以外の掘り方をしない。人は自らの意識と行動により、自らに釣り合うすみか（イエ・ムラ・クニ）しかつぐれない。「民主主義の根本は、精神的な態度にある。」¹⁹⁾

したがって、民主主義は使い方によって、最良の方法にもなり、最悪の方法にもなる。歴史上で有名な典型的な事例は、ドイツとイギリスにある。

第一次世界大戦に負けたドイツは、ワイマールという町で憲法を作って、高度の民主主義の制度を採用した。ところが、この民主国では、多くの政党ができ、その勢力争いを繰り返す議会政治に国民が飽いてしまい、強力な指導者を求めた結果、ナチス党が国会第一党となり、ヒトラーが内閣を組織し、多数決を利用して、政府に行政権と立法権を与えるよう法律を改正し、国会を無用の長物とし、第二次世界大戦へと突っ走り、国と国民を破滅に追い込んだ。（ドイツとよく似た運命を日本も背負う

ことになっている。)

この反面、イギリスでは、第二次世界大戦でフランスがドイツに破れ、ロンドンも、ドイツ空軍の爆撃にさらされていた、異常事態に直面して、この危機に指導力を発揮できるのは、彼しかいないとして、保守党の異常分子であったチャーチルを呼び戻し、内閣を組織させた。彼は議会を利用して、難局を見事に処理し、連合軍を勝利に導いた。その後の総選挙で、彼は落選した。正常に戻れば他に適任者がいるとして、この最大の殊勲者を遇したといわれ、このことがイギリス民主主義が健全に機能した証拠とされている。(アメリカも、初戦で日本に負けていたが、ひっくり返し、勝利に結び付けたのは、民主主義の機能によるといわれている。)

ヨーロッパにおける民主制・自治制を歴史的にあとづけたA・ガッサー氏は、次のように報告している。「民主制の大量死」といわれる時代(第二次大戦時)にも生き残ったアングロサクソンの世界、スカンジナビア諸国、オランダやスイスなどの国では、その他の国々と区別できるメルクマールが存在している。

それは「地方自治の形態が基本的に異なってみえる。これらの諸国では、下位団体のコミューンやリージョンに、古くから受け継がれた、非常に活力のある、自治行政制度をもつ点で共通し、行政の広範な分権化が、それらの古くからの自由な民主国家の決定的に重要なメルクマールなのである。」

また、「あらゆる共同体形成には、基本形態として、2つの秩序原理、服従の原理と調整の原理—言い換えれば、命令行政の原理と自治行政の原理があり、国家秩序は、官治的な命令権力装置により確保されるか、集合人民の自由な社会的意思に基づくか、どちらかであり」、「自治行政原理においては、地方自治体の共同体倫理が前提として必要」なことを明らかにしている。²⁰⁾

イギリスは、地方自治がデモクラシーの基本であることを、歴史的に

最も早く定着させ、「地方自治の母国とか故郷」といわれている。²¹⁾ また、地方自治については、その歴史の歩みのなかで、「自治の精神を学び、共同の目的のために協力する習慣が与えられた」として公民教育の重要性を指摘し、その実践の場としての地方自治の実情から、「地方自治は、民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人なり」という格言の正しいことを示している。²²⁾

アメリカは、創意と実行力に富む民衆が、生活をよくするのにより適した地方政府を広い国の中に多種多様に作り上げていることから、「自治の実験室」といわれている。実験をするためには意欲が必要であり、それはよりよい政治を求める民衆のエネルギーから生まれている。アメリカ型の地方自治があるとすれば、それは形でなくて、政治の制度と方法を定めるのは、有権者自身であるとする精神と行動の中にあるとし、共同体的生活における自治の伝統とその精神における政治教育の重要性を指摘している。²³⁾

スイスは、山深い国の隅々まで、様々な形で受け継がれた直接民主制という、古いゲルマン民族の社会に形成された純粋な民主政治の伝統があり、ある州では、有権者全員の集会で政治のすべてを決める制度が維持されており、他の州では、法律も予算も議会だけで決めず、すべて住民投票にかけて、初めて決定する制度をとっているなど、デモクラシーの理念を知るのに良い、「自治の研究室」と呼ばれている。²⁴⁾

また、スイスの如く分権化している国は、どこにも見られず、いずれの国家が、その国民に要求しているよりも、より直接的・恒常的に政治に参加することを要求されており、その立法部が可決した議案を彼等の投票によって吟味する習慣になっている。この地方自治の習慣は、これらの権力を有能に行使し得るよう、民衆を訓練した。スイスが与える最も有益な教訓は、如何にして伝統と制度の両者が相まって、かつて到達されなかった程度にまで、一般人の中に、善良な市民たるに必要な資性—即ち伶俐・穩健・常識及びその政治体に対する義務心—を發達せしめ得

るかを示していることである。スイスの民主政治が世界に冠絶して民主主義的なものになり得たのは、このような事情が存在したためであるとされている。²⁵⁾

現代の課題であるヨーロッパの統合へ向けて、「地方自治の保障なくして、ヨーロッパの統合はあり得ない」と自治体関係者は考え、ヨーロッパレベルで、地方自治の伝統を強化することが必要とされ、「ヨーロッパ地方自治憲章」が制定されている。その中で、「公共的事項への市民の参加権が民主主義的原理の一つ」とされ、また、「民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設」のためには、「ヨーロッパ諸国における多様な地方自治の擁護と強化」が必要であることが確認されている。²⁶⁾

このように、民主制の大量死といわれた時代を生き延びた、強靱な民主主義をもつ国々では、地方自治の日常的な実践により、市民（住民）が訓練され、教育されて、民主主義の根本である精神的態度が人々の中に育ち、公共の哲学が確立されてきたことが明らかである。

わが国では、幕末にあたり、海外先進国による開港・開国の要求が、植民地化する意図ではないかという、為政者側の強い危機意識から、それに対処するため、止むを得ずとったとされる「タミは知らしむべからず、抛らしむべし」とする愚民観に基づく政策がとられ、それが明治政権確立後も続き、現在に至っている。

その後も、反政府の思想や行動が、政府により弾圧されて、自由民権運動も大正デモクラシーも殆どその成果を後世に残さず、人々に政治をタブー視する意識を植え付けることになり、また、政治に関わる人々も、その状況を奇貨として、民主主義の実践に最も必要な政治意識や納税者意識を基礎にもつ自治意識を、人々に育成するような、教育や訓練の場を積極的に作り出すことを怠ってきた。

地方自治に、団体自治と住民自治という2つの側面があり、わが国は、明治維新のとき、当初イギリス型の地方制度の導入が意図されていたが、最終的にはプロイセンをモデルとした中央集権国家が志向された。その

ため、「市制・町村制」が、憲法施行の前に制定されたが、前記したような先進民主主義国に普遍的にみられる住民自治を主体とする地方自治ではなく、当時後進国であったドイツ型の団体自治を中心とする地方制度を志向し、そのような地方自治を定着させてきた。²⁷⁾

4 公・私概念の日本的特質と官主導の処理方式

わが国の公概念は、もとになった中国の公（「朝廷国家の公」に対し、天下万民の公として「天理の公」が確立し、前者といえども、後者の公に対しては私になる）とも、西欧の公（「国王の公」から「公衆の公」にするためには、独立戦争や市民革命により多くの血を流して確立された）とも異なる、前近代的「公・私」未分離というべき、「オカミとタミ」の関係が、職務を離れた日常生活にまで及び、それが、公共の業務のみでなく会社の経営まで私たちの社会生活の全般にわたり、この特殊日本的な公・私概念が定着していて、意識的にも行動の上でも、そこからなかなか抜け出せないで現在に至っている。²⁸⁾ わが国で、甚だしい公私混同が日常茶飯事として噴出して、止まるところがない。

最近大問題となった住専処理問題や薬害エイズの問題でも、日本的公を体現する絶対無謬の中央官僚が主導してその処理にあたっている。日本的標準処理方式として、竹内靖雄氏は、次のようにまとめている。²⁹⁾

- ① 関係者は、まずそれぞれ自分の損失負担を最小にすることを考える。
- ② しかしそれでは収拾がつかず、かつ官自身が深くコミットしていたこともあって、官の出番となり、官主導の損失割り当てゲーム、つまり談合となる。
- ③ 官はその面子と責任上、破綻を明らかにしない処理をはかる。
- ④ 特定個人や機関の責任が明らかになることは極力回避する。
- ⑤ そのためにも、都合の悪い情報は極力外に出さない。
- ⑥ 関係者のうち、弱者＝被害者と称して最も強硬に抵抗するものには負担を免除する。（政治的にもそうせざるをえない。）

⑦ あとは負担能力のあるものに負担させる。

⑧ それでも負担しきれない分は、アウトサイダー、つまり国民に広く浅く転嫁することにする。

この標準方式に従って住専処理に国民の払う税金が使われることに決められた。後で、銀行関係者さえ、この処理に税金が使われるとは思わなかったと語り、国民は真相が分かって大いに怒っている。薬害エイズの問題では、公共の福祉の増進をはかる使命をもつはずの厚生省の高級官僚が、私利私欲や先輩官僚の利害のために、国民の生命を犠牲にしたことが明らかにされている。まさに何をかいわんやの心境になってしまう。こんな社会で良いと国民の多くは、考えているのであろうか。

5 官治と自治（民主主義の根本精神）

中央集権のもとでの団体自治は、自治の伝統のあるドイツ・フランスの例にみられるように、官治に結びついており、自治の伝統のないところでは、容易に官治に結び付くといわれている。³⁰⁾ わが国では、すでに述べたように、社会に生じた共同的問題の解決には、官主導の標準的処理方式が採用されてきた。

戦後、アメリカをモデルにした新しい憲法が作られ、「地方自治」の一章4ヶ条が入り、地方公共団体の組織及び運営についての基本原則として、「憲法」と同日施行された「地方自治法」に、「地方自治の本旨」ということばが生まれ、住民の選挙によって、首長を選ぶように変えられた。しかし、中央の官僚組織は、内務省が生け贄になって解体されたものの、殆ど温存され、占領政策遂行に利用されたため、従来からの中央集権体制の中で、中央官僚主導によるタテ割り行政が行われ、住民自治を軽視した団体官治が現在も続けられている。

日本では、地方分権が騒がれているが、現状のままだと権力者が中央官僚から地方官僚に変わるだけではないかと、ドイツの有識者から批判され、また少数の官僚が支配している日本に民主主義は育たないと指摘

する、内外に多くの識者が存在している。³¹⁾ わが国では、地方自治法において、立法権としては法律の範囲内で、僅かに認められているに過ぎない。また、行政権は、人と金の両面から中央官庁にコントロールされており、さらに、財政権については、早くより地方独自の財源の必要性が強調されながら、依然として、地方交付税の配分権と起債の認可権を中央省庁（自治省）に握られ、3割自治ということがいわれている。

このように、わが国の現状では、住民自治が機能しうるような環境になっていない。前記したような、イギリスやアメリカ・スイスの経験に学び、官僚も政治家も、また、市民・住民の側も、公共の哲学を意識し、目的に適合するように充実された行財政情報公開制度を活用しながら、市民公共の課題を官僚に依存せず、自主・自律の精神に基づく地方自治の実践活動を初めからやりなおさなければ、わが国を民主国家として再構築することは不可能と考えられる。

III 財政の現状と課題

— 民主主義は機能しているか —

1 財政の現状と財政処理の基本原則

(1) 財政の現状

平成8年度の予算を要約すると、次の通りである。³²⁾

(単位：億円)

	国の場合	普通地方公共団体の場合
歳出（公債費を除く）	587,297	764,225
歳入（租税収入）	494,200	357,801
（税外収入）	46,365	66,355
差引・収入不足	46,737	340,069
前年余剰から	194	(国税から) 299,072
公債費（負担利子等）	163,752	88,623
（発行収入）	210,290	129,620
差引・収入補填	46,538	40,997

このように、国も地方公共団体も、歳出に適合するような財政構造になっていないことが明らかである。国で約8%弱、地方公共団体で約5%強が歳出に対し収入が不足し、赤字国・公債の発行を余儀なくされている現状にあり、毎年公債残高が累増していく構造になっている。

また、国税のうち、約60%強が地方公共団体の歳出の約40%に充当されている。このような財政状況が毎年続き、この構造と起債の認可制が、財政的に中央官僚の地方支配を実現し、わが国の地方自治を大きく制約する根源をなしている。

(2) 財政処理の基本原則

① わが国の財政法第4条（地方財政法第5条）は、「国（地方公共団体）の歳出は、公債又は借入金（地方債）以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し公共事業費、出資金および貸付金の財源については、（左に掲げる場合においては）国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなす（地方債をもってその財源とする）ことができる。（1 交通事業、ガス事業その他地方公共団体の行う企業に要する経費の財源とする場合 2 出資金及び貸付金の財源とする場合 3 地方債の借換えのために要する経費の財源とする場合）と規定している。この趣旨から、わが国では、基本的に健全財政（均衡財政）の原理が適用されている。

② 財政処理の基本原則は、経済学説上、次の3つに大別される。

ア. 健全（均衡）財政の原理

アダム・スミスが、「国の財政も家の会計も、基本的には同じ原理である」とする説に始まる、イギリスの古典学派の経済理論を継ぐもの。³³⁾

イ. 積極財政（フィスカル・ポリシー）の原理

J.M. ケインズが、「国家の有効需要の創出による、完全雇用の達成」という命題を解くために、主唱した、ケインズ学派の経済理論で、

19世紀ドイツ財政学の伝統を継ぎ、その目的のためには赤字公債の発行を是認する。³⁴⁾

ウ. 合理的期待形成学派の原理

アメリカでは「公債の中立命題」に基づく理論が主張され、この説によると「赤字公債で減税（又は事業）を行うことは、増税をして赤字を減少させる（又は事業を行う）ことと等価である」ことになり、財政政策の存在理由が根本的に問い直されている。³⁵⁾

財政は、いずれの原理によっても、国（又は地方公共団体）が、国会（又は地方議会）の議決に基づく法律（条例）により、予算が決められ、それに基づき行政が予算を執行し、その結果を決算して、国会（地方議会）に提出する。

決算が終わると、国の場合は会計検査院の検査、地方公共団体の場合は監査委員の審査を受けることとされている。

従って、財政については、歳入の殆どを占める租税収入に租税法律主義が、財政処理について国会（議会）の議決主義が適用され、議会制民主主義が採用されている。そのため、民主主義が実際に有効に機能しているかどうか重要な課題となる。

財政は、国（地方公共団体）が、公共的に処理すべき役割を分担し、その処理に要する経費を歳出予算として編成し、その財源を租税として、法律に基づき、国民に負担させることにより、成り立っている。従って、基本的公式は「歳出－歳入＋公債発行収入－公債費負担＝0」となる。

そこで、財政の課題は、歳出の内容、歳出に適合させる歳入とくに租税、その結果生ずる収支差額の処理の問題とその解決をはかるといふ、3つに分けられる。

2 歳出と行政の改革と納税者主権

(1) 歳出について

現状を、平成6年度決算で示すと次のようになる。³⁶⁾

(単位：億円)

国の場合（一般会計）		地方公共団体（普通会計、目的別分類）	
社会保障関係費	136,034 (18.5%)	土木費	216,906 (23.1%)
国債費	134,222 (18.2%)	教育費	185,702 (19.8%)
公共事業関係費	132,076 (17.9%)	民生費	110,743 (11.8%)
地方交付税交付金	120,687 (16.4%)	総務費	92,398 (9.8%)
その他の項目	213,117 (28.9%)	公債費	81,020 (8.6%)
合計	736,136 (100.0%)	その他の項目	251,409 (26.8%)
		合計	938,178 (100.0%)

このように、国では社会保障費が最も多額になっているが、国債費がそれに迫る勢いで増加しており、地方公共団体では、土木費と教育費が多額を占めている。国と地方合わせて国公債費が215,242億円（殆どが支払金利）という巨額になっているのが注目される。

(2) 行政の改革と納税者主権

歳出については、毎年会計検査院から、不正・不当事項として多額のムダ遣いが指摘され続けているが、一向に改善されないでいる。³⁷⁾ また、世論やマスコミ、著書や雑誌の論文などで、毎年のように、公費天国の有様が指摘されているが、その場かぎりで持続性がない。日本人の特性として、熱し易く冷め易いとよく指摘されている。最近でも、各省庁や地方自治体で、カラ出張や官官接待や補助金などのムダ遣いの古い慣行が、多様に発覚している。どこまでいっても、止まるところがない有様である。一体わが国の社会はどうなってしまったのか。

税の負担者である納税者は、また、国民は、どこまで官によるムダ遣

いに耐えられるのであろうか。財政を考え、歳出の中身が明らかになればなるほど、私は、納税者として、また、国民の一人として、痛憤を感じいたたまれなくなる。わが国の民主主義や地方自治は、一体どこで機能しているのか。全く不可思議な現象がわが国の社会では起こり過ぎである。国民はまたかといって馴れっこになってしまったのか。なんとか、わが国の社会を、民主的・自治的に変える手立てを、国民の一人一人が、真剣に考えようではないか。

現在、橋本首相が、火達磨になっても、行政改革を実行すると宣言しており、また、各政党とも、行政改革を選挙の公約にしている。今度こそ、行政改革を形ばかりでなく、実効ある改革を期待している。しかし、これまでの歴史をみれば、どこまでそれが可能であろうか。戦後だけみても、何人もの首相が、行政改革を試み、失敗を繰り返している。

世界の国々も、高齢者社会への対応から、福祉国家を志向し、また、経済の国際的競争の激化に対応するため、大きな政府となり過ぎ、財政のパンクを回避するため、各国とも、行政改革に真剣に取り組んでおり、その国情に合わせた成果が報告されている。³⁸⁾ ひとり、わが国だけの課題ではない。

わが国では、戦前から、行政改革が常に課題とされている。戦後も、昭和20年代は、占領政策を背景として、政府規模の縮小、人員整理が実施された。昭和30年代は経済の発展により税の自然増収が増え、行政規模も拡大し、民間部門の技術革新による経営の合理化に対し、政府部門の効率性が問題になり、行政機構の組織・体制を整備し、総合調整機構の充実と行政の合理化・効率化が、課題とされた。そのため、第一次臨時行政調査会が設置され、現在も有効と考えられるような、多項目にわたる答申が出されたが、中央省庁の総論賛成・各論反対の総反撃にあい、殆ど実施に移されることなく、幻想として消えてしまった。

続いて、昭和40年代にも、前年代の要改革事項のうち、一部特殊法人の整理や地方支分部局の整理など実務的な改革が行われた。また、昭和

48年～49年の石油ショックの影響による不況とそれに伴う税収の減少により、昭和50年代には、赤字国債が発行されるようになり、行政規模の縮小、合理化と財政再建が課題とされた。

昭和55年は財政再建元年として、10年間で赤字国債からの脱却が推進されることになった。また、同時に「増税なき財政再建」をスローガンに、この国民的課題を解決すべく、第二次臨時行政調査会が設置され、土光会長を先頭に、全国各地で公聴会を開くなど、大々的に国民運動として展開された。

しかし、その後も国債は増えつづき、昭和58年には第二臨調の答申が出されたが、国鉄・電電・煙草の三公社の民営化は実現したものの、行政組織の再編や機構の合理化・効率化についての、私たちの大きな期待は、今回も幻と消えた。

本来行政改革は一種の革命であると私は考えている。何故臨調は挫折したか。その原因や理由をめぐって多くの著書や論文が発表されているが、明治維新以来続いているわが国の社会が、官治体質から自治的・民主的体質に変わらない限り、常に行政改革は失敗し、歳出の削減は、今までの経験から不可能と考えられる。

3 歳入と税制の改革と租税民主主義

(1) 歳入について

現状を、平成6年度の決算(単位:億円)で示せば次のとおりである。³⁶⁾

国の場合(一般会計)			地方公共団体の場合(普通会計)		
歳入合計	763,390	(100.0%)	歳入合計	959,945	(100.0%)
公債金収入	164,900	(21.6%)	地方税収入	325,391	(65.1%) (33.9%)
その他収入	105,708	(13.8%)	地方交付税	155,320	(31.1%)
租 税	492,782	(64.6%)	地方譲与税	19,050	(3.8%)
内 直接税	359,553 (租税の70.5%)		(一般財源計)	499,760	(100.0%) (52.0%)
(所得税 204,175 直接税の40.0%)			国庫支出金	138,168	(14.4%)

(源泉税 167,143 所得税の32.8%)	地方債収入 142,955	(14.9%)
(法人税 123,631 直接税の24.2%)	その他収入 179,062	(18.7%)
(その他 31,747 直接税の6.2%)		
内 間 接 税 133,229 (租税の26.1%)		
(消費税 56,315 租税の11.4%)		
内 そ の 他 17,519 (租税の3.4%)		

このように、国の歳入の約65%を租税が占め、その他収入が約14%あり、不足する約22%を公債発行による収入で補うという構造になっている。

地方公共団体の場合も、収入不足のため、約15%を地方債で補っている。一般財源が約52%と歳入の約 $\frac{1}{2}$ しかなく、また、歳入の約50%は国から交付を受けるものであり、自主財源としての地方税は約34%しかない。このような約 $\frac{1}{3}$ の自主財源で、地域社会が自ら計画をたて、自主的に運営することが可能であろうか。税源の配分を考え直す必要がある。さきに述べたシャープ博士は、この問題に最も意を用いて、「地方政府の事務は、とくに国民と密接なものであるから、強力な地方政府が必要であり、その財政的要求に応える目的の、平衡交付金制度の導入」を勧告していた。それは現在、国が地方自治を統制するために利用している地方交付税とは、内容も目的も異なるものである。

(2) 税制の改革と租税民主主義

税制は、民主主義の根本精神から、各国とも国会で議決するか、法律に基づく租税法律主義がとられ、わが国も、憲法にその規定をおいている。税の在り方は、その国々で育った社会生活の慣行やそれに対する考え方により大きく異なる。

わが国の税に対する人々の意識は、封建時代やその後の中央集権国家のもとで、戦費の調達など、オカミの費用を賄うため、「タミは生かさ

ず、殺さず、絞れるだけ絞る」と厳しく取り立てられた経験から、オカミにとられる意識が強く、そのため、自分だけ周りの人より少ないことを望み、少ない税で済んだことを周囲に自慢し、それを聞いた人は、友が助かったことを祝福するとともに、羨む。このような情景に職務上しばしば出くわす、民主主義はそれでは成立しない。

アメリカでは、そんなことをすると、周囲から社会的制裁を受け、そこに住めなくなり、誰も相手にしなくなると話すが一向にピンと感じて貰えない。わが国もアメリカに倣って、戦後、脱税者摘発のため、申出報償制度を一時導入したが、国情に合わないとして、直ぐに廃止している。

租税に対する考え方について、松沢智教授は、「租税という観念には、大別すると二つの考え方が根底に対立しているように思われる。その一つは大陸型税法思想といわれるもので、もともと税とは、封建君主の私的費用を満足させるために、一方的に領民から搾取するものであるから、税に関する法律が議会の承認でつくられた以上、税は納めるが納税した後は、その金が何に使われようと、自分らの全く関知するところではないという考え方に立つ。そこでは、人民はいかにして税を少なく納めるかということが第一義となる。

他は、アメリカ型税法思想といわれるものであって、税とは、市民の利益を確保するためにつくった「社会」の維持に必要な費用であるから、市民は、その費用をお互いに分担しあう。そのためには、適正・公平に分担しあわなければならない、それとともに、その用途についても、真に市民の利益のために使われているかを監視するし、不正の使用についてはその返還を求めさせるということになる。このいずれの租税法思想が正しいかは、理論的には、人民が「国家」をどのようなものとして創造したかということに連なる問題である、と記している。³⁹⁾

社会の在り方について、税に関わることはすべて、法も行政も、政治も税制も、また、会計においても、大陸型と英米型は基本的な考え方で

対立していることが、私の経験からも痛感される。

税制についても、アメリカ型は、納税するのに自分が痛みを感じる直接税とくに所得税を中心にする。(日本敗戦のあと、民主化するために直接税中心の税制が勧告されたことはすでに述べた。)これに対し、大陸諸国は、間接税を中心におく。

平成5年度の実績で比較すると次のようになる。⁴⁰⁾

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
直間比率 (%)					
直接税	69.4	94.1	52.2	37.8	38.0
内所得税	41.5	44.9	39.5	33.9	21.5
内法人税	21.3	10.4	10.1	3.5	8.8
間接税	30.6	5.9	47.8	62.2	62.0
内消費税	9.8	4.2	26.3	36.8	43.9
付加価値税 (標準税率)	3(5)	—	17.5	15.0	20.6

このように、日本はアメリカに次いで直接税の割合が高く、それに含まれる所得税も高いが、法人税の割合は逆にアメリカやイギリスの2倍になっている。これが産業界から減税の要求が強くなる要因となっている。また、アメリカを別にして消費税(付加価値税)の税率が、わが国はヨーロッパの国々に比較して低いことに注目し、直間比率を是正し直接税中心から消費税へ、重心を移動させる計画を進めている。しかし、日本の税制の特徴である源泉所得税と法人税は、税痛を強く感じさせるような、本来の意味の直接税ではないとする強い反対意見がある。

戦後のシャープ税制勧告のとき、シャープ氏は、わが国に、脱税が多く、日常茶飯事として、自慢しながら行われることと、国民が税の取り扱い(内容と不服・不満のときの処置)について、無知、無関心であることに驚嘆した。

また、勧告の趣旨に従い、公平な応能課税を原則とする、民主的な申告納税制度が採用されたが、わが国の納税者意識と官による運用は、この制度を不公平な税制としてしまい、クロヨンとかトーゴーサンとよばれる実態が定着した。

その後の税制改革は、シャープ税制と段々はなれ、わが国情に合うものに変えられてきたが、最近また、不公平の是正が課題とされるようになってきた。最近の税制改革の焦点は、いままでのアメリカ型の所得税（個人と法人）を柱とする人々が税痛を強く感じる応能課税を原則とする税制から、ヨーロッパ大陸型の付加価値税（消費税）を核とした、痛税感覚を希薄にする、広く浅く国民の各層に負担させる、応益課税（これこそ、公平な税制であると前提される）を原則とする消費税（間接税）中心主義へと、重点移動を進めることが考えられている。

いま進められている、税制改革の方向によると、日本人の納税者意識は益々なくなり、わが国の民主主義の成長・発展と地方自治の機能に対し、大きな阻害要因となることが憂慮される。

4 財政処理と公債の発行と国民（生活者）主権

(1) すでに述べたように財政処理の基本的公式、歳出－歳入＋公債発行収入－公債費負担＝0によれば、財政収支差額とくに赤字は、歳出過大か歳入不足に起因することになり、いずれの場合も、私たちに、民主主義の機能によって、次のいずれによって解決するかを迫られている国民の選択課題である。

① まず、納税者主権に基づき、私たちを代表して政治を行う議会制民主主義の機能を通じて、歳出の削減を達成させることが必要である。しかし、現在のような、官主導で解決するわが国の社会で、族議員といわれる政治家を核にした、政・官・財の3者連合体（利益集団）が、現在も相変わらず機能し、「予算をぶんどる」式の予算編成が是認されるようなわが国の社会では、この実現は極めて困難である。震災の

後始末や景気の回復などの優先課題を抱えている現在、歳出は増加を余儀なくされ、削減できる可能性は極めて低いと考えざるを得ない。

- ② ①が実現できないとなれば、次に、憲法の定める納税の義務に従い、租税民主主義の原則により、国民は増税を覚悟しなければならない。しかし、増税策は、西欧民主主義先進国でも嫌がられ、行政を効率化し徹底して歳出削減を達成したことを国民が納得しない限り不可能とされ、政治家（大統領も国会議員）も、選挙の公約にしないといわれる。わが国でも、この前の総選挙で実証済みである。
- ③ そこで、国民から殆ど抵抗を受けない、国・公債の発行収入に依存して、歳入の不足を補い、業界の利益を中心に、前述の連合体の利益に適合する予算を確保する。そのため、国・公債の残高が累増し、現在直面しているような財政危機になる。私たち国民は、この状態に無関心のまま、選挙に棄権し放置しておいてよいと考えているのであろうか。

(2) 現在の世界主要国の財政赤字とその処理

財政赤字の現状を、年度と累積残高について、対GDP比率で示すと次のようになる。⁴¹⁾

(単位:%)

	年度		累積残高	
	1993	1997	1993	1997
日 本	△4.9	△7.5	69.3	97.3
米 国	△4.2	△2.3	63.9	62.1
英 国	△7.8	△2.8	56.9	59.0
ド イ ツ	△3.5	△2.3	52.0	59.9
フ ラ ン ス	△6.1	△3.0	52.6	59.8
イ タ リ ア	△9.6	△5.4	118.4	123.4

この表によって、次のことが明らかにされている。⁴²⁾

- ① 先進国のなかで、イタリアに続き、日本が最悪の状態にあること。
最悪のイタリアは、日本と並ぶ世界の脱税王国といわれ、現在、財政危機の状況にあるが、EU加盟の最低要求基準の、年度で3%以下、累積残高60%以下を達成しないと、EUに加盟できなくなり、国家の存立が危うくなることから、加盟の最低基準を満たすため、脱税の徹底的摘発と、公共事業の民営化を競争原理の導入により、財政再建を進めていることが、報告されている。
- ② ヨーロッパの他の国々は、EUの最低基準を満たすため、公私の役割分担の見直しによる、公務員数の削減や行政の効率化の推進、公営企業の民営化などにより、歳出削減をすすめていると報告されている。
- ③ また、アメリカでは、数年前まで、世界で最も財政状態が悪く、貿易収支の赤字とあわせ、双子の赤字が注目されていたが、最近、日本よりはるかに好転しており、大統領の指導力と議会と国民が三者一体となって、財政危機に対応してきたことを示している。
- ④ 日本だけが世界の潮流にも注目することもなく、国・公債を毎年のように積み上げ、現在442兆円という、500兆円に迫る巨額の政府債務残高に達している。

私たち国民は、この事実を直視し、主権者である国民が、この問題の解決をはかることを考えなければならない。それとも、政府・大蔵省には、国民に負担を求めることなく、解決する秘策でも有しているのだろうか。

前大戦の時までは、敗戦国が賠償金等を負担することによって、一挙に解決することが可能であった。また、経済大国化の過程のなかで、インフレーションの進行による、債務の相対的価値の著しい減価に助けられて（インフレで利益を受けるのは政府だけだと当時いわれた）解決ができた。現在の世界情勢のもとで、これらの可能性が考えられるだろうか。

このような解決法がないとすれば、世界各国が真剣に取り組んでいるように、わが国でも、真剣に解決に取り組む必要がある。まず、国民主権に基づいて、行政・官僚の猛反対を押し切って、世論を形成し、国民を代表する議会を動かす、それを通じて行政改革による歳出の大幅な削減を達成しなければならない。

もし、議会が動かなければ、議会の政策・立法を補完するものとして、民主制諸国で機能している国民投票により世論を形成して政府に訴えるか、それとも、最近の経済界で、わが国でも漸く認められるようになった株式会社の株主代表訴訟制度（アメリカでは早くから認められ機能していた制度）に倣って、納税者主権に基づく、納税者代表訴訟制度をつくり、司法府に行政のあり方の抜本的改革を迫ることが必要になってくる。

いずれの手段も官治社会として定着している官主導の日本型課題処理方式から脱却することが前提となることは間違いない。財政赤字に公債という麻薬を注射して、財源を補完すれば、公債発行が慢性化、それが財政運営を放漫にし、結果として経済にインフレをもたらす、国民生活を破壊しかねない状態に陥る危険は、先輩国・アメリカで実証されている。わが国は、それに続くような現状にある。

残された最後の手段は、憲法の規定に基づいて、国民は、歳出の必要額に達するまで、政府の考える増税策に応じて、納税の義務を負わなければならない。現状の消費税3%で、約6兆円の税額になることを考えれば、少なくとも、ヨーロッパ並みの付加価値税率（20%程度）の負担は覚悟しなければならないことになる。

(3) 世界主要国一般会計歳出の対GDP比率と租税・税外負担の対国民所得比率の現状を示すと次のとおりである。⁴³⁾

(単位：%)

	一般会計歳出	租税・税外負担(社会保険)
日 本	15.14	39.7
ア メ リ カ	21.31	36.5
イ ギ リ ス	34.42	46.3
フ ラ ン ス	19.16	58.3
ド イ ツ	14.19	55.2

(注) 一般会計歳出、日本とアメリカは1996年度、その他は1994年度であり、租税・税外負担は、1992年度である。

これでわかるように、租税と税外負担は、福祉国家を早くから、志向したヨーロッパが相対的に高く、自由国家アメリカが最も低い。歳出は、公・私役割分担が、国によって異なり、公営企業を、どこまで国・公営にするかは、国により大きく異なっているので一概にはいえない。

5 民意を反映しない議会制民主主義

わが国は、憲法に、国民主権の原理を明記し、財政処理の権限を、国(議)会の議決におき、租税については法律主義を明示して、民主主義の国であることを明らかにしている。しかるに、以上のように考察を試みた結果、わが国では、先進諸国で経験されているような、民主主義や地方自治が、人々の社会生活の実践の場で、十分機能しているとは、認められないことが明らかになった。

このことは、端的に、総選挙の投票率や政府の行った社会意識調査にも現われている。直前の総選挙の投票率は、消費税の増税や行政改革という、重大な国民的選択課題を抱えていたのに拘らず、戦後最低を記録(平均で59.65%、47都道府県のうち37府県で戦後最低)⁴⁴⁾した。また、

前回の参議院の選挙では、投票率最低の44.52%となり、有権者の過半数を超える人が棄権した。その意味を問う特集記事のなかで、青島都知事は、「政党がどう動いても、我々の認識とずれたところにしか焦点はない。国民はそんな感覚をもっているのではないか」と述べ、武村新党さきがけ代表も、「わが党も含め、政治全体に不信が根強いと認識しなければならない」と語っている。⁴⁵⁾

また、総理府が行った、社会意識調査では、「国の政策に民意はどの程度反映されているか」の質問に対し、「反映されていない」と答えた人が73.0%と圧倒的に多く、そのうち、19.1%の人は、「殆ど反映されていない」と答えている。重ねて、そのうちの「かなり反映されている」と答えた人（約1.7%）を除き、「どうすれば国の政策に民意がよりよく反映されるか」と質問したところ、「政治家が国民の声をよく聞く」が最も多く（24.9%）、次いで、「国民が国の政策に関心を持つ」（19.3%）と「国民が選挙のときに自覚して投票する」（18.9%）で、38.2%の人が政治に対する主権者としての意識が希薄であること、国民の代表である政治家と、それを支える国民の双方に責任があることを示している。⁴⁶⁾

わが国では、明治憲法制定以来、内閣も中央官僚も、会計を処理する根拠として、古くから歴史によって裏付けされてきたアカウントビリィティに対し、伝統的に無意識、無感覚である。その証拠に、モデルとしたドイツのプロイセン憲法の規定から、「政府の責任解除を受けるため」決算を議会に提出するという、アカウントビリィティを果たすための目的を、当時の政府・議会で削除されたまま、現在まで続いている。

その後、予算は重視するが、決算は殆ど問題にしないという、わが国、政治・行政の体質が定着することになった。会計という慣習法の世界（規準を現実に合わせて試行錯誤しながら処理する世界）で定着し発展した財政の処理を、わが国では制定法規の世界（現実を既定の法規に合わせて解釈し適当に運用する、官僚の独占的な世界）に移し変えた。そして、現実を無視した、法律万能の政治・社会の体質が続き、法律の解

積、運用に長けた官僚の主導する官治社会となった。

そこで、国民は主権者である地位を忘れ、各種の業界諸団体を通じて、私利・私欲にはしり、政治家（議会の議員）は、いわゆる族議員となり、票と金のため、受益要求団体の利益に奉仕し、官僚は、法律を武器に、審議会等のいわゆる隠れ蓑を着けて、予算編成権と許認可権で、業界の活動や国民生活を規制し、指導することにより生じる予算と利権を操り、自らの権力（権威と使える予算額がその源泉）の維持と拡大をはかる。一般の庶民は、世論に訴え社会のあり方を変えていくような、手段も見出せず、そのための時間も資力もないまま、現状のような、官主導による課題解決の特殊日本的処理方式に依存せざるを得ない状況に置かれる。

その現状から脱却するための、有効な一つの突破口として、欧米の社会・政治の世界に古くから定着している、会計におけるアカウントビリティの設定とその解除という仕組みを導入することを、私は、会計研究学徒として、また、その実践に40年間関わり続けてきた体験から、提案したい。

まず、国民は、議会議員の候補者に、実施したい政策を公約として明確にすることを求めた上で選挙し、その政策実現への貢献度を選挙民の義務として評価する。次に、国民の代表としての議会は、自分らで選出した内閣総理大臣を国民の指導者として、必要な政策について支持し、また、その行動を国民のために監視する。

そして、首相は各省の所管大臣を指揮し、アカウントビリティを設定し、その実行を監視し、その達成度を評価し、官僚は議会に対してのみ直接の責任を負い、また、それによって、国民にも責任を果たすことになるという、民主社会の常識に従った意識変革を達成する。このような当然の民主社会の政治的实践によって、国民は、社会生活の実践のなかで、民主主義に必要な精神的態度を努力して育てることによって、住民自治を土台にした社会を、わが国に一步一步、築いていくしか方法はない。

最も早く民主主義への道を歩みはじめた、イギリスでさえ、「民主主義に一つの固定したものがあるわけではなく、長い歴史のなかで、あみだされ、検証されながら、形成されていくもので、今でも英国民主主義は完成されたとは考えられていないといわれている。⁴⁷⁾

ヨーロッパの民主国では、重要な国民の選択課題については、議会制民主主義を補い、国民の意思を改めて問うために、国民投票や州民投票の制度があり、十分に機能していることが報告されている。⁴⁸⁾

また、それらの諸国では、すでに確立され十分に機能している納税者憲章の制定や納税者代表訴訟の制度も、これらの、国民投票や州民投票の制度とともに、一考する価値があり、地方自治法にある制度の活用以上に大切だと私は考えている。

IV 公会計の現状と課題

ーアカウントビリティは果たされているかー

1 公会計と財政公開の現状とアカウントビリティ

(1) 公会計の現状と問題点

現在、国民の社会生活に占める重要性から考えて、国や地方自治体の運営（行政又は公経営）において、行われる経済（財政）活動を測定し、その結果を利害や関心をもつ人々に伝達するという会計の機能とその社会的役割は、極めて重要な意義をもっているといえることができる。

営利企業の会計では、収支の差額は経営成果を示し、会計学の中心課題は、この成果を正しく計算し、その過程と結果を株主等の利害関係者に伝達（財政公開）することにある。また、成果を生み出した過程や経営の現状とその原因を分析して、将来の経営に役立てることも重要な課題とされている。

公会計学においても、同じような課題をもっているといえることができ

る。前述した財政収支の差額とその意義を明らかにし、その原因の分析とそれに対応する政策を考え、実践していく必要がある。そこで、公会計特に地方公共団体の財務会計の現状（自治省の指導監督のもとで、国の現状に合わせられている）を調べ、その内容が先進諸国と異なり、わが国独自のもので、改善を要すると考えられる問題点を示すと次のとおりである。⁴⁹⁾

- ① まず、編成され、議決された当年度予算が、その額のみでなく、それによって示される政策の目標と執行の内容が、決算における準拠枠となるように明示される必要がある。他の国々では、決算の議決目的から、アカウントビリティを政府が果たしているかどうかを決めるために必要とされている。
- ② 次に、その年度の決算が確定するのは、次の年度の半ば以上経過したあとになるが、予算額に対しいくら執行したか、過不足がいくらか、を確定するのが決算という現状の予算決算の方式を改め、会計単位ごとに、予算で決められた、政策目標とその内容について、決算をする会計決算を行う必要がある。

そうなれば、英米両国で現在行われているように、議会や国民が予算執行の有効性や効率性をチェックし、政府がアカウントビリティを果たしたかどうか評価することが可能になる。

- ③ 上記①と②が満たされたことが大前提になる。その上で現状には、次のような5つの問題点が認められる。
 - [1] 普通会計の予算・決算において、単年度で閉じる経常的な収支と社会資本の形成に関わる資本的収支の区分がなされていないが、先進諸国では、この区分は当然とされており、わが国でも区分する必要がある。
 - [2] 普通会計の決算で、資金収支計算書のみで、資産と負債とを対照表示する書類（貸借対照表）が作成されていないが、先進諸国では、財務諸表の重要な書類としてすべての国が作成している。わが国で

は、国・公債の累積残高（負債）が巨額（現在 442兆円ある）に達しており、管理している資産の額と対応させる貸借対照表が是非必要である。

(3) 会計単位が、一般会計と多くの特別会計、公営企業会計、一部事務組合会計、地方公社会計、支配権を有する法人の会計など、複雑多岐にわたっているが、これらを総合して示す会計システムが作られていない。先進諸国では、支配権のおよぶ全ての会計単位を結合するか、連結して表示するのが当然とされている。わが国でも総合決算により、公表すべきであり、いくつかの地方公共団体では、総合する試みがされているが、公表されていない。

(4) 行政水準の現状は、不十分ながら示されているが、公共の福祉を増進するための努力による向上の度合いを示す数値と、そのために費やされた努力やコストを対応させる成果報告が行われていない。

(5) 法令等に基づいて調定された収入すべき額と収入済みの額との差額（未収入金）の次年度における処理、及び支出負担行為や債務負担行為による次年度以降に支出される額が示されていない。貸借対照表を作成し、公表している国では、当然のこととして明らかにされている。

ここで示されている現状は、わが国がたどってきた、次のような特異性（当時モデルとされた先進諸国の進歩発展の方向と逆行して展開した）によるものと考えられる。

わが国で明治会計法制定当時、先進国の例にならい、その仲間入りすることを試みながら、その後の国家体制の確立につれて、官僚の組織とそれによる国民支配体制も確立された。そのため、当時の官僚は、遅れていた会計を、先進国並にするため、多くの外国人教師を雇い、著書の翻訳や大学で学生の指導等を行わせるとともに自らも学習をした。そこで、わが国では最初に複式簿記は官庁簿記に導入され、民間簿記をリードしたといわれている。

その後、官僚の職務上の都合が優先され官庁簿記が退化するとともに、民間企業の簿記会計も経営者の都合が優先されるような方向に進められた。そのことを示したのが、戦後アメリカから「企業会計原則」を導入したときの、わが国の官庁や民間企業経営者の対応である。ただ会計学はこれを機に、ドイツ会計学からアメリカ会計学に180度の転換を果たし、イギリスやアメリカの動態論を基礎にした最新の会計学が導入され、会計や監査の職業専門家が誕生し、それと歩調を合わせてわが国の会計学も急速に進化発展してきた。しかし、官庁会計は官僚の職務上の都合が優先し、新憲法のもとでも変更を最小限にとどめ、ドイツ流の旧態のまま温存されてきたことが、その証拠を示している。

かくて、会計がその根拠とする、アカウントビリティの概念は、わが国に定着しないまま、財政活動については、国民に責任を負う必要を感じない形の予算が編成され、その予算額を絶対視し、執行額をその範囲内に止めれば、予算執行の内容は問われないという、わが国行政の無責任体質が現在も続いている。戦後、公費天国や役人天国などと何回も騒がれてきた状況は、現在まで、一向に改革されずに続いてきた。

(2) 財政公開の現状と問題点

明治憲法に、租税法律主義の原理が、予算について国会の議決主義が、また、決算も議会に提出することに定められていた。そこで予算は議会で審議され、その結果が公開されていたが、その執行は天皇主権のもとで官僚に任されていた。その伝統が現在も生きており、国民が民主政治を行うため、不可欠とされている行・財政の公開制度が、その目的に十分適合するようになってはいない。

まさか「タミは扱らしむべし。知らしむべからず」の愚民観による統治の伝統が、今も政治家や中央官僚の意識に残留しているためではないであろう。

政府の財務（特に会計決算）報告について、国会議決主義をとる国々

が多く、そうでない国でも、その目的を法定している。わが国はモデルとしたプロイセン憲法にあった、財務報告の目的を示す「政府の責任解除のため」の文言が削られたまま、目的を明らかにしない財務報告が、議会で提出され、国民に公表されている。したがって、議会で決算が否決（否認）されても、行政（内閣も官僚も）は、何らの責任も負わない体制ができあがっている。⁵⁰⁾

このような、先進諸国とは特異な、戦前の政治や社会の状態が現在もわが国に生き延びているために、わが国が民主社会になれないのであれば、私たち国民は革命に匹敵するような情熱とエネルギーをもって、官僚主導の社会を、民主的・自治的に機能する社会に変えるための、実践活動をしなければならない。それがいやなら、現状の政治や社会の状態に満足するしか方法はない。

無関心や棄権によって、よくなることは考えられない。少なくとも、民主主義が機能しうる基礎である納税者意識が、わが国に定着することが期待できなければどうにもならない。かつて、私は、わが国では政治教育による納税者意識の育成が必要なことを、わが国で最も早い時期に行われた「開かれた政府を、日本型情報公開制度への試み」と題するシンポジウムの会場で主張した。この育成を戦後怠ったために、現在のように財政公開が、その目的を失い、法に定める最小限の内容に後退し、国民には全く必要のない、民主政治のためには機能しない、形骸化した原因になっているのではないかと私は常々考えてきた。

(3) アカウンタビリティと行政責任

会計の世界で、早い時期から定着していた、アカウンタビリティという概念の意義とその内容とが、わが国民にも理解され、社会生活の実践の中に定着させることが必要であると会計を学び始めた頃から私は考えている。この言葉はわが国に馴染みがなく、日本語に成りにくい。アメリカの文献によると、この言葉は次のように、歴史的に形成され進化、

発展してきたもので、多義的に使われてきたものとされている。

はじめは、何故会計しなければならないのか、の根拠を示す「受託した財産や資源について、保全し管理運用し、その結果を説明する会計責任である、フィナンシャル・アカウンタビリティから始まり、経営における計画と統制と経営結果の報告をする経営責任としての、マネジメント・アカウンタビリティが要求されるようになり、その後の経営科学の進展とコンピュータの発達は、情報社会を到来させ、資源の使用目的とその効果的・効率的な達成を求めるといふ、プログラム・アカウンタビリティへと展開し、経済性・効率性及び有効性に対する責任を意味するものとなり、最近は、行動科学の展開とともに、ソーシャル・アカウンタビリティが行われるようになった。⁵¹⁾

行政における責任概念を考察した、足立忠夫教授は、責任について、任務的責任 (duty or obligation)、応答的責任 (responsibility)、弁明的責任 (accountability)、受難的責任 (liability) の四つの局面があり、これを責任のサイクルとして、この順に従って負うものと、とらえられている。⁵²⁾

公会計における会計責任について、わが国では、上級官庁又は会計検査院（地方公共団体は監査委員）の取り扱いに任せられ、私企業の場合と異なり、あまりアカウンタビリティを問題にしない。アメリカでは、アカウンタビリティを、自分の行動を説明し正当化する義務があることとされ、パブリック・アカウンタビリティは、政府による、すべての財務報告の基礎 (cornerstone) にあるものとして重視され、民主主義社会において、アカウンタビリティを遂行するために、財務報告の果たす役割は極めて大きいし、このパブリック・アカウンタビリティは、納税者が知る権利をもつという信条に基づくものとされている。⁵³⁾

即ち、政府（中央及び地方）は、国民からその貴重な財産を税金として徴収し、それを財務資源として、国民のための政治を行うことを受任又は受託したものと考えられている。従って、政府の財政活動について

は、パブリック・アカウンタビリティとして、納税者の知る権利に基づく、フィナンシャル・アカウンタビリティが適合、税を資源として管理運用し、その結果を説明する会計責任があると考えなければならない。

現在イギリスでは、行政にVFM（支出に見合う価値）の達成が要求され、会計検査院でも、そのための監査が行われており、アメリカでは、効率性が厳しく問われ、そのための会計検査が実施されている。しかるに、わが国では法規性の会計検査を中心に実施されており、業績検査の方法等が研究され、それを実践し始めているところである。

次に、公会計の現状における課題である、予算の編成と国（議）会の審議、決算の認定と会計検査院（監査委員）と国（議）会の審議、公債の発行と貸借対照表、予算の執行と政策評価（主要な施策の成果の測定）、の4項目について、その内容と解決の方向を考察する。

2 予算の編成と国（議）会審議と納税者主権

わが国の予算編成は、民主社会において、政治権力の正当性を持たないとされている、中央省庁の大蔵省主計局が編成権をもち、各省庁から予算要求を出させ、担当部門間で折衝を重ねて、大蔵原案を確定し、その後、復活折衝といわれ、毎年12月のマスコミの報道を賑わす形をとり、最終原案を作り、議会に提出し予算委員会で審議（私は先進諸国にならない議会が編成権をもつべきであり、旧憲法のような協賛権にならないよう議員の良識に期待したい）される。その概要はテレビの画面に写し出され、また新聞でも報道される。

関心があるので、時々見る機会があるが、経過や背景が分かっていないので、何のための論議なのか読めてこないことが多い。最近では財政危機をどうすべきかが念頭にある。そのことを抜きにして、議員には、国民が納めた血税が源資であるという意識が全く抜け落ちたまま、まさに予算ぶんどりに熱心な情景にぶつかることが多い。

そこで私の心には、アメリカで情報公開法を導入したとき引用された

といわれる、ジェームス・マジソンの有名な言葉が思い出され、何かの喜劇を見ている気になってしまう。

国民を代表して、議員が最大限に努力して獲得した予算は、お役人の方で、残さず消費しなければならないため、あの手この手の手練手管を使ってムダ使いをする羽目になる。こんなとき私は、国民に選ばれた代表として、高額と思われる報酬を手にする議員に、少しでも、アカウントビリティのあることを意識して欲しいと常々思っている。一般に主権者である納税者はどう受け取っているのでしょうか。

第一次臨時行政調査会は、その答申のなかで、予算・会計の改革に関する意見のうち、予算について、次のようにまとめている。

近年政治活動は複雑多様化し、その成果の把握も極めて困難となっている。このような事態に対処して、成果をいかにして具体的に表示するか、さらに、いかにして政府活動を経済的・能率的に遂行するかということが、特に要請されているといわなければならない。

この要請は予算の性格に大きな変化をもたらし、予算はこれら政府活動を計画化するものとして、積極的に政策目的の達成をはかるようになってきた。同時に単なる支出統制に止まらず、進んで有効な行政管理の手段となる必要が生じてきた。

予算のこの機能は、単に一定の秩序のもとに、統一的な運営をはかることにあるのではなく、経費の使用を成果との関連において把握し、その効率性を促進しようとするものであり、国会及び国民の立場からは、財政を監視するための有用な情報の提供が、一層強く要請されよう。

そして、予算編成の合理化について、次の3項目を答申している。

- (1) 財政支出を行うべき範囲及びこれに対応する国民負担のあり方等、財政運営の基本原則を確立すること。
- (2) 予算単価の合理化をはかるべきであること（近年、公共事業の単価が通常よりかなり高いことが指摘されている－筆者注）
- (3) 事業別予算制度を導入すること

予算の仕組みが、事務事業を具体的に表現する事業計画とは対応しない行政組織を基礎とし、かつ用途別（人件費、備品等）支出による統制を基本としており、このため、行政の目的を具体的に表示したものになっていないこと、及び一定の事業計画ごとに実現目標を表示し、これと成果とを対比して行政の実現度合いを評価する等、予算の実効を確保する手段をもっていないこと（これが実現するような試みを少しもせずに現在まで放置されてきた。それが私の試みている行政施策の成果報告書の作成を困難にしている。また地方自治法に規定する、「主要な施策の成果に関する報告書」を有名無実のものにしていると私は考えている—筆者注）。

また、内閣の行う行政について、いかなる事業と規模によって実施するかを具体的に示していないことは、国民及び国会に対して情報を提供するという面においても欠けたものであることの3点を指摘し、この制度導入の必要性を主張している。

この制度はアメリカの行政機構改革に関するフーバー委員会の最大の功績といわれているものである。⁵⁴⁾

このような、当時（現在でも）貴重な意義をもつ答申の内容を、中央省庁の総反撃で潰したと伝えられていることに、私は国民の一人として、また、税の負担者として義憤さえ感じてきた。

こんな状態で、先進民主国で当然のこととされている、決算の準拠枠としての予算という思考法が成立するのであろうか。予算を本来の姿に変えていく方法は、国民の意識を、民主政治に対応できるような、継続的な実践活動によって変え、次に、それらの国民を代表する議員としてアカウントビリティを果たすような仕組みをつくる。さらに、内閣総理大臣は行政府の最高指揮者として行政と政治を統括し、全ての国民を強力に指導できる国家体制の仕組みをつくる。

こんな回り道のような、今更なにをと笑われそうなこと—民主主義の根本精神—に立ち返って、いまから出なおすことしか考えられない。

3 決算の認定と会計検査院（監査委員）と国（議）会審議と財政民主主義

決算について、法律方式をとる国においては、当然に国会は賛否を議決するが、そうでない国でも「政府の責任解除を受けるため」とか、「承認を求める」趣旨の規定を設けて決算提出の目的を明らかにし、国会としての意思表示を規定するのが一般の例であるとされている。このような先進民主国の一般の例は、政府にアカウントビリティが意識されていたと、私は考えている。

明治憲法制定のとき、そのモデルにしたとされるプロイセンは、決算について法律方式をとらず、憲法に決算提出の目的を明示したが、わが国は予算と同じく決算についても法律方式をとらず、プロイセン憲法に明記されていた「政府の責任解除」方式もとらなかったといわれ、また、このような、肝心の「政府の責任解除」が抜けたプロイセン憲法直訳型が、民主化された筈の現代日本に残される起因になったといわざるを得ない。

日本国憲法103条のうち旧態依然、口語化されただけの規定は、決算に関する第90条のみで、旧憲法にあった「国家の歳出歳入の決算は会計検査院之を検査確定し政府はその検査報告とともに之を帝国議会に提出すべし」（第72条）の「検査確定」が、新憲法では、「確定」が消え「検査」になったほかはそのまま、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は次の年度にその検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない」（第90条）と目的をなんら示さずに従来と同じ提出のみ規定した。また会計検査院について、GHQ（占領軍総司令部）は国会の付属機関とすることを要求したが、日本政府が拒否し、「その組織及び権限は法律でこれを定める」（同第2項）との旧憲法の同じ規定に従い、国会で決めるので同じだとの主張を認め、この会計の1条のみ旧憲法の規定どおり残ったといわれ、旧憲法制定のときは、予算の規定は難行を重ね、承認を協賛に変えてやっと可決したが、

決算条項の第72条は全然質疑もなかったので、国会に提出することが規定されたのみで、決算に対する無関心さは、明治以来のわが国の伝統ともいえる⁵⁶⁾と伝えている。

従って、決算が参議院で否決され続けても、内閣も行政省庁も、これに対し、何等の釈明もせず、何等の責任を負うことも考えなかった。

わが国では全くアカウントビリティは意識されていない。この状況は、毎年会計検査院が検査の結果を公表していることに対しても同じである。そのなかで多くの不正・不当事項が記載されているが、これについて、国会でどんな論戦が展開されたのか、私たち国民には知るよしもない。

また、前記の臨調答申には、決算について、予算の執行及び決算が軽視されている現状が指摘され、従来の予算本位の考え方を、決算本位に改め、同時に業績評価を重視すべきであることと、財政の基本的な問題については、ひろく国民有識者の意見を取り入れて、財政収支に関する原則等、極力客観的な基準を樹立すべきであること、また、予算執行に関する弾力性を拡大し、経済的・効率的にこれを行うことができるような体制を整備すべきであることを答申している。

さらに、決算の充実について、「決算を効果的ならしめるには、事業別予算制度の導入をはかり、予算の執行を管理するとともに、その成果を決算上に表示すべきである」こと、及び「国会に提出される『決算の説明』を、予算によって示された計画内容と実績との対比という形に改め、さらに、過去数年間を並記して、予算の執行実績とその推移を明らかにすべきである」こと、さらに、「予算の意図を実現し、予算を効率的に執行することは、内閣みずからの責任に属するものであり、このため、効率的な執行が確保されていないと認められるときは、年度途中において執行を変更ないし停止する権限をもつ強力な監査機関を置くものとする。」こと、と続く3項目の勧告をしている。

また、それに続けて、会計検査院について、「内閣から独立した地位

にあることに鑑み、予算の執行結果から判断して、予算が効率的に執行されたか否かのみならず、ひろく予算そのものの批判に及ぶべきである」ことを勧告している。私は、アメリカで行われている、会計と監査の理論と実践について、会計の専門職業家としての必要から学習した後、この臨調答申を読む機会を得たが、さすが、英米民主国（慣習法の世界）のアカウンタビリィティを踏まえた意見であると、感心するとともに、私たちが進めようとしている公会計と財政の課題を解くための活動の指針となるものと考えている。

このような提言が、今から30年も前に、内閣の諮問機関で公式に出されていたことに驚くとともに、なぜ、このような貴重な、わが国の政治社会を、アカウンタビリィティを意識するものに変えていく意見を無視してしまったのか残念に思っている。またそれほど国民（政治家も官僚も含めて）の意識の変革を迫るものだからこそ、前記したような中央省庁の総反撃に会う運命にあったことも理解できた。

わが国の会計検査院は、独立の地位を保っているとはいえ、この答申にあるような、英米系先進諸国の水準についていけず、現在、業績監査をどう進めていくかの段階にあり、アメリカのGAOのような、会計に関する国の最高機関になれず、自らの行う監査の基準さえ、制定も公表も出来ずにいる。このような国は、先進国の中で、日本とドイツだけだと嘆く検査官もいる現状にある。

そこで、注目されるのが、次のようなイギリスの会計制度である。会計長官制があって、会計経理全般に対する責任の所在が明確になっていること、大蔵省が会計統括機関として、機能が万全であること、及び（議会の）決算委員会が、国民奉仕の強い意識のもと、政治的考慮を交えず、事務的段階において処理されることが、会計検査と緊密に結びついているのであって、バック（アメリカの財政制度学者 A.E. Buck）は「かくして、ヒルトン・ヤングの狩猟に関する興味ある言葉を借りれば、検査長官がウサギを追い出し決算委員会がそれを捕らえ、大蔵省が

それを料理する」のであると、三者一体の実があげられていることをたたえている。また、バック氏は決算委員の活動について次のようにいっている。

「委員会の仕事は骨の折れるものであるし、事実が二年も前に発生したもので、興味のないことであるが、多くの著名の氏が委員となって、国家の大きな利益のために、時間・精力及び個人の政治的利益を犠牲にして、財政的公正の最高標準を維持するために努力している。」⁵⁶⁾

このように、わが国を、三者が一体となって、国民のために、財政民主主義が十分に機能するような社会にすることは、私が生涯をかけて、努力している目標である。そのようになることに期待を寄せたい。

4 建設公債の発行と貸借対照表と租税民主主義

既に述べたように、健全財政主義をとるわが国の財政法には、建設公債を発行して公共事業のための歳出の源資とすることが認められている。特に、わが国の場合は、経済大国になるためと、景気が停滞する度に、この制度が利用され、すでに明らかにしたように、土木費や建設事業費に多くの、国民の納めた税金と毎年発行される公債が使われている。そのため、わが国を土建国家と評されているが、このため国民の生活基盤やその環境の改善や社会福祉のために使い得る資源が圧迫されているとともに、国・公債の累積残高が赤字公債等を含め、世界一の巨額に達している。

しかも、公共事業の単価もまた世界一高いといわれ、それが裏金となって、政治献金や事業者の談合などの裏取引に使われたり、利権となって汚職につながったりする。また、中央官僚や地方官僚の、食糧費にバケで官官接待に使われたり、カラ出張に利用されたり、不要・不急の事業（官僚にとっては、予算消化のための悪として済ませるかも知れないが、国民や善良な納税者にとっては、これこそ税金のムダ遣いそのもの）が、各分野にわたり各地域で繰り広げられていることは、最近のテレビ、新

聞、雑誌などで報告されているので、知らない人はいないであろう。

莫大な財政資金を使って、わが国の不足している社会資本が、どの程度充実されたのか、私たち会計の専門家、学究を志す者として是非とも、明らかにしたいと考えている。そのため企業会計で伝達の手段として使われる、財務諸表のうちの貸借対照表の作成を試みている。赤字公債の部分はもともと消えてしまい、後には返済を要する借金のみが残ることになる。それとも政府の借金は返済の必要がないと考えているのであろうか。

先進諸国では、公会計の分野でも収支決算書その他、貸借対照表や成果報告書が作成され公表されている。会計単位ごとと、支配力の及ぶ全体を総合又は連結したものの双方が作成されている。わが国でも公会計とは別に経済会計として理論と統計に基づいて作成されてはいる。しかし、これは政府の負うアカウンタビリティを果たすためのものでもなく、現在の政府の財政実態を示すものでもない。いくつかの地方公共団体でも作成を試みている。特に財政力が弱く、借金で苦しんでいる市で試みた事例では、公債や借金した金がどこに生きているのか分かり易いし、市民にも説明し納得され易いと評価されている。しかし、わが国で制度化される可能性は、いまのところない。

租税民主主義の社会では、どんな事業が借金までして行う必要があるのか、また、行政施策について、限られた財源の優先順位をどう決めるかは、国（住）民の選択すべき課題である。そのためにも、また、アカウンタビリティを果たすためにも、国・公債の発行特に財政法で認める建設公債と社会資本の現状、資産と負債の対照表は、是非とも作成し公表すべきであると考えられる。

5 予算の執行と政策評価と生活者主権

政府は、民主主義社会においては、国民（又は住民）のために、個人としてはできない、基本的人権を守り、公共の福祉を増進していくため

に、社会契約によって構成された、地域公共団体とその連合体である国家を、人民を主権者として、経営していく主体である。

そのために、経営（運営）に必要な財源は国民又は住民が負担し、その成果は国民又は住民が享受することになるのは、わが国の憲法にも明示してある。従って、租税は、この目的にのみ使われるべきであるとともに、その執行によって、どんな国民（住民）のための成果があがったかを、明らかに示すことは受任者（又は受託者）である政府に、アカウントビリィティが課せられている結果生じることで、現代の民主社会の常識であると考えられている。

そこで、予算の執行によって、失われた財貨とその施策によって得られた成果を対照して示すことも、民主社会の常識であり、公会計における世界の常識である。わが国の中央省庁において、官僚が、このような世界の常識を意識し尊重して、職務に従事する限り、国民に対し、アカウントビリィティを負う内閣総理大臣及び地方公共団体の首長を通じて責任を分担する。その目的に適合するような、職分と権限に再配分される必要があると私は考えている。

そうなると、現在の難問である、公と私の役割分担も、公共性の問題も、地方と中央の役割分担も、また財源配分の問題も、国民負担の問題も、その解決の根拠と解決の方法と仕方も明らかになり、そのために必要となる行・財政情報公開制度の内容の充実とその方法などの難問も、解決することが容易になるであろう。これらについて、前記した、第一次臨時行政調査会で、問題提起とその課題解決の方法や内容について勧告されている。

従って、これらの課題が解決されれば、国内において、自分たちの住む近隣の市町村の間で、経費分担と便益を受けられる水準の比較が可能となり、生活者としての主権に基づき、自己が住む市町村を納得して選択することができるようになる。私もこの課題、わが国で真の分権社会が実現できればとの前提を付して、行政施策とその成果を評価すること

を試み、近隣の市町村の間の比較をし、どの政策分野はどの町がどの程度優れているかを可能な範囲で明らかにしたことがある。⁵⁷⁾

また、これが世界に拡大できれば、民主国の中で、自己がどこに住むか、納得の上で国を選択できる可能性まで拡大できると私は考えている。地球は本来、そこに住みたい人々の間に開放されているものというべきであると考えられ、そのことを実現するための課題は、住みたい人々の間で共存できるかどうかということ、そして、共同の社会生活が可能かどうかにかかっている、と私は常々考えている。

V 結 び

－わが国現在の公共の課題をどう解くか－

(三つの前提条件は満たされているか)

私は、はじめに、財政と公会計の現状とそこに認められる問題を解くためには、その前提として民主主義が機能していることが必要であり、従って、民主主義の課題を解くことについて、財政と公会計とは同じ課題をもっていることを前提とした。その上で、次の三つの仮説を設け、それらを日本の社会が満足させているかどうかを、財政と公会計の二つの領域の現状とそこに認められる問題点を解く形で、検証し、そのことを中心にして考察を進めてきた。その結果、(1)の「公共の哲学の仮説」については、戦後日本人のなかに、著しく公共意識が衰弱していることが、各方面で指摘されており、この前提条件が満たされているとは、いえない現状にある。(2)の「情報公開制度の仮説」については、いくつかの地方公共団体で、機能し始めていることが、最近になって、オンブズマンの活動成果から認められる。今後この成果が、国やその他の公共団体に拡大していく可能性がみえることから、そのうち満たされていくであろう。(3)の「批判権・抵抗権の仮説」については、日本人の伝統からみて、満たされる可能性の最も少ないものである。しかし、このような意識が、わが国の社会で機能できるようにならなければ、と

ても、民主的・自治的な社会に変えることなど、初めから不可能なのはなかろうか。この課題の解決が、わが国の現状からみて最も困難であろう。

以上の考察の結果、明らかになったように、わが国に西欧先進国並の民主社会を、築きあげていくために、必要な課題を解決するには、どうすればよいのであろうか。まず、強力な哲人指導者（プラトン・アリストテレスの理想国家の条件⁵⁸⁾）を、できれば国民の公選で選び、一定期間その任に当たらせ、その従事した期間に、アカウントビリティを設定し、それを評価できるようなシステムをつくる。そして、国民を代表する議会が、その指導者の行動を良識をもって支えつつ評価もする。議員にもアカウントビリティを設定し評価できる仕組みをつくる。また、国民は、公共の哲学を理解し、それらが機能するように、社会生活の実践活動のなかに定着させて、議員活動をチェックし、その成果を評価する。このように、国民とその代表である議員とが、お互いに協力しあいながら、一步一步前進していくことを考えなければならないような現状にある。

付記 私の研究と問題意識について

1 日本敗戦の日、マッカーサー占領軍総司令官が、我が国に上陸する厚木の航空基地に、偶然そこに居合わすという宿命にあった。当時、国難に殉ずる覚悟をしていた私は18才であった。日本軍を激戦の末破った、この偉大な人物に全く魅せられてしまい、この国の歴史や社会のしくみ、思想や経済に強い関心をもつことになった。

そして、1620年の冬、迫害されていたヨーロッパの清教徒たちが、メイフラワー号に乗り新大陸に向かう船中で、大衆討議の結果まとめたといわれる、来るべき社会は個人の尊厳と権利を何よりも重んじ、「すべての政治権力の根源は、自由な個人の同意に基づく」という憲章に基づき、この国が建国されたことを知った。この国の生い立ちと、その後、多くの州が集まりUSAを建国するとき

の人々の理想や意識等が明らかになり、私が生まれ育ったわが国の人々の意識や理念と全く異なる、この国の在り方に大きなショックを受けた。この戦勝国、アメリカやイギリスの社会の在り方は、敗戦後のわが国を新生日本として構築していくための良き実例として、民主主義と地方自治を考えていかなければならないと私の心に強く刻みこまれた。

2 その後、税を取り扱う官庁に職を得て、国家公務員となった。当時わが国の再建と民主化を推進するために、経済や財政を専門とする多くの学者等で編成された使節団が来日した。そのなかに、後にシャープ税制として有名になる、シャープ博士を団長とする、税制視察団があり、近代的な、民主国に相応しい税、財政の制度が勧告された。彼シャープ氏は、日本だけでなく、アメリカも含めて、官僚という職業自体を、信用しなかったとわれていた。彼等の作った資料や説明などで、庶民の暮らしなど分かる筈がないという信念に基づき、日本の全国を「自分の目と足で確かめ」勧告書を完成している。私は、当時税を扱う公職のなかで、日本の税と民主政治の在り方について、納税者との対話を極力試みてきた。そのため、シャープ博士が残された各地での納税者との対話に強く関心をもってきた。とくに、税務署の地区担当官数名が、人民裁判にかけられる場に丁度居合わせ強烈な体験をしたこともあって、わが国で、税と民主主義という課題を解くことの重要性を強く意識した。これは、私のその後の研究の方向付けに大きな影響を与えた。

3 勤務上の必要から、独学で始めた会計学が、従来のドイツ流（大陸式）から英・米両国を中心に発達していた会計原則を基準にして会計することに、大きく変更される時期にあった。そこで、「我が国国民経済の民主的で健全な発達のための科学的基礎を与えよう」として、新しく作られた「企業会計原則」と、この新しい原則をわが国の企業の実践のなかに定着させるため、英・米両国の先例にならい導入された公認会計士制度は、民主国として日本を再構築するために、大きな役割をもち、また私にとって生涯かけて解く課題の研究のために相応しいものであり、生き甲斐のある職業になるのではないかと、強く心を動かされ、私の職業選択に根本的な影響を及ぼした。

- 4 大学卒業後、税理士としてわが国の納税者意識と民主主義の課題に拘わり続け、公認会計士として株式会社経営者のアカウントビリティと財務報告の在り方、即ち、財政と民主主義をめぐる課題に現在まで関わりを続けている。また、株式会社の会計・監査業務のほか会計の専門家としての能力と経験を生かし、わが国社会における諸課題を解いていく努力をするため、日本公認会計士協会のなかに社会会計委員会を組織し、公共料金や情報公開の課題に関する合同研究会をつくり、弁護士会の消費者保護委員会や消費者団体と連携し、調査研究と実践活動に加わるようになった。また、これらの諸団体と関わりながら、私たちは、公認会計士という専門職業家であるまえに、どこかの町の住民であることを考え、地方自治体の行・財政の制度や財政報告の現状についての調査研究と改善のために、実践活動にも関わるようになった。
- 6 その結果、公共部門の経済活動が私たちの社会生活に重大な影響を与えるものであることが強く意識されるようになった。そして、わが国の公経営（財政活動）や公会計の研究が、西欧民主主義国に比して時代遅れの状態にあることが注目され、これらの課題は、社会生活の実践のなかで、私たち国民が主権者として解いていかなければならないものであり、制定法規のもとで改革することは困難であると痛感した。そこで、そのような実践的な研究活動を全国的に展開するため有志の人々とはかり、公認会計士の協会に公会計委員会を設置して活動を始めるとともに、地方自治に関わる広い学問の諸分野の学者、研究者と公認会計士の有志とに働きかけて、日本地方自治研究学会を創設し、学際的・業際的な協働研究を進めてきた。
- 7 その過程で、政府部門が役割分担すべき公共性あるものとは何か、公と私の概念と意義や内容の日本の特殊性、官治と自治、憲法や地方自治法に定める「地方自治の本旨」の意義と内容は何か、地方自治と民主主義の関係、などの基本的な課題について研究するとともに、西欧先進民主国における歴史的経過や現状とわが国の現状との比較研究などの重要性を強く意識することになった。また、わが国における特殊日本的な問題、行政（国と地方自治体）における権利の主体と客体（会計を考える時の基本的な課題）、わが国の伝統的な官治的な

行政や社会の在り方と、戦後、大変な犠牲を払って漸く手に入れた、国民主権や地方自治を基本にした国や社会の在り方をめぐる課題等、社会と政治・行政に関わる基本的な課題を解くことが、私の生涯をかけて行う調査、研究にとって、極めて重要な前提条件であることを意識してきた。とくに情報公開（財政公開）の課題を解くためには、公務に関わる者も市民・住民の側も意識の変革を強く求められていることが明らかになり、そのためには、戦後、私たちの心から捨て去ってきた公共の哲学を、わが国の社会生活のなかに復権させる必要があることも明確になってきた。

[注]

- 1 私が、わが国を民主社会に変えていくための不可欠な前提条件として、この三つの仮説を考えるようになってきたのは、「付記」で示したような、歴史的体験に基づく研究と、その間に醸成された問題意識による。その根拠を明示するため（1）の「公共の哲学の仮説」については、注. 4で、また（2）の「行・財政公開制度の仮説」については、注. 9で、さらに、（3）の「抵抗権・革命権の仮説」については、注. 10で、詳しく述べておきたい。
- 2 John Locke, *Two Treatises of Government* 1690, 鶴飼信成訳『市民政府論』pp. 170~171 (168), 及びpp. 248~249 1968年. 岩波文庫。また、友岡敏明他『ロック市民政府論入門』pp. 157~169 (抵抗権) 及びpp. 181~185 (自然権の展開), 1978年, 有斐閣新書。
- 3 小峰保栄『新公会計通論』pp. 10~13, 昭和50年. 地球社。及び、池上惇『財政学—現代財政システムの総合的解明—』1990年. pp. 1~15, 岩波書店。
- 4 W.Lippmannは、「公共の哲学の最も大きな部分は、決して明確に述べられていない。それは幾世代にもわたる大社会の叡智であるから、決して、どんな単一の文書でも述べられ得るものではない。しかし公民道の諸伝統は、西欧の諸国民のなかに浸透して、自由の諸制度と民主主義の成長を推進し、容易にし、かつ保護したところの公的及び私的な行動の標準を設定したものである」と述べ、また「公共の哲学は、自然法として知られている。・・・この哲学は西欧

社会の諸制度の前提であって、私は、それらの諸制度は公共の哲学を信奉しない社会では、その機能を発揮し得ないものと信じている。」と述べている。

(*The Public Philosophy on the Decline and Revival of the Western Society*, 1955年. 矢部貞治訳『公共の哲学』pp. 131~134, 昭和32年. 時事通信社)。

わが国にも、歴史的に形成された村落共同体を維持していくための土着の「公共哲学」が伝統として受け継がれていた。それが明治国家の中央集権政治体制の確立につれて多くの町村が合併され、国民を富国強兵の国策に適合させるため義務教育を核として再編成され、これらの土着の哲学を維持してきた共同体は、拡大された行政村落のなかで埋没し、和魂・洋才によって世界列強国の仲間入りするという国策が推進された。

そのため、わが国の社会生活の実践のなかで、公共の哲学が見失われ、生活実践を伴わない、従って本来の意義不明のままの西欧哲学が、わが国の哲学の主流を占めるようになり、その西欧哲学を、わが国の社会生活に定着させようとした。従って、一般の国民にとっては、実践の方法・手段をもたない教養としての価値しかない哲学になっていった。

そこで、私は上記のリップマンの言葉が強く心に響き、わが国の場合、公共の哲学を復権することが、民主社会になるため不可欠な第一の条件と考えた。

- 5 A.Lincoln『リンカーン演説集』高木八尺他訳. pp, 148~149, ゲティスバーグ演説 (1863年11月19日), 1957年, 岩波文庫。
- 6 後期水戸学の儒者、会沢正志斎が、『新論』で唱えた言葉として有名だったことが丸山真男『日本政治思想史研究』(pp, 350~352, 1983年, 東京大学出版会)に述べられている。この言葉の原典は、孔子『論語. 泰伯篇』である。
- 7 私は、大阪府と吹田市における、行政情報公開条例(案)の作成に参画する体験をした。その会議のなかで、府は府民のための行政、府民参加の行政、府の文書は府民のもの、などと格好のよいスローガンを掲げているが、行政施策の意思形成の過程、施策事業の計画の過程の文書は一切非公開とする内容の原案で、府はその目的が達成できると考えているのか、これらの情報を住民が入

手できないような条例の内容で、住民自治ができるのかの論点をもって、私は大激論した。

多くの委員に、この考え方は支持されたが、府側に、この種の情報は全く公開する意思がなく、大半の委員が府の見解を支持して、情報公開条例には、これらの情報を非公開とした。このような本来の趣旨が実現できないような制度が、言葉によって、わが国では一人歩きすることを実感できる貴重な体験をすることができた。そこで、その間に研究した諸外国の例もとりいれ、公会計委員会編『地方自治体における情報公開制度』1992年、日本公認会計士協会・近畿会、としてまとめた。現に実施されている財政情報の公開制度についての、私の見解は、次の、注8に示す書物に記録されている（同書、p.25）。また、フロアからの発言として、基調講演者加藤芳太郎氏が、私の主張に対し詳細な意見を述べている（同書pp. 263～264）。

8 D.C. Rowat氏は1981年5月20・21日、朝日新聞主催シンポジウム「開かれた政府をー日本型情報公開制度への試み」に、基調報告者として招かれている。その時の内容は、同社・情報公開取材班編『日本での情報公開ー開かれた政府を』(pp. 129～178, 昭和56年, 朝日新聞社)にまとめられており、この書に、注7に記した私の意見が記録されている。

9 アメリカにおいて、情報公開制度導入のさい、その必要性について、次のようなジェームス・マジソンの有名な言葉が引用されたといわれている。「人民が、情報やそれを入手する手段をもたない、民主政府というのは、喜劇かさもなければ悲劇の序幕にすぎない。あるいはその両方であろう。知識が無知を永久に支配するのだ。そして自己自身の統治者であろうと思えば、常に知識によって与えられる力で、自らを武装しなければならない」(トム・リライ、ハロルド・C・レリア著、平松毅訳者代表『実践情報公開法ー諸外国の実践からの報告』p. 131, 三省堂)。

上記のマジソンの言葉とともに、私が注7で記したような、わが国社会の現状を貴重な体験により、明らかにし得たことから、行・財政情報公開制度の内容が、その目的に適合するようなものに充実されること及びこの制度が十分

に機能するようになることを、民主社会のための不可欠な前提条件についての第二の仮説とせざるを得なかった。

10 (1) 前掲書 (注2), ロックは、その政治機構論で、次のような主張を展開し、人民の抵抗権を設定した。

「政治権力は、すべて信託されたものであり、人民の同意に基づいてのみ行使され得るものである。個人の自然権は、あらゆる政治機構に先行し優先する。」とし、「政府が信託に反して、個人の諸権利を侵すとき、個人は自己保存のために抵抗する権利をもっており、信託違反に対する最終的手段としての抵抗権は、自然法によって認められた権利である。即ち、人民は、『天に訴える自由』を、自然法によって留保しているのである。」(pp. 157~169)。

わが国にも、明治の初期、欧米における社会、政治、経済の実態を調べ、日本の新社会に有用な実学を紹介し、啓蒙思想家となり、それを教育するため、慶応義塾を創設した、福澤諭吉は、その著『学問のすすめ』の最初の文章として、有名な「天は人の上に人を造らず人の下に人を造らずと言へり。・・・」を残した。この天は、上記のロックの「天に訴える・・・」の天に通ずるものであると理解され、また、この天は、中国で主張された、「天理の公(朝廷の公といえども、この公に対しては私となる、とされる)」の天にも通じるものであり、いずれも、自然法を基礎においた、人間の公共生活(従って私生活も)における行動を律する最高規範(最終的判断基準)であると、私は理解してきた。

わが国にも、江戸時代に続く、明治国家の政権が確立される前まで、ロックのいう、社会契約に基づく人民の抵抗権が機能できるような、社会状況があったことが確認でき、現在に生き延びている、明治国家の中央集権・官僚専制(主導)の社会体制を、何とか私たちが、切り崩すことができれば、ベルリンの壁を崩したように、21世紀に向けて明るい展望が開けると、私は考えている。

(2) 政府が権力を不当に行使した場合には、積極的にこれに反抗したり、不服従などを行って消極的に抵抗することは、古代ギリシャの時代から是認され

ており、この考え方は、17世紀以来の自然法思想のなかで確立され、絶対君主に対する市民の抵抗として展開されてきたものといわれる。(『世界の憲法・人権思想のあゆみ』p.15、昭和60年、一橋出版)

(3) 日本国憲法の前文でも、「主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、・・・」と明記されており、ロックがいう「政治権力は、すべて信託されたもの」に適應しており、このロックのいう意義が、日本人の間で、共通の理解になることを、私は、期待している。

(4) わが国にも、鎌倉時代から南北朝の時代にかけて、儒教や仏教や神道の興味ある折衷が、日本の土壌に根着いて統合され、自立精神の伝統になった。そのなかには、例えば、中世に一向一揆を強力に推し進めた浄土真宗、一時は武士の支配を完全に排除した加賀の門徒衆のように、江戸時代になると、幕府権力と癒着して、その忠実な僕となったものもあるが、その自立的伝統をあくまで持続し続けようとする動きも明瞭にあったとされる(市井三郎『近世革新思想の系譜』(はじめの言葉)、1978年10月、NHK大学講座テキスト)。

そのなかに紹介されている、室鳩巢の「不亡鈔」の思想(18世紀初期)には、「武士は二君に仕えず」という江戸期武士道とちがって、戦国時代の武士道は、その君主関係にある意味で「契約」とみなし、「君主がそれに違犯したとき、人民の側には当然に抵抗する権利が生ずる」とする考えがあった。

加賀国に生まれ育った彼は、「幕府による守護の政治を庶民(一向宗徒)が拒否し、守護の軍勢を打ち破り、長期にわたる自治体制をしいた」、強烈な土着の歴史体験をした。それにより、「契約(社会契約の義)というは、臣、天に仕ふるの本意なり」を体得し、「天下国家は民衆のもの」という、当時の儒教原典にも、同時代人萩生徂徠にも、見出せない思想に到達したことが書かれており、当時の西欧思想史の頂上が占めた諸主張と多くを共有しながら、日本中世史の特殊事情からして、そのラディカル性において、一步ぬき進んだといつてよかろう、とされている(同書pp. 45~53)。

(5) また、同書には、江戸中期に、権利意識の徹底していた、「万石騒動」といわれる、百姓一揆の話や庶民が「自由」を選択した、「大聖寺藩の一揆」、庶民の自立精神と男女平等が強調された「富士講の改革」、封建身分社会を否定し、庶民も対等に国事に参加すべきことを主張した「柳子新論の思想」などが紹介されている (pp. 35~44及び、54~72)。

(6) このように、江戸時代までわが国に根着いていた、民主主義や地方自治の思想やその実践活動が、明治国家の中央集権体制の確立につれて、根こそぎ掘り尽くされた。当時の廃止された武士階級による反政府の行動（西郷と西南戦争など）や、それに続く、国民の自由民権運動や大正デモクラシーの運動まで、政府権力に対する、批判や抵抗の一切を、天皇に対する不敬罪または売国奴として、有無を言わずに強権により弾罪し、その累を一族郎党にまで及ぼした。

このような忌まわしい戦争期の体験が、国民の間に生き続いており、戦後、占領軍の日本民主化政策により、個人の自由と基本的人権が保障される、国民主権を原理とする憲法が制定されても、わが国の法律というものが法治でなく、それを操る官僚による人治として、勝手に解釈し、巧妙に運用されると考える、一般の国民の意識が現在も変革できずにいる。

しかも、この民主化が、わが国の政府ではなく、自分たちの親や兄弟の命を奪った、占領軍によって推進され、また、マッカーサー総司令官の意図でなく、当時の世界情勢による、連合国の指令に基づき、占領政策が大きく方向転換されたことが、この国民の意識変革を妨げる、大きな原因をなしているとは私は考えている。

従って、このような国民意識を変えることは、普通的手段や短期間の努力で達成できるとは、とても考えられない。このように、わが国が、戦後の民主化される過程で、特殊日本的な歴史的条件が存在したことが、先進民主国に普遍的に認められる、この前提条件を、わが国の現在のような、中央集権型官治社会に植え付けることは、極めて難問である。しかし、この自然法の機能が、国民に理解され、社会に定着するようにならなければ、民主社会に

はなれないと考え、第三の仮説とした。

- 11 Maurice Peston, *Public Goos and the Public Sector*, 1972年; 加藤寛
監訳, 同氏解説監修『公共経済学』pp. 69~71, 昭和50年, ダイヤモンド社。
- 12 同書、p. 7.
- 13 同書、pp. 82~84.
- 14 染谷恭次郎『会計学』P. 1、中央経済社。
- 15 例えば、『臨時行政調査会の改革意見』(p.14、予算・決算の改革に関する意見)。『行政改革のビジョン1』pp. 402~415, 昭和56年, (財) 行政管理研究センター、及び「地方財務会計制度の改革に関する答申、4 決算に関する事項」昭和37年3月、地方財務会計制度調査会。
- 16 大谷恵教『公共の哲学と民主政治』(増補版) P.173, 昭和54年、前野書店。
- 17 同書、p.100.
- 18 岡山県下の農・漁村の三集落を調査した(1950年頃) ミシガン大学の日本研究所のウォード研究員は、アメリカのコミュニティと比較して、後者において、自由討議を前提とした多数決原理による運営が行われているのと対照的に、前三者では、ボスがリードして最後には、自分の意見に同調せしめ、満場一致をもってゆく所謂ボス支配的満場一致が行われているが、日本人はそれを民主主義としている点を指摘した(高木鐘作訳「部落の社会政治的役割」、『自治研究』32巻, 4~5号、稲田陽一『地方自治とその原点』p.169.1988年2月、木鐸社、より引用する)。

民主政治を端的に示すリンカーンの言葉を先に引用した(注5)が、同氏は、「全員一致は不可能であります。……多数決主義を斥ければ、残るものは何らかの形における無政府制ないし専制主義だけとなります。」また、多数(majority)について、「これは常に輿論と人々の感情の慎重な動きに従って、順次に変化してゆくのでありますが、これこそ自由な国民の唯一の君主(sovereign=主権者、至上の)であります」といっている(同書pp. 101~102)。

これは、戦後、猫も杓子もアメリカ民主主義を礼賛し、それを実践しているつもりでいる日本人の盲点を痛烈に衝いたものであり、所謂日本的民主主義に

対する批判として、我々は真剣に受け止めなければならなかったのであるが、折角の問題提起にも拘らず、故意に無視することもせず、拒否反応を起こすこともなく、日本流の民主主義や共同体自治について反省の契機となることもなく、従ってそれに反応するような問題意識は余り生じていないように思われると、この調査に同行した稲田陽一氏は、前掲書に書き留めている (pp. 169～170)。

このリンカーンの演説にある二つの言葉の、民主政治における重大な意義が、日本人の共通認識となり、共同体の社会生活の実践のなかに機能するようにならないければ、わが国を民主的・自治的な社会に変えることなど不可能であることを、私も同感している。

- 19 文部省著作『社会科教科書』民主主義、上、p. 2, 昭和23年10月、昭和56年6月複製、日本図書センター。この教科書上下二冊は、民主政治のみでなく社会生活(公私とも)を民主的・自治的に実践するためのバイブルになると最近改めて読み直しながら感心している。この教科書が旧制中学でどのように、生徒に教えられたのか(私の卒業後のこと)興味を強く感じている。
- 20 A.Gasser, "Gemeindefreiheit als Rettung Europas — Grndlinien ethischen Geschichtsauffassung," 廣田全男訳「ヨーロッパの救済としての市・町村の自由—倫理的歴史観の概要」、『都市問題』、第81巻、東京市政調査会。
- 21 NHK海外取材班『自治と民衆—欧米にみる地方政治』p.51, 昭和43年11月、日本放送協会。
- 22 J.Bryce, *Modern Democracies*, 松山毅訳『近代民主政治』第1巻、pp. 155～160, 昭和4年、岩波文庫。
- 23 NHK海外取材班、前掲書、p.85.
- 24 同上、p.25.
- 25 J.Bryce, 前掲書、第4巻、pp. 130～131, 昭和5年。
- 26 廣田全男『現代ドイツ地方自治の潮流』p.105, 及びpp. 127～133 (参考資料)、1992年、東京市政調査会。
- 27 依静夫『地方自治法』pp. 5～6, 有斐閣法律学全集8, 昭和50年。

- 28 拙稿『日本の公会計——財務報告制度に関する研究』において、「公」の概念の示す意義とその特殊日本的性格について考察した（阪南論集、社会科学編、第28巻、第3号、阪南大学学会、1993年1月）。
- 29 竹内靖雄『官僚たちの日本——霞が関封建制の終わり』1996年5月、『THIS IS 読売』（pp. 35～36）。
- 30 俵静夫、前掲書、p. 3.
- 31 ドイツ民主主義立国の立役者の一人、元首相ヘルムート・シュミットは、鋭い観察のもとに、「日本は、民主国家にはなりません」と一刀両断切り捨ててはばからず、その理由として、「日本は二、三の省庁の第一級の官僚による、見事に組織された支配」をあげている（金子仁洋『官僚支配』p.21, 1993年, 講談社）。また、「日本式民主主義は世界の理想!？」（外国人のC.T. ラトクリフ, S.H. シュアーと日本人の神島二郎、石川弘義の座談会）で、日本の社会構造を探るなかで、「日本に民主主義はない」の断定的な説があること、について論議されている（『月刊 国際コミュニケーション』1996年9月号特別企画）。
- また、明治の初期、啓蒙思想家で慶応義塾創設者の福澤諭吉は、その著『学問のすすめ』のなかで、「国民は、一国の主人としての、いわば統治の主体としての役割をもっているのに、表に法を守って、裏でこれを破り私利を計り、唯政府の役人を恐れ、役人の前を程よくして、表向きに犯罪の名あらざれば、内実の罪を犯すもこれを恥とせず」の状態を、「日本には、政府ありて国民なし」と嘆いている。
- 32 平成8年度『財政関係資料集』、平成8年3月、参議院予算委員会調査室編
- 33 Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776. 大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富』（第5編、国家財政の機能分析）、（岩波文庫）に始まる、イギリス古典学派の経済理論。
- 34 J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, 塩野谷九十九訳『雇傭、利子及び貨幣の一般理論』東洋経済社、1941年、に基づいて発展したケインズ経済学派の財政理論。
- 35 アメリカで、自然失業率仮説と合理的期待形成仮説とは、最近のマクロ経済

理論で、これをめぐる批判、反批判が交錯し、その評価は、にわかに定まるとは思えないとされている。野口悠紀雄『財政』pp. 285～289, 1984年、教育社及び経済企画庁経済研究所編「公債の中立命題、理論とその実証分析」、『経済分析』、第106号、pp. 34～35、昭和62年2月。

36 前掲（注32）の『財政関係資料集』、及び『図説日本の財政』（平成8年度版、大蔵省編、東洋経済社）、自治省編『地方財政白書』（平成8年度版、大蔵省印刷局）、大蔵省編『財政統計』（平成7年度、大蔵省印刷局）などの数値を利用して作成。

37 会計検査院は、毎年1月に、その前年12月にまとめた、前年度決算に対する検査報告を「会計検査のあらまし」という冊子にして公表している。その内容の主なものは、検査により発見された不正・不当事項である。その概要を、12月にマスコミが取り上げる。本年度は、「税の無駄遣いなど286億円」（『朝日新聞夕刊』12月11日、一件数、金額、厚生省分が最多＝同紙の見出し）となっている。

なお、過去で注目される例には、次のようなひどいものがある。「公僕精神の荒廃示す—数々の罪状、首相どう処分」（『朝日新聞』昭和54年12月15日解説欄の見出し）や「底知れぬ乱脈天国—公費ムダ遣い、みんなでやれば悪くない?! 責任はウヤムヤ、夜の飲み食いも会議」（『朝日新聞夕刊』昭和55年12月10日）。この年が、奇しくも、わが国の財政再建元年が、スタートした記念すべき年に当たるので、私は特に注目している。

38 財政制度審議会編『財政構造改革特別部会、海外調査報告』（平成8年10月）は、その第1部を「各国の財政改革への取り組み」とし、調査の概要と国際比較を取り扱い、第2部を、「各国編」として、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、スウェーデン、デンマークの8か国の、財政危機克服のための真剣な取り組みを紹介している。そして巻末に、世界各国のうち、最も早く理想的な再建を実現したといわれるニュージーランドの財政改革等の紹介を参考資料として添付している。この調査の進行にあわせ、マスコミが各国の現状を次のように写真入りで報道している。例えば、ニュージーランドは

- 外貨建て公的純債務、42年ぶりゼロに（『日本経済新聞』9月28日）、フランスは、歳出「聖域」防衛へ決戦、公務員削減抗議でスト（同上紙、10月17日、18日）、ドイツは財政再建へ改革元年、苦渋の福祉削減（同上紙、10月7日）、カナダは政府職員3年で15%削減、歳出も21%カット（同上紙、10月10日）など。
- 39 松沢智『租税法の基本原則』pp. 5～6、昭和58年、中央経済社。
- 40 前掲資料（注32）P201.
- 41 O.E. C.D. “Economic Outlook、齊藤精一郎稿「知らぬが仏の日本人、借金世界一」『新潮45』平成8年6月号、p.47.
- 42 前掲書（注38）参照。
- 43 同上書（p.191及びp.197）の数値による。
- 44 「最低の投票率」『朝日新聞』（平成8年10月21日）の数値による。
- 45 「棄権55%の衝撃」上『朝日新聞』平成7年7月25日。
- 46 『世論調査－社会意識』pp. 11～14、平成8年6月号、総理府広報室。
- 47 『世界の憲法－人権思想のあゆみ』p. 8、昭和60年、一橋出版。
- 48 今井一『大事なことは国民投票で決めよう－世界の常識国民投票のすすめ』1996年、ダイヤモンド社。
- 49 拙稿（注28）、また、「自治会計学序説（『地方自治研究』第2号1986年、日本地方自治研究学会）及び「財政収支と公会計の課題」（『人文・社会科学論集』第3号、1988年、聖泉短期大学）。
- 50 小峰保栄『新公会計通論』pp. 76～80、昭和50年、地球社。
- 51 G.A. S.B. “Concepts Statement.No. 1－56 “Accountability” 1987 及びA.I. C.P. A. “Objectives of Financial Statements, ” 1974.
- 52 足立忠夫『責任論と行政論』行政学講座1、東京大学出版会。
- 53 前掲書（注51）
- 54 『臨時行政調査会改革意見』（前掲書、注15）（14予算・会計の改革に関する意見）、pp. 402～438.
- 55 前掲書（注50）。
- 56 同上書、pp. 307～308.

57 拙稿「財政分析から行政評価への展開の試み－滋賀県内市町村についての事例研究」(『人文・社会科学論集』第8号, 1991年、聖泉短期大学)及び「分権社会の哲学と地域経営の評価－地域社会を自治・民主的にする方策をさぐる」(『地方自治研究』1994年、日本地方自治研究学会)。

58 プラトンは、理想国家を実現するための唯一の途として、哲学者が国を統治すべきこと、そして、哲学者とは何か、哲学的認識のあり方はどのようなものか、その認識に至るために、哲人統治家は何と何を学ばなければならないのかを『国家』(第5, 6, 7巻の中心部諸巻)で詳しく述べた。(藤沢令夫編『プラトン』pp. 142~226, 平凡社)。

また、理想国家について、アリストテレスは、極めて現実的な可能性の上にならざる構想しているが、そのなかで、国民が本来どのような性質のものであるべきかを論じて次のように述べている(『政治学』第7巻第7章及び第9章, 川田殖編『アリストテレス』p213, 平凡社)。

「寒冷地に住む民族、とくにヨーロッパ地方の民族は気概に富んでいるが、知性と技術には欠けるところがある。それ故彼等は比較的よく自由独立の地位を保ち続けている・・・、その反対に、アジアの民族は、知能を働かせ、技術を工夫する精神を持っているが、気概に欠けているから、絶えず専制君主に支配され、隷属の状態にある。しかし、ギリシャ民族は、地理的にも両者の中間領域を占め、気概についても、両方の要素を具え(気概に富むと同時に知性の働きももつ)ているので、常に自由独立を保持し続け、最もすぐれた国家組織をもっているのだ。・・・」

最善の国制とは、その制度のもとにある時に、国家が最も幸福であるような国制のことであるとしており、その国の地理的・社会経済的・歴史的諸条件を前提にして、各国情に合わせた最善の国制をつくるべきだと主張していることに、私は注目し、わが国でも、国民は、主権者として、東洋人に欠けたものとされる気概を涵養することに努め、得意とされる知性を働かせ工夫を凝らし、わが国に最善の政治社会を築きあげる試みを進めていきたいと考えている。

(1996年11月30日 受理)