

財政改革と統治機構の一考察

弓 削 忠 史

1. はじめに

バブル崩壊後、不況が長期化することで、我が国は財源不足に陥り、財政等の在り方が問われ、その「効率性」「必要性」「有効性」等が問われることになったが、その前提として問題にすべきことは、何故に行政が拡大し肥大化するに至ったのか、それは、主に人権史的な観点から考えると、自由権等を重要視する消極的国家から、生存権等を重要視する積極的国家・福祉国家に移行したことによるが、統治機構の観点からは、三権分立を基本にする行政観によって、行政の肥大化を許容することになった。結局、それは、行政の概念・意義の問題に帰結することになる。

そこで、基調的な所説によると、行政とは、近代における伝統的な権力分主義のもとに、立法および司法に対して成立をした観念である¹⁾と称された上で、立法は、国民を拘束する成文の一般的・抽象的法規範を定立する作用であるのに対し、司法および行政は、ともに、立法によって定立された法規範を、個別的・具体的な事件に適用し、執行する作用である²⁾が、ひとしく執行といっても司法の内容は比較的簡明であるのに、行政の内容は複雑多岐で³⁾あることから、行政に関する一般に行われている定義は⁴⁾、行政とは、国家の対人民作用のうち、立法と司法とを除いた残余の作用であるとされている（いわゆる行政控除説）⁵⁾。それは、上記したように、行政の内容は複雑多岐⁶⁾であるので、その控除説は、国家作用を残すところなく捉える点において、いちおう、理論的要求を満足させるほかに⁷⁾、歴史的にみても、元来君主に一体的に所属していた統治権から立法と司法とが分化独立し、君主に残されたものをが行政と観念され⁸⁾、その正当性を基に控除説は、積極的国家観の基で行政の肥大化を支えるものとなり、行政といわれる国家作用、とくに現代の国家におけるそれは、古来の国家作用といえる国防や治安維持、外交から新しい社会公共の福祉の増進、経済、社会、分化の発展のための活動に至るまでいちじ

るしく広汎かつ多様⁹⁾なものを行政領域に内包することになったが、その統治の基礎理論は上記したように、三権分立に基づく諸機関の抑制と均衡にあるので、そこには、問題があるにせよ、本来的に行財政の「効率性」「必要性」「有効性」等の観点が積極的に問われないものと考ええる。換言すると、我が国の国家統治の基本構造たる三権分立は国民の自由権等を保障するために、その本質は権力の分配・分散型であるのだから、国家事業を経営観点に「効率性」等を基に企画する発想自体を形成できない国家システムでないのだろうか。正に、そこに現代の行財政の在り方の問題に帰結するものと考ええる。従って、その観点を直視しなくて、「公会計ブーム」の基でバランスシートを導入することは、為政者の宣伝手段に帰結することになり、行財政の本質的な問題点が提起できないことになる。従って、私は、肥大化した行政の「公共サービス」の基となる「租税」の源泉の問題を検討することによって、その租税の使途の在り方と、その限界を提起した上で、我が国の統治機構に内質（制度的に）するところの観点から、一定の国家事業が企業の経営観に基づく「企画」→「実行」→「評価」のサイクルに展開できるのかを検討することによって、財政等の形成の基本的な問題の一端を提起したい。

2. 租税の根拠の概要

現実の財政の使金の在り方に関する根本的な問いかけは、租税の源泉を問いたすことであり、それは租税の根拠の問題に帰結することになるが、税法学者によると、租税がなぜ課されるのか、その正当根拠 (justification, Rechtsfertigung)¹⁰⁾の問題であり、この点については、大別して、二つの考え方がある¹¹⁾と称され、その第一は、利益説とか対価説と呼ばれるもので、租税をもって市民が国家から受ける利益の対価と見る考え方である。この考え方は、自然法思想ないし国家契約説を基礎として主張されるもので、国家の目的は市民の身体と財政を保護することにあり、租税はその対価である¹²⁾。これに対して、義務説ないし犠牲説と呼ばれる第二の考え方は、国家はその任務を達成するために当然に課税権をもち、国民は当然に納税の義務を負う、と説く。義務説は、利益説の前提が歴史的現実と合致せず、またそれが税負担の分配の基準として实际的でないという認識から出発する¹³⁾。従って、この考え方によれば、税負担の分配は各人が国家から受ける利益の程度に対応する必要はないことになる¹⁴⁾と称された上で、自説を展開されている。それによると、日本国憲法30条は「国民は法律の定めるところにより、納税の義務を負う」と規定する。この規定は、法的効果においては、国民は法律の定めによらずして、納税の義務を負うことはない旨を宣明するものである¹⁵⁾が、租税根拠論との関係ではいかなる意味をもっていると考えらるべきであろうか¹⁶⁾と問いかけられ、この規定は、おそらく、利益説と義務説のいずれかに一方的に偏するものではなく、両者を止場する意味で民主主義的租税観を表明したものであると理解すべきであろう。まず、国家が歴史的な存在であって、利益説の前提である国家契約は成り立ちえないとしても、日本国憲法が、国家をもって、国民に各種

の公共サービスを提供し、その福祉を増進するための合目的的存在として観念している¹⁷⁾と称され、租税をもって国家から受ける利益の対価とのみ見る考え方は実情に合致しないばかりでなく、それを税負担の配分の基準として用いようとする場合には、日本国憲法が予定している福祉国家の理念と正面から衝突するそれがある¹⁸⁾と称されているが、私は日本国憲法の根本原理は「個人の尊厳の保障」にある以上は、利益説もその文脈の一端として許容しないと国家に対する受託責任を具体的な観点から問えないことになるのではないのだろうか。従って、ある所説によると、時の政権（政治的多数者）がいかにあれ、財源はすべての国民の拠出によるものである。例えば、日本国憲法第91条が国民への財政状況の報告を内閣に義務づけているのも、国民が信託者であることを示すものであり、受託者としての国が国民にその説明責任を負っているものと解することができよう。そもそも、財源が合理的、能率的に使用されるべきことが無視されてはならないとすれば、現実の財政決定権およびそれに基づく財政権の行使（決定・実施・監視の各過程）には、「信託者としての国民」および「合理性の追求」の考慮が著しく欠けているように思われる¹⁹⁾と称されるのは、「利益説」の意義の文脈の観点から傾聴すべきものとする。

3. 利益説の根拠に対する批判

確かに、現代においては、「日本国憲法が、国家をもって、国民に各種の公共サービスを提供し、その福祉を増進するための合目的的存在として観念している²⁰⁾」観点は否定できないが、しかし、その前提として「個人の尊厳の保障」の文脈の財産権の保障の観点から、国家の「公共サービス」の在り方を検討しないと、結局は、その「公共サービス」が形而上化することになり、国家事業イコール「公共サービス」となることで、意図も簡単に現在のように行政の肥大化を許容したのではないのだろうか。従って、それらの問題を是正するための切り口として、利益説の文脈の基で具体的に誰の為の公共サービスであるのかを検討する必要があるのではないのだろうか。そこを問題視しない故にか、公的機関の研究者が、国は、国民からの租税及び社会保険料、国債発行収入等を資源に、行政サービスは基本的には市場機構を経ることなく国民に提供されたり、国民から対価を得ることはない。この結果、行政サービスの提供に必要な財貨・サービスについては市場から調達しているものの、国民からの租税及び社会保険料、国債発行収入等は、行政サービスに対する対価ではなく、あくまで、財源に過ぎないため、企業会計的手法を導入したとしても、業績評価としての損益計算を行うことはできない²¹⁾と、租税の在り方の問題を「国民からの租税及び社会保険料、国債発行収入等は、行政サービスに対する対価ではなく、あくまで財源に過ぎないため、企業会計的手法を導入したとしても、業績評価としての損益計算を行うことはできない²²⁾」と称されるのは、租税に関する源泉（国民の財産に基づく）の認識性が問われるのではないだろうか。それに対して、租税を財産権の保障の問題

と相関させることに対する有力な行政法学者の批判もある。それによると、「中川教授は、「税法全体の根本目的は、これを民主主義的に理解するならば、課税の領域において国民の財産権保障することにある」とされている（中川一郎・税法の解釈及び適用193頁）。国民の財産権を保障すること、つまり、国民生活の法的安定を図り、予測可能性を与えることは、租税法の保障することが租税法の根本目的であるという見方は、租税法の自殺的な見方とまではいえないにしても、その一面的な見方であって、とうてい賛成できない²³⁾と、「税法全体の根本目的」を「国民の財産権の保障」と称する所説に対する批判は、その所説の論理の飛躍の観点から許容すべきものであるが、国民の財産権の保障の問題は、例え、制度的に保障されたものであっても、憲法の根本原理である「個人の尊厳の保障」の文脈である以上は、国民の財産権の保障の問題は税法の上位規範としての問題であるので、当然に、租税の使途と、それに対する国民の利益・応益性の問題が、租税の源泉をなす国民の財産権の関係で意図されてくるのではないのだろうか。

勿論、上記の所説のように、「国民の財産権を保障することが租税法の根本目的であるという見方は、租税法の自殺的な見方ではいえないにしても²⁴⁾」と称されるように、租税に対する利益・応益性を貫くならば一面的には、実質的な人権保障を希求する「個人の尊厳の保障」と拮抗することになる。従って、極めて抽象化された「公共サービス」論を是正するためには、やはり、租税の使途の目的性を具体化すべき時期に来ているのではないだろうか。その為には、「個人の尊厳の保障」の一文派として財産の保障を前提とすることで、租税に関する利益説を再考すべきものと考えるが、現実の国家統治機構の在り方を考えると、果たして、その利益説は機能化できるのかが問われることになるが、租税に関する「公共サービス」の在り方を具体化する指針として、一般的に機能化させることは、国民の財産権の保障の一環として、その利益説を「個人の尊厳の保障」の文脈として展開できるのではないだろうか。これに関して、利益説の根源的な問題提起として、上記の税法学者が、税負担の配分の原理としてこれを見るとき、この理論が多く不明確さと欠陥をもっていることは明らかである。たしかに、受益者負担金の性質をもつ目的税については、この基準が妥当するであろうが、大部分の政府の活動についてはそれは妥当しない。すなわち、第一に、国家は元来、私的交換経済の内部では提供されえないサービスを提供することを目的としているのであって、それらの活動の利益は社会全体 (community as a whole) について生じ、個人個人についてその利益を測定し計量化することはそもそも不可能であるからである。したがって、この分野においては実際の利益に応じた課税は不可能であって、所得とか財産の大きさを国家から受ける利益の表象 (indicator) としてとらえ、それを基準として課税をする以外に方法はないであろう。第二に、特定の事業なり階層なりを補助することを目的とする支出、たとえば生活保護とか教育扶助のような社会政策的支出については、その受益者と受益の額を特定することは容易であるが、この場合に「受ける利益に応じた課税」について語ることは、それ自体矛盾である。これらの点を総合して考えると、結局、

利益説は、自由放任の経済理論を基礎とし、租税の中立性の理論と結びついて、比例税率を根拠づけるための理論であったと見ることができる。すなわち、自由主義的経済組織の下においては、国家は国民の経済活動に対して中立的あるべきで、課税の前と後で富の相対的分配状態に変動が生じてはならない、したがって租税は所得なり財産なりについて比例税率で課されるべきである、という点にこの理論の核心があったと思われる。累進税率や富の再分配の考え方は、この理論においては否定される²⁵⁾と称されているが、上記しているように、財産権等の問題は「個人の尊厳の保障」の文脈として捉ら得ることになることから、「公共サービス」を具体化するために、利益説の意義は存するのではないのだろうか。従って、ある所説が、トータルな「国民」は、行政サービスを受ける立場にあると同時に、納税者としての立場にもある。個としての「国民」は、きわめて微妙な、あるいは矛盾した存在である。あるときはサービスを受ける立場で、また、あるときは納税者の立場で、それぞれの言動をなす。そして、トータルな「国民」意思の形成においては、圧力団体等を通じて、前者の立場が納税者の立場を押しつけてしまいがちである。納税者の立場からのコントロールは、通常の場合は、あまり作動しないのである²⁶⁾と称されるのは、正に、租税に関して納税者の利益が具体的に希薄化している故と考える。だが、租税を基に行財政の「効率性」等の観点になると、後述するように、現実の国家統治の在り方は、制度的に三権分立を基礎とすること故に、そこには、諸機関の抑制と均衡関係に基づく分配・分割の法理が重要視されることになり、一定の事業を経営観的に企画→実行→評価することは困難なことではないのだろうか。そこで、次に行財政の関係を現行憲法の統治機構の関係から検討したい。

4. 統治機構の基本的な在り方に関して

民間企業と行政の業績の評価基準について、行政法学者が健全な民間企業は、どれだけの利益をあげるのかが第一の評価基準である（企業の社会的貢献が語られるとしても、それは付随的なものである）。どれだけ行政サービスを提供できるかにより評価されるはずであるが、実際には、行政サービスの提供の程度は、投下される人や資金の量、換言すれば投下される費用の程度に置き換えられてしまいがちである。行政サービスによる成果を直接に測定できないがために、結果的には、税等を資源とする公の資金をより多く費消する状態を生み出すことが功績とされるのである。しかも、当該管理職のポストをいかに増やすかが課題とされる。当該組織に属する公務員の昇進等を考えると、いわば当然のこととみられる。民間企業におけるようなコスト削減意識が、容易には定着しないのである。このように国家財政肥大化の第一の要因は、行政組織自体の欲求に根ざしている²⁷⁾と称されているのは、正に現実の国家作用は、それを「効率的」に展開するのではなく、その国家作用を契機に各機関の権限を拡大・肥大化することが目的化しているのではないだろうか、その基本的原因は、周知のように、我が国の国家統治の基

本構造は三権分立に基づくことから、それらの諸機関は抑制と均衡の関係にあり、そこには分配・分割の法理が貫かれているので、国家的視点から統一的に、一定の事業を経営的に企画→実行→評価をサイクルとして展開することができない統治機構でないのだろうか。従って、その視点を直視せず「公会計」の観点からバランスシートを導入しても、それは国民向けの為政者の宣伝材料に帰結する危険性があると考ええる。従って、国家事業を経営観を基に積極的に展開するためには、例え、近代的行政は、法のとともに法の規制を受けながら、現実具体的に国家目的の積極的現実をめざして行なわれる全体として統一性をもった継続的な形成的国家活動として理解すべき²⁸⁾所説を基にして、何がここでの国家的目的であるかは、国により時代によって異なる。自由放任を建前とする秩序国家(Ordnungsstaat)と社会福祉の実現をめざす福祉国家(Wohlfahrtsstaat)とによってその内容は著しく異なる。現代国家は、一般に、福祉国家といわれるが、そこでは、国家は、究極的に、社会を全体として向上発展させ、人民の福祉の現実を図ることを目的としているといつてよい。行政は、かような国家目的を積極的かつ現実具体的に実現しようとする国家活動である²⁹⁾ことを前提にしても、現実の統治機構は、前述しているように、三権分立に基づいているので、その諸機関は抑制と均衡の関係にある。従って、そこには、「国家は、究極的に、社会を全体として向上発展させ、人民の福祉の実現を図るところを目的」³⁰⁾を遂行するために、その福祉行政の「効率性」等を如何なる方法で提起できるのであろうか。そこには経営的観点による企画→実施→評価のサイクルが、現実の統治形態に存在するのかを検討しないと、上記所説の「行政は、かような国家目的を積極的かつ現実具体的に実現しようとする国家活動」論は、三権分立を変質した方法で行政の肥大化を許容することになるのではないだろうか。

そこで「国民主権的」な観点からか、税法学者が、官営・公営企業に関する残された問題は、市場にかわる意思決定システムである行政システム・政治システムがうまく機能していないことである。現状では、こうしたシステムが機能せず、公共部門が肥大化することによって、ますます消費者・利用者の声が通りにくくなっている。こうした場合には、原点にかえり、改めて消費者・利用者の意思をどのように事業経営に反映させ、公正な財・サービスの分配を図るのかという問題を考える必要がある…。「公正」については多様な解釈が可能であるが、市民自治の観念がある程度定着した現在、ある特定の公正基準を押しつけるよりは、住民・市民が広く参加し、合意したものを公正と考えるのが、より現実的である。したがって、参加のルールと参加の機会平等を確保するための仕組づくりが急がなければならない。³¹⁾(傍点筆者)と称されているが、後述するように、その所説は現実の統治機構の観点から問われることになる。

5. 財政に関する憲法の統治機構の在り方について

一定の事業を国家が形成する場合に、まず、それを企画・立案せねばならないが、それは一

一般的に行政が遂行しているが、その根拠は、法治主義国を前提とする以上、その企画を遂行する根拠は法律に基づくべきことになり、その形成は国会の権限であるが（憲法第41条は「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と規定している）。しかし、周知のように、現実には立法を形成するための原案は、一般的に行政が作成しているが（国会については、立法機能の面においてこそ、憲法とその運用の乖離が際立っている。①憲法上国会が「国の唯一の立法機関」とされているにもかかわらず、立法作用の一部である法律の政府発案は当初から当然のこととされ、主要な法律案の政府提出が常態化している。②事実上立法権の政府移転という結果をもたらしかねない「諮問機関政治」や政府委員制度の問題もある。③法的に立法権の政府移転になりかねない「委任立法についての事前および事後の統制制度の不備」の問題もある。④憲法や法律についての有権解釈の在り方も問題となる。日本国憲法下で憲法と法律の最高の有権解釈権が具体的な事件の裁判の一環として裁判所に認められていることについては、さして異論はあるまい。しかし、政府に憲法や法律についての有権解釈権が認められているか、認められているとしてその有権解釈権は国会の有権解釈権とどのような関係にあるかについては、検討の余地がある³²⁾と称されている）、上記の憲法を前提に、「法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる」（憲法第59条1項）と規定していることから、行政の企画については国会が法律の形成を通して関与していることになる。その上、法律を執行するためには予算が必要とする、予算の裏付けがないと、その法の目的は実現できない。それを意図してか、予算に関しては、内閣の事務として「予算を作成して国会に提出すること」（憲法第73条5号）と規定しているが、財政立憲主義の為に、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出してその審議を受け議決を経を経なければならない」（憲法第86条）と規定することから、行政が一定の基準を国家的観点から企画し、その事業を執行するための予算に関しても、行政と立法の抑制と均衡関係が制度的に許容されていることから、その予算に関しても、立法の介入を許容しているが、それにも、上記のように、内閣は「予算を作成し国会に提出する」ところの「内閣の予算提案権」があることから、国会の予算修正に限界があるのかが問われている。政府は、予算修正は「内閣の予算提案権」を侵害しない範囲で行なわれるべきであるとの立場に立って、「項」の新設ないし「項」の内容を全く変えてしまうような修正は難しいことを示唆し、ただ、修正の限界の問題は国会との「連携と協調の中で」解決されるべき事柄であるとの考えをとっている（昭和52年2月23日のいわゆる政府統一見解²⁸⁾）と称されている観点から考えると、予算についても、行政と立法の抑制と均衡関係が制度的に許容されている。そうすると、行政が一定の事業を企画し実行する段階において、それに関する「法律」と「予算」を形成すべきことになるが、それは上記しているように、その形成に立法機関が関与することから果たして、行政の一定の事業の「企画」は、その形成過程を制度的に考えると、企業が一般的に行なっている企画の意思決定の在り方と本質的に異なるのではないだろうか。換言すると、一定の国家事業を形成する為の「企画」は、「法律」と「予

算」の形成経過を制度的に考慮すると、その事業の「企画」の意思決定は統一型でなく、分散型と評してよい。そのことに関してある所説は、財政法の観点から財政法18条は、内閣が大蔵大臣の作成した歳入歳出等の概算を決定する場合「国会、裁判所及び会計検査院に係る歳出の概算については、予め衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官及び会計検査院長に対しその決定に関し意見を求めなければならない」とし、同法19条においても「内閣は、国会、裁判所及び会計検査院の歳出見積を減額した場合においては、国会、裁判所又は会計検査院の送付に係る歳出見積について、その詳細を歳入歳出予算に附記するとともに、国会が、国会、裁判所又は会計検査院に係る歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記しなければならない。」と規定している。いうまでもなく、これらは、国家作用を三権に分けて、各々を相互に分離独立させて相互にけん制させることによって国民に政治的自由を保障しようとする統治組織原理としての三権分立（権力分立）を予算において実現するために置かれている規定である³⁴⁾と分散型を提起されている。そうすると、一定の事業活動を「企画」→「実行」→「評価」をサイクルとして統一的に展開することはできないことになる。それ故に、行政の一定の事業の責任が希薄化しているのではないだろうか。従って、そのことは、上記しているように法律と予算の形成は、行政と立法が相関的に関与しているので、果たして「評価」の関点で誰に対して責任を問えるのかが定かでなく、その「評価」の問題を検討しても、一定の事業の企画と実行の責任が問えるのであろうか。その観点が明確ではないために、その事業の「必要性」「効率性」等が考慮されなかったのではないだろうか。従って、ある所説によると、わが国憲法が定める財政制度の最大の特徴は、国会中心財政主義（憲法83条）の徹底という点である。欧米諸国においては財政の本質が、三権分立制度上内閣の責任の本質となる行政活動と密接不可分な関係にあることを踏まえ、財政に関する権限を、程度の違いこそあれ、行政府にも与えていて、立法府と行政府の協調の下に行使される形態を採る。これに対して、わが国行政府の場合には、予算原案を作成する義務を負わせているに止まる（憲法86条）。従って、財政構造の変革を行なう場合にも、それは国会及び主権者たる国民の権限を拡充する方向で行なわれる必要がある³⁵⁾と称されているが、現実の国家統合の在り方の観点から、果たして、「財政構造の変革」が展開できるのであろうか。

6. 「決算」の基本的な観点について

ところで、憲法第90条の決算の国会審議について、慣行によれば、内閣は報告案件として両議院に同時に提出し、両議院はそれが別個に独立して意見を決定して表示することになっている。これは明治憲法のもとでの慣行がひき続いてとられている。憲法が「国会」に提出するものとし、また明治憲法以上に財政への国会のコントロールを強化しているところからみて、決算は両議員交渉の議案として、国会の議決によって承認するかどうかを明らかにする方式をと

るべきであるという有力な主張がある。憲法の趣旨からいってこの方式が望ましいともいえるが、両議員の意思の不一致の場合の措置などが明確でなく、憲法は国会としての意思決定までも要求していないと解され、現行の方式も違憲とはいえない³⁶⁾と称されているのは、文理的に憲法第90条には単に「国会に提出しなければならない」とあるのみで、その議決または承諾を得なければならないと規定されてない³⁷⁾観点から、結局は、「国の収入支出の決算」は「報告案件」として捉り扱うべきことになるので、結局、そこには、経営観に基づく企画→実行→評価は、現行憲法の統治機構の基とでは形成できないことになる。

勿論、憲法90条の「決算規定」に関しても「承認案件」とする考え方もあるが、上記したように「法律」と「予算」の形成過程の観点から、果たして、国家事業が活動を「企画」→「実行」→「評価」のサイクルの観点から統一的に展開できるのであろうか。そこに三権分立の意義（自由権等の保障）があると評してよく、そこには諸機関の権限分配が重要視され、構造的に他者の「評価」を拒む体質が存するのではないのだろうか。そこに行政権が肥大化したものとする。従って、その観点を直視すると、「公会計の問題」は、単に「バランスシート」の導入で解決できるものかを、現行の統治機関の観点から検証すべきものとする。

ところが、行政法学者が「会計検査」の制度または運用のあり方について、いくつかの私見を提起されている。

その第1は、院法によってすでに会計検査院に付与されている権限、特に改善処置要求や法令の制定改廃等に対する意見表示、会計職員の懲戒要求、職務犯罪の告発等をより積極的に行って欲しいということである。これらの権限はこれまでも活用されてこなかったわけではないが、関係省庁からの強い要望等に基づいてかなり遠慮がちになされてきたように思われる。また、省庁や公務員の不祥事は会計検査を通じては発見されず、検察庁によってはじめて摘発されるというような事態も少なくなかった。このような実態は、検査院そのものが国民の信頼を失う原因になりかねない。処置要求や意見表示があった場合には関係省庁に応答義務を課し、それに従えない特別の理由があるときにはその説明責任を相手方省庁等に課し、その内容を公表するような制度強化が望まれるところである。

第2は、国民の会計検査院に対するアクセスのルートの拡大である。会計検査院が情報公開法の対象機関となったことによって、国民が直接に検査院の情報の開示を求める請求ができるようになったことは、すでに述べたように、会計検査そのものを国民が監視するルートが開けたものとして歓迎すべきことであり、画期的な意義を有するものというべきであるが、一般国民の立場からすれば会計検査院はまだ敷居が高い役所である。広い意味での財政民主主義を強化するためには、国民からの異義、要望、提言等を広く受け入れるような制度やインターネット等を活用した運用が検討されるべきであろう。利害関係人からの審査要求は院法でも認められているが、その範囲を拡げることが検討されてよいと考える。地方自治法で制度化されている住民監査請求・住民訴訟を国にも導入することは現段階では極めて困難であろうが、一部国

民の間にはその導入を求める意見もみられるので、いずれその論議が巻き起こる可能性がある。少なくとも、その問題点の研究・検討は今からしておく方がよい。

第3は、国会の国政調査・行政監視、政府によって行われている行政監察、政策評価・事業評価との機能分担及び連携である。国会の要請に基づく検査はすでに院法の改正で制度化されたが、政府の行う行政監察や政策・事業評価は、会計経理面の適正処理や支出の経済性・効率性・有効性・公平性等と密接・不可分に連動している場合が多い。会計検査院は、その性質上、政府や各省庁の実施する基本的な政策そのものの当否に深く介入する立場にはないが、先進欧米諸国で広く行われているように会計検査を通じて、政策や事業の経済性・効率性・有効性・公平性等の観点から一步踏み込んだ指摘や処置要求、法令改正等を積極的に行うようにすべきであろう。今、国民が会計検査院に求めているのは、このような勇気のあるお目付役としての機能なのではなかろうか³⁸⁾等であるが、上記したように、財政等に関する、現在の統治機構の在り方から考えると、会計検査院は、一定の国家事業に関して、統一的観点から「事業評価」等を行うことができるのであろうか。上記の所説が「先進欧米諸国で広く行われているように会計検査を通じて、政策や事業の経済性・効率性・有効性・公平性等の観点から一步踏み込んだ指摘や処置要求、法令改正等を積極的に行うようにすべきであろう」との指摘は、確かに評価できるが、その為には、基本的に現行の統治機構の枠組みを根本的に改革すべきことになるが、しかし、現実の統治機構の在り方の意義と機能性の問題に拮抗することにもなるので、果たして上記の所説の提案が実現できるものか疑問視しなければならない。従って、ある所説によると、会計検査院は、国会や内閣に比べ、民主的正当性の点では劣ることも事実であり、立法府や行政府の判断に異を唱えることは、会計検査院自身、あるいは抑制的になるかもしれない。しかし、財源の合理的使用もまた法の要請するところであり、そのためには決定者に対して合理的使用の警鐘を鳴らす必要があるのである。他方、会計検査院の判断には何らかの「法的拘束力」あるいは「法的サンクション」が伴うことになるわけでもない。だからこそ会計検査院には、その専門的立場からの客観的な経済性判断を積極的に行うことが求められているのである。³⁹⁾と称されているのは、上記した統治機構の観点から直ちに限界に帰することになる。故に、「公平性の観点」から、ある所説によると、日本の経済政策には、かなり不公平な部分が残っているのではないかと、そして、そのような構造的な不公平性が、例えば税制などの政策に対する国民の不信感につながり、客観的には重要と思われる政策がなかなか国民に受け入れられずに、日本経済が大きな暗礁に乗り上げてしまっているのではないだろうか、という印象を拭えなかった。その意味では、『公平性の観点からの政策評価』は極めて緊急な課題であると思われる。現在の政策に内包されている構造的な不公平性を明確にし、それを解消するための制度改革や法律改正を提案・示唆していくことが、いま政府の監査機関に期待される重要な役割のひとつではないだろうか⁴⁰⁾と称されているが、しかし、「公平性」の問題は、その観点を強調することによって、現在の諸機関の在り方を強化することになり、果たして、上記の観点に関して、

「政府の監査機関」が機能化するのであろうか。

7. おわりに

上記したように、我が国は不況が長期化することで、財源不足等に陥り、行財政の改革・「効率化」等が叫ばれているが、その前提として、何故に行政が肥大化したのか、それは行政の概念・意味が制度的に控除論（立法と司法を控除した残りが行政とする）であることから、積極的国家観と相関することになり、結果的に行政の肥大化を許容したことを提起した上で、まず、租税の使途・「公共サービス」等の問題は、租税の根拠を利益・応益性の観点から捉ら得ることによって、「公共サービス」等の問題が具体化する契機を展開したが、そこには、経営観に基づく一定の国家事業の企画→実行→評価のサイクルは、三権分立等に基づく諸機関の抑制と均衡関係においては、基本的に形成できないことを、企画の根拠となる「法律」、それを実行する為の「予算」と、その責任を明かにするための「決算」を検討することによって、一般に企業活動の過程で行われている「企画」→「実行」→「評価」のサイクルの中で、その事業の「必要性」「有要性」「効率性」等は基本的に形成できないことを提起した。

では、それを機能化するために如何にすべきであろうか、それを短絡的に現行憲法の統治機構のシステムを是正することは、国民の自由権等の保障の観点から注意すべきものとする。そうすると、国民の人権を実質的に保障する為の福祉等の問題は、誰が如何なる方法で遂行するのが問われることになるが、最近、独立法行政法人の問題に関して、政策の企画立案機能と実施機能を分離⁴¹⁾とすることが提起されているが、それは、結局、「公共性」を前提としながら、その企画等の意思決定を分散することになり、それは、従来型の国家事業の形成と実行の在り方（分散型）に基づくアカウンタビリティの回避論となるが、しかし、現実の統治機構の観点から思考すると、それは「ありうるべき」発想と考える。従って、ある所説が、行政の効率化により財政の健全化を図るためには、厳しい財政規律を定め、その下で設定される歳出限度の枠内で、各政策ごとの予算配分の合理化・効率化を図る手段として政策評価が活用されることが重要である。なぜなら、歳出限度額などのような財政規律が予算編成方針として設定されなければ、政策評価において政策目的及びそれを達成するために実施すべき基本目標・達成目標が財政上の制約を省みることなく設定され、行政の肥大化・歳出の拡大をもたらす可能性があるからである。このように、予算制度は、政策評価が有効に機能するための関連制度として非常に重要であるにもかかわらず、現行の政策評価制度では、予算編成上の財政規律と連動させることについては考慮が払われていない⁴²⁾と称されているが、その所説も上記した、現実の統治機構の観点から思考すると、結局、その「財政規律」の観点は、「分散型」の契機を強化することになるものとする。従って、近年、政府の会計検査において、政策評価（Performance Auditing）の重要性が認識されるようになり、実際に様々な試みが行われてきている。その理

由としては、民間企業の場合には、資金を投入して行われる活動の成果が利益という形で現れるのに対して、政府の場合には、その成果が会計に現れないため、それを何らかの形で評価しなければ、その活動を正確に監査できないということが考えられる。そして、株主に対する企業の説明責任の在り方を考えれば、政府活動の適切さに関する報告が、出資者たる国民に対して、政府によって準備され、政府とは独立した監査機関によって審査されることが望ましいと言えるだろう。言い換えれば、政府の監査機関は、収入および支出の記録である収支決算の正確さのみならず、投入された支出に見合う成果 (Value for Money) が生み出されているかどうかを審査するのでなければ、納税者の期待に添うことはできないということである⁴³⁾と称されても、その「投入された支出に見合う成果」は、「分散型」を前提とすることで、そこには、経営観に基づく「企画」→「実行」→「評価」のサイクルは、基本的に展開できないことになる。

そこで、今まで検討した観点から提起できることは、上記したように、租税の「源泉」の再考と、従来型の統治機構の在り方で「公共サービス」等が展開できるものかを、具体的な事象を前提に検討することによって、財政改革等の基本的な問題とその限界が構造的に明確になるものとする。

注

- 1) 清宮四郎『憲法1』有斐閣、1981年、300頁。
- 2) 同上書、300頁。
- 3) 同上書、300頁。
- 4) 佐藤幸治『憲法』青林書院、1990年、191頁。
- 5) 同上書、191頁。
- 6) 清宮四郎、前掲(注1)、300頁。
- 7) 同上書、301頁。
- 8) 佐藤幸治、前掲(注4)、191頁。
- 9) 伊藤正己『憲法』弘文堂、1982年、490頁。
- 10) 金子 宏『租税法』弘文堂、1995年、20頁。
- 11) 同上書、20頁。
- 12) 同上書、20頁。
- 13) 同上書、21頁。
- 14) 同上書、21頁。
- 15) 同上書、21頁。
- 16) 同上書、21頁。
- 17) 同上書、21頁。
- 18) 同上書、22頁。
- 19) 石森久広「財政コントロールにおける「合理性」と「民主性」『会計検査研究』、20号、1999年、23-24頁。
- 20) 同上書、21頁。

- 21) 東 信男「国の公会計制度改革の課題と展望」『会計検査研究』、22号、2000年、71頁。
- 22) 同上論文、71頁。
- 23) 田中二郎『租税法』弘文堂、1995年、123頁。
- 24) 同上書、123頁。
- 25) 金子 宏『所得概念の研究』有斐閣、1995年、2頁。
- 26) 碓井光明「国家財政と行政改革」『ジュリスト』、1082号、1996年、9-10頁。
- 27) 同上論文、9頁。
- 28) 田中二郎『行政法』（上巻）弘文堂、1995年、5頁。
- 29) 同上書、5頁。
- 30) 同上書、5頁。
- 31) 畠山武道「官民分担論」『ジュリスト』、1082号、19頁。
- 32) 杉原泰雄「現代における国会の役割」『法律時報』、第72巻2号、2000年9-10頁。
- 33) 佐藤幸治、前掲（注4）、171頁。
- 34) 福家俊明「財政改革と行政改革」『法律時報』、第70巻3号、1998年、15頁。
- 35) 甲斐素直「わが国財政構造はいかにあるべきか」『ジュリスト』、1133号、1998年、173頁。
- 36) 伊藤正己、前掲（注9）、470-471頁。
- 37) 佐藤幸治、前掲（注4）、174頁。
- 38) 成田頼明「行政の制度 システム改革と会計検査のあり方」『会計検査研究』、22号、2000年、7頁。
- 39) 石森久広、前掲（注19）、23頁。
- 40) 山本慎二「公平性の観点からの政策評価」『会計検査研究』、22号、2000年、34頁。
- 41) 長谷川恭男「独立行政法人」『ジュリスト』、1133号、1998年、99頁。
- 42) 東 信男、前掲（注21）、110頁。
- 43) 山重慎二「公平性の観点からの政策評価」『会計検査研究』、22号、2000年、33頁。