

【巻頭言】

行政の制度・システムの改革と会計検査のあり方

成田 頼明*

(横浜国立大学名誉教授)

1. 公会計の適正処理に対する国民の関心の高まり

戦後半世紀を経たわが国の民主主義も、大幅な世代交替に伴って、国民の大きな意識変化の下で21世紀への新たな進展が期待されているところである。戦後民主主義の定着・発展にもかかわらず、これまで多くの国民は、増税等による負担の増加に対しては強い反応を示してきたが、一旦納めた税金がどのように使われているのかということについては殆ど関心を示さず、国・地方公共団体側からみると世界でも珍しい従順な民であった。戦後半世紀の間、わが国では欧米先進諸国にみられるような「納税者の叛乱」などはついぞ起きることがなかったのである。

ところが、ここ10年ほど前から状況は一変した。特に地方公共団体のレベルでは、議員や役職員等の社会通念を越えた派手な宴会・接待、カラ出張・カラ会議等による裏金づくり、法令や条例にも基づかないヤミ給与、カラ雇用等の公会計の不正経理事件が、市民オンブズマンなどと名乗る市民団体やマスコミ等の調査によって続々と明るみに出た。その有力な武器になったのは、1つは、都道府県や主要都市が国に先行して条例・要綱などの形式で制度化した行政情報の公開制度であった。全国各地で住民がこの制度を活用して上記のような事務や事業に係る財務会計関係文書入手し、これを分析して違法・不当な経理処理を指摘・公表したのである。もう1つは、地方公共団体についてのみ制度化されている住民監査請求・住民訴訟の積極的活用であった。住民または市民団体は、情報公開制度によって入手した資料をもとにして監査請求を提起し、続いて、違法な財務会計上の行為によって地方公共団体に生じた損害等を住民が当該団体に代位して、知事・市町村長その他の職員個人に賠償や返還を求めて出訴するケースが相次いだ。

国のレベルでは、長い間情報公開制度はなく、住民監査請求・住民訴訟のような制度もなかったので、不正経理・違法不当支出等は、会計検査、行政監察、国会における質疑、マスコミの報道等によるものを除いて、明るみに出ることにはなかった。しかし、一般国民の間には、地方と同じような実態が国にも山ほどあるのではないかという疑惑がもたれている。平成11年には国の情報公開法もようやく成立し、何人も、会計検査院を含めた国の行政機関に広く行政情報の開示を求める権利を認められることになったので、地方レベルで多くの経験を積んだ市民団体等は、次の標的を国費の違法・不当な支出に求めてくるものと思

*1928年富山県生まれ。東京大学法学部卒業。横浜国立大学経済学部助教授、同教授、同経済学部長、同大学院経済学研究科教授、同国際経済法学研究科長・教授等を経て、99年より日本エネルギー法研究所理事長。この間、内閣法制局事務局・参事官併任、ハイデルベルク大学客員研究員等を歴任。総理府地方制度調査会副会長、国土庁国土審議会特別委員、地方分権推進委員会専門委員、東京都住宅政策審議会会長。日本公法学会、日本行政学会、都市住宅学会、警察政策学会（会長）に所属。主な著書は、『地方自治の法理と改革』（第一法規出版、1984）、『注釈 地方自治法』（編著、第一法規出版、1986）、『土地政策と法』（弘文堂、1987）、『地方分権への道程』（良書普及会、1997）、『現代行政法第四版』（共著、有斐閣、2000）など。

われる。しかし、税金の使途を厳しく監視すべきであるという風潮は、特定の運動団体だけに限らず、広く一般国民の間にも急速に高まりつつある。公的資金による破綻金融機関その他の私企業の救済、公共事業への厳しい批判、公共契約における談合その他の不公正・不透明な措置への批判等である。政府も、このような批判に対応するために、政策評価・事業評価に着手しようとしているところである。

このように、国民は、もはやかつてのようにおとなしい子羊なのではなく、自己の支払った税金の行方の厳しい監視者になりつつあると言えよう。こうした急速な時代の流れの中で、国民の批判に耐え得るような公正透明で民主的な会計検査・監査の制度や運用の改革が求められている。

2 . 行政改革と会計検査・監査制度の手直し

国際化、少子高齢化、高度情報化、都市化等のメガトレンドの中で、わが国の行政は制度疲労を起し、今、維新、戦後の改革に次ぐ「第三の改革」を迎えようとしている。市場競争原理の大幅な導入、大きな政府から小さな政府への転換、公正・透明原則、説明責任、国際的スタンダードへの転換等をキーワードとして、行政改革という旗印の下、ここ数年の間、行政の制度システムの改革が急速に進みつつある。十年前なら机上の空論として一蹴されそうな改革がこのところ続々と実現しつつある。規制緩和、中央省庁の再編成、機関委任事務制度・国の関与の大幅縮減を中核とする地方分権改革、情報公開法の制定等々がこれである。

今回の中央省庁の再編成においては、内閣の下にある省庁は1府12省に統合され、明治以来その名称を保持し続けてきた大蔵省、文部省も、財務省、文部科学省と看板を書き変えることになる。憲法上の機関であり、内閣から独立の地位を有する会計検査院は、省庁再編成の枠外にあるものとして組織の統廃合等は行われなかったが、行政システム全体の中における会計検査機能の重要性にかんがみ、平成9年の院法の改正により、国会からの検査要請、会計検査の観点の明文化が法文に追加された。これは、行政改革の一環である政府による政策評価に関し、内閣からの独立性を有する会計検査院の第三者的観点からする評価機能への期待に応えようとするものである。また、平成11年の院法の改正によって、情報公開法の対象機関に会計検査院も取り込まれたことに伴い、内閣府に置かれる情報公開審査会とは別に、会計検査院には独自の情報公開審査会が置かれることになった。会計検査院が情報公開法の対象機関となったことは、国民に会計検査院に対する直接のアクセスのルートを開くものとして画期的な意義をもつものということができよう。

他方、地方公共団体レベルでも、分権型社会における地方公共団体の自己決定・自己責任の強化に資するため、「身内に甘い」、「監査は馴れ合い」などとして評判が悪くなかった従来の監査委員制度を補強すべく、平成9年の地方自治法改正によって、監査委員の独立性・専門性を高めるための手直しのほか、外部監査制度が導入されることになった。

3 . これからの会計検査のあり方

平成9年の院法の改正は、それなりに重要な意味をもつものと評価することができようが、これですべての改革が終了したと考えるべきではない。会計検査院は憲法上の独立機関という地位を十分に活かして、国民の視点から、新しい時代の行政システムにおいて不可欠な行財政運営に対する監視機能を一層厳しいものとする必要があると考えられる。

残された紙数も乏しいので、以下、これからの会計検査の制度または運営のあり方について、いくつかの私見を示し、今後のご検討をお願いしたいと思う。

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件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、国民からの異議、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、その範囲を広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。

第4は、国際交流や地方公共団体の監査に対する支援である。このような役割の重要性は、これまでも十分に認識され、実施されてきたようであるが、わが国の会計検査の水準を先進諸国並みのスタンダードに引き上げるためには、より一層の国際交流が必要となる。また長い間の豊富な蓄積のあるノウハウや豊富な人材を地方の監査の充実の支援にあてることも望まれるところである。