

【巻頭言】

会計検査と参議院

真 洸 勝*

(京都大学大学院法学研究科教授)

1. はじめに

決算の検査や審議は死体解剖のようなものであると言われることがある。たしかに、そのように揶揄しなくなる側面はある。

憲法 90 条の規定に従って、会計検査院は前年度の収入支出の決算を検査し、内閣は決算と検査報告を国会に提出し、国会はこれを審議しなければならないが、会計検査院が問題点を指摘し、国会が同じく問題点を指摘し、場合によっては決算を否認したところで、当該年度の予算執行に遡って影響を及ぼすことはないからである。

手術を含む治療行為は患者の回復のために、すなわち対象の状態を改善するために行われるが、死体解剖にはそのようなこと、すなわち対象の状態を改善することは意図されていない。そのために、手術中、家族は手術室の外で神に祈る気持ちで成功を祈るが、死体解剖の終了を待つ遺族は多くのことを期待しないにちがいない。

ここでの比喩を整理すれば、国会という手術室に搬送される患者とは法案と予算案、遺体は決算と検査報告、家族もしくは遺族は究極的には国民ということになる。

だがしかし、死体解剖の結果はその後の医学の発展に寄与する、すなわち将来の患者の治療に役立つはずである。したがって、決算にまつわる諸活動を死体解剖にたとえるとしても、それを無駄な行為として理解するのは間違っていることになる。

本稿は国会とくに参議院が、予算との対比で注目されることの少ない決算および決算検査にどのように取り組んできたかを概観する。

2. 参議院改革のなかで

最初に注目したいのは、参議院問題懇談会が 1971（昭和 46）年 9 月 23 日に示した「参議院運営の改革に関する意見書」である。

* 1955 年生。京都大学法学部卒、京都大学大学院法学研究科修士課程修了、博士課程中退、大阪大学法学部助手、助教授、大阪市立大学法学部助教授、教授を経て現在に至る（2009 年 7 月～2013 年 3 月京都大学公共政策大学院教授兼務。）。専攻は行政学（公共政策分析）。日本政治学会（2012 年 10 月～2014 年 10 月理事長）、日本行政学会（2014 年 5 月～2016 年 5 月理事長）、日本公共政策学会（2000 年～2006 年理事）、日本比較政治学会（2000 年～2002 年常務理事）に所属。主な著書は『大藏省統制の政治経済学』（中央公論社、1994 年）、『行政学（補訂版）』（有斐閣、2012 年）、『風格の地方都市』（慈学社、2015 年）など多数。

この意見書は、参議院の現状に対して「多くの厳しい批判」が加えられているとして、以下の4点をあげている。

- ①いわば第二衆議院に墮し、その独自性を失っていること
- ②審議が効率的に行われているとはいえないこと
- ③衆議院と同様に政党、さらには政党内派閥の強い影響力のもとにおかれていること
- ④審議引き延ばしや物理的抵抗など「良識の府」らしからぬ戦術がとられていること

そして、このような問題を解消するための「基本方針」および「方策」を掲げている。本稿の関心から重要なのは、①に対応する方策、すなわち参議院の独自性を打ち出す方策として「決算審査の重視」を掲げていることである。次のように記されている。

参議院は行政監督の機能の発揮につとめ、特に決算の審査を重視し、審査にあたっては、会計検査院の検査報告にのみ重点を置くことなく、予算の執行が国会で議決された趣旨に沿っているかどうかの実際を深く検討することが望ましい。

後段は、参議院自らが、検査の観点の一つである「有効性」を重視することを求めているようにも読める。過大な期待のようにも見えるが、それはともかく、衆議院に予算の先議権が認められていることとの対比で、参議院は決算を重視すべきであるという主張は、参議院の独自性を高めるという「基本方針」を具体化したものである。

そして、その後も参議院改革の文脈のなかで、次のような決算の重視を謳う報告書がまとめられていく。すなわち、1982（昭和57）年2月24日、参議院改革協議会は「総予算審査方式の改善（委嘱審査制度）及び当面の運営問題について」と題する報告書において「参議院における決算審査の一層の充実を図るため」に次の三点を答申している。

- ①政府は決算の委員会の審査日程の確保に積極的に協力すべきものとする
- ②総括質疑の充実を図る
- ③警告決議に基づき採った措置について政府は適宜委員会に報告するものとする

ただし、これらの個々の提案にある発想、すなわち参議院の決算重視を大々的に掲げることに、参議院もためらいがあったようである。参議院改革協議会は先の3点を中心に検討を続けたが、3年後の1985（昭和60）年11月20日にまとめた報告書「総括的質疑充実等決算審査の改善について」において、微妙な表現で結論づけているからである。

すなわち、一方において「二院制下の参議院の性格から考えて、むしろ予算審査よりも決算審査に重点を置くべき」という意見があるものの、他方において「直ちに予算審査の縮減につながることは慎重に対処すべき」という意見もあったと述べた後、「引き続き時間をかけ慎重に検討すべき」と述べているのである。

玉虫色の結論にも読める。しかし、このような表現にとどまった理由はおよその見当がつく。一方で参議院の独自性を高めるためには「決算重視」と打ち出したいところであるが、他方でそうすれば「予算軽視」と受け止められるおそれがあり、それは参議院の自己否定にも繋がりがかねない。そこで、「決算重視」の本線は堅持するが、それを高らかに謳うことは控え、具体的な方策でこれを実践する。その後の参議院

の動向をみると、このような方針（戦略）を採用したものと推測される。

3. 参議院の決算重視の具体的方策と実際

以下、決算重視を具体化する方策の提案と実施状況を見ていこう。ただし、筆者による調査は緒に就いたばかりであるので、資料の制約はあり、解釈も暫定的なものであることをあらかじめ断っておきたい。

審議の早期化 参議院制度改革検討会は1996（平成8）年12月の答申において、参議院における審議の早期化の必要性を主張した。参議院が、内閣に対して、決算および決算報告の国会提出を早めるように要求する以上、参議院自らも早めに審議を始めるべきであるということである。

図表1は1996（平成6）年度以降の決算について、会計検査院が検査報告を内閣に送付した日付および衆参での議決状況を示したものである。国会提出日は不明であるが、おおむね内閣への送付日と近いと推測される。

これを見ると、X年度決算の内閣送付は、1997年度まではX+1年の12月であったものが、1998年度以降はX+1年の11月になっている。これに準じて国会提出も約1ヶ月早められたものと推測される。

国会での取り扱いはどうか。1996年度以前の資料がないために、1996年の答申の効果を知ることはできない。しかし、衆参の比較をすると、1999（平成11）年度の例外を除けば、参議院は衆議院に比べて早期に（否認を含めて）結論を出している。

会計検査院と参議院とは良好な関係プレイをしているように見える。

図表1 検査報告送付及び決算に関する議決等の年月日

決算年度	検査報告送付 年月日 (検査院→内閣)	決算提出年月日 (内閣→国会)	決算に関する議決 (衆議院)	決算の是認 (参議院)	衆参の差 (日数)	備考
1996 (平成8)	1997/12/12	1998/1/12	2000/5/23	1999/11/10	195	
1997 (平成9)	1998/12/11	1999/1/19	2000/5/23	1999/11/10	195	
1998 (平成10)	1999/11/29	2000/1/20	2002/5/10	2001/6/27	317	
1999 (平成11)	2000/11/30	2001/1/31	2002/5/10	2002/12/11	-215	
2000 (平成12)	2001/11/30	2002/1/21	2002/12/10	2002/12/11	-1	
2001 (平成13)	2002/11/29	2003/1/20	2003/7/15	2003/6/16	29	
2002 (平成14)	2003/11/28	2004/1/19	2004/6/3	2004/6/2	1	
2003 (平成15)	2004/11/9	2004/11/19	2005/6/30	2005/6/8	22	
2004 (平成16)	2005/11/8	2006/1/20	2006/6/13	2006/6/9	4	
2005 (平成17)	2006/11/10	2006/11/10	2007/10/18	2007/6/13	127	
2006 (平成18)	2007/11/9	2007/11/9	2008/6/10	2008/6/11	-1	【参】是認しない
2007 (平成19)	2008/11/7	2008/11/21	2009/6/25	2009/7/1	-6	【参】是認しない
2008 (平成20)	2009/11/11	2009/11/24	2011/8/11	2011/2/16	176	
2009 (平成21)	2010/11/5	2010/11/19	2014/6/19	2011/12/9	923	【参】是認しない
2010 (平成22)	2011/11/7	2011/11/22	2014/6/19	2013/5/22	393	
2011 (平成23)	2012/11/2	2012/11/16	2014/6/19	2014/6/11	8	
2012 (平成24)	2013/11/7	2013/11/19	未了	2014/6/11		
2013 (平成25)	2014/11/7	2014/11/18	未了	2015/7/1		

検査要請 各会計年度の決算を一度だけ検査するのでは、検査の機動性に欠けるおそれがある。そこで、1997（平成9）年に国会法が改正され、各議院または各議院の委員会は随時会計検査院に対して検査を要請することができるようになった（105条）。この制度は、特定のテーマを定めて会計検査院に検査を行わせ、問題が明らかになった場合には委員会において質疑を行うため活用するというものであり、決算審査

の充実にとって重要なツールになりうるものであった。施行は1998年(平成10)年である。

検査要請は、制度創設された1998(平成10)年の衆議院(決算行政監視委員会)において、2000(平成12)年の参議院(行政監視委員会)において、それぞれ一回活用されただけであり、積極的に活用されていたわけではない。

しかし、2005(平成17)年以降、参議院決算委員会は活発に活用するようになる。図表2は参議院決算委員会の検査要請と会計検査院の報告を概観したものである。

データを見やすくするために、図表3は要請件数だけを取り出して示したものである。また、図表4は検査要請に対して(最初に)報告するまでに要した日数を示したものである。いくつか注目点を記しておく。

第一に参議院決算委員会の決算要請は初年度9件と(おそらくは)高い値を示している。しかし、その後は平均3.6件と低調である。何事につけ、初年度は新鮮な気分で張り切って行われ、その後低調になるものであるが、それにしても初年度の半分にも届かないというというのは、参議院が決算を重視していることを思えば、残念である。

第二に会計検査院は一つの検査要請に対して複数回の報告をすることがあることである。迅速な対応と慎重な対応を両立させるための努力をしているものと受け止めることができる。

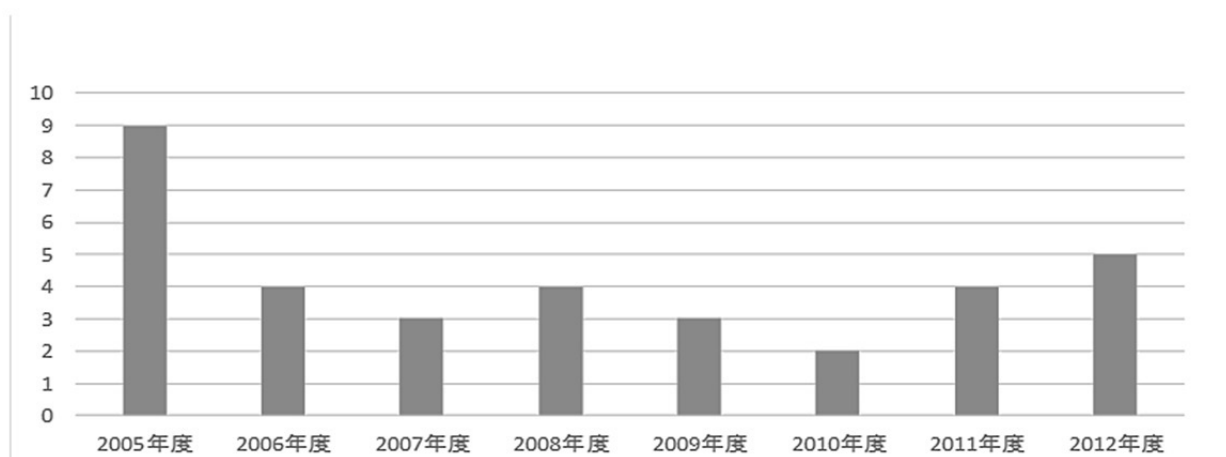
第三に会計検査院の最初の報告までに要する時間が2010年度から大幅に縮減していることである。一般的に言えば、検査要請件数が少なくなれば、1件に割くことのできる時間と労力が増え、短時間で検査することができる。しかし、2010年度以降はむしろ件数は増えてきている。短時間で対応できるようになったのは、慣れたということなのか、馴れたということなのか、今後の研究が必要である。

図表2 参議院決算委員会の検査要請と会計検査院の報告

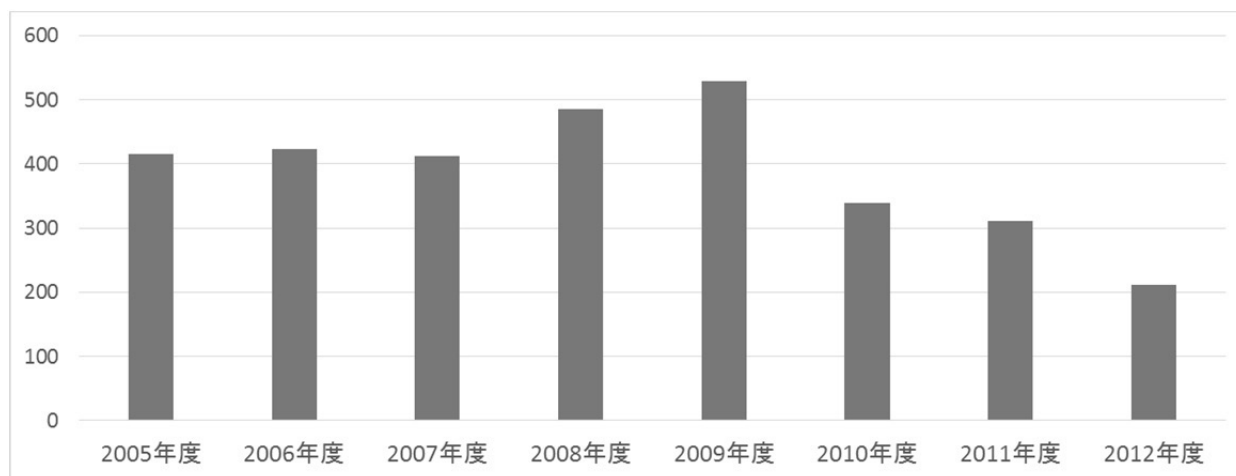
検査要請	検査報告	期間	報告件名	
2005(平成17)年度				
1	2005年6月7日	2005年10月25日	140日	独立行政法人の業務運営等の状況に関する会計検査の結果について
2	2005年6月7日	2005年10月25日	140日	国が公益法人等に補助金等を交付して設置造成させている資金等に関する会計検査の結果について
3	2005年6月7日	2006年9月21日	471日	独立行政法人中小企業基盤整備機構(旧・中小企業統合事業団)の実施する高度化事業に関する会計検査の結果について
4	2005年6月7日	2006年9月21日	471日	政府開発援助(ODA)に関する会計検査の結果について (追加報告)
		2007年9月12日	827日	
		2008年10月8日	827日	
5	2005年6月7日	2006年10月18日	498日	地方財政の状況に関する会計検査の結果について
6	2005年6月7日	2006年10月18日	498日	特別会計の状況に関する会計検査の結果について
7	2005年6月7日	2006年10月25日	505日	中心市街地活性化プロジェクトに関する会計検査の結果について
8	2005年6月7日	2006年10月25日	505日	社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について
9	2005年6月7日	2006年10月25日	505日	各府省等におけるコンピュータシステムに関する会計検査の結果について
2006(平成18)年度				
1	2006年6月7日	2007年9月12日	462日	日本放送協会における不祥事に関する事項について
2	2006年6月7日	2007年10月25日	505日	各府省等が締結している随意契約に関する事項について (追加報告)
		2008年9月10日	826日	
3	2006年6月7日	2007年10月17日	497日	我が国政府開発援助における無償資金協力及び技術協力において被援助国が実施する施設の建設や資機材の調達等の契約に関する事項について (追加報告)
		2008年10月8日	854日	
4	2007年2月21日	2007年10月17日	238日	タウンミーティングの運営に関する請負契約に関する事項について

2007 (平成 19) 年度				
1	2007年6月11日	2008年9月10日	457日	独立行政法人日本スポーツ振興センターにおけるスポーツ振興くじの実施状況について
2	2007年6月11日	2008年11月7日	515日	独立行政法人の業務、財務、入札、契約の状況について (追加報告)
		2009年9月18日	830日	
3	2008年1月15日	2008年10月8日	267日	文部科学省等5省所管の政府開発援助(技術協力)の実施状況について
2008 (平成 20) 年度				
1	2008年6月9日	2009年9月18日	466日	国土交通省の地方整備局等における庁費等の予算執行について
2	2008年6月9日	2009年10月14日	492日	年金記録問題について
3	2008年6月9日	2009年10月14日	492日	防衛装備品の商社等を通じた輸入による調達について
4	2008年6月9日	2009年10月14日	492日	各府省所管の公益法人について
2009 (平成 21) 年度				
1	2009年4月13日	2011年3月17日	703日	簡易生命保険の加入者福祉施設等の譲渡等について
2	2009年6月29日	2010年8月25日	422日	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等について (追加報告)
		2012年4月12日	1018日	
3	2009年6月29日	2010年10月6日	464日	在外公館に係る会計経理について (追加報告)
		2011年10月5日	828日	
2010 (平成 22) 年度				
1	2011年2月14日	2012年1月19日	339日	大規模な治水事業(ダム、放水路・導水路等)について
2	2011年2月14日	2012年1月19日	339日	特別会計改革の実施状況等について
2011 (平成 23) 年度				
1	2011年12月7日	2012年10月4日	302日	年金積立金(厚生年金及び国民年金)の管理運営に係る契約の状況等について
2	2011年12月7日	2012年10月17日	315日	公共土木施設等における地震・津波対策の実施状況等について (追加報告)
		2013年10月9日	672日	
3	2011年12月7日	2012年10月17日	315日	公共建築物における耐震化対策等について (追加報告)
		2013年10月9日	672日	
4	2011年12月7日	2012年10月17日	315日	独立行政法人における不要財産の認定等の状況について
2012 (平成 24) 年度				
1	2012年8月27日	2012年10月25日	59日	東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等について (追加報告)
		2015年3月2日	917日	
2	2012年8月27日	2013年10月16日	415日	東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況について (追加報告)
		2015年3月23日	938日	
3	2012年9月3日	2012年10月25日	52日	三菱電機株式会社等による過大請求事案について
4	2012年9月3日	2013年9月25日	387日	裁判所における会計経理等について
5	2014年6月9日	2014年10月30日	143日	年金記録問題に関する日本年金機構等の取組について

図表 3 検査要請件数の推移



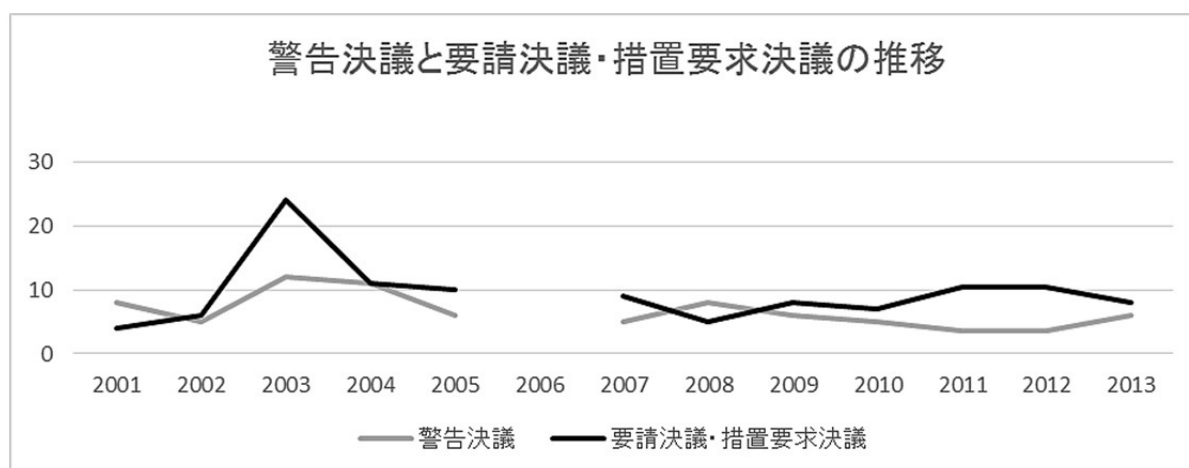
図表4 会計検査院が最初の報告までに要した日数



要請決議 2001 (平成13) 年決算以降は、本会議での内閣に対する警告、いわゆる「警告決議」に加えて、決算委員会の決議として内閣に対する要請、いわゆる「要請決議」がなされるようになっている。要請決議は2003 (平成15) 年度からは「措置要求決議」とし定着している。警告決議は「国会の立場から遺憾の意を込めて警告を発する」という強いトーンのものであるのに対して、「措置要求決議」はそこまでにはいたらないが、「決算的観点から」改善を求めるという位置づけを与えられている。

図表5は2001年度以降の参議院の警告決議と措置要求決議を示したものである。この制度が設けられた初年度は2件にとどまったが、新制度に移行した年度には24件と急増している。参議院の意気込みが伝わってくる数字である。しかし、その後は約半数で推移している。10前後で均衡するの今後の動きに注目したい。

図表5 警告決議と要請決議・措置要求決議



注1) 2006年度決算は否認され、措置要求決議も行われなかった。

注2) 2011年度決算と2012年度決算は一括して審議されたのでそれぞれ半数にした。

4. 結びにかえて

小論は、従来、あまり注目されてこなかった決算に参議院が重きをおき、そうすることによって参議院の独自性を高めようとしてきた動きを概観した。これ以外にも言及すべき論点はある。

たとえば、2000（平成12）年1月に設置された参議院の憲法調査会は会計検査院を国会の附属機関とすることの是非を検討し、さらに踏み込んで会計検査院を「参議院の附属機関」にすることの是非まで検討したことがある。そして、最終報告書には「会計検査院を国会に帰属させることが望ましい、会計検査院的機能を参議院に取り込むべきである」という主張も盛り込まれている。しかし、この提案は憲法上の疑義があるとして実現されてはいない。

それはともかく、参議院は決算の検査および審議に注力することに情熱をもっている。しかし、多くの他の案件を抱えることもあり、制度創設時の情熱を持ち続けることは難しいようである。他方の会計検査院は、「参議院の附属機関とする」という熱烈すぎるラブコールには戸惑いつつも、参議院によるその他の提案には積極的に答えようとしている。参議院に対して、同居には抵抗があるが、近しい隣人として接したいと考えているようにみえる。この距離感は重要な研究テーマになる。

