

# 15年ぶりの決算否認（平成18年度決算審査）

## ～決算の議決に係る今後の課題～

決算委員会調査室 のざわ だいすけ  
野澤 大介

決算審査は、予算審査と並び、国会による財政統制の重要な手段である。とりわけ、参議院は、この決算審査を重視し、改革の一環として、これまでその充実に力を注いできた。平成18年度決算の審議は、参議院において15年ぶりに野党が多数を占める下に行われた。その審議は、直近の平成21年度予算の編成に先立ち、第169回国会の当初会期内である20年6月11日に終わっており、参議院が目標としている早期審査は6年連続で達成された。審議の結果、決算は是認されず、内閣に対する警告は行われなかったこととなった。

本稿においては、平成18年度決算の審査の概要について記すとともに、今回の議決の特徴と各会派の考え方を紹介し、議決の在り方について若干の所見を述べることにする。

### 1. 平成18年度決算の審議の経過

平成18年度決算は、19年11月20日（第168回国会）に、平成18年度決算検査報告と共に国会に提出された。参議院は、同月26日、本会議において決算の概要報告を聴取し、その質疑を行った後、決算委員会に付託した。

決算委員会は、本会議終了後、直ちに額賀財務大臣から決算の概要説明を、大塚会計検査院長から検査報告の概要説明を聴取し、12月10日に福田内閣総理大臣以下全大臣出席の下で全般質疑を行った。第169回国会においては、まず、「平成17年度決算に関する本院の議決について政府の講じた措置」及び「平成17年度決算審査措置要求決議について政府及び最高裁判所の講じた措置」<sup>1</sup>（以下、併せて「政府等の講じた措置」という。）について、20年1月23日に財務大臣等から説明を聴取し、4月9日に集中的な質疑を行った。その後、計7回の省庁別審査、次いで、准総括質疑<sup>2</sup>を経て、6月9日に内閣総理大臣以下全大臣出席の下で締めくくり総括質疑を行い、6月10日に討論及び採決を行うことにより、その審査を終えている。

参議院は、平成18年度決算について、決算委員会から審査の報告を受け、6月11日の本会議において議決し、その審議を終了した。

### 2. 決算委員会における質疑の概要

参議院決算委員会における質疑は、財政運営のみならず、広範多岐の内容に及んでおり、中でも、不適切な支出、非効率な業務執行等に係るものが多数見受けられた。

次に、平成18年度決算の審査において取り上げられた質疑のうち主なものを紹介する。

### (1) 道路関係業務における不適切な支出

道路関係業務の執行において、基準が明確でないタクシー券の使用、所管公益法人へのずさんな業務委託などコスト意識を欠いた不適切な支出に加え、広報広聴経費によるミュージカル上演、職員のためのマッサージチェア購入など道路特定財源の趣旨に合致しない支出があったことが、報道等により相次いで明らかにされてきた。

委員会においては、国土交通省関東地方整備局の職員の超過勤務時間と退庁時間が一致していないため、タクシー券が適正に使用されているか疑義があるとの指摘があった。これに対し、冬柴国土交通大臣は、取扱いがまちまちであったものを統一的な指示に基づき管理し、不正が行われないよう手続を定め、後刻検証できるように帳簿等の書類を残すことと改めており、改革すべき点があればすぐに改革する方向で取り組んでいる旨答弁した<sup>3</sup>。

また、道路関係公益法人への随意契約発注に関し、財団法人先端建設技術センターが提出した委託調査の報告書は、自ら作成していない企画書や仕様書の写しが何百ページも添付されるなどずさんであり無駄が生じているとの指摘があった。これに対し、国土交通大臣は、指摘どおりであれば本当に恥ずかしく、契約金額はとても似つかわしいとは思えないとし、道路関係公益法人への支出はゼロベースで見直すことにより半減する旨答弁した<sup>4</sup>。

### (2) 随意契約見直しの趣旨に反する制限的な応募要件等

政府は、「随意契約見直し計画」を受けて、所管公益法人等との随意契約を競争性のある契約方式に改めるとしていた。しかし、国土交通省が19年4月から7月の間に締結した1,818件の公募方式の契約において、応募要件として事実上民間参入を閉め出す過去の受注実績等を求めるものがあったことなどにより、すべての契約が所管公益法人等の1者応募となるなど、「随意契約見直し計画」の趣旨に反する事態が生じていた。

委員会においては、この問題について、実態は競争を排除した手の込んだ特命随契であるとの指摘があった。これに対し、冬柴国土交通大臣は、事態はとんでもないことであると考え、従来の公募方式を改め、民間参入が困難な応募要件を設定することを一切禁止し、国民から見て合理性が認められるもの以外は随意契約を認めないこととしており、94%が随意契約であったものを4%まで縮減できると想定している旨答弁した<sup>5</sup>。

### (3) 防衛装備品調達における水増し請求

防衛装備品の調達においては、複数の契約企業から過大請求を受けており、20年3月末現在で約10億円を超える公金が不適正に支出されていた。また、12年度に旧防衛庁が実施した装備品調達において、株式会社山田洋行から約1億9,000万円の過大な請求を受けながら同社に対する処分が行われなかった事案が明らかになった。

委員会においては、防衛省における水増し請求は当たり前になっているとの指摘があった。これに対し、石破防衛大臣は、適正な金額か水増しかを見抜けるだけの能力と人員を投入していく必要があり、ある種性悪説的に物事を考えていかなければならないとして、装備品、契約、交渉術に対する知識を備える必要がある旨答弁した<sup>6</sup>。

また、過大請求を行った商社に対して刑事告発を含めた厳正な処分を行うべきとの指摘

があった。これに対し、防衛大臣は、厳正な処分を行うため刑事告発に必要となる作業を進めており、関係当局と調整をしている旨答弁した<sup>7</sup>。

#### (4) 各特別会計に滞留する多額の剰余金・積立金

特別会計の剰余金等に関して、政府は、22年度までに総額20兆円程度の財政健全化に寄与するとの目標を掲げ、その活用に取り組んできたところであるが、18年度決算においても、剰余金は総額50.9兆円、積立金及び資金の残高は総額203.8兆円と依然として多額に上っている。特に、剰余金は、予算上の見込み総額32.4兆円を大きく上回り、剰余金の決算額が予算額を上回る状況は恒常化している。

委員会においては、特別会計に「埋蔵金」はないか、外国為替資金特別会計の積立金に更なる活用の余地がないかとの指摘があった。これに対し、額賀財務大臣は、財政事情が厳しいため、特別会計に関する法律等に従い、平成20年度において、財政投融资特別会計の積立金9.8兆円を国債整理基金特別会計へ繰り入れるとともに、外国為替資金特別会計など5つの特別会計の剰余金等約1.9兆円を一般会計に繰り入れており、今後も特別会計の積立金等は状況をよく見てきちんと財政健全化に役立てる旨、また、外国為替資金特別会計の積立金は不足しており、そういう次元にはない旨答弁した<sup>8</sup>。

また、過剰な剰余金が出ないように予算編成時に前々年度の決算を参考にすべきであり、剰余金は原則一般会計に繰り入れるべきであるとの指摘があった。これに対し、遠藤財務副大臣は、決算を予算に反映することは極めて大事であり、平成20年度予算においても前々年度の決算の剰余金等の状況を踏まえて適切な編成に努めた旨、また、剰余金を一律に一般会計に繰り入れることは適切ではなく、その性質により一般会計に繰り入れるものと特別会計に残すものに分ける必要がある旨、そして、今後とも特別会計の剰余金等は各特別会計の状況を勘案して可能な限り財政健全化に活用を図る旨答弁した<sup>9</sup>。

#### (5) 公益法人の内部留保の見直し

公益法人の内部留保は、「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」により、30%程度以下であることが望ましいとされている。しかし、18年10月1日時点で、国所管の公益法人6,776法人のうち約4割の法人で内部留保がこの水準を超えている。

委員会においては、道路整備特別会計から支出取りやめとなる15公益法人について、内部留保の適正化等の見直し対象とされておらず、内部留保に係る運用指針が定められてから今まで放置されているため、法人ごとに集中点検の結果を公表して適正化の期限を定めるべきであるとの指摘があった。これに対し、冬柴国土交通大臣は、行政と密接な関係にある公益法人の集中点検を実施しており、問題を洗い出して必要な見直しを行うこととしており、剰余金等の措置についても6月末までにまとめた旨、また、公益法人改革を20年12月から実施し、公益認定基準等を勘案しつつ所要の改革を進める旨答弁した<sup>10</sup>。

#### (6) 委託費の不適切な執行

各府省が支出する委託費は毎年度多額に上り、18年度における支出総額は約6,786億円

であった。決算検査報告においては、労働関係調査委託事業における著しく適正を欠く会計経理、地域労使就職支援事業等における受託者による流用等が明らかにされている。

委員会においては、労働関係調査委託事業に関して、契約書に定められた関係書類が作成・整備されていないなど履行確認等が適切でないことが問題視され、契約書や成果物の確認が組織として非常に緩く、担当部署のみでなく他部署が確認する体制が確立されていれば事態を未然に防ぐことができたとの指摘があった。これに対し、舛添厚生労働大臣は、省内でも部署別に縦割りであり内部牽制が働いていないため、確認体制について検討し、国民に疑義が生じないよう、国民のための仕事をする体制をつくる旨答弁した<sup>11</sup>。

また、受託者の不正に対して十分な対応が取られていない事例もあることから、適正な執行の確保に向け、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」に相当する指針を検討すべきであるとの指摘があった。これに対し、額賀財務大臣は、まずは各省庁や第三者機関で厳しく対応することであるが、予算の執行状況について契約を中心にきちんと対応させるよう政府を挙げてこの問題に取り組む旨答弁した<sup>12</sup>。

### 3. 平成 18 年度決算の審議の結果

#### (1) 決算の否認<sup>13</sup>

平成 18 年度決算は、参議院決算委員会において上述の審査を経た後、6月10日に採決が行われた結果、賛成少数により是認すべきものでないとされた。これを受けた翌 11 日の参議院本会議においても、賛成少数により是認しないとされた。

参議院において決算を是認しないこととしたのは、昭和 61 年度から平成 2 年度までの 5 箇年度の決算についてであり、今回の事例は、平成 5 年 8 月 27 日(第 127 回国会)に審議を終えた平成 2 年度決算以来、15 年ぶりのこととなる(表 1)。

表 1 参議院において決算が否認された例

決算年度	議決年月日			
	決算委員会		本会議	
昭和61年度	平成元年12月13日	否認	平成元年12月15日	否認
昭和62年度	平成3年4月22日	是認	平成3年4月24日	否認
昭和63年度	平成4年6月18日	是認	平成4年6月19日	否認
平成元年度	平成4年6月18日	是認	平成4年6月19日	否認
平成2年度	平成5年6月14日	否認	(衆議院解散により審議未了)	
	平成5年8月26日	否認	平成5年8月27日	否認

(出所) 議案審議表等から筆者作成

この議決に対して、福田内閣総理大臣は、議決当日の6月11日に、「政府は、従来から、予算の執行にあたっては、事務・事業の適正な運営、不当経理の発生の防止等に留意しつつ、その政策目的に従って、適切な執行に努めてきたところである。今般、決算について、

参議院の御理解を得ることができなかつたことについては、誠に遺憾である。政府としては、今後とも決算に関する国会の審議・議決、会計検査院の指摘等も踏まえ、予算の適正かつ効率的な執行に一層努力していく決意である。」との談話を発表している。

#### (2) 会計検査院への検査要請

決算委員会は、平成18年度決算外2件の審査を受けて、国会法第105条の規定に基づき、会計検査院に対し会計検査を要請した。要請した項目は計5件であり、まず、審査の途中段階において、1月15日(第168回国会)に、文部科学省ほか4省における政府開発援助(技術協力)の実施状況及びその効果について検査を要請し、次いで、審査の終了に際し、6月9日(第169回国会)に、各府省所管の公益法人の財務等の状況、年金記録問題、国土交通省の地方整備局等における庁費等の予算執行、防衛装備品の一般輸入による調達について要請を行っている。

### 4. 平成18年度決算の審議の特徴

#### (1) 「ねじれ国会」下における決算審議

参議院は、行政監視機能の発揮に努め、特に決算審査を重視し、その充実に向けて取組を重ねてきた<sup>14</sup>。その一つとして、決算審査の結果を後年度の予算編成及び予算執行過程に反映させるため、各年度決算の審議を翌年度開会の常会中(法定150日間の当初会期は概ね6月中旬まで)に終わることを目標としている。

平成18年度決算審査は、その審査日程の確保が例年以上に困難であったといえる。平成20年度総予算の実質審査入りが参議院において大幅にずれ込んだことなどが影響し、政府等の講じた措置に係る質疑は、予算審査終了後の4月に入ってから行われることとなり<sup>15</sup>、その後、順次進められる各省庁別の細部にわたる質疑は、例年に比べて開始が半月程度遅れることとなった。

しかし、最終的には、6月10日の決算委員会における採決、翌11日の本会議における議決により、参議院は、平成18年度決算の審議を常会中に終わることができた。審査終盤において、決算議決の取扱いについて会派間の協議は難航したものの、早期審査の目標達成に向けては、党派を超えた努力があったものと思料される。

#### (2) これまでの決算審査充実の流れにおける位置付け

決算審査は、国会が議決した各年度予算が、適正に、また、効率的かつ効果的に執行されたかを事後的に評価するものである。その審査の結果を後年度の予算編成に反映させ、予算執行の是正改善を図ることが求められることから、近年、いわゆる財政のPDCA(Plan-Do-Check-Act)サイクルにおけるCの役割を果たすものと、その意義が説明される。国会による財政統制機能の発現として、決算審査の結果を最も効果的かつ具体的に示すものが、参議院の議決における内閣に対する警告であり、決算委員会の措置要求決議である。

警告及び措置要求決議は、政府に対して是正改善の措置を講じるよう求めることを内容とするものである。参議院では、翌年度決算の審査において、警告に対して政府が講じた

措置の報告を聴取することが先例となっており、決算委員会においては、平成 17 年度決算の審査から、この報告聴取に加えて、政府等の講じた措置について質疑を実施している。また、決算委員会は、平成 15 年度決算の審査以降、その審査を踏まえた措置要求決議を行っており、この決議についても、警告の取扱いと同様、翌年度決算の審査において報告を聴取し質疑を行っている。これにより、政府等が講じた措置について、その状況や妥当性等が決算委員会で質されるため、政府等が措置を講じるに当たっては国会の監視を意識した対応が求められることとなり、国会による財政統制の実効性が高められている<sup>16</sup>。

このように後年度の決算審査の基礎となる警告及び措置要求決議は、参議院において、予算執行の是正改善を目指す継続的な行政監視作用の端緒ともいえる重要な仕組みである。参議院の決算審査は、こうした議決を通じて前年度審査の成果を翌年度審査につなげることにより、単年度にとどまらない継続的な審査サイクルを確立することで、その充実が図られてきた。

反対に、このような警告等による具体的な指摘を行わないときは、本会議及び決算委員会の質疑における政府の答弁を除いては、政府から具体的な是正改善の措置について確約を得ることは難しい。結果として、各党派とも、委員会討論において、内容は後述するが、決算委員会の議論を踏まえた政府の自主的な取組を要請している。

平成 18 年度決算については、議決において内閣に対する警告が行われない結果となった。次章以降、参議院における決算議決の意義、従来の議決の取扱い等について示した上で、改めて今回の議決について解説する。

## 5 . 決算議決の意義と効果

### ( 1 ) 決算を議決する意義

決算の議決については、憲法を始めとする法規に定めがない。このため、従来、衆参各議院における慣例に従って、決算審査の終了時に議決が行われてきた。その結果、衆参に違いがあるだけでなく<sup>17</sup>、これまでに参議院においても議決方式に変遷があった<sup>18</sup>。

これまでの決算の議決をみると、決算については是か非かといった評価のみを行った議決は、決算を是認しないとしたときに限られる。決算否認時の議決を除けば、いずれも予算執行における個々具体的な問題を指摘して批難し、警告等の意見を付すなどして、政府に是正改善を求めるものとなっている。

このような決算の議決は、国会の決算審査の結果を後年度の予算編成及び予算執行過程に反映させるために行うものであり、その根拠は、財政民主主義を規定する憲法第 83 条に求められる。その趣旨は「財政の内容についてだけでなく財政執行の過程も国会の議決に基づき行われることを要請しており、警告は、正に財政執行過程への国会各院の意思表示」であると考えられている<sup>19</sup>。

### ( 2 ) 従来の参議院の議決方式

参議院における決算の議決は、従来、第一に本件決算の是認、第二に内閣に対する警告から構成されてきた。決算議決に当たり「本件決算は、これを是認する。内閣に対し、

次のとおり警告する。」という2項目を内容とする議決案を作成し、採決は と を分割して行うこととしており、これまで、 について与党を中心とした多数をもって決算を是認し、 について概ね全会一致をもって内閣に対する警告を行う議決がなされてきた<sup>20</sup>。

この議決方式によることで、決算に対する各会派の評価を明確に示すことが可能となる。また、警告には全会派が賛成することにより、その民主的裏付けが強固となり、賛成多数で成立する決議よりも議決内容に重みが増すこととなる。この議決方式は、決算を是認しないとの意思を示し、警告について賛成の意思を表明したいとする会派の意向を汲み取って編み出されたものであり、昭和40年度決算の議決において初めて採用された<sup>21</sup>。参議院では、決算が是認されなかった一時期を除いて、40年以上にわたってこの議決方式が踏襲されており、既に定着している。

議院内閣制の下で決算の議決に際し警告等を行うことは、与党会派にとっては、政府・与党に対する批判を認めることであり、また、政府に応答義務を課すものでもある。従来、このような議決を与党会派が容認してきた背景には、決算の「円満な議了への期待」があるとし、この議決方式は、決算が是認されることが確実な状況であった「自民党の絶対多数 - 野党の絶対少数体制の所産」であったと見る向きもある<sup>22</sup>。

### (3) 決算議決による効果

決算の是認又は否認については、法規に定めはなく、国会が決算を是認しない場合に、政府の支出行為や契約内容の効力に影響が及ぶものではない。

参議院の決算の議決において、決算の評価として「是認」が意味するところは、政府の予算執行のすべてが批判の余地なく適法妥当であったとするものではない。決算の審議や会計検査院の指摘を通じて不法又は不当である問題が指摘されていることから、それは明らかであろう。このように国会が決算を是認することによる効果は、政府の責任を解除するものであると一般的に理解されるが、「決算の是認は、当該年度の国政運営に合格点を与えるものであり、これによって政府の説明責任を解除するもの〔中略〕決算の否認は、当該年度の国政運営について、政府の説明ないし弁明を納得できないものとして、責任の問題をさらに一段進め、政府を非難ないし制裁を受けるべき地位に立たせるもの」と説明するものもある<sup>23</sup>。

決算を是認しない場合の効果に関しては、現行憲法制定に係る帝国議会の審議において、憲法担当の金森国務大臣が、決算の批判は、その批判の程度に応じて、政府に対し政治的な責任を発生させるものであり、その究極は内閣総辞職となる旨答弁している<sup>24</sup>。

この政府の責任に関しては、「少なくとも予算編成時と決算審査時に内閣の首班が同一である限り、政府は最大の政治責任の取り方として総辞職を考慮すべき」との指摘に対し、佐藤内閣総理大臣が「決算が国会で承認されなかった場合〔中略〕の方策としては、御報告の総辞職だけではなく、国会の解散ということも当然あり得る」と答弁している<sup>25</sup>。

### (4) 決算否認の事例と政府の対応

国会において決算が是認されなかった例は、昭和61年度から平成2年度まで5箇年度

の決算についてであり、いずれも参議院における議決である（前掲表1）。

決算の否認が現実のものとなってから、決算委員会において、政府の責任について質疑がなされている。昭和61年度決算の否認に対する政治的責任に関し、及川決算委員長が、「大蔵大臣の辞任とか主計局長の更迭などということがあったとは聞いていません」とし、内閣総理大臣に認識を質したところ、海部内閣総理大臣は、「61年度の決算につきまして、衆議院では御理解を得られましたが参議院では御理解を得られなかったことにつきまして、まことに遺憾なことであったと受けとめております。政府といたしましては、国会の御審議、御指摘を踏まえ、今後とも予算の適正かつ効率的な執行に努めて、国会の御理解をいただけるように適切に対処してまいりたいと考えております。」と答弁している<sup>26</sup>。その後、昭和62年度決算の否認に係る宮澤内閣総理大臣の所見も同旨にとどまっており<sup>27</sup>、上述の参議院における決算否認に対する今般の福田内閣総理大臣の談話も、これまでの内閣総理大臣の所見に倣った発言となっている。

これまでに決算否認の議決を受けた内閣は、当該決算に係る予算編成を担当していないため、政治的責任の追及において限界があるともいえる。ここからは、決算否認の議決は、予算編成時と決算議決時の内閣が同一であるときにのみ効果的に作用するとも思料される。決算を否認する議決が常態化し、かつ、内閣に対する警告が行われず国会から具体的な是正改善要求がなされないといった事態が続くこととなれば、責めを追うべき政府の対応も次第に鈍くなるのではないかといった懸念も生じる。それに伴い、決算を是認しないことによる政治的影響力は、憲法制定当初に想定されたものから弱まるおそれもある。

#### （5）決算が是認されない場合の議決方式と警告の取扱い

決算の議決は、当該年度の決算に対する評価が是認否認のいずれの場面にあっても、その議決方式が一貫することが理想的である。しかし、これまで、参議院において、決算の是認に多数の賛成を得られない場合は、従来の議決方式に代えて、決算を是認するか否かの議決のみを行っており、その議決には内閣に対する警告が付されることがなかった。これは、それまでの警告について全会一致をもって議決してきた経緯を重視して、決算の議決に当たり、多数をもって警告を議決することが見送られたものである。

この点、各会派の代表者により構成された参議院制度改革検討会<sup>28</sup>は、平成8年12月16日に報告書を提出し、その中で、決算審査の充実について警告決議の議決を改善すべきであると、その方法として「政府の責任を明確にするため、決算の是認否認にかかわらず、警告決議を行うことができるものとする」ことが考えられると答申している。

## 6．平成18年度決算に関する議決

### （1）平成18年度決算の議決の取扱い

平成18年度決算においては、従来の議決方式に代えて、本件決算を是認するか否かの議決のみを行うこととなった。この取扱いは、これまでに参議院において決算を是認しないとした際の議決の取扱いと同じである。

今回の議決に至った経緯について、小川決算委員長は、「平成18年度決算に関する議決

案の取扱いにつきましては、理事会において協議がなされましたが、決算が是認されない以上、警告として個別の指摘を行う必要はないとする意見と、決算が是認されない場合においても警告という形で具体的な問題を指摘すべきであるという意見が示され、結果として意見に一致を見るに至りませんでした」と委員会において述べており<sup>29</sup>、本会議においても同旨の報告を行っている<sup>30</sup>。

また、決算委員会が行う措置要求決議の取扱いについても、内閣に対する警告と同様、各会派の意見の一致が見られなかったため、今回の審査においては決議を行うに至っていない。

なお、最終的に議決に至らなかったものの、決算委員会理事会において、議決案の取扱いに係る協議と並行して、内閣に対する警告及び措置要求決議の準備が進められた。その案文は、決算委員会における討論において、民主により読み上げられ、政府はこれに係る是正改善の自主的取組と報告を促された<sup>31</sup>。

## (2) 議決に係る各会派の意見

平成 18 年度決算の議決に際して、決算委員会の各会派の討論においては、決算を是認することについての賛否とともに、決算の議決についても意見が述べられた<sup>32</sup>。次に、討論において示された各会派の議決の取扱い等についての意見を見る。

民主は、参議院制度改革検討会の答申を尊重し、これを実現すべきとして、決算を是認しない場合に警告すべきでないとする与党の姿勢を「与野党を超えて積み上げてきた参議院決算の充実サイクルを崩し、20 年前に逆行させるもの」として。そして、次年度以降の決算について今回の議決の取扱いを前例とせず、決算の是認否認にかかわらず両決議を行うべきであると主張した。

自民及び公明は、議決について言及しなかった。ただし、決算検査報告や委員会審査により明らかになった、不適正な支出や非効率な予算執行等については誠に遺憾であるとし、政府に対して、ムダ・ゼロに向けた取組を着実に実施すること、「(決算)委員会における議論も踏まえ、指摘された課題に対してより徹底した是正改善の措置を講じるとともに、平成 21 年度予算編成にしっかり反映させる」ことを要請している。

共産は、与党の対応は、参議院制度改革検討会の答申での各会派合意と、その後の決算重視の努力を踏みにじり 12 年前に逆戻りさせるものであること、警告と措置要求決議によって決算審査の充実という参議院の努力が実りを上げており、これらを行わないことで決算審査のサイクルを損なう道理がないことを理由として、与党に対し両決議に反対する姿勢を改めるよう求めた。また、政府に対し、委員会審査で指摘された問題への対応について決算委員会に報告し、それら指摘と問題を平成 21 年度予算に反映するよう要請した。

社民は、参議院制度改革検討会の答申があるにもかかわらず、決算が是認されない場合には警告及び措置要求決議に賛成できないと与党が主張したことにより、両決議が実現しなかったことを極めて遺憾であるとし、「決算重視の参議院の自殺行為であり、使命放棄」であるとした。

各会派の主張を整理すると、民主、共産及び社民は、決算を是認するか否かにかかわらず、委員会審査で明らかになった政府の財政運営等の問題点を警告として具体的に指摘すべきと

するものであり、自民及び公明は、決算が是認されないときには警告として個別の指摘を行う必要はないとするものである。結果として、平成18年度決算の議決について協議はまとまらず、今後、決算の議決の在り方に関しては、引き続き協議、検討していくこととされた<sup>33</sup>。

一方で、紹介した委員会討論における各会派の主張からも、決算審査を通じて明らかになった問題につき政府に対し是正改善を求めることの意義は、政治的対立の中にあっても、与野党を問わず各会派の意見が一致していることが分かる。

## 7. 決算の議決に係る今後の課題

### (1) 決算審議における非党派性

決算審査においては、与野党が協調して予算執行の是正改善に向けて取り組んでおり、「予算審議は、議院内閣制の下で、国の政策をめぐる与党と野党の政治的判断の『ぶつかりあい』であるが、国会の決算審査は、党派的利害を超えて、予算執行等に表れた政府活動の実績評価を行うことが重要である」<sup>34</sup>との認識を与野党とも有していると推察される。

しかし、決算の議決案は、各会派の折衝を通じて政治的に作成されるものである。これまでの議決方式が決算について何らかの評価を加えるものである以上、その採決となれば、党派性のある程度帯びることは必然となる。

実際、政権交代期の参議院において決算議決に係る各会派の採決態度(表2)をみると、予算執行時又は決算採決時に与党である会派は、その決算を是認する傾向が強いことが分かる。決算を是認する議決は、予算執行に係る政府の責任を解除するものと考えられ、政治的に積極的な影響を及ぼすものではないが、その判断には多少とも各会派の政治的思惑が含まれるといえよう。

表2 政権交代期における決算議決に係る参議院決算委員会の各会派の採決態度

決算年度	予算執行時の内閣	決算審査時の内閣	決算委員会採決年月日	決算の是認に対する採決態様	
				賛成会派	反対会派
平成元年度	竹下、宇野、海部	宮澤	平成4年6月18日	自	社、公、共、連合、民
平成2年度	海部	宮澤	平成5年8月26日	自、新生	社、公、民、共、改革、二院
平成3年度	海部、宮澤	宮澤、細川、羽田、村山	平成6年9月16日	自、社、新緑、公、護憲	共、二院
平成4年度	宮澤	村山、橋本	平成8年2月15日	自、平、社、新緑、参フ、さき	共、新社
平成5年度	宮澤、細川	村山、橋本	平成8年2月15日	自、平、社、新緑、参フ、さき	共、新社
平成6年度	細川、村山	橋本( )	平成9年1月16日	自、平、社、民、無ク、さき	共、新社
平成7年度	村山、橋本	橋本( )	平成9年12月17日	自、平、民、社、由、さき	共、新社
平成8年度	橋本( )	橋本( )、小淵	平成11年10月27日	自、公、由、参	民、共、社
平成9年度	橋本( )	小淵	平成11年10月27日	自、公、由、参	民、共、社
平成10年度	橋本( )、小淵	森、小泉	平成13年6月25日	自、公、無会	民、共、社、自由

( ) 社会民主党は、第二次橋本内閣に対し、平成8年11月7日から平成10年5月30日まで閣外協力関係にあった。

(備考) 表中の議決のうち、平成元年度及び平成2年度の決算は是認されず、平成3年度以降の決算はすべて是認されている。

(出所) 各年度決算に係る参議院決算委員会審議要録(参議院決算委員会調査室)等から筆者作成

## (2) 新たな決算議決の方向性

先に取り上げた参議院制度改革検討会の答申の趣旨は、決算の是認否認といった各会派の政治的思惑にとらわれず、決算審査の過程において明らかになった予算執行上の問題について、政府に是正改善を要請できるよう議決方式の確立を求めたものといえる。

今回、平成 18 年度決算の議決案の取扱いに係る協議において、決算の是認否認といった評価を行わずに内閣に対する警告のみを議決するのであれば、警告を容認するとの意思が与党会派から示された。これに対しては、野党各派が決算の議決においては是認否認を示す必要があるとしたため、最終的に、この議決方式が採用されることはなかった。

警告の重要性及び決算審査充実の必要性等にかんがみるとき、決算が是認されない場合に警告を行うか否かについて与野党の意見が一致しない現状が打開されることが望まれる。そのためには、決算議決の新たな方式について模索されることが求められ、検討の際には、先に紹介した参議院制度改革検討会の答申等も参考となる。

## (3) 議決方式の参考例

仮に参議院制度改革検討会の答申に唱われたとおりに警告を行うとすれば、どのような議決方式によることが考えられようか。今般、平成 18 年度決算の議決案の取扱いに係る協議において言及があった議決方式のほか、参考になるとと思われるものにつき、その利点、難点等を含めて所見を示すこととする。

### ア 決算の是認を前提とし、従来どおりの議決方式によるもの

内閣に対する警告について、これまでの決算の議決方式によるものであり、従来、決算を是認しないとする態度を取ってきた会派が方針を変更するなどにより、参議院及び決算委員会の議決として決算が是認されることが前提となる。

この方式によれば、従来の議決方式を変更する必要がないという利点がある。また、決算の是認を警告の前提とすることにより、政治的思惑が色濃く出る決算否認の議決を抑止するため、与野党協調の下、これまで以上に警告内容の充実が図られることが期待され、決算審議における非党派性及び継続性を確立することが可能となる。

### イ 従来どおりの議決案形式により、決算が是認されない場合も許容するもの

内閣に対する警告について、従来と同様、決算の議決案の一構成要素とするものとした上で、決算が是認されない場合も警告を行うこととするものである。

この方式によれば、決算について評価が是認否認いずれになっても警告を行うことができる。また、決算の議決は、体裁上、従来のものと変わらないという利点もある。

しかし、この議決方式には、手続上難点があるとも指摘される。これは、会議運営において否を諮ることは適切でないと言われることを根拠とし<sup>35</sup>、ある問題を否と評価する内容の議決案について表決を求めることは適切でないとする見解に基づく。

この論に立てば、第一に、委員会において決算を是認しないことを内容とする議決案を作成し表決に付すことは、否を諮ることとなると見える。これを回避するため、決算の是認に多数の賛成を得られない場合においても、従前どおり本件決算を是認する旨の議決案を作成して表決に付すことが適当であるとされる。この議決案の採決に

より得られる成案は、その第一が「本件決算は、これを是認しない。」となり、第二に警告が記されることとなろう。しかし、この場合、採決で多数を得られないことが確実な内容をもって議決案とすることは迂遠に過ぎるとの批判を免れない。

第二に、このように委員会において議決され、本会議に付議される決算の議決案が決したとして、本会議における決算の採決は、委員長報告のとおり是認すること及び内閣に対し警告することの可否について行うのが例である<sup>36</sup>。ここで、委員長報告が決算を是認しないことを内容とするとき、その報告を表決に付すことは否を諮ることになると見える。これを回避するためには、議決案の第一は、決算を是認することの可否について採決を行わざるを得ない。このとき、本会議における採決結果が、決算の否認と警告とが一体となった委員会作成の議決案と体裁上は同一となったとしても、院の議決と委員会の議決案との同一性に疑義が生じよう<sup>37</sup>。

#### ウ 決算議決から警告を切り離し、単独決議方式により警告を行うもの

内閣に対する警告を決算の議決から切り離し、決算を是認するか否かの評価を行う議決とは別に、これまでの警告を内容とする決議案について別途議決するものである。この場合、警告については決算委員会の議決とはならず、決算委員を中心とした議員の発議による決議案を本会議において議決することとなる。

この方式によれば、決算の是認否認の判断から離れて、警告を行うか否かを判断することができるため、理論上は、是認否認にかかわらず警告を行うことができる。

しかし、決算についての議院の意思は、決算を是認するか否かの評価のみとなることから、警告の位置付けが曖昧なものとなる嫌いがある。さらに、全会一致での議決が旨とされた、これまでの警告の取扱いを改めることとなるため、その運用次第では、警告の内容や議決の成否が政治的思惑に左右されるおそれもある。

#### エ 決算の是認否認の判断を示さず、決算議決の内容を警告のみとするもの

決算の議決について、決算を是認するか否かの評価を行うものとする従来の方法を改め、これまでの警告のみを内容とする議決を行うものである。

この方式は、決算の議決の在り方を大幅に改めるものとなる。決算を是認するか否かの評価を回避するものであり、価値中立的な議決といえる。また、決算審査が後年度の予算執行の改善に資するものとの位置付けがより鮮明になるといえる。

一方で、議案に対して賛否の表決を行うとしてきた、これまでの考え方を根底から覆すものとなることから、議論の必要性は、決算の議決の在り方のみにとどまらないとも考えられる。参議院の決算議決においては、これまで、議決案を議決する方式を採りながらも、その議決の中で決算を是認するか否かについて評価を示してきたことから、議決をこのような決算の評価を行わないものに改めたとき、参議院が決算について判断を示さなかったなどと受け取られてしまうおそれもある。

### (4) 参議院の決算重視と決算審査サイクルの確立

以上、決算の議決について参考となるような例を挙げて所見を記した。

これまで、参議院においては決算重視が唱えられ、党派を超えた努力により、その審査充実

が図られてきた。その充実の成果は、決算審査を通じて予算執行上の是正改善を求めてきた指摘の蓄積であり、これまでに積み重ねられた内閣に対する警告や措置要求決議等がその実績である。決算委員会における質疑の活発化は述べるまでもないが、その質疑に裏打ちされた警告等における指摘の充実深化が誇るべき成果となろう。

決算審査は、その結果を政府の予算編成・執行に反映させることにより、財政統制機能を効果的に発揮することができる。その本質は、各年度決算の審査にとどまらない継続的な行政監視の取組といえる。内閣に対する警告など、与野党協調の下に政府の財政運営に対し具体的な指摘を加える作業が、安定的かつ継続的に行われることによって、参議院の決算重視による成果は明らかになり、参議院における決算の審査サイクルが有効に機能することになるのではなかろうか。

---

<sup>1</sup> 「平成 17 年度決算に関する参議院の議決について講じた措置」は、第 169 回国会召集日の 20 年 1 月 18 日、閣議決定を経て、福田内閣総理大臣から江田参議院議長に対し文書により報告された。また、「平成 17 年度決算審査措置要求決議について講じた措置」も、同日、政府及び最高裁判所から決算委員会に対して同様に報告された。

<sup>2</sup> 決算委員会は、従来、省庁別審査を終え、内閣総理大臣以下全大臣出席の下で行う「締めくくり総括質疑」の前段階の質疑を「締めくくり総括的質疑」と称してきた。この質疑は、決算を所管する財務大臣に加え、質疑者が答弁を要求する国務大臣等の出席を得て行っており、その名称は、以前から「締めくくり総括質疑」との混同が指摘されていたため、理事会合意により、今般の決算審査から名称を「准総括質疑」と改めた。

<sup>3</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 14 頁（平 20. 4. 9）

<sup>4</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 4 号 5 頁（平 20. 4. 21）

<sup>5</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 4 号 2 頁（平 20. 4. 21）

<sup>6</sup> 第 168 回国会参議院決算委員会会議録第 5 号 13～14 頁（平 19.12.10）

<sup>7</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 3 号 20 頁（平 20. 4. 18）

<sup>8</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 9～10 頁（平 20. 4. 9）

<sup>9</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 7 号 22～23 頁（平 20. 5. 16）

<sup>10</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 10 号 8 頁（平 20. 5. 26）

<sup>11</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 10 号 10 頁（平 20. 5. 26）

<sup>12</sup> 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 10 号 25～26 頁（平 20. 5. 26）

<sup>13</sup> 本稿においては、決算について「是認しない」とする判断を便宜「否認」と称する。

<sup>14</sup> 昭和 46 年 9 月の参議院問題懇談会の意見書をはじめ参議院議長の諮問機関等において、これまで決算審査の充実が提言されてきた。その取組については、嶋谷潤「参議院改革と決算審査」『議会政治研究』38 号（平 8. 6）31 頁、「参議院・決算審査の新たな方向」同 51 号（平 11. 9）20 頁等が詳しい。

<sup>15</sup> 政府等の講じた措置に係る集中的な質疑は、平成 17 年度決算の審査において、平成 19 年度総予算の審査の時期（第 166 回国会、19 年 3 月 16 日）に初めて実施された。

<sup>16</sup> 奥井俊二「平成 17 年度決算審査等の概要～確立された 1 年を通しての決算審査サイクル～」『立法と調査』271 号（平 19. 8）65 頁

<sup>17</sup> 衆議院においては、決算について、その収入支出が適法であるか又は予算の目的に違うことがないかどうかを審査し、是認すべきでないものについては不法又は不当と、その他については異議がないと議決するものとしている。衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成 15 年版』168 頁

<sup>18</sup> 議決方式が昭和 40 年度決算において定着するまでの参議院における決算の議決方式の変遷、決算議決の意味については、小林俊之「与野党逆転下の決算議決」『立法と調査』155 号（平 元. 12）同「参議院における決算等の議決 - 与野党逆転を踏まえて - 」『会計と監査』40 巻 13 号（平 元. 12）等が詳しい。

<sup>19</sup> 吉田堯躬『日本財政の諸相』（新泉社 平 2. 4）36～37 頁

- <sup>20</sup> 内閣に対する警告については、平成7年度決算において日本共産党及び新社会党・平和連合が決算委員会及び本会議の採決で反対し、また、平成16年度決算において無所属の議員が本会議の採決で反対している。
- <sup>21</sup> 当時の議決は、「内閣に対する警告、警告を与えるほか異議がない」との議決案を作成し、一体として採決する方式であった。
- <sup>22</sup> 吉田堯躬「国会の決算審査の実態」『議会政治研究』19号（平3.9）21頁
- <sup>23</sup> 小林俊之「与野党逆転下の決算議決」『立法と調査』155号（平元.12）13～14頁
- <sup>24</sup> 第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会議録第6回89頁（昭21.7.5）
- <sup>25</sup> 第61回国会参議院本会議録第8号3～5頁（昭44.2.26）
- <sup>26</sup> 第120回国会参議院決算委員会会議録第2号20頁（平3.4.22）
- <sup>27</sup> 第123回国会参議院決算委員会会議録第3号2頁（平4.6.18）
- <sup>28</sup> 斎藤十朗参議院議長から諮問を受け、平成7年10月5日に設置された。「我が国の二院制下における参議院の在り方に関する諸問題とその改善策」について検討を進め、「委員会審査及び調査の充実」外4件について答申している。参議院事務局『平成十九年版 参議院改革の経緯と実績』（平19.11）126～142頁
- <sup>29</sup> 第169回国会参議院決算委員会会議録第12号1頁（平20.6.10）
- <sup>30</sup> 第169回国会参議院本会議録第26号2頁（平20.6.11）
- <sup>31</sup> 議決に至らなかった内閣に対する警告案及び措置要求決議案に関して、その警告事項は、中国における遺棄化学兵器処理事業の不適切な実施体制、文教施設整備事業をめぐる贈収賄事件、十分な効果を上げていない「ねんきん特別便」の実施状況、道路関係業務の執行に関する不適切な支出、随意契約見直しの趣旨に反する制限的な応募要件等、防衛調達における山田洋行等の水増し請求であり、措置要求事項は、各府省所管公益法人の内部留保の見直し及び国庫への納付等の検討、行政文書の管理体制の是正、特別会計の剰余金及び積立金の更なる活用等、委託費の適正な執行の確保、公立学校等施設の耐震化の促進、道路橋の補修及び定期点検実施の促進、不当事項に係る返還の徹底及びその状況の公表、である。第169回国会参議院決算委員会会議録第12号2～3頁（平20.6.10）
- <sup>32</sup> 第169回国会参議院決算委員会会議録第12号1～4頁（平20.6.10）
- <sup>33</sup> 第169回国会参議院決算委員会会議録第12号1頁（平20.6.10）、第169回国会参議院本会議録第26号2頁（平20.6.11）
- <sup>34</sup> 参議院自由民主党政策審議会参議院改革に関する委員会「決算審査の重視等に関する提言」（平11.5.18）
- <sup>35</sup> 佐藤吉弘「注解 参議院規則（新版）」（参友会 平6.7）248頁
- <sup>36</sup> 参議院事務局『平成10年版 参議院先例録』（平10.7）375頁
- <sup>37</sup> この問題を技術的に解決する場合、表決に付す方法を改める必要がある。すなわち、委員会又は本会議において、決算の議決案について、決算を是認するか否かの評価に加え、予め内容を確定した警告から構成することを委員長が提案又は報告し、採決において、まず、本件決算の議決を委員長提案又は報告のとおり警告の内容を含む議決案によって行うか否かについて表決に付し、その採決の結果、議決(案)の構成が確定したことを受けて、次いで、議決(案)の一構成要素となる決算を是認することの可否について諮るとしてはどうか。このような採決であれば、議決案との同一性を損なわずに、従来の議決の体裁を保つことができると考えられる。