

政権交代が提起した決算制度の課題

～決算審議の更なる充実に向けて～

決算委員会調査室 のざわ だいすけ
野澤 大介

今般、平成 20 年度決算の審議においては、国会の決算審議の在り方について検討する上で、新たな視角を提供するような議論が見られた。これらを踏まえて、本稿においては、今回の審議過程で顕在化した決算制度の課題を明らかにする。その上で、これまで参議院が決算審議の充実に向けてきた取組に関して、その意義を整理するとともに、決算審議における課題の克服を企図して、財政統制の実効性を更に向上させるための方策について、若干の所見を述べることにする。

1. 平成 20 年度決算の審議の特徴

(1) 政権交代後に提出された初の決算

政府が予算執行を終えて決算を国会に提出するまでには、タイムラグがある。このため、決算審議の開始までに、または、審議の途中に、内閣が交代することもある。すなわち、国会が審議する決算は、審議時点の内閣が執行した予算に係るものとは限らない。

平成 20 年度決算は、21 年 9 月の政権交代後に、初めて国会に提出された決算である。その内容は、自由民主党・公明党を基盤とした福田内閣と麻生内閣の下で執行された予算の実績であり、政権交代を挟み、民主党・社会民主党・国民新党を基盤とする鳩山内閣によって取りまとめられ、国会に提出された¹。新たな政権与党は、平成 20 年度予算につき、予算議決時に反対し、また、予算執行を担っていないにもかかわらず、その決算を国会に提出して審議を求める立場に身を置くこととなったのである。

(2) 決算審議の遅れ

参議院における平成 20 年度決算の審議は、21 年 11 月に国会に提出され、23 年 2 月に議了するまでに 1 年以上を要した。しかし、その理由は、参議院における近年の決算審議の実績と比べて、質疑により多くの時間が割かれたからというわけではなく、審査日程が遅れたからというに過ぎない。衆議院における審議も同じような状況であり、本稿の執筆時点（23 年 4 月 18 日脱稿）において、いまだ議決に至っていない。

(3) 内閣提出の決算に政権与党が反対することの是非

決算が、当該決算に係る予算を編成・執行した内閣とは政権基盤の異なる内閣によって国会に提出されたことは、平成 5 年 8 月の政権交代を受けて発足した細川内閣で例がある。しかし、細川内閣は、6 年 1 月、前政権によって執行された平成 4 年度予算に係る決算を国会に提出したが、衆参各議院で審議が始まる前に総辞職している（図表 1）。平成 4 年度決算の審議は、再度の政権交代を経た自由民主党の政権復帰後に始まっており、細川内閣

図表 1 決算の提出・審議状況と参議院決算委員会における表決態度等
(平成元年度決算～平成10年度決算)

決算年度	予算執行時の内閣	決算提出年月日、提出内閣	決算審議時の内閣	決算委員会採決年月日	決算の是認に対する表決態度		本会議議決
					賛成会派	反対会派	
平成元年度	竹下、宇野、海部	H2. 12. 21 海部	海部、宮澤	H4. 6. 18	自民	社会、公明、共産、連合、民社	否認
平成2年度	海部	H4. 1. 24 宮澤	宮澤、細川	H5. 8. 26	自民、新生	社会、公明、民社、共産、改革、二院	否認
平成3年度	海部、宮澤	H5. 1. 22 宮澤	宮澤、細川、羽田、村山	H6. 9. 16	自民、社会、新緑、公明、護憲	共産、二院	是認
平成4年度	宮澤	H6. 1. 31 細川	村山、橋本	H8. 2. 15	自民、平成①、社民、新緑、参フ、さき	共産、新社	是認
平成5年度	宮澤、細川	H7. 1. 20 村山	村山、橋本	H8. 2. 15	自民、平成①、社民、新緑、参フ、さき	共産、新社	是認
平成6年度	細川、羽田、村山	H8. 1. 22 橋本	橋本	H9. 1. 16	自民、平成①、社民、民緑、無ク、さき	共産、新社	是認
平成7年度	村山、橋本	H9. 1. 20 橋本	橋本	H9. 12. 17	自民、平成①、民緑、社民、自由②、さき	共産、新社	是認
平成8年度	橋本	H10. 1. 12 橋本	橋本、小渕	H11. 10. 27	自民、公明、自由③、参院	民主、共産、社民	是認
平成9年度	橋本	H11. 1. 19 小渕	小渕	H11. 10. 27	自民、公明、自由③、参院	民主、共産、社民	是認
平成10年度	橋本、小渕	H12. 1. 20 小渕	森、小泉	H13. 6. 25	自保、公明、無会	民主、共産、社民、自由③	是認

(注1) 各内閣の主な支持基盤を列記すると、宮澤内閣までは自由民主党、細川・羽田内閣は日本社会党・新生党・公明党・日本新党・新党さきがけ・民社党・社会民主連合等(羽田内閣では日本社会党が離脱)、村山・橋本内閣は自由民主党・日本社会党(平成7年1月、社会民主党に改称)・新党さきがけ、小渕内閣は自由民主党・自由党(平成11年1月以降)・公明党(平成11年10月以降)、森・小泉内閣は自由民主党・公明党・保守党である。なお、社会民主党は、橋本内閣(第二次)に対し、平成8年11月から平成10年5月までの間は閣外協力関係にあった。

(注2) 表決態度における会派は、略称により記載している。このうち、①「平成」は新進党と公明から構成された平成会を、②「自由」は自由の会(無所属クラブから改称した会派で、後に民主党・新緑風会と合流)を、③「自由」は自由党を示す。

(出所) 『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

当時の政権与党は、同内閣が提出した決算への評価を、与党の立場では問われなかった。

平成20年度決算の賛否をめぐっては、政権与党において、予算議決時に反対した経緯もあり、当初は、反対する姿勢も見られた²。しかし、最終的に、参議院の表決においては、民主党・国民新党とも決算の是認に賛成している³。決算に対する評価を前年度までの否認から是認に改めた理由として、民主党は、「我々は、一昨年の政権交代以降、政府の予算編成及びその後の予算執行に重要な責任を担うことになりました。20年度決算は前政権下で執行された予算ではありますが、政権与党として、本院の決算審査において明らかになった経済や行財政運営の諸課題に対して適切な措置を講ずる責任があり、今後の国政運営に反映させていくことがより重要であるとの立場から賛成することとした」と述べている⁴。

このような経緯からは、現在の政権与党には、自らが支える内閣が国会に提出したものとはいえ、かつて予算の議決時に反対し、前政権が執行した結果である決算に対しては、是認することについて、少なからず逡巡した形跡がうかがえる。

(4) 政権交代後の内閣に責任を追及する違和感

また、平成20年度決算の審議においては、決算制度の構造的問題に根差した戸惑いが示唆される発言も見受けられた。

例えば、参議院本会議では、与党議員から「平成20年度予算は、前政権によって編成

され執行されたものです。〔中略〕本来はその問題点は前政権に問いただすべきものがございます。しかし、政権交代によってそれが不可能となり、結果的に鳩山総理を始め閣僚の皆さんに質問することになりました。これは奇妙なねじれでございます。しかしながら、鳩山政権としては、前政権の予算と決算の問題点を検証することによって、もって他山の石としてもらいたい」との発言があった⁵。また、決算委員会の質疑でも、同様に、「平成20年度の決算は、自公政権によって編成、執行されたものですので、問題点を現政権にお尋ねするのはいささか奇妙ではあります」との言及があった⁶。いずれの発言からも、政権交代により決算審議における責任追及の矛先が変わったことへの違和感が見て取れる。

これまでの内閣交代は、決算審議に対して、具体的な支障をもたらすことがなかった。その理由は、我が国においては、現行憲法制定後の一時期を除いて、保守系政党が政権を担い、いわゆる「55年体制」の下、自由民主党を中心とした内閣が長らく続いてきたことにある。たびたび内閣は交代しても、同じ政党が中心となり新たな内閣が構成されたので、交代前後の内閣につき、事実上、同一視することが可能であった。このため、たとえ決算審議決までに内閣が交代しても、国会は、新内閣に対し、前内閣の責任を引き続き追及することが可能であり、決算審議に違和感をもたらされることはなかった。

（5）決算に係る内閣の説明責任の所在

会計年度が終了して決算が議了されるまでの間に政権交代が起こり、政権与党の構成が大幅に変化した場合、決算審議時点の内閣は、予算執行を担った前内閣とは志向する政策が異なる。このため、引用した発言にも表れたように、政権交代後の内閣が、決算審議において説明責任を追及される立場にあるといえるのか疑問に思われるところもあろう。

その理論的な背景は、政権交代後の内閣は、予算執行時に行政を担う地位になく、国会から財政処理の権限を委任された当事者でなかったことにある。すなわち、予算執行後に発足した内閣は、決算審議の対象年度の予算執行に関して、説明責任を果たすべき義務や能力を本来的に有しているとは理解しにくい。このため、政権交代後の内閣に対し、国会が決算審議を通じて予算執行責任を追及することには困難な面があり、政治的ダメージを与えるなどの実質的効果は限定されるのではないかと考えられる。

実際、平成5年8月の政権交代を受けて発足した細川内閣に対しては、平成3年度決算の審議で、「これは前政権の問題でありますから、あえて今の政権でその責任ありとは私は言いませんけれども」と前置きをしてから質疑に入る様子も見受けられた⁷。

2. 決算制度の意義と構造的問題

これまでに紹介した事態は、いずれも決算審議が制度に内包する問題から発生したものである。そこで、まずは、決算制度の意義に立ち返り、国会の決算審議には、どのような役割が求められているのかを明らかにすることで、これらの課題克服に向けた検討を行う際に配慮すべき前提を提示したい。

（1）決算の予算への反映

我が国においては、各府省等が執行する予算に対して、国会が、執行前に予算審議等を

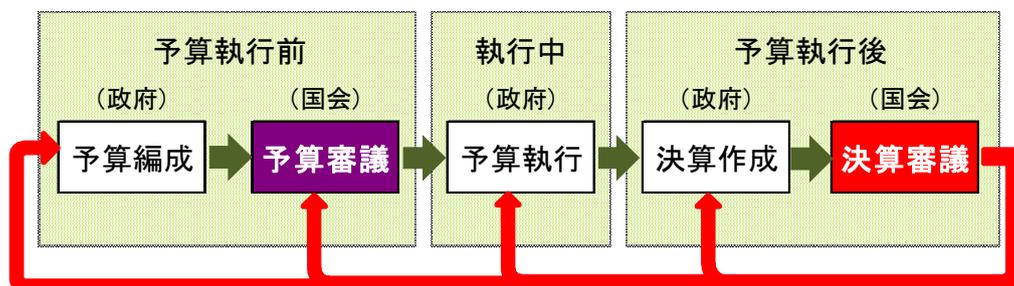
通じて統制を加え、その執行後に決算審議等を通じて統制を加える仕組みが整っている。これは、憲法第 86 条及び第 90 条に根拠を持つ制度であり、決算審議は、予算審議と並び、国会が財政をコントロールするために欠かせない。

しかし、これまで、「決算審議は意味がないのではないか」といった根本的疑問も見られた。このような見方の背景には、行政は、事前統制で定められた予算を執行するものであり、事後統制に当たる決算や会計検査は、予算どおりであったかチェックするにすぎず、既に行われたものを検査しても後の祭り、どうにもならないとの観念があったと指摘される⁸。そこには、予算サイクル (budget cycle) の発想やフィードバックの観念はない。

本来、事後的な評価結果は、将来の計画策定に反映させるべき課題である。このように捉えると、決算審議を始めとする事後統制は、事前統制をより効率的・効果的に行うための作業と位置付けられる。政府の仕組みは、事後評価を通じて判明した知見が将来の計画に取り入れるようには、必ずしもうまく設計されていないとの指摘もある⁹。したがって、国会が主導して事後評価を行い、その結果を行政活動に反映させる取組は、財政民主主義にとって欠かせない作業であり、財政処理の適正化・効率化等に貢献するものである。

これを予算サイクルに即して整理してみると、我が国の一会計年度の予算は、①政府の予算編成、②国会の予算審議、③政府の予算執行、④政府の決算作成と会計検査、⑤国会の決算審議といった局面から構成されている (図表 2)。

図表 2 予算サイクル (budget cycle) における決算の予算への反映



(出所) 筆者作成

この予算サイクルにおいて、国会は、決算審議等を通じて明らかになった問題について是正改善するため、政府に対して活動計画たる予算等に反映させるなどして、将来の財政運営の適正化・効率化等を図る役割が期待されている。そして、その機能を発揮するのに有効な手段が、決算に関する議決である。国会は、決算議決を通じて、予算サイクル上にフィードバック回路を形成することが可能となり、財政の事後統制における実効性を確保することができる。

(2) 決算議決に対する非党派性の要請

国会が、決算議決の実効性を追求し、かつ、その権威を保持するためには、議決内容が政府によって確実に実施されるよう企図することが求められよう。なぜならば、事後評価を通じて判明した問題を実際に予算等に反映させるのは、計画を策定する政府であるからである。決算の議決内容について政権与党の賛同を得られない場合には、国会の指摘は、

時の内閣に受容されないおそれがある。このとき、国会の決算議決に対し、政府が誠実に取り組むかどうかは未知数である。

これを敷衍すれば、決算の議決内容が施策や事務・事業の是正改善にとどまらず、政策自体の是非に踏み込むとき、党派によって志向する政策は異なることから、多数決により議決の採択が決められよう。政権交代が起きていない状況を想定すれば、政府は、概して、決算審議の対象となる会計年度に実施された政策を推進する立場にあるため、そもそもの予算を否定するような議決を政府に受容させるには、大きな困難が伴うであろう。反対に、政権が交代して、時の政府が政策転換を図るとき、見直し対象となっている政策を国会が推し進めるような議決を行えば、決算議決の実効性が確保されないことになる。

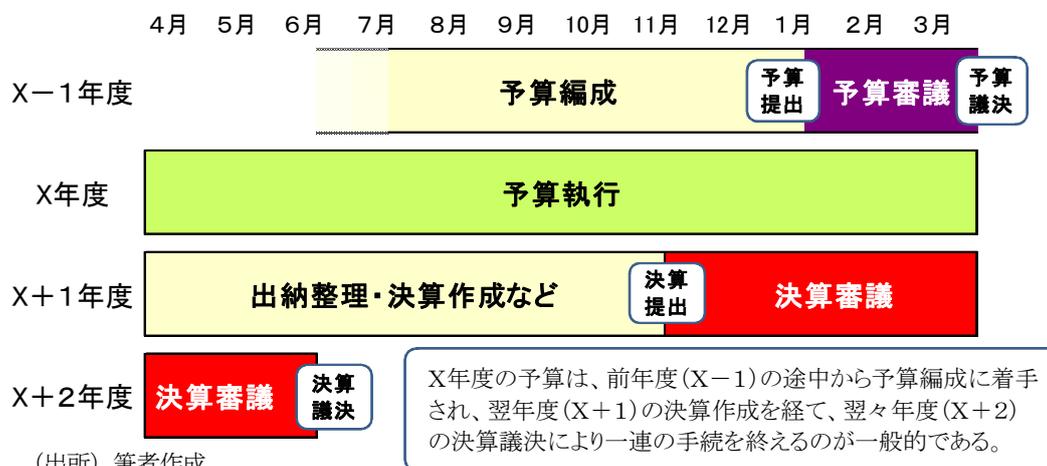
したがって、決算に関する国会の議決が、政府によって恒常的に受容されるためには、既存の政策を所与として、将来の財政処理の適正化・効率化等を目指す内容であることが求められる。これを国会審議において制度的に保障するには、決算の議決を与野党の合意に基づいて非党派的に行うことが要請される。すなわち、手続上、全会一致により議決を採択する仕組みが構築されることで達せられるといえよう¹⁰。

(3) 予算編成・執行と決算審議の時間的隔たり

決算審議をめぐるのは、かねて、国会の決算審議は遅きに失しており、政府の財政運営の是正改善に貢献していないのではないかとの疑問が呈されてきた。このような指摘は、我が国の決算の取扱いにつき、現状は、決算が国会に提出されるタイミングが遅い、その後の決算審議も長期間を費やし過ぎているといった見方を基礎に置いたものである。

実際、我が国においては、一会計年度の予算は、政府が予算編成に着手してから国会が決算審議を終えるまでに、最短でも3か年程度を要している(図表3)。このような我が国の現状は、他の主要な先進国と比べて、取り立てて長期に及んでいることはない。しかし、地方自治体においては翌年度秋までに議会が決算審議を終えていたり、民間の上場企業が翌年度夏前に決算発表や株主総会を終えていたりすることなどに鑑みると、国においては決算が予算に反映されるまでの時間的な隔たりが大きく、これによって是正改善の効果が損なわれているように見えることは否めない。

図表3 我が国における一会計年度の予算・決算の流れ



3. 決算審査の充実に向けたこれまでの取組

参議院は、決算を重視し、参議院改革の一環として、これまで決算審査の充実に向けて力を注いできた。一連の取組が企図した目的等を示しながら、以上に紹介した決算制度が内包する課題に対して、どのような影響を及ぼすものであったかを整理する。その結果、参議院の決算審議が取組を通じてどのように変化してきたか、概況を説明する。

(1) 全会一致による警告議決

参議院の決算議決は、決算委員会の決定（昭和42年12月21日）に基づいて、「(一) 本件決算は、これを是認する。(二) 内閣に対する警告」を内容としている。決算に関する議決の構成要素のうち、前者は、決算本体に対する価値評価を示すものである。そして、後者が、政府に対して具体的な是正改善措置を要求する勧告に当たる。

この「内閣に対する警告（以下「警告議決」という。）」は、政府の事務事業等における不当・不適正な事象で、政府が非を認めているものや、不作為やずさんな実施等によって非効率な予算執行が生じた事象等について、国会の立場から遺憾の意を込めて内閣に警告を発するものである。参議院は、昭和40年度決算以降の各年度の決算議決において、後述する例外を除き、概ね全会一致により警告議決を採択してきた実績がある。

このように、参議院の警告議決は、その内容について党派的利害からの中立性が長らく保たれてきた。したがって、先例を遵守することにより、今後も警告議決が政府にとって受容可能な内容になることが保障されるといえよう。

(2) 決算の早期提出、早期審査の実現

決算審査の重視は、参議院改革に関する議論において度々取り上げられており、参議院改革協議会は、平成15年1月、内閣に対し決算の早期提出を求めるとともに、参議院自らも早期審査に努めることを決定した¹¹。これは、予算編成のプロセスを意識し、決算審議の結果が直近の予算編成に反映されるよう企図したものである。政府が翌年度予算編成に着手する時期、具体的には、例年夏に行われる概算要求に先立って決算を議決することで、予算編成が初期段階から参議院の決算議決を踏まえたものになることを目指している。

その当時、決算は、財政法第40条の規定に基づいて、翌年度に召集される常会冒頭に提出されていた。参議院は、決算の早期審査を確実なものにするため、協議会の合意等を受け¹²、決算の早期提出に関し、衆議院及び内閣に要請を行った。その結果、平成15年度決算から、会計年度翌年の11月20日前後に、国会に決算が提出されることとなった¹³。以後、国会が秋季年末に閉会中であつたときを除き、決算の早期提出が実現している¹⁴。

そして、参議院は、改革協議会の報告に従い、第156回国会（常会）冒頭に提出された平成13年度決算につき、15年2月に審議入りして早期審査を進め、同年6月に議決した。以後、参議院は、平成19年度決算の審査まで、7か年度連続で常会会期中に審査を終えている。

(3) 決算審査サイクルの構築

このような取組と併せて、参議院は、決算審議の内容を後年度の予算編成に反映させる

ため、決算に関する議決を活用し、独自の決算審査サイクルを確立してきた。

参議院決算委員会は、平成 15 年度決算（17 年 6 月議決）以後、決算を議了する際に、警告決議に併せて措置要求決議を行い、行政の制度や事業実施の枠組み等が不正や無駄が生じる原因となっている事態、決算的観点から改善が必要とされる事態等を指摘している。いずれの決議も決算審査の質疑を踏まえて作成されるものであり、内閣に対し、是正改善に向けた具体的な措置を要求するとともに、当該措置の報告を求めるものとなっている。

これらの議決を受けて、政府は、例年、翌年度予算を国会に提出するに当たり、講じた措置の報告を参議院に提出している。参議院決算委員会は、議決した内容が政府によって確実に是正改善されているかをフォローアップするため、平成 17 年度決算審査の中で政府の措置報告を議題として質疑を行ってからは¹⁵、次年度の決算審査において、是正改善に向けた政府の取組状況を質す仕組みが定着しつつある。

（４）会計検査院との連携強化

参議院決算委員会は、決算審査において行政の制度や仕組みに関して指摘された問題のうち、実態が明らかでないものについて、国会法第 105 条の規定に基づき、会計検査院に対して会計検査の要請を行い、その報告を後年度の決算審査に活用している。

会計検査院に対する検査要請は、平成 9 年に導入された制度であり、参議院決算委員会においては、17 年 6 月、平成 15 年度決算の審査終了時に要請を行ったのが初例である。以後、平成 20 年度決算の審査を終えた 23 年 2 月までに計 25 件の検査を要請している。

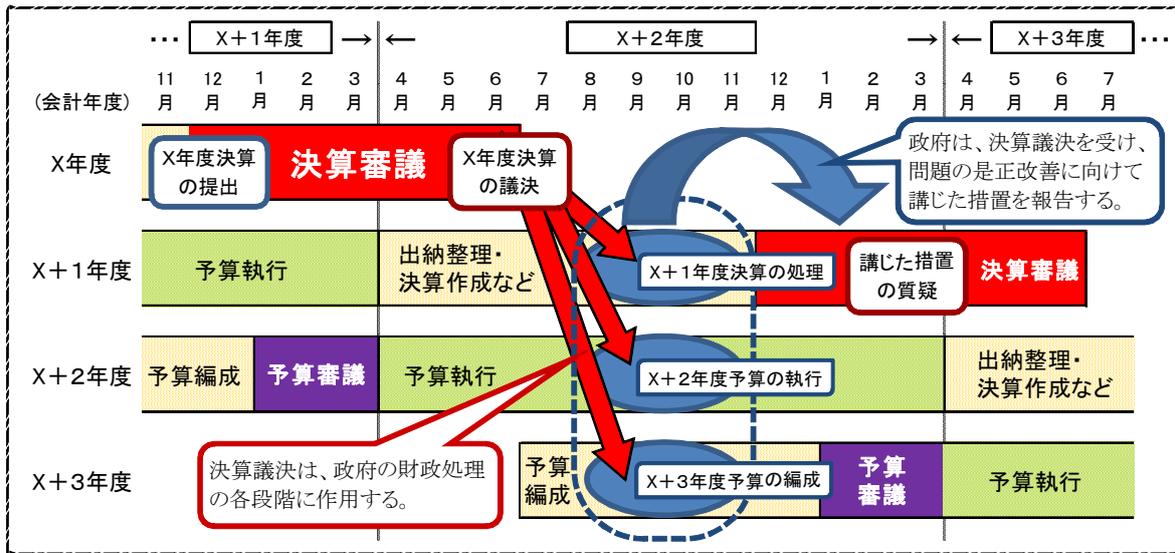
（５）小括

以上、参議院における決算審査の充実に向けた取組について述べてきた。一連の取組は、決算を予算に反映させるフィードバック作業において、参議院が主導的に関与することで、従前に比べて財政統制の実効性が高まるよう企図したものである。これにより、前述した決算審議における構造的問題は、徐々に克服されつつあることが見て取れる。

すなわち、参議院は、決算に関し、与野党を超えて全会一致により議決を行うことで、議決内容が非党派的なものとなることが保障され、政府に受容されやすくなるよう図っている。その上で、決算が予算に反映されるまでの時間的隔たりを極小化するために、決算を議決する時期の前倒しに努め、政府をして財政処理が早期に改善されることを期待している。そして、決算審査においては、独立機関の会計検査院に対して、自らの問題意識に照らした検査を実施させることで、的確な情報収集・分析に努めている。また、後年度の予算執行に目を配り、政府の是正改善措置に対しても監視を行うことで、予算サイクルを意識した財政統制の仕組みの実現を図っている。

次に示した図は、参議院の決算議決が、政府による具体的な財政処理の各段階に対してどのように作用しているか、会計年度を踏まえてイメージ化を試みたものである（図表 4）。決算の議決は、後年度の財政処理に是正改善効果を及ぼすものであるが、直近の予算編成に影響を与えるだけではない。政府は、同一会計年度において、同時並行により予算執行や決算処理も行っていることから、参議院は、理論上、これらに対しても決算審議の結果を反映させることができるものと考えられる。

図表4 参議院における決算審議の予算への反映(時系列)



(出所) 筆者作成

4. 決算審議の新たな課題

(1) 決算議決における衆議院と参議院の相違¹⁶

我が国の国会審議は、衆参各議院が、議案に対してそれぞれ価値評価を加える仕組みであり、その表決は、提案内容である審議対象について可とするか否とするか、議員が判断を表明するものとされている¹⁷。決算についても、審議終了時には、決算について評価を加える議決が行われる。ここで、内閣と各議院多数派の構成を考えると、内閣と衆議院の多数派は基本的に一致するので、一般的に、衆議院の決算議決が、時の内閣に対し政治的ダメージを与えることは想定しにくい。よって、衆議院や参議院で多数派の交代が起きたとき、参議院の決算議決のみが、内閣の政権運営に影響を及ぼす可能性があるといえる。

これまで、参議院では、予算議決時に野党であった政党が、決算を議決するまでの間に与党の立場を担ったとき、決算の是認に賛成する例が多く見られた(図表1)。このため、平成20年度決算では、政権を担うことになった民主党と国民新党の対応が注目されたが、前述のとおり、過去の例に漏れることなく、両党は決算議決時に是認に賛成している。

(2) 決算に対する与野党の価値評価

これまで、参議院における決算審議では、与野党を問わず、決算過程で判明した問題につき、内閣に是正改善を強く求める質疑が数多く見られた。ただし、最終的な議決に際し、決算に対する価値評価についての与野党それぞれの判断を一般的に考えると、予算議決時に賛成し、実際に予算執行を担当した政党(審議対象の会計年度当時の与党)は、決算を肯定的に評価すると考えられる。一方で、予算議決時に反対し、予算執行の責任を与党と共有しなかった政党(当時の野党)は、決算を否定的に評価するものと想定される。

ここで、衆議院選挙による政権交代や、参議院選挙による与野党の逆転が生じた場合、決算に対して否定的な評価を下しやすい政党(当時の野党)が、各議院の多数派を占めることになる。過去の例を見ると、各議院の現行の議決方式が定着してから平成20年度決算の審議までに、多数派が入れ替わり、院として決算を否定的に評価することができる状況

は、参議院においてのみ7例生じた。このとき、各年度の決算はいずれも否認された¹⁸。

(3) 決算否認に伴う警告決議の見送り

ここで、参議院の判断が決算を否認するものとなったとき、平成19年度決算を除き¹⁹、警告決議が実現していない。これは、全会一致により警告決議を採択してきた経緯を重視し、決算議決に際して、多数決により警告決議を採択することが見送られたためである。この背景には、警告決議に関して、決算が是認されない以上は、警告として個別の指摘を行う必要はないとする見解と、決算が是認されない場合も警告という形で具体的な問題を指摘すべきであるとする見解があり、各会派の意見に一致が見られなかったことがある。

法律案であれば、政府は、準備段階において参議院で法律案が通過するよう、参議院の意見を十分に内容に盛り込むこともできよう²⁰。しかし、決算は、予算執行後の確定的な計数であり、与野党の交渉を通じ政策的妥協を図ることができる内容を有しない。まして、決算審議は、財政処理の是正改善を図ることが目的とはいっても、過去の問題を明らかにする作業が欠かせない。決算審議を踏まえて編まれる警告決議は、与野党を超え、立法府として行政府の財政処理を批判的に指摘するものとなるが、予算執行当時の内閣や与党にとっては、決算を否認されるのに加えて、警告決議を受け入れるのは耐えがたいとの見方があることは否めない。決算否認が予算執行当時の内閣の責任を追及するものであるとの観念を除かない限り、これを回避したい与党と、これを追及したい野党の間で妥協を図ることは、今後も困難を極めよう。

ただし、このような警告決議の見送りは、決算を否認するときのみ生ずる事態であり、今般、決算が是認されたことに鑑みると、課題そのものが収束に向かっているといえる。

(4) 決算審議に臨む政権与党の姿勢

政権与党は、決算を国会に提出し、審議を進める立場にある。しかし、与党にとって、決算は政権運営に欠かせない議案とまではいえない。予算を執行した内閣が引き続き政権を担うとき、決算是認は、いわば、多数派の賛成によって過年度の財政処理が正しかったことを事後的に証明する手続に過ぎないと見る向きもある。このように捉えると、決算が是認されることによって得られる政治的な効果は必ずしも大きいとはいえないため、与党にとって、決算審議を進めるインセンティブは、制度上見だしにくい。

ましてや、政権交代直後の新政権にとっては、前政権下の政策転換など、選挙において公約した政策実現に向けた実績づくりが最優先となろう。このため、与党は、政策実施に欠かせない予算・法律案の早期成立を目指した国会運営を行い、決算審議を後回しにすることも想定される。その結果、決算審議は更に遅れがちになるおそれがある。

5. 課題解決に向けた方策

(1) 与野党逆転下における制度的枠組み

以上に述べた決算制度が内包する課題は、これまで、与野党勢力が逆転したときにのみ顕在化した。しかも、政権与党と参議院の多数派が一致する状況が比較的早期に回復したため、その課題は一過性の現象にとどまり、喫緊の課題として克服に向けた取組が深まる

ことはなかったといえる。しかし、衆議院選挙に導入された小選挙区・比例代表並立制は、二大政党制を指向するといわれており²¹、政権を担う衆議院の多数派が、従来に比べ頻繁に交替することになれば、政権交代や衆参ねじれの状況が発生しやすくなる。このとき、決算議決は、各議院が決算を否定的に評価し得るような状況下に置かれやすくなる。その結果、決算の否認が通例化することは、議決の重みが損なわれるだけでなく、与野党攻守所を変える可能性や官僚機構への影響を考慮すると、誰にとってもあまり好ましい状況とはいえない。このような政治状況に耐えられる決算審議の仕組みが必要とされよう。

ここで、会計年度を終えてから決算を議了するまでの期間を短縮することができれば、その間に与野党が逆転する蓋然性は低くなる。したがって、決算の更なる早期提出や早期審査は、確かに、課題の克服に貢献するであろう。しかし、これらの実現によって課題がすべて解消されるとは限らない。例えば、国会召集は内閣に権限が委ねられているため、決算の提出が見込まれる時期に、必ずしも国会が開かれているとは限らない。

そこで、本稿においては、以下、国会の努力によって主体的に解決する方策を探ることとしたい。このとき、決算審議の実効性を確保するための制度的枠組みを検討する際に、追求すべき点は、決算審議の遅れの克服と、内閣の説明責任の確立であろうと考える。

ア 決算審議促進のための仕組み

決算審議が遅れないようにするためには、政権与党に対し、審議を促進するインセンティブを与える必要がある。この点、外国の例を参考にすると、フランスにおいては、前年度の決算法案が当該議院の第一読会において採決されるまでは、当該議院で翌年度予算法案を審議できないこととする仕組みが法律に定められており²²、決算審議を促進する仕組みが制度に組み込まれている。これに倣って、我が国においても、決算審議が一定段階に達していない場合には²³、予算審議を進めることができないようにするなど、議会運営上、制約を設けることも、案として考えられる。

イ 決算審議の中間段階における決議

制度的枠組みをどんなに精緻に設計しても、「生き物」と評される国会運営を前に、運用が柔軟性を欠くとき、当初予定された効果が発現しないおそれもある。このため、たとえ政治情勢等の影響により決算審議が遅れても、事後的な財政統制の効果が大きく損なわれることがないよう、国会として工夫を凝らすことも求められよう。

例えば、参議院の措置要求決議のような位置づけの決議を、決算審議の中間段階にも行うこととすれば、たとえ決算に対する最終的な判断を行う議決が遅れても、後年度の財政処理に対し、一定の是正改善効果を確保することができよう。国会への決算提出後間もない段階において、このような決議が実現すれば、決算提出時の会計年度の予算（図表4でいえば「X+1年度予算」）の執行や、その直後の年末に決定される予算（同「X+2年度予算」）の政府案にも、是正改善効果を望めることになる。これにより、従前に比べ、決算を予算に反映させるサイクルが一部前倒しされる効果も得られよう。

ウ 決算に係る内閣の是正改善措置の報告

決算に係る内閣の説明責任についても、決算審議の制度的な枠組みを設けることで、

明確化を図る必要がある。前述の平成20年度決算議決時の与党発言に見られたとおり、内閣は、決算過程で判明した問題を是正改善して、財政運営を適正化・効率化等を図る責務を有している。これを突き詰めれば、政府は、決算を作成する段階において、既に予算編成や予算執行に是正改善を加えるべき事項を自ら認識しているはずである。

このため、政府が予定している是正改善に向けた具体的な措置について、決算審議の参考となるよう、国会に報告させることが可能であろう。これによって、国会に有益な資料が提供されるとともに、決算審議は、政府の取組が必要十分かつ適切かなどに議論の重心が移ることになり、概念上、財政処理の是正改善に必要な施策等を議論するものに変化しよう。この結果、決算審議において、時の内閣の責任が問われることになり、内閣の取組が妥当であると判断されたときに決算は是認され、その取組において不十分な点等が警告決議等に盛り込まれることになろう。その際、政権与党は、決算の議決において賛成票を投じた上で、是正改善策を上乗せすることになると考えられる。

エ 検査報告等に係る内閣の対応等の審議充実

内閣によって明示することが望まれる是正改善措置としては、まず、検査報告に掲記された事項等について、時の内閣による対処方針等に係る報告が求められよう。従来、決算に併せて、同種の説明書が国会に提出されてきたが、その内容は、不当事項や処置要求、意見表示等の具体的な指摘に係る対応のみにとどまっている。一方、検査報告には、特定検査対象に関する検査状況など、会計検査院の具体的な指摘は行われなくても、問題が提起され、政治判断が待たれるような事態も掲記されている。これらの中には、これまで、政府と会計検査院の意見が一致しなかったために、事態が改善に向けて進展しなかったものも散見された²⁴。これらについて、国会が、内閣に対し、所見や対応策を報告させるなどして応答義務を課したり、対応策を質したりすることで、決算審議の更なる充実深化を図ることができよう。

このほかにも、各府省の政策評価や財務省の予算執行調査等を通じ、政府自らが問題を発見して、その対応策を講じているものも多くある。これらについて内閣から報告が決算と併せて示されれば、決算審議の充実に更に貢献するものと考えられる。

(2) 決算審議の実効性確保に向けて

以上、決算審議の遅れを回避し、時の内閣に対して決算の説明責任を負わしめるため、今後の決算審議の方向性について考察してきた。もちろん、決算審議には行政活動の正確な実態把握や事実認定が欠かせず、過去の財政処理の具体的問題をしっかりと踏まえることが重要であり、これらを決算審議時の内閣に対する質疑で賄うことには、限界があるかもしれない。この点、政治家同士の政策論議を指向する改革には幾分逆行するかもしれないが、予算執行を現場で担う官僚や会計検査院の担当者を質すことで、情報の的確な把握は可能であろう。行政活動の情報は官僚機構に偏在しているため、特に決算審議においては、国会が、官僚に対して直接質疑する機会を保障する必要があると考えられる²⁵。

今次、平成21年度決算についても、東日本大震災への対応等から、例年に比べ審議日程には遅れが見られている。政治日程が窮屈になれば、決算審議に影響が及ぶことは今後も

十分に想定されるため、決算審議の在り方については一考する余地があるものとする。

- ¹ 平成 20 年度決算の審議の途中、22 年 5 月 30 日に社会民主党が連立を離脱し、その後、6 月 4 日に鳩山内閣が総辞職し、6 月 8 日に民主党・国民新党を政権基盤とする菅内閣が発足している。
- ² 「08 年度決算やっとなし議決 自公政権が執行 予算に反対した民主決断」『朝日新聞』（平 23. 2. 11）、「国会フォーカス 2008 年度決算 『450 日たなごらし』承認へ」『読売新聞』（平 23. 2. 15）等を参照。
- ³ 亀澤宏徳「平成 20 年度決算審査等の概要：政権交代後初の決算審査」『立法と調査』315 号（平 23. 4）を参照。
- ⁴ 第 177 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 14 頁（平 23. 2. 14）
- ⁵ 第 173 回国会参議院本会議録第 5 号 8 頁（平 21. 11. 30）
- ⁶ 第 176 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 9 頁（平 22. 10. 18）
- ⁷ 第 128 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 30 頁（平 5. 10. 25）
- ⁸ 西尾勝「アカウントビリティの概念」『会計検査研究』1 号（平元. 8）31 頁
- ⁹ E. L. ノーマントン『政府のアカウントビリティと会計検査：会計検査の原点』（全国会計職員協会 平成 17 年）23 頁
- ¹⁰ 例えば、経済協力開発機構（OECD）において、民主主義体制への移行期にある各国に対し、公共部門の責任能力や効率性、管理、透明性を向上させるための支援や助言を行っている「中東欧諸国の統治・管理の改善のための支援」（SIGMA）という事業では、議会が政府に対し、決算審査に基づいて勧告等を行う場合、その内容は、①良い点と悪い点ともに言及し、証拠不十分を指摘するなどして、公平性・公正性が保たれていること、②勧告が将来に向けた建設的なもので、過去の事案に基づいた広範な教訓を示していること、③委員会の総意によって承認されていることなどが理想とされている。SIGMA, “Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees,” *SIGMA Papers*, No. 33, December 2002, p. 34, 43.
- ¹¹ 参議院決算委員会は、15 年 6 月 16 日に「平成 13 年度決算に関する要請決議」を議決し、内閣に対して「決算を予算に反映させることの意義を踏まえ、決算の国会への早期提出を図るものとする」よう要請している。
- ¹² 参議院改革協議会は、15 年 5 月 7 日に「平成 15 年度決算以降は、決算の提出時期を早め、会計年度翌年の 11 月 20 日前後に国会に提出するよう、政府に要請する」ことで合意した。
- ¹³ 平成 15 年度決算は、16 年 11 月 19 日に早期提出されたことを受け、参議院は同月中に審議入りしている。
- ¹⁴ 平成 16 年度決算は、17 年 11 月中旬から年明けにかけて国会が閉会中であつたため、18 年 1 月召集の常会冒頭に提出された。
- ¹⁵ 第 166 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号（平 19. 3. 16）
- ¹⁶ なお、決算に対する衆参両議院の評価が分かれ、国会の判断が一致しなかったときに生ずる問題については、本稿の主題とするところではないので、ここに指摘するのみにとどめる。
- ¹⁷ 松澤浩一『議会法』（ぎょうせい 昭和 62 年）523 頁、佐藤吉弘『注解 参議院規則〔新版〕』（参友会 平成 6 年）103 頁、245 頁
- ¹⁸ 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。
- ¹⁹ 平成 19 年度決算は、参議院において、議決に際し、賛成多数により内閣に対する警告が採択された。
- ²⁰ 竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』（中央公論新社 平成 22 年）334 頁
- ²¹ 竹中治堅『首相支配：日本政治の変貌』（中央公論新社 平成 18 年）99 頁
- ²² 松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』（平 20. 5）126 頁、国立国会図書館調査及び立法考査局財政金融調査室・課「諸外国の決算制度：会計検査院、決算審議、財務書類〔2006 年度数値版〕」（平 20. 9. 3）等を参照。
- ²³ 例えば、参議院決算委員会の決算審査は、冒頭に総理以下全大臣出席の下で全般的な質疑を行い、その後、各府省別の細部の質疑に入る前に、前年度決算議決に対する政府措置の質疑を行い、決算審査の結果が、直近の予算編成・執行等にどのように反映されたかを質すなどしているため、これらの審査段階が目安となろう。
- ²⁴ 例えば、21 年度決算検査報告には、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金に 1.2 兆円の余裕資金が存在しているとの指摘が掲記された。本件は、19 年度決算検査報告で問題提起された事態が進展を見なかったため、会計検査院が改めて試算して余裕資金の額を明示したものであり、19 年度の検査報告を受け、対応策が速やかに講じられていれば、資金がより早く有効活用されたかもしれない事案といえよう。
- ²⁵ 新しい日本をつくる国民会議（21 世紀臨調）も、議案審査において行政実態の把握が必要となる場合に、政府参考人から意見聴取する機会を設けることを提案している。新しい日本をつくる国民会議「国会審議活性化等に関する緊急提言：政権選択時代の政治改革課題に関する第 1 次提言」（平 21. 11. 4）6 頁