

平成 21 年度決算審査等の概要

決算委員会調査室 みうら りょういち
三浦 亮一

1. 平成 21 年度決算の審議経過

平成 21 年度決算は、22 年 11 月 19 日（第 176 回国会）に、平成 21 年度決算検査報告（以下「検査報告」という。）と共に国会に提出された。

参議院においては、第 177 回国会の 23 年 2 月 16 日の本会議で、菅内閣総理大臣以下全大臣出席の下、野田財務大臣からの概要説明聴取及び質疑が行われた後、同日、決算委員会に付託された。

決算委員会は、本会議終了後、直ちに野田財務大臣から決算の概要説明を、重松会計検査院長から検査報告の概要説明を聴取し、3 月 11 日及び 4 月 25 日¹に菅内閣総理大臣以下各大臣出席の下で全般質疑を行った。その後、計 6 回の省庁別審査、次いで准総括質疑を経て、衆議院からの 21 年度予備費関係 4 件の送付を待って、第 179 回国会の 12 月 7 日に野田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、同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 21 年度決算について、決算委員会から審査の報告を受け、12 月 9 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審議の概要

参議院決算委員会における質疑は、国の財政運営のみにとどまらず、行政における広範多岐な内容に及んでいるが、平成 21 年度決算審査においては特に、震災関連の質疑が多く取り上げられている。ここでは、21 年度決算審査において取り上げられた質疑のうち、内閣に対する警告につながったものを紹介する。

（1）過去最悪の指摘金額

検査報告においては、不当事項等の指摘件数が 979 件に上るとともに、指摘金額についても 1 兆 7,904 億円と 3 年連続で過去最悪を更新し、初めて 1 兆円を超えた。また、極めて深刻な我が国の財政状況において、不適正な公費支出や予算執行、利用見込みの少ない資産や余剰資金が有効活用されていない事態などが明らかとなった。

決算の概要報告に対する質疑を行った本会議においては、検査報告の指摘金額が過去最悪となったことについての所見が質された。これに対し菅総理大臣は、検査報告において不適切な経理処理が多額に上ったことは、会計検査院の機能が発揮された結果であるとは言え、政府としてはこの指摘を真摯に受け止める必要がある。民主党政権では、事業仕分

¹ 3 月 11 日の全般質疑中に東日本大震災が発生したため、残余の質疑を 4 月 25 日に行った。

けなど新しい手法を導入するとともに、その結果を23年度予算などに反映させている。決算検査報告も踏まえ、引き続き無駄を徹底して排除し、国民の信頼を得るべく努力をしてまいりたい旨、答弁を行った²。

(2) 福島第一原発事故により露呈した安全対策の不備

平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震による激しい揺れと大規模な津波の襲来に際し、東京電力株式会社福島第一原子力発電所においては、既存の安全対策が有効に機能せず、原子炉等の冷却機能の喪失、格納容器の損壊、放射性物質の大量放出という極めて深刻な事態が発生した。そのため、多くの住民に避難を余儀なくさせ、農林漁業を始めとする事業者には甚大な被害をもたらした。国民に対し健康不安を与えるなどの事態が発生した。

委員会においては、政府における原発事故に係る初動対応について質された。これに対し菅総理大臣は、ありとあらゆる可能性を排除せず、刻一刻と変化する事態に対して関係者が全力で対応した旨、答弁を行った³。

また、原発事故に係る重大事故を想定したこれまでの安全対策について指摘があった。これに対し海江田経済産業大臣は、主に電源喪失対策であったアクシデントマネジメントの指針だけでは、特に津波対策としては不十分で限界があった旨、答弁を行った⁴。

(3) 中央防災無線網整備事業に対する会計検査の検査妨害

中央防災無線網整備事業に関する会計検査において、内閣府の職員が、耐震施工の請負業者が実際には作成していなかった耐震計算書を作成していたなどと虚偽の説明を行ったり、実地検査の直前に補強工事を実施させたりするなど、検査妨害を行っていたことが明らかとなった。

委員会においては、本件に係る今後の再発防止策について質された。これに対し、松本防災担当大臣は、仕様書の明確化を図り、監督、検査についての体制整備を図った旨、答弁を行った⁵。

(4) 高速増殖原型炉もんじゅにおけるトラブル続発と通報の遅れ

高速増殖炉の実用化を目指して研究開発が進められている原型炉もんじゅ（以下「もんじゅ」という。）については、昭和55年度から平成23年度までの間に9,481億円もの多額の予算が投じられてきたにもかかわらず、平成7年12月のナトリウム漏えい事故の発生以降トラブルが続発し、延べ14年以上にわたり運転停止状態にあることに加え、22年8月に起きた炉内中継装置落下事故の際には、関係機関への通報に約1時間半もの時間が掛かるなど迅速な情報開示が行われない事態が発生した。

² 第177回国会参議院本会議録第5号2頁（平23.2.16）。

³ 第177回国会参議院決算委員会会議録第4号9頁（平23.4.25）。

⁴ 第177回国会参議院決算委員会会議録第4号9頁（平23.4.25）。

⁵ 第177回国会参議院決算委員会会議録第10号33頁（平23.6.6）。

委員会においては、高速増殖炉に係る安全性について質された。これに対し高木文部科学大臣は、絶対的な安全はないということを念頭に今後のリスク管理を行っていききたい旨、答弁を行った⁶。

また、21年12月に総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会から「もんじゅ」の停止期間中に得られた研究成果等の公表に係る勧告を受けたことについて指摘があった。これに対し高木文部科学大臣は、「もんじゅ」のような大型研究開発事業においては、その用途や成果について、国民に分かりやすく公表するということは当然であり、今後も独立行政法人原子力研究開発機構に対して指導を行っていききたい旨、答弁を行った⁷。

(5) バイオマスの利活用に関する政策の非効率な実施状況

バイオマス・ニッポン総合戦略に基づくバイオマスの利活用に関する政策について、平成15年度から20年度までの間に6兆5,495億円もの予算が投じられた214事業のうち効果が発現している事業がわずか35事業にとどまっていることや、事業主体である農林水産省など6省のうち複数の省や部局において類似の事業が実施されていること、過半の施設において稼働や採算性が低調となっていることなどの非効率な事態等が明らかとなった。

委員会においては、今後のバイオマスの利活用について質された。これに対し鹿野農林水産大臣は、22年12月に新たに閣議決定されたバイオマスの利活用推進基本計画に基づき、未利用バイオマスの大幅な利用率向上や新たな用途の開発等を目標として、関係省庁等とも連携してバイオマスの更なる活用を推進していききたい旨、答弁を行った⁸。

また、複数省庁にまたがる重複した事業の存在とその効率性について指摘があった。これに対し海江田経済産業大臣は、今後は重複事業の効率性に係る視点が必要である旨、松本環境大臣は、重複がないよう努力したい旨、篠原農林水産副大臣は、政策目的が異なれば複数省庁にまたがる事業はあり得る旨それぞれ答弁を行った⁹。

(6) 原子力発電に係るシンポジウム等における不適切な関与

経済産業省原子力安全・保安院は、本来、中立的な姿勢で原子力の安全規制に取り組むべき立場にあるにもかかわらず、原子力発電に係るシンポジウム等の開催に当たり、電力会社関係者に対し積極的に賛成意見を述べるよう要請していたことなどが明らかになり、業務執行の公正性及び中立性について疑念を生じさせたのみならず、原子力安全行政に対する国民の信頼を大きく失墜させた。また、資源エネルギー庁も同種の行為を行っていたことが明らかとなった。

委員会においては、安全のための規制機関が推進の立場でやらせを要請していたことについての事実関係等が質された。これに対し原子力安全・保安院は、事実関係については第三者委員会において検証されることとなっているが、指摘を受けたこと自体大変深刻な

⁶ 第177回国会参議院決算委員会会議録第7号9頁(平23.5.23)。

⁷ 第177回国会参議院決算委員会会議録第7号26頁(平23.5.23)。

⁸ 第177回国会参議院決算委員会会議録第9号5頁(平23.5.30)。

⁹ 第177回国会参議院決算委員会会議録第9号13頁(平23.5.30)。

事態である旨、答弁を行った¹⁰。

3. 平成 21 年度決算の審議の結果

(1) 決算の否認

平成 21 年度決算は、平成 23 年 12 月 7 日の参議院決算委員会において採決が行われ、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、12 月 9 日の本会議においても、賛成少数により是認しないとされた。

また、決算と一括質疑された平成 21 年度国有財産増減及び現在額総計算書は否認、平成 21 年度国有財産無償貸付状況総計算書は是認され、「内閣に対する警告」については、全会一致をもって警告すべきものと議決された。19 年度決算が否認された際には「内閣に対する警告」は多数で議決されたが、今回は全会一致で議決されている。さらに、「平成 21 年度決算審査措置要求決議案」は、全会一致をもって決算委員会の決議とすることに決定した。なお、決算外 2 件の審査を受けて、国会法第 105 条の規定¹¹に基づき、会計検査院に対し会計検査の要請を行った。

12 月 9 日の本会議においては、平成 21 年度決算及び平成 21 年度国有財産増減及び現在額総計算書は、委員会の議決と同じく否認、平成 21 年度国有財産無償貸付状況総計算書は是認することに、また、内閣に対する警告については多数¹²をもって委員長報告のとおり警告することに決した。

この議決に対し、野田総理大臣は、議決された直後の本会議の場において「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は誠に遺憾であります。政府としては、今後とも、決算に関する国会の審議議決、会計検査院の指摘なども踏まえ、予算の適正かつ効率的な執行に一層努力をしていく決意であります。」と発言を行っている¹³。

参議院において決算を是認しないこととされたのは、昭和 61 年度～平成 2 年度と 18 年度及び 19 年度の計 7 か年度の決算であり、今回の事例は 8 例目となる（表 1）。なお、20 年度決算で賛成した自民、公明、みんなの党、日改が反対したため、政権交代後としては、初めての決算否認となった。

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

¹⁰ 第 177 回国会参議院決算委員会会議録第 11 号 32 頁（平 23. 8. 5）。

その後、原子力発電に係るシンポジウム等についての第三者調査委員会の最終報告書（平 23. 9. 30）において、7 件の関与を公表している。

¹¹ 各議院又は各議院の委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができると規定されている。

¹² 委員会に会派割当てのない国民新党が反対している。

¹³ 第 179 回国会参議院本会議録第 12 号 5～6 頁（平 23. 12. 9）。

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
平成 18 年度	平成 20 年 6 月 9 日	否認	平成 20 年 6 月 11 日	否認
平成 19 年度	平成 21 年 6 月 29 日	否認	平成 21 年 7 月 1 日	否認
平成 21 年度	平成 23 年 12 月 7 日	否認	平成 23 年 12 月 9 日	否認

(出所) 議案審議表等から作成

(2) 平成 21 年度決算に係る各会派の討論

委員会における議決に際しての討論においては、決算を是認することについて各会派の賛否が以下のとおり述べられた¹⁴。

民主は、政権与党として、決算審査において明らかと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重要であるとの立場から賛成するとした。

自民は、政権交代後の鳩山民主党政権が、前政権の政策を否定するというパフォーマンスで、21 年度補正予算のうち約 3 兆円の執行停止を国会の議決を経ずに閣議決定で決めたのは、議会制民主主義を踏みにじるものであり、絶対に許されるものではないとの理由から反対するとした。

公明は、①21 年度の第一次補正予算の執行停止が財政民主主義に抵触する可能性があること、②政権交代後に八ツ場ダムの建設を凍結したこと、③政府による 3 回の事業仕分けがマニフェストとして掲げた 16.8 兆円の新たな財源確保に遠く及ばず、国の債務を更に積み増す結果となっていることを指摘して反対するとした。

みんなの党は、政府が巨額の無駄を発生させたことや公約違反により政治に対する国民の信頼を失墜させた政権の決算を容認できないとの立場から反対するとした。

共産は、麻生内閣が編成した 21 年度予算が国民の悲鳴には答えず、アメリカの言いなり、大企業の利益優先にしがみついたものであるとして反対した。

日改は、民主党政権が様々な経済対策が盛り込まれた 21 年度第一次補正予算を無理やり執行停止させ、国民生活に大きな混乱を与えたとして反対した。

社民は、財政事情が厳しく、予算執行の効率化、適正化がより求められている中、21 年度決算検査報告において不当事項等の指摘が 3 年連続で過去最悪を更新し、初めて 1 兆円を超える事態となったことなどを挙げて反対した。

(3) 内閣に対する警告、措置要求決議

内閣に対する警告及び措置要求決議は、決算審査の結果を効果的かつ具体的に予算編成に反映させるため、政府に対して是正改善の措置を講じるよう求めること等を目的として

¹⁴ 第 179 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 27～29 頁 (平 23. 12. 7)。

行われる決議である。平成 21 年度決算について、決算委員会における内閣に対する警告及び措置要求決議の項目は表 2 のとおりである。

表 2 内閣に対する警告及び措置要求決議の項目一覧

内閣に対する警告	
1	平成 21 年度決算検査報告における過去最悪の指摘金額等
2	福島第一原子力発電所の事故により露呈した安全対策の不備等
3	中央防災無線網整備事業に対する会計検査における検査の妨害
4	高速増殖原型炉もんじゅにおけるトラブルの続発と通報の遅れ
5	バイオマスの利活用に関する政策の非効率な実施状況
6	原子力発電に係るシンポジウム等における不適切な関与

措置要求決議	
1	国家公務員に対する天下り規制に係る実効性の確保
2	国家公務員の研修施設等の見直し
3	P F I 手法による事業委託における経費の実績払い
4	緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム (SPEEDI) による情報開示の迅速化等
5	都道府県所管の公益法人に造成させた基金の有効活用等
6	社会資本の長寿命化・老朽化対策等の促進
7	ダム建設事業における費用対効果分析の適正化及び透明性の確保

(出所) 参議院決算委員会調査室

内閣に対する警告は、決算に関する議決の構成要素であり、政府等が行った不当・不適正な事業や、非効率な予算執行等に対し、参議院として遺憾の意を込めて、決算委員会の決定に基づき本会議で議決するものである。これに対し、措置要求決議は内閣に対する警告以外の事象について、決算的観点から、行政の制度面や実施面において必要な改善を求めるなどする参議院決算委員会としての決議である。

(4) 会計検査院への検査要請

参議院決算委員会では、平成 21 年度決算外 2 件の審査を踏まえ、同決算の議決に引き続き、国会法第 105 条の規定に基づいて会計検査院に会計検査を要請する旨の議決を行った。要請した項目は、①公共土木施設等における地震・津波対策の実施状況等、②公共建築物における耐震化対策等の状況、③独立行政法人における不要財産の認定等の状況、④年金積立金の管理運用に係る契約の状況等、の 4 項目である。

4. 決算審査における今後の課題

参議院における決算審査については、平成 15 年度決算以降、決算の国会提出が 11 月中旬へ前倒しされた結果、翌年度の予算編成前に審議入りし、翌々年度の予算編成に係る概算要求前までに議決するといったサイクルが定着していた。ところが、最近 2 年間の議決

時期についてみると、20年度決算で8か月程度、21年度決算でも6か月程度、例年より議決時期が遅れ、特に20年度決算については、翌々年度の予算編成を終えて国会に提出された後の議決となっている（表3）。

参議院は、決算審査の過程や結果を後年度の予算編成に反映させるために、決算の国会提出時期の前倒しを求め、実現させてきたという経緯を踏まえると、審議の遅れを原因として予算編成へ反映させる機会を少なくしてしまうことは、避けなければならないと思われる。決算重視の参議院として定着しつつあったサイクルを確固たるものとするためには、様々な国会情勢による与野党の対立といった審議遅延の原因となりやすい事項についても、決算審査には影響を与えないとする会派間の申合せをするなど、参議院として何らかの措置を講ずる必要があるのではないか。

また、21年度決算審査の過程においては、決算の国会提出時期を更に早める必要性についての議論も行われ、引き続き今後の検討課題となっている。政府に対して、決算の更なる早期提出を求めるのであれば、上述したような問題点に十分配慮した審議に努めなければならないと思われる。今後は、決算の早期提出へ向けた検討とともに、後年度の予算編成への早期反映を目指すための審議促進に向けた議論も行っていく必要があるのではないか。

表3 決算の議決時期等

決算年度	提出年月日	初回の質疑		議決年月日		議決時期
		本会議	委員会	委員会	本会議	
15	16年11月19日	16年11月26日	16年12月2日	17年6月7日	17年6月8日	18年度予算概算要求前
16	18年1月20日※	18年1月25日	18年3月3日	18年6月7日	18年6月9日	19年度予算概算要求前
17	18年11月21日	18年11月24日	18年12月4日	19年6月11日	19年6月13日	20年度予算概算要求前
18	19年11月20日	19年11月26日	19年12月10日	20年6月10日	20年6月11日	21年度予算概算要求前
19	20年11月21日	20年11月26日	20年12月15日	21年6月29日	21年7月1日	22年度予算概算要求前
20	21年11月24日	21年11月30日	22年1月27日	23年2月14日	23年2月16日	23年度予算国会提出後
21	22年11月19日	23年2月16日	23年3月11日	23年12月7日	23年12月9日	24年度予算閣議決定前

※ 16年度決算については、国会が閉会中であったため、年明けの常会に提出。

(出所) 議案審議表等から作成