

平成 22 年度決算に係る審議の概要

— 遅れがちな決算審査の実効性確保 —

決算委員会調査室 野澤 大介

決算審査は、予算審査と並んで、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、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 22 年度決算の審議は、参議院では、21 年度決算に引き続いて、政権与党が過半数を確保していない状況の下で行われたが、その議決は、22 年度決算を是認し、内閣に対して警告を発するものとなった。一方で、24 年 2 月 24 日に開始した決算審議は、議了までに 1 年 3 か月を要した結果、参議院が目標としている常会中の決算議了は、3 か年度連続で達成されないこととなった。

本稿では、22 年度決算の審議について、参議院決算委員会における質疑を中心に、その概要を紹介するとともに、特徴等について解説を加えながら、今後の決算審査の課題等に関して若干の所見を述べることとする。

1. 平成 22 年度決算の審議経過

平成 22 年度決算は、23 年 11 月 22 日（第 179 回国会）に、22 年度決算検査報告と共に国会に提出された。参議院においては、24 年 2 月 24 日（第 180 回国会）、本会議で決算の概要報告を聴取し、これに対する質疑が行われた。

同決算は、本会議終了後直ちに決算委員会に付託され、同委員会は、即日、安住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それぞれ聴取し、3 月 9 日に野田内閣総理大臣以下全大臣の出席を得て全般質疑を行った。そして、計 6 回の省庁別審査を行い、准総括質疑を終えたところで会期が終了し、その審査を後会に継続することとした。例年であれば 6 月にも決算を議了しているところ、このように決算審査が進捗しなかった背景には、参議院で閣僚に対する問責決議案が可決されるなどした影響を受け、与野党の間で審査日程について合意が得られなかったことなどがある。

その後、24 年 11 月に衆議院が解散され、12 月の総選挙の結果を受けて内閣が交代し、25 年 5 月 20 日（第 183 回国会）に、安倍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って、その審査を終えている。

参議院は、5 月 22 日の本会議で、金子原二郎決算委員長から 22 年度決算に係る審査の報告を受けて議決し、その審議を終了した。

2. 決算委員会における質疑の概要

ここでは、参議院決算委員会において、平成 22 年度決算の質疑で取り上げられた広範多岐にわたる問題のうち、次章で解説を加える決議に結び付いた議論を中心に紹介する。

(1) 東日本大震災復旧・復興関係経費の迅速かつ円滑な執行の確保等

平成 23 年度の東日本大震災復旧・復興関係経費は、関連予算 14 兆 9,243 億円のうち、翌年度繰越額が 4 兆 7,694 億円、不用額が 1 兆 1,034 億円と多額に上り、全体の執行率が約 6 割にとどまっており、特に復興庁所管の経費 1 兆 3,141 億円のうち 1 兆 3,101 億円が繰り越されるなど、予算の執行が当初の予定どおり進んでいない事態が明らかとなった。

委員会では、当初の計画に比べてどれくらい遅れているのか、執行率が低かった事業の予算見積りは適切であったかなどについて質された。これに対し、藤村内閣官房長官から、補正予算の編成時に、復旧・復興に早急に着手する、予算不足により事業に支障が出ないようにするとの観点から、被害状況等を基に推計した所要額につき相当余裕を持って計上したため、実際の事業費が下回るなどして多額の不用が生じ、また、復興計画の具体化のための調整、地元住民との合意形成等に相当時間を要したため、23 年度中に執行できずに 24 年度に繰り越す経費が多額となったなどとの答弁があった²。

(2) 東日本大震災復旧・復興関係経費における復旧・復興との関連性を見だし難い支出

東日本大震災からの復旧・復興に向けた迅速かつ効果的な取組が求められている中で、復旧・復興関係経費の一部が、震災前から一般会計により継続的に実施されていた事務・事業等に支出されたり、被災地域における社会経済の再生や生活の再建等に直接結び付くとは考え難い使途に充てられたりなどしていた事態が、報道等により明らかになった。

委員会では、第 180 回国会閉会後の平成 24 年 10 月に、同経費等に関する調査を行い、報道等で指摘された事務・事業等の実施状況等について議論が交わされた³。これらの議論を踏まえ、25 年 5 月の締めくくり総括質疑では、金子委員長から、同経費の使途について、国民の理解が得られるよう、予算の査定、事業実施箇所の選定等を適切に行うべきなどと質された。これに対し、安倍内閣総理大臣から、復興関連予算は、被災地域の復旧・復興に直接資する施策のみを復興特別会計に計上することを基本とし、24 年度補正予算及び 25 年度予算で使途の厳格化を図ったほか、執行段階でも、復興庁が事業箇所等を決定して各府省に予算配分を行う仕組みとしたなどとの答弁があった⁴。

(3) 大学等研究機関の公的研究費に係る不適正な会計経理

平成 22 年度決算検査報告、文部科学省の調査等により、国等が補助金等を支出している大学等研究機関の公的研究費に関し、虚偽の会計書類を作成するなどして、支払金を業者に管理させるなどの不適正な会計経理が行われていた事態が明らかになった。この問題については、参議院決算委員会が「平成 17 年度決算審査措置要求決議」により是正を促しており、これに対し、政府からは 20 年 1 月までに改善措置を講じた旨の報告がなされていたが⁵、実際は、それ以降も再発を防止できていなかったこととなる。

委員会では、改善策が講じられながら不適切な支出が続いていた状況を踏まえ、問題の根本的な原因、今後の対処策等について質された。これに対し、平野文部科学大臣から、改善策には一定の効果があつたと認識しているが、その後も不正経理が生じていることは遺憾である、問題の原因には、税金を財源とする公的研究費という認識に欠ける研究者の

モラル欠如、研究機関における組織的チェックの不十分さがあるなどとの答弁があった⁶。

（４）特許庁等におけるシステム開発等の失敗

平成 22 年度決算検査報告等により、各府省等が行うシステム開発等において、23 年度までに 54 億 5,109 万円もの予算を投じてきた特許庁の情報システムが、当初計画どおりに完成する見込みのないまま開発中断に至ったり、厚生労働省の検疫業務等に係るシステムの一部が、業務上の使用に耐えないなどのため全く利用されていなかったりしているなど、失敗事例が相次いで明らかとなった。

委員会では、両システムの失敗を踏まえた反省等について質された。これに対し、枝野経済産業大臣からは、システム全体を一気に構築しようとして非常に広範で複雑な仕組みとなり無理があったこと、それにもかかわらず業者も安易に契約に手を挙げてきたことにも問題があり、外部専門家の意見を参考に対応を急ぐなどとの答弁が、また、小宮山厚生労働大臣からは、導入時にしっかり精査して必要なシステムを導入すべきだったなどとの答弁があった⁷。

（５）特別会計における剰余金の縮減と効率的活用に向けた取組

一般会計からの繰入れを歳入としている特別会計のうち、6 特別会計 9 勘定で、予算の執行過程で不用見込額を把握しているにもかかわらず一般会計からの繰入れが抑制されていないために多額の剰余金が発生していた事態や、12 特別会計 21 勘定で、平成 22 年度の歳入に繰り入れられた 21 年度の剰余金のうち 1 兆 8,359 億円が 22 年度中には活用されていない事態等が、24 年 1 月に提出された検査要請の結果等により明らかとなった。

委員会では、一般会計から特別会計への繰入れの抑制、特別会計の剰余金の一般会計への更なる繰戻しの必要性等について質された。これに対し、藤田財務副大臣から、22 年度では、14 特別会計 32 勘定で不用と見込まれた 8,361 億円について一般会計からの繰入れを抑えており、執行状況を含め、できる限り剰余金が発生しないように予算管理を適切に行い、発生した剰余金は速やかに活用するよう対応しているなどとの答弁があった⁸。

（６）日本原子力研究開発機構におけるもんじゅ関連施設の未活用等

独立行政法人日本原子力研究開発機構が建設費等 830 億円を投じたもんじゅ関連施設のリサイクル機器試験施設（RETF）について、平成 12 年 7 月の建設中断以降、維持管理費を支出しながら、本来の用途に供されるめども立たず、利活用の見通しも立っていないなどの事態が、23 年 11 月に提出された会計検査院の随時報告により明らかとなった。

委員会では、RETF の今後の在り方等について質された。これに対し、平野文部科学大臣から、もんじゅの運転計画の遅れなどのため多額の経費を費やしたこと、施設が長期間にわたり利用できない状態にあったことは極めて遺憾であり、利活用の方策を速やかに決めるよう機構に検討を指示したが、一方で、今後決定する核燃料サイクル政策の方向性を踏まえる必要があるため、これを踏まえて機構を指導していくなどとの答弁があった⁹。

(7) エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定の周辺地域整備資金の有効活用

エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定に設置された周辺地域整備資金は、平成 21 年度の電力供給計画で開発が示された 14 基全ての原子力発電施設に係る需要額を目標に積立てが行われ、22 年度末の残高は 1,231 億円となっていたが、23 年 10 月に提出された会計検査院の随時報告により、積立対象 14 基のうち着工済み 3 基分の需要額を除いて当面需要が見込まれないため、同資金のうち 657 億円は縮減可能な余裕資金と指摘された。

委員会では、会計検査院の指摘を踏まえた処置状況等について質された。これに対し、枝野経済産業大臣から、24 年度予算で東京電力福島第一原子力発電所の避難道路整備等のため 49 億円取り崩しており、残りも、今後の原子力政策についての議論の動向を見ながら規模縮減を図っていくが、一方で、原発周辺地域の安全対策等に多額の費用が必要になると見込まれるので、見通しを立てて活用していきたいなどとの答弁があった¹⁰。

(8) 特別会計予備費の予算計上の在り方の見直し

特別会計予備費の予算額は、平成 4 年度以降の 20 年間、総額 1 兆円から 3 兆円程度の規模となっている一方、同時期に使用された額の合計はいずれの年度も予算総額の 1 割にも満たず、多数の特別会計で使用実績が皆無であった。そして、22 年度も、各特別会計に計上された予備費は総額 1 兆 8,497 億円であったが、使用額は計 29 億円にとどまっており、99.8%が不用となっていた。

委員会では、特別会計予備費の予算計上に係る基準等について質された。これに対し、安住財務大臣から、不測の事態に備えることは必要であり、不用が出た場合でも無駄は生じていないが、ここまで乖離がある中、個々の特別会計で今までの額をそのまま踏襲していることもあるので、適切な予算の計上になるよう配慮していくなどとの答弁があった¹¹。

3. 平成 22 年度決算の審議結果

(1) 決算の是認

平成 22 年度決算は、前述のとおり、25 年 5 月 20 日の参議院決算委員会で採決が行われ、その結果、多数をもって是認すべきものとされ、また、全会一致をもって内閣に対し警告すべきものと決定された。これを受けて、5 月 22 日の参議院本会議でも、委員会と同様、多数をもって是認することとし、全会一致をもって内閣に対し警告することと議決された。参議院において決算が是認されたのは、20 年度決算以来、2 年ぶりのことである。

なお、決算委員会は、決算審議を踏まえ、「内閣に対する警告」に加えて、2 回にわたり「平成 22 年度決算審査措置要求決議」を取りまとめて議決したほか、会計検査院に対して検査の要請を行った（後頁参照）。これらは、それぞれ全会一致をもって採択している。

(2) 決算に対する各会派の意見

平成 22 年度決算は、21 年 9 月の政権交代後、民主党・社会民主党・国民新党を基盤とする政権の手で初めて本格的に編成された予算の執行実績である。鳩山、菅両内閣の下で執行された結果が¹²、野田内閣によって取りまとめられ、国会に提出されている。

今回の採決結果には、22年度当時は野党であった自由民主党と公明党が、決算の是認に賛成したことが大きく影響している。なぜならば、参議院の会派勢力に照らせば、21年度決算が是認されなかった23年12月時点以降、民主党の一部が離脱して新会派を結成したほか、賛否を左右するような状況の変化は見られなかったからである（図表1参照）。

図表1 近年の決算の提出・審議状況と参議院決算委員会における表決態度等
(平成17年度決算～23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17年度	小泉②、③	H18.11.21 安倍	安倍	H19.6.11	自民、公明	民主、共産、社民	是認
平成18年度	小泉③、安倍	H19.11.20 福田	福田	H20.6.10	自民、公明	民主、共産、社民	否認
平成19年度	安倍、福田	H20.11.21 麻生	麻生	H21.6.29	自民、公明	民主、共産、社民	否認
平成20年度	福田、麻生	H21.11.24 鳩山	鳩山、菅	H23.2.14	民主、自民、公明、 みん、日改	共産、社民	是認
平成21年度	麻生、鳩山	H22.11.19 菅	菅、野田	H23.12.7	民主	自民、公明、みん、 共産、日改、社民	否認
平成22年度	鳩山、菅	H23.11.22 野田	野田、安倍②	H25.5.20	民主、自民、公明、 生活、み風、社民	みん、共産	是認
平成23年度	菅、野田	H24.11.16 野田	安倍②				

(注1) 各内閣の主な支持基盤を列記すると、第二次小泉内閣(表中「小泉②」)、第三次小泉内閣(同「小泉③」)、安倍内閣、福田内閣及び麻生内閣は自由民主党・公明党、鳩山内閣は民主党・社会民主党・国民新党、菅内閣及び野田内閣は民主党・国民新党、第二次安倍内閣(同「安倍②」)は自由民主党・公明党である。

(注2) 表決態度における会派は、略称により記載している。

(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

そこで、参議院決算委員会で行われた討論をみると、22年度決算を是認することの賛否について各会派から述べられた意見は、大要次のとおりである¹³。

民主党・新緑風会は、事業仕分けの導入により、無駄や非効率を改めて財源を捻出し、公共事業を削減して子育て支援に配分するなど、歳出全体の見直しを行うとともに、財政健全化にも努めたことに加え、民間需要中心の景気回復が見られ、経済成長率がプラスに転じ完全失業率も改善するなど、経済運営も適切であったとして、決算是認に賛成した。

自由民主党・無所属の会、公明党は、財源の裏付けなきばらまきと赤字国債増発により財政悪化が更に進んだことに加え、八ツ場ダムや普天間問題等をめぐる迷走により混乱を招いたと批判し、22年度決算は、このままでは到底容認できるものではないとした上で、現政権に対し、これらの失政を教訓とし、規律ある財政運営と適正かつ効率的な予算執行を要請して、政府・与党の一員として決算是認に賛成した。

みんなの党は、行財政改革が不十分なために無駄な支出が抑制されなかったと批判し、民主党が政権交代前に公約したマニフェストの達成度が低いこと、随意契約や天下りなど、従前からの問題も解決されなかったことを理由に挙げて、決算是認に反対した。

日本共産党は、社会保障の削減路線を改めて拡充を図ること、大企業の内部留保や利益を社会に還元して雇用と中小企業を守ること、軍事費や大企業・大資産家への優遇税制を

改めることなどが実現せず、政治転換に踏み出せなかったとして、決算是認に反対した。

社会民主党・護憲連合は、連立政権の与党として予算編成に参加したこともあり、国民生活の再建に資するものと評価し、決算是認に賛成する一方で、防衛関係費、原子力関係予算、会計検査院の指摘事項、特別会計の剰余金・積立金等の問題を指摘した。

自由民主党と公明党の討論からは、民主党を中心とした前政権の行財政運営を追認するような印象を与えたくないという思いや、決算是認に賛成することへの抵抗感を酌み取ることができる。そして、それでもなお決算是認に賛成することとした背景に、両党が政権与党に復帰したという事情もあることが見て取れる。このような表決態度は、21年9月の政権交代後、23年2月に民主党・新緑風会が20年度決算に対して執った表決態度と共通するものがある¹⁴。議院の判断が、決算を是認しないものとなれば、そのときの対応は、現在の内閣に求められる。両者とも、当年度の前政権による行財政運営に対する評価のみならず、決算上の諸課題を将来の予算に反映させるという現政権による取組までを捉え、これらの総体としての決算に関する財政処理について評価を下していると解釈できる。

なお、「内閣に対する警告」と「措置要求決議」は、全ての会派の合意に基づいて案文を作成するのを例としており、このたびの議決も、決算是認の賛否にかかわらず、いずれの会派も賛成している。

(3) 内閣に対する警告

決算に関する参議院の議決を構成する要素である「内閣に対する警告」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、不作為やずさんな実施等により非効率な予算執行が生じた事象等に対し、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。

平成25年5月22日、22年度決算に関して、参議院が議決した「内閣に対する警告」の項目は、図表2のとおりである¹⁵。

図表2 内閣に対する警告（平成22年度決算）の項目

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 東日本大震災復旧・復興関係経費における復旧・復興との関連性を見いだし難い支出について2. 震災対応及び原子力発電所等設置許可審査に関する議事録等の未作成等について3. 大学等研究機関の公的研究費に係る不適正な会計経理について4. 特許庁等におけるシステム開発等の失敗について5. 原子力安全基盤機構による事業者依存の不適切な検査について |
|---|

この警告に対し、安倍内閣総理大臣は、同じ参議院本会議において、「5項目にわたる御指摘を受けましたことは誠に遺憾であります。これらの御決議の内容は、いずれも政府として重く受け止めるべきものと考えており、御決議の趣旨を十分に踏まえ、今後このような御指摘を受けることのないよう改善、指導してまいります」と所信を述べている¹⁶。

(4) 平成 22 年度決算審査措置要求決議

参議院決算委員会における「措置要求決議」は、行政の制度や事業実施の枠組みに関し、制度等が不正や無駄が生じる原因となっている場合、決算的観点から制度等の改善が必要とされる場合等において、是正改善措置等を政府に求めるものである。

今般、決算委員会は、平成 22 年度決算の審査における議論を踏まえて、24 年 8 月 27 日及び 25 年 5 月 20 日に「措置要求決議」を行った。その項目は、図表 3 のとおりである¹⁷。なお、決議が 2 回に及んだ経緯については、次章で詳述する。

図表 3 平成 22 年度決算審査措置要求決議の項目

(平成 24 年 8 月 27 日議決)

1. 東日本大震災復旧・復興関係経費の迅速かつ円滑な執行の確保等について
2. 特別会計における剰余金の縮減と効率的活用に向けた取組について
3. 特別会計の積立金等の適正規模等に関する情報開示の改善について
4. 国庫補助金等により都道府県等に造成された基金の有効活用等について
5. 独立行政法人日本原子力研究開発機構におけるもんじゅ関連施設の未活用と経費支出の透明性確保等について
6. エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定の周辺地域整備資金の有効活用について
7. 大規模な治水事業における事業の計画及び実施の適時適切な見直し等について

(平成 25 年 5 月 20 日議決「その 2」)

1. 情報システムに係る契約の競争性確保及び情報共有体制の構築について
2. 特別会計予備費の予算計上の在り方の見直しについて

(5) 会計検査院への検査要請

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、その検査結果を後年度の決算審査で活用している。

今般、決算委員会は、平成 22 年度決算の審査を踏まえ、第 180 回国会に 2 回にわたって会計検査を要請しており、その項目は計 4 件である。まず、8 月 27 日に、①東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等、②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検査を要請しており¹⁸、次いで、9 月 3 日に、③三菱電機株式会社等による過大請求事案、④裁判所における会計経理等の状況について検査の要請を行っている¹⁹。

4. 平成 22 年度決算の審議における特徴的事象

平成 22 年度決算に係る参議院の審議においては、将来の決算審査の参考となるような新たな取組など、特筆すべき点が見られたため、これらについて紹介する。

(1) 決算審査の遅れと審査途中段階での措置要求決議

参議院決算委員会は、決算審議の結果を予算に反映させるため、政府が予算の概算要求に着手する前に決算を議了することを目指し、早期審査に取り組んでいる。そして、従来、准総括質疑までの審議に基づき決議案文等を作成し、決算議了時に「内閣に対する警告」及び「措置要求決議」を議決する取扱いとしてきた。

しかし、平成 22 年度決算の審査は、前述のとおり、例年に比べて遅れが見られており、24 年 8 月 17 日、野田内閣が 25 年度予算に係る各府省の概算要求の提出期限を 9 月 7 日とすると閣議決定した時点では、決算議了の見通しが立っていなかった。このような状況下で、例年どおり決算議了時に政府に是正改善を求める決議を行うとすれば、各府省が決議を概算要求に反映させるための作業時間を余裕をもって確保できないために、十分な成果が得られないおそれもあると判断された。そこで、決算委員会理事懇談会での協議の結果、中途であっても、その時点までの審議を踏まえて、ひとまず、委員会で議決可能な「措置要求決議」を行って是正改善すべき点を政府に指摘するとともに、引き続き、決算の早期議了に努めることとされた。

以上の趣旨に基づき、決算委員会は、8 月 27 日に「措置要求決議」を議決した（図表 3 のうち上段）。決算審査の途中段階で「措置要求決議」を議決したのは初めての取組である。その後、25 年度予算の編成・国会審議を挟んで、25 年 5 月 20 日に、同決議に対し政府が講じた措置について財務大臣から報告を聴取している²⁰。決算審議の成果の一部ではあるものの、政府答弁により、同決議が 25 年度予算に反映された事実を確認できることから²¹、今回の決議の実施は、決算審査が遅れる中であっても、その実効性を確保する効果を一定程度もたらしたと考えられる。

(2) 予備費使用承諾案件の早期送付の申入れ

決算については、衆参各議院に提出され、それぞれで審議議決が行われる一方、予備費使用承諾案件については、予算に倣って衆議院先議で提出されており、従来、その審議を経て参議院に送付されている。ところが、近年、衆議院から参議院に対する予備費送付に遅れが見受けられ、そのことが、参議院において決算の審議議決に遅れが見られるようになった一因とも目されるようになった²²。このような状況を踏まえ、参議院決算委員会は、理事会での協議を経て、平成 24 年 9 月、衆議院決算行政監視委員会に対し、予備費の早期送付について格別の配慮を要請する申入れを行っている²³。

参議院決算委員会において決算の早期議了に向けた努力が重ねられている一方、衆議院決算行政監視委員会では、昨今、行政監視に基づく事業の見直しとして、いわゆる「国会版事業仕分け」が実施されるなどしている。それぞれ独自の取組が行われているところであるが、予備費審議に関しては、両者の間で連携が図られるよう働きかけたものである。

(3) 決算審査中の政権交代による影響

今般、平成 22 年度決算の審査が行われていた 24 年 2 月から 25 年 5 月までの間には、24 年 11 月に衆議院が解散され、翌 12 月に総選挙が実施されている。そして、選挙の結果、

民主党・国民新党を基盤としていた野田内閣が総辞職し、新たに、自由民主党・公明党を基盤とする第二次安倍内閣が発足することで、政権が交代している。

これに伴う決算審査への影響としては、このような政治日程が急遽生じたために、国会審議が中断されたほか、その後も新政権の態勢整備に時間が必要とされたことなどにより、決算審査がやむを得ず停滞することとなった面は否めない。また、言及はなかったものの、質疑を通じ、新政権に対し前政権下での責任を迫及することに違和感もあろう²⁴。そして、与野党の立場が入れ替わったことにより、決算是認に対する各会派の表決態度にも影響が及んだのではないかと推察されたことは、前述のとおりである。

5. 決算審査をめぐる今後の課題

(1) 政治情勢の影響による決算審査の停滞と審査促進に向けた取組

国会審議の日程は、各会派の合意に基づいて決定されるため、様々な政治情勢の影響を受ける。国会では、政策における見解の相違が高じたり、不祥事等が発覚したりするなどした結果、各議院において、審議日程を含めて与野党の協議が調わないような状況に陥り、その運営が困難となることがある。このようなとき、法案等の審議は停滞しがちであり、決算審査についても、これまで、その例に漏れることはまれであった。平成22年度決算の審査も、前述のとおり、24年4月に閣僚に対する問責決議案が可決されてから同年7月にかけて停滞しており、これにより決算議了が遅れる結果となっている。

このような状況において審議が停滞することに対しては、やむを得ない事態であるとの諦念をもって受け止めるのが一般的な傾向であるようにも思われるが、今般、決算審査において、そのような認識を改める必要があるかもしれないと考えさせられるような取組が見られたので、以下に紹介する。

24年8月29日の参議院本会議において野田内閣総理大臣の問責決議案が可決された後、決算委員会は、各会派の協議を経て、9月3日に准総括質疑を行うこととした。この質疑が実現したことへの所感を問われた山本順三決算委員長は、開会に至った経緯を踏まえ、「決算の参議院という自負を持って我々は今日までやってまいったという重い重い現実、〔中略〕その参議院での決算審査を次年度の予算に反映していく、〔中略〕こういったことを踏まえて、我々はその責務をしっかりと果たしていかなければならない、その気持ちというものが〔中略〕通じ合ったもの」であると述べ、各会派の協力に謝意を表している²⁵。また、同質疑に対しては、与野党のいずれを問わず、「総理の問責が決議をされた後にこの決算委員会准総括質疑が開かれるということは、大変意義のあること」、「決算重視の参議院の歴史の中でも特筆すべき出来事」であり「長き参議院改革の積み重ねの結果が大きく現れたというべきもの」などと、評価する意見が示されている²⁶。

このような審査実績と、これに対する与野党の評価に鑑みれば、「参議院決算委員会は、時々の政局に左右されず、与野党の対決によって国会運営が困難な中であっても着実に審議を行い、参議院は、予算案に明確かつ有効に反映させ、より一層の存在意義を示すべき委員会とすべき」²⁷との主張は、いずれの会派にも受入れ可能な提案であると考えられる。

「〔今回の与野党合意に基づく〕決算委員会の開会は、参議院の歴史と伝統に新たな1ページ

を加え、〔今後の国会審議に〕十分役立つことになっていくようにすべき²⁸との提案が現実のものとなれば、決算の早期議了は、その達成に向けて大きく前進することになる。

（２）決算審査の停滞による不利益

平成 23 年度決算（24 年 11 月 16 日提出）の審議は、これまで参議院が築いてきた早期審査の実績からすれば、その開始が著しく遅れたのは否めない。25 年 5 月 24 日の本会議質疑では、「本来、この質疑は昨年内に行うべきものでありました」との言及もあったほどであり²⁹、委員会付託後の決算審査の日程も、本稿の執筆時点（25 年 6 月 14 日脱稿）では見通しが明らかでない。

決算審査は、過去の財政処理における具体的な問題を取り上げ、是正改善に向けて議論する場であり、その質疑は、現政権の方針や見解を質すものにはならないと理解される。ただし、実際は、決算上の問題解決に向けた政策の見直しや、行政改革の在り方をめぐる論点など、同時並行で議論されている法案審査等との線引きが難しいものも数多い。ともすれば、政策的な対立が持ち込まれがちなところ、参議院では、決算審議の意義について与野党で認識を共有し、全会一致をもって「内閣に対する警告」を議決するなど、決算を直近の予算に反映させるべく、長年にわたり超党派で努力が積み重ねられてきた。

このような決算審議に対する共通の理解の下で、参議院では、その改革の一環として、決算を常会中に議了するとの目標が掲げられ、早期議了の実現に向けて与野党が協調し、時には予算審査に優先してまで、積極的に決算審査の日程が確保されてきた歴史がある。これらは、一途に、決算審議を通じ、国会として、財政処理上の問題をいち早く指摘し、政府に是正改善させることを目的とした取組である。

一方で、決算審議を含め、国会がその行政監視機能を発揮するような取組が停滞すれば、問題が解消されないまま政府の活動が継続されるため、望ましくない体制が温存されるのと同じ結果を生ぜしめてしまう。この場合、国会の意向に添わない事態を自ら招くことになりかねず、参議院において、これまで党派を超えて力が注がれてきた改革の目的と相反する結果が生じてしまうおそれがある。

この点、今般の決算審議でも、参議院における決算審査の現状を憂慮し、その早期化を図る必要性を指摘する意見が、与野党双方の立場から示された³⁰。行政の無駄や非効率の根絶が求められている中であって、国会の決算審議が停滞し、その結果として問題の是正改善が遅れることとなる状況は、決して国民の期待に添うものではない。

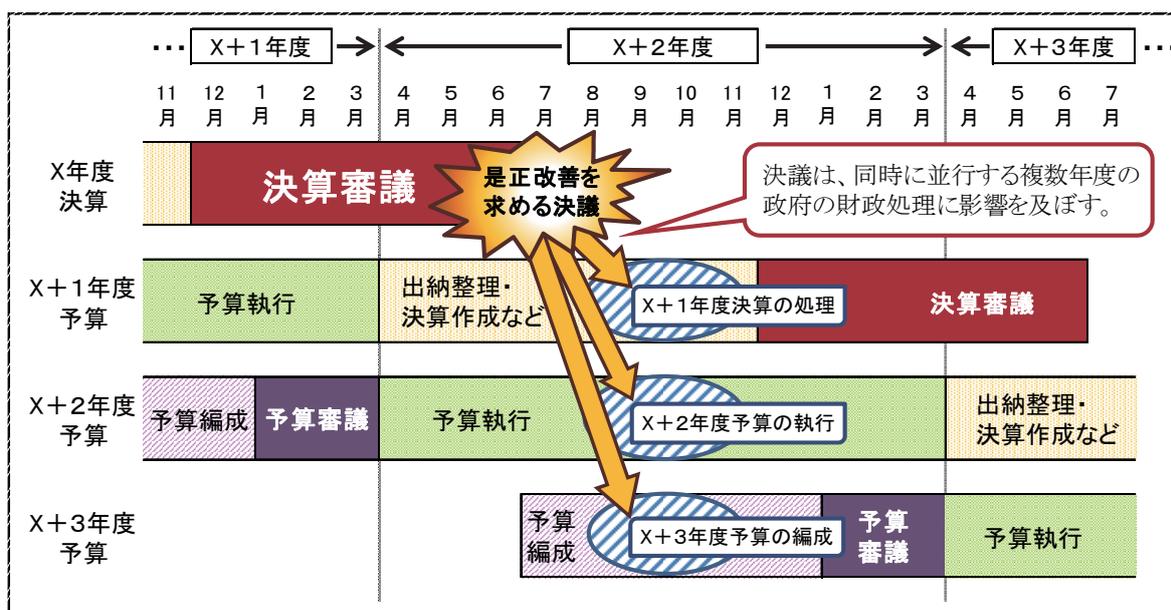
（３）政府の予算サイクルに即した決議の実施

平成 23 年度決算の審議は始まったばかりであり、議了までにはかなりの道のりがある。一方で、決算審議の進捗にかかわらず、政府においては予算執行等が中断なく進められている。このような現実を見据えれば、決算を審査する中で是正改善すべき問題が認められたときは、時機を逸することのないよう政府に指摘して処置を求めるのが望ましい。

参議院が常会中の決算議了を目標としているのは、X 年度決算の審議結果を予算に適確に反映させようと企図するとき、予算編成プロセスを意識し、政府をして X + 3 年度予算

に係る概算要求の段階で処置させるのが有効であると考えられたからである(図表4参照)。加えて、常会の当初予定された会期末までに決算に関する議決が行われるならば、政府のX+1年度決算取りまとめに先立って指摘することで、剰余金、積立金等の処理に影響を及ぼすことが可能であり、また、X+2年度後半の事務・事業の実施に当たり政府に配慮させるべき点を指摘することで、予算が執行される前から改善を図ることもできるなど、実効性が極めて高いと考えられる。24年8月に議決した「措置要求決議」も、同様の効果を期待して、決算議了を待たずに政府に指摘を行ったものである。

図表4 決算の審議結果の後年度予算への反映例



(出所) 筆者作成

将来、決算の議了が大幅に遅れるような状況に再び陥らないとも限らない。そのようなときは、今回の例に倣って、決算審査の実効性を確保できるよう、政府の予算サイクルに即して議決の実施時期等を検討することも一案となろう。検討に当たっては、議決を通じ決算を予算に反映させるという観点から、一定程度の効果を得られると推察される時期が念頭に置かれるべきである。その候補として、例えば、決算議了の目標とされている常会会期末(6月頃)のほか、X+3年度予算に関して政府内部での折衝が行われている時期(12月頃まで)、X+2年度予算の歳出の繰越し、X+3年度予算における事業実施箇所等の選定、年度当初からの経費の支出、補助金の交付等に影響を及ぼすことができる時期(2~3月頃まで)等は、留意すべき対象に挙げることができるのではなかろうか。

今般、参議院決算委員会は、22年度決算の審査において、中途ながら「措置要求決議」を議決した。しかしながら、このような取組は、制約ある条件の下で決算審査の実効性を確保するために講じられた次善の策である。決算審議の結果を後年度の予算に反映させるに当たって追求すべきは、従来目標としてきた決算審査の充実と早期議了である。

現在、遅れが見られている23年度決算の審査に引き続いて、この秋にも国会への提出が見込まれる24年度決算への対応も求められる。参議院では、これまで、決算審議に関し、

与野党の叡智を結集することによって改革が進められてきた。伝統を受け継ぎ、政策的な議論や駆け引きが活発化する中にあっても、これまでどおり、決算審査の充実と早期議了に向けて、党派を超えての取組が望まれる。

(のざわ だいすけ)

- ¹ 平成 24 年 8 月 29 日（第 180 回国会）に、参議院で野田内閣総理大臣の問責決議案が可決されたことを受け、第 181 回国会は、総理の所信表明演説が実施されないような状況にあり、22 年度決算の審査は進捗せず、審査未了となった。また、第 182 回国会でも、会期が 3 日間と短かったため、審査は行われず、後会に継続されている。
- ² 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 8 号 10 頁（平 24. 8. 27）
- ³ 参議院決算委員会（第 180 回国会閉会后）会議録第 1 号（平 24. 10. 18）を参照。
- ⁴ 第 183 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 6 頁（平 25. 5. 20）
- ⁵ 第 169 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 3～4 頁（平 20. 1. 23）
- ⁶ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 5 号 31 頁（平 24. 8. 1）、同第 9 号 24～25 頁（平 24. 9. 3）
- ⁷ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 6 号 8～9 頁（平 24. 8. 20）、同第 8 号 9～10 頁（平 24. 8. 27）
- ⁸ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 3 号 2～3 頁（平 24. 4. 13）
- ⁹ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 5 号 2～4 頁（平 24. 8. 1）
- ¹⁰ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 8～9 頁（平 24. 3. 9）
- ¹¹ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 36～37 頁（平 24. 9. 3）
- ¹² 平成 22 年度予算が執行される中で、22 年 5 月 30 日に社会民主党が連立政権を離脱した後、6 月 4 日に鳩山内閣が総辞職し、同 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。
- ¹³ 討論の全文については、第 183 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 31～33 頁（平 25. 5. 20）を参照。なお、決算委員の割当てがある会派のうち、生活の党、みどりの風は、討論において意見を述べていない。
- ¹⁴ 平成 20 年度決算への民主党・新緑風会の対応については、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）、拙稿「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」『立法と調査』316 号（平 24. 5）を参照。
- ¹⁵ 内閣に対する警告の内容については、第 183 回国会参議院本会議録第 21 号（平 25. 5. 22）を参照。
- ¹⁶ 第 183 回国会参議院本会議録第 21 号（平 25. 5. 22）
- ¹⁷ 平成 22 年度決算審査措置要求決議の内容については、第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 8 号 42～44 頁（平 24. 8. 27）及び第 183 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 35～36 頁（平 25. 5. 20）を参照。
- ¹⁸ 要請した検査の内容については、第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 8 号 44 頁（平 24. 8. 27）を参照。
- ¹⁹ 要請した検査の内容については、第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 43 頁（平 24. 9. 3）を参照。
- ²⁰ 第 183 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 5 頁、34～35 頁（平 25. 5. 20）を参照。
- ²¹ 例えば、第 183 回国会参議院本会議録第 22 号（平 25. 5. 24）等を参照。
- ²² 予備費使用承諾案件は、衆議院決算行政監視委員会及び参議院決算委員会の所管事項であり（衆議院規則第 92 条、参議院規則第 74 条）、その審査は、例年、同一年度の決算を議了する前に行われ、議決されている。例えば、平成 21 年度決算外 2 件は、23 年 8 月 5 日に准総括質疑まで終えていたところ、12 月 1 日に 21 年度予備費関係 4 件が衆議院から送付されたのを受け、12 月 7 日にこれと一括して質疑を行い議決している。
- ²³ 申入れの内容については、第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 10 号 1～2 頁（平 24. 9. 7）を参照。
- ²⁴ このような問題に関しては、前掲「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」91～92 頁において、平成 20 年度決算の審議を題材として考察を加えているので、必要に応じ参照されたい。
- ²⁵ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 24 頁（平 24. 9. 3）
- ²⁶ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 2 頁、23 頁（平 24. 9. 3）
- ²⁷ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 23 頁（平 24. 9. 3）
- ²⁸ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 24 頁（平 24. 9. 3）なお、括弧内は筆者の補足である。
- ²⁹ 第 183 回国会参議院本会議録第 22 号（平 25. 5. 24）
- ³⁰ 第 180 回国会参議院決算委員会会議録第 3 号 3 頁（平 24. 4. 13）、同第 5 号 30 頁（平 24. 8. 1）、第 183 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 20～21 頁（平 25. 5. 20）、同参議院本会議録第 22 号（平 25. 5. 24）等を参照。