

平成 19 年度決算審査等の概要

～ 2 年ぶりに内閣に対する警告及び措置要求決議の実施～

決算委員会調査室 ひび のりお
日比 規雄

決算審査は、国会が議決した各年度予算が、適正かつ効率的に執行されたかを事後的に評価するものであり、国会の重要な財政の統制手段の一つである。近年、参議院においては、この決算審査を重視し、決算の提出時期の早期化、常会中の決算審査の終了など、その充実に向けて様々な取組がなされてきた。

平成 19 年度決算は、参議院において約 7 か月に及ぶ審査の結果、昨年に引き続き、是認されない¹こととなった。また、平成 18 年度決算では議決が見送られた内閣に対する警告は、多数をもって議決された。

本稿においては、平成 19 年度決算の審査の概要及び特徴を記し、今後の参議院における決算審査について若干の所見を述べることとする。

1 . 平成 19 年度決算の審議経過

平成 19 年度決算は、20 年 11 月 21 日（第 170 回国会）に、平成 19 年度決算検査報告とともに提出された。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。

決算委員会では、本会議終了後、直ちに中川財務大臣から決算の概要説明を、伏屋会計検査院長から検査報告の概要説明を聴取し、12 月 15 日に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 171 回国会においては、21 年 3 月 16 日にラフレさいたま及び首都圏外郭放水路の視察を行った後、計 7 回の省庁別審査、次いで准総括質疑を経て、6 月 29 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、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。

参議院では、平成 19 年度決算について、決算委員会から審査の報告を受け、7 月 1 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。特別会計や随意契約に係る問題のように、長年にわたって繰り返し取り上げられるものもある。

ここでは、平成 19 年度決算審査において行われた質疑のうち主なものを紹介する。

(1) 「かんぼの宿」等の施設の譲渡等における不透明な契約

日本郵政株式会社は、20年12月、宿泊保養施設「かんぼの宿」等79施設の一括売却を決定したが、入札経緯や譲渡額等が不透明であるとして、21年4月には、総務省による監督上の命令が発出される事態に至った。また、旧日本郵政公社等が締結した譲渡等に関する契約についても、譲渡後に当該施設が売却額を大きく上回る額で転売される事態が見られるなど、契約内容の妥当性が疑問視されている。

委員会においては、民営化後5年以内の譲渡・廃止を定めた規定が施設の「たたき売り」を促進しているとの指摘があった。これに対し鳩山総務大臣は、法改正による規定の変更を含めて見直しを考えていきたい旨、答弁を行った²。また、日本郵政の経営陣は今般の事態に対して責任をとるべきであるとの指摘があった。これに対し鳩山総務大臣は、日本郵政の経営陣にガバナンスの問題があったことを指摘した上で、あとは自主的な判断に委ねる旨、答弁を行った³。

(2) 地方自治体における不正経理

18年以降、岐阜県の17億円の裏金を始めとして、地方自治体における不適正経理による裏金づくりが相次いで発覚している。決算検査報告によると、12道府県に対し農林水産省及び国土交通省が交付した国庫補助事務費等に関し会計検査院が検査したところ、不適正な経理処理を行って需用費を支払ったり、補助対象でない用途に賃金や旅費を支払ったりしていた事態が判明した。さらにその後、問題発覚を受けて各自治体が実施した内部調査の結果、21年3月現在、22道府県において総額34億円もの不正経理が判明したと報道されている。

委員会においては、不正経理の根絶のため、会計検査の検査対象とならなかった地方自治体においても内部監査を実施すべしとの指摘があった。これに対し鳩山総務大臣は、すべての地方自治体に対し、経費の支出が適切であるかを総点検することなどを通じ、適正な予算執行を確保するために必要な措置を講じるように求めた旨、答弁を行った⁴。

(3) ITシステムの利用伸び悩み

政府は、12年度のIT基本戦略策定以降、電子政府の実現に向けて、22年度までにオンライン利用率を50%以上にすると目標を掲げ、各府省に係るITシステムの整備を目的とした補助金を交付しているが、多額の経費をかけて開発・運用をしたそれらシステムには利用率が極めて低調なものも多い。中でも、自動車保有関係手続のワンストップサービスは、開発・運用に要した経費が総額65億円にも上る一方で、運用開始からの約3年間における利用率はわずか0.67%にとどまっていることが決算検査報告に掲記された。

委員会においては、自動車保有関係手続のワンストップサービスのシステム開発の最初の段階において実現可能性や利用者の要望などを適切に把握し設計を行ったのかとの指摘があった。これに対し国土交通省は、自動車販売業者、学識経験者等の参加を得て実証実験を行ったのを始め、アンケートやインタビューを行った上で、システムの設計に着手した旨、答弁を行った⁵。また、自動車保有関係手続のワンストップサービスは多額の費用

をかけるに値しないのではないかとの指摘があった。これに対し金子国土交通大臣は、住基カードの利用の必須が利用率の低迷につながっており、また、個人が利用するには簡単でないサービスであることを認めた上で、今後、メリットの大きいと考えられる自動車販売会社の利便性を高めていく必要性がある旨、答弁を行った⁶。

(4) 各特別会計に滞留する多額の剰余金・積立金

19年度の28特別会計全体における剰余金総額は42.6兆円、19年度決算処理後の積立金・資金残高は204.9兆円と依然として多額に上っている。また、決算検査報告によると、エネルギー対策特別会計のエネルギー需給勘定において、過年度の実績を十分に考慮しないまま予算額が見積もられている等のため、予算額と実績額との間で乖離が生じ、不用額が継続的に発生して多額の剰余金が生じている事態が明らかになっている。

委員会においては、エネルギー対策特別会計のエネルギー需給勘定の積立金の有効活用を図るべきとの指摘がなされた。これに対し麻生総理大臣は、予算執行の時点において、予算編成時と状況が変化したことによって支出額や予算を変えるなどの措置を行うことは十分あると考えられる旨、答弁を行った⁷。

また、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。これに対し与謝野財務大臣は、為替変動に伴い発生が予測される含み損は大きく、外国為替資金特別会計の積立金は他目的への使用を慎むべき種類のお金であると認識している旨、答弁を行った⁸。

(5) 公益法人における不適正な会計経理

公益法人は、法人税をはじめとした様々な税制優遇措置を受けている。しかし、文部科学省所管の財団法人日本漢字能力検定協会は、年間7～8億円もの多額の利益を上げていたにもかかわらず、検定料の引下げ等の改善策を講じていなかった上に、前理事長等が役員を務める企業との不適切な取引を通じて協会の利益を不当に流出させ、前理事長等の逮捕に至る事態となった。また、農林水産省外2省所管の社団法人日本農村情報システム協会は所管3省に無断で同協会の基本財産4億円を取り崩していた上に、債務超過状態にあることが明らかになった。

委員会においては、日本漢字能力検定協会について度重なる実地検査を実施していたにもかかわらず、実態把握ができなかった文部科学省の監督責任について指摘があった。これに対し文部科学省は、同協会に対する指導監督が全体として不十分であったと認識している旨答弁を行った⁹。また、不適正な会計経理を見抜けなかった農林水産省の今後の対処について指摘があった。これに対し石破農林水産大臣は、同協会の自己破産に係る事実関係の究明及び再発防止に向けてチェック体制の強化に努める旨答弁を行った¹⁰。

(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っているが、決算検査報告において、厚生労働省が委託費を支出していた多くの各種団体や公益法人等で、不正な支払による別途経理

や懇親会に係る経費への支払い等の不適正な事態があったことが明らかになった。

委員会においては、不適正経理に係る委託費の返還を徹底すべきでないか、また、懲戒処分等の再発防止対策が甘かったのではないかと指摘がなされた。これに対し舛添厚生労働大臣は、法令遵守の徹底や再発防止に向けての指導に努め、委託費の返還措置についても精査する旨、また、人事における処分も検討する旨答弁した¹¹。

3. 平成 19 年度決算の審議の結果

(1) 決算の否認

平成 19 年度決算は、先に述べたとおり、6 月 29 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、7 月 1 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されたのは、昭和 61 年度～平成 2 年度及び平成 18 年度の計 6 年度の決算であり、今回の事例は 2 年連続、7 例目となる(表 1)。

この議決に対し、麻生総理大臣は、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、会計検査院の指摘等も踏まえ、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¹²。

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
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

(出所) 参議院議事部議案課「議案審議表」(各国会会期版)等から作成

(2) 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を内容とした決議であり、国会の財政統制機能を発揮させる上で重要なツールとなっている。

平成 19 年度決算については、内閣に対する警告及び措置要求決議が 2 年ぶりに行われることとなった。項目は以下の表 2 のとおりである。

なお、内閣に対する警告は、政府等が行った不当・不適正な事業や、非効率な予算執行などに対する参議院としての決議であり、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等の参議院決算委員会としての決議であるとの違いがある。

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19年度決算検査報告における過去最悪の指摘件数及び金額等
2	テレビ会議装置の低調な利用状況
3	国際機関の信託基金の閉鎖に伴う抛出残余金の放置
4	厚生労働省の委託事業における不適正経理の多発
5	厚生年金記録改ざん問題

[措置要求決議]	
1	電子申請システムの利用促進及び継続可否の検討
2	地域再生関連施策の実績額の取りまとめと交付金の決算書等の記載の工夫
3	日本漢字能力検定協会及び日本農村情報システム協会の不適切な運営を踏まえた公益法人の指導監督
4	地方自治体における国庫補助金等の経理等の適正化
5	「かんぼの宿」等の施設の譲渡等における不透明な契約の是正
6	随意契約見直しにおける更なる競争性の向上
7	特別会計の剰余金及び積立金等の更なる活用等
8	農林水産省における無許可専従の実態解明と再発防止
9	国直轄事業負担金の情報開示の徹底等

(出所) 参議院決算委員会調査室作成

(3) 会計検査院への検査要請

決算委員会は、平成19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、会計検査院に会計検査の要請を行った。要請した検査項目は計3件であり、まず、4月13日に簡易生命保険の加入者福祉施設等の譲渡等についての1件を、また、6月29日に在外公館に係る会計経理、牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等の2件を議決した。

4. 決算の議決に係るこれまでの取組

(1) 従来の参議院の議決方式

決算の議決は、国会における決算審査の成果を後年度の予算編成及び予算編成過程に反映させるために行われるものであり、憲法第83条に規定される財政民主主義に根拠を求め

ることができる。しかし、憲法及び法律において、決算の議決について具体的に規定した条文は存在せず、議決の方式は衆参各議院において慣例の積み重ねにより、つくりあげられてきた。

参議院における議決は、昭和40年度決算審査時において、本件決算の是認、内閣に対する警告から構成する方式が採られ¹³、以降、決算が是認されなかった時期を除き、40年近くにわたり定着している。具体的には、決算の議決に当たり、

「一、本件決算はこれを是認する。

二、内閣に対し、次のとおり警告する。」

という2項目からなる議決案を作成し、採決を一と二で分割して行われてきている。

この議決方式が確立した背景には、自民党が長期にわたり参議院において多数を占めてきたということが挙げられよう。すなわち、一の決算本体については与党を中心として多数をもって是認されることとし、二の内閣に対する警告については全会一致をもって行うこととする¹⁴、決算に対する各会派の評価を明確に示すことが可能であり、また、内閣に対する警告を全会派で行うことで、議決内容に重みを与えることができるのである。

(2) 決算の否認と内閣に対する警告

先に述べたとおり、その後平成に入り、与野党の逆転現象が起こった平成元年度から5年度の間、決算が是認されない事態が続いた。この間、参議院において決算の是認が得られない場合は、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が行われ、内閣に対する警告は付されなかった。これは、内閣に対する警告がこれまで全会一致で行われてきた経緯を重視し、多数をもって内閣に対する警告を議決することが見送られたためである。

しかし、国会の財政統制機能の効果的な発揮のためには、どのような議決方法であれ、内閣に対する警告等の継続的な実施は望ましいと考えられる。

なお、この点については、全会派の代表者により構成された参議院制度改革検討会において議論が行われ、平成8年12月16日に提出された報告書の中で、決算審査の充実について内閣に対する警告の議決等を改善すべきであるとし、その方法の一つとして「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」ことが考えられうる旨、答申されている。

5. 平成19年度決算の議決の取扱い等

(1) 平成19年度決算の議決の取扱い

平成19年度決算の議決においては、新たな方式が採られた。

決算委員会においては、まず、本件決算を是認するか否かについて採決を行い、次いで内閣に対する警告案について採決し、これらの結果をもって議決案とすることとされた。すなわち、本件決算が是認すべきものでないとされたことにより、本会議で審査すべき議決案の内容は従来と異なり、

- 「一、 本件決算はこれを是認しない。
- 二、 内閣に対し、次のとおり警告する。」

となった。

一方、本会議においては従来のとおり、まず、本件決算を是認することについて採決を行い、次いで内閣に対して警告すべきかどうかについて採決が行われた。本会議におけるこの取扱いは、会議運営において否を諮ることは適切でないとする考え¹⁵が反映されていると思料される。

(2) 議決に係る各会派の意見

平成19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、内閣に対する警告案及び措置要求決議案についての賛否、さらには議決の在り方等についての意見が述べられた。ここでは、討論において示された各会派の議決等に関する意見を見てみたい。

民主党は、議決の在り方について直接言及がなかったが、19年度決算審査において取り上げられた非効率な予算執行や剰余資金の存在といった多数の問題が、後年度予算の編成に的確に反映され、依然として深刻な状況にある我が国の財政の改善の一助となることを強く要望するとしている。

自民党及び公明党は、従来、内閣に対する警告は決算を是認した上で、行政の足らざることを指摘するものであるとし、決算を否認した上で、さらに原則として全会一致で行うべき決議を多数決で行うことは、「ここ数年来の参議院の努力を水泡に帰すもの」と断じ、決議を撤回することを要求した。なお、委員会決議である措置要求決議に関しては、与野党全会一致で賛成することが決算重視の参議院としての姿勢を示す観点から望ましいとして決議に賛成した。

共産党は、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後退させるものであること、内閣に対する警告と措置要求決議によって決算審査を充実させる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ってはならないとして、与党に対し内閣に対する警告に反対する姿勢を改めるよう求めた。

社民党は、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内閣に対する警告に賛成できないとの与党の主張は遺憾であるとし、「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、共産及び社民の野党は、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行財政運営の問題点を内閣に対する警告の形で具体的に指摘すべきとするものであり、自民及び公明の与党は、決算が是認されないときには内閣に対する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。すなわち、内閣に対する警告の扱いをめぐる見解の相違や政治的対立はあるものの、委員会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、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。しかし、決算が是認されない場合に内閣に対する警告を行うか否かについて与野党の意見は一致することは容易ではなく、今後も議決方式をめくり、与野党間で模索が続けられることが予想される。

6. 決算審査の今後

以上見てきたとおり、平成19年度決算審査においては、与野党共に決算審査における内閣に対する警告の重要性を認識している中で、新たな方式が採られた。平成20年度決算以降、この方式が再び採用されるかは不明だが、今後も決算審査の更なる充実に向けて様々議論されることは望ましい。

折しも、平成20年度決算については、予算書と決算書の表示科目の単位と政策評価の単位とを対応させる等の見直し等の取組が実施されている。決算書による政策評価・検証の充実が期待される一方で、財務省の決算概要(21年7月公表)によると、一般会計で7,180億円もの歳入欠陥が生じていることが判明しており、これまで以上に予算の無駄遣いを徹底的に洗い出し、今後の予算編成に反映させる必要性が高まっている状況もある。

決算重視を標榜する参議院の決算委員会の果たす役割は今後ますます大きくなることが予想され、与野党の不断の努力による、決算委員会の審査機能の更なる充実、財政統制機能の更なる効果的発揮を期待したい。

¹ 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。

² 第171回国会参議院決算委員会会議録第2号32頁(平21.4.6)

³ 第171回国会参議院決算委員会会議録第2号4頁(平21.4.6)

⁴ 第170回国会参議院本会議録第10号10頁(平20.11.26)

⁵ 第171回国会参議院決算委員会会議録第6号5頁(平21.4.27)

⁶ 第171回国会参議院決算委員会会議録第6号6頁(平21.4.27)

⁷ 第170回国会参議院決算委員会会議録第4号3頁(平20.12.15)

⁸ 第171回国会参議院決算委員会会議録第3号25頁(平21.4.13)

⁹ 第171回国会参議院決算委員会会議録第8号18頁(平21.6.1)

¹⁰ 第171回国会参議院決算委員会会議録第9号6頁(平21.6.22)

¹¹ 第171回国会参議院決算委員会会議録第4号24~28頁(平21.4.20)

¹² 第171回国会参議院本会議録第34号5頁(平21.7.1)

¹³ 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。

¹⁴ 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。

¹⁵ 佐藤吉宏「注解 参議院規則(新版)」(参友会 平6.7)