

英国、フランス及びドイツにおける決算審査等の実情

— 海外派遣報告 —

決算委員会調査室 のざわ だいすけ
野澤 大介

前決算委員会調査室 ひ び のりお
日比 規雄

先進国は、程度の差こそあれ債務を抱えており、政府には健全な財政運営が求められている。議会においても、国の財政状況に目配りしつつ、限られた財源で行政サービスの質を向上させるなどして、国民が得る効用を増大させることが求められている。そのためには、予算を効率的に配分するとともに、その無駄を省いて費用対効果を向上させる作業が欠かせない。議会の機能のうち、後者の役割を担うのが決算審議である。各国議会とも、決算審議を通じて政府の財政処理上の問題を取り上げ、その是正改善を促している点で共通しているため、そこでの取組は、我が国の国会において参考にすることができよう。

平成24年1月、筆者は、英国、フランス及びドイツを訪問し、決算審査等の実情を調査する機会を得た。本稿はその調査に基づくものである。まず、文献資料に基づいて、各国の決算審査等の概況を説明した上で、議会、財務省及び会計検査院の実務担当者から聴取した内容を紹介する¹。その際、議会が、決算審議を通じて、どのように予算編成等の参考になる教訓や提案等の材料を得て、それを勧告等に取りまとめ、勧告等への対応を政府に徹底させているかに注目する。そして、最後に、若干の所見を述べることにする。

1. 英国における決算審査等の状況

(1) 決算審査等の概況²

英国の会計年度は、我が国と同じく、4月初めから翌年3月末までの一年間である。各省庁は、それぞれ決算を作成次第、順次、会計検査院 (National Audit Office) に提出し、財務省 (HM Treasury) は、会計検査を終了した省庁の分から決算と検査報告を議会下院 (House of Commons : 庶民院) に順次提出している。

会計検査院は、行政府から独立した機関であり、その院長は議会下院の役員 (Officer) とされている。会計検査院は、正確性、合規性等の観点のほか、行政が支出に見合った価

¹ なお、英国会計検査院 (National Audit Office)、フランス予算省 (Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État)、ドイツ連邦参議院 (Bundesrat) については、実務担当者からの意見聴取は実現しなかった。

² 本項の記述は、片山信子「アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議」『ISSUE BRIEF』434号 (平16.1)、国立国会図書館財政金融調査室・課「諸外国の決算制度の概要」(平22.11.24)、財務省『公会計に関する海外調査報告書 (イギリス)』(平15.5.23 財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会公会計基本小委員会資料)、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』58巻5号 (平20.5)、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『欧米主要国政府における内部統制の状況及びそれに対する会計検査院の関与・検査』(平22.2 会計検査院委託業務報告書) 等に依拠している。

値を実現しているか（Value for Money）という経済性、効率性、有効性等の観点から検査（以下「VFM検査」という。）を行っており、検査の結果は、議会に随時報告される。

議会における決算の審議は、下院のみで行われ、上院（House of Lords：貴族院）では行われない。その主たる審議は、決算委員会（Committee of Public Account）で行われており、決算委員会は、会計検査院から提出された報告の内容を精査し、審査で取り上げた問題を取りまとめて委員会報告書を作成する。財務省は、委員会報告書の勧告内容に対して各省庁が講じた措置を取りまとめ、下院に提出している。この回答文書は、財務省覚書（Treasury Minutes）と呼称されている。

（２）議会下院（庶民院）における決算審査³

ア 決算委員会の構成等

議会下院の決算委員会の委員数は14名であり、原則、下院における勢力構成に応じて会派ごとに委員が割り当てられる。決算委員長は常に野党議員から選出される。また、伝統的に決算委員とされている財務副大臣1名を除き⁴、委員には、内閣



（写真）英国議会議員会館内の会議室にて

（野党のShadow Cabinetを含む。）の構成員はいない。そのため、内閣改造等に伴って委員が変更され、決算委員会の優秀なメンバーが引き抜かれてしまうこともある。

イ 決算審査の方法及び決算委員会の運営等

決算委員会と会計検査院は密接な関係にある。決算審査の主要テーマは、会計検査院から提出された報告の精査であり、質疑等の内容面にわたる知的・技術的なサポートについても、会計検査院に多くを依存している。

会計検査院は、各省庁から提出される会計資料を基に、決算等の状況を決算委員会に報告する。また、政府の事業等に関してVFM検査を行い、その結果報告（以下「VFM報告」という。）を議会に随時提出する。報告に掲記される事案は、会計検査院長の判断によって決定され、その内容は多岐にわたる⁵。決算委員会は、特にVFM報告について経済性、効率性、有効性の観点から内容を吟味しており⁶、その際、会計検査院から検査の終了時に条件が付されたもの（目的どおりに適切に支出されたか実証されなかったもの）について、注意深く審査が行われている。

決算委員会においては、非公開セッション（private session）が頻繁に開かれ、公

³ 本項の記述は、英国議会下院の決算委員会事務局長（Clerk）である Philip Aylett 氏から聴取した内容に基づく。

⁴ 決算委員である財務副大臣は、慣例として、委員会には通常出席しておらず、決算委員会と財務省の関係を示すための“Figurehead”（形だけの存在）とされている。

⁵ 最近掲記された事案として、購入した航空母艦に航空機が搭載されていない事態、ITシステムの使用が当初の目的に沿っていない事態、国税庁の取引により大企業に対する免税が過大となっている事態等が紹介された。

⁶ 質疑の観点について分かりやすく示すための具体例として、政府がコンピュータを調達した場合に、可能な限り安い価格で購入したか（経済性）、梱包されたまま取り置かれず速やかに業務に使われているか（効率性）、当初の目的に沿って実際に使われているか（有効性）などが挙げられた。

開セッション (public session) に先立つ打合せが行われる。非公開セッションでは、会計検査院の担当者から、VFM報告等に掲記された事案のうちどれが重要か、その事案についてどのような質疑を行うべきかなどについてブリーフィングが行われるほか、公開セッションで質疑が順調に進むように事前調整が行われる。非公開セッションは、週に1、2回行われ、開会時間は15分程度であるが、事案によってはこれよりも長くなることもある。

非公開セッション終了後、公開セッションが開かれる。まず、委員会で取り上げることとしたVFM報告等の事案について、会計検査院の担当者から概要説明を聴取した後、政府に対し質疑が行われる。開会時間は2時間程度であり、テレビ中継される⁷。委員会には質疑対象とされた政府機関の会計官 (Accounting Officer) が出席し答弁・証言を行う。一般的に、説明責任 (accountability) は、政治家である大臣等にあるとされるが、決算委員会では、次官級の幹部職員である会計官が説明義務を負っている。

なお、会計検査が政治化するのを防ぐため、決算審査における議論は、既に執行された事業の実施状況等に限定される。政策的な内容は質疑で取り上げるべきでないとされ、仮にその種の発言をしようとしても、非公開セッションにおける事前調整によって排除されるほか、委員長の判断で議題外発言として中止させられる。ただし、政策的な問題かどうかの境界線は曖昧であり、また、過去の政策に対しては与野党それぞれの立場もあるため、政策的な発言を完全に排除することは困難であり、非現実的である。

決算委員会は、公開セッションの議論を踏まえて委員会報告書を作成する。報告書は、委員長が草案 (Chair's Draft Report) を作成して非公開セッションにおいて提示し、これに各会派の意見を反映して文言等の調整を行う。委員長が作成する草案は、実際は会計検査院の担当者が作成している。その内容は、VFM報告に決算委員会での証言等を加えたものであり、政府に対する勧告や教訓を含むものとなっている。なお、議論が非政策的な内容に限られているため、報告書も党派性が表れない政策的に中立な内容となっているが、会計検査院が作成した報告と比較すると、政府への批判的な表現が強いこともある。

ウ 勧告内容のフォローアップ

政府は、決算委員会の委員会報告書に示された勧告内容に対して措置を講じた上で、その対応を財務省覚書に取りまとめ、議会下院に報告する。下院では、委員会報告書と財務省覚書について、年に1回本会議で討論を行うが、それは、これらの報告書の内容の是非を問うものではない。その議事は、報告書の内容を“take note”することどまり⁸、報告書の採択について賛否を明らかにするような表決は求められない⁹。

⁷ 英国議会の委員会の模様等は、専用チャンネル (BBC Parliament) により編集なしで24時間放送される。

⁸ この方式では、動議により、議院が問題についてはっきりと判断することを予定せずに討論することができる。Malcolm Jack, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (24th edition)*, LexisNexis, 2011, p. 507

⁹ この点、邦文の文献には、委員会報告書及び財務省覚書が報告の後、討論・採決に付されているとの記述も見られるが、その実態は我が国の議事手続と同一視し得るものではないため、注意を要する。

従来、決算委員会は、会計検査院に財務省覚書を分析させ、その結果を報告させていたが、議論すべき問題が次々と新たに示されるため、財務省覚書に記された措置内容を質疑で取り上げたりすることはなかった。しかし、政府が取組状況をフォローアップしておらず、是正改善措置が適切に実施されていないのではないかとの指摘もあったため、決算委員会は、2011年秋にフォローアップを行うセッションを初めて開き、各省庁からヒアリングを実施している。

エ 会計検査の要請

委員会又は委員は、会計検査院に対し、会計検査を要請することができる。ただし、会計検査院は独立した地位にあるため、議会からの要請を受諾する義務はない。他方で、会計検査院は、決算委員会で取り上げられた問題に注目すべき立場にもあることから、概ね決算委員会の要望に沿った対応が執られている。

会計検査の要請は、決算委員会の非公開セッションの場で提案されることが多く、会計検査院との間で非公式に事前協議が行われる。委員は迅速な検査の実施を求めるのが常であるが、通常の検査スケジュールとの兼ね合いもあるため、検査結果が報告されるまでに1年以上を要したこともある。なお、検査要請の手続を取らず、委員会の要望に添った検査の結果がVFM報告に盛り込まれることもしばしばある。

(3) 決算審査に係る議会と政府の関係等¹⁰

ア 財務省覚書の位置付けと作成方法

政府は、決算委員会から委員会報告書の提示を受けてから8週間以内に、勧告内容への政府としての対応を議会に回答しなければならない。この回答文書の取りまとめ作業は、財務省が担う。

財務省は、各省庁に対し、財務省覚書の原案作成を要請する。その際、委員会報告書に対しどのように回答すべきか手引書で示しており、そこには、勧告内容に賛成か反対かを明示した上で省庁の見解を述べるべきなどと記されている。ここで、決算委員会が勧告した内容は、その9割が各省庁に受容されている。しかし、たとえ省庁が財務省覚書において勧告内容に反対する意思を示した場合でも、決算委員会はその回答を受け入れることが多く、その後の委員会等で同じ問題が再度質疑で取り上げられることはごくまれである。

財務省覚書に記述された措置は、法的拘束力はないものの、政府がその実施を議会に公約したものと捉えられる。このため、財務省では、各省庁が提出した原案について、既存の政策や予算との整合性をチェックしており、最終的に財務大臣の承認を受ける。なぜならば、財務省覚書の内容は政府の政策とみなされるため、各省庁が作成した回答



(写真) 英国財務省内の待合室にて

¹⁰ 本項の記述は、英国財務省主計局 (Public Services and Growth) の財務管理・報告課 (Financial Management and Reporting Group) で財務報告政策・財務報告諮問委員会総務班の班長代理 (Deputy Head, Financial Reporting Policy and FRAB Secretary) を務める Larry Pinkney 氏、決算報告室でアカウンタビリティ班長 (Head of Accountability, Treasury Officer of Accounts Team) の David Barton 氏から聴取した内容に基づく。

案によって既存の政策や予算が変更されることを防ぐ必要があるからである。

イ 勧告内容のフォローアップ

政府には、財務省覚書に記述した措置を履行する義務があり、議会は、各省庁が措置を着実に実施しているか、監視する必要がある。この点、政府は、従来、講じた措置の実施状況について各省庁の年次報告で公表していたが、2011年秋に説明責任と透明性の向上が図られた結果、各省庁における措置の実施状況について財務省が取りまとめ、年に2回、財務省覚書の中で議会に直接報告するようになっている。

2. フランスにおける決算審査等の状況

(1) 決算審査等の概況¹¹

フランスの会計年度は1月初めから12月末までの一年間である。予算・決算は共に法律の形式で制定されており、翌年度の6月に、国の決算は決算法案として、検査報告は決算法案の附属資料として、政府から議会に提出される。なお、2001年に成立し2006年度予算から全面施行された予算組織法(Loi organique relative aux lois de finances 以下「LOLF」という。)によって予算制度等の大幅な改革が行われた結果、予算のプログラム¹²ごとに成果指標等を設定して議会に提出することとされた。これを受けて、政府は、予算法案に年次業績計画書(Projets annuels de performances)を添付し、これに対応する形で、決算法案と併せて年次業績報告書(Rapports annuels de performances)を議会に提出することとなった。このほか、LOLFにより、決算審議に関しても、議会に対する決算法案の早期提出、決算審議の早期化等が図られている¹³。

会計検査院(Cour des comptes)は、立法府や行政府から独立した司法機関と位置付けられており、検査を通じて国庫への損害を認めた場合は、各機関の出納官に対し損害額を弁償させる審決を行うことができる。また、議会に対しては、年次の検査報告に加えて、個別テーマに関する報告を行っているほか、年次業績報告書を分析した結果も示している。

決算法案は、国民議会(Assemblée Nationale: 下院)が先議し、可決された後、元老院(Sénat: 上院)に送付され、そこでも可決されると成立する。両議院とも予算法案を審査する財政委員会で決算法案を審査しており、両財政委員会は、決算法案の審査を踏まえて委員会報告書を作成している。

¹¹ 本項の記述は、国立国会図書館財政金融調査室・課「諸外国の決算制度の概要」(平22.11.24)、財務省『公会計に関する海外調査報告書(フランス)』(平15.5.23 財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会公会計基本小委員会資料)、高山直也「フランス: 予算法の新方式」『外国の立法』(平20.4)、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』58巻5号(平20.5)等に依拠している。

¹² 従来の款(partie)、項(chapitre)、目(article)という歳出予算の科目区分に代わり、LOLFにより、議決対象であるミッション(mission)の下に、歳出目的を特定するプログラム(programme)を置き、これを更にアクション(action)に細分化する構造に改められた。前掲注11の松浦論文121頁参照。

¹³ 決算法案と検査報告は、従来、翌会計年度末の12月末までに議会に提出することとされていたが、LOLFにより提出期限が半年前倒しされ、翌年6月1日までに議会に提出することが義務付けられた。また、LOLFにより、前年度の決算法案が当該議院の第一読会で採決されるまでは、当該議院で翌年度の予算法案を審議することができないこととされた。前掲注11の国立国会図書館財政金融調査室・課作成資料参照。

(2) 国民議会（下院）における決算審査等¹⁴

ア 決算法案に対する議員の関心

議員は、予算には高い関心を示すが、執行された予算の結果である決算は、過去のことであり細微のこととして、あまり関心を払わない傾向がある。例えば、2010年の本会議での審議時間は、予算法案の53時間に対し、決算法案は4時間であった。議員は、決算法案について、独立した議案としてではなく、



(写真) フランス国民議会の委員会室にて

その審査を参考に、秋口に始まる次年度の予算編成や将来のことを考える機会と捉えている。すなわち、議員にとっては、決算審査を通じて教訓を引き出し、予算を批判的に検討する視角を得ることが、決算審査に取り組む動機となっている。そして、議員は、決算を単年度で見てもよく分からないので、予算サイクルにおいて決算で反省して予算に反映する取組を継続する必要がある、決算と予算との継続性を重視している。

なお、30年ほど前、決算法案に関し異議を唱える修正案が提出された際に、政府が憲法院（Conseil constitutionnel）に審理を申し立てた。その結果、決算の内容は議会が決定した予算に適合し忠実に執行されているとして異議が認められなかったため、以後、決算法案における予算の執行結果に関して議会が異議を示すことはなくなっている。

イ 決算審査の方法及び財政委員会の運営等

国民議会では、予算と決算の審査は共に財政委員会が担う。委員数は49名であり、委員は、総括報告者の1名を除き、1名又は複数名で政策分野を分担し、担当した分野について委員会でレポーターとして報告を行う。担当分野は、所属会派別に勢力構成に応じた比例配分によって割り当てられ、会派内の話し合いで担当者が決定される。委員は1年ごとに担当分野を交代することとされているが、実際は毎年再任されており、5年の任期中は同一の分野を担当している。この手続は、1914年にまで遡る国民議会の伝統である。予算と決算の審査で政策分野別の担当者は共通しているため、各財政委員は、担当する分野の予算に対し非常に強い監督権限を持っている。

レポーターは、それぞれの担当分野に関し、各省庁の大臣や官僚から説明を聴取して質疑を行う。説明の聴取は、委員が個人で行うことも、委員会として行うこともある。質疑は政治的にテーマを選んで例年8～12回程度行っており、全体で15～20時間程度を要している。なお、財政委員会がこれらのほかに決算審査に割いている時間は5時間程度であり、決算法案の条項（例年7、8項目）を逐条で審査し、採決している。

ウ 会計検査院に対する議会の信頼

会計検査院が議会に提出する検査報告の内容は、時として政府に批判的なものとなる。

¹⁴ 本項の記述は、フランス国民議会の財政部（Service des Finances publiques）において副部長で政府統制・立法調査課長事務取扱（Directeur-adjoint, Chef de la division du contrôle）のJacque Lauze氏、財政総括報告者の総務担当（Administratrice, Secrétariat du rapporteur général des Finances）であるAurélie Zoude-Le-Berre氏から聴取した内容に基づく。

これに対しては、与党委員から会計検査院の見解に批判的な意見が示されることはある。しかし、会計検査院の報告は制度上受検庁の反論を経て作成されているため精度が高いこと、会計検査を担う司法官の多くが最難関とされる国立行政大学院（École nationale d'administration）出身であることなどから、議会は会計検査院の仕事の質に高い信頼を置いている。財政委員会でも、レポーターが、政府の予算執行や事業に関して議論をする際の参考にしたたり、委員会報告書に引用したりすることがある。

エ 委員会報告書の取扱いとフォローアップ

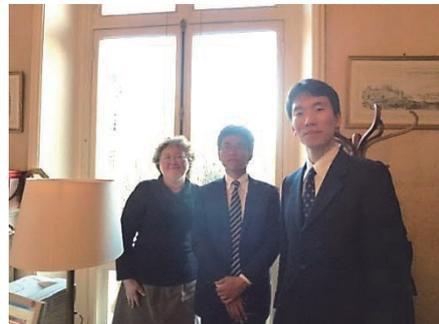
財政委員会は、決算審査の結果を委員会報告書にまとめる。報告書は2分冊であり、第1巻は、国の予算の全体像を総括報告者がまとめたものであり、第2巻は、個別の政策分野別にレポーターが分析した結果である。個別分野のレポートでは、冒頭に、財政委員会の提案（propositions de la commission）として各レポーターの提案を列挙している。なお、委員会報告書は、市販されるとともに、インターネットで公開される。

委員会報告書は、議会が承認した予算を執行した結果である決算から明らかとなった問題を指摘し、そこから提案や教訓を引き出すものである。このため、委員会報告書は、採決の対象と考えられておらず、財政委員会や本会議では採択の議決等を行われない。報告書に記された提案は、その後の予算編成や予算審査で参考とされる。政府が委員会の提案を予算に反映しているかどうかは、予算法案の審査で吟味することになる。

(3) 元老院（上院）における決算審査等¹⁵

ア 元老院と国民議会における決算審査の違い

決算審査に関して、法律上、両議院の権限に全く差異はない。しかし、例えば、決算審査を行う財政委員会は両議院とも設置しており、共に予算と決算を所管しているが、元老院では常任委員会であり、国民議会では特別委員会であるなど、細部を見ると、それぞれの内部規則や実際の運用で違いがある。



（写真）フランス元老院内の執務室にて

元老院における決算審査は、その仕事形式主義的なものでなく、反応の早いことが特徴である。議員は、問題が判明したとき、その問題について速やかに個人的に調査を行おうとする傾向があり、また、財政委員会の調査は、会計検査院が検査の対象としなかったところにも及ぶ。委員会の審査テーマのリストには、重要政策を担う国の機関のほかに、あまり重要とは考えられない附属機関等も見られ、大規模な機関から小規模な機関（例えば、国立音楽学校に対する補助金支出等）まで幅広く審査している。

イ 決算審査の参考資料と会計検査院との連携

決算審査では、会計検査院から提出される年次の検査報告はあまり活用されていない。

¹⁵ 本項の記述は、フランス元老院で財政委員会の担当参事（Conseiller, Commission des Finances）を務める Isabelle Vught-Pion 氏から聴取した内容に基づく。

むしろ、政府が提出する年次業績報告書が参考にされている。この報告書には各省庁のプログラム別に政策目標や予算の支出実績等の計数が示されているが、これらを詳細に分析する時間的な余裕は議員にはない。このため、会計検査院に年次業績報告書を分析させ、その分析結果を決算審査で活用している。

このほか、財政委員会は、会計検査院に対し検査の要請を行っている。検査の要請は毎年少なくとも5件行っており、その内容は議員が主導して決定している。これに対し、会計検査院は、法律上、要請を受諾してから8か月以内に検査結果を報告しなければならない。財政委員会は、検査結果の報告を受けて公聴会を開き、会計検査院や受検庁の予算執行担当者から、それぞれ説明を聴取している。

ウ 決算審査の方法及び財政委員会の運営等

元老院財政委員会の委員数は49名である。委員は、予算全般を担当する総括報告者1名を除いて政策分野別に調査を分担し、レポーターとして担当分野に係る調査の結果を委員会で報告する。各レポーターは、予算・決算の審査で同じ分野を担当しており、専門家に協力を求めて調査を行い、レポートを作成する。その結果、委員が担当分野の政策に通じることで、不適切な予算執行が繰り返されなくなったり、予算が十分でない状況等が分かったりするなど、予算・決算双方の場面でメリットがあり、良い連鎖が生まれている。ただし、時として、政府が提示する予算科目の構成が変わり、予算の経年比較に支障を来すこともある。

レポーターは、会計検査院の分析等を参考にして、所管大臣や各プログラムの担当者に質疑を行い、予算が適切かつ有効に執行されたか調査し、レポート内容を固めていく。大臣からの意見聴取は6月に1～2週間程度かけて行っている。財政委員会では、まず、総括報告者が決算全般の報告を行い、その後、各レポーターが担当分野の報告を行う。委員会としてレポート内容を承認するなどの手続は取られていない。

なお、政府から意見を聴取する公聴会は、元老院専用のテレビチャンネルにより中継放送したり¹⁶、議事の概要をホームページに掲載したりしている。また、2009年頃から、元老院ホームページにおける各議員の紹介サイトで財政委員会での活動状況を積極的に公表している。この取組は、委員にとって自身の仕事ぶりを国民にアピールする好機となるため、決算審査に熱心に取り組むための大きな動機付けとなっている。

エ 決算審査の結果のフォローアップ

決算法案そのものについての財政委員会での審査時間は3時間程度である。元老院は、決算法案を修正したり否決したりする議決を行うことはない。議院は、決算審査の結果を予算に反映させるため、声明(communiqué)を発表するなどして、報道機関を通じ、各省庁に対して是正改善の措置を講ずるよう圧力を加えている。

また、決算審査を通じ政策目標が達成されていない予算項目が判明するなどした場合、その後の予算審査において、当該項目の予算額を修正する動議が出されることもある。

¹⁶ 元老院では、委員会における議事の公開やテレビ中継等の取扱いは、各委員会の判断に委ねられている。

これにより、各省庁に対し政策目標を達成するようプレッシャーを与えることができる。

オ 議会審議等へのLOLFの影響

LOLFによる予算制度等の改革に伴って、議会における予算・決算の審議には変化が見られる。LOLF施行前は、決算は形式的なものであったが、LOLF施行によって、予算の勘定ごとに会計検査院が保証を与えるようになり、位置付けが大きく進化した。議会は、6月に提出される決算で業績を検討し、12月に決定する予算に反映する仕組みとなった。1990年代までは、議員の関心は予算をいかに増やすかであったが、現在、予算のパフォーマンスをいかに向上させるかに議論の重点が置かれている。

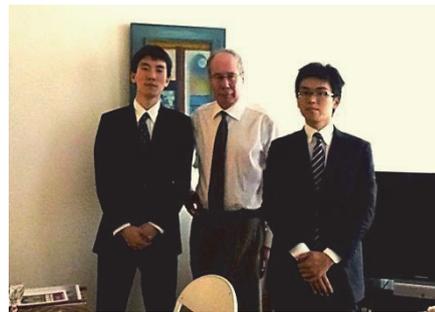
また、長らく形式的であった議会と会計検査院の関係にも変化が見られる。そもそも、過年度の予算執行が適正であったか注視する会計検査院と、直面する政策課題の迅速な対処を目指す議会は、関心が異なる面がある。それが、現在は、毎年度、議会から会計検査院に対して検査を要請するなど、両者の関係は以前に比べて密接になっている。

(4) 会計検査院による会計検査等¹⁷

ア 会計検査の実施体制

フランス会計検査院は、中央と地方の組織により構成されており¹⁸、そのトップを会計検査院長が務める。中央組織は、院長の下に7つの局がある。

会計検査院は、予算支出に関する判決を下す権限を有する司法官 (magistrat) と、これを補佐するスタッフ等から成る。調査官 (auditeur) 級以上の職



(写真) Alain Gillette 氏の自宅にて

員は、司法官として独立した地位にあるため、組織として検査を命ずることはできず、検査を要請する手続を取っている。逆に、各司法官から組織に対しても検査の提案が行われる。要請を受諾するか否かは個々の司法官の判断に委ねられるが、司法官も組織の一員であり、チームで仕事を行っているため、要請をむげに断ることはない。

イ LOLFによる改革後の会計検査院の業務

LOLFの施行により、会計検査院の業務にも大きな変化が見られており、保証型検査 (certification) と業績検査 (audit de performance) を新たに担うこととなった。

国の会計に関する保証型検査は、2006年度予算から、会計検査院が予算の勘定ごとに検査を行い、経費支出に理由があったか検査して判定を下すこととされたものであり、その結果を議会に提出している。会計検査院は、この保証型検査に組織全体の20%程度の労力を費やしている。なお、社会保障の支出に限れば、保証型検査を義務付けられた2006年度以降で3回、一部の会計に保証を与えなかった例がある。

¹⁷ 本項(【参考1】を除く。)の記述は、フランス会計検査院第6局における最古参の上席判事(Conseiller maître, Doyen de la Sixième chambre)で、社会保障支出(Sécurité Sociale)の検査を担当しているAlain Gillette氏から聴取した内容に基づく。

¹⁸ 会計検査院の地方組織は、2010年時点で27組織あり、将来的に20に整理統合される予定である。

政府の予算に成果指標を付すことになったのに伴い、現在、会計検査院が最も重点を置いている業務は、経済性、効率性、有効性等の観点から検査を行う業績検査である。組織全体の3分の2程度の労力を費やして、個別の事務・事業等に係る予算執行の結果や予算管理の状況を検査し、議会に報告している。

ウ 会計検査院と受検庁等とのやり取り

検査を通じて予算の支出に理由がないと認めるとき、司法官は、当該支出に係る会計担当者に対して払戻しを命ずる判決を出す。その際、司法官は、当該職員に対し措置を講ずるよう命じたり、違法行為に罰金を科したりすることもできる。保証型検査の結果について、受検庁として抗議することはできても上告はできないが、問題を指摘された会計担当者は、判決に異議申立てをできるほか、行政裁判所の最高機関に当たる国務院(Conseil d'État)に上告することもできる。上告される事案は年に数件である。

検査報告の作成に当たっては、受検庁から必ず意見を聴取する。また、議会への報告に際しては、事前に内容を受検庁に伝達し、あらかじめ回答を得た意見も併せて議会に示しており、一般公開する報告は、受検庁との質疑応答を末尾に掲載している。なお、完成した検査報告の内容について、受検庁は訂正等を求めて訴えることはできない。

エ 検査報告の公開と議会への提出

会計検査院は、検査の結果に関して様々な報告を行っている。その報告を公開するか否かは、公共の利益に資するかとの基準で司法官が判断する。報告内容の決定までには5～19名程度の司法官が集まって検討を加えており、一般に公開される報告であれば100名程度の司法官で協議を行う。会計検査院が創設された200年前は、報告の大半は公開されなかったが、インターネットによって経費を要せずに公開できる現在は、公開する報告が多く、その分量は年間で合計1万ページに上る。

議会への報告は、情報漏えいを防ぐため、作成後速やかに提出する。定期的に議会に提出する報告には、2月上旬の年次検査報告(Rapport public annuel)に加え、6月の社会保障に関する報告、決算の保証に関する報告、決算法案に関する報告、国家財政の展望に関する報告等がある。このほかに、個別テーマに関する検査結果の報告(Rapport public thématique)や、議会から要請された業績検査に関する報告等を提出している。

オ 会計検査院と議会の関係

会計検査院は、議会から説明を求められることがある。このとき、院長又は各局長が専門家を伴って出席しており、各司法官が発言することはない。院長等は、たとえ自らの見解が異なる場合でも、組織として決定した内容を説明しなければならない。

議会から会計検査院に対する検査の要請は、年間15～20件程度に上る。会計検査院としても議会の動向に関心を持っており、議会からの検査要請事項が実施予定の検査と重なるケースもあるため、要請が公式に行われる前に議会との間で調整を行っている。なお、会計検査院が要請を受諾した場合、法律上8か月以内に検査結果を報告しなければ

ばならず、報告が遅れそうなときは議会の許可を得る必要がある。

【参考1】英仏会計検査院に見られる相違点¹⁹

① 会計検査の手法等

証拠書類に基づき帳簿の計数等を確認する作業や、実地検査を行って現地職員から会計経理の状況を直接聴取する作業など、会計検査の手法等に関し、英仏で大きな差異はない。一方で、検査の観点や検査の体制等には違いがある。



(写真) フランス会計検査院内の廊下にて

英国では、保証型検査による指摘が年間 470 件、VFM検査による指摘が年間 60 件程度であり、保証型検査に重点が置かれている。仮に双方の検査に割かれる検査労力を数値で示せば、保証型検査に 55～60%程度、VFM検査に 40～45%程度と言えらる。これに比べて、フランスでは、VFM検査に重きが置かれている。VFM検査のフォローアップについても、英国では、専門の部局が数年おきに検査しているのみで組織的と言えないが、フランスでは、大掛かりなプロジェクトの下に計画的に検査しているように見受けられる。

また、英国では、副長 (Director)、主任調査官 (Audit Principal)、調査官補 (Assistant Auditor) 等から構成されるチームによって検査を実施しているため、検査の体制や手法が状況に応じて柔軟である。これに対して、フランスでは、職員は司法官であり個人の裁量や権限が大きいため、1名又は2名の司法官によって個別に検査が進められることが多いようであり、検査手法等が異なり、軌道修正が難しい面もあるように感じる。ただし、検査結果の質は甲乙付け難い。

② 会計検査院と議会の関係等

英仏の会計検査院は、政府から独立した地位にある点で共通している。しかし、英国会計検査院は議会との関係が密接であり、一方で、フランス会計検査院は司法機関であるという特徴があり、両者の組織上の位置付けは大きく異なる。

英国会計検査院は、検査結果の質を保つため、VFM報告の分量を絞っており、件数こそ多くない。しかし、英国議会下院の決算委員会がVFM報告等をフォローしており、検査結果が議会で取り上げられることが多い。他方で、フランス会計検査院の検査報告は分量・件数共に多いが、議会で取り上げられる機会は多くない。

議会が会計検査院に検査を要請する仕組みは英仏とも備わっており、独立機関である会計検査院がその要請を拒むことができる点でも、両国は共通している。検査の要請を受けた会計検査院からの検査結果の報告は、フランスでは8か月以内との期限が法律で定められているが、英国では、報告期限は法律上設けられていないものの、実際の運用を見る限り、フランスと同程度の期間内に報告が行われている。

¹⁹ フランス滞在中、英仏会計検査院の間で実施されている人事交流制度 (2011年10月から9か月間) により英国会計検査院から派遣された研修員 Emma Townsend 氏 (派遣前の官職は主任調査官) と意見交換を行う機会を得た。【参考1】の記述は、同氏から聴取した内容に基づくものであり、研修を受講しての感想も含まれる。

3. ドイツにおける決算審査等の状況

(1) 決算審査等の概況²⁰

ドイツの会計年度は1月初めから12月末までの一年間である。連邦政府の決算は、各省庁の報告を連邦財務省（Bundesministerium der Finanzen）が決算書に取りまとめ、翌年度の4月頃、議会両議院と連邦会計検査院（Bundesrechnungshof）にそれぞれ直接提出される。これと併せて、連邦政府の資産と負債の状況についても議会に報告される。

連邦会計検査院は、決算の確認に加えて、予算執行や財政運営に関する所見について、年次の検査報告に取りまとめ、翌年11月から12月の間に、議会両議院と連邦政府に対しそれぞれ直接提出する。このほか、重要なテーマや議会から要請を受けたテーマに関して実施した検査の結果を取りまとめ、随時報告している。

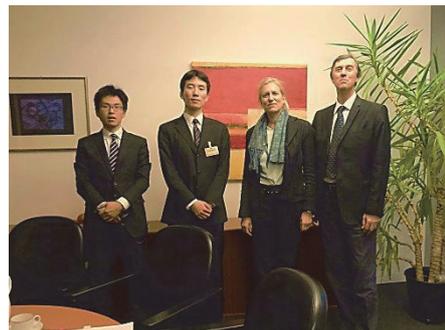
議会の決算審議は、両議院でそれぞれ別に行われる。連邦議会（Bundestag：下院）では、予算委員会の小委員会である決算委員会が決算審議を担っており、半年間かけて検査報告等を精査する。連邦議会は、決算審査を踏まえ、連邦政府の責任を解除しており、その際、審査で取り上げた問題を委員会報告書に取りまとめ、その勧告内容に従うよう求めている。連邦参議院（Bundesrat：上院）は、予算・決算について連邦議会と異なる判断を示しても実質的に影響がないため、同院による決算審議は形骸化しているとされる²¹。

(2) 連邦議会（下院）における決算審査等²²

ア 決算委員会の構成等

連邦議会決算委員会は、予算委員会の小委員会である。委員数は15名であり、メンバーは予算委員の一部が兼ねているため、各政策分野の予算に関して専門的知識を有する議員が多数在籍している。

予算委員長は野党議員から選出され、決算委員長は与党議員から選出されるのが慣例である。その背景には、個人的な見解ではあるが、議会を政府と対峙するものと捉えたとき、政府を監督する主戦場たる予算委員会の委員長ポストを野党が握ることは象徴的な意味があり、審査日程を政府の思うままにさせないなどのメリットがある。その反面、決算委員会は、元来、オール野党的な立場で政府と対峙しており、また、予算委員会の小委員会でもあるため、与党の委員長が多少政府寄りの委員会



(写真) ドイツ連邦議会議員会館・委員会庁舎内の執務室にて

²⁰ 本項の記述は、片山信子「アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議」『ISSUE BRIEF』434号（平16.1）、国立国会図書館財政金融調査室・課「諸外国の決算制度の概要」（平22.11.24）、財務省『公会計に関する海外調査報告書（ドイツ）』（平15.5.23）財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会公会計基本小委員会資料）、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『欧米主要国政府における内部統制の状況及びそれに対する会計検査院の関与・検査』（平22.2）会計検査院委託業務報告書等に依拠している。

²¹ 在ドイツ大使館を介し、連邦参議院の決算委員会事務局長から、同院は、連邦議会が議決した法案を承認するのみであり、予算・決算の審議を通じた財政統制の機能を果たしているとは言えない旨説明があった。

²² 本項の記述は、ドイツ連邦議会において予算委員会事務局長（Ministerialrätin, Leiterin Sekretariat des Haushaltsausschusses）のBeaste Hasenjäger氏、決算委員会事務局長（Regierungsdirektor, Sekretariatsleiter des Rechnungsprüfungsausschusses）のClaus-Peter Pliske氏から聴取した内容に基づく。

運営を行ったとしても決算審査に支障を来すことはない。

イ 決算審査の方法及び決算委員会の運営等

決算委員会では、主に検査報告に関して質疑を行う。そのほか、年間を通じ、過年度の決算審査で取り上げられた事項のフォローアップや、連邦会計検査院から提出された特定テーマ等に関する報告、検査要請事項の検査結果について質疑等を行っている。

予算委員会と決算委員会のメンバーが重複するため、予算委員会が開会される時期は、決算委員会を開かない。予算委員会は、毎年秋に8週間にわたって予算審査を行うほか、報告事項や財政措置が必要な法律案、予算凍結の解除等の審査もあり、重要な政策変更等があれば集中審議も行うため、毎週のように委員会が開かれる。決算委員会の開会は、予算委員会の半分の頻度であり、その合間を縫って日程が組まれる。

決算委員会の質疑には、連邦会計検査院と審査対象機関の代表者に出席を求めており、省庁等からは政治家である大臣ではなく次官級職員が出席する。委員会の開会時間は、2～4時間程度である。質疑は、会計検査院の指摘にどのように対処しているかなどについて、審査対象機関から事前に報告させた内容等に基づいて議論を行う。決算委員会と指摘された省庁等の間で意見がまとまらない場合は、審査が数年にわたることもある。なお、連邦議会では、秘匿すべき情報を管理しながら議論するとともに、大衆迎合的な議論に陥ることを避けるため、委員会は原則非公開であり、会議録も一般公開されない。これにより、委員会では、与野党の立場を超えた建設的な議論が多く見られる。

決算審査で取り上げた問題は、連邦会計検査院と相談しながら、委員会報告書として取りまとめ、本会議における政府の責任解除の議決に付される。報告書の内容は、連邦会計検査院の所見を基に“take note”するものである。委員会として連邦会計検査院に賛意を示すものとそうでないものがあるが、委員一同が賛意を表す場合にのみ明記し、反対の場合にこれを記述することはない。委員会報告書の原案は、事務的な内容は事務局が会議録等に基づいて作成するが、問題に対する賛否や意見表明等の政治的内容や理由付けは、各会派に検討を依頼し、政治家が自らの言葉を用いて作成している。

このほか、決算審査を踏まえ、委員会として、連邦会計検査院に対し会計検査の要請を行っている。独立機関である連邦会計検査院は、議会からの検査要請を受諾する義務はないが、これまでほぼ全ての要請を受諾し、検査を実施している。

ウ 決算議決に対する与野党の賛否

決算審議において議決の対象となるのは、連邦財務省から提出される連邦政府の責任の解除を求める動議である。これまでに責任が解除されなかった例は無いと言ってよい。この背景には、決算は連邦議会が議決した予算の執行実績であるため、原則として責任を解除すべきとの与野党のコンセンサスがある。なぜならば、予算執行当時の政権与党の財政運営に対する否定的な評価は、選挙を通じ、既に国民から判断が下されており、議会が改めて示す必要はないと考えられているからである。

また、長期にわたり在籍している予算委員会のメンバーは、与野党の駆け引きのみに左右されない。政権交代により立場が替わることも視野に入れ、発言にぶれがあつては

いけないと考えており、省庁の代表者も交えて超党派で緊密な議論を長らく行っている。予算委員会は、予算の作成を最重要視しており、その過程で与野党の議論が尽くされているとも言え、政府の責任解除に対する関心の程度は予算の議決に及ばない。

エ 勧告内容のフォローアップ

決算に関する議決は、連邦政府の責任を解除するか否かの判断であって、留保条件を付した解除というものはない。このため、政府にとって、いったん責任が解除されれば撤回されることはないので、委員会報告書への対応が義務付けられているとは言えない。

決算委員会としては、たとえ勧告に法的な拘束力はなくとも、各省庁が適切に措置を講ずるものと期待している。それでも各省庁が適切な対応を執っていなかったときは、決算審査で繰り返し指摘を行ってきた。これに加え、決算委員会が、後年度の予算承認について大きな権限を有する予算委員会の小委員会であることも、指摘を受けた省庁に少なからぬプレッシャーを与えている。

(3) 決算審査に係る議会と政府の関係等²³

ア 決算作成と議会の決算審議

連邦財務省は、当年度の歳入・歳出に関する決算書、資産と負債に関する計算書を作成し、4月から5月にかけて両議院と連邦会計検査院に提出する。これと同時に、連邦財務省は、当該年度の予算執行に関する連邦政府の責任の解除を求める動議を両議院に提出する。動議は定型的であり、毎年度その文言が変わるものではない。前述のとおり、議会は、この動議を決算審議の対象としており、審議終了時に、連邦政府の責任を解除する議決が行われる。議決に際しては、連邦政府に対し、今後も指摘に従って間違いを犯すことがないように努めるようにといった一般的なコメントが付される。



(写真) ドイツ連邦財務省内のエレベーター前にて

イ 予算書・決算書の構成等

議会に提出する予算書と決算書は、省庁別に整理しており、項目が一致している。予算項目は、歳出が7,000以上、歳入が1,000程度と細かく計上しており、更に下部項目がある。項目の構成は、省庁再編時に新設された程度で、長期にわたり予算構造が安定しているため、重要な項目を数十年間遡って追跡して経年変化を見ることができる。

予算書には直近3か年度分の予算・決算の計数を記載している。2011年度の予算書を例に挙げれば、2009年度の決算額、2010年度の予算額（補正後）、2011年度の予算額が一覧できるように掲載され、予算科目ごとに推移を把握することができる。これにより、翌年度予算がどうあるべきか、過去の実績を踏まえた議論が容易となっている。

²³ 本項（【参考2】を含む。）の記述は、ドイツ連邦財務省II局（主計部門）A6課長（Ministerialrat, Riferat II A6）のThomas Knözer氏から聴取した内容に基づく。

【参考2】 予算の執行停止

ドイツには、予算が成立しても、計上された経費の支出に歯止めを掛ける予算凍結の仕組みがある。まず、連邦政府が、議会提出前に、執行に当たって連邦財務省の許可を要する項目を決めておく単純凍結である。また、予算審議の結果、執行に当たって連邦議会の許可を得なければならないと議決された条件付凍結があり、この条件は連邦議会予算委員会で付される。そして、予算成立後は、議会は執行を止められないが、急激な景気悪化や税収の落込み、不測の支出等の財政事情が生じたときは、連邦財務省が該当省庁に状況を説明した上で支出を凍結するような対応はあり得る。

以上のような事情もなしに、議会が決定した予算について、政府が政策上の理由からその執行を停止することは法的に認められるものではない。そのような必要があるときは、補正予算を編成すべきと考えられる。

(4) 連邦会計検査院による会計検査等²⁴

ア 会計検査院の位置付け、議会との関係等

連邦会計検査院は、ボンに本部、首都ベルリン郊外のポツダムとフランクフルトに支局を置く。連邦政府の推薦を受けて、両議院によって選任される院長及び副院長の下に、院長官房のほか9つの局があり、各局には政策分野別に5、6の検査課が設置されている。



(写真) ドイツ連邦会計検査院正面玄関にて

連邦会計検査院は、正確性や合規性の観点にとどまらず、連邦政府が実施する事務・事業等について経済性、効率性、有効性等の観点からも検査を行っている。各検査課は、幹部によって毎年次策定される検査の基本方針の下で、所掌分野に関して検査の方針を決定し、中期的な検査テーマを定めて検査計画を立てており、検査の基本単位となっている。このほか、議会事務局と連絡を密に取り合い、決算審査の補佐も行っている。

連邦会計検査院については、憲法において、その構成員が裁判官的独立性を有すると規定されており、法律には従うものの、立法府や行政府から独立し、会計検査に関して干渉を受けないことが保障されている。このため、議会は、連邦会計検査院に検査を要請することはできても、これを義務付けることはできない。一方で、連邦会計検査院は議会との連携を重視しているため、検査の要請があれば断ることはまずない。

イ 検査の実施と検査結果の報告

連邦会計検査院は、検査を通じて問題が判明したとき、まず、受検庁に報告を行い、指摘内容について意見を提出させる。その結果、受検庁が指摘内容に同意した場合は、そこで検査の過程は終了する。ここで、受検庁から異論が示され意見が一致しない場合

²⁴ 本項の記述は、ドイツ連邦会計検査院第I局（財務部門）運営部長（Steuerungsreferat I）のWerner Pelzer氏、第I局検査第6課（Prüfungsgebiet I 6）で連邦予算・会計担当（Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz）のUwe Winter氏及びJürgen Broich氏から聴取した内容に基づく。

は、検査は終了せず、連邦会計検査院は改めて検査を行い、再び受検庁を説得するために最終報告を作成して、議会に報告することとなる。議会に対する会計検査の報告は、毎年 11 月から 12 月にかけて年次報告 (Bemerkungen) を提出するほか、重要テーマに係る検査の結果について随時報告を行っている。

年次報告は 3 つの章から構成される。第 1 章は財政運営の概要について、当該年度の予算・決算や財政の状況等を記している。第 2 章と第 3 章には、連邦会計検査院による検査の結果を掲記している。このうち、第 2 章は、特徴的な検査結果として、受検庁との間で合意が得られていない事案を掲記しており、議会に提出後、決算審査に付される。第 3 章では、その他の検査及び助言活動²⁵の結果として、受検庁と合意に至った事案のうち著しい改善が見られた成功例等を掲記している。第 2 章と第 3 章に掲記される指摘事項は、例年 60～100 件程度であり、このうち 50～60% が成功例である。

なお、連邦会計検査院は、年次報告の提出時に、受検庁との間で合意に至った内容、受検庁の異議、検査の所見等を盛り込んだ附属コメントを併せて議会に提出する。附属コメントの内容は、連邦議会の決算審査を経て、委員会報告書に反映されることも多い。

4. 所見

以下においては、英国、フランス及びドイツにおける決算審査等の実情を踏まえ、各国の特徴を整理した上で、我が国の現状と比較することにより、今後の課題を探りたい。

(1) 決算審査の材料

ア 会計検査院との連携

会計検査院の組織上の位置付けは、各国で区々であるが、会計検査を担う機関という業務の特性上、いずれも行政執行機関から独立している点で共通している。各国議会は、このような第三者的な地位にある会計検査院に対し、検査を要請して政府の財政処理の実情を調査させたり、事務・事業等の業績を分析させたりしている。この点、我が国でも、参議院決算委員会が積極的に会計検査を要請しており、その例に漏れない。近年、いずれの議会も会計検査院との関係が緊密になっていることが分かる。

イ 検査報告の活用と審査対象の重点化

各国議会では、会計検査院から提出される検査報告 (年次報告のほか、VFM 報告、随時提出される会計検査の結果報告を含む。以下同じ。) を決算審査の参考にしている例が多く、我が国の国会も例外ではない。しかし、各国議会で検査報告の取上げ方は区々となっており、検査報告が決算審議に及ぼす影響度も大きく異なっている。

(ア) 英国及びドイツの状況

英国議会下院とドイツ連邦議会では、決算審査は検査報告に基づいて行われており、

²⁵ 連邦会計検査院は、検査を通じ、連邦予算法第 88 条第 2 項に基づき、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府に助言することができる。その検査は、予算支出前の事業等も対象としており、件数は少なくない。大規模なプロジェクト等は、主体的に事前に検査して指摘することで経費節減等の影響を及ぼすことができるという。

検査報告の内容は経済性や効率性、有効性等の観点から指摘された事態が多く、議会の関心に沿っている。決算審議の成果は検査報告に依存し、その大きな影響を受けている。

これを、立場を変えて会計検査院の側から見ると、決算審議は、検査の結果について、民主主義の裏付けを有する議会から基本的に賛意を受ける舞台となる。すなわち、議会は、会計検査院にとって、自らの見解を後押ししてくれる存在と捉えられる。とりわけドイツでは、検査報告の多くは会計検査院と受検庁との間で合意を得られなかった指摘内容で占められており、その問題が決算審査を通じて政治的に決着される。結果的に、決算審議は、会計検査院の指摘どおりに是正改善が実現される過程と見えなくもない。事態の是正改善を図るために議会の関与が求められる問題が、検査報告によって効率的に提示されており、それが決算審査で取り上げられていると言える。

(イ) フランスの状況

フランス上下両院における決算審査は、検査報告に基づくものではない。決算審査で主に活用される資料は、年次業績報告書の分析結果であり、これを最終的に予算作成の参考にしている。委員会報告書において検査報告が引用されることはあっても、それはレポーターの判断によるものであり、財政委員会の方針に基づくものではない。

フランスでは、司法機関としての権限を有している会計検査院は、受検庁に対して、自らの見解を強制できる地位にある。したがって、会計検査院は、自らの指摘に沿った是正改善を独力で実現できるため、議会の後押しを必要としない。

ここからは、決算審査で取り上げる問題に関し、議会が、検査報告のほかに参考資料を求めるなど、会計検査院に異なる役割を求める一方で、会計検査院の側も、検査報告に掲記した事態の是正改善に当たって議会の関与を求めている状況が見て取れる。

(ウ) 我が国の状況

我が国の決算審議は、衆議院決算行政監視委員会と参議院決算委員会が担っており、そこでの議論は、いずれも検査報告の内容に限らず、決算全般が取り上げられている。

一方、参議院決算委員会による決算審査の結果である「内閣に対する警告」や「措置要求決議」に取り上げられた問題には検査報告に基づくものも含まれる。ここからは、決算審査において、会計検査院が検査を通じて明らかにした問題を取り上げるニーズがあることが分かる。しかし、検査報告に掲記される指摘事項等は、件数が数百件に上り決算審査で全件取り上げるのは不可能に近い上、処置が完結して国会で議論する必要のないものも少なくない。大部にわたる報告の中で、政治決着が待たれる問題が埋もれて取り上げられずに残されては、会計検査院としても本意ではないはずである。

ウ 議会と会計検査院の意思疎通の強化

各国議会の例を参考にすれば、議会が決算審議により財政処理の是正改善を図るには、検査報告という既存の有益な情報を有効活用することが効率的である。このためには、議会のみならず、会計検査院においても努力が求められると考える。

我が国の現状を見ると、国会が要請した検査結果の報告は、議員の関心に沿った充実したものとなっている。一方で、年次の検査報告は、掲記された事態等を余すことなく

質疑で取り上げるには分量が多い上、国会が関与せずとも問題が解決に向かうのか否か容易に判別できない。決算審査における質疑のテーマがメンバーの裁量で決まるため、検査報告に掲記された数多くの事態等の中からどれを質疑で取り上げるべきか、個々の所見等を吟味する必要がある。この作業を効率的に行うには、現在の検査報告の様式は簡便ではなく、国会が検査報告を活用しきれない一因ともなっている。このため、国会から会計検査院に対し、報告様式の改良を求めたり、早急に議論すべき問題はいずれか積極的に見解を示させたりするなど、両者の意思疎通を図り連携を強化する取組が必要となろう。両者がこのようなキャッチボールを積み重ねることで、会計検査と決算審査を通じた財政統制の実効性が向上していくものとする。

(2) 決算審査の実施体制

ア メンバー固定による専門性向上

各国議会の決算審査を支える実務担当者から聴取したところでは、いずれの議会でも決算審査に携わるメンバーに専門性を見て取れた。長年にわたって決算審査に携わり、また、レポーター制度の下、特定の政策分野に専念して予算・決算に習熟することで、メンバーが担当省庁の政策や財政運営の事情に精通していることが推察される。

我が国の国会は、常任委員は「議員の任期中その任にあるもの」(国会法第42条)とされているが、実際は、委員は毎年のように交替しており、決算審査における質疑者も固定されていない。国会が財政統制の機能強化を図るときは、このような運用の変更も視野に入るのではなかろうか。

ここで、現行の運用を前提にすれば、同一メンバーが長期にわたり特定の政策分野の決算を審査することで専門性を高めるような体制は望めない。現在、これを補うような制度的取組が行われているか見渡せば、参議院では、決算に関する本会議質疑や議決は、議院で問題意識を共有し、専門性の底上げを図る取組と捉えることもできよう。しかし、これにより、決算審議の成果が浸透し、予算審議等の場面で有効活用するような連携が定着しているわけでもない。制度的な工夫を凝らす余地があり、今後の課題と言えよう。

イ 権限委任と広報活動によるインセンティブの付与

国の財政統制に関与するメンバーには、いずれの国でも敬意が示されており、議会でその役割を担う予算委員会や決算委員会には権威や伝統がある。その委員会に所属するのみで動機付けになるかもしれないが、各国議会では、メンバーが予算・決算の審査に熱心に取り組むように、更に工夫が凝らされているように見受けられる。

各国議会では、決算審査に携わるメンバーは固定されているのみならず、それぞれが割り当てられた政策分野のレポーターとして報告が尊重され、委員会報告書の作成場面で大きな役割を認められるなどしており、あたかも決算審査を分業しているようである。このような体制は、議院から委員会に付託された決算審査を通じた財政統制の権限が、委員会から各メンバーに更に委任されているとも捉えられる。これにより、決算審査は効率的に実施され、メンバーには専門性を追求するインセンティブが働こう。その結果、

専門的知見を習得した議員の活動が注目されて閣僚入りに結びついている事実は、英国議会下院での聴取によって確認されており、決算審査での積極的活動が議員のキャリアアップにつながっていると見えよう。

また、英国やフランスの議会では、報道機関等を活用している状況が印象に残った。その主体は議員本人や議会事務局など様々であるが、広報が、議員個人や議院の活動に対する国民の認識向上に貢献することは想像に難くない。そして、広報活動等によって決算審査の透明化が図られることは、問題解決を先送りしがちな政府に対する牽制効果も期待できる。それと同時に、議員個人の活動が第三者により客観的に公表されることは、議員に緊張感を与えており、決算審査に積極的に取り組む動機となっている事実も、フランス元老院での聴取から確認されている。

ウ 質疑環境の整備

各国議会では、議会の議決どおりに執行を終えた予算の内容については、伝統的に、又は、憲法判断により、決算審議で争点としないことが与野党の共通認識となっている。また、英国やドイツでは、決算審査における質疑の政府答弁は官僚により行われている。このため、大臣等の政治家に政策的判断を求めるような質疑は成立せず、既存の政策を所与とした議論のほかは、質疑に適さない環境となっている。結果として、決算審査の議論は検査報告に基づく非党派的・非政策的なものに限られ、その議論を基にして作成される委員会報告書の勧告等も、省庁が受け入れやすい内容に収斂している。

我が国の国会では、決算審査において、必ずしも政策的な議論は排除されていない。仮に両国議会のような審査ルールを導入すれば、議論が非政策的なものに収斂するほか、政府答弁者の確保が容易となり、現在よりも決算審査の日程が柔軟に組めるようになるかもしれない。一方で、これまでどおり委員会に政治家の出席を得て行われる議論は、問題を政府トップに直接示すことで解決に向けたプレッシャーを与えられるなど、その意義や効果が認められる。双方の利点を踏まえ、最適な審査ルールを模索することは、決算審査による成果の更なる向上につながるものと考えられる。

(3) 決算審査の予算への反映

ア 勧告等の法的拘束力の欠如

今回訪問した国では、いずれの議会も、決算審査を通じて得た勧告や教訓、提案等を委員会報告書に取りまとめ、具体的な問題を政府に指摘し、その是正改善を促している。委員会報告書の内容には、検査報告に基づいているか否かといった違いは見られるが、その効果は、各国議会とも、法的拘束力を有しない点で共通している。

我が国の国会は、決算議了に際し衆参両院でそれぞれ議決を行っている。その議決の内容は、検査報告に限定されないが、具体的な問題を指摘し、内閣に対し是正改善措置を講じて報告するよう求めるものとなっている。しかし、これらの決算に関する議決は、国権の最高機関による決定事項として尊重されても、法的な拘束力はない。

このため、各国議会は、決算審査に基づく勧告等に対し、政府が適切な是正改善措置

を講じたか、また、講じた措置を着実に実施しているか、引き続き監視を行っている。たとえ議会が決算審査に力を注いで勧告等の内容を充実させたとしても、政府の対応が不十分であれば成果が挙がらないため、フォローアップが欠かせない。

イ 議会の機構の在り方

我が国の国会では、衆議院は決算行政監視委員会に、参議院は決算委員会に、いずれも常設の常任委員会として決算の審査を担わせており、衆参両院共に予算の審査を担う予算委員会とは別組織とされている。予算・決算の審査を異なる組織が行っている点では、我が国の国会は、省庁別に設置された特別委員会が省庁ごとに予算を審査し、決算委員会が全省庁の決算を審査している英国議会下院と構造が類似している。

一方、フランス上下両院では、予算・決算の審査を同じ財政委員会が所管しており、ドイツ連邦議会では、決算委員会が予算委員会の小委員会であるなど、議会の機構上、決算審査の担い手が予算審査にも関与している。予算を承認したメンバーが決算審査に携わるとき、予算に対する批判的な視点が失われるおそれはあるとしても、決算審査によって発生した問題意識が予算審査の場で共有されやすい。また、予算承認の権限が背景にあれば、決算審査に基づく勧告等への対応では、政府に対して牽制効果が働きやすい。ここには、決算審査の結果を予算に反映しやすい仕組みが備わっている。

ウ 勧告等のフォローアップの必要性

我が国の国会や英国議会下院では、決算審査の結果を予算に反映させるのに資するような機構上の特徴は見られない。それでも英国では、決算委員会の勧告のうち9割が政府に受容されているというが、昨今、政府が是正改善の措置を着実に実施しているのか疑問視する声を受け、措置状況を監視するための取組が新たに始まったことに鑑みれば、議会がフォローアップを行う必要性について、認識が高まっていることが分かる。

なお、機構上の牽制効果が働いていても、ドイツ連邦議会では、政府が適切な対応を執るまで、決算委員会で繰り返し問題として取り上げており、フォローアップを通じ、最終的に議会の意向に沿った方向で問題が是正改善されているものと推測される。

この点、我が国では、平成19年3月に、参議院決算委員会が、決算に関する議決に対して政府が講じた措置を議題として質疑を行い、問題の是正改善を徹底させる取組を始めており、フォローアップ強化という点で各国議会に先駆けるものと言える。しかし、昨今は、政治情勢に左右されて日程を確保できず、質疑の機会が実現しないこともあるため、今後は、フォローアップのための質疑の着実な実施が求められる。

以上、3か国における決算審査等の特徴を踏まえ、我が国の現状と比較しながら所見を述べてきた。調査の結果は必ずしも体系的なものとはなっていないが、本稿を通じ、各国における財政処理の是正改善に向けた取組についての理解が深まり、我が国の決算審査をより実効性のあるものに磨き上げる上で参考になれば幸いである。