

国の事業に対する国会等のチェック機能の在り方

— 事業実施の際の社会的な背景とその後の事業効果の発現状況 —

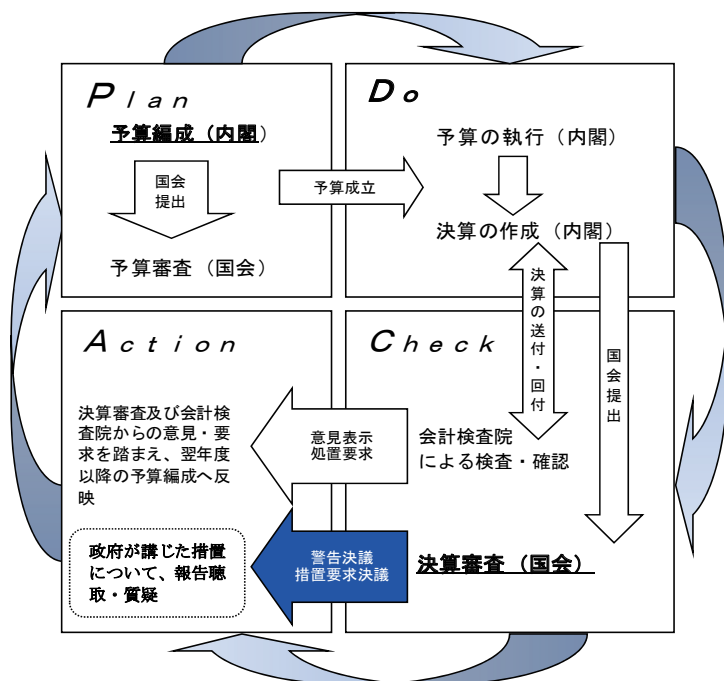
決算委員会調査室 磯野 太俊

1. はじめに

国会における決算審査の意義は、財政民主主義の観点から国の予算執行を監視・検証し、それを分析、評価するとともに、後年度の予算編成や予算執行に審査結果を反映させることであり、いわゆるPDCAサイクル（Plan - Do - Check - Action）のCの役割に該当する。これまで参議院では、参議院改革協議会における議論等を踏まえ、「常会中の決算審査の終了」や「決算の早期提出の要請」など、決算審査の充実に向けた取組が進められてきた。また、各年度の決算審査の過程で明らかになった問題点に対して、「内閣に対する警告」（以下「警告決議」という。）及び「措置要求決議」を行い、政府に対して是正改善を求めるなど、決算審査の実効性を更に高める努力がなされてきた（図表1参照）。

以下、本稿では、事業を実施するきっかけとなった社会的な背景とその後の事業効果の発現状況に主眼を置いて、決算審査の状況、PDCAサイクルの状況、今後の決算審査における論点等について、会計検査院の検査報告との関係を含めて紹介する。

図表1 予算と決算のPDCAサイクル



(出所) 参議院決算委員会調査室資料より作成

2. 決算の審査方針の変遷と検査報告の果たす役割

決算審査における参議院と会計検査院との関係は、昭和22年の第1回国会決算委員会における「決算の審査方針等に関する決算委員会決定」¹まで遡ることができる。同決定では、国会と会計検査院が一体となって会計検査の完全を期するために、検査の過程や検査後において、決算委員等が会計検査院と不断に密接な連絡を図ることとされ、法律的な効果を持つ会計検査院の検査と、政治的効果を持つ国会の審査により行政官庁の経理状況の是非を審査するとされている。また、委員会の決議方針として、会計検査院の批難事項の中に異議がないものはその旨を議決し、異議があるものについては、具体的事項について然るべき議決をするとされている。

このように、参議院と会計検査院とは、参議院創設時から決算審査において深い関係にあった。しかし、「財政中心主義の原則をとる新憲法のもとにおける国会の決算の審査が、旧憲法のもとに行われたものと同様の方法でよいのか」との提起がなされ²、昭和37年の第40回国会決算委員会において、「決算の審査方針」が定められた（図表2参照）。同方針では、検査報告中心の審査方法を改め、決算全般と政策の実績批判を行うこととされた³。

図表2 決算の審査方針

- 一、決算の審査にあたっては、会計検査院の検査報告中心の審査方法を改め、国会が議決した予算及び関係法律が適正、かつ、効率的に執行されたかをはじめ決算全般について審査し、あわせて政策の実績批判を行うものとする。
- 二、この基本方針の下に左の通り審査を行う。
 - (一) 予算で定められた歳入歳出が現実の収入支出としてどのようになったかを審査する。
 - (二) 予算執行の経済効果、行政効果等国費の効率使用について審査する。
 - (三) 決算検査報告に掲記の有無にかかわらず、各省庁、政府関係機関等にわたり審査することとし、必要に応じこのうちから重点的に取り上げて審査する。
 - (四) 財政投融资は効果的に運用されているかを決算とあわせ審査する。
 - (五) 決算に関連する事項で現年度中の予算執行に問題あるものについては随時これを取り上げる。
 - (六) 重要な問題については現在の当局者だけでなく、執行当時の責任者その他の関係者も招致して事態を究明する。
 - (七) 決算の審査は次年度の決算が国会に提出されるまでには終局する。
- 三、審査の結果左の処置を具体化する。
 - (一) 政府が負責の実を挙げるよう追及し、必要により所管大臣に警告を発する。
 - (二) 改善を要すると認められるもの、その他不当な事項等については所管大臣に対し、改善のための具体策等について説明を求め、また警告を発する。
 - (三) 将来の計画樹立及び執行に反映するよう内閣全般に徹底させる方策を講ずる。
 - (四) 審査の結果を国会の予算審議及び立法に反映させる具体的方策を講ずる。

(出所)『平成25年版 参議院委員会先例録』より作成

¹ 『平成25年版 参議院委員会先例録』67～70頁（平25.8）。なお、同年、衆議院決算委員会においても同様の方針が定められた。

² 第38回国会参議院決算委員会会議録第23号1頁（昭36.4.24）

³ 『平成25年版 参議院委員会先例録』70～71頁（平25.8）。衆議院決算委員会では、昭和35年に「予算がいかに執行されたかを中心として、決算全般について、予算と対比して審査する」との方針に変更された。

審査方針が大きく改められたとはいえ、検査報告の掲記事項が決算審査において果たす役割は大きく、質疑の基となるほか、警告決議や措置要求決議に結び付く事項が多い。一方で、会計検査院に対して、「国民に対する説明が十分とは言えないのではないか」との意見⁴や「国民の期待に応える検査活動となっていない」との報道⁵などがある。近年、これらを踏まえ、検査報告等を作成することだけが会計検査院の業務となることがないよう、検査結果の公表方法や検査活動の情報公開の在り方について積極的な取組を促すとともに、併せて決算審査の充実を図る意見が委員会等で出されている（図表3参照）。

図表3 検査報告に関する近年の質疑等の状況

委員会等での質疑等	委員会等における会計検査院の見解	今後想定される取組の例
(検査計画の公表) 財務省の予算執行調査及び総務省の行政評価では、事前に調査項目が公表されている。会計検査院も検査計画を公表してはどうか。(26年3月 参議院決算委員会)	事後であっても検査計画を公表すると検査活動に支障が出るおそれがある。(26年3月 参議院決算委員会)	受検庁に対する牽制効果、国民に対する説明責任の観点から、必要に応じて過年度の検査計画等を公表すること。
(検査全般に対する情報公開) 会計検査院が検査対象とした事業費の規模は全く分からない。また、保証型の検査手法を導入してはどうか。(26年3月 参議院決算委員会)	国の会計制度の在り方も含めた検討が必要であり、高度な立法問題である。仮に同制度が実施された場合、検査の在り方、検査体制の見直し、検査要員の確保等について検討する。(26年3月 参議院決算委員会)	国民に会計検査の全体像を伝えるために、会計検査の実績の一つとして1年間の対象事業費を公表すること。
(検査報告の公表・広報) 会計検査院の存在、活動内容、検査結果等に対する国民の認知度は必ずしも高くはない。検査結果を国民に向けて積極的に説明し、広報活動を強化する必要があるのではないか。(25年10月 参議院議院運営委員会)	国民に向けた検査結果等の公表方法として、年に1回の検査報告のほかに、国会要請報告、随時報告があり、その都度広報活動を行っている。(25年10月 参議院議院運営委員会)	その分野に精通していない国民であっても制度の概要や報告内容が理解できる簡潔な図解資料を作成し、検査報告、検査要請報告、随時報告に合わせて公表すること。
(政策議論に資する検査報告) 国民の期待は、不当・違法ではないが、現状の仕組みの中で様々な課題があるという事案を会計検査院が検査し、決算委員会の場で議論して解決することではないか。(26年5月 参議院決算委員会)	行財政の現状に関する情報提供の必要性がますます高くなっていることから、政策立案の議論に資する情報提供及び問題提起に繋がる特定検査状況の果たす役割は重要である。(26年5月 参議院決算委員会)	政策立案の議論に資するよう、より具体的な改善策や提言、制度設計そのものを見直すことなどを所見に記述すること。
(検査対象の拡充) 国民は、数百万円の手続きの瑕疵による過大支出よりも、政策効果の乏しい億円単位の支出についての問題指摘を期待している。(23年4月 行政刷新会議 公共サービス改革プログラム)	-	人的資源の制約を踏まえつつ、政策効果の観点から、より重要な案件への検査を充実すること。

(出所) 第186回国会参議院決算委員会会議録第9号(平26.5.26)等より作成

3. 参議院の警告決議等に基づくPDCAサイクルの状況

平成23年度及び24年度決算審査では、政府に是正改善を求めるため、26年6月に7項目の警告決議、11項目の措置要求決議を行った。これを受け、27年2月に「政府が講じた措置」が国会に提出されている。ここでは、PDCAサイクルの観点から、警告決議の2項目に関し、事業を実施する際の政策目的と決議の関係性について整理を行う。

⁴ 第186回国会参議院決算委員会会議録第2号19頁(平26.3.31)

⁵ 「検査院、批判の削除要求 民間委員「国民の期待に応えてない」『朝日新聞』(平23.10.12)

(1) 高速道路と立体交差する橋りょうの点検状況

6 高速道路会社⁶が管理する高速道路には、一般道路からの流出入に必要な高速連絡橋（6 高速道路会社の管理）及び立体交差によって既存の道路等を付け替えた際に建設された跨道橋（国及び地方公共団体の管理）が多数ある。全ての高速連絡橋 897 橋及び全ての跨道橋 4, 484 橋の管理状況等について会計検査院が検査したところ、①高速連絡橋のうち 13 橋で耐震性能の検討を行っていない、②跨道橋 350 橋の管理協定が締結されていない、③跨道橋 635 橋の点検が全く実施されていない、④跨道橋 548 橋の点検の実施状況が不明となっているなどの事態が明らかとなった⁷。

決算委員会では、上記指摘のほか、高速道路施設の維持管理の状況、防災・減災対策、老朽化対策等の質疑がなされた。これに対し、太田国土交通大臣からは、高速道路の跨道橋の近接目視点検を 5 年に 1 回行うこと、建設から 50 年が経過している首都高速道路において弱点部分の総点検を実施し緊急の修繕を行っていることなどの答弁がなされた⁸。

このような状況を受けて、参議院は速やかな点検と補修の実施等を求める警告決議を行い、政府は当該決議に応じて種々の措置を講じている（図表 4 参照）。警告決議以降、本件に関する重大な問題は発生しておらず、同決議に記述のある「国民生活の安全の確保」という政策目的に対し、決算審査の内容が短期間で良い方向に影響を及ぼすことができたものと捉えることができる。

図表 4 高速道路の跨道橋の維持管理に関する警告決議の内容等

警告決議の内容	政府が講じた措置の内容
全ての跨道橋等の緊急点検結果を速やかに公表して必要な補修を行うこと。	「道路法」上の跨道橋の点検を平成26年度中に終える予定である。また、他の跨道橋も点検状況等を把握し、管理者及び監督官庁に対して速やかな点検の実施を求め、点検実施状況について併せて公表する。
点検体制の抜本的な見直しを行うこと。	近接目視による全数監視を5年に1度行うことなど、道路橋等に関する統一的な点検基準等を定めた。
跨道橋を管理する地方公共団体に対する技術支援及び情報提供を行うこと。	全ての道路管理者で構成される道路メンテナンス会議を都道府県毎に設置し、点検業務の地域一括発注等の技術的支援や情報共有体制の構築を行う。
高速道路をはじめとする社会資本の老朽化対策の実施に係る優先順位を設けること。	定期点検の結果を踏まえ緊急度の高いものから修繕を進めるとともに、「インフラ長寿命化基本計画」に基づく個別施設毎の計画を定め、優先順位の設定等を行う。

(出所)「平成 23 年度決算及び平成 24 年度決算に関する参議院の議決について講じた措置」等より作成

(2) JR北海道のずさんな安全管理体制

平成 23 年 5 月に石勝線で特急列車がトンネル内で脱線・炎上する事故が発生して以降、JR 北海道管内では事故や不祥事が続発した。そして、25 年 9 月に発生した函館本線での貨物列車脱線事故をきっかけとして、レールの幅が基準値を大幅に超えても補修しない、

⁶ 東日本、中日本、西日本、本州四国連絡、首都、阪神各高速道路株式会社

⁷ 会計検査院『平成 24 年度決算検査報告』658～666 頁（平 25. 11）

⁸ 第 186 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 2～5 頁、10～11 頁（平 26. 3. 31）

検査データを改ざんして報告するなどの安全に対する意識の低さが全社的に蔓延していたことが明らかとなった。26年2月、この貨物列車脱線事故に対して、国土交通省及び運輸安全委員会は、鉄道事業法等に違反するとしてJR北海道を刑事告発している。

決算委員会では、脱線事故が続いた原因、JR北海道に合理化・効率化を求めてきた国の責任等について質疑がなされた。これに対し、太田国土交通大臣からは、JR北海道に様々な問題があることは承知している。安全を守ることについて国は責任を持っており、JR北海道に対してしっかりと目を届かせたい旨の答弁があった⁹。参議院の警告決議及び「政府が講じた措置」の対応関係は、図表5のとおりである。

図表5 JR北海道の安全管理体制に関する警告決議の内容等

警告決議の内容	政府が講じた措置の内容
JR北海道に対し、安全基本計画の実効性の確保、業務実施体制の改善、コンプライアンスの向上を図るよう指導すること。	平成26年1月に「JR北海道の安全確保のために講ずべき措置」をとりまとめるとともに、同社に対し、改ざんの根絶、安全管理体制の再構築、技術部門の業務実施体制の改善等の実施状況について定期的な報告を求める。
再発防止に向けた監査業務の見直しを行うこと。	常設の監査体制等を通じて「JR北海道の安全確保のために講ずべき措置」が確実に実行されるよう指導・監督を行う。
JR北海道に対する積極的な技術支援策を検討すること。	記載なし

(出所)「平成23年度決算及び平成24年度決算に関する参議院の議決について講じた措置」等より作成

しかし、警告決議の議決直後の26年6月22日未明に、JR北海道管内で貨物列車の脱線事故が再び発生したほか、それ以降も本来運転中止となるような強風の中で列車を運行していた事態(26年11月)、青函トンネル内での列車の発煙事故(27年4月)等が発生した。また、JR北海道に対して技術支援を行っているJR東日本管内の山手線で架線を支える柱が倒れる重大事故(27年4月)が、JR九州管内の長崎本線で特急列車同士が正面衝突寸前で緊急停車する事故(27年5月)が発生するなど、鉄道事業の安全管理体制に不安を生じさせる事故が多発した。

平成25年度決算審査においてこの問題が取り上げられ、このようなJR各社における一連の事故原因、国土交通省の指導及び監督の実効性について質疑がなされた。これに対し、太田国土交通大臣からは、各鉄道会社に対して安全に関する徹底指示を行っている。また、JR北海道について、26年1月の事業改善命令等により、安全意識が徐々に浸透しつつあると認識している。しかし、新たな企業体質、組織文化を定着させるには継続的に取り組むことが必要であることから、5年程度の常設監視体制に基づく指導・監督の実施により、安全輸送を確保するとの答弁がなされた¹⁰。この質疑・答弁を受け、鉄道会社が実施する安全管理体制の更なる強化に向けた各種取組に対し、政府が実効性のある指導・監督を徹底するよう、27年7月に警告決議を行い、改めて是正措置を求めることとなった。

⁹ 第186回国会参議院決算委員会会議録第5号29～32頁(平26.4.21)

¹⁰ 第189回国会参議院決算委員会会議録第9号32頁(平27.5.25)

以上のことから、本件については、JR北海道の企業体質の改善に時間を要することを考慮したとしても、他の鉄道会社で事故が多発していたことから、26年6月の警告決議に記述のある「安全かつ安定した鉄道輸送体系の確保」という政策目的に対し、平成23年度及び24年度決算審査を踏まえた政府の対応は十分ではなかったと言わざるを得ない。

4. 事業実施の際の社会的な背景に対する検証が求められる事業の例

事業を実施した結果が当初の計画とは大きく異なるような場合は、決算の観点から大きな問題となる。東京湾アクアラインの建設を例にとると、同事業は、東京湾の総合的発展、東京一極集中の是正、東京湾岸道路の渋滞緩和等が事業目的であるとされ、1兆2,323億円を投じて平成9年に供用が開始された。供用直前の計画では、普通車の通行料金が4,900円、供用20年後の交通量が5万3,000台/日とされており、供用40年後に事業費の償還が完了することとなっていた。しかし、普通車の通行料金を800円とする割引制度が導入されているにもかかわらず、27年2月時点の実績交通量は4万226台/日と計画を下回っており、通行料金が低く抑えられていることも勘案すると、通行料金のみで事業費を償還することは極めて困難な状況に陥っている。

このような事態が生じた要因として、計画段階での安易な需要予測、抽象的な事業目的の設定等が挙げられているが、根本的には事業の目的が「つくること」に特化したためであるとの批判がある¹¹。このような事態が生じることを防ぐためには、事業開始前の十分な検証、事業完了後の施設等の適切な運用、事業を実施する際の社会的な背景と現状との比較・検討が重要となるため、これらの観点からいくつかの事業を例示する。

(1) 地方公営企業における経営健全化計画作成

下水道、交通、病院等の事業を行う地方公営企業は、平成21年度から25年度までの抜本改革推進期間¹²に664事業が廃止されるなどした結果、25年度末で8,703事業（ピーク：14年度末の1万2,613事業）、職員数34.5万人（ピーク：12年度末の41.8万人）の規模に縮小した。地方公営企業全体の25年度の決算規模は16.8兆円、総収支は0.5兆円の黒字（13年連続）となったが、同年度末における累積欠損金¹³が4.8兆円（交通事業2.1兆円、病院事業1.9兆円等）に上るなど、厳しい経営状況となっている。

そこで、総務省は、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号）に基づき、資本不足比率が基準以上となった公営企業会計ごとに経営健全化計画の策定を求めている。しかし、同計画に基づき経営が改善する公営企業がある一方で、資金不足比率の実績が計画より悪化している公営企業も見受けられることから、同計画の実効性等の検証が必要となる。

¹¹ 橋山禮次郎『リニア新幹線 巨大プロジェクトの「真実」』（集英社新書 平26.3）69～73頁

¹² 「公営企業の経営に当たっての留意事項について」（平成21年7月 総務省通知）に基づき、公営企業の事業廃止、民営化、民間委託等の抜本的な取組を実施する期間

¹³ 各企業において赤字が生じた場合に、繰越利益剰余金、利益積立金等では補填できなかった損失の合計額

図表6 地方公営企業における経営健全化計画作成の現状と今後の課題

背景	<ul style="list-style-type: none"> ・公営企業の累積欠損金が多額に上るなど、地方財政に悪影響がある ・人口減少により将来の収入が減る可能性が高い
現状	<ul style="list-style-type: none"> ・経営健全化計画に基づく経営改善中の公営企業があるが、成果が出ていないところがある ・経営健全化の基本方針等を含んだ経営計画の策定率が28.2%と低い（平成26年4月時点）
今後	<ul style="list-style-type: none"> ・経営改善に向けた積極的な支援策や事業廃止等の検討 ・経営健全化計画等の適切な策定、見直しの実施

（出所）総務省資料等より作成

（2）平成の市町村合併

全国の市町村数は平成10年度末の3,232から、25年度末の1,718へと大幅に減少し、職員数の減少による行政経費の削減に結び付くなど行政改革が進んだ市町村がある。一方で、管轄範囲の大幅な拡大により、行政サービスが低下したとの声も聞かれる。また、地方交付税の交付額について、特例として合併後10年間は合併前の市町村と同額が国から交付されているが、徐々にその額が減少する時期を迎えているほか、合併特例債で新たに建設した公共施設の維持管理に支障を来す市町村があることが報道されている¹⁴。

決算委員会では、市町村合併による行政能力、財政力への影響と評価、今後の合併の考え方に関する質疑がなされ、高市総務大臣から組織・機構の充実や職員の適正配置による業務の効率化により、市町村の行政能力は向上したとの答弁がなされた¹⁵。

今後、会計検査院の検査等により今般の市町村合併による様々な影響を把握することで、市町村の行財政の在り方、地方交付税の算定方法等に関する議論が国会で活発化し、合併前の市町村の行財政運営との比較・検証が行われることが望まれる。

図表7 平成の市町村合併の現状と今後の課題

背景	<ul style="list-style-type: none"> ・交通網、通信網の拡充による住民活動の広域化に合わせた広域行政が必要 ・財政悪化等を考慮した効率的かつ質を向上した事務事業の実施が求められている
現状	<ul style="list-style-type: none"> ・行財政の効率化が達成できた市町村がある ・行政サービスの低下、公共施設の新規整備による財政圧迫等の問題がある市町村が存在する
今後	<ul style="list-style-type: none"> ・合併することが目的となっていないかの検証が必要 ・市町村合併による効果と問題点の有無等を統一的に把握することが必要

（出所）総務省資料等より作成

¹⁴ 「減る交付税 自治体圧迫 「合併促進剤」の副作用」『朝日新聞』（平26.2.28）

¹⁵ 第189回国会参議院決算委員会会議録第2号9頁（平27.2.6）及び第189回国会参議院決算委員会会議録第3号5頁（平27.2.9）

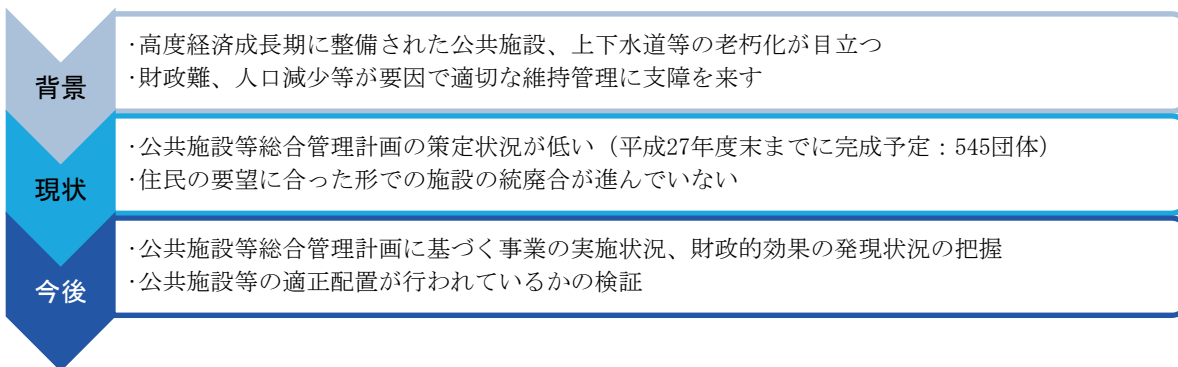
(3) 地方公共団体が管理する施設の整理・統合

地方公共団体は、高度経済成長期に集中的に整備した公民館、図書館、ごみ焼却施設等の公共施設の老朽化に伴う維持管理や耐震化に関する費用の増大に直面している。さらに、市町村合併、人口減少等により、公共施設の数が過剰となる地方公共団体が増加し、財政を圧迫していることも問題となっている。総務省の調査によると、全国の地方公共団体が管理する公共施設のうち1.2万棟が解体対象となっているが、財政的に余裕がないため解体のめどが立てられず、危険な状態で放置されている箇所が多数ある。

同省は、平成26年4月、公共施設等総合管理計画を策定して公共施設の適切な管理を行うよう地方公共団体に向けて通知を発出したが、27年度末までに策定済みとなるのは545団体にとどまる見通しである。また、地方公共団体が保有する道路、公園、学校等の固定資産について、取得から処分までの経緯を管理するために、同省が固定資産台帳の作成を義務付ける方針であるとの報道もなされた¹⁶。

今後、公共施設等総合管理計画等の策定が速やかに行われることが求められるのと同時に、同計画等が活用されないまま放置されることがないように、地方公共団体の公共施設の管理状況の変化、同計画等の導入による財政的な効果の発現状況等について、定期的に把握・分析し、必要に応じて制度を見直すことが求められる。

図表8 地方公共団体が管理する施設の整理・統合の現状と今後の課題



(出所) 総務省資料等より作成

(4) 交付金等により整備された地域密着型介護施設

平成18年度から23年度までに、厚生労働省の地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金等により整備された25都道府県¹⁷の326の地域密着型介護施設を対象として会計検査院が検査したところ、①8施設が全く利用されていない、②247施設で利用率が50%を下回るなど、全体の約8割に当たる施設の利用が低調となっており、43億3,705万円の施設整備交付金の事業効果が十分発現していない状況が明らかとなった¹⁸。

¹⁶ 「公共施設の改修台帳 自治体に義務化 優先順位を判断」『読売新聞』夕刊（平26.8.13）

¹⁷ 東京都、北海道、大阪府、青森、秋田、栃木、群馬、神奈川、富山、石川、山梨、岐阜、愛知、三重、兵庫、和歌山、鳥取、広島、山口、愛媛、福岡、佐賀、熊本、大分、沖縄各県

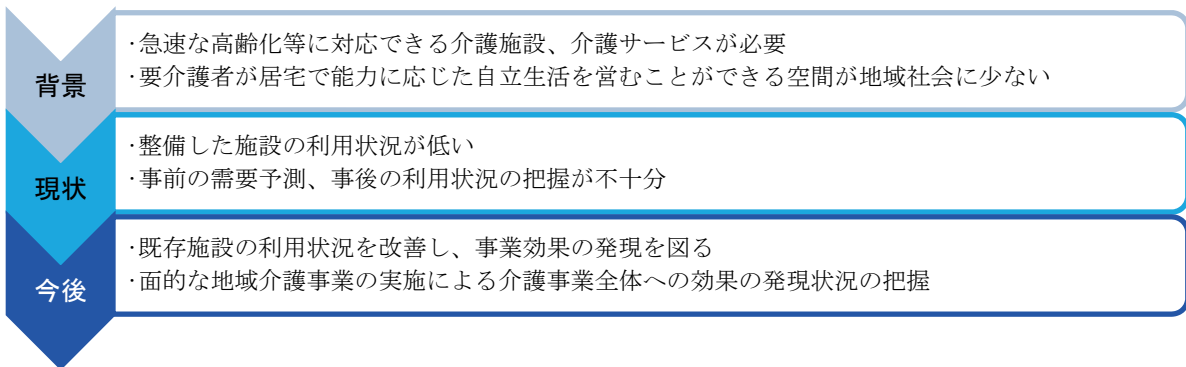
¹⁸ 会計検査院『平成24年度決算検査報告』332～337頁（平25.11）

決算委員会では、地域密着型介護施設の利用状況と会計検査院の指摘を踏まえた改善策について質疑がなされ、田村厚生労働大臣（当時）から、介護サービスの適切な需要の見積り、施設利用促進に向けた広報活動、しっかりとしたフォローアップの実施等により、事態の改善を図るとの答弁がなされた¹⁹。

本件については、平成 23 年度決算及び平成 24 年度決算審査措置要求決議として、①地域住民の意向を十分に踏まえたサービスが提供されるよう、的確な介護需要予測を含む申請の審査を適切に行うこと、②施設整備後に、定期的な利用状況のフォローアップを行う仕組みを構築し、地域の実情に見合った利用状況となるよう市町村に対する指導を行うことを政府に求めた。これに対し、27 年 2 月に提出された「政府が講じた措置」によると、厚生労働省は、全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議において、既存施設の利用状況を勘案することなどによってサービスの需要見込みを更に精査すること、整備した施設の利用状況についてフォローアップを実施することなどについて、関係者に対して周知徹底を図っている。また、交付金に係る実施要綱等の様式を改正し、市区町村から整備施設の需要見込みや利用状況等について報告させるなどの対策も講じている。

これらの政府の対応により、会計検査院から指摘された、①現状の施設を有効活用すること、②施設の新規整備の際に同種の状況が生じることがないように事前に対策を講じることの事態は改善すると考えられる。しかし、「要介護者が自立生活を営むことができる地域社会の創出」が政策目的であることを踏まえると、今回の政府の対応から社会的な背景とその後の事業効果の発現状況を検証することは難しい。そのため、今後の決算審査において事業効果等に関するより積極的な議論がなされることが望まれる。

図表 9 交付金等により整備された地域密着型介護施設の現状と今後の課題



（出所）厚生労働省資料等より作成

（5）大規模な治水事業

国土交通省は、洪水被害を軽減させるために中山間部でダムを建設する事業や、大都市地域の大河川²⁰の特定区間において高規格堤防（スーパー堤防）を整備する事業等を進めている。これらの大規模な治水事業は、国民生活の安全安心に直結するほか、計画から完

¹⁹ 第 186 回国会参議院決算委員会会議録第 3 号 16～18 頁（平 26. 4. 7）

²⁰ 利根川、江戸川、荒川、多摩川、淀川及び大和川

成までに長期間を要すること、事業費が多額に上ることなどの要因もあり、国民の関心が非常に高くなっている。このため、会計検査院、財務省、総務省は、当該事業に関する調査・検査を実施し、数次にわたり改善すべき点を指摘している（図表 10 参照）。

図表 10 大規模な治水事業に関する指摘内容

指摘の内容	国土交通省の対応、予算への反映状況等
平成16年6月 財務省 予算執行調査（ダム事業）	
計画・設計段階におけるコスト削減、ダム事業全体として最適化を図ることによる効果的な事業マネジメントの推進が必要。	平成17年度の予算額を前年度比7.7億円減額する。
平成22年6月 財務省 予算執行調査（スーパー堤防事業）	
事業化していない地区における実現可能性の検討、コスト削減による事業費の削減、投資効率を評価する手法の早急な整備が必要。	行政刷新会議において「事業廃止」とされたことを受け、原則として平成23年度予算に事業費を計上しない。
平成24年1月 会計検査院 検査要請報告（大規模治水事業全般） ※23年2月の参議院決算委員会から会計検査院への検査要請に基づく報告	
ダム事業 ①事業実施期間が計画期間を超過しているのに事業期間の延長を行っていない、②変更後の計画における事業実施期間や事業費が当初計画の2倍以上となっている。	事業費の増減要因の分析等を行い、有識者会議の意見も踏まえて検証を行う。全てのダム建設事業で行っている事業再評価等を活用し、事業実施の可否を含め、事業計画の変更等を適時適切に行う。
霞ヶ浦導水路事業 ①着手から35年が経過したが事業が完了していない、②一部区間の導水路が完成していないため、約20年前に完成している部分の導水路が利用できず、事業効果が発現していない。	完成済み区間については、利根川の濁水対策として運用するなどしている。霞ヶ浦導水路における利活用の方法については、検討を行った上で必要な対応を講じる。
放水路等事業 ①変更後の計画における事業費が当初計画の2倍以上となっている、②他の治水事業との比較や費用便益の算定に必要となる資料が残っていない。	第三者機関である事業評価監視委員会の審議等により事業の効率性及び透明性の一層の向上に努める。
遊水地事業 ①事業の目的や必要性を検討したか確認できる資料がない、②資料が保存されていないため、事業評価の算定が妥当であるか確認できない。	
スーパー堤防事業 ①国土交通省が「完成」としていた区間に基本断面が確保できていない区間が多く含まれている、②関係自治体との連絡調整を行うための協議会を設置していない。	
平成25年11月 会計検査院 検査報告（ダム事業）	
①地震計の修繕等が十分になされていない、②検査時点の堆砂量が計画を上回っている、③洪水を調節するための容量の一部が土砂の堆積により失われている。	現状を調査するとともに、必要に応じて掘削除去や貯砂ダムの設置等の堆砂対策を実施する。
平成26年6月 総務省 政策評価（ダム事業）	
流水の正常な機能維持に関する便益の計上方法がわかりにくい。	評価に関する資料において、計上方法等の記載の充実に取り組む。

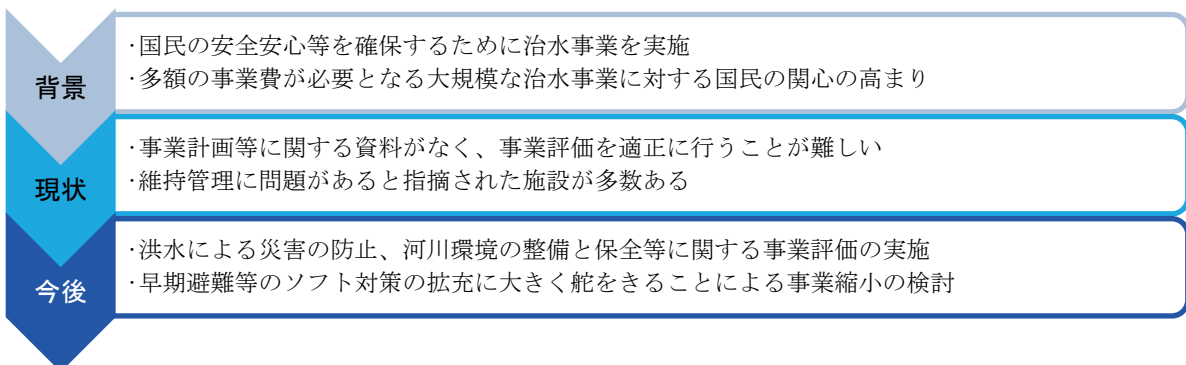
（出所）財務省資料等より作成

決算委員会では、大規模な治水事業に対し、事業実施の是非、維持管理の在り方、会計検査院等からの指摘に対する対応状況に関する質疑がなされ、平成 21 年度決算審査措置要求決議（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について）、平成 22 年度決算審査措置要求決議（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 年度決算審査措置要求決議（土砂が堆積するなどしたダムの機能の改善について）を議決するに至っている。

国土交通省は、措置要求決議や会計検査院等からの指摘を踏まえ、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」等において検証作業を行っている。このうち、全国 83 ダムの建設について、27 年 4 月時点で 67 ダムの建設事業の検証が終了し、46 ダムが事業継続となる一方で、21 ダムが建設中止とされ、ダムの建設事業全体の見直しが進んでいる²¹。

政権交代や東日本大震災等の自然災害の発生により、大規模な治水事業に関する予算額は大きく変動する時期もあったが、治水事業の本来の目的が変わることはない。治水事業を始め、大型の公共事業には、一度事業着手に至ると事業を中止することが難しく、また、施設等の完成後に防災の効果等が発現する一方で、一定の維持管理費が必要となるなど、長期間にわたり国民生活に様々な影響を与えるという特徴がある。このため、事業着手前の調査期間に事業効果等の検討を行うことは非常に重要である。さらに、事業完了後においても、図表 10 で示した土砂が堆積したダムの指摘事項のように、当初計画では想定していなかった個々の施設特有の問題が生じることもあるため、定期的な状態把握及び機能の維持改善が必要となる。このような大規模な公共事業の特徴を踏まえ、国会において、国民の安全安心に対する寄与の度合い、当初計画と最新の計画との乖離の状況、事業完了後の維持管理が当初計画に適切に盛り込まれているかの検証、代替策との比較検討の状況、自然環境への影響、災害の発生状況等、多角的な観点から議論がなされ、施設を建設することのみに特化した事業の実施となることがないよう、常に監視の目を光らせておくことが期待される。

図表 11 大規模な治水事業の現状と今後の課題



(出所) 国土交通省資料等より作成

²¹ 国土交通省『平成 26 年度 首都圏整備に関する年次報告』62 頁（平 27.6）

5. おわりに

決算委員会において、政府に対して適切な予算執行を求めるために、中長期的視点から、政府が実施する各事業のきっかけとなった社会的な背景と現状との比較・検証の状況、事業効果の発現状況に関して、より活発な質疑がなされることが期待される。また、警告決議及び措置要求決議の対象となった事業の現場において、政府が講じた措置等の実施状況を確認し、PDCAサイクルの一端を把握しておくことも、予算編成や制度の改善に一石を投じる際の手段となり得るのではないだろうか。

会計検査院が国会に提出している各種報告は、決算審査において重要な役割を果たしている。また、平成 25 年度決算検査報告において、法令、制度又は行政に関し改善を必要とすると会計検査院が認めた場合に掲記する「意見表示・処置要求事項」の件数が、過去最高の 100 件となるなど、検査事項は時代とともに変化してきており、決算審査の活性化につながっている。一方、図表 3 で示したとおり、国民の関心をより一層高めるために、会計検査院に積極的な取組を促す質疑が委員会ではなされている。会計検査院が事業官庁ではなく、全ての国家機関から独立していることは周知のことであるが、「各種報告の作成」だけが業務の目的となり、報告の内容が国民の関心事とかけ離れたものとなってしまうと、報告の形骸化につながりかねない。時代の要請に的確に対応していくとともに、決算審査の充実を図るために、国会と会計検査院が、検査活動に関する評価、検査要請制度の活用等において密接に連携することが重要となってくる。

最後に、警告決議や検査報告等で是正改善を求められた事業官庁において、指摘された点のみの改善だけでなく、当該事業を実施するきっかけとなった社会的な背景に照らし、事業効果が政策目的に沿った形で発現しているかの検証も合わせて行い、その上で事業実施の判断がなされることを期待したい。

【参考文献】

会計検査院『平成 24 年度決算検査報告』（平 25. 11）

会計検査院『平成 25 年度決算検査報告』（平 26. 11）

橋山禮次郎『リニア新幹線 巨大プロジェクトの「真実」』（集英社新書 平 26. 3）

本島裕三「平成 23 年度決算及び平成 24 年度決算審査の概要」『立法と調査』No. 356（平 26. 9）77～85 頁

行政刷新会議 公共サービス改革分科会『公共サービス改革プログラム』（平 23. 4）

安田八十五、川村久幸「東京湾横断道路建設プロジェクトの社会的費用便益分析による評価」『関東学院大学経済学会研究論集』第 213 号（平 14. 10）86～107 頁

会計検査院『会計検査院法第 30 条の 3 の規定に基づく報告書：大規模な治水事業（ダム、放水路・導水路等）に関する会計検査の結果について』（平 24. 1）

国土交通省『平成 26 年度 首都圏整備に関する年次報告』（平 27. 6）

（いその たかとし）