

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	会計検査院への検査要請制度 －更なる活用に向けた会計検査院の検査体制確保に係る考察－
著者 / 所属	桑原 誠 / 決算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	444 号
刊行日	2022-4-14
頁	86-100
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

会計検査院への検査要請制度

— 更なる活用に向けた会計検査院の検査体制確保に係る考察 —

桑原 誠

(決算委員会調査室)

1. はじめに
2. 検査要請制度の概要
 - (1) 制度創設の経緯
 - (2) 根拠規定
 - (3) 検査要請の実際
3. 検査要請の実績
 - (1) 検査要請数
 - (2) 会計検査院からの結果報告の状況
4. 更なる活用に向けた考察
 - (1) 会計検査院における検査体制確保
 - (2) 検査体制確保における会計検査院の「独立性」再考
5. おわりに

1. はじめに¹

令和3年6月7日、参議院決算委員会（以下「決算委員会」という。）は令和元年度決算外2件の審査を終えるとともに、1項目²の会計検査院への検査要請を議決した。これを受け、会計検査院は当該要請を受諾することを決定し、その旨を翌8日に本院に通知した。以後、会計検査院において検査が行われ、結果がまとまった段階で本院に報告されることとなる（検査要請に基づき実施された検査結果の報告は報告書の提出をもって行われる。以下、この報告を「結果報告」という。）。

会計検査院への検査要請制度は、「国会の行政監視機能の充実強化を図ることを目的と

¹ 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和4年3月23日である。

² 「放射性物質汚染対処特措法3事業等の入札、落札、契約金額等の状況について」

して……会計検査院の機能を国会が機動的に利用することができるようにする必要があるとの考え方³に基づき創設された。衆参を問わず様々な委員会等で活用することが可能な制度であるが、近年では特に決算委員会による毎年度の決算審査を踏まえた要請が定着している。決算重視を掲げる参議院において、決算委員会が積極的に本制度を活用し、会計検査院と連携しつつ行政監視機能を果たすことは非常に意義がある一方で、制度施行から四半世紀がたとうとする中で見えてきた課題もある。本稿では、検査要請制度の成り立ちやこれまでの実績を通覧した上で、同制度の更なる活用に向けた課題について若干の考察を行うこととしたい。

2. 検査要請制度の概要

(1) 制度創設の経緯

検査要請制度は、平成9年12月に成立した「国会法等の一部を改正する法律」（平成9年法律第126号）により創設された。

当時は、バブル崩壊後の景気低迷が長期化し、国債の累積が巨額に達するなど厳しい財政状況にある中、金融・経済等の分野における急速な国際化、高度情報化の進展や世界に類例を見ない速さでの少子高齢化の到来等に対処した徹底的な行財政改革とともに、行政内部の一連の不祥事発生を契機として、国会におけるより実効的な行政監督などを求める声が高まっていた⁴。

このような中、8年10月の衆議院議員総選挙に際し、各党は独自の行政監視強化策を公約に掲げた。選挙の結果、与党第一党の自由民主党は過半数には及ばなかったものの、選挙前の議席を大きく上回った。これにより、従来「自社さ」連立政権を構成していた社会民主党及び新党さきがけは閣外協力に転じたが、政策協調による緩やかな形での三党連立政権が継続されることとなった。各党が公約に掲げていた行政監視強化策については、方法論の違いによって議論が難航したが、結果的に与党三党による改革案が実現することとなり、衆議院決算行政監視委員会の設置（従来の衆議院決算委員会から発展的改組）や衆議院における予備的調査制度の創設等と併せ、検査要請制度が創設されるに至った⁵。

(2) 根拠規定

検査要請制度は、憲法第62条の規定⁶に基づく議院の国政調査権行使の一態様⁷であり、直接の根拠は国会法第105条にある。同条では、「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。」と定められている（参議院の調査会については同法第54条の4第1項において準用）。ここでいう「審査」は、「委員会における付託案

³ 第196回国会参議院予算委員会会議録第4号25頁（平30.3.1）

⁴ 郡山芳一「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」『議会政治研究』No.46（平10.6）15頁

⁵ 前掲注4 15～20頁

⁶ 「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」

⁷ 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典』（有斐閣、2003年）18～19頁

件についての意思決定の過程だけでなく、本会議における審議を含めて議院における審議過程全般を指すもの、「調査」は、「国政に関する調査を指し、国政に対する監視、統制の権能を行使する上で必要な調査のこと」とされている⁸。

また、委員会が要請を行う場合の手続は、参議院規則第181条の2において、「委員会が審査又は調査のため、会計検査院に対し特定の事項についての会計検査及びその結果の報告を求めようとする場合は、議長を経て、これを求めなければならない。」と規定されている⁹。議長を経ることとされているのは、「対外的に議院を代表するのは議長であり、要求する場合も議長名で行う必要がある」¹⁰ためと解されている。

一方、要請を受ける側の会計検査院については、会計検査院法第30条の3において、「会計検査院は、各議院又は各議院の委員会若しくは参議院の調査会から国会法（昭和22年法律第79号）第105条（同法第54条の4第1項において準用する場合を含む。）の規定による要請があつたときは、当該要請に係る特定の事項について検査を実施してその検査の結果を報告することができる。」（下線筆者）と定められており、国会側の要請に応じて検査を実施するか否かは会計検査院の判断となる。これは、「会計検査院が、内閣はもとより国会に対しても独立性を有する憲法上の機関であることに配慮したもの」¹¹とされている。しかし実際には、制度創設から現在まで要請に応じなかった例はない。これについては、「会計検査院は、国民の代表である国会からの要請に対しては真摯に対応する方針で臨んで」¹²いるためとの見解がある。

なお、会計検査院は、憲法第90条第1項の規定¹³に基づき、毎年度の国の決算に係る検査報告を国会に提出することとなっており、制度創設に当たって当該報告との関係が論点となったが、これについては、「同条第2項において『会計検査院の……権限は、法律でこれを定める。』としていることから、憲法の趣旨に反しない限りにおいて同条第1項の決算検査報告以外の検査報告形態を創設することは可能であると考えられ」¹⁴た。また、内閣を経由して提出される決算検査報告と異なり、直接各議院に提出される点についても、これと同様に可能であるとされた¹⁵。

以上のとおり、国会は、直接的には国会法第105条を根拠として検査要請を行うことができるが、要請を受ける会計検査院の憲法上の独立性に配慮した形で会計検査院法に任意規定が設けられていることから、国会法と会計検査院法の相互関係の中で検査要請制度が成り立っていると考えられる。

⁸ 森本昭夫『逐条解説国会法・議院規則〔国会法編〕』（弘文堂、2019年）402頁

⁹ 衆議院規則では、第56条の4において「委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、議長を経由して、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。

¹⁰ 森本昭夫『逐条解説国会法・議院規則〔参議院規則編〕』（弘文堂、2019年）386、388頁

¹¹ 重松博之・山浦久司責任編集『会計検査制度』（中央経済社、2015年）124頁

¹² 前掲注11 125頁

¹³ 「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」

¹⁴ 前掲注4 23頁

¹⁵ 同上

(3) 検査要請の実際

ア 検査要請の主体

各議院（本会議）や全ての委員会に加え、参議院の調査会も検査要請を行うことができる（憲法審査会は国会法第105条が準用されていないため行うことができない。以下、検査要請を行う主体を「委員会等」という。）。ただし、これまでは衆参ともに委員会による要請の例しかない。

イ 検査要請における検査の対象及び内容

委員会等が検査要請を行うに当たっては、検査を求める内容等を的確に会計検査院に伝えることが重要となる。そのため、図表1のような形式により、具体的な検査の対象及び内容を示した上で検査を要請する例となっている。

図表1 会計検査院への検査要請事項（令和3年6月7日決算委員会議決）

放射性物質汚染対処特措法3事業等の入札、落札、契約金額等の状況について	
(1) 検査の対象	環境省等
(2) 検査の内容	平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法に基づく除染事業、汚染廃棄物処理事業、中間貯蔵施設事業等に関する次の各事項
	① 各事業の入札、契約などの状況、特に、一者応札となったものに係る契約金額の状況
	② 各事業に係る受注者の事業実施体制等及びこれに対する国の監督等の状況

(出所) 第204回国会参議院決算委員会会議録第9号35頁（令3.6.7）

ウ 検査の範囲

検査要請制度は国政調査権の一態様ではあるが、当然ながら会計検査院の検査権限が及ばないものについて検査を求めることはできない。

国会法第105条では、会計検査院に対し「特定の事項」について会計検査を求めることができるとされており、これに対応する会計検査院法第30条の3でも、当該要請に係る「特定の事項」について検査を実施することとされている。そこで、この「特定の事項」が何を指すのかが問題となるが、これは同法第22条及び第23条の範囲内に限られると解されている¹⁶（図表2参照）。

一方、対象となる事業の実施年度については限定がなく、「既に会計検査院の審査の終わった会計年度における収入支出についてでもよい。行政の活動に対する監視のための制度であることに鑑みると、議院として決算審査を終えている年度のものについても可

¹⁶ 公会計研究協会編『会計検査院法の解説〔初版〕』（全国会計職員協会、2014年）131頁

能」¹⁷と解されており、実際の議決においても実施年度に係る要件は設けられていない。

図表 2 会計検査院法第22条及び第23条の規定に基づく検査の対象

(令和4年1月現在)

【第22条】 会計検査院が必ず検査しなければならないもの（必要的検査対象）	国の毎月の収入支出	
	国の所有する現金及び物品並びに国有財産の受払	国会、裁判所、内閣、内閣府ほか11省等
	国の債権の得喪、国債その他の債務の増減	
	日本銀行が国のために取り扱う現金・貴金属・有価証券の受払	
	国が資本金の2分の1以上を出資している法人の会計	該当法人210
	法律により特に会計検査院の検査に付するものと定められた会計	日本放送協会
【第23条】 会計検査院が必要と認めるときに検査することができるもの（選択的検査対象）	国の所有又は保管する有価証券、国の保管する現金及び物品	
	国以外のもが国のために取り扱う現金・物品・有価証券の受払	
	国が直接又は間接に補助金などを交付し又は貸付金などの財政援助を与えているものの会計	継続指定60団体 年度限定指定5,968団体等（令和3年次実績）
	国が資本金の一部（2分の1未満）を出資しているものの会計	継続指定9法人
	国が資本金を出資したものが更に出資しているものの会計	継続指定15法人
	国が借入金の元金や利子の支払を保証しているものの会計	継続指定3法人
	国又は国の2分の1以上出資法人の工事その他の役務の請負人若しくは業務等の受託者又は物品の納入者のその契約に関する会計	160法人等（令和3年次実績）

(出所) 検査の対象（会計検査院ホームページ）<<https://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/target/index.html>>に基づき筆者作成

エ 検査要請の議決

上述のとおり、過去に議決された検査要請は、全て衆議院又は参議院の委員会によるものであり、本会議や参議院の調査会において議決された例はない。また、国会法第105条では、「審査又は調査のため」に求めることができるとされているが、これまでの例では全て「調査のため」として議決されている。これは、検査を要請してから結果報告がなされるまでに少なくとも数か月が掛かっているため、限られた会期内での議決が求められる法律案等の審査にはなじまないことが理由の一つであると考えられる。

検査要請の議決までの流れとして、決算委員会では、①質疑の中で委員が必要性を明らかにした上で特定の事項について検査要請を提案する、②理事会等において当該提案について会派間で協議を行う、③②で合意に至ったものについて委員会で「国家財政の経理及び国有財産の管理に関する調査のため」議決を行う例となっている。

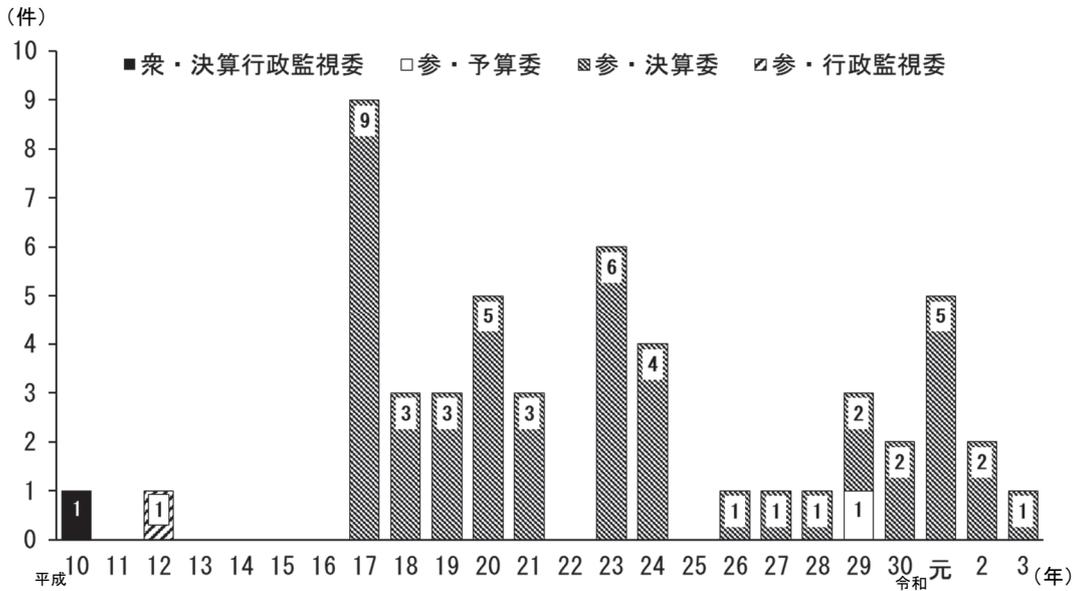
3. 検査要請の実績

(1) 検査要請数

平成10年の常会召集日（1月12日）に制度が施行されて以降、これまで議決された検査要請数は51件に上る。図表3は、各年に議決された検査要請数を委員会別に示したものである。これを見ると、16年まではほとんど実績がなく17年以降活発化したこと、また、決算委員会による要請が大半を占めていることが分かる。

¹⁷ 前掲注8

図表3 検査要請数の推移（暦年）



(出所) 筆者作成

ア 平成10～16年（計2件）

制度施行から平成16年までの間に行われた検査要請は衆参合わせて2件にとどまった。1件目は、10年4月22日に衆議院決算行政監視委員会が議決した「公的宿泊施設の運営について」であり、民業圧迫の懸念が指摘されていた厚生省、郵政省等設置の公的宿泊施設の運営状況等について検査を要請するものであった。次いで2件目は、12年3月27日に参議院行政監視委員会が議決した『「政府開発援助に関する決議」の実施状況に関する会計検査要請』であり、同委員会が11年8月2日に行った政府開発援助に関する決議のうち、被援助国の実情に即した国別援助計画の作成、事業の重点化と事業間の連携強化等の各事項に関する実施状況について検査要請がなされた。

イ 平成17～令和3年（計49件）

平成12年3月を最後に検査要請はしばらく途絶えていたが、17年以降、毎年のように要請が行われるようになる。これには、当時衆参それぞれの憲法調査会において、統治機構に関する議論が行われていたことが影響しているとされる¹⁸。衆議院憲法調査会には、15年1月に「統治機構のあり方に関する調査小委員会」が、参議院憲法調査会には、16年2月に「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」が設置され、二院制の在り方や会計検査院と国会との連携等について議論を行った後、小委員会の調査も含む調査結果をまとめた報告書を17年4月に各議院の議長に提出した。このうち、参議院憲法調査会による報告書では、会計検査院について、「参議院は、二院制の下で財政統制の役割を果たすため、会計検査院と一層の連携を図っていくべき」¹⁹との意見が示されている。

また、決算委員会では、17年2月10日及び15日に、平成15年度決算審査の一環として

¹⁸ 東信男『会計検査院の検査制度』（中央経済社、2011年）162頁

¹⁹ 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』（平17.4）197頁

会計検査院の機能強化について参考人質疑が行われており、参議院において会計検査院の在り方に対する関心が高まっていたことがうかがえる。2月15日の委員会に参考人として出席した西川伸一明治大学政治経済学部助教授（当時）は、検査要請制度ができた当初の2件以降、「国会は会計検査院に対して何ら検査報告を求めているのです。……これは国会の怠慢ではないのか。国会と会計検査院が協力して政策の実施状況を点検するという仕組みをせっかく整えたのですから、それを大いに生かしてほしい」²⁰と述べている。

その後、17年8月5日に決算委員会理事会において「参議院決算審査の充実について」の申合せが行われ、「個別テーマについて、決算報告と措置状況を合わせて決算委員会で審議し、決算審査の結果を予算審議に反映させる仕組みを確立する」として、「国会法第105条の会計検査院への調査要請（ママ）を活発化し、その検査結果報告の決算委での審議を充実する」こととされた。これ以降²¹、決算委員会での検査要請は、毎年度の決算審査を踏まえて行われることが通例となっている（図表4参照）。

図表4 決算審査と検査要請の対応関係

決算審査	検査要請 議決日	議決機関	件数	決算審査	検査要請 議決日	議決機関	件数
—	H10. 4. 22	衆・決行	1	22年度	24. 8. 27	参・決算	2
—	12. 3. 27	参・行監	1		24. 9. 3	参・決算	2
H15年度	17. 6. 7	参・決算	9	23・24年度	26. 6. 9	参・決算	1
16年度	18. 6. 7	参・決算	3	25年度	27. 6. 22	参・決算	1
17年度	19. 2. 21	参・決算	1	26年度	28. 5. 23	参・決算	1
	19. 6. 11	参・決算	2	—	29. 3. 6	参・予算	1
18年度	20. 1. 15	参・決算	1	27年度	29. 6. 5	参・決算	2
	20. 6. 9	参・決算	4	28年度	30. 6. 18	参・決算	2
19年度	21. 4. 13	参・決算	1	29年度	R元. 6. 10	参・決算	5
	21. 6. 29	参・決算	2	30年度	2. 6. 15	参・決算	2
20年度	23. 2. 14	参・決算	2	R元年度	3. 6. 7	参・決算	1
21年度	23. 12. 7	参・決算	4				

（注）平成23年度決算審査は、22年度決算審査が参議院での閣僚に対する問責決議案可決等の影響で遅れたことを受け、全般質疑が24年度決算提出後の25年11月25日となったため、省庁別審査以降は24年度決算審査と一括で行われることとなった。

（出所）筆者作成

したがって、図表3のように暦年で見ただけの場合、22年及び25年の件数がゼロとなっているが、決算年度で見ると全ての年度で議決していることが分かる。

なお、平成17～令和3年に行われた検査要請計49件のうち、決算委員会以外では、平

²⁰ 第162回国会参議院決算委員会会議録第2号7頁（平17.2.15）

²¹ 平成15年度決算審査を踏まえて行われた9件の検査要請は、申合せが行われる以前の17年6月7日に議決されている。これについては、申合せに係る検討を行っている段階で既に検査要請を活発化する方針が各党派で共有されていたものと推察される。

成29年に参議院予算委員会が行った「学校法人森友学園に対する国有地の売却等について」の1件のみである。

(2) 会計検査院からの結果報告の状況

会計検査院は、各議院から検査要請を受けると、まず3人の検査官により構成される検査官会議において要請を受諾するか否かを決定し、その旨を当該議院に通知する²²。その後、要請があった内容に沿って検査を行い、その結果を取りまとめ、当該議院に報告する流れとなっている。これまで議決された検査要請について、議決日、受諾日、結果報告日及び受諾から結果報告までの日数を一覧にしたものが図表5である。

議決日と受諾日との関係では、最初の2件は検査要請の議決当日、その他は翌日に受諾している。結果報告の時期については、会計検査院の裁量に属するものと解されており²³、受諾から結果報告までの日数で最短は平成24年9月に議決した「三菱電機株式会社等による過大請求事案について」の51日で、最長は令和元年6月に議決した「公的統計の整備に関する業務の実施状況等について」の813日(約2年2か月)である²⁴。ただし、最長となった案件を含む元年6月に議決された5件については、新型コロナウイルス感染症拡大により実地検査を予定どおり実施できなかつたことが結果報告までの期間に大きく影響しているとされる点に留意する必要がある。

また、結果報告が1回で完了しているものと複数回行われているものがある(複数回報告が行われたものについては図表5の結果報告日に回数を表す丸数字を付記し、2回目以降の結果報告日までの日数を括弧書きとした)。これは、特に国民的な関心が高い案件については、速報性を重視して早期に報告した上で引き続き検査を行うこととしたものであり、「迅速な対応と慎重な対応を両立させるための努力をしているものと受け止めることができる」²⁵。例えば、平成24年8月に議決した「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等について」は5回にわたって結果報告が行われたが、1回目の報告書の末尾には、「東日本大震災の被害が甚大で、大規模なものであるとともに、地震、津波及び原子力発電所の事故による複合的なものであることなどに鑑み、要請後、できる限り速やかに……報告することとした。そして、今後……各種事業が、円滑かつ迅速に実施されているか、復興基本方針や復興計画に掲げられた施策に沿ったものとなっているか引き続き検査を実施するとともに、原子力災害からの復興再生についても着目して検査を実施することとし、検査の結果については、取りまとめが出来次第報告することとする」²⁶とあり、「できる限り速やかに」報告するために複数回に分けるという判断を行ったことがうかがえる。

複数回報告の実施については、これまで会計検査院の裁量に委ねてきているが、案件によっては国会が期限を設けて中間報告という形で早期の報告を求めることもあり得よう。

²² これまで会計検査院が要請を受諾しなかつた例はないため、全て受諾した旨の通知となっている。

²³ 前掲注16 132頁

²⁴ 複数回報告がなされた項目については1回目の報告日で比較している。

²⁵ 真淵勝「会計検査と参議院」『会計検査研究』No. 53(平28.3) 8頁

²⁶ 会計検査院『東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について』(平24.10.25) 135頁

図表5 検査要請一覧

決算審査	検査要請項目	議決日	受諾日	結果報告日	受諾から結果報告までの日数
—	公的宿泊施設の運営について	H10. 4. 22	10. 4. 22	10. 9. 28	159
—	「政府開発援助に関する決議」の実施状況に関する会計検査要請	12. 3. 27	12. 3. 27	12. 11. 10	228
H15年度 (9件)	特別会計の状況について	17. 6. 7	17. 6. 8	18. 10. 18	497
	国が公益法人等に補助金等を交付して設置造成されている資金について			17. 10. 25	139
	各府省等におけるコンピュータシステムについて			18. 10. 25	504
	地方財政の状況について			18. 10. 18	497
	先行して設立された独立行政法人の業務運営等の状況について			17. 10. 25	139
	ODA事業の執行状況について			①18. 9. 21	470
				②19. 9. 12	(826)
				③20. 10. 8	(1, 218)
				18. 10. 25	504
16年度 (3件)	社会保障費支出の現状について	18. 6. 7	18. 6. 8	18. 9. 21	470
	中小企業高度化資金の運用状況について			18. 10. 25	504
	中心市街地活性化プロジェクトの実施状況について			18. 10. 25	504
17年度 (3件)	各府省等が締結している随意契約の状況について	19. 2. 21	19. 2. 22	①19. 10. 17	496
	政府開発援助の無償資金協力及び技術協力における契約入札手続等について			②20. 9. 10	(825)
	NHKの不祥事、関連団体の多額の余剰金について			①19. 10. 17	496
18年度 (6件)	タウンミーティングの運営に関する請負契約について	19. 6. 11	19. 6. 12	②20. 10. 8	(853)
	独立行政法人の業務、財務、入札、契約の状況について			19. 9. 12	461
	独立行政法人日本スポーツ振興センターにおけるスポーツ振興くじの実施状況について			①20. 11. 7	514
19年度 (3件)	文部科学省ほか4省における政府開発援助(技術協力)の実施状況及びその効果について	20. 1. 15	20. 1. 16	②21. 9. 18	(829)
	各府省所管の公益法人の財務等の状況について			20. 9. 10	456
	年金記録問題について			20. 10. 8	266
	国土交通省の地方整備局等における庁費等の予算執行について			21. 10. 14	491
	防衛装備品の一般輸入による調達について			21. 10. 14	491
20年度 (2件)	簡易生命保険の加入者福祉施設等の譲渡等について	21. 4. 13	21. 4. 14	21. 10. 14	491
	在外公館に係る会計経理について			21. 10. 14	491
	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等について			21. 10. 14	491
	国土交通省及び独立行政法人水資源機構が整備する大規模な治水事業(ダム、放水路・導水路等)の実施について			22. 3. 17	337
21年度 (4件)	特別会計改革の実施状況等について	23. 2. 14	23. 2. 15	①22. 10. 6	463
	公共土木施設等における地震・津波対策の実施状況等について			②23. 10. 5	(827)
	公共建築物における耐震化対策等の状況について			①22. 8. 25	421
22年度 (4件)	独立行政法人における不要財産の認定等の状況について	23. 12. 7	23. 12. 8	②24. 4. 12	(1, 017)
	年金積立金の管理運用に係る契約の状況等について			24. 1. 19	338
	東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等について			24. 1. 19	338
	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			①24. 10. 17	314
	三菱電機株式会社等による過大請求事案について			②25. 10. 9	(671)
23・24年度 (1件)	裁判所における会計経理等の状況について	26. 6. 9	26. 6. 10	①24. 10. 17	314
	年金記録問題に関する日本年金機構等の取組について			②25. 10. 9	(671)
	介護保険制度の実施状況について			24. 10. 17	314
25年度 (1件)	東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等について	24. 8. 27	24. 8. 28	24. 10. 17	314
	待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策の実施状況について			24. 10. 4	301
	有償援助(FMS)による防衛装備品等の調達の状況について			①24. 10. 25	58
26年度 (1件)	福島第一原子力発電所事故に伴い放射性物質に汚染された廃棄物及び除去土壌等の処理状況等について	24. 9. 3	24. 9. 4	②25. 10. 31	(429)
	外国人留学生、技能実習生等の外国人材の受入れに係る施策の実施状況について			③27. 3. 2	(916)
	高速道路に係る料金、債務の返済等の状況について			④28. 4. 6	(1, 317)
	公的統計の整備に関する業務の実施状況等について			⑤29. 4. 12	(1, 688)
	政府情報システムの整備、運用、利用等の状況について			①25. 10. 16	414
27年度 (2件)	防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の実施状況等について	26. 6. 9	26. 6. 10	②27. 3. 23	(937)
	農林水産分野におけるTPP等関連政策大綱に基づく施策の実施状況等について			③30. 3. 23	(2, 033)
	放射線物質汚染対処特措法3事業等の入札、落札、契約金額等の状況について			①24. 10. 25	51
28年度 (2件)	放射線物質汚染対処特措法3事業等の入札、落札、契約金額等の状況について	27. 6. 22	27. 6. 23	②25. 9. 25	(386)
	待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策の実施状況について			25. 9. 25	386
	有償援助(FMS)による防衛装備品等の調達の状況について			26. 10. 30	142
29年度 (5件)	介護保険制度の実施状況について	28. 5. 23	28. 5. 24	26. 10. 30	142
	日本放送協会における関連団体の事業運営の状況について			28. 3. 25	276
	学校法人森友学園に対する国有地の売却等について			29. 3. 29	309
30年度 (2件)	中心市街地の活性化に関する施策の実施状況等について	29. 3. 6	29. 3. 7	29. 11. 22※	260
	東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等について			30. 12. 21	563
	待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策の実施状況について			①30. 10. 4	495
31年度 (1件)	福島第一原子力発電所事故に伴い放射性物質に汚染された廃棄物及び除去土壌等の処理状況等について	29. 6. 5	29. 6. 6	②元. 12. 4	(911)
	外国人留学生、技能実習生等の外国人材の受入れに係る施策の実施状況について			元. 12. 20	549
	高速道路に係る料金、債務の返済等の状況について			元. 10. 18	486
R元年度 (1件)	福島第一原子力発電所事故に伴い放射性物質に汚染された廃棄物及び除去土壌等の処理状況等について	R元. 6. 10	元. 6. 11	3. 7. 16	766
	公的統計の整備に関する業務の実施状況等について			3. 4. 9	668
	政府情報システムの整備、運用、利用等の状況について			3. 5. 26	715
R元年度 (1件)	防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の実施状況等について	2. 6. 15	2. 6. 16	3. 9. 1	813
	農林水産分野におけるTPP等関連政策大綱に基づく施策の実施状況等について			3. 5. 26	715
R元年度 (1件)	放射線物質汚染対処特措法3事業等の入札、落札、契約金額等の状況について	3. 6. 7	3. 6. 8		

(※) 本件については、平成30年11月22日に『学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について』(平成29年11月報告)に係るその後の検査について」と題する報告書を提出しているが、これは財務省が改ざん後の決裁文書を会計検査院に提出していたことなどを理由に再検査を行ったものであり、その他の複数回報告のものとは性質が異なるため記載していない。

(出所) 筆者作成

4. 更なる活用に向けた考察

(1) 会計検査院における検査体制確保

以上見てきたとおり、制度創設から平成16年までの7年間は検査要請についてほとんど実績がなかったが、17年以降活発化した。国の財政は厳しい状況が続いている中で、国会が予算の効率的な執行等を厳しく監視する手段の一つとして、検査要請は今後も活用され続けると思われる。一方で、会計検査院の人員や予算には限りがあるため、仮に国会からの要請件数が大幅に増えた場合、機動的な対応が困難となる可能性が高い。すなわち、現状の検査体制のまま件数が増えれば、早晚検査体制がひっ迫し、憲法上義務付けられている会計検査及び決算検査報告の作成にも支障が生じる事態になりかねない。この点、衆議院では、制度創設に合わせ、議院運営委員会において「複数の委員会から同種又は多数の要請がなされる際には、現行会計検査院法上行われている会計検査業務の円滑な遂行に支障を来さないよう、議院運営委員会において調整を図ること」との申合せが行われている²⁷。本院では同様の申合せは行われていないが、国会による行政監視の重要性に鑑みれば、「本来的には会計検査院の検査体制の拡充・整備により対応することが望ましい」²⁸との指摘もある。

図表5の「受諾から結果報告までの日数」を見ると、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けた直近の5件を除いても平均は374日（中央値421日）²⁹と1年を超えている。結果報告までの日数は、検査の内容や対象となる関係省庁等の都合も大きく影響するため、検査体制だけに左右されるものではないが、検査体制のひっ迫は日数長期化の一因になり得る。結果報告までの日数が長期化すれば、その間に国会で議論すべき別の問題が積み上がり、結果報告に対するフォローアップの機会が失われる可能性が高まる。したがって、検査要請制度を有効に機能させるためには、必要な検査体制が確保できる状況にあることが重要である。そこで、予算編成権を有する内閣に対して、人員や予算の確保における会計検査院の独立性が適切に担保されているかが問題となる。

(2) 検査体制確保における会計検査院の「独立性」再考

ア 制度上の独立性

検査体制確保においてまず必要なのは、検査に従事する人員である。「会計検査院は、意思決定を行う検査官会議と、検査を実施する事務総局で組織されて」³⁰おり、検査体制に関係するのは事務総局の定員である。事務総局には、「事務総長官房と5つの局（第1局から第5局まで）が置かれ、更に官房及び各局には課・上席調査官等が置かれて検査や庶務等の業務を分担して」³¹いる。その定員は、「行政機関の職員の定員に関する法律および同法に基づく行政機関職員定員令の適用を受けることなく、会計検査院規則の1

²⁷ 第141回国会衆議院議院運営委員会議録第22号5頁（平9.12.11）。ただし、現在までこの申合せに基づいて調整が図られた例はない。

²⁸ 前掲注4 23頁

²⁹ 複数回報告がなされた項目の2回目以降を除いて平均したもの。

³⁰ 会計検査院の組織（会計検査院ホームページ）〈<https://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/outfit/index.html>〉

³¹ 同上

つである会計検査院事務総局定員規則により定められており、……会計検査院の人事面における独立性を担保するもの」³²とされている。事務総局職員の中でも「会計検査の主力を担っている」³³のが調査官及び調査官補（以下「調査官等」という。）であり、令和4年度事務総局定員1,251人中864人（調査官780人、調査官補84人）と事務総局全体の69.1%を占めている。

さらに、検査体制確保には、検査に必要な旅費や情報システム整備費といった予算も欠かせない。会計検査院の4年度当初予算は169億円で、107兆5,964億円に上る一般会計全体の0.016%にすぎないが、予算編成においては憲法上の独立機関として国会及び裁判所とともに制度上特別な配慮がなされている。これは「二重予算制度」と呼ばれるもので、財政法第19条に規定されている。同条は、「内閣は、国会、裁判所及び会計検査院の歳出見積を減額した場合においては、国会、裁判所又は会計検査院の送付に係る歳出見積について、その詳細を歳入歳出予算に附記するとともに、国会が、国会、裁判所又は会計検査院に係る歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記しなければならない。」と定めており、内閣が独立機関の意に反して歳出見積りを減額した場合は、財政民主主義の原則の下、国会が判断を行うという制度である。「内閣の予算編成権と権力分立という二つの要請を調整するための制度」³⁴であり、会計検査院もこの制度について「内閣に対する独立性を予算面からも保障している」³⁵と説明している。

イ 実態上の独立性

次に、制度上の独立性が実態上も担保されているのかを分析するため、会計検査院による人員や予算の要求の実現状況について見ていく。

（ア）会計検査院事務総局定員の推移

図表6の折れ線グラフは、検査要請が活発化し始めた平成17年度以降の会計検査院事務総局及び調査官等の定員と国の行政機関全体の定員を前年度比で表したものである。なお、棒グラフは事務総局及び調査官等の定員数を表している。

これを見ると、事務総局全体で前年度から増員しているのは、平成21、令和元、3及び4年度で、これら以外は全て前年度同数又は減員である。結果、4年度は平成17年度と比べ43人減の1,251人となっている。また、調査官等は17年度に1.4%（12人）、18年度に2.8%（24人）と大幅な増員が行われたが、その後は1%以上の増員はなく、令和4年度は平成17年度と比べ4人増の864人となっている。両者のグラフを国の行政機関の定員と比較すると、多少のずれは生じているものの23年度以降はいずれも似たような推移をたどっていることが分かる。

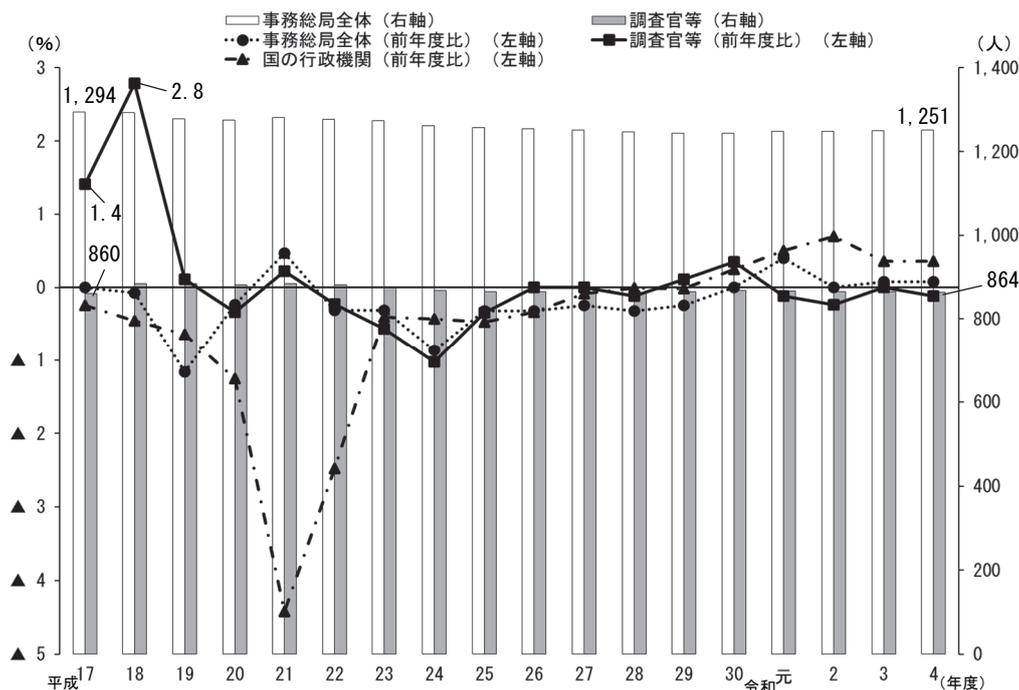
³² 前掲注11 39～40頁

³³ 前掲注18 21頁

³⁴ 小村武『予算と財政法〔五訂版〕』（新日本法規出版、2016年）230頁

³⁵ 会計検査院『会計検査のあらまし—令和3年会計検査院年報—』（令4.3.4）8頁

図表6 会計検査院事務総局及び調査官等定員の推移



(注) 国の行政機関の定員が平成21及び22年度に大きく減少しているが、前者は社会保険庁の年金機構化、後者は国立がんセンター等の独立行政法人化によるものである。

(出所) 「(各年度) 一般会計予算参照書会計検査院所管政府職員予算定員及び俸給額表」並びに内閣人事局「国の行政機関の定員の推移」(平成16～令和3年度)及び「令和4年度定員審査結果について」に基づき筆者作成

政府は、「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)に基づき、国の行政機関の定員を平成18～22年度の5年間で5%以上純減³⁶するとともに、22年度以降は5年ごとに目標数を定めた定員の合理化を行っている³⁷。同方針では、独立機関に対し「各機関の特質等にも留意しつつ、行政機関に準じた取組を行うよう求め」ている。この要請に対し、会計検査院は、「業務量の増大に対応するとともに、さらに、検査体制の充実強化の要請に応えるなどのため、これに見合った定員を確保するよう、検査業務に従事する職員の増員を毎年度要求しているところ……厳しい財政状況に鑑み……定員の合理化に協力してきた……可能な限りでの定員削減であることから、検査活動に支障が生ずることはない」³⁸としている。人事や会計などの一般的な行政事務を担う職員について合理化を行うことは問題ないが、会計検査に直接携わる「検査業務に従事する職員」については、行政改革の流れとは切り離して確保される必要があるのではないか。

図表7は、直近5か年度の会計検査院による定員要求と財務省による査定³⁹を経た決定状況とを比較したものである。平成30及び令和元年度は「検査需要の増大に対応するため」、2～4年度は検査要請に係る「検査の充実強化等のため」として、26～41人の新

³⁶ 「国の行政機関の定員の純減について」(平成18年6月30日閣議決定)

³⁷ 平成22～26年度は「平成22年度以降の定員管理について」(平成21年7月1日閣議決定)、27年度以降は「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」(平成26年7月25日閣議決定)に基づく。

³⁸ 第186回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号26頁(平26.2.26)

³⁹ 独立機関である会計検査院の定員の査定は内閣人事局ではなく財務省において行われている。

規増員を求める一方、定員合理化として15～30人を削減することにより、差引き10又は11人の純増要求を行っている。これに対し、決定された定員は事務総局全体で最大5人増、調査官等で最大3人増にとどまっており、特に検査要請を受けて検査の充実強化を図る必要があるとしていた2～4年度⁴⁰における調査官等の定員は、それぞれ2人減、増減なし、1人減という結果に終わっている。

図表7 会計検査院所管定員要求及び決定状況（直近5か年度）

年度	定員要求			決定	
	新規増員	新規増員の理由	定員合理化による削減	差引純増	事務総局全体 うち 調査官等
H30	41	教育・科学・スポーツに関する検査、決算・財政状況等の分析に関する検査、社会保障に関する検査などの 検査需要の増大に対応するため 、また、会計検査の支援体制を充実強化するため	▲30	11	0 3
R元	26	教育・科学・スポーツに関する検査、決算・財政状況等の分析に関する検査、社会保障に関する検査などの 検査需要の増大に対応するため 、また、会計検査の支援体制を充実強化するため	▲15	11	5 ▲1
2	35	IT横断検査、外国人材受入れ施策等に関する検査の充実強化等のため	▲25	10	0 ▲2
3	36	参議院決算委員会から要請を受けて実施する農林水産分野におけるTPP等関連政策大綱に基づく施策及び防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に関する検査の充実強化等のため	▲25	11	1 0
4	36	国会からの検査要請を受けて実施する放射性物質汚染対処特措法3事業等の入札、落札、契約金額等の状況に関する検査及び防災・減災、国土強靱化対策等に関する検査の充実強化等のため	▲25	11	1 ▲1

（出所）「（各年度）一般会計予算参照書会計検査院所管政府職員予算定員及び俸給額表」及び会計検査院「（各年度）歳出予算概算要求の概要説明」に基づき筆者作成

（イ）会計検査院所管歳出予算の推移

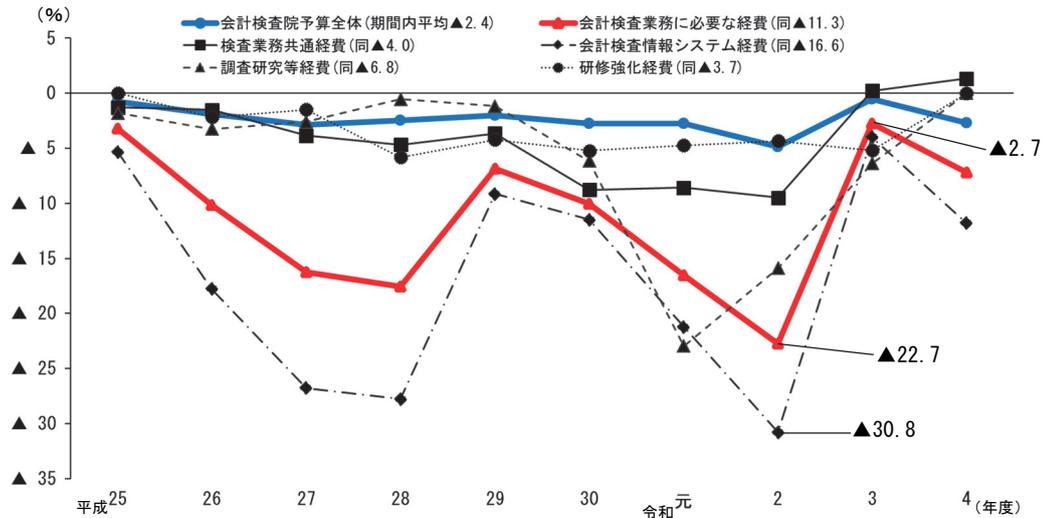
会計検査院の予算は、性質ごとに大別して「会計検査院の運営に必要な経費」（人件費、一般行政経費等）、「会計検査業務に必要な経費」（検査旅費、情報システム整備費等）、「会計検査院施設整備に必要な経費」の3種類に分かれており、このうち検査業務に直接関係する予算は「会計検査業務に必要な経費」に分類されている。そこで、会計検査院予算全体、会計検査業務に必要な経費、さらに同経費に属する①検査業務共通経費、②会計検査情報システム経費、③調査研究等経費及び④研修強化経費⁴¹について、直近10か年度⁴²における要求額から決定額の増減率を示したのが図表8である。

⁴⁰ 令和2年度の新規増員の理由には、3又は4年度のように「（検査）要請を受けて」との記述はないが、「IT横断検査、外国人材受入れ施策等」は、決算委員会が元年6月10日に議決した「政府情報システムの整備、運用、利用等の状況について」、「外国人留学生、技能実習生等の外国人材の受入れに係る施策の実施状況について」等の検査要請を踏まえたものと考えられる。

⁴¹ 各年度の歳出概算要求書における経費区分であり、①は実地検査等を実施するために必要な検査旅費等、②は会計検査院情報システムの開発及び運用に必要な経費、③は公会計監査に関する調査研究等に必要な経費、④は検査要員等の研修の拡充・強化に必要な経費である。

⁴² 四つの経費区分に係る令和4年度決定額は5年度歳出概算要求書に記載されるが、本稿執筆時点で同要求書が未作成であるため、他の経費区分にまたがった予算科目がなく4年度予定経費要求書を基に決定額を集計することが可能な「検査業務共通経費」及び「会計検査情報システム経費」は直近10か年度、それ以外の「調査研究等経費」及び「研修強化経費」は直近9か年度のグラフとなっている。

図表 8 会計検査院所管予算の増減率（直近10か年度）



(注)「調査研究等経費」及び「研修強化経費」は令和3年度までのグラフとなっている(注42参照)。
 (出所)「令和4年度会計検査院所管予算経費要求書」及び会計検査院「(各年度)歳出概算要求書」に基づき筆者作成

これを見ると、会計検査院予算全体はいずれの年度も▲5%以内となっているが、会計検査業務に必要な経費は▲2.7% (令和3年度) から▲22.7% (2年度) まで年度によって大きく変動している。経費区分別に見ると、会計検査情報システム経費が際立っており(期間内平均▲16.6%)、2年度は3割以上の減額となっている。政府は、毎年度の概算要求に当たり、「経済財政運営と改革の基本方針」等の重要方針で掲げられた諸課題に予算を重点化するための「要望枠」を設けているが、会計検査院もこの要望枠を使っており、特に会計検査情報システム経費の概算要求全体に占める要望額の割合が高い(令和4年度概算要求では68.8%が要望枠⁴³⁾)。この点、同経費が他の経費と比べ決定段階での減額幅が大きいこととの因果関係は定かではないが、そもそも当該重要方針の策定に関与しない独立機関の予算要求の在り方として要望枠を使うことが適切と言えるのか議論の余地がある。

会計検査院がこれまで二重予算を提出した例はない。独立機関全体で見ても、実際に二重予算が提出されたのは昭和27年度の裁判所による1例しかなく、それも予算審議途中で裁判所側が原案を撤回したため国会が判断するまでには至らなかった⁴⁴⁾。同制度が適用されるのは、概算の閣議決定に際して求められる独立機関の長の意見に反して内閣が歳出見積りを減額した場合であり、当該閣議決定に先立ち両者が合意に達した場合には、独立機関が自主的に歳出見積りを訂正して減額したものと解されている⁴⁵⁾。会計検査院が二重予算を提出した例がないことについては、「内閣においても会計検査院の独立の地位を尊重しており、その予算の見積りを不当に減額するようなことが起きていな

⁴³⁾ 図表8の期間では、平成25年度10.8%、26年度49.4%、27年度56.6%、28年度54.8%、29年度51.1%、30年度43.6%、令和元年度51.0%、2年度52.1%、3年度4.0% (25年度は「重点要求」として区分)。

⁴⁴⁾ 前掲注34 232頁

⁴⁵⁾ 前掲注34 231~232頁

いからと考えられる」⁴⁶との指摘があるが、要求から3割以上減額された場合でも「不当に減額するようなことが起きていない」と言えるのか見方が分かれるであろう。

5. おわりに

新型コロナウイルス感染症拡大は、会計検査院の検査業務にも多大な影響を与えている。令和3年次（検査実施期間：2年10月～3年9月）の实地検査は、2年次に引き続き検査対象機関等を一部に限定するなどして実施し、緊急事態宣言が東京都を含む区域に発出されていた期間（3年1月8日～3月21日、4月25日～6月20日及び7月12日～9月30日）は全て中止された⁴⁷。この結果、2年度決算検査報告の掲記件数は、比較可能な平成6年度以降で最少の210件となった。同感染症拡大による検査への影響について、森田会計検査院長は、現場に赴いて直接確認を行う实地検査の重要性を強調する一方で、「検査の水準を維持しつつ持続的な検査活動が確保できるように、ICTの更なる活用などによりリモートで対応することが可能な部分はないか、検査の更なる効率化に資する検査手法の開発ができないかなどを検討し、検査手法を更に工夫し、多様な取組を行っていきたい」⁴⁸旨発言しているが、これらの取組を実現させるためにも必要な予算の確保が欠かせない。

昭和22年3月、大蔵省の野田主計局長（当時）は、財政法に二重予算制度を設けた趣旨として「實際上そういう機関を運営する経費の部面におきまして、行政部がこれを完全に握っておりまして、財政の部面から抑えてしまったのでは、憲法上こういう機関の独立を保障しても実効があがらないという状況になりますので、この三機関の予算の編成については……特別そういう点に慎重なる考慮を払った」と説明している⁴⁹。しかし、同法施行後、二重予算制度が活用された例はない。また、同制度の発動に至らずとも、その存在を後ろ盾として独立機関の予算が尊重されているとの見方についても、実態を見る限り首肯し難い。独立機関とはいえ徹底的に無駄を排除すべきであることは論をまたないが、とりわけ会計検査院には、厳しい財政状況においてこそ、予算執行の効果や適正性をチェックする役割を最大限発揮することが求められている。その意味でも、会計検査院に必要な人員や予算は、行政改革や政府の方針とは別の社会的要請に基づいて確保されるべきではないか。

冒頭で述べたとおり、検査要請制度は「国会の行政監視機能の充実強化を図ることを目的として」創設されたものである。内閣が予算編成権の名の下に会計検査院の機能をそぐようなことがあれば、国会の行政監視機能が間接的に弱められてしまうことになりかねない。改めて内閣においては独立機関の地位を十分踏まえた予算編成を行うこと、そして会計検査院には独立機関として真に必要な人員や予算の確保に努め、国民や国会の期待に応えることが求められる。

（くわばら まこと）

⁴⁶ 前掲注11 32頁

⁴⁷ 会計検査院『令和2年度決算検査報告』（令3.12.6国会提出）6頁

⁴⁸ 第204回国会参議院決算委員会会議録第4号6頁（令3.4.19）

⁴⁹ 第92回帝国議会衆議院財政法案外一件委員会会議録第2回4頁（昭22.3.20）