

衆憲資第30号

**「財政（特に、会計検査制度と国会との関係  
（両院制を含む）を中心として）」に関する  
基礎的資料**

**統治機構のあり方に関する調査小委員会  
（平成15年6月5日の参考資料）**

**平成15年6月  
衆議院憲法調査会事務局**

この資料は、平成 15 年 6 月 5 日（木）の衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会において、「財政（特に、会計検査制度と国会との関係（両院制を含む）を中心として）」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、

主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

## 目 次

### 第一部 会計検査制度と国会との関係

第 1	議院内閣制下での行政監視（政策評価） 会計検査制度との関係で	3
1	国会の行政監視機能の強化（平成 9 年の国会法等の改正）	3
2	今後の行政監視機能の在り方	7
3	行政監視の在り方に関する諸見解	7
第 2	各国会計検査院の比較	12
	日本の会計検査院	13
1	会計検査と予算の循環	13
2	会計検査院の概要	14
3	会計検査	15
	米国会計検査院（GAO）及び英国会計検査院（NAO）	21
1	米国会計検査院（GAO）	22
2	英国会計検査院（NAO）	26
第 3	決算審査	32
1	国会における決算審査	32
2	参議院改革と決算審査	37

### 第二部 財政（憲法第 7 章）に関する論点整理

1	財政立憲主義	43
2	第 8 3 条	46
3	第 8 4 条	47
4	第 8 5 条	49
5	第 8 6 条	50
6	第 8 7 条	53
7	第 8 8 条	54
8	第 8 9 条	55
9	第 9 0 条	61
10	第 9 1 条	63

## **第一部 会計検査制度と国会との関係**

# 第1 議院内閣制下での行政監視（政策評価） 会計検査制度との関係で

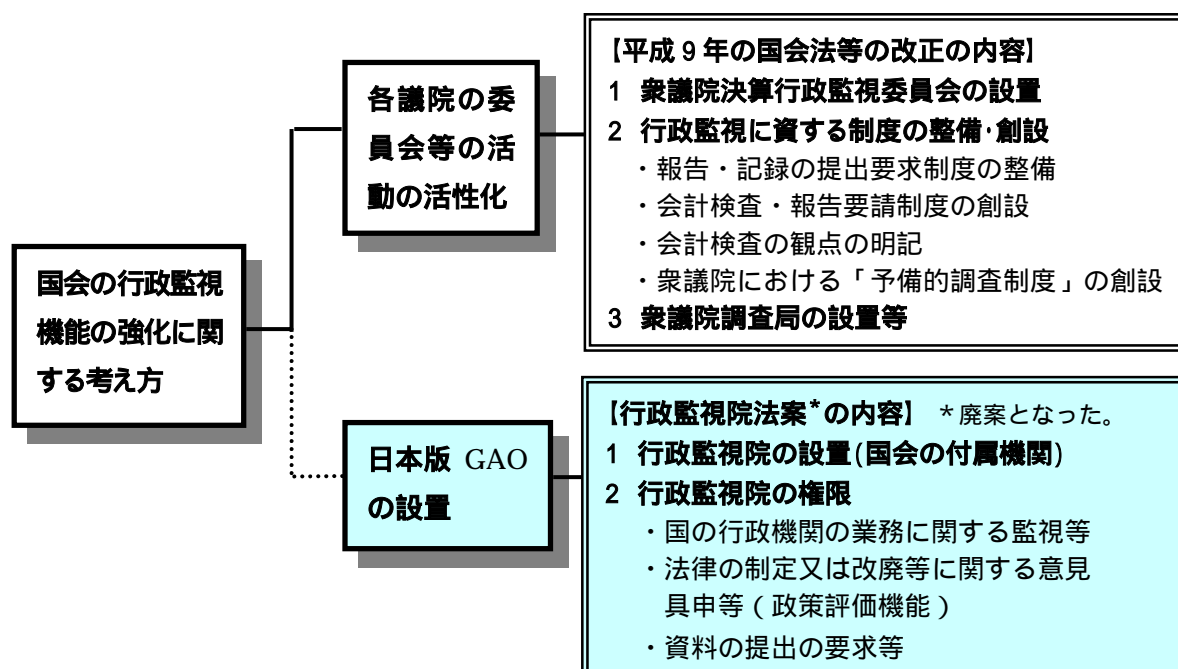
## 1 国会の行政監視機能の強化（平成9年の国会法等の改正）

### (1) 国会法等の改正の概要

国会の行政監視機能の強化については、平成8年に国会に行政監視・評価機能を有する日本版 GAO を設置することを内容とする「行政監視院法案」が民主党から提出された。その後、国会において行政監視機能の強化の在り方が議論され、平成9年には、衆議院決算行政監視委員会の設置、国会法104条による報告・記録の提出要求制度の整備、国会からの会計検査院に対する会計検査・報告要請制度の創設、衆議院における「予備的調査制度」の創設等を内容とする国会法等の改正（衆議院議院運営委員会において、自民党、新進党、社民党、太陽党の賛成多数で起草、提出 成立。平成9年法律第126号。）が行われた（なお、「行政監視院法案」は廃案）。

この国会法等の改正は、国会において行政監視の役割を担うのは国民から国政を負託された国会議員で構成される各議院や委員会であり、したがって、行政監視機能の強化は、本来、各議院や委員会の活動の活性化を通じて図るべきであるとの考え方に基づいているとされる<sup>1</sup>。

### 国会の行政監視機能の強化



<sup>1</sup> 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、平成10年、20頁

## (2) 会計検査院

### ア 行政監視機関としての会計検査院の役割

平成9年の国会法等の改正においては、国会法の改正により、国会は「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」(国会法105条)こととなった。また、同時に会計検査院法も改正され、国会の要請に対して「特定の事項について検査を実施してその結果を報告することができる」(会計検査院法30条の2)とされた。これらの法改正は、会計検査院と議会とのリンクを強化し、会計検査院の報告を国会の行政統制に反映させるための条件整備であったとの評価がなされている<sup>2</sup>。

さらに、同改正においては、「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする」(会計検査院法20条3項)とされ、会計検査院が、会計検査を行う際の観点が明記されたが、これは国会の行政監視機能の強化のためには、今後、会計検査院の会計検査及びその報告の内容を、これまで以上に国会の行政監視活動にとって利用価値の高いものとする必要があると考えられたことによるとされている<sup>3</sup>。

### イ 政策評価

平成9年の国会法等の改正が行われた時期に前後して、会計検査院による「政策評価」\*を求める意見が多くなってきたとされる。

#### \* 「政策評価」

政策評価とは、端的に言えば政策目的が有効に達成されたのかどうかを測るものであるが、決定・実施された政策の効果を測定し、国会に報告することによって、次の段階の政策形成にフィードバックさせようというものである。

我が国に限らず各国の会計検査院は従来の合規性(regularity)の観点からの監査に加えて、経済性(economy)・効率性(efficiency)・有効性(effectiveness)の観点(この三つの観点については、27頁「VFM検査の概要」を参照)から監査を行う、いわゆる「3E監査」をその任務に追加してきた。これにより、単なる決算書の確認という任務にとどまらず、政府活動のもたらす結果を評価しようと試みられている。特に有効性の監査は、政策目的が有効に達成された

<sup>2</sup> 平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」」、同志社法学53巻2号、2002年、127頁

<sup>3</sup> 郡山前掲論文24頁

のかどうかを測定するものであるから、「政策評価」の一種であるとみなすことができる<sup>4</sup>、その一方で、「有効性」の判断は必ずしも一律ではないことから、国会や内閣に比べ、民主的正当性の点で劣る会計検査院がある施策ないしは事業について会計検査において「有効性」に欠けると指摘することは、国会や内閣の責任に属する政策決定権に介入することになるとの疑問が抱かれるとの指摘もなされている<sup>5</sup>。

会計検査院による政策評価の事例としては、米国会計検査院（GAO）や英国の会計検査院（NAO）が挙げられる。しかしながら、NAOはGAOと同様に有効性の観点からの評価をしていると言われるが、政策目的の妥当性の評価を禁じられているために、その評価手法や調査結果・勧告の内容はまったく異なる性質のものとなっており、NAOの評価結果は政策レベルについての提言を行わないため、議会における議論を喚起したり、政策形成へのフィードバックに寄与するものであるとは言い難いとの指摘もある<sup>6</sup>。

### **（3）衆議院決算行政監視委員会<sup>7</sup>**

平成9年の国会法等の改正においては、衆議院決算行政監視委員会が行政監視全般についての専門的・総合的な委員会として設置されることとなった。

この衆議院決算行政監視委員会は、各分野に相互に関連する問題の増大や行政活動の複雑・多様化に伴い、従来の縦割り型行政の是正が求められている中で、国会が行政を効果的に監視・監督するためには、従来の縦割り型の委員会所管に縛られずに、国民の行政監視を求める声に応えて、幅広く行政の在り方について問題点を抽出し、これについてさまざまな角度から総合的に検討しその対応策を論議する委員会が必要であるとの認識から設置されたとされる（国会法41条2項18号、衆議院規則92条18号）。

また、この改正により、衆議院決算行政監視委員会は、決算と行政監視の両者を所管することとなったが、これは、決算等の審査を通じて浮き彫りになった問題を同一委員会で行政監視の観点から再度取り上げることができる、委員会が行政の在り方について調査・勧告した場合にそれがその後の行政にどう反映されたかを踏まえた上で決算等の審査に取り組むことができる等の理由から、行政監視機能と決算等の審査の実効性が相互に強化される利点があると考えられたからであるとされる。

---

<sup>4</sup> 平松前掲論文 126, 127 頁

<sup>5</sup> 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣、2001年、341頁

<sup>6</sup> 平松前掲論文 143 頁

<sup>7</sup> 郡山前掲論文 20, 21 頁

なお、衆議院における委員会改組と同時に、参議院では、決算委員会とは別に行政監視委員会が設置された。

#### (4) 衆議院における「予備的調査制度」<sup>8</sup>

平成9年の国会法等の改正においては、議院あるいは委員会が国政調査権の行使主体であるという基本的枠組を前提として、かつ、少数会派等からの調査要請の意向が制度の運用において實際上反映されるシステムとして、「予備的調査制度」<sup>\*</sup>が創設された。

**\* 「予備的調査制度」**

「予備的調査」とは、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、委員会がいわゆる下調査として衆議院調査局長又は法制局長に調査を行わせるものである。衆議院の委員会が予備的調査を調査局長等に対して命ずるのは、次の二通りの場合である。

委員会において、予備的調査を命ずる旨の議決をした場合（衆議院規則 56 条の 2）

40 人以上の議員が予備的調査要請書を議長に提出し、この予備的調査要請書の送付を受けた委員会が予備的調査を命ずる場合（衆議院規則 56 条の 3）

国会の行政監視機能を強化するためには、少数会派の役割が重要であるとされるが<sup>\*</sup>、政党政治の下での議院内閣制においては、議会の多数会派と政府は通常は同一の政党により構成されているため、行政制度や施策上の問題のように政府の利益と相反する事柄について、基本的には多数決で運用される各議院の委員会等で、少数会派が国政調査権の発動を促して調査を行わせ、情報を入手することは、困難な場合が多い。そのため議院の行政監視機能を強化するためには、少数会派等が議院での行政監視活動に必要な整理された情報を入手しやすくする新しいシステムを設ける必要があると考えられたことから、「予備的調査制度」が設けられたとされる。

**\* 「行政監視院法案」においても、行政監視院は、各議院の委員会等又は衆議院議員 20 人以上若しくは参議院議員 10 人以上の要求に応じて、国の行政機関の業務に関し監視、調査及び評価を行って報告書を提出し、監視の結果に基づき法制度等に関して意見具申を行うこととされていた。**

---

<sup>8</sup> 郡山前掲論文 24, 25 頁

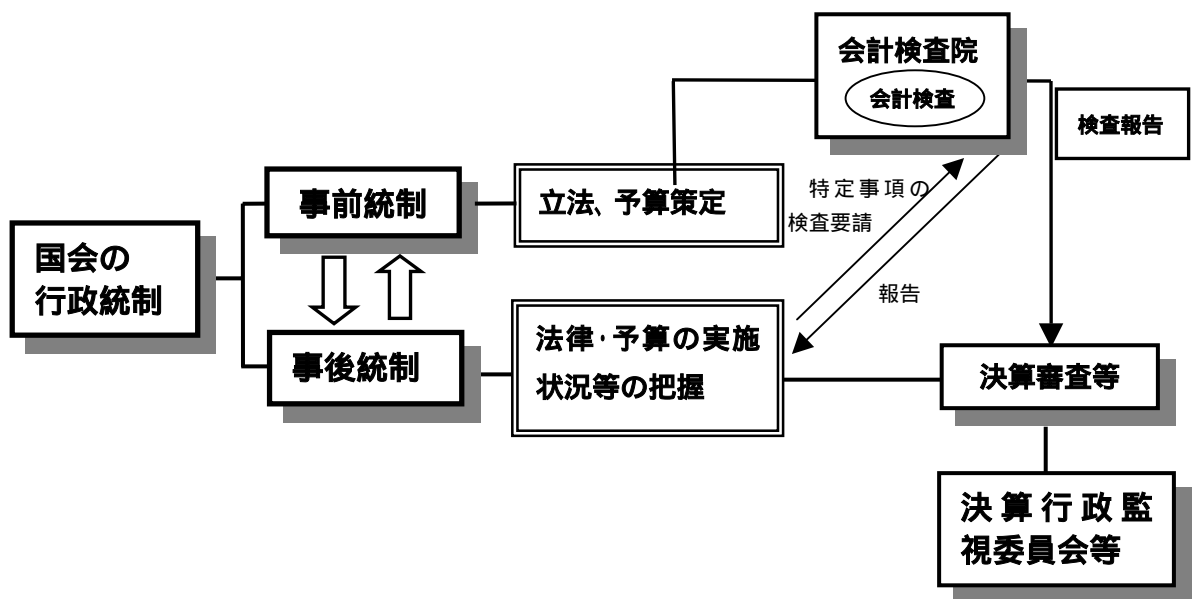


## 2 今後の行政監視機能の在り方

「これまでの議会の行政統制は、事前統制である立法・予算策定の機能に傾斜し、事後監視・統制機能はかなりの程度軽視されてきた。議会が法律や予算を審議し、決定しても、それがどのように実施され、どのような成果を得たのかを十分に把握することができなかった。政策の実施が次の段階の政策に生かされることがほとんどない。議会の行政統制機能を強化し、実効的な統制を行おうとするならば、事後監視によって得た情報をもとに、次段階の事前統制に役立てることが必要であろう」との指摘がなされている<sup>9</sup>。

議会による行政統制を考えるに当たっては、このような指摘をも踏まえ、事後監視・統制機能、ひいては事前統制機能を十分に発揮するために、どのような方法をとるのが良いのか検討する必要があると思われる。

### 国会の行政統制



## 3 行政監視の在り方に関する諸見解

以下では、行政監視の在り方に関する諸見解を紹介する。

### (1) 行政監視機関の国会の付属機関化等について

山本清「行政監視に会計検査院活用」日経新聞、1996年11月19日

<sup>9</sup> 平松前掲論文 126 頁

- ・国会に日本版 GAO（米国会計検査院）を設置して行政を評価・監視するという改革案は、米国と日本の政治システムの差を認識しないもので慎重な検討が必要である。
- ・問題は、（行政をチェックする機関の）行政府からの独立を前提とした場合、立法府からも独立している自律的な組織がよいか、立法府に付属した方がよいかである。確かに国会の付属機関化は、立法府の政治的支援を背景に調査範囲や調査権限の拡大が期待されること、また、政策評価に際して政策目的の妥当性の評価に踏み込み質的深化が図れるなどのメリットがある。しかし議院内閣制下で立法府に監視機関を設置すると、与党と内閣の密接な関係から十分な中立性が維持できない可能性がある。

平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」」同志社法学、2002年

- ・アメリカ型大統領制のような二元的代表制の下では行政府の長と議会の議員がそれぞれ直接選挙され、議会は行政府から完全に独立している。このような機関対立の構図のもとでは、議会の行政府からの独立をもとにして、会計検査院が「議会従属型」になることが可能となる。
- ・議院内閣制のような一元的代表制の下では、議会对行政府の機関対立の構造というよりは、議会の多数派である与党でその他の野党との間の与野党対立の構造をとる。内閣の決定と議会の議決はほぼ例外なく一致するのだから、会計検査院は行政府からの独立を確保するだけでなく議会とも距離をおき、中立的で不偏不党の立場をとる必要がある。したがって議院内閣制の下での会計検査院は「独立型」とならざるを得なくなる。

窪田好男「行政監視院（日本版 GAO）設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」社会システム研究創刊号、1998年

- ・一国の公共政策の立案と決定に責を担う国会は、省庁から提供されたデータを国政全体の舵取りという国会独自の観点から総合・分析することが必要である。こうした意味での政策評価の格好のモデルとしては、合衆国連邦議会付属機関である CBO（議会予算局）がある。
- ・CBO 自身は自らの仕事を政策評価とは定義づけしておらず、また、政策提言を行わないのが CBO の組織文化とされているが、実態に着目すればそれは政策評価である。ただし、ここでの政策評価は行政監視・責任追及のシステムではなく、（実施中の政策の現状の分析とそれに基づく政策改善のための提言を重視する）「分析型政策評価」を用いて「議会官僚」と行政官僚の間に競争原理と相互チェック機能を働かせるためのシステムである。

## (2)「政策評価」「行政監視」の対象について

窪田好男「行政監視院（日本版 GAO）設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」社会システム研究創刊号、1998 年

- ・ 政策評価を行う目的の主要なものとしては、評価の結果に基づいて政策実施主体の責任追及を行うことを重視する「行政責任の確保」と、評価に基づく政策提言を重視する「政策の改善」がある。行政責任の確保を評価の目的に設定する場合、政策評価とは評価する側が何らかの判定基準を設定して政策の成功 / 失敗を判定し、失敗ならば実施側の責任を追及するといういわばテストのごときものとなる（「テスト型政策評価」）。
- ・ 政策評価は責任追及のツールとしては不適切である。政策や施策のレベルを対象に監視・責任追及を目的として政策評価を用いるなら、そこで必要とされる「反論の余地のない明確な根拠」を政策評価は提示できないことから、必然的に監視される側の反発による政策評価の機能不全を招くことを覚悟しなければならない。監視を目的とした政策評価システムが有効に機能しないことは GAO の歴史が示している。GAO は 1967 年から 70 年代にかけての約 10 年間、「議会の番犬」としてテスト型政策評価を行い、挫折した結果、テスト型政策評価を放棄している。
- ・ 国会に期待されるのは、事業レベルでの監視よりもむしろ国政の方針、すなわち施策レベルでの舵取りの役割ではないか。政策評価は監視の道具ではなく、舵取りすなわち方針決定・意思決定の補助ツールとして実施中の政策の現状の分析とそれに基づく政策改善のための提言に用いられるときこそ真価を発揮する（「分析型政策評価」）。

山本清「日本版 GAO 法案の政策決定過程 国会の行政監視のあり方」NIRA 政策研究、1998 年

- ・ 政策の執行結果に基本的責任を有するのは、行政府の省庁であるのに対し、政策の枠組みは内閣が国会に対して連帯責任を負う。従って、国会の行政監視は、政策の枠組みに焦点を置くべきである。計画や予算等の事前段階では、政策対象の適格性、採択規準及び評価基準について審議し、事後段階では枠組みの妥当性の検証と見直しの吟味をすることが適切である。

### (3) 公会計制度について

桜内文城

「改革のための「公会計」のすすめ」金融ビジネス、2002年7、8、10月  
「公会計制度とパブリック・ガバナンスのあり方について」経済産業ジャーナル、2002年7月

「公会計」の意義

- ・「公会計」は、利益の獲得を目的とせず、または、利益の多寡が成果の評価基準とはならない公共部門における経済主体の全般（中央政府、地方公共団体、特殊法人等）を対象とする会計技術・手法を意味する。
- ・公会計制度は、公共部門における意思決定を財務面から適正化するための制度的インフラである。

「公会計」の在り方

- ・政府をはじめとする公共部門は、原則として、予算に基づき対価を求めない財・サービスの提供を行っている。たとえば、社会資本形成等の資本的支出や社会保障給付といった移転支出は、会計上、「損益取引」には該当せず、資本を直接減少させる「資本取引」又は「交換取引」として処理されるものであり、政府の活動としては、むしろそれらがメインである。
- ・したがって、「公会計」においては、単に「企業会計的な発生主義会計」を導入し、フロー情報として「損益取引」に基づく「利益」を把握しても、政府の活動成果の測定としては無意味である。むしろ一会計期間のフロー情報としては、「損益取引」のみならず、ストック（資産及び負債）の変動である資本的支出や移転支出もカバーする「資本取引」等にまで測定の焦点を拡大することによって、フロー情報と貸借対照表上のストック情報とを相互に関連させつつ、政府の財政運営上の責任を明確化すべきことになる。

財政政策の捉え直し

- ・税制政策上の意思決定に際しては、(a)民主主義の原理に即して、財政処理権限に関する国会議決原則を遵守することに加えて、(b)財政政策を政府による金融仲介作用、すなわち、異時点間（現在から将来）にわたる経済資源の調達及び配分として捉え直し、それらのコストを現役世代及び将来世代の間でいかに配分すべきなのか、といった観点を重視すべきである。換言すれば、将来世代の声なき声を公会計情報として把握し、その利益を守ることを通じ

て実質的に民主主義を補完すべきであると考える。

#### 「公会計」の目的

- ・「公会計」の最重要の目的は、政府の受託者責任の遂行状況及びその結果を表示することを通じて、「パブリック・ガバナンス」\*を確立することにある。
- ・公会計制度改革は、パブリック・ガバナンスの確立を通じ、国家の究極的な持分権者である現役世代・将来世代双方を含む国民の利益を保護する「タックスプレイヤー・デモクラシー」の実現を目指すものである。

#### \* 「パブリック・ガバナンス」

「パブリック・ガバナンス」とは、国家の統治システムにおいて、納税を通じて経済資源の運用を委託するプリンシパル（委託者）すなわち、現在及び将来の納税者としての国民が、現役世代のみからなる国政担当者（内閣及びその構成員たる閣僚）を自らのエージェント（受託者）として財政運営を委託すると同時に、エージェント（受託者＝内閣）には、プリンシパル（委託者＝国民）の利益に反しないよう意思決定すべき受託者としての義務と責任（受託者責任）が発生するという構造とメカニズムをいうとされる。

その際、政府の財源である税の位置付けについては、持分参加者たる納税者からの拠出による「持分」の増加として認識・測定すべきとされる。なお、税の位置付けについて、政府が提供する財・サービスの対価、すなわち、収益として捉える考え方があるが、その場合、国民は、政府による財・サービスの供給に対し、その満足度に応じて対価を支払う顧客として位置付けられる。顧客としての国民は、現時点において政府による財・サービスの便益を享受し、現実にその対価を支払う現役世代のみを意味することとなる。

## 第2 各国会計検査院の比較

### 日・米・英会計検査院比較

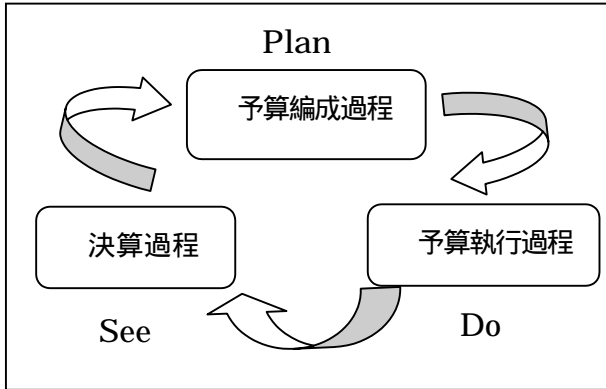
国名		日本	米国	英国
政治システム		議院内閣制	大統領制	議院内閣制
組織名称		会計検査院	General Accounting Office (GAO)	National Audit Office(NAO)
設置	根拠法 (最新のもののみ)	日本国憲法	予算会計法 Budget and Accounting Act of 1921	国家会計検査法 National Audit Act 1983
	設置年 (沿革)	1947年(大日本帝国憲法下の会計検査院を大幅に改革)	1921年	1984年(1866年に設置された国庫及び会計検査庁を改組)
地位		国会、内閣、裁判所から独立	議会に所属	院長は下院吏員であるが、実態は独立型
院長	選任	両議院の同意を経て内閣が任命し天皇が認証する3名の検査官の中から互選により選ばれた者を内閣が任命	議会が作成したリストから大統領が任命 院長の地位は大統領・議会共同任命の独立の地位	決算委員長の同意の下で首相が発議し、下院の上奏によって女王が任命 院長の地位は下院吏員
	罷免	両議院の議決	両院の共同決議	両院の上奏に基づいて女王が解任
	任期	7年	15年	なし
予算	予算額	196億2535万円	4億1551万USドル (約494億4569万円)	5503万ポンド (約95億2019万円)
	独立性	財務省の査定を経て、国会が承認	行政管理予算局の査定を経ずに、議会が直接承認	財務省査定を受けず公会計コミッションが審査、議会へ提出
職員数 (日本は予算定数)		1257名(2003年度) 1256名(2002年度)	3269名(2002年度) 3110名(2001年度)	749名(2001年度) 757名(2000年度)
業績検査と財務検査の比率		業績検査と財務検査の区別は行われていない。	80 : 20	36 : 64
年間業績検査報告件数			786件	53件
年間財務検査報告件数			101件	640件
主な特徴			プログラム評価	VFM検査 (ただし、政策目的の妥当性については判断せず)

「欧米先進国の会計検査院の概要」(2000-2001年度)(<http://www.nikkei-npd.com/symposium/graph/tokyo4.pdf>)及び「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題 - アメリカ合衆国及びカナダの事例より - 」(財団法人 社会経済生産性本部 会計検査院平成14年度委託研究)を参考に作成。

## 日本の会計検査院

### 1 会計検査と予算の循環<sup>10</sup>

#### < 予算の循環 (budget cycle) >



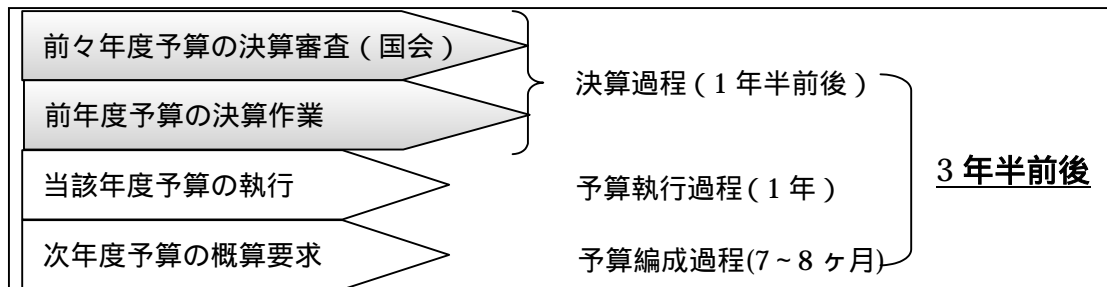
予算は、予算作成過程、予算執行過程、決算過程のライフ・サイクルををたどるが、これを予算の循環 (budget cycle) と呼ぶ。

第 1 の予算編成過程は、(a) 行政府内において次年度予算を編成する過程と、(b) 行政府が編成した予算が国会に提出され、これを国会において審議・修正・議決する過程とに分かれる。

第 2 の予算執行過程では、予算の年間配賦計画が立てられ、政府諸機関の予算はこれに従って分割配当される。

第 3 の決算過程は翌年度から始まる過程であり、(a) 政府諸機関が決算報告を作成する過程と、(b) これと並行して行われる会計検査院による会計検査の過程、そして、(c) 政府諸機関の決算報告と会計検査院の検査報告が国会に提出され審議・承認される過程 (決算審査については 32 頁参照) とに分かれる。こうして、決算報告が国会で承認されると、ここで初めて政府諸機関の予算責任が解除され、この予算のライフ・サイクルは終了することとなる。

#### < 予算の循環に要する年月 >



この決算過程に要する年月は、通例、1年半前後に及ぶので、予算の循環は通産して 3 年半前後にわたっている。そこで、ある年度についてみれば政府諸機関は当該年度予算を執行するかたわら、次年度予算の概算要求を行い、同時に前年度予算の決算作業を進めている。そしてそのとき、国会ではまだ前々年度予算の決算審議が続いているかもしれない。3 つの過程はこのような形で同時進行しているのである (最近の決算審査の傾向については 34 頁参照)。

<sup>10</sup> 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣、2001年、325、326頁による。

予算に関する規範理論によれば、前年度予算に関する会計検査院の検査報告や前々年度予算に関する国会の決算審議がただちに翌年度予算の編成作業に反映されるべきだとされている。これが実現して初めて、予算の循環はフィードバック回路を形成することになるとされる。

## 2 会計検査院の概要<sup>11</sup>

### (1) 歴史

会計検査院は、明治 22 年、大日本帝国憲法の制定とともに憲法上の機関となり、以後 60 年間、天皇に直属する独立の官庁として財政監督を行ってきた。

昭和 22 年、日本国憲法が制定され、これに伴い現行の会計検査院法が公布・施行され、地位・組織・権限等において大幅な改革と強化が行われた。すなわち、

天皇直属でなくなり、内閣に対する独立性が強化され、国会との関係が緊密になったこと、検査の対象が拡充されたこと、検査の効果を直ちに行政に反映させる方法が定められたこと等である。

### < 会計検査院の歴史 >

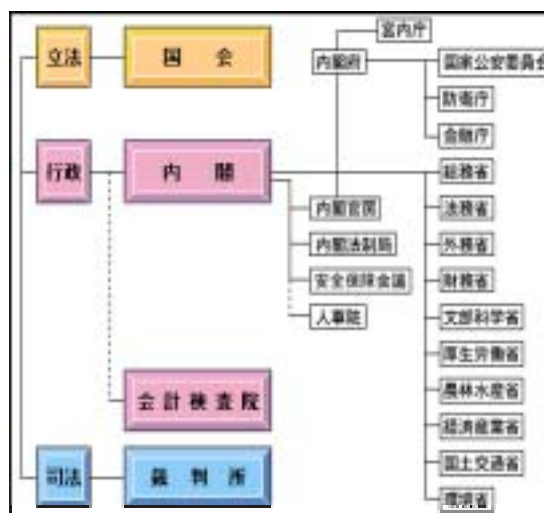
年	事実
1869 年 (明治 2)	太政官のうちの会計官の一部局「監督司」として発足(その後、検査寮、検査局と名称の変遷)。
1880 年 (明治 13)	太政官直属の独立の官庁となる。
1889 年 (明治 22)	大日本帝国憲法発布 憲法上、天皇直属の独立の官庁となる。
1947 年 (昭和 22)	日本国憲法施行 現行の会計検査院法公布・施行

### (2) 地位

会計検査院は、国や公団・事業団等の決算、補助金等の検査を行う憲法上の独立機関である(90条)。

予算が適切かつ有効に執行されたかどうかをチェックすることと、その結果が次の予算の編成や執行に反映されることが、国の行財政活動を健全に維持していく上で極めて重要である。そこで憲法は、「国の収入支出の決算」について、会計検査院が検査し、内閣は会計検査院の結果報告とともに決算を

### < 国の機構図 >



( 会計検査院ホームページより )

<sup>11</sup> 会計検査院ホームページ ( <http://www.jbaudit.go.jp/> ) を参考に作成。



国会に提出するように定めている<sup>12</sup>。

そして、会計検査院は、このような重要な機能を他から制約を受けることなく厳正に果たせるよう、内閣から独立した地位を与えられている。

### (3) 会計検査院の組織

会計検査院は、意思決定機関である検査官会議と、検査を実施する事務総局で組織されている。

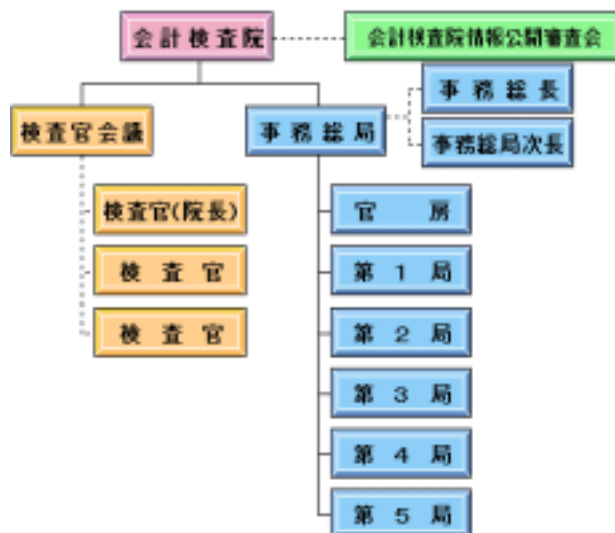
検査官会議は、3人の検査官により構成されており、その合議によって会計検査院としての意思決定を行うほか、事務総局の検査業務などを指揮監督している。

検査官は、国会の衆参両議院の同意を経て、内閣が任命し天皇が認証することになっており、任期は7年で、検査の独立性を確保するため、在任中その身分が保証されている。

また、院長は、3人の検査官のうちから互選した人を、内閣が任命する。

#### < 会計検査院の組織 >

(平成15年1月現在)



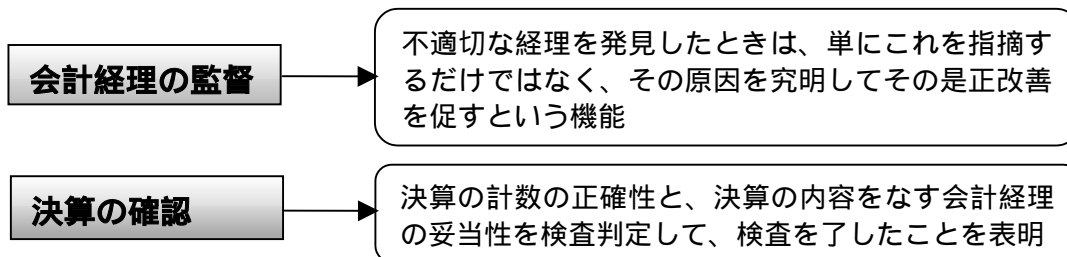
(会計検査院ホームページより)

## 3 会計検査<sup>13</sup>

### (1) 検査の目的

会計検査院は、適正な会計経理が行われるよう常時、会計検査を行い、会計経理を監督<sup>14</sup>することになっている。また、検査の結果により国の決算を確認するという職責も負っている。

#### < 会計検査院の検査の2つの目的 >



<sup>12</sup> このほか、国有財産、国の債権・債務、「国が出資している法人」や「国が補助金等の財政援助を与えている地方公共団体」などの会計を検査している。

<sup>13</sup> 会計検査院ホームページ (<http://www.jbaudit.go.jp/>) を参考に作成。

<sup>14</sup> 会計経理の監督には、(a)不適切な会計経理については是正、改善の処置を要求する権限と、(b)法令、制度、行政に関して意見を表示し、または改善の処置を要する権限とが含まれる。

## (2) 検査の対象

会計検査院が行う検査の対象には、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）と、会計検査院が必要と認める時に検査することのできるもの（選択的検査対象）<sup>15</sup>とがある。両者の区分は、国の資金との結びつきの濃淡によるものである。

また、対象は、国の会計のすべての分野のほか、政府関係機関など国が出資している団体や、国が補助金その他の財政援助を与えている都道府県、市町村、各種法人などにまで及んでいる。

### < 検査の対象 >

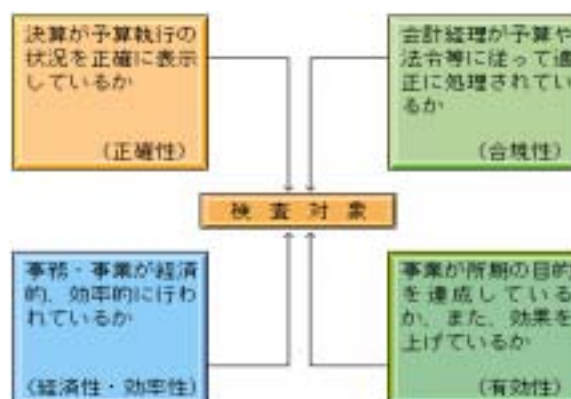
検査の対象 平成15年1月現在	会計検査院が必ず検査しなければならないもの (必要的検査対象)	国の毎月の収入支出 国の所有する現金及び物品並びに国有財産の受払 国の債権の得喪、国債その他の債務の増減 日本銀行が国のために取り扱う現金・資金類・有価証券の受払 国が資本金の2分の1以上を出資している法人の会計 法律により特に会計検査院の検査に付するものと定められた会計	国会、裁判所、内閣、内閣府ほか10部署 該当法人 135 日本放送協会	
	会計検査院が必要と認めるときに検査することができるもの (選択的検査対象)	国の所有又は保管する有価証券、国の保管する現金及び物品 国以外のもが国のために取り扱う現金・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 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 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 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 国の工事の請負人や国に対する物品の納入者のその契約に関する会計	継続指定団体 61団体 年度特定指定 5,942団体 (14年決算)	該当法人 2 該当法人 23

(会計検査院ホームページより)

## (3) 検査の観点

検査は広い視野に立って多角的な観点から行われているが、近年、行政改革などによる効率的な行財政の執行が強く求められており、そうした状況の中で、正確性、合規性はもとより、経済性・効率性及び有効性の観点からの検査の重要性が高まっているとされる。

### < 検査の観点 >



(会計検査院ホームページより)

<sup>15</sup> 選択的検査対象を検査しようとするときは、検査官会議の議決（検査の指定）が必要とされ、その旨を相手方に通知することになっている。

#### (4) 検査の運営

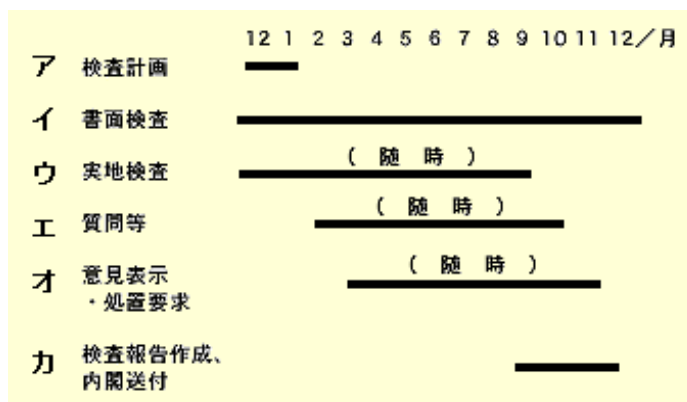
検査は、毎年12月頃行われる「検査計画の策定」から、翌年の「検査報告の内閣送付」まで、約1年間のサイクルとなる。

##### <会計検査のサイクル>

#### ア 検査計画

限られた人員でよりよい検査成果をあげるためには、統一性のある効率的な検査を行うことが重要であり、そのためには、適切な計画の策定が必要とされる。

そのため、まず、会計検査院全体の基本的な検査方針が



(会計検査院ホームページより作成)

作成され、これに基づいて各局課ごとの「検査計画」が作成される。

「検査計画」の策定に当たっては、検査対象の予算や事業実績、これまでの検査実績、内部監査体制やその活動状況、国会の要請や論議、マスコミの報道などの綿密な分析が行われ、それをもとに重点項目が設定され、それに対する検査の着眼点や方法、検査勢力の配分などが決められる。

#### イ 書面審査

検査の対象となっている省庁や団体は、会計検査院が定めた計算証明規則の規定に従い、その取り扱った会計経理が正確、適法、妥当であることを証明するため、一定期間ごとに取扱いの実績を計算書<sup>16</sup>にとりまとめ、その裏付けとなる証拠書類<sup>17</sup>を添えて会計検査院に提出しなければならないことになっている。1年度分の計算書の検査を終了すると、その最終計算書により、定められた手続に従って、内閣が作成した決算の計数上の正確性を検証している。

#### ウ 実地検査

証拠書類として提出されるものや、その表示には自ずから限界があり、また、実態の確認もそれによつてはできない。そこで、会計検査院は、省庁や団体の本部や支部、あるいは工事などの事業が実際に行われている場所に職員を派遣

<sup>16</sup> 計算書とは、会計経理の実績を計数的に表示したものをいう。

<sup>17</sup> 証拠書類とは、各種の契約書、請求書、領収書などで、計算書に示された計数の真実性、適法性、妥当性を示す書類である。

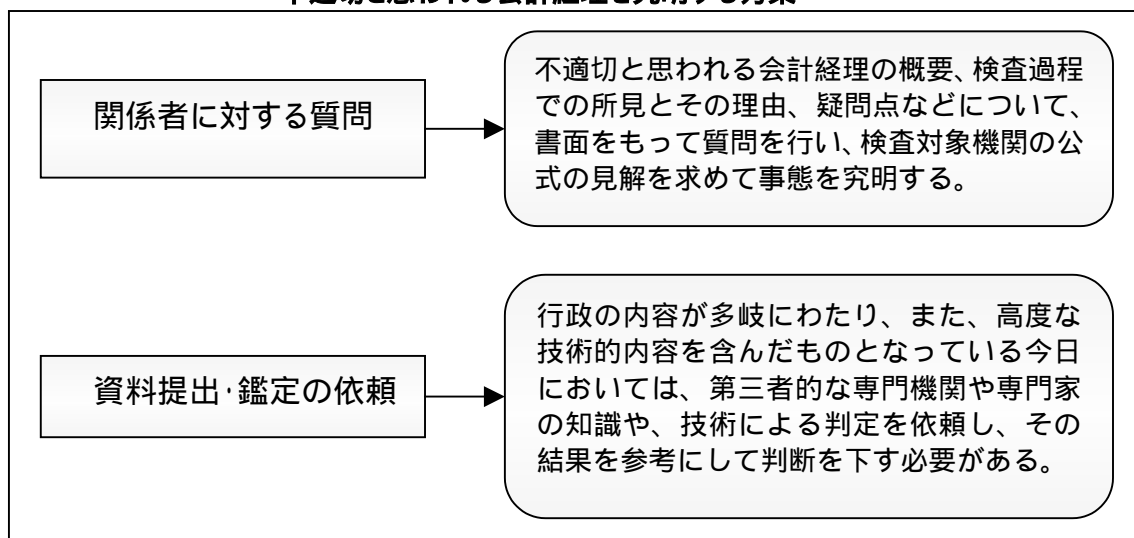
して実地に検査を行っている<sup>18</sup>。検査報告に掲記されて国会に報告される事項の大部分は、この実地検査によって明らかになったもので、会計検査上きわめて重要な検査方法であるとされる。

実地検査を行う箇所は、検査計画で決められた重点項目や勢力配分、書面検査の結果、これまでの検査頻度・実績、国会の審議、マスコミや一般国民からの情報などを勘案して選定される。

## エ 質問等（検査結果の分析・検討）

検査の結果、不適切ではないかと思われる会計経理を発見した場合は、事態を究明する方策として、関係者に対する質問、資料提出・鑑定への依頼などが行われる。

### <不適切と思われる会計経理を究明する方策>



## オ 意見の表示または処置の要求

検査の進行に伴い、会計経理に不適切な事態が明らかになった場合、当該事態の発生原因を究明する必要があるが、その結果、法令、制度または行政運営に改善を要する点があると判断した場合は、その旨の意見を表示し又は改善の処置を要求することができることになっている。

また、意見の表示又は処置の要求は、その年度の検査の終了を待つことなく行うことができ、これにより、適時に検査の結果を行政に反映することができる。

<sup>18</sup> 国から財政援助を受けて事業を実施している地方公共団体のほか、政府開発援助（ODA）の事業現場や在外公館など、海外においても検査活動を行っている。

## カ 検査報告

会計検査院は、憲法の規定に基づいて検査報告を作成している。この検査報告<sup>19</sup>は、会計検査院が1年間にわたって実施した検査の成果を明らかにした文書で、検査が済んだ決算とともに内閣に送付され、内閣から国会に提出される。また、国会で決算審査を行う場合の重要な資料となるほか、財政当局などの業務執行にも活用されている。

### (7) 検査報告の内容

検査報告の内容は、広範囲にわたるが、会計検査院の検査補所見が記述されているのは次の5事項である。(1)～(4)が不適切な事態の記述で、通常「指摘事項」と呼ばれている。

#### < 会計検査院の検査の所見 >

(1) 法令、予算に違反し又は不当と認めた事項 (不当事項)	法律、政令、予算に違反し又は不経済、非効率な事柄であって、事態の種類、程度等を総合的に勘案し不当事項として国会に報告すべきと認められたものの記述	} 指摘事項
(2) 意見を表示し又は処置を要求した事項 (意見表示・処置要求事項)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a 違法不当な会計経理を是正し、及び再発防止のための改善処置をとるよう要求した事項についての記述</li> <li>b 不適切な事態が法令、制度又は行政に起因している場合に、当該法令等に関して意見を表示し又は改善の処置を要求した事項についての記述</li> </ul>	
(3) 会計検査院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項 (処置済事項)	会計検査院が検査の過程において意見表示又は処置要求を必要とする事態として指摘したところ、その指摘を契機として省庁や団体において是正、改善の処置をとった事項についての記述	
(4) 特に掲記を要すると認めた事項 (特記事項)	予算執行の効果、事業成績の見地から適切とは認められない事態で、上記(1)～(3)の事項に該当しないものについて、広く問題掲記をする記述	
(5) 国会からの検査要請事項及び特定検査対象に関する検査状況 (国会からの検査要請事項・特定検査状況)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a 国会からの検査要請を受けて検査を実施した事項についての検査状況の記述</li> <li>b 国民の関心が極めて高い問題で、しかも、個別の検査結果である上記(1)～(4)の事項に至らなかったものに関し、特に会計検査院の検査状況を明らかにするための記述</li> </ul>	

( 会計検査院ホームページより作成 )

<sup>19</sup> 検査報告には、国の収入支出の決算の確認、国の決算金額と日本銀行が取扱った国庫金の計算書の金額との不適合の有無、法令・予算に違反し又は不当と認めた事項、国会の承諾を受ける手続をとっていない予備費の支出など8項目の掲記が義務付けられている。

## (1) 検査結果の検討審議システム

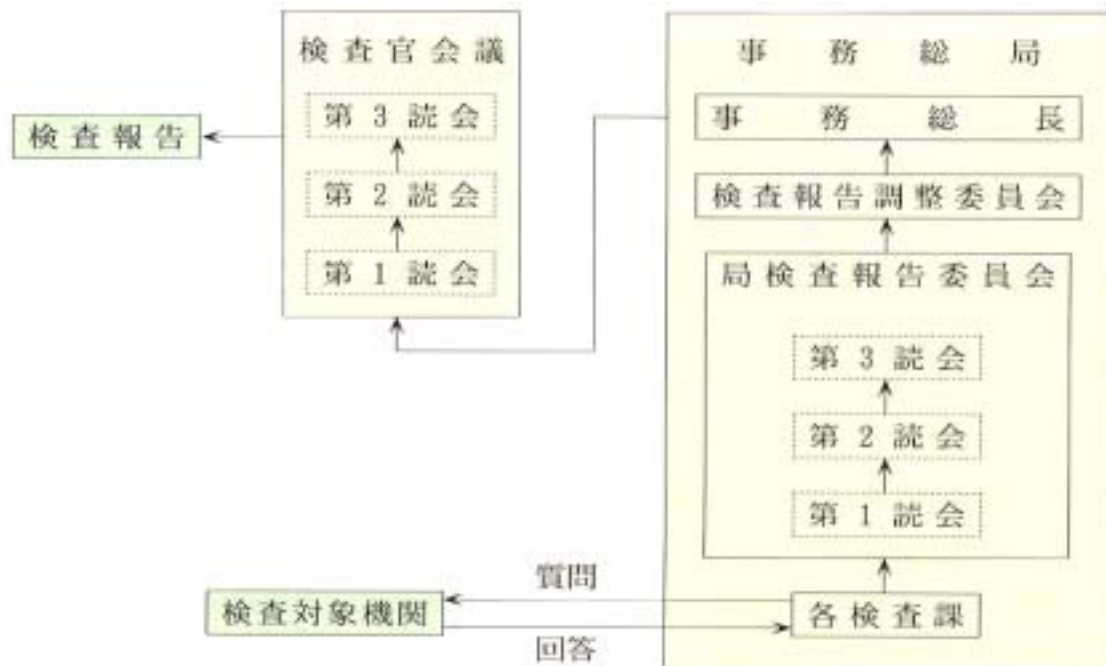
検査結果は、次の図のような委員会の構成及び審議システム（読会制<sup>20</sup>、覆審制度<sup>21</sup>の採用）により慎重に審議される。

読会制は「検査官会議」及び「局検査報告委員会」において、覆審制は「検査報告調整委員会」及び「局検査報告委員会」において採用されている。

検査報告調整委員会は、事務総長官房に設けられ、事務総局次長が委員長、官房の課長などが委員となる。局検査報告委員会は、各局に設けられ、局長が委員長、局内の課長などが委員となる。

審議は、多種多様な事案について、(a)事実関係の解明、(b)制度の仕組みや法令の適用関係の分析、(c)過去の経緯と客観情勢の変化との関係の評価、(d)問題の所在や解決策の検討、など多角的な面から行われる。

### < 検査報告の審議 >



(『会計検査のあらまし - 平成 13 年度決算 - 』  
会計検査院・平成 15 年 3 月 492 頁より)

<sup>20</sup> イギリス議会で議案の審議を 3 回行い、その都度書記官に議案を朗読させたことに始まるという議会の審議方式で、1 回目の審議では議案の大体について討議し、2 回目で内容の細部の審議をなし、最後の 3 回目ですべて的に検討し決定することで、審議を重ね、公正・妥当な結論に到達することを図る制度。

<sup>21</sup> 委員に、事実関係の正確性などの審査のほか、第三者的立場から論旨に問題点がないかを検討・報告させ、判断の客観性と信頼性を確保する制度。



## ．米国会計検査院（GAO）及び英国会計検査院（NAO）

### GAO 及び NAO の概要

国会の行政監視機能の充実・強化を図るためのモデルとして、しばしば言及されるのが、アメリカの GAO（General Accounting Office）とイギリスの NAO（National Audit Office）である。

#### 1．GAO<sup>22</sup>

「議会の番犬」とも称されるアメリカの GAO は、1960 年代後半～70 年代初頭に個別政策の評価と分析を行うプログラム評価を開始し、1980 年代～90 年代初頭からは将来的な業務や財政的危険性の高いハイリスク分野の調査も行ってきている。また、現在では、幅広い分野で財務検査、業績検査、プログラム評価等を行う体制となっている。

#### 2．NAO<sup>23</sup>

イギリスの NAO が注目される理由としては、英国が議院内閣制であり、政治体制を反映して、議会や行政府との関係が GAO の場合と異なることが挙げられる。また、NAO は 1980 年代に抜本的に改革されたが、これはサッチャー政権の「小さな政府」、「行政効率化」路線を進める中でなされたという背景があり、わが国において会計検査院の機能強化論や、議会直属の行政監視院設置等が叫ばれる事情と共通した時代的背景を抱えていることが挙げられる。

さらに、英国では、下院決算委員会（Committee of the Public Accounts）が決算制度において重要な役割を果たしているが、この下院決算委員会と NAO が緊密な連携を取りつつ、決算審査とプログラム評価（VFM 検査）を行っていることから、我が国の参考となるとされる。

<sup>22</sup> 「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題 - アメリカ合衆国及びカナダの事例より - 」財団法人 社会経済生産性本部 会計検査院平成 14 年度委託研究（[http://www.jbaudit.go.jp/kanren/pdf/itaku/h14\\_11.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/kanren/pdf/itaku/h14_11.pdf)）

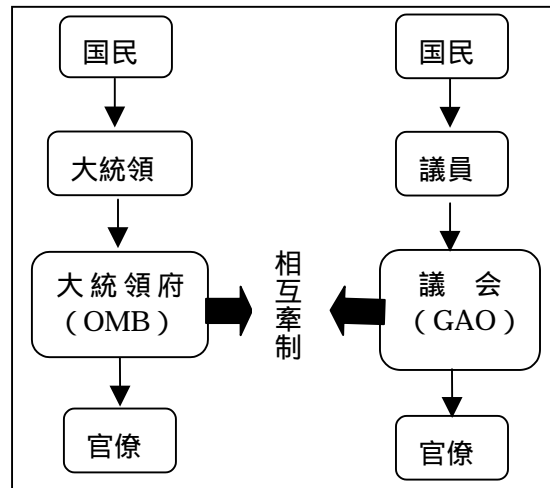
<sup>23</sup> 片山信子「NAO：英国の会計検査院と決算制度」国立国会図書館『調査と情報』第 295 号、1997 年

## 1 米国会計検査院 (GAO)<sup>24</sup>

### (1) GAO の概要

#### ア 歴史

米国会計検査院 (General Accounting Office : GAO) は、1921年の予算・会計法により設立された立法府に属する調査機関である。財務省に予算局が設立され、大統領の予算全体に対する権限が強化されたため、これとのバランスをとるとともに、予算執行に対する議会の監視機能強化を図ったものである。大統領・行政府と議会の緊張関係を背景に、議会との結びつきの強さは、各国会計検査院の中で抜きん出ている。



(山本清「経済教室 行政監視に会計検査院活用」  
日本経済新聞 1996年11月19日付)

#### イ プログラム評価<sup>25</sup>

GAO設置後、最初の四半世紀は歳出の正確性と合規性を検査していたが、政府の拡大に伴い、書類の増加に対応できなくなった。そこで、1950年代にはGAOは、各省庁の会計原則を指導し、個別支出検査は各省庁に委ねられることになった。

そして1960年代半ばに、行政府の予算局出身でエコノミストのエルマー・スタートツが院長に就任したのを契機に大きな改革がなされ、プログラム評価に取り組むことになった。プログラム評価の定着には人材の育成も含めて、15年以上の歳月を要したが、現在、世界の中で最も積極的にプログラム評価を実施している強力な検査機関として活躍している。

#### ウ 行政府に対する独立性

##### (ア) 院長の地位の独立性

GAOは行政府に対して強力な調査権限を持つが、これは院長の地位と強力な

<sup>24</sup> 前掲「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題 - アメリカ合衆国及びカナダの事例より - 」及び「米・英・独・仏の決算審議と会計検査院」国立国会図書館 財務金融調査室・課 『調査と情報』第306号、1997年を参考に作成。

<sup>25</sup> 広義のプログラム評価は、行政活動をプログラム(施策)単位でとらえ、プログラムを対象として実施される評価のことを示す。狭義のプログラム評価は、ある施策(プログラム)を効率性や目的の達成度の観点から評価する手法のことをいう(島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価』東洋経済新報社1999年)。



情報入手権限の保障による。院長の選任については、議会が作成した候補者リストから大統領によって任命され、罷免は両院の共同決議がある場合に限られる。また任期が15年間で非常に長いなど、院長は、政治的圧力からの自由が保障されている。

### (1) 予算の独立性

GAOの予算については、行政府の政府機関と異なり、予算教書を策定する政府機関である行政管理予算局（Office of Management and Budget：OMB）の査定を経ずに、議会が直接承認する。

## エ 組織・人員

政策分野別の14のチームが検査活動を実施しており、プロジェクトごとに各チームから必要な人材を集めるマトリクス型管理を行っている。

約3300人とされる職員は、会計だけでなく、法律、公共政策、コンピュータ・サイエンスなど幅広い分野のスペシャリストが集まっている。

### (2) GAOの活動及び実績

#### ア 活動

GAOの活動は、大きく次のように分類される。

#### 検査...政府機関の財務・業務の検査（約20%）

財務監査において、各省庁長官が議会に提出する報告書を検査する。

#### 評価...政府の政策・プログラムに対する評価（約80%）

議会からの要請<sup>26</sup>に基づき、プログラム評価を行う。

調査...違法性や不適切に関して疑惑のある活動への調査

意見...法的取決めや意見の発行

基準...基準の設定（政府検査基準、内部統制基準等）

#### イ 業績

2002年度においては、財務的利益として377億ドルを達成したとされ、これはGAOの予算に対して88倍の節約になった。その他に非財務的な業績として、

法律や規則の制定・改正に結びついた活動数、過去の処置要求事項に対する政府機関の対応率、処置要求事項の新規指摘件数、証言件数などを報告している。

<sup>26</sup> 上下院の各委員会委員長からの要請を中心に、可能な範囲で議員個人からの要請にも応えている。

**参考 < GAO の実績 (1995 年度) >**

**1322 件の検査及び評価レポート**

< 内訳 > ( ) 910 件の議会及び省庁向けレポート

( ) 166 件の議会向け公式要約報告書

( ) 246 回の議会証言で 72 人の職員が 112 の委員会で証言

**活動による便益 (費用対効果)**

158 億ドルであり、GAO の活動 1 ドルに対して、35 ドルに当たる便益を出している。過去 5 年間で総計 1198 億ドル、1 ドルに対して 55 ドルにあたる。

**行政府の対応**

勧告の 70% は、4 年以内に法改正したり、行政活動改善という形で対処されている。

**レポート作成に要する時間**

1 件のレポートをまとめるのに、4 人から 5 人のスタッフで平均 10 ヶ月から 11 ヶ月かかるが、急ぎのときはもっと早いという。

### (3) アメリカの予算制度及び決算制度

#### ア 予算制度

米国連邦政府の予算制度については、大統領の予算教書とその内容を参考に進められる立法府（議会）の予算承認プロセスの二つに分かれる。予算教書は、大統領の作成した予算案であるが、そのまま議決にかけられるわけではなく、議会の意思決定の参考として提出されるものである。よって、議会は予算教書に拘束されることはなく、プログラムや活動単位の予算充当法案を通過させることにより、予算を承認していく。

#### イ 決算制度と GAO の活動等

米国には、わが国のような統一された決算制度はなく、決算に関する委員会も設置されてはいないが、決算状況の議会への提出義務は定められている。

#### (ア) 国庫収支等決算状況の議会提出義務

わが国のような統一的な決算制度に該当する制度はないが、財務省から毎年の国庫収支実績である「歳入歳出合計額」をはじめとする財務諸表が「アメリカ合衆国政府年次報告及び付録」として、議会に報告される<sup>27</sup>。

ただし決算委員会のような委員会は設置されておらず、審議や議決は行われない。

<sup>27</sup> 財務長官は、議会会期初日に議会に対して報告書を提出しなければならないとされる。

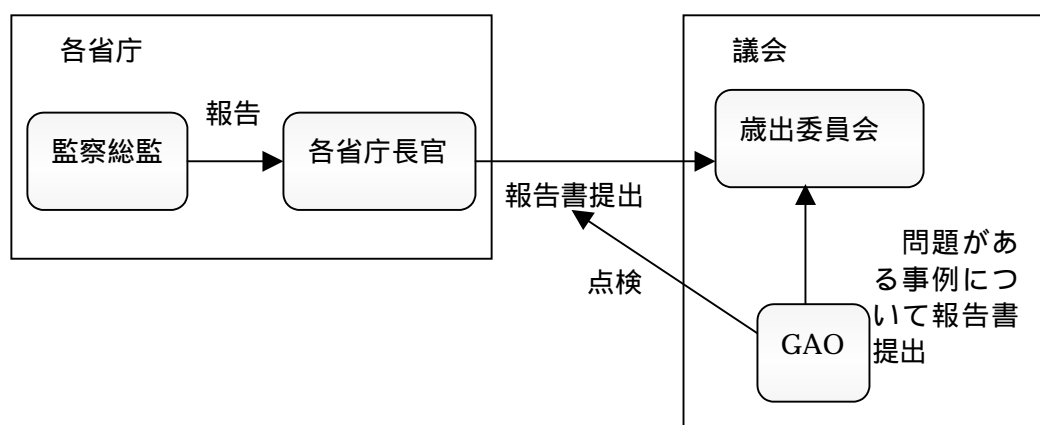
### (イ) 各省庁内財務監査と議会への報告

伝統的な会計検査を受け継ぐ財務監査は、各省庁に置かれている監察総監 (Inspector General) が行う。監察総監は年 2 回<sup>28</sup>、財務監査を各省庁長官に報告しなければならない。

さらに各省庁長官は受け取って 30 日以内に各歳出委員会又は歳出委員会小委員長へ、長官のコメントを含んだ報告書とともに提出し、これを GAO が点検する。GAO のこの業務は GAO 全体の業務の約 10% にあたる。

また、監察総監は、特に深刻かつ違法な問題を発見したときには、ただちに各省庁長官に報告しなければならない<sup>29</sup>。

#### < 財務監査の流れ >



### (ウ) 会計監査結果の予算過程へのフィードバック

1990 年 11 月に成立した「主席財務官法<sup>30</sup> (Chief Financial Officer Act)」によって、連邦予算の財務管理システムを改善するプログラムの検討が進められている。

さらに、1994 年に成立した「連邦財務管理法 (Federal Financial Management Act of 1994)」によれば、財務長官は行政管理予算局と協力して、毎年大統領と議会に対して、会計監査された「合衆国政府財務諸表」<sup>31</sup>を提出しなければならないと定めた。また、GAO 院長がこの合衆国政府財務諸表を監査しなければならないと定めている。

<sup>28</sup> 4 月 30 日までに前年 10 月 1 日以降 3 月 31 日分までの半年分、10 月 31 日までに 4 月 1 日から 9 月 30 日までの半年分の監査を報告する。

<sup>29</sup> その場合、各省庁長官は各歳出委員会又は歳出委員会小委員会にその報告を提出しなければならない。

<sup>30</sup> すべての省を含む主要な連邦政府機関 (対象は 24 機関) に主席財務官 (CFO) を設置することを定めるとともに、CFO に対して「財務情報の改善と開示」を求めている。

<sup>31</sup> この財務諸表は行政府のすべての会計と関連する活動を網羅するものである。

## 2 英国会計検査院 (NAO)<sup>32</sup>

### (1) NAO の概要

#### ア 歴史及び役割

##### (ア) 歴史

英国会計検査院 (National Audit Office : NAO) は、1983 年「国家会計検査法」(National Audit Act)に基づいて、1984 年 1 月に設置された。これは、1866 年に設置された「国庫及び会計検査庁 (Exchequer and Audit Department)」を改組したものである。

「国庫及び会計検査庁」は、以前は大蔵省の外庁であったが、同改正により大蔵省から独立し、行政府から独立した機関となって再出発したのである。

#### 参考 <1983 年 国家会計検査法による改革 ><sup>33</sup>

1983 年成立の国家会計検査法による抜本的な決算システムの改革は、「小さな政府」実現や「行政効率化」の要請を背景とする。

この改革には二つの柱があり、第一の柱は行政府からの独立性の確保、第二の柱はプログラム評価の導入である。

旧「国庫及び会計検査庁」は、伝統的な決算検査については経験と先例を積み重ねてきていた。特に、1921 年法に基づき財務・合規性検査 (Financial and regularity audit) を行ってきたが、これは、議会が承認したとおりに資金が使われているかどうか、関係法令にしたがって使用されているかどうかを検査する合規性検査であった。これに対して 1983 年法で導入されたプログラム評価とは、個別政策を経済性・効率性・有効性の観点から分析評価するものであり、1981 年下院決算委員会が『国庫及び会計検査庁長官の役割』と題する報告書の中で、米国 GAO にならってプログラム評価を正式に導入することを勧告したのを契機とする。プログラム評価自体は、「国庫および会計検査庁」時代から実施されていたが、根拠法に基づいたものではなかったのを、これを根拠法の上でもプログラム評価を行うこととしたのである。

##### (イ) 役割

NAO の役割は、国民の税金と資源を効率的かつ適正に使ったかどうかに関する独自の情報を議会に提供することを通じ、国民に対する説明責任を果たすこと、より賢明に税金を使うために、決算検査とプログラム評価 (=VFM 検査) を通じて、行政府に対してアドバイスすることである。

<sup>32</sup>前掲 片山信子「NAO：英国の会計検査院と決算制度」及び「米・英・独・仏の決算審議と会計検査院」国立国会図書館 財務金融調査室・課 『調査と情報』第 306 号、1997 年を参考に作成。

<sup>33</sup> 前掲 片山信子「NAO：英国の会計検査院と決算制度」

## イ VFM 検査

### (ア)VFM検査の概要

英国ではプログラム評価を「VFM検査」と呼んでいるが、VFMとはValue For Moneyの頭文字をとったものであり、VFM検査とは、「支出に見合った価値」が実現できているかどうかを分析するものである。1983年国家会計検査法第6条においては、経済性（economy）、効率性（efficiency）及び有効性（effectiveness）の三つの観点<sup>34</sup>から個別政策を評価・分析すべきことが規定されている。

ここで、経済性とは、コストを最小化することであり、効率性とは、財サービスなどの成果と使われる資源との関係で、最大の成果を出したか、あるいは資源を最小化したか、よりうまく使ったかを見る観点である。有効性とは、政策意図と実際の成果との関係で、政策意図を実際の成果はどの程度達成したか、より賢く支出したかを見る観点である。

### (イ)テーマの選択

VFM 検査の件数は少ないだけに、何を検査対象に選ぶかは重要な問題である。検査対象を選択する最終権限はNAO 院長にあるが、その際、決算委員会の考え方も考慮に入れる。また、議員や国民からの問い合わせ<sup>35</sup>を参考にすることもあるといふ。

また、NAO は VFM 検査報告書について、調査内容・指摘事項・結論のそれぞれにおいてバランスがとれ、公正であることを重視しており、議会に提出する前に、草稿を被検査団体に見せ、協議する。さらに必要な場合には正確と完璧を期するために、学会をはじめ有力団体とも協議する。これによって、VFM 検査報告書を受け取る決算委員会が確認された事実をベースに審議ができ、結果的に決算委員会の結論が被検査団体にとってより受け入れられやすいものになるという。

### (ウ)NAOの実績

VFM検査は会計年度に拘束されずに実施され、プログラムごとに報告書の形で下院に提出される。当初は20件程度であったが、近年は年間約50件の報告書を出している。GAOが年間1000件を優に超える報告書（24頁参照）を出しているのと比較すると件数的にはかなり少ない。しかしNAOは、VFM検査を行うことで二つの効果があるとしている。一つは指摘された具体的事項を改善すると

<sup>34</sup> この3つの観点はそれぞれの頭文字を取って3Eの観点とも呼ばれる。

<sup>35</sup> 年間450件程度（1995年度）であるとされる。

いう個別効果であり、もう一つはVFM検査があることで、行政がVFM(=支出に見合った価値)を意識して行政を行うという、より一般的な効果である。NAOによれば、前者の個別効果によって、3億9900万ポンド(2000年度)の節約になったという。後者の効果については定量化できないが、行政に対して大きな影響を及ぼしているという。また、NAOの運営にあたり1ポンドにつき8ポンドの節約となるとする。

### (I) GAOのプログラム評価との相違<sup>36</sup>

NAOのVFM検査は、GAOのプログラム評価と同様に有効性の観点からの評価を行っているにもかかわらず、監査報告が議会の政策形成に寄与する度合いにおいては大きく異なる。すなわち、NAOの報告書の内容は、多くが単に欠点を指摘するだけにすぎず、仮に建設的な提言をすとしても、具体的な改善策ではなく抽象的・一般論的で当たり障りのない性質のものが多く、VFM監査報告は議会による政策形成へのフィードバックに積極的に寄与しているものであるとは言えないとの指摘がある。これは、1983年「国家会計検査法」の6条2項が「政策目的の善し悪しについて問題にしてはならない」と規定しており、NAOが有効性について判断する場合、政策目的の妥当性の判断には踏み込まず、政策を所与のものとして扱わなければならないことによるとされる。

### ウ NAOの地位 - 議会附属機関か独立型か - <sup>37</sup>

1983年法において、NAO院長は下院吏員(Officer)であることが規定されている。そのためNAOは下院の附属機関であるとみなすこともできる。しかし、NAOは、実際にはGAOのように議会の調査要請に応えるような活動の形態をとらず、完全に自己の自由裁量の下で評価のテーマを選択している。従って、実際の活動という観点から見れば、NAOは行政府と議会のいずれにも属しない「独立型」とみなすのが妥当であり、また、制度上は議会附属になるようにデザインされているが、議院内閣制であるが故に、事実上「独立型」にならざるをえないとの指摘もある。

---

<sup>36</sup> 平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による『政策評価』 - 英国会計検査院の動向に着目して - 」、同志社法学 53 巻 2 号 139、140 頁、2002 年 6 月

<sup>37</sup> 同上 147 頁

**参考＜議院内閣制下の会計検査院が「独立型」になる理由＞**

平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による『政策評価』 - 英国会計検査院の動向に着目して - 」(147頁)

議院内閣制下のような一元代表制の下では、議会の信任の下で行政府が成り立っているから、議会から行政府に向かって「正統性」が与えられている。さらに議院内閣制における議会は、「首相を選出する」という役割を担う。議会では特定の見解や立場をとる政権を築き上げるために政党が形成され、与党は首相・内閣を維持存続するべく、絶えず党議拘束を強化して、議員の行動をコントロールしようとする。このような体制の下では、議会对行政府の機関対立の構造というよりは、議会の多数派である与党とその他の野党との間の与野党対立の構造をとる。内閣の決定と議会の議決はほぼ例外なく一致するのだから、会計検査院は行政府からの独立を確保するだけでなく議会とも距離をおき、中立的で不偏不党の立場をとる必要がある。したがって議院内閣制の下での会計検査院は「独立型」にならざるを得なくなる。

## エ 行政府に対する独立性

### (ア) 院長の地位の独立性

NAO院長の任命は、決算委員長の同意の下で、首相が発議し、下院の上奏によって女王が任命することが規定されている。また、両院の上奏に基づいて女王が解任する場合以外は身分が保障されている。なお、NAO職員の任命権限は院長にある。職員は約750人であり、統計学、経済学、社会科学等の幅広い専門分野の人材が集まっている。

### (イ) 予算の独立性

NAOの予算編成を大蔵省から独立させ、NAOの独立性を担保するため、1983年「国家会計検査法」により「公会計コミッション (Public Accounts Commission)」が設置され、NAO予算を審査し、議会へ提出する役割を担っている。公会計コミッションの構成員は、下院決算委員会委員長、下院院内総務、下院の任命による大臣ではない下院議員7名からなる。また、NAOの歳出の監査は民間の監査人が行うが、監査人の任命は公会計コミッションが行う。公会計コミッションは、年2回程度会議を開き、2年に1回報告書を提出している。

## (2) 英国の決算制度

### ア 決算委員会

英国では決算審議が行われるのは下院の決算委員会だけで、上院では行われない。また、NAOによるVFM検査については、会計年度と関わりなく検査が行われ、順次議会に報告書が提出される。他方、決算と決算検査報告の提出については次のような日程で行われる。

決算委員会は、1861年に設置された議会でも上席の委員会である。委員数は15名で、下院における各政党の勢力に比例して選出される。決算委員会の特徴は、非党派性であり、それは、委員長が慣例により野党の大蔵大臣又は大蔵省政務次官経験者<sup>38</sup>がつくことになっ

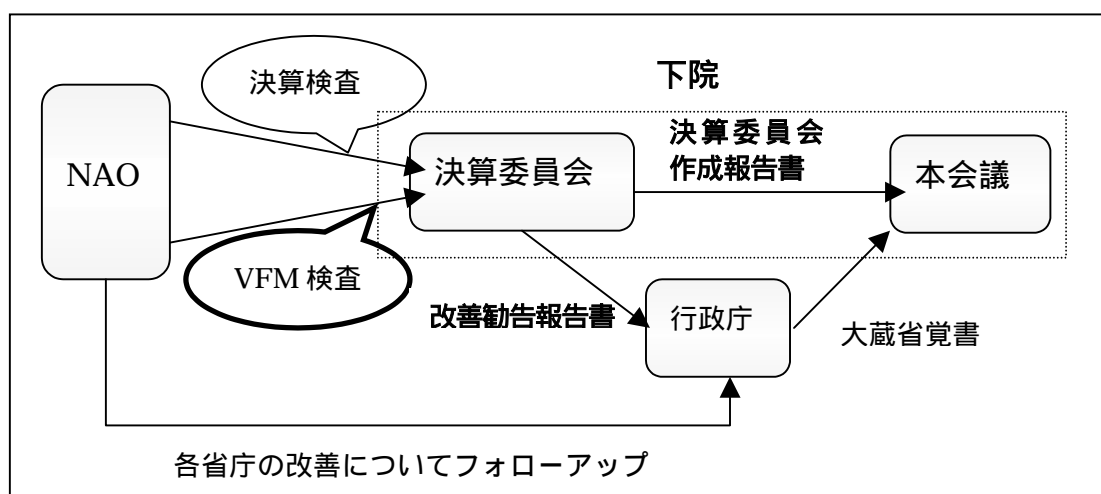
<決算及び決算検査の法定審議日程>

	各省庁と歳入予算	国防省
会計年度	4月1日～翌3月31日	同左
各省庁が会計検査院長へ決算を提出する日	11月30日	12月31日
会計検査院長が決算検査を付して、決算を大蔵省に提出する日	1月15日	1月31日
大蔵省が下院へ決算書と会計検査院長の決算検査を報告する日	1月31日	3月15日

ていることにも表れている。そのため、政権交代時には、交代前の大蔵大臣又は大蔵省政務次官が野党の立場で決算委員会委員長になり、見張られ役（密猟者）から見張り役（狩猟番人）への転換としてたとえられる。

決算委員会の目的は、NAOが提出した決算検査とVFM検査報告を基に、決算委員会自らが報告書を作成し、これを下院本会議に提出することである。

<NAOの決算における役割>



イ 決算委員会の役割

(ア) 決算委員会作成報告書

決算委員会は、議会に提出されたNAOの報告書の中から選択して、決算検査とVFM検査両方の審議を行うが、1983年法以降は、VFM検査に力点を置いて

<sup>38</sup> 大蔵大臣の下に5人の政務次官があり、首席政務次官は、公共支出の計画と統制、予算書、予算法と歳入法の議会への提出を所管しており、予算担当副大臣とも称される。



いとされる。1995 年においては、NAO の成果物の中から、決算検査について 14 件、VFM 検査について 32 件を取り上げた。

### <NAO 報告書と決算委員会作成報告書>

	NAO	▶ 決算委員会
<b>決算検査</b> (資金が法規に則って使用されているか、議会が承認した目的通りに使用されているかの検査及び財務監督)	575 機関の検査を行い、385 件の指摘事項を各機関へ送っている。そのうち決算に重大な過失と誤りを含む <u>20 件</u> については、決算検査報告で議会に対して詳細に報告している。	決算検査において NAO が特に重大と考えて議会へ向けて報告した 20 件のうち <u>14 件</u> について、決算委員会は行政府の証言 <sup>39</sup> を求めた。
<b>VFM 検査</b>	50 件の報告書を提出。報告書を適正でかつ完璧なものとするために、あらかじめ被検査団体や有識者との協議を行う。	NAO が作成した 50 件の VFM 報告書のうち 32 件について、行政府の証言を求めた。

件数は 1995 年実績による。

#### (1)改善勧告報告書

決算委員会は、NAO の報告をベースに改善勧告の報告書を全会一致で作成する。これは決算委員会の非党派性の表われでもあるが、全会一致で作成することで、決算審議の成果である先例と経験を、以後の政府歳出と財務管理に生かすことを目的とする。

決算委員会は 11 月の新会期開始後すぐに始まり、年間 45 回ほど審議を行うが、1 日に 1 又は 2 件の報告書を順次とりあげ、それぞれに対して、報告書を下院議会文書として出していく。一会期に約 50 件の報告書を作成する。

#### ウ 行政庁の対応

決算委員会が作成した改善勧告報告書に対して、各省庁は、大蔵省と協議の上、回答を「大蔵省覚書(Treasury Minute)」として取りまとめ、3~5 ヶ月後に議会に提出する。なお、NAO の年次報告によれば、VFM 検査の決算委員会の勧告の 94%は、行政府に受け入れられているとのことである。

#### エ 下院本会議

下院本会議では、決算委員会作成報告書と大蔵省覚書が討論対象となる。年 1 回、議会会議の終わりごろの 1 日に行われ、決算委員長が動議の形で両者を提出し、この報告書のうち、重点となるものを中心に審議を行う。

<sup>39</sup> 各省庁の大臣ではなく、事務次官が証言する。これは、決算審議の対象は政策の是非ではなく、政策が効率的・経済的・効果的又は法規に則って執行されたかどうかにあるからである。

### 第3 決算審査

#### 1 国会における決算審査

##### (1) 国会における決算審査

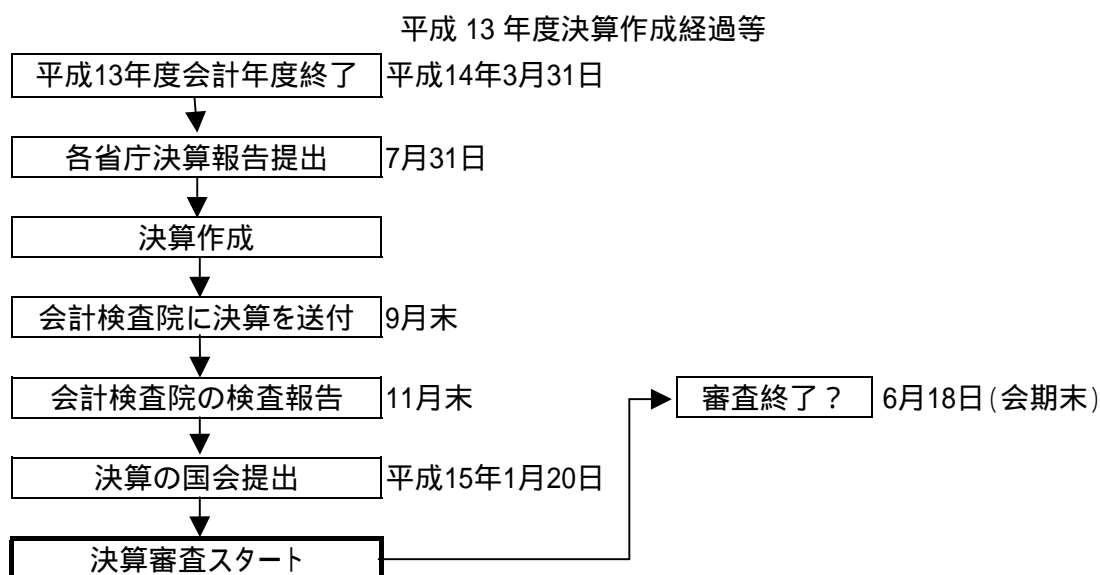
###### ア 決算審査の根拠

決算審査については、憲法 90 条により、内閣が毎年度決算を国会に提出すべきことを規定しているだけで、審査について明確な規定はない。しかし、決算を国会に提出するのは、単に報告するというのではなく、国会がそれを是認するかどうかの審査・決定を行うためである。すなわち、決算に関しても国会は、それを是認するかどうかの決定権を有しているのである。したがって、国会は、提出された決算が、適切であるかどうかを審査し、それを是認するか否かを議決しなければならない<sup>40</sup>。

###### イ 決算の提出時期

国会への提出時期について、明治憲法では特段の規定はなかったため、翌々年度に提出されるのが通例であった<sup>41</sup>。日本国憲法 90 条は、提出時期について、「次の年度」とこれを明確にした。これを受けて財政法は、「翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする」と定めている（財政法 40 条）。

平成 13 年度決算の作成経過等と決算・決算報告が国会に提出される手続は、図のとおりである。

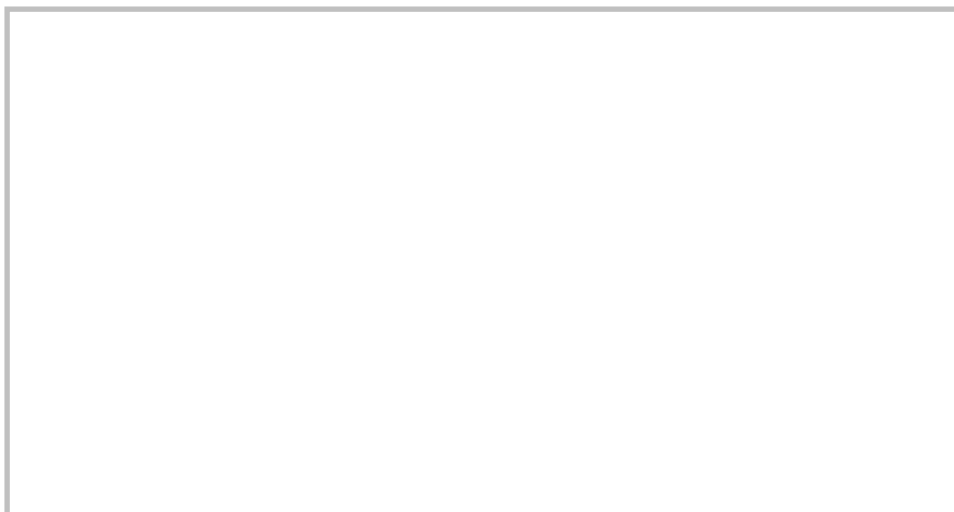


資料:平成 15 年 3 月 11 日付読売新聞を参考に作成

<sup>40</sup> 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』青林書院、昭和 63 年（浦部執筆部分）、1365 頁

<sup>41</sup> 浦部他前掲書、1365 頁

## 決算と決算報告が国会に提出される手続



出典：会計検査院『会計検査のあらまし(平成 13 年度決算)』平成 15 年、495 頁

### ウ 国会における決算の実際の取扱い

また、国会における決算の実際の取扱いは、次のとおりである<sup>42</sup>。

#### 国会における決算の実際の取扱い

- ( ) 内閣は、決算を衆参両院に同時にかつ、別々に提出する。
- ( ) これを受理した両院は、それぞれ別々に審査する。
- ( ) 会期中に審査を終結しなかった決算は、次の会期に継続して審査する。
- ( ) ( ) の場合においても、内閣は再び決算を提出することはしていない。
- ( ) 一院において審査を終了したときは、決算の全部を議題とし、  
衆議院：違法又は不当と認める事項についてはその旨、それ以外については  
異議がない旨の議決  
参議院：決算全体については是認する旨（又は是認しない旨）及び特定の事項  
について警告すべき旨の議決  
を各院別々行い、したがって、国会としての議決はない。
- ( ) 両院が異なった議決をしても、両院で協議することはない。

### (2) 国会における決算審査のスケジュール

決算は、毎年 1 月、前年度のものが衆議院と参議院に同時に提出されているが、その審査は必ずしも迅速に行われているとは言えず、2 年度分の決算を同時に審査するといったことが従来行われてきた。

最近の決算の審査経過（衆議院）は次のとおりである。

<sup>42</sup> 五十嵐清人「会計検査と決算審査の論点」議会政治研究 18 号、36 頁。

### 最近の決算の審査経過

決算の年度	衆議院提出	委員会付託	分科会設置	委員会議決	本会議議決	当該予算の年度末～議決の期間
平成2年	4.1.24	4.6.18	6.5.19	6.6.14	6.6.16	約3年2月
3年	5.1.22	5.5.20				約2年2月
4年	6.1.31	6.2.8	8.5.24	8.6.13	8.6.14	約3年2月
5年	7.1.20	7.2.6				約2年2月
6年	8.1.22	8.5.16	9.5.15	9.6.17	9.6.17	約2年2月
7年	9.1.20	9.4.1				約1年2月
8年	10.1.12	10.6.18	12.4.3	12.5.22	12.5.23	約3年1月
9年	11.1.19	11.8.13				約2年1月
10年	12.1.20	12.7.5	14.3.26	14.5.8	14.5.20	約3年1月
11年	13.1.31	13.8.7				約2年1月
12年	14.1.21	14.6.11	14.7.10	14.12.6	14.12.10	約1年8月
13年	15.1.20	15.4.15	15.5.7	-	-	-

平成2年度決算以降の審査経過を見ると、2年度から11年度まで、2年度分（2・3年度、4・5年度、6・7年度、8・9年度、10・11年度）が同時に審査されており、前の年度の決算についていえば、4年前の年度の決算について審査している状況となっている。こうした現状については、決算報告書の審査及び予算執行に関する評価が、次々年度の予算編成に間に合うよう、決算の審査方法の改善を図るべきであるとの意見があるところである。

こうした中、平成12年度決算については、平成14年1月に衆議院に提出され、同年6月11日に決算行政監視委員会に付託され、7月10日に分科会を設置し、12月6日、同委員会において締めくくり総括質疑を行った後、議決し、同月10日、本会議で議決された。これは、それまでの決算審査のスケジュールと比べるとかなり早いものとなっている。

また、現在、審査が行われている平成13年度決算については、平成15年1月20日、衆議院に提出され、4月15日、同委員会に付託され、5月7日に分科会が設置されている。同決算は、それ以前より早い審査が行われた平成12年度決算よりも、さらにその審査が早まっているといえる。

### (3) 国会における決算審査の実際

国会における決算審査の実際について、必要に応じて会計検査との異同を指摘しながら、検討を加える<sup>43</sup>。

<sup>43</sup> 五十嵐前掲論文を参考にした。なお、決算行政監視委員会の審査状況については、梅津

## ア 決算審査の目的

会計検査の目的は、大別して、「会計経理の監督」と「決算の確認」であるが、これは会計検査院に課せられた義務でもある。

決算審査の目的も、会計検査の目的とほぼ同じであり、予算執行について違法不当な事態はないか、予算の目的に沿った所期の効果を発揮しているかどうかなどについて調査し、その適否を判断し、是正可能なものについては、これを是正させるとともに、将来の予算編成、予算執行、財政運営等に資することが基本であるとされる。

## イ 決算審査の観点・方法・範囲

決算審査は、衆議院の場合、決算委員会において、平成6年3月2日(第129回国会) 決算審査の促進、充実、活性化を図るため、従来の運営方針を改め、総括審査として、大蔵大臣の決算概要説明・総括質疑、各省別分科会審査、総括締めくくり審査、議決をする、とする「決算審査に関する運営方針」を決定している。

実際には、審査対象年度の予算執行について審議されることはむしろ少なく、現に進行中の年度の予算執行や、行政施策を対象とした審議が中心となっており、半ば執行段階における予算統制に近い形になっているともいわれいる。陳腐化した過年度の素材よりも、ニュース・バリューの高い進行中の問題を選択するのは当然であり、また、問題点のある予算執行の未然又は早期是正、予算編成への迅速な反映という点では、現在の審査指向も有意義であるとの指摘もある。

また、会計検査の方法について、会計検査院法は、計算証明(書面審査) 実地検査、帳簿等提出要求権、質問権、出頭要求権等の権限を会計検査院に付与している(会計検査院法 24条~28条)が、決算審査の方法は、審査に当たる委員が自らが収集した情報を基に、委員会という公開の場で関係者に対する質疑等を通じて、事実関係やそれに対する見解を質す方法によっている。

このように、会計検査が法律的、事務的、技術的、経済的見地から当否を判断するものであるのに対し、決算審査は、政治的、大局的見地から予算執行等について批判し、誤りを是正させるものであるから、指摘した事項について関係者から前向き言質が得られさえすれば、あとは相手方の対応を見守れば済むという場合も多いとされる。

---

實「政策過程における国会」足立幸男他編著『公共政策学』(ミネルヴァ書房、2003年)所収) 225頁以下、志賀留美「決算行政監視委員会の活動状況」議会政治研究 51号、1999年、9頁以下を参照。

決算審査の範囲についても、格別の制限はなく、会計経理とは無関係な行政そのものはもとより、法律、予算、高度な政治的マターなどについても、広範に審査の対象となっているのが実情である。

#### ウ 報告等

会計検査の結果については、憲法 90 条、会計検査院法 29 条により、検査報告を作成し、これに掲記しなければならないとされているが、決算審査の場合には、委員会における審査の内容はすべて会議録に掲載されるが、その顛末がどうなったかについては、問題点をとり上げた委員が再度委員会の場で当局の処置について質さない限り、一般に明らかにならない。

決算審査の権威や信頼性をより一層高めるためには、決算審査における指摘や批判に当局がどのような対応措置をとったかについて、国民の前に明らかにしていくことが必要であり、それがまた、決算審査における事実に立脚した確度の高い指摘や批判を促すという効果をもたらすことになるとの指摘がある。

## 2 参議院改革と決算審査

### (1) 国会改革

国会両議院の審議、運営については、かつて国際政治における米ソの冷戦が国内に投影されたかたちで、例えば、「乱闘国会」(昭和29年、第19回国会)、「安保国会」(昭和35年、第34回国会)などといった混乱状態が続き、そのたびに国会正常化が唱えられた時期があった。しかし、国会両議院の在り方をめぐる議論は、そののち次第に議院運営・議事手続の効率化・合理化という、現代議会に共通する課題を対象とするようになってきたとされる<sup>44</sup>。

その代表的な動きとして、衆議院における議会制度協議会(昭和41年設置)参議院における参議院改革協議会(昭和52年設置)を中心とした検討がある。

これらが制度改革に結びつくにはかなりの時間を要したが、1980年代以降は、次第に国会法の改正として実現するようになった。その中には例えば次のものがある<sup>45</sup>。

#### 最近における議院改革(国会法の改正)

- ・参議院における調査会の設置(昭和61年法律68号、第104回国会)
- ・通常国会の1月召集及び衆議院における常任委員会としての安全保障委員会の設置(平成3年法律86号・92号、第121回国会)
- ・参議院常任委員会の再編(平成9年法律122号、第141回国会)
- ・衆議院決算行政監視委員会の設置等(平成9年法律126号、第141回国会)
- ・国会審議活性化のための、クエスチョン・タイムの創設(国家基本政策委員会の設置)及び政府委員制度の廃止(平成11年法律116号、第145回国会)<sup>46</sup>

### (2) 参議院改革と決算審査

#### ア 「参議院の将来像を考える有識者懇談会」

こうした中、現行制度の枠にとらわれることなく、参議院のあるべき姿を求め、両院制の在り方を検討するという観点から、単に国会法改正や、議院運営の改革にとどまらず、あえて憲法改正にわたる踏み込んだ提案も行われるようになった。

<sup>44</sup> 大石眞『議会法』有斐閣、2001年、175頁

<sup>45</sup> 同上を参考にした。

<sup>46</sup> なお、国会法の改正を含む国会審議活性化法の制定経緯等については、伊藤和子「国会審議活性化法制定とその内容」議会政治研究52号、1999年、1頁以下を参照。

その最近の代表例が、斎藤十郎前参議院議長の私的諮問機関として設けられた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」(座長：堀江湛・尚美学園大学学長)による「参議院の将来像に関する意見書」(平成12年4月)である。

これは、参議院を「『良識の府』としての機能を活性化させる」、「『再考の府』としての機能を明確化する」、「政党よりも個人の活動を中心とした意思形成を重視する」といった原則的な考え方から、国会改革の基本的方向を提示したものである。

その内容は多岐にわたっているが、「改革の基本方向」の主な内容を挙げれば次のとおりである。

「改革の基本方向」の主な内容(「参議院の将来像に関する意見書」)

参議院は、審議の重点を決算審査に振り向ける。

国会同意人事を参議院の専権事項とする。

衆議院の再議決要件の厳しさが各政党の法案に対する事前審査の必要性を強めていることから、衆議院の再議決権を一定期間行使できないことにすることとし、参議院の役割を明確にする。この場合、衆議院の再議決の要件を過半数とする。

参議院は内閣総理大臣の指名を行わないようにする。

国会法を簡素化し、議院固有の組織・運営事項は議院規則で定めることとする。

参議院独自の「参議院会派」という考え方に立って、党議拘束の在り方を見直す。

国政調査権の行使の仕方を見直す。

議員立法の発議要件を緩和する。

本会議における質疑は議員個人中心のものとする。

いわゆる通年国会を導入して、会期不継続の原則を改める。

原則として、本会議中心の運営をする。

定足数の規定は、本会議における議決要件のみとする。

以上のうち、～ は、両議院の機能分担を、～ は、参議院の自主性・独自性の確保を、・ は、議員個人中心の活動の促進を、～ は、審議の及び運営の改革をそれぞれ求めたものである。また、、、は、憲法改正を伴うものである<sup>47</sup>。

## イ 決算の早期審査

こうした流れを受け、平成15年1月29日、参議院改革協議会(座長：青木幹雄参議院議員)は、「決算の早期審査のための具体策について」との報告書を発表した。

<sup>47</sup> 大石前掲書、176頁

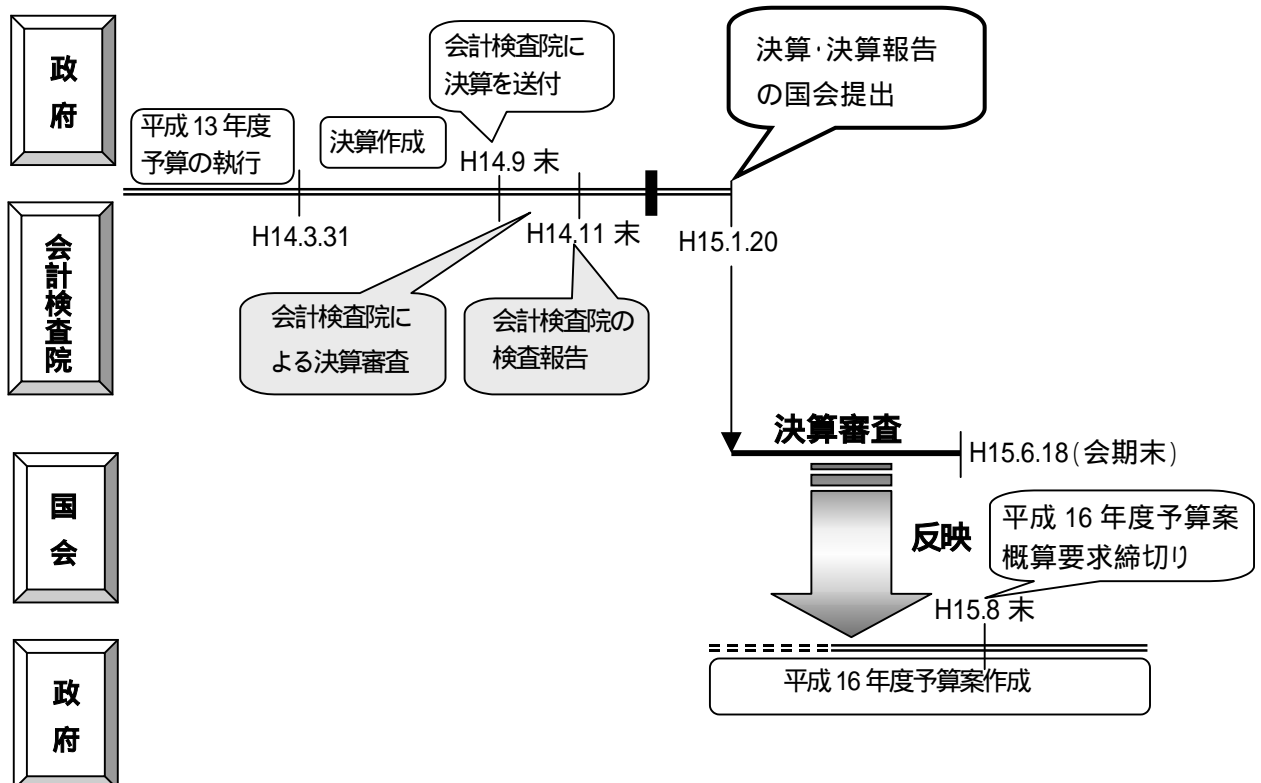


同報告書によれば、「決算委員会が早期に決算の審査を行うことを可能とするため、平成13年度決算（第156回国会召集日提出）からは、決算が提出される常会の冒頭に本会議における概要報告及び質疑を行うこととする」としている。また、「決算審査は、審査の結果を翌年度予算編成の概算要求に反映できるようにするため、常会中に終了するよう努めるものとする」として、終了時期についても具体的に述べられている。

さらに、「決算の早期審査を確固たらしめるためには、さらに決算の早期提出が必要である」との認識から、財政法の改正を含め検討するとともに、内閣に対しても、決算を秋の臨時国会に提出するよう求めるものとなっている。

実際にも、参議院は決算委員会において、平成13年度決算の実質審議は、平成15年3月10日から開始され、すでに7回を数えている<sup>48</sup>。

<sup>48</sup> 参議院としては、今国会（156回国会）中に10回程度決算委員会を開いて平成13年度決算の審査を終了し、平成16年度の予算編成に審査結果を反映させたい考えであるとされる（読売新聞平成15年3月11日付）。



## **第二部 財政（憲法第7章）に関する論点整理**

## 1 . 財政立憲主義<sup>1</sup>

### (1) 財政立憲主義の原則

#### ア 財政立憲主義

財政立憲主義ないし財政国会中心主義の原則は、国の財政処理権限を、国民代表機関である議会の議決にかからしめ、その統制の下に置こうとするものであり、近代憲法における財政制度の基本原則である。

#### イ 財政民主主義

国の財政は、国民の負担に直接関わるものであり、その点でこれを国民の監視の下におくことは、民主的な財政制度にとって不可欠である。

また、国の財政に対する国民の監視は、行政に対する民主的統制についてより実効を持たせるものである。財政立憲主義の原則は、こうした一般的な財政における民主主義（財政民主主義）の一つのあらわれである。

#### ウ 財政立憲主義の確立

もともと、財政立憲主義の確立は、近代的議会制の発達の主要な原動力となったものである。すなわち、イギリスでは、租税承認権をめぐる、国王に対抗する議会の権限が発展し、1215年のマグナ・カルタにおいて、国会の同意なくして国王は課税できないという原則が定められ、1689年の権利章典では、租税の徴収のみならず、その用途についても、国会の統制の下におかれるものとなった。

また、フランスにおいても、1789年の人権宣言において、「すべての市民は、自身でまたはその代表者により公の租税の必要性を認識し、これを自由に承諾し、その用途を追求し、かつその数額・基礎・徴収および存続期間を規定する権利を有する」(14条)と規定している。

さらに、アメリカにおいても、「代表なければ課税なし」のスローガンにみられるように、イギリス本国議会による一方的課税が独立革命をひきおこすことになったとされている。

### (2) 明治憲法の財政制度

---

<sup>1</sup> 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』青林書院、昭和63年（浦部執筆部分）、1301頁

明治憲法には、財政立憲主義の原則そのものの規定は存在しなかったが、租税法律主義等が定められ、財政立憲主義の原則を一応外見上採用していた。しかし、明治憲法の外見的立憲主義憲法としての基本的性格は、財政に関しても、立憲主義に対する多くの重要な制約としてあらわれており、それらは以下のとおりである。これらはいずれも、議会による財政統制を著しく弱めるものであったとされる。

#### 明治憲法における財政立憲主義に対する制約

- ( ) 租税法律主義に対する制約
  - ・報償に属する行政上の手数料およびその他の収納金は、租税法律主義の例外とすること(明治憲法 62 条 2 項)。
- ( ) 議会の予算議決権に対する重大な制約
  - ・予算不成立の場合には、当然に前年度予算を踏襲すること(同 71 条)。
  - ・皇室経費は、増額の場合を除き、議会の協賛を要しないこと(同 66 条)。
  - ・憲法上の大権に基づく既定費および法律上当然に支出すべきものとされる法律費、義務費については、政府の同意なしには議会が廃除削減できないこと(同 67 条)。
- ( ) 議会による事前の統制をまったく経ない財政行為の容認
  - ・事前に議会の協賛を経ることなく国庫剰余金を予算超過支出または予算外支出にあてる責任支出が認められていたこと(同 64 条 2 項)。
  - ・緊急の場合に勅令により財政上必要な処分をなし得る財政緊急処分が認められていたこと(同 70 条)。

### (3) 日本国憲法の財政制度

#### ア 83 条の財政立憲主義

明治憲法に対し、日本国憲法は、第 7 章「財政」において、国会による財政統制を徹底させる立場をとっている。

これは、同章冒頭の 83 条において、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない」として、財政立憲主義(財政国会中心主義)の原則を明示的に確認したことにあらわれている。

#### イ 84 条～91 条

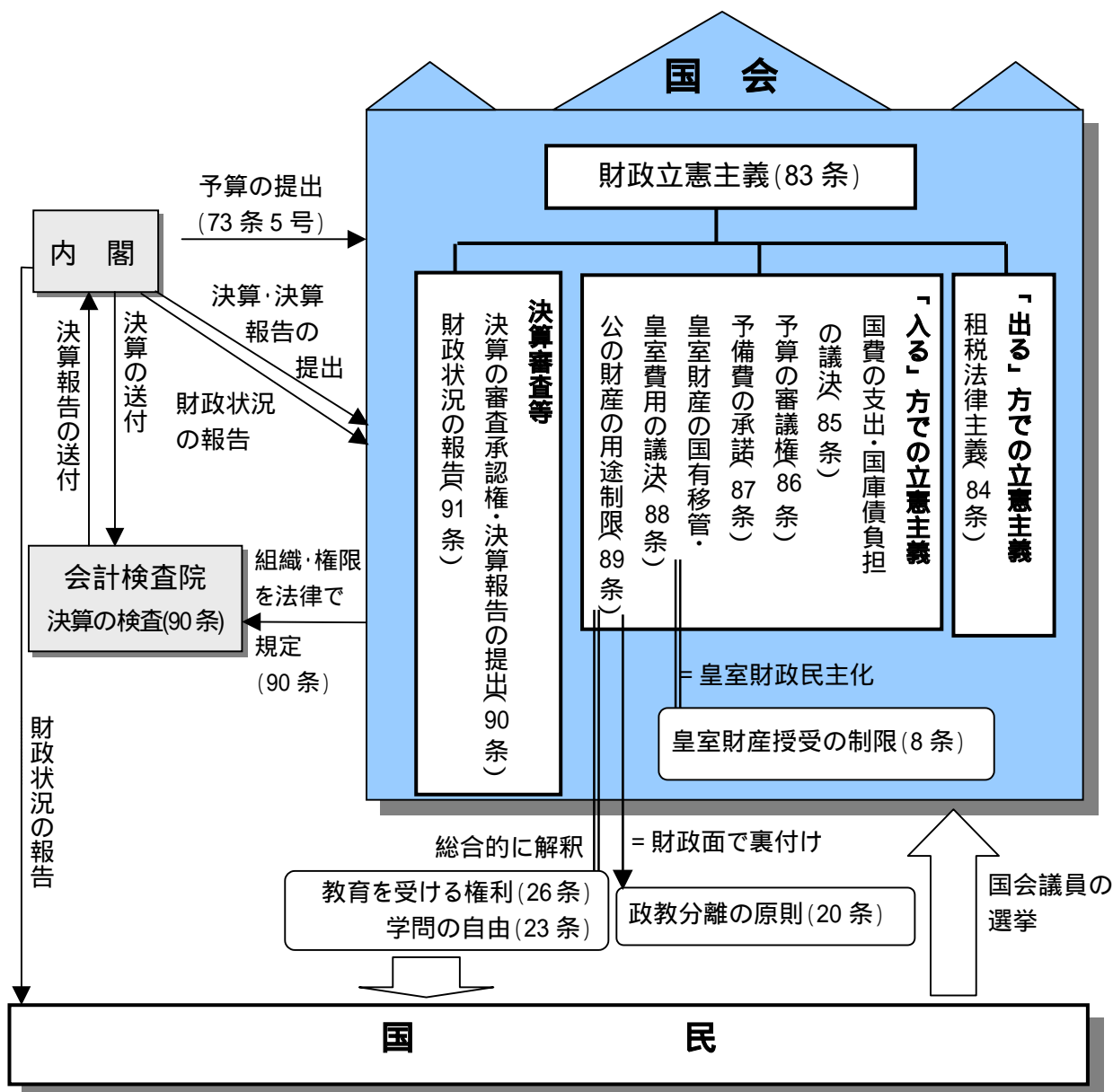
皇室財産をすべて国に属するものとし、皇室の費用はすべて予算に計上して国会の議決を経るべきものとする 88 条の規定は、8 条の皇室財産授受の制限の規定とともに、憲法における天皇の地位の根本的変革に対応して皇室財政の民

主化を図るものである。

内閣は国の財政状況につき国会および国民に報告しなければならない旨を定める91条の規定は、国の財政を監視するのは、最終的には国民であるとの立場に立つものである。

89条における公金の支出の制限は、20条の政教分離原則を財政面で確保し、かつ、財政面で思想・宗教・学問等の自由の侵害に対する危険を排除しようとするものである。そのほか、財政立憲主義の具体的な定めとして、84条で租税法律主義、85条で国費の支出および国の債務負担に対する国会の議決、86条で予算についての国会の議決、90条で決算の国会による審査がそれぞれ定められている。第7章「財政」の構造を図示すれば、次のとおりである。

憲法「第7章財政」の構造



## 2 . 第 8 3 条

### 〔財政処理の要件〕

第 83 条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。

### (1) 財政立憲主義

本条は、財政に関する国の活動が、国会の議決に基づいてなされるべきであるとする財政立憲主義ないし財政国会中心主義の原則を定める。本条の規定は、憲法下における財政処理の基本原則を定めるものであって、これ以下の規定を包括する本章の総則的規定としての位置を占める。

国の財政作用は、国民の経済生活に直接重大な影響を及ぼすものであり、その財政処理の権限を国民代表機関たる国会の議決に基づかせるということは、近代の民主主義的財政制度の基本原則として、各国において確立されてきたものである。

議会は、もともと国民が不当な負担を課せられことのないよう、国の財政作用をコントロールすることを目的として生まれたものであるといえるという意味で、本条の規定の趣旨は、単に形式的に財政国会中心主義を定めたのではなく、広く財政民主主義の原則を宣言したものであるとされる（樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』青林書院、昭和 63 年（浦部執筆部分）、1346 頁）。

### (2) 「国会の議決」と「財政を処理する権限」

「国会の議決」には、税法の議決のように一般的・抽象的な内容を持つものと、国庫債務負担行為のように個別的・具体的な内容をもつものがある。

「財政を処理する権限」には、租税の賦課徴収のように、国民に命令し強制する作用である財政権力作用を行う上に認められる権限はもとより、国費の支出、国有財産の管理のように、財力を管理し、会計を經理する作用である財政管理作用に属するものも含み、それらがすべて国会の監督に服することになる（野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法 [第 3 版]』有斐閣、2001 年、209 頁、中村執筆部分）。

### 3 . 第 8 4 条

#### 〔課税の要件〕

第 84 条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

#### (1) 租税法律主義の意義

本条は、租税の新設及び変更は、法律の形式によって国会の議決を必要とする、いわゆる租税法律主義の原則を定めている。この原則は、憲法 30 条で、国民の側からも規定されており、歴史的には、近代諸憲法の「代表なければ課税なし」の思想に基づくものである。

租税法律主義の最も重要な内容は、課税要件法定主義と呼ばれるもので、納税義務者、課税物件、課税標準、税率などの課税要件、及び租税の賦課・徴収の手續が法律で定められなければならないことを意味する。

なお、いわゆる通達課税について、判例は、旧物品税法の下で長く課税されることのなかったパチンコ球遊器が、通達によって課税の物件たる遊戯具に該当するとして課税の対象とされたのは通達課税で違憲である、という主張に対して、次のように判示している。(中村他『憲法 〔第 3 版〕』316 頁)

#### 最判昭和 33 年 3 月 28 日民集 12 卷 4 号 624 頁

「本件の課税がたまたま緒論通達を機縁として行われたものであっても、通達の内容が、法の正しい解釈に合致するものである以上、本件課税処分は法の根拠に基づく処分と解する。」

また、租税法律主義は、課税要件法定主義のほかに、課税要件及び賦課・徴収を定める手續は、だれでもその内容を理解できるよう、明確に定めなければならないという課税要件明確主義を内容とする(中村他『憲法 〔第 3 版〕』316 頁)。

#### (2) 租税法律主義の適用範囲

固有の意味で租税とは、「国(または地方公共団体)が、特別の役務に対する反対給付としてではなく、その経費にあてるための財力取得の目的で、その課税権に基づいて、一般国民に対し、一方的・強制的に賦課し、徴収する金銭給

付をいう」と定義されている。

この固有の意味での租税のほかに、負担金(都市計画負担金など)、手数料(免許手数料など)、国の独占事業の料金などが、本条の「租税」に含まれるかが問題となる。財政法 3 条は、「租税を除く外、国が国権に基いて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基いて定めなければならない」と規定しているが、この規定が、憲法 83 条ないし 84 条の結論を明らかにしたものである。

これについて学説は、次の 3 説に大別でき、C 説が多数説であるとされる(中村他『憲法〔第 3 版〕』317 頁)。

**立法政策説 (A 説)**(小嶋)

財政法 3 条は、憲法の要求するところではなく、立法政策上の判断によって設けられたと解する説

**憲法 83 条説 (B 説)**(中村、畠山)

財政法 3 条は、83 条の財政民主主義の原則に基づいて制定されたものと解する説

**憲法 84 条説 (C 説)**(佐藤(功)、清宮、小林(直))

財政法 3 条は、84 条の租税法律主義の要求するところであると解する説



## 4 . 第 8 5 条

### 〔国費支出及び債務負担の要件〕

第 85 条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。

### (1) 国費の支出及び国庫債務負担行為の議決

#### ア 国費の支出

本条は、83 条に定められた財政民主主義、財政国会中心主義の原則を、支出面から具体化したものである。

国費の支出とは、財政法上「国の各般の需要を充たすための現金の支払」(2 条 1 項)を意味する。支払原因が法律の規定に基づくものであれ、それ以外のものであれ、いずれも国費の支出と見なされる。国費の支出に対する国会の議決は、予算の形式でなされる。

国費の支出に対する国会の議決は、使途内容の確定した支出についてなされるべきのものである。予備費の議決については、予備費を設けることの議決であるので、その支出後に国会の承認を要するものとされている(中村他『憲法〔第 3 版〕』319 頁)。

#### イ 国庫債務負担行為

「国が債務を負担する」とは、国が財政上の需要を充足するのに必要な経費を調達するために債務を負うことをいう。国が債務を負担することは、将来その弁済のために国費を支出することとなり、ひいては、国民の負担となるために国会の議決を要するとしたのである。

憲法は、国費の支出に対する国会の議決が予算の方式によってなされることを定めているが、国の負担債務に対する国会の議決については、別段の定めをしていない。財政法は、国の債務負担に対する国会に議決方式として、法律と予算の二つの形式を認めている(中村他『憲法〔第 3 版〕』319 頁)。

## 5 . 第 8 6 条

### 〔予算の作成〕

第 86 条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

国の財政に対する国会の監督は、憲法上予算という法形式によってなされることになっている。

憲法は、予算の作成・提出権を内閣に専属させ（73 条 5 号）国会に議決に当たっては、先に衆議院に提出され、かつ衆議院の優越が認められている。

### （1）予算の内容

予算は、一会計年度における国の歳入歳出の予定的見積もりを内容とする国の財政行為の準則である。予算の内容には、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為がある（財政法 16 条）。一会計年度は、4 月 1 日に始まり、翌年 3 月 31 日に終わる（同法 11 条）。

予算の種類としては、本予算、補正予算（追加予算、修正予算）、暫定予算がある。予算が新年度の開始前に成立しない場合には、内閣は、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、国会に提出することができる（同法 30 条 1 項）（中村他『憲法 〔第 3 版〕』327 頁）。

### （2）予算の法的性格

予算の法的性格については、明治憲法時代から種々の論議がなされてきたいるが、学説史的にみれば、訓令説（予算は天皇が行政庁に与える訓令であるという説）、承認説（予算は議会の歳出の承認を与える手段であるという説）を経て、法規範説（予算をもって法律同様国法の一形式とみる説）に発展していったとされている。学説は、大きく次の三説に分類できる。B 説が通説であるとされる。訓令説は、財政民主主義の原則ないし財政国会中心主義の原則を矛盾するもので今日学説上の支持を失っている。（中村他『憲法 〔第 3 版〕』328～330 頁）。

#### **承認説ないし予算行政説（A説）（美濃部）**

予算の法的性格を否定するもので、予算は国会が内閣に対して一年間の財政計画を承認する意思表示であって、専ら国会と内閣との間で効力を有するものであると解する説

#### **予算法規説（予算国法形式説、予算法形式説）（B説）（清宮）**

予算に法的性格を認めるが、法律とは異なった国法の一形式であると解する説

#### **予算法律説（C説）（小嶋、吉田、杉原）**

予算は法律それ自体であると解する説

### **（3）国会の予算修正権**

予算の議決権を有する国会が予算に対してどこまで修正権を持つかが問題になる。予算の修正には、減額修正（原案に対して廃除削減を行うもの）、増額修正（原案に新たな款項を加え、または原案の款項の金額を増額するもの）とがある。

明治憲法下においては、増額修正については、できないものと解釈され、減額修正についても一定の歳出については、政府の同意なくしては、廃除削減できないと定めていた。

日本国憲法下において、予算の減額修正については、明治憲法 67 条のように国会の予算審議権を制限する規定が設けられておらず、また、財政国会中心主義の原則が確立していることから、国会の修正権に制限がないと解されている。

増額修正について、「予算法規範説」の立場に立つ代表的学説は、ある程度の増額修正は可能であるが、予算発案権を内閣に専属させているのであるから、予算の同一性を損なう大修正は認められないとする。

「予算法律説」からは、予算が法律であることの当然の結果として、国会が予算を自由に修正できると解している（中村他『憲法〔第3版〕』331頁）<sup>2</sup>。国会の予算修正権に関する政府見解は次のとおりである。

<sup>2</sup> ただし、法律説の立場に立つても、法律たる予算の作成・提出権が内閣のみに専属する点において予算と一般の法律との違いがあるので、法律説をとることによって直ちに予算修正権の限界がないということになるわけではなく、予算修正権には限界がないという理由を別に明らかにするべきであるとの批判が加えられている（中村他『憲法〔第3版〕』331頁）。

### 政府答弁「予算に対する国会の修正権の限界について」

「...83 条は明瞭に「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。」とあります。もちろんこれは大事な規定でありまして、財政に対する国会のコントロールを決めたものでございます。ところが、その憲法自身が別の条文で、政府に予算の提案権があると書いてある。その規定と、それから財政に対する国会のコントロールをあらわしているこの権限、議決権、これとの調整を考えれば、...予算に対する国会の修正権は提案権を損なわない限度であるというふうに思う、こういうことでございます。」

(昭和 52 年 2 月 23 日 衆・予算委 直田内閣法制局長官)

なお、特別会計予算及び政府関係機関予算について、その総額を増額する修正が行われたことがある(第 16 回国会(昭和 28 年 7 月 17 日)、第 22 回国会(昭和 30 年 6 月 8 日))。

### (4) 予算と法律の不一致

憲法上、予算と法律との法形式及び立法手続が異なっているため、予算と法律との間に不一致が生ずる場合がある。予算と法律の不一致をきたす場合として、

- ・ 予算措置の裏づけを必要とする法律が成立しているが、その執行に要する予算が成立していない場合
- ・ ある目的のための予算が成立しているが、その予算の執行を命ずる法律が不成立の場合

の二つがある。

「予算法規範説」からは、予算と法律とは、本来、一致させられるべきものであり、内閣は「法律を誠実に執行」しなければならない以上、法律に伴う経費が予算に設けられていない場合には、補正予算等の措置をとるべき義務があると解されている(佐藤(功)『ポケット注釈』1147 頁)。

「予算法律説」からは、予算は予算法として制定されることによって、イギリス、アメリカのように金銭法的な性格を与えることが可能となり、内閣は、予算法という法律を執行する義務を負うことになり、法律と予算法の不一致は解決されるとする、とされている(中村他『憲法 〔第 3 版〕』333 頁)。

しかしこの点については、予算を法律で定めることによるのみ解決されることではなく、不一致の問題は、それ自体として別途解決が図られなければならないとする見解もある(中村他『憲法 〔第 3 版〕』333 頁)。

## 6 . 第 8 7 条

### 〔予備費〕

第 87 条 予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。

すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。

### (1) 予備費の意義

本条 1 項は、予見しがたい事情のために、予算の見積もりを超過した予算超過支出と新たな目的の予算外支出の必要に応ずる予備費の制度を設けている。

予備費を設ける方法について本条は触れていないが、財政法は、「内閣は、予備費として相当と認める金額を、歳入歳出予算に計上することができる」(財政法 24 条)として、予備費も、毎年度の予算において定められるべきものとする。したがって、本条 1 項の国会の議決は、予算の議決としてなされる(浦部他『注釈日本国憲法下巻』1342 頁)。

また、予備費の議決は、一定の金額を予備費として計上することの承認であって、予備費を支出することの容認ではない。

### (2) 予備費支出の国会による事後承諾

予備費の支出について、内閣は、「事後に国会の承諾を得なければならない」(同条 2 項)。承諾が得られない場合であっても、すでになされた支出の法的効果に影響はなく、内閣の政治責任の問題が生ずるにとどまる(中村他『憲法〔第 3 版〕』334 頁)。

なお、予備費の使用等について承諾を求める議案は、先に衆議院に提出されるのが例である。提出された議案は、決算行政監視委員会の審査に付し、その報告をまって、本会議において委員会の報告のとおり承諾を与えるか否かについて採決する。承諾を与える議決をした後、参議院に送付される。

## 7 . 第 8 8 条

### 〔皇室財産及び皇室費用〕

第 88 条 すべて皇室財産は、国に属する。すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない。

#### (1) 皇室財産の国有移管

本条は、憲法における天皇の地位の大きな変革を受けて、8 条とともに皇室財政の民主化を図るための規定である。

本条前段は、従来の（日本国憲法施行当時の）皇室財産がすべて国有財産に編入され、また、将来にわたって、皇室財産なるものは認められないことを示すものである（浦部他『注釈日本国憲法下巻』1346 頁）。

#### (2) 皇室の費用

「皇室の費用」とは、天皇及び皇族の生活費並びに宮廷事務費に要する費用をいう。

皇室の費用として国費を支出する場合、国会の議決に基づくべきことは 85 条の規定から当然である。本条が「予算に計上して」とするのは、国会の議決を求める方法は、予算によるべきものとする趣旨である（浦部他『注釈日本国憲法下巻』1348 頁）。

## 8 . 第 8 9 条

### 〔公の財産の用途制限〕

第 89 条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

### (1) 本条の概要

本条は、前段で、宗教上の組織・団体に国が財政的援助を行わないことによって憲法 20 条で定められた政教分離原則を財政面から裏付けるとともに、後段で、「公の支配」に属しない教育や福祉事業に対しても、国の財政的援助を行わないことを定めたものである。

とくに後段については、そもそもの立法趣旨がどのようなものであるのか、私学助成との関係で「公の支配」とはどのような国の監督があれば足りるのか、さらには、規定自身に妥当性があるのかという問題をめぐって見解が大きく分かれている（中村他『憲法 〔第 3 版〕』321 頁）。

### (2) 宗教上の組織・団体のための支出

本条前段の宗教上の組織・団体については、理解が一様ではない。学説は次の三説に大別される（浦部他『注釈 日本国憲法 下巻』1351 頁）。

#### A 説

宗教上の組織とは、寺院・神社のような物的施設を中心とした財团的なものを指し、団体とは教派・宗派・教団のような人の結合を中心とした社团的なものを意味すると解する説

#### B 説（宮沢）

宗教上の組織とは、宗教の信仰・礼拝または普及を目的とする事業ないし運動を意味し、団体とは信仰・礼拝または普及を目的とする人の結合体をいうものであるが、両者を厳格に区別する必要はなく、要するに、宗教の信仰・礼拝または普及を目的とする事業ないし活動を広く意味すると解する説

#### C 説（佐藤（功））

「組織」も「団体」も強いて区別するまでもなく、要するに、宗教上の事業ないし活動を行う目的をもって組織される団体は、ここでいう「団体」であり、「組織」であると解する説

本条にいう宗教上の「組織」であれ「団体」であれ、公金の支出等が禁止されているのであるから、両者の概念区分は重要な意味を持たないとされる。

問題は、「宗教上の組織若しくは団体」を厳格な意味でとらえるか否かである。これについて、A説は、厳格な意味でとらえ、B説、C説は緩やかな意味でとらえている。

本条前段の趣旨が、政教分離原則を財政面において徹底させるところにあると見るべきものである以上、A説のように「宗教上の組織若しくは団体」を厳格な意味でとらえ、それ自体は宗教上のものではない団体がなんらかの宗教活動を行う際に国が公金支出等をなしても本条違反の問題を生じないとすべきではなく、B説、C説のように、緩やかな意味でとらえるべきであるとされる。

要するに、本条前段の規定は、事業ないし活動に着目したものであって、宗教上の事業ないし活動に対して公的な財政援助を与えてはならないと解すべきであるとされる（浦部他『注釈 日本国憲法 下巻』1352頁）。

最高裁判所は、箕面忠魂碑訴訟において、憲法にいう「宗教団体」又は「宗教上の組織もしくは団体」に関連して、次のように判示した。

#### **箕面忠魂碑事件最高裁判決（最判平成5年2月16日民集47巻3号1687頁）**

宗教団体又は宗教上の組織もしくは団体とは、「宗教と何らかのかかわり合いのある行為を行っている組織ないし団体のすべてを意味するものではなく、国家が当該組織ないし団体に対し特権を付与したり、また、当該組織ないし団体の使用、便益若しくは維持のため、公金その他の財産を支出し又はその利用に供したりすることが、特定の宗教に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉等になり、憲法上の政教分離原則に反すると解されるものをいうのであり、換言すると、特定の宗教の信仰、礼拝又は普及等の宗教的活動を行うことを本来の目的とする組織ないし団体を指すものと解するのが相当である」と判示して、遺族会がこれに該当しないと判断した。

### **(3) 慈善・教育・博愛事業に対する支出**

ア 89条後段の趣旨

89条後段の立法趣旨について学説は、三つに大別される（中村他『憲法〔第3版〕』323頁）。



**公費濫用防止説（A説）**（小嶋）

89条後段の趣旨は、教育等の私的事業に対して公金支出を行う場合には、財政民主主義の立場から公費の濫用をきたさないよう、当該事業を監督すべきことを要求するものであると解する説

**自主性確保説（B説）**（宮沢）

89条後段の趣旨は、教育等の私的事業の自主性を確保するために、公権力による干渉の危険を除こうとするとところにあると解する説

**中立性確保説（C説）**（山内一夫）

89条後段の趣旨は、政教分離原則の補完にあり、私人が行う教育等の事業は特定の宗教的信念に基づくことが多いので、宗教や特定の思想信条が国の財政的援助によって教育等の事業に浸透するのを防止するとところにあると解する説

89条後段は、財政民主主義を基本原則とする第7章「財政」の中に位置し、しかも、政教分離原則の財政面での具体化規定がある89条後段と同一条文の中に入れられていることを考えると、公費濫用の防止と国家の中立性確保の二つを立法趣旨としていると解されるとされている（中村他『憲法 〔第3版〕』324頁）。

イ 「公の支配」と私学助成の合憲性

「公の支配」の意義について、学説は次のように分かれている。

### **A説**（宮沢）

「支配」とは、その事業の予算を定め、その執行を監督し、さらに人事に関与するなど、その事業の根本的な方向に重大な影響を及ぼすことのできる権力を有することをいうとして、「公の支配」を厳格に解し、その結果、私立学校法 59 条、私立学校振興助成法 12 条<sup>3</sup>で定められた程度の微温的・名目的な監督が、果たして「公の支配」に属するかどうか疑問であると解する説

### **B説**（田畑（忍））

A説とは逆に「公の支配」を緩やかに解し、「公の支配」に属する事業は、国家の支配の下に特に法的その他の規律を受けている事業をいい、教育基本法等によって法的な支配を受けている私立学校は、「公の支配」に属すると解する説

### **C説**（小林（直））

C説は、A説とB説の間にある説で、「公の支配」の解釈に当たって、憲法 14 条、23 条、25 条、26 条など他の条項、特に 26 条との総合的解釈を行い、私立学校法及び私立学校振興助成法による監督の程度をもって「公の支配」の要件を満たし、私学助成を合憲と解する説

「公の支配」の意味について裁判所は、次のとおり判示している（中村他『憲法〔第3版〕』324頁）。

---

<sup>3</sup> 私立学校法 59 条は、「国又は地方公共団体は、教育の振興上必要があると認める場合には、別に法律で定めるところにより、学校法人に対し、私立学校教育に関し必要な助成をすることができる。」と定めている。また、私立学校振興助成法 12 条によれば、助成を受ける学校法人に対する国の監督権限は、助成に関し必要があると認める場合に、業務若しくは会計の状況に関し報告を徴し、又は職員に質問させ、帳簿その他の物件を検査させること、学則に定めた収容定員を著しく超えて入学又は入園させた場合に、その是正を命ずること、予算が助成の目的に照らして不相当であると認める場合に、その予算について必要な変更を勧告すること、役員が法令の規定等に違反した場合に、その役員の解職を勧告することである。

### 千葉地裁昭和 61 年 5 月 28 日判時 1216 号 57 頁

89 条の「公の支配」の意味については、「憲法 19 条、20 条、23 条の諸規定のほか、教育の権利義務を定めた憲法 26 条との関連、私立学校の地位・役割、公的助成の目的・効果等を総合勘案して決すべきもの解される」ことから、「公の支配」に属する事業とは、「国又は公共団体が人事、組織、予算等について根本的に支配していることまでをも必要とする趣旨ではなく、それよりも軽度の法的規制を受けていることをもって足り、私立学校について言えば、教育基本法、学校教育法、私学法等の教育関係法規」による法的規制を受けているので、私学助成は憲法 89 要後段に反しないと判断している。

また、この問題についての政府見解は次のとおりである。

### 政府答弁「私学助成と憲法 89 条との関係について」

「...私立学校その他の私立の事業に即して申し上げますと、公の支配に属するといえますのは、その会計、人事等につきまして国あるいは地方公共団体の特別の監督関係のもとに置かれているということの意味するわけでございます。私立学校につきまして具体的に申し上げますと、私立学校振興助成法等法律がございしますが、そういう法律に定めるところのいわゆる所轄庁の監督に関する規定がございまして、こういった規定と申しますのは助成を受ける私立学校を公の支配に属させる意義を有する規定であるというふうに考えることができるわけでございます。

この点につきましては、昭和 54 年の 3 月 13 日に参議院の予算委員会におきまして、...現行の法体制のもとにおきましては私学に対して国が助成をすることは憲法上も是認されるのだという解釈が肯定的に是認され、かつ確立したというふうに考えるというような答弁をしているところでございまして、この考え方は現在も我々は変わっていないということでございます。」

(平成 5 年 2 月 23 日 参・文教委 津野内閣法制局第一部長)

私立学校は、公教育の重要な部分を担っており、26 条の国民の教育を受ける権利の実現に不可欠の存在になっており、また、23 条の学問の自由や教育の自由は、国公立、私立を問わず教育事業の自主性を尊重を要請するものである。そこで、「公の支配」の解釈に当たって、26 条、23 条のような他の憲法規定と関連して解釈しようとする C 説の立場が基本的に妥当であるとされている(中村他『憲法 〔第 3 版〕』325 頁)。

ただ、89条後段の趣旨を財政民主主義の原則と国家の中立性の原則の確保としてとらえると、現行法令による国の監督で十分かどうかにはなお、検討すべき点が残されているとされている（中村他『憲法 〔第3版〕』325頁）。

#### ウ NPOへの公的助成

公の支配に属しない団体への公金支出の問題に関し、近年、非営利団体（NPO）への公的助成の問題が議論されている。

NPOへの公的助成が憲法適合性を持つには、公の支配が成立していること（不当な干渉をせず、私的自由を侵害しないように配慮されていること及び公費の濫用防止システムが確保されていること）、NPOの役割、公的助成の目的・効果等を総合的に勘案して公的助成を行うことが妥当であることが条件であるとの見解がある<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 松下啓一『自治体NPO政策』ぎょうせい、1998年、176頁

## 9 . 第 9 0 条

### 〔会計検査〕

第 90 条 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。

会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。

### (1) 決算

決算とは、一会計年度における国の収入支出の実績を示す確定的計数書である。決算は、予算と異なり法規範性を有しない。

決算の制度は、予算によって立てられた歳入歳出の予定準則が、現実の収支として適正に行われたかどうかを検討し、それによって予算執行者である内閣の責任を明らかにすると同時に、将来の財政計画や予算編成に資するために設けられたものである。

本条 1 項は、決算の審査を会計検査院の検査と国会の審査に委ねている（中村他『憲法 〔第 3 版〕』334 頁）（会計検査制度の詳細については、13 頁参照）。

決算を国会に提出するのは、単に報告するというのではなく、国会がそれを是認するかどうかの審査・決定を行うためである。すなわち、決算に関しても国会は、それを是認するかどうかの決定権を有しているのである。したがって、国会は、提出された決算が、適切であるかどうかを審査し、それを是認するか否かを議決しなければならない（浦部他『注釈 日本国憲法 下巻』1365 頁）（決算の実際取扱いについては、33 頁以下参照）。

### (2) 国会の審査

国会の審査の方法については、次の 2 説があるとされる（決算審査の実際の方法については、34 頁参照）。決算に対する国会の審査の目的が、内閣の政治責任を追及する点では両説は一致しているが、そのために各議院の議決で足りるとするか、それとも国会の議決が必要とするかで見解が分かれている（中村他『憲法 〔第 3 版〕』334 頁）。

### **議院議決説（A説）（宮沢）**

国会に決算を提出する目的は、国会の審議・議決にあるが、議決には法律的效果はなく、内閣の責任を問うためのものであるから、国会の審査は、両院交渉の議案としてなされる必要はなく、各議院それぞれで行えばよいと解する説

### **国会議決説（B説）（佐藤（功））**

国会の審査・議決権は、憲法 83 条の原則に由来するものであって、国の財務処理に対する国会の議決権の当然の結果であること、また、決算も行政権の作用である以上、憲法 66 条 3 項により内閣が国会に対して責任を負うべきものであることから、決算についても通常の議案についてと同様、国会としての意思決定を行うべきであると解する説

また、国会における決算審査の問題についての政府見解は次のとおりである。

### **政府答弁「決算を国会の議決案件とすることについて」**

「...決算は、国会の議決により成立した予算の執行の実績であり、きわめて重要なものでありますが、その性格は、過去の実績についての計数的な記録であり、これを国会の承認案件とするのにはなじまないと考えられます。現行憲法の規定も、予算については議決、決算については提出と、それぞれ異なる規定のしかたをしており、憲法の規定の上からも、現行の取り扱いが最も適切なものであると考えております。...」

**（昭和 47 年 3 月 14 日 衆・本会議 佐藤内閣総理大臣）**

## 10 . 第91条

### 〔財政状況の報告〕

第91条 内閣は、国会及び国民に対し、定期的に、少なくとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない。

本条は、財政状況公開の原則を定めている。財政法は、内閣の報告義務について、「内閣は、予算が成立したときは、直ちに予算、前前年度の歳入歳出決算並びに公債、借入金及び国有財産の現在高その他財政に関する一般の事項について、印刷物、講演その他適当な方法で国民に報告しなければならない」（財政法46条1項）と具体化している。

また、同法は、「内閣は、少なくとも毎四半期ごとに、予算使用の状況、国庫の状況その他財政の状況について、国会及び国民に報告しなければならない」（同2項）として、本条を具体化している（中村他『憲法〔第3版〕』336頁）。実際に、例えば「平成14年度第3・四半期予算使用の状況」は、平成15年3月27日、国会に報告され、同日官報に掲載されている。