

衆憲資第55号

「二院制と会計検査制度」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16年5月27日の参考資料)

平成16年5月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 5 月 27 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、「二院制と会計検査制度」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連する国会答弁、主要学説等を整理したのですが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

目 次

第 1 二院制	1
1 二院制の概要	1
(1) 二院制の歴史	1
ア 二院制の源流	1
イ アメリカへの伝播	1
(2) 二院制の類型等	2
ア 目的による分類	2
イ 両院の権限による分類	3
ウ 両院の構成・権限による分類	3
2 諸外国の議会制度	5
(1) 世界各国の二院制採用状況	5
(2) 主要国議会の上下両院の構成	6
(3) 主要国議会の上下両院の権限・両院協議会	8
3 二院制と一院制	10
(1) 二院制と一院制の長所・短所	10
(2) 二院制の是非	10
ア 二院制を維持すべきであるとの意見	10
イ 二院制の維持に消極的な意見	11
4 参議院の存在理由	11
(1) 参議院の存在理由	11
(2) 参議院の政党化と選挙制度	12
ア 参議院の政党化	12
イ 選挙制度	13
5 参議院の今後の在り方	14
(1) 議院内閣制と参議院	14
(2) 参議院の権限行使の自制等	15
(3) 参議院の権限縮小等（憲法改正）	15
(4) 参議院・衆議院の役割分担	16
(5) 参議院による改革への取組	16
ア 参議院の将来像に関する意見書	16
イ 決算の早期審査	18
ウ 決算の早期審査に向けた政府の対応	20

<参考 決算審査の実際>	21
(1) 国会における決算審査	21
ア 決算審査の根拠	21
イ 決算の提出時期	21
ウ 国会における決算審査の概要	21
エ 決算に対する議決の要否	22
(2) 国会における決算審査のスケジュール	23
(3) 国会における決算審査の実際	24
ア 決算審査の目的	24
イ 決算審査の観点・方法・範囲	24
ウ 報告等	25
(4) 各院の議決に対する政府の措置	25
第2 議会選挙制度の各国比較 二院制並びに政党制との関連で	27
1 主要各国における選挙制度の概要	27
(1) アメリカ	27
ア 議員定数配分	27
イ 連邦議会選挙の基本的特徴	27
(2) イギリス	28
ア 選挙制度の経緯	28
イ 選挙制度の概要	28
(3) ドイツ	30
(4) フランス	32
ア 国民議会（下院）	32
イ 元老院（上院）	33
(5) イタリア	33
ア 選挙制度の経緯	33
イ 代議院及び元老院選挙	34
2 選挙制度と二院制 両院の機能分化と選挙制度	37
(1) 単一国家における二院制の採用理由	37
(2) 参議院の存在理由と選挙制度	37
3 選挙制度と政党制 二大政党制と多数政党制	39
(1) 政党が存立する類型	39
(2) 選挙制度が政党制に与える影響	39
(3) ヨーロッパ諸国の経験	40
ア ドイツ	40

イ	イタリア	40
ウ	フランス	41
エ	イギリス	41
(4)	小括	42
第3	会計検査院	44
1	会計検査と予算の循環	44
2	会計検査院の概要	45
(1)	歴史	45
(2)	地位	45
(3)	会計検査院の組織	46
3	会計検査	47
(1)	検査の目的	47
(2)	検査の対象	48
(3)	検査の観点	49
(4)	検査の運営	49
ア	検査計画	49
イ	書面審査	50
ウ	実地検査	50
エ	質問等（検査結果の分析・検討）	51
オ	意見の表示又は処置の要求	51
カ	検査報告	51
4	日・米・英会計検査院の比較	53
5	会計検査院の国会の附属機関化等についての意見	55
(1)	山本清（国立学校財務センター研究部教授） 「行政監視に会計検査院活用」	55
(2)	平松英哉（同志社大学大学院法学研究科博士課程） 「議院内閣制下の会計検査院による『政策評価』」	55
(3)	石森久広（西南学院大学教授）「ドイツにおける財政監視機関の役割」	55
(4)	窪田好男（神戸学院大学助教授）「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」	56
	<資料 平成13年度決算に対する衆議院の議決と内閣の講じた措置>	57
	参考文献	63

第1 二院制

1 二院制の概要

世界各国の議会を概観すると、二院制（ないし両院制）と一院制のいずれかに分類することができる。二院制の議会においては、議会在互いに独立した二つの会議体から成り、その二つが別々に会議を開いて議決をなし、双方の議決が一致することによって、議会の議決が成立する。一方、一院制の議会においては、議会在単一の会議体から成り、その議決のみで議会の議決が成立する。¹

(1) 二院制の歴史

ア 二院制の源流

複数の院から成る会議体の存在は、古代のギリシャやローマにまで溯ることができるが、広く国民を代表する会議体としての二院制議会は、その起源をイギリスに発するとされる。イギリスの統治機関の多くは、国王の統治全般に関与した王会（Curia Regis）から分かれたものである。初期の王会は、有力な貴族によって構成されるものであった。フランス出兵による戦費調達必要性から、1254年に、各カウンティ（行政区画）から2人の騎士（knight）をウェストミンスターに召集し、緊急の場合にどれだけの御用金を出すかを相談させようとしたというのが、貴族（baron）よりも下の身分の者を何らかの意味で国政に参加させようとした最初の例であるとされる。

中世のヨーロッパ諸地域の等族会議においては、おおむね聖職者・貴族・市民の三部に分かれて会合し表決することが多かった。しかし、イングランドにおいては、このような三部会の構成が採られることなく、高位の聖職者・貴族の集会と、市民の代表者の集会とから構成される二院制が14世紀中葉に成立したのである。二院制は、イギリスにおいて確立された制度として、今日まで続いている。このようなイギリス型の発展の原因は、必ずしも明確ではないが、近代における各国議会の多くがイギリスをモデルに二院制を採用したため、イギリスが二院制の母国であるといわれる。²

イ アメリカへの伝播

イギリスを母国とする二院制は、イギリスの植民地から起こったアメリカの各州にも伝播した。各植民地は、イギリスから独立し、それぞれ一個の邦(stateないし commonwealth)として新たに独立国の憲法を制定するに当たって、おおむね母国の伝統に従い、二院制を採用した。当初一院制を採用した邦（ペンシ

¹ 田中嘉彦「二院制をめぐる論点」国立国会図書館 ISSUE BRIEF429号、2003年、1頁

² 田中・前掲注1・1～2頁

ルベニア等)もあったが、それらもまた、後に二院制に移行した(20世紀に入ってネブラスカ州が二院制から一院制に移行し、これが現在全米50州のうち唯一の一院制採用州となっている)。連邦議会についても、1788年成立の合衆国憲法において上下両院から成る二院制が採用された。これは、州の大多数が、植民地以来の伝統に従って二院制を採っていたこと、さらに連邦については、大州と小州の利害を調整するために、州が平等の代表権を有する議院と、人口に比例した代表による議院の双方を設ける必要があったことなどによるものである。³

(2) 二院制の類型等

国会は、衆議院と参議院の二つの議院で構成される(42条)。比較法的にみると、単一国家の場合、二院制(両院制)よりも、一つの会議体からなる一院制の議会を採用する国の方が数の上ではるかに多く、単一国家において二院制が採用されるとき、しばしば、その意義が問われるとの指摘がなされている⁴。二院制についての目的、権限、構成・権限の観点からの分類は、それぞれ次のとおりである。

ア 目的による分類

二院制は、国民を直接代表する議院(第一院・下院)のほか、第二の議院(第二院・上院)を設ける目的に従って、次のような型に分けられる。

(ア) 貴族院型

これは、通常、立憲君主制下の貴族団体を基礎に第二院を構成し、貴族的要素を代表するとともに、民選の第一院に対して抑制を加えるものであり、イギリス議会の貴族院*や戦前の帝国議会の貴族院がその例である。

*「イギリス議会の貴族院」

イギリスの場合にも、もはや貴族的要素の代表の必要性をもってしては、貴族院の存在理由を説明することは、困難である。そこでその存在理由は、今日では、「法案のきめこまかい慎重な審議及び政府活動に対する精査を通じて政府を抑制する議院」、すなわち、政党政治の枠の外で、より専門的、より冷静な見地から法案内容を検査する精査院としての役割に求められるとされる⁵。

(イ) 連邦制型

これは、連邦制という二元的な国家構造に由来するものであり、連邦国民の全体を代表する第一院のほかに、連邦構成国(支邦・州)を代表する第二院が

³ 田中・前掲注1・2頁

⁴ 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、75～77頁(高見執筆部分)

⁵ 野中他・前掲注4・76頁(高見執筆部分)

要請されるとするものである。アメリカ合衆国を始めとして、ドイツ、オーストリア、ブラジル、インド、オーストラリアなど、連邦制を採用する国家のほとんどすべてがこの型の二院制を採用している。

(ウ) 民主的第二次院型

これは、貴族制度も存在せず、連邦国家でもない単一国家において、「一方の院が他方の院の軽率な行動をチェックし、そのミスを修正する」ために、第二院が二次的なものとして付置される型である。イタリアにその例をみるが、ここでは上院議員のすべてが公選されるわけではなく、日本の参議院のように全議員が公選される第二院はほとんどその類例をみないものであるとされる。

この型の二院制の存在理由としては、

立法機能の分割により、立法府が全能となることを抑止しうること。

第一院の衝動的な行動をチェックしうること。

国民の数を代表する第一院に対して、その構成に工夫を加えることにより、第二院に国民の「理」ないし「良識」を代表させうること。

国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させうること。

などがあげられる。

このうち、～ は、他の型の二院制についても多かれ少なかれ当てはまることであり、この型の二院制としては、の理由が最も根本的なものであろうとの指摘がなされている。

イ 両院の権限による分類

立法過程に両院が対等な形で参加するのか、上院と下院とで異なるのかという観点から区別するものである。⁶

(ア) 対等型

法律案などの成立について両院の合意が求められるものである。

(イ) 非対等型

両議院の意見が異なった場合には憲法上の要件を満たすことによって最終的に下院の意思をもって議会の意思とするものである。

ウ 両院の構成・権限による分類

このような対等型と非対等型の二院制の区分と密接に関連するのが、上院と下院の構成をどのように組織するかという点である。例外も見られないわけではないが（イタリア）、一般的には対等型二院制の場合には、権限の対等性を議会で十分にいかすために、両院の構成ができる限り異なるように組織される。

⁶ 大石眞『議会法』45頁、有斐閣、2001年

その点に関連して注目されるのは、二院制を両院の構成・権限から分類するレイブハルトによる分類である。⁷

(ア) 強い二院制

これは、両院の構成が異なり、かつ、双方が対等な権限を持つタイプの二院制である。「『強い二院制』に分類されているのは、オーストラリア、ドイツ、スイス、アメリカの四力国である。両院間の相違が明瞭に現れることが予想されるこの類型に属する第二院は、いずれも最も明確な存在意義をもつ連邦型の第二院である」とされている。⁸

(イ) 中間的強度の（やや強い）二院制

これは、両院の構成が類似し、権限も対等な二院制、あるいは構成・権限の双方が異なる二院制である。に分類されているのは、日本、イタリア、オランダである。また、に分類されているのは、カナダ、フランス、スペイン、インドである。

(ウ) 中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型

レイブハルトは、構成・権限の双方が異なる二院制であるイギリスを特に中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型に分類している。

(エ) 弱い二院制

これは、構成が一致し、かつ、権限が非対等な二院制である。「弱い二院制」に分類されているのは、オーストリア、アイルランドである。

	構成が相違	構成が類似
権限が対等	強い二院制（豪、独、スイス、米）	中間的強度の二院制（日、伊、蘭）
権限が非対等	中間的強度の二院制（加、仏、西、印） 中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型（英）	弱い二院制（澳、アイルランド）

⁷ 大沢秀介「政党化の波にもまれる強い参議院 二院制と参議院制度の改革」法学教室 270号、2003年、39頁

⁸ 只野雅人「二院制における参議院の役割」法律時報 72巻2号、2000年、21頁

2 諸外国の議会制度

(1) 世界各国の二院制採用状況

列国議会同盟(IPU: Inter-Parliamentary Union)の資料によると、2003年1月15日現在、議会有する183か国のうち、68か国が二院制を採用し、それ以外は一院制である。ほぼすべての連邦国家が二院制を採用しているが、単一国家の場合には、二院制よりも一院制の議会有する国の方が数の上でははるかに多い。

もっとも、伝統的に二院制を採用している国のほかにも、1990年代になると東欧諸国などで二院制を採用する傾向がみられるようになり、現在では二院制を再評価する動きも存在し

ている。列国議会同盟の資料によれば、二院制採用国は、右の表のように近年は若干増加傾向にある。⁹

近年、新たに二院制を採用した国の例としては、カザフスタン(1995年)、ベラルーシ(1996年)、アルジェリア

(1996年)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(1998年)、タジキスタン(1999年)などがある。このような状況の背景には、集権型デモクラシーに対して多元主義デモクラシーの評価が高まってくる昨今の趨勢に見合って、二院制の役割が再評価される傾向があるとの指摘がある。¹⁰

世界の二院制採用国

年	二院制採用国数	割合
1995年	180か国中53か国	29.4%
1999年	178か国中63か国	35.4%
2002年	179か国中65か国	36.3%
2003年	183か国中68か国	37.2%

(出典) Inter-Parliamentary Union, World Directory of Parliaments, 1995, 1999, 2002, 2003.に基づき作成

⁹ 田中・前掲注1・6頁

¹⁰ 樋口陽一『憲法』青林書院、1998年、224頁

(2) 主要国議会の上下両院の構成

先進国首脳会議（サミット）参加国であるイギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、ロシア、日本の 8 か国の議会における上下両院の構成（議員の選出方法等）について整理すると、次頁の表のとおりである。¹¹

これら 8 か国は、人口数をみてもいずれも大国といえるが、連邦制国家はもとより、単一国家の場合であっても、すべて二院制を採用している。各国の上院は、前述の二院制の目的による分類（2 頁参照）からすると、貴族院型にはイギリスが、連邦制型にはアメリカ、ドイツ、カナダ及びロシアが、民主的第二次院型にはフランス、イタリア、日本がそれぞれ該当することになる。また、すべての国が、上下両院を異なる選出方法で構成している。¹²

¹¹ 田中・前掲注 1・8 頁

¹² 田中・前掲注 1・9 頁

主要国における議会の構成等

国名	政治体制	議院	人口	定数	任期	議員の選出方法等
グレートブリテン及び北部アイルランド連合王国 (英国)	単一国家立憲君主制 議院内閣制	二院制	5,145万	上院なし	終身	任命制・世襲制 議員数 687(大主教及び主教・25、法官貴族 27、一代貴族 544、世襲貴族 92) 2003年6月現在 *議員資格は当該職にある間
				下院 659	5年	直接選挙 (小選挙区制) ※解散あり。
アメリカ合衆国	連邦制 共和制 大統領制	二院制	2億 8,142万	上院 100	6年	直接選挙 (各州 2人、選挙時には各州 1人を選ぶ州単位の小選挙区制) ※2年ごとに3分の1を改選。
				下院 435	2年	直接選挙 (小選挙区制) ※定数のほかに、コロンビア特別区、バージン諸島、米領サモア、グアム、プエルトリコから表決権を持たない準議員が選出される。
ドイツ連邦共和国	連邦制 共和制 議院内閣制	二院制	8,216万	上院 69	不定	任命制 (通例、各 16州の首相及び閣僚が議員となる)。任期は各州政府の在任期間による。
				下院 598	4年	直接選挙 (小選挙区比例代表併用制) ※解散あり。 ※超過議席が生じる場合あり。現議員数 603。
フランス共和国	単一国家 共和制 半大統領制	二院制	5,663万	上院 321	9年	間接選挙 (全下院議員並びに県会議員及び市町村会議員の代表から成る選挙人団等) ※3年ごとに3分の1を改選。
				下院 577	5年	直接選挙 (小選挙区 2回投票制) ※解散あり。
イタリア共和国	単一国家* 共和制 議院内閣制 *2001年の憲法改正で大幅に自治権強化	二院制	5,910万	上院 315	5年	直接選挙 315 (小選挙区制と比例代表制の組合せ型: 各州に人口比例して配分) ※ほかに功績により祖国の名譽を高めた者で大統領により任命される者 (5人まで) と大統領職にあった者が終身議員として存在。 ※解散あり (両議院又は一議院のみを解散。解散・総選挙は両院同時に行われる慣例)。
				下院 630	5年	直接選挙 (小選挙区制と比例代表制の組合せ型: 小選挙区 475+比例代表制 155) ※解散あり (両議院又は一議院のみを解散。解散・総選挙は両院同時に行われる慣例)。
カナダ	連邦制 立憲君主制 議院内閣制	二院制	2,884万	上院 105	終身	首相の推薦に基づき、総督が全員任命 (各州等ごとの定数配分があり、75歳定年)。 ※下院の解散時には機能を停止し、下院の選挙により活動を開始する。
				下院 301	5年	直接選挙 (小選挙区制) ※解散あり。
ロシア連邦	連邦制 共和制 大統領制 (半大統領制に近い)	二院制	1億 4,702万	上院 178	不定	連邦を構成する 89の主体 (共和国、州等) の立法・行政機関の代表各 1人計 2人で構成。 任期は代表者の役職の在任期間による。
				下院 450	4年	直接選挙 (小選挙区比例代表並立制: 小選挙区 225+比例代表 225) ※解散あり。
日本	単一国家 議院内閣制	二院制	1億 2,557万	参議院 247	6年	直接選挙 (選挙区 149+比例代表 98) ※3年ごとに半数を改選。 ※平成 16年の通常選挙後から総定数 242 (選挙区 146+比例代表 96) となる。
				衆議院 480	4年	直接選挙 (小選挙区比例代表並立制: 小選挙区 300+比例代表 180) ※解散あり。

(出典) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2003., Robert L. Maddex, *Constitutions of the World* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 2nd edn. 2001.), 共同通信社「世界年鑑」2003., 国際連合「世界人口年鑑」1999., 外務省ホームページ<<http://www.mofa.go.jp/>>掲載の独連邦統計庁による 1999 年人口に基づき作成。

(3) 主要国議会の上下両院の権限・両院協議会

サミット参加国 8 か国の議会における上下両院の権限や両院協議会について
 主要国議会の上下両院の権限

	下院先議法案	下院の再議決制度・議決優越
イギリス	歳入歳出法案に相当する金銭法案は下院先議。	法案議決に関しては下院が優越し、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合は 1 月間、その他の法案の場合は 13 月間遅らせることができるのみ。
アメリカ	歳入等に関する法案は下院先議（歳出法案も下院先議の例）。	両院の権限は原則として対等であり、下院で可決した法律案であっても、上院で否決されれば法律として成立しない。
ドイツ		上院の同意を要する法律（州の行財政に影響を及ぼす法律等）について、上院が同意しないときは不成立となる。 上院の同意を要しない法律について、上院が異議を提出したときは下院の再可決により成立する。
フランス	予算法律案及び社会保障財政法律案については下院先議。	両院協議会において法案について両院不一致のときは、政府の要求に基づいて下院が最終的な議決を行う。
イタリア		立法権限において両院は対等であり、いずれかの院で否決された法案は不成立となる。
カナダ	政府提案の法律案は通常下院で先議され、歳入歳出法案に相当する金銭法案についても下院の先議権が確立している。	
ロシア	下院は、法案先議権を有する。	法案の成立につき下院の優越の原則がある。
日本	衆議院に予算の先議権がある。	衆議院で可決した法律案に参議院で異なる議決がなされても、衆議院の出席議員の 3 分の 2 の多数で再可決することができる。 衆議院が可決した予算・承認した条約につき、参議院が受領後 30 日以内に議決しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる。

整理すると、次の表のとおりである。

・両院協議会

	両院協議会	内閣不信任決議権	その他
		憲法習律上、政府不信任決議権は下院に専属する。	上院に最高裁判所の権能が付与。
	両院がそろって開催を要求した場合のみ両院協議会が開かれる。		上院にのみ条約批准承認権・連邦公務員任命同意権。上院が弾劾裁判権を、下院が弾劾訴追権を専有。
	上院が法案受領後 3 週間以内に両院協議会の開催を要求。同意法律については下院、政府も要求できる。	連邦首相は、下院によって選挙され、下院には連邦首相の不信任決議権がある。	
	意見の不一致により、各議院での 2 回の読会後又は政府が緊急を宣した場合には各 1 回の読会后、首相が合同委員会の開催を要求できる。	政府不信任決議権は下院に専属する。	
		政府は上下両院の信任を有していなければならない。	
		内閣不信任決議権は、下院に属する。	上院は、戒厳令宣言及び非常事態宣言に係る大統領令の承認、憲法裁判所・連邦最高裁判所及び連邦最高仲裁裁判所の裁判官の任命、連邦検事総長の任免等の権限を有する。
		下院は、大統領による首相指名の同意権や政府不信任権を有する。	また、連邦予算、宣戦布告・講和等に関する法律は、上院の義務審議事項であり、上院は拒否権を行使し得る。
	法案について不一致の際は、衆議院の要求により、両院協議会が開催される。参議院は衆議院の回付案に不同意時に限り要求可能（衆議院は拒否できる。）	衆議院の内閣総理大臣指名が優越し、衆議院に内閣不信任決議権がある。	衆議院が解散された国会閉会中の参議院について緊急集会の制度がある。

資料：田中・前掲注 1 を基に衆議院憲法調査会事務局において作成

3 二院制と一院制

(1) 二院制と一院制の長所・短所

二院制と一院制のそれぞれの長所（メリット）・短所（デメリット）を対照してまとめるならば、次のように整理することができる。¹³

二院制と一院制の長所・短所

	長所（メリット）	短所（デメリット）
二 院 制	<ul style="list-style-type: none"> ・立法機能の分割により、立法府が全能となることを抑止。 ・拙速を避け、慎重に審議。 ・第一院の衝動的な行動をチェック。 ・数を代表する第一院に対し、第二院が国民の「理」・「良識」を代表。 ・国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表。 	<ul style="list-style-type: none"> ・第二院が強い拒否権を有する場合、立法上の行き詰まりが生じる。 ・両院の機能が重複している場合、非効率的になり、政策決定が遅延。 ・両院間の意思の統一を図る必要があり、立法過程が複雑化。 ・第二院の維持に係る諸経費が必要。 ・第二院の意見が第一院や政府によって無視されるようになると二院制の有効性・政治的正統性が喪失。
一 院 制	<ul style="list-style-type: none"> ・立法上の行き詰まりが生じにくい。 ・効率的な審議、政策決定の迅速性。 ・両院間の意思の統一を図る必要がなく立法過程が単純化。 ・第二院の維持に係る諸経費が不要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・立法権が一の機関に集中する。 ・慎重審議の点で劣る。 ・一院の衝動的な行動のチェックができない。 ・一院が数の代表となるのみ。 ・国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させにくい。

(2) 二院制の是非

従来、我が国における二院制の是非については、二院制の存続を前提とした上で、参議院の在り方を中心に論じられてきたと思われる。以下では、参議院の在り方を中心に検討するが、二院制の存続の是非そのものについては、次のような意見がある。

ア 二院制を維持すべきであるとの意見

- ・どのような選挙制度を採用するにしても、日本のように人口の多い国において、有権者の多様な意思を一院に集約できるかは、かなり疑問であり、両院

¹³ 田中・前掲注1・6頁を基に作成

制を維持することが妥当である。¹⁴

- ・国会は代表機関である。国会に通ずる民意のパイプは1本よりも2本の方がよい。多様な民意を吸収しやすい型のパイプと多様な民意を集約しやすい型のパイプの2本の方がよい。つまり国会は一院よりも二院の方がよく、二院の構成員の選び方と選ぶ時期を違えた方がよい。これが多様で変化する民意の上に成り立つ日本国憲法の二院制の組織原理である。¹⁵

イ 二院制の維持に消極的な意見

- ・二院制は現在その存在理由をほとんど持たない。再審の府としての存在理由も、政党政治の発展と国政の能率化の要請の前には、影薄きものとなった。二院制を廃して一院制をとることを最も望ましいと考えるが、二院制を維持するのであれば、参議院の構成に改革を加え、良識の代表を送り込む方法を考案し、衆議院の優越性を強化するか、あるいは構成は現行のままで両院合同会制*を採用すべきである。¹⁶

*「両院合同会制」

原則的には両院として行動する議会が、問題（憲法改正の審議、予算の議決等）によっては一院として行動する制度であって、積極的に一院制の長所を取り入れて、議事の能率的な処理を図るものである。

4 参議院の存在理由

(1) 参議院の存在理由

参議院の存在理由としては、通常、以下のような諸点が指摘される。¹⁷

衆議院の多数派のみによって国政が専断されることを防ぎ、議会の行動をより慎重にする。

衆議院と内閣との間に対立が生じた場合に、参議院がそれを仲裁することができる。

参議院議員は衆議院議員より任期が長く、半数改選で解散もないため、急激な政治的変革を避けることができる。

緊急集会制度により衆議院の総選挙中における緊急の事態に対処することができる。

¹⁴ 大石眞参考人意見陳述（H.14.4.11・衆議院憲法調査会政治機構小）

¹⁵ 前田英昭「二院制 - 参議院の役割と「自主性」」ジュリスト 1177号、2000年

¹⁶ 奥原唯弘「不徹底、不合理なわが両院制」『日本憲法の今日的課題』（嵯峨野書院、1983年）所収

¹⁷ 長谷部恭男『憲法』（第3版）新世社、2004年、344頁

(2) 参議院の政党化と選挙制度

(1)の参議院の存在理由のうち、、、、については、**参議院の政党化**が進行するにつれて、それが果たして現実的と言えるかどうかについて疑問が生じているとの指摘がなされている。また、、、、が参議院の存在理由として有効であるためには、参議院の議員構成が衆議院のそれとは異なっていなければならないとされる。¹⁸

ア 参議院の政党化

憲法上は、法律の議決(59条2項)、予算の議決(60条2項)、条約の承認(61条)及び内閣総理大臣の指名(67条2項)について、衆議院の優越が認められているが*、このうち「法律の議決について、参議院の反対をくつがえすためには、衆議院が出席議員の3分の2以上の多数決を要することをみると(59条2項)参議院もかなりの権能を握っていると考えることができ、場合によっては、参議院の反対のために内閣が政策執行の手段となる法律を得られず、事実上、政治責任が問われることもありうることになる。参議院の政党化が進行するのは、参議院が少なくとも衆議院を抑制し得るほど、強力な権能を有しており、衆議院の多数を支配する与党・内閣も参議院の支持を得られない限り、実効的な政策の実施が不可能であるからである。逆にいうと、統治の実効性という観点からすれば、衆議院と大きく会派構成の異なる参議院は、現在よりも参議院の権限を縮小した場合にのみ許容することができる。しかしその場合、参議院はもはや衆議院多数派に対する効果的な抑止力とはなりえないであろう」との指摘がなされている。¹⁹

* 「衆議院の優越」

衆議院に多くの場合、優越が認められる理由としては、解散があり、議員の任期も短い衆議院に重きを置く方が、より民主政治を徹底することにつながり、また、両院の権能を対等とするより、一院の優越を認める方が国会の意思形成を容易にすることが挙げられる。

また、参議院の政党化に関しては、参議院が「熟慮と均衡の議院」としての役割を果たすため「非党派的議院」としての参議院にその独自のアイデンティティーを見出そうとする立論があり、そのような観点から、参議院の「政党化」への批判や党議拘束の緩和が主張されてきたとされる。このような主張については、今日議院内閣制をとる日本国憲法の下で、文字通りの「非党派的議院」を構想することは現実的とは思われない。党議拘束は政党内部の問題であるし、また政党規律は有権者に対する公約の実現という点からすれば望ましい面もあ

¹⁸ 長谷部・前掲注17・344頁

¹⁹ 長谷部・前掲注17・346,347頁

る。参議院の「非党派性」を正面に掲げるよりは、むしろ「参議院が参議院らしく政党化すること」を考えるなかで、「熟慮と均衡の議院」の実現を図るべきであろうとの指摘もなされている。²⁰

イ 選挙制度

二つの議院が別個に選挙される以上、第二院には第一院と異なる形での代表機能が期待されるのは、ごく自然なことであるとされる(多様な民意の反映等)。

現行の両院の選挙制度は、多数代表単記投票制(衆議院は小選挙区制、参議院は都道府県を単位とする大選挙区制)と比例代表制の混合制度であり、その類似性は否定できないとして、衆議院に多数派形成・民意集約の機能を持つ制度(例えば小選挙区制)を、また参議院には少数代表機能を持つ制度(比例代表制)を導入するという選択肢もありうるとされる。

しかしながら、例えば連邦制国家のように第二院が明確な存在根拠を憲法上与えられていない日本の場合、両院が衝突するような状況が二院制の機能にとって果たして望ましいと言えるのかという疑問が提示されており、選挙制度によってあえて両院間に大きな相違をつくり出すことが合意形成のために好適なものかどうか、慎重な検討が必要であるとの指摘がなされている。²¹

また、この点については、参議院が「独自性」を発揮し、その意義を高めるのは、両議院の政党構成に差が生じたときであることは、これまでの歴史が示すところであるが、政党構成の異同は、実在する民意の多様性、流動性の反映でなければならず、この差異を人為的に作り出すことは、民意の反映を歪めることにつながる。したがって、参議院の「独自性」を、選挙制度の上に求めることには限界があるとの指摘もある(なお、二院制と選挙制度との関係については、37頁参照)。²²

²⁰ 只野・前掲注8・23頁

²¹ 只野・前掲注8・22,23頁

²² 藤野美都子「議会制民主主義と二院制」法律時報62巻6号、1990年、63頁

* 「参議院に都道府県等の代表としての性格を持たせる案、職能代表としての性格を持たせる案」について

いずれの案も、参議院議員を「全国民の代表」とする憲法 43 条 1 項の文言とにわかには整合しがたい。最高裁の判例は、参議院議員の選挙方法に「事実上都道府県代表的な意義ないし権能を有する要素を加味」することも、全国民の代表であるという性格と矛盾・抵触することにはならないとするが、参議院議員の職務内容そのものを都道府県の利益代表とすることまで憲法が許容するとは考えにくい。また、職能代表制は、全国民の代表としての性格との衝突との他に、すべての国民をいずれかの職能集団に振り分けることが果たして可能か、各職能集団の代表の数をいかに割り当てるかという困難な問題につきあたることとなるとの指摘がなされている。²³

5 参議院の今後の在り方

(1) 議院内閣制と参議院

議院内閣制の核心的メカニズムは、内閣と衆議院との間に設定されているとされる²⁴。「内閣の辞職を求める不信任権は憲法上衆議院にしか与えられていない。参議院は内閣に対する問責決議をすることはあるが、憲法に規定のない決議であり、可決されたからといっていかなる法的効果もない」とされる。²⁵

しかし、参議院は法律の制定について非常に強い権限が与えられており、重要法案を否決することによって事実上内閣の責任を問う（辞職に追い込む）ことが可能となるとされる。すなわち、内閣が自己の政策を遂行するためには法律を制定することがどうしても必要であるが、法律を制定するには、原則として参議院の同意が必要である。たしかに衆議院で 3 分の 2 以上の多数を占めていれば、参議院で少数派になっても法律を制定することはできるが（59 条 2 項）現状では、与党が参議院で少数派になるというような状況のときに、衆議院では 3 分の 2 を確保しているということは、通常起こり得ない。したがって、内閣は、衆参両院で多数を形成し得るような政党間の提携を基礎にしなければ存立が困難だということになるとの指摘がなされている。²⁶

以上のように、参議院は不信任権はないが、内閣の重要法案を否決するという形で事実上不信任を行うことが可能であるにもかかわらず、内閣はこれに対して解散という対抗手段を持たないため、日本の議院内閣制は、参議院との関係で機能不全を起こす危険性を持っているとの指摘がある。²⁷

²³ 長谷部・前掲注 17・347 頁

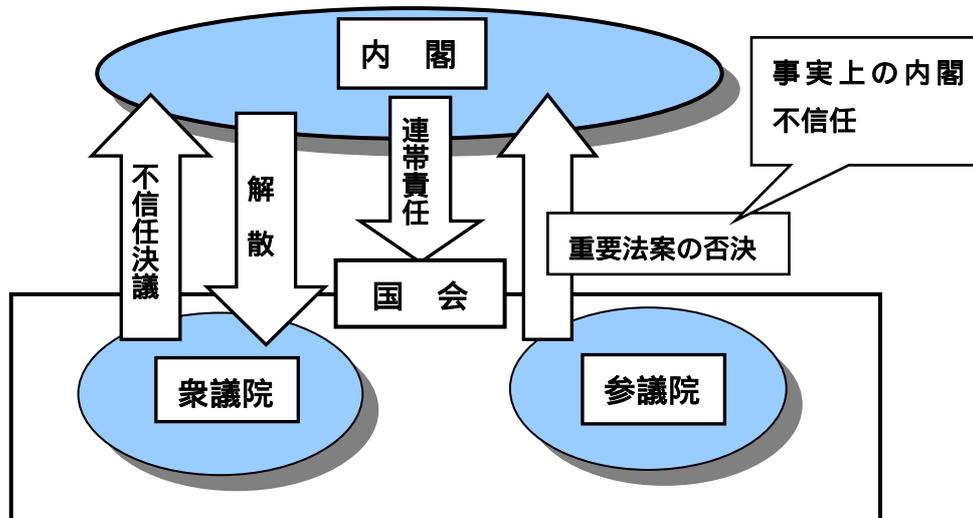
²⁴ 高橋和之参考人陳述意見（H14.2.14・衆議院憲法調査会政治機構小）を参考とした。

²⁵ 高橋和之「議院内閣制 国民内閣制の運用と首相公選論」ジュリスト 1192 号、2001 年、175 頁

²⁶ 高橋・前掲注 24

²⁷ 同上

議院内閣制と参議院



(2) 参議院の権限行使の自制等

そこで、直近の衆議院選挙で国民の多数の支持を得た政策を遂行するための法律が提案されたときは、参議院はそれを否決することは自制するというような慣行を形成する等、運用上、参議院が議院内閣制の正常な機能を阻害しないようにするための方法を考える必要があるとの指摘がなされている。²⁸

また、参議院の権限行使の自制等については、二院制の妙味を活かすためには、両院の構成や役割が異なっている必要がある。しかし、現在の参議院は、法案の議決に関する権限が相当に強く、政権運営のためには、与党は参議院においても多数派を確保しておく必要があり、二院制の妙味が活かされていない。妙味を活かすためには、参議院の憲法上の権限を縮減する等の措置が考えられるが、憲法改正のためには、参議院の特別多数の賛成が必要であり、現実論として難しい。そこで、参議院が自主的に権限行使を抑制する慣行を確立すべきであるとの指摘もなされている。²⁹

(3) 参議院の権限縮小等（憲法改正）

「議院内閣制の下、衆議院が政権を形成・維持する基盤となることは当然である。これに対して参議院が政権との間に一定の距離を置くことにより、両院制の趣旨が発揮される」との認識から、総理大臣の指名権を衆議院のみが持つようにすべきである、法案について両院の議決が異なった際の衆議院による再議決要件は、一定期間衆議院が再議決権を行使できないとすることを前提に、出席議員の3分の2による特別多数決から通常多数決に改めるべきである

²⁸ 高橋・前掲注 24

²⁹ 長谷部恭男参考人陳述意見（H13.11.8・衆議院憲法調査会）

との意見がある。³⁰

(4) 参議院・衆議院の役割分担

参議院・衆議院の役割分担については、次のような意見がある。

- ・ 社会内の多様な私的利害の代表と調整の機能は、すでに衆議院が存在する以上、重ねて参議院をそれに加える必要性は乏しい。参議院は、そのような私的利害の調整作業によっては変更されるべきでなく、社会の基本的価値や制度（例えば、地方自治、司法の独立など）を守ることによる独自の意義を見出すべきである。衆議院に反映される「民意」を妨げることなく、同時に、日々変転する「民意」によっては損なわれるべきでない基本的価値を擁護する機関としての参議院の性格を確立することが望まれる。³¹
- ・ 衆議院は、政権を支え、法律や予算をつくる院である。一方、参議院は、政権を支える与党の論理によらず、大所高所からの国政上の問題の研究や行政監視等、批判的、シンクタンク的な機能を強化すべきであり、その分、立法、総理大臣指名等の権限が減らされるべきである。³²
- ・ 衆議院を予算審議を専らとする院とし、参議院を決算を専らとする院とした場合、参議院における決算の審議が、必ずしも衆議院で行われる次の予算審議にフィードバックされるということが保障されないという心配がある。よって、両院において予算審議も決算審査も行ったほうが、決算審査の予算へのフィードバックが行われるのではないか。³³

(5) 参議院による改革への取組

ア 参議院の将来像に関する意見書

平成 11 年 4 月、斎藤十朗議長の下に、「参議院の将来像を考える有識者懇談会」（座長：堀江湛氏）が設置され、「参議院の将来像及び改革の方向性」について、同議長から諮問を受け、検討を行ってきた。そして、平成 12 年 4 月 26 日、同懇談会は、「参議院の将来像に関する意見書」を同議長に提出した。その概要は、次のとおりである。

³⁰ 大石眞参考人意見陳述（H.14.4.11・衆議院憲法調査会政治機構小）

³¹ 長谷部・前掲注 17・347 頁

³² 山口二郎参考人意見陳述（H.14.3.14・衆議院憲法調査会政治機構小）

³³ 窪田好男参考人発言（H.15.6.5・衆議院憲法調査会統治小）。なお、同じ小委員会において意見陳述を行った桜内文城参考人も、参議院が、「決算だけに絞って議論するというのは、国政に対する影響力という意味で、やや欠けるところがあるのではないかなというふうに考えておりますので、決算のみならず予算も議論するという仕組みは必要であろうというふうに考えております。」と述べている。

参議院の将来像に関する意見書（概要）

「参議院の将来像を考える有識者懇談会」

平成 12 年 4 月 26 日

参議院の存在意義と役割

- (1) 参議院は多様な民意を反映する。
 - ・衆議院の任務は民意の集約による政権の樹立
- (2) 参議院は抑制と均衡の機能を果たす。
- (3) 参議院は長期的展望に立った議論を行う。
 - ・任期が長いこと等 政策の継続性、安定性等

改革の原則的な考え方

- (1) 「良識の府」としての機能を活性化させる。
 - ・「理」を貫く立法府としての役割 政党化などに由来する数の論理
- (2) 「再考の府」としての機能を明確化する。
 - ・権力（政権）よりも中長期的な審議に基づく権威
- (3) 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。
- (4) 現行法の枠組みにとらわれることなく、参議院のあるべき姿を追求する。

改革の基本的方向

1 衆参両院の機能分担

- ・政策評価委員会の設置
- ・決算審査の重視
- ・「基本法」の参議院先議
- ・国会同意人事を参議院の専権事項とする。
- ・法律案の再議決要件の緩和（3分の2 過半数）
 - * 再議決権を一定期間行使できないことを前提
- ・参議院は、内閣総理大臣の指名を行わない。
- ・参議院議員の大臣等への就任の自粛
- ・参議院に地方自治及び地方分権に関する優先的な審議権を与える。

2 参議院の自主性及び独自性の確保

- ・国会法の簡素化（議院固有の組織・運営事項は議院規則等で定める。）
- ・「参議院会派」という考え方の下、党議拘束の在り方を見直す。

- ・ 中長期にわたる政策の調査研究等の一層の充実・強化
- ・ 質問制度の在り方の見直し等
- ・ 国政調査権の行使の仕方の見直し

3 議員個人中心の活動の促進

- ・ 議員立法の発議要件の緩和
- ・ 本会議における質疑を議員個人中心のものとする。
- ・ 議員に対する公的助成の在り方の見直し
- ・ 議員個人の活動を補佐するための議員スタッフの充実

4 審議及び運営の改革

- ・ 通年会期制の導入（会期不継続の原則の見直し）
- ・ 定足数の規定は、本会議における議決要件のみとする。
- ・ 常任委員会制度の抜本的見直し
- ・ 議案調整（マークアップ）の制度の確立
- ・ 請願審査の充実

5 選挙制度改革

- ・ 現行の比例代表制を含めた選挙制度の抜本的見直し
- ・ 多様な個人を選出するための選挙制度の実現
- ・ (将来の課題として) 参議院の代表制の性格の見直し

イ 決算の早期審査

(ア) 意見書における決算審査の充実

同意見書は、**決算審査**については、「改革の基本方向 1 衆参両院の機能分担 (2) 参議院は審議の重点を決算審査に振り向ける。」において、「決算審査の意義を高めるため、決算報告書の審査及び予算執行に関する評価が政府の次々年度の予算編成に間に合うよう決算の提出時期・審査方法の改善を図ることが必要である。これが実現すれば、政府に対する警告決議の重みも増すため、参議院は決算審査の充実に力点を置くことが可能になる。その場合、参議院は予算審議の在り方を再検討し、審議の重点を決算審査に振り向けるようにしてはどうか。」と述べている。

(イ) 報告書「決算の早期審査のための具体策について」

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。

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」（下線は事務局）として、終了時期についても具体的に述べられている。

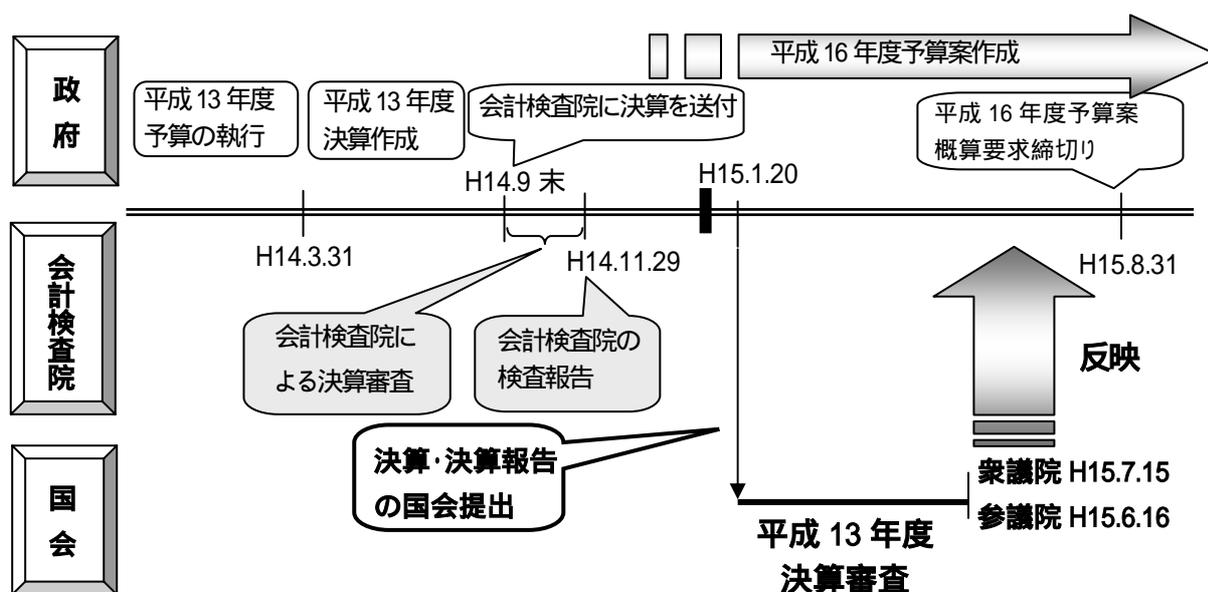
さらに、「決算の早期審査を確固たらしめるためには、さらに決算の早期提出が必要である」との認識から、財政法の改正を含め検討するとともに、内閣に対しても、決算を秋の臨時国会に提出するよう求めるものとなっている。

実際にも、参議院の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、6 月 16 日に同委員会では是認され、同日、本会議では是認されている。参議院が通常国会で決算審査を終えるのは、昭和 43 年以来、35 年振りであるとされる。

なお、参議院決算委員会での是認の際、内閣に対し、「決算を予算に反映させることの意義を踏まえ、決算の国会への早期提出を図るものとする。」こと等を内容とする決議がなされている。

これに関連して、会計検査院は、「平成 13 年度決算検査報告」を平成 14 年 11 月 29 日、また、「平成 14 年度決算検査報告」を平成 15 年 11 月 28 日に内閣に送付している。

参考に平成 13 年度の決算審査経過の概要を示せば、次のとおりである。



ウ 決算の早期審査に向けた政府の対応

政府は、決算の早期審査について、国会において次のように答弁している。

参議院本会議（平成 16 年 2 月 27 日）

南野知恵子議員： ...14 年度決算の早期審査、15 年度決算の早期提出、決算審査の予算編成への具体的反映に向けた総理の所見、決意をお伺いします。

また、15 年度決算の 11 月提出に関しては、会計検査院は、効率性・有効性検査を強化、拡大しつつ、検査報告の早期作成という困難な課題に取り組んでおります。13 年度決算に係る本院決算委員会の要請決議においても会計検査院の検査機能の強化を求めています、そのために政府はいかなる措置を講じようとしているのか、お伺いします。

小泉内閣総理大臣： ...決算の早期提出については、昨年 5 月の参議院の要請を踏まえ、平成 15 年度決算から決算事務の電算化を進めるなど工夫を凝らし、会計検査院とも協力しつつ、今年の秋から 11 月 20 日前後に提出が可能となるよう努力してまいります。

会計検査院の検査機能の強化についてでございますが、...会計検査院の検査活動が円滑に行われ、その機能が十分発揮できるよう、必要な人員、予算の確保など、検査体制の充実強化についてはこれまでも配慮してまいりましたが、昨年参議院決算委員会の要請も踏まえ、平成 16 年度予算においては厳しい財政状況の中、会計検査院の定員を 40 名の大幅純増とするなど、検査体制の充実強化に十分配慮したところであります。

< 参考 決算審査の実際 >

(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ことではなく、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。³⁴

* 憲法は、予算については、「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」と定めているのに対し、決算については、「国会に提出しなければならない」と定めている。

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。

第 90 条 1 項 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。

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³⁵。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 年度決算の審査経過については、19 頁参照）。

ウ 国会における決算審査の概要

国会における決算審査の概要は、次のとおりである。³⁶

³⁴ 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、1365 頁（浦部執筆部分）

³⁵ 同上

³⁶ 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

- () 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、以下のように各院別々に議決を行う。
- 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を行う。
- 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の議決を行う。是認する場合、特定の事項について警告すべき旨の議決を行う。
- 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。

エ 決算に対する議決の要否

決算に対する各議院の議決の要否については、次の意見がある。

(ア) 報告説(実務)

「決算については、予算におけるような衆議院先議の原則は要求されていない。また決算の国会への提出は国会としての議決を必要とするものではなく、予算の執行について国会に政治的批判の機会を与えることを目的とするものであり、各議院は独立して批判を行うべきものであるから、決算は、衆・参両議院に別個に提出されるべきものである。慣例としては、衆・参両議院に同時に提出されている。」³⁷

憲法 90 条は、「単に『提出しなければならない』と定めるにとどまり、国会に提出してその議決または承諾を得なければならないとは定めていないことがその(注：報告説)根拠とされている(87 条 2 項が予備費の支出について、『国会の承認を得なければならない』と定め、また 88 条が皇室の費用について『国会の議決を経なければならない』と定めているのと異なる)。」³⁸

(イ) 両議院議決説

「『国会に提出』するというのは、国会が提出された決算を審議し、それを認めるか否か議決することを要する、という趣旨である。もっとも、両議院一致の議決は必要ではない。」³⁹

(ウ) 国会議決説

「決算に対する国会の審査・議決権は、83 条(注：「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。」)の原則に由来するものであり、国の財政処理に対する国会の議決権は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、66 条 3 項注：「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」)により内閣が国会に対して責任を負うものであり、したがって国会は決算を審査・議決して内閣の責任を追及しうるものであることからいって、決算についても通常の議案についてと同様、国会の意思決定を行うべきであると解される。」⁴⁰

³⁷ 小村武 『予算と財政法〔三訂版〕』新日本法規、2002 年、347 頁

³⁸ 佐藤功 『ポケット注釈全書憲法(下)』〔新版〕有斐閣、昭和 59 年、1187 頁

³⁹ 芦部信喜、高橋和之補訂 『憲法 第三版』岩波書店、2002 年、334 頁

⁴⁰ 佐藤・前掲注 38・1188 頁

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)

(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。

最近の決算の審査経過（衆議院）

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
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	15.7.14	15.7.15	約1年3月
14年	16.1.19	16.4.12	16.4.28	-	-	-

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、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、7 月 14 日、同委員会で議決され、翌 15 日、衆議院で議決された。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（約 1 年 8 月）よりも、さらにその審査が早まっている（1 年 3 月）といえる。なお、同決算は、参議院本会議において、6 月 16 日に是認されている。

平成 14 年度決算は、第 159 回国会召集日の平成 16 年 1 月 19 日、衆参両院にそれぞれ提出された。

(3) 国会における決算審査の実際

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ある。

国会の決算審査の目的も、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ている。

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。⁴¹

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な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。⁴²

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、問題点を取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。⁴³

(4) 各院の議決に対する政府の措置

決算に関し、各院で議決が行われると、各院の議長から内閣に対して議決した旨の通知が行われる。内閣は、財務大臣に通知する。財務大臣は、この議決通知を各省各庁の長に通知するとともに、今後の予算の執行等に当たっては、

⁴¹ 五十嵐・前掲注 36・33 頁

⁴² 五十嵐・前掲注 36・34 頁

⁴³ 五十嵐・前掲注 36・36 頁

この議決の内容を十分尊重し、遺憾なきを期せられたい旨を伝える。

国会の議決したところに従って、予算の執行や編成等の改善を図ることが極めて重要なことはいうまでもない。各省各庁の長は、その所掌に係る事務、事業について、その議決されたところに従って、行政上の所要の措置を講ずる。すなわち、立法措置、予算の計上、その他により、事務、事業の運営等の改善措置を講ずる。

衆議院の議決については、その議決に定められたところにより、当該議決について各省各庁が講じた措置を、次の国会の常会において、衆議院議長宛の文書により内閣から報告することとなっている。また、参議院の議決については、当該議決について各省各庁が講じた措置を、便宜、財務大臣において取りまとめ、次の常会の決算委員会において政府発言として、財務大臣が報告することとなっている。⁴⁴

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決及びそれに対し内閣が講じた措置は、巻末（57 頁）に掲載している。

⁴⁴ 原田周三・石井直一『決算制度精説』（八訂版）新日本法規、平成 12 年、380 頁

第2 議会選挙制度の各国比較 二院制並びに政党制との関連で

1 主要各国における選挙制度の概要

(1) アメリカ¹

ア 議員定数配分

アメリカの連邦議会を構成する二院のうち、上院は州代表の性格を有し、各州より2名、合計100名の定数となっている。任期は6年であるが、2年おきにその3分の1ずつを改選することになっている。他方、下院は人口代表の性格をもち、議席配分は人口を基準にして定められている。下院議員の議席配分については、合衆国憲法第1条第2節第3項²において、議員数は各州の人口に比例して配分すること、10年ごとに再配分すること、ただし各州は少なくとも1名の下院議員をもつことが定められている。この規定に従って10年ごとの国勢調査結果に基づき議員定数の再配分が実施されており、当初は1議席当たりの人口数を定める方式が採用されていたが、1840年より、議席総数を固定し各州の人口に比例して配分する方式が採用され、1910年に総議席数が435になり現在に至っている。

イ 連邦議会選挙の基本的特徴

連邦議会選挙の基本的特徴は、現職議員の再選率が高いということ（下院選挙についての戦後における平均は92.1%で、最も低かった1948年選挙の場合でも79.3%、上院選挙の場合は平均77.1%）である。その理由は、次のとおりである。

- ・国費で選挙区に事務所を設置し、スタッフを雇用することができるという、新人候補にはない現職連邦議員が有する特典
- ・知名度や実績の差を背景とした、選挙資金収集能力上の格差
- ・有権者の政党離れを原因として、候補者の人柄・実績等が投票の際の判断

¹ 森脇俊雅「アメリカの場合【『分割政府』から共和党支配へ】」梅津實他『新版 比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』（ミネルヴァ書房、2004年）63-66頁

² 「下院議員および直接税は、連邦に加入する各州の人口に比例して各州の間に配分される。各州の人口は、自由人 年期を定めて労務に服する者を含み、納税の義務のないインディアンを除く の総数の自由人以外のすべての者の数の5分の3を加えたものとする。実際に人口を算定することは、合衆国連邦議会の最初の開会の後3年以内およびその後10年以内ごとに、連邦議会が法律で定めるところに従って行うものとする。下院議員の数は人口3万に対し1人の割合を超えてはならない。ただし各州は少なくとも1名の下院議員をもつものとする。〔後略〕」（下院議員選挙に際しての各州の人口算出方法については、合衆国憲法修正第14条第2節（「[...]各州の人口には、納税の義務のないインディアンを除き、それぞれの州のすべての人を算入する。[...]」）により改正された。）

基準となる、候補者本位の投票行動が助長された。

(2) イギリス³

ア 選挙制度の経緯

イギリスにおいては、1918年に30歳以上の女性にも選挙権が与えられ（男性の場合は21歳以上）、1928年には男性と同様21歳以上の女性にも選挙権を付与するよう選挙法が改正されたが、第二次世界大戦後に至るまで、複数投票制など選挙におけるその他の差別的慣行が残存していた。複数投票制とは、選挙の際、特定の有権者に対しては複数の投票機会を与えるという制度であり、例えば、一定以上の不動産を所有している者およびその妻は、当該選挙区における居住と財産の保有という二つの要件により、2回の投票機会を有するという選挙慣行が存在していた。また、通常の選挙区とは別に12の大学選挙区が設けられることにより、オックスフォードやケンブリッジなど特定の大学の卒業生も、同様の特権を有していた。このような選挙における差別的慣行は1948年に撤廃され、そこにおいて一人一票の原則が確立された。さらに、1969年には選挙権獲得の年齢が21歳から18歳に引き下げられた。

イ 選挙制度の概要

選挙区の数・区画・名称は庶民院により決定される。この決定は、1944年に初めて常設設置されたイングランド、ウェールズ、スコットランド、北部アイルランドの各選挙区画委員会の報告書を踏まえて為される。選挙区数は、イギリス全体で659（イングランドに529、スコットランドに72、ウェールズに40、北部アイルランドに18）であり、各選挙区は議員1名を選出する。各選挙区において投票の最多数を獲得した候補者を当選とする制度がこれまで修正されることなく用いられてきており、この制度により、一定程度規則的な政権政党の交代が可能となってきた。

しかし、このような小選挙区単純多数制という選挙方式は、ある選挙区において一票でも得票を多く獲得した政党に議席を与えるものであるため、得票率のわずかな差を議席の上で拡大して投影させているということが一般的に指摘されうる⁴。イギリスにおいて平時に単独政党（保守党または労働党）が6割を超える議席を獲得した6回の選挙では、第一党と第二党の得票率の差は15%未満であるが、議席差は28%から42%に達している。また、最大得票率を獲得し

³ マイケル・ライル「選挙制度と議会」川勝平太・三好陽編『イギリスの政治 改革に揺れる伝統国家』（早稲田大学出版部、1999年）32-35頁、梅津實「イギリスの場合【21世紀における新動向】」梅津他・前掲注1・6-14頁

⁴ 議席の比率は得票の3乗の比率に等しいという3乗比の法則が成り立つと言われている。樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』（青林書院、1992年）411頁参照。

ても議席数において第一位となるわけではないという選挙結果も時としてみられる。このことは、立法府への民意の反映よりも、行政府を強化するために議会内において第一党に安定多数を与えることを重視するシステムが採られているということの意味している。さらに、近年の選挙においては自由民主党が得票を伸ばす傾向もみられるが、特に保守・労働の二大政党が対立する選挙区においては当選者と落選者の得票が接近するため、いわゆる死票がとりわけ増加し、少数意見が切り捨てられることとなる。⁵

第二次世界大戦後におけるイギリス議会選挙における議席と得票率

選挙年	議 席 数			得 票 率		
	保守党	労働党	自由党	保守党	労働党	自由党
1950	298	315	9	43.5	46.1	1.3
1951	321	295	6	48.0	48.8	0.6
1955	345	277	6	49.7	46.4	1.2
1959	365	258	6	49.3	43.8	1.0
1964	304	317	9	43.4	44.1	1.3
1966	253	364	12	41.9	48.0	1.5
1970	330	288	6	46.4	43.1	3.1
1974.2	297	301	14	38.2	37.2	5.3
1974.10	277	319	13	35.9	39.3	6.5
1979	339	268	11	43.9	36.9	5.5
1983	397	209	23	42.4	27.6	4.6
1987	376	229	22	42.2	30.8	4.4
1992	336	271	20	41.9	34.4	5.8
1997	165	418	46	30.7	43.2	9.4
2001	166	413	52	32.2	41.6	7.7

資料：西平重喜『各国の選挙』（木鐸社、2003年）205頁から転用
自由党は1987年から自由民主党

イギリス議会選挙での各党の得票における死票の割合（単位：％）

選挙年	第一党	第一党	第二党	第三党	その他の党	合計
1983	保守	22.5	49.4	95.7		50.8
1987	保守	23.3	46.0			47.8
1992	保守	28.9	42.6	92.9	79.5	47.7
1997	労働	20.8	59.9	80.7	79.8	48.3
2001	労働	23.3	57.5	77.8	73.8	48.2

資料：西平重喜『各国の選挙』（木鐸社、2003年）208頁から転用

⁵ 西平重喜『各国の選挙』（木鐸社、2003年）206-208頁

(3) ドイツ⁶

ドイツ連邦議会の議員は、連邦基本法第 38 条⁷により普通、直接、自由、平等、秘密選挙で選出される。有権者・候補者の資格はともに 18 歳以上で、ある小選挙区に最低 3 か月居住していることである。

有権者は、選挙の際 2 票の権利を行使する。第 1 票は小選挙区の候補者に、第 2 票は政党の州候補者名簿(投票用紙には名簿上位の 5 名の候補者の名前が、掲載)に対して投じられる。政党に投じられるこの第 2 票は全国レベルで各政党ごとに合計され、比例代表の原則により、第 2 票の得票数に従って全議席が各政党に配分される⁸。ただし、連邦選挙法第 5 条により、第 2 票において 5% 以上の得票を獲得するか、あるいは少なくとも三つの小選挙区において候補者を当選させることができた政党にのみ議席が配分される(「5%阻止条項」)。連邦議会の議員定数は、統一ドイツ成立時に西の定数に新たに東の定数を加え過大であったために、1998 年の選挙法改正により 2002 年選挙から定数の削減が行われ、656 から 598 に減少した。

議員の任期は 4 年である。ドイツ連邦議会には自主解散権がないので、通常は任期満了選挙が行われる。しかし、連邦首相信任案が否決された場合に限り、議会を解散することができる。なお、議会が首相に対して不信任する場合には、後任を選出し、かつ、連邦大統領に罷免すべきことを要請することによってのみ、首相の不信任を表明することができるという制度が採られている。

なお、有権者による実際の投票行動について付言すると、2 票制により、小選

⁶ 坪郷實「ドイツの場合【比例代表制選挙下の政権交代】」梅津他前掲注 1・83-84 頁。なお、そこにおいては、「日本の選挙制度が、比例代表制と小選挙区制の『並立制』と呼ばれるのに対して、ドイツは、比例代表制と小選挙区制の『併用制』と紹介されることが多い。これは正確ではない。[...]ドイツでおこなわれている小選挙区制は、有権者に個人候補者を直接選出する機会を提供するために、採用されているに過ぎない。この制度の特徴は、ある政党の獲得する全議席数が比例代表制によって決まることにあり、制度の本質は、比例代表制である。ドイツでは、この制度を『候補者選挙を加味した比例代表制』と呼んでいる。」(同 83 頁)ということが予め指摘されている。同様の指摘として、渡辺重範「政党と選挙制度」大西健夫編『ドイツの政治 連邦制国家の構造と機能』(早稲田大学出版部、1992 年) 72 頁

⁷ 「(1) ドイツ連邦議会の議員は、普通・直接・自由・平等および秘密の選挙において選挙される。議員は全国民の代表であって、委託および指示に拘束されることはなく、自己の良心のみに従う。

(2) 一八歳に達した者は、選挙権を有し、成年になる年齢に達した者は、被選挙権を有する。」(樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集第 4 版』(三省堂、2001 年) 所収の初宿正典によるドイツ連邦共和国基本法の訳による)

⁸ ドイツ連邦選挙法第 1 条(選挙の原則)「議員の定数は 598 人とする。この定数全部を各党の全国での得票合計により比例配分する。ただし定数の半分の 299 人は小選挙区の当選者を当てる。」(西平・前掲注 5・286 頁の訳による)なお、選挙法第 2 条により、小選挙区と比例代表の両方の候補者になる重複立候補が認められている。

挙区の候補者を選ぶ第 1 票と政党を選ぶ第 2 票において、意識的に異なる政党を選ぶことが可能なため、特に有権者が小政党に議席を獲得させたいと考えた場合には、小選挙区において大政党の候補者に投票し、第 2 票で小政党に投票するという投票行動がしばしばみられる。これは分割投票と呼ばれ、戦後ドイツの政治文化として連立政治が確立し、有権者が大政党のみによる単独政権を望まず、政権内で政策のチェックを行う小政党の存在を重視していることに起因しているとされる⁹。

5% 阻止条項について¹⁰

比例代表制においては、選挙の結果として小党分立という状態がもたらされやすく、政権が不安定で議会が十分に機能しないなどの問題が生じる場合があるとされるため、上述のように、ドイツにおいても、政党の議席獲得の最低得票率が定められ、小政党の議席獲得を阻止する条項が設けられている。しかし、かかる条項を定めることに由来する問題点も指摘されている。

一方において、連邦基本法第 21 条により政党設立の自由が承認されているが¹¹、他方において、5% 阻止条項があるために、新しい政党や小政党が選挙で議席を獲得するのは困難である。すなわち、特定の地域に地盤をもつ小政党や社会の中の少数意見を代表する小政党は議席を獲得することができない、あるいは、新たに結成された政党は、選挙において阻止条項を乗り越えることができないのではないかという判断を有権者が下した場合に、十分に票を獲得することができないといった問題である。このような問題は、既成政党に票が集まり、政党システムが固定化するという状況が生じることに資するものである。

旧西ドイツでは、この規定により、1969 年に極右政党である国民民主党 (NPD) の連邦議会への進出が阻止された。また、1980 年代に新たに生まれた極右政党の共和党も、1989 年のベルリン州議会選挙並びに欧州議会選挙においては議席を獲得したものの、1990 年の連邦議会選挙においては 5% を超える得票を獲得することができなかった。

他方、1970 年代末に生まれた緑の党は、1983 年選挙において連邦議会における議席獲得を実現した。極右政党のみが連邦議会から排除されたというそのような選挙結果から、ドイツの 5% 阻止条項は有効に機能しているという評価も為されている。

⁹ 坪郷・前掲注 6・88 頁

¹⁰ 同 86 頁

¹¹ 「(1) 政党は国民の政治的意思形成に協力する。政党の結成は自由である。政党の内部秩序は、民主制の諸原則に合致していなければならない。政党は、その資金の出所および用途について、ならびにその財産について、公的に報告しなければならない。」(樋口・吉田編・前掲注 7 所収の初宿訳による)

(4) フランス¹²

ア 国民議会（下院）

フランス国民議会の選挙制度は、小選挙区・単記 2 回投票制と呼ばれるものである。これは、小選挙区ごとの第 1 回投票において有効投票の過半数、且つ選挙人数の 4 分の 1 以上の票を獲得した候補者がいない場合には、第 1 回投票の 1 週間後に第 2 回投票が行われ、その相対多数により当選者が決定されるというものである。なお、第 2 回投票に臨むことができるのは、第 1 回投票において選挙人数の 12.5% を獲得した候補者のみである。これは、小選挙区制において一人の議員を選出する場合においても、複数の議員を選出する場合においても、候補者が当選するためには有効投票の過半数を獲得することを必要としてきたというフランスの選挙制度の伝統に基づいている。

この制度の特徴としては、一方において、議会多数派の形成を容易にしつつ、小政党を排除し、大政党に有利に働くため、政治勢力の二極化・二大ブロック化を促進するということが挙げられる。また他方において、この選挙制度は両極を排除する効果をもつ。すなわち、穏健な勢力でなければ第 2 回投票において勝利することができないため、穏健派が有利になり、共産党や国民戦線といった左右の両極端は有権者から敬遠される傾向が生じる。例えば社会党支持者は、第 2 回投票において共産党候補に投票するよりも棄権を選択する傾向があるが、それに対して共産党支持者は社会党候補に投票する機会が多いため、結果的にこの制度は社会党に有利に作用すると言える。したがって、有権者による政策の選択に際して求心力が働き、両極を排除した二大ブロック化が進行するのである。

また、このような 2 回投票多数代表制は、得票率と占有議席の逆転を生じさせる可能性を内包しており、民意が議会において必ずしも正確に反映されるわけではないという問題点を抱えている。例えば 1968 年の選挙においては保守陣営は 44% の得票に留まったが、73% の議席を獲得した。他方、左翼陣営は 36.5% の得票を獲得しながらも 19% の議席しか得ることができなかった。同様に、1981 年の選挙においては左翼陣営が 56% の得票で 67% の議席を獲得し、保守陣営は 43% の得票で 30% の議席しか得られなかった。さらに、第 1 回投票と第 2 回投票の間における政党間の協力や選挙区割りによっては、第 1 回投票における得票率と議席占有率が逆転することもみられる。この選挙制度は、議会内に安定した多数派が形成されることにより政府が安定するという利点を有するものの、民意の反映という点では問題を残している。¹³

¹² 今関源成「第五共和制の基本的枠組み」奥島孝康・中村紘一編『フランスの政治 中央集権国家の伝統と変容』（早稲田大学出版部、1993 年）50-53 頁

¹³ ただし、西平・前掲注 5・243 頁によれば、概して 2 回投票制の方が、単純多数制の結

イ 元老院（上院）

フランス第五共和国憲法がその第 24 条第 3 項において「元老院は、間接選挙で選出される。元老院は、共和国の地方公共団体の代表を確保する。フランス国外に居住するフランス人は、元老院に代表される。」¹⁴と規定しているのを受け、国民議会議員、県会議員、市町村会の代表により選挙人会が構成される（そのうち市町村会代表が 95% を占めている）。内訳は、市町村会議員またはその代表 13 万～13 万 6 千人、県会議員 4000 人、州議会議員 2000 人、国民議会議員 577 人、海外居留フランス人高等評議会選出メンバー 150 人となっており、これは人口の 0.25% に相当する。このように、元老院は市町村の利益代表により構成されるという側面が強く、地域代表的性格を留め、その保守性（左翼系議員の割合は 25% 程度）が指摘されている。

選挙は県単位で行われ、5 名以上の選挙人を選出する県では比例代表、他の県では多数代表 2 回投票制により選挙人が選出される。なお、元老院議員はその 80% が市町村会議員を兼ね、そのうち 60% が市町村長となっている。また、97% が男性であり、60 歳を超える議員が半数以上を占めている。

(5) イタリア¹⁵

ア 選挙制度の経緯

戦後のイタリアにおいては、比例代表制に立脚した選挙制度と多様な政治潮流の存在が原因で、過半数議席を単独で制する政党がなく、連合政権を常としていた。選挙後に議会内における多数派形成のために政党間の取引が行われることにより政権が形成されるという慣行が確立していたため、選挙後何十日も政府が形成されないという状況もしばしばみられ、形成された政権も不安定であった。また、フランス第四共和制（1946～58 年）型の議会優位の政治制度を模していたために、首相と政府の権限は議会に比して相対的に弱かった。このような政権の不安定を是正するための政治制度改革が 1980 年代には緊急の課題となり、その出発点に選挙制度改革が据えられ、1990 年代に選挙改革が実現した。この選挙改革は、政府・与党の安定性、効率性、責任制という観点から比例代表制を批判し、小選挙区制の導入を支持するものであった。しかし、選挙制度を小選挙区制のみに立脚させることに対しては、少数政党を排除し、相対多数が絶対多数となり、国民の意思が議会に正確に反映されない非民主主義的制度がもたらされるという批判や、政治潮流の多様性というイタリアの政治

果より民意に近い議員を当選させていると分析されている。

¹⁴ 樋口・吉田編・前掲注 7 所収の辻村みよ子によるフランス第五共和国憲法の訳による。

¹⁵ 高橋進「選挙・選挙制度」馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの政治「普通でない民主主義国」の終り?』（早稲田大学出版部、1999 年）123-125 頁、後房雄「イタリアの場合【小選挙区制導入の実験室】」梅津他・前掲注 1・139-140 頁

伝統に適合的でないという批判が提起されたため、新選挙制度は小選挙区制を基本としつつも、比例代表制を加味した混合型の制度となった。

1993年に成立した新選挙法は、代議院（下院、630議席）・元老院（上院、315議席）ともに、議席の75%を小選挙区制（代議院の小選挙区＝475、元老院の小選挙区＝232）により選出し、残りの25%をブロック制の比例代表制（代議院の比例区＝26（155議席）、元老院の比例区＝20（83議席））により選出することをその基本的内容としている。

イ 代議院及び元老院選挙

代議院選挙においては、州（全部で20州）を基礎に27選挙区が設けられ（人口の多い州は複数の選挙区に分割される）、人口に応じて定数配分される。各選挙区内においては、配分議席の75%が小選挙区、25%が比例区の定数になる。小選挙区の候補者は比例区のリストとの連結が義務づけられ、個人立候補はできない。立候補には一定数の選挙人の署名の提出が必要であり、各候補者は1小選挙区と三つまでの比例区から重複立候補することができる。投票方法は小選挙区で個人を、比例区で政党の名簿を選択する二票制である。比例代表部分の議席配分においては、全国集計で4%以上の得票を獲得した政党の名簿のみがその対象となるという阻止条項が導入されている。

元老院選挙の選挙区は、州を1選挙区とする全国20選挙区に分けられている。各選挙区に対して人口に応じた定数配分が為されるが、憲法が元老院に州代表的な性格を付与している¹⁶ので、人口の少ない州についても定数配分上の配慮がみられる。代議院と同様、各選挙区に配分された議席数の75%が小選挙区、25%が比例区の定数になる。投票方法は一票制で、小選挙区の候補者への投票が比例区での投票となる。比例区の実選は名簿式ではなく、同一州内の政党ないし政党連合の候補者が同時に比例区の候補者となる（比例区における当選者は、小選挙区における落選者の中から各選挙区での得票率の高い順に決定される）。立候補できるのは1小選挙区のみであり、一定数の選挙人の署名の提出が必要とされる。なお、元老院選挙における比例代表部分の議席配分においては、代議院と異なり阻止条項は存在しない。

¹⁶ 1948年イタリア共和国憲法第57条第1項「元老院は州を基礎として選ばれる。」（樋口・吉田編前・前掲注7所収の井口文男によるイタリア共和国憲法の訳による。）

主要各国の選挙制度

国名	議院	任期	定員	選挙権	被選挙権	選出方法
アメリカ	上院	6年	100	18歳	30歳	各州より2名選出、2年ごとに3分の1ずつ改選
	下院	2年	435	18歳	25歳	各州より人口比例により選出、小選挙区制、解散なし。
イギリス	貴族院	終身	不定			任命制・世襲制 議員数 687 (大主教及び主教*25、法官貴族 27、一代貴族 544、世襲貴族 92) 2003年6月現在 *議員資格は当該職にある間
	庶民院	5年	659	18歳	21歳	1区1名選出の小選挙区制、解散あり。
ドイツ	連邦参議院	不定	69			選挙は行われず、州政府によって任命される各州政府代表(首相その他の閣僚数名)により構成、各州はその人口により3~6票の表決権をもつ。
	連邦議会	4年	598	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制、解散あり。
フランス	元老院	9年	321	18歳	35歳	3年ごとに3分の1ずつ改選、元老院選挙人団(県選出代議士・県会議員・市町村会議員から国民が選挙)による間接選挙
	国民議会	5年	577	18歳	23歳	小選挙区2回投票制(1回目の投票で12.5%以上の票を獲得した候補者によって第2回投票が行われる。) 解散あり。
イタリア	元老院	5年	315	25歳	40歳	両院ともに議員の75%が小選挙区制により、25%が比例代表制により選出される並立制、両院とも解散あり。
	代議院	5年	630	18歳	25歳	
日本	参議院	6年	247	20歳	30歳	直接選挙(選挙区149+比例代表98) 3年ごとに半数を改選。 平成16年の通常選挙後から総定数242(選挙区146+比例代表96)となる。解散なし。
	衆議院	4年	480	20歳	25歳	小選挙区から300(各都道府県への配分47+人口比例による配分253) 比例ブロック(全国11ブロック、拘束名簿式)から180の議席を選出する小選挙区比例代表並立制、重複立候補可、解散あり。

資料：衆議院憲法調査会事務局において作成

主要な選挙制度の比較

制度	小選挙区制	小選挙区 + 比例代表制		比例代表制	大(中)選挙区制
		並立制	併用制		
例	イギリス、アメリカ、カナダ、インドなど	ハンガリー、イタリア、日本、など	ドイツ	スウェーデン、ベルギーなど	改正前の日本の衆議院
選出方法	1選挙区から1名を選出、最高得票獲得者が当選。	小選挙区選挙と比例代表選挙を別個に行う。	各党の得票数に応じて総議席を配分後、小選挙区当選者数を引いた残余を比例名簿から順次選出。	各党の得票数に比例して総議席を配分。	1選挙区から2名以上を選出。
投票	個人名で1票	個人名と政党名で計2票	個人名と政党名で計2票	政党名または個人名で1票	個人名で1票
主たる長所	多数党ができやすく、政権が安定。選挙費用が比較的少額。同一政党の同士討ちがなくなり、政党本位の選挙になる。政権交代が実現しやすい。有権者が候補者の人格・識見をよく知ることができる。	政局の安定と民意の反映を調和させられる。少数政党も議席を確保できる。個人の情実とは無関係な政党本位の選挙になる。	多様な民意を反映できる。少数政党も議席を確保できる。個人の情実とは無関係な政党本位の選挙になる。	得票率と議席獲得率がほぼ一致し、民意を正確に反映できる。少数政党も議席を確保できる。死票が少ない。個人の情実とは無関係な政党本位の選挙になる。不正が起きにくい。	民意を比較的正確に反映できる。少数政党も議席を確保できる。死票が比較的少ない。同一政党の中から候補を選択できる。新人が進出しやすい。
主たる短所	少数意見が反映されにくい。死票が多く民意が反映されにくい。ゲリマンダリングの危険性が大きい。地方に基盤を置く人物が選ばれやすい。現職有利で新人の進出が困難。	大政党に有利で中小政党の議席が減少。小選挙区が少なく1選挙区当たりの有権者数が多すぎる。選出方法の異なる議員が混在。	小党分立を招きやすく連合政権ができやすいため、政権が不安定になる。候補者選考の過程で政党幹部の力が過大になる。仕組みが複雑でわかりにくい。	小党分立を招きやすく連合政権ができやすいため、政権が不安定になる。候補者選考の過程で政党幹部の力が過大になる。有権者と候補者との結びつきが希薄になる。いわゆる無所属候補が事実上不可能になる。	1票の重みの差が出やすい。同一政党の同士討ちが起きるため個人中心の選挙になり、政党・政策本位の選挙になりにくい。有権者と候補者との結びつきが弱く投票の判断を行いにくい。選挙への関心が弱まり棄権が増えやすい。地元への配慮が優先され、費用も多くかかりやすい。

資料：衆議院憲法調査会事務局において作成

2 選挙制度と二院制 両院の機能分化と選挙制度

(1) 単一国家における二院制の採用理由

欧米の主要国の中には、社会各階層の多様な民意のより公平な反映を重視し、国民による直接選挙によって選出される第一院に対し、第二院は別の方法により議員が選挙されるという制度を採っている国が存在する¹⁷。

この点につき、元来中央集権国家において議会の構造上二院制が要求されたのは、国家が立法権を行使するに際しては、利害を異にする貴族の代表、人民の代表という二つの団体が相互に抑制し合うことによって、両団体の意思の合致が模索されるべきであったということである。そして、歴史的にみるなら、そのような相互の抑制を目的とする二院制の実現のためには、一方の議院を直接選挙としながら、他方の議院については間接選挙型、任命型ないし貴族型とするといったように、選出方法を異なったものにするによって、両院の存在理由に相違をもたせるのが一般的であったと分析される。¹⁸

したがって、第二院の機能を第一院とは異なる固有のものにするための独自の、ないし典型的な選挙制度が存在してきたというわけではない(実際、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリアといった欧米主要各国の選挙制度を概観してみると、連邦制・中央集権制に関係なく、上院たる第二院は、地域代表の理念を中心として、第一院の構成基盤とは異なる利害を代表すること、あるいは、民主主義・多数派支配の理念に基礎を置く第一院の審議に賢慮を付加することが要請され、そのために、間接選挙方式や任命制、あるいは第一院とは異なる選出母体による直接選挙といった多様な選出方法が用いられてきた。)

(2) 参議院の存在理由と選挙制度

日本においては、多くの学説は参議院の存在意義を慎重審議に求めているが、参議院議員が衆議院議員と同じ基盤で選出されていたのでは、参議院にどれだけの存在意義がありうるのかわからないとの指摘が為されている¹⁹。民意の多元

¹⁷ フランスにおいては、上院である元老院は下院である国民議会とは異なる選挙方式(間接選挙)を用いているにも拘わらず、元老院選挙制度は、その党派構成において民意の変動を反映しておらず、また、1980年代以降国民議会選挙に伴ってしばしば生じてきた政権交代の影響もまったくと言ってよいほど反映していないため、政府・国民議会多数派に対する単なるブレーキとしての役割しか果たしえない「元老院の政党化」という現象がもたらされているという点において、フランスの元老院は日本の参議院以上にその存在意義を繰り返し問われてきたとされる。只野雅人「二院制の意味と代表制 フランスにおける第二院」杉原泰雄教授退官記念論文集刊行会編『主権と自由の現代的課題』(勁草書房、1994年)237頁以下参照。同様の指摘として、今関前掲注12・52頁

¹⁸ 以上、阪本昌成『憲法理論 第三版』(成文堂、1999年)249-250頁

¹⁹ 松井茂記『日本国憲法 第2版』(有斐閣、2002年)162頁

的反映を重視することにより二院制の存立理由を確保する場合であっても、両議院の選挙方法・選挙時期等を異なったものにすることが求められるとの指摘がなされている。²⁰

そのため、民意の多元的反映などの見地において第二院の存在意義を求めるに際し、その作業を選挙制度の構築に依存させる場合、日本国憲法上は第45条・第46条において衆参両院議員の任期につき異なる定めが置かれているのみで、第47条においては「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める」と規定されてはいるものの、各院独自の機能を模索するという要請上、衆参両院共に同一の選挙区単位で選挙するというような選挙制度は、二院制の存在意義を損なうものとして許されないと解されるとの主張も為されている。²¹

この問題との関連では、「憲法は小選挙区制を求めていると考えられるので、参議院の独自性として残された可能性とすれば、地方の代表（例えば都道府県の代表）とすることであろう。」²²といった指摘にみられるように、地域代表の概念によって第二院を性格づけることに基づき選挙制度を第一院と第二院とで異なるものにするという考え方が問題となる。ここにおいては、衆参両院の議員とも全国民を代表する議員で組織されることを定める日本国憲法第43条第1項の規定における国民代表の概念が問われることになる。命令的委任（個々の選挙区における個々の議員に対する指令）を否定することによって、諸身分の代表ではなく国民全体の代表であることを議員に要求するという近代国民代表議会の特質を強調すれば、衆参両院の国民代表としての地位は憲法上同質であり、参議院の地域代表的性格を認めることは立法府の裁量事項ではないという帰結が導かれ、複雑な民意の議会における多角的反映を重視したとしても、参議院議員を安易に地域代表として構成することはできなくなる²³。それに対し、多元主義的社会における激しい利害対立を基底に据えて、政治過程における「国民の意思」を確定し、もって公益を実現するという観点に立つと²⁴、参議院の地域代表的性格ないし部分利益代表的性格を許容する余地も出てくるであろう。

²⁰ 浦部法穂『全訂憲法学教室』（日本評論社、2000年）530頁

²¹ 同書531-532頁

²² 松井・前掲注19・162-163頁。なお、参議院＝都道府県の代表という定式は、参議院定数訴訟をめぐる最高裁大法廷判決1983年4月27日民集37巻3号345頁において打ち出されたものである。

²³ 辻村みよ子『憲法〔第2版〕』（日本評論社、2004年）363頁

²⁴ 糠塚康江「国民代表の概念」高橋和之・大石眞編『憲法の争点〔第3版〕』（有斐閣、1999年）167頁

3 選挙制度と政党制 二大政党制と多数政党制

(1) 政党が存立する類型

第二次世界大戦後に制定された各国の憲法の中で規定されることが多くなった政党が存立する様式に関しては、数を基準として一党制と複数政党制とに大別される。複数政党制の内部において二大政党制と多数政党制（三党以上の並存）が区別され、さらに多党制の内部において、二大ブロック化状況の下にある政党制と非収斂的な多数政党制とが区別される²⁵。これらの政党システムは、政党間競争に影響を及ぼす選挙制度の在り方によって規定される傾向がある。

(2) 選挙制度が政党制に与える影響

この点につき、戦後フランスの憲法・政治学をリードしてきたモーリス・デュヴェルジェ（1917 - ）の先駆的研究により、単純多数1回投票制＝小選挙区制は二大政党制を促進し、比例代表制は多数政党制を促進するということが明らかにされた²⁶。デュヴェルジェによれば、小選挙区制が二大政党制を促進する理由として、小選挙区制において第三党を排除するべく機能する機械的要因と心理的要因とが存在するとされる。機械的要因とは、小選挙区制においては、第三党が議席を獲得することが極めて困難なために、第三党は過小代表の状態に陥り、それに反して第一党が過大代表されるということであり、心理的要因とは、有権者が第三党に投票しようと思っても、自己の票が議席に結びつかず死票になってしまうということが容易に予想されるため、二大政党への投票に変更する傾向が生じるということである²⁷。したがって、小選挙区制の下では、自己が最も選好する当選の見込みのない候補者を見捨てて、当選の可能性のある二大政党の候補者のうちでより好ましい候補者に投票するという戦略的な投票が多くみられるということになる²⁸。このような特徴を有する小選挙区制に対して、比例代表制に基づく選挙制度が採用される場合には、第三党やその他の

²⁵ 樋口・前掲注4・493-494頁

²⁶ モーリス・デュヴェルジェ（岡野加穂留訳）『政党社会学』（潮出版社、1970年）262頁

²⁷ 同書248頁

²⁸ ただし、小選挙区制を採用している国々の選挙結果をみると、第三党が存在しない純粋な二大政党制となっていると言えるのはアメリカだけであり、それ以外の国では有力な第三党が存在しているということから、デュヴェルジェによる分析は、選挙区レベルにおいては妥当しても、全国レベルの政党制をうまく説明しているとは言えないとの指摘もみられる。各選挙区における主要な二政党がどの地域においても同じである場合には全国レベルにおいても二大政党制が成立するが、主要な二政党が地域により異なれば、全国レベルでは多数政党制となるというのがその指摘の根拠である。川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙』（有斐閣アルマ、2001年）115-116頁、川人貞史『選挙制度と政党システム』（木鐸社、2004年）10-11頁参照。同様の指摘として、ジョヴァンニ・サルトーリ（岡沢憲芙監訳・工藤裕子訳）『比較政治学 構造・動機・結果』（早稲田大学出版部、2000年）41頁参照。

政党による議席獲得を妨げる要因は相対的に機能しないため、各党はそれぞれの獲得した得票率に概ね比例した議席を配分される。比例代表制は、必然的に多党化を許容する性質を内包しているのである²⁹。

(3) ヨーロッパ諸国の経験

ア ドイツ

比例代表制を中心に選挙制度が構築されているドイツにおいては、穏健な多党制、すなわちイデオロギーの比較的近い三つ以上の政党により構成される政党システムが選挙の結果としてもたらされているとされる。5%阻止条項によりすでに 1950 年代には六つの小政党が衰退し、その後はキリスト教民主同盟（CDU）とその姉妹政党であるキリスト教社会同盟（CSU）、中道リベラルである自由民主党（FDP）、社会民主党（SPD）の三つの極が存続した。1959 年に SPD はマルクス主義と決別し穏健な国民政党を目指すようになり、その結果国民の支持を伸ばし始めた。1961 年の選挙においては CDU / CSU の得票率が 50% を割り、それ以降は、CDU / CSU と SPD の二大政党の間に、それよりも規模の小さな FDP が存在するという構図が続いてきた。二大政党は、いずれも単独では過半数に達しないため、FDP と連立政権を組むことを余儀なくされてきたのであり、二大政党ないし政府の方針は中道寄りになる傾向があった。³⁰

イ イタリア

政治生活の諸特徴が比例代表制に立脚した選挙制度と密接に関連していたとされるイタリアにおいては、1993 年に選挙法が改正されるに至るまで、共産党からネオ・ファシズム政党までの大きな幅の中で一定程度の議席を確保してい

²⁹ ただし、次のような指摘にも注意を要するであろう。「選挙制度は、原因であるよりも結果なのである。例えば、もし比例代表制が英国で導入されるとすれば、それは三党制という難しい局面になり、得票と議席の予測可能な関係が大きく脅かされるようになったため、ということであろう。三政党の実勢力が接近するほど、得票と議席との関係は、より予測不可能なものとなり、流動化するからである。そして、政党も有権者も、その結果、生じる議席の著しい不均衡を認めようとしなくなるだろう。そのような状況の下では、比例代表制は、多党制の政治が現実のものになったことを事実上、承認するものとして導入されるのである。比例代表制が多党制をもたらすわけではない。」（バーノン・ボクダノア（加藤秀治郎・岩崎正洋訳）「選挙制度と政党制」加藤秀治郎編訳『選挙制度の思想と理論』（芦書房、1998 年）226 頁）

³⁰ 田口富久治・中谷義和編『新版比較政治制度論』（法律文化社、1999 年）116-117 頁。ただし、近年においては、緑の党など 5% 条項のハードルを越えて連邦議会に進出する少数政党もみられ、「二大一小」政党システムに変動が生じているとされる（同書 118 頁）。渡辺前掲注 6・58 頁においては、1983 年選挙で緑の党が議席を獲得したことは、1969 年の SPD = FDP 連立政権成立以降の「対抗的二政党集団制」から「分極的二政党集団制」への展開として分析されている。

る政党が常時七つほど存在する遠心的な多党制であったと分析されている。³¹

そして、1993年に選挙法が改正されて以降、小選挙区制を中心に据えた選挙制度が採用されたことにより、二大勢力化の傾向が「不可逆的ともいえる段階」にまで達しているとされ、現政府与党とそれにとって代わるために組織された野党という二極間の実際の競争が存在すること、相互に対抗する二つの連合が形成されたことが政治的空間を縮小し、選挙において第三勢力を敗北させること、といった点が現在の政治生活の特徴として挙げられるに至っている。³²

ウ フランス

2 回投票制とはいえ下院議会選挙において小選挙区制を採用しているフランスにおいては、決戦投票において敗北することを回避するために政党連携を試みざるをえなくなるため、少なくとも選挙時点における政党間の提携が促進される。なおかつ、現行の選挙法によれば、第1回投票において有効投票の12.5%以上の得票を獲得することができなければ、決戦投票への立候補資格がない。この条件により二大ブロック化が強力に促進されており、選挙制度が二大ブロック形成の触媒的な役割を果たしていると言える³³。すなわち、1958年の第五共和制下初の総選挙においてド・ゴール派の新党、新共和国連合（UNR）が議会の過半数を制し大躍進して以降、UNRは史上稀に見る安定与党となり、以後左右の二大ブロックへの政党再編が進んだ。1960年代末には二極化が一層進行し、1970年代に入ると中道諸党のほとんどが左右ブロックに吸収された（左右二極化の時代）。1970年代末には、ド・ゴール派を中心とする共和国連合（RPR）と、ジスカール派を中軸とし中道派の社会民主中道派（CDS）と急進党を結集したフランス民主連合（UDF）との右派ブロック、社会党（PS）と共産党（PCF）の左派ブロックという、二大ブロック四党体制が形成された。左右両派の二極化は、規則的な政権交代と第三勢力の排除という二大政党制の特徴をフランスに提供したのである。³⁴

エ イギリス

安定した政権の確立を重視するという観点から伝統的に単純小選挙区制を採用してきたイギリスについては、制度それ自体の帰結としても、有権者の心理的傾向としても、小選挙区に基づく選挙制度が二大政党制の形成を助長したと一般的に考えられてきた。しかし、1970年代以降になると、そのような二大政

³¹ 後・前掲注15・131頁

³² 後・前掲注15・165-166頁

³³ 樋口・前掲注4・256-257頁

³⁴ 田口・中谷編前掲注33・98-99頁、押村高「政治の変容」奥島・中村編・前掲注12・186-187頁

党制のあり方に動揺が見られるようになった。イギリス式の小選挙区制選挙の運用においては、3位以下の少数政党が切り捨てられることによって二大政党制が生み出されるはずであったにも拘わらず、実際の選挙結果は制度面の予想通りに展開していない。1950年～60年代にかけては、二大政党に所属しない議員は10名前後かそれ以下であったが、近年においては76議席（1997年選挙）、81議席（2001年選挙）と獲得議席を確実に伸ばしているのである。³⁵

したがって、イギリスにはその選挙制度により勢力を拡大してきた二つの主要政党は存在するものの、完全な二大政党制が存在するわけではなく、選挙競争の面では、イギリスの政党制は「二大政党プラス」制と特徴づけることができるとの分析もなされている。³⁶

(4) 小括

周知のように、選挙制度の構築に当たっては、民意を正確に議会に反映させることに重点を置くか、それとも安定した政権の確立に重点を置くかが比例代表制を採用するか、小選挙区制を採用するかの分水嶺となる。ヨーロッパにおいても、各国の政治文化の伝統ないし悪しき伝統からの脱却の結果としてそれぞれに異なる選挙制度が採用されている。しかしながら、ヨーロッパ主要各国の政治生活の現実においては、確かに様々な選挙制度が運用されてはいるが、政権を担いうる主要政党の政策に対するチェック機能を第三政党・勢力ないし少数政党・勢力に期待するという視点に立った有権者の投票行動により、アメリカとは異なり 純粋な二大政党制が実現されにくくなっているようである。

民主主義のモデル論と選挙制度

選挙制度の構築に当たり小選挙区制を採用するか比例代表制を採用するかという問題は、原理的に、その国ごとに民主主義のあり方がどのように観念されているのかというに関わっている。

樋口陽一早稲田大学教授の分析によれば、イギリスを含めて、諸個人対国家の二極構造の上に組み立てられた憲法像を前提とするとき、そこでは社会構成員の一定程度以上の同質性を基礎とした上での多数派デモクラシーが想定されることとなるが、このような民主主義観においては、国民相互の基本的な同質性を前提とした上で、「今日の少数

³⁵ 梅津・前掲注3・35頁。そこにおいては、3位以下の少数政党の当選者が増えたのは、全国レベルにおいては小さな政党であっても、スコットランドやウェールズのような特定地域において集中的に得票すると、一定の議席を確保することができることになるからであり、地域の自立化が進み、それを推進する地域政党の活発化が目立つ昨今では特にその傾向が顕著になっているとされる。

³⁶ フィリップ・ノートン「政党」川勝・三好編前掲注3・77頁

は明日の多数となりうる」ことに自由の担保が求められるとされる。それに対し、第二次世界大戦後のヨーロッパにおいて、言語・宗教・民族などの異質性が問題とされるようになり、それにも拘わらず、それとして安定した民主主義が機能しうることが意識されるようになった。それが「多極共存型デモクラシー」と呼ばれるものであり、この民主主義観においては、多数派・少数派の交代が不可能ないし著しく困難であるような対立関係を統治構造の中に意識的に反映させることによって、統治エリート間の協調を通しての合意形成が目指されると考えられている。³⁷

³⁷ 樋口陽一『憲法 改訂版』（創文社、1998年）39-40頁、同『憲法』（青林書院、1998年）31-32頁

第3 会計検査院

1 会計検査と予算の循環¹

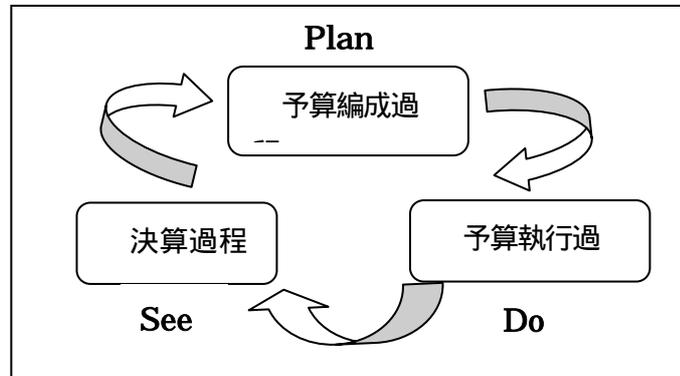
予算は、予算作成過程、予算執行過程、決算過程のライフ・サイクルをたどるが、これは予算の循環 (budget cycle) と呼ばれている。

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。

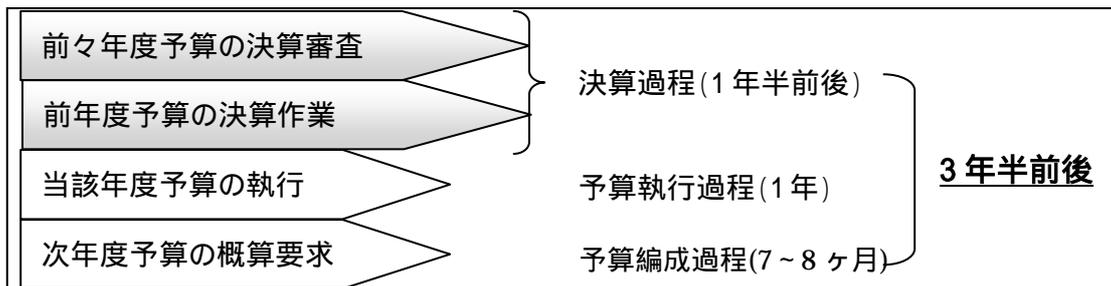
第2の予算執行過程では、予算の年間配賦計画が立てられ、政府諸機関の予算はこれに従って分割配賦される。

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書を作成する過程と、(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) 政府が会計検査院の検査を経た歳入歳出決算と会計検査院の検査報告を国会に提出し、それらが国会において審議・承認される過程とに分かれる (決算審査については21頁以下を参照)。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 (budget cycle) >



< 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

¹ 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣、2001年、325、326頁による。

予算の決算審議が続いているかもしれない。三つの過程はこのような形で同時進行しているのである（最近の決算審査の経過については23頁参照）。

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²

(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、日本国憲法が施行され、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 >

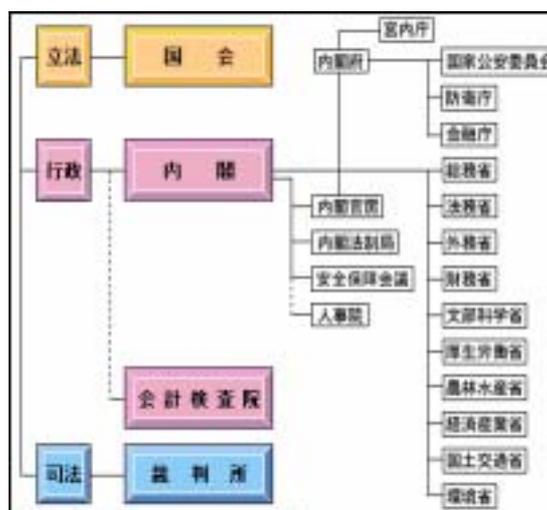
年	事実
1869年 (明治2)	太政官のうちの会計官の一部局「監督司」として発足（その後、検査寮、検査局と名称の変遷）。
1880年 (明治13)	太政官直属の独立の官庁となる。
1889年 (明治22)	大日本帝国憲法発布 憲法上、天皇直属の独立の官庁となる。
1947年 (昭和22)	日本国憲法施行 現行の会計検査院法公布・施行

(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（憲法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

< 国の機構図 >



（会計検査院ホームページより）

² 会計検査院ホームページ（<http://www.jbaudit.go.jp/>）を参考に作成。

会計検査院の結果報告とともに決算を国会に提出するように定めている。³

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。

会計検査院法

〔地位〕

第 1 条 会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する。

(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者を、内閣が任命する。

会計検査院法

〔院長〕

第 3 条 会計検査院の長は、検査官のうちから互選した者について、内閣においてこれを命ずる。

〔任命・俸給〕

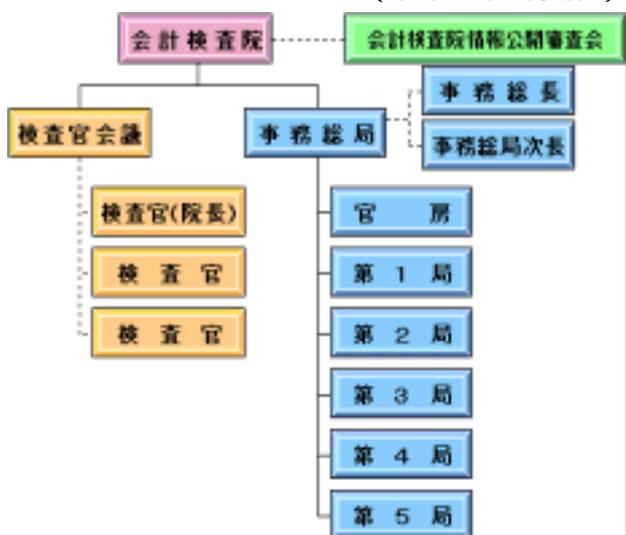
第 4 条 検査官は、両議院の同意を経て、内閣がこれを任命する。

検査官の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会が閉会中であるため又は衆議院の解散のために両議院の同意を経ることができないときは、内閣は、前項の規定にかかわらず、両議院の同意を経ないで、検査官を任命することができる。

前項の場合においては、任命の後最初に召集される国会において、両議院の

< 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 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。

承認を求めなければならない。両議院の承認が得られなかつたときは、その検査官は、当然退官する。

検査官の任免は、天皇がこれを認証する。

(以下略)

〔任期・定年〕

第5条 検査官の任期は、七年とし、一回に限り再任されることができる。

(以下略)

〔職務執行不能又は義務違反による退官〕

第6条 検査官は、他の検査官の合議により、心身の故障のため職務の執行ができないと決定され、又は職務上の義務に違反する事実があると決定された場合において、両議院の議決があつたときは、退官する。

〔身分保障〕

第8条 検査官は、第四条第三項後段及び前二条の場合を除いては、その意に反してその官を失うことがない。

3 会計検査⁴

(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⁵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。

会計検査院法

〔決算検査と会計検査〕

第20条 (略)

会計検査院は、常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る。

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。

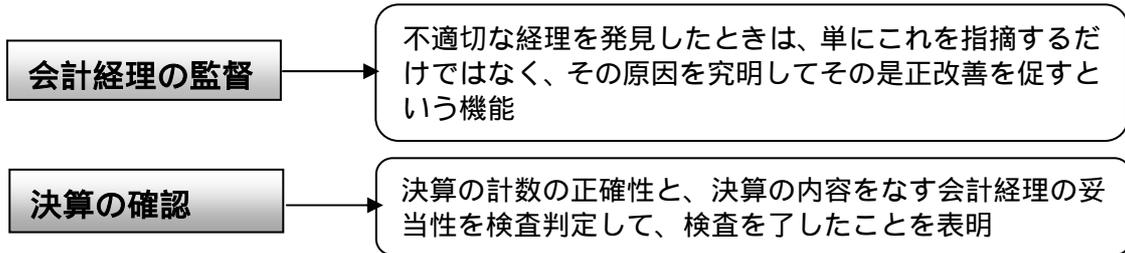
〔決算の確認〕

第21条 会計検査院は、検査の結果により、国の収入支出の決算を確認する。

⁴ 会計検査院ホームページ (<http://www.jbaudit.go.jp/>) を参考に作成。

⁵ 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。

< 会計検査院の検査の二つの目的 >



(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ができるもの（選択的検査対象）とがある⁶。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	国会、裁判所、内閣、内閣府等 から10家等
		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・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 135
		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
	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	
		国以外のもの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	継続指定団体 61団体 年度限定指定 5,242団体 (14年決算)
		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	該当法人 2
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		該当法人 22	
	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		

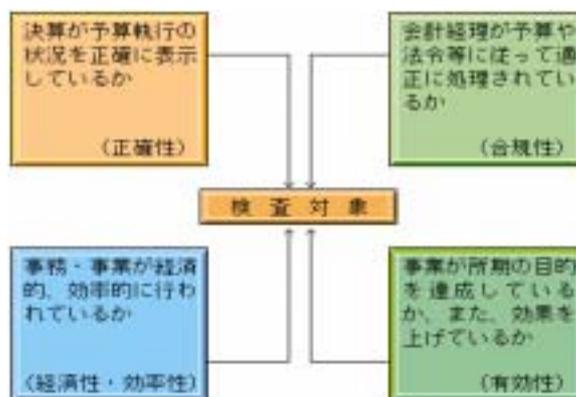
(会計検査院ホームページより)

⁶ 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。

(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)

会計検査院法

〔決算検査と会計検査〕

第20条 (略)

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。

(4) 検査の運営

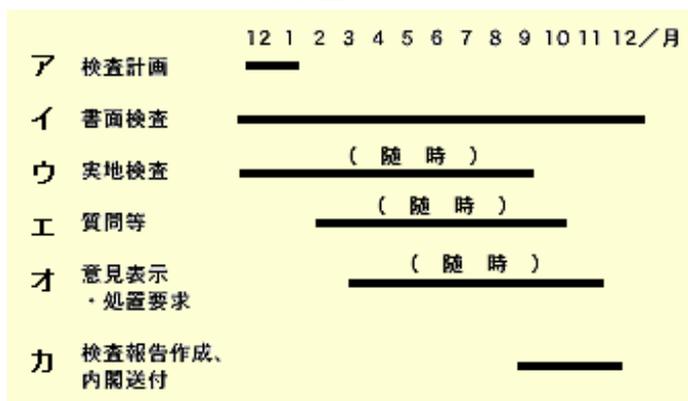
検査は、毎年12月頃行われる「検査計画の策定」から、翌年の「検査報告の内閣送付」まで、約1年間のサイクルとなる。

<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。



(会計検査院ホームページより作成)

「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。

国会法

第105条 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。

会計検査院法

第30条の2 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（昭和二十二年法律第七十九号）第百五条（同法第五十四条の四第一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。

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⁷にとりまとめ、その裏付けとなる証拠書類⁸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して実地に検査を行っている⁹。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、この実地検査によつ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。

⁷ 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。

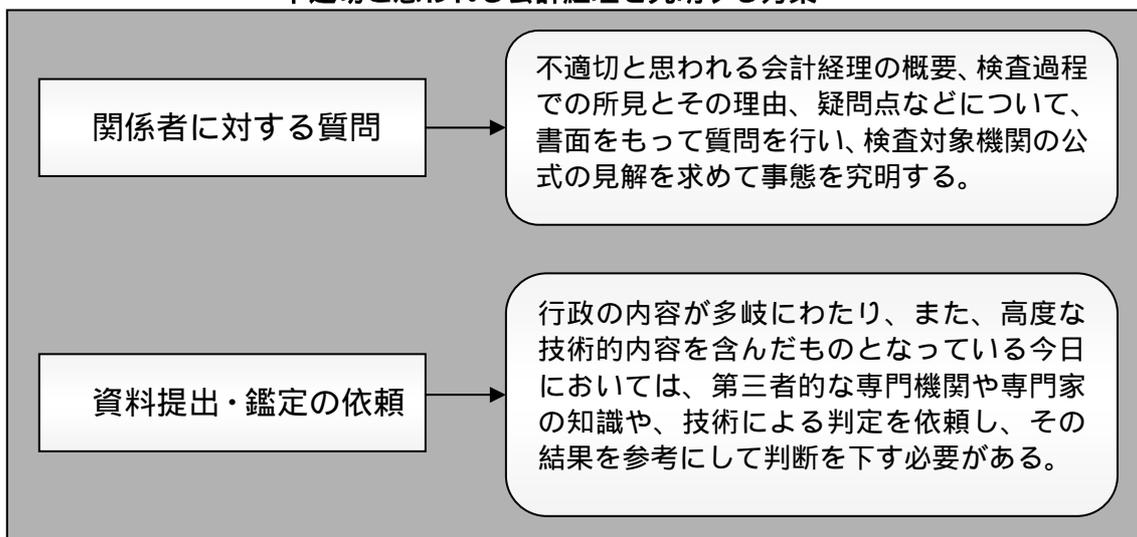
⁸ 証拠書類とは、各種の契約書、請求書、領収書などで、計算書に示された計数の真実性、適法性、妥当性を示す書類である。

⁹ 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。

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 意見の表示又は処置の要求

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。

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。¹⁰ 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。

(ア)検査報告の内容

検査報告の内容は、広範囲にわたるが、会計検査院の検査所見が記述されて

¹⁰ 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り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。

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 >

<p>(1) 法令、予算に違反し又は不当と認められた事項 (不当事項)</p>	<p>法律、政令、予算に違反し又は不経済、非効率な事態であって、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</p>	<p>指摘事項</p>
<p>(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)</p>	<p>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</p>	
<p>(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)</p>	<p>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</p>	
<p>(4) 特に掲記を要すると認められた事項 (特記事項)</p>	<p>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</p>	
<p>(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)</p>	<p>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、広く問題提起をする記述</p> <p>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</p> <p>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</p>	

(会計検査院ホームページより作成)

(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¹¹、覆審制度¹²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。

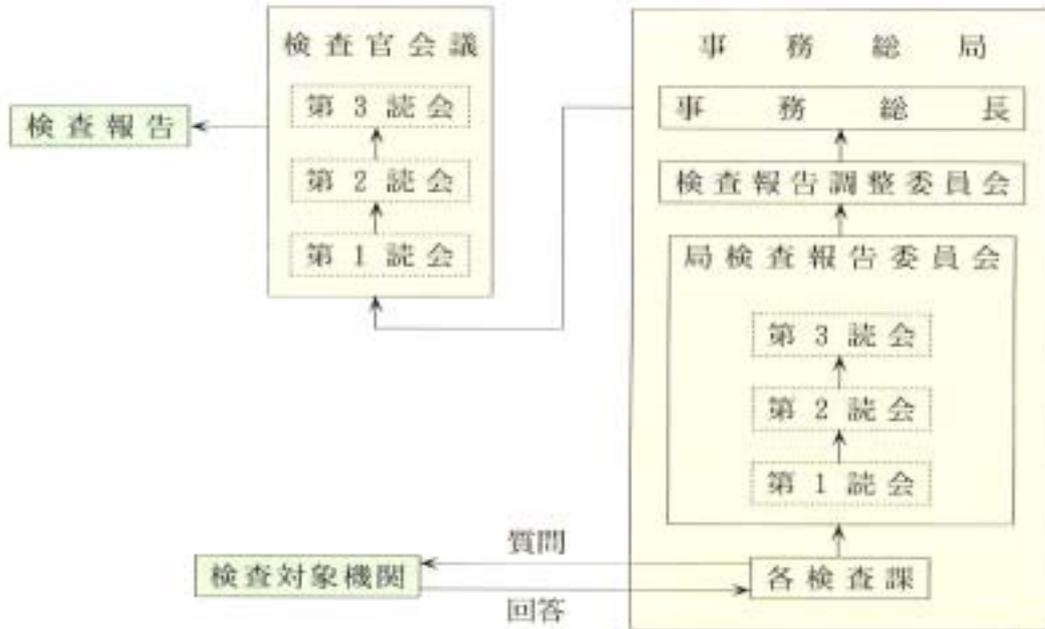
検査報告調整委員会は、事務総長官房に設けられ、事務総局次長が委員長、官房の課長などが委員となる。局検査報告委員会は、各局に設けられ、局長が委員長、局内の課長などが委員となる。

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。

¹¹ 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回目で全体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。

¹² 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。

< 検査報告の審議 >



(『会計検査のあらまし - 平成 14 年度決算 - 』 会計検査院・平成 16 年 3 月 584 頁より)

4 日・米・英会計検査院の比較

日・米・英会計検査院の比較は、次のとおりである。

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)	1889年(大日本帝国憲法の発布により憲法上天皇直属の官庁となる。なお、1947年、日本国憲法、現行の会計検査院法を施行)	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		内閣に対して独立した地位を有する憲法上の機関	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	他の検査官の合議による決定・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)

資料：東信男「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>)及び財団法人 社会経済生産性本部「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 - 」(会計検査院平成14年度委託研究)を参考に作成。

注1 なお、英国では、監査の一部又は大部分を民間の監査法人に委託し、NAOがこれを管理する方式を積極的に導入しようとしているとされる(金刺保「各国会計検査院の現状」会計検査研究13号、1996年)。

2 1ドル=119円、1ポンド=173円で換算

5 会計検査院の国会の付属機関化等についての意見

会計検査院の国会の付属機関化等についての意見には、次のものがある。

(1) 山本清（国立学校財務センター研究部教授）「行政監視に会計検査院活用」¹³

- ・国会に日本版 GAO 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め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。

(2) 平松英哉（同志社大学大学院法学研究科博士課程）「議院内閣制下の会計検査院による『政策評価』」¹⁴

- ・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」とならざるを得なくなる。

(3) 石森久広（西南学院大学教授）「ドイツにおける財政監視機関の役割」¹⁵

- ・財政民主主義の考え方を推し進めれば、会計検査院は、さらに議会に近付けられるべきであるかもしれない。しかし、とくに議院内閣制の下では、監視機関を議会からも独立させなければ、政府に対する実効的な批判を得にくいことは早くから指摘されている。政府は、議会の多数派で構成されているからであ

¹³ 日経新聞、1996年11月19日

¹⁴ 同志社法学 53 巻 2 号、2002 年

¹⁵ ジュリスト 1109 号、1997 年、33 頁

る。国家財政の経済性を真に確保していくためには、財政監視機関は、行政活動のコントロールのみならず立法者のコントロールも、その視野に入れる必要があり（予算編成過程、法律制定過程での助言、政党助成金の使途に関する検査など）、議会とも一定の距離を必要とする。

(4) 窪田好男（神戸学院大学助教授）「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」¹⁶

- ・ 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。

¹⁶ 社会システム研究創刊号、1998 年

<資料 平成 13 年度決算に対する衆議院の議決と内閣の講じた措置>

衆議院は、平成 15 年 7 月 15 日、平成 13 年度決算に対し以下のとおり議決した。政府はこれに対し、平成 16 年 4 月 9 日、内閣の講じた措置を衆議院に報告した。衆議院の議決の各項目に対応する内閣の講じた措置は、次のとおりである。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決(第 156 回国会平成 15 年 7 月 15 日議決。以下同じ。)

本院は、平成 13 年度決算について、予算執行の実績とその効果、会計検査院の検査報告などに重点を置いて審議を行ってきたが、さらに改善を要するものが認められるのは遺憾である。

- 1 予算の執行状況などからみて、所期の目的が十分達成されるよう、なお一層の努力を要する事項などが見受けられる。

次の事項がその主なものであるが、政府は、これらについて特に留意して適切な措置を執り、その結果を次の常会に本院に報告すべきである。

内閣の講じた措置(第 159 回国会平成 16 年 4 月 9 日報告書受領。以下同じ。)

政府は、従来から、決算に関する国会の審議議決、会計検査院の指摘等にかんがみ、国費の効率的使用、事務・事業の運営の適正化、不当経理の発生の防止等について特に留意してきたところである。

平成 13 年度決算に関する衆議院の議決について講じた措置は、次のとおりである。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

- (1) 近年、公債依存度が著しく高水準となっているが、政府においては、公債に大きく依存した財政構造を是正する抜本的な財政改革に取り組むべきである。

公金の使途に対する国民の関心が高まるなか、不良債権処理等金融システムの安定化のために多額の公的資金が投入されてきたが、これらの資金の回収に万全を期すべきである。また、ダム建設移転補償に係る不当な事務処理や企業による航空機関連の過大請求事案といった公金の浪費問題が指摘されたことは、誠に遺憾である。政府は、公金の財源が国民の貴重な税金であることに深く配慮し、不正及び浪費の排除、支出の透明性の確保に万全を期すべきである。

内閣の講じた措置

- (1) 財政構造改革、公的資金の回収、不正な事務処理や公金の不正及び浪費の排除、支出の透明性の確保について

厳しい財政事情の下、政府としては、2010 年代初頭の基礎的財政収支黒字化に向けて財政構造改革を推進しているところである。こうした中、平成 16 年度予算においては、一般会計歳出及び一般歳出について、実質的に前年度の水準以下に抑制することにより、国債発行額を極力抑制したところであり、その結果、公債依存度は前年度と同水準の 44.6%となった。政府としては、今後とも、財政構造改革に着実に取り組んでまいり所存である。

公的資金を用いて破綻金融機関から買取った資産に関しては、預金保険機構及び整理回収機構において、国民負担最小化の観点から、その管理・回収に最大限の努力を

行っているところである。また、資本増強に係る公的資金の回収に関しては、公的資本増強行において利益消却等に対応する財源が確保されるよう、経営健全化計画の履行状況のフォローアップを行っているところである。

今後とも、金融システムの安定化のために投入された公的資金の回収に万全を期してまいり所存である。

ダム建設移転補償費に係る事務処理については、移転補償に係る業務成果の検収体制を強化するとともに、補償契約履行についての確認方法を改善し、また、公共事業の実施に伴う移転補償に係る事務の適正化に万を期すとともに、補償額の算定に関する処理要領等を整備したところである。

今後とも、透明かつ公正な移転補償の実施に努めてまいり所存である。

企業による航空機関連の過大請求事案については、有識者の意見等を踏まえ、再発防止のため、契約金額の積算の基礎となる工数の妥当性についての専門家への検証委託や工数審査能力取得のための職員研修を実施することとしており、企業からの提出資料を技術的な観点から審査する能力を強化するための体制を整備するなど、原価計算の手法等の改善について対処しているところである。

なお、過大請求による国の損失の回収については、特別調査の結果に基づき返還請求を行い、その全額の返納を受けたところである。

今後とも、防衛調達透明性・適正性の確保に万全を期してまいり所存である。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

- (2) 地方分権推進に当たっては、自主・自立の地域社会の早期実現が枢要である。政府においては、小規模自治体の実情に配慮しつつ、地域活性化、地方分権改革及び地方行財政改革を促進する三位一体改革を早急に実現するとともに、義務教育費国庫負担制度については、義務教育に関する国の責任や義務教育における地方の自主性尊重等の観点等を総合的に勘案しつつ、教育をより良いものとしていく観点から検討を行うべきである。また、林業については、緑の雇用事業を促進すべきである。

内閣の講じた措置

- (2) 三位一体改革の実現と義務教育費国庫負担制度の検討、林業の緑の雇用事業の促進について

「三位一体の改革」については、平成 16 年度予算において、「地方にできることは地方に」との原則の下、1 兆円を超える補助金の廃止・縮減等を行うとともに、平成 18 年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施することとし、それまでの間の暫定措置として所得譲与税を創設し、税源移譲したところである。併せて、地方財政計画の歳出を見直すことにより、地方交付税総額を抑制したところである。

今後、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」で示された方針に基づき、「改革と展望」の期間中である平成 18 年度までに改革を着実に推進してまいり所存である。

義務教育費国庫負担制度の改革については、地方分権を推進し義務教育に関する地方の自由度を大幅に高めるため、平成 15 年度においては、教職員配置の弾力化を行うとともに、共済費長期給付及び公務災害補償基金に係る部分を一般財源化したところである。

また、平成 16 年度においては、地方の自由度を拡大する観点から総額裁量制を導入するとともに、地方財政運営に支障が生じないように必要な財源措置を講じつつ、退

職手当・児童手当に係る部分を一般財源化したところである。

なお、義務教育費に係る経費負担の在り方については、中央教育審議会の検討も踏まえつつ、平成 18 年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行うこととしている。

林業の緑の雇用事業の促進については、「緊急地域雇用創出特別交付金事業」による森林作業に従事した者を対象として、平成 14 年度補正予算から、「緑の雇用担い手育成対策事業」を実施しているところである。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

(3) 重症急性呼吸器症候群（SARS）への対応については、国内発生に備えた検疫体制の強化・医療体制の充実など危機管理の徹底に万全を期し、問題終息のために必要かつ十分な措置を講ずるよう努めるべきである。

また、アレルギー性疾患における専門医の知識・医療機関の情報等の国民への提供及び医療体制の不備が指摘された行刑施設における医療の充実に努めるべきである。

内閣の講じた措置

(3) 重症急性呼吸器症候群（SARS）問題の対応とアレルギー疾患に関する国民への情報提供、行刑施設における医療体制の充実について

SARS 等感染症対策については、平成 15 年 11 月に「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」及び「検疫法」を改正し、総合的な充実強化を図るとともに、予算面においても平成 15 年 4 月から各自治体の体制強化を図るため、患者搬送体制の充実、入院及び外来対応医療機関の整備等に関する財政支援を行ってきたところである。

また、平成 16 年度予算においても、引き続き、水際対策である検疫体制の強化や国内感染症対策の強化のための財政支援等を行うこととしており、今後とも SARS 等感染症対策の充実及び総合的な推進に努めてまいる所存である。

アレルギー疾患に関する知識や情報については、地域における相談体制の充実を目的として、平成 15 年 11 月 5 日から 3 日間にわたって、保健師等を対象とした相談員養成研修会を実施したところである。今後、アレルギー疾患に関する知識や情報の国民への提供に努めてまいる所存である。

行刑施設の医療体制については、緊急的に取り組むべき事項として、平成 16 年度予算において、医療専門施設の治療体制の充実、歯科や精神科の診療体制の整備、健康診断の充実や適時適切に外部病院に移送するための経費の増額等の財政措置等を講じたところである。

今後とも、法務大臣の私的諮問機関である行刑改革会議の提言等を踏まえつつ、行刑施設の医療の充実に努めてまいる所存である。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

(4) 介護保険については費用負担の在り方等の課題が指摘され、障害者については保護者死亡後の生活不安等の問題がなお存在している。

については、介護保険において法施行後 5 年を目途とする見直しに向けて十分な検討を行うとともに、障害者への支援においてグループホームの積極的な拡充を図る等総合的な施策を講じ、各種施策の更なる充実に努めるべきである。

内閣の講じた措置

(4) 介護保険及び障害者への支援における総合的な施策の充実について

介護保険の施行後 5 年を目途とする制度の見直しについては、平成 12 年度から平成 14 年度までの第 1 期事業運営期間における制度の施行状況を踏まえ、介護保険制度に関する課題及びその対応策等について審議するため、平成 15 年 3 月に厚生労働省の社会保障審議会に専門の部会を設置し、現在、検討を行っているところである。

障害者への各種施策については、ノーマライゼーションの理念の下、共生社会の実現を図り、障害者が身近な地域で自立した生活を送れるよう、グループホーム等、個人の多様な要望に応じた各種の福祉サービスの総合的な充実を図ってきたところである。

今後とも、「新障害者プラン」に基づき、グループホームをはじめ障害者の地域生活を支えるサービス提供基盤の整備を進めるとともに、支援費制度の着実な実施に努めてまいる所存である。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

- (5) 北朝鮮による日本人拉致問題について、一部拉致被害者の帰国、北朝鮮の拉致の存在認知等進展がみられてきたものの、未だに解決に至っていない。政府は、積極的に国際世論形成を図るとともに、北朝鮮近隣国・関係国との連携の上、早期解決のために全力を尽くすべきである。

内閣の講じた措置

(5) 北朝鮮による日本人拉致問題について

拉致問題については、被害者の方々及び御家族の御意向を踏まえながら、これまで種々の取り組みを行ってきており、今後も引き続きその解決に向け努力してまいる所存である。

日朝間では、日朝政府間協議や北京ルートを通じ、5 人の被害者の御家族の帰国、安否不明の方々に関する真相究明等拉致問題の解決に向け、取り組んできているところである。今後とも、拉致問題をはじめとする諸懸案の解決を通じて国交正常化の実現を図ることが、北朝鮮にとって利益となるということを理解させるよう努めるなど、拉致問題の解決に向け、北朝鮮側への働きかけを行ってまいる所存である。

また、国際場裏においても、本問題を取り上げ、国際世論を喚起してきているところである。例えば、総会、強制的失踪作業部会等の国連の場において、繰り返し国際社会に対し、拉致問題解決の重要性につき訴えてきている。

更には、関係各国との二国間関係においても、首脳会談、外相会談等あらゆる機会に拉致問題解決の重要性を指摘してきており、これらの働きかけに対し、多くの国が理解と協力を示している。

今後とも、あらゆる機会を捉え拉致問題解決に向け取り組みを行ってまいる所存である。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

- (6) 旧日本軍の毒ガスが原因と見られる健康に重大な影響を及ぼす事故・被害が相次いで発生している。政府は、旧日本軍の毒ガスの使用、保管、投棄等の全国調査を行い実態を解明し、万全の措置を講ずるべきである。

また、大気汚染による健康被害の防止を図る自動車 NOx・PM法の施行に当たっては、

規制対象車両を保有する中小事業者の負担の軽減に十分配慮するとともに、安価な後付け装置の早期実用化に向けた研究開発に取り組むべきである。

内閣の講じた措置

(6) 旧日本軍の毒ガスに係る問題への対応と自動車NOx・PM法の施行について

毒ガス弾等による被害の未然防止を図るための基礎資料を得ることを目的として、昭和48年の「旧軍毒ガス弾等の全国調査」のフォローアップ調査を実施し、平成15年11月28日に結果を公表したところである。この調査の結果、合計138事案を「情報の確実性」と「地域の特定性」の観点から4つの類型に分類等したところである。なお、これらの事案のうち、健康被害が現に発生している等の切迫した事案で新たに判明したものは存在しなかったところである。

今後、この調査の分類を踏まえ、政府一体となって、毒ガス弾等による被害の未然防止のために適切な対策をとっていくため、平成15年12月16日に「国内における毒ガス弾等に関する今後の対応方針について」を閣議決定したところである。

自動車NOx・PM法の施行に係る中小事業者の負担の軽減に関しては、規制適合車への買換えに対して、自動車取得税の軽減や、政府系金融機関による低利融資の支援措置を講じているところであり、平成16年度においては、当該融資制度について担保徴求の特例を創設し、当該融資制度に係る事業者の金利負担を軽減するための予算措置を講じる等、内容を拡充したところである。

後付け装置に関しては、民間事業者により研究開発が進められており、平成15年9月には、一部の装置が国のNOx・PM低減装置性能評価制度に基づき、優良低減装置として限定認定を受けている。また、国においても、関係事業者に対し一層の技術開発・普及の努力を要請しており、今後の研究開発の進展を期待しているところである。

平成13年度決算に対する衆議院の議決

- (7) 公務員は、福祉、医療、教育、雇用、産業育成等国民生活の広範な分野にわたり重要な役割を果たしている。公務員制度改革に当たっては、公務員が国民から信頼され職務に専念できるよう、透明性のある改革を行うよう最大限努力すべきである。また、労働基本権の在り方を含め、職員団体と十分に意見交換を行うべきである。

内閣の講じた措置

(7) 公務員制度改革について

公務員制度改革については、平成13年12月に閣議決定した「公務員制度改革大綱」に基づき、能力・実績主義人事管理への転換を図るための能力等級制を中核とする新たな人事制度の構築、営利企業や特殊法人等への適正な再就職ルールの確立、有為な人材を確保するための採用試験制度の見直し、官民交流の推進等による多様な人材の確保などの検討を進めてきたところである。

労働基本権の在り方については、公務員制度改革大綱において、基本権の制約に代わる相応の措置を確保しつつ現行の制約を維持することとしているが、職員団体が強い関心を持っていることは十分承知しており、この問題を含め、公務員制度改革全般について職員団体と十分意見交換を行っていきたいと考えているところである。

今後とも、公務員制度改革の検討を行うに当たっては、公務員が国民から信頼され職務に専念できるよう、幅広く関係者と話し合いを行うなど透明性のある改革を行う

よう、最大限努力する所存である。

平成 13 年度決算に対する衆議院の議決

- 2 会計検査院が検査報告で指摘した不当事項については、本院もこれを不当と認める。
政府は、これらの指摘事項について、それぞれ是正の措置を講ずるとともに、綱紀を肅正して、今後再びこのような不当事項が発生することのないよう万全を期すべきである。
- 3 決算のうち、前記以外の事項については異議がない。
政府は、今後予算の作成及び執行に当たっては、本院の決算審議の経過と結果を十分考慮して、行財政改革を強力に推進し、財政運営の健全化、行政の活性化・効率化を図るとともに、政策評価等の実施を通じた効果的かつ効率的な行政を推進し、もって国民の信託にこたえるべきである。

参考文献

- ・ 芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第三版』岩波書店、2002年
- ・ 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、平成3年
- ・ 石森久広「ドイツにおける財政監視機関の役割」ジュリスト 1109号、1997年
- ・ 今関源成「第五共和制の基本的枠組み」奥島孝康・中村紘一編『フランスの政治 中央集権国家の伝統と変容』早稲田大学出版部、1993年
- ・ 後房雄「イタリアの場合【小選挙区制導入の実験室】」梅津實他『新版 比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』ミネルヴァ書房、2004年
- ・ 梅津實「イギリスの場合【21世紀における新動向】」同上
- ・ 浦部法穂『全訂憲法学教室』日本評論社、2000年
- ・ 大石眞『議会法』有斐閣、2001年
- ・ 大沢秀介「政党化の波にもまれる強い参議院 二院制と参議院制度の改革」法学教室 270号、2003年
- ・ 奥原唯弘「不徹底、不合理なわが両院制」『日本憲法の今日的課題』嵯峨野書院、1983年
- ・ 押村高「政治の変容」奥島孝康・中村紘一編『フランスの政治 中央集権国家の伝統と変容』早稲田大学出版部、1993年
- ・ 川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社、2004年
- ・ 川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙』有斐閣アルマ、2001年
- ・ 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
- ・ 小村武『予算と財政法』（三訂版）新日本法規、2002年
- ・ 阪本昌成『憲法理論』（第三版）成文堂、1999年
- ・ 佐藤功『ポケット注釈全書憲法（下）』（新版）有斐閣、昭和59年
- ・ ジョヴァンニ・サルトーリ（岡沢憲英監訳・工藤裕子訳）『比較政治学 構造・動機・結果』早稲田大学出版部、2000年
- ・ 櫻井敬子『財政の法学的研究』有斐閣、2001年
- ・ 高橋和之「議院内閣制 国民内閣制の運用と首相公選論」ジュリスト 1192号、2001年
- ・ 高橋進「選挙・選挙制度」馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの政治「普通でない民主主義国」の終り？』早稲田大学出版部、1999年
- ・ 田口富久治・中谷義和編『新版比較政治制度論』法律文化社、1999年
- ・ 只野雅人「二院制における参議院の役割」法律時報 72巻2号、2000年
- ・ 同「二院制の意味と代表制 フランスにおける第二院」杉原泰雄教授退官記念論文集刊行会編『主権と自由の現代的課題』勁草書房、1994年

- ・田中嘉彦「二院制をめぐる論点」国立国会図書館 ISSUE BRIEF429号、2003年
- ・辻村みよ子『憲法』〔第2版〕日本評論社、2004年
- ・坪郷實「ドイツの場合【比例代表制選挙下の政権交代】」梅津實他『新版 比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』ミネルヴァ書房、2004年
- ・モーリス・デュベルジェ（岡野加穂留訳）『政党社会学』潮出版社、1970年
- ・西尾勝『行政学』〔新版〕有斐閣、2001年
- ・西平重喜『各国の選挙』木鐸社、2003年
- ・糠塚康江「国民代表の概念」高橋和之・大石眞編『憲法の争点』〔第3版〕有斐閣、1999年
- ・フィリップ・ノートン「政党」川勝平太・三好陽編『イギリスの政治 改革に揺れる伝統国家』早稲田大学出版部、1999年
- ・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
- ・長谷部恭男『憲法』〔第3版〕新世社、2004年
- ・樋口陽一『憲法』〔改訂版〕創文社、1998年
- ・同『憲法』青林書院、1998年
- ・同『比較憲法〔全訂第三版〕』青林書院、1992年
- ・樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集第4版』三省堂、2001年
- ・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
- ・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
- ・藤野美都子「議会制民主主義と二院制」法律時報62巻6号、1990年
- ・バーノン・ボクダノア（加藤秀治郎・岩崎正洋訳）「選挙制度と政党制」加藤秀治郎編訳『選挙制度の思想と理論』芦書房、1998年
- ・前田英昭「二院制 - 参議院の役割と「自主性」」ジュリスト1177号、2000年
- ・松井茂記『日本国憲法』〔第2版〕有斐閣、2002年
- ・森脇俊雅「アメリカの場合【『分割政府』から共和党支配へ】」梅津實他『新版 比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』ミネルヴァ書房、2004年
- ・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
- ・マイケル・ライル「選挙制度と議会」川勝平太・三好陽編『イギリスの政治 改革に揺れる伝統国家』早稲田大学出版部、1999年
- ・渡辺重範「政党と選挙制度」大西健夫編『ドイツの政治 連邦制国家の構造と機能』早稲田大学出版部、1992年