

政党が無制限に独立支出をする権利を認めている。

- (13) Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, “Separating Myth From Reality in McConnell v. FEC.” *Election Law Journal*, March 2004, p.2. <<http://www.brook.edu/views/articles/mann/20040204.pdf>> (last access 2004. 2. 20)
- (14) “Supreme Court Narrowly Upholds Core Campaign Finance Provisions.” *CQ Weekly Report*, December 13, 2003, p.3077.
- (15) Joseph E. Cantor, “Campaign Financing.” *CRS Issue Brief for Congress*, IB87020, December 15, 2003, pp.13-14.

参考文献

- ・ Federal Election Commission, *Record* vol. 30, No. 1, January 2004.
- ・ John Cochran, “Murky Campaign Finance Ruling Puts Soft Money Raising on Hold.” *CQ Weekly Report*, May 10, 2003, pp.1093-1094.
- ・ L. Paige Whitaker, “Campaign Finance: Brief Overview of McConnell v. FEC.” *CRS Report for Congress*, RS21511, May 19, 2003.

(きりはら やすえ・政治議会課)

【短信：スウェーデン】

2002年統治法の改正と王国検査院の創設

間柴 泰治

はじめに

2002年、スウェーデンの憲法に相当する統治法の改正が、1998年以来4年ぶりに行われた。^(注1) この年に行われた4件の改正のうち、3件はスウェーデンの欧州連合に関する国内法の整備を目的としていた。すなわち、改正前の統治法が経済分野に関してのみ欧州連合への権限委譲を認めていたところ、外交・安全保障分野など、それ以外の政策領域に関しても同様の権限委譲を可能にするために行われた。

今ひとつの改正は、新たな会計検査機関の設置を目的としたものである。すなわち、第12章第7条の改正により、王国議会検査官 (Riksdags revisioner、以下「議会検査官」) を廃止し、新たに王国検査院 (Riksrevisionen、以下「検査院」) を創設するものであった。以下では、この検査院に焦点を当て、その設立の経緯や機能、

組織、活動を紹介する。

1 議会の政府監視機能と会計検査機関

検査院の紹介に入る前に、まず、スウェーデンの統治機構全体の中で、検査院がどのように位置付けられているのかを見てみる。

立法府の機能の一つに、行政府の監視が挙げられることは広く支持されている。スウェーデンでも、政府の監視が王国議会の重要な機能ととらえられていることは同様で、このことは、統治法が「第12章 議会による監視」を特に設け、この目的を達するための手段を定めていることから明らかである。全8か条から構成されるこの章は、最高裁判所裁判官の訴追について定めている第8条を除くその他の条文で、①王国議会憲法委員会、②大臣に対する質疑・質問、③大臣に対する不信任決議、④議会オンブズマン、⑤王国検査院、の5つを、政府に対す

る王国議会の監督手段として掲げている。

王国議会憲法委員会は、王国議会に設置されている16の常任委員会の一つである。その主な目的は、政府や各大臣が、その職務を遂行する上で、法令および慣習を遵守しているか否かについて調査することであり、それゆえ、政府や各大臣が行う政治的判断の当否に関する調査は権限の範囲外である。一方、大臣に対する質疑・質問は、大臣の職務遂行に関わる情報の提供を各大臣に求め、あるいは各大臣に見解を質す機会を、個々の議員に与えるものである。そして、このような王国議会憲法委員会あるいはその他委員会の活動、大臣に対する質疑・質問を通じて明らかにされた政府または個々の大臣の政治責任を、大臣に対する不信任決議^(注3)を通じて直接に問うことができるのである。これらは、密接に関連しながら、政治的観点から政府を監視する手段として機能していると言える。

これらに対して議会オンブズマンは、法的観点から政府を監督する手段であると言える。議会オンブズマンとは、裁判所、中央・地方の行政官庁による法令適用の調査を主な任務とする機関であり、不当な法令適用を発見した場合は、その旨の指摘、責任者の処罰の要請、職務怠慢に対する公判手続請求などの措置を行うことができる^(注4)。なお、議会オンブズマンは、王国議会に対して年次活動報告を行うが、この報告の審議は、王国議会憲法委員会で行うこととなっている。

一方、検査院は、以下で詳述するように、国のすべての活動および一定の政府系企業・財団を対象に、国の財産が効率的かつ有効に使用されているか否かについて調査することを主な任務としている。こうした任務を持つ検査院は、これまでに述べた他の行政監視手段の中にあって、財政的観点から政府を監視する手段と位置付けられるのである。

2 スウェーデンの会計検査機関

検査院は、2003年7月1日に発足した会計検査機関であるが、もちろん、これ以前に会計検査機関がなかったわけではない。これ以前には、今回の統治法改正で廃止された議会検査官とともに、財務省に設置された会計検査局（Riksrevisionsverket、以下「検査局」）が、各々独自に検査活動を行っていた。以下、検査院に言及する前に、これら議会検査官と検査局を概観しておこう。

議会検査官とは、2003年改正前の統治法第12章第7条にもとづいて王国議会の下に設置された機関である。これは、王国議会によって4年の任期で選出される12名の正検査官および12名の予備検査官から構成され、正検査官から選出される主席検査官1名と次席検査官2名が、実際の検査活動の中核を担った。これら3名は、王国議会議務局および王国議会の下に置かれたエージェンシー（議会オンブズマン、スウェーデン中央銀行など）を対象に財務検査を行うほか、国が行うすべての活動を対象に業績検査を行うものとされていた（なお、財務検査、業績検査の意義については、5を参照。）。議会検査官の下には、約30名の職員を擁する事務局が設置され、総務課と3つの検査課から構成された。この3つの検査課は、それぞれ複数の王国議会常任委員会の所管事項を担当分野とし、その分野の検査活動に関して、主席および次席検査官の検査活動を直接支援する目的で設けられたものである。

一方、検査局は、政府機関の財務検査を行うとともに、国のすべての活動を対象に業績検査を行い、政府に対して検査報告を行っていた。検査局には、組織の長である局長およびこれを補佐する局次長が置かれ、これらに加えて、局長を議長とし、10名以内の評議委員によって構成される評議会が設置された。この評議会は、

効果的な検査活動の実施に必要な助言を局長に対して行い、一方、局長は、検査活動に関する情報を評議会に対して提供するものとされていた。局長の下には約290名の職員が配置され、うち、約135名が財務検査を、約85名が業績検査を担当していた。^(注6)

3 検査院創設の経緯

このように王国議会と政府の双方が会計検査機関を設置している不合理を指摘し、両者の機能を王国議会の下に集約すべきだとする議論は1980年代からあったという。しかし、王国議会がこの問題を本格的に取り上げるようになるには、さらに時間が必要であった。

1990年、王国議会は調査委員会を設置して、ようやくこの問題に取り組み、翌年、この委員会が検査局廃止と議会検査官事務局の大幅な拡充を勧告したが、1994年に実現したのは、議会検査官事務局の小幅な拡充にとどまった。翌年秋、王国議会は、改めて調査委員会を設置したが、この委員会が1997年6月に行った報告2件は、いずれも議長会議で採択されず、成果は何ら得られなかった。^(注7)

検査院創設の直接の契機は、1998年に王国議会が設置した調査委員会の報告書である。2000年6月付けで作成された「議会と国の会計検査」^(注8)と題するこの報告書は、国の会計検査は王国議会の下で行うという方針を支持した上で、現在の検査院設立につながる具体的提案を行っている。すなわち、①新たな会計検査機関は、王国議会によって選任される検査官1名を長とすること、②検査官の職務は、統治法に規定すること、③検査官は、王国議会が選任した委員で構成する委員会に対して報告すること、④この委員会の任務は、検査機関の検査活動を監視し、その予算の決定や年次活動報告の承認を行い、また、検査機関の検査結果に関連して王国議会に意見陳述または勧告を行うこと、であった。

これらの提案に対して王国議会は、憲法委員会での審議で検査官を3名とするなどの点について修正した後、2000年12月15日、検査院設置の提案を全会一致で採択した。その後、検査院に関する法制度の整備が進められ、まず、統治法改正法案が2001年12月6日に王国議会に提出され、翌年6月12日に本会議において全会一致で可決された。^(注9) その翌日には、議会法改正法案や王国検査院法案などを含む検査院設置関連法案が提出され、同年12月4日にやはり全会一致で可決された。^(注10) ^(注11) ^(注12) このような経過で設立された検査院は、2003年7月1日、議会検査官及び検査局の廃止と同時にその活動を開始した。

4 検査院の組織

検査院には、統治法第12章第7条とその関連法によって、3名の検査官、監督委員会、事務局、専門家委員会が設置されている。

検査院の長である3名の検査官は、王国議会によって選出され、このうち1名が検査院の組織運営について責任を負う。検査官の任期は7年であるが、発足に伴う経過措置として、現在の検査官3名の任期は、それぞれ3年、5年、7年となっている。

各検査官は、その独立性の確保を目的として、身分の保障と検査活動の自律性確保の措置がとられている。具体的には、前者は、検査官の解職事由を著しい職務怠慢などに限定することを指し、後者は、各検査官の担当分野について、具体的な検査事項、検査方法、検査結果から導く結論を、単独で決定し得ることを指している。なお、検査対象は、①安全保障、国際協力、国内経済および資産運用、②雇用、保健および社会福祉、③養育、教育および開発、の3つの分野にあらかじめ分けられ、^(注13) 各検査官はそのうちの1つを担当し、また、各検査官は、それらを持ち回りで交代して担当することになっており、次回は2006年に担当の交代が行われる予定

である。このほか、検査院の組織運営上の決定は、全検査官が協議の上で行うものとしている。

監督委員会は、これら検査官の活動を監督する目的で置かれており、議会によって選任された11名の委員及び11名の予備委員^(注14)によって構成される。なお、2003年3月に選任された現在の委員は、そのすべてが現職議員または過去に議員であった者である。

この委員会の活動としては、まず、検査院の組織運営面からの監督が挙げられ、具体的には、検査院の予算案や年次活動報告の承認をもって行われる。次に、検査院の検査活動面からの監督が挙げられ、これは、検査活動に関する検査官からの報告聴取、検査結果をもとに検査官が導く結論や勧告に対する評価、検査官の作成する検査報告書に関連した王国議会への報告や勧告をもって行われるものである。

事務局は、検査官の活動を支援する目的で、検査官の下に設置される組織である。事務局の職員総数は約300名であり、うち約30名を旧議会検査官から、約270名を旧検査局から引き継いでいる。事務局には、検査院の会計、人事や情報システム業務などを担当する総務部門のほか、国際協力業務などを行う国際課、国有企業の検査などを行う公企業・特別検査課などがあるが、最も重要なのは、財務検査部と業績検査部である。

財務検査部と業績検査部は、それぞれ6課に分かれ、各課10～15名程度の職員を擁し、国の予算の27の歳出分野のうちから複数分野を担当する。また、両部の各課は、担当する歳出分野を共有しており、たとえば、財務検査第4課と業績検査第4課は、ともに社会保障に関する3つの歳出分野を担当している。各検査官は、各部の2つの課、合計4つの課を指揮し、検査活動を行う。

このほか、検査院には専門家委員会を置くものとされている。これは、検査手法や検査の質

的向上などの点について助言を行い、検査院の検査能力向上に資する目的で活動するとされている。

5 検査院の活動

検査院の主要な活動としては、①国の機関を対象にした財務検査・業績検査活動、②各国会計検査機関との交流業務が挙げられる。

財務検査とは、決算の信頼性ならびに会計記録の正確性及び合規性の観点から行う検査であり、エージェンシーの検査に際しては、その運営の法適合性の観点を加味して行われる。この検査の対象となるのは、政府、政府事務局とその下に設置されたほとんどのエージェンシー^(注15)、王国議会事務局と王国議会の下に置かれたエージェンシー、裁判所、王宮府などの国の諸機関のほか、社会保障基金、地方自治体が社会保障基金と共同で行う事業もしくは社会保障基金が一部出資を行っている事業などにまで及ぶ。

一方、業績検査とは、国などが行う活動の効率性および有効性などの観点から行われる、検査院が最も重点を置く検査である。この検査の対象は、財務検査と同様に国のほとんどの機関のほか、一定の政府系企業・財団、政府の監督が及ぶ補助金の運用、失業手当の運用に関する限りで失業手当基金などにまで及ぶ。

次に、検査院が行う検査の流れを見てみよう。検査活動は、おおよそ①検査計画の立案、②検査の実施、③検査報告の作成・提出の順に行われる。

検査対象が3つの領域にあらかじめ分けられ、そのうちの1つを各検査官が担当することになるのは4で述べたとおりであるが、各検査官は、その担当領域の範囲内で、関係法規を考慮しつつ、他の検査官と協議した上で、どのような検査を行うかを単独で決定し、検査計画として取りまとめる。なお、監督委員会は、この検査計画に対して意見を述べることとなってい

る。一方、検査官は、検査計画の実施状況について監督委員会に報告しなければならない。

こうして決定された検査計画に沿って、検査が実施される。検査は、関係書類の調査によって行われるほか、対象機関に出向いて実地調査を行い、あるいは、日常的に対象機関と緊密に連絡をとることによって情報を収集するなどして進められるという。

検査が完了すると、検査官は検査結果をまとめ、意見を付した報告書を作成する。財務検査に関わる報告書のうち、王国議会事務局と王国議会に置かれたエージェンシーに関するものは王国議会に、それ以外は政府に提出される。また、国の会計に関する報告書は、王国議会と政府の双方に対して提出される。検査官は、監督委員会に対して検査報告書の内容を通知するものとされ、これを受けて監督委員会は、検査報告書に関連して意見陳述や勧告を王国議会に対し行うことができる。一方、業績検査に関わる報告書は、王国議会事務局と王国議会の下に置かれたエージェンシーに関するものを除き、政府に対して提出される。また、検査官は、監督委員会に対してこの検査報告書の内容を通知するものとされている。

なお、検査院は、検査活動に関わる主要な検査結果を、年次活動報告書に記載し、王国議会と政府に提出するものとされている。また、検査官が行った検査報告に対していかなる措置をとるかについては、王国議会および政府の判断に委ねられている。

今ひとつの検査院の主要な活動である各国会計検査機関との交流活動とは、検査院が会計検査機関として国際的にスウェーデンを代表する地位にあることから行うものである。この活動の例として、^(注16)検査院は、国際最高会計検査機関組織（INTOSAI）や最高会計検査機関欧州地域機構（EUROSAI）に加盟し、会計検査に関する研

究活動や意見・経験の交換を行っている。^(注17)

おわりに

2003年7月1日に活動を開始したばかりの検査院が、その機能を十全に発揮するにはしばらく時間がかかると思われる。国会の行政監視機能強化に対する関心が高いわが国にとって、今後の検査院の活動の展開は注目される。

（注）

- (1) 現行の統治法の全文は、2003年法令第593号（SFS2003：593）で見ることができる。
- (2) 王国議会憲法委員会は、調査の過程で大臣の著しい職務怠慢を発見した場合は、弾劾手続きを開始することができる。
- (3) なお、首相に対する不信任決議は、政府全体に対する不信任決議を意味する。
- (4) なお、議会オンブズマンには、当該法令適用を変更する権限がない。
- (5) たとえば、検査第一課は、憲法委員会、財務委員会、租税委員会、保健・福祉委員会、社会保障委員会の5委員会の所管事項を扱う。
- (6) 検査局については、少々古いが、「スウェーデン会計検査院における有効性検査」『会計検査研究』no. 1, 1989. 8, pp.83-89. も参照。
- (7) 議長会議とは、議長と常任委員会委員長、EU 問題諮問委員会委員長から構成され、議会の諸活動に関する問題について審議する機関である（議会法第1章第11条）。
- (8) *Riksdagen och den statliga revisionen*, (2000/01：KU8)
- (9) 2001/02議会期政府提出法案第73号（Prop.2001/02：73）
- (10) 統治法を改正する法律（Lag（2002：905）om ändring i regeringsformen）
- (11) 2001/02議会期政府提出法案第190号（Prop.2001/02：190）
- (12) 国の活動等の検査に関する法律（Lag（2002：242）

1022) om revision av statlig verksamhet m.m.), 王国検査院法 (Lag (2002 : 1023) med instruktion för Riksrevisionen), 王国議会法を改正する法律 (Lag (2002 : 1021) om ändring i riksdagsordningen) など。

- (13) たとえば、第2分野は、労働市場、移民・難民、社会保障、医療・保健、年金などを含む。
- (14) 予備委員は、正委員が何らかの理由で監督委員会に出席できなかったときに代理として活動する。
- (15) スウェーデンの行政は、政策の立案と政策の執行を行う組織が厳格に分離されている。前者を、首相と閣僚から構成される「政府 (Regeringen)」、首相府 (Statsrådsberedningen)、10の省庁 (departement)、これらの人事・会計などを担う管理局 (förvaltningsavdelningen) から構成される「政府事務局 (Regeringskansliet)」が担い、後者を、エージェンシーなどが

担う。このようなスウェーデン特有の行政組織の構成について、岡沢憲英『スウェーデン現代政治』東京大学出版会, 1988. 10, pp.168-178. 財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』2001. 6, pp.199-233. (IV. スウェーデン～福祉国家を支えるための抜本改革) を参照。

- (16) 王国検査院は、英語での名称を the Swedish National Audit Office としているが、これは、従来、検査局が使用していたものである。
- (17) これら国際機関については、わが国の会計検査院のウェブサイトの「各国会計検査院との交流」<<http://www.jbaudit.go.jp/kanren/inter/t5.htm>> を参照。

(ましば やすはる・政治議会課)