

ISSUE BRIEF

アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 434 (Jan.15.2004)

はじめに

I アメリカ

- 1 決算の作成と財務情報等の議会への提出
- 2 GAO の任務
- 3 GAO と議会や行政省庁とのやり取り

イギリス

- 1 NAO の任務
- 2 下院での決算審議
- 3 NAO によるフォローアップ

ドイツ

- 1 BRH の任務
- 2 議会審議
- 3 BRH によるフォローアップ

おわりに

かたやま のぶこ
片山 信子
(財政金融課)

調査と情報
第 4 3 4 号

はじめに

国の決算は、翌年度開会の常会に提出される。平成 13 年度の国の決算は、参議院では平成 15 年 6 月 16 日に、衆議院では同年 7 月 15 日に賛成多数で議決され、審議が終了した。提出された会期内に決算審議が終了するのは、衆議院では 6 年ぶり、参議院では 35 年ぶりであった。決算審議が早まることにより、審議結果がより早く、予算の編成と執行に反映される。国の財政悪化がますます深刻化する中で、国は限られた予算の中で国民に真に必要な事業を行わなければならない。無駄な行政サービスや事業を見直し、翌年度以降の予算に反映させることがますます重要になってきている¹。

この動きの中で、行政府から独立した機関として、外部から行政活動の財務監査と行政活動の効率性等を客観的に検査する会計検査院の役割も一層重要になっている。

本稿ではわが国の会計検査院や国会での決算審議のあり方を考える上で参考になると思われるアメリカ、イギリス及びドイツの会計検査院と議会の決算審議のあり方を紹介する。

アメリカ

議会による行政監視のあり方、そしてこれを補佐する会計検査院の存在感の強さで最も注目される機会が多い国は、おそらくアメリカであろう²。アメリカの会計検査院（General Accounting Office 以下 GAO とする。）は「議会の番犬」と呼ばれ、議会との結びつきが極めて強い。また、GAO は、質的にも高度な検査手法をもち、成果物の件数が他の国の会計検査院よりも圧倒的に多く、強い影響力を有している。

だが、「決算制度」という観点からは、日米の制度的な違いは大きい。GAO の任務と議会との関係を見る前に、アメリカの決算あるいは財務監査の取扱いを見てみよう。

1 決算の作成と財務情報等の議会への提出

（1）現金主義ベースの国庫収支実績の議会への提出

財務省は、議会会期(1 月 3 日から 10 月又は 11 月頃)の初日に、前会計年度(10 月 1 日から 9 月 30 日まで)の国庫収支実績などの財務情報を、『合衆国政府収支残高総合報告書』(Combined Statement of Receipts, Outlays and Balances of the US Government)として議会に提出する。歳出については、組織別、科目別に予算権限額、支出済額及び未債務負担残額等を示す。しかし、これは GAO の検査対象とはならず、わが国の決算委員会に相当す

¹ 国会での決算重視の姿勢と並んで、行政機関も予算の事後評価に力を入れている。国の行政機関が自らの所管事業の必要性などを判断する政策評価法が平成 14 年 4 月に施行され、平成 15 年 6 月にはじめての「政策評価白書」が公表された。財務省も予算編成に反映させるために、独自に予算執行調査を平成 14 年度から開始している。

² 最近では、経営破綻したエネルギー会社エンロンと政府の癒着疑惑を巡り、エネルギー政策の立案過程に関する書類の情報開示を求めて、GAO がチェイニー副大統領を提訴した事例が注目された。中川かおり「会計検査院長対副大統領判決 - エネルギー政策策定過程の情報開示をめぐる - 」『外国の立法』218 号、2003.11、pp.136 - 139 を参照。

るような単独の委員会での決算審議も行われない。

(2) 各省庁内の財務監査と監査結果の議会への提出

GAO は、連邦政府、州政府及び地方自治体が従うべき公的部門の監査基準を作成する。しかし連邦の各機関の財務監査は基本的には行わない。連邦政府の各省庁には監察総監 (Inspector General) が置かれている。監察総監が財務監査を行い、半年ごとに監査結果を各省庁の長官に報告することが義務づけられている。各省庁長官は、財務監査を受け取って 30 日以内に、各省庁長官のコメントと共に、これを歳出委員会又は歳出委員会の各小委員会に提出しなければならない。これを GAO が点検する。特に問題がある事例については、GAO が議会に報告することもある。

監察総監は、深刻かつ違法な問題を見つけたときには、半年ごとの報告期限の到来を待たず、直ちに各省庁長官に報告し、各省庁長官はこれを歳出委員会又は歳出委員会の各小委員会に報告をしなければならない。

アメリカでは大統領の予算案である『予算教書』は議会審議の参考資料にすぎず、歳出委員会の 13 の小委員会が 13 本の歳出予算法案を起草するなど、分権的な体制の下で予算が作成される。この分権的な予算編成体制に対応し、財務監査も議会に分権的な体制で提出される。これは、予算編成過程へのフィードバックのためにも有効である。

(3) 発生主義に準拠した財務諸表の作成と議会への提出

しかし、1990 年代の一連の立法により、財務管理改革が行われ、発生主義³に準拠した会計基準の統一や連邦政府全体の財務管理システムの確立が図られた。これにより、財務監査における分権的な体制にも一部変化が見られる。

1990 年首席財務官法 (Chief Financial Officer Act)、1994 年政府管理改革法 (Government Management Reform Act) 及び 1996 年連邦財務管理改善法 (Federal Financial Management Improvement Act) に基づき、各省庁は発生主義に準拠した財務諸表を 1996 年度分以降作成し、各省庁の年次報告の一部として、行政管理予算局 (Office of Management and Budget 以下 OMB とする。) の長官へ提出することが義務づけられた。

財務省は、首席財務官法と政府管理改革法に基づき、各省庁、司法機関の一部、公社などを連結した連邦政府全体の財務諸表 (Financial Statements of the US Government) を作成し、大統領と議会に提出することが義務づけられた。財務省は、1997 年度分以降、これを作成し、議会に提出している。

GAO は、政府管理改革法に基づき、連邦政府全体の財務諸表を監査しなければならない。1997 年度分以降、GAO は監査報告 (Auditor's Report) を議会に提出している。しかし、GAO は、連邦政府全体の財務諸表の適正性については意見表明を差し控えている。発生主義準拠の連邦政府全体の財務諸表の作成は、まだ過渡期にある。

³ 現金の増減を伴うと否とに関わりなく、財産的価値の増加、減少その他の異動の事実の発生の時を基準として損失及び利益の計算整理をする会計処理原則のこと。つまり、損益事実の発生のときにおいてその事実を計算、整理の対象とするもの。一般の企業会計では広く採用されている。これに対して、現金の授受すなわち収入、支出の時をとらえて整理計算し、そのときをもって損益の発生として整理する会計処理原則のことを現金主義という。

2 GAO の任務

(1) 位置づけ：行政府から独立した議会の付属機関

公的資金の支出のあり方などを含めた連邦政府の活動の監視は、議会の重要な任務である。この任務を議会が果たす上で大きな役割を果たすのが、GAO である。GAO は議会の付属機関であり、議会との結びつきの強さは主要国の中でも際立っている。

GAO は、1921 年予算会計法(Budget and Accounting Act)に基づき、議会に設置された。同法は、行政府の予算編成過程を定め、大統領の予算編成を支援する組織として財務省に予算局(OMB の前身)を設置した。また、議会には GAO を設置し、執行面の監視機能強化を図り、予算編成に対する大統領の権限強化とのバランスをとる形となった。

GAO の院長は、上院の助言及び承認に基づき、大統領が任命する。任期は 15 年間と長く、罷免は両院の共同決議がある場合のみ可能である。これにより、政治的圧力からの自由を保証している。

また、GAO は情報入手権限も保証されており、CIA (中央情報局) と FRB (連邦準備制度理事会) を除く行政省庁には資料の提出義務がある。

(2) GAO の活動

()プログラム評価

GAO の検査活動の中心は、各政府機関の財務監査(合規性検査)ではなく、個別事業や個別政策を経済性・効率性・有効性の観点から分析・評価するプログラム評価である。GAO が強い影響力をもっている第 1 の理由は、プログラム評価において、高度な検査能力を有しているからである。

しかし、GAO も設置されてから最初の四半世紀までは、歳出の正確性と合規性の観点からの監査を行っていた。ところが政府の規模の拡大に伴い、書類の増加に対応できなくなり、1950 年代頃から GAO は会計原則の指導に職務の力点を移し、個別の支出を検査するのは各省庁に委ねるようになった。さらに 1960 年代半ばに予算局出身のエコノミストであるエルマー・スターツ氏が院長に就任し、GAO の改革に取り組み、プログラム評価と政策分析を研究し、導入した。1980 年代以降は、問題の発見と指摘だけでなく、税金が浪費されていないかどうかを警告することに力点を置くようになった。

GAO は各国の会計検査院に先んじてプログラム評価に取り組み、正確性と客観性をもつ専門機関として高度な基準を導入した。複雑で政策的判断を要する微妙な事柄についても検査可能であることを示している。検査の力点は、経済性・効率性検査中心から、さらに有効性検査へ移り、事業改善の方策を指摘する方向をめざしている。GAO は議会に対する高度な情報提供機能を発揮している。

()成果物の圧倒的な点数の多さ

GAO の活動の成果物の点数は、他の国の会計検査院よりもはるかに多い。活動が量の面でも充実していることが、GAO が行政府や議会、国民に対して大きな影響力を有する第 2 の理由である。GAO は、行政府に対する改善勧告を含む報告書を作成する権限を有しているが、議会への報告書や議会証言などレポート類を、年間合計約 1,400 件作成している。

報告書は、調査を要求した両院の各委員会の委員長や個別の議員に提供される。2002 年度の場合、約 1,200 件の議会向け及び省庁向け報告書を提出（個別事項ごとに委員長や上下院議員に対して提出する。勧告を含むものは、関係省庁の長に直接提出されるものもある。）し、216 件の議会証言（記録文書として残る。）を行っている。また、2002 年度に出したレポート類の中には新規の改善勧告が 1,950 件含まれている。

GAO の予算定員（2002 年度）は 3,210 人であるが、報告書作成に 1 件あたり 4 人から 5 人の職員が携わり、完成までに平均 10 か月から 11 か月の時間をかけている。緊急性を要する問題の時は、5 か月程度で出すものもある。GAO は、必要性が認められる場合には、報告草案の段階で被検査団体に報告書を見せることがある。これは、内容の正確さを期するためである。見せた結果、大きな変更が加えられた場合には、変更点や変更理由、当該機関による説明を最終報告書に明記する。

3 GAO と議会や行政省庁とのやり取り

（1）議会からの要請

GAO の業務の約 8 割は、議会からの要請に基づく。両院各委員会の委員長からの要請を中心に、可能な範囲で議員からの要請にも応えている。議会からの要請の割合は 60 年代には 1 割程度だったが、現在は 8 割を越える。また、議会証言の年間件数は、60 年代には約 20 回だったが、現在は毎年 200 回を超えている。

（2）テーマの選定

調査するテーマは、GAO の最高幹部から構成される業務開始委員会（Job Starts Committee）で承認する。議会が重要であると考えるテーマを扱うことによって、実際の政策に反映されることを保証しようとしている。

（3）GAO の勧告に対する行政府の対応

勧告を含む GAO の報告書に対して、行政府の長は、改善措置を説明する文書を上院政府問題委員会と下院政府運営委員会に 60 日以内に提出しなければならない。また、行政府の長が文書を両委員会に提出して 60 日が経過した後、最初の予算要求時に、両院の歳出委員会に対してその文書を提出しなければならない。

1998 年度の GAO の勧告に対しては、2002 年度時点で、勧告事項の 79% が法改正や行政活動の改善という形で対処されている。また、GAO の活動の結果、2002 年度に政府の仕事やプログラムに改善が加えられた事例は、906 件であったといわれる。さらにこの他に、115 件の事例により、2002 年度は年間 377 億ドルの節約がなされたといわれる。これは、GAO の活動 1 ドルに対して、88 ドル相当の便益に相当する。

イギリス

イギリスの決算制度は、下院の決算委員会が会計検査院(National Audit Office 以下 NAO とする。)との緊密な連繋の下、重要な役割を果たしている点に特徴がある。NAO が提出した決算検査報告とプログラム検査の報告を基礎に、決算委員会が審査を行い、改善勧告を含む報告書を自ら年間約 40 件から 70 件作成している。決算委員会は、格式が高い上席の委員会とされる。一方、NAO の前身は 1866 年に設置された国庫及び会計検査庁であり、会計検査機関として長い経験と伝統を有している。

1 NAO の任務

(1) 位置づけ

NAO は、1984 年に設置された。前身の国庫及び会計検査庁は、大蔵省の外庁であったが、1983 年国家会計検査法 (National Audit Act 1983) により、行政府から独立した組織になった。これは、サッチャー政権が「小さな政府」「行政効率化」路線を推し進める過程で行った決算制度改革の第 1 の柱である。会計検査庁のあり方を検討する際には、GAO のあり方も大いに参考にした。

NAO 院長は、下院の役員 (Officer) であることが法律に明記されている。決算委員長の下、首相が発議し、下院の上奏によって、女王が任命する。両院の上奏に基づいて、女王が解任する場合以外は、院長の身分は保証されている。

(2) VFM 検査

1983 年国家会計検査法の制定により、NAO は VFM 検査を法律上の根拠を有する任務として、行うようになった。VFM 検査⁴は、GAO のプログラム評価に相当する。これが、サッチャー政権による決算制度改革の第 2 の柱である。NAO の説明によれば、VFM 検査を行う意義は、検査を行った個別の事業への改善効果があるだけでなく、行政機関が「支出・税金に見合った価値の実現」を意識して行政を行うという、より大きな効果があるとのことである。

(3) 決算検査報告と VFM 検査報告の議会への提出

NAO は、VFM 検査だけでなく、国の機関の決算検査も行っている。国の決算制度の根拠法は、1866 年国庫及び会計検査庁法 (Exchequer and Audit Departments Act 1866) 1921 年国庫及び会計検査庁法 (Exchequer and Audit Departments Act 1921) として 1983 年国家会計検査法である。1921 年法が、決算検査における財務・合規性検査を定義している。議会の承認した資金が歳出予算法に定めた目的のとおり使用されているか、関係法令に従って支出されているかを検査するのである。決算検査報告は、省庁別に 18 分冊 (一部は複数の省庁分を 1 分冊に収載) に分かれて作成されており、一斉に下院に提出するのではなく、決算作成と決算検査が早く終了したのから順次下院に提出される。

⁴ 「支出・税金に見合った価値の実現」を意味する Value for Money の頭文字をとって、イギリスではプログラム評価のことを VFM 検査という。

VFM 検査の報告書も順次下院に提出される。したがって、下院は受け取ったものから、順次審議できる。決算と 1 冊の決算検査報告が常会に提出されるのを待って、決算審議が始まる日本とは異なる。ただ、この点については、予算の議決形式が日英で異なることに留意しなければならない⁵。

2 下院での決算審議

イギリスでは決算審議は上院では行われず、下院のみで行われる。下院での決算審議の主たる舞台となるのは、決算委員会である。

(1) 決算委員会の任務

決算委員会は、1861 年に設置された。定数は 16 名で、下院における各政党の勢力に比例して委員が選出される。現在の委員は、労働党が 10 名、保守党が 4 名、自由民主党が 2 名である。決算委員会の特徴は、非党派性にある。この特徴をよく表すのが委員長⁶の選任方法である。議院内閣制の下、行政に対する実効性ある批判を行うための工夫として、慣例により、野党の大蔵大臣又は大蔵政務次官経験者の議員が委員長⁶に就く。

決算委員会の任務は、NAO が提出した決算検査や VFM 検査の報告を基に、決算委員会自らが報告書を作成することにある。報告書は、改善勧告を含む。決算検査報告は毎年 18 分冊⁷が議会に提出され、その他に NAO は VFM 検査報告書を毎年約 60 件議会に提出している。例えば、ある年に決算委員会はその中から重要と考えた事案を決算検査報告から 2 件と VFM 検査報告書から 53 件を取り上げ、決算委員会報告書を 55 件作成する。報告書は全会一致により作成される。1984 年以降、決算検査の審議日数は減少しており、VFM 検査報告書に基づく審議が中心になっている。決算委員会は、総選挙がある年以外は、一會期に約 40 件から多い年には約 70 件の報告書を作成している。

行政府の答弁は、各省大臣ではなく、会計官である事務次官や第二事務次官が行う。それは、決算委員会は、政策の是非ではなく、政策が合規性又は経済性・効率性・有効性の観点で執行されたかどうかを審査するためである。全会一致で報告書を作成する点や行政府の答弁を会計官が行う点からも、決算委員会の特徴である非党派性が現れている。

(2) 決算検査の審議

イギリスの会計年度は 4 月に始まり、翌年の 3 月末に終わる。各省庁は翌年度の 11 月末（国防省は 12 月末）までに決算を NAO に提出しなければならない。議会への提出期限を含む法定審議日程は、1866 年国庫及び会計検査庁法に定められている。イギリスでも実際の決算審議が法定日程よりも大幅に遅れていた時期があったが、現在は早くなっている

⁵ 日本の一般会計予算は、歳入歳出両面を一体とし、1 本の予算として議決する。しかし、イギリスでは、毎年 1 本の法律として議決する議定費歳出予算法のほかに、法律に基づき支出を恒久的に授権された既定費があり、これは毎年度、議会の議決を受けることなく国庫金から支出される。また、歳入予算は議決の対象とならない。したがって、剰余金や歳入不足額の処理を必要とするわが国と異なり、イギリスは決算全体を調整する必要性が弱い。

⁶ 保守党政権下の前々委員長の在任期間は、1997 年までの 14 年間に及んだ。専門性の高さが窺える。

⁷ NAO は、年間約 400 件近くの指摘事項を各省庁に出す。そのうち、特に重要な事項のみ下院に提出する決算検査の中に記載する。

(表1参照)

表1 決算検査の法定審議日程と実態

法定		各省庁がNAOに提出する日	NAOが大蔵省へ提出する日	大蔵省が下院に提出する日	下院審議
		国防省予算	翌年度 12.31まで	1.31まで	3.15まで
他省予算と歳入予算	翌年度 11.30まで	1.15まで	1.31まで		
実態	2000会計年度歳出(2000.4~2001.3)	2001.7.4から2002.1.18までに順次	NAO院長が決算検査済みを証明した日	決算を下院に提出した日	
			2001.7.4から2002.1.30までに順次	2001.11.23から2002.2.28までに18分冊を順次	2001-02会期の決算委員会の実質審議初日は、2001.10.24。VFM検査報告書から開始。初めて決算を取り上げたのは、予算超過支出を審議した2002.2.25 2003.1.29の本会議で決算委員会報告と大蔵省覚書を審議・議決

(出典) 下院文書と下院本会議議事録を調査し、作成

(3) VFM検査の審議

NAOのVFM報告は、会計年度や議会会期と関係なく、下院に順次提出される。決算委員会は、VFM報告の大半を取り上げ、これを審議する。通常、以下の日程で決算委員会の報告書が作成される。

NAOがある報告書を下院に提出してから約1か月から4か月後に、決算委員会がそれを取り上げる。まず、NAO院長がNAO報告の説明を行い、質疑を行う。委員が審議し、当該省庁の会計官等関係者に質疑をし、NAO報告書を精査する。

約6か月から9か月後に、2回目の委員会を開く。NAO院長と当該会計官等に対して質疑を行い、委員が審議する。決算委員会委員長が当該テーマに係る委員会報告書草案を提案する。報告書草案は全体を1度読み上げる。2度目にパラグラフごとに読み上げられ、パラグラフごとに承認する。すべてのパラグラフが承認されたら、決算委員会の報告書として下院に提出することを決議する。

(4) 決算委員会の報告書の構成

決算委員会が作成する報告書の構成は、次のとおりである。委員会が決議した報告書本体(10頁前後)、当該報告書に係る委員会議事録、被検査機関から提出された文書がある場合には、当該文書。その他、付録として、事後的に当該機関その他関係機関から提出された文書など。ボリュームは、報告書本体と議事録等を合わせて全体で30頁前後である。70頁に及ぶものもある。

(5) 決算委員会報告書に対する行政省庁の対応

決算委員会が作成した報告書に対して、各省庁は大蔵省と協議して、改善措置等の回答を作成し、議会に提出する。形式は3ないし7報告書への回答をまとめて、1冊の「大蔵省覚書」(Treasury Minute)として議会に提出する。大蔵省覚書は、大蔵省の財務担当次官名で議会に提出するが、個々の回答の主体は、当該省庁名である。大蔵省覚書による各省庁の回答は、決算委員会報告書が出てから約2か月から4か月後に提出されている。

(6) 下院本会議

イギリスの議会会期は、10月末又は11月に始まり翌年10月頃に終わるが、議会会期のはじめ頃の1日(年により異なるが、11月末から翌年1月の間)に、前回の本会議で討論された決算委員会報告書以降に決算委員会が作成した報告書とこれに対応する行政省庁からの回答である大蔵省覚書が討論される(表2参照)。本会議に提出される決算委員会報告書の数は年によって異なるが、表2の調査期間では25件から67件である。

決算委員長が動議の形で両者を提出し、報告書中の主要なものの説明を行う。決算委員会のほかの委員も、討論すべきと考える報告書を各々順次説明し、討論する。最後に、報告書と大蔵省覚書を採決する。否認の例はない。

下院本会議の議事録によれば、例年、決算委員会報告やNAOの報告に含まれる勧告の90%以上(近年92%という年が多い)が受け入れられたと説明されている。また、勧告の結果として、被検査機関は、手続きや体制に重要な変更を加えたとも説明している。年によって数字は異なるが、変更の数として2,100件、2,500件、2,600件等という数字を挙げている。また、討論の中で、NAOの活動を高く評価する発言が繰り返し登場する。

表2 決算委員会報告書の作成と本会議での討論状況

決算委員会審査が行われた会期別の 決算委員会報告書		大蔵省 覚書の数	討論が行われた本会議の 会期と日付	
2001 - 02 会期	第 1 ~ 63 報告書	13 件	02 - 03 会期	2003. 1.29
2000 - 01 会期	第 1 ~ 16 報告書 (総選挙あり)	6 件	01 - 02 会期	2002. 1.24
1999 - 00 会期	第 38 ~ 47 報告書			
1998 - 99 会期	第 1 ~ 9、11 ~ 37 報告書	12 件	00 - 01 会期	2000.12.14
	第 39 ~ 41 報告書	12 件	99 - 00 会期	1999.11.25
	第 1 ~ 38 報告書			
1997 - 98 会期	第 68・69 報告書	14 件	98 - 99 会期	1999. 1.14
	第 1 ~ 67 報告書			
1996 - 97 会期	第 1 ~ 25 報告書 (総選挙あり)	3 件	97 - 98 会期	1997.11.20

(出典) 下院提出資料、大蔵省覚書及び下院本会議議事録を調査し、作成

3 NAO によるフォローアップ

さらに各省庁が実際に改善しているかどうか、NAO がフォローアップする。NAO や決算委員会の勧告を、行政省庁が非常に高い率(90%以上)で受け入れ、行政の改善が進んでいるようである。その一方で、委員会の勧告にもかかわらず、省庁が対応せず、非常に問題がある事例もあり、再び委員会で取り上げられ、改善勧告が出される事例もある。こういう事例があるため、NAO のフォローアップが重要であるとの発言が本会議でなされる。

また、NAO も決算委員会も、その活動の意義として個別事例の改善にとどまらず、公的機関が税金を使って支出を行う上での教訓を得て、誤ちを繰り返さないことが極めて重要であるとしている。例えば、1999年には、過去10年分のITプロジェクトに関する25件の改善勧告報告書から得られる教訓を要約した決算委員会報告書を作成している。

ドイツ

ドイツの会計検査院（Bundesrechnungshof 以下 BRH とする。）は、基本法（憲法）により、議会にも行政府にも属さない独立の機関として、地位が定められている⁸。さらに、財政改革と呼ばれる 1969 年の基本法改正により、任務を大幅に拡大した点が注目される。

1 BRH の任務

（1）1969 年の基本法の改正

旧西ドイツは、基本法の財政関係の条文を 1969 年に大幅に改正した。会計検査院の任務を定める改正後の条文（第 114 条第 2 項）は、次のとおりである。改正により追加した重要な文言には、下線を引いた。

裁判官の独立性を有する構成員をもって(組織される)連邦会計検査院は、決算並びに予算の執行及び経済運営の経済性及び秩序の正しさを検査する。連邦会計検査院は、連邦政府のほか、直接に連邦議会及び連邦参議院に毎年報告しなければならない。そのほか、連邦会計検査院の権限は、連邦法律で、これを定める。

重要な改正点は、3 点である。第 1 は、BRH が議会両院に「直接に」、検査結果を報告するよう義務づけた点である。それまでは、議会は政府を介して BRH の検査報告を受け取っていた。この改正により、BRH は議会へ大きく引き寄せられ、財政民主主義が強化されたと評価されている。

第 2 は、財政監督の基準として、「経済性」を基本法に明記した点である。行政の役割が拡大し、行政裁量が増大し、複雑化してくると、「合規性」基準だけでは、有効な監督が困難になる。わが国でも、会計検査院法（昭和 22 年法律第 73 号）が平成 9 年に改正され、検査の観点として「経済性、効率性及び有効性」が加えられた。ドイツは、憲法のレベルで経済性を検査基準として明文化している。

第 3 は、決算検査の任務だけでなく、「予算の執行及び経済運営」を検査する任務を追加した点である。BRH は、予算循環過程⁹で会計の完結を待って事後検査をするだけでなく、より前の段階、つまり執行中や予算編成中でも「検査」を行うことができるようになった。この任務により、いわゆる「助言活動」（後述）を行う。これにより、議会や国民の関心に遅れず、BRH は予算や経済運営に関する見解を述べることができる。

（2）BRH の具体的な活動

（ ）年次報告としての『予算執行及び経済運営に対する所見』

⁸ ドイツは、わが国会計検査院制度のいわば母国である。日本国憲法第 90 条の規定は、明治憲法第 72 条の規定をほぼ継承したものである。第 72 条は、1850 年のプロイセン憲法に大きく影響されており、プロイセン憲法第 104 条と非常によく似ている。石森久広『会計検査院の研究 - ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』1996、p.237 を参照。石森氏の著書は、ドイツの会計検査院、1969 年の基本法改正の意義と内容、日独の決算制度の比較などを詳しく分析している。

⁹ 予算編成 執行 検査 議会による事後統制という一連の過程を予算循環過程という。事後評価は評価して終わるのではなく、次年度以降の予算編成や執行に生かすことが期待されている。

BRH は、検査活動の結果、重要な検査結果と所見を『予算執行及び経済運営に対する所見』として、毎年、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府に同時に提出する。2002 年度(ドイツの会計年度は、暦年)決算の確認を含む『2003 年度所見』は、2003 年 11 月 24 日に提出された。例年 10 月後半から 11 月中に提出される。院長は、その内容を一般向けにも記者発表する。

() 特別重要事項に係る随時報告

特に重要な事項は、「随時」、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府に報告する。BRH は、年間 30 件から 40 件の随時報告を議会に提出する。BRH は、マンパワーの 15%を随時報告に投入している。随時報告も一般公衆に公表される。

() 助言活動

財政上重要な施策や経済上の重要な立法計画に対して、支出が行われていない時点で、BRH は、連邦議会、連邦参議院、連邦政府及び個別の連邦大臣に対して「助言活動」を行うことができる。この助言活動は、通常、予算委員会で行われる。

議会と予算委員会は、費用に見合った価値の実現を妨げるようなリスクを避けるために、特に政府の大きなプロジェクトや調達案件に対する BRH の助言活動を重視している。政府の最新の問題に対する BRH の時宜を得た議会証言は、ますます重視されている。議会の予算案審議過程で予算委員会の事前協議への関与や審議への関与も行う。

助言活動は予算委員会においてだけでなく、政府内の予算編成過程でも口頭又は文書の形で行われる。連邦大蔵省と各省庁の折衝の席に、BRH の構成員が参加する。

() 経済性・効率性・有効性の観点からの検査

基本法の「経済性」の根拠に基づき、BRH は経済性、効率性及び有効性の観点から検査を行う。支出に見合った価値が実現されたかどうかを検査するのである。人的資源や公的部門の管理に係る効率性に特に注意を払っている。経済性基準¹⁰に基づき、過去の瑕疵の観点だけでなく、財政上重要な事項に関して、将来に向けての情報提供に寄与している。

(3) 「剣のない騎士」

このように憲法に明文化された広範な任務を果たしながらも、BRH は「剣のない騎士」と呼ばれる。このフレーズは、BRH の指摘に法的拘束力がないことを指している。つまり、BRH の主張に説得力と信頼性がなければ、BRH の勧告や助言は議会や政府に採択されない。実際には、議会は BRH の指摘事項の 9 割以上を是認しており、議会の決算審議は、BRH が提供した情報を基礎にしているのである。

なお、BRH の院長は、連邦政府の推薦に基づいて連邦議会と連邦参議院が選出し、大統領が任命する。任期は 12 年間で、定年が 65 才である。

¹⁰ 事後的な統制基準としてのみならず、予算編成時、執行時及び行政活動に対する義務としても、「経済性」と「節約性」が要求されている。連邦予算法第 7 条第 1 項「予算の作成及び執行にあたっては、経済性及び節約性の原則が考慮されなければならない。」、第 2 項「相当な財政的意義をもつ適当な措置に対しては、効果と費用の分析が行われなければならない。」

2 議会審議¹¹

決算は、連邦議会と連邦参議院の両院で審議される。両院での決算審議は、BRH の活動と密接な連繋をとりつつ行われる。

(1) 連邦議会

() 審査の主な流れ

まず、連邦大蔵省は、連邦政府の「責任解除」¹²を求める動議を翌会計年度中に提出する。BRH は、決算の確認を含む『予算執行及び経済運営に対する所見』を提出する。予算委員会の小委員会¹³である会計検査委員会¹⁴ (15 名)が、連邦大蔵省の動議及び BRH の所見について審査を行う。そのため、BRH の責任者は常に会計検査委員会の審議に出席し、意見を述べる。関係省庁は大臣が政務次官、場合によっては政治的官吏¹⁵が出席する。BRH の所見の個別指摘事項に関係する委員会も、並行して BRH の所見について審査を行う。

会計検査小委員会の提案に基づき、予算委員会は『議決勧告及び報告』を作成する。委員会審査は、原則として非公開で行われるので、委員会での決算の審査状況¹⁶はわからない。予算委員会の「議決勧告及び報告」に基づき、本会議で責任解除の議決を行う。

() 予算委員会が作成する『議決勧告及び報告』の内容

内容は、議決勧告と委員会報告の 2 部構成になっている。議決勧告の文言は、毎年度ほぼ同一である。

議決勧告 (1 頁)

以下の 2 点の議決を連邦議会に勧告する。

連邦政府に対し、連邦大蔵省の動議及び BRH の所見に基づき、当該年度について責任解除を与えること

次の 3 点を連邦政府に対し要求すること

連邦予算案の作成及び執行にあたっては BRH の所見に係る予算委員会の確認に従うこと、委員会の決定を考慮して経済性の向上のための措置を導入すること、

予算審議の際に結果を適時に利用できるよう報告義務の期限を遵守すること

委員会報告 (2000 年度決算は、78 項目を 39 頁に互り掲載)

総論：審議経過

各論：BRH の各所見に対する確認と委員会の議決

委員会報告の各論は、BRH の指摘項目ごとに、所見の確認 (内容は同じであるが、委員会独自の表現に書き換えられている。)及び委員会の議決 (所見の了承、委員会としての意見、連

¹¹ この節は、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課「ドイツ連邦議会及び連邦参議院における決算審査」2003.12.24 (「調査の窓」<http://chosa.ndl.go.jp/WIN/lib/doc/0000039353A001.pdf>)による。

¹² 議会によって、その年度の予算の執行に関する政府の責任を解除すること。

¹³ 会計検査委員会を予算委員会から分離すべきであるとの意見もあるようだが、予算執行の結果を審議して、直ちに新たな予算審議に反映させる意味から現行の制度がとられている。

¹⁴ 予算委員長は慣例により最大野党から、会計検査委員長は最大与党から選出される。予算委員長の選任に係る慣例について、予算委員会の重要性を示すのみならず、議会による行政府の統制の重要性を強調するためであるとされる。

¹⁵ 政治的任用された公務員のこと。各省の事務次官はすべて政治的官吏であり、部長級以上で政治的任用が可能である。

¹⁶ 会議録は作成され、連邦議会議員には閲覧が認められるが、外部の第三者には原則として閲覧は許されない。

邦政府や所管する省に対する改善勧告など。期限¹⁷を定めて報告書の提出を求める場合もある。)を記している。

() 本会議における審議

本会議は、予算委員会報告を受け、予算委員会の議決勧告について議決を行う。院として責任解除を与える議決を行った場合でも、これを否決した場合でも、個別項目を取り上げてこれを譴責する議決を行うことは可能であるが、最近の事例では、BRHの個々の所見に対し、特に議決等が行われた例は見当たらない。最近5年度の審議状況は、表3のとおりである。

表3 本会議における決算に係る議決勧告の審議状況

決算の年度	審議日	審議状況	議決状況
2000	2002.6.27	予算委員長による報告の後、採決	全会一致で可決
1999	2001.9.25	各会派の議員による討論の後、採決	与党の賛成多数で可決。野党キリスト教民主同盟・社会同盟は棄権。
1998	2000.9.28	各会派の議員による討論の後、採決	全会一致で可決
1997	1999.9.8	各会派の議員による討論の後、採決	全会一致で可決
1996	1998.9.2	1999年度予算案と連邦財政計画と同時に審議。委員会報告の内容についての討論は、なかった。	与党の賛成多数で可決。民主社会党は反対。民主社会党及び同盟90・緑の党は棄権。
1995			

(出典)注11による

責任解除を与えることが拒否されても、直接の法的効果は生じない。また、責任解除が与えられた場合でも、それによって承認された行為について、後に法的な異議が申し立てられる可能性が排除される訳ではない。責任解除の手続きは、むしろ、特に野党に政府の政治的責任を問う機会を与えるものである。

(2) 連邦参議院

連邦参議院における決算審議の手続きは、連邦議会の手続きよりも簡略化されている。連邦参議院では、大蔵委員会(16名。各州から1名)が委員会審査の場となる。大蔵委員会は、大蔵省の動議及びBRHの所見を審査し、責任解除を与えるべきとする委員会の勧告を本会議に提出する。大蔵委員会の勧告について独立の文書は提出されていない。本会議録の附属文書の中に、議案の関連資料として、責任解除を与えるべきとする委員会の勧告内容が掲載される。BRHの所見の送付を受けた後、1か月から2か月で委員会の勧告が提出されていることから、連邦議会で行われるような個別項目についての詳細な審査は行われていないと推測される。最近5年度の決算審議は、毎年、討論を行うことなく、委員会の勧告に従うことを他の議案と一括で議決している。なお、連邦参議院が責任解除を部分的に拒否した例としては、1972年度決算及び1973年度決算の例がある。

3 BRHによるフォローアップ

BRHが毎年『予算執行及び経済運営に対する所見』を出してから約2年後に、BRHの勧告の議会による採択状況、行政府による改善措置状況に関する報告を公表する。これが、

¹⁷ その措置について、政府の講じた措置が意図された結果をもたらさなかった場合には、連邦議会は当該事項を再度取り上げることができる。

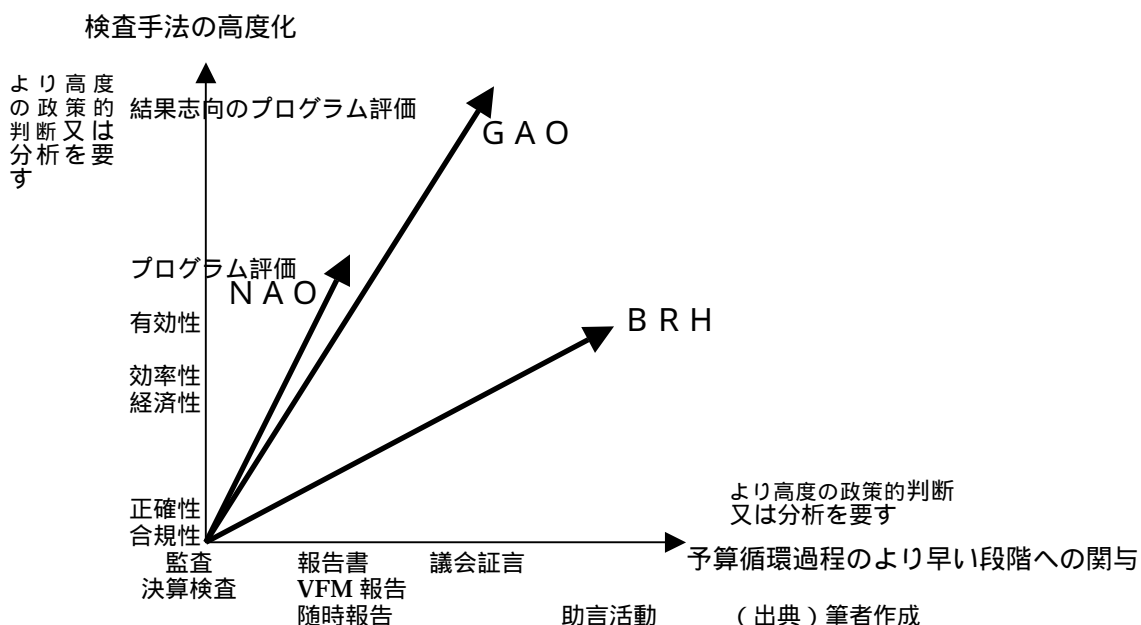
フォローアップの役割を果たしている。

おわりに

以上、アメリカ、イギリス及びドイツの決算制度を概観した。アメリカは、質量共に充実した情報を議会に提供する情報提供型の GAO を擁している。質的に充実した情報は、GAO が検査手法の高度化という方向で役割を拡張していることにより可能となっている（図 1 参照）。イギリスは、NAO と下院決算委員会の緊密な連携のもと、行政府からの回答も審議日程に組み込んだ完成度の高い決算システムを確立している。イギリスはこの三つの国の中では最も伝統的な決算スタイルでありながらも、GAO に倣って VFM 検査を充実させ、検査手法の高度化を図っている。さらにドイツの BRH は、憲法を拠り所に、執行中や予算編成中でも予算や経済運営に関する助言を行うことを通じて、予算循環過程のより早い段階へ関与する方向で、役割を拡張している。

このようにアメリカ、イギリス、ドイツは各々特徴ある決算制度を発展させているが、各会計検査院の位置づけや規模、検査対象の規模は様々（巻末表参照）である。GAO のような議会付属機関もあれば、BRH のような独立機関もある。しかし、三者に共通するのは、会計検査院の報告や情報が議会審議の重要な土台となり、積極的に活用されている点である。わが国でも会計検査院の検査内容が一層充実し、より効果的に活用されることを期待したい。

図 1 GAO、NAO及びBRHの役割拡張の方向性



巻末表 各国の会計年度、議会会期と会計検査院の比較

	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ
会計年度	4月1日～翌3月31日	10月1日～翌年9月30日	4月1日～翌年3月31日	1月1日～12月31日
議会会期	常会は1月中に招集され、会期は150日間	1月～10月又は11月頃	10月末又は11月初頭に始まり、1年間	会期の概念なし
	会計検査院	GAO	NAO	BRH
地位	独立機関。内閣に対して独立。	議会の付属機関。行政府から独立。	行政府から独立。院長は下院役員。	連邦政府から独立の地位
院長の任命	両議院の同意を経て、内閣が3人の検査官を任命。検査官の内から互選した者を内閣が院長に任命	上院の助言及び承認に基づき、大統領が任命	決算委員長の同意の下、首相が発議し、下院の上奏により、女王が任命	連邦政府の推薦に基づいて、連邦議会と連邦参議院が選出し、大統領が任命
職員数	(平成15年度) 1,257人	(2002年度) 3,210人	(2000年度) 750人	(2003年度) 704人
予算	196億2,535万円	4億4,260万ドル (約486.9億円)	5,503万ポンド (約96.3億円)	7,523万ユーロ (約97.8億円)
検査会計総額	(参考) 一般会計、特別会計及び政府関係機関の純計 234兆6,520億円	(参考) 連邦予算「統合予算」 2兆900億ドル (約229.9兆円)	6,500億ポンド (約113.8兆円)	5,000億ユーロ (約65兆円)
検査対象	国 国が資本金の2分の1以上を出資している95法人 NHK 国が資本金の一部を出資している法人のうち3法人 国が出資した法人がさらに出資している法人のうち23法人 国が補助金その他の財政援助を直接又は間接に与えた都道府県・市町村・学校法人等のうち5,780団体	連邦政府の事業及び活動 公的資金の収納、支払及び使途に関する事項	全省庁、司法部、議会(NAOを除く) 外庁(エージェンシー) 公企業体(arms-length Public body) 国家貸付資金(日本の財政投融资計画に相当) 政府が資金を出している国際機関 合計550会計	連邦政府 特別財産基金 連邦による財政・経済運営 社会保障機関 連邦政府の公法人 連邦政府が株主である民法法人

(出典) 各国の予算書と各国会計検査院の年報により、作成

1ドル=110円、1ポンド=175円、1ユーロ=130円で換算