

# 政策研究レポート

高橋かずちか

2007.01.28

## 議会のチェック機能を発揮する為に

議会の本来の役割は、立法機関であり法案の制定に他ならない。地域住民の声を反映して法律制定に取組み其処に係る予算をつけていく事こそがあるべき議会であるとする。そしてその過程を明らかにして住民に知らしめることが、住民の政治参加を促し、政治に対する関心を高めることに繋がるのではないだろうか。しかし実際は、行政府のチェック機能に甘んじており、そのチェック機能すら行使出来ないでいるのが現実である。理由は①議会側＝議員の認識の欠如②行政側の情報の閉鎖性③議会側の情報収集能力の問題があげられる。

その解決策としては、第一に立法機能として政策立案機能を強化する（議員自身の認識も含めて）ことである。自ら法案制定に絡まず執行機関である行政の言うがままでは、真の情報は得られない。真の情報が得られなければ不祥事はもとより不正など結局納税者である市民の不利益を防ぐ為の手段が得られない。行政と議会とが良い意味での緊張感を持ち、常に議会側は市民の目線でチェック機能を働かせることが重要である。そして第二は、予算制定制度を根本から変えていくことが良いと考える。予算の成立過程を行政府主導から議会主導に移すのである。その根本にある考え方は、「税」のあり方を納税者の視点で考えることである。市民が払った税が、「不正に使われることはないか」、「無駄に使われることはないか」、「もっと効率よく使うことは出来ないのか」このような観点から立法機関が市民の声を真剣に聞き、情報を集め、過去の行政の欠点を洗い出し改善し、法律を整備し、そのうえで予算を制定していくと同時にその執行をチェックしていくのである。

国の場合、小泉内閣で一時政府や官邸主導となったが、国の行政体質は、予算に始まり各省庁が省庁自身や省益を守ることに他ならない。それは紛れもなく天下り先確保に結びつくとする。そうした背景を省庁＝霞が関主導で今まで進められてきた。そこには各省庁其々の権限を持った霞が関官僚が作った予算シナリオに族議員そして与党のり、その積み上げで予算が成り立っていたといってもいい。議員（議員が国民の代表だとすれば）が入り込めるチャンスは方針枠組みが決まり復活折衝期や別立てでの地域関係予算或いは災害等の緊急対応のみであった。まさしく官主導・官の独占がおこなわれていた。これは官庁のトップダウンとしてその方針の継続性とスピードの速さは認められるが、行政の枠

内での裁量にとどまり社会変化に追いつけず硬直化する傾向があった。少なくとも激動のグローバル化の時代には改革が求められていた。何よりも立法側が官庁サイドに依存することによって、馴れ合いの中、政策立案・情報収集を放棄しそれが結果的にチェック機能を無くすことに繋がったのではないだろうか。こうした国の状況に追随するかのよう、地方の各自治体の状況も同じと言ってよい。行政の予算制定が、前年実績に当該年度の税収見込みを勘案して、支出増減を決め、概算時点で与党議員幹部と調整していく官主導のやり方では、行政内に潜む問題点は、官の手中にあり、意図的に隠すことも出来る。同時に、議員へ出す情報も意図的に処理できる為、議員が真の情報に接する機会は少ないのではないか。そうすると、議員自ら精力的に調査情報収集し、場合によっては自分で裏付けをとる緻密さも要求されるのではないであろうか。

また、現行の予算・決算システムの機能には以下にあげるいくつかの課題がある。①予算の政治性という問題として、政治が予算を公正に責任をもって決めていない（財政規律の喪失、政治家や行政官庁などの利害関係者に負担意識なく予算を獲得により過剰な支出をもたらす）という点。②予算形式の不明瞭性として、行政目的別予算編成により、予算科目は議会が財政監督権を行使するのに行政別に便宜上区分したものである点。③予算の単年度制（憲法上の問題でもあるが）という点。そして決算は、民間企業ではその期の最終的な事業の成果である損益を集計したもので、事業計画である予算より重視される。一方、行政府では議決を経て住民に公表される予算こそが最終的な事業の公約であって、決算は予算科目の決算であり予算の確認書でしかなく、会計決算でないため事業の成果・効果、効率性等の検証が不能であるという点。こうしたことも行政府に政治が主導的に関われない要因があると考えられる。

一つの参考として、英国の予算制定システムが注目に値する。**Public Management** の考え方からの改革で、戦略計画をもとにチェック（評価）とレビュー（見直し）を繰り返すマネジメント・サイクルで運営効率の改善を目指すもので、業績マネジメントから予算マネジメントへと展開するプロセスを想定している。従来の計画→実施の年度単位の完結システムを計画（予算、Plan）→実施（執行、Do）→決算（評価、See）の結果を次の計画に反映（Action）するという連続したマネジメント・サイクルをつくることである。（国会の単年度予算編成を複数年度予算という観点から検討すると憲法上クリアしなければならない課題はあるが）政治の場での政権公約（或いはマニフェスト）を出発点として、優先順位づけした政策課題を投資戦略的発想で、各行政府が提供すべきサービスの成果とそ

の実現に必要な予算額（歳出計画）を明らかにし、これにより行政はサービス成果の提供に責任を負うかわりに向こう数年間における歳出の確実性の保証と未消化予算の次年度への繰越など予算利用に関するある程度の裁量を得るのであり、目標と予算がリンクしている。

以上のように、政治が行政府のチェック機能に甘んじず、国民市民が支払う「税」で全てが動いているという納税者意識で、法案制定や予算立案・決算といった重要施策を、役人任せにせず自らが直接関与していく事で、行政との緊張関係を築き、行政内の不安要因を密封する事がないようにチェックの眼を光らせておくことが求められてくる時代がやってきていると考えます。

以 上