

VI-183

公共工事における会計検査の影響に関する基礎的研究

東京大学 正会員 新田直司
 東京大学 フェロー会員 國島正彦
 東京大学 正会員 野城智也

1. はじめに

公共工事における効率性、有効性、透明性、説明責任等の向上は、国民に望まれていることである。公共工事の効率性および有効性の向上に資することを目的として、会計検査院および総務庁行政監察局等が会計検査や行政監察を行っている。公共工事に対する会計検査へ、重箱の隅をつつく検査を行ってはいないか、技術者の活動を阻害していないか、新技術、新工法等の活用への妨げになってはいないか等の様々な批判がある。

本研究は、これらの会計検査院への批判が妥当なものかどうかの事実関係を明らかにし、会計検査制度が「良いものを安く」造る公共事業(工事)執行システムの実現のために、どのように機能することが望ましいかの方向性を提唱することを目的とした。

2. 会計検査制度の会計検査視点に関する規定と運用の実態

会計検査は、会計検査院法において、「法令、制度、行政」(第36条)等に関するあらゆる行政活動を「正確性、合規性、経済性、効率性」(第20条)等のあらゆる視点から検査し、「不当と認めた事項、意見を表示した事項、処置を要求した事項」等の国庫の無駄と認められる事項の指摘が可能であることが規定されている。しかし、会計検査制度の運用において、調査官は指摘が可能、もしくは容易な案件を選択する場合がある、指摘内容の公表には原則として受検者側に同意を求める、政策・施策は会計検査の対象外である等の会計検査視点に関する規定の偏った運用がなされている実態があり、会計検査視点の運用方法を変えることが必要と考えられる。

3. 会計検査視点の国際比較（日本、英国、米国）

決算検査報告書(日本)、Annual Report(英国・米国)等を考慮した会計検査事例の分析、会計検査研究(日本)等の文献調査、会計検査院、建設省、日本道路公団、住宅都市整備公団、東京都、建設会社等への聞き取り調査を通じて、会計検査視点の国際比較を行った結果、日本の会計検査視点の特徴明らかとなった。

各国の会計検査院における、会計検査視点の歴史的背景纏めた結果を図1に示す。

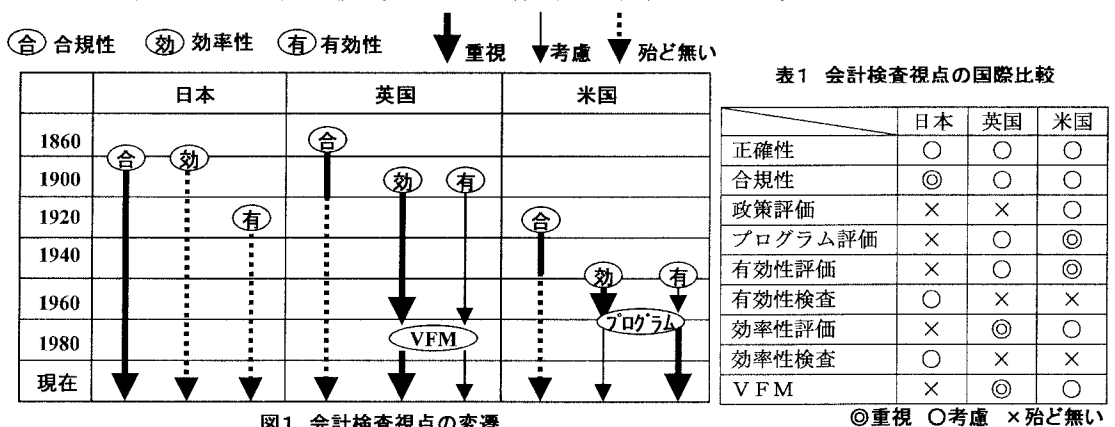


図1 会計検査視点の変遷

日本では会計検査院が設立された1890年から合規性が中核である。効率性、有効性の視点は、積極的に活用されていない。英国では会計検査院が設立された1860年より合規性が中核であったが、1900年頃より効率性、有効性の視

キーワード 会計検査 公共工事の評価

〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1 TEL 03-3812-2111 ext. 6143 FAX 03-5689-7267

点が重視された。1980年代に効率性、有効性を併せた総合的な評価視点としてVFM(Value for Money)が活用されるようになった、視点の中心は効率性である。VFMの視点への移行と共に、会計検査の対象は個別の事業だけではなく政策、施策も含むという考えが定着した。米国では、会計検査院が1920年に設立され、1950年代に合規性から効率性、有効性へと視点に移行した。1960年代に効率性、有効性を併せた総合的な評価視点としてプログラム評価が活用されるようになった、視点の中心は有効性である。プログラム評価への移行と同時に、効率性重視から有効性重視へと変化し、また会計検査の対象は個別の事業だけではなく政策、施策も含むという考えが定着した。

現在の会計検査視点の国際比較の結果を表1に纏めた。各国の主要な会計検査視点は、日本では発注者の工事監理の手続きが契約書、設計図書、基準、法令等に一致しているかという合規性の視点、英国では、政策、施策、事業の意志決定の手続きが支出に見合う価値を達成する手続きになっているかを確認するVFMの視点、米国では施策、事業の効果を測定し、政策、施策と一致しているかどうかを確認するプログラム評価の視点である。

各国の効率性、有効性の視点は、日本では発注者の工事監理の過誤を見つけ、過誤によって発生する国庫の無駄な使途を探す作業が行われ、「検査」の視点である。英国、米国では発注者の工事監理に関わる手続き全体について支出に見合う価値を達成する手続きになっているか、また工事の効果全体について、どのような効果が得られ、それらが工事の目的に一致しているか等を確認する作業が行われ、日本での「検査」の視点と異なり、「評価」の視点である。

日本では見られない視点は、公共事業の政策、施策の効率性、有効性に関する会計検査、即ち政策評価、プログラム評価、VFMの視点である。日本では見られない会計検査の方法は、公共(工事)の執行プロセスにおける手続きが支出に見合う価値の向上を達成している手続きかどうかを確認するという方法である。

4. 日本の会計検査視点の特徴が発注者の行動様式に及ぼす影響

文献・聞き取り調査による影響分析の結果、①合規性の重視という特徴により、発注者は想定通りに工事が進むことに固執する、②「検査」の視点の重視により、発注者は会計検査に過剰防衛する、③工事目的の決定手続きへの会計検査不足によって、工事目的が曖昧かつ不明瞭になることがある、等の3つの知見が得られた。調査官に対して設計図書等と異なる現場や現状を故意に隠すことは、過剰防衛の一例といえる。

5. 発注者の行動様式に起因する公共工事における問題点

公共工事における問題点として、①新技術・新工法における基準の整備、実績が不十分になる状況と発注者の想定通りに固執する行動様式が結びつき、新技術・新工法が積極的に活用されないこと、②設計・積算・工事監理において過誤のみが指摘される状況と発注者の自己防衛が結び付き、過誤の防止に専心するという過剰防衛が生じ、過剰設計のまま工事を進めること等が行われ、工事の費用が高価になる場合があること、③工事目的が曖昧かつ不明瞭なために、調査官はどのような効果を測定するべきか明確でないこと、中小企業育成等の事業効果を考慮した施策の扱いが不十分になること等の事態が発生し、公共工事の有効性の検討が不十分になること、等があげられる。

6. 公共工事における問題点の解決

これらの問題点を解決するためには、発注者の行動様式を改善し、会計検査制度の運用方法を改善することが必要である。新技術・新工法の活用を促すために発注者が基準、設計図書等に固執しないことが重要であり、調査官は支出に見合う価値を達成している手続きかという視点で会計検査を行うことが必要と考えられる。工事費用が高価になることを防ぐために発注者は過誤の防止のみに専心しないことが重要であり、調査官は「検査」という視点ではなく、「評価」という視点で会計検査を行うことが必要と考えられる。工事の有効性の検討が不十分という状況を改善するために、発注者は工事の目的を事前に具体的に明らかにすることが重要であり、調査官は工事目的の意思決定手続きへの会計検査も行うことが必要である。会計検査視点を効率性評価の視点に転換し、効率性評価を積極的に活用することが重要であるというのが著者の主張である。

7. 謝辞

本研究を進めるにあたり、御協力を賜りました多くの方々に深く感謝し厚く御礼申し上げます。

8. 参考文献

・会計検査研究／会計検査院／1989～1998

・決算検査報告／会計検査院／1995～1997