

検査報告にみる景観整備の会計的適切性に関する研究

福岡大学工学部社会デザイン工学科 学生会員 ○松尾 賢人 正会員 柴田 久, 石橋 知也

1. はじめに

国が行う全ての公共事業や補助金を与えている都道府県、市町村等の公共事業に関しては、会計検査院が検査を行うことは周知のとおりである。一方、デザインの質や美しさといった主観的評価を含まざるを得ない景観整備事業においては、事業の会計的な適切性や妥当性を説明する根拠が明確化しにくく、これによる担当行政官の景観整備に対する消極的な姿勢につながるケースも懸念される。

そこで本研究では、決算検査報告の精査から、景観整備事業に対する指摘事項の傾向を把握し、加えて元会計検査院国土交通検査課担当官へのヒアリング調査を実施、景観整備事業に対する会計検査の要点について明らかにすることを目的とする。

2. 会計検査の概要と検査観点について

会計検査院がまとめた「平成 26 年会計検査院年報」¹⁾によると「会計検査院は、憲法第 90 条の規定により国の収入支出の決算を検査する。また常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、かつ是正を図るとともに、検査の結果により、国の収入支出の決算を確認する」とある。同じく会計検査の観点について「会計検査院は、決算の表示が財務の状況を正確に表現しているか(正確性)、会計経理が予算、法律等に従って適切に処理されているか(合規性)、予算の執行等がより少ない費用で実施できないか(経済性)、業務の実施に際し、同じ費用でより大きな成果が得られないか(効率性)、事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、効果を上げているか(有効性)などといった観点から検査を行っている」としている。また平成 9 年の会計検査院法の改正により検査対象の拡大がなされ、上記 5 つの観点の中でも特に事業や施策の効果を問う「有効性」の検査の拡充強化に努めることが打ち出されている²⁾。

3. 検査報告にみる景観整備に関する指摘事項の傾向

a) 指摘事項の観点とその内容

会計検査院 HP 上の決算検査報告データベースに掲載されている昭和 22 年から平成 25 年度までの 66 年分の指摘事項全 14,649 件において、概要が景観整備に関連している事例は 13 件であった。これら 13 件の決算検査報告³⁾を精査し、指摘事項の内容をまとめた結果を表-1 に示す。これより、景観に関する指摘事項として挙げられている検査

の観点として上記のうち「合規性」が 5 件(番号 1, 9, 10, 11, 13), 「経済性」が 6 件(番号 2, 3, 4, 5, 6, 7), 「有効性」が 3 件(番号 8, 12, 13)抽出された。「合規性」に関する指摘事項については「施工が不適切」であるとの指摘が 2 件, 「設計が不適切」であるとの指摘が 3 件であった。このうち「施工が不適切」として指摘された事項(番号 9, 13)は、どちらも方針書・設計書通り施工されていないことで指摘を受けている。また「設計が不適切」の指摘事項(番号 1, 10, 11)を見ると「要綱・指針によることなく設計を行い、構造物の快適性・安定性が確保されていない」との内容が挙げられている。一方、経済性に関する指摘事項では、「設計が不適切」であるとして指摘されたのは 4 件, 「積算が不適切」であるとして指摘された事項が

表-1 景観整備に関する指摘事項

番号	年度	指摘概要
1	昭和53年	設計に関しての検討が十分でなく盛土の安定性が確保されていない【合規性】
2	平成5年	砂で埋め戻したコンクリートブロックの根本部分については、通常のコンクリートブロックに比べて3倍以上も高価な御影石張りのコンクリートブロックを使用する必要はない【経済性】
3	平成8年	(1)吸音板の設計が適切でない吸音板の車道側に、については表面部材により支柱を覆わないこととすれば、吸音板の厚さを15.5cmと薄くすることができ、その結果、材料費が経済的となる。(2)(1)により吸音板の厚さを薄くする場合でも内装する吸音材の厚さなどには変更がないことから、減音効果にも影響しない。(3)表面部材により支柱の車道側の面を覆わない場合は、その面が露出することになるが、支柱には錆止めの亜鉛メッキが施されており、表面部材であるアルミ板製の部材と色合いもほとんど同色であることから、表面部材により車道側の面を覆った場合と外観上の差はほとんどない。(4)現に、他事業で使用している同種の吸音板についてみても、支柱の車道側の面を覆う構造とはなっていない【経済性】
4	平成9年	本件各工事の護岸は、いずれも、河床勾配が緩やかであるなど河床が安定しているため、流水等の作用によって生ずる洗掘のおそれが極めて少ないことから、護岸の根入れ部に自然石を用いる必要はない【経済性】
5	平成13年	インターロッキングブロック舗装工事費において積算の検討が十分でなく不適切である【経済性】
6	平成13年	(1)木柵の資材の原材料となる間伐材の供給については、今後も毎年多量の間伐材が発生することから、擬木柵より供給が安定している(2)木柵に防蟻防蟻処理加工を施したものは、擬木柵に比べ経済的、耐久性共に優っている(3)擬木柵より木柵の方が経済的である【経済性】
7	平成15年	積算に対する理解が十分でないことから、共通仮設費の積算が不適切である【経済性】
8	平成18年	植生工を施工した林道工事において、植物が萌芽していなかったり、枯死したりしており景観の保持を図るという事業の目的が達成されていない【有効性】
9	平成19年	(1)練石積工において、設計書通り施工されていないことから、隙間の自然石が手で安易に動き、安全性が確保されていない。また自然石の表面付近までコンクリートが露出しており景観に配慮しているとはいえない【合規性】
10	平成19年	盛土工において、指針によることなく設計を行い、法面勾配の検討が十分でなかったことから、法面の安定が確保されていない【合規性】
11	平成23年	要綱によることなく設計を行ったことから、遊歩道全幅にわたってコンクリート版34箇所にはび割れが発生しており景観に配慮した効果が十分に発揮されていない【合規性】
12	平成25年	(1)電線共同溝の整備が完了してから長時間経過しているのに無電柱化が完了していない(2)占用予定の管路延べ延長に対する電線が入溝されていない管路の割合が高い。このことから電線共同溝を整備した効果が発現していない【有効性】
13	平成25年	(1)レクリエーションの森について、方針書の作成・更新が行われていない(2)方針書に記載されたレクリエーションの森の景観対策や施設の整備等にかかる取組の一部を実施していないことから効果が発現されていない(3)国有林野管理法令等に従って賃付等が行われていない(4)有償化に向けた継続的な折衝等が行われていない【合規性、有効性】

2 件抽出された。このうち「設計が不適切」(番号 2, 3, 4, 6)の指摘内容を見ると、景観に配慮したとされる構造物が土や砂に埋まり、隠れて見えないこと等が理由として挙げられている。これに対し、「積算が不適切」との指摘(番号 5, 7)では「設計の段階で経済性についての配慮が十分でない」ことが理由として挙げられている。また「工事においての積算の検討が十分でない」ことや「積算に対する理解が十分でない」といった事項が抽出された。加えて「有効性」に関する指摘事項では、全て「施工が不適切」であるとの理由であった(番号 8, 12, 13)。これらには「事業の目的が達成されていない」さらに「効果が発現していない」として指摘されているケースも看取された。

b) 指摘事項における観点の推移について

指摘事項の推移について、昭和 53 年から平成 15 年まで「施工が不適切」として指摘された事項は無く、「設計が不適切」として指摘された事項が目立つ。さらに平成 15~25 年までは「施工が不適切」として指摘された事項が多く見受けられる。一方で、昭和 53 年から平成 18 年より前までは「有効性」に関する指摘事項は見られず、「経済性」に関する指摘がほとんどである。これに対し平成 18 年以降では「工事が行われた後の効果が発現されていない」等の「有効性」に関する指摘や、「指針や要綱に従わず設計や施工がなされている」等の「合規性」に関する観点での指摘事項が多いことが明らかとなった。

4. 元会計検査院担当官に対するヒアリング調査

前述した会計検査に関する調査ならびに指摘事項から得られた知見を踏まえ、本研究では補完調査として元会計検査院国土交通検査課担当官に対するヒアリング調査を実施した【表-2】【写真-1】。

その結果、会計検査を行う際、正確性等に関する点数など「数値的な指標や基準はない」との回答が把握された。さらに景観整備における検査の着眼点については「機能の向上や効果の程度」や「地元住民の意見」を尊重する傾向が看取された。加えて「裁判の判例と同じく、過去の検査報告を参考にする」等の検査方法の実態も明らかとなった。

5. 景観整備事業に対する会計検査の要点

ここでは、前章までの各調査結果から、景観整備に関する会計検査の要点について示す。

(1) 「有効性」を担保する機能的向上の重要性

景観整備事業に対する以前の会計検査では「経済性」に関する掲記事項が重要視されていた傾向があった一方で、近年では「景観整備の効果が発揮されていない」等の「有効性」に関する観点が重視されている傾向が把握された。

またヒアリング結果から「機能が向上することは、会計

表-2 ヒアリング項目および回答

ヒアリング項目	回答
検査の要点	
会計検査を行う際の観点に関して正確性の分野で点数をつける等といった指標はあるのか	点数というのではない。不正事項は必ず検査報告にする。不正事項は検査報告にのりかきしないかを諸々の要素を加味して判断する。
会計検査の観点に挙げられる有効性などの効果は数字で求められるものか	求められない
指摘事項は正確性・合規性等の検査の観点のうちどこかに当てはめられるか	検査報告ではどこに該当するか書いてある。公共事業に関する指摘の対応は更に細かくあり100程ある。例えば計画不適切、設計不適切、設計課題等がある。
「会計検査で指摘されるから景観整備事業を行いたくない」という行政に対して、どのような説明を行うのが良いと思うか	数値的な指標がないので難しい。住民から賛成と言われないことや、こういうことをして欲しいという要望があればベストだろう。また、景観整備の機能の向上を優先して行うことが大切であると思う。
地元住民の要望があるかどうかを担当者はどのようにして会計検査院に示すのか	地元住民からの要望をいかに資料として明示するかがポイントである。
地元の要望がない場合であっても、機能面で効果が得られるとすると、景観整備は会計検査を通りやすくなるか	機能が向上することは、会計検査において十分な説明理由となる。しかし、機能面の話が景観に直結する話は少ないように思う。
会計検査院の方から見て、景観に関する事業は検査を行いたいという意識はあるか	それはない。景観整備が社会通念の範囲から突出しているかしていないかで判断する。
会計検査においても同じように社会通念と照らして判断を行うということか	その通りである。かつて日本の公共工事は「量」が重要視されていたが、徐々に「質」へと移り変わってきていると思う。また裁判の判例と同じく検査員も過去の検査報告の事例を参考にする。
景観整備が社会通念の範囲から突出しているかどうかの基準はあるか	基準はない。景観整備事業に対して、地元住民からクレームが出ないことが大切であると思う。
直立護岸などではなく、より値段の高い自然的な製品を使用する場合、そうした製品の検査をどのような観点で行うのか	有効性を見る。その工事における効果がどの程度得られるかで判断する。
事業において、「同じ茶色の塗料であるが、より高価な茶色の塗料を用いることでさらに良いものになる」という説明は会計検査を通る内容となるか	誰が良いと思うかが重要である。デザインする人が良いと判断しても、他の人が良いと思わなければ難しいと思う。
担当者の「通常より高価な製品を使うことで周りの風景と調和して良い」という説明は会計検査を通る内容となるか	一概にそうは言えない。「高い製品でなく安い製品を使え」という調査官はもちろんいる。
道路事業において、街灯のデザインをデザイナーが担当し、値段が高品質の良い材料を用いることになった場合、このような事例を検査する際のポイントはどこか	街灯の効果がどの程度得られるかで判断する。その際地元住民の要望があれば、会計検査を通りやすいと思う。
景観的に調和するであろうという理由から、あえて中国産より高価な日本産の石を用いた。このような事例を検査する際のポイントはどこか	既にそうした護岸の事例はかなり浸透してきており、特段のポイントは無いのではないかと

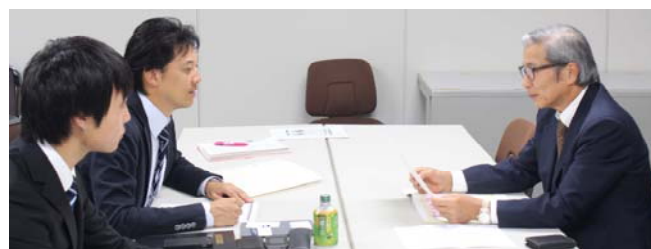


写真-1 ヒアリングの様子

検査において十分な説明理由である」とされ、「事業完成後の効果がどの程度得られるかで判断する」との見方も把握された。これらのことから景観整備事業の会計的適切性を明示するには「経済性」のみならず、機能的な向上による事業効果の有効性を十分に説明することが肝要といえる。

(2) 事業に対する住民意見・要望の明示

前述したヒアリング調査の結果から「会計検査院は事業が行われる地元住民の意見を重要視している」ことが把握されていた。上記、事業の「有効性」を示すうえでも、地元住民からの意見や要望がいかに反映されているかは会計検査上も重要であると考えられる。よって、景観整備事業に対する会計検査の報告では、こうした事業に対する住民の意見・要望を資料としてまとめ、明示することが景観整備事業の適切性、妥当性を示すうえで重要といえよう。

参考文献

- 1) 会計検査院：平成 26 年会計検査院年報「会計検査院のあらまし」、p.3, 201
- 4, 2) 会計検査院 HP、検査の観点の多角化、http://www.jbaudit.go.jp/ge_geral/task/index.html、
- 3) 会計検査院 HP 検査報告データベース、<http://report.jbaudit.go.jp/>