

公共工事における会計検査の影響に関する基礎的研究

A Fundamental Study on The Influence of Audit on Public Works

東京大学 ○新田直司*

東京大学 野城智也*

東京大学 吉田恒昭*

東京大学 國島正彦*

By Tadashi Nitta Tomonari Yashiro Tsuneaki Yoshida Masahiko Kunishima

我が国の公共工事における会計検査の特徴として、①「評価」の視点ではなく「検査」の視点を持つこと②合規性に重点が置かれていること③事業の目的が明確、かつ適正に設定されているかの会計検査は殆ど行われていないこと等が明らかとなった。

我が国の公共工事における会計検査の影響として、新技術・新工法が積極的に活用されないこと、「良いものを安く」造るという視点に十分に立脚していないこと、事業の有効性を測定し判断する環境が整っていないこと、等の問題点が明らかとなった。これらの問題点は、発注者の姿勢が、①会計検査に過剰防衛していること②公共工事を計画段階に想定した通りに厳格に進めることに固執すること③事業目的および達成目標を明確に説明していないこと等に集約された。将来の会計検査は効率性評価の視点を活用することが重要と考えられる。

【キーワード】 会計検査 公共工事の評価

1. まえがき

公共工事における効率性、有効性、透明性、説明責任(アカウンタビリティ)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。

公共事業(工事)について何を、どのように調査しているのかという視点の会計検査制度、および行政監察の相違点は以下に示す通りである。

①会計検査制度

施策から事業計画を経て効果に至る公共工事執行プロセスにおいて、合規性の視点から、工事の執行者に

よる国庫の無駄な使途がないかを検査している。

②行政監察

公共事業執行プロセスにおける社会の必要性から政策、施策を経て事業計画に至る部分において、合規性の視点から、適切でない制度がないか、適切に、もしくは十分に活用されていない制度がないか等の事業の執行者による行政活動を監察している。

公共工事に対する会計検査(制度)について、重箱の隅をつつくような検査を行っているのではないか、優れた技術者の活動を阻害しているのではないか、新技術、新工法等の活用への妨げになっているのではないか、指摘の容易な案件をを中心に会計検査を行っているのでは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のかどうかの事実関係を明らかにし、会計検査制度が

* 工学系研究科社会基盤工学専攻

03-3812-2111 ex.6089

「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こと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)等を通覧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等を通じて、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以下に示すような特徴が明らかとなった。

1) 歴史的背景

各国の会計検査院における、会計検査視点の歴史的背景を纏めた結果を図1に示す。

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。効率性および有効性の視点は、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

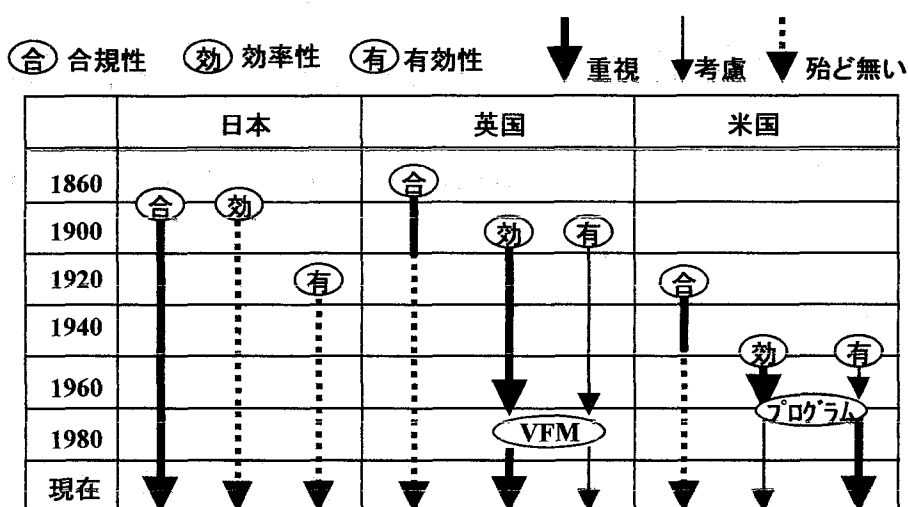


図1 会計検査視点の変遷

効率性、有効性の視点が重視された。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り、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方が定着した。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り、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方が定着した。

2) 各国の主要な会計検査視点

各国の主要な会計検査視点について纏めたものを表1に示す。

表1 各国の主要な会計検査視点(公共事業)

	日本	英国	米国
検査対象	工事監理の 手続き	政策・施策・事業 の意思決定手続き	施策・事業 の効果
検査方法	契約・基準 との一致	支出に見合う価値 の向上の達成	政策・施策 との一致
用語	合規性	VFM	プログラム評価

日本では発注者の公共工事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

いう合規性の視点が中核であり、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が中核となっている。

3)VFM(英国)とプログラム評価(米国)の具体的事例

英国におけるVFMの会計検査事例を「会計検査研究第18号(1998)」より「スカイブリッジ」の事例を引用し、一部筆者が編集した。

I スカイ・ブリッジ(The Sky Bridge)

(1995年10月開通)

①事業主体 スコットランド省開発局

②事業形態 PFIにおけるBOTである。

(橋は民間開発業者の負担で建設し、この業者は建設後に橋を運営し、通行料を受け取って投入した費用の回収にあてる)

③事業内容

スカイ島への有料道路橋の設置・提供である。

④事業目的

主の事業目的は、I：島へ渡るための民間の有料施設を早期に設置して、現行のフェリーサービスの混雑と遅延の問題を解消する。

副次的な事業目的は、II：環境・景観に配慮した国際的のも誇れる構造物を作る、III：通行料の水準の低い交通施設を作る、IV競争の働いた構造物の建設を行う事である。

⑤会計検査の視点

NAO(National Audit Office: 英国会計検査院)は、開発局が公的目的に投入された資金の支出に見合う価値を達成することができたかどうかについて調査を行っている。調査は特に以下の4つの視点で行なわれている。

1. 開発局のプロジェクト決定・実施手続きが、すべての目的を満たす結果を期待出来るものであるかどうか。

2. 開発局がプロジェクトの設計目標をどの程度達成したか。

3. 開発局が、通行料の水準と徴収期間に関する目

標及び接続道路に対する開発局の直接的な寄与に関する目標をどの程度達成したか、そしてその費用をどのようにコントロールしたか。

4. プロジェクトが支出に見合う価値をどの程度達成できるか。

1. に関して、PFI方式を用いたことで、早期にかつ所要時間を短縮し、悪天候の際の確実性も確保する交通施設を作ることが出来た。事業の執行手続きについて、入札者に対する聞き取り調査の結果、競争が公平に行なわれた手続きであったと評価されている。主な要因として、開発局は、契約のコンペにおいて競争の基礎を入念に整備したこと、発注者の要求内容を明記して公開し、入札者による新機軸の提案を促したことが挙げられる。

2. に関して、開発局は橋の設計案のコンペを行い、スコットランド王立美術委員会、スコットランド地方委員会(現スコットランド自然遺産委員会)に対して専門的助言を求め、最終的に地方公共調査会の承認を得ることを行った。その結果、目的は達成されたと結論づけている。

3. に関して、開発局は、将来の交通需要について精度の良い予測を行う、開発業者に直接の援助を行う等によって、通行料の水準をフェリーサービスの場合よりも低く設定する、徴収期間を20年以下に設定する(20年後は通行料は無料)という目標を達成可能なものとした。

4. に関して、開発局はプロジェクトを構成する費用の殆どを、コンペ形式の調達を行う、市場レートを用いる等の競争的な方法により決定したものであり、民間資金による契約としては最良のものを選択したと結論付けている。

⑥考察

NAOは主に、開発局が目的を達成するためにいかなる手続きで事業に取り組んだのかについて評価を行っている。この理由の1つに、手続きの選定や実施が適切であれば、成果(効果)の数量的な測定が出来ない場合でも成果(効果)についてある程度の保証が得られるという考え方があるからである。

米国におけるプログラム評価の会計検査事例を「会計検査研究第3号(1991)」より引用し、一部筆者が編集を行った。

II 都市整備開発補助プログラム

(Urban Development Action Grants, UDAG)

①プログラム主体 住宅・都市開発省

(Department Housing and Urban Development, HUD)

②プログラム形態

補助金による事業である。

(連邦政府から地方都市に対して補助金の交付を行い、実際に事業を実行する民間デベロッパーに融資を行うものである。)

③プログラム内容

プログラムの内容は民間デベロッパーによって実行される経済開発事業を促進する事であるが、そのためにHUDがプログラムの中で行う事は、経済的疲弊指標を用いてプログラムに参加するための都市の資格審査と経済的疲弊指標と経済的開発指標を用いて補助金の交付を受ける事業の選定である。

*経済的疲弊指標 — 1940年以前に建てられた住宅の比率、貧困者比率、人口増加の遅れ、失業率、住民1人当たりの所得・雇用増加の遅れ、余剰労働力地区の指定

*経済的開発指標 — 民間投資、雇用創出、地方税収、住宅新改築戸数

④プログラム目的

経済的に疲弊した都市の荒廃化傾向を緩和することである。

⑤会計検査の視点

GAO (General Accounting Office) は、1987年住宅・地域開発法に基づきUDAGプログラムの目的である疲弊した都市の経済的再開発がどれだけ達成されたかについて調査を行っている。評価は以下の4つの視点で行われている。

1. HUD長官が補助金を交付するに当たって用いている経済社会データが最新かつ正確であるかを評価する。

2. データを他の利用可能なデータと比較する。連邦政府が、他のデータを収集すべきか、現行のデータをもっと頻繁に収集すべきかについて評価する。

3. 交付された補助金がどの程度経済開発活動を刺激しているかを評価する。

1. に関して、HUDが、このプログラムの補助資格要件やプロジェクト選定基準として使っているデータの中には、時間が経っていたり、不正確なものもあるが、利用可能なデータの中では適当と認められると結論づけている。

2. に関して、仮に他の指標(データ)を使うこととしても、最新性、正確さ、利用可能性の面で現行の指標(データ)と同様の限界がある。また、仮に、そうした別の指標を使ったとしても、プロジェクト選定の結果には殆ど影響しないと予想されると結論づけている。

3. に関して、プログラムの目的である経済開発の具体的な指標である民間投資、雇用創出、地方税収、住宅新改築戸数の4指標について、計画と実績を対比したところ実績が計画を下回っている状況が目立った。

⑥考察

GAOは、HUDに対して正確かつ最新のデータ(指標)を収集したかについて主に検査を行い、評価の内容は事前にHUDが定めた計画値と事後収集された実績値の対比を主に行うというものである。具体的には、民間投資、常用雇用、地方税収、住宅新改築戸数という経済開発指標を用いて、プログラム実施による効果がどのようなものかを評価すること、また、補助金額という投入された資源に対して経済開発指標における効果はいかなる比率かなどを評価するというものである。プログラムの執行によって得られた効果を評価することでプログラムの有効性の評価、即ち、プログラム評価を行っている。

GAOは報告書の中で、評価をしなかった点、評価の限界についても言及している。本プログラムに関しては、民間投資、常用雇用といった効果が、事業による純増であるのかどうか、事業が実施されなくとも投資が行われていたのではないかという点について、報告書において可能性を言及している。

4) 各国の効率性、有効性の視点

各国の効率性、有効性の視点について纏めたものを表2に示す。

表2 各国の効率性・有効性の視点(公共工事)

	日 本	英 国・米 国
検査対象	工事監理の過誤	1) 工事監理手続き(効率性) 2) 工事の効果(有効性)
検査方法	国庫の無駄発見	1) 支出に見合う価値達成確認 2) 工事目的達成確認
視点	検査	評価(効率性評価)

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。

5) 日本では見られない視点

日本では見られない視点を纏めたものを表3に示す。

表3 日本では見られない視点

	VFM	プログラム評価	政策評価
検査対象	政策・施策・事業の意思決定手続き	施策の効果	政策の効果
検査方法	支出に見合う価値の達成確認	政策との一致	社会の必要性との一致

会計検査の視点について、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の視点が日本では見られない。日本では見られない会計検査の方法について、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が挙げられる。

6) 会計検査視点の国際比較

公共事業(工事)における会計検査の視点について、日本と諸外国の実態を調査した結果、国際比較を行う

ための共通の基本的な視点として、以下に示す9項目が抽出できた。

- ① 正確性
- ② 合規性
- ③ 政策評価
- ④ プログラム評価
- ⑤ 有効性評価
- ⑥ 有効性検査
- ⑦ 効率性評価
- ⑧ 効率性検査
- ⑨ VFM

9項目の視点を用いて、会計検査視点の国際比較(日本、英国、米国)の結果を纏めたものを表4に示す。

表4 会計検査視点の国際比較

	日 本	英 国	米 国
正確性	○	○	○
合規性	◎	○	○
政策評価	×	×	○
プログラム評価	×	○	◎
有効性評価	×	○	◎
有効性検査	○	×	×
効率性評価	×	◎	○
効率性検査	○	×	×
VFM	×	◎	○

◎重視 ○考慮 ×殆ど無い

VFMは政策、施策および事業の執行プロセスを検査の対象にしており、効率性評価は事業の執行プロセスを主な対象とする概念である。従って、VFMは効率性評価を包含する概念といえる。

プログラム評価は主に施策、事業の効果を検査の対象にしており、有効性評価は事業の効果を主な対象とする概念である。従って、プログラム評価は有効性の評価を包含する概念といえる。

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・聞き取り調査により、日本の特徴的な会計検査が発注者の行動様式にどのような影響を与えているか

調査した結果、以下の3つの知見が得られた。

① 合規性の重視

発注者は公共工事が契約書、設計図書等通りに、即ち想定した通りに進むことに固執する。

② 「検査」の視点の重視

発注者は会計検査に過剰防衛する。過剰防衛の一例として、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が行われることがある。

③ 工事目的の決定手続きへの会計検査不足

公共工事において、工事目的が曖昧かつ不明瞭になることがある。

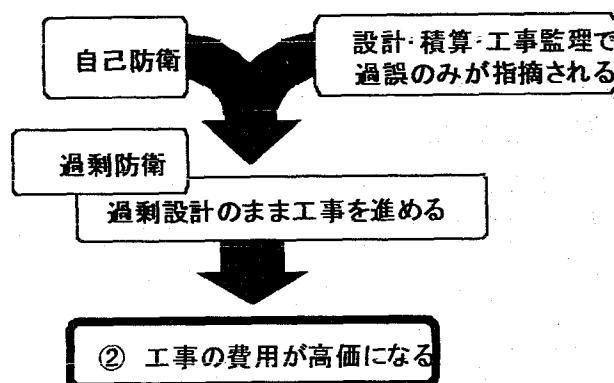


図3 高価な工事費

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、以下の3点が得られた。

① 新技術・新工法において、一般的に基準の整備や実績が不十分となる。そのような状況と発注者の想定通りを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にくくなる。

(図2参照)

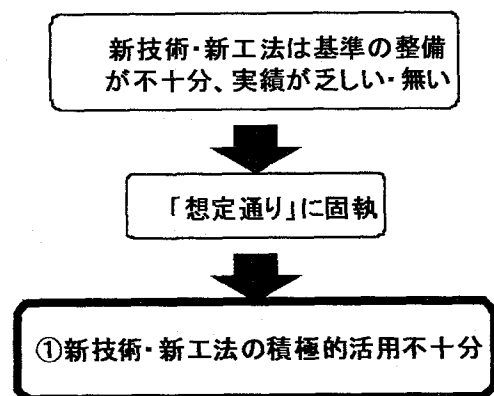


図2 新技術・新工法の積極的活用不十分

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。(図3参照)

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べきか明確でないこと、地域の産業振興や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。(図4参照)

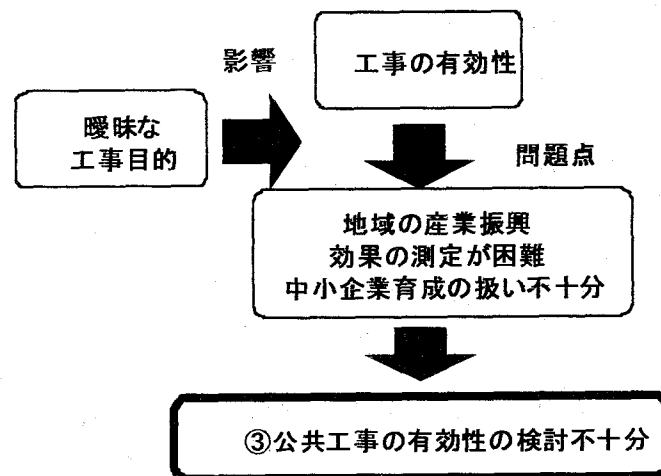


図4 公共工事の有効性の検討不十分

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する必要がある。

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る。(図5参照)

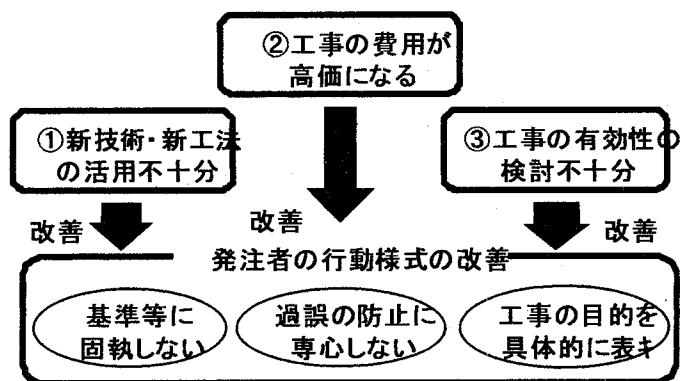


図5 発注者の行動様式の改善

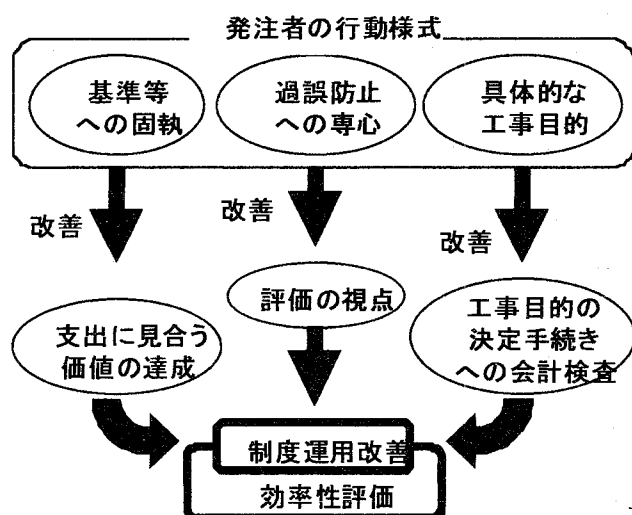
発注者の行動様式を改善するためには、会計検査制度の運用方法を改善することが必要である。

発注者が基準等に固執しないためには、調査官は支出に見合う価値を達成している手続きかどう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。

発注者が過誤の防止に専心しないためには、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。

発注者に工事の目的を明確にすることを促すためには、調査官は工事目的の意思決定手続きへの会計検査を行うことが必要である。

公共工事における、発注者の工事目的設定を含むあらゆる工事監理に関わる手続きが支出に見合う価値を達成している手続きになっているかどうかの評価を行うことが重要である。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。(図6参照)



7. 謝辞

本研究を進めるにあたり、有益な御助言、御指導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。

本研究は平成10年度文部省科学研究補助金基盤研究(A)(1)(課題番号10305038、代表研究者、國島正彦東大教授)の分担研究の一部である。

8. 参考文献

- ・「会計検査研究」 会計検査院 /1989.8(第1号)～1998.9(第18号)
- ・「平成7年度決算検査報告」 会計検査院 /1995
- ・「平成8年度決算検査報告」 会計検査院 /1996
- ・「平成9年度決算検査報告」 会計検査院 /1997
- ・「会計検査でわかったこと」 会計検査院 /1997.3, 1998.3
- ・「けんさいん」 会計検査院 /1993.3～1998.3
- ・「会計検査院」 会計検査院 /1998
- ・「会計検査院ガイドブックー平成10年度」 財団法人経済調査会 /1998.3
- ・「日経コンストラクションー会計検査報告(1989年度)」 pp16-39 1991.3日経BP社
- ・「日経コンストラクションー会計検査報告(1990年度)」 pp16-33 1992.3日経BP社
- ・「日経コンストラクションー会計検査報告(1990年度)」 pp70-71 1992.11日経BP社
- ・「日経コンストラクションー会計検査報告(1992年度)」 pp10-31 1994.3日経BP社
- ・「日経コンストラクションー会計検査報告(1993年度)」 pp78-93 1995.3日経BP社
- ・「日経コンストラクションー会計検査報告(1994年度)」 pp38-56 1996.3日経BP社
- ・「日経コンストラクション」 pp30-57 1998.3日経BP社
- ・「建設オピニオン」 pp48-56 1998.10 株式会社建設公論社
- ・「建設省会計実務要覧ー平成7年度版」 建設会計事務研究会 1995 (棚ぎようせい)
- ・「NAOホームページ」

<http://www.open.gov.uk/nao/home.htm>

・「GAOホームページ」

<http://www.gao.gov>

・「総務庁行政監察局ホームページ」

<http://www.somucho.go.jp>

・「会計検査院ホームページ」

<http://www.jpaudit.admix.go.jp>

Fundamental Study on the Influence of Auditing on Public Works

In public works, the Board of Audit of Japan audits a project from the viewpoint of “Inspection” instead of “Evaluation”. Furthermore, in auditing projects, The Board of Audit of Japan concerns mainly “Legality” but not the rationality of the objectives.

In auditing projects, the owner spends excessive energy to prevent error from being found by a commissioner who audits. At the same time, he strongly would like to see the projects progressing according to the plan and normally does not make the objectives of projects clear to the people.

This kind of activities causes problems on public works while new technology and new construction methods are not promoted actively. Construction cost sometimes becomes high and the “environment” for evaluating the “Effectiveness” of the project is not yet established.

The Board of Audit of Japan should evaluate the efficiency of owner's process management in public works.