

会計検査院におけるアカウンタビリティ確保の理論と現状

——米・日・韓の比較研究の試み——

宋 成 植

はじめに

二一世紀の高齢化・高福祉社会に向けて消費税の5%増税が決定され、医療保健費に関する顧客負担の論議がなされるなど、国民の租税負担は増大する傾向にある。現在の政府が実施する政策や施策の特徴は、予算の巨大化と影響力の広さにある。しかし、近年、「住専問題」や「特別養護老人ホームをめぐる汚職事件」などの官僚の不祥事が続出しており、その政策や施策の成果についても疑惑が深まるばかりである。そして政策や施策における会計および運営状況に対する監視と監督の強化が求められている。

さて、政府または行政機関が実施した政策や施策に対する会計検査および評価を行う外部監査機関として会計検査院が

ある。その会計検査院が、近年、政府が実施した政策や施策に関して会計処理の適切さ、支出の合法性や合規性、準拠性といった伝統的な基準に加えて、経済性 (economy)、効率性 (efficiency)、有効性 (effectiveness) のいわゆる3E検査の視点を強調するようになってきている。すなわち、会計検査院は政府プログラムの結果の評価、支出に見合った価値の実現などの拡大された検査 (expanded scope audit) を実施し、議会や国民への要求に答える責任を果たそうとしているのである。そして会計検査院の役割はますます重要視されてきていると言える。

現在の各国の会計検査院における制度的位相や活動状況はその相違点が多くなってきた。というのは、伝統的な会計の正確性や合法性を中心とした業務が検査院の主要な仕事であったときは、少なくともその活動状況は類似点が多かった。

しかし、現在の拡大された検査である3E検査が重要視されることになり、各国の政治行政的環境や経済的發展度によって展開過程が異なってきたからである。

会計検査における方向転換の転機になったのは、アメリカの会計検査院 (General Accounting Office、以下GAOと称する) によるプログラム評価の導入と言える。そのGAOが導入したプログラム評価は、科学的実験デザイン法、コントロール・グループ法などの学問上の研究成果に負っており、それを社会プログラムに応用することから始まった。GAOがプログラム評価を導入する直接的な動機は、一九六〇年代に連邦の予算制度として導入していたPPBS (Planning Programming Budgeting System) の経験と、そのPPBS導入時の予算局の副局長であったスタッツ (Elmer B. Staats) が会計検査院長に就任したことである。

一九七〇年代にプログラム評価の基本概念が確立され、GAOには、そのプログラム評価の実施を義務化することになったのである。しかし三〇年も過ぎた現在にもその基本概念すら絶えず変化してきている状況である。

さて、日本と韓国の会計検査に関する状況をみよう。GAOのプログラム評価が行政管理研究の一つとして学問的関心が高まり、日本や韓国に紹介されたのは一九七〇年代である。日本の会計検査院が実施している有効性評価や業績検査はそ

の表れと言える。但し、後ほど検討するように、今のところ導入段階に留まっているのが現状である。

韓国の場合は、政策監査または成果監査という名で実施している有効性評価は、一九八〇年代の前半から積極的に実施してきている。しかしその背景には、韓国の会計検査機関である監査院が、大統領に属して一つの行政機関であるという特性を生かした監視・統制の手段としての意義が強い。

本稿では、アメリカのGAO、日本の会計検査院、韓国の監査院の三つの検査機関に関する比較検討をその目的とする。その比較の基準や目的については具体的に後述するが、注意が必要なことは、会計検査院の本来の機能が施策や予算の執行が実施された後のSeeの機能であって、政策決定に関する直接的な担当機関でない点、各々の国家にはそれぞれの政治行政的文化、制度、そして慣行といった異なった歴史を持つている点などが考慮されるべきである。

例えば、GAOは議会の付属機関としてスタッフ機能に充実に充てられており、韓国の監査院は大統領の付属機関として設立されているためにGAOとは異なった権能を持っている。この制度上の相違は外部評価機関か内部評価機関かの問題だけでなく、その評価の第一の意図や目標が何か、評価の結果に関する重要な顧客(利用者)は誰か、その評価の結果は如何なるメカニズムを通して活用されているか、等の問題に影響を

与えざるを得ないからである。

I. 比較研究のフレームワーク

政治学及び行政学における比較研究は、近年かなり進んでいるものの、その研究蓄積量は他の研究分野と比べて相対的に少なく、立ち遅れた分野であることは否めない²⁾。その主要因は、各国についてグローバルな調査研究が困難であり、測定し難い外部環境による影響が大きく、制度の基本的な相違点が多い点などがあげられる。これらの問題点は会計検査研究においても当てはまる。

一般に、会計検査に関する比較研究の場合、比較対象国の制度を歴史的背景、会計検査機関の独立性、組織体制や規模、報告システムなどのハードな側面を中心に比較したものが多³⁾い。例えば、各国の制度の特徴的事項を羅列的に観察し、①米・英のような議会付属型、②スウェーデンや韓国のような行政組織型、③ドイツや日本のような独立組織型、④フランスのような司法型の四つのタイプに分けて議論されることが多い。しかし同タイプに属する場合でも会計検査の具体的な内容、とくに運営システムや検査結果のフィードバックを軸とする影響力は各国によって異ならざるを得ない。それゆえハード面を中心とした比較研究は、もちろんその重要性は否

めないとしても、会計検査の機能的側面の比較には至らないという弱点がある。

そこで本稿では検査活動のソフトな側面を重視し、以下に述べるようなアカウントビリティ確保の為の四つの視点に注目した比較を試みる。

1. アカウスタビリティの確保レベル

会計検査院の基本的使命は、政府及び政府関係機関ならびにそれら機関の職員のアカウスタビリティ (accountability) を確保することにある。各国の会計検査院は、このアカウントビリティ確保のために、それぞれ特色のある組織機構やシステム、手続き、および検査基準を設けている。

デイとクレイン (P. Day and R. Klein) によれば、アカウントビリティの起源は、単純な個人関係からはじまり、その最も単純な形は個人の対面的 (face to face) 関係であると言⁴⁾う。例えば、アテネ時代、役員に対する申し開きの義務がアカウントビリティの原型であり、それは「政治的アカウントビリティ」であった。その後、「政治的アカウントビリティ」から「会計アカウントビリティ」が分離し、今でもアカウントビリティの概念には会計または法的責任という意味が強く残っている。とはいえ、「アカウントビリティは現代におけるファッショナルな言葉の一つである」と言われるほどこ

の概念は多様化してきている。

このアカウンタビリティに関する考察には、「対象 \parallel whom」、「内容 \parallel for what」、「確保メカニズム \parallel by what means」という三つの視点からの方法がある。

まず、「対象 \parallel to whom」の視点は、問責者と答責者との関係を重視したものである。この視点からすれば、委任された権限と実施された行為を前提として、行政活動の複雑化によって諸アクター間の関係もますます複雑化し、またアカウンタビリティの種類も多様化してくる。現在における基本パターンは、行政機関 \downarrow 会計検査院 \downarrow 議会 \downarrow 政党 \downarrow 国民という過程で行われる。但し、政策または施策の内容によって、諸アクターの関係はさらに複雑となり、その責任者も複雑となる。

また、システム内のアクター間関係によって、官僚制的アカウンタビリティ(監督関係)、法的アカウンタビリティ(受託関係)、専門的アカウンタビリティ(専門技能に対する敬意)、政治的アカウンタビリティ(有権者関係)という区別もある。

第二に、「内容 \parallel for what」の視点では、法や規則という「法的アカウンタビリティ」や「会計アカウンタビリティ」という伝統的な区分から、「プロセス・アカウンタビリティ」 \downarrow 「パフォーマンス・アカウンタビリティ」 \downarrow 「施策アカウンタビ

リティ」 \downarrow 「政策アカウンタビリティ」という順序で発展してきており、現在のG A Oは、「施策アカウンタビリティ」確保を中心に活動している。

第三に、「確保メカニズム \parallel by what means」の視点がある。確保メカニズムの代表的な手法として、会計検査と評価のプローチがある。両者は「互いに映し合う鏡」のような関係であり、前者は「財務規則性」に、後者は「施策の有効性」に基本的焦点をあてながら「管理的アカウンタビリティ」にそれぞれ貢献する。

本稿では上記の三つの視点の中で、「対象」の視点については、誰がどういう権限と資格で検査するかという法的・組織的な側面を中心に考察する。そして「内容」や「確保メカニズム」の視点については、何をどうやって検査するかという評価の機能的側面、すなわちフィードバックによる情報提供機能、管理機能などを考察する。これらは独立的にはなく、常に総合的に作用するのであるが、どちらかと言えば、前者はハードな側面が強く、後者はソフトな側面が強い。そのため、前者を基本としつつも、後者を中心に考察していきたい。

2. フィードバック・システム―情報提供機能と顧客

政策評価が政策過程の各段階においてどのような役割を果

たすのか。すなわち、政策評価が政策決定や政策実施に影響を与える情報提供機能の問題である。

西尾勝にしたがって、行政マネジメント・サイクルを計画(Plan)―決定(Decide)―実施(Do)―評価(See)という4段階に区分して見た場合、一九六〇年代以降は政策管理に関する内外の関心は、何よりも計画(Plan)―決定(Decide)段階の研究に集中していた。

PPBS (Planning Programming Budgeting System) の予算制度はその状況を物語る象徴的な例と言える。PPBSは、計画―予算―プログラムを連結し、政策や施策の最善の選択を行い予算の合理化を達成すると同時に、事前評価を通じて有効な管理統制機能を果たすという考え方であった。

プログラム評価はそのPPBSの考え方を会計検査の考え方として受け継ぐ制度である。プログラム評価が持つ意義は、行政機関が実施した政策や施策を事後評価し、その評価によって得た情報を必要とする顧客(議会、関係行政機関、情報が必要とする人や団体、一般人など)にフィードバックし、顧客が必要に応じて有効に利用できることにある。こうしてプログラム評価は、検査の目的を統制指向の合法性アカウンタビリティではなく、管理指向型かつ結果指向型である3E検査の考え方へと変容してきたのである。

本稿では、評価の結果のフィードバック過程をシステムの考察するとともに、その得た情報がどのような形で再活用されるかという観点から検討する。

3. 独立性―政治的アプローチ

各国の会計検査院における独立性の問題は、設立の歴史的経緯、法的根拠、行政府と議会との政治的環境等によって定まる。

この独立性は、アカウンタビリティを確保する検査機関が外部機関であるか内部機関であるかという問題に関わり、検査機関の活動の幅を定める要因として重要となる。例えば、検査機関が被検査機関の内部機関であった場合、その検査機関が行った評価手法や検査結果におけるフィードバックシステムが十分に整備され、目標としていた成果をあげる場合もありうる。また逆に、独立性は高いものの、会計検査または評価による成果が充分には至らず、また議会や行政機関そして国民の信頼も得られない場合もありうる。

その為、本稿で扱う独立性の問題は、検査機関そのものが誰に属し、誰のために活動するかの問題だけでなく、検査対象や範囲の選定、検査結果の判断、報告書の作成などの検査活動の独立性を中心に検討したい。

4. 評価の有効性

評価の有効性とは、評価の結果が勧告や報告書などの形でフィードバックされた後、如何にどれほど活用されたかという有用性を指す。この評価の有効性が高くなる為には、有効な評価すなわち科学的な方法によつて評価されるだけでなく、その結果が有効に活用されるためのシステムが整えられることが必要である。有効な活用の為にはバックアップとなる法的権限や政治的パワーなども重要となる。そして評価の結果についての報告や勧告、証言などの活動やそれらに基づく法律化の数などがその判断基準となる。各国の会計検査院は評価の有効性を高めるために、様々な工夫をしていることは確かである。

II. 各国における会計検査院の現状

1. アメリカの会計検査院

(1) 概要

一九二一年の予算会計法によつて、アメリカの会計検査院(GAO)と予算局(the Bureau of the Budget; 現在のOMB)という双生児が誕生した。予算局の設置が連邦予算に関する大統領の権限を増大させた為、議会にはGAOを設置し、

行政府と議会とのバランスを維持するという政治的産物であった。

モシャー(F.C. Mosher)⁽²⁾によれば、議会のスタッフ機関として誕生したGAOは、その役割の変化の側面から三期に分けられる。第一期(一九二二—一九四五)は、政府の全ての支出の個別検査(Voucher Audit)に専念しており、その役割は政府の支出の正確性と合規性の検査と確認であった。

第二期は、さらに前期(一九四五—一九五四)と後期(一九五四—一九六六)とに分けられる。前期は、二つの問題、一つは政府機関の監査に関する、もう一つは連邦会計システムを改善する為の他の機関との協力関係についての問題が提起された時期であった。そして、ウォーレン(Warren)院長はスナイダー(Snyder)財務長官とWebb予算局長と共に財政管理と会計検査に関する新しいアプローチを模索し、一九四七年に新方式が導入された。その内容は、各省庁が支出の検査と会計を行い、GAOは会計原則を決定し財務管理手続きと内部統制の妥当性をチェックするという方式だった。この方式は、一九四七年の第一フーパー委員会で承認され、一九五〇年の会計検査法によつて具体化された。

第二期の後期は、キャンベル(Campbell)院長時期と重なる。彼は最初の公認会計士出身の院長であり、この時期は、CPA会社をモデルとしたGAOの改革が実施され、組織の

規模においても、約一四、〇〇〇名であった職員の数は一、九四五年には約六、〇〇〇名に、さらに一九六五年には約四、〇〇〇名まで減少したのである。しかし、一九六五年のホリフィールド (Hollifield) 聴聞会が物語るように、六〇年代の GAO は防衛産業界に対する厳しい処置をめぐって国防省や議会との関係が悪化した時期である。

第三期 (一九六六—現在) は、スターツ (E. Starrs) 院長の就任以降の時期である。スターツは約三〇年間を予算局で勤務し、PPBS 予算制度を導入した際は副局長であった。彼は会計検査院長として GAO に来るとき、当時行政府から信頼を得ていた分析的アプローチ方式を会計検査方式として導入した。施策評価の始まりは、その分析アプローチの導入の結果である。一九八一年 C. Bowsher 院長の就任後も、アカウンタビリティと施策評価はより強化されてきている。

(2) 組織

GAO は、院長 (Comptroller General: CG) の下に院長特別補佐官 (Special Assistant to the Comptroller General)、二人の院長補 (Assistant Comptroller General: ACG)、六つの局 (Division) から構成され、十三地方支局と一つの海外支局を保持している。スタッフの数は現在約四、六〇〇名であり、三分の二が本部のワシントン地区で勤務している。

GAO の人的資源の構成は、その活動が会計検査からプログラム評価へ移ったことにより、スタッフの大多数 (約八〇%) は評価者と分類される。専攻別をみると行政学、統計学、経済学、政策科学などの出身者が多く、そのことは議会へ提出される資料の性質だけでなく、GAO の資料に対する様々なユーザーのニーズや期待を物語っている。

実際に現場で検査活動を行う検査部門に当たるのは各 Division であり、現実のプロジェクト分野別 (貿易、運輸、教育等) で構成された Program Division と、プログラム評価の基準、方法を取り扱う Technical Division に分けられる。その Division をさらに検査領域別で分けたのが Issue Area であり、GAO 全体で三六ある。

リストは、GAO の強さと貢献度は地方支局のスタッフによる主要データ収集と分析活動の為であるという。

(3) 検査活動

GAO は、①合規性検査、②経済性・効率性の検査、③施策の結果に対する有効性検査、④その他議会が要請する諸調査の四つの検査を行う。①と②の検査は伝統的な会計検査であり、③と④の検査は政策分析を志向するプログラム評価と呼ばれる。

近年の GAO の検査活動はプログラム評価を主流としてお

り、①議会の定めた成果や便益がどれだけ達成されたか、②組織プログラム、活動、機能の有効性、③事業主体がプログラムに適用される法令に従ったか、の三つについて評価するものである。

プログラム評価を行うべき検査対象の選択問題は、ほとんどの政策や施策に何らかの形で政治的な利益が絡んでいる為、慎重に行われている。現在は検査対象の約七五%が議会の委員会や小委員会の依頼によって決定される。この傾向は、一九六五年のHouse Hearing以降、定着したパターンである。すなわち、議会のスタッフという立場に立って、政治的に敏感な課題には出来る限り踏み込まないこと、議会のニーズに応じて選んだ方が無駄な時間の節約となり、評価の有効性も高くなることに気配りをしているといえよう。但し、評価依頼についての実際のソースは、一九八四年の場合、議会の委員会(九%)、OMBまたは行政府の要求(三%)、政府機関のトップ官僚(五四%)、施策担当者(一八%)、GAO(一四%)、その他(二%)となる。このことは、行政機関の内部から得た情報のソースをGAOが議会の委員会へ持ち込み、議会の委員会から依頼するように逆依頼するというパターンが普通であると言われる。

一本のレポートの作成には、約四―五人のスタッフが従事し、通常約十一―一月の期間を要するが、トピックによっては早

急にレポートが作成される場合もある。例えば、一九九一―一九九二会計年度のGAOの活動を見ると、監査/評価件数(二、九五四)、議会への証言の数(五六六)、勧告の数(三、三六八)、利益額(七〇〇億ドル)であり、それを一日基準で換算して見れば、監査/評価件数が約四件、会期中の下院及び上院への証言数は二―三件、勧告数は約五件となる。

(4) フィードバック

プログラム評価における重要な目的の一つは情報提供機能にある。この情報提供機能とは、評価によって得た情報を政策決定者や政策実施機関または担当者にフィードバックし、当政策または施策だけではなく、それに類似した他の政策や施策の決定や実行の際に参考となる知識を与えることである。

GAOは、基本的に、監査または評価によって得た結果をまとめたレポートはほとんど公開する。さらに、評価を依頼した顧客(議会の委員会、行政府、関連行政機関の長、施策担当者など)には、勧告、証言等の形でただちに結果を送付する。また一般人については、マスコミや広報誌だけでなく、要望があった場合にはそのレポートを海外の外国人にすら無料で郵送している。

そのフィードバックされた情報の直接的な効果は、当政策

や施策の継続、修正、または終焉、あるいは、関連する法律の制定や改正、責任者へのアカウンタビリティ追求の形になる。但し、G A O のプログラム評価の場合は、評価の必要性に関する情報源の七〇%以上が行政機関から得ている事実を看過してはいけない。そのことは、G A O が行政府に対する議会の「番犬」でありながら、第二の顧客である行政機関に必要な情報を客観的、中立的な立場で調査・分析し、信頼できる情報を提供していることを表すと考えられる。

2. 韓国の監査院

(1) 概要

韓国には、三つの監査機構がある。第一に、議会自ら行う国政監査、第二に、監査院による監査、第三に自体監査（内部監査）の三つである。各々の監査機構は、憲法や法律に定められた基準に基づいて行政の活動を監査し、評価活動を行う。

本稿では、大統領に属する準外部評価機関ではあるものの、会計検査機能と行政監察機能を合わせて行う強力な監視・統制機関である監査院による監査を中心に検討する。

監査院は、一九六三年の監査院法に基づいて設立された韓国の会計検査院である。その以前は、会計検査機能は審計院

（一九四八―一九六三）に、行政監察機能は監察委員会（一九四八―一九五五）及び司正委員会（一九五五―一九六〇）に分掌管轄されていた。前者は国家の収入、支出の決算という機能を担当する憲法機関として、大統領に属していた。後者は、公務員の職務上の不正行為の情報を収集・調査し、その調査結果を上部機関長へ情報提供または処分要求及び捜査機関へ告発する権限を持つ大統領府属機関として設立された。

監査院は、この審計院と司正委員会の職務が一つの機関に統合された。行政機関に対する会計検査機能だけでなく、管理や運営における監視・統制機能を担当する大統領のスタッフ機関である。行政機関における体制や運営に関する監視機能はともかく、会計検査機能が大統領のスタッフ機関であることは世界でも希なことである。

監査院が大統領に属する機関になった背景は、独立以降の韓国における政治経済的な状況を物語っている。つまり日本の植民地から独立したものの、政治的な不安定や経済的な貧民問題は、政治的リーダーの解決すべき課題であった。軍事革命で政権を掌握した朴政権が標榜したスローガンは、貧困からの脱出、政治的安定との二つに絞られた。まず、経済的成長の政策として、経済開発第五カ年計画を発表し、トップ・ダウン型の管理システムを構築した。但し、同時に解決す

べきもう一つの課題は、官僚の不正行為を防止し、公務員の秩序と綱紀確立であった。そのために、監査院の組織を、議会ではなく大統領に属する機関にすること、また会計検査機能と行政監察機能とを一つの機関に統合することは、より強力で迅速に対応できる長所を持っていたのである。

(2) 組織

監査院法三条によれば、「監査院は監査院長を含む七人の監査委員を以て構成する監査委員会議と事務処を以てこれを組織する」と規定されている。つまり監査委員会議と事務処の二元組織で構成され、前者は意志決定機関であり、後者は事務執行機関として院長の下に行政官庁的機関として組織されている。

院長の任命は、議会の同意を得て大統領が任命し、監査委員は院長の推薦により大統領が任命する。両方とも四年の任期、一次に限り重任することができ、停年は六五才である。職員の数、七九三名（一九九四・一一・三一現在）であり、その内実際に監査業務を担当する一般職員の数は一五九一名である。

一九九五年一月五日に監査院法が改正され、監査院の組織は拡大された。その特徴を簡単に整理すれば、五局を七局に改編し各局が担当すべき行政機関を業務内容の類似に合わせ

ており、監査方法の研究および監査実務担当者の教育のために教育室を教育院へ拡大したことが特徴である。この改編の意図は、今後の監査業務効率化と政策監査に対する準備にある。

(3) 活動内容

監査院の機能は、①決算の確認、②監査、③審査決定、④意見表示の四つである。ここで、②の監査の内容を中心に検討すれば、監査は会計検査と行政監察の機能に分けられる。会計検査の対象の範囲は、必要的検査事項と選択的検査事項の二つに分けられ、その具体的内容は法律に定められている。

他方、行政監察の業務は、行政機関の非財務的活動における合法性、効率性、有効性を検討することであり、具体的には、①法律に定められた行政機関の事務及び公務員の職務、②地方団体の事務及び公務員の職務、③中央銀行や地方団体がその資本金を二分の一以上出資した法人などの事務及び職員の職務、④法律によって国家及び地方団体から委託または代行される事務及び職員の職務、などが含まれている。

このように、監査院の業務は、会計検査と行政監察という二つの業務を実施してきた。その業務の運営に関する内容は何回か改正されてきたが、その大きな変化は一九八〇年頃であった。政策監査の積極的な試みである。そのことは、監査

に關する比重を會計検査にするか行政監察にするかの關係で現れる。

例えば、一九七〇年代までの監査投入人力は一般(定期)監査に約四〇%、特別監査に約三〇%の比率であったが、一九八〇年代初は特別監査が八〇%の比率にまで急増する。また一九八六年度以降は、資料収集活動が約十五%程度に投入される。このことは、伝統的な會計検査より行政監察への関心が急増したことを表す。

但し、監査院の組織上の特性は、GAOとは違って、外部機関ではなく準外部機関か内部機関であることにある。そして監査院は、行政機関に対する強いパワーを持っている。その原因は大統領に属する機関であり、行政機関の業務の内部までタッチできるという監査範囲の広さにある。そのため、監査院が目指す政策監査の範囲を何処まで認めるべきかの議論は、GAOが目指す政策評価とは異なる問題点を持っている。まず、監査院が、行政機関の会計上の検査のみならず、行政業務全般における行政監察の権限を持っていただけに、3E監査を実施することは、行政業務の自律行為にまで踏み込む可能性があるということであった。それゆえ、監査範囲をより明確に規定しないと、むしろ悪影響の出る恐れがあった。

特に、一九八八年から議会在が直接的に行政機関に対する監

査を実施する「国政監査」が復活した後は、監査院による政策監査の意欲はかなり後退する傾向にある。だからといって、以前の會計検査を重視するわけではない。但し、監査院は依然として行政監察の方向の強化を目指しているものの、「国政監査」との位置づけがはっきり規定されていない立場や、内部監査の限界、そして「国政監査」との重複などの弊害や苦情問題が提起され、新しい模索の段階にあると言つてよいだろう。

(4) フィードバック

監査院によつて実施された監査結果報告および処理過程は、監査院の内部的報告および処理過程と、大統領や議会に対する対外的報告過程とに区分できる⁽²⁰⁾。

まず、内部報告及び処理過程を見れば、監査実施結果は監査報告として作成され決裁権者に報告される。その報告書には、摘発された違法不当事項や改善を要する事項については、原則的にその処理案を作成して所属長官に処分要求している。その処分要求の種類は、①弁償判定、②懲戒または問責要求、③是正または注意要求、④改善要求、⑤告発、⑥通告などがある。

また、対外的報告には、定期報告と随時報告とがある。定期報告とは、国家歳入・歳出の決算検査報告であり、大統領

と次年度の議会に報告する。随時報告とは、監査の結果、重要であると認定された事項や重要な処分要求に対し、被監査機関が監査院から二回以上の催告を受けたにも関わらず、その執行を怠る事項について必要と考えたときは大統領に報告するものである。

監査院が実施する監査結果の処理過程を見れば、対外報告における議会の比重が弱いという特徴がある。通常、議会に対しては決算検査報告書以外の報告に関する義務はなく、検査活動における議会への依存度も少ないため、議会との関係は非常に薄い。むしろ監査院は、議会による「国政監査」の時に、情報提供の役割をある程度は行っているものの、自身も国政監査の対象になっていることもあつて情報提供の役割は消極的になっている。

但し、監査院の指摘を受けた被監査機関の監査結果処理の結果を見ると、行政機関の是正措置は非常に早く、検査の有効性は高いことが分かる。

3. 日本の会計検査院

(1) 概要

日本の会計検査院は、明治二二年の帝国憲法によって天皇に属する機関として設立され、以後六〇年間、財政監督を行つた。その後、昭和二二年の日本国憲法の制定に際し、現行の

会計検査院法が公布施行され、その地位・組織・権限の各面で、大幅な改革と強化が行われた。特に注目すべき点は、①内閣に対する独立性が強化され、国会との関係が密接になつたこと、②検査の範囲が拡充されたこと、③検査の効果を直ちに行政に反映させる方法が定められたことである。

その後、日本の会計検査院は、現在に至るまで大きな変化はない。

(2) 組織

日本の会計検査院は、意志決定機関である検査官会議と検査の執行機関である事務総局とで組織されている。検査官会議は三人の検査官で構成され、検査官は衆・参両議員の同意を得て内閣が任命し、天皇がこれを認証する。任期は七年で、検査の独立性を貫く為に、在任中はその身分が保証されている。

事務総局は、検査官会議の指揮監督のもとに、会計検査を実施する機関で、官房と五つの局から構成されている。事務総局の職員の構成は、職員一、二四五人（一九九六現在）のうち、約七〇〇人が会計検査の中心となる調査官で、各検査課に所属して検査に従事している。

会計検査院は、組織上、内閣と議会から独立する機関であるため、他者から影響を受けない検査活動ができる。但し、

G A O が議会に、韓国の監査院が大統領に、アプローチする権限を背負っているのとは違って、独立性と中立性は高いが会計検査や評価を行う際、資料調査へのアプローチの弱さを内包している。

(3) 業務活動

日本会計検査院の任務は、憲法に定められた国の収入支出の決算及びその他法律に定める検査を行い、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任務を負っている。

会計検査院が合法性検査だけでなく、経済性、効率性、有効性検査を始めたのは昭和四〇年代であるが、検査内容上の変化がはつきり現れるのは昭和六〇年代であると言つてよいだろう。つまり「年金の検査」「医療の検査」などの検査活動のような「合規性検査のソフト化」へと重点が移ってきた。

日本の会計検査院の検査活動の内容は図1のように変化してきた。すなわち、「合規性」検査の割合は昭和四三年度の九四％から、平成元年の七二％へと二〇ポイントも低下している。「経済性・効率性」検査は昭和四三年には五％であったが、昭和五三年度には三七％というピークを記録した後、二〇一三〇％台の割合を安定して維持している。

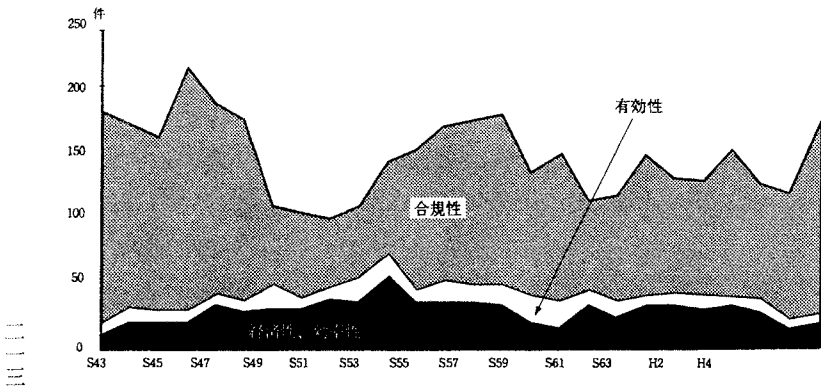


図1 観点別に見た掲記事項の変遷

(2) 財団法人統計研究会 [1996]、『会計検査の現状の比較制度論的研究—ドイツを事例として—』(平成7年度会計検査院委託業務報告書)、50頁。

「有効性検査」により直接対応しているのは「特記事項」である。この「特記事項」は、検査の結果、予算の執行効率の見地から適切ではなく、しかも不当事項や改善措置の要求（院法三四条）や意見の表示（院法三六条）にもなじまず、その処理について議会や国民の判断に委ねることが必要とされた場合の掲記である。また平成二年から検査報告に「特定検査状況」の記述を新設している。この「特定検査状況」に載せた件数は、平成五年度に二件、六年度に六件とその数は少ないが、「特記事項」とともに情報提供機能の核となっている。

(4) フォードバック

会計検査院が行った検査結果は検査報告書として作成され、決算報告書とともに内閣に送付され、内閣から議会に提出される。

また、検査院が検査を実施した被検査機関には、会計経理や法令、制度または行政運営について不適切な点や改善を要する点があると判断した場合は、意見の表示または処置の要求をする事ができる。そして、その「意見表示または処置を要求した事項」については、その改善状況とともに検査報告に掲記しなければならない。

しかし、組織上、内閣または議会から独立的に設置されて

いて独立性は高いが、各省庁や行政機関の業務状況を的確に把握する為の制度的保証措置や政治的バックアップが充分ではなく、検査結果に関する信頼度も高いとは言えない状況と考えられる。

Ⅲ. 結びにかえてーアカウンタビリティのレベル

各国の会計検査院は、それぞれの政治環境の中に置かれているとしても、検査の目的としている基本的なパターンは非常に類似したものである。つまり会計上の合規性、経済・効率性、目的の達成の有効性といった側面での検査活動である。

以下は、フレームワークの比較基準として提示した、①アカウンタビリティのレベル、②フォードバック、③独立性、④評価の有効性の観点から比較して見ようとする。但し、第一の基準であるアカウンタビリティのレベルをその他の三つの基準との関連性から見る場合、前者が後者の総合的な性格を持つている。また、アカウンタビリティは、統制志向型か管理志向型かをみる際に非常に有益な比較基準となる。結論から言えば、各国の検査の方向性は統制志向型から管理志向型へと変化してきているのであるが、問題はその程度にある。そこで、各国の検査院が何の管理的アカウンタビリティを求めている、その現状はどうであるかを検討する。表1は、各

表1 各国の検査の状況

区分	GAO	韓国の監査院	日本の会計検査院
所属	議会付属機関	大統領府直属機関	独立機関
独立度	強	中	強
職員の数	約4,600人	約800人	約1,200人
会計検査の比率	弱(約7%)	強(約70%)	強(約90%)
有効性評価の比率	約80%(プログラム評価)	約25%(成果監査)	約5%(業績検査)
検査の主要目的	情報提供/管理志向型	業務改善/統制志向型	業務改善/統制志向型
評価結果の利用者	議会/当該行政機関	大統領府/行政監督機関	議会/行政監督機関
検査の依頼者	議会/内部決定	大統領府/内部決定	内部決定
行政機関の協力度	強/積極的	中/消極的	弱/消極的
フィードバックの影響力	強	強	中
評価結果の公開	殆ど公開	内部公開	内部公開
評価結果の信頼度	強	中	中

- (注) 1. 会計検査と評価の合計が100%にならないのは、資料収集等の諸活動の部分が除外されたからである。
2. 会計検査と評価の比率の数字については次の資料を参照した。
 GAOの場合は、R. C. Rist, ed., Program Evaluation and the of Government: Patterns & Prospects across Eight Nations, New Brunswick, 1990.
 韓国の場合は、決算検査報告(監査院)に掲示された最近5年間の平均値である。
 日本の場合は、持田信樹「日本の会計検査院一検査活動の日米比較一」(平成8年1月)を引用した。

国の会計検査院における検査状況を表している。
 まず、内容(Content)の視点から見よう。そのレベルを、「合規性(第一段階)」、「プロセス(第二段階)」、「パフォーマンス(第三段階)」、「施策(第四段階)」、「政策(第五段階)」アカウンタビリティの五つの段階に区分する。

現在、GAOにおける「施策評価」は第四段階に相当する。施策評価は、政策よりは小さく、プロジェクトよりは大きい規模の事業であり、その事業の目標達成度を中心とする有効性を検査するもので、その施策の目標は所与のものとする。目標達成度の測定は、経済性・効率性の測定に比べ、遥かに作業が簡単である。また第一の顧客が議会の委員会や議員であり、その顧客に必要な情報が要求される。つまり理解しにくい経済的分析やアプローチは可能な限り避け、利用しやすい情報を与えようとする。

韓国の監査院における「成果監査」は、第三段階と第四段階が混じっていると考えられる。但し、今後の目指す方向は「施策評価」と「政策評価」である。八〇年代半ば以降の資料収集への人的投入や九五年度の監査院法の改正はそのための準備と言えるだろう。

一時期には、監査院の組織上の特性を生かして第五段階の挑戦も試みられたこともあった。しかし、外部監査ではなく、政府内機関としての統制のための監査の意義が強い。すなわ

ち、政府内機関であるために、監査に必要な情報へのアプローチや検査結果のフィードバックによる有効性が強い。他方、全く同じ理由の為に、議会や国民へのアカウントビリティの意識が薄く、検査の目的が統制志向型になりがちである。

日本の会計検査院における「業績検査」は、韓国と同じく第三段階と第四段階が混じっていると考えられる。本来、業績評価の概念が施策評価の概念より包括的であり、目的達成度だけでなく、経済性・効率性を同時に求めるという意義が強い。ということは、検査院によって評価され報告された内容に関する顧客レベルや利用度、そして評価内容に関する信頼度の問題ともかなり関連性が強いと考えられる。

また、日本の会計検査院の組織は、韓国とは違って、独立機関として位置づけられている。このことは、検査院の業務の実行の際に必要な権限の問題の原因にもなる。つまり検査に必要な情報にアプローチする際に必要な権限が弱く、それを補強するための法的権限も充分とは言えない。

第二に、「確保メカニズム」by what means」の側面をみよう。この視角は、デイとクレインが区分した評価と会計検査のメカニズムを利用した「管理的アカウントビリティ」の概念を利用して考慮する。

G A Oは、会計検査の任務を各省庁内の行政機関に委任している。現在は、政策または施策に関する有効性評価が主要

活動である。このことは、政府の政策決定に関する分析や評価能力に対する議会の能力にとって大きな力となっている。つまり議会が必要とする情報を調査・分析し、情報提供することを主要任務としている。

G A Oが行った評価の信頼度は、その評価の有効性によって判断できると考えられる。評価の結果が有効に使われたかどうかの判断は、G A Oが行ったレポートの数、勧告の数、証言の数などによって測定できるが、それだけでなく、その結果によって現れた法律の数、予算の節約、施策の終結や継続、行政機関における是正といったことでも判断できる。

というのは、一件の評価にかかるコストを無視できず、評価の結果が利用できないとするならば評価の価値がないからである。例えば、一九八〇年度の評価コストは、一件当たり、一〇万ドル以下（七一％）、五〇万ドル未満（二二％）、五〇万ドル以上（七％）となっている。

韓国の場合、本来、行政機関の業務全般に関する監査が任務となっている。そのことは、会計検査だけでなく、評価による業務の改善という管理的アカウントビリティの追求が行われたことにもなる。但し、何を、誰のために評価し、どういう方向でフィードバックして来たかは別の問題となる。

また、監査院が大統領府の直属機関ということは、自分が自分を監査・評価することになり、国民や議会に対するアカ

ウンタビリティの意義は縮小されかねない。もはや行政機関に対するもう一つの強力な統制機関であり権力機関になりがちとなる。

日本の会計検査院は会計検査の業務が任務であり、必ずしも評価のニーズが高かったとは言えない。つまり行政監察局の管理のための調査・評価の場合が、より効率的で有効的だったかも知れない。但し、外部評価機関としてのアカウンタビリティの確保の役割は非常に重要であり、その必要性の認識がますます高くなっている。今はこのニーズに答える準備期間と言えるだろう。

とくに、日本の縦割り行政システムや官僚主義という環境の中で、検査院の有効な評価と客観的・中立的な情報の提供の為に、まず検査に必要な資料へのアクセス権限が強化されるべきであると考えられる。つまり充分な情報の調査・分析ということが充足されない限り、有効な情報の提供には期待できないからである。

現在、日本と韓国で類似した論議が行われている。日本では、米国のGAOのような機構を議会に設置すべきという論議が行われている。また韓国では、監査院を議会の付属機関とすべきだという内容の報告書が行政改革委員会から提起されたことがある。

このようなことは、上記のような現象の一つの結果である

う。

注

- (1) 財団法人日本システム開発研究所「一九九三」、『政策評価手法に関する調査研究報告書』（平成四年度会計検査院委託調査）、一三頁。
- (2) 財団法人統計研究会「一九九六」、『会計検査の現状の比較制度論的研究—ドイツを事例として—』（平成七年度会計検査院委託業務報告書）、八頁。
- (3) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、一頁。
- (4) Patricia Day and Rudolf Klein, *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publishers, London, 1987, p.1.
- (5) 山谷清志「行政責任論における統制と倫理—学説史的考察として—」（『修道法学』第十三巻第一号、一九九一年三月）、一五三—一六二頁。
- (6) Ray C. Rist, 'Management Accountability: The Signals Sent by Auditing and Evaluation', *Journal of Public Policy*, 9(3), July / September 1989, p.355.
- (7) 西尾 勝『行政学の基礎概念（一九九〇）』、一〇五頁。
- (8) F.C. Mosher, *A Tail of Two Agencies: A Comparative Analysis of the GAO and OMB*, (Louisiana State University Press, 1984), p.1.
- (9) F.C. Mosher, *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*, (Westview Press / Boulder, Colorado, 1979).
- (10) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、一一頁。

- (11) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、一二頁。
 (12) R.C. Rist, op. cit., p.355.
 (13) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、一一頁。
 (14) R.C. Rist, "The Organization and Function of Evaluation in the United States: A Federal Overview" R.C. Rist, ed. *Program Evaluation and the of Government: Patterns & Prospects across Eight Nations*, (New Brunswick, 1990), p.86.
 (15) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、一四頁。
 (16) 財団法人統計研究会「一九九五」、『会計検査の現状の比較制度的研究—米国の事例として』、一九頁。
 (17) R.C. Rist, op. cit., p.79.
 (18) 金刺 保「各国会計検査院の現状—その二」、『会計検査研究』第十四号、会計検査院、四四頁。
 (19) GAO, GAO Annual 1992, p.3-5.
 (20) 金明守・朴ジュン共著『公共監査論』(大永文化社、一九九五)、一五四頁。
 (21) 会計検査院『会計検査きあらまし—平成5年度決算—』(一九九五)、一三三五頁。
 (22) 会計検査院『会計検査院—国の財政監督機関として—』(一九九六)、四一七頁。
 (23) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、一三三三頁。
 (24) 会計検査問題研究会『業績検査に関する研究報告書』(一九九〇)、一頁。
 (25) 会計検査院「会計検査でわかったこと—平成五年度決算検査報告と会計検査院の活動状況」、一〇頁。
 (26) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、四八一—五一頁參

照。「合規性検査のソフト化」とは、依然として合規性検査ではあるが、従来の公共工事などのハード面から社会福祉関係費等のソフト面の検査が増えることを言ふ。

- (27) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、五〇頁。
 (28) 財団法人統計研究会「一九九六」、前掲書、五三頁。
 (29) Ray C. Rist, ed., op. cit., p.80.