

韓国における職務監察とアカウントビリティ

宋 成 植

はじめに

各国の会計検査・監察機関がどのような存在意義を有し、どのような役割を有するのかは、各国の監察機関に関する法的規定、官僚制度、政府や議会の政治的リーダーシップ等の側面だけでなく、官僚の意識（義務や責任感を含む）や国民性などの広い環境の相互作用によって規定される。

各国における会計検査機関と行政監察機関の関係は、分離型、統合型、統合接近型と区分できる。分離型の国にはフランス・イギリス・日本等があり、統合型の国には韓国・イスラエル等があり、統合接近型の国にはアメリカ・西ドイツ・スウェーデン等があげられる。統合型または統合接近型を採用する国の例は一樣ではない。イスラエルは監査院長がオンブズマンの長になることよって、西ドイツの監査院長は連邦行政能率委員を兼任することよって、アメリカのG A O

は議会に所属しながらも実際の業務内容が職務監察に近いなど様々である。今後、事実上の統合接近型の場合が増加する傾向と言えるだろう。

本来、会計検査機関と行政監察機関の生成動機は異なる。前者の場合は、歴史上、政府の支出行為について詳細にチェックするための手続きとして発展しており、財務諸表上の事柄と実施や業績についてのモデルまたは基準とが一致するか否かの立証から由来する。後者の場合は、各省庁や政府機関にある程度独立性を維持する機関が、監査対象となる各省庁や政府機関の行政業務全般における運営状況をチェックすることから始まった。前者の場合は外部的統制の目的が強く、後者の場合は行政管理の目的が強い。そして職務監察は後者の任務である。

しかし、今日の会計検査機関は、現代民主主義国家における行政機能の著しい質的・量的拡大のため、その機能の質的転換を余儀なくされた。伝統的な合法性、準拠性の側面から

行政責任を確保するだけでは、行政内容の複雑化・専門化、行政裁量の拡大等に対応できなくなり、議会や国民に対する会計責任を十分に果たすことが不可能となった為である。

今日では、各国の会計検査機関の機能は、いわゆる3E監査と呼ばれる経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、有効性 (Effectiveness) 監査へと転換しつつある。現在、最もその先頭で進んでいるものとしては、一九七〇年代初頭に「総合的会計検査」(Full Scope Audit) を実施したアメリカのGAO、イギリス会計検査院 (NAO) における「支出に見合う価値の検査」(Value for Money Audit)、カナダ会計検査院 (OAG) の「包括的会計検査」(Comprehensive Audit) 等があげられる。

この各国の検査方法は、一九九三年のINCOSAIの際に名称の統一使用が提起され改称された業績検査 (Performance Audit) を志向するものである。

3E検査の特徴は行政機関に対する統制志向ではなく、評価結果を行政実施機関へフィードバックする管理志向にある。この特徴は行政監察の在り方に近い。その意味で、会計検査機能と行政監察機能とは相互補完性をもつと考えられる。

本稿では、韓国の「監査院」について考察する。監査院の特徴は、一九六三年の機構改革によって、以前の会計検査機

構であった「審計院」と行政監察機構であった「監察委員会」を統合し創設されたことにある。このことは会計検査と行政監察(職務監察)の両機能を相互補完的に活用しようとすることを意味する。また、監査院を大統領の直属機関として設置したことは、議会や国民に対する会計アカウンタビリティ確保よりは、行政機関内の管理的側面を重視してきたと考えられる。

しかし、現在においても、職務監察とはなにかについて、明確に定義されておらず、かなり抽象的な性格が強い。

以下は次の順序で検討したい。

第一に、監査院は、外国制度の導入ではなく、韓国の歴史上の制度をそのモデルとして設立された。すなわち、新羅、高麗、朝鮮時代における監察制度の在り方や監察官の考え方が、そのモデルになっている。その為、歴史上の監察制度を考察することは、現在の監査院の理解、とくに職務監察の理解にかなり有用となる。この観点から朝鮮時代の監察制度やその意義を考察する。

第二に、職務監察は直接的に政治行政環境の影響を受ける。その為、監察の概念の定義や特性は運用実態の検討を通して明確にされることであって、制度そのものが重要ではない。本節では、職務監察の運用実態や補完的な諸制度を検討し、韓国における職務監察の現況と今後の方向性を検討する。

第三に、一九八〇年代中半に「政策監査」の必要性が力強く強調された。その政策監査の意義とその後の転換過程を辿りながら、成果監査の実態を検討する。そして、成果監査の現況を職務監察との関係で把握する。

最後に、上記の職務監察や成果監査の実施レベルをアカウンタピリティの観点から検討する。そして監察院の業務が政治的にどういう意義を持つかについて、大統領と議会との関係を中心に検討する。

I 監査院の歴史的背景と意義

韓国の監察制度を歴史的に考察することは、現在の監査院の理解に非常に有用と考えられる。歴史上の監察制度の遺産は、現監査院における組織・制度上の特性だけでなく、監察官の仕事の在り方に関する国民の意識や支持においても重要である。本節では朝鮮時代の監察制度を中心に検討する。

1、朝鮮時代以前の監察制度とその意義

韓国における歴史上の監察制度を見れば、新羅時代の司正府、高麗時代の御史台、門下府の郎舍、朝鮮時代には司憲府・司諫院・弘文館といった監査機関がある。

特に、朝鮮時代は、封建制度ではなく、儒教の影響によつ

韓国における職務監察とアカウンタピリティ

て強力な中央集権型の官僚制度を持っていた。儒教は国王、官僚等の支配階層だけでなく、非支配階層の倫理や社会的役割、善悪の考え方の判断基準であった。ここで注意すべきことは、国王の権力である。国王は、支配階層の中心であり、強い権力を持っていた。しかし、国王の権力は絶対的ではなく、強い官僚制度によって制限されていた。国王による政事の決定には、官僚の同意が必要となっており、同意を得られなかった命令は官僚の猛反発を受けざるを得ない。国王や官僚における任務と役割は、朝鮮時代の五〇〇年を通して遵守された儒教による掟である。ここでは、当時の監察制度について、現代と関連する部分だけを概略する。

朝鮮時代には、司憲府、司諫院、弘文館という三つの機関が「言論三司」と呼ばれ、代表的な監察機能を担当してきた。この言論三司という三つの機関の重要な役割は、国王や官僚による権力濫用や横暴をチェックし、その是非を諫めることにあつた。言論三司による疎や諫言は、当時の支配階層であつた両班¹知識人²地主達の意見を代表するものであり、逆に支配階層の世論をリードするものでもあつた。そしてその主張の根拠は儒教経典の解釈に求め、支配階層の中の世論の形成や支持も大きな力となる。

監察担当機関の具体的な任務や権限を見よう。司憲府は、官僚の不正行為や権力濫用があつた場合、あるいは地方官僚

が住民の虐待や搾取をした場合などの監視・監察機構であり、最高位職の大司憲（正二品）以下三〇人で構成されていた。

司諫院は大司諫（正三品）を最高位職とする四十一人によって構成する機構であった。この機構の主要任務は国王への諫官機能であった。この機構は、官僚機構からの影響力を排除するため、国王の直屬機関とされた。

弘文館は宮中の書籍の管理、公文書の作成等の機能とともに国王の顧問機能を担った。最高位職の領事（正一品）をはじめ十九人で構成された弘文館では、国王の教育や言官機能も担当していた。また司憲府や司諫院から上疎された案件に対する調査機能も持っていた。

上記の三つの機関は、「言論三司」とも呼ばれた。これらの官職は、科挙試験（朝鮮時代の公開採用試験）に優秀な成績で合格した学識・人柄・門閥の所有者の中から選ばれた人であり、客観的な事情を躊躇なく国王へ諫言できる能力と力量が要求された。その為、名誉は高いが敵が多いというリスクもある。そして彼らには、制度的特権として、自分の後任者を推薦する権利も与えられていた。

その他、御史制度がある。国王の特命によって地方へ派遣され、地方官僚による住民への虐待や横暴をチェックし、国王の代理人という立場で、正三品以下の官僚に対しては、自ら処罰・官職剥奪の権限をも行使できる。

朝鮮の後期には、この御史制度の効果を高めるために、日本の水戸黄門のような暗行（隠密）御史が頻繁に派遣された。御史のほとんどは言論三司の職員から任命されていた。現在の監査院がしばしば暗行監査を実施することは興味深い。

2、建国初期の審計院と監察委員会（一九四八—一九六三）

一九四八年建国後、十五年間は会計検査機関と行政監察機関は分離されていた。前者の担当機関は審計院であり、後者の担当機関は監察委員会である。前者は憲法九五条と審計院法によって大統領の直屬機関であったが、後者は政府組織法によって國務院（内閣）の中に設置されている。前者は國務院や国会及び法院に対する独立性が強いが、後者はそれほど強くはない。後者の役割は、国会議員や法官を除く、全公務員の違法や非違行為に関する情報収集と調査を行うことであり、その結果によって懲戒処分、所属長官への情報提供、処分要求、捜査機関への告発などの権限を持っていた。

初期の監察委員会の活動は強力なものであった。例えば、一九五一—五四四年の四年間に二四一名が懲戒議決され、二人の長官を含む一二二名が免職された。しかし、その強力な活躍のために、一九五五年二月から約五年間は委員会自体が解体されたこともある。

3、監査院前期（一九六三—一九八四）

一九六三年三月五日、既述した審計院と監察委員會を統合し、憲法機構として設置されたのが現在の監査院である。兩機關を統合した主要理由は、直接的には行政機關の業務に対する監査・監察業務の効率性を高めることであつた。その背景には、軍事革命で政權を握つた新政府が、当時の社会混亂を強力な政治リダシップによつて解決しようとする朴大統領の強い意志による決断がある。監査院による職務監察の内容自体は、以前とほとんど変化はなかつたものの、會計検査と職務監察を單一機關が実施することによつて、統制力が強化されたことは想像に難くない。

特に、監査院を大統領の直屬機關としたことは、監査院の地位を高める結果となつた。監査院の職務活動について、大統領の政策計画や新年辞、直接指示等の影響力は強いが、具体的な監察の方向決定や対象選択については監察委員會の決定や局レベルで計画を作成する。監査院の具体的な活動については次節で詳しく説明する。

4、職務監察に関する歴史的遺産

韓国の職務監察制度についての歴史が残した遺産は何処にあるのか。まず、制度的な側面においては、強力な中央集権的な官僚制度があげられる。韓国は封建社会を経験していな

韓国における職務監察とアカウンタビリティ

い。儒教思想を基本とした朝鮮時代の国王は、絶対權力の所有者ではなく、地主¹¹知識人¹²官僚という支配階層の代表的な存在であり、国王と官僚、官僚相互間の役割分担や意志決定プロセスが体系化されていたのである。

その中で、司憲府や司諫院及び弘文館等の監察機構の任務は、官僚に対する監察だけでなく、国王による独断や専制を牽制する任務や資格を有していたのである。その為、国王や官僚達の強力な権力に対抗できる能力として、自ら清廉潔白人格と知識、そして強直な精神力が要求されたのである。このような監査人の歴史上のイメージは現代においても強く残っている。

II 職務監察の概念と現状

監査院は、會計検査だけでなく職務監察との連携的な運営を行うことによつて権限が強化され、統制・管理機能をより有効に実施できたことは既述の通りである。

一方、その権限を具体的かつ有効に活用するためには、抽象的な権限だけではなく実践的な能力が要求される。すなわち、有用な分析・評価手法、優秀な人的資源、必要な情報への接近能力等の実践的な能力が要求される。監査を実施する際に、実践的な諸能力を持つか否か、監査目標が設定されて

いるか否かによつて、監査の方向や結果、そしてインパクトは随分異なるはずである。

以上の観点から、職務監察の概念や考え方を整理してみよう。

1、職務監察の概念

監査院の英語名は「Board of Audit and Inspection」である。この「監査」の意味は会計検査と職務監察の合成語¹²⁾である。そして、職務監察は「Inspectionの意味である。また監査院法の規定においても、会計検査と職務監察は別々に規定されており、両者のどちらを重視するかは、当時の政治行政的な状況によつて左右される。政治の激動期には会計検査が重視され、安定期には職務監察が重視される傾向がある。しかし、職務監察の範囲や具体的な内容については未だに明確でない。

まず、監査院法二四条による職務監察の範囲は、政府組織法及び、その他の法律によつて設置された行政機関の事務、且つ、その機関に所属した公務員及び職員の仕事となつてゐる。但し、事務、職務、監察等の概念が明確でなく、学者の視角によつて、狭義に解釈されたり、広義に解釈されたりするため、混乱を招いている。特に経済性、効率性、有効性の3E監査が重視される今日における解釈は、より分かり難く

なつてゐる。

この職務監察の概念は、政策監査や成果監査との関係も明白ではない。例えば、一九九三年、文民政権が登場した後、後述する「聖域なき監査」、「戦力増強事業」、「平和のダム建設」等の政策や施策に関する監査を実施した。この種の監査は、国民の高い関心と支持を得ており、相対的に監査院や監査院長への関心も非常に高かつた。しかし、これらはどう分類すべきであろうか。結論から言えば、「聖域なき監査」が持つ意義は、以前には出来なかつた大統領府等の権力中枢機関への監査対象の拡大にすぎない。また「戦力増強事業」や「平和のダム建設」は政策監査に近いが、監査実施の目的の次元で見れば、政治的報復の背景が強い為、簡単に分類できない。

監査院の分類によれば、成果監査は、職務監察の一部分に属する。この場合の職務監察は、広い意味での概念になる。

具体的には、会計検査機能を除外した、行政機関や、国から補助金を受ける政府投資機関の業務全般を対象とする。すなわち、行政機関、人、仕事を包括的に含む意味である。

他方、成果監査は、行政機関や政府投資機関が行つた施策や仕事についての監査概念である。この成果監査と職務監察の区分は、監査の対象、目的、手法、結果の活用などの比較が必要となる。しかし、両方の区分を困難にする原因は、監査院の監査活動における政治的独立性が弱く、監査実施や結

果活用の目的が不明確な点にある。

このように、職務監察の概念は、会計検査とは明確に区分されるものの、政策監査や成果監査との区別は曖昧に使われている。しかし、敢えて区分するならば、職務監察とは、各機関における組織・ヒト・カネ・情報に対する合規性・準規性の観点からの判断・審査機能といえる。すなわち、3E検査をめざす政策監査や成果監査とはちがって、統制的性格が強い。

担し、この職務監察が持つ意義は、同一機関が会計検査機能を実施することや、同機関が3E検査を行なう際の補充的機能にあるといえる。

2、職務監察の現状

本節では、一九九六年度の職務監察活動を中心に検討する。監察院の監査方向は、政府の改革司法を充実化し、監査を通じて安定成長を望む国民の欲求を満たすことに重点を置き、第一に、民生分野への監査の拡大と質の向上、第二に、不実工事を追放し安定文化を定着、第三に、不正・腐敗からの決別の為の改革司法を持続的に推進、第四に、健全な会計秩序確立と予算の効率的な執行の誘導、第五に、成長阻害要因を除去し国家競争力の向上、第六に、監査を通して積極的・創意的な公職雰囲気を助成、という目標が設定された。

韓国における職務監察とアカウンタピリティ

A 組織と機能

監察院には、院長を含む七人の監査委員で構成される、監査委員会が意志決定機構である。監察院長の下に、会計検査・監察・審査決定及び、監察院に関する行政事務を処理する為の事務処を、事務総長の下に第一・第二事務次長と、監査活動の総括調整・支援の為の企画管理室長を置く。

第一事務次長の下には、会計検査業務担当の第一・第二・第三・第四局を、第二事務次長の下には、監察・民願・地方自治団体の関連業務担当の第五・第六・第七局を置き、その他、院長の補佐役の秘書室長と広報官を、事務総長の補佐役の監察官と非常計画官及び総務課を置く。そして、監査教育院は、監察院長の下に置き、監察院や監査対象機関における自体監査または会計業務に従事する者の教育を担当し、教育院長の下には、教授部長と三個課を置く。

一九九五年監査法改正の以前には、監査対象別に区分されていた局業務が、機能別・専門分野別に区分され、第一局は、経済関連省庁を、第二局は、非経済関連省庁を、第三局は、政府投資機関を、第四局は、技術分野業務を、第五局は、職務監察業務を、第六局は、民願業務を、第七局は、自治団体の業務を、それぞれ分掌管轄することになっている。その為、職務監察に直接関連する業務は、第五局の仕事である。第五局には六個の課があり、職務監察・対外業務協調・監査情報

などの総括監査業務と、機動監察及び特命監査事項を担当し、その他、名譽監査官や不正防止対策委員会を運営する。

監査院の職員は、八六六名となっているが、現員（一九九六年一月現在）は八五四名と十二名が不足する。

最近の新規採用の状況を見ると、一九九五年度に五〇名、翌年に三二名を採用した。その中で、教育院の別定職として、助教授三名の採用も含む。現在の定員不足は十二名だが、教育院だけで現在十一名が不足だから、不足のほとんどは教育院の定員不足と考えられる。教育院には教育担当の専門要員として教授レベルの採用計画⁽¹⁶⁾を持っている。

B 監査活動の現況

一九九五～六年度の二年間の監査の活動状況は、表1の通りである。監査の種類は、書面監査、実地監査と区分されており、実地監査には、一般監査、成果監査、特定監査と区分される。一般監査は、監査対象機関に対して定期的に行う監査である。成果監査は、国民生活の質的向上の為の民生分野、不実工事防止・安全管理強化などの重点分野における、政策や施策についての監査である。特定監査は、公職綱紀点検、許認可規制と関連する慣行的癒着非理問題などの解決の為に、機動力が要求される監査である⁽¹⁷⁾。

そのうち、一般監査は、各年度の前期に実施される。その後期には、成果監査や特別監査が実施される。その理由は、

毎年度の9月～10月にかけて実施される、国会の国政監査が始まる前に、一般監査終了させるということである。そして一般監査によって得た情報は、国政監査の際に、重要資料となる。

しかし、注意すべきことは、監査院には、監査を実施した結果によって得た情報を、国会に提供する法的義務を持つことではない。実際、監査院が、提出した情報の量は、それほど多くない。むしろ、監査院は、国政監査の一つの対象機関として扱われている。通常の情報の流れのパターンは、国会は、監査院の監査を受けた行政機関に対し、監査院からの指摘事項を提供させることが一般的である。

表1によれば、実地監査における各年の比率は二八、五％、二九、六％となる。その内、特定監査+成果監査における各年の比率は七、五％、一〇％となる。特定監査と成果監査を、有効性評価として分類できるか否かの疑問はあるが、3E検査のいずれには含まれると考えられる。

また、同時期における会計検査と職務監察の件数は、九五年度の場合は三二一七件と三〇〇七件となり、九六年度の場合同期には三七七〇件と三三一〇件となる。すなわち、職務監察の比率は約四八％を占めている。いずれにしても、同時期における職務監察の主要方向は、行政機関や公職者によって行われた不正・腐敗や権力濫用等の合法性・合規性の検査がほと

表1 監査種類と構成比

単位：件、%

区分	一般監査	特定監査	成果監査	書面監査	監査準備 結果処理	その他
1995年度 (構成比)	248件	36件 (28.5%)	51件	— 28.1%	— 32.5%	— 10.9%
1996年度 (構成比)	179件	77件 (29.6%)	14件	— 25.8%	— 32.4%	— 12.2%

出所) 監査年報、1995-6年度版から構成。

表2 申告内容の業務別分類

単位：件数

年度	申告合計	規制	許認可	予算執行	税制	人事	工事	福祉	金融	その他
1995	2,683	878	475	113	174	133	116	89	39	666
1996	3,292	1,050	546	121	150	216	214	86	52	857

出所) 監査年報1995-6年度版から再構成。

などを占めている。

C 職務監察の発展のための諸活動

監査院が職務監察に関する運用のために実施したいくつかの改善策を検討して見よう。

これらは金永三現大統領の就任後の出来事である。特に注目すべきことは、監査院の運営に関する、国民や専門家の参加、情報公開、成果監査への努力などの動きである。

a 「監査院一八八申告センター」の運営

これは、監査院の独自の職務監察だけでなく、行政機関の運営についての苦情や改善事項を、行政機関のサービスの対象者である国民から直接に情報を募集するため、一九九三年一月に設置された。この設置の意図は、公務員による民願処理の遅延や拒否事件、賄賂行為、不実建設工事等に対する情報を国民や住民から直接に得ることによって、住民の生活と直接に関わる問題を処理するためであった。この制度による申告数とその内容は、表2の通りである。

表2を見ると、申告の内容は、規制問題や許認可権の問題が最も多い。そして全申告数の約六〇%は、地方自治団体からの苦情処理要求であった。これは、地方自治制が実施された後、地方への権限委任が増加されたことにある。すなわち、地方自治体と住民との直接的な行政行為が増加

したからだ。

この制度の意義は、監査院が、従来の独自の職務監察方式だけではなく、国民や住民の生活と直結する事項についての情報を得、処理することによって、国民や住民に親近感を持つ職務監察を行う点にある。¹⁸⁾ そのことは監査院の存在感についての宣伝効果にもなる。

一九九五年度の申告の処理状況を見ると、一〇五五件は監査院の職員が直接に機動調査を行い、九六二(四〇、六%)件は自体監査機構を通じて調査されており、一四七件については監査資料として活用している。

b 不正防止対策委員会

この委員会は、一九九三年四月に、監査院長の諮問機構として発足され、社会の各分野に於ける不正腐敗の実態を把握・分析や、それに対する対策を院長に勧告する機構である。

この委員会は、二〇人以内の非常任委員で構成され、任期は一年、連任を可能としている。

委員会は、月一回ほどの会議を開き、その結果を監査院長に勧告するとともに、様々な社会活動を通じて監査院の広報活動などを行っている。この委員会によって勧告された件数は、一九九五年度に九件、一九九六年度に一六件となっている。

c 監査活動の公開

かつて監査院の活動は、ほとんど非公開で行われるのが実状であった。公開制度を取ったのは現政権の初期からである。この公開制度は、上記の「監査院一八八申告センター」や「不正防止対策委員会」の活躍等とともに、監査院のイメージ刷新に有効である。これは、後述する公開監査制や監査請求制とともに、監査活動における国民の関心を高める効果を持っている。

その活動の内容を見ると、初年度の場合は、監査院長や事務総長による、重要事項の記者会見が五件、監査着手事項の報道資料提供が八一件など、合計一八九件の実績を残した。

担し、くわしいことは後述するが、監査院の活動の公開は、実は建前のおとにすぎない。都合のよいマスコミ対策上のことにとどまっている現状である。

d 監査院法の改正(一九九五年一月五日)

今度の監査院法の改正は、かなり意味深い内容の制度の改革が行われた。その主要内容は、次の通りである。

① 監査教育院の業務拡大

一九九五年度の監査法改正に際し、最も注目すべき機構改編の一つは、教育室を教育院に拡大改編したことである。その改編の目的は、監査院の職員や自体監査要員の監

査能力向上の為の教育強化、監査手法の開発の促進であった。教育院は、G A O のプログラム評価方法局 (Program Evaluation and Methodology Division) をモデルとしたという。確かに、改編後の運用実態は、以前と比べて、かなりの質的・量的な変化が見える。まず、教育院の予算・人事・運用方針などの運用に関する、教育院長の裁量行為が拡大された。以前の監査院の新規採用方法は、総務庁が実施する国家公務員試験に合格し、一般倉庫で勤務する者の中から、監査院の要請によって、移籍することが一般的である。これは、一九八三年以降定着した採用方法であり、特に、国家公務員上級試験や七級試験に合格した者の中で、その後の勤務成績が優秀な人材を確保する利点があった。しかし、一九九六年度以降は、監査院における、より一層の人材確保の為の変化が見られる。採用の数から見れば、以前の方法によって、採用されるケースが多いが、他方では、国家公務員上級試験の合格者の中で、その試験の成績が優秀な人材を最初から採用し、約六ヶ月の研修過程を終わった後、赴任させている。

さらに、監査院の職員の専門知識の向上のために、公認会計士、弁護士、博士学位取得者などを中途採用するケースも多くなっている。とくに、教育院に必要となる専門家の評価の経験者の場合は、教育院の特別採用となり、教授レ

韓国における職務監察とアカウンタピリティ

ベルの優秀な人材を確保している。

監査教育院による教育の実績を見よう。一九九四年と一九九六年における、その比率を比べてみると、教育回数は約四倍、人数は、三〜四倍増加した。特に注目されるのは、監査院の職員への教育は減少したが、地方自治団体等の監察・会計担当の職員への教育は、約四、五倍も激増しているということである。教育院は、今後の監査方向の為の重要な役割を担っていると考えられる。また、教育の充実化の為に、ソウル郊外に大規模な教育院ビルを新築中である。

②成果監査諮問団

行政機能の拡大は、その業務内容の専門化・複雑化をもたらした。その専門化・複雑化された行政業務を監査院の職員が充分に対応することは期待し難い。特に現代監査の基本方向を、評価手法を積極的に活用する成果監査へ転換しようと努力中であり、その場合の最も大きな制約となる点は、行政業務への知的不足である。

この問題点の解決のために新設されたのが、外部人力を活用した諮問団構成であった。同諮問団は、監査計画段階から、監査実施及び結果報告書の作成に至る全段階において、諮問役を果たす。

その諮問団の構成員として、一九九五年度に五二名、翌年度には六〇名が任命された。同諮問団は、毎年の成果監

査の重点分野に関連し、その分野の専門知識家に委嘱される。

③名譽監査官

地方自治の実施によって、国家事務の地方団体における権限移譲がますます拡大される。しかし、監査院は地方組織を持たず、特殊な地方問題の解決には限界が多いと認識されていた。この認識の下で、名譽監査官の制度が設置された。

これは、各地方における学界・言論界・法曹界・市民運動参加者などの人々を、名譽監査官に任命し、問題解決の助言を求める制度である。一九九五年度には八一名に、翌年度には一〇八名に委嘱した。名譽監査官による成果を見れば、初年度には七六件、翌年度には一〇五件の勧告事項があり、そのほとんどは実地監査の資料として利用された。⁽²⁾

④監査請求制と公開監査制

監査における民主的運用とタイミング、そして国民の信頼性の確保の為に、一九九六年七月一日に、監査請求制が導入された。

請求者は、国会、地方議会、監査対象機関の長、市民団体、地域住民となっている。市民団体の場合には、公益を追求する目的で設立された団体に限り、具体的には、法律によって許可・登録された団体の中で、その健全性が認定

された団体に限定される。住民の場合は、その地域の有権者の二%以上の請求があつた場合にだけ請求できると定められている。

また、監査に関する国民や地域住民の意識の高揚の為に、監査の日程を、事前に住民に広報し、民願・地方行政の問題点や改善要望事項等を直接に受け付け、それらの提案を監査・処理する制度もある。この制度は、一九九六年度には、二つの地域で実施された。

III 職務監察と成果監査

会計検査院の国際会議であるINCOSAIやASSOSA I等の活動は、各国の会計検査活動について大きな影響を与えてきた。韓国の監査院も、その世界の潮流に影響を受け、監査業務のパラダイム転換の動きがあつた。政策監査や成果監査は、その例である。

1、政策監査

名称は異なるものの、政策監査と成果監査との内容の相違点はほとんどない。両方とも、3E検査をめざしており、行政機関によって実施された、政策や施策についての経済性、効率性、有効性監査を称する。一九八〇年代に導入した政策

監査は、アメリカのプログラム評価をモデルとしており、合法性監査に対する反省から導入された。²²⁾

しかし、政策監査の推進は、現実的な諸問題によってまもなく挫折を余儀なくされた。その理由は、①政策監査の限界―各省庁の固有業務や裁量権を侵害する恐れがあるとし、各省庁の抵抗が強かった。②包括的な監査内容―既存の合法性監査だけでなく、政策の効率性、有効性、民主性、公平性などを含んだ監査を実施し、さらに社会安定と特殊業務も含むことを標榜したが、既存の監査体制では到底不可能な業務負担であった。③準備の不十分―事前の十分な調査・研究を行わず、政治的判断と官僚の誇示慾のために無理に推進されたこと等が挙げられる。

但し、政策監査の大胆な導入の意義は、その後の監査基準・手法・組織体制に関する改革の必要性を認識したことにあるだろう。特に、一九八七年度に、国会による国政監査制度法案が決定された後、監査院による監査の意義や範囲、また国政監査とのバランスの問題が浮上され、意欲的に実施されていた政策監査の議論は自制することになった。

2、成果監査

一九九三年度のINCOSSAIの勧告を受け、成果監査と呼ばれる評価手法を利用した監査が導入された。成果監査の

韓国における職務監察とアカウンタビリティ

考え方は政策監査と殆ど変わらない。但し、成果監査の方が、監査の対象や範囲、目的、実施手法の面で、より洗練されたと考えられる。その背景には、国政監査との役割分担の関係、国際的な評価手法の交流の進展がある。

さて、一九九三年度は、韓国において政治的に大きな転換期であった。まず、文民政府という金泳三大統領の就任と李會昌監査院長の就任である。韓国には長期の間、軍出身の大統領による権力構造によって、権威主義が蔓延し、慣行的な不正腐敗と非効率的な政策実施という疑惑が浮上してきた。

金大統領の初期の重要な政治活動の目標は、政治家や官僚による不正腐敗の解決だった。二人の前大統領を含む、政治家、官僚、企業人達に対する聴聞会は、当時の政治状況を物語る。金大統領の指令によって、一九九三年二月に就任した李會昌監査院長は、就任辞で、新政府の不正腐敗との戦争、公務員の綱紀確立を全面的に支持するとともに、監査院はその先頭に立つべきであると述べた。

そして、監査院の基本方針について、①会計検査よりは職務監察を強調し、②過去志向ではなく、未来志向的な巨視的監査を、③「聖域なき監査」を提示している。²³⁾このように、政策監査は李院長の強い政治的なり度シップによって推進された。

但し、上記のような政治的背景の中で実施された監査は、

成果監査の概念とは関係が薄く、以前の政治家、官僚、企業人による不正行為の法的・政治的処罰、統制の為の捜査活動の性格が強い。この時期の成果監査と職務監察の概念は、無分別に使われる場合が多い。その主要原因は、統制または処罰を目的とした監察行為が強かったという背景がある。例えば、一九九三年度に実施された、戦力補強事業（粟谷事業）、平和のダム建設事業等の監査は、両方の特性をともに持っている。監査範囲や実施方法は成果監査に近い。しかし、その裏の目的は、政治資金や賄賂の問題を調査・把握し、政治的報復・処罰の為の証拠確保の性格が強い。すなわち、聴聞会の資料提供の為に、または聴聞会で提起されたことを裏付ける為の目的が強い。

成果監査が、まだ不十分であるものの、その目的や手法においてより洗練されたケースは、一九九四年度以降で見られる。特に、一九九五年度からは、年初に監査重点分野を提示し、その基本計画に従って、成果監査と特定監査に区分して実施された。成果監査と特定監査の性格の区分は前述したが、特定監査は、より統制の意図が強く、短期的な改善の目的を持つている。

3、成果監査と職務監察との関係

前述した通り、職務監察と成果監査とは同意語ではない。

しかし、実際には、明白に区別された定義もなく、混用して使われるケースが多い。職務監察と成果監査との相違点は何か。職務監察は、狭い意味では、行政機関及び公職者が職務と関連する不正行為を調査・問責する、公職綱紀確立のための監査活動²⁸である。すなわち、調査の結果により処罰する統制志向型監査である。その為、個人の対人関係、所有財産、性格、倫理性などとの関連性が高く、個人の私生活を侵害する恐れがあり、個人の職務監察の決定には細心な注意が必要である²⁹。

他方、成果監査²⁸とは、行政事務の合法性、経済性、効率性、有効性を明らかにすることであり、最近では民願、業務処理、行政規制緩和、行政事務革新、機関間協調などが重要なテーマである。すなわち、政策や施策を対象とする監査行為であり、建前では、統制の目的よりは、業務改善の目的が強い。この成果監査の概念は、広い意味の職務監察に含まれる³⁰。

ところが、両方とも、行政責任確保や行政統制の目的が強く、GAOのプログラム評価が追求するマネジメント志向の評価研究を重視するとは言えないようである。

IV 職務監察とアカウンタビリティ

会計検査院の基本的使命は、政府及び政府関係機関のアカ

ウンタビリティ確保にある³¹⁾。各国の会計検査院は、このアカウンタ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、手続き及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、アカウンタビリティ確保の起源は、単純な個人関係から始まり、その最も単純な形は個人関係の対面的関係 (face to face) である³²⁾。この対面的関係を原型にした責任が、「政治的アカウンタビリティ」となる。

この古典的なアカウンタビリティの概念は、政治と行政との関係の変化、行政領域の拡大傾向に従って、責任の内容と対象が多元化するに至る。行政責任に対する議論は、一九三〇年代に展開された、カール・フリードリッヒとハーマン・ファイナーの論争が有名である³³⁾。しかし、この論争が展開された当時の問題点は、統制と倫理の立場で、アカウンタビリティの対象と範囲における論争である。その前提には、政治行政二元論があるようである。

しかし、現代の行政の領域は、古典的な行政領域を遥かに越えている。この行政領域の拡大と影響力の大きさの為、行政責任の概念もますます多様化されたのである。

アカウンタビリティに関する考察には、三つの視点がある。その三つとは、「対象→to whom」、「内容→for what」、「確保メカニズム→by what means」の観点から考察する方法で

韓国における職務監察とアカウンタビリティ

図1 アカウンタビリティ概念の構成

レベル1	政策に対するアカウンタビリティ：政策の選択に対する責任政治的合理性の追求
レベル2	プログラム・アカウンタビリティ：プログラム目標の設定とその達成に対して負う責任：目標達成度（＝有効性）の追求
レベル3	パフォーマンス・アカウンタビリティ：経済的な手段の能率的な運営：損失の最小化・節約・能率・経済的合理性の追求、業績
レベル4	プロセス・アカウンタビリティ：適切で有用性の高い手段の使用：適切さ、有用性、技術的合理性の追求、compliance audit
レベル5	法的アカウンタビリティ：法律や（会計などの）規則の遵守、合法性、合規性、法的合理性の追求

出所) 山谷清志、『政策評価の理論とその展開—政府のアカウンタビリティ』、71項。

ある。⁽³⁴⁾

本節では、三つの視点の中で、「内容『for what』の観点だけを検討しよう。すなわち、監査院が職務監察や成果監査によって確保しようとするアカウントビリティのレベルを考察し、行政統制や行政管理のバランスをどのように維持しているかを見る。

1、アカウントビリティの確保レベル

古典的な意味でのアカウントビリティは、三種類に分類される。⁽³⁵⁾ 歴史的な展開の順序から見ると、一番目に、公的支出の合規性を問う「財政上のアカウントビリティ」、そして二番目に、行政活動が行われるときに従うべき手続きや手順の適合性を問う「プロセス・アカウントビリティ」、最後に、「政府活動は期待した通りの結果を生み出したのか」という観点での「プログラム・アカウントビリティ」である。

ここで注意すべきことは、今は、評価手法の発達に伴い、統制ではなく、管理改善のための「プログラム・アカウントビリティ」が最も注目を浴びているが、だからといって、財政上のアカウントビリティやプロセス・アカウントビリティの重要性が薄くなったことを意味するのではない。むしろ、古今を問わず、最も基本となるのは、前の二つの段階である。さて、アカウントビリティの概念をより細分化すれば、次

の五段階で構成されている。⁽³⁶⁾

アカウントビリティのレベルは、「レベル5」から「レベル1」へと順序で展開されてきた。すなわち、「レベル5」の法的アカウントビリティは、最も基本的な段階であり、伝統的な会計検査が重視したレベルである。

現在、各国の会計検査院が目指している成果監査の場合は、「レベル2」のプログラム・アカウントビリティの段階であり、評価手法を利用した管理志向型監査となる。但し、これらの順序は、アカウントビリティの発展過程を表すことであつて、法的アカウントビリティの重要性が少しでも損なわせることを意味しない。

2、職務監察のアカウントビリティ確保レベル

監査院が、職務監察を通じて確保しようとするアカウントビリティの内容は、既述のアカウントビリティのレベルの中で、どう説明できるか。ここでは、いくつかの職務監察の例をとつて、アカウントビリティ確保のレベルと、その特性を述べよう。

結論から言うならば、職務監察は、公職者が公務執行に際し、守るべき基準や倫理への遵守を最も基本としつつ、追加的に効率性・有効性アカウントビリティを確保しようとするものである。このような狭義の職務監察の概念からすれば、

職務監察は「レベル5」と「レベル4」のアカウンタビリティ確保が主要目標となる。但し、実際の監察行為は、単一の目標だけでなく、複数の目標を同時に追求する場合が多く、会計検査機能と補完的に利用し、「レベル3」「レベル2」の効果を持つている。

【事例1、「聖域なき監査」】

「聖域なき監査」が大きなスローガンとして打ち出された時期の例を見よう。

監査院は、一九九三年三月に、大統領府の大統領秘書室と警護室、KCIA、国務総理室等の監査実施を決定した。この監査の意義は、予算の執行、物品及び国有財産の管理上の問題点などを指摘し、是正させた結果だけでなく、より重要な意義は、今まで監査の対象外とされてきた権力機関への監査を実施し、監査の対象に含んだことにある。³⁷⁾しかし、実際には、相手が権力核心機関である為、監査による統制の可能性は最初から期待し難い。その為、物品や財産管理状況の実態を把握し、監査結果を当機関にフィードバックすることによる、業務管理改善の効果を目標としていた。

【事例2、監査院―内閣地方税合同特別監査】

この特別監査を実施する背景は、仁川直轄市の北区役所の公務員による地方税の横領事件の発生であった。この種の横領事件は、地方税の賦課・徴収業務が未分離の状況による業

韓国における職務監察とアカウンタビリティ

務過多、チェックし難い運用上の問題、担当公務員が直接に税金を収納する等、業務上の慣行の問題点が指摘された。この種の不正事件は、他の地方でも充分に発生しうると予想された。そして、監査院による特別監査、自治体による自体監査が全国的に実施されたが、疑惑の解決が不十分だと判断され、この合同監査が実施されたのである。

監査目的は、①累積された地方税の非理根絶、②再発防止のための根本的な改善対策の準備、であった。この特別監査には、全国の二五九個の市郡区の徴税機関を対象にし、合計一千五百十名の監査人員が動員された。監査人員は、監査院、省庁、国税庁、市・道職員、公認会計士、市・道自体監査班、制度改善研究班によって構成された。³⁸⁾さらに、途中で二〇五名が追加動員され、合計一千七百十五名の大規模となった。

各々の実施された監査の結果は、地方税の横領・流用された金額が、自体監査で六億八千八百万ウォン、監査院の特別監査で二十三億八千万ウォン、合同特別監査で百三十四億七千八百万ウォン、ソウル市の自体監査で十三億一千八百万ウォン、合計、百七十九億一千八百万ウォンの横領が発見された。また、合計三百一名が免職・左遷される結果となった。

この二つの事例は、アカウンタビリティ確保の内容や政治的意図は異なるものの、監査院による職務監察の特性を説明するには非常によい例である。【事例1】の場合は、建前では、

法的、プロセス・アカウンタビリテイの確保にあるが、実は、管理状況を把握・分析し、その結果をフィードバックし、業務の内容や質を改善することにある。すなわち、統制志向ではなく、管理志向の監査となつた。アカウンタビリテイの内容における視覚から見れば、「レベル3」の特性がよく見られる。但し、本来の監査意図は、大統領府などの権力中枢機関の監査が意味する波及的な効果にあつた。すなわち、監査院の綱紀確立の為の意志を象徴的に表し、その監査の影響が省庁や政府関係機関へ及ぼすことを狙つたことにある。

【事例2】の場合は、監査院の業務内容と環境を物語る例である。すなわち、会計検査機能と職務監察の両機能を担当する監査院が、どういう環境に置かれているのか、解決すべき重要な課題は何なのか、と言つた説明に有用である。この事例の背景が物語るように、監査院の最も緊急の課題は、公務員による不正腐敗の根絶にある。また、この事例の意義は、指摘された金額・人事措置だけでなく、内外部の合同監査班を構成し、ほぼ全国の対象機関を同時に実施できる、監査院の位相にある。

この事例はアカウンタビリテイの観点で見れば、監査の目的、監査手段、監査結果処理などの側面において、古典的(レベル4、5)な監査の特性が強い。すなわち、統制・処罰の為の性格が強く、管理側面は間接的にしか見られない。

3、成果監査とアカウンタビリテイ確保レベル

現代的な意味の成果監査とは、行政機関が実施する施策や政策について、3E検査を実施することである。一般的に、その特徴は、①事後的に、②外部評価機関によつて、監査が実施され、③監査から得たの結果の情報を担当行政機関にフィードバックする事を通じて、④施策・政策における経済性・効率性、有効性アカウンタビリテイを確保することにある。

しかし、前述の通り、監査院の場合は、①事後よりは中間段階の監査を重視しており、②外部機関ではなく、準外部機関であり、③情報提供よりは、統制目的の性格が強い。このことは、韓国における政治行政に関する環境の影響から現れる現象といえる。つまり、政策決定に関する政治と行政との緊張関係が少なく、官僚の権力が政治家に比べて弱いことを示していると言えるとも考えられる。

以下では、事例を通じて考察してみよう。

【事例、軍戦力増強事業監査】

この事例の背景は、一九九三年度の国防予算は、一般会計予算の二四、六%占めている。とくに、軍戦力事業は、国家機密に属するとして、監査院の監査はともかく、国防省の自体監査さえ実施できない実態であつた。特に、軍事プログラムやプロジェクトは、一つの事業に対する予算の規模が極端

に大きく、しかも情報が全く公開されない有様であった。政権交代と、聴聞会の最中に、防衛予算に関する国民の疑惑は非常に強かった。

軍戦力事業を監査することになった直接的な背景は、武器輸入契約の突然の変更によって、元契約商社が新契約商社を相手に損害賠償を提訴したことにあつた。具体的には、次世代戦闘機（KFP）のF/A18機種からF/A16機種へと突然変更される過程で、賄賂事件があつたという疑惑が広がっていたのである。この契約行為に対する調査は、大統領の統治行為または裁量行為という見解もあつたものの、検察、公正取引委員会、監査院などの査定機関が動員されることとなつた。特に、元大統領が、政治資金の確保の為に、深く介入したとの疑惑が提起されたのである。

監査院は、政治的報復の監査との批判を避ける為に、統治行為や防衛基本政策ではなく、具体的な執行過程の行為に限定して監査を実施した。

監査院の監査結果は、この事業に関連し、国防長官や大統領府の外交安保首席などの十三名が、合計約十六億ウォンと五千ドルの賄賂を受けたと発表した。

この事業の監査の特性を、アカウンタビリテイの立場で見ると、非常に複合的である。アカウンタビリテイの「レベル5、4、3、2」が混合されるケースである。また、監

韓国における職務監察とアカウンタビリテイ

査院は、他の査定機関とは違って、政策執行過程の合法性・効率性などを中心に監察を執行するため、アメリカのGAOの資料、証券管理委員会（SEC）の契約書などの資料確保や国内の関連機関や関連者の証拠など、判断の客観性を維持しようと努力した⁽⁴⁾。しかし、この事例は、前述の職務監察の二つの事例とともに、監査院の政治的独立性の弱さに対する批判は免かれなないと考えられる。

V むすび

本稿では、監査院における職務監察を中心に、歴史的アプローチと制度的アプローチで検討しようとした。すなわち、朝鮮時代の監察制度が、現在の監査院の諸制度における根拠となつたことを検討した。また、監査院が置かれている憲法や法律上の位相、政治的独立性の問題、運用改善の為の諸制度、意義を成果監査との区分や、アカウンタビリテイ確立のレベルの立場で、事例を通じて考察してきた。

その結びとして、監査対象の選定に際する、インプット、監査結果のアウトプットにおける政治的独立性と、その実効性を中心に若干検討しよう。というのは、本文でも、ある程度は触れてきたが、大統領の直属機関として設立された監査院が、国民や議会へのアカウンタビリテイ確保の責任を果た

すことに、非常に困難な状況に置かれているからである。しかし、まったく同じことの理由が、その実行性を向上させる可能な環境にもなっている。

さて、監査院は、会計検査や職務監察、または評価手法を利用した成果監査によって、得た情報や改善すべき事項を、被監査機関や、その関係省庁長官にフィードバックし、是正または処分要求を行う。是正措置を要求された被監査機関は、その後の措置結果を監査院に報告しなければならぬ。監査結果は、毎年、決算検査報告書を大統領と議会に提出される。しかし、このような事後措置として通じて、監査の実効性が十分に確保されたとは考えられない。ここでは、本文で検討してきた監査院の職務監察や成果監査におけるフィードバックのシステムを中心に、政治的意義を考察することにとどめたい。

監査活動についての重要な監督機関且つ顧客は、大統領である。監査院法によれば、監査院は大統領の所属機関であるが、職務上には独立的な機関である（監査院法二条）と明記されている。しかし実態はどうなのか。監査院に対する大統領の影響力について、法律上の解釈や抽象的な推測ではなく、具体的な指示内容や連絡システムの状況を論じた研究論文は殆どない。

確かに、監査院は大統領に属する機関となっていて、職務

上の独立性は強くないとの憂慮は多い。また、議会の立場から見れば、監査院が大統領の手先機関であるとの認識が強い。このように、監査院の独立性が曖昧であるだけに、監査結果のフィードバックの有効性、信頼性も一様ではない。

ここで、考慮すべき点は、監査結果の実効性を高めるための監査院の活動である。実効性を高めるための手段としては、大統領の権力背景、行政機関からの独立性、法的背景、国民や議会へアカウンタビリティ、情報公開、監査結果の客観性と信頼性等が考えられる。

しかし、実際には、監査院長のリーダーシップの影響力が最も重要な役割を果たしてきた。院長には軍人、政治家、法学教授らが任命されてきた。その中で、最もリーダーシップを発揮してきた院長は、金泳三大統領の新政府によって任命された李會昌院長であろう。李院長は、いわゆる「聖域なき監査」をスローガンとして提唱した本人であり、力強く推進した為、国民や議会に監査院の存在を大きくアピールできた。但し、事例で検討してきたように、その殆どが政治性が強く、その客観性の側面には疑問が残る。

実際、監査院または院長のリーダーシップは、大統領の信頼や信任によるところが多い。通常、院長は、月一回の程度で大統領に業務報告を行っており、その数を増やそうと望んでいる。その理由は、院長にとつて、非公式で行われる、大統

領への業務報告が多ければ多いほど、院長のリーダーシップの背景は強くなるからである。

しかし、議会との関係はどうなのか。基本的に、議会は監査院を拘束する権限を持っていない。担し、議会には、一九八八年度に国政監査が復活された。監査院は、その国政監査の対象機関となっている。そこで関心となることは、行政府の牽制・統制機能を果たすべき議会が、必要な情報を監査院からどうやって手に入れており、監査院が議会の決定事項や論議されたことについて、如何に対応するかである。

形式的には、監査院と議会との関係は、監査院による決算検査報告だけのように見える。また、監査院は、議会を自分の重要な顧客と考えていないようである。しかし、議会にとつて監査院の影響力(信頼感)はともかく、政府統制のための重要な根拠と資料として、監査院の監査や評価の結果を利用することは確かである。例えば、国政監査に際し、被監査行政機関の提出要求資料には、監査院の監査からの指摘事項は、必ず含まれている。このことは、監査院の監査と国会による国政監査との協力の可能性を示されていると考えられる。

以上のように、監査院の業務内容は、政治的影響力が強いため、職務上の独立性と実効性、そして客観性を維持することは非常に難しいようである。しかし、監査院は、大統領だけでなく、国民や議会におけるインプット、アウトプットの

強化が今後の課題であるだろう。

- (1) ユフン、「望ましい監査院の地位と機能」、(監査院、「監査」、一九九〇年六月号)、一〇三項。
- (2) 前掲論文、一〇三—一〇四項。
- (3) Ray C. Rist, 'Management Accountability: The Signals Sent by Auditing and auditing and Evaluation' Ray C. Rist, ed., Policy Evaluation: Linking Theory to Practice, pp. 373. 未成植訳、「政策評価と官僚制」(『国際公共政策のすすめ』、筑波大学社会科学系国際公共政策プロジェクト、一九九六)、三四項。
- (4) 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)、四項。
- (5) 本稿における「政策監査」とは、一九八五年を前後、監査院が実施した監査類型の一つである。その為、「政策評価」の意味とは異なる。この概念は、GAOのプログラム評価の名称から取つたことは確かだが、その範囲の議論の最中に、国会で国政監査が一六年ぶりに復活された背景と相まって、一九八八年度からは使わなくなつた。
- (6) 監査教育院、「清白吏精神と監査人」(一九九六、二〇—三四項参照)。
- (7) 諫官機能とは国王や官僚が失策を行つたり、謝つた政策を決定する時に、国王への進言や直言を通して独断的な決定に対する牽制役割である。
- (8) 前掲書、三四—三六項参照。
- (9) 前掲書、三五項。

- (10) 宋成植、會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—(筑波法政第二二号、一九九七年三月、二〇九—二一〇項参照)。
- (11) 監査院の設立の際、同機関を議会に設置すべきか、大統領の直屬機関として設置すべきかについて激しい議論が行われた。大統領の直屬機関とする場合、會計監査機関の独立性が保証できないことが激論の原因となっている。結局、韓国の歴史上、監査機関が議会に置かれたことがなかったこと、大統領の直屬機関とする方が監査院の職務遂行の爲の権限が強化される点が貫徹された。
- (12) 「監査」の意味は、行政監察の意味の「監」と會計検査の意味の「査」の合成語として名付けられた。張海翼編著、『職務監査論』(盛振社、一九九二)、八項。
- (13) 元監査官である南景熙氏(現ソウル教育大学教授)のインタビューから引用。
- (14) 監査院、『監査年報—一九九六年度』、四五—四七項。
- (15) 監査院、『監査年報—一九九五年度』参照。
- (16) 一九九七年五月現在、教授資格の専門要員の募集の締め切りが終わっている。
- (17) 監査院、『監査年報—一九九五年度』、六四—六六項照。
- (18) 監査院、『監査白書』(一九九三年)、二二項。
- (19) 監査院、『監査年報—一九九五年度』、五三項。
- (20) 一九九四年度の教育回数と人数は一五回(一、四九四人)、九六年度の場合は四四回(四、八六一人)である。『監査年報—一九九六年度』、五三八項参照。
- (21) 名誉監査団による勧告事項は、専門知識が要求されることよりは、日常生活の中で認識された不便や問題点が多い。この制度は、
- 監査への国民参加の意義が強い。
- (22) 金玄九、『国政監査と監査院監査との効率的連携法案』(成均館大学公共問題研究所、一九八九)、三八項。
- (23) 前掲書、三九項。
- (24) 監査院の監査と国政監査との関係については、宋成植『韓国の監査院による政策評価の展開と現状』、會計検査の現状の比較制度論的研究—ドイツを事例として(統計研究会、一九九六年を参照)。
- (25) 監査院、『監査白書』(一九九三)、三一—三五項参照。
- (26) 監査教育院、『職務監察課程—職務教育教材』(一九九六)、一六項。
- (27) 前掲書、一六項参照。
- (28) 実際に、成果監査の言葉が統一的に使われていない。論者によって、政策監査、行政事務監査などの表現が見られる。監査教育院の教材である『職務教育教材』では成果監査を行政事務監査と表現されている。
- (29) 監査教育院、前掲書、一五項。
- (30) 前掲書、一七項。
- (31) 宮川公男、『會計検査院とアカウンタビリティ』、『會計検査の現状の比較制度論的研究—ドイツを事例として—』(統計研究会、一九九六)、一項。
- (32) P. Day and R. Klein, *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publishers, London, 1987, p. 1.
- (33) 西尾勝、『行政学の基礎概念』(東京大学出版会、一九九〇)、三五九項参照。
- (34) 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、第一三巻第一号、一九九一年三月)、一五三—一

六二項参照。

(35) 山谷清志、『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントピリティ』（見洋書房、一九九七）、七〇項。

(36) 前掲書、七一項。

(37) 監査院、『監査白書』（一九九三）、三九—四七項参照。

(38) この監査員動員の具体的な内訳は、監査員で一一〇名、中央省庁で四〇名、国税庁で二〇〇名、市・道の職員が一〇〇名、公認会計士が五〇名、市・道自体監査班で一、〇〇〇名、制度改善研究班

で一〇名となっている。

(39) 監査院、『監査白書—一九九三年度版』、五〇—五二項参照。

(40) 前掲書、

(41) 国会の国政監査は、毎年、定期国会が開始された翌日から二〇日間、実施することになっている。国政監査には、常任委員会ごとに業務分担されて実施するが、監査院は法司委員会の監査所管機関となっている。