

# 会計検査院の基本定義と情報公開

中野文平\*

(東京工業大学大学院総合理工学研究科教授)

## 1. はじめに

私は予期せぬ経緯から今回この研究誌に文章を書くことになった。当然の事ながら、私は会計検査院のウォッチャーではないので、これまでは検査院に対して何の見解も持っていなかった。これを機会に検査院について少々調べたり考えたりしてみた。そのことから幾つか述べたいことが出てきた。常々検査院のあり様について考えている方々から見れば、これから述べることは常識以上のものではないかも知れない。通常、常識は馬鹿にされる対象となる場合が多いのであるが、尊重すべき場合も結構多いのではないかと思う。常識とは、「それはないよ!」とか「それはそうだ!」といったような素朴なことがらをいう。しかし、世の中には常識に反することがらが習慣性により何ら疑問をもたれることもなく平然とまかり通っていることが多いのも事実である。本来、常識に反する事態が大手を振っていることの方がおかしいと思わなければならない。悪臭も長い時間が経過すれば、鼻も麻痺し、悪臭の存在に気づかなくなることは、私たちは良く経験するところである。これは自然の絶対法則とも言える。常識的におかしいことも、長いこと1つの思考パターンに浸れば、もはやおかしいことには全く気づかないということである。常識的には問題はないが、尚かつ微妙な、技術的な所で論点が発生する場合に専門家の出番となるべきである。多くの問題は専門家の出番以前の問題でつまづいているのではないかと思う。専門家の悪い癖は、難しそう言辞や方法論を振りかざして常識人を排除してしまうことにある。

まず手始めに、インターネットの検索エンジンgooを用いて「会計検査院」で検索してみた。平成12年2月17日現在で1971件が出てきた。幾つか開いて行く内に次のホームページから始めることにした。すなわち、<http://www.jbaudit.admix.go.jp/index.htm>である<sup>[1]</sup>。これは正に検査院の入り口である。この入り口から入り、次々とハイパーリンクしていった。印象としては、検査院のホームページはかなり充実しているというものであった。そこには、会計検査院の概要や会計検査院の動向と変遷、検査院の現状と抱負などが述べられている。検査院の概要では、会計検査院の歴史・地位、検査の目的、対象、観点、運営、

\*1942年生まれ。64年東京工業大学理工学部卒業。東芝勤務。73年東京工業大学理工学研究科博士課程修了。工学博士。東京工業大学工学部助手、大学院総合理工学研究科助手、助教授を経て、現在教授。日本オペレーションズ・リサーチ学会、計測自動制御学会、日本経営情報学会に所属。専門領域は、システム理論、組織設計論・産業組織への数理的アプローチ。「経営システム」日刊工業(編著)、「システム知の探求」日科技連(分担)、「応用一般システム思考」紀ノ国屋(監訳)、「新しいシステムズ・アプローチ」オーム社(監訳)など。

検査結果の反映等が述べられていた。また、会計検査の動向と変遷では、会計検査の歩み、検査領域の拡大、検査の観点の多角化、検査手法の開発、検査報告掲記事項の拡大などが述べられている。特筆すべきは、検査概念の拡大である。近年では、有効性、経済性、効率性の視点が射程にいれられ、従来からの不当事項（正確性と合規性）のみならず、次々と処置要求・意見表示、処置済事項、特記事項、特定検査状況および国会からの検査要請事項が検査報告掲記事項に拡大記載され、検査範囲も年金検査、医療検査、ODAおよび消費税の検査へと拡大してきている。今後、PFI事業の検査および環境検査などもその内射程に入るであろう。

## 2. 考 察

ホームページを見る限り、これまでの経緯から、検査院は少ない人数で良くやってきているように思われた。だが、どうやら必ずしも検査院がお褒めの言葉を戴く記事は余り見受けられず、むしろ激励やおしかりの言葉が目立つように思われる。その最大の要因は、検査院が真の意味で、誰もが将来を不安視する財政悪化に対する期待通りのお目付役となっていないのではないかと、国民が直観的に感じていることにありそうである。検査院としても、国民の関心に応えるべく、従来からの不当事項（正確性と合規性）のみならず、次々と処置要求・意見表示、処置済事項、特記事項、特定検査状況および国会からの検査要請事項が検査報告掲記事項に拡大記載するなどそれなりに努めてきた。国民の関心事項に検査を向けるのは良い。しかし、検査院の役目がそれだけではまだまだ不十分であると国民が感じているのであれば、それはなぜか。これまで拡大に努めてきた「特記事項」、「特定検査対象に関する検査状況」といった指摘態様及び現状におけるそれらの報告内容では不足だということである。確かに、これで検査院の存在感を示すには、インパクトが少なすぎるように見える。政府の行う事業や予算の使われ方に対して、もっと立ち入った評価や指摘を行い、物議を醸すような強烈なインパクトのある報告が欲しいところであろうか？国民は、上記のような検査事項の拡大努力にも関わらず、検査院は相変わらず会計上の悪質あるいは不注意から来る不当事項の発見と処置要求にのみ注力していると理解していると思われる。国民は、検査院に財政改善に資するもっと大きな役目を負うことを期待しているように見える。国民が最も期待するのは、無駄な公共事業の摘出や常識では考えられない予算の使い方の指摘にあるようである。例えば、国民の目からは役人のメンツのためだけとも思われる時代錯誤な大事業などを、役所は強引に遂行することなどである。国民のためと言うよりは、省庁のメンツあるいは一部の議員や業者の利権に応えるためなどの理由により、一度決めた計画だからと決して引き下がらないで遂行された事業あるいは遂行されそうに思われる事業に対して、客観的に評価・指摘して欲しいと願っている。

検査のレベルには、色々なレベルがある。これまで検査院で最も重視されてきた技術的に結構難しい不当事項レベルの検査活動、次は予算に従って遂行された事業の効率性・効果性を問題とする業績（施策）評価レベルの検査活動、最後は政策そのものに何らかの判断・評価を与えようとする政策評価レベルの検査活動である。当然、検査が難しくなるのは不当事項レベルよりは業績レベル、業績レベルよりは政策評価レベルの検査である。当然の事ながら検査の社会的効果が大きいのは、検査の難しさに比例して大きくなる。公金の不正経理や工事を実施する民間企業に過大な工事費を支払い、天下りの原資として蓄積させるとか、あるいはそれらを両方で秘密裏に山分けするとかなどの不当な公金の支出を鋭く検出するとか、ずさんな工事で必要以上の出費を重ねたことを鋭く見抜くことなどは、それなりにかなりの訓練を踏まないと出来ないであろう。提出された帳簿と現場を通りいっぺん眺めただけでは不正・不当な事実を発見す

ることは素人ではまず出来ないと思われる。これはこれで社会的に格好の話題を呼ぶので話題性はあるが、検査院も結構やるのではないかと思いつつも、その背後でそんな金額よりはるかに膨大な無駄が放置されていることを、政治に関心の薄い相当ぼんやりしている国民でも直感的に感じているのである。これが無視し得ない常識というべきものである。もしこの常識に、「これだから素人さんは困る」と言ったような玄人筋の言辞がはかれるならば、その方が問題であると思われる。不当事項は、公金の扱いを信託された公僕として、極めて批難性の高い行為に対する指摘であると思われるので是非検出して欲しいものである。これを小さい金額だから大変な検査費用をかけて発見するのは見合わないと言って見逃したり軽視したりすることは検査院にとっても危険な判断である。やはり手を抜くわけには行かない。しかし、こうしたレベルの活躍を積み重ねてもそれだけでは国民は誉めてはくれないことも事実である。近年、検査院が力を入れてきた業績（施策）評価のレベルは、伝統的な不当事項の発見問題よりは曖昧性が大きく、難しい（政治）判断を必要とする。いわゆる単純な不当事項には当たらないが、成果に疑問があるということを見極めて指摘しなければならないからである。システム分析やシステム評価において周知のことであるが、インプットは使った資源の量、すなわち端的にはお金と時間であるので測定が容易であるが、アウトプットあるいはアウトカム（成果）については当初の目的をどれだけ達成したかを測定する必要があり、しばしば当初の目的以外の副次的な効果を手柄に上げることも可能なので、その事業が良い出来栄であったかどうかの判断が一挙に難しくなることと関係してくる。それだけの成果のためだけならば、もっと別のやり方が可能であったはずだ、あるいはそれにしてお金や時間を掛けすぎていると言った判断が必要になる。何を以て成果とするかが事前に明記されていない場合は、言い逃れがし易いのである。このようなもっと別な方法を採用したならばかく節約できたはずだと考察することを、システム思考では機会思考（Opportunity Thinking）と言って大変重視している。いわば、VFM（Value for Money）を算定することである。さらに高度な政策評価ともなれば、政策目標そのものにももの申す訳であるから、極めて政治性の強い判断を必要とするので、客観的基準を基礎として行為の当・不当を論じる正確性・合規性の検査活動とは比較にならないほどの難しさを呈する。歴史的には、最後の政策評価などは検査院の守備範囲を逸脱していると、国民も、検査対象の機関も、検査院当局も、考えていたであろうから手薄になったのは致し方ないと思われる。もし、一時代前に、高度の政治判断を必要とする政策評価に検査院が独自の判断で関わったならば、関係省庁や政治家から越権行為（介入のし過ぎ）だと一喝されてすごと引き下がらざるを得なかったであろうことは容易に想像できる。しかし、時代は変遷しているのである。

### 3 . 時代状況

情報技術が世の中のすべてに渡る事柄を一変させるであろうことは、よほど不注意な人でも察することが出来るほど、時代は急速に変化してきている。情報技術の発展・情報化社会の到来が、検査院の有り様、検査活動の仕方に重大な変化を引き起こすであろうことは容易に想像できる。検査院はそのことにもっと重大な関心を注ぐべきであるというのが、本稿の最大のメッセージである。規制緩和や情報公開、猛烈な勢いで進行しているインターネットの広がりなどにより、国民への情報伝達は今後ますます必要とされ、そのことを技術的に可能にする手段も確立されつつある。旧来の日本の悪習であった密室で行われる政治や行政計画、交際費を多額に必要とする秘密主義的な商取引慣行（談合）などは新しい時代ではもはや許されない状況にある。情報を一部担当者あるいは上層部が独占保有することは客観情勢からますます不可能になりつつある。また、計画段階で施設の稼働率、利用度に対して常人では想像もつかないような過大

な見込みを立て、計画の遂行に走った結果、末代に気の遠くなるような負担を背負わせるに至った事実（計画と実績）を分かりやすく実績数値で国民に示すことである。時代の変化に鈍感で旧習を踏襲し続ける企業が、急速に市場から見放され格付けが急落していること、また昔ながらの判断で仕事を続けている警察や役所が厳しい批判に晒されているのは周知の事実である。こうした事態は、いかなる企業・組織にとっても例外ではない。先述のように、検査院が不当事項の指摘に留まらず、次々と処置要求・意見表示、特記事項、特定検査状況および国会からの検査要請事項へと拡大記載してきたのは、そうした要求に沿っているので非常に望ましいことである。検査院が負っている本来の使命に向かって邁進することを社会は望んでいるようである。このように、現在国民が検査院に大きな期待をしているということは、検査院を骨抜きにしようという方向とは逆に、検査院の活動範囲を強化しようとするものと解釈して間違いはないと思う。現在の状況は検査院にとってまさに追い風であろう。ある意味で今は検査院の発展のチャンスと考へなければならない。検査院の社会的地位の向上は国民にとっても良い話である。このチャンスを生かして、検査院はもっと大胆な検査計画を立て、伝統的な検査活動だけでなく、高度なレベルの問題に対する検査活動に意見や評価をつけた情報公開を自らの意思で行う必要があるであろう。しかし、変化を恐れて躊躇し続け、国民を失望させるようなことが続けば、追い風は一気に向かい風になってしまう可能性は十分にある。今は動きの速い時代であるから、のんびりと構えていたのでは、気の短い国民は待ちきれない。社会の要望に迅速（agile）に応えないと、やはり期待するのは無理であったかと、当院を無用の長物と規定し、追い風は逆風に転ずる危険がある。

## 4．会計検査院の基本定義

組織改革やシステム設計の方法論の1つに英国で生まれたソフトシステム方法論（SSM：Soft Systems Methodology）というものがある<sup>[2,3]</sup>。この方法論の特徴は、問題にしようとしているシステム（例えば組織）は「何をインプットし何をアウトプットすべきか、そのためにはどのような活動（変換）をすれば実現できるか」を根底から考えることにある。SSMはシステムの基本的使命を「基本定義（Root Definition）」と呼んでいる。Rootと言う言葉は、基本定義（あるいは根底定義）が表面的な定義とは違うことを強調するために用いられている。システムが抱えている問題点を改善するために、「そもそもそのシステムの使命は何か」を様々な観点から検討し、関連する人々の間で合意を図ることである。徹底的に議論すべき事は、「検査院の基本定義は何か」である。私がここで自分の意見として、検査院の基本定義を提示することは余り意味がないし、そうすることは誤った判断に導く恐れがあるので遠慮しておく。SSMでは作られた基本定義がまっとうな定義であるかをチェックするために、CATWOE分析を行うことを推奨している。CATWOE分析の結果、基本定義が不適切であると感じたならば、別の基本定義を模索し、納得の行くまで推敲することである。CATWOEとは、C（Customer：顧客）、A（Actor：行為者）、T（Transformation：変換）、W（Weltanschauung：世界観）、O（Owner：所有者）、E（Environment：環境）の頭文字をゴロ良く一纏めにしたものである。

Customerとは基本定義で述べられているシステムの顧客は誰であることをしっかりと確認することである。例えば、不当事項の指摘から始まって様々なレベルの報告が特記事項・特定検査状況等に至る検査院のアウトプットは、誰のためのものであるかを自覚的に吟味することである。今議論の俎上にのぼっている基本定義から推論される顧客が、自分達の認識とずれているならば、基本定義は不適切ということになり、基本定義の作り直しが必要となる。本当の顧客は誰なのかの確認は極めて重要である。Actorとは変

換活動の遂行者で、これは検査院当局が該当することは間違いないので問題はなからう。Transformation (変換)とは、アウトプット(種々の報告書)を作り出すために必要な活動のことで、これはさらに分析されて諸活動の集まりとして具体化されるべきものである。基本定義の述べていることを達成するために必要な諸活動の集まりを論理的に拾い上げ、それら諸活動間の相互関係を作り上げることを、SSMでは「概念モデル(Conceptual Model)の構築」と呼んでいる。概念モデルは、活動の連鎖であるので、「動詞の集まりとその動詞の相互関係」としてシステム図の形で表現される。例えば、概念モデルは、(時代の要請、顧客のニーズを)把握する、(検査の)計画をたてる、調査(検査)する、(検査結果を)分析する、(業績、政策を)評価する、報告・広報(公開)する、(検査のプロセスが十分に機能するように)管理する、といった諸動詞のネットワークとして記述され、この活動が順調に遂行されれば、システムの本来の使命(基本定義)は見事に達成されると考える。各活動はそれぞれ別の部門が担当するとは限らない。一人二役ということもあり得る。例えば、分析と評価を一つの部門が担当するなどである。

Weltanschauungはドイツ語で世界観を意味する。システムに関与する人々は、それぞれの立場、身分などにより異なった世界観を持つのは当然であるから、どの世界観に立ってシステムの基本定義を与えるかで、まったく異なった基本定義が作られる。例えば、ある検査院の上級管理者は、検査院の使命とは、予算が正しく執行されたかを効率的に調べて報告書に纏めて議会に報告することであると考えるかも知れない。もし、このように捉えるならば、顧客は議会であり、どのような予算が組まれるかには検査院は全く関心がなく、ひたすら国会で承認された予算が費目通りに執行されたかどうかだけに検査を限定すべきであり、検査院は出来るだけ効率的に検査し、不正を最大限に発見すること、となる。従って、検査院自体の成績や評価は、検査院に与えられた予算の範囲で不当事項の発見数あるいは不当に使われた金額の総計を出来るだけ大きくすることである、となる。基本定義とはまさにこうしたことをきっちりと定義することである。別な視点に立った世界観として、検査院とは、上記のことを行うことによって職員が定年まで身分保障されるようにすることである、とすることも可能である。この世界観に立てば、検査活動の顧客は国民ではなく検査院の職員そのものであり、身分保障を確実なものにするために必要な諸活動を最大限に行うこと、となる。国民の立場に立った世界観に立てば、上記2つの基本定義は決して受け入れられないであろう。Ownerとはシステム(検査院)の所有者は誰であることを確認することである。今はやりの表現を用いれば、ガバナンス(Governance)のことである。例えば、所有者は政府なのか国民なのか、これも世界観に依存する。システムの所有者は誰かが、世界観の反映である基本定義にしっかりと盛り込まなければならないと考える。検査院のオーナーや顧客が誰であることを誤認している可能性(危険)は充分あり得る。最後のEnvironment(環境)は、当該システムにとって制約となっている条件を確認することを意味する。環境とは、検査院の独自の判断で選択したり変更したり出来ないような与件として受け入れざるを得ない事柄をいう。環境に属する活動群は検査院の判断ではどうにもならないものとする。環境をどう認識するかはやはり世界観に依存する。もし、検査院の基本定義が、多くの活動はEに属するものと見なし、システムの外にあると考えれば、検査院の裁量で行動しうる活動範囲は極めて狭いものとなる。システムの境界を広く取りすぎても、狭く取りすぎても問題であるが、しばしば、システムの境界を狭く取りすぎる危険の方が問題である場合が多い。たとえば、環境問題の解決には、局所的な部分的解決(視野の狭い解決策が別の所で被害を生み出すなど)ではなく地球全体をシステムとみなして対策を講ずるのでなければ、ほとんど解決不可能であることは自明である。システム論者は、しばしば管理可能変数(Controllable Variables)と管理不能な変数(Non-controllable Variables)の区別を重視するが、Environmentとは管理不能な変数が属する領域に対応する。

基本定義をCATWOE分析して、ある世界観(W)に立った基本定義が定義としての要件を十分に満たしていると仮に認められたならば、次のステップである概念モデルの構築に進む。概念モデルの構築は、基本定義が示すシステムの使命を達成するための必要にして十分な最小限の活動群を論理的に導き出す作業である。この必要な諸活動のどれを欠いても使命は達成されず、一方で、そこに現れない活動は使命の遂行には不必要な活動と認識できるので、論理的には、その活動を担当している部署は廃止すべき対象である可能性がある。こうした基本定義の作成と概念モデルの構築を通じて、システムの改善・改革やシステム設計を行うのがSSMである。基本定義に基づいて作られた概念モデルを現実と比較したとき、概念モデルに現れている諸活動すべてを実行することは事実上不可能であると認められたならば、基本定義を作り直し、実行可能な組織改革案が見つかるまで繰り返す。SSMは、関与者達が、納得が行くまで何度も何度も基本定義の作り直しをすることが重要であるとしている。

前述のように、「会計検査院の基本定義を徹底して行う」ことが最も重要な仕事となる。誰のための検査院なのか、すなわち奉仕すべき顧客は誰なのか、誰がスポンサー(所有者)なのか、何をアウトプットすることが求められているのか、を十分に議論・認識する必要がある。最近の動きからすると、検査院の所有者および顧客は国民(あるいは、少し大目に見て、その代表である国会)ということになるかも知れない。検査対象である行政省庁あるいは内閣などは顧客ではないだろう。憲法90条にも検査院が内閣から独立していることを唱っていることから明らかである。所有者でもあり顧客でもある国民のために徹底して応えることが会計検査院の基本定義と考えるのが自然であると私は内心考えるが、これはまた1つの世界観に立ってのことなので、正確には様々な当事者達が十分に議論して定義する必要がある。基本定義の話は経済学におけるエージェンシー理論と符合するものがある。エージェンシー理論(Agency Theory)は、当事者としてプリンシパル(Principal)とエージェント(Agent)の2つの主体を登場させる。プリンシパルとは依頼人のことで、エージェントはその代理人である。検査院は一体誰のエージェントなのか。検査院にとってのプリンシパルは、恐らく納税者たる国民であると認識するのが自然であろう。行政が正しく(公金を効率的に効果的に使って)国民に奉仕する活動を十全に遂行しているかを、国民に代わって外部監査することを付託されていると見ることが、国民のエージェントたる会計検査院の役割と思われる。経営者とそのプリンシパル(株主)に対して情報開示するように、即事的会計検査を進め、国民に対して報告(情報開示)することに尽きるとと思われる。誰がシステム(検査院)の顧客で誰が所有者であるかの基本認識を誤ると、とんでもない組織というレッテルが貼られることになる。ここが、基本定義の作成が最も重要な所以である。基本定義は、一度決めたらおしまいと言う訳ではない。時代と共に、組織が負う使命は刻々と変化していくからである。当然、基本定義の変化に応じて検査テーマは変わっていくべきである。基本定義は絶えず見直して行く必要がある。見直す(管理する)という活動はシステムが機能するためには絶対必要な活動である。

経営学には、PDCAサイクルという管理サイクルの考え方が受け入れられている。PDCAとは、Plan - Do - Check (See) - Actionの簡易表現である。国全体をシステムと考えたとき、Planの機能を担うのが議会、Doの機能を担うのが行政機関、Checkの機能を担うのが会計検査院や行政監察局や司法機関、Action(修正行動)をとるのは内閣や議会であると考えられる。この考えは、検査活動の結果は、次の行為すなわち、次年度の予算編成に厳しく反映するものでなければならないことを述べている。検査院が行った検査結果を、「単に聞き置く、ご苦勞であった」と言うだけで、その後の具体的な修正行動に反映されないのであれば、検査院の役目は果たされたことにはならない。Checkの役割は行政活動が国家目的を十分に達成しているかを評価し、修正行動を迫る機能である。検査結果が活かされているか。検査結果が

予算編成に強くリンクしているか。検査結果が議会にリンクしているか。外部監査の実を挙げるのが絶対必要だと言うのが、経営学理論の教え（常識）である。この議論を受け入れるとすれば、検査院は行政の活動成果を評価する（業績評価、政策評価）能力がなければならないことになる。

## 5．すぐにでも出来そうな提案：データベース構築と公開を

私には大上段から何かを語ったり、提言したりするなどはとても出来るものではないが、肩肘をはらずに、以下のようなことを考えた。

米国のGAO（General Accounting Office）は、議会に所属しており、国会または委員会からの要請に応じて行う会計検査報告が圧倒的に多いという。これに対して、日本の会計検査院は内閣から独立した機関であるから、自分からの判断で検査活動を行える余地を有している。だがそのことが逆に会計検査院の力を削ぐ要因となっているとも考えられる。つまり強力な後押しがないために、会計検査院は弱腰に終始する危険があるということである。既述の基本定義で述べたように、会計検査院にとっては納税者（国民）がプリンシパルであり、顧客・所有者であるとするれば、国民を味方にするしか道はないのではないかと。国民から強い情報公開に対する要望があってから始めるのではなく、自らの意思で先鞭を付けたらどうかということである。情報公開と聞いただけで、担当者の中には後込みする人もいるかも知れない。いい加減なものも公開できない（完璧なデータベースを構築してから）とか、非の打ち所のない方法論を確立してからとか、すぐに身構えてしまうかも知れない。私は、決して難しく考えなくとも良いのではないかと。出来るところから大胆に公開し、国民のおしかりを受けながら充実させて行けば良いのではないかと考える。

顧客である国民が知りたい素朴な現実（即事的事実、数値情報と解説・コメント）をインターネット上でデータベースとして公開したら良いのではないかと。予算をつけた諸事業すべてについて、さまざまな事実に（即事的）数値情報を中心に、事業遂行主体の自己評価と会計検査院のコメント（自信の持てる評価が行える場合は検査院評価）をつけて、インターネット上に公開する。予算上あるいは能力的に余裕があれば、それを同時にCD-ROMで発刊するのも良いかも知れない。データを安上がりに集めること、その後のデータの集計や処理を容易に行えるようにすることを考えて、会計検査院のホームページ上に予め検査院が設計した記入フォーマットに事業推進の担当者が記入するような方法をとるのが良いと思う。そこには、誰でもが記入できるものではなく、各事業主体の遂行責任者あるいはその代理人が行うものとする。記入責任者にはパスワードを発行するものとする。一般の国民は、記入されたものを自由に閲覧することができるが、意見欄に記入すること以外は、書き込みは出来ないようにする。意見を述べる場合は、名前と住所、電子メールアドレスなどを打ち込んでもらう。集められた意見はまた一般の国民が読めるようにする。検査院もこうした意見を参考にしながら、ホームページの充実を図ったり、検査の参考にすることができる。どのような形式の記入フォーマットを設計するかは、事業の種類によって変える必要があるかも知れない。例えば、道路事業、農業事業、福祉事業など記入項目は異なって来るかも知れない。場合によっては、すべての事業に対して記入可能な包括的な記入フォーマットを用意し、記入を依頼する各事業責任主体に対して記入要領を別途提示する方法も考えられる。このホームページには、一般国民や特定事業のウォッチャー、施設の利用者等が記載事項を注意深くチェック・検討することが予想されるので、データの改ざんや偽りの申告（過大申告や過少申告）はかなり抑制されるのではないかと期待できる。

どのような記入項目を用意すべきかについては、会計検査院自らが顧客および所有者である国民の関心

事項を考慮しながら設計する作業が必要となる。記入フォーマット検討委員会を立ち上げ、出来るだけ早くこの制度を実施に踏み切るのが良いと思う。最初から完璧を目指す必要はない。早く実施にこぎつけ、オンラインで動かしながら磨きをかけ、改善して行けば良いだろう。あれが足りない、これは余計だと言う意見が生まれたら、会計検査院の基本定義に照らして改良して行くことである。差し出がましいことかも知れないが、記入フォーマットについて少し考えて見た。少々やり過ぎではないかという記入事項、あるいは私が気づかないことも多く含まれているであろう。差し障りのない無難な即事的数値のみ記入させたのでは、まったく意味のないデータベースとなり、国民から不評をかこつのは容易に想像できる。しかし、やり方によっては、PDCAのAction、その後の予算編成に好影響をもたらすかも知れない。このデータベース・システムを生かすも殺すも会計検査院の考え次第である。以下、気づいた限りで記入項目を列挙してみよう。

まず、共通的に必要なこととして、事業名、事業の行われた場所（住所；可能なら地図などの図面も添付）、当初の事業の達成目標（目的）、計画段階の総予算規模、計画段階での事業日程、予算承認日（いつの議会か・成立した委員会名）、事業（建設）完了までに要した実際の使用資金額（年度別と累積総額）、実際の事業の完了日、総面積・総建坪数、入札方式（一般競争入札なのか、公募型指名競争入札なのか等）、入札金額の最高額と最低額、入札企業数と企業名リスト、落札に至るまでの経緯、落札企業名と住所および社長名、落札金額、当該事業の推進母体・事業主体（省庁名あるいは自治体名など）、事業実行責任者、事業の提案者（例えば知事名、市町村長名あるいは議員名）、その他大型物品購入数量と金額などである。事業の種類によりもっと重要な事項があるかも知れない。この辺についてはこの道のプロである検査院の方々の智恵と知識を信頼するのが良さそうである。

次に重要な事柄は、事業成果（事業の結果、出来上がった設備や施設の出来映えや成功率合い）に関するものである。事業の本来の目的の達成度（出来るだけ数値的データが望ましいが、どうしても出せなければ、非数値的記述でも可）に関わる即事的事実情報である。事業の是非や判断・評価はまだ不必要である。例えば、施設（図書館、公民館、病院など）なら利用者数・観客数・稼働率・診療者数・売上高（総収入）、橋梁や道路・港湾などなら、交通量・寄港船舶数（積み降ろし総トン数・総金額）などなど、事業開始以来の年次別および累積総数など、国民が知りたがっている各種指標である。実数が得られない場合は、統計学的な推計値でも良いかも知れない。要は、事業がどの程度うまく行っているかを判断できる指標なら何でも構わない。それら数値の経年的な推移、減少傾向にあるのか、増大傾向にあるのかなどが一目で分かればなおさら良い。その他、重要な項目として、施設運営の人員費や設備維持費に代表される事業運営費用（これまでの各年の年度予算と実績、累積運営費用総額）、事業からの収入（各年毎の推移と累積総額（累積年数）、設備や施設の故障回数・修理回数および修理金額（各年、累積総額）、住民満足度調査結果、住民からの要望・コメントなどである。何かを出版するような事業であれば、出版物の出版回数、ページ数、出版社、その評判などである。また、記入者および問い合わせ先の電話・Fax・電子メールなどを記入して頂くことになる。自由形式として、推進母体による自己評価を記入して頂く。長い文章や表の場合は、ファイルを添付させることも出来よう。ホームページの閲覧者はクリックすればより詳細なデータを見ることもできる。以上、気づくままにインプット側とアウトプット（アウトカム）側を列挙してみた。最初から完璧という訳には行かないから、改良を加えて行けばよい。堅苦しく考えることはない。大事なことは、様々な意見（記入する側、それを読む国民の側）を考慮しながら磨きをかけ、改善して行けば良いのである。

さてこうして集められたデータを検査院は検討し、記載数値が疑わしければ別途資料の請求をして、い

わゆる検査活動を行う事が出来る。場合によっては、国民やウオッチャーから記載がおかしいとメールやFaxで通報があるかも知れない。こうした情報は、検査院として不当事項のみならず、業績評価、さらには政策評価の手がかりを与えてくれるかも知れない。検査院の検査のみならず、国民の応援により、従来よりもはるかに充実した検査態勢が確立するものと期待が持てるかも知れない。本来の検査院の使命の達成に一步近付く可能性が高まる。各事業毎の即事的データの最後に、検査院による評価・コメントを付けることも考えて良い。事業の数が膨大なので、限られた検査担当者で、詳細な検討を加え、コメント・評価をするのは難しいかも知れない。従前から注意を払ってきた事業、あるいは国民から疑念を抱かれている事業など、あるいはある一定金額以上の事業などから手を付けるのも良からう。国民自身が自分の計算機上で、何かの項目あるいはインデックスを設けてソーティングできるようにすれば、大変面白いことになる。例えば、誰かがある事業分野の総額5億円以上の事業について、総事業費に対する施設の利用者数の割合(例えば、一つの仮の評価指標)で大きい方からあるいは小さい方から並べ替えて表示できれば、どの事業がその指標に関して、優れていたか劣っていたかが荒っぽいかも知れないが、一応見ることが可能になる。また、どの事業が割高な入札であったか、施設の稼働率はどうか、住民の評価(満足度)はどうか、効率性評価・経済性・有効性評価はどうか、甘い計画はどの事業であったか、結果として国民を欺くに至った事業は何か等、うまく行けば、政策やプログラム自体の是々非々も客観(即事)的なデータに基づき考えることができる。一つの指標だけでは判断出来ないから、色々なインデックスを自分たちで設けてソーティングして検討すると良い。こうすれば国民が色々なことを考える機会も出来る。検査院当局の分析と国民の分析を総合して行けばかなり信頼のおける事業評価や政策評価に役に立つかも知れない。このようなデータベースを構築するので、会計検査院のホームページを運営するコンピュータのハードディスクは大規模なものが必要となる。こうして集められたデータベースはCD-ROM化して出版することが望ましいと思う。このCD-ROMはハイパーテキスト形式でデータが格納され、色々なインデックスのソーティングを可能とするように設計されるべきである。予算上の余裕があれば、官庁公刊物として出版することも出来よう。

先にも述べたが、評価の理論が確立していないからとか、データの信憑性が欠けるからとかの言い訳を設けて、先延ばしにしたり、躊躇する必要はない。検査院としてのコメントや評価をつける場合は、自信のある(確かな)ものと、仮の評価とを区別・明記した上で行えば良い。立派な制度や立派な理論や立派な方法論がないから完璧な評価は出来ない、不完全なまま新しい試みを行うと、世間から物笑いの種になるとか、反発を受けるとか言い訳を設けて躊躇することは無意味である。常識的に以前よりは少しはましかも知れないと思えば立派なものだと思えたい。大事なことはひたすら即事的事実のデータベースを構築することではないかと考える。そして、国民とともに、検査能力、評価能力にますます磨きをかけ、難しいとされてきた評価を前進させることである。検査院だけで全ての知恵出しをしようとするのではない。もし、それでも不安であるとか、手に負えないというのであれば、シンクタンクに記入フォーマットのデザインの検討と具体的なホームページ構築を委託するのも良いかも知れない。

このように、このデータベースはかなり利用価値が期待できる。国会に取り上げられるかも知れない。マスコミが騒ぐかも知れない。政策評価につながるかも知れない。予算編成へフィードバックされる可能性が高まる。経験を積めば、評価方式も確立して行く。選挙にも影響が出るかも知れない。いい加減な公約は危険となる。結果として、検査院の存在価値が高まるものと期待できる。

## 6 . 問題点

最後に、上記提案を実施しようとする際に起こりうる問題点について述べたい。まず想定出来るのは、即事的情報公開を恐れる行政官庁からの抵抗、非協力が有り得るかも知れない。いわば、情報提供に応じない可能性がある。特に、成果が芳しくないあるいは入札に不正があった事業の場合などはその可能性があるかも知れない。その場合、要請を受けた記入項目全てに記入してもらわない必要はないかも知れない。可能な所から記入してもらい、その後、公開に応じられる範囲を徐々に拡大して行く努力を続けることで進めるしかないかも知れない。最低限、事業名や事業規模、事業主体名、業務運営費用（予算および決算数値）、記入責任者の連絡先などを入力させることでも良い。当然記入可能と思われる項目に記入されていない場合は、そのことも含めて国民はウオッチしていることを了解していただく。お願いしていることは即時的な事実が中心なので、事実の記入を躊躇することは、公開されたらまずい何かやましいことがあるからと勘ぐられるだけでメリットはないであろう。情報公開を先取りする民間企業は多い。企業による環境会計の自主的公開などはそれである。公開により市場（行政なら国民）からの評価が高まり、格付けの上昇と株価の上昇、ひいては営業成績の向上につながる。

次に考えられるのは、事業数が膨大となるので、現実にこのホームページを運営するのが難しいのではないかという心配である。はじめは、大型の事業規模のものから始めるのが良いかも知れない。経験を積むにつれてその守備範囲を拡大して行けば良い。記入フォーマットの概念設計は検査院が行うとしても、集められたデータを色々な角度からソーティングしたり、分析してグラフ表示したり出来るようにする技術的な問題は、先述のように専門企業に発注し、ホームページを構築してもらうのが良いだろう。

検査院当局がこのアイデアの実践に躊躇する、あるいは懸念を抱くとすればそれは何か。まず頭に浮かぶのは、組織理論上の問題である。すなわち、インセンティブ・システムの設計問題である。一番問題になるのは、私は悪習であると感じているが、高級官僚の再就職（天下り）問題である。当然、公務員は一介のサラリーマンでしかないから、50才前後で次の職場を気にしなければならないのは、つらいところである。会計検査院は事業の推進官庁ではないから業界とのつながりはなく、天下り先を確保するのは難しい。そうなると、検査対象である諸官庁の機嫌をそこねない程度に検査活動をせねばならなくなるのは、高邁な経営学や組織理論を知らない人でも直観的にすぐに理解できる。特に、局長級ともなれば自分の再就職だけでなく、部下達の再就職先の面倒（確保）ができるかどうか、管理者としての力量の1つと見なされることは必定である。会計検査院の基本定義において、再就職先を探すという活動は、職員の身分の確保が最優先されるべきであるとする世界観に立つ以外は、決して現れては来ない活動であろう。本来必要な仕事以外の活動に多くの時間が割かれていることが分かる。一朝一夕では人事機構を含めた組織改革は難しいとは思いますが、私案を述べる。キャリア組、ノンキャリア組問わず、65才定年制を敷く。天下り先の心配はなくなる。幹部の数は当然限りがあるので、有能なるすべての人に局長などの身分をあてがうことは出来ない。従って、ほとんどの職員は検査のプロ（専門職）としての道を歩むことになる。専門職は何段階かの階層があり、例えば10段階とする。若い人は最初の階級からスタートする。国家公務員 種試験をパスした人間は、並の実力を発揮したなら6、7段目の階級には登れるようデザインする。それより上位に昇進するのは特筆すべき検査実績を上げた者となる。最上級の専門職は給与面で検査院長の次（局長よりは上）の待遇を与えるのが良い。こうすれば、検査のプロとして、定年まで存分に実力を発揮出来るようになるだろう。

仮に65才定年制が採用されたとして、なおかつ考え得る懸念は、検査院に警察のような捜査権がないことであろうか。提案のデータベースへの記入を義務づける権限、および検査に必要な資料要求に対して拒否することは認めないなどの権限（院法上、一定の条件に該当すれば、懲戒処分要求も認められているようであるが、実質的に機能していないようである。）が認められなければ、不調に終わる可能性がある。そのことを懸念して、ここで提案したようなシステムの導入を見送る可能性がある。顧客であり所有者である国民を味方に、率先して情報公開の手本を示す絶好のチャンスではあるが、何事も手をつけず、ただ旧習に従うことに終始する危険性は高いかも知れない。検査院の独立性を侵されない範囲で国会（有志議員諸氏など）の強力なバックアップを得ると共に、マスコミなどを上手に利用して世論の理解を得ることも、この際、得策と言えるのではないかと考える。

#### 参考文献

- 1 . <http://www.jbaudit.admix.go.jp/index.htm>よりリンクされている各HP
- 2 . 新しいシステムアプローチ；P.チェックランド著，高原康彦・中野文平監訳，オーム社
- 3 . ソフト・システムズ方法論；P.チェックランド・J.スクールズ著，妹尾堅一郎訳，有斐閣