

【巻頭言】

会計検査院への期待の高まりに寄せて

宮川 公男*

(麗澤大学国際経済学部教授)

しばらく前の朝日新聞に、昨今ひんぱんに使われるようになったカナ文字言葉の中で人々がわかりにくいとしているものの筆頭はアカウントビリティであるという文化庁の国語に関する世論調査の結果を紹介する記事があった¹⁾。国の行財政のアカウントビリティを問うのが会計検査院の基本的使命であるが、アカウントビリティという言葉と同様に、国家諸機関の中で最も国民に理解されていないものの一つが会計検査院であろう。以前NHKで会計検査院についての特集番組が放映されたとき、会計検査院が大蔵省の一部局であると思っている人がかなりいると報ぜられたくらいである。

一般市民だけでなく、かなり有識者の間でも会計検査院についての理解はきわめて不十分である。その最大の原因は「会計検査」という名称によるものであろう。日本国憲法の第90条は、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない」としているから、これを見る限りでは会計検査院の任務は「会計」検査であると解釈されても当然であるかも知れない。

しかし、会計検査院の英文名称はThe Board of Audit (BOA)であり、英語圏諸国でも国の最高検査機関(The Supreme Audit Institution, SAI)の名称には、アメリカのGAO(The General Accounting Office)を除き、Accountingという言葉はなく、すべてAuditが用いられている²⁾。そして主要先進諸国の現在の大きな共通課題である行財政改革において、VFM(Value For Money)を問う結果志向管理(Managing for Results)が主要な潮流になっている中で、SAIの役割の重要性が広く認識されるようになっている。そしてそこではfull-scope audit, broad-scope audit, expanded scope auditなどの言葉に反映されているように、検査あるいは監査の視点の拡大が強調されているのである³⁾。

*1931年生まれ。一橋大学経済学部卒。同大学大学院博士課程修了。商学博士。一橋大学教授を経て、95年より現職。(財)統計研究会理事長。一橋大学名誉教授。この間、経済企画庁システム分析調査室長(初代)、一橋大学商学部長等歴任。日本経営学会、組織学会、TIMS等に所属。主な著書は、『意思決定の経済学』(2巻)、『オペレーションリサーチ』、『基本統計学』、『経営科学と情報処理』、『システム・ダイナミクス』、『政策科学の基礎』、『政策科学入門』、『The Science of Public Policy, 6vols.』など。

1) 朝日新聞1999年4月29日朝刊

2) 監査(audit)という言葉についての無理解は一般市民にとどまらない。1996年、日本学術会議がシステム監査学会という学会による同会議への学術団体としての登録申請を却下するということがあった。その却下の理由は、監査という言葉がついているからシステム監査(system audit)は学問的には会計学の領域のものであり、学会側がそのように申請しなかったからというものであった。日本学術会議は法律で「わが国の科学者の内外における代表機関」(日本学術会議法第2条)と定められているものである。そして同会議の会長を三期勤めたK氏は、学会側がシステム監査は経営学と最も関連が密接であるとしているのに対して、経営学との関連は「希薄」であり、会計学関連のものという自らの見解を「学者の論争」として主張しているのである(朝日新聞社『アエラ』1999年6月21日号、27ページ)。「学者の国会」ともいわれている国家機関のトップを勤めた人がこのように無理解であることは驚くべきことであると筆者は考える。

3) 例えば宮川(1989)、OECD(1996)

アメリカのGAOも、米国会計検査院という日本語訳からの印象からは程遠く、すでに戦後間もなく会計検査の典型的な作業である帳票検査から自らを解放し、1967年に経済機会法修正法によりジョンソン政権の「偉大な社会」政策における対貧困プログラムの有効性の評価を求められたことに始まり、1970年代にはプログラム評価へとその任務の焦点を移している⁴⁾。さらにGAOは今世紀の連邦政府行政改革の総決算ともいえる1993年のGPRA (Government Performance and Results Act, 政府業績結果法) の推進において、連邦議会と行政政府を支援することに多大のエネルギーをふり向けているのである⁵⁾。

わが国の会計検査院も決して狭い「会計」検査のみに関わってきたのではない。第一、会計検査院の職員の教育的背景を見ても法律、経済、経営をはじめ理工学に至るまでさまざまであり、会計学を専攻したものは僅かである。そして特に、会計検査院法第36条には「会計検査院は、検査の結果法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認めるときは、主務官庁その他の責任者に意見を表示し又は改善の処置を要求することができる」とされており、また「会計検査院は、常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る」という第20条第2項の規定からも、会計検査の目的に適用される限り、会計検査院は幅広い観点からの検査を行うことができると解され、実際に、正確性及び合規性だけでなく、経済性、効率性、及び有効性のいわゆる3Eの観点からの検査も行われてきた。そしてこの慣行を法的に明確に規定するために、平成9年法126号の改正により、第20条に次の第3項が追加された。「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。」なおここで「その他会計検査上必要な観点」とあるのは、社会保障等のソフト分野への検査領域の拡大に伴って、政策の効果の受益や費用の負担が社会における諸集団の間に公平に配分されているかどうかという公平性 (equity) の観点 (3Eに対する第4のEともいわれる) などが考えられるほか、今後の検査観点の更なる拡大の可能性を考慮したものとされている。

以上のような会計検査院 (BOA) の現代的役割の重要性はもっと強調されるべきであり、そして国民の間にもっと理解を広めるべきである。しかし不幸中の幸いとして、歴史の大転換期のゆえに長引いている不況の中で、行政改革への圧力は今後ますます強まり、行政の評価と監査の一翼を担うBOAへの役割期待が大きく高まることは確実であろう。

そこで行政改革に関連して今後BOAの役割の拡大が予想されるもう一つの側面に触れておかなければならない。それは近い将来必ず作成されることになるであろう国家機関のバランスシートに関わる役割である。憲法第90条の「国の収入支出の決算」の検査というBOAの任務の規定は、現在でも完全に正確ではないが、国の資産管理の重要性が高まるとともにBOAもより深くそれに関与しなくならなくなるであろう。このような動向に関連して、私はこの場を借りてかねてから私が主張してきたことの一つをここにあらためて述べておこう。

それはわが国で広く使われている「社会資本」という用語の不適切さである。上述のように、行政改革の動きのなかで、国や地方自治体のバランス・シートづくりの必要性が叫ばれており、先進諸国での例をも学習しつつ、一部の先進的な自治体はその試みに乗り出している。この動きが本格化するとともに「社会資本」という用語の不適切さに必ずや人々は気づくことになるであろう。

私は現在使われている「社会資本」という用語は「社会資産」あるいは「社会インフラ資産」とすべき

4) Havens (1990)

5) GPRAについては宮川 (1999) を参照。

であると主張してきた⁶⁾。現在社会資本と呼ばれている道路、港湾、上下水道、学校、公園といったようなものは、バランス・シートを作れば借方「資産」側に計上されるものであり、これに対して貸方「資本」側には、過去から現在までにそのような資産の整備のために投入されてきた国民あるいは都道府県、市町村の税金や、国債、地方債などが計上されることになる。そして税金など国庫からのこれまでの支出は、企業会計上の用語を用いれば自己資本であり、国債などの公債は他人資本（負債）とされるわけである⁷⁾。したがって、社会資本とは国民が共同社会生活のために必要とされるさまざまな「社会資産」の整備のために負担しあるいは拠出するお金であり、「社会資本の整備」という用語はおかしいということが明らかに理解されることになるであろう。

そしてこのように社会資産という言葉为社会資本と区別して用いることは、貸方・資本側で国民の負担あるいは貢献を、借方・資産側で公共的資産からの国民の受益を、それぞれ明らかにするために有用なのである。公共的な社会資産の整備はまだこれからもニーズが大であるのに対して、過去のような高成長は望めない経済から社会資本拠出のための国民の負担はきびしく制限される。そのために課税や国債発行など「社会資本」の調達（貸方）と、その「社会資産」への運用（借方）すなわち整備との適正さが強く求められているのである。

さらにまた、社会資本（social capital）という言葉は社会学者の間では全く別の意味に用いられているということがある。歴史的には古くトクヴィル（Alexis de Tocqueville）がアメリカ社会を觀察して社会的連帯関係の豊かさを強く印象づけられたことから、健全な市民社会や民主主義のためには誠実さや互惠性の規範にもとづいた協力的社会関係が必要であり、そのような社会関係のストックを社会資本という概念でとらえようという考え方が生まれたのである。この考え方によれば、社会資本の一つの定義は「社会の構成メンバーの間で、共同的社会生活における協力的関係のために共有される価値あるいは規範の集合」というようになる。そしてそのような社会資本と市民社会のガバナンスの質との間の相関関係についての実証的研究が行われるようになってきているのである（例えばイタリアの異なった地域間での社会資本の比較研究を行い、またアメリカで1960年代以降社会資本が減少してきたとするRobert Putnamの研究⁸⁾）。

このような社会学的意味での社会資本は、相互依存性が強まり、またさまざまな社会的コンフリクトの増大している現代社会においてますます重要性を増しており、その観点からもわが国で現在不適切に用いられている社会資本という言葉は再考されるべきである。

本誌が創刊され満10年が経過し、筆者は創刊時の本誌の編集に関わった一人として、本誌が順調に巻を重ねてこられたことを心から喜びたい。この間会計検査院をめぐる環境は大きく変化し、前述のように正確性、合規性および3つのEを含むbroad-scope auditの観点が会計検査院法に明記された。ただしこれはある意味では従来実際には行われてきたことを明文化しただけともいえる。

しかしわれわれは会計検査院法のもう一つの大きな改正に注目しなければならない。それは第30条の2の追加である。すなわち「会計検査院は、各議院又は各議院の委員会若しくは参議院の調査会から国会法

6) 宮川（1997）

7) 国債については、それがわが国の国民によって保有される限り、あたかも「夫が妻から借金をする」ようなものであり、国債を家計の借金と同一視してそれが将来世代にとって負担になるという考え方は誤りであるという経済学者がいるが、それは他人資本と自己資本との本質的区別を理解しないものである。「夫の妻からの借金」とするのはそれが自己資本のようなものとする考え方であり、国債はむしろ企業における従業員の社内預金のようなものであって、明らかに「他人資本」である。

8) Putnam（1993）,（1995）.

第105条の規定による要請があったときには、当該要請に係る特定の事項について検査を実施してその検査の結果を報告することができる」としたものである。これは国会の行政監視機能を強化し、その活動を実効的なものとするために、会計検査院の機能を国会が機動的に利用する必要があるという考え方にもとづいて定められたものであり、アメリカのGAOに類似の役割が会計検査院に期待されているものといえよう。ただし、会計検査院はGAOと異なり国会の付属機関ではないことから、「報告することができる」としてその独立性を明らかにしようとしたものと考えられる。

このような改正は検査視点の明確化とならんで会計検査院の近代化に大きな意義を持つものといえよう。近年会計検査院の意見表示や処置要求がマスコミなどでもいろいろと報道され、国民の関心も高まっている中で、会計検査院には国民からの役割期待の増大に応えるべく最大限の努力を望みたい。

[参考文献]

宮川公男 (1989), 「新しい会計検査の確立に向けて 若干の考察」, 『会計検査研究』創刊号, 会計検査院。

(1997), 「社会資産整備の政策科学 高速道路を例として」, 宮川編 『政策科学の新展開』(第9章), 東洋経済新報社。

(1999), 『アメリカ連邦政府の行政改革 GPRAを中心にして』, 日本開発銀行(現日本政策投資銀行)設備投資研究所。

Havens, Harry S.(1990), *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations*, GAO/OP2-HP, The General Accounting Office.

OECD(1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, PUMA, OECD.

Putnam Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

(1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6, pp. 65-78.