

■ 20080202 戦略研「国の財政監督機関として、～水戸黄門、幕府を語る～」

戦略研60thミーティング議事録

日 時：2008年2月2日（土）13:50－16:50

2018年日本の戦略シリーズ

テーマ：国の財政監督機関として、～水戸黄門、幕府を語る～

発表者：富澤秀充氏（会計検査院 上席研究調査官付 副長）

共 催：現代政治戦略研究会

1. 戦略研について（代表代行より）

組織・運営体制の説明

年間の活動の流れ

<年間スケジュール>

隔月で偶数月に実施予定。4・6・8・10・12月

国家が関わる戦略を議論していく。

<アウトプット>

従来、議事録をMLにアップして終わり。

今後、事前にテーマ・参考文献を提示して予習。

戦略研で議論、問題提起。

その後1ヶ月くらいで戦略研議論MLにて議論継続。

という形で進めていく予定。

2. 参加者近況報告

・ 監査法人系コンサル勤務。最近は消費者金融の案件に関わっており、グリーゼン金利撤廃の会社に与える影響の大きさに驚いている。

・ 億ションの売買に関わる。本当のお金持ちが買う億ションは売れている。

・ IT系から転職してコンサルに勤務。最近ようやく社内で仕事ができるといわれるキャラに

なりつつある。

いろいろなところに顔を出しているのが存在感のアピールになった模様。いい循環になり

つつある。

- ・三菱系リース会社勤務。近況ではプライベートな話だが今年に結婚の予定。結婚は入籍するだけで十分と主張する東京現代女性の彼女と、結納や挙式・披露宴は行うべき

とする京都の田舎出身の私の実家などの間で文化ギャップの板ばさみにあいながら、落ち着きどころを模索中。

- ・3月で退社予定。4月から大学院。現在プロジェクト2つかけもちして多忙。J-SOXに関心。

- ・世田谷ラジオで、農と食にかかわる情報を発信中。東京農大より、特別授業をしないかと声を掛けられている。

- ・インターネットを使った海外向けマーケティングの事業を行っている、社員の国籍（7カ国）は多様でそれが強みとなっている。

- ・シンクタンク勤務。処分場や熊谷のISO案件に関わっている。本の出版（地方分権）を控えているが、先日ダイジェスト版が発行された。某自治体の公会計制度に過去かかわった。

会計検査院がどのように総務省などの動きをみておられるのか興味あり。

- ・地方行政のコンサルを行っている。村上龍氏のメルマガに経済関連のコメントを定期的に

- ・大手電機メーカーで経営管理に携わる。

3. 事務連絡

- ・初参加者はアンケートよろしく。
- ・本日のディスカッションだけにとどまらず、MLでレポート作成を考えている。
- ・今日の議論を補足する情報などもあればMLにアップを願いたい。
- ・継続できる人には事務局運営のお手伝いも願えればと。
- ・懇親会も参加してね。
- ・4月は、国家戦略をテーマ？
- ・6月は、政党系シンクタンクの責任者対談？
- ・8月は、農業生産者、農業官僚の対談？

- ・10月は、福祉をテーマ？

4. 発表者：富澤氏の自己紹介

・今回発表することになったきっかけは、昨年6月のプロジェクトKのパーティーで事務局の

古村・茂木に誘われたのが始まり。

・会計検査院では3年間のJICA 出向を含めて12年近く経ったところ。今の課までに道路、郵政、

防衛の検査と国際関係を担当。

・肩書きの上席研究調査官付は、会社で言うと経営企画室か研究所のようなもの。「副長」は

他の省庁で言うと課長補佐に相当する。

5. 講義：「国の財政監督機関として ～水戸黄門、幕府を語る～」

(あくまで、富澤氏個人(私人)の意見として)

I. 公会計制度

II. 会計検査制度

III. 海外の会計検査制度(参考程度)

IV. 会計検査の重点

V. 特別会計の検査(参考程度)

VI. 政府出資法人の検査(参考程度)

I 公会計制度

<公会計の体系>

・意義・目的は、企業会計と基本的に異なる。昨今、巷で論じられることが多いが、なぜ違うのかを理解しないで是非を論じても薄っぺらなものになってしまう。

・企業会計の目的は企業の成績表をつけること。

・公会計の目的は、議会による財政活動の民主的統制。すなわち、一年間でどれだけ(いくら)

の活動をするか。(公的部門では収益と費用の対応がなく、税金は総額では行政サービスの

対価だが、個々の対価ではない。対応させることができればそもそも政府が行う必要

がない。

したがって、いくらもうけるかという観点ではない。)

<公会計制度の問題点と見直し>

- ・フローとストックが連動してない。
- ・年単位でお金が適正に使われたかどうかはわかっても、開始から終了まで数十年となる

事業の場合、その計画期間やライフサイクルコストが適正か否かがわからない。

- ・制度自体の見直しは、財政制度等審議会を始めとして行政部門がやるべきこと。会計検査院はオブザーバーとして問題点の指摘や意見を述べる。
- ・近年進められている見直しでは、従来、点在する特殊法人、独立行政法人、特別会計毎に

バラバラに作成されていた財務諸表を連結することをめざしている。

<公会計の内部統制>

- ・予算決算の現金ベースによる統制はうまくいっているかということ、J-SOX 法と比較して

言えば不十分。企業も含め、これまで日本で内部統制として考慮されていたのは、権限の分散など個人の統制。組織の統制は考慮されていなかった。COSO フレームワークが

謳うような、財務報告の信頼性や法令の遵守などを組織を挙げて違反する行為をできない

ようにする統制というものは、組み込まれていなかった。カラ出張、カラ残業などもそういう内部統制が働いていないケースといえる。

- ・内部統制の状況に対応した取り組み。検査では、内部監査（内部監査の仕組自体は、各省庁はもっている）を含む内部統制が働いているかをまずみる。働いていればその他を見る。

<会計システム>

Q 会計システムが電子化され手元でみることができれば調査官の負担は軽減し、ほかに労力が回せるのでは？

A 現在でも決算の数値はシステムで見ることができる。領収書や設計図、施工写真などの

証明書類、さらに決裁書類もシステムで見ることができるようになれば、そのとおりだろう。

しかしそれは組織を丸裸にすることであり、今のところ現実的ではない。
また、数字の奥に潜む真実や隠れた問題がどこにあるかは、最終的には現場を見、現場の人に話を聞かないとわからない。調査官は英語では” auditor” であり、これは読む人ではなく聞く人を意味する。

II 会計検査制度

<会計検査院の検査対象や業務内容>

- ・国のお金が入っているところは全部みる。
- ・仕事内容は、警察（ただし捜査権はない）・コンサルティング・公認会計士的な業務など

を足して3で割ったようなもの。

- ・組織の定期健康診断の様な位置づけ
- ・国が決めた目的に従って、現場がお金を利用しているかを検査
- ・でも震ヶ関にいただけでは、地方や現場でいかに税金（交付金、補助金）が使われているかは分からない。
- ・そこで調査官の実地検査日数は年間約80日、1年の勤務日数の3分の1以上は、巡回診療のように地方巡業している。
イメージで言うと、本日の副題でもある「水戸黄門」に近い。調査官人生は当初はうっかりハチベエのようなところから始まる。今は助さん・格さんぐらい。
- ・検査の性格を大きく分けると「財務検査」と「業績検査」（経済性・効率性・有効性の確認。

英国でいうVFM、米国でいうプログラム検査と類似の概念。)に分けられる。

企業監査でいうところの批判的機能と情報提供的機能の区分に類似する。

- ・近年、これにIT検査を一ジャンルに数えることもある。

<検査対象>

- ・国→補助金を含む国費の全て。
- ・半官半民の組織は、国からの距離や出資割合による。
- ・政府出資法人（1/2未満）、孫出資法人（NTT東、西等）は必要に応じて。政府出資法人（1/2以上）は必ず。

<検査の観点>

正確性
合規性

経済性・効率性

有効性

- ・常時検査（現場まわり）、個別検査（個々の契約の妥当性など）
- ・テーマ検査・・・個別検査、国民の関心、国会審議内容などより、仮説立案・検査計画の策定を行ったテーマ検査

<検査結果の検討>

- ・検査の結果、不適切と認められる事態が明らかになった場合には、検査院としての判断を

公表することが適当かどうか審議される。

- ・「不当事項」の場合、検査院が不当と認めるものは事実として確定するので、裁判所のような機能も持つ。補助金では普通は不当金額の国庫返納を伴う。
- ・裁判所が（刑事事件で）一番嫌うものは何か？冤罪。
- ・検証の結果、誰が見ても問題と思われるものが公表対象。
- ・「業績検査」の類では、証明の仕方や論旨が事実認定に置かれるのではなく、もう少し事実の先にある、事実に基づいた改善提案になっていく。

<検査報告の送付・提出>

- ・決算に検査報告を添付して内閣が国会へ提出する。

<他の公会計監査関与機関との連携>

- ・会計検査院が主体となり、他の公会計監査関与機関に研修や講習会を行っている。

III 海外の会計検査制度（参考）

- ・日本 会計検査院は、内閣・裁判所・国会とは独立した機関
- ・米国GAO 議会の附属機関、議会の番犬とよばれる。
- ・その他、議院内閣制の諸国の検査院は、日本と似た独立機関。

IV 会計検査の重点

<業績の評価を指向した検査へ>

- ・制度の見直しの重要性 制度に則っているが、制度自体がおかしいもの。

- ・制度の実効性
- ・事務・事業の進捗状況
- ・事業・制度の実情と課題
- ・政策評価

<基本的な会計経理の検査の充実>

Q 架空支出による別途経理の問題について、なくせないのか？

A 労働局・・・ピラミッド構造が働いている組織の下で発生するカラ残業、カラ出張など

の行為は撲滅がしやすい。組織のトップが断固とした意志で決定すれば。

科研費・・・ピラミッド構造が働いていない。こうした、事務局より研究者である先生

のほうが偉い組織の場合、資金使途を明確にするよう事務局から統制を働

かせることが困難。検査はしていくが、なくなることはないだろう。

<国会への随時報告>

- ・これまでは年に一回だけの報告。
- ・現在は五月雨式にだせるようになり、スピード感のある報告ができるようになった。

V 特別会計の検査

・従来は、31ある特別会計ごとにルールがまちまちで何をやっているかわかりにくかった。

一般法ができたことで国民にも見えやすくなったし、検査もしやすくなると思う。

VI 政府出資法人の検査

- ・100%政府出資の会社と株式公開している会社では形態が同じでも市場のガバナンスが異なる。独占産業と競争相手がいる産業でも状況は異なる。
- ・たとえば国立大学法人などは、民間の私立大学と大きく異なる。ただし、会計制度は民間にあわせたので、効率性などは比較しやすくなった。

- ・JRの場合、本州会社は上場し、出資割合も低下したので検査対象から外している。三島会社は検査している。

6. 講師とのディスカッション

(主に、戦略研テーマ「2018年日本の戦略」に関連するであろうもの)

Q 会計検査院の検査報告は、もう少し早く出せないか？(企業であれば、決算期後3ヵ月以内)

(決算を、予算編成の前提として、フィードバックさせる)

A 企業が3ヶ月以内に決算を公表しているのは、会社業績を株主や株式市場に明らかにするため。

それを証明するために決算公表前に監査証明がなされている。同じ目的で四半期決算や

半期決算も行われ、それを監査法人はウォッチしているために、それだけの短期監査が

可能になっている。国の会計とは目的が異なる。

国の決算は一年であり、翌年度の予算審議は年明けに行われる。検査院はPDCAサイクルに

おけるチェック機関であり、アクトに反映させることが重要なので、

適時性(国会の予算審議前)を考慮して11月上旬に提出し、予算審議には間に合うように

やっている。

Q 検査の対象期間はどのようにして1年じゃなきゃいけないのか？

A 検査の期間ではなく決算の期間の問題。上場企業が4半期決算(3ヵ月ごと)しているのは、

株主や市場の早く業績を知りたいというニーズに応えるためだが、公会計は国会が編成し

政府に与えた予算執行権の適正な執行が一番の目的である。その権限は一年単位で与えられている。

(年度会計) 故に3ヶ月で決算を区切ることに意味がなく、1年とされている。

検査院はその執行をチェックしているので、一年の決算を3ヶ月に区切って検査する意味がない。

当然一年になる。

なお、テーマ検査などは、そもそも単年度の決算だけを対象にする意味があまりない。毎年観点を変えながら監査を行っているので年一回の報告になるが、指摘対象は数年間に
なることもある。

Q 白黒の証明がしにくい部分も沢山あると思う。日本の財政を改善するため、巨額のグレイゾーン部分に対して、会計検査院がもっと何か主張できないのか？

A 米国GAOがグレーでも意見を公表できるのは、議会の法案作成ための報告で、「調べた限りこうだった」で報告するから。

日本や大多数の国の会計検査院は「独立性」と「中立性」があるがゆえに、「確かにこうだ」と言えるものしか言わない。

仮に、米国のように国会の後ろ盾を得たとすると、意見はもっと言うことができるかも
しれないが、党利党略の道具にされる懸念もある。

Q 会計検査院のトップはどうやってきまるの？それはどういう人？

A 会計検査院のトップは、国会の同意で決まる3人の検査官（現在は総務省・大学教授・財務省OB）。

院長はその3人が相互推薦し、内閣が任命する。

Q 会計検査院は強制捜査権などのもっと強い権限をもつべきではないか？

A 定期健康診断になっている点は否めない。

ただ、摘発する立場ではなく、audit(聞く)し無駄を省き説明責任を果たす立場からすると、
強制捜査権よりも、現場（検査対象）との信頼感が欠かせないといわれる

(事前通告性、検査対象の協力が必要)。

また、強制捜査権は諸刃の剣になる可能性もある(検察庁の国策捜査など)。

強い権限という意味では、国民や国会の支持と正しい理解こそ、検査対象に抵抗を諦めさせる力になる。

Q 検査報告に圧力がかかることはあるか?

(あるいは、検査報告に上層部の判断にて掲載しないなど)

A 検査報告は現場レベルの意見表明ではなく、検査官会議を経る組織の意思決定で公表する。

その過程で上層部が掲載しないと判断することは当然ある。

Q 会計検査院の組織に民間の公認会計士をいれるべきでは?

A 「企業会計」と「公会計」は違う進化をとげてきた。たとえば、企業会計の目的は収益と費用、資産と負債のバランスだが、公会計では、「費用」と「収入」はバランスしないし、バランスさせられるものでもない。公会計の専門家が企業会計を見てもわからないし、企業会計の専門家が公会計を見てもわからない。ただし、国でも事業会計や独立行政法人、大学法人は企業会計を取り入れてきているので、検査院でも企業会計の必要性が格段に増してきている。

一朝一夕で身に付くものではないので、そういう分野には任期付職員として公認会計士を

採用し、投入している。

Q 公会計に「企業会計」をどういう形でとりいれていったらいいのか?

A まだ結論が出ていない今後の課題。最近、地方自治体においては、夕張市の破綻などの

反省から、財政状態を横並びで見る必要が出て、新公会計制度の名の下に「企業会計」を

とりいれている傾向がある。

順番からいえば本来は逆で、日本は国の収入を地方自治体に再配分している。

国と地方で会計制度が違えば折り合わず、うまくいかない部分も出てくるだろう。例えば将来的には国と地方の連結も考えられる。国の会計を屋台骨として設計しそれに合わせて地方も設計すればスムーズだが、企業会計を参考にと言いながらも異なる会計制度を入れれば、後で合わせるのは余計な軋轢を生むだろう。

ただ、国の議論が永遠に終わらない可能性を考えれば、パイロットケースという役割を
果たすかもしれない。

7. まとめにかえて「10年先をみすえて」富澤氏の個人的なご意見と戦略研へのアドバイス

- ・ 枝葉末節にとらわれず、上流から下流に向かって考えてほしい。会計は手段であってそれ自体が目的ではない。
大目的は望ましい国家像、その中間に位置する目的が持続可能な財政。
それを実現する手段として望ましい会計像は何か？
- ・ 現在の「公会計」「検査報告」が国民の望む情報提供に十分応えていないならば、ではどういう点で問題があるのか？ どういう形で導入していくのか？
- ・ 財政民主主義を基本に考えるなら予算は現金主義、フローとストックを連関させて財政状態を把握するなら決算は発生主義。
そこに業績評価をリンクさせるのがカギ（フランスモデル）。
- ・ そのためには、行政評価と会計検査も統合又は連携させる必要があるだろう。
- ・ 今はPDCAの中で、Cがいくつかに別れ、最後のAに直接は結びついておらず、綺麗なサイクルを描いていない。
- ・ 会計の目的はなんだろう。
国民の民主的統制に基づくもの。
- ・ 国家として持続可能な「公会計」の仕組みとは？
- ・ 日本はGDPの2倍近い超多額の借金を持つが、破綻しないのは国家だから。
増税すれば解決できると考えられているようだが、世代間不公平は拡大している。
- ・ 借金を返済していくスケジュールの策定。失われた10年でここまで増えたが、返済は10年ではできないので30年-40年タームで。それを明示する会計とは何か？
- ・ 会計検査院の組織としてはどうか？
- ・ 議会の一機関になるか？（メリット、力を背景にものをいう）。
それとも独立機関であるべきか？
- ・ 独立と中立を保ちつつ機能を強化する方法は？
強制捜査権も伝家の宝刀としての意味はあるかもしれない。

- ・今現在は、検査は企業監査と同様に相互協力のもとに成り立っている。
- ・検査のやり方は変えるべきか？
- ・日本は欧州大陸型とおなじで、検査対象に合わせて縦割り。
- ・財務検査と業績検査は、現在同時に行っているが、検査の性格に応じて二つに分ける考え方もある。
- ・組織改編を伴わなくても、業績検査については縦割りではなく、検査対象組織を横断的に、
テーマ毎にプロジェクトチームを編成する考え方もありうる。

以上

※ なお、参加者からの意見として。

1. 検査報告掲載につき、検査対象の金額と、グレーの度合いにて、バランスをとってみては？
2. 会計検査院に求められるものは、「迅速性」「正確性」「網羅性」、
そして、「公開性」（ただし、国民に対するガイドが必要）ではないか？
3. 会計検査院の検査対象となる公共部門のそもそもの見直し（取捨）が必要ではないか？
（これは、会計検査院のmatterではないが）
4. 国会における決算承認の位置付けを、予算編成や、財政再建、財政改革に生かせるように
再検討する必要ではないか？（これは、会計検査院のmatterではないが）
5. 国の財政制度とマッチした会計検査院の制度が必要とされるのではないか？