

第22回

公会計監査機関意見交換会議

－ 議 事 録 －

テーマ

「公共調達における諸問題と検査・監査・評価」

開催日 平成21年8月28日（金）
会 場 中央合同庁舎第7号館 講堂

会 計 検 査 院

第22回公会計監査機関意見交換会議議事録 目次

ページ

主催者挨拶 1

西村 正紀 (会計検査院長)

基調講演 3

「公共調達における諸問題：無駄をなくすには」

井堀 利宏 (東京大学大学院経済学研究科 教授)

パネルディスカッション 21

「公共調達における諸問題と検査・監査・評価」

〈パネリスト〉

松本 順 (総務省行政評価局評価監視官)

伊藤 良一 (名古屋市監査事務局長)

井上 泉 (東日本高速道路株式会社常勤監査役)

鈴木 豊 (日本公認会計士協会公会計委員会前委員長)

利光 由行 (会計検査院総括審議官)

〈司 会〉

鈴木 祥一 (会計検査院公会計監査連携室長)

〈総合司会〉

前山 広司 (会計検査院能力開発官)

質疑応答(紙上回答) 60

主 催 者 挨 拶

会 計 検 査 院 長 西 村 正 紀

会計検査院長の西村でございます。主催者を代表いたしまして、一言ご挨拶申し上げます。本日はお暑い中、またご多用中のところ、大勢の皆様にご参加をいただきまして、誠にありがとうございます。

この意見交換会議も、昭和63年に第1回公会計監査フォーラムを開催して以来、今年で22回目を迎えました。

このように長く継続して開催することができておりますのも、ひとえに皆様方のご協力とご理解によるものと厚く感謝申し上げます。



公会計の監査及び評価に様々な立場から関与されておられる諸機関が相互に、情報を交換し、連携を図ることは、検査・監査・評価を効率的かつ効果的に行っていく上で極めて重要であると考えております。そのため、会計検査院では、関係者が一堂に会し、公会計監査上の諸問題について議論をし、知見を共有することにより、それぞれの活動に資していただくよう、この公会計監査機関意見交換会議を開催しているところでございます。

また、会計検査院では、本年4月に公会計監査連携室を新設したところでありますが、本日の意見交換会議をはじめとして、内部監査担当者に対する講習会、地方公共団体等との定期協議など、様々な機会を利用して今後とも公会計監査機関との連携の強化を図りたいと考えております。

さて、国、独立行政法人、地方公共団体等の公的機関は、その業務の実施に当たり、工事の発注、業務の委託、物品の購入など、各種の調達活動を行っております。

こうした公共調達により実施される工事や役務、調達される物品等は、公共の福祉のために用いられるものであり、適正な品質が確保されなければならないのは当然であります。

が、その財源は基本的には国民から徴収した租税であります。

したがって、現在の国及び地方公共団体の厳しい財政状況に鑑みれば、公共調達の執行に当たっては、法令等に基づいて適正に行われるとともに経済的な予算執行に努め、もって経済的、効率的かつ効果的な行政運営に寄与することが強く求められております。

特に近年においては、公共工事における入札談合事件や、公益法人等との随意契約が問題となる中で、公共調達における競争性、透明性等の確保が重要な課題とされており、競争性のない随意契約の見直し、一般競争契約の拡大、総合評価落札方式の拡充など、様々な取組が行われております。

公共調達は多額の予算執行を伴うものであり、また、行政運営の成果にも多大な影響を与えるものであることから、検査・監査・評価にとっても重要な対象であるといえます。

本院としましては、契約方式の経済性・透明性に焦点を当てた検査や品質確保の観点からの検査には、従来から力を注いで実施しており、これまでも多くの検査報告事例を掲記しているところであります。

このような状況を踏まえますと、公会計監査に関与する各機関が公共調達における品質、経済性、競争性、透明性等の確保に資するためどのような活動を行っているか、また行っていくべきかについて、さまざまな角度から討議することは非常に有用であると考えられます。そこで、今回の意見交換会議では、テーマを「公共調達における諸問題と検査・監査・評価」と設定した次第であります。

本日の意見交換会議では、先ず基調講演として、東京大学大学院経済学研究科の井堀利宏教授から、『公共調達における諸問題：無駄をなくすには』というテーマでご講演をいただくことになっております。

基調講演の後には、公会計の監査及び評価に関与しておられる各機関の方々によるパネルディスカッションを予定しております。パネリストの方々の活発なご討議と、フロアにおられる皆様の積極的なご質問を期待しております。

この意見交換会議を機会に、お集まりの皆様が一層、交流と連携を深めていただき、また、この意見交換会議が公会計監査の発展にいささかでも寄与することができますならば、主催者といたしましても誠に喜ばしい限りでございます。

本日は限られた時間ではございますが、この意見交換会議が充実したものとなりますよう、ご出席の皆様方のご協力をお願い申し上げまして、ご挨拶に代えさせていただきます。ありがとうございました。（拍手）

基 調 講 演

「公共調達における諸問題：無駄をなくすには」

東京大学大学院経済学研究科 教授 井堀 利宏

【総合司会】 それでは、これより東京大学大学院経済学研究科教授、井堀利宏先生による基調講演に移りたいと思います。

井堀先生を御紹介いたします。先生は1976年に東京大学大学院経済学研究科修士課程を修了した後、ジョージ・タウンズ大学大学院経済学研究科博士課程を修了しておられ、96年より東京大学大学院において教授を勤めておられます。また、内閣府経済社会総合研究所総括政策研究官、道路審議会委員、新道路技術会議委員、財政制度等審議会委員、税制調査会委員、国税審議会委員等を務められるなど、幅広く御活躍なさっています。

本日は、「公共調達における諸問題：無駄をなくすには」というテーマで御講演いただきます。それでは井堀先生、よろしくお願いいたします。(拍手)

【井堀】 ただいま紹介いただきました東京大学の井堀です。よろしくお願いいたします。私の専門は、今紹介いただきましたように財政学、公共経済学で、公会計は必ずしも専門ではありませんが、去年たまたま『「歳出の無駄」の研究』という本を書きましたので、それとの関係で今日「無駄をなくすには」という副題で、公共調達における諸問題についてお話しさせていただければと思います。

レジュメは皆さんの方にお配りしてありますものの中に入っていますが、基本的にそれと同じものをこれからパワーポイントで紹介しますが、それに従ってお話ししたいと思います。

今日の話は基本的に2部構成になっていまして、最初の



前半では「無駄とは何か」ということで、日本の公共部門の歳出に関しての無駄について、
どういった理論的な背景があるのかということと、具体的な日本の歳出にどの程度の無駄
があって、それをなくすにはどうしたらよいかという一般的なお話をさせていただければ
と思います。その後、第2部の方でより今日のテーマに即した公共調達、主に入札関係に
ついての改善あるいは問題点等についてお話ししたいと思います。

最初なのですが、無駄というのは、今ちょうど選挙が行われていますが、自民党の方で
も、あるいは民主党の方でも、政府の歳出の無駄を削減する、見直すということは非常に
大きな争点になっていて、無駄をなくすということはどの政党も、あるいは世論調査等を見
ても、国民の多くも「無駄をなくすべきだ」という具合に言っている。ただ、そうは言
っても、それが意味するものは何かというのはより具体的に考えますと非常にあいまいに
なっています。

最初に、無駄とは何かということでは定義したいのですが、スライド2にありま
すように、ある歳出が結果として何も役に立たなかったと。特に公共サービスの場合であ
れば、それをしても何も公的なメリットがなかったときは、これは無駄という具合に言っ
てよいと思うのです。民間の企業でも、何らかの経済活動をしたのだけれど、結果として
それがうまくいかなかったという意味では無駄は当然あるので、問題はその政府の行動に
見られる無駄が、民間の無駄と比較して多過ぎるのかどうかと。

無駄をゼロにするというのは、理論的にはありえても、実際の世界では無駄をゼロにす
るというのは無理な話です。特に今回の選挙の政府の歳出に無駄が多いという具合に意識
している人が多いということは、逆に言うと、なぜ民間の無駄と比べて政府の行動に無駄
が多いのかというところを、少し考えてみる必要があるかと思えます。

政府の予算編成には、特に民間には見られない形で無駄を助長する要因が理論的には幾
つかあって、具体的には予算執行の面で幾つかありうる。理論的に言いますと、政府、特
に役所での業績評価のシステム自体が当然、民間とは異なったものにならざるをえないの
で、その結果、無駄は政府の場合には出ざるをえないという側面があります。

つまり民間の場合は、利益あるいは利潤の最大化ということになるわけです。ここでは
民間の企業を想定していますが、利益というのは収入から費用を引いたもので定義される。
費用がかかり過ぎると、それが無駄だと。だから民間の場合、無駄が多いということは利
益が減ることになりますから、利益を最大にするには無駄を無くさなきゃいけない。
当然そういうインセンティブが働くわけですが、政府の場合は、公共サービスをきちんと

提供するというのが政府の目的になります。公共サービスというのは通常は歳出額に対応しているわけです。

無駄というのは歳出の一部なのです。そうすると政府が公共サービスを適正に、あるいはきちんと提供しようとする、歳出額を減らすというよりは、それを適正なレベルで確保しようとする。あるいは、歳出額を増やすこと自体が公共サービスの拡大につながるという側面がありますので、その場合は民間と違って、無駄な費用も含めた形で歳出を増やすということが公共サービスの増加となって、結果として民間にも、あるいは国民全体にとって役立つというロジックが働きやすいわけです。

さらに、今回の「100年に一度」と言われるような経済危機の場合には、何でも補正予算が打たれるわけです。年度途中で編成される補正予算というのは当初予算とは違って、とにかく規模を確保するのが最大の優先順位になりますので、どうしても規模の確保という意味では、中身に関しての評価、チェックが行き届かないものが補正予算として含まれやすい。それが公共サービス、特に歳出額を確保するということは、特に補正予算の場合には重要になりますので、そうすると「歳出額を増やす＝経済全体を需要面から支える」という形で無駄が入りやすいということになります。

それからもう一つ、政府の予算のやり方が、これは政府の中の部門間の話になるわけですが、いわゆるソフトな予算制約というのが政府の場合には働きやすい。これはどういうことかといいますと、支出に応じて補助金あるいは財源が投入されるという保証があると、支出を増やすことに歯どめがかからなくなって無駄遣いが発生すると。

つまり、予算制約は基本的に、財源に限界があるからその中でなるべく効率的に支出しようという制約になる。ソフトな予算制約は、財源の制約が事前の段階にはあっても、要するに当初予算をつくる段階ではあっても、事後的に見ると、別のところから財源が降ってくれば、事実上、予算の制約がルーズになる、緩やかになるということです。

これは例えば典型的には、国が例えば地方公共団体等に補助金等を通じて財政的に支えている場合、国が巨額の交付税や補助金で財源を見てくれるという具合に地方自治体が考えると、地方自治体の方では放漫財政になりやすい。ただ、これは必ずしも、政府の中の国と地方の関係だけでソフトな予算制約というのは発生するわけではありません。典型的には、例えば金融危機のときに大きな金融機関に、日本であれば90年代後半、それからアメリカも去年後半にやりましたが、公的資金を注入するという場合です。大きな民間の金融機関が破綻しそうになると、国から援助が行われるという具合に考えると、結

果としてそれを当てにして放漫な融資をするという、そういうケースもあります。民間でも、最終的には国あるいは公的な資金が困ったときには投入されるということが事前にわかっていると、放漫な経営をしやすいということはある。特に政府間、国と地方の関係、あるいは公的な企業に対する補助金等の場合は、最終的に行き詰ってくると国の方で面倒を見ざるをえないという側面がありますので、それがソフトな予算制約によって無駄を生みやすいというような側面があります。

その意味で当事者の行動原理を考えますと、民間であれば利益の最大化が重要な目標になります。そのためには、コストの一部である無駄を最小化することが当然要求されるわけです。ここで言う利益というのは、収入から費用を引いたものですから、政府の場合でいいますと、税収から歳出を引いた財政余剰になるわけです。財政黒字を最大にするということは政府の場合の目標ではありませんので、結果として無駄を小さくしようという原理が働きにくい。

むしろ、歳出を増やすということ自体が、政府にとってみると、しっかりと公共サービスを提供し、住民、国民のニーズに応えるのだという具合に考えますと、むしろ歳出の最大化が政府の目的になってしまいます。なかなか無駄を排除することができない。さらに政治的な枠組みで考えますと、利害関係者のレント、いわゆる既得権益が無駄な歳出の中に発生しやすいので、そうするとこれを削減するのはなかなか政治的には難しいということになります。

これを逆の面からいいますと、受益者負担の原則がどの程度働きやすいかということになります。市場では、無駄を少なくするような圧力が働きますから、これは、お金を払わないとサービスを受けられないので、採算がとれないときには、それ以上の資源が無駄に投入されることは論理的にありえない。政府の場合は、国民から見ると、税金を払わなくても公共サービスはだれでも享受できますので、特に広く波及効果が拡散するような、いわゆる公共財的な公共サービスの場合は、税金を払っていないからといってその人を公共サービスの提供から排除するということはできません。そうすると、税金は払わないけれど歳出をふやすという圧力、いわゆる「ただ乗り」の圧力が働きやすくなりますので、コスト意識が働かない。

受益者負担の原則が働かないと、無駄に対するチェック機能というのが弱くなってしまふ。だから、無駄なものでも利用者にはただで供給されるので、それを監視するメカニズムがなかなか働かないということになります。以上が、理論的に見て、民間と比べて政府

あるいは国の場合、どのくらい無駄が発生するメカニズムが違うのかというところです。これはある意味で政府の財政行動に内在する問題なので、この問題を根本的に解決するのは無理なので、実際問題としては、ある程度が無駄が発生するのはしょうがない。それをなるべく小さくするようないろいろな仕組みというか、そういうチェック機能が必要だと思います。

日本の場合、会計検査院が毎年、検査報告を出していますが、ただ、会計検査院の検査というのは必ずしも、いわゆる無駄がどのくらいあるのかということだけをチェックしているわけではありません。要するに、きちんと法令に則っているかどうかということが重要な関心事になります。必ずしも法令的にきちんとしているからといって、それが無駄でないということにはならないわけですが、それにしても会計検査院の調査結果というのは重要な参考資料になります。

指摘されている件数は、2007年度の事項ですと総件数は981件、指摘金額は1,253億円くらい。そのほか、問題があるとして取り上げた事例の背景金額が23件。2001～05年の検査報告では、法改正等を経て2007年の検査では是正が確認されたものが27件、3,235億円。いずれにしても、どの程度の範囲で会計検査院のチェックで対象となっている指摘金額を見るかというのは、いろいろなケースがありうるわけですが、それで見ても、大体数千億のオーダーです。

国の歳出規模は一般会計だけでも総額80兆円。80兆円のうち国債の利払い費とか地方への交付金といった義務的経費もありますが、いずれにしても数10兆円のオーダーの歳出規模を考えると、数千億円のオーダーというのは相当に低いのです。そういう意味で、それほど大した無駄はないのではないかという議論もありうる。ただ、国民の一般的な感情から言いますと、無駄の対象や金額は大きいのではないかと。

一つは、公務員の人件費が割高ではないかということと、それから今日のテーマですが公共調達に非常に大きいのではないかと。省庁からの随意契約も総額で1兆3,000億円規模で、随意契約はいわゆる無駄が相対的に発生しやすい契約と言われています。公務員の身分や賃金の契約をより公平性、競争性のあるものに改革したり、公共調達の方法を透明性のある一般競争入札に見直すことで、かなりの無駄が削減できるのではないかという意見は結構あると思います。

それで、政府与党もここ数年間、公益法人への支出とか特別会計の支出、それから政策のたな卸その他、いろいろな観点から無駄ゼロということでのいろいろな議論をして、実際

の取組も行われてきている。特に国または独立行政法人から、いわゆる公益法人への支出をもう少し見直そうと。ここに結構無駄があるのではないかと。

国から独立行政法人へは大体1兆円程度の支出がなされていますが、目標は、公益法人への支出を3割減らそうと。ここにあまり必要性のない支出があるのではないかとということで、実質的な競争が確保されていないのではないかとというようなことで、公益法人の点検というのが一つ行われてきています。

それからもう一つは特別会計です。一般会計が今年の予算ですと80兆円の当初予算にプラスして、経済危機ということで10数兆円の補正予算が行われましたので、単純に合計すると100兆円を超える一般会計予算の規模になっている。そうは言っても特別会計の歳出規模というのはここに示したように、平成20年度の予算ベースでは178兆円くらいですから、特別会計というのは一般会計よりもかなり額としては大きいわけです。ここに無駄があるのではないかと、特に民主党等からいろいろ言われていることで、政府の予算のかなりの部分というのは特別会計の方に隠れていると。

これは民主党だけではなくて、政府与党の方でも今まで特別会計に関してはいろいろな点検の話がありました。レジユメの後半の方に書いておきましたが、いわゆる「母屋でおかゆ、離れですき焼き」というのは、数年前に当時の塩川財務大臣が国会で言及した比喻です。要するに、固有の財源によって不要不急の事業が特別会計で行われているのではないかと、個別の不適切な支出、道路特別会計でのマッサージチェアの購入というのは典型的な例としてよく引用されます。特別会計は一般会計と比べて、どうも予算のチェックが甘いのではないかと。

結果として、無駄な歳出がそこに多いのではないかとということで、特別会計の点検というのはこれまでも行われてきたのです。特別会計の中身を見てみますと、12ページにある一番上の国債整理基金が一番大きくて、その次の年金と2つ合わせてそれだけでほとんど特別会計の歳出を占めてしまいます。その次の交付金というのは地方へのもので、実際問題として特別会計の規模は、総額を単純に合計すると370兆円規模がありますが、一般会計と特別会計間の重複を除いた歳出規模は178兆円程度ですが、そのうち国債の償還利払い費に80兆円くらい使っていて、主に年金の給付に50兆円使っていますので、この2つは無駄といってもなかなか切れない。

要するに、国債償還の利払いというのは、政府が国債を出す以上はちゃんと返すために必要な金ですし、年金の給付。これは、人によっては年金の給付の中にも無駄はあるとい

う議論は当然ありうるわけですが、普通の人はそのように考えていないのでこれも切れないと。それから、地方交付金の15兆円も地方から見れば貴重な財源なので、それは切れない。財投への資金繰り入れも、財投会計との関係で決まっていますので、そうすると特別会計の本体の予算というのは、その残りだとすると12兆円くらいしかなくて、そのうちの半分弱が公共事業関係ということになります。

その意味で、特別会計自体で無駄がどのくらい出てくるかというのはかなり微妙な話です。年金等の給付金、社会保障関係の中に無駄があるとか、地方への補助金に無駄があるという話をすれば別ですが、そうでないときにはなかなか難しい。

それからもう一つは、最近出てくるいわゆる埋蔵金の話です。これは特別会計の積立金、ストックのベースですが、積立金も結構あるのですが、そのうちのほとんどの部分というのは年金の積立金154兆円です。これは今は積立金が積み上がっていますが、年金というのは付加方式でやっていますから、将来は団塊の世代が年金受給世代になっていくと、年金の積立金は、実は不足するわけです。年金の保険料を払う勤労世代の数がどんどん減っていきますので。だから、実際にはこの年金の積立金は、今は積立金ですが、将来のことを考えるとこれは不足してしまう。

それ以外のお金も若干あるのですが、そうは言ってもそれほど多くない。しかも、去年から大分取り崩していますので、ここもなかなか使えないのです。その意味では、国の歳出の中でどのくらい無駄があるかという対象を考えてみると、結構総額は厳しいものがあります。

人件費自体を見ますと5兆円くらい。事務関係費4兆円くらい。あとは年金と補助金が結構額が大きくて、これがどのくらい歳出として無駄があるという具合に考えるかどうかということだろうと思います。

では、どのくらい無駄があるかという話なのです。今までの話というのは基本的に日本の財政全体の話ですが、ここから後のどのくらい無駄があるのかに関しては、これからの話というのは私の個人的な見解で、人によって当然意見は食い違います。

これからお話する幾つかのスライドというのは、私が去年、『「歳出の無駄」の研究』という本で出したものの触りなのです。いわゆる無駄の中にも、絶対的な無駄と相対的な無駄を分けた方がよいだろう。絶対的な無駄というのは、その歳出を削っても一切国民への公共サービスの提供に支障がないような純粋な無駄です。

この純粋な無駄というのはどういうことかということ、例えば人件費で言いますと、民間

で同じような能力で同じような人を仮に民間から調達したときと比べて、どのくらい公務員の人件費が過剰かと。要するに、民間の比較可能な賃金よりも公務員の賃金の方が割高であれば、その差額分が無駄な人件費になるだろう。

それはどういうことかということ、理論的には、公務員を首にして民間の同じような人を雇えばその差額分だけ浮くわけです。そこがいわゆる人件費に関しての絶対的な無駄と言われているものだと思うのです。ただ、公務員の場合には、人事院勧告で民間準拠の賃金設定になっていますので、それほど極端に民間の給与に比べて公務員の給与が割高ということは、なかなか長期的に見るとありえない。

ただ、短期的には、特に最近の経済状況のような民間の賃金がどんどん下がっているときに、人事院勧告というのは時期が多少遅れますから、その分のタイムラグがある。それから人事院勧告の想定している民間の賃金と実際の民間の賃金とは若干違います。要するに、比較対象としているのが相対的に大企業の賃金ということなので、その意味で若干過大に出る可能性というのは、特にデフレ期にはあります。

それからもう一つは、公務員の中にも、これはもちろん民間でもそうなのですが、人というのは必ずしも適材適所で配置されているわけではありません。賃金をもらっても自分の能力を十分に発揮していない、働く場が実際の公共サービスの本来適用する適正な場とミスマッチが起きている。つまり、そこで実際に働いても、あまり社会的に見て意味がない。昔は仕事として意味があったのだけど、今は仕事として意味がなくなっているとか、そういうものは当然、公務員の場合にはありうる。

要するに、社会経済環境が変わったときに、公務員の身分というのは相対的には安定しています。民間であれば、企業の対応しているニーズが変わると、人員の配置転換というのは急速に行われるわけですが、そこが公務員の場合には、流動性の面で若干問題があります。そういう意味で、そういったところを勘案すると、多少は無駄があるだろう。でもそうは言っても1割も無駄があるとは思えないというのが私の推計で、せいぜい3,000億円程度かなと。

ただ、地方公務員に関しては、国の公務員よりも若干状況が違います。というのは地方公務員というのは基本的に、国家公務員に賃金体系が準拠しているところがあります。ところが、地方に行けば行くほど、地方のレベルでの民間の賃金は、公務員の地域間、要するに国家公務員は地方にもいるわけですが、国家公務員の地域間の偏在よりも、地方の民間企業の賃金の偏在の方がはるかに大きいので、つまり過疎地に行けば行くほど民間の賃

金水準は非常に低い。それと地方の公務員は当然比較対照されるべきなのですが、そう考えると、地方公務員で、特に経済的にそれほど活発でない地方に行けば行くほど、地方公務員というのは相対的に割高ということになります。

しかも、地方公務員は国家公務員に比べて現業職員の数が非常に多い。現業職員というのはどちらかというと、民間で同じような仕事をしている人がいる可能性が非常に高いわけです。賃金の比較が非常にやりやすい。そこがかなり割高なところがあります。国に比べると地方の方が公務員のいわゆる過剰な人件費というのは、高めに出やすいのだろうと思います。そうは言っても、それほど極端に高いということはないので、せいぜい1割程度かなと思います。

それから、よく問題になるのは独立行政法人への過剰な人件費、高級官僚の天下りです。これは確かにかなり過剰なのですが、数から言うとそれほど大きなレベルではない。全体的に見て人件費レベルでのいわゆる絶対的な無駄、明らかに市場の賃金よりも高いレベルというのは、2～3兆円のオーダーかなと思います。

同じようなことは公共事業についても言えて、これは今日のテーマの公共調達にも絡みます。国の公共事業費は7兆円くらいですが、公共調達の調達方法を改善すると、要するに公共事業の絶対的な無駄というのは、いわゆる談合等で、もっと安い値段で調達できるにもかかわらず、高い値段で事業をやっているということですが、これも昔に比べると、国土交通省等でいろいろな取組をしていますので、それほど極端に国の公共事業の公共調達に大きな無駄があるとは思えません。

ただ、地方レベルでは、後でお話しますが、いろいろな地方独自の地元企業優先のいろいろな制約をかけていますので、結果として地方のレベルでの公共事業の方が、国のレベルよりも無駄は大きいだろうと思います。それでも、日本の公共事業費は2000年代に入ってから、特に小泉政権以降、相対的に公共事業費を落としてきていますので、額としてはせいぜい1～2兆円程度かなと思います。

そうすると、国と地方を合わせても、全体としてのいわゆる絶対的な無駄、人件費あるいは公共調達における無駄というのは、国と地方を合わせても日本政府全体で5～6兆円くらいかなという感じです。2～3兆円が人件費で、あとは公共事業関係ですが。

民主党の推計の13兆円というのは、去年の参議院選挙の時に民主党が「13兆円の無駄がある」と言って、今回の衆議院選挙で民主党が主張している無駄というのは10兆円くらいですが、それよりは若干少ない程度の無駄というのがあるのかなとは思いますが、ただ、間

題は、これ以外のいわゆる相対的な無駄というのが結構大きい。ここをどうするかが日本の無駄の話をする場合にはかなり重要です。相対的な無駄というのはどういう無駄かというと、国民全体にとってみれば無駄なのだけれど、その歳出の当事者から見ると有益な支出です。

これは補助金でも、もらう人から見ればもちろん補助金というのはありがたいのだけど、国民全体から見れば、そういった補助金というのがどうも全体の政策判断から見て、ちょっとやり過ぎではないかと。例えば年金などの高齢者向けの補助金も、もらっている人から見ると年金というのはありがたいのですが、国民全体を考えると、高齢者の中でも比較的裕福な人に年金を出す必要はないという議論は、当然ありうる。あるいは地方公共団体の補助金にしても、もらう自治体から見れば当然ありがたい補助金なのだけど、国民経済全体から見て、そこまで出す必要があるのかどうか。そういうものは結構ある。そこをどう考えるかということです。特に社会資本整備で言うと、費用を上回るだけの便益が得られない事業が相対的な無駄です。要するに、絶対的な無駄の場合は、ある一定の社会資本整備にどのくらいお金をかけるかというときに、本来は安い値段で調達できるお金以上のお金をかけて工事をしていけば、当然その差額は無駄になる。問題は、きちんと最低限の費用でその社会資本を整備したとしても、そこから得られる便益がその費用を上回るほど得られないものというのは、社会全体から見れば無駄です。

要するに、公共調達はきちんと入札もやって最低限の費用で調達したとしても、そこから得られるものがあまり意味がなければ、これはその事業自体が無駄です。そうしたものがいわゆる相対的な無駄なのですが、ただ、それはその地域の人から見ると、ちゃんと社会資本が整備されますのでメリットがある。だから、地域振興のための公共事業は、かなりその典型的なところがあります。整備新幹線を今、北海道や九州でつくっています。また、農業に対する公共事業というのはどちらかというと、すべてとは言いませんが、かなりの部分は、それをやること自体がその地域の土建業を支えるという地域振興の側面が強くて、それによって得られる社会的な便益がその費用を上回るだけのものがあるのかどうか。

要するに、整備された後の社会資本の利用価値がそれほど期待できないのだけど、地域振興という側面でやっているものは、国民全体から見れば無駄です。だけど、その地域から見れば必要不可欠という。これがいわゆる相対的な無駄です。この部分が金額的に結構大きくて、これをどのくらいに考えるかというのが重要です。

これがどのくらいかというのはいろいろな推計が可能なのですが、私がざっと推計したところ、公共事業で3～5兆円くらいある。それから、社会保障の補助金でも結構これはありえて、医療・年金・生活保護等の社会保障関係費でも、本当に必要な人についていないような補助金がありうるわけです。

中でも、例えば年金で言いますと、年金の受給者、高齢者が過去に払った保険料を上回るだけの年金給付を今もらっているわけですが、それが過去に払った保険料を適正な金利で回したときにもらうお金以上のお金をもらっている人は、過大な年金の給付になるわけで、その部分を推計すると数兆円のオーダーにフローのベースでなりうる。そこは相対的な無駄と言ってもよいのではないか。今の世代で考えると、むしろ若い人の方が生活が苦しい人が多い。そういうことを考えると、相対的な無駄の方が結構多くて、これが地方分も合わせて10～15兆円くらいある。

それからもう一つは、いわゆる結果としての無駄。例えば公共事業の場合、過度に安全性を追求すると、要するに100年に一度しか起きない水害のために過度に防災対策をやってしまう。極端な話、1000年に一度とか、2000年に一度とか、要するにありえないような水害のレベルにまで対応するために極端に堤防を高くしてもしょうがない。これは結果として無駄になる。そうは言っても、これは防災の面から見ると、堤防は高くすれば高くするほど水害に対するリスクはもちろん少なくなるわけですが、これにも限度があるわけです。どのくらい安全のために防災をやるかというのは、コストと便益を比較する必要があるのですが、これも安全性を追求し過ぎると、結果としての無駄が増えてしまう。

こういった無駄をなくすには、最終的には予算というのは選挙の結果として政治で決まりますから、選挙制度を改革して国民の民意をきちんと反映されるようにするというのが究極の選択です。その前に会計検査を拡充したり、納税者、国民のモニタリング、それからいろいろな競争環境、市場や情報公開をきちんとすることが必要です。特に歳出の削減に関しては、総額の抑制、それから省庁間の予算配分の見直し、受益者負担原則の確立、事業評価を適正に行うということです。人件費に関しては公務員制度改革が今話題になっていますが、特に雇用の流動化。優秀な人には高い給与、そうでない人には低い給与。あるいはやる気のない人には人員整理をきちんとする。特に官民格差の大きい地方の現業公務員の給与についての見直しとか、そういったことをやる必要があると思います。

それから、補正予算で結構無駄が起きるので、補正予算に一定の制約をかける。補正予算の自由度に制約をかけると同時に、単年度予算ですとどうしても最後に予算を使い切る

という形になります。次年度への繰り越しをする。いずれにしても、歳出額と公共サービスの対応関係を明確にするというのがポイントで、最終的には民営化すれば、民間の場合には政府と違って無駄な歳出へのインセンティブは働きにくいのですが、すべてのものが民営化できるわけではないので、ここは難しいわけです。

結果として、無駄をゼロにするのは無理です。政府全体の歳出を見直す。無駄を削減するには、細かい無駄をつついてもしょうがないので、大きな無駄を削減するために小さな無駄を認めるということが必要だろうと思います。全体としては、納税者の意識を改革するということだと思えます。

それで、時間の関係もあるので第2部に行きます。公共調達の問題は、一般的な無駄の話とかなり関係が深い。要するに公共調達の発注者というのは、よいものを安く調達するというインセンティブが働かない。これはなぜかという、最初にお話しましたように、政府の全体的な行動原理というのは利益の最大化ではありませんので、そうすると民間と違って、よいものを安く調達しても、結果としてそれが評価されにくいという側面がどうしてもある。

それから、特に公共事業の場合はよいものをきちんとつくるインセンティブが、特に実際の技術関係の工事を設計あるいは施工する公務員、要するに工学系の技術系の方の場合はそういう意識が働きます。きちんとつくるということは当然必要なのですが、そのときにコスト意識がなかなか働きにくい。安く調達すること自体が政府の場合にはなかなか難しい。

それをチェックするのが政治です。日本の場合には、政治というのはその裏に有権者がいるわけですが、有権者の意向がなかなか政治として機能しにくいという側面があります。本来、納税者としての国民はよいものを安く調達することがその人にとって利益になる。つまり、その分だけ税負担が減りますから、よいものを安く調達できれば納税者は税負担が減って助かるのですが、実は納税者は、よいものを安く調達しても税金が減る、納税者としての国民がメリットを受けるというシステムが働きにくい。

これはなぜかという、財政赤字の問題が絡んでいます。現状でたくさんの財政赤字を出しているときには、歳出と税負担のリンクは切れています。そうすると幾ら歳出が減ったからといって、必ずしも今直ちに税金は安くない。借金がその分減るだけということなので、ここがなかなか難しい。

もう一つは、前にもお話ししたように地元業者保護という政治的な要求が特に地方の場

合にはある。例えば、指名競争入札においてほかの地域の業者を排除するとか、一般競争入札において地域要件を課すとか、地元の中小業者をジョイントベンチャーに組み込むことが強制されるといった仕組みで地元業者を保護するとなると、結果として、これは割高になってしまう。

公共事業発注の実務の担当する官僚組織がコスト削減のインセンティブを与えるのがなかなか難しい。つまり、コストを削減しても自分たちの利益、自分の給料が上がるわけではないし、あるいは自分たちの組織の予算が増えるわけでもないし、なかなか自分たちの利益にならない。結果として、細かい規制によって発注者の裁量権を縛ってしまう。予定価格は事前に積算することが義務づけられている。規則さえ守っていればよいということになって、コストダウンの努力をする必要がないという風土を生んでしまうという問題です。

公共調達に限らず官僚組織の問題というのは非常に難しく、ここを改善するのは、要するに民間と行動原理が違うのでなかなか難しいわけです。特にそれぞれの業務に権限と責任を持つ人間が明確に定まっていないとき、集団で責任を持つ体制になっているときには、だれがだれの責任で何をやっているかというのがわからない。非常にあいまいな形で全体として意思決定している場合、政治からの圧力があつたときに、なかなかそれに対抗するのが難しい。

要するに、自分の権限が明確になっていれば、それに反することはチェックできるわけですが、組織全体で集団で責任を持つ体制になっていると、結果として、例えば組織の上の人、トップの人が政治的な圧力を受けたときに、部下の人がそれに抵抗するのは難しい。全体であいまいな形で「しょうがない」という形になっていく。だから、権限と責任を明確に定めるということは有効なのです。ただ、これがなかなかできにくいのがそもそも官僚組織です。民間であれば、業績評価は利益の最大化ということでかなり決まっていますが、官僚の場合はそこが、裁量を自由化してあいまいにしておくことで臨機応変にいろいろなケースに対応できるという面がありますので、これがなかなか難しい。

それから、地元の業者保護も政治的には、地域の経済を支えるという観点からは、なかなかこれを外すのは難しい。ある意味では地元業者保護を入れるということは、発注者、地元の地方自治体の担当者が納税者の利益に反する行動をとっている可能性が高いわけです。結果として割高になってしまうと、納税者の利益には反する。競争が有効に機能しない。入札に参加できる人の数を多くすればするほど、当然、談合というのは成立しにくく

なる。談合対策の基本は、要するに談合グループに入っていないアウトサイダーを入札に入れるようにすることです。知らない人が入札に入ってくると、談合というのはできにくい。実際に入札する企業の数ではなくて、潜在的に参加可能な企業数を多くすることがあります。

これは比喻ですが、本当かどうかは別にして、今、大相撲では昔からなれ合いというか八百長というのが指摘されていますが、この一つの理由は、同じ相手とずっと相撲を取っているからですね。要するに、閉鎖された世界で同じ相手と何らかの勝負をやると、どうしてもそこにあうんの呼吸で、明確な八百長はともかくとして、いわゆる無気力相撲というのは生じやすい。逆に、テニスのように世界全体で非常にオープンで、どこの国の競技者も参加しやすいようなところでは、なかなか八百長というのは起きにくいわけです。起きるとすぐに淘汰されるので。

実際の参加者が限定されている場合は、これは公共調達に限らずどの世界でも、勝負の世界でも、あうんの呼吸、談合的なものが成立しやすいわけです。「今回は負けるけれども、次回は何とか」とかいう長期的な取引になりやすいわけです。とにかく数が限定されていないと、いつでも新しいプレイヤーが参加しうるところでは、そういった長期的な取引は成立しませんから、結果として競争のプレッシャーが働きやすい。

地域要件等による地元業者保護など入札参加者の範囲を狭くすると、結果として競争が働く余地が少なくなりますから、落札価格は高くなりやすい。地元業者以外との競争がないので、談合が容易に行われる。あるいはジョイントベンチャーの結成を強制すると、事業者間で結成のための話し合いが行われる。そして談合を誘発しやすいという、地域要件等を入れて競争入札をしても、なかなか難しいのです。

それからランク制というのは、建設業者がその規模や技術力に応じてランクづけしている。ランクに応じて受注できる工事金額が決まっているときには、こういうランク制では、企業の規模に応じてすみ分けが強制されますので、競争が制限される効果を持つ。工事を細かく分割すればするほど、資材の一括注文、あるいは建設機械の有効利用ができなくなるので、費用が割高になってしまう。上請けや丸投げ等が行われやすい。

これをどうするかというと、やはり特に政治が変わらないと、なかなかこういう問題の解決は難しい。特に地元業者保護によって建設コストが上昇するということは納税者の負担が重くなるわけです。本来であれば住民が、そういったことは不利益なので、住民のチェック機能により、そういった首長さんなどは選挙で落ちるはずなのです。日本の地方政

治においては、どうも一般的な傾向として一部の建設業者の利益が優先されて、一般納税者の利益は無視される傾向があって、住民の地方政治への参加が不十分となっている。

例えば投票率も、今回の衆議院選挙のような国政ですと国民の関心は高いわけですが、地方の議会選挙、首長選挙ではなかなか投票率も上がらないというケースが多いのです。なぜかという、住民のコスト意識が実際に生まれていない。この大きな理由は、公共事業については国からの補助金が多いので、国からの補助金が多いと、地元企業の保護によって建設コストが上昇しても、それは国からの補助金が増えるだけだと。そうすると、逆に言うところをチェックして建設コストが下落しても、住民の税負担は減らない。それは国からの補助金が減るだけだ。そういうことでは、住民のコスト意識は生まれない。国からの補助金が多いということが、住民のコスト意識を育てていないという問題があります。

そうすると、行政における公開性を徹底し、一般住民が行政の効率性を判断する情報公開というのが非常に重要です。公共事業の発注における公開性を徹底して、一般住民が容易に低コストでアクセスできるインターネット等の媒体で発注経過、落札経過を公表する。こういう情報公開、透明性というのは非常に重要なのですが、それだけでは不十分で、国からの補助を廃止するか、あるいは縮小する。

いずれにしても、地方自治体が強いコスト削減インセンティブを持つ。要するに、国からの補助金があれば、そういった入札を改革することによって調達費用が削減されると、その分、ほかの行政サービスに回すお金が出てくるとか、あるいは住民の税負担が実質的に軽減されて、住民がそれに対して支持しやすくなる。そういう形で、自治体はコスト削減しないと住民の支持がなかなかもたない。ここは、国からの補助をなるべく廃止しないと、単に透明性だけでは、もちろん透明性を高めるというのは非常に重要ですが、それだけではなかなかこの問題は解決しにくいだろうと思います。

つまり、地元業者保護の問題に対して国レベルでの対応が必要です。例えばほとんどすべての自治体が同時に地元業者保護要件を撤廃する。ほかの自治体もやっているのでしょうがなくやっているという側面が日本にはあります。全部の自治体が国のガイドラインに従って地元業者保護を皆でやめてしまうと、結果としてはそんなにすべての自治体にとってそれがデメリットにはならない。

それから、特に国からの補助を出すとすれば、国から補助金を出している事業については、地元業者優遇を禁止する。地方でやっている分については、地元業者を保護しても、

地方でやる事業に関しては、その分コスト意識が働きますから、国からの補助金を出している分については国が口を出して、地元業者優先を止める。

それからもう一つは、調達方式の柔軟性をどう考えるかです。発注者に裁量権を与えたときに、要するに中小企業と大企業関係です。中小企業の場合は余り発注に関して透明性がなくなると、あるいは厳格性がなくなると、それが悪用される可能性はあるわけです。中小企業というのはすぐに消えたり出たりしますので、変なことをやっても、なかなかその悪い評判が後で消えてしまってもうまくいかないのです。大企業の場合はずっと続く企業なので、一旦悪いことをすると悪い評判が起きますので、そうすると、悪用する可能性というのは中小企業の場合よりも少ない。

競争入札は、一般に大きく分けますと、仕様を詳細に提示して価格だけの入札にするという場合と、それから価格以外の要素についても提案を受けてそれらの評価、要するに価格プラスそれ以外の評価を加える2つの方式がある。価格だけの競争入札の場合は、仕様を詳細に提示していますので、発注者に裁量権を与える余地はない。しかし後者の場合は、価格以外の要素についても提案を受ける場合は、発注者の裁量権を過度に縛ると、むしろ弊害の方が大きくなってしまいます。

価格だけの入札というのは裁量の余地が少ないので、モラルハザードを心配する必要はない。だから、価格だけの競争になりますから競争性が高くなって、その結果として価格の低下が期待できる。標準的なケースで規格がきちんと標準化されているようなケースでは、価格以外の要因を入れた入札にする必要はなくて、価格だけの入札で価格の低下のメリットが出る。

ただ、価格だけの競争入札には弊害ももちろんあって、品質や仕様にはさまざまな可能性がある。入札者によって得意な部分と不得意な部分というのは当然あるわけですが、それを一つの基準に限定して、規格や仕様を最初から一つに限定して価格だけの競争にしまうと、品質や仕様に関するいろいろな可能性で創意工夫するということのメリットを失います。価格だけの競争にすることによって失うものも結構ある。

品質や仕様が重要な場合は、価格だけの入札というのは余り好ましくない。特に大規模な政府調達の場合は、価格だけというより品質や仕様が非常に重要になってきますので、その場合に価格入札だけにしてしまうというのは、むしろ問題があるかもしれない。

それから、入札のプロセスも1回だけでなく複数の入札を繰り返すことによって入札者を絞り込んでおくプロセスを実施するか、あるいは提案書を提出した後の最終入札、

あるいは最終案提出後の情報交換や交渉を実施するとか、いろいろなケースを考えることによって、より改善する可能性というのはあると思います。

いずれにしても標準化が進んでいるもの、あるいは標準的な方法で十分な場合、これは主に中小の工事ですが、この場合には幅広い業者の入札を認める一般競争入札が望ましく、これは価格だけの一般競争入札で十分だと思います。

地域要件等で地元企業に工事を配分する仕組みについては、これは割高になるというデメリットがありますから、それを制限する国レベルでの政策が必要です。繰り返しになりますが、地域要件を徹底すると、地域の業者というのは顔なじみのことが多いので、談合を容易にする効果を持っているということです。

価格以外の要因を入れた入札はメリットもあって、買い手のニーズに合った品質や仕様を選択できる。供給者側は、自分の得意な仕様を選択できる。それから、価格以外のものについてはいろいろな組み合わせができますので、談合は非常に難しくなります。

提案書の作成コストが1億円程度かかると言われているPFI案件について、入札者の数が少なくても談合というのは余り行われていないという研究結果もありますので、大きな物件で仕様が非常に重要な場合については、価格以外の要因を入れた入札をするというメリットというのは非常に大きい。そのところは、価格の評価とそれ以外の評価をどういう具合に相対的に見るかというのは非常に難しい面もありますが、ここが重要だと思います。

それから、内部統制。入札や契約手続について内部で適正かどうかをチェックする仕組みが必要で、これについては後のパネルディスカッションでいろいろと議論になると思いますので、具体的な例も含めて後でいろいろと議論されると思います。いずれにしても事前のチェックと事後のチェックをどう組み合わせるか。それから、内部統制・監査のインセンティブやコストをどういう具合に評価するか。それから、外部監査との整合性をどう図るか。内部の統制と外部のチェックの両方が当然出てくるわけですが、その整合性をどう図るか。

最後は、民間と違って公的な調達の場合は、どうしても国民や納税者の評価が必要で、国民や納税者に情報公開して評価しなければいけない。それが内部統制とどういう形でリンクするか。内部の統制の場合にはどうしても内部ですから、政府の中での話になりますが、それが国民や納税者の評価と必ずしも結びついている保証はありませんので、最終的に国民や納税者の評価と結びつけるような内部統制をどういう形で構築していくかという

のは、非常に重要な点だと思います。

これらの点については、後で具体的な事例も含めてパネルディスカッションの方で議論されると思いますので、そちらの方に委ねたいと思います。以上で私の話は終わりです。公共調達における諸問題を特に無駄の観点からお話しさせていただきました。前半に関しては日本の全体の歳出に関する無駄の話と、なぜ公共調達に関してそういったものが内在的に発生しうるのかということ。それから後半の方は実際の公共調達の例について、その多少細かい話になりました。いずれにしてもかなり抽象的な話ですので、後でパネルディスカッションのところで具体的ないろいろな事例の話を受けて、パネリストの方が有益な議論をされると思いますので、それへの参考になればと思います。

以上で私の話を終わります。どうも御清聴ありがとうございました。(拍手)

パネルディスカッション

「公共調達における諸問題と検査・監査・評価」

- 〈パネリスト〉 松本 順 (総務省行政評価局評価監視官)
伊藤 良一 (名古屋市監査事務局長)
井上 泉 (東日本高速道路株式会社常勤監査役)
鈴木 豊 (日本公認会計士協会公会計委員会前委員長)
利光 由行 (会計検査院総括審議官)
- 〈司 会〉 鈴木 祥一 (会計検査院公会計監査連携室長)



【総合司会】 これよりパネルディスカッションを開始いたします。パネルディスカッションの進行は鈴木祥一公会計監査連携室長にお願いいたします。

【司会】 それでは、公会計監査機関意見交換会議の後半、パネルディスカッションに入らせていただきます。私は本日のパネルディスカッションの司会をさせていただき会計検査院の鈴木と申します。司会をするのは生まれて初めてでございますので、いろいろと失礼があるかもしれませんが、どうぞ御容赦いただきたいと思っております。よろしく願いいたします。

服装につきましては、夏季における軽装を励行させていただいております。失礼いたしますが、よろしく願いいたします。それでは、パネルディスカッションのテーマの御紹介、そしてパネリストの御紹介、最後にパネルディスカッションの進め方について簡単にお話をさせていただき、その後、実際の討議に入らせていただきます。

今回のパネルディスカッションでは、「公共調達における諸問題と検査・監査・評価」をテーマとして討議を行っていただくことになっております。公的機関は、業務の実施に当たり、工事の発注、業務の委託、物品の調達など、各種の調達活動を行っております。公共調達は多額の予算の執行を伴うものでありまして、行政運営の成果にも多大な影響を与えており、検査・監査・評価においても非常に重要な対象となっております。

公会計監査に関与する各機関が公共調達における品質、経済性、競争性、透明性などの確保に資するためどのような活動を行っているのか、どのようなことを今後行っていくべきなのかといったことについて、討議を進めてまいります。それでは、後半のパネルディスカッションに移らせていただきます。

まず、パネリストの方々の御紹介をさせていただきます。パネリストは全員で5名いらっしゃいます。会場の皆さんから見て向かって左の方から、順番に御紹介をさせていただきます。まず1番目の方、総務省行政評価局評価監視官、松本順さんです。(拍手)松本さんは行政評価・監視を行う機関の立場から御出席いただいております。そして2番目の方、名古屋市監査事務局長、伊藤良一さんです。(拍手)伊藤さんは、地方公共団体の監査機関の立場から御出席いただいております。3番目の方に移ります。東日本高速道路株式会社常勤監査役、井上泉さんです。(拍手)井上さんは、政府出資法人の監査機関のお立場から御出席をいただいております。そして4番目の方、日本公認会計士協会公会計委員会前委員長の鈴木豊さんです。(拍手)鈴木さんは政府出資法人、地方公共団体等の会計監査人の立場から御出席いただいております。そして最後に、会計検査院総括審議官、利光由行さ

んです。(拍手)利光さんは国等の会計検査機関の立場から出席しております。各パネリストの皆さんの御経歴につきましては、配布資料を参照していただければと思います。

それでは、パネルディスカッションの進行方法について御説明いたします。パネルディスカッションは途中、休憩をはさみまして前半と後半の部に分かれております。前半の部では、パネリストの方々に8分をめぐり、テーマに沿ったプレゼンテーションを行っていただきます。そして、15分程度の休憩をとります。休憩の間でございますが、皆さんのお手元の配布資料の中に質問用紙が入っていると思いますが、プレゼンテーションをお聞きになって質問したい事項がございましたら、その質問用紙に質問内容とだれに答えてほしいのかといったことについて記入していただき、事務局の者にお渡し願います。休憩後の後半の部では、前半の部の各パネリストの御説明と会場からの御質問等を元に、さらに議論を進めてまいりたいと思います。

時間の関係ですべての御質問にはお答えできないとは思いますが、当方の方で適宜選択させていただき、進めさせていただきたいと思います。お答えできなかった分につきましては、後日、可能な範囲で、検査院のウェブサイト等にお答えを掲載していきたいと考えております。

各パネリストの御発言はそれぞれの組織における御経験に基づいて行われますが、あくまで個人的な見解として述べられておりますので、そのように御理解いただきたいと思います。

それでは、パネルディスカッションの前半の方を始めさせていただきます。まず初めに、配布しましたプログラムの35ページからになりますが、総務省の松本さん、よろしく願いいたします。(拍手)

【国の契約の適正化に向けた取組の評価結果の概要】

【松本】 ただいま御紹介いただきました総務省の松本でございます。私からは、昨年12月に公表いたしました国の契約の適正化に向けた取組の評価結果の概要について、御説明させていただきたいと思います。テキストをご覧くださいながら、進めさせていただきます。

まず、総務省がなぜこのような調査を行ったのかという点から、御説明したいと思います。お手元のテキストの35ページ、下段の部分をご覧ください。国の公共調達につきましては、従来からさまざまな問題が指摘されておまして、政府としても逐次、改善に取り

組んできております。

最近では平成18年に公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議を設置し、すべての府省が随意契約見直し計画を策定して、真にやむをえない場合を除き、一般競争契約などに移行するといった取組を進めております。

しかしながら、随意契約については、いまだに競争性や透明性が不十分で調達コストの増大を招いているといった指摘が国会審議の場などで相次いだことから、平成19年10



月末に当時の福田総理から、「行政に対する国民の信頼を取り戻すためには、政府における無駄を徹底して排除していく必要があります、国や独立行政法人等の随意契約については、まず各府省における見直しを徹底するとともに、すべての府省にすべての契約を監視する第三者機関を設置する。そして、総務省が横断的立場から監視を行うことなどにより、各府省及び政府全体の監視体制の構築を図る。」こういった指示がございました。

当時は国土交通省の建設弘済会との契約をめぐる問題でありますとか、防衛省の装備品の過大請求といった問題が盛んに取り上げられた時期でありました。こういった総理の指示を受けまして、平成19年11月に関係省庁の連絡会議の申し合わせが行われまして、総務省は平成20年1月から契約の適正な執行に関する評価・監視を実施し、1年をめどに取りまとめることを決定したわけでございます。これが、総務省において、この調査を行うことになった経緯であります。

調査の実施体制につきましては、総務省だけでなく、各府省からも、契約事務に知識と経験を有する方々の応援を求め、本省の中に私以下、19人のプロジェクトチームをつくるとともに、本省の出先機関、9つの地方支分部局を動員して取り組みました。

それでは、調査結果の中身について御説明したいと思います。次の36ページをご覧ください。

まず、各府省の随意契約見直し計画の内容とその進捗状況を調べました。計画では、政府全体で平成17年度に締結した競争性のない随意契約金額3.4兆円、そのうち約6割強の2.1兆円分を一般競争契約、企画競争公募などに移行するという計画が立てられております。そして、2年ほど経ちました平成19年度に目標がどこまで達成されたのかという目標達成率を見ましたところ、金額ベースで見ますと65%の達成率であったということでございます。

なお、先月、平成20年度の契約実績が公表されております。それによりますと、政府全体の契約金額8.1兆円のうち、競争性のない随意契約金額は1.8兆円というデータが発表されておりますので、目標の達成率は、私どもがここで書かせていただいた65%から、1年たって83%まで来たと言えるのだらうと思っています。この数値が十分かどうかについては議論のあるところだと思いますが、着実に一定の成果は上がってきていると言ってよいのではないのでしょうか。

しかしながら、個別の契約を抽出調査してみましたところ、幾つかの改善すべき事項があったということでございます。御承知のとおり、会計法などによりまして契約を締結する場合は原則として競争に付さなければならない一般競争原則があるわけですが、それによりがたい場合に限って指名競争契約または随意契約によるものとされております。

また、随意契約につきましては、特定の場所の土地の賃貸借など、競争性のない随意契約によらざるをえない場合などが限定列举されているわけですが、そういった場合を除き、企画競争や公募、最低限ここまではやるようにというのが当時の、現在も続いています、政府の方針であります。

各府省が締結した契約の方式は、このような原則に照らして適切なものとなっているのか、より競争性の高い契約方式に移行する余地はないのかといった観点から、私どもは各府省が平成19年度に締結した契約の中から、1万件弱を抽出して調査を行いました。その結果、36ページの下段にありますように、より競争性の高い契約方式に移行する余地があるといった例が724件見受けられたということでもあります。

例えば庁舎などの警備、維持管理、電気機械設備の保守、広報といった各府省が共通して行っている業務につきまして横断比較してみますと、一般競争契約などとしている府省がある一方で、競争性のない随意契約としている例が17府省で305件見られました。庁舎の警備で申し上げますと、64%が一般競争契約だけれど、26%は競争性のない随意契約といった実態が見られました。

また、指名競争契約としているものの中にも改善を要する例が見られました。例えば、庁舎の解体工事など、専門的技能の必要がなく一般競争契約が可能と見られるにもかかわらず、本府省が示しました一定金額以下のものは指名競争入札とすることができるとの基準を機械的に適用し、指名競争にしている例、指名基準を満たす者が多数おまして一般競争契約が可能と見られるのに、指名競争している例も見受けられました。

このようなことから、関係府省に対しまして、随意契約としている案件についてはその

理由を再点検すること。そして、一般競争契約等への移行を推進すること。指名競争契約を行う場合はその理由を契約案件ごとに十分検討し、合理的な理由があるときにこれを行うよう徹底すること。これらを勧告いたしました。

次に、応募（応札）条件などを見直す余地のある契約も見られました。競争性のある契約方式に移行しましても、制限的な応募（応札）条件が設定されていれば意味はないわけでありまして、競争性が確保されるよう、応募要件の緩和といったことが必要であります。各府省が設定した応募（応札）条件は適切なものになっているのかといった観点から、平成19年度に締結した契約の中から1万件強を抽出して調査いたしました。

その結果、37ページの上段にありますように、応募条件などを緩和する余地のある例が1,000件強見受けられました。例えば公示書に、契約を予定する事業者名を明記している例が2府省で316件見受けられました。具体的に申し上げます、「本業務については〇〇の設計に関する高度の技術的知見を有することが不可欠であるため、財団法人〇〇センターを契約の相手方とする。こういった契約手続を行う予定としているが、当該公益法人以外の者で、応募要件を満たし、本業務の実施を希望する者の有無を確認する目的で参加意思確認書の提出を招請する公募を実施する」と、こういったことを公示書に書いている例が見受けられました。しかしながら、私どもの考えといたしましては、公示すべき内容としては業務に必要な条件を記載すれば足りるわけでありまして、契約予定事業者名まで明記することは、他の事業者の応募を阻害する可能性があり、適当でないと考えております。

また、公共土木工事の入札補助業務などの応募資格に、「同種または類似業務の受注実績があること」といった資格要件を付している例がございますけれど、その際、他府省、それから他の地方支分部局の同様の受注実績はそれに該当しない、自分の府省の受注実績に限るといった制限的な条件を付している例もございました。防衛省海上自衛隊の例でございますが、そちらでは平成19年11月から、応募資格に契約実績を求めないという、そこまで踏み込んだ考え方を進めているところもございます。こういったことから見まして、制限的な応募条件を付すことは適当ではないと考えております。

このほか、庁舎の清掃や車両管理の業務について、競争性のない随意契約から一般競争契約に移行し、一歩前進したわけですが、入札の参加資格を見ますと、「官公庁の受注実績がある者」といった条件を設定しておりまして、事前に官公庁における過去3年間の同種業務の受注実績を証明する書類の提出を求める例もございました。庁舎の清掃などの入札参加資格に、官公庁の受注実績を求める合理性は、乏しいと言わざるをえないと思って

おります。

また、企画書・提案書の採点に際しまして、競争性、公平性が十分確保されていない例も見られました。役務契約のケースですが、競争性のない随意契約から企画競争に移行した、ここは評価すべきだと思っておりますけれど、応募条件、また、それについても同種業務だけでなく類似業務にも広げたということで緩和しているのですが、提案された企画書を採点する段階におきまして、同種業務の実績に対しては10点を付与するのに対し、類似業務の実績が1件の場合には0点と、いわば応募条件を緩和した意義の乏しい採点基準になっている例もございました。

このようなことから、関係府省に対しまして、公示書に契約を予定する事業者名を記載しないようにすること、応募（応札）条件を見直し、同種または類似業務の実績条件等について過度の制約とならないよう、必要最小限のものとするなどことを勧告いたしました。

第三者機関の監視状況についても調査しております。37ページの下段でございますが、各府省が発注する公共工事については、その入札及び契約の過程に第三者の意見を反映させる仕組みが既に導入されておりましたけれど、今般、それを公共工事だけでなく物品・役務も対象とし、また入札契約だけでなく随意契約も対象とするように政府方針を変更し、強化したわけでございます。

37ページの下段にありますように、平成21年1月末にはすべての府省に第三者機関が設置され、その数は内部部局に37機関、地方支分部局に122機関、合計150機関の第三者機関となっております。この監視状況について調査したわけでございますが、調査に当たりましては、第三者機関の設置後間もないこと、それから物品・役務の契約は随意契約に関する監視実績が少ないといったことを考慮しまして、第三者機関の委員の選任状況、それから審議案件の設定、審議の状況、審議内容の公表状況、これらを中心に87機関を抽出して調査いたしました。

その結果、幾つかの改善を要する状況が見られたということでもあります。一つは、委員の選任についてであります。第三者機関の委員には、中立・公正の立場で客観的に入札や契約の審査を行うことができる学識経験などを有する方が選任されることが必要ですけれど、契約実績のある所管公益法人の役員となっている方が委員となっている例、中立性・公正性の点に疑問のある例が見受けられました。

例えば、大学教授の方が所管公益法人の役員を兼任されているような例がありましたけれども、委員の選任に当たりましては、候補者の兼任状況といったところも十分にチェッ

クする必要があるのではないかと考えております。

また、審議案件の抽出については、本来は第三者機関またはその委員が行うことが必要であるわけですが、事務局任せにしている例とか、本来は重点的に監視すべき1社応札の案件といったものがあるにもかかわらず、全く審議対象としていない例なども見られました。このほか、審議内容の公表が会議の6カ月後と遅くなっている例や、契約案件を審議しているのにその内容が公表資料に記述されていない例などもございました。

このようなことから関係府省に対しまして、第三者機関の委員については契約の相手方の役員などを選任しないようにすること。審議案件の抽出は、第三者機関の委員が行うことを徹底することなどを勧告しております。

特殊法人における契約の適正化についても調べております。38ページをご覧ください。現在、各省は所管する特殊法人の監査役などに対しまして、入札契約の適切な実施について徹底的なチェックをする旨を要請するとともに、契約状況をフォローアップすることとされております。このような方針を受けて、平成20年4月に日本中央競馬会、国民生活金融公庫など8つの特殊法人が随意契約見直し計画を策定し、公表しています。

私どもはこの内容を調査したわけでございますが、調査に当たりましては、随意契約見直し計画は平成20年4月に策定されたばかりと、私どもが調査したのは20年1月以降でございますので、実績が乏しいということから、見直し計画の内容が妥当なものになっているのか、すなわち、より競争性の高い契約方式に移行する余地がないのかという点と、契約に係る情報の公表状況につきまして、各府省と比べたときに遜色のないものとなっているかという点について調査をいたしました。

その結果、見直し計画で競争性のない随意契約によらざるを得ないとしている契約が合計2,190件、契約金額で1,163億円あったわけですが、その中には競争性の高い契約方式への移行をさらに推進すべきと考えられるものが見られたということでもあります。

例えば機械設備の保守や維持管理、情報システムの賃貸借や保守運用、施設運營業務などの各特殊法人に共通する契約につきまして、各府省や他の特殊法人では既に一般競争契約、公募または企画競争で行っている例があるのに、見直し計画、見直した後においても競争性のない随意契約によらざるを得ないといった計画内容になっているものが8法人で85件ほど見受けられました。

また、契約情報の公表状況について調査しましたところ、公表の基準に、一般競争契約の一部や予定価格、落札率などが公表事項として定められてない例や、契約締結日、随意

契約によることとした根拠条文等がホームページ等で適切に公表されていない例などが見られました。

このようなことから関係府省に対しまして、所管の特殊法人に対し、国や特殊法人などの取組状況の情報提供を通じ、随意契約見直し計画の速やかな再点検及びホームページにおける契約に係る情報の適切な公表の励行を促進させるよう、勧告いたしております。

雑ぱくですが、以上が私たちの調査の結果の概要ですが、契約の適正な執行に関しましては、平成20年12月1日に行政支出総点検会議での随意契約の見直しについての指摘がなされております。39ページに載せておりますけれど、受注実績などにより新規参入業者を不当に制限することのないよう、入札参加資格を見直すことなどが提言されております。

また、40ページに載せておきましたけれど、平成21年度の予算政府案におきましても、行政支出点検会議の指摘事項、それから私どもの調査結果を踏まえて、毎年度、各府省の見直し状況を把握し、これを着実に予算に反映しているところですが、21年度予算の反映額は随意契約見直しによって184億円を21年度予算に減額して反映させたというふうに財務省が発表しておられます。

最後になりますが、あさって投票の衆議院選挙の各党のマニフェストにおきましても、井堀先生もおっしゃっておられましたが、「無駄遣いをなくすために不透明な随意契約の一掃」、民主党のマニフェストの文言でございます。それから公明党も「随意契約の廃止」、自民党も「無駄遣いの撲滅」という言い方をしております。こういった事柄が掲げられている、いわば現下の政府の重要課題になっていることは明らかでございますので、今後とも各府省におかれましては、契約の一層の適正化に向けた最大限の取組が進められることを期待しております。以上であります。(拍手)

【司会】 どうもありがとうございました。やはり総務省さんということで、各省の組織を横断的に評価することによって、より競争性の高い契約方式に移行できる可能性が見えてくる。そういった評価を行っているということでした。どうもありがとうございました。それでは次に、今度はプログラムの42ページからになりますが、名古屋市の伊藤さん、よろしく願いいたします。(拍手)

【公共工事の品質確保に向けた破壊検査の実施事例】

【伊藤】 名古屋市監査事務局長の伊藤でございます。私からは、タイトルにありますよ

うに「公共工事の品質確保に向けた破壊検査の実施事例」を説明させていただきます。

まず初めに、名古屋市の監査事務局の体制について簡単に説明をさせていただきます。ご覧いただきたいのですが、監査事務局の職員は総勢31名でございます。そして、2課2室の組織体制で監査を行っております。御承知のように担当局が契約を発注した工事は、地方自治法によりまして、その履行の確保を図るため、工事途中での監督を行う必要が求められておりまして、こうした監督業務等の監査を担当していますが、名古屋市におきましては工事監査室というところでございまして、6人の専門分野別の技術職員が担当しております。平成20年度における工事監査の実績等は、スライド1の右の表にまとめておりますのでご覧いただきたいと思っております。



スライド2では、名古屋市における工事監査の流れを簡単にまとめてみました。工事監査では、最初に書類審査を実施して、合規性、効率性などに着眼して審査を行っております。続いて対象局からの聞き取り調査を行い、設計図書等と現場を照会いたしまして、施工状況の調査、さらに、必要に応じて監査委員の立会いの下での実地検査を行っております。

この流れの中ではどうしても書類審査が中心になってまいりまして、その結果、名古屋市の工事監査に対する指摘は、毎年同じような設計誤りの指摘、あるいは随意契約に関する指摘が主なものとなってきておりました。こうした状況の中、スライド3にまとめました状況が顕著になってきましたので、今回、今日御紹介させていただきます破壊検査を実施することにいたしましたわけでございます。

具体的に言いますと、スライドにも書いてございますけれど、工事の施工を監督する側、発注者側の工事監理現場の現状でございますが、工事関係書類の増加など業務の煩雑化や団塊世代のベテラン技師の大量退職による職員の技術力の低下、さらには行政改革による職員定数の削減などによりまして、現場での監督時間が減少し、十分な監督業務が行えなくなっているといった声が聞こえてきております。

また、最近では不況による工事価格の下落に伴う低価格入札が増えたためか、こうした中から手抜き工事の疑いが通報されたり、そのほかにも施工の品質確保に懸念を抱かざるをえない状況が発生してきております。そこで、品質確保の観点から、従来型の設計図書

や積算資料中心の審査を行うだけでなく、本格的な破壊検査を実施しようということになったわけでございます。

今回の検査費用といたしまして約240万円が必要になったわけでございますが、私どもも厳しい予算でございまして、その厳しい予算の中から費用を捻出することは非常に大変なことではございましたけれど、それゆえに効果的な検査を実施するにはどうしたらよいかということをお考えまして、このスライド4にありますように3つの選定基準を決めて検査対象を選定したわけでございます。

1つ目は、低価格入札。落札率が低いと見られる工事であること。2つ目といたしまして、工事が完了すると目視確認することが不可能で、完成後の発見が困難な工事であること。3点目といたしまして、比較的小規模で、かつ容易な工事であること。これは、大規模な工事では、仮に低価格であったとしても部材の製作工場への立ち入り検査や、コンサルなどによります第三者による管理が行われるということがございます。それによって一定の品質が確保されているというふうにお考えしております。

それから容易な工事というのは何故かということ、いろいろな業者が参入しやすいということがありまして、この3点により低価格入札の工事案件の中から、比較的小規模な地下構造物の工事でありまして下水道築造工事を検査対象に選定したわけでございます。また、この選定した下水道築造工事は同種の工事が多数行われているということも、選定の理由といたしております。ちなみに、平成20年度で86件、24億3,500万円の工事が行われておりました、落札率の平均もその他の工事と比べて10ポイントほど低くなっております。

こうして監査対象が決まって検査を実施したわけですが、スライド5に検査の概要をまとめてございますが、検査の内容は、検査対象の下水道マンホールの仕様に沿って1点目がマンホールの底部をボーリングいたしましてサンプルを採取し、再生砕石の厚さを計測するもの、2点目が、マンホールの周囲を掘りまして、部材を組み立てる際の継手金具の有無を目視で確認する、この2点を行っております。

検査対象とした工事は、スライドにもございますがA工事は契約金額が3,780万円、落札率75%、B工事は契約金額2,772万円、落札率69%、この2件を対象といたしております。そして、A工事では14カ所のマンホールの中から検査当日、現場にて監査委員が任意に対象を1カ所ずつ選んで、砕石の厚み確認検査と継手金具の確認検査を実施いたします。B工事でも同様に、6カ所のマンホールからそれぞれ1カ所を選んでおります。

検査の結果ですが、スライド6にまとめてございます。ご覧いただきますように、A工

事の碎石厚の測定では、目視においては地山と異なった層が見られたものの、再生碎石の特徴でありますコンクリート片が確認できませんでした。そこで、再生碎石に含まれるコンクリート片に着目いたしまして、コンクリートの特徴であるアルカリ反応について試薬で調べたわけでございますが、反応はありませんでした。さらには、X線回析によりコンクリートの成分である水酸化カルシウム等についての調査も実施いたしましたけれど、こちらもコンクリートの成分は検出されませんでした。

結局、A工事では再生碎石の確認ができず、計測不能の結果となりました。一方、B工事では、目視でも写真のとおりですが、アルカリ反応についてもしっかりと赤紫色の反応を示しまして、碎石の厚みも仕様を満たしたものでございました。

2点目の継手金具の有無はどうだったかといいますと、こちらはA工事において、やはり継手金具のボルトが1カ所欠損してございまして、この点で不良工事ということがはっきりいたしました。なお、B工事においては継手金具も適切に施工されておりました。

今回の検査の結果、低価格入札での契約案件2件のうちのA工事で同一工事での再生碎石の厚み、あるいは継手金具のいずれにおいても施工不良が確認されまして、我々が懸念していたとおりの結果が出たことは、正直なところ、大変なショックを受けたわけでございます。

なお、今回の検査で少し残念であったなというのは、私どもの反省点でございますが、実は再生碎石の厚みの測定で、再生碎石とはどういうものなのか、この明確な定義が実はなくて、事前にはっきりと調べていなかったわけで、そうしたことから、コンクリート片に着目した試薬検査等で不合格ということであっても、たまたまと言いますか、サンプルの中に地山と異なった層が見られたということで、最終的には再生碎石が施工されていないというふうに断定することができなくなってしまいました。

今回の検査による効果でございますが、一番は何と言っても、施工業者に対する牽制による抑止効果でございます。破壊検査の結果を受けまして、検査を実施したマンホール以外のマンホールについても担当局の検査が行われまして、実は我々が監査で検査した内容と同じ施工不良箇所がA工事では出てまいりました。それでその結果、当然でございますが、不良工事箇所の全てにおいて補修工事をA工事の施工業者に行わせました。そして、これも当然でございますが、指名停止処分といたしております。そうしたことは、他の業者に瞬く間に伝わっておりまして、工事施工に対する姿勢が再認識されたところでございます。

また、担当局でも、監査の指摘を受けて従前の1日1回程度の監督員による巡回監理に加えまして、係長ほかが抜き打ちに巡回管理を実施することといたしました。従前では代表的な施工事例のみの工事写真を提出することとされていたものを、全数の工事写真提出による施工管理を行う措置を講じております。それとともに、職員の技術研修の充実など、技術力向上に向けた取組を行うというような担当局からの報告を受けております。

こうした破壊検査を実施することで、工事の施工を監督する担当局の管理・監督体制の強化を促して、また不況で競争が激化する中、単に下水道築造施工業者のみならず、他の工事施工業者に対しても警告を発することができたのは、監査事務局といたしましては、工事の品質確保に向けた一定の役割を果たすことができたというふうに考えております。今後の不良工事を発生させないためにも、非常に効果の大きい破壊検査という手法を有効に活用して、監査を実施していきたいと考えております。以上でございます。(拍手)

【司会】 伊藤さん、どうもありがとうございました。公共調達における諸問題の一つであります品質確保という問題は、監督や検査の体制のあり方と密接に関係あるということで、そういったところの指摘によって体制の適正化を求めたという監査を紹介していただきました。続きまして3人目になりますが、プログラムの48ページからになります。東日本高速道路株式会社の井上さん、よろしくお願いいたします。(拍手)

【東日本高速道路(株)の公共調達にかかわる内部統制】

【井上】 東日本高速道路の井上でございます。よろしくお願いいたします。本日の私のパートでは、ポイントを絞りまして3点、御報告いたしたいと思っております。まず、会社法の適用を受けます当社が、調達という一つの業務執行に対してどのような内部統制システムを構築し、運用しているか。次に、4年間の業務実績から見えてきた現状の問題点は何か。3点目に、これまでの経験を踏まえた上で、今後の監査・検査の方向性といったものをお話ししたいと思います。



平成20年度の実績ですが、一般競争入札が件数ベースで69%、金額ベースで81%を占めております。随意契約は件数ベースで25%、金額ベースでは16%になります。随意契約の理由ですが、最も多いのが電気・電子機器設備の改造で全

体の約8割を占めます。次に件数的に多いのが、入札不落による随意契約です。

スライド5の図は、当社のような大規模株式会社は会社法で内部統制システムを構築する義務が取締役会に対して課せられております。調達という業務を切り出して当社の内部統制システムを示したのが、この図でございます。当社では、調達については調達企画部門、事業実施部門、研究開発部門の3部門が強い連携の下に行っております。これらの調達にかかわる業務執行が、談合防止等、適法・適正に行われているかをチェックするため、当社には業務検査室と呼ばれる内部監査部門があります。

内部監査部門は入札案件を全件チェックしておりまして、これは取締役の指揮命令を受ける組織でございます。また、4つの支社ごとに有識者から成る入札監視委員会が設置され、競争入札が適正に行われているかどうかを客観的な目で見ていただいております。

監査役は右の絵ですが、業務執行とは独立いたしまして、取締役の業務執行を監査することが会社法上の役割義務となっております。すなわち、取締役と、その指揮命令下にある使用人の業務執行を監査するとともに、取締役が構築している内部統制システムが想定どおり機能しているかのチェックを行います。監査役が具体的にどのような監査行動をとっているかについては、後ほどお手元の資料のスライド10、スライド26をご覧くださいければと思います。

今御説明いたしました当社の内部統制システムが有効に機能しているかという問題がございます。当社では、過去3年半の間に合計15件の談合疑義案件がございました。調査の結果、4件について入札をとりやめ、これはいずれも外部からの情報提供であるとか、当社内のチェックによる発覚でございます。これをもって、当社の内部統制が一定の機能を果たしているという一つの証明になるというふうに考えております。

談合情報が当社に入りますと、どのようなプロセスで追及が行われるかについて御説明いたします。スライド12の図は、ある大規模トンネル工事について、談合ではないかという匿名投書が本社に寄せられ、業務検査室による緊急抜き打ち検査を実施いたしました例でございます。

その結果、幸いにして談合ではなく、当社の事務所によって配布された入札関連図書に特定業者の名前が記載されていたため、既に落札業者が決まっているのではないかと疑いを持たれた案件でした。これは当社のミスではありますが、この疑いを持たれたまま入札を執行するというのは好ましくないということで、応札予定者にはお詫びの上、入札を取り止めております。

同じくスライド13の図は、談合の可能性が高いと判断いたしまして入札を取り止めたケースでございます。入札を受け、当社が規定により開札前の事前チェックを行ったところ、不自然な現象を発見いたしました。2つの異なった標識工事において、同一の2社が2工事において、すべて同じ単価項目の金額で揃えているといった不自然な現象でございます。

直ちに開札を延期し、調査に入り、第三者の意見も聴取した上で入札を取り止め、公正取引委員会へ通報いたしました。なお、このような問題や不祥事が発生すると、当社では監査役に対して第一報を入れることをルールとしております。これによって、取締役がどのようなスタンスで問題に取り組もうとしているのかを監査役がウォッチすることができる、それが目的でございます。

次に、問題点として3点挙げておきます。まず、透明性・競争性確保と効率・迅速性のバランスの問題です。入札行為の透明性、競争性を確保するために、業者選びの段階で非常な手間と時間をかけているのが現状です。工事を早く完成させ、安全性や利便性を増すという目的とのバランスに注意する必要があります。

この問題を考えさせる事例が現実に発生しております。スライド15の絵でございますが、料金所の地下通路新設工事で、工事請負人が工事途中において工事続行が困難との理由で契約を一方的に解除してしまった例でございます。このケースでは、新たに入札をやり直したために大幅に完成が遅れ、今もなお工事中となっております。

「緊急を要する場合には随意契約によることができる」という規定になっておりますが、競争入札にこだわり、硬直的な運用になりやすい傾向があります。本件は料金所の収受員の生命を守る緊急を要する工事であったという性格を考えますと、監査役としてはこの問題について、ことの緊急性を考え、より柔軟な運用が必要であったのではないかという指摘を行っております。

問題点の2点目です。監査・検査の重複という問題でございます。現在、当社では調達に限らず、スライド16の表にありますように社内監査と社外監査が行われており、その数は10種類にも及びます。このうち社外の総務省、国土交通省、財務省の監査は不定期ではございますが、残りはすべて毎年行われるといった性格のものでございます。7種類の監査・検査が毎年行われるということになりまして、監査・検査を受ける組織の負担も無視できない状況にあります。

3点目の問題点は監査・検査の限界という問題でございます。どんなに監査や検査を精緻化しても、悪意を持った相手には限界があります。スライド17の例は、工事施工業者が

自分の仕事の失敗を隠蔽して工事を続けた結果、工事の品質に影響を及ぼしたという例でございます。業者が悪意を持って巧妙に策を弄する場合、発注者は無力になります。COSO概念でも表明されているように、監査や検査には限界があるということを押さえておく必要があると思います。

内部統制の今後の方向性についてお話申し上げます。1点は、監査・検査の機能の整理という問題でございます。スライド18の絵は、三様監査を示しておりますけれども、会計監査人は調達の問題には登場しませんが、一般的な内部統制を考える上でこれら3者が連携・連絡を密に行い、まずそれぞれが何をしているかについてお互いに知ること、そして、その上で、自分の責任分野において監査対象箇所、監査項目、監査の幅と深さを決めていくという構造が、これからは必要になると考えております。

これによって監査の重複や監査の漏れを防止することができます。この考え方は、公的監査においても応用できるのではないかとこのように考えます。今後、公的監査が監査対象機関の内部監査や監査役監査、あるいは会計監査人監査の結果を活用し、これにより監査の濃淡・強弱をつけていけば、公的監査の効率化にも役立つのではないかと考えます。

方向性の2点目は、内部統制への依拠という問題でございます。先ほど監査・検査の限界というふうに申し上げましたが、内部監査部門の人員をいかに拡充しても、すべての部門のすべての業務に対して詳細な内部監査を行うことは不可能であります。現実的対応としてメリハリをつけ、リスクの程度に応じて内部監査を実施する必要があります。

当社は会社法に基づき、取締役が内部統制システムの構築と運用を行っておりますので、これを土台にして監査を考えようということでもあります。当社の場合、調達業務についてはリスクの所在も判明しており、それに対応する規程や制度も整備されておりますので、このような状況下、例えば今後、入札案件の全件調査から、リスクベースによる抽出検査に置き換える、そして簡素化するなどの方法が考えられます。また、監査役監査においても、これらのプロセスが円滑に運営され、統制環境が安定的であるならば、監査の幅と深さを調節することができます。

これまで御説明したリスクアプローチに基づく監査を可能にするのは、経営陣の主体的なリスク管理への関与であります。一般的に申し上げて、従来ややもすると現場任せの個別的なリスク管理になりがちでございますが、リスク管理を経営陣がより高い視点で総合的にとらえ、自らの問題として主体的に取り組む姿勢が、内部統制システムの有効性を高め、また効率のよい監査につながるというふうに考えます。どうも御清聴ありがとうございます。

いました。(拍手)

【司会】 井上さん、どうもありがとうございました。談合疑惑案件への対応として、内部統制を整備して、その有効性を確認していく。そういったお話でした。さすが株式会社と言うべきでしょうか、しっかりやられているという印象を持ちました。続きまして、日本公認会計士協会の鈴木さんのプレゼンテーションになります。(拍手)

【公共調達に対する公認会計士の視点】

【鈴木(豊)】 鈴木でございます。公共調達に対する公認会計士の視点ということで、レジュメの63ページでございますが、公認会計士、あるいは監査法人が公共調達にどうふうにかかわるのかというところについて、お話をしたいと思います。

まず、この63ページでございますが、余り聞きなれない、なじみのない言葉が出ていますけれども、この保証業務ということをして是非御理解をしていただきたいと思っております。公認会計士が行う業務は、通常は監査業務と呼んでおりますが、監査業務というのは国際基準上、あるいは企業会計審議会の報告書も出ていますが、厳密に定義・規定されておまして、保証の業務だということになっているわけでございます。



この63ページの図表のところでございますように、公認会計士が行う業務というのは、この保証の業務と、それからその外の点線のところにもございますし、またその外があるということで、通常「監査」と言う場合には、この保証業務というものだというのが国際的にも規制されているわけございまして、なぜかといえば、既にお話の中にも出ていますように、会計士の監査というのは監査責任とか保証責任という極めて厳格な責任が求められるということからでございます。

したがって、保証ということはどういうことかといいますと、簡単に言えば、例えば会計情報であれ、また会計行為も対象になりますが、監査の対象に対する準拠基準といいたいでしょうか、例えば財務諸表であれば会計基準です。それから、監査を行う基準としての監査基準。こういうものがないと、監査をしてはいけないと。逆にこのような規制の中で公認会計士は業務を行うことができるわけでございます。

ということから、余り時間がないので簡単に申しますと、公共調達に対して監査を行うという概念は、公認会計士の考え方、あるいは公認会計士協会としては、こういう言葉は原則的には使えないわけでございます。すなわち、保証業務として公共調達について監査を行うということは、そういう準拠基準とか監査基準がなければならないということになってくるわけでありまして。

ただ、まれにでございますが、この図表の中の点線のところに「合意された手続」というのがございますが、例えば入札契約の手続について、「こういう手続でこういうふうにチェックしてほしい」と。それに合致しているかどうかだけを行うというようなものを、「合意された手続」という形で行っているものもありますが、こういう場合には「保証」とは言わないのですが、このようなチェックを行うということもございまして。

したがって、原則的には公認会計士、あるいは監査法人が公共調達にかかわるというのは、財務諸表監査ということが行われている場合には、その枠内でのみ行うということになるわけございまして、したがって63ページから65ページまで書いてございましては、その場合のいろいろな手続とか、監査報告書にどういう表現をするかということで、それを御説明するためのものですので、これはまた後でご覧いただければと思います。

しかし、66ページを開いていただきますと、包括外部監査というのがございます。今日御参加の地方公共団体の方は御存じのように、地方公共団体では包括外部監査ということで、主として公認会計士がこの業務を行っております。

しかし、先ほど述べましたように、これは保証業務というふうには公認会計士、あるいは公認会計士協会としては認識しておりませんで、63ページの図表で言うと保証業務からずっと外れた右側に「コンサルティング」というのがありますが、こういう業務だということになっているわけです。いわゆる勧告・指導をするということで、何かを保証する、正しいとか正しくないという信頼性を保証するというものではないのだということございまして。しかし、法令でこのような言葉が使われておりますので、監査ということでもちろん言葉としては使います。

そこで、66ページから70ページまでに書いてありますのは、この包括外部監査で公認会計士が監査テーマを選んで監査を行う場合に、どういう留意点があるか、あるいはどういう手続をとるか。この場合、66ページは契約に関わるということで公共調達に関わる部分ですが、これが1から26まで70ページまでずっと挙がっていますけれど、これは公共調達に関わる予算の段階から、相手先の決定、それから最終的には検収までの公共調達のすべ

での過程の中で、どういうふうにチェックをするかということについて、一応協会内でつくっておりますマニュアルのようなものでございます。これについては、またご覧いただければと思います。

このように行った結果が71ページにあります包括外部監査報告書ということになるわけですが、工事の事例と委託の事例をここに記載してございます。これを見ていただきますと、71ページの一番上の方に公共工事について、これは適正か、適法かということ、監査の方法等をこういう手続で行いまして、結果と意見ということで、結果はいわゆる規則とか規程に違反しているもの、意見は「こういうふうに改善した方がよいのではないか」という2つに分けて記載するようになってはいるわけですが、結果のところを見ていただきますと、「指名競争入札を選択する理由に合理性がない」と、それから一番下には、「指名競争入札ではなく一般競争入札とすべきである」とか、意見のところには「指名基準等を定量化し、よりわかりやすい透明性のある基準とすべきと思われる」というような意見を述べさせていただいております。

さらに72ページを見ていただきますと、これは委託のところですが、この契約の方式について適正かということですが、意見のところの真ん中のちょっと下、病院医事会計業務委託というところですが、(1)の一番最後のところに「一般競争入札を採用すべきだ」と。(2)には、「特定の事業者を利する行為であると同視できる事態が起こっている可能性がある」という意見を述べさせていただいております。

それから委託料の算定方法ということで、その下の例ですが、これについては意見のところ、「予定価格の算定については、具体的な積算が行われていない」と。そして一番下に、「早急に基準を設定すべきだ」という表現を使っております。

それからさらに、例えば73ページの一番最後の例は、当該委託契約は予定した行政目的に貢献しているかという観点で監査をさせていただいた。これについての意見としては、「利用者の立場に立った対応がなされていないことは不適切であり、早急に対応すべきである」というような意見を記載させていただいているわけでございます。

ということで、本来の監査、保証業務ではありませんけれど、公認会計士としてはむしろ積極的にチェックをし、その結果を表明しているというふうに私どもは考えておりまして、これに対する包括外部監査の評価というのが次の74ページにございますが、これは総務省で調査された結果だと思っておりますが、肯定的な評価と否定的な評価ということで、非常に肯定的な評価が多いと思っております。否定的な評価もございましたけれど。

ということで、私ども公認会計士協会としては、包括外部監査も10年経ちましたけれど、その効果とか問題点をもう一度再検討いたしまして、効果に対してはやはり積極的に対外的に発信して、そして監査かどうかという保証水準が非常にはっきりしていない部分がございますので、制度の問題点について、むしろ財務諸表監査として行った方がよいのではないかと。こういう考え方もあるのですが、ただ、そのためには先ほどのような一定の公会計基準の設定等環境条件が整わないとできないと。これは法律にも関係してまいりますので、そういうふうになっているわけでございます。

74ページの下の方でございますのは、地方公共団体においてチェックする場合の内部統制、特に契約事務にかかわる内部統制の部分だけを抜き出しておりますが、こういう観点で行うということで、この包括外部監査等でもこれは用いられているものでございます。

そして最後の75ページのところで、独立行政法人におきましても財務諸表監査が行われております。この独立行政法人については、これにプラスとしてといたしますか、財務諸表監査の一環として経済性、効率性、あるいは法規準拠性についても、気がついたことについては報告するという考え方で行われていると思っておりますが、これについて真ん中のあたりに書いてありますが、随意契約に関して会計監査人の監査において厳正な、または徹底的なチェックの要請があったわけでございます。

しかし、独立行政法人の監査というのは、あくまでも保証業務としての財務諸表監査でありますので、入札契約そのものについてチェックをしたり、資金の無駄遣いについてチェックしたりするというのは、財務諸表監査の範囲を超えてしまうということで、第一義的には独立行政法人自体で内部監査とか内部統制の整備をきちんと整備・運用をしていただいて、そして会計監査人としては、財務諸表監査の枠内で、その下の方に書いてありますけれど、リスクの評価をして、そして随意契約の取引が財務諸表に重要な影響を及ぼすと考えられると判断した場合には、通常のいわゆる購買のプロセスの仕入れとかと同じように内部統制の評価を行っていく。こういうことであるということ、やはりどうしても期待ギャップが出てきておりますので、会員への通知、あるいは総務省さんを経由して各独立行政法人さんへ通知したものでございます。

ということで公認会計士あるいは公認会計士協会としては、公共調達については、財務諸表監査の枠内で、あるいは一環として行うということしかできないと。こういうことになってくるわけではあります、しかし、75ページの下にございますように、公的部門の監査という領域は非常に広いわけですが、公認会計士・監査法人が果たすべき役割という

ものについて、いろいろと要請もされてきております。

そこで公認会計士協会としては、この公監査の領域で会計士として、監査としてできること、できないこと。あるいはできないような状況であれば、これを監査可能とするためには、先ほどの保証の要件、法制度を整備する、あるいは保証水準を確定する、あるいは開示とか監査の基準をきちんと明確にさせていただいて、それによって公認会計士・監査法人が諸外国のように公監査領域で積極的に役割分担ができる、あるいは行っていきたいというふうに考えておりますので、各関係機関の御協力もここでお願いしたいというふうに思っております。以上でございます。(拍手)

【司会】 鈴木さん、どうもありがとうございました。各機関からの公認会計士さんたちへの期待を受けて、包括外部監査等で活躍されているということと、いろいろな期待に沿えるようにということで、果たすべき役割を再認識した上で法整備とか保証水準について検討していくべきだといったお話だったと思います。それでは前半の最後になりますが、プログラムの77ページからになります。会計検査院の利光さん、よろしく願いいたします。(拍手)

【公共調達の検査】

【利光】 どうぞよろしくお願いいたします。私からは、77ページ以下について説明したいと思えます。

会計検査ではどういう視点で公共調達の検査を行っているか、これが説明のポイントです。これを中心に据えて、最初に、公共調達に関連する主な動きを概観し、次に、目次の2番目から5番目までに記述した主な5つの視点を順に説明したいと思います。

最初に、スライド2には、会計検査院の基本方針を示しています。毎年改訂したものをホームページでも公表していますが、公共調達の検査に関連する項目としては、「①重点的な検査」と「③内部統制の状況」があります。

公共事業等を含めた公共調達はもともと検査の重点分野ですが、最近では、契約の競争性に関する社会的関心も高く、この意味でも重点的な検査項目になっています。また、公



公共調達には、契約手続の適正性、透明性の確保や再発防止体制の構築という側面からみることも必要です。「③内部統制の状況」は、これらの点に留意した検査項目です。

スライド3には、契約入札関係検査の主な視点としてこれから説明する5つの視点を、検査の観点と関連付ける形で図示しています。本日の説明の土台となるものです。

まず、1つ目の視点は、「契約手続の合规性」です。談合に対して有効な契約条項、契約条件の整備が行われているかどうかを調べる検査です。2つ目の視点は、入札談合の場合と類似した不利益、損害を被る最低制限価格（ロアリミット）に関する検査です。3つ目の視点は、「契約方式の経済性」の問題です。随意契約の問題点、また、見かけ上は競争契約に移行しても一者入札に典型的に現れる問題点を調べる検査です。4つ目の視点は、公共調達の「品質確保の有効性」の問題です。最後の5つ目の視点は、「内部統制の有効性」の問題です。公共調達の成果を利用する段階になってはじめて不具合が現れるということがあります。後からは見えない調達プロセスについて有効な検査が行われているか、有効な内部統制が行われているかを調べる検査を紹介します。

まず、スライド4には、公共調達に関係する最近の主な談合事件を整理しています。平成5年に「社会保険庁発注のシール談合事件」が起きましたが、現在問題になっている年金の支払・振込通知書を舞台とした事件です。これは、会計検査が検査報告の中で談合事件を取り上げた最初の例でもあります。この時点では、談合で発注者が被った損害の回復方法が、契約上、ハッキリと規定されていませんでした。このため、社会保険庁は、談合で被った損害について、不当利得の返還訴訟を提起するしかありませんでした。しかし、こうした訴訟は、損害額を算定するのも簡単ではなく、結審するまでにも相当な時間を要します。

このような談合事案は、検査対象機関においても多数発生しています。平成15年度から19年度までの5年間でも大体27件ほどの事案が発生しています。

スライド5には、入札関連の動きをまとめています。この中では、入札契約適正化法や官製談合防止法、公共工物品質確保法などが制定されるという経過をたどっています。

スライド6には、一般競争方式の拡大の動きをみておりますが、特に注目すべきは、18年2月にとりまとめられた公共調達の適正化に関するプログラムです。現在、国や独立行政法人等で進められている対策は、基本的にはこのプログラムに沿って行われています。

会計検査に当たっては、このプログラムに盛り込まれた適正化の有効性を検証するということが念頭にあります。

スライド7には、公共調達に関して行われた5つの視点の検査について、検査報告件数の推移をグラフにしています。これによると、会計検査上の視点の変化を読み取ることができます。

直近の19年度報告では、公共調達に関する指摘は全体で14件ありますが、ほとんどは契約方法に焦点を当てた検査です。つまり、随意契約の理由の妥当性の問題や、競争性に移行しても1社入札が多いのはなぜか、そういう問題に取り組んだ検査が14件中9件もあります。

20年前、30年前には、会計検査で契約方法を問題にするということはありませんでした。そういう意味では、契約方法に焦点を当てた検査が最近の大きな特徴です。内部統制を問題にした検査報告が現れ始めたのも、こうした検査上の変化を反映しています。

スライド8～10には、入札談合事件を踏まえた最近の検査報告事例を紹介しています。先ほど説明したシール談合事件のときは、発注者側が被った損害の回復は、契約条項上、定められていませんでした。しかし、その後、談合に関して警察の捜査で刑が確定し、あるいは公正取引委員会の審査によって事件として確定すると、自動的に違約金、ペナルティをもらうというように、契約条項で定めるようになりました。

しかし、18年1月に独禁法が改正され、談合の違反行為者であってもカルテルからの離脱者には課徴金を免除する、あるいは減免するというケースが出てきました。しかし、発注側の省庁、独立行政法人の多くは、こうした独禁法改正に対応した契約条項の見直しを行っていませんでした。このため、違反行為者である契約相手方が課徴金を払わない場合、談合によって損害を被っても違約金請求ができないという不都合な事態が発生しました。

そこで、この独禁法改正に有効に対応しているかどうか、契約条項の整備がうまく行われているかどうかをみた結果がスライド9です。新たな改正内容である③、④、⑤に対応して契約条項を整備したのは、省庁の1割、独立行政法人の3分の1にとどまっています。ただし、これは昨年の検査報告時点の状況ですから、今後フォローアップ等も必要です。

なお、先ほど、最近の5年間で検査対象機関に27件の談合事案が発生したといましたが、スライド9をみると、工事契約だけでなく、設計や役務等の契約でも発生しています。いわば公共調達に関しては、どこにでも起こりえる、今後も起こる可能性があるということです。

スライド10には、談合に対して予めペナルティ条項を整備しておく、というメリットがあるかを示しています。損害回復のための請求・収納額の面でも、損害回復に至る時

間の面でも、違約金条項を整備しているのといないのとでは歴然とした差があります。

また、スライド11には、談合事案に関する検査報告のリストを掲げています。

現在、課徴金の減免申請は1社ずつしかできませんが、聞くところでは公正取引委員会は、共同して減免申請することができるように法改正を検討しているとのこと。こうなると、カルテルから離脱する者は、今までは1番手だけが課徴金を免除され、2番手、3番手までしか減免が受けられなかったのが、4番手以下にも拡大していくことも考えられます。

スライド12～13には、最低制限価格に関する検査を紹介しています。先ほどの独占禁止法では、公正かつ自由な競争を促進し、事業者が自主的な判断で自由に活動できることを目的にしています。入札談合は、この自由な活動、すなわち企業努力で低い価格で入札することを阻害し、発注者側に多大な経済的損害をもたらすわけですが、一方、最低制限価格制度は、予定価格に下限を設け、事業者の「自由な活動」を一定の範囲内に制限するという点で、問題の構図としてみれば、入札談合でもたらされる経済的な損失と似た側面があります。

この最低制限価格制度は、国の制度にはなく、地方にしかありません。地方の場合、それぞれのローカル・ルールに応じて、例えばダンピングを防止するとか、粗漏工事を防止する、あるいは地元企業の保護をするという目的の方を重視する場合には、最低制限価格（ロアリミット）を設けることが認められています。ちょっと古い資料ですが、中央建設業審議会の調べによりますと、地方自治体で平成15年時点で6割の自治体がロアリミットを導入しているということです。現時点では比率は変化しているでしょうが、地方自治体の自主財源による単独工事の場合には、こういう最低制限価格が行われています。

しかし、国民の税金を使って国が発注する公共調達では、こうしたルールは認められていません。先ほどの談合でみたのと同じように、自由な価格競争を制限することによって結果的に国民が被ることになる不利益、経済的不利益の方を重視し、入札談合の場合と同じような構図の問題があると考えられるということです。したがって、直轄工事、補助工事等においては許容されておられません。

スライド14～17には、契約方式に焦点を当てた検査を紹介しています。先ほどの総務省の松本さんの御説明とも重複しますので、簡単に説明します。

近年、契約方式にかかわる指摘が検査報告で増えていますが、大体、問題点はいくつか整理されます。どういう場合に問題が起きているかということで見ると、毎年、検査報

告の指摘事例は多いのですが、幾つかのパターンに収斂してきているように思います。スライド14と15は、代表的なパターンを掲げています。

一方、各省庁、独立行政法人において、これらの問題点を認識して、工夫し改善している例もあります。検査報告では、参考にしていただきたい事例も積極的に収集して紹介するというをやっています。随意契約がすべてだめということではなくて、随意契約とすることに合理性が認められる場合には、当然それは構わないわけですが、随意契約にとどまる場合でも、いろいろと工夫する余地はあるわけですから、そうした工夫を行っている事例は積極的に紹介しています。

スライド16～17には、各府省と独立行政法人に分けて、契約方法に関する検査報告リストを掲げています。

スライド18～19には、公共調達において求められる安心・安全などの品質確保の視点からの検査を紹介しています。

先ほどの名古屋市の伊藤さんのお話にも出ましたが、品質確保は経済性の追求、競争性の重視とトレードオフの関係に立つ面はありますが、公共調達では重要な問題です。ただ単に安ければよいわけではなくて、契約の適正な履行を確保する必要がありますし、適正な給付の完了の確認を行う必要があります。

検査報告では取り上げておりませんが、最近もマンションの耐震性が問題になりました。あの問題に象徴的に示されるように、でき上がってしまえば隠れてしまう部分、プロセスを適切に監督し、検査していないと、公共調達の目的は達成されません。

最近では、14年度検査報告において、各省の公共工事の品質を確保するための監督・検査体制がどういうふう整備されているか、どういう課題を抱えているかを検査しています。スライド19の図表は、その検査結果の中から一部を抜萃しています。

発注機関を、国の機関、都道府県の事務所、市町村に分けて、国土交通省関係の工事に携わる監督職員の配置状況にはどのような違いがあるかを示しています。これによると、監督要領等の整備状況や、発注機関別監督職員数には、大きな差があります。

配置人数が一番多いのは、50人以上を配置しているところで、棒グラフでは一番上の赤い部分です。市や都道府県によっては、50人以上の監督職員を配置しているものもあります。都道府県の場合、20人から50人までを配置しているものが大部分で、11～20人のものは一部です。一方、国の直轄事務所は、11～20人までの配置が大部分ですが、監督要領等は100%整備しており、配置数は少なくとも監督内容等は充実させているという違いがみ

られます。

これに対して、町とか村では6～10人しか配置していないのがほとんどです。灰色で示した5人以下のところ、中には「いない」というところも多くなっています。したがって、外部のコンサルタントに任せる場合が多いと思われそうですが、どこにポイントをおいて監督し検査してもらうかを定めた監督要領等が整備されていないという問題を抱えています。

監督職員の配置数、監督要領等の整備状況の違いは、出来てしまえば見えなくなる場所をどのように検査し、監督しているかという品質確保の問題です。監督・検査に従事する職員が少なく、しかも、監督要領やマニュアルが整備されていなければ、品質を確保するのはやはり難しいわけです。この図表は一部ですが、品質確保を考える上での重要と考えられるファクターをいくつか取り上げて調べています。この図表は全国的な調査を行って調べたものでもあり、中央建設業審議会でもこの図表を参考事例として挙げております。

スライド20～23には、5番目の内部統制のあり方に関する視点の検査を紹介しています。公共調達では、でき上がってしまうと見えなくなる部分について、適正な手続を確保し、品質を確保することが重要です。途中段階で問題があっても、それを防ぐことができない体制では問題です。したがって、これをどのようにチェックするかが重要です。最近の検査報告では、不当な事態を指摘するだけでなく、そのような事態を引き起こした原因を分析し、内部統制の不備、欠陥を明らかにすることにウエイトを置いた報告も多くなっています。

スライド20は、東北大の事例で、病院の手術室の改修工事の発注契約に関するものです。契約発注に関する統制環境にどのような問題があったかをみると、教授の意向によって契約相手方が決まるという欠陥がありました。本部と医学部、病院の会計ラインの中の内部牽制という統制活動の面でも問題がありました。さらに、監査機関の状況というモニタリングの面でも問題を抱えていました。

こういう点では、先ほども他のパネリストから話が出ましたが、事態の発生原因を内部統制のフレームワークで考えることも重要です。

すなわち、①教授の意向によって契約相手方が決まるような組織風土、経営トップ、理事が学内規律の保持に関していったいどんな考え方をとっているかに関する統制環境の問題点、②契約の承認手続プロセスにおける統制活動の問題点、③どこにどのようなリスクがあるかを洗い出すリスク評価と対応の問題点、④どのような監査項目を立てて、どこに対

してどのような方法で監査を行っていたかなどのモニタリングの問題点、⑤監査等で浮かび上がった問題点を部内で共有しているかどうかの情報と伝達の問題点など、ある程度一般化して捉えることも必要です。必要な場合は、これに⑥ITへの対応の問題点も加わります。

会計検査では、起きてしまったことの不当性、問題点の指摘は当然行いますが、なぜそういう事態が生まれたのか、再発防止体制を構築するにはどうすればいいか、主としてこうした点に力点を置いた内部統制の視点からの検査は今後ますます重要だと考えております。

以上、主に最近の公共調達に関する検査は5つの視点から行われているということを御紹介申し上げました。会計検査では、これ以外の視点からも、例えば事業効果の視点、すなわち、公共調達のプロセスの先に、その事業がどういう効果を生んでいるかという検査にも力を入れています。

このような事業の効果、事業の必要性の問題も含めて、公共調達の契約周りの適正性に関する国民の関心は非常に高く、今後とも、多様な視点からの検査が重要だと考えております。御清聴ありがとうございました。(拍手)

【司会】 利光さん、どうもありがとうございました。それでは、プレゼンテーションが一巡いたしましたので、この後、15分程度の休憩をとらせていただきたいと思います。会場で御質問のある方は、どうぞ質問用紙に御記入の上、係員にお渡しいただきたいと思います。休憩の後にそれを踏まえまして討議を進めてまいります。

また、配布資料の中にこういった黄色い紙のアンケート用紙が入っております。この会議に関するアンケートですけれど、是非とも皆さんの率直な御意見、御感想等をお書きいただければと思います。約15分ということですので、少し遅れぎみですが55分再開ということによりしくお願いいたします。

・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 休憩 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

【司会】 それでは後半の部、質疑応答の方に移らせていただきます。会場の方からたくさん御質問をいただきまして、ありがとうございます。時間の関係で、申し訳ありませんがすべての質問にお答えすることはできませんが、幾つか選択させていただいて、パネ

リストの方々から質問に答えていただきます。

まず、公共調達にかかわる経済性、効率性等の観点に関する御質問をさせていただきます。松本さんにお聞きいたします。競争性を確保するというのと、業務のそれに伴う変化というものがよくあるわけですが、プログラムの36ページ下段にありますけれど、競争性の高い契約方式への移行の推進と書いてあるのですが、この趣旨はよく理解できるということなのですが、移行することによって業務量、いろいろな仕様書を作成したり、さまざまな業務が目に見えない形で増えてまいります。こういったこととか、公告期間がよりかかってしまうといったことでいろいろなことが懸念されてくるわけですが、その点についてはどう考えているかということの質問です。

【松本】 御指摘のような懸念はよく理解できるわけですが、一言で申し上げれば、皆さんもお分かりのとおり、いろいろな工夫をして、その懸念が必要最小限のものになるよう努力をするということだと思います。

例えば、年度当初に1年間の予定契約のような全体像を把握する努力をしていただき、その中で競争契約を行うために必要な事務量や公告期間などを考慮して、計画的に契約発注を行うよう御努力いただく。あるいは、国庫債務負担行為を活用した複数年契約といったものも、最近かなり増えてきております。そういったさまざまな工夫をお願いしたいというふうに考えております。

【司会】 ありがとうございます。続きましては、伊藤さんに質問します。入札に際しての業者登録等の関係ということでお話が来ています。公共工事を始め、さまざまな公共調達を適切に行うためには、請負業者側に業務を適切に行うことが求められるということですが、このために公的機関はさまざまな調達にかかわる業者を事前に登録するといった制度などを仕組みとして採っていますが、名古屋市が公共調達を行う上では、業者を登録するに際してどのような手続を行っているのかということと、井堀先生のお話にもありましたが、地元業者の保護などのための地域振興とか、業界の雰囲気や競争性の確保に影響を与えているのではないかと。そういったことが実際にあるのでしょうかといった御質問です。

【伊藤】 1つ目の質問の答えですが、名古屋市の業者登録につきましては、名古屋市に

は契約規則というものがございまして、これに基づきまして名古屋市の競争入札参加資格審査要綱といったものを定めております。この要綱に基づきまして入札参加資格審査の手続が決められているわけですが、登録の申請を行った業者さんは、副市長をトップといたしました内部の審議会ではございますが、契約事務審議会の審査を経て登録をしていくということになります。

では、登録はどのように行うかということなのですが、これは皆さん方のところと同じような形だと思いますが、申請者の例えば年間の完成高あるいは販売高、それから払い込みの資本額とか職員数とか流動比率とか営業年数、こういったものを客観的な事項を区分いたしまして、それを点数化して総合点数ということで計算し、これによって等級区分を定めて、その定めた区分に従い施工能力に見合った工事に参加できるようにということで登録を行っております。

ただ、この要綱上は、名古屋市が定めるところの主観的な事項も点数化して、先ほどの客観的な事項で計算した点数と合わせて判断できることにはなっているのですが、現実には、この主観的な事項というものは定めておりません。したがって、客観的な事項だけで区分いたしまして、登録をさせていただいております。

それから2つ目の地元業者保護でございますが、これは名古屋市においても、中小企業者の受注機会を確保するということから、その育成を図るために小規模な工事については指名競争による発注を行っております。

それで、その影響なのですが、契約実績をしてみますと、平均落札率が一般競争入札だと86.4%くらい、指名競争入札では91.9%ということで、指名競争の方が5ポイントほど高くなっている。ということは、この点だけで言いますと、地元業者に絞った指名競争入札というのは、競争性の確保には影響があるというふうに言えるかも分かりません。

しかしながら中身を見ていきますと、工種によっては逆に、一般競争入札の落札率が高いものもあるわけで、平均落札率の比較だけでは、確実に影響があると言い切ることはできないと思っております。

ただ、近年のこの不況対策の一環で、より多くの業者に受注機会を確保していただくために、一般競争入札あるいは指名競争入札の適用する範囲を、少し前までは5,000万円以下の工事は指名競争入札というふうにできたのですが、これを1,000万円に下げているので、一般競争入札の機会が広がっているという現状でございます。

【司会】 ありがとうございます。それでは続きまして、鈴木さんに御質問させていただきます。プログラムの67ページのことですが、細かいことのように、随意契約によることの理由の妥当性を確かめる監査というのは、具体的にどんなことをやるのかということと、そういった包括外部監査ということで、地方公共団体で監査をしていくわけですが、そういった合規性の観点からの監査もありますが、例えば経済性、効率性、有効性の観点から、いわゆる3Eの監査といったことも求められていくのではないかとということもあるわけですが、監査の対象としては1件1件の契約だけではなくて、業務単位とか政策単位といったことも見ていく必要が出てくるかもしれないということで、公認会計士の監査としては3E監査とか、そういったものの今後の見通しとか課題などをどういうふうにご考えていらっしゃるのかということについてお聞きしたいということです。よろしくお願ひします。

【鈴木(豊)】 監査の6のところにあります。随意契約によることの理由の妥当性の検証ということで、随意契約は御存じのように発注内容を遂行する技術や能力というものが適格だということで選定しているわけですから、発注先を選定する過程、あるいは手続を、すなわち先ほどの内部統制的な意味もありますが、そういうプロセスについての妥当性をチェックする。また、技術・能力を判断した根拠というものを、関係資料から監査をするということになるかと思います。

後半の方の御質問ですけれど、包括外部監査においては、監査とは公認会計士の保証業務からするとおっしゃるのですが、先ほどのように既に3Eの観点で監査を行っております。こういう効率性、有効性の観点ということは、公共調達の場合には非常に重要でございます。ただ、監査の対象ごとに、あるいはテーマごとに例えば指標とか尺度といったことも変わってきますので、そういうものを開発・充実していくということが重要で、現在検討中であるということになると思います。なお、私はこの領域の研究も若干しておりますが、3Eという用語が近年、日本でも一般化していますが、最近では諸外国では5Eと呼んでおります。

アメリカの政府監査基準でも5Eで、エクイティ（公平性）とエシックス（倫理性）という言葉が入っていますが、公平性と倫理性というよりむしろ平等性ということの方が近いと思いますが、そういう観点で公共調達などは政策との関係がありますので、見ていかなければいけないのではないかと考えています。

それからもう一つ、3E監査、5E監査もそうですが、諸外国でも公共調達というのは非常に重要な課題のようございまして、公監査という領域でも、ちょっと意味は正確ではないのですが、「フォレンジック・オーディット」という言葉が最近使われておりまして、辞書を見ますと「法医学」ということなのですが、要するに法的な観点とか、あるいは業績的な観点を兼ね合わせて、辞書には「犯罪の科学捜査」というような言葉がありますが、そのような複合的な観点で見なければいけないということであるのかなというふうに思っておりまして、そういう視点についてのやはり研究とか調査とかが必要であろうと思っております。

【司会】 どうもありがとうございました。続きまして利光さんに質問です。先ほど井堀先生から「行政の無駄」という話がありましたが、検査院の報告の中で出ている指摘金額、背景金額という数字がありますが、改めて無駄という観点から見て、この数字をどんなふうに見ればよいのかという話と、また、今、鈴木さんの方からお話がありましたけれど、3E検査というものを検査院はやってきているわけですが、検査院から見て地方公共団体におけるそういった公共調達に関連する監査の今後の見通しとか課題について、どんなふうに見ているか、その辺についてお話しいただけますでしょうか。

【利光】 最初の「行政の無駄」ということに関して、検査報告では毎年の検査報告で指摘金額というものを発表しております。これはその年度に検査した事業費、決算額について、不当だと考えられたものを金額で表示するものです。ところが、3E検査などでは、問題を抱えているということはいえども、一概に不当だといえるケースは少なく、金額で表示することは難しい場合があります。全体として問題がある、あるいは改善を要するけれども、その金額すべてが不当ではないという場合もあります。

そこで検査報告では、事実関係に即して明らかに問題がある事態については指摘金額、不当ではないにしても問題を抱えている事業の規模を示す背景金額という使い分けをしています。

一方、これらは検査報告で表示している数字ですが、これ以外に最近では、検査活動の成果として、後年度にどのような財政上のメリットをもたらしたか、キャッシュフローでみて財務上どういう効果があったかを別に測定しております。具体的には、検査報告より後の1年に生じた効果を測定して発表するということをしています。こうした効果額は、

検査報告には載せておりませんが、ホームページ上で公表しております。

例えば、最近では、国が補助金を交付して公益法人に造成させた基金に関して、基金の規模が大きすぎる、あるいは役割を終えているのではないかなどの問題点を指摘しています。こうした基金は国の外部に1兆円以上が造成されていますが、検査報告後に、数千億円の金額が国庫に返納されています。このように検査報告後に国庫返納されたものなどは、指摘の効果額の代表的なものです。

このように、検査した時点での静態的な指摘金額、あるいは背景金額と、検査報告後の一定期間を通じて財務上のメリットがもたらされた指摘の効果額の3つを使い分けて表現しているというのが現状です。

それから3E監査については、今回は公共調達プロセスに焦点を当てて御説明しましたが、検査院の活動の大半は業績検査、事業効果の方面に向けられています。基本的な会計経理の適正性を確認する検査は今後も当然行っていきますが、経済性、効率性、有効性の検査は、国民の貴重な税金が適切に使われているかどうかを確認するものです。そのような意味で、3E検査は、分野を問わず、直轄・補助の別を問わず、多面的な観点からの検査を国民から求められていると考えております。

【司会】 ありがとうございます。続きまして、今度は談合の問題ですとか入札契約の透明性といった観点からの質問をさせていただきます。また、松本さんに戻らせていただきます。井上さんには、後から御質問をさせていただきます。プログラムの38ページの勧告事項で、ホームページにおける契約に係る情報の適切な公表の励行とあります。公共調達における透明性の確保といった観点から言えば、情報の適切な公表というものが重要だと思われませんが、その場合、どのようなものを公表すればよいと考えられるのかということと、国民の視点から見れば、随意契約によつた根拠条文だけではなく、例えば第三者機関の審査内容を載せるとか、そういったことについてどんなふうに考えているのかといった質問です。

【松本】 透明性を確保するための諸々の契約情報の公表につきましては、ある意味、一定の原則が決められているというふうに認識しております。皆さん御承知のように、平成18年8月に財務大臣通知というものが出ておりまして、こういった事柄を公表すべきだという方針が示されていたように記憶しております。

例えば、原則、契約を締結してから72日以内に、契約の名称、締結年月日、金額、予定価格、落札率などを、競争契約と随意契約に分けてホームページに公表するという原則が定まっております。さらに随意契約につきましては、随意契約によることとした理由を、会計法令上の根拠条文だけではなくて、具体的かつ詳細に公表するという方針が打ち出されております。

今回の調査では、公表事項として不足しているという点は特に見られませんでしたけれども、少なくとも今決められている政府としての公表方針、公表原則に沿って適切に公表していただくことが重要だと思っております。これが井堀先生がおっしゃられました、情報を公表することによって国民の皆さんに1件1件見ていただいて、疑問点等があれば国民の皆さんの方から役所の方に御意見を言っていただく、そういったことも重要になってくるのではないかなと思っております。

それから最後にもう1点、御指摘いただきました第三者機関の審議概要ということにつきましても、政府としては公表するよという方針が出ておりますので、これについても同様の考え方の下に、どのような審議をしたのか、とりわけ第三者機関の場合には、どうしても政府の契約全部を見るのは難しいと思っております。現在、国の第三者機関の開催状況を見ますと、ほとんどの省庁が年に4回くらい、1回の開催時間が2時間から3時間くらいです。それで全部の契約を見るのは難しいと思っておりますので、どのような契約をどのような視点で見ているのかという審議概要を公表していただくことが必要です。それを国民の皆様が見て、それでは不十分だとお考えになったならば、その声を行政機関にお届けいただく、国民の皆様には、政府の契約が適正なものになっているのか、そういったところを注視していただければと思っております。

【司会】 どうもありがとうございました。続きまして、今度は伊藤さんに質問いたします。競争入札の推進とか談合の防止に向けた監査ということで質問が来ていますけれど、公共工事を初めとする公共調達においては、競争入札の推進や談合防止が求められているということで、これらの点を踏まえて入札や契約に関してはどのような具体的な監査をしているのかという質問です。

【伊藤】 競争入札の推進や談合の防止にストレートなお答えになるかどうかわかりませんが、名古屋市もそうですが、全国の市で構成しております全国都市監査委員会といった

ものがございまして、そこで入札契約等に際しての監査の着眼点。これは都市監査基準準則というものがございまして、そこに定まっております。

原則的には、それに従いまして名古屋市も監査をしているわけですが、それを少し見てみますと、主な着眼点ということでは、「指名競争入札、随意契約の理由は適正であるかどうか」とか、あるいは「設計図書が適正に作成されて予定価格が算定されているか」とか、「資格審査指名見積業者の決定に関する手続は適正で、それらが公表されているか」といった着眼点で監査をしろというふうに定められております。

名古屋市では、これらに加えて、最近つけ加えておりますのは、いわゆる競争入札に付すべき契約であるにもかかわらず、特段の理由もなく分割をして随意契約としていないとか、あるいは毎年継続している業務委託について、これを漫然と継続していないか、契約の履行確認はきちんと適正にされているかといったようなことに着目して、監査をしております。

後で申し上げたことは、やはり職員が随意契約をすれば簡単に事務が済みますので、そういった考えもなく事務量を減少させるようなことを頭に浮かべて随意契約にしている。あるいは、継続して業務委託しているのですが、これは本当に10年来同じ業者に継続しているとか、そのようなケースが多々ありますので、名古屋市ではこういったことも注目して監査を実施しております。

競争入札の推進や談合の防止に直接つながるかどうかはちょっと判りませんが、そのようなお答えをさせていただきます。

【司会】 ありがとうございます。時間の関係でこれが最後の質問になってしまいますが、井上さんに是非最後にお答えいただきたいということで質問がたくさん来ております。談合疑惑による入札取り止めと、工期の遅れや他の業務への影響というお話がありました。プログラム54ページのスライド13にあったということですが、取り止めによって資金調達や工期の遅れなど、いろいろと影響が大きいと思いますということで、入札を取り止める場合の問題点と対処方法を教えてほしいということと、また、50ページのスライド5に内部統制の整備をリスクに基づいて行っていて、それについて監査をしているというお話がありました。この辺の内容をもう少し具体的に教えてほしいということと、また内部統制の固有の限界への対応ということで、いろいろ限界の話もありましたけれど、そういった限界を超えるような事態が仮にあった場合、監査役や監事というのはどこまで有効な対処

をすることができるのか。また、監事・監査役だけでなく組織外の監査・検査機関と共同して対処した方が効果的なのか、そのあたりを教えてほしいというお話です。ちょっと最後で多くなりますが、よろしくお願ひします。

【井上】 最初の入札を取り止めたときの影響の問題は、御説明の上では資料集の54ページのスライド13でお話ししているかと思いますが、確かに取り止めるとまた手間をかけて、再入札するという事務的な負荷がかかります。具体的にお話ししますと、例えばケース2のような場合ですと、もう一回入札するまでに5カ月くらい期間が経っているのですね。それからケース3では2カ月くらいかかっているということで、ここで道路会社が一番怖いと思っているのは、工事が遅れて道路の完成が遅れて、予定された料金収入が入らないというのがここでは最大のリスクになるかと思ひます。

それはなぜかと申しますと、債務返済というものが収入とリンクしてしまひて、計画どおりの債務返済がされない危険性が出るということで、一番恐れるわけです。実は、これまでのケースを見ますと、5か月あるいは2か月遅れたから道路の完成そのもの、開通そのものが遅れるというケースはございませんでした。ほかで取り戻すということで、非常な努力を会社全体が行ひ、間に合わせるということがあるものですから、そういう意味では、開通等の全体には影響を与えずに済んでいるというのが、これまででございます。

それから資金調達への影響ですが、現在、当社は政府の保証債であるとか、個社の資金調達、社債発行あるいは借入金で約4,300億円くらいの資金を調達していますので、この全体の金額に比して個々の工事が資金調達なり資金計画に与える影響というのは、さほど気にしなくてよいレベルではないかなというふうに思ひます。むしろ先ほど申し上げたように、道路の開通がおくれることによる収入が一定期間入ってこないということの方が怖いというのが現状でございます。

それから内部統制については、かなり本質的な御質問なのでなかなか答え方が難しいのですが、まず、取締役の業務執行に対して、監査役がどういふふうに対応しているかということをお話させていただきます。これは資料の50ページのスライド5の絵ですが、説明のときにも申し上げましたが、これは割と単純化して描いておひます。

これは調達のケースですが、例えば今いろいろ話題にもなっていますが、経理とか会計の問題で言えば財務情報の信頼性を確保するための内部統制ということもありますし、あるいはセクハラが起きないようにするというような内部統制もあるかもしれません。会社

が抱えるリスクに応じて、この絵がいろいろに変わるとは思いますが、内部統制という言葉自体が非常に議論を多元化する傾向があるのですが、会社法で言う内部統制というのは、従来の内部管理と違って、大きな要素が組み込まれています。それは、監査役が監査するというところなのです。

取締役が構築すべき内部統制システムについて、監査役が監査して、その相当性について問題だということであれば監査報告に記載しなければいけないというのが、法律上の規定になっております。現に、一般の会社を見ますと、監査役が1年間監査して、内部統制の状況が芳しくないとか、あるいはコンプライアンスについて十分な手立てがされていないということについて、監査報告に書いている例がポツポツ出始めています。

そういうことで、このこと自体がかなり法的な強制力を持っているものですから、牽制としては大きな力を発揮しているのではないかなと思います。業務執行側の取締役からすると、そんなかっこ悪いことは書いてもらいたくないと思いますから、何とか直そうとするという動機が働くわけです。

内部統制そのものに若干誤解があって、何か絶対的な基準があって、それを達成しないといけないのではないかという考え方をしがちですが、そういうことではなくて、各社ごとに異なって結構ですし、また、完璧なものである必要もない。これはちょっと誤解を招きやすい表現なのですが、完璧な内部統制というのはありえないのです。いろいろなことを網をくぐってやる人たちが出てきますから、そういう新しい問題が出れば、またそれを踏まえて改善していくというプロセスが重要ですから、段階的、相対的に物事を進めるということで内部統制を考えていければよいかなと思います。

それから監査・検査の限界を超えるようなケースに監査役としてはどうしたらよいかなということですが、その限界を超えるという具体例がよくわからない部分があるのですが、例えばだれにでもよくわかるような形で取締役の業務執行が不法であるとか不適切であるということであれば、その対応は監査役、あるいは監事さんにとってもそう難しいことではないと思います。

難しいのは、取締役には業務執行の裁量の権限があって、自分たちでいろいろな状況判断をした上で、A～Dの選択肢の中からAを採るのだというようなことを決断していろいろ組織に下ろしていくわけですが、それが監査役にとって好ましいか好ましくないかという問題があります。そこら辺はどちらかというと、特に不法でもないし、いろいろな状況を勘案して決めているということであれば、これは監査役としては見ておくと。その後、

何か問題が起きてくれば、そのときになって指摘するということになるだろうかと思います。

そういう意味では、内部統制そのものが経営の裁量の問題というのを生かすようになっていますので、そこら辺はちょっと一呼吸おいて、監査役としては見る必要があるのではないかと思います。

あとは、社外機関との連携でさらに内部統制システムの監査を充実させるというのはよいことだと思うのですが、先ほど申し上げたように経営の裁量権の問題にどこまで向かうかという問題もありますから、例えば外部の監査機関を用いて監査を行うというのは、余り適当とも思いません。むしろ社外の知恵を借りるという意味では、監査役、監事が弁護士さんと公認会計士さんとの連携の中で、何か不都合があるのかないのかということを見ていくというのが、現実的な姿ではないかなというふうに思います。

質問が非常にちょっと大きなところを言われていますので、今のお答えでよろしかったかどうかわかりませんが、以上でございます。

【司会】 ありがとうございます。時間も定刻になっておりますが、まとめをさせていただきます。いろいろな議論がありましたけれど、公共調達をめぐる現状といいますと、やはり井堀先生のお話にもありましたが、公共工事の発注ですとか業務委託といったものもありますが、人件費とかいろいろなものを含めれば非常に広範囲にわたるものになっているということが言えるかと思います。

そして、「行政の無駄」をいかになくしていくかということが大きな課題になっている中で、公共調達における諸問題としては、相変わらず経済性、競争性、透明性といったことが課題になっているということです。

一方、監査への期待というのを見てみますと、やはり行政活動の特徴というのを見ると、民間企業と比較しますと利益の最大化というものが大きな目標になっているわけではないということで、無駄を小さくするというインセンティブ、そういった行動原理が働きにくい環境にある。



また、談合事件などが発生すれば大きな社会問題にもなるということで、こういった環境下であって監査には大きな期待が寄せられているのだろうと思います。

公共調達に係る検査・監査・評価としては、パネリストのお話から、合规性の監査を始

めとして、経済性、効率性等の観点からの検査など、さまざまな監査があることが示されました。随意契約の妥当性を見るといった監査があります。また、入札が適切に行われ、合理的に行われたとしても無駄がないとは言えないこともあります。例えば、一般競争入札が拡大すれば、調達コストは下がったとしても品質が低下してしまうという恐れが出てくる。調達コストと品質との間にはトレードオフの関係があることが多いということで、「安かろう悪かろう」といった事態が起こっていないか、監査とか監督・検収の有効性を確認することが重要になります。

また、価格だけではなくて、品質と価格の両方を考慮する入札方式が採用されるようになってくれば、その品質の審査にどの程度の客観性を持たせる必要があるのかということも問題になります。それには、企業の技術力ですとか工事の品質をどのように評価していくかということを見たり、また仕様書や公告の方法を工夫することによって競争契約ができないかといったことを見ることによって、契約手続の透明性・競争性を確保するという監査も必要だということです。

また、合理的に調達されて実施された事業であっても、費用を上回るだけの便益が得られていないというようなことがあれば、これについては費用対効果の便益分析というものを行った事業評価までやらなければいけない。

このように、監査の課題というのは非常に広く、奥深いわけですが、次々に起こる変化に監査が追従して、また公共調達の透明性・競争性が仮に確保されたとしても、他の業務にどのような影響を与えているか、付随して起こるような変化についても多面的に把握していくことで、組織に必要な改善を促すといったことが大切なのではないかと感じました。

一方、談合の問題を初めとする競争性の確保の観点からの監査や透明性の観点からの監査ですが、談合の発生を組織のリスクとしてとらえて、そのリスクを軽減するための内部統制を充実させて、その有効性を監査で見るといったお話もありました。

公会計では内部統制そのものについての整備、運用等は、まだ法令等で定められているわけではありませんが、工事の検査を通じて工事の品質を問題にするとともに、監督体制の改善を求める監査について改めて考えると、これは、検査・監督を適切に実施しないと一定の品質が確保できないというリスクがあることを示すことによって体制の改善を促しているわけで、監査の効率性とか牽制効果の向上にもつながっているのではないかと思います。

またこれと同じように、入札参加者の範囲を狭くすることによって競争の働く余地が狭

くなり、結果的に落札価格が高くなるといった事態が起こっていないか。そういった競争性の確保を阻害する要因、リスクをさらに評価して、契約手続の見直し等につなげていくような監査というの、考えていく必要があるのではないかと感じました。

その方策の一つとしては、井堀先生やパネリストの皆さんがおっしゃっていたように、公共調達監査を通じて契約発注に関する情報の公開を徹底し、住民が行政の効率性を判断できるように組織に対して促していく。こういったことも、方策として挙げられるのではないかと思います。

こういった課題を抱えながら、我々公会計の監査に携わる者が引き続き努力していかなければならないということが言えると思います。そうは言っても限られた人員と時間の中で監査をしていかなければならないということですので、もちろん我々はそれぞれ権限とか立場の違いがありますが、様々な情報交換を通じて今後も有効な監査に結びつけていく、そういうことが必要ではないかと思います。

この意見交換会議を始めとしまして、会計検査院でもいろいろな講習会ですとか内部監査担当者の連絡会といったものを開催して、皆さんと協力・連携していくような態勢を充実させていきたいと思っています。最後はPRになってしまいましたが、私なりのまとめとさせていただきます。

以上、つたない司会でまことに恐縮でしたが、パネリストの皆さん、会場の皆さんの御協力のお蔭で、何とかパネルディスカッションを終えることができました。パネルディスカッションの司会として、また主催者事務局の一員といたしまして、井堀先生の基調講演ともども、このパネルディスカッションが多少なりとも皆さんの今後の業務の御参考になれば幸いです。

それでは、総合司会の方にマイクを渡したいと思います。どうもありがとうございました。(拍手)

【総合司会】 本会議に御参加の皆さん、長時間どうもありがとうございました。これを持ちまして、第22回公会計監査機関意見交換会を閉会いたします。(拍手)

質疑応答(紙上回答)

質問： 随意契約を見直すにつれて、この契約と同様の効果を持つ1者応札が増加するのではないかと。1者応札に関する情報を第三者に提供するとの勧告があるが、この勧告以外に1者応札の抑制についてお考えがあればお聞かせ頂きたい。 対 松本氏

回答： 競争入札等に移行しても一者応札となつては競争性があるとはいえず改善が必要です。各府省は、一者応札となつた理由を精査し、応札者を増やし実質的な競争を改善方を検討し公表することが必要と考えます。平成20年12月の行政出総点検会議も同様の指摘をしており、例えば、総務省では、公告期間の延長、調達予定案件の見通しの公表、一者応札の比率の多い調達分野における請負実績、資格経験等の緩和などの改善方を策定・公表し、21年度契約から実施していくこととしています。

質問： 公共調達といっても分野によっては一般競争に馴染みにくいものがあります。例えば病院の医療機器・薬品等は流通ルートが極めて固定的・制限的で競争に馴染みにくいと言われていています。特に国立大学法人の関係は民間病院に比し調達コストが下方硬直的です。これを崩して競争性を確保するためのアイデアがあれば御教示下さい。 対 松本氏、鈴木(豊)氏及び利光氏

回答(松本)： 必要な機器・設備を提供できる者が一しかないとみられる場合であっても、少なくとも、要件(仕様)を示した上で公募することが必要と考えます。公募を行った結果、示した要件を満たす者が1者しかないことが明らかになった場合は、その者と契約することがやむをえないと考えますが、それでも、1者しか応募しなかった原因を精査し、公告期間や公募方法等を見直す余地の検討や他の大学や業界事情等の十分な把握など、実質的な競争性を確保するご努力を継続していただきたいと思ひます。

回答(鈴木)： 一般競争を適用不可能な状況はないと思ひます。競争条件をできるだけ詳細にし、可能な時間を取り、競合参加者を拡大するような手続を法規制化すべきと考えます。法規制の内容は経済的ペナルティを賦課することと今後入札に参加させないということですか。

回答(利光)：従来、ソフトウェアの開発は一度特定の業者が請負うと保守・運用や追加開発は当該業者のみが行える状況でほとんどが随意契約となっていました。これは開発したソフトウェアの著作権やソースコードが請負側に帰属していて、保守・運用や追加開発に他の業者が参加できないことが多いからです。また、発注者側も従来使用していた慣れた機器を改良したり、同機種 of 系統への固執など業者を固定化したりして、制限してしまう傾向があります。発注者は競争性を高めるために、業者を特定できないよう、扱える者が限定的にならないように仕様書を作るべきであり、また、改良と新規のコスト比較をするようにするなどが考えられます。

質問：検査費用及び連絡方法について①検査費用の支出内訳は

②支払方法（工事の手戻り分は誰にどうやって支払われたか）

③監査の日程等は、発注機関・業者にはいつ連絡したか 対 伊藤氏

回答：①再生砕石を確認するための底部ボーリングが2か所で約190万円、継手金具確認のための周囲の掘削が2か所で約20万円、諸経費が約30万円で合計約240万円となります。

②今回の検査で発見された金具欠損の補修は、軽微な作業であったため検査後の復旧に合わせて監査事務局の負担で行いました。なお、会場でお話しました検査結果を受け所管局の独自検査で発見された不良箇所 of 補修は、所管局が支払っておりますが、請負者への請求を検討中と聞いております。

③所管局に対する監査日程及び対象工事名の連絡は、1か月ほど前に行っておりますが、実際に検査を行うマンホールについては、検査当日に監査委員が指定しております。なお、検査対象工事 of 請負業者には監査事務局から連絡はしていません。

質問：工事監査の書類審査は工事着手前に実施されるものと伺いました。この時点で計画上、適正かどうか、予算獲得時から時間が経過している・社会情勢の変化等により計画内容等に変更が必要かどうかといった事業の執行に影響のある監査指摘はどの程度可能なのでしょうか。または契約全貌に影響する点で不可能なののでしょうか。 対 伊藤氏

回答：設計内容などを監査する書類審査は、「工事着手前」ではなく、「工事の現場検査前」に行います。誤解を招く説明であったことをお詫び致します。

工事監査の結果を工事の執行に反映できるケースとしては、設計委託を監査しその成果物である設計内容に問題があれば是正を求める場合、あるいは工事途中の監査において設計に不備等があれば契約変更を求める事例などが考えられます。

しかし、いずれの場合も工事の設計内容等の技術的な監査に留まっており、ご質問のような社会情勢の変化に伴う事業の計画変更など政策的な着眼点による監査については、今後の課題と考えております。

質問：入札監視委員会による意見具申・勧告はどのレベルに対して行われますか。

また、意見具申・勧告の効果はありますか。 対 井上氏

回答：入札監視委員会は支社単位で設置され、執行役員である支社長出席のもと入札経緯等について審議し、意見の具申・勧告等を行います。また、入札監視委員会の審議結果は事務局より担当役員に報告され、重要な指摘内容について取締役及び常務執行役員からなる経営会議にも報告されております。

入札監視委員会の審議の中で出された意見も反映され入札契約手続等の改善も進んでおり、効果が出ているものと考えています。そして監査役は入札監視委員会からの勧告等がなされた場合には業務執行側がどのように対処したか監視、検証する役割があると考えています。

質問：緊急時の整備対応体制に関して、防災体制と震災時緊急復旧工事業者と工事仕様決定について日常どのような配慮がなされているのか。先日の東名高速道路がゲリラ集中豪雨と大型地震で崩壊した例等を参考に説明頂ければ幸いです。緊急時は業者選択が難しいように推察します。 対 井上氏

回答：地震等の自然災害は弊社にとり大きなリスクであり、防災体制の整備は重要な課題として、耐震補強等の補強工事の実施、防災要領などのマニュアルの整備、防災訓練の実施、資材等の備蓄、防災協力会社の確保等に努めています。

先日の東名高速道路の事例については、中日本高速道路会社の管轄で詳細は承知し

ませんが、供用している路線において災害が発生し、災害応急復旧工事のための緊急工事が必要となった場合には、競争に付す時間的余裕はないため随意契約により行われることとなります。一般的にこのような緊急工事の発注に当たっては、現場に精通している者、迅速に施工体制を確保し工事着手できる者を考慮しています。現場に精通している者の具体例としては被災箇所の当初建設工事の請負人、迅速な対応が可能な者としては被災箇所近傍で施工中の請負人、当該事務所で協力協定を結んでいる防災協力会社、メンテナンス等を行っているグループ会社等が挙げられます。

なお、競争に付す時間的余裕のない工事は応急復旧工事に限られ、本復旧工事は一般競争入札を原則としています。また、契約の相手方の選定理由については、公正性と透明性確保の観点から理由を明示して公表することが必要です。

質問：P. 57の上の図について、監査役・内部監査部門・会計監査人の行う監査はそれぞれ立場も観点も監査手法も異なると思いますが、ここでいう「重複」や「もれ」とは何を指すのでしょうか。また、連携・連絡の強化について具体的に行っている事例を教えてください。 対 井上氏

回答：会計監査人の監査において会計処理上の問題が指摘された場合、監査役としてはこの事象を単なる現場の誤りとしてみなすのではなく、その会計処理を現場での確に実行できないような原因がないかを考えます。例えば、業務フローそのものに問題がないか、誤った処理をチェックできない体制になっていないか等、内部統制の有効性の観点から指摘事項を考えることとなります。

また、現場における監査役監査で具体的な問題を発見した場合には、内部監査部門に同様の事象の監査を依頼したり、会計監査人に監査役が気づいたことや懸念を伝えることにより、それぞれの監査担当者が問題認識を共有化することで問題の詳細や全容の把握が可能になると考えられます。

このように監査担当者との情報交換により、監査対象や内容の重複やもれを防止し、またそれにより監査担当者の限りある資源を効率的に投入することが可能となり、全体として監査の実効性を高めることが可能になると考えられます。

弊社における監査役と内部監査部門、会計監査人との連携状況は、内部監査部門からの報告や意見交換が平成20年度では18回、会計監査人との会合は平成20年度で4回、会

計監査人監査への立会は5回となっています。今年度は会計監査人との連携をさらに強化すべく2か月に1回の意見交換の場を設けています。

質問：監査役監査、内部監査、公認会計士監査、3者監査の連携強化について具体的な方策をご教示頂ければ幸いです。（重複排除、間隙発生防止に向けて）

対 鈴木(豊)氏

回答：各々の監査の目的・位置づけは全く異なったものです。しかし、監査の手続・手法については、同じ部分や過程が重なるところもあります。それ故、それぞれ独立性と保証水準の相違を識別した上で連携をすべきです。

質問：研究委託は、大学等相手先の選定の経緯から随意契約の場合が多いが、この場合、再委託についても随意契約となる可能性が多いので、再委託を禁止するのが妥当と思われませんが如何ですか。 対 鈴木(豊)氏及び利光氏

回答(鈴木)：相手先の選定は原則として、一般競争を原則として行うべきである。再委託は全面禁止すべきと考えます。また、再委託がある場合には、監査及び検査の対象とすべきです。

回答(利光)：各省では「公共調達適正化について」（平成18年8月25日財務大臣から各省各庁の長あて通知）等を受けて、「随意契約見直し計画」を定めるなどして、競争性のない随意契約（以下「従来型随契」という。）の一般競争入札又は企画競争若しくは公募への移行、随意契約における再委託の適正化等に努めることとしています。しかし、このような見直しが行われている一方、再委託の承認申請を行っていないもの、再委託の承認申請を要しない軽微なものの範囲が具体的に示されていなかったものなどが依然として見受けられる旨を19年度に報告しております。研究委託はその専門性から必ずしも競争が適さず、再委託することが合理的な場合もあります。しかしながら、その中でも随意契約の理由や再委託の理由など、契約の透明性の確保、契約方法の見直しにより、可能なかぎり競争性を持たせることができないか検討する必要があると思われま

※ 本議事録の内容及び当日配布資料は、会計検査院ホームページにも掲載しています。

ホームページアドレス： <http://www.jbaudit.go.jp/>

発行者

会 計 検 査 院

事務総長官房能力開発官付公会計監査連携室

〒100-8941 東京都千代田区霞が関 3 - 2 - 2

中央合同庁舎第7号館

TEL 03-3581-8450 (直通)