第２５回

公会計監査機関意見交換会議

－議事録－

実効性のある検査･監査･評価
～その着眼点と実施方法～

開 催 日　　平成２５年８月２３日(金)
会　　場　　日 比 谷 公 会 堂

会 計 検 査 院

第２５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
　　河戸　光彦　（会計検査院長）

基調講演　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　５
「 日本経済の現状と課題 」
　　吉川　洋　　（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
「 実効性のある検査・監査・評価
～ その着眼点と実施方法 ～ 」
〈パネリスト〉
　　吉田　光　　（総務省 行政評価局 評価監視官）
　　丸山　聡　　（北九州市 監査事務局長）
　　来栖　良樹　（国立大学法人千葉大学 監事）
　　菅田　裕之　（日本公認会計士協会 公会計委員会 副委員長）
　　山本　泉　　（会計検査院 事務総長官房 総括審議官）
〈 司　　会 〉
　　有川　博　　（日本大学 総合科学研究所 教授）

〈総 合 司 会〉
　　土肥　亮一　（会計検査院 事務総長官房 能力開発官）

質疑応答（紙上回答）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　６２

【総合司会】　大変長らくお待たせいたしました。本日はようこそお越しくださいました。ただいまより、第 25 回公会計監査機関意見交換会議を開始いたします。まず始めに、主催者側を代表いたしまして、河戸光彦会計検査院長より御挨拶申し上げます。

主　催　者　挨　拶

会計検査院長　河 戸　光 彦

【河戸院長】　会計検査院長の河戸でございます。主催者を代表いたしまして、一言御挨拶申し上げます。本日はお暑い中、また御多用中のところ、大勢の皆様に第 25 回公会計監査機関意見交換会議に御参加いただきまして、誠にありがとうございます。

会計検査院としては、公会計の監査及び評価に様々な立場から関与していらっしゃる各機関が、相互に情報を交換し、連携を図ることは、検査、監査及び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。会計検査院では、これまで公会計監査に関与する機関の担当者に対する講習会、地方公共団体監査当局等との定期協議など、様々な機会を利用して他の監査機関との連携強化を図って参りました。さらに、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。

この意見交換会議は、昭和 63 年に第 1 回公会計監査フォーラムの名称で開催して以来、今年で 25 回目を迎えました。一昨年は東日本大震災の影響で開催を見送りましたが、四半世紀にわたり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、ひとえに関係者の皆様方の御協力と御理解によるものと厚く感謝申し上げます。

さて、我が国の財政は巨額の公債残高を抱えるなど厳しい状況にあります。一方、社会保障等の新たな行財政の需要にも応えていかなければならない状況にあります。さらに、喫緊の課題である東日本大震災の被災地域の復興に対しては、今後も多額の予算の執行が見込まれております。行財政の執行については、合規性、効率性、有効性はもとより、公平性、迅速性なども今後更に求められております。このような状況の中、公会計監査がその機能を十分に果たしているか国民の関心は極めて高くなっております。予算・政策への効果的な反映、そして説明責任の的確な履行へとつながっていく実効性のある検査・監査・評価が、ますます重要なものとなってきております。

これらのことから、公会計における実効性のある検査・監査・評価を行っていくためには、どのような着眼点で、どのように実施していくべきなのか、公会計の監査・評価に関与しておられる各機関が様々な角度から討議することは非常に有益であると考えます。そこで、今回の意見交換会議では、テーマを「実行性のある検査・監査・評価～その着眼点と実施方法～」と設定させていただきました。

本日の意見交換会議では、まず基調講演として、東京大学大学院経済学研究科の吉川洋教授から、『日本経済の現状と課題』というテーマで御講演いただきます。基調講演の後には、公会計の検査、監査及び評価に関与していらっしゃ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。日本大学総合科学研究所の有川博教授の司会による、パネリストの方々の活発な御討議と、会場にいらっしゃる皆様の積極的な御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、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したら、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、御出席の皆様方の御協力をお願い申し上げまして、御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）

【総合司会】　申し遅れましたが、私は本日の総合司会を担当します、会計検査院能力開発官の土肥と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

ここで本日のプログラムを御案内いたします。ただいまの河戸院長の挨拶にもございましたように、この後まず、東京大学大学院の吉川洋教授による基調講演がござい

ます。御講演は約 1 時間を予定しております。その後、引き続きパネルディスカッションに入ります。パネルディスカッションは、途中 15 時頃に 20 分程度の休憩を挟み、約 2 時間、プログラムの終了は 16 時 30 分頃を予定しております。

基　調　講　演

「日本経済の現状と課題」

東京大学大学院経済学研究科 教授　吉川　洋

【総合司会】　それでは、東京大学大学院経済学研究科吉川洋教授による基調講演に移ります。講演者を御紹介いたします。吉川教授は 1974 年に東京大学経済学部経済学科を御卒業の後、78 年にイェール大学大学院経済学部博士課程を修了、88 年東京大学経済学部助教授、93 年に同学部教授を経て、96 年より同大学大学院経済学研究科教授を務めていらっしゃいます。また、これまで政府税制調査会委員、農林水産省食料・農業・農村政策審議会委員、日本経済学会会長、内閣府経済財政諮問会議民間議員、社会保障国民会議座長を務められるなど、幅広く御活躍しておられます。本日は、日本の経済の現状と課題というテーマで御講演いただきます。それでは吉川先生、よろしくお願いいたします。

【吉川教授】　御紹介にあずかりました東京大学の吉川でございます。本日こうした機会を頂きまして大変光栄に存じております。私は公会計監査・検査の専門家ではありませんが、経済学を学んでおり、日本経済の分析というのも研究課題の 1 つとしておりますので、本日は日本経済の現状と課題と題しまして、日頃考えていることをお話させていただければと思っております。1 時間ほどお付き合いいただければと思います。

お手元にも資料（8 ページ下）があるかと思いますが、正面の画面を見ていただきながら話を聞いていただければと思います。日本経済の現状ということでありますが、経済、マクロ経

済の動きというのは、御承知のとおり経済の成長率で議論することが普通であるわけであります。GDP というのは皆さん御存知のとおり国内総生産、つまりは日本経済全体で作り出した物やサービスの価値、すべて。言うまでもなく皆様方が監査とか検査のお仕事をされると、その分も日本の GDP に計上されると、こういうことであります。

余談ですけれども、皆様方の中には GNP という言葉、これも記憶されている方もあるかと思います。お若い方は GNP と言っても首をかしげるのかもしれませんが、一昔前までは日本では GNP が使われておりました。これは国民総生産と言いまして、GDP とどこが違うか。GDP は、物、サービスを作り出す企業、人、国籍を問わない。国籍は問わず、この日本の国土の上で生み出された物やサービスの価値を足し合わせる。逆に GNP というのは、どこで作られたか、ということは問わずに、日本人、日本の企業が生み出した価値を足し合わせたと、こういうことになるわけです。ですから例えて言えば、イチロー選手、イチロー選手の年俸は日本の GDP には入らない。アメリカの国土の上で作り出されると。しかし日本の GNP には計上されると、こういうことですね。そういう違いがあるんですが、かつては、日本とアメリカは GNP。ヨーロッパは当時から GDP。そのためにそこにそごがあったのですが、いろいろ不便だ、国際的に統一しよう、一つの基準で行こう、ということで、もう大分前になるかもしれませんが、正確には記憶していませんが、国際的に GNP から GDP に変わった、ということであります。ただ、余談が続いていますが、GNP の国民概念が全く無意味でもないんですね。といいますのは、社会保障等の議論で、皆さんも国民所得という、そういう言葉を聞かれた方もあるかと思うのですが、実は国民所得はナショナル概念、GDP の方ではなく GNP に関わるような概念であるわけです。また安倍内閣が少し前に、日本の GNI、紛らわしいのですが、グロスナショナルインカムを何年で何倍にする、というような目標を掲げるということが報道されていましたが、これもナショナル概念なんですね。

GDP 概念と GNP 概念、どこが違ってくるかと。定義は先ほどお話したとおりなのですが、日本の場合には海外の移民の本国送金、日本への送金がほとんどない国ですから。しかし重要なのは、日本は現在世界一の対外純資産を持っています。したがって、その利子・配当というのは無視できない収入であるわけで、その分が GDP 概念には計上されないけれども、N の方の概念には計上されてくる。我々日本人、日本の企業が海外に持っているアセット、資産が生み出す利子、配当、収益、そうしたものが計上される、反映される概念が N 概念の方である。D ではなくて、GDP ではなくて、GNI、ある

いは国民所得概念の方にはそれが入ってくる。今後はそれを反映した指標を見ていこうじゃないかというのが、少なくとも安倍内閣が少し前に GNI のコンセプトを掲げた背景ということになるかと思います。以上余談ですが、GDP の統計を通常は使います。

見ていただくと、どうでしょうか。ここは 2000 年代に入ってから過去四半期ごと、つまり 3 か月ごとの日本の経済成長なのですが、この図をぱっと見て、どういう特徴が見られるか。過去十数年の日本経済を振り返ってみると、左半分の方がばらつきが小さい。それに比べて右半分の方はアップダウンが非常に激しくなってきている、という感じがいたします。誰が見てもそういうことが言えるかと思います。飛行機に乗っていると、時折乱気流に御注意くださいというようなアナウンスがあるわけですが、振り返ってみると過去 5 年ほどの日本経済というのは乱気流下にあったのかもしれない、そんな気がいたします。

ばらつきもともかくとして、前半 02 年から 07 年くらいまでは棒グラフの高さはまあ 0.5 から 1 くらいの辺りなのですが、正、つまりは 0 よりは上にそれなりに並んでいる、ということも言えるかと思います。これが実感は余りなかったと言われているのですが、02 年から 07 年の 10 月まで、おおむね小泉内閣の下ですが、日本経済、かなりの成長を遂げた時期があるわけですけれども、それに対応しているわけです。07 年の 10 月に山をつけて、その後日本経済は少し落ち始めるわけですけれども、何と言っても目立つのは、08 年の秋口の落ち込みであります。これはリーマンブラザーズの破綻、その後の世界同時不況、世界金融危機、であります。

ここでは内需と外需、外需というのは要するに輸出ということでありますが、輸出の落ち込みによって日本経済は大変な落ち込みをいたしました。しかしながら幸いその落ち込みからは比較的早く立ち上がって、これまた輸出のお陰で立ち上がって、成長回復したかに見えたのですが、日本の場合には皆様方よく御存じのとおり、2011 年 3 月 11 日に大変不幸な震災に遭うということで、再び落ち込み、ここでは 2011 年の第Ⅱ四半期、ローマ数字のⅡというところが 4 月から 6 月ですが、震災自体は 3 月 11 日でありますけれども、経済への影響ということからしますと 4 月から 6 月、第Ⅱ四半期の辺りから大変大きく落ち込みました。第Ⅲ四半期も落ちている。しかしながら、そこからも立ち上がったかのようなのですが 12 年、また少し落ち込んで、落ち込みましたけれども 12 年の秋口から再びプラス成長に回復して現在に至っている。これが日本経済の現状ということであります。

せっかくの機会を頂いていますから、日本経済を見るとき、いろんな切り口がございます。日本経済については何と言っても輸出頼みの経済なんだと、こういう見方をしている人もかなりいます。ここで指摘したいことは、日本経済はいつでも輸出主導ということではなかったのだと、輸出主導というのは日本経済の運命というほどでもないのだと、そのことを指摘させていただければと思います。輸出主導というのは経済が成長していくときには専ら輸出のおかげでこう伸びていると、もちろんそういう意味合いですが、詳しい説明は余りする時間がないかもしれませんが、大まかに言いますと、戦前の日本経済は戦後に比べてはるかに輸出主導でありました。戦前の日本の輸出産業の柱、これは日本経済の屋台骨と言ってもいいかもしれませんが、それは御承知のとおり、繊維産業でありました。繊維の輸出というのが、日本経済の柱であったということであります。夏のこうした集まりでありますから、少し歴史の話等もさせていただきますと、繊維の輸出というのが日本経済の柱、戦前ですよ、柱であったわけですけれども、対米輸出、アメリカへの輸出は絹等ありましたけれども、何と言っても中国の市場というのが大変大きな市場でありました。とりわけ揚子江流域というのが大きな市場であったわけですが、この揚子江流域というのは伝統的にイギリスの繊維産業の市場であったわけです。マンチェスターを中心とする 19 世紀来のイギリスの権益と言ってもいいような地域であったわけですが、それが、新興の日本の繊維産業によって溶食されていった。20 世紀の前半、1920 年代、30 年代、これが日英関係の、戦前、大きなトラブルの元になったわけであります。イギリスというのは明治維新以来日本にとって最大の友好国、歴史で皆さん学ばれているとおり 1902 年には日英同盟まで結ぶという国であったわけですが、やがて日英同盟は破棄され、そして最終的には第二次世界大戦で戦争をするという所までいったわけですが、その遠因には、この繊維産業における中国の市場を巡る衝突というものがあったわけです。

というほどに、日本の戦前の経済というのは輸出主導であった。それに対して、戦後の日本経済というのは、今皆さん方は少し意外に思われるかもしれませんが、高度成長期には全く輸出主導ではなかったわけです。それが今見ていただいているこの図（9 ページ下）が示すところである。横軸にあるのは戦後の日本の拡張期、大変細かい字で恐縮ですが、一番左、よく見ていただくと、1958 年 6 月から 61 年 12 月とか書いてありますが、これが岩戸景気と、東京オリンピックの前の岩戸景気。一つ行って左から 3 つ目 1964 年の 10 月から 70 年の 7 月まで、これがいざなぎ景気と呼ばれる高度

成長最後の大型景気であるわけですが、それぞれの拡張期に、経済というのは消費とか投資とか政府の支出とか輸出とか、とにかく様々な需要によって引っ張られるわけですけれども、全部見ると図がちょっと見にくいということで、ここでは民間の消費と輸出だけを取り出してきて、それぞれがそのときの日本の経済成長をどれくらい引っ張ったか。10%成長しているときにそのうち6%を消費が仮にたたき出しているとすれば、10の成長のうち6ですから、10分の6で60%というのが縦軸に示してある寄与率と呼ぶものです。左の3つがおおむね高度成長期に当たるのですが、見ていただければ分かるとおり、ちょうど民間の消費が60%くらいの寄与をしているということがお分かりになると思います。高度成長期というのは少し前の中国のように、日本は年々10%を超える経済成長をしていました。その10%を超える成長のうち6割、6%以上は民間の消費が生み出していた。それに設備投資が加わって、基本的には10%の経済成長というのは内需主導、国内の需要主導で生み出されていたわけです。輸出はどうなのか。左の3つくらいを見ていただくと、輸出の貢献は10%行っていません。更に詳しい説明は余りできませんが、直感的に皆さんお分かりになるとおり、輸出は日本の経済にとって需要を作り出すということでプラスなのですが、輸入は逆にマイナスになるわけです。ですから我々は純輸出、輸出から輸入を引いたものでよく見るわけなのですが、高度成長期輸出からマイナスの輸入を引き算しますと、純輸出の貢献はゼロになるわけです。

ということは、10%を超える経済成長はほとんどすべて国内の需要、消費が6割、あとは設備投資、その他で生み出されていた。この会場に御参集の方々、私よりも人生の先輩の方もいらっしゃると思いますし、ずっと若い方もいらっしゃるとお見受けしますが、この時代の雰囲気というのは最近の映画ですと「ALWAYS 三丁目の夕日」という映画があったのを御存じの方も多いのではないかと思います。あれがまあ高度成長の雰囲気をよく伝えている映画かなと思いますが、何もないところから出発して、それが大体今我々が身近に見ている多くの物が家庭に入ってくるというのが、高度成長期の姿だったろうと思います。私は1951年、昭和26年の生まれで、東京で生まれ育ったのですが、東京の真ん中でも今振り返りますと、要は家の中に何もなかったですね。何もないという意味は、電気冷蔵庫もなかった。冷蔵庫はありました。しかし冷蔵庫は、氷の柱を入れるような、そういうような冷蔵庫でした。したがって、商店街には氷屋さんというのがどこでもあったのを記憶しています。電気冷蔵庫はない、

電気洗濯機もない、白黒テレビもない、普通の家庭ですと電話もない、もとより蛍光灯もない、裸電球にかさがかかったもの。それから西洋風のテーブルもない、ベッドもない。ともかくそういう中から出発して高度成長期に日本人の生活がすべて変わる、それが国内需要主導の経済成長だったのですが、見ていただけば分かるとおり、そうした姿はどんどんどんどん変わってきました。代わって輸出の貢献がどんどん大きくなってきました。一番右が先ほどお話した 02 年から 07 年まで、おおむね小泉内閣の下での経済成長ですが、今振り返りますと、輸出主導という姿が鮮明になっております。それはたった今の日本経済まで続いていると思いますが、指摘したかったことは、輸出主導というのは日本経済の運命ではないということであります。

日本経済の現状ということからしますと、デフレーション、アベノミクス、と大変世の中で議論されております。皆様方も新聞あるいはテレビ等で目にされていると思いますが、デフレーションと金融政策について一言言わさせていただきたいと考えております。一昔前はインフレの認知度は高かったのですが、デフレという言葉は余り聞きませんでした。インフレというのは物やサービスの価格がみなそろって上がって行く、デフレというのは逆に下がって行く、これはデフレーションでありますが、確かに日本は過去十数年デフレでありました。このデフレをどのように説明するか。デフレを止めるにはどうすればいいのか、これが経済学者エコノミストの間で大変な議論になっております。残念ながら意見の一致は見ておりません。様々な考え方がございます。一つの考え方は、デフレはインフレと並んで金融政策が大きく関係している。貨幣数量マネーサプライというものが大いに関係しているのだから、デフレを止めるのはデフレの原因である過少な貨幣供給を是正してやればよいのだ、要は日銀が貨幣をたくさん出せばよいのだ。こういう考え方であります。実際そのような考え方に立って、少し前に日本銀行の総裁以下執行部が交代したことは、皆様方御存じのとおりであります。

私は日本のデフレーションは貨幣の数量によって単純に決まるものではないという考え方を取っている者であります。たった今申し上げたとおり、そういう考え方はすべての経済学者エコノミストによってシェアされているというものではありません。まあ、ありていに言えばほとんど真っ二つに分かれて違った考え方があるということになるかと思います。まずは実績ということになると私は思いますが、ここでは（10 ページ下）一番左にベースマネーと呼ばれるもの、これは少し後でもう少し詳しく説

明いたします。真ん中が貨幣数量、マネーサプライ。一番右が消費者物価指数。5年ごとで見たものでありますが、2000年代に入ってから、マネーを増やしても物価が上がるというようなことにはなっていないということであります。せっかくの機会ですから、この貨幣について少しお話をさせていただきます。

貨幣、マネーといったとき、それは何かと言うとまず皆様方がぱっと頭の中に思い浮かべるのは何でしょうか。一万円札でしょうか。多分一万円札、千円札を思い浮かべる、これこそが貨幣だ、マネーだ、と思われる方が多いのではないでしょうか。もちろん一万円札、千円札が貨幣であることはそのとおりですが、どこの国でも理論上統計上貨幣と呼ばれるものの大部分は預金通貨と呼ばれるものです。つまり皆さん方の預貯金の残高、それが貨幣、マネーなのです。言うまでもなく預金通貨は決済に自由に使えます。御承知のとおりほとんどの大きな決済というのは皆様方の銀行からの振り込みということが多いんじゃないんでしょうか、いちいち現金でということはやってらっしゃらないと思います。また皆様方の給与も、今は振り込みということが多いのではないでしょうか。現金通貨、つまり一万円札、千円札というのは、貨幣マネーと呼ばれるものの1割弱であります。9割以上は預金通貨ということであります。繰り返しますが一万円札、千円札が貨幣であることは事実です。しかし貨幣と呼ばれるものの9割以上は預金通貨。こういう世界です。

さて、金融政策ですが、ほとんどの人は、経済を専門としない人も含めて、金融政策というのは政府ではなくて日本銀行がやるものだと、これは知っている。それからポケットに入っている一万円札、千円札というのは政府が作っているものではなくて日本銀行券、日銀が作っているものであると、これも知っている人がほとんどだろうと思います。この2つが重なって、金融の緩和というのは日本銀行があたかも輪転機を速く回して、日銀券一万円札をたくさん刷って世の中に景気よくぱっと出すこと、これが金融緩和なんじゃないかと思っている人が多いのではないかと思います。結論から申し上げますと、日銀券一万円札、千円札の世の中で流通している量、つまりお札というのは、金融政策と全く関係がありません。接点はゼロであります。

一万円札を世の中に景気よく、あたかも花咲か爺さんみたいにぱっと世の中にばらまいてみる、もちろん物理的に道でまくというわけではないですが、実質上日本人の多くの家計に一万円札をばらまいてみる。こういう政策というのはできるのか。できるのです。それこそが赤字国債でファイナンスした減税、地域振興券を配る、子育て

支援何とか券を郵送する。こういう政策は例えて言えば花咲か爺さんですよ。ただし、これをやるのは政府なのです。金融政策ではなく財政政策です。花咲か爺さんの政策は繰り返しですが、政府による財政政策であって、日銀による金融政策ではありません。

金融政策と一万円札との接点はゼロだと言いましたけれども、じゃあ一万円札は日銀が作っているだろうと、そのとおりです。日銀はどうやって一万円札を世の中に出すのか。答えはですね、世の中が欲しいと言ったら出すんですよ。世の中が要らないと言ったら還流して引き受けるんです。こういう説明を学生にしますと、ちょっと待ってください、一万円札を欲しいかと問われれば誰でも欲しいに決まっている。下さいというに決まっているじゃないか、どういう意味だと、こういう当然の質問が出ますが、欲しいという意味はもちろんただで一万円札を日銀がくれるわけじゃない。我々が預金通貨ではなくて現金通貨の形、一万円札の形で持ちたいと、自らの預金通貨を現金通貨に替えたいといえばその分いつでも交換するという意味です。実は市中の日銀の流通量というのは日々のデータ、毎週きれいな変動をしています。毎日のグラフを書きますと、きれいな心電図のように、毎週金曜日にものすごく日銀券は出て、月曜日に少なくなるわけです。なぜか。金曜日に多くの人が ATM に行って、カードを入れて、預金通貨を日銀券に替えて、土曜日曜のどこかでその日銀券を使うと、当然その日銀券は企業の手に行きますが、企業は余計な日銀券を持ちたくないですから、取引先の銀行にその日銀券を送る。そうすると市中銀行も余計な日銀券を持っているインセンティブはないですから、最寄りの日銀支店にそれを還流するという形で金曜日に日銀券は出て、月曜日に日銀に還流するというわけです。一月ごとで見ても、これもきれいな心電図。日銀券は 12 月に出ます。1 月に少なくなる。説明も必要ないでしょう。ですから日銀券の動きというのは、そういうものなのですよ。

では、その日銀券と全く関係ない金融政策というのはいったい何なのだ。これは極めて地味な、我々普通の人間には直接的には目にできないようなアクション。それはどういうことかと言うと、市中の民間の金融機関が持っている資産、具体的には、典型的には国債ですが、それを日本銀行が購入するわけです。金融緩和の場合。日銀が買うわけですから代金を民間の銀行に渡さなくちゃいけない。その代金が、民間銀行が日銀に持っている預金、当座預金に振り込まれる。結果、買いオペレーションと呼ばれる民間の金融機関からの資産購入の結果として、日銀当座預金が増えるわけです。

これがここ（10 ページ下）で HM と書いてある一番左のものであるわけです。

それでいったい何が変わるのだと。通常は今言ったアクションをすると金利が下がります。金利が下がることによって経済活動が刺激されるということになるわけです。これが金融緩和。しかし問題は、日本の場合にはゼロ金利です。実は今世界中そうなっているのですが、アメリカもヨーロッパもそれで皆困っているわけですが、ゼロ金利の下で日銀が買いオペレーション、民間金融機関から資産を購入していったいどういういいことがあるのだろうか。

実は安倍政権誕生以前、既に 2000 年代に入ってからこうした状況に中央銀行、とりわけ日本銀行は追い込まれて、アクセルを踏み続けていたわけです、ゼロ金利の下で。一番右の棒グラフの状況を見ていただくと、HM というのが 5 年間の累積ですが、60%ぐらい伸びている。アクセルを大いに踏んだわけですけれども、真ん中の市中の預金残高、すなわちマネーサプライは大して増えない。さらに、物価ということで言えば、デフレは全く止まらないという状況になっているわけです。ですから金融緩和、これでデフレ対処するというわけですが、どうも議論を聞いていると、世の中の多くの人は、日銀による金融緩和というのを、花咲か爺さんの政策、日銀も渋ってないで少しこの際思い切って輪転機を回して、日銀券をぱっと市中に出してみたらどうだと、そうすれば少しは景気も明るくなるし、皆そのお金を使うだろうと、こんなイメージを持っている方も多いような気もします。繰り返しますが、そうした政策は実は政府による財政政策なのです。日銀による金融政策というのは全く違ったこと。ゼロ金利の下での金融緩和というのは限界があるのじゃないかというのが私の考えです。しかし経済学者の中には、いやそんなことはないと、デフレを止めるには日銀がこの資産購入をもっと増やせばいいのだと。60 で駄目なら 100 までやってみろという、このグラフ（11 ページ上）で言えば、そういう考えが少なくない。いずれにせよ、これが現日銀執行部の考え方だと思います。その結果として、中央銀行がどれくらいバランスシート、中銀のバランスシートですが、お金を出しているかということですが、欧州中央銀行もやっています。アメリカの連邦準備制度、これはアメリカの中央銀行ですが、それもやっています。しかし、日銀も負けずにやっている。しかしながら、日本でデフレが止まらない。そのデフレが止まらない理由は何か。これもまた経済学者、エコノミストの間で百家争鳴なのですが、私の考えは、なぜ日本だけデフレなのかという問いに対するとりあえずの回答は、日本だけ名目賃金（11 ページ下）が下がるような

状況が続いているというところにあるのではないかと、このように考えています。

どこの国でも賃金というのは、皆さんに改めて説明するまでもなく、下がりにくいわけです。どこの国でも、賃金の文字どおりの下落ということに関しては、様々な抵抗がある。しかしながら、日本では 1998 年頃から、先進国の中ではやや異例の姿で賃金の下落傾向というのが生まれた。賃金が下がりにくいということは、それがデフレストッパーになっていたわけです。少なくとも第二次世界大戦以降、多くの国では賃金が下がらないということがデフレストッパーになっていたわけですが、分かりやすく言えば日本だけそのデフレストッパーが外れてしまったというところに原因があるのではないかと考えております。

皆様方の御専門にどれくらい関係するのか分かりませんが、経済、日本経済の話をするときには、為替レートにも大変大きな関心が寄せられております。そこで、極簡単に、為替レートについてもお話したいと思います。

為替レートの推移というのはこういう形（12 ページ下）なのですが、御承知のとおり 2012 年には 1 ドル 80 円を割って 70 円台にまで行き、その後アベノミクスの下で 80 円から 90 円、一時期は 100 円を越えるような水準まで円安が進んだ、このことは御存じのとおりであります。これをどのように理解すべきか。日本では、過去 40 年でしょうか、常に円高というのは日本にとってのトラブルだと、その円高は外から降ってくると、こういう見方というのでしょうか、そうした為替レートの捉え方が支配的であるかのようであります。しかしながら、為替レートというのは何か勝手に外圧によって変わっていくようなものではありません。

覚えてらっしゃる方は多いかと思いますが、固定相場は 1971 年の 8 月まで続きましたが、日本の場合には、1949 年から 71 年まで 20 年以上続いた固定相場制の下では、1 ドル 360 円でした。71 年、いわゆるニクソンショックから始まった変動相場制の時代に入ってからも、当初 1 ドルは 300 円近傍でありました。それがなぜ 1 ドル 100 円なのか。円の価値ということでいえば 3 倍になったわけです。これはなぜそうなったのか。いつも外国から言われて外圧によって円高円高ということでここまで来たのか。このような見方は正しくないと思います。為替レートというのは価格であります。誰か独裁者が決める、強い国が勝手に決めるというほど単純なものではありません。価格である為替レートは基本的に市場で決まるものです。

具体的にどのように決まるのか。詳しいお話をする時間は余りないのですが、国際

的に取引されるような輸出入財、これが一物一価になるように為替レートは決まっていく、というのが基本的なロジックである。どういうことか。例えば自動車というものを取り上げます。同じような自動車が日本とアメリカで作られている。そのときに同じような自動車ですから、その同じような自動車はアメリカ国内のドル、日本国内の円、どちらで見ても一物一価になるように円ドルレートが決まる。つまり国際的に一物一価が成り立つように為替レートというのは決まるんだ、こういう理屈であります。そのときに、自動車の例えを続けますが、日本の自動車産業がアメリカに比べて非常に生産性の伸びが高かった、といたします。生産性の上昇率が高く同じような車を以前の半分の値段で作れるようになったとします。技術進歩、日本の産業が頑張って生産性が高くなった。そうなると為替レートはどういうふうになるか。円が 2 倍に高くなるわけです。ドルが 2 分の 1 にまで安くなることによってもう一度均衡が保たれるということであります。戦後の 70 年代から変動相場制に入ってからのここまでの円高、300 円が 100 円まで来たというのを長期的なトレンドとして見たときには、その原因は何かと言えば、日本の輸出財産業の生産性の伸びであるわけです。円高が進み、それによって例えば新潟の燕市の洋食器が競争力を失ってついにものづくりを続けることができなくなった、そんなこともありました。そのときに新潟の燕の洋食器産業の人たちはどう思うか。自分たちは律儀に何も悪いことはせずに今までと同じように洋食器を作っていたのに、円高のためにビジネスが成り立たなくなる、商売が成り立たなくなると。これは正に外から降ってきた災難だととらえても、何の不思議もありません。しかし、実はその円高はなぜ起きたかと言えば、戦後、鉄鋼産業の生産性が高くなる、やがて電機、自動車の生産性が高くなる、ということによって円高が生まれてきたのです。一昔前に戦前の日本経済の屋台骨であった繊維産業が競争力を、全体として言えば、失っていきました。これも円高のせい。繊維産業にとってもそれは正に外からの厄災というふうにとらえられても全く不思議でないのですが、実はそれを生み出したのは日本の鉄鋼産業なのです、そういう言い方をすれば。自動車産業なのですよ。鉄鋼産業、自動車産業の生産性が高くなることによって円高が進み、日本の繊維産業の競争力が失われていったと、こういうことになっているわけです。

いずれにしても為替レートというのは、独裁者が円高だ、円安だと言ってそれだけで勝手に動くもの、まして外圧によって勝手に動くものでもありません。しかし、とにかくここ十数年、2000 年代に入ってからの為替レート（13 ページ上）はこのように

推移してきたわけであります。足元で円高が修正されて 100 円の水準まで来た。しばしば財界等から聞く声は、リーマンショックというのが 2008 年ですが、リーマンショック前に比べればまだ円高だという、そういう言葉が聞かれるのですが、我々経済学者の目からすると、実はリーマン前の 110 円台、120 円台の水準というのは、かなり均衡レートから円安にぶれたレートだったということが言えると思います。つまりは円高円安というのは、何か均衡の取れた釣合いのレートから見てどれくらいずれているかということがポイントなのであって、その均衡ある釣合いの取れたレートがどれくらいかということを明確にしないと、「過大な」円高円安というようなことは議論にならない、ということであります。

そういう点で一つだけ御参考までにということで皆さんに話の種にお伝えするとすれば、イギリスにエコノミストという雑誌がありますが、毎年 1 月に分かりやすい、マクドナルドのビッグマック、これが国際的に一物一価になるようなレートを各国の為替について計算しております。基準はアメリカです、ニューヨーク。ですからアメリカのニューヨークでビッグマックが何ドルで売られている、それが基準で、そのビッグマックがちょうど同じ値段になるためには日本でのビッグマックの値段、為替レートが 1 ドル何円になってなければいけないかというようなことを各国通貨について計算する。もしビッグマックで釣合いが取れていれば、（13 ページ下）横軸の原点ゼロの線です。左側で棒グラフが上に行っているのは、ビッグマックの一物一価で見たとき、その国の通貨が過大、日本で言えば円高過ぎるということ。右の方、下に棒グラフが行っていれば、日本で言えば円安過ぎるという、そういうレートになっています。さて 12 年 1 月、昨年の 1 月、1 ドル 80 円くらいのレートですが、大変見にくいですが、左から 3 分の 1 くらいでしょうか、ユナイテッド・ステイツはもちろん基準ですから原点で、そのすぐ右隣がジャパンになっております。ですから 1 ドル 80 円でビッグマックは東京―ニューヨークで釣合いが取れている。今年の 1 月になりますと 1 ドル 90 円台になってくると、ジャパンはかなり右に移って下に棒グラフが来ています。つまりはこれくらいのレートになると、円は少し釣り合いレートから円安の方にぶれているということになるわけです。もちろん、ここで私はビッグマックだけを見ればいいということを申し上げているわけではありません。ただ為替レートを評価するときには、こうした貿易財の一物一価釣り合いレートということが物差しになって、そこからのずれを見るということが伝われば幸いです。

時間もありますから、次の話題にまいります。日本経済を取り巻く環境、何と言っても財政赤字の問題がございます。歳出歳入の状況というのは、こういう状況（15 ページ上）でございます。この財政赤字こそが皆様方のお仕事には一番近い問題かもしれませんが、要は歳出に比べて歳入税収等は全く伸び悩む、そういう中で赤字国債の発行が常態化している。税収のグラフが下の折れ線グラフですけれども、棒グラフが国債の発行額で、一番右端の方を見ますと、税収よりも国債発行額つまり棒グラフの高さの方が上に出ております。国債発行が税収を上回るというのは、すなわちここ数年常態化しているわけでありますけれども、明治以降の日本の歴史の中でやはりこれは非常に異常事態なんですね。1 回目は西南戦争のあった明治 10 年の予算と、2 度目は第二次世界大戦敗戦直後の昭和 21 年度の予算と、いずれも単年度、そういう状態にあったということのようですが、明治以降、百数十年の間で今回が 3 回目。特に戦争があったわけでもない、そういう中で国債発行が税収を上回る。しかも数年続いている。これはやはり異常な状態だと言わざるを得ません。

そうした中で、歳出面で言いますと、（15 ページ下）皆様方の御承知のとおり、伸びているのは社会保障だけであります。ほかは、すべてマイナス成長、黒三角という状況になっております。財政の状況は、要は苦しいということですね。苦しいわけですから予算がますます虎の子になって来たという、そういうことであります。今からもう 10 年くらい前でしょうか。当時、塩爺という愛称で呼ばれていた塩川財務大臣の頃に、やはり国の金が厳しいということで、とにかくお金の使い方をしっかりしなければならないということで、財務省の主計局、予算執行調査というのをきちっとやれということを財務大臣として号令出されて、予算執行調査ということが行われるようになりました。また当時、経済財政諮問会議に会計検査院の院長が見えてプレゼンをされたというようなこともございます。当時よく言われていて、また現在もその重要性は変わっていないと私が思いますのは、やはり皆様方のお仕事である監査・検査というものが、速やかに次年度以降の予算編成に生かされるというシステムがきっちりとできることが、今のような状況の下では大変大切なのではないかと考えております。

財政は非常に厳しいわけですが、政府として、こうした財政収支がどうなるかというプロジェクションを出しております。2 年前の 8 月に政府が出した例（16 ページ上）ですが、実は 2 週間前に安倍政権の下で同じような試算が出ました。消費税の増税を織り込んで、15 年度に基礎的財政収支は 3.3%の赤字にまでこぎ着ける、そのターゲ

ットはクリアしても、2020 年の黒字化は達成できない。消費税を 10%まで上げても、政府自身が自ら掲げている 2020 年のターゲットはどうもヒットできない、というプロジェクションになっているということであります。

最後に残された時間の中で、日本経済の今後について、日頃考えていることを述べさせていただければと思います。日本経済の将来ということですと、何と言っても人口減少。人口減少というのは大変な問題であるというのは、私も十分に認識しているつもりであります。人口減少は大変な問題。それはそのとおりなのですが、人口が減少していくから経済成長はできないはずだという理屈は実は単純に過ぎる。もうちょっとはっきり言えば、間違っている、というのが私の考えであります。まずは過去のレコードということですが(17 ページ下)、ここでは 1870 年ですから明治 3 年ですか、明治 3 年から約 120 年間の日本の実質 GDP と人口の推移を見てみます。上に伸びているのが GDP、下で横這いとなっているのが人口です。この図を見れば分かるとおり、日本の経済と人口はほとんど関係ない。それは何の不思議もなくて、先進国の経済成長というものは、一人当たりの所得の上昇で延びてきたわけです。だからこそ先進国になっているわけです。

多くの人が持つイメージは、私なりに想像しますと、一人一人がシャベルか何かを一本ずつ持って道路工事でもやっているイメージなんじゃないでしょうか。働いている人が 100 人だったのが 80 人になる。そうすれば道路工事でできるアウトプットは減らざるを得ないだろうと。当たり前の話です。しかし先進国の経済成長というのはそういうものでない。一人一人シャベル一本ずつ持って道路工事していたところにブルドーザーが出てくるということなのです。クレーンが出てくる。それが先進国の経済成長というものであるわけです。

人口と経済の動きがほとんどパラレルであるとしたら、定義によって一人当たりの所得は余り伸びないということです。この 100 年間の日本経済あるいは戦後 50 年の日本経済を振り返って、そうだったでしょうか。もちろんそんなことはありません。繰り返しになりますが、先進国の経済成長というのは、一人当たりの所得が上昇することによって伸びてきたということであります。それを生み出すものは何か。一方で資本蓄積もあるのですが、もう一つがイノベーションです。私は職業柄若い学生とよく日常付き合っているわけですが、彼らは自分たちの将来というのはいったいどうなるのだろうか、そういうふうな質問をする人も最近は多いのですけれども、しかしなが

ら約 2%の実質経済成長というのは、そんなに実質ベースで不可能なターゲットではないと思います。人口が減っていくということはそれだけ分母が小さくなるわけですから、一人当たりに直せば、それはプラスになります。したがって、数字を丸めてですね、経済全体で仮に 1.5%、なぜ 1.5 なのか、今すぐお分かりになりますが、1.5%の実質経済成長、これは不可能なターゲットではない。これが多くの人、エコノミストの考えです。人口が 0.5%減ってきますと、一人当たりだと 2%の成長になります。2%成長ということは 35 年で倍になるということです。私と今の 20 代の人の年齢差が約 35 年ですが、ということは彼らの生涯所得は私の生涯所得の約 2 倍になるということです。今の大卒サラリーマン、ようやく人生、仕事という面ではゴールに、いわゆる団塊の世代、数え方によりますが生涯所得で見ると 4 億円とか 5 億円とかいっているわけです。生涯所得ですよ。ということは今の 20 代の人たちの生涯所得は 10 億円になるわけです。もちろん分配の問題があります。正規非正規の問題など様々な問題がありますが、平均で見ればそういうことになるでしょう。

人口減少ということで言えば、ドイツは足元で日本よりも厳しい人口減少に見舞われております（18 ページ上）。しかしながらドイツ経済がそのために駄目だという声は全く聞こえてきません。ドイツは EU で経済最強の国となっております。時間が迫っておりますので少し飛ばしますが、先ほどからお話しているとおり、一人当たりの所得の上昇を生み出すものは結局イノベーションということになります。ここではテレビという非常に分かりやすい例を取りまして、テレビの世代交代を図（19 ページ下）にしてみました。一番左の小さいところが白黒、真ん中の一番面積が大きいところが旧式のカラーテレビ、一番右が薄型の液晶テレビということですが、もし液晶テレビの発明がなければ 90 年代、93、4 年のあたりでテレビというプロダクトは終わっていたはずですが、液晶テレビの開発によってそのテレビというものは一つのリーディングプロダクトになったということであります。

イノベーションの担い手は民間の企業が主体になりますが、政府にも頑張ってもらわなければいけない。ここでは残念な例を、分かりやすい例として皆様方にお見せします。

これはコンテナ量で量った世界の港湾ランキング（20 ページ上）ですが、30 年前には世界のトップ 20 に 4 位神戸、12 位横浜、18 位東京と、日本の港が 3 港ランクインしていました。直近では少し古くなっていますが現在も変わらないと思いますが、ト

ップ 20 に入る日本の港は 1 港もありません。当然のことですがなぜこういうことになったのか。この間にコンテナ船が大型化しました。大型化すれば、よりそうした大きい船が着岸できるふ頭を整備しなければなりません。確か水深 17 メートルということですが、それはともかく、スーパー港湾とよく言われます。しかしながら、日本ではスーパー港湾を整備することができなかったのです。港湾予算というのがありますが、スーパー港湾を整備するためには予算を集中しなければなりません。残念ながら、日本ではそれが実現できなかった。

やはり予算は虎の子ということになってきているということであります。重要なところにお金が回るためには、国の予算でも地方自治体でも、当然ながら貴重な資源、お金を有効に使わなければなりません。お金をいかに有効に使うか、その出発点になるのが皆様方のお仕事、監査・検査ということだろうと思います。時間も回りましたので、私の話はこれまでとさせていただきます。どうも御清聴ありがとうございました。（拍手）

【総合司会】　吉川先生ありがとうございました。この後パネルディスカッションに移ります。準備が整いますまで今しばらくそのままお待ちください。

パネルディスカッション

「 実効性のある検査・監査・評価 ～ その着眼点と実施方法 ～ 」

＜パネリスト＞

吉田　光　　（総務省 行政評価局 評価監視官）

丸山　聡　　（北九州市 監査事務局長）

来栖　良樹　　（国立大学法人千葉大学 監事）

菅田　裕之　　（日本公認会計士協会 公会計委員会 副委員長）

山本　泉　　（会計検査院 事務総長官房 総括審議官）

＜ 司　　会 ＞

有川　博　　（日本大学 総合科学研究所 教授）

【総合司会】　これより、パネルディスカッションを始めます。今回は「実効性のある検査・監査・評価～その着眼点と実施方法～」をテーマとしております。まず、パネルディスカッションの進行について御説明します。パネルディスカッションは前半の部と後半の部に分かれております。前半の部では、各パネリストの方々にそれぞれ9分で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。その後20分間の休憩を取ります。プレゼンテーションをお聞きになった上で御質問がございましたら、この休憩の間に、皆様にお渡しした配布資料の中に質問用紙がございますので、その質問内容と、どのパネリストからの回答を求めるかを御記入いただいて、係の者にお渡しください。後半の部では、前半の部のプレゼンテーションと会場からの御質問等を基に、更に議論を深めてまいります。時間の関係ですべての御質問にお答えすることはできないと思いますが、お答えできなかった分については、後日、可能な範囲で会計検査院のウェブサイト等に回答を掲載します。また、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、飽くまで個人的な見解ですので、そのように御理解くださいますようにお願いいたします。それではパネリストの方々を紹介いたします。

向かって左から2番目の方が、総務省行政評価局評価監視官の吉田光様です。吉田様は、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3番目の方、北九州市監査事務局長、丸山聡様です。丸山様は、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。次に、国立大学法人千葉大学監事、来栖良樹様です。来栖様は、政府出資法人の監査機関の立場から御出席をいただいております。そして、日本公認会計士協会公会計委員会副委員長の菅田裕之様です。菅田様は、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。そして一番右手になります、会計検査院山本泉総括審議官です。山本総括審議官は、国等の会計検査機関の立場から出席しております。各パネリストの皆様の御経歴につきましては、配布資料を御参照ください。最後に、パネルディスカッションの司会者を御紹介いたします。一番左手、日本大学総合科学研究所教授、有川博先生です。有川先生は、有効性の検査が御専門であり、また、元会計検査院第4局長という経験を生かし、ここ数年NHKの『視点・論点』で検査報告の解説を務められています。今回のパネルディスカッションでは、司会と最後のまとめをお願いしております。それでは、ここから有川先生に司会を引き継ぎます。有川先生、よろしくお願いいたします。

【有川教授】　ここから進行を担当いたします、有川です。よろしくお願いいたします。先ほど、基調講演で吉川先生からお話がありましたけれども、我が国、特に中央政府の危機的な財政状況というのは、財政再建に向けて待ったなしといいますか、もう手遅れじゃないかと言う意見もあるくらい非常に厳しい状況にあるかと思います。したがって、増税は避けて通れないというところにあるわけですけれども、国民の立場からしますと、増税をするのであればやはりその集めた税金についてその透明性やあるいは説明責任をきちんと確保し、かつ、その税金の使途について適切でかつ適正な公共政策の実現のために使われる、それが納得できない限りはやはり増税には協力できない、というのが本当の偽らざる国民の気持ちだと思います。そういう状況下にありまして、後ほどパネリストの方からも御発言がある予定でありますけれども、政府はこの公共機関における PDCA サイクルについて、従来に増して一層重要視していかなければならないという、そういうふうな立場に立ちまして、10 年ほど前から行われている政策評価に、更に民主党政権で行われていた行政事業レビューを新しい自民党政権の下でも更にそれらを効率化して進めていくだけではなくて、政策評価と行政事業レビューをリンクさせて一体化していこうという、そういう動向が今年進められておりますし、また、昨年、国のレベルでは民主党政権下でしたが、政府調達につきまして PDCA サイクルをまわすというそういうふうな仕掛けを作り出しましたけれども、それが新しい政権の下でも引き続き更に効率化させて政府調達における PDCA サイクルも強く進めていくと、そういう動向にあります。したがって、それらと平行して活動していく私ども監査を担当している立場にとっても、その監査、検査、評価の実効性の確保というのは正に同時に待ったなしの非常に重要な課題になっているところであります。本日の討議、パネルディスカッションにおきましては、まずそれぞれの立場から実効性のある検査・監査・評価の現状や課題につきましてプレゼンをしていただきまして、休憩を挟んで後半では会場から頂きました皆さんからの質問を中心に取り上げながら、パネリストとそれから会場一体となって今後の実効性ある監査、検査、評価にとってどういった問題点があるかを是非、可能な限り共有して終わりたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

それではパネリストのプレゼンに入らせていただきたいと思います。最初は総務省の行政評価局の吉田評価監視官からお話を伺いたいと思います。よろしくお願いします。

［実効性あるＰＤＣＡサイクル考］

【吉田評価監視官】　座ったままで失礼させていただきます。総務省行政評価局の吉田でございます。今日はただ今、有川先生からお話がありましたように、評価、監査の中でもPDCAサイクルを回すという、ややカメラを引いた状態でお話を進めさせていただきたいと思います。我々行政評価局というのは、自ら各省の行政を評価するという仕事もやっていますが、そういう意味で今日のお話の中心は、国が中央省庁再編以降導入しています政策評価制度、こういったものをかなり意識した説明をさせていただくことになります。こういう（28ページ上）三大話を予定していますが、持ち時間は9分ですので、時間が来たところでいったんカットして、後半のところで時間があれば残った分の説明をしたいと思います。あらかじめここに書いてありますように、個人的な意見とか認識をかなり含んでいるということをお断りさせていただきます。

吉川先生の話にもありましたように、国が財政をどのように持っていくかということに関して、骨太方針が策定されたというのが今回の話の一つの基軸になります。6月14日に「経済財政運営と改革の基本方針」というものを定めておりますが、この中にPDCAとか評価とか検証とかそういったフレーズがいっぱい出てきます。しかもですね、これは「徹底した無駄の削減」、「行革」そういった文脈、吉川先生の御説明でいけばレジュメの15ページに、歳入歳出のワニの口の図がありますが、言わばワニの口の上を閉じる、そういうものに向けてPDCAが使えるのではないかというのが垣間見えるかと思います。

このスライド（28ページ下）の最初のところに出ている「行革の推進」というのは、実は骨太のタイトルでいくと、「強い経済、豊かな生活を支える公的部門の改革」という段落、「第2章」の中で登場しています。具体的なツールとして、皆さん、国の方は特にお馴染みだと思いますが、行政事業レビューを活用してそれを概算要求、予算編成、予算執行に反映していく、こういう文脈があります。ポイントはですね、3段階。概算要求というのは各省が予算要求を出す段階で、それから予算編成、財務省主計局を中心として政府が予算を作っていく、それからそれが実行に移される予算執

行、この各段階へ反映するということが、この骨太の字の中からは読み取れることができるかと思います。それ以外にも、例えば、「財政健全化への取り組みと PDCA」という、これは「経済再生」の項目の中に入っている文言なのですが、歳出の見直しということで 5 年を経過した政策について、こういう見直し、検証を行って、その後の対応を判断する、これは従来からよく言われるサンセット予算のような考え方です。当初、何がしかの判断で始めた政策なり事業を、5 年たったら見直そうということが、とりあえず掲げられているのですが、問題はこれを具体化していくという段取り、手順、これがまだないということ。これからどうなるということは、逆に言うと注目されるのかな、ということです。

それ以外にも、先ほどの吉川先生のお話に出てきた「スーパー中枢港湾」のような話がこういう文脈で検討されるべきことなのかもしれませんが、その選択と集中を徹底するというようなことについては、評価の一つの型として「プログラム評価」というものがありますが、そういったものを活用して、必要性を判断していく、こういったようなことも骨太の中には盛り込んであります。

（29 ページ上）その評価の PDCA の関係でいけば、更に「実効性ある PDCA」ということも骨太の中に書き込まれています。ここでは、政策評価というものを政策の効果と質を高めるためのインフラというふうに位置づけておりまして、例えば、諮問会議とその政策評価が連携することによって重点的な政策についてエビデンスに基づく評価をやっていくという、そういう PDCA の徹底を行う。その際に、実は評価を行うときには、いろいろなデータが必要だというわけで、統計の整備ということも言われています。その政策評価と行政事業レビューの連携、これについては後ほど図がありますので、そこで御説明したいと思います。それ以外にも、内閣の主要な計画とか、各種の府省横断的なプログラムのようなものがありまして、そういったものに PDCA をしっかりはめ込んでいく。それから、直接財政には影響しないのですけれども、規制を導入するときに、事前に規制を行うことによる費用と便益、社会的な影響、こういったことを評価するシステムがありますが、そういったものを使っていく。それから税制についても、事前に評価をやって租税特別措置の必要性について吟味していく。こういったような取り組みが進められていくということが、一つあります。それから、そういう PDCA のサイクルが確立することで、コスト削減。それから、政策の質が変わって、効果の高いものに資源投資が図られていく。こういったようなこと、それ以外に

も随所にPDCAを巡る記述が骨太にありますので、また御覧いただければと思います。

さて、そこで、この PDCA、特に「C」とあります（29 ページ下）けれども、政策評価と言えば「E」、エバリュエーションですので「E」ということになるかもしれませんが、国の政策評価を中心に幾つかポイントを。例えば、「自己評価と第三者評価」という論点があります。これは国の政策というのは御案内のとおり、自らの政策を自ら評価する、ただそれに対して外部からもチェックを入れる、あるいはその評価作業の中で有識者の知見を活用する、こういった構造があります。こうしたことを対立的にとらえるのではなくて、いわば補完的、もっと言うとコラボレーションをして、より良い行政につなげていく、こういったことが論点になるかと思います。それから評価という場合に、実は、いろいろ、そのことを語る人によって、場面想定と道具の持ち方、使い方というものが違います。評価といっても、いろいろな作業とか方法論がありまして、例えば、タイミングを見ても、ある政策を打つ事前の段階なのか、一定の政策効果が発現してからの事後の段階の評価なのか、それから単純にパフォーマンスを測定するようなものなのか、計量的に B/C をはじくようなものなのか、それからプログラム評価と呼ばれるように、いろいろ複合的な政策、脈絡を構造的にとらえて精密な評価をするのか、こういったものは何の評価をするのか、といったものによって実は違います。そうしたことを意識しないで、ただ単に「評価が PDCA を回すために重要なんだ」と言っていても、実は実効性は上がらないし、具体的な議論は深まらないと思います。それから、国の政策評価制度が始まって 10 年たちますが、その論点、問題点として言われて久しいのは、評価が形骸化したりしている、そういったようなことであります。

ここで（30 ページ上）、「C」を有効に機能させるためには、今申し上げたように、やはり評価が実質的に効いてくるのは事後の段階です。事前だと未来予測の段階なので、勝負がつきません。したがって、その政策について、あらかじめ一定の情報が事前に明らかにされている、そして、その明らかにされているその情報、そういったものを事後の段階で活用できるようになっていないといけないわけです。このスライドで、結局、その一定の情報が事前に出ていること、それを踏まえて事後にきちっとした検証をする、その結果で初めて次の予算に反映していくことになる、こういったような取り組みというのが PDCA を回す重要なポイントになるかなということで、一旦、ここで話を終わらせていただきます。（拍手）

【有川教授】　どうもありがとうございました。後半戦の質疑のときに、補足説明も併せてやっていただきたいと思いますので。取り分け、まだ資料として残っている政策評価と行政事業レビューの連携とか、あるいは独法制度改革における PDCA のバージョンアップのような話は、後半戦のところで補足していただきたいと思います。それでは引き続きまして、2 番目に北九州市の丸山監査事務局長のお話を頂きたいと思います。

［実効性のある監査に向けて 北九州市の取組み ］

【丸山局長】　北九州市監査事務局長の丸山でございます。実効性ある監査に向けての北九州の取組について御報告させていただきます。ここに（34 ページ上）2 つのマークというかマスコットがありますが、これ、今の北九州市を象徴しているもので、左側が市制 50 周年のマークでございまして、北九州市は 1963 年の 2 月 10 日、5 市が合併してできて今年で 50 年目でございます。来年の 2 月 9 日には第 1 回北九州マラソンがありますけれども、これには中本健太郎君が走る予定ですので、私も是非一緒に走りたいと思っています。右側がテイタンといいまして、環境未来都市、環境モデル都市のキャラクターでございまして、実は OECD が世界で 4 つの都市をグリーンシティプログラムのモデル都市として認定しています。ストックホルム、シカゴ、パリ、そして北九州市でございます。今年の春に報告書が英文で出まして、秋には日本語で出る予定でございますので、そのときには皆さん御一読いただければと思います。

本日の検査・監査・評価についての北九州市の組織はこういう形（35 ページ上）になっております。監査事務局の主な仕事（35 ページ下）としまして、定期監査として行う事務監査、工事監査、決算審査、行政監査、住民から出てきます住民監査請求等がございます。監査事務局の組織（36 ページ上）としまして、私の下に、部長はおりませんけど 3 人の課長、職員全部入れまして 26 人の体制で監査事務局となっております。

主な指摘事項、どういうのを指摘しているかということで、これは平成 24 年度の定

期監査の結果（36 ページ下）でございまして、例えば、委託業務の随意契約のやり方など、あるいは収入支出、工事関係でありましたら過大積算、こういうのを指摘事項として出しております。こういうのを踏まえまして、行政監査というものを、定期監査ですと個別の局ごとでやるのですけれど、行政監査であれば全庁的、あるいはテーマごとにできるという形で、平成 25 年度は 24 年度の監査結果を踏まえまして、いわゆる随意契約でも特に問題がありそうなところということで、エレベータ、エスカレータの維持管理等について工事の専門家、監査事務局の技術系の職員と事務系の職員がプロジェクトを作りまして、今年やるようにしております。市の関係するエレベータ、エスカレータ約 750 か所ありまして、これを全庁的に調べまして、妥当な維持管理の在り方などについて提言できないかと考えています。これまでの行政監査におきましては、平成 23、24 年度は 2 年間につきまして市が事務局となっている任意団体の事務について、あるいは包括外部監査のフォローアップというのを行政監査でやっておりますし、市の補助金という形でもやっております。

23、24 年、これを 2 年間かけてやったのは、通常でしたら行政監査ですと年度末に指摘事項を出してそれで終わりということなのですけれども、このときには 51 件ほど指摘事項がございましたので、それをフォローしまして改善されるまでやりましょうということで、2 年間かけてやりました。51 件の指摘事項のうち、49 件を 2 年度単位で改善させまして、後の 2 件は団体の総会等にかけるということで、25 年度中に既に改善されているということでございます。これは、市における監査の本質はこういうものではないか、というふうに考えております。

私ども、実際に監査に携わっているとき一番問題となっているのは、飽くまで監査は事後的な検証ではないかなと思っております。現在、私どもの監査事務が入っておりますけれども、これは平成 24 年と、平成 25 年度の前期、この時期の事務、工事の監査をやってまして、飽くまでも事後的監査になるのですけれども、これを将来的に実効性あるためにどうしていこうかということで、私どもは事後改善の着実なフォロー、組織トップへの浸透、監査の人材活用、情報交換、内部監査人員の能力向上、こういう形でやっております。

実効性を上げる取り組みとして 6 つほど挙げさせていただきますが、1 つはいわゆるレッドカード（40 ページ下）、これは平成 18 年度から実施しているのですけれども、当時の代表監査委員からの発案がございまして、当時は特に委託契約などで指摘事項

が非常に多かったのですけれども、それにつきまして指摘事項をするときには監査委員、私ども4名おりますけれども、4名が担当の局長を呼んでいろいろ指摘するのですけれども、そこに真っ赤なカードを出しまして、次からはしないように、ということをやりまして、基本的に委託業務ですからその議案書の一番トップにこれを掲げるという形で指摘しておりまして、翌年度からはゼロというような形まで持っていきたいということでやっております。これがレッドカードであります。担当局長の目の前にこれを置いて、かなり刺激のある形でやらせていただきます。

次にトップへの浸透ということで市幹部会への報告をやっております。これは定期監査、決算審査の結果について市幹部会、これは市長、副市長を始め、25名で構成されている会議でございまして、私もこの出席者の一人でございますけれども、そこで講評する決算審査、これにつきまして平成24年度、識見の監査委員、公認会計士の方ですが、この方が幹部会で御自分の意見も踏まえまして審査結果について報告しております。定期監査、これは年間3回ほど公表するのですけれども、その都度私の方から市の幹部会で報告というような形でさせていただいております。

3つ目でございますけれども、措置状況のフォローアップ。これはよく監査委員からも指摘されるのですけれども、同じ指摘事項を何度やっても改善されないではないかということがございまして、徹底してフォローアップをしていっているところでございます。監査を指摘したら改善するという措置状況を出していただくのですけれど、これを基にしまして、私ども事務監査は2年のサイクル、工事は毎年でやっているのですけれど、監査に入る前に局長をお呼びして監査委員の前で現況、あるいは措置状況の改善状況をお聞きして、それから監査に入るという形ですので、そういう意味ではこのフォローアップをすることによってかなり改善されているのではないかというふうに考えます。

4つ目でございますけれど、専門家の活用ということで、公認会計士を採用しております。平成20年度から採用してまして、20年、21年の2年間、公認会計士の者を課長として採用しておりまして、現在2人目で、24年、25年、今年2年目の者を採用しております。公営企業会計の監査の担当課長ということで採用しております。外からの目によるしがらみのない監査、当然なのですけど、公認会計士としての専門性を生かしまして、監査事務局の職員の日常的な指導、研修、あるいは監査の対象となっています上下水道局、交通局、病院局など、公営企業担当局の担当課長の指導も、日常

的にしておるところでございます。

5つ目でございますけれど、外部講師の研修、講演という形で、昨年やってみました。北九州に本店がある金融機関の監査部長さんが大学院で講義もやっているというので、金融機関の監査の実情を踏まえまして講演していただきまして。実を言いますと今、半沢直樹にも出ていますけれども、かなり金融機関の厳しい監査の実態をお聞きしました。午前5時には電話して、対応が悪いと厳しい指摘をするというようなお話もありました。

6つ目でございますけれど、政令指定都市は全国で20市ありますけど、昨年の4月に熊本市さんが政令指定都市になり、九州で3つの政令指定都市がありまして、同じような経済規模、財政規模、あるいは同じような課題とか問題点とかがあるのではないかということで、平成24年度から研究会という形でやっております。なかなか文書にできないような細かい話までそこで聞くこともできますし、自分たちが踏まえる課題とか問題点、顔の見えるような対応でいろいろ勉強ができるというような形で出てきます。

最後でございますけど、実効性を上げることが重要な課題と考えてますし、行政監査の充実もその一つと考えています。事務の改善に資するということが実効性のある監査と考えていますし、そのための取り組みを通じまして監査事務局の職員のレベルアップ、あるいは監査ノウハウの蓄積ができるのではないかと思っていますし、市政と市民に役立つ監査を目指していきたいと思っています。どうも御清聴ありがとうございました。（拍手）

【有川教授】　どうもありがとうございました。それでは3番目になりますけども、25回にしてこの会議で初めて国立大学法人の監事の方に出席していただいております。千葉大学の来栖監事の方から御説明をお願いします。

［企業出身者による国立大学監査の実践］

【来栖監事】　千葉大学監事の来栖でございます。今年は国立大学が法人化してちょうど10年目に当たります。かつてない逆風の中で大学改革への大きなかじ取りが、学長のリーダーシップの下で、今、なされようとしています。ただ今日はそういう前向きのベクトルは無しにしまして、専ら企業人の視野で監査対象としての国立大学を語

ることになりますので、関係の皆様の御理解をいただきたいと思います。

企業には、監事とよく似た監査役制度というのがありまして、私は監査役という立場では次の 3 点をよく見ていました。1 つは、トップや権限を持った人の行き過ぎた行為、2 番目に粉飾決算、3 番目にリスク管理の PDCA サイクルでした。そういう経験からしますと、国立大学法人はまるで違う。勝手が違うのであります。1 つ目は、会計の実態が収支均衡主義の家計簿であるということ、2 つ目には、監事への期待なのですが、今日の主催者である会計検査院や文部科学省からは「監事に期待するところは大きい」と言われている割には、国立大学の過半が 2 人の監事とも非常勤であるというのが昨年までの実態だということです。3 つ目には、一番大事なことですけれども、国立大学法人法の立て付けでは、学長の権限は絶対的なものになっているのですが、実際には、資源（人、金、物）の配分権がないということであります。

こういう 3 つの悩ましい状況でいったい大学の監事は何をするのということになりますが、私はこの現実をしっかり抑えておいて、さあどうするか、と考えるべきだと思うのです。現実を押さえておきませんと、監事意見はかっこいい空理空論にとどまるか、あるいは大学の体質批判とか政治行政の批判だけになりかねない。これでは、市民からの信頼を得ることができません。で、監事は何をするのか、ということですけれども、（47 ページ下）私のグリップは真ん中に括弧書きで書いてあるとおり、◎適正性、〇効率性、△会計監査の順となっております。会計監査については独立行政法人通則法の準用として義務付けられているのですが、基本的には監査法人との連携を大切にして監査の実務は委ねているといったところです。適正と効率性の比較なのですが、「参考」（47 ページ下）を御覧ください。大学も企業も、経営の目指すところはその価値を高めることで共通です。効率性というのは、その重要な関数なのです。ところで、企業の価値というのはマーケットにより客観的に判断されるわけですが、大学の価値というのはいったいどうやって測られているのか、よく分からない。更に効率的な経営というのは、基本的には資源配分の組合せによるコストパフォーマンスの追求だろうと思うのです。今大学は財政面の厳しさから効率化が強く要請されているところです。ところが、申しましたように、資源配分については企業と大学ではち

ょっと土俵が違うのです。監事が直線的に判断できないところがあるわけです。一方、適正性という問題は、これはいわゆる内部統制のことでコンプライアンスとリスク管理ですけれども、ここは企業と大学は全く同じ土俵だということです。そういうことで、私は業務の適正性を主として監査するという、そういうような立場でやっております。ちょっと視点を変えて、この図（49 ページ下）を見てください。先ほど申し上げました、トップに資源配分権がないとか、あるいは権限責任の委譲体制ができていないというのは、こういうことです。民間企業というのは、左側、ピラミッド構造です。民間企業だけでなく官公庁、あるいは独立行政法人もピラミッド型ですけれども、国立大学だけは真ん中、国立大学だけが違います。ピラミッド型ではなくマンション構造なのです。学長というのはマンション管理組合の組合長のようなものです。資源（人、物、金）の配分権を実質的には持っていない。各学部、研究科、これは部局と言いますけれども、部局の独立が非常に強大なものがあります。中に住んでいる個々の先生方の独立性がまた高くてですね、部局長は学部を統率できていないという状況にあります。要は、社会の構成員として甚だ未熟な状況にあるということです。

さて、この下の部分を見てください。大学の内部統制システムとあります。リスク管理とコンプライアンスですが、内部統制システムというのは、これは、個人法人を問いません。誰しも社会的存在であるためには絶対な必要条件ですね。当然にこれは大学の土台にもなっているはずなのです。ここで着目すべきところは、この内部統制システムなのですけれども、大学が起こしやすいリスク管理、例えば不正経理、あるいは個人情報の漏えい、ハラスメント、有害薬品の取扱い、医療事故等々がありますけども、これらのリスク事象のほとんどに対して規程がちゃんとありまして、その規定によって、この一番右のような、一応組織ができている。ピラミッドができています。

それで部局、真ん中辺りの〇〇委員（管理者）、部局長が該当しますが、部局の責任者は部局長であるというふうに明記されている、こういう規程ができております。つまり大学にある唯一のピラミッド型というのは内部統制システムということになります。

次に内部統制システムの監査ですけれども（48 ページ上）、注目点 1、管理体制が規程として存在するか。注目点 2、存在するとしてそれは機能しているのか。注目点 3、中間管理者として部局長が規程にある責務を果たしているか。注目点 4、現場に適用さ

れるルールはよく周知徹底されているというのですが、それはそれとして肝腎の管理者が事故防止のため何をなすべきかという具体的な行動規範があるのか、あるとして誰がそれを徹底しているのかどうかという辺りを見ていきます。こうして監査報告書をまとめていくわけですが、注目点を見ればお分かりのとおり、監査意見書の指摘の核は中間管理者である部局長のビヘイビア（行動）を突くものになります。そして規程の見直し、実効ある行動規範の作成や実行の促進を学長、役員室へ要請します。その責任は学長あるいは役員にあると、私は考えているからです。

以上が監査報告書作成までのプロセスですけれども、次に監査報告書の報告の後どうするかということです（48 ページ下）。監事の改善策は、役員会で認められ、学長はその役員会で担当理事や担当事務局へ是正を勧告するということになります。このように、監事指摘というのは規程、あるいはその規程の下にある要綱とか要領等の改訂が多くなります。しかし、そこがなかなかこちらの思うようには進まないという実情があります。だから具体的な条文作りにまで監事は踏み込むことになるというわけです。民間の監査役というのは PDCA サイクルがあることを前提にしますが、大学監事はそれがないということを前提にし、自ら P がなければ P を作る、D がなければ D を具体的に示すということで、粘り強く関わるということになります。

今は内部統制システムだけが一応ピラミッド型ですが、今後は真ん中にある教育研究も含めたガバナンスの在り方、ここにピラミッドを作っていくことが要請されてくるのだと思います。

そこで内部統制システムの強化をガバナンスの強化につなげるということがこれからの監事の役割かなと思っているわけです。その第一歩として「役員会規程の検証と整備」があります。審議事項、報告事項が的確に定められ、それが実行されているかをチェックします。それから重要事項が役員会の審議を経ずに決められるようなことがないかどうかも大切なチェックポイントです。今後は、教育研究分野も含めた大学のガバナンス強化に監事としてどう関わるかというのが、課題になると思います。ただし、実効性のある監事活動には学長の理解と支援が必要であるということは、申すまでもありません。以上で私の報告を終わります。（拍手）

【有川教授】　どうもありがとうございました。それでは 4 番目になりますけども、日本公認会計士協会公会計委員会副委員長の菅田様から御説明をいただきたいと思い

ます。

［実効性のある公認会計士の外部監査 ～その着眼点と実施方法～］

【菅田副委員長】　貴重な御説明の時間をいただきありがとうございます。公認会計士協会公会計委員会副委員長の菅田でございます。今日は、実効性のある会計士の外部監査、その着眼点と実施方法について、簡単に御説明をさせていただきます。次のスライド（52 ページ下）を見ていただけますでしょうか。

公認会計士は、監査会計の専門家として、外部監査を実施しております。監査については、先ほど来お話がありますが、内部の監査と外部の第三者がやる監査というように大きく分かれ、そのうち外部監査を行っています。監査の対象としては、財務諸表監査というものを主に行っており、その他に財務諸表監査以外の監査を行っています。公的分野について具体例で言いますと、財務諸表監査については、独立行政法人への監査であるとか国立大学法人への監査を行っています。そして、財務諸表監査以外の監査の例ですが、地方公共団体への包括外部監査というものを行っています。今回は、特に、この財務諸表監査にポイントを絞って、実効性のある検査、監査、評価の視点から、御説明をさせていただきたいと思います。

まずは、財務諸表監査の枠組みを説明いたします。財務諸表監査というのは、保証業務、すなわち、財務諸表が適正であることを保証する業務としてやっておりますので、枠組みが厳格であることが求められております。これはどういったことかと申しますと、例えば、会計基準がしっかりしているかとか、監査をする基準、どういった手続で監査をするかと、こういうものが、非常にしっかりとした枠組みの中で設定されております。また、実施した監査については、公認会計士協会によって、しっかりやられているかの品質管理のレビューを受けることとなっており、こういう枠組みで財務諸表監査というのが行われているということでございます。例えば、監査基準ですと、こちら（53 ページ下）にございますように詳細な手続がいろいろなルールの中で決められているということでございます。

次に、具体的に監査の着眼点や実施方法は何かということなのですが、これはリスクアプローチという手法をとっておりまして、監査を行う上でのリスクを固有リスク、統制リスク、発見リスクというように概念的に分解し、それぞれのリスク要因を抽出してそれに対してリスクが減るように、監査を行います（54 ページ上）。

それでは具体的にどういうところが、実効性のある監査のためにポイントになってくるかといいますと、例えば、独立行政法人の監査におけるリスクアプローチでは、やはりポイントとなりますのは中期目標や中期計画と会計数値との関連ということです。法人の活動予定であります中期目標や中期計画が、結果である会計数値とどのように関連しているかと、ここをまず最初に見て、どこにリスクがあるかということの洗い出しを行います。個別の業務フローに関しましては、これはプロセスと呼んでいるのですが、特に独立行政法人監査の場合は、運営費交付金であるとか、固定資産関連であるとか、調達の部分、こういった業務フローをポイントとしてその内部統制がどうなっているか、その整備状況について重点的に監査資源を投入して監査を行っているということでございます。

そして、こういったポイントで監査を実施させていただいているのですが、特に実効性のある財務諸表監査としては、理事長、監事とのコミュニケーション及び連携、これも監査手続の中で定まっているのですが、この部分が非常に重要でございまして、法人のリスクや監査上の問題点についての意見交換を監査の中でさせていただいております。そういった監査の結果については、そもそもの保証業務ではありますので財務諸表の信頼性、これが確保されて、実際の評価分析等に利用されますが、それに加えまして、こういったディスカッション、コミュニケーションを通すことによって、我々の方から御提供させていただきます情報等によって、法人の経理処理能力の向上や内部統制制度の更なる整備が進んでいくということで、法人運営の質の向上がもたらされるということでございます。したがいまして、実効性のある財務諸表の監査というのは、私どもの監査の手続も重要ではあるのですが、こういったコミュニケーションをとることによって大きな PDCA サイクルを回していくということが、ポイントになると考えております。

そのほか、協会ではいろいろな監査の品質向上への取り組みを行っております。一つが、監査における不正リスク対応基準（55 ページ上）、これは会計審議会の方から公表しておりまして、これに従った監査を実施しているということでございます。特

に公的分野では、預け金問題というのもございますので、そういったところにポイントを置いて監査を実施しているということでございます。次に、ちょっとこれは個別の監査の手続からは離れるのですが、御案内のように企業の会計基準では IFRS ということで国際的な会計基準が統一の方向にありますが、監査の基準も国際的に統一の方向にあります。その中で、国際的な監査基準を踏まえながら、私どもの協会の方では、公的分野特有の考慮事項、監査における考慮事項というものを公表しておりまして、その中で 3 つの提言を行っております（55 ページ下）。

最後になりますが、業績公監査の取り組みということで、今までのところは財務諸表監査というところを中心に御説明させていただきましたが、財務諸表監査以外の監査分野ということで業績公監査の取り組みということで、私ども公認会計士が業績公監査、いわゆる財務諸表監査の数値以外の部分で、どのような役割をできるかということをまとめて、今般報告書を作成しております。これにつきましては、やはり諸外国において業績公監査の導入が進んでいるということを踏まえて、我が国においてもこの分野について外部専門家がどのような役割ができるのかということを、この報告書の中で説明させていただいています。

駆け足ではございますが私どもが行っております財務諸表監査を中心に御説明させていただきました。特に今回の目的であります実効性のある私どもの監査ということに関しましては、繰り返しになりますが、私どもの監査を高い品質で行うということだけではなくて、やはり関係者の皆様とコミュニケーションをとりながら大きな PDCA サイクルを回していくということが実効性のある監査につながってくるのではないかというふうに思っております。以上でございます。（拍手）

【有川教授】　どうもありがとうございました。それでは前半の最後になりますけれども会計検査院の山本総括審議官から御説明をいただきます。

［実効性のある検査とは ～その着眼点と実施方法～］

【山本総括審議官】　それではしんがりということで、私の方からは、実効性ある検査というお題で話をさせていただきたいと思います。まず始めに実効性ある検査とはどのようなものかということなのですけれど、これは切り口によっていろいろな見方があろうかとは思います。幾つかの見方（59 ページ上）を書いてみましたが、その中

でもPDCAサイクルを回すことができる検査というのが非常に重要だということについては、ただ今までのパネリストの方も触れられておりますように恐らく異論がないのかな、という気がします。そこで、予算の循環過程（バジェット・サイクル）をPDCAサイクルと比較しながら少し見てみたいと思います。国の予算というのは、御承知のとおり、予算編成、予算執行、決算という形で一年ずつずれながら、循環しながら回っていくわけでございます。検査院はどの部分を見るのかといえば、PDCAで言えば当然Cの部分、すなわち決算のところですけども、決算の検査を通じてまずは予算統制が貫徹されているかの確認、そして、その過程において予算執行上どういう問題点があるか、そういうものの発掘と、それを将来に向けての是正、改善策につなげていく、そういった形になろうかと思います。つまり次のAにつなげる。具体的には、次の年度以降の予算執行あるいは予算編成の場においてその検査結果を反映させていく、ということにつながるかと思います。

お手元のプログラムだと60ページにあると思いますが、2つのスライド、ここから2つのスライドには、検査院が検査結果をより実効性あらしめるための制度なり運用というものを、幾つか書いておきました。2つほど御紹介させていただきたいと思います。まず1番上の「処置要求」と「意見表示」というものですけれども、これは検査過程におきまして不当な事態、不適切な事態があった場合、あるいは法令、制度に何らかの問題があるような場合、こういうときに直ちにあるいは速やかに、主務官庁あるいは相手方に対して是正、改善を求めるものでございます。2番目の随時報告というのは国会等での議論に資するため、検査報告の作成、これは通常秋になりますが、それを待たずに、適宜に、その検査結果を国会あるいは内閣に報告するというものでございます。これらはいずれも速やかに事態の改善を求めることのできる制度であるということでございます。

これは今の話を流れ図で示したものです（61ページ上）。それから会計検査の効果についてですが、これを少し見てみたいと思います。61ページ下の右側の方に4つほど会計検査の効果を書いておきました。まず、財務上の是正改善効果、これは国の収益の増加につながるということで比較的分かりやすいかと思います。ただその他にも、

非財務上の是正改善効果であるとか、波及効果、牽制効果といった効果がございます。いずれも重要な効果ですが、実効性ある検査を目指すためには、こういう効果が総合的になるべく多く発現するようにそういう方向性を常に考えておく必要があるというように思います。

ここで一つ事例を見ておきたいと思います。まず、財政状況を念頭においた検査という上で、そういう場合に検査に求められるものは何かということなのですけれども、そこに（62 ページ上）幾つかの観点を書いておきました。今回、一番下のところに着目いたしますと、国とか独立行政法人などが保有している資産、あるいは自治体などが補助金で造成している基金、こういったものが遊休していないか、デッドストックになっていないかという観点も一つの視点になろうかと思います。独法などに、国の方から出資金あるいは交付金と言う形でお金が出ているわけですが、国から一度お金が出てしまえば、国の予算統制の枠からは外れるということになります。したがいまして、その独法のガバナンスがきちんと効いていなければ、いろいろな問題が出てくるということになるわけです。

そこで、事例（62 ページ下）ということで、これは 23 年度の報告でございますが、独法の不要財産の認定状況というものがございます。着眼点としては①から④に 4 つほど書いてありますが、政府出資及び保有資産の状況だとか、不要財産の認定状況、処分状況、国庫納付の状況とこういったものを検査したところでございます。検査結果ですけれども、観点ごとにいろいろ問題点は出てきているわけですが、一点だけ御紹介いたします。一番下のところ国庫納付のところですけれども、これは本来積立金として整理しなければならないものがそうなっていなかった、その結果、中期目標期間の終了後に国庫納付することができないまま資金が滞留していたという事案でございまして、これにつきましては検査院の指摘の後、直ちに不要資産として国庫に納付されたという経緯がございます。

それでは検査の実効性の向上ということには何が求められるかということなのですけれども、まずは体系として社会情勢あるいは経済情勢等を踏まえた十分に的確な検査計画、これの策定、それから検査に入る前には十分な準備とそれから問題点の洗い出しというものが必要でしょう。あるいは行政の執行過程のレベルに応じた適切な観点。これは政策だとかあるいは事務事業というどのレベルにフォーカスを当てるかによって、当然検査の観点、視点というのは変わってくるということになろうかと思い

ます。

これをちょっと簡単に見てみたいと思いますが、（64 ページ上）に流れ図が書いてありますが、これは検査院の検査の流れでございます。その中で左から二番目に検査計画とありますが、これは言ってみれば計画というのは戦略ですから、そのときには上に書いてあるようないろいろな状況を勘案しながら十分に練った検査計画を作る必要があるということです。

続きまして行政執行の過程に沿って、どういう検査の観点が必要かという点をちょっと見てみたいと思います。そこの流れ図（64 ページ下）は行政の一般的な流れを模式化したものですけれども、行政庁は、当然のことですが、行政需要を踏まえた上で、成果を達成するために明確な制度設計をし、それから図にありますような各過程において適切な事務処理をしていくということが必要になるわけです。この過程において適切な処理がなされなければ大きなロスが生じたり、あるいはいろいろな不適切な事態が出てきたりすることにより、結果的に十分な成果の達成が困難になるということになります。したがいまして、検査の観点としては、それぞれの過程が適切に行われているかということに着眼しますので、逆に言うと、それぞれの段階に最もふさわしい観点から検査を行うことが重要だということになります。

最後に、より実効性のある検査へということですけれども、PDCA サイクルを回すという観点からは、予算あるいは政策にその成果を効果的に反映する、そういう検査が重要だろうということになります。具体的には、なるべく良い改善方法を模索すること、それから検査のレベル、これを事務・事業、あるいは事務・事業よりは施策、施策よりは政策というふうにレベルを上げるということも一つあろうかと思います。また、改善要求だとか随時報告を一層活用すること、それから検査対象機関との問題意識の共有。それから最後になりますけれども、行政というのは常に変化をしているわけですので、その高度化、複雑化に対応できる検査能力の向上というのは常に念頭に置いておかなければならないということを申し上げたいと思います。以上で報告を終わります。（拍手）

【有川教授】　どうもありがとうございました。これで前半を終わることになるのですけれども、後半は会場の皆様方から頂きます質問を中心に取り上げて議論をしていきたいと思いますので、是非質問を出していただければと思います。なお、その際に

は今パネリストが言った以外にも実効性をあらしめるためにこういうことも考えられるのではないかとか、あるいは実際こういったことを行っているという実例がありましたら是非そういったことも御紹介していただければと思います。それでは前半はこれで終わりたいと思います。

＜休　憩＞

【有川教授】　それでは後半を開始したいと思いますが、これからの進行方法は前半の冒頭でお話しましたようにまず皆さまから頂きました質問、かなり頂きました。ちょっとまだ整理できてなくて大変恐縮なのですけれども、できるだけ整理をしながら各パネリストに質問を投げかけたいと思いますが、その皆さんから頂いた質問を中心に若干私の質問も織り交ぜながら、順次各パネリストの方から答えていただきたいと思います。その後、残された時間を利用しまして、各パネリストの間で自由に質疑をしていただきまして、最後4時半ちょっと前ですが5分間ほど時間を取らせていただいて私の方でまとめのようなものをさせていただきたいと思います。それでは若干台所事情ですが、質問の交通整理をしている間の時間を取っていただいていくということで、先程十分時間がいただけなかった方、補足したいという方がありましたら2分ないし3分程度で補足していただければと思うのですが、吉田さん、どうでしょうか。吉田さんよろしくお願いします。

【吉田評価監視官】　それでは前半戦で残っていた部分について説明を続けたいと思います。お手元の資料の30ページをお開きいただきたいと思います。

今から御説明する、政策評価と行政事業レビューをどのように連携づけていくかというのは、骨太の方針の中でも言われていて、現に霞が関の中でも実行が進んでいる部分です。この30ページのスライドの下のところですけれども、この左側の政策目的、政策事務事業というのは、我が総務省の消防庁の例であります。一般に政策評価、行政評価の教科書のようなものを見ると、政策というのは政策、施策、事務事業という段階構造になっていて、上位のものが下のものを包含するような関係で言わばピラミッドになっている。これが右側の図で絵解きしてあります。政策評価の制度の下で事

後評価の中心として行われているのが、「業績測定」とか「パフォーマンス・メジャーメント」と呼ばれるもの。これを霞が関の中では「実績評価方式」という用語で揃えております。そういう評価の対象になるものは、左側の消防庁のパッケージで言いますと、真ん中の施策というぐらいのある程度ざっくりした政策のパッケージを指すことになります。これが今、霞が関全体で 500 ぐらいに整理されているわけです。そういうものの管理が中心に行われている中で、実は予算査定、実際に予算をつける、つけない、切るという作業が行われるのはその下に位置する事務事業の段階なのです。ですから行政事業レビューは、ここに整理してターゲットを設定しておりますが、これがざっと 5,000 という数になります。つまり、その 5,000 の事務事業が手段に位置づけられて、上位の施策を遂行するという構造で一応政策体系ができているのであろう。こういうフィクションのもとで、政策評価からの事業レビューへのアプローチは、その上位の政策を実行するための手段に相当するもの、この行政事業レビューの事務事業についてあらかじめ「事前分析表」というものを作らせることによって、どういう事務事業が上位の施策のパッケージのパフォーマンスに影響を与えるのか、こういうものの関係を整理することとしています。元々そういう取り組みがあった中で行政事業レビューも進んでいますので、実作業場面での重複といいますか、そういうことがないように双方が関連付けられて整理がされています。つまり、パッケージの中に盛り込まれる事務事業が、行政事業レビューのどの事業として対応するのかの関係が一応明確になる。こういうような仕組みで動いています。したがいまして、上位の施策の目標を実現するための手段としてどれが効果をあげたのかどうか、こういったことをうまく捕まえられれば、パッケージ全体の評価もうまくいくことになるし、それが効果に結びつかなかったような事務事業は、言わば、予算との関係でいけば縮小なり切っていくというような関係として整理ができるかどうか、こんな問題かと思います。

それから 31 ページ上のところのスライド、これは既に会計検査院の御説明の中で出てきたものと基本的に同じ構造ですので、これは省略をします。

その下（31 ページ下）の「独法の PDCA のバージョンアップ」というものがあります。これは独法通則法を改正して、制度化以降 10 年ぐらいたった独法制度について、いろいろ出てきた課題をこの機会に修正していこうというものです。キーワードを一言で申し上げますと、独立行政法人という法人形態に着目した横の統制というものが行わ

れてきたけれども、結局独法というのは御案内のとおり政策を実行するための実施業務を担う言わば手段のような位置づけであるので、元々その手段としての実績を評価する、与えた目標がきちっと達成されているか、そういったことを評価していこうということで始まったわけです。しかし、独法の与えられた実施の断面だけで評価をしていくことの実益がどうなのかということが問題になり、言わば上位の政策とその実行の断面を縦に関連付けて、縦の関係として見ていく評価を行っていく、そういう作業に切り替えていくという方向性が出されています。これは近々と言いますか、来年の通常国会には、多分、独法通則法の改正案が出されて、その中でこういう大きな改正が行われることとなるかと思います。その中で、例えば、監事さんの役割についても、その法人のガバナンス強化のために機能をバージョンアップすべきだという議論が行われています。その議論が行われているというのは、行革推進会議という行革を検討する舞台装置の下でこういう独法についての改善をするための有識者会議がありまして、そこで中間とりまとめという格好で出ているものが具体的な内容を詳しく書いています。例えば、監事さんの機能の評価ということにつきましては、調査権限を明確化するとか、監査報告の作成とか、役員の不正行為の報告を義務付けるであるとか、あるいは監事を補佐する体制を整備するであるとか、決算とのタイミング、要するに監事さんの任期が、今はそういうこととは関係なく終わってしまうということがあるものですから、中期目標期間の最終年度の財務諸表を承認するときまで監事さんの任期を伸ばす、こういったような提案がされています。そうしたことも含めて、先ほど申し上げた独法制度改革、通則法改正の中でどこまで具体化していくことになるのか、これは注目すべき点かと思います。以上でございまして、補足を終わらせていただきます。

【有川教授】　どうもありがとうございました。他のパネリストで補足しておきたいということがありましたら、この場を借りてお願いしたいと思いますが。ありますでしょうか。では、菅田委員、お願いします。

【菅田副委員長】　質問等もいただいておりますので、少し先ほどの説明で割愛させていただいた部分を説明させていただきたいと思うのですが、55 ページのところですね、下の財務諸表監査の品質向上への取組ということで、国際監査基準の公的分野特有の考慮事項について公表しておりますというところです。下の提言の内容について、ちょっと御説明を割愛させていただいたので補足させていただきたいのですが、やは

り今私どもがやっております公的分野での監査の基準の中で考えていかなければいけないことは何かということで、1番目は、不正対応等について会計検査院の検査との連携ということです。これは具体的に共同して検査するといったことは想定しておりませんが、会計検査院の皆様が行われている検査も、特に不正対応については非常に、我々がやっている監査と近いところがありますので、より意見交換等しながらお互いの情報共有や監査の視点、検査の視点等を共有していければいいということで、提言として出させていただいている項目でございます。あと、法規準拠性や経済性、効率性の視点についての検討ですが、私どもの財務諸表監査の中では、法規準拠性、経済性、効率性を直接の監査の目的ではなく、監査の過程でしっかりとやられているかどうかを気づいたらチェックするというような補足的な視点になっておりますので、もう少し深い検討をしていく必要があるということです。3番目の関連当事者取引や後発事象の監査の明確化ですが、これは私どもが今の監査の基準の中では明確になっていない部分があるので、より明確化した規程を作っていかなければならないということで、この3つをこの中で提言しております。

引き続いて、次のページ（56ページ上）の業績公監査の取り組みについても少し説明を割愛させていただきましたので、全体でどういった内容になっているかということを簡単に御説明させていただきたいのですが、今までは財務諸表監査という視点で御説明させていただいていたのですが、評価とかそういった視点から見ますと、少し我々がやれる分野も変わってくるのではないかということでございます。非常に分かりやすい資料がありますので、吉田様の御説明の資料の中で、31ページの政策のロジックと評価の観点ということで表があります。これを元に説明させていただきたいのですが、評価の視点から言いますと、計画と実績等ですね、インプット、アウトプット、そしてアウトカムと、こういったものを、計画と実績で比較していくことが評価のポイントになってくると思うのですが、特にこのインプット部分については正に財務諸表監査の部分とかなりかぶる部分でございます。そこから視点を広げていきますと、インプット、アウトプット、アウトカムのいろいろな指標について、本当に適切な計算ロジックで出されているかとか、想定したルールに基づいて出されているかとかを、第三者の目からチェックする必要がでてくると思います。出された情報がすべからく正しいということではなく、基本的には、その中に外部の第三者の目でチェックすることによってアカウンタビリティー、説明責任の一端が果たせるような形にな

るのではないかと、この業績公監査の発展と公認会計士の役割という中では、この部分を中心に据えて説明をしています。簡単ではございますが以上です。

【有川教授】　どうもありがとうございました。それでは他のパネリストの方からの補足説明は質問に対する答えの中で必要あればまた織り交ぜていただくということにしまして、各パネリストに頂きました質問、関係する質問を塊にして、2 問ずつお一人ずつ聞いていくという形をとりたいと思いますので、よろしくお願いします。

では発言順で質問させていただきます。まずは総務省の吉田さんの方へは、評価結果の予算の反映の話をまず質問頂いております。大学法人の方からの質問ですけれども、評価単位と予算単位の間で整合性は確保されているのか、また評価結果を予算にフィードバックする際に存在するタイムラグは問題にならないのでしょうかという質問です。それともう 1 問よろしいでしょうか。第三者､C のチェックの機能に当たって、第三者評価は重要だけれども、そのときは外部の有識者が評価者として重要なポイントになってくるわけですが、こういった外部の有識者を選ぶポイントというのはどういったところに注意されて選んでいるのでしょうかと、第三者の評価が形骸化しないためにその辺のところを御教示くださいという、この 2 点、まずお願いしたいと思いますが。

【吉田評価監視官】　予算への反映の質問をいただきましたけれども、実は政策評価法の建付けの中で、予算との関係に言及されているところが確か 2 か所ありまして、私の前半の説明のところでも、骨太の方針の中で行政事業レビューのところだったと思いますけれども、3 段階ありますと言いました。その私の資料 28 ページの下のスライドの 4 行目ぐらいに出てくるのはその 3 段階で、まず「概算要求」という段階の政策評価法の書き方は、「must」の書き方をしています。各省は政策評価をやって、その結果を予算に反映しなければならないと。つぎの「予算編成」、ここは政府が財務省の査定を経て、政府予算案として予算を編成するわけですが、そのときは予算の活用に努めなければならないとかいう、確か義務的ではない書き方になっています。評価というものがどういうふうに予算との関係で使える代物になっているか、というとちょっと語弊がある表現かもしれませんが､そこに若干､ヒントがあるかと思います。というのは、自己評価が基本原理になっている政策評価の中では、各省が評価の結果を踏まえて概算要求を行うときに、誤解を恐れずに言うと、ある意味で予算を獲得するために説明する、その説明の判断材料、予算が必要なんだということの材料が評価

の結果である、ということに、ややもすればなるわけです。そう言うと、その骨太の中でPDCAを活用しろと言っていることと、財政規律を働かせて、切るために評価をするということと、明らかに矛盾したことを私は説明しているかと思われますけれども、現実にはそういうことが起こり得ます。つまり、予算に対して評価の結果を反映させることのある意味難しさでもあるかと思いますし、そのことが評価を予算との関係でどのように使うのか、有効に機能させるための論点でもあります。私のスライド30ページの上のスライドの一番下の所、ほとんど言及しなかった所に書いてあるのですけれど、その一番下のダイヤモンドの「評価結果の予算等への反映方針等が予め明らかにされていること」という点です。具体例で言いますと、例えば業績測定を行います。その目標に対してこういう事務、事業を実行することで、この目標を成し遂げます。その達成度合いが仮に目標も妥当で、測定結果も妥当だと仮定したときに、仮に目標の達成度合いが70とか60とかぐらいだったときに、さあどうするか。「6割7割できているのだからもうやめよう」とするのか、「6割7割なのでもうちょっと頑張って上げよう」とするのか、その判断が右にいくか左にいくかだけでも、その予算を継続するかどうかということが分かれるわけですね。ことほど左様に、その評価の結果を予算にどのように反映するのかについて、あらかじめ何がしかお約束というか方針がないと、なかなか反映しづらいのではないか、ということです。

それで頂いた質問だと、評価の単位と予算の関係というキーワードがありましたが、今私が申し上げたようなことは、国の政策評価で言えば、ざっくりとした施策のパッケージのパフォーマンスをどう見るかということになりますので、大体がそのパッケージそのものを認めない、パッケージに予算が要らないだろうなんて構造には、多分ならないわけです。先ほどの30ページの下の図で見ていただきますと、消防庁の施策で、住宅防火対策がいわば施策のパッケージですけれど、その施策はもう要らないじゃないかということには、多分ならないのですね。それを実現するための方法論として、どのような手段、事務事業、規制が有効に機能するのか、限られた財政資源を投入するとすれば、どういう手段の事務事業に金をつければ一番有効なのかの吟味が行われないと、評価と予算とがうまく結びついていかない関係になるのかなと思います。ですから、前半の説明でも申し上げたように、あらかじめそれをやることによって何を成し遂げるのかということが事前に明らかにされていれば、それとの関係で、残念ながら効果が上がりませんでしたね、お引き取りください、というようなことになる

かどうかということかと思います。

長くなりましたけども、2つ目の質問の方で、チェックを有効に機能させるための第三者、外部の有識者の活用のポイントとありましたけども、なかなかそういうことを責任もって答えられる立場にはないのですけれど、例えば、我々も行政評価局として評価するときのために、有識者を集めた政策評価・独立行政法人評価委員会という委員会を開催しています。これが、我々評価局が自ら評価をやるときの外部有識者を活用する舞台装置なのですが、ここにはいろいろな方が入っています。行政の経験者もいれば、いろいろな分野の学者の先生もいれば、あとは民間の経済ジャーナリストのような人もいれば、マスコミの人もいます。つまり、何のために政策評価をするのかというと、最後は国民にとって良い仕事をするためにやるので、そういう普遍的な価値観として、常識的に物事を判断できる人であれば、それは誰がなってもおかしくないのだとは思いますけれども、やや評価という技法とか技術とかが求められるので、あるいはその取り上げる政策領域の専門性ということもあって、いろいろな人に入っていただいて多角的な議論をやっていただくことが一つのポイントとしてはあるのかな、と思います。

【有川教授】　2つ目の質問につきましては、吉田委員としてはなかなか言いにくい難しいテーマだったと思います。私事で大変恐縮ですが、私も幾つかの省庁の契約監視の委員とか行政事業レビューや政策評価の委員に指名される場合、割と省庁が偏って、特定の省庁で複数やって、声が掛からない省庁は全くかからない形になっておりまして、いつも感じるのはその選定、この人をこの委員会の委員になぜ選んだかということを外部の人に説明できる、そういう説明責任だけは、大変おこがましいのかもしれませんが、きちんと外部に表示する必要があるのかなということを常に感じているところです。すいません、ちょっと私の言葉を挟んでしまいましたけれども。

それでは丸山パネリストの方に2つほど質問を投げたいと思います。

1つは行政監査のテーマの設定について。御紹介いただいた2つほどのテーマが選定されていますけれども、その選定に当たってのポイントとか注意点を教えていただければというのが、1つ目の質問です。2つ目は公認会計士を活用する場合ですが、その活用によるメリット・デメリットを教えていただきたいということと、若干事務的な話ですが、公認会計士の採用については職員の定数に影響があるのかどうかを合わせて教えていただきたいということです。

【丸山局長】　最初に、行政監査についてお答えさせていただきたいと思います。平成25年の行政監査はエレベータ及びエスカレータの維持管理等についてという形でするようにしました。私は平成24年4月から今の職についているわけですけれども、24年の事務監査、工事監査を見ての問題点は何かと考えてみましたら、いわゆる随意契約についていろいろ不適正な部分、あるいはもうちょっとしっかり原局がチェックすべきではないかという案件がかなり出ておりまして、こういうのをどうにかできないかというのが一つございまして、もう一つは、最近は安全、安心というのが市民に非常に関心が高いということもございまして、平成24年にエレベータで死亡事故が起きたとかいうようなこともございまして、エレベータ、エスカレータの維持管理、いわゆる契約の在り方を工事監査担当課、監査第二課というのですけれども、ここに技術系の係長やらおりますので、そこと行政監査の担当の係長がタッグを組んでやるという形にしまして、随意契約の今後の在り方などについていろんな視点で行政監査の視点から結構できるのではないかなと思っています。というのは、いろいろ指摘事項をするときには、各市の監査事務局もそうだと思いますけれども、縦割りで何々局の何々課がやったこういう事業について指摘するということでやっていると思いますが、それが市全体ではどうなのかという形で、今回ですとエレベータ、エスカレータ、大体750件ほどありますので、それを全庁的に調べて、問題点は何か、そういう形にいけないかなと思っています。

このとき、監査委員協議会において、行政監査のテーマを決定させていただくのですけれども、そのときにも今回の行政監査につきましては法適合性、いわゆる合規性のほか、経済性、効率性及び有効性の観点から今回監査しますという形で監査への了解を頂きまして、今進めているところです。いわゆる社会情勢を踏まえて、あるいは今まで私どもの進めている定期監査、事務監査とか工事監査ですね、こういう問題点を解消できるような形で行政監査を活用できないかということで今回テーマを決めさせていただきました。

2点目でございますけど、公認会計士につきまして、現在の公認会計士の者は24年4月から採用して、2年目でございます。先ほどでも概略を御説明しましたけども、公認会計士の専門性を生かしまして、日常的に監査事務局の職員の指導、研修、それで今、地方公営企業法が改正されます、これにつきまして、対象となります上下水道局、交通局、病院局の会計経理担当課長についても指導、研修を踏まえていろいろ助言で

きるというような形で、非常に効果があがっているのではないかなと思っています。メリットはそうなのですけど、デメリットは私が日頃接している中では、余り感じてはおりません。まだまだ公認会計士の方を事務職員として採用している所は少ないとは思いますけれども、非常にメリットはあると思っています。定数の関係でございますけれど、企業会計担当課長という職についていますけど、これは元々ある職で、そこに張り付いているというような形でございます。以上でございます。

【有川教授】　そうしますと、定数はその分だけ食ってしまうという形になるのでしょうか。

【丸山局長】　はい。企業会計担当課長の定数一を公認会計士の方が定数一としているという形でございます。

【有川教授】　どうもありがとうございました。

それでは来栖監事の方へ 2 つの質問をお願いしたいと思いますが、来栖監事から、監事自らが、Plan が十分でない場合は Plan を作る、あるいは Do が十分でなかったら Do をやってみせるというプレゼンをいただきましたけれども、それに対して、なかなか Plan の担当部局もあるので、そことの兼ね合い、どういうふうな工夫をしたり、どういった対応をしてそれを伸ばせるというか、コツがあるのか、御教示いただければという質問を頂いています。

それから 2 つ目は、国立大学法人だけではなく独法も含めた質問になっていますけれども、監事の役割として、多くの場合は民間でいう内部統制推進室室長のような役割を担っているケースが多いように感じられると。それで本来は、独法であろうが国立大学法人であろうが、監事のあるべき姿は行政評価局や会計検査院が実施しているような監査・評価、それを法人版としてやるのが適切だと考えるけれども、来栖監事はどのようにお考えかという質問を頂いております。

【来栖監事】　最初の質問の P や D についてですが、私が進めているのは、後の質問にも関わるかもしれませんが、内部統制システムなんですね。このリスク管理とかコンプライアンスは企業も同じなんです。大学も。悪いことをやっちゃいかんのです。リスクはなるべく減らしましょう。方程式は同じですから、P や D は企業の経験を充分活かすことができます。その場合にはじめから事務局と一緒になって作ったって駄目なんです。学長と担当理事を説得して、やろう、ということになって、その勢いで事務局と丁寧にやっていく。事務局はわかっているんですよ。先生たちが言うことを聞

かないことを。事務局は苦々しく思っているわけですから、部局長にここをびしっとやらせるわけですから、事務局は喜んでやってくれます。それが大事ですね。事務局と仲良くやらなくちゃ駄目だね。それからもう一つの方が、ちょっと僕はわからない。結局、法律では、「業務を監査する」となっているわけです。文科省のマニュアルみたいなのを読むとね、業務の監査というのは「適正性と効率性」と書いてある。なるほど、内部統制システムの監視、それが国立大学法人法が期待する監事像かと勝手に理解しております。その分野は経験があって得意ですから。いろいろな経験者が監事になっている。大学経験者、公務員、公認会計士、税理士。それぞれが自分の経験を活かして監事をつとめることが大切でしょう。行政的監査・評価を期待されてもよくわからない。ただ身につけた物をじわじわじわじわやっていくというのも、非常に大事なことだと思っております。以上です。

【有川教授】　どうもありがとうございました。公認会計士の菅田さんの方に二つ質問を投げたいと思います。いずれも業績公監査を中心とした質問なのですけれども、一点目は業績公監査、先ほどのプレゼンにありましたように、恐らくこれからの大きな課題なのだろうと思いますが、この業績公監査では何を見るのか、どこのところが主たるターゲットになるのかという話だと思うのですが、業績が上がったかどうかはどのように評価するのかというのも合わせて教えていただきたいということと、この業績公監査、あるいは業務監査は独立行政法人にも必要なのではないか、それが実際行われているのかどうかということも、もう一人の方から質問いただいております。この２つを菅田さんよろしくお願いします。

【菅田副委員長】　業績公監査自体は、業績の評価が上がるとか評価をするということよりは、業績評価というものをいろんな形で国民や住民の皆様に提示するときに、その業績の数値がしっかりとした根拠に基づいて出ているかというところを中心に、それを第三者的な視点でレビューするということが中心となります。正に財務諸表監査については保証業務であるということで御説明させていただきましたが、財務諸表が適正であることを保証するように、そういった業績の評価が適切に行われているということを第三者の視点からレビューするという形になりますので、そういった意味では若干評価そのものに立ち入るというものではないということでございます。そういった視点で、先ほど 2 番目の質問ですが、独立行政法人、これは正に財務諸表監査が行われている法人であり、今は、業績公監査は特には行われてはおりません。先ほ

ど御説明させていただいたとおり、やはりインプット、アウトプット、アウトカムという流れの中からいきますと、私どもが今まで財務諸表監査で培ってきた部分というのは、このインプットに対する会計数値の監査です。これは専門的にやっている部分でございますので、そういった知見を生かしながら、第三者レビューとしてアウトプットとかアウトカムの指標のところでも我々のレビューが使えないかというところをこの業績公監査の発展というところで検討しているということでございます。

【有川教授】　ありがとうございました。山本委員に質問を投げる前に、吉田委員の方から独法の評価についてちょっと補足をしたいということですので、お願いします。

【吉田評価監視官】　政府全体で見たときの業績公監査、その評価のチェックのような機能というのが、実は制度的にあります。各省の独法に対して一次的な評価をするのが、各省の独法評価委員会です。それに対して、総務省に政策評価独立行政法人委員会というのがあって、各省の評価委員会が行った評価に対して、二次評価を行うという仕組みがあります。その二次評価にもいろいろなアプローチがあるのですが、その一次的な評価のやり方、どのような実証データに基づいてそのことが検証されているのか、こういったようなこともチェックの対象になり得るという意味では、広い意味ではそういう仕組みが一応あるということを補足させていただきます。

【有川教授】　どうもありがとうございます。

それでは次に山本委員の方に 2 つほど質問を投げたいと思いますが、一つは、アメリカの会計検査院との比較なのですが、GAO の報告金額というのは相当多いと聞いている、我が国の会計検査においてもアメリカの会計検査院、GAO のような形で議会の附属機関とした方が実効性が上がるのではないかという質問が 1 つです。

2 つ目は、PDCA の A に当たる Action ですけれども、予算執行、予算編成への反映に関して、財政当局との意見交換を通じて実効性確保を図るということだが、具体的にどのようなことを行っているか、あるいは行うべきなのかという質問を頂いております。

この 2 点よろしくお願いします。

【山本総括審議官】　ただいま、GAO、アメリカの会計検査院との比較の話がございました。最初の部分、金額の話なのですけれど、よくアメリカの検査院は金額が日本よりかなり大きいのではないかと言われることがありますが、これは、あくまで金額の考え方の違いでございます。日本の検査院の場合には指摘金額という考え方をとって

おります。これは、言ってみれば国損額が幾らであるとか、あるいは不適切な事態を金額で評価すると幾らになるかと、そういう数字を合わせて指摘金額と呼んでおります。アメリカの GAO の場合は、是正改善額といいますが、ある是正をやったときに是正効果がどれぐらいあるか、その効果が例えば 5 年とか 10 年続くと仮定すればそれを 5 倍 10 倍するわけですよね。当然金額は大きくなります。したがって、その比較する金額の考え方が違うわけですので、なかなかそれを単純に比べて議論するのはどうかな、という気がします。ある意味では走り幅跳びと三段跳びを比較しているみたいなところがあって、必ずしもそこは妥当ではないかなと思います。

それからもう一つ、議会の附属機関化の話がございました。これもよく言われる話で、アメリカでは確かに GAO は議会の附属機関になっております。それで日本でもやってはどうかという話が出るのですが、こちらも、個人的にはかなり難しいと思います。1 つは、GAO がアメリカ議会の附属機関になっているのは、大統領制を取っていて、厳密な三権分立、つまり強大な権限を持っている大統領に対して議会がそれをチェックする、その議会の技術的な支援機関という意味合いで GAO はその下についている形になっています。それに対して、日本のように議院内閣制をとる国では、内閣と議会の多数派というのは基本的には同じ政治勢力になります。そうすると、内閣を検査する立場の検査院が、議会の多数派の下についた場合には、それは果たしていいことかどうかという問題がございます。したがって、議院内閣制を採る国の会計検査院は独立機関型が多いということになります。アメリカの制度の問題点というのは指摘されることがそれほど多くないと思うのですが、実際には結構いろんな問題がありまして、そのうち最大の問題点は政治の影響をもろに受けるということだろうと思います。アメリカの検査院、GAO はよく、ウォッチドックと言いまして、議会の番犬であると称されております。ただ、例えば共和党あたりからは、GAO は自らを議会の番犬と称しているけれども、その実態は民主党のペット犬ではないか、とかですね、要するに議会多数派の言いなりじゃないかと批判されることもあります。もっと辛辣なのは、議会の番犬じゃなくて一部政治家の犬になり下がっているというような批判もあったことがあります。そのように、必ずしも議会の附属機関にしたから良いというわけではないと思いますし、世界各国を見ると、ドイツは日本と同じように内閣から独立した行政機関ですし、フランスはその名称が会計審判院、会計裁判所というように司法機関に類似の制度になっています。また、韓国は大統領直属の機関ですし、中国は国務院、

日本で言えば内閣の下にあるというように、国によって位置づけが違うわけですよね。それはなぜかというと、それぞれの国の統治機構の中で、会計検査院をどう位置づけるか、検査院にどういう業務をやらせるか、また、それぞれの国の財政制度なり会計制度なりとの関係をどう整理するかなどの問題があり、それらは国によって歴史的、文化的な背景といいますか、そういうものによって決まってくる話で、議会の附属機関化というように単純に検査院だけを比較して議論すべきではないと私は思っております。それが1点目です。

それから2点目の御質問で、財政当局との関係ということですけれども、確かにPDCAのCをAになるべく改善させるという意味で、財政当局との打合せというのは有効なものだと思います。国会の場合は、決算報告を受け、その決算を審議して、その結果を予算に反映させるというのが建前でありますけれども、現実の決算の審議は遅れておりますし、実効性がどれほどあるかについては議論のあるところかもしれません。それに対し、実務ベースでは、検査院と財務省の主計局ないし理財局との間で、年二回の意見交換会をやっています。これは、一つは検査院の方から検査結果を報告することによって予算査定とかそういうものに反映、生かしていただく、逆に財務省の方からは、こういう目的で予算を付けたんだけれどもそれがどうなっているか見てほしい、というようなニュアンスの話があります。そういう形で、検査結果が実効性あるようにということで、現在のところはやっているところでございます。以上です。

【有川教授】　ありがとうございました。

一巡して、各パネリストにもう1問ずつ投げさせていただきたいと思います。

まず吉田さんの方には、評価の実施基盤の整備として、国民、ウォッチャーの参画という記述がプレゼンの中にあったのですけれど、具体的な国民の参画の手法というのは構想されているのかどうかを教えていただきたいということなのですが。

【吉田評価監視官】　御指摘の箇所は、私のレジュメで言うと29ページの一番下です。評価を有効に機能させるための幾つかの論点があって、「実施基盤の整備」というところで「意識改革」、「統計データの整備」、「国民の参画」とあります。元々政策評価法の建付けというのは、究極の法目的の最後、もって何々に資するというところに、アカウンタビリティのことが書かれています。「政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」、これが政策評価法の目的です。そういう意味では、評価結果をきちっと公表することが法律の仕組みの中にビルトイ

ンされています。つまり、一般の国民が見ることが前提になっています。実は少し話が変わりますけれども、行政事業レビューというのも、御記憶に新しいところで、民主党政権の下でそういう仕組みになったときは、正に劇場型で、そのレビューの場面をいろいろプレイアップしたわけです。そのことの善し悪しは別として、今行われている行政事業レビュー、現政権になってからのレビューでも、そういう意味で国民に対してそれをきちっと表に出していくことは、重要なポイントになっております。そうしたことを含めて、要するに、やはり評価の結果あるいはその作業自体を表に出していくところまでは仕組みがあるのですが、御質問にあったように、それを見た国民の側がどういうふうに、そういう意味で参画できるかというところが、実は統一的な仕組みはありません。さはさりながら、行政事業レビューの全体の仕組みの中で、事業レビューを見た国民の皆さんから政策についての意見を募集するという仕組みが確かあります。行革推進会議のホームページから入っていただくと、そういう意見募集欄があります。つまり、そういうことを少し工夫しながら、評価作業の結果をオープンにしていくと同時に、国民からのアクションというか反応、レスポンスを受けて、更にそれを PDCA の「P」につなげていくという取り組みが少し進んでいるのかな、と思います。

【有川教授】　ありがとうございました。

次に丸山さんの方に、ちょっとずるいんですけれど、2 つの問いを合体して一つにして、私の質問も入れさせていただきたいと思いますけれども、プレゼンの中にありました市民から合規性を超えた監査を求める声が強くなっているという声を吸い上げるためにどういった工夫、方法がとられているのでしょうかという質問と、合わせて、監査研究会が九州の政令市で行われておりますけれども、この監査研究会が監査の実効性の実現にどのように寄与しているか、あるいは何か課題のようなものはあるかという質問、これを合わせて一本でお願いします。

【丸山局長】　合規性を超える部分の監査をどうしていくかということで、一つは先ほど御説明したように行政監査という手法があると思いますし、また包括外部監査、これは特に合規性を超えて経済性、効率性、有効性などを特に包括外部監査でしていただく、というようなことがございます。もう一つは、定期監査でどう実行していくかというのがあろうかと思いますが、これは実はまだ試行錯誤している状況でございまして、先ほど有川先生から御質問ありましたけど、今監査研究会を九州地区で 3 都

市でやっておりますけど、7 月にそこでいわゆる 3E 監査を定期監査にどうやって実現していくかというのが課題になりまして、いろいろ議論したのですけれど、実を言いますと結論は出ませんでした。そういう視点を持ちながら定期監査をやっていこうかというところぐらいまでにしかなりませんで、今後の課題かなと考えております。いろんな意味で、合規性もそうですけど、今後は他のパネラーの方の御意見にもございましたように、経済性、有効性、効率性を私どもの監査の中でどう織り込んでいくのか、今後の研究課題として勉強していきたいと思っております。以上でございます。

【有川教授】　ありがとうございます。

それでは来栖さんの方に質問ですけれども、国立大学法人間で問題点の情報共有あるいは監査結果の情報共有はどのように行われているのか教えていただきたいということなのですが。

【来栖監事】　大学の監事同士で監事協議会という組織がありまして、これは任意団体です。そういう中で、年に 2 回ほどブロック会議があります。ここで言うと関東甲信越になるわけですが、そういうブロック会議を開いて、情報交換をやっている。どういう監査をやっているのかとか、その時々の重点項目とか。それから、文科省主催の監事用の勉強会があります。お話を聞くことも大切なのですけれども、終わった後に、皆で一杯飲みながら、情報交換をするのが非常に有効だと思います。特に監事も交代しますので、新しい監事の方からはそういう会合が非常に良い会合だというふうに言われています。

【有川教授】　どうもありがとうございました。

それでは菅田さんの方には、公認会計士が行う公的部門の監査のうちで、独立行政法人と国立大学法人とで監査の着眼点など、監査に相違点がもしあるとすれば教えてほしいということなのですが。

【菅田副委員長】　先ほど御説明させていただきましたとおり私どもの財務諸表監査の枠組みというのは、ルールがたくさん決まっております。大きな点では国立大学法人向けの監査と独立行政法人向けの監査で違う部分はないのですが、我々が監査上着目しますのは、一つは金額的な動きが大きいところに監査上のリスクがあるということでございます。そういった視点から見ますと、独立行政法人の場合は、各独立行政法人によって非常に業務が多岐にわたっておりますので、中期目標や中期計画を勘案しながら見ていき、先ほど挙げさせていただいた、例えば運営費交付金であるとか固

定資産関連調達というようなのも共通の部分として説明をさせていただいたのですが、例えば資金の貸付け業務をやられている所であれば当然資金関係の部分、あと資金の運用をやられている所であればその運用の部分というのは、金額的な重要性もありますので監査上の非常に重要なポイントとなります。逆に、国立大学法人の監査につきましては、業務内容が教育・研究、そして附属病院ですので、この辺がポイントですが、多くの大学で共通でございます。独立行政法人に対する監査の方では非常にポイントがいろいろ異なりますが、国立大学の方ではかなりの部分が共通のポイントになります。ここにあげた運営費交付金や固定資産調達というのは、同様に国立大学法人でも監査上のポイントになります。もう少し細かいレベルで言いますと、国立大学法人の場合ですと、規模がさほど大きくない法人でも、収入部分は結構多岐にわたっておりまして、寄附金であるとか運営費交付金は当然ですけれども、科研費であるとかその他いろんな機関からの補助金みたいなものもありますので、そういったものが、固定資産の会計処理とかそういった資金を使って何を調達するかによって会計処理も異なってきますので、そういったところも国立大学法人の監査の上ではポイントに置いています。

【有川教授】　ありがとうございました。

それでは最後になりますけれども山本さんの方に会計検査院の効果としてプレゼンで財務上の是正改善効果の他に、非財務上の改善効果、あるいは波及効果、牽制効果、こういったものが示されておりますが、仮に定量的な計測表示が困難だとしても、定性的な判断に基づく表示の仕方、工夫というのは考えられないだろうかという質問なのですが、これはどうでしょうか。

【山本総括審議官】　先ほどの、お手元の冊子だと 61 ページになると思いますが、会計検査の効果ということで下の二つ目の記述が今言われた非財務上の是正改善効果、それから一番下が波及効果、牽制効果ということになろうかと思います。具体的には例えば、非財務上の是正効果というのは、非常に利用率の悪い施設とかそういうものを、体制整備をすることで利用率を改善させる、また、設計不適切とか施工不良によって安全性が担保されないような構造物、これを、手直し工事をさせることによって機能回復させると、こういったものを非財務上の是正効果と呼んでおります。こういうものにつきましては不当事項についてフォローアップの検査をしておりまして、ちゃんと是正されたかは検査報告に記述しているところでございます。

これに対して、波及効果、牽制効果というのは定量的に把握できるかというと、そもそも検査した所以外にどれだけ波及しているか、あるいは牽制効果が働いているかという概念なので、なかなか定量的につかむのは難しいと思います。ただ、一部、波及効果の方では、一つの独法に対して指摘した案件を、他の法人の内部監査機関が参考にされてそれを実際に改善したというようなものも、ある程度は把握しております。すべて把握しているわけではございませんが、そういう実態がございます。牽制効果の方は、言ってみれば、駅前に交番があるとか、お巡りさんが自転車で巡回することによって犯罪を抑止しているという面があるのと同様に、つまり検査そのものあるいは検査を受ける可能性というものが、不適正な会計経理を抑止するという牽制効果につながっているということだろうと思います。そこで、定性的といってもなかなか書きづらいと思いますが、例えば小規模官署なんかに検査に行くというのも正にそうだと思うのですね。検査効率としては非常に悪いんですが、そういう所にも検査に入ることによって、財政規律というか会計経理の規律をきちっと守らせるという意思を示すという意味では、そういうことも大事だろうと思います。したがって、検査報告には、一部例えば書面検査の実績だとか、実地検査を検査箇所何箇所のうちどれくらい検査したというようなことを書いているというのも、若干そういう趣旨が含まれているかなという気がします。ただ、定量的に何か示せるかというと、ちょっと難しいかもしれません。

【有川教授】　どうも難しい質問に回答ありがとうございました。

パネリストから他のパネリストへ、質問がありましたら、この際よろしくお願いしたいと思います。では吉田さんお願いします。

【吉田評価監視官】　我々行政評価局というところは、本省だけではなくて全国の県庁所在地に出先機関、ブランチを持っております。やはり国の財政事情は厳しいものですから、そういう出先機関を動員して、我々自らが調査をして、行政評価・監視と言うのですけれども、やろうとするときにはやはり投入できる人的資源が縮小している。昔は結構ノウハウを持っているおじさんたちが大勢いたのですが。という訳で、若い人の人材育成とか、そういう実施体制の確保とか、そういった面についてどのような御苦労なり工夫なりをされておられるのかをそれぞれの機関として何かお聞かせいただければと思います。

【丸山局長】　監査事務局の職員は、多分どこの所も似ていると思うのですけど、会

計とか経理とかの経験をされた方が、大体基本的に異動されてきます。私どものところで平均年齢 40 の後半から 50 ぐらいになっていまして、そういう方の、経験はあるのですけど、どういう能力を維持していくかという形では、今後の課題かなと思っています。お聞きすると、ある市では異動してきた方は会計の専門学校に行って一定の会計の能力をつけた上で監査に入るというような形もされているみたいですね。その辺はいろいろ検討していきたいなとは思っています。

【来栖監事】　大学の監事は後継者育成と言われても、どうしていいのか、なるべく早く退任した方がいいんじゃないかというぐらいです。ただ監査室という機能が大学の中にありまして、実質的にはこの監査室と一体になってやっていくわけです。監査室の強化は大事です。大学によっては、監査室というのがなくて財務部の人が兼任しているようなところもある。ただやっぱり独立してやることが大切だと思うし、監査担当の人材を、大切にするということです。例えば銀行では、昔は検査部というと出世から外れたようなところがあったのですけど、今は検査部長をやったら役員だっていうくらいの重要さで内部検査を見ているような状況になっております。そういうような所から人を育てることが必要ではないかと思います。

【菅田副委員長】　我々公認会計士は、やはり人を育てることになると、これはみなさんと共通かと思いますが、やはり現場経験を積むことが一番のポイントになってくると思います。ただ、なかなか協会としてそれをやっていくのは難しいので、その次にはやはり研修制度ということになってくるかと思います。我々公認会計士の中で、制度的に、毎年一定量の研修を受けなければいけないというルールになっていまして、実は今回の意見交換会議も、出席した場合には、そのポイントが付きます。研修には、なるべく現場感覚を取り入れるということで、いろいろな企業にお願いして、工場見学をやらせていただいたりもしており、より実務に近い研修も行っています。

【山本総括審議官】　今吉田さんの方からお話がありましたように、我々のところも御多分に漏れず人員削減と高齢化という状況に直面しておりまして、検査技術、これをいかに若い人に承継していくかということも大きな問題でございます。昔私なんかが若い頃は、出張先の旅館の中で、先輩のところに呼びつけられて今日お前何を検査したんだ、言ってみろと言って、それでいろいろ言われてそんなことじゃ駄目だと怒られながらいろいろ教えてもらったのですが、今なかなかそういうこともできない時代になってきて、やはり研修が非常に大事なことだろうと思います。我々としては、

いろんな多角的な研修、これを体系化することによって、個人個人の技量を高めていく、また、検査自体は法律上委託とか委任とか外に出すことはできませんが、その一部の例えば調査だとか鑑定だとかそういう部分を外部の機関にお願いして、より専門的な立場の方からそれを見てもらうだとか、そういうことは工夫したりして今やっているところでございます。

【有川教授】　どうもありがとうございました。

最後に私の方でまとめに入らせていただきたいと思います。

5分ほどお時間をいただきまして、実効性の向上あるいは確保のためにどういった工夫が行われているか、あるいは更にどういった工夫が必要かということ、今まで出ました議論で尽きるところではあるのですが、若干の交通整理という形でまとめさせていただきます。今回のテーマ、実効性を向上させるために、確保するためにというところで、副題として着眼点と検査の実施方法とが書いてありますけども、これまで聞いていただきましたとおり、検査、監査、あるいは評価は実施体制から始まって最終的に結果についての実効性の確保まで含めますと、着眼点と実施方法だけではなくて、それに実施体制と、それから結果についての実効性の確保と、大きく分けると4つぐらいの段階、ポイントに分けて整理できるのではないかと思います。このうち結果についての実効性の確保だけは若干他のものと整理して分けることはできて、他の実施体制と実施方法と着眼点というのは、渾然一体としているところがあるので、整理のため適宜その三段階に分けるのだということを御理解していただいた上で、ちょっと整理してみたいと思います。

まず監査、検査、評価の「実施体制における実効性」の確保のための工夫、あるいは実際に行われていることのポイントを、7つぐらいに項目として、箇条書き的なのですが、これまでの議論を整理させていただきますと、1つ目は、ターゲットの施策や事業の目的を明確化させて、そのターゲットの施策体系の構造をきちんと把握する、体系化して把握することが、まずやっぱり監査する、あるいは検査する、評価する側にとって一番最初に大事なところだろうと。それから2つ目は、市民、国民、あるいはそれ以外の、それぞれの監査する立場にとってのクライアントの声を、いかに適切に吸い上げるかというのが2つ目として重要だろうと。それから吸い上げるだけではなくて、3つ目は、そういったクライアント、国民や市民、あるいはそれ以外のクライアントの方たちをいかに参画させるかということが非常に重要だろうということであり

まして、それとリンクして 4 番目としては、今、行政事業レビューなどが行われておりますけども、そういったクライアント、国民などに対する情報が適切に開示されているかどうか、活用できるような形になっているかどうかというのを監査側もきちんとチェックする、サポートすることが必要なのだろうと思われます。それから 5 番目は、これもプレゼンの中にもありましたように、監査する側と監査される側の間で問題点や改善の必要性など税金を使う上での問題意識を共有するということも、実施体制として重要だということが指摘されたかと思います。それから今お話ありましたように、人材育成というのも大きい問題でありますので、6 番目には、研修体制をいかに適切に行うか、それから 7 番目には、外部有識者の活用をいかに効率的に行うか、こういったところが実施体制のポイントとして挙げられるかなと思います。

2 番目の「実施方法における実効性」の確保として整理できると思われるのは、まず 1 つ目として、評価、あるいは検査、監査の手法のたゆまぬ研究を続けることが必要だということが指摘されているかと思います。それから 2 番目としては、検査、監査等を遂行していく過程で問題が発見された場合の原因究明を十分行うこと、そして、原因究明とともに施策、あるいは事業の効果の的確な把握、検証をするということが大きく重要になってくるだろうということであります。それに関係して大事になってくるのは、3 番目として、国で今、非常にいろんな情報が開示されておりまして、行政事業レビューですと、国の施策事業が 3,000 ぐらいに分割されて、これらの評価シートを見れば、すべて国のやっていることや各省庁の課長クラスの人たちの自己評価を一発で通信表を付けられるぐらい、詳細な情報が流れておりますので、こういったものをいかに監査機関が活用していくかというのが実施方法の 3 番目として挙げられるかと。それから 4 番目としては、監査結果、検査結果等についての客観性、正確性といった品質確保というのも重要なポイントとして指摘されたかと思います。それから、実施方法の実効性の確保として重要なのは、やはり実施の過程における、地方自治体であれば地方自治体間での情報共有。それから 6 番目としては、独立行政法人なら独立行政法人、国立大学法人なら国立大学法人の法人間での情報共有の重要性というのが指摘されたかと思います。そして 7 番目としては、法人、あるいは自治体間だけではなく監査機関相互における情報連携、情報の共有というのも実施方法における重要なポイントだと指摘されたかと思います。

3 番目の「着眼点の実効性」の確保につきましては、まず 1 つ目としては、内部統制

についての改善、強化というのが着眼として今大きく、どの監査部門においても、評価部門においても重要だということが指摘されております。2つ目としては、リスクマネジメント、あるいはリスクアプローチといった言葉でも言われておりましたが、要は問題が発生する前の不正の未然防止、不適切な会計処理や施策、事業の展開の未然の防止をできるだけ徹底していく。これは内部統制とリンクする話なのだろうと思いますが、これが2番目として挙げられたかと思います。それから3番目としては、検査計画、あるいは監査計画についてですが、行政の執行状況や予算の執行状況の的確な把握と、それを踏まえた的確な検査計画。そのためには十分な準備時間と適切な仮説の構築と、その実施した検査監査に伴う仮説の見直しといいますか、それを変えていく、変更していく、改革していくと、そういった着眼の仕方が重要だと言われたかと思います。これは検査の実施とも非常に関係する話でありますが。それから4番目としては、これまでの検査実績などを踏まえた原因分析の結果、いろんな検査や監査を水平的に展開をしなきゃいけないという横断的な視点が非常に重要だろうということが言われたかと思います。それから5番目としては、PDCAを回すことのできる検査と指摘されましたように、Cが強調され、実はAも意識して言われていますように、Cがいかに Aにつながっているかなど、Cプラス Aのところをかなり注意した検査、監査をしていかなければならないだろうと思います。併せて6番目としては、波及効果のある、内部監査を刺激するような監査、検査をやっていかなきゃいけないだろうという問題提起があったかと思います。それから7番目として、着眼点についても、やはり監査機関相互の情報連携というのは大きなポイントですけれども、それとの関係で北九州で行われているような監査の研究会というのも非常に重要なポイントになるのではないかと思います。

最後は監査、検査結果により出来上がった「結果の実効性」の確保、つまり、PDCAの A が適切に確保されているかどうかという点になるわけですけれども、これに関しても7つほどポイントが指摘されたかと思います。1番目のポイントは、包括外部監査のフォローアップを含めた、監査結果についての措置状況をきちんとフォローすることと、その追跡を検査、監査が行っていく必要があることが、言われたかと思います。それから、フォローアップしたことが予算や次の施策、事業にきちんと反映されるかどうかという、反映方針がきちんと明確化されているかどうか、そして実際にそういうふうな制度化をされているとすれば、その制度が適切に活用されているか、運用さ

れているかどうか検証することというのが、2 番目のポイントとして挙げられるかと思います。それから 3 番目のポイントとしては、財務上の効果以外の非財務上の是正改善効果というものも非常に重要な意味があるので、これについての把握、あるいはこれを狙った多様な検査をやっていく必要があるだろうということ。4 番目としては、波及効果や牽制効果を十分生むような検査を、検査や監査の結果についてそういったところをきちんと把握しながら実施していく必要があるだろうということが言われたかと思います。5 番目としましては、北九州市の工夫として示されましたレッドカードの交付のように、指摘の仕方としていろいろな工夫の仕方、それぞれの検査機関、監査機関で更に工夫、ステップアップが図られる必要があるのではないかという指摘があったかと思います。それから 6 番目としては、やはりこれもプレゼンの中にありましたけれども、検査結果、あるいは監査結果の情報の提供の仕方を工夫して、クライアントに対して適切に示していくということが必要だろうと。そして最後 7 番目になりますけれど、これは繰り返し他のところでも出てきた点ですが、やはり、監査機関相互の情報提供、情報共有と、それだけではなくて、監査、検査、あるいは評価をしていく際の、手法を含めた幅広い連携というのが非常に重要だろうと言われたかと思います。

箇条書きふうのまとめで大変恐縮ではありましたが、四つの段階についてそれぞれ 7 つの項目ぐらいに整理するとこのようなものだろうと。以上のとおり、実施体制、実施方法、着眼点、そして結果の、四つの実効性の確保のいずれの段階においても、複数、あるいは相当の数で、監査相互機関で情報共有、あるいは情報の連携、あるいはそれぞれの業務の連携や支援、あるいは手法の共同開発とか、共同研究というものが指摘されており、これらの重要性が改めて再認識された意見交換会ではなかったかと思います。以上、非常に簡単、取り留めないことでありますが、まとめを終わらせていただきます。本日はどうもありがとうございました。（拍手）

【総合司会】　有川先生、またパネリストの皆様、本当にありがとうございました。これをもちまして第 25 回公会計監査機関意見交換会議を閉会いたします。御参加の皆様、本当にありがとうございました。先ほど雨が降りまして、路面が濡れております。また、都内の多くの場所で大雨、雷、洪水注意報が発令されております。どうぞ十分にお気をつけてお帰りくださいませ。どうもありがとうございました。（拍手）

質疑応答（紙上回答）

当日、会場の方々から多数の御質問を頂きましたが、時間の都合で全ての質問を議論することはできませんでした。

そこで、このような質問のうち、今回のテーマに合うもの、より深く掘り下げるようなものについて、各パネリストに回答していただきましたので、御紹介します。

なお、当日の御発言と同様、この回答は各パネリスト個人の見解・意見であり、所属する各団体等の見解・意見を述べたものではありません。

問１［抑止効果の数値化］

「未然に防げた抑止効果」等は政策評価において、どのように効果測定され数値化できるのでしょうか。大変数値化が難しいものですが、証明できないからない、というものではありませんが・・・。

（吉田　光　総務省行政評価局評価監視官に対する質問）

＜回答＞

行政が関与することにより何かを未然に防ぐための取組は、様々な政策領域において行われています。その分野や内容によって効果の把握の仕方や効果測定の指標等も様々ですが、政策を実行しよう（抑止対策を講じよう）と考えるからには、そうせざるを得ない社会的な問題や将来の発生が危惧される問題などの存在が前提となっており、政策の必要性を説明する上でも、問題となる現状認識や将来予測については、何がしかの統計や推計も含めたデータ等が用いられるのが一般的ではないでしょうか。こうした統計・データは、そのまま効果測定指標となり得るはずですし、それらに関連する様々な関連指標も組み合わせれば、より多角的な効果測定・分析が可能となると考えられます。

例えば、ⅰ）防災対策として防波堤を造ろうというのであれば、防波堤を造らない場合に想定される被災面積や人口とその損害額等、ⅱ）新型インフルエンザ対策であれば予防接種を受けることにより減少すると見込まれる罹患者や死亡者の数等、ⅲ）生命・身体への危害や財産被害などを防ごうとするのであれば、そうした行為を禁止したり取り締まったりすることにより減少する被害者の数、被害額、事件やトラブルの数、トラブルの相談件数、といった具合です。

政策の特性により、ここに挙げた例のような定量的な説明が難しく、定性的な説明とならざるを得ないような場合であったとしても、定性的な状態を可能な限り具体的に説明する取組が望まれます。

定量的なものか定性的なものかを問わず、「未然に防げた抑止効果」を説明する共通的な方法として一般によく見かけるものとしては、①政策が実行された前後の変化で説明しようとする方法、②政策が実行された後の実際の状態（With）と政策が実行されなかったとした場合の仮想の状態（with out）とを比較するこ

とにより説明しようとする方法です。

上記②の方法の場合、同じような比較モデルを選定し、当該政策の対象とする地域・客体と政策の対象外とする地域・客体との社会実験でも行えるのなら、その測定結果や状態の違いを直接比較することが可能かもしれませんが、政策が実行されなかったとした場合の仮想の状態（with out）の想定には、何がしかの「推計」や「推定」が必要となります。もっとも、将来の危惧が現に発生していない段階においては、事前評価のレビューならいざ知らず、講じた政策の効果検証はできません。

いずれにせよ、評価を行う場合には、外部からの検証もできるだけ可能となるよう、推計方法や推定の考え方、前提条件や仮定条件、効果測定指標の選定の考え方、データの取り方、測定・推計の誤差の幅、外部要因などを明らかにすることも重要となります。また、講じようとする施策がどのような政策脈絡（因果関係）により、そうした効果をもたらしたと言えるのか（もたらすと見込まれるのか）といったロジックや「見込みの確からしさ」といった点も含めて、合理的な説明を尽くそうとする取組が望まれます。

問２［総務省の公会計モデル等に基づく財務諸表の活用］

総務省の公会計モデルに基づく財務諸表を、多くの自治体が作成しています。また、国立大学法人においては、国立大学法人会計基準に基づいて財務諸表が作成されています。これらの財務諸表は、検査・監査・評価において、どのように活用されているのでしょうか、あるいは、実効性のある検査・監査・評価のために、どのように活用されるべきでしょうか。

（吉田　光　総務省行政評価局評価監視官に対する質問）

＜回答＞

公務部門や民間部門を問わず、財務諸表は当該団体や法人の財政状態や経営状態を理解する上での重要なツールです。貸借対照表（B/S）や損益計算書（P/L）を始めとして、その内容を補足説明するための附属明細書、連結財務諸表、行政コスト計算書、正味財産増減計算書など法人の特性を踏まえて策定されている各種会計基準に基づくその他の財務内容に関する書類を作成し、その情報を活用することにより、団体や法人自らが的確な財政運営のマネジメントを行っていくことが期待できます。また、それらが開示されることにより、財政状態・経営状態はもとより、より詳細な資金の流れなども明らかになり、特に公務部門においては、税金を始めとする公的資金の使われ方についての透明性が確保されるという意義もあります。

このような財務諸表等による財務情報は、当該団体や法人に対する検査・監査・評価において、法人の事業活動の全体像を理解するとともに、財務・経営面での深堀調査をしていく上での手掛かりとなります。例えて言えば、人間ドックの各種の計測データや血液検査データの結果が、健康状態と精密検査をすべき問題の

所在を明らかにしてくれるようなものです。もちろん、メタボ検診のように、一発で「体重を減らしなさい！」と言われるように、財務諸表を見ただけで「借金を減らすべき」といったような経営診断が可能となるようなケースもあり得ますが、より詳細な分析やそれを通じた効率性の追求といったような評価に向けて深堀をしていく上での端緒として活用されるのが一般的なのではないかと思います。

また、個々の自治体や大学の会計処理が同じ会計基準に準拠して行われることにより、自治体間や大学間の相互比較も容易になりますので、他との並びを見た評価が可能となります。

なお、独立行政法人や地方自治体などにおいて広く用いられるようになった「行政コスト計算書」は、ある会計年度における行政活動に係る人件費や物件費などの費用のほか、減価償却費や退職給与引当金などの発生主義会計に基づくフルコストを計上することで、財政効率化の視点で必要となる情報を一括して提供するものです。これにより、自治体で言えば、「住民一人当たり行政コスト」や「行政コスト対公共資産比率」などの指標を用いることによって、効率性の度合いを定量的に測定することが可能となると考えられます。また、「行政コスト計算書」を事業別や施設別に作成すれば、より正確なコストに基づいた行政サービスの評価が可能となると考えられます。

問３［実効性のある監査の着眼点と指摘例の活用］

補助金の妥当性を検証する際、実効性のある検査、監査のための具体的な着眼点を御教示ください。また、指摘例を「他山の石」として活用した例があれば、その着眼点を御教示ください。

（丸山　聡　北九州市監査事務局長に対する質問）

＜回答＞

本市では、定期監査に当たり、補助金については下記のような着眼点により実査しています。また、監査指摘例に基づき、各局で多く起きている間違った事務処理について、監査事務局で、「監査で指摘を受けないための必見マニュアル」としてまとめて庁内イントラにより情報発信することにより、再発防止を促しています。具体的には、この必見マニュアルの「タクシーチケット編」においては、タクシー乗車券の使用及び管理事務を行う上で、下記のような注意すべき項目を示しています。

【補助金の着眼点】

・補助要綱等に沿った事務手続を行っているか。
・補助要綱等の要件を満たさない補助金の交付を行っていないか。
・対象経費は補助目的に沿ったものであるか。
・経費の実費が基準額を下回っていないか。
・補助対象外経費を補助対象経費に含めていないか。
・多額の繰越金が生じている団体に漫然と補助金を交付していないか。

・事業計画書は提出されているか。また、計画と実績が大きく乖離していないか。
・事業計画や経費配分を変更する場合、必要な協議や変更申請等の手続を行っているか。
・精算審査を厳格に行っているか。
　実績報告書、証拠書類、領収書、成果物の提出　等
・市派遣職員の人件費を補助対象経費に含めていないか。

【タクシー乗車券の使用及び管理について、注意すべき項目】

・乗車券を使用する際、**管理者の決裁**を受けて使用していますか。
・管理者の**決裁後に押印**していますか。
・**乗車券交付時に決裁**をしていますか。
・乗車券を申請日に**使用しなかった場合は、速やかに副管理者へ返還**していますか。
・乗車券を使用した際、**使用区間を町名まで記載**していますか。
・**職員以外の者へ交付する際、乗車券の氏名は申請者名**を、**乗車券控の氏名は申請者と使用者を併記**していますか。
・乗車券の**氏名欄は自分で記載**していますか。

問４［内部統制システムに着眼した監査］
　平成 24 年度の定期監査結果の主な指摘内容に、委託業務関係、収入関係、支出関係の事案を挙げられていますが、実効性のある監査を行うために、組織を改善される観点から各業務の内部統制システムに着眼した監査を実施していますか。
（丸山　聡　北九州市監査事務局長に対する質問）

＜回答＞
　本市では、定期監査等において、内部統制システムに着眼した監査を実施しています。
　着眼点は、事務の執行について、**「内部統制が整っているか（整備状況の評価）。また、有効に機能しているか（運用状況の評価）。」**です。
　なお、内部統制に言及した監査の指摘例の一部は次のとおりです。

（指摘例）
１　収入事務に関連するもの
　・診療報酬の管理について（平成 21 年度）
　　診療報酬の保険請求分について、その入金予定額と銀行振込額との差額の分析が詳細に行われておらず、調定誤りや委託業者の事務処理の誤りを早期に発見できる態勢が構築されていない。
　　適正な事務処理をされたい。

2　支出事務に関連するもの

・パンフレット印刷に係る需用費の支出について（平成 19 年度）

パンフレット印刷に係る需用費の相手方への支払が、1 年以上遅延しているものがあった。

また、当該支出は過年度支出であるため、地方自治法で規定されている会計年度独立の原則に違反している。

これらの原因は、契約の際に、支出負担行為の決裁処理を行っていなかったことによる。

職場内で事務の進行管理を適切に行うとともに、支払について適正な事務処理をされたい。

3　その他（事務の執行等）に関連するもの

・チェック体制の不備について（平成 18 年度）

その他需用費や使用料等の支出事務において、多数の過年度支出や未払いがあった。

過年度支出や未払いは、地方自治法において「各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって、これに充てなければならない」とする会計年度独立の原則に反している。

この要因は、職員による立替払いが行われたこと等であるが、そもそも組織内の支出事務の進行管理がなされず事務が停滞したことに起因するものである。

管理監督者は、コミュニケーションが十分図れるよう組織内の環境を整備するとともに、不適切な支出となる要因を早期に発見できるチェック体制を構築する必要がある。

局において、再発防止に向けた組織のあり方について検討されたい。

問５［研究分野における業務監査］

研究分野における実効性のある業務監査の具体的な進め方を、どのように考えておられるか。

（来栖　良樹　国立大学法人千葉大学監事に対する質問）

＜回答＞

「研究の分野がどうあるべきか」の基準は内部統制システムの構築と違って明確なものがないだけ、良し悪しの監督判断は難しいものです。中期計画・目標の進捗を見守る必要はあります。ミッションの再定義を踏まえて、第三次の中期計画・目標では研究分野のあるべき方向が、それぞれの大学の個性で明確にされると思われ、それに対応した監査手法を見出す必要があります。

問６［大学のガバナンス］
大学のガバナンスはマンションタイプと評されていましたが、あるべきスタイルはどのようにお考えでしょうか。
（来栖　良樹　国立大学法人千葉大学監事に対する質問）

＜回答＞
国立大学法人法による学長の権限行使体制が基本的に必要です。
まずこの前提を実現させることが先決で、次に学長の過剰な権限行使を牽制するガバナンスが考慮されるべきです。

問７［監査おける不正リスク対応基準及び財務諸表の品質向上策の実施］
預け金等の不適正経理に対応して、どのような監査手法を具体的に実施されているのでしょうか。また、法規準拠性や経済性、効率性の観点からもう少し深い検討をするとのことですが、具体的にはどのような監査手法をお考えでしょうか。
（菅田　裕之　日本公認会計士協会公会計委員会副委員長に対する質問）

＜回答＞
財務諸表監査の目的は、財務諸表が適正であることを保証することにあり、預け金等の不適正経理の発見を直接の目的とするものではありません。そのため、監査する法人ごとに、預け金等の不適切経理が行われる可能性や財務諸表に与えるリスクの程度を勘案して、監査手続（監査手法）の内容や程度が決まります。監査手続（監査手法）の代表的な例としては、法人の購買業務等の業務フローについての内部統制の整備状況の把握を行います。また、監査人が取引先等へ文書により、債権額や債務額の残高の問い合わせを行い、その回答を直接入手する確認を行います。
財務諸表監査における法規準拠性や経済性、効率性についての検討は、特定の監査手続（監査手法）の検討を行うことではありません。財務諸表監査における法規準拠性や経済性、効率性の視点は、独立行政法人や国立大学法人の公的部門の財務諸表監査に特有のものであることから、経営者と監査人の責任の在り方などの検討が必要となります。なお、法規準拠性についての監査手続（監査手法）は、日本公認会計士協会より、「独立行政法人における法規準拠性（公会計実務指針第２号）」に記載がありますので、ご参照ください。

問８［公会計における保証型監査の実効性］
株式を公開していない独立行政法人や地方自治体を監査する意義というのは、国民や住民への説明責任を果たし、行政の効率性を高めるというようなことになると思いますが、そこで財務諸表の確かさを保証する公認会計士監査というのは、どのような意義があり、どのような実効性を上げることになるのでしょうか。
（菅田　裕之　日本公認会計士協会公会計委員会副委員長に対する質問）

＜回答＞

独立行政法人や国立大学法人においては、法人の財務運営に関する真実の報告がなされることを担保するため公認会計士による財務諸表監査が導入されています。これらの法人は、一定の範囲で自主的、自律的な業務運営を行うため、業務の状況についての適切な事後評価が求められます。その事後評価の基礎となる重要な情報が財務諸表であり、各法人が会計基準に準拠して適正に作成することが強く求められます。外部の会計専門家によって、作成された財務諸表が、定められた会計基準に基づき法人の財政状態や運営状況等の財務運営に関する真実の情報を正しく表示していることを保証する（責任を持つ）財務諸表監査は、他の監査や検査にない特徴があると言えます。

また、財務諸表監査は、財務諸表の虚偽表示が行われる可能性の要因に着目したリスクアプローチに基づいて行われますが、そのリスク評価の過程で、監査対象の法人の財務活動や財務報告に関連する、内部統制の整備状況を評価します。内部統制の整備状況の評価は、各業務プロセスについて、内部統制の状況並びにその機能及び有効性を把握しますので、内部統制に欠陥や改善すべき点がある場合には、法人に対して指摘等が行われ、内部統制の整備や改善が行われることとなります。

問９［公認会計士の監査と会計検査院の検査との連携］
公認会計士監査との連携について、監査・検査を共同で行うのか、人事交流をするのか、検査結果を共有するのかなど具体的にはどのような連携をお考えでしょうか。
（山本　泉　会計検査院事務総長官房総括審議官に対する質問）

＜回答＞

検査・監査を共同で行うかという点につきましては、検査権限、監査権限の違い及びそれらが分けられている法の趣旨から共同で検査・監査を行うのは難しいと考えられます。

検査結果の共有につきましては、公表された検査及び監査結果について、情報を共有することについては公認会計士協会とは年 2 回の定期協議を開催するなど連携を図っているところではあります。ただし、検査中の事案について情報を共有するということは、検査・監査の性格上守秘義務もあり、法令に特段の定めがなければ現段階では難しいと考えております。

人事交流について、協会と人事交流という形はありませんが、現在本院では、任期付職員も含めて、公認会計士の方、公認会計士試験合格者の方を採用しております。

その他、平成21年4月より、本院では、検査対象機関の内部監査部門や日本公認会計士協会等との意見交換を行うなど連携を図る部署として公会計監査連携室を設置し、各監査組織との連携強化を図っているところです。

問10［着眼点と検査の独立性］

独立行政法人の不要財産の認定の状況について、国会からの検査要請だったため、着眼点は会計検査院では自由に決められなかったと思いますが、実効性のある検査を行うために何か工夫をされているのでしょうか。また、どのように実効性を確保されるのでしょうか。

（山本　泉　会計検査院事務総長官房総括審議官に対する質問）

＜回答＞

独立行政法人の不要財産の認定の状況については、①政府出資及び保有資産の状況、②不要財産の認定の状況、③不要財産の処分の状況、④国庫納付の状況について検査要請を受けております。

これらの点について、本院では、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から、①保有資産の推移、土地・建物の低利用・未利用、業務に有効に活用されていない金融資産の有無、②合理化計画等で国庫返納を求められた資産の状況、法人が独自に不要財産として認定した資産、不要財産の有無、③資産ごとの譲渡の方法、手続きの可否、④国庫納付資産について納付額及び納付方法、資産売却の会計処理に関連して、内部留保資金の有無、などに着眼して検査を実施しております。

そして、これらの着眼点を基に検査した結果に対する所見として、不要財産の認定等について更なる改善が求められる事態や、今後引き続き留意しなければならない状況が見受けられたとして、項目毎に改善・措置などの留意点を示し、これらの点に留意し、効率的な業務運営が担保されるよう、不断の見直しを実施していくことが重要であるとしています。（平成23年度決算検査報告116ページ参照）

このように、検査要請を受けた事項に対して、本院では、着眼点を設定し、現状把握とあるべき姿、事態の原因、改善方法について検査を行うことにより、実効性のある検査を目指しています。

※　本議事録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）