

カナダ会計検査院の組織と役割

— カナダ議会下院公会計委員会の概要を交えて —

関口 裕晃

(決算委員会調査室)

1. はじめに
2. カナダ会計検査院（OAG）の概要
 - (1) 組織の概要と役割
 - (2) カナダ議会、連邦政府との関係
 - (3) OAGの業績監査
 - (4) OAGの財務監査
 - (5) 環境と持続可能な開発コミッショナーの役割
 - (6) OAGの課題
3. カナダ議会下院公会計委員会の概要
 - (1) カナダ議会の概要
 - (2) 下院公会計委員会の概要
4. おわりに

1. はじめに

我が国では、会計検査院が国会及び裁判所に属さず、内閣からも独立した機関として存在し、憲法第90条及び会計検査院法（昭和22年法律第73号）第20条に規定された目的を果たすべく、国や法律で定められた機関の会計の検査を行い、会計経理が正しく行われるよう監督している。会計検査院の活動は、国会の決算審査や行政監視活動と並び、予算が適正かつ効率的に執行されているかを確認し、次の予算の編成や執行に的確に反映させるという国の行財政活動の健全性を担保する上で、重要な役割を果たしている。

一方、諸外国においても組織の名称や地位などが異なるにしても、会計検査を担う機関が設置され、政府による行財政活動のチェックが行われている。例えば、諸外国には図表1のとおり会計検査機関が設置されている。各国の議会制度や政府の在り方はそれぞれ異なるが、会計検査機関が果たすべき役割を考える上で、他国の制度を考察することは有意

義であろう。

今般、筆者はカナダ会計検査院（Office of the Auditor General of Canada）（以下「OAG」という。）を訪問し、実情を調査する機会を得た¹。本稿は、その際に実務担当者から組織の概要や役割について説明や意見を聴取した内容を、参考文献で得た情報も踏まえつつ紹介しようとするものである。また、OAGが議会を補佐する機関であることから、OAGの報告を審査の対象としているカナダ議会下院公会計委員会（Standing Committee on Public Accounts）の概要についても紹介したい。我が国において、OAGなどに関する情報は必ずしも多くないため、調査で得た情報は会計検査制度の比較において一助になるのではないかと思料する。

図表 1 日本及び諸外国の会計検査機関の名称と地位

国名	日本	米国	英国	ドイツ	フランス	カナダ
機関名	会計検査院	Government Accountability Office	National Audit Office	Bundesrechnungshof	Cour des comptes	Office of the Auditor General
地位	国会、裁判所に属さず、内閣に対し独立	議会の補佐機関	行政府から独立 院長は下院の役員	立法、行政、司法に属さない独立機関	立法、行政、司法に属さない独立機関（一種の裁判所として機能）	議会の補佐機関

（出所）各機関のウェブサイト等を基に作成

2. カナダ会計検査院（OAG）の概要

（1）組織の概要と役割

OAGのトップである会計検査院長（Auditor General）は議会の役員であり、上下両院の承認により任命され、議会に対して責任を負う²。任期は10年³であり、再任はされない。また、上下両院の同意がない限り、任期の途中で解任されることはなく、そのような例もない。

OAGの主な役割は図表2に示すとおり6項目あり、財務監査と業績監査⁴の二つの柱がある。

カナダは連邦制を採用している国家であり、OAGはカナダ議会を補佐する機関として連邦政府の機関を対象に立法府の立場から監査を行っている。会計検査院長は、「何を」・

¹ 筆者は、平成30年7月10日から18日にかけて、米国及びカナダにおける行政監視制度、会計検査制度及び政策評価推進等に関する実情調査を行った。OAGには、同月16日に国際関係部を訪れて調査を行った。

² 我が国の会計検査院の検査官は、両議院の同意を経て、内閣が任命する（会計検査院法第4条第1項）。また、会計検査院長は、検査官の互選した者について、内閣が任命する（同法第3条）。

³ 我が国の会計検査院の検査官の任期は7年であり、1回に限り再任されることができる（同法第5条第1項）。また、65歳の定年制である（同条第3項）。

⁴ 会社に対する業績監査は特別検査（Special Examinations）と呼ばれ、各省に対する業績監査と区別されている。

「いつ」「どのように」監査するかについては自ら決定することができ、専門的な監査基準に基づき監査を行う。また、会計検査院長は、業務上必要な情報について開示を求める権利を有しており、各省大臣を通じて情報を入手し得る。

図表2 OAGの主な役割

- ①カナダ連邦政府の財務監査
- ②政府が出資している公社（crown corporation）の財務監査
- ③各省に対する業績監査
- ④公社に対する業績監査
- ⑤環境と持続可能な開発コミッショナー（Commissioner of the Environment and Sustainable Development）による、業績監査や請願の審査
- ⑥3準州に対する財務監査及び業績監査

※3準州（ノースウエスト（Northwest）、ユーコン（Yukon）、ヌナブト（Nunavut））の自治は限定的であり、監査能力に限界があるため、OAGがその役割を果たしている。

（出所）OAGの資料を基に作成

2018年度⁵のカナダの連邦政府の歳出見積額は約2,759億カナダドル⁶であり、OAGの歳出見積額は約7,822万カナダドル⁷となっている⁸。また、職員数は555名（平成30年7月時点）である⁹。職員は会計の専門知識を持つ者が多いが、エンジニア、社会科学、経済学、法学、地学、生物学など、多様な分野の高度な能力を持っている者が雇用されている。監査に携わる職員は、修士号取得者か学士号取得者のうち公認会計士などの専門資格を持つ者でなければならない。

事務所はオタワの本部のほか、バンクーバー、エドモントン、モントリオール、ハリファックスの4都市に地域事務所がある。

他国の機関との交流状況として、OAGは最高会計検査機関国際組織（INTOSAI：International Organization of Supreme Audit Institutions）¹⁰のメンバーとなってお

⁵ カナダの会計年度は、4月から翌年の3月までの1年間である。

⁶ 2018-19 Estimates <<https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/planned-government-spending/main-estimates/2018-19/me-bpd-eng.pdf>>（以下、URLの最終アクセスの日付は、いずれも平成30年11月5日）による。なお、日本円で約23兆7,274億円（1カナダドル=86円で計算。以下の日本円換算において同じ。）。

⁷ 2018-19 Estimates<<https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/planned-government-spending/main-estimates/2018-19/me-bpd-eng.pdf>>による。なお、日本円で約67億2,692万円。

⁸ 我が国の平成30年度一般会計歳出予算は約97兆7,128億円であり、同年度の会計検査院の予算は約175億円である。

⁹ 我が国の会計検査院の定員は1,244名（平成30年1月時点）である。

¹⁰ 各国の最高会計検査機関を構成員とする組織であり、現在194機関が加盟している。詳細は会計検査院及びINTOSAIのウェブサイト参照。会計検査院ウェブサイト<<http://www.jbaudit.go.jp/koryu/global/part1.html>> INTOSAIウェブサイト<<http://www.intosai.org/news.html>>

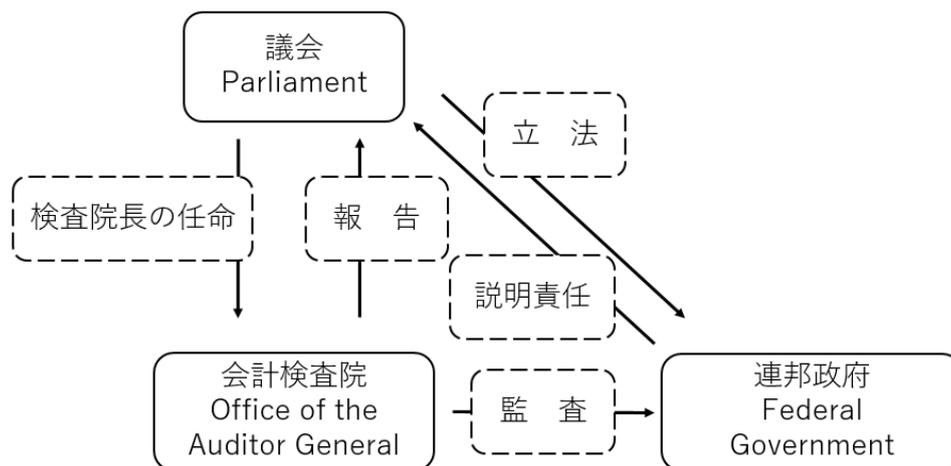
り、政府に対する監査の充実と世界共通の基準作りのための INTOSAI の委員会活動に参加している。また、OAGの職員が他国の会計検査機関等に出向して能力開発を行うこともある。

(2) カナダ議会、連邦政府との関係

OAG、カナダ議会及び連邦政府の関係は、図表3のように表せる。議会が法律を制定し、それを受けて連邦政府が施策を行うとともに、議会に対して説明責任を負う。OAGは連邦政府の施策の実施状況を監査し、議会に報告を行う。つまり、OAGはカナダ議会を補佐する機関として行政監視機能の一部を担っていることになる。

会計検査院長法 (Auditor General Act) に基づき、連邦政府の業績監査に関する報告書は下院への提出が義務付けられているが、儀礼的に上院にも同内容の報告書が提出される。また、同法により、環境と持続可能な開発コミッショナー¹¹が提出する報告書に関しては、上下両院に同内容の報告書の提出が義務付けられている。

図表3 OAGとカナダ議会、連邦政府との関係



(出所) OAGの資料を基に作成

(3) OAGの業績監査

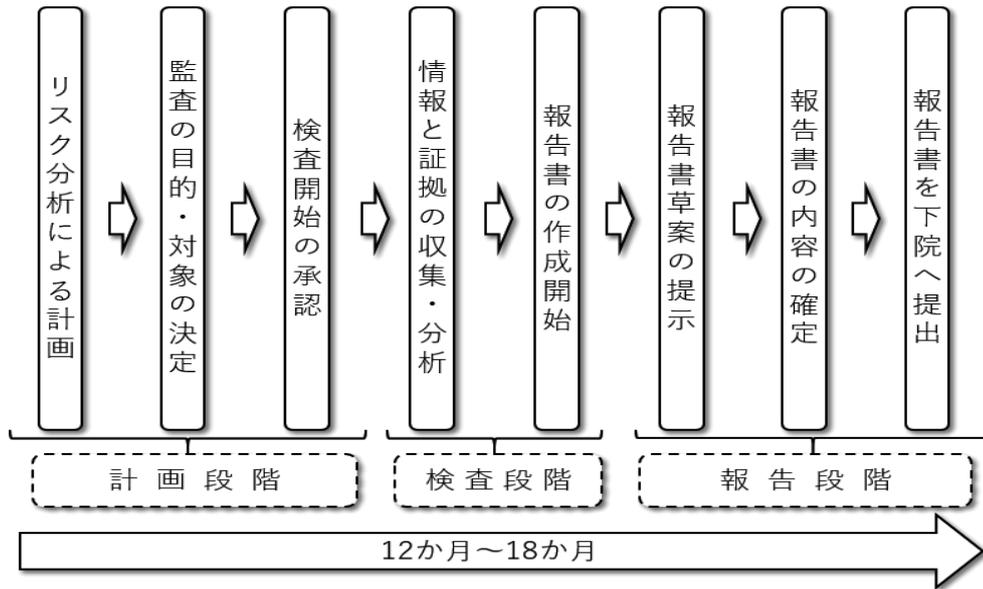
ア 業績監査の概要

業績監査は立法府として独立した立場から、政府の活動が経済的・効率的に行われているかを客観的に評価するものである。業績監査には、①計画 (Planning)、②検査 (Examination)、③報告 (Reporting) の三つの段階があり、12か月から18か月かけて行われる¹² (図表4参照)。

¹¹ 環境と持続可能な開発コミッショナーについては、後述2.(5)を参照。

¹² 業績監査の流れ等については、本文で紹介したほか、OAGのマニュアル (Direct Engagement Manual) を参照のこと。OAGウェブサイト<<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodology/performance-audit/manual/index.shtm>>

図表4 業績監査の流れ



(出所) OAGでの説明聴取を基に作成

イ 計画段階

計画段階では、監査の目的及び対象が決定され、監査の作業計画が立てられる。監査対象の選定に際しては、3年ごとに国防、保健、農業などの項目ごとに分かれている監査チームにより、幹部委員会で決定される戦略的監査計画に基づくリスク分析がなされ、検討が行われる。最終的な選定は、会計検査院長が会計検査院長法に基づくOAGの権限の範囲、利用可能な資源の状況、戦略的監査計画などにに基づき判断する。監査チームによるリスク分析は、専門的知識を活用し、受検対象機関とも話し合いながら進められていく。

また、議員や議会の委員会、一般市民から、ある事項を監査対象に加えるよう要請されることがあるが、その事項を監査対象とするかについては慎重に検討が行われる。各要請はひとしく検討の対象となるが、議員からの要請は所属政党の意向が反映されている場合も多いのに対し、議会の委員会からの要請は党派中立的であると一般的に見なされるため、受け入れられることが多い。

ウ 検査段階

検査段階では監査の対象について、図表5のとおり様々な方法で情報と証拠が集められ、分析が行われた後、報告書が作成される。

OAGは監査対象の受検機関に対して良好な関係を築くように注意を払っている。監査を開始するに当たっては、受検機関に対し監査の内容を通知するとともに、情報提供義務など負うべき責任について説明を行っている。また、監査中に重要な決定を行う際には、受検機関の幹部と意見交換を行っている。

図表5 OAGの情報・証拠の収集方法

- 物理的な情報・証拠収集：実地検査、実地観測
- 証言による情報・証拠収集：担当者からの意見聴取、専門家の意見聴取
- 文書による情報・証拠収集：書類検査、研究結果の分析
- データ分析による情報・証拠収集：データ調査・分析、モデリング、比較分析

(出所) OAGの資料を基に作成

エ 報告段階

業績監査の報告内容については、受検機関に対して草案を提示した上で意見を求めている。受検機関の同意を得にくい部分については、OAGと受検機関で解決のための協議などを行うが、OAGの報告は各種の証拠に基づくものであり、受検機関から解釈を変更すべき意見が提示されない限り、OAGとしての見解を変更することはない。

OAGは、毎年2回、春と秋に業績監査に関する報告書を下院に提出している¹³。この報告書では5から10のテーマについて報告がなされ、監査の結果、受検機関が何をすべきかが勧告として記載されるとともに、勧告に対する受検機関の対応方針が記載される。結果として勧告について受検機関の同意が得られなかった場合、その旨を記載することとされている。OAGが近年行った監査テーマとしては、先住民の社会経済格差、シリア難民の入植問題、移民・国境サービス部門における汚職の防止、軍事装備品の維持などが挙げられる。

OAGより下院に提出された報告書は、特に公会計委員会で活用される¹⁴。また、公会計委員会以外の委員会からの要請に基づき、報告内容の説明を行う場合もある。なお近年、OAGの業績監査結果の90%程度が委員会の審査対象となっているとのことである。

(4) OAGの財務監査

ア 財務監査の概要

OAGでは毎年、約140件の財務監査が行われており、OAGにおける業務量の半分を占めるとされている。またOAGでは、財務監査と関連業務を処理するために、毎年約4,300万カナダドル¹⁵を支出している¹⁶。

財務監査では、財務諸表に記載された計数や財務情報が正確かどうかを監査している。財務監査の過程では、財務管理法 (Financial Administration Act) により、監査対象の財務活動が法規などに準拠しているかどうかの確認も行われる。なお、財務監査は詐欺行為や不正行為を明らかにすることが目的とされているわけではない。

¹³ 業績監査の報告書はOAGのウェブサイトに掲載されている。OAGウェブサイト<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lp_e_933.html>

¹⁴ 下院公会計委員会の概要については、後述3.(2)を参照。

¹⁵ 日本円で約36億9,800万円。

¹⁶ OAGウェブサイト<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_371.html>による。

イ 財務監査の報告

連邦政府の活動の全体を示す政府の連結財務諸表に対する監査結果については、内閣の閣内委員会の一つである国家財政委員会 (Treasury Board of Canada)¹⁷の委員長が政府機関の財務状況について毎年下院に提出する決算報告書 (Public Accounts of Canada)¹⁸に、会計検査院長の意見として記載される。また、カナダ財務省が発表する連邦政府の年次財務報告書 (Annual Financial Report of the Government of Canada)¹⁹にも会計検査院長の意見が記載される。

さらに、OAGは2017年より、前年に行った財務監査内容についての解説 (Commentaries on Financial Audits) を公表している²⁰。この解説は議会に提出する財務監査の報告ではなく、財務監査の業務の一環として監査の内容を解説しているという位置付けである。

(5) 環境と持続可能な開発コミッショナーの役割

環境と持続可能な開発コミッショナー (以下「コミッショナー」という。) は、1995年、議会によりOAGに設置され、持続可能な開発に関しての政府の取組状況²¹について監査を行い、議会に報告することを役割としている。近年、年1回又は2回報告書が議会に提出されている²²。コミッショナーは、会計検査院長により任期7年で任命される。

コミッショナーは、環境に関する請願 (Environmental Petitions) についても所管している。この請願は、環境又は持続可能な開発に関する分野について連邦政府に対し請願を行い、回答を求めることができる制度である。請願を提出する際には、団体又は複数名の署名は不要で、カナダ人であれば一個人として行うことができる。

環境に関する請願の流れは図表6のとおりであり、コミッショナーにより請願が受理されると担当閣僚に送付され、閣僚は120日以内に請願者に回答しなければならない。回答内容が不十分だとコミッショナーが判断した場合は、より情報を提供するように各省側に促す場合もある。また、OAGは、請願により各省が実施することとなった対応について、監査を行うことができる。

1年間に行われた請願の内容などは年次報告として、コミッショナーから議会に提出される報告書に年1回掲載される²³。

¹⁷ 財政、人事管理、行政管理等について責任を有する。なお、国家財政委員会を補佐する機関として、国家財政委員会事務局 (Treasury Board of Canada Secretariat) がある。

¹⁸ Public Accounts of Canada はカナダ政府のウェブサイトに掲載されている。カナダ政府ウェブサイト<<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-eng.html>>

¹⁹ Annual Financial Report of the Government of Canada はカナダ財務省のウェブサイトに掲載されている。カナダ財務省ウェブサイト<<https://www.fin.gc.ca/pub/index-eng.asp>>

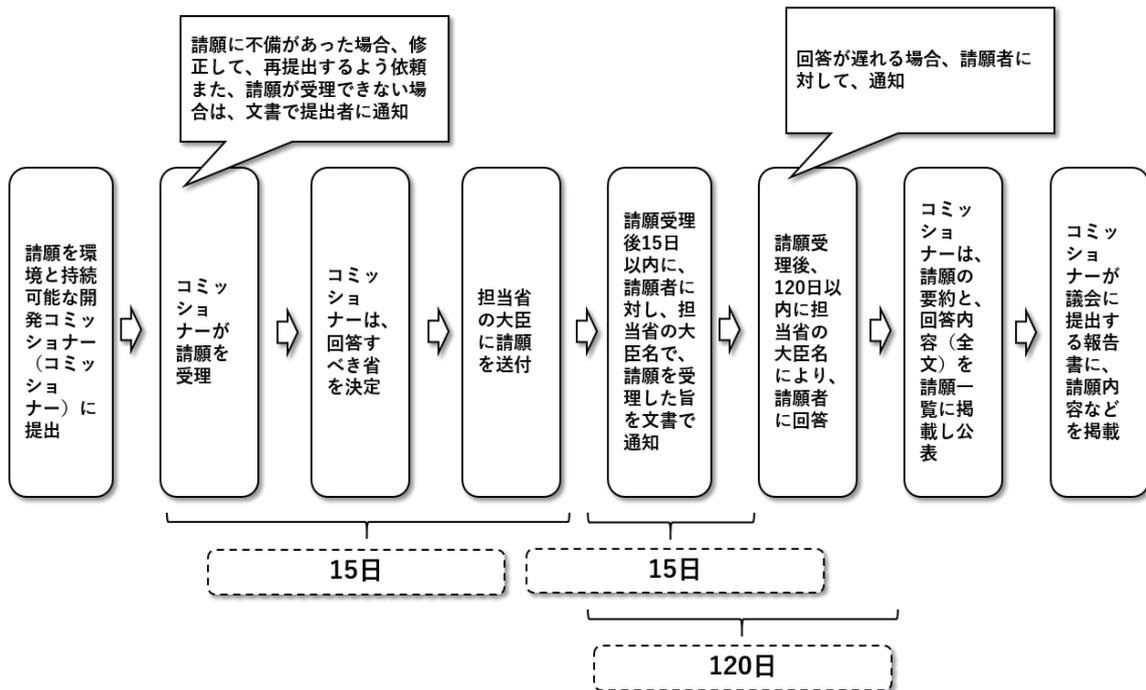
²⁰ OAG ウェブサイトを参照。OAG ウェブサイト<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lpf_e_42210.html>

²¹ カナダ政府では、将来世代にわたる持続可能な開発のため、経済的、社会的、環境的な優先事項を定め、目標を設定している。

²² コミッショナーが議会に提出する報告書はOAGのウェブサイトに掲載されている。OAGウェブサイト<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lpf_e_901.html>

²³ 同上

図表6 環境に関する請願の流れ



(出所) OAGのウェブサイト<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/att__e_40233.html#desc1>を基に作成

なお、本請願制度は新設された当初は受理件数が多かったが、インターネットの普及や情報公開制度の整備により、現在の受理件数はそれほど多くないとのことであった。

(6) OAGの課題

実務担当者からの意見聴取によると、OAGにおいては監査の対象分野が年々広がり、かつ優先すべき事項が目まぐるしく変化しているため、どこに照準を合わせ注視すべきかということ、いかに素早く見付けることができるかが重要な課題であるとのことであった。また、OAGの役割は監査を行い、議会に対して報告することであるが、いかに報告書に基づき受検機関に具体的な対応を取らせていくかが重要な課題であると認識されており、議会の果たす役割も大きいと考えているとのことであった。

3. カナダ議会下院公会計委員会の概要

(1) カナダ議会の概要

OAGの監査結果を審査対象としている下院公会計委員会の概要を見るに当たって、その前提となるカナダの議会制度について概観したい²⁴。

カナダ議会は英国型の議院内閣制を採用しており、上院 (Senate) 及び下院 (House of

²⁴ カナダ議会の概要については、山田邦夫「カナダの議会制度」『レファレンス』No. 756 (平 26. 1) を参照。

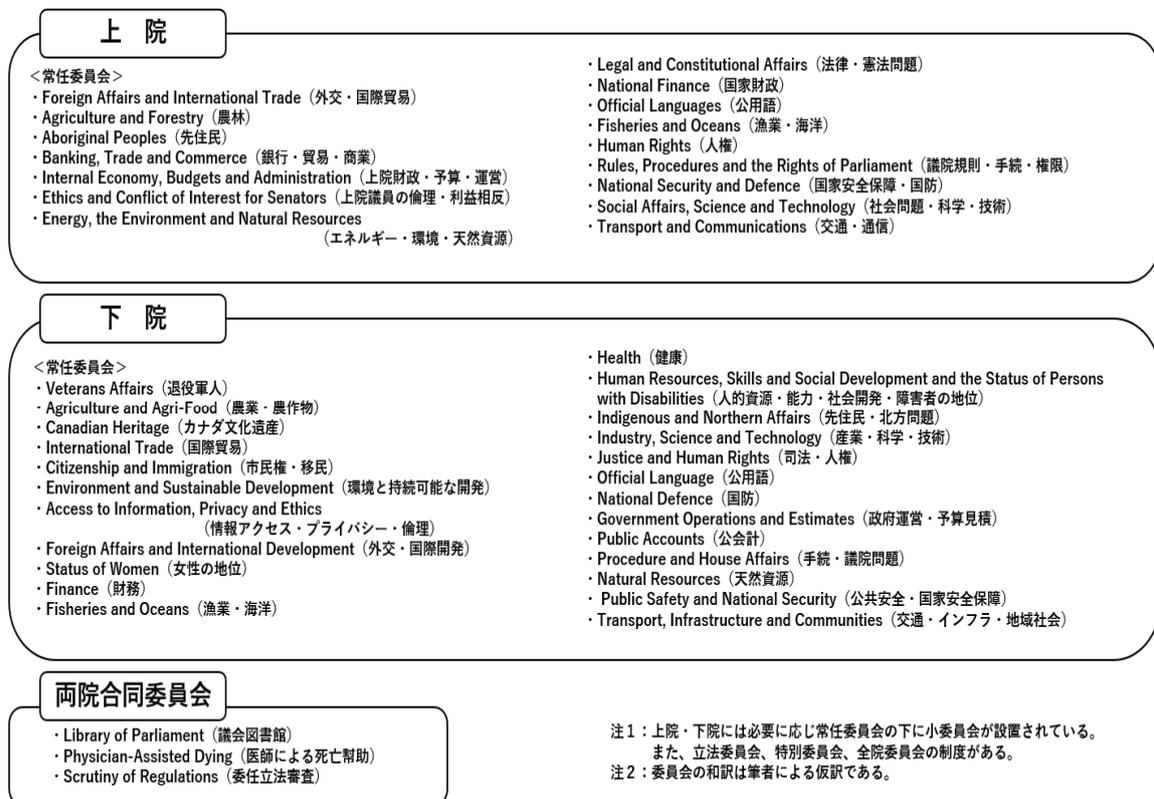
Commons) から成る二院制となっている。

上院議員は任命制であり、首相の助言に基づき総督により任命され、定数は 105 名である。また、任期はなく、75 歳の定年制となっている。上院議員は州を基本単位として任命されるものの、各州同数の議席が配分されているわけではない²⁵。

下院の定数は 338 名であり、カナダ選挙法 (Canada Elections Act) による 4 年に 1 度の選挙で選出されなければならない。下院議員の議席は、人口に比例して各州に配分されることを原則としているが、人口の少ない州や 3 準州にも一定の議員数が確保されるようになっている²⁶。

上下両院にはそれぞれに常任委員会が置かれるとともに、両院合同委員会が設置されている (図表 7 参照)。また、必要に応じて、付託された法案を審議する立法委員会や特定の事項を審議する特別委員会が設置されるとともに、全議員を構成員とし迅速な議案の審議が必要な場合等にかかる全院委員会の制度などがある。

図表 7 カナダ上院・下院の常任委員会・両院合同委員会一覧



(出所) カナダ議会ウェブサイト<<http://www.parl.ca/>>を基に作成

(2) 下院公会計委員会の概要

下院公会計委員会は 24 ある下院の常任委員会の一つであり、委員数は 12 名である。下

²⁵ カナダ議会ウェブサイト<<https://lop.parl.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-e.htm>>による。

²⁶ 同上

院規則（Standing Orders of the House of Commons）では、公会計委員会の役割を連邦政府の財務諸表などの決算報告書の審査、及び会計検査院長より提出される報告書の審査としている。また、公会計委員会は議会の監査機関として、OAGの業務を監督している。

会計検査院長より下院に提出された報告書は、全て公会計委員会に送付される。その後、公会計委員会は報告書から調査すべき項目を選定し、会計検査院長や受検機関の幹部職員の出席を求め説明を聴取する。また、公会計委員会は会計検査院長が指摘した公会計書類の財務上・会計上の問題点を調査する。審査等が終了すると、公会計委員会は連邦政府に対し、行財政活動の改善を求める勧告などを含む報告書を作成することができる。連邦政府は、120日以内に報告書に対する対応を求められる。

このように、公会計委員会は、OAGの報告書等を基に連邦政府の行財政活動が経済的・効率的に行われているかという観点から行政監視活動を行っている。そして公会計委員会は、OAGの報告書の内容に基づき議論を行うことが主な役割であるので、委員会としてOAGの報告書を注視している。また、OAGの報告書の内容を受検機関に実施させるために、委員会の「後押し（push）」は重要であると認識されている。一方、改善行動などを求められる連邦政府側も、公会計委員会の議論の行方を注視せざるを得ない状況にある。

4. おわりに

これまで見てきたように、OAGが果たす会計検査機能は重要であり、また、OAGの監査結果を的確に政府側に反映させるために、議会の果たす「後押し」が鍵となっている。このことは、我が国とカナダの議会制度及び会計検査院の地位や役割は異なっているものの、両国に共通していると言えよう。

一方、カナダの状況を考察するに、OAGの業績監査結果の多くが下院公会計委員会を始めとする委員会における審査で実際に活用されている現状は、議会による会計検査院の監査結果の積極的な活用という点で、我が国にも示唆を与える事例であると考えられる。また、行財政活動が複雑化し専門性が高まっている現状において、OAGが監査に携わる職員の採用に際し、修士号取得などの要件を設けていることは、監査の質や監査に当たる職員の専門性確保のための方策として、一つの参考になると言えよう。

我が国の財政は、国と地方の長期債務残高が平成30年度末見込みで1,100兆円を超えるなど²⁷、依然として厳しい状況にあり、政府には健全な財政運営が求められている。政府は「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）において新たな財政健全化目標を定め、財政健全化への道筋を確かなものとする必要があるとしている。このような現状等を踏まえ、近年、限られた予算の適正かつ効率的な執行の重要性が改めて認識され、国会及び会計検査院の役割への期待も大きい。特に決算委員会では、会計検査院の検査結果の活用のほか、警告決議や措置要求決議のフォローアップを行うことなどにより、委員会審査を通じて予算執行の適正化・効率化を図っていく必要があり、他国の実情も参考にしながら、その機能を十分に発揮し、行財政活動を監視することが求められ

²⁷ 財務省ウェブサイト<<https://www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb/201806hosoku.pdf>>

る。

【参考文献】

John Bejerimi, How Parliament Works, 2010

Office of the Auditor General of Canada, Getting Answers—A Guide to the Environmental Petitions Process, 2014

齋藤憲司「各国憲法集（４）カナダ憲法」『基本情報シリーズ』（10）（平 24. 3）

日本貿易振興機構『カナダにおけるルール形成に関する調査報告書』（平 29. 3）

松浦茂「米英独仏の決算制度」『ISSUE BRIEF』863号（平 27. 3）

山田邦夫「カナダの議会制度」『レファレンス』No. 756（平 26. 1）

（せきぐち ひろあき）