

会計検査院における公共工事の検査と参議院の決算審査

— 国民生活の安全・安心の確保に向けた取組 —

しみず まさのり
決算委員会調査室 清水 雅典

1. はじめに

平成23年3月11日の東日本大震災（以下「震災」という。）の発生以降、防災・減災に係る公共事業の在り方や、公共施設の耐震性等に対して注目が集まっている。また、昨今、我が国の高度経済成長期に整備した橋りょうや下水道施設等の社会基盤（以下「公共インフラ」という。）の老朽化が深刻さを増している。国土交通省の調査によれば、老朽化による損傷等に伴い通行規制等が行われている橋りょうは、24年4月時点で1,379橋あり¹、下水道の管路施設の老朽化等に起因した道路陥没の発生件数は、22年度時点で5,300箇所以上²。このような状況の中、24年12月2日、中央自動車道笹子トンネルにおいて、天井板が崩落し複数の死傷者が出る事故が発生したことなどにより、完成後長期間が経過した公共インフラの安全性の問題は国民的な関心事項になりつつあると言えよう。

この事故に関連して、新聞等において、会計検査院が笹子トンネルの供用開始前にコンクリートの強度不足を指摘していたという報道がなされた³。昭和50年度の決算検査報告（以下「検査報告」という。）によれば、「笹子トンネル西工事」ほか13工事において、トンネルのアーチ部を覆うコンクリートの一部について、実際の施工が設計と相違しており、コンクリートの厚さが設計値の2分の1以下となっていたり、背部に1mを超える空隙を生じたりしている事態等が見受けられたという⁴。

本件指摘やその後の措置等と、今回の事故との関連性の有無は明らかではないが、この報道等によって、会計検査院が、公共工事に関して、契約や工事費の支出等といった会計経理面のみならず、設計や施工等、公共工事の具体的内容についても検査を実施していることを初めて知った国民も多いのではないと思われる。

会計検査院は、時に「工事検査院」と揶揄されるほどに公共工事の検査（以下「工事検査」という。）を得意としており⁵、工事検査は極めて重要な検査分野の1つとされている。また、参議院決算委員会も、決算審査や決議等を通じて、政府に対して公共インフラの老朽化対策の推進等を求めたり、国会法第105条に基づく会計検査院への検査要請制度（以下「検査要請」という。）を活用して、公共施設の地震・津波対策等に係る諸問題の解明に努めたりするなど、公共事業に関して計数上の決算のみに捕らわれない多面的な審査等を行っている。

そこで、本稿では、会計検査院の工事検査の歴史と近年の状況、参議院決算委員会が行った公共施設の安全性等に関する決議や検査要請に係る解説等を通して、会計検査院や決算委員会における、公共事業の安全性の確保等に向けたこれまでの取組等について論じることとしたい。

2. 会計検査院における工事検査の概要とその歴史

(1) 工事検査の概要

ア 検査の観点及び手法

会計検査院は、国が行う工事や、地方公共団体が国の補助金で行う工事等について、入札、契約等に関する会計経理面だけではなく、工事の設計、積算、施工等について現地に赴いて検査（以下「実地検査」という。）を行い、不適切な事態の是正等を図っている。

会計検査院法（以下「院法」という。）第20条第3項によれば、会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うこととされている。公共工事の場合、工事の設計は所要の安全度を確保した適切なものとなっているか（合規性）、工事の契約額が割高になっていないか（経済性）、事業計画や工事の施行計画が不経済・非効率なものとなっていないか（経済性・効率性）、建設した施設等が所期の目的に沿って利用され効果を上げているか（有効性）などの様々な観点から検査を行っている⁶。

具体的な検査手法としては、設計図書等の基礎資料を確認しながら担当者の説明を聴取したり、完成した構造物等について、コンクリートの強度を測定する機器や、超音波や電磁波を用いた探傷器、鉄筋探知器等の非破壊検査装置を用いて、その強度や内部の鉄筋の配置状況等を確認したりしている。また、工事箇所には何らかの異常が認められた場合等には、その箇所を破壊して内部を確認する、いわゆる破壊検査を行う場合もある⁷。

イ 検査報告への掲記

会計検査院は、検査の結果、内部の審議を経て不適切等と判断された事案については、院法第34条又は第36条に基づき、改善等を求めるため、意見を表示し又は処置を要求し（以下「意見表示」又は「処置要求」という。）、あるいは法令若しくは予算に違反し又は不当と認める事項（以下「不当事項」という。）として、検査報告に掲記している。

一般的に、個別の工事について、実施主体の瑕疵等に基づく設計不適切、施工不良等により構造物の所要の安全性が確保されていない事案等は不当事項として、上記のような直接の瑕疵等はないが制度や基準等自体に不適切な点があり、これらの改善等を図るべきと判断された事案等は意見表示又は処置要求事項として取り扱われることになる⁸。

これまで検査報告に掲記された公共工事関係の指摘は、主に構造物の安全性等に関するものを工種・施設別にみても、⁹ 隧道（トンネル）や橋りょう等の道路施設、岸壁や防波堤等の港湾施設、堤防や堰等の河川管理施設、農業用水路、ため池、治山ダム等の農林水産業施設など、極めて多岐にわたっている⁹。また、各事業の所管省庁別にみても、国土交通省や農林水産省等といった公共事業を多数実施する省庁だけでなく、内閣府、外務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、環境省、防衛省など、多くの府省等が指摘対象となっている¹⁰。

ウ 指摘事項の是正・改善と検査報告掲記後のフォローアップ

会計検査院は、検査報告に掲記された指摘事項等については、その後の是正状況や再発防止策の策定状況を検査しており、受検機関（事業主体）が処理を完結するまで、毎年報告を徴するなどしてフォローアップを行っている。そして、その是正状況等は、毎年度の検査報告において「不当事項に係る是正措置等の検査の結果」や「決算検査報告掲記の意見を表示し又は処置を要求した事項の結果」等として公表されることになる。

具体的な是正等の方法としては、例えば、会計経理の検査で、国の委託事業等において支払金額が過大であったと指摘された場合には、過大と算定された委託費相当額を国庫に返還させることなどにより是正措置が執られることになる。一方、工事検査では、設計が不適切であり構造物の所要の強度が確保されていないと指摘された場合等には、事業主体の責任において、強度不足を補うための手直し工事等を実施することにより是正が図られる¹¹。なお、事業主体によっては、工事請負業者が過失により粗雑な施工を行ったため会計検査院から指摘を受けた場合には、当該業者を一定期間指名停止処分にするなどの基準を定めていることもある¹²。

一方、意見表示又は処置要求により指摘された事項については、前記のとおり、個別の工事の瑕疵等による問題ではないことなどから、各府省等において、工事に関する基準や事業の要綱等を改定したり、築造した構造物が所要の機能を発揮できるよう体制整備等を行ったりして同種事態の再発防止を徹底するなどの改善が図られる。

エ 工事検査に携わる人材の育成

前記のとおり、会計検査院の工事関係の指摘は広範多岐にわたり、その内容も複雑であることから、工事検査に携わる調査官には、公共事業等に関する専門的な知識が必要となる。しかし、工事検査を担当する職員が必ずしも大学等で土木工学等を専攻していたわけではない。会計検査院における平成22年度から24年度までの3年間の採用者をみると、国家公務員Ⅱ種試験に合格し採用された83名のうち「土木」区分での採用者は5名であり、残りほとんどが「行政」区分での採用となっている¹³。この数字からも分かるとおり、実際には多数の技術系以外の職員が工事検査に従事している¹⁴。

会計検査院の職員は、採用後、調査官補、調査官等の各階層ごとに、様々な分野の研修と試験を重ねて、必要な知識や能力を養っていくことになるが、その中で、工事に関しても各種の研修メニューが用意されている。また、群馬県安中市にある会計検査院安中研修所では、工事検査実習施設が整備されており、河川護岸モデル、橋りょうモデルなど、各種の実物大構造物モデルを用いた実践的な研修も行われている¹⁵。このような研修や、実地検査の現場でのOJT（On the Job Training）等を通じて、工事検査に関する知識や技術の充実が図られている¹⁶。



安中研修所の河川護岸モデル
（写真提供：会計検査院）

(2) 工事検査の歴史概観

ア 明治・大正・昭和初期（大日本帝国憲法下）の工事検査

会計検査院における工事検査の歴史は古く、各府省の公共工事は、明治時代から重要な検査対象となっていた。明治期は、日清・日露戦争による軍備拡張等に伴い、検査資源の多くが軍事費の検査に傾注されたが、その中で、陸軍省¹⁷及び海軍省の公共工事の施工等に係る指摘も登場している。例えば、明治42年度の検査報告では、陸軍省の第一師団經理部が実施した東京陸軍の兵器庫等新築その他の工事において、出来形が設計と相違しているばかりでなく、コンクリート等はほとんど硬化していない状態となっているなど、著しい施工不良であった事案等が掲記されている¹⁸。

また、明治24年10月、岐阜・愛知両県を中心とする地域で発生した地震による甚大な被害に係る復旧事業に関しても数多くの工事関係の指摘がなされている。例えば明治24年度の検査報告では、官民共謀により、事業を実施した事実が全くないのに架空の設計を作成して、あたかも設計どおり完成したように装い、工事費を詐取した事態等と合わせて、「出来形が設計に違背し工事の施工宜しきを得ないもの」など、公共工事の施工等に関する指摘も掲記されている¹⁹。

このような復旧事業に係る検査は、大正期の関東大震災後の復旧事業に関しても実施されている。関東大震災では、庁舎の一部が倒壊し、決算書類が焼失するなど、会計検査院にも甚大な被害があったが、そのような状況下でも、総額12億7900万円余の復旧復興費の検査が実施され、大正12年度から昭和8年度までの検査報告において、数多くの不当事項等が掲記されたが、この中には公共工事関係の指摘も含まれている²⁰。

イ 昭和20年代以降の工事検査

第二次世界大戦後、終戦処理費等の経費が漸減するとともに、荒廃した国土の回復等を図るため、公共事業費が大幅に増加することとなった。中でも、災害復旧に係る補助事業は、特例により補助率が大幅に引き上げられたことなどから、会計検査院が昭和26年度に建設省所管の災害復旧工事の検査を重点的に行ったところ、架空工事、便乗工事、粗漏工事等の不適切な事態が1県を除く全ての都道府県で数多く発見された。そして、翌27年には農林省及び運輸省分も合わせて全国的に検査を行ったところ、指摘件数は約500件となった²¹。

その後、昭和28年には全国的に各種の災害が発生し、これらの災害からの復旧に多額の国費が投じられる見込みとなった際、会計検査院は、26、27両年度の経験等を踏まえ、工事費の不正使用等を効果的に防止するため、災害復旧工事の査定が完了した時点で、着工前に検査を行うという、いわゆる「査定検査」を実施した。その結果、二重査定や災害便乗、設計過大等の水増し申請による査定が多数判明し、これらの指摘に基づき、建設省、農林省及び運輸省が補助金等の減額を行った工事の件数は合計18,000件超、金額は合計110億円に上った。この査定検査は40年代まで続けられ、国損の発生を未然に防ぐなど大きな成果を上げた²²。

ウ 昭和 40 年代以降の工事検査

昭和 20 年代・30 年代の工事検査では、コンクリートやアスファルト混合物の材料が粗悪であったり、施工方法が不適切であったりしたことによる施工不良が多数指摘され、その件数は合計 4,000 件近くに上った。このような指摘を踏まえ、会計検査院は、昭和 28 年度検査報告において、各省庁の長に対して「検収事務の適正な執行について」という処置要求を行い、公共工事の検収手続きや責任の所在の明確化等を求めた。これらを契機として、36年12月には会計法が一部改正され、公共工事の監督や検査の義務が明文化された。その結果、施工不良に係る指摘は、40年代以降減少していった。そして、50年代には、積算基準の適用誤り、積算過大等、公共工事の積算に関する指摘が増加した。しかし、このような指摘も、積算の電算化が進むにつれて減少することとなった。その後、会計検査院が、施工や積算のみならず設計面にも広く検査を及ぼした結果、60年代以降、これらに代わって設計段階でのミスに基づく設計強度不足等の指摘が徐々に増加していった²³。

エ 昭和 60 年代以降の工事検査

公共工事の設計は、工事の複雑化や事業量の増加等に伴う発注側の技術者不足等を背景に、専門の設計コンサルタントへ外注するという方式が増加していった。現在も、国土交通省、農林水産省等の公共工事は、補助事業により地方公共団体等が実施するものも含めて、基本設計等を設計コンサルタントに委託し、工事の施工は建設業者に請け合わせ、発注側はそれらに係る監理や調整等を行うという方式が一般的である。

このような場合、発注側は、コンサルタントの成果物である設計計算書等が適正であるかをチェックした上で、これに基づき実施設計図書等を作成し工事を実施することになる。しかし、発注側が十分な点検・確認等を行わず、設計計算書のミスを見過ごしたり、設計計算書を基に実施設計図書を作成する際に数値の転記を誤ったりなどしたまま工事を進めた結果、会計検査において、竣工した構造物に重大な瑕疵があり、設計計算上安全性が確保されていない、という指摘がなされるケースが増加することとなった²⁴。

そして、平成の年代に入ると、工事検査の分野でも公共事業の有効性や事業効果、投資効率等に関する指摘が増加し、事業自体の必要性の有無や事業の在り方の見直し等今まで踏み込んだ意見表示等も掲記されるようになった²⁵。

その一方で、平成 7 年 1 月に発生した阪神・淡路大震災を契機として、国民の安全や防災に対する意識が高まり、政府は、災害に強い地域づくりを進めるため、公共施設や建築物の安全性の向上等に係る各種の施策を実施した。会計検査院はこのような状況を踏まえつつ、従来以上に工事の設計等に関する検査を重視するとともに、被災した公共土木構造物の設計・施工や、首都圏の公共土木構造物に係る耐震補強工事の実施状況等について検査を行い、その結果を特定検査状況として 6 年度検査報告に掲記している²⁶。そして、これ以降、大規模な公共事業全般において事業の安全性等に関する指摘事項等が増加しており、工事検査は国民の生命・財産の安全に資する重要な意義をもつということが改めて認識されたものと思われる。

(3) 近年の工事検査の状況

前記(2)で論じてきたとおり、構造物の安全性等に関する工事検査は、長い歴史を有し、その検査の対象、観点等も徐々に多様化してきている。近年、個別の工事検査についても、その内容はより高度化・専門化しており、構造物に関する複雑な設計条件や応力計算等の誤りに起因する設計ミスが数多く指摘されるようになったと言える²⁷。

また、上記のとおり、阪神・淡路大震災以降、個別の工事のみならず、公共事業全般について、安全性等を意識した指摘等が多数見られるようになった。例えば、「橋りょうの耐震化対策の実施状況について」(平成15年度、国土交通省、特記事項)、「海岸事業における津波・高潮対策の実施状況について」(平成16年度、国土交通省等、特定検査状況)、「河川の現況に基づく流量によりはん濫解析等を行うことにより、洪水時の迅速な避難の確保と水害による人的被害の軽減を目的とした浸水想定区域図の作成が適切なものとなるよう改善させたもの」(平成18年度、国土交通省、処置済事項)等が挙げられよう。また、老朽化した公共インフラの維持管理等に関しても検査を実施しており、「社会資本整備事業で整備した施設に係る長寿命化事業の実施について、長寿命化計画の策定及び施設情報の管理が適切に行われ、施設の維持管理、更新が計画的かつ効率的に実施されるよう意見を表示したもの」(平成21年度、国土交通省、意見表示)等も掲記されている。

そして、23年3月の震災発生以降、国民の関心の高まりや、決算委員会からの検査要請等を受け、公共事業の安全性等の検査は、従前にも増して重要視されるようになり、同年11月に提出された22年度検査報告では、第4章第4節の「国民の関心の高い事項等に関する検査状況」の中で、従来から取り上げられてきた「行政経費の効率化、事業の有効性等に関するもの」等の項目と並んで、「国民生活の安全性の確保に関するもの」という項目が設けられるに至った²⁸。

3. 公共事業の安全性と決算審査

前章では、公共事業の安全性等に関する工事検査の歴史を俯瞰してきたが、これと軌を一にして、決算委員会も、審査の過程での活発な質疑や決議等を通して、公共事業の安全性等の確保に大きな役割を果たしてきた。その概略について以下論じたい。

(1) 補助金適正化法の制定

ア 制定に向けた動き

前記2.(2)イで論じたとおり、昭和20年代に補助事業で実施された公共工事による不正・不当な工事の実態が明らかにされたことを受け、28年11月、第17回国会の参議院予算委員会において、予算の不正不当支出防止に関する決議案が全会一致をもって可決されている。これを踏まえ、大蔵大臣は、法令制定等の具体的な方法を講じる旨の答弁を行い、その結果、29年4月、第19回国会に補助金等に係る予算の適正化に関する法律(以下「補助金適正化法」という。)案が政府から提出されたが、罰則規定についての反対論等があり、衆議院で廃案となった²⁹。

イ 決算委員会での審議と補助金適正化法の制定

第22回国会では、決算委員会が精力的に審議に取り組み、会期中に28年度の決算審査を終えているが、この過程で、昭和28年度検査報告における補助金関係の掲記事項について、通常の検査による指摘が増加したのみならず、災害復旧工事の査定検査の結果が想像をはるかに超えて悪質かつ広範囲となっていることに焦点が当てられた。また、指摘を受けた工事等について、多数の関係者が参考人として招致されるなどした結果、補助金行政を適正化するための法律の必要性が一層強まってきた³⁰。

そして、30年7月の決算委員会での質疑に応ずるかたちで、政府は、直ちに補助金適正化法案を提出すること、同法案に罰則規定を設けることなどを明言している³¹。同法案は、7月14日に提出され、衆議院での一部修正を経て、参議院において可決された。

ウ 補助金適正化法制定の効果

昭和30年9月に補助金適正化法が施行されたことにより、補助金の経理手続等が明確化されるとともに、罰則規定が設けられ不正行為の抑止につながったことなどから、補助工事の指摘件数は年々減少していった。例えば、公共事業等に対する指摘の推移をみると、建設省所管事業については、補助金適正化法施行前の28年度には合計451工事（指摘金額合計1億3,890万円）であったが、同法施行後の31年度には合計36工事（同1,050万円）となっている。また、農林省所管事業については、同じく28年度には合計1,907工事（同5億8,970万円）であったが、33年度には合計63工事（同2,080万円）まで減少しており³²、同法制定の効果は高かったものと思われる。

補助金適正化法は、その内容のとおり、補助事業に係る経理の適正化等を企図した法律であるが、その制定の直接的な契機となったのは、災害復旧等の公共工事に係る不正・不当な事態であったことは既に述べたとおりである。そして、それらの中には施工不良事案等も含まれていたことなどから、同法の制定は、公共事業の安全性の確保という点においても、大きな役割を果たしたものと評価できよう。

（2）公共工事の不適切設計に対する警告決議

前記2.（2）ウ及びエで論じたとおり、会計検査院の個別工事の検査や、工事の検収体制等の改善を求める要求等が功を奏し、公共工事の施工不良に係る指摘事項は昭和40年代以降漸減していった。一方で、事業量の増加に伴う技術者不足等を背景に設計業務の外部委託が進んだ結果、受託者たる設計コンサルタント会社の過失により誤った構造計算等に基づく設計が行われ、コンサルタントの成果物をチェックする立場にある発注者もその誤りに気付かず、不適切な設計書に基づいて工事が施工され、瑕疵ある構造物が設置されるという事態が相次ぐようになった。

これら公共工事の設計不適切の事案は、橋りょうにおける橋台や道路における土留め擁壁等の設計強度が不足しているなど、重要構造物の安全性に直結するような指摘も多いため、決算委員会でも様々な議論が行われた³³。その結果、このような事態を是正し再発防止を徹底するため、平成6年10月、参議院は政府に対し、次のとおり警告決議を行った³⁴。

●内閣に対する警告（平成3年度決算に関する議決）（抜粋）

（六）国の補助事業で地方公共団体が発注した公共工事に関して、近年、設計業務を委託された設計コンサルタントの成果物に対する審査が不十分なまま施工された結果、構造物が不安定な状態となっている事例が見受けられることは遺憾である。

政府は、設計業務の外部委託に係る設計計算書及び図面等に対する地方公共団体の審査体制が確立されるよう、その指導等に努めるべきである。

（3）近年の公共インフラの老朽化等に係る決議

笹子トンネルの事故により注目が集まった公共インフラの老朽化問題であるが、本件については、前記のとおり平成15年度検査報告で橋りょうの耐震化対策の実施状況が取り上げられたことから分かるように、かねてより早急な対策の必要性が叫ばれていた。

決算委員会においても、まず、18年度決算の審査において、老朽化が進む道路橋の補修及び定期点検実施の促進等に関する議論が行われ、政府に対し、点検の制度化を図るなど予防保全システムを早急に構築させるべきとの意見も出された³⁵。

そして、21年度決算の審査においては、公共インフラの長寿命化・老朽化対策等の必要性が議論され、その結果、決算委員会は次のとおり措置要求決議を行った³⁶。

●平成21年度決算審査措置要求決議（抜粋）

6 社会資本の長寿命化、老朽化対策等の促進について

国土交通省が所管する道路、港湾等の社会資本について、維持管理・更新費の将来的な増大が見込まれており、今後、社会資本に対する投資総額が平成22年度の水準で推移し、従来どおりの維持管理・更新を行った場合において、23年度から72年度までの50年間で必要となる更新費は190兆円と推計されている。この費用を縮減するため、予防保全の観点からの社会資本の長寿命化・老朽化対策が喫緊の課題となっているが、21年度末における進捗率は、道路橋が約54%、下水道施設が約8%、河川施設が約31%、港湾施設が約58%といまだ十分とはいえない水準にとどまっている。

政府は、国直轄の社会資本についてはもとより、地方公共団体等が管轄する社会資本についても資金、技術、人材等の支援を行うなどして、長寿命化・老朽化対策を早急かつ効率的に行い、社会資本の維持管理・更新費の縮減に努めるべきである。さらに、東日本大震災により社会資本に甚大な被害が生じたことを踏まえ、耐震化対策についても、これと併せて効率的に推進すべきである。

以上のように、決算委員会においては、これまで長きにわたり、会計検査院の工事検査の状況等を踏まえ、不正・不当な工事の防止、工事の設計におけるチェック体制の整備、公共インフラの老朽化対策等の観点から活発な質疑等が行われてきた。そして、このような質疑等が補助金適正化法の制定や警告決議、措置要求決議等につながり、政府における補助事業を含めた公共工事の在り方等について改善を促す結果となった。これらは公共事業における安全性確保等の観点からも大きな意義があったものと思われる。

4. 東日本大震災と会計検査・決算審査

ここで、震災の発生以降、会計検査院の検査や決算委員会の決算審査にどのような変化等があったのかについて論じたい。

(1) 震災後の会計検査

ア 22年度検査報告

震災後の平成23年11月に提出された22年度検査報告では、前記のとおり、「国民の関心の高い事項等に関する検査状況」として、「国民生活の安全性の確保に関するもの」という項目が新たに設けられた。既に論じたとおり、会計検査院は、長きにわたり、構造物の所要の安全度や地震時の機能の維持等が確保されているかについて検査を重ねてきているが、この記述は、震災後における国民の関心の高まり等を反映し、会計検査による安全の確保というテーマを改めて明示したものであると思われる。

「国民生活の安全性の確保に関するもの」として取り上げられているのは、やはり工事検査に係る指摘等が多くなっているが、個別の設計、施工等に係る不当事項とともに、大規模地震対策施設の管理等に係る次のような案件も掲記されている。

- 耐震強化岸壁について、背後の荷さばき地等を適切に管理するなどしたり、耐震性能の再点検等を行ったりするとともに、クレーンの免震化対策等を検討することにより、大規模地震発生直後において十分に機能を発揮することができるよう改善の処置を要求したもの

(概要) 大規模地震発生直後の緊急物資輸送対応等のために、国土交通省等が整備した耐震強化岸壁(耐震性を強化し、十分な広さの荷さばき地を持った係留施設)等について、①港湾管理者等が、耐震強化岸壁背後の荷さばき地等に大規模地震発生直後の利用に支障を来すおそれのある構造物等を存置するなどしていたり、②旧技術基準に基づき設計された耐震強化岸壁について、現在の基準に合致した耐震性能を有しているか再点検を行っていないなかったり、③耐震強化岸壁上に設置されたクレーンについて、免震化対策が行われていなかったりしている事態が見受けられた。

本件については、震災の発生以前から検査が実施されていたものと思われるが、求める改善の処置等の内容や、本文中に、「港湾における大規模地震対策施設は、大規模地震発生時において重要な役割を果たすことが求められており(中略)東日本大震災においても、その重要性が認識された(以下略)」とあることから、会計検査院が、震災や国民生活の安全性等を強く意識していることが伺える³⁷。



耐震強化岸壁施工予定箇所の地盤改良工事³⁸
(平成24年12月、北海道にて筆者撮影)

イ 23年度検査報告

平成24年11月に提出された23年度検査報告では、引き続き「国民生活の安全性の確保に関するもの」に分類される指摘が多数掲記されるとともに、新たに「東日本大震災からの復旧・復興に向けた施策等に関するもの」という区分が設けられ、復興・復旧関連の予算執行に係る指摘等が登場すると同時に³⁹、震災により発生した災害廃棄物等の処理に関する特定検査状況等も掲記されている。また、24年10月には、23年度検査報告に先立ち、震災等の被災者を救助するために設置した応急仮設住宅の供与等の状況に関する随時報告も行われている⁴⁰。

工事検査では、「国民生活の安全性の確保に関するもの」として、重要空港が大規模地震発生時に求められる機能を確保できるよう意見を表示したものや、津波観測施設の管理手法の分類を見直すなどして管理体制の向上を図るよう改善の処置を要求したものなど、大規模地震・津波対策等に係る指摘が数多く掲記されており⁴¹、22年度検査報告に比べて、震災を踏まえ国民生活の安全性等の観点を明確にした案件が増加していると言えよう。

(2) 震災後の決算審査

ア 決算審査における質疑

平成23年3月11日、震災が発生したまさにその時、参議院では、決算委員会において、菅内閣総理大臣以下全大臣出席の下、21年度決算の全般質疑が行われていた。発災により質疑は中断され、残余の質疑は4月25日に行われた。

この全般質疑以降、決算委員会における21年度決算の省庁別審査等でも震災関連の問題が頻繁に取り上げられた。特に、震災による建築物の倒壊や津波被害等による国民の不安感の広がりを背景として、港湾に係る防災対策や津波対策の抜本的見直しの必要性や、公共施設の耐震化の促進に関する質疑等も数多く行われ⁴²、決算審査においても公共事業の安全性等に関する意識がこれまで以上に高まってきているものと思われる。

イ 会計検査院に対する検査要請

決算委員会は、平成21年度決算の審査結果を踏まえ、23年12月、会計検査院に対して4件の検査要請を行うことを議決した。うち2件は、「公共土木施設における地震・津波対策の実施状況等について」及び「公共建築物における耐震化対策等の状況について」である。具体的には、公共土木施設に関しては、①地震・津波に対する耐震基準等の改定状況、②地震・津波対策に係る整備、補強等の進捗状況、③震災に伴う被災等の状況について、公共建築物に関しては、①耐震診断の状況、②耐震改修の状況、③震災に伴う被災等の状況について、それぞれ検査を求めるものである。このように、決算審査の結果に基づき実施された検査要請も、震災後の国民の地震・津波等に対する不安感や、防災・減災等への関心の高まりを背景として、公共事業の安全性等に直結する内容になっていると言えよう。

(3) 公共施設の安全性等に関する検査要請の結果

前記4.(2)イの2件の検査要請を受けて、会計検査院は、検査官会議において院法第30条の3の規定により検査を実施してその結果を報告することを決定した。そして、23、24両年度に全国的な検査が行われ、その結果は、会計検査院内での審議を経て、24年10月に国会に対して報告された。その概略はそれぞれ次のとおりである⁴³。

●公共土木施設における地震・津波対策の実施状況等について

(概要) 会計検査院が、国土交通省、農林水産省等所管の河川、海岸、港湾整備、道路整備、農業農村整備等の各事業における地震・津波対策の実施状況等を検査したところ、①耐震性能のチェックを優先的に行うべきとされた河川堤防のうち延長47kmは、耐震対策が必要とされたにもかかわらず工事が完了していない事態、②大規模地震に対する耐震性能を確保すべきとされた海岸堤防の延長255kmのうち、所要の耐震性能が確保されていないものが45km、確保されているか不明なものが159kmある事態、③津波の侵入を防ぐなどのために整備した水門等の閉鎖施設について、耐震点検が必要であるのに点検未実施の水門等が727か所、津波が到達するまでに閉鎖作業を完了できないおそれがある閉鎖施設が3,184か所ある事態等が明らかとなった。

したがって、各省庁においては、主として災害予防対策に資する施設については国民の生命や財産を守るために、また、災害に対する応急復旧活動に資する施設については災害発生直後からの救助、救急活動等が円滑に行えるようにするために、引き続き施設の耐震化等を推進することなどが重要である。

●公共建築物における耐震化対策等の状況について

(概要) 国土交通省は、建築物の耐震診断及び耐震改修の目標として、住宅及び公共建築物の耐震化率を平成27年までに少なくとも9割(棟数ベース)にすることとしている。会計検査院が、官庁施設等の耐震診断及び耐震改修の実施状況等を検査したところ、耐震化率は官庁施設61.0%、教育施設57.0%、医療施設61.5%、独立行政法人55.2%(各府省及び独立行政法人は23年12月31日現在、国立大学法人等は同年5月1日現在)となっており、いずれの施設も目標を下回っていた。また、災害対策基本法に基づき指定される指定地方行政機関の業務継続計画の策定率が76%にとどまっていること、災害時における業務継続用の自家発電設備が設置されていない官庁施設が10か所、医療施設が7か所あったことなども明らかとなった。さらに、震災による被害の状況についてみると、震災で全半壊等した建築物は、耐震安全性の評価が低い又は耐震診断未実施の建築物が多数を占めていた。

したがって、各府省等においては、建築物の重要度等を総合的に勘案して耐震診断を実施し、その結果耐震改修等が必要な場合には、既存官庁施設の有効活用等も含めて多角的に検討するなどして、公共建築物の耐震化対策を計画的かつ効率的に実施していくことが重要である。

以上、報告内容が広範多岐にわたっているため、ごく一部の概略を示すにとどめたが、この2件の検査要請に係る報告は、公共施設の安全性、我が国の地震・津波対策の状況等、国民の関心が高いテーマについて専門的な見地から検査が実施されたものであり、対策事業の進捗率等の具体的指標が詳細なデータと共に示されているなど、その内容も充実していると評価できよう。

このため、両件は新聞等によっても大きく報じられた。特に、津波の進入等を防ぐために整備された水門等の閉鎖施設について、耐震点検が行われていない事態、津波到達時間内に閉鎖作業が完了できないおそれがある事態等は、震災による津波被害が甚大であったこともあり、注目を集めることとなった⁴⁵。



漁港における水門建設工事⁴⁴
(平成24年12月、静岡県にて筆者撮影)

5. おわりに

以上のとおり、会計検査院の工事検査や参議院決算委員会の決算審査等が、公共事業の安全性の確保等にどのように関わってきたのか、その概要について論じた。

会計検査や決算審査は、事業執行後における会計経理や決算の数値の確認等のみがその役割と思われがちである。しかし、会計検査院は、前記のとおり、明治期以降一貫して公共事業の設計、施工等の検査を実施してきており、近年も構造物の安全性や事業の有効性等に係る多角的な検査を通じ、適正な公共事業の執行において重要な役割を果たしている。

また、決算委員会についても、本稿で論じたとおり、戦後間もなく横行した補助事業による不正・不当工事の根絶のため議論を積み重ね、補助金適正化法制定の原動力となった。近年も、安全性が確保されていない公共事業や、老朽化が進む公共インフラ等の問題に関して精力的な質疑等を行うとともに、時宜に応じた警告決議、措置要求決議等を行い、政府に対して改善を促し続けてきた。そして、震災後には、多くの国民の地震・津波被害等による不安感の増大や、防災・減災等への関心の高まりに呼応して、公共土木施設の地震・津波対策や公共建築物の耐震化等について、時宜に応じた検査要請を行っている。

以上のような歴史を振り返れば、会計検査院と決算委員会は、公共事業に係る会計検査や決算審査等を通じて、時には協調しながら、言わば「国民生活の安全・安心の確保」のため、長きにわたって大きな役割を果たしてきたと結論付けることができよう。今後、震災からの復興・復旧事業や、公共インフラの耐震化や老朽化対策等が続々と進められていく中で、「国民生活の安全・安心の確保」は更に重要な課題となる。そこで、両機関がこの分野において今後どのような役割を果たしていくべきか述べることにする。

まず、会計検査院についてである。前記のとおり、工事検査は、長い歴史の中で高度な知見等が培われており、その検査対象や手法等は時代の移り変わりに応じて柔軟に変化してきている。これは、公共部門の評価、監査等を行う他の機関が得難い貴重な財産であり、会計検査院は、今後も工事検査分野の発展に資するため、新技術の導入等に対応した検査手法の検討や、専門性を有した人材の育成等を引き続き進めるべきであろう。

今後、震災からの復旧・復興事業や、老朽化した公共インフラの補修工事等が本格化し、公共事業予算の執行額は累増することが予想される。このような中で、限られた検査資源を効率的に投入し、厳正かつ実効的な検査を実施していくことが求められる。

その中でも、復旧・復興事業に関して、災害復旧工事の設計や施工は適切に行われているか、被災地における防災・減災対策が有効なものとなっているかなどの検査は特に重要であろう。実地検査に際しては、被災地における事業執行の支障とならないよう受検機関への配慮も必要であるが、多額の国民負担によって賄われている復旧・復興予算が適正かつ効果的に使用されているか、国民に対して明らかにすることも不可欠であろう。

会計検査院に対しては、本稿で論じたように、過去幾多の大災害等の後、先人がいかにして国民の期待に応えるべく検査を実施してきたかを振り返りつつ、国民生活の安全・安心を確保するため、そして、国民への説明責任を果たすため、復旧・復興事業に関する機動的な検査を実施し、その詳細な結果を早期に国会へ報告することを望みたい。

続いて、決算委員会についてである。決算委員会が決算審査等を通じて公共事業の安全性等の確保に貢献してきたことは既に論じたとおりであるが、平成24年11月には、23年度決算が国会に提出され、この中には復旧・復興事業に係る各府省等の予算執行の結果も含まれている。したがって、今後、復旧・復興事業が適正に実施され、被災地の復興が着実に進んでいるかなどについて審査を行うとともに、これらの事業が被災者らの生活の安全・安心の確保に寄与しているか、という観点からもチェックしていく必要がある。

また、震災による被害を踏まえた公共施設の耐震化等の防災・減災対策事業も今後全国的に行われるものと思われる。決算委員会においては、現下の厳しい財政状況の中、限られた予算で真に必要な事業をいかに効率的・効果的に実施していくかという点に配意しつつ、本稿で取り上げた2件の検査要請に係る報告や23年度検査報告等を参考としながら、公共土木施設の地震・津波対策や公共施設の耐震化の在り方等について活発な議論が行われることが望まれる。そして、その結果が後年度の予算編成や事業の執行等に反映され、ひいては、今後の国民生活の安全・安心の更なる向上につながることを期待したい。

1 「橋梁補修への重点的な支援状況について」平 24. 8. 1 付け国土交通省報道発表資料参照。

<http://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000274.html>

2 「下水道 計画的な改築・維持管理」国土交通省公表資料参照。

<http://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/crd_sewerage_tk_000135.html>

3 一例として、「会計検査院が施工不良指摘 開通前の昭和 51 年」『産経新聞』（平 24. 12. 3）参照。

- 4 昭和50年度検査報告159-161頁参照。なお、昭和22年度以降の検査報告に掲記された指摘事項等の内容等については、「会計検査院決算検査報告データベース」〈<http://report.jbaudit.go.jp>〉により検索・閲覧することが可能である。
- 5 甲斐素直『予算・財政監督の法構造』（信山社 平成13年）168頁。
- 6 会計検査院事務総長官房総務課渉外広報室『会計検査院』（平成24年版）15-16頁参照。
- 7 会計検査院公式サイト上の質疑応答集参照。〈<http://www.jbaudit.go.jp/general/faq.html>〉
- 8 これらの他、会計検査院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項（処置済事項）、特定検査対象に関する検査状況（特定検査状況）、国会及び内閣に対する報告（随時報告）、特に掲記を要すると認めた事項（特記事項）等の区分がある。詳細は、17年度検査報告7-10頁及び23年度検査報告7-9頁参照。
- 9 道路施設に関する指摘の一例として「橋台の施工が設計と相違していたもの」（平成22年度、国土交通省〈補助事業〉、不当事項）、同じく港湾施設に関して「防舷材の設計が適切でなかったもの」（平成22年度、国土交通省〈補助事業〉、不当事項）、河川管理施設に関して「堰本体及び取付擁壁の設計が適切でなかったもの」（平成23年度、国土交通省〈補助事業〉、不当事項）、農林水産業施設に関して「国営かんがい排水事業の実施に当たり、据付工事の施工が適切でなかったため、ダム等の管理を行うための制御盤等の地震時における機能の維持が確保されていない状態となっているもの」（平成20年度、農林水産省、不当事項）等が挙げられる。
- なお、本稿において決算検査報告の指摘事項等を紹介する場合には、原則として【「指摘事項等の表題」（検査報告掲記年度、指摘等の対象となる府省〔当時の名称〕、指摘等の態様）】という形式で記述する。
- 10 これらの府省が実施又は補助金等を交付した工事に関する指摘の一例として「中央防災無線網の整備に当たり、耐震施工が適切でなかったため、地震時における多重無線通信設備等の機能の維持が確保されていない状態となっていると認められたもの」（平成21年度、内閣府、不当事項）、「簡易水道等施設整備費補助金で実施した工事の設計が適切でなかったもの」（平成22年度、厚生労働省〈補助事業〉、不当事項）、「駐機場の整備に当たり、コンクリート舗装工の施工が適切でなかったため、舗装にひび割れが発生していて工事の目的を達していなかったもの」（平成21年度、防衛省、不当事項）等が挙げられる。
- また、これらの他に、経済産業省所管の電源立地地域対策交付金や、外務省所管の政府開発援助等により実施された公共工事に関する不当事項、意見表示等も過去の検査報告に掲記されている。
- 11 手直し工事に要した費用については、発注者（事業主体）、施工業者（工事請負者）、設計者（工事の設計を受託している設計コンサルタント）等が、それぞれの責任の程度に応じて負担することが一般的である。市川啓次郎『公共工事と会計検査（改訂9版）』（財団法人経済調査会 平成23年）633頁参照。
- 12 例えば「兵庫県指名停止基準」（平成24年10月10日適用）によれば、会計検査院の検査報告で指摘され、県発注に係る建設工事等の契約の相手方として不相当であると認められる業者は、当該認定をした日から3か月間指名停止にすると定められている。〈<http://web.pref.hyogo.jp/wd38/documents/241010.pdf>〉
- 13 『会計検査院を志望する方に 2012』（会計検査院採用案内パンフレット）21頁に記載されている過去の採用者数を集計した。また、土木以外の技術系区分の採用者としては、「機械」が3名、「化学」が1名となっている。なお、平成24年度から、国家公務員採用試験におけるⅠ種、Ⅱ種等の区分は廃止され、新たに総合職、一般職等の試験区分が設けられている。
- 14 前掲・会計検査院公式サイト上の質疑応答集参照。
- 15 会計検査院『会計検査のあらしー平成23年会計検査院年報ー』（平成24年）8-9頁。
- 16 前掲『公共工事と会計検査（改訂9版）』663-666頁参照。
- 17 本稿では、各府省等の名称について、原則として当時のものをそのまま使用することとする。
- 18 会計検査院『会計検査院百三十年史』（平成22年）76頁参照。
- 19 会計検査院『会計検査院百年史』（昭和55年）200頁参照。
- 20 前掲『会計検査院百年史』259-268頁参照。
- 21 会計検査院『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』（平成9年）23頁参照。
- 22 この査定検査については、各方面から越権論等の批判が続出したが、不適正な申請・査定等の実態が明らかになるにつれ、肯定論が大勢となったという。前掲『会計検査院百三十年史』194頁参照。

- 23 会計検査院『日本国憲法下の会計検査 60年のあゆみ』（平成20年）96頁及び前掲『会計検査院百三十年史』195頁参照。なお、『会計検査院百三十年史』243頁によれば、補助事業により実施された工事に係る指摘の態様の割合を比較すると、昭和40年代における工事に係る指摘のうち、施工に関するものの割合（件数ベース）は全体の90%を占めていたが、60年代にはその割合は19%と大幅に減少した。一方、設計に関するものは、同じく40年代にわずか3%であったが、60年代には43%を占めるに至った。
- 24 このような指摘に係る先駆的な事例として、「補助事業の実施及び経理が不当と認められるもの（夕張市道道夕張平取線道路改良（その1）」（昭和61年度、建設省＜補助事業＞、不当事項）等が挙げられよう。
- 25 このような指摘に係る先駆的な事例として、「国営木曾岬干拓事業により造成された干拓地についてその有効利用を図るよう意見を表示したもの」（平成元年度、農林水産省、意見表示）、「多目的ダム等建設事業の実施について」（平成6年度、建設省等、特記事項）等が挙げられよう。
- 26 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』41頁参照。
- 27 一例として、「浮棧橋の係留杭の設置工事の実施に当たり、適切な設計変更の措置を執っておらず、設計が適切でなかったため、工事の目的を達していないもの」（平成22年度、国土交通省、不当事項）及び「広域営農団地農道整備事業の実施に当たり、設計が適切でなかったため、橋脚等の所要の安全度が確保されていない状態になっているもの」（平成16年度、農林水産省＜補助事業＞、不当事項）が挙げられよう。
- 28 22年度検査報告1025-1026頁参照。
- 29 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』120頁参照。
- 30 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』120-121頁参照。
- 31 第22回国会参議院決算委員会会議録第26号4頁（昭30.7.8）参照。
- 32 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』121頁。なお、同頁によれば、査定検査による災害復旧工事についても、補助金適正化法施行後、指摘件数・金額共に大幅に減少していることが伺える。
- 33 一例として、第130回国会（閉会后）参議院決算委員会会議録第2号11-12頁（平6.8.25）参照。
- 34 第131回国会参議院本会議会議録第2号5頁（平6.10.4）参照。
- 35 第169回国会参議院決算委員会会議録第12号3頁（平20.6.10）。なお、本件は、決算委員会の措置要求決議として議決される予定であったが、平成18年度決算が是認されなかったため、決議自体を行わないこととされ、実現に至らなかった。この経緯については、野澤大介「15年ぶりの決算否認（平成18年度決算審査）～決算の議決に係る今後の課題～」『立法と調査』No.284（平20.8）参照。
- 36 第179回国会参議院決算委員会会議録第2号32-33頁（平23.12.7）参照。
- 37 本件指摘の全文は、22年度検査報告572-578頁参照。なお、本稿で引用している部分は、同577頁参照。
- 38 この工事は、本稿中の会計検査院の検査結果とは無関係である。
- 39 例えば、「東日本大震災等の災害時に災害派遣活動に従事した自衛官等に対する災害派遣等手当について、支給に係る通知等を周知徹底したり、支給の適否を確認する体制を整備したりなどすることにより、手当の支給が適切なものとなるよう改善させたもの」（平成23年度、防衛省、処置済事項）等が挙げられる。
- 40 本件の全文は、会計検査院公式サイト参照。〈<http://www.jbaudit.go.jp/report/zuiji/24.html>〉
- 41 23年度検査報告1323頁参照。
- 42 一例として、第177回国会参議院決算委員会会議録第8号14頁（平23.5.27）参照。
- 43 両件の全文は、会計検査院公式サイト参照。〈<http://www.jbaudit.go.jp/report/demand/24.html>〉
- 44 この工事は、本稿中の会計検査院の検査結果とは無関係である。
- 45 一例として、「列島 進まぬ耐震化」『朝日新聞』（平24.10.18）参照。

※ 本稿におけるインターネット上の参考文献等は、いずれも平成24年12月20日から25年1月15日までの間にダウンロードしたものである。