

会計検査と公共建築積算

一般財団法人建築保全センター 理事長 奥田 修一

① はじめに

公共建築を担当する者にとって、会計検査という言葉は特別の響きをもって受け取られる。とりわけ積算担当者にとっては最前線に対応する場面が多いので、そのプレッシャーがいかほどのものかは経験しない限り想像できないだろう。

筆者も建設省、国土交通省在籍時には設計担当として、また技術総括の窓口として直接会計検査を受検した経験を持つ。もう30年以上も前の話だが、その頃は個別工事の検査が中心で攻める側の調査官も守る側の担当者も不当事項で指摘されるかどうかをめぐる真剣勝負であったとの印象がある。

本誌は公共建築の積算に関係する読者も多く、会計検査にも関心が高いと考えられるため、毎年春号には年次の会計検査報告から建築に関する主な指摘事項等が紹介されている。これにより直近の会計検査で取り上げられている内容や、対象分野、関心の傾向などが把握できる。

ただ、もう少し長期的かつ全般的に会計検査と公共建築の整備、とりわけ建築積算との関わりについてまとめたものを見たことはあまりないので、ここではその全体像を示すことにトライしてみたい。

本稿をまとめるにあたっては、会計検査院のホームページに紹介されている会計検査に関する資料や昭和22年からの検査報告、本誌に紹介された事例、公共工事と会計検査に関する図書等を参考にしている。

② 会計検査とは

会計検査に関わった人ならそれぞれの立場で十分理解しているはずだが、馴染みのない人も年一度検査報告が院長から総理に手交されるのをニュースで見たことがあるかもしれない。新聞には「国の無駄遣い〇〇〇億円」などの見出しで記事になっている。

会計検査の対象は、国の機関のほか、国が出資をしている法人、国が補助金や財政支援を与えている地方公共団体や各種法人にまで及び、非常に幅広い。そして検査を実際に担う会計検査院の職員数は約1,250名で、そのうち検査業務の主力部隊である調査官及び調査官補は約800名である。

国の決算はすべて毎年会計検査院が検査し、検査報告とともに国会に提出するために11月には内閣に送付される。したがって、年間の検査スケジュールはこの報告作成に向けての年間計画として組み立てられている(図1)。

会計検査は書面検査と実地検査の二つの方法によって行われるが、やはり不当事項の指摘の多くは出張して行う実地検査により明らかになったものである。令和2年次の実地検査は新型コロナウイルス感染症の影響で例年より減っているが箇所数で

	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11月
会計検査の基本方針・検査計画	_____														
書面検査	_____														
実地検査	_____														
検査結果の分析・検討	_____														
検査報告作成・内閣送付	_____														

図1 年間スケジュール

1,726カ所（元年次2,965カ所）、調査官の延べ人日数は17,600人日（元年次31,700人日）となっている。

実地検査は通常数名でチームを組み、1機関当たり数日かけて行われる。調査そのものは調査官の裁量に委ねられている部分が多いので、調査官毎に書類や現場の検査を行う。実地検査で不適切と思われる事案がある場合には、検査後書面での質問が検査院から出され、書面でのやり取りが行われる。その後、検査院内で検査報告に記載するかという観点からの審査が行われ、何段階かの審査の上最終的には検査官会議に諮られて検査報告となる（図2）。

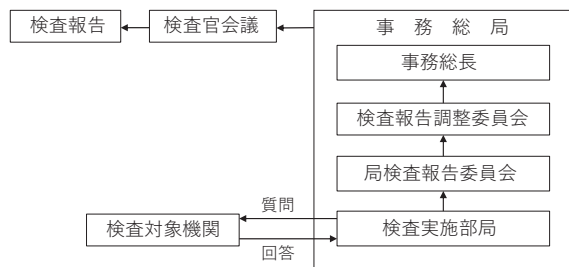


図2 会計検査院内での審議プロセス

3 会計検査の変遷の概観

本稿は会計検査と公共建築について長期的かつ全般的に捉えようというものだが、その前提として、会計検査の制度及び主な対象がどのような変遷をたどってきたかについて概観したい。なお、本稿の中で「〇〇年に」というのは〇〇年度会計報告という意味で用いている。

会計検査院は明治以来140年を超える歴史があるが、ここでは現行制度となった戦後の歩みについて見てみる。

昭和20年代は戦後の混乱した社会経済情勢を背景に法令や予算を顧みない執行が数多く見られ、自ずと不正経理の摘発に追われた。予算の目的外使用や年度区分の違反に加え、予算超過や架空工事まであり、まずは合规性（法律、政令等のルールに則っているか）の観点からの検査が中心となった。

検査の方針や件数のカウントの仕方に

もよるので、不当事項件数の推移だけから何らかの結論を導くのは困難だが、昭和20年代の2,000件を超える不当事項の中身を見てみると、農水省、運輸省と建設省の補助公共事業だけで1,000件を超えることがあり、その多くが出来高不足や粗漏工事である。やはり戦後復興期、高度成長期を通じて公共工事は額も大きく会計検査の対象として中心的な存在であったことが窺える（図3）。

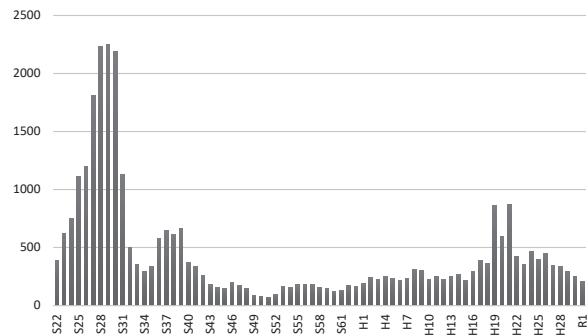


図3 年度別不当事項件数

昭和30年代に入ると、不正経理は影を潜め、検査も不当事項の摘発からその発生原因を究明して改善を図るための意見表示・処置要求を積極的に発動するようになった。また、昭和40年代からは、検査院が意見表示・処置要求を行う前に当局において改善の処置を講じたものについても広く参考に資するため「本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じたもの」（処置済事項）として報告に記載されるようになった。不当事項で指摘された内容については個別の対応となるが、意見表示・処置要求及び処置済事項は基準や要領

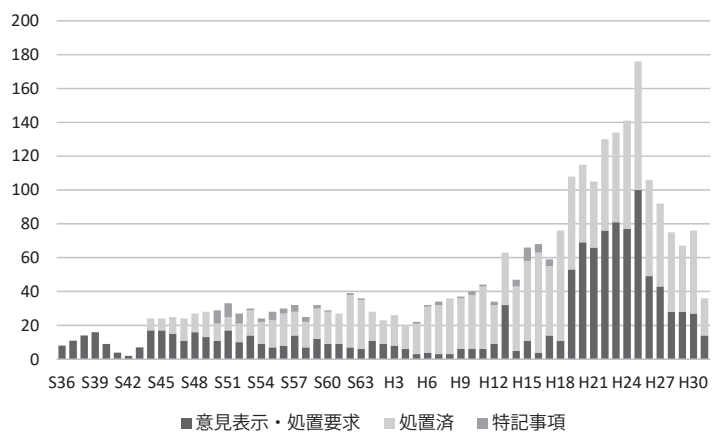


図4 不当事項以外の指摘事項件数

の改訂に繋がる事が多く、より幅広い改善効果が期待される。

昭和50年代には経済性、効率性の観点に加え有効性の観点からの検査へのシフトが見られた。長期的な計画や大規模プロジェクトについて期待される効果が発揮できていないが、国の政策上の問題が絡んでいるため、不当事項や意見表示・処置要求に馴染まないものについては「特に掲記を要すると認めた事項」（特記事項）として問題提起するようになった。最初に問題提起された事項には新東京国際空港（成田）の開港、原子力船「むつ」、カドミウム汚染米の処理などが含まれている（図4）。

平成に入ると、行政の透明化、説明責任の流れを背景に、それまでとは異なる検査の態様として「特定検査」が新設されている。それ以前の検査では国民の関心の高い事項でも不当事項等の指摘がなければ検査報告に載ることはなかったものを特定検査という形で取り上げて報告をするというものである。平成2年から令和元年までに合計233件（重複あり）が掲載されている。

平成10年には国会の行政監視機能強化の一環として、国会から要請があった事項については検査を行い報告する制度が設けられた。その第1号は当時問題となっていた簡保や年金で運用されている公的な宿泊施設の問題であった。また、最近では森友学園への国有地の売却問題に関する国会報告が記憶に新しい。

平成17年には会計検査院が特に必要と認める事項については要請がなくても国会及び内閣に報告できることとなり、更に検査事項の幅が広がっている（図5）。

以上のように会計検査の態様も時代背景とともに変遷しており、検査の観点も合規性から効率性・経済性へ、更には有効性へと移行するとともに、検査対象も個別事項から国民の関心の高いテーマへと移っている。特に、平成に入ってから個別検査から特定のテーマの検査へといった重点の移行が目立っている。

4 公共建築に関する指摘

1) 検討対象の抽出

ここから本題の会計検査と公共建築の整備、特に建築積算との関わりについて見ていきたい。そのために、まず会計検査報告で不当事項、意見表示・処置要求及び処置済事項として指摘されたものから分析対象とする事項を抽出する。抽出は以下の考え方によっている。

- ・ 建築及び建築に付随する設備を対象とし、プラントや建築に付随する土木構造物（擁壁や舗装）は対象としない。
- ・ 単純な経理上の指摘、補助の対象範囲に関する指摘等については本稿の趣旨から対象としない。
- ・ 補助事業で詳細な指摘内容が確認できないものは対象としない。

境界領域や重複領域もあるが、最終的には筆者の主観的判断によっていることをお許しいただきたい。対象となる建築関係の指摘は昭和22年から

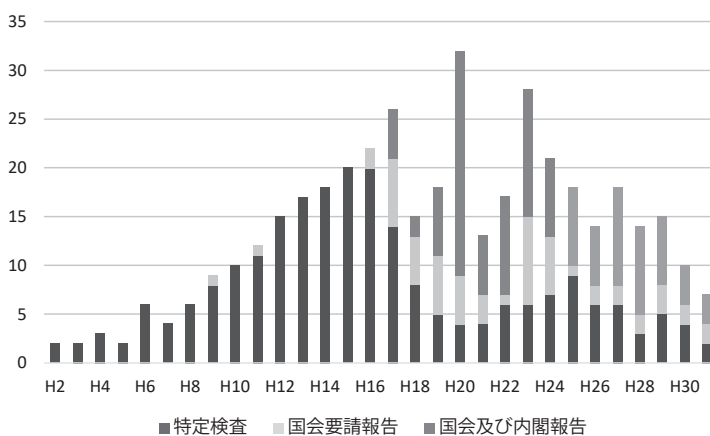


図5 特定検査及び報告事項件数

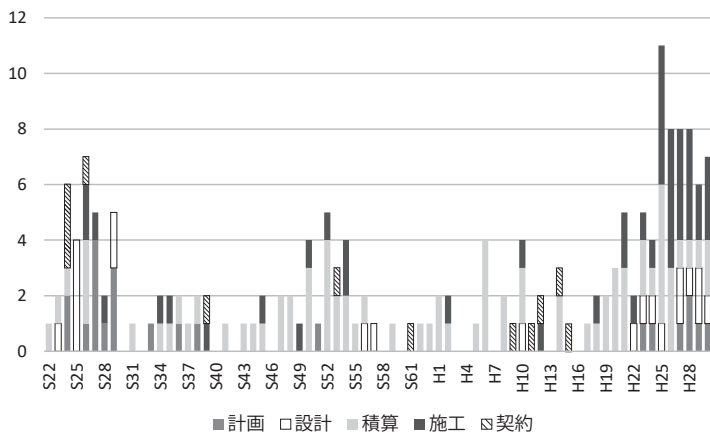


図6 建築関係指摘事項件数

令和元年までで179件ある（図6）。

指摘の内容により計画、設計、積算、契約、施工に分類するとやはり積算が最多で施工がそれに次ぐ（図7）。

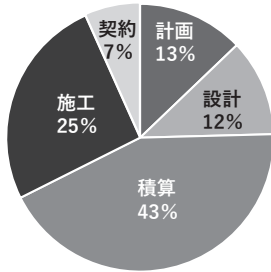


図7 建築関係指摘事項の分野別比率

積算を更に数量、単価、積算条件、経費に分類すると、数量と積算条件が主体となっている。積算条件と単価の区分は判断が難しいところだが、条件設定が不適切なため単価に影響しているものは積算条件に分類している（図8）。

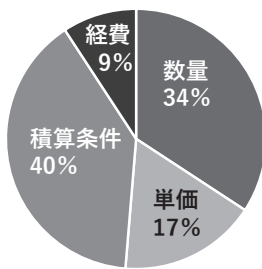


図8 積算関係指摘事項の内容別比率

2) 主要事項の概観

時系列に概観してみると、昭和20年代は戦後の混乱が残る時期で、建築関係でも駐留軍や警察予備隊関連工事など、極めて短期間で終了させなくてはならないものが含まれている。この時期に建築関係の指摘事項が突出しているのが、電気通信省及び後継の日本電信電話公社であり、全体の3分の1以上を占めている。

建築に限ったことではないが、指摘が多いのが最低制限価格に関するものである。指摘の内容は最低制限価格を設定してそれ以下の入札者を排除しているのは不当というもので、年代を通じて繰り返し指摘されている。最初は昭和24年で、その時は直轄事業に対する指摘で最低制限価格は予定価格の8割であったが、それでも不当事項とされている。国はその後低入札価格調査制度に移行し

たため、この指摘は補助事業に限定され、予定価格に対して高い比率の最低制限価格を採用しているものが指摘の対象となっている。極端な場合には最低制限価格が予定価格の99.3%というものであった。

高度成長期を通じて建築技術も進展し、建設現場の機械化、効率化が進められている。積算においてもその実態を反映させる必要があるが、公共建築積算ではどうしても積算条件の変更には慎重になりがちである。会計実地検査で調査官が現場の施工状況を確認すると、積算で想定している条件との違いが明らかになることがあり、それが指摘事項に繋がることになる。指摘も不当事項よりは現場の実態に即して積算するようという意味での意見表示・処置要求及び処置済という取扱いが多い（表1）。

表1 積算と現場の乖離についての指摘

指摘年度	指摘内容
S41	近年H形鋼、鋼管、T形鋼等の形鋼は多種類にわたって製品化され、そのまま柱、はり等に一般に使用されているので、従来の鋼板を切断して溶接加工するより安価で合理的
S43	生コンクリートの使用が一般的になっているのに現場練りを前提に検討された配合表を用いている。JISの品質管理に統一
S45	高力ボルトの施工費について業者の見積りを採用しているが、単価はリベット接合の単価と同等になっている。効率的な施工実態からして低減すべき
S47	屋内給排水管の接合について手作業を前提にした歩掛を用いているが、近年の作業の機械化、作業方法の合理化により工数は著しく低減
S50	屋内低圧配線について金属管を配管してその中を通す積算になっているが、最近は合成樹脂管またはビニルケーブルが一般的
S53	取壊しについてスチールボール工法で積算しているがコンクリートブレーカによるのが一般的
S55	鉄骨の工場溶接費について手溶接主体の積算基準となっているが実際には半自動溶接が主体となっている
H 1	大規模化している建築物では径の太い鉄筋の比率が多いので、一般的な建築の鉄筋径比率を前提にした現在の積算では割高

特に昭和40年代、50年代は建築現場の進展が著しく多くの指摘がなされている。これらの事項は次年度に他の発注機関の工事で指摘されるというようなこともあり、また、当時は各省毎に積算要領のようなものを持っていたためその違いについて指摘されることもあった。こうしたことも背景

となって、昭和53年に公共建築工事発注機関による「公共建築工事積算研究会」が発足し歩掛や経費の統一的な運用に踏み出している。

建築関係では専門工事の経費についても何度か指摘されている。昭和35年にはボイラー、昭和37年には空気清浄機、平成6年にはブラインド、平成14年には研究実験用機器が、いずれも専門工事業者からの見積りは据付調整を含めたものとなっているため、元請けの調整手間は少なく経費の低減が可能という指摘である。工事に含めず別途購入する方が経済的という指摘もあった。

3) 特徴的な指摘

指摘事項の中にはその時々時代の背景を映す特徴的なものがあるのでいくつか触れてみたい。

昭和48年にはオイルショックを背景に建設物価が高騰しており、設計変更契約の時期によって変更金額が増大したことに關する珍しい指摘もある。

平成8年にはある省の工事に使用している建築設備積算システムにおいて、システムを構成するファイルへの入力データを取り違えたことにより誤った複合単価が作成されて、これにより積算が行われたことが指摘されている。また、平成19年度にはある大学で内訳書を表計算ソフトを使用して作成していたところ、操作ミスから誤った場所に転記したという指摘もあった。現在では予定価格作成に積算システムはなくてはならないものとなり、安定的に運用されていると思うが、システムにミスは付き物ということを念頭に置いて対応していく必要があるだろう。

平成12年には電源立地促進対策交付金により新潟県刈羽郡刈羽村に建設された生涯学習センターに關する指摘がある。当時はマスコミにも頻繁に取り上げられたので記憶されている読者もおられるだろう。村には建築技術者はおらず、数名の担当者で50億円の事業を進めるため実態は設計会社に任せきりであった。このため、設計図面と積算の内容、それに現場の出来形に不整合が多々あってもチェックされず、書類の整理や必要な変更手続きもなされていなかった。市町村の補助事業では執行体制の脆弱さから多かれ少なかれ

同様の課題を抱えていることが多い。会計検査院では14年度の特定期間検査対象として「公共工事の品質を確保するための監督・検査体制等の整備状況について」を取り上げ、実態を調査した上で監督・検査基準の整備や市町村への技術支援などを含む所見を述べている。

平成27年の小規模改修工事の契約に關する指摘は珍しく合規性に關するものである。当時は小規模改修工事について応札者がいなかったり不調不落により事業執行が極めて困難となっていた。いくつかの工事をまとめたり、施工条件明示を徹底したり、発注情報を積極的にPRするなどの手立てを講じても契約にたどりつかなかった工事について、既発注の別工事に契約変更で追加することで実施した事案があった。予算化された事業の執行は重要だが、さすがにこれは契約の同一性という基本的なルールに反しており不適切との指摘を受けることになった。

4) 最近の指摘事項

最近の建築関係の指摘について見ると、木造建物の柱接合金物、設備機器類のアンカーボルトに集中していることが分かる。

木造建物の柱接合金物については、阪神淡路大震災の被害を受けて、筋交いなどの耐震壁の柱には引抜き力がかかるのでそれに耐える接合金物を規定した平成12年国土交通省告示1460号に適合しているかという観点の指摘である。平成21年に国土交通省の補助事業である公営住宅で指摘されてから20回近くほぼ同趣旨の指摘がなされている。平成27年には国土交通省に対し柱と土台等との接合について設計及び施工が適切に行われるよう意見表示・処置要求がなされている。これを受けて国土交通省は適切な設計・施工のためのチェックリストを作成し公営住宅の整備主体に発出している。

次にアンカーボルトであるが、これは主に地震など災害時にも機能を発揮すべき機器について、必要な引抜き耐力を確保できるような施工がなされているかという観点での指摘である。こちらの問題はアンカーボルトで止付けられる機器の種類も、引抜き耐力が不足している理由も事案により

異なるが、検査の観点も共通である。平成18年に成田空港管理ビルの配電盤、分電盤のアンカーボルトの地震時引抜き力の不足についての指摘がなされてから十数件が指摘されている。

木造柱の接合金物も機器のアンカーボルトも設計及び施工に関するもので、このところ積算に関する指摘が相対的に減少している。その要因はいくつか考えられるが一つには積算に関する指摘の場合は不当事項の額の算定をする必要があるということがある。通常の指摘パターンでは「本件工事費を修正計算すると、他の項目で過小になっていた費用を考慮しても適正な予定価格は〇〇円となることから、契約額××円は△△円割高で不当と認められる」となり、予定価格同士の比較ではなく、適正予定価格と実際の契約額との比較になっている。つまり、落札率が低いと適正予定価格を計算しても契約額を下回らないという結果になってしまう。平均落札率が100%近い時代はまだしも、最近の90%をやや超える程度の平均落札率で従来パターンの計算の方法ではなかなか不当額が出てこない可能性がある。実際平成19年の大学の表計算ソフトの操作ミスの事案では過大積算は8,000万円以上あったが、落札率と過少積算の影響で報告では940万円の割高とされている。

いま一つは前述のように特定のテーマに関する検査が増加していることから、個別の検査に割ける時間が限られ、設計図書や現場の施工状況の確認だけで指摘できる設計や施工の比率が増えているということも考えられる。

5) 特定検査及び報告事項

指摘事項以外の特定検査及び国会や内閣への報告事項のテーマの中で建築関係の事項、あるいは建築を含む公共工事全般に係るものには表2のようなものがある。入札契約制度や事業評価、PFIなど施策的なもののほか、老人福祉施設整備、防衛施設庁工事など社会問題となったものも含まれている。平成に入って会計検査が特定のテーマの検査にシフトして膨大な数のテーマが取り上げられている中では限定的な数と言える。また、内容的にも全般的な調査結果を分析した印象のものが多いが、直近のPFI事業についての報告では着眼

表2 建築関係の特定事項と報告

年度	事項
H9	公共工事に関する入札・契約制度の運用について
H10	社会福祉法人が実施した老人福祉施設の整備事業について
H12	公共事業の再評価について
H14	公共工事の品質を確保するための監督・検査体制等の整備状況について
H15	公共工事の多様な入札・契約制度、特に総合評価落札方式等の民間の技術力を活用する方式の導入状況について
H17	防衛施設庁における建設工事及び委託業務に係る入札・契約の実施状況について
H22	PFI事業の実施状況について
H23	公共建築物における耐震化対策等の状況について
H25	社会資本の長寿命化計画における維持管理・更新について
R3	国が実施するPFI事業について

点を絞って踏み込んだ分析が行われている。

5) おわりに

本稿では、戦後の会計検査と公共建築について見てきたが、やはり時代とともにテーマや検査の取り組み方も大きく変わってきている。特に筆者の経験を踏まえて述べさせていただければ、昭和時代は個別事案の不当事項を中心とする指摘をめぐる検査側と受検側の攻防の印象が強く、公共工事は会計検査の対象としては中心的な存在ではなかったかと思う。一方、平成に入ると個別の検査から社会的に関心の高いテーマへと検査の重点が大きく移る中、建築・公共工事はテーマとして取り上げられる回数も必ずしも多くはない。令和の会計検査の方向について今述べることは難しいが、国費の適正な使用に関する会計検査の重要性は今後も変わることはなく、これまで培った検査に関するノウハウと人的資源を活用して、個別事案の検査とテーマの検査を車の両輪としてその役割を果たしていくことが期待される。

(参考文献等)

- 1) 「決算検査報告について」『建築コスト研究』vol.95～112, 建築コスト管理システム研究所
- 2) 会計検査院『会計検査院百三十年史』2020.1改訂
- 3) 芳賀昭彦『公共工事と会計検査』改訂(4, 8, 9, 11, 13)版, (一財)経済調査会