

防 衛 取 得 研 究 第二卷 第四号 平成21年3月

目 次

- | | | |
|---|---------------------|-----|
| 1 | 基地対策と取得 | 1 頁 |
| 2 | 防衛省予算 歳入歳出予算科目表について | 2 頁 |
| 3 | 第2者監査と第3者監査について | 5 頁 |

基地対策と取得

主任研究員 牟田 寛

平成20年度の基地対策等の推進に要する予算額は、4,535億円、防衛予算の約9.6%である。

これは、大きく分けて三つ、(1)基地周辺対策経費 (2)在日米軍駐留経費 (3)施設の借料、補償経費等となっている。

これらの予算の説明では、自衛隊が使用する施設及び安保条約に基づき在日米軍が使用する施設・区域を総称して防衛施設といているが、防衛施設は、国の防衛の基盤となるものであり、その使用にあたって安定的使用の確保が求められている。一方防衛施設が所在する基地周辺の地域においては、基地の運用上騒音問題などが生じるとともに、都市計画などの地域開発に支障を生じるなどの問題を抱えている。このような問題に対応するとともに調和し、防衛施設の安定的な使用を確保するため、防衛施設の使用により生じる損失の補償や騒音被害の軽減のための措置などが行われることとなっている。

従来から防衛施設周辺地域の市街化に加え、生活様式の高度化や、環境問題への意識の高まりから住民意識の変化がみられ、防衛施設の安定的な使用の確保を図る上での課題は、ますます困難、複雑化している。このため、国は周辺地域住民の理解と協力を保ちつつ、時代の変化に対応しながら、課題の克服に努力しているところである。

この地域住民の理解と協力を保つことで、大事なことと思うのは、地域住民の声を聞くことであろうと思っている。

それは、民公有の土地を防衛施設として賃貸借しており、その土地の使用の対価として借料を支払っているものであるからである。

土地の借料は、原則として鑑定評価をもとに権利者との交渉となるのであるが、その都度、権利者からの要望、条件を聞くということである。契約交渉で苦勞することは、どんな契約でもいえることと思うが、相手方が当方を信用してくれるかどうか根底にあるように思う。土地は、代替性がないので、継続的に交渉してきて、会う回数を重ねる毎にお互いにお家事情というのが話題にでるようになってくると、このあたりが、ひとつの山場と言えるである。よく地元の声を聞くことが肝要といわれるが、このことだと思っている。

参考文献:平成13年度防衛白書
平成20年度防衛白書

防衛省予算 歳入歳出予算科目表について

主任研究員 浜地善明

平成20年度に防衛省予算科目表の改正がおこなわれた。標題のとおり、歳入歳出予算科目表が正式な名称であるが、歳入予算については関係者以外あまり関心が無いであろう。我々が一般的に話題にする予算は、歳出予算を指す場合が多く、今回改正になったのも歳出予算の科目表である。

歳入歳出予算は「部局等の組織」に区分され、歳入予算では性質別に「部」「款」「項」に、歳出予算では目的別に「項」という予算科目にそれぞれ分類される。歳入予算でも歳出予算でも、「項」の下に「目」が設けられているけれど、国会の議決の対象となる予算科目は「項」までであり、これを**議定科目**と呼び、これに対して予算の添付書類に計上され、閣議審議の参考となるにとどまる「目」以下の予算科目を**行政科目**と言う。

「項」「目」との重さについて認識を得た上で、歳出予算科目について論を進めていくが、今回改正されたのは「項」に及ぶものである。

本改正は、「経済財政改革の基本方針2007（H19，6，19）」の第3章 3、予算制度改革（5）予算書・決算書の見直し「政策ごとに予算と決算を結び付け、予算とその成果を評価できるように、予算書・決算書の表示科目の単位（項・事項）と政策評価の単位とを対応させる等の見直しを行い、平成20年度予算から実施する。」に基づくものである。

見直しの趣旨としては、「予算・決算と政策評価の連携を強化し、予算の重点化・効率化を一層進めるとの観点から、予算書の表示科目の見直しを平成20年度予算から実施」するものであり、「1、予算書等が国民の目に分かりやすくなり、2、政策ごとに予算・決算とその成果が比較対照可能になり、事後的な評価が行いやすくなる。」ことを期待したものである。このように今回の予算科目表の改正は、事後の政策評価が実施し易いように、防衛省の政策体系にそう形で「予算を括り直した。」と言えよう。つまり政策評価のための一手段にすぎないのである。

大規模な財政赤字を抱える我が国にとって、予算改革は当然に実施すべきであり、政府の実施する政策を評価可能にする予算改革の流れも当然といえは当然である。ただし、第1として、防衛予算について「政策評価が実施可能か」「馴染むか」という疑問がある。そもそも防衛予算は「防衛計画の大綱」に基づき、「中期防衛力整備計画」を5年毎に政府決定し、それを実現すべく毎年度の予算を作成している。そして、中期計画も達成できず見直しを繰り返しているのが、ここ数年の実情である。政策評価がどの範囲、深さを想定しているか不明であるが、どのような評価を誰がす

るのであろうか。

第2に、評価に当たっては費用と便益を正確に把握する必要があるが、費用については、まさしく予算で把握できるが、便益について国の防衛という政策目標をどう把握するか、極論すれば0から無限大になる可能性がある。つまり、評価者の恣意が常に入る恐れがあり客観的な政策評価となるであろうか、もっとも「一括購入すれば、初度費が少なくなる。」というレベルのことであれば問題はないが。

予算科目表の問題にもどるが、今回の改正を概略見てみると、旧予算科目表（19年度予算科目表）の「項」防衛本省が、新予算科目表（20年度予算科目表）では、「項」防衛本省共通費、「項」自衛官給与費、「項」人材確保育成費、「項」研究開発費の4つに分けられた。装備予算関連では、「項」武器車両等購入費、「項」航空機購入費、「項」装備品等整備諸費が新科目表では「項」武器車両等整備費、「項」航空機整備費に、施設整備費関連では、「項」施設整備費、と「項」施設整備等附帯事務費が「項」施設整備費に一本化された。また、「目」以下については、それぞれの該当する「項」に再配分された形である。

予算は、一度成立すれば拘束性の原則にもとづいて執行され、予算に不足が生じたとしても超過支出も流用も禁止される。ただし、流用については移用と流用に区分され、移用は「部局等」のあいだ、あるいは「項」のあいだで行う融通をいう。つまり、移用とは予算科目のうち、**議定科目**の間で行う財源の融通であり原則として禁止されている。

これに対し「項」の下に設けられている「目」のあいだの融通を流用といい、つまり流用とは予算科目のうち、**行政科目**のあいだの融通であり、財務大臣の承認さえあれば、原則として認められている。このように移用と流用は全く不可能というわけではないので、予算不足が生じた場合、流用あるいは移用によって対応することもできるが、事務的にはその差は極めておおきい。

歳出予算は、国会の議決によって初めて行政府に歳出を執行する権限があたえられる。特に、防衛予算は拘束性の原則ほか、各種予算原則を厳守する必要があり、シビリアン・コントロールの一つの柱ともいえる。自衛隊の最高指揮官たる総理大臣といえども、予算執行の例外規定はない。有事の際においては、予備費の使用、補正予算の編成に委ねるしかないのであろうが、防衛省自衛隊としてグレイゾーンにおいて、何らの努力もすることなく国会審議の行方を見守ると言うことができるであろうか。

防衛省としては、執行計画の変更、既定予算の執行の停止、支払いの繰り延べ調整等で必要経費の捻出と新たに緊急所要に対応すべく計画の策

定、段階的な実行等、各級司令部で急速かつ着実に進められることになろう。この際、当然に防衛省予算の枠内で実施されるが、緊要なところに集中投入しようとして、足かせになるのが「項」により幾つにも分割された予算科目である。

防衛省は、国の防衛に関する政策官庁であるとともに、自衛隊という実力組織をもつ危機管理官庁でもある。有事において迅速な行動と厳格な予算統制とのバランスを適正にとることが重要であり、「角を矯めて牛を殺す。」ことにならないよう、十分な議論を期待したい。

第2者監査と第3者監査について

研究員 福岡 孝輔

1. はじめに

監査制度には、第1者、第2者及び第3者監査がある。

第1者監査とは、マネジメントシステムを構築する組織（企業）が自ら監査する制度で、内部監査などがこれにあたる。一方、第2者監査は、マネジメントシステムを要求する側が要求される側の組織が構築したマネジメントシステムを監査し、要求どおりになっていなければ是正勧告を行い是正処置を求める制度で、防衛省が行う、技術調査や品質監査、ボーイング社が行うオージットなどがこれに当たる。

最後の第3者監査は、1者でも2者でもない、第3者が組織が構築したマネジメントシステムを監査し、要求されているマネジメントシステム規格に適合しているか否かを審査し、依頼先に報告する制度である。また、これには点数をつけて評価する制度もある。

2. 各監査制度の特徴

さて、第1者、第2者及び第3者監査制度の特徴は、第1者監査から第3者監査に行くほど構築したマネジメントシステムに対する精度（深掘りの程度）が低くなる反面客観性が増します。

つまり、第1者監査は、自らが構築したマネジメントシステムであるので、細部にわたって熟知しており、当然のこととして監査においても隅々にわたって審査ができるということである。ただし、身内の監査であるのでどうしても客観性がなくなる傾向にあり、悪く言えば独善的になりがちである。

第2者監査は、顧客としてマネジメントシステムを組織に要求する側の監査であるので、要求規格に対して組織が構築したマネジメントシステムを評価し、あるべき姿との乖離を是正要求する。第1者監査に比較してマネジメントシステム規格に対する正確な監査が行える。ただし、第2者監査を正確に行うためには、監査員に高い力量が求められます。この力量には、規格に対する正確な理解、監査に対する経験、組織のマネジメントシステムの把握等がある。このため、力量の高い専属の監査要員をどのようにして確保するかが課題である。

さて、第3者監査は、監査をする要員を確保し、監査員に対して教育・訓練を施し絶えず力量向上を図る組織による監査である。言わば組織のマネジメントシステムに対する監査のプロ集団である。また、多数の組織を監査するため、横並びでの評価を行うことができる。しかし、第1者監査に比較し組織のマネジメントシステムに対する精度（深掘りの程度）は薄くなることはやむをえないところである。

第1者監査、第2者監査及び第3者監査の特徴をまとめると次表となる。

	組織のマネジメントシステムに対する審査	適用規格に対する審査経験の活用
第1者監査 (内部監査等)	◎ 自社のマネジメントシステムであり詳細を熟知している。	△ 他社のマネジメントシステム審査を経験しておらず、独自の見解となりやすい。費用のかかる指摘又は組織の見直し等の根本的な指摘は指摘しにくい。
第2者監査 (防衛省における監督)	○ 顧客として要求事項に詳しく、常駐又は巡回により審査頻度が多く、契約相手方のマネジメントシステムにある程度精通している。必要に応じてシステムの重点項目に集中して審査が出来る。	○ 巡回審査によりある程度他社のマネジメントシステム審査を経験しているが、監督官に着任してからの審査経験であり経験としては少ない。ただし、費用のかかる指摘又は組織の見直し等の根本的な指摘は組織にとって効果あり。
第3者監査 (認証機関による審査)	△ 組織に適用されている規格要求事項に対する審査が中心となり、顧客要求事項に対する審査が若干薄くなる。	◎ 多数の組織審査経験を活かし、第1者監査や第2者監査で気が付かない指摘又は客観性・公平性のある指摘が期待できる。

防衛省では、第3者監査制度を取り込んだ「第三者監査監督」を採用している。これは第3者である認証機関が監査した結果を第2者監査である監督に活用して、監督の合理化・効率化を図ろうというものである。つまり、監査のプロ集団である認証機関が行った第3者監査結果を報告書等の品質証拠により確認し、監督の一部とするものである。

3. 第3者監査監督制度への提言

第3者監査監督においても監督官の会計法上の監督責任は監督官に帰属し、認証機関にその責はない。すなわち、監督官は組織（この場合、契約相手方）のマネジメントシステムに対して認証機関が行った審査結果を記した審査報告書を審査することにより自ら行う監督に変えようとする制度である。この制度を効果的に実施するためには、認証機関の審査活動をよく理解することが絶対に必要である。認証機関の利点を活かし、不得意な点を自ら行う監督行為で補完する必要がある。

このためには、防衛省の行う品証部長会議等の場においてお互いの情報交換を行うこととか、現在は（財）日本適合性認定協会（JAB）に監督官を研修員として派遣しているようだが、認証機関にも研修員を派遣する等の方策を取り入れることも必要と考える。

◎ 「防衛取得研究」掲載の署名記事と見方は、いずれも執筆者個人のもので、
（財）防衛調達基盤整備協会ないし執筆者の所属する機関の見方を代表する
ものではありません。

なお、記事の無断転載は禁じます。転載する場合には当協会迄、御連絡下
さい。

発行人 宇田川 新一

編集者 島 健治

発行所 （財）防衛調達基盤整備協会 防衛調達研究センター

TEL 03-3235-0711