

民主党による行財政改革

～事業仕分け／行政事業レビューは何をもたらしたか～

The Democratic Party's Administrative and Fiscal Reform: What Resulted from the Budget Screening and the Review of Government Programs?

民主党が2009年の衆議院選挙で掲げたマニフェストの政策各論では、無駄づかいをなくすための各種施策が第一に掲げられている。2009年の政権交代は、自民党による長期政権の弊害である硬直化した制度や政策を見直すことを国民の多くが求めていたことが背景となって実現したものであり、行財政改革は民主党政権の最重要課題であったと言っても過言ではない。

民主党が行財政改革のツールとして政権交代直後から大々的に打ち出したのが事業仕分けである。事業仕分けは、外部の視点を踏まえて公開性を重視しながら事業の見直しを行うもので、自治体での実施が広がっていた。民主党政権下での事業仕分けは、非常に大きな注目を集めた2009年11月の第1弾を含め計5回実施された。「国丸ごと仕分け」と銘打って、事業仕分けの考え方を各府省に導入したのが行政事業レビューである。行政事業レビューは毎年の予算編成の過程で実施することが決定され、試行をあわせると3か年にわたり実施された。

メディアによる報道が目立った事業仕分けや行政事業レビューの「実」の部分は、何であったろうか。本稿では、事業仕分けおよび行政事業レビューの成果と課題について論じる。また、自民党による新政権がスタートした今、民主党による取り組みを踏まえてさらに行財政改革を進めるために必要な視点を提示する。



The details of the policies listed in the Democratic Party's manifesto for the 2009 lower-house election mention, above all, measures to eliminate wasteful spending. The change in administration in 2009 came about as many voters demanded reexamination of the systems and policies that had become inflexible under the prolonged Liberal Democratic administration. Budget screening was put forth by the Democratic Party immediately after the change in administration as a tool for administrative and fiscal reform. Budget screening was meant to reexamine programs from external viewpoints with an emphasis on openness and was conducted widely among local governments. Under the Democratic administration, budget screening was conducted five times in total, and the first in November 2009 attracted great attention. The review of government programs, dubbed "screening of all national programs," was introduced at government agencies, with the idea of budget screening being incorporated. It was decided that the review would be conducted during the formation of each year's budget, and it was implemented for three years including a trial. What was at the core of the budget screening and the review of government programs, which were heavily reported by the media? This paper discusses their results and issues. Now that a new Liberal Democratic administration has started, this paper proposes the viewpoints needed for further administrative and fiscal reform, based on the efforts made by the Democratic Party.

1 | はじめに

民主党による2009年の政権交代から3年後、2012年12月の衆議院選挙では自民党が圧勝し、政権を取り戻す結果となった。これは、とりもなおさず民主党による3年間の政権を国民の多くが評価しなかったことを示している。民主党はこの3年間で何をし、何ができなかったのか。本稿では、民主党政権下での行財政改革のうち、特に注目を集めた事業仕分けおよび行政事業レビューに焦点を当てて、その成果と課題について論じる。成果を評価するにあたっては、①マニフェストに示された事項が実現できたか、②行財政システムに短期的あるいは長期的な改善をもたらすものであったかという点に着目したい。

以下では、まず、事業仕分けおよび行政事業レビューのマニフェストにおける位置づけを確認し、概要および実施状況を振り返る。次に、両者が行財政改革に対してもたらした成果と課題を整理する。最後に、これらの成果と課題を踏まえ、新政権が取り組むべき事項に対する視点を示す。

2 | マニフェストにおける行財政改革と事業仕分けの位置づけ

2009年の政権交代は、行財政改革を断行する絶好の機会であった。それは、自民党による長期政権の弊害であり、無駄・非効率の温床ともなっている各種制度や既得権益層に対する見直し、国民が政権交代に寄せた最大の期待のひとつであったためである。また、財政が逼迫するなかで、民主党が掲げた政策を実施するための財源確保も必要な状況であった。行財政の改革は硬直化した制度や政策を見直し、必要な政策の財源を確保するための重要な手段であり、民主党のいわば看板政策であった。

民主党は、2009年の衆議院選挙におけるマニフェストでは、「1. 無駄づかい」において「国の総予算207兆円を全面組み替え。税金の無駄づかいと天下りを根絶します。議員の世襲と企業団体献金は禁止し、衆院定数を

80削減します。」としており、その政策各論では、次のような項目を掲げている。

1. 現在の政策・支出を全て見直す
2. 特別会計、独立行政法人、公益法人をゼロベースで見直す
3. 国が行う契約を適正化する
4. 公務員制度の抜本改革の実施
5. 政と官の関係を抜本的に見直す
6. 企業団体献金・世襲を禁止する
7. 国会議員の定数を削減する
8. 税金の使い途をすべて明らかにする
9. 公平で、簡素な税制をつくる

無駄の削減に関する項目自体の是非をここで詳細に検証することは行わないが、これらはいずれも長期にわたり課題とされていたものであり、民主党が「国民との約束」として掲げたのも当然と言える。

本稿では、このような行財政改革／無駄の削減に関する民主党の各種取り組みのうち特に事業仕分けおよび「国丸ごと仕分け」との謳い文句で実施されている行政事業レビューに焦点を当てて、実施状況と意義について検証するとともに、新政権に持ち越された課題とその解決の視点を示す。事業仕分けは外部の視点を取り入れながら、公開の場で事業の有効性や効率性等を評価する取り組みであり、行政事業レビューは各府省の予算概算要求プロセスに事業仕分けの考え方を取り入れて毎年全事業について評価を行うものである。事業仕分けおよび行政事業レビューに着目するのは、これらが短期的な無駄の削減のみならず、行財政改革において不可欠である政策／予算のPDCAサイクルの改善に密接に関連することや、民主党が政権交代直後から取り組み、改革への高い期待に加え、今までに見ることができなかった予算査定を直接、間近に見ることができるセッティングがなされたことから国民の間でも大きな関心を集めた施策であるためである。

事業仕分けおよび行政事業レビューは、上記マニフェストにおける「1. 現在の政策・支出を全て見直す」の具体策のひとつであり、同時に「2. 特別会計、独立行政法人、公益法人をゼロベースで見直す」や「8. 税金の使い途をすべて明らかにする」にも関係が深い。また、事業評価や政策実現の手段である予算策定を通じて、民主党が強調していた政治主導を実現するためのツールであったと言える。

3 | 事業仕分けおよび行政事業レビューの概要

事業仕分けおよび行政事業レビューが何をもたらしたのかを検討するにあたり、まずは両者の概要を確認したい。

事業仕分けとは、構想日本により提唱された仕組みで、

2002年2月に岐阜県で最初に導入されてから全国の自治体で導入が広がっている¹。国のレベルでは、2005年に公明党および民主党のマニフェストに同方式が掲載されている。自民党では、小泉政権での検討を経て、2008年に「無駄遣い撲滅プロジェクトチーム」により国の事業仕分け（政策棚卸し）が実施された²。また、民主党も政権交代前に全省を対象とした事業仕分けを実施している³。

2009年の政権交代後は、次に示す考え方にに基づき、平成22年度予算編成のための事業見直しとして最初に実施されている。実施状況については後述する。

事業仕分けにおいて評価を行うのは、仕分けのために設置されたワーキンググループで、そのメンバーは「仕分け人」として知られている。ワーキンググループには、

図表1 事業仕分けの考え方

<p>1. 既存予算も「そもそも必要か」 従来は、一度計上された予算費目は、翌年以降の要求段階や査定段階で必ずしも十分に吟味されてこなかった。今回は、<u>外部の視点も入れて「そもそも必要か」を議論する。</u> — 現下の経済情勢で、家計や企業では当然に行われていることを、国についても徹底していく。</p> <p>2. 予算執行の実態を踏まえる 事業のチェック（事業仕分け）に当たっては、これまでの予算編成で見過ごされがちであった「<u>執行の実態</u>」について極力現場の目線で、最終的に税金がどう使われ、その効果がどうなっているかを検討して、予算の要否を判断する。それによって、PDCAサイクル（プラン→ドゥ→チェック→アクション）を確立していく。</p> <p>3. 予算編成の透明性を徹底 以上の議論を公開の場で行うことにより、予算編成において、「何が論点か」、「予算の優先順位はどうなっているのか」などが国民の眼に明らかとなる。 ①それによって、一部の政治家と官僚の考えや利害によって予算が決められているのではないかとの疑念を払拭し、 ②官庁の国民への説明能力や規律を高め、 ③官僚主導・族議員主導と言われる予算編成から、<u>国民主導の予算編成にしていく。</u></p> <p>4. 全府省政務三役の一致協力—政治主導の実現 すべての政務三役は、各省の代弁者ではなく内閣の構成員として、財源捻出に徹底して努力し、自省の予算要求の必要性を徹底して精査する。 ・従来 予算は各省庁が「<u>予算の大きさを競うもの</u>」 ・今回 各省政務三役が、国民の目線から「<u>予算の効率化を競うもの</u>」 (注) 次官、官房長をはじめ各省事務方に対しても、こうした政務三役の役割を浸透させる。</p> <p>5. しがらみを解き放ち、国民みんなの力を結集 以上により、政治主導のもと、民間人の力と、改革意欲のある官僚の力を活用して、これまでの「しがらみ」から予算編成作業を解き放つ。そして<u>国民の力を結集した予算編成作業</u>としていく。 その結果、財源の捻出を図るとともに、政策、制度、組織等について今後の課題を抽出する。 → <u>閉塞感を打ち破り、国民のための行政を進めるスタートとする。</u></p>

出典：行政刷新会議（2009）「事業仕分けを含む今回の歳出見直しの考え方」（第1回行政刷新会議資料）。下線は原文による。

図表 2 事業仕分けにおける評価の視点

- 事業目的が妥当であるか、財政資金投入の必要性があるか。
- 手段として有効であるか。
- 手段として効率的であるか。
- 限られた財源の中、ほかの事業に比べて緊要であるか。 等

出典：行政刷新会議（2009）「事業見直しの視点（案）」（第1回行政刷新会議資料）

行政刷新会議の議長である内閣総理大臣によって指名された国会議員と民間有識者が含まれている。実際の仕分けの場では、個々の仕分け人が次のような視点をもって事業に対する評価を行い⁴、取りまとめ役である国会議員がワーキンググループとしての結論を示すようになっている。

要するに、事業仕分けは、外部の視点を取り入れながら妥当性、有効性、効率性、緊急性といった基準で事業をゼロベースで見直し、その議論の過程や結果を公開するという特色を持つものである。また、重要なのは、このプロセスが予算編成の過程で使われたという点である。従来、国の予算は、府省の要求を財務省が査定するというプロセスを経て編成されており、その過程は非公開であった。事業仕分けは、一部事業についてこの予算編成のプロセスを公開して、政治家や民間有識者を交えて査定するものであった。

一方、事業仕分けの考え方を各府省に適用したものが行政事業レビューである。行政事業レビューは、2009年の事業仕分けの取り組みにより、「予算が最終的にどこに渡り（支出先）、何に使われているか（使途）」といった実態を十分に把握した上で、その事業の遂行が税金投入の効率性や効果の面から適切であるかといった検証を行うことの重要性⁵が明らかになった⁵として、2010年に試行として開始され、以降は毎年行うこととなった⁶。行政事業レビューの目的は、「点検の過程と結果を国民に明らかにしながら、国民の視点に立った事業の執行と予算の策定が徹底されることにより、行政が筋肉質で政策効果の高いものへと刷新されるとともに、政治に対する国民の信頼を高める」ことであり、次のような取り組みで

あるとされている⁷。

- ① 予算の支出先や使途等について十分な実態把握を行い
- ② 外部の識者等を交えた公開プロセスも含め自ら事業を点検しながら、
- ③ レビューの結果を、事業の執行や予算要求等に反映するとともに、
- ④ 組織や制度の不断の見直しにも活用する

進め方は、各府省が共通のフォーマットによるレビューシートを作成し、それぞれに設置された「予算監視・効率化チーム」（「予算編成等のあり方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）」）を中心として実施する。予算監視・効率化チームは、各府省の副大臣をチームリーダーとし、各府省の選任する職員と外部有識者によって構成される。予算監視・効率化チームは、当該府省のすべての事業を対象として点検を行い、そのうち一部については議論を国民に公開する「公開プロセス」にかけることになっている。公開プロセスに付される事業は限定されている。ただし、行政事業レビューのレビューシートはすべて国民に公開され、国民からも意見を出すことができるようになっている。

4 | 事業仕分けおよび行政事業レビューの実施状況と結果

次に、事業仕分けおよび行政事業レビューの実施状況とその結果について概観する。

（1）事業仕分けの実施状況と結果

民主党政権下で行われた事業仕分けは、名称および時

図表3 事業仕分けの実施状況

名称（実施時期）	対象
事業仕分け第1弾 （平成21年11月）	国が行う事業（449事業）
事業仕分け第2弾 （平成22年4月・5月）	独立行政法人が行う事業（47法人、151事業）や政府系の公益法人等が行う事業（70法人、82事業）
事業仕分け第3弾 （平成22年10月・11月）	【前半（10月）】 特別会計（18会計51勘定）を対象に、特別会計で行われている事業及び特別会計という制度そのものについても検証 【後半（11月）】 事業仕分け第1弾、第2弾、行政事業レビューにおいて、各府省による見直しが不十分と考えられる部分について、再仕分けを実施
提言型政策仕分け （平成23年11月）	10の政策分野（科学技術（研究開発）、教育（大学）、中小企業、原子力・エネルギー等、公共事業、地方財政、情報通信、外交（在外公館）、社会保障、農業）
新仕分け （平成24年11月）	・復興関連事業 ・「日本再生戦略」（平成24年7月31日閣議決定）における特別重点の3分野に位置づけられる事業であるグリーン、ライフ、農林漁業にかかる事業 ・社会保障（生活保護等）

出典：行政刷新会議ウェブサイトより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成
注1：各年度ともに概算要求からの削減分

期をもとに数えると全5回である。それぞれの実施状況⁸は図表3のようになっている。

事業仕分けの対象となる事業のカテゴリーは各回で異なっている。第1弾～第3弾の前半まではそれぞれ異なる分野の事業が対象となっている。第1弾では、国の事業を対象として直近の予算編成に必要な見直しを行い、第2弾や第3弾の前半では懸案の独立行政法人・特殊法人や特別会計へ対象を拡大して行った様子が見られる。一方、第3弾の後半は「再仕分け」と呼ばれ、第1弾、第2弾および行政事業レビューの評価結果が適切に反映されていない事例が数多く存在したことが背景となって実施された。具体的には、

- ①過去の事業仕分けや公開プロセス、行政事業レビュー等の対象となった事業について、仕分けの結果等を踏まえた直しが行われていない、または十分な対応を行っていない事例
- ②事業仕分け等において廃止等と結論づけられた事業について、類似のものが24年度概算要求において、名称が異なる新規事業の一部として要求されている事例
- ③事業仕分け等の結果等を踏まえ、事業メニューの改善等を行ったとする一方で、事業全体では24年度要

求が大きく増加している事例が見られ⁹、これらの中から仕分けの対象が選定されている。

他方、提言型政策仕分けは、「無駄や非効率の根絶といったこれまでの視点にとどまらず、主要な歳出分野を対象として、政策的・制度的な問題にまで掘り下げた検討を行う」¹⁰ことを目的としており、翌年度の予算編成だけではなく、中長期的な視点に立つて行うことが意図されている。実際、提言型政策仕分けでは対象となった10の政策分野について、関連事業の廃止、見直しにとどまらず、制度の改正を含めた幅広い提言が出されている。

新仕分けは、政治的懸案となっている事業が対象とされている。特に、復興予算については、本来使われるべき目的とは異なる領域に復興予算が「流用」されていたことが大きな問題となっていたことから対象に含められたことがうかがえる。

事業仕分けの評価結果は、事業の廃止、見直し、予算計上見送り、あるいは縮減等の明確な言葉で示されている。これにより、事業を所管する機関は当該事業そのものを再検討するほか、評価結果の横断的な適用を検討することが求められる。評価結果が予算の縮減や財源確保にどのくらい寄与したかを見ると、第1弾については、

概算要求からの歳出削減額が約9,700億円、歳入確保が約1兆円を達成している¹¹。同じく第2弾については、概算要求からの歳出削減が約3,500億円、歳入確保が約1兆4千億円である¹²。これ以降の仕分けについては、予算への反映状況が明示されていない。

事業仕分けは当初、あくまで事業を対象とするものとされていた。枝野（2010）では、「事業仕分けは個々の事業の政策目的について、その適切さや妥当性、優先順位を議論し判断するものではありません。それらは、国会や内閣など多数決民主主義のプロセスで決めていくことです。」¹³と述べている。しかし、提言型政策仕分けの

視点¹⁴では、たとえば、「これからの原子力政策をどうするのか」、「大学はどのように改革すべきか」といった政策目的や妥当性に係る視点が掲げられている。また、新仕分けは、政治的懸案となっている事項について選択的にその対象としたと見ることができる。このように、事業仕分けの対象は事業から政治的判断をともなう政策・制度に拡大され、評価機能からいわば諮問機能に役割が変わったようにうかがえる。これにもなって予算への反映状況を短期的に把握できるものではなくなった。

（2）行政事業レビューの実施状況と結果

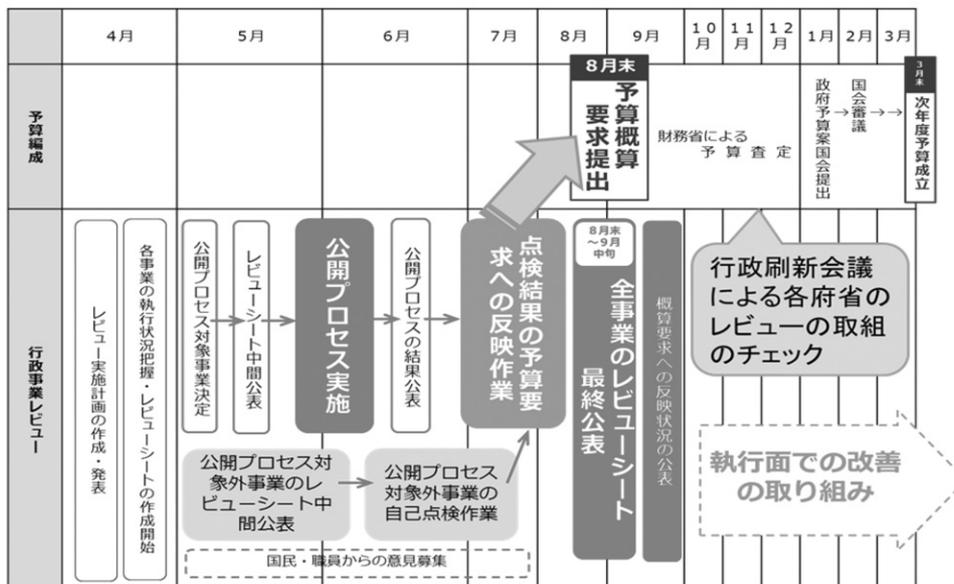
行政事業レビューは、平成22年の試行から数えてこれ

図表 4 行政事業レビューの実施状況

年	対象事業	評価結果及び予算概算要求への反映額
平成22年	平成21年度の5,383事業	廃止：471事業 見直し：2,210事業 ⇒約1.3兆円
平成23年	平成22年度の5,147事業 (注1)	廃止：220事業 見直し：1,832事業 ⇒約4,500億円
平成24年	(注2)	(同左)

出典：行政刷新会議事務局（2012）「行政事業レビューについて」（行政改革に関する懇談会（第4回）資料）
 注1：平成23年は東日本大震災への対応により、公開プロセスなど一部の取組を省略
 注2：平成24年度の行政事業レビューの各府省の概算要求への反映状況は公表されているが、全体での集計結果は公表されていない。

図表 5 行政事業レビューのスケジュール



出典：行政刷新会議事務局（2012）「行政事業レビューについて」（行政改革に関する懇談会（第4回）資料）

までに3回実施されている。府省全体での実施状況は図表4の通りである。

事業仕分けと異なり、行政事業レビューは各府省が所管する事業を悉皆的に評価するものである。公開プロセスにかけられるのはごく一部の事業に限られているが、各回ともに予算縮減に寄与していることが分かる。

行政事業レビューは、各府省が予算要求への反映を念頭に毎年実施することが決定されたため、図表5のようにすでに予算プロセスに組み込まれている。そのため、後述するように、政策評価等の制度や他のチェック機能と関係する部分も多く、整理・役割分担の明確化が必要となった。

5 | 事業仕分け／行政事業レビューの成果と課題

事業仕分け／行政事業レビューはこれまでに何をもたらしたのであろうか。筆者は、行政事業レビューは次の2点について評価できると考える。

ひとつめは、事業仕分けのツールとしての有効性に関するものである。事業仕分けの特徴である「外部性」、「公開性」は、固定化しがちな事業をまとめて見直す際に効果を発揮する。従前は、一度計上された予算はその後必要性について十分議論されることもなく継続して計上されるということが多々起きていた。まさに事業仕分けのターゲットであるような、時代の変化にともない不要となっている事業、国が実施する必要がなくなった事業、大幅な見直しが必要であったりする事業等も多かったと言える。

事業仕分けでは、外部の視点を入れて公開で事業の必要性の観点からも評価をすることで、行政自身が内部で実施するよりもゼロベースでの見直しにつながる可能性が高いと言える。全国の自治体で事業仕分けの導入が増えているのも、この点に期待しているためであろう。また、枝野（2010）が事業仕分けによる「立証責任の転換」と述べているように¹⁵、事業（の継続）が必要であることの立証責任を予算要求側に持たせるような議論のセッティングを行ったことが、事業廃止や見直し圧力と

なったことがうかがえる。特に、2009年の政権交代直後のように、国民の注目、期待が大きく、それ自体が強制力となる場合には、評価結果や提言が実施に移される割合も大きく、行政改革や予算見直しのツールとしての効果を発揮しやすい。

実際、事業仕分けや行政事業レビューを通じて、予算の縮減および歳入の確保が実現した。手塚（2012）の分析によると、事業仕分け第1弾の評価結果は、財務省が出した論点ペーパーに示された主張と8割が一致する¹⁶。このことから、従来の予算査定のプロセスでも同様の予算縮減ができたのではないかという見方もあるであろう。また、実現した予算の縮減および歳入の確保の規模は民主党が当初想定した金額に及ばなかった¹⁷。しかし、筆者は、上記のような外部・公開性の圧力は相当大きく、事業仕分けによる縮減効果が出ていたものと推察する。

2つめは、事業仕分け／行政事業レビューによって、行政プロセスの一部における透明性が大きく向上したことである。この透明性の向上には①フォーマットの共通化による情報取得の効率化と②積極的なアクセスの喚起の2つの側面がある。①について、共通フォーマットを用いることの意義は、レビューシートのどの部分を見ればどのような情報が得られるかということが分かりやすくなったために、理解するための時間が短縮されることや、比較が容易になることである。事業仕分け／行政事業レビューで、すべての事業に共通のフォーマットを用いたレビューシートを導入したことによって、一般の国民でも事業の予算の使われ方を末端まで把握できるようになり、国会や会計検査院によるチェックにおいても情報取得が効率化されたと言える。さらに、後述するように、政策評価において府省が用いる評価シートが行政事業レビューとの役割分担・連携の検討を経て共通化されたのはひとつの波及効果とすることができるだろう。

②について、事業仕分けや行政事業レビューの公開プロセスにおいて評価を行う過程が現場、あるいはインターネットでリアルタイム視聴することができるようにな

った。また、すべての評価結果は、インターネットに掲載されている。直近の新仕分けではツイッターを用いて事務局からの情報発信や国民からの意見募集を行う等、新しいメディアの活用にも積極的である。第1回の事業仕分けが行われた国立印刷局市谷センターに多くの国民が訪れ、事業仕分けの議論を直接見守ったのは、政権交代直後のある種の熱狂によるものであることも大きい。従前は個別分野の専門家や関係者だけしか事実上口を挟むことができなかった分野においても国民が意見を述べ、間近に見ることができるといった実感を果たしたことは成果であろう。いったん公開されていた情報を非公開とすることは大きな後退の印象を与えることから、新政権においても情報公開のレベルは維持されると思われる。長期的にはこの透明化の向上の意義は大きい。

一方で、事業仕分け／行政事業レビューの課題も明らかになっている。次にこれらの主要な課題について①評価者、②評価基準および評価結果に対する説明責任、③評価結果の活用の3点から整理する。

①評価者

事業仕分けの評価者たる国会議員や民間有識者については議論がある。まず、国会議員に明確な法的位置づけが存在しないことが問題視された。これは、国会法により国会議員と国の公務員との兼職が原則として禁じられている¹⁸ことにより、国会議員の仕分け人に法的位置づけを与えることが困難であったためである。枝野(2010)によると、仙谷行政刷新担当大臣(当時)はそれでも事業仕分けをやることに大きな意味や成果があると期待して実施に至った¹⁹わけであるが、国会議員の仕分け人については国会でも問題にされており²⁰、事業仕分け自体に対する疑問にもつながっている。また、民間有識者についても、内閣総理大臣の委嘱があって就任しているのであるが、国の事業を評価する権限を有しているわけではない。こういったことが、以下の③で述べる評価結果の活用の課題にもつながっている。

一方、行政事業レビューにおいては、予算執行・監視チームのメンバーとなる外部有識者を半分は府省が、残

りの半分は行政刷新会議が指名することになっている。予算執行・監視チームのリーダーは副大臣であり、評価が分かれる場合には政務三役に判断がゆだねられている。民主党政権では、政務三役がそれぞれの府省の予算を厳格に評価する役割も期待されているが、実際には府省の予算を擁護する立場として動いていたこともあり、予算執行・監視チームの客観性には疑問が残る。

②評価基準および評価結果に対する説明責任

事業仕分けにおいて、特定分野の事業が政策目的に照らして仕分けになじむか否か、また、政策目的の妥当性を評価しないで事業の有効性、効率性のみを評価することに意義があるのかについてはさまざまな見解が出されている²¹。当初、事業仕分けは政策目的の妥当性については評価しないものとされていた。しかし、手塚(2012)では、ワーキンググループの取りまとめ役である国会議員の政治的意見が評価結果に反映されているとみられる事例が複数指摘されている。手塚は、従来の予算査定と事業仕分けを比較して次のように述べている²²。

(前略) 通常の予算編成では、査定者が次の段階で被査定者となってさらに上位の査定者から査定を受けるという、いわば「査定の連鎖」があり、最終的な予算の総合性(全体性)と査定段階における民主的統制を確保するとともに、査定者に説明責任を負わせることで査定に緊張感をもたらしている。

この点、<事業仕分け>では連鎖のかわりに公開されることによって、一定の質を担保しようとしている。しかし、個々の仕分け人が記入した評価シートは非公開であり、どの仕分け人がいかなる評価をしたのかは判然としないという限界があるだけでなく、評価結果が多数決を基調としていることから、その意味でも仕分け人が仕分け結果と直接結びつくようにはなっていない。<事業仕分け>では、事業担当者のみが説明責任をおっており、査定側の仕分け人は「説明責任なき査定者」なのである。

筆者は、予算要求側である事業の担当者がその必要性、有効性等について客観的に説明する責任を負うことは当然であると考え。であるならば、それに対する評価も客観的でしかるべきである。事業仕分けや行政事業レビューはこのような客観性に立脚して行われるものであり、その意味で、国会議員の価値観や政治判断が評価の最終結果につながるような事態は避けねばならない。

一方、提言型政策仕分けは、政策的・制度的観点も踏まえて提言を行うものである。提言型政策仕分けが実施されたのは、個別事業を対象とするそれ以前の事業仕分けや行政事業レビューでは限界があることが背景としてある。しかし、政策・制度を対象とするのであれば、そこに政治的判断が入ることは避けられず、事業仕分けの有効性の源泉である客観性を損ないかねない。また、いくら事前にインタビュー等で情報収集を行ったとしても、短時間で結論が出せるものではなく、民主的統制の観点からも、政策を仕分けの対象とすることは望ましくない。

③評価結果の活用

大きな問題となっているのは、事業仕分け／行政事業レビューでの評価結果が必ずしも予算要求に適切に反映されないケースが多数見られることである。中には、廃止判定を受けた事業が名称を変えて新規に要求されているケース、それが増額要求となっているケースまで見られたのは上記の通りである。問題の要因は、行政刷新会議の位置づけ、や仕分けの結果に法的拘束力がないことが挙げられる。事業仕分けの結果に法的拘束力を持たせることの是非については議論がある²³。

しかしながら、多くの時間と費用を使って実施する以上、その評価結果については相当程度重視されるべきであると考え。特に、廃止の結果を示された事業が、十分な説明もないまま名称を変えて増額要求されている等ということはあってはならない。加えて、同様のことが復興予算についても発生している。このうちの一部は第3回事業仕分けで再仕分けや、最近の新仕分けの対象となった。これは、行政刷新会議等のチェック機能が働いたと見ることもできるが、再仕分け・新仕分けにも当然

ながら時間と費用が生じるのであり、このようなことが繰り返されるのであれば無駄を生み出しているのに等しい。

6 | 新政権に持ち越された課題

これまで見てきたように、事業仕分けおよび行政事業レビューは一定の成果を上げてきた。皮肉なことに、両者は民主党が国民にむけて広くアピールしたことから民主党の取り組みという印象が強く、新政権が現状の形で継続的に実施するには抵抗があるであろう。また、上記のような課題も存在する。しかし、それらは「外部性」および「公開性」をベースとしたツールとしての有効性を損なうものではない。新政権には、すでに認識されている課題を克服して、名称はいかなるものであれ、よりよい取り組みにし、行政改革をさらに進めることを期待したい。以下では、新政権において事業仕分け／行政事業レビューの課題解決を図り、さらなる行財政改革を図るために検討が期待される視点を示す。これらはいずれかを選択しなければならないというものではなく、同時並行的に検討しうるものである。

(1) PDCAサイクルの改善—政策評価制度を含めた制度の再設計と積極的な活用

関係の深い制度とあわせた整理が必要である。政策評価が導入された背景には予算の縮減があり、行政事業レビューと同様の目的を持っていると言える。このため、政策評価と行政事業レビューは現在、目的や観点が異なるものとして共存しているので、今後はより連携を強化し、これらの仕組み自体から無駄を削っていく努力が必要である。

両者の連携の必要性はすでに広く認識されている。総務省では政策評価と行政事業レビューの役割分担と連携等について検討しており、2012年3月には「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承）が一部改定された。具体的な変更のポイントは、①標準様式を用いて、目的、目標（指標）、それらの達成手段、各手段がいかに目標等の実

現に寄与するかといった事前の想定を明示するようにしたこと、②評価書自体を見直し、統一性および一覧性の確保を図ったことである。導入された「目標管理型の政策評価に係る評価書の標準様式」を見ると、行政事業レビューシートの番号を確認することができるようになっている。

政策評価において目標－手段の関係を明確にした政策体系が整備され、施策の開始前に分析表が提示されるようになったこと、これまで府省間でばらばらであった評価書に標準様式が導入されたことは評価できる。また、行政事業レビューを通じて、統一の書式で整理することによって外部の評価者あるいは国民による理解がしやすいことが分かり、それが政策評価にフィードバックされたと見ることもできる。

直近の改善については成果の有無を今しばらく見守る必要があるが、積み残された課題もある。まず、政策評価と行政事業レビューの審議が、前者は第三者委員会、後者は予算監視・効率化チームと異なり、両者の連動を図る必要があることである。2つ目は、政策評価の事前分析表および評価書、行政事業レビューのレビューシートを毎年作成するという作業は、それ自体に多くの時間がかかるものであり、以前から「評価疲れ」も指摘されているところである。国民への説明責任を果たす観点からはより詳細な情報が分かりやすい形で提示されていることは望ましいことであるが、より重要なのは、評価やレビューの結果が施策・事業の改廃等に活用され、政策目標が達成されることである。政策や制度の観点からの議論は事業仕分けや行政事業レビューにはなじまないことから、政策評価の評価シートは、行政事業レビューのレビューシートと合わせて、国会でより活発な議論がなされることが望まれる。

(2) 内部統制機能の確立

行政事業レビューに対する現状の課題に対する解決策として、予算執行・監視チームの独立性を向上し、個別府省の内部統制機能のひとつとして位置づけることは検討すべきであろう。具体的には、現状のチームの構成から府省「内部」に位置する副大臣や政務官をはずし、評価の客観性を高めることである。

事業仕分け／行政事業レビューは、民主党が大きく打ち出していた「政治主導」を実現するためのツールであった。上記のように、事業仕分けの評価結果には法的拘束力はないが、政権交代に対する国民の期待が背景となって大きな注目を集めたことから、予算要求への反映という意味での強制力は高かったと言える。しかし、仕組みとして定着していくとそのような強制力は働きにくくなる。さらに、政権交代直後に前政権の事業を広く見直すことに対するモチベーションは大きいですが、政権が継続した場合に自身が策定した事業を「廃止」、「大幅縮減」とするのは抵抗が生じる可能性は否定できない。今後もレビューを継続するのであれば、評価者の独立性の向上は必須である。

さらに、中期的には、国の行政機関の内部統制機能の整備があわせて行われることが望ましい。国の行政機関における内部統制機能については、不祥事が起きるたびに強化されるということが繰り返されているものの、抜本的な改革には至っていない。内部統制の目的には、単に不正のチェックだけではなく、予算執行・監視チームの目的である予算の効率的な執行も含まれている。実際、いくつかの省庁では予算の執行監視も視野に入れた内部統制機能の整備が試みられている。予算執行・監視チームの独立性の向上を契機として、議論が進むことを期待したい。

【注】

¹ 構想日本ウェブサイト (<http://www.kosonippon.org/shiwake/about02/index.php>)

² 構想日本ウェブサイト (<http://www.kosonippon.org/shiwake/about02/index.php>)

³ 構想日本 (2012)「事業仕分け年表」(2012年11月26日現在)

⁴ 行政刷新会議 (2009)「事業見直しの視点 (案)」(第1回行政刷新会議資料)

- ⁵ 行政刷新会議（2010）「行政事業レビューについて（案）」
- ⁶ 「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の実施について」（平成23年6月7日閣議決定）
- ⁷ 行政刷新会議（2010）「行政事業レビューについて（案）」
- ⁸ 2012年12月末日現在。
- ⁹ 行政刷新会議（2011）「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の検証結果を踏まえた対応について（案）」
<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d22/pdf/s2.pdf>
- ¹⁰ 行政刷新会議（2011）「事業仕分けを含む今回の歳出見直しの考え方」（行政刷新会議（第21回）資料）
- ¹¹ 財務省主計局（2010）「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映などによる歳出歳入の見直し」（第5回行政刷新会議資料）。
- ¹² 「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果等の反映などによる23年度予算の歳入歳出の見直し（概要）」（第15回行政刷新会議資料）
- ¹³ 枝野幸男（2010）「『事業仕分け』の力」 p.22
- ¹⁴ 行政刷新会議ウェブサイト「『提言型政策仕分け』のポイント（主な視点等）」
- ¹⁵ 枝野（2010） p.27-29、p.155
- ¹⁶ 手塚洋輔（2012）「事業仕分けの検証」、御厨貴編『「政治主導」の教訓 政権交代は何をもたらしたのか』 pp.251-254
- ¹⁷ 仙谷由人行政刷新担当大臣（当時）は、第1弾の事業仕分けの削減目標を3兆円と表明していた。
- ¹⁸ 国会法第39条には、「議員は、内閣総理大臣その他の国务大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官および別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。ただし、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部署における各種の委員、顧問、参与その他これらに準ずる職に就く場合は、この限りでない。」としている。
- ¹⁹ 枝野（2010） p.13
- ²⁰ 大迫丈志（2012）「事業仕分けと行政事業レビュー 一意義と課題一」（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 757(2012.8.28.)) p.2
- ²¹ 大迫（2012） p.4
- ²² 手塚（2012） p.249
- ²³ 大迫（2012） p.6