

ISSUE BRIEF

事業仕分けと行政事業レビュー —意義と課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 757(2012. 8. 28.)

はじめに

I 行政刷新会議による事業仕分け

- 1 これまでの経緯
- 2 評価主体
- 3 評価対象
- 4 評価基準
- 5 評価手順
- 6 評価結果の取扱い
- 7 今後の位置付け

II 行政事業レビュー

- 1 経緯と概要
- 2 点検等の主体
- 3 点検等の対象
- 4 点検等の基準
- 5 点検等の手順
- 6 点検結果等の取扱い
- 7 全体的な課題

おわりに

平成 21 年の政権交代後に実施された国の事業仕分けは、公開の場で行われ、国民の大きな関心を集めた。平成 22 年からは、各府省による行政事業レビューが毎年実施されるようになった。これらの取組の狙いは、国の事業の実態を可視化して、政策・事業が適切に実施されたかを事後評価し、評価結果を今後の政策・事業に反映させるという、いわゆる PDCA サイクルの徹底にある。一方で、政策目的については議論しないこととされているなど、政策の優先順位や制度改革といった抜本的な議論を行い決断する場としての設計は当初からなされていない。このような位置付けをめぐるは、様々な議論や批判がある。

本稿では、これまで実施された行政刷新会議による事業仕分け及び各府省による行政事業レビューの取組について概説しつつ、その意義と今後の主な課題を紹介する。

行政法務課

おおさこ たけし
(大迫 丈志)

調査と情報

第 757 号

はじめに

平成 21 年の政権交代後に実施された国の事業仕分け（以下「仕分け」という。）は、公開の場で行われ、国民の大きな関心を集めた。平成 22 年からは、各府省による行政事業レビュー（以下「レビュー」という。）が毎年実施されるようになった。これらの取組の狙いは、国の事業の実態を可視化して、政策・事業が適切に実施されたかを事後評価し、評価結果を今後の政策・事業に反映させるという、いわゆる PDCA サイクル¹の徹底にある。一方で、必ずしも評価結果が反映されていないなど、様々な課題が指摘されている。

本稿では、これまで実施された行政刷新会議による仕分け²及び各府省によるレビューの取組について概説しつつ、その意義と今後の主な課題を紹介する。

I 行政刷新会議による事業仕分け

1 これまでの経緯

仕分けは、民間シンクタンク「構想日本」が考案した仕組みである³。地方公共団体においては、平成 14 年 2 月に岐阜市で初めて実施された。その後、平成 24 年 7 月 17 日現在までに 92 団体で 143 回実施されている⁴。

国においては、平成 19 年 8 月に当時与党であった自民党の無駄遣い撲滅プロジェクトチームが、「政策棚卸し」と称して初めて実施し、その後も何度か実施されたが、結果は予算に反映されなかった⁵。民主党も、政権交代前の平成 21 年 6 月に実施している（表 1）。

表 1 政権交代前に実施された国レベルの事業仕分けの実施時期及び対象となった省等

平成 20 (2008) 年	平成 21 (2009) 年
【自民党が実施】文部科学省 (8 月) / 環境省 (9 月) / 財務省 (10 月) / 外務省及び各省 ODA 事業 (12 月)	【自民党が実施】文部科学省所管公益法人 (6 月) 【民主党が実施】国土交通省・農林水産省 (6 月)

(出典) 「「事業仕分け」年表」構想日本ホームページ

<<http://www.kosonippon.org/shiwake/pdf/shiwakeayumi.pdf>>に基づき筆者作成

2 評価主体

(1) 評価機関

仕分けは、行政刷新会議のワーキンググループ（以下「WG」という。）によって実施さ

¹ Plan (企画・立案)、Do (執行)、Check (評価・検証)、Action (反映) という一連の政策・事業サイクルの頭文字をつなげたものである。

² 国会等行政刷新会議以外での仕分けや、規制仕分けについては、紙幅の都合から本稿では取り扱わない。

³ カナダで 1994 年に実施されたプログラム・レビュー (program review) の取組を参考にしたとされている (枝野幸男『「事業仕分け」の力』集英社, 2010, pp.188-199.)。この取組については、財務省財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革—英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験—」(2001年6月) pp.175-180. <<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk053.htm>>を参照。他方で、仕分けは英語にならない日本独特の活動であるとも指摘されている (山谷清志『政策評価 (BASIC 公共政策学 第9巻)』ミネルヴァ書房, 2012, p.146.)。

⁴ 「「事業仕分け」年表」構想日本ホームページ <<http://www.kosonippon.org/shiwake/pdf/shiwakeayumi.pdf>>

⁵ 枝野 前掲注(3), pp.184-185, 187.

れている。行政刷新会議は閣議決定⁶に基づいて設置されており、内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）に基づく行政組織ではなく⁷、WG もまた同様である⁸。

（２）評価者

行政刷新会議の議長である内閣総理大臣は、評価者（仕分け人）を指名し、WG への参集を求めることができ、民間有識者及び国会議員が指名された。

このうち民間有識者については、行政・制度の在り方や予算執行の現場に知見を有する者、仕分けの経験者である等の要件を満たす者の中から、過去の実績、職歴等を勘案して選定された⁹。政策的方向性は考慮されず、様々な立場の評価者がいたとされる¹⁰。

国会議員が評価者となることについては、国会議員と国の公務員との兼職を原則として禁ずる¹¹国会法（昭和 22 年法律第 79 号）第 39 条の規定との関係が問題となった¹²。内閣は、WG が行政組織でないことから、評価者は官職に当たらず、したがって同条との関係で問題が生じることはない¹³と答弁している¹³。

（３）評価主体をめぐる課題

行政刷新会議に法律上の位置付けを与える必要性が指摘されており¹⁴、そのための法律案も提出されたが後に撤回された¹⁵。内閣府設置法に基づく行政組織とする場合、上記政府答弁を前提とすれば国会法第 39 条との関係が再び問題となり得る¹⁶。

3 評価対象

仕分けの対象事業は、事業目的の妥当性、手段としての有効性・効率性、限られた財源の中での優先度等を考慮して行政刷新会議が選定した（表 2）¹⁷。仕分け第 1 弾の対象事業は、①会計検査院等が過去に問題を指摘した事業、②評価者である国会議員が個別に取り上げたいと考えた事業、③政権交代前に民主党が実施した仕分けの対象事業、及び④財

⁶ 「行政刷新会議の設置について」（平成 21 年 9 月 18 日閣議決定）

⁷ 「衆議院議員柿澤未途君提出行政刷新会議に関する質問に対する答弁書」（平成 21 年 11 月 10 日内閣衆質 173 第 33 号）

⁸ 「参議院議員世耕弘成君提出いわゆる「事業仕分けチーム」の位置づけに関する質問に対する答弁書」（平成 21 年 11 月 17 日内閣参質 173 第 18 号）

⁹ 「ワーキンググループの評価者（民間有識者）の選定の考え方」（平成 22 年 4 月 8 日第 7 回行政刷新会議了承）行政刷新会議ホームページ

<<http://www.cao.go.jp/sasshin/data/files/579624d2-c64b-332d-3c65-4bcb5ca642b9.pdf>> など、事業仕分けの実施の都度、行政刷新会議（第 11 回（平成 22 年 9 月 30 日）等）で了承されている。なお、民間有識者には謝金等が支給される（「参議院議員草川昭三君提出行政刷新会議に設置されたワーキンググループと評価者等に関する質問に対する答弁書」（平成 21 年 12 月 4 日内閣参質 173 第 63 号））。

¹⁰ 枝野 前掲注(3), pp.22-23.

¹¹ 内閣総理大臣等一定の公務員及び別に法律で定めた場合を除く。また、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部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も除く。

¹² 国会での議論の例として、第 176 回国会参議院議院運営委員会会議録第 5 号 平成 22 年 10 月 29 日を参照。

¹³ 前掲注(8)。このため、評価者には国家公務員法上の守秘義務も課されないとされる。

¹⁴ 森信茂樹「(インタビュー)「仕分け」に法的拘束力を」『産経新聞』2010.11.30.

¹⁵ 平成 22 年、第 174 回国会に、内閣府設置法を改正して行政刷新会議を法律上の組織とする法案（政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案（閣法第 13 号））が提出されたが、継続審議となり、平成 23 年 5 月 12 日に衆議院の承諾を得て撤回された。

¹⁶ 第 177 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 平成 23 年 2 月 14 日 pp.6-7.

¹⁷ 内閣府行政刷新会議事務局「行政刷新会議（第 2 回）議事録」p.4. 行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d2/pdf/gijiroku.pdf>>

務省が推薦した事業、に分類できるとされる¹⁸。仕分け第2弾以降は、関係府省等からのヒアリング等を行うとともに、一部については、現場の実態を把握するために現地調査を実施して事業が選定された¹⁹。

表2 行政刷新会議による事業仕分けの実施時期、対象事業及び開催日数

実施年月		事業仕分けの通称		対象事業	開催日数
平成21年	11月	第1弾		国の449事業	9日間
平成22年	4月	第2弾	前半	47独立行政法人の151事業	4日間
	5月		後半	70政府系公益法人の82事業	4日間
	10月	第3弾	前半	18特別会計の51勘定48事業	4日間
	11月		後半	国の112事業（再仕分け）	4日間

（出典）行政刷新会議資料等を基に筆者作成

4 評価基準

（1）政策目的を前提とした事業の評価

WGによる評価は、事業目的の妥当性・必要性、手段としての有効性・効率性、限られた財源の中での緊要性等といった観点から行われる²⁰。これに対し、個々の事業の前提となる政策目的の適正さや妥当性、優先順位については、国会や内閣で議論し判断するものであり、WGが評価するものではないと考えられていた²¹。

（2）政策目的と事業の関係

政策目的と事業との関係は、政策の体系化という政策評価の考え方に基づく。政策は全体として目的と手段の関係による体系を形成しており、事業を評価する場合には、その事業を手段として、どのような政策目的を達成しようとしたのか、を明らかにすることにより、的確な評価が可能となるとされている²²。行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。）に基づいた政策評価制度の運用においては、政策を「（狭義の）政策—施策—事務事業」という体系²³に整理している（表3）²⁴。

¹⁸ 枝野 前掲注(3), p.16.

¹⁹ 「事業仕分けの対象事業の選定の考え方」（平成22年4月8日第7回行政刷新会議了承）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/data/files/17336dab-60b3-7ddf-8e93-4bcb5b6b0654.pdf>>; 「事業仕分け第3弾の評価対象の選定の考え方」（平成22年9月30日第11回行政刷新会議了承）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/shiwake3/data/shiryō/04.pdf>>

²⁰ 「事業見直しの視点（案）」（第1回行政刷新会議（平成21年10月22日開催）資料5-2）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d1/pdf/s5-2.pdf>>

²¹ 枝野 前掲注(3), p.22; 内閣府行政刷新会議事務局「行政刷新会議（第3回）議事録」p.10. 行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d3/pdf/gijiroku.pdf>>

²² 行政管理研究センター編『政策評価ガイドブック—政策評価制度の導入と政策評価手法等研究会—』ぎょうせい, 2001, p.36.

²³ 政策評価法の評価対象である「政策」は、（狭義の）政策—施策—事務事業を全て含む。狭義の政策のみを対象としなかったのは、狭義の政策に見直しの余地があるものは多いとは考えられず、また国民生活との関係からみても事務事業に重要な見直し課題が含まれている場合が多いこと等が理由であるとされている（東田親司「政策評価制度の導入をめぐる論点」『季刊行政管理研究』No.86, 1999.6, p.7.）。

²⁴ 「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、平成22年5月28日及び平成24年3月27日一部改正）総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000152600.pdf>。なお、この区分は相対的なものであり、あくまで理念型であって、三つの区分に分けることが困難である場合もあり得るとされる。

(3) 評価基準をめぐる議論

(i) 仕分けになじまない事業

国防、外交、科学技術、文化芸術などに関する事業について、国民目線の常識では決められず、仕分けにはなじまないとする批判があったが、これに対しては、政策目的についてはそのとおりだが、手段としての事業の有効性に限定して仕分けを行う限り問題はないとの反論がある²⁵。ただし、評価者の間で政策目的を評価しないという考え方が共有されていなかったとも指摘されている²⁶。

また、事業の有効性に限定したとしても、事業の効果測定が困難であることを理由に、仕分けにはなじまないとする批判がある。これに対しては、公的な財源に依存する以上は説明責任があり、評価する側とされる側によって評価の方法論が開発される必要があるとの反論がある。²⁷

(ii) 方向性の欠如

仕分けでは政策目的を問わない点について、地方とは違い国の事業は様々な政策手段と有機的に結合して施策を形成しているため、政策の妥当性を評価せずに事業の成果を問うことに意味があるのか疑問であるとする批判がある²⁸。また、仕分けが目指す政策の方向性が見えず、現状を崩すことだけが目的になってメディア・パフォーマンスとしての要素を帯びていくとの批判もある²⁹。これに対しては、政策の方向性など全体的なことは国家戦略室等の組織で考えればよく³⁰、役割分担の問題であるとの反論がある³¹。

表3 政策評価法における政策の体系と実例

政策のレベル	実例（厚生労働省の例）
(狭義の) 政策 （特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり）	地域で安心して健康に長寿を迎えられる社会の実現
施策 （上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、狭義の政策を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの）	障害者制度の道筋をつけ、障害のある人も障害のない人も地域でともに生活し、活動する社会の実現
事務事業 （上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの）	障害福祉サービス提供体制の整備、グループホーム・ケアホームの充実等

（出典）総務省行政評価局『政策評価Q&A（平成23年12月版）』pp.13-14. 総務省ホームページ
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/q_and_a.htmlを基に筆者作成

²⁵ 原田泰「事業仕分けでわかった税金の使われ方 かなりのことは国民目線で決められる」『週刊東洋経済』2009.12.12, pp.124-125.

²⁶ 内閣府行政刷新会議事務局 前掲注(21), pp.10-11.

²⁷ 稲葉清毅「曲がり角を迎えた事業仕分け—ムダの排除という論理では改革は進まない—」『時評』53(1), 2011.1, pp.160, 162-163.

²⁸ 同上, p.163.

²⁹ 斎藤貴男「事業仕分けの「思想」」『世界』802, 2010.3, pp.277-278.

³⁰ なお、政権全体での政策評価の試みとして「政策達成目標明示制度」が平成22年度に試行される予定だったが（「予算編成等の在り方の改革について」（平成21年10月23日閣議決定））、この制度の取扱いを含め、関係府省等において政府全体におけるPDCAサイクルの整理、強化について検討を行うこととされ（「平成23年度予算編成の基本方針」（平成22年12月16日閣議決定））、現在に至っている。

³¹ 土居丈朗ほか「（座談会）事業仕分けの意義を問う—政治への信頼回復のきっかけとなるか」『経済セミナー』654, 2010.6・7, p.73.

5 評価手順

(1) 評価の流れ

WGにおける評価の手順は次のとおり³²。最初に、事業を所管し予算を要求している各府省担当職員（説明者）が、当該事業の要点や補足説明を行う。次に、予算を査定する立場となる財務省主計局主計官が、当該事業の論点や主計局としての考え方を説明する。そして取りまとめ役の評価者が当該事業を選定した背景や主な論点等を提示した後、評価者と説明者との間で質疑応答を行い、評価の材料を得る。質疑終了後、各評価者による評決内容とその理由を取りまとめた上で、WGとしての評価が公表される。仕分け第1弾では、1事業につき1時間程度で評価が行われ、事業の存廃、予算計上等の見直しといった形で評価が示された。独立行政法人や公益法人の仕分けでは、内閣官房行政改革推進室が論点等を提示し、事業実施主体、権限付与等の見直しといった形でWGの評価が示された。

(2) 最大の意義としての公開での評価

WGによる評価の様子は公開され、インターネット等でも配信された。仕分けの最大の意義は、予算編成の過程、国の事業の実態を国民に対し明らかにしたことだという意見は多い³³。公開により、政策目的が正しくても、目的を達成する手段に問題があることが明らかになった点も指摘されている³⁴。

6 評価結果の取扱い

(1) 評価結果の拘束力

WG及び評価者が法律上の地位を有しないため、予算計上の見送りや縮減といった評価結果は事実上の意見の表明にとどまり³⁵、予算編成を直ちに拘束するものではない。各府省の予算要求に対し査定を行う予算編成事務の処理は、財務大臣の権限である³⁶。このため、平成22年度予算編成においては、評価結果を踏まえ、内閣の責任で歳出を大胆に見直すと閣議決定された³⁷。また、評価結果はあくまで事業についてのもので、政策目的自体が否定されたわけではないから、政策目的達成のために必要な事業について、復活折衝を行うことがあり得る³⁸。閣議決定では、殊に政治的判断を要する事業は、予算編成の過程において必要な結論を得ることとされ、総じて、予算に盛り込まれる事業については、国民の納得が得られるように十分な説明責任を果たすこととされた³⁹。

³² 仕分け第1弾では、WGにおける評価に先立って勉強会が行われ、大半の事業については当事者を呼んで議論が行われたとされる（同上，p.74.）。また評価手順全般について、枝野 前掲注(3)，pp.56-60.を参照。

³³ 稲葉 前掲注(27)，p.149; 森信 前掲注(14) など多数。

³⁴ 山谷 前掲注(3)，p.149.

³⁵ 「参議院議員草川昭三君提出行政刷新会議に設置されたワーキンググループと評価者等に関する質問に対する答弁書」（平成21年12月4日内閣参質173第63号）

³⁶ 小村武『予算と財政法〔四訂版〕』新日本法規出版，2008，pp.223-224.

³⁷ 「予算編成の基本方針」（平成21年12月15日閣議決定）。また、平成23年度予算については、事業仕分けの「結果を予算査定に適切に反映させるものとする。その際、担当大臣は広く国民の納得が得られるように十分な説明責任を果たしつつ、指摘された事業の見直しが確実に進められていることを担保する」という表現となった（平成22年12月16日閣議決定 前掲注(30)）。

³⁸ 内閣府行政刷新会議事務局 前掲注(21)，pp.11-12.

³⁹ 平成21年12月15日閣議決定 前掲注(37)

(2) 予算への反映

行政刷新会議においては、次のとおりの金額が示された上で、仕分けの評価結果等を踏まえた政府予算案における歳出削減・歳入確保額であると説明されている（表4）⁴⁰。

表4 事業仕分けの評価結果等を踏まえた政府予算案における歳出削減・歳入確保額（単位：円）

	平成22年度政府予算案	平成23年度政府予算案
概算要求段階からの歳出削減額	約9692億	約3515億
歳入確保努力による財源確保額	約1兆269億	約1兆3984億

（出典）財務省主計局「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入歳出の見直し（22年度政府案）」（平成22年1月）（行政刷新会議（第5回）資料1-1）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d5/pdf/s1-1.pdf>>及び「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）」（行政刷新会議（第15回）資料1-1）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d15/pdf/s1-1.pdf>>を基に筆者作成

ただし、予算査定では、WGによる評価だけでなく、仕分けの対象とならなかった事務事業についても横断的な見直しが行われたほか⁴¹、国の政策や事業を評価する類似の取組⁴²に加え、国会の決議や会計検査院の決算検査報告の結果等も考慮されていることから⁴³、仕分けの評価結果の反映額のみを区別して知ることは難しい。

(3) 拘束力をめぐる議論

評価結果が必ずしも予算等に反映されなかった点が批判され、評価結果を閣議決定するなどして拘束力を持たせるべきだとする意見もある⁴⁴。これに対しては、予算はもともと政治的な妥協の産物だから、理念によって形成された評価結果を押し通すことには無理があるとする意見がある⁴⁵。

7 今後の位置付け

(1) 政治主導の在り方

評価結果に拘束力がないことから、政治の実行力が重要だと言われるが⁴⁶、仕分け第3弾以降は、各府省の政務三役が承認して財務省に提出した概算要求をWGが仕分けするため、政治主導が衝突することになり矛盾しているとの指摘がある⁴⁷。そもそも、要求段階における政務三役のチェックが機能していれば改めて仕分けを行う必要はないとの指摘も

⁴⁰ なお、平成22年度については、仕分けに先立つ概算要求段階での歳出削減額約1兆3122億円についても併せて説明されている（内閣府行政刷新会議事務局「行政刷新会議（第5回）議事録」p.2. 行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d5/pdf/gijiroku.pdf>>）。

⁴¹ 行政刷新会議「事務事業の横断的な見直しについて」（第3回行政刷新会議決定）（平成22年11月19日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d4/pdf/ss3.pdf>>

⁴² 各府省の政策評価、総務省の行政評価・監視、財務省の予算執行調査などが挙げられる。

⁴³ 複数の取組により重複して無駄が指摘された例もある。一例として、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定における利益剰余金の国庫返納については、仕分け第2弾においても、また会計検査院の決算検査においても指摘されていた（会計検査院「平成21年度決算検査報告」会計検査院ホームページ <<http://report.jbaudit.go.jp/org/h21/2009-h21-0695-0.htm>>）。

⁴⁴ 森信 前掲注(14)

⁴⁵ 稲葉 前掲注(27), p.163.

⁴⁶ 兼村高文「「事業仕分け」の意義を再考する」『月刊自治研』Vol.54 No.632, 2012.5, pp.18-19.

⁴⁷ 東田親司『現代行政の論点』芦書房, 2012, p.274.

ある⁴⁸。

（２）提言型政策仕分けの取組

平成23年11月、仕分けを深化させたものとして提言型政策仕分けが実施された。この取組は、公開性・外部性といった仕分けの特長を活かしつつ、主要な歳出分野を対象として、10の政策分野につき、政策的・制度的な問題にまで掘り下げた検討を行うこととし、次年度の予算編成だけでなく、中長期をも見通した政策的・制度的対応を省庁に促していくという考え方の下に4日間の日程で実施された⁴⁹。

事業のみを評価の対象とする仕分けと比較すると、関連する政策—施策—事業という政策の体系を総合的に議論し、また評価の代わりに政策の提言が行われた点が異なる。提言の取扱いについては、平成24年度予算に反映させるよう内閣が一体となって必要な結論を得るとともに、所管府省において具体的に改革の検討を進めるものとされた⁵⁰。

予算への反映については、提言の内容が様々であり予算への反映の形も様々であること、また、政策単位での予算措置の増減は提言以外の観点も含め総合的に見直した結果も含まれることから、提言の反映額のみを区分して削減額を示すことは困難であるとされた⁵¹。

この取組に対しては、政策の体系を対象とした点について、重要政策は内閣が結論を出して国会で議論するのが筋であり、政治的正統性のない提言型政策仕分けで扱うのは場違いな印象があるとする批判がある⁵²。

Ⅱ 行政事業レビュー

1 経緯と概要

行政刷新会議による仕分けが一定の成果を得た一方、予算要求の段階から十分な検討・見直しが行われていない場合には、予算査定の段階での削減努力には限界があると考えられていた⁵³。このため、自発的に仕分けを行う省もある中で⁵⁴、仕分けの内生化・定常化を図るために、平成22年、行政刷新会議の決定⁵⁵に基づきレビュー（「国丸ごと仕分け」）が試行的に実施された。翌年には、政府において毎年実施することが閣議決定された⁵⁶。さらに平成24年4月には、レビューを法律上の義務とする内容を含む、行政改革の総合的かつ集中的な実行に関する法律案（衆法第7号）が、第180回国会に提出されている。

⁴⁸ 稲葉 前掲注(27), p.157.

⁴⁹ 「今回の仕分けについて（案）」（行政刷新会議（第21回）資料2-1）（平成23年10月20日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d21/pdf/s2-1.pdf>>

⁵⁰ 「平成24年度予算編成の基本方針～日本再生に向けて—危機をチャンスに～」（平成23年12月16日閣議決定）

⁵¹ 財務省主計局「提言型政策仕分けの提言等と24年度予算における対応（概要版）」（平成24年1月）（行政刷新会議（第24回）資料1-1）p.3. 行政刷新会議ホームページ

<<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d24/pdf/s1-1.pdf>>

⁵² 新藤宗幸「提言型政策仕分け 税と社会保障 改革へ露払い」『毎日新聞』2011.11.24.

⁵³ 内閣府行政刷新会議事務局 前掲注(40), pp.11-12.

⁵⁴ 例えば厚生労働省は、レビューとは別に、独自に省内で仕分けを実施している（「省内事業仕分け」厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/jigyo_shiwake/index.html>を参照。）。

⁵⁵ 「行政事業レビューについて（案）」（行政刷新会議（第6回）資料2-1）（平成22年3月11日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d6/pdf/s2-1.pdf>>

⁵⁶ 「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）

レビューは、各府省自らが、予算の概算要求前の段階において、原則全ての事業について、予算の支出先・用途等の実態を把握し、国民に公表した上で、事業の内容や効果の点検を行い、その結果を概算要求や執行等に反映させる取組である。一部の事業については、外部有識者が参加して公開の場で事業の点検及び評価（以下「点検等」という。）を行う公開プロセスが実施される⁵⁷。

2 点検等の主体

（１）予算監視・効率化チーム

レビューは、各府省に設置された予算監視・効率化チーム（以下「チーム」という。）を中心として実施される⁵⁸。チームは副大臣をトップとし、大臣官房長、会計課長等をメンバーとして構成され、外部有識者も参加している⁵⁹。

（２）公開プロセスに参加する外部有識者

公開プロセスに参加する外部有識者は、各府省及び行政刷新会議が指名する⁶⁰。指名基準は、仕分けと同様である⁶¹。公平を期するため、各府省が指名する外部有識者のうち、対象事業の執行に関し利害関係がある者や、過去3年間に於いて対象事業を所管する部局の審議会等の委員等になっていた者は、当該事業に係る議論及び評価に参加することができないこととされる⁶²。

公開プロセスに参加する外部有識者は6人とされ、各府省及び行政刷新会議が指名した者の中からそれぞれ3人を充てる。なお、政務三役以外の国会議員は参加しない⁶³。

（３）点検等の主体をめぐる課題

各府省がその政策について自ら評価し、企画及び立案を行うことは法律⁶⁴で規定されており、レビューも各府省が主体となって行われる。このため、お手盛りとなる危険が指摘されている⁶⁵。これに対し、事業の評価を外部に委ねることは時間的・経済的コストや情報量からみて困難であるという意見がある⁶⁶。行政刷新会議は、各府省の点検が十分かど

⁵⁷ ただし、平成23年においては、東日本大震災への対応のため、公開プロセスは実施されなかった（行政刷新会議「平成23年における「国丸ごと仕分け」（行政事業レビュー）の取扱いについて」（平成23年4月7日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/review/pdf/5.pdf>>）。

⁵⁸ 行政刷新会議「平成24年における行政事業レビューについて」（平成24年3月9日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/review/pdf/9.pdf>>。以下、レビューの取組についての概説は主としてこの資料に基づく。

⁵⁹ 内閣官房国家戦略室「予算監視・効率化チームに関する指針」（平成22年3月31日）国家戦略室ホームページ <http://www.npu.go.jp/policy/pdf/20100401_yosankansi_sisin.pdf>

⁶⁰ 公開プロセスの進行役を務めるコーディネーターは行政刷新会議が指名する。

⁶¹ 行政・制度の在り方や予算執行の現場に知見を有する者、仕分けの経験者である等の要件を満たす者の中から、過去の実績、職歴等を勘案して指名するものとされる。

⁶² これらの条件に照らして不適当であると認められる場合には、行政刷新会議は、各府省に対し、外部有識者の交代を求めることができる。

⁶³ 「無駄あぶり出し 道半ば 政権の目玉 事業仕分け終了」『朝日新聞』2010.5.30.

⁶⁴ 内閣府設置法（平成11年法律第89号）第5条第2項及び国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第2条第2項

⁶⁵ 前掲注(63)

⁶⁶ 新藤宗幸『概説 日本の公共政策』東京大学出版会、2004、pp.207-208. このため、各府省の自己評価を活発化させ、評価の過程と結果を公開し、外部の評価者との間に評価結果をめぐる緊張関係が築かれるべきであるとみる。

うか等についてチェックを行い、必要に応じ、その結果に基づく指摘を各府省に対し行う。なお、特に見直しの余地が大きい場合には、行政刷新会議による仕分けの対象となり得る。

3 点検等の対象

(1) 行政事業レビューの対象事業

レビューは、把握できる直近年度の事業について、レビューシートに整理して点検を行う。対象事業数及び公開プロセスの対象事業数は次表のとおりである。

表5 行政事業レビューの対象事業数

	平成22年	平成23年	平成24年
対象事業数(うち公開プロセス対象)	5,383 (169)	5,147 (0(不実施))	未確定 (91)

(出典) 行政刷新会議事務局「行政事業レビューについて」(平成24年7月4日)(第4回行政改革に関する懇談会資料) 内閣府ホームページ

<<http://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/pdf/s6.pdf>>に基づき筆者作成

レビューの対象からは、事務的経費(人件費、庁費等)、国債費、地方交付税交付金等が除かれている。平成22年度事業を対象とした平成23年度レビューの対象事業及び対象外事業の各府省等における平成23年度当初予算額(一般会計)は次表のとおりである。

表6 平成23年度行政事業レビュー対象外/対象事業の平成23年度当初予算額(一般会計)(単位:百万円)及び捕捉率

府省等	当初予算額(一般会計)		捕捉率 (B/(A+B))	府省等	当初予算額(一般会計)		捕捉率 (B/(A+B))
	対象外(A)	対象事業(B)			対象外(A)	対象事業(B)	
内閣府本府	99,414	228,701	69.70%	財務省	23,617,716	363,756	1.52%
公正取引委員会	8,879	36	0.40%	文部科学省	270,263	5,179,355	95.04%
警察庁	97,205	146,618	60.13%	厚生労働省	13,025,336	15,874,767	54.93%
金融庁	20,252	1,930	8.70%	農林水産省	652,835	1,281,893	66.26%
消費者庁	4,108	4,684	53.28%	経済産業省	673,986	256,922	27.60%
総務省	16,921,997	(注)182,315	1.07%	国土交通省	- (注)	2,994,104	- (注)
法務省	533,487	217,308	28.94%	環境省	50,790	148,748	74.55%
外務省	157,798	465,266	74.67%	防衛省	2,287,747	2,550,782	52.72%

(注) 総務省の対象事業額は恩給費を除く。また、国土交通省は対象外事業の予算額について記載がなかった。

(出典) 各府省が公表した行政事業レビュー点検結果の概算要求への反映状況に関する資料に基づき筆者作成

(2) 公開プロセスによる点検等の対象事業

公開プロセスの対象となる事業は、①大規模であるか政策の優先順位が高いもの、②長期的・継続的な事業等で、改善の余地が大きいと考えられるもの、③執行に関して内外から問題点を指摘されているもの、又は④その他公開の場で外部の視点による検証を行うことが有効と判断されるもの、の基準のいずれかに該当するものから選定することとなっている(事業数について前掲表5を参照)⁶⁷。

⁶⁷ 公開プロセス対象事業の点検に限られた時間と人的労力を効果的かつ効率的に活用するため、政策評価における実績評価の対象となる施策に関連する事業又は上記①の基準に該当する事業に重点を置きつつ選定すべきであるとし、他方で、事業単位で1億円未満のものについては原則として対象としないこととされている(前掲注(58)を参照)。

（３）公開プロセス対象事業をめぐる議論

上記のような基準はあるものの、各府省が対象事業を自ら決める仕組みのため、府省によっては必ずしも最適とはいえない事業が対象となっているとの批判がある⁶⁸。これに対し、行政刷新会議事務局は、上記の基準に照らして公開プロセスに追加すべき事業があると判断する場合、各府省に対し、対象事業の追加を求めていることとしている。

４ 点検等の基準

（１）事業仕分けと同様の基準

レビューでは、まず業務の実態を把握した上で、それが本来の事業目的と合致しているか、真に効率的・効果的な支出となっているか等、仕分けの視点等を参考にしながら、事業の点検を行うものとされている⁶⁹。ここでも、事業そのものの是非に関する政策判断とは別のものであることが再確認されている⁷⁰。

（２）点検等の基準をめぐる議論

事業の点検等を行うための指標が必ずしも十分に示されず、国民への説明責任が果たされていない場合があるという指摘がある⁷¹。関連して、もともと各府省は事業を肯定する立場から開発された指標に基づいて評価を受けているため、改革の必要性を訴えるには不向きなものであり、行政の問題点を表す指標の開発を急ぐ必要があるとの指摘がある⁷²。

５ 点検等の手順

（１）点検手順

各府省は、行動計画を策定し、事業ごとにレビューシートを作成・公表する⁷³。チームは業務の実態を把握した上で、事業の点検を行う。外部性を確保するため、全ての公開プロセス非対象事業の点検について、各府省が指名した公開プロセスの外部有識者の協力を得る等、外部有識者の知見を求めなければならないとされている。

（２）公開プロセスにおける評価手順

コーディネーターの進行の下で実施し、事業内容の検証を中心に評価が行われる。評価結果は「廃止」、「抜本的改善」、「一部改善」又は「現状通り」である。評価結果の取りまとめ役はチームの長である副大臣又は大臣政務官が務め、評価結果は、外部有識者の評価

⁶⁸ 「役所のお手盛り、最大の敵 きょうから省庁版事業仕分け」『朝日新聞』2012.6.7.

⁶⁹ 行政刷新会議事務局「行政事業レビューの基本的な考え方について」（平成22年3月11日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/review/pdf/s2-2.pdf>>を参照。また、行政刷新会議は、公開プロセスの議論で得られた各府省に共通する事業見直しの視点を示している（行政刷新会議「行政事業レビュー公開プロセスの議論における横断的な事業見直しの視点について」（平成24年8月7日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/review/pdf/oudanminaoshi.pdf>>）。

⁷⁰ 「「事業仕分け」の基本原則の確認（案）」（平成22年3月11日）行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d6/pdf/s1-2.pdf>>

⁷¹ 行政刷新会議「平成23年における行政事業レビュー（「国丸ごと仕分け」）の取組と今後の課題」（平成23年10月20日）行政刷新会議ホームページ

<<http://www.cao.go.jp/sasshin/review/pdf/h23torikumitokadai.pdf>>

⁷² 稲葉 前掲注(27), p.163.

⁷³ レビュー対象である直近年度の事業に加えて、当年度新規事業及び次年度予算概算要求において新規要求する事業についてもレビューシートを作成・点検・公表することとされている。なお、平成23年のレビューにおいては、東日本大震災への対応のため、点検前の公表は行われなかった（前掲注(57)）。

において最も得票数が多い選択肢によるものとし、複数の選択肢が最多得票である場合には、議論等を総合的に勘案して判断される。

(3) 評価手順をめぐる議論

政務三役が外部有識者とともに着席し、個別政策を所管する部局側に説明を求める構図であることから、実質的な公開予算査定であり、政治主導がより鮮明であるという指摘がある⁷⁴。他方で、各府省が指名した外部有識者が半数を占め、評価が分かれた場合に政務三役が判断することとなるため、府省に都合のいい仕組みになっているとの批判がある⁷⁵。

6 点検結果等の取扱い

(1) 結果の反映額

公開プロセスの評価結果は、概算要求に当たっての最終判断ではないが、公開の場での議論であることを踏まえ、事業の検討において最大限の尊重が必要であるとされる。またチームは、その点検結果を所見とし、予算概算要求や予算執行等に的確に反映するものとされている。予算概算要求における事業の廃止・削減は、各府省の責任において行われ⁷⁶、その反映額は、各府省から行政刷新会議に報告されるとともに公表されている。平成 22 年のレビューは約 1 兆 3278 億円、平成 23 年は約 4545 億円の反映額となった⁷⁷。平成 24 年のレビュー結果はまだ公表されていないが、公開プロセスでは約 157 億円の事業が「廃止」と判定されている⁷⁸。

(2) 反映額に関する課題

反映額は各府省の自己申告に基づくため、その実効性が疑問視されている⁷⁹。政策目的が見直しの対象ではないことから、政策目的を適切に実現する方向での事業の見直しが行われ得る。レビュー対象事業について、点検結果を反映させた上でなお、前年度当初予算額を上回る概算要求が行われた府省等も存在する（文末表 7）。

7 全体的な課題

レビュー以外の多くの類似の取組⁸⁰によって、各府省の政策・事業が評価されているため、これらの機能との連携や調整が問題であるとの指摘があるが⁸¹、行政刷新会議は、政策評価との関連性に留意しながらレビューを行うものとしている。特に、施策レベルの政策（前掲表 3 を参照。）全般をカバーして政策の体系を明確化し、事後に達成状況を確認して当初の想定を検証するという目標管理型の政策評価について、①レビューの情報を活用し、②施策と事務事業に係るレビューの対象事業との対応関係については、整合性に留

⁷⁴ 南島和久「府省における政策評価と行政事業レビュー—政策管理・評価基準・評価階層」『会計検査研究』43号、2011.3、p.60.

⁷⁵ 「省庁版仕分け 「お手盛り」はや露呈 看板政策もアピールの場」『産経新聞』2012.6.8.

⁷⁶ 「衆議院議員山口俊一君提出行政事業レビューに関する質問に対する答弁書」（平成 22 年 11 月 5 日内閣衆質 176 第 101 号）

⁷⁷ 行政刷新会議事務局「行政事業レビューについて」（平成 24 年 7 月 4 日）（第 4 回行政改革に関する懇談会資料）pp.9-10. 内閣府ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/pdf/s6.pdf>>

⁷⁸ 「「廃止」2%弱 省庁版仕分け終了」『朝日新聞』2012.6.22.

⁷⁹ 「1.2 兆円分 「省庁版仕分け」始まる 自ら権限 効果疑問」『産経新聞』2012.6.8.

⁸⁰ 注(42)を参照。

⁸¹ 山谷 前掲注(3), p.155; 稲葉 前掲注(27), p.157.

意し、③政策評価担当組織と予算等の取りまとめ部局との連携を確保するものとするところが、各府省の担当者間で了承されている⁸²。

また、似たような評価の取組が多いこともあり、レビューにより得られる成果に比べて事務作業が膨大であるとの指摘がある⁸³。これについては、行政刷新会議により、各府省及び行政刷新会議事務局は、レビューの効率的、効果的な実施に努めるものとされている。

おわりに

以上のとおり、現状の仕分けとレビューは、政策目的を前提として事業を評価・点検する取組である。その過程を国民に公開することにより、政府に対する信用、官僚・政治家に対する国民の信頼回復につながると言われる⁸⁴。一方で、政策の優先順位や制度改革といった抜本的な議論を行い決断する場としての設計は当初からなされていない⁸⁵。仕分けとレビューの今後の在り方を考えるに当たっては、役割が限定されている現状を踏まえ、他の取組との関係も考慮しつつ、一体として有用な仕組みとするための議論が望まれる。

表 7 各府省等における行政事業レビュー対象事業の概算要求額の前年度予算からの差引額と行政事業レビュー反映額との比較
(単位: 百万円。年度はいずれも平成。)

府省等	22年度 当初予算 (A)	23年度 概算要求 (B)	差引き (B-A)	うち22年度	23年度 当初予算 (C)	24年度 概算要求 (D)	差引き (D-C)	うち23年度
				レビュー 反映額				レビュー 反映額
内閣府本府	302,868	314,933	12,065	▲111,166	228,701	238,873	10,172	▲2,254
公正取引委員会	50	33	▲17	▲17	36	36	0	0
警察庁	170,250	160,518	▲9,732	▲3,343	146,618	171,658	25,040	▲4,135
金融庁	2,700	3,879	1,179	▲96	1,930	2,644	714	▲136
消費者庁	4,413	4,606	▲161	▲543	4,684	4,155	▲529	▲550
総務省(注)	235,021	181,534	▲53,486	▲14,371	182,315	178,491	▲3,824	▲8,875
法務省(注)	164,217	170,499	6,282	▲4,367	217,308	230,713	13,405	▲4,621
外務省	496,633	489,423	7,209	▲43,520	465,266	509,808	44,542	▲36,367
財務省	498,275	372,484	▲125,791	▲11,248	479,904	518,264	38,360	▲7,040
文部科学省	5,456,416	5,698,792	242,376	▲123,515	5,314,111	5,769,815	455,704	▲40,771
厚生労働省	73,606,280	74,676,664	1,070,384	▲468,135	74,450,092	74,846,320	396,227	▲67,584
農林水産省	2,667,867	2,618,520	▲49,347	▲367,644	2,295,476	2,515,743	220,267	▲108,621
経済産業省	1,288,276	1,153,370	▲134,906	▲145,959	1,080,986	1,060,268	▲20,718	▲20,718
国土交通省	6,412,745	6,446,175	33,431	▲50,600	5,689,365	6,096,322	406,957	▲13,560
環境省	190,445	183,762	▲6,683	▲30,410	178,124	153,979	▲24,149	▲21,974
防衛省	2,450,495	2,436,746	▲13,749	▲9,692	2,550,782	2,573,771	22,989	▲7,316

(注) 総務省の平成 23 年度当初予算額及び平成 24 年度概算要求額は、恩給費を除いた額である。

法務省の平成 22 年度当初予算額及び平成 23 年度概算要求額は、登記特別会計を除いた額である。

(出典) 各府省が公表した行政事業レビュー点検結果の概算要求への反映状況に関する資料に基づき筆者作成

⁸² 「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」(平成 24 年 3 月 27 日政策評価各府省連絡会議了承) pp.4-5. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000152603.pdf>

⁸³ 「(社説) 脱「仕分け」で無駄減らしを」『日本経済新聞』2012.6.12.

⁸⁴ 土居ほか 前掲注(31), p.81.

⁸⁵ 枝野 前掲注(3), p.22; 森信 前掲注(14); 前掲注(70)