

【巻頭言】

横断的政策評価・会計検査の充実と強化 —国費のムダの削減の観点から—

河野 正 男*
(横浜国立大学名誉教授)

1. はじめに

昨年9月に発足した民主党政権は、マニフェストに掲げた新政策の実行のために、2010年度7.1兆円の財源が必要であるとした。その財源として歳出削減により3兆円を捻出するために事業仕分けが実施された。

事業仕分けの結果であるが、事業の廃止で約1400億円、予算計上見送りで約1300億円、予算要求の縮減で約4000億円など、合計6700億円であった。加えて、いわゆる埋蔵金と言われている公益法人が所有する基金の返済が1兆で、合計1兆7000億円ほどが捻出された。さらに予算編成の最終段階で土地改良事業費の削減を加えて削減額を1兆円とし、合計2兆円が捻出されたが、当初目標の3兆円には達しなかった。

当初目標を達成できなかった事業仕分けではあるが、予算編成過程の透明度を高めた点では概して多くの国民から高い評価を得たといえる。これに対して、事業仕分けへの厳しい声もあった。すなわち、当初目標としていた歳出削減に及ばなかったことに加えて、短時間の議論での事業の廃止や見直しの判定への疑問、素人による評価の妥当性、事業仕分けの基準や事業の優先順位の不明確さ、民間人による予算削減の権限の根拠、さらには事業仕分けの対象事業の選択の恣意性等々である。

ところで国費のムダの削減手法として、国費の有効的利用あるいは効率的利用の観点からの国の政策および事業などの恒常的な評価の仕組みがある。政策評価および会計検査である。各行政機関の自己評価や総務省による評価あるいは会計検査院による会計検査など、主として各行政機関を対象とする評価・検査が国費のムダの削減に寄与していることはいうまでもないが、2009年度予算でも、科学技術関連予算（全府省合計3兆191億円）、環境関連予算（全府省合計2兆1168億円）あるいは水資源関連予算（厚生労働省他5省合計2兆230億円）など、複数の行政機関で巨額の予算が計上されており、政策や事業の重複などに起因するムダの削減の観点から行政機関横断的政策評価・検査の充実・強化を提言したい。

政策評価の類似概念に行政評価・監視がある。総務省設置法では、一方で両者を区別しているが、他方

*1940年生まれ。1963年横浜国立大学経済学部卒業、1969年一橋大学大学院商学研究科博士課程単位修得退学、2000年博士（商学）（一橋大学）。獨協大学経済学部専任講師・助教授、横浜国立大学経営学部教授、中央大学経済学部教授、現在は横浜国立大学名誉教授。社会的活動として、国際公会計学会理事、日本地方自治研究学会常任理事、環境省政策評価委員、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員等。

で両者を合わせて行政評価等ともいっている（第4条）。以下では、両者を区別し、まずは政策評価、つぎに行政評価・監視そして会計検査の順に取り上げる。

2. 政策評価

2001年1月の中央省庁等の改革に伴い、政策評価制度が導入された。その内容は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下、評価法)によれば、行政機関が、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性または有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切にさせることとされる（第3条）。さらに、評価法では、総務省が行う評価として政府全体の政策の統一性または総合性を確保する評価、および各行政機関について政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保する評価が規定されている（第12条）。横断的評価の観点から、行政機関の自己評価および客観的かつ厳格な実施を担保する評価は脇に置き、ここでは統一性および総合性確保の評価について取り上げる。

統一性確保評価は、複数の行政機関に共通するそれぞれの政策について政府全体としての統一性を確保する見地からの評価であり、総合性確保評価は複数の行政機関が所掌する政策について総合的に推進する見地からの評価とされる（第12条）。これらの評価における評価対象の政策（評価テーマ）の選択は、「政策評価に関する基本指針」により、総務省が政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、政独委）の調査審議を踏まえて行われる。2007年1月以降、政独委の審議の後、選定された評価テーマ案が経済財政諮問会議に提出され、審議の結果が総務省に提示され、これを踏まえて評価が実施されることになった¹⁾。

2005年度から2008年度にかけての4年間の統一性および総合性確保評価の実施状況について調べてみると、この間、統一性確保評価はなく、総合性確保評価のみが9件実施されている。これらの9件の政策評価に関連する『政策評価書』（以下、評価書）が総務省から既に公表されているが、未だ『政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告』（以下、反映状況報告）が4件公表されていない。ここでは公表済みの5件の反映状況報告について、評価書の評価の結果および勧告と併せて検討する。

まず、評価の結果と勧告であるが、5件を通して、評価の結果では評価対象として選定された政策が効果をあげているか否か、効果をあげていない場合はその原因あるいは問題点が指摘され、他方、勧告では指摘された原因あるいは問題点の解消あるいは改善の必要性が説かれるという内容になっている。国費のムダの削減についての直接的な指摘は少ない。しかしながら、改善勧告に従って関係行政機関が是正措置を取ることによって国費のムダが結果として削減されることは考えられうる。反映状況報告をみてみよう。

反映状況報告の内容は勧告事項の履行状況の記述的説明が多い。中には、勧告事項の履行に当たって経費措置をとった、あるいは予算を計上したとの記述、さらに予算に計上された具体的金額の提示もあったが、勧告自体に国費のムダの削減の観点が薄いこともあって、予算を削減したとの積極的な記述は見当たらなかった。結果的に、反映状況報告を読む限り、勧告事項はそれに基づく対応措置をとるための、新たな予算要求の根拠となっているように見受けられる。

¹⁾総務省行政評価局（2009）、p. 36.

3. 行政評価・監視

総務省行政評価局が実施している行政評価・監視は、総務省設置法によると、「各行政機関の業務の実施状況（当該行政機関の政策についての評価を除く。）を評価・監視すること」（第4条第18号）とされ、全国計画調査と地域計画調査に区分される。

全国計画調査では、行政評価局が計画を立案し、全国的な調査を実施し、その結果に基づいて改善策をまとめ、関係行政機関（府省等）への勧告および通知あるいは公表（以下、勧告等）が行われる。これに対して、地域計画調査では、管区行政評価局および行政評価事務所等の総務省の地域組織が独自に地域の行政上の問題を取り上げ、国や特殊法人等の出先機関等を対象とする調査を行い、必要な改善が図られる。以下では、行政評価・監視を全国計画調査の意味で使用する。

行政評価局が、最近5年間に着手し、取り組んだ調査テーマ数は、2005年度以降合計35件である。これらに対する勧告等の数は、合計30件となっている。勧告に対して対象行政機関より半年から1年前後位に勧告に対する当面の回答があり、この回答の後一定の期間（1～2年程度）において、行政評価・監視および通知の対象行政機関（府省等）から、勧告に基づく改善措置状況に関する回答がある。2005年度以降に着手された調査テーマのうち改善措置状況に関する回答があったのは全体で21件である。これらの21件中1省のみを勧告対象としたもの5件を除くと、複数行政機関への勧告および通知が16件ある²⁾。大別して次の3グループに分類できる。

第1グループは、調査内容が直接的に国費のムダの防止および削減などに関わるものである。第2グループは、調査内容が例えば安全性確保の観点からの規制遵守の徹底などに関わるもので、勧告も回答も国費のムダの削減には直接的には言及されていない。第3グループは第1と第2グループの中間的なもので、勧告では部分的に効果的あるいは効率的な観点から言及があり、回答でも直接的間接的に国費のムダの排除への対応が示されている。

16件について具体的に見ていこう。第1グループの典型例として、調査テーマに財務的表現のある「民間団体等を対象とした補助金等」および「国等の債権管理等」に関する行政評価・監視をあげることができる。これらのケースでは補助金等や国等の債権の適正な管理の有無が調査され、適正な管理の視点から管理に関わる是正措置の勧告と、それへの予算措置を含む対応措置の回答がされている。

第2グループの典型例としては、安全性確保の観点からの評価・監視をあげることができる。すなわち「化学物質の排出の把握及び管理」、「鉄道交通の安全性対策」および「輸入農畜産物の安全性確保」などである。これらのケースでは、安全性確保の観点から、関連する法令および手続きなどの遵守、報告および届出の励行、適正な管理などについての勧告が出され、勧告対象行政機関から勧告事項の遵守の回答が出ている。想像されたことであるが、勧告および回答の双方に経費削減などの予算措置に関わる言及はみられない。

最後の第3グループの典型例としては、特定の事業の適正な運営あるいはその推進のあり方に関する評価・監視をあげることができる。16例中では、「IT化推進施策」、「バリアフリーの推進」および「介護保険事業等」に関する行政評価・監視がこれに当たる。これらの事業の適正な運営あるいは推進に当たり、運営方法や推進策に加えて、補助金等の削減や不正受給の防止などを含む費用あるいは支出の適正な管理などの勧告が出され、勧告対象の行政機関からの回答には一方で事業の適正な運営や推進の方策と共に、

²⁾2005年度以前に着手し、2005年度以降も調査中の9件を加えると取り組んだ調査テーマ合計は44件となる。44件中勧告数等は39件、改善措置状況に関する回答数は30件、1省のみを勧告対象としたものは9件である。

他方で費用ないし支出管理の厳格化の方策が提示されている。

4. 会計検査

会計検査院により行われる会計検査は、正確性、合理性、経済性、効率性および有効性などの観点からの常時会計検査の他、衆議院および参議院または議院の委員会もしくは参議院の調査会からの要請による特定の事項についての検査（会計検査院法第30条の3）および会計検査院独自の判断で行う検査（同法第30条の2）などがある。これらの検査結果は、毎年度、1000頁超の大部の報告書である『決算検査報告』としてまとめられ、内閣に提出されている。

会計検査院の検査の中心をなす常時会計検査は、会計検査院が、被検査機関である行政機関（府省等）に対応する縦割り組織になっていることもあって、大半が縦割り検査すなわち府省別および独立行政法人等の団体別の検査すなわち個別の検査である。個別の検査中の横断的検査は、2008年度『決算検査報告』では、不適正な会計処理等につき検査院が意見の表示や処置の要求をした事項いわゆる指摘事項合計717件中2例のみであった。

会計検査院の横断的検査は、その大半が会計検査院法第30条2または3により実施された検査に見出される。直近4年間では、同法第30条の2または3に基づく検査は60件実施された。内訳は、“国会及び内閣に対する報告”が6件、“国会から検査要請事項に関する報告”が23件および“特定検査対象に関する検査状況”が31件となっている。これらの内、横断的検査はそれぞれのケースについて順に3件、10件および8件、合計21件であった。これらについても「検査結果の所見」欄で意見の表示や改善措置の要求などがされている。

5. むすび

政策評価、行政評価・監視および会計監査の現状の検討結果を踏まえて、国費のムダの削減の観点から、横断的評価・検査の充実・強化を図るためにつきのような提言をしたい。

政策評価については、総合性確保評価のみならず、今後取り組みを求められる統一性確保評価³⁾において、国費のムダの削減の観点を評価に組み込むことが望まれる。2008年7月に内閣官房長官の下に設置された行政支出総点検会議（以下、点検会議）が2008年12月に報告書「指摘事項～ムダ・ゼロ政府を目指して～」を発表している。そこでは「政策評価が無駄の削減に一層資するよう、その取り組みを強化すべきである」と指摘している⁴⁾。この指摘を受けて、総務省は、「各府省の政策評価の基本計画等において、無駄の削減に貢献している旨を記載するなどの取組を進めること」を決めている⁵⁾。上記の点検会議の指摘は、総合性および統一性確保評価にも当てはまるものである。総務省および政独委にはこれらの評価に当たっても国費のムダの削減の観点を組み込むことが望まれる。

行政評価・監視については、その結果を3グループに分けて議論した。提言も分かれる。第1グループについては、国費のムダの削減に関わるテーマへの取り組みの拡充が望まれる。第2グループについては、調査内容から推して、国費のムダの削減に直接触れることは難しいと予想されうるが、その削減の観

³⁾統一性確保評価は、1995年以前に3件実施され、以後の実施はない。

⁴⁾行政支出総点検会議（2008），p. 33.

⁵⁾総務省行政評価局（2009），p. 33.

点を念頭に置いて可能な限り国費のムダの削減に言及することが望まれる。第3グループについては、調査内容に部分的ではあるが国費のムダの削減を図る可能性のある分野が入るので、この部分の調査の充実・強化が望まれる。

会計検査については、会計検査院の組織が縦割りになっていることから行政機関横断的検査は個別の検査ではまれで、大半が国会による検査要請事項などで実施されていた。先に紹介した点検会議の報告書に「「環境（地球温暖化対策）」や「エネルギー」関連など、多くの府省が要求する予算については、各関係府省及び財務省において、他の関係府省の事業との重複などが無い、しっかりチェックを行うべきである」との指摘がある⁶⁾。予算段階のチェック（事前評価）が重要であることはいうまでもないが、事後評価も劣らず重要であることは論をまたない。会計検査のみならず行政評価・監視においても、この指摘の重要性を認識し、行政機関横断的な検査および評価・監視の取組の充実・強化が望まれる。さらに会計検査院には、この方向での組織の見直しも期待したい。

最後に、総務省行政評価局と会計検査院との間での連携が既に実施されているようである⁷⁾が、横断的評価・監査の充実・強化の推進を図るためには、従来に増して両機関の連携が望まれる。

参考文献

会計検査院（2006，2007，2008，2009a）『決算検査報告』（平成17年度，18年度，19年度，20年度）

会計検査院（2009b）『会計検査のあらまし～平成20年度決算～』

行政管理研究センター（2006，2007）『行政評価年報』（平成17年度，18年度）

行政支出総点検会議（2008）『指摘事項～ムダ・ゼロ政府を目指して～』

(http://www.gov-outline.go.jp/pr/theme/gyoseisisyutu_sotenkenkaigi.html)

総務省『行政評価・監視結果に基づく勧告』

総務省『政策評価書』

総務省『政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告』

総務省 HP の行政評価局サイト中の「行政評価・監視」

(http://www.soumu.go.jp/main.sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/index.html)

総務省行政評価局（2008，2009）『行政評価年報』（平成19年度，20年度）

総務省行政評価局『行政評価・監視結果報告書』

⁶⁾行政支出総点検会議（2008），p. 27.

⁷⁾総務省行政評価局（2009），p. 155.；会計検査院（2009b），p. 404.