

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	政府における評価制度 －行政事業レビュー、政策評価制度、行政評価・監視、予算執行調査、 会計検査－
著者 / 所属	徳田 貴子 / 前行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	459号
刊行日	2023-8-2
頁	218-227
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20230802.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

政府における評価制度

— 行政事業レビュー、政策評価制度、行政評価・監視、 予算執行調査、会計検査 —

徳田 貴子

(前行政監視委員会調査室)

1. はじめに
2. 各評価制度の概要と実施状況
 - (1) 行政事業レビュー
 - (2) 政策評価制度
 - (3) 行政評価・監視
 - (4) 予算執行調査
 - (5) 会計検査
3. 評価制度のまとめと近年の政府の取組等

1. はじめに

政府には、国の行政の政策全般を対象とした事後レビュー機能を有する制度（以下「評価制度」という。）として、複数の制度（行政事業レビュー、政策評価制度、行政評価・監視、予算執行調査、会計検査）が存在する。これらについては、制度の重複や連携の必要性等も指摘されているが、近年は、政府においてEBPM¹や政策形成・評価の在り方をめぐる議論が進展し、大きな方針変更の動きも見られる。本稿では、各評価制度の概要や実施状況を概観するとともに、評価制度をめぐる近年の政府の取組等を紹介する²。

¹ EBPM (Evidence-Based Policy Making : エビデンスに基づく政策立案) は、「①政策目的を明確化させ、②その目的達成のため本当に効果が上がる政策手段は何かなど、政策手段と目的の論理的なつながりを明確にし、③このつながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス（根拠）を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組」とされる（EBPM推進委員会「EBPM課題検討ワーキンググループ取りまとめ」（令3.6.23）2頁）。

² 本稿は令和5年7月13日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

2. 各評価制度の概要と実施状況

(1) 行政事業レビュー

行政事業レビューは、各府省庁自らが、事業に係る予算の執行状況等について、個別の事業ごとに整理した上で、毎会計年度終了後速やかに必要性、効率性及び有効性等の観点から検証して当該事業の見直しを行い、その結果を予算の概算要求及び執行に反映するとともに、それらの結果を公表する取組である。事業のより効果的かつ効率的な実施並びに国の行政に関する国民への説明責任及び透明性の確保を図り、国民に信頼される質の高い行政の実現を図ることを目的とし、取組に当たっては、予算の執行状況等の分かりやすい公表や有識者の意見聴取、公開性の確保などが求められる。

行政事業レビューは、平成21年から行われた事業仕分け³を内生化・定常化する取組として、平成22年から試行され、平成23年6月7日に「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の実施について」が閣議決定されたが、同年は東日本大震災の影響で一部取組が省略されたため、平成24年からの本格実施となった。平成24年12月の政権交代を経て、平成25年度からは「行政事業レビューの実施等について」（平成25年4月5日閣議決定）に基づき、実施されている。

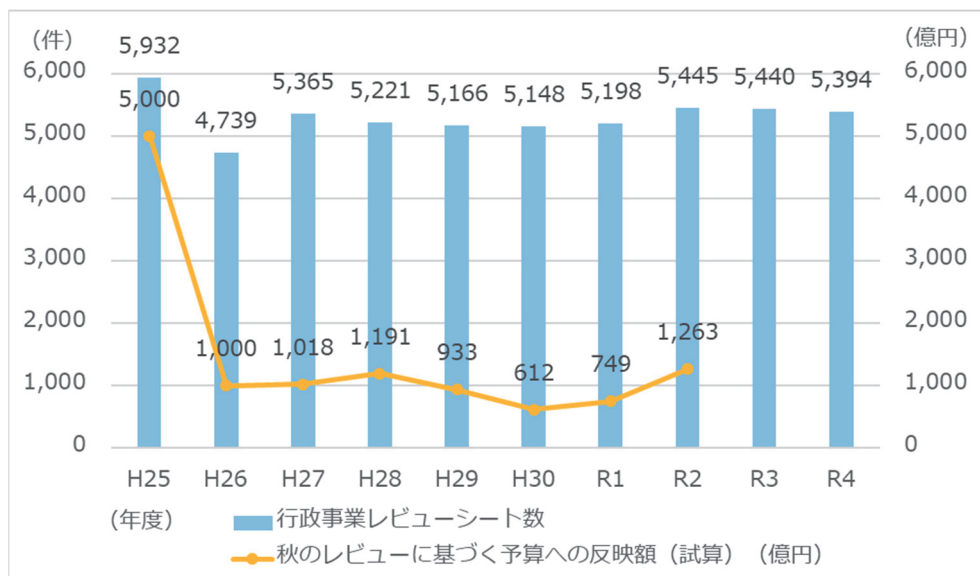
各府省庁の事業所管部局は、原則全ての事業（約5,000事業）⁴について、「1事業1シート」の原則にのっとり行政事業レビューシートを作成し、自ら点検を行う。その上で、外部有識者による点検（約1,000事業）が実施されるが、その対象については、前年度に新規に開始した事業や継続の是非を判断する必要がある事業のほか、全ての事業が少なくとも5年に1度を目途に点検を受けることになるように選定される。また、そのうち一部については、公開の場で点検・議論が行われる（公開プロセス）。これらの結果を踏まえ、官房長等を統括責任者とする各府省庁の「行政事業レビュー推進チーム」による点検（サマーレビュー）と同チームの所見の概算要求等への反映が行われる。なお、行政事業レビューシートと概算要求への反映状況は、前年度事業及び新規事業については翌年度予算概算要求の提出期限後1週間以内、新規要求事業については同2週間以内に公表するものとされている。その後、行政改革推進会議による秋の年次公開検証（秋のレビュー）等が行われ、点検結果は予算編成や事業の執行に反映される。

平成25年度から令和4年度における行政事業レビューシート数と秋のレビューに基づく予算への反映額は、図表1のとおりである。

³ 事業仕分けについては、大迫丈志「事業仕分けと行政事業レビュー—意義と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No. 757（2012. 8. 28）を参照。

⁴ 人件費や各府省庁の事務的経費など個別事業と直接関連付けることが困難な共通経費や国債費、地方交付税交付金などは対象外とされている。

図表 1 行政事業レビューシート数及び秋のレビューに基づく予算への反映額
(平成25年度～令和4年度)



※行政事業レビューシート数は、行政改革推進会議「平成25年における行政事業レビューの取組と今後の課題について(案)」(平成26年1月20日)及び各年度行政事業レビューシートの主要事項のデータベースより。

※秋のレビューに基づく予算への反映額は、財務省主計局「秋のレビュー」の指摘事項の26年度予算への反映状況(概要版)(平成26年1月)等より。令和3年度は秋の年次公開検証等に基づく反映額(試算)が公表されているが、そのうち秋のレビューに基づく額は公表されていない。令和4年度は秋のレビューに基づく予算への反映額が公表されていない。

(出所) 行政改革推進会議配付資料等より作成

(2) 政策評価制度

政策評価制度は、政策の効果等に関し、科学的な知見を活用しつつ合理的な手法により測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供するものであり、その目的は効果的かつ効率的な行政の推進と国民への説明責任の全うとされる。中央省庁等改革の一環として平成13年1月に導入され、平成14年4月からは、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。)に基づき実施されている。

政策評価制度には、①各行政機関が自ら所掌する政策について行う政策評価と、②総務省が複数の行政機関に係る政策などについて行う「政策の評価」(統一性・総合性確保評価及び客観性担保評価)があり、政府は毎年、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書を作成し、これを国会に提出するとともに公表しなければならない⁵。

⁵ 参議院では、令和2年から政策評価の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告について、本会議報告聴取・質疑が実施されている。その詳細については、根岸隆史「参議院の行政監視機能強化の状況」『立法と調査』No. 454(令5.2.22)を参照。

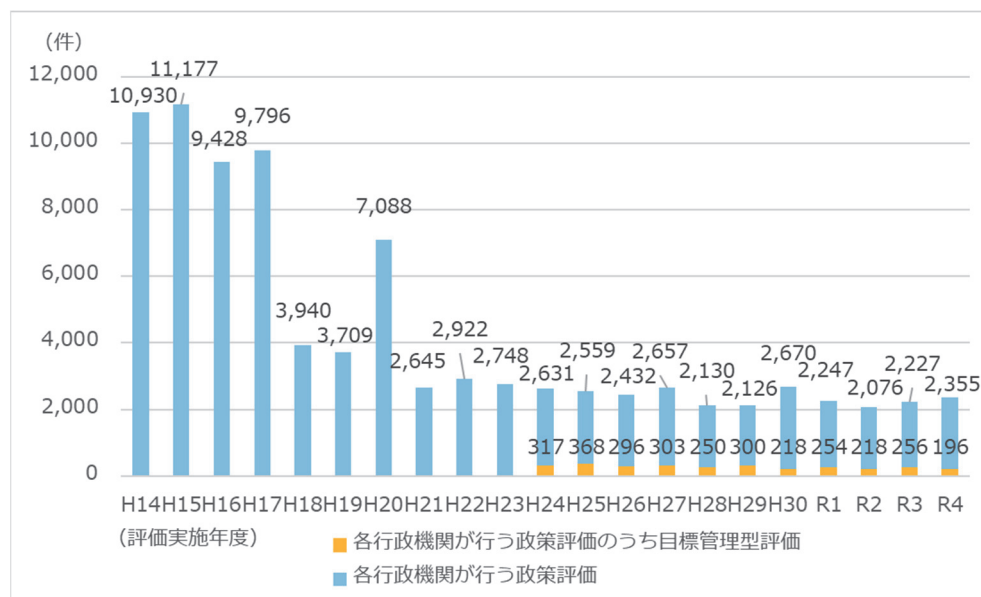
ア 各行政機関が行う政策評価

行政機関は、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、効率性又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反映させなければならないとされる。

各行政機関が行う政策評価は、評価の対象によって事前評価⁶が義務付けられている5分野（一定の要件に該当する研究開発、公共事業、政府開発援助（ODA）、規制及び租税特別措置等）とそれ以外の一般分野に分けられ、一般分野では目標管理型の政策評価（目標管理型評価）が多く行われている。目標管理型評価とは、各行政機関の主要な施策（政府全体で約500）を対象として、あらかじめ設定された目標の達成度合いを評価する事後評価であり、行政事業レビューとの連携が行われている。政策評価結果の政策への反映については、事前評価は法令改正、税制改正要望、事業の採択、予算要求等、事後評価は施策・事業、予算要求、機構・定員要求、事前分析表等に反映しているとされる。

平成14年度から令和4年度における各行政機関が行う政策評価の実施件数は、図表2のとおりである⁷。

図表2 各行政機関が行う政策評価の実施件数（平成14年度～令和4年度）



（出所）総務省の各年度「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」より作成

⁶ 政策評価法において、事前評価は「政策を決定する前に行う政策評価」、事後評価は「政策を決定した後に行う政策評価」とされる。

⁷ 当初は毎年度1万件前後で推移したが、平成17年12月の政策評価の基本方針の改定等を踏まえ、評価対象の重点化・効率化が進められたことなどから、平成18・19年度は約4,000件となっており、平成20年度の大幅な増加は、国土交通省が自主的に行っている公共事業の再評価（事業採択後一定期間以上が経過しているものについての評価）の実施時期が到来したものが多かったことが主な要因とされる（総務省「令和4年度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」（令5.6.6）4頁）。

イ 総務省が行う「政策の評価」（統一性・総合性確保評価及び客観性担保評価）

総務省は、複数の行政機関に関係する政策について統一性又は総合性を確保するための評価（統一性・総合性確保評価）及び各行政機関により必要な評価の実施が確保されない場合などに客観的かつ厳格な実施を担保するための評価（客観性担保評価）を行うものとされている。

総務省がこれらの評価を行ったとき、総務大臣は評価書を作成し、必要な意見を付して関係行政機関の長に送付する。また、評価の結果、必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対して勧告するとともに、その勧告に基づいて採った措置について報告を求めることができ、特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し意見を具申するものとされている。

政策の評価については、総務省が実施する行政評価・監視との連携を確保するよう努めなければならないとされており、政策の評価と行政評価・監視は合わせて「行政運営改善調査」⁸と呼ばれている。客観性担保評価はこれまで実施されたことはないが（統一性・総合性確保評価の実施件数については、図表3参照。）、総務省は客観性担保評価活動として、規制や租税特別措置等に係る政策評価の点検を実施している。

（3）行政評価・監視

行政評価・監視とは、総務省設置法等に基づき総務省が担う業務であり、平成13年の中央省庁等再編に伴い、従来の行政監察⁹を継承し、充実・強化する形で登場した。総務省は、行政運営の改善・適正化を図るため、主に合規性、適正性、効率性等の観点から、行政機関の業務の実施状況の評価・監視を実施している。

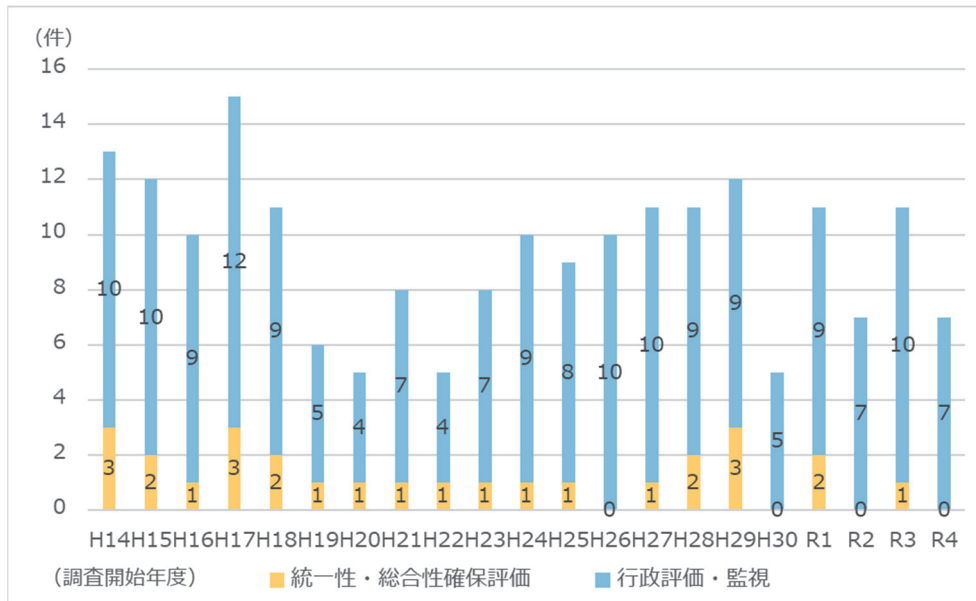
総務大臣は、行政評価・監視について必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し勧告をすることができ、その勧告に基づいて採った措置について報告を求めることができる。また、特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し意見を具申するものとされている。行政運営改善調査については、勧告等から原則1年から2年後までの間にフォローアップ（改善措置状況の把握）が実施されており、その結果を踏まえ、必要に応じて更なるフォローアップや新たな視点での調査の実施の検討が行われる。

平成14年度から令和4年度における統一性・総合性確保評価及び行政評価・監視の実施件数は、図表3のとおりである。

⁸ いずれも総務省の行政評価局が担っており、以前は「行政評価局調査」と呼ばれていた。

⁹ 昭和23年7月の行政管理庁発足とともに、行政機関の業務全般の調査・評価を行い、改善を推進する「行政監察制度」が誕生し、昭和59年7月からは総務庁行政監察局に引き継がれた。行政監察の沿革等については、行政監察制度研究会『新時代の行政監察』（ぎょうせい、平成2年）を参照。

図表3 統一性・総合性確保評価及び行政評価・監視の実施件数
(平成14年度～令和4年度)



※統一性・総合性確保評価及び行政評価・監視は、調査に複数年を要する場合や調査結果を複数回に分けて公表する場合等があるため、調査開始年度を基準とした。

(出所) 総務省ウェブサイト「行政評価等計画」〈https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/keikaku.html〉、「平成14年度第1期行政評価等計画」〈https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/hyouka/020401_1.html〉等より作成

(4) 予算執行調査

予算執行調査は、財務省主計局の予算担当職員や日常的に予算執行の現場に接する財務局職員が、予算執行の実態を調査して改善すべき点を指摘し、予算の見直しや執行の効率化等につなげていく取組であり、平成14年度より実施されている¹⁰。その根拠は、財政法第18条の予算調整権や会計法第46条の監査・報告徴収権能（いわゆる「46監査」）など、財務大臣が有する国庫大臣としての財政総括権能とされるが、強制力のある調査ではなく、任意調査とされる¹¹。

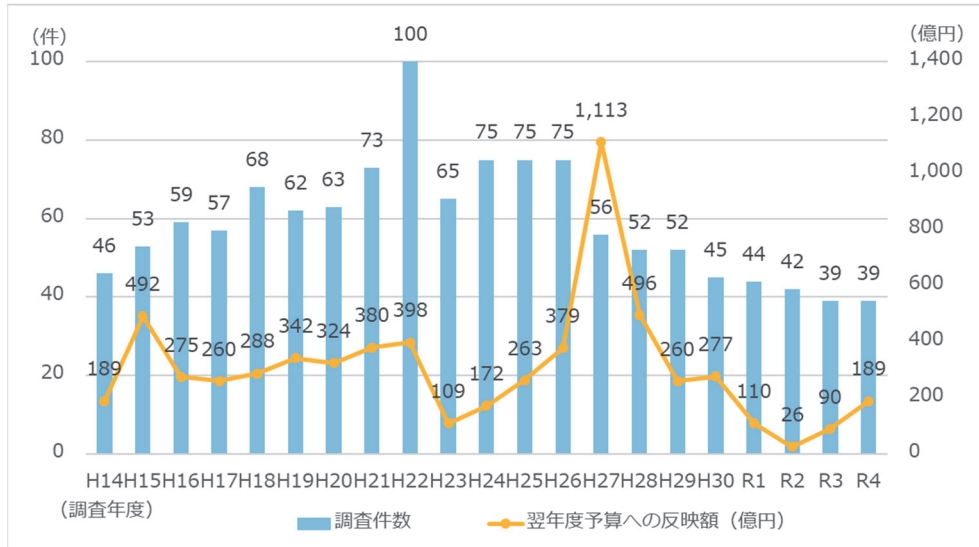
財務省は、次年度以降の予算編成に向けた問題意識等に基づき、特別会計の事業を含む予算の執行状況全般から調査対象事案を選定する。調査結果を踏まえて事業等の必要性、有効性及び効率性について検証を行い、予算や事業執行に反映する。例年3月末頃に調査事案を公表して調査を開始し、調査結果と翌年度予算への反映状況の公表も行っている。なお、調査主体により、本省調査（財務省主計局の予算担当職員が実施する調査）、財務局調査（財務局職員が実施する調査）、共同調査（財務省主計局の予算担当職員と財務局職員が共同で実施する調査）に分けられる。

¹⁰ 予算執行調査の創設に至る経緯や概要、これまでの成果等は、大石夏樹「予算執行調査の現状—制度創設からの18年を概括して—」『立法と調査』No. 430（令2. 12. 18）を参照。

¹¹ 島健二「予算執行調査」『ファイナンス』No. 529（2009. 12）41頁

平成14年度から令和4年度における予算執行調査の調査件数及び翌年度予算への反映額は、図表4のとおりである。

図表4 予算執行調査の調査件数及び翌年度予算への反映額
(平成14年度～令和4年度)



※財務局調査の反映額算出は平成18年度から開始されたため、平成14～17年度については、翌年度予算への反映額に財務局調査の反映額が含まれていない。

(出所) 平成14～23年度については、財務省主計局「予算執行調査の反映状況(24年度政府案)」(平成24年1月)、平成24年度以降については、財務省主計局の各年度「予算執行調査の反映状況」等より作成

(5) 会計検査

会計検査は、憲法第90条や会計検査院法に基づき会計検査院が実施する国の収入支出の決算等の検査である。その目的は会計経理の監督と決算の確認であり、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点、その他会計検査上必要な観点¹²から、検査が行われる。

毎年度の決算は、内閣に対し独立の地位を有する会計検査院の検査を経た後、例年11月頃に検査報告と共に内閣から国会に提出され、国会において審査が行われる。また、平成9年の国会法等改正により、国会からの検査要請制度が創設され、会計検査院は、国会法第105条の規定により国会から要請があったときは、検査を実施してその結果を報告することができることとされている。

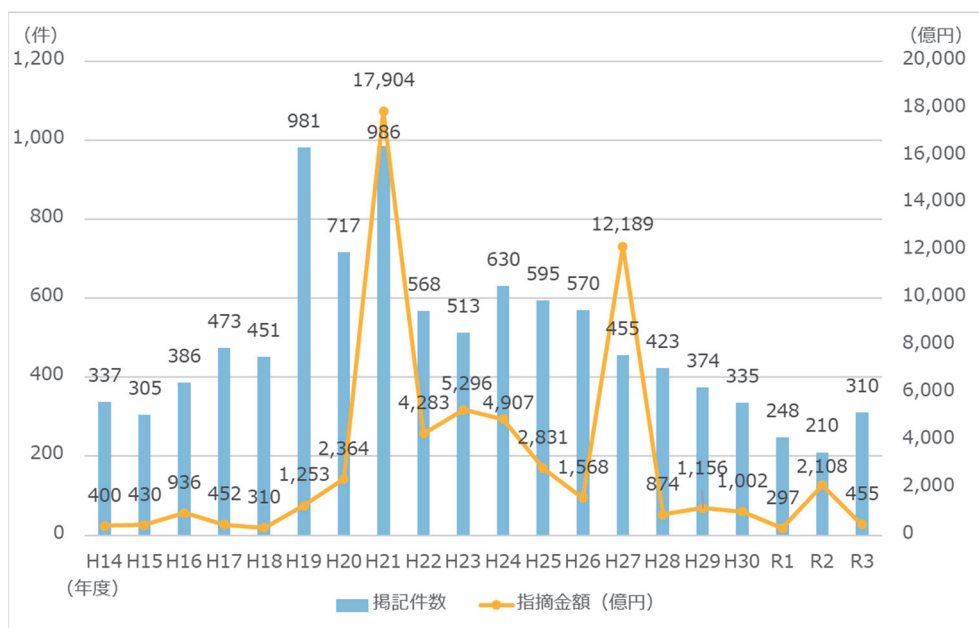
会計検査院は、検査の進行に伴い、会計経理に関し違法又は不当であると認める事項がある場合、当該会計経理について意見表示又は処置要求を行い、その後の経理については

¹² かつては合規性の観点からの検査が比較的大きな比重を占めていたが、昭和40年代頃からは有効性の観点からの検査にも取り組み、昭和57年度の検査報告からは、五つの観点(正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性)が記述されるようになった。平成9年の会計検査院法改正により、これらの観点が法律上明記された。会計検査には、正確性や合規性の検査はもとより、広く事業や施策の評価が求められていることから、会計検査院は、3E検査(経済性、効率性及び有効性の検査)、中でも事業や施策の効果を問う有効性の検査の充実拡大に努めているとしている。(会計検査院ウェブサイト「会計検査とは?」<<https://www.jbaudit.go.jp/general/task/index.html>>参照)

正改善の処置をさせることができる。また、検査の結果、法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認めるときは、主務官庁その他の責任者に意見表示又は処置要求を行うことができる。検査の結果は、検査報告や随時報告（国会及び内閣に対する報告）等により明らかにされる。なお、検査報告等に掲記した事項のうち、不適切又は不合理な事態として指摘した事項等については、その後の会計検査でフォローアップし、検査結果の実効性を高めている。

平成14年度から令和3年度の検査報告における掲記件数及び指摘金額は、図表5のとおりである。

図表5 検査報告における掲記件数及び指摘金額（平成14年度～令和3年度）



※掲記件数には、「国会及び内閣に対する報告」（随時報告）、「国会からの検査要請事項に関する報告」及び「特定検査対象に関する検査状況」の件数も含まれている。

※指摘金額とは、租税や社会保険料等の徴収不足額、工事や物品調達等に係る過大な支出額、補助金等の過大交付額、管理が適切に行われていない債権等の額、有効に活用されていない資産等の額、計算書や財務諸表等に適切に表示されていなかった資産等の額等である。

※指摘金額は1億円未満を切り捨てている。

（出所）会計検査院の各年度「決算検査報告の概要」等より作成

3. 評価制度のまとめと近年の政府の取組等

政府における評価制度の概要をまとめると、図表6のとおりとなる。

図表6 政府における評価制度の概要

	行政事業レビュー	政策評価制度		行政評価・監視	予算執行調査	会計検査
		政策評価	政策の評価			
主体	各府省庁 行政改革推進会議	各行政機関	総務省(行政評価局)		財務省	会計検査院
根拠法令等	閣議決定等	政策評価法等	総務省設置法等		財政法、会計法等	憲法、会計検査院法等
主たる目的	事業の効果的・効率的な実施、国民への説明責任及び透明性の確保	効果的・効率的な行政の推進、国民への説明責任の全う	行政運営の改善・適正化		予算執行の適正化、予算の効率化	会計経理の監督、決算の確認
主な観点	必要性、効率性、有効性等	必要性、効率性、有効性等	合規性、適正性、効率性等		必要性、有効性、効率性等	正確性、合規性、経済性、効率性、有効性等
制度開始時期	平成22年3月開始 平成25年4月 現行制度開始	平成13年1月開始 平成14年4月法制化	平成13年1月 (前身の行政監察は昭和23年7月)		平成14年4月	昭和22年5月

(出所) 筆者作成

このように政府には複数の評価制度が存在するとともに、近年は政府全体でEBPMの取組が進められるなど、政策形成や評価におけるデータやロジックの重要性が高まっている¹³。他方、これらについては、制度の重複や連携の必要性が度々指摘されてきたほか¹⁴、令和3年3月17日の「政策評価審議会提言」では、政策評価制度等に関し、類似の作業による重複感（「評価疲れ」）や評価書の作成作業の自己目的化、政策の立案や改善に活かすという目的意識の希薄さなどが課題として指摘された¹⁵。

こうした状況の中、政府ではデジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する議論がなされ、行政改革推進会議の下に設置されたアジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループが提言¹⁶をまとめるなど、行政事業レビューや政策評価制度の改善に向けた取組が進められている。

行政事業レビューについては、令和4年12月の行政改革推進会議における内閣総理大臣の指示を踏まえ、行政事業レビューへのEBPM導入と予算編成過程での積極的活用を柱として、令和5年度から抜本的見直しが行われている。具体的には、レビューシートの作成単位を予算の単位へと標準化し、令和6年度から新たなレビューシートを予算編成過程で積極的に活用することや、具体的な成果目標を段階的に設定し、データに基づき政策効果の把握と見直しを徹底するなどのレビューシート・レビュープロセスの見直しなどが行われている。

¹³ EBPMの展開や政策評価制度等の関係については、小池拓自・落美都里「第1章 我が国におけるEBPMの取組」、落美都里「第2章 我が国における政策評価の展開—政策評価・行政事業レビュー・EBPM—」『EBPM(証拠に基づく政策形成)の取組と課題 総合調査報告書』(国立国会図書館調査及び立法考査局、令2.3.17)を参照。

¹⁴ 第176回国会衆議院決算行政監視委員会議録第2号9頁(平22.11.16)、第185回国会衆議院「行政改革に関する質問主意書」(平25.12.4提出、質問第118号)等

¹⁵ 「政策評価審議会提言」等で指摘された課題等については、徳田貴子「政策評価制度をめぐる議論—導入から20年を迎えた制度の現状と課題—」『立法と調査』No.443(令4.2.18)を参照。

¹⁶ 行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言—行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて—」(令4.5.31)

政策評価制度については、政策評価審議会が令和4年5月31日に提言、同年12月21日に答申を取りまとめ¹⁷、令和5年3月28日には政策評価に関する基本方針の一部変更が閣議決定された。基本方針変更の主な内容は、政策効果の把握・分析機能強化のため、画一的・統一的な制度運用を転換し、政策の特性に応じた評価手法を導入すること、評価関連情報の集約などにより意思決定過程における活用を推進すること、総務省が政策評価の取組の継続的な改善の促進や政策効果の把握・分析手法の研究を行うことなどである。これに伴い、総務省の行う行政運営改善調査についても、政策効果の把握・分析に重点的に取り組み、各府省の政策を前に進める調査を実施するなどとされている¹⁸。

これらの取組では、予算編成や意思決定過程における活用が意識されていることがうかがえる。評価結果の反映状況や勧告後の改善措置状況等については、各制度の運用の中で公表されているが、予算への活用という観点からは、財務省が従来から「予算編成におけるPDCAサイクルの取組」として、国会の議決・決算検査報告等、予算執行調査、政策評価の結果の反映状況を公表している¹⁹。また、令和5年度予算政府案に関しては、行政事業レビュー等の活用についても公表している²⁰。

また、政府における評価制度は、自己評価である行政事業レビューと政策評価、他の機関による評価である政策の評価、行政評価・監視、予算執行調査、会計検査に大きく分けることができる。自己評価である政策評価については、しばしば客観性等の観点からいわゆるお手盛りや形骸化が問題点として指摘され²¹、行政機関外部からの評価として会計検査院の関与をより拡充させることが重要との意見などがある²²。他の機関による評価に関しては、会計検査院を改組し、いわゆる「日本版GAO」²³として国会附属機関を設置することや、総務省が担う政策評価、行政監視に関する機能を発展的に整理・統合し、行政府から立法府に移管することで、立法府が行政府に対する評価・監視を行うことを明確化する提案²⁴もある。

以上のように、政府における評価制度については様々な指摘や意見もある一方、政策立案や評価に関する改善の取組も活発化していることから、今後の動向が注目されるとともに、評価制度が政策や行政の改善に一層寄与していくことが望まれる。

(とくだ たかこ)

¹⁷ 政策評価審議会「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言」（令4.5.31）、「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申」（令4.12.21）

¹⁸ 総務省「令和5年度行政評価等プログラム」（令5.5.8）参照

¹⁹ 財務省主計局「予算編成におけるPDCAサイクルの取組（令和5年度予算政府案）」（令5.1）

²⁰ 財務省ウェブサイト「令和5年度予算政府案」〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/index.html〉参照

²¹ 政策評価制度において「お手盛り」の評価が生まれる理由等について、制度的要因や因果メカニズムを実証したものとして、西出順郎『政策はなぜ検証できないのか』（勁草書房、2020年）がある。

²² 第201回国会参議院本会議録第22号7～9頁（令2.6.5）

²³ 米国連邦議会附属の米国会計検査院（GAO：Government Accountability Office）をモデルとし、国会の附属機関を設置する考え方。例えば、過去にはGAOをモデルとする行政監視院法案（いわゆる日本版GAO法案。第198回国会衆第31号等。）が議員立法として国会に提出されている。

²⁴ 経済同友会「「令和の政治改革」の起動に向けた問題提起～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～」（2021.8.4）14頁