

事業仕分けを行政改革につなげるために

2010年6月15日

独立行政法人と公益法人の事業仕分けが終わり、続いて各省版事業仕分けともいうべき行政事業レビューが行われた。省庁によっては今も内部で仕分けを継続しているところもあるが、とりあえず事業仕分けは一段落である。私個人の民間仕分け人としての仕分け作業への貢献は微々たるものであるが、これまで仕分け作業に参加してみえてきた行政改革の課題を改めて整理した。

1. 見えてきた構図

昨年と今年の2度に亘る公開の場での事業仕分けを通じて、いままで国民にみえにくかったカネの流れ（予算の支出先と使途）や独法の事業の実態などがみえるようになってきたことは、仕分け作業の大きな成果である。

独法に国費が注ぎ込まれていれば当然であるが、たとえ国費が入っていない公益法人であっても、何らかの権限が与えられている場合には、その事業について国民の監視の目が必要であることも明らかとなった。

独立行政法人に対する仕分け作業でまず問われたのは、昨年の仕分け作業と同様、補助金などの対象となっている事業が、なぜその独法で行われなければならないのか、地方または民間に任せるべきではないのか、あるいは廃止すべきではないかといった点である。同時に、事業内容にムダがないか、予算を縮減すべきではないかといった効率性の観点、当該法人への天下りの有無、役職員の報酬の妥当性といった経営のガバナンスのあり方も問われた。その結果、多くの独法で法人自体の廃止や事業の見直し、ガバナンス改革の必要性が指摘された。

公益法人も同じ観点である。国費が投入されていなくても、何らかの権限を与えられ、利用者から独占的に手数料を徴収している場合などには、その根拠、金の流れをチェックする必要がある。仕分け作業を通じて共通にみえてきたことは、国民の目の届きにくいところで巧みな所管官庁のコントロールが行われ、権益の確保や天下りが行われているといった構図である。

そのひとつの例が公営ギャンブルである。今回取り上げられたのは競輪である。日本では賭博行為は禁止されているが、例外が公営ギャンブルである。競輪では売り上げの75%が当たり車券として購入者に還元されるが、残りは自治体の競輪事業運営経費や公益事業などへの補助金に使われる。その補助金の一部は経済産業省所管のJKAを通じて機械工業の振興に使われるが、その委託先には天下り法人も含まれており、その法人が受託した業務をさらに外部に丸投げするという構図もみえた。国費の投入されていない、国民の目の届きにくいところで施策が行われているばかりでなく、裏金づくりの温床にもなりかねないような構図である。同様のことは、他の公営ギャンブルにも当てはまる可能性があり、横断的なチェックが望まれる。

日本は他先進国に比較して公的部門のウェイトが小さいといわれるが、天下りや権限の

付与を通じて、官の人的ネットワークが地方や民間ビジネスにも広く張り巡らされており、官が大きな影響力を行使してきた。今回の事業仕分けでその構図がかなりみえてきたといえよう。ただし、今回の事業仕分けであぶり出された官の支配の構図は全体のごく一部であり、今後、政治主導のもとで省内仕分けなどを通じてどれだけこうした構図を崩していきけるかが課題である。

2. 役人の武器は法律

一方、こうした官の関与の根拠になってきたのが、各事業を定める法律であるケースが多い。事業を執行する権限を与える根拠になっているのが法律であり、そうした法律を作ることが省庁の業務そのものになっていると言って過言ではない。

したがって、仕分けを通じて天下りの是正や組織のガバナンス改善を求めても、法人の設立そのものが法律で定められ、また法人の業務が法律で規定されている場合には、法律を改正しなければ当該事業を廃止、あるいは民間に移管することはできない。法律改正があっても初めて仕分け作業は完結するのである。

また、法的な裏付けのある財源に基づいた事業が行われている場合にも、仕分け対象になった事業を廃止、あるいは縮小しても、それで問題が解決するわけではない。特別会計の多くがこれに該当する。

例えば、雇用保険は失業保険等の給付と雇用保険二事業を行う制度である。雇用保険二事業は、事業者から集めた保険料のみで運営されるもので、労働保険特別会計のもとで「雇用安定事業」と「能力開発事業」が行われている。従来は三事業であったが、見直しの結果、「雇用福祉事業」（勤労者福祉施設や雇用促進住宅）が廃止された。また二事業のうち、高コストと赤字運営で批判された「私のしごと館」などは「能力開発事業」の一部であり、この二事業の中にも政策効果の疑わしい事業がまだ含まれている。二事業の場合、保険料収入という形で財源が確保されていることが安易な事業が生まれる温床にもなっていると考えられ、制度の見直しが必要である。しかし、制度改革には保険料率まで定めている雇用保険法の改正が必要となる。

3. 仕分け作業の課題

事業仕分けという外部の視点を行政に持ち込むことにより、役所のカネの流れ、人的支配の構図、政策効果の有無といったことが少しずつみえるようになったが、仕分け作業をより有効に進めていく上での課題もある。

第1は、政策効果の検証である。事業仕分けのような短時間の作業では、役所側が当該事業の目的と政策の有効性を仕分け側にきっちりと立証する責任がある。事業を継続していくには広い視野からの費用対効果の分析が必要であり、政策効果の測定手法、政策改良のためのPDCAサイクル、外部による定期的なチェックなどの体制が整備されている必要がある。しかし、ほとんどの場合、そうした手法は定着しておらず、役所側も仕分け人も事業の有効性を定量的に把握する手段がないことが問題である。

第2は、省庁の縦割りの壁である。各省の事業の意義について案件毎のチェックを行う

だけでは十分ではない。省内の他の部署や他の省庁で類似の政策や事業が行われている場合がある。本来、仕分け作業では省をまたいだ類似案件のチェックも必要であるが、そこまではなかなか目が届かない。逆に政策効果を高めるためには他省庁の施策との連携が必要であるにもかかわらず連携が取れていないケースもあり、政治主導で省庁の縦割りの壁を崩し、重複の排除と連携を強化していくことが課題である。科学技術関連の予算にはこうしたケースが多く、そもそも総合科学技術会議が有効に機能していないことが問題であるとの指摘もなされている。

第3は、仕分けの内生化である。既に仕分け担当部署を設置し、外部の有識者を入れた仕分け作業を実施している省もある。また、行政事業レビューを通じて、事業仕分けの対象にならなかった案件のチェックなども行われている。こうした地道な作業への世の中の関心は必ずしも高くないが、仕分けをイベントにするのではなく、省庁の日常業務の中に組み込んでいく必要がある。仕分けを内生化していくうえでポイントとなるのは、役人の意識改革と政務3役などによる政治主導體制の確立である。行政組織が既得の予算先に在りき、あるいは組織防衛のためでなく、広い視野に立って他の部署とも連携して真に必要な施策を作り実行していくという、テクノクラート本来の機能を取り戻すことが求められる。

第4は、入札制度の有効性の確保である。独法や公益法人が入札を通じて政府から事業を請け負っている場合、あるいは法人が事業を外部に再委託しているような場合に、実質的な入札競争が行われているか疑わしいケースが多々ある。随意契約から競争入札への移行が進んでいるが、実際には1社応札であるケースも多く、実質的な競争を確保するための措置を講ずる必要がある。それでも1社入札になるような場合には、コストを抑制するための工夫が必要となる。

4. 残された大きな仕分け作業

昨年からの一連の事業仕分けでは、国がやるべき事業ではなく「地方に任せるべき」という評決となったものも多かった。こうした事業については、財源を一括交付金化した上で地方に移譲されるケースが多いとみられる。しかしそれでは必要な施策が地方で実施されないという懸念が中央省庁側に残る。逆に地方にしてみれば、交付金化では財源を真に移譲したことにならず、実態的にはひも付きのままという不満が残る。国民から見れば行政サービス水準が落ちる懸念がある。

事業仕分けによって必要な事業が行政の谷間に落ちてしまうことを避けるためには、あらかじめ国と地方の役割・業務を大局的な見地から仕分けておく必要がある。実際の仕分け作業の場では個々の仕分け人のばらばらな価値観が入り込んでしまい、国と地方の役割分担について望ましい評決結果がでるという保証はない。事業仕分けとは別に、政治のリーダーシップで地方分権を推進していくことが求められる。

以上