

【研究論文】

政策評価の客観性をめぐる一考察 - 不良債権処理に伴う雇用対策評価をめぐって -

西本 哲也

同志社大学大学院総合政策科学研究科

ebg1012@mail3.doshisha.ac.jp

要 約

不良債権処理に伴う失業者に対する雇用対策として、緊急雇用対策交付金の創設を中心としてセーフティネットの構築が図られ、2001年度補正により予算も付けられた。しかし、この雇用対策が本当に効果的であったかどうかは、実はよくわかっていない。雇用対策の実施を担った厚生労働省は「おおむね効果があった」と自己評価していたが、報道や国会質問により、自己評価に対する疑問や政策の効果に対する疑問が呈されていたためである。

他方、わが国の政策評価制度は、「評価の評価」(メタ評価)を行なう機能があらかじめ設定されている。その役割を担うのは、総務省行政評価局による客観性担保評価と呼ばれる活動である。この緊急雇用対策交付金に対しては、客観性担保評価が一歩進んだ形で行なわれたが、同時に課題や限界も明らかになった。

キーワード

メタ評価、客観性担保評価、行政評価局、緊急雇用対策交付金

はじめに

わが国の政策評価制度は、各府省が所管する政策について自らが評価(以後「自己評価」)を行ない、企画・立案に反映させることが基本原則のひとつになっている。したがって、自己評価が「お手盛り」評価に陥るといふ危惧は避けられず、これを払拭するため、評価の客観性を高める仕組みがあらかじめ設定されている。その代表が、総務省行政評価局による「評価の評価」を行なう客観性担保評価の活動であり、これは「行政機関が行なう評価に関する法律」(2001年6月成立)(以

下「評価法」)により規定されている。

客観性担保評価の取り組みは、総務省行政評価局により毎年報告されているが、客観性担保評価の現状とその限界を示す事例が出現した。それは、小泉構造改革の不良債権処理に伴う一連の雇用対策への評価活動である。雇用対策を実施した厚生労働省は、「おおむね効果があった」と自己評価していたが(2002年度厚生労働省実績評価書)、その認識とは大きなズレのある実態が報道機関によって指摘されていた。これに応じて総務省も厚生労働省に対する客観性担保の活動を行ない、ある意味において客観性担保の活動が一歩進んだ形

で実施されたのである。

そこで以下では、この緊急雇用対策に対する一連の評価活動を事例研究としてとりあげ、わが国の客観性担保評価について、次の3点を明らかにしていく。1点は客観性担保評価の「制度としての」役割や位置づけの紹介である。そして2点目が、自己評価に対して客観性担保評価が「どのように機能しているのか」という実態を明らかにすることである。3点目は、先の2点を通して、現状での客観性担保評価の課題や限界を明らかにすることである。

1. わが国の政策評価制度における客観性担保の仕組み

ここでは、「制度として」の客観性担保評価の中心的な役割を担う総務省の客観性担保評価の役割や位置づけの紹介を行なう。もちろん、評価の客観性を担保する活動は、総務省の客観性担保評価のみによって担われているわけではない。そこで、評価制度「全体としての」客観性担保の仕組みを記述し、次に総務省の客観性担保に期待されている役割や位置づけを確認した上で、この客観性担保評価の内容について具体的に説明していく。

(1) 政策評価制度の概略

政策評価制度が公式に盛り込まれた最初の規定は、中央省庁等改革基本法（1998年6月成立）である。その後の「中央省庁等改革の推進に関する基本方針」（以下「基本方針」）（1999年4月中央省庁等改革推進本部決定）では評価法の基本的な枠組みを構築するため、標準的ガイドラインを策定することが指示された。それを受け、政策評価の手法等に関する研究会を中心として検討が行なわれ、「政策評価に関する標準的ガイドライン」（以下「ガイドライン」）（2001年1月15日、政策評価各府省連絡会議了承）が策定された。その後、政策評価制度の法制化に関する研究会が報告・取りまとめを行ない、ガイドラインを踏襲した評価法が成立する運びとなった。

評価法の基本的な原則は以下の通りである。まず、評価法は国民に対する説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換という3点を目的としている。また、各府省が所管する政策について、その効果を把握し、必要性、効率性、有効性などの観点から評価を行ない、政策の企画立案や政策に基づく活動を的確に行なうために重要な情報を提供するということが定められている。さらに、評価制度は基本的に全政府的に導入されており、各府省独自に基本計画や実施計画の策定や評価結果の公表が行なわれている。

(2) 客観性担保の仕組みと総務省の役割

評価の基本枠組み

政策評価の客観性を議論する際に重要な要素となる「評価主体」についての考え方は、「行政改革会議最終報告」からある程度固まっていた。すなわち基本枠組みは、各府省が自己評価をすることが大前提であるが、全政府的を見渡す立場から、「評価を評価する」役割を総務省に与えるというものである。

各府省内で実際の評価の中心を担うことになるのは主に各「課」である。各課で行なう評価の結果をPLAN（企画立案）DO（実施）SEE（評価）のマネジメント・サイクルに反映させるためである。

各府省内にはさらに評価を専門的に担う評価専任組織（たとえば政策評価課あるいは政策評価官、または政策評価室）が置かれている。この評価専任組織は、府省内の評価の厳正かつ客観的な実施を確保するために、評価計画や基本事項を作成し、評価に対する技術的な助言や府省内全体の評価の取りまとめや公表などの総括事務を担っている。

政策評価制度における客観性を担保するための仕組み

自己評価を基本とするにはそれなりに理由があるが、恣意的な評価に陥りやすく、またいわゆる「お手盛り評価」になってしまうなどの危惧が常に付きまとう²。当然ながら、評価の客観性を高める必要性から、いくつかの仕組みがあらかじめ

設けられている。評価の客観性担保に係る基本的な考え方や仕組みは以下の通りである。

まず、客観性を高めるための基本的な指針のひとつとして、「厳格な手続きの執行」という考え方があり、基本方針では、評価の手続きを厳格に行なう方針が明確に打ち出され、評価の枠組み（評価計画・評価システムの設計）の手順の妥当性、データの信頼性・妥当性、評価結果とその根拠の整合性・妥当性を検証可能にすることで客観性が高められるとの考えが記述されている。ここでは、法的な手続きや会計基準などの各種規定が遵守されているのが評価の基準とされ、いわゆる監査的な発想がもたれている³。

次に、各府省における第三者の活用があげられる。高度な専門性が必要である場合や多様な意見を反映させる必要がある場合、もしくは政策の性質や内容によって必要な場合に行なわれ、学識経験者や民間の有識者等から個別に、もしくは組織を設置して、意見の反映が行なわれている。

また、評価結果やその過程をHPなどにより公表することも、客観性担保にとって重要な方法のひとつである。評価の結論だけでなく、評価の際に使用した仮定等の前提条件、評価手法・指標、データ、学識経験者の意見等の過程を含めて、可能な限り具体的に公表することが評価法や基本方針により規定されている。

さらに、国民の側からの意見を反映させることも可能である。基本方針では、各府省が国民からの評価に対する意見や要望を募集する窓口を設置することが規定されている。他方、後述する総務省の客観性担保評価の役割にも関係するが、総務省は独自に情報収集を行っており、各府省が実施した政策評価について国民が寄せる情報を受け

付けている。具体的な対象は、「実態を反映していない」「つじつまが合わない」などの問題がある場合、さらに、「各府省が政策評価を実施しているかどうか分からないが、国の施策・事業について、『効果があがっていない』『社会状況の変化により、必要性が低下している』などの理由により、中止や見直しが必要ではないか疑問がある場合」などを例示している。また、本稿で取り上げるように、報道機関による評価に対する報道も情報収集の範囲である。

(3) 総務省の客観性担保評価の活動内容

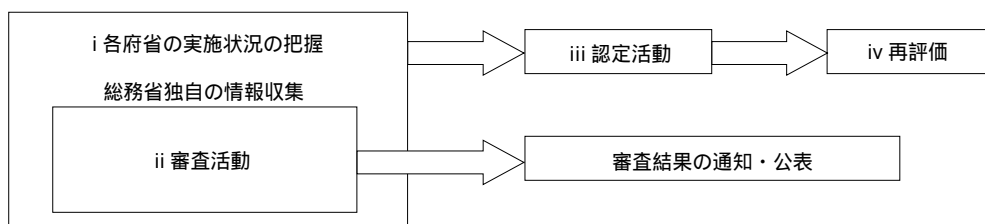
これら評価の客観性を確保する仕組みの中核を担うのが総務省行政評価局による客観性担保評価である。客観性担保評価とは各府省が行なう政策評価について、各府省の政策の見直し、さらには改善の推進を図るために総務省が「評価の評価」を行なう活動である。

具体的な活動としては、形式的な「手続き」にかかわる審査活動、評価「内容」が適切であるかを吟味する認定活動、不十分である場合には総務省が各府省に代わって直接評価を行なう再評価の活動として設定されている⁴。それぞれの活動は互に関連しており、認定活動は審査活動を中心とした実施状況の把握や独自の情報収集により認定活動を行ない、再評価は認定活動を前提として実施される⁵（図1参照）。

審査活動（図1のii）

審査活動は、正式には「各行政機関が実施した政策評価について、その実施手続き等の評価の実施形式において確保されるべき客観性・厳格性の

図1 客観性担保評価の活動の流れ



（出所）総務省行政評価局パンフレット（2004）総務省行政評価局

達成水準等に対する審査」(基本方針)と呼ばれる活動である。審査活動の目的は、各府省が行なった自己評価の達成水準等に関して、法定要件などの点検項目を中心に「手続き」が守られてかどうかを審査し、今後の課題を明らかにすることである。

その形式としては、個別の審査と総括審査がある。個別審査とは各府省の個別の自己評価について、評価の枠組み(計画・設計)に係わる手順等の網羅性・充足性に関する項目、評価に使用したデータ・資料等の信頼性に関する項目、評価結果とその根拠の整合性に関する項目を基本として、主に手続き面での点検を行なうものである。他方、総括審査とはより大枠で、実績評価方式、事業評価方式、総合評価方式といった「評価方式」を軸とし、政策評価制度の全体におよぶ課題等を明らかにするものであり、年次報告と言うこともできる。

審査活動は客観性担保評価の中でも活発に行なわれており、個別審査と総括審査は共に報告書やHPを通して多くの成果を見ることができている。

認定活動(図1の iii)

認定活動とは、正式には「再評価等の実施の必要性の認定活動」と呼ばれる。個々の政策評価について疑問が生じた場合や社会情勢が変化したにもかかわらず各府省が評価を行っていない場合に、各府省に対して事実関係の照会を行ない、それでも疑問が解消しなかった場合は総務省が政策評価・独立行政評価法人評価委員会の審議を経て、評価のやり直しなどの認定を行なう活動である。つまり総務省が各府省の行なった評価の「内容」に関して疑問を呈す活動であり、具体的には、評価の適切さ(たとえば、適切な指標を設定しているのか)や必要性(たとえば、問題がある政策なのに評価が実施されていない)などを対象として、この活動が行なわれる。しかしその活動は、2006年3月行政評価局の『政策評価の点検結果評価の実効性の向上に向けて』で、ようやく認定に向けた活動が報告された程度である。

再評価(図1の iv)

再評価とは、認定活動の結果、当該行政機関に

ゆだねては評価の客観的かつ厳格な実施が確保されないと認定されたときに総務省が実施する評価のことであり、それも総務省が単独で各府省に代わって評価を行なうものである。正式には、「客観的かつ厳格な実施を担保するための評価」と呼ばれ、客観性担保評価のねらいや目的から考えれば中心となるべき活動であろう。

しかしながら、再評価に関する活動は、認定活動も十分に行なわれていない中、いまだ実施されていない。総務省の検討も認定の充実までになっており、再評価がいつどのように実施されるかは不透明である⁶⁾。

2. 不良債権処理に伴う雇用対策と自己評価

次に、「制度としての」客観性担保評価が現在「どのように機能しているのか」という実態を明らかにするため、小泉構造改革の不良債権処理に伴う雇用対策の評価をめぐる厚生労働省と総務省の間の一連の活動を事例研究としてとりあげたい。

(1) 雇用対策の背景とその内容

本稿で取り上げる雇用対策は、第一次小泉内閣の目玉であった不良債権処理問題に伴って生み出される失業者へのセーフティネットを緊急的に構築するための事業とし考案されたものである。不良債権の最終処理の過程では企業の不採算部門の整理・縮小を伴い、企業倒産につながる可能性もあることから、雇用への影響が懸念され、雇用セーフティネット拡充に繋がっていった⁷⁾。

これらの方針を策定し、具体化させる作業は、経済財政諮問会議主導で立案された。不良債権処理を中心とした構造改革全体の基本方針がはじめに示されたのは、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(いわゆる第1弾骨太の方針)である。第1弾骨太の方針では同時に、雇用に対する配慮もなされており、「不良債権処理の影響に備えたセーフティネットの拡充」、「雇用への影響を最小限に抑えるため、雇用対策法、雇用保険法、離転職者向け教育訓練、緊

急雇用創出特別奨励金等の制度・施策を活用」を図ることも明記されていた。また、この方針を具体化するため、期限や数値具体的な事業内容を盛り込んだ「改革工程表」(2001年9月26日)が策定され、さらに骨太の改革と関連付けられた経済対策として「改革先行プログラム」(2001年10月26日)、「緊急対応プログラム」(2001年12月14日)の2つのプログラムも策定されていた。

これらの中で、雇用対策の目玉として位置付けられたのが、新公共サービスによる緊急かつ臨時的な雇用・就業機会の創出という考え方である。新公共サービスとは、具体的には、学校の補助教員として「学校いきいきプランに基づき多用な経歴を有する社会人を教員補助者として学校に受け入れ、教育活動を充実する」、警察支援要員として「防犯指導、駐車違反対策等を強化する」、環境保全のための森林作業員として「森林整備の強化を通じて環境保全を図る」などが想定されている。この新公共サービスの領域で「緊急かつ臨時的な雇用」の創出を図るために、2001年度補正予算では、緊急雇用対策交付金として約3,500億円の予算が付けられた。

この緊急雇用対策事業の実施を担うのは、厚生労働省から交付金を受ける地方自治体であった。地方自治体が地域のニーズを踏まえ、上記に例示したもの以外にも、独自に創意工夫を凝らした雇用の創出を図るためである。ただし、あくまでも

「緊急かつ臨時的な雇用」の創出が目的であるため、雇用期間は原則として6ヶ月までと決められていた。

(2) 雇用対策に対する厚生労働省の自己評価⁸⁾

評価の体系と体制

厚生労働省の評価は、基本目標 - 施策目標 - 実績目標の体系で評価を行なわれている。評価の対象は、施策目標と実績目標であるが、実績目標には、達成状況を測定するための評価指標が設けられているものの、施策目標に関する評価指標の設定は厚生労働省の基本方針によれば努力目標である。「実績目標」では、設定された「評価指標の達成の度合い」と「有効性」「効率性」の観点から自己評価が行なわれている。これらの自己評価を踏まえて、「反映方針」という形で自らの企画・立案に活かされることになっている⁹⁾。

緊急地域雇用対策交付金に対する実績評価の概要

厚生労働省は、先の緊急雇用交付金への実績目標として「緊急地域雇用創出特別交付金を活用して、各地域のニーズを踏まえた事業を実施し、公的サービス部門において緊急かつ臨時的な雇用・就業機会の創出を図ること」を掲げている。評価指標としては、「交付金の支出額」と「新規雇用・就業者数」を設定している(表1参照)。

表1 厚生労働省実績評価の概要

評価指標	有効性の評価	効率性の評価	総合的な評価
事業支出額 目標：139,600 百万円 実数：133,900 百万円	地域ニーズに応じた臨時・応急的な雇用創出が図られており、有効であったと考えられる。また、半年後の就業状況調査によると、平成14年9月30日現在で就職している者が57%にのぼっており、臨時的な雇用機会を提供することによって、就業者にとって再就職に至る「つなぎ」として一定の機能を果たしていると考えられる。	都道府県が事業主体となることにより、地域の実情に応じた雇用・就業機会の創出が効果的に図られている。また、各都道府県からの要望をふまえ、平成14年12月より、事業額に占める人件費割合、雇用期間等について運用改善を実施し、より効果的な事業の実施を可能としたところである。	地域雇用開発促進助成金、地域求職活動援助事業、緊急地域雇用創出特別交付金の活用により、地域の実情に即した雇用機会の創出等が図られ、目標をほぼ達成したと考えられる。
新規雇用・就業者数 目標：140,000 人 実数：185,000 人			

(出所) 2002年厚生労働省実績評価書
<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoyou/02jisseki/4-2-2.html> (2006年11月)

データの集計は、地方自治体からの報告書である「緊急地域雇用創出特別基金事業実績報告書(2001年度第4半期)」によって行なわれている。緊急雇用創出特別事業実績報告書は、緊急雇用創出特別基金事業実施要綱に基づいて都道府県からの報告がまとめられている。事業の実績を把握することを目的として事業額、新規雇用された失業者数、新規雇用された失業者のうち正式雇用した者の数などを把握している。

報告書の集計の結果、設定した2つの評価指標は、「支出金額」においては厚生労働省が設定した目標をほぼ達成しており、「雇用者数」は目標よりも上回っていることがわかる。さらに、有効性の評価の欄では、緊急的・臨時的雇用の創出を目指すという目的が達せられたかどうかについての厚生労働省の認識が象徴的に現れている。すなわち「臨時的な雇用機会を提供することによって、就業者にとって再就職に至る『つなぎ』効果(事業終了後、安定した雇用につながっているかどうか)として一定の機能を果たしたと考えている」との厚生労働省の認識である。

自己評価に見られる問題点

この緊急雇用対策特別交付金に対する実績評価の概要を見ると、自己評価に対するいくつかの象徴的な課題や問題点が指摘できる。

1点目は、評価指標が就業人数や支出金額などアウトプット(生産物)レベルになっており、アウトカム(成果)やインパクト(波及効果や副次的効果)レベルで効果を測定していない。緊急雇用創出特別奨励金において雇用された人は、次の就職が見つかるまでの「つなぎ」としての効果はあったが、継続的な雇用に結びついているのかどうか、さらには「つなぎ」として一時的に雇用されたからといって、そもそもの目的であるセーフティネットとしての役割をどこまで果たしたのかという部分は評価書からはわからなかった。

2点目は、「骨太の方針」や「緊急対策プログラム」という政策レベルで重要な指針が契機となった重要度や緊急性が高い政策であっても実績評価の段階になると重要方針からのつながりが見えず、評価においてその他の既存の施策・事業との重要さや緊急性の点で違いが感じられない。政府

が重要な位置づけを与えている施策・事業も、縮小していくことが明らかな施策・事業も評価書の位置づけでは同様の扱いであった。

3点目に、今回新設や大幅な拡充が行なわれた雇用対策以外にも、同様の目的を持った助成金はすでに存在しており、新旧の政策の関係が見えないことである。一連の雇用対策によって成果が出た(たとえば、「雇用が生まれた」、「失業率が改善した」と)との認識が示されているが、既存の施策や事業の効果や好・不況などマクロ経済の影響がどれくらいあるのかが全く考慮されていない。

以上に列挙した問題点は、各府省に設置する第三者機関や総務省の客観性担保評価のプロセスを通じて洗い出され、各府省のマネジメント・サイクルに活かされ実務が改善されるのならば大いに意味があるはずである¹⁰。また、そのためには長期的に評価の質的改善を目指す視点も必要になるであろうが、明らかに問題のある評価であると考えられる場合には、たとえば「再評価」に期待されるような、是正に向けた力を働かせていくことも客観性担保評価の役割として必要になるだろう。そこで次に、この雇用対策を事例として、評価への問題提起や是正に向けた客観性担保の活動がどのように行なわれたのかを検討する。

3. 雇用対策の自己評価に対する客観性担保評価の活動

緊急雇用対策に対する厚生労働省の自己評価と、総務省の客観性担保評価活動の一連のやり取りを見ることで、制度としての客観性担保評価(とくに認定から再評価の内容面での客観性担保評価の活動)が現在「どのように機能しているのか」、その実態を理解することができる。この雇用対策に対する客観性担保評価の活動は、2つの特徴を持っているからである。1点目は、認定活動に向けた「照会」が早くから(評価法実施の2年目である2003年度から)行なわれたからである。2006年3月総務省行政評価局の『政策評価の点検結果』によって認定活動に向けた照会の活動が報告されているが、それらに先立って行なわれた活動であり、どのような見直しが行なわれたのか見

ることができ、当面の課題を知る上でも有益である¹¹。2点目は、報道機関が雇用対策への問題提起を行ない政策に対する疑問が広がっていたためである。報道機関が事業やその評価に対する疑問を指摘し、これが総務省の客観性担保評価活動のきっかけとなったためである。また報道機関と同様の指摘が国会質問で行なわれるなど、認定活動が行ないやすい環境にあった。

(1) 報道機関による雇用対策とその評価への問題提起

不良債権処理問題に関する雇用対策に対する厚生労働省の自己評価は、「設定した評価指標を達成し、一定の効果을上げており有効性がある」という認識であった。しかし、報道機関を中心に異なった見解が示されていた。

指摘の中心となったのは朝日新聞の「雇用対策総点検」と名付けられた連載である。連載は2003年10月13日から2004年3月30日まで定期的に行なわれ、その中で「雇用対策が成功していない」「数々の問題がある」などの現場の声を紹介してきた。記者による取材（受給者や事業者へのインタビュー）や専門家（雇用や労働問題に詳しい大学教授、コンサルタント、社会保険労務士など）の指摘、さらには評価書や決算書などから情報を得て雇用対策やその評価に対する問題点の指摘を行なっている。指摘の内容は次の4点に整理できる。

雇用対策に対する厚生労働省の自己評価に関する問題点の指摘

まず、評価指標の選定に関して厚生労働省は、予算の消化率、助成金の支給実績や支給決定人数といった指標だけを取り上げていたが、記事では仕事そのものが有益であったのか、失業者がその後どうなったのか（たとえば継続的に雇用されているのか）で効果を計るべきであると指摘している¹²。

この点に関しては、坂口厚生労働大臣（当時）が経済財政諮問会議において、アウトカムを含めた数値目標を立てる必要がある、と説明するまでに至った¹³。さらにこの点は国会においても質

問がなされ、短期間の臨時雇用では一時しのぎにしかないとして、国会でも「つなぎの臨時雇用だとしても、常時雇用の道筋をつけないと役に立たない」という趣旨の質問がなされた¹⁴。

自己評価のデータの信頼性に対する指摘

さらに、緊急雇用対策の評価を行なうデータの基になる調査対象の抽出が、よい結果が出るように意図的に決められたのではないかという疑問も記事の中で提起された。厚生労働省の評価書では「半年間の交付金事業終了後に就職しているものが57%である」と説明されていた。評価書公表後に行った追跡調査によると、その内訳は、「雇用された事業所とは別の新しい仕事に就いた」（42%）と継続雇用（13%）起業したもの（2%）であると分けて示されていた。しかし、朝日新聞が追跡調査をしたデータによると、その事業所に継続して雇用された人は1.6%に過ぎなかった。よい結果が出るように、継続雇用をした事業所を意図的に抽出し、対象から外していたという疑念が提示されたのである¹⁵。

助成金による雇用対策が成功していないとの指摘

さらには、緊急雇用対策だけの問題ではないが、雇用対策が全体として成功していないという指摘も記事の中でなされている。その根拠としては、使われていない助成金が多数あるとの指摘であり、1999年から2003年までの10の助成金・奨励金の予算と決算を調べ、消化率がトータルで50.7%であったという事実を挙げている¹⁶。それだけではなく、助成金に関連して不正受給が相次いでいるという事実も示している。受給者となる事業者がペーパーカンパニーを設立して不正受給を受ける、労働局職員による裏金作りや着服など汚職、事業主のカラ出向問題などさまざまな形で不正や汚職が雇用対策に関係する助成金をめぐって起こっていたためである。さらに会計検査院の調査の結果、同一人物で助成金を二重取りしているケースが全体の1割にのぼり、総額で51億円もの誤った支給が行なわれていた¹⁷。

雇用対策の制度上の問題点の指摘

記事の中では、制度上の問題点まで視点を広げ

た指摘や提案も述べられている。その代表が、助成金という手段に偏重しているという指摘である。「助成金を出すから人を雇え」という姿勢を批判し、いわゆるばらまき型から成果型への転換を図るべきだとの主張が述べられている¹⁸。

また、今回の緊急雇用交付金は確かに地方自治体が実施主体として創意工夫を行なうことで受給者数や就労者人数を確保することができたが、本来の不良債権処理によって生まれる失業者に対する対策ではなくなっている場合も多く見受けられるという。たとえば、自治体によっては高齢者の就労支援（シルバー人材センターへの委託）や障害者の雇用対策（たとえば、障害者地域作業所運営指導事業）、ホームレス対策など「不良債権処理に伴う」失業者ではない対象者に多くの助成金を使っている場合が見受けられた。とくに大阪市におけるホームレス対策（あいりん日雇い労働者等事業）には、平成15年度緊急地域雇用創出特別基金事業実績によると、新規就労者数が大阪市の事業の中で、約50%に上っていた¹⁹。

緊急雇用交付金は2005年3月31日をもって終了したが、このような新聞報道を見る限り、今後緊急的な雇用を創出するという場合に、自治体の裁量に任せるといった手段が適切であったのか否ということには疑問が残る。

(2) 総務省が行なった客観性担保評価の活動

雇用対策に対してこのような批判や疑問が聞かれる中、総務省は認定活動に向けた照会の活動を行った。照会は認定の前段階の活動として、評価に疑問を抱く、もしくは問題点が明らかになると総務省が考える場合に、まず各府省に対して事実関係を問い合わせ、回答を求める活動である。緊急地域雇用創出特別交付金に対しては、2つの疑問点について照会が行なわれた²⁰。

政策効果（「つなぎ」効果）についての指摘

まず、第1点目は、「つなぎ」効果（事業終了後、安定した雇用につながっているかどうか）も評価の対象になるのではないかとこの疑問からの照会である。そこで、「つなぎ」効果も評価指標として認識しているかどうか、またそれも踏まえて当該

交付金が効果を上げているか、また今後事業を継続していくか否かの判断をするのか等について厚生労働省に回答を求めた。照会の根拠としては、評価法第3条の把握すべき政策効果に関する記述を挙げている。評価法第3条によると把握すべき政策効果とは、「当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活および社会経済に及ぼし、または及ぼすことが見込まれる影響」のことである。

これに対する厚生労働省の回答は、「つなぎ」効果はあくまで副次的効果であり、評価指標とはならず、政策効果には該当しないというものであった。

この回答を踏まえた総務省の見解は、以下の2点である。第一に、緊急地域雇用創出特別交付金の目標が達成されたかどうかは、「つなぎ」の効果の有無にかかわらず、交付金の活用により「新規雇用・就業」が創出されたかどうかで判断すべきであるということ。第二に、政策の意図が交付金の活用による「新規雇用・就業」の創出である場合には、今回行なわれた評価において把握すべき効果が把握されていなかったことにはならず、したがって、効果の把握範囲について評価法上の問題は生じないということである。

評価に使用したデータの信頼性についての指摘

次に、緊急地域雇用創出特別交付金の活用に関する就業状況調査のデータの信頼性に対する照会活動である。就業調査に関する指摘は2点あり、1つ目は調査方法に関する内容であり、報道機関によって就業状況調査が複数の県で無作為抽出されていないとの指摘を受けて、厚生労働省の認識を問う内容である。総務省はデータの信頼性に疑念が持たれかねない評価であると考え、調査方法についての回答を厚生労働省に求めた。2つ目は、新たに全都道府県からの報告を求めたデータによると、継続雇用は1.6%という数字になっており、どのような目的のもとに別の調査が行なわれ、結果としてなぜ著しく異なった数値が表れたのかということに関する照会である。

1つ目の調査方法に関して厚生労働省の回答は、都道府県へのサンプル抽出の指示が文章上不十分であったこと認めつつも、継続雇用者が増えるよ

うに調査対象者のサンプル抽出を行なう意図を都道府県が持っていたわけではなく、その方法は「おおむね無作為抽出により」行なわれていたと回答している。同時に厚生労働省は、恣意的な調査をおこなったのではないかとの疑念が生じないように、サンプル抽出の方法の指示を適時に行なうという認識も示している。

2つ目のデータの食い違いに対する厚生労働省の回答は次の通りである。評価のデータは都道府県からの報告にもとづいた「緊急地域雇用創出特別基金事業実績報告書（以下「実績報告書」）」をベースに作られているが、他にも「緊急地域雇用創出特別基金事業従事経験者の就労状況に関する調査」（以下半年後の「就労調査」）として実態の調査が行なわれていた。朝日新聞が着目した1.6%というデータは、実績報告書に基づいた数字で「引き続き新規雇用された事業所で正式雇用された」者の数（23,000人のうち362人）であり、実績報告書で示された57%というデータは、交付金事業で新たに雇用された者の「現在の就業状況」で半年後の就労調査に基づいている¹⁰。つまり、事業所（新公共サービスの実施主体となる都道府県の出先機関やNPOなど）で継続して新規雇用をされた失業者は1.6%で、就労後半年でなんらかの形で就労している人は57%であったとの回答であった²¹。

この回答に対して総務省は、それぞれの目的に沿って把握しようとする対象の違いであると理解を示し、厚生労働省に対して今後結果として疑念が生じないように、サンプル抽出依頼について改善していくとの確認を行なうにとどまっている。

（3）総務省による客観性担保評価の限界

総務省の認定に向けた照会活動は、認定や再評価を目指した一歩進んだ形であり、評価に関する疑問点を明らかにできたという意味で客観性担保評価の成果であると言えるだろう。しかしながら、一連のやりとりを見ると、「制度としての」客観性担保評価の運用が実態として機能しているとは言い難い事実も浮かび出ている。

その事実のひとつは、評価の見直しに関する限界である。今回の緊急雇用対策に対する客観性担保

保の活動は、翌年以降の評価の見直しにはつながっていない。2002年度の評価書には、政策手段の有効性評価の欄においてつなぎ効果に対する記述があり、有効性の判断材料のひとつとされているが、2003年度以降の評価書においては、つなぎ効果に対する記述の部分がなくなっている。その他の部分は、数字が入れ替えられているだけで、目だった見直しは行なわれていない。効率性の項目や事業実績の項目も同様に、数字の入れ替えが行なわれているだけである²²。

また、今回の事例のように事実関係の「照会」がなされたとしても、認定に踏み込むことは困難であった。照会相手先は施策や事業に対する情報を持っており、総務省からの照会に対して認定を逃れる回答を行なうことは容易であるが、情報を持たない総務省はこの回答によって認定を行なうか否かを判断せざるを得ないため、認定には踏み込みにくいからである。

一方では、客観性担保評価の活動には、わが国の政策評価制度の本質的矛盾が象徴的に現れている。わが国の政策評価は、手続き・プロセスを細かく決め、それを厳格に遵守することを重視する「法規国家を基調とする日本の文脈」と、成果主義を目指すアングロサクソンの考え方という本質的に矛盾する2つの文脈が混在していることが指摘されている（古川 2005）。緊急雇用対策交付金の例からも分かるように、客観性担保評価は形式的な評価手順に関する審査だけでなく、評価「内容」が適切かを確認する認定に向けた活動においても、「箸の上げ下ろしまで」細かく見ていく作業を行なっている。この作業は総務省側にも各府省の側にも多大な作業負担を強いているが、政策評価が本来目指す成果志向の行政、すなわち「政策手段の選択はある程度自由で、いかに政策目標を達成できたかを問う評価」にはつながっていない。

また、客観性担保評価は、「不良債権処理に伴う失業に伴う雇用対策を緊急雇用対策事業を目玉として行う」という制度設計に対する「評価の評価」までを果たしえなかった。むしろ、当初のセーフティネットの構築という目的をどこまで達成したのか、社会的に意義が本当にあったのかどうかという見地から、事実を積み上げていくことに

よって雇用対策に対する「評価の評価」を行なったのは報道機関であった。

このように制度としての客観性担保の構造は、評価法等で記述されている「総務省による政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価」を実現するには限界があり、政策評価制度の問題点のひとつとなっている。

(4) 客観性担保評価が機能しない理由

それでは、なぜ認定・再評価の活動が機能していないのであろうか。ここではその理由として主に次の4点が指摘されている。

第一は、平松(2005)が客観性担保評価は評価制度の設計ミスであるとまで指摘したように、認定を行なうためには総務省が評価書に記載されていない情報を知っておく必要があるにもかかわらず、実態を知るすべが用意されていない非現実的な規定になっているためである。

第二は、評価法や全府省合意(基本方針やガイドラインなど)において、「いかなる場合に客観性担保評価を行なうのか」という基準が明確でなく、抽象的な文言にとどまっていることが考えられる。評価法12条2項においては、客観性担保評価を行なう場合は、「改めて政策評価が行なわれる必要がある場合」「社会情勢の変化に的確に対応するため当該行政機関により政策評価が行なわれる必要がある場合に当該行政機関により実施が確保されないと認めるとき」と示されているだけで、どのような状況で実施が確保されないと判断するのかについては明確に示されていない。

第三に、各府省からの大きな抵抗である。各府省は手続論ないし方法論に限定した審査活動であってすらも政策内容に不当に介入していると感じており、まして政策の成否にかかわる総務省の認定や再評価に対する各府省の風当たりはかなり強い(南島2004)。認定、再評価の活動は、他の府省が行なう政策に疑問を呈するという意味で省庁セクショナリズムを壊す活動であるために、大きな抵抗感を各府省は持つ。

最後に、各府省の大きな抵抗が予想されたにもかかわらず、評価法において、総務省が客観性担保評価の活動を行なう際に必要な具体的な権限

(たとえば資料提出権や是正勧告件)が与えられていないことである。このため、報道機関や国民からの意見の募集、または各府省の見解や事実関係を確認する「照会」という方法でしか直接的な情報収集ができなかった。また評価の問題点を各府省に指摘したとしても、改善への動きは各府省の自主的な取り組みに委ねられている。加えて総務省には評価内容が適切でないすべての事業を各府省とやり合うだけの組織・人員体制や専門性も乏しいのが現状である。

(5) 客観性担保評価の限界の打開に向けた動き

このような客観性担保評価の機能不全的な状況を開くため、総務省内では認定活動の強化に向けた検討がなされている。「『評価の実施の必要性の認定』の考え方の整理と今後の取組」(2003年8月、総務省行政評価局、以下「今後の取組み」)がその成果である。

今後の取組みでは、認定の考え方を踏まえ次の2点を重点的に取り組むべきであると記述されている。1つは認定活動の手順等の明確化であり、2つめは実際に行なわれた評価を素材として、個々の事案にどのように認定活動の考え方を当てはめていくか、その基準の明確化の重要性である。

さらに今後の取組みでは、検討対象を絞り込んでいく際の手がかりにも言及している。すなわち、内閣の基本的な方針等により重点的に取り組むべきこととされた行政分野において当該行政機関が所管する主要な政策、内外の社会情勢の変化を踏まえ見直しや改善の必要があると認められる主要な政策、国民からの評価に対するニーズが高く評価を実施する必要があると認められる政策である。これらに該当するような政策や国民からの評価の内容について何らかの疑問が出されている政策については、当該政策や評価について関係行政機関に照会し回答を求め、必要に応じてヒアリングを行なうなど関係する情報の収集・分析等の活動に幅広く取り組んでいく必要性が強調されている。

しかしながらこれらの検討は、府省間での合意事項にはなっていない。

おわりに

最後に客観性担保評価の今後について触れておく。

評価制度は一定期間経過した後に見直しを図ることが予定され（「評価法」附則、第2条）、見直しに向けての現状認識や課題の整理が政策評価・独立行政法人評価委員会による『政策評価制度に関する見直しの論点整理』（2004年3月）（以下、論点整理）や『政策評価制度に関する見直しの方向性』（以下、方向性）としてまとめられ、基本方針の改定（2005年12月16日閣議決定）が行なわれた。

論点整理や方向性の中では、客観性担保評価活動も今後の課題として取り上げられた。その中では、これまでの活動は審査が中心であったが、今後は内容面にも視野に入れた活動に一層取り組むことも示されていた。しかしながら、改定された基本方針の客観性担保評価に関する記述は、前の基本方針と変わっておらず、内容面（認定や再評価の活動）での総務省の権限（資料提出権や是正勧告権）を強化する対策は行なわれなかった。さらに、政治家も総務省の客観性担保評価機能の充実に対する認知や関心は低く、総務省の権限を強化する制度改正に向けて強力な力が働く期待も薄く、見直しの動きは弱いのが現状である。

そこで、現行の制度の枠中で認定や再評価の活動を充実させることを考えるのであれば、本稿で紹介した事例はひとつの方向性を示している。すなわち、報道機関による情報提供や指摘によって総務省の客観性担保評価が一步進んだ形で行ないえたように、報道機関、国民やその代理人である政治家が評価活動に参画することで、評価の質的向上が期待できるということである。今回の事例は、報道機関により大々的に取り上げられたことで、総務省も施策や事業に対する情報をより詳しく知ることができた。さらに国会での質問や大臣が取り組みに対して公式的な場で発言するまでに至ったことで、改善に向けた厚生労働省への圧力を強化することができ、一步進んだ形で認定に向けた活動を行うことができた。

こうした応援団を積極的に活用することには、行政府を構成する官庁のひとつである総務省が積

極的になれるかどうかという疑問もあるだろう。しかしながら、指摘してきたように、政策の適否に密接に結びつく評価「内容」に踏み込む認定や再評価という活動を行なっていくには、総務省と府省間のやり取りや調整だけでは限界があった。国民や報道機関が実態についての情報の提供を行ない、政治家がさらに評価制度に対して関心を持つことで、総務省の権限の弱さを補っていくことが、客観性担保評価の可能性を広げる鍵となるだろう。

注記

- 1 田辺国昭（2001）では、行政内部で自己評価が全政府的に、また強制的に行なわれることを指し「強制された自己評価」であると指摘している。
- 2 自己評価を原則とする理由はいくつかある。まず、行政内部で次の政策形成のサイクルに活かすという内部のマネジメントの改善への要求が強いという理由が挙げられる。また、政策に対する情報量や組織力の官・民隔差という理由も重要である。行政は日々、継続的・組織的に政策の立案や実施にかかわっており、出先機関なども含めるとかなり広範囲にわたって関わっているのに対し、民間においては情報の収集・分析の可能性に限界と制約があるためである。
- 3 厳格な手続きの執行に関する記述は、山谷清志（2002）および外務省経済協力局評価室（2003）を参照した。
- 4 正確にはこのほかにも共同評価という活動も含まれる。これは各府省と共同で再評価を行なう活動である。
- 5 総務省行政評価局（2003）によると、審査活動が必ずしも認定に直接結びつくものであるとは言えないが、審査によって得られた情報や知見は認定を行なう際にも有益な情報として活用されることが期待されている。
- 6 平松英哉（2005）によれば、総務省内で再評価は、狭義の客観性担保評価であると考えられており、俗に「伝家の宝刀」と呼ばれているようである。平松はさらに再評価の活動が行なわれていない状態を指して、再評価が抜けない「伝家の宝刀」になっていると指摘している。

- 7 企業倒産や雇用調整による人員削減のうち、どの程度が不良債権処理の直接の影響によるものなのかは明らかでないために、不良債権処理が雇用に与える影響を示すデータは政府にもないが、内閣府の「不良債権の処理とその影響について」(2001年6月)によると、職を変えなければならなくなる人が39万人から60万人で、その内失業することになる人は13万人から19万人と推計されていた。
- 8 この緊急雇用対策交付金に対する評価を検討するが、対象とする年度を絞り、2002年度の評価を検討する。2001年度の評価は、緊急地域雇用対策交付金が2001年10月に創設されたものであるため支給実績が出ていないことに加え、2003年度以降の評価書によって、2002年度の評価書の見直しや改善についての変化が検討できるためである。
- 9 各府省は独自に評価計画を作っており、厚生労働省の評価の枠組みは、「厚生労働省政策評価実施要領」(2001)、「政策評価運営方針」(2001)、「厚生労働省における政策評価に関する基本計画」(2004)を参考にした。
- 10 厚生労働省は、評価の客観性担保のために、第三者機関である「政策評価に関する有識者会議」(以下、有識者会議)を設置し、審議しているが、個別の事業に対する評価の客観性についての議事はなされていない。この問題の評価が行われた2003年当時の議事内容は、制度の枠組み検討など厚生労働省の評価制度全般についての適切さなどを議論が中心であった。
- 11 総務省行政評価局『政策評価の点検結果』(2006年3月)では、認定関連活動の報告として23の事例が報告されている。
- 12 この点は、2003年11月13日付朝日新聞東京版19面で指摘されている。
- 13 2003年11月26日に行なわれた経済財政諮問会議に臨時委員として出席した坂口厚生労働大臣は、「一般に雇用対策については、アウトカム目標を明確にする必要があるのではないか」との考えを述べた。
- 14 これらの事実に対しては2003年4月22日の参議院厚生労働委員会での山本たかし議員が質問を行なった。そこでは、緊急雇用助成金を受けた事業所で継続雇用に結びついている人数(23,000人のうち362人)を確認したうえで、雇用創出への効果を検証する必要性が主張された。
- 15 この指摘は2003年11月13日付朝日新聞東京版1面を参照した。
- 16 この指摘は2003年10月13日付朝日新聞東京版2面を参照した。
- 17 2004年11月9日付け会計検査院決算報告においても「緊急雇用創出特別基金事業」と「早期再就職支援基金事業」の不適正支給の実態が指摘され、労働局による調査が不十分であったとも指摘している。
- 18 この指摘は2003年12月2日付朝日新聞東京版22面を参照した。
- 19 大阪府緊急雇用創出事業のHP (<http://www.pref.osaka.jp/koyosuishin/kikin/index.html>)(2006年7月)を参考にした。
- 20 以下の総務省の照会の内容と厚生労働省の回答に関する記述は、総務省資料「緊急地域雇用創出特別交付金(実績評価)について」を基にしている。
- 21 つまり、朝日新聞の調査によると厚生労働省が継続して雇用されたと主張していた13%のうち、事業所で常用雇用されたものは1.6%であり、残りの11.4%はパート・アルバイトによる雇用であったことになる。
- 22 大臣発言にまで至った雇用対策の施策目標に対する数値目標の設定に関する事項は、2004年度厚生労働省の政策評価書を見ても改善がなされていない。

参考文献

- 外務省経済協力局評価室(2003)「ODA評価ガイドライン」、外務省経済協力評価室
- 厚生労働省(2002)「厚生労働省における政策評価に関する基本計画」、厚生労働省
- 総務省行政評価局(2003a)『評価の実施の必要性の認定』の考え方の整理と今後の取り組み」、総務省行政評価局
- 総務省行政評価局(2003b)「各府省が実施した政策評価についての審査の総括報告 14年度総括」、総務省行政評価局
- 総務省行政評価局(2005)『政策評価見直しの論点整理』、総務省行政評価局
- 総務省行政評価局(2006)『政策評価の点検結果 評価の実効性の向上に向けて』、総務省行政評価局
- 田辺国昭(2001)「政策評価制度の構築とその課題」、『日本労働研究雑誌12月号』、独立行政法人労働政策

研究・研修機構
南島和久、(2004)「『政策』と『評価』の間」、2004年
度日本公共政策学会報告論文
平松英哉(2005)「政策評価制度の機能不全 設計ミス
が生んだ悲劇」『社会科学』同志社人文学研究所
古川俊一(2005)「政策評価にみる本質的矛盾 - アカ
ウンタビリティと経営」、日本評価学会第6回全国大
会発表要旨

山谷清志(2000)「評価の多様性と市民」、『行政の評
価方式に関する調査研究』、行政管理研究センター
山谷清志(2002)「わが国の政策評価 1996年から
2002年までのレビュー」、『日本評価研究』、第2巻
第2号、日本評価学会
山谷清志(2006)『政策評価の実践とその課題 アカ
ウンタビリティのジレンマ』、萌書房
(2007.1.30受理)

A Study on Activities to Ensure Objectivity of Evaluation in Japan

Tetsuya Nishimoto

Graduate School of Policy and Management, Doshisha University
ebg1012@mail3.doshisha.ac.jp

Abstract

In 2001, the Japanese government tried to introduce a 'safety-net' for the unemployed, especially the Special Emergency Grants for Job Creation. But there have been doubts whether these grants projects were effective or not. So, the press and the Diet queried to the projects, but the Ministry of Health, Labour and Welfare, which had responsibility for the projects, insisted the project performed well.

The function of meta-evaluation was adopted in the evaluation system of the Japanese government, and the Administrative Evaluation Bureau plays the main role objectivity of evaluation. In the Special Emergency Grants for Job Creation, objectivity of evaluation system became a problem and resulted in disputes.

Keywords

meta-evaluation, objectivity of the evaluation,
the administrative evaluation bureau, Special Emergency Grants for Job Creation