

【特別研究会報告要旨】

＜第1回 政策評価研究会^{*} 1月25日＞

米国の「政府業績・成果法」の運用について

——農務省行政を中心として——

後 藤 和 久^{**}

1. はじめに

米国の政策評価は、1993年8月3日にクリントン大統領が署名して制定された「政府業績・成果法」(Government Performance and Result Act: GPRA)に基づいて行われている。この法律により、各省ごとに、(1) 6年間にわたる行政の基本方向と目標を定めた「戦略計画」(Strategic Plan)、(2) これに即して各年度ごとの具体的な目標を定めた「年次業績計画」(Annual Performance Plan)、(3) 年次業績計画の実績を示した「年次施策業績報告」(Annual Program Performance Report)を、それぞれ議会へ提出することとされている。

GPRAに基づく最初の戦略計画(FY1997～FY2002)は、1997年に作成されてから3年を経過したため、法律の規定により、昨年9月に見直しがされ、FY2000からFY2005までの戦略計画が新たに作成された。また、最初の年次業績計画に対応する「FY1999年次施策業績報告」が、昨年の3月に議会に提出されている。

したがって、GPRAに関しては、いわば第1ラウンドを終えて第2ラウンドに入った段階ということが出来る。そこで、この調査報告は、この節目の時期を捉え、米国の政策評価であるGPRAの具体的な運用がどのように行われてきたか、また、どのように進められつつあるのかについて、出来るだけ具体的に、生の姿を調査し、報告するものである。

2. 調査対象等の概要

(1) 調査の時期と担当

現地調査は、2000年10月に農林水産政策情報センター後藤和久が行った。

(2) 調査対象

調査対象は、農務省の主任財務官室(OCFO)、農場サービス局(FSA)、危機管理局(RMA)、総括監察官室(OIG)のほか、政府内で法律運用の総括責任を負う大統領府行政管理予算局(OMB)、議会サイドで行財政の調査報告を行う総括監査院(GAO)である。

(3) 調査の視点

1) GPRAの運用に関する評価または基本的考え方

GPRAは当初の想定どおりに機能しているか、運用の改善はどう行われているか、予算の作成にどう生かされているかなどが問題となる。

* 政策評価研究会は、農林水産行政において極めて重要な位置付けを与えられている政策評価について、その研究を推進することを目的として、2001年1月に、農業総合研究所(現 農林水産政策研究所)及び農林水産政策情報センターが共同で設置した研究会である。

** 農林水産政策情報センター

2) GPRAに基づいた計画等の具体的作成方法

ミッション（使命）やゴール（目標）の定め方、ターゲット（目標水準）に用いる指標の選択の仕方などが問題となる。

3) その他の関連する諸問題

法が定めたパイロット期間の意義、プログラム評価の位置付けなどの問題がある。

3. 調査結果の概要

(1) GPRA の制定と運用

米国（連邦）の政策評価の特徴は、明確な法律を根拠としていること、つまり、議会が制度的に関与していることである。それ以前の各政権も、方法こそ異なれ成果志向の行政を試みてきたが、GPRAで法律化された理由をOMBの専門家は、3点挙げている。即ち、立法に時間がかかること、それ以前は政府内で同じ効果があると考えたこと、10年程前から政府機関の行動に議会が関心をもつようになったこと、である。GPRAの成立に3年かかったといわれるが、1990年当時は、米国が国際収支、財政収支の“双子の赤字”を抱えていた時期であり、このこととGPRAの制定は無関係でなかろう。ちなみに、クリントンは署名後の記者会見で、“政府の効率性、有効性、少ないコストの分だけ、市民の連帯とともに米国経済の強化になる”と強調している。

1993年にGPRAが成立してからの農務省関係の主な動きは、以下のとおりである。

1993年8月3日	GPRA成立
1997年9月30日	戦略計画（FY1997—FY2002）を議会に提出
1998年2～3月	FY1999年次業績計画を議会に提出（提出日不詳）
1999年3月5日	FY2000年次業績計画を議会に提出
2000年3月29日	FY2001年次業績計画を議会に提出
2000年3月31日	FY1999年次施策業績報告を議会に提出
2000年9月28日	戦略計画（FY2000～2005）を議会に提出

（注）米国の会計年度（FY）は、前年10月から当該年の9月までである。

(2) GPRA の機能と評価

調査の結論から言えば、GPRAの制度については、その運用についても利活用についても、まだ学習中の段階にあるという味方で共通しているように思われた。例えば、OMBは、“GPRAは、進化の過程にある”と表現している。つまり、各省も、戦略計画をどのように作ったらよいか、業績の測定をどのようにしたら良いかを学んでいる状況にある。また、これらを利用する各省の幹部や、議会においても、ディシジョンメイキングにどう活用したらよいか学習中であって、利用の仕方を決めかねている、とのことであった。ただ、農務省が戦略計画を分かり易いものにするという改善努力は、評価されていた。

GPRAの運用に関する悩みは、一般の関心が低いこと、州行政より努力が見えにくいことにあるようである。

(3) 運用の改善、特に新しい戦略計画の作成

運用の改善の例として、農務省の新しい戦略計画の作成を見てみたい。当初の戦略計画は、各局の計画を寄せ集めたもので、五百ページを超す大部なものとなり、利用は著しく不便であり、かつ、省としての統一性に欠けていた。そこで今回は、OCFOを中心に各局の中堅幹部を集めた「計画作成チーム」を編成して取り組んだ。このような“コオペレート方式”による成果は次の点に現れている。

ア．議会提出用の公式な計画は省一本化され、百ページに簡素化された。

イ. 数字を含む達成目的を「重要なアウトカム尺度」として選択、掲載した。

ウ. 読者の便宜のため、関係の局を、ホームページアドレスつきで掲載した。

なお、各局も別途、具体的な内部の戦略計画を作成する。

OMBもGAOも、このような改善を高く評価していた。OMBは、機関相互で優劣をつけるのでなく、過去より進歩することが重要である、といっており、この漸進主義の考えは、注目すべきである。

(4) 予算編成と GPRA

GPRAの目的として「連邦に施策及び支出につき、法定された目的の達成度、相対的な有効性、効率性の度合いに関するより客観的な情報を議会に提供することにより、議会の政策決定を改善すること」があげられており、この法律が、議会における予算の適正な配分を意図していることは、明らかであろう。

ただ、OMBによれば、例えば歳出委員会では、成果を予算に使いたがらない傾向があり、他方、各省関係の委員会では、業績に注目するという“文化的变化”が起きつつあるという。ただ、計画等の中身に関心をもっている議員は一握り、というGAOのコメントも総合すると、現状ではGPRAが十分に活用されているとはいいがたいようである。

むしろ、OMBの関心は、政府内の予算編成（大統領予算教書の作成）にあるようである。つまり、米国の予算に関する権限について、わが国の一部には、予算が法律の形式をとるという違いから、議会の力を過大視する向きがあるように見える。しかし、米国でも、施策に要する予算額をはじき出すのは担当省庁であり、これを審査・集約して大統領予算教書をまとめるのはOMBで、GPRAが始まってもこれは変わらないという。各省、例えば農務省の受け止め方も同じと見られ、業績計画や業績報告は、当然、大統領予算の作成において、査定の材料となるものと受け止めていた（ただ、業績が悪くても、努力が議会に理解されれば、予算の増額につながりうる、との説明は、意味深いものがある）。

いずれにしろ、総合すると、GPRAのシステムは、政府の予算提案（通常、2月第1月曜に発表される大統領予算教書）には一定の反映がされるが、議会の予算法には、当面反映されにくいということのようである。

(5) 使命（ミッション）、目標（ゴール）の設定の仕方

この点では、法律に基づく行政という考えが、強く働いているようである。よく知られるように、米国では、各省は法律に基づいて仕事をしており、その法律の多くは議員提案による。したがって、戦略計画に掲げるべき使命及び目標は、“所管する各種の法律のエキス”という表現で、OMBも農務省も一致している。

そこで、使命には影響が少ないものの、目標レベルでは、法律の動向が重要となる。例えば、FSAの重要業務である96年農業法に基づく生産弾力化契約（いわゆる固定支払い）は、2002年で失効することになっている。担当者もこの扱いが問題だと述べていた（2005年までの新戦略計画では、先行きの不透明からか、継続を前提としたターゲットを置いている）。RMAでは、昨年6月に「農業リスク保護法」が制定された。これは収入を加味した作物保険に関するものであるが、新戦略計画には、従来あった本件に関するターゲットが見られないことに加え、調査した時点で検討に入っていないなければならないFY2002年次業績計画の内容をどうするか悩んでいた。

(6) 業績評価の尺度に何をを使うか

業績の評価に基づいた行政を行う場合、業績を測定するための尺度（Performance Measures）の設定が鍵となる。これには、尺度の種類と目標とする水準の二つの問題がある。

GPRAは、尺度の種類としてアウトカム指標を使うことを推奨している。この概念については、

GAOが1996年に出したガイドブックの説明が分かり易い。「連邦政府に対しては、予算不足から、少ない人員で、低コストの行政施策が求められ、他方で、容易に解決できない新しい社会的・経済的な問題が多数生じている。このような環境変化に対応するには、結果志向の行政が求められている。つまり、政府のプログラムが予期した成果をあげたかを測定することである。例えば、連邦の雇用研修プログラムがある。その参加者数はアウトプットである。卒業生の賃金の上昇は、アウトカムである。これで結果志向の意味が分かるであろう。」

アウトカム、アウトプットのいずれの指標を用いるかは、重要で、かつ、興味深いテーマである。というのは、GPRAの理想と裏腹に、運用の実態としてはアウトプット指標がアウトカム指標よりかなり多いだろう、というのが大方の見方であるからである。そこには、ある種の必然があるようである。それは、GPRAがもつ“時間の問題”ともいえる。

例えば、GAOでは、「アウトカムは長期的な目標の達成度を測るものだが、業績は毎年度測定しなければならない。そこでわれわれは、“中期のアウトカム目標”を設定することを勧めている」と述べていた。同様の意見は、農務省の計画チームからも聞かれた。「アウトカムは施策が正しい方向に進んでいるかを見るために、アウトプットは毎年度の進捗状況から予算が正しく使われているかを見るために、つまり両方とも、あるいはその中間的なものが必要」という。

尺度の具体的な問題を旧戦略計画で3点だけ見てみたい。一つは“伸び”の問題である。FSAは固定支払いの「契約率の維持」をあげたが、これは一度契約したら変わらないのが原則である。RMAは「作物保険の本数」をあげたが、これは「保険の種類」掛ける「対象作目数」であり、民間保険で成り立っている以上、年々増加させることが難しいことは担当課長も認めていた。つまり、業績を測るには、努力によって伸ばしうる尺度を選ぶ必要がある。

二つめは、尺度の細かさの問題である。FSAで見れば、農家への融資に関し、処理日数、返済遅延率など細かい尺度が並んでおり、RMAでも、保険のロスの原因別に、制度によること、農家の不正によること、事務の誤りによることなどと細かく尺度が設定されている。これらは、納税者のためともいえるが、前者はGAOが、後者はOIGが厳しく制度を監視してきており、このようなことが影響を与えるのかもしれない。

最後に、動植物検疫に関してであるが、この目標水準は、ゼロに越したことはないが、予算とのバランスで実現可能な数字が目標となる、という説明は示唆的であった。

(7) 試行期間の意義

GPRAは1993年に出来たのに、最初の年次施策業績報告が昨年始めて出されたのはスローではないか、との見方がある。この遅れの理由は、法が、当初の3年をパイロットプロジェクトによる試行期間としたためである。これには、法が予定した10機関を超える24の全対象機関が取り組んだし、農務省では7局が実施したというから、その意気込みが推察されよう。農務省での話では、施策の目的が単に予算の配分ではないこと、アウトカムとアウトプットの違いを現場担当者が理解するなど、大きな意義があったという。特に、広い国土で分散して仕事を進める農務省にとって、新しい法律の趣旨を実地で理解し、浸透させる重要な学習の期間であったようである。GPRAが、当初からこのようなシステムを構想したことに注目したい。

他方、法が予定したが、行われなかった規定がある。それは、OMBの承認を得て予算に付された条件を免除する「免除」(Flexibility Waiver)の規定である。要は、必要がなく、申し出た機関がなかったということであり、GPRA運用の責を負うOMBは、何ら意に介していなかった。これも、わが国で見逃されがちなGPRAの“柔軟な運用”の一例であろう。

4. おわりに

最後に、GPRAが抱える大きな課題に触れておきたい。法律上、プログラム評価(Evaluation)

とは、「連邦の施策が達成しようとした態様と程度に関し、客観的な測定及び体系的な分析によって評価すること」と定義され、年次施策業績報告に、対象期間に行われたプログラム評価から得られた結果の概要を記載することとされている。

しかし、実際の農務省のFY1999年次施策業績報告を見ると、業績測定（Performance Measurement）が中心であり、「プログラム評価」の項目はあるが、GAOや大学の調査があるとのみ述べたり、「結果の分析」をそのままプログラム評価としたほかは、ほとんどが“実施されなかった”としている。GAOは、昨年7月の下院での証言で、「政府の努力によって施策が成果をあげ、状況を改善したかどうかを明確にするには、プログラム評価が十分に為されることが重要だが、残念ながら、多くの機関はこれを行う能力を欠いている」との趣旨を述べている。農務省での調査では、プログラム評価の能力は、現状では確かに低い、情報体制の整備など、現在新しいメカニズムを整備中だ、と述べていた。

プログラム評価を誰が行うのか、各機関がこれを行える力を早急につけることが出来るのか、GPRAの体系の中でこれをどう扱うのかなど、業績測定とプログラム評価とを組み合わせることは、GPRAの今後の運用にとって、興味ある重要な課題であると思われる。