

米国の「政府の効果及び業績に関する法律」について*

小池昌明**

(会計検査院厚生検査第2課事務官)

1 はじめに

近年、一部の先進国では、行政改革の一環として、事前に行政機関に具体的な目標を設定させ、事後にその結果を報告させる制度を設けている。これは、目標を設定し努力させることで行政運営を効率化させるとともに、政策の立案と実施に関する行政機関の説明責任を果たさせようというものである。これらの国では、基本的には、政策の一義的な評価は政策を実施する行政機関が行い、会計検査院などの外部機関は、主に行政機関が設定した評価基準が適切であるか、報告は事実と相違ないかなどといった角度からの評価を行っている。また、政策を実施する行政機関による自己評価が十分に機能していない分野においては、会計検査院などが政策の評価を行ったり、行政機関による自己評価の改善・充実を勧告している。

ニュージーランドでは、1980年代後半に大胆な行政改革がなされ、各省庁は政策の費用と事業量、効果についての明細を予算とともに議会に提出し、年度終了後にその結果について報告することになった。会計検査院による検査は、これらの報告をもとに財務と業績の両面から行われている。

英国では、政策執行型の業務を各省庁から切り離して独立行政機関（エージェンシー）を設立させるといった行政機構改革を行っている。各エージェンシーは、業務目的・目標、業務内容、給与管理基準等を規定した「組織の基本文書」を定め、毎年度自らが提供する行政サービスの質についての具体的目標を定め、その達成率を公表することになっている。

米国では、行政機関に政策の効果についての目標値を設定させ、実績を報告させる制度が全連邦政府規模で実施されつつある。これは、原則として全ての行政機関を対象とし、また政策の効果水準について数値的な目標値を設定させるという点で、一歩進んだ制度であるといえる。本文は、米国の「政府の効果及び業績に関する法律（Government Performance and Result Act of 1993、以下「GPRA」という。）」について調査したものである。

*本稿は、米国における行政改革の一環として注目されている「政府の効果及び業績に関する法律（GPRA）」について調査したものである。GPRAは、各政策の効果について事前に目標値を定めさせ、事後に実績を報告させる仕組みである。結果指向の行政運営を目指し、より有効な情報を議会に提供させるGPRAは、クリントン政権の行政改革（NPR）の中心的役割を担っている。GPRAには、行政マネジメントに幅を持たせる制度や政策の効果を予算に結びつける試みも盛り込まれている。これらは、いずれもNPRの理念を反映したものとなっている。会計検査院（GAO）は、従来から政策評価を盛んに行ってきたが、GPRAのプロセスにおいても重要な役割を担っている。パイロットプロジェクトに対する評価など、様々なレポートがGAOにより出されている。

**1974年生まれ。97年会計検査院へ。

2 背景

米国では、クリントン政権により「国家の業績再検討」(National Performance Review, 以下「NPR」という。)という行政改革が推進されている。NPRとは、連邦政府における経費削減と機能向上を同時に進めることにより「効率的な政府」を目指す取り組みである。ゴア副大統領を中心として組まれたプロジェクトチームにより、1993年から1996年までに1,400件もの具体的な提案がなされ、行政組織の内部規則の縮減、市場システムの導入、目的指向の行政文化の導入、職員の削減などが進められている。1993年から1997年の5年間で、30万人の職員削減、1万6千ページ分の規制の撤廃、1,370億ドルの経費節約などの効果があったとされている。

GPRAは、1990年に共和党のロス上院議員 (William V. Roth) によって最初に提案され、1993年にクリントン政権の支持を得て成立したものである。GPRAは、NPRに組み込まれ、「目的指向の行政運営」「政策の効果に基づいた政策決定」を目指すクリントン政権の行政改革において中心的な役割を担っている。

3 GPRAの概要

GPRAは、各行政機関ごとに、目標値を定めた6年分の戦略的計画と、各年度における政策別の目標値を定めた業績計画の作成を義務づける制度である¹⁾。さらに、行政運営に裁量を持たせる制度や、効果と予算をリンクさせる新たな予算制度の試みなどが定められており、NPRの主要な理念を包括しているといった感がある。

(1) 戦略的計画 (Strategic plan)

1998年度から各行政機関は、連邦議会と協議の上、向こう6年間以上の期間の戦略的計画を策定し、行政管理予算庁及び議会に提出する。戦略的計画は、以下のような行政機関全体の長期ビジョンを示したもので、少なくとも3年毎に更新される²⁾。

1. 当該行政機関の主な機能と活動を網羅した総合的な役割 (comprehensive mission)
2. 政策効果の目的と一般的目標 (general goals)
3. 一般的目標が達成されるために必要な技術、人材、情報などの資源と、目標が達成されるプロセス
4. 業績計画との関係
5. 一般的目標の達成に影響を及ぼす外的要因
6. 一般的目標における政策評価の指標

(2) 業績計画 (Performance plan)

1999年度より、各行政機関は、次年度の予算案に含まれているプログラムについてその目的や目標値について簡潔かつ明確に示した業績計画を作成し行政管理予算庁に提出する。業績計画は以下のような内容

(1) ここでいう行政機関 (agency) とは、農務省など14の省 (Executive department)、メリットシステム保護委員会などの独立機関 (independent establishment) とテネシー渓谷開発公社などの公社 (Government corporation) であって、ホワイトハウスは含まれていない。GPRAでは、これらの行政機関のうち、年間予算が2千万ドル以下の行政機関、会計検査院 (GAO)、中央情報局 (CIA) 及びパナマ運河委員会が適用除外組織として法定されているが、CIAについてはGPRAに準ずる取り扱いが事実上なされている。

(2) 米国の会計年度は、前年の10月から当年の9月までであるので、1998年度は1997年10月から1998年9月までの間となる。

を含むものとする。行政管理予算庁は、これらの業績計画をもとに連邦政府全体の業績計画を作成する。

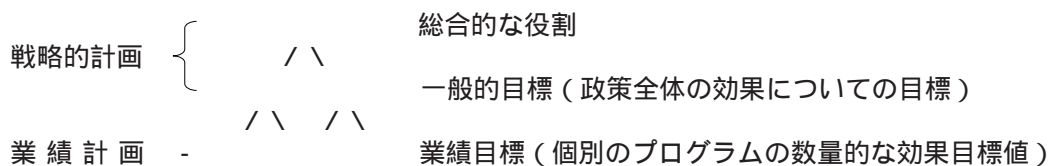
1. プログラムによって達成される効果の水準についての業績目標 (performance goals) を、計量可能な客観的形態で示したもの⁽³⁾
2. 業績目標が達成されるために必要な技術、人材、情報などの資源と、目標が達成されるプロセス
3. プログラムの実行により提供されるサービスの水準、効果及び影響を評価するための指標
4. 業績目標と実際の結果とを比較するための基準
5. 評価のためのデータの出所

(3) 業績報告 (Program performance report)

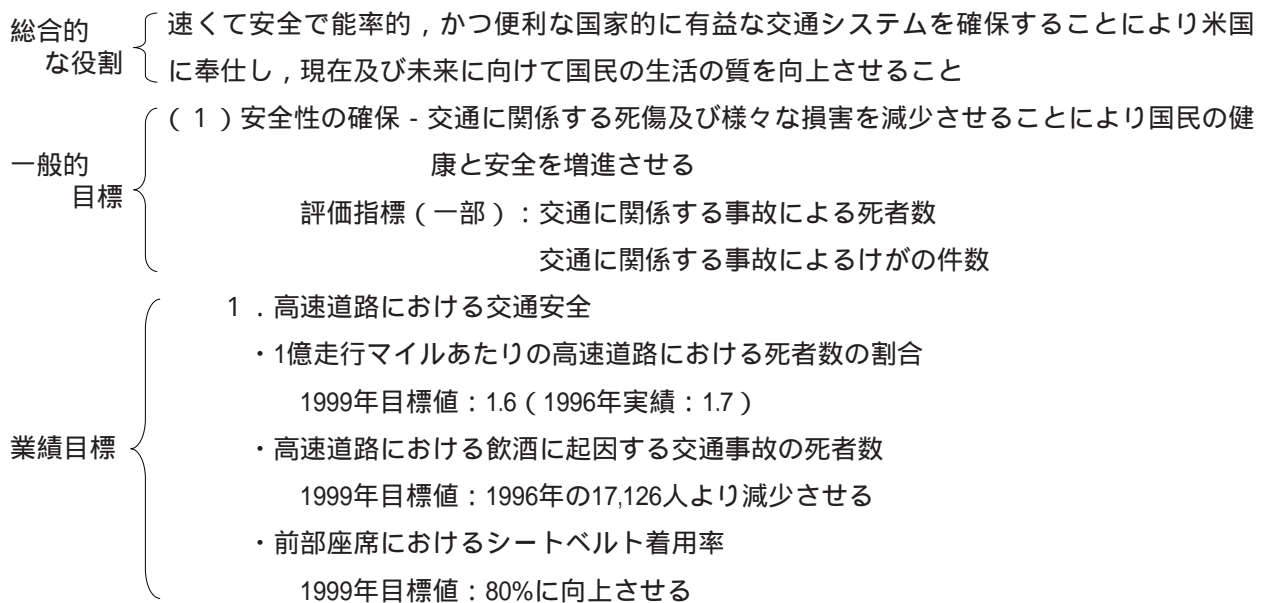
年度終了後、目標と実績を比較分析し連邦議会及び大統領に報告する。

1. 業績目標の達成についての検討
2. 執行中の年度の業績計画への影響
3. 業績目標が達成されなかったものについて、目標が達成されなかった理由、目標を達成するための方途、目標が不適切であるならその理由など
4. (4) におけるマネージメントの自由化による目標達成への影響
5. 当該年度をもって完結したプログラムについての評価

戦略的計画と業績計画の構成



(事例) 運輸省の場合⁽⁴⁾



(3) 行政管理予算庁の許可を得て、例外的に目標を範囲で示すことが認められる場合もある。

(4) これは、運輸省の1999年度業績計画と戦略的計画の一部を要約したものである。

(4) マネージメントの自由化

目標を達成するために必要な場合には、予算の費目間の流用の禁止、職員の給与水準や人員配置といった行政運営上の各種法規を適用免除とすることを、業績計画において提案することができる。この場合、柔軟な行政運営が可能になることによる政策効果の改善の程度について、量的に示さなければならない。この提案をするには、当該規則を所管する行政庁の許可が必要である。

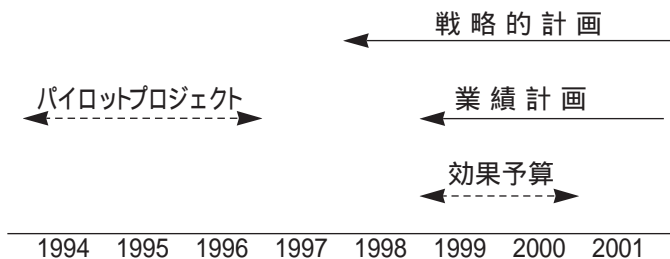
(5) 効果予算 (Performance Budgeting)

ひとつのプログラムについて複数の予算額を選択肢として示し、そのそれぞれについて期待できる政策効果の水準を示す効果予算を作成する。この試みは1999及び2000年度に5以上の行政機関で試験的に実施する。

(6) パイロットプロジェクト

効果測定のパイロットプロジェクトとして、1994年度から1996年度の間10以上の行政機関において、その活動範囲の一部について業績計画を策定する。また、その中の5以上のプロジェクトで、マネージメントの自由化を実行する。

GPRのタイムスケジュール



4 政策効果の測定

GPRの最も注目すべき点は、政策の効果を数量的に計測可能な形態で示すよう要求しているところである。一般に政策の有効性を評価する際、把握が容易である事業量が効果の代わりに用いられがちであるが、この事業量と効果の違いについては注意が必要である。事業量とは、政府の活動によって生み出された物やサービスの量 (output) であり、効果とは、政府の活動によって社会が受けた影響などの結果 (outcome) である。

政策の有効性は、費用と効果の比較によって測られるべきであるが、社会的要因等による影響などを考慮しつつ、政策の実施と効果の因果関係を定式化するのはなかなか困難な作業である。米国では、従来から事業の根拠となる個々の法律において、行政機関による自己評価と報告が義務づけられているものが多数あり、民間のシンクタンクや大学における政策研究もさかんに行われてきた経験があるわけだが、全連邦政府規模での事前評価の実施は、やはりなかなか難しい課題である。

GPRは、効果測定のパイロットプロジェクトとして1994年度から1996年度に少なくとも10の行政機関で業績計画を策定するよう要求している。この規定に従い、保健福祉省の小児扶養法令プログラムなど約70のパイロットプロジェクトがなされ、業績計画の策定と業績報告が実際に行われた⁽⁵⁾。GAOが、パイ

(5) パイロットプロジェクトの指定や、各行政機関間の調整は、大統領直轄の機関であり大統領予算の作成などを主な任務とする行政管理予算庁が行うこととされている。行政管理予算庁では政府の活動範囲を30のカテゴリーに分け、そのうち既に他の法律などにより政策効果に関する評価指標が定められているものなどを除く28のカテゴリーを網羅するようにパイロットプロジェクトの選定を行った。これらのパイロットプロジェクトは、公務員ベースで連邦の非軍事部門の4分の1をカバーする規模であるとされている。

ロットプロジェクトの結果について議会に提出した報告書「GPRAの有効な実行についての見通し(1997)」では、行政機関が政策の効果に注目していく上での課題について以下のように指摘している。

GAOの調査によれば、GPRAの実行にあたり、各行政機関は5つの課題に直面している。5つの課題とは、(a) 行政活動が、他の省庁と重複していたり、いろいろな分野に散らばっている場合に、いかにして総合的な役割と一般的目標を明確に設定するか、(b) 政府が政策の効果についての影響を及ぼし難い場合の評価方法、(c) プログラムの目標を設定し、効果を測定するための情報の収集、(d) 結果指向の考え方を、いかにして組織文化として浸透させるか、(e) 予算のプロセスに業績計画をいかに関連づけるか、である。これらの中には、大統領や議会による解決策が必要な困難な課題もある。

また、行政管理予算庁が、GPRAの規定にもとづき1997年5月に議会と大統領に提出した報告書においては、目標値が計量不可能なものであったり、効果の代わりに手段やプロセスが目標として設定されたりする問題点が指摘されている。

パイロットプロジェクトにおけるこれらの様々なケーススタディーを通じて、行政機関が効果目標を設定し、実績を測定する能力は徐々に向上してきているといわれるが、全連邦政府規模で業績計画が策定されてからも当分の間は試行錯誤が続くのではないかと考えられる。

5 マネージメントの自由化

GPRAのねらいのひとつは職員一人一人の意識の向上による行政能率の改善である。目的や目標が漠然としていれば、何のための仕事であるのか意識することなく漫然と業務をこなしがちであるが、明確な目標が立てられれば、目標に向かって努力するインセンティブが生まれる。また、政策の効果に注目することは、顧客である国民に対するよりよいサービスの提供という行政の本来の目的を振り返る機会となる。

GPRAでは、業績計画における目標を達成するため、予算における費目間の流用の禁止や、職員の給与水準や人員配置などについて定めた内部規則についての適用除外を受けられる制度を定めている。これは、行政運営に幅広い裁量を与える代わりに、結果に対する責任感を持たせようというものである。

米国では、予算がひとつひとつの費目に至るまで事細かに定められており、状況に応じた予算の執行を困難にしているといわれている。NPRの1次報告書(From Red Tape to Results,1993)においても、予算の期間を2年間にすることや、費目、用途の限定を緩和することなどが提案されている。

また、NPRでは、連邦政府における人事管理、予算執行、物品調達などについて定められた膨大な量の内部規則を整理削減することも、ひとつの課題として取り上げられている。以前は、人事管理庁により定められていた1万ページにもわたる人事管理マニュアルも、1994年にその86%が削減された。

GPRAでは、このマネージメントの自由化についてのパイロットプロジェクトも定められていたが、結局実行されることはなかった。行政管理予算庁によれば、各省庁からのパイロットプロジェクトの申請が少なく、その中でも、他の法令などにより既に一定の裁量を与えられているものや、必要性が認められないものが多かったためとされている。

(事例) 運輸省全国高速道路安全局からの申請

政府刊行物については政府印刷局を利用することが関係法令により定められているが、広報目的の情報誌について適用除外を受け、民間の業者を利用して出版すれば、印刷にかかる時間を短縮し迅速な情報の

提供が可能になり、コストも10%削減される。(政府印刷局のあり方について行政改革の一環として抜本的な議論がなされているところであるとの理由で、この申請のパイロットプロジェクトとしての指定は見送られた。)

GPRAにおけるこのマネジメントの自由化の制度については、細かい行政運営上の手続きの適用を除外することと政策全体の効果水準との数量的な因果関係を求めている点に無理があるという指摘もあるが、全連邦政府規模で業績計画が定着すれば、徐々に利用価値が出てくるとも考えられる。

GPRAと同様に、現場の組織に自由な行政運営を可能にする制度として、1997年にPBOs (Performance Based Organizations) が設けられている。PBOsは、英国のエージェンシー制度にヒントを得たもので、政策実施型の行政組織をPBOとして認定し、これらの行政組織に人事管理や物品調達の中で大幅な裁量を認め、マネジメントに幅を持たせようというものである。現在、商務省の特許・商標局など9機関がPBOに認定するよう議会に提案されている。

6 効果予算の取り組み

GPRAには、業績計画と予算額をリンクさせる効果予算の新しい試みも盛り込まれている。これは、複数の予算案と、そのそれぞれによって期待できる効果の水準を示させることで、議会における予算編成に幅を持たせようものである。この効果予算については、パイロットプロジェクトのみが定められており、その結果を待って議会で再び検討されることになっている。

米国では、このような政策の効果と予算をリンクさせる効果予算の試みは過去にも何度となく繰り返されてきた。その最も有名なものは、PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) である。PPBSは、費用便益分析により政策の代替案を作成するというもので、1961年に就任したマクナマラ国防長官によって国防総省の予算決定システムとして導入された。国防総省では武器調達費用などの配分に使われて成功を収めたが、ジョンソン大統領によって全省庁に導入された後は、さしたる効果を上げられなかった。

GPRAの効果予算制度のパイロットプロジェクトは1999年度と2000年度に行われる予定となっており、現在、新しい費用算出基準の設定などが行われているところである⁽⁶⁾。

7 会計検査院 (GAO) の役割

行政機関に政策の自己評価を義務づける制度を有効にするには、行政機関による政策目標の設定や効果の測定が恣意的に行われないようにすることが重要である。このためには、政策立案過程の情報公開のみでなく、専門知識を持った外部機関による監視と、客観的な立場からの総合的な評価が必要である。GPRAにおいて、このような役割を担っているのが、会計検査院 (General Accounting Office, 以下「GAO」という。) である。

GAOは、行政府から独立した議会付属の機関であり、政策全体の有効性を判断するプログラム評価を通じ、議会の政策決定機能を補佐する重要な役割を担っている。GAOの業務全体のうち、約8割が議会の

(6) 効果予算のパイロットプロジェクトは、当初1998年度から行われる予定であったが、連邦政府共通の費用積算基準の策定など間に合わなかったため1年延期されることとなった。

要請による調査や分析であり、その内容は、財政赤字の削減に関する提言から、国際貿易問題に関する分析といったものまで、多種多様なものがある⁽⁷⁾。

GPRAのプロセスにおいても、議会の要請を受け、GAOは様々な調査や分析を行っている。議会に諮問された各省庁の戦略的計画の草案についての評価やパイロットプロジェクトの進捗状況についての調査など、様々な内容の多数の報告が出されている。これらの中から事例として、「農務省林野部（Forest Service）戦略的計画についての考察（1997）」について紹介する。

1997年度に出されたGAOのレポートの内容

- ・ 議会に諮問された戦略的計画の草案について議会から評価を依頼されたもの（28件）
- ・ 戦略的計画についての意見（8件）
- ・ GPRAを有効に運営していくための勧告など（7件）
- ・ 行政機関における政策効果の測定や、業績の改善に関するケーススタディー（5件）
- ・ パイロットプロジェクトについての報告（3件）

（事例）

「農務省林野部の戦略的計画についての考察」（要約）

関係法令によれば、国有林野の運営方針としては、石油や天然ガスなどの天然資源を考慮しながら、レクリエーション、木材の生産、貯水、荒野、放牧、野生生物の保護などを行うこととされている。近年、国有林野政策は、木材の供給やレクリエーションへの利用などの「消費」から、自然保護や生態系の維持といった「保存」を重視する方向へ移りつつある。しかし、林野部内部の意志決定システムは恒常的に機能不全に陥っており、各方面で議論のあるこの重要な問題に関して、戦略的計画において明確な説明がなされていない。林野部は（1）「消費」よりも「保存」を重視することの根拠、（2）天然資源を管理していく上での原則、（3）政策の変換により起こりうる影響について明らかにするべきである。

8 むすびにかえて

我が国においても、近年政策評価の強化や政策立案の合理化の必要性が徐々に認識されつつある。1998年6月に成立した中央省庁等改革基本法においても、各府省内部に政策評価を行う部門を設けること、政策の実施を担う行政機関について、目標の設定や実績に対する評価などを行わせ、公表することなどが定められている。しかし、我が国でこのような制度を有効に実行していくためには、政策立案過程などにおける情報公開、会計検査や行政監察といった外部機関による政策評価の強化を図り、行政機関による目標設定や自己評価に対するチェック体制を整えることが必要である。

政策の有効性についての事前評価を義務づけようとしている米国と、事後評価の強化や政策立案過程の公開が課題となっている日本を比較すると、米国の行政活動に対するチェックシステムがいかに成熟しているかを思い知らされる場所である。米国では、1998年度から戦略的計画が策定されたのに続き、いよいよ今年2月に1999年度業績計画が大統領予算とともに議会に提出されている。今後、GPRAの全連邦政

(7) 財務検査については、監察総監（Inspector General）による内部監査システムが充実しており、GAOはその制度や評価方法の妥当性について評価するといった方法で効率的に行われている。

府規模での実施が、どの程度有効に稼働していくのか、大いに注目されるところである。

(参考文献)

- 大蔵省財政金融研究所「アメリカ財政と世界経済」(東洋経済新報社, 1994)
- 小池治「クリントンと行政改革」(藤本一美編「クリントンとアメリカの変革」東信堂, 1995)
- 桜田桂「プログラム評価とわが国会計検査院による事業・施策の有効性の検査」(「会計検査研究」第3号, 1991)
- 佐藤克廣「政策評価の理論」(宇都宮深志, 新川達郎編「行政と執行の理論」東海大学出版会, 1991)
- 讃岐建「英国行政機関のエージェンシー化の意義」(行政管理研究センター「季刊行政管理研究」1996年6月号)
- 平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の動向」(行政情報システム研究所「行政とADP」1994年8月号~10月号)
- 本田弘「行政管理のシステム」(勁草書房, 1993)
- 薬師寺泰蔵「公共政策」(東京大学出版会, 1989)
- 安井明彦「米国の行政改革」(富士総合研究所「富士総研論集」1997年 号)
- Department of Transportation ,United States Department of Transportation Performance Plan FY1999 , 1998
- General Accounting Office , Managing for Results:Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act , 1997 (T-GGD-97-113)
- Observations on the Forest Service's May 1997 Draft Plan , 1997 (T-RCED-97-223)
- Gore , Al , Creating a Government that Works Better and Costs Less , Times Books , 1993a
- Common Sense Government , Random House , 1995
- National Performance Review , Performance-Based Organizations Table of Contents
- Vice President Gore's National Performance Review Accomplishments 1993-1997 , 1998
- Newzealand Office of the Comptroller and Auditor-general , 2nd Tokyo International Audit Forum :Sub-theme 1:Experience in effectiveness Evaluation , 1996
- Office of Management and Budget , Report to the President and Congress from The Director of the Office of Management and Budget , 1997
- Osborne , David , & Ted Gaebler , Reinventing Government , Plume Book , 1992 (高地高司訳「行政革命」日本能率協会マネジメントセンター , 1995)
- The National Highway Traffic Safety Administration , FY1996 PERFORMANCE PLAN , 1995
- Will Marshall and Martin Schram , Mandate for Change , 1993 (筑紫哲也監修「変革への提言」同文書院 , 1993)