

## 政策過程におけるプログラム評価

GAOを事例にして

秋吉 貴雄

### はじめに

本稿の目的は、プログラム評価（Program Evaluation）が政策過程の各段階において果たす役割について、米国会計検査院（United States General Accounting Office：GAO）を事例として考察することである。

近年わが国の公的部門に関しては、膨大な財政赤字、パフォーマンス低下、という2つの問題に直面し、その在り方が問い直されている。そこでは従来の計画偏重の見直しと、行政府に対するチェック機能強化の必要性が指摘され、議会に付属するGAOをモデルにした行政監視院（日本版GAO）構想が具体的な改革案として注目を浴びた。

しかし同構想ではGAOの活動及びプログラム評価の機能については認識が不十分であり、議会においても国政調査権と関連した法的根拠の議論が中心となり、構想自体も実現しなかった。またわが国においてはプログラム評価に関する研究は、理論及び実践の双方から研究を進めてきた米国に比べ研究蓄積は劣るものとなっている。既存研究についてもプログラム評価の紹介が大半であり、その政治性、政策決定及び実施に与える影響に関する研究は進んでいないことは否めない<sup>(1)</sup>。

米国においてPPBSの導入に関わり、挫折を目の当たりにしたシュルツ（Charles L. Schultz）がいみじくも、「分析を行うことには誰も賛成するが、その結果を利用することについては誰も賛成しない」と語ったように、プログラム評価の政治性について十分に理解し、その制度的方法論を確立しなければ同様の誤りを犯しかねないのである。

以上の問題意識のもとに、GAOのプログラム評価について概説した上で、それが政策過程の各段階で果たす機能について、政策決定者に必要な情報という点から実際の事例を

踏まえて考察していく。

## 1 GAOにおけるプログラム評価

1921年に設立されたGAOの初期の業務は、個々の政府支出に関する詳細な検査であったが、第二次大戦後には会計原則の設定と財務管理手続と統制の妥当性の検査へと移行し、更に1966年に任命されたスターツ（Elmer Staats）院長の下で連邦政府のプログラムの有効性に関する検査を行うプログラム評価が導入された。それは70年代を通じて、議会が連邦政府に対する影響力を高めようとして実施した一連の改革の一環であった<sup>(2)</sup>。

67年には反貧困対策プログラムの評価がGAOに要請され、その報告書は高く評価されることとなり、議会においてプログラム評価をGAOの通常の活動に加えようとする動きにつながった。1970年立法部再編法（Legislative Organization Act of 1970）でGAOにプログラム評価の権限が与えられ、1974年議会予算及び執行留保統制法（Congressional Budget and Impoundment Act of 1974）では権限が一層強化され、プログラム検査・評価室がGAO内に設置された。また同法で新たに議会予算局（Congressional Budget Office : CBO）が設置され、政府会計に対する監督責任がGAOからCBOに移され、GAOは予算システムや国家財務管理システムの管理の方に重点を置くようになった。

78年には、監察総監法（Inspector General Act of 1978）が制定され、88年までに各省庁に内部監査を行う監察総監（Inspector General）が設置され、GAOは個別の会計検査に関しては基準等のチェックのみを行うようになり、スターツの後任であるバウシャーの下でプログラム評価に一層専念していった。

このような歴史的経緯から、現在GAOの検査活動の約90%はプログラム評価となっている<sup>(3)</sup>。その制度的特性からGAOのプログラム評価は大半が議会の委員会からの要請（request）によるものである。そこでは多岐にわたる分野のカレントな政策問題が扱われ、近年では更に行政システム全体に関わる問題も扱われている。

プログラム評価は、論点設定、データ分析、評価作成、報告、という4つの段階によって実施される。第一の論点設定段階では、議会から要請を受けて論点が設定されるが、要請時には比較的狭く設定されてくるためGAOではより広く設定している。

第二のデータ分析段階では、評価に必要なデータが収集され、分析が行われる。データ

収集に関しては民間から入手するケースもあるが、地方及び海外支局が重要な役割を果たしている。またその手法として関係者に対するサーベイがよく用いられている。

第三の評価作成段階では、データの分析結果によってどのような結論が導き出されるかということが検討される。特に政治的に論議を呼ぶ問題であれば、分析結果について院長を始めとして利害関係者が目を通すこともある。

第四の報告段階では、報告書が作成され要請元の委員会議長宛に提出され、通常GAOに対してその内容について委員会の公聴会での証言（Testimony）が求められる。また報告書では勧告（recommendation）が付記され、法的な強制力はないものの、その約80%が実施されている。

## 2 政策決定におけるプログラム評価の役割

### (1) 政策決定の特性とプログラム評価

政策過程の第一の段階である「政策決定」の段階は、政策問題の確認、政策アジェンダの設定、政策案の生成、政策案の採択、という4つに区分され、各段階において政策決定者に必要な情報は異なり、プログラム評価が果たす役割も異なってくる。

第一の政策問題の確認段階では、何らかの社会問題について解決の要求が政府に対して行われ、政策による解決が必要な政策問題として政策決定者に認識される。そこでは問題の重要度、特に問題解決への市民の要求度という情報が求められる。GAOのプログラム評価では、特定の政策問題に対する政府プログラムが社会全体に与えた効果及び影響についての評価を行うことから、その問題についての市民のニーズが明確にされ、政策問題とすべき問題かどうかの判断に関わる情報がもたらされる。

第二の政策アジェンダの設定段階では、時間及び資源等の様々な制約から政策問題の中から対処すべき議題（agenda）が設定される。そこでは問題の社会的重要性に加え、政治的実行可能性、利害関係者の特性といった政治的状況に関する情報が求められる。GAOのプログラム評価では、その導入前に防衛問題の検査で政治的コンフリクトが生じたため、中立的な情報提供が重視されている。しかしデータ収集で当該プログラムの利害関係者にサーベイを行うことから結果的にその政治的状況は示されるのである。

第三の政策案の生成段階では、アジェンダに設定された問題の解決策となる政策代替案が作成される。そこでは各代替案の費用・効果の分析に関する情報が求められる。GAO

のプログラム評価では、当該問題に関する情報は過去の評価結果、要請に基づく新たな評価から非常に多岐にわたり、事前分析に対して重要なものとなる。

第四の政策案の採択段階では、特定の代替案について政治的支持が取り付けられ法案の形で具現化される。そこでは再選を行動原理とする議員にとって、その政策案の社会的インパクト、更にそれに対する利害関係者の主観的判断という情報が重要になる。GAOのプログラム評価では、社会的観点からプログラムのインパクトの評価が行われ、結果が公開されることから、特定の代替案を支持する世論の形成につながってくる。またGAOは公聴会等において証言を行うことから、それが採択に影響を及ぼすのである。

## (2) 米国通商政策プログラムに関する評価

経済のグローバル化後、日米間の貿易問題を主軸にした通商問題は各政権において重要かつ緊急な政策アジェンダの一つであった。また近年では知的所有権等の新しい分野の問題も登場し、冷戦後の貿易体制の枠組み再編と併せて、通商問題は複雑化の様相を呈している。以下ではMendelowitz (1994) をもとに、通商政策プログラムの決定、特に1988年包括貿易及び競争力強化法 (The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 : 以下1988年法) に対してGAOのプログラム評価が及ぼした影響について考察していく。

1988年法は、1930年関税法や1974年法といった貿易問題に関するこれまでの様々な法案に対して、大幅に修正を加えたものであった。これまで貿易問題は主に上院の財政委員会と下院の歳入委員会が担当していたが、対象とする範囲が非常に多岐にわたったため、農業、金融といった各分野の担当委員会で問題が扱われた。そのためこれまで貿易問題を扱ったことのない委員会もあったことから、その情報源としてGAOが活用された。

GAOは、国際貿易慣行、輸入増加対策、貿易法管理、知的所有権侵害、国家安全保障関連、国際金融、農産物輸出、政府調達、という8つの問題領域に対して調査を行い、それぞれ報告書が提出され、勧告が行われた<sup>(4)</sup>。例えば知的所有権侵害に関しては、"International Trade: Strengthening Trade Law Protection of Intellectual Property Rights"という報告書で、1930年関税法を改訂し、知的所有権の保護を強化することを勧告している。同様に、国際金融に関しても、"International Finance: Market Access Concerns of U.S. Financial Institutions in Japan"という報告書で、海外市場、特に日本市場の閉鎖性を指摘し、市場開放及び規制緩和を日本政府に強く求めることを勧

告している。

これらのGAOによるプログラム評価は立法過程に大きく影響を及ぼし、政策アジェンダの指摘と同時にその勧告に基づいた政策案が作成され、関連法案の修正及び成立が行われた。前述の知的所有権侵害に関しては、GAOの勧告にほぼ沿った形で1930年関税法の第337条が修正され、米国企業の知的所有権の保護が強化された。同様に、国際金融に対しても勧告にほぼ沿った形で1988年証券業者法（Primary Dealer Act of 1988）が成立し、日本を念頭においた外国市場に対して政府が自由化要求することが盛り込まれた。そしてその後の日米構造改革協議、包括経済協議の場における米国側の姿勢にも大きく影響を及ぼしたのであった。

### 3 政策実施におけるプログラム評価の役割

#### (1) 政策実施の特性とプログラム評価

政策過程の第二の段階である「政策実施」段階では、法案の形で決定された政策が、執行に関する予算及び権限が賦与された行政府によって実施される。その実施組織は担当省庁の下部単位であり、地方政府が実施するというケースも多々ある。また政策が単年度で完結することは希であり、通常は複数年度にわたって実施される。このように政策実施の構造は複雑なものであり、そのモデルについても 決定された政策が実施されるとする「トップダウン・モデル」、政策実施の過程で政策が決定されるとする「ボトムアップ・モデル」、という2つが存在する。

前者では政策の実施状況及びその効果に関する情報が求められ、一方後者では政策実施をめぐるアクターの特定及びその権力関係といった情報が必要になってくる。しかしどちらを取るにしても、毎年度予算統制の形で実施状況に関するチェックが行われるため、政策及びプログラムが当初の目的に沿って実施され、予定された効果が確認されるかといった情報が双方のモデルにおいて必要になってくる。

GAOのプログラム評価はその大半が委員会からの要請に基づくことから、直接的にチェックの役割を果たすことになり、その評価結果はプログラムの継続、修正、中止の判断の際に一つの論点を形成する。また評価結果は公開されることから、それによって世論が形成され、政策決定者は政策問題として取り上げざるを得なくなるのである。

## (2)トラック輸送産業規制緩和政策の実施に関する評価

"Deregulating America"と称されるように、1970年代後半から米国では政府規制の在り方が検討され、規制緩和及び撤廃が実施された。1935年から州際通商委員会（Interstate Commerce Commission：以下ICC）によって厳しい規制を受けてきた米国トラック輸送産業においても、80年6月に1980年自動車運送事業者法（Motor Carrier Act of 1980）が成立し、規制緩和が実施された。しかし同産業では利益集団を中心とした既得権益維持グループの反対が強硬であったため、新規参入の免許制の継続、カルテル的存在である運賃決定団体の存続といったように、規制緩和は徹底したものではなかった。そしてICCの規制は継続され、次第にICCの規制関連の活動は増加しつつあった。

このような背景のもと、上院歳出委員会の運輸関連下部委員会からトラック輸送産業の規制政策の評価が要請された。そこではトラック輸送産業に対するICCの規制に関して、ICCの規制関連活動の明確化、規制緩和によってICCの規制関連活動を停止した場合の予算面での効果、ICCの規制関連活動のメリット、という3つが求められた。

この報告書であるGAO（1987）では、第一のICCの規制活動に関しては、参入及び運賃設定以外に、安全規制（Safety regulation）、保険規制（Insurance regulation）、貨物損傷責任規制（Cargo damage liability rules）、データ収集（Data reporting）をはじめとする8つの分野があることが指摘されている。

第二の規制活動の停止効果に関しては、特に参入と運賃設定については、規制自体が形式化しているのに対し事務処理のコストがかかっていることから、規制活動の停止は効果的であるとしている。一方その他8分野については、権限が他の省庁に移行することから、どの省庁がどの業務を行うかということが重要になるとしている。

第三の規制活動のメリットに関しては、安全規制と保険規制については連邦運輸省の規制の実施に役割が限定されていることから、メリットは認められていない。同様に貨物損傷責任規制についても疑問を投げかけている。しかしデータ収集については、トラック輸送産業のデータ収集に関してはICCが主に収集し他省庁とデータ系列が異なることから、メリットを認めている。

以上のように、GAOはICCの規制関連活動を明確にした上で、その停止に関する評価を行い、その効果を認めた。しかしデータ収集に関しては、規制緩和による影響が大きいことから、DOTとOMBに対して対策を講じることを勧告した。その後、90年代の米国における更なる規制緩和の進展の中で、トラック輸送産業の規制緩和も取り上げられ、

1995年州際通商委員会廃止法（ICC Termination Act of 1995）によって州際トラック輸送に関する規制は撤廃されたのであった。

#### 4 政策評価におけるプログラム評価の役割

##### (1) 政策評価の特性とプログラム評価

政策過程の第三の段階である「政策評価」の段階では、実施された政策がもたらした結果に関して、そのプロセスも含めた評価が行われる。政策目標の達成手段であるプログラムを事後的に評価するプログラム評価は、この段階の活動として位置づけられる。政策評価及びプログラム評価には様々なものが提唱されているが、共通して 目標の明確化、評価基準の設定、 効果の測定、という3つの作業が中核にある。

第一の目標の明確化に関しては、政治的コンフリクトの大きい或いはセンシティブな問題について、目標を曖昧にしておいたり別の目標を掲げることは政治的に合理的なことであることから、多分に政治性を帯びる活動となってくる。

第二の評価基準の設定に関しては、60年代後半の社会プログラムの評価において様々な評価基準が挙げられ、いわゆる3E（Economy：経済性、Efficiency：効率性、Effectiveness：有効性）に加え、Equity（公平性）やAdequacy（十分性）といったものもある。ここでは実際にどのように有効性を測定するかという技術的な問題があるが、どの基準を採用するかという行為自体が同様に政治的である。

第三の効果の測定に関しても、各年度毎に測定結果に基づいて当該政策の現状維持、規模縮小、終結という判断が行われ、既存の利害関係に対して何らかの影響をもたらすことから、同様に政治性を帯びる活動となってくる。

GAOのプログラム評価では、その歴史的経緯から政治的中立性、客観性ということが価値目標となっており、評価基準も公開されている。しかし実際には70年代には「プログラムの殺し屋」と呼ばれ、またその制度的位置づけからカレントかつ政治的に重要な問題が必然的に取り扱われるため、政治的中立性とは程遠くなってしまっているのである。

しかしその一方で80年代後半から連邦政府全体にかかわる問題をGAOが扱うようになり、個別の政治的コンフリクトから離れた活動が模索されている。次に考察する連邦政府の財政赤字に関するGAOの取り組みはその典型的な事例である。

## (2) 国家財政赤字問題に関するプログラム評価

1980年代前半の米国においてはいわゆる「双子の赤字」が生じ、財政赤字の解消は緊急の政策アジェンダとなり、GAOと行政管理予算局（Office of Management and Budgeting ; OMB）が中心となって、連邦政府の財務管理システムの改善が試みられた。

GAO（1985）では連邦政府のマネジメントサイクルとして、計画策定とプログラム計画、予算編成、予算執行と会計、監査と評価、という4つのフェーズにおけるGAO、OMB、財務省、個別省庁、議会の役割が指摘された。そしてプログラム評価による評価情報を各フェーズにフィードバックし、マネジメントを行うことが提唱された。

ほぼ同時期に1991年までの財政赤字削減を目的とした財政収支均衡法（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act）が制定され、財政赤字削減に係わるGAOの権限が定められた。GAOに対しては、OMBとCBOが合同で作成する財政収支見通しと歳出削減計画に基づいて歳出削減に関する報告を大統領に提出する役割が与えられ、大統領がそれを踏まえた上で、歳出削減命令を発するとされた。しかし、歳出削減の手続きをGAOが実施することの違憲性、三権分立の原則への抵触が指摘され、同法は改正された。改正法では削減手続きから除外されたものの、GAOに対しては手続きの実施状況を監視し、実施結果を報告する役割が与えられ、位置づけに実質上の変化はなかった。

そしてGAOにおいても財政赤字問題は大きな評価 이슈となり、GAO（1988b）では財政赤字問題の緊急性が具体的数値とともに指摘され、大統領と議会の協調的取り組みの重要性が強調された。またGAO（1988a）では連邦財務管理システムの早急な改革の必要性が指摘され、予算編成過程の見直し及び財政赤字削減計画の再考、各省の会計・財務の管理を行う財務長官（Chief Financial Officer ; 以下CFO）の設置、内部統制システムの確立、財務及び個別行政活動の検査の強化、という4つの課題が挙げられた。このようなGAOの活動が制度改革として結実したのが1991年のCFO Actであった。同法は連邦政府の財務管理の改善を目的とし、OMBがその中核に位置づけられた。また各省に会計・財務の全般を管理するCFOが設置され、GAOに対してはOMB等の機関と連動して、連邦政府全体のシステムを管理する役割が与えられた。

以上のようにGAOは財政赤字問題に取り組む中で、活動を従来の個別プログラムの評価から、行政システム全体のマネジメントへとシフトしていくことが求められるようになった。そしてプログラム評価に対しても、同様に行政システムの効率的なマネジメントを



行っていくための情報提供機能という側面がクローズアップされてきたのであった。

## まとめ

ここまで考察してきたように、プログラム評価は政策決定段階において政治状況の明確化、政治的論点の形成といった政治的機能を果たし、政策実施段階においても同様に当該政策の実施継続の判断における論点の形成といった政治的機能を果たしている。またプログラム評価自体も、目標の明確化、効果測定において非常に政治性を帯びた活動であり、後者は評価者の価値に依存するものである。この様にプログラム評価は行政学者やGAO自身が主張する価値中立・脱政治といった側面よりも、反対に非常に価値搭載・政治的な側面を持っていることは否めない。そのためPPBSと同様にその政治的影響力から、制度として取り込み実際に機能させることは非常に困難になってくるのである。

米国ではPPBSの失敗を糧にプログラム評価を制度的に取り込み機能させる方策が検討され、80年代からプログラム評価の結果をいかに行政組織のマネジメントにつなげるかということに焦点が当てられてきた<sup>(5)</sup>。その代表的研究がWholey (1983)をはじめとする「結果志向のマネジメント (results-oriented management)」<sup>(6)</sup>であり、それを実践したのが前項で考察した連邦財政赤字問題へのGAO取り組みである。プログラム評価は行政組織のマネジメントツールとして位置づけられることによって、より政治的中立性を確保し、より情報提供機能に特化することが可能になる。また同時に、行政組織の管理者のみならず一般市民に対しても政府プログラムに関する情報を提供する役割が果たされる。しかしそのように「脱政治」の側面が強いものの、プログラムの目標に関するコンセンサスの形成一つとっても、ここまで考察してきたように、新たな政治的コンフリクトを利害関係者間で生み出すことは否めないのである。

従ってプログラム評価及び評価という活動自体が政治的な側面を持つことは免れ得ないものであり、その問題を看過し政治的中立性に固執することは、今後プログラム評価の導入が叫ばれるわが国においては有益ではない。むしろプログラム評価の政治性を前提とした上で、制度的あるいは文化的にプログラム評価を導入していく方策について検討していく作業が必要になってくる。その一つとしてドレオン (Peter deLeon) をはじめとする政策科学者が提唱する「参加型政策分析 (Participatory Policy Analysis: PPA)」<sup>(7)</sup>の中で、当該プログラムに関するステークホルダーの個々のコンテクストを明確にし、議論

の過程に投入する役割がプログラム評価に対して求められるのである。

#### 注

- (1) 「政治性」の概念については多様なものが含まれる。本稿では「政治的中立性」と対になるものとして扱っているが、特定の事象をさすものではない。
- (2) 以下の歴史的経緯に関する記述はHavens (1990) に基づくものである。なおGAOの活動の系譜についてより詳細のものとしてはMosher (1979) がある。
- (3) 以下の記述に関しては、執筆者が所属した「会計検査に関する比較制度論的研究委員会」(平成6年度会計検査院委託業務)の現地調査資料に基づくものである。詳細については財団法人統計研究会(1995)を参照頂きたい。
- (4) このような活動については、プログラム分析或いはプログラム調査としてプログラム評価と区分する見解もあるが、議会の要請をもとに既存のプログラムを有効性の観点から事後評価していることには変わりないため、本稿では両者を特に区分していない。
- (5) このような取り組みについてはPoister (1986)、Schneider (1986)等を参照頂きたい。
- (6) 結果志向のマネジメントに関しては、上野・宮川(1993)が詳しい。
- (7) PPAに関しては宮川(1995)を参照頂きたい。

#### 文献

GAO (1985), Managing the Cost of Government: Building an Effective Financial Management Structure, GAO

GAO (1987), Trucking Deregulation: Proposed Sunset of ICC's Trucking Regulatory Responsibility, GAO

GAO (1988a), Financial Management Issues, GAO

GAO (1988b), The Budget Deficit, GAO

GAO (1991), The Chief Financial Officers Act: A Mandate for Federal Financial Management Reform, GAO

GAO (1992), Government Management Issues, GAO

Havens, S. (1990), The Evolution of the General Accounting Office, GAO

Mendelowitz, A. I. (1994), "U.S. General Accounting Office Assistance to The U.S. Congress on International Trade Issues", Kaikei Kensa Kenkyu No.9 pp.9-17

宮川公男(1995), 『政策科学入門』, 東洋経済新報社

Mosher, F. C. (1979), The GAO, Westview

Poister, P. H. (1986), "Linking Program Planning, Evaluation, and Management: Will It Ever Happen?", Public Administration Review, Vol.46, No.2, pp.179-183

Rossi, P. H. and Freeman, H. E. ( 1993 ) , Evaluation: A Systematic Approach, Sage

Schneider, A. L. ( 1986 ) , "The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation Research: A Guide to Practice", Public Administration Review, Vol.46, No.4, pp.356-363

上野俊一・宮川公男 ( 1993 ) 「結果志向のマネジメントと会計検査院」『会計検査研究』第8号, pp.30-40

Wholey, J. S. ( 1983 ) , Evaluation and Effective Public Management, Little Brown

財団法人統計研究会 ( 1995 ) , 『会計検査の現状の比較制度論的研究 - 米国を事例として - 』 ( 平成 6 年度 会計検査院委託業務報告書 ) , 財団法人統計研究会

## ABSTRACT

In order to improve the quality of public policy, we need to analyze not only policy contents, but also political systems. We must investigate how to design political systems. From this point of view, public choice theory seems a very useful clue for us, because it offers a consistent model of institutional design. According to this theory, "political market" is essentially inefficient because of its institutional nature. So we need some constraints on it, especially constitutional rules. We can suppress inefficient policy outputs by those constraints. However, we find some problems in this theory. First, "political market" may not be so inefficient as public choice theorists insist. Second, those constraints may bring some secondary social costs. For example, vested interests could be more influential because those constraints would decrease influence of general people too. Or they might increase burden for courts because many political groups would step into courts to realize their claims. Third, and most significantly, public choice theory does not pay attention to political values, especially participation and deliberation. We must consider political values for designing political systems because they will improve public policy greatly. We can refine and launder our preferences through participation and deliberation.

## KEYWORDS

institutional design, public choice, participation, deliberation