

20000017

平成12年度  
厚生科学研究費補助金  
政策科学推進研究事業  
(H11-政策-014)

米国の社会保障施策の評価に関する調査研究

報告書

平成13年 3月

主任研究者： 三和総合研究所 野口 正人

## 【目次】

はじめに	1
調査研究の背景	2
第1章 調査研究の目的	4
第2章 アメリカ合衆国の政策評価の仕組み ～GPRAを中心として～	6
(1) 連邦政府のアカウンタビリティ	6
(2) GPRA	7
(3) GAO（合衆国会計検査院）とGPRA（政府業績結果法）	14
第3章 合衆国保健・福祉省の政策評価の取り組み	19
(1) 政策評価のための組織・体制	19
(2) 保健・福祉省の戦略計画	20
(3) 保健・福祉省の年次業績計画	24
(4) 保健・福祉省の年次業績報告	27
(5) 保健・福祉省の政策評価の方向性	29
第4章 終わりに（我が国の政策評価について）	32
(参考資料 1) GPRA訳	34
(参考資料 2) 戦略計画	47
(参考資料 3) 1998年度活動に関わる業績評価の取り組み事例	124

## 「米国の社会保障施策の評価に関する調査研究」

この報告書は、平成 11 年度及び平成 12 年度厚生省厚生科学研究費補助金における政策科学推進研究事業（H11-政策-014）により執り行った調査研究である。

### はじめに

調査研究の体制：この調査研究事業は、以下の研究者によって行われた。

研究者名	所 属	氏 名
主任研究者	株式会社 三和総合研究所	<small>のぐち まさと</small> 野口 正人*
分担研究者	株式会社 三和総合研究所	<small>たごく はるみ</small> 田極 春美**

\* 所属 三和総合研究所 研究開発第二部（東京） 主任研究員  
連絡先 〒105-8631 東京都港区新橋 1-11-7 新橋三和東洋ビル  
TEL 03-3572-9034 FAX 03-3575-0320  
E-mail:noguchi@srhc.co.jp

\*\* 所属 三和総合研究所 研究開発第二部（東京） 研究員

## 調査研究の背景

アメリカ合衆国における行政省庁の活動は、1993年政府業績結果法<sup>1</sup>（GPRA）の成立により、新しい枠組みが確立しつつある。同法により、1998年から合衆国各省庁における戦略計画の作成、年次業績計画の作成が義務づけられることとなった。

（計画の対象年度は1999年度である。）合衆国保健・福祉省<sup>2</sup>も例外ではなく、保健・福祉施策における戦略計画<sup>3</sup>策定、年次業績計画<sup>4</sup>策定については、数多くの関係機関や国民等との議論を行う形で進められ、多くの解決の困難な問題点を含んでいるものといわれているものの、既に具体的な文書として策定されている。戦略計画は、5年間をカバーする形での計画内容とされているが、そのカバーされている年度については、各年度単位での具体的な活動計画として年次業績計画が策定される仕組みとなっている。最初の戦略計画は1999年度から2003年度を対象とした戦略計画であり、既に1997年9月30日に連邦議会に提出されている。なお、最初の年次業績計画は1999年度を対象としたものであるが、既に1998年9月に連邦議会に提出されている。したがって、1999年度<sup>5</sup>が、年次業績計画に基づいた、行政活動を行う最初の年度である。この年次業績計画に基づいて、一会計年度分の業績活動を評価し、その評価の結果が1999年の年次業績計画に対する年次業績報告<sup>6</sup>（政策評価報告）書として2000年3月末に提出された。

現在のところ、我が国における厚生行政においては、業績評価・政策評価の視点について、これまでのところ十分な研究がなされているわけではないのではないかと考えられる。今後施策を評価するための基本的枠組みについては、いわゆるニューパブリックマネジメント（NPM）を基本スキームとした考え方が主流となっていくものと考えられている状況にある中で、我が国における政策評価手法、その理論的・実践的な考え方等については、今後研究され、開発されていくべきことが山積しているというのが現状であるといえる。アメリカ合衆国の保健・福祉行政の政策評価に比較的近いのではないかと考えられるものとして、例えば我が国の厚生行政の中では、現在の厚生労働省によって推進されている「21世紀の国民健康づくり運動（健康日本21）」、「ゴールドプラン21」等のように、政策を評価するために必要と

<sup>1</sup> GPRA: Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA あるいは Results Act とされる) 通常は、「政府業績結果法」と訳されるが、政府業績成果法とするものもある。

<sup>2</sup> 合衆国保健・福祉省: U.S. Department of Health and Human Services

<sup>3</sup> 戦略計画: Strategic Plan

<sup>4</sup> 年次業績計画: Annual Performance Plan

<sup>5</sup> 年度: 通常特段の断りのない場合、会計年度 (fiscal year) を年度とする。合衆国の会計年度は、10月1日から翌年9月30日までとされている。具体的には、1999年度は1998年10月1日から1999年9月30日である。

<sup>6</sup> 年次業績報告: Annual Performance Report

される期限（スケジュール）と評価のベースとなる計画の目標値が明確になっているものが挙げられるのではないかと考えられる。政策を評価するための基本的視点としては、計画策定段階において、政策の実行すべき内容を定めた明確な目標の設定、そして政策の実行を通じて、所期の目的を達成したかどうか、どの程度達成できたのかを評価する、いわゆる Plan-Do-See のビジネスサイクルに即した政策展開というものを考えることができる。

このように、行政における業績を評価していく仕組みの一つの例として、アメリカ合衆国の中央政府における政策評価、特にGPRA下による政策評価、業績評価の考え方が既に存在しているわけであるが、厚生行政などの特定の政策分野における評価について、我が国においてこれまでに十分な議論・調査がなされている状況ではないものといえる。

## 第1章 調査研究の目的

アメリカ合衆国における行政省庁においては、1993年8月GPR Aの成立によって、同法の規定にあるとおり、1997年9月に戦略計画を作成し、1999年度以降の年次業績計画の作成が義務づけられることとなった。合衆国保健・福祉省も例外ではなく、保健・福祉政策における戦略計画策定、年次業績計画策定を実際に行うことについては、実務的に非常に多くの論点があるといわれている。実際に計画を策定するためには、単に保健・福祉省内部で議論するばかりでなく、保健・福祉省プログラムの適用とサービス提供の運営においてさまざまな関連機関との連携が重要である。保健・福祉省施策においては、州政府や地域機関、非営利団体、大学、保険会社、医療機関等多くの地域での機関との調整・補完を通じてサービスを提供している。こうした連携関係によって業績評価に必要とされるデータを収集しており、必要なデータの整備及び業績測定手法を開発することは、保健・福祉省の業績計画策定、業績評価、業績測定において重要な要因であるとされている。このように、多くの関連機関、連携機関あるいは関心や利害のある国民を巻き込んだ形で計画策定が進められ、文書化されている。既に最初の年次業績計画は1998年9月に連邦議会に提出された。1999年は、年次計画に基づいた最初の年度となっており、最初の年次業績報告が2000年3月末に大統領及び連邦議会に提出された。

我が国における行政省庁においては、平成10年6月、中央省庁等改革基本法が成立することによって、平成13年1月に再編された。再編後の各府省においては、同法第4条第6号によると、「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること。」と規定されている。したがって、政策を立案(Plan)し、執行(Do)し、評価(See)した結果が反映された政策立案(Plan)へと結びつく仕組みが明示されるに至ったということを読み取ることができる。政策評価結果については、新設される総務省が取りまとめ、各府省による政策への反映状況について、適期報告を求め、必要によって内閣総理大臣に対して、当該行政の改善について意見を具申することとなっている。各府省が行う政策評価に関しては、基本的枠組み、考え方、政策評価の方式等について、新設される前の総務庁行政監察局よりガイドラインが提示された。このガイドラインは、政策評価を行う府省全体に関するものであるため、具体的な省の単位での評価方法、評価対象の分野、政策単位、施策単位での評価イメージ等について例示が示されているものではなく、また政策評価を制度的に行っていくための事前パイロット・スタディを行うことも明示されていないために、ガイドラインからは政策評価の具体的なイメージを明らかにすることは、容易ではないと思われる。

我が国においては、2001年1月の中央省庁等改革を通じて、「政策評価機能の充実

強化を図るため、各府省に評価部門を確立するとともに、総務省が府省の枠を超えて政策評価を行う機能を担うために必要な法制上の措置を検討する。」等の方針によって、「各府省は、所管の政策について、その性質に応じ、主としてその必要性、優先性、有効性等の観点から改廃等の評価を行うことについて検討する。」「評価の実施に当たっては、各年度ごとに対象を重点化するなど、計画的に行うものとし、その結果が予算要求等の企画立案作業に反映されるようにすることとする。」等の考え方の下、「各府省の内部部局に、政策評価を担当する明確な名称と位置付けを持った組織を置くこととし、当該組織については、原則として課と同等クラス以上となるよう検討する。」「また、必要に応じ、所管部局等に評価担当組織を置くことを検討する。」「各府省の政策評価は、内部部局に置かれる政策評価担当組織、またはその総括の下に所管部局等の評価担当組織若しくは当該所管部局等が実施する。」「また、高度の専門性が必要な場合等は、学識経験者、民間等を活用することができることとする。」等の組織・方法等が示され、実行の段階に至っている。

中央省庁等における政策評価の基本的枠組みが、アメリカ合衆国および我が国において法的に整備された現在において、行政省庁における政策評価を進めていくための具体的な視点、手法等を検討していくことが必要とされている。

こうした時代的背景の下、本調査研究では、我が国における厚生行政の政策評価のための基礎的資料を整備することを目的としている。

## 第2章 アメリカ合衆国の政策評価の仕組み ～G P R Aを中心として～

現在、連邦政府は、政策評価システムの確立を長期的かつ体系的に行おうとしている。1993年に、連邦議会は政府業績結果法（以下G P R A）を成立させ、大統領もこれを承認した。連邦政府全体の改革として、各省庁が目的設定とその達成度を測定し、その達成度による予算決定という仕組みの構築をめざしている。

### (1) 連邦政府のアカウンタビリティ<sup>7</sup>

「アメリカ国民は、支払う税金の対価として、政府に対して業績とアカウンタビリティ（説明責任）を期待している。今日、議会によって定められた相互に関連する一連の改革を通じて、連邦省庁は国民の期待に応える機会を得ている。アメリカの民間部門や地方政府部門のように、連邦政府においても業績の改善と結果に対するアカウンタビリティの向上に取り組んでいる。<sup>8</sup>」

合衆国における新たな行政の経営管理の中核は、G P R Aによる枠組みである。首席財務官<sup>9</sup>が、省庁の経営改善や財務的な説明責任の改善を目標としていたのに対して、G P R Aはプログラム<sup>10</sup>の業績<sup>11</sup>の改善を目指したものである。これまでの行政省庁では、施策プログラムにおいて投入される金額規模や、職員の規模をプログラムの成功の指標としてみてきた。しかしながら、連邦議会での検討を通じて、省庁のこうしたプログラムに要する資源投入をみるだけでは、もはや業績を達成しているものとはみることができないということが明らかになった。

G P R Aの枠組みの下では、業績に関するアカウンタビリティは、結果に関するアカウンタビリティを表わすものとなった。その結果、行政省庁自身が次の根本的な問いに答えなければならなくなった。「何がその省庁の使命<sup>12</sup>なのか。目標は何か。目標をいかにして達成できるのか。業績をいかにして測定できるのか。業績に関する情報を通じていかにして改善を図っていくのか。」

(1997年合衆国会計検査院<sup>13</sup>年次報告より作成)

<sup>7</sup> アカウンタビリティ:accountability 通常は「説明責任」と訳されるが、「結果責任」とするものもある。Account (会計) と Responsibility (責任) の合成語というのは不適切。

<sup>8</sup> 1997年合衆国会計検査院の年次報告より

<sup>9</sup> 首席財務官:Chief Financial Officer

<sup>10</sup> プログラムとは「省庁レベルでの政策を具現化するための諸事業の集まりである。プログラムは諸事業の階層的体系であり、それを構成する諸事業はサブプログラムと呼んでもよい。」 (宮川公男「新しい会計検査の確立に向けて」会計検査研究 創刊号より) プログラムに対する訳としては、「施策」が当てられることが多いものとみることができ、政策-施策-事業という階層体系であることから、ここでは「プログラム」とする。

<sup>11</sup> プログラムの業績:program performance

<sup>12</sup> 使命: mission

<sup>13</sup> 合衆国会計検査院:U.S. General Accounting Office 通常GAOとされる。



## (2) GPRA

連邦政府の業績の向上とアカウントビリティの向上を目指す行政改革に本格的に取り組むこととなり、成立したのがGPRAであり、GPRAの下、連邦政府における全ての省庁において、業績の向上とアカウントビリティの向上のために政策評価を行っていくことが義務づけられた。GPRA条項内にも言及されている通り、この法律の目的は以下の6つに要約できる。

### 【GPRAの目的】

- 連邦政府に対し、プログラムの達成度合に関する体系的なアカウントビリティを持たせることによって、連邦政府の能力に対するアメリカ国民の信頼を向上させる。
- プログラム目標設定、プログラム目標に対する業績測定、そしてプログラムの進捗について報告するための一連のパイロット・プロジェクトを通じて、プログラム業績の改革に着手する。
- プログラムの結果、サービスの質、顧客満足に焦点を置くことによって、連邦プログラムの有効性とアカウントビリティを向上させる。
- 連邦政府管理者に対して、プログラム目的に合致する計画策定を義務づけ、プログラム結果やサービスの質に関する情報を提供することによって、サービス提供の改善に役立たせる。
- 法令の目的達成に関するより客観的な情報、連邦プログラムと支出に関する相対的有效性や効率性に関する、より客観的な情報を提供することによって、連邦議会の意思決定能力を改善する。
- 連邦政府の内部マネジメントを改善させる。

このような広い目的を達成するために、連邦政府の保有する諸資源と結果（業績）とを結び付けるベースを提供するために、行政省庁は業績に関する計画書と結果に関する報告書を作成し、連邦議会に提出することが義務づけられた。これらの計画書と報告書は、①戦略計画(Strategic Plan)、②年次業績計画(Annual Performance Plan)、③年次業績報告(Annual Performance Report)の3つの基本文書である。

## ◆ 戦略計画

1997年9月30日までに、各行政機関の長は、行政管理予算局長官及び連邦議会に対して、プログラム活動のための戦略計画を提出することとされている。この計画は以下の事項を含むものであり、少なくとも5会計年度の期間をカバーし、3年毎に更新されるものとされている。

### <略計画に含まれる事項>

- ①包括的使命：各行政機関の主要な機能と運営に関する包括的使命
- ②目標と目的：各行政機関の主要な機能と運営のための、成果 (outcome) に基づく目標と目的を含んだ全般的な目標と目的
- ③目標・目的の達成方法：目標や目的の達成に必要となる運営上のプロセス、技能や技術、人、資本、情報、その他の資源の説明を含んだ、目標や目的の達成方法
- ④年次業績計画との関係：年次業績計画における業績目標が、どのように戦略計画の全般的目標や目的に関連しているかについての説明
- ⑤外部要因：全般的目標や目的の達成に重大な影響を与える可能性がある、行政機関のコントロールできない外的要因の特定
- ⑥プログラム評価の説明：将来のプログラム評価の計画に伴い、全般的目標や目的を設定したり改訂したりする際に用いられるプログラム評価に関する説明

## ◆ 年次業績計画

1999年度より、行政管理予算局長は、各行政機関に対して各プログラム活動をカバーする年次業績計画策定を各省庁に対して要求する。この計画は省庁の予算において、各プログラム活動に関わる産出物 (アウトプット)、サービス水準、成果 (アウトカム) を測定あるいは評価するために用いる業績指標を設定すること等の内容を含んだものである。省庁の長期間における業績目標をより具体化するために、各省庁の職員によって毎年策定されるものである。なお、年次業績計画には、以下の事項を含むものとされている。

### <業績計画に含まれる事項>

- ①業績目標：プログラム活動によって達成されるべき業績水準を定義するための業績目標を設定する
- ②客観的・定量的・測定可能な目標形式：別に定める「代替形式」を除き、目標

の客観的、定量的、測定可能な形式で説明する

- ③業績目標の達成方法：業績目標を達成するために必要とされる運営上のプロセス、技能や技術、人、資本、情報、その他の資源に関して簡単に説明する
- ④業績指標：各プログラム活動に関わる産出物（outputs）、サービス水準、成果を測定あるいは評価するために用いる業績指標を設定する
- ⑤目標との比較基準：実際のプログラムの結果と業績目標とを比較するための基準を提供する
- ⑥測定値の検証：測定した値を確認し、立証するために用いられる方法を説明する

#### ◆ 年次業績報告

2000年3月31日までに、そしてそれ以降毎年3月31日までに、各行政機関の長は、前年度のプログラム業績報告を作成し、大統領及び連邦議会に提出することとされている。業績報告には、当該年度の年次業績計画において提示された業績目標と、実際に達成されたプログラム業績とを比較し、業績が達成できていない場合については、未達成となった理由、目標の達成のための計画とスケジュールを明らかにすることが必要とされる。また、設定された目標を実現することが不可能な場合については、その目標修正をすべきかどうかについて明らかにすることが必要とされる。2000年度の業績報告は前年度の実際の結果を示し、2001年度は前2年度分の結果、2002年度以降は前3年度分の結果を含むものとされている。なお、この年次業績報告は以下の事項を含むものとされている。

#### <業績報告に含まれる事項>

- ①業績達成：報告対象の会計年度の業績目標達成の検証（レビュー）
- ②業績計画への反映：報告の対象となる会計年度における業績達成を考慮して、報告時点での年度業績計画の評価
- ③業績未達の説明：業績目標を達成しなかった場合については、目標が達成されなかった理由、設定された目標を達成するまでの計画とスケジュール、もし業績目標が非現実的あるいは不可能な場合その理由と今後取るべき行動の3点を説明することが求められる
- ④免除項目に関する説明：行政管理上のアカウントビリティと柔軟性に関する免

除項目<sup>14</sup>を適用した場合、その活用方法の説明と目標達成への有効性を評価することが求められる

- ⑤完了プログラムの評価：報告の対象となる会計年度において完了したプログラム評価については、調査結果の概要を提示する

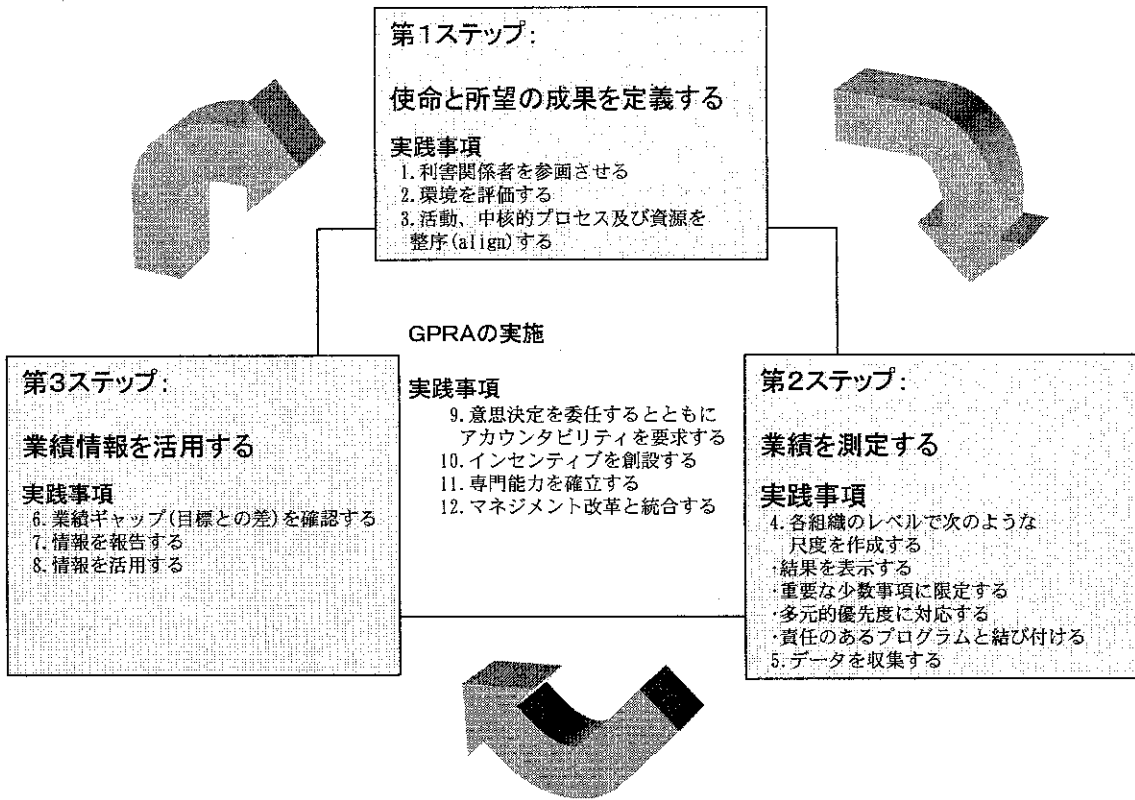
以上のようにGPRAによって規定された3つの基本文書（戦略計画、年次業績計画、年次業績報告）を明らかにするためには、連邦各省庁において「省の使命、成果とは何か」を規定し、定義しなければならない。そして政策を実行した場合に「十分な成果を達成できたのかどうか、十分でないとするほどどの点が十分でないのか、どの程度十分でないのか」を明らかにしなければならないため、具体的どの程度の成果であるのかを明らかにするための業績測定の方法、結果の表示方法等について明らかにしなければならない。そして測定を実際に行うためには、政策目標に合致したデータ、測定値等を収集することも必要とされる。このようにして測定された政策成果・業績は、当初の使命・計画と比較した場合、次にどうすればよいのか、新しい計画をどのようなものとすべきなのかについて、測定された業績の情報を活用していくことが求められる。こうした一連のサイクルは、企業経営において用いられている Plan-Do-See を単位としたビジネスサイクルと本質的には同じものであるとみることができるのではないであろうか。

---

14免除項目とは「行政管理上のアカウントビリティと柔軟性」の規定を指している。

業績目標の達成のために、職員数や、給与水準、予算費目間の変更等行政手続き上の制限に関する規定の適用を免除する提案を行うことができる（柔軟な行政管理）。その提案が、行政管理予算局長によって承認された場合、行政管理上・組織上の柔軟性の向上によって期待される業績結果改善について定量的に説明することが求められる。期待される業績改善とは、現在の実績および、免除されなかった場合に予想される業績レベルとの比較である。特に給与水準について免除規定を適用する際には、業績達成に対するボーナスや報奨規定について厳密に金額表示することが求められる。

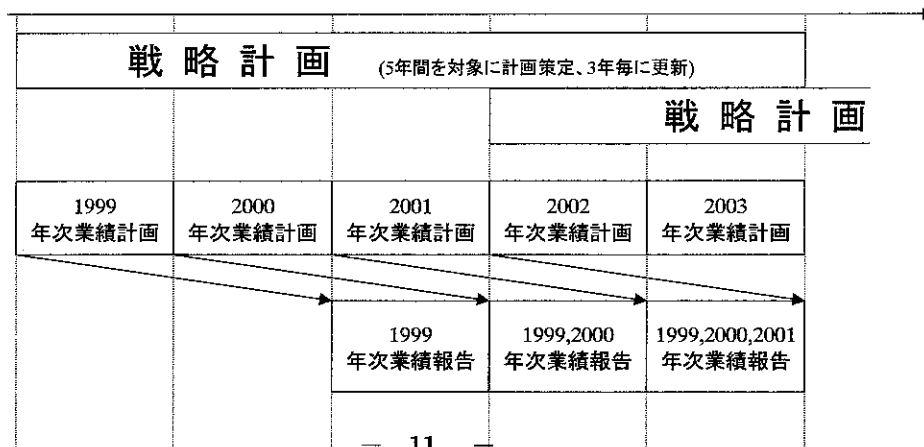
## G P R A実施のための主要ステップと実施事項



「アメリカ連邦政府の行政改革－GPRAを中心として－（宮川公男）  
 （経済経営研究 平成11年6月より）」

連邦政府における行政各省庁に対して、これらの基本文書の提出を義務づけることを定めたGPRAの成立を通じて、既に各省庁の戦略計画、年次業績計画は提出され、2000年3月には、初めての年次業績報告が提出されている。戦略計画は少なくとも3年毎に策定され、年次業績計画、年次業績報告は毎年度作成されるものであるから、以下の図のようなサイクルとして実施されていくものとみることができ

**GPRA下における戦略計画・年次業績計画・年次業績報告のサイクル**



1993年にGPRAが成立して以来、既に8年を経過しており、実際に連邦各省庁に対して施行された1999年に至るまでの期間、各省庁の計画策定に関しては、幾つかのパイロットスタディを行う形で進められ、そして連邦議会・会計検査院(GAO)との協議を積極的に行っている。

GAOは、各国の最高検査機関(Supreme Audit Institutions -略称SAI-)の中でも最も業績監査に積極的であるといわれることがある。後述するように、業績監査としてのGAOの活動は、政策評価を考える上で非常に重要ないくつかの視点を提起しているものとみることができるものである。そのためGAOを取り上げることにより、GAOがどのような報告を提起しているか等を明らかにすることによって、政策評価を進めていくために必要とされる課題等をみていくこととする。

### (参考) G P R Aの成立以降の流れ

G P R Aが成立した後、行政管理予算局<sup>15</sup>を含む行政省庁、連邦議会及び合衆国会計検査院によって多くのレポートが提出されている。その中で、主要なものについて取り上げると、以下の流れとしてみる事ができる。

年 月	主 体	内 容
1993年1月	議会	G P R A法成立
1996年6月	GAO	G P R Aの効果的な実行のための指針を発表 (GAO/GGD-96-118)
1997年5月	GAO	議会向けの戦略計画の評価ガイドを発表 (GAO/GGD-10.1.16)
1997年6月	OMB	各省庁に対して、戦略計画・業績計画策定のための指針を発表 Circular No.A-11
1997年8月15日	各省庁	戦略計画原案をOMBへ提出
1997年9月30日	各省庁	戦略計画を議会へ提出
1997年9月	各省庁	1999年度業績計画原案をOMBへ提出
1998年2月	各省庁	1999年度業績計画を議会へ提出
1998年2月	GAO	各省庁の戦略計画を評価したレポートを発表 MANAGING FOR RESULTS (GAO/T-GGD-98-66)
1998年2月	GAO	議会が政策決定する際に有益な業績計画の評価ガイドを発表 (GAO/GGD/AIMD-10.1.18)
1998年4月	GAO	業績計画の評価ガイド(マニュアル)を発表 (GAO/GGD-10.1.20)
1998年6月	議会	各省庁が提出した業績計画を評価したレポートを発表 (Toward a smaller, Smarter, Common Sense Government - Seeking Honest Information for Better Decisions)
1998年7月	OMB	各省庁に対して、戦略計画・業績計画策定のための指針を発表 Circular No.A-11改
1998年9月	各省庁	1999年度業績計画原案をOMBへ提出
1998年10月	—	1999年度業績計画の最終確定
1999年2月～3月	各省庁	2000年度業績計画を議会へ提出
1999年2月～3月	各省庁	2000年度業績計画の提出及び1997年に策定した戦略計画の中間 見直しを行い、議会へ提出
1999年9月	各省庁	2001年度業績計画原案をOMBへ提出
2000年2月～3月	各省庁	2001年度業績計画を議会へ提出
2000年3月31日	各省庁	1999年度業績報告を大統領及び議会へ提出
2000年9月	各省庁	新たな戦略計画を策定し、大統領及び議会へ提出
2000年9月	各省庁	2002年度業績計画原案をOMBへ提出
2001年3月31日	各省庁	1999年度、2000年度業績報告を大統領及び議会へ提出
2002年3月31日	各省庁	1999年度、2000年度、2001年度業績報告を大統領及び議会提出

<sup>15</sup> 行政管理予算局:Office of Management and Budget :OMB とされる。

### (3) GAO (合衆国会計検査院) と GPRA (政府業績結果法)

#### ① GAO

1921年、政府の予算及び会計機能を改善、統合する目的によって、予算会計法が成立した。同法によって、行政府に予算局(BOB、現在のOMB)が設立されると同時に、連邦議会は、従来財務省での監査官の機能を独立させ、GAOを創設し、会計検査院長(Comptroller General of the United States)の下、行政府の会計検査を行い議会に報告することとした。GAOはこれまでの歴史的変遷の中で、連邦議会の付属機関であるとされている。GAOが行政府からの独立していることは予算会計法によるものであるが、以下の要件を通じて、GAOの独立性が強化されているといわれている。

#### GAOの独立性を支える要件

##### 1: 会計検査院長は15年間の任期である。

会計検査院長は議会が推薦する3人の中から大統領の任命によって選出される。任期は15年(定年は70歳)という長さであり、上下両院の合同決議あるいは弾劾によるのでないかぎり解任されない。

##### 2: 行政府はGAOの要求に対して全ての資料を提出することとされている。

会計検査院長の指揮の下、独立して行政府の支出について調査する。議会は、GAOに対して、行政を検査し、公金(public money)の受領、支出及び利用に係る全ての事柄について、議会に直接報告する広範囲な権限と責任を付与した。ただし、中央情報機関(Central Intelligence Agency: CIA)や特定の国際機関等については、GAOの検査から免除されている。<sup>16</sup>

##### 3: GAOの予算は連邦議会によって決定される。

##### 4: 職員の採用はGAO独自で行われる。

GAOは設立以来、その役割や機能について大きな変化をとげているものと考えられ、大きく三期に分けられるといわれている。<sup>17</sup>

○第一期: 1921年の設立より、初代院長(McCarl)在任期間中を示しており、第二次大戦までの時期とされている。この時期のGAOは帳票(Voucher)の監査を行ってお

<sup>16</sup> General Policies/Procedures and Communications Manual : March 1997 より

<sup>17</sup> 以上は「政策科学の基礎」宮川公男及び「会計検査院によるプログラム評価」会計検査研究第2号金本良嗣に詳しい



り、その視点としては、政府支出の正確さ、合法性にあったといわれている。

行政の役割が増大し、活動が広範囲になることによって政府支出が増加するにつれ、GAOが監査すべき帳票も膨大なものとなっていった。それにしたがって、GAOの職員も大幅に増員されることとなり、最大時では14,000名を超えたといわれている。しかしながら、ルーズベルト大統領によるニューディール政策時代において政府支出が一気に増大することによって帳票監査は非常に困難なものとなったとされている。

○第二期：第二次大戦によって政府支出が大幅に増大したため、1945年には14,000名を超す職員にも関わらず、3,500万件に及ぶ帳票が未処理となった。第2代院長となったWarrenは、このような事態に対して戦後1947年に財務省と予算局との検討を通じて、監査方法の改革を行った。それによって、各省庁自身が、その支出の検査と会計を行うこととされ、GAOは会計原則を決定し、財務管理手続きと内部統制の妥当性をチェックするという方式になった。

○第三期：1966年にジョンソン大統領が、エコノミストで30年近く予算局にいたStaatsを第4代院長に任命した。スターツ院長は予算局からPPBSの概念を導入し、公金が効率的に使われたか、施策プログラムが有効であったかを分析することとなった。

このようなGAOの新しい任務が法律的根拠を与えられたのは、1970年の立法府再編法であり「政府プログラムや活動の結果について、コスト便益分析を含む審査及び分析を行う」ことが規定され、1974年の執行留保統制法によって「連邦プログラムの評価を実現するための方法の開発及び議会へ勧告する権限が付与された」。そのような政策志向的分析は、1970年代に入ると「プログラム結果検査」(program results audit)と呼ばれ、プログラム評価が次第にGAOの通常の活動となっていった。

参考:GAO歴代院長:初代:McCarl、第2代:Warren、第3代:Campbell、第4代:Staats、第5代:Bowsher、院長代行:Hinchman、第7代:Walker(現在)

## ② GAOとGPRAの関係

GAOは、議会に付属する機関として「議会の番犬」と呼称されており、連邦の政策実行に関する調査活動、情報収集活動を通じて、連邦議会での審議に必要とされる政策評価に関わる情報を積極的に提供している。連邦議会におけるGAOの評価は高く、客観的・論理的に導かれる結論や分析を報告し、連邦議会に対して有益

な情報を提供しているものとされている。

#### GAOの基本方針<sup>18</sup>

- (1) 連邦議会議員および他の者に対して、正確な情報、不偏の分析、客観的勧告を提供し、アメリカ国民のために公的資源を用いるための最良の方法について、政策を立案し、公共の利益に給仕することである。
- (2) 議会支援はGAOの基本的な目的である。そのために議会の要求に対して迅速かつ有効に応えることが求められる。有効な議会支援は、GAOの基本的立法責任(BLRs<sup>19</sup>)に従うことでもある。
- (3) 議会に対する最も分かり易いGAOの支援は、連邦のプログラム、活動、機能について調査することである。

GAOは上記の基本方針の下に、議会からの要求に応じた業務については、反応よく、適切な時期に完遂することについて特段の注意が払われている。そのために、以下の具体的な方針を定めている。

- ・重要な公共政策の問題に関する議会の意思決定に貢献する。
- ・法律上あるいは立法上における要求・責任を果たす。
- ・誤った管理(mismanagement)、不正(fraud)、濫用(abuse)を明らかにし、排除する。
- ・主な政府プログラムが、より低い費用によって、より望ましい成果を達成し、目的を達成するための政策・手続き・管理構造を検討する。
- ・主な政府プログラムが法律・規制に準拠し、資金が合法的に使われていることを確認する。
- ・主な政府プログラムのための資金が、正確に記載説明されていることを確認する。
- ・GAOにおいて用いる、方法論・技術論的な技能(skill)を向上させる。

なお、上記の基本方針を実現するために、GAOの監査業務については、成果物に対して以下の指針が定められている。

GAOの成果物(product)は、有用(useful)、適切な時期(timely)、正確(accurate)、完全(complete)、建設的(constructive)なものであるべきとされている。加えて、説得力ある(convincing)、客観的(objective)、明快かつ平易(clear and simple)、

<sup>18</sup> GAO/Office of Policy :General Policies/Procedures and Communication Manual(1997)

<sup>19</sup> Basic Legislative Responsibilities

簡潔(concise)であって機敏に反応する(responsive)ものであるべきとされている。

- ・有用：GAOの成果物は、利用者の関心を引く重要な問題領域の範囲であるべきである。
- ・適切な時期：意思決定者にとって、必要な情報について、十分に注意するが故に遅すぎる報告となってしまうと、その価値はほとんどなくなってしまう。
- ・正確：報告の事実は、正しくかつ真実として分析されたものでなければならない。
- ・完全：結論や意見は提示された証拠から導き出されるものであることが求められ、報告に記載される事実、結論あるいは意見は暗に示すよりも、はっきりと記述されるべきものである。
- ・建設的：GAOの報告では、過去の業績の批判よりも、必要とされる改善による便益を強調すべきものである。
- ・説得力：どのような結論も勧告についても、提示された事実から論理的な流れによって示されるべきものである。
- ・客観的：GAOの仕事は偏見のない(unbiased)ように結論を示すものであり、十分な事実に基づく説得力を持つべきものである。
- ・明快かつ平易：効果的に報告を伝えるためには、読者に問題に関する詳細な知識や専門用語、頭文字や不慣れな略語を用いない方が良い。この点について、明快な定義を用いて、正確に記述して適切に結論を導くことが重要である。
- ・簡潔：GAOの報告は簡潔にかつ効果的であるべきである。記述された内容をより平易にするために、視覚的な補助(写真、図表、グラフ、地図など)を用いることは有益である。
- ・機敏な反応：要求者による問題について適切に検討しなければならない。

以上のように、GAOは連邦議会に対する支援を基本的方針としているわけであるが、合衆国の最高検査機関としての活動には、財務監査と業績監査といった二つの側面がある。この両局面にとって、最近重要な法律が成立している。一つは財務管理(Financial Management)の側面について管理・コントロールを強化するものとされる1994年に成立した政府経営改革法(the Government Management Reform Act)であり、主要な省庁は、財務監査を受けた統一書式の財務諸表を提出することが義務付けられた。そして他の一つが業績管理(Performance-Based Management)の側面について管理・コントロールを強化するものとされるGPRAである。GPRAは、プログラムの業績(program performance)の改善を目指したものである。GAOは、これまで省庁が期待された業績を達成できていない分野等についても監査し、評価

活動を行ってきた。これまでの省庁では、施策プログラムにおいて投入される金額規模や、職員の規模をプログラムの成功の指標としてみてきたといわれている。しかしながら、議会における検討を通じて、省庁のこうしたプログラムに要する資源投入だけをみるだけでは、業績を達成していないということが明らかになった。

G P R Aの枠組みの下では、業績に関するアカウンタビリティは、予算に関するアカウンタビリティばかりでなく、結果に関してアカウンタビリティを向上させることが義務付けられた。

このように、G A OはG P R Aの成立を受けて、連邦各省庁に対して、行政結果、政策実行結果に対する業績監査に対して、これまで以上に積極的に関与していくこととなったわけである。なお、G P R Aの条項内部においても、G P R Aを実行していくために必要とされるG A Oの役割について以下のように若干の言及がなされている。

「会計検査院長は、G P R Aの実行状態について連邦議会に報告すること（法第8条）」とされ、「人事管理庁は、行政管理予算局と会計検査院長と協議しつつ、戦略計画策定及び業績測定に関する研修プログラムを開発すること（法第9条）」。