

米国のGPRAにおけるプログラム評価

—— 農務省行政を中心に ——

平成13年10月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

昨年（平成11年）の報告書「米国の政府業績・成果法（GPRA）の運用」の中では、GPRAにおいて初めて戦略計画の見直しが行われたこと、初めての年次施策業績報告（FY1999）がだされたことから、GPRAの内容を概観するとともに、戦略計画、年次業績計画、年次施策業績報告という一連の流れについて運用の実態状況を見た。その中では、農務省行政を中心に、使命（ミッション）、目標（ゴール）、達成目標（オブジェクティブ）、達成指標（メジャーズないしはターゲット）の設定とその達成度合を検証していくという、いわば、業績測定又は業績評価（パフォーマンス・メジャメント）を中心に、GPRAの運用の実態を調査し、明らかにすることに重点を置いた。それは、GPRAの枠組みの中心が、このパフォーマンス・メジャメントにあるからに他ならない。

しかし、GPRAでは、行政目的を達成し、あるいは適切な行政目的を設定するための手法として、「プログラム評価（エバルエーション）」というものもその仕組みの中に取り入れている。昨年の報告書では、その扱いはGPRAの運用の残された課題だとしていた。そこで、今回の調査では、このプログラム評価が、GPRAの中にどのように位置付けられ、どのように運用されているか、について踏み入ってみた。

評価（エバルエーション）については、理論的、学術的な角度からの関心が高い。このため、今回は、昨年の調査対象に加えて、GAOの中でもプログラム評価の理論的な要となっている旧一般行政課（GGD）にも調査範囲を広げて、その協力を得た。しかし、われわれの関心は、飽くまで、行政実務の側面に重点がある。この点、予め、お断りしておきたい。

なお、本年1月にクリントンからブッシュへの大統領の交代があった。これは、GPRAの運用についても少なからぬ影響を及ぼしており、米国の政策評価システムの面でも重要な意味を持っている。例えば、昨年9月に戦略計画の第1回の見直しが行われたが、これは、前クリントン政権下においてであり、他方、これに即して作成されるべきFY2002年次業績計画は、新政権の下で作成されたのである。また、GPRAによって明らかになった業績を予算編成に反映するという問題についても、新政権の下で一段と強化しようという動きがあるようである。これらについて、第5章で触れることとした。

この報告書中、米国における現地調査は、本年8月に当センター調査局次長後藤和久が実施したものによっている。

目 次

はじめに

第 1 章	調査の視点と調査対象	1
第 2 章	GPRA における「プログラム評価」	4
1	プログラム評価の位置付け	4
2	「プログラム評価」の定義	7
第 3 章	「プログラム」とプログラム評価	10
1	プログラムとは何か	10
2	GAO がみる各機関のプログラム評価	11
3	農務省におけるプログラム評価（APHIS の例を中心に）	14
第 4 章	プログラム評価の主体とその実施	19
1	農務省のプログラム評価	19
2	OMB の公式論	19
3	GAO のプログラム評価の実際（RCED の例を中心に）	20
第 5 章	新しい政権と GPRA	25
1	年次業績計画による戦略計画の修正	25
2	「業績」と政府予算提案との統合	29
(参考資料)	1. 「政府業績・成果法」(GPRA) (仮訳)	33
	2. GAO 文書「パフォーマンス・メジャメントとエバルエーション」	40
	3. APHIS 「地中海ミバエ問題」に関するプログラム評価 (抄)	43
	4. APHIS 「国際業務のためのガイドライン」	52
	5. GAO 文書「販売支援融資プログラム」に関するプログラム評価	56

第1章 調査の視点と調査対象

1. 調査の視点

今回の主な調査の視点としては、次の項目に焦点を当てた。

1) 「プログラム評価」の行政実務的観点からの意味

- ア. 日本語における「評価」という言葉は、単に事の是非を論ずるという意味から、特別な手法を用いて様々な結論を導くことまで、はなはだしく広い意味を持っている。いわば、未分化の概念であるということが言えよう。「エバルエーション」というと、エバルエーション学会というものがあるように、特別な意味を持つ専門的な概念のように受け取られがちであるが、GPRA という行政実務上の法律では、これをどのように捉えているのかその実態を吟味する必要がある。
- イ. プログラム評価というとき、法律上、評価の対象とされるのは「プログラム」であろうが、それは、一般的な概念であるのか、それとも、具体的、固有の意味を持つ言葉なのか明確にしておく必要がある。

2) 「プログラム評価」は、だれが、どのように行うべきか

- ア. GPRA の規定で、プログラム評価を行うことが想定されているが、これは、誰が、どのように実施すべきであるのか。実施主体による、長所、短所はどうか。
- イ. GPRA で、法はどのようなプログラム評価を想定したのか。法が当初に想定したような形で、実際に行われているのか。特に、行政機関がプログラム評価を行う場合、その実態を、GAO はどう評価しているのか。

3) GAO とプログラム評価は、どのような関係にあるか

- ア. GPRA は、戦略計画、年次業績計画、年次施策業績報告について、いずれも政府職員が作成すべきものと定めている。他方で、実際にプログラム評価を現在実施しているのは、大多数が GAO であるのが実情である。これは、どう理解したらよいのか。GAO は、実際、どのようにプログラム評価を実施しているのか。
- イ. 行政府の側のプログラム評価は、何故十分でないのか。近い将来、本格的にプログラム評価を実施するようになるのか。そもそも、GPRA に基づいて行政府が行うのは、学問的に厳密な意味でのエバルエーションである必要があるのか。

4) 政権の交代で、GPRA の運用はどうなっているのか

- ア. 本年 1 月に、大統領の交代があったが、昨年 9 月に見直した戦略計画は、前クリントン政権時代のものであった。GPRA の期間と、大統領の任期とにはズレがある。これはどのように調整されるのか。
- イ. このことと関連して、業績結果と予算編成の問題がある。業績結果を資源配分に生かすのは、GPRA の目的の一つである。この課題は、どう対処されるのか。

2. 調査対象

上記のような調査の視点に対応して、農務省のほか、OMB や GAO について調査を行った。この点は、昨年と同様であるが、特に、今回のテーマが「プログラム評価」であることから、GAO のうちでも、90 年代の初めから、GGD の名でプログラム評価に関する基本的な文書を公表している理論担当の部署にも、初めて調査に応じてもらった。

以下に、それらのリストと、若干のコメント掲げる。

- OMB ; 大統領府行政管理予算局 デイン予算課課長補佐ほか 1 名
GPRA の運用の総括管理を行っている(もとより、大統領予算提案の取りまとめの部署でもある)。GPRA においても、OMB には各種の任務が規定されているほか、各省の計画及び報告の作成に当り、常時協議を受け、また、指導に当たっている。
- USDA OCFO ; 農務省主任財務官室 フォークナー計画・アカウンタビリティ課、常設計画チームリーダー他 1 名
農務長官に直属する部署で、GPRA について省内の取りまとめ、運用の総括を行う。農務省予算編成の中核でもある。
- FSA ; 農務省農場サービス局 シコラ戦略管理・統合活動課長
ヒル管理分析官
96 年農業法による農場弾力化契約プログラムや販売支援融資プログラムなどを所掌している。省内で、仕事の範囲、規模ともに最大級の局で、農務省業務の中心をなしている。
- APHIS ; 農務省動物植物健康検査局 マチール政策部上席施策アナリスト
シエロ国際業務副長ほか 2 名
米国の動植物を病虫害から守るため、様々なプログラムを実施しており、外国からの侵入を防ぐための国際業務 (IS) も実施している。プログラムの

執行機関として、独自のプログラムの評価を行っている。

GAO ARM ; 総括監査院評価手法・課題センター シップマン課長補佐ほか 1 名
プログラム評価の理念、手法等に関し、GAO の中心的立場にある。従来は
総合管理課 (GGD) といっていたが、現在はチーム制となり、調査・手法応
用チーム (ARM) と呼ばれている。

NRE ; 総括監査院自然資源・環境チーム コサリン課長補佐
GAO におけるプログラム評価の実施部門で、農林業関係のほか、エネルギ
ー、環境問題等を所掌する。これまでは、RCED という名で文書を出して
いた。

第2章 GPRA におけるプログラム評価

1. プログラム評価の位置付け

「1993年の政府業績・成果法」（いわゆる GPRA）の具体的な条文は、巻末の参考資料の1に仮訳を掲載した。その中で、プログラム評価に関して直接規定しているのは、次の2箇所である。

- ①（戦略計画の策定）の部分の邦訳第2条第1項に定める、戦略計画に含めるべき事項の一つとして、その第6号に、

「六 総合的目標及び達成目標を実現し、若しくは改訂するために用いられるプログラム評価、並びに将来実施されるプログラム業績評価に関する記述」が定められ、また、

- ②（年次プログラム業績報告）の部分の邦訳第4条第5項に定める、年次プログラム業績報告が満たすべき要件の一つとして、その第5号に、

「五 報告の対象会計年度の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」と定められている。

なお、GPRAでは、（年次業績計画）の部分の邦訳第3条第6項に各種の用語の定義が列挙されており（何故この場所で、各種用語の定義が一括規定されているのかはよくわからない。おそらくは、本法が、合衆国法典の一部改正により制定されていることから、“米国的整理の仕方”によるのであろう）、その第7号に、プログラム評価の定義として「プログラム評価とは、連邦のプログラム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り評価（エバルエート）することをいう」とされている。この定義の問題は、次の項で述べることとする。

ここで調査結果として整理しておきたいのは、GPRAにおけるプログラム評価の位置付けである。GPRAにおいて、上記2箇所に規定されたプログラム評価のうち、①の戦略計画の中に記載するのは単なる予定表であって、実務的には余り重要視されていない。重要なのは②で、年次プログラム業績報告に記載されるものとして、どのようなプログラム評価が行われ、それがどう記述されるか、である。

今回の調査の結果によれば、各機関の“プログラム評価の位置付け”に関する認識は、おおよそ次のようなものであった。

1) OMB の認識

OMB では、「プログラム評価は、GPRA の一部である。しかしそれは、GPRA の“サブセット”である」という。つまり、GPRA の中心はパフォーマンス・メジャメント（業績測定ないしは業績評価）にあり、プログラム評価は、GPRA の中において付属する部分であると説明している。

このことは、① プログラム評価は、年次業績報告の中で“対象会計年度の期間に行われた評価から得られた結果の概要”のみを記載することになっているという形式面、また、② 現在のところ、GAO 以外では、行政サイドではプログラム評価を本格的に行う十分な能力、実績が乏しいという実態的な面の両方に現れているといえよう。

しかし、OMB は、本年 7 月に、GPRA の運用通達を改正しているが、その中で、年次業績計画の項に、義務ではないと断りつつ、次のような文章を追加している。

「年次計画の中に、情報提供を目的として、各機関は、計画に定める業績目的及び指標に直接関係するものとして、当該会計年度に実施を予定する（プログラム評価以外の）分析又は研究を含めることができる。これらの分析及び研究には、政策、プログラム又は管理に関する分析、執行に関するレビュー、コスト便益分析、基礎的数値を入手するための調査、あるいは実証するための調査が含まれる。この指示は、年次計画の義務としての要素ではない。この指示は、機関が年次業績報告の中で記載しようとする分析及び研究に関し、事前の情報を提供しようとするものである。」

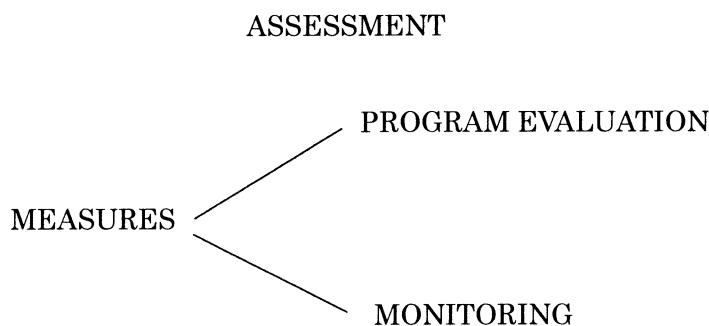
この本年 7 月の通達改正においても、プログラム評価の定義そのものは改正されていない。しかし、OMB によれば、この改正は、“GPRA の運用上、実質的にプログラム評価の範囲を拡大するもの”，と説明している。

2) GAO の認識

GAO の作成する文書の殆どは、議会からの要請に基づくものであるが、その公表する文書のおよそ 8 割が、プログラム評価であるという。では、GAO では、GPRA におけるプログラム評価の位置付けをどのように考えているのであろうか。

GAO の文書を読むと、GPRA において、プログラム評価と業績のメジャメントとは、並ぶものと言う。例えば、2000 年 9 月に公表された「プログラムエバルエーション」（GAO/GGD-00-204）という文書の中では、“GPRA は、プログラム評価とパフォーマンスメジャメントが、互いに補い合うものであると認めている。”と記述している。

しかし、GAO でプログラム評価の概念の要となっている評価手法・課題センター（ARM）のチームリーダーの話によると、ややニュアンスが異なっていた。つまり、GPRA の体系をわれわれに説明するためにボードに書いてくれたのは、次のようなものであった。



まず、ASSESSMENT の意味から説明したい。これは、広義の「評価」の意味である。GAO では、98 年 4 月に「パフォーマンスメジャメントとエバルエーション」(GAO/GGD-98-26) という文書を公表している。(参考資料の 2 を参照) この中で、パフォーマンスメジャメントとプログラム評価の両方を総合した用語として「プログラム・パフォーマンス・アセスメント」という言葉を用いている。従って、アセスメントとは、評価を表す広い概念と思われ、ちょうど、わが国で一般的に「政策評価」というときの、いわゆる「評価」に該当する用語であるといつてよいように思われる。

次に、メジャーズとは何を意味するか。この言葉は、英語でも多様な意味を持つという。また、パフォーマンスメジャメントという言葉を使わずに、何故モニタリングという言葉を用いたのか。これらの点について、シップマン・チームリーダーは次のように説明しているので、これをそのまま掲載したい。

「measures という言葉は、“基準 criteria” 又は、“得られたデータ” の両方を意味している。私が言いたいポイントは、パフォーマンスメジャーズは、異なるタイプの分析に使う事ができる“単純な単位 simple units” であるということである。パフォーマンスメジャーズ（どれだけ）は、業績のモニター(目標への進捗度合い progress)にも、プログラム活動の評価 (evaluation) や有効性の分析(プログラムのコスト、内容の比較による)にも、両方に使える。“メジャーズ” という英語は複雑で、名詞でも動詞でもある。また、“どれだけ how much”, “どのように how well” の両方を意味しうる。

私は、“モニタリング (メジャーリングよりも単純な作業)” という言葉を、単なる業績の測定値(データ)の収集が、プログラムの良い点、悪い点をより総合的に判断するために分析すること(evaluation) とは異なるということを強調するために、使ったのである。

私は、この違いを強調したい。というのは、人は、しばしば、アウトカムそれ自体のメジャメント (追加的な分析もやらないような) と、プログラムがどのような差異(効果)をもたらしたかについての有効性の評価とを、プログラムが無かったら生じたであろうことを検討する事もしないで、混同しているからである。」

つまり、パフォーマンスメジャメントという言葉の代わりに、敢えて、“モニタリング”（数値の単純な追跡作業）という言葉を使ったのは、プログラム評価との対比をわれわれに強調して説明するためであったと解される。

実際、先の GAO による「定義」の文書では、“業績測定は、プログラムのゴールへの進捗を、実施途中でモニターし、報告すること”としている。しかし、実際は、報告の中には多かれ少なかれ、結果に関する分析が含まれている。つまり、深読みすれば、パフォーマンスメジャメントという言葉の中には、プログラムの実行過程やその結果に関する分析・研究が含まれており、プログラム評価を広く解すれば、両方がダブル面があると考えられなくもない。先に述べた、OMB の考え方の拡大を思い起こしてみると、GAO が、敢えてモニタリングという言葉を用いて、その重複(理解の混乱)を避けたとも考えられる。

2. 「プログラム評価」の定義

前項の中で、かなり、プログラム評価の概念に関する問題に深入りした。ここで、ごく簡単に、このプログラム評価の定義の問題を整理しておきたい。

1) GPRA の規定

既に述べたように、GPRA の法文上の定義は、次のとおりである。

「プログラム評価とは、連邦のプログラムが達成しようとした態様及び程度に関し、客観的な測定及び体系的な分析によって、評価することをいう。」

これ以上の解説は示されていないが、これを分析すると、

- ① 対象となるのは、連邦が実施するプログラムであり、
- ② それが達成しようとした目標、オブジェクティブ、メジャーズの“態様”，つまり実現しようとした社会の姿と，“程度”，つまり数値で表しうる事柄の達成度合について、
- ③ 客観的な測定(できるだけ数値化すること)及び体系的な分析（そこには、プログラムの有効性、効率性や不十分な改善点の指摘、改善方策の提示等が含まれるであろう）による評価である。

2) OMB の通達

OMB の通達が法律に立脚していることは当然であるが、通達では、二つのタイプのプログラム評価を盛り込むように求めている。それらは、

① プログラムが達成しようとした目標の態様及び程度に関するアセスメント

② プログラム執行における政策、活動及び過程に関するアセスメント

であり、後者のように、プログラムの執行過程の調査・研究に特に触れているのが特徴である。

なお、義務的ではないが、その他の分析又は研究の概要や勧告を、業績報告に載せることができる(may)としている。分析及び研究の種類は、前に述べた、新たに業績計画に盛り込むことが奨励されたものと同様であり、今回の通達改正で、整合性がとられ、より積極的に勧められることとなったものと推量される。ここであげられている“政策、プログラム又は管理の分析、総合的なレビュー、費用・便益分析、基本データ入手のための調査あるいは公表のための調査”といったものは、本格的なプログラム評価と比べ、行政機関自らにとっても比較的実行し易い事柄と思われる。

3) GAO

GAOによる定義としては、先に取り上げた「パフォーマンスメジャメントとエバルエーション」(定義と相互関係, GAO/GGD-98-26) がある。そこでは、

「プログラム評価とは、定期的に、又はアドホックに、プログラムがどのように上手く機能しているかを評価するために行われる個別の体系的な研究(study)である。」
としている。

この文書では、プログラム評価の典型的なものとして、四つのタイプをあげている。

① プロセス評価： この形態の評価は、プログラムが当初に想定した機能を発揮している程度を測るものである。通常は、プログラム活動が、法令に定める要請やプログラムの構想、専門的な基準又はカスタマー(受益者などの施策関係者)の期待に一致しているかを評価する。

② アウトカム評価： この形態の評価は、あるプログラムが、アウトカム志向の目標を達成している程度を評価する。これは、プログラムの効率性を判断するのにアウトプット及びアウトカム(予想しなかった効果も含む)に、重点を置く。のみならず、どのようにアウトカムが生み出されるかを理解するためのプログラムの過程を測ることに重点を置く。

③ インパクト評価： インパクト評価は、ある種のアウトカム評価であるが、ここでは、プログラムが無かった場合に何が起きるかの予測とプログラムのアウトカムを比較することによって、プログラムの純粋な(ネットの)効果を測るものである。この方式は、プログラムのアウトカムに外部の要素が影響を与えていることが分かっている。

る場合に用いられる。目標の達成へのプログラムの貢献を、他と切り離して調べるためである。

- ④ 費用・便益及び費用・効率性分析： これらの分析は、プログラムのアウトプットやアウトカムを、それを生み出したコスト(使われた諸資源)と比較するものである。これらもまた、現存するプログラムに適用されれば、プログラム評価の一形態と考えることができる。コスト・効率性分析では、単一のゴールや目標に必要なコストを評価し、これにより、そのゴールを達成するのにもっともコストの少ない、別の選択肢を見出すために使うことができる。コスト・便益分析は、通常、金額ベースで、関連するコストと便益のすべてを明確にするのが目的である。

これらのプログラム評価の定義は、極めて明快であるが、それだけに、実際の行政実務に当てはめてみると、必要とする資金、人材、時間等の面で制約があり、実際、これらに限定されるものではないようである。この点については、GAOも考察を加えていることは後で述べる。

このほかに、GAOでの調査で明らかになった二つの点について、付け加えておきたい。一つは、いわゆる事前評価という考え方についてである。GPRAの考え方として、これをどう捉えるかについては、“プログラムが達成しようとした態様及び程度に関して”おこなうというGPRAのプログラム評価の考え方にはそぐわないのではないかと思われたので、敢えて質問してみた。回答の概略を述べると、「過去の同種のプログラムの成果の積み上げから、客観的に予測される材料を用いて事前に評価することは可能である。これは、いわばシミュレーションというべきものであろう。」という。しかし、厳密な意味で、GPRAがいうプログラム評価といいうるかについては問題が残るところであろう。

二つめは、GAOが行うオーディット(監査)とプログラム評価の問題である。GAOは歴史的に、行政府が行う予算執行に関する会計監査を任務としてきたが、最近、特にGPRA制定以降、プログラム評価にその比重を移している。もとよりそこには、議会からの要請がある。これについてGAOの説明は、オーディットも経済性と効率性を追及するものであるが、その見方は表面的であった。他方、プログラム評価では、より、社会的なインパクトを念頭に置いている。また、プログラムそのものの分析が重視される。したがって、GAOの中ではこのことに関する混乱はない、とのことであった。

第3章 「プログラム」とプログラム評価

1. プログラムとは何か

既に見たように、GPRAの規定によるプログラム評価の定義では、「連邦のプログラム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」であるから、プログラム評価の対象が連邦のプログラムにあることは言うまでもない。では、「プログラム」とはいったい何であろうか。

「プログラム」とは、農務省、OMB、GAOとも、
「それぞれに明確な法律による根拠と予算の裏づけがある行政活動であり、プログラムと一般に呼んでよいかは、議会、大統領（OMB）、担当省の合意で決まるもの」という点で一致している。つまり、ある省や担当者が、勝手に、ある施策を対外的にプログラムと呼ぶことは認められていない。

勿論、予算書の構造は複雑であるから、一つのプログラムが一つの予算単位に整序されているわけではないが、あるプログラムの予算といえは、容易に特定しうるといえる。（農務省の農場サービス局の話によれば、プログラムの予算といえは、関連する事業に係るもので、人件費、事務費等は含んでいないという。）

ただ、GAOによれば、一般に一つのプログラムと呼ばれるものでも、その目的が更に細分化できたり、施策の効果を享受する者が異なれば、プログラムを分割して考えることができる、という。これは、常時、議会の要請に応じて評価結果を出さねばならないGAOという立場から来る考え方であろう。

具体的に、農場サービス局のFY2000年のプログラム業績報告から、「プログラム」の実例を見てみたい。この業績報告の冒頭部分には、報告で扱った11のプログラムが列挙されている。それは、

- ① Production Flexibility Contracts : 生産弾力化契約プログラム
- ② Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments : 販売支援融資及び融資代替支払いプログラム
- ③ Tobacco and Peanut Price Support and Production Control Programs : タバコ及びピーナッツ価格支持及び生産制限プログラム
- ④ Noninsured Crop Disaster Assistance Program : 非付保作物災害支援プログラム
- ⑤ USDA Certified State Mediation Program : 農務省認可州調停プログラム
- ⑥ Conservation Reserve Program : 保全・留保プログラム
- ⑦ Emergency Conservation Program : 緊急保全プログラム

- ⑧ Hazardous Waste Management Program : 危険廃棄物管理プログラム
- ⑨ Farm Loan Program : 農場融資プログラム
- ⑩ Commodity Warehouse Activities : 商品倉庫活動プログラム
- ⑪ Commodity Procurement Activities : 商品調達プログラム

といった具合である。

これらのいくつかを例にとって、その法律との関係を示してみたい。

- ア．生産弾力化契約プログラム； 96 年農業法における農業販売移行法の規定が根拠となっている。
- イ．販売支援融資及び融資代替支払いプログラム； 価格支持は 38 年農業調整法によるが、現在のプログラムは、96 年農業法を根拠としている。
- ウ．タバコ及びピーナッツ価格支持及び生産制限プログラム； 価格支持の根拠は、ともに、38 年農業調整法である。ただし、タバコについては 82 年のタバコプログラム法、ピーナッツについては 96 年農業法で、賦課金割り当てを制度化した。
- エ．非付保作物災害支援プログラム； 94 年の連邦作物保険改革法による。
- オ．保全・留保プログラム； 85 年の食料保障法で制度化され、96 年農業法で最終改正が行われている。
- カ．緊急保全プログラム； 78 年の農業信用法に根拠を置く。
- キ．農場融資プログラム； 基本的には、61 年総合農場農村開発法を基礎とするが、92 年の農業信用改善法で新規参入者への融資等が認められた。

GPRA は、これらのプログラムが、計画で設定した目標（ゴール）どおりの成果をあげているかを確認する仕組みである、ということができよう。更に積極的な表現に換言すれば、GPRA は、これらのプログラムを適切に動かすことによって、定めたゴールを達成するようにする仕組みであるとも言える。

なお、GPRA に基づく年次文書のうち、年次計画は「年次業績計画」といい、他方、年次報告は「年次プログラム業績報告」といって、後者だけに“プログラム”という言葉が入っていることをかねてから不思議に思っていた。OMB で、この点を質したところ、報告には、他に「年次財政業績報告」といわれるものがあり、これと区別するために「年次プログラム業績報告」と、“プログラム”の言葉を挿入したという。聞いてみれば訳のないことではあるが、しかし、このことで、GPRA が、プログラムを中心とした仕組みであることが一層明確に示されているように思われる。

2. GAO が見る各機関のプログラム評価

GAO は、GPRA における業績報告の内容を改善するために、各機関が評価の使用方法を理解するのを助ける目的で、「プログラム評価」(GAO/GGD-00-204) という文書を公表している。この文書は、FY1999 の各機関の年次プログラム業績報告の中から、各機関が実際に評価研究をどのように行ったかについて、各機関が行ったプログラム評価の実例を用いて分析した興味深い研究である。

始めに、GAO が取り上げた八つの事例について、プログラム名、機関名、内容の概要を紹介しておきたい。

① コミュニティ及び季節労働者健康センタープログラム (保険・福祉省)

扶助が不十分なものや弱者への健康改善のためのプログラムで、支援が不十分な地域に対し、ヘルスケアのシステムと従事者への無償援助を行う。保険・福祉省によるプログラム評価は、プログラムに参加した者に対し、どのような効果があるかを、新しい手法で調査するもので、プログラムの対象から外れた後でも数年間、追跡調査を行った。これにより、プログラムの純粋な効果を評価した。

② 危険物輸送安全プログラム (交通省)

連邦危険物輸送法に基づき、包装資材の製造及びテストが、安全基準に合致しているかの調査、危険物資による事故のデータの収集、輸送手段ごとの安全規則の整備を行うプログラムである。交通省では、深刻な事故の削減という目標へ向け、省内の関係局のチームを編成し、規則、計画、予算の見直しを行った。また、危険物資産業、事故のレビュー、データの補強を行った。

③ 地中海ミバエ排除・発見プログラム (農務省)

動物植物健康検査局(APHIS)のプログラムで、米国内及びその輸出が米国に脅威を及ぼす外国のミバエを抑制・根絶するもの。米国・メキシコ・ガテマラは共同で、ミバエの密度制御の活動を実施している。農務省の APHIS のプログラム評価は、98 年にプログラムの業績が急に悪化したため、その改善策を探るため、国際的な科学者のチームを編成して行われた。このチームにより、現地調査を含む特別研究を実施し、その評価結果に基づき、罌の増設、消毒、不妊バエの放出をした結果、その後、業績は改善している。(巻末の参考資料に、評価の報告書の一部を収録した。)

④ モンゴメリーGI 法教育助成 (退役軍人省)

このプログラムは、退役軍人と兵役義務者に対する教育助成で、あるタイプの学校教育への参加者に学費を返済することで、国防省への入省にも役立っている。退役軍人省のプログラム評価では、この教育助成の効果を知るため、助成を受けなかった人との比較を行った。結果として、この助成を受けた人は退役後、より短期間で他の職につけることが判明した。

⑤ 仕事上の安全・健康プログラムのデータ (労働省)

その取り締まり活動の一環として、職場での安全と健康のデータを集め、その内容

を改善するための評価を実施した。また、使用者にもデータの保管を求め、これを活動の強化と支援措置に活用した。

⑥ 薬物乱用防止包括贈与プログラム（健康福祉省）

このプログラムは、地域の薬物・アルコール防止プログラムに支出する州に、包括的な贈与を行うものである。健康福祉省では、2000年以降5年ごとに、地域健康センターの利用者のデータを集めて、ゴールを改善することを提案している。担当者は、費用、傾向的性格から、毎年の収集は不要だとしている。将来的には、ケアの質を改善するための毎年の特別調査が必要かもしれないと考えている。健康福祉省では、二つのインパクト評価について報告している。健康センターの利用者は、それを使えない低所得者より、肺ガンなどで予防的効果を得ている。もう一つの、医学記録データベースによれば、適時、適切なケアにより、入院の頻度が押さえられることが分かる。これらにより、健康センターは有効であると結論づけている。

⑦ 特別入学プログラム（教育省）

高等教育において、高度な教育を支援するプログラムである。夏期の集中教育により、恵まれない学生を支援するものである。教育省によれば、評価からプログラムと業績ゴールに関するデータを得ようとするものと説明している。その結果は、学生が卒業した後の追跡により明らかとなるが、将来において、有効なデータを得られよう。また、学校に行かなかった人との比較も有効であろうと考えられている。

⑧ 福祉―労働・贈与プログラム（労働省）

このプログラムは、州及び地方政府に対し、一時的な就業困難者に対する非補助雇用、自立を促すための贈与である。労働省では、新しい形の“福祉―労働・贈与プログラム”を検討している。しかし、これには、評価や財政・業績監査から、多くの問題点の指摘がある。誰が受けるべきか、どんなサービスが必要か、執行上の問題は何か、などである。

これらで見ると、実施省庁の「プログラム評価」の理解の仕方、用い方は様々である。それゆえに、GAOはこの文書の中で、あえて、“GAOは、正式にプログラム評価と定義されるものかどうかについて判断することなく、事例を選択した。”と述べている。また、八つの事例に関する、GAOの評価も、明確とはいえない歯切れの悪いものとなっている。

しかし、あえてGAOのコメント分析してみると、概ね次のようであると思われる。

一つは、パフォーマンスメジャメントを改善するため、評価を用いたり、あるいは、プログラムの純粋なインパクト（効果）を明らかにするために評価を用いたものは、GAOが考えているプログラム評価と言っているのであろう。このような例としては、①（健康福祉省）、③（農務省）、④（退役軍人省）⑦（教育省）などの事例があげられる。他方、⑤（労働省）の例では、データの収拾に力点があるようであり、⑥（健康福祉省）では、現地調査の準備

のための評価と GAO は見ているようである。なお、このうち⑦ については、そのプログラム評価の概念とは別に、この評価自体、内容的に様々な問題が投げかけられているようである。

しかしながら、いずれの事例も、OMB や GAO との事前の調整を行って、FY1999 年次プログラム業績報告に「プログラム評価」の項目として取り上げられたものであり、現段階の GPRA の運用上は、各機関が実施したプログラム評価とされているものである。

従って、GAO の見方は別にして、各機関が、それぞれの問題意識で、プログラムの改善に取り組んでいることは重要であり、厳密なプログラム評価の概念いかにこだわることなく、様々な評価をするための取り組みが為されてしかるべきであろう。これは、プログラムを実施する機関としての姿勢の問題である。

3. 農務省におけるプログラム評価

1) 農務省の業績報告における概況

FY1999 の年次プログラム業績報告において、農務省では、「プログラム評価」の項をどう捉えているのであろうか。

年次プログラム業績報告の FY1999 のものは昨年 3 月に公表されたが、見直し前の戦略計画、つまり、各局別の合本方式を踏襲したもので、全体は膨大な量でありそのすべてを論ずることはとても出来ない。しかし、農場サービス局 (FSA) と危機管理局 (RMA) の例を見ることにより、一応、概観することができると思われる。

業績報告においては、「プログラム評価」の項目は、目標 (ゴール) の下の達成目標 (オブジェクティブ) ごとに置かれている。つまり、達成目標ごとに、① 99 年のデータによる目的数値の達成状況が先ず明確に示され、② その達成状況をもたらした「結果の分析」が述べられ、③ 次いで、その会計年度において行われたプログラム評価の結果の概要を記した「プログラム評価」という項目が置かれている。

農業サービス局の場合で見ると、四つの目標に対し、合計 13 の達成目標が置かれているが、このうちで「プログラム評価」の項に記述があるのは二つのみで、他の 11 の達成目標の項目については、「FY1999 には、プログラム評価は行われなかった。」との記載があるだけである。

記載があるものの一つは、生産弾力化契約プログラムに関し、「GAO の報告書 (の一部)」に “GAO の報告書の中で、生産弾力化契約プログラムの実施以前に比べ、生産者が連邦地

方事務所を訪れなければならない回数と手間が減った“としている。」と述べているだけで、これが、プログラム評価の概要とどういうか、はなはだ疑問である。つまり、その一部を適宜取り上げたという感じが否めない。

二つめは、販売支援融資プログラムに関するものであるが、これについては、GAO が当時実施していた販売支援融資プログラムに関する監査（後に、GAO/RCED の「販売支援融資プログラムの評価」として結実した調査研究と思われる。巻末の参考資料参照。）について、「GAO が監査を実施中である。」と述べているのみである。また、90 年 1 月に、本プログラムの諸問題について管理者会議が行われた旨が記載されているが、その結果としては、プログラム手続きの簡素化の検討を行っていることを述べるにとどまっている。

危機管理局の「プログラム評価」の記述の特徴は、局の業務範囲が、連邦の作物保険の制度拡充とそれへの参加促進という狭いものであるため、最後のオブジェクティブの部分にまとめて記述されていることである。内容を見ると、達成目標の「結果の分析」の項に、局内でのレビュー結果が詳細に記述されており、その内容をもって、「プログラム評価」の実質部分は行われている、としていることである。この点で、「結果の分析」と「プログラム評価」とは、一体化しているといえることができる。つまり、結果の分析を詳細に行うことは、内部レビューという形でのプログラム評価とは、実態的に同一化してくるということを示唆している。

特徴の第 2 は、GAO が監査として行っている、プログラム実行上の錯誤の問題を取り上げ、保険会社の品質管理プログラムを評価することで対応する旨を述べている点である。この問題は、資金の効率的な使用という重要な事項には違いないが、既に、GAO が監査（オーディット）とプログラム評価との違いについて述べている（9 ページ参照）ところであり、真にプログラム評価と云う事項か疑問がある。なお、この保険業務実行上の錯誤に関する尺度が、やや詳細に過ぎる点については、昨年の報告書でも疑問を投げかけた点である（01 年 12 月、当センター報告書 15 ページ参照）。

2）農務省・動物植物健康検査局（APHIS）によるプログラム評価

農務省がプログラムの実施に関してプログラム評価を実施した例として、先に紹介した GAO の文書でも紹介された「地中海ミバエ排除・発見プログラム」を取り上げて、より具体的に見てみたい。このプログラム評価については、もう一つの GAO の文書「成果のためのマネージング、01 年 6 月、GAO-01-872T」の中でも、プログラム評価の項目の中で唯一の例として、紹介されている。

ア．プログラムの概要とプログラム評価の契機

地中海ミバエ排除・発見プログラムは、米国内及び米国の果実農業に悪影響を及ぼす重要な原因となっている地中海ミバエ等を排除するために行われている国際的なプログラムである。FY1999 業務計画には、次のように記述されている。

達成目標（オブジェクティブ）1-4； 果実ミバエの排除・発見

米国農業及び米国での深刻な脅威を引き起こす外国で、地中海ミバエ及びメキシコ果実ミバエを優先とし、果実ミバエを抑制し、根絶する。

このプログラムと、それを評価するにいたる経緯、評価及びその結論等については、巻末の参考資料として、APHIS によるこのチームの報告書(抄)を収録した。とりあえず、概要を記せば、以下のとおりである。

地中海ミバエの発見箇所については、その発生源であるメキシコ、ガテマラにおいてそれまで比較的順調に減少してきたが、98 年に至り、急激な増加が認められた。

（発見箇所：96 年 7 月 16 箇所，97 年 7 月 25 箇所，98 年 7 月 254 箇所）

このため、98 年 9 月に、急遽、専門の科学者や類似の事業を行うプログラム責任者 10 名（米国；6 名，メキシコ；2 名，ガテマラ 2 名）による、オブジェクティブ・ユニット(専門家チーム)が編成された。

彼らは 1 週間にわたり、メキシコ及びガテマラで緊急調査を行い、99 年 1 月までには、報告及び勧告のドラフトを作成し、これを、防疫・検疫問題を担当するシエロ国際業務（IS）副長にあげ、最終的には、99 年 3 月末に報告・勧告書を完成した。チームの編成から 6 ヶ月間で仕上げたことになる。

イ．プログラム評価の結論と対策

この評価による結論と対策のポイントは、次のとおりである。

- ① 地中海ミバエの増加を早期に発見するため、モニタリングが重要である。
- ② 対策として、罌の増加、消毒の強化、不妊バエの増加を緊急に図る必要がある。
- ③ 対策資金の不足に問題があり、緊急予算の手当て（約 20 百万ドル/年）が追加的に必要とされる。

ウ．この評価の意義

このプログラム評価の意義は、ヒヤリングを要約すれば、概ね次のとおりとなろう。

- ① 専門の科学者による評価であったため、極めて迅速に結論を得る事が出来た。（GAO によれば、この評価は GAO でも実施可能であったであろう。しかし、このように短期

間で結論を出せるとは思えない。成功の理由は、知識のある専門家による作業であったことだ、と述べていた。）

- ② プログラム責任者の側から言えば、このような評価によって、緊急予算の措置が可能となった。OMB に対しても、議会に対しても、その必要性を説得するのに効果があった。
- ③ このような緊急なプログラム評価が出来たのは、APHIS が、そのための予算を、一定の限度内で、必要に応じて自由に使える仕組みを持っていたことが重要である。（この緊急の評価のために、1 万ドルを必要としたという。）

2) 農務省 APHIS のプログラム評価にみられる特徴

ここで、この APHIS のプログラム事例から得られる、留意すべきいくつかの点を整理しておきたい。

第一は、プログラム評価の概念についてである。この地中海ミバエに関する評価は「プログラム評価」であるかについて GAO に問うたところ、言下に、「そのとおりである」との返答が返ってきた。しかし、GAO の 98 年の「定義（プログラム評価とパフォーマンスメジャメント）」の中に掲げられている 4 種のプログラム評価の種類には、厳密に当てはまらないようである（強いて言えば、プログラムが当初期待していた成果を発揮するためのプロセスの改善を分析するものとして、①のプロセス評価といえよう）。

この点については、評価理論的な観点でみたプログラム評価と、プログラムの実行という観点からの実践的なプログラム評価というもの（APHIS では「レビュー」と呼んでいる。）があるということを、行政実務上は考える必要があるのではないか、と思われる。この問題に関し、APHIS では、要旨、次のようにコメントしている。

「レビューとエバルエーションという二つの言葉の区別は、明確ではない。レビューは、プログラム活動に関するある種の検証を意味するが、一方、エバルエーションは、プログラムの有効性について、より直接的に判断を下す言葉である。レビューは、プログラムの遂行におけるマネジメント機能に着目するもので、プログラム責任者がプログラムを有効に行えるようにする役割をもつ。一部のエバルエーションの専門家は、このタイプのアプローチを「フォーマティブ（形成的）エバルエーションアプローチ」あるいは、「パーティシパトリー(参加型)エバルエーション」と呼んでいる。

他方、議会のためのエバルエーター(評価者)としての GAO を例にとれば、プログラムの実施責任者の意図は余り考慮せず、専ら、どのように有効に、効率的にプログラムを行ってきたかという視点から「インパクト評価」を行う。エバルエーションとしては、両方の立場が必要だが、行政機関の内部評価者としては、前者のスタンスが必要である。」

結局のところ、APHIS によるようなプログラム遂行のための内部の評価とプログラム執行に直接関与しない外部の評価とでは、評価に際しての姿勢に違いが生じるのは、自然なことと考えられる。

第二の問題は、プログラム評価に関する予算、人材などの諸資源の問題である。既に、OMB の見解として紹介したように、現下の財政事情の下で、長期間を要する本格的なプログラム評価の予算を特別に組むことは難しそうである。このような中で、APHIS の国際業務については、動物に係るもの及び植物に係るものに共通した、プログラムの円滑な遂行を確保するためのプログラム評価(APHIS ではレビューというが)の予算を、状況に応じて使用できるようになっているようである。

APHIS によれば、FY2001 のために、国際業務副長は、二つのプログラムのレビューを実施することを計画した。これが認められれば、国際業務の財務責任者は、二つのレビューに必要と見込まれる金額を留保しておく。大体のレビューあたり所要金額は、1 万ドルから 1 万 5 千ドルであろうと見られる、という。つまり、APHIS の国際業務については、このような緊急に必要となるプログラム評価に必要な予算が留保されている。また、業務の遂行上、このような予算が必要と認められているともいうことができよう。

第三に、APHIS のプログラムレビューについては、その実施要領が定められている。この実施要領は、国際業務副長のメモランダム(覚書)の形をとって示されている。(巻末の参考資料に収録した) これは、98 年から 99 年にかけての地中海ミバエのレビューでの経験を生かして、昨年 3 月にまとめられたものであるが、このことは、地中海ミバエでの経験が、貴重なものであったことを示すと同時に、その後の評価方法の雛型を提供したのとして、今後の同局におけるプログラム評価の実施を円滑にすることとなった(参考資料:「国際業務のためのガイドライン」と題する覚書)。

第4章 プログラム評価の主体と実践

1. 農務省のプログラム評価

既に述べたように、農務省の「年次プログラム業績報告」を見ると、“この会計年度には、プログラム評価は行われなかった”という記述が多い。インタビューによれば、これは、二つの意味で理解する必要がある。

一つは、プログラムの責任者は、常にプログラム評価をやっている（おそらくは、かなり広い意味のものであろう）が、プログラムの執行に特段の問題がなかった、ということである。プログラム執行上の問題が生じれば、省内の OIG（総括監察官室、省内の組織であるが、特別法に基づいて各省に1名の監察官が置かれる。そのスタッフは独立性を持って行財政の監査や行政に関わる犯罪の捜査を行う）や、GAO から指摘をされる、という。消極的姿勢のようではあるが、プログラムの執行責任者は、それくらいの責任を負いながら仕事をしているといたいのであろう。

他方、各行政所管局での大きな悩みは、予算と人材であるという。毎年減少していく諸資源の下では、本格的なプログラム評価をやる余裕はない、というのが、率直な声であった。特に、時間がかかる大掛かりなプログラム評価は、なかなか実施しがたい。その意味では、GAO が毎年多数行うプログラム評価は、結論は必ずしも受け入れ易いものではないが、歓迎するという声が聞かれる。お陰で、業績報告のプログラム評価の欄に、“GAO が実施した”と書けることは、各部局にとって幸いである。

もっとも、省の全体を見ている主任財務官室から見ると、各局が、GAO などの文書の中から、都合の良い部分を取り出している、との不満がある。確かに、われわれから見ても、そのように思われるものもあるようである。

農務省のような、プログラムの実行にあたる省庁が行うプログラム評価は、既に、APHIS の例で見たように、プログラムの成果に問題が発生したときに、その内容の改善を図るためのレビュー（ないしはプロセス評価）になりがちである。プログラムそのものを白紙にしてその是非を問うというものにはなりにくい。その意味で、プログラム実施者による内部評価では信頼性が薄い、との指摘があることは否めないが、本来的に、目指すところが違っていると考えるべきであろう。

2. OMB の公式論

プログラム評価を実施しようとする場合の大問題は、予算である。そこで、OMB にこの問題をぶつけてみたが、OMB としては、プログラム評価を推進するために、予算を充実する考えはないようである。このことに関して、三点の説明があった。

一つは、戦略計画で、各省は実施する予定のプログラム評価の計画を載せることになっているが、この内容について、予算の裏づけについての検討は、OMB としてはしていないという。つまり、政府予算としての裏づけはないようである。

二つは、先に述べた、OMB が考えているプログラム評価の範囲の拡大である。要求されている業績情報は、多様であり、法の定義によるプログラム評価もさることながら、望まれるのは、ゴールを実現するためのマネージメントの分析・研究である。議会は、プログラムの執行に関するプロセスについての分析・研究による情報の提供を望んでいる。付け加えれば、折角コンパクトになりつつある各省の GPRA の文書を、プログラム評価の記述で再び分厚いものにするより、国民にとって分かり易いものにしていくことをより大切だと考えているのであろう。

三つ目は、歴史的経緯、ないしは、省の性格による問題である。米国で、プログラム関係予算がピークだったのは、60～70年代の社会政策華やかなりし頃であった。当時は、社会政策の効果をチェックするため、多くのプログラム評価が行われた。しかし、結果を見るには時間がかかりすぎるとの批判もあり、また、当時のような“グレートソサイアティ”の考えが変わったことにより、予算額も人材も減った。これが当時のような状況に再び戻るとは、考えにくい。また、省の性格も関係する。当時のような自由裁量的予算は少ない上に、特に農務省で見れば、業績の結果は、GPRA のシステムで、比較的明らかである。このような場合は、特段、プログラム評価を増やす必要は無い。例えば、NASA の業績は、スペースシャトルが成功したか失敗したかの結果を見れば誰にも明らかである、という。これは極論であろうが、国全体の視点で見れば、社会政策や教育政策が、もっとも業績を測定しにくいのであろう。このことは、いつの時点の何をもって測るかというアウトカム指標で示される価値基準とも関係があるようである。

3. GAO のプログラム評価の実際

GAO は、GPRA におけるプログラム評価の過半を実施していると言っても過言ではない。GPRA の嚆矢は、1990 年に、ロス上院議員により、その元となる「連邦プログラム業績標準及び目標法」の形で国会に出されたが、翌年、ロス議員らにより現在の GPRA の法案が議会に提出された。GAO は、既に当時（91 年 3 月付けで）「エバルエーションのデザイン」という評価の手法に関する文書を公表している。農務省に聞くと、いまだにこの文書が、プログラム評価の教科書になっているという。このことから明らかなように、まだ準備の出来ていない行政省庁の代わりに、GAO が、プログラム評価を中心となっていくことが期待されていたことが分かる。

今回の調査では、GAO の中でも、議会の要請に応じて実際に農林水産関係のプログラム評価を行っている自然資源・環境チーム（NRE）に、実際のやり方を問うてみた。

- ① 同チームは、200 人の人員からなるが、ここは、農林水産業のほか、エネルギーや環境問題まで、幅広く扱っている。
- ② GAO の職員は、GAO 本部と地方事務所とに配置されているが、NRE の農林担当者は、本部と地方(郡)事務所をあわせ、30 名で構成されている。
- ③ NRE の文書は、殆どがプログラム評価であると言える。NRE で議会からの要請に基づくものは、9 割というが、農業関係では、議会の要請は比較的少ないといわれる。(昨年の調査によれば、農業分野は政治性が強いと思われる。)
- ④ 1 課題には、3 人程度(2 ないし 4 人)で取り組む。この体制で、通常、9 ヶ月程度で、文書を仕上げている。(議会との調整期間を除くと、主に調査研究に充てるのは、6 ないし 7 ヶ月である)
- ⑤ 年間の作成文書数は、27 本程度であり、現在、12 本の案件を抱えている。これを、分担して並行して作業する。
- ⑥ データは、農務省から得ることもあるが、現在では、コンピュータのデータベースから直接得ることができる。(郡事務所では、州政府や農家等の関係者から得ることもある。)
農務省の OIG (総括監察官室) からの情報は少ない。というのは、GAO と OIG とでは、同じテーマを扱わないこととされており、予め調整するので、データをもらうことは殆どないと言う (この点、昨年、農務省の OIG に尋ねた際は、農業関係のデータは OIG が圧倒的に詳しいので、かなりのデータ提供があると述べていた。両機関の間には、面子の問題もあるのであろう。)

なお、④で触れた、“議会との調整”という点について、若干触れておきたい。議会から調査の要請を受けた GAO は、先ず基礎的な調査を行う。これを踏まえ、約 2 ヶ月後に、GAO と議会の間で調整を行う。要請自体が的外れだったりすれば、修正を求めたり場合によっては撤回してもらうという。要請が、著しく党派性の強いものであれば、どのような回答をしても党派性が強いものとなり、GAO の中立性が犯されることになることから、この場合も調整してもらうことが必要である。このような議会との調整において、GAO のトップであるコントローラージェネラルの強い権限が、重要であるという。

ここで、GAO のプログラム評価の実態を見るため、99 年 11 月付けで RCED が公表した代表的なプログラム評価である、「販売支援融資プログラムは市場をより反映すべき」と題した文書について、若干紹介しておこう。(参考資料 5 に収録したので参照されたい。) これは、上院の農業・栄養・林業小委員会の求めに応じて提出されたものである。

まず、問題意識が整理されるとともに、プログラムのポイントをついた冒頭説明があるので、やや長いですが、ここで紹介をしておきたい。

「販売支援融資プログラムは、価格が低下する収穫期の一時的な融資であるが、実質的には、対象作物の最低価格を保証している。98 年産作物には、67 億ドルが融資され、99 年 9 月までに 37 億ドルが現金で支払われた（97 年産には 1 億 62 百万ドル）。この現金支払いの急増は、作物価格の大幅な低下に起因しており、99 年産には、約 59 億ドルが見込まれる。

プログラムは、二つの内容、つまり、融資及び融資代替支払い(*loan deficiency payment*, *LDP*)からなり、小麦、飼料作物、油糧種子、高地綿、米に適用される。融資は、収穫物を担保にして行われる。融資額は、法定された全国ローンレート(作物ごとの単位あたり価格)で、これは農務省が市場価格の多様性を反映するよう郡ごとに調整する。融資額は、農務省が、郡のローンレートに、担保に付された作物量をかけて決める。生産者には、三つの方法がある。① 売却し、元本と利息を返済する。② 市場価格が低いままなら、郡の公示価格(*posted county price*) (農務省が地方市場価格を推定(綿と米では、調整した世界価格を使用))で売却し、融資を返済し、差額を受け取る。この差額は、マーケットローンゲインと呼ばれ、このプログラムによる現金支払いの二つのタイプのうちの一つである。③ 担保を放棄して、融資額を受け取る。このプログラムには、もう一つの現金支払いの要素がある。それは、融資代替支払い (*LDP*) である。これは、ある郡に適用されるローンレートが、ある日のその郡の公示価格を上回る時に生産者が融資代替支払いを求める、その差額の支払いである。生産者がこれを選択すると、現金支払いを受け、かつ、いつでも生産物を販売できる。このプログラムでは、生産者は、年に 7 万 5 千ドル以上の現金の受領が出来ない。しかし、FY2000 農業歳出法では、99 年産作物のみについて 15 万ドルに上限を引き上げる規定が入っている。

98 年の現金支払いの急増が皆さんの関心である。そこで、① 作物や州によるこのプログラムからの現金受領生産者が誰か、② このプログラムに参加しない生産者の理由、③ 現金支払いの効果、が主な関心である。」

このような議会の問題意識に応えるため、GAO では、いくつかの分析を行っている。例えば、現金受領の作物が、コーン、大豆、小麦、高地綿に偏っていること、LDP が着実に特定の郡で増加していること、同じ小麦でも、市場価格の高い種類のものの方がより多くの LDP を受けていること、ローンレートがコストと比べて割高な大豆で支払いが多いこと、などが判明した。特に、ローンレートが全国値の制約を受けて比較的固定的であるのに比べ、郡の公示価格が市場実勢をベースとするため、LDP の単価となるこの差額が郡ごとに異なっている実態は、農務省のデータをベースに、GAO は、対象となる国内のすべての郡 (約 3000) について調べている。また、これが作物によっても異なると分析している。このような偏りによって、生産者やエレベーター管理者はより受け取りの多い郡へ荷を動かすといった、地域での声も聴取している。ついであるが、最近の作物価格の低下の中で、

大豆生産が伸びていたが、その理由の一端が大豆のローンレートの相対的な高さにあるということが、このことにより理解される。

これらの分析・研究を経て、次のような「農務長官に対する勧告 recommendation」をまとめている。

「販売支援融資プログラムを利用する時に生産者が直面する問題に答え、潜在的な融資放棄の増加を防ぐため、われわれは、農務長官が行政的な修正を実行するか、又は、それをおこなう権限がないなら、このプログラムを市場条件をより反映して融資と価格保証が行えるよう改訂することを勧告する。これらの変更は、次のような点である。① 各作物の全国及び地方のローンレートを設置し、最新のものとするための方法、② 地方の市場価格を推定するための手続き、③ これらの変更をするために必要な政府のコスト、④ これらの変更が、郡内の異なった地域での手続きにもたらす財政的影響、である。」

さて、ここで述べるべきことは、販売支援融資プログラムの内容やその問題点ではない。GAO が、プログラム評価をどのようにやっているか、ということである。今回、例に取り上げた文書についてみれば、次のような点が指摘できよう。

- ① この文書の末尾に、作成の責任者 1 名と、この文書の作成に貢献した 4 名の名前が記されている。この内、作成責任者は、かなりの数の案件についてプログラム評価の実施を指揮する立場にあり、この案件のみに直接携わったわけではない。作成に貢献したとされる 4 名中、実際に中心となって作業したのは 3 名であるという。
- ② これもこの文書の最後に記されているが、この検討は、98 年 11 月から、99 年 10 月までの間に行われたという。これが、議会との内容の調整期間である 2 ヶ月を含んだものかは定かではないが、いずれにしろ、GAO が行うプログラム評価としては、比較的長い期間をかけた作業であったようである。ついでながら、このように、作成に要した期間、後で述べるプログラム評価の実施方法などを書いている文書は、必ずしも多くない。この評価が、力作、ないしは自信作であることの表われのように思われる。
- ③ この評価を行うため、農務省の職員はもとより、生産者、カンントリーエレベーターの管理者にインタビューして実情や意見を聞くとともに、そこから得られた各種のデータ（郡のローンレート、郡公示価格、LDP 及び生産コストなどのデータ）を分析している。
- ④ このため、農務省本省、その出先機関、州及び郡の事務所で仕事をしたとしている。ここでは、GAO の出先事務所の職員も応援したであろう。
- ⑤ 「結論」や「勧告」をまとめるについて、農務省と会合し、調整したとも書かれている。（ただし、本件では具体的に知りえないが、一般論として、農務省によれば、GAO の結論や勧告は、最終的には GAO の意向が反映されるので、担当者にとっては、必ずしも望

ましい結論にはならないのが悩みだ、と述べていた。)

- ⑥ GAO にとっても、難しい問題がある。行政側で解決可能な案件であれば、特段の問題はないが、新規立法や法改正を伴う事項については、微妙である。というのは、米国では、法律は議員によって提出されるので、本来、議会にアドバイスする役割の GAO が議会に対して法律の提案を勧告することは、直接的な影響をもつだけに工夫のいるところである。今回のプログラム評価での勧告を見てお分かりのように、あえて「農務長官への勧告」と明記しているのは、このような事情を踏まえての事と推量される (GAO でも、この法律の改正を含む立法に関する問題は、GAO として、表現の仕方に十分な工夫をしなければならない事柄だ、とコメントしていたのが注目された。)

では、GAO は、どのような「プログラム評価」を“良い評価”と考えているのであろうか。これについては、いくつかのポイントが指摘されている。

ア. 内容が客観的であること。

イ. 問題点と対応策のバランスがとれていること。

ウ. 方法論的に正しいこと。

エ. 更に重要なことは、解決策としての選択肢が提起されていること。つまり、決断は、しかるべき人が行うこと、である。

したがって、長官への提言、議会への期待、これらが、適切な調査研究と、工夫された提言となって示されることに、十分配慮しているということがいえる。

第5章 新しい政権と GPRA

2001 年 1 月に、ブッシュ大統領が就任し、米国は新しい政権をスタートさせた。政権の交代は新しいシステムのスタートでもある。

GPRA においても、この影響が及んでいる。例えば、初めての戦略計画の見直しが行われ、昨年 9 月に 2000 年から 2005 年までの新しい戦略計画が作成されたが、これは、旧クリントン政権下であった。この戦略計画に即して作成される FY2002 年次業績計画は、新政権の下で議会に提出され、公表された。この矛盾は、どのように解決されるのか。また、GPRA は、予算等の諸資源の適正な配分の資料となるものであるが、GPRA により示される業績は、予算編成にどう生かされるかの問題は、新政権の考え方に因ってくる。

このような大統領の交代に伴う問題は、大統領と議会との緊迫した緊張関係が基礎にある GPRA ならばこそであり、わが国にない特徴と言えるかもしれない。今回の調査時期が、まさにこの重要な時期であったことから、最後の章として、この問題を取り上げておきたい。

1. 年次業績計画による戦略計画の修正

1) 農務省の FY2002 年次業績計画

FY2000 から FY2005 を対象期間とする農務省の新しい戦略計画は、民主党のクリントン大統領政権下で、グリックマン農務長官により、昨年 9 月 28 日に議会に提出され、公表された。年次業績計画で注意しなければならない点は、それが、大統領予算提案（いわゆる予算教書）と密接に結びついていることである。

共和党のブッシュ大統領は、正式には本年 1 月 28 日の就任であるが、12 月の当選後、移行チームを編成し、新政権としての予算提案を作成する作業を開始したという。実際に、大統領の議会への予算提案が行われたのは、4 月 9 日であった（通常、この予算提案は、2 月の第 1 月曜とされているが、今回は、当然の特例である。）この予算提案後の 6 月 26 日に、農務省の FY2002 年次業績計画が、ベネマン新農務長官から大統領及び議会に対して提出された。これも、本来は 3 月末までに行うべきものであるが、大統領の予算提案との関係で、時期的な遅れは当然と考えられている。というのも、年次業績計画は、政府の予算提案をベースにして編成されるのが実態だからとも言える。

ところで、戦略計画との関係であるが、ベネマン農務長官は、FY2002 年次業績計画の冒頭にメッセージの中で、次のように述べている。

「(私は前政権が用意した戦略計画に基づき年次業績計画を提出するが、)私はごく最近この省に戻ったばかりであり、まだ自分がリーダーシップをとる十分なチームをもってい

ないので、農務省の戦略計画を完全に検討していない。この計画は、省の戦略的及び業績の目標（ゴール）ならびに新しい政府の FY2002 予算要求と整除されつつあるが、まだやるべきことがある。農務省の新しいリーダーシップチームが整えば、議会や関係者とともに、われわれのプログラムの実施につきトップからボトムへの再検討を行うとともに、政府の優先事項を実行するための新しい戦略計画及び年次業績計画のゴールを定める考えである。（以下、略）

この FY2002 年次業績計画には、その末尾に付属資料として、「FY2000～2005 農務省戦略計画の見直し」として、6 項目の年次業績計画で改定された項目が整理されている。一例をあげれば、戦略計画の「戦略的目標 1；米国の農産物生産者に対し、経済的、商業的な機会を拡大すること。達成目標 1－1；効果的なセーフティネットを提供し、強力かつ持続的な農家経済の実現を促進すること」のうちの“重要なアウトカム指標”の内容が、次のように代わっている。

戦略計画（2000 年 9 月 28 日に議会提出）

重要なアウトカム指標

- 1) 市場での機会を拡大することにより、米国農家経済の政府への依存を低下させる。
 - ・（ベースライン）1999 年に農家が農産物を販売して得た現金収入は、1890 億ドルで、農家の純農業収入の 47%が政府の直接支払いであった。
 - ・（ターゲット）2005 年までに、農産物販売からの現金収入を 2210 億ドルとし、純農業収入に対する政府の直接支払いの割合を 14%とする。
 - ・（ベースライン）1999 年に農家の現金粗収入の 90, 8%が現金その他の非政府農業現金受領であった。
 - ・（ターゲット）2005 年までに、農家現金粗収入の 96%を現金その他の非政府農業現金受領とする。

FY2002 年次業績計画(2001 年 6 月 26 日に議会提出)

重要なアウトカム：米国農業者に対する市場収入を改善する。

- 1) 農場生産物の販売からの農家の総現金受領額(10 億ドル)

1999(実績)	189	2000(実績)	194	2001(目標)	202	2002(目標)	202
----------	-----	----------	-----	----------	-----	----------	-----

- 2) 現金受領、政府支払い、その他農場収入からの総現金農場収入(10 億ドル)

225	234	234	234
-----	-----	-----	-----

- 3) 市場からの総現金農場収入の割合 (%)

84.0	83.0	86.2	86.2
------	------	------	------

この両者における根拠の数値は明らかではないが、いずれにしろ、戦略計画において明確であった「農家の純農業収入に占める政府の直接支払いの割合」という概念が、新しい年次業績計画の中では消えてしまったことは確かである。「農家の純農業収入」というのはかなり複雑な前提と予測計算を必要とするので、その実数は明確でないが(農務省経済調査局の資料によるものとみられる)、47%と14%という数字は、シンボリックであった。このことについて、主任財務官室では、年次業績計画の作成には多くの人が関わっているのに、何故変更したかを説明するのは難しいが、と前置きしつつ、“政府の直接支払い”という考え方は、政府は援助すべしという考え方につながり、好ましくない。このような数値は、指標としないほうがより安全であるという意見が、内外にあった、と説明していた。

この項目を含め、年次業績計画において6項目の修正が行われているというが、農務長官は、前に掲げたメッセージで述べているように、本人を含めた検討体制が出来ていないことから、今回の修正に多くは関わっていないようである。具体的に長官から指示があったのは、大統領の“リフォームアジェンダ”に合わせるため、「達成目標 5-2； 組織としての生産性、アカウンタビリティ及び業績を改善すること」の中に、重要なアウトカム指標として、“常に、費用効率性の高い民間のサービスを念頭に置くこと”というものを加える一項目であったという。

2) 戦略計画と年次業績計画の関係

そこで問題となるのが、年次業績計画によって、戦略計画はどこまで修正できるのか、ということである。

戦略計画は目標達成の基準であり、これをフォローし、比較するためには軽々に変更されるべきものではない。それ故、GPRAの規定でも、「少なくとも5年以上の会計年度の期間を対象とする」と定められており、実際、農務省の戦略計画は6会計年度を対象期間として作成されている。しかし同時に、「少なくとも3年ごとに更新し、又は改訂しなければならない」と定め、状況の変化に応じた見直しを義務付けている。

では、年次業績計画による戦略計画の修正は、どの程度まで許されるのだろうか。今回のインタビューによれば、OMBでは、「一般論として、戦略計画は変わらないのが原則である。しかし、状況の変化に対応する必要がある、そのために少なくとも3年ごとに改訂することとしている。また、その間でも、戦略計画がダイナミックなものとなるよう、内部調整としての変更を認めている。つまり、今回の農務省の年次業績計画による修正は小さな内部調整である。」として、今回の変更が、“小さなもの”であることを強調していた。

つまり、大きな変更は原則3年ごとであり、その間の重要な変更は、手続き上、法が求める議会や関係団体などとの協議を経なければならないという建前であるという。しかし、これはあくまでも建前であって、法律上に規定はないが、OMBの通達には、年次業績計画

による戦略計画の「暫定的調整 interim adjustment」という規定が置かれている。これは、通達による措置であるが、実質的には、今回のような政権の交代のような場合、重要な意味を持ってくる。そこでは、次のように規定されている。

「3年の改訂サイクルの前であっても、戦略計画に小さな調整を行うことができる。この調整には、一般的な目標（ゴール）又は達成目標（オブジェクティブ）、目標を達成するための手段及び戦略、重要な外部の要素もしくはプログラム評価のスケジュールの変更を含めることができる。修正は、環境の変化又はプログラム業績の評価を反映する。この暫定調整は、限定的なもので、戦略計画の広範な変更を行うものであってはならない。

（ 中 略 ）

暫定調整を行うに際しては、議会、又は潜在的関心や影響を受ける団体に協議する必要はない。ただし、調整の内容が明らかになるようにしなければならない。

戦略計画の重要な変更は、より厳格な改訂手続きを必要とする。この場合には、協議の手続きが求められる。しかし、この暫定調整をもって、戦略計画の3年ごとの改定サイクルを変更することは出来ない。」

では、具体的に、暫定調整で済む改訂事項と、法が求める改訂のための手続きを経なければならない事項とは、どこで区別されるのだろうか。この点を、さらに OMB に質したところ次のようであった。

- ① 正式な手続きが求められるもの
 - * 使命の表明の修正
 - * 一般的な目標及び達成目標の過半の修正
 - * 当該機関にとって重要な達成目標（それが一つであっても）の修正
- ② 暫定調整ができるもの
 - * 上記以外のもの（達成目標以上のレベル）の修正
 - * 達成目標の業績指標以下のレベルの修正

この通達は、上に掲げた部分は、改訂されていないが、01年7月の改正で、次の文言が追加されている。

「多くの場合、新しい政権によるプログラムや政策に関する反映及び統合のため、2000年9月に改訂された戦略計画の修正のために、暫定調整の規定を使用する事が出来又は使用すべきである。」

これは、興味ある改正である。現在、各機関では、FY2003 年次業績計画の作成がかなり進んでいると思われる。

2. 「業績」と「政府予算提案」との統合（インテグレーション）

GPRA の狙いは、法制定の際の“認識”として、GPRA の冒頭で、「議会における政策の立案、予算配分の決定及び施策の監督は、施策の実績及び成果に対する注意が不十分であるため、著しく妨げられている。」とあり、その“目的”には、「連邦の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」とあり、議会における予算の適正配分を意図している。しかし、OMB でも GAO でも、成果に関する議会の関心は必ずしも高いとはいえないと見ているようである。

他方、政府内では、OMB における業績結果の大統領の予算提案の内容への反映が、大きな課題となっている。このため、OMB では、昨年 6 月付けで「業務計画と予算の統合」という各政府機関宛の広報を発出した。その中では、FY2002 予算の準備の一環として、各機関に対し、予算当局及び支出見積もり当局と協議の上、現在のサービスを基礎にしたゴールごとの“統合された”年次業務計画を提出するように求めている。この中で、機関の使命とゴールに関する簡潔な記述、プログラムがアウトプットやアウトカムにどう貢献するかの説明、最近の業績結果などについても述べるように求めている。特に、今後、OMB と各機関が、これまでの GPRA の実行により達成された進展に、更に前進を遂げなければならない事項として、次の点をあげている。

- * 業績計画と予算編成とを統合すること
- * 使用される分野に応じて諸資源に関する予算編成を行うこと
- * プログラムの成果に関する組織的アカウンタビリティを推進すること
- * 機関の戦略的、年次的業績計画を内容、活用の両面で改善すること
- * どうしたら成果が得られるかに関する理解を深めること
- * 業績測定をプログラム管理の改善に活用すること

である。

このような各機関との協議を踏まえ、新政権により任命された OMB の予算課長（ポリティカルアポインティ）は、FY2002 予算へ向けて、強い意思を持って取り組んだと言う。

（OMB は、大統領の予算提案を控えていたために、ポリティカルアポインティはいち早く配置されたが、今回調査した 8 月時点で、農務省農場サービス局では、まだほとんど配置されていなかった。クリントンが大統領に就任した際、3000 人と言われる政府全体のポリティカルアポインティの配置の遅れがマスコミの話題となったが、今回も同様な問題があるようである。）

新政権による予算提案の作成を急ぎ、統合を強力に進めるため、OMBにおいては、各省のプログラムの成果についての洗い出しを行った。この検証にあたっては、重要な一部のプログラムについては、担当省の意見を聞いたが、その他については、OMBの一存で、成果の乏しいものについての予算カットを行ったと言う。特に、新政権は“保守派”であるので、低い成果をよりあげるために予算を増額するということは無いらしい、という話であった。

OMBでのインタビューによれば、FY2003の予算提案の作成においては、この業績成果と予算提案の作成との関係についての検討結果について、より一層、公開性を高める意向と言われている。したがって、これからのOMBの姿勢については、一層、注意を払っていく必要があろう。

参 考 資 料

(参考資料 1)

政 府 業 績・成 果 法 (仮訳)

(Government Performance and Results Act of 1993)

1993 年 8 月 3 日 大統領署名

(認識及び目的)

第 1 条 議会は、次の各号のとおり、認識する。

- 一 連邦のプログラム (以下、「施策」という。) における浪費及び非効率によって、アメリカ国民の政府に対する信頼が低下し、かつ、公共の重要な要請に連邦政府が適切に対応する能力が低下している。
- 二 施策のゴール (以下、「目標」という。) の不十分な表現及び施策のパフォーマンス (以下、「業績」という。) に関する不適切な情報によって、連邦政府の管理者は、施策の効率性及び有効性を改善する努力について著しく不利な状況に置かれている。
- 三 議会における政策の立案、予算配分の決定及び施策の監督は、施策の業績及びリザルト (以下、「成果」という。) に対する注意が不十分であるため、著しく妨げられている。

2 この法律は、次の各号に掲げる事項を目的とする。

- 一 連邦の各エージェンシー (以下、「機関」という。) が、施策の成果の達成に関し体系的に説明出来る (アカウンタブル) ようにすることによって、アメリカ国民の連邦政府の能力に対する信頼を改善すること
- 二 施策の目標を定め、当該目標に対する施策の業績を測定し、かつその進捗を公に報告する特定のパイロット事業により、施策の業績の改革を推進すること
- 三 成果、サービスの質及び施策対象者 (カスタマー) の満足に新しい焦点を置くことを促進することにより、連邦の施策の有効性及び公共に対するアカウンタビリティを改善すること
- 四 連邦政府の管理者に施策の目的に適合するように計画することを求め、かつ、連邦政府の管理者に施策の成果及びサービスの質に関する情報が届くようにすることにより、当該管理者がサービスの分配を改善できるようにすること
- 五 連邦の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
- 六 連邦政府の内部管理を改善すること

(戦略計画の策定)

第 2 条 1997 年 9 月 30 日までに、各機関の長は、行政管理予算局長及び連邦議会に対し、

施策活動に関する戦略計画を提出するものとする。当該計画は、次の各号に掲げる事項を含むものとする。

- 一 当該機関の主要な機能及び活動をすべて含んだ包括的なミッション(以下、「使命」という。)の表明
 - 二 当該機関に係る、アウトカムで示された目標及びオブジェクティブ(以下、「達成目標」という。)を含む、主要な機能及び活動に関する総合的な目標及び達成目標
 - 三 当該目標及び達成目標を実現するために必要な活動の仕方、技能及び技術、並びに人材、資金、情報その他の資源に関する記述を含む、当該目標及び達成目標を実現するための方法に関する記述
 - 四 次条において義務付けられる年次業績計画において記述される業績目標が、当該戦略計画の総合的な目標及び達成目標とどのように関連するかに関する記述
 - 五 総合的な目標及び達成目標の実現に大きく影響する当該機関の外部におけるもしくは当該機関の活動範囲を超えた重要な要因に関する記述
 - 六 総合的な目標及び達成目標を実現し、もしくは改訂するために用いられるプログラム・エヴァルエーション(以下、「評価」という。)、並びに将来実施されるプログラム評価に関する記述
- 2 戦略計画は、提出された時から、少なくとも5年以上の会計年度の期間を対象とし、かつ、少なくとも3年ごとに更新し、又は改訂しなければならない。
 - 3 次条による業績計画は、戦略計画と調和が取れたものでなければならない。業績計画は、この条による戦略計画が対象としない会計年度については、提出する必要はない。
 - 4 機関は、戦略計画の策定過程において、連邦議会と相談し、かつ、当該計画によって潜在的影響を受け又は当該計画に関心を有する者の見解及び提言を求め、検討するものとする。
 - 5 この条に規定する機能及び活動は、政府に固有の機能として理解される。この条に基づく戦略計画の原案の作成は、連邦政府の職員によってのみ行われる。
 - 6 この条における「機関」には、中央情報局、会計検査院、パナマ運河委員会、合衆国郵便公社及び郵便料金委員会含まない。

(年次業績計画)

第3条 行政管理予算局長は、各機関に対し、当該機関の予算に示されるそれぞれの施策活動に関する年次業績計画を用意するように求めるものとする。当該計画は、次の各号に掲げる要件を満たしていなければならない。

- 一 施策活動により達成されるべき業績の水準を示す業績の目標が設定されていること
- 二 前号の目標は、次項により他の様式が認められる場合を除き、客観的、定量的、かつ、測定可能な様式で示されること
- 三 業績目標を達成するのに必要な活動方法、技能及び技術、並びに人材、資金、情報その

他の資源について、簡潔に記述していること

四 それぞれの施策活動につき、対応するアウトプット、サービス水準及びアウトカムを測定し、または評価するために使用される業績指標が設定されていること

五 現在の施策の成果を設定された業績目標と比較するための根拠が示されていること

六 測定された数値を確認し立証するために用いられる方法が記述されていること

2 行政管理予算局長と協議した上で、特定の施策活動について、客観的、定量的かつ測定可能な様式で業績目標を示すことが実際的ではないと決定した機関については、行政管理予算局長は、他の様式を用いることを認めることが出来る。この様式は、次の各号のいずれかの要件を満たさなければならない。

一 有効性が低い施策であるか効果をあげている施策であるかに関する説明があること、又は、当該様式が十分な精度を持っており、施策活動の業績が説明の基準に合致しているかに関する正確で独立した判断が出来るようなもので行われていると行政管理予算局長が認めるものであること

二 施策活動についての業績目標を定められたどの様式で示すのも不可能であり、または実際的でないことの理由が述べられていること

3 この条の目的のため、機関は、施策活動を統合し、分離し、又は合併することが出来る。ただし、いかなる統合又は合併も、当該機関の主要な機能又は活動を構成している施策活動の重要性を失わせたり、又は極小化するものであってはならない。

4 機関は、年次業績計画を、次の各号に該当するものを付属書として添付して提出することが出来る。

一 行政命令で定められた基準に基づき、国家防衛又は対外政策上の利益のため秘密を保持することが認められているもの

二 当該行政命令により適切に分類がされているもの

5 この条に規定する機能及び活動は、政府に固有の機能として理解される。この条に基づく業績計画の原案の作成は、連邦政府の職員のみによって行われる。

6 用語の定義は、次の各号に定めるとおりとする。

一 「機関」は、別表に掲げる機関をいう。

二 「アウトカム測定」とは、施策活動の成果の当該施策が意図した目的と比較した評価のことをいう。

三 「アウトプット測定」とは、活動又は努力の表作成、計算又は記録であって、定量的又は定性的に表すことが出来るものをいう。

四 「業績目標」とは、評価し、測定することが出来る達成目標として表される業績の目指す水準であって、実際の達成度が比較可能なものをいう。これには、量的な基準、価値または比率を含む。

五 「業績指標」とは、特定の価値又は特性であって、アウトプットまたはアウトカムを測定するために用いるものをいう。

六 「施策活動」とは、合衆国政府の年次予算の施策及び資金スケジュールに掲載された特別の活動又は事業をいう。

七 「プログラム評価」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分析によって評価することをいう。

(施策業績報告)

第4条 施策業績報告については、次に定めるところによる。

- 2 2000年3月31日まで、及びそれ以降の各年の3月31日までに、各機関の長は、過去の会計年度に関する施策業績の報告を作成し、大統領及び議会に提出する。
- 3-1 それぞれの施策業績報告は、該当する会計年度に示された業績目標と比較した実現された実際の施策の業績に基づき、前条の当該機関の業績計画で設定された業績指標を説明するものとする。
- 3-2 業績目標が前条第2項による特別な様式であるときは、当該施策の成果を記載するに当り、有効性の低い施策であったか、成功したものであったかの基準に適合していないかどうかを含め、特例扱いとの関係を記載するものとする。
- 4 2000会計年度に関する報告は、前会計年度の実際の成果を含み、2001会計年度に関する報告は、前2会計年度の実際の成果を含み、2002会計年度及びすべてのこれに引き続く報告は、前3会計年度の実際の成果を含むものとする。
- 5 すべての報告は、次の各号の要件を満たさなければならない。
 - 一 該当する会計年度の業績目標の達成状況を検証すること
 - 二 報告が対象とする会計年度の業績目標について得られた業績に照らして、最新の会計年度の業績計画を評価すること
 - 三 業績目標が達成されなかったとき(施策活動業績が、前条に規定する成功した施策の基準に該当しないとされた場合、又は、他の方式を使用したときで十分な達成水準とみなされなかった場合を含む)は、目標が達成されなかった理由、設定した業績目標を達成するための計画及び手順、及び、業績目標が非現実的又は不可能である時にはそれが生じた理由及び提案される行動について記載すること
 - 四 免除項目については、業績目標の達成の有効性の評価について記載すること
 - 五 報告の対象会計年度の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
- 6 機関の長は、年次財務諸表が該当する会計年度の3月31日以前に議会に提出されたときは、当該財務諸表にすべての施策業績の情報を含めることが出来る。
- 7 この条に規定する機能及び活動は、政府に固有の機能として理解される。この条に基づく施策業績報告の原案の作成は、連邦政府の職員によってのみ行われる。

(管理のアカウンタビティ及び弾力性)

第5条 1999 会計年度以降、第3条により求められる業績計画において、特定の個人又は組織の業績目標を達成する責任の代償として、職員定数の特定、給与又は報酬の制限、年次予算の予算分類、及び細分類の間の流用の禁止又は制限を含む行政上の手続き及び規制を免除（ウェーバー）する提案をすることが出来る。業績計画が準備され、提出されたときは、行政管理予算局長は、免除項目に関する申し出を検証し、これを承認することが出来る。免除が承認された会計年度の当初において、これは発効する。

- 2 前項の申し出においては、管理又は組織に関する広範な弾力性、自由裁量及び自己決定権の拡大により生ずる業績への予見される影響を記載し、かつ、免除によって生ずる業績の予見される改善を定量的に示すものとする。予見される改善は、最新の実際の業績、及び免除がない場合に得られるであろう業績の水準と比較しなければならない。
- 3 給与及び報酬の制限に関するすべての免除の提案は、賞与、賞金等業績目標に対する達成、超過又は不達成を理由とした給与又は報酬の金額の変更が厳格に示されなければならない。
- 4 ある機関（免除を申し出ている機関及び行政管理予算局を除く）が手続きに関する要請又は規制について免除を申し出る場合は、当該要請を設定した機関によって承認されなければ、申し出ている機関の業績計画に免除について記載することは出来ない。
- 5 免除は、行政管理予算局が承認した1ないし2年間有効とする。免除は、引き続く1年間更新されることが出来る。免除が3年間効力を有したときは、給与又は報酬に係る免除を除き、第3条に基づく業績計画において当該免除を永続するものと提案することが出来る。

（パイロットプロジェクト）

第6条 行政管理予算局長は、機関の長と協議の上、少なくとも10の機関を1994,1995及び1996 会計年度における業績測定のパイロットプロジェクトの対象として指定する。指定された機関は、第1条に基づくパイロットプロジェクトとして指定された中から選定され、施策の業績の測定及び報告に関して政府の機能と能力の代表なものを反映する。

- 2 指定された機関のパイロットプロジェクトは、当該機関の一以上の主要な機能及び活動について、免除の申し出を含むものとする。
- 3 行政管理予算局長は、大統領及び議会への報告に、次の各号の事項を含めなければならない。
 - 一 免除を通じた業績の改善の代わりとして、管理及び組織の弾力性、自由裁量及び権限の増加による恩恵、費用及び有用性に関する評価
 - 二 申し出された免除を準備する際にパイロット機関が経験した大きな困難に関する確認

（業績予算のためのパイロットプロジェクト）

第7条 行政管理予算局長は、機関の長と協議して、1998 及び 1999 会計年度のための業績予算のパイロットプロジェクトを実施するため、少なくとも五の機関を指名するものとする。これらの機関のうちの三は、異なる予算額から得られるアウトカム関連業績を含むパイロット業績水準を調査するために指名された機関の中から選定する。

2 行政管理予算局長は、1999 会計年度のために提出する予算において代替案として、指定された機関の当該会計年度に係る業績予算を含めるものとする。

3 2001 年 3 月 31 日までに、行政管理予算局長は、大統領及び議会に対し、業績予算によるパイロットプロジェクトに関する報告を提出する。この報告には、次の各号の事項を含むものとする。

- 一 年次予算の一部として業績予算を含めることの可能性及び意味の評価
- 二 パイロット機関が業績予算を準備するときに直面する困難に関する記述
- 三 業績予算を求める立法をすべきか一般の規定でよいかについての勧告
- 四 1993 年政府業績・成果法のうちで必要となる改正に関する勧告

4 前項の報告を受けた上で、議会は年次予算の一部として業績予算を提出することを明らかにする。

(訳者注)

「政府業績・成果法」は、「合衆国法典」の一部改正の形をとっている。

したがって、このような整った形態ではないし、法典の他の部分からの引用もあり分かりにくい箇所もある。ここでは、わが国の法形式に倣って訳出した。

別 表

Departments

1. Agriculture
2. Commerce
3. Defense
4. Education
5. Energy
6. Health and Human Services
7. Housing and Urban Development
8. Interior
9. Justice
10. Labor
11. State
12. Transportation
13. Treasury
14. Veterans Affairs

Independent Agencies

15. Agency for International Development
16. Environmental Protection Agency
17. Federal Emergency Management Agency
18. General Services Administration
19. National Aeronautics and Space Administration
20. National Science Foundation
21. Nuclear Regulatory Commission
22. Office of Personnel Management
23. Small Business Administration
24. Social Security Administration

(参考資料2)

GAO Glossary

PERFORMANCE MEASUREMENT AND EVALUATION

--- Definitions and Relationships---

April 1998

「プログラム業績評価 Assessment」

執行機関も議会の委員会も、注目するプログラムが政策判断に役立つよう、情報を評価する必要がある。つまり、プログラムが上手く機能しているか否か、その理由は何か、ということを知ってくれる情報である。1993年に「政府業績・成果法」が成立した時、議会は、立法及び行政機関の政策決定に際し、連邦のプログラムの成果について、十分な情報が無いことをしばしば嘆いていた。連邦の活動の改善、連邦プログラムの有効性、効率性の向上を促進するため、「成果法」は、政府全体の対する要求として、各機関が、目標（ゴール）を設定し、プログラムの業績に関し毎年の報告を行う規定を置いたのである。

各機関その他が、連邦のプログラム、政策、活動、組織化に関する活動と成果を評価（アセス）するため、数年にわたり多くの分析的アプローチを行ってきた。定期的に、ここの監査や評価の研究が、プログラムが上手く進んでいるかという特定の問題に答えるために行われた。このため、この種の研究は、いくつかの形態をとることとなった。GPRAは、この種のプログラム評価（アセスメント）を明解に認識し、補充的な役割を勧めている。すなわち、年次業績報告は業績測定（メジャメント）結果とプログラム評価（エバルエーション）結果の両方を含めることを求めている。このドキュメントは、二つの体系的なプログラム評価（アセスメント）に共通したタイプ、業績測定とプログラム評価との関係を記述、説明するものである。

Susan S. Westin Associate Director, Advanced Studies and Evaluation Methodology

プログラム業績アセスメントのタイプ

「業績測定」 業績測定は、プログラムの成果、特に、事前に設定されたゴールへ向けた進捗に関し、実施途中でモニターし、報告することである。典型的には、プログラムが機関の実施責任者（マネージメント）が行う。

業績測定は、実施された(又は、実施途中の)プログラム活動のタイプ又は水準によって、

プログラムにより提供される直接の産物又はサービス（アウトプット）及び・又は、これらの産物及びサービス（アウトカム）で示される。

ある「プログラム」とは、特定可能な(identifiable)目的またはセットとなった目標(objectives)をもつ、活動、プロジェクト、機能、または政策(policy)である。

「プログラム・エヴァルーション」： プログラム評価とは、定期的に、又はアドホックに、プログラムがどのように上手く機能しているかを評価するために行われる個別の体系的な研究(study)である。しばしば、プログラムの外部専門家によって行われる。また、機関の内部又は外部の両方、あるいはプログラスマネージャーによって行われる。

これは、典型的には、プログラムの業績以外の観点、あるいはそれを引き起こす原因の観点から、プログラムの目標の達成を検証するものである。プログラム業績の指標を用いるものとして、大きな四つの種類を挙げることができる。これらは、プログラム業績のほか、その他の情報として、プログラムの便益の把握やその改善方法がある。エバルーションは、業績監査の幅広いカテゴリーの下で、G A Oが行う研究の一つのタイプである。

業績評価とプログラム評価の関係

「意味が異なる」 業績測定の意味は、プログラムが目標を達成したか、測定できる業績基準を表現しているかを知ることにより意義がある。プログラム評価は、典型的なものでは、進行中のベースでモニターするというより、プログラムの業績とその内容を、広範囲に調べることにある。

プログラム評価では、それぞれの目的に応じて、例えば「プロセス評価」ではプログラム活動の状況を検証するが、さらに、その成功を妨げたり、成功に貢献しうる要素であるプログラムのおかれた環境の諸要素を検証する。これによって、プログラムによる投入、活動、アウトプット及びアウトカムの間の相互関係を説明する。他方で「プログラム評価」は、プログラムの真の効果を評価するために、予定した目標を超えたプログラムの効果を調べることもあるし、プログラムがなかったら起きたであろう事態を推定することもある。さらには、同じ目的を狙った他のプログラムの有効性と体系的な比較をすることもある。

「使い方が異なる」 いずれの評価方法も、サービスの供給とプログラムの効率性を改善するため、資源配分及びとの政策の決定の手助けになることを目指すものである。

しかし、「業績測定」は同時進行という性格があるため、マネジメントの早い段階での警告システムとして、また、国民へのアカウンタビリティの改善への牽引車としての機能がある。

「プログラム評価」は、通常、プログラムの業績のより深い検証及びプログラムが機能しているかを全般的に見極めようとするコンテキストで、その成果を改善するための調整をすることを確認することに向けられる。

プログラム評価のタイプ

「プロセス(又は執行)評価」 この形態の評価は、プログラムが当初に想定した機能を発揮している程度を測るものである。通常は、プログラム活動が、法令に定める要請やプログラムの構想、専門的な基準又はカスタマーの期待に一致しているかを評価する。

「アウトカム評価」 この形態の評価は、あるプログラムが、アウトカム志向の目標を達成している程度を評価する。これは、プログラムの効率性を判断するのにアウトプット及びアウトカム(予想しなかった効果も含む)に、重点を置く。のみならず、どのようにアウトカムが生み出されるかを理解するためのプログラムの過程を測ることに重点を置く。

「インパクト評価」 インパクト評価は、ある種のアウトカム評価であるが、ここでは、プログラムが無かった場合に何が起きるかの予測とプログラムのアウトカムを比較することによって、プログラムの純粋な効果を測るものである。この方式は、プログラムのアウトカムに外部の要素が影響を与えていることが分かっている場合に用いられる。目標の達成へのプログラムの貢献を他と切り離して調べるためである。

「費用・便益及び費用・効率性分析」 これらの分析は、プログラムのアウトプットやアウトカムを、それを生み出したコスト(使われた諸資源)と比較するものである。これらもまた、現存するプログラムに適用されれば、プログラム評価の一形態と考えることが出来る。コスト・効率性分析では、単一のゴールや目標に必要なコストを評価し、これにより、そのゴールを達成するのに最もコストの少ない別の選択肢を見出すために使うことが出来る。コスト・便益分析は、通常、金額ベースで、関連するコストと便益のすべてを明確にするのが目的である。

(以上)

(参考3) 地中海ミバエ問題プロジェクト

科学調査チーム報告書

はじめに

地中海ミバエは、中央アメリカでは、1955年にコスタリカではじめて発見されて以来、北方には1976年にはグアテマラまで、南方には1977年にメキシコ南部にまで到達した。この地中海ミバエ撲滅のために、まず殺虫剤マラチオンの空中散布作戦で繁殖個体数の減殺を図り、次いで不妊バエを放つ作戦（SIT）でその根絶を図った米国農務省（USDA）とメキシコ政府の共同作戦は1982年にはこの地中海ミバエをメキシコからほぼ根絶することに成功したが、そのために要した費用は1億ドルを超えた。

しかし、この撲滅計画によってメキシコが得た利益は年間5億ドルを超えると推計されている。もし、メキシコでこの地中海ミバエが撲滅されていなかったとしたら、それらは数年のうちに間違いなく米国に侵入したと推定されることから、米国もその駆除のために要したであろう費用—その額は1993年に見積もられた金額では約15億ドルに達する—に相当する利益を得たことになる。

1984年、メキシコ、米国およびグアテマラの政府当局は協力して、グアテマラからこの地中海ミバエを撲滅する計画を開始した。撲滅作戦は基本的にはメキシコで取られたと同じ内容であった。即ち、

- ・ 殺虫剤の空中散布による個体数の削減
- ・ 地中海ミバエが捕獲された地域の周辺地域に対するマラチオンの地上散布
- ・ 同上地域のさらに広い周辺地域を対象としたSIT作戦（＝不妊バエの放出）
- ・ 汚染地域からの地中海ミバエ宿主の非汚染地域への移動を防止する為の検疫の強化

1987年までには、この作戦（Moscamed と呼ばれる）に従事したプロジェクトマネジャーたちは、地中海ミバエを、かつては高い汚染度を示していたメキシコのチアパスとグアテマラの南西部を結ぶ線から、国境の東西各100km離れた地域にまで押し戻すことに成功した。

しかしながら、1988年以降、予算不足から、この地中海ミバエをグアテマラから完全に駆逐するまでには至らず、また、プログラム自体もこうした直接的な駆除作戦から、1992年までメキシコをこのミバエの侵入から防ぐことに効果のあった「防壁プログラム」に変更された。1990年代を通じて、グアテマラが地中海ミバエの侵入防止のために取った主な作戦は、限られた予算を活用して次の二つの防壁作戦を遂行することであった。即ち、主要な輸送中継地点に植物検疫所を設置すること、および、不妊化处理された地中海ミバエを野外に放つことである。新技術、例えば、生化学的な繁殖抑制物質の適用、改良型不妊バエの放出、さらには光能動化染料（Photo-activated Dyes）の空中散布といった手段が、この防壁作戦を補強するために試験的に実施された。これらの新技術の開発はグアテマラ政府が、マラチオンのミツバチや環境、さらには人体に対する悪影響を懸念し、その空中散布を禁止して以来、ますます重要となった。

少なくとも1992年以降、この防壁は徐々にほころびはじめている。地中海ミバエは再び

メキシコに向けて徐々に北方への伝播を示しており、メキシコ南部の幾つかの地点で地中海ミバエの発見数が増えてきている。この防壁のこうした緩やかなほころびは、その他の要因、例えば、コーヒー豆価格の下落（その結果としての収穫されずに残ったコーヒーの実の増加）や平年を上回る長い乾期（多分、エルニーニョ現象に起因する）と結びついて1998年の状況をもたらした。この年、メキシコでは、1982年に地中海ミバエがメキシコからほぼ一掃されて以来最大の、極めて深刻な、地中海ミバエの大発生を見たのである。

グアテマラで地中海ミバエ撲滅作戦が開始された初期の頃から、メキシコ、米国、及びグアテマラの3国間の協力プロジェクトを促進するために一つの協力機関が設置されていた。この機関は現在もまだ活動中である。その名称は「技術統括コミッティー（CTD）」と言い、グアテマラ農務省のUMR担当次官、メキシコのSV長官、及び米国USDA／APHISのリージョナルダイレクターで構成されており、プログラム全体の方針を策定する機関である。その傘下に、グアテマラ、米国、及びメキシコの各数名の代表者からなる現地技術委員会があり、この委員会がグアテマラ及びメキシコ両国における技術的な問題の意思決定を行っている。日々の意思決定とその決定事項の実施については、メキシコではSAGARに設置された「Moscamedプロジェクトオフィス」が行っており、グアテマラでは、メキシコとアメリカの共同代表がオペレーションをマネージしている。メキシコでは、この地中海ミバエ撲滅に関するあらゆる分野の活動がメキシコ・地中海ミバエプロジェクト担当官によって統括されており、USDAがこれを補佐して、地中海ミバエの探査と捕獲をモニタリングしている。活動に要する資金の約55%はメキシコが、40%を米国が、そして、残る5%をグアテマラが負担している。

最近のメキシコにおける急迫した状況と、カリフォルニア及びフロリダ両州における地中海ミバエの大発生を受けて、USDA／APHISは、メキシコ及びグアテマラ両国で現在推進中の地中海ミバエ撲滅プログラムで採用されている科学技術の評価を（当調査チームに）諮問した。この評価は、今後中央アメリカで展開される地中海ミバエ撲滅作戦の長期的な展開の第一歩となるべきものである。その他の調査・研究、例えば、「中央アメリカから地中海ミバエを撲滅するための費用対効果の研究」や、「フロリダ／カリフォルニア両州における地中海ミバエ撲滅活動のレビュー」といった調査研究もまた新しいプランの策定に役立てられるべきものである。

本報告書で報告されたプログラムレビューは米国、メキシコ及びグアテマラ3国の科学者及び技術専門家からなる下記のグループメンバーによってまとめられた。

- ・ ウォルター エンカーリン（メキシコ／SAGAR）
- ・ ジョージ ギテレス サンペリオ（メキシコ／SAGAR。コンサルタント）
- ・ ロバート ヒース（USDA／農業調査局）
- ・ ロバート マンゲン（USDA／農業調査局）
- ・ セルジオ モリネド（グアテマラ／MAGA）
- ・ オウレリオ ポサダス（カリフォルニア／食品・農業局）
- ・ ペドロ レンドン（USDA／APHIS）
- ・ リカルド サンタクルス R.（グアテマラ／MAGA）
- ・ ウイルマー スネル（USDA／APHIS・国際局。本調査チーム調整担当官）
- ・ ウイリアム マシェール（USDA／APHIS・政策計画局。本調査チームの調査結果の評価を担当）

本調査チームが諮問された問題点は下記の諸点である。

1. 現在のプログラム活動状況

- ・ メキシコと米国は現行のメキシコ及びグアテマラにおける地中海ミバエ撲滅プログラムに対する投資（米国から 620 万ドル、及びメキシコから追加資金として 1,490 万ドル）から最大の利益を得ているか？
- ・ 現行プログラムの目的が、地中海ミバエのメキシコへの再侵入防止にあるとした場合、その防壁の維持に適切な技術や手段が講じられているか？
- ・ 現行予算規模が継続されとした場合、現行の目的、即ち
- ・ 地中海ミバエの北方への伝播を阻止する、は達成可能か？

2. 長期的目標と戦略

- ・ 地中海ミバエの北方への伝播を阻止することが必要とした場合、このプログラムで採用すべき長期的な目標は何か？
- ・ 今後 5～10 年以内にその目標を達成しようとした場合、そのために取られるべき主要な戦略は何か？
- ・ 推奨すべき戦略について、その戦略を実行し、所期の目標を達成するために必要とされる個別の実行計画にはどんなものが必要とされるか？

最後に、本調査チームは下記の諮問を受けた。

- ・ メキシコとグアテマラにおける現在の地中海ミバエに関する状況に適合した一定の技術的介入策を推薦すること、及び
- ・ 地中海ミバエの中央アメリカ地域からのメキシコ及び米国への侵入を阻止するための最も効果的な戦略について、アイデアと勧告案を提供すること。

これらの諮問に答えるに必要なデータを収集するために、本調査チームは、3 グループに分かれ、下記の主要 3 分野について、それぞれ、現地調査と分析、ならびに、報告書の取り纏めを行った。

- 1) 統制と検疫
- 2) 調査と探知・発見、及び
- 3) 不妊バエの研究室での飼育・栽培と放出

1. 調 査 結 果

(1) 全般的所見

本調査チームの3グループのメンバーは全員が、メキシコおよびグアテマラ両国のあらゆるレベルの「地中海ミバエ撲滅作戦」担当官たちが良く訓練され、高い動機付けを有していることを発見した。この分野の計画監督官たちは大部分が異なる分野でそれぞれの経歴を活かしてこの計画の推進に取り組んできており、地中海ミバエとその撲滅に必要な伝統的なコントロール技術について高度な知識を有していた。

しかしながら、かれら撲滅のための努力は、計画の全地域的成功をもたらすにはもう一段の改善が必要と判断される。両国では、異なったプログラムガイドラインが設定されており、それらが、別々の実行組織、運営組織、及び監督組織によってサポートされている。従って、地中海ミバエの捕獲活動、大発生状況、コントロールのための活動等に関する「単一の」共通データベースが存在していない。メキシコとグアテマラのそれぞれのプログラムで、報告用の各書式は極めて似通っているが、各報告書は同じフォーマットにはなっていない。各プログラム推進母体間で、計画策定、資源の配分、及びその他の主要な活動における効率的な協力が欠如している。

1998年、メキシコは1982年以来最大の発生を見た（合計258地域が汚染された）。この大発生はチアパス州に始まり、そこからタバスコ州に飛び火し、さらに、かつて地中海ミバエに一度も汚染されたことのなかったカンペチ州にまで及んだ。カンペチとチアパスの両州における大発生は、一応根絶されたと見られているが、しかし、タバスコ州に隣接する北部チアパス州の一部ではまだ成虫や幼虫の発見が続いている。本調査チームがパレンケを現地調査に訪問した際、Salto de Agua、Palenque、Usamacinta川渓谷、及びLagos de Montebelle地域で地中海ミバエの捕獲が見られた。

地中海ミバエの北方への伝播の証拠には有無を言わさぬものがある。1988年以降、毎年のようにメキシコでは地中海ミバエの発生頻度とその深刻さが増大しており、明らかに地中海ミバエは、既汚染地域を足がかりに北方及び西方にその繁殖エリアを拡大している。1998年、メキシコは、一応地中海ミバエが一掃されたとされる1982年以来最大の大発生（254地域に及ぶ）を経験した。

この非常事態に際して、SAGARは、追加予算3百万ドルを投入して事態の收拾に乗り出した。APHISはこのSAGARに対して、車両、補給部品、人員、及び薬剤の空中散布契約などの形で基本的な支援を行った。地中海ミバエの西方及び北方への伝播は、雨季の開始が例年より遅かったことによっても助長された。特に、9月と11月に撲滅対象地域で豪雨があったことも影響した。本調査チームがメキシコを訪問していた期間中も、依然として、134地域で活発な発生が見られ、Salto de Agua、Palenque、Usamacinta川渓谷、Lagos de Montebello、Motozintia、Ametenango de la Frontera、及びTapachulaで幼虫の発見が相次いでいた。本調査チームは、従って、グアテマラにおける地中海ミバエに対する防壁は最早機能しておらず、このミバエの侵略の最前線は今やメキシコにあると結論付けざるを得なかった。

1999年、チアパス全州における大規模な発生を阻止するために、最初の6ヶ月間に緊急防

衛活動（及び予算措置）が必要とされた。メキシコから地中海ミバエを一掃し、発生前線をグアテマラに押し戻すために、2000 年にも緊急対策費が必要とされた。メキシコは、既に発生を見ていたチアパス州における対策と発生が予想される地域での活動、及び 199 年に発見された大発生地域における活動に対応するため、人員、設備、補給部品等の増強を必要としていた。

本調査チームは、地中海ミバエのこうしたハイレベルな発生と対策予算の不足が継続すれば、地中海ミバエは 1999 年中にはチアパス全州を侵略し、2001 年中には全メキシコに伝播するものと予測する。Veracruz から米国との国境までの地域には宿主となるものが程度の差はあれ相当量存在しているので、2005 年までには間違いなく米国（最もその可能性の高いのはテキサス州であるが）に侵入するものと考ええる。

本調査チームは、かかる大発生を阻止するためには、以下の対策を可級の速やかに実施するよう提案する。

- ・ 現下の急迫した事態に対処するため、El Pino と Metapa における不妊バエの生産を最大限に引き上げる。本調査チームは、全対策対象地域における不妊バエの放出量は、毎週 12 億匹とするよう勧告する。El Pino と Metapa の両施設における不妊バエの生産能力は 12 億匹／週程度と推定されるので、両者は丁度見合う数字である。しかしながら、本プログラムの全体計画では、毎週 2 億 5,600 万匹を米国向けに販売することになっているので、生産能力を最大限まで引き上げてもまだこの 2 億 5,600 万匹分が不足することになる。本プログラムの優先順位が地中海ミバエをメキシコから一掃し、グアテマラの防壁、特に、その西方及び北方への防壁を維持強化することにあるとするならば、本調査チームは、不妊バエの生産能力をその目的を達成するのに必要なレベルまで引き上げるよう勧告する。これ以外の地域・目的に不妊バエの放出が必要となった場合、即ち、カリフォルニアやフロリダで散発的に発生する地中海ミバエ対策、あるいは、世界のどこか別の地域で発生する地中海ミバエへの対応に対する援助などの目的のためには別途、生産能力の増強を考慮することが望ましい。
- ・ 不妊バエの重点放出対象地域を、重度に汚染されたグアテマラから、汚染度の低いメキシコに移す
- ・ Palenque などの前線となる地域における化学薬品、ルアー（地中海ミバエをおびき寄せるもの）、捕獲器具などの装備を充実させる
- ・ 現在実施している空中散布契約を見直し、拡充する
- ・ メキシコの汚染地域全体に対して不妊バエの放出を増やすと共にマラチオン入りの餌の散布を増大する
- ・ 現在、活発に掃討作戦が実施されている地域、例えば、Palenque、Lagos de Montebello などに対しては TSL 型不妊バエを適用し、プログラムの推進がまだ本格化していない地域（Motozintla や Coatepeque など）では標準型の改良不妊バエを適用するのが良い

- ・ 一定の地域では、冷却放出法（Chill Release Method）による不妊バエの放出を更に増大させる
- ・ 不妊バエの放出対象地域に、不妊処理された雄バエへのインパクトを最小限に留めうるようなタイプの捕獲機（trap）を設置する
- ・ 捕獲のための機材・人員等の資源を地中海ミバエによる汚染の最前線で最大限集中的に活用できるよう、前線を超えた未汚染地域でのそれらの使用や探査活動レベルを引き下げる
- ・ グアテマラ国内におけるコントロールバリアー（防壁）の設置場所を現在の汚染の最前線に移す

（２）プログラム活動全般に対するレビュー

調査チームの３つのグループによるコメント及び勧告はプログラムの活動領域に対応する形で纏められ、要約されている。活動領域は下記に区分されている。

- ・ 探査方法と調査システム
- ・ 科学的駆除法、不妊化技術、並びに機械的・生物学的コントロールプログラム、及び
- ・ 制度的規制（検疫）

（以 下 中 略）

結論および長期的目標ならびに戦略に関する提言

1950年代半ばに地中海ミバエがコスタリカに侵入して以来、多くの科学者たちや政府機関が、これを中央アメリカから駆除しうる可能性について議論を戦わせてきた。本調査チームは、現在計画されている地中海ミバエ撲滅作戦の費用対効果分析や、*Anastrepha* spp. については良く承知している積りである。IPMは、中央アメリカのすべての国からの駆除を掲げ、この種の努力を高く評価している。それが、最終的には、この地域全域からの地中海ミバエの駆除につながるからである。地中海ミバエの中央アメリカからの駆除・撲滅は明らかにそのメキシコおよび米国への北方伝播の脅威を阻止するものである。各地域での地中海ミバエ駆除のためのプログラムが広く受け入れられ、サポートを得られるようにするためには、それぞれの地域で大きな経済的損失をもたらしているその他のフルーツミバエに対する駆除活動をも内包したものでなければならない。

中央アメリカからの駆除・撲滅は今後とも考慮すべき問題であるが、本調査チームは、より現実的な目標として、メキシコ／グアテマラ国境から少なくとも100km離れた地点に、地中海ミバエのいない緩衝地帯を形成することにもっと焦点をあてるよう勧告する。メキシコとグアテマラの両国における現在の地中海ミバエに関する状況はかなり複雑化しており、多くの社会的問題や、環境問題、異文化の衝突という問題、政治的問題、更には、経済的問題を内包している。グアテマラに確固とした緩衝地帯が形成されるまでには、ま

だ少なくとも5年は必要と見られることから、本調査チームは、当面の方策として、地中海ミバエを、グアテマラ以外の中央アメリカと同様、グアテマラ全域から駆除するという野心的な目標に向けて、国際間のより強い協力を続行することを示唆したい。勿論、先に述べたように、この努力には、地中海ミバエ以外のフルーツミバエに対するアクションが含まれるべきことは当然である。

計画の対象となっている地域の状況が込み入っていることを考慮し、本調査チームは、グアテマラに2004年までに緩衝地帯を設置するための鍵となる戦略について、下記を勧告する。

- ・ 地中海ミバエの繁殖個体数を、SIT手法による駆除が効果的に行なえるようなレベルまで削減することを主眼とした駆除戦略を厳格に実行する。
- ・ 対象地域全体に対するアプローチを効果的なものとするために、プロジェクトの推進に当たっては、個々の行政的な実施機関毎ではなく、各地域を全体として一体的にマネージするようにする。
- ・ プロジェクトに対する一般市民の関心にもっと注意を払い、汚染除去活動に対するより多くの社会的な理解と協力を得られるような方法を探る。
- ・ 繁殖個体数を削減し、SIT手法を実施する上で、利用可能な最新のテクノロジーを活用する。
- ・ 緊急時に対応するプランを策定しておき、突然の大発生に対応できる能力（資金、人員、インフラなど）を用意しておく。
- ・ 計画全体を通して、駆除目標を達成するに十分な資源（資金、人員等）を確保する。

もし、これらの戦略が順当に実施されれば、グアテマラには、5年以内、もしくは2004年までに緩衝地帯が確立され、メキシコ及び米国に対する脅威は大幅に減じられる筈である。同時に、この緩衝地帯は、地中海ミバエに汚染されたグアテマラの農産物の緩衝地帯への輸出の増大を可能とする。

もし、予算的裏づけの目途がつけば、以下のアクション・プランを実行することによって、このグアテマラの緩衝地帯は2004年までには実現され、維持されることになる。（次ページの表を参照方）

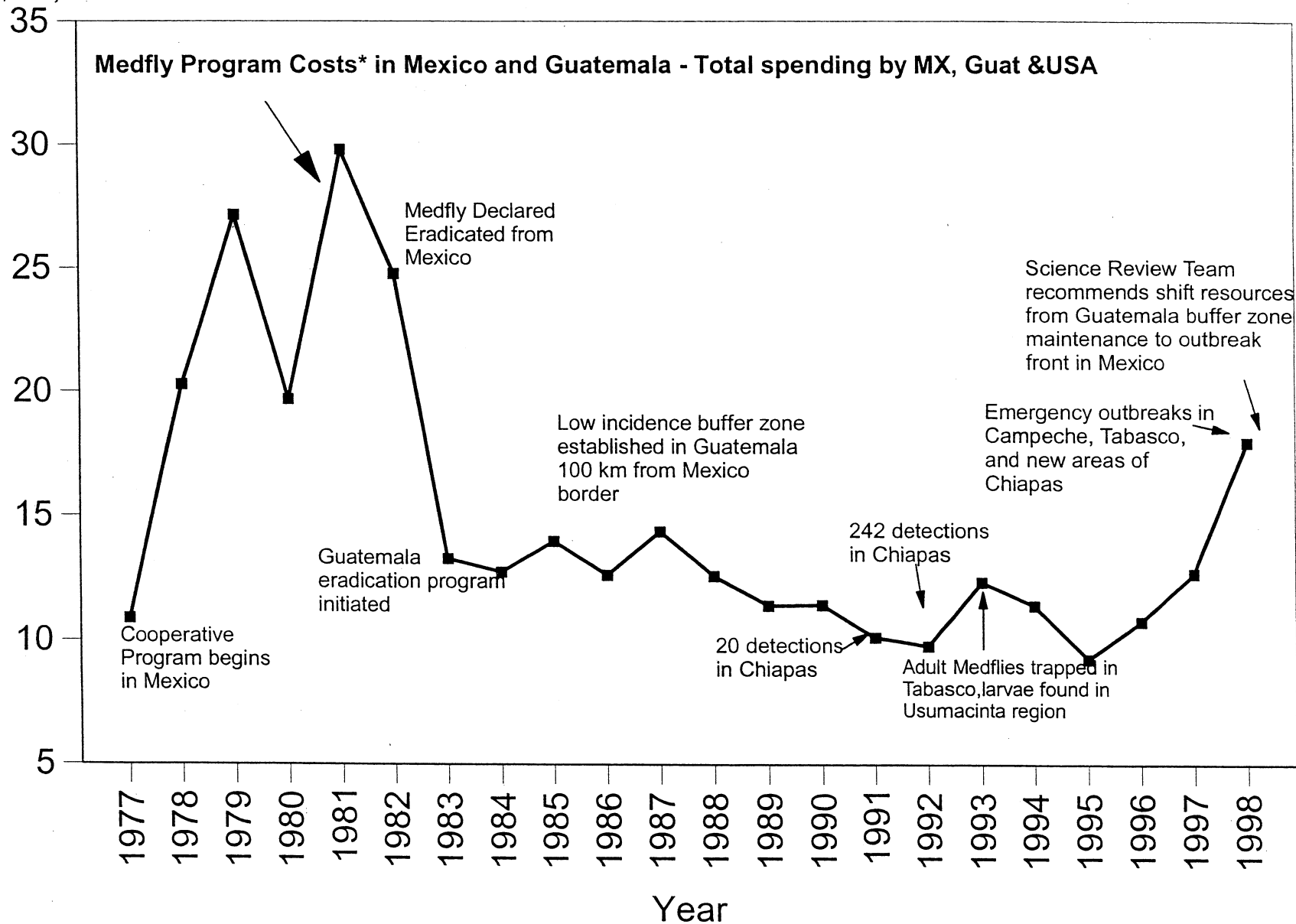
グアテマラの緩衝地帯計画

目 的	グアテマラに緩衝地帯を形成する (メキシコ国境より 100km 離れた地点)
第一義的戦略	新しい活動と戦術（既存のものへの追加として）
餌の散布量の増大	汚染除去活動が行なわれている地域数を 5 倍にする
不妊バエ放出量の増大	養殖バエの増産（17 億匹へ）
第二義的戦略	新しい活動と戦術（既存のものへの追加として）
オペレーションセンター	- 現在の 3 箇所のセンターをアップグレードする - 新規にもう 1 箇所建設する
検疫施設	- 現在の 3 箇所の施設をアップグレードする - 新規に 3 箇所を建設する 6 つの施設に対する運営予算を増額する
探査活動の強化	- 要員と補給資機材に対する予算を増額する - 車両 30 台の新規購入し、OPS 予算を増額する
一般市民への PR 活動	PR 活動を強化する
新技術の開発	新技術の開発を強化する

予 算	
現在のグアテマラにおける活動予算(550 万ドル)に対する追加予算（2000 年度分）	- 施設の新規建設/改善/及び車両購入…2.875 百万^{ドル} - 運営資金の増額……………17.450 百万^{ドル} - 合計……………20.315 百万^{ドル}
現在のグアテマラにおける活動予算(550 万ドル)に対する各年の追加予算（2001～2003 年度分）	17.45 百万^{ドル}/年
2004 年までに目標を達成するために必要な総予算額	2000 年度…26 百万^{ドル} 2001 年度…23 百万^{ドル} 2002 年度…23 百万^{ドル} 2003 年度…23 百万^{ドル} - 合 計 … 95 百万^{ドル}

Figure 1, Medfly Program Timeline

\$ US, in millions



*Adjusted for inflation, with 1998 as basis for time series comparison

主題： 国際業務のためのガイドライン
職務 (POST) 及びプログラムレビュー

1. 目的

このメモは、国際業務指導チーム (ISLT) により認められた職務及びプログラムレビューのための手続きと責任の概要を示すものである。これらのガイドラインは、他の APHIS の組織や局外の機関によるレビューには適用されない。

職務及びプログラムレビューの目的は、国際的な職務及びプログラムレベルでの国際業務及び共同活動のレビューにより、プログラムの実行を改善することである。以下の項目に関し、情報を得、評価が行われる。① 実施される活動のタイプ、② プログラム実施の有効性及びこれが成功したことの証拠、③ プログラムおよび活動と組織及び国際業務の優先事項との一致、④ 活動の効率性。レビューチームは、国際業務担当者、同協力者、施策関係者、文書の検証、ウェブサイトから情報を集める。結果と勧告は、文書報告にする。最終的に、国際業務副長は、職務又はプログラムの責任者及びレビューチームリーダーと協議の上、勧告を行うか、どのような勧告を行うかを決める。

対象となる職務又はプログラム以外からも多様なレビュー参加者を得て、広い視点からレビューを行う。レビューの調整は、短期間 (通常 1 週間) で行う。多くの調査結果は、定量的かつ比較可能なものとする。職務又はプログラムについて個人的で直接の経験や経緯の知識が無くても、新鮮で、先入観の無いことに留意する。レビューする者の勧告は、「決定」ではなく、プログラムの実施を改善するための留意事項と考える。

レビューは、以下の事項の 1 以上のものを含む。

- A. 活動の範囲及び活動に関する農務省、APHIS、及び国際業務の使命 (ミッション)、目的及びプログラムの必要性に関する調整。或いは必要とされていることを行っているか？適用される規則、政策及び手続に従っているか？使命の達成を向上させるために許されるプログラムの修正を行っているか？
- B. 組織の構造、並びに、他の政府機関や組織関係者及び産業との連携関係による有効性と効率性。
- C. 職務又はプログラムに係る資金、運営、人材及び情報管理システムの有効性

- D. プログラムの成果に関する過去の業績の評価（アセスメント）
- E. 現行の及び代わりうるプログラム戦略に関する有効性の評価（アセスメント）

2. レビューの手順

A. レビューのための計画

1) レビューを行う職務又はプログラムの選択

基準：

- a) 関心を有し、問題を抱える職務又はプログラム
- b) 新規又は改訂されたプログラム活動
- c) 職務又はプログラムの管理者の大幅な交代
- d) 職務又はプログラムの再編成
- e) 前回のレビュー以降の経過期間

手順：

国際業務指導チーム（ISLT）は、レビューすべき職務又はプログラムを毎年7月30日までに、最終的な選択をする国際業務副長に勧告を行う。レビューの日程の変更又は追加は、いつでも可能である。

2) レビューチームの選定

ISLT はチームリーダーを選ぶ。チームリーダーが決める年間のレビュー計画は、ISLT により承認され、新しい会計年度まで、国際業務で共有する。レビューチームリーダーは、各々のレビューに係る人と仕事につき、計画を樹て、組織し、調整し、日程を定める。チームリーダーは職務や直接のプログラムの外部から、また監督系列外からチームの構成員を選定する。チームの構成員は、レビューの視点に応じ、知識と経験に基づいて選定される。レビューチーム構成員は、追加時コンサルテーションを行うため、レビュー後90日間が与えられる。

3) レビューの日程の決定

チームリーダーは、レビューの日程を決めるため、職務又はプログラムのリーダー達と協議する。チームリーダーは、ISLT に対し、予定するデータを提供する。

4) 費用

旅費及び日当は国際業務中央勘定から支出する。

5) レビューの準備

レビューチームリーダーは職務又はプログラムの責任者と、レビューの範囲及び目的を分担して書かなければならない。これについては、条件を定めた文書（例えば、国際業務の職務及びプログラムレビューのガイドを参照）によることができる。職務又はプログラムの責任者は、レビューチームリーダーに、関係する職

務又はプログラムの具体的な課題リストを提出しなければならない。

B. 現地調査

- 1) 初動会議：この会議の目的は、職務又はプログラムの指導者と、レビューの範囲並びに用いる手法と手順その他の必要な情報を明らかにすることである。職務又はプログラムの責任者は、思考と関心を共有し、聴聞する具体的な人及び調査する対象とする活動を提案する。
- 2) 現地レビュー手続：レビューチームは、視察、聴聞、文書の検証により情報を収集する。国際業務の職務又はプログラムレビュー・ガイドに示された特定のプログラム地域の考え方は、各々の地域の適切なカバーを確保することに役立つ。レビューする者は、状況によっては、基本的なガイドラインを超えて質問をすべきである。
- 3) 終了会議：終了会議の目的は、職務又はプログラムの指導者と、レビューチームの結論と勧告を検証し、同時に、更に議論が必要となる課題を明確にすることである。

C. 勧告

各チームメンバーは、現地レビューの日から20労働日以内に、チームリーダーに対して専門分野をカバーした文書を提出する。チームリーダーは個々の勧告を総合し、すべての結果及び勧告の最終報告を準備する。報告の写しは、現地レビューの完了日から30労働日以内に配布しなければならない。報告の電子版の作成が推奨され、可能かつ有用なときには使用されなければならない。

レビューチームリーダーは、最終の報告をレビューごとのコピーを付して国際業務副長に送付する。併せて、適切な地域所長、地方所長、並びに PPQ 植物健康プログラム、US 業務支援スタッフに送付する。

D. フォローアップ

- 1) レビューされた職務又はプログラムのディレクターは、報告の結論及び勧告を他の APHIS の組織雇用者、当該職務を担当する米国大使、並びに適切なスケープホルダー（関心を有する者）へ送付し、レビュー報告への対応の準備に供する。対応は、しかるべき地域所長を経由して、国際業務副長に送られる。この対応には、各々の勧告を実行するのに必要な行動、又は、当該勧告が修正されるべき理由、あるいは、さらに

は受け入れることが出来ない理由を含んでいなければならない。

- 2) 国際業務副長は、職務又はプログラムの対応につき、コメントのため、レビューチームリーダーと調整を行う。適切な場合には、関心事項は、最終決定を行う前に PPQ 又は US と議論されなければならない。国際業務副長は、特にすべての論点又は対立点について、最終的な決定を行う。
- 3) 年度末において、国際業務副長は、その年に行われたレビューに関する状況報告及び広範に影響を及ぼす課題又は関心の概要を公表する。レビュー報告と対応の文書のコピーは、必要な場合に提供されなければならない。この目的で、国際業務のイントラネットシステムを用いられる。

アンジェル シエロ

国際業務副長

(参考資料 5)

GAO「販売支援融資プログラムは、市場をより反映すべき」

1999年11月 RCED-00-9

1. コンラッド上院議員あて

販売支援融資プログラムは、価格が低下する収穫期の一時的な融資である。実質的には、このプログラムは、対象作物の最低価格を保証している。98年産作物には、67億ドルが融資され、99年9月までに37億ドルが現金で支払われた（97年産には1億62百万ドル）。この現金支払いの急増は、作物価格の大幅な低下に起因しており、99年産には、約59億ドルが見込まれる。

プログラムは、二つの内容、融資及び融資代替支払い（loan deficiency payments, LDP）からなり、小麦、飼料作物、油糧種子、高地綿、米に適用される。融資は、収穫物を担保にして行われる。融資額は、法定された全国ローンレート（作物ごとの単位あたり価格）で、これは農務省が市場価格の多様性を反映するよう郡(county)ごとに調整する。融資額は、農務省が、郡のローンレートに、担保に付された作物量をかけて決める。生産者には、三つの方法がある。① 売却し、元本と利息を返済する。② 市場価格が低いままなら、郡の公示価格（posted county price）（農務省が地方市場価格を推定（綿と米では調整した世界価格を使用））で売却し、融資を返済し、差額を受け取る。この差額はマーケットローンゲインと呼ばれ、このプログラムによる現金支払いの二つのタイプのひとつである。③ 担保を放棄して、融資額を受け取る。このプログラムには、もうひとつの現金支払いの要素がある。融資代替支払い（LDP）である。これは、ある郡に適用されるローンレートが、ある日のその郡の公示価格を上回るときに生産者が融資代替支払いを求める、その差額の支払いである。生産者がこれを選択すると、現金支払いを受け、かつ、いつでも生産物を販売できる。このプログラムでは、生産者は、年に7万5千ドル以上の現金の受領ができない。しかし、FY2000 農務省歳出法では、99年産作物のみ15万ドルに上限を引き上げる規定が入っている。

98年の現金支払いの急増が皆さんの関心である。そこで、① 作物や州によるこのプログラムからの現金受領生産者、② このプログラムに参加しない生産者の理由、③ 現金支払いの効果が、主な関心である。

「分析結果の要約」

99年9月時点で、37億ドル中34億ドルが、コーン、大豆、小麦、高地綿向けだった。融資を受けた州のベスト10は、イリノイ、インディアナ、アイオワ、カンザス、ミネソタ、ネブラスカ、ノースダコタ、オハイオ、サウスダコタ、テキサスの各州であった。

98年に、一部の生産者が、このプログラムに参加しなかった理由は、LDPが次の理由で受けられなかったためであった。① 公示郡価格が、適用されるローンレートより高かった。② LDPを請求する前に生産物を売却済みだった。③ プログラムの対象外の作物を作っていた。

マーケットローンプログラムの増加で、生産者も農務省も、次の点に関心を持った。① 生産者による、現金支払いの相違、② 融資没収の可能性の高まり。当初、LDPが着実に特定の郡で増加していることに気がついた。次いで、農務省のローンレートと公示価格の決め方により、市場価格が高い種類の小麦の生産者が支払いを受けがちで、市場価格が低い種類の小麦生産者はLDPをあまり受けていない。また、低質の小麦生産者は、よりLDPを受けることができた。③ 例えば大豆では、他の作物よりローンレートがコストより割高であるため、96年農業法の意図に反し、市場の需要より政府の支払いにより反応した。④ 7万5千ドルという上限があるため、上限に達すると、担保放棄する傾向があるという。農務省は、その矛盾に気づいてはいたが、農務長官は、この低価格の下で農家収入を減らすようなプログラムの変更は、可能であるものについてもいまだ行っていない。他のありうるプログラムの変更は、立法措置を必要とする。われわれは、長官が、必要な行政的措置をとること、さらに必要なら、指摘する問題の解決のため議会に法的変更を求めることを勧告(recommend)している。

「背景」

1996年連邦農業改善改革法（FAIR ACT、いわゆる1996年農業法）は、連邦政府の長期的農業支持政策を変更した。つまり、様々な支払い方式と供給制限を基礎とするものから、生産者に弾力性を与え、2002会計年度まで収入支持支払いを固定するがそれを漸減する政策へと移行した。96年農業法は、販売融資及び融資代替支払いの規定を含め、商品融資プログラムを維持した。このプログラムは、今日、マーケティングアシスタンスローン・プログラムと呼ばれている。

この法律が発効した1年目の96年は、このプログラムは、当座のinterim融資手段として機能した。というのは、生産者が作物を売って借り入れを返済できるほど、価格が高かったからである。しかし、98年には、市場価格はローンレートを下回り、大多数の生産者が収入の源として販売支援融資へと向かった。

「販売支援融資はどのように機能したか」

このプログラムに参加するためには、生産者にいくつかの基準がある。有資格の作物であり、そのいくつかは96年農業法で創設された7年間の生産弾力化契約を結ばなければならない。また、援助が必要な時点で、作物を所有していなければならない。その前に作物を手放してはいけない。政府は担保として必要だからである。この生産者の所有は、"beneficial interest"と呼ばれる。

(融資プログラム)

販売支援融資を受けるためには、生産者は収穫作物を担保に供し、作物ごとの単価をかけた金額の融資を受ける。これらの融資は、生産者に対し、① 地域の穀物エレベーターでの価格が通常他の時期より安い収穫期に、販売しないで済むための資金的援助、② ローンレートまでの保証された価格、を供給するものである。

生産者は、3つのうちの1つの融資を選択できる。① 通常9ヶ月の融資期間中に、元本と利息を返済する。返済するのは、作物価格が比較的高い時である。② 融資期限にきたとき、作物を放棄して、元本を支払いとして受け取る。生産者に対するその作物の最低の保証価格である。③ 小麦、飼料作物、油糧種子については、郡の公示価格（農務省が地方市場価格から推定する）で償還日前に融資を返済し、これにより作物を市場に販売できる。これを選択すると郡のローンレートと郡の公示価格との差額（マーケティングローンゲインとして知られる）が放棄(waive)され、生産者への現金支払いとなる。利息も放棄されるがこれは現金支払いではない。農務長官は、融資の放棄を最小限にするため、融資返済の代替レートを設定する議会のマンデートに応え、マーケティングローンゲインのための手続きを進めてきた。

(ローン代替支払い)

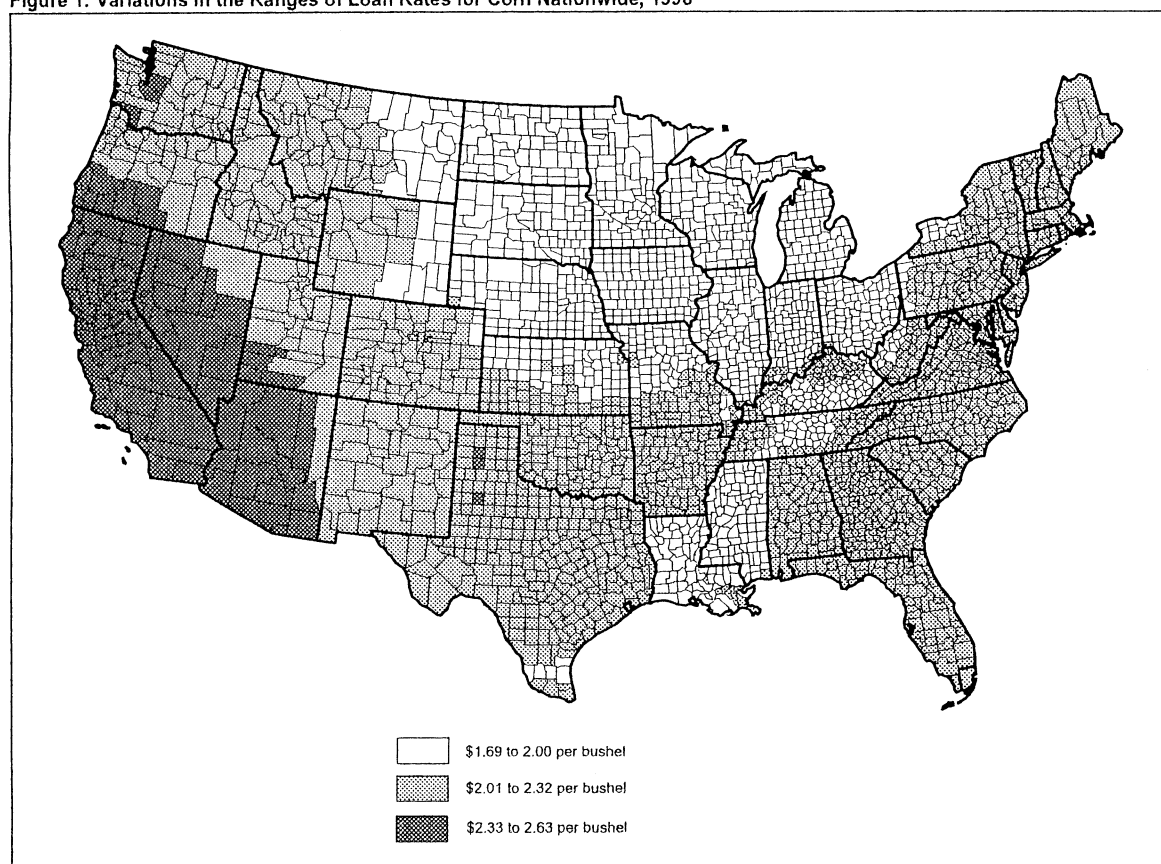
販売融資利得を1日で得るための生産者の借り入れ・返済に係る行政事務を減らすため、法律の規定は農務省が、1985年に高地綿及び米のLDCを、91年に油糧種子を、93年に小麦、飼料作物に認めた。LDCの金額は、支払いを要求した日の適用郡ローンレートが郡公示価格を上回る額である。そのレートは、マーケティングローンゲインの額に等しい。公示価格のほうが高ければ、金は支払われない。

「ローンレートの決定」

法律により、農務長官は、一般に、郡ごとにその作物の全国ローンレートから調整する。

郡のローンレートの平均は、全国のローンレートを超えてはならない。全国ローンレートは、過去5カ年の平均市場価格の平均の85%を上回ってはならない。小麦、コーンのローンレートは、95年レベルを上回ることができない。大豆は、ブッシェル当り5,26ドルを超えることができない。農務省は、この数年、小麦と飼料作物の郡ローンレートを殆ど改定していない。ローンレートは、市場価格をベースとするので、地域により様々である。地域の需給や交通による。コーンでみれば、アイオワは1,72~1,91ドルだが、カリフォルニアでは2,37~2,61ドルである。

Figure 1: Variations in the Ranges of Loan Rates for Corn Nationwide, 1998



Source: GAO's analysis of USDA's data.

郡公示価格のシステム」

農務省は、このプログラムの 18 の対象作物につき、約 3000 の郡の公示価格を、毎日、毎週公示している。19 のターミナル市場(例えば、カンザスシティ、ミズーリ)のうち数箇所の実勢価格を用い、地方の需給、輸送を考慮して公示価格を定める。(実際に作物がこのとおりに動くわけではない。)必要な時は、農務省は、郡公示価格が地方の現金市場価格に近くなるような調整を行う。郡公示価格は、前日又は前週の終値が元になっている。

「生産者への現金支払い」

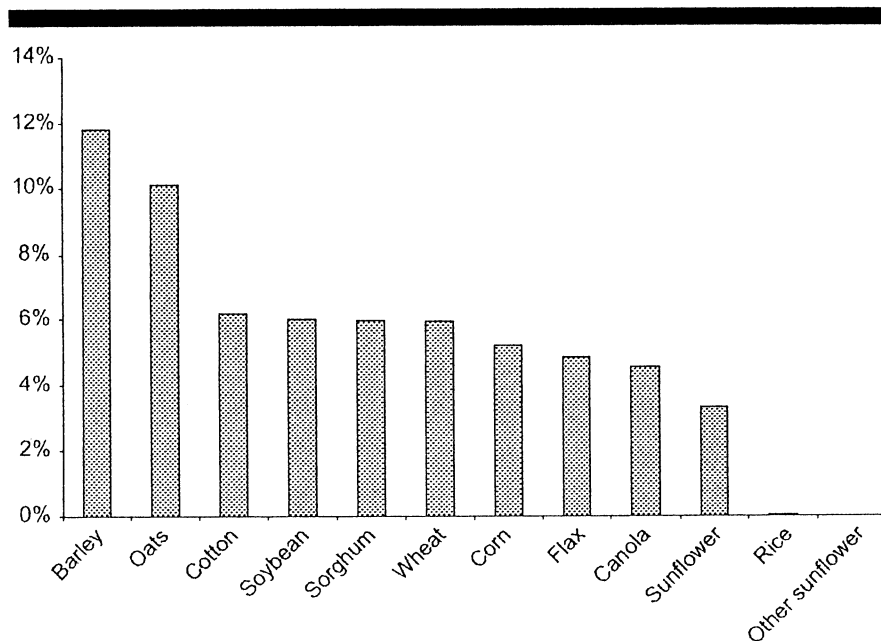
98 年の現金支払額 37 億ドルのうち 34 億ドルが、コーン、大豆、小麦及び高地綿の生産者に支払われた。しかし、大麦、オートの生産者は、これらの作物の生産額より高い割合の額を受けた。次ページの表は、作物生産額と現金支払いの関係を示すが、大麦とオート麦の生産者が、多くの支払いを受けている事が分かる。作物生産の上位 10 位の州が、18 億ドル、つまり 98 年に収穫された 6.6% の LDC を受けている。

Table 1: Cash Payments Provided by the Marketing Assistance Loan Program, 1998 Crops

Dollars in thousands			
Crop	Marketing loan gain	Loan deficiency payment	Total cash payment
Corn	\$321,206	\$998,607	\$1,319,812
Soybean	316,399	880,796	1,197,194
Wheat (all classes)	56,572	413,487	470,060
Upland cotton	223,054	254,346	477,400
Barley	3,824	78,429	82,253
Sorghum	3,340	57,017	60,357
Oats	459	19,032	19,491
Sunflower oil	5,178	14,051	19,229
Canola	607	7,474	8,081
Flax	79	1,657	1,736
Rice	11,375	1,007	12,382
Sunflower	25	1	26
Mustard seed			0
Safflower			0
Rapeseed			0
Total	\$942,118	\$2,725,904	\$3,668,021

Source: GAO's analysis of USDA's data, as of Sept. 22, 1999.

Figure 2: Cash Payments as a Percentage of the Value of the Crops Produced in 1998



Source: GAO's analysis of USDA's data.

「農家の一部が不参加となる理由」

一部の生産者は、いくつかの理由から98年の販売支援融資プログラムに参加しなかった。不参加問題は98年に表面化した。これは、この年に始めて作物価格が低迷し、そのために、小麦、飼料作物、油糧種子生産者が、このプログラムからの現金収入を必要としたからである。農務省は、不参加の理由を、次のように述べている。① 郡公示価格が、ローンレートと同じか、より高いため、対象作物の生産者がLDPを受けられなかった。② ある生産者は、資金援助を求める以前に作物を売ってしまった。③ ライのように適用外の作物は、支援を受けられなかった。

(融資代替支払いは、いつも可能なわけではない)

LDPは、郡ローンレートが郡公示価格を超える額をベースにしており、郡公示価格が高い時は適用されない。だから、郡公示価格が高い時にLDPを求めても認められない。農務省によれば、98年の6月から7月にかけてテキサス州でハードレッド冬小麦を生産した農家、ノースダコタ州のデュラム小麦生産者は、郡公示価格がローンレートを殆ど下回らなかったため、ほぼ適用されなかった。

(支援を申請する前に作物を売ってしまえば参加できない)

作物を売却してしまった生産者は、beneficial interest rules により、プログラムに参加できない。売ったら beneficial interest が無いからである。98 年には、生産者の一部は、このルールを知らなかった。農務省の職員によると、生産者は、ルールを知ったが、参加の障害としては小さいものと思いたがった。

(プログラムによる援助は、適格な作物に限られる)

このプログラムの対象外の作物の生産者は、benefit を受けていない。しかし、ライ麦だけは、96 年農業法以前は、コモディティローンの対象であった。96 年農業法で対象から除外された。

99 年に農務省は、対象を拡大したが、hull-less オートと cramble 工業用油糧種子は、認められていなかった。農務省職員によると、米国公式穀物基準法に下で、あるクラスのオートは認められなかったもので、hull-less オートは適格ではなかった。だが、ノースダコタ州立大学の農業普及サービス職員によると、hull-less オートは伝統的なオートに似ていて、プログラムに含まれると言う。農務省は、承認プロセスの途上にあるので、99 年産には適格になるだろうと言う。98 年に cramble は適格でなかったが、農務長官は、油糧種子のための自由裁量の権限で、99 年には適格にした。

「プログラムのデザインに関し、プログラムの支払い急増で、表面化した問題」

98 年に始まるプログラム支払いの急増で、農家やプログラム担当職員の間で、多くの関心が表面化した。それは、生産者による違い、融資没収の増加する可能性が現金支払いにおいて一貫性がないということである。その 1 は、LDP レートの決定、特に、郡公示価格と郡ローンレートの決定に使われる変数の関係である。LDP レートは、ある郡では一貫して他の郡よりも高い。そのため、生産者は、より高いレートの郡へ穀物を移動する。しかも、農務省は、長い間、小麦と飼料穀物の郡ローンレートを調整しなかった。② 農務省は、小麦について、一つのローンレートを決めているが、郡公示価格は 5 種類ある。これは、それぞれのクラスごとにある。1つのローンレートは、5つのクラスの価格と面積の加重平均なのである。しかし、いくつかのクラスの小麦、例えば、98 年のデュラム小麦は、市場価格は高かったが生産は少なかった。1つのローンレートと 5つの郡公示価格がある結果、価格が安いクラスの小麦(例えば、98 年のホワイト小麦)は、価格が高いクラスの小麦生産者より、高い率の LDP を得た。③ 大豆のような作物の全国ローンレートは、他の作物のローンレートより、生産コストのかなり高いパーセンテージをカバーしている。結果として、生産者は、マーケットのシグナルに従うより、政府の支払いに反応して作物を生産する。例えば、大豆の 98 年の全国ローンレートは、生産コストの 250%をカバーしてい

た。他方、コーンは、コストの150%をカバーしていたに過ぎない。要するに、75千ドルという支払い制限は、現金の支払いとしては適切であった。農務省の職員が言うには、75千ドルという制限の故に、99年にはより多くの生産者が、その制限額に達すれば、financeを得、担保を政府に放棄するだろうという。プログラムにかかわる穀物生産者で権利放棄に関する者は、支払い限度に従わない。このため、FY2000の農務省歳出法は、99年産作物について、支払い限度額を150千ドルに増額した。

(生産者は、郡を越えてより高い支払いを追求める)

ある日の同じ作物でも、LDPのレートは、nationにより、かなり異なる。LDPレート、即ち、郡ローンレートが郡公示価格を越える額は、隣り合った郡でもブッシェルあたり0,18ドルから0,29ドルという違いがある。農務省職員によれば、生産者、穀物エレベーター技術者は、近くのLDPレートより高くなれば、市場の近さや貯蔵施設に関係なく、作物をその郡へ移す。

農務省によれば、LDPレートの差の多くは、このレートを決めるのに、毎日又は毎週動く郡の公示価格と、年に1回しか変わらない郡のローンレートを使ってきたからであると言う。このレート差は、市場価格のより最近の関係を反映させて小麦や飼料穀物の多くの郡ローンレートの調整をしないで来たために、広がった。

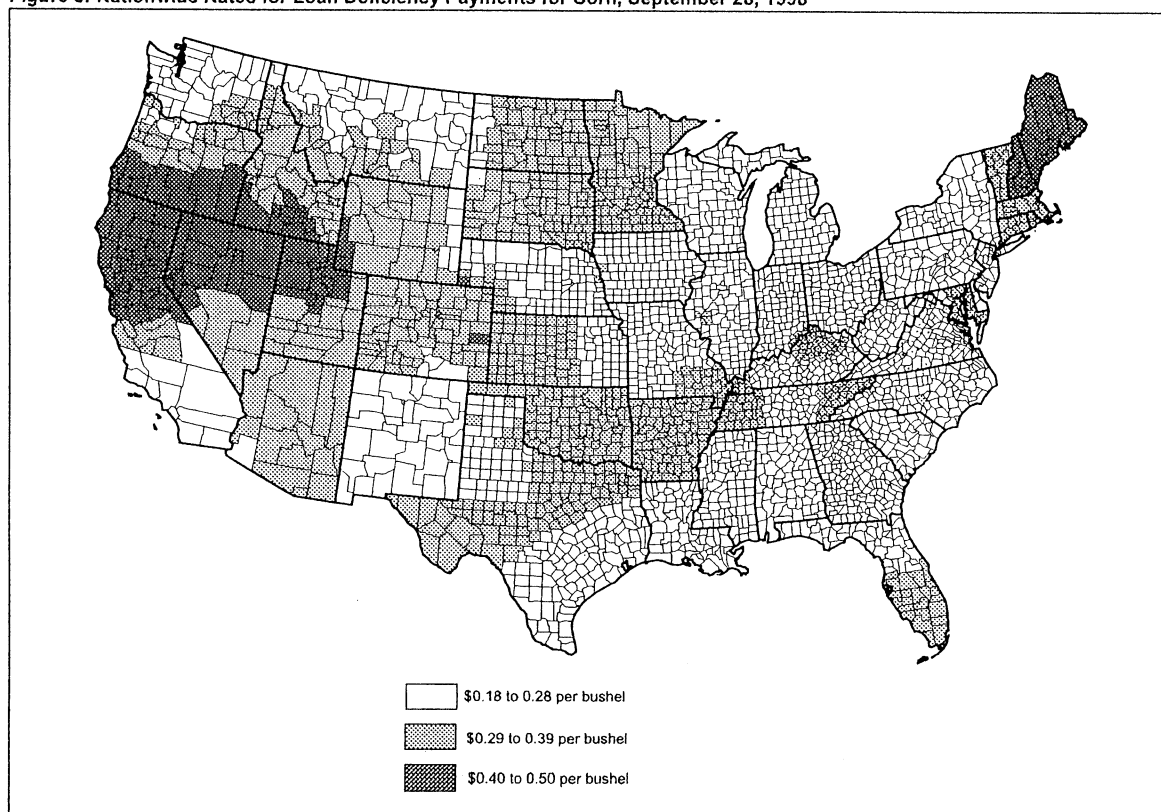
さらに、農務省職員によれば、郡公示価格は、日や週ごとに市場に追従する。98年には、地方市場のキャッシュ価格は、郡公示価格より、ブッシェル当り平均で、小麦で0,04ドル、コーンで0,04ドル、大豆で0,03ドル高かった。しかし、郡公示価格は、状況により地方市場の数字とかなり異なる。というのは、USDAは、郡公示価格を決定するのに、様々なターミナル価格を使うからである。このような事情があるから、この差が生産者が高いLDPのレートが受けられる地域へ作物を移動させる動機を作り出す。例えば、98年9月にミネソタ州のコーンのLDPのレートは近くのアイオワ州の郡より高かった。コーンをミネソタに選んだ生産者は、ブッシェル当り0,8ドル多く受け取ったであろう。このような特別な差は、USDAが郡公示価格を決めるのに、アイオワのコーン生産の郡ではなく、ミネソタのコーン生産の様々なターミナル市場価格を使ったために生じた。

農務長官は郡ローンレートを調整する権限があるのに、USDAは、95年以降原則として行わなかった。というのは、98年以前のローンに対する要請は低かったし、ごく最近では、作物価格が低迷していて低いローンレートを望まなかったためである。例えば、USDAが、仮に99年の小麦に関するすべての郡ローンレートを、最近の市場価格や生産パターンをベースに調整していたとすれば(議会が定めた全国の上限の範囲内で)、小麦のローンレートは、小麦生産地域の郡で、ブッシェル当り2,857ドルが1,989ドルに低下していた

だろう。

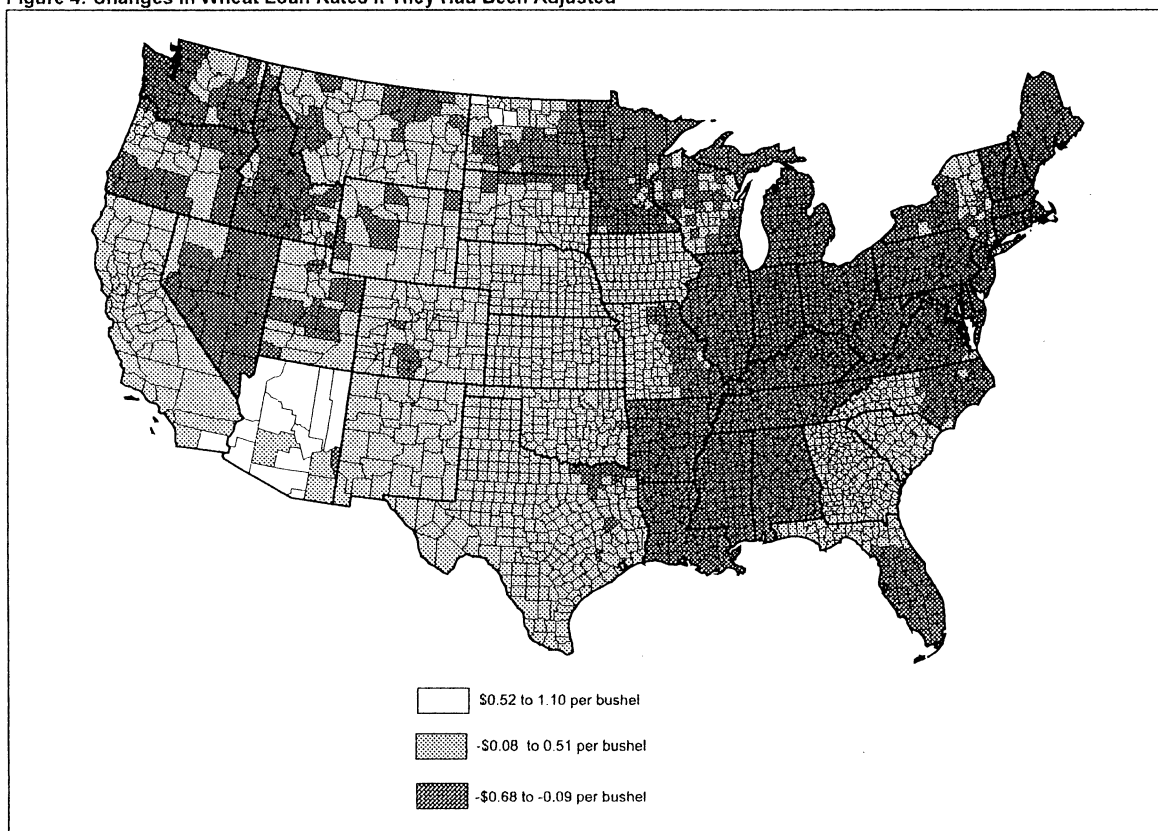
生産者が、LDPレートがより高い郡で作物を売ろうとする問題への対応として、USDAは別の方法の可能性について議論した。この方法は、農務長官がその権限の範囲内で、各作物につき、一定の日に、LDPレートを一律のレートとして定める、というものである。しかし、USDAはこの方法を公式に提案することはなかった。生産者の一部は、低いLDPを受けることになるし、政府のコストが増加する可能性があったのである。

Figure 3: Nationwide Rates for Loan Deficiency Payments for Corn, September 28, 1998



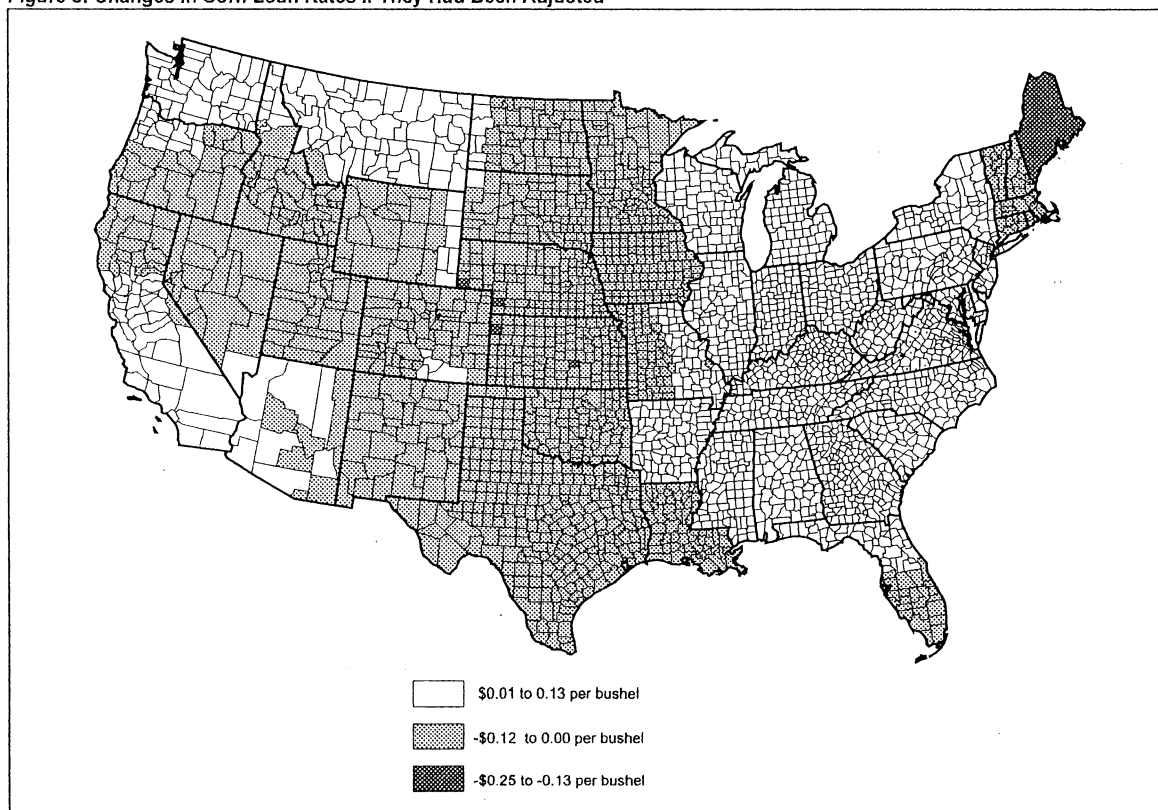
Source: GAO's analysis of USDA's data.

Figure 4: Changes in Wheat Loan Rates If They Had Been Adjusted



Source: GAO's analysis of USDA's data.

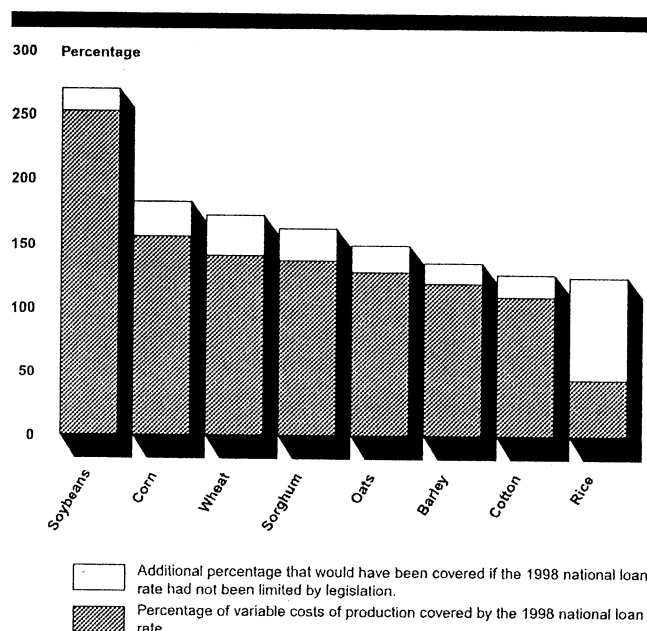
Figure 5: Changes in Corn Loan Rates If They Had Been Adjusted



Source: GAO's analysis of USDA's data.

のような矛盾を解決するには、立法が必要であろう。農務省は、この問題を解決するために全国ローンレートの修正の立法を提案していない。ただ、農務省は、小麦と飼料穀物の全国ローンレートを調整することは賛成している。

Figure 6: Percentage of Variable Costs of Production Covered by the 1998 National Loan Rates and the Additional Percentage That Would Have Been Covered If the 1998 National Loan Rates Had Not Been Limited by Legislation



Source: GAO's analysis of USDA's data.

(一部の生産者は、現金払いの上限に達している)

農務省職員と生産者にインタビューしたところでは、98年に価格が大幅に低下したために、一部の生産者は年間の現金払いの上限である75千ドルに達した。農務省の郡事務所職員は、99作物年度にはもっと多くの生産者がこの上限まで受け取る希望を持っていると言う。農務省職員が語ったところでは、生産者がこの上限に達したとき、融資を得て担保を放棄するだろうという。その表れとして、議会では99年10月2日の法により、99年度の現金払いは75千ドルから150千ドルに引き上げられた。

「結論」

近年の劇的な作物価格の低下によって、多くの生産者は、予想されたとおり販売援助融資プログラムを、収穫時の一時的な融資としてより、収入保証の手段としてしまった。作物の市場価格が低く、通常であれば収穫後には郡ローンレートより高くなる場合の収穫時の

一時的な融資というのが、このプログラムの当初の本来的な目的だったのである。結果として、このプログラムは、97年度と98年度との間で20倍以上の莫大なコストの増加となった。この期間に、プログラムのデザインのいくつかから、いくつかの実行上の不合理を予想しなかった結果とが生じた。例えば、郡公示価格の設定手続や、直近の市場条件をより反映するように農務長官がローンレートを調整しなかったことである。これらの担保に関係する原因で販売の非効率が生じた。農務長官は、行政的行為によってこの問題のいくつかの局面は変えることができる。このプログラムのデザインに関する他の問題は、法の修正によってのみ実現できる。

「農務長官に対する勧告 (recommendation)」

販売援助融資プログラムを利用するときに生産者が直面する問題に答え、潜在的な融資放棄の増加を防ぐため、われわれは、農務長官が行政的な修正を実行するか、または、それを行う権限がないなら、このプログラムを市場条件をより反映して融資と価格保証が行えるよう改訂することを勧告する。これらの変更は、次のような点である。①各作物の全国及び地方のローンレートを設置し、最新のものとするための方法、②地方の市場価格を推定するための手続き、③これらの変更をするために必要な政府のコスト、④これらの変更が、郡内の異なった地域での手続にもたらす財政的影響、である。

「省のコメント」

われわれは、このレポートの案を農務省に示して、検証とコメントを求めた。われわれは、ファームプログラム担当の審議官補佐を含め、農場サービス局の職員と会合した。これらの職員は、この報告が述べている情報に一般的に同意し、かつ、勧告の結論と勧告にも同意した。勧告の技術的な修正を提案したが、われわれはそれを適当なものとして改善している。

「目的、範囲、手法」

作物や州ごとに生産者がプログラムから利益を受けることを特定するため、われわれは、農務省の販売援助融資及びLDPに関する書類の中身を検討した。また、生産者がなぜこのプログラムに参加しないかを知るために、農務省職員及び生産者にインタビューを行った。

プログラムのデザインを知るため、農務省職員、生産者及び穀物エレベーター技術者にインタビューし、郡ローンレート、郡公示価格、LDP及び生産コストのデータを分析した。

われわれは、農務省本部、カンザスシティ商品事務所、農場サービス局、ノースダコタ及びテキサスの州及び郡事務所、さらに、アイオワの州事務所で仕事をした。これらの州は、小麦、飼料穀物、高地綿、油糧種子など適格作物の大産地であり、かつ、多くの生産者がプログラムに参加している。

われわれの検討は、98年11月から99年10月までの間、一般に受け入れられている政府監査基準に沿って実施した。

Lawrence J. Dyckman

Director, Food and Agriculture Issues