

米国の政策評価制度（議会との関係）と公共事業

本稿の目的

昨年10月に公表されたジョージメイスン大学（ケニス・バットン教授ほか3名による共著）の日米公共事業比較論の要旨は以下の通り（当研究所「日本経済と公共投資」38号198頁以下参照）

公共事業政策について、日本は「大陸原理」で公共投資は広範囲にわたりしばしば多様な社会的政治的目的を満たすことを目的とすべきという考え方を

これに対して米国はまず、公共事業の生産弾力性が民間部門の生産弾力性を上回ったとき、公共事業は経済成長を増進するという新しい成長理論が主流で、公共事業の生産性を重視するこの考え方が公共事業改革の背景となっている。この考え方に「アングロサクソンのアプローチ」が加わり、厳しい事業評価制度によって、経済効率基準を満たすよう歳出を扱うことが主要な論点となっている。

以上の結果、日本は20年にわたって分野別のシェアは固定され、高生産性分野への配分も行われず、GDPの伸びにつながらない分野に向けたゆがんだ配分構造になっているのに比べ、米国は公共事業の改革により、効率的な経済構造をもたらし、90年代の成長に寄与してきた。この結果、高生産分野である交通関係予算のシェアは道路54%をはじめとして連邦政府予算の80%を占め、その他の社会政策的分野は地方と民間に委譲して、全体としての公共事業費総額は削減している。

というものである。

そこで本稿では前号における本論文に対する批判的考察（202頁以下）を展開し、

論文で言っている、アングロサクソンのアプローチによる事業評価制度について連邦政府を中心に過去に遡って研究し、その結果がいかにして連邦予算制度の中に反映されることとなったのかを実証的に調べると同時に

特に交通関係予算が連邦政府予算に占める割合が多くなった事情を予算制度全体の中で、検証するものである。

なお本論文中の「新成長理論」そのものの研究は、わが国においても、旧建設省建設政策センター（国土建設の現況平成9年）、吉野直行慶応大学教授（「社会資本の経済効果」ほか）等において行われているが詳細は後稿にて述べたい。

1 クリントン政権の政策評価制度

(1) それまでの政策評価制度と問題点

- (a) P P B S 制度 ケネディー政権下で国防予算の効率化を目指して1962年度より採用され、1968年度より全省庁で導入されたが、1970年度をもって終了した。考え方としては、「省庁ごとに、ある特定の目的を達成するために類似の効果を与え、又は類似の貢献をする行政活動を、プログラムという概念で捉え、各プログラムを当該省庁の設置法に規定する行政目標に従い、高レベルのものから低レベルのものへ階層的に配列したもの。各プログラムが当該省庁のど

の行政目標に寄与するかを体系的に示し、資源の最適配分と政策決定のために不可欠な判断の仕組みを意思決定者に提供することを目的とする（財政制度審議会海外調査報告 2000 年 4 月 27 日）。議会に対しては予算書と別に相互関係を示す複雑な表（クロスウオーク表）が提出された。廃止の理由は色々有るが、精緻な評価体系も所詮は行政内部の作業を表す文書に過ぎず、予算編成は従来の予算書体系で行われ、議会審議との関連も無く、議会の協力を得られなかったことにある。

(b)目標によるマネジメント (Management by Objective)

ニクソン大統領によって 1973 年より始められた行政管理手法で、行政活動の目標設定に関する権限を大統領に集中する一方、その目標達成の手法については各省庁に任せた。2 年目には大統領の目標と、予算要求をリンクさせ、要求の中で目標について各省庁に説明させた。

しかし目標が漠然としていたり、各省で責任をもてないものが多かったこともあり、ニクソンの辞任とともに 2 年で廃止された。

(c)ゼロベース予算制度 (Zero-Base Budgeting: ZBB)

カーター政権下において、財政収支均衡の達成手段として 1979 年度より、1982 年度まで行われた制度で、予算要求に際し、各省庁が政策ごとに要求書を作成し、その重要性の順位付けを行うことにより、予算編成をゼロベースから行うこととした。また査定権を OMB から各省庁に移した結果、政治的なものとか恣意的なものが入り込み、合理化効率化につながらなかった。

(2)それまでの反省に立った新しい政策評価制度

(a)理念

1980 年代以降の英国や NZ をはじめとする行政改革の理論的支柱となった概念はニューパブリックマネジメント (NPM) である。これは財政改革、行政効率化といった行政の現場での実務的需要に対して、行政学者が後追いの理論化して行ったものと解されているが、顧客満足主義の最大化といった民間企業経営における管理手法を行政活動に応用することで民間経営の効率化、目標達成手法等を公的セクターにおいても取り入れる試みである (NPM については国土交通省交通政策センター国土政策研究第 7 号、前出財政

制度審議会海外調査報告、「パブリックマネジメント」大住莊四郎、「行政経営」の時代」上山信一等参考になるが本稿の目的でないので省く。とくに2000年6月建設政策研究センター「政策評価用語集」巻末の大住莊四郎、鈴木敦の対談が興味深い。

米国の場合はクリントンに影響を与えたのはオズボーン氏の「Reinventing Government、February 1993」と言われているが、実務的には1970年代以降州、市（特に有名なのはカリフォルニア州サニーベイル市）において実験的な試みが先行して行われており、また予算立法権の強大な議会の存在も有り、英国、NZ等のような大胆な市場メカニズムの導入は見られず、どちらかというパイロット・プロジェクト導入等試行錯誤を前提とした斬新的な取り組みとなっている。

(b) GPRAの仕組み

ア 連邦政府

- 内容
- ・ **戦略計画**（総合目標の設定 6年以上の計画を含み3年ごとに更新）
 - ・ **年次業績計画**（業績目標の設定 客観的、数量的かつ計測可能な形で表現されなければならない、目標設定単位は歳出予算の基本単位）
 - ・ **年次業績報告**（実績の公表 業績目標の達成状況を踏まえた業績評価）

手続き 各省庁は**戦略計画**の策定に当たっては、OMBと協議の上、議会とも協議を行い1997年9月及び2000年10月議会に提出され、公表している。

また各省庁は**年次業績計画**を予算要求に合わせてOMBに提出、OMBは予算査定に合わせて協議を行い、予算教書提出後議会に提出される。

年次業績報告は、年度終了後翌年3月31日までに各省庁よりOMBに提出される。

イ 議会との調整の仕組み

議会は予算立法権を有し、予算編成に対してわが国にはないほどの絶大な権限を有している。PPBS制度は行政府内にとどまる限り経済原則で貫かれた優れた一体系を完成させたといえるものの、一連の作業過程が行政内部の手続きにとどまり、議会の関与がなかった。寧ろ完成された予算の評価制度は逆に議会の予算立法権に対する脅威と受取られる。なぜならどの国においても言えることだが予算審議はある意味では政治性そのものの発露の場であり、最も非論理的なものである。したがって、米国においては、予算書体系と目標体系の対応関係を明確にする一方で、政策評価の作業過程に議会の関与を法的に盛り込み、議会との協調のもとでその実施を行うこととさ

れている。すなわち、

1. 戦略計画の議会との法定事前協議制度を設け
2. 業績計画の予算教書提出後の議会への提出及び議会への報告を法的に義務付け
3. また議会会計検査院（GAO）に対して、各省庁の実施状況評価とその結果の議会への報告を法的に義務付けた。

こうした議会への配慮の結果、目標をアウトカムで設定する一方で、目標の未達成遅延に関し、行政側に機械的な結果責任を問わないこととし、NZと異なり、行政側側がその責任遂行のために予算執行権限を拡大させることがないようにした。つまり、逆に言うと、議会の予算立法に対する権限にはなんら影響のないような方式にした。

（c）問題点

ア 議会との関係

しかしながら、戦略計画作成に当たっての議会との事前「協議」の法的性格一つとっても1997年初めて同計画策定されるに当たってのOMB長官と議会トップとの往復書簡に見られるごとく（February 25,1997及びMarch 17,1997）、まず下院議長は協議の際にOMBはプロジェクトと予算がひとつになった資料を要求し、その資料は単なる手続きを踏むためだけのものではないと主張し、これに対してOMB長官は議会との協議においては必ずしも全部の計画や考えを盛り込むわけには行かない。重要な政府の計画は立法行為を持って決定されるべきもので、最終的には戦略計画の達成速度、力点の置き方、優先順位付けに関する権限はまさしく行政側にあると議会側に厳しく釘を刺しているごとく、本事前協議はわが国の法的事前協議でいう緩い意味での協議でしかない。また常に予算編成権を意識している議会にとって、その権限を少しでも縮小する動きに対しては猛烈な抵抗があり、そのような意味で真の意味での協調関係が維持されるかどうかは否定的である。

このような事情もあり、サニーベイル市の元市長でGPRA産みの親とも言われているマーサー氏は公聴会で、議会での審議に關係資料があまりに使われてないことに不満を示している（John Mercer 下院政府改革小委員会、June 19,2001）。

イ 行政側

行政側の上層部においても、GPRAに対する意識は1997年と比較して2000年の方が低下しており、議会会計検査院による政府職員管理職2,500人を対象にした調査によると（Federal Managers' View Show Need for Ensuring Top leadership Skills, October 2000,GAO）、最大限この成果を活用したいと意識している人の割合は57%から53%に低下している。そ

して兩年ともたった 16%の人が行政のやりかたが G P R A によって変わったと意識しているに過ぎない。また 1 年経過後の G A O 調査においても

(Federal Managers' View on Key Management Issues Vary Widely Across Agencies ,June,2001)

3 分の 2 以上のトップ管理者が結果管理に携わっている省庁は 28 のうちの 4 省庁に過ぎず、28 のうち 7 省庁においてのみ半分以上の管理者がプログラムの優先順位付け、予算配分、新方式の採用等の作業で結果管理方式を採用していることが分かった。

要するに行政側、議会側双方において、無力感、警戒感、事務の煩雑さ等が錯綜して思ったほどの実績を上げてないことが伺える。

2 ブッシュ政権になってからの政策評価制度

(1) 政権就任以来の経緯

昨年 2 月に公表され、議会に提出されたブッシュ政権下初めての予算教書における「新しい始まりのための Blue Print (A Blue Print for New Beginnings, February 28, 2001) 」の「政府改革」の項において一応今後の基本方針は表明している。これによるとまず政府改革に向けて説明責任を通して結果重視主義で行く、そして目標は 1 . 官僚でなく市民中心であること、 2 . 結果重視主義であること、 3 . 改革に向けて市場中心で行くことの 3 原則を挙げている。そして予算、行政決定と業績との連結の重要性を強調している。G P R A については「政府は過程のみでなく結果によって導かれる結果志向でなければいけない」とし、「議会が G P R A 法という、我々が計画を成功に導くためのよい枠組みを作ってくれた」という言い方で前向きな評価を行った。

その後 G P R A に対する同政権の対応は必ずしも明らかでないが、何れにしる具体策は 2003 年度予算教書において明らかにすることとされた (O M B 副長官 Sean O' Keefe 氏指名のときの議会証言 www.govexec.com February 28, 2001)。しかしながらこの頃、政権移譲に伴う G P R A の熱意を冷まさないための運動が活発に行なわれ、2001 年 3 月の公共政策に携わるトップリーダー達が大統領へメモを提出 (「Memos to the President: Management Advice from the Nation's Top Public Administrators」) し、実績評価制度を推進することの重要性を強調し、またもと O M B 高官による説得 (「G P R A それ自体はきわめて政治的なものであるが、大統領がこれを活用することにより議会もまた活用し、正しい目的達成が出来ることになる」 Barry White 氏、www.govexec.com March 1, 2001) もあり、同年 4 月には 2003 年度予算教書においては、G P R A により、クリントン政権時より以上に、予算と評価実績の結びつきを強化する方針を固めた (www.govexe.com April 10, 2001、www.governmentaccountability.org May 16, 2001)。そして先述した O M B 副長官 Sean O' Keefe

氏の6月19日下院政府改革小委員会での「大統領は政府が評価結果重視である旨のはっきりしたサインを出すことによって、政権はG P R Aの遂行を成功させる」という明確な発言を確認できることとなった。

このような経緯をたどった後8月になってきわめて重要な基本方針が公表された。「大統領管理アジェンダ (President's Management Agenda, August 2001)」である。このアジェンダは初めてブッシュ政権の行政改革に取り組む基本姿勢を公表したものであり、今後にとってもきわめて重要な内容を含んでいる。まず2月のBlue Printにも掲げられた、3つの基本方針を(1 .官僚でなく市民中心、2 .結果重視主義、3 .市場中心)強調した後、5つの行政分野における目標(1 . Human Capital 2.E-Government 3.Competitive Source 4.Improved Financial Performance 5.Budget Performance Integration)を掲げて改革を行うこと、次にこれらを実施するために「管理の自由 (Freedom to Management)」が必要であるとする。これは効率的管理の障害になる法律を除去するための3つの法律事項を内容としている。1 .各省庁が、所管法律を廃止した方が行政管理がより改善されるかどうかという見直しを自ら行う、2 .大統領が効率化に対する障害となっていると判断する法的条項を認定した場合議会は即刻その障害を除去するための措置をとるような権限を与える、3 .人事、予算、資産処分という分野で管理者がより自由な処分ができるよう様々の提案をOMBは包括的に立法化できるとすることを骨子としている。これら事項を具体的に立法化するため10月には「管理弾力化法案 (Managerial Flexibility Act of 2001)」及び「管理自由化法案 (Freedom to Manage Act of 2001)」の両法案を議会に提出した。

このアジェンダはG P R Aにある理念の一層の徹底化を図るとともに、その結果を総合的行政管理、人事管理の中に包括して生かしていこうという大統領府の総合的行政人事管理施策の表明であることが注目される。特に立法府に対して、改革の障害になる法律事項の除去に対する、大統領の積極性が両者の力の均衡の観点から見て注目に値する(ちなみに両法案とも現在審議に入れにくいから審議も行われていない)。

一方同アジェンダのうち、G P R Aの結果重視主義の徹底のために、行われたのが10月3日のOMB長官 Mitch Daniel氏が公表した各省庁宛のメモである。これによると、9月現在の各省庁の評価について、青、黄、赤の3色で採点する、対象分野は先述したように戦略的人材管理 (Human Capital)、E - ガバメントの展開 (Expanded E-government)、競争的資源 (Competitive Sourcing)、財政的成果の改善 (Improvement Financial Performance)、予算と実績の統合化 (Budget and Performance Integration)の5つの行政分野であることが明らかになる。このスコアカードを大統領に提出し、今後の評価の基本とするとされた。

ブッシュ政権のG P R Aに対する今後の基本方針はこのとき公表された「Executive Branch Management Scorecard」に包括的に表現されていると見て良い。政策評価と予算の結びつきの重要性、実績重視とそれに基づく総合的人事管理の重要性を強調するもので、この基本方針は本年の2003年度予算教書のひとつの目玉ともなって表現されてくる。

このような考えが連邦政府内にも浸透し、議会会計検査院報告書「結果管理：各省庁の業績計画と予算、財政報告との結び付けに関する進捗状況（Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans with Budget and Financial Statement January 2002）」によると実績計画と予算財政報告の結び付け努力を実施している 35 省庁のうち、1999 年度は 40%の省庁のみが結びつけができていただけであったのに対し、2002 年度には 75%が出来るようになった。

議会会計検査院としては同報告書において、環境庁や住宅都市省のように異なった独自の達成手法でなく、アメリカ国民がどの達成段階に対して財政措置を行えばよいか分かり易いようにこの両者の結び付けを行う方向に持っていかなければならないとしている。そして各省庁の努力にかかわらず達成目標は一般的なものとどまり、議会が予算を決定するに当って役に立つような特定の分野に絞れてないとの批判も行っている。

（ 2 ） 2 0 0 3 年度予算教書の内容

政策評価及びそれも包括する行政管理のあり方についての基本的考え方は、予算教書中本書の「Governing with Accountability」において、先述した昨年 8 月の「大統領管理アジェンダ（President's Management Agenda ,August 2001）」で示された、基本的理念、5 つのイニシアティブ、そして「行政管理採点表（Executive Branch Management Scorecard）」についての重要性が述べられている。

また分析編のうち「Budget and Performance Integration」の項では予算と実績とのリンケージどころか一歩進んだ統合化（Budget and Performance Integration）の重要性を詳述している。

実際に予算作成に携わったブルエルOMB副管理局長上級顧問によると「これまで業績評価は行政を効率化する材料として体系的に用いられてはいなかったし、業績評価と予算が直接リンクもしていなかったがブッシュ政権は予算が実際には政策立案、財源の配分に影響を与え、行政管理改善に資することに目をつけた。これを Performance-based Budget というが、2003 年度予算教書ではこの方針に基づく初めての試みが行われ 126 のプログラムが評価されその結果 43 が効果的、22 がやや効果的、41 が非効果的、20 が測定不能とされた。」

(3) 今後の努力

同氏によると、今後 Performance-based Budget 徹底のため業績評価チームの設立、議会予算編成途中におけるプログラム評価のための春季レビュー実施、政府外の実績諮問委員会の設置、National Academy of Public Administration (議会によって設立認可された非営利団体、公共政策に携わる学者団体) による検討、OMB と National Science Foundation (法によって設立された政府機関、科学者の団体) による合同ワークショップの実施等が行われる。予算教書にあるランキング付けに用いられた手法の改善が課題となっているとの事である。

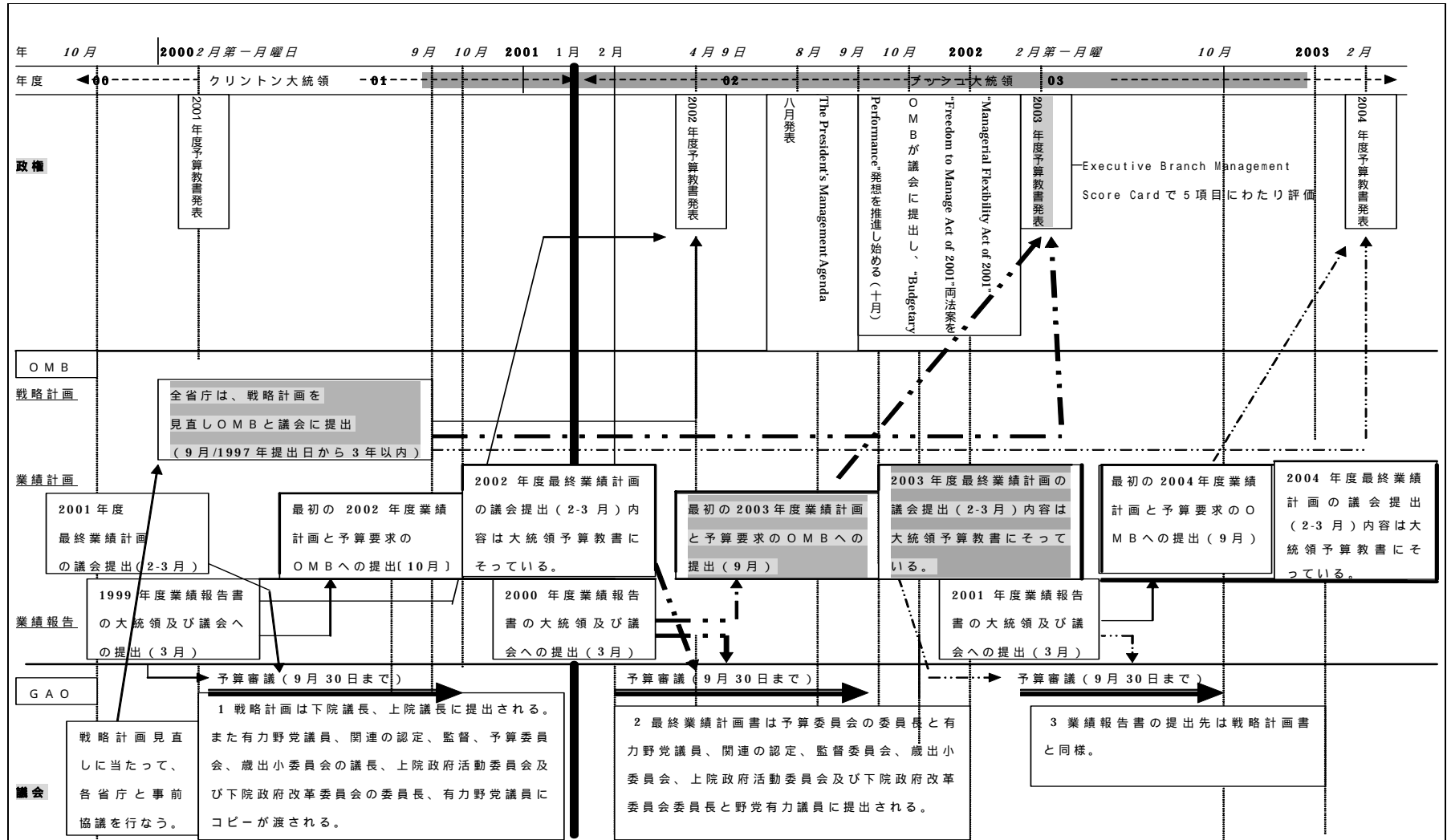
3 G P R A と議会との関係

そもそも G P R A 成立時においては業績と予算は一応の対応はさせるものの、きっちりとしたものになっては居らず、その目標も、概念的な漠としたものが多かった。前述したようにこれを厳密な意味で対応させると、行政庁の責任の外で起こった要因について説明責任を果たせないということ、またその責任を遂行するためには予算管理に関する権限の問題に及び議会との関係の見直しを迫られるという問題があったからである。ところがブッシュ政権が 2003 年度予算教書において、業績と予算の結びつきをはっきりと、表明するようになった。そして業績と予算が最終的にはひとつの書類にするべきである (a single streamlined, integrated plan and budget document) というところまで進展してきている (2003 年度予算教書 Budget and Performance Integration)。このような断固とした新政権の方針を受けて、議会も行政側とともに本制度の活用に向きに転じたように見える。議会側からすると、さまざまな技術的制約により、予算項目と業績が対応してない限り、事前協議においても、一般論的な注文をつけることにしかその存在意義はなかったが、予算と結果との結びつきの努力がかなり進んできてからは寧ろ議会側において、これを前向きに利用しようという動きも出てきた。例えばこの権限を楯に、政府職員に対する直接の介入を行う動きもあった (下院において連邦航空局上層部のボーナスを G P R A 達成目標に応じて削減する法案提出の動きがあった)。議会においても、連邦政府職員を出席させ、プログラムについて発言させ、意見を言い、事前に計画に反映させることの有用性を見出している。また行政側においても、自ら予算体系を G P R A に合わせて変更し、議会における予算審議にその意思を反映させようとの動きもある。

このように極めて経営学的論理で貫かれた精緻な体系であった G P R A を当初の理念から実務上の理由により発展させ、議会にも行政にも有用視されるようになったように見える。ただ予算教書に新たに取り入れられた 5 つの分野ごとのシグナル表示制度について

議会の側でこれを無視した予算審議、配分が出来にくくなり、事実上、議会審議を縛る方向に働くのは間違いない事実ではないか。ましてや先述したごとく議会審議の最中に春季レビューを行って、採点の見直しを行って公表するわけであるから議会側に最新の資料を提供するためとも取れるし審議に際して世論から圧力をかけるためとも取れる。即ちこれまで政治性の強いと言われていたプロジェクトについても議会審議の段階で、評価を積み上げた精緻な論理の集大成からなるシグナル制度において赤をつけられたものを、敢えて議会で通すことが出来るのかどうか、今後の議会審議を更に見守っていく必要がある。最も非論理的な世界の只中に向かって、世論をバックに論理体系の集積であるG P R Aを槍代わりに突進していくブッシュ大統領の姿を想像するのはうがち過ぎであろうか。

図表1 GPRAの流れと政権、議会の取り組み



4 G P R A 制度に対するこれまでの総括及び評価

これまでの実績に対して政策効果はどのくらい上がったか、前政権末の 2001 年 1 月 12 日にその総括が公表されているが（「History of the National Partnership for Reinventing Government Accomplishments,1993-2000」）、これによると連邦職員 426,200 人の削減、1,360 億ドルの経費削減、64 万ページ分の規則の廃止等が実現されたとしているが、これに対しては「職員数削減のほとんどは国防関係でこれは以前から行われていた、省庁によっては増員のところもある」等の批判は有るものの、「この改革がなければこれほどの実績は挙げられなかったであろう（ブルッキングス研究所ドナルド・ケトル氏、2001 年国土交通省国土交通政策研究所国土政策研究第 7 号 P 126 以下）」という見解が妥当であろう。

G P R A に対する評価については、2001 年 6 月に行われた下院公聴会におけるジョージメイソン大学のマクティーン教授（同教授はニュージーランドで内閣の一員として一連の行政改革の指導を行った後、同大学の特別客員教授に就任し、政府の G P R A 実施のための助言も行っている）の見解を要約する。

「G P R A が成立して 8 年になるのに（2001 年 6 月時点において、以下同じ）、成果が少ないといって、これを失敗という人がいるが間違いである。行政庁も議会もまだ 2 年度分の成果結果の報告書を受け取ったばかりで、・・・判断もまだ熟してない。・・・同法の実施に当っては 4 段階の区分がある

第 1 段階 1997 年に実施された長期の戦略計画段階である。ここでの目的はすべての省庁の活動のうちから優先的なものを識別する。計画中に目標は含まれているものの、戦略的優先性の設定はほとんどの省庁において、熱心ではなかった。

第 2 段階 1999 年に開始された戦略計画の施行である。各省庁は始めてアウトカムという言葉で努力結果を測定しなければならなくなった。徐々に各省庁にとって業績情報は意味あるものになりつつあるものの良質のアウトカム情報が活用されるまでには 2005 年度予算を待たなければならないであろう。

第 3 段階 情報公開である。公共福祉を生み出すような政府の活動の効率性が透明にされるのは、この段階である。2 年毎の各省庁の活動を比較してきて、情報の完全な公開は、政府が使った金額に対する説明から生み出された公共の福祉の説明に変えさせることによって不可欠であることが分かった。公開される情報の質もここ 2 年で格段に上昇した。

第 4 段階 G P R A によって生み出される情報の活用である。生み出される各省庁の情報が将来の行政管理や資金の分配につながるようであれば、G P R A ははじめて絵に描いた餅でなくなる。」

そして現ブッシュ政権は、まさしく同教授のいう第 4 段階に向けて走り出しているとい

える。

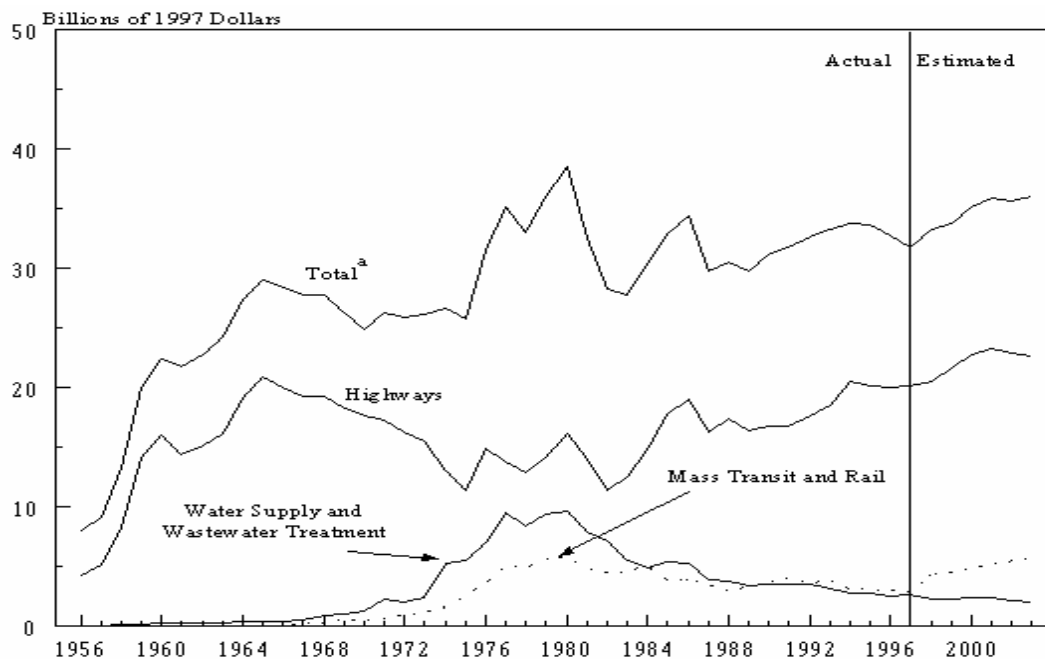
5 G P R A と公共事業(ジョージメイスン大学論文との関係について)

さてここで、本稿の目的である、ジョージメイスン大学の論文との関係の本題に移る。

(1) 交通関係の連邦政府予算におけるシェアについて

以下に見られるように連邦インフラ支出を分野別に見ると、1956年に道路41%、航空10%、水資源と水運48%であったが、その後1976年では高速道路38%、大量交通機関8%、航空14%であったが、近年に至るまでに道路、大量交通機関、航空関係のシェアが大きく伸び、1987年から1997年の間に高速道路2.2%航空は3.3%伸び1997年には高速道路のシェアは46%、航空22%となっている(「日本経済と公共投資」第37号P183以下参照)。

図表2 連邦制社会資本予算内訳(1962-2003)



出典: (Trends in Public Infrastructure Spending ,May 1999 GAO)

高速道路と、大量交通機関については1997年に成立したT E A - 2 1法により98年には2%の伸びであった高速道路関係及び大量交通機関については99,2000年には前者で4%、後者で6%伸ばす事とされ、98年から2003年の間に平均で2.5%伸ばす事とされて

いる。したがってここ 40 年ほどの間に交通関係予算特に道路関係予算のシェアが伸びていることは事実である。

そこで次に

交通関係の事業は経済生産性を高めることは所与の事実か？

交通関係の支出割合が連邦政府内で高まってきたのは、政策評価の結果か？

ということについてそれぞれ検証してみる。

(2) 公共投資と経済生産性の伸びについて

米国では伝統的な成長論に対する見直しとして「新成長論」が 80 年代以降登場し伝統的な成長論に対していくつかの修正が試みられ、技術進歩の内政化が議論される過程で、社会資本の存在が大きくクローズアップされ、社会資本ストックと T F P (Total Factor Productivity) の関係を実証的に明らかにしようという研究が次々と発表された。その代表がアッシュアウアーである (David Alan Aschauer 「 Is Public Investment Productive? 」)。

一般的に T F P はアウトプット (算出伸び率) のうち、資本や労働といった投入要素で説明しきれない部分 (特に生産者の利潤極大化行動、生産要素市場における完全競争を仮定した場合) があり (これをソロー残差という)、具体的には技術進歩やインフラ投資、経営技術などを言う。彼はこのうちインフラと経済成長に着目し、1970 年代に起こった生産性の低下は公共投資の低下によるとして、両者の関連付けを数式化した。結論としてインフラ投資は大きなリターンをもたらす生産要素投資であり、生産性向上を伴い、潜在成長率に大きな影響を及ぼすというものである。そして弾力値は生活関係インフラより交通関係インフラのほうが高いという結果が出ている (1996.10 於建設省 ニッセイ基礎研究所熊坂有三氏講演参考)。

彼の計算式については公共投資弾力値が高すぎるという批判や彼の用いた生産関数自体に問題がある等その後批判が相次いだ、マクロ経済学者全体の中で大きな議論を巻き起こした (彼以外の新成長論者については先述のジョージメイソン大学の論文に詳述している)。

そして公共投資弾力値の絶対値が高いか低いかは別として大方のマクロ経済学者の間ではインフラ支出と経済成長の間に正の相関関係が有ることについては依存がないといえる (「平成 9 年度国土建設の現況」 P105、 「平成 1 2 年度国土建設の現況」 P32)。

しかしこれら議論が実際の議会での論議に反映されているかということ、議会予算局の作成報告書を読む限り否である (先述した C B O 「 Economic Effects of Federal Spending on Infrastructure and Other Investment June 1998 」によるとインフラ投資が経済成長に寄与するかということについてその効果を否定している。ましてや交通関係が一段と効果が高いという議論はされていない)。このように見てくると、インフラ投資と生産性の伸びについては

結論としてはマクロ経済学者の間では少なくとも正の相関関係にあることは大方が一致していると見てよいが、実務的には議会における予算局はこれを否定し、また議会においてこのような議論を踏まえた上で予算化が行われた形跡はない。

(3) 政策評価と議会における予算配分について

交通関係予算のシェアが伸びてきたのは政策制度の結果か？先述してきたように政策評価の経緯をジョンソン大統領以来省みてみると、評価制度は政権交代ごとに命運をともにし、クリントン大統領時代の G P R A 法が唯一の例外である。そしてブッシュ政権はこの機会に G P R A を積極的に利用して連邦政府の施策を、シグナル制度という形で国民にも分かりやすく説明し、それを予算項目と可能な限りリンクさせることにより、予算教書提出後議会においてその命運がどうなるのか、寧ろ議会に対する国民の監視の目を強化させようとの目論見のようにさえ思われる。つまり Pork Barrel という言葉に代表されるように議会の論議においては、政策の重要性の議論は経済理論とか効率とかの追及でなく、もっぱら「機会均等、国家安全、科学的知識の発展といった非経済的な理屈で主に決まってくるし、また政治的な理由にもよる。そこで連邦予算は、せいぜい経済合理性は持っているかどうかの判断はあるものの、もっとも費用便益の高いものに向けられることは予測できない(先述 Economic Effects of Federal Spending on Infrastructure and Investment June 1998) のが現状である。

議会予算局作成レポートであるためその表現は遠慮がちであるが、非営利の研究機関である National Center for Policy Analysis によると「良く知られているように上院、下院議員の出身の州や選挙区に対する多くの予算を彼らの命令により、回すことが行われている。そのような所謂 Pork Barrel と言われるプロジェクトは他のプロジェクトと同じ経済効果を発揮できない (Idea House July8,1998) 」と表現している。予算は当然議会の支出化法の成立が有ってはじめて成立するものとする、長い政策評価をめぐる連邦政府の試みにも拘らず、予算化においてこれが生かされた実績はこれまでになく、今ブッシュ政権の下で、新たに議会との協調に最大限の配慮をしつつこれに向けての新たな試みが始まったという段階であることを考慮すれば、経済効果の高い事業を政策評価の結果連邦予算の中でその割合を高めるといえることは出来るはずがない。

また同教授との議論 (6 月 11 日於ワシントン D C) においても、何をもってこのような改革が行われたというのかという質問に対して「個々の事業の評価の積み重ねである」との答えしか得られてない。

これら事業の割合が高まったのは次に述べる別の理由である。

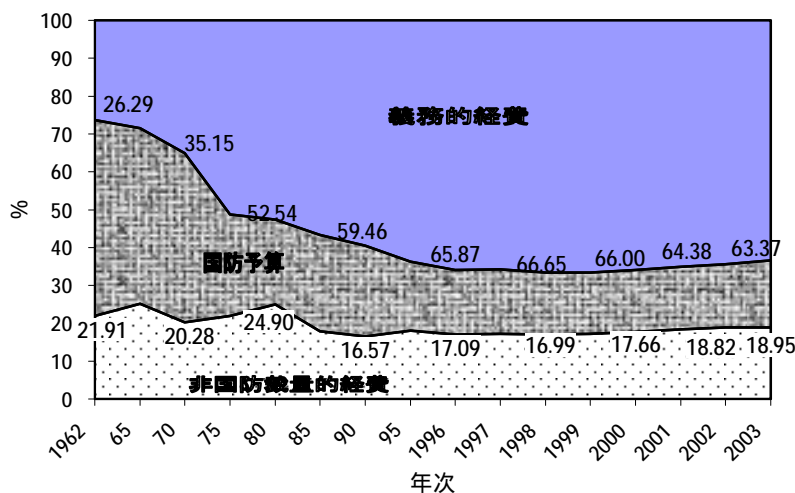
(4) 連邦予算の中で交通関係予算の割合が高まった理由

a) これもクリントン大統領時に立法化されたO B R A 90、O B R A 93 及び 97 年財政収支均衡法等により裁量的経費 (Discretionary Spending) についてはC A P (上限額) が毎年大統領と議会の交渉で決まるが、高速道路関係と大量交通機関についてはこのC A Pを設定するときは収入見合いで設定されることとされている。これは道路特定財源を充当することとされているからである。そしてこの事情に加え、先述したT E A - 2 1法がその伸びを保証しているため、全体の裁量的経費が縮小している中で、他の事業が厳しいC A Pを被せられているにもかかわらず、一定の伸びを示すことが出来たこと。

b) 道路関係予算は先述した議会の予算立法化権の中でも、他の事業に比較して格段に地元の票につながる大事な費目であり、容易に州を含めて地方に権限を下ろさない結果、連邦議会に残っている。裁量的経費 (軍事を除く) は全予算中 1962 年以來 18 - 19% を維持してきているが、内訳を見ると交通関係以外ではやはり政治性の高い健康、医療保険、収入保証社会保障といった費目の割合が 1960 年代 10% 台であったのが 1980 年に 20% を超え、1995 年には 30% を超えて現在の予算編成上の緊急の課題ともなっている。このように他の費目がC A P制度の施行とともに消えていくか縮小される中で政治的に強い交通関係、健康、社会保障関係等の割合が高まったといえること。

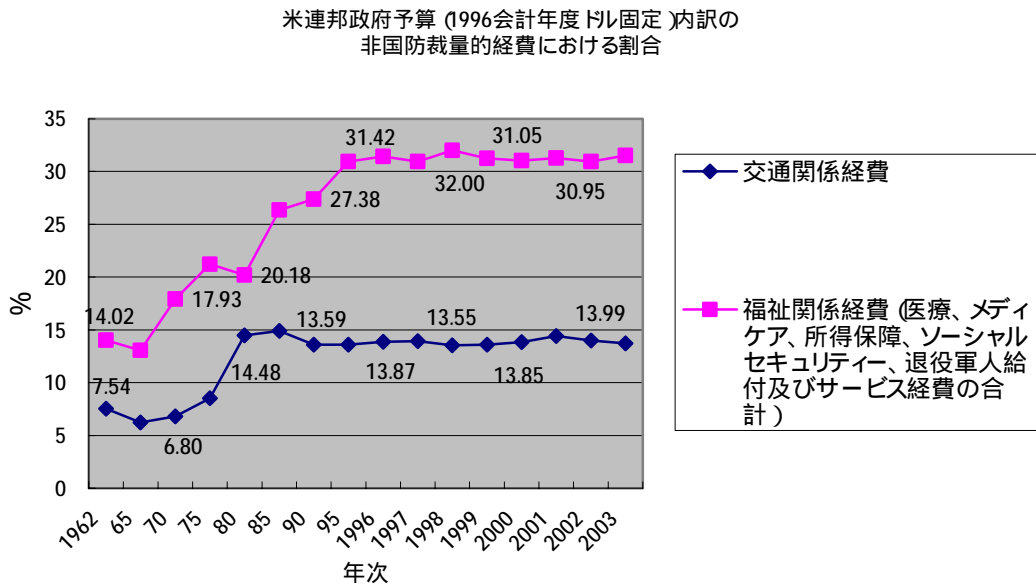
図表3 米連邦政府予算内訳の割合

米連邦政府予算 (1996年会計年度以降固定)
内訳の割合



注：年次の尺度は、1965年から1995年までは5年単位、1996年以降は1年単位で表示されている。(次の図も同様)

図表 4 米連邦政府予算内訳の非国防裁量的経費に占める割合



6 まとめ

(1) 以上でジョージメイソン大学の論文中米国は過去 20 年の間に、政策策評価を実施して、生産性の高い事業に重点化を行ってきたという部分についてはこれは意図してそうなったのではなく、交通関係予算は政治性の高い事業であり連邦議会が予算化権を手放さなかったことそれに加えて現在の予算均衡化法体系の中で道路関係については特定財源のお陰で、裁量予算の中で例外的に厳しいキャップ制度を免れてきたことが相俟ったことによることが分かった。

しかしながら米国における政策評価制度のさまざまな試みは幾多の実験的实施を経て、その失敗を教訓として改良を重ね、その手法における改良特に絶大なる予算立法権を有する議会との強調を考えるぎりぎりのところまで進歩してきており、その壮大な実験に対しては敬意を表すべきである。見方によっては連邦政府側が議会における予算審議の過程を国民の下にさらすことによって、オープンな議論をさせ、行政側の意思決定を極力生かした形で予算の立法化をさせるということが伺えるほどにまでなっている。この政策評価制度の持つ実績を過去に遡って過大視し、その成果として交通関係予算の割合を高めたというところまではいってない。議会の論議が当然のことながら政治性を持ち、経済論理どおりに行かなかったところに歴代政権の苦悶があったのであるから。今後のブッシュ政権がこの過去の失敗に懲り、真の意味で議会と協調することによって行政の判断を予算立法化の過程の最後まで留保できるかど

うか、大いに注目される場所である。そして公共事業についても政策評価制度にのっとりその結果効率性の高い事業について予算化されるシステムの実施が早期に実施されることが望まれる。

(2) 翻って、わが国の現況を鑑みると、政策評価の前提としての公共事業と経済成長の関係についての官民の研究成果もいまだ十分でなく(新成長論、ストック効果、間接効果)特に公共事業の生産性に着目した研究については経済学者の間においてはその成果が徐々に現れつつあるものの行政分野においていまだ公共事業の予算化に当たっての議論もほとんど行われてない状況である(米国では先述した議会予算局が予算化に当たっての参考資料として先述の論文作成)。この分野における官民におけるより活発な研究、論議が待たれるとともに本年4月の政策評価制度の法施行を契機として一日も早く公共事業と経済成長の関係と絡めて公共事業の一層の効率化実現のための論議が幅広く行われることが望まれる場所である。