

Table of Contents

I. 日本が米国の財政政策の経験から学べるもの：政策議論..... 1
政策分析（ポリシーアナリシス）：市場民主主義における政策議論の核 2
政策分析過程..... 2
米国の政策産業と市場..... 4
II. 予算編成能力..... 5
予算コントロールの簡略な歴史..... 6
1974年議会予算統制法..... 6
議会予算局..... 7
役割と機能..... 8
責任と独立性..... 8
予算情報の提供..... 9
機能別予算編成..... 10
政策評価..... 11
結論に代えて—提案：予算分析機関の創設..... 11
参考文献..... 15

Original Paper: Makiko Ueno and Rudolph G. Penner, “An Institution Model For Reforming Japan: Capacity to Budget,” *Changing Policy Priorities In An Aging Society: Perspective in common between Japan and the United States*, NIRA/UI project 2003. 抄録

I. 日本が米国の財政政策の経験から学べるもの：政策議論

予算は国家政策目標を達成するための重要なメカニズムであり、予算編成能力こそが健全な市場民主主義に必要なものといえる。国家統治能力は予算作成能力である。経済開発協力機構（Organization for Economic Cooperation and Development、OECD）は、「予算は国の経済や社会の優先性に影響を与えるひとつの最も重要な政策手段である。政策の目標が一致調和され具体的に考えられるのは予算プロセスにおいてである。予算編成においては、部分と全体との関係や税と支出のつながり、そして公共資源を競う要求間の優先付けといったことに留意しなければならない。（2002年 OECD）。深い配慮のない予算においては、政府は需要（ニーズ）と資源（リソース）、資産、負債をうまく均衡させることは出来ない。

1990年代後半に、米国は財政均衡を成し遂げた。これは近代の統治においてひとつの画期的な達成といえるだろう。一旦黒字となると財政コントロールは低下してしまったが、この間の経験から得られる教訓は他の国々にとっても検証の価値があるだろう。

成功のかなりの部分は、予算論議への（市民団体や議員を通じた）米国の人々（パブリック）の参加の結果である。米国の明瞭な教訓は、民主主義社会においては、多数（マジョリティー）の人々によって目標が広く共有されなければ、法（ルール）というものは役に立たないということである（2002年 Penner）。一人の政治的指導者やひとつの政策が国家の予算問題を解決することは出来ない。合理的な議論を行い合意を形成するということは最大の挑戦である。米国の財政均衡にいたる長い道のりにおいて、数多くのシンクタンクや公的機関の働きによって政策議

論が促進されてきた。また、連邦政府のあらゆるレベルの機関もその政策議論において影響力のある参加者であった。広範なステークホルダーに予算編成へのインプットを提供させることこそが、民主主義には不可欠である。活発な政策議論の存在が米国の民主主義の最も強靱な部分である。それはしばしば非常に厳しい選択をしなければならぬということの人々が理解するのを助けるのである。

現在日本が直面している問題は、より多くの情報を得て、活発な筋の通った議論をきかなければ、一般市民にとってまとまった理解をするにはあまりに大き過ぎ、また複雑過ぎる。現在おこなわれている政策議論はしばしば断片的、散発的で、人々が国家財政状況の全体像を把握し、また個別の政策案件を予算という概念のなかに位置づけることが出来難いものとなっている。

学者や政治家、あるいは官僚が数日程度で書き上げた政策のプロポーザルが長期的な解決策とならないことは明白である。日本の人々は現在国が抱えている巨額の財政赤字が問題であると認識し、予算の均衡を測ることは適切な長期の目標であることも理解しているが、どうしたらこの目標が達成できるのかについての情報は持ち合わせていない。もし日本が明らかに負債の返済不履行となるか、またはそれを高いインフレで解消しようとするなら、その影響は日本だけではなく世界経済に影響を与えるものとなる。

政策分析 (ポリシーアナリシス) : 市場民主主義における政策議論の核

理想的な政策議論は、政策立案者に多種多様な政策の選択肢 (オプション) を与えるものである。政策の選択肢の長所と短所ははっきりと示されなければならない。政治家は各自のイデオロギーや経済にたいする各自の考え方に基づいて、ひとつの政策案を選択することになるだろう。イデオロギーというものは各自の嗜好によるが、経済がどう動き機能するかについての考え方は経済の科学に拠るべきであるだろう。ただし不幸にも、経済学も厳格な科学とは言い難く、経済の働きについての考え方はしばしばイデオロギーに左右される。つまりイデオロギーと科学の区別は容易につけられないものであるのだ。これが、多くの個人や研究機関が役目を果たして、政策アイデアを競い合わせるということが必須であることの理由である。

政策分析過程

政策結果が政策アナリストのイデオロギーによって影響されることはしばしばあるが、これは政策分析 (ポリシーアナリシス) がまったく科学的な厳密さに欠けているという事には必ずしもならない。政策アナリストが各自の意見を持つことは当然あってしかるべきだが、しかし彼らが独自の事実を作り上げることは出来ない。たとえば、ある特定の税金が労働努力に与える影響といったことには、かなり大きな不確実性があり、そして見るべき推計値

には大きな幅がある。政策アナリストはこうした幅から外れることは出来ないし、なおかつよい評判を維持していかなければならない。

政策分析はもし連邦政府内でのみ行われたとしたら、繁栄することも公共政策に影響を与えることも出来ない。1960年代後半、米国のいくつかの主要な大学で公共部門(パブリック・セクター)で働くことを希望する学生のための教育プログラムが設置された。大学院レベルで公共政策と公共運営マネージメントに関わるプログラムが、ミシガン大学(1967年)、ハーバード大学のケネディ・スクール(1968年)、カリフォルニア大学バークレーの公共政策大学院(1969年)、カーネギーメロン大学の都市公共政策科(the School of Urban and Public Affairs)(1969年)、ランド大学院(1969年)などに作られた。

共和国としての始まり以来、多くの米国の知識人は学界と政府との間を行き来しつつ政策作成に一定の役割を果たしてきたが、1960年代までは政策分析が明瞭な知的領域として急速に発展するにはいたらなかった。

「連邦政府の歳出をよりよくコントロールしようとする試みと、そしてそれによって使われるドル(金)から最大限可能な効果を得ようとする試みの手法として、予算局(Bureau of the Budget)は『プログラム計画予算(PPBS: Program Planning and Budgeting)』と呼ばれるシステムを育成し、そして後にそれを全政府機関に義務づけた。このPPBSは支出の必要な事業プログラムの費用対便益について、複数年度にわたる費用の予測をつけた、深く精細な分析によるものとされた。こうした経済学的、数学的、そしてそのもとの統計的技術に沿った、分析的枠組みはケネディ政権時代に、ロバート・マクナマラ国防長官によって採用された「ベスト・アンド・ブライテスト」たちによって国防総省に持ち込まれたものである。」(1998年 Fleishman)

公共政策問題を解決するための分析的技術の応用は、ランド・コーポレーションの国防戦略研究において開発されたものだが、これは公共機関を運営管理する新たな方法を提供した。「分析的研究の枠組みというものが、主要連邦省庁においてPPBS/政策分析/計画/評価の確立の根拠・基盤となった(1998年 Fleishman)のである。PPBSは、適切に必要とされる分析の数より以上の分析を試み、数珠繋ぎの命令体系の元で稼動することによって官僚化されたことで究極的に失敗に終わってしまったとはいえ、厳密な分析というものが国防調達や住宅補助にいたるまでの多様な政策選択肢に情報をあたえることが出来ることを明らかにした。

1960年代後半に相次いで公共政策系大学院が設立されたことに伴って、公共政策分析は政策議論と政策立案への貢献者としての地位を確立した。

政策分析のどのような達成業績に負けず劣らず重要なことは、政策分析が公共的な問題についての議論を民主化することで成し遂げた違いである。アロン・ウィダルスキーが明らかにしたように、米国憲法修正第1条の保障する表現の自由が総体として民主主義であるのと同様、政策分析は公共政策であるといえる。共通の理と事象の枠組みについてのルールと言語を知り、かつそれらを大切にする個人からなる、政策分析を基盤とする集団グループが、行政府の中にも議会にも、利益団体の中にも、大学やシンクタンクのコミュニティの中、そしてジャーナリズムの世界においても繁栄したことによって、政策分析は、真実、公共議論のための共通基盤をつくったのである。どんな機構制度というものが、社会に対してこれほどの貢献をなし得ただろうか。(1988年 Fleishman)

米国の政策産業と市場

米国では強固な政策分析及び評価産業が作り出されている。米国の市場民主主義は、政策分析の生産物をオープンな市場で競争するものとした。過去 10 年にわたった財政均衡の達成は、米国の統治(ガバナンス)において、まれに見る成功といえるが、この成功はこの市場システムとその生産物によるものといえる。政策分析は、以下の図のように、生産物と商品のごとく、生産され、分配される。政策分析は、真の公共財(パブリック・グッツ)であり、そこにおいては費用を出そうが出すまいが、だれもが便益を享受する。政府内部も政府外もいずれもの多くの研究機関は、分析し、評価し、そして政策代替案の提案する。これらに対する政策立案者や政治家、メディア、そして一般市民からの需要が存在するのである。

政策分析と評価活動は、独立、非営利のシンクタンク、営利のリサーチ会社、大学、研究機関、団体や協会といった非政府系の研究機関を含む産業を誕生させることになった。

アメリカの政策産業と市場

政府機関	非政府機関	顧客とスポンサー
連邦政府 行政府 ● OMB (行政予算管理局) ● 省庁 立法府 ● 委員会 ● CRS (議会調査局) ● GAO (会計検査院) ● CBO (議会予算局) 州政府・地方自治体	● 独立シンクタンク ● 大学研究機関 ● 営利研究組織 ● 業界団体	● 政府 ● 財団 ● 企業 視聴者と利用者 ● 政策立案者 ● 政治家 ● メディア/ジャーナリスト ● 市民 ● 学者・学生

[OMB: Office of Management and Budget; CRS: Congressional Research Service; GAO: General Accounting Office; CBO: Congressional Budget Office] By Makiko Ueno

政策研究の生産は、しかし少数の大きな研究機関で集中して行われている。1000 から 2000 もの機関が政策評価を行っているが、しかし資金の大部分は大きな機関、例えば、アプト・アソシエーツ、ランド・コーポレーション、マセマティカ、バトル・メモリアル・インスティテューション、アーバン・インスティテュート、リサーチ・トライアングル・インスティテュート、アメリカン・インスティテュート・フォー・リサーチといったところに獲得されている。

政策評価プロジェクトは、典型的には問題となる、政策事業プログラムを管轄する責任を持つ公共機関によって資金が提供される。しかしまた、政策評価プロジェクトは財団やロビーイストによって資金を得ることもある。国家レベルでは、連邦政府が評価の主要な資金源でありつづけている。議会はしばしば法案決定にあたって評価を義務として盛り込むことがあり、時には省庁にリサーチを指示することもある。連邦政府の政策評価は、一般に、

前述したような大きな研究機関に限らず契約として資金提供される。政策評価研究に対して資金提供を行っている主な連邦省庁は、教育省、労働省、農務省、保健福祉省、住宅都市開発省、国防総省、環境保護庁、会計検査院などである。

前述のように、民間財団などのフィランソロピー団体は巨額の資金を研究にまわしている。フォード財団やメロン財団、そしてロックフェラー財団（2、3 の名前を挙げるとすれば）歴史的に独立的政策研究を支援してきた。こうした民間の資金が公共目的に使われるのもまた、米国資本主義のユニークな特徴である。

政策産業には多種多様な才能が雇用されている。すなわち、政策アナリスト、社会科学系の博士号取得者、エコノミスト、元官僚、元政治家、学者、法律家弁護士、研究者、統計家、コンピューター・スペシャリスト、会計士、政策広報の専門家、研究起業家、研究マネジメント・スペシャリストといった人々である。これらの熟練専門家・プロフェッショナルの、政府と民間セクターの間での流動性は政策産業をより強力で魅力的なものにしている。政策分析および政策決定における生産性や競争性が高まれば、政策産業での政策議論の質が高まる。米国特有の民主主義は、公共セクターをあらゆる市民にとってのビジネス（1998 年 Gorham）とみていることである。結果として、政策産業は公共セクターと政府を強化している。

II. 予算編成能力

米国は立法府が国家の優先事項を反映した予算を保証する主たる機構となっている点で特徴的である。他の殆どの民主主義制度国では、行政府が予算の優先順位付けに関してかなり大きな影響力を持っている。予算プロセスは、その性質から容易に外部の監視から閉ざされる、「なぜなら、予算プロセスは、特有の複雑さ、予算文書の曖昧な言葉、税法の不可解性、そして予算研究やデータに投資するために振り向けられる関心に欠ける(OECD 2002 年)」からである。民主主義に必要なのは独立的な、読み易い分かりやすい分析であり、これにより全ての政策分野で専門家とはなれない政治家に対して、代替予算案のシナリオやオプションを提供することが出来るのである。

アラン・シックは、公共政策と事業プログラムの質を改善するための努力は、政策形成と予算配分を行う立法府の機関組織としての権限（コンペテンス）と能力（キャパシティー）が考慮されなければならないと指摘している（1980 年 Schick）。米国の予算プロセスの民主化にとって重要なステップであったのは、党派に属さない政府機関、議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）の創設にあり、これは 1974 年の議会予算統制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）によるものである。この法は、議会での予算編成プロセスをより合理的で透明性のあるものとするにおいて主要なステップとなった。1974 年の法律で設定された予算プロセスではそれまで別々であった税、歳出、認証のプロセスを総合したがこれは今日まで議会で継承されている

(1980年 Schick)。このプロセスは、議会に予算オプションを作成し国の優先順位事項を設定するために必要な包括かつ整合性のある方法を与えることを意図したものである。

予算コントロールの簡略な歴史

予算に関して、米国憲法は以下のように規定している。

1条9項7号: 予算は財務省から資金を拠出するのではなく、法での予算割当てを通じて拠出されなければならない。全ての公共の資金に関する予算書や受取勘定や支払勘定は順次公表されなくてはならない。

20世紀に入り、行政府と立法府の両方で、より集権的な財政政策のアプローチが必要であるとの合意に応じて、予算会計法「Budget and Accounting Act of 1921」が施行された。この法律は、大統領の予算案提出を制定し、行政府の予算プロセスを監督することを目的とした行政予算管理局（OMB：Office of Management and Budget）を創設した。また同法でまた政府の会計監査役として議会のみ責任を持つ会計検査院（GAO：General Accounting Office）が創設された。1941年収入法(Revenue Act of 1941)によって、連邦政府支出削減合同委員会が設置された。同委員会のスタッフは大統領の予算要求に反対する議会の活動を追跡した。スコア・キーピング・レポートが定期的に発行された。（合同委員会は、1974年の法律により議会予算局に取って代られた。）

1967年にジョンソン大統領は、連邦政府予算とその提出方法についての徹底した研究を行うための委員会を発足させた。同委員会の最も重要な提案は、それまで行っていたような連邦政府の財政活動の全域が競って混同した予算計上方法に代えて、統合予算を示すことであった。大統領の予算コンセプト委員会（Commission on Budget Concepts）の報告書は、現時点で使われている殆どの予算概念の基礎となったものである（CBO、2002）。

Box 統合予算： 1967年の大統領予算コンセプト委員会は、統合予算と統合予算システムが、68年から連邦予算編成のベースとして採用されることを提案した。統合予算は1968年以前の予算編成システム（行政運営予算・統合現金予算・国民所得会計予算）に取って代った。統合予算は連邦予算の総合的な表示である。その中に、すべての歳入と、全ての定常的な連邦プログラムと信託基金などを含んだ全歳出が含まれている。この表示は予算全額と移転がしめされる。しかし、政府がスポンサーとなっている企業体についての移転は統合予算に含まれていない。1980年代後半、社会保障信託基金は統合予算の概念から離れて技術的に予算から取り除かれた。しかし公共の議論はまだ統合予算に焦点を当てている。

1974年議会予算統制法

ジョンソン大統領の「偉大な社会（グレート・ソサイエティ）」時代に開始・拡大したプログラムによる財政支出の増加は、ベトナム戦争での軍事活動を支持するための支出の急増と合わさって、米国議会に財政赤字と財政支

出のコントロールへの関心を高めた。ニクソン大統領は、1972年の大統領選挙のキャンペーン中、1973予算年度の歳出額を2500億ドル以下に抑えるために自らの裁量で連邦政府の歳出額を削減できる権限を議会に要求した。しかし、議会はそのような制限のない権限を大統領に付与することを拒否した。ニクソン大統領は、1972年の大統領選挙に圧倒的勝利をおさめた後、議会で決議された予算配分を攻勢的に拘束（支払いを拒否）していった。ニクソン大統領は、議会には合理的な予算プロセスがないと主張して自らの行動を正当化した。当時議会には歳入と歳出を合算したり、こうした予算の両側を関係付けたりする正式な方法がなかった。議会は、ニクソン大統領が指摘する合理的政策決定プロセスの欠如に関しての批判に対策を講じることなしに、ニクソン大統領の拒否に抗することが出来ないと知った。

議会は、「1974年議会予算統制法」を通過させることでこれに対応した。同法は、セクション2で述べられているように予算編成における議会の役割の合理化を試みたものである。

議会はこれが必須であることを宣言する

- (1) 予算プロセスにおける効果的な議会の統制コントロールを確保する
 - (2) 連邦政府の歳入と歳出の適正レベルを毎年議会決定で用意する
 - (3) 拒否統制のシステムを整える
 - (4) 国の予算の優先順位を設定する
 - (5) 議会の任務の遂行を支援するために、行政府による情報提供を整える
- (1974年議会予算統制法 2項 目的規定)

同法により委員会とスタッフの追加が行われ、上院と下院の予算委員会と議会予算局が、予算及び経済に関連する無党派の分析と情報の源として造られた。

議会予算局

議会予算局（CBO）は行政府の権力と対抗し均衡を保つものである。それは予算プロセスに分析的・論理的な思考をもたらし、同時に、予算編成プロセスの民主化への道を開いている。CBOが備える責任と独立性、そしてCBOが提供する情報やデータは、社会の基礎的政策形成の能力にとって欠かせないものである。

初代のCBO局長であるアリス・M・リヴリンは、組織内部の構成をつくりあげたが、その構造は1975年の設立から現在にいたるまで大幅な変更なしに受け継がれている。図1米国議会予算局構成図は、CBOの組織と機能をモデルとして図式化したものである。このCBOモデルは、予算政策の分析に必要とされる政策研究のタイプを示した、予算分析組織モデルといえる。予算局は、予算編成と会計の専門家だけでなく、税、支出、負債に関わる政策のマクロおよびミクロ経済分析における専門家を雇用している。

[米国議会予算局構成図]

役割と機能：CBOの役割は議会の予算委員会や歳出委員会（Budget Appropriation Committees）をはじめとした議会の委員会を支援することである。CBOの最優先の役割は、上院および下院の予算委員会を支援することである。CBOの局長は毎年4月1日、あるいはそれ以前にその年の10月1日に始まる予算年についての報告書を、既存の法律から予測される今後10年間の歳出および歳入レベルに関しての推計を付して、提出する。この報告書は、CBO独自の経済および技術的な前提条件に基づくものである。またCBOは同時にCBO独自の前提に基づいて大統領の予算案の分析と、歳出と歳入レベルを再検証する。CBOは政策提言は作らないが、補完報告書において税と歳出の政策代替案についての長所と短所を含めた、国家予算の優先度についての議論を提示する。

CBOは、3つの主要機能を課されている、すなわち、予算編成支援、経済分析、政策分析である。法で定められたCBOの予算活動としては、審議中の法案のコストを算出すること、スコアキーピング・レポートの作成、そして5年（現在は10年）の予算予測を行うことが含まれる。およそCBOのリソースの半分が、委員会から出る全ての法案のコスト推計に当てられているが、法案の多くは成立しないことが多い。

こうした任務の遂行のために、CBOは連邦省庁が作り出した全てのデータへアクセスすることができる。今まで使われたことはないがCBOはデータを得る証拠提出を命ずる権利（subpoena power）を持っている。その任務を助けるために、法律ではCBOの局長に情報、データ、推計、統計を様々な行政府のさまざまな省庁と機関、委員会から直接入手できる権限を与えている。また、CBOの局長は会計検査院や議会図書館、そしてそのほかの連邦政府機関から情報を手に入れることができ、またこうした機関のサービスや施設、職員を有償ないしは無償で使うことができる。CBO局長の各種データへのアクセス権はCBOが機能するためにはなくてはならないものである。

責任と独立性：CBO初代局長のアリス・リヴリンは、CBOの機関としての独立性を強く主張し、CBOの政策分析機能の強化を図った。リヴリンは政策分析は政治的な独立性なしには活性しないと信じていた。リヴリンによるCBOモデルは、当時の保健教育福祉省の中の計画評価局（Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE)）とブルッキングス研究所という政策分析において強力な2つの組織を合わせたものであった。ASPEは、彼女がウィリアム・ゴーラムの後に局長として働いていた場所であり、ブルッキングス研究所は、彼女が働き、「国家優先性の設定（*Setting National Priorities*）」シリーズの出版に携わった場所である（1980年 Schick）。

BOX: ブルッキングス・イニシアティブ: 1970年にブルッキングス研究所は「国家優先性の設定（*Setting National Priorities*）」という題名の本を最初に出版した。これはチャールズ・シュルツと

その他の研究員によって編集されたものである。著者たちは、1971年の連邦予算を、国の限られた財源という厳しい試練を受けてつくられた国家の優先順位を決定したひとまとめのものとして説明しようとした。彼らはまずはじめに予算全体、その国の経済に与える影響、そしてその提案された競い合う公共プログラム間での予算配分について検証した。著者たちの目的は、予算に反映された政策決定の意味するものを説明しようとしたもので、それに関して判断を下そうとするものではなかった(1970年 Schultze et. al. 1970)。それ以降、ブルッキングスはこれをシリーズとして出版している。これは公共政策の分析的な視点を育てることを助け、政策議論の道筋をつけたものである。

これまでは CBO はその独立性の確保してきたが、この独立性は常に護衛されなければならない。ひとつの主要な要素は CBO 局長の人選にある。「1974年議会予算統制法」には CBO 局長および職員の任命プロセスが詳細に記されている。下院議長と上院の暫定議長が、両院の予算委員会からの推薦を参照し、共同で CBO の局長を任命する。局長の任期は 4 年となっており、局長の在任回数に制限はない。両院共に CBO 局長を議決により解職することができるが、在任期間が固定されていることと局長の解任が難しいことで局長の独立性が保護されている。残念ながら、上院と下院が同意しなかった場合に決着をつける方法がなく、任命手続きに時間がかかることが欠陥である。

1975年の創設以来、CBO は 6 人の局長を持った。現在の局長はドウラス・ホルツ - アーキンとなっている。これまでの歴代の局長は Dan L. Crippen, June E. O'Neil, Robert D. Reischauer, Rudolph G. Penner, Alice M. Rivlin である。

局長は副局長をはじめ、CBO のスタッフ全員の任命を行う。任命は、政治的な所属に関係なく、まったく専門的な能力に基づいている。給与と雇用給付の都合から、スタッフは全員下院の職員として扱われている。局長および副局長への手当は、上院および下院の議員の給与の年間のレートに連動した水準で、法律で定められる。局長は CBO 職員全員の手当を決定する(2002年 CBO)。2002年において CBO には 232 人のスタッフがいて、予算は 3200 万ドルであった。

予算情報の提供：1974年議会予算統制法は、CBO 局長が取得した全ての情報、データ、推計、統計は一般に公開されるべきものとしている。CBO は、独立的に分析と推計予測を準備する。「CBO は、定常的に、その生産物がその客観性と平等性なものであるものとして一般の観念を高揚する、CBO が用いている仮定仮説と方法について日常的に公開する」(1992年 Weiss)。情報および分析は議会のためのものであり、究極的には市民のためのものである。オープンで読みやすい政策情報を生産し提供することは CBO の最も重要な役割なのである。

CBO は、国家の優先性と政策オプションの議論に必要な基本的政策情報の多くを提供している。CBO は複数の部署から構成される。費用推計と、歳出事業プログラムの政策分析との、2 つの機能は分離されている。後者は予算機能に沿って組織されている。そのほかの部署としては、マクロ経済、長期経済モデル、そして税政策に関して特化している。多くのプロジェクトは部署間でかなりの協同が必要である。

BOX. コンピュータ・テクノロジーと予算：1974年法は、コンピュータやその他のテクノロジーがCBOの運営にとって必須であると宣言している。同法はまた、局長は最新のコンピューターの能力でオフィスを整備しなければならないとし、さらに局長は、コンピュータ・テクノロジーにおける専門家やコンサルタントのサービスを獲得し、予算要件の評価のためにコンピュータ・テクノロジーを開発しなくてはならないと述べている。コンピュータ・テクノロジーの発達は予算プロセスに大きく貢献した。

機能別予算編成：1974年議会予算統制法では、議会が機能ごとに支出、予算、決算に関する予測推計することを求めている。機能別の分類は、連邦政府のプログラムの主要目的について予算権限、経費、税支出を提示する際の手段としても用いられる。機能（例：国防、国際関係、保健など）は事業プログラムを管理運営する省庁とは関係なく、プログラムの主要な目的を表わすものである。法律で定められた機能別の予算システムは、予算の優先順位についての議論のよりよい理解に供することにおいて重要なものである。

表2で示される米国予算の「予算機能別分類」は、1921年予算会計法（Budget and Accounting Act of 1921）のセクション201で設定され、時代を追って修正が加えられてきた。参考のために、表には米国の予算機能別分類にあたる日本における主要な政府活動分類を示した。

表 2. 予算機能別分類表

アメリカ

コード	
050	国防
150	国際関係
250	科学技術・宇宙
270	エネルギー
300	天然資源と環境
350	農業
370	商業と住宅信用
400	交通
450	コミュニティーと地域開発
500	教育・訓練・雇用・社会サービス
550	健康保健
570	メディケア（高齢者医療制度）
600	所得保障
650	社会保障
700	退役軍人の手当てとサービス
750	司法行政

日本

コード	
01	社会保障・保険・福祉サービスなど
10	教育と科学: 義務教育 公立学校特別会計など
20	国債など
25	公務員・年金・その他
31	地方交付税・贈与
35	国防
40	公共事業・道路インフラ整備・ 住宅都市開発・洪水管理など
50	経済協力
60	中小企業
63	エネルギー対策
65	食料安定供給
70	産業投資特別会計へ繰入
95	予備費
98	その他の経費

800	一般政府
900	純利益

Source (資料) : U.S.A., “A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process”, General Accounting Office, 日本 (Japan) “平成 13 年 予算書・決算書 (2002 Budget)”, 財務省, Ministry of Finance <http://www1.mof.go.jp/data/h13/htm/subindex.htm>

政策評価：機能別の予算分析において重要な要素となるものが、政策プログラム評価である。CBO の予算活動にも政策評価が重要な役割を果たす。これが政府内の国防外の一般省庁でシステム化されるのは、健康教育福祉省 (HEW) の計画評価局 (ASPE) が最初であり、これが CBO の前身となったといえる。

1966 年に ASPE の初代次官補となったウィリアム・ゴーラムは 30 名ほどの局を率いたが、スタッフは 10 年ほどのうちに数百人となった。ここには政府内外から数多くの政策アナリストが導入され政策分析と評価にあたった。ゴーラムは省の事業費予算要求に際して、その一部に評価のための費用を含むという考え方を創り出した。法律に事業費の 1 パーセントを評価に配するものとして保留することを付け加えたのである。新事業の予算の 1 パーセントを保留し、これを省の長官の裁量において政策研究と評価検証のために使用することができるという条項を入れた。これは数年のうちに国内の政策を担当するほとんどの省庁に採用されることとなった。これが政策分析評価産業の興隆に大きく貢献した。

結論に代えて—提案：予算分析機関の創設

国家の統治 (ガバナンス) の能力は予算をコントロールする能力にある。予算は国の経済的社会的な方向性を国家方針に結び付け、具体的に実現するための主要な政策手段であり道具である。

国家財政を展望し、長期的な視野をもって政策の優先性を論議し、国民的合意を得ることが、政策を有効に機能させるための基本となる。政策決定者たる政治家と国民に、政党党派の枠組を越えた、総合的、科学的かつ合理的な予算政策情報が用意されることは、あらゆる社会にとっての必須の基盤整備といえる。予算形成の「民主化」は近代国家の成功のために不可欠の取り組みである。

日本にとって、予算編成プロセスの改革は緊急の課題であり、予算政策分析研究に従事する専門集団による機関の創設が必要である。

組織の目的：政治家に予算議論と決定のための基本的予算政策情報を、科学的分析を基に整理・提示し、かつ同時に国民に予算政策の重要性を喚起することを役割とする。国家財政の均衡化と健全な財政運営に持続的に寄与することを目的とした独立的予算政策分析機関である。

組織の機能

国家予算情報・予算基礎概念の体系的整理。

国家予算の鳥瞰、短期長期展望予測と分析の提示。

政府予算の解釈、税制、マクロミクロ経済予測、機能別政策分析評価

政策代替案（オプション）の提示

国民の予算財政への理解を促進する教育・広報活動

組織体制：組織は政府省庁から独立的であり、かつ機関長は必要な政策情報を取得できる権限を持つ。機関が集め、また独自に開発するデータ、解析予測モデル、統計調査資料は常に公開され、政治家、有権者に(わかり易く)説明されなければならない。

人材：組織は機関の長を始め、政策研究・分析・評価に携わる、最高最新の知識と経験を持つアナリストと研究者を集める。内外を問わず、広い展望と深い専門性を兼ね備える人材を集めるものとする。IT を駆使し、広く政策課題の提起と広報につとめ、政策リーダーシップを担う組織とする。

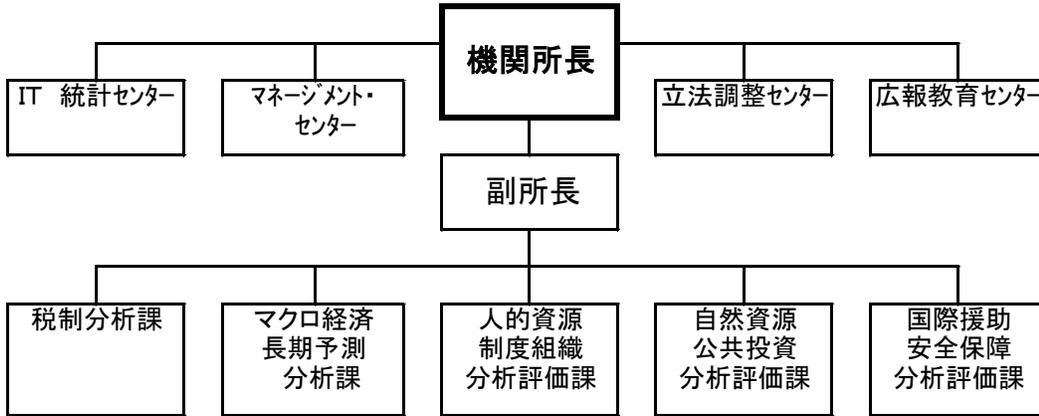
内部組織は、調査研究のプロダクトによって以下のように構成される。

ディレクター	
副ディレクター	
事務局/経営	
法務機能	
広報機能	10
IT/統計	5
税政策分析	3
予測とプロジェクトの税収入, 税制と組織の分析	
マクロ経済分析と予測	3
短期長期的な経済予測/人口と人口統計学	
社会保障制度の分析	
人的資源	5
中小企業, 貿易, 労働, 人的資本, 社会福祉サービス, 介護, 教育, R&D, 家族, 女性, 子供, 移民, ノンプロフィット,	

天然資源と公共事業	3
住宅とコミュニティー開発, 農業, 食糧, エネルギー 環境, 都市開発	
国際協力, 安全保障	3
海外援助, 安全保障	
総定員	32

予算政策分析機関

日本型モデル提案



税分析

税制度分析
課税構造分析
税收予測

経済分析

マクロ経済分析
財政分析予測

短期長期
経済予測

人口分析予測

経済モデル開
発

社会保障年金
制度予測

政策分析評価

ミクロ経済分析
組織制度分析

健康医療
雇用・労働
教育
人的資源
家族・介護
女性・児童
移民
政府公共機関
地方自治体
非営利組織
司法機関

機能領域別
政策評価

公共事業
国土開発
住宅都市開発
コミュニティー
開発
農林・水産
自然資源
環境エネルギー

国内、国際安
全保障政策分
析
外交援助政策

防衛保安

国際関係
経済開発
援助機関

参考文献

- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cabinet Office 2002. <http://www.cao.go.jp>
- CBO 2002. http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffc2.htm and <http://www.cbo.gov/staffing.shtml> www.cbo.gov/respon.shtml.
- Fleishman, Joel L. 1988. *The Field of Public Policy Analysis and Management: Retrospect and Prospect*. (Paper). Duke University, .
- Gorham, William. 1998. "The Urban Institute: 30 Years of Service." *Annual Report*. The Urban Institute: Washington, D.C.
- Joint Committee on the Organization of Congress 1993. <http://www.house.gov/rules/jcoc2y.htm>.
- OECD 2002. <http://www.oecd.org/EN/about/O,,EN-about-287-nondirectorate-no-no-no-11.00html>
- Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington D.C.: The Brookings Institution. .
- Penner, Rudolph G. 2002. "Restoring Fiscal Discipline in the United States." In *Changing Policy Priorities in an Aging Society*. Paper presented at NIRA/UI Symposium, Tokyo.
- Richard A. Berk and Peter H. Rossi. 1990. *Thinking About Program Evaluation*. Newbury Park, London, and New Dehli: Sage Publicaons.
- Schick, Allen. 1980. *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Schick, Allen. 1990. *The Capacity To Budget*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Schultze, Charles L., Edward R. Fried, Alice M. Rivlin and Nancy H. Teeters, ed. 1971. *Setting National Priorities: The 1971 Budget*. Washington, D.C.
- Weiss, Carol H., 1992. *Organizations for Policy Analysis*, Newbury Park, Sage Publications.

(本ペーパーは Makiko Ueno & Rudolph G. Penner, An Institution Model for Reforming Japan: Capacity to Budget の部分訳である。)