

カナダにおける複数府省にまたがる政策の評価
に関する調査研究
—報告書—

平成 20 年 3 月

総務省行政評価局

委託先：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

目次

I. カナダ連邦政府の政策評価および経営改革	1
1. カナダ連邦政府における政策評価およびマネジメント改革の発展動向（発展の流れと系譜） 1	
(1) カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革／制度創設期 1977～1993年	4
(2) カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革／歳出見直し期 1993～1999年	8
(3) カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革／マネジメント改革期 2000年～	20
2. カナダ連邦政府における現行の政策評価およびマネジメント改革への取組動向	42
(1) 実績評価制度	42
(2) プログラム評価	48
II. カナダ連邦政府における複数省庁にまたがる政策のマネジメントとプログラム評価	54
1. 複数省庁にまたがる政策「ホリゾンタル・イニシアティブ」	54
2. ホリゾンタル・イニシアティブのマネジメント	56
(1) 個別政策と同様のマネジメント枠組みの適用	56
(2) 「アンブレラ RMAF」の構築	57
3. ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価（概況）	60
(1) ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価の種類	60
(2) 関係省によるプログラム評価	60
4. プログラム評価の「質の向上」に向けた課題と取組	62
(1) ばらつきの大きい評価の質	62
(2) 政府中枢部局（Central Agencies）の対応強化による「全政府的な改善」への要請 ..	64
(3) 「各省マネジメント・モデル」の構築例	67
(4) 各省による個別マネジメントの例	73
5. プログラム評価による参加機関の「貢献」状況把握への取組	81
(1) ロジック・モデル構築における工夫	81
(2) 評価のすみ分け	82
III. わが国の政策評価推進のために	83
1. 総括（I・II）	83
2. わが国の政策評価推進のために	84

I. カナダ連邦政府の政策評価および経営改革

1. カナダ連邦政府における政策評価およびマネジメント改革の発展動向（発展の流れと系譜）

カナダ連邦政府の政策評価は、1977年に財務委員会事務局（Treasury Board of Canada Secretariat：TBS）の通達「各省庁によるプログラム評価（Circular on “Evaluation of Programs by Departments and Agencies）」（1977-47）が発令され、これに基づいて各省庁に評価担当部局が設立されたことが契機になって、本格的に実施されるようになった¹。

下図表は、1970年代後半以降のカナダ連邦政府の政策評価およびマネジメント改革に関する主要な取組内容を整理している。改革の流れを区分すれば、以下のように3段階に整理できる。厳しい財政事情を背景に、その克服に向けての財政再建が内閣の重要課題として位置付けられ、結果、様々な試行を重ねながら制度を改善、発展させている点にカナダ連邦政府の取組の特徴が見出せる²。

図表 カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革の主な流れ（年代別）

区分	取組内容
制度創設期 1977年 ～ 1993年	<ul style="list-style-type: none"> ・各省庁にプログラム評価担当部局を設置。（1977） ・会計検査院において業績監査を開始。（1977） ・連邦政府内に新たに観察総監を設置。（1978） ・政策および支出マネジメント・システム導入。（1978） ・政府のプログラム評価の展望発表。（1991年）
歳出見直し期 1993年 ～ 1999年	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラム・レビュー実施。（1994～1995年） ・見直し、内部監査、評価に関する政策発表。（1994年） ・支出管理システム（EMS）導入。（1995年） ・計画、報告および説明責任の構造化（PRAS）導入。（1994年） ・歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）導入。（1997～1998年） ・モダン・コンプトローラー・イニシアティブ（MCI）導入。（1998年）
マネジメント 改革期 2000年 ～ 現在	<ul style="list-style-type: none"> ・マネジメント方針「結果をカナダ国民に（Results for Canadians）」発表（2000年） ・評価政策（Evaluation Policy）改定（2001年） ・カナダの業績2001発表（2001年） ・結果重視の経営とアカウントビリティの枠組み（RMAF）導入。（2001年） ・マネジメントと説明責任の枠組み（MAF）」導入。—MC廃止—（2003年） ・リスク重視の監査の枠組み（RBAF）導入。（2003年） ・歳出精査プログラム導入。（2004年） ・RMAFの運用強化（Guidance for Strategic Approach）2005年） ・経営、資源、成果の構造（MRRS）導入。—PRAS—（2005年） ・支出管理システム（EMS）見直し。（2007年） ・評価政策（Evaluation Policy）改定（2008年）予定

¹ 以下、カナダ連邦政府における政策評価および経営改革の発展動向は、2004年発表の財務委員会事務局資料“Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”の整理方法に準拠している。

² 詳しくは、「カナダの財政再建」<http://www.mof.go.jp/finance/f1605f.pdf> を参照。

(資料) TBS (2004) “Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成。

また、2006年2月には、1993年11月から続いた自由党政権(93年～ジャン・クレティエン政権、03年～ポール・マーティン政権)から、カナダ保守党政権(06年～スティーブン・ハーバー政権)へと13年振りに政権交代が行われたが、新政権下でも改革が継続して行われている、という点もカナダ連邦政府の改革の特徴である。

なお、カナダ連邦政府の改革は、様々な政策方針の下、諸政策・諸改革が実施されており、その結果として改革および諸制度が相互に関連する等、複雑かつ全体像が把握しにくい、という点も特徴であるが、本報告書では、改革の内容に着目して大胆に以下のように、「プログラム評価」「歳出見直し」「業績測定」「マネジメント改革」に整理した上で、この整理に沿って、区分ごとに改革の概要を整理する。また、各期における改革の考え方の中心となった取組(次頁図表の○)をまず整理し、それを基点に主要な取組概要を整理する³。

³ 「プログラム評価」は、わが国の行政評価法で言う『総合評価』に該当する。また、「業績測定」は、『実績評価』に該当する。

図表 カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革の主な流れ（改革の内容別）

区分	プログラム評価	歳出見直し	業績測定	マネジメント改革
制度創設期 1977年 ～ 1993年	○プログラム評価開始 (1977)	・ 政策および支出マ ネジメント・システ ム導入 (1978)		
歳出見直し期 1993年 ～ 1999年	・ プログラムの評価政 策見直し (1994)	○プログラム・レビュ ー (1993-1994) ・ 支出管理システム (EMS) 導入 (1995年)	・ 計画、報告および説 明責任の構造化 (PRAS) 導入。 (1994年) ・ 歳出計画・優先報告 (RPP)、省庁業績 報告書 (DPR) 導 入。(1997～)	・ モダン・コンプロ ーラー・イニシアテ ィブ (MCI) 導入。 (1998年)
マネジメント 改革期 2000年 ～ 現在	・ 評価政策見直し (2001) ・ 評価政策改定 (2008) 予定	・ リスク重視の監査の 枠組み (RBAF) 導 入。(2003年) ・ 歳出精査プログラム (2004) ・ 支出管理システム (EMS) 見直し (2007年)	・ カナダの業績 2001 発表 (2002年) ・ 経営、資源、成果の 構造 (MRRS) 導 入。 — PRAS — (2005年)	○マネジメント方針 「結果をカナダ国民 に (Results for Canadians)」発表 (2000年) ・ 結果重視の経営とア カウンタビリティの 枠組み (RMAF) 導 入。(2001年) ・ マネジメントと説明 責任の枠組み (MAF)」導入。 — MC 廃止 — (2003年) ・ RMAF の運用強化 (Guidance for Strategic Approach) 2005 年)

(注) ○は、各期において改革に影響を与えた主要な取組を意味する。

(資料) TBS (2004) “Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”より三菱 UFJ
リサーチ&コンサルティングが作成

(1) カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革／制度創設期 1977～1993年

カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革の制度創設期においては、プログラム評価、歳出見直しに関する取組が行われた。ここでは、プログラム評価が制度化された状況を中心に整理する。なお、歳出見直しに係る「政策支出マネジメント・システム導入（1978）」については、同システム運用が失敗し、1995年に見直されたことから、この区分についての取組の詳細は後段にて取り上げる。

図表 カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革の主な流れ（制度創設期）

区分	プログラム評価	歳出見直し	業績測定	マネジメント改革
制度創設期 1977年 ～ 1993年	○プログラム評価開始 (1977)	・ 政策および支出マネジメント・システム導入 (1978)		

(注) ○は、各期において改革に影響を与えた主要な取組を意味する。

(資料) TBS (2004) “Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”より三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成。

カナダ連邦政府において、政策評価が制度化されたのは、1977年にTBSの通達「各省庁によるプログラム評価（Circular on “Evaluation of Programs by Departments and Agencies）」（1977-47）によって、プログラム評価を行うことが連邦政府のマネジメントの責任であると規定されたことが契機になっている。同通達により、各プログラムは3～5年のサイクルで評価を行うことおよびその実行に向けて各省庁内に評価担当部局（Evaluation Units）を設置することが義務化された⁴。なお、この通達に先立ち、TBSでは、1974年より各省庁に計画・評価の機能を置くことに関する研究を実施しており、1976年に同研究報告書として、“Departmental Planning and Evaluation Groups in the Federal Government”を公表している。

また、同年には会計検査院長法（The Auditor General Act）が改正され、カナダ会計検査院においてもプログラムの、経済性・効率性・有効性の評価を行う有効性検査を実施する機能が与えられることになり、翌1978年から連邦政府のプログラムの有効性検査の結果報告書が公表されるようになっている。

⁴ カナダ連邦政府の評価の発展経緯の概要は、三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2006）『欧米先進国における有効性検査の手法と事例に関する研究』にも整理されている。

このように 1970 年代後半以降からカナダ連邦政府では、本格的にプログラム評価を実施することが制度化されたが、「プログラムが何であるのか」、すなわち何を対象に評価するのかについて明確な規定が無かったことや、多くの省庁では、プログラム評価の実施や評価結果の活用場面において、大臣が関与していなかったこと等によって、実施が進まなかったのが実情のようである。そのため、1978 年に創設された連邦政府の業務監査を行う監察総監（Office of the Comptroller General）⁵は、1981 年に「連邦各省庁によるプログラムの評価に関する一般原則（Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies）」や「プログラム評価機能に関するガイド（Guide on the Program Evaluation Function）」を発表する等、連邦政府内でのプログラム評価の実施推進に向けての支援が行われた⁶。

カナダ会計検査院の監査報告書“1983 Report of the Auditor General of Canada Chapter3- Program Evaluation”によれば⁷、1978 年の通達により、カナダ連邦政府全体で、計画および評価関係者として、3,500 名規模の人員が投入されたが、プログラム評価はほとんど実施されなかったと指摘し、政府全体の課題として、次の点について改善を求めている。

➤ **プログラムが未定義であった（体系がない）**

- 評価対象とすべきプログラムの多くは複数省庁が関係するものである一方、プロジェクトの予算管理を行う「政策および支出マネジメント・システム（Policy and Expenditure Management System: PEMS）⁸」が、省庁所管のプロジェクト単位でのマネジメントを行う機能であるため、プログラムが何か、という点が実務では明確にならず、評価の実施が進まなかった。

➤ **各省庁の消極的な姿勢**

- プログラム評価に取り組む責任を持つ各省庁が整備すべき、プログラム評価推進のための各種インフラが脆弱で、各省庁の評価能力は監察総監の支援に依存していた。

➤ **実施機能を持つ政府公社が評価されていない**

- 政府公社（Crown Corporation）は、各省庁の政策実施の手段として機能しているはずであるが、政府公社の機能や取組全てがプログラム評価の対象外として取り扱われていた。また、政府公社においても、一部機関を除いて、プログラム評価が実施されていない。

⁵ この当時の監察総監は、連邦政府内のマネジメントと）ール機能を対象に問題点と改善策を指摘する役割（Improve Management Practice and Controls : IMPAC）を担っていた。

⁶ カナダ連邦政府の評価（Evaluation）に関するガイドライン等は、2001 年評価政策に基づき財務委員会事務局内に評価先端センター（Centre of Excellence for Evaluation : CEE）のウェブサイトに整理されている。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools-outils_e.asp

⁷ 同報告書では、「政府にとって新たな機能であるプログラム評価を政府全体で統一的に推進するためには、実務的なガイドラインの策定、評価担当部門の設置は妥当な方法であった。」と監察総監の機能・役割についてポジティブに評価している。なお、報告書本文は左記より入手可能である。http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/aud_ch_oag_1983_3_e_3368.html

⁸ 「PEMS は米国の PPBS を手本に 1978 年から 1986 年まで運用されたが、運用コストが膨大であったため失敗に終わった。」 総務省行政評価局（2002）『政策評価関係資料（第 4 巻） 諸外国における政策評価の制度と運用』より。

参考 カナダの 1980 年代のカナダ連邦政府の歳出管理システム (PEMS)

カナダは、1980 年に予算編成において PEMS (Policy and Expenditure Management System) と呼ばれるシステムを導入し、1994 年まで使用していた。当該システムは、主要政策分野別の支出枠 (spending envelope) に基礎を置き、この支出枠は、政策分野毎に、その年度において政府が支出することができる限度額 (シーリング) を示すものである。あるプログラムの支出を増やす必要が生じたときには、同じ支出枠内で他のプログラムの支出を削減することで賄わなければならない仕組みであった。たとえば経済開発分野という支出枠の例を見ると、農業、漁業、工業、商業、地域開発、運輸等の支出を網羅していた。1 つの主要政策分野別の支出枠が、複数の省庁に関係するので、関係閣僚で構成する委員会で資金の再配分が扱われた。

しかし、閣僚相互の判断で資源再配分を図るという財政管理のアプローチはうまくいかず、95 年に国家財政委員会は、期待された成果はなかったと評価している。各閣僚は、自らの所管するプログラムについて支出削減を行うと、他の閣僚のプログラムに財源を取られる可能性があるため、削減に消極的であった。各閣僚は、予備費からの引出しの方に注力し、結果として歳出増を招いたとされている。個々の閣僚に財政責任を負うインセンティブがなく、結局は、財務大臣と国家財政委員会議長で、特定の事業の歳出削減を図ろうとするが、閣僚の反対にあい、公務員賃金凍結や全プログラムを通じての一律的カットに頼ることになってしまった。

また、予算は、楽観的な経済前提にもとづいており、財政状況は当初予測より悪化した。

(資料) 財務省財務総合政策研究所 (2001) 『民間の経営理念や手法を同に有した予算・財政マネジメントの改革』 pp.173-174 より抜粋

このような問題は、結果として 1980 年代を通じて根本的に解決されることはなく、「全プログラムを 3~5 年ごとに評価する」という当初の試みは、挫折する結果となった。このことを踏まえて、1991 年、TBSは、プログラム評価に関する政策として「政府のプログラム評価の展望 (Government Program Evaluation Perspectives : GPEP)」を発表し、これまでのプログラム評価の実施方法を改めて、「全てのプログラムに関する評価を考慮する必要があるが、全てを評価する義務を撤回し、併せて、全てのプログラムについて目標達成・未達成を判断するための評価基準を設定すること」を各省庁に要請した⁹。

なお、1993 年のカナダ会計検査院のレポートでは、以下のように 3 つの章を設けて、本格実施から約 10 年を過ぎたカナダ連邦政府のプログラム評価の取組を評価している。

- 第 8 章 連邦政府におけるプログラム評価—プログラム評価の事理—
Chapter 8—Program Evaluation in the Federal Government—The Case for Program Evaluation
- 第 9 章 省庁におけるプログラム評価—プログラム評価担当ユニットの運営—
Chapter 9—Program Evaluation in Departments—The Operation of Program Evaluation Units
- 第 10 章 プログラム評価のシステム—機能させるために—
Chapter 10—The Program Evaluation System—Making it Work

⁹ 1977 年から 1990 年代前半に至る期間において作成された各種通達やガイドラインの概要は、“Annotated Bibliography of Publications by TBS/OCG on Evaluation”に整理されている。
http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/bibliog/bibliog_e.asp#s1

上記報告書の内容を要約すれば、「1980年代のカナダ連邦政府のプログラム評価は、制度化された1977年において期待されたような機能を発揮しておらず、また実施されたプログラム評価は、タイミング、評価内容の妥当性の面で課題がある。加えて、本来、評価対象とすべきである歳出規模が大きいプログラムの大半は評価されておらず、その一方で見直し等は予定通りに実施されている」、「プログラム評価を担当する人員、予算等はほとんど増えておらず、実施体制面も10年前と何ら変わっていない」、「プログラム評価の実施件数は、制度化以降、増加したが、現状、実施件数は低下傾向にある」等と指摘している。

図表 1980年代におけるカナダ連邦政府のプログラム評価の実施件数推移



(資料) “1993 Report of the Auditor General of Canada Chapter 9—Program Evaluation in Departments—The Operation of Program Evaluation Units”より抜粋

(2) カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革／歳出見直し期 1993～1999年

1993年に成立したジャン・クレディエン・カナダ自由党政権は、選挙公約として「徹底的な歳出削減の実施」を掲げ、政権発足から3年以内に財政赤字の対GDP比を3%以内に抑えることを目標に示した。この政権公約を実現する支柱となったのが、官民および中央・地方の役割分担の視点から歳出を根本的に見直す「プログラム・レビュー（Program Review）」である。プログラム・レビューとは、州政府等に対して支出する移転支出（Transfer Payment）を除く連邦政府直轄の全プログラムの継続・改廃を検討するため6つの基準（通称「マッセ基準」）を設定して、全政府的に見直しを行い、連邦政府全体の規模の縮小の実現を図るものである。プログラム・レビューは、同政権発足の翌年度にあたる1994～1995年にかけて本格実施され、歳出および公務員数削減を実現するとともに、以降のカナダの行財政改革全般の基本的な考え方として、現在の改革にも強く影響している。

この歳出見直し期（1993～1999年）は、連邦政府全体の歳出見直しが政策として最重視された時期で、歳出見直しの仕組みを恒常的な取組とするため、省庁の政策の優先や成果を明確にした上で、予算編成を行う仕組みとして、実績評価（Performance Measurement）が導入されている。また、プログラム評価も「プログラム・レビュー」の考え方の影響を受けて、1994年に見直しが行われ、以降、プログラム評価は、マネジメント改善の一環として、実績評価、レビュー、内部監査の各機能と並列的に位置付けられるようになった¹⁰。

図表 カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革の主な流れ（歳出見直し期）

区分	プログラム評価	歳出見直し	業績測定	マネジメント改革
歳出見直し期 1993年 ～ 1999年	・プログラムの評価政策見直し（1994）	○プログラム・レビュー（1993-1994） ・支出管理システム（EMS）導入（1995年）	・計画、報告および説明責任の構造化（PRAS）導入。（1994年） ・歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）導入。（1997～）	・モダン・コンプトラール・イニシアティブ（MCI）導入。（1998年）

（注） ○は、各期において改革に影響を与えた主要な取組を意味する。

（資料） TBS（2004）“Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”より三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

¹⁰ TBS（2004）“Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”

1997年2月、カナダ連邦政府が発表した、プログラム・レビューの成果報告および今後の改革の方針を示した「政府を正しい方向へ（Getting Government Right）¹¹」においても、「変化に対応する組織文化を醸成する（Developing a Culture of Change）」という今後の政府の改革方針の下、今後のカナダ連邦政府の改革の重点が次の3点であることが示されている。

- プログラムの近代化（政府の役割の不断の見直し、規制改革、歳出見直し、代替案検討）
- ガバナンスの見直しおよび戦略的マネジメントの実践
- 説明責任、サービスの質の向上を通じた議会、市民との関係強化

以下では、①において、改革の基点になった歳出見直し（プログラム・レビューおよび支出管理システム）の概要を整理し、②において、プログラム・レビューの考え方を恒常的にマネジメントに取り込む改革として導入された実績評価、③において、プログラム評価の見直し、④において、マネジメント改革の各概要を整理する。

¹¹ 右記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gfc-gpc/gfc-gpc_e.asp

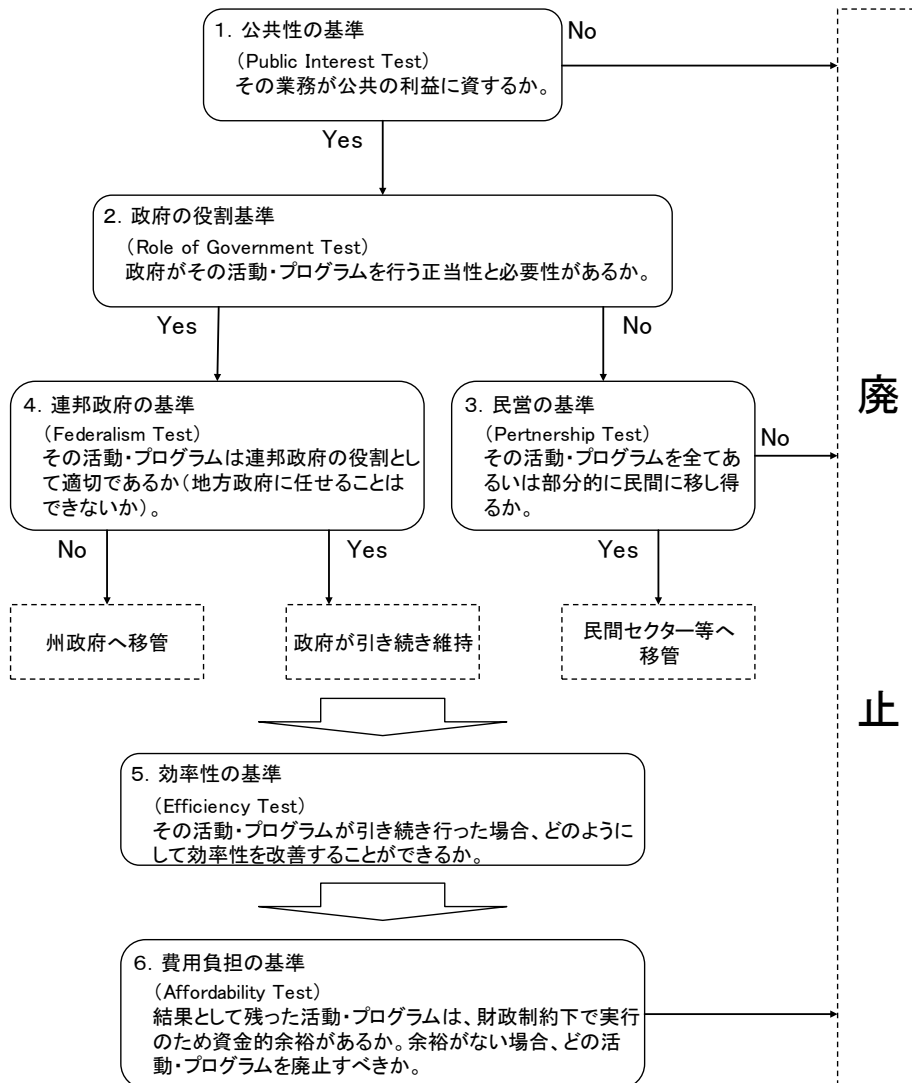
①歳出見直しの実施（政府全体の歳出内容、規模の抜本的見直し）

■ プログラム・レビューの実施

プログラム・レビューは、移転支出を除く連邦政府の全プログラムの継続・改廃を検討するため 6 つの基準を通じた政府全体規模の業務見直しであり、1993 年のクレティエン政権発足以降、1994～1995 年にかけて実施された。

プログラム・レビューでは、連邦政府が設定した 6 項目の基準に照らして、各省庁に何を削減し、何を維持するのかの再評価を要請した。その 6 項目の基準と評価のフローについては下図の通りである。

図表 プログラム・レビューの 6 基準（意思決定の流れ）



(資料) 財務省財務総合政策研究所 (2001) 『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革』より抜粋

各省庁が 6 項目の基準を通じて当初検討した削減計画案は十分な内容ではなく、政府は、枢密院内にプログラム再検討事務局を設置し、改めて全省庁に対して、プログラムの再検討を行った上で、優先順位をつけた行動計画を提出するよう再度求めた。そして、同事務局によって検討・分析された計画案は、次官運営委員会に提出され、その委員会を通った計画案が閣僚で構成される内閣の特別委員会に提出され、ここで各省庁の削減額の目標が決定された（省庁別にその削減割合が異なり、最低 5%から最高 60%と大きな差がある）。

図表 プログラム・レビューによる政策分野別の削減率の目標

単位：百万カナダドル

	1994 年	1998 年	削減額	削減率 (%)
農業・自然資源	5,524	3,464	1,960	35.5
運輸	2,273	704	1,569	69.0
産業・科学技術等	3,822	2,760	1,062	27.8
司法・法曹	3,375	3,140	236	7.0
文化等	2,906	2,051	855	29.4
外務・海外援助	4,374	3,232	1,142	26.1
社会政策（厚生労働）	12,641	11,664	977	7.7
防衛	11,801	9,252	2,549	21.6
議会等	4,635	3,979	656	14.1
その他	369	248	122	32.9
計	51,720	40,593	11,127	21.5

（資料）財務省財務総合政策研究所（2001）『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革』より抜粋

このようなプロセスを経て策定された諸計画に示されている具体的措置は、主として下記の 4 つの点が挙げられる。

図表 プログラム・レビューの具体的措置

<p>◆政府職員の大幅な削減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 32 万人の連邦政府職員のうち、民営化や早期退職で 45,000 人（14%）削減。早期退職奨励制度、早期離職奨励制度を創設し、転職相談や求職支援等の転職支援サービスも拡大。 <p>◆国有企業の民営化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 前政権以上の徹底した民営化を推進し、以下のような組織が民営化された。国有石油会社・国有貨物鉄道・国営空港・国営港湾・航空交通管制・政府刊行物情報局・抵当住宅会社・軍への補給サービス。 <p>◆補助金の大幅な削減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 企業向け等補助金を、1994 年のレベルから 61%削減。補助金は、農業補助金等の価格安定のための補助金が多かったが、より商業ベースでローン型の支援を組んだ形態にかえていく。畜産補助金削減・西部穀物輸送補助金の廃止等。 <p>◆外庁化（エージェンシー化）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦政府内や州政府内で重複していたサービスを新たな外庁に行わせ、サービス提供の改善とコストの削減を図る。具体的には、公園管理、食品検査等の分野で新たな外庁を設立。

（資料）財務省財務総合政策研究所（2001）『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革』より抜粋

上記取組を中心とする諸改革により連邦政府の歳出規模は 1994 年～1998 年にかけて約 21.5%削減され、それに伴い連邦政府職員数も 31.1%（約 7 万人）減少した。また、改革初年度にあたる 1994 年～1995 年にかけて、連邦政府の職員のうち 4 万 5 千人が削減され、この人員削減の過程において早期退職に係る諸制度が創設された。代表的なプログラムが早期退職インセンティブ制度（EDI）である。この制度は、プログラム・レビューの結果、通常的人员削減の過程では対応できない水準の見直しを行なう必要が生じた省庁に対して、TBSが“Most Affected”と認定し、当該省庁に属する職員が転職するに当たり一時金を支給するものである。実施当初、全国家公務員の 60%を抱える 11 省庁（財務、産業、漁業・海洋、農業・農産食料、人的資源、環境、国防、天然資源、公共事業・調達、運輸等）がこれに指定された¹²。

■ 支出管理システム（EMS）の導入

支出管理システム（Expenditure Management System: EMS）は、プログラム・レビューの考え方や改革手法を、予算編成プロセスに組み込むことで、不要な歳出の排除および効果的な資源配分、マネジメント改革の進展、そして議会に対する説明責任の向上を一体的に実現することを意図した新しい予算編成プロセスの方針である。1995 年に制度化されて、1996 年度予算編成からオフィシャルなプロセスとして運用されている¹³。

この支出管理システム（EMS）は、制度的には、1978 年に導入された政策および支出マネジメント・システム（PEMS）を発展させたものである。旧支出マネジメント・システム（PEMS）は、歳出分野ごとにシーリングを設定し、特定のプログラムの歳出を増加させる場合には、同分野の支出内容を見直すことが義務付けられる、というシステムであったが、歳出分野が複数省庁に関連していたこともあり、PEMSの運用においては、資金の再配分を行う役割にあった関係閣僚で構成する委員会が機能せず、結果として歳出見直しという視点からは機能しなかった、と評価されている¹⁴。

新たに導入された支出管理システムは、このような経験を基に制度設計されており、制度の基本的な考え方は、以下の通りである。要約すれば、「年次の予算編成において歳出の見直しを恒常化するとともに、限られた予算を有効に配分するため、省庁の経営計画、業績情報の活用を予算編成プロセスに明確に位置付けた」と言えよう¹⁵。

¹² 行政改革会議事務局編（1997 年）『諸外国の行政改革の動向』

¹³ Minister of Supply and Services Canada（1995）“The Expenditure Management System of the Government of Canada”より作成。

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_H/dwnld/exma_e.rtf

¹⁴ 財務省財務総合政策研究所（2001）『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』（pp.173-174）の分析より。

¹⁵ 支出管理システム（EMS）の概要（翻訳）は、総務省行政評価局（2002）『政策評価関係資料Ⅲ 諸外国の政策評価制度の概要（2）』pp.419-422 参照。

図表 支出管理システム（EMS）の基本的な考え方

予算編成プロセスの統合：

- ・ 新たな予算が求められる新規政策は、予算編成プロセスにおいて、その妥当性等が検討されることを基本とする。

経常的な見直しを重視：

- ・ 新規政策、既存施策における歳出の増加は、優先度の高い施策の予算から財源を確保しなければならない。

予備費の圧縮：

- ・ 予備費を、既存施策の予算に投じない。

経営計画による政策の優先度の明確化：

- ・ 経営計画策定の考え方（PRAS）を活用し、省庁の優先度、ターゲットを明確にし、予算に反映させる。

大臣、各省庁裁量権の拡大：

- ・ 配分された予算の範囲内での予算執行に関して、各省庁の裁量権を拡大する。

業績情報の質の向上：

- ・ 施策の業績情報の改善を通じて、意思決定の支援と説明責任の向上を図る。

議会常設委員会の役割を認識：

- ・ 議会常設委員会における意思決定に資するため、将来の歳出予測と優先すべき施策を分析した「財政展望」を作成する。

（資料）Minister of Supply and Services Canada（1995）“The Expenditure Management System of the Government of Canada” より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

②実績評価制度の導入

カナダ連邦政府の実績評価制度は、連邦政府の歳出見直しであるプログラム・レビューの考え方を恒常的にマネジメントに取り入れることを意図して導入されたものである。具体的には、省庁の戦略体系を構築する取組である「計画、報告および説明責任の構造化（PRAS）」により、実績評価のベースとなる体系図の作成が各省庁に義務付けられ、続いて議会に対する説明責任強化を目的に、実績評価報告を予算書の一部に組み込む「歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）導入」により、実績評価が制度化されることとなった。

■ 計画、報告および説明責任の構造化（PRAS）導入。（1995年）

計画、報告および説明責任の構造化（Planning, Reporting and Accountability Structure: PRAS）は、各省庁に対して省庁の使命、目的、優先、ビジネス・ライン等によって構成される体系を構築することで、省庁のマネジメントの強化および戦略、業務の可視化を実現することを目的にしている¹⁶。1995年にTBSより各省庁に対して、PRASの作成と運用が通達され、2年以内（1998年度予算より本格運用）に全省庁が体系の原案を作成して、TBSとの協議により完成させることが要求された。

このPRASの体系の見直しは、予算編成のタイミングで、各省庁の戦略、優先の見直しに応じて適宜に修正することになっており、変更の判断は各省庁の裁量事項であるが、その際に各省庁は必ずTBSと協議することが義務付けられている。このように計画、報告および説明責任を構造化する新しいプロセスは、省庁経営計画策定プロセス（Departmental Business Plan Process）として、以降、カナダ連邦政府のマネジメントの基本的な要素に位置付けられている。

なお、PRASによって構築された各省庁の体系、戦略を基にしたマネジメントの計画および実績報告は、後述する歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）を通じて、国民および議会に報告される位置付けになっている。

¹⁶ 以下の内容は、“PRAS Guidelines - 1996”より整理した。なお、同制度導入前に同様の考え方のマネジメント枠組として“Operational Plan Frameworks”が存在していた。PRASの導入により、前制度より新たに戦略的マネジメントの視点、要素が組み込まれるようになっている。

http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/old-PRAS-vieille-SPRR_e.asp

図表 計画、報告および説明責任の構造化（PRAS）の構成および記載事項

セクション I: 導入（1 頁） ・ 概要、全体像（副大臣による）
セクション II: 省庁の概要（1-2 頁） ・ 省庁の義務 ・ ミッション、ビジョン ・ 戦略的アウトカム（省庁の優先） ・ 事業内容
セクション III: 事業内容（1 事業につき、1-2 頁） ・ 目的、概要 ・ 鍵になる成果、業績測定戦略 ・ 成果に関する説明
別添 ・ 事業別予算 ・ 事業内容と省庁の戦略的アウトカムとの関連

（資料）TBS（1996）“PRAS Guidelines - 1996”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

■ 歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）導入。（1997～1998 年）

カナダ連邦政府の歳出計画・優先報告（Reports on Plans and Priorities: RPP）は、省庁の年次の戦略、優先事項、成果目標および業績指標が示されている計画書で、一方の省庁業績報告書（Departmental Performance Reports : DPR）は、RPP の達成状況の報告書である。このように、カナダ連邦政府では、RPP によって成果目標を設定して、DPR を通じて、成果実績を報告するという方法によって、1988 年以降、本格的に実績評価が行われている。

図表 カナダ連邦政府の実績評価の主要要素

◆ <u>歳出計画・優先報告書</u> ： 向こう 3 カ年を視野に入れた政策方針、戦略アウトカム、施策優先順位、および施策の成果（Results）を明らかにし、当該年度の予算を通じて達成する目標を議会、国民に説明するもの。
◆ <u>省庁業績報告書</u> ： 上記歳出計画・優先報告書で明示したアウトカムに関して、その達成状況、課題、次年度以降の方針を説明するもの。3 月の時点では暫定値を使用し、10 月に決算値により報告。

（資料）Canada TBS（2007）“Guide for the Preparation of 2007-2008 Part III of the Estimates: RPP and DPR”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

このような実績評価の仕組みが導入された契機になったのは、政府から議会への報告の質的な改善を図ることを目的に実施された「業績報告向上プロジェクト（Improved Reporting to Parliament）」である。このプロジェクトは、政府全体の歳出を見直したプログラム・レビューと同様に、「限られた財源を前提に、政府が優先的に行うべきことをレビューする」、というプロセスをマネジメントに恒常的に組み込むことを意図するもので、政府と議会が協力する体制の下、検討が行われ、歳出見積書の第三部（Part III of the

Estimates) を見直し、業績計画 (RPP) と業績報告 (DPR) を予算書の一部として制度化する試行が進められた¹⁷⁾。

実績評価報告の試行は、協力が得られた 16 省庁を対象にしており、1996-97 年度 (96 年 4 月~97 年 3 月) および 1997-98 年度 (97 年 4 月~98 年 3 月) の 2 カ年に亘り実施された。これら試行の結果を基に、DPR および RPP の基本構成の調整が政府、議会において進められ、翌 1998-99 年度から、カナダ連邦政府では本格的に実績評価が実施されるようになっている。

DPR および RPP は、予算の一部を構成する文書であるため、毎年、3 月 31 日に連邦政府の予算編成権を持つ TBS が取りまとめを行い、議会に提出されている。なお、3 月に提出される DPR は、決算が確定していないため暫定版として作成・提出され、決算期の翌月にあたる 10 月に、確定版の DPR が各省庁において作成され、TBS を通じて、議会に提出されている。

図表 カナダ連邦政府の DPR および RPP の共通フォーマット

セクション I 省庁の概要
大臣のメッセージ
次官声明
プログラム体系 プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ (Program Activity Architecture: PAA) *
報告書要約
計画と優先の全体像
セクション II: 戦略的アウトカム単位でのプログラム・アクティビティの分析
各プログラム・アクティビティが、どのように戦略的アウトカムを支えているのか、業績指標も踏まえた詳細分析
セクション III: 補足情報
定型様式で作成が求められている財務情報、その他の政策において作成・報告が求められているマネジメントや、政策、イニシアティブに関する報告
セクション IV: その他必要事項
セクション V: インデックス

(注) *本報告書 pp.30-31 にて説明。

(資料) Canada TBS (2007) "Guide for the Preparation of 2007-2008 Part III of the Estimates: RPP and DPR" より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

¹⁷⁾ カナダ連邦政府の予算は、「予算 (Budget)」および「歳出見積 (Estimates)」によって構成されている。「予算」は、政府のマクロベースの包括的財政枠組みを示し、経済環境と関連付けて歳入・歳出・財政余剰等の全体的水準を論ずるもので、通常、予算演説 (Budget Speech)、予算概要 (Budget in Brief)、予算計画 (Budget Plan) から成る。政府の文書で、議会の議決対象ではない。一方、「歳出見積」は、政府歳出の詳細で 3 部で構成されている。パート I は歳出の全体像を示すもの。パート II は本予算 (Main Estimates) で、議会の議決対象経費を含む各省各支出の明細情報であり、この内容が形式を変えて歳出法案となる。そして、パート III が実績評価の主要素である DPP および DPR によって構成される。

③ マネジメント改革の実施

プログラム・レビューを基点とする改革が行われた歳出見直し期（1993～1999 年）の後半においては、政府機能の近代化を意図する組織のマネジメント改革としてモダン・コンプトローラー（Modern Comptrollership: MCI）¹⁸が実施された。従来、政府においては「マネジメント改革=財務パフォーマンス改善」が重視されていたが、1997 年、独立委員会の報告 “Independent Review Panel on Modernization of Comptrollership Modern Comptrollership” の指摘を受け¹⁹、以降、カナダ連邦政府では、財務・非財務の双方の視点から組織が効果的な意思決定ができるよう、各省庁において、以下の 4 つの視点を重視するマネジメント改革が実施されている。

- 財務、非財務の双方のパフォーマンスを重視
- リスク・マネジメントの強化
- コントロールの適正化
- サービス提供価値と倫理観の徹底と共有

1997 年報告の指摘を契機に開始された、モダン・コンプトローラー改革は、大別すると 2 期に分けることができる。

第一期（1998 年～2001 年）では、パイロット事業として 15 省庁（初年度は 5 省庁）がマネジメント改革の試行に参加した。この期間に実施された試行の内容および諸計画では、マネージャーが注力すべき取組として以下の 8 つが示されたが、改革の具体的な取組は省庁の裁量に委ねられていた。また、TBS は各省庁におけるマネジメントの改善を支援するため、室（Modernization of Comptrollership Project Management Office）を設置して、省庁のマネジメントの現状評価および改革推進のための各種試行的取組を実施した。なお、この第一期の試行期間において、TBS は、1010 万カナダドルの予算を、また各省庁では 1200 億カナダドルを、このイニシアティブに支出している。

- リスク・マネジメントおよびリスク評価
- 業績測定と報告
- 説明責任
- 施策の優先度の明確化
- 管理・監督
- 各種ツールの実用化
- 価値と倫理の浸透
- モダン・コンプトローラーと他の取組の一体的運用

¹⁸ モダン・コンプトローラースhipは、政府機能の近代化を意図する組織のマネジメント改革に関する取組全般を意味する用語としても使用されている。

¹⁹ Modern Comptrollership のウェブサイト http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/index_e.asp より作成した。また、抄訳は総務省行政評価局（2002）『政策評価関係資料Ⅲ 諸外国の政策評価制度の概要（2）』pp.431-438 参照。

続く第二期（2001年～2003年）には、全ての省庁において、モダン・コンプトローラーの視点をアジェンダとするマネジメント改革に着手することが義務化され、同時にこの取組に対して政府全体で3,000億カナダドルの予算が付けられた。これにより、カナダ連邦政府の各省庁においては、「マネジメント改革に取り組むための職員の意識改革のための啓蒙活動および研修」、「組織のマネジメント、能力に関するベースライン調査（マネジメント上の課題分析）」、「マネジメント改革に向けての行動計画の策定」、という手順で改革が進められている²⁰。

なお、この第二期においても、第一期と同様に、各省庁が取り組むマネジメント改革に対して具体的な取組内容、スケジュール等は指示されておらず、「幹部の改革への参画」、「各省庁で取り組んでいる改革との整合」、「職員に対する改革の必要性に対する十分な説明」、「現状、能力に応じた計画と実行」を前提にして、各省庁の裁量の下、改革が進められた。

²⁰ 2002年12月時点において、99ある連邦政府の全省庁・機関のうち、88機関において、モダン・コンプトローラーシップによる改革が実施された。

④プログラム評価制度の見直し

プログラム・レビューの実施および以降に続いて実施されたマネジメント改革の影響を受けて、1994年にはプログラム評価の政策も見直された。カナダ連邦政府では、それまで、プログラム評価を行うことは、連邦政府のマネジメントの責任の範囲（≒実施義務）であると規定されていたが、2001年2月に発表の「見直し、内部監査、評価に関する政策（Policy on Review, Internal Audit and Evaluation）」では、プログラム評価を「実績評価」、「レビュー」、「内部監査」と並び、政府のマネジメント改善のツールに位置付けた。すなわち、タイムリーでかつ費用対効果の高い評価を行うため、マネージャーの裁量の下、上記4つの方法のうち、いずれかの方法によって改善や見直しを行うことが要請されることとなった（≒プログラム評価の実施は義務ではなく裁量）。

また、同政策では、評価の基本的な視点として以下の3つの視点が示されている。これらは、現在の評価政策においても、基本的な視点として継続して重視されている。

- 関連性（Relevance） 評価対象施策が、省庁あるいは政府全体の優先順位に合致しているか、施策に対する実際のニーズが存在するか。
- 成功（Success） 評価対象施策が、予算範囲内で、かつ望ましくない影響を生じさせない範囲で、目標達成のために有効か。
- 費用対効果（Cost-effectiveness） 目標達成のために、他の政策手段やサービス提供手段との比較の観点で最も適切かつ効果的な手段を採用しているか。

このように1994年の政策では、プログラム評価を「実績評価」、「レビュー」、「内部監査」と並列のものとして位置付けられたことに加えて、これまで実施を推奨していた政策実施の効果およびその因果を検証する、より高度な評価方法であるインパクト評価の実施対象をより限定的にする方針も示されたこと等もあり、1990年代においてカナダ連邦政府のプログラム評価の実施・普及は、1980年代と同様に停滞する帰結になった。カナダ連邦政府のプログラム評価の発展経緯に関する研究論文²¹においても「特に1991年政策以降は、プログラムがもたらす影響・効果について科学的・学際的な検証（インパクト評価）を行う活動は大幅に縮小し、それに伴って評価担当部門が徐々に縮小・廃止されたこと、代わりにプログラムの目標達成度を評価する形の業績達成度評価が主流になっている」と指摘されている。

²¹ Segsworth, R.V. (2002) "Evaluation in the Twenty-First Century: Two Perspectives on the Canadian Experience"

(3) カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革／マネジメント改革期 2000年～

1994年に実施されたプログラム・レビューおよびそれに続く諸改革は、カナダ連邦政府のマネジメントに大きな影響を与えたが、1990年代後半において、次のような課題が政府内で認識されるようになった²²。

- プログラム・レビュー実施による予算、人員削減により政府の能力が低下した。
- PRASにより業績マネジメントの実施方針が示されたが、省庁内部のマネジメントは何も変わっていない、またプログラムも定義されていない。
- 評価の質が低下した。予算不足やレビューと評価が曖昧になってしまったことが原因。
- DPRとRPPの対応関係が不明確であることや、政府全体の業績報告がない等、効果的な議会報告が実施されていない。

政策評価およびマネジメント改革を進める過程で直面した上記課題を解決するため、カナダ連邦政府では、2000年以降、成果重視の経営（Results based Management）実現に向けて、制度の再構築を進めている。

図表 カナダ連邦政府の政策評価、マネジメント改革の主な流れ（マネジメント改革期）

区分	プログラム評価	歳出見直し	業績測定	マネジメント改革
マネジメント改革期 2000年 ～ 現在	<ul style="list-style-type: none"> ・ 評価政策見直し（2001） ・ 評価政策見直し（2008）予定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ リスク重視の監査の枠組み（RBAF）導入。（2003年） ・ 歳出精査プログラム（2004） ・ 支出管理システム（EMS）見直し（2007年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ カナダの業績 2001 発表（2002年） ・ 経営、資源、成果の構造（MRRS）導入。 — PRAS —（2005年） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ マネジメント方針「結果をカナダ国民に（Results for Canadians）」発表（2000年） ・ 結果重視の経営とアカウンタビリティの枠組み（RMAF）導入。（2001年） ・ マネジメントと説明責任の枠組み（MAF）」導入。 — MC 廃止 —（2003年） ・ RMAF の運用強化（Guidance for Strategic Approach）2005年）

（注） ○は、各期において改革に影響を与えた主要な取組を意味する。

（資料） TBS（2004）“Evaluation Function in the Government of Canada DRAFT”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

²² TBS 入手資料 “Results – based Expenditure Management: Agenda for the next two years”より。

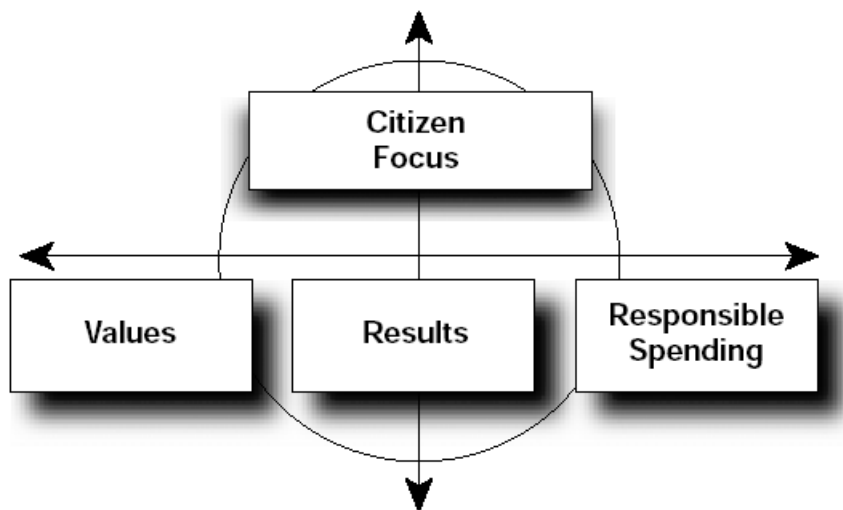
2000年の「結果をカナダ国民に」の発表以降、カナダ連邦政府のマネジメント改革は、この方針の下で進められており、上記のとおり各区分において改革が実施されている。以下では、①において、2000年以降の改革の基本的な方針になっているマネジメント改革の概要を整理し、②において、実績評価制度の見直し、③において、歳出見直し、④において、プログラム評価の見直し、の各概要を整理する²³。

① マネジメント改革（政府全体のマネジメント方針の導入）

■ 成果をカナダ国民に（Results for Canadians）発表。（2000年）

2000年3月30日にカナダ連邦政府は、連邦政府全体のマネジメントの方針を定義する枠組みとして「成果をカナダ国民に（Results for Canadians）」を発表した²⁴。これは、施策運営を担う各省庁のマネージャーに対して、「Citizen Focus（市民重視）」、「Value（政策の価値）」、「Results（政策の成果）」、「Responsible Spending（適切な支出）」という4つの柱の観点から、その考え方と実践方法を明らかにするものである。

図表 Results for Canadians の4つの柱のイメージ



（資料）“Results for Canadians”より抜粋

いずれの視点も、プログラム・レビュー以降の改革において、それぞれ重視されてきた

²³ なお、評価制度、マネジメント改革の主たる内容等については、現行制度を説明する「2. カナダ連邦政府における現行の政策評価およびマネジメント改革への取組動向」で後述する。

²⁴ 左記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc_e.asp

視点であるが、特に関連しているのは、1997年2月、カナダ連邦政府が発表した、プログラム・レビューの成果報告および今後の改革の方針を示した「政府を正しい方向へ（Getting Government Right）」や、1998年より本格実施されているモダン・コンプトローラー（MCI）に関する取組である。2000年の「結果をカナダ国民に（Results for Canadians）」発表は、これら諸取組の意義を再確認し、以降、カナダ連邦政府のマネジメントの実践並びに改革の各場面において、継続してそれらを重視することが明確に確認された、という位置付けとなっている。

図表 Results for Canadians の4つの柱の内容

○市民重視	：政策の企画立案、実施、評価に際しては、「市民」に焦点をあてること。
○政策の価値	：政策は「カナダ国民」にとっての価値に基づいて実施・管理されること。
○政策の成果	：政策のマネジメントは、達成された成果に基づいて行われること。
○適切な支出	：限られた資源の範囲内で、責任ある支出を行うこと。

（資料）“Results for Canadians”より三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

「結果をカナダ国民に」の発表は、以降におけるカナダ連邦政府の改革全般に影響しているが、ここではマネジメントの見直しである「結果重視の経営とアカウントビリティの枠組み（RMAF）」や、マネジメント改革を直接の目的とした取組である「マネジメントと説明責任の枠組み（MAF）」の概要を整理する。

■ 結果重視の経営とアカウントビリティの枠組み（RMAF）導入。（2001年）およびRMAFの運用強化（2005年）

連邦国家であるカナダでは、連邦政府から州政府に対する負担金、補助金等の移転支出（Transfer Payment）が予算の主要部分を占めており、1994年に実施されたプログラム・レビューにおいても、移転支出は主たる見直しの対象になっている。2000年6月、この移転支出の基本方針が示されている「移転支出政策」（Policy on Transfer Payments）が改定され²⁵、移転支出の管理がより強化され、続く2001年8月には、この移転支出の全ておよび重要な施策・イニシアティブ等に対しては、その計画（事前評価）、予算配分、執行、成果の測定（中間・事後評価）を同一のサイクルで行うことを義務付ける「結果重視の経営とアカウントビリティの枠組み」（Results-based Management and Accountability Framework: RMAF）が導入された²⁶。

このRMAFの導入により、各省庁は、補助金・負担金により実施される施策等について、財政委員会事務局に予算を要求する際には、事前に、a) その概要（Profile）、b) ロジック・モデル（Logic Model）、c) 実施段階における実績評価の戦略（Ongoing

²⁵ 左記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_142/ptp1_e.asp

²⁶ RMAFの概要については、荒川潤、左近靖博（2003）『カナダ成果重視の経営とアカウントビリティの枠組み（RMAF）』の革新性』「UFJ Institute Report、vol.8、No.2、2003年3月」を参照。

Performance Measurement Strategy)、d) 評価の戦略 (Evaluation Strategy)、e) 報告のための戦略 (Reporting Strategy) の 5 つにより構成される計画書 (30~35 頁程度) の作成が義務付けられることになった。

そして、施策等の実施中には、事前に設定された指標に基づくモニタリングが行われ、また終了時には、実績評価とプログラム評価 (わが国の行政評価法で言う「総合評価」) の双方が実施されるとともに、それらの評価結果を基にして、財政委員会事務局がプログラムの (継続の可否等) 予算配分を決定する、という流れで運用されている。このように、補助金・負担金により実施される施策等については、RMAF の導入により、施策の実施と評価、予算編成のプロセスとが一体となったマネジメントの仕組みが完成している。

本格導入から約 3 年半が経過した 2005 年 1 月、この RMAF に関する政策の見直しが行われた²⁷。この改定は、TBS 内の評価専担部門 (Centre of Excellence for Evaluation : CEE) が中心となって、RMAF の運用上の課題整理が行われた結果に基づくもので、2001 年の枠組みと比較すると部分的に簡略化する構成になっている。具体的には、2001 年の枠組みでは 5 つの要素から構成されていたが、2005 年においては、a) 施策概要、b) 期待される成果 (Expected Results)、c) モニタリングおよび評価計画 (Monitoring and Evaluation Plan) の 3 つの要素に整理・統合されている。

図表 RMAF の構成見直し

2001 年 (導入時)	2005 年 (見直し時)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 施策の概要 <ul style="list-style-type: none"> ・ コンテキスト ・ 目的 ・ 利害関係者 ・ ガバナンス構造 ・ アプローチ ・ 想定する成果 ・ 投入資源 ■ ロジック・モデル ■ 実績評価の戦略 <ul style="list-style-type: none"> ・ 業績指標の特定 ・ データ要件の特定 ・ コミットメントの報告 ■ プログラム評価の戦略 <ul style="list-style-type: none"> ・ 課題の特定 ・ データ要件の特定 ・ データ収集戦略 ■ 報告戦略 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 施策概要 <ul style="list-style-type: none"> ・ コンテキスト ・ 目的 ・ 利害関係者および受益者 ・ 投入資源 ■ 期待される成果 <ul style="list-style-type: none"> ・ 期待される成果 ・ ロジック・モデル ・ 説明責任 ■ モニタリングおよび評価計画 <ul style="list-style-type: none"> ・ 実績評価の計画 ・ プログラム評価の計画

(資料) TBS 資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

²⁷ 左記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/ppt/feb05-001_e.asp

続く 2005 年 2 月には、以下のように移転支出の種別に応じて、RMAF を戦略的に構築、活用するガイドとして“Guidance for Strategic Approach to Results-based Management and Accountability Frameworks”が公表されている²⁸。

図表 RMAF の構成見直し

プログラムの種別	RMAF のタイプ
<ul style="list-style-type: none"> ・ 移転支出政策において RMAF の作成が要求されていないもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ RMAF の作成は不要。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施期間と平行して、業績測定が必要なもの、かつ定期的に進捗、成果達成の評価が求められるもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 通常タイプの RMAF
<ul style="list-style-type: none"> ・ プログラムのリスクを勘案して、評価の実施要求水準を提言させてよいもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 低リスク RMAF
<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数省庁にまたがる大規模な政策、施策群、イニシアティブに該当するもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ アンブレラ RMAF
<ul style="list-style-type: none"> ・ アンブレラ RMAF に位置付けられるが、個別にマネジメント、成果の検証が必要なもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 部分 RMAF
<ul style="list-style-type: none"> ・ 業績に応じて意思決定を行わないもの。業績測定の必要性が低く、かつ情報収集コストに見合わないもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最小 RMAF
<ul style="list-style-type: none"> ・ RMAF を作成しているもののうち、拡充や更新を行うもの、 	<ul style="list-style-type: none"> ・ RMAF の更新

(資料) “Guidance for Strategic Approach to Results-based Management and Accountability Frameworks”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

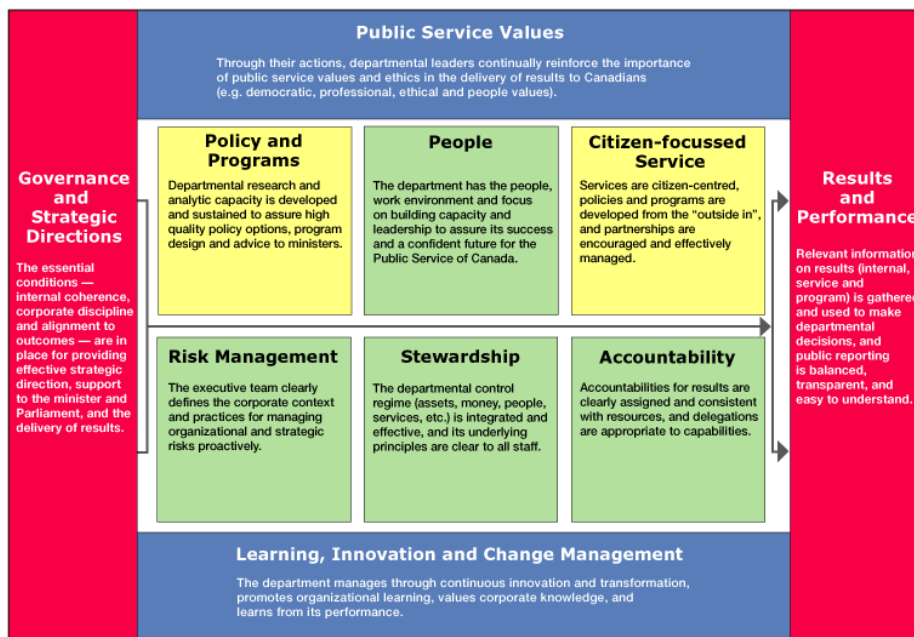
²⁸ 左記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/sarmaf-ascgrr/sarmaf-ascgrr_e.asp

■ 経営とアカウンティングの枠組み（MAF）導入。—MC 廃止—（2003 年）

経営とアカウンティングの枠組み（Management Accountability Framework: MAF）は、2000 年 3 月 30 日に発表されたカナダ連邦政府全体のマネジメントの方針を定義する枠組みである「成果をカナダ国民に（Results for Canadians）」を具体化するための政策で²⁹、各省庁のマネジメント改革の取組を 10 の要素および指標³⁰を通じて評価することで、マネジメントの継続的な改善を促進することを意図している。この評価の対象は、直接的には省庁の次官（Head of Department）で、評価者は各次官の上司に該当する枢密院（Privy Council）の事務総長（Clerk）である。導入三期目に当たる Round III（2005-2006）からは、改善を促進するためのフォローアップ・レターが作成されるようになり、これを受けた省庁は、対応報告（Management Response）を作成・報告することが義務付けられるようになっている。

なお、制度としては、1998 年から実施されている、政府機能の近代化を意図する組織のマネジメント改革であるモダン・コンプトローラー（Modern Comptrollership）の後継として、同制度を廃止して新たな制度として、このMAFが導入されることとなった³¹。

図表 MAF の要素および改革の実践のイメージ



(資料) TBS “Management Accountability Framework”

http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/documents/booklet-livret/booklet-livret_e.asp

²⁹ 概要は本報告書 pp.21-22 を参照。

³⁰ 例は本報告書 pp.27-28 を参照。

³¹ MAF については、（財）農林水産政策情報センター（2006）『新しい行財政手法の合理化に関する調査研究』 pp.74-81、（財）農林水産政策情報センター（2006）『カナダにおける行財政改革等の調査報告』 pp.81-86 に詳しい。

MAF の導入および実践は、2003 年以降、以下のように段階的かつ試行的に進められているが、共通しているのは上記 10 の要素に沿っている点、そして評価基準が 6 段階である点である。指標は毎年更新されており、制度導入以降、Round III 期までは、指標設定数を増やしたが、Round IV（2006-2007）では、20 と Round III と比較して約半分になっている。また、Round III からは、MAF による評価は、政府全体の経常的な計画、予算のプロセスに組み込まれ、歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）の作成と平行して進める仕組みとなり、毎年秋以降に原案が作成され、両報告書とともに議会に報告されている。

図表 MAF 導入経過

区分	設定指標数	実施省庁数
Round I（2003-2004）	27 指標	28 省庁
Round II（2004-2005）	32 指標	36 省庁
Round III（2005-2006）	41 指標	50 省庁
Round IV（2006-2007）	20 指標	55 省庁
Round V（2007-2008）	21 指標	54 省庁

（資料）TBS “Management Accountability Framework”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

図表 MAF の評価基準

<ul style="list-style-type: none"> ・ 卓越している。 ・ 満足できる。 ・ 改善の余地あり。 ・ 注意が必要。 ・ 適用できない。 ・ 情報なし。

（資料）TBS “Management Accountability Framework”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

図表 MAF の要素と指標 (2007 年度版: 5 ラウンド)

要素	問い	指標
公共サービスの価値	<ul style="list-style-type: none"> 「公共サービスの価値向上」の考え方が、省内のマネジメントで採用され、かつ向上したか。 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 「公共サービスの価値」を重視するリーダーシップ、組織文化： リーダーは、「公共サービスの価値」実現を具体化し、かつ組織文化への浸透を進める。
ガバナンスおよび戦略的方向性	<ul style="list-style-type: none"> 省庁は、戦略的アウトカムにリンクしたプログラム・アクティビティ・アーキテクチャ (PAA) を構築しているか。 省庁は、政策の優先度の決定や有効な意思決定を支える、コーポレート・ガバナンスの構造を構築しているか。 他省庁の取組に対して有効であるか。 	<ul style="list-style-type: none"> 2. 省庁全体の業績フレームの活用： 省庁の戦略的アウトカムを体系的に支えている強固な業績フレームを構築する。 3. 省庁全体のマネジメント構造の有効性： 省庁全体の視点から適切な資源配分の決定および戦略アウトカム体系の構築が行えるような制度が構築・運用されている。 4. 他省庁の取組に対する有効度： 省庁横断的な取組に対して、省庁が実施している個別の取組が貢献する。
政策およびプログラム	<ul style="list-style-type: none"> TBS への報告内容の水準は有効か。 	<ul style="list-style-type: none"> 5. TBS への報告の質： TBS への報告は、現実的なオプションが提示され、かつ適切なリスク分析が行われる等、適当な内容になっている。
成果および業績	<ul style="list-style-type: none"> 省庁は、業績情報を有効に活用しているか。 MRRS 政策に基づく省庁の報告は、信頼性、現実性、バランスを備えているか。 	<ul style="list-style-type: none"> 6. 評価情報活用の有効度： 評価結果が幹部において尊重され、そして歳出および政策決定の場面で活用されている。 7. 議会報告の質： MRRS 政策に基づく省庁の報告は、信頼性、現実性、バランスが取られている。前提となる MRRS 政策による体系の質が高い。
学習、革新およびマネジメントの変化	<ul style="list-style-type: none"> 変化における組織的サポート、関与は、どのようなものか。 	<ul style="list-style-type: none"> 8. 組織の変更に対するマネジメント： 組織的に、学習、改善、新化を支援している。組織的な変化が期待、イメージでき、かつそれらの成果から他者が学ぶことができる。
リスク・マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> 省庁はどの程度リスクを評価し、また準備しているか。 	<ul style="list-style-type: none"> 9. リスク・マネジメントの有効性： リスク要因の分析が組織の意思決定、マネジメントに組み込まれている。
人材	<ul style="list-style-type: none"> 職員を支える職場環境を保持しているか。 省庁が果たすべき義務遂行に必要な水準の労働力が維持されているか。 	<ul style="list-style-type: none"> 10. 職場環境の公平さ、職員の健康と安全維持： ベストなサービスを提供する目的に合致した職場環境の公平さ、職員の健康と安全が維持されている。 11. 職場の労働力の程度： ベストなサービスを提供する目的に合致した労働力、生産性が維持されている。

要素	問い	指標
管理・監督責任	・ 省庁は、情報マネジメントを効果的に行っているか。	・ 12. 情報マネジメントの有効性： 情報マネジメントが、組織、省庁全体の戦略を支えている。
	・ IT システムの管理は効果的か。	・ 13. 効率的な IT マネジメント： IT マネジメントが、組織、省庁全体の戦略を支えている。
	・ 資産管理は効果的か。	・ 14. 効果的な資産管理： ライフサイクルに基づく効果的な資産管理が、組織、省庁全体の戦略を支えている。
	・ 省庁は、効果的なプロジェクト・マネジメントを行う能力を持っている。	・ 15. 効果的なプロジェクト・マネジメント： 効果的、効率的、経済的なプロジェクト・マネジメントが上位プログラム、戦略的アウトカムに貢献している。
	・ 調達マネジメントは、効果的か。	・ 16. 効果的な調達： 効果的、効率的、経済的な調達が上位プログラム、戦略的アウトカムに貢献している。
	・ 財務マネジメントは、省庁の目標達成を支えているか。	・ 17. 効果的な財務マネジメント： タイムリーで正確な財務報告、コンプライアンス遵守、説明責任が果たされている。
	・ 内部監査政策に基づく内部監査体制の構築が妥当なペースで進捗しているか。	・ 18. 内部監査機能の有効性： 計画、報告、ガバナンスの点から、有効な内部監査の機能、体制が構築されている。
	・ 省庁は、有効なセキュリティ管理、事業継続体制を維持しているか。	・ 19. 有効なセキュリティ管理、事業継続体制： 有効なセキュリティ管理、事業継続体制の構築を通じて、職員、情報、資産が守り、それによって重要な事業が停滞することを防止する。
市民重視のサービス	・ 適正に管理され、かつ質が高いサービスが顧客に提供されているか。	・ 20. 国民重視のサービス： 質が高いサービス提供が、高い国民の信頼、満足、VFM 実現、政策目標の達成につながっている。
アカウンタビリティ	・ 幹部が行う説明責任報告を支える、効果的な業績マネジメント・システムが構築されているか。	・ 21. 説明責任に係る制度の一体性： 幹部が行う説明責任を支える、効果的な業績マネジメント・システムが構築されている。

(資料) TBS “Management Accountability Framework 2007”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

②実績評価の見直し（政府全体の業績報告の導入および体系の見直し）

マネジメント改革期における実績評価の主な見直しでは、政府全体の実績評価報告書として、2002年に「カナダの業績（Canada's Performance）」が発表されたことおよび経営、資源、成果の構造（MRRS）の導入により実績評価のベースとなる体系が大幅に見直されたことの2点である。

■ 「カナダの業績（Canada's Performance）」2001発表。（2002年）

「カナダの業績」は、連邦政府の各省庁において作成される実績評価報告書に該当する省庁業績報告書（DPR）をTBSが毎年秋に取りまとめて、政府全体の業績報告書として議会に提出されるもので、その作成の目的は、以下の通りである。

- ハイレベルの業績の動向の概要を体系的に整理することで、政策判断をする議会が、意思決定に必要な情報へのアクセス可能性をより高めるため
- 各省庁の取組および各取組を通じて実現したアウトカムが、どのように政府全体の上位目標に貢献しているのかを議会に説明するため
- 政府全体の歳出を分野別に可視化するため
- 政策分野で、各省庁、機関が、どのように関係、連携しているのかを可視化するため

現行（2006-07）の「カナダの業績」は、次頁に図示しているように、「経済」「社会」「国際」3つの歳出分野、13のアウトカムに整理され、業績モニタリングが行われている³²。

図表 政府全体の実績評価の歳出分野、アウトカム別の歳出額

単位:億カナダドル

経済	所得・雇用	\$50.4
	経済成長	\$10.1
	イノベーション、知識に依拠する経済	\$6.9
	クリーンで健康な環境	\$3.0
	フェアで安全な市場	\$0.7
	地方への財政支出	\$18.3
	経済分野への支出 計	\$89.3
社会	健康	\$25.3
	安全・安心社会	\$8.0
	社会の多様性	\$5.8
	文化、遺産	\$3.0
	社会分野への支出 計	\$42.2
国際	経済協力を通じた世界の安全・安心	\$18.4
	持続的な開発・発展を通じた貧困削減	\$4.4
	相互に恩恵がある北米同盟	\$1.5
	国際社会におけるカナダの発展	\$0.9
	国際分野への支出 計	\$25.1
	うち政府部門への支出	\$10.6
総計		\$167.2

（資料）“Canada's Performance2006-07”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cp-rc/2006-2007/cp-rctb-eng.asp>

³² 設定されている具体的な指標は、本報告書 p.44 に整理している。

■ 経営、資源、成果の構造（MRRS）導入。—PRAS 廃止—（2005 年）

2005 年 1 月に導入された「経営、資源、成果の構造」（Management, Resources and Results Structure: MRRS）は、1995 年に導入された「計画、報告および説明責任の構造化（PRAS）³³」に代わる政策で、各省庁の戦略的アウトカム、プログラムの体系構築をより強固に進めることを意図するものである。PRAS 政策においても、体系化が指示されていたが、2002 年に実施された PRAS の見直し（Planning Reporting and Accountability Structure Policy Review）³⁴において、「80%の省庁において、PRAS は継続的に実行されておらず、TBS の指示は『ペーパー・エクササイズ』として、意思決定の改善には活用されなかった」という実態が判明し、それを踏まえた運用の見直しとして、この MRRS が実施されることとなった。

MRRS では、戦略的アウトカムと、省庁の全プログラムとのリンケージを各省庁に求められており、各省庁では、「戦略アウトカム（Strategic Outcome: SO）」「プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（Program Activity Architecture: PAA）」「ガバナンス・ストラクチャ（Governance Structure）」の 3 要素から構成される「体系図（structure）を」作成して、TBS に提出して、承認を得ることが求められている。PRAS との違いは、『全プログラムを包含することが求められていること』『TBS の承認が義務化されたこと』『TBS は政策資源の配分（予算編成）において、MRRS の体系を活用すること』にある³⁵。

この MRRS を通じて各省庁が作成する新たな体系は、大別すると以下のように 2 つで構成されている。

- 戦略的アウトカム： 政策体系の最上位に位置付けられるアウトカム。以前の政策である PRAS により構築されたものを継承しており、省庁によってその設定数は異なるが、3—5 程度が標準的である。
- プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（PAA）： 戦略的アウトカムの実現を支える政府の取組が、プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（PAA）で、プログラム、サブ・プログラム活動、サブ・サブプログラム活動によって構成されている。

なお、構築される体系のうち、「戦略的アウトカム」および「プログラム」は、議会報告に関係する部分であることから、変更の程度に関係なく、TBS の承認が求められている。一方、「サブ・プログラム活動」以下の体系については、基本的には省庁所管事項になっているが、この部分の変更についても同様に TBS の承認が求められている。その他、TBS による管理機能強化の手段として、各省庁と TBS との間で、「アカウントビリティに関する協約（Accountability Agreement）」が締結されることとなっており、これに

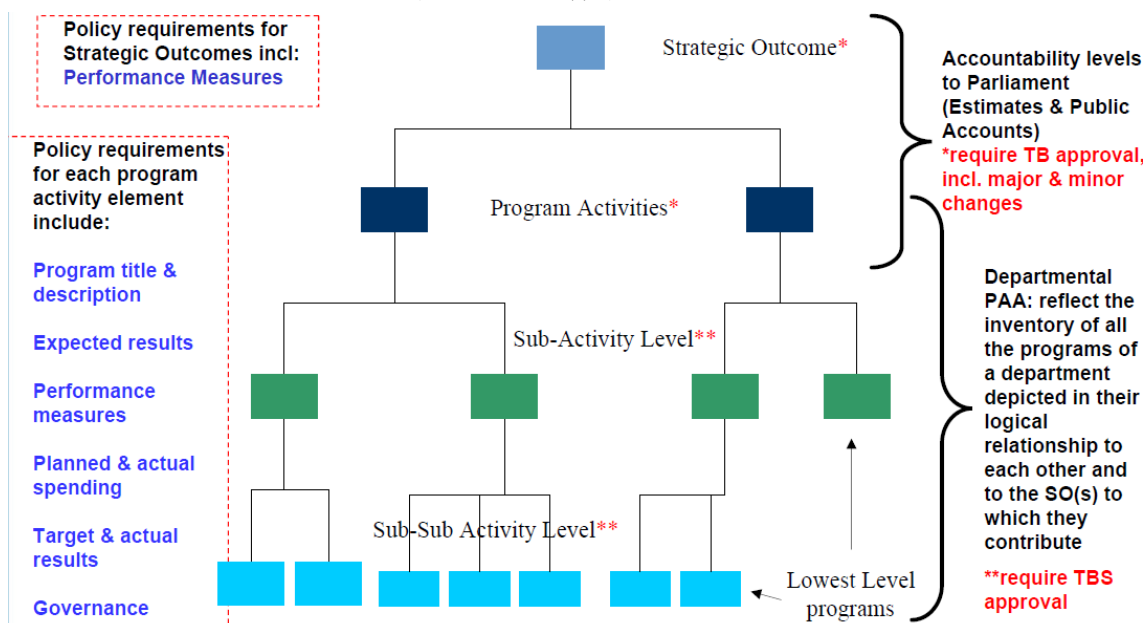
³³ 詳細は本報告書 pp.14-15 を参照。

³⁴ 左記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/team-equip_e.asp

³⁵ MRRS については、（財）農林水産政策情報センター（2006）『新しい行財政手法の合理化に関する調査研究』pp.74-81、（財）農林水産政策情報センター（2006）『カナダにおける行財政改革等の調査報告』pp.29-39 に詳しい。

併い各省庁は、TBS からの要求に応じて、PAA に関する情報を提供する義務が課されるようになっている。

図表 MRRS 体系のイメージ



(資料) TBS (2007) “Results-based Expenditure Management: Agenda for the next two years”

MRRS は、以下のように段階的に導入が進められており、第一段階では、プログラム体系の構築、第二段階では指標設定と体系化、そして第三段階において本格活用が要求されている。

- 第一段階: 2006 年 12 月～07 年 5 月: 各省が PAA を構築する。
- 第二段階: 2007 年秋: 各省が構築した PAA に対して、指標とガバナンス・ストラクチャを設定。2008 年 1 月以降、各省は適宜に PAA を更新、併せて TBS がシステムを開発。
- 第三段階: 2008 年度以降: MRRSにより作成された情報を、歳出管理システム (EMS) ³⁶のプロセスに組込む。

このように、MRRSを通じた政策の体系化の成果は、直接的には、歳出計画・優先報告 (RPP) および省庁業績報告書 (DPR) に反映される等、実績評価の運用強化に活用される他、ロジック・モデルによってプログラムの体系を構築するRMAFと共通する部分もあることから、既に作成されたRMAFのロジック・モデルを活用して、MRRSの体系を構築することや、MRRS体系を活用して、RMAFのロジック・モデル、業績測定を行う等、相互に共存する形での運用がTBSから指示されている ³⁷。

³⁶ これに伴い歳出管理システム (EMS) の見直しも行われている。詳細は本報告書 pp.36-37 を参照。

³⁷ 左記を参照。 http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/ppt/may05-001_e.asp

③歳出の見直しの実施と監査機能の強化

1994 年に実施されたプログラム・レビューおよびそれに続くマネジメント改革を通じて、カナダ連邦政府では、経常的に歳出を見直す仕組みが導入されているが、2000 年以降の改革においても歳出見直しや、内部監査の機能強化による改革が実施されている。以下、それらのうちの主要な取組を概観する。

■ 歳出精査プログラム導入。(2004 年)

カナダ政府では、2004 年度以降、歳出精査委員会（Expenditure Review Committee）主導による政府全体および個別省庁での効率化を改善するプログラムに取り組んでいる³⁸。

この歳出委員会の見直しは、「納税者の視点からの VFM の徹底」「優先度の高いプログラムへの予算重点配分」「レビューを通じたマネジメントの改善」を主たる目的としており、具体的には、「省庁レビュー」「横断政策、施策レビュー」「政府のオペレーション・レビュー」により実施され、2005 年から 5 年間の期間において、総額で 1.1 億カナダドルの費用節減および当該節減額の再投資を予定している。なお、このように、歳出精査委員会による見直しは、費用節減が主たる目的ではなく、より行政ニーズが高い分野に再投資することを目的としており、この点について実施計画においても「プログラム」レビューを再度実施する目的でない」と強調されている。

図表 歳出精査委員会による見直し対象

区分	概要
省庁レビュー	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主要 30 省庁を対象に現在の支出状況、施策の見直しを行い、より有効な視点から資源配分の調整が可能かどうかの評価を行うもの。 ・ レビューでは、「政策テスト」「導入テスト」の 2 種類の視点および MAF の視点からの評価結果も活用される。
横断政策、施策レビュー	<ul style="list-style-type: none"> ・ 省庁横断的な施策等を対象にして、「マネジメント」「サービス提供」「説明責任」「施策体系および資源配分」の視点から、改善の余地を中心にレビューを実施。 ・ 見直し対象のテーマは、「マイノリティ支援」「地球環境の変化」「地方政府に対する支援」「イノベーション」「セキュリティ」等である。
政府のオペレーション・レビュー	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府のオペレーションについて、「より良いマネジメント」「有効性の向上」「中長期の視点からみた経済性」の視点から見直しを実施。 ・ 対象は、「政府資本のマネジメント」「公共サービスの代償および同等性確保」「調達、外部委託」「間接業務」「資格関連サービス」「IT」「サービス提供基盤」「制度管理」「法令関連サービス」

(資料) “Strengthening Public Sector Management - An Overview of the Government Action Plan and Key Initiatives”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成
http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/spsm-rgsp4_e.asp

³⁸ 左記を参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/media/0324_e.asp

図表 歳出精査委員会による見直し予測

	2005	2006	2007	2008	2009	計
省庁レビュー						
プログラム効率化	128	196	320	342	360	1,346
管理部門の見直し	106	230	353	371	385	1,445
プログラムの廃止	104	205	274	274	275	1,132
小計	337	631	947	987	1,021	3,923
政府のオペレーション・レビュー						
資産管理	150	150	170	255	300	1,025
調達	59	204	598	841	888	2,590
サービス提供	265	420	805	780	780	3,050
小計	474	774	1,573	1,876	1,968	6,665
職員厚生の見直し	26	60	67	81	91	325
計	837	1,465	2,587	2,944	3,079	10,913

(資料) “Expenditure Review 2005”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

<http://www.expenditurereview-examendesdepenses.gc.ca/tab/tr-re-eng.asp>

図表 歳出精査委員会（省庁レビュー）における見直しの視点

<p>■政策テスト</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公共の利益に資するか。 ・ 政府の関与の法的根拠、必要性はあるか。 ・ 連邦政府が行うべきか。 ・ 民間、非営利団体等との役割分担（パートナーシップ）は適当か、 ・ VFM は適切か。 ・ 効率性を高める余地はないか、 ・ プログラムの実施量、対象は適切か。ムダがある場合は、どこを見直すべきか。 <p>■導入テスト</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 見直し案は現実的かつ持続的か。 ・ 見直し案には将来の負担は見込まれているか。 ・ 見直しにより、政策運営や政府の政策能力が低下しないか、 ・ 見直しに伴う人的資源（コスト）への影響は見込まれており、かつ適切か。 ・ 見直しに伴い、現行の施策、マネジメントとの統合は図られているか。 ・ 見直しにより、他省庁のプログラム、民間、非営利部門の活動等にマイナスの影響を与えないか。
--

(資料) “The Expenditure Review Committee: A Catalyst for Modernizing Management Practices”
より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/media/0324_e.asp

■ リスク重視の監査の枠組み（RBAF）導入。（2003年）

2000年6月の「移転支出政策」（Policy on Transfer Payments）により、「リスク」を踏まえた移転支出マネジメントが要求されるようになったのを受けて、各省の内部監査もそれに適合させるため、「リスク重視の監査の枠組み（Risk-based Audit Framework: RBAF）」が、2003年に発効した³⁹。移転支出関連のプログラムのマネジメントと評価は、RMAFが行われることから、このRBAFの導入により、同プログラムでは、評価並びにリスクの観点からの内部監査がセットで実施されるようになったといえる。このように、各省庁では、2003年以降、移転支出政策について、評価と内部監査をセットで実施することが義務付けられるようになったこともあり、RBAFとRMAFを統合した計画書が作成するケースも存在する⁴⁰。（TBSのガイドもそれを認めている。）

各省の個々の移転支出プログラムに対して作成が求められる、RBAFにより示すことが義務付けられるようになった内部監査の枠組みは、以下の7要素により構成される。

図表 RBAF の構成要素

区分	概要
導入	・ 目的、背景およびRMAFとの整合性
役割と責任関係	・ マネジメントと内部監査の役割と責任の分担
プログラム概要	・ 実施するプログラムの目的、合理性、性質およびリスク要因が含まれている分野 ・ 過去の監査、評価の結果概要および主な改善点
リスク評価およびマネジメント	・ 想定される個別リスクおよびリスク低減に向けた取組概要
モニタリングおよび監査対象	・ 経常的に行われている業績モニタリング、監査の概要 ・ リスクの格付け結果（自己評価、可能であれば適切な第三者評価）
内部監査	・ 内部監査の目的、予定、方法
報告戦略	・ 内部監査報告の提出予定

（資料）“Risk-Based Audit Framework Guide (RBAF Guide)”より三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

これら構成要素のうち、監査の主要部分となるのが、「モニタリングおよび監査対象」である。RBAFのガイドラインでは、想定される各リスクを対象に、「インパクト（大、中、小）」「発現可能性（高、中、低）」という2軸にて分析し、リスクの格付け（リスク・スコアカード）を行うよう指示されている。

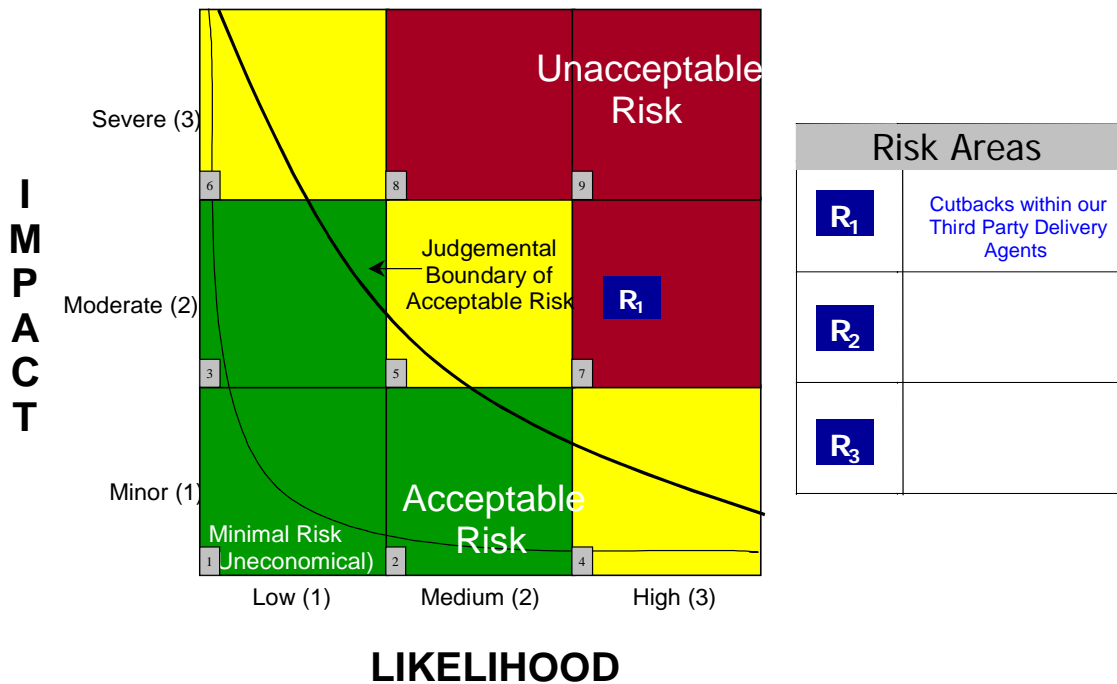
³⁹ 左記を参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/ia-vi/policies-politiques/rbaf-cvar/guide_e.asp

⁴⁰ 移転支出政策発行前は、「マネジメント（含む評価）」と「監査」は、いずれも『改善・見直し』のツールとして、機能・役割が明確に区別されていなかったが、同政策発行以降は、それぞれ定義、実施方法が与えられている。

図表 RBAF によるリスク格付けモデル

レベル	インパクト	ダメージおよび信頼性	オペレーション・エラー	信頼性喪失
1	厳しい Severe	<ul style="list-style-type: none"> 死亡者発生 100 万ドル以上の資産喪失 深刻な環境被害 	<ul style="list-style-type: none"> プログラム運営全体の崩壊 	<ul style="list-style-type: none"> 関係者、受益者からの信頼の大幅失墜 大臣、職員の免職に係る国民の抗議
2	中間 Moderate	<ul style="list-style-type: none"> 重大な死傷事故 100 万ドル以下の資産喪失 環境被害 	<ul style="list-style-type: none"> 一部のプログラムの崩壊 	<ul style="list-style-type: none"> 関係者、受益者からの信頼の失墜 メディアの反対報道
3	軽微 Minor	<ul style="list-style-type: none"> 初期対応により解決した事故 10 万ドル以下の資産喪失 一時的な環境影響 	<ul style="list-style-type: none"> 予定の遅れ 	<ul style="list-style-type: none"> 関係者、受益者からの信頼構築の妨げ メディアの懸念報道

レベル	発現可能性	概要
3	高い High	どのような状況においても発生が予期される。
2	中間 Medium	時々発生する。
1	低い Low	発生の可能性はあまりない。



(資料) “Risk-Based Audit Framework Guide (RBAF Guide)”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成。図表は原典より抜粋。

■ 支出管理システム（EMS）見直し（2007年）

1994年に実施されたプログラム・レビューを通じた歳出の見直しや、同年以降の景気回復に伴う歳入増加等により、カナダ連邦政府のマクロの財政パフォーマンスは急速に回復し、1997年以降は、連邦政府の財政は黒字に転じている。このような中、1996年予算より本格導入された支出管理システム（EMS）は、プログラム・レビューの考え方や改革手法を、予算編成プロセスに組み込むことで、継続的な歳出見直しを実現することを主たる目的として導入されたが、このように政府全体の財政状況が急速に改善されたこともあり、政権内においても制度運用を推進する力が低下する状況にあった。また、成果を重視する行政経営モデルへの転換が主要先進国で進められる等、予算編成の主眼が、歳出規模の見直しではなく、成果実現に置かれる傾向（いわゆる、「ニュー・パブリック・マネジメントの進展）の影響も、支出管理システム（EMS）が、積極的に運用されなかった理由になっている⁴¹。加えて、2006年には、会計検査院から支出管理システム（EMS）の運用上の問題点も指摘された⁴²。

図表 旧支出管理システム（EMS）の問題点に関するカナダ会計検査院の指摘

- ・ 前年度から継続のプログラムと、新規プログラムの予算調整が別々に行われている。継続プログラムの予算査定では、「継続すること」が前提として扱われている。他方、新規プログラムは、「他の新規プログラムとの比較」によって調整されている。したがって、特別の見直しが行われない限り、継続と新規のプログラムが比較・検討されることはない。
- ・ 継続案件の予算額の調整は、「妥当性」「効率性」「有効性」等の検討と関係なく、行われている。
- ・ 現行の支出管理システム（EMS）では、プログラムの効果予測が曖昧なままに予算が承認されている。そして、予算承認後、プログラム・デザインの詳細が調整されている。そのため、議会はプログラムの予算が真に適正なのかを検討するための情報が得られない中で、審議している。
- ・ また、支出管理システム（EMS）は、予算編成における業績情報の活用の方針を示しているが、プログラムに係る業績情報の提出を求めている。また、TBSも予算調整において業績情報を活用する能力に欠けている。

（資料）OAG（2006）“Expenditure Management System at the Government Centre”より三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

⁴¹ TBS（2007）“Expenditure Management System Renewal”より。

⁴² 左記を参照。

http://www.cbc.ca/news/background/auditorgeneral/ag_report200611/20061101ce.pdf

このようなことを背景に、2006 年度予算編成より、新しい支出管理システム（EMS）の見直しの検討が進められ、2007 年 7 月、「政府による税のマネジメント」「卓越した行政マネジメント」「財政に対する信頼性」を新たな目的・機軸に、次の 3 つの取組を主要部分とするシステムとしてリニューアルされている。

図表 新しい支出管理システム（EMS）の主要部分

区分	概要
戦略的見直し	<ul style="list-style-type: none"> ■ 大臣は、4 年毎に所管の全ての直轄プログラムを「省の戦略との整合」「有効性、効率性」「VFM」の各視点から評価する。 ・ 上記見直しの取組、成果は、「歳出計画・優先報告書（RPP）」を通じて、毎年、議会に報告。 ・ 業績が乏しい下位 5%のプログラム予算を減じて、より優先度が高い省内外のプログラムに予算を重点配分。 ・ 各見直しにおいて、外部専門家を積極的に活用。
現場情報の報告規律	<ul style="list-style-type: none"> ■ 規律に基づいて、執行レビューおよび新規投資の決定を行う。 ・ 規律、規準、指標の定義。 ・ 再配分においてはオプション提示。 ・ 再配分案には確固たる説明を添付。
成果重視の経営	<ul style="list-style-type: none"> ■ 全ての支出の裏付けとして定量的な業績指標を設定して、カナダ国民に対する説明責任の向上を進める。 ・ 成果を示す明快な指標を設定。 ・ 事前評価、事後評価を行うことを義務化。 ・ VFM を提示。

（資料）TBS（2007）“Expenditure Management System Renewal” より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

④評価制度の見直し

本報告書p.19 で述べたように、1994 年の評価政策の見直しにより、プログラム評価が「実績評価」、「レビュー」、「内部監査」と並列のものとして位置付けられたことや、インパクト評価の実施対象をより限定的にする方針が示されたことで、1990 年代においてカナダ連邦政府のプログラム評価の実施・普及の状況は、1980 年代と同様に停滞する帰結になった。このことから、2001 年 4 月に改定・施行された評価政策（Evaluation Policy）⁴³では、プログラム評価と監査の役割が厳格に区別されている。

この新しい評価政策では、下図表の 3 原則の提示により政府全体および各省庁における取組義務を明示している点、プログラム評価の対象を、「政策（Policy）」「施策（Program）」「イニシアティブ（Initiative）」に拡大した点およびプログラム評価をマネジメントと一体化させて行うこと（政策、施策、イニシアティブのライフサイクルに評価を取り入れること）を指示した点が主たる変更点になっている。また、同政策では、政策評価の視点を、「妥当性」「成功」「費用対効果」の 3 つに分類している。これは、評価の方式（プログラム評価、実績評価、規制インパクト分析等）や実施のタイミングに関わらず、カナダ連邦政府におけるすべての政策評価に求められる視点として設定されている⁴⁴。

図表 カナダ連邦政府の評価政策の原則

- ・「成果を達成して報告することは、公共サービス提供に携るマネージャーの責任である」
- ・「評価は、成果を達成するための重要なツールである」
- ・「各省庁は、TBS の協力のもとに、評価の取組を定着させる責任を有する」

（資料）評価政策（Evaluation Policy）を三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが要約

図表 評価政策（Evaluation Policy）におけるカナダ連邦政府の評価の視点

- Relevance 妥当性。評価対象の政策、施策、イニシアティブが、当該省庁もしくは政府全体の目標や優先性と一貫しているか。実際上の必要性を反映しているか。
- Success 成功。評価対象の政策、施策、イニシアティブが、有効に目標を達成しているか。予算の範囲内で、目標達成を実現しているか。期待されざる成果をもたらすことなく、目標を達成しているか。
- Cost-effectiveness 費用対効果。他の代替案等との比較において、目標を達成するための最も適正かつ効率的な手法が採用されているか。

（資料）評価政策（Evaluation Policy）を三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが要約

⁴³ 左記を参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_161/ep-pe1_e.asp

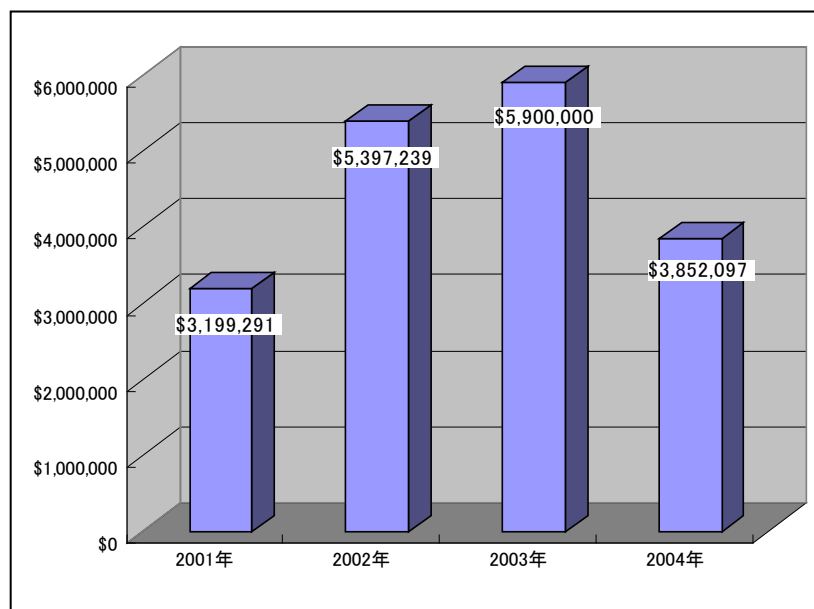
⁴⁴ 「評価政策」の翻訳は、総務省行政評価局（2002）『政策評価関係資料（第 4 巻） 諸外国の政策評価の制度と運営（2）』 pp.189-205 参照。

この新しい評価政策がこれまでのものと異なるのは、「a.評価を推進する組織体制の整備」および「b.評価政策のマネジメント、評価機能の強化」にも焦点が当てられており、実効性がより高まっているという点にある。

このうち、「a.評価を推進する組織体制の整備」では、各省庁の評価能力向上のため、省内に評価担当の上級長（Senior Head of Evaluation）の配置、省内評価委員会を設置することが要求されており、また、TBSにおいても、全省庁レベルの評価能力向上のための評価手法や評価実務の研究、研修等の機能を持つ部門（Centre of Excellence for Evaluation: CEE）⁴⁵を創設することが要求されている。

一方、「b.評価政策のマネジメント、評価機能の強化」は、この評価政策全体を対象にRMAFが作成されており⁴⁶、以降、同枠組みに従って、「評価政策の評価」が実施されている。RMAF作成の直接的な根拠になっているのは、各省庁の評価能力向上のための予算支出（Business Case Funding）およびTBS内に設置したCEEの運営費として、2カ年（計画は4カ年）で860万カナダドルが支出されているからである。同RMAFでは、施行から18ヶ月後⁴⁷、そして5年後に評価を行うことが示されている。（なお、評価政策は、2008年中に改定する予定になっている。後段にて概説。）

図表 評価政策実施に関する予算額の推移（決算額）



（資料）“Funds for Departmental Evaluation Functions”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/alloc_e.asp

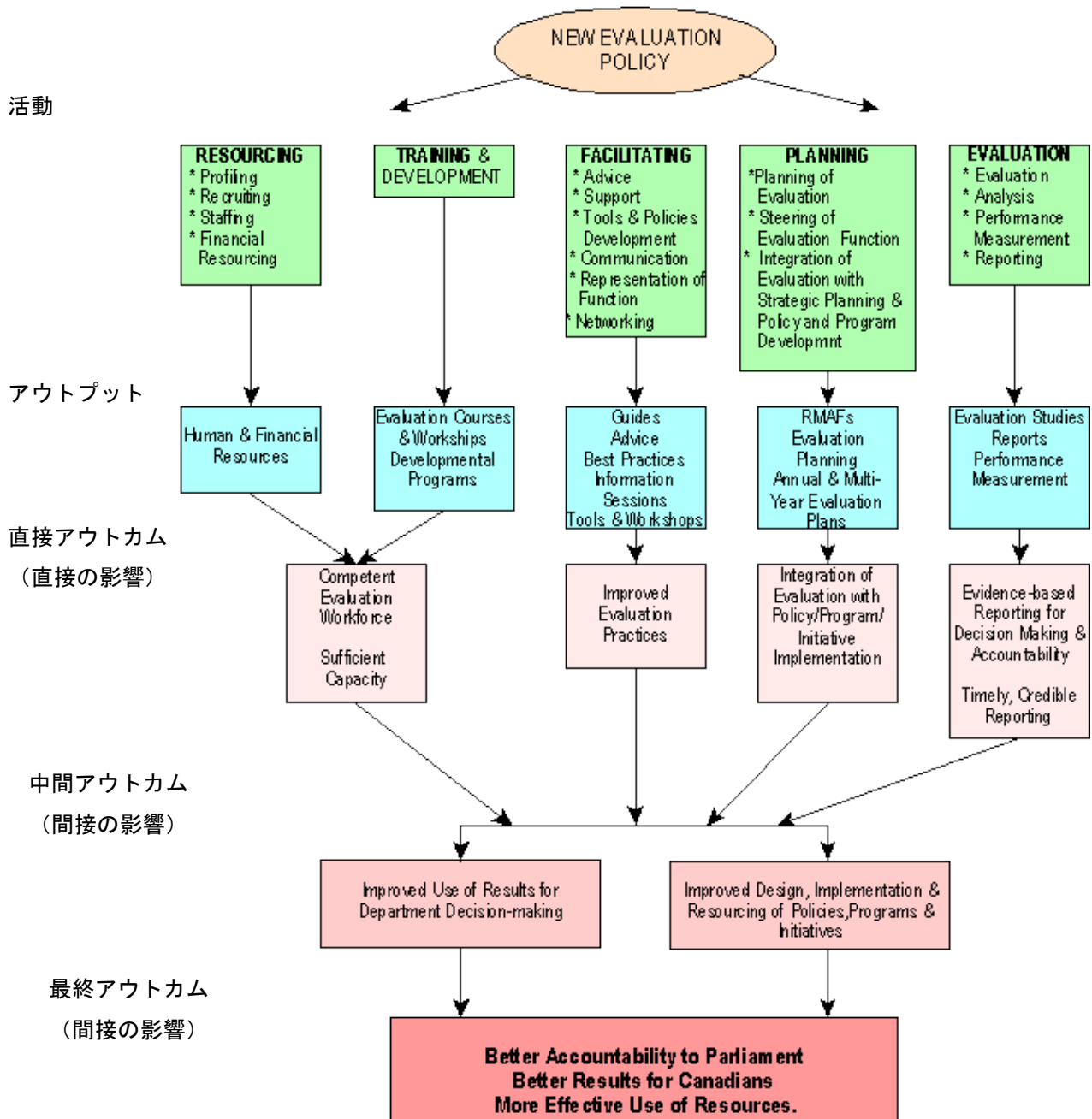
45 左記を参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/common/us-nous_e.asp

46 左記を参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/polrmaf-polcgr e.asp

47 左記を参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/int-prov_e.asp

図表 TBS の評価政策のロジック・モデル

Figure 1: LOGIC MODEL OF TB EVALUATION POLICY



(資料) “Funds for Departmental Evaluation Functions”より抜粋

図表 2001年評価政策改定後の各省庁の評価機能向上関連予算額

省庁・機関名	2001	2002	2003	2004	計
農業・食糧省	\$177,500	\$309,925	\$426,062	\$291,142	\$1,204,629
大西洋経済促進局	\$84,000	\$155,000	\$169,379	\$115,742	\$524,121
食糧検査局	\$200,000	\$0	\$59,406	\$40,594	\$300,000
遺産省	\$177,500	\$227,500	\$155,157	\$107,882	\$668,039
人権裁判所	\$0	\$120,000	\$35,644	\$24,356	\$180,000
保健研究所	\$75,000	\$125,000	\$378,000	\$258,300	\$836,300
カナダ国対開発庁	\$102,450	\$196,400	\$196,040	\$133,960	\$628,850
カナダ通信委員会	\$0	\$88,321	\$0	\$0	\$88,321
カナダ宇宙局	\$0	\$100,000	\$44,116	\$30,146	\$174,262
移民局	\$142,500	\$192,500	\$134,890	\$93,657	\$563,547
コミュニケーション・カナダ	\$0	\$0	\$274,976	\$0	\$274,976
通信安全局	\$0	\$0	\$74,316	\$50,782	\$125,098
懲治サービス局	\$125,000	\$175,000	\$230,638	\$157,603	\$688,241
財務省／財政委員会事務局	\$0	\$50,000	\$0	\$0	\$50,000
ケベック経済開発局	\$105,000	\$155,000	\$102,398	\$71,312	\$433,710
環境省	\$214,066	\$129,495	\$102,048	\$69,733	\$515,342
水産海洋省	\$125,000	\$175,000	\$307,710	\$210,269	\$817,979
外務・国際貿易省	\$160,000	\$210,000	\$260,970	\$178,329	\$809,299
保健省	\$211,500	\$236,500	\$166,679	\$115,689	\$730,368
移民・難民委員会	\$0	\$60,000	\$23,250	\$15,888	\$99,138
インディアン保護省	\$142,500	\$192,500	\$500,000	\$341,667	\$1,176,667
工業省	\$160,000	\$210,000	\$109,901	\$75,099	\$555,000
司法省	\$0	\$0	\$279,854	\$191,233	\$471,087
国立公文書館	\$0	\$150,000	\$0	\$0	\$150,000
防衛省	\$0	\$217,709	\$0	\$0	\$217,709
国家エネルギー委員会	\$0	\$0	\$53,308	\$36,427	\$89,735
国立映像委員会	\$0	\$100,000	\$29,703	\$20,297	\$150,000
仮釈放評議会	\$0	\$100,000	\$0	\$0	\$100,000
国家調査委員会	\$211,500	\$236,500	\$133,069	\$90,931	\$672,000
天然資源省	\$211,500	\$236,500	\$0	\$0	\$448,000
自然科学局	\$65,000	\$165,500	\$163,489	\$111,717	\$505,706
公園管理局	\$146,000	\$195,000	\$101,287	\$69,213	\$511,500
公共サービス委員会	\$0	\$100,000	\$34,639	\$23,670	\$158,309
騎馬警官局	\$0	\$100,519	\$29,857	\$20,403	\$150,779
社会科学局	\$43,275	\$72,270	\$207,367	\$141,700	\$464,612
治安維持省	\$0	\$95,100	\$0	\$0	\$95,100
女性地位向上局	\$0	\$0	\$199,543	\$136,354	\$335,897
運輸省	\$142,500	\$192,500	\$382,058	\$261,073	\$978,131
退役軍人省	\$177,500	\$227,500	\$155,157	\$107,882	\$668,039
西部経済開発局	\$0	\$100,000	\$379,091	\$259,045	\$738,136
計	\$3,199,291	\$5,397,239	\$5,900,000	\$3,852,097	\$18,348,627

(資料) “Funds for Departmental Evaluation Functions”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成 http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/alloc_e.asp

2. カナダ連邦政府における現行の政策評価およびマネジメント改革への取組動向

カナダ連邦政府では、1994年に実施されたプログラム・レビューを契機に、以降、政府のマネジメント改革を積極的に行っている。そして、連邦政府全体のマネジメント方針を示した「カナダ国民に成果を」が発表された2000年以降は、成果をキーワードとする改革のフェーズとなり、カナダ連邦政府では、「成果導出に向けたマネジメント（Managing for Results: MFR）」や「成果志向のマネジメント（Results-Based Management: RBM）」をキーワードに、不断の改革が実施されており、2007年3月の現地調査実施時点においても、諸制度の改廃が現状も継続していることを確認した。

以下では、現行のカナダ連邦政府の政策評価およびマネジメントの制度の全体像の概要を、(1)実績評価制度、(2)プログラム評価の区分により整理する。

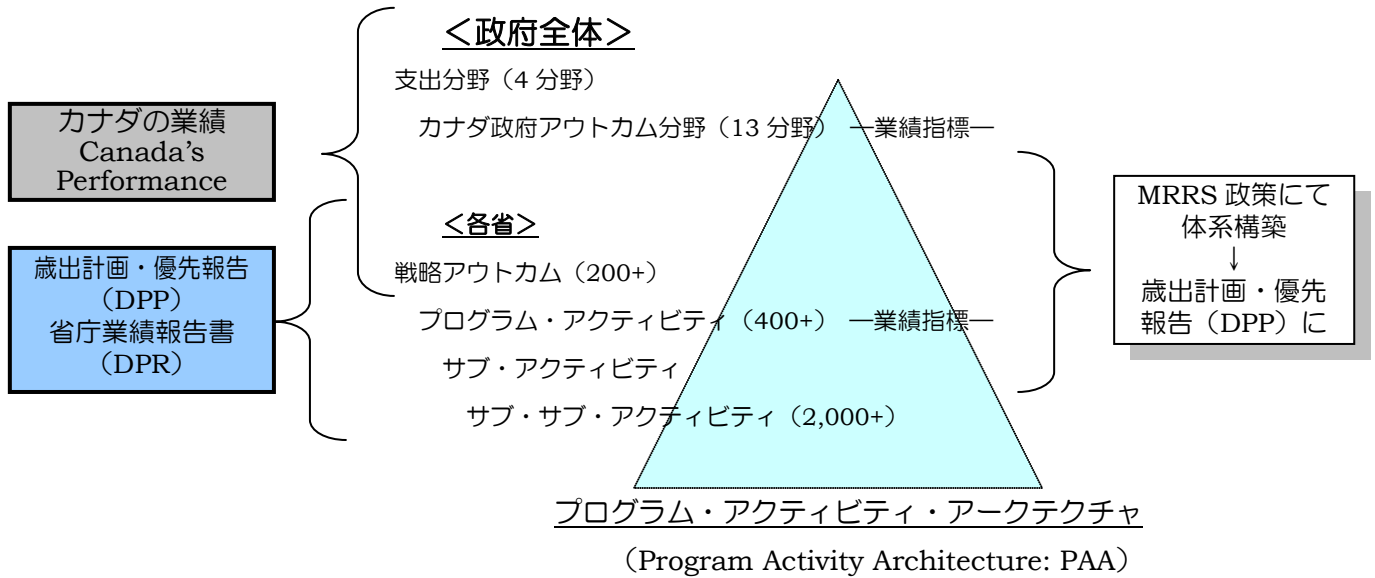
(1) 実績評価制度

カナダ連邦政府の実績評価制度は、予算書の第三部を構成し、毎年、3月に議会に提出される、各省庁による歳出計画・優先報告（RPP）および省庁業績報告書（DPR）の作成を通じて行われている。そして、TBSが各省庁の業績報告書を取りまとめて、カナダ連邦政府全体の成果を示す「カナダの業績（Canada's Performance）」が作成されている。既述のように、カナダ連邦政府の実績評価制度は、1996年、各省庁レベルで戦略的アウトカム（Strategic Outcomes）を特定して、実績評価を行う制度導入以降、2度に亘って制度の改善を行っており、2001年には、政府全体の業績報告書として「カナダの業績（Canada's Performance）」の作成、そして2005年からは、省庁の全プログラムと各省庁の戦略的アウトカムによる体系を構築する取組である「経営、資源、成果の構造」（MRRS）を通じて、政策体系の本格的な見直し（戦略アウトカムおよびプログラム・アクティビティ・アーキテクチャの導入）を実施している。

現行の実績評価制度のイメージを図示すれば、次の図表の通りである。政府全体レベル、省庁の戦略アウトカム・レベル、そしてプログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（プログラムおよびサブ・プログラム活動等）の三段階で体系が構築されており、これらのうち、業績指標が設定されているのは、政府全体レベルのカナダ政府アウトカム分野（13分野）および省庁レベルのプログラム・アクティビティ（400+）である⁴⁸。

⁴⁸ サブ・アクティビティ以下の業績指標の設定状況は、各省庁によって異なる。

図表 カナダ連邦政府全体の実績評価体系のイメージ



(資料) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

以下、各階層レベルでの実績評価の取組概要を整理する。

◎政府全体レベル

「カナダの業績」は、各省庁が作成する省庁業績報告書（DPR）を取りまとめる形で作成されており、毎年、10月の決算時期に議会に提出されている。同報告書では、13のアウトカム分野ごとに整理されており、『省庁業績報告書（DPR）との関連』『業績動向』『歳出』『同分野での政府の貢献』により構成されている。

また、13のアウトカム分野において設定されている指標は、以下の通りである。全体として、社会・経済の状況を示すようなハイレベルのアウトカム指標が設定されている。また、各指標には目標値等は設定されていないが、傾向を示す区分が設定されており、「▲ 業績の改善」「▼ 業績の低下」「— データ不足により傾向確認できず」が明示されている。

図表 カナダの業績に設定されているカナダ連邦政府全体のアウトカム

■経済

アウトカムエリア	傾向	指標
所得・雇用	▲	平均雇用率
	▲	一人当たりの可処分所得
経済成長	▲	実質 GDP
	—	ビジネスコスト
	—	商業漁業区域の環境.
	▲	ISO 14001 取得企業数
イノベーション、知識に依拠する経済	▼	GDP に占める研究開発費
	▲	大学進学率
	—	リテラシー・スコア
クリーンで健康な環境	▼	オゾン濃度
	—	一人当たりの年間飲料水使用料
	▼	絶滅の危機にある固有種の数
	▼	温室効果ガスの削減割合
フェアで安全な市場	▲	起業に対する諸規制（先進諸国との比較）

■社会

アウトカムエリア	傾向	指標
健康	▲	平均寿命
	▲	主観的健康度
	—	身体健康度（体重等）
	—	入院までの平均待ち期間
	—	治療に対する満足度
安全・安心社会	—	犯罪率、殺人事件発生率
	▲	居住水準
社会の多様性	—	社会の多様性に対する国民の認識
	▲	多言語国家に対する国民の認識
	—	ボランティア参加率
	▲	国政選挙投票率
文化、遺産	▲	文化活動への参加率

■国際問題

アウトカムエリア	傾向	指標
経済協力を通じた世界の安全・安心	▲	武力騒動発生件数
持続的な開発・発展を通じた貧困削減	▲	GNI に占める ODA 支出額の割合
相互に恩恵がある北米同盟	▲	輸出、輸入額
国際社会におけるカナダの発展	▲	カナダに対する直接投資額

（資料）“Canada’s Performance 2006-2007”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cp-rc/2006-2007/cp-rctb-eng.asp>

◎省庁の戦略アウトカム・レベル

「戦略アウトカム」は、1998 年度より本格実施された「計画、報告および説明責任の構造化」(PRAS)以降、各省庁において策定が義務付けられており、各省庁が作成する歳出計画・優先報告(RPP)に示されている。設定数は、省庁によって異なるが3-5、政府全体(省庁およびクラウン・コーポレーション)で200前後、設定されている。

以下では、参考事例として、カナダ産業省(Industry Canada: IC)、運輸省(Transport Canada: TC)、人的資源開発省(Human Resource Development Canada: HRDC)が設定している戦略的アウトカムを例示する。なお、各戦略的アウトカムのレベルにおいては、業績指標は設定されていない。

図表 戦略的アウトカムの例

<p>■カナダ産業省(Industry Canada: IC)</p> <ul style="list-style-type: none">・ 公平、効率的かつ競争的な市場環境・ 革新的な経済・ 競争的な産業と持続的なコミュニティの並存 <p>■カナダ運輸省(Transport Canada: TC)</p> <ul style="list-style-type: none">・ カナダの経済成長および貿易に資する効率的な交通システム・ カナダの社会発展および安全目標に資する安全で安心な交通システム・ カナダの持続的発展目標に資する環境に配慮した交通システム <p>■人的資源開発省(Human Resource Development Canada: HRDC)</p> <ul style="list-style-type: none">・ 人的資源および社会発展に対するニーズを反映した政策および施策・ 効率的な労働市場、競争的な職場環境、学習へのアクセス向上を通じた国民の生産性および参画の向上・ 安全、健康、公平、安定、協同、生産的な労働環境および国際的な労働基準の遵守・ 所得保障の拡大および個人、家族、コミュニティにとっての機会、幸福へのアクセス向上・ 優れたサービスを通じてより良いアウトカムを実現(サービス・カナダのアウトカム)
--

(資料) 各省庁の RPP より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

◎プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ

「戦略アウトカム」の策定を各省庁に義務付けた「計画、報告および説明責任の構造化」(PRAS)を引き継ぐ形で、2005年に導入された「経営、資源、成果の構造化」(MRRS)では、戦略的アウトカムと、省庁の全プログラムとのリンケージを各省庁に求められており、これにより、新たに各省庁では、プログラム、サブ・プログラム活動、サブ・サブプログラム活動によって構成されている「プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ(PAA)」を作成し、併せてプログラム・レベルでの成果を測る業績指標を設定している。

以下では、参考事例として、上記整理と同様に、カナダ産業省(Industry Canada: IC)、運輸省(Transport Canada: TC)、人的資源開発省(Human Resource Development Canada: HRDC)が設定しているプログラム・アクティビティ・アーキテクチャ(PAA)の構成例を整理する。

■カナダ産業省(Industry Canada: IC)

産業省の体系は、以下のように3つの戦略的アウトカム、計15のプログラム・アクティビティおよび計76のプログラム・サブアクティビティにより構成されている。

図表 産業省のプログラム・アクティビティ・アーキテクチャ(PAA)

<p><u>戦略的アウトカム 1</u> 公平、効率的かつ競争的な市場環境</p>	<p><u>戦略的アウトカム 2</u> 革新的な経済</p>	<p><u>戦略的アウトカム 3</u> 競争的な産業と持続的なコミュニティの並存</p>
<p><u>プログラム・アクティビティ (6)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 戦略的政策レビュー ・ 中小企業支援、市場サービスおよび地域運営セクター ・ IT および電気通信セクター ・ 消費者支援 ・ 競争政策 ・ 地域財産権 	<p><u>プログラム・アクティビティ (5)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 科学、イノベーション政策 ・ 工業セクターの科学、技術およびイノベーション ・ IT および電気通信セクターの科学、技術およびイノベーション ・ コミュニケーション研究部 ・ 工業技術局(エージェンシー) 	<p><u>プログラム・アクティビティ (4)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 戦略的政策レビュー(経済発展) ・ 中小企業支援、市場サービスおよび地域運営セクター(経済発展) ・ 工業セクター(経済発展) ・ IT および電気通信セクター(経済発展)
<p><u>プログラム・サブアクティビティ (17) *</u></p>	<p><u>プログラム・サブアクティビティ (27) *</u></p>	<p><u>プログラム・サブアクティビティ (32) *</u></p>

(注) * この数は、2007年度の業績報告書(DPR)より確認した

(資料) 産業省のRPP 2008、DPR2007より三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

■カナダ運輸省 (Transport Canada: TC)

運輸省の体系は、以下のように 3 つの戦略的アウトカム、3 つのプログラム・アクティビティおよび計 22 のプログラム・サブアクティビティにより構成されている。

図表 運輸省のプログラム・アクティビティ・アーキテクチャ (PAA)

<u>戦略的アウトカム 1</u> カナダの経済成長および貿易に資する効率的な交通システム	<u>戦略的アウトカム 2</u> カナダの社会発展および安全目標に資する安全で安心な交通システム	<u>戦略的アウトカム 3</u> カナダの持続的発展目標に資する環境に配慮した交通システム
<u>プログラム・アクティビティ 1</u> 交通政策の発展およびインフラストラクチャー	<u>プログラム・アクティビティ 2</u> 交通の安全および安心	<u>プログラム・アクティビティ 3</u> 持続的な交通の発展と環境への配慮
<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (1) ~ (9)	<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (1) ~ (10)	<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (1) ~ (3)

(資料) 運輸省 RPP 2008 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

■人的資源開発省 (Human Resource Development Canada: HRDC)

人的資源開発省 (本省部分) の体系は、以下のように 4 つの戦略的アウトカム⁴⁹、計 8 つのプログラム・アクティビティおよび計 79 のプログラム・サブアクティビティにより構成されている。

図表 人的資源開発省のプログラム・アクティビティ・アーキテクチャ (PAA)

<u>戦略的アウトカム 1</u> 人的資源および社会発展に対するニーズを反映した政策および施策	<u>戦略的アウトカム 2</u> 効率的な労働市場、競争的な職場環境、学習へのアクセス向上を通じた国民の生産性および参画の向上	<u>戦略的アウトカム 3</u> 安全、健康、公平、安定、協同、生産的な労働環境および国際的な労働基準の遵守	<u>戦略的アウトカム 4</u> 所得保障の拡大および個人、家族、コミュニティにとっての機会、幸福へのアクセス向上
<u>プログラム・アクティビティ (1)</u> ・政策、調査、コミュニケーション	<u>プログラム・アクティビティ (3)</u> ・労働市場 ・雇用者能力 ・奨学金	<u>プログラム・アクティビティ (1)</u> ・労働	<u>プログラム・アクティビティ (3)</u> ・社会的投資 ・子どもおよび家族 ・住居およびホームレス
<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (3)	<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (36)	<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (16)	<u>プログラム・サブアクティビティ</u> (24)

(資料) 人的資源開発省の RPP 2008 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

⁴⁹ 人的資源開発省の戦略的アウトカムは 5 つあるが、「戦略的アウトカム 5」は、同省の実施機関に位置付けられているサービス・カナダへの支出で、RPP 2008 には、プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ (PAA) が提示されていないので、ここでは割愛した。

(2) プログラム評価

2001年に改定された評価政策（Evaluation Policy）では、プログラム評価の対象を、「政策」「施策」「イニシアティブ」に拡大し、また、プログラム評価をマネジメントと一体化して行うことを指示している。

図表 カナダ事業官庁が行うプログラム評価（evaluation）の定義

プログラム評価は、プログラム・マネージャーが置かれている状況下において、当該プログラムを効率的に運営することを助ける。プログラム評価はプログラム・マネージャーが実際の業績を把握し報告する努力を助け、かつ、政策決定者が政策、施策の結果を客観的に検証することを助ける。プログラム評価には、以下の2つの主要な目的がある。

- ープログラム・マネージャーが、政策、施策、イニシアティブを設計し、改善することを助けること。
- ー必要に応じて、政策、施策の有効性、意図していた・意図していない影響、期待する結果を達成するための代替案を定期的に検証する機会を提供すること。

（原典）TBS（2001）“Evaluation Policy”

（資料）三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2007）『欧米先進諸国における有効性検査の手法と事例に関する調査研究』

カナダ連邦政府では、同政策改定以前より、各省庁の裁量によってプログラム評価が実施されている⁵⁰。実施体制においても、省庁内に評価担当部署（Audit & Evaluation Branch）が設立されている点は概ね各省庁で共通しているが、1～2人の担当者で構成される比較的小さい部署から、次官を統括責任者とし評価担当次官補を実務責任者とする大きな部署に至るまで、様々な形での評価担当部署が設立されている。政府全体では、年間80～100本のプログラム評価が実施され、350人の政府職員と主に評価業務の外部委託先として100人のコンサルタントが評価業務に従事している⁵¹。

このようにカナダ連邦政府の現政策では、各省庁の裁量によってプログラム評価が実施されてきたが、2006年4月に施行された「連邦政府の説明責任法（The Government's Federal Accountability Act）」により、プログラム評価、内部監査の機能強化が指示され、それにより各省庁は、5カ年の機能改善および実施計画の策定が義務付けられるようになってきている。このような制度改正の背景には、2001年の評価政策（Evaluation Policy）改正以降も、以下のように、各省庁のプログラム評価の実施内容に改善がみられなかったことが背景にある⁵²。

⁵⁰ 評価の結果はTBSのデータベースを参照。http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/database/aeve_e.asp

⁵¹ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2007）『欧米先進諸国における有効性検査の手法と事例に関する調査研究』による。

⁵² この時期のカナダ・プログラム評価のレビュー、メタ評価の例として以下が参考になる。

“The Health of the Evaluation Function in the Government of Canada Report for Fiscal Year

2004-05” http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/dev/health-sant%C3%A9/hefgc-sfegc01_e.asp

“Review of the Quality of Evaluations Across Departments and Agencies” http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/rev-exam_e.asp

図表 カナダ連邦政府におけるプログラム評価の課題（2004）

○連邦政府の主要省庁において実施された 115 本のプログラム評価をレビューした結果、以下のような問題がある、と指摘されている。

- ・ 10 本中 6 本の評価書においてのみ評価実施のタイミングおよび意義が記載されている。
- ・ 評価実施の前提となった課題について、しっかりと説明されている評価書が少ない。大半は、言及しているのみか、簡単に説明しているのみであった。
- ・ 費用対効果については表面的な取り扱いが大半であった。
- ・ 鍵となる評価手法について、しっかりと説明している評価書が非常に少ない。
- ・ 実績評価のデータを利用したプログラム評価が非常に少ない。
- ・ 効果の分析を厳密に行っている事例が少ない。比較グループを設定している事例（13%）、ベースラインが測定されている事例（14%）、ベンチマークとする基準と対比されている事例（22%）、（施策には直接関係しない）外部者の視点を取り入れている事例（26%）であった。
- ・ 評価の限界について言及があったものは、10 本中 4 本であった。
- ・ 評価の結果、約 3 分の 1 の評価書においてのみ、副次的な効果（他の施策への直接または間接的な影響）についての言及があった。
- ・ 評価の結果、約 4 分の 1 の評価書においてのみ、意図していないマイナスのアウトカムについての言及があった。
- ・ 26%の評価書においてのみ具体的に、より費用効果的な改善提案が示されていた。
- ・ 全体の 4 分の 1 の評価書が、今次レビューにおける格付け評価（妥当性、成功、費用対効果の視点に照らした適切な評価の目的、エビデンスに基づく結論付け、）で「不十分」と評価された。
- ・ 改善勧告が示されている評価書の 26%においてのみ改善に向けての具体的な代替案が示されていた。
- ・ 評価結果に基づく省庁側の対応が示されている評価書は約半数、また具体的な行動計画が示されているのは 33%であった。
- ・ 改善勧告が示されている評価書のうち 25%が施策の予算に関するもので、その全てが予算増額を求めるものであった。
- ・ 客観的なデータを基に、施策の妥当性、必要性を否定する評価書はなかった。

（資料）TBS（2004）“Review of the Quality of Evaluations Across Departments and Agencies”

http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/renou_pol_renew/renou_pol_renew_e.asp

“Interim Evaluation of the Treasury Board Evaluation Policy”

http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/int-prov_e.asp

図表 カナダ連邦政府におけるプログラム評価の課題（2005）

○2004-05 年におけるカナダ連邦政府のプログラム評価の取組を 8 つの視点からレビューしている。以下、これらのうち、各省庁の取組に関連する結果の一部の要約を掲載する。（6.MAF のレビュー、8. CEE のリーダーシップ を除く）

1) 政府全体の評価の機能

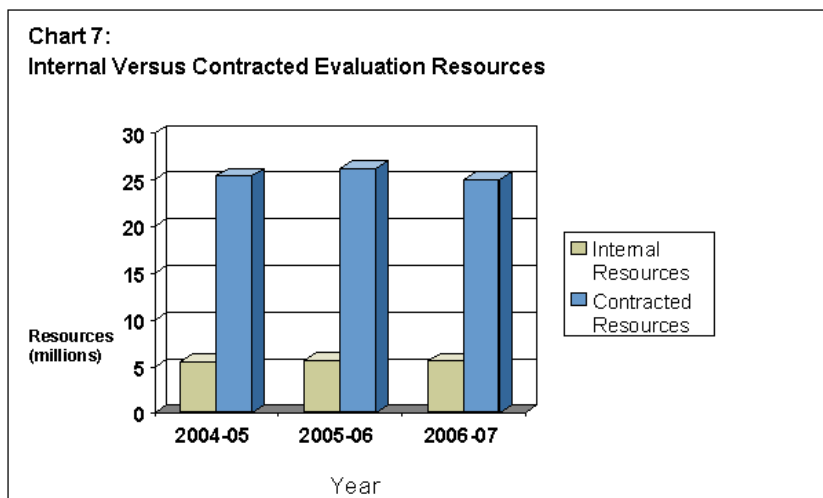
- ・ 省庁内部の評価委員会において評価結果がレビューされているのは 85%である。同じく改善勧告がレビューされているのは 83%、同マネジメントの対応がレビューされているのは 76%、マネジメントの対応について継続的にモニタリングされているのは 66%であった。

2) 評価の基盤（インフラ）

- ・ 評価計画が策定されている省庁は 83%、TBS に提出されているものは 68%であった。
- ・ 省庁レベルの評価予算は、\$51,851,230 である。うち、人件費が\$21,010,766、外部委託が\$16,805,738、運営費が\$5,481,157 であった。省庁全体の予算との対比では、社会分野の省庁では、0.29%、経済系の省庁では 0.1%であった。なお、これとは別に TBS の評価予算として、\$2,935,862 がある。

3) 人的資源、予算

- ・ 政府全体で、評価担当部門には 293 の予算定員（FTE）が配置されている。うち、284FTE は、41 の主要省庁に配属されている。その他 37 の小規模省庁に配属されているのは 9FTE である。配置されている職員の肩書きでは、経済・統計専門家が 44%、事務補助が 24%、管理職が 12%、その他が 10%である。
- ・ 評価に直接関連する予算では、外部委託費が内部による費用の 5 倍となっている⁵³。



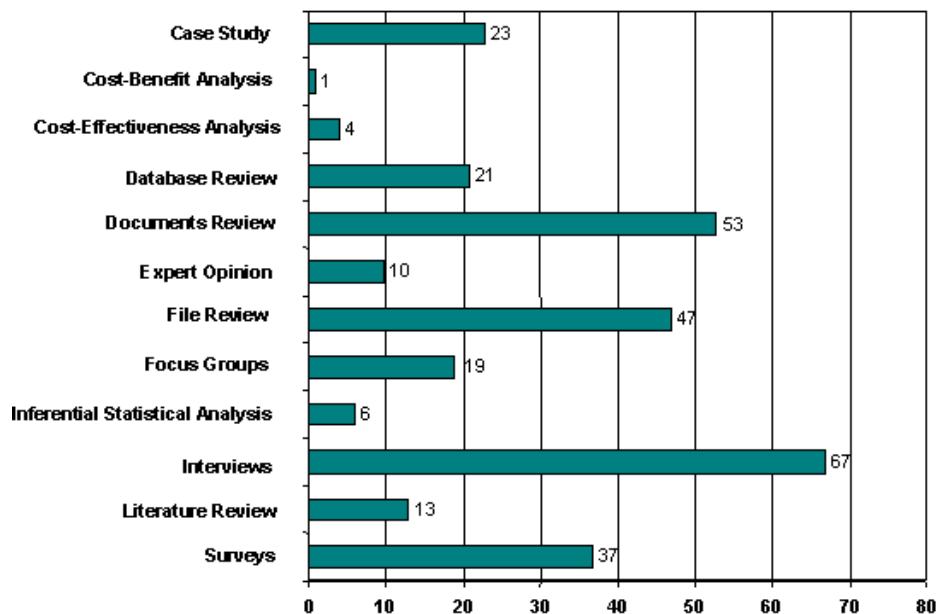
⁵³ 詳細は http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/dev/health-santé/hefgc-sfegc04_e.asp#Section4 参照。

4) 評価対象

- ・ 妥当性の視点をカバーしている評価書は 74%、同成功の視点は 94%、同費用対効果は 44%であった。

5) 評価の質

- ・ 評価デザインが適切な評価書は 72%で、不適切なものは 5%であった。残る 23%は重要な箇所にも関わらず、評価を実施しなかった理由が明示されていなかった。
- ・ 分析に用いられたデータの多くは、インタビュー、文献調査、ケーススタディが中心である。問題とすべきは、比較グループを設定している事例（13%）、ベースラインが測定されている事例（14%）、ベンチマークとする基準と対比されている事例（22%）等が少ない、という点である。

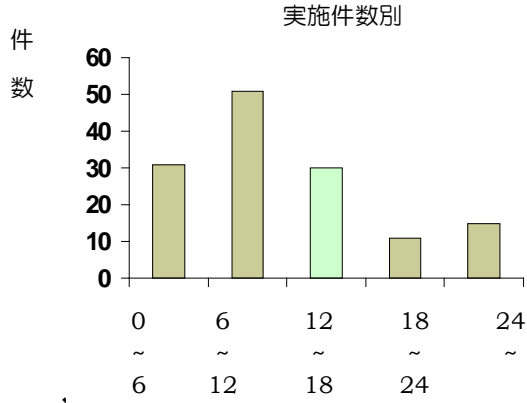


7) 省庁評価部門のニーズ

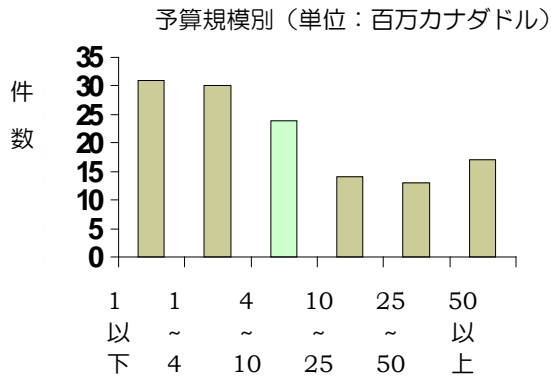
- ・ 評価計画策定やプログラム評価の実施の場面では、約 80%以上が「ニーズが十分に満たされている」「ニーズは満たされている」と回答している。しかし、レビュー（50%）、特別報告（56%）、RMAF（73%）では、その水準を下回っている。
- ・ その他、プログラム担当者に対する各種支援等においては、が「ニーズが十分に満たされている」または「ニーズは満たされている」と回答した割合は、総じて 50%を下回っている。

(資料) TBS (2005) “The Health of the Evaluation Function in the Government of Canada Report for Fiscal Year 2004-05” http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/dev/health-sant%C3%A9/hefgc-sfegc01_e.asp

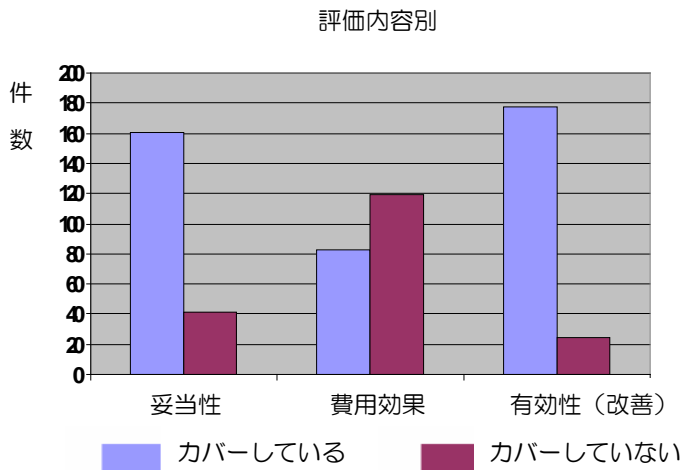
図表 カナダ連邦政府におけるプログラム評価の課題（2007）



年間のプログラム評価実施件数が少ない。



プログラム評価の対象は、予算規模が少ないものが多い。



評価内容は、妥当性の評価、改善が大半で、費用効果の分析が少ない。

（資料）TBS（2007）“Evaluation Policy Renewal – Overview”

このことから、現在、カナダ連邦政府では、2008年5月の施行に向けて、以下のような方針にて評価政策を見直すことを予定している。

図表 カナダ連邦政府におけるプログラム評価の改定方針

- ・ VFM の視点に再度注力し、評価を通じた説明責任の向上を進める。
- ・ 評価対象を更に拡大する。
- ・ 評価推進のための仕組、組織を向上し、併せて情報、技術等の利便性を高める。
- ・ 評価者に求められる適切な能力、規準を明確にする。
- ・ 政府全体の先導および各省庁の取組を確認するため、TBS の機能を強化する。
- ・ 小規模な省庁・機関の評価ニーズを再度評価し、これに対応する。

(資料) TBS (2007) “Evaluation Policy Renewal – Overview” より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

Ⅱ. カナダ連邦政府における複数省庁にまたがる政策のマネジメントとプログラム評価

1. 複数省庁にまたがる政策「ホリゾンタル・イニシアティブ」

本調査研究にて対象とする「複数省庁にまたがる政策」は、カナダ連邦政府の場合には、「ホリゾンタル・イニシアティブ（Horizontal Initiatives）」と位置付けられているものがそれに該当する。ホリゾンタル・イニシアティブは、2 つ以上の複数の省が、「共通の成果」の導出に向けて、予算支出も含めて協力する枠組みである。パートナーとなりうるのは、基本的には連邦政府の省であるが、連邦政府の実施庁（agency）や、州政府、NGO 等もその対象となりうる。実務上でも、連邦-州をまたがるホリゾンタル・イニシアティブも実施されている。

図表 TBS による「ホリゾンタル・イニシアティブ」の定義

- ホリゾンタル・イニシアティブは、2 以上の省がパートナーとなって正式な支出合意（内閣へのメモランダム、財務委員会への予算要求、もしくは連邦一州間の合意）を締結して、「共通の成果」に向けて協力するものである。（A **horizontal initiative** is an initiative where partners from two or more departments have established a formal funding agreement (e.g. memorandum to Cabinet, Treasury Board submission, or federal-provincial agreement) to work forward shared outcomes.)
- パートナーの種類： パートナーとしては、これら連邦政府の省に加えて、連邦政府の庁、州政府、地域政府、自治体政府、原住民居住地区、非政府機関、民間機関等も含まれる。（Types of **partners**: Other federal departments or agencies; national, provincial, territorial and/or municipal governments; First Nations; and non-governmental, private-sector, and other organizations.)
- 「共通の成果」は、パートナーとなる省が、協力してプログラムの実施に取り組んで努力した結果として達成したいと想定するものである。この「共通の成果」は、各パートナーの戦略目標の達成に貢献するものでなければならない。（A **shared outcome** is one that partnering departments plan to achieve as a result of their collective programming efforts. A shared outcome should contribute to the achievement of the partners' strategic outcomes.)

（資料）TBS（下線、太字は三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングによる。）

カナダ連邦政府が対応している政策課題には、個別単独の省のみの取組では解決し得ないものも多くなっており、その点で、ホリゾンタル・イニシアティブは、現在もそして今後も政府内で重視される枠組みとして位置付けられている。

ホリゾンタル・イニシアティブのパートナーの内の 1 機関が、イニシアティブの全体を統括する役割（予算要求～実施～プログラム評価）を担っており、この機関は一般的に「リード省（Lead Department）」と呼ばれている。

TBS の資料によると、カナダ連邦政府にて現在実施されているホリゾンタル・イニシアティブの数は、全体で 75 本である。ただし、実施数の多寡はリード省によって大きく異なっており、10 本以上実施している省もあれば、1 本のみの省もある。最も多いのは、カナダ人的資源・社会開発省の 15 本である。

図表 ホリゾンタル・イニシアティブの実施数（リード省別）

リード省	Horizontal Initiatives
Agriculture and Agri-Food Canada	13
Atlantic Canada Opportunities Agency	3
Canadian Heritage	2
Citizenship and Immigration Canada	6
Department of Finance	1
Department of Justice Canada	1
Environment Canada	4
Foreign Affairs and International Trade Canada	3
Health Canada	4
Human Resources and Social Development Canada	15
Indian and Northern Affairs Canada	4
Industry Canada	3
Infrastructure Canada	5
Public Safety and Emergency Preparedness Canada	1
Public Health Agency of Canada	2
Public Works and Government Service Canada	2
Royal Canadian Mounted Police	4
Transport Canada	1
Western Economic Diversification Canada	1
合計	75

（資料）TBS のウェブサイトより。

2. ホリゾンタル・イニシアティブのマネジメント

(1) 個別政策と同様のマネジメント枠組みの適用

ホリゾンタル・イニシアティブに対するマネジメント（評価を含む）のあり方は、個別省による個別の政策に対するものと全く同じであり、上記 I. にて概説した枠組みが同様に適用される。その意味では、評価結果（実績）と予算の連携という方向性も、ホリゾンタル・イニシアティブに対しても適用されることとなる。

RMAF の構築についても、個別政策の場合と同様に一定のホリゾンタル・イニシアティブに対しては、イニシアティブ全体を対象とする RMAF の構築が要請される。このような RMAF は「アンブレラ RMAF」と呼ばれる（詳細は下記参照）。既述のように、ホリゾンタル・イニシアティブにおいては、リード省がイニシアティブ全体のマネジメント（予算要求～実施～評価）を統括することとなっており、このアンブレラ RMAF の構築および実施に際してもリード省がその中心的な役割を果たすこととなる。

MRRS により各省が構築することが求められている PAA に関しては、各省が参加している主要なホリゾンタル・イニシアティブの内の各省担当部分が、当該省の PAA 上のどこかのレベル（サブ、サブ・サブ等）にて示されることが望ましいとされる（TBS ガイドラインによる）。なお、各省が関係している主要なホリゾンタル・イニシアティブに関しては、その概要を各省の DPR に毎年記述して、議会に報告することが求められている。

(2) 「アンブレラ RMAF」の構築

①構築が要請されるケース

既述のように、カナダ移転支出政策に基づいて、移転支出に対しては原則 RMAF の構築が義務付けられている。しかし、TBS との協議によって、移転支出でも構築が求められないケース、および移転支出ではないが求められるケースの双方がある。（前者は移転支出政策に基づくものであり、また後者は評価政策に基づくものである。）

カナダ連邦政府の様々な取組のうち、「対象範囲の広い政策」「規模の大きい政策」「複数省による取組」等で、複数の組織（省内の複数部局や複数省）の間にて共通の目標を有しており、実績評価やプログラム評価に共通の枠組みを設定することが可能な場合には、これらの包括的なマネジメント枠組みとして「アンブレラ RMAF」の構築が求められる（TBS との協議によって構築の有無が決定される点、およびその根拠は、通常の RMAF と同様である）。必要に応じて、このアンブレラ RMAF の下に、各省の担当部分の RMAF である「コンポーネント RMAF」も構築される。

②アンブレラ RMAF の効用

ホリゾンタル・イニシアティブは、そのマネジメント構造が複雑であり、各参加機関の役割と責任の明確化が重要である。アンブレラ RMAF を構築することにより、各参加機関にそれらについての共通の理解が確保されると共に、マネジメントの方法も明確になるとの考え方である。

図表 ホリゾンタル・イニシアティブに対して RMAF を構築することの効用

ホリゾンタル・イニシアティブの RMAF は、各参加機関に以下のような効果がある。

- 共通の目標に対する理解、協働の方法（役割、責任を含む）、成果達成状況を測る方法を提供する
- イニシアティブ全体のライフサイクルを通じて、より良い「マネジメント」「学習」「説明責任（を果たす）」ツールを提供する
- イニシアティブが合理的に構築されたことを示し、その結果として成功する確率も高いことを示唆する

（資料）TBS “Companion Guide: The Development of Results-based Management and Accountability Frameworks for Horizontal Initiatives” (2002)

この点に関してTBSの 2005 年のガイドラインでも、「アンブレラRMAFは、省内複数部局、複数省庁、異なる政府レベル等により実施される多様なプログラムの業績情報を統合する手段であり、このような統合により共通の最終アウトカムの達成につなげていけるところにその価値がある。」とその効用が強調されている。また、このガイドラインでは、アンブレラRMAFを、投入資源と成果が明確であるPAAの構築段階（Program Activity, Sub-Activity, Sub-Sub-Activity）と整合するように構築することを求めている。⁵⁴

③アンブレラ RMAF の構成要素

TBSのガイドラインによると、「アンブレラRMAF」は、通常のRMAFと同様に、「概要」「ロジック・モデル」「実績評価の戦略」「プログラム評価の戦略」「報告計画」から構成される。しかし、ホリゾンタル・イニシアティブの特性を踏まえ、以下のような諸点に留意することを求めている。参加機関による共通事項についての共有や役割分担に関するものが多い。⁵⁵

図表 アンブレラ RMAF 構築の留意点

RMAF の構成要素	アンブレラ RMAF の留意点
<概要>	以下についての言及を行う。 <ul style="list-style-type: none"> ・ ホリゾンタル・イニシアティブの目的 ・ 共通の目標 ・ 各参加機関の役割と責任 ・ ガバナンスの構造
<ロジック・モデル>	以下の点に留意して構築することが重要である。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 全ての参加機関の参画を得ること ・ 成果を重視したロジック・モデルを作成すること
<実績評価の戦略>	各参加機関は、以下の諸点について合意している必要がある。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 実績評価の戦略全般 ・ 業績指標 ・ 実績評価の実施プロセス ・ データの収集方法 ・ 実績情報収集における役割分担 ・ 実績評価に投入しうる費用
<評価の戦略>	各参加機関は、以下の諸点について合意している必要がある。その

⁵⁴ TBS, “Guidance for Strategic Approach to Results-based Management and Accountability Frameworks” (February 2005)

⁵⁵ TBS, “Companion Guide: The Development of Results-based Management and Accountability Framework for Horizontal Initiatives” (June 2002)

RMAF の構成要素	アンブレラ RMAF の留意点
	ためには、リード省の評価部局の関与を得ることが重要である。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価の視点 ・ データの収集方法 ・ プログラム評価に投入しうる費用
<報告の戦略>	以下の点に留意することが重要である。 <ul style="list-style-type: none"> ・ タイムリーさ ・ 報告の様式 ・ あらゆる情報の活用 ・ 資源と成果の関連付け ・ 情報への容易なアクセス ・ 独立機関による客観的な評価 ・ 費用

(資料) TBS (2002)

④アンブレラ RMAF の下でのマネジメント体制

個別政策に対する RMAF においては、施策の実施部局（原課）のマネージャー、省内評価部局、TBS 専門家の 3 者間での協力体制によるマネジメントが想定されている。同様に、アンブレラ RMAF の下でも、「参加各機関の原課」「同評価部局」「TBS」の協力体制が想定されている。但し、前 2 者については、リード省の当該部門がその統括者として中心的に機能することとなる。

図表 RMAF における 3 者の協力体制

<p>■マネージャー（実施部局）： マネージャーは RMAF の作成・実施。</p>
<p>■省内評価部局： マネージャーに対する評価の観点からの支援（特にロジック・モデル開発、指標設定、業績測定に関して）。プログラム評価（事後評価）の実施。</p>
<p>■TBS 専門家： RMAF 作成および実施の各段階において、RMAF の要求事項に合致した運用がなされているかの確認、および必要な助言。</p>

(資料) 荒川・左近 (2003)

3. ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価（概況）

（1）ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価の種類

カナダ連邦政府にて、ホリゾンタル・イニシアティブに対して実施されているプログラム評価には、以下のように、参加機関（関係省）のプログラム評価と会計検査院（OAG）による「業績監査」の2種類がある。⁵⁶ 但し、会計検査院（OAG）の「業績監査」の実施数は限定的であり、2005年に3本のホリゾンタル・イニシアティブを対象に実施された程度である（当該「業績監査」の概要については、後述）。

図表 ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価

○ 参加機関による「プログラム評価」
○ 会計検査院（OAG）による「業績監査」

（資料）現地調査ヒアリング

（2）関係省によるプログラム評価

この内の前者（ホリゾンタル・イニシアティブに対する参加機関関係省によるプログラム評価）の実施根拠としては、以下の3つがある。ホリゾンタル・イニシアティブに関するアンブレラ RMAF が構築されている場合には、プログラム評価の実施は参加機関にとっての義務となる。またアンブレラ RMAF が構築されない場合にも、多くのケースにて TBS からプログラム評価の実施が指示される。TBS へのヒアリング調査によると、ほとんどのホリゾンタル・イニシアティブにおいて、このどちらかの根拠により、プログラム評価が実施されているとのことであった。

図表 関係省によるプログラム評価の実施根拠

○ 「アンブレラ RMAF」によるもの	・・・ 移転支出および TBS の指示がある場合
○ 「TBS からの個別指示」によるもの	・・・ アンブレラ RMAF が構築されない場合
○ 「参加機関の裁量」によるもの	・・・ 同上

（資料）現地調査ヒアリング

⁵⁶ なお、ホリゾンタル・イニシアティブに対しては、プログラム評価以外にも、アンブレラ RMAF 等に基づく実績評価も実施されている。

上記のいずれの根拠から実施される場合にも、実施に際しては、リード省の評価部局がイニシアティブをとってプログラム評価が実施される。またその際に、関係各省の連携により評価が行われるのか、リード省が自ら実施するのかは、ケース・バイ・ケースである。（詳細は、下記4.（3）を参照）

4. プログラム評価の「質の向上」に向けた課題と取組

(1) ばらつきの大きい評価の質

上記 I にても概観したように、プログラム評価はカナダ連邦政府にて長年にわたり数多く実施されてきているが、課題もまだ残されており、評価の質のばらつきもその主要なものの一つである。プログラム評価の質が省や案件によってばらつくのは、主に、①各省や案件によりプログラム評価に対する意識や能力にまだ差があること、②評価作業が原課のみで実施され省内評価部局や外部評価専門家の参画がないケースがあること、③逆に外部専門家の参加がある場合でも省内でそれを活かしてきれていないケースがあること、などの理由によるものである。

このようなプログラム評価の質のばらつきとその理由については、ホリゾンタル・イニシアティブに対する関係省によるプログラム評価についても、そのまま当てはまる状況にある。まず後述するように会計検査院（OAG）の業績監査報告書（2005）にて、ホリゾンタル・イニシアティブのマネジメント（評価を含む）に関して、「近年の改善の跡は見られるものの依然として案件によってケース・バイ・ケースである」として、ばらつきの大きい状況であることが指摘されている。また現地調査によるヒアリングでも、多くの省の評価部局から、その旨の指摘がなされている。

そしてその理由も、上記と同様である。まず、ホリゾンタル・イニシアティブには複数の省が参画しており、当該イニシアティブに対する各省の位置付けや利害が異なることが少なくないと共に、プログラム評価に対する意識や能力にも差があること等が、その主要な要因となっている。（現地調査によるヒアリング）

またプログラム評価が「アンブレラ RMAF」による場合でも、制度上その RMAF の作成主体はリード省および関係各省のプログラム・マネージャー（原課）であり、各省内の評価部局や省外の評価専門家が十分に関与しているとは限らない。例えば、アンブレラ RMAF の中には、膨大な数の業績指標が設定されているケース、単に各省分を束ねただけで十分に「統合」されていないケース等がある。

そして逆に、外部委託により外部専門家がアンブレラ RMAF およびプログラム評価報告書を作成したために、それらの質は高い場合であっても、各省がそれらの内容を十分に理解していないというケースもある。

このような状況を踏まえて、水平・イニシアティブに対する関係省によるプログラム評価の質を向上させるための取組が様々な形がなされている。以下、プログラム評価の事例を紹介しつつ、具体的な取組や課題を整理する。

(2) 政府中枢部局（Central Agencies）の対応強化による「全政府的な改善」への要請

ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価の質を向上させるには、カナダ連邦政府の中枢部局（Central Agencies）が、全政府の観点から統一的に、ホリゾンタル・イニシアティブのマネジメントおよび評価の在り方およびその枠組みを整理すべきである、との指摘が複数なされている。なおここで、中枢部局とは、具体的に財務委員会事務局（TBS）および枢密院（PCO）のことである。

①会計検査院（OAG）の業績監査

ホリゾンタル・イニシアティブに対する会計検査院（OAG）による横断的な業績監査（2005）では、連邦政府の中枢部局（Central Agencies）の役割改善が、ホリゾンタル・イニシアティブのマネジメント上および評価上で重要である旨の結論が示されている。

具体的には、現状、ホリゾンタル・イニシアティブによって対応がバラバラであること、評価に関しては各関係省が自らの関与部分のみに焦点を当てた評価を実施しがちであることを踏まえて、中枢部局が、ホリゾンタル・イニシアティブの評価のあり方について、成果志向のマネジメントの観点から枠組みを構築する必要があると共に、ガイダンスを実施すべきである、としている。

【事例 1：業績監査】

“Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons” (November, 2005) Chapter 4: Managing Horizontal Initiatives

＜対象ホリゾンタル・イニシアティブ＞ 以下の 3 本

- ・ Canadian Biotechnology Strategy（参加機関：11 省庁）
- ・ National Homelessness Initiative（参加機関：6 省庁＋州＋自治体）
- ・ Vancouver Agreement（参加機関：6 省庁＋州＋自治体）

＜監査の視点＞

これらのホリゾンタル・イニシアティブにおける、以下の観点からの監査

- ①連邦政府機関のガバナンス、アカウントビリティ、コーディネーションの状況
- ②連邦政府機関の実績評価情報の活用状況（学習と改善）
- ③政府中枢部局の果たした役割（財務委員会事務局（TBS）および枢密院（PCO）が、「リーダーシップ」「ガイダンス」「支援」の観点から、連邦政府機関に対して果たした役割）

＜評価に関する問題点＞

- 監査対象となったホリゾンタル・イニシアティブは、いずれも評価に関する事前の計画が弱い。
- 例えば、「全体の一部のみを対象にした評価計画」「ホリゾンタル・イニシアティブ全体を見通した評価基準・指標のない評価計画」「評価計画のないホリゾンタル・イニシアティブ」等が存在している。

＜主たる勧告内容＞

- 政府中枢部局は、連邦政府機関に対して、ホリゾンタル・イニシアティブの構築が求められる局面を明確にすると共に、ホリゾンタル・イニシアティブの類型に応じた適切なガバナンスの枠組みを示す必要がある。
- 政府中枢部局は、連邦政府機関に対して、ホリゾンタル・イニシアティブのガバナンス、アカウントビリティ、コーディネーション、成果重視マネジメントの在り方および期待水準を示しうる枠組みを開発する必要がある。その中で、特に TBS は、ホリゾンタル・イニシアティブの「評価についての枠組み」を整備する必要がある。
- TBS は、ホリゾンタル・イニシアティブの資源配分に関する枠組みを整備する必要がある。

②カナダ公共サービス・スクール（Canada School of Public Service）調査研究報告書

カナダ公共サービス・スクールは、同スクール設置法に基づいて設立されている政府職員に対する研修機関であり、関連テーマについての調査研究も実施している。2004 年に実施されたホリゾンタル・イニシアティブについての調査研究では、ホリゾンタル・イニシアティブの事例分析も踏まえて、現状ではホリゾンタル・イニシアティブへの参加機関の利用可能なツールが限られていることを指摘すると共に、政府中枢部局が、各参加機関が利用しやすい評価の枠組みを整備すべきである旨を勧告している。その際、各参加機関にとっては、評価の際に、「垂直（省内）」と「水平（省間）」という両方の要求を満たす必要があることを踏まえて、その点を包含するような枠組みが必要であることを強調している。

【関連文献（事例分析含む）】

“The horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership” (2004) , Canada School of Public Service

＜問題意識＞

- 連邦政府機関は、ホリゾンタルなテーマに効果的に対応するための、枠組み、人的資源、文化を持っているのか。

＜調査研究手法＞

- 4本のホリゾンタル・イニシアティブ事例の分析
- 21人（政府職員、学識者）へのインタビュー

＜分析結果＞

- **ホリゾンタル・イニシアティブの実施コスト：** 参加機関の間で、共通のビジョン・枠組みの開発、共通の評価指標の開発、報告書の作成等に、時間を要している。
- **ツール・資源：** 現段階で各省が利用可能なツールや資源は限られている。
- **政府中枢部局の役割：** 各省庁が省庁間の協働を進める際の困難を克服するための支援が十分ではない。
- **アカウンタビリティ：** 各省は自らの省に求められるアカウンタビリティ上の役割は認識しているものの、イニシアティブ全体に関する役割は余り認識していない。

＜主たる勧告内容＞

政府中枢部局は、以下のような観点からの改善をすべきである。

- ホリゾンタル・イニシアティブの目的に沿った成果をあげよう適切なタイミングでの資源配分
- 評価および報告に関して、「垂直（省内）」と「水平（省間）」という双方の要求を満たし、かつ事務作業の負担にならない枠組みの構築
- マネジメントに対する文化の改革： 例えば、関連する省が業績（performance）達成およびそのレビューに関する合意をして、水平的に実施すべき作業を明確にすることは、このような文化の変革に資する。

(3) 「各省マネジメント・モデル」の構築例

このような政府中枢部局の対応（統一的な評価枠組みの全政府的な活用）による全政府的な改善（に向けた要請）に加えて、個々のホリゾンタル・イニシアティブ参加機関が利用できる「マネジメント・モデル」を構築するような取組もある。そのような取組には、政府中枢部局により提唱されているものと、各省が自らの活用のために検討しているものがある。

① 中枢部局による構築例

まず、政府中枢部局（TBS）により提唱されているもの（2種類）を整理する。なお、これらはいずれも、上記（2）にて整理した政府中枢部局の取組改善要請（2004年、2005年）よりも前に提唱されていたものである。その意味では、これらの提唱が不十分であったために上記のような要請になっているとも考えられるが、現地調査のヒアリングによると、これらの内容（各省のマネジメントの在り方）そのものは現時点においても有効と考えられている。

ア) 「ホリゾンタル・マネジメント：ガバナンスと説明責任のトレンド」

1つめは、2000年に、TBSがカナダ・マネジメント開発センター（CCMD、カナダ公共サービス・スクールの全身）におけるホリゾンタル・イニシアティブ関連の討議に向けて準備した文書「ホリゾンタル・マネジメント：ガバナンスと説明責任のトレンド」である。この中でTBSは、以下のような表を示し、ホリゾンタル・イニシアティブの実施に当たっては、参加機関の間にてこれらの事項についての合意がなされていることが望ましいとしている。具体的には、イニシアティブが達成すべき成果、各参加機関の役割と責任、評価指標、データ収集方法、評価報告書の作成方法等について合意をすべきとしている。

図表 ホリゾンタル・マネジメントの在り方

関係省が理解し かつ合意すべき事項	関係省が具体的に実施すべき内容
① 成果の特定	
目標、主要な成果、戦略上の優先事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主要な成果を特定する際、市民・顧客の関与を確保。現状と目標とを関連付け。 ・ 成果、判断基準、サービス水準の公表。 ・ アウトカムの重視。
役割と責任	<ul style="list-style-type: none"> ・ アウトカム達成に向けて各省に期待される貢献を特定。 ・ 関係各省の役割と貢献を公表。 ・ 利害の抵触に配慮。
業績へのバランスのとれた期待	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関係省の業績への期待と能力との関連性を明快に。

関係省が理解し かつ合意すべき事項	関係省が具体的に実施すべき内容
② 業績の測定	
業績測定の戦略	<ul style="list-style-type: none"> ・ 適切なモニタリング手法を特定。 ・ 可能であれば共通のデータベースを活用して情報を共有。 ・ 外部情報源を活用してより広範な視点から業績を位置付け。 ・ 適切な情報管理システムへ投資。
短期・中期・長期の指標群	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目的と成果の進捗を測定しうる指標を特定。 ・ 可能であれば社会指標を開発。
紛争解決、苦情処理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関係省の責任が果たされない場合および市民の不満の解決のために調整が必要な場合に、修正を実施。
③ 報告	
バランスのとれた公表関連規定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 早期に報告戦略を特定。 ・ 既存報告書への業績情報の組み込みを検討。 ・ 市民の不満等を公表（秘匿性およびプライバシーへの配慮を確保した上で）。
透明、適時、かつ信頼できる報告	<ul style="list-style-type: none"> ・ 活用可能な全ての業績の根拠を活用。 ・ 公衆の情報へのアクセスを確保。 ・ 可能であれば、費用と成果とを関連付け。 ・ 独立した評価（assessment）を実施。
教訓の共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教訓の抽出、良い事例の選定、およびこれらを公表。 ・ 改善・革新の機能を確立。

（資料）TBS, “Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability”（2000）

イ) 「ホリゾンタル・イニシアティブの RMAF 構築」

2002 年に発表されたホリゾンタル・イニシアティブに対する RMAF 構築のためのガイドラインにて、その適切な構築・実施の観点から、以下のようなアドバイスがなされている。具体的には、ホリゾンタル・イニシアティブの評価時点で達成可能な成果に着目すること、利害関係者を多く巻き込みコミュニケーションを深めて合意形成を図ること等の重要性につき指摘されている。

図表 成功に向けたアドバイス

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 上層部の支援を得ること ・ イニシアティブの「相対的な価値」を評価すること ・ 柔軟性を確保すること ・ 現実的なスケジュールを設定すること（最終成果の導出には時間を要する） ・ コミュニケーションを重視すること（参加機関間の合意形成の鍵として） ・ 全ての利害関係者を巻き込むこと ・ プロセスを継続的な学習の機会と認識すること ・ ホリゾンタル・イニシアティブに関する他の文書も参考にすること |
|---|

（資料）TBS, “Companion Guide: The Development of Results-based Management and Accountability Framework for Horizontal Initiatives”（June 2002）

②各省による構築例

つぎに各省自身により検討されているもの（2種類）を整理する。ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価の質の向上の観点から求められるマネジメントのモデル案として、カナダ人的資源社会開発省（2007）、カナダ産業省（2008）から示されている。

ア) カナダ人的資源社会開発省（2007）

まず、人的資源社会開発省の評価担当部局（Evaluation Directorate）が2007年4月にまとめた「人的資源社会開発におけるホリゾンタル・イニシアティブ」である（“Horizontal Initiatives in Human Resources and Social Development: Findings and Lessons from Canadian and International Evaluation Studies,” Evaluation Directorate）。これは、会計検査院（OAG）の業績監査報告（2005年）を踏まえて、同省として、ホリゾンタル・イニシアティブのマネジメントおよび評価の在り方を検討するために実施されたものである。具体的には、同省および国内外にて実施されたホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価のメタ評価を実施すると共に、関連文献の調査を行うことで、望ましい在り方のモデルを検討している。

その結果として、参加機関間の合意書の作成、マネジメント・評価組織の組成、共通の業績指標の設定、それを踏まえた各参加機関の評価指標の設定、データ収集方法の統一、合同評価の実施、成果把握上の工夫（ホリゾンタル・イニシアティブの有無で比較）等が在り方として示されている。

【事例分析（メタ評価）】

<分析対象>

- 関連文献
- 評価事例（国内外）： 10 事例
- 評価事例（HRSDC）： 21 事例（リード省として、参加省として）

<分析結果>

（ホリゾンタル・イニシアティブの成功要件）

ホリゾンタル・イニシアティブが「成功するための主要な要件」（key contributors）には、以下がある。

- 「協働」に対する考え方の変革
- 協力強化に向けたリーダーシップ
- 時間をかけた信頼関係の構築
- 正式な合意書や手順規約（protocol）の作成、共通の様式や報告書等

- 効果的なコミュニケーション（公式・非公式）を支える仕組み
- 目的・目標に対する共通理解
- 参加機関間の明確な役割・責任分担
- 現実的なスケジュール
- コラボレーションに向けた資源

（ホリゾンタル・イニシアティブのプログラム評価の留意点）

プログラム評価の基準・手法は、単独省庁にて実施される施策と基本的に同様である。しかし、以下のような追加的な検討が必要となる。

- 協力関係のダイナミズムへの着目
- イニシアティブ全体のアウトカムを反映する共通の業績指標の設定を踏まえた、プロジェクト・レベルの評価結果のイニシアティブ・レベルへの反映
- 単独省庁による施策の場合とホリゾンタル・イニシアティブの場合の参加者の比較
- 「合体評価（roll-ups）」よりも「合同評価（joined-up）」による効率的な評価（共通の指標、評価目的の共通理解）
- 共通の報告様式とデータベースの構築
- 貢献度合いの把握（外部要因や多様な内部要因を踏まえて）

（プログラム評価の課題と解決方法例）

下記の図表を参照。

（マネジメント、プログラム評価に関する効果的な実践事例）

- パートナリシップの文脈でアウトカムを検討すること
 - ・ 評価も協力して実施
 - ・ 参加機関による実施プロセスも指標に
- 「現実的な目標」を設定すること
 - ・ 評価のタイミングによって視点を変えること
- 複合的な視点で評価すること
 - ・ 定性・定量の双方を重視すること
 - ・ 多様な手法を駆使すること
- 成果と貢献に重点を置いた評価を実施すること
 - ・ 比較グループは、ホリゾンタルの有無、協力の程度等で構築すること
- 共通の成功要素、統合したアウトカムを開発すること
 - ・ 体系を構築すること
 - ・ 成功を測るのに、時系列のみならず、ベンチマークや率も用いること
- 共通の報告ツールを開発すること
 - ・ そのことで組織文化の相違の壁を越えること

図表 プログラム評価の課題と解決方法例

課題 (Challenges)	解決方法の例 (Some Suggested Solutions)
<p>■<u>成果の測定</u>：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (参加機関により) 異なる指標の設定 ・ (地域・セクターで) 異なる目標の設定 ・ プログラム全体の目標についての見解の相違 ・ 現実的ではない評価期間の設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全参加機関の参画によるホリゾンタル RMAF の構築 ・ 共通の指標に基づく現実的かつ測定可能な目標の設定 ・ ロジック・モデルの策定
<p>■<u>データの収集</u>：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (参加機関により) 異なるデータ・情報の収集 ・ 質的・量的に低水準の収集データ ・ (参加機関により) 異なる指標の定義 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指標についての合意 ・ 共通の報告ツールによる相互アカウントビリティの確保 ・ 容易にリンク可能な共通データベースの構築 ・ 簡潔な管理プロセスの構築 ・ 長期アウトカムの測定に外部データベースの活用 (カナダ統計局等) ・ 深度のある分析を実施するために事例分析の実施
<p>■<u>ホリゾンタルによる取組</u>：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 適切性 (が不明確) ・ 有効性への貢献 (が不明確) ・ 評価への影響 (が不明確) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各参加機関からの参画を得て「評価委員会」の設置 (「合同評価」の実施) ・ 合体評価の実施 ・ 第 1 段階の効果を産み出した要因を分析
<p>■<u>貢献度合いの把握</u>：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外部影響要因の存在 ・ 「比較グループ」を組成する困難性 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 外部要因が産業/セクターに固有な場合、産業/セクター内で「比較グループ」を構築 ・ 比較ではなく教訓で対応

(資料) カナダ人的資源社会開発省

イ) カナダ産業省 (2008)

次にカナダ産業省 (評価部局) が、自らのホリゾンタル・イニシアティブ評価への参画経験を踏まえて、望ましい在り方を検討したものである。ここでも、上記の人的資源・社会開発省と同様に、マネジメント組織の組成、指標やデータ収集についての合意、イニシアティブ全体と各参加機関の双方の観点からの評価等が示されている。

【事例 2】

関係省が検討すべき視点 (Key Features to consider)

以下の観点から各省を巻き込むこと (Engage department)

- ・ 「運営委員会」「ワーキング・グループ」の組成
 - ⇒ 全参加組織をメンバーとする機関 (共有、合意、相互チェックが目的)
- ・ 「評価の視点」「評価の問い」「評価手法」についての共有・合意
 - ⇒ イニシアティブ全体の視点から、評価デザインの内容につき共有・合意
- ・ データ収集について「必要事項」「各機関への要求事項」についての合意
 - ⇒ モニタリング・評価に不可欠な指標関連の各参加組織の作業について合意
- ・ 各データの「定義」についての合意
 - ⇒ 各参加組織の判断・裁量の幅を狭め「共通理解」の確保
- ・ データ収集の「対象期間」の決定
 - ⇒ 各参加組織の判断・裁量の幅を狭め「共通理解」の確保
- ・ 柔軟性の確保: 「垂直 (省内)」「水平 (省間)」の融合
 - ⇒ どちらかに偏ることないバランスの確保
- ・ 多段階の政府による、また個々の地域における評価を「合体」する際の前提と基準
 - ⇒ 「個別評価」「全体評価」それぞれの有用性と制約についての合意
 - ⇒ 単に「個別評価」を束ねて「全体評価」を作成するのではないことの合意

(資料) カナダ産業省へのヒアリング

(4) 各省による個別マネジメントの例

上記(2)(3)で見たような、統一的な評価枠組みの全政府的な活用(に向けた要請)、個々のホリゾンタル・イニシアティブ参加機関が利用できる「マネジメント・モデル」の構築等に加えて、個々のホリゾンタル・イニシアティブ参加機関の自助努力によって、プログラム評価の質を向上させる取組も多くなされてきている。

その本質は、上記(2)(3)にて紹介したものと基本的に同じである。その中で、現地調査におけるヒアリングで、特に強調されていたのは、①参加機関間で事前合意を形成すること、②参加機関間で運営組織を組成すること、③評価部局がイニシアティブを発揮すること、④外部委託を適切に実施すること等である。これらの実施により、ホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価の質を向上させようとしている。

①参加機関による事前合意と共有

連邦政府の主要な省において最も重要視されているのは、事前段階(例えばアンブレラ RMAF の構築段階)から、事後に実施する「プログラム評価」に関する基礎事項と役割分担が参加機関間で合意され、かつ全参加機関にて共有されるようにすることである。そのように参加機関の当事者意識を高めることで、評価の質を高めることを目指すものである。ここで基礎事項とは、具体的には、「ロジック・モデル」「評価指標(アウトカム指標)」「評価計画(基本的な評価の問い等)」等である。

中には、リード省と各参加機関との間で、二者間の「MOU(覚書)」を締結して、各機関の「担当指標」「データ収集」「モニタリング」「報告(内容、期限)」の責任を明確化することで、その実効性を高めようとする試みもなされている。なおその際、合意する指標(ホリゾンタル・イニシアティブとしての共有アウトカム指標)の数は主要なもの(5-6個)に限定的にすることが重視されている。それにより、実施可能性を高めると共に、評価コストの増加を防ごうとする狙いからである。

【事例3】

Community Future Program (CFP)

- ・リード省： 産業省
- ・参加機関： 4省庁(連邦)
- ・イニシアティブ概要： 地域の経済開発を支援するために、指導や資金援助等を実施するもの。
- ・特色： 全般的に、リード省である産業省の評価部局が深く関与したが、参加機関の関

与を強化する方針で臨んだ。対象 4 地域での個別評価（コンサルタント 4 社がそれぞれ評価）を最後に統合してイニシアティブ全体を包括する評価報告書を作成している。個々の参加機関のアカウントビリティ〈垂直〉と、省庁間にて共有されたアカウントビリティ〈水平〉の双方を満たすために、このような手法が採用された。但し、事前に、参加機関の間で、「評価の視点」「評価の問い」「入手データ」「データ入手方法」等に関する「合意」を行うことで、各地域で異なる評価作業を行ってしまっただけで包括報告書の作成に支障が生じることをないようにした。産業省自身も、4 地域の内の 1 地域を担当し、外部コンサルタントに作業を委託した。また、ステアリング委員会（後述）も設立された。

【事例 4】

Initiative A

- ・ 参加機関： 計 6 省庁（連邦のみ）
- ・ イニシアティブ概要： 特定社会問題への対策を政府横断的かつ全国的に展開するもの。
- ・ 特色： イニシアティブとしての「マネジメント組織」（②にて後述。「運営委員会」「評価委員会」等。）が組成されず、評価手法や指標に関する事前の合意等は形成されなかった。その結果、参加機関がそれぞれ自らの実施プログラムに対するプログラム評価を個別に実施して、それを単に束ねたものをイニシアティブ全体の評価としている。各機関はそれぞれ別の「評価の問い」に答えており、イニシアティブ全体としての達成状況の把握が困難であった。（参加機関であるカナダ人的資源社会開発省へのヒアリング）

②「マネジメント組織」の組成

ホリゾンタル・イニシアティブとしての「マネジメント組織」（ステアリング委員会等）を組成して、プログラム評価を含めたイニシアティブ全体のマネジメントを統括していく取組も多くなされている。設立されうる組織には、「ホリゾンタル・イニシアティブ全体のマネジメント組織」と「プログラム評価のマネジメント組織」の2種類がある。

実態的には、このような組織は必ずしも常に組成されるとは限らない模様である。組織を組成せずに、リード省の担当者が直接的にホリゾンタル・イニシアティブの全体マネジメントを統括する場合もある。また、マネジメント組織が組成される場合でも、関係省の評価部局担当者がメンバーとならずにプログラム・マネージャーのみで組成されるケースもある。このような場合、評価の質の確保・向上の観点からは問題が発生することもある。

評価の質の向上の観点から望ましいのは、関係省のプログラム・マネージャーおよび評価部局担当者の双方が、プログラム評価のマネジメント組織のメンバーとして参画することであるとの指摘がなされている。

【事例 5】

Canada Biotechnology Strategy (CBS)

- ・ リード省： カナダ産業省
- ・ 参加機関： 計7省庁（連邦のみ）
- ・ イニシアティブ概要： バイオテクノロジーへの対策を政府横断的かつ戦略的に展開するもの。
- ・ 特色： 「評価運営委員会（Evaluation Steering Committee）」が組成されて、以下のようなミッションを果たしている。委員会は、計9名で構成される（産業省2名、他省6名、TBS<ホリゾンタル・イニシアティブ担当者>1名）。委員会のミッションが文書で作成されて、関係機関にて共有されている。

（評価運営委員会のミッション）

- ◆評価チームを支援して円滑な作業ができるようにすること
- ◆検討事項、曖昧な事項、選択事項が発生した際に方向性を示すこと
- ◆自らの省を代表して、評価チームおよび評価運営委員会に対してアドバイスや情報を提供すること
- ◆委員会にて、評価の重要事項に対して、意見交換やチェックを行うこと
- ◆評価報告書のドラフトをチェック（review）すること

【事例 6】

Federal Contaminated Sites Action Plan

- ・ リード省： カナダ環境省
- ・ 参加機関： 計 26 省庁（連邦のみ）
- ・ イニシアティブ概要： 連邦所有地で土壌汚染、アスベスト問題等がある場所への対策を省庁横断的に展開するもの。
- ・ 特色： 「運営委員会（Steering Committee）」および「評価委員会（Evaluation Committee）」が組成された。評価委員会は、運営委員会の承認の下で、イニシアティブ全体の評価手法を協議して決定すると共に、評価の実施をマネジメントしている。評価実務は、評価委員会から民間企業に外部委託され、実施されている。

【事例 7】

2010 Olympic and Paralympics Winter Games

- ・ リード省：カナダ遺産省
- ・ 参加機関： 計 34 省庁
- ・ イニシアティブ概要： 2010 年にブリティッシュ・コロンビア州（ヴァンクーバー）にて開催予定の冬季オリンピックおよびパラリンピックの実施のために、連邦 34 機関が参加し政府横断的に準備を進めるもの。
- ・ 特色： RMAF/RBAF の「構築」および「実施」のために、それぞれ省庁横断的なチームを組成。現在も進捗中である「RMAF/RBAF 実施チーム」では、四半期毎にレビュー会合を開催して、評価指標のモニタリング結果を共有している。このチームでは、その役割と責任が以下のように規定されている。

（「RMAF/RBAF 実施チーム」の役割）

- ◆自らの省庁を代表して、交渉・承認を行う
- ◆業績測定、リスク評価、リスク軽減措置、評価、内部監査等の進捗状況を把握し、報告する
- ◆自らの省庁にかかる成果関連情報を入手し妥当性を判断すると共に、ホリゾンタルな業績報告に活用するために提供する
- ◆自らの省庁にかかる RMAF/RBAF のコンポーネントをアップデートする
（使命、業績目標、業績・リスク指標等）
- ◆業績情報の収集ツールと様式の活用を促す
- ◆ベスト・プラクティス、改善勧告に関する情報を共有する
- ◆チーム関連の会議に参加する

他方、リード省を中心としたホリゾンタル・イニシアティブ「事務局」の役割は以下の通り。

(ホリゾンタル・イニシアティブ「事務局」の役割)

- ◆開催する作業部会に向けて準備し参加する
- ◆業績情報（performance information）の収集、整理、報告を確実に行う
- ◆必要となる報告用ツールおよび様式を開発する
- ◆業績測定システムの利用に関する研修を開催する
- ◆レビュー、評価（assess）、調整のサイクルまわしをリードする
- ◆必要に応じた変化を実現する。具体的には、「追加」（業績指標・目標の追加等）、「修正」（リスク分析の結果に応じた修正等）等を行う
- ◆業績報告書の準備および提出前の調整を行う
- ◆チーム内のコミュニケーションを密に行う

【事例 8】

Youth Employment Strategy (YES)

- ・リード省： カナダ人的資源社会開発省
- ・参加機関： 計 13 省庁
- ・イニシアティブ概要： 若年者雇用の促進プログラム。
- ・特色： 省内の評価部局のイニシアティブにより、「評価アドバイザー委員会」を設置している。その役割等は下記の通り。なお、評価実務は民間コンサルティング会社に外部委託されている。

委員は、同省・評価部局責任者、同省・評価部局評価担当者（複数）、同省・原課担当者（複数）、参加機関・担当者（複数）、財務委員会事務局（TBS）にて構成されている。

(「評価アドバイザー委員会」の役割)

委員会の役割は、本評価に対して、YES に関する自らの機関の利害を代表すると共に、以下を確実なものとする

- ◆評価の枠組みが適切な点に関して適切な問いを設定していること
- ◆評価者が適切な文書、データ等を理解していること
- ◆報告が、明快、簡潔、正確であり、また分析結果がバランスがとれ、省幹部による適切な「評価結果を踏まえた対応（management response）」を引き出すようなものであること
- ◆事実錯誤（factual error）が評価書にないこと

なお、評価のデザイン、実施は、外部の民間コンサルティング会社に委託されている。

- ◆期間： 9ヶ月（2007年3月～11月）
- ◆予算： 評価のデザイン： \$75,000 （約750万円）
評価の実施： \$500,000 （約5,000万円）

③（リード省を始めとした）評価部局のイニシアティブ

既述のように、個別省による政策かホリゾンタル・イニシアティブによるかに関わらず、RMAF の作成主体は各省のプログラム・マネージャー（原課）であり、各省の評価部局の役割はアドバイスにとどまっている。その一方で、RMAF に記載されているプログラム評価を実施する責任は、各省の「評価部局」にある。（なお、プログラム評価の実施自体は、評価部局のみにて実施されるのか、原課との共同作業になるのかは、ケース・バイ・ケースである。）

アンブレラ RMAF に基づいてホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価を実施する際に、当該 RMAF の記述が評価部局の専門家の観点からみて問題がある場合には、当該部局のイニシアティブによって、「評価の枠組み」が再構築される場合がある。また枠組みそのものには問題がない場合でも、適切な評価が実施されるような努力が重ねられる。特に「業績情報の収集」は、①にて説明したような事前合意や MOU（覚書）の存在にも関わらずに、適切に収集されていないケースも多く、評価部局のイニシアティブの有無や程度が、評価の質に直結している。

【事例 9】

Sydney Tar Ponds and Coke Ovens Sites Remediation Project

- ・ リード省： 公共事業・政府サービス省
- ・ 参加機関： 計 9 機関（連邦 5 機関、州 4 機関）
- ・ イニシアティブ概要： 特定の公害汚染地域に対する対策を複数の連邦機関と州の機関との連携により実施したもの。
- ・ 特色： アンブレラ RMAF が、リード省の（評価の専門家ではない）原課により作成され、その「評価計画」の内容に関して評価専門部局としては更なる高度化が可能であると認識したため、改めてリード省の評価部局として「評価の枠組み」を作成して、それを基にイニシアティブ全体に対する評価を実施した。（リード省へのヒアリング）
- ・ 補記： カナダ連邦政府の各省に設置されている評価部局の、各省原課との関係は、省によりまちまちである。原課と密接に連携して評価および評価を活用したマネジメントのファシリテーターとして機能する省もあれば、この事例のリード省のように、（省内ではあるが）客観的な独立評価機関として機能する省もある。

【事例 10】

Initiative B

- ・ リード省： カナダ交通省

- ・参加機関： 連邦3省、州
- ・イニシアティブ概要： 特定地域との交易強化のために、特に輸送インフラの改善を行うもの。
- ・特色： リード省の評価部局が、業績情報の適切な収集に腐心している。RMAF はその構築も、それに基づいたデータ収集も、原課がその実務を担当するため、評価部局としては評価指標とデータ収集に関する「合意」を、参加機関の評価部局、原課と締結している。でいる。しかし、実態はそれでも適切なデータ収集がなされにくいいため、個別の説得やWSの開催等を繰り返しながら、評価を進めている状況である。

【事例 11】

Initiative C

- ・リード省： カナダ交通省
- ・イニシアティブ概要： 安全性確保のために、様々な対策を講じるもの
- ・特色： 共通データに関する事前合意がなされなかったため、リード省である交通省は詳細かつ本格的な評価を実施した一方で、パートナー省は、定性的かつ簡便な自己アセスメントに留まった。評価時期に、両者間のコミュニケーションもなされなかった。当初は、統合した評価報告書を作成する予定であったが、それも取り止めとなった。

このような苦い経験も踏まえて、カナダ交通省の評価部局としては、今後は、「共通した評価の問い」「共通のデータ収集合意」の締結を基にした、統一した評価レポートの作成を基本的な方針とすることになっている。これは、各参加機関の評価報告書を束ねるのではなく、リード省の評価部局が指導力を発揮して行う単一の評価報告書をホリゾンタル・イニシアティブ全体に対して作成するものである。ここでは、共通のデータ収集合意によって、統一のテンプレートも作成される予定である。

【事例 12】

「カナダ司法省」の取組

- ・ RMAF 作成は参加機関の原課であるため、自らの必要性に応じて、特にアウトプット指標を中心に、数多く設定されてしまっているケースが多い。そこで、評価段階で、評価担当部局として、本当に必要な指標に絞り込んで評価を実施している。特に「成果」に着目すれば、評価段階で本当に必要な指標は限られているとの認識であり、必要なもののみを評価に使用する。
- ・ このような取組に加えて、評価部局として、以下のような工夫をしている。
 - ◆ 原課マネージャーに評価のもたらす利益を確信させること
 - ◆ 併せて、評価にコストをかけることの重要性を説得すること
 - ◆ 原課や他省と協議を実施して、指標に関する絞込み、ベースラインとデータ収集期間を明らかにすること

④外部委託

評価に関する参加機関の足並みや能力水準が揃わない場合、および短期間にて一定水準の評価を実施することが求められている場合等には、評価計画の段階から民間コンサルティング会社等に対する外部委託という手法も活用される。実務的には、プログラム評価に限らず、アンブレラ RMAF の作成自体が外部委託されるケースも少なくない模様である。

しかしいうまでもなく、外部委託には、参加機関の評価に対する理解や当事者意識が高まらないという欠点もある。現地調査のヒアリングでも、リード省の評価部局の担当者が評価指標等評価実務の詳細について承知しておらず、そのような実務はコンサルタントの役割であり、その統括が自らの役割であるとの認識が示されている。

【事例 13】

Canada Biotechnology Strategy (CBS)

- ・ リード省： カナダ産業省
- ・ 参加機関： 計 7 省庁（連邦のみ）
- ・ イニシアティブ概要： バイオテクノロジーへの対策を政府横断的かつ戦略的に展開するもの。

特色： このプログラム評価の TOR では、外部委託先の作業を以下の 2 段階としている。

- ◆第 1 段階： 評価の問いの設定
- ◆第 2 段階： 評価作業の実施（文献調査、インタビュー、グループインタビュー）
- ◆評価期間： 2 ヶ月程度（「第 1 段階」「第 2 段階」を併せて）
- ◆委託費用： \$40,000 以内（同上）

【事例 14】

Initiative D

- ・ リード省： 財務省
- ・ 参加機関： 計 7 機関
- ・ イニシアティブ概要： 特定金融関連犯罪の防止に向けた全政府的な取組の強化策。
- ・ 特色： 有力な外部コンサルティング会社に委託して、プログラム評価が実施されている。「ロジック・モデル」の作成、「評価指標」の設定等、評価計画および評価実務の根幹部分も、当該コンサルティング会社が担当している。その結果、相対的に短期間（数ヶ月）にて、高水準の評価の実施が可能である一方で、参加機関の評価部局の責任者・担当者も評価の内容についての理解・知識が不十分である。

5. プログラム評価による参加機関の「貢献」状況把握への取組

カナダ連邦政府のホリゾンタル・イニシアティブへの各参加機関にとって、自らの貢献（寄与）状況の把握は、大きな関心事項である。

(1) ロジック・モデル構築における工夫

実務的な取組としては、「インパクトの全体を把握した上で各省の貢献部分を切り出す」というようなアプローチではなく、各省関与部分における成果導出状況を個別に把握できるように、評価の仕組みを構築する工夫がなされている。具体的には、例えば、アンブレラ RMAF の「ロジック・モデル」を構築する際に、「アクティビティ」「アウトプット」「直接（短期）アウトカム」のレベルでは、省ごとに独立して把握できるようにする試み等である。その上で、これらと各省の PAA の「Sub」「Sub-Sub」レベルとを整合させることで、省のマネジメントとホリゾンタル・イニシアティブとの関連性も明示できるようにしている。

ホリゾンタル・イニシアティブでは、統一した共通のアウトカムを重視したロジック・モデルを作成する際に、気をつけないと、各参加機関にとっての具体的な「活動」「アウトプット」「アウトカム」が見えにくくなりがちになる。したがって、統一した共通のアウトカムの達成のために、各参加機関の活動がどのように結びついているのかを示すようなロジック・モデルの作成が重要となる。TBS のガイドラインにおいても、この点についての言及がなされている。ここではホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価にて、「垂直（省内）」と「水平（省間）」の視点を両立させていくことの重要性が指摘されている。

図表 ホリゾンタル・イニシアティブのロジック・モデル作成の留意点

ホリゾンタル・イニシアティブのロジック・モデルでは、参加機関が協力してイニシアティブ全体でどのような成果を得ようとするのかを明らかにする必要がある。但し、そのように構築されたロジック・モデルを見ると、多くの場合、各参加機関にとっては、自らの「活動」「アウトプット」「アウトカム」が具体的ではなくなってしまう。そうではなくて、各参加機関の貢献がどのようにイニシアティブ全体の成果につながるのかが見えるようなロジック・モデルを構築することが重要である。

（資料）TBS（2002）

(2) 評価のすみ分け

このような取組に加えて、すみ分けた評価を実施しようとする例も存在する。これは、各参加機関は自らの省の担当部分についての評価のみを実施し、他方でリード省が、ホリゾンタル・イニシアティブ全体のアウトカムについての評価を実施するものである。

【事例 15】

Initiative E

- ・ リード省： カナダ司法省
- ・ イニシアティブ概要： 特定施策分野の全国的な施策展開
- ・ 特色： 各参加機関は、自らの省の担当部分のプログラム評価を実施すると共に、リード省である司法省が、ホリゾンタル・イニシアティブ全体の評価も担当することが計画された。（しかし実際には、各参加機関との合意（MOU）に沿ったデータが各省で集められておらず、不十分な評価となった。）

Ⅲ. わが国の政策評価推進のために

ここまでⅠ. とⅡ. においては、カナダ連邦政府における政策評価および経営改革に係る制度と運用の改善状況について整理するとともに、複数省庁にまたがる政策についてそのマネジメントと評価についてその実務的な取組状況を整理してきた。本章では、報告書の最終章としてこれらの概要を総括するとともに、わが国における今後の取組にとっても重要と考えられる点を総括する。

1. 総括（Ⅰ・Ⅱ）

（カナダ連邦政府の政策評価および経営改革）

カナダ連邦政府では、1970年代から政策評価が実施されており、現在に至るまでの複数政権下において、制度面・運用面の双方において、政策評価に熱心に取り組んできている。また当初の政策評価制度の導入以降、継続的かつ不断の改善（改革）も実施されてきている。このように、政策評価の制度およびその実務的な運用という双方の観点から、カナダ政府は先駆的な政府として位置付けられる。

このうち、政策評価制度およびその運用の改善の観点からは、カナダ政府の取組は大別して、「政策評価方式の高度化」（①プログラム評価、②業績測定）と、「評価結果の活用枠組みの高度化」（③歳出見直し、④マネジメント改革）とに特徴付けることが可能である。

これら①～④は、それぞれにて、また相互の関連にて、継続的な改善（高度化）がなされてきている。高度化の内容を更に特徴付けると、①②については、「より厳密に、しかし実務的に」との流れが見て取れる。また③④については、政府機関として成果を国民に提供するとの観点からはマネジメントに政策評価の結果を駆使していくことが重要かつ不可欠との認識の下で、「評価とマネジメントのより仕組みだった連携」との流れが見られる。後者は特に、投入資源（予算）との関連で連携を密接にしていくとの明確な流れが存在している。

（カナダ連邦政府における複数省庁にまたがる政策のマネジメントとプログラム評価）

カナダ連邦政府における複数省庁にまたがる政策である「ホリゾンタル・イニシアティブ」は、2以上の複数省が「共通の成果」の導出に向けて、予算支出も含めて協力する枠組みである。単独機関の取組のみでは解決しきれない広範かつ複雑な政策課題に対処する必要性から、数多くのホリゾンタル・イニシアティブが実施されるようになっている。

それに伴って、そのような取組のマネジメントにも工夫がなされている。ホリゾンタル・イニシアティブにも、I. にて整理した政府全体のマネジメント枠組みがそのまま適用されているが、同時に、単独機関の指示・報告ライン（縦）と、ホリゾンタル・イニシアティブの協議・合意ライン（横）との相違点を補う仕組みが必要となっている。具体的には、「アンブレラ RMAF」という仕組みが導入され、活用されている。

このようなホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価にも、上記マネジメントの観点と同様の工夫が必要となっており、実務的に多くの事例が積み重ねられ始めている。具体的には、参加機関の視点ではなくイニシアティブ全体の視点から評価すること、そのために、評価の視点・問い・（必要な）データについて事前に参加機関全体で共有し合意すると共に、各機関の責務（収集データ、収集頻度、レポート・分析の方法）等についても事前に合意すること等に重点が置かれている。そしてこれらの確保する観点から、全参加機関による運営委員会等のマネジメント組織が設立されている。

2. わが国の政策評価推進のために

カナダ連邦政府におけるホリゾンタル・イニシアティブに対するプログラム評価の質を向上させようという試行錯誤は、評価に関する制度や経験に相違はあるとしても⁵⁷、特に以下の点について、今後のわが国の複数省庁による施策の評価にとっても参考にしうるものである。

（「統合評価」の計画・実施）

- 単に各参加機関の個別評価を束ねるのではなく、参加機関が協力して統一した評価を計画して実施すること。

（各省貢献を示しうる「ロジック・モデル」の開発）

- しかし同時に、その中で各参加機関の貢献を示せるように計画しておくこと。
（特にロジック・モデルの作成段階において留意することが重要）

（必要事項の事前合意および共有）

- 施策全体の「共通目標」、その「成果指標」を事前合意すること。
- 各参加機関の「目標」、その「アウトプット指標」「成果指標」を事前合意すること。
- 各参加機関の「データ収集」義務（範囲、内容、頻度）につき事前合意すること。
- 上記データ収集の進捗状況を定期的に共有すること。

⁵⁷ 例えば、カナダ政府では30年にわたる政策評価の歴史を有すること、各省に評価専門家による部局が存在すること、複数省が参加する評価が実務的に実施されること（わが国では総務省行政評価局が統一性・総合性確保評価を実施）等の相違点。

(マネジメント組織の設置)

- 統一的な評価を実施するために、全参加機関により構成するマネジメント組織を組成すること。
- 定期的に当マネジメント組織の会合を開催して、認識の共有化を図るとともに、評価の進捗度合いを確認すること。