

カナダ・米国における実績評価の動向及びその運用実態に関する調査研究（概要）

第Ⅰ章 はじめに

目標・指標の設定方法及び評価情報の活用等の一層の質的向上を図るため、カナダ・米国の先行的な取組の内容について把握することを目的として、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社への委託により文献・インターネット調査及び海外現地調査（カナダ、米国）を通じて調査を実施。

第Ⅱ章 カナダにおける実績評価の動向及びその運用実態

1. カナダ国の概要

- ・ イギリス型議院内閣制と連邦主義に立脚した立憲君主制を採用した国家。
- ・ カナダ連邦政府の財政収支は中期的に回復傾向にある。一時的な景気刺激予算の中止と歳出の増加抑制によって、2009-10年度以来、財政赤字は半減している。カナダにおける歳出削減は、財政上の余裕を反映し、国際的にみると比較的小規模である。カナダではこれまで堅実な財政マネジメントを実施しており、また、カナダは他のG7諸国に対し、財政上大きな優位を維持し続けると予想されている。

2. 予算編成、政策評価実施のプロセス

(1) 予算制度

- ・ 歳出（Expenditures）に関する基礎的な文書には、①予算書（Budget）、②歳出見積書（Estimates）及び③決算書（Public Accounts of Canada）がある。予算書は、政府の会計、社会及び経済政策・重点政策（Priorities）についてアウトラインを示すものであり、歳出見積書は、次期会計年度に予測される歳出について詳細を示すものである。
- ・ 政府支出に対する議会の承認は2つの方法に分かれている。ひとつは、年次歳出予算法（Annual appropriation acts）によって、当該財源が支出可能な金額及び目的について承認する方法である。もうひとつは、特定の法律により、支出及びその額及び時期について承認する方法である。おおよそ3分の2の支出は、特定の法律により承認されており、残りの3分の1の支出については年次歳出予算法により承認されている。

(2) 予算編成における主なアクター

- ・ 予算編成には、中心省庁（Central Agency）と呼ばれる枢密院事務局（Privy Council Office：PCO）、国家財政委員会事務局（Treasury Board Secretariat：TBS）、財務省（Department of Finance）の3つの機関が関与。
- ・ TBSと財務省は、枢密院を通し、首相及び内閣委員会に対して政策に対するアドバイスを提供している。予算編成における財務省とTBSの役割の違いとしては、毎年2月に、財務大臣は予算書（Budget）を議会に提出する一方、TBの議長は歳出見積書（Estimates）を議会に提出。

(3) 予算編成プロセス

- ・ カナダ政府の会計年度は、4月1日～3月31日であり、予算書（Budget：来るべき数年間に

おける政府の歳出・課税に関する政府の意向を示す政策綱領) は通常 2 月下旬に財務大臣から議会へと提出される。また、主要歳出見積書 (Main Estimate : 翌年度の各政府機関に対する歳出計画であり、議会の議決を通じ、政府に支出権限を与えるもの) は、2 月末日までに国家財政委員会議長から議会に提出される。

- 予算編成のサイクルの概要は以下のとおり。
 - ① 6～10 月 : 内閣としての次年度以降の予算の優先順位等の予算編成方針を検討。新規の支出イニシアティブについて各省庁は財務省に要求、財務省と折衝。9～10 月には企業、州政府等の様々な機関と **consultation** を深めていく。この際に枢密院は背景情報を収集し内閣に提供。財務省は財政見通し・経済状況の見通しを更新、財政上のオプションを検討。
 - (※) 一般的に、新規の支出イニシアティブは内閣、財務省の承認を得た後に主要歳出見積書に計上される。年度途中における新規の支出イニシアティブは、いわば補正予算に該当し、通常 5、10、2 月に提出される、補足歳出見積書 (Supplementary Estimates) を通じて計上され、次年度以降、主要歳出見積書に組み込まれる。
 - ② 10～11 月 : 内閣の予算編成方針を踏まえ、各省庁は次年度の主要歳出見積書の上限額、作成方針を示す文書 (ARLU) を国家財政委員会事務局に提出。これに基づき次年度の歳出予算の詳細案の作成が進められる。
 - 11 月、各省庁は前年度の省庁業績報告書 (Departmental Performance Reports: DPR) を国家財政委員会事務局に提示。同事務局は各省庁の前年度実績をレビューした上で、省庁業績報告書を取りまとめて議会へ提出。
 - ③ 12～2 月 : 12 月～翌 1 月にかけて内閣における予算案の検討が進められ、2 月初旬頃、予算案が決定される。2 月下旬には予算書として財務省から議会に提出される。議会では、4 日間の審議の後、内閣の経済財政運営全般について信任投票が行われる。
 - この間、1 月中に各省庁は主要歳出見積書を国家財政委員会事務局に提出。ARLU の内容に沿ったものかどうかの審査を経て、2 月末までに国家財政委員会議長から議会へ提出される。
 - ④ 3 月 : 各省庁から歳出計画・優先報告 (Reports on Plans and Priorities: RPP) を国家財政委員会事務局に提示。同事務局は全体を取りまとめて、主要歳出見積書に追加する形で議会に提出。
 - ⑤ 4～6 月 : 通常、6 月の第 3 週に、議会が主要歳出見積書を採決。その間は、暫定予算により予算を執行。
- 4. で後述するように、省庁ごとに作成される主要歳出見積書には、「戦略アウトカム」(政府全体で 185) が記載された上で、その下位にある「プログラム」(政府全体で 468) 単位で支出権限を与える歳出額が記載されている。執行過程においては、プログラム間の予算の流用も広範に認められている模様。

(4) 政策評価の実施プロセス

- カナダ連邦政府の実績評価は、歳出見積書とともに毎年 3 月に議会に提出される歳出計画・優先報告において、次年度の目標、指標がセットされ、当該年度の暫定値による実績評価の報告書である省庁業績報告書が議会に提出されるという仕組みになっている。
- 全体のスケジュールは、図表 1 のとおり。

図表1 カナダ連邦政府における実績評価のスケジュール

		歳出計画・優先報告 (RPP)	省庁業績報告書 (DPR)
X-1 年度	3 月	X 年度の原案を議会に提出	X-1 年度の暫定報告を議会に提出
X 年度	4 月		
	5 月		
	6 月		実績値収集・更新
	7 月		
	8 月		
	9 月		
	10 月		
	11 月	次年度の歳出見積書の方針決定	X-1 年度の確定報告を議会に提出
	12 月	X+1 年度原案を各省庁が作成	
	1 月	X+1 年度原案を TBS に提出	
	2 月		
X+1 年度	3 月	X+1 年度の原案を議会に提出	X 年度の暫定報告を議会に提出
	4 月		
	5 月		
	6 月		実績値収集・更新
	7 月		
	8 月		
	9 月		
	10 月		
	11 月	次年度の歳出見積書の方針決定	X 年度の確定報告を議会に提出

3. 実績評価制度の導入・発展経緯

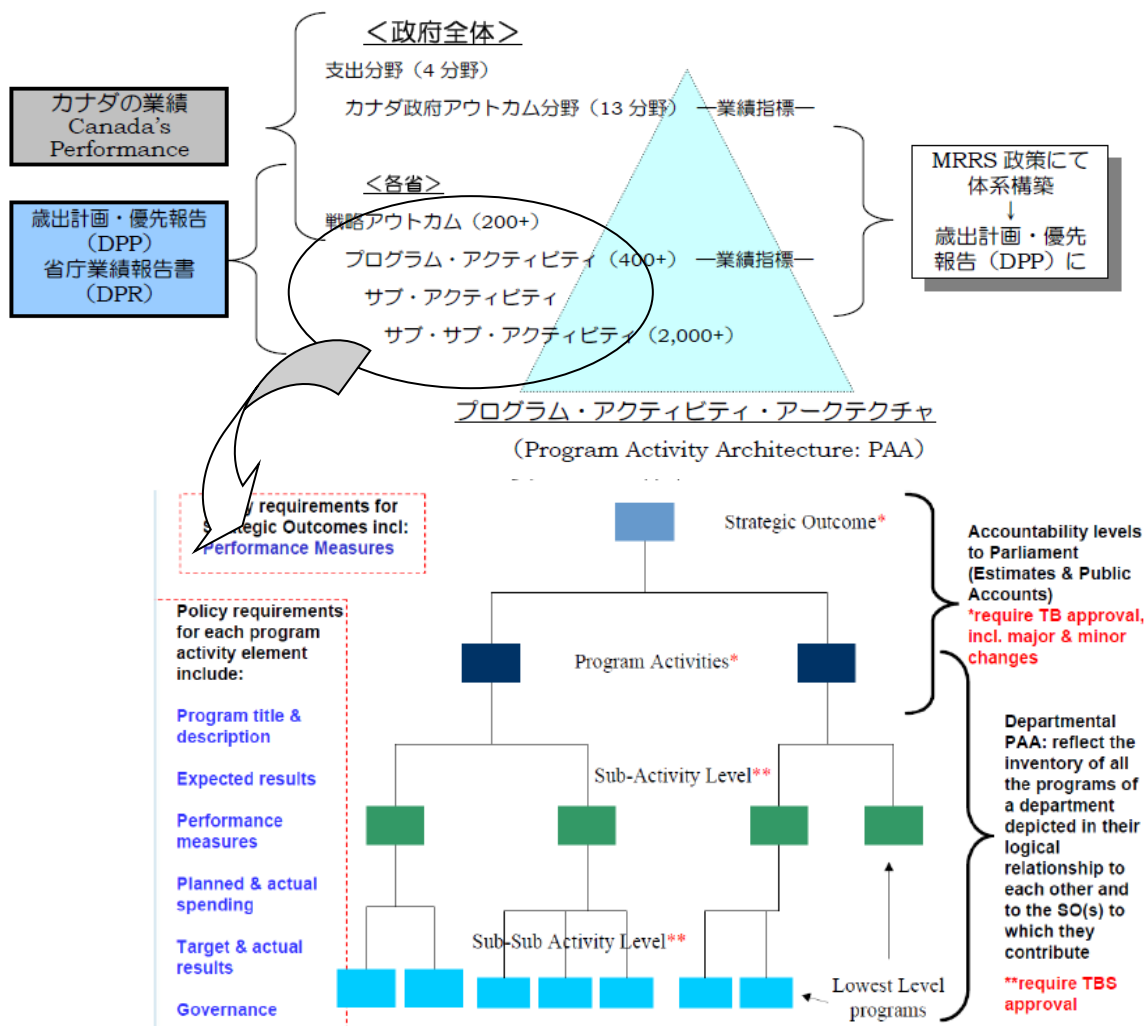
- ・カナダ連邦政府の実績評価制度は、プログラム・レビュー（1990 年代前半に実施された連邦政府の歳出見直しであり、大幅な支出削減を達成）の考え方を恒常的にマネジメントに取り入れることを意図して導入されたものである。
- ・1995 年、計画・報告・説明責任の構造化（Planning, Reporting and Accountability Structure : PRAS）が導入され、RPP、DPR が作成されるようになった。

4. MRRS 政策

- ・2005 年 1 月、それまでの PRAS に代わるものとして、「経営、資源、成果の構造（Management, Resources and Results Structure : MRRS）」は、各省庁の戦略的アウトカム、プログラムの体系構築を強化することを意図して導入された。
- ・その結果、下記のような政策体系（Program Activity Architecture: PAA）が構築され、政府全体としては、各省の最上位の目標である戦略アウトカムが 185、その下位にあるプログラムが 468、さらに下位のサブプログラムが 959、場合によってはその下位に設けられるサブサブプログラムが 455 設定されている。
- ・TBS では、MRRS の成果について高く評価している。その理由として、リーマンショック以降の景気後退期においてプログラムの廃止に資する情報活用に用いることができたことを挙

げている。また、MRRS は後述の「戦略的見直し (Strategic Review)」の成功要因と認識されている。また、行政学の研究者からも、企画、測定及び評価を行う際の省庁共通の枠組みとして MRRS が導入され、国民に対する成果志向性を高めたという点で評価するという声が聞かれた。

図表2 プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ



5. 戦略的見直し (Strategic Review)

- 2005年に導入された「戦略的見直し (Strategic Review)」とは、既存の事務事業に対して、4年に一度、全案件を統一的な基準から事後評価して、その結果を踏まえて、下位5%にある案件を廃止し、政府全体として、より優先度が高く業績も見込まれる他の事務事業に再投資（注：財政赤字の削減も含む）する制度である。
- 毎年、4分の1の省庁を対象に、当該省庁のすべての既存事業を対象に実施され、4年間で一巡。政策体系 (Program Activity Architecture: PAA) の中で、もっとも下位にあるもの (サブサブプログラム又はサブプログラム) について、7つの視点から (※)、業績・優先度の高低を評価。業績・優先度とも低いものから削減対象候補とされ (※※)、全体の5%の削減が課されている。各省庁によるレビューの実施、財政委員会事務局との協議を経て、最終

的な削減対象は政治判断で決定される。

(※) 7つの視点は以下のとおり：①政府の優先事項か？②連邦政府の役割において中核であるか？③社会的な必要性があるか？④期待された効果を出しているか？⑤効率的に効果を出しているか？⑥効果を最大化するために、組織内部のサービスが改善されているか？⑦より効率性を高め、コスト削減を達成するための、重複を減少させる機会があるか？

(※※) 業績・優先度の高低の予算への反映に当たってのマトリクス：

	低い業績	高い業績
高い優先度	業務改善もしくは再投資の対象	再投資の対象
低い優先度	削減の対象（第1段階）	削減の対象（第2段階）

- ・ 5%の削減は、コストの水平的な削ぎ落とし（シェービング）ではなく、サブサブ又はサブプログラムの廃止によって行われる。当初は削減額を新規分野（削減した省庁のものに限らない）に再配分することを意図していたが、制度導入の2年後に財政が赤字に転換して以来、削減額は主に財政赤字の削減に充てられている。
- ・ 財政委員会事務局は、「MRRS を確立するのに戦略的見直しが貢献した。政策評価をするというモメンタムを作りだした。評価をする際に、エビデンスを用い、有用な情報を用いて、マネジメントを改善していくというやり方が確立した」と評価。なお、国防省へのインタビューによれば、戦略見直しに関し、財政委員会事務局と各省庁との関係では、前者が強く、後者は最終的には従わざるを得ない関係にあるとのことであった。

6. プログラム評価

- ・ カナダでは 1977 年からプログラム評価を行うことが義務付けられ制度化されてきたが、評価対象とすべきプログラムについて明確な規定がないことなどから、多くの省庁ではプログラム評価の実施は進まなかったようである。
- ・ その後、1991 年及び 2001 年の改革を経て各省の裁量によってプログラム評価が実施されてきたが、各省庁のプログラムの実施内容に改善が見られなかったため、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 年間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いる。この結果、現在では、各省庁で年間 150～170 本のプログラム評価が実施されている。
- ・ 財政委員会事務局は 2001 年に「評価先端センター（Centre of Excellence for Evaluation）」を設置。同センターは、①政策に関するアドバイス、②政策の実施のモニタリング、③政策評価の質の評価、④政策評価の結果を使うサポートの 4 つの役割を果たしている。
- ・ 保健省へのインタビューによれば、どのプログラムをカットするかを検討の際にプログラム評価は有用、また、マネージャー達は法律に基づき当初強制的にプログラム評価に取り組むが、やがて、そこから得られる情報がプログラム改善に役立つと気付く、とのことであった。

7. 業績情報の公表方策

- ・ カナダにおいては、業績情報に関するデータベースが構築されており、業績情報はデータベースにより公表・利用されている。主要なデータベースとしては、「検査及び評価データベース（Audit and Evaluation Database）」、「ホリゾンタル・イニシアティブデータベース（Horizontal Initiatives Database）」、RPP、「戦略的アウトカム（Strategic Outcome : SO）」

及びDPR等がある。

(※) ホリゾンタル・イニシアティブとは、国家財政委員会事務局によって「共通のアウトカムをともに達成するために、公式な財政支出の協定（例えば、国家財政委員会が提出する内閣へのメモランダム）を成立させた、2以上の連邦政府機関がパートナーとなったものにおける政策（イニシアティブ）」と定義されている。しかし、実際には、他のタイプの共同契約のようなもの（例えば、連邦と州のパートナーシップ、連邦でないパートナーを含んだ複数の管轄に及ぶ共同契約、あるいは政府全体のテーマとなる政策）も含まれている。

- ・その他、業績情報の使い勝手を向上させる仕組みとして、業績ダッシュボード（Performance Dashboard）が検討されており、業績情報をウェブサイト上に、わかりやすくかつ複数階層にて表示させることにより、業績のモニタリング、分析及びマネジメントをより効果的に行うことを目的とするものであり、今後パイロットが実施される予定である。

第三章 米国における実績評価の動向及びその運用実態

1. 実績評価制度の導入・発展経緯

- ・クリントン政権時の1993年に政府業績成果法（Government Performance and Results Act：GPRA）が制定され、ブッシュ政権下においては予算と業績の統合を進めるツールとして「施策の評価と格付けツール（Program Assessment and Rating Tool：PART）」が導入され、それぞれ一定の成果を挙げつつも課題を残した。

2. GPRA近代化法

- ・オバマ政権下においては、GPRA近代化法（Government Performance and Results Modernization Act of 2010）が2011年1月に成立した。本法の施行による主な改善点は、主な改善点は、(1) 戦略計画の見直し、(2) 年次業績計画の見直し、(3) 年次業績報告の見直し、(4) OMBによる業績評価の実施、(5) 政府全体の業績計画書の策定、(6) 省庁レベルでの優先度の高い目標設定と四半期ごとのレビューの実施、(7) 省庁横断的な目標の設定、(8) 業績マネジメントの担当者の役割、連携の明確化、である。

3. High Priority Performance Goals: HPPGs

- ・GPRA近代化法による最も大きな変更点は、優先度が高い業績目標（High Priority Performance Goals: HPPGs）の導入（後に、省庁優先目標（Agency Priority Goals: APGs）と称される）である。
- ・HPPGsにおいては、各省庁において向こう2年以内に達成すべき優先度が高い4-5程度の目標である。この目標は、業績計画の中で優先度が高い業績目標を長官が指定し、OMBとの協議の上、決定するもので、この目標は追加的な予算や制度の変更なく実現すべきものとなっており、最新のものでは、政府全体で102の目標が設定されている。
- ・HPPGsは、その進捗その進捗をモニタリングするため、各省庁によるデータに基づくレビュー、OMBによる調査が実施され、結果概要が公表される。
- ・また、GPRA近代化法においては、政府横断的な限定されたアウトカム・ベースの目標（Cross-Agency Priority Goals: CAPGs）の設定が要求されている。この政府横断的な目標は、複数省庁にまたがるテーマ・課題に対する業績の他、政府全体のマネジメントにおいて

特に改善が必要となる事項である、IT、人事管理、財務マネジメント等に関する業績も含むものとされている。大統領就任の翌年に設定して、以降、これを4年毎に更新することとされている(2013年2月時点で14のCAPGsが設定されているが、その概要は図表3のとおり)。

図表3 CAPGsの例

- 輸出：2014年末までに輸出額を倍増する。
- 起業と小規模ビジネス：起業と企業の成長、支援が十分でない市場に重点を置いて、起業家と小規模ビジネスに対する連邦のサービスを増加する。
- ブロードバンド：ブロードバンド機能の拡大の一環として、2016年までに4Gブロードバンドをアメリカ人の98%をカバーすることを確保する。
- エネルギー効率：2035年までに、エネルギー強度(エネルギー需要/実質GDP)を50%削減する(2010年を基準年として)。
- 退役軍人のキャリア準備：退役軍人のキャリア準備を改善する。2013年9月30日までに、労働市場における競争力を改善させるために、キャリア準備プログラムのサービス対象メンバーの割合を50%から90%まで向上させる。
- 科学、技術、工学、数学(STEM)教育：2020年までに、米国が世界中で最も大卒率の高い国になるという大統領の目標を支えるために、連邦政府は、今後10年で心構えのあるSTEM学位を持った卒業生の数を3分の1以上増加させ、結果として追加的に100万人のSTEM科目の学位を持った卒業生をもたらすことを助けるために、教育パートナーとともに科学、技術、工学、数学(STEM)教育の質をすべてのレベルで改善する。
- 職業訓練：2015年までに200万人の労働者に技能訓練を用意することによって、また、職業訓練サービスの連携と提供を改善することによって、我が国が世界中で最もスキルのある労働力を有した国の一つになることを確保する。
- サイバーセキュリティ：行政の省庁は、2014年度末までに、政権の優先事項であるサイバーセキュリティ機能の95%実施を達成する。これらの機能は、強力な認証、「信頼できるインターネット接続(TIC)」と「継続的なモニタリング」を含んでいる。
- 持続可能性：2020年までに、連邦政府は直接的な温室効果ガスの排出量を28%削減し、間接的な温室効果ガスの排出量を13%削減する(2008年のベースラインから)。
- 不動産：連邦政府は、2012年末までにコスト節約によって30億ドルを生み出すために、効果的に不動産を管理する。
- 不適正な支払：連邦政府は、2016年末までに、支払いの正確性の割合97%を達成する。
- データセンターの統合：2015年度までに1200のデータセンターを閉鎖することによって、ITサービス提供を改善し、無駄を削減し、納税者のお金30億ドルを節約する。
- スキルギャップを埋めること：職務遂行能力を改善するために、連邦政府機関職員における重大なスキルギャップを埋める。2013年9月30日までに、3から5の連邦政府の重要な職種と能力におけるスキルギャップを50%埋め、追加的に行政機関特有のハイリスクな職種と能力のギャップを埋める。
- 戦略的調達：2013年及び2014年において、少なくとも2つの新たな商品やサービス(それは少なくとも10%の節約をもたらす)の行政機関の戦略的調達によって、共通の製品やサービスの獲得のコストを削減する。

4. プログラム評価重視の政策

- 2009年10月7日にOMB長官から各省に対して通達(Increased Emphasis on Program Evaluation)が出され、プログラム評価を重視する方針が示されており、今後はプログラム評価を重視する方針として、「既存のプログラム評価の評価書のオンラインによる提供」「省庁間のワーキンググループの設置」「プログラム評価予算の増額」が示されている。

- ・ なお、この通達ではプログラム評価の中でも特にインパクト評価を重視しており、まずはインパクト評価に馴染む、社会、教育、経済他のプログラムを対象とした評価を推進するとの方針が示されている。

5. 業績情報の公表方策

- ・ オバマ政権は2009年の就任直後に「透明性とオープンガバメントに関する通達 (Memorandum on Transparency and Open Government)」を通知し、以後、開かれた連邦政府の実現に向けた改革を推進している。
- ・ 政権発足直後に公開された新たな業績ダッシュボード型のウェブサイトの影響もあり、連邦政府の各省庁では、内部・外部のマネジメントのために業績ダッシュボードの導入が進展している。