

No.112

カナダにおける行財政改革等の 調査報告

平成18年3月

(財)農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

はじめに

ニューパブリックマネジメント（New Public Management ; NPM）と呼ばれる、新しい行財政運営手法は、多くの先進諸国において「小さな政府」を目指す手法としてもてはやされており、わが国もその例外ではない。

しかしながら、各国における行財政改革の手法は、様々であり、その目的も「小さな政府」の実現だけではないので、これら全てを NPM の名称で一括りにすることは、とてもできないと思われる。

カナダにおいては、1980年代から、財政赤字を背景に行財政改革を進めてきており、1997年度には財政収支の単年度赤字をゼロとし、それ以降も黒字基調で推移していることは、知られたことである。しかし、カナダでは、小さな政府を目指しているのではなく、affordable（身の丈にあった）政府を提唱しており、このことから、カナダは NPM ではないというのが、一般の理解である。

カナダが、NPM であろうとなかろうと、その行財政改革には、見るべきものがあると思われる。今後、わが国の行政を進める上で参考になると思われる。この冊子は、調査役・永山勝行が、平成17年11月15日から19日までカナダを訪問して調査を実施した結果を取りまとめたものである。

この調査の実施に当たっては、財務委員会事務局（Treasury Board Secretariat）及び農業・食品省（Agriculture Agri-Food Canada）の担当官をはじめ、ゲルフ大学（University of Guelph）の担当の方々、並びに在カナダ日本国大使館川野豊一等書記官、在トロント総領事館川井修副領事に一方ならぬご協力、ご支援をいただいた。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

目 次

はじめに

冒頭要約

第1部 新しい行財政手法の導入状況	1
第1章 カナダの予算制度について	1
第1節 予算制度の概要	1
第2節 財務委員会事務局でのインタビュー	1
第3節 配付資料	8
第2章 管理、諸資源及び成果の構造政策について	29
第1節 政策の概要	29
第2節 財務委員会事務局でのインタビュー	29
第3節 配付資料	35
第3章 管理、説明責任の枠組	40
第1節 MAFの概要	40
第2節 財務委員会事務局でのインタビュー	40
第3節 配付資料	46
第4章 農業・食品省における政策、プログラムの状況	62
第1節 農業・食品省の政策の概要	62
第2節 農業・食品省政策部でのインタビュー	62
第3節 当センターからの質問に対する政策部の回答	67
第2部 政策評価の現状	73
第1章 カナダ政府の評価政策	73
第1節 評価政策の概要	73
第2節 財務委員会事務局での評価政策に関するインタビュー	75
第3節 配付資料	82

第2章	農業・食品省における評価政策の実施状況	86
第3部	行政コミュニケーションの現状	97
第1章	カナダのコミュニケーション政策	97
第1節	コミュニケーション政策の概要	97
第2節	財務委員会事務局でのコミュニケーション 政策についてのインタビュー	98
第3節	配付資料	103
第2章	畜産関係コミュニケーション政策	107
第1節	連邦政府における対応	107
第2節	オンタリオ州政府による対応	109
第3章	カナダ農村地域パートナーシップに見るコミュニケーション	111
第1節	カナダ農村地域パートナーシップの概要	111
第2節	農業・食品省農村地域事務局でのインタビュー	112
第3節	農業・食品省オンタリオ地域事務局でのインタビュー	121

冒頭要約

この報告書は、平成16、17年度、当農林水産政策情報センターが実施する「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究事業」の一環として、カナダを調査した結果をまとめたものである。

カナダの調査においては、次のような事項について調査することを目的とした。

1. 「新しい行財政手法の合理化」関係

- ① 複数年予算制度を中心としたカナダの予算制度について
- ② 管理説明責任の枠組 (Management Accountability Framework ; MAF) 及び管理、諸資源及び成果の構造 (Management, Resources and Results Structure ; MRRS) による新しい行財政手法の実施状況
- ③ 農業・食品省 (Agriculture and Agri-Food Canada ; AAFC) における新しい行財政手法の導入の状況とその影響

2. 「政策評価」関係

- ① カナダ政府の政策評価について
- ② AAFC における政策評価の状況

3. 「行政コミュニケーション」関係

- ① カナダ政府の行政コミュニケーション政策について
- ② 畜産廃棄物に対する近隣住民との紛争処理に関する政策
- ③ 農村地域事務局が実施している Canadian Rural Partnership における Rural Dialogue 等のコミュニケーションの状況等

カナダの制度に関する調査者の受け止め方は、つぎのとおりである。

まず、予算面では、少なくとも政府内においては、プログラム予算を3ヵ年にわたる計画で、全体にわたって管理している。

2つめに、その個別のプログラムを、各省において管理、諸資源及び成果の構造 (MRRS) により、各省の戦略等に結びつけるとともに、プログラム相互の関係を明示して、省全体としてのあるいは省を超えるプログラムであれば政府としての統一を図っている。

3つめに、各省におけるプログラムの執行を含む管理は、次官 (いわゆる役人のトップ) を業務執行の最高責任者として、管理、アカウンタビリティの枠組 (MAF) により、議会や国民に説明させ、それに対する責任を取らせることとしている。

4つめには、個々のプログラム等を、成果に基づく管理及びアカウンタビリティの枠組 (RMAF) の手続きにより決定して、進行管理や成果の評価、成果に対する反省、見直し

を行うこととしている。

5つめに、プログラム等を決定する際に、関係者や受益者との協議を義務付けていることとの関係で、国民とのコミュニケーションを大事にしており、政府として統一したコミュニケーション政策を策定している。その中で一番大事なことは、意見を聞くことであるとしている。これを政策策定の最初に位置づけるべきであろう。

ここにおいて、政策のサイクルが完成する。国民の意見を聞き、それに基づき RMAF によりプログラムを企画立案するとともに、評価の時期及び方法（進行管理の手順）をあらかじめ決めておき、その進行管理を複数年予算制度及び MAF により行い、国民への説明を、MAF 及び MRRS により行うというサイクルである。

しかしながら、このような政策のサイクルが当初の意図どおりに動いているかについては、疑問である。このことについては、担当者の言葉の端々にも感じられたし、特にプログラムの実行の教訓を次のプログラムに反映させることについては、担当者からは、確たる回答を得られなかった。であるからこそ、常に上記の政策の見直しを行っているのではあるが。

以下に、調査結果を簡単に述べる。

I 新しい行財政手法の導入状況

- 1 カナダの予算制度については、議会での予算に関する議決は、あくまでも単年度を対象としている。その議決の仕方は、各省ごとに運営コスト、移転支出及び資本支出に分けて議決をすることにより、大きな省の予算を管理している。ただし、この議決の対象となるのは、全予算の約3分の1に過ぎず、残りの約3分の2は、法律により支出が義務付けられている（statutory）ものであり、これは予算額がほぼ自動的に決まるものである。

ただ、これらを全て含めた予算案として、主要歳出見積（The Main Estimates）と呼ばれるものが、議会に提出され、これが議決されるとその予算額は、当該年度においては固定され、その額の支出権限が政府に付与される。

議会での予算の扱いは、以上のとおりであるが、政府部内においては、法定支出以外のプログラム予算について、向こう3カ年にわたる支出計画を定め、それを、計画及び優先事項に関する報告（RPP）にまとめ、議会に提出するが、これは参考資料の扱いであり、議決の対象ではない。

- 2 管理、諸資源及び成果の構造政策（MRRS）は、2005年4月に施行された新しい政策であり、各省において実施されるプログラムがどのような位置付けであるかを、国民や議会に説明するための手段として定められている。

省における戦略的アウトカム、マニフェストを定め、それに各プログラムがどのように結びついているかを、ツリーの形で図示するものであり、その全ての予算、成果等

を記入する。これにより、各省の実施プログラムの全容とそれらの関係が分かることになる。

- 3 管理、アカウンタビリティの枠組（MAF）は、2003年にそれまでの近代的管理（Modern Comptrollership）の政策をより進めたものとして、施行された。

各省の次官が、その省の管理運営を美味しくやっているかどうかを、大臣、内閣、議会等に説明するための手段である。これにより、18年度からは、次官の勤務評定がなされたとの説明であった。

- 4 農業・食品省においては、2003年に農業政策の枠組（APF）を策定し、同省の政策をその中に位置づけて、説明している。このAPFに従って予算書の付属資料である省の実績報告（DPR）や計画及び優先事項の報告（RPP）が作成される。

II 政策評価の現状

- 1 カナダ政府の評価政策は、2001年に改定され、同年に成果に基づく管理、説明の枠組（RMAF）が定められた。このRMAFは、2005年に改定され、その対象をそれまでのプログラムだけでなく、政策（Policy）、イニシアチブ（複数の省が関係する政策、プログラム）まで広げた。

RMAFにより、プログラム等を決定すると同時に評価の計画も決定し、それに従って、実績評価、形式的又は総括的評価を行う。

- 2 農業・食品省においては、評価の実際を聞いた。評価に携わる人材が不足しており、また、事前に成果目標を定めていなかった例もあるとのことであった。評価結果を次のプログラムに反映させることについては、聞いた限りでは、うまく行っていないような印象を受けた。

III 行政コミュニケーションの現状

- 1 コミュニケーション政策については、数次の改定を経て、2004年に現在の政策が制定された。その内容は、10の原則としてコミュニケーションの目的を述べており、31の分野にわたって関係者が行うべきことを記載している。

担当者の言によれば、コミュニケーションで一番大事なことは、聞くことであるとのことであった。

- 2 コミュニケーションの実例として、畜産業の近隣問題の解決方法、カナダ農村地域パートナーシップにおける農村地域対話（Rural Dialogue）を取り上げた。後者については、彼らの行っているコミュニケーション方法の一つに過ぎず、それ以外にも「モ

デル調査のプログラム」、ウェブ・サイト、フリーダイアルによる電話での相談、rural
チームとのやり取り等を行っているところ、それも含め現在の方法で十分効果がある
と考えているとのことであった。

第1部 新しい行財政手法の導入状況

第1章 カナダの予算制度について

第1節 予算制度の概要

カナダでは、複数年度予算制度が取られているというのが、一般的な理解であるが、調査の結果では、それは物事を半面からしか見ていないとの謗りを免れないと思われる。政府内部では、複数年度予算であり、議会の議決による限りは、単年度予算というのが、これも「原則として」との断り書きをつけてではあるが、妥当なところと思われる。

毎年の議会の議決によって、支出権限が政府に与えられる、言い換えれば議会の議決がなければ、支出できない予算は、実際は全予算額の約3分の1に過ぎず、残りの3分の2は、予算関連法が直接支出権限を与えている構造になっている。その法律が、効力を持つ限りは、その法律を直接の根拠として、毎年の予算が組まれることになる。もちろん法律は、議会で制定されるものであるから、その部分についても、議会が支出を承認しているので、議会が予算を決めていることに変わりはない。

上記の毎年、議会に提出される予算は、歳出見積（Estimates）と呼ばれ、予算関連法が直接支出権限を与えている予算と毎年の議会の議決が必要な移転支出及び資本支出に関するプログラム並びに各省の運営コストに関連する予算との総体である。これとともに向こう3か年にわたる各省のプログラムとその予算を記入した計画及び優先事項に関する報告（RPP）が議会に提出されるところ、これは歳出見積の付属資料という位置付けとなっており、議決の対象とはならない。

なお、カナダの会計年度は4～3月となっている。

第2節 財務委員会事務局（Treasury Board Secretariat ; TBS）でのインタビュー

以下は、John Keay TBS 歳出分析課上級課長へのインタビューの結果である。

1. 中央予算局（central budget office）

そちらからの質問の中心は、どのように支出の手順を複数年予算に一致させているかである。知っているかもしれないが、約40年前にカナダ政府は、大きな財務管理システムの改革を経験した。財務管理法（Financial Administration Act）の大きな改正であり、政府の予算編成に責任を持つ機関を分離設立した。1960年代後半にその法律の改正により、集合的な（aggregated）歳出管理に責任を持つ独立した3機関を設立した。それは、カナダ連邦政府の中央予算局機能（central budget office function）と呼ばれている。

その一番目は、以前から存在していた首相府としての枢密院事務局（Privy Council Office）である。枢密院は、内閣の業務管理、つまり政府の優先事項が歳出管理に反映され、

内閣の手順が優先事項やプログラムの課題を適切に考慮するよう保証すること、に責任を持っている。

既存の財務省は、2つに分けられ、厳密に名づけられた財務省は、マクロ経済、財政、税制、歳入見通し、広範な規模の国家の経済管理そして政府の歳出を支える最も高い決定能力のシステムに責任を持つ省となっている。だから財務省は、ある程度まではマクロ経済省と考えて良い。

以前にあった財務省のもうひとつの部分から、独立した省として財務委員会事務局 (Treasury Board Secretariat ; TBS) が設立された。TBS は、内閣委員会である財務委員会 (Treasury Board, TB) をサポートする責任を与えられた。TB 自身は、それまである期間存在していた。TBS は、行政上の政策に対するカナダ政府の歳出に関する年毎の又はより長期の計画や人事政策—TBS は連邦公務員の雇用者としての機能も果たしている—に責任を持っていた。

2. プログラム予算制度

同時に政府は、プログラム予算に基づく複数年ローリングプラン予算システムを導入した。カナダは、以前は多くの国々のように項目予算 (制度) を基礎として運営していたところ、各省は、そのプログラムに必要な財源であるインプットを予測することが求められ、議会もそのインプットを毎年単年度で管理することを求めていた。カナダは、OECD 諸国の中で、プログラムを完成させ、計画し、期待した効果を求める様々な定義に対応するプログラム予算に移行した最もみごとな国である。3年から5年の複数年の枠組でなされることはこうである、毎年更新される計画とともに4年目を3年目にして、先の2年間も保持する、5年計画というのは、現在の年を1年後ろにして将来3年間を毎年加えていく、システムとして転がしていくのを繰り返す、これを我々はローリングプランベースと読んでいる。予算編成は5ヵ年ローリングプランベースで行われるところ、予算の支出は、例外はあるが、毎年ベースである。だから、実施計画の歳出は、5ヵ年計画ベースであるところ、議会は、歳出を一年ごとに管理する。

3. 予算サイクル

あなたが大きな関心を持っているであろう支出サイクルの手順について話そう。政府は、1年ごとの支出計画サイクルを運営している、この方法は、明らかに継続しているサイクルの任意の一点で開始することができる。そのある目的は役に立つ。今この時点において、財務省は、実際に毎年議会に提出し、その認定を得る、それが大きな前提である。議会に提出するといったのは、財政経済最新見通し (fiscal and economic update) であり、典型的には10月下旬に提出される、今年は、政治情勢により遅れて、11月上旬に入ったが。その文書の目的は、春に予算案が提出されて以降の経済情勢の最新情報及び政府歳入の進展における傾向と課題の明確な考えを示すことである。そして、時々、今年のように例外

的ではあるが、政府の政策の優先事項の変更の考えが示される。これは、このシステムの特徴でもなんでもないが。

4. 各省の実績報告 (DPR)

財政経済見通しの提出とほぼ同時期に、財務委員会 (Treasury Board ; TB) の長官一閣僚で、その閣僚委員会の議長で、TBS の責任大臣でもある一は、各省の実績報告 (Departmental Performance Report ; DPR) に関する一連の報告を提出する。この報告は、各省庁が前会計年度においてどの程度まで目的及び公約を果たしたかを述べたものである。それとともに、Canada's Performance という題名の大きなひとまとめに集めた報告も提出される。これは、先の計画期間の全体にわたる社会的な指標と政府及び社会の業績を議論しているものである。これらとともに、歳入庁長官 (Receiver General) は、前年の3月31日に終わる会計年度に関する決算書 (Public Accounts) と政府の監査済み財政説明書を提出する。そうして、会計年度に関する計画のシステムと報告のサイクルが1年半になることが本質的に明らかになる。

各 DPR は、それぞれ下院と上院の常任委員会のひとつに付託される。ここで我々の2院制について説明すると、下院 (House of Commons) は、選挙により選ばれ、上院 (Senate) は、任命制で法律上は下院と同じ権限を持っているが、実際は実質的な政治的権威のないむしろ形式的なものとして行動しがちである。下院の委員会は、各 DPR をレビューし、次の予算編成サイクルへのインプットとして彼らの見解を公に報告するために招かれる。これらの文書は、ウェブサイト上で相当前の年まで遡って手に入れられる。

5. 予算編成のための協議

他方、集合的観点から財務大臣は、この機会を利用し予算編成に関して議会を含む多くの他の利害関係団体と集中的な協議を開始する。この協議には、カナダのような明らかに高度に地方分権的な連邦国家では、各州の財務大臣との集中的な協議を含むし、主要な経済的利害関係団体、ボランティア団体、政治的利害関係及びその他の団体との協議を含む。

政府内部では、予算の作成のため財務上の未決定の金額を協議し、更新する集中的政策プロセスもある。一方では、TBS 内において全ての省庁からその追加支出に関する情報の更新の要求を受ける。これは、年次達成状況最新見通し (Annual Reference Level Update ; ARLU) と呼ばれている。省における業務処理の全ては先立つ数年にわたり承認を受けている。次の計画期間にわたる支出レベルの変更は、その省が運用する3年の期間にわたり拘束されていると考える参照レベルに追加的に統合される。さらに加えて、TBS 内においては、関係する仕事量の価格を調整しなければならないいくつかの大きなプログラムを含むその省の全ての支出に影響を与える多くの課題をレビューする。例えば、我々は、原住民やその他の人に便益を与える多くの重要なプログラムに十分なファンドを確保しなければならないし、連邦公務員との団体交渉の所期の成果を扱うのに十分なファンドを確保しな

ければならない、TBS は団体交渉に責任を持っているから。

同時に、諸内閣委員会は、追加予算を望んでいる大きな新規のプロジェクトやイニシアチブへの提案に関する作業を仕上げている。この提案は、今の支出計画ではカバーしていない新規の支出、様々な大臣が追加の資金供給を考えるであろうような支出の提案であろう。この手順により、首相及び財務大臣は、新しい優先事項と利用可能となった追加資金をどこへ支出するかについて助言を受ける。

6. 予算案の決定

予算内容に関する決定は、1月及び2月になされる。この予算は、カナダでは大文字の **B** で始まる **the Budget** と呼ばれているが、通常2月の半ばに公表される。重要なことは、カナダにおける予算は、マクロ経済の文書の傾向があり、広い集合体の支出や2,3の重要な細部に言及する傾向があり、決して、支出計画の全ての細部を含んでいるものではないということだ。だから、この文書は、経済に基づく政府の優先事項、政府支出の方向性及び政府が予算期間にわたり割り当てるべきと信ずるが、約束はしない支出の広い集合体のステートメントである。

7. 予算の議決

先に述べた **ARLU** の手順により各省庁が留保した予算の最初の年の予算は、その予算について翌予算年度における支出権限を議会から承認されると、他の用途に支出できないものとみなされる。それらの権限は、主要見積 (**the Main Estimate**) と表わされる。英語で、**the Main Estimate** というのは、翌年のカナダ政府の有効な詳細な支出予算のことであり、すこし後に述べる例外がある。議会から与えられる支出権限は本質的に1年ごとに効力を失う計画であり、その会計年度に支出されなければならず、その資金用途に関して有効のように見える。もしその省が資金を支出しないと、その資金はもはやその年の終わりまで利用できなくなる。つまり支出されなかった予算は、不用額として、国庫に返還される。

8. 議会の議決権限の例外

それには2,3例外がある。最も重要なものは、総支出の3分の2は毎年議会の票決の手順によって権限が与えられるのではなく、性質上法定の支出となっているものである。これは、議会により与えられた支出権限が継続していることを意味する。大きな社会関係支出や政府間移転のほとんど全てが1年ごとの更新ではない。他の全ての近代国家と同様に、カナダ政府は、社会的な援助である高齢者への所得移転、雇用保険それとともに州への大きな移転システムといった非常に広範囲な移転システムを維持している。それらは一会計年度で効力を失うのではなく、支出権限が継続している。

支出権限を付与した法律がある限り、支出権限があるということである。例えば、ある法律の下で仕事についていない個人に支払いをする雇用保険のスキームは、議会が関係す

る法律を改定しない限り引き続き存在することになる。ここで重要なことは、政府の法定義務の原因でもある公債の返済金が含まれていることと法定支出権限に関する支出すべてをあわせれば総支出の3分の2になることである。

今から約6年前に議会がパイロットプロジェクトベースで承認した、複数年にわたる支出権限を持った、限られた数の、実際には3つの庁がある。カナダ歳入庁(Canadian Revenue Agency)、カナダ国立公園庁(Parks Canada)、食品検査庁(Food Inspection Agency)がそれであり、2年間にわたり予算を支出することができ、庁の計画を毎年改定している、これは事実上彼らの資金が決して無くならないことを意味している。

9. 計画と優先事項に関する報告 (RPP)

先に述べたように実績報告 (DPR) は秋に提出されるところ、主要見積 (the Main Estimate) の提出とともに、各省庁は、議会に計画と優先事項に関する報告(Reports on Plans and Priorities, RPP)を提出することも求められている。各省は、議会にその支出と議会により支出することが認められた資源 (予算等) により達成することを期待している成果の約束に関する複数年計画を提出しなければならない。これらの報告は総体としてのカナダ政府が述べていることであり、多分1.5メートルの厚さになる2つの公用語で書かれた印刷物である。それらの報告の各々は、もう一度レビューと報告のために関係の委員会に付託される。

これらの報告が取り扱われる傾向においての重要な課題は、ウェストミンスター議会制度 (英国式議会制度) としての我々の議会が、非常に強固な政府信任の慣行 (予算関係の法律の否決は、内閣不信任を意味すること) に従っていることだ。今その政府信任の慣行は、今日の少数与党政府の状況において試されている。カナダにおける少数与党政府は、長い歴史の中でも全く例外的である。通常の場合であれば、全ての財政に関する法律は当然政府信任の問題になる。このことは、もし議会が、政府が提出した議案をそのままの形で認めないとすれば、政府は倒れるということを意味している。このことにより、政府の支出に影響を及ぼすことのできる議員個人の役割は、限られたものになっている。そしてこれらの報告は、各省の役人や大臣へ質問してそれらを分析することができるものであり、国民全体としての議会へのその省に関する報告となる。全ての省の歳出管理に影響を及ぼそうとするひとつの方法はこれである。

支出承認法 (Appropriation Bill) は見積全体を承認するものであって、個別のプログラムを承認するものではないということか、との質問であるが、これについては私が実際答えられるものではないと思うけれどもやってみよう。以前にいた研修所で若い公務員に対して説明として時々使用した事例でこれと似たようなものがある。カナダの農業省と米国でのそれとのやり方を比べてカナダのシステムがどのように働いているかを見たものである。米国においては、農務省に関する支出法は、毎年3000ページを超えとのことであったが、カナダにおいては、それと同様のものが、3行と技術的な詳細を説明するため

の2,3の段落である。

議会は、運営コスト、移転支出及び資本支出の分野に分けて議決をすることにより、各々の大きな省の予算使用を管理している。各省は、いったん議会在歳出権限について議決すれば、そのRPPに設定した優先事項に従って広範囲にわたる歳出計画を自由に遂行することになる。

これが複雑なシステムをざっと見たものだ。

10. 質疑応答

(問) 各省における主要見積は、移転支出、資本支出及び運営コストの3つの部分に分かれているといったが、それぞれの部分は金額が載っているだけなのか。

(答) そのとおりである。移転支出又は資本支出において500万ドルを超える支出を行おうとする省は、その運営コストの議決とともにその支出の権限を得ることになる。だからそれぞれの支出において500万ドルを超える場合にのみ議決が必要になるのが確立されたやりかただ。運営コストに他の支出を組み入れることにより、その支出が500万ドル以下になれば、支出権限に関する議決は必要なくなる。

最も新しい広範な傾向を前提として、技術的理由からの例外がある。主要見積又は決算書を見れば、非常に高度な専門化された事項に対するより小さな議会の権限がたくさんあることが分かる。そういった事項については、広範な傾向というのは全く間違いである。

(問) RPPの修正要求が議会から出てこないのか。

(答) ちょうど今は、少数与党政府なので議会制の伝統として変更への多くの圧力がある。私が言おうとしているのは、多数与党政府である期間の通常のプロセスである。カナダにおける通常ルールは、予算関連法及び国家財政に影響するあらゆる法律において1ドルの変更でも、下院における内閣信任問題になることである。もし下院が政府の信任を拒否すれば、政府は倒れ、選挙にならざるを得なくなる。このことは、議会が、通常時期において支出プロセスを通してその年の歳出に影響を及ぼそうとする方法はないことを意味する。

(問) 予算額を変えないで内容を変えろとか、議会の審議以外で政府に影響力を行使しようとする者はいないのか。

(答) 2つの答がある。カナダにおける政治的プロセスは、民主制国家における政治的プロセスと同様であり、多くの様々な方法で影響力を行使している。議員は、明らかに各省の公務執行に関する政府の優先事項や指示に対して、可能なところへ可能な手段を使って影響力を行使することができるし、しようと試みる。法的意味においては、その性質上議会の支出プロセスは、一定の金額の支出への権限付与である。だから、この意味においては、議会は各省に対して異なった方法で管理せよと命じることはしない。議会は歳出権限

の法的形式である歳出水準を管理する。

これらの広範な新しい文書の提出の全体としての目的は、RPP と DPR を議会に提出することにより、きちんと議員に各省の管理優先事項、管理の質、プログラムの方向性に関し、内閣信任の慣行に直接影響する分野から離れた、議員がプログラムに関する指示や助言を与えることのできる分野においてコメントする機会を与えることにある。不幸なことに、このシステムを見たことのある者は、大部分の議員や委員会の行ったそのような助言の少なさに失望すると考える。そのシステムは、ある程度までは働いているが最初に想定していたほどではない。

(問) 現行の複数年予算のやり方に問題はないのか。

(答) なんと答えればよいのか、非常に難しい質問である。本質的に複数年でないどのような計画予算制度も想像することができないとしか言えない。実際、単年度計画に基づいた管理を行っている国は、どうやって実際の仕事をしているのかと、時々思う。

資金が一年ごとに無くなる単年度支出サイクルを取り巻く非常に実質的な課題と、どうやって複数年の計画と予算制度の2つの概念を一年ごとの支出に密接に融合させるかという課題が残っていると言える。

私は、歳出管理システムの改善の提案を開発する責任があるので、この分野におけるひとつの考えを提示できる。我々が指摘したひとつの課題は、先に示した各省の支出のレビューと更新の法律上の毎年のプロセスは、政府の業務を毎年かなり表面的な方法で審査することを要求しているようなものである。情報の質については、それを改善し、よりよい成果が得られているが、他方では、(情報の質というのは、) 単に毎年の政府のプログラムと活動の全てといった複雑な事象を経験しているあらゆる組織の能力の問題である。TBS と TB それ自体が、政府プログラムに対する複数年のレビューと承認の訓練業務に移行することを提案しようとしている。それは、先に述べたような ARLU を通じて省の計画を毎年考察するのではなく、むしろ3年から5年のサイクルにおいて省の計画を考察し、プログラムの実際の効果をずっとより詳細に審査することである。そして、我々は、公共プログラムの適切な管理とコスト・実績についての良い情報及び成果・利益についての良い情報とを非常に強固に結びつける。そうしてこそ、我々は、プログラムが実施されている実際の期間と関連がある期間にわたって有意義な審査ができるし、プログラムの目的を達成することができる。

第3節 配付資料（日本語訳）

I 説明資料

歳出管理と財務委員会及び

その事務局の役割

日本調査団への説明資料 2005年11月14日

John Keay

財務委員会事務局

概 観

- 歳出管理 — 政府全体の概観
- 財務委員会(TB)の歳出管理における役割
 - 組織及びマンデイト
 - 財務委員会事務局(TBS)の歳出管理の役割
 - TBSによる歳出管理の手順
 - ・ 年次達成状況見通し
 - ・ 歳出見積
 - ・ 配分手順

歳 出 管 理

政府全体の概観

歳出管理 — 目的

- 3つの広範な目的
 - 歳出全体のコントロール
 - 配分及び再配分
 - 管理と説明責任

歳出管理 — 主要関係機関

- 議会
 - 歳出権限付与
 - 説明責任
- 内閣
 - 政策委員会
 - ・ 政策提案
 - 運営委員会
 - ・ 門番役
 - 歳出レビュー委員会 (Expenditure Review Committee)
 - 財務委員会
- 総理大臣／財務大臣
 - 予算決定
- 枢密院事務局
 - 内閣及び委員会のコーディネーション
 - 進行管理
- 財務省
 - 経済分析と助言
 - 財務管理の統括
 - 予算策定
 - 政府公的債務の管理に関する政策分析と助言
- 財務委員会事務局
 - 管理の監視
 - ・ 管理政策
 - ・ 管理の説明責任（運営説明責任フレームワーク）
 - 歳出管理の監視
 - ・ 資源配分 — 配分，再配分，投資
 - ・ 緊急事態への対応
- 各省大臣及び次官
 - 業務執行
 - 報告及び説明責任

歳出管理 — 予算策定プロセス

	秋	12／1 月	2 月	春～秋
財務枠組みと 緊急事態対応	現状の支出 ・ TBS ・ 財務省	財務枠組み ・ 財務省	主要見積 ・ TBS ・ TB 議長	歳出承認 ・ TBS ・ TB
予算策定	優先事項決定 ・ 内閣委員会 ・ TB ・ ERC ・ 予算事前協議	予算決定 ・ 総理大臣 ・ 財務大臣	予算	RPP ・ 各省 ・ TBS ・ TB 議長
‘年度中途’ での政策決定				

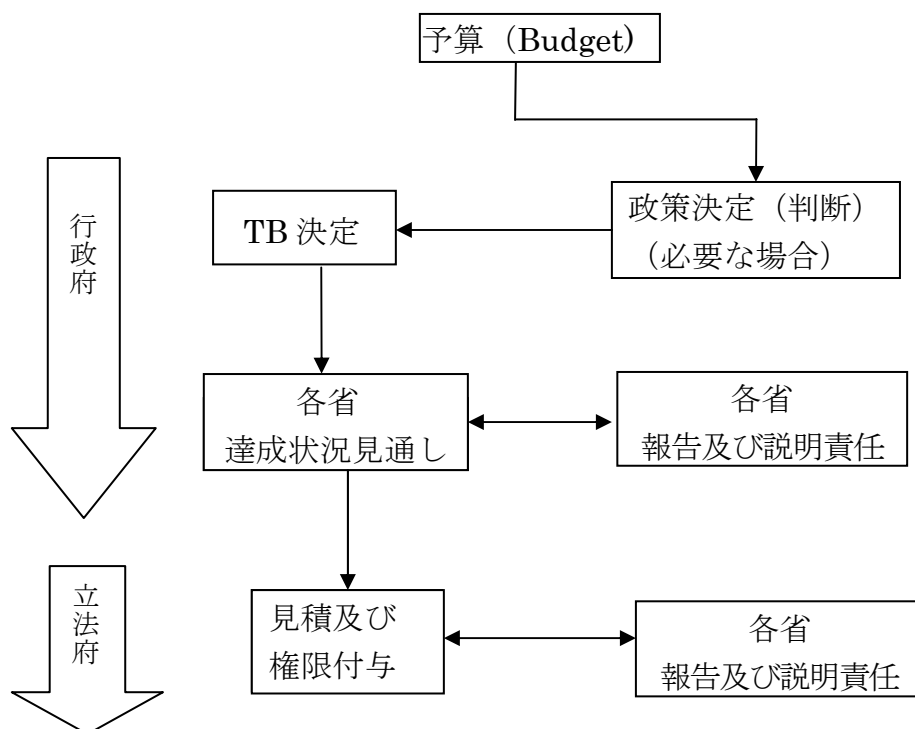
歳出管理 — 予算制度戦略

- 財務規律
 - 政府の均衡財政又は財政余剰達成公約
 - 予算事前協議
- 慎重な財政運営
 - 臨時支出向け予備費(30 億ドル)
 - ・ 経済変動や緊急支出への対応
 - ・ 予備費支出が不要だった場合には国庫債務返済へ充当との公約
 - 経済変動に備えた財源留保(10 億ドル)
 - ・ 当初見込みを超えた経済変動の発生時に支出
- 管理された内閣における手順
 - 2 段階の政策策定手順
 1. 内閣委員会での政策案検討
 - ・ 勧告案に対する予算上の措置を約束するものではない
 - ・ この段階では、財源配分はなされない
 2. 政策候補案に関する意思決定の集中化
 - ・ 内閣でのプロセスの後半に、財政的余裕がより確実にになったときに行われる
- 管理された公衆の期待への対応
 - 予算秘密に対するそれほど厳格でないアプローチ

歳出管理 — 予算決定後の政策決定プロセス

- 予算決定の実行に必要な資源配分決定に関する主要 2 項目
 - 行政部局での手順
 - ・ さらに政策的検討を要する場合、内閣の政策委員会の参画も必要となろう
 - ・ 財源増加分の配分又は再配分は全て TB の承認を要する
 - 立法府での手順(議会)
 - ・ 主要見積 (Main Estimates) 及び補足見積 (Supplementary Estimates) に基づき法案の議決によって歳出を承認しなくてはならない
 - ‘年度中途’での新たな政策決定
 - ・ 年度中途で新たな政策決定が必要な場合、首相及び財務相の承認を受けなくてはならない (例：予算で明示された支出計画の枠組みの変更)

歳出管理 — 予算決定後の政策決定プロセス



財務委員会の歳出管理機能

財務委員会 (TB) のマンデイト

- 最古の内閣委員会 (Cabinet Committee) (1867)
- 内閣委員会中唯一法律—財務管理法 (FAA) により設置された委員会
- FAA で規定されている TB の責任は：
 - 全般的行政管理政策
 - 公務の組織
 - 見積及び歳出を含む財務管理
 - 年度及び長期的な歳出計画及びプログラムの見直し
 - 特定地方の管理及び開発
 - 公務員人事管理

財務委員会メンバー

- 財務委員会議長(主宰)
- 副議長は慣例により財務大臣
- 首相が指名するその他の閣僚
- 大臣は、以下に指名される
 - 常任委員
 - 交代委員 (交代で就任する)
 - 職権的委員

財務委員会事務局 (TBS)

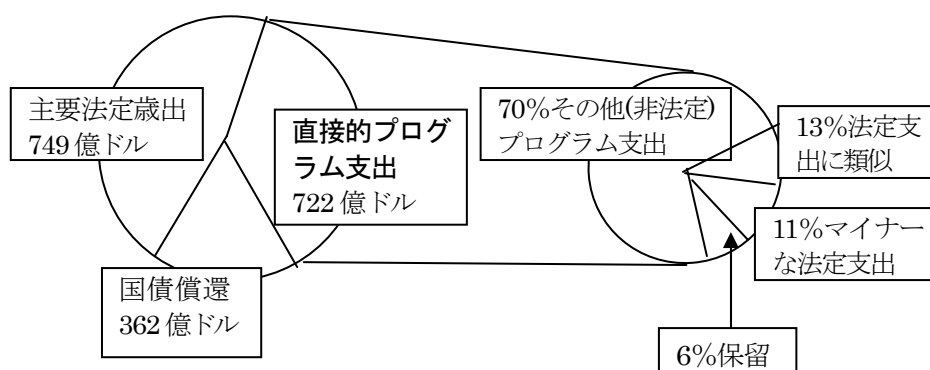
- TB を相互に関連する 2 つの広範な分野でサポート
 - 行政管理の監視
 - ・ 管理政策の設定
 - ・ 政策共同体及びその実務家の育成支援 (例：財務，監査，評価，調達分野)
 - ・ 管理アカウンタビリティの確保 (管理，アカウンタビリティの枠組)
 - ・ 管理のイニシアチブにおける先導役 (例：オンライン政府，業務インフラ整備)
 - 歳出管理の監視
 - ・ 資源配分—配分，再配分，投資
 - ・ 緊急事態への対応
 - ・ 報告及びアカウンタビリティ
- TB に支出権限及び政策承認を求める各省に助言及び勧告を与える

TBS の歳出管理の役割 — 財務の状況

財務委員会は、2004/05 年度支出計画において 722 億ドルにのぼる直接的プログラム支出に責任を負っている。

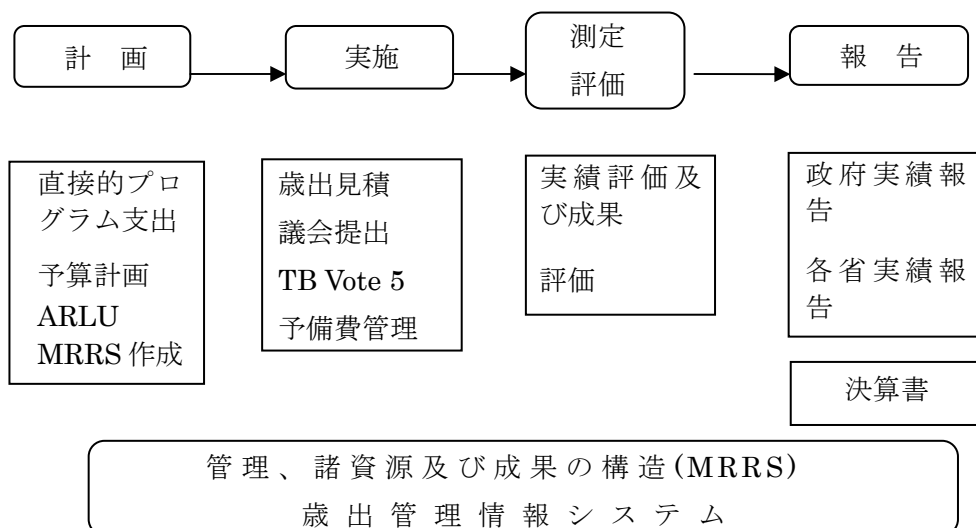
総予算歳出額：1,833 億ドル

直接的プログラム支出額：722 億ドル



TBS の歳出管理の役割 — 中核的監視機能

歳出計画，歳出管理，報告のサイクル



TBS の歳出管理の役割—手順

- 4つの主要な手順
 - 予算編成
 - 年次達成状況見通し (ARLU)
 - ・ 年度毎の各省予算の承認 (参照水準)

- 見積及び権限付与
- 配分決定及び緊急事態への対応
 - ・個別に TB 提案

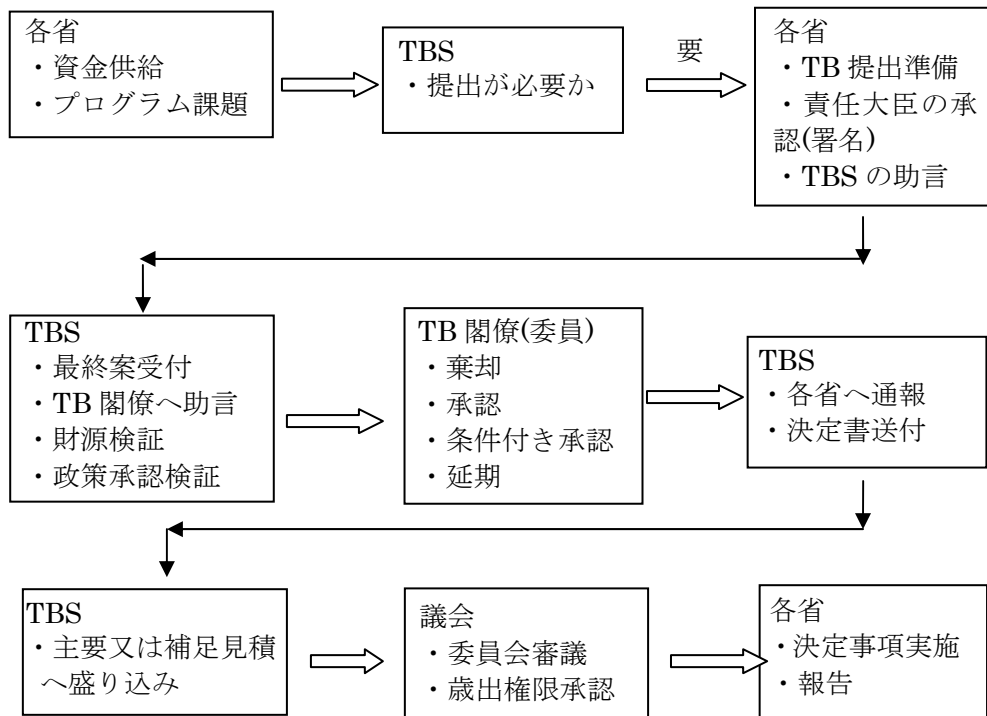
年次達成状況見通し(ARLU) — 重要なアウトカム

- TB による直接的プログラム支出への資金供給水準の承認
 - 各省庁及び独立して予算が充当される連邦公社ごとに向後 3 予算年度において
 - 計画策定を目的（計画の監督ではなく）とする‘プログラム活動’によってブレークダウン
 - TBS の主要見積策定の基礎
- 次への提供
 - 財務省へ財務構造の開発及び予算計画策定の資料として
 - 各省庁及び連邦公社へ以下の開発のための基礎として
 - ・事業運営計画及び戦略
 - ・主要見積、計画及び優先事項の報告

歳出見積

- 歳出見積文書は、議会に支出権限付与法案審議を支援する情報として提出される
- 次の 3 部構成
 - 第 1 部：政府の歳出計画
 - 第 2 部：主要見積
 - 第 3 部：各省歳出計画
 - ・計画及び優先事項に関する報告（RPP）
 - ・各省の実績報告（DPR）
 - 補足見積(必要な場合)

TB による資源配分のプロセス



再配分及び歳出見直し：過去の実行

- 過去 10 ヶ年，連邦政府は様々なことを実施してきたが，その成果は区々である
 - プログラムレビュー
 - 各省アセスメント
 - 10 億ドル再配分の実行
 - 歳出及び管理の見直し
 - 支出抑制策

II 背景説明資料

中央予算局機能，議会の監督及び行政府の監視

(背景説明)

TBS 歳出管理部歳出分析課

2005 年 11 月

1. 概 観

このペーパーは、既に日本国からの調査団に対し説明したトピックスや資料に関する理解を深められるよう、中央予算局機能(Budget Office)、議会の監督(control)及び行政府の監視(oversight)について、その背景説明を行うためのものである。

第2節では、連邦政府の支出の構造及び内容を含むカナダの財務構造を概観している。

第3節では、財務構造の制定の助けとなる現行の歳出管理のサイクル及びシステムについて論じている。また、第3節では財務委員会事務局(Treasury Board Secretariat; TBS)、財務省(the Department of Finance; FIN)及び枢密院事務局(Privy Council Office; PCO)がそれぞれ担当している業務を簡単に見るとともに、予算のサイクル及び手順に中央機関として果たしている役割についても吟味している。

第4節では、(政府の立法部門としての)議会及び(政府の執行機関の一部としての)財務委員会(Treasury Board; TB)による歳出の監督(control)及び監視(oversight)についての情報を提供している。内閣、内閣委員会及び3つの中央機関は、予算策定及び予算配分の過程に重要な役割を担っている。

第5節では、歳出管理システム改革の重要な要素を概括的に述べている。これには、画期的事項、国際比較、現在及び最近の進展状況及び今後の課題が含まれる。

2. 支出の構造及び構成

本節ではカナダの経済構造を簡単に概観し、その上で連邦政府支出の構造と構成を論じる。

- カナダのマクロ経済構造は、1997年に始まった財務上の転換以来ずっと過去10年間、力強い歩みを続けている。8年連続して予算の黒字を達成していることは、他の先進工業国と比較して傑出している。
- 成果として、公債償還金の予算の歳入に占める割合は小さくなり続けている。1995年度には歳出の37%を占めていた公債償還金の割合は、2003年度には20%以下にまで

低下している。

- 予算の黒字及び公債償還金支払の低下により、連邦政府は資金を新規優先事項へ配分する余裕ができています。
- 2005 年度予算においては、政府の支出予想を次のように概説する財務構造を設定している。

2005 年度支出額 (10 億ドル)	
プログラム支出	161.3
公債償還	35.1
予備費	4.0
	200.4
歳 入	200.4
余 剰※	4.0

※ 予備費支出がなかった場合。

- また、プログラム支出は、（個人又は地方政府に対する）移転支出と直接的プログラム支出に分けることができる。

2005 年度プログラム支出計画 (10 億ドル)	
移転支出	
高齢者給付金	29.1
雇用保険	15.7
連邦健康・社会福祉移転	27.2
既存プログラム支出の調整	▲ 2.9
その他財務調整	12.5
連邦都市及び地域社会対策	0.6
主要移転支出計	82.2
直接的プログラム支出	79.0
プログラム支出合計	161.3

- 高齢者給付金：高齢者に対する所得支援。
- 雇用保険（EI）：失業者に対する臨時的財政援助。
- 連邦健康及び社会福祉移転：各州の健康・社会福祉プログラムの支援のための連邦交付金を含む。
- 既存プログラム支出の調整：免責条項により地方政府への税収移転額※の減額に伴う支出。
- その他財務調整：平衡調整金、準州に対する移転金、大西洋沿岸協定その他の算定データの改正及び調整を含む。平衡調整金は、連邦政府を通じて富裕州から

財政的に苦しい州への財源移転を行うためのものである。その目的は、各習慣を通じて公平な公共サービスと課税水準を確保することである。

- 連邦都市及び地域社会対策(イニシアチブ) : 都市と地域社会の全域でのインフラ整備を支援するために連邦ガソリン税収入の一定割合を振り向けるという政府公約による支出。
- 直接的プログラム支出 : 連邦政府各省(及び各庁)の運営及び資本形成のための支出、補助金、その他の移転支出並びに連邦公社への支払いを含む。

※訳注：一定の条件の下で所得税の一定割合を連邦政府から地方政府に移転することになっている。

- 200/04 年度決算書では、実際の直接的プログラム支出は 695 億ドルであった。各省の運営費(55.1%, 383 億ドル)、その他の移転支出及び補助金(33.0%, 420 億ドル)が2つのもっとも大きな構成部分であり、両方で直接的プログラム支出全体の 88%を超えている。連邦公社への支出は 7.1%で 49 億ドル、資本支出は 4.8%で 34 億ドルであった。

参 照

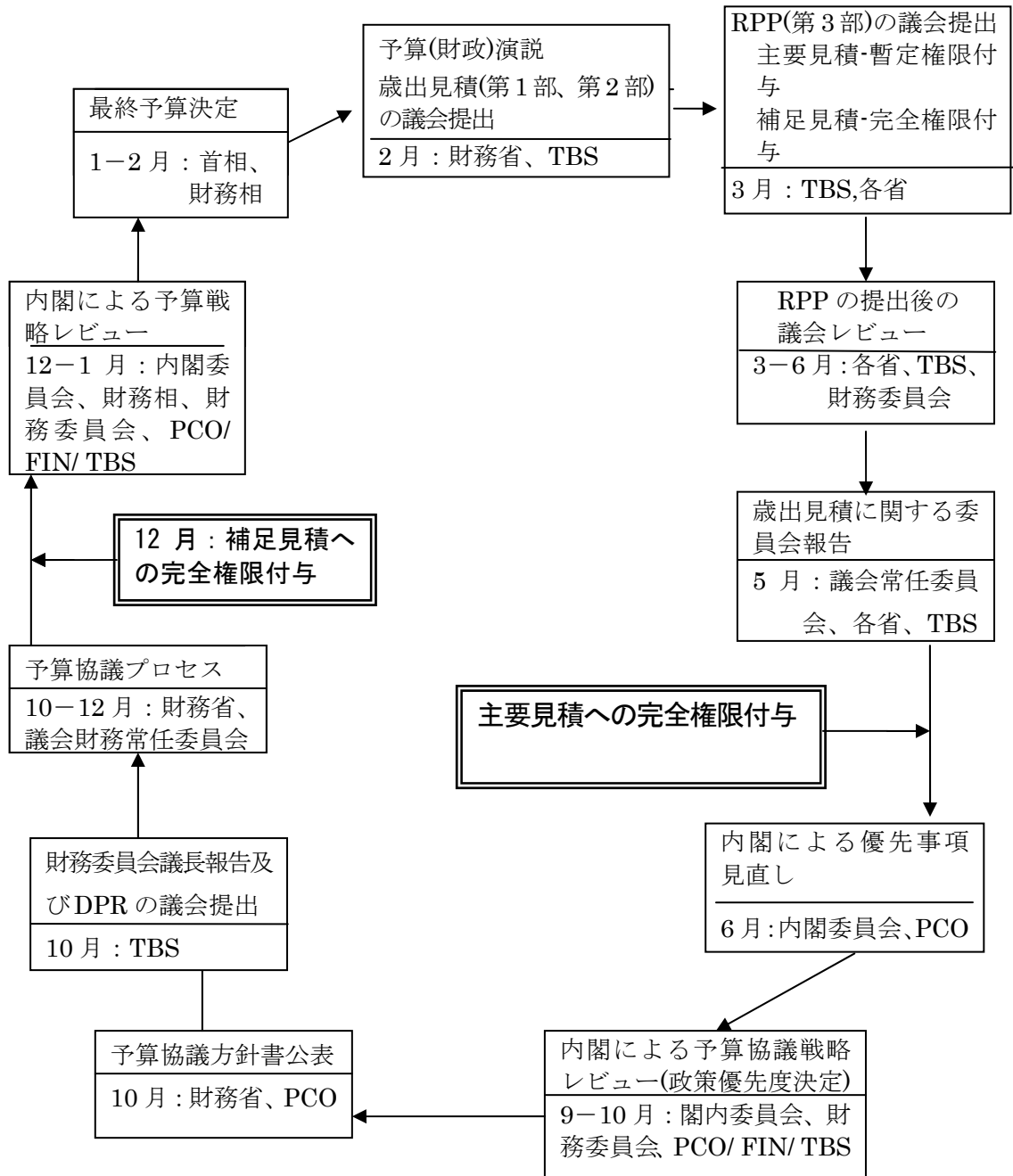
- 「連邦政府予算、経済及び財務最新見通し(Federal Government Budget and Economic and Fiscal Update)」
(<http://www.fin.gc.ca/access/budinfoe.html>)
- 連邦政府支出(Federal Government Spending)
(<http://www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html>)
(<http://www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html>)
(<http://www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html>)
- しばしば用いられる用語集(Glossary of Frequently Used Terms)
(<http://www.fin.gc.ca/gloss/gloss-e.html>)

3. 歳出管理のサイクルとシステム

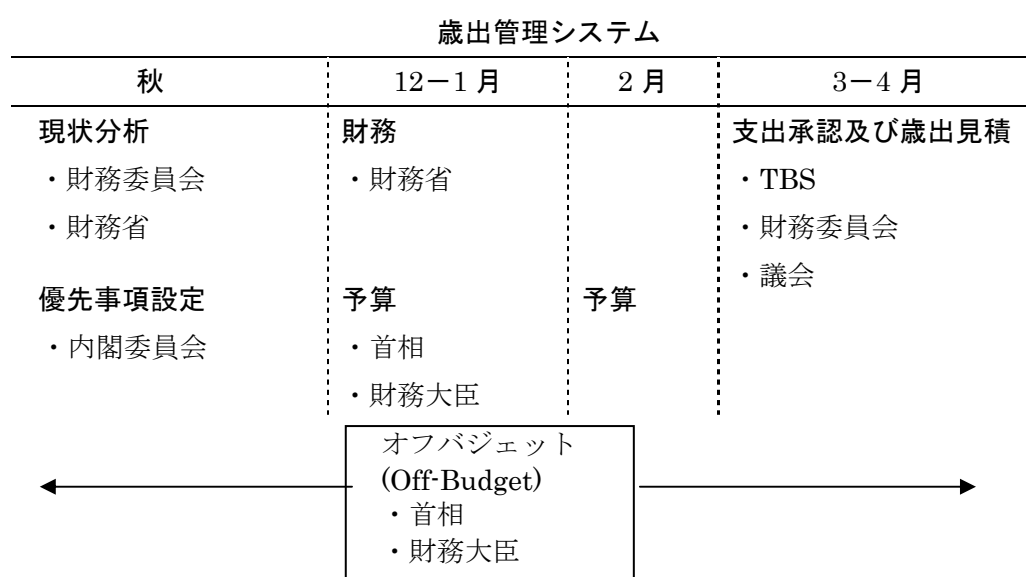
3.1 歳出管理のサイクル

連邦政府における歳出管理のシステムを次に図示する。

歳出管理システムのサイクル



- 財政演説：当年度及び次年度の財政見通し
- 歳出見積(Estimate)：
 - 第1部：政府歳出計画及び第2部：主要（歳出）見積（暫定及び完全権限付与双方）－翌会計年度の見通し
 - 第3部：計画及び優先事項に関する報告(Report on Plans and Priority ; RPP)及び各省実績報告(Departmental Performance Report ; DPR)
 - RPP：翌会計年度を含む3年間の見通し
 - DPR：前会計年度の見返し
 - 補足見積(Supplementary Estimates ; SE)：当会計年度の現在の状況



3.2 歳出管理システムとは？

歳出管理システムとは、予算決定を支えるプロセスで、次のような内容からなっている。

- 財務構造の形成
- 優先事項設定及び歳出意思決定
- TB 及び議会による歳出承認
- 緊急事態管理
- 成果のための報告及びアカウンタビリティ

歳出管理システムの重要な特色は次のとおり、

- 歳出計画　：予算編成過程での見直しと再配分
- 予備費の役割の変化　：資金の出し手から資金の預かり手へ(訳注：年度中途での新規施策への配分財源とされていたのを文字通りの予備費として追加配分財源にしない。)

- 実績重視 : より情報に基づいた決定とアカウンタビリティ
- 資源管理の強化: 成果達成のための柔軟性

歳出管理システムは中央予算局機能が支えており、次の2段階に分けられる。

- 大臣, 内閣委員会及び内閣(重要な役割を持つ者: 首相及び首相府, 財務大臣－各大臣, 内閣及びアドホック委員会の情報を基に最終決定を行う。)
- 3 中央機関 (枢密院事務局(PCO), 財務省(FIN)及び財務委員会事務局(TBS)) の公務員

3.3 予算システムにおける PCO, FIN, TBS の業務分担

- 枢密院事務局(PCO)
 - 首相への助言
 - 閣議議題の管理
 - 各省提出案の調整
 - 決定事項の記録
- 財務省(FIN)
 - 経済及び財務状況の分析, 見通し及び助言
 - 政策案の上程, 例えば, 財務目標, 課税及び州への移転支出
 - 他省庁からの政策/プログラム提案の説明要求
 - 予算及び経済財務状況の最新見通しの作成
- 財務委員会事務局(TBS)
 - 資源の配分及び管理を含む直接的プログラム支出の取りまとめの管理
 - 新規の支出を要するイニシアチブに関する議論への寄与 (特に, 直接的プログラム支出に直接影響を与えるものについて)
 - 歳出管理及び公務全体の全般的管理の監視役の責任

3.4 予算編成過程における戦略

- 財政規律(利害関係者との予算前(pre-Budget)協議を通じた財政赤字のない均衡予算)
- 慎重な予算編成作業 (慎重な要因) (訳注; 新規施策は主要見積(当初予算)に盛り込み 補足見積 (補正予算)で追加することはしない)
- 内閣手続きの管理 (内閣委員会の提案に対する一元的意思決定)
- 公共の期待事項管理

参 照

- 女王演説 (議会公式開会毎にカナダ国君主たる英国女王の名において行なわれる政府施政方針演説)
([http:// www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?lang=E](http://www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?lang=E))

- 連邦政府予算及び経済、財務の最新見通し
([http:// www.fin.gc.ca/access/budinfoe.html](http://www.fin.gc.ca/access/budinfoe.html))
- 見積（歳出予算において計画的歳出を予定している事業実施当局とリンクし、政府歳出計画、主要見積(ME)、予算計画及び優先事項に関する報告(RPP)、各省実績報告(DPR)及び補足見積(SE)を含む。）
([http:// www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp))
- 連邦政府支出
([http:// www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html](http://www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html))
([http:// www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html))
([http:// www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html))
- 財務モニター(連邦政府財務実績の月間ハイライト及びその詳細)
([http:// www.fin.gc.ca/purl/fiscmon-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/fiscmon-e.html))
- 政府実績報告(Canada's Performance)：財務委員会議長による議会への年次報告
([http:// www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc_e.asp))
- 連邦政府の歳出管理システム
([http:// www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA_e.asp))

4. 歳出の監督及び監視

本節では、歳出のプロセスにおける 2 重要機関である財務委員会と議会が行っている歳出の監督及び監視の機能について論ずる。

- 財務委員会の歳出監督及び監視に対する基本的視点は、以下を保証することである。
 - プログラムは、政府全体の政策優先事項と一致した成果を達成するために維持可能で、効果的で、効率的であること
 - 議会が、政府のプログラムについてタイムリーかつ適切な情報を有していること
- この仕事は、年次業務達成状況最新見通し(ARLU)、見積、支出権限、予備費管理のようなプロセスを通じて通常行われる。
- 議会は、法定(継続)及び非法定(通常一回につき単年度限り)の両方である全ての歳出について承認を与えなくてはならない。
- 財務委員会は非法定の資金提供すべてについて承認を与える。

4.1 法定・非法定歳出

法定歳出(訳注：法律により支出が義務付けられている予算)(政府歳出全体の約 3 分の 2 を占めている。)は、以下を含む。

- 公債利払い
- 個人及び州への主要な移転支出

- 法令に規定された被傭者福祉計画
- 継続承認

非法定歳出（政府歳出全体の約 3 分の 1 を占める。）は、以下を含む。

- 各省の計画に基づいたミクロレベルのプログラム
- 通常 3 ヶ年を目的とする計画の承認
- 運営予算，資本形成予算並びに奨励金及び助成金

4.2 議会及び財務委員会

議会 — 立法当局での業務

- （歳出）見積（情報文書）の提出及び歳出権限付与（法案）

財務委員会 — 行政部局での業務

- 予算(Budget)又は経済，財務状況の最新見通し並びに内閣及び財務委員会の決定に基づく資源の計画及び配分の決定

政府の歳出計画（見積）は，財務委員会事務局が取りまとめる。

4.3 （歳出）見積（Estimates）

目的：

- 議会に支出承認法案に関連する情報を事前に提供する
- 既に議会より承認を受けた歳出の予測を含む
- 要求している支出権限を予算における支出計画と関連付ける

構成：

- 第 1 部：政府の歳出計画
 - 予算で示された支出計画を概観すること及び主要見積（Main Estimate）において議会から求めている支出権限と関連付けること
- 第 2 部：主要見積（ME）
 - 各プログラムの目的及びその構造の説明
 - 提案した歳出に関して，プログラム及び支払タイプごとの情報を提供
 - 全ての奨励金及び助成金の提案リスト
 - ARLU に基づいた，翌 3 年間の承認済みプログラムの最新の経費見込み
- 第 3 部：計画及び優先事項に関する報告(RPP)及び各省実績報告（DPR）
 - RPP：今後 3 ヶ年に必要とする資源に関連する省の目的，計画及び優先事項並びに所期の成果に関する情報

- DPR: 当初 RPP において示した期待した実績及び成果の約束に対する達成状況に関する情報
- 補足見積(SE)
 - 今年度限りの追加的支出権限を議会から承認を求める
 - 新規項目に関する情報の提供
 - 法定のプログラム及び助成金に関する最新の予測

歳出管理システムの重要な出来事及び手順の概観

財務委員会事務局(TBS)	国家財務委員会(TB)	議 会	提出時期
年次業務達成状況見通 (ARLU) (9-11 月)	総括的提出案承認(11 月)		
第 1 定例補足見積 (SE) (9-12 月)	総括的提出案承認(10 月) TB 議長の議会提出	SE 議会提出(11 月初) 常任委員会レビュー	6-12 月
歳出承認法案準備		歳出承認法案議決(12 月初)	
各省実績報告 (DPR), 決算書(5-9 月) ・前会計年度の報告	各省大臣に代わって TB 議長が議会提出	DPR 等議会提出(10 月末) 常任委員会レビュー	
主要見積(ME)(12-2 月)	TB 議長の議会提出	ME 議会提出(2 月末迄) 受任委員会レビュー	12-3 月
歳出承認法案準備		暫定歳出承認法案議決 (3 月末)	
計画及び優先事項に関する報告(RPP)準備(9-2 月)	各省大臣に代わって TB 議長が議会提出	RPP 議会提出(3 月末迄) ME を支える常任委員会レビュー(5 月末迄)	
最終補足見積(SE)(1-3 月)	総括的提出案承認(2 月) TB 議長の議会提出	SE 議会提出(2 月末-3 月初) 常任委員会レビュー	12-3 月
最終歳出承認法案準備	TB 議長上院国家財政委員会出席	最終歳出承認法案議決 (6 月初)	3-6 月

参 照

- 連邦政府の予算及び経済，財務状況最新見通し
(<http://fin.gc.ca/access/budinfoe.html>)
- 歳出見積
(<http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp>)
- カナダ議会
(<http://www.parl.gc.ca/>)
- 財務委員会/財務委員会事務局
(http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp)

5. 歳出管理システムの改革

5.1 歳出管理システム（EMS）の歴史における重要な特記事項

- プログラム計画及び予算システム(Program Planning and Budgeting System ; PPBS) (1969-79)
 - 複数年(3 年)，省庁を機能(すなわち部門の範疇)によりグルーピング
 - 増額を重視することによる”enrichment(強化)”を正当化するボトムアッププロセス
- 政策及び歳出管理システム(Policy and Expenditure System ; PEMS) (1980-90)
 - 複数年(5 年)，異なった政策分野を一括した歳出額計上(将来の歳出所要額を予め留保)
 - 財政計画からのシーリング内での増額主義を受け入れるトップダウンプロセス
- 歳出管理システム(Expenditure Managing System ; EMS) (1995 - 現在)
 - 複数年(3 年以上)，機能する予備費を少なくする予算編成手順を通じて資源配分及び優先事項設定の実行
 - 財政規律を維持しつつ，イニシアチブを議会議決（Vote）にかけるか順位付けるための政府全体の優先事項設定の手順

5.2 EMS 改革の国際比較

本節では EMS の中核的 3 機能に基づき，オーストラリア，ニュージーランド及び英国との比較を行う。

EMS 改革の国際比較

	全体的状況	カナダ	留意事項
総体的財政規律	・総合均衡財政,歳出の目標,国債残高を含む法的財政規則 ・長期的な公的財務の見通し ・発生主義会計・予算	・財政赤字回避の事実上の規則及び 2014/15 年までに連邦政府負債の対 GDP 比 25%への縮減を目的 ・2005 年度予算で 5 カ年見込み明示 ・修正発生主義を基調とした会計	英国：自由裁量歳出 - 3 カ年ベースの計画及び監督；非自由裁量歳出 - 単年度ベースの管理
配分の効率性	事前に配分資源で達成すると見込まれる省のアウトカムを明示した実績情報(実績評価報告を含む)の連結	実績報告及びシステムを伴った類似の指針への移行	英国：資源の優先配分に重点を置いた支出レビューを目標；一括予算及び管理構造を成果目標とした横断的レビュー 豪州：予算編成，新規支出及び節約案に責任を持つ歳出レビュー委員会(ERC)；支出案は ERC への節約案の提出を伴わなければならない
運営効率性	・効率性目標：豪州 - 殆どの省庁,事業について年間運営費の 1.25%；英国 - 年間 2.5% (2004-07 年)。 ・政府との契約：政府と各省庁との関係を統制する正式の協定	・効率性目標:2009 年までに 6% ・政府との契約：類似の指針(特定事業庁及び連邦公社)	
業績	全般的改善：意思決定及び報告を支える情報の改善	同様の改善－歳出管理情報システム (EMIS), 管理, 諸資源及び成果の構造(MRRS)政策及びプログラム活動構造(PAA)	豪州：主として予算配分の効率性の増進 NZ：主として財政余剰創出に役立つ運営効率の増進
今後の課題	豪州：発生主義予算の下で開発された情報の解釈 NZ:アウトカム及び行政の縦割りの弊害('silo'effect)の明確化,測定方法及び管理 英国：実績目標の引下げ；他省庁の活動に干渉する財務省の役割への批判	後記	

- 総体的財政規律 : 政府がその財政的ポジションを中長期的に維持する能力
- 配分の効率性 : 戦略的優先事項及び目的とともにプログラムの効率性を基に資源を配分する政府の能力
- 運営の効率性 : 各省が、効率性を継続的に得られるコストでプログラムを運営すべきであるとの考え

経済協力開発機構(OECD)は、ある国の歳出管理の改革の経験を他の国に当てはめる場合に考慮すべき重要な4つの変数として以下を強調している。

- 管轄省庁間の目的の類似性
- 導入しようとする管理技術の単純性／複雑性
- 管轄省庁間の組織的類似性
- 文化的適合性

5.3 現状及び最近の動向

- 政府全体として最も高い優先事項に希少資源を配分するガイドライン及び既存資源の再配分を重要視するガイドライン
- 財源を伴わない閣議へ提出された覚書及び政策提案への限定的配慮
- 特別内閣委員会(歳出レビュー委員会)の努力
- 各省及び政府横断的レビュー
- 資源再配分及び再調整の実行に貢献する、歳出管理情報システム(EMIS)[※]及び管理、諸資源及び成果の構造(MRRS)政策、プログラム活動構造(PAA)における情報及び手法の改善

※訳注：Expenditure Management Information System。議会等からの予算・歳出関連情報公開要求に応じて、歳出の優先度、計画/実績、歳出実績、成果等を公開する制度。

5.4 今後に残された課題

- 財政規律の維持
- 新たな政策優先事項に対応しつつ、中核的プログラムを執行する政府の能力の維持
- 必要かもしれない微妙な資源再配分方法を財務委員会が認識していることの確保
- 直接的プログラム支出を完全な発生ベースへ転換するための補正、データ提供及び発生主義会計への調整の統合
- 資源増の承認：現行の省庁横断的、目標的及び戦略的 A ベース（訳注：目的類似事業間での資源配分調整を図る）レビューの不十分さ
- 雇用と(年度限り)支出の急増：レビュー/監督メカニズムの不十分さ

- 政府優先事項への資源の再配分と再調整のための利用可能な手法及び情報（EMIS－MRRS/PAA）の改善
- 資源計画の政府優先事項に関する情報を，実際の資源投入及び成果に，より結びつける能力
- 最新の 2005 年度予算において公表された歳出レビュー手順の中・長期的効果

参 照

- 連邦政府の歳出管理システム
(http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA_e.asp)
- 経済協力開発機構
(<http://www.oecd.org/home/>)
- 政府を正しく理解するために ― 国民のための統治
([http:// www.tbs-sct.gc.ca/report/gfc-gpc/gfc-gpc_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gfc-gpc/gfc-gpc_e.asp))
- 管理戦略の変革：プログラムレビューの教訓
(http://www.myschool-monecole.gc.ca/research/publications/complete_lst_e.html)

第2章 管理、諸資源及び成果の構造政策（Management, Resources and Results Structure Policy ; MRRS）について

第1節 政策の概要

この政策は、2005年4月1日に施行された、新しく始められたばかりの政策であり、1996年から実施されていた計画、報告及び説明責任の構造政策に取って代わったものである。

政策の目的は、財務及び非財務の実行情報の収集、管理及び報告に対する共通の政府全体の取組の開発を支持し、諸資源、プログラム活動及び成果の連携に関する市民及び議会への報告の標準的な基礎を与えて、管理説明責任の枠組（Management Accountability Framework、後述）と調和し、公共部門の管理及び説明責任の強化という政府の公約を補強し、省庁に対してカナダ国民のための成果(results for Canadian)を達成するのに最も became、プログラムの策定及び管理をするのに必要な柔軟性及び支持を与えることとしている。

つまり、各省におけるプログラムが、その省の戦略的アウトカム、マンドイトにどのように結びついているかを示し、国民や議会への説明責任を果たそうとするものである。

そして、その内容は、おのおののプログラムが、どの上位のプログラムや省のマンドイトに結びつくかを図示し（Program Activity Architectureにより示される。）、その全てのプログラムの予算、成果等を記入するものとされている。

第2節 TBS でのインタビュー

以下は、Bruce Stacey TBS 管理部調整及び統合担当課長へのインタビューの結果である。

1. 政策の趣旨

Management, Resources and Results Structure Policy について話そう。TBにとって発足したばかりの新しい政策だ。

カナダ人は国会議員により多くの責任と透明性を求めている。君主のスピーチでもこの優先事項の概略を述べ、国会議員の役割の変化、または役割を増やすことを約束している。2004年と2005年の予算案、そして先週下院に提出されたばかりの Modern Management の協議事項にもある。

将来に対して過去と現在を比較しよう。過去から現在において、管理者たちはプログラムの趣旨に対して費やされる金銭の事ばかり考えていた。これからは、もっとその金銭がもたらす成果や結果を重視するように移行したい。要するに資源と結果を関連付けたい。

同時に情報の企画は省レベルで検討されていた。それを無くすわけではないが、より大きな政府レベルでの関与が望ましい。例えば、政府全体の安全保障（セキュリティ）の間

題，政府全体の水の問題といったものへの関与を行うために，MRRS を発足した。

2. プログラム活動の構成（PAA）による説明

各省に有機的な図を作り，実際の成果を重視した情報を企画し，管理のための構造を提供した。ある省の概要図を示したものがある（資料：省のプログラム活動の構成）。カナダ政府内の各省はこのような組織図がある。各箱の中に「所期及び実際の結果」，「予算と実際の支出」，そして各省の意思決定能力事項が横に書かれている。プログラム活動の構成（Program Activity Architecture ; PAA）, D-1 は，議会が予算を各省に当てる箇所である。

省は TB から PAA の承認を得る。もし省が PAA（D-1）以上の位置で組織の変更を希望するなら，再申請が必要で内閣の承認が必要になる。省が PAA（D-1）より低い位置で変更しようとする場合は，TBS との協議で認められる。

この政策の中で完結していない条項があり，それは TBS が各省の大臣と「説明責任に関する協定」（Accountability Agreement）を結び，（PAA の）どのレベルにおいても（TBS に）情報を提供することを求める条項である。この政策が我々にもたらしたものは，膨大な量の情報に中央がアクセスできるように変更したことだ。

コンピュータープログラムやデータベースを情報収集のために開発することはとても難しい処理で，各省は最初のデータベースを構築するために多くの時間を費やしている。カナダでは成果の管理を 10 年実行していると言っても，今日業績に関する情報は実在していない。それぞれの課長（manager）がプログラムの結果に責任があることになるので，省幹部にとって大きな文化の変化になる。これは本当に我々の管理する方法の抜本的な変革となる。

3. MRRS の役割

資料：MRRS のページの中の真中のところが MRRS のデータベースに含まれている情報を表わしている。省はこの情報にアクセスし，優先順位を決定するためや省内で資金の配分をするためにこの情報を利用することができる。そしてより重要なことは，業績に関する情報が入手できるため，どのプログラムが成果をあげていてどのプログラムが成果をあげていないか判断できる。

このチャートで右に移ると「議会」がある。このデータベースはより多い情報を議会に提供し，省の業績に関する報告や Reports on Plans and Priority (RPP) の情報などをより詳しく作成することを可能にする。結果として，これらの報告は偽りがなく，常に新鮮な電子化されたものとなる。

チャートの下にある「歳出の見直し」（Expenditure Reviews）に移る。歴史的に，TBS は省の支出に関する情報を持たず，いつも省が提供する情報に頼らざるを得なかった。このデータベースのおかげで，TBS は各省の業績について説明を要求したりすることが可能になる。省が必要とされる業績を成し遂げることができるか，できないかという（省の）

能力に関する大切な質問を投げかけることが可能になる。

可能ならば、この委員会が現在よりかなり効率よく、全体を見渡すプログラムを見直しする情報を提供できるようになってほしい。

チャートの左の「TBS 中央予算局機能 (TBS Budget Office)」は、枢密院や財務省と結びつき、大臣たちに説明を要求することが可能だ。(省が) TBS や内閣に新しい提案をする際に、「現在、違う名称でこのプログラムを試していて、それがうまくいっていない、または予算を移したという情報がある。何故さらに試したいのか」というように異議を唱えることができる。

4. PAA と MRRS の使用

報告について興味があるようなので、PAA がどのようにして我々の報告を助けるかお見せしよう。資料：MRRS の（予算）見積り第3部への影響であるが、これは省の典型的な PAA だ。RPP と DPR (Departmental Performance Report) は PAA に載せなくてはいけない。

現在は (PAA のおかげで) RPP の優先度の高いプログラムを、次官のために強調する (highlight) ことが簡単にできる。同時に、DPR に業績の報告をすることができる。計画と業績報告の間は直接結ばれることになる。

現在、省は戦略的な成果 (strategic outcome) しか、報告していない。新しい政策で、全ての (PAA の) レベルを通じたより詳細な報告が可能になる。この情報をもとに、国会議員たちは次官たちに省の業績について説明を要求することができる。これが概観だ。

5. 質疑応答

(問) MRRS と PAA は同一か？PAA の中身をきっちり書いていけば、MRRS になるような印象を受ける。

(答) PAA は政策の一部で各省のプログラムの骨格を成すもの、MRRS は政策そのものである。「プログラム・アクティビティを満たすための財源を、PAA のこのレベルを適用して議会で割り当ててもらおう」と我々は表現する。

構造 (structure) を持たなくてはいいだけでなく、省が戦略的な成果に到達するためにプログラムがどのように貢献するかという、漠然とした「論理構造」を持たなくてはいいないといっている。

結果として「構造が必要だ」と言っているだけではなく、「このレベルでこの情報を与えてくれて、必要条件を満たす構造が必要」なのであり、もし変更が必要ならその時点で伝えてもらい、また何故変更が必要かを説明してもらう必要がある。その点について、我々が納得し承認しなくてはいいけない。ただの構造よりかなり厳格だ。

政策に関して TB は PAA 内でレベルを選ぶ権利がある。「この大臣は PAA のこのレベル

より上で情報を伝達する責任がある」だとか、「どのように予算を使うか」と言ったようなことについてだ。

(問) 先ほど MRRS は DPR を作成する方法だと言ったが、「planned」と「actual」とあるが、「actual」は別につけて DPR とするのか？どのように作成するのか？

(答) 例えば環境省において、環境保護、環境保全、それぞれの環境など、数多くのプログラムが実在する。各箱の中に予算 (RPP) と予測される成果 (RPP), 実際の支出 (カナダ政府の公の支出), 業績に関する情報 (DPR) がある。データベースがいったん完成し、作動し始めたら、常に新鮮な電子的な報告制度ができる可能性がある。

各レベルに計画と支出、そして業績に関する情報がある。各省や TB がそれぞれの業績を分析する。次官にとっては、とても驚異的なオプションである。MAF が管理者の説明責任を語っているので、省レベルでは MRRS はプログラムでの各レベルの管理者の説明責任を求めている。

(問) 一番下はどのレベルか？プログラム・マネージャーより下になるのか？

(答) 議論の余地があるところだ。全体を見渡し管理するためには、とても下の情報が必要になる。

(問) 何故か？

(答) 例えば、現在先住民の分析を省をまたがって行うところだ。最初は 75 くらいのプログラムが関係すると考えていた。しかし、実際に先住民に関連するプログラムを数えたところ、350 までになった。75 プログラムが予算の 8 割を占めるはずだったので、残り 2 割の予算を使った。今は「プログラム」の実行可能な定義を決めようとしている。財務上ではこれより分割できないくらい下のレベルだ。これは省に多くの問題をもたらした。現在、政府内に 7 つの財政上のコンピューターシステムがあり、この財政管理システム、例えば SAP システム (注)、を変更することはとても困難であるからだ。結果として、私の人気は落ちてしまった。

(問) プログラム・マネージャーより下の人も、責任や資質が追及されるのか？

(答) そこまで下のレベルを見るのは省だけである。中央はもう少し上のレベルしか見ない。局長 (director general) や「sub activity」レベル (D-2) 以上である。

(問) 局長は D-2 レベルにあたるのか？

(答) D-2 か D-3 レベルだ。

しかし、それより下のレベルの情報を知るということは、我々にプログラムの全体を見るようにさせている。例えば気候変動の問題に関して、もっと多いかもしれないが、主に

7つの省が動いている。京都議定書で定められたように、2000年までに1990年のレベルに戻すというように結果は一つだ。だから、説明責任はカナダ政府にあり、関連している省それぞれにはない。我々は責任をいくつもの省で管理し、共有するようにできない。

このデータベースが完成すれば、例えば、気候変動の一因となる小さいプログラムから情報収集ができ、そして（トータルとして）架空の省の総計が取れるようになる。

（問）そのような大規模な話ではなく、もっと細かい作業が要求されていると思うが。

（答）情報は一番下のレベルから収集されることになる。省はその情報をもとに、何が優先事項か、誰が目的を達成しているかという決定を下すことになる。連邦政府には予算内で割り当てられる余分な資金がないため、この情報をもとにしてどの計画を実行に移すかという判断ができる。

Keay 歳出分析課上級課長が提案していたように、政府が新しい構造になれば、全ての省は3年から5年の間に見直されることになる。その頃には、(省の)一番下のレベルから情報が収集されるようになるだろう。そしてその調査をもとに、より詳細な省の業績評価ができるようになる。

この政策の一番の成果は、省が個々のプログラムに対しての業績に関する情報を収集しようと検討していることだ。

（問）TBSの指示ではなく、各省が自発的に行っているということか。

（答）これは政策であり、政策というのは政府内の法律だ。だから、各省が従うように作っている。

（問）政策としてプログラム・マネージャー以下のレベルから、MRRSの情報を構築するようにしているのか。

（答）そうだ。そして、現在10から15の大規模な省がこの戦略を適用し、PAAを基にして省の管理を行っている。前回のDPRでは必須条件ではなかったが、50%以上の省がPAAを基本にして業績報告を行うことを検討している。予定していたより1年も早い。

（問）これは評価だと考えると、プログラム・マネージャーより下のレベルまでも、責任を問うことになると思うがどうか。

（答）プログラムの定義による。プログラムが、政府が成果を期待する最小の単位だとすれば、MRRS内では(プログラム)マネージャーに責任が問われる。これより下のレベルには情報が集まらない。プログラムで情報は止まる。例えば、環境保護において、5,000万ドルの予算を当てるとする。「きれいな空気」というサブ・プログラム・アクティビティより下は、さらに小さなプログラムが多くあり、たくさんの「汚染源」があるでしょう。そ

して「硫黄」のプログラムに 500 万ドルの予算があるとする。その結果、業績に関する情報は、そのプログラムがどのように「きれいな空気」や「環境保護」に貢献するかを見る。

(問) RMAF と MRRS の関係について。RMAF で評価され、そのプログラムの実施が認められた場合に、MRRS に載ってくるのか。

(答) 例えば、とても下のプログラムで、寄付におけるプログラムがあったとしよう。このプログラムのマネージャーは、RMAF による評価を必要とする。RMAF から得た業績に関する情報は、プログラム・アクティビティを完成させるために利用できる。だから、RMAF と MRRS はつながっている。RMAF のために作られたロジック・モデルは、たまに扱い難くなる。PAA は多少はロジック・モデルであるが、厳密にはロジック・モデルではない。RMAF のロジック・モデルをととても下のプログラムレベルから見ると、同じ省の PAA のロジック・モデルとは同じではない。

各 RMAF では、省の戦略的な成果に到達するために、あるプログラムがどの程度貢献できるかという、ロジック・モデルを立てなくてはならない。実際には現在話しているプログラムは、省が達成しようとしている成果に関係するとはいえ、とても下のレベルのものだ。PAA を考えて欲しい。この「プログラム」は他の 10 のプログラムと関連して「サブ・サブ・(プログラム・) アクティビティ」の成果に貢献し、その後「サブ・プログラム・アクティビティ」、「プログラム・アクティビティ」そして戦略的な成果に貢献することになる。それぞれのプログラムが、どのようにして省の戦略的な成果に貢献するかを表現している。例えば、国防省の PAA は壁で囲む(ぐらゐの大きなものになる)だろう。

(問) RMAF は(PAA のような)構成は作らないと思うが、どのような成果を目標としているか明言しなくてもよいのか。

(答) RMAF は一つのプログラムしか見ない。そしてそのプログラムがどのようにして省の戦略的な成果に貢献するかどうかだ。500 万ドルのプログラムは 1 億ドルの成果のためにあるということだ。だから、RMAF と我々の概念は少し一貫性がないかもしれない。RMAF の強みは、プロジェクト・マネージャーがじつくりと「このプログラムはいかにして我々が達成しようとしている省の目標と結びつくか」と自問できるプロジェクト管理の手段だということだ。より重要なのは、基準となるデータを予測し立証して、そのプログラムを評価できる他の情報を利用する。その情報は PAA の業績に関する情報として利用できる。MRRS では PAA の業績に関する情報は全てのプログラムレベルにある。RMAF ほど詳細ではないが、いくらかの情報は省の PAA 全てのレベルにある。各省で実施される 1 年に 3 から 5 のプログラム評価だけに頼る必要がない。業績に関する情報があるので、評価に頼らずプログラムの業績のトレンド分析も可能だ。(評価を)しないとやっているわけではなく、(MRRS は) より多くのことをさせてくれると言いたい。

（問）MRRS と RMAF において、働き方が違うという理解でよいのか。RMAF は個々のプログラムを見て、MRRS は省の戦略的成果において、プログラムが（PAA の）どこにあるかという点を見るということか。

（答）その通りだ。我々は MRRS と RMAF を現在よりうまく統合させ、評価の能力を高めることにより、低いレベルのプログラムの内容をより高く、戦略的なものにしようとしている。MRRS がその手助けをしてくれることを期待している。

（問）RMAF で最終的な評価がでくると、プログラム・マネージャーか次官、または局長の勤務評定になるのか。

（答）初期の問題は「grants and contribution（奨励金及び助成金）」の分野だった。監査は grants and contribution のプログラムが実施されている大規模な省だけで行なわれた。そこでは助成金で何が達成されたかの管理がされていなかった。大臣たちは政策評価を作り、RMAF はプログラム・マネージャーが省の全体像にそのプログラムがどのように合うか見せ、実績評価のためにどのように情報を収集するか見せ、予算が「grants and contribution」プログラムのために承認されるように評価の計画を出すための手段だ。省は RMAF を提出しなくてはならないからだ。その結果、省がどのように評価するつもりか判断することができる。

例えば、RMAF の資料は 60～70 ページに及ぶが、MRRS の必要条件である PAA では、短期間の成果、最終の成果、目標、予定表などの 5～6 の情報に絞られる。

（注）SAP システムについて

参照 HP : <http://www.gov.ns.ca/psc/default.asp?mn=1.161.375.377.383>
<http://www30.sap.com/japan/index.epx>

SAP 社の提供するシステムソリューション。部署（政府の場合は省）を超えてデータが共有される。入力された情報をもとに、予算作成や人事評価などが可能。

第3節 配付資料（日本語訳）

管理，諸資源及び成果の構造政策

Bruce Stacy TBS 調整及び統合担当課長

変革への圧力の高まり・・・

- カナダ国民はアカウンタビリティと透明性の拡大を要求
- SFT の優先事項は、重要なホリゾンタルな（省を超えた）政策及び管理問題（健康、原住民、セキュリティなど）
- 政府の運営方法への変革を約束：
- 議会の役割の増大
- 継続的な ERC（歳出見直し委員会）の政府全体の見直し及び 2004 年度予算の再割り当て目標の発表
- 2004&2005 年度予算
- 現代的な管理アジェンダ

政策の優先事項を進めていく上で、公共管理の強化が必要不可欠であることを各大臣は認識している。

現在及び今後の環境

現在

管理の重点の大部分は、カネやインプットへ置かれている：

- 実績情報の弱さ；アウトプットや成果にではなく、インプットに連結。
- 再割り当てや予算編成は、増額ベースで行われ、通常は、一律減額。



今後

優先事項や実績を含むより均衡の取れた観点

- 資源を成果に結びつける情報システム
- 優先事項への諸資源の継続的見直し及び再編成

現在

企画や情報の焦点は、大部分が省レベルに置かれている。

- ホリゾンタルな管理を支援する基準化された情報の少なさ
- 優先事項に関する省を超えた協力の課題



今後

「政府全体」の管理システムの促進

- 包括的かつホリゾンタルな情報
- 集合的な企画や資源の（再）割り当てへの支援

情報は管理の更新のための重要な促進剤である。

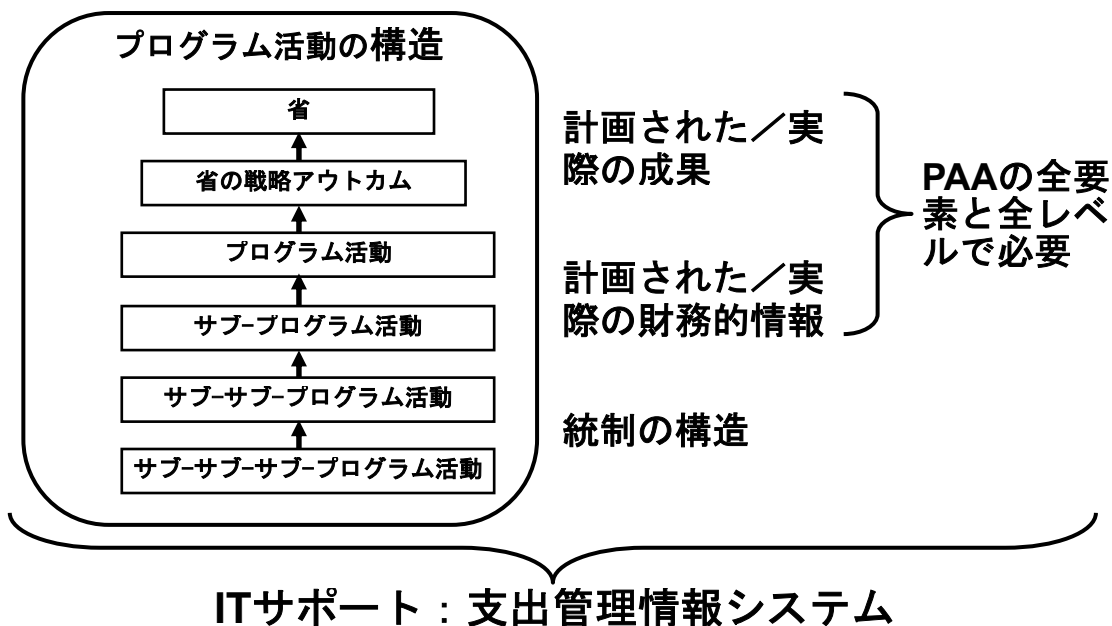
MRRSの政策要件

財政法（*Financial Administration Act*）第2節の趣旨の範囲内で、全ての“省”は以下のことをしなければならない。

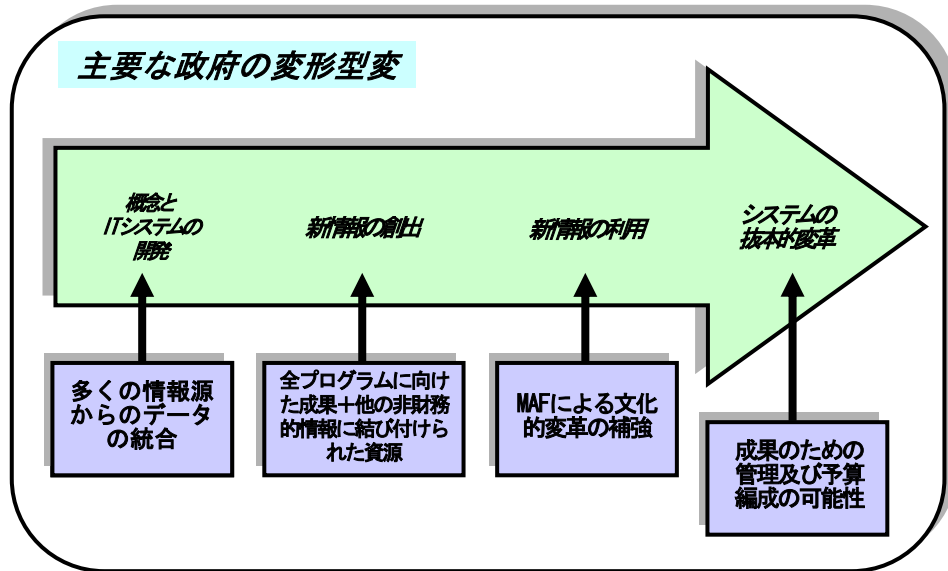
- 経営、諸資源及び成果の構造の開発
 - プログラム活動の構造
 - 全てのレベルで PAA の全要素に向けた諸資源及び成果に関する計画されかつ実際の情報
 - 統制の構造
- 財務委員会への以下を考慮させるための MRRS の提出
 - 割当て及び監督レベル（省）
 - アカウンタビリティ・レベル（現状：予算見積り及び公会計の表示のためのプログラム活動；アカウンタビリティに関する規定によりそれ以上の要求ができる。）
 - 情報レベル
- 予算見積り及び公会計の報告基盤としての MRRS の利用

省のプログラム活動の構造

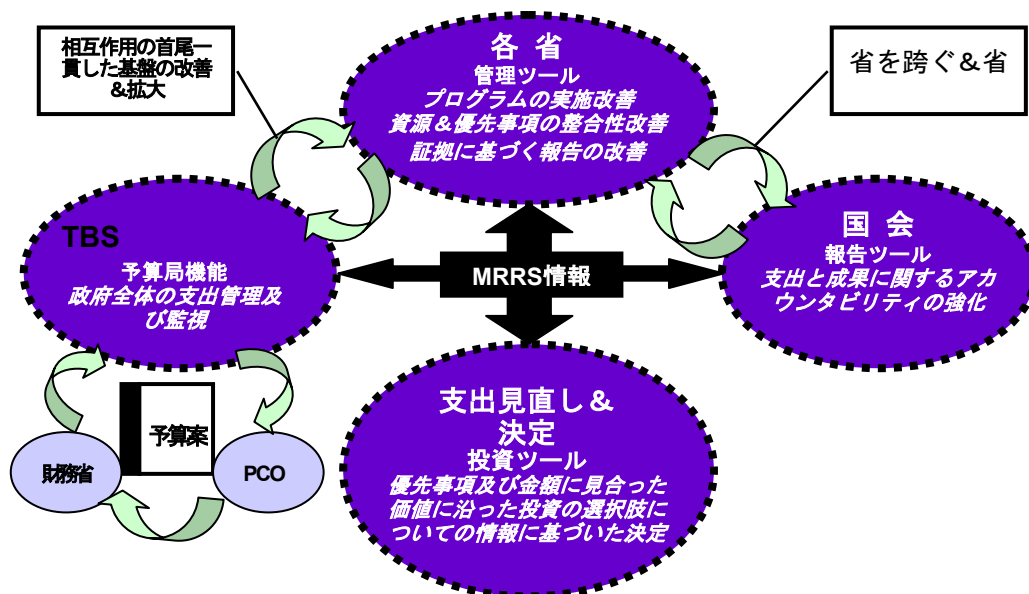
プログラム活動の構造 + 財務的・非財務的信息



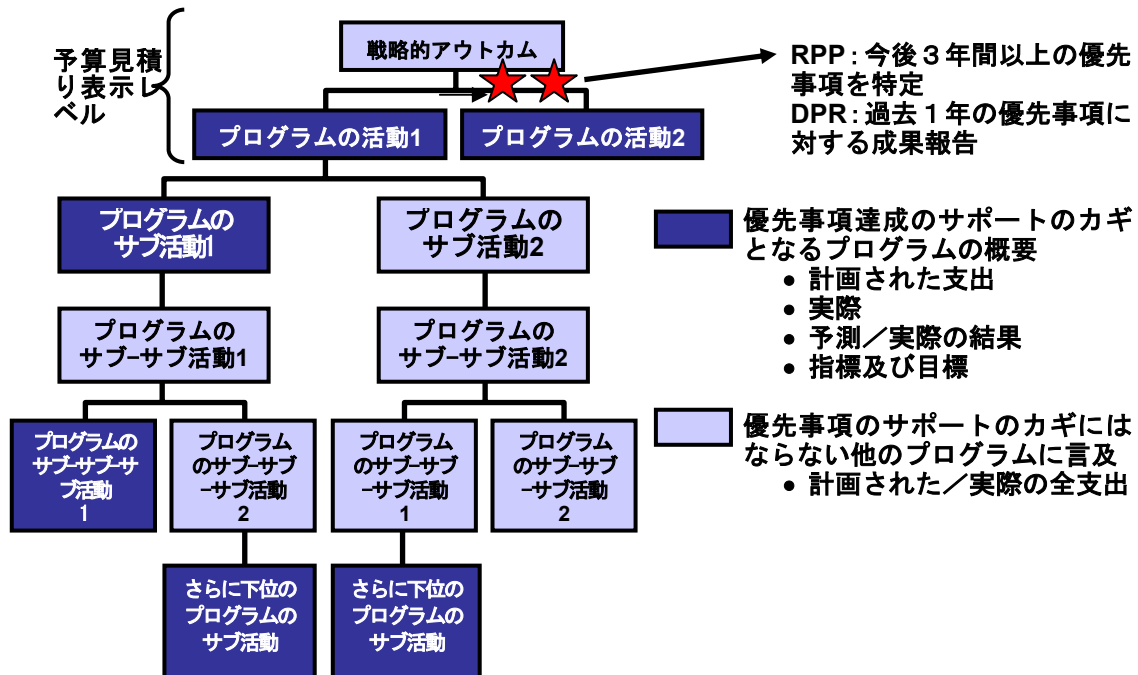
MRRSによる変革の促進



MRRS：連邦政府での管理や報告をどのようにサポート
するのか。



予算見積り第3部へのMRRSの影響力



計画、優先事項、実績の報告のためにPAAとMRRSの情報を利用

第3章 管理説明責任の枠組（Management Accountability Framework ; MAF）

第1節 MAF の概要

2003年にTBSは、Results for Canadian（カナダ国民のための成果：カナダ連邦政府の行政管理の近代化に関する公約、2000年に策定）の実施のためにMAFを制定した。このMAFは、それまでのModern Comptrollership（MC）の概念をより進めたもので、これによりMCは、廃止された。

MAFは、各省の次官が、その省の管理運営をうまくやっているかどうかを大臣、内閣、議会等に説明するための手段である。

10の要素と41の指標からなっており、41の指標ごとに①適用できない、②情報なし、③卓越している、④満足できる、⑤改善の余地あり、⑥注意が必要、の6等級に評価される。

10の要素とは、以下のとおりである。

- ① 公務の価値（Public Service Values）
- ② 統制及び戦略的指示（Governance and Strategic Directions）
- ③ 成果及び実績（Results and Performance）
- ④ 学習、革新及び管理の変革（Learning, Innovation and Change Management）
- ⑤ 政策及びプログラム（Policy and Programs）
- ⑥ リスク管理（Risk Management）
- ⑦ 人材（People）
- ⑧ 管理者意識（Stewardship）
- ⑨ 市民に焦点を当てた業務（Citizen-focussed Service）
- ⑩ アカウンタビリティ（Accountability）

第2節 TBSでのインタビュー

以下は、Ron Sisk TBS 優先順位と政策策定の結合部 MAF 担当上級分析官へのインタビューの結果である。

1. 管理説明責任の枠組（Management Accountability Framework ; MAF）の概要

MAFについて説明しよう。

これは連邦政府が行う、管理の状態を評価する際に使う包括的な手段だ。これはTBSが主に監視する手段として用いている。

TBSは中央の省で、連邦政府の歳出を監視する責任がある。議会が省のために予算を承認し、TBSは予算が賢く使われたかどうか、確実にする。どういうことかと言うと、効率良く、任期中に、納税者に敬意を払いながら、効果的に予算が無駄のないように使われて

いるかどうかということだ。大変大きな仕事だ。

3年前に、MAF, Management Accountability Framework, は発足した。

MAF は次官、省のトップ(heads of department)をターゲットにしている。これはとても重要な点なので、また後ほどこの点について触れよう。

2. 10の要素

MAF は10の要素に的をしぼっている。これらの要素がよく管理されれば、省もよく管理され、与えられた目標に達成できる。

この枠組を作った人間はアイバン・ブレイクといい、この10の要素を「次官たちを眠らせないようにする10の項目」と特徴づけている。少し押し付けがましいが、かなり正確だ。

10の要素を集約したMAFのビジョンのリストがある。(資料のビジョンの欄参照)
もし組織が統合され、訓練されれば、資源を分配したり、資源を結果のために持ち続けたることができる。健全な価値と倫理が伴い、省は自信に満ちて革新することが可能だ、これが第一の重要な点である。そして決定する際に、今度は資源のことや、リスク管理、そして監督(control)ということが関係してくる。ここが第二の重要な点だ。

特に強調されていることは、政策分析を可能にするという点だ。各省庁が働く環境を入念に調べ、理解する能力。それは結果を重視して、クライアントを基本としてニーズを考えることにつながる。1990年代に政策能力が大幅に縮小されたので、MAFは各省庁に対して政策能力の再構築を奨励している。

この10の要素をうまく管理して、ビジョンがかなえられた場合に到達する結果を資料「成果への焦点」に載せている。サービスは国民に焦点を当て、公務に価値や道徳が取り入られる。価値は明確で理解され易いものが適用される。結果として、大臣にとって効果的な支えになる。

大臣が定めた戦略的な方向が、結果や成果に基づいたものへ変えられる。(大臣の)決定が明白になり、責任が伴う。

公務員は評価され、業績能力も伸びる。

責任のある支出をするようになる。そして支出に対して、適切な監督が行われるようになる。また、リスクも管理される。最も重要な点として、省の業績が管理される。

3. 41の指標

以上に述べた10の要素、期待されること、それぞれに指標を設けている。

数が多すぎるので減らさなくてはいけないということ以外、ここでは詳細は述べない。MAFをできるだけシンプルで、わかり易く、直観的なものにしたい。

現在、(10の)要素のそれぞれに指標があり(計41)、各指標の下に基準がある。とても多すぎて非効率的だ。MAFの対象は次官であり、次官たちは長いリストではなく、短

く簡潔なリストを求めている。

各指標にレーティングと呼んでいる、目盛りがある。ここにあるものが各指標のレーティングだ。考えてみてくれ。90の省があり、各省に41の指標がある。そうすると4,000近くボックスがある。TBSにとって、とても大きな作業だ。各ボックスがレーティングを必要とする。

4. MAFの重要性

MAFは何故重要か。それは政府の高いレベルにおける公約なので、とても重要なのだ。例えば、ごく番最近に発表された予算においても、首相の民主改革に対する行動計画にも、そして、公共部門管理を強化しようとするTBの議長（president）の協議事項にも載っている。

評価は枢密院の事務総長（clerk）が行う、次官の業績評価の一部になる。各次官の上司にあたるのが、枢密院の事務総長だ。

5. 管理の定義

通常、管理について書かれている教本には、資料にあるような管理機能の基準が書かれている。

リスクは指標、要素の一つだが、リスクが適切に管理されることを期待している。リスクが何か明らかにされ、リスク管理の解決案が出され、この案が監視されることがとても大切だ。進行状況がその案に従っているか確認されるからだ。

リスクを管理することと、価値と倫理を管理することは同じだ。リスク、価値、倫理は管理される必要がある。これが「管理（management）」という言葉で我々が言いたい事だ。

最も弱い点は、省内の監督についてだ。監督というのは、進捗状況の監視を意味する。業績管理という点では業績指標があるだけでは十分ではなく、指標に価値を見だし、価値を監視し、目標を設定し、成果を監視し、その（成果の）相違について何か行動を起こすことが重要だ。成果を管理しなくては意味がないと言える。指標があるだけでは足りない。管理することが大切だ。

6. MAFの進展

MAFは、年々進化しており、現在は、Round 3の段階だ。Round 1は2004年、Round 2は2005年の初め、そして今がRound 3にあたる。省が増え、指標も増えた。

7. 手順（process）のハイライト

MAFには、たくさんの省や人が携わりとても広範囲なため、手順は重要だ。

これはTBSの事務局長によって始められた。連邦政府における二つの重要な地位は、clerk（枢密院の事務総長）とsecretary（TBSの事務局長）だ。とても控えめな肩書きだが、

最も重要な地位だ。

手順は TBS の事務局長と PSHRMAC (Public Service Human Resources Management Agency of Canada 公務人材管理庁) の長官が共同で開始した。非常に高いレベルで始まった。

そして、およそ 100 の省庁と情報会議 (information session) が開かれる。

100 の省庁の 41 指標に職員を任命しなくてはいけない。合計すると 4100 ボックスだ。加えて省の担当者を決定しなくてはいけない。たくさんのリスト、リスト、リスト…細かいけど重要な仕事だ。担当者を決め、集める。誰が誰と話すかという仕事は、比較的簡単になる。そこに至るまでが大変だ。それぞれの省は違った方法で事を進めるので、手本が必要になる。誰と話して決めていくか、とても気にする省もあれば、そうでない省もある。ボックスが全てうめられて、ボックスごとに各指標の評価が記入されて、省の担当者に草案を送付する。3 週間、各省の反応を待つ。必要であれば会う。

その後完成された報告書が、事務局長と PSHRMAC 長官の名で次官たちに送られる。事務局長と次官の間に会議が開かれる。繰り返すが、高いレベルで行われている。この会議において、優先事項が決められる。

この優先事項はフォローアップレターにて確認される。そして、TB はフォローアップレターで確認された事を監視する。このフォローアップレターのコピーは、枢密院の事務総長に送付される。

高いレベルでの話だということと、多くの人が携わっているため、このような手順を考えることはとても重要だ。

8. MAF の目的

では、手順の話から、ここで根本的な MAF の目的について話そう。

この手順は MAF を包括的な説明責任の制度として、そして管理者たちを管理する方法として公務に定着させたいと考えている。次官たちを (この仕事に) 従事させ、注意を払うべき問題点を重点的に取り扱ってもらう。TBS が管理の状態を、議会に報告することを助ける。TBS が MAF を利用して監督機能を果たす。TB は内閣の財務委員会なので、MAF を使って TB 内の閣僚たちの意思決定をサポートする考えだ。

9. MAF の強化

次の段階は、MAF を強化することだ。

まず、証拠を集めるという能力を強化しなくてはいけない。全ての情報は省内に存在しているが、(職員の) 能力を示すだけでなく、それを実施している証拠を集めることは難しい。省は訓練された職員や、情報システムを示すことはできるが、それらを適切に利用しているかどうかには疑問が残る。そして、初めに言ったとおり、指標の数を減らさなくてはならない。

公衆に対して、議会に対しての報告方法について、選択肢を増やしたい。

ボックスにはデータベースが構築されているので、職員を訓練してデータを頻繁に利用するようにしたい。このデータベースは我々の共有された記憶(memory)だからだ。

小規模な庁(small agency)のために指標を適応させたい。現在ある指標は大規模な省がターゲットになっている。大規模な省には職員が多くいるため、一人の職員は一つか二つの指標を任されるだけだ。しかし、小規模な庁には職員が一人しかいない場合もあるので、一人でMAFを扱わなくてはならない。そのためにも、(私たちが現在行っているように)指標の数を減らす必要がある。

MAFを利用して(各省に)権限を委譲し、統制する事を任せたりできるかもしれない。TBは現在、かなり(省に対しての)業務処理に関心を向けている。つまり、各省の支出の詳細に注意を払っている。それを止めて、(TBを)戦略的な方向に向けたい。MAFの評価は、その転換を助けてくれるだろう。

そして次の段階として、Round 4にあたる来年、各省庁に自己評価を行うように依頼する。そして、その結果を試したいと思う。

MAFを強化し、戦略的に管理する手段としたい。権限をどのように委譲するかなどの補助的な手段としたい。例えば、TBは多くの政策を定める。一例として土地を調達した場合などに、MAFの過程において、いろいろな政策を守っているかどうかを確認できる。

最後に、我々の効率を高めることが必要だ。職員の(労働)時間を割り当てるなどして、MAFを扱わなくてはならない。とても広い範囲での仕事で、職員の時間と労力を要する。以上がMAFの概観だ。

10. 質疑応答

(問) MAFは詳細にわたって結果を作るようだが、Modern Comptrollership Initiativeではどうして不足なのか? 何故41もボックスを作り、MAFまで行っているのか。

(答) MAFはModern Comptrollershipから発展した。先ほど説明を省いたが、資料「歴史的背景」を参照してくれ。たくさんのイニシアチブがあったので、混乱を招いた。MAFはそれらのイニシアチブをまとめ、次官たちが注意を払うべき一まとまりのイニシアチブとなった。

(問) Modern Comptrollershipはなくなったということか。

(答) Modern Comptrollershipにあった要素は、全てMAFに移った。だから、Modern Comptrollershipはもうない。とてもわかり難い。MAFは管理(management)に対する最も重要で包括的な取組みをする。

MAFはビジネス計画を管理するために利用されなくてはならない。MAF自体は意味をなさない。計画とMAFは常に結びついていなければならない。

要素及び指標（Elements and Indicators）のリストで人材（People）欄下の人的資源計画（HR Planning）を参照してくれ。「よく考えられた人材計画の過程は、ビジネス計画と結びつけられる」とある。人的資源計画というのは41ある指標の一つなので、この計画がビジネス計画にどの程度統合されているかで評価される。

どのようにして管理するかが大切だ。

（問）議会に対する報告を作るということは、マトリックスそのものを報告するのか、それとも別のものを報告するのか。

（答）方法は二通りある。一つはそれぞれの（省の）評価をまとめて見るか、又は全体の評価を見るか。まだ決定されていない。現在、各省庁に意見を求めている。今までは、各省ごとの評価は議会に報告していない。資料のうち「MAFの強化」の部分は、内部資料だ。

首相は各省が評価の結果を公表すると約束したことが記録されている。

（問）議会の報告の前に、次官の勤務評定をするということは、次官の処遇がこれで決まるのか。

（答）そのはずだ。

Round 2で、フォローアップレターのコピーを枢密院の事務総長に送ると述べた。多くあるフォローアップレターの内の一部は、人的資源計画をビジネス計画に集約する（integrating）ことが記されていた。だから、事務局長はこの仕事が行なわれているかどうか、確かめている。

現在のRound 3では、フォローアップレターで明記された事に対して適切な（Round 2の）フォローアップが行なわれているかどうか、確かめている。

見てみましょう。

（問）MAFによる結果は、今までは処遇とは関係がなかったのか？このRound 3になって、次官の処遇と関係ができたのか。

（答）Round 2でフォローアップレターのコピーを事務局長に送ることになった。

Round 3の分析の際に、フォローアップレターの優先事項が扱われたかどうか証明される。

（問）Round 3で初めて処遇が行われるのか。

（答）Round 3で証明されるから、そうだ。

第3節 配付資料（日本語訳）

1. 説明資料

管理説明責任の枠組（MAF）

Ron Sisk TBS MAF 担当上級分析官

財務委員会事務局

（“Governing Responsibly: A Guide for Ministers and Ministers of State 責任ある統治：大臣と担当大臣のためのガイド” www.pco-bcp.gc.ca を参照）

- 閣内委員会である財務委員会の管理庁（1869）
- 枢密院事務局（Privy Council Office: PCO），財政，司法，外交にかかわる中央機関
- “ポートフォリオ”には公務人材管理庁（Public Service Human Resources Management Agency: PSHRMACP），カナダ公務学院（Canadian School of Public Service: CSPS）も含む
- 政府全体の管理実務と金額に見合った価値，デューデリジェンス（すなわち責任ある支出）のための中核的な監督の役割
 - 政府全体にわたる全般的な行政政策
 - 公務の編成
 - 財務及び資産管理の権限，政策，手続
 - 年次及び長期的な支出計画及びプログラムの見直し
 - 規則の承認
- 財政法（Financial Administration Act） - 法的権限

MAFの定義付け

(www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg)

- 財務委員会事務局によって開始 - 2003年夏
- 目的：
 - 管理上の次官／省のアカウンタビリティの強化
- 対象：
 - 次官（deputy head）及び全ての公務マネージャー
- 健全な管理の10の基本的要素又は“期待事項”
- 健全な管理の実践と成果の達成を確保するのに役立つ統合され首尾一貫したモデル
- 証拠に基づく

MAFの10の“期待事項”

「DMを眠れなくする10の問題」

- 統制及び戦略的指針
- 成果及び実績
- 公務の価値
- 学習、革新及び管理の変革
- 人材
- リスク管理
- 管理者意識
- アカウンタビリティ
- 政策及びプログラム
- 国民重視の業務

ビジョン：10の“期待事項”の統合

- 明示可能な実績，健全な価値，革新をもたらす自信に基づく公的資源を割り当てることのできる，統合された規律ある組織（アウトサイド・ボックス）
- 人的資源，リスク，会計検査官，アカウンタビリティに対してバランスよく統合的に考慮する管理上の決定（インサイド・グリーン・ボックス）
- カナダ国民のニーズの分析及び理解を向上させようと日々努力する公務マネージャー（インサイド・イエロー・ボックス）

成果への焦点

- 国民（例えば，受益者，規制を受ける者，納税者）重視の業務
- 浸透した公務の価値（例えば，民主的，専門的，倫理的，公平，非党派的及び人的価値）が明確で，継続して適用される
- 各大臣への効果的なサポート：戦略的指針は望ましい成果やアウトカムに転換される（持続可能な開発戦略）
- 意思決定は透明で**アカウンタブル**
- 職員は高く評価され，実施能力が開発される
- 納税者の資源の健全な管理者意識により支出が責任あるものとなる：監視及び監督
- リスクは認定され，団体としての管理を受ける
- 実績は管理され；監視により学習し；革新，変容及び学習を通じ継続的に強化される

41の指標 & 格付け

- 指標も尺度を持つ
- 対処の困難なもの：修復が必要
- MAFアセスメントの等級
 - 適用できない
 - 情報なし
 - 卓越している
 - 満足できる
 - 改善の余地あり
 - 注意が必要

MAFの重要性

- 高いレベルでの約束
 - 2005年度予算（www.fin.gc.ca）
 - 首相によるAction Plan for Democratic Reform（民主的改革のための行動計画）（www.pm.gc.ca）
 - TB議長によるAgenda for Strengthening Public Sector Management（公共部門管理の強化のためのアジェンダ）
- 次官／次長の実績評定のために、TBSからのインプットをPCOの手順向けに形成

歴史的背景

数種類の他のTBS改革イニシアチブの統合及び調整に役立つ。

- 現代的管理制度
- カナダ国民のための成果
- 統合型リスク管理枠組
- 人的資源の現代化
- 業務の改善
- 政府のオンライン化
- 管理、諸資源及び成果の構造政策

管理の定義付け

- 管理機能
 - 企画と意思決定
 - 組織化
 - 指導
 - 監督
 - 連結
- 管理は包括的で統合的なプロセス

参考文献：

- Pierre G. Bergeron, Modern Management in Canada (カナダにおける現代的管理), (Scarborough: Prentice-Hall, 1996), HD3.3.B46813
- Grover Starling, Managing the Public Sector (公共部門の管理), (Orlando: Harcourt, Inc., 2002), JF1351.S74

MAFの評価

- ラウンド1 - 2004年
 - 28の省；27の指標
- ラウンド2 - 2005年初頭
 - 36の省；32の指標
 - いくつかの小規模官庁
- ラウンド3 - 計画中
 - 36の大規模省庁；41の指標
 - 小規模省庁の半分は2006年冬；残りの半分は同年秋

2005年度の手順の概要

- TB事務局長とPSHRMAC長官による開始
- 全省庁に向けた情報交換会
- 指標への職員配置
- 省の窓口の特定
- プロトコールの設定
- 省の窓口への素案送付
- 事実・分析を明確にする期間

- 次官への最終アセスメントの送付
- 必要性や要請に応じた2者間会議
- フォローアップ・レター
- 監視

MAFの目的

- MAFを管理状態に関する包括的なアカウンタビリティ制度として埋め込む：能力、実務、実績
- 省レベル及び政府全体レベル
- 次官の関与の維持とその機会付与
- 次官の注意が必要な課題の特定
- 管理状態に関する有益な報告書の議会への提出
- TBSの監督、優先事項の設定、リスク管理のサポート：資源割り当て
- 業務处理的なアプローチから戦略的な監視への移行
- 意思決定におけるTBの各大臣へのサポート
- 組織的有効性及び効率性の次官に対する保証

次のステップ：MAFの強化

- 分析能力；証拠収集；格付けの強化
- 指標の洗練；指標数の低減
- 公衆／議会への報告業務の選択肢の開発
- 年間を通じたTBプロセス全体でのデータベース利用の育成
- 小規模官庁のための指標の適応化
- 権限委譲や監督に対する健全な基盤の確立
- 各省からの完全な参加姿勢の獲得：格付け制度
- ラウンド4に向けたセルフ・アセスメントの開始
- TBプロセスのための主要な戦略的監視のツールとすること
- 効率化：広大な適用範囲だが、多大な職員の時間と労力を要する

2. 参考資料

カナダ財務委員会事務局

要素と指標の一覧

MAF要素と指標－2005

公務の価値

各省のリーダーは各自の行動を通じて、カナダ国民に成果（民主的，専門家的，倫理的そして人的価値）をもたらすという側面から，引き続き公務の価値及び倫理の重要性を強調していること。

リーダーシップ

強力な倫理や価値行動を実践しているとして，省内外で認められているリーダーシップは，以下によって立証される。

- 期待される倫理的行動及び公務の価値に関する，職員とのリーダーシップを持ったコミュニケーション
- 公務の価値及び倫理を尊重した行為に基づいた，リーダーの選択，評価，昇格及び解任

組織文化

公務の価値や倫理を反映している組織文化は，以下によって立証される。

- 公正度，尊敬度，満足度，関与度についての職員からのフィードバック
- 省としてのベンチマーク的成果及び実現された改善点
- 管理及びプログラムの規則違反における傾向について，管理者による定期的な報告及び見直しがなされていること

ガイドライン及び資源

価値と倫理（V&E）政策，ガイドライン，掘りどころ及び開示メカニズムが機能し，これらを全職員が周知していることは，以下によって立証される。

- 行動基準，模範的行動の結果及び報奨を含む慣例化した行動規範
- 公務の価値規範（Code of Public Service Values），慣例化した組織規範及びガイドライン，並びに一般的な公務の価値及び倫理のための効果的なコミュニケーション，学習及びオリエンテーション戦略
- 職員の助言，不正の報告及び矛盾の解決にとっての適切で利用可能な手段

統制及び戦略的指針

有効な戦略的指針，大臣や国会への支援及び成果を提供するための，基本的条件 - 内部的
一貫性，団体規律及びアウトカムへの連携 - が機能していること。

統制の合法性

目標を反映し，実施可能とする機関（又はその大臣）に関連した権力，義務及び機能の法的
枠組は，以下によって立証される。

- 法律（例えば，組織設置法，Financial Administration Act（財政法），Charter of Rights and Freedoms（権利と自由の憲章），他の適用法規）によって認可され，準拠しているプログラム及び活動
- 以下を含めた，法的根拠が欠如しているか，合法性の問題があるかもしれない領域を認識するための団体の手順
 - 新たなプログラムや活動のための法的根拠及び合法性の妥当性のアセスメントが，これらプログラムや活動を開発する際に，意思決定プロセスに組み入れられなければならないとする要件
 - 現行のプログラムや活動が認定されているか否かを見直す手順及び作業計画

統制の構造

安定した Management, Resources and Results Structure（MRRS：管理，諸資源及び成果の構造）は成果に基づいた管理の基礎であり，これは以下によって立証される。

- 組織の団体としてのマニフェスト及びビジョンを反映する，明確に定義された測定可能な戦略的アウトカム
- 団体／政府全体の優先事項と連結した，明確な成果・アウトカム陳述書
- 結果や財務情報が十分に記載された PAA
- 省の意思決定，メカニズム，責任及びアカウンタビリティを概説する明確な統制の構造

効果的な企画機能

効果的な企画機能は，以下によって立証される。

- ビジネス及び戦略的企画，人的資源計画，資源管理並びに実績監視を統合するための承認された組織的戦略
- 団体の企画及び意思決定に向けた確立された手順及び日程
- 戦略的計画に連携及び連結している運営計画及び実績協定

ホリゾンタルイニシアチブ（省をまたがる事業）

ホリゾンタルイニシアチブの成果に基づいた管理への約束や貢献は，以下によって立証される。

- 臨機応変に発揮されるリーダーシップ
- 積極的参加
- 実績協定に反映されたホリゾンタルイニチアチブ（リーダーシップを含む）への責任

ポートフォリオ（指揮権限の下にある組織）の管理

効果的なポートフォリオの管理構造及び手順が機能していることは、以下によって立証される。

- 明確な指針，リーダーシップ及びコミュニケーション
- 情報交換，共通／優良事例集の共有
- 優先事項の設定及び意思決定，資源分配及び予算編成並びに政策の開発及び企画に関する構造的協議
- 委員会の手順及び組織的な統制の構造
- 統合的な運営メカニズム及び共有業務
- ポートフォリオに基づく段階的な承認手順
- 統合的なマニフェスト及び共通目標

成果及び実績

省の意思決定のため，成果（内部業務及びプログラム）に関する適切な情報の収集及び利用が行われ，また，公的な報告が均衡を保ち，透明性を持ち，理解しやすいものであること。

評価機能

効果的な評価機能は，以下によって立証される。

- 評価機能の能力
- 活動中の評価（及び監査）委員会の議長としての次官（deputy head）
- リスクに基づく評価計画
- 評価における発見・勧告を処理する管理行動計画
- TBS へ提出され，時宜に適った方法で公示（3か月）される評価報告書
- 実績情報の定期的監査又は評価
- 監査及び評価委員会又は他の幹部委員会による実績情報の見直し

財務報告

政府の政策，政令及び基準に一致した財務活動の会計及び報告は，以下によって立証される。

- 国の会計書の正確性並びに省の財務陳述書の品質及び適時性に関する改善を含む

適時で正確な財務報告

- 間違いの具体性及び数量並びに修正の適時性を含む Central Financial Management and Reporting System (CRMRS: 中央財務管理及び報告システム) の試算表提出物の質
- 特定目的の会計簿のための高品質の提案と会計

情報及び意思決定

団体としての意思決定のために統合された情報へのアクセス及びその利用は、以下によって立証される。

- 上級管理者の意思決定を支え、及び戦略的目標の達成に関連した財源、人的資源、給与及び動産・不動産の管理システムからの統合的情報
- 戦略的目標に連結した、多様な情報源からの統合的情報に基づいた投資決定案の通常の次官及び上級管理者の課題

実績報告

幹部の意思決定を支える Planning and Reporting Systems (企画及び報告システム) は、以下によって立証される。

- MRRS に含まれる情報を反映した RPP/DPR
- RPP に連結した DPR
- 資源と成果を連結する有意義でリアルタイムな電子データ

学習、革新及び管理の変革

各省は、継続的な革新と変形を通じて運営し、組織的学習を促進し、組織知の価値を尊重し、及びその実績から学習すること。

革新及び管理の変革

重要な組織の変革の予測と管理は、以下によって立証される。

- 団体レベル及び「イニシアチブ」なレベルでの管理の変革戦略
- 管理の変革機能、責任割当て、管理の変革の実施への支援

組織的学習

成果から組織が学習することは、以下によって立証される。

- 定期的に見直される学習目標、機会及び要件を合体する組織的学習戦略
- 組織知のニーズを決定し、行動の形成と成果の向上を目指した組織知を掌握し、管理し、及び利用するための戦略

政策及びプログラム

省の研究及び分析能力が、質の高い政策オプション、プログラム策定及び各大臣への助言を保証するために開発され、維持されること。

政策枠組

強固な政策枠組は、以下によって立証される。

- 省のマンデイトとの整合性
- 政府全体の政策アジェンダとの連携
- 他省の政策枠組との適切で水平的な（省をまたがる）関連
- 中央の庁や他省への明快さ
- 競合する要求の管理や乏しい資源の分配における有用性

戦略的政策能力

強固な戦略的政策機能及び分析能力は、以下によって立証される。

- 課題を予測し、受身的ではなく戦略的な方法で対応する能力
- 配分された政策能力を利用する組織的モデル
- 強靱で持続可能な分析者の集団
- 信頼できるモデルを使用し、実施及び運営事項を正当に考慮した、事実に基づく分析に根拠を置く政策開発手順
- 過去の実績を考慮に入れた、アウトカム重視の政策及びプログラムの開発
- 政府の意思決定を不当に束縛するような期待を創り出すことなく、政策策定に効果的に情報を与えるためのステークホルダーの関与

リスク管理

組織的及び戦略的リスクを先取りした管理を行うため、幹部チームは団体の背景及び業務実施のやり方を明確に定義すること。

法的リスク管理

法的リスクの適切な管理は、以下によって立証される。

- 省の活動及びマンデイトの特性に見合った方法による、法的リスクに対するプログラムの継続的／定期的精査
- 法的リスクの自発的な見直し、回避、緩和及び管理を含む LRM（法的リスク管理）への上級管理者の関与
- 司法省や中央の庁との共有を含む（主に統一した政府の観点を生み出すための）法的リスクに関する情報の効果的な共有
- 具体化したリスクに対応するための代替計画

リスク

意思決定手順での能動的要因としてのリスクは、以下によって立証される。

- 団体リスク及びリスク管理状態の常設幹部委員会のアセスメント（Corporate Risk Profile＝団体リスクプロファイル）
- 団体の意思決定に連結する統合されたリスク管理機能（組織重視）
- 省の意思決定及びその実施にわたるリスク管理原則の首尾一貫した適用を確保するためのプロトコル、手順及び手段
- リスク管理についての継続的な組織的学習及びリスクの認識・緩和に成功したか否かの事例から学んだ教訓

人材

各省はその人材と職場環境を持ち、省の成功とカナダの公務への自信に満ちた未来を確保するための能力及びリーダーシップを育てることに焦点を置くこと。

職場

カナダ国民に最高の業務を執行するために公平で、仕事ができる、健康的で、安全な職場は、以下によって立証される。

- 公平な雇用及び職場の慣行並びに効果的な労働関係
- 職員がマニフェストを遂行できるようにするための職員の言語的権利、多様性及び個人的環境への明確な指針、協力体制、敬意及び支援
- 健全かつ安全な物理的・心理的環境

労働力

カナダ国民に最良の業務を執行するための生産的で信念を持ち、持続可能で融通の利く労働力は、以下によって立証される。

- 職務を適切に果たすための労働力の規模、技能の組み合わせ及び経歴の多様性
- カナダの（民族別等の）人口数の反映、カナダの公用語の尊重、公務の価値や倫理に導かれた職務遂行
- 長期的に更新可能で予算的に実現可能
- 汎用的、革新的及び継続的学習に没頭していること

雇用の公平性

見てわかる少数派の人々のための「Embracing Change（変革の信奉）」目標の達成、そして指定グループのための労働力の活用可能目標の達成は、以下によって立証される。

- 次の分野の「Embracing Change」目標達成において実証された成果：
 - － 募集

- 昇進
- EX（幹部への）任命
- 次の分野の WFA 目標達成のために計画され、又は実施中の具体的なイニシアチブ
 - 女性
 - 障害者
 - 原住民
 - 見てわかる少数派の人々

人的資源計画（HR Planning）

ビジネスプランと統合され、よく開発された人的資源計画の作成手順は、以下によって立証される。

- 組織の戦略的アウトカムと連携し、ビジネスプランと統合された人的資源計画
- 将来的なニーズ、効果的な募集や人材確保、継承計画、学習及び多様性を含んでいる人的資源計画

公用語、職場の言語

職場での公用語に関する法律及び政策が尊重されることは、以下によって立証される。

- カナダの両公用語のコミュニティの存在を反映した労働力構成
- これらの条件を満たすため在職者は、バイリンガルでなければならないこと
- 2 言語地域における職員が選択した公用語の使用
- 2 言語地域における両公用語でのコミュニケーション、手段、産物の利用が可能であること
- 両公用語での研修が可能であること

実績見直し

効果的な実績アセスメント手順は、以下によって立証される。

- 実績に関する合意は：
 - 具体的なアウトカムを持ち、成果に基づいていること。
 - Clerk（枢密院事務総長）の優先事項に沿って、期待を明確に認識していること。
 - 健全な財源及び人的資源の管理を要求していること。
- 厳格な実績アセスメントプロセス（例えば、能力給の質や分配）及び HR フォローアップ

PSMA（Public Service Management Agreement；公務管理協定）実施への準備
 新たな法律、権限委譲、政策及び実施手続が機能していることは、以下によって立証される。

- 協力的な労使関係
- マネージャーや HR 専門家に利用可能な研修，ツールキット，ガイド及び他の支援
- 職員配置の明確な基準に利用することにつながると認識された現在及び将来のニーズ
- 新法の一貫した公正な実施を確保するための内部の政策，実施手続及び監視

管理者意識（Stewardship）

各省の監督体制（資産，金銭，人材，業務など）は統合的かつ効果的であり，その基礎にある原則は全職員にとって明確であること。

資本的資産

資本的資産の効果的な投資計画は，以下によって立証される。

- 投資計画を支援する資本的資産の条件及び利用に関する十分な情報
- 資本的資産の全種類（不動産，物資及び IM/IT）を統合する長期的計画
- 資産とプログラム実行の間の明確なつながり

財務的分析

強固な財務的分析は，以下によって立証される。

- 組織の財務的実情を示す頻繁かつ正確な年度末予測及び差異の報告（特に年央に実施）
- 予測される資金的圧力や再プロファイリングの傾向を含むプログラム活動及び主な資金提供の承認（実際と計画）による参考水準に関連したハイリスク領域の分析
- 繰越及び支出権限失効の合理的履歴

情報及びIT管理

組織のビジネス戦略や政府全体の指針を支援する IM/IT ビジョン及び戦略は，以下によって立証される。

- プログラムの提示を含み，IM/IT 投資及び資源の優先事項の設定に効率的である統制の構造
- 効果的な統制を持ち，かつ十分に実施される IM/IT 活用型プロジェクト
- 共通の IT 業務への GoC Enterprise（カナダ政府の事業）アプローチを反映した戦略的で承認された計画
- IM 能力アセスメントに基づく，Management of Government Information（MGI：政府情報管理）政策戦略の実施
- 統合的なプライバシー及びセキュリティー対策

内部監査機能

効果的な内部監査機能は、以下によって立証される。

- Internal Audit Policy（内部監査政策）で概説されている内部監査責任を効果的に履行するための適切なインフラ（統制の構造と適切な水準の資源）
- 完成されたリスクに基づく監査計画
- フォローアップ活動のための進捗状況報告を含む全報告書の TBS への提出

移転支出管理

効果的な移転支出プログラムの管理が機能していることは、以下によって立証される。

- 移転支出プログラムの適時の更新
- 移転支出プログラムの内部管理政策、実施慣行及び監督への対策を含む省内監査計画
- 移転支出プログラムの定期的監査及びフォローアップ

物資の管理

適切な物資管理の枠組が機能していることは、以下によって立証される。

- 組織の能力と調和した明確なアカウントビリティ
- 意思決定を支援する信頼性のあるライフサイクルの費用及び実績の情報

調達及び契約の管理

調達及び契約の管理へのリスクに基づくアプローチは、以下によって立証される。

- 明確な権限委譲が知識と能力に結び付けられていること
- 財務委員会の政策によって認定された契約権限の委任及び条件が遵守されていることの明示
- 調達及び契約の機能及び手順の明示的な監督、監視及び継続的見直し（例えば、Contracts Review Committee（契約再検討委員会）、契約データの質、1 万ドルを超す契約の開示情報の適時完了、必要に応じ監査勧告の実施等）
- 最もコスト効率の高い、最初から最後までの手順を明示する調達手段

プロジェクト管理

リスクに基づいたプロジェクト管理のアプローチは、以下によって立証される。

- 実施中の統合され達成可能な最新の長期的資本計画又は計画文書が機能していること（組織の主要優先事項につながっていること）
- 意思決定、監督、効率的監視及び継続的見直しに対応した明示的なプロジェクト管理のアカウントビリティの枠組
- 適切に資源が配分されたプロジェクト（例えば、プロジェクト管理能力、適切な研修を受けた職員）

- 財務委員会によって認定された、委託されたプロジェクトの承認要件及び条件が遵守されていることの明示

TBへの提出物の質

質の高いTBへの提出物は、以下によって立証される。

- 一貫性、明確性及び簡潔性を確保するための共通の省における品質管理を通じて定期的に審査される提出案
- 正確で実証され、かつ包括的な財務要素
- TB条件が課せられる頻度

不動産

TBの不動産政策における義務を果たすための不動産管理枠組が実施されていることは、以下によって立証される。

- 明確なアカウントビリティ及び適切な権限委譲を含む組織的構造
- 統合された支援システム
- 完全かつ正確な目録のデータを提供する情報管理の枠組

財務委員会の条件

TBによって課せられた条件を組織として遵守していることは、以下によって立証される。

- 時宜に適った遵守
- TBSとの適切な取り決め
- 適切な報告

市民に焦点を当てた業務

各業務は国民を中心に据え、政策及びプログラムは“outside in（外部から内部）”の考えから開発され、パートナーシップが奨励され、その効果的な管理がおこなわれること。

外部への業務の執行戦略

効率性を生み出し、顧客のプライバシーの権利を尊重し、政府業務の事業の観点を反映し、効果的な外部への業務を執行するような顧客中心の外部への業務の執行戦略は、以下によって立証される。

- 顧客ニーズへの対応性、効率性及び金額に見合う価値といった点での測定可能な改善を達成するための主要な窓口業務の見直し、より顧客中心の若しくは費用対効果の良い業務執行の達成又はプログラムの規約を連携するための他のプログラム、組織又は権力とのパートナーシップ（パートナーシップ成立時のMOU（合意覚書）/ サービスレベルの合意の実施）

- 業務執行の費用対効果の経路別測定、また必要に応じコストの低い経路への顧客の移動
- Common Measurement Tool（共通測定手段）を使った透明性のある方法による顧客満足度の測定（顧客や国会への報告など）及び顧客満足度の継続的改善を導くための成果の利用

政府全体の業務

事業全体（カナダ政府全体）のアプローチ（例えば、IT、HR、財務、物資の分野での共有され共通する業務やインフラ）を支援する内部での業務執行は、以下によって立証される。

- Secure Channel（安全経路）サービスの利用に応じた約束（タイミング及び処理量）
- 事業全体にわたるイニシアチブへの自発的参加並びに共有型業務及びシステムの採用

外部への業務執行のための公用語

両公用語による外部とのコミュニケーションは、以下によって立証される。

- 顧客への外部への業務のための両公用語でのコミュニケーション、手段及び産物の利用可能性

業務執行及び受益者負担金

業務執行及び受益者負担金の要件の遵守状況は、以下によって立証される。

- 法律が適用される全ての受益者負担金に関する実績情報、DPR（又は各省が採用する代替的な報告）、業務の開示基準に関する User Fees Act（受益者負担金法）の省による遵守状況の観察に基づく。

アカウンタビリティ

成果に対するアカウンタビリティは明確に割り当てられ、資源と矛盾しないものであり、また権限委譲は能力にふさわしいものであること。

権限及び委譲

承認された財務権限及び権限委譲を遵守していることは、以下によって立証される。

- 各省間での連絡、Internal Audit（内部監査）報告、OAG（会計検査院）報告を通じてプログラム・セクターによって認定される課題及びメディアの報告又は他の関連する情報源の見直しを通じて認定される課題

第4章 農業・食品省（ Agriculture and Agri-Food Canada ; AAFC ）における政策，プログラムの実施状況

第1節 AAFC の政策の概要

AAFC では，2003年に農業政策の枠組（ The Agricultural Policy Framework ; APF ）を策定し，政策をその中に位置づけて説明している。副題を21世紀への農業政策（An Agricultural Policy for the 21st Century）として，連邦，州，準州の農業大臣が，今日の課題に対応するため，包括的な政策を共同して進展させることを約束したものである。

現在のAPFは，2008年まで効力を有する。

APF は，次の5つの要素で構成される。

- ・ ビジネスリスク管理（ Business risk management ）
- ・ 食品の安全及び食品の品質（ Food safety and food quality ）
- ・ 科学及び革新（ Science and innovation ）
- ・ 環境（ Environment ）
- ・ 更新（ Renewal ）

全ての州政府，準州政府がこのAPF 及び実施協定にサインしており，これはいかにも連邦制をとっている国柄を表わしていると思われる。

このAPF の要素に沿って，予算書の付属資料とでも言うべきDPR（省の実績報告）やRPP(計画及び優先事項の報告)が作成されており，当然のことではあるが，議会への報告や政府部内での報告に使用され，アカウンタビリティに活用されている。

第2節 AAFC 政策部でのインタビュー

以下は，Tom Shenstone 戦略的政策統合担当局長へのインタビュー（Nathalie Poirier-Mizon 戦略的政策部 Chief 同席）の結果である。

なお，事前に質問一覧を渡しており，その回答を書面でいただいているので，それについては次節に掲載する。

1. 1994年から行われたプログラムレビューの結果

我々がプログラムレビューと呼んでいるのは，連邦政府の行動に対して支出削減だけではなく，その理由付けを厳しくする（tightening）ものである。支出に関しては，農業は非常に好意的に取り扱われたが，この分野に対する政府の支持の役割は，減少した。

われわれは，農業企業を人工的な支持無しで，よりビジネス全体が競争するように放置しようとしていると言える。以前は必要としていた安定化の支持を廃止した，例えば，畜産や輸出補助金である。（安定化というのは，何の安定か，価格か。）広く農業所得の安定であるが，ゆるい定義で使っている。3者が参加して実施していた，畜産業に対する所得安定プログラムを完全に廃止した。穀物農業安定化プログラムは，廃止していないが，

その時点で、主要なものは廃止した。

2. 農業政策と AAFC の政策実施機構の将来展望

上記の質問の答えになるが、その時以来、農業政策に関する連邦の州に対する役割の再定義をしている。基本的には、2003年以前は、2つの主要な支持プログラムがあった。様々な固有のプログラムをもって投資している州に対して、補助をしていた、その結果、連邦政府の金は、国の様々な場所の農業者の様々なレベルの支持に与えられていた。

農業政策の枠組（APF）は、今は2つの大きな国家プログラムに変わった。州がプログラムを分担すれば、その州には支出するが、州固有のプログラムには支出しない、そのようなプログラムには苦情を言う。今は、連邦の支出に関して全国を通じた一貫性を持つことができる。もちろん各州において、それ以上の金をつぎ込むことは勝手であるが。

ブラジルで生産されるようなかさの張る農産物の競争が困難になっているという事実に関し、価格競争ではなく、市場で競争する方法を見つけなければならず、APF の経済政策は、技術革新を通じて、適切で役に立つ品質向上の手段を通じて、又は環境に配慮した生産をセールスポイントにすることにより、それを可能にすることを約束する、APF はこのように作られた。

2003年以来、このような傾向は増大している。競争はより強まっており、カナダドル高となっている。APF の上記の方向は、長期間にわたり（over time）強化されなければならないもの（政策）のひとつであり、将来の政策を確信していると考ええる。競争がますます激しくなっている。WTO 交渉によりこのような傾向はますます強くなる。

政策実施の機構と言う言葉であるが、これは何を知りたいのか。

（連邦予算が削減されたと聞いており、そのため機構も小さくなって、それにより政策の実施に影響が及んだのではないか。）

1995年から2000年までは、当省のたくさんの職員がいなくなり、多くのプロジェクトが縮小された。しかし、2000年以降再び増加し、以前と同水準になったので、再編されたといえるだろう。以前と同じではなく、APF の要素にあわせて再編されている。予算の削減に合わせて機構が縮小した部分もあり、実際のところ、様々な政策に焦点を当てた予算の増加に合わせて大きくした部分もある。我々の予算の多くは法律により義務付けられた（statutory）支出つまりは自動的に支払われるものであることを思い起しつつ、他の（プログラムに関係ない）国民への支出を中止した。

3. 農業政策関係予算の実情

AAFC への資金供給もまた少し特別である。2つ、いや3つの主要なプログラムがあり、これはビジネスリスク管理プログラムと呼ばれるもので、基本的には所得支持である。全て法律により義務付けられており、それに割り当てられる年々の支払額は固定されていない。政府は、その支出を要求されている。

我々は、他の主要な APF プログラムにおいて、支出を年度間で遣り繰りできる (between years) 柔軟性も持っている。(このやり方は) 一連の実績測定や結果測定に縛られ、透明性をもった報告がなされると想定されている。このアイデアは、効率性を求めるカナダ国民の要請 (forces) に沿ったものである。

(所得支持は、法律により義務付けられているといっても、AAFC で裁量できるものもあるということか?)

色々ある (there is mixed)。法律で義務付けられているプログラムにおいては、申請者に自動的に計算式で決められた額を支払うことになるが、その計算のメカニズムを変更することはできる、最近やったことはないが。APF のプログラムのうち、環境、ビジネスリスク管理、更新、科学及び革新の 4 プログラムは、議会で毎年予算額が決まるものであるが、様々な種類の金をその間で動かすことは許されている。標準的な他のプログラムは、毎年議会の議決を経る。また、TBS の承認を得れば、プログラム間で予算を流用することも、限界はあるが可能である。このような柔軟性を持っている。

しかし、システムは柔軟ではない。多くの支出は、連邦と州の政府間の協定により統制 (govern) されている。支出の方法が決められており、予算を動かすには他の政府との合意が必要であるので非常に複雑である。

4. 農業政策における優先事項

3 番目の質問は正しく理解していると思うが、優先事項は何かを知りたいということか、優先事項に基づいて金がどのように支出されているのかということか。そうであるのなら、次のように説明しよう。

毎年の優先事項は TB の手順を通じて決定される。それは RPP により表わされているが、RPP に我々の優先事項が掲載されている。これらはきわめて広範囲にわたる優先事項であり、大部分のものは、連邦と州の協定に従い、予算額を交渉して決める。これらのことが、非常に普通のことに変わったわけではない (Things don't change hugely familiar)、しかし、これが農業部門だ。危機に関しては、危機のために内閣から予備費の中から追加予算を取ってくる、これを毎年やっており、とても成功している。普通の農業省の予算にその危機のための予算がプラスされるということであり、実際に、毎年 10 億ドル以上の金が追加されている。実例として、BSE や早魃などがある。小さな実例としては、タバコ生産者に支出して、タバコの生産をやめさせたことがある。というのは、連邦政府が、禁煙運動を積極的に行っているからだ。

5. 複数年予算制度の農業政策に与えた影響

我々の予算システムが実際には 5 年にわたるものとは見ていない、実際には単年度に近いと考えている。我々も財務省出身であるが、財務省がなんと言おうがそう考えている。政府は、5 年度にわたる約束はできる、しかし、議会は、一般的に単年度ごとに予算を議

決する。実施中ということで (ongoing basis) 複数年度にわたって議決するものはあるが。実際上は、大部分は1年サイクルである、2年度にわたって前倒ししたり、後送りしたりできる柔軟性もあるが。ビジネスリスク管理という大きなプログラムがある。このプログラムは目標を定めている。AAFC の RPP と DPR の文書がここにある、TBS で聞いたかもしれないが、この中に記載されている。

ビジネスリスク管理は、以前はセーフティネットと呼ばれていた。当省の大きな所得支持プログラムである。これらのプログラムには、目標があり、連邦予算が毎年11億ドル付けられている。重要な3つの、以前は4つであったが、プログラムがある。作物保険、CAIS(Canadian Agricultural Income Stabilization)プログラム、前払い (Advance Payments) プログラム—これは短期の農場への信用供与であり、非常に人気があるが、金額は大きくない、これが3つのプログラムである。3つのプログラムの目標を合わせて年額11億ドルの予算であり、個々のプログラムの支出額は、それぞれの要素によって決定される。例えば、ある人が、要求する (?) 資格がないケースで支出を請求し、我々がその支払いを要求される場合には、支払条件を変えることにより2,3年の間支出額を調整する。

3年ごとに目標に対するプログラムの実績をレビューすることが要求されており、今年がその3年目になる。そして、レビューに基づいてプログラムのパラメーターを設定しなおす。財務省は、最初に毎年11億ドルの予算を割り当てる。それ以上の額が必要になったときは、我々は財務省に申請し、財務省は追加分を割り当ててくる。代わりに支出額が予算に満たなかった場合は、財務省が取り戻すというやり方だ。このように柔軟性を持たせている目的は、年ごとの作柄の変動に対応することだ。初めてのレビューなので、パラメーターの見直しが何時になるのかが問題である。

(実際上は、単年度予算と言ったが、プログラムは複数年で計画しているのではないのか。)

我々は複数年のプログラムとして、複数年の予算配分 (funding) を受けている。事例としては、ほとんどが複数年プログラムであるが、1つは、桃の病気であるパンプックス病のプログラムがある。7年間のプログラムで7年間にわたり年ごとの予算が割り当てられている。大規模な環境農場プログラムというのは5年間のプログラムである。考えてみると、実際には1年のプログラムはかなり稀である。政府がちょうど1年間だけしたいことというのはほとんどない。もし、今プログラムを開始すると来年の5月までには終わらない、それでも2年にまたがる。議会は、予算を単年度ごとに議決する。

(TBS での説明により、複数年プログラムを RPP に載せて議会に説明しており、チャンスがあるのに、誰もそれにチャレンジしないから結果として複数年予算となっているとの理解をしていたが)

政治的な観点からは、そのとおりである。それでも次の年に継続していることに確信、絶対的な確信を持ってない。私が全部話すことにする。実際上は予算の要求は年に3回あることを TBS は、話し忘れている。なぜなら、要求した後で1年中情勢の変化がおきており、

年に2回の補正予算要求がある。システムは、TBSの説明よりは柔軟性があり、予見可能性はない。加えて、いつも歳出見直しが行われており、それへの対応が大変だ。

TBSの説明は、正しいと思う、システムは全く安定しており、政府からの支持を得ているプログラムがあるとすると、政府はそれを変更したいとは思わないだろう。政府は権力を持っている。(議会においては、与党は政府を支持するものであるから、予算案に反対はしないとの意味)今は、情勢が違って(少数与党となって)いるが。

現行の予算システムの利点については、政府がプログラムへの複数年にわたる約束を用意するという意味においてはかなりの利点があると見ている。約束という観点からは、複数年であるとのつもりで言っている。議会の議決を経た歳出という観点からは、複数年ではない。議会が約束をするときは、複数年にわたる約束はできない。実務上の観点からは、その政策が一定期間継続することが想定できるので、政府が複数年にわたる約束をすることは役に立つ。

仕組みを説明しよう。政府が翌5ヵ年において1億ドルを支出したいと言ったとすれば、まあ、ボムボックス病(桃の病気)根絶プログラムがそれであるが、そして、政府は、我々があらかじめ合意したプログラムの形が何であれ、それに対し翌5ヵ年にわたって当省に毎年2000万ドルを割り当て、その案を、毎年議会に承認を得るために提出する。そして、翌5ヵ年にわたる1億ドルの支出について、機構上内閣を通すことになっているので内閣の約束を取り付け、それに基づいて計画を立てる。政府は、これへの資金提供の約束を議会から取り付けるために提出し、その後その年にわたる支出の約束を取り付けることは、TBSが説明したとおりである。もちろん、5年の間には状況は変わるので、政府は(プログラムを)完了しないと決定するかもしれない、意向を変えるかもしれない。2つのやり方をあわせたような仕組みであり、その場合には、5ヵ年に割り当てられた予算をあきらめることになる。

1年間の(プログラムを)完了するために使っている予算が多すぎるとか少なすぎるとかいった複雑さがあり、そのために財務省と当省の間の柔軟性に関するコンセンサスがある。つまりこういうことだ、ある1年間の支出が需要のため多すぎた場合には、将来の年の予算をその年に移すよう求めることができる、しかし財務省はノーというかもしれないし、他から予算を見つけろというかもしれない。年毎の予算を(不用が出たので)翌年以降に移すよう要求することはできるが、再びノーと言うかもしれない。予算にとってノーと言うことは非常に有用なのだ。自動的(に予算の前倒しや後ろ送りが認められるわけ)ではない。財務省の権限と我々が予算(全体額)を護りたいこととの間の衝突がある。さらに、財務省が年度間での予算のコントロールをするのとTBがプログラム間での予算のコントロールをする駆け引きが、事態を複雑にしているかもしれない。

6. 畜産排泄物に対する苦情の取り扱い

この質問に対する答はひとつ、これは、州政府の責任だ。公平に見て、(排泄物の問題は、)

実際緊急の課題である。農場による農業環境の管理の責任が1つの課題である。一般国民は、国民が環境を扱うのと同じように環境を扱うことを農業者に期待している（例外は認めない）。今、我々は、汚染者負担の原則をガソリンスタンドに適用している（?）。農業者は、一般的に環境をちゃんと扱っていると感じており、どのような制限も課せられることを望んでいない。悪臭だけではなく、土壌浸食や河川の汚染といった種類の問題がある。州政府は、これらのことに対してますます厳しくなっている。例えば、養豚業を営んだいとする、環境に関する承認を求めることになり、顧客の汚染（customers pollution）（畜産物の消費者に対する汚染という意味か）だから、これはきわめて複雑だ。ほとんど承認は出ないだろう（most are rarely cases）。

連邦政府は、農業者に環境農場計画を持つよう奨励しており、これらの計画の準備への基本的な助成を行うプログラムを設立した。その結果として、農業者に優良管理事例集、これは環境にとって正しいことを行うものであるが、その採用を奨励することになった。しかし、州政府は、本当に、ほとんどの場合において規制する権限を持ちたがっている。水産は、連邦政府の管轄だから（持てないが）。

州政府は、優良管理事例集の採用や環境に優しい農法の奨励に対する助成に関して、かなりの程度支出している。全ての州政府は、ある程度まではやっている。プリンスエドワードアイランド州では、適切な農法を採用している農業者には、一定の奨励金を出している。連邦政府にも2,3のプログラムがあり、そのひとつは、川に沿った土地を生産に使用しないことに奨励金を出しているものである。耕作により、川が農薬で汚染されるのを防ぐためのものである。

第3節 当センターからの質問に対する AAFC 政策部の回答（書面）

前節で述べたように、事前に送付した当センターからの質問に対して、インタビュー時に AAFC から書面での回答も示されたので、以下に掲載する。

1. 1994年のプログラムレビューの結果：
 - a カナダ農業にどのようなことが起こったか？（例えば、民営化、組織の統廃合等）
 - b 農業政策はどのように変わったか？
 - c 農業者へどのような影響を及ぼしたか、農業省の政策実施体制にどのような影響を与えたか？

（答）

1994年に自由党連邦政府は、債務の帳消しを意図して連邦が執行しているプログラムの効率性を評価するためプログラムレビューに着手した。

そのプログラムレビューのアウトカムは、AAFC の文書である Growing Together （1

989) 及び Vision on Future Directions for Canadian Agriculture and Agri-Food (1994) に貢献した。これらの文書は、農業部門がより自立的で市場志向的でなければならないこと、政府の財政支持に頼らず、そしてより国際競争力をつけなければならないことを強調していた。同時に、安全で高品質の食物の供給と生産者にとっての財務の保障が長期の目標であることが改めて断言された。

プログラムレビューに従った1995年の自由党連邦政府の予算は、数種の予算的制限を課しており、農業政策の重要な改革を引き起こした。

- ・ 穀物油糧種子部門：
 - 穀物輸出補助金の廃止（新しい GATT の要求による制限でもある）
 - 輸出輸送料の援助の終了
 - セーフティネットへの連邦政府からの支持の減少
- ・ 酪農部門
 - 酪農製品価格支持の減少
 - 2000年までに全ての支持の段階的廃止
- ・ 畜産部門
 - 安定化プログラムの終了
- ・ 支出削減は、農業研究、食品検査の費用回収イニシアチブ、連邦と州のプログラムと規制の重複及びはみ出しの削除についても行われた。

今日、農業政策は、輸出振興、市場開発及び国際競争力といった課題に焦点を当てている。焦点は、生産者中心から政府と産業が研究、調査、交易及び市場開発のための財務責任の分担をそれぞれが引き受けるパートナーシップの強調に移っている。

2. 農業政策と農業省の政策実施機構の将来展望は何か？

(答)

カナダ政府は、州及び準州政府並びに農業・農業食品産業と協力して、農業食品部門全体の収益性の増大を狙った包括的農業政策を機能させている。

2003年に発効した APF は、生産者がそのビジネスを強化するための手段と選択を提供する。APF は、そのビジネスがカナダと世界中の消費者の需要に適うように、同時に地球規模の競争の増大へ対応し、急速な技術の変化についていくようにするであろう。

APF は、5つの柱から構成される：

- ・ 食品の安全性と品質：カナダは、安全で高品質な食品を不断に提供するという地球

的名声を得ている。APF は、産業が、産物の由来を明らかにし、安全性と品質を書面で証拠立てるようなシステムを開発し、適用するのを助けるであろう。

- ・ 環境:環境的管理は、産業の長期的な持続性と収益性の双方にとって鍵である。APF は、環境の詳細な調査と農場計画を通じて農場の環境的な優先順位に関する優良事例の開発と行動のためにある。
- ・ ビジネスリスク管理: APF は、天候による収穫の減少のような農場におけるビジネスリスクに対応するための現行のセーフティネットプログラムへの新しい取組を調べている。これは、農業者を伝統的なリスクから護るだけでなく、将来のリスクを軽減する新しい戦略でもある。
- ・ 更新:生産者は、知識集約的な農業における変化についていくため継続的に学習し、順応しなければならない。APF は、生産者に収益性向上のためにビジネス管理研修、相談サービス、市場情報の機会を提供する。
- ・ 科学と革新:科学技術における優位はカナダの農業及び農業食品部門の成功の一部として長くあり続けている。APF の目標の一つは、この部門を革新における世界のリーダーとすることである。

現行の APF は、2008 年まで有効である。現在、農業・農業食品省の職員は APF の第 2 期に向け新しい政策の選択肢及び方向を探索している。

APF レビューパネルは、枠組合意に各年ベースで作られた共通目標と対比して現存の APF プログラムの全ての要素を見直すであろう。このことは APF の継続的改善を促進するであろう、そうして政府と産業が目的を共有するために密接に動いているかどうかの実施中の評価にもなりうる。

APF レビューパネルは、パートナーシップ、透明性、独立、専門的技能と客観性、最小限の複雑性と広範囲であることといった、より大きなカナダ政府の目的と提携する重要な数原則に基づいている。

3. 政府予算は翌 3 ヶ年にわたるところ、農業省は農業政策にどのように特別な注意を払っているのか? 農業政策に関して特に強調しているのか? 予算見積もりの過程で他の省との違いはあるのか?

(答)

TBS からの求めにより、各省は、毎年、翌 3 ヶ年にわたる戦略的予算的な方向を概説した報告を提出するよう要求されている。

最近、AAFC は、省の Report on Plans and Priorities(2005－2006)を提出した。翌3カ年にわたり、AAFC は、APF の勢いと利益に焦点を当て、努力することになる。重要な優先順位と目標は、以下を提供する公約を含む一連の原則に導かれるであろう。

- ・ 部門の収益性と成長の増大
- ・ 各段階の政府が分担する生産者のための安定した長期の資金提供
- ・ 全体として価値のつながった国家の政策及びプログラム
- ・ 生産者と産業の全国的に一貫した取り扱い
- ・ 消費者の需要と期待に合うことを確実にするよう手助けすることの市民への報告
- ・ 特別な地域、部門の条件に合うような行政上の柔軟性

APF の5本柱全てが予算化されているが、ビジネスリスク管理(BPM)の柱の勘定がAAFC 予算の大部分である。BRM の柱の重要な構成部分は、カナダ農業所得安定(CAIS)プログラムである。CAIS プログラムは、特定の年における天候、病害及び市場低価格による農場収入の大きな及び小さな低下から生産者を護る。

4. カナダ政府は、日本の単年度予算とは違い、複数年予算システムをとっている。それがカナダの農業政策にどのような変化をもたらしたか？それは農業政策に適しているか？その理由をご教示願いたい。予算システムに関しての課題の解決策があるのなら同様にご教示願いたい。

(答)

カナダの予算の枠組は、5年サイクルにわたり運用されている、その間、各省は、内閣での審議のため追加予算の必要な新政策の提案を提出する機会がある。承認され、その省に予算が与えられれば、通常5年にわたり延長される。

このことは、その省の組織及び運営の予算を長期に安定させるだけではなく、政策的イニシアチブへの長期的戦略的な資金供給及び農業プログラムの継続性と安定性につながる。

5. 排泄物の臭いについて郊外や農村地域の畜産農家の近隣住民から苦情が出ていないか？もし出ているのなら、そのような苦情をどう取り扱っているのか、どのようにしようとしているのか？

(答)

ときたま、畜産業が営まれているところの近くで住んだり働いたりしている人々が、家畜小屋や飼養場から生ずる臭いや肥料の施用中の臭いに苦情を言う。

AAFC と州農業省は、これらの苦情に対し、優良管理事例集、連邦及び州のガイドライン、規則、条例、排泄物取り扱いと保管場所の基準を適用することで応えている。連邦イニシアチブの模範例は以下を含む。

- ・ 農場動物の世話と取り扱いのための規則と実例
- ・ カナダ動物性廃棄物管理ガイド
- ・ 肥料規制法
- ・ カナダの環境保護法

家畜小屋から、保管場所でかき混ぜられる際の液状排泄物から、畑への散布からの臭いは避けられない。しかしながら、適切な施設、管理及び近隣住民との適切な距離があれば、臭いの問題は最小限にできる。

畜産業の臭いを減らす可能性のある以下の数選択肢がある。

- ・ 家畜小屋、囲い地、檻をよく維持管理しておくこと：檻や家畜小屋を定期的にくすってきれいにしたり、臭いを出す素を減らすために通路を掃除すること
- ・ 排泄物施用のタイミング：近隣住宅から風が吹いている日に排泄物を施用する、排泄物をできるだけ早く農耕地に入れてしまう
- ・ 飼料配合の調整：動物の必要に応じて排泄物となる飼料の窒素成分を減少させる、ただし、限度を超えないこと
- ・ 新施設の位置決め：臭いの拡散のために防臭林や高いフェンスのようなもので距離をとったり特徴付けたりする
- ・ 排泄物の保管：覆いは、液状排泄物保管施設からの臭いを減少できる
- ・ 排泄物の堆肥化：堆肥化した排泄物の土地利用作物への施用は、適切に処理されれば、新鮮な生の排泄物からの臭いよりは少なくなる
- ・ 排泄物添加剤：排泄物にいったん加えれば臭いの産出が減少する数種の化学添加剤が利用できる
- ・ 排泄物消化菌：嫌気性排泄物消化菌は、臭いや病原菌レベルを大いに減少させ、栄養素を保存し、作業用のエネルギーの供給に使用できるメタンのようなガスを捕らえることにより温室効果ガスの排出を減少する可能性を秘めている

戦略的政策部 戦略的政策及び開発課

Katie Hutchinson 作成

第2部 政策評価の現状

第1章 カナダ政府の評価政策

第1節 評価政策の概要

1. 政策評価の歴史

1970年代に政策評価が始まり、2000年に「カナダ国民のための成果」(Results for Canadians)が出され、これに伴って2001年に、評価政策(Evaluation Policy)が改定されるとともに「成果に基づく管理、説明の枠組」(Results-based Management and Accountability Frameworks ; RMAF)が制定された。

「カナダ国民のための成果」は、連邦政府の行政管理の近代化に関する公約であり、次の4本柱から構成される。

- ① 市民に焦点(focusing on citizens)
- ② 明確な公共サービスの価値(embracing a clear set of public service values)
- ③ 成果のための管理運営(managing for results)
- ④ 責任ある支出の確保(ensuring responsible spending)

これを基本として、現在のカナダ政府は、評価政策のみならず、新しい行財政管理手法としてMAFやMRRS(第1部参照)といった政策を実施している。

RMAFは、2005年に改定され、その対象としてプログラムだけではなく、政策やイニシアチブ(複数の省が関係する政策、プログラム)まで広げるとともに、記述内容を簡素化し使いやすくするなどの修正を行っている。

2. 評価政策の目的

評価政策は次のような目的を有する。

- (1) 政府が、カナダ国民のためにより良い成果を生む政策等の実績に関するタイムリー、戦略的、客観的で証拠に基づいた情報を持つことを確実にすること。
- (2) 各省が、プログラム等の立案、実施、報告を行う際の重要な意思決定手段となること。

3. RMAF

政策評価を行うに当たっての方法として、RMAFの概念が導入されており、種々の文書が出されている。そのうちの1つである「RMAFの作成と使用」(Preparing and Using RMAF)においては、各省において、プログラム、政策、イニシアチブを企画立案する際の注意事項として目的、実施手順、記述すべき内容等について記述されている。

(1) 目的

RMAF の目的は、プログラスマネージャーに対し、次の助けとなることである。

- ① 所期の成果と資源、活動とを結びつける明確で論理的な立案を確実にすること
- ② プログラム等の執行に関係する主要なパートナーの役割と責任を明確に記述すること
- ③ 実施中に実績をいかに改善するか of 健全な判断をすること
- ④ 国民にアカウンタビリティと利益を明示すること
- ⑤ 省庁及び他の主要関係者の上級幹部にとって、信頼できタイムリーな情報を利用可能にすること

(2) 実施手順

プログラスマネージャーは、プログラム等の省内での決定後すぐに、評価に関する文書を RMAF により作成しなければならない。重要な関係者とプログラムの要素の準備段階において協議しなければならない。その際、省の評価担当官は、そのマネージャーに指示と技術的な助言を与えなければならない。

各省の Senior Financial Officer は、プログラム等を承認すれば、関連文書を作成して、RMAF 文書とともに TBS に提出しなければならない。

TBS においては、提出された RMAF 文書が TBS の評価に関する指示に沿っているかどうかについてレビューする。

(3) 構成要素

各省におけるプログラム等の承認時に、次の 3 事項からなる文書が作成されなければならない。

- ① プログラムの概要：必要性を明示した背景、目的、重要な関係者及び受益者、予算等の 1 年ごとの投入資源
- ② 所期の成果：計画された成果、省の戦略的アウトカムと最終アウトカムを結び付けるロジックモデル、省とパートナーの役割と責任を明確にしたアカウンタビリティ
- ③ モニターと評価：実績評価の計画、評価の計画

4. 評価のタイプ

どのような評価を実施すべきかについて、「カナダ政府の評価機能」(Evaluation Function in the Government of Canada) では、次の 3 つの評価を挙げている。

(1) RMAF による評価

プログラムの承認時に行われるものであり、その内容から見ても他の諸国における事前評価というべきものである。

(2) 形成的評価 (formative evaluation)

プログラム等のライフサイクルの中間時において、その改善のための情報を得るため実施される。実績評価とはもちろん異なり、これを実施するかどうかは、各省に任

されている。

(3) 総括的評価 (summative evaluation)

プログラム等の終了時にアカウンタビリティとプログラム立案の課題に関する勧告のために行われる。

以上簡単にカナダの政策評価について述べたが、やはり評価自体が職員にとってかなりの負担になっているようであり、それを軽減することが課題の一つである。また、総括的評価を次の RMAF につなげることを目論んでいるが、担当官に質問した限りでは、タイミングの問題もあって、すんなりとつなげることができているようには感じられなかった。

第2節 TBS での評価政策に関するインタビュー

以下は、Josee Boisvert TBS Centre of Excellence for Evaluation (CEE) 上級分析官へのインタビューの結果である。

1. 説明事項

配付説明資料に沿って以下について話す。

- ・ 連邦の評価機能の役割
- ・ 評価の利益
- ・ 政府における評価の背景
- ・ 現在の政策の状況
- ・ TBS の役割
- ・ 各省の責任
- ・ 評価の将来の課題
- ・ 利用できる手段とガイダンス

2. 連邦の評価機能の役割

連邦の評価機能の役割について、財務委員会の評価政策がどのように連邦の評価機能の役割をサポートしているかを話すことから始めたい。

評価政策は、管理のやり方に評価の原則を埋め込む、つまりはプログラムのライフサイクルに（評価の原則を）組み込む。この政策の下で評価は、成果に基づく管理を促進及び支持するものとして理解される。この政策は、プログラムを超えて政策とイニシアチブ（複数の省庁が関係するプログラム）を評価するものである。この政策は、評価のための戦略的使用に言及している、小さなプログラムではなくこの種のプログラムの評価をサポートするものである。この政策の下で、透明性の公約がある、なぜなら評価のネットワークは公にされており、実際その（結果の）多くはウェブサイトに乗っているからである。

この政策に関する限り、財務委員会の大臣たちもまた、多くの省がその評価グループに

その能力構築のための予算が受けられるように投資することを公約している。そして財務委員会の大臣は、各省の評価単位を監視し、評価能力を開発することをサポートするため財務委員会事務局に CEE を作った。

2. 評価の利益

次に評価の利益として透明性、説明責任そして意思決定の改善がある。

カナダ国民及び議員の利益として、明確な公の実績報告と税金の管理責任の証明を得られるということがある。そしてまた、高官と内閣委員会の利益として、彼らは真の評価、プログラムと活動の相対的な優先事項の見積もりを受け取る。省庁の利益としては、彼らが監視、報告及び成果に基づく管理をすることである、より良い説明責任及び意思決定である。

3. 政府における評価の背景

次に評価の背景である。

1977年に、評価を管理責任に不可欠な部分として認識した最初的评价政策が公表された。70年代に各省に評価ユニットが設立され、それは直接次官に報告することとなった。この政策の下で、プログラム評価は3～5年ごとに完了し、次官は意思決定にそれを使用することとなった。

80年代半ばまでには、5年ごとにプログラムを評価することは実施可能性がないと認識された。

1994年にはレビュー政策が作られ、それにより内部監査と評価の中間のハイブリッド機能が作られた、これは、その頃各省の大幅な予算削減が行われたことに伴い、(このような状況における) 管理を手助けする新しい機能を持つものであった。

2000年には評価と監査の機能を切り離しておくことを支持する調査が公にされた。レビュー政策の下でのハイブリッド機能は、監査ほど厳格ではないし、評価のような良い質問をするわけでもないことからこのような結論になった。

4. 現在の政策の状況

次に現在の政策状況である。

2000年には **Results for Canadians** が公にされた。これは、連邦政府の管理の枠組みで4つの柱を含んでいる。この4つの柱とは、市民に焦点を当てた政府のプログラムと政策、(公務の) 価値と倫理の尊重と奨励、成果の達成に焦点を当てた管理、税金の支出に対する財政上の責任である。

最近の評価政策は2001年に出された。これは **Results for Canadians** をサポートするものである。この政策は、監査と評価を分けており、評価の対象をプログラムを超えて政策やイニシアテチブに広げている。評価政策は、評価活動を成果に基づく管理に関連付けており、そのための基準を設定している。この政策の中に明確な役割と責任が規定されて

いる。これについては後ほど議論する。

現在の政策状況の最後の点であるが、CEE (Centre of Excellence for Evaluation) はこの政策及び評価の能力をどうやって構築するかを監視するため作られた。

管理説明責任の枠組 (Management Accountability Framework ; MAF) というものがある。MAF は、強力な評価機能をサポートするものである。

また 2004 年に Expenditure Review (歳出見直し) が始まった。この歳出見直しの質問のいくつかは評価の質問に良く似ていた。これは評価の貢献の実際の機会である。

管理、諸資源及び成果の構造 (Management, Resources and Results Structure ; MRRS) と呼ばれるイニシアチブがある。これは、各省にとっての非常に大きなロジックモデルを作るものであり、評価の貢献を示すものでもある。

5. TBS の役割

次に評価政策の目的である。

政策の目的は、カナダ国民のためにより良い成果を生む政策、プログラム及びイニシアチブの実績に関する時宜を得た、戦略的に焦点を当てた客観的で証拠に基づいた情報を政府が持つことを確実にすることである。

評価は、財務委員会大臣及び個別の省がプログラムの策定、実施及び報告を行う方法を形成する助けとなり得る主要な意思決定の手段である。

評価政策は、評価の 6 つの主要な基準を概説している。

① 評価の計画と課題

各省はリスクに基づく評価計画を作る。これは今後 2,3 年にわたるプロジェクトのリストである。これは、有効性やコストベネフィットに関する評価の課題を全てカバーしなければならない。

② 能力

知識、技能及び経験を持たなければならない。

③ 客観性と誠実

評価対象に先入観を持っている場合には、それを報告しなければならない。誠実さをもって行動しなければならない。

④ 協議と助言

プログラムの主な関係者と協議しなければならない。方法論として専門家によるレビューを受けなければならない。

⑤ 測定と分析

評価の報告は時宜を得たものでなければならないし、その成果は役に立ち、情報と関係がなければならない。

⑥ 報告

簡潔で明確でなければならない。調べた結果から勧告が出されていなければならない。

次にカナダ政府内の評価機能を図示したものがある。

この中段に TBS が載っている。この中に CEE がある。TBS は（各省の）評価の実施に対し、リーダーシップ、ガイダンス、サポートを与え、その上に記載されている財務委員会及び歳出見直し委員会をサポートしている。そして評価の質を高め、その結果を出すことを促進している。

CEE の役割については、既に議論している。飛ばして良いだろう。

6. 各省の責任

次は、各省の責任である。

次官は評価のシニアな長を任命する。そして省の評価委員会を作り、上級幹部を委員長に任命する。

評価政策は、次官により任命された評価の長の責任もまた述べている。彼らは、リスクに基づいた評価計画を作らなければならない、つまり全てのプログラムを評価する必要はなく、リスクに基づいたアセスメントにより選択したものについてのみ行う。（プログラムの）策定、執行及び実績測定に当たりマネージャーたちと一緒に働かなければならない。彼らはまた評価を行い、その成果を省の幹部に報告しなければならない。評価に管理上の反応及び行動計画が含まれることを確保しなければならない。評価は TBS に提出されなければならない。評価は TBS の政策基準を適用していなければならない。

各省のプログラムマネージャーの責任であるが、評価政策は、マネージャーが評価部門と一緒に働かなければならず、評価の結果を優先事項の設定、計画、報告及び意思決定過程に組み入れなければならないと述べている。

7. 評価の将来の課題

プレゼンの最後に、我々のいくつかの課題について話す。

現在の政策では、内部監査の方が評価より高い優先順位を与えられている、なぜならスキャンダル（政府広報費をめぐる汚職疑惑、会計検査院報告で非難された）が起きており、人々は金の行方がわかることに大きな優先順位を見ているからである。金がルールどおりに使われたかどうか分かることも大事であるが、金が目的を達成したかどうか分かることも大事であると思うのだが。

評価者を採用し、維持することも課題である。ひとつやるべきことは、評価職の認定と専門職化である。評価はより高い専門職と思われるので。

もうひとつの課題は、様々な要請に応じられることに焦点を当てた研究を提示するような新しい評価の手段を開発することである。

8. 利用できる手段とガイダンス

手段とガイダンスについては、説明資料を参照して欲しい。スモールエージェンシーのための評価ガイドブックなどは非常に詳細なものである。

9. 質疑応答

(問) 評価政策と RMAF との関係はどうか。

(答) RMAF は、奨励金及び助成金 (grant and contribution) に関するプログラムを対象に作られたものである。RMAF は、奨励金や助成金にとって義務的なものである。新しい奨励金、助成金を始める時又はそれを更新する時つまりそのプログラムの始まる前には、RMAF を持たなければならない。評価と RMAF との関係は、RMAF は、(プログラムの) 始まる前にプログラムがどのように実施されるかに関する全てのことを説明するものである。やろうとしていることの背景にある理論を見るものである。RMAF は、プログラムが達成しようとする目的が何であるかを説明することを、達成しているかどうかをどのように測定するかを、実施中における実績の監視について説明する評価戦略を企画する。RMAF においては、実施中における実績の監視戦略や評価戦略を、望むならば今後 5 年間の (評価計画を作る)。だから、省がプログラムを更新しようとする場合には、行おうとしていることについて評価を実施しなければならない。それをしなければ、予算がつかない。

(問) 形成的評価 (formative evaluation) はどのような形で行うにせよ、実績評価などとは違ってそれを行う省にとってかなりの負担になるのではないか？

(答) 現在、TBS が出しているガイダンスにおいては、その省が必要との結論に達しない限り、形成的評価は、しないことになっている。というのは、過去において形成的評価を遅くに始め、しかも時間がかかったので、疲れてしまい、総括的評価 (summative evaluation) をしたくなくなってしまうということがあったからだ。そして、プログラムを更新する際に、実績を監視して、もし問題があるようならば、調査して、形成的評価が必要なのかを決めるように指導している。

(問) 実績測定をした場合に、どのような結果が出れば形成的評価をやるべきだといった規則や指導はあるのか？

(答) 厳密な規則はない。成果の管理に対する責任という限りにおいて各省に任されている。

(問) 総括的評価 (summative evaluation) を行う場合、次に予定されている類似の事業がなければ、評価の提言が十分に活用されないのではないか、評価の結果は、事業の説明に使用すれば十分と考えているのか？

(答) プログラムが終了しても、それを説明 (accountability) に使用できるし、得られた

教訓というのものもある。それは、そのプログラムには使用できないかもしれないが、将来の何か他のプログラムには使用できるかもしれない。それは、何がうまく行ったか、何がうまく行かなかったかを知ること、同じような政策に情報を与えることに役立つ。

(問) 将来の類似の事業に活かされているかどうかは、TBS でちゃんと把握しているのか？

(答) そうだ。新しいプロジェクトが始まる時 TBS へ書類を提出しなければならず、その書類において監査及び評価の項目があり、その項目には関係する評価と調査の結果があるかどうかを説明し、それをどうそのプログラムに活用したかを記載する。

(問) そうは言っても、たとえば日本では、次の事業との空白期間が生じれば役に立たない、同様の問題はないのか？

(答) いくつかの勧告は、そのプログラムに特有のものであることを知っている、そのような勧告は役に立たないかもしれない、しかしいくつかの通常の課題は、・・・役に立たない勧告というのは、私は特定の課題というのは知らない、それは勧告によりけりといえる。例えば喫煙をやめさせるプロジェクトについては、青少年にはパンフの配布は役に立たないといったことは、5年たっても有効であろうし、マネージャーがこれこれをしろといったようなことは、年数がたてばもう役に立たないかもしれない。

(問) 逆に言えば、広い勧告なら役に立つが、そうでないものはどこかに消えてしまうということか？

(答) その直後に、類似のものがいない場合はそうだ。

(問) 広い勧告でないものを行うというのは、労多くして功少なしと言うことになるのか？

(答) 我々は、多くの報告を見てきたが、その勧告で大きな課題に焦点を当てたものがある。2つの勧告があり、そのひとつは、プログラムをやめるというものであり、もうひとつは州政府と議論した結果、州政府に移管するというものである。それだけで終わっているものがある。評価の結果というものは、予測できないし、プログラムの評価は、何かの教訓を得る機会になるかもしれないので、続けるべきであると思う。

(問) 次の事業に活かすのであれば、むしろ途中段階で評価した方が良いのではないか？

(答) (中間評価では) 初期アウトカムに関する情報は得られるであろうが、プログラムの目的を達成しそうであるかについても、知る必要がある。形成的評価では実績を測定するあるいは満足度を測る (といったことしかできない)。

(問) 各省での評価の結果として、RPP や DPR が毎年作成されていると考えるが、評価政

策ではプログラム等ごとに数年に一度評価を行うよう指示している。両者の関係はどうなっているのか？

(答) これについては、午後に **Bruce Stacey** から説明される。

(注：このことに関して、**MRRS** のインタビュー部分を参照されたい。)

(問) 外部評価について、外部評価に出した理由は何か、今後も活用するのか、その利点は何か？

(答) 多くの評価を経営コンサル会社と契約して行わせているが、その主な理由は、政府に評価の専門家が少ないことによるものである。私は、質問の趣旨をちゃんと理解しているか、私が答えるのがいいのかについて確信が持てない。各省における、内部監査部門のほかに **Office of Auditor General** があり、そこで各省の評価を監査している。それは独立の機関であり、議会に直属している。評価は、各省の **evaluator** (評価専門官) によって行われるか、民間と契約して行わせるかであり、ひとつ我々が推奨していないことは、プログラムのマネージャーが自ら評価することである。

(問) 理由のひとつとして、客観的であるということはないのか？

(答) ある人にとっては客観的であると思われるであろうが、民間会社は、継続的に仕事をもらえることを求めており、つぎの契約のことを考えなければならない、その限りにおいて客観的で独立性があると考ええる。

(問) 評価を人事に使用しているのか？

(答) 私は、この質問に答えるのに最も適しているとは思えない。人事担当が答えるべきことである。**Public Service Human Resources Management Agency (PSHRMA)** の担当者が答えるべきことである。TBS では、評価の結果と人事との関係についての規則は出していない。

(問) 評価の結果を、**PSHRMA** に提出していないのか、それを自動的に知るといったことはないのか？

(答) **PSHRMA** は、直接それを受け取ることはなっていないが、結果は公表されている。それを全て読んでいるとは思えないが。

職員の昇進には、基本的に2つの道があり、ひとつは応募することである、応募して能力があると認められれば、その職に就き昇進する。もう一つは、プログラムの管理をうまくやって、その結果として昇進することである。評価の結果が良いマネージャーを降格させる理由はないだろう。(良い仕事をしておれば、昇進するのは当然との意)

(問) TBS の評価政策は、人事の目的には直接使われていないとの理解で良いか？

(答) そのとおり

評価及びカナダ政府：役割及び責任

Josee Boisvert 上級分析官 CEE カナダ財務委員会事務局

連邦評価機能の役割

- 評価の原則を管理慣行に埋め込む（プログラムの“ライフサイクル”）
- 成果に基づく管理の推進役及び擁護役としての評価
- プログラムを超えた政策やイニシアチブへの適応範囲の拡大；管轄を越えた実施
- 評価の戦略的利用
- “完全な公的視点”での透明性及び管理の約束
- 各省の機能単位に向けた投資戦略
- TBS評価卓越センター（TBS Centre of Excellence for Evaluation；CEE）の設立

評価の利点：透明性，アカウンタビリティ，意思決定の強化

カナダ国民／議員——→ ・ 明確な公の実績報告
・ 管理者意識の明示

幹部／内閣委員会——→ ・ 各プログラム及び諸活動の相対的優先順位のアセスメント

省庁 ——→ ・ 成果に基づく監視，報告及び管理
プログラム，利害関係者
及び受益者

評価の背景

- 1977年 - 財務委員会政策回報（Treasury Board Policy Circular） - 管理責任の一環として評価が認識される
- 1980年代 - 会計検査官事務局（Office of the Comptroller General） - 5年ごとの評価報告作成に関する各省の課題を認識
- 1994年 - 見直し政策（Review Policy）；実績情報の実証や明示に関するラインマネ

ージャーの責任を強調することで、成果管理の原則を支援する意図

- 2000年 - 評価機能と監査機能の分割を支持する研究

現行政策の状況

- 2000年 - 「カナダ国民のための成果」
- 2001年 - 国家財政委員会、評価政策を改定
 - TBSサポートとリーダーシップの拡大
 - 評価のための管理基準
 - 各省の機能単位に向けた投資戦略
- 評価卓越センター - 政策監視と能力開発
- 2003年 - 管理アカウンタビリティの枠組（MAF）
- 2004年 - 支出見直し（Expenditure Review）続行
- 2004～2005年 - TBの管理、諸資源及び成果の構造

評価政策の目的

- **政策目的：**“カナダ国民のためのより良い成果を挙げるため、政府がその政策、プログラム及びイニシアチブの実績について、適時で、戦略に重点を置いた、客観的な、証拠に基づく情報を持つことを保証する”
- **実施基準：**評価は、財政委員会の各大臣及び個別の省によるプログラムの策定、執行、報告の方法を形作るのに役立つ、主要な意思決定手段である。

評価基準

1. 評価の企画と課題
 - リスクに基づく評価計画
 - 評価の課題全般を完全にカバー
2. 適格性
 - 研究設計及びデータ分析における知見、技能及び経験
3. 客観性及び規範
 - 客観性を損なわない実施
 - 関係において規範を持った行動
4. 協議及び助言
 - 主要な利害関係者との協議
 - 専門家仲間の見直しグループ

5. 測定及び分析

適時の評価の産物

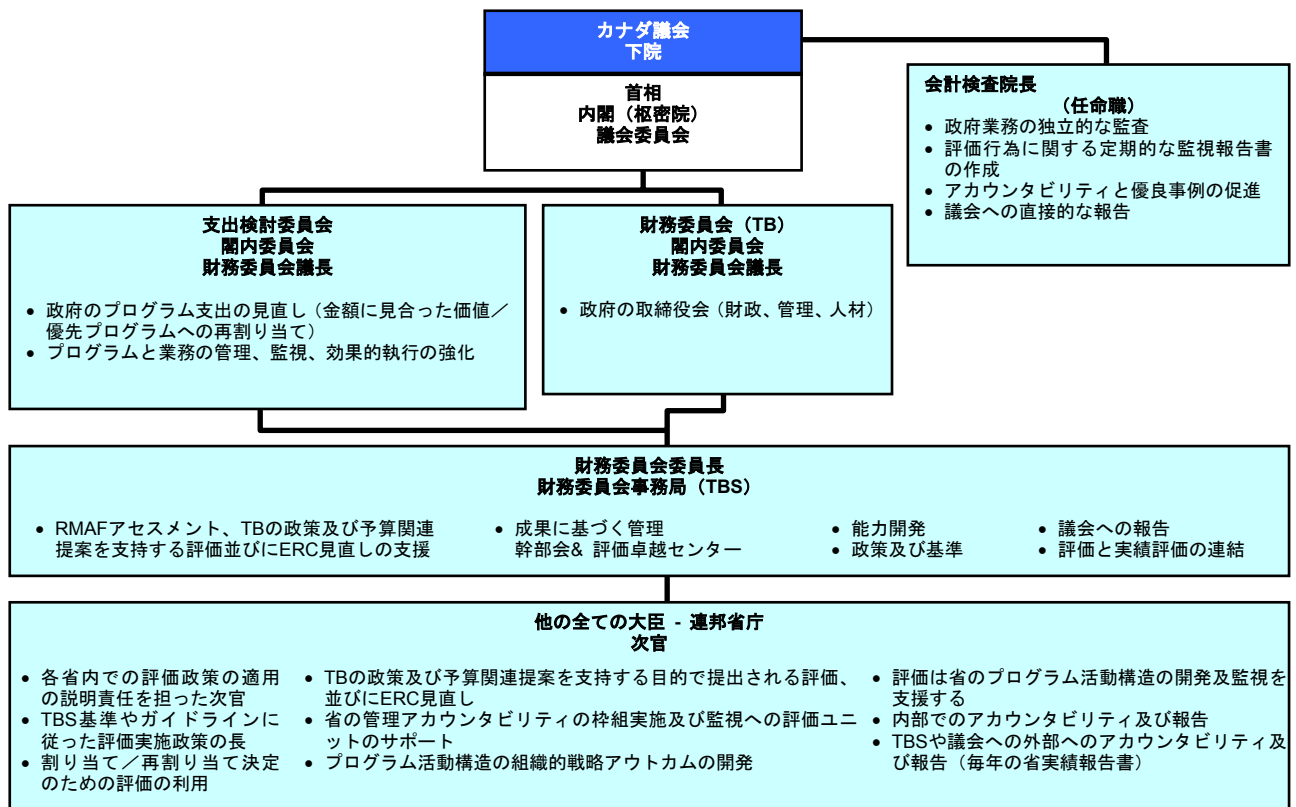
妥当で有用な所見

6. 報告

簡潔明瞭

所見から出る勧告

カナダ政府内の評価機能



CEE（評価卓越センター）

- 評価政策の改定に伴い2001年に創設
- 改定後の政策の実施状況及び各評価単位の要件への対応能力を監視する責任を負った中心的な政策単位
- 能力開発活動
- ネットワークを作るためのイベント
- ツール、ガイダンス、研究の全オンライン化

各省の責任

- 次官：
 - 評価担当の幹部職員の任命
 - 幹部評価委員会の主宰
 - TBS分析官への情報提供
- 評価担当の長：
 - リスクに基づく評価計画
 - 策定、執行、実績評価でのマネージャーとの協力
 - 評価の指揮
 - 省幹部への報告
 - 評価に管理上の対応及び行動計画が含まれることを保証
 - 評価をTBSへ転送
 - TBSの政策基準を適用
- 省のマネージャー：
 - 評価単位との協力
 - 優先事項の設定、企画、報告、意思決定手順への所見の組み入れ

評価に関する今後の課題

- 内部監査重視の気運の高まり
- 人材の募集と維持
- 資格認定と専門化
- 種々のニーズを満たすツールの開発

ツールとガイダンス

www.tbs-sct.gc.ca/eval

- 小規模官庁のための評価ガイドブック（2004年）
- RMAF開発のためのガイダンス（評価の枠組）（2005年）
- 多様な関連課題についてのプレゼンテーション
- 効果的な評価報告書の書き方（2003年）
- ニュースレター（連載中）
- RBMオンラインツール：
http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/RBM_GAR_cour/cour_e.asp

第2章 農業・食品省における評価政策の実施状況

農業・食品省における評価の実施状況について、Richard Hill 農業・食品省監査及び評価チーム担当局長（Assistant Director-General）、Michael Thomas 同評価担当上級課長及び Patricia Achetereekte 同評価担当上級課長にインタビューした。

以下は、その結果である。

1. 農業食品省（AAFC）の評価の概要

（Hill 氏）我々の省は設立 100 年になり、事務所が広大な国土の全国いたるところにある。このオタワが本部になる。監査及び評価チームには 30 人ほどの職員がいて、15 人が監査担当で 7 人が評価担当者だ。

これから話すことは評価（evaluation）について焦点を合わせる。現在、農業政策の枠組（Agricultural Policy Framework）について焦点を当てている。初めは、評価を実施するにあたり、1）統治（governance）や 2）プログラム管理の点からみた、業務執行のモデル（delivery model）、そして 3）APF の実行の枠組（performance framework）を見ることに集中していた。

来年は画期的（chapter）な 評価をする予定だ。環境、食品安全、更新（renewal）（例えば、農業に携わる人々の技術を新しくする等）など APF の種々の分野を見るつもりだ。どのようにして、これらのプログラムが APF の広範囲で戦略的な目的に貢献しているか確認する。

では、ここでプレゼンテーションは Michael に交代する。

2. プログラムに関する政策評価

プログラムに関する政策評価について話そう。評価の役割、方法について、そして AAFC 内でどのように評価が管理されているかについてだ。

TBS ですでに聞いていると思うが、プログラムの政策評価の目的と、政策の必要条件について話す。

2つの目的がある。一つはプログラム・マネージャーが政策、プログラム、サービス、イニシアチブを計画したり、改善したりすることや、政策の結果に達成する代案を見つけることを助けることだ。総括的評価と形成的評価については後ほど述べる。

もう一つの目的は、定期的な評定をしながら、達成しようとしている政策の目標に対して、プログラムに継続した関連性があるかどうかと、意図したあるいは意図しなかった影響を確かめることだ。

プログラムの政策評価について、省内では公務員として次官が最も上位にいる。次官は評価の senior head を任命し、評価委員会を作り、TBS に評価の計画を与えること、プログラムに関して主な問題点について情報を与えることを保証する。そして、評価の長、我々

の省では Mr. Hill が「監査・評価の局長」であり、包括的な年次評価計画を保証する。

評価の長は同時に評価計画が保証され、計画が実施されること、上級管理者たちに主な問題点を伝え、TBS や公衆が利用できる報告書の作成、そして TBS の評価基準を適用する責任がある。

もう一つの関連した責任は、プログラム・マネージャーがプログラムをより管理しやすいように計画したり、プログラムの成果を評価したりすることを手伝うことだ。プログラム・マネージャーは実際にプログラムを実施する人なので、適切な情報（評価に利用でき、実績を測定でき、プログラムに関する決断を助ける）を収集することを保証しなくてはならない。そして、プログラム・マネージャーは組織の評価能力を引き出す。年次計画を提供し、どのプログラムが優先的に評価されるか示し、評価がされた後に結論と推薦される点を統合して、プログラムの計画や設計に役立てる。

TBS の本来の役割は、評価に関してリーダーシップを発揮し、指導し、支持し、省を超えて基準を設定し、評価能力を監督することである。TBS は同時に、評価結果を利用し省をまたがる(horizontal)決定事項に役立たせる。そしてこの評価報告をより中央の、TB や財務省、枢密院の最終決定に利用する。

3. 評価の機能と手順

評価の機能と手順について、これから3点話そう。

成果に基づく管理説明責任の枠組 (Results-based Management and Accountability Frameworks), 評価の枠組みと計画の調査について、そしてプログラム評価についてだ。

(1) RMAF の仕組み

まず、TBS は、RMAF を奨励金及び助成金 (grants and contribution; G&C) プログラムのために必要なものとしている。G&C は、外部のパートナーに資金が譲与されることである。現在 (RMAF は) 全てのプログラムに勧められている。

RMAF が始まった当初、プログラム・マネージャーが主な責任を負っていた。AAFC 内にはプログラム・マネージャーを助ける他のグループも存在している。

RMAF はプログラム・プロフィールや評価の戦略を含んでいる。

プログラム・プロフィールとは、プログラムの説明や、プログラムの目的、プログラムの重要な活動が何か、例えば、経済面での援助や調査等プログラムの本質によって必要なものを農業に携わる人々に提供すること、プログラムの重要なアウトプットは何か、プログラムの目標とした成果（短期、長期）は何か、どのような人的、財政的資源がプログラムのために割り当てられるか、を考える。

プロフィールは同時に、実績評価戦略 (performance measurement strategy) も含み、プログラム・マネージャーはその戦略を発展させ、RMAF に含めなくてはならない。実績評価戦略は、アウトプットを測定し、プログラムの短期的成果を公表しなくてはならない。そして、TBS の最高幹部や公衆に対して、プログラムが目標とした成果に対してど

のように進められているか報告する。

RMAF は同時に評価戦略も含む。将来のプログラム評価の予測、そして戦略はさらに、評価で焦点を当てられた潜在的な問題点や疑問点、評価されたプログラムの疑問点に関する指標、そして必要とされる情報や情報源を含む。

プログラムが計画された初期から、RMAF に戦略を持たせる事がとても重要だ。何故なら、将来の評価に備えてプログラムに情報が集まる可能性があるからだ。

RMAF はプログラム・マネージャーの責任だと伝えたが、評価の head は RMAF を TB に提出する前に承認しなくてははいけない。

(2) 評価の枠組と計画立案

評価機能と方法についての 2 点目は、評価の枠組と計画立案の研究だ。

通常、評価グループが行うが、しばしば評価（するもの）によってはプログラム・マネージャーが責任を負う場合もあり、その時はコンサルタントを雇う。

本質的には framework または planning study はプログラム・プロフィールを更新し、プログラム・アクティビティと計画されたアウトプットと成果の関係を説明する。

評価戦略も更新する。通常、より詳細に戦略を発展させ更新する。

評価に要する経費と期間を見積る。

(3) プログラム評価

TBS では形成的評価 (formative evaluation) と総括的評価 (summative evaluation) について聞いていると思うので、詳細は述べない。

我々の省では、両方の評価を行う。評価ユニットでは、総括的評価を形成的評価より多く行う。

評価ユニットは通常、年次の評価計画の一部として評価を行う。

時々、プログラム・マネージャーが年度の終わりに、「TBS に延期を依頼して、このプログラムの評価を行わなくてははいけない」と相談に来ることがある。その場合は、プログラム・マネージャーに助言し、人的資源に余裕がある場合は人も配置する。だが、通常は助言するだけだ。

(TBS では形成的評価は煩わしいため、あまり行っていないと聞いた。AAFC では形成的評価をきっちり行っているのか。)

(Hill 氏) 今年は農業政策の枠組み (APF) に関していくつかの形成的評価を行っている。我々が管理する構造(structure)や、どのように (APF が) 実施されているか等だ。

同時に、プログラムがどのように国民に伝えられているかもだ。この場合も (プログラムの) 影響ではなく、どのようにプログラムが管理されているかを見る。そして、実績評価について。我々が良い実績評価を行っているかどうか、そして良い方法を取りながら情報を収集しているかどうか。その結果、カナダ国民にプログラムの価値と影響を証明できているかどうかだ。

(RMAF では最初から実績評価のための指標やデータを決めてから行うのではなかったのか。実績評価は、指標にそっているかどうかを見ればよいだけではないのか。)

情報を収集するにあたり、ちゃんとした方法が取られているかどうか我々は見たかった。(我々の) 指標は良いものであるが、 指標を作ったり情報を収集したりする方法を改善することを勧めて来た。目的を設定することも必要だ。過去にこれについては成功していなかった。

RMAF と実績評価について説明する。

RMAF において、実績評価はプログラム・マネージャーが行う。

プログラム・マネージャーは、(プログラム自体ではなく) プログラムのアウトプットに焦点を当てる傾向がある。例えば、言語取得のプログラムがあるとする。何人もの人がそのプログラムに参加した場合、通常は短期間の成果に焦点を当てがちだ。

カナダに来了た移民の英語やフランス語の上達の問題が、移民プログラムとして存在するとしよう。(どのくらい英語やフランス語が話せるようになったか、ということが短期間の成果といえる。これに比べて、) 評価は長期的な成果を考えて指標を作ることになる。語学の上達が、どのように移民がカナダ社会と一体化する事を助けるか、といったような影響を考える。

(最初に RMAF を実施する場合に、確認しないのか。)

最初から入っている場合もあるし、ない場合もある。あっても良いものではないケースもある。現在、評価の長が RMAF を承認しているところだが、我々は指標の質や、利用できるプログラムのデータ重複の改善を期待している。

例えば、評価の際に計画された成果に関する、新しい質問がでてきたとしよう。又は、意図したあるいは意図しなかった新しい成果がでてきたとしよう。中長期的な成果を評価するために、プログラムの実施により情報を収集されることを期待することは、無理がある。特別な方法、調査 (surveys) や経済の影響を考える分析 (economic impact analysis), 費用・便益分析 (cost-benefit analysis), 費用効果分析などの分析をプログラムの外部から利用すべきだ。プログラムの実施によっては、収集できない統計や経済情報を必要とすることもあるからだ。

(その結果、途中でプログラムが変更されるということか。)

そのとおりであり、例えば、農業経営者たちに資金を援助するというプログラムの場合、受け取る側の基準や条件を変更するといったような形で変更されることが多い。

たぶん、戦略の根本的な誤りでも発見されない限り、政策の目標は変更されない。もう一つの例を挙げよう。

我々は BSE (狂牛病) からの復旧プログラムのため、現在調査をしているところだ。数々のイニシアチブの内、いくつかは輸出不可能で経済的に打撃を受けた農場経営者たちを、経済的に支援するために素早く発表された。プログラム・マネージャーにとって、誰がどのような資金援助を受けたというような事や、(牛が) 屠殺される事による直接的な影響等

が（情報として）伝えられるが、（そのプログラムの責任を負わすことは）無理がある。より広範囲な経済的影響をプログラム全体から考慮すると、これらの方法論（methodology）はとても複雑で、プログラム・マネージャーに全てを委ねることは難しい。評価するためには、代わりの方法論が必要になる。

4. AAFC 内での評価機能の管理

AAFC ではどのように評価機能が管理されているか話そう。

（1）監査及び評価委員会

最初に省内の監査及び評価委員会について説明する。これは省の執行委員会（executive committee）の小委員会となり、次官が議長を務める。だから、次官は評価の結果を直接受け取ることができる。監査及び評価委員会には、副次官、次官補、法務部、監査及び評価の局長（Mr. Hill）がいる。監査及び評価委員会は、執行委員会に年 1 回と複数年にわたる評価計画を作るよう勧めている。そして、評価の委任事項、評価報告、評価報告に対応したプログラム・マネージャーの行動計画を承認する。

（2）管理者会（Boards of Directors）

省の評価委員会に行く前に、（これらの事項は）全省的なイニシアチブである管理者会に行く。（Boards of Directors: AAFC Horizontal Initiatives）

分野ごとに次官補が 3～4 人いる管理者会がある。Environment/Food Safety & Quality, Policy, Programs, Innovation, Markets& International そして Corporate という各分野にこの委員会がある。

省の監査及び評価委員会に報告が行く前に、この会に報告される。

計画や調査は承認されるためにこの会へ報告されるのではなく、管理部門の行動計画を報告する責任を果たすためと情報提供のためだ。

この会の役割は、つぎのとおりである。

- ・年ごとの評価計画についてインプットする。
- ・評価計画の調査や評価についてインプットする。
- ・評価に基づいて管理者の行動計画を作成する。
- ・省の監査及び評価委員会のために、組織的な、又は横断的な（cross-cutting）問題点を見つける。
- ・プログラム・マネージャーによって評価がなされた場合、この会が監査及び評価委員会のために：

承認する。

行動計画が実施されているか監視する。

評価報告と管理者の行動計画を報告する。

（3）評価ユニット

監査及び評価局（branch）では、評価を行うユニットが二つある。

一つは「Planning & Coordination」といい、年間評価計画の作成と、政策などに関して中央の機関と調整し、そして年度末の報告も作成する。

もう一つは「Evaluation」ユニットで、評価計画の調査とプログラム評価を行い、評価計画に対して進捗状況を報告し、評価に関して年度末の報告を行い（作成は Planning & Coordination ユニットが行う）、プログラム・マネージャーに評価や RMAF について助言する。

（４）評価の実施

Hill 局次長が最初に述べたように、AAFC は農業政策の枠組（Agricultural Policy Framework, APF）を数年前に作った。だから今年とおそらく来年も、我々は通常より多くの形式的評価を行うことになる。

長期的なプログラムは総括的評価を行うと先ほど述べたので、矛盾することになる。

政策の枠組（policy framework）は、省の行動に関する考え方を再構築し、限られた戦略的な政策目標のもとに行動を再編成するような、長期的なイニシアチブである。

今年は、例えば、投資の決定手順に関する調査を計画している。その調査のプログラムにおいては結果全体を見るのではなく、意思決定手順の最初の段階だけを見て、うまくいくかどうか判断する。実績の指標に関するの評価、プログラムの実施に対する手本の評価等が対象になる。これは形式的評価に近い。

来年は、例えば、科学戦略に対して評価を行う。投資手順に関する調査だけでなく、実際に調査計画を選択し、調査を行い、そして長期的には優先順位の設定も行う。結果を見るにあたり、科学は長期的なプロセスであり、必然的に形式的評価になる。評価は長期的な科学戦略に対する進歩を見る。農業政策の枠組において、科学戦略は重要な構成要素になる。科学戦略はとても長期にわたり、科学戦略の達成は、長期目標の達成だ。10 年から 15 年かかるものもある。

（終了間近の事業に対して総括的評価を行う意味は、また総括的評価の役割は何か。）

（Hill 氏）我々は現在、生産保険（production insurance）を評価している。これは 1958 年に始まったプログラムだ。10 年前に評価を行ったが、また今年評価をする。とても長期的なプログラムで、我々が評価して、提案して、そして（プログラムが）実行される。これが総括的評価だ。

多くのプログラムは 5 年間だけしか実行されないもので、より難しい。

プログラムを継続させるには、通常は TB の方針に基づいて、評価を行わなくてはならない。多くの場合プログラムが継続される際に、目的が少し変更される。これは評価の結果であったり、管理者たちが見直した結果だったりする。我々はプログラムが終了する前に評価を行うように努力している。

総括的評価は、新しいプログラムに時々反映される（fed into）ことがある。

例えば、現在「中部平原州の穀物運送用道路の改善プログラム（prairies grain road program）」という、2006 年 3 月 31 日に終了するプログラムを評価している。（注：プレ

ーリー地方（サスカチュワン州，マニトバ州，アルバータ州）を中部平原州と訳した。）このプログラムを来年以降継続するかもしれないので，評価する必要があるのだ。

（今，評価を行い，2006年4月からの事業計画に間に合うのか。）

新しい政策なので，実施する人々が評価を予定通りに行えるかどうかが課題となる。

（Michael 氏）補足すると，我々もこの政策に関して，どのような問題に直面するか興味深く見守っている。いくつかの5年間のプログラムで，調査の結果から影響（impact）が出るには7年から10年かかる時がある。

昨年，私は省をまたがる「青少年の雇用戦略（youth employment strategy）」プログラム評価に関わっていた。このプログラムには三つの主な構成要素があるが，いくつかの要素（component）における青年への影響は，5年から10年経たないとわからないだろう。しかし，このプログラムは2003年に承認され，2006年に総括的評価が行われる予定だ。

（総括的評価を，例えば「青少年の雇用戦略」に対して行ったとして，次のプログラムに間に合うのか。この結果は活かされるのか。）

いくつかのプログラムの短期的な影響は測定可能だ。

例えば，「危険にひんしている青少年（youth at risk）」というプログラムがある。プログラムの結果は，この（調査対象となった）青少年が25歳から30歳位にならないとわからない。しかし，我々の知っている限り，専門の調査等をベースにして，このプログラムが役立つと判断して進める。

「中部平原州の穀物輸送用道路の改善プログラム」において，二つの主な影響（impact）を見る。一つは「穀物の輸送量の増加」で，もう一つは「安全の改善」だ。これらの影響は今から3月31日までに，州政府の情報や実施されたプログラムの具体的な情報等から測定可能だ。

評価はこれらの影響を含むため，プログラムを継続するかどうかを決める時に役立つ。

（そうすると，前年の情報を使用するので，総括的評価というよりは形成的評価まではいかなくても中間評価にしかないのではないのか。）

5年間のプログラムなので，比較情報はプログラムが始まる前からある。

例えば，道路の容量(capacity)を見る。以前は5トントラックしか走れなかったのに，今は30トントラックが走れるとしよう。州政府は同時にトラックの容量を測定し，いろいろな種類の大きさのトラックを見て道路の使い方を確認できる。5年前の情報を見て比較することにより，現在大型トラックが増えているかどうかを確認できる。

（Hill 氏）全般的に永山（の言っていること）は正しい。

政策を実施し，新しいプログラムを実施する度に，確実にしようと試みる度に，我々は総括的評価を利用して判断する。

しかしここで問題がある。問題の一つは期間(timeframe)だ。例えば影響の測定(vs.)プログラムの期間。もう一つは貢献（contribution）だ。農業だけではなく，他の分野のプログラムにもいえることだ。どのプログラム活動が，結果に貢献したかどうかということだ。

例えば、法律を施行する場合、密輸防止イニシアチブ（**anti-smuggling initiative**）において、このプログラムの追加資金がどのような結果をもたらしたか測定することは、不可能に近かった。

時には、政治家がプログラム評価の結果と関係なく、物事を決める。

5. 質疑応答

（問）評価の結果は人事に使用しないのか。

（答）評価の結果は通常マネージャーの処遇を左右しない。評価の結果はプログラムそのものの判断に使われるだけだ。

（問）評価チームが評価をするプログラムと、プログラム・マネージャーが評価するものとはどの基準で分けられるのか。

（答）（**Patricia**）監査及び評価チーム内に企画セクションがある。

年1回、このセクションの人々はいくつもの省内のチームと会う（**various horizontal team**）。このミーティングを通して、プログラムは与えられた期間内に評価される様に確認され、シニアマネージャーによって優先順位を付けられる。

想像できるように、全てのプログラムが確認される訳ではないので、年間を通じて「このプログラムを評価する必要があるので、アドバイスが欲しい」と呼び出されることがある。時間と人材と予算にどのくらい余力があるかによって、我々が引き受けるか、またはコンサルタント（プログラム・マネージャー）に依頼するか判断して手伝う。

Michael が先に述べた次官の委員会が、どのプログラムを評価するか決める。追加する場合は、その委員会の承認を得なくてははいけない。

いくつかの理由で評価が企画されたり、延期されたりする場合がある。

例えば、今年はまだ時期が早いという判断のもと、科学戦略の評価を見合わせた。

現在は、4月1日から始まる来年度の企画を始めたところだ。

このリストに載らない、後で追加されるプログラムは、管理者会（**boards of directors**）で承認され、コンサルタントに依頼される。リストに載ったものは次官の委員会で承認され、省内のチームが評価する。

（問）では、最初はこの評価チームが全ての評価を行う予定なのか。

（答）そうだ。しかし外部で行う場合（プログラム・マネージャー）も、通常我々は企画から関わるように依頼される。その結果、プログラム・マネージャーが適切な質問を入れているかどうかという確認もできる。

（問）実績評価について。日本では数字で表すように要請されているが、カナダではどのように行っているか。量的なものか（**quantitative**）質的なものか（**qualitative**）。

(答) 両方だ。量的なものを多く使用したいが、いくつかのプログラムで実施するにはとても難しい。

(問) 量的なものにこだわってはいないのか。

(答) いくつかのプログラムは他のものより大切だ。例えば、国民の生活水準や収入を高めるといったような、「社会経済的な」プログラムは、量的なものにこだわる。

例を挙げよう。私は移民の分野で多くの評価を行った。そこでは、両方（量的と質的）の評価を実施した。私が最近評価したプログラムは、カナダにきた移民のオリエンテーションプログラムだった。プログラムには、参加した人がどのくらいいたか等の良い情報があった。どの程度学んだかという量的なものや、コースのアンケート情報も含む。このプログラムの目的、政府が予算を取っている理由は、移民がカナダ社会に早く順応することを助け、移民が準備することを助け、結果的にカナダ社会に早く融和することを助けるためだ。このプログラムで量的な評価を出すことはとても難しかった。どうしても個々の主観的な意見に頼ってしまうからだ。

量的か質的な評価を利用する前に、政策評価に関してもっと基本的な問題がある。日本でも同様だと思うが、プログラムの性質についてだ。(attribution of program) 通常、我々は（自然科学の実験とは異なり）実験グループと対照群に分けて比較したりしない。

1000 人が言語プログラムに参加したとしよう。平均して、第二外国語が 300% 上達したとしよう。その場合、これはプログラムの成果だと言うかもしれない。しかし、厳密には、言語プログラムに参加したことが全くない同じような人々と比べないとわからない。もし参加したことがない人々が、コミュニティで強制的に第二外国語を使用し、150% 上達していた場合、参加した人々の 300% は実際の影響は 150% の上達ということになる。

(問) 成果目標を作る場合、農業においてどのような目標を設定するのか。

(答) APF の指標に対する評価結果の一つに、省内での目標がなかったという点がある。目標の設定に関しては、我々が成功しているかどうかわからない。

だから、評価をするにあたり推薦できることは、省が目標を設定することだ。2 週間前に我々が提案したばかりだ。

今までは省で目標を設定していなかった。もちろん、プログラムによっては目標があるものもある。省内の corporate team 下に戦略的な企画セクションがあり、それぞれのチームの目標設定を助ける。

(Michael 氏) このセクションは、科学戦略が長期の調査をしながら、短期的な目標を設定することも興味深く見ている。

(問) 研究する際に短期間で成果を出すのは難しい。だから、日本では時折、短期的なア

ウトプットを成果として説明したりするが、カナダではどうか。

（答）カナダでも同じだ。私たちはアメリカの評価協会（evaluation association）とカナダの評価協会（evaluation society）の合同協議から戻ったところだ。そこで、いくつかの研究開発活動（R&D）の評価に関する会議に出席した。アメリカでもカナダと同様な問題があるそうだ。

第3部 行政コミュニケーションの現状

第1章 カナダのコミュニケーション政策

第1節 コミュニケーション政策の概要

カナダ政府において、コミュニケーション政策として一つのまとまった政策が打ち出されたのは、1988年である。その後、2002年、2004年と改定され現在に至っている。

その目的は、コミュニケーションを十分に調整され、効果的に管理され、多様なニーズに対応するものとするにある。そして、「カナダ国民のための成果」の4本柱の強化に資することにある。

内容は、10の原則の公約、31分野にわたるコミュニケーション管理について述べ、コミュニケーション機能のアカウンタビリティ、役割、責任を定義し、共通業務に関する行政手続を示している。

10の原則とは、

- ① 公衆に政府の政策、プログラム、業務及びイニシアチブについての時宜を得た、正確で、明確な、事実に基づく、完全な情報を提供すること、
- ② 英語及びフランス語でコミュニケーションすること、
- ③ カナダ政府の機構が、その業務の対象である公衆に目に見え、アクセス可能で、説明責任があることを保証すること、
- ④ 多様なニーズに対応するため多様なコミュニケーションの方法や手段を採用し、多数の様式で情報を提供すること、
- ⑤ 政策、プログラム、業務及びイニシアチブの開発、実施及び評価に当たりコミュニケーションのニーズ及び課題を日常的に認定し、対応すること、
- ⑥ 優先事項を定め、政策を策定し、プログラム及び業務を計画する時は、公衆と協議して国民の関心と懸念を聞き、それを考慮すること、
- ⑦ 公衆のニーズ及び懸念に敏感で個人の権利を尊重するような迅速、丁寧かつよく反応する業務の執行を行うこと、
- ⑧ 公務マネージャー及び職員に対し、その熟知し、責任を持っている政策、プログラム、業務及びイニシアチブについて公衆とオープンにコミュニケーションするよう慫慂すること、
- ⑨ カナダの公務の誠実性及び公平性に対する国民の信頼及び信用を守ること、
- ⑩ カナダ政府の全ての機関が、公衆との首尾一貫した効果的なコミュニケーションを達成するために協力して働くことを保証すること、

である。

31分野とは、(1) カナダ国民に対する情報及びサービスの提供、(2) 情報の無料提供、(3) 分かりやすい言語、(4) 公用語、(5) 組織の独自性、(6) 多様性の反映、(7) 環境分析、(8) 世論調査、(9) 協議及び市民参加、(10) リスクコミュニケーション、(11) 危機及び緊急事態のコミュニケーション、(12) 管理及び連携、(13) 計画立案及び評価、(14) 内閣及び財務委員会へ提出する覚書、(15) 地域活動、(16) 内部コミュニケーション、(17) 技術革新及びニューメディア、(18) インターネット及び電子的コミュニケーション、(19) メディアとの関係、(20) スポークスパーソン、(21) 公的行事及び公表、(22) 展示会及び博覧会、(23) 広告、(24) 提携及び協力に関する取り決め、(25) 後援、(26) マーケティング、(27) 出版、(28) 著作権及び使用許諾、(29) フィルム、ビデオ及びマルチメディア製作物、(30) 情報の目録作成及び安全確保、(31) 訓練及び専門的能力の開発、であり、それぞれについて、行うべきことが記載されている。

この政策のアウトカムとしては、(1) カナダ国民の価値及び公務の専門性に基づくコミュニケーション管理、(2) 革新的で市民に焦点を当てたコミュニケーション、(3) 政府全体のコミュニケーションがより調和し首尾一貫したものとなるようなより良い協調関係、(4) カナダ国民と政府の間の信頼と結びつきの増大、(5) 驚きを少なくし、より良い成果を導くような協力の増と計画及び研究の改善、が期するところである。

第2節 TBS でのコミュニケーション政策についてのインタビュー

以下は、Brian John Biggar TBS コミュニケーション政策及び Visual Identity 担当課長へのインタビューの結果である。

1. コミュニケーション政策の歴史

コミュニケーション政策は、最初1988年に定められ、2002年に更新され、2004年に修正されて同年11月29日に施行された。

コミュニケーション政策が、なぜ2004年に改定されたのか及びどのような状況の中で改定されたのか、に対する答は、Amended Communications Policy takes effect という通知文書(notification)の中に書いてある。(本章第2節)

Communications Policy Highlights という文書は、この政策の具体的な局面について焦点を当てた1ページごとの説明をまとめたものである。例えば、1ページ目は、政策の基礎的な原則が書いてある。大臣、次官、コミュニケーション担当者といった多様な人たちのためのダイジェスト版である。

カナダ政府が、コミュニケーション管理に関して単一の政策を出したのは、1988年である。1988年以前には、政府は、コミュニケーション管理の具体的な分野ごとに、政令(directive)を公布していた。たとえば、メディアとの関係についてのガイドラインを政令として出していた。同様に、政府は、広告、世論調査、国民への予告といったコミ

コミュニケーション機能の全ての活動を、一つ一つ分かれた問題として取り扱っていた。そして、1988年に政府は、これらの個別の活動に関する全ての政令をひとつの政策に統合した。1988年以来政府はコミュニケーション管理に関する単一の政策を持った。2002年には、政府は、その政策を更新し、この本の形で再公布した。1988年の政策は、時代遅れになっており、例えば、インターネットに対応していなかったし、多くの新しいコミュニケーション技術の発展に対応していなかった。だから、時代遅れの1988年の政策は現代社会に対応させる必要があった。2002年の政策は、1988年の政策に効力を与えるための更新であり、2002年の政策は、2004年に政府の機構改革にあわせて改定された。2004年11月に出了たこの通知は、この政策の何が変更になったかを具体的に述べている。だから、この通知文書をもう少し念入りにレビューすれば、2004年に改定された政策が2002年の政策とどのように違っているかが分かる。

2. 2004年改定の内容

基本的な違いは2つだ。1つは、政府の機構改革を反映した再編成だ。2つ目の大きな変更は政府広報の管理についての新しい手順だ。通知文書の2ページに広報の手順がどのように変更されたかについてももう少し詳しく書いてあり、この政策の歴史的背景と今どうなっているのかについて説明している。

3. 政策の目標

この政策の目標は3つある。この3つの目標は、政府内でのコミュニケーションが十分に調整されたものとする事、効果的に管理すること、国民の多様な情報ニーズに対応することである。これらは、政策の背後にある基本的な目的である。

これらの目標を達成するため、この政策はカナダ国民の中核的な共通の価値観に基づいている。その価値観とは、自由、我々の国の価値は第一に自由である、開放的であること、我々は開かれた社会に価値を置いている、国民の安全を保障すること及び国民に敬意を持って対応することである。これらは、カナダ国民の中核的な価値観であり、80年間にわたる社会科学調査を通じて確認されている。

カナダ国民共通の価値観に加え、この政策は公務の価値観にも定着している。我々の公務の価値基準は、職業倫理、公正、専門家気質、不偏不党である。これがカナダの公務の中核的価値である。カナダ国民の価値観と公務の価値観の間にこの政策は定着している。この政策は、カナダ国民と公務の価値を基礎としている。

この小冊子（Communications Policy）のには、政策宣言（Policy Statement）が載っている。一連の10の宣言は、この政策に基づいている中核的な原則である。この文書のうち宣言以外何も読まなくても、この政策が理解できる。非常に短く、読むのに時間はかからない。しかし、これが政策の中核だ。

4. 政策の目的

次に、何がこの政策か、何をするものとして策定されたのかを見る。先ほど述べたように、この政策は1988年に作られ、コミュニケーションに責任を持った管理が、十分に調整され、効果的であることを保証するものである。この政策は、財務管理法（Financial Administration Act）の下での権限を通じ、財務委員会（TB）が公布したものである。我々TBSの行政庁としての権限は財務管理法から派生したものである。TBが政府横断的な政策を発出する権限を得ているのはこの法律による。いったんTBがこの政策を発出したなら、関係する全ての省庁はそれに従うことが期待される。この政策が適用されるのは、約100の省庁である。既に述べたように、この政策の目的は、コミュニケーションの管理を十分に統合された、効果的なものとするにある。この政策は、公共部門の管理を強化する政府の優先事項の補完物でもある。だから、この政策は、部分的には、政府が公共部門の管理においてよりよい仕事をするのを助けることを狙いとしている。公共部門管理の改善のために、政府は市民に焦点を当てている。政府は市民サービスのために存在しているのだから当然のことである。また、不偏不党、専門家気質、公正、職業倫理といった公務の価値にも焦点を当てている。公共部門管理における優先事項は、支出責任に関する強調、まさにこの問題で政府が倒れるかもしれないが、そして成果のための管理も含む。

5・政策内容

政策の内容であるが、10の公約である政策宣言を含んでいる。これが政策の中核である。しかし、政策には、一連の要求事項が含まれている。これらの要求事項は、具体的なコミュニケーション活動の管理のためのものである。このリストを見れば、コーポレートアイデンティティ（corporate identity）がどのようにコミュニケーション管理に効果があるかが分かる。コーポレートアイデンティティは、視覚によって認識させるものであり、カナダ政府は、これが我々のカナダだということを視覚によって認識させている。これが我々のシンボルだ。（中に三つ葉カエデのある国旗をCanadaの文字の右上につけたものを示す。）国民が政府を認識するためにどのようにシンボルを使うかが書いてある。

6. 広報等の調達

広報、世論調査のようなコミュニケーションの専門家が管理するこれら具体的な活動全てを含むその他の活動も、この政策で同定されている。そして、政策には、アカウントビリティ、つまり誰が何に責任があるかに関しても、同定している。この政策は、義務的な共通サービスについての手続きも含んでいる。たとえば、政府は全ての広報について、ひとつの庁を通じて契約している。これは、小さく購入する代わりに大量に購入することによって金を節約するためのエコノミースケールを達成するという考えである。

（各省庁がそれぞれ一つではなく、政府で一本化しているのか）

そのとおり、小冊子に一元管理された活動のリストがある。真ん中の欄に活動の一覧が

あり、3つ目の欄に一元化された活動の管理に責任を持つ庁の一覧がある。しかし、これは現在では変更されている。同じような表が最新版の34ページに載っている。一番左の欄に、この活動が政策のどこに述べられているかが載っている。ここに載っている公共事業及び政府サービス庁（Public Works and Government Services Canada ; PWGSC）は、広報の一元的サービスを行う主要な庁である。PCO とあるのは、枢密院(Privy Council Office)であり、これは首相の省のようなものである。この政策は、PCO の役割と PWGSC の役割について説明している。PCO がコミュニケーションにおいて政府のためにどのような役割を果たすのかを説明している。この政策のアカウンタビリティの節は、PCO とそれが何をするのか、同様に PWGSC とそれが何をするのかを説明している。

（全ての活動を一元化すると、その内容が分からずに発注することになり、問題が発生しないか）

PWGSC は、広報キャンペーン（の活動内容）に責任を持たない、それは各省が自身で作成する。PWGSC が行うのは、調達の手順を手助けするだけである。単に技術的な機能を果たすだけであるので詳細を知る必要はない。一元化する庁は、活動を管理するのではなく活動を手助けするだけである。PWGSC は、広報を行うのではなく各省が可能な限り安い値段を得るよう手助けする。

（では、これらの活動については、各省が予算を持っていて、調達するときだけ PWGSC を通すということか）

これらの共通サービスの大部分はそうだ。広報は、（ちょっと違って）広報の手順を踏むことが必要とされており、各省は政府広報委員会－省庁間委員会であり、PCO と PWGSC が主宰している－に計画を提出し、委員会はその計画をレビューし、その計画で行くべきかどうかについての内閣への勧告を作成する。広報予算は、2004年から一元化されており、広報に限って言えば、政府広報委員会での実施の承認が得られれば、TBはその省に予算を充当する。広報は、一元化して管理されている。

7. コミュニケーションの手順

政策に関する文書に戻ろう。これらの活動全てはその管理の手順、コミュニケーション政策の手順と呼んでいるものを説明している。これに関する文書は、ウェブサイト（<http://www.tbs-sct.gc.ca/communications>）から手に入る。政策手続 (Policy Procedures) に関してもウェブサイトから手に入る。政策手続はこれら共通サービスの全てを、どうすればうまく行くのか、どう使用するのか、どう管理するのかを説明している。そちらからの質問の全てに対して、その文書を通じて答えることができる。その文書は、ここに持ってきていないが、ウェブサイトを通じて簡単に手に入れることができる。

各省のコミュニケーションの部門長は、コミュニケーションの計画の統合に指導力を発揮し、その機能を管理し、次官に直接報告し、他の中核的な機能とともに働き、コミュニケーション活動を報告のためではなく、政策の要求に合致させ、ウェブサイト、コーポレ

ートアイデンティティを監督し、共催や後援についての相談にのらなければならない。

この新しい政策の期待する成果は、政党の価値ではなく、国民と専門家が行う公務の価値に基礎を置いたコミュニケーションの管理、国民に焦点を当てたコミュニケーション、国民と政府の間の信頼感の増大、国民が驚くことを少なくし、より良い成果を挙げるための協同の増進及び計画と調査の改善である。肝心なのは、整合性をもたせるため一つの問題については一人が話す（speaking one voice）ことである。

意見を聞くためには、積極的に世論調査（poll）を行うこと、フォーカスグループインタビュー、協議も必要であるし、直接的な方法ではないが、特定の問題について新聞記事を調べることもある。また、世論調査を行う会社に特定の問題についての調査を依頼することもある。

8. コミュニケーションの方法

具体的な場合における、コミュニケーションのやり方については、それぞれの省庁に聞いて欲しい。一般的な話をすれば、次のとおりである。

我々としては、国民の意見の賛否が分かれている場合には、賛否が分かれているということを理解し、なぜ分かれているのか、どういう形で分かれているのかを政府としては理解する、それが目標であればよい、そして、場合によっては、賛否両方の意見をできるだけ近づけることが、可能なのかということを知ればよいとしている。しかし、政府の政策に関して国民の意見が分かれている場合、国民の意見を全て賛成に持っていこうとすることは、必ずしも目標ではない。賛否両方あるということを理解した上で、賛成側と反対側とがお互いを可能な限り理解できるよう、そして、政策上も政策への理解をこういう形で国民の間で高めていくようにすることが、政府としてできる最善のことである。したがって、新しい政策や規則に国民に賛成をしてもらう、全部、全部といかなくともなるべく多くの国民に賛成をってもらうということは、目的としてはむしろ2次的なものである。反対者を全て賛成させるということは、不可能である。私自身の経験では、政府の政策、課題がどんなものであれ、賛成者をどんなに多く作り出したとしても、3分の2が最大である。どんな政策、問題でも、国民の少なくとも3分の1は、必ず反対者がいるのが現実である。

私が言いたいのは、効果的なコミュニケーションとは聞くことであって、話すことでも情報を提供することでもないということだ。コミュニケーション政策においては、聞くことの必要性に非常に大きく焦点を当てている。世論調査は、聴くためのひとつの手段である。ある見解に賛成しない人を説得する方法は、その人の言うことを聞き、そして耳を傾けていることを示すことである。そうすればコミュニケーションが効果的になるだろう。

第3節 配付資料（日本語訳）

カナダ財務委員会事務局

改正コミュニケーション政策の施行

2004年12月10日

財務委員会は、カナダ政府のコミュニケーション政策を改正した。その政策は、2003年12月の首相による政府の機構改革、同様に政府広報の管理の新しい手順、カナダ国立図書及び公文書館の設立新法そして関係者との協議についてカナダ国民により良い情報を与える新しい業務改善を反映するために改正された。

即時に発効する改正政策は、この通知を含む。この政策は、財務委員会事務局のウェブサイト：http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubus/comm/siglist_e.asp でオンラインでも利用できる。

この政策の以下の節が改正されている。

- ・ 施行期日
- ・ 政策の要求事項 1, 4, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 16, 18, 22, 23, 26, 27, 28, 29 及び 30
- ・ 説明責任 2, 3, 4, 8 及び 9
- ・ 監視 表 1
- ・ 手続き 表 2
- ・ 参考： 法律及び関係政策

政策改正の全ては、財務委員会の要求するこれらの変更を各機関が理解することを助けるため、以下に詳細にわたり述べられている。

施行期日

カナダ政府のコミュニケーション政策の改正は、2004年11月29日に施行される。2002年4月1日施行の旧政策に代わるものである。

共通業務の PWGSC 及び PCO との調整

新しい首相が2003年12月に就任して以来、政府の機構や仕組みについて多くの変更があった。これには、2004年3月31日をもって解体されたカナダコミュニケーション庁が含まれる。

カナダコミュニケーション庁の共通業務庁としての中核的機能は、公共事業及び政府業務庁(PWGSC)に移管され、地域的コミュニケーションの調整の責任は枢密院事務局(PCO)が持ち、広報の計画策定と実施は PCO と PWGSC が一緒に調整することになった。

他の全ての共通業務—政府刊行物、著作権、メディア監督及び世論調査計画からカナダサイト (the Canada Site)、1-800-O-Canada 及び Publiservice にいたるまで—は、広報と世論調査の政府契約の権限を引き続き持っている PWGSC が、現在は、扱っている。

カナダコミュニケーション庁への全ての言及は、取り除かれ、改正コミュニケーション政策の全ての有効な節にあるその名称は、PWGSC 又は PCO に代えられた。(政策要求事項 1, 7, 8, 15, 22, 23, 26, 27, 28, 29 を参照)

改正政策の“説明責任 (Accountability)”の節は、PCO 及び PWGSC の役割と責任の説明を含む。(No.4 “枢密院事務局”, No.8 “カナダ公共事業及び政府業務庁”を参照)

新しい広報の手順

改正コミュニケーション政策は、政府広報の管理を改善するための新しい手順を設けた。政策要求事項 23 の“広報”は政府広報の管理への新しい要求事項を説明している。

政府機関は、広報計画を PCO と、その実施を PWGSC と調整しなければならない。この政策においては、広報の運動及び成果が、政府の優先事項、政府広報計画並びに PCO 及び政府広報委員会 (the Government Advertising Committee, GAC) の助言に従った政府のテーマ及びメッセージと調整されることを要求している。政府機関は、全国的広報運動を地域住民に適合させることを保証しなければならない。それらの機関は、全ての広報活動が、PWGSC の保有する広報管理情報システム (the Advertising Management Information System, AdMIS) を使用し、十分に文書に記録されていることを保証しなければならない。

新しい広報の手順は、コミュニケーション政策の手続きにより詳しく述べられている—“広報の計画、契約及び評価”(17～22 ページ)を見よ。政府機関はこれらの手続きの要求に従わなければならない。

一般国民との協議及びカナダサイト

改正政策には、政府の協議及び市民との約束についての活動に関する新しい要求事項が加えられている。業務改善の尺度として、新しい要求事項は、全国的及び地域的レベルにおける政府の協議及び市民との約束のイニシアチブに関して、カナダ国民により良い情報を与えることを意図している。

政策要求事項 9 “協議及び市民との約束”の下で、政府機関は、自身のウェブサイト上に、全国的及び地域的な国民との協議及び市民との約束についての活動に関する情報を、公示しなければならず、それとともに、同じ情報を PWGSC が管理するカナダ政府の主要なインターネットサイトであるカナダサイトにリンクすることを保証しなければならない。

PWGSC は、政府機関が政府横断的な新しい要求事項を確実に実施するよう技術的な助言と支持を与える。PCO は、各省が要求事項を適用する際の補助のために電子協議に関する優良事例ガイドラインを開発したところである。このガイドラインは、PCO コミュニケーション及び協議事務局ウェブサイト：<http://publiservice.pco-bcp.gc.ca/comcon/default.asp>?

Language=E&Page=cons を通じて利用可能である。

国立図書館と国立公文書館の融合

2002年のコミュニケーション政策では、国立図書館と国立公文書館への言及がいくつかあり、おのおのを律する規則が分かれていた。このような言及は、この2つの庁をひとつの機構に合併する新しいカナダ図書公文書館法（C-8法、第37議会、第3会期）により、時代遅れになった。新しい庁は、情報のアクセスと保存に関して以前の機関が持っていた全ての責任を引き続き保有する。

2002年のコミュニケーション政策に見られた、以前の機構への言及は、改正政策において、新しく融合された庁の名称とその規則に置き換えられる（政策要求事項 8, 27, 29, 30を参照）。新しい庁においては、政策の“説明責任”節、第9“カナダ図書公文書館”にあるように以前の国立図書館及び国立公文書館の責任との変更はない。

その他の変更

コミュニケーション政策が2002年に施行されて以来、他の財務委員会の政策の題名が変更されている。関連政策の新しい題名一例えば、公用語政策の枠組、政府安全保障政策及び政府情報管理政策―は、現在の改正政策の中に見られる（政策要求事項4, 11, 16, 18, 26, 27, 30を参照）。これらの新しい題名は、政策の“参考”節に見られ、それは、政府のコミュニケーションに関連する法令及び政策の一覧となっている。

政策の“監視”節も改正されている。現在、会計検査院の報告及び調査の参考資料となっており、法令順守の問題をレビューするときは、これが考慮されうる。これは、公用語長官とプライバシー及び情報へのアクセス長官を含む議会の公務員による調査のための政策の参考と一致している。

小さな変更のひとつは、本政策の仏語版と英語版の一致を確実にすることである。政策要求事項1(e)及び27(g)は、仏語側に基づいて調整されている。“sur demande”という言葉は、英語テキストと一致させるため挿入されており、これは、刊行物を“要求に応じ(on request)”多数の判で利用可能にすることに言及している。

政策手続き

コミュニケーション政策は、各省庁が、財務委員会の共通業務政策及び契約政策の中で確認している一定のコミュニケーション業務へのアクセス及び契約を行おうとする時に、従うべき手続きを設けている。事例としては、広報、世論調査、メディア監視、政府刊行物及び著作権行政がある。改正政策の“手続き”節は、表2を含む、これは、PWGSC及びPCOと調整すべき全ての活動の一覧である。

改正した手続きは、この政策通知に含まれている。それらは、例えば、政府広報の管理の新しい手順とともにカナダサイトにリンクする際の協議手順の詳細について述べている。

改正した手続きには、各省がコミュニケーション政策の手続き的要求事項に合致するように手助けするための更新された全ての共通業務についての連絡情報も記載されている。

契約及び共通業務に関する政策を反映した変更

財務委員会の契約政策（第 16 節，第 13 “広報及び世論調査業務についての契約”）及び共通業務政策（付属書 B, E, F）の有効な節は、解散したカナダコミュニケーション庁から PWGSC 及び PCO へ機能が移管されことを反映した修正もされている。政策は、両方とも財務委員会事務局のウェブサイト：<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca> を通じて利用可能である。

更なる情報

改正コミュニケーション政策についてさらに情報が必要な政府機関は、以下のところに連絡できる。

Mr. Brian Biggar

（以下 E-メールアドレス等省略）

Mr. Robert Bousquet

（以下 E-メールアドレス等省略）

第2章 畜産関係コミュニケーション政策

第1節 連邦政府における対応

AAFC の Tom Shenstone 戦略的政策統合担当局長へのインタビュー及び AAFC からの書面による回答を再掲する。

畜産関係の規制は、州政府の権限であり、連邦政府としては、優良事例集の採用奨励を行っているとのことであった。

1. Shenstone 局長

畜産排泄物の臭いに関する苦情処理は、州政府の責任だ。公平に見て、（排泄物の問題は、）実際緊急の課題である。農場による農業環境の管理の責任が1つの課題である。一般国民は、国民が環境を扱うのと同じように環境を扱うことを農業者に期待している（例外は認めない）。農業者は、一般的に環境をちゃんと扱っていると感じており、どのような制限も課せられることを望んでいない。悪臭だけではなく、土壌浸食や河川の汚染といった種類の問題がある。州政府は、これらのことに対してますます厳しくなっている。例えば、養豚業を経営したいとすると、環境に関する承認を求めることになり、顧客の汚染（customers pollution）（畜産物の消費者に対する汚染という意味か）だから、これはきわめて複雑だ。ほとんど承認は出ないだろう（most are rarely cases）。

連邦政府は、農業者に環境農場計画を持つよう奨励しており、これらの計画の準備への基本的な助成を行うプログラムを設立した。その結果として、農業者に優良管理事例集、これは環境にとって正しいことを行うものであるが、その採用を奨励することになった。しかし、州政府は、本当に、ほとんどの場合において規制する権限を持ちたがっている。

州政府は、優良管理事例集の採用や環境に優しい農法の奨励に対して、かなりの助成をしている。全ての州政府は、ある程度まではやっている。プリンスエドワードアイランド州では、適切な農法を採用している農業者には、一定の奨励金を出している。連邦政府にも2,3のプログラムがあり、そのひとつは、川に沿った土地を生産に使用しないことに奨励金を出しているものである。耕作により、川が農薬で汚染されるのを防ぐためのものである。

2. AAFC 政策部からの書面による回答

（問）排泄物の臭いについて郊外や農村地域の畜産農家の近隣住民から苦情が出ていないのか。もし出ているのなら、そのような苦情をどう取り扱っているのか、どのようにしようとしているのか。

（答）ときたま、畜産業が営まれているところの近くで住んだり働いたりしている人々が、家畜小屋や飼養場から生ずる臭いや肥料の施用中の臭いに苦情を言う。

AAFC と州農業省は、これらの苦情に対し、優良管理事例集、連邦及び州のガイドライン、規則、条例、排泄物取り扱いと保管場所の基準を適用することで応えている。連邦イニシアチブの模範例は以下を含む。

- ・ 農場動物の世話と取り扱いのための規則と実例
- ・ カナダ動物性廃棄物管理ガイド
- ・ 肥料規制法
- ・ カナダの環境保護法

家畜小屋から、保管場所でかき混ぜられる際の液状排泄物から、畑への散布からの臭いは避けられない。しかしながら、適切な施設、管理及び近隣住民との適切な距離があれば、臭いの問題は最小限にできる。

畜産業の臭いを減らす可能性のある以下の数選択肢がある。

- ・ 家畜小屋、囲い地、檻をよく維持管理しておくこと：檻や家畜小屋を定期的にくすってきれいにしたり、臭いを出す素を減らすために通路を掃除すること
- ・ 排泄物施用のタイミング：近隣住宅から風が吹いている日に排泄物を施用する、排泄物をできるだけ早く農耕地に入れてしまう
- ・ 飼料配合の調整：動物の必要に応じて排泄物となる飼料の窒素成分を減少させる、ただし、限度を超えないこと
- ・ 新施設の位置決め：臭いの拡散のために防臭林や高いフェンスのようなもので距離をとったり特徴付けたりする
- ・ 排泄物の保管：覆いは、液状排泄物保管施設からの臭いを減少できる
- ・ 排泄物の堆肥化：堆肥化した排泄物の土地利用作物への施用は、適切に処理されれば、新鮮な生の排泄物からの臭いよりは少なくなる
- ・ 排泄物添加剤：排泄物にいったん加えれば臭いの産出が減少する数種の化学添加剤が利用できる
- ・ 排泄物消化菌：嫌気性排泄物消化菌は、臭いや病原菌レベルを大いに減少させ、栄養素を保存し、作業用のエネルギーの供給に使用できるメタンのようなガスを捕らえることにより温室効果ガスの排出を減少する可能性を秘めている

戦略的政策部 戦略的政策及び開発課

Katie Hutchinson 作成

第2節 オンタリオ州政府による対応

前節のインタビューにもあった様に、カナダにおいては、畜産排泄物の臭いに関する問題は、各州政府の管轄である。各州政府において、それぞれの法律により解決が図られているが、その事例として、ここではオンタリオ州を取り上げる。

1. 農業及び食料生産保護法

オンタリオ州政府は、農村地域の居住者の権利を守るため、1998年5月に、農業及び食料生産保護法（**The Farming and Food Production Protection Act**）を制定した。

（1）目的

同法の目的は、以下の2つである。

- ① 農場経営者は、標準の農業慣行（**normal farm practice**）に従っている場合、近隣住民からの生活妨害行為に関する苦情から保護される。
- ② 地方自治体（市町村）の条例が、標準の農業慣行を制限しないようにする。

（2）標準の農業慣行

標準の農業慣行について、同法は以下のように定義しているが、同時に決定的なリストは存在しないともいっている。

- ① 一貫した適切で許容できる慣行と基準に沿い、類似した状況において類似した農作業で行われる。
- ② 革新的な技術が、一貫した適切で進歩した農場管理慣行で利用される。

肥料や畜産廃棄物に関しては、栄養分管理法（**Nutrient Management Act**）で定められた規制に従う慣行は標準の農業慣行であるとしている。（栄養分管理法については後述）

（3）苦情の解決手順

近隣住民が、肥料から発生する臭気を含む生活妨害行為に対する苦情を訴える際には、以下の手順を踏まなければならない。

- ① そのような行為を発生させた農場経営者と話し合う。
- ② 地方自治体又は自治体農業諮問委員会に助言を求める。
- ③ 州農業食品省の農業情報コンタクトセンターに連絡する。

オンタリオ州ではこれらの調停方法で98%の問題は解決されているとのことである。

これで解決されない場合、州の「標準の農業慣行保護委員会」（**Normal Farm Practices Protection Board ; NFPPB**）において公聴会が開かれる。

NFPPBは、調停努力によって解決できない苦情を扱うために設立されたもので、州農業食品大臣から任命された5人以上の委員で構成される。委員には、農場経営者が含まれ、公聴会の審査員には、問題の地域から離れた人が選ばれる。

公聴会においては、以下の結論が出される。

- ① 標準の農業慣行から発生する問題であった場合、申し出の却下
- ② 標準の農業慣行ではなかった場合、農場経営者へその行為の中止命令
- ③ 標準の農業慣行に沿うよう、農場経営者へその行為の変更命令

この決定に不満があれば、関係者は裁判所に訴えることができる。

2. 最低分離距離

最低分離距離（ Minimum Distance Separation ）に関する規定は、1970年にまで遡る。それ以来数次の改正を経て、現在は、1995年に定められた規定の改正が2005年12月に提案され、その提案が議論のためホームページに掲載されているところである。

最低分離距離を規定した目的は、農業及び食料生産保護法における畜産の臭気に対する生活妨害の苦情を減らすことにあり、騒音や埃のような他の生活妨害行為の苦情については対象としていない。

施設等の土地利用は、最低分離距離の計算式に従わなければならない。つまり、強行規定の性格を有する。

最低分離距離は2種類あり、そのⅠは、新規開発施設と既存の畜産施設又は糞尿貯留施設との最低距離を定めたもので、そのⅡは、畜産施設又は糞尿貯留施設の新設又は拡充と既存又は承認された畜産以外の施設との最低距離を定めたものである。

最低分離距離の計算式は、酪農、養豚、養鶏等の畜種によって1頭当たりの負荷を違えて、距離が出される。

3. 栄養分管理法

栄養分管理法(Nutrient Management Act)は、2002年に自然環境の保護及び農業と農村開発の持続可能な未来のため、栄養素を含む資材の管理を目的として制定された。

この法律を補完するものとして、糞尿管理(Manure Management)に関する優良事例集(Best Management Practices)が出版されている。その内容として、農場の臭気と近隣関係、糞尿貯留施設の位置決め、糞尿処理等に関して、農業者が従うべき規準について述べられている。

第3章 カナダ農村地域パートナーシップに見るコミュニケーション

第1節 カナダ農村地域パートナーシップの概要

1. 農村地域政策の歴史

カナダにおいて、農村地域の経済の建て直しに政府がコミットしたのは、1996年の女王陛下の演説が最初である。

1997年には、下院の天然資源常任委員会が“Think Rural”との報告を出し、ヴァンクーリーフ下院議員が、農業・食品相及び農村地域問題調整相に任命された。

1998年には、Rural Lens という考え（政府機関は、政策の策定等に当たって農村地域への影響を考慮しなければならない。）が導入されるとともに、Rural Dialogue（全ての地域の国民との対話を目指すもので、7000に近い個人又はグループからの提案があり、33回に及ぶ地域会議が開催された。）も行われた。この結果に基づき、カナダ農村地域パートナーシップ（Canadian Rural Partnership）が、4年間2000万カナダドルの予算で発足した。

2. カナダ政府の推進体制

本パートナーシップの推進体制は、連邦政府には AAFC 内に農村地域政策を取りまとめる農村地域事務局（Rural Secretariat）が置かれ、全般的な指導と政府内における調整を行う、また、省庁間ワーキンググループ（Interdepartmental Working Group）が32省庁の代表により構成され、各州及び準州に地域事務所及び Rural Team（政府及び主な出資者により構成）が置かれている。

3. 内容

Rural Dialogue によって、農村地域及び遠隔地域における11の優先分野（農村地域の国民の連邦政府プログラム及びサービスへのアクセスの改善等）が認定され、このために、上述の4年間2000万ドルの予算により、パイロットプロジェクトイニシアチブ（The Pilot Projects Initiative：各省にまたがるのでイニシアチブとなっている。）が実施されることとなった。

このパイロットプロジェクトとして、1998年から2002年の間に後述の「青年指導者のためのインターンシップ」を始めとする321のプロジェクトに資金が供給された。

このほか、カナダ農業地域共同体イニシアチブとして、2000年から2003年までに、207のプロジェクトに対して930万カナダドルの資金供給を行うとともに、農村地域開発イニシアチブとして、2002年から2003年に、280万カナダドルの単年度資金供給を127のプロジェクトに対して行った。

現在は、ネットワーキングイニシアチブとして、モデル研究プログラム及び農村地域共同体能力開発プログラムに、5年間（2008年3月まで）で1850万カナダドルの資

金供給を行う計画となっている。

第2節 AAFC 農村地域事務局でのインタビュー

以下は、Patricia Moore AAFC 農村地域事務局農村地域プログラム課長へのインタビューの結果である。

1. 農村地域事務局の体制及び説明事項

事務局には、調査、対話と地域の調整、政策、プログラムの分野がある。

これから説明するのは、①カナダの農村地域の課題、②農村地域事務局（Rural Secretariat）の任務、役割、活動、③カナダの農村地域の発展を援助する仕組みについての概略、そして④政策立案過程における市民（citizen）参加のケーススタディである。

2. カナダの農村地域の課題

農村地域はカナダ経済にとって、とても重要な貢献をしている。

ご存知のように、カナダの国土はとても広大で、人口は中央に集中しがちである。だから、農村地域は GNP において大切な役割を持つ。

農村地域は、

- ・カナダの人口の 31 パーセント
- ・労働人口の 28.4 パーセント
- ・移民の人口比率は 6 パーセント（都市と比べると比率が異なる）
- ・経済の 33 パーセントは資源をベースにしている（鉱山業、漁業、農業、林業を含む）
- ・新規小ビジネスの 60 パーセントがここで始まる
- ・失業率は 8.3 パーセント
- ・労働者の 13 パーセントが知識や（企業の）上級管理（senior management）と関連する仕事に就く

都市部での移民比率については専門ではないので詳細な数字ではないが、40 パーセント位かそれ以上だと考える。都市によって異なると思う。例えばバンクーバーやトロントでは比率はもっと高い。「移民」が誰を指すかによっても比率は異なる。

カナダは歴史的に移住を奨励してきたので、過去 50 から 60 年間は東欧から、その前は英国から、そしてベトナムなど問題のあった国から、他にも中国や日本などから異なる時期に移住している。どのように移民が定住し、我々が通りを歩くときにポーランドやイタリア、日本の店が並ぶことに違和感を覚えなくなるのか調査したら面白いだろう。

国全体の失業率の数字は知らないが、8.3 パーセントは全国平均より低く感じる。多くの失業者や貧困者は農村地帯を離れる傾向がある。ホームレスなどは都市部に移った方がサービスを受けることができるからだ。しかし、貧困者は農村地域にも多い。

農村地域の人々はカナダ経済に貢献しているにもかかわらず、いくつかの課題に直面し

ている。

- ・天然資源を基礎とした経済（農業，林業，漁業，鉱山業等）に対する依存。豊かさの現われでもあるが，同時に課題でもある。（カナダの）経済が資源ベースから知識ベースに移行しているので，農村地域にとってこれは課題といえる。
- ・国際化の圧力や，急で周期的な景気の下落に対する弱さ。（事例として狂牛病，米国との針葉樹材の関税問題，漁業の管理，干ばつ，洪水，森林火災）。
- ・人口統計の変化。農村外への移住と高齢化。特に若い人々は，農村地域ですることが見いだせず，教育のために都市部へ移りそのまま定住する。結果として，農村地帯には中高年や退職した人々が人口の多くを占めることになる。
- ・課税ベースの減少。人口統計と関連するが，労働人口が減るために税金が減る。
- ・政府のサービス，教育，情報や社会福祉へのアクセスの減少。
- ・健康状態の悪化。カナダでは都市部でも医師の数が不足しており，農村地域では医療サービスの遅れは深刻。
- ・指導力を含む，職務技能の不足。若い人々が都市部にスキルを学びに行ったまま戻らないため。
- ・インフラストラクチャー。交通，水道，知識ベースのもの，例えばインターネットアクセスなど。

3. 農村地域事務局の任務，役割，活動

これらの課題に対して，カナダ政府がどのように応えようとしているかを説明する。

- ・農業・食品省の大臣が，農村地域の問題を調整するように任命された。この結果，誰かが責任を持って農村地域の問題を重点的に取り扱うことになった。
- ・農業・食品省の内部に「農村地域事務局」が設立され，中心的な役割を持つことになった。

農村地域事務局の任務，役割，活動について。

- ・農業・食品省の大臣と農村開発担当の政務次官をサポートする。
- ・政府内に指導力を提供し調整する。（政府内に）パートナーを作り，連邦政府の他の省庁と一緒に働くようにし，何か計画する際に農村地域を忘れないようにしてもらう。
- ・農村問題のために連邦，州，準州政府間の協力を調整。
- ・農村地域の利害関係者達と連邦政府の対話を奨励する。

農村地域事務局のパートナーは次のとおりである。

- ・州や準州の政府。
- ・**rural チームとネットワーク。** **rural チーム**について説明しよう。**rural チーム**とは，連邦政府内の異なる省庁を代表する実務レベルの人々で成り，地元の州政府の議員などを含む。非政府組織からの代表を含む **rural チーム**もある。**rural チーム**は集まって，何が

優先されるべきか、何が重要か協議し、合意する。その後、それぞれの組織に戻り、rural チームが提案した方向に（組織が）向くようにする。

- ・連邦政府の32の省庁。例えば、カナダ大西洋地域機構（Atlantic Canada Regional Organization）やオンタリオ州の Fed Nor という庁だ。
- ・政府組織外のパートナー。調査機関、大学の調査部門、NGO、地域の将来発展のための組織など、カナダ北部の農村遠隔地域に興味を持つグループとパートナーになり、地域の生存力を増進させる。

農村地域事務局の主な活動を紹介しよう。

- ・Rural Lens。この活動は、連邦政府内の他の省や、州政府、そして準州政府に対し、全ての活動を rural lens を通して見るように勧めている。言い換えれば、政策やサービスを企画する時に、農村地域を考慮しているかどうか、農村地域がそのサービスを利用できるかどうか。その政策が否定的な、または肯定的な影響を与えるかどうか、実施される前にどのように変更できるか、という事を検討する活動だ。
- ・調査と分析。この活動は、人口統計を見て状況を改善するために何ができるか検討する。専門分野ではないので多くは語れないが、現在調査を基にして、異なった方法で地域社会開発及び能力開発のプログラムを行っている。テストの結果、何がうまくいって、何がだめだったかを確認している。
- ・Rural Dialogue。この対話を通して、地域の人々と問題を共有し状況を改善しようとしている。
- ・コミュニケーションと outreach。情報を地域に提供する方法。
- ・プログラム。担当分野でもあり、先ほど調査と分析でも少し説明したように、プログラムを実施する。少額の資金で地域の人々の参加を促し、地域発展のためにプロジェクトを実行する。

4. カナダの農村地域の発展を援助する仕組

これからはより詳細に述べる。

・Rural Lens について

先ほど述べたことを繰り返したくないので、簡単に述べる。Rural Lens の活動の一つとして、National Rural Framework（国の農村地域のための枠組）の開発がある。異なる政府（国、州、準州、市町村）が、農村の共同体とともに働く際の共通のアプローチに関して合意させることだ。

成果として、1億500万ドルがブロードバンドを供給するために、農村と北方地域に提供され、1億5500万ドルが通信衛星のイニシアチブのために提供された。

もう一つは、5年間で10億ドルの Municipal Rural Infrastructure Fund（農村地域の自治体のインフラ整備資金）が提供される。道路や下水など広範囲なインフラストラ

クチャーに利用される。

- ・調査と分析の成果について

社会経済的な調査が行われ、「カナダの農村地域と小さな町の分析公報 (Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin)」が四半期ごとに出される。この公報は政策やプログラム立案のために、情報を必要とする人々や研究者に利用されている。

農村地域のプロフィールがそれぞれの州と国家のために開発された。プロフィールとは農村地域で具体的な問題が起きた際、その州での状況を確認することだ。例えば職種や、どのような農産物があるか、それが資源を基礎にしているかどうか、そして人口統計など、全体像を見ることだ。

農村地域の調査ネットワークが研究者や専門家たちによって設立された。このグループは、集まって農村地域が直面する課題について話し合い、政府にどのように対処するか助言する。

- ・コミュニケーションとアウトリーチについて

rural チームについては先ほど述べたので、ここではコミュニケーションの手段について話す。

ウェブサイトや会報、展示会など。後ほど渡すパンフレットもそうだ。

- ・プログラムについて

地域を基にした革新的な事業に、比較的少額の投資を行っている。地域のメンバーやグループに、その地域がより良くなるような事業を行うように奨励する。結果として、2000 年から 2003 年の間に「カナダの農村地域における農業のイニシアチブ (The Canadian Agricultural Rural Communities Initiative)」は 930 万ドルの予算で 207 の事業を支援した。

全ての事業は最低でも 50 パーセント、しばしばそれより多い割合の出資者がいることを必要条件とした。結果として、地域にとって我々の投資よりさらに多い資金が投入されることを確実にした。

「カナダの農村地域におけるパートナーの試験的な事業イニシアチブ (The Canadian Rural Partnership Pilot Projects Initiative)」は 1998 年から 2002 年の間に 1, 200 万ドルの予算で 321 の事業を支援した。このイニシアチブは、先ほど述べたイニシアチブと対象が異なる。このパイロット・プロジェクトはどのようなタイプの農村地域でも良く、Agricultural rural communitiesの方は農業を基礎とした農村地域に限った。

「農村地域開発のイニシアチブ (The Rural Development Initiative)」は 1 2 7 の事業を 280 万ドルの予算で 2002 年から 2003 年の 1 年間支援した。このイニシアチブの目的は、地域が予算を使うためにより戦略的になるように奨励することだ。初期のプログラムがその場限りの事業だったのに対し、このイニシアチブは「企画したら支援する」

という形をとった。背景として 1998 年に事業支援を始めた頃、地域は明白な問題だけに対処しようとした。結果としてその場限りの事業を行い、我々も支援した。しかしある時点で、「既にいろいろな事業で問題に対処したので、少し傍観してから、計画を立てよう」と助言した。計画が出来た段階で、その計画が道理にかなっているかどうか判断して支援するということだ。

現在、プログラムは「モデル調査のプログラム (Models Research Program)」と「農村地域の能力開発のプログラム」があり、能力開発のプログラムには「ネットワーキング・イニシアチブ」が含まれる。この二つのプログラムは 5 年間で 1,850 万ドルの予算がある。「モデル調査のプログラム」の方が大きいプログラムで、1, 500 万ドル近くの予算がある。異なる方法を地域で試し、15 から 20 のモデルを実行し、テストしなくてはならない。「ネットワーキング・イニシアチブ」は学習イベントのような小規模なプロジェクトを扱う。会議や研修会のように、参加することによってネットワーク化される、相互に学びあうものだ。

5. ケーススタディ

次は事例研究だ。Rural Dialogue について紹介する。

Rural Dialogue は農村地域のカナダ人を我々との対話に巻き込むことが目的で、1998 年に始まった。当初の目的は、政府が農村地域の主な課題や難問、機会を理解できるようにし、市民が政策立案に参加し、農村地域の連邦政府の役割に対する観点を理解し、解決先を議論するようにすることだった。我々は、農村地域にとって何が一番良いか伝えるのではなく、農村地域の人々に何が一番良いのか伝えてもらいたいと思っている。そしてどの問題が解決でき、どれが解決できないかを話し合う。

・農村地域のカナダ人との約束について

農村地域のニューズレター、地域別の対話、最初のイベントとなった国内の農村地でのワークショップ(1998年)、2000年、2002年、そして2004年に開かれた3回のrural協議会はそれぞれ全国から200名以上の参加者があった。協議会では教訓を分かち合ったり、難問について議論したり、解決策を話し合ったりした。地域と関係者は対話を導く立場で参加した。対話は年に5、6回、地域別に行われた。政務次官や農村地域事務局局長も参加した。地域の指導者のようなメンバーも加わった。対話にはだいたい20名ほどの参加者がいた。全ての対話に政務次官や農村地域事務局局長が参加した。

最初に学んだ教訓について

・誰を招くべきか。我々は、個人の関心を横に置いて、公益のために働くことができる市民に参加して欲しい。

- ・いつ市民を参加させるか。最初の段階、計画段階から参加させる。そして、事業の重要な段階でも参加してもらう。
- ・過程ではなく成果に焦点を当てた、企画や評価手段を利用する。
- ・協議事項や内容への取組みが、過去の問題や課題に焦点を当てたものではなく、未来への建設的なビジョンを持ったものでなければならない。
- ・市民は、個々の経験を共有し、一方的に教えられるのではなく自分たちで熟考することを望んでいる。
- ・市民は、連邦政府（公務員や政治家）の存在を感じることを望んでいる。
- ・市民は、我々と継続した関係を保ちたいと思っている。

改善点について

- ・政策を検討する際に農村地域の観点を良く理解する。
- ・地域が企画できるように、役立つ情報を増やす。
- ・調査を政策の目的とより深く提携させる。
- ・政府内の異なった省庁間や省庁内の協力を奨励する手法を開発する。
- ・共通の優先事項を持つために、政府の全レベルでの参加を調整する。これは現在改善しようとしているところだ。

6. 結論

- ・農村地域は広範囲な課題に直面している。
- ・現在まで、農村地域事務局の取組みは多くの成功を収めている。
- ・Rural Dialogue は我々の成功の重要な役割を果たし、農村地のカナダ人に政策立案過程において意見を述べる機会を与えた。
- ・しかしながら、政府間の全レベルにおいて、より調整された取組みが必要である。
- ・the National Rural Framework(NRF) はそのような取組みを導入することが目的だ。

以上が我々の行っていることの概要だ。

7. 質疑応答

（問）事業を行うにあたり 50 パーセント以上出資するパートナーを必要とするとのことであるが、どのような種類のパートナーがいるのか。

（答）典型的なパートナーは非政府組織（NGO）だ。パートナーの貢献は現金である必要はなく、ボランティアであったりする。他のパートナーは州政府などだ。

この必要条件には二つ理由がある。まず、連邦政府以外の組織が、農村地域に投資することに興味を持たせること。そして市民にも従事させること。だからボランティアも 50 パーセントの出資に計上している。

（問）州政府やそれより小規模な市町村レベルと連携して、ボランティアに対して助成するという考えはないのか。

（答）行っている。

ほとんどの事業にはいくつかの出資するパートナーがいて、その中に非政府組織や州政府、準州政府が含まれていたりする。たまに自治体政府（市町村）が含まれることがあるが、あまりない。

（問）連邦政府だけから非政府組織に直接資金が行くことは少ないのか。州政府を通さな
いで、連邦政府からボランティアに資金を出すことがあるのか。

（答）あると思うが例を考えようとしている。2，3あると思う。このような組織には通常資金が不足しているので、我々だけでなく外部でパートナーを得ることを奨励している。州政府、準州政府や複合的な NGO がパートナーであることが多い。州政府が入っていないこともある。

（問）NGO がよく出てくるが、民間のパートナーは NGO だけなのか。

（答）いや。非営利的な団体（NPO）もある。営利的な団体もいくつかあるが、非営利的な活動をしている。

パートナーは我々の投資によって利益を得てはいけない。しかし、地域と協力して活動し、その活動が非営利的なものであるならば良い。多くのパートナーは地域に基づく小規模な団体だ。

（問）組合は利用しないのか。

（答）多く利用している。

（問）問題点はないのか。

（答）パートナーを利用する理由は、連邦政府以外の組織に投資することを奨励しているからだ。パートナーと事業をするにあたり、一番問題になることはパートナーを見つけることだ。特に北方地域だ。人口が少ないため、パートナーを見つけることが大変だ。だから我々もこの地域に関しては、寛大にならざるを得ない。

（問）連邦政府でこのような活動を行う背景には、州政府や準州政府が農村地域への投資をほとんど行っていなかったことがあるのか。

（答）全てが十分ではなかった。農村地域の人々から聞いたり、調査したりして知らされたことは、いくつかの地域は危機に直面していた。特定の地域で鉱山が閉められたり、漁業が保護の問題で一定期間禁漁されたりするなど経済の基盤に変更があると、その地域は痛手をこうむっていた。

(問) 1998年に始まった Rural Dialogue は今でも毎年継続されているのか。

(答) 今日でも地域別に行っている。全国的なものは National Conference と呼ばれ、数年に一度開かれる。多分2年後に開かれる。

(問) Rural Lens はどうして始まったのか。Rural Dialogue で十分ではないのか。

(答) 聞き手の違いだ。Rural Dialogue は我々のように少人数の政府の者が、市民と会い意見を聞く。

Rural Lens は市民の意見を聞き、課題を理解した我々が、農村地域の考えを理解していない連邦政府の他省の同僚に、立案された政策がどのような影響を農村地域に与えるか説明し、改善するように求める。

(問) Rural Lens は定期的に行われるのか。

(答) いや。品質管理のようなものだ。例えばカナダ国家資源省 (Natural Resources Canada) が政策を立案する時には、我々にコピーを送り、農村地域の影響を考えているかどうか確認する。影響がある場合には、それが良いものか悪いものかチェックする。コピーを送ることは強制ではないが、我々の大臣から担当の大臣に話してもらったりする政治的手段を使いながら、奨励している。

(問) 是正を勧告してもそれに従わない場合はどうするのか。

(答) その場合は我々の大臣と、その省の大臣とで議論する。政策立案に関するコピーを送ってくる段階で、変更が必要なら改めるつもりなので問題は起きない。大きな問題があった場合は、大臣レベルで話し合ってもらう。過去にそのような事例があったかどうかは、専門ではないので知らない。

(問) Canadian Rural Partnership の外部評価について。評価は満足のいくものだったのかどうか。その結果に基づいてどのようなアクションがとられたのか。

(答) 一般的な知識しかないが、満足のいくものだったと聞いている。農村地域の市民は我々の干渉を好んでいる。異なった方法ではなく、より多くの活動を行って欲しいようだ。

(問) 活動の量を増やす予定はないのか。

(答) 大臣に聞いて欲しい (笑)。National Rural Framework では、省間の協力を増やそうとしている。我々だけで活動を行わないようにし、業務を分散させようとしている。この点では活動を増やそうとし、政府の他のレベルも農村地域にもっと注目してもらいたい。州政府や準州政府も根本的なレベルを見て欲しい。我々の予算は限られていて、もっと増やして欲しいが、これは政治的な話になる。

(問) 外部評価は何年かに一度でも利用する予定か。その利点は何か。

(答) 詳細はよく知らないが、これからも利用するだろう。

利点は二つある。一つは我々の活動に対し客観的な見方をしてくれるので、やり方が間違っていないか確認できる。もう一つは、内部にこのような評価ができる人材がいないからだ。

(問) **National Rural Framework** について。枠組とはどのようなものか。各省庁が農村地域事務局に対し、立案の報告義務がないそうだが、それを義務付けようとするものか。具体的にどのようなことをするのか。

(答) これは政策だ。開発途中ではあるが、どのような枠組であるべきか合意に達するところだ。連邦政府、州政府、準州政府が農村地域の課題にどのように取り組むか定めている。優先順位を定め、管轄の範囲を決め、課題によって誰が先導するか、どの局面で誰が影響を受けるか等。農村地域の課題を同じ方法で見ることによって、他人の領分を侵すことなく、偏った問題だけが取り上げられることを避ける。

(問) **Rural Dialogue** を継続して行えば、これだけで良いとしているのか。他のコミュニケーション方法を新たに検討したり、それによって、**Rural Dialogue** の中止を検討するということはないのか。

(答) 農村地域との継続した関係と対話の一部だと思うが、我々のプログラム、「モデル調査のプログラム」は政府の干渉をより多く見るように意図している。これは農村地域の人々と継続して議論し、話すことによってニーズを確認していく方法の一つだ。これ以外にもウェブ・サイトや、フリーダイアルによる電話での相談、**rural** チームとのやりとり等がある。いろいろな方法でコミュニケーションを取っている。**Rural Dialogue** を変える必要があるという声を聞いたら、変更するだろう。**Rural Dialogue** は数あるコミュニケーション方法の一つにすぎない。今の方法で十分効果があると考えている。

第3節 AAFC オンタリオ地域事務局でのインタビュー

AAFC オンタリオ地域事務局（在オンタリオ州ゲルフ市）において、カナダ農村地域パートナーシップのパイロット・プロジェクトの一つである青年指導者のためのインターンシップ（Internship for Young Leaders）について、P. Sivaraj AAFC オンタリオ地域事務局農村地域事務局担当官並びにゲルフ大学の Kelli Sisler , Mary Feldskov 両氏にインタビューした。

1. パイロット・プロジェクトとしての提案

パイロット・プロジェクトのインターンシップについて、私たちが Rural Dialogue を引き受けた際、農村地域の人々から提案されたことの一つに、農村地域の若い人々の能力や指導力の開発があった。

Dialogue の中には11の優先される事項があり、「若者（youth）」が優先事項の一つであった。パイロット・プロジェクトのために案を提出する人は全て、少なくとも優先事項の一つを満たすことが必須条件である。それから、連邦政府、州政府、又は非政府組織と提携しなくてはいけないことも、もう一つの必須条件だ。

このパイロット・プロジェクトを始めるにあたり、連邦政府の様々の省や州政府から成る委員会、「オンタリオ州の rural チーム」、と呼ばれるものがこの提案を再検討することになった。

提案は主にゲルフ大学やオンタリオの青年農業会議所（junior farmers association）から出され、パイロット・プロジェクトの必須条件を全て満たしているかどうか評価された。特に「若者」の優先事項が重視された。

青年農業会議所から「若い指導者たちのインターンシップ」のパイロット・プロジェクトを希望する声があがった。非政府組織だけが資金援助を申し込むことができる。ゲルフ大学と青年農業会議所は、農村地域の若い指導者達のスキルを磨く必要があることを知り、これが優先事項の一つ「若者」を満たした。

ゲルフ大学と青年農業会議所はこの提案をもとに、このプロジェクトがどのような利益を農村地域の若者にもたらすか説明し、連邦政府に資金援助を検討するように依頼した。我々はチームとしてこの提案を検討し、優先事項も満たしていたので同意した。

2. プロジェクトの形成

ゲルフ大学と青年農業会議所の代表に、プロジェクト、プロジェクトの利点、援助について話してもらうが、その前に質問の一つに答えよう。もし我々がプロジェクトを選択したとしたら、政府がプロジェクトを実行するようにトップダウンになっていただろう。しかし、そのやり方を止め、我々は全てのプロジェクトが「草の根」レベルで行われることを望んだ。

(評価の結果から、提携した組織がたくさんあったように見受けるが、どのような組織をどういう基準で選んだのか。)

「オンタリオ州の rural チーム」を作ったこととお話したが、話はそこまで戻る。背景をお話ししよう。1997年にカナダ政府は、農村地域の課題が省の境界線を越えて存在することを認識した。例えば、労働省が労働問題に取組み、保健省が健康問題に取組み、産業省が産業に関連する問題に取り組む。省内の縦の責任は、農村地域の課題を考える時にはうまくいかないことがわかった。省をまたいだ問題を抱えていると理解した。

私はオンタリオ州で農村地域のプログラムをやりとげる責任があるが、連邦政府のいろいろな省に連絡を取り、プログラムを説明し、パートナーになるように依頼した。

最初は連邦の約25の省がチームを構成し、更にオンタリオ州では農業・食品・農村地域の業務は農村地域の開発も含むため、農業・食品省もチームに加わった。チームの中から「プログラム再検討」小委員会が作られ、プログラムを評価する小委員会に加わりたい人が当初10名集まった。そして、一人が約10プログラムを評価した。

今は1997年、1998年の農村地域事務局(rural Secretariat)プログラム開始時に戻って話をしている。その当時は連邦政府と州政府のみがパートナーだった。カナダでは自治体は州が作ったものなので、後にオンタリオ州の5つの異なる地方で「地域のネットワーク」というものが作られた。

農村地域事務局はオンタリオ州で一つの事務所を構える。州政府の農村地域開発部門はゲルフに本部を持ち、州内にいくつかの事務所がある。

「若い指導者達のインターンシップ」はパイロット・プロジェクトなので、一箇所でのみ行われている。

農村地域事務局はプロジェクトの実行には携わらない。プロジェクトに資金援助はするが、「草の根」レベルで行って欲しいため指示はしない。

全てプロジェクトが実行された後、評価を行う。

20パーセントの資金は政府から出ている。連邦政府か州政府からだ。残りは、寄付金や現物給付である。プログラムが始まった当時は、政府の援助が多かった。現在はもっと少ない。政府が計画を始めたが、他に引き継いでもらいたいたいからだ。

3. 「若い指導者たちのインターンシップ」

我々はこのプログラムにおいて、二つのプロジェクトに資金援助した。

一つは「プログラムに参加できる若者を確認する」。そして二つ目は「教材の開発」だ。連邦政府が援助した。ゲルフ大学も現物給付で援助した。

プログラムは大学にいる人々から手助けされ、運営され、青年農業会議所と協力し人を勧誘したり、プログラムを宣伝したり、農村地域の組織と提携した。結果として、学生たちは助言したり、プロジェクトを実行したりする機会を得た。

このプログラムにおいては、無給のインターンシップとしている。学生達は、例えば商

品組合 (commodity organization), 農業連盟 (federation of agriculture), 地元の自治体などの理事会 (board of director) に引き合わされ、働きながらどのようにして管理職になるかを学ぶ。

農村地域の若者に、理事会や農村地域団体の指導者となる機会を与えることが目的だ。だから、我々は学生たちが既存の理事会と関係できる機会を、提供する。その結果、学生たちは助言を受けたり、指導されたり、将来の理事会に指導者的立場で参加することを奨励されたりする。

プログラムに参加した学生たちには、一人約 500 ドル支払った。インターンシップは大学生にとっては夏休み中のアルバイトに加えて行い、他の学生たちは通常の学業に加えて行った。プログラムは夕方や週末に行われたので、フルタイムのインターンシップではなかった。中には働いていた人もいたが、経験を積むために参加していた。人によって参加する期間は異なるが、だいたい月に一度理事会に参加したり、指導者と会ったり、プログラムに参加した他の学生たちと教室で集まったりした。平均すると1か月10時間から12時間くらい費やしたと思う。学生たちの経験や、参加した組織によって時間は異なる。

学生たちはプログラムに参加することによって、単位も取得した。一つの学期に5科目取るとしたら、このプログラムは1科目に数えられた。これはゲルフ大学にとって価値があることだった。

大学が主催することによって、学生たちに単位を与え、大学の教授陣や図書館などを有効利用してもらえるので、大学にとっても意味のあるプログラムだった。

ゲルフ大学には農業学部があり、多くの学生は農村地域の出身だ。大半の学生たちは、出身地域が同じ学生たちとグループになって参加した。ゲルフ大学外からも何人かの参加者を農村地域から募集した。もちろん、フルタイムで働く人も多くいた。

通常、理事会や指導者 (mentor) たちとのミーティングは地元で行われた。クラス内で行う会議には移動する必要があった。インターンシップを開始した最初の2年間は、州内を移動させた。3年目からはゲルフ大学内で会議を行うようになった。参加者にとっては、いろいろな場所を移動するより、特定の場所に集まる方が都合良かった。

プログラムに参加することを決めた時点で、年に4、5回は大学に通うことを理解していたので、参加者から特に負担になったということは聞いていない。

一度だけ、議会のメンバーに会うためにトロントで集まったが、通常は大学で集まった。

4. このプログラムで得られた教訓

課題の一つは、指導者たちにより多くの手引きや支持が必要だったことだ。参加者は指導者とペアになりプログラムに参加したが、経験を持たない指導者たちはどのように指導してよいかわからなかった。

もう一つの課題は参加者の数だ。最初の年は26人の参加者がいた。1年に10人から15人の参加者が適していると思われていたので、多すぎた。クラス内での会議も小規模

の方が、インターンと教授陣のやりとりも増えたと思う。プログラムの進行役(facilitator)一人につき、10人から15人の参加者が望ましい。進行役が2人いれば、より多くの参加者を募ることができる。

読み物として選ばれた本も参加者の受けがよくなかった。最初の1, 2年目に使用された教材は改訂されたので、3年目の教材はより効果的であった。教材の改訂は継続して行うように勧められている。

勉強会(workshops)や会議に招いたスピーカーは良い評価を受けた。

参加者たちはオンタリオ州立法府の建物を訪問し、議会の手続を見学し、政府がプログラムの貴重な役割を担っていることを理解した。

立法府について学ぶ理由は、次のとおりである。参加者たちは地域の「草の根」レベルの組織に加わっていた。それらの組織は政府から資金提供を受け、議会が制定した立法に依存するなど、直接関係がある。例としてオンタリオ州の農業連盟(the Ontario Federation of Agriculture)は関与している組織の一つだが、この連盟は農業問題について政府に直接働きかけたりする。

教材は、バインダーのようなもので、プログラムの進行役がいくつかの異なる資料として、新聞の切り抜きや雑誌の記事やインフォメーションシートなど、学習するのに適切だと思われるものを入れていた。議会の手続(parliamentary procedure)や、論争を扱う方法、効果的なコミュニケーション方法、要点の伝え方等が含まれていた。

同じようなことを始めるなら、提案としてはウェブ・サイトを構築するやり方がよいだろう。情報を載せて、関係する組織やウェブ上での資料とリンクをはる事もできる。このプログラムは1999年や2000年に始まったので、今日ほどインターネットやウェブ・サイトが一般的ではなかった。バインダーにするとすぐ情報が古くなるが、ウェブ・サイトだと参加者がどこでもアクセス可能なので適しているだろう。

バインダーは100から150ページの資料からなる。枚数は毎年変わる。初年度はそれほどページがなかった。2年目以降、利用できそうな情報を足していくので増えていった。参加者自身も資料を提供した。

重要なことは、学習は体験に基づく。教材や資料から多くは学べない。参加者たちは、指導者や組織との実際のやりとりから多く学んだ。

研修資料は、参加者と指導者や組織との直接のやりとりだった。

5. 今後のための提案

このプログラムは参加者にとって効果的であった。

より多くの参加者を募りたいと思うが、プロセスが重要だ。誰でも申し込めば参加できるわけではなく、申込書は審査されてから、参加が許可された。質の高い人材を集め、確実にオンタリオ州内の異なる理事会と関係を持てるようにしたかった。質の低い学生は必要なかった。

参加者は、理事会のためにプロジェクトを行うことになっており、その評価もあるのでコピーを渡そう。このプロジェクトは参加者にとっても、理事会にとっても有益なものだ。そして、インターンシップに参加している他の人々に、プレゼンテーションを行う。このプレゼンテーションは、農業食品産業に携わる人々から成る委員会によって評価される。委員会は農業食品省の役人や、理事会や青年農業会議所のメンバーや大学関係者から成る。プログラム参加者がプレゼンテーションを行うことや、いろいろな人と話し合うことに慣れてほしかったので、安全な環境で練習する機会を与えたかった。