第６章　真のマネジメント改革を目指して

ここまでの章では、国土交通省が志向してきたマネジメント改革とその推進ツールの一つとしての政策評価の導入についての考え方、現在の制度・運用状況について述べてきた。その中で、国土交通省における政策評価の基本は、既存の施策や事業を静的（スタティック）に見て「良い、悪い」の評価をすることよりも、より上位の政策目標（アウトカム）との関係において、実際の成果に着目して政策を評価することにより、政策の企画立案→実施→評価→政策の見直し・改善という動的（ダイナミック）な「政策のマネジメントサイクル」を確立することを重視するということを明らかにしてきた。

それは、あくまでも政策を軸にするものではあるが、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の理念を基本に、省全体に、目標によるマネジメント、戦略重視の行政運営を確立することを目指すものである。

しかし、NPM は、政策面の改革だけでは実現できるものではない。これらはむしろ、第一歩であり、特に平成 13 年度までの取組みは、改革というよりも、「改善運動」に近いものであった。これを、さらに推し進めるためには、政策に従って実施する各種の行政活動の執行面、予算・人事・組織等の管理面、さらには職員一人ひとりの意識という様々な側面を含めて改革を進めていかなければならない。これが実は国土交通省が目指すマネジメント改革の真の姿であると考えられる。

真のマネジメント改革をどのように表現するかは、それぞれの立場によって異なってこよう。本報告書は政策評価に関する報告なので、現在の政策評価体系に関する実務をどのように改善していくことが可能か、さらに中期的な課題は何かを明らかにしていくことで、我々が目指そうとする真のマネジメント改革への１つのアプローチの仕方を提案していくこととする。具体的には、戦略重視の行政運営の確立という目標に関連して、「政策のマネジメントサイクル」よりも大きな、「戦略を軸にしたマネジメントサイクル」を確立し、戦略を持続的に進化・発展させるダイナミックなマネジメントシステムを目指すということを述べていきたい。具体的には、戦略の①立案・策定、②展開・運用、③評価、④フィードバック、⑤新たな戦略の立案　という各段階を念頭に、「戦略の確立」「業務運営面の改革」「業績に関する情報の充実」「全体最適を目指した業務の再整理」「参加型による戦略のバージョンアップ」という５つの課題を設定し、これらに関して政策評価をどのように改善、発展させていくことで、マネジメント改革の実現に寄与することができるかを明らかにする。

本章は、第１部のまとめであると同時に、省内でマネジメント改革を志向する職員、それを応援してくれる多くの国民の方々に対するメッセージでもある。

1　戦略の確立

第４章で述べたように、国土交通省は旧４省庁からの統合にあたり、その使命（ミッション）、将来像（ビジョン）について省全体で議論を尽くし、全職員がこれを明確に認識できるように定義するとともに、政策チェックアップ（業績測定）を導入し、27 の政策目標（アウトカム目標）及び 113 の業績指標・目標値を設定した。これは、国土交通省の使命や将来像を実現するために、どのような目標を掲げているかを明確にし、その達成状況を定期的に測定・評価できるようにしたものである。

本来いかなる組織においても、使命や将来像を実現するための明確な戦略を持つことが重要である（戦略について、コラム 10 を参照)。業績測定というシステムは、戦略目標とそれを実現するための手段を示した体系を前提としている。国土交通省は、政策チェックアップ（業績測定）を導入するにあたって、PI（パブリック・インボルブメント）等を活用しながら、アウトカム目標や業績指標・目標値を設定してきたが、これらは現状においては戦略的な体系として完成されたものではなく、今後一層の改良を図っていく必要がある。

このため、まず短期的には、顧客（国民）ニーズの把握、統計データ等の充実、測定方法の検討・開発等を通じて、業績指標を一層充実させていく必要がある。現在も、各種計画等の策定に際して、様々なアウトカム指標を開発する取組が行われているところである。こうすることによって、国土交通行政全般についてある程度俯瞰することが可能となり、戦略の策定に必要な情報が得られる。また、国民にとっても現状以上に充実した目標や業績指標による一層幅広い情報に接することができるようになる。

その上で、充実が図られた政策チェックアップ（業績測定）の結果等から得られる情報を分析して、そもそも戦略的に目指すべき目標は何かということについて「選択と集中」の観点から問い直し、戦略の策定がなされる。そして、その戦略に沿って、重点的に取り組むべき分野の掘り下げた情報が必要となってくるのである。つまり、国土交通省の業績指標・目標の中期的な改善方向は、全体を優先順位をつけずにただ俯瞰するという「包括性」を志向するのではなく、重点的戦略課題について政策チェックアップのための指標の充実を図るものである。目標といっても、それに対応する顧客は決して一様ではなく、本来、多様な顧客に対応して目指すべき成果も多様なものとなるはずである。そのためには、それぞれの重点的戦略目標に対して、様々な観点からの指標を組み合わせていく、「指標の集合」（Family of Measures）を形成していくことが必要となる。戦略とは、組織のトップが組織全体を動かしていくための指針であり、大きな組織の場合は、組織全体の戦略と、それを踏まえた部局単位の戦略のそれぞれが必要となる。国土交通省の場合、統合当初から、前者の策定を目指した検討を進めてきたが、現実的には、各部局における各種の「戦略的」計画等で開発されていた目標、指標等が検討のベースになっており、省全体の戦略を検討する上でも、部局単位の戦略策定とその充実は重要な課題である。

☆コラム 10：戦略とは

戦略（strategy）とは、「組織の使命（mission)、将来像（vision）及び目標をどのように実現するかを明示したプラン」と定義されています。(佐々木亮 2002）
ここでいうミッション（使命）とは、組織が実現しようとしている価値であり、短期的には変わらないもの。一方、将来像（ビジョン）とは、むしろ「こうなりたい」という変化の方向性です。米国 GPRA では、各省庁に５年程度をカバーする戦略計画の策定を義務付けています。戦略計画には、①使命、②将来像を明記にするとともに、業績測定を実施する上で必要な「戦略目標（strategic objectives)」を記述することとされています。また、法律で義務付けられていませんが、業務運営面での改革方針（corporate management strategy）を併記する戦略計画が多くなっています。

戦略計画の意義として、ある省の計画は次のように説明しています。「戦略計画は当省の戦略目標を、すべての米国民と共有するために作られた。数多くの当省職員、顧客、議会の構成員、その他の関係者（ステークホルダー）等による長い検討過程を経て作られた。我々は、戦

略計画と併せて省全体の目標を達成するために、省内の各部局がどのように協力して仕事をしたらよいか、またその努力を成功へと導くために必要な資源をどう生かしたらよいかについて、詳細なプランを作った。」（農務省）

要するに、戦略とは、高い目標に向かって組織を動かすための作戦シナリオ、行動指針です。職員が施策を企画立案したり、業務執行する上での目標を付与したり、目標間の優先順位付けをするもので、その性格上、組織のトップによって作られるものです。民間企業の場合、経営のもっとも基本的な指針となるものです。

したがって、既存の施策や目標を事務的に網羅するというものではなく、経営資源をどの目標に重点的に用いるべきかという「選択と集中」が戦略の基本になります。「戦略とは、何をするかの選択以上に何をしないかを決めることが重要。どの顧客のニーズに応えるかよりもこの顧客には奉仕しない、このサービスは提供しないという決定を下すことはリーダーシップの重要な機能。個々の職員が現場での判断を下すにあたってトレードオフで悩まないようにガイドするのが戦略の重要な機能の１つ。」（Porter 2002）

（参考文献）佐々木亮（2001）「すぐ使える戦略策定」（財）国際開発センター.
Michael E. Porter (2002) “What is Strategy?” Harvard Business Review OnPoint Article.

2　業務運営面の改革

このような戦略の策定は組織のトップのリーダーシップによるものであるが、戦略を実効性あるものとして展開・運用して使命や将来像を実現するためには、執行部門も含め、組織全体が適切に運営されていなければならない。「経営の失敗事例をみると、実際には、戦略が悪いのではなく、戦略の実行が悪いという場合が多い。」(Charan & Colvin 1999)

つまり、戦略は策定するだけではだめで、その実行にも意を尽くす「戦略経営」を目指さなければならない。

戦略経営とは、企業レベル・部門レベルで策定される戦略を組織マネジメントとリンクした統合システムであると説明されている。（大住 2001）

民間企業において早くから取り入れられている TQM（Total Quality Management）は、この戦略経営を目指すものである。TQM は、使命（ミッション）の定義から戦略の策定、共有という「方針管理」のもと、業務執行面のプロセス改善や現場の創意工夫まで含め、企業の本社から現場の第一線まで全体を巻き込んで、部分的な作業上の問題としてではなく、経営問題として品質管理に取り組むことで、総合的に生産性の向上を行なう改革手法である。

現在国土交通省においては、政策評価の導入を契機に、政策面を中心に、目標によるマネジメント、戦略重視の行政運営を目指しているが、それと、業務運営面の改革は「車の両輪」であるといえる。米国では、連邦政府の業績を評価する際に、①成果重視、②財務管理、③人事管理、④情報管理、⑤資産・物品管理　等の業務運営面の視点を重視している。(Government Executive)

TQM のような考え方からは、本省の政策企画立案面の改革だけではなく、多くの職員を抱える地方支分部局等による事務、事業執行面も含めた組織全体の業務改善につなげる必要がある。

このための短期的な取り組みとしては、できるところからまず始めることが重要であり、現場における実践運動を推進し誘発することが効果的である。効率的に業務を進めるために何が課題となっていてどう解決していくべきかといった現場における目標志向の発意や、そのために実際に起こされた行動によって得られた成果など、いわゆる「ベストプラクティス」（優秀事例）を発掘することが大切である。こうした現場における取り組みは、顧客ニーズの適切な把握やコストの削減にもつながる。こうした「ベストプラクティス」の普及を図ることによって、省全体の意

識改革につなげていくのである。

さらに、中期的には、国土交通省の組織全体の業務運営の改善を戦略性を持ったシステムとして確立することを目指す。つまり、政策の企画立案に関するもの以外に、業務運営面における目標や指標を明示的に示し、強い成果志向を原動力として動いていける戦略的経営システム作りである。そのための方向性としては、政策だけでなく執行面も含めた行政活動全般に改革を広めるとともに、省全体の運営に加えて各部局ごとに業務運営方針（ビジネスプラン）を策定するという双方向の展開が重要である。

（参考文献）Ram Charan and Geoffrey Colvin (1999), “Why CEOs fail” *Fortune* June 21.
大住荘四郎(2001)「パブリック・マネジメント」日本評論社.
Government Executive, Fdederal Performance Report Card, www.GovExec.com.

☆コラム 11：ブッシュ政権のマネジメント・アジェンダ

米国のクリントン政権は、各省庁に業績測定を義務付ける GPRA を中心として改革を実施しましたが、ブッシュ政権では、それを継承、発展させる「大統領のマネジメント改革アジェンダ」(The President's Management Agenda)を昨年８月発表しました。

「政府は新しいこと（新規施策等）を始めるのが好きだ。しかし、良い開始は成功の指標ではない。終わらせることが重要。業績、成果、『やります』という約束をすることよりも、その約束を誠実に履行することが重要である。私の政権においては、遠隔の地方事務所から本省最高幹部に至るまで、このことが行動規範となる。」とした上で、「我々が約束したことを実現する上で改善する必要がある分野に焦点をあてて」改革に取り組むこととしています。このアジェンダは、各省庁の業績改善のために取り組むべき優先事項（課題）とその取組方針を明らかにしたものです。各省別の課題もありますが、政府全体として取り組むべき横断的課題を次の５つ掲げています。

①人的資源の戦略的マネジメント
②競争的な資源配分
③財務管理の向上
④電子政府の推進
⑤成果重視の予算

なお、上記⑤の課題については、GPRA に基づき来年度予算案から、各省庁において、施策の業績に関する評価結果を予算案に反映させることとしています。（Performance Budgeting）

昨年 10 月、連邦行政管理予算庁（OMB）は、

Executive Branch Management Scorecard
2001 Baseline Evaluation

	Human Capital	Competitive Sourcing	Financial Management	E-Gov	Budget/ Performance Integration
AGRICULTURE	●	●	●	●	●
COMMERCE	●	●	●	●	●
DEFENSE	●	●	●	●	●
EDUCATION	●	●	●	●	●
ENERGY	●	●	●	●	●
EPA	●	●	●	●	●
HHS	●	●	●	●	●
HUD	●	●	●	●	●
INTERIOR	●	●	●	●	●
JUSTICE	●	●	●	●	●
LABOR	●	●	●	●	●
STATE	●	●	●	●	●
TRANSPORTATION	●	●	●	●	●
TREASURY	●	●	●	●	●
VA	●	●	●	●	●

図　各省庁のスコアカード（一部）

１）上記課題ごとに各省庁の達成度を評価しスコアカード（上図）を作成
２）その結果を来年度予算案作成に反映させ、予算教書で公表

すると発表し、併せて評価基準を提示しました。

緑色：すべての緑色基準を充足
黄色：一部の緑色基準を充足、かつ赤色基準該当はなし
赤色：赤色基準のうち１つでも該当

その結果、本年 2 月に公表された「大統領予算教書」においては、下記の結果となりました。
○全 26 省庁中、緑色は、「全米科学財団（NSF）」の１項目のみ。
○黄色は 19 件、他の 110 項目はすべて赤色。（「オール赤」も 12 省庁）

予算教書では、この結果は「前政権から引き継いだ状態であり、今後改善される。こういう状態だからこそ、政府全体として重点的に取り組むべき課題として選定した。」と説明しています。

（参考）Office of Management and Budget, U.S. Budget FY2003.
http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/budget.html

3　業績に関する情報の充実

こうして、戦略目標と業務運営の改善目標が明確にされると、政策・組織運営双方についての目標管理が可能となる。そしてそれにより、効果的・効率的に成果が達成されたかどうかは、最終的には顧客である国民によって評価される。そのためには、これらについて国民が適切な評価を行いうるように十分な情報を提供することが必要である。政策チェックアップ（業績測定）をはじめとする政策評価は、有用な情報を収集し分析する手段として非常に重要である。この際、留意すべき点は、行政が情報を供給者として開示するということではなく、顧客であり評価者である国民と双方向の対話を可能とするために必要な質の高い情報を提供しなければならないということである。

国土交通省においては、平成 14 年度末以降、政策チェックアップ、政策レビュー（プログラム評価）等についての結果を得ることになるが、これらの結果公表時においては、実績値や目標達成の可否のみではなく、そのような測定、評価結果が得られた原因や考えられる外部要因など、関連する情報を幅広く盛り込むことが重要であると考えている。

さらに、達成される成果とそのために投入されるコストとの関係をわかりやすく明らかにすることは、国民への情報提供の中でも本来非常に重要なことである。予算制度との関係もあるが、可能なところから検討を加えていくことが必要である。しかしながら、GPRA 施行後 10 年以上経過した米国においても、こうした取組みは必ずしも十分とは言えない。

また、さらに進んで業績測定や評価の結果を予算に適切に結びつけることが重要な課題である。これについては、米国でも、業績測定にあわせた予算の見直しはなかなか進んでいないのが現状である。なぜならば、業績指標としてアウトカム指標のみを設定している場合は、資源の投入（コスト）と成果（アウトカム）が現れるまでの間に相当の時間差があるのが通例であり、施策の実施と目標とするアウトカムの改善状況との因果関係が必ずしも明確ではない。また他省庁や州、地方政府等、他機関との関係も複雑で、指標に係る実績値の動向だけでは、議会における個別案件の予算審議に付す情報としては十分でないことなどが理由であると言われている。こうした問題に加え、評価結果と予算との関連性については、各種の制度上の問題点もある。しかし、我が国においても中期的な課題として検討していくことが必要である。

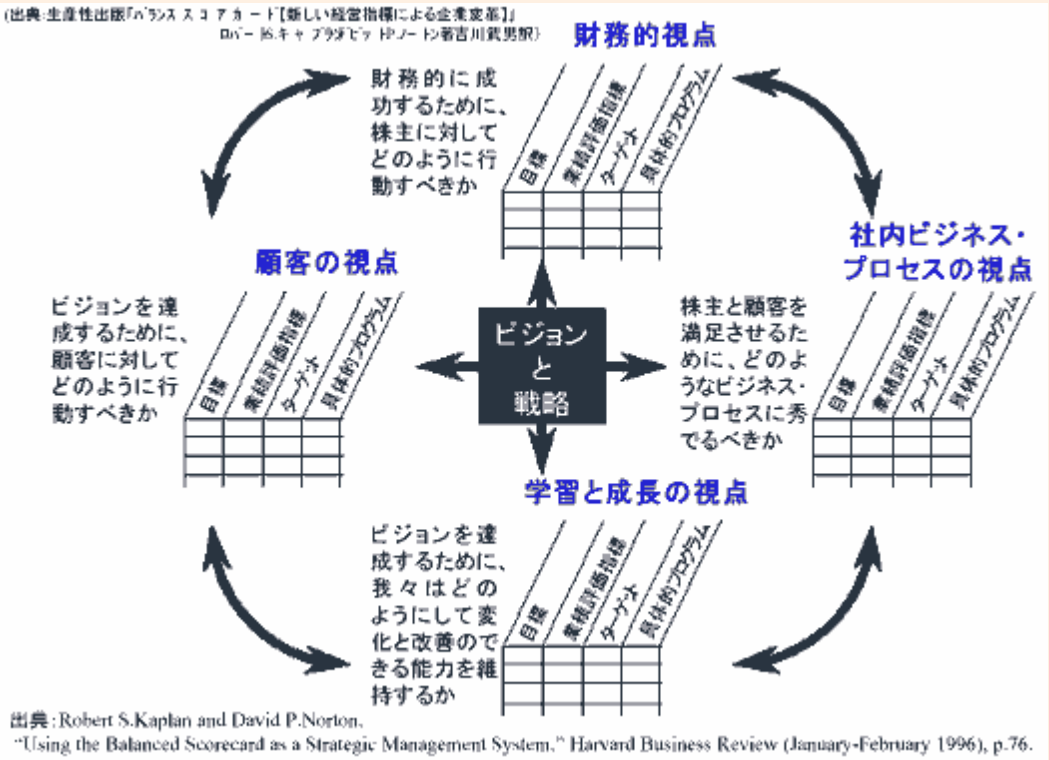
そもそも、業績測定等の評価結果と予算との関連性は、政策面での戦略と、予算も含めた業務運営面の改革とが一体化してはじめて意味のあるものとなる。これらを一体化した戦略経営においては、どのような業務にどの程度の資源を投入することで戦略目標を実現するかという方針が内包されているはずだからである。

なお、近年では、こうした戦略経営の内容を、組織の内外にわかりやすく示すための１手法として、バランス・スコアカード（コラム 12）が多くの組織で活用され始めている。

☆コラム 12：バランス・スコアカード（BSC）

バランス・スコアカード（Balanced Scorecard）は、ハーバード大学のロバート・キャプラン（Robert Kaplan）教授と民間コンサルタントのデイビッド・ノートン（David Norton）氏が開発した新時代の業績評価手法です。本として出版されたのが 1996 年ですので、まだ新しい手法ではありますが、すでに北米の民間企業の約半数が何らかの形で取り入れていると言われ、さらにこれを活用して、戦略重視の組織(Strategy-Focused Organization)として成功している企業は、JP モルガン、ヒューレット・パッカード、デュポン、GE 等の有力企業を中心に 500 社以上にのぼると言われています。この手法が広まるにつれ、これは行政にも活用されるべきではないか、と考えられるようになってきています。(実際、連邦交通省の現業部門、ワシントン州、シャーロット市など、多くの行政組織で活用されています。)

バランス・スコアカードは、伝統的な財務の視点に加え、顧客、ビジネス・プロセス、学習と成長という４つの視点で企業の業績を見ていこうとするものです。これら４つの視点に指標、目標を設定して、短期的利益と長期的目標とのバランス、財務的目標と非財務的目標とのバランス、外部的視点（株主、顧客）と内部的視点（従業員）とのバランスを図りながら、企業変革を推進するツールとして活用していこうというものです。具体的には、図のようなフレームになります。



これらの４つの視点は、それぞれが関係しています。つまり、企業評価は「財務目標」によってなされるが、それに行き着くまでの上流からきちんとチェックするべきだ、というものです。最上流が、職員一人ひとりの意欲、動機付けで、これが「学習と成長」に反映されます。そうした職員により執行部門で活用されているのが「ビジネス・プロセス」です。この改善は、会社全体としてというより、各現場ごとの工夫でできるものです。そうした個人の努力や現場の改善によって、各部門が抱えるそれぞれの「顧客」の満足度を高めるよう努力します。そして、それらがあいまって会社全体の「財務」状況が改善する、という因果連鎖になります。

経営者が結果責任を負わされるのは常に「財務」によってですが、その経営者は、上流から下流までの流れをきちんと把握し、どこかで詰まっているのかどうかをチェックしないといけないのではないか、という発想です。

キャプラン教授はこれを飛行機のコックピットに例えています。パイロットは、各種計器を同時に見て、スピード、燃料、高度、方向等の情報を把握することで、飛行機を安全に操縦することができます。それと同様に、複雑な経営環境の下、企業を将来の競争優位へ導くためには、売上げや利益といった財務の計器だけではなく、多くの計器を見て経営判断をする必要があるのです。

さて、キャプランとノートンが当初想定していたのは、次のようなものでした。企業には、財務指標を改善するという究極の目標を実現するための企業戦略があるはずだ。それは、必ず上記のような、上流から下流までの一連の流れを変革させようとするもので、その戦略がうまく進んでいるかどうかの情報を経営者が正しく把握する、つまり業績評価を行うための（これが評価）手法がバランス・スコアカードである、というものです。ところが、実際に活用し始めた企業は、考案者の当初の想定を超えた活用をするようになりました。多くの企業はこれをマネジメントシステムの１つとして活用している、ということです。どういうことかというと、会社全体の戦略を、各事業部門、各課ないし現場、さらには職員一人ひとりまで「落とし込む」（cascading といいます）ための「共通のシステム」として使おう、ということです。教授の調査によると、大企業の経営者の多くが「会社全体としていい戦略を持っているのに、それが、会社全体に浸透していない」ということがマネジメント上の最大の悩みだと回答している。それで、まず会社全体の戦略をバランス・スコアカードにより、主要な業績指標（KPI）に具体の数値目標をつけてわかりやすく示し、それにならって、各事業部門、各課ないし現場ごとに、それぞれのバランス・スコアカードを作る。それを作る過程で、自分たちの部署は、会社全体のこの目標を改善するために何が出来るかを考えるようになる、というものです。これはまさに「目標によるマネジメント」（MBO）の考え方そのものです。これが、キャプラン教授のいうバランス・スコアカード第２ステージ。さらに第３ステージがあって、教授はこれを「組織と変革のフレームワーク（Organization & Change Framework）」と呼んでいます。企業として、究極の目標は財務目標達成ではありません。それは使命（ミッション）達成のために結果として必要となるものです。戦略という以上は使命達成を念頭において、そのための具体的行動に向けた作戦をたてるものです。当然、そのために是非とも達成しなければならない重要な目標をいくつかに絞り込むわけですが、その絞り込んだ目標を全体として解決するための戦略マップを書いて、それに貢献しない施策は整理し、逆に何が足りないかを考える。そうすることで、戦略で示した使命やビジョン（将来像）を実現するための、組織全体として最適なシナリオを構築する。バランス・スコアカードは、こうした一連の流れを踏まえた組織の見直し、マネジメント改革全体をカバーするものであるということです。

（参考文献）Robert S. Kaplan and David P. Norton (2002) *Strategy-Focused Organization,* HBS Publishing

4　全体最適を目指した業務の再整理

政策評価や、それを含むマネジメント改革は、それを推進する目的が、戦略目標を効果的、効率的に達成することにある。したがって、評価結果に基づいて具体的に有効性、効率性を改善する仕組みが作られていなければ所期の目的が達成できない。

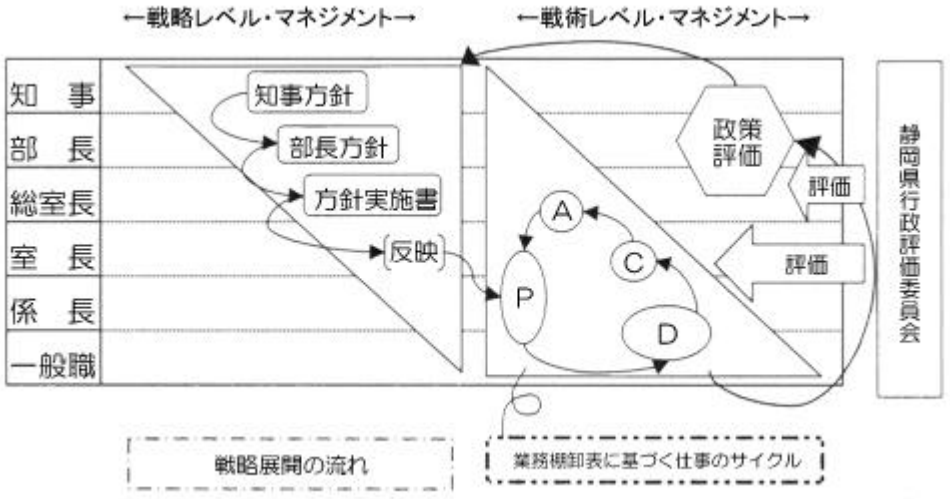
そのためにはまず、政策チェックアップ（業績測定）の結果を踏まえ、所期の目標を達成していないものを中心に改善策を検討することが必要である。特に当初の予想から大きく外れているものについては、政策レビュー（プログラム評価）を行って、目標達成度合やそれに対する諸施策の貢献度、外部要因等の掘り下げた分析・評価を行うことも必要である。

これらの評価結果を受けて施策等の見直しを行なうわけだが、その際、個々の施策や事務事業のみに着目するのではなく、アウトカム目標と手段の関係・位置付けを整理して、様々な評価情報を得ながら、全体としてより着実に目標を達成していくために施策・事業の組み直し・再整理、業務運営の改善を図ることが重要である。究極の目的は成果をあげることであり、個々の手段にすぎない施策、事業を個別に見直しても、狭い範囲での部分的改善がなされるのみである。手段である施策、事業の是非は全体の戦略の中で検討され、全体最適を図る視点から再整理される必要がある。

図６－１は静岡県庁における「目的指向型行政運営システム」を描いたものである。静岡県の場合、行政改革の目的を「節約」から「生産性の向上」へとステップアップさせ、戦略的な行政運営の仕組みの構築や簡素で効率的な行財政の仕組みの構築、職員の意識改革に取り組んでいる。その中核的手法である「業務棚卸」は、知事が提示する「戦略」にそって、各組織がその目的を達成するために実施する業務の作戦体系を樹木構造で示すもので、効果的・効率的な業務執行に向けた予算編成、組織再編の基礎資料として活用されている（コラム 13）。

中期的には、こうした業務の再整理や業務運営の改善を繰り返すことにより、目的指向型の組織再編を検討したり、得られた情報や、周辺環境等の変化に対応して、目標自体の再整理が行われる必要がある。重点的戦略目標や目標間の優先順位の見直し、すなわち戦略自体の見直しが行われることとなる。

（図６－１）静岡県における「目的指向型行政運営」



（出典）静岡県ホームページ

☆コラム 13：静岡県業務棚卸表

「業務棚卸」とは、静岡県立大学の北大路信郷教授が提唱しているもので、静岡県などで実用化されています。

静岡県で作成されている業務棚卸表は、成果を確認しながら、仕事を効果的・効率的に進めていくための資料として、毎年、本庁の全ての係・スタッフで作成されているものです。これは県の仕事を進めていく上で、「何をどこまでやるのか」を具体的に示したもので、以下のような特徴があります。（静岡県ホームページより）

①行政の目的を明確にしてあります。
②係・スタッフごとに、目的を達成するための仕事の内容を全て書き出してあります。
③目的とそれを実現するための手段を体系的に３段階で表現しています。
④それぞれの項目ごとに目的達成度の評価の尺度、その実績、目標値、達成期限を「数値」で表しています。

具体的には、各業務を「目的と手段」の関係に基づいて分解していくことによって、下図のように「何のために（＝目的）」「どのようなことを行うか（＝目的達成のための手段）」の因果連鎖構造を明らかにしています。

第３章 世界に広がる出会いと連携

項目	目的	業務概要	所属名
➢ 1 総合交通体系の準備			
➢ 2 都市機能の高度化			
➢ 3 高度な情報通信体系の整備			
➢ 4 国内外との活発な交流			
⮟ 5 世界に向けた情報発信			
⮟ (1)地域個性の演出			
	魅力ある個性豊かな地域をつくるため	市町村等が行う地域づくりプロジェクトの支援、地域づくりに関する情報提供・人材派遣等の総合的支援、ウォーキングの振興等を行い、魅力ある地域づくりを支援する。	総務部 市町村総室 地域振興室 地域振興
	東海道などの街道の歴史・文化を活用して、まちづくりが、住民自身により行われる活力溢れた地域にするため	○県が中心となって行う拠点イベントの開催 ○市町村・民間団体・企業が行う地域イベントの募集・促進（エントリー制度） ○街道を楽しむ仕組みづくり ○広報宣伝 生活・文化部	生活・文化部 文化振興総室 東海道 400 年 祭推進室 東海道 400 年祭
⮟ (2) 静岡はつらつメッセージの発信			

業務棚卸に際しては、現実に行っている全ての業務について、その究極の目的が何かを説明することで、組織が実際に追及している目的を捉えようとするとともに、その組織が本来追求すべき目的は何かということについてもチェックすることで、組織の目的を特定します。業務棚卸は、このように特定された目的を達成するための作戦体系（何をどこまでやるのか）を整理することに他なりません。

業務棚卸表は、業務の再整理はもちろんのこと、「目的指向型行政運営」の理念のもと、予算編成、組織再編の基礎資料として活用されています。実際、組織面では、目的別の部内再編成、組織のフラット化、業務量に応じた職員配置の弾力化等が実現しています。

（参考）静岡県ホームページ http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/

5　参加型による戦略のバージョンアップ

これまで繰り返し述べてきたとおり、政策の本来の評価者は顧客である国民である。国土交通省は、これまでの政策評価の制度の立案、運営にあたってもその理念を大切にしてきている。業績測定、評価によって国土交通省が指向するのは、国民とのコミュニケーションであり、政策の企画立案、実施過程からその成果までを明らかにしつつ、質の高い情報提供を行うことによって、国土交通省の政策が真に国民本位のものとなることを目指している。

一方、国民を顧客又は利害関係者（ステークホルダー）ととらえて、より進んだ形で政策評価に取り込もうとする動きが見られる。県民参加型政策形成を目指す青森県の「政策マーケティング」はその代表事例である（コラム 14）。国土交通省においても、パブリック・インボルブメントを積極的に導入しつつ、各種計画等に顧客ニーズにより近い形のアウトカム的目標を盛り込む取り組みを行おうとしているところである。このようにして策定される諸計画で明らかにされる目標等を政策評価の体系に直接組み入れることにより、最終評価者である国民の視点が当初から組み込まれている評価軸を持つことになる。

さらにこうした考え方を推し進めると、国民は、第三者として評価を行うのではなく、目標設定の段階から当事者として参加するということになる。この場合、様々なアウトカムを求める多様な顧客・利害関係者と目標設定に当ってあらかじめ議論を重ね、その合意形成の結果としての目標についてどこまでを行政の責務とするかを含めて一種の契約のような形で確認し、国民（＝顧客・利害関係者）はその成果が実際にあがっているかどうか、結果に対するアカウンタビリティ（説明責任）を求めるということになる。利害関係者が評価の企画・実施から施策・事業の見直しまで可能な限り当事者として参画して行う評価は、参加型評価（Participatory Evaluation）とよばれ、既に欧米の ODA 評価などの分野において取り入れられてきており、国土交通省においても今後の政策評価の方向性を示唆するものと考えられる。これは、外部評価、内部評価という枠組の違いを超えるものであり、むしろ評価というものを何か異質な作業としてではなく、日常的なシステムに完全に組み込まれたものとして位置付けることにつながるものである。当初から国民の視点を踏まえた戦略目標を持ち、それを実行し、評価するという過程を確立することで、マネジメント能力の強化、アカウンタビリティの向上が図られる。そして、そうした過程を通じて、戦略はダイナミックな進化を遂げていくことになる。

☆コラム 14：青森県の政策マーケティング

「マーケティング」とは、企業活動において、消費者の潜在ニーズを把握し、そのニーズを満たす商品を開発・提供してゆくことです。青森県では、「政策」をいわば商品と捉えて、県民の生活上のニーズを把握し、それを満たすような政策を提供するための「政策マーケティング」というしくみづくりに取り組んでいます。政策マーケティングは、具体的には以下のように進められてきました。

①「点検項目」の抽出と「評価指標」の設定・・・県民意識調査（5,000 人）やグループインタビュー（計 11 回）などを通じて県民の生活への満足度を把握し、27 項目の点検項目を抽出。さらに、それぞれの点検項目の達成状況を表す計 66 個の指標を設定。

②指標ごとの「めざそう値」「分担値」の設定・・・県内で活動している実務家・有識者の声をもとに、指標ごとの「めざそう値（目標値）」と、さまざまな主体間の「分担値（役割分担）」を設定。分担値を設定したのは、行政（県）だけでなく、個人や学校、NPO な

どさまざまな主体が分担して県民ニーズの充足に取り組んでゆくべきという考え方（「シェアード・アウトカム」）に基づいています。

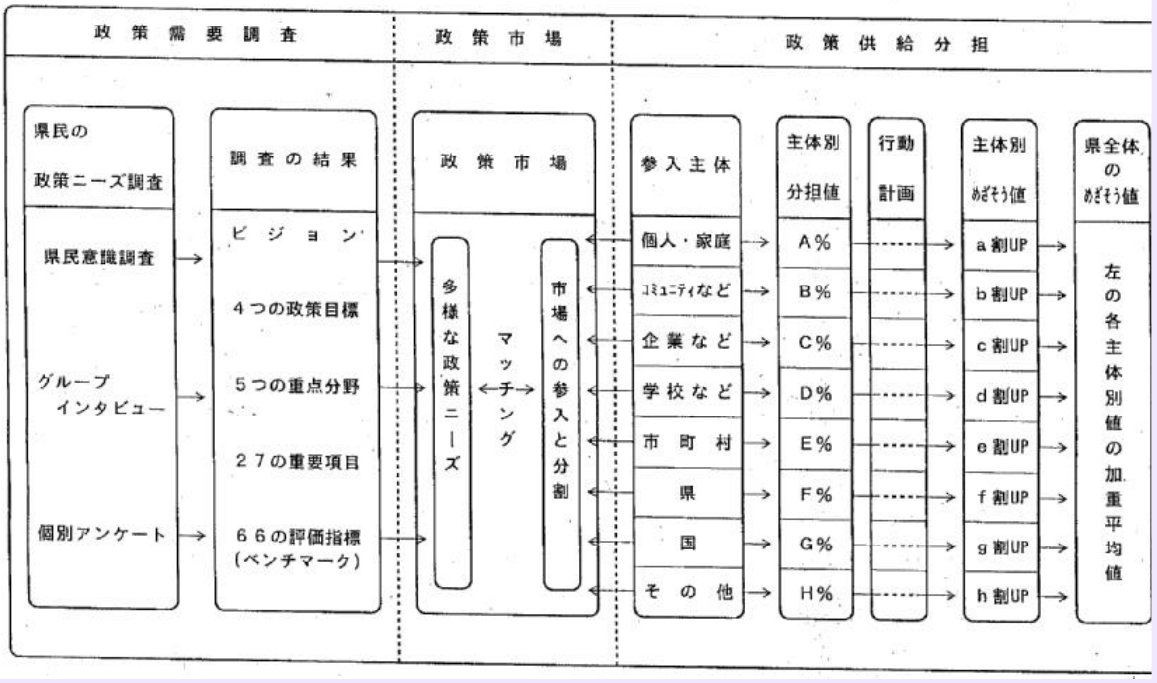
③政策市場への「エントリー」の呼びかけ・・・各地でワークショップ等を開催し、「めざそう値」達成にむけた様々な主体の参加を呼びかけ。

④指標のベンチマーキング・・・66 個の指標の動きを定期的に測定。

政策マーケティングは、県の第三者機関である「政策マーケティング委員会」によって進められてきました。また、これらの取組を県民に対して分かりやすく示すため、「政策マーケティングブック」がこれまでに二度刊行されています。

青森県の政策マーケティングは、県民の「民意」をダイレクトに目標設定に反映させている点、また目標の実現に向けて、県のみならずさまざまな主体の参加を呼びかけている点など、これまでの行政評価や政策評価の枠組みを超えた、きわめて野心的な取組であるといえます。

図　政策マーケティング方式の全体構成（概念図）



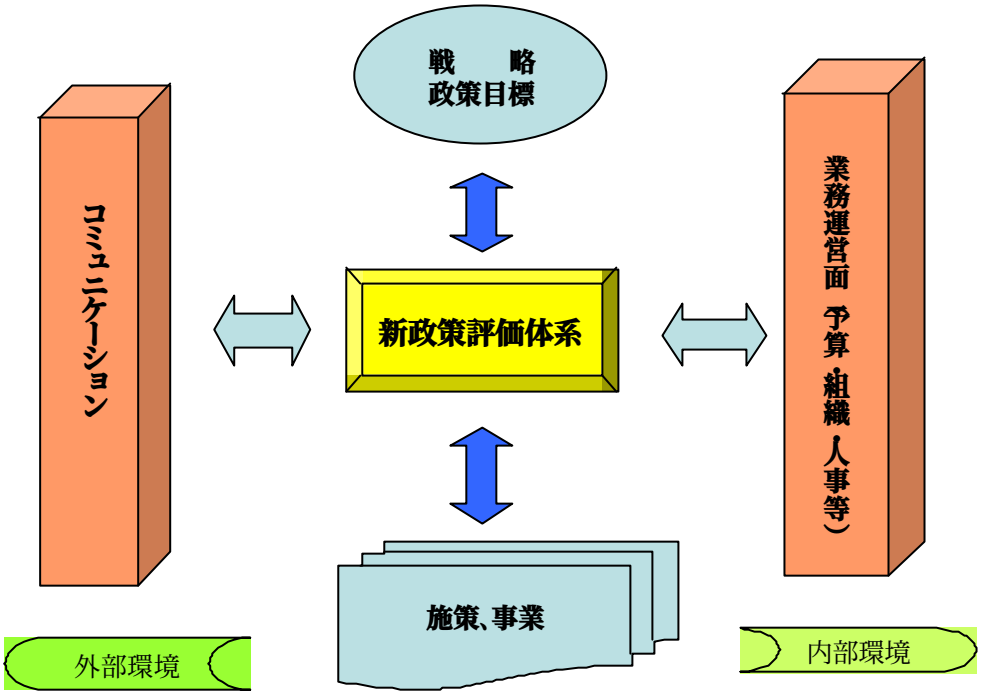
（参考）「青森県政策マーケティングシステム」ホームページ
http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/index.html

第６章全体をまとめると、図６－２及び図６－３のようになろう。

国土交通省の新しい政策評価体系は、戦略、政策目標を重視するものである。戦略や政策目標に照らして政策評価を実施することで、その結果を予算、法令等、施策・事業の見直しにつなげる。その結果、政策目標自体も見直される場合がある。これが「政策のマネジメントサイクル」と呼んだもので、図４－１に相当するものである。策定された戦略を前提にして、政策面の改善を図るものである。図６－２では、「戦略策定」から、一番下の「施策、事業」に至る上下の関係で示される。しかし、政策評価だけでは、どうしても限界があり、２で述べたように予算、組織、

人事等の内部マネジメント、すなわち業務運営面の改革と「車の両輪」で推進していく必要がある。これらを併せて「行政評価」とよばれる。一方、第１章で述べたように、政策評価はコミュニケーションツールである。本章３で述べた「業績に関する情報の充実」、５で述べた「参加型による戦略のバージョンアップ」等、国民とのコミュニケーションを推進するという観点から政策評価の充実を図っていく必要がある。

（図６－２）マネジメントシステムと評価

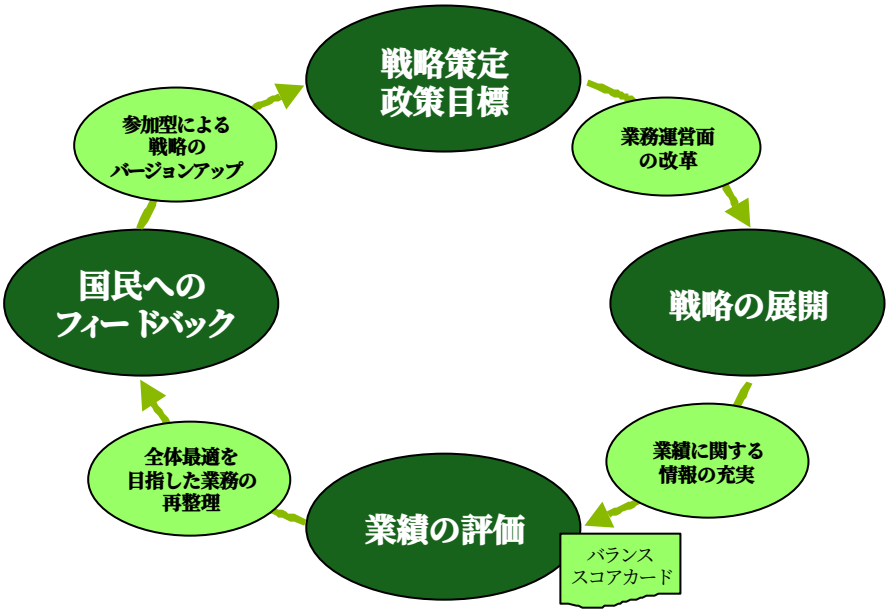


（参考文献）星野芳昭「ガバメント・ガバナンスと行政評価システム」2001 公人の友社、古川俊一・北大路信郷「公共部門の理論と実際」2001 日本加除出版　を参考に国土交通省作成

新しく導入した政策評価体系を、どういう視点で充実していくかという観点で課題を整理したのが図６－２であるが、もう少し大きな視点で、戦略を軸にした「大きなマネジメントサイクル」の確立ということも重要な課題である。これを示したのが図６－３である。「政策のマネジメントサイクル」を、日常的な地球の「自転」のようなものに喩えれば、これは「公転」に相当するものである。

１で述べたように、まず戦略の確立を目指した改革が必要である。政策評価からアプローチしているため、どうしても政策体系に関する戦略が先行しがちであるが、業務運営面の改革も併せて進め、トータルとしての「戦略経営」を目指すべき、としたのが２である。そうすると、３で述べたように、業績を評価するための視点がより広いものとなり、「目標によるマネジメント」を省の活動全般に広げることができる。（例えば、バランススコアカードのような手法が活用できる。）「評価と予算との関連性」等の課題も、こうした改革を通じて克服していくことになる。そうすることで、４で述べたように、単に個別の施策、事業を見直すということではなく、全体最適の中で、業務全体を再整理するということが可能になる。そして、そうした改善を繰り返し、かつ国民へのフィードバックを行うことで、目標自体の再整理につなげていくことができる。こうして戦略自体の見直しが行われることを５で述べたものである。

改革は、まず「できるところから」はじめることが必要である。政策評価の充実、さらに行政評価、アカウンタビリティの観点を重視することも短期的に取り組んでいく必要がある。一方で、真のマネジメント改革とは、国土交通省にとっての「大きなマネジメントサイクル」を確立することであり、中期的にはそれを目指していくことを、常に念頭におくことが重要である。

国土交通省は、こうした改革を通じ、政策評価に関する「トップランナー」のみならず、マネジメント改革についての「トップランナー」を目指していきたい。

（図６－３）戦略を軸にしたマネジメント改革