

第 部：概説～成果重視のマネジメントの実現を目指して

第 1 章 国土交通省における政策評価の基本理念と制度

《第 1 章のポイント》

第 1 章では、国土交通省が真に国民のニーズに沿って戦略的に行政運営を行っていくため、省の行政運営全般にわたるマネジメント改革を行っていくことを狙いとして、その実践のための中核的な役割を担うものとして政策評価を導入した背景と考え方を紹介します。国土交通省の政策評価の理念は、国民本位、省全体の目標・戦略との連動、成果主義への転換、職員の意識改革に集約されます。これらを踏まえて政策チェックアップ、政策レビュー、政策アセスメントの 3 方式からなる政策評価制度を構築し、これらを有機的に連関させることにより「政策のマネジメントサイクル」を確立していく考えを述べます。

1) マネジメント改革と政策評価の基本理念

平成 14 年 4 月の「行政機関が行う政策の評価に関する法律（行政評価法）」の施行に先行して、国土交通省が政策評価を全省的に導入して 2 年になる。国土交通省が積極的に政策評価に取り組んできた背景は、国土交通省全体のマネジメント改革の必要性を強く認識してきたところにある。国土交通省は、計画行政、産業行政、公共事業、安全規制等多岐にわたる行政手法を旧 4 省庁から引き継いでおり、また、「暮らし」や「安全」といった国民生活や経済社会に広く直接的な影響を与える政策分野を所管している。こうした省庁統合による新しい組織において改革の実をあげていくためには、幅広い行政分野を担当する総合政策官庁としてのポテンシャルを生かすとともに、組織の壁を乗り越えて、施策の融合、政策手法の連携により統合のメリットを活かした総合的な政策展開を行っていく必要がある。

このような状況にある国土交通省がより質の高い行政運営を行っていくためには、省の使命や戦略を組織全体で共有し、国民にとっての成果に着目して政策立案を実施していくとともに、そのための予算や組織といった業務運営面も含めた組織全体のマネジメント改革を推進することが重要である。まず、「何をするか」ではなく、「何のためにするか」という目的志向的な仕事の進め方への転換が必要である。限りある行政資源を投入して最大限の成果をあげるためには、戦略に基づく明確な目標を掲げ、その実現のために現場が政策の企画立案・業務運営を自律的に行いつつ、自己改善努力を促していくことが必要である。また、そうした目標は、国民ニーズに帰するところのものである。このため、行政運

営に関する情報は行政が一方的に提供するものではなく、国民からの参加を得ることによって、対話型行政を実現していくことが求められている。このようなマネジメント改革を省全体に普及・定着させるだけでなく、持続的に発展させていくための中核を占めるシステムとして導入されたのが、国土交通省の政策評価である。

こうした問題意識を背景としていることから、国土交通省における政策評価は、既存の事務事業から出発してその改廃を判定するというよりは、国民の視点に立った成果や省の使命を重視する方向へ、仕事の進め方そのものを改革することを目指しており、その基本的な理念は次の4つに集約できる。

国民本位

政策評価は、自ら評価したその結果を一方的に国民に提供するのではなく、まず国民のニーズに基づく目標を掲げ、そのためにどのような政策をどのような意図で講じたのか、その達成結果はどうであったのか等について国民にわかりやすく説明することによって、国民が政策を判断することを可能とする国民とのコミュニケーションの手段として位置付けられるべきものである。

省全体の目標・戦略との連動

政策評価は、ある価値基準に照らして行われるべきものである。実現されるべき価値が政策目標であり、さらに異なる目標間の関係や優先順位を示したものが戦略である。政策評価は、これらの目標や戦略の実現に向かって省全体が適切に機能しているかどうかを検証するために有効なツールとなる。また、政策評価の結果を踏まえた政策の見直しを繰り返すことにより、新たな目標・戦略へと展開させていくことが必要である。

成果主義への転換

既存の政策の遂行や決められた手順を重視するよりも、予め達成すべき目標を明確にし、その達成のための手段の選択は事前の画一的な統制によるよりもむしろ裁量に任せることにより、現場の自主的な取組を促し、目標達成につなげる成果主義への転換を図る必要がある。政策評価は、このように予め掲げた目標に照らして施策の実施状況等についての分析を行うことにより、目標達成のために必要な改善方策を発見するという重要な機能を果たすものである。

職員の意識改革

このように、国民との対話を進め、省全体の目標・戦略を共有し、成果主義への転換

を図ることは、職員一人一人の業務の目的意識を高めるとともに、自律的な業務運営にもつながるものである。政策評価を省全体で積極的に取り組むことによって、職員の啓発を行い、質の高い国土交通行政の展開につなげていくことが必要である。

このように、国土交通省の政策評価はマネジメント改革を志向したものであるが、これは、民間企業の経営理念や手法を公共サービスの向上や公的部門の業績改善の観点から適用することによって公的部門のマネジメント改革を図ろうと欧米で理論化・体系化されたニューパブリックマネジメント（NPM）の考え方に基づくものである。NPMの考え方の本質は、行政経営資源の使用に関する裁量権を広げるとともに成果に基づく統制を行うこと、契約型システムの導入により市場メカニズムを活用することと言える（コラム 参照）。これは、これまでのわが国の行政改革においてしばしば採用されてきた制度改革ではなく、行政運営全般のあり方に関するパラダイム転換を迫るものと言える。最近、政府レベルでも、NPMの考え方を取り入れた議論がなされるようになってきているが、国土交通省はこうした動きに先立って、NPM型のマネジメント改革を目指し、政策評価制度を導入したのである。

コラム : ニューパブリックマネジメント (NPM)

(NPM理論とは)

NPM (New Public Management) とは、1980 年代半ば以降、英国・ニュージーランドなどを中心に行政実務の現場を通じて形成された新しい行政運営、行政改革を理論化・体系化したものです。

その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることです。

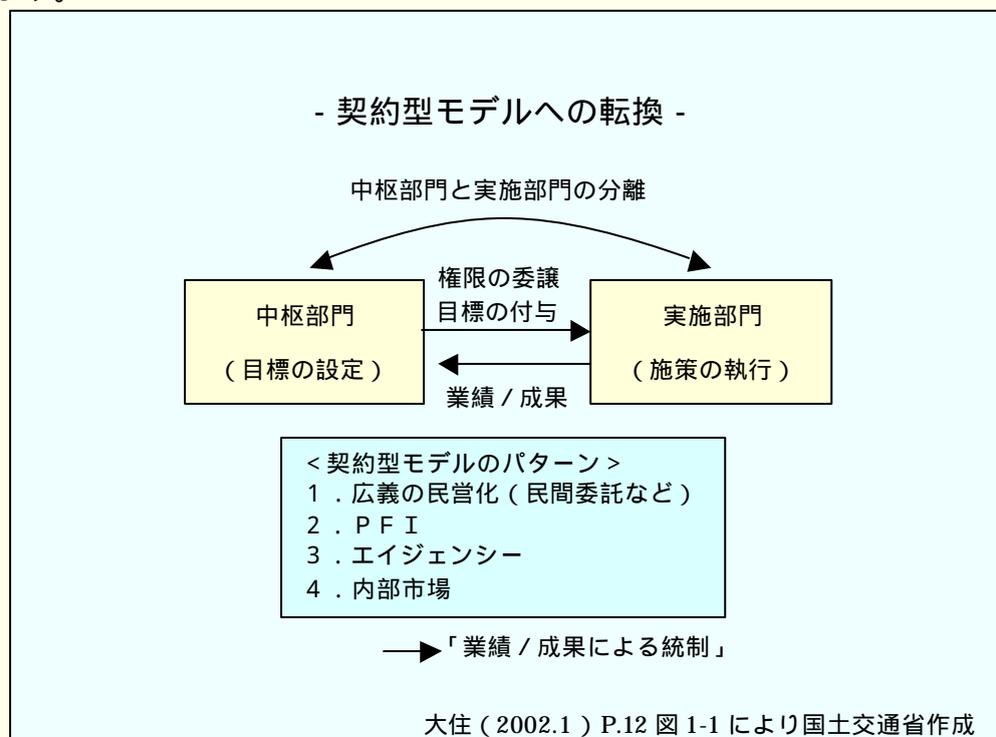
その特徴として、業績 / 成果による統制、市場メカニズムの活用、顧客主義への転換などが挙げられます。

(NPM理論と政策評価)

組織を中枢部門と実施部門に分離して契約型システムへ転換する NPM においては、中枢部門が顧客である国民に対する「約束」として成果に着目した目標を設定し、実施部門に対して目標の達成 (成果) を求め、その代わりとして実施部門への権限委譲を行い、現場の裁量を高めることにより、成果重視の効率的な業務運営ができるようになります。

上記の「目標」の達成状況を調べるために、「評価」が必要となります。これまで行われてきた、国会等によって定められた法律、予算を「適正な手続きで執行する」だけでなく、評価 (SEE) を行うことにより、計画 (PLAN) や執行 (DO) における問題点を把握・分析し、改善につなげる「PLAN - DO - SEE」のマネジメントサイクルが重要となります。この「SEE」にあたるものが、政策チェックアップ (業績測定) を中心とした政策評価です。

このような NPM に基づく行政運営においては、顧客である国民に対して、限られた予算等の資源の中でどの分野を重視するのかを示す戦略的な計画策定・目標設定や目標の達成状況の評価結果を適切に予算の資源配分等に反映させていく仕組みづくりが重要となります。



(参考文献) 大住 莊四郎 「パブリックマネジメント - 戦略行政への理論と実践」 2002. 1

2) 国土交通省の政策評価制度

国土交通省の政策評価制度は、平成14年4月の行政評価法の施行に先立ち、平成13年1月に策定された「国土交通省政策評価実施要領」に基づき全省的に導入された。平成14年度以降も、同要領を引き継ぐ法定の「国土交通省政策評価基本計画」(平成14年3月策定、毎年度改定)に基づき実施しているところである。既に述べたように、国土交通省の政策評価制度は、マネジメント改革を実現するための軸となるべきものである。このため、既存の施策を前提として、その善し悪しを判定することを評価の主眼とするのではなく、まず、国民にとってのアウトカムや省の使命から出発して省全体の目標設定を行い、その目標達成のために各部局が自律的に考えることが重要であり、このような「目標によるマネジメント」の確立に資する政策評価を展開していくべきであると考えている。以下に、国土交通省の政策評価制度を概観する。

「目標によるマネジメント」は、現場の裁量に委ねることによって現場の創意工夫を促進し、目的志向的な仕事の進め方へと転換していくものであるが、省全体のマネジメントを進めるにあたっては、目標の達成度を測定していくことが必要となる。このため、国土交通省においては、「目標によるマネジメント」をシステムとして機能させるための主要なツールとして「政策チェックアップ(業績測定)」を実施している。これにより、まず省の政策目標を明確に掲げ、その達成状況を測定・評価することにより、省全体が目標の実現に向けて適切に機能しているかどうかについて、全体を俯瞰することを可能にするとともに、目標の実現に向けた課題の抽出により業務運営の改善につなげることができる。また、予め掲げた政策目標に照らした省の業績や講じた施策の状況等について国民に対して明らかにする。

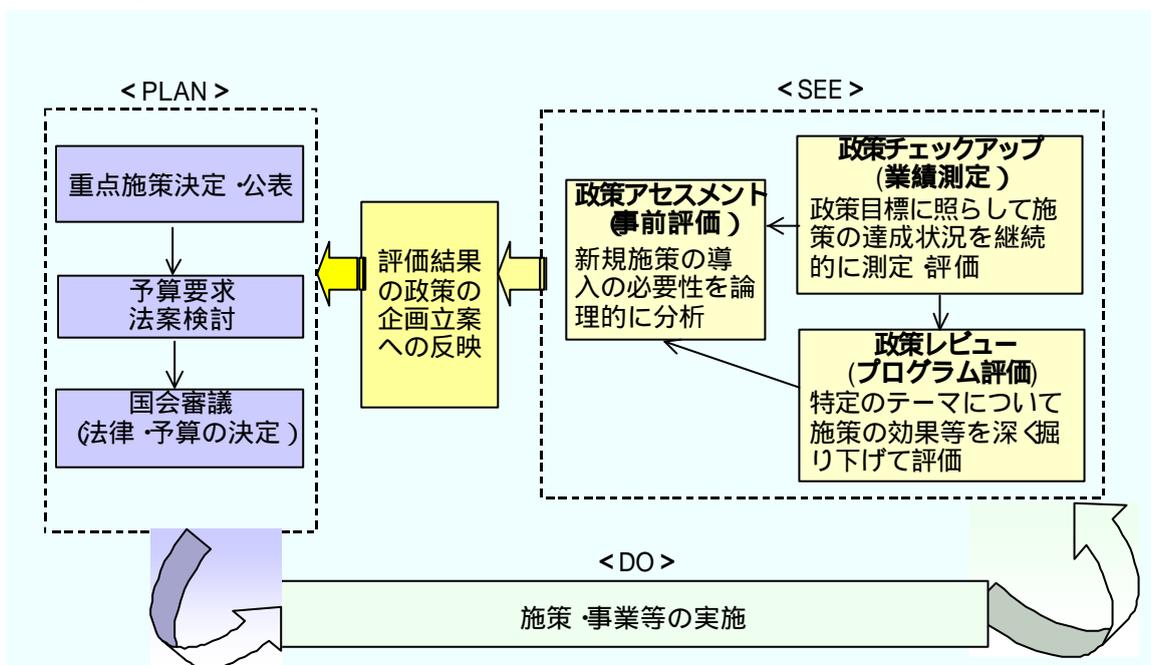
また、政策チェックアップの実施と併せて、目標に照らした施策の効果の検証や必要な改善方策の導出などのためのより深い分析を「政策レビュー(プログラム評価)」により行う。これは、ある政策目標を達成するための手段としての行政活動等の集合(=プログラム)を総括的に対象として評価を行うことを基本とする。一つの施策を個別にとりあげるのではなく、ある政策目標のもと関連する施策をプログラムとして一括して捉えることにより、目標と施策の因果関係や寄与度についても分析することが可能となる。

さらに、個別の施策を新たに導入するにあたって、目標に照らしてその必要性等を分析する評価方式が「政策アセスメント(事前評価)」である。これにより、導入しようとする施策が組織の目標や戦略にどう貢献するのかを論理的に分析し、国民に対して政策の企画立案過程を透明なものとする。さらに、施策の導入時にその意図や期待される効果を明ら

かにしておくことによって、事後の検証を可能にする。

国土交通省は、これらの3つの主要な政策評価の方式を有機的に関連させて、「政策のマネジメントサイクル」を確立することを目指している。具体的には、まず省全体の戦略と目標を明確に掲げ、これに照らしてそれぞれの施策の達成状況を定期的に測定・評価していく（政策チェックアップ）。その中で、目標の達成状況が思わしくないものなどより詳細な分析が必要なものについては、特定テーマに絞り込んで政策レビューを行う。さらに、政策チェックアップや政策レビューの結果において課題が導き出され、その解決のために新規施策の導入や改廃を行う場合には、目標に照らして必要性等についての分析を行い（政策アセスメント）、その結果を予算要求や法令改正等の政策の意志決定に反映させていく。

（図1 - 1）「政策のマネジメントサイクル」の運営



国土交通省では、政策評価を省全体で積極的に取り組んでいく観点から、政策評価に関する重要な事項については省議決定することとしている。また、政策評価を担当する大臣直属の政策統括官を設置するとともに、各部局から構成される政策評価連絡会を随時開催して政策評価の重要な過程への参画の促進、政策評価の普及・啓発に努めるなど、政策評価を省全体のマネジメント改革につなげていくための体制を整えている。

また、政策評価の制度設計と実施にあたって第三者の知見を活用することで、政策評価制度を改善し、真のマネジメント改革につなげるとともに、政策評価の客観性を確保する観点から、金本良嗣東京大学教授を座長とする「国土交通省政策評価会」を随時開催し、意見を

聴取している（最近の議事概要については、第 部 1）参照）。

（表 1 - 1）国土交通省政策評価会の構成員

	石田 東生	筑波大学社会工学系教授	
	上山 信一	ジョージタウン大学大学院研究教授	
座長	金本 良嗣	東京大学大学院経済学研究科教授	
	工藤 裕子	早稲田大学教育学部助教授	
	田辺 国昭	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	松田 美幸	麻生総研ディレクター	
	森田 祐司	監査法人トーマツ パートナー	
	山本 清	国立学校財務センター研究部教授	（敬称略）

第2章 国土交通省の政策評価の取組

《第2章のポイント》

第2章では、国土交通省の政策評価の取組と今後の改善に向けた課題について、これまでの実践を踏まえて、政策チェックアップ、政策レビュー、政策アセスメントそれぞれについて詳しく考察します。特に平成14年度においては、政策アセスメントに加え、政策チェックアップと政策レビューについて初めて実施結果をとりまとめたことを踏まえ、国土交通省がこれら3方式を「政策のマネジメントサイクル」の中で相互にどのように連携させるのか、どのように政策に反映させるのか等についても実践的に明らかにしています。

また、個別公共事業の評価や個別研究開発課題の評価についても、その拡充に向けた最近の取組状況やこれらの評価の狙いについて解説をします。

1) 政策チェックアップ(業績測定)

政策チェックアップとは

第1章で述べたように、政策チェックアップは、省全体の目標を明確化し、それに照らした施策の点検を行う評価方式であり、国土交通省では、省の中心的な評価方式として位置づけている。省庁再編によって誕生したばかりの国土交通省では、統合のメリットを生かし、各局等の連携を一層促進する必要がある。政策チェックアップによって、部局を超えた大くりの目標に照らした評価を行っていくことの意義は、他の府省と比べても大きいと考えられる。なお、統合前の旧四省庁時代から検討が進められ、省発足とほぼ同時に公表された「国土交通省の使命・目標・仕事の進め方」は、省の指命(ミッション)や目標等を明確化しようとする先駆的な取組であり、以下に述べる政策目標等の設定にあたって前提とされた。

政策目標と業績指標の設定

政策目標と業績指標の設定は、政策チェックアップの前提となるきわめて重要な作業である。国土交通省では、新体制発足直後の平成13年3月から5月にかけて、これらの検討作業を行った。その具体的手順は以下のとおりである。

省の施策の棚卸し：省内の課室ごとに、それぞれが所掌する施策を、「誰を」「どのような状態にする」ことを目的としているかという観点から整理・一覧化した。

政策目標の設定： の作業結果も参考にしつつ、国民にとっての成果（アウトカム）の観点から、省全体の大きくりの政策目標を設定した。

業績指標の選定：それぞれの政策目標の達成度を適切に表し、かつ定量的な目標値が設定可能な業績指標を選定した。

このようにして作成した政策目標・業績指標の案は、平成13年5月に第三者委員会である政策評価会の意見聴取とパブリックコメントを行い、同年8月に正式に決定した。

（政策目標と業績指標の内容）

決定した政策目標と業績指標は、それぞれ以下のような特徴を持っている。まず、政策目標については、「暮らし」「経済社会」「安全」「環境」の4分野等についての27項目で構成されており、全体として省の主要な行政分野をカバーするとともに、それぞれの目標が「行政が何をするか」ではなく「国民生活にとって何がもたらされるか」に着目した「アウトカム目標」となっている。

一方の業績指標は、全部で112指標あり、政策目標の達成度を適切に表す指標として、以下の選定基準に基づいて定めたものである。（なお、業績指標は、その後平成14年3月に1指標を追加し、113指標となっている。）

< 指標の性格 >

アウトカムに着目した指標といえるもの

アウトプットに着目した指標の場合は、当該アウトプットとアウトカムとの因果関係について、説明可能であるもの（定性的な説明で可）

顧客満足度に着目した指標といえるもの

業績を改善しようとする動機付けとなり得るもの（Performance Driver）

国際比較に関する指標

< 指標の内容 >

定期的に測定可能なもの（最長5年に1度）

原則として、目標値が設定可能であるもの（政策の特性に応じて判断）

目標値の設定及びその達成に関し、国土交通省としてある程度アカウンタブルであるといえるもの

一方で、政策目標と業績指標には、次のような課題もある。まず、政策目標については、政策間のプライオリティ付けを行うことよりも、省の主要な行政分野をカバーすることに

重点を置いたものとなっており、限りある行政資源を何に優先的に投入すべきか（逆にいうと、撤退すべき分野は何か）を表す戦略目標としての役割はまだ十分ではない。また、業績指標については、各部局の計画等ですでに開発されていたものが検討のベースとなっており、現時点では、必ずしもすべての主要施策をカバーするものになっていない。また、国民にとってのアウトカムを直接表すものから、具体的な施策のアウトプットに近いものまで、指標のレベルもまちまちである。これらの課題については、今後、各種計画等の策定や、日常の行政運営の中での目標検討・指標開発を通じて、徐々に改善していくべきものである。

政策チェックアップの実施

「目標によるマネジメント」を省の隅々にまで浸透させるためには、単に目標を設定するだけでなく、その達成に向けて省全体が正しい方向へ進んでいるかどうかを定期的にチェックする仕組みが必要である。これが政策チェックアップである。国土交通省では、上記のように、平成13年中に目標設定を行い、平成14年度から「目標によるマネジメント」を実践してきたが、その平成14年度の業績に係る測定をはじめて実施し、平成15年7月にとりまとめた。

政策チェックアップの果たす役割は、二つに大別される。一つは、予め定めた政策目標と業績指標を、国民に対する「約束」ととらえて、その達成状況を定期的に国民に対して報告するという役割である。この場合、「約束」をしているのは、成果についてであって、成果に関する国民へのアカウンタビリティを果たすためには、その達成状況の報告を的確に果たすことが最も重要である。この場合、それ以外の情報を過度に報告させることは、現場の裁量を奪うことにもつながり、「現場への裁量の付与」と「成果による事後統制」というNPMの考え方にもなじまない。

政策チェックアップのもう一つの役割は、目標の達成状況を定期的に点検することによって、現場によるマネジメント改善を促すというものである。この場合、政策目標や業績指標は、唯一絶対の目標というよりは、現場の自己改善を促す「きっかけ」の一つとしてとらえるべきものであろう。したがって、政策チェックアップの内容も、業績指標の達成状況そのものよりも、常に政策目標や業績指標を念頭に置いて行政運営を行っているかどうか、また、業績指標の達成状況が思わしくない場合に、原因分析や関連する施策の実施状況の点検をきちんと行っているかどうかという点が重要になってくる。

国土交通省では、政策チェックアップの実施にあたり、むしろ後者の役割を重視し、分析内容をできるだけ充実させることとした。もちろん、すべての指標について毎年詳細な分析を行うことは困難だが、少なくとも、目標の達成のために何に取り組んでいるか、

その施策はどのようなメカニズムによって目標達成に寄与するか、目標達成に至るプロセスのどの部分に問題があると考えられるか、について点検することは可能である。な

お、目標の達成状況が思わしくなく、その原因が十分解明できない場合など、毎年の政策チェックアップでは不十分な場合は、政策レビューに移行し、時間をかけて分析を行うことも考えられる。(政策レビューについては次項を参照。)

(政策チェックアップの実施手順)

以上の考え方にに基づき、具体的には以下の手順により分析を進めた。

業績指標ごとの関連施策の整理：それぞれの業績指標を向上させるために、省としてどのような取組を行っているかを整理・一覧化
業績指標ごとの目標の達成状況の測定・評価：業績指標の動向を分析するとともに、で整理した施策の実施状況を点検し、目標の達成に向けた課題を抽出
以上の分析結果を取りまとめ、政策目標ごとに一覧化するとともに、新たに設定する業績指標の案を選定

このうち、の関連施策の整理と、の業績指標ごとの測定・評価にあたっては、以下の点に留意した。

施策の整理にあたっては、業績指標との関係に留意し、その施策を講じることが、どのような筋道を経て目標実現に寄与するのかを説明するように努めた。また、予算額等、施策の投入量(インプット)をできるだけ明示するとともに、目標実現に向けた施策のインパクトが分かるよう、可能なものについては当該施策に係る整備目標や中長期的な目標水準を示すこととした。
業績指標ごとの測定・評価にあたっては、指標そのものの推移だけでなく、それを構成要素にブレイクダウンして、構成要素ごとの推移を分析したり、関連する指標の動向をあわせて分析するなどして、問題が生じている箇所がないかを点検した。
また、施策の実施状況の点検にあたっては、施策の導入前に見込んでいた効果が実際に発揮されているかを検証するように努めた。

評価結果と今後の取組

以上の手順を経て、政策チェックアップ結果を平成15年7月に公表した。その具体的内容については、第部を参照されたい。なお、社会資本整備重点計画法に基づく社会資本整備重点計画の策定を踏まえた新たな政策目標と業績指標については、今後、社会資本整備重点計画の閣議決定と同時に決定する予定である。

(今後の取組)

省の中心的な評価方式として、政策チェックアップによって省の政策の定期的な見直し・改善を行っていくうえでは、「目標・指標体系の充実」と「分析・評価のレベルアップ」の両面において、政策チェックアップのしくみ全体を引き続き改良してゆかなければならない。

まず、前者に関しては、業績指標をさらに充実させていく必要がある。今回、社会資本整備の分野では一定程度充実が図られたものの、省全体を見渡しつつ、一層の改善を図っていく必要がある。特に、規制や税制、補助金等、間接的な政策手段を用いて、関係主体の行動を誘導するような政策の場合、政策の実施から効果の発現、アウトカムの達成に至る因果関係(メカニズム)や、その影響度合いの大きさが必ずしも明確でないことが多い。そのため、業績指標と目標値の設定にあたっては、政策のメカニズムを解明するとともに、目標の妥当性について関係主体と調整を行うことも場合によっては必要となる。これらの取組を今後継続的に行っていくべきである。

一方、業績の測定に関しては、関連施策の実施に関する情報を引き続き充実させていくことが重要である。これには、施策の投入量(インプット、コスト)に関する情報だけでなく、見込まれる成果に関する情報も含まれる。事前に見込まれる成果を宣言し、事後にそれを検証する取組を繰り返すことによって、事前評価の精度を向上させ、より効率的な施策の実施につなげることができるからである。また、他の主体の取組が及ぼす影響や、効果発現までのタイムラグをも組み込み、施策実施からアウトカム実現に至るメカニズムをより詳細に分析していくことも重要である。

これらの取組は、いわば上からと下からのアプローチの違いであり、実は車の両輪であるといえる。前者に関しては、各種中長期計画等の策定を機に、あるいは政策レビューの実施を通じて、業績指標の開発・充実が図られることが考えられる。一方、後者に関しては、新規施策に係る政策アセスメントを通じて、施策の実施に関する情報を徐々に充実させていくことができる。このように、計画等の策定や他の評価方式との連携により、目標の充実と政策チェックアップの的確な実施が進むものと考えられる。

コラム : アメリカ GPRA に基づく連邦交通省の戦略計画体系

アメリカ連邦政府では、1993年に制定された政府業績評価法(GPRA)という法律により戦略計画の策定と毎年の業績測定が各省庁に義務付けられている。以下に、その概要と、連邦交通省(DOT)における実際の目標設定の取組例を紹介する。

GPRAに基づき、各省庁は、省のミッションと戦略目標(Strategic Goals)を明らかにする戦略計画(Strategic Plan)を策定し、それに基づき各年度の実施計画である年次業績計画(Annual Performance Plan)を策定する。年次業績計画では、当該年次の業績目標(Performance Goals)、その達成度を表す業績指標(Performance Measures/Indicators)、目標達成のためのプログラム(施策・事業)・予算を規定することとされている。

例えば、連邦交通省では、省のミッションを「わが国の国益を増進し国民の生活の質を高める安全な交通システムを確保することによって、アメリカ国民に仕えること」と規定し、戦略目標として、安全、モビリティ、経済成長、人的・自然環境、国防の5つを掲げている。これらに基づく2003年の年次業績計画では、32の業績目標と65の業績指標を設定している。以下は、モビリティ・経済成長の戦略目標に係る部分の抜粋である。

連邦交通省(DOT)「2003年次業績計画」による目標体系(抜粋)

戦略目標 3 モビリティ・経済成長 (Mobility & Economic Growth)	
業績目標 (Performance Goals)	業績指標 (Performance Indicators)
業績目標 3-1 物理的状態の改善	
業績目標 3-1-1 高速道路インフラの状態 国家高速道路システム(NHS)の効率性を改善・拡大し、交通渋滞の拡大を緩和し、安全性を改善する	<ul style="list-style-type: none"> ● NHS 建設道路のうち、舗道性能基準を満たしているものの割合 ● NHS 建設橋梁のうち、性能基準に該当しないものの割合 ● アパラチア開発高速道路システムの総延長数
業績目標 3-2 移動時間の短縮・サービスの改善	
業績目標 3-2-1 高速道路の混雑 都市部における交通渋滞によって発生する移動時間の拡大を、年間0.3%増以内にくい止める	<ul style="list-style-type: none"> ● 渋滞ピーク時における都市部の移動時間の増加割合 ● 都市部における移動者の超過移動時間平均
業績目標 3-2-2 交通機関の利用者数 都市 地方間の移動性を改良するために公共交通機関の乗客数を増加させるとともに、交通渋滞をなくす	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共交通機関の利用者数(総延長10億マイルあたり) ● 普通の状態にあるモーターバスの割合 ● 普通の状態にある鉄道車両の割合 ● アムトラック都市間交通機関への乗客数 ● 1日2往復便、週6日稼働する助成対象コミュニティの割合 ● 1日3往復便、週6日稼働する助成対象コミュニティの割合
業績目標 3-3 移動時間の信頼性の向上	
業績目標 3-3-1 飛行機の遅れ 定刻到着の実績を年間1%ずつ上昇させるために、航空システムの能力を需要に応じて向上させる	<ul style="list-style-type: none"> ● 滑走路のうち「良好」もしくは「普通」に該当するものの割合 ● 低可視性状態にある利用可能な滑走路の件数 ● 特定主要空港におけるピーク時のスループット時間増加率 ● 到着遅れ件数(10万フライトあたり)
業績目標 3-3-2 海運ナビゲーション 海難事故、その他24時間・全天候ナビゲーションシステムの障害による海運産業の混乱の割合を減らす	<ul style="list-style-type: none"> ● 商用客船の衝突・座礁件数 ● セントローレンス運河の米国領域内部分が航行可能な日の割合 ● 特定の海路が、凍結により封鎖されている日数 ● 商用物流に障害があると報告されている港湾の割合 ● 米国内で建設中もしくは建設受注済の商業船舶の総トン数
業績目標 3-4 運輸へのアクセスの向上	
業績目標 3-4-1 運輸へのアクセシビリティ 公共交通システムへの障害者のアクセシビリティを向上させる 勤務地へのアクセスを提供する大量輸送システムの能力を向上する	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市部居住者のうち、4分の1マイル圏内に公共交通機関が存在し、15分以内に乗降可能な人口比 ● 主要駅における障害者への対応率 ● バスにおける障害者への対応率 ● ジョブアクセス・リバースコミュニティ輸送サービスによってアクセス可能となった雇用地
業績目標 3-5 貿易障壁の撤廃、国際競争力の向上	
業績目標 3-5-1 国際航空サービス 米国とオープンスカイ協定を結んでいる国の数を増やし、これらの協定に基づく乗降客の数を増やす	<ul style="list-style-type: none"> ● オープンスカイ協定によって乗降可能となった旅行客数

連邦交通省の戦略計画体系の特徴として、国土交通省で言えば27の政策目標のレベルに当たる業績目標についても、できるだけ定量的な目標の設定に努めていること、連邦道路局、連邦航空局、沿岸警備隊等、省内各部署でもそれぞれ独自の戦略計画・年次計画を策定し、そこではより詳細な業績目標を設定することによって、省全体の計画と連動させた戦略計画体系を構築していること、が挙げられる。

コラム : 顧客の視点に着目した目標抽出調査

国民ニーズの多様化、効率的な行政運営に向けた転換といった社会情勢の変化を背景として、行政サービスの成果の帰すところである国民を国の「顧客」と捉える考え方が広まってきた。先に触れたニューパブリックマネジメントでも、顧客主義をその理念の柱の一つに据えている。

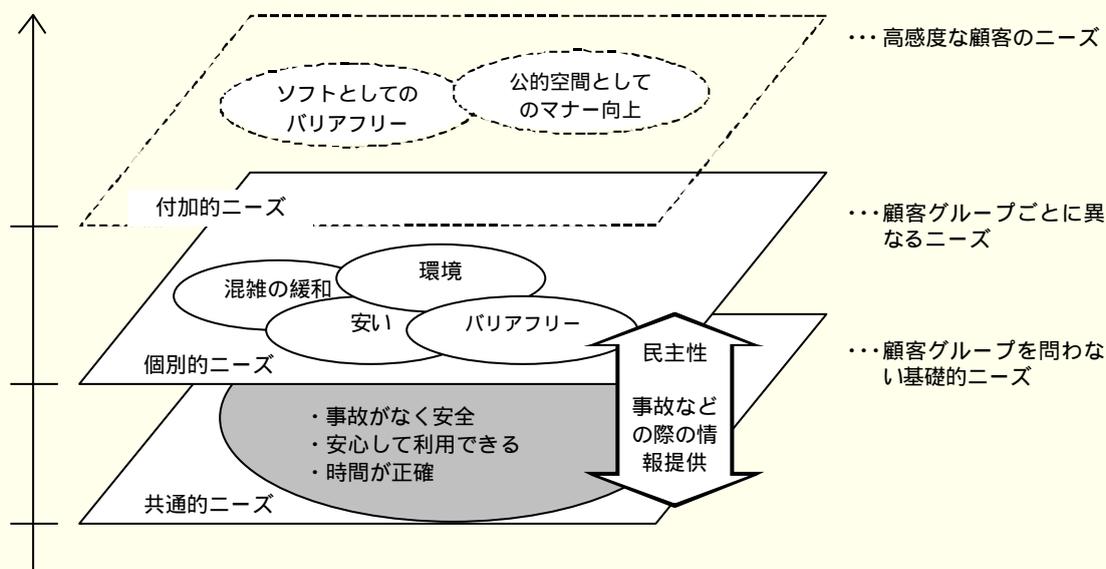
こうした観点から、国土交通省では、平成14年度、顧客の視点に着目して省の目標や指標を発見するための調査を実施し、国土交通省が国民をそのサービスの顧客として捉える場合の考え方や、顧客にとっての成果に着目した目標の抽出手法の確立を試みた。

まず、国土交通省にとっての顧客を、政策効果の波及過程や行政サービスの受益者の特性により「利用者」「直接利害関係者」「社会・国民全般」に区分するとともに、顧客が求める究極的な価値を「安全・安心」「交流・関係」「利便・ゆとり」に大別することにより、国土交通省の政策目標ごとに、顧客にとっての望ましい価値(=成果)をより具体的に抽出する枠組みを検討した。

さらに、27の政策目標のうち「利用者」「直接利害関係者」「社会・国民全般」といった3つの顧客区分を全て有すると考えられる「公共交通の利便性向上」を事例として取り上げ、首都圏及び京阪神圏より3500件ずつ計7000名を対象に、公共交通の利便性として求める様々な価値についての重視度についてのアンケート調査を行った結果、約3500件の回答を得た。

その結果、上記のような顧客区分、さらに「利用者」を通勤やそれ以外といった利用場面別、年齢等の属性別に細分することによる顧客特性を反映したニーズの存在が以下のように確認された。

- ・「事故がなく安全」「安心して利用できる」といった基礎的なニーズに係る重視度は、顧客グループを問わずとも高水準であり、国土交通省が顧客の視点から目標を設定するに際しても重視すべき項目と考えられる。
- ・顧客を細分することにより、それぞれに重視度の高さが異なる「混雑の緩和」「バリアフリー」「低料金」といった快適性ニーズが存在することが見出せた。これらは、国土交通省が顧客グループに着目して目標を設定していくことの意義が大きいことを示していると考えられる。
- ・「公的空間としてのマナー向上を望む」といったニーズについては、顧客特性によらず、一部の高感度な顧客が抱いているものとして認識された。これらは国土交通省が中長期的に追求すべきものと考えられる。



2) 政策レビュー(プログラム評価)

政策レビューとは

政策レビューは、実施中の施策について詳細な分析を行い、その結果をレポートにまとめるものであり、省の政策課題として重要なもの、国民からの評価に対するニーズが特に高いもの、他の政策評価の実施結果等を踏まえ、より総合的な評価を実施する必要があると考えられるもの、社会経済情勢の変化等に対応して、政策の見直しが必要と考えられるもの等についてテーマを選定し、計画的に実施するものである。

政策レビューは、国土交通省の政策評価制度では、政策チェックアップを補完するものとして位置づけられる。すなわち、毎年すべての政策分野について「薄く広く」実施するのが政策チェックアップであるのに対し、さまざまな施策や関係主体がからみあうなどして、政策チェックアップでは十分な分析ができない場合などに、時間をかけて詳細な分析を行うのが政策レビューである。このため、政策レビューは、ある程度の幅を持った施策群を対象にすることが多くなる。ある共通の目的を持つ施策のまとめ(=プログラム)を評価対象とすることから、政策レビューは一般にはプログラム評価と呼ばれる。

国土交通省では、平成13年6月に、今後5年間で実施する29の政策レビューテーマを選定した(その後、平成15年3月に1テーマを追加)。

政策レビューの分析内容

政策レビューの目的は、実施中のある施策について、その施策が有効かどうか、また問題点があるとすればどこにあるかを明らかにすることである。そのための分析は、次の4つのステップに分けて考えると分かりやすい。

施策の進捗状況の点検(プロセス評価)

分析の第一歩は、あらかじめ想定していたとおりに施策が実施されているかを点検することである。特に、施策の目標が計画などの形であらかじめ設定されている場合、計画どおりに進捗しているかどうかを点検するだけで、施策の実施面での問題の所在をある程度つきとめることができる。しかし、多くの計画は施策のアウトプットしか規定しておらず、目的とするアウトカムが達成したかどうかを判別するには別の分析が必要になる。

アウトカムの達成度合いの判別(アウトカム評価)

施策の目的とするアウトカムが達成したかどうかの判別は、実は容易ではない。なぜなら、ほとんどの施策について、目的とするアウトカムは明確に定義されていな

いか、たとえされていたとしても、抽象的すぎて達成度合いの判別のしようがない場合が多いからである。(法律の目的規定を思い起こせば分かりやすいだろう。)したがって、施策の実施と最終的なアウトカム実現の間をつなげる、中間的なアウトカムを見つけ出し、その達成状況を見る必要がある。例えば、地域振興を目的として観光施設整備を行う施策の場合、地域雇用や観光入込が増えることが中間的なアウトカムであるといえる。

施策の純効果の検証(インパクト評価)

中間的なアウトカムを見つけ出し、それが達成したと判別された場合でも、それがすなわち施策が有効であったことの証左にはならない。なぜなら、アウトカムの達成をもたらしたのは、施策そのものの効果ではなく、景気変動や人口の増減などの外部要因の影響が大きいかもしれないからである。先ほどの例で言えば、地域雇用や観光入込が増えたことが、当該施設整備によるものであったかどうかを判別するためには、類似の条件を持ち、かつ当該施設整備がなされなかった地域と状況を比較するなどして、外部要因の影響を除いた、施策のネットの効果(インパクト)を推定する必要がある。

費用対効果分析

で推計したネットの効果に加えて、さらに、施策の実施にかかったコストを推計し、コストに比して効果が見合ったものであったかを判定するのが費用対効果分析である。

(評価の目的に応じた分析の必要性)

これらの4つのステップは、順を追うごとに施策の効果についてのより詳細な情報を得ることができるが、その分、より複雑な分析を要し、時間とコストもかかってしまう。すべての評価にあたって、必ずインパクト評価や費用対効果分析まで実施しなければならないというわけではなく、評価の目的によっては、プロセス評価やアウトカム評価をきちんと実施すれば十分な場合もある。逆に、外部要因の影響が非常に大きい場合など、何らかのインパクト評価を行わなければ施策の効果を検証したことになる場合もある。

政策レビューは、政策チェックアップや政策アセスメントと異なり、あらかじめテーマを決めて、相当程度の時間と手間・コストをかけて分析を行うものであり、政策への反映のタイミングなども踏まえつつ、計画的・重点的に実施することが必要である。そのためには、「評価によって何を明らかにしたいのか」をまず明確にし、それに答えるためにはどのようなデータや分析が必要になるかを検討した上で、データ収集、分析手法、作業工程

等についての「評価デザイン」を、評価のできるだけ初期の段階で固めることが重要である。

評価結果の政策への反映

上で説明した分析のステップは、施策の効果や問題の所在についての仮説を立て、それをできるだけ客観的・科学的に検証するための手法であり、いわば科学論文を書くための方法論と同じである。しかしながら、政策評価では、そこからさらに一步進んで、このようにして得られた客観的な分析結果を、いかに実際の政策へ反映させるかを考えなければならない。すなわち、「評価によって何を明らかにしたいのか」を問う際に、「何が明らかにできるか」だけでなく、「それを明らかにして意味があるか」を考えなければならないということである。例えば、ある政策目的の意義がすでに失われていることが明らかなのに、そのために講じられてきた施策について、効果の有無を検証しても、(学問的な価値はあるかもしれないが)実務上はあまり有益ではないだろう。政策評価のための分析にあたっては、このような戦略性を持つことが必要である。

一方で、実務上有益な「評価」は、必ずしも、上述のような分析手法を用いて客観的・科学的に導き出されるものばかりであるとは限らない。政策に具体的に反映させられるような評価結果を導き出すためには、データの不備により十分や分析ができなかったり、事象が複雑である程度評価者の主観的な判断に頼らざるを得ないような点についても、何らかの「評価」を行う必要が生じることがあるだろう。概念的には、客観的な分析結果である「評価結果」と、それをもとに、その他の要素も加味して意思決定者が下す「政策判断」は別のものであるが、複雑で総合的なテーマを扱う政策レビューでは、両者の境界線はあいまいになりがちである。ただし、その場合でも、客観的・科学的な分析によって導出できる部分と、必ずしもそうでない部分は評価書の記載の中で峻別することが重要である。例えば、評価書の中で「評価結果」と「政策への反映の方向性」を項目として分け、「評価結果」の項には客観的・科学的な分析結果から結論づけられることのみを記述するといった工夫を行うべきである。また、分析に当たっては、その前提条件や仮定を明記することが重要である。

評価結果と今後の取組

平成13～14年度に評価を実施した「ダム事業」や「都市圏の交通渋滞対策」等11テーマの政策レビューの結果を、平成15年3月に一斉に決定・公表した。その具体的な内容については、第 部を参照されたい。

コラム : アメリカとカナダにおけるプログラム評価の活用事例

プログラム評価を行政機関のマネジメント・システムの一環として早くから取り入れている欧米諸国では、プログラム評価を戦略的に活用する取組が見られる。以下では、アメリカ連邦労働省(DOL)とカナダ連邦政府の事例を紹介する。

アメリカ連邦労働省は、かつてから幅広い分野でプログラム評価に熱心に取り組んでいる省庁の1つであるが、GPRA(コラム 参照)の導入を契機として、それまでのプログラム評価の実施方針を見直している。

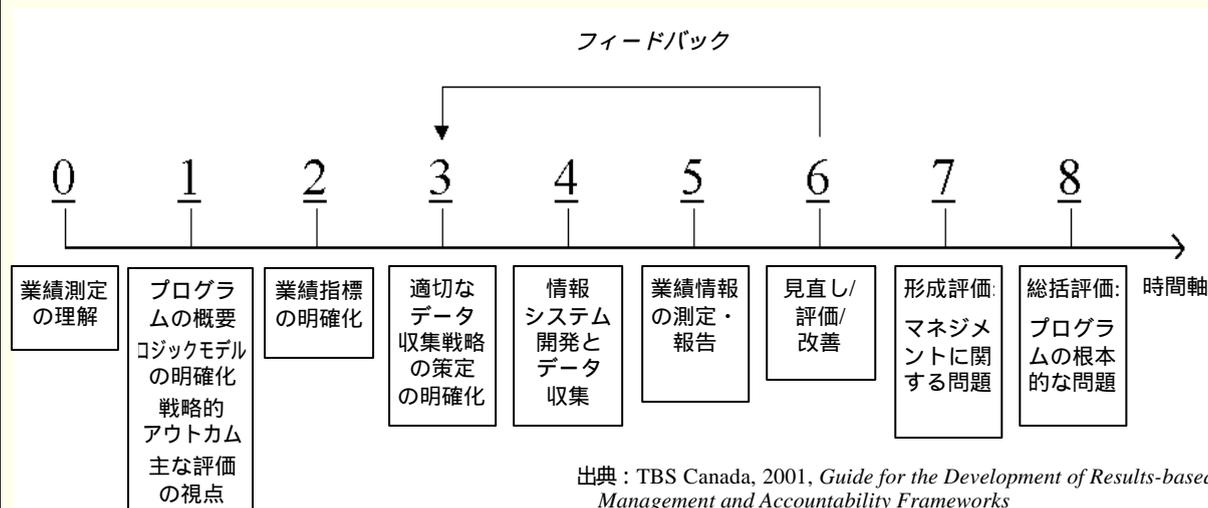
GPRA が導入されるまでの同省のプログラム評価は、施策の効果を科学的・実証的に分析することに主眼が置かれてきたが、これに加えて、新たに、同省で設定している戦略目標、業績目標を効果的に達成するために、プログラム評価をマネジメントサイクルに組み込む、という視点が加えられた。

具体的には、戦略計画(1999~2004年度)を策定する過程で、これまでに省内で取り組んできた主要なプログラム評価を全てレビューし、同省で設定している戦略目標との関係を明確に整理した。

さらに、目標と戦略を確実かつ責任あるものにし、目標・業績に影響する様々な外部要因を特定するために、様々な種類のプログラム評価を実施することを明記しており、このプロセスを支援するため、次官をヘッドとし、各部長等により構成される「労働省経営会議(DOL Management Council)」を設置している。

一方、カナダ連邦政府では、成果主義の予算システムの構築に早くから取り組んでいる。財務委員会事務局(TBS)が2001年に作成した「成果志向の経営と責任の枠組み(RMAF)」は、政策運営に携わる現場マネージャーに対するガイドラインとなるものである。TBSは政府財政支出についてRMAFを作成・提出することを各省庁に求めている。

RMAFは、導入 実施 廃止という政策のライフサイクルを通じて体系的・継続的に評価を行うことを目指すものであり、その全体像は以下の図で表される。



このように、政策のライフサイクルを通じて継続的に評価を行う RMAF では、事前評価や事後評価という区別はあまり意味がない。政策の導入時に、政策のロジックや効果を予測し、事後検証に備える 0~3 の段階がいわば事前評価であり、国土交通省の政策アセスメントにあたるだろう。一方、政策の実施中に、あらかじめ決めた手順に従って、定期的に指標の動向等をチェックする 3~6 の段階が業績測定であり、これは政策チェックアップにあたる。そして、導入後ある程度経過した後に、政策の実施状況や効果を詳しく点検・分析する 7 と 8 の段階がプログラム評価であり、これが政策レビューにあたるといえる。

今後の課題としては、上でも述べたように、実務上有益な評価を行っているかということとを常に念頭に置きつつ、分析の質を高め、かつ評価の客観性を確保していくことが重要である。このため、対象とする施策群の捉え方や、データ収集・分析手法、作業工程等について、評価活動の初期段階から検討するとともに、ノウハウの普及や分析手法の研究等を通じた評価のスキルアップを行い、政策レビュー自体の向上を図っていく必要がある。

また、個々の政策レビューの質的向上とあわせて、省の政策評価制度の一環としての政策レビューの位置づけを明確化していく必要がある。特に、対象テーマの選定については、戦略的かつある程度システムティックに行っていく必要があり、例えば、法律や中長期計画の見直し時期に実施したり、ある程度大きないくつかの分野について、ローリングで定期的実施することなどが考えられる。また、将来的には、政策チェックアップとの一体的な運用を図っていくことも検討に値するだろう（コラム参照）。

3) 政策アセスメント（事前評価）

政策アセスメントとは

政策アセスメントは、新たに導入しようとする施策について、予め設定されている目標に照らしてその必要性、効率性、有効性を分析するものである。これは、既に導入された施策について事後的に説明を行うだけでなく、施策を導入するという意思決定の前にどのような分析を行ったかについて明らかにすることによって、国民に対し政策形成過程の透明性を図るものである。同時に、政策立案にあたって、目標によるマネジメントの観点から、明確な目標に照らした論理的な分析を行うことを省全体に定着させることを目指している。このような観点から、省の全ての事務事業を網羅的に対象とするのではなく、新たに導入する施策を対象として絞り、重点的に政策アセスメントを実施している。

具体的には、予算、税制、法令等の新たに導入しようとする施策を対象とし、予め掲げた省の政策目標等に照らして必要性、効率性、有効性の観点から評価を実施することとしている。このうち、予算概算要求、税制改正要望等に係るものを中心に毎年8月末に評価書を取りまとめ、公表することとしている。また、翌年5月末までに、上記評価書に必要な修正を加えるほか、法律改正等に関連する新規施策を含めた形で評価書を取りまとめる。これにより、新たな施策を導入しようとする意志決定の根拠となる分析をもって国民に対する説明責任を果たしていくとともに、施策導入時点においてどのような効果がどの程度あがることが期待されていた等についての事後的な検証を可能にしている。

「ロジカルフレームワーク」の意義とその手順

政策アセスメントにおいては、「ロジカルフレームワーク（論理的分析手法）」を重視し

ている。これは、国民にとってのアウトカムである目標と客観的に捉えた現状を比較するによりそのギャップを認識する、このギャップが生じている原因を分析する、原因分析を踏まえて目標達成のためには現状の政策の何をどのように見直す必要があるかについて課題の特定を行う、そのための具体的な政策手段として新規に導入すべき施策を提示する、という手順で実施している。

国土交通省の政策アセスメントにおいて、この「ロジカルフレームワーク」を重視している理由は、「目標によるマネジメント」と論理的な政策分析を省全体に定着させることを目指しているためである。例えば、「この施策を実施すれば」「このような効果が極めて大きい」といった説明では、必ずしも明確な目標志向と客観的な分析に基づいていない。そうではなく、目標に照らした当該施策の客観的な必要性や、施策実施が目標達成に結びつく論理的プロセスを明らかにすることで、政策判断の根拠を明確にし、政策形成過程を国民に明らかにすることを可能にすることができる。また、行政のマネジメントの観点からも、限りある資源を真に必要な施策に選択的に投入するための的確な政策判断を可能とする。この際、できるだけ定量的な分析を行うことが望ましいが、目標と手段である施策との間の因果関係を明確にする論理的分析なしに、当該政策手段に係る効果や費用の定量化のみを追求することは、政策判断の根拠を明確にする観点からは十分ではないため、国土交通省では、まず、「ロジカルフレームワーク」による論理的な分析の充実を先行させているところである。

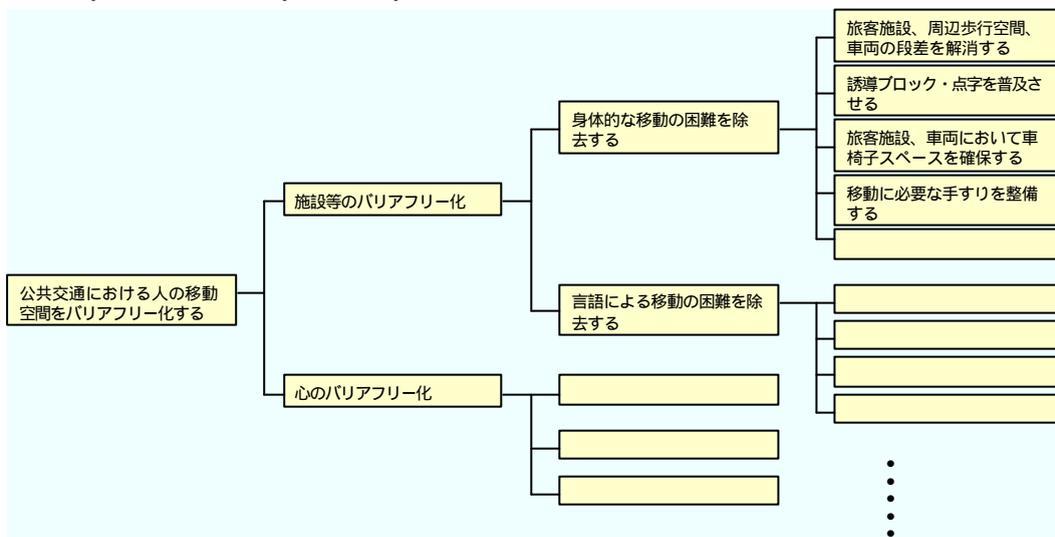
評価結果と今後の取組

上記のとおり、「ロジカルフレームワーク」による分析を重視しているところであるが、平成14年度においては、目標と現状のギャップを客観的なデータ・ファクトに基づいて捉えるようにしたほか、論理的な思考プロセスを強化するなどの分析内容の一層の充実を図りつつ、49件の新規施策について政策アセスメントを実施した。この具体的内容及び反映状況については、第 部を参照されたい。今後は、「ロジカルフレームワーク」による分析をさらに充実させていく必要がある。具体的には当該施策を実施することにより、当面はどのような成果が見込まれるのか、それがどのようなメカニズムにより最終的な目標の達成に至るのか等について、一層の情報の充実が必要である。また、目指す目標に対して末端の政策手段である新規施策のみに着目して分析を進めようとする、目標と一つの手段を恣意的に結びつけてしまう危険性もあることから、関連する施策や他の主体が実施する施策等の影響についても可能な限り広く捉えて情報の充実を図っていくことが必要である。

このように「ロジカルフレームワーク」による分析を充実させていくことは、目標とこれ

を達成するために講じている（ないし講じようとしている）関連施策の体系を構築していくことに他ならない。これは政策チェックアップにおいて政策目標と関連施策の体系整理をしていくことと対をなす。政策チェックアップでは、施策の棚卸しを進め、省全体の施策を俯瞰する観点から、相対的に上位の政策目標と主な施策について省の政策全般の体系化を進めていくのに対して、政策アセスメントにおいては、政策チェックアップで構築される政策体系の上で、目標の達成のために新しく施策を導入しようとするものを部分的に取り上げて、同じ目標に資する他の関連施策も視野に入れながら、その必要性等についてより詳細な分析をするという役割を担っていくことが望ましい。

（図2 - 1）目標と手段（= 施策）の体系化



関連施策の体系を構築していくためには、まず目標を明確にし、これを達成するための手段を展開していきます。

例えば、公共交通における人の移動空間をバリアフリー化するという目標について考えてみます。この目標を達成するための手段を上位の概念から順に挙げていきます。その際、網羅的かつ概念的に重複することのないようにすることが重要です。網羅性が欠如していると、目標達成のための真のボトルネックを見落としてしまい、施策を講じても的外れになることがあります。また、論理的な重複を生じると同一の目標達成のために複数の施策をバラバラに講じることになり、非効率になってしまいます。

このようにして、目標・手段関係に着目してツリーのような体系を構築した上で、目標達成のためのボトルネックがどこにあるのかを特定できると、そのためどのような施策を講じることが必要なかを明らかにすることができます。

4) 個別公共事業の評価

(個別公共事業評価の平成14年度の取組)

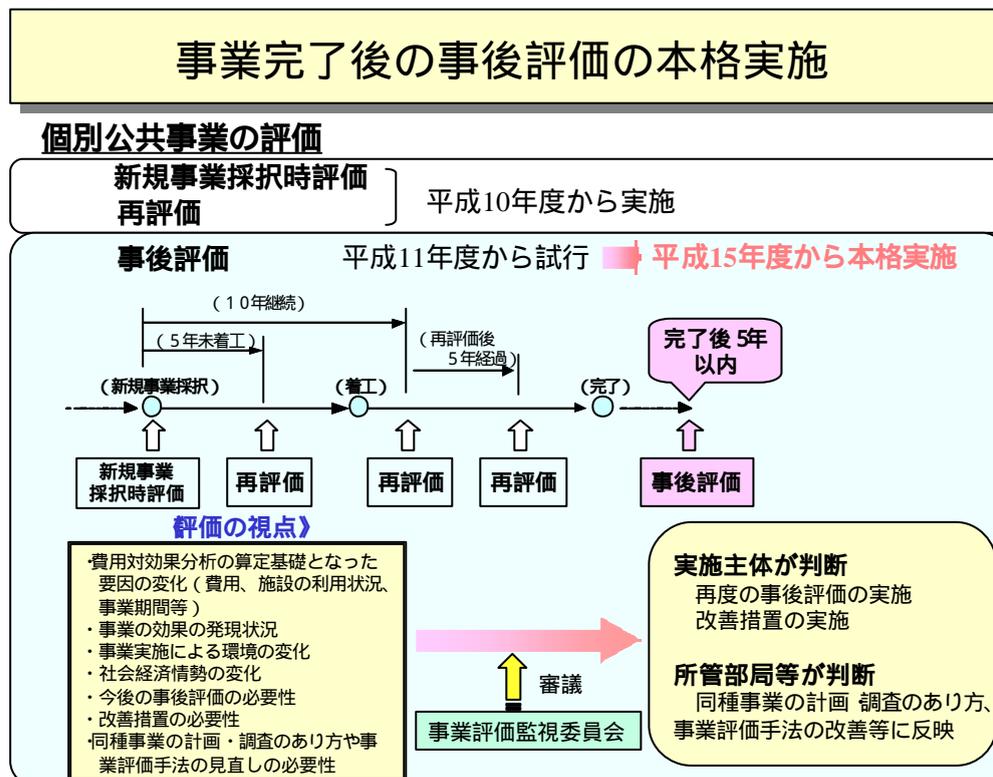
個別公共事業の評価は、政策評価に関する政府の取組の中で、もっとも先行して行われてきた。国土交通省においては、公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、平成10年度より、「新規事業採択時評価」を原則としてすべての事業について実施、また、事業採択後5年経過して未着工の事業、事業採択後10年経過して継続中の事業等を対象とする「再評価」を実施している。

平成14年度の取組については、平成15年度予算に向けた評価として、新規事業採択時評価を879件、再評価を1,094件行った。このうち、予算要求時点で個別に予算内示される事業については、概算要求時に評価を行った。個別の評価結果については第 部を参照されたい。

(事業完了後の事後評価の本格実施)

事業完了後に行う事後評価については、平成11年度から試行的に取り組んできたが、その知見を踏まえて、平成15年4月に「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」を策定し、その内容を政策評価基本計画に位置付け、平成15年度から本格実施することとした。

(図2-2) 事業完了後の事後評価の本格実施



事業完了後の事後評価には、事業完了後の事業の効果、環境への影響等の確認を行い、必要に応じて適切な改善措置を検討すること、事後評価の結果を必要に応じて同種事業の計画・調査のあり方や事業評価手法の見直し等に反映すること、の2つの目的がある。具体的な評価の実施方法としては、事業により効果の発現状況が異なることなど事業の特性を踏まえ、事業完了後5年以内実施し、事業効果の発現状況を確認し、改善措置の必要性等の判断に資する評価を行う。評価の過程において、第三者の知見を活用することを目的に再評価と同様に事業評価監視委員会の意見を聴き、その意見を最大限尊重することとしている。

事業完了後の事後評価を本格実施することにより、公共事業について、新規事業採択時評価、事業実施中の再評価、事業完了後の事後評価の一貫した事業評価システムが構築され、事後評価の結果をフィードバックすることにより、事業のさらなる効率化、透明性の一層の向上が期待できる。

(評価手法の一層の向上に向けた検討)

一方、国土交通省では、評価手法に関する事業種別の整合性や評価指標の定量化について検討するために、学識経験者等から構成する公共事業評価システム研究会(委員長:中村英夫武蔵工業大学教授)を設置している。平成14年8月には、「公共事業評価の基本的考え方」を取りまとめ、これまで必ずしも明確ではなかった費用便益分析とその他各種指標による意思決定の構造の透明性の向上を図ることを目的に公共事業の新しい評価方法が提言された。

また、公共事業評価システム研究会に事業評価手法検討部会(部会長:森地茂東京大学教授)を設け、平成14年10月から、事業分野間における評価指標等設定の考え方の整合性の確保への対応等の課題について検討を行っている。

5) 個別研究開発課題の評価

(個別研究開発課題評価の平成14年度の取組)

平成14年度は、個別研究開発課題の事前評価、中間評価、事後評価をそれぞれ24件、2件、13件実施した。個別の評価結果については、第 部を参照されたい。

また、平成14年6月には、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」(平成13年11月28日 内閣総理大臣決定)を受け、国土交通省において国費を投入して実施される研究開発に係る評価の実施の際、配慮しなければならない最低限の共通事項、具体的な評価方法等を取りまとめたガイドラインとして、国土交通省研究開発評価指針を策定した。

(研究開発評価の意義)

個別研究開発課題評価は、評価結果を公表することで国民に対する説明責任を果たすとともに、研究開発に係る重点的・効率的な予算等の資源配分に反映するために行うものである。評価の時期によって、事前・中間・事後の評価を実施することとしているが、それぞれの評価対象とその意義をまとめると以下のとおりである。

事前評価は、新たに開始しようとする新規課題について評価を実施し、重点的・効率的な研究開発の実施につなげるものである。

中間評価は研究開発期間が5年以上の課題又は期間の定めのない課題について、3年程度を目安に評価を実施し、研究の進捗やこれまでの研究開発成果を確認することで、研究計画の見直し等を通じて今後の重点的・効率的な研究開発の実施につなげるものである。

事後評価は、研究開発が終了した課題について評価を実施し、研究開発成果やその活用状況等を確認することで、必要に応じて関連する研究開発課題や今後の研究開発の実施に係る制度の改善等につなげるものである。

第3章 成果重視のマネジメントの実現に向けて

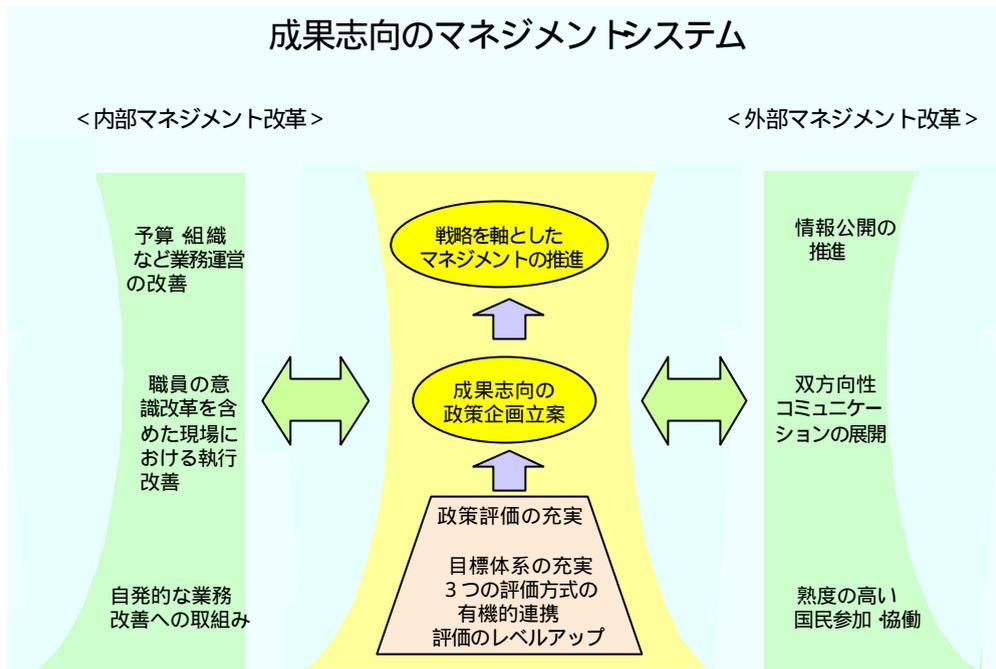
《第3章のポイント》

第3章では、国土交通省がその太宗を占める社会資本整備分野における戦略策定に向けた動きをはじめとして、国民に対するアカウンタビリティの確立を目指す外部マネジメント、省の現場まで含めた業務・執行改善を実践的に進めるための内部マネジメントの両面での改革につながる先進的な省内事例として、官庁営繕部、道路局、気象庁、海上保安庁における取組を紹介します。さらに、成果志向の構造改革に向けた政府レベルでの検討状況にも触れつつ、国土交通省が目指す省の行政運営全般にわたる成果重視のマネジメントの姿を描き出します。

前章では国土交通省における政策評価の取組について、評価方式ごとの意義や今後の改善に向けた課題について述べた。「国土交通省政策評価基本計画」においても謳っており、政策評価の取組はまだ緒についたばかりであり、省全体への定着を図りつつ、今後も持続的に発展させていくことが重要である。さらに、第1章で述べたように、国土交通省は成果重視のマネジメントの実現を目指し、その中核的な役割を果たすものとして政策評価を導入したが、マネジメント改革を実現していくためには、政策評価を通じて政策面の質の向上を促すだけでなく、現場から組織全体まで含めた仕事の進め方全般を改善するための取組や制度改正を展開していくことが必要である。

国土交通省では、国民にとっての成果に着目した政策目標の設定・充実に図りつつ政策評価の全省的な定着、手法の改善を進めることにより、「目標によるマネジメント」をまず政策面で実践してきているが、これを国土交通省の運営全般に係るマネジメント改革へと発展させていくためには、さらに、内部マネジメント改革、外部マネジメント改革という2つの方向性をもった取組を進めていくことが必要である。すなわち、予算や組織といった業務運営面、職員の意識改革を含めた現場の執行改善までも視野に入れた戦略の策定とその展開を進めるとともに、行政運営による成果の受け手である国民との双方向のコミュニケーションの充実、さらには国民との協働を実現させていくことが成果重視のマネジメントの実現に向けての課題として重要である。

(図 3 - 1) マネジメント改革が目指す姿

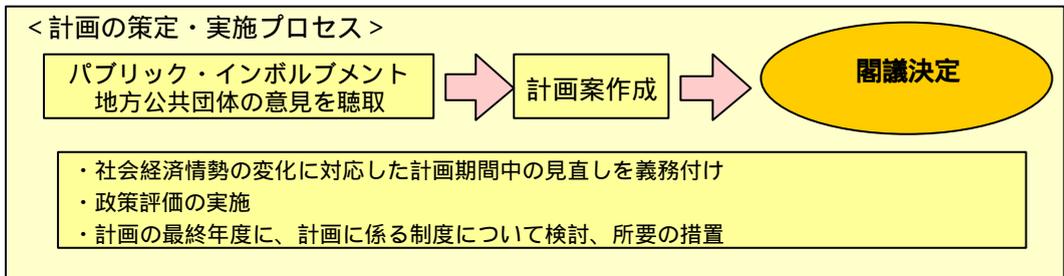
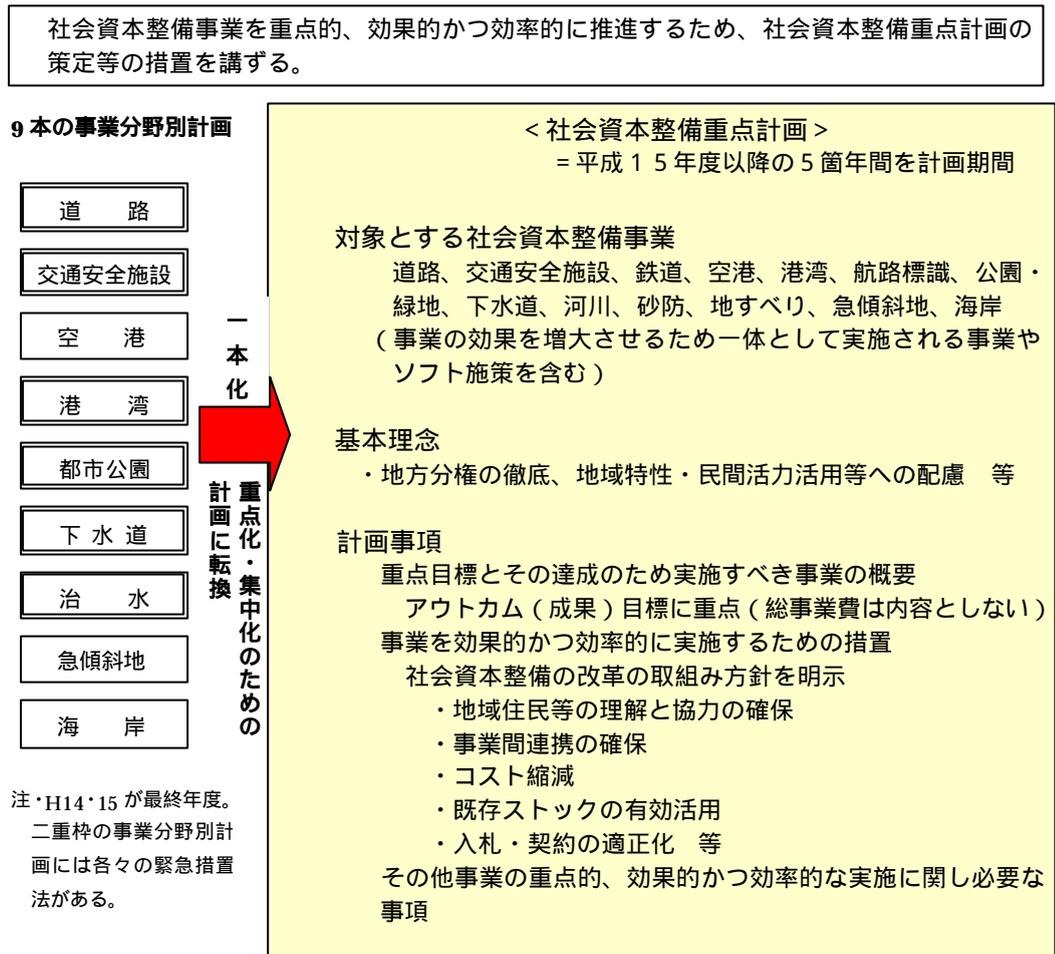


1) 社会資本整備重点計画法を機とした成果志向の展開

国土交通省はまず政策評価を導入することによって、「目標によるマネジメント」、戦略重視の行政運営への転換を図ることを目指している。第2章でも述べたように、既に、27の政策目標とその実現の度合いを定量的に分析するための113の業績指標を設定して、これを定期的に測定・評価する政策チェックアップの実施や目標に照らした論理的な政策分析を行う政策アセスメントの実施等により、「目標によるマネジメント」の考え方の定着を図っている。

さらに、第156回通常国会において、社会資本整備重点計画法が成立した。これは、従来9本あった社会資本整備の事業分野別計画を重点化・集中化するため社会資本整備重点計画として一本化するものである。計画は、道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路標識、公園・緑地、下水道、河川、砂防、地すべり、急傾斜、海岸の諸事業を対象とし、これら事業の効果を増大させるため一体として実施される事業やソフト施策も含む。計画の内容として、重点目標とその達成のため実施すべき事業の概要を策定することとしており、総事業費を計画に盛り込む従来の方式を改め、より成果志向で各事業の連携と効率的な実施が促されることが期待されているところであり、社会資本整備に関する全省的な戦略となるべきものである。

(図 3 - 2) 社会資本整備重点計画法の概念図



2) 国土交通省におけるマネジメント改革に向けた取組

上で述べた社会資本整備に係る全省的な戦略計画の策定が進められる一方、国土交通省の各部局においてその政策特性を踏まえつつ、さらに視点を広げて、内部マネジメント改革、外部マネジメント改革を進めていこうとする様々な動きが見られる。以下は、国土交通省内において先進的に見られる様々なマネジメント改革の萌芽を取り上げることにより、国土交通省が目指す成果重視のマネジメントの姿を描いていくこととしたい。

< 官庁営繕のマネジメント改革について >

官庁営繕部では、ストックの時代への移行、官民の役割分担の変化、IT 技術の進展等、官庁営繕を取り巻く環境が大きく変化する中で、組織的・体系的な対応がこれまで十分ではなかったとの認識に立ち、官庁営繕の使命と目標を明確化するとともに、その実現に向けた業務の推進を図るために、平成 13 年度からマネジメント改革に着手している。

「官庁営繕のマネジメント改革」の内容
マネジメント改革の基本事項を定めた
「官庁営繕のマネジメント改革」(以下、
「マネジメント改革」)は、平成 14 年 6
月に発表された。そこでは、官庁営繕の普
遍的な根幹的使命(ミッション)を確認し
た上で、その根幹的使命を担うために果た
すべき役割である目標(ビジョン)と、目
標の実現のための 4 つの基本戦略を明ら
かにしている。

「マネジメント改革」では、職員の意識
改革と参画を重視しており、その検討過程
では、本省官庁営繕部職員約 200 名から
集まった 400 程度の意見を分析した
SWOT 分析(脚注)を実施し、目標と基
本戦略の共有化を図っている。また、組織
と職員の核心的能力(コア・コンピテンシ
ー)を強調していることも特徴の一つであ
り、基本戦略の一つとして「学習・成長す
る組織と人づくり」を掲げている。

マネジメント改革の具体化に向けた取組

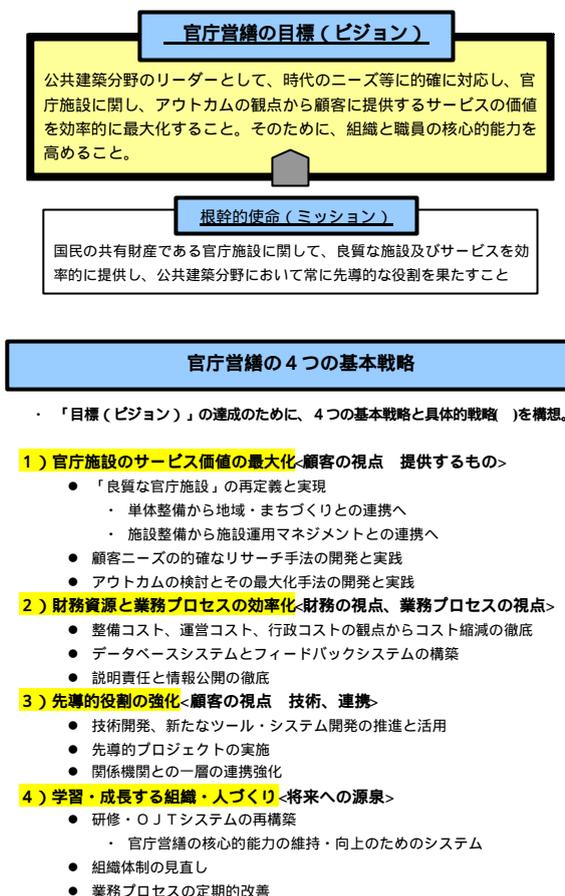
「マネジメント改革」公表後、そこで示
された 4 つの基本戦略の具体化に向けた
検討が進められ、平成 15 年 3 月には、行
動計画策定のための「マネジメント改革の
推進に関する基本方針」が策定された。そこ
では、4 つの基本戦略のうちの「学習・成
長する組織と人づくり」を中心として、OJT
や OFFJT(研修)のあり方等、組織と職
員の核心的能力の維持・向上を図っていく
ための具体的な取組内容が明らかにされて
いる。さらに、同年 6 月までに、これを踏
まえた行動計画・工程表を本省及び各地方
局において策定し、マネジメント改革の実
践のための体制を整えた。

改革の具体化に向けた取組の特徴として、
業務プロセスの改善を重視していることが
挙げられる。各地方局に「マネジメント改
革推進委員会」を設置し、また、本省に外
部学識経験者による「マネジメント改革の
評価・改善に関する懇談会」を設けるなど
して、改革に持続的に取り組むための体制
整備が行われている。また、本省・地方局
のそれぞれにおいて行動計画を策定すると
ともに、行動計画の具体的検討課題ごと
に担当者を明記するなどして、職員の主
体的な参画を促している点も特徴である。

官庁営繕のマネジメント改革について詳細は以下のアドレスを参照。

<http://www.mlit.go.jp/gobuild/index.html>

SWOT 分析：SWOT とは、「強み(Strength)」「弱み(Weakness)」「機会(Opportunity)」「脅威(Threat)」のこと。戦略策定にあたっては、自らの強み・弱みだけでなく、自組織を取り巻く外部環境の分析が必須であり、SWOT 分析はそのための分析のフレームワークを指す。



図：官庁営繕の目標(ビジョン)と4つの基本戦略

（戦略の策定）

これまでも述べてきたとおり、マネジメント改革にあたっては、まず組織の使命やビジョンを明確に認識した上で、戦略を策定していくことが必要である。省全体では、27の政策目標と113の業績指標を設定して行う政策チェックアップが目標によるマネジメントを機能させるしくみとして導入されているが、これらの目標は省の主要な政策分野をカバーするものであるものの相互の優先性の判断はなされておらず、まだ戦略性は十分ではない。一方、省内のいくつかの部局に目を転じると、部局特性を踏まえた戦略の策定に向けた取組が始まっている。例えば、官庁営繕部においては、多数の職員の参加のもと、組織の強みと弱みについての考察に加え、組織外部の機会と脅威といった要因の分析も行うことを通じて、部全体が共有すべきビジョンと選択と集中の結果としての戦略の策定を行い、その実践に向け取組を始めたところである。

（業務運営面の改革も視野に入れた戦略の展開）

国土交通省では、マネジメント改革を推進するための牽引役としてまず政策評価を制度として導入したところであるが、こうした政策面での改革の取組に加えて、業務運営面の改革を併せて実行していくことの重要性については繰り返し述べているところである。省内において、省全体の取組に先行する形で、業務運営面の改革もあわせた戦略を展開している事例が見られる。

上記の官庁営繕部がそのような例の一つであるが、この他にも、現場における業務改善が組織全体の業績向上に特に大きく貢献する海上保安庁においては、組織全体の戦略に加えて、地方管区ごとの特色を踏まえて、現場における実際の業務改善に役立つ目標を重点的に掲げる地方管区業務遂行計画を策定し、これをトップから現場の海上保安官まで共有しながら業務を進めていくこととしている。このような現場における創意工夫を尊重しながらの全庁的な取組により、職員一人一人の満足度（ES）の向上を図っていくことも狙いとしており、現場の士気向上や実践的な業務改善につながることを期待される。

< 海上保安庁の取組 >

使命の再認識と業務遂行計画

海上保安庁においては、その創設から半世紀を経たのを機に、21世紀の社会・経済を展望して、改めて海上保安庁の使命「治安の維持、海上交通の安全確保、海難の救助、海上防災・海洋環境の保全の4つの分野と、これを実現するための国内外関係機関との連携・協力」を掲げた。海上保安庁長官から現場の海上保安官に至るまで、これを普遍の使命として認識を共有している。

平成12年12月、海上保安庁は、民間企業でいうところの中長期経営方針ともいえるべき「海上保安業務遂行方針2001」を策定した。さらに、これを5カ年の業務遂行計画（毎年度改定）及び業務遂行年次計画（毎年度策定）として具体化している。海上保安庁の使命は今後大きく変わることはないが、業務の重点は社会経済情勢の変化を見極め、業務遂行の成果を評価しながら、適切に見直していくべきものなのである。

現場の取組の重視

海上保安庁の業務遂行計画／業務遂行年次計画においては、可能な限り定量的な目標を掲げており、また、定量化が難しい分野についても実際に現場の業務改善に役立つ指針となるような明確な目標を設定することに努めている。気象・海象の特色や密輸事案の傾向を踏まえて業務を重点化した地方管区ごとの年次計画も策定しており、長官をはじめとする幹部からなる戦略会議にまでフィードバックされる。

* * * * *

業務手法の見直しは、海上保安庁の4つの使命に沿って、それぞれの業務の目指すところを再認識し、目標に向かって創意工夫することから始めなければならない。その上で、個々の業務の遂行に当たっては、セクショナリズムを排し、業務の融合・統合を図り、効率的かつ効果的に執行し、組織としての総合力を発揮していかななければならない。また、職員それぞれの声を聞きながら、勤務環境を一步一步着実に改善し、生きがいのある活力にあふれた職場を創り上げていかななければならない。これらを着実に遂行することによって、海上保安庁の使命を全うし、国民の期待に応えられる行政サービスを提供することができる。（「海上保安業務遂行方針2001」より）

（成果を示すデータに基づく毎年度のマネジメントサイクルの確立）

省全体の取組としての政策評価制度においては、現時点での評価の対象は内部管理事務を含まない政策のみであるが、本来、マネジメント改革を目指す観点からは、政策面と業務運営面の双方の視点を持って組織全体の業績の評価を実施していくことが求められる。道路局と海上保安庁においては中期的な戦略を踏まえて年次計画を策定し、これを独自に毎年度評価し、現場にまでフィードバックすることによって組織全体の業務運営面の改善にも資する評価の実施を目指している。特に、道路局においては、情報通信技術等も活用し、成果の把握に必要なデータを、体系的、効率的に収集する体制の整備を進めている。

< 成果主義の新たな道路行政マネジメント >

アウトカム指標による成果志向のマネジメント

道路行政については、平成14年8月、社会資本整備審議会中間答申「今、転換のとき」において、道路サービスによる成果（アウトカム）を重視し、道路ユーザーが満足する道路行政に転換することが重要である旨の提言がなされている。

具体的には、「道路行政を、アウトカム指標に基づき運営を行う方式に転換し、毎年度、指標に基づき業績の分析・評価を行い、その結果を予算編成等に適切に反映させるシステムを構築すべき」とされ、これを受け、道路行政においては、平成15年度より、アウトカム指標を用いた、成果主義の新たな道路行政マネジメントシステムの導入を図っている。

道路行政では、先の中間答申を受け、平成15年3月より、古川 俊一筑波大学教授を委員長とし、学識経験者によって構成される「道路行政マネジメント研究会」を設置し、答申を受けた具体的方針等について検討しており、平成15年6月13日にそれらの検討の結果を提言『『成果主義』の道路行政マネジメントへの転換（理論から実践へ）』としてとりまとめ、公表したところである。

ここでは、道路行政におけるそれらの取組について紹介する。

成果主義の道路行政マネジメントに向けた3つの柱

・国民の視点から見た、成果志向の行政マネジメントを実現し、より透明性の高い、効果的かつ効率的な道路行政運営へ転換するには、そのための形式的な理論を構築するのみではなく、実効性のあるマネジメントを継続的に実践することが必要である。また、国民に支持される道路行政運営のためには、行政内部にとどまるのではなく、様々な関係者と連携した取り組みも必要である。道路行政マネジメント研究会の提言では、そのために為すべき事項について、以下の3つの考え方を提案している。

（1） 毎年度のマネジメントサイクルの確立

継続的な道路行政マネジメントのためには、毎年度、事前に数値目標を定め、事後に達成度を評価し、評価結果を以降の行政運営に反映し、マネジメントサイクルを確立することが必要。

（2） わかりやすさと実現性の両立

実現性のある道路行政マネジメントのためには、道路利用者にとってのわかりやすさに加え、実際の行政運営に反映できる実現性のあるしくみを構築することが必要。

（3） 国民と行政とのパートナーシップの確立

実効性の高い道路行政マネジメントのためには、数値目標、達成度については、バックデータとともに公開したうえで国民の参画も図り、国民と行政とのパートナーシップを確立することが必要。

実践のための5つの戦略

・道路行政マネジメント研究会の提言では、上記の3つの考え方に基づき、具体的に為すべき事項として、以下の5つの戦略について提言している。

（1） 目標と指標の設定

体系的に設定した政策目標ごとに階層的な指標群を体系的に設定し、数値目標及び手段である施策、事業に至るプロセスを明確化する。

（2） 効率的なデータ収集

評価に必要な交通量等のバックデータについては、低コストに高精度なデータを体系的に収集、分析する手法の開発・導入に常に努め、それらのデータについては速やかに公表する。

（3） 毎年度の業績計画の策定及び達成度の把握

毎年度、数値目標を設定し、達成度を評価し、毎年度の、成果志向のマネジメントサイクルを確立する。

（4） 予算・人事のしくみへの反映

成果買い取り型の予算運用等、成果を反映するしくみを構築するとともに、事務所ごとの達成度等を明らかにし、競争原理を活用する。

（5） アカウンタビリティ・評価の妥当性の確保

数値目標及び評価結果をそれぞれ毎年度、「業績計画書」及び「達成度報告書」として策定、公表し、国民と行政が課題と目標を共有し、協働して解決を図る、新たなパートナーシップを確立する。

< 気象庁における防災気象情報の満足度調査 >

気象庁は、気象災害、地震、津波、火山災害の軽減のために作成・提供している「防災気象情報」について、その改善の検討に資する情報を抽出することを目的として、防災関係機関等（自治体、電気・ガス・通信関係機関、公共交通機関、報道機関）過去に顕著な自然災害を受けた地域の住民における評価（満足度）を把握するための調査を実施した。

調査の概要

本調査は、平成14年2月から3月にかけて、アンケート調査により以下の要領で実施した。

調査対象とした防災気象情報

大雨警報・注意報とこれらに関する情報 / 台風情報 / 地震情報
津波予報・情報 / 東海地震に関する情報 / 火山情報

調査内容

情報の種類ごとに総合的に評価した場合の満足度
それぞれの情報の種類について、「情報の内容（精度、わかりやすさ など）」、「入手環境」、「气象台の対応」等の評価項目ごとについての満足度と重視度
情報の認知・利用状況、気象庁への要望
気象統計情報に対する満足度、ニーズ

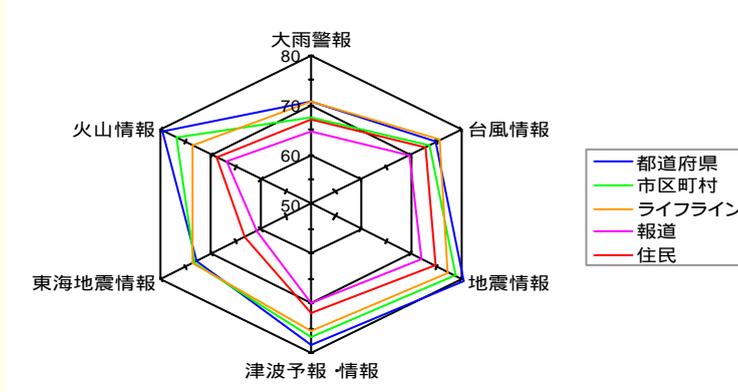
調査結果の概要

2500以上の防災関係機関、600名近い住民から回答を得た結果、全般に防災関係機関より住民の満足度がやや低いことが明らかとなった。また、情報の種類別では、防災関係機関、住民ともに地震情報については満足度が高いものの、防災関係機関においては大雨警報が、住民においては東海地震に関する情報についての満足度が低かった。このうち、東海地震に関する情報について詳細に見てみると、情報の認知度が低く、全般に内容のわかりやすさ、解説の専門性とわかりやすさへの改善要求が高いことがわかった。また、大雨警報等に関しては、防災関係機関において警報の発表地域や予測精度、発表や解除のタイミングについて改善要求が高いなどの特徴が見られた。

調査結果の活用

気象庁においては、これらの調査結果をホームページ上で公表するとともに、利用者の満足度を気象業務における業績指標としている。今後、同様の調査を定期的実施することにより、指標の動向や具体的な業務に対する改善要望等を把握していくこととしている。

情報の種類別・利用者別にみた総合満足度（評価点）



評価点：100点満点で測るために「満足」「まあ満足」「やや不満足」「不満足」のそれぞれの回答に100、67、33、0点の重み点を与えて全体を平均した値

(国民の視点に立ったマネジメント改革)

さらに、外部マネジメントを改善していく観点から、戦略の策定や業績の評価の過程への国民の参加が必要である。国土交通省の27の政策目標と113の業績指標は、パブリックコメントの実施を経て設定されたが、国民にとっての成果の実現度合いを評価するために、これらをわかりやすいものへと改善していく必要がある。

既に、国民生活に直接的な関わりの深い分野においては、国民の満足度に関する調査を実施するなどして、国民の視点を行政に取り入れる工夫をしているものが見られる。例えば、道路局ではインターネットを通じて広く道路行政の満足度調査を実施して、その結果の行政運営へのフィードバックに努めることとしている。また、気象庁においては、国民生活に密接に関わる気象情報の満足度についての調査を実施して、その結果を活用して国民のニーズの把握や業務改善の方向性を探るなど外部マネジメントの改革に努めている。特に着目すべき点は、満足度や重視度を定量的に把握するだけでなく、公表して業績指標としても活用することで、国民とのコミュニケーションに努めていること、また、情報の種類や調査対象機関等ごとに改善要望の高い項目を詳細に抽出するとともに、気象庁への要望を把握することによって、国民の視点を業務改善のプロセスに具体的に取り入れようとしていることである。

改革は、画一的な制度として進めるばかりではなく、改善運動としてできるところから始めることが重要である。省内の各部局における様々なマネジメント改革の萌芽を延ばしつつ、省全体のマネジメント改革に向けた取組も充実させていくこととしたい。

3) マネジメント改革に向けた政府レベルでの動き

国土交通省においては、当初から政策評価導入の主眼をマネジメント改革の実現と考え、NPMの理念に基づいて政策評価制度を構築し、目標によるマネジメントを行政運営の確立を目指してきている。近年、政府レベルでも、NPMの考え方に立った予算制度・行政システム等を含む改革に向けた提言がなされてきており、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(平成15年6月27日閣議決定)」の中では、平成16年度に向けた予算編成プロセス改革として「事前の目標設定と事後の厳格な評価の実施により、税金がどのような成果を上げたかについて、国民に説明責任を果たす予算編成プロセスを構築する」との考え方が盛り込まれた。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(平成15年6月27日閣議決定)

(中略)

・構造改革への具体的な取組

(中略)

7. 予算編成プロセス改革

財政構造改革を進めるに当たっては、予算の質の改善・透明性の向上が重要である。このため、事前の目標設定と事後の厳格な評価の実施により、税金がどのような成果を上げたかについて、国民に説明責任を果たす予算編成プロセスを構築する。

【改革のポイント】

(中略)

(2) 政策目標を国民に分かる形で明確に示し(「宣言」)、目標達成のために弾力的執行などにより予算を効率的に活用し(「実行」)、目標達成の状況を厳しく評価する(「評価」という予算編成プロセスの確立をめざす。

(中略)

【具体的手段】

(中略)

(2) 新しい予算編成プロセスの確立に向けた基本的考え方

- ・各府省は、「基本方針」で示された大方針の下で、達成すべき政策目標(予算制約と両立するもの)を具体的に作成する。また政策目標は、事業の性格に応じ、可能な限り定量的なものとする。各府省は、政策目標との関連を明らかにしつつ予算要求を行う。
- ・各府省は、政策目標を達成するために、効率的な予算執行に努める。また、事業の性格に応じ、弾力的な予算執行を行う。
- ・目標の達成や執行の効率性について、執行段階及び事後の政策評価等を厳しく行い、その後の予算編成に結びつける。
- ・事前評価・事後評価のための科学的手法を開発する。また、各府省は、ABC(活動基準原価計算)等のコスト管理手法への取組を一層強化する。
- ・透明性を高めるために、発生主義会計等の民間企業会計手法の導入など、公会計制度の改革を進める。

(以下略)

最近の政府レベルにおける予算制度等の改革に関する議論は、目標指向、成果重視の行政運営の必要性や、PLAN、DO、SEEといったマネジメントサイクルの重要性を強く認識し、予算要求や予算査定に当たっても、これらの認識の下で行っていくべきとする考え方に基いている。すなわち、ある施策に係る予算要求、予算執行等を行うにあたっては、その施策が国民の観点に立ってどのような成果の実現に資するものであるのかという意識を持ってのぞんでいけるような予算制度としていくことや、予算要求時に厳しく査定を行う事前統制的なチェックから、目標ごとの予算編成や柔軟な予算執行と、施策を実施した後の厳格な事後評価の結果の予算への反映という事後的なチェックへの転換を図ることが、主な改革内容として主張されている。国土交通省においては、このような予算制度改革の方向性も踏まえつつ、マネジメント改革に取り組んでいきたい。

4) おわりに

国土交通省は、こうした政府全体の動きに先駆けて、NPMの理念も取り入れつつマネジメント改革を志向してきた。これまでも述べてきたとおり、国土交通省は、まず第 部冒頭で述べた理念に基づいて積極的に政策評価に取り組むことにより、政策面における戦略計画の策定を目指しつつ、併せて、予算、組織等の業務運営面における改革とも連動させ、トータルとしての戦略経営を確立していくことを志向している。そうすることによって、国民の観点から必要な様々な情報や組織内部の業務改善のために必要な情報も含めて組織全体の業績を評価する視点が広がり、「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。これにより、省の活動全般にわたる戦略計画に照らして、省全体として最大限の成果をあげていくことができるように、政策面・業務運営面の両面を見渡して策定された戦略・目標に照らして施策や業務を再整理していく（業務棚卸し行う）ことが可能となる。さらにこれらの情報を国民に対して分かりやすく説明すると同時に、国民の視点を取り入れながら、組織全体の業績の目標をより正統性のあるものへと見直していき、戦略のバージョンアップを図っていくことができる。このようなダイナミックなマネジメントサイクルを確立していくことが国土交通省の目指す成果重視のマネジメントの姿である。

国土交通省における改革への歩みは始まったばかりであるが、行政運営における国民との最前線である現場の創意工夫ある取組を鼓舞しつつこれを全省的な改革へとつなげ、また、政府全体の様々な制度改革においても積極的な役割を果たしながら、成果重視のマネジメントの実現を目指していくこととしたい。