

港湾行政マネジメントに関する研究会 提言

港湾行政マネジメントの確立に向けて

～国民・ユーザーの視点に立ったより効率的な港湾行政への転換～

平成17年 5月

港湾行政マネジメントに関する研究会

港湾行政マネジメントに関する研究会 委員名簿

委員長

山本 清 国立大学財務・経営センター研究部教授

委員

石黒 一彦 神戸大学 海事科学部講師

大津 光孝 静岡県土木部 港湾総室長

岡本 直久 筑波大学 社会工学系助教授

小林 潔司 京都大学大学院 工学研究科教授

永田 潤子 大阪市立大学大学院 創造都市研究科助教授

松川 孝一 早稲田大学ビジネススクール専門職大学院 客員助教授

(委員は五十音順)

(敬称略)

目 次

はじめに

| | |
|-----------------------------------|---|
| 1. 港湾行政マネジメントの背景・目的 | 1 |
| (1) 成果志向の行政運営への潮流 | |
| (2) 港湾行政における取り組み | |
| (3) 港湾行政マネジメントの目的 | |
| 2. 港湾行政マネジメントの枠組み | 3 |
| (1) 港湾行政マネジメントの基本コンセプト | |
| (2) 港湾行政マネジメントの関係主体 | |
| (3) 港湾行政マネジメントの階層構造 | |
| (4) 港湾行政の使命および政策目標等の明確化 | |
| (5) 目標値の設定方法 | |
| (6) 港湾行政マネジメントのサイクル | |
| 3. 港湾行政マネジメントの確立に向けて | 8 |
| (1) 現場における港湾行政マネジメント改革 | |
| (2) 国民的視点に立った港湾行政への転換 | |
| (3) 港湾行政マネジメントサイクルの確立に向けて | |
| | |
| (参考) 物流に関する指標 | |

はじめに

近年、国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）の徹底や国民本位の効率的で質の高い行政の実現など、国民の視点に立った成果重視の行政への転換が要請されており、国土交通省ではNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)^(注)の考え方を取り入れた行政マネジメントサイクル（Plan-Do-Check-Action サイクル）の確立を目指し、種々の取り組みを行っている。

国土交通省港湾局においても、既に、業績測定、施策の評価、個別事業評価などを行い港湾行政マネジメントに取り組んでいるが、今後さらに次のような課題の解決に取り組む必要がある。

- ① 港湾ユーザーや最終顧客である国民への分かりやすい指標を用いた行政の説明責任の徹底
- ② 現場のマネジメント改革に資する指標を用いた港湾行政の効率化と質の向上
- ③ 港湾行政におけるチェックからアクション、プランへの積極的なフィードバック

このため今般、港湾局長の私的研究会として設置された「港湾行政マネジメントに関する研究会」において、これらの課題解決に向けて、NPMの考え方を取り入れた港湾行政マネジメントに関する具体的な検討を行った。

本提言は、平成16年度の4回にわたる研究会の検討結果をもとに、港湾行政マネジメントの確立に向けて、港湾行政マネジメントの枠組みや取り組むべき事項などを取りまとめたものである。

(注) NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)とは、民間の経営手法を公的部門に応用した公的部門の新たなマネジメント手法

1. 港湾行政マネジメントの背景・目的

(1) 成果志向の行政運営への潮流

NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)とは、民間の経営手法を公的部門に応用した公的部門の新たなマネジメント手法であり、1970年代以降、行政実務の現場主導で形成されたマネジメント論である。

NPM論の背景には、わが国に限らず、多くの国において共通の問題として財政赤字の増大と公的部門のパフォーマンスの低下があり、これを解決し、行政部門の効率化を図るために、様々な取り組みが行われてきた。

例えば、米国や英国においては、その一環として成果を表す指標であるアウトカム指標を用いて政策目標を設定し、毎年度、業績を分析、評価し、以後の施策、事業に反映する制度を政府全体として導入している。

わが国においても、平成14年度より「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、政府全体で成果志向の行政への転換が推進されている。

こうした中で、国土交通省においても、「国土交通省政策評価基本計画」を作成し、成果主義の行政運営への転換を進めることとしている。

(2) 港湾行政における取り組み

資源小国であり島国であるわが国では、日々の暮らしに不可欠な食料やエネルギーの多くを海外に依存しているとともに、国際的な水平分業の進展なども相俟って、世界との交易がますます拡大している。このような中で、港湾は、輸出入貨物量の99.7%を取り扱うなど経済社会活動の根幹である人やモノの流れを支え、日本の経済社会の活力を生み出すとともに、安全、環境、暮らしなどの各分野においても重要な役割を果たしている。

港湾の整備については、国だけでなく港湾管理者さらには民間事業者などが関与し、港湾を構成する施設の整備主体も施設によって異なるほか、物流ターミナル、旅客船ターミナル、臨港道路、緑地などその施設も多岐にわたる。

また、貨物の輸出入を例にとると、船社、港で荷役等を行う港運事業者、陸上運送を行う陸運事業者、荷主等の港湾ユーザーや、税関、検疫、入国管理等に関わる国の機関など多様な関係者が関与しており、最終顧客である国民には港湾の存在、関与が実感し辛いという点もある。

このような港湾行政についても、より効果的かつ効率的な行政の実現を目指して、費用便益分析等に基づく個別事業の評価システムを積極的に取り入れて

いるほか、住民や港湾ユーザー参加型の港湾計画プロセスを導入するなど、透明性、公正性を確保するための取り組みを推進している。

また、港湾行政全体の運営にあたっては、社会資本整備重点計画や政策チェックアップなどにおいて成果を表す指標（アウトカム指標）を用いた検討に取り組んでいる。

（３）港湾行政マネジメントの目的

上記のとおり、国民本位でかつ効率的な港湾行政への取り組みが既になされてはいるが、港湾行政マネジメントの確立に向けた今後の取り組みにより、下記の点が期待される。

- ・ 港湾ユーザーや最終顧客にも分かりやすい指標の設定・評価により、従来以上にユーザーや国民の要請を的確に今後の港湾行政に反映し、成果重視型の行政への推進を図れる。
- ・ 国のみならず、港湾管理者、港湾ユーザーである船社、港運事業者、陸運事業者、荷主等のほか、税関、検疫、入国管理等に関わる国の機関、地域住民など、港湾の日々の活動に関わる関係主体がポートコミュニティ（港湾・地域共同体）として一体となって港湾行政マネジメントに取り組むことにより、従来以上に効率的で、使いやすく、安全で、美しく、賑わいのある港づくりが期待できる。
- ・ 現場のマネジメント改革に資する指標の設定・評価により、事業などの執行部門における課題や対応方策などが明らかとなるとともに、執行部門の職員ひとりひとりの意識改革や日々の業務における行政の効率化に関わる取り組みなどが期待でき、より効率的な行政の実現に資する。

2. 港湾行政マネジメントの枠組み

(1) 港湾行政マネジメントの基本コンセプト

NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)の基本フレームは、プロセス管理から目標管理型の経営へ転換することであり、①定量的な目標の設定と成果主義、②顧客主義、③競争原理、④現場主義から構成される。このフレームに従って港湾行政マネジメントの基本コンセプトを整理すると次のようになる。

①定量的な目標の設定と成果主義

港湾行政の使命を果たす政策目標の実現を定量的に示すアウトカム指標および目標値の設定、成果のアウトカム指標に基づく評価と分析、評価結果の政策・予算執行等への反映というサイクルの確立を目指す。

②顧客主義

国民を最終顧客、港湾ユーザーを中間顧客と捉え、これらの顧客のニーズを反映したアウトカム指標などにより、港湾活動に関するサービスの質と説明責任(アカウンタビリティ)の向上を目指す。

③競争原理

ベンチマーキングなどを用い、関係主体の成果について評価を行い、競争原理の導入によるモチベーションの向上等を目指す。

④現場主義

現場の創意工夫を尊重し、組織の活性化や自律的進化を助長することにより、効率的な行政の実現を目指す。

これら4つの基本コンセプトのもとで港湾行政マネジメントの基本方針を次のように設定する。

港湾行政マネジメントの基本方針

1. 港湾ユーザーならびに最終顧客である国民に対する説明責任(アカウンタビリティ)の徹底
～国民的視点に立った成果重視の港湾行政への転換～
2. 国民本位の効率的で質の高い港湾行政マネジメントの実現
～現場における港湾行政マネジメント改革～

(2) 港湾行政マネジメントの関係主体

港湾は、社会経済活動の根幹である人やモノの国内・国際間の流れを支える重要な社会資本であり、国際物流を例にとれば、国（本省・地方整備局・港湾事務所等）や港湾管理者は勿論のこと、港湾のユーザーである船社、港運事業者、陸運事業者、荷主のほか、税関、検疫、入国管理などの輸出入手続きに関わる国の機関など多様な主体が関与している。

このように多数の関係者が関連する港湾行政マネジメントでは、国によるマネジメント、国と港湾管理者が連携したマネジメントのステップをさらに発展させ、国、港湾管理者、港湾ユーザー、関係行政機関、地域住民など港湾の日々の活動に関わる関係主体であるポートコミュニティ（港湾・地域共同体）が一体となって、港湾活動のパフォーマンスを向上させることを目指す必要がある。

すなわち、港湾行政マネジメントにあたっては、関係主体と連携しつつ、以下のように段階的に港湾行政マネジメントを発展させていくことが重要である。

第1段階 国の港湾行政マネジメント

第2段階 国と港湾管理者が連携した港湾行政マネジメント

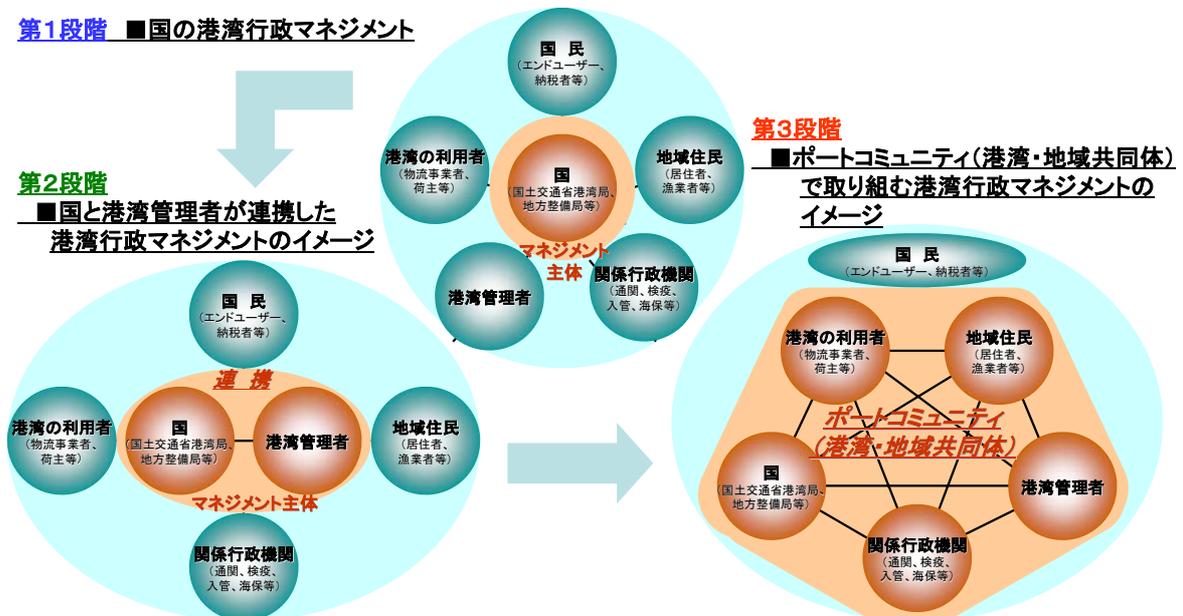
第3段階 港湾の活動に関連する各主体がポートコミュニティ

（港湾・地域共同体）として一体で取り組む港湾行政マネジメント

第1段階 ■国の港湾行政マネジメント

第2段階

■国と港湾管理者が連携した 港湾行政マネジメントのイメージ

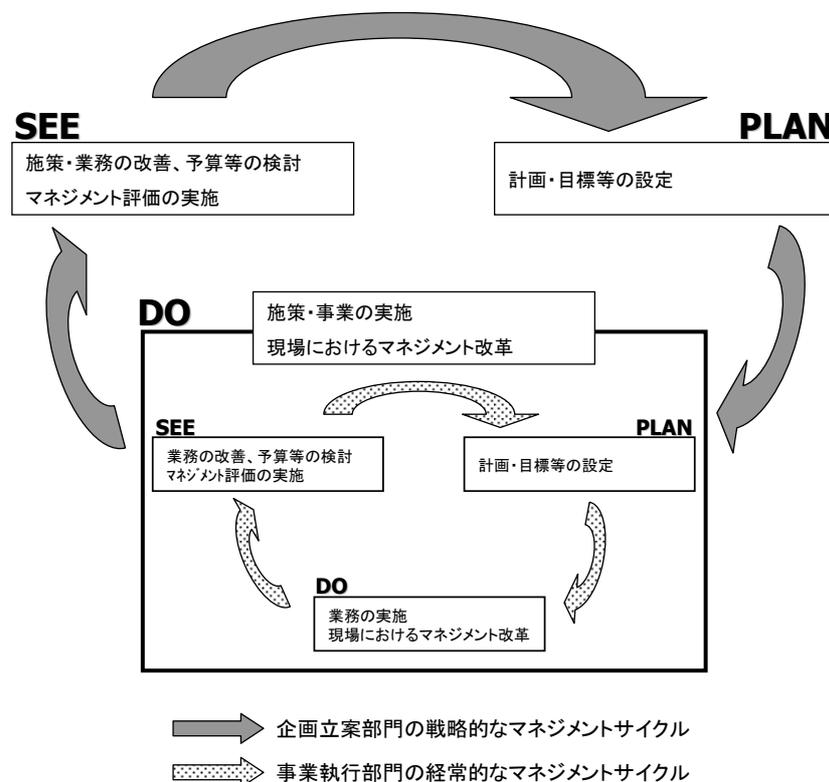


(3) 港湾行政マネジメントの階層構造

事業執行部門、いわゆる現場におけるマネジメントサイクルでは、現在は何が課題であり、どのような解決策が考えられるかを事業執行部門の内部で議論をしたうえで、日々の業務が効率的に行われているか、またその業務により施策がうまく進行し、国民やユーザーにどのような効果をもたらしているかなどを、わかりやすい指標選定により定期的にチェックアップする必要がある。

また、その事業執行部門における経常的なマネジメントを受けて、事業執行部門自体のより中長期的な視点でのマネジメント、Plan-Do-See のマネジメントを行う必要があるほか、より広域的な地方ブロックや国としての視点により、施策の評価や計画などを行う Plan-Do-See の戦略的なマネジメントサイクルを実施する必要がある。

以上のように、港湾行政マネジメントでは、事業執行部門の短期的な視点での経常的なマネジメントサイクルと、より広域的な視点・中長期的な視点で成果の進捗や施策の動向をチェックする戦略的な港湾行政マネジメントサイクルという多重ループのマネジメントサイクルを進める必要がある。



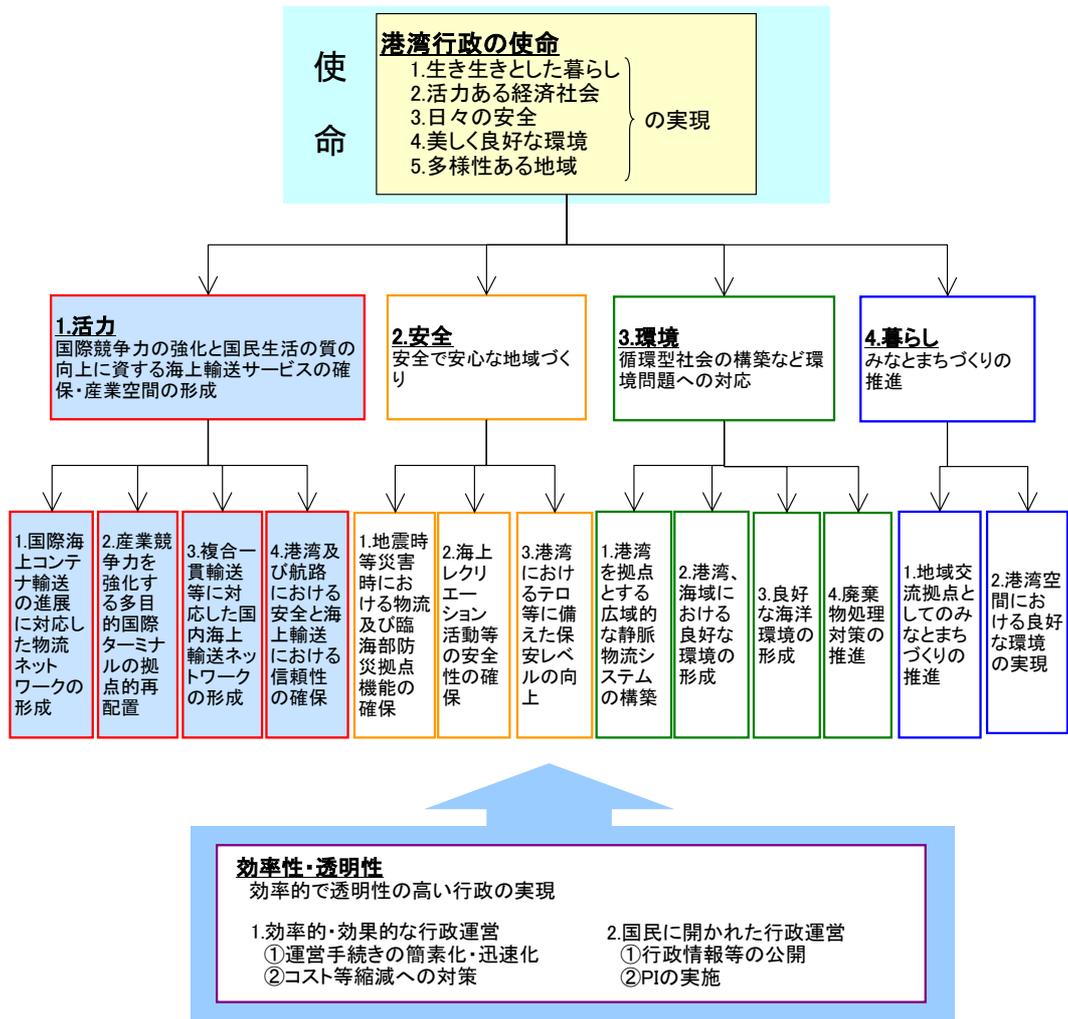
(4) 港湾行政の使命および政策目標等の明確化

港湾行政は、①生き生きとした暮らし、②活力ある経済社会、③日々の安全、④美しく良好な環境、⑤多様性ある地域の実現という使命（ミッション）に向け、対応する目標と各種の施策などを掲げ、物流ターミナル、旅客船ターミナル、耐震強化ターミナル、臨港道路、緑地などの事業実施などを行っている。

これら多岐にわたる港湾行政を国民や港湾のユーザーに分かりやすく説明することが重要であり、最終顧客である国民の生活実感にあった分かりやすい指標（最終アウトカム指標）、中間顧客である港湾ユーザーの関心の高い施策の進捗を表す指標（中間アウトカム指標）や事業の量を表す指標（アウトプット指標）などの階層的な指標群を、活力、安全、環境、暮らしなどの港湾行政の政策目標に沿って体系的に設定する必要がある。

その際には、全国共通指標にとどまらず、港湾の特性やおかれている状況が個々の港湾で異なることから、下記の2つの視点から執行部門の基本単位である港湾事務所等毎にそれぞれの戦略に基づき主体的に独自の指標を設定すべきである。

- ① 効率的、効果的な行政の実現に向け、現場の日々の活動状況を改善する。
- ② 国民への説明責任、成果主義などへの対応をより一層図るために、地域住民などに成果をわかりやすく提示する。



資料)「社会資本整備重点計画」、「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方(H13.1)」などより作成

(5) 目標値の設定方法

港湾行政における政策目標の達成度などを計測するために指標を選択したのちに、各指標の目標値の設定、実測値や達成度の計測というプロセスを経ることとなる。

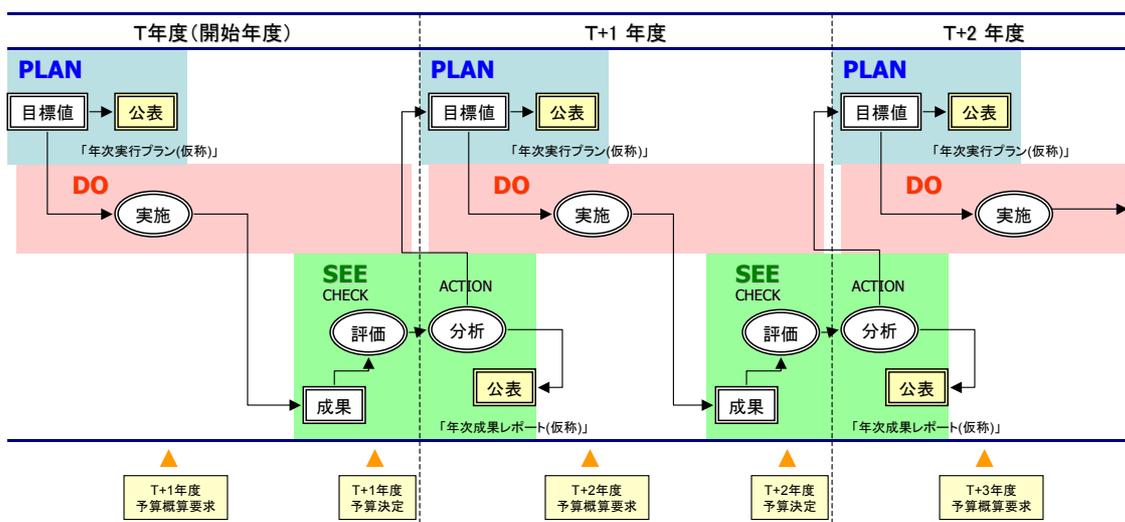
目標値の設定については、近年の社会経済状況や港湾を取り巻く動向などを十分に勘案したうえで、現場における十分な議論を通じて、中長期的な目標を決定し、それに基づいた単年度の目標等を設定する必要がある。

なお、目標値の具体的な設定方法としては、以下のような方法がある。

- ① ベスト・プラクティスによる設定
他の類似事例、組織などが実現しているベストな状況を目録ラインとする（特に国際物流に関しては、国際競争力強化に向け、今後の海外諸港のサービス水準の動向にも配慮した目標値の設定が必要となる）。
- ② 上位計画等による設定
上位計画等にて掲げている目標を、現場においても目標値とする。
- ③ 指標の特性による設定
常に 100%もしくは、常に 0 を目指すなど、指標の特性により基本的に目標とすべきラインを目録値とする。

(6) 港湾行政マネジメントのサイクル

港湾行政マネジメントは、1年を1サイクルと考え、年初に目標値をたてて「年次実行プラン（仮称）」で公表し、年度末～次年度にかけて、指標の進捗状況等に関する評価・分析を行い「年次成果レポート（仮称）」で国民に公表、その成果を次年度のマネジメントへフィードバックする。



3. 港湾行政マネジメントの確立に向けて

港湾行政マネジメントサイクルの確立に向けて、平成 16 年度に 4 回の研究会を開催し、港湾行政マネジメントの枠組みや物流分野におけるマネジメントの導入に向けた検討等を実施してきた。それに基づき、今後の取り組むべき事項等を下記のとおり取りまとめた。

(1) 国民的視点に立った成果重視の港湾行政への転換

① 港湾から受ける効用と国民・ユーザーの認識

港湾は海外からの輸出入貨物のゲートウェイとして、我が国の国民生活、経済社会を支えてはいるが、船舶の大型化などに伴い港が沖合に展開し、市街地からより離れた場所に立地していることが多いことや、国民自身が港の直接の利用者になることが少ないということなどから、その必要性、重要性などが実感されにくい。

このため、平成 16 年度の研究会において先行的導入に向けての検討を行った物流分野に関しても、共通指標としていくつかの指標をピックアップしたが、今後ともより一層国民・ユーザーが認識できる効用と指標とのギャップを埋める工夫が必要となる。例えば、SCM（サプライ・チェーン・マネジメント）など、物流分野における高度化なども念頭におき、戦略的な方向性を出せるような指標についても検討が必要である。

また、CS 調査（顧客満足度調査）などによる国民や利用者のニーズに対する満足度の把握計測を行うなど、顧客主義のより一層の浸透が必要である。

② 指標フォローアップとデータ取得の効率化の推進

IT を活用したデータ取得体制などについても検討を行い、より国民的な視点に立った指標づくりや、成果チェックの速報性などに努めることが必要である。

(2) 現場における港湾行政マネジメント改革

① 現場における課題・施策・指標の検討

現場における港湾行政マネジメント改革については、トップダウン方式ではなく、それぞれの現場において、おかれている状況、課題などをよく認識し、その改善のためにはどのような施策・対応を図り、その成果を指

標などでどのように評価すべきかという一連のプロセスを踏み、執行部門における問題意識、共通認識などを高める必要がある。

② 港湾や執行部門特有の課題に対応した独自指標の検討

全国共通指標にとどまらず、その港湾や執行部門特有の状況などを反映した独自指標を現地の執行部門において十分に検討し、個々の職員が目標、施策、その実現達成を測定する指標などについて十分な認識を持ち、日々の業務の実施、改善などにあたる必要がある。

③ 指標に関わる作業と執行部門等におけるモチベーションの向上

現場のモチベーションアップを目指し、単なる資料の作成業務、指標をフォローアップし報告するだけの作業といったマネジメントシステムには陥らないような工夫が不可欠である。

(3) 港湾行政マネジメントサイクルの確立に向けて

① ポートコミュニティによるマネジメントを目指した取り組み

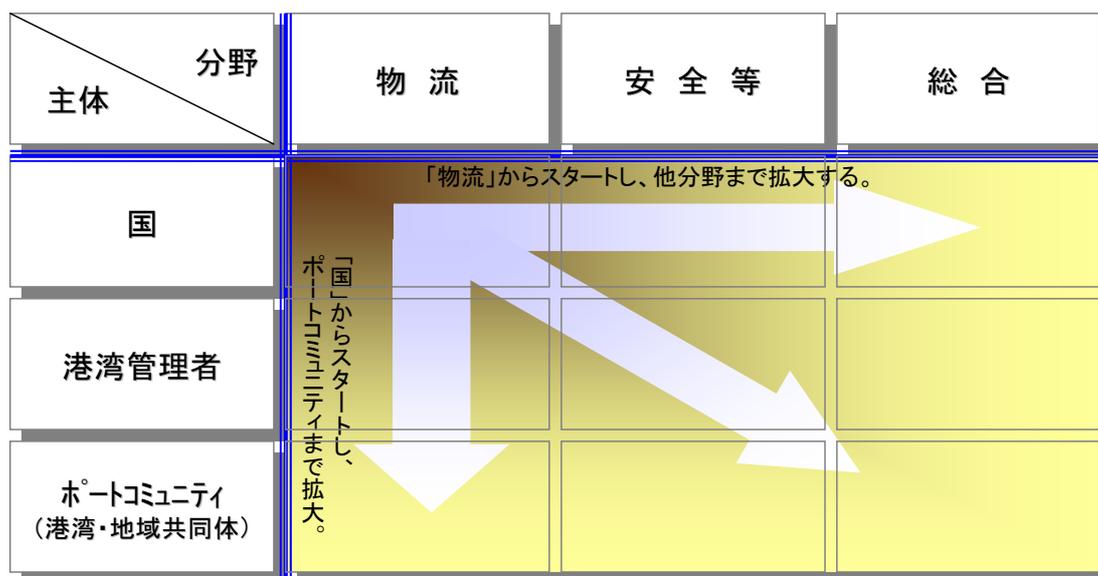
港湾は、国、港湾管理者、港湾ユーザー、地域住民、国民など多数の関係主体が関連していることから、港湾行政マネジメントにおいても、国を中心としたマネジメントから、港湾管理者と連携したマネジメント、さらに将来的には港湾ユーザー、関係行政機関などのポートコミュニティ（港湾・地域共同体）によるマネジメントにまで発展させる努力が必要である。

なお、ポートコミュニティレベルのマネジメントの実現に向けては、関係者における責任の所在が不明確になる恐れもあるため、各主体毎に単独で実施可能な事項や協力して行うべき事項等に関して、マネジメントに関わるルール作りが必要となる。

このため、第一段階の、「国の港湾行政マネジメント」を早期に確立し、関係主体と連携しつつ、段階的に港湾行政マネジメントシステムを発展させていく必要がある。

② 港湾の全分野における取り組み

港湾行政マネジメントの実施にあたっては、先行的導入に向けた検討を行った物流分野におけるマネジメントの試行を早期に実施するとともに安全、環境など他の分野における指標などについても検討を行い、より早期に港湾行政全体についての総合的なマネジメントを確立する必要がある。



(参考) 物流に関する指標

平成16年度の研究会において、先行的導入に向けての検討を行った物流に関する指標(案)は下表のとおりである。

表 物流に関する指標(案)

| 共通指標 | | 独自指標(例) |
|--------------------------------|-------------------------|---|
| A. 国民への説明責任・成果主義などへの対応 | | <ul style="list-style-type: none"> ・大水深ターミナル等における寄港船舶の最大船型 ・寄港1隻あたりの積卸ろしコンテナ貨物量 ・大水深ターミナル等におけるコンテナ貨物輸送能力 ・大水深ターミナル等におけるコンテナ航路開設数 ・主要な輸入消費物資の価格 ・大水深ターミナル等における港湾貨物の平均荷役速度 ・港湾における船舶の沖待ち回数 ・主要ターミナルにおける荷役不可能日数 ・港湾等における海難事故発生件数 ・港湾等における海難事故による損害額 ・国際船舶・港湾保安法に基づいた保安措置の実施設数 ・当該港湾から出航した船舶でSOLAS条約に基づき入港拒否をされた隻数 ・港湾関連車両のDID地区の道路交通量 ・係留施設あたりの取扱貨物の増加量 ・主要ターミナルのヤードの利用度 ・船舶のバース占有率 ・係留施設の計画船型クラス船舶の利用率 ・主要ターミナルの単位貨物量あたりの港湾資産 ・ホームページアクセス件数 ・港湾関連記事の新聞掲載件数 ・パブリック・インホルプメント(PI)の実施回数 ・「海とみなとの相談窓口」への相談件数 ・港湾関係者の協議会等の開催回数 ・工事の早期発注率 ・工事への新技術導入件数 ・港湾計画の目標年次の有効性 ・港湾利用者の満足度 ・工事故の発生件数 ・事務所における平均残業時間 |
| (1) 安くて・速いサービスの提供 | | |
| 【指標-1】 | 大水深ターミナル等における寄港船舶の平均船型 | |
| 【指標-2】 | 船舶の入出港等に関わる手続きの電子データ利用率 | |
| (2) 安全・安心なサービスの提供 | | |
| 【指標-3】 | 主要ターミナルにおける船舶の欠航等回数 | |
| (3) 効率的な投資・効果的な港湾の利用の実現 | | |
| 【指標-4】 | 目標取扱貨物量の伸び率 | |
| 【指標-5】 | 主要ターミナルにおける年間貿易額 | |
| (4) 透明性の高い行政の実現 | | |
| 【指標-6】 | 港湾広報活動への年間参加人数 | |
| B. より効率的な行政への対応 | | |
| (1) 効率的・効果的な行政への対応 | | |
| 【指標-7】 | 事業計画の達成度 | |
| 【指標-8】 | 工事コスト縮減率 | |

(注) 独自指標は、下記の2つの視点で設定を行う。

- ① 効率的、効果的な行政の実現に向け、現場の日々の活動状況を改善するために、執行部門毎の戦略に基づき独自に設定する指標。
- ② 国民への説明責任、成果主義などへの対応をより一層図るために、当該港湾のおかれている状況などを踏まえて、ユーザーや地域住民などに成果をわかり易く提示するための指標。