

第 部：概説～政策評価の一層の推進に向けて～

第 1 章 国土交通省における政策評価の目的と制度

《第 1 章のポイント》

第 1 章では、国土交通省の政策評価の 4 つの目的を説明し、省の行政運営全般にわたるマネジメント改革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するとともに、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連関させることにより「政策のマネジメントサイクル」を推進していく考えを述べます。

1) 国土交通省の政策評価の目的

国土交通省の政策評価は、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、その基本的な目的は次の 4 つに集約できる。

国民本位で効率的な質の高い行政を実現する。

国民の声を政策に反映させ、それぞれの政策が目指すべき成果を国民の立場で示し、限られた行政資源を効率的に活用する中で、全体として国民の満足度を向上させることを目指す。

成果重視の行政への転換を図る。

それぞれの政策の目指すべき成果を目標として明示し、その達成度を測定することで、各局が明確な目標を持って、その達成に向け責任をもった運営を行う仕組みを確立する。評価結果を新たな政策の企画立案に反映させることにより、成果を重視した行政運営への転換を図る。

統合のメリットを活かした省全体の戦略的な政策展開を推進する。

国土交通省の使命と基本的な方針の下、全省的な評価を実施することにより、目標達成に向けて、効果的な新しい施策を企画立案するほか、各局等の施策の連携・融合を一層推進するなど、戦略的な政策展開を積極的に進めていく。

国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす。

政策評価の実施を通じて、政策の意図とその結果を国民に対して明確に説明する。また、政策評価の結果を幅広く公表することで、行政過程の透明性を確保するとともに、国民との対話を通じた政策の改善努力を図っていく。

こうした、政策評価の基本目的を達成するために、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」(いわゆる行政評価法)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4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には、国土交通省全体のマネジメント改革の必要性が強く認識されていたことがある。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、「くらし」や「安全」といった国民生活や経済社会に直接的な影響を与える政策分野を広く所管している。このように省庁統合によって新しい組織となった国土交通省に対しては、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活かすとともに、組織の壁を乗り越えて、施策の融合、政策手法の連携を図ることにより、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ことが強く求められることとなった。

このような要請に応えるためには、国土交通省がより質の高い行政運営を行っていくことが必要であり、また、そのためには、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を企画立案、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、その実現のための政策の企画立案を行うとともに、政策の実施に当たっては現場が業務運営を自律的に行い、自主的に業務改善努力を行うよう促していくことが必要である。また、そうした目標は、国民ニーズに真に対応したものでなくてはならない。このため、行政運営に関する情報を行政が一方的に提供するのではなく、行政運営に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とな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。

このように、国土交通省の政策評価は行政のマネジメント改革を志向したものであるが、これは、公共サービスの向上や公的部門の業績改善のために、民間企業の経営理念や手法を行政運営に適用することにより、公的部門のマネジメント改革を図ろうとして、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)¹の考え方に基づくものである。NPMの核心は、行政の現場に経営資源の使用に関する裁量権を与える一方で成果に基づく統制を行うこと、及び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を通じて、行政部門の効率化・活性化を図ることにある。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単なる制度改正ではなく、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、政府全体で、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て政策評価制度を導入したのである。

¹ P. 4 にて詳しく説明

コラム 米国連邦政府ブッシュ政権の『行政府のマネジメント・スコアカード』

米国連邦政府のブッシュ政権は、政権就任初年度の 2001 年 8 月に、行政府が業績改善のために取り組む優先事項とその方針を明示した「大統領の経営課題(PMA)」を発表しました。この PMA では、重点的に改革を進めるべき全政府的なマネジメント面の 5 つの課題が提示されています。

ブッシュ政権の政府全体の改善イニシアティブ

人的資源への戦略マネジメント (Strategic Management of Human Capital)

競争的な資源調達 / 市場化テスト (Competitive Sourcing)

財務パフォーマンスの改善 (Improved Financial Performance)

電子政府の拡大的发展 (Expanded Electronic Government)

予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration)

ブッシュ政権は、この「大統領の経営課題」に対する各省庁の取り組みの進捗がどうなっているのか、また成功に向かって今どの辺りにいるのか、を把握し、その進捗を促すために「行政府マネジメント・スコアカード (Executive Branch Management Scorecard)」を導入しています。このスコアカードは、民間企業でも活用している赤、青、黄という「道路交通信号」型の格付けシステムを採用している点が特徴です。

行政府マネジメント・スコアカードの採点

- 青 (Green for success): 上手くいっている。
- 黄 (Yellow for mixed results): 混在している。
- 赤 (Red for unsatisfactory): 満足できる結果ではない。

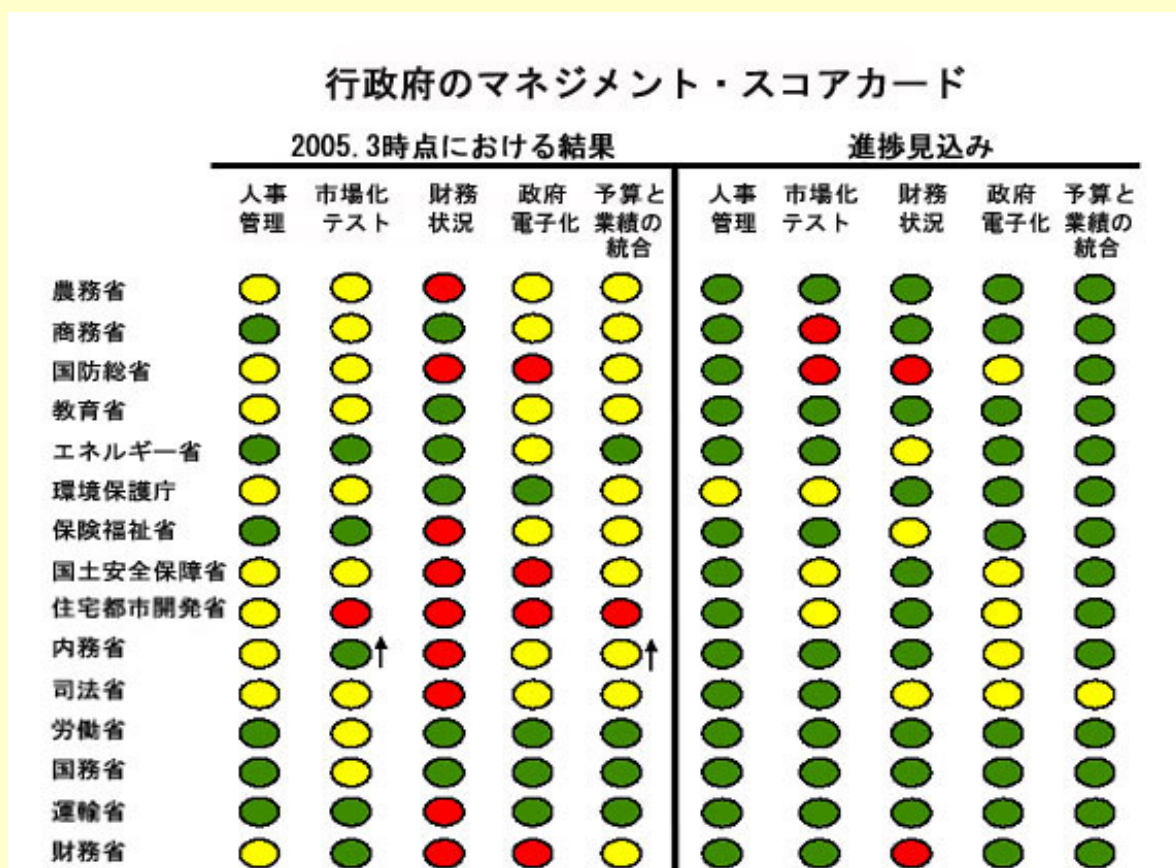
この 3 種類のスコアは、「大統領の経営課題」を遂行するために設置した「大統領のマネジメント・カウンスル (The President Management Council)²」が定めた 5 つの基準によって採点する仕組みになっています。この基準の策定には、政府や研究者、連邦行政学会 (National Academy of Public Administration: NAPA) などから多くの専門家が参画しており、上記のように 3 段階で評価するというシンプルな表現形式には、しっかりとした裏付けがなされていると言えます。

FY2004 の「予算教書」が発表された時点で公表された当初のスコアは、総じて非常に低い点数が付けられていましたが、時間が経つにつれて (各省庁の課題解決を反映して) スコアは改善する方向に推移しています。ブッシュ政権は、このスコアカードを四半期ごとに更新して web サイトで公表しており、また、FY2004 以降は予算書本体にスコアが添付されるようになっていきます。なお、この採点基準の内容は毎年更新されているため、各省庁にとって改革に向けてのイン

² 「大統領の経営課題」を遂行するために指名された各省の「最高運営責任者 (Chief Operating Officer: COO) / 多くの場合は副長官が兼務」と OMB の副管理部長 (Deputy Director for Management) により構成されている。

センティブとして機能している点も特徴の一つです。

下図は、最新の 2005 年 3 月時点での採点結果の一部です。我が国の政策評価の取組における一つの課題である「予算と業績の統合」については、26 の省庁・政府機関の内、8 つの機関（エネルギー省、労働省、国務省、運輸省、連邦航空宇宙局、連邦科学財団、中小企業庁、連邦社会保険局）が「青」を獲得しています。



（以下、略）

ニュー・パブリックマネジメント（NPM）

民間企業の経営の考え方を行政の現場へあてはめようとするものです。基本的な考え方は、

（１）顧客重視（２）ミッション重視（３）現場への権限委譲 などに要約できます。小泉内閣の「改革工程表」（平成 13 年 9 月）にも、次のような措置が明記されています。「公共部門に企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスを提供するため、政策評価、公会計、予算・定員管理への対応などについて、計画的な実施に向けて具体的施策を明確にしていく。」

NPM では、顧客の立場に立って、目標が実現されているかどうか、ミッションが実現されているかどうかを常にチェックして改善を進めていくマネジメントサイクルを重視します。この中で政策評価は、NPM 的な考え方で行政の仕事の進め方、マネジメントを改革していく上での重要なツールの一つです。

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って、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、同要領を引き継いだ法定の「国土交通省政策評価基本計画（以下、政策評価基本計画という。）」（平成14年4月施行、毎年度改定）に基づいて、政策評価を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中核となるものである。つまり、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て行動することを基本としており、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ことが必要であると考えている。以下で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、行政運営を現場の裁量に委ねることによって現場の創意工夫を促し、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、それを省全体のマネジメント改革につなげるためには、省が設定した目標の達成度を測定することが必要となる。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。政策チェックアップによって、省が設定した政策目標の達成状況を測定・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を、俯瞰的に検証することが可能になるとともに、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を国民に明らかにすることも、政策チェックアップの重要な役割の一つである。なお、この政策チェックアップは、平成15年10月に策定された「社会資本整備重点計画」の進捗状況を測定・評価する役割も担っている。

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総合的かつ詳細な分析を「政策レビュー（プログラム評価）」により行っている。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（（施策群）＝プログラム）を対象として総合的な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、ある政策目標に関連する施策群をプログラムとして一括して捉えることにより、目標と施策群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。

次に、個別の施策を新たに導入するに当たって、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省全体の目標や戦略にどう貢献するのかを論理的に分析するとともに、国民に対して政策の企画立案過程

の透明性を高めるものである。また、政策アセスメントによって、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けば、政策を実施した後に、その有効性や効率性を検証することがより容易になると考えられる。

国土交通省は、以上の3つの主要な政策評価の方式を連関させて、「政策のマネジメントサイクル」を推進することを目指している（図1-1参照）。

具体的には、

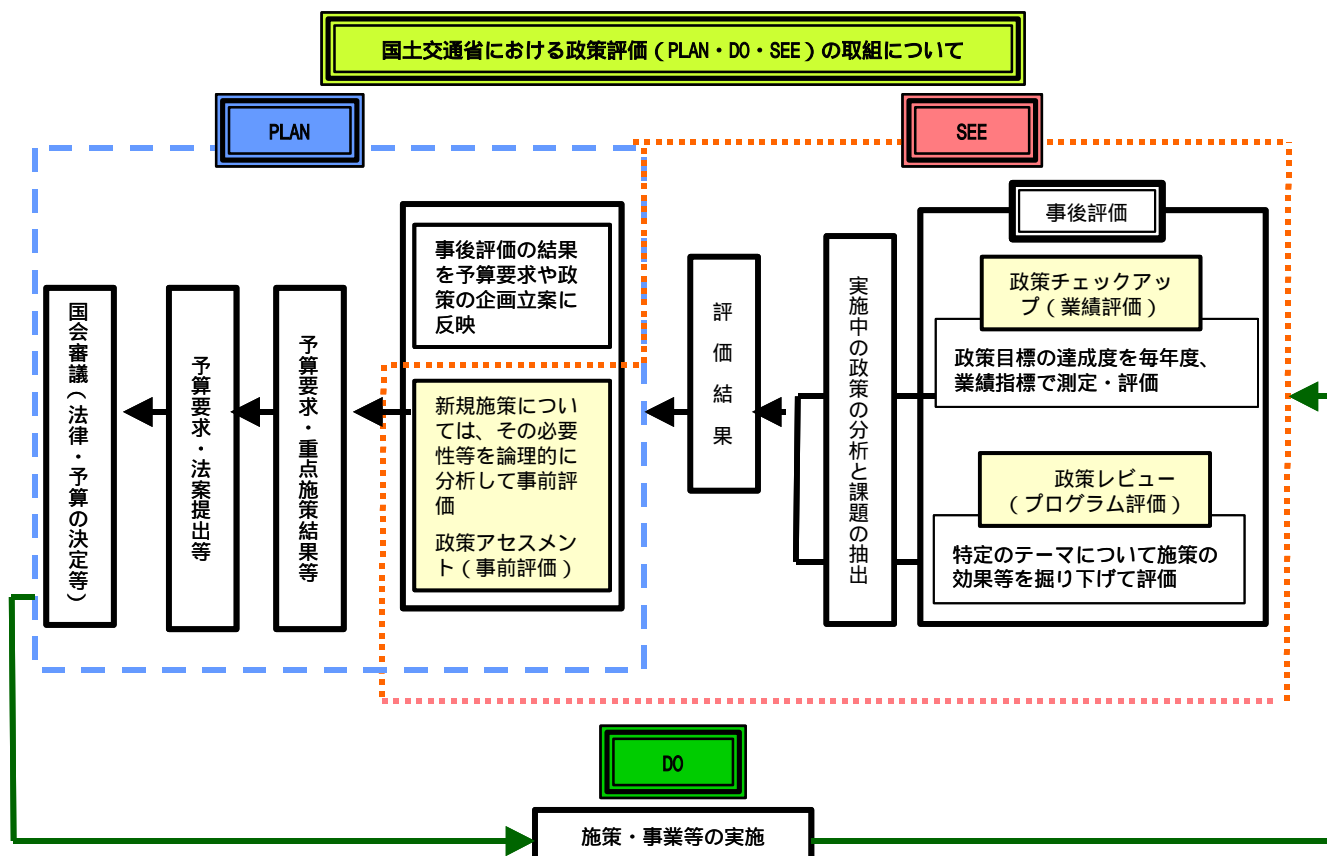
まず、省全体の目標と戦略を明確に掲げ、これに照らしてそれぞれの施策の達成状況を定期的に測定・評価していく（政策チェックアップ）。

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によっ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、目標に照らして新規施策の必要性等についての分析を行う（政策アセスメント）。

～ の結果を踏まえ、予算要求や法令改正等の政策の意思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、政策評価に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最高意思決定機関である省議において決定することとしている。また、平成15年12月以降、評価書及び反映状況報告書については、担当課のほか担当課長名等を明記しているところである。更に、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等を随時開催して、政策評価の重要な過程への全省的な参画の促進、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運営に当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、更なる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、「国土交通省政策評価会」(座長: 金本良嗣東京大学教授)を随時開催し、意見を聴取している。