

## 第1部 今、行政の何が問題なのか

### I 外部による指摘と内部による問題意識

#### 1 問題点把握の方法—外部からの指摘と行政部内の問題意識

行政のマネジメントについては、社会経済状況からくる「外部要因」の変化に起因してその改革が求められているという側面があり、それはそれで大変重要である。

他方、そのようなマネジメント改革を実効性のあるパッケージとして実施していくためには、ボトムアップの問題認識と突き合わせていくことが不可欠である。実際の行政に携わる者の問題意識とかみ合わせる努力をしないマネジメント改革は、民間企業において成功しないのと同様、行政においても成功しない。

そこで、本研究会においては、まず、「外部要因」の変化等に起因してどのようなマネジメント改革が必要とされているのかを認識するために、有識者等のヒアリング、様々な著書、新聞論調等の調査を行った。その上で、そのような行政の外部からの指摘とは別に、行政部内における問題意識を汲み上げるために、各府省の実務担当者からのヒアリングを行った。なお、有識者等の意見聴取、文献等における指摘等は、資料7「行政マネジメントの問題点の整理・構造化（試案）」のとおりであり、これを基に各府省の実務担当者（課長級の者）13人から、当てはまるもの、当てはまらないもの、抜けているもの等を指摘してもらうという形でヒアリングを行った。

#### 2 問題点の整理・構造化

##### (1) 問題点の整理・構造化

以上の二つの作業を突き合わせて、行政の問題点の整理・構造化を行った。研究会での議論を通して、①あらゆるレベルの組織に関するミッション(使命)と業務目標の選択・変革(戦略マネジメント)、②国民との関係(外部マネジメント)、③組織・職員・財務の効率化・活性化(内部マネジメント)の三つの観点で問題点を整理・構造化できるのではないかという結論に至った。この分類に基づいて、問題点の整理・構造化を行ったものが次表である。

注) 表頭の各事項の①～③は以下のような意味である。

- ・ ①「内外共有型」については、有識者等からの意見聴取、文献等において指摘された問題点のうち、各府省ヒアリングでもある程度問題意識として共有化されているもの（したがって、行政の問題点としての認識に内外のギャップが少ないもの）であることを指し示す。
- ・ ②「外部中心型」については、有識者等から指摘があったが、各府省ヒアリングではそれについての指摘がそれほど示されなかったものであることを指し示す。内部においては十分に認識されていないが重要な問題提起と考えられる。
- ・ ③「内部中心型」については、有識者等からの指摘はあまりなかったが、各省ヒアリングにおいて実務担当者の立場から問題点としての認識があったもので、重要な問題提起と思われるものを指し示す。

問題点の整理・構造化

事 項	①「内外共有型」	②「外部中心型」	③「内部中心型」
1 ミッション・業務 目標の選択・変革 (戦略マネジメント)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 優先順位（プライオリティー）を設定する仕組みが不十分。</li> <li>・ トレードオフのある中で仕事をスクリーニングする仕組みが不十分。</li> <li>・ 自己増殖・自己保存の傾向。</li> <li>・ 府省間の縦割りの弊害がある。</li> <li>・ 政治と行政との関係が不明確。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国の財政状況を踏まえた自己改善のための取組が不十分。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 立法を構想する段階（立法案を具体化する前の段階）で各府省間で調整を行うシステムが欠如している。</li> <li>・ 各府省レベルでミッションを再定義する仕組みが不十分</li> <li>・ 「トップ・マネジメント」に必要なツール提供が不十分</li> </ul>
2 国民との関係（外部 マネジメント）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 官と民の意識が強すぎる。</li> <li>・ 行政における多様な顧客の多様なニーズの把握が不十分。特に従来の業界のような組織されたニーズではなく、個人のニーズにどのようにアクセスし、把握していくのかについては試行錯誤である。</li> <li>・ 解決すべき課題がわからないので、目指すものが見えにくくなっている。社会的合意形成の場、参加型行政が十分に確保されていない。</li> <li>・ 国民の満足度を測るツールが不十分。</li> <li>・ 国民への説明が不十分。</li> <li>・ 国民の行政に対する期待・依存が過剰である一方国のリソースは不十分。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国民には、行政が何を指してどのような仕事をしているのかが分かりにくい。</li> <li>・ 納税者の観点が十分ではない。</li> <li>・ 「民の心」が十分理解できていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様な顧客が存在し、顧客間に潜在的対立があるのが公的セクターの特徴であるが、これらの対立を調整するメカニズムが十分ではない。</li> </ul>
3 組織・職員・財務の 効率化・活性化（内部 マネジメント）	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>(1) 評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 評価結果をフィードバックするための仕組みが不十分。</li> <li>・ 政策のもたらす効果に関する客観的検証が不足。</li> <li>・ 評価のための情報が不十分。</li> </ul> </div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>(2) コスト意識</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ コスト意識が希薄。</li> </ul> </div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>(3) 民営化・民間委託</p> </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>(1) 評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策評価は各府省の都合のいいように作られている。</li> <li>・ 政治家による介入が行政の判断に影響。</li> </ul> </div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>(2) コスト意識</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ コストについての基本データが不足。</li> </ul> </div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>(3) 民営化・民間委託</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「国と民間は違う」の固定概念。</li> <li>・ 民間・地方の行うべきことも国が行っている。</li> </ul> </div>	

事 項	①「内外共有型」	②「外部中心型」	③「内部中心型」
(4) 人事管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 官民交流が不足。</li> <li>・ 政策評価の人事へのフィードバックが必要。</li> <li>・ 縦割りの弊害の除去が不十分。(例：人事交流が不十分)。</li> <li>・ ジェネラリスト偏重で専門性が不足している。</li> <li>・ 職員にやる気を与えるような人事評価、報酬、昇格の仕組みになっていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策分析立案能力の国際競争力が低い。</li> <li>・ 幹部の業務の多くが政治家対応に費やされている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務過剰・人手不足(定員が削られて負担増、超過勤務、「雑用」を減らす必要)。</li> <li>・ 職員満足度(E S)の低下が深刻である。</li> <li>・ 地位と給与の切り離し等の柔軟性が欠けている。</li> <li>・ 一定の専門性も確保するキャリア開発が不十分(例：T型人間)。</li> </ul>
(5) 管理の分権化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組織のフラット化が不十分。</li> <li>・ 企画と実施の分離が不十分。</li> <li>・ 経営資源利用に関して現場への裁量が十分与えられていない。</li> <li>・ 予算の単年度主義のもと、柔軟な執行が不十分。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最終的責任者が不明確。</li> <li>・ 情報の非対称性から査定部門が各省の実態をつぶさに把握して詳細な箇所付け等を行うのは既に限界。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現場の裁量の余地を拡大した場合(人事・財務等に関して)、現場のアカウンタビリティを確保する別のメカニズムが確立される必要があるがそのようなメカニズムが十分ではない。</li> <li>・ 一定のミッション実施の方法に関して裁量を与えるはずの独立行政法人制度は、現在のところそのようには機能していない(独立行政法人、P F I等について、目標設定等に関する契約実務の具体的ノウハウの蓄積が不十分)。</li> <li>・ 企画と実施が一緒でないと政策の実行に責任を持っていない場合がある。</li> </ul>
(6) 組織学習・ビジョンの共有等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一次情報を収集する時間が不足しており十分な情報に基づく意思決定が必ずしも行われていない。</li> <li>・ 公務員が新たな提案を行ったリ、リスクを負うようなインセンティブが十分整備されていない。</li> <li>・ ナレッジ・マネジメント(組織記憶の明示化、共有化、継承)が不十分。</li> <li>・ 無謬性のプレッシャーにより、ミスのないことを求められる。</li> <li>・ 現場レベルの問題点の情報を共有する仕組みの欠如。</li> <li>・ 危機意識が不足。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現場から改善が提案できる雰囲気ではない。</li> <li>・ 規則の制定と遵守を過度に重視。</li> <li>・ 上下間での情報共有が不十分。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多面的事象を的確に把握するためには様々な世界の人と接する機会が必要であるが、他方、公務員の人的接触を制限する公務員倫理法がある。</li> <li>・ 組織記憶を残す必要がある反面、記録を残さないインセンティブを与える情報公開法があり、どのように調整を行うのかがはっきりしていない。</li> <li>・ 行政は法律に基づいてやる以上規則は重視せざるを得ない。</li> </ul>

## (2) マネージメント改革を進めていく上での基本的留意事項

また、直接の問題点の指摘以外に、有識者ヒアリング、各府省ヒアリングにおいては、今後改革を進めていくうえで留意すべき事項として、いくつかの重要な指摘がなされた。具体的には以下のとおりであり、今後具体的にマネージメント改革を進めていく上で極めて重要な点であると思われる。

- ・ 制度改革だけでなく、それに伴った運用改革も必要である。
- ・ 課題の提起に関しては現実の行動に関する経験的分析を基礎とすべきである。
- ・ 各府省の抱える課題は一律ではなく、各府省の多様な業務の性格に応じた対応が必要である。
- ・ 単なる現象の背後にある根本的な原因に踏み込んだ改革が必要である。
- ・ 民間部門の経営手法は参考となる場合も多いが、同時に行政においてはその公共性により、そのまま適用できない場合もあるはずである（例：報酬だけを公務員のインセンティブとするわけにはいかない）。
- ・ マネージメント改革のための新たな手段を講ずるに際しては、既に評価制度等多くの手段が導入されつつあるのであり、手段の洪水にならないように注意すべきである（現状は、各手段の必要性が十分に浸透していない段階と思われる）。また、どのようなステップで実施していくのかという現実的計画が必要である。

## 3 問題点の整理・構造化から読みとれること

以上のような問題点の整理・構造化から、以下のようなことを読みとることができる。

第一に、多くの事項について、外部有識者等において認識されていた問題は、内部の当事者によっても認識されていた。例えば、

- ① 戦略マネージメントに関しては、
  - ア 各施策等の優先順位が明確にされない、
  - イ 縦割りや自己増殖の傾向がある、
  - ウ 政治と行政の関係が明確化できていない、といった問題、
- ② 外部マネージメント（国民との関係）に関しては、
  - ア 官と民という意識が強すぎる、
  - イ 多様な顧客のニーズの把握が不十分である、
  - ウ 国民への説明や社会的合意形成が不十分である、
  - エ 国民の行政に対する期待・依存に比べて国のリソースが不十分である、といった問題、
- ③ 内部マネージメントに関しては、
  - ア 評価をフィードバックする仕組みが不十分である、
  - イ コスト意識が希薄である、
  - ウ ジェネラリスト偏重で専門性が不足している（複雑化する様々な社会のニーズに対応することができる専門性が要求される一方、縦割り分化しないことが求められ、そのような中でいかなる行政官の能力を求めるのが課題）、

- エ 経営資源利用に関する現場での裁量が不十分である、
- オ 予算の単年度主義のもとで柔軟な執行が不十分、
- カ 十分な情報に基づく意思決定が行われていない、
- キ ナレッジ・マネージメント（組織記憶の明示化、共有化、継承）が不十分、
- ク 無謬性のプレッシャー、

といった点に関する指摘は共通である。

これらは、マネージメント改革において重要な要素であると思われる、また、外部有識者及び内部当事者の双方によってこれらが認識されているということは、マネージメント改革の仕掛けがうまく作られたならば改革が実効的に行われる可能性が高いことを示唆している。

第二に、一方で特に外部有識者によって認識されている問題点も多い。例えば、

- ① 財政状況を踏まえた自己改善の不足、
- ② 納税者の観点の不足、
- ③ 政治家の介入、
- ④ 民間・地方の行うべきことも国が行っている、
- ⑤ 政策分析能力の不足、
- ⑥ 予算査定の限界、
- ⑦ 現場改善の雰囲気欠如、
- ⑧ 規則の過度の遵守、

といった点は、特に外部有識者によって認識されている。これらには、内部の者が十分に把握できていない問題点、また、内部の者では言いづらい問題点も含まれていると思われる。

第三に、他方で、内部の者によって特に認識されている問題点も多い。

- ① 戦略マネージメントに関して、縦割りの弊害一般についてだけでなく、特に立法を構想する段階での調整が欠如している、
- ② 外部マネージメント（国民との関係）に関しては、様々な顧客間に潜在的対立がある場合の調整をいかにするかが決められない、
- ③ 人事管理に関しては、業務過剰・人手不足の問題、職員満足度低下の問題、人事制度の技術的問題（地位と給与を切り離し得ない）、
- ④ 管理の分権化に関しては、現場の裁量を拡大する代わりに説明責任を確保する手段の不十分さ、独立行政法人等の制度を有効に運用するためのノウハウが欠如している、
- ⑤ 行政官の倫理性が求められるなか、多様な人々からの意見吸収に制限がある、

といった問題が指摘されている。

これらは、外部有識者、内部の実務家が共通に指摘する問題点と矛盾するものでは必ずしもないのであり、むしろ、共通に問題とする点について具体的に対応しようとする場合に現場（マネージメント担当者だけでなく、第一線で行政の仕事を担当する組織や職員個人個人）で対応を迫られる重要な問題であるといえる。その意味で、これらの問題は、実効的なマネージメント改革を実施していく上で重要な指摘といえる。

これらを踏まえて考えると、更により困難な課題があることが明らかになる。それは、相矛盾する要請がしばしばある中で、互いをどのように両立させるのかの判断が極めて難しく、容易に結論が出ない課題であり、以下の4つに整理して記載しておく。

#### ① 政治と行政の役割分担

政治がプライオリティに関する戦略的決定を主導することが求められる一方、執行の場面では政治家の介入による問題も指摘されており、政治と行政の役割分担が課題となる。

#### ② 国民のニーズの特定

行政には、国民の多様なニーズにアクセスし、それを把握することが求められる一方、国民の行政に対する過剰な期待・依存や国民相互間の潜在的利害対立が存在するため、それらを裁く必要があり、ニーズへのアクセスの密度を高めると同時にその相互間の調整が課題となる。

#### ③ 公務員の能力

行政官は、複雑化する様々な行政ニーズに対応するため、専門性が求められる一方で縦割り分化しないことが求められ、いかなる能力を持つべきかが課題となる。

#### ④ 結果志向と手続志向

結果志向や失敗を恐れず新たな課題に挑戦する姿勢が求められる一方、透明性、公正性の確保等の観点から手続志向も求められ、その整合が課題となる。

## II これまでの行政管理の限界

ところで、本来、上記Iで指摘されたような問題点の発生を抑えつつ、行政組織がその目的を合理的かつ効果的に達成させるために機能すべきであるのが行政管理である。それにもかかわらず、行政に対する問題点の指摘が後を絶たないのであれば、それはこれまでの行政管理のやり方が徹底していなかったか、あるいはこれまでの行政管理そのものが必ずしも有効なものでなくなっているかのいずれかである。以下、この観点からこれまでの行政管理の問題点等について検討する。

### 1 伝統的な行政管理とは

我が国の伝統的な行政管理においては、行政内部のルールを法律で定め（国家行政組織法、国家公務員法等）、その法律を所管する官庁等が制度官庁として、ルールに基づき、各府省に対して事前チェックを行い、一律的・集権的に管理するというスタイルが採られている。

これは、主として憲法が求める民主的行政の実現のため、また行政の統一性・整合性・公平性・安定性・継続性の確保などのために採られているものであり、その意味からは今後ともこうしたスタイルを採る必要性は当然一定程度存在する。

しかしながら、我が国の伝統的な行政管理は、内部管理に関するルールが中心であり、国民の意向を吸い上げて反映することをあまり想定しておらず、そのためのルール整備には関心が向けられてこなかった。また、内部管理のルールであることにより、専門化・緻密化し、外部からは分かりにくいものとなっていたという面もある。

また、伝統的な行政管理は、公正性・透明性確保の観点から行政の適正手続の確保の観点を重要としているため、ルールに沿った手続がなされているかどうかの事前チェックや資源の投入される時点での管理（インプット管理）の重視などが管理規範となっており、このことが下記のように現在の行政の組織文化（組織を構成する個人が従うべきとされる共通する思考、行動様式、意思決定基準、問題認識パターンなど）に大きな影響を与えているものと考えられる。

## 2 伝統的な行政管理の限界

### (1) 対象範囲の限界

上記 I の問題点を見ると、行政が適切に意思決定を行う必要性の高まりや国民の多様な側面（主権者、納税者、サービス受益者）に配慮すべき必要性の高まりなど、戦略決定の問題や外部マネジメントの問題などが多く見られる。これらの問題に対しては、もっぱら行政内部のルールを定める伝統的な行政管理の考え方によるだけでは解決が困難であり、戦略決定や外部マネジメントをいかに合理的かつ効果的に行えばよいか、そのための適正なルールとはどのようなものかという観点にまで幅を広げた行政の管理の考え方を導入することが求められる。

### (2) 管理規範の限界

#### ① 一律性・集権管理のみでは不十分

また、前述の行政の問題点のうち内部管理の課題として整理されたものであっても、現場の裁量が不十分である、公務員がリスクを負わないなどの指摘があった。これらは、ある意味で、統一性の維持の観点から、行政分野ごとの特性等のある程度捨象して一律のルールを適用してきた伝統的な行政管理の在り方が行政の現場において過度に忠実に組織文化として体現されてきた結果であるとも考えられる。

しかしながら、国の行政が極めて多様である中、それぞれの行政実態に適した運営を実現するためには、一律的・集権的なルールの適用を原則とする伝統的管理手法だけでは対応しきれないおそれがある。また、一律的・集権的なルールのみの適用により、各現場の職員それぞれが主体的・自律的に判断して、よりよい行政運営を行うことを阻害しているおそれがある。

このため、今後の行政運営に当たっては、多様な行政分野の特性等に応じた多様な行政運営を現場の判断で可能とするという考え方も併せて採り入れることが求められる。

#### ② 手続重視、インプット管理のみでは不十分

I ではまた、成果が挙がらない仕事が温存されるなどの指摘があった。

これは、伝統的な行政管理が、事前手続・インプット管理のみを過度に重視してきた結果、大胆な資源配分の変更がなされず、従来どおりの資源で決められたことを決

められたとおり行き、投入された資源に対してどのような成果を挙げたかの関心は二の次とするという組織文化が定着しているためと考えられる。

このため、今後の行政運営には、新たな規範として、手続重視やインプット管理だけでなく成果にも着目し、成果を管理するとの考え方も採り入れることが求められる。

### ③ 安定・継続性の重視だけでは不十分

Iでは、また、公務員が新たな提案を行ったり、リスクを負うようなインセンティブがないとの指摘があった。

これは、安定性・継続性が重要な規範とされ、前例を参考とすることが一つの組織文化になっている結果、時々々の行政ニーズに応じた柔軟な対応に支障を及ぼすためと考えられる。

特に、行政が定めるルールが、民主性・安定性の確保のため法律などによって規定されている場合もあるが、その結果、柔軟にルールを変更することが困難になり、現実の行政実態に合わないルールがそのまま維持・適用されていることもあり得ると考えられる。

このため、今後の行政運営に必要な新たな規範として、新たな行政ニーズに迅速に対応しうよう、柔軟性という観点も必要であると考えられる。

## III これまでの行政改革には何が足りないのか

上記IIの1、2で述べたような伝統的な行政管理の対象範囲及び管理規範の下ではこのような問題点の発生を防げないとすれば、これらを変革して新たな対象範囲と規範を備えた行政の管理の考え方である「新たな行政マネジメント」を作り出す必要があり、行政改革はそのための必要な改革である「マネジメント改革」に取り組む必要がある。

ここではこうしたマネジメント改革を達成するための改革の進め方として、これまで行われてきた行政改革にはどのような限界があるかを、これまでの取組を総括しつつ、以下に示す。

### 1 これまでの行政改革の限界

#### ① 伝統的な行政管理の範囲内が中心であった

これまでの行政改革は、伝統的な行政管理を対象とし、行政組織の相互間における権限関係や業務の割り振りの変更を主眼とする「行政の内部の改革」が中心であり、マネジメント改革を正面から取り上げることは少なかった。また、組織改革などのいわゆる「外科手術」が多く、このため、改革を行っても、「焼け太りである」とか「形だけである」との批判もなされることがままあった。

#### ② 制度改革が中心であった

また、マネジメント改革の取組がなされている場合であっても、そのための制度の改革を目的とすることが中心であった。

抜本的な改革を行うためには制度の改革が必要であるため、制度改革を改革の最終的な目標として設定することは当然あり得る。また、それまでにはない新たな手法を導入するに当たってまず法律を制定したり、体制を整備したりすることによって、ある程度



強制的に制度の浸透を促すという改革の手法が、一定の効果をこれまでも挙げてきたことは否定しえない。

しかし、制度の改革という形式のみを重視し、法律や組織の改正がなされたことのみをもって改革が成し遂げられたと判断するとすれば、改革の趣旨からは不十分である。

制度の制定は入口に過ぎず、どういう問題点を改善するために採られた改革なのか、何のための改革であるのかという改革の趣旨をしっかりと当事者が把握した上で、制度改革の趣旨に沿った適切な運営をいかに行うかという観点（制度に魂を入れること＝組織文化も含めた改革）が伴っていなければ実効ある改革を行うことは難しい。

なお、これまでの行政改革においては、現場での問題点を積み上げてそれに必要な改革を全政府的に進めていくというボトムアップ的な運動がほとんどなされてこなかった。これまでの改革に、「制度に魂が十分入っていない」という面があるとすれば、こうしたことも理由として考えられる。

#### (参考1) 中央省庁等改革までの行政改革

##### 1 改革の基本的考え方

今日まで我が国は、行政を取り巻く内外の情勢に対応するため、特に、国全体の成長率の鈍化が明確になった昭和56年に臨時行政調査会（第2次臨調）が設置されて大規模な改革が行われて以降、ほぼ間断なく行政改革を行っている。

その間、その時々为社会経済状況と行政を巡る実態等から、関心が置かれる分野は様々であり、また、第2次臨調において実体政策の改革に取り組んだケースなどもあった。

なお、これまでの間を通じ、おおむね、①変化への対応（規制緩和、民営化など）、②簡素、効率化（特殊法人等改革、定員削減など）、③総合性の確保（総合調整機能の強化など）、④信頼性の確保（情報公開、行政の情報化、行政手続法など）、の4つの観点は、累次に及ぶ行政改革に共通する基本的概念として整理し得るものと考えられる（第2次臨調以降の主な行政改革の取組については、資料5「過去の行革に係る審議会等における指摘事項・取組内容」及び資料6「これまでの行政改革の取組」参照）。

##### 2 行政マネジメントに係る改革の取組状況

この間、行政改革委員会（平成6年～9年）において、「民間でできるものは民間に委ねる」との発想が提示されるなど、「官と民との峻別の基における官の改革」だけでなく「官から民へ」という流れが作り出された。また、手続の改善、国民負担の軽減、コストの削減などの施策も進められるなど、新たな行政マネジメントを志向した改革への取組も見られたが、国民の意識をどう反映するか、いかにして適切な戦略を確保するかといった発想からの取組は不十分であった。

## (参考2) 中央省庁等改革

### 1 中央省庁等改革の位置付け

中央省庁等改革は、明治維新、戦後改革以来の大改革であり、戦後50年の行政改革の歩みにおいて一応の頂点に到達したものと考えられることができる。

行政改革会議(平成8年～10年)においては、改革の要諦を「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率かつ透明な政府を実現することにある。」とした(行政改革会議「最終報告」)。その趣旨に沿って、戦後、基本的な姿にほぼ変化がなかった国の省庁編成について、大くくり再編成が行われたほか、内閣総理大臣の補佐体制の強化・政治主導の行政運営の確立のための諸制度改革、独立行政法人制度の創設、行政の透明化の観点からの政策評価システムの導入など、今までにない制度の新設・改正が極めて大掛かりに行われ、21世紀のスタートの年である2001年から導入されることとなった。

### 2 行政マネジメントに係る改革の取組状況

中央省庁等改革では、総合性・戦略性の確保を新たな時代の行政に必要な価値観のうちの第一に採り上げ、改革の基本方針として明確に位置付けたこと、「「公共性の空間」は、決して中央の「官」の独占物ではない」(行政改革会議「最終報告」)ということも改革の基本的な前提として認識したことなど、従来の行政改革から大きく幅を広げたものとなっている。また、具体的提言を見ても、これまでの改革の集大成として行政の透明化の観点等の課題にも本格的に取り組み、情報公開など国民への情報提供をいかに行うかという点に係る課題にも一定程度取り組んだこと、独立行政法人制度や政策評価制度の導入等の内部管理についての成果志向の仕組みを作ったことなど、マネジメントの観点から見て画期的な手法も採り入れられている。ただし、これらの手法の導入に併せて組織文化の改革が十分なされていないほか、これらの手法の相互の関係が明確に位置付けられていないなどの指摘が行われている。

## 2 新たな改革の必要性

以上見てきたように、これまでに行われた行政改革は、①伝統的な行政管理の範囲内の改革が中心であったこと、②マネジメント改革が行われる場合であっても制度の改革が重視され、制度改革に併せて魂を入れること＝組織文化の改革に十分意を注がなかったことなどの理由により、その集大成とも言える中央省庁等改革を経てもなお、上記Iで整理された問題点(戦略決定が不十分、縦割りの弊害、国民との向き合い方が不十分、評価の実効性の問題、コスト意識が不十分、人材能力の問題、分権化が不十分、組織としての知識等の共有ができていないなど)を解決するには至っていない。このため、マネジメント改革のためには、今までの行政改革にはなかった発想によるべきであると考えられる。

なお、国民に対する説明責任や透明な行政の確保などの観点から、適切な運営を図るための様々な制度が導入されてきており、また、今次の中央省庁等改革によって、国全体の体制が刷新されることに併せて、独立行政法人制度、政策評価制度、組織編成の弾力化などの画期的な制度が採り入れられるなど、適切なマネジメントを行う上での基盤とも言

うべき環境は整っている。

マネージメント改革の推進に当たっては、器が整備されてきたこの機を捉え、各制度が何を目指しているかをよく認識して各制度の相互間の位置付けを整理することにより、これまで採られた各制度に整合的・体系的で、我が国の実態に見合ったものとして進めることが求められる。(なお、既に整備された制度についても、全体の整合性等の観点から、更に改善が必要であると考えられる点があれば積極的に変えていくことは当然必要となる。)