

第2部 今の行政をどう変えれば良いのか

新たな行政マネジメントとは何か

1 新たな行政マネジメントの基本的考え方

第1部では、これまでの伝統的な行政管理手法では、戦略決定への取組が不十分であること、国民との向き合い方が不十分であることなど、現下の行政が抱える課題に十分対応できないことから、新たな行政マネジメントを構築することが必要であり、そのためには従来の行政改革とは異なる発想の改革が必要であることを明らかにした。ここでは、まず具体的にどのようなマネジメントの構築を目指せば良いのか、その考え方を提示する。

(1) 「見える行政」を基軸とした組織文化の改革

第1部で掲げた行政の内外から指摘された様々な課題を解決するために、それぞれに対して対応策を考えることはもちろん可能であり、最終的には個別の対応策を導入して解決を図っていく必要があることは当然である。

しかし、基本的な解決の方向性を踏まえずに個々の解決手法を導入すること(いわば「対症療法」)は、場合によっては相互に矛盾する解決手法の洪水を行政実務の現場にもたらし結果になりかねない。加えて、改革の趣旨が充分浸透しない形式的な処理だけで終わる可能性もあり、結局は第1部で指摘したこれまでの行政改革の轍を踏むことになる蓋然性が極めて高い。

したがって、持続的改革を実現するためには、各解決手法の意味付けの根拠となる基本的な方向性を確定する必要がある、各手法はその方向性の下で整合的に整備・実施されていく必要がある。

この観点から、第1部で挙げられた行政の諸課題を再度考察すると、以下のとおり、その多くの部分は、従来型の行政の組織文化に原因があり、更にその原因は、行政の仕事が「見えない」ことに起因している可能性が大きいことが分かる。このため、ここでは、「見える行政」を基軸とした新たな組織文化が行政に導入されることを基本的方向性として提言することにしたい。

ところで、ここでいう「見えること」の意味には2つある。まず、組織の構成員にとって見えること、次に組織の外部の人にとって見えることである。以下、前者を「成果志向」、後者を「国民の参加・協働」の枠組みに整理して検討する。

行政組織の内部から見える行政(成果志向)

ア 何をやれば良いのかが見える行政(目的の明確化)

以下においては、行政の業務目的の明確化が問題解決の第一歩であり、職員個人個人に至るまでその目的が理解されていることが重要であることを示す。

)第1部で指摘された「仕事の自己増殖の傾向」「縦割りの弊害」等の主として戦略マネジメントに係る問題については、そもそも、行政の仕事の目的が明らか

にならなければ、目的が不明確な仕事や、目的達成のためには有効でない仕事、同じ目的のために重複した仕事の存在も見えてこないのであり、これらの仕事の廃止、縮小、統合が可能となる状態に到達することはできない。

このため、これらの問題の最も基礎的な原因は、これまでの行政の組織文化が安定性・手続を重視し、組織全体として「何をしようとしているのか」、職員個人が「何をやれば良いのか」の目的が明確化されていなかったことにあると考えられる。まずは、組織全体として、この状態の解消が第一歩である。

）同じく「分析立案能力の低さ」、「現場から改善提案ができない」、「規則制定・遵守を過度に重視」等の内部マネジメントに係る問題についても、およそ職員個人個人が、自分が何のために仕事をしているのか、目的達成のためには何をすれば良いのかの認識ができていない組織では、より良い仕事を目指して努力しようという意識や仕事のやり方の改善への意欲がでてくることは期待できない。このような状態が、目的の達成よりもこれまで行われてきた仕事のルーティーンの処理を重視し、手続志向、前例主義・増分主義等が過度に重視される組織文化を醸成してきた基礎的な原因となっているものと考えられる。

したがって、これらの問題については、行政実務の現場においても職員一人一人に対し、業務目的を明確にすることが重要である。

イ 仕事の成果が見える行政（成果の測定・成果に応じたメリットの付与）

上記「目的の明確化」は、新たな行政マネジメント実現のための言わば最低条件である。ここでは、この条件が達成されていることを前提に、目的に対する成果の達成状況が職員個人個人に見えるようにすること、及びその成果に基づき、例えば人事制度上のメリットの付与などのインセンティブを確保することが、より積極的な課題の解決につながることを示す。

）戦略マネジメントの諸問題については、資源の制約条件がある中で、配分された資源との対比において達成された成果を比べることや、同じ目的達成のために行われている仕事同士の成果を比較するシステムを構築することで、仕事のスクリーニング・優先順位の明確化のための基礎的条件が整備されることになると考えられる。

）内部マネジメントの諸課題については、成果が見え、より良い成果を達成しようとする、そしてその結果自分にメリットが返ってくるというインセンティブが作られることにより、多くの課題が自ずと解決の方向に向かうものと考えられる。

例えば、現行組織文化の下では根本的解決の困難な「縦割りの弊害」であっても、成果向上が、その成果向上に貢献した職員にとって、例えば報酬、昇進等の利益になるという組織文化が定着すれば、その阻害要因になっている業務の重複等を府省・部局間を超えて解決しようとするインセンティブが働くことが期待される（現に米国では、G P R A（政府業績成果法）で各省庁の業務について目的設定・成果

測定が義務付けられた結果、省庁間を超えた成果向上への連携への動きが始まっている。)

ましてや成果向上に直結する人的資源の能力向上、ナレッジ・マネジメントの向上、日常業務の改善等の諸課題については、成果志向により解決される部分が相当程度あるものと考えられる。

国民から見える行政（国民の参加・協働）

成果志向の行政を目指すだけでは、実は、第1部で示された戦略マネジメントの課題の本質的部分は解決されていない。また、この問題と深く関係する外部マネジメントの課題も方向性が示されていないほか、内部マネジメントの課題についても実効性の担保が不十分なものとどまっている。ここでは、国民（行政組織の外部）からも行政を見えるようにすることによってこれらの問題を解決する方向性を検討する。

ア 目的設定の妥当性確保（意思決定過程の透明化等）

（ア）行政における意思決定の困難性

行政の目的決定は、政治過程において決定されるべき最上位レベルの目的はもとより、下位マネジメントにおける執行過程の業務の目的であっても、比較的少数の要因（利潤・売上高追求等）から決定が可能な民間企業経営の場合とは異なり、潜在的な利害対立関係にある多様な関係者の存在、目的の複合性、影響広範性など複雑な要因が交錯しており、設定した目標自体が妥当であるかの判断は困難な面が多い。

（イ）意思決定過程への国民意見の反映

このために、行政が何らかの意思決定を行う場合には、可能な限り国民のニーズを反映させることにより妥当性を確保することとすべきである。具体的な手法としては、行政に対する多様なニーズの把握を積極的に行うことや、パブリック・コメントやタウン・ミーティング等により、意思決定過程に国民の意見をできる限り反映させることが考えられる。

しかしながら、国民ニーズ反映のための諸手段は様々に考えられても、こうした手段による意思決定への参加は、結局は、間接的なものとどまる。意思決定過程自体は、本質的に極めて非定型的・裁量的な性格のものであり、これらの手段をもって意思決定の内容自体の妥当性を担保することはなかなか困難と考えられるからである。

（ウ）意思決定手続等の事後的検証

この一方、現状においては、行政の意思決定過程に関係者等の国民が直接参加することも現実的ではない。

このため、意思決定の手續等を多くの国民が意思決定の過程・内容を「見える」ようにすることにより事後的に検証しうるプロセスを踏むことで決定内容の妥当性を確保していくことが重要となる。このプロセスでは、どの程度国民の意向をとらえる努力が行われたか、意思決定が具体的にどのような過程で行われ、各過程においてどのような検討がなされたのかについて積極的に情報公開を行うことが必要となる。

イ 成果測定 of 適切性確保（測定過程の公表）

成果測定の方法・指標や測定結果は、国民に公表し、国民の目によってその妥当性をチェックできるようにする必要がある。

行政の成果は一般に、不定形、不明確であるとともに、発現までに長期間を要することもあり、その測定も恣意的なものとなる可能性がある。これを排除するためには、測定結果を公表するのみではなく、測定手續の明確なルール化が図られることが必要である。それとともに、相当の工夫の上、成果の測定に必要な指標設定や測定方法も公表し、これを見えるようにして適切性を確保することが必要となる。

なお、併せて独立した監査機能により適切性をチェックさせることも適切性確保のために重要と考えられる。

（２） 分権性と集権性のバランス

ア 分権的マネジメントの重要性

一般に、理想的なマネジメントとは、組織を構成する各部の取組が組織全体の効用につながる状態を実現することであると考えられる。このためには、まず各部の効率性を高めることが大前提であり、従来、過度の集権的統制（上意下達、規制、手續重視、インプット重視等）が各組織の自発的な創意工夫を妨げたり、多様な行政ニーズへの対応を困難にしていたことを踏まえ、様々な内部規制を緩和し、個々人の自発的な努力を促すとともに、現場の効率性の確保を図るため、分権的マネジメントを目指す必要がある。

イ 新たな集権的アプローチ

しかしながら、分権的な取組のみでは第1部で示されたような戦略マネジメントの分野に係る諸問題（優先課題設定の問題、縦割りの弊害など）を解決することはできない。（ア）まず、資源制約下においては、全ての行政ニーズに総花的にこたえることはそもそも不可能であり、真に行政が行うべき課題（資源を投下すべき課題）を限定し、これに集中して取り組む必要がある。また、環境変化等に応じてダイナミックな資源配分の変更が速やかに行われる必要がある。（イ）さらに、その時々 of 政策課題に的確に対応して、組織全体の使命・目的が的確かつ明確に策定され、これと各部の取組が整合的で、かつ各部の間で効率的な機能分担が行われる必要もある。

この2つの要請は、分権的取組では達成できない課題であり、この面ではトップダ

ウンによる集権的な取組が不可欠となる。

2 新たな行政マネジメントの基本構造

それでは、このような考え方を反映した新たな行政マネジメントの姿はどのようなものになるのか、本節ではその基本構造を整理する。

(1) 新たな行政マネジメントの対象範囲

第1部で明らかにしたように、現下の行政の問題点は、従来型の伝統的な行政管理が主として実施してきた内部マネジメントのみでは解決することができない。また、そもそも個々の行政の問題点は、戦略・外部・内部の各マネジメントのいずれかのみには原因があるというのではなく、どのマネジメントにもある程度のある関係がある場合が多いと考えられることから、これら3種のマネジメントを総合した対応が必要になるものと考えられる。

特に、資源配分の判断、組織全体の使命・目標と各組織の取組との整合性の確保等の問題においては、戦略マネジメントの重要性は大きい。また、同じく組織の目的設定、成果の測定に関し、その妥当性を国民の参加・協働により担保するためには、外部マネジメントが不可欠である。

したがって、新たな行政マネジメントの対象範囲としては、戦略マネジメント及び外部マネジメントの観点も取り込んだものとする必要がある。

(2) 新たな行政マネジメントの行動原理

第1部では、伝統的行政管理の規範として、一律・集権管理、インプット管理、手続重視、安定・継続性の重視等を挙げた。これらは、法律の厳格な執行、国民に対する権力の行使、公平性・公正性が特に求められる業務等においては、今後とも極めて重要な観点であり、これを引き続き維持していく必要もある。

ただし、これらの分野にあっても現実に様々なマネジメント上の問題点が発生しているのであり、これらについても、その業務の特性を十分に踏まえつつ前節で示した「見える行政」を実現する観点から成果志向、国民の参加・協働という新たな行動原理を導入・加味することで、解決・改善を図ることのできる部分は大きいと考えられる。

その一方、国の行政においては、上記の分野以外にもサービス提供、政策ビジョンの提示、奨励・誘導的便益の給付、研究・技術開発、施設運営等の多種多様な業務分野が存在しており、これらについては、それぞれの行政分野の特性に応じ、こうした行動原理を積極的に導入していく必要があるものと考えられる。

(3) 新たな行政マネジメントの構造

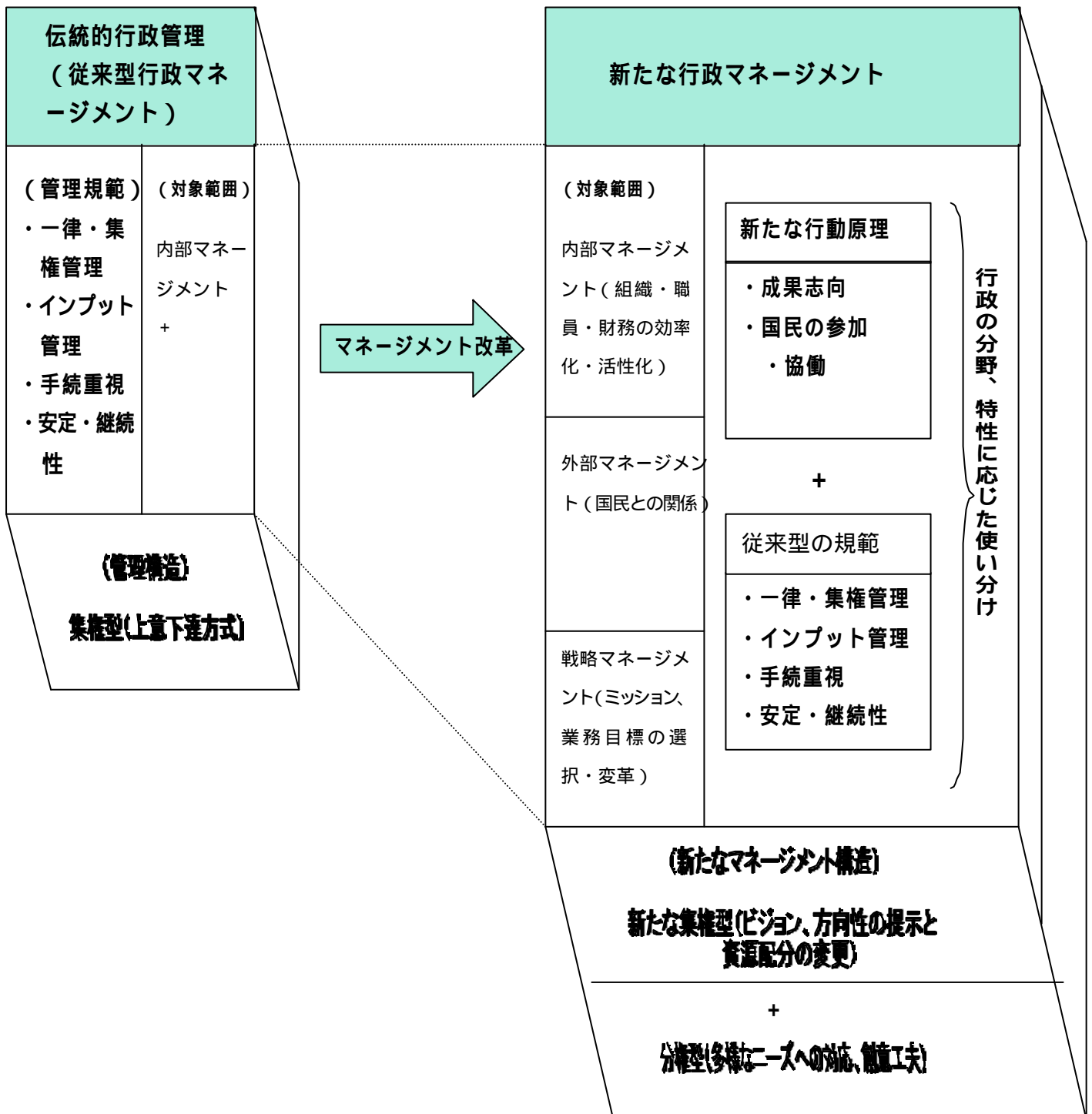
従来の行政マネジメントにおける管理構造をみると、言わば上意下達方式であり、過度な集権型であった。この関係においては、上位の職位の命令を忠実に執行することが求められ、行政実務の現場での対応は硬直的なものとなる傾向がある。このため、今後は、

行政ニーズへの柔軟な対応や職員個人個人の創意工夫が引き出されるような分権化が必要となる。

その一方、的確なビジョンや方向性の提示による一体的・統合的な行政運営や環境変化等に応じた速やかな資源配分の変更を行うためには、組織全体を一つの方向に向けるような形の新たな集権化が必要となる。

新たな行政マネジメントにおいては、このような分権化と集権化がそれぞれ必要になると考えられる。

図1 伝統的行政管理から新たな行政マネジメントへ



(参考3) NPMの理論と実相

欧米諸国では、既に概ねこのような考え方に基づいた行政の実現を目指して様々な努力が行われている。ここでは、諸外国における新たな行政マネジメント像の模索過程において形成されてきた「NPM理論」について考察する。

1 NPMの理論と実相

(1) 行政運営のパラダイム転換：「New Public Management (新しい公共経営)」

第二次大戦後、先進諸国の公的部門は「市場の失敗」(「市場での自由な取引」だけに任せていたのでは、「望ましい資源配分」が実現されない状況)を是正する役割の期待から拡大傾向をたどってきたが、1970年代後半以降、「財政赤字・公的債務の肥大化」と「公的部門のパフォーマンス(業績/成果)の悪化」という二つの危機が顕在化し、政府にも欠陥があるという「政府の失敗」が広く認識されることとなった。

(政府の失敗)

政府活動の弊害として指摘される以下のようなものを指す。

官僚機構の弊害として、資源配分の非効率性と公的部門の肥大化傾向

政策認知対象が特殊・私的利益に偏りやすい傾向

需要抑制機能が働かず、過剰に公共サービス・財の見積りが行われる傾向

技術動向に過敏になる傾向

公的部門における構造的なX非効率(競争圧力の欠如等のため組織管理が十分行われなくなることから発生する非効率)

その「政府の失敗」の克服を目指した改革として、主に1980年代に各国で取り組まれたのは、均衡財政を厳しく守った上で公的部門(特に中央政府部門)を縮小するという、いわゆる「小さな政府」を目指す改革であった。それは、政府は市場にはできるだけ干渉せず、市場と競合する政策領域からは可能な限り撤退する、もしくは市場の自律機能に委ねるといったものであった。

この「小さな政府」を目指す改革は、具体的には公的企業の民営化といった形で、肥大化した公的部門をシェイプアップし、累積されてきた財政赤字を減らすなどの一定の効果を上げるものであったが、80年代後半以降の日本を除く先進諸国の改革は、「公的部門のパフォーマンス改善」という観点から、業績/成果の達成を重視した、公的部門全体の包括的な構造改革へと移行していった。その具体的な改革としては、

「広義の民営化」の実施：政府の役割や活動領域の見直しや、民間委託やバウチャー制度などを活用した、公共サービスの提供方法の見直し

「契約型システム」の構築：業績/成果に対するアカウンタビリティ(説明責任)を前提とした、執行部門への権限委譲(経営資源の使用に関する裁量権の拡大やヒエラルキーの簡素化)

「成果志向のマネージメント・サイクル」の構築：戦略計画の策定と、その達成度合いをモニタリング（業績測定）する評価システムの設計

「顧客志向のマネージメント・モデル」の構築：政策への顧客ニーズの反映と、顧客への効率的かつ的確な価値の提供の実現

「自律的な改善活動を誘発するインセンティブ」の設計
などが行われてきた。

こういった改革は、民間企業で活用されている経営理念や手法を、可能な限り公的部門へ適用することにより、公的部門のマネージメントのイノベーション（技術革新）を図ろうとするものであり、その結果として、公的部門の運営や、公共的価値の提供方法が新しいパラダイムへと変化してきている。この世界各国で見られる新しいパラダイムは、「New Public Management（新しい公共経営、以下 NPM とする）」と総称され、世界的な潮流となっている。

（２）NPMの共通特徴

NPMとは、公的部門の効率化、活性化を図ることを目的に、各国の行政実務の現場で推進されてきた様々な改革の結果として現れたものである。すなわち、その理論や体系は、実務での成功事例を元に組み立てられているものであり、国や地域、あるいは時代により、そのコンセプトやアプローチにかなりの幅がある。

（NPMの呼称について）

OECDや世界銀行などの国際機関では、各国の共通的特徴としてNPMと総称することが一般的であるが、実際に改革に着手している諸国では、英国・ニュージーランド型の改革を指してNPMと呼ぶことや、北欧諸国や大陸系諸国では、自らの改革を「公的部門の現代化（Public Modernization）」と呼ぶこともあり、「NPM」という用語は少し狭い意味で用いられることもある。

例えば、NPMのトレンドを主導してきた英国やニュージーランドでは、トップダウン的なアプローチで、民営化やエージェンシー化といった「市場メカニズム」を幅広く活用することで、自律的な組織体の構築を進める組織改革を先導させたのに対して、スウェーデン・フィンランド・ノルウェーのような北欧諸国や、フランス・ドイツなどの大陸系諸国では、市場メカニズムは緩やかに適用することに留めて、ボトムアップ的なアプローチで、行政の組織運営の現代化（Modernization）を図ることを先行させている。

このように、NPMの実相は国ごとに違いがあり、多様性を持つものであるが、全体的な共通特徴として、以下の４点が指摘されている。

業績／成果による統制：経営資源の使用に関する裁量権を広げる（Let Managers Manage）代わりに、業績／成果による統制（Management by Results）を行う

市場メカニズムの活用：民営化手法、エージェンシー、内部市場などの契約型システムの導入

顧客主義への転換：住民をサービスの顧客とみる。

ヒエラルキーの簡素化：統制しやすい組織に変革する。

なお、この4つの要素のうち、本質的なのは 及び であり、 及び はシステム統制の基準や手段であるといえる。

(3) NPMの実相：伝統的な「行政管理システム」から「NPMシステム」へ

NPMとは、「New」という単語が指し示すように、「新しい」行政モデルへの移行を意味するものである。この移行は、いうならば、伝統的な「行政管理システム」から「NPM型システム」への転換といえる。

伝統的な「行政管理システム」では、立法府（議会）が法律の制定を行い、その執行を行政が担うという役割分担を理念形としている。すなわち、行政は一定の裁量を有しつつも議会で制定された法律の枠組みに従い活動を行う存在であり、法令等で決められたプロセスに従って実施すれば、計画した水準での効果が自動的に発揮されるということを前提としている。

ここでの評価システムは、外部からの行政統制というアプローチで、主として行政の執行プロセスにおいて行政の裁量が「適切に」（効率性・合規性）行使されたかどうか（＝プロセスに対するアカウントビリティ）を問うものであり、当該施策や事業がどれだけの成果を挙げたのか、という「業績／成果に対するアカウントビリティ」は必ずしも中心となるものではなかった。

これに対して、「NPM型システム」は、行政へ「マネージメント・サイクル(Plan-Do-See)」を導入し、当該施策や事業が達成した成果を、「業績測定」等を通じて事後的に評価（See）し、次のPlanへとフィードバックさせる流れを構築することを重視するものである。

このフィードバック・ループにより、まず、議会や行政の中核部門では、戦略計画として事前に掲げた「業績目標」と、実際に達成した「業績測定の結果」との対比から現状を分析し、経営資源（予算・人材・組織）の配分の変更や、公共サービスの提供方法の再検討をし、企画（Plan）段階の有効性（Effectiveness）を確保する。他方、執行部門では、より成果を高めるために、現場レベルでの改善活動を推進していき、実施（Do）段階の効率性（Efficiency）を確保していくのである。

こういった「マネージメント・サイクル」を通じた改善プロセスを機能させることを念頭に、各国において多様なアプローチで、行政の業務の流れや組織構造、公共的価値の提供方法などの改革が進んでいる。それは、「法令・規則による管理」を前提にした伝統的な「行政管理システム」での、単一の職務に特化した分業システムや明確なヒエラルキーシステムから、「NPM型システム」での、「業績／成果による統制」を前提にしたシステムへの移行を目指すものであり、具体的には、

エージェンシー化や内部市場システムを通じたサービスの効率的な供給（市場メカニ

ズムの活用)

自律的な業績評価の単位となる小規模な組織間での契約によるマネージメント(ヒエラルキーを簡素化)

政策への顧客ニーズの反映と、顧客への効率的かつ的確な価値の提供(顧客主義への転換)

などの実現を目標としている。

(注) 本節の記述の多くは、下記の論文等による。

- ・ 玉村雅敏(「新公共経営(New Public Management)と公共選択」(勁草書房『公共選択の研究』第31号(1998年12月))
- ・ 大住莊四郎(『ニュー・パブリック・マネジメント:理念・ビジョン・戦略』(日本評論社、1999))
- ・ 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』(日本評論社、2002))

新たな行政マネージメントの実現のためにはどうすれば良いか(改革の理念形)

前節で述べたように、理想的なマネージメントであるためには、集権性と分権性のバランスのとれたものとする必要がある。ここでは、前者の集権化の方向への改革という観点から「戦略計画を核とするマネージメント・サイクルの完成」、後者の分権化の方向への改革という観点から「契約概念・権限委譲を柱とした現場からの取組」をそれぞれ中心に置き、マネージメント改革の理念形を提示する。

1 戦略計画を核としたマネージメント・サイクルの完成

(1) マネージメント・サイクルの意義と現状

前節で示した新たな行政マネージメントを実現するための第一歩としては、以下に述べるとおり、伝統的な行政システムである「Plan(企画) Do(実施)」の体系に「See(評価)」の過程を加え、民間企業の経営管理に用いられる「Plan(企画) Do(実施) See(評価)」のマネージメント・サイクルを導入することが有効となると考えられる。

これは、市場における競争を通じて「業績/成果」の達成に努力せざるを得ない民間企業と異なり、行政においては、このような仕組みが自動的に機能しないことから、持続的に成果を挙げるための仕組みを人為的に作り上げる必要があるからである。この観点から、マネージメント・サイクルにおける「See(評価)」の結果を「Plan(企画)」や「Do(実施)」の改善のためにフィードバックさせ、「See(評価)」で得られた「学習効果」(失敗の場合の原因を含む)を、Plan(企画)の有効性(Effectiveness)の確保、Do(実施)の効率性(Efficiency)、経済性(Economy)の向上のために活用するなど絶え間ない改善の手掛かりとしていくことが求められる。(その意味では、Seeは、PlanやDoの改

革・改善を行うためのツールであると言うこともできる。)

この点では、既に我が国の行政においても、政策評価の実施、独立行政法人制度の創設などが行われ、取組が開始されている。問題は、このマネージメント・サイクルが真に機能するものとしていくことである。

現実には、マネージメント・サイクルを導入した各府省や地方自治体の例を見ると、こうしたフィードバックが真に機能している実態はあまり見られず、多くの場合、「制度が導入されたから評価報告書作りを行う」というだけに終わっているなど「See(評価)」の実施自体が自己目的化しているとの指摘も見られる。

(参考4) 国におけるマネージメント・サイクルの現状

1 政策評価

平成13年1月から、) 行政の説明責任の徹底、) 効率的で質の高い行政の実現、) 成果重視の行政への転換を図ることを目的に、全政府的に政策評価制度が導入された。また、平成14年4月1日からは、行政機関が行う政策評価に関する基本的事項を定めた「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、各府省は同法に基づき、所掌する政策についての評価を実施することとなった。

また、総務省行政評価局は、政府全体として政策評価が円滑かつ着実に実施されるように、各府省の政策について統一的、総合的な評価を行うとともに、各府省の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価を担うこととされた。さらに、行政評価局が行う政策評価については、民間有識者等からなる政策評価・独立行政法人評価委員会(平成13年1月設置)において、第三者的立場から必要な調査審議、意見具申等を行うこととされた。

しかしながら、現状では、政策評価への取組は開始されているものの、評価結果を予算、人事等に効果的にフィードバックするには至っていないこと、手続などの法令遵守及び予算消化の発想が強固であること、目標管理の考え方が今までほとんど存在しなかったこと等が、依然マネージメント・サイクルの形成に当たっての問題として残っている。

なお、現在、各府省においては、これまでの政策を三段階(政策、施策、事務事業)のピラミッドに体系化し、このうち施策レベルの評価については、目標を決定してその達成度に関する指標を基に業績測定を行う「目標管理型」のパフォーマンス・メジャーメント(業績評価)の仕組みを構築中である。

2 独立行政法人制度等

平成13年4月に、政策の実施部門のうち一定部門の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与え、これにより業務の質の向上や活性化、効率性や透明性の向上を図ることを目的とする独立行政法人制度が発足した。

この制度は、独立行政法人に対して、組織運営上の裁量、自律性を与えるとともに、

業務運営の効率化、国民に対して提供するサービスその他業務の質の向上について目標を設定し、その業務の実績を事後的に評価するものであり、具体的には、
ア 主務大臣から示される「中期目標」を達成するため、自ら数年を単位とする「中期計画」を作成し、これに基づき作成される「年度計画」を基に毎年度の業務を行う、
イ 各年度及び中期目標期間の業務実績について、各府省におかれる独立行政法人評価委員会が評価するとともに、総務省に置かれる政策評価・独立行政法人評価委員会が、第三者的な立場から評価のチェックを行う、
という「目標管理型」の仕組みであり、マネージメント・サイクルによる運営を基本とした組織形態と考えられる（また、いわゆる実施庁においても、府省の長はその達成すべき目標を設定し、目標に対する実績を評価して公表することとされている。）。

（２）マネージメント・サイクル完成の方向性

このように行政におけるフィードバックが機能していない最大の原因は、前節（ 1（１））でも触れたように、行政のやることは何か、また、その成果は何か（すなわち「See（評価）」の対象）は自然には見えて来ないこと、仮に成果等が見えても、競争や倒産の圧力が無いため、その成果を一層高めようとする誘因が弱いこと、という民間企業と異なる行政の特質を踏まえ、
「See（評価）」の過程を導入しようとしていることにあると考えられる。

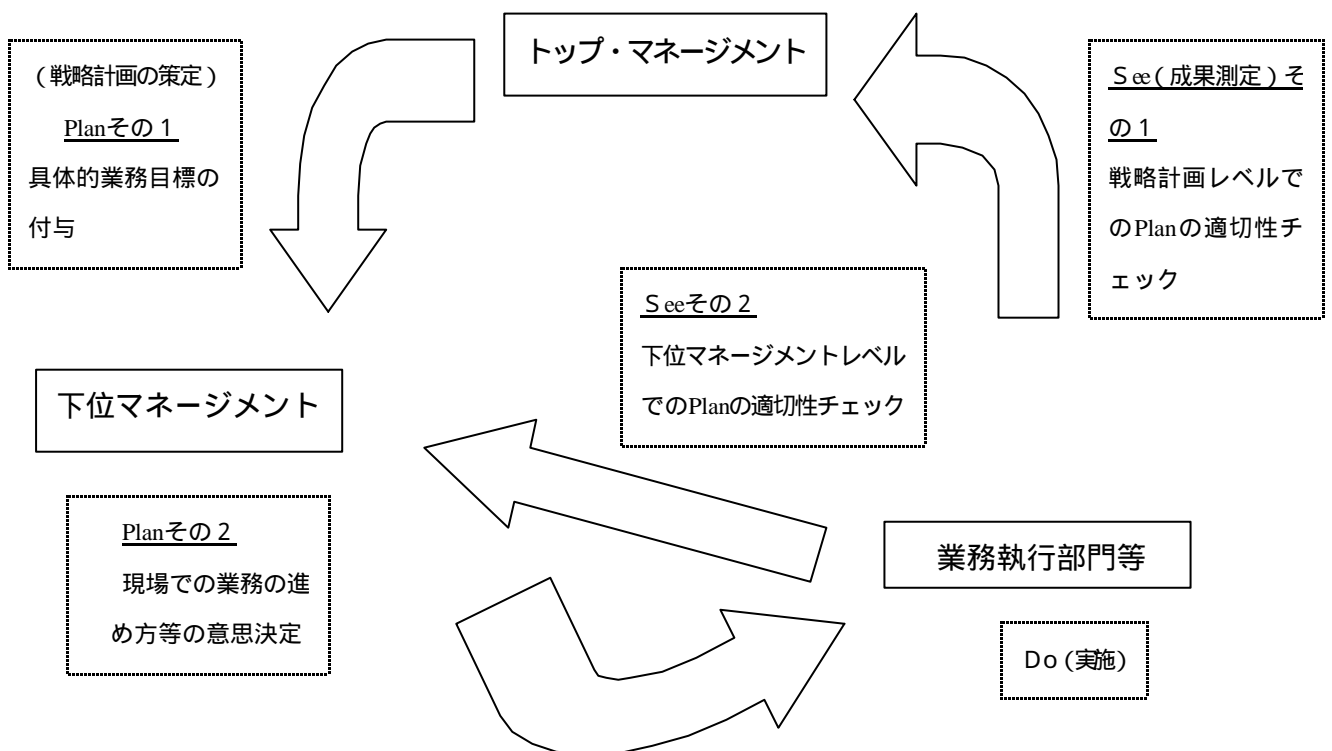
このため、公的部門におけるマネージメント・サイクルを真に機能させるためには、行政のビジョン・政策目標や目標間の優先順位づけを明示し、これを現場の業績目標につなげることによって施策体系を構築すること（戦略計画の策定）及び各業務の成果に対するパフォーマンス・メジャーメント（業績測定）を行い、その結果に応じたメリットを組織・職員に付与することによって、「成果志向型」行政の実現を図ることが必要となる。

(参考5) 二種類のフィードバック・ループの存在

マネージメント・サイクルにおけるフィードバックは誰に対し行われるのか？上記の戦略計画自体の有効性を問う観点からは、施策の実施部門等の「下位マネージメント」だけではなく、組織全体の意思決定の役割を担う「トップ・マネージメント」がマネージメント・サイクルの中に位置付けられることが特に必要となる。また、業務執行の現場における具体的改革・改善を重視する観点からは、執行レベルにおける下位マネージメントで完結するサイクルを形成することが有効であり、結局はこの二種類のループを組織内に構築していく必要があると考えられる。

この両者の関係は、図2のようなモデルとして示される。

図2 戦略計画を核としたマネージメント・サイクル(二種類のフィードバック・ループ)



上図の「Plan その1」は、トップ・マネージメントが戦略目標の策定を行い、かつ下位マネージメントに対し、具体的業務目標を付与するという集権的アプローチを示している。

この観点から、下位マネージメントの行う「Plan その2」を見れば、所与の業務目標の達成を目的とした戦略の「Do(実施)」の一部を構成するものにとらえられるが、現場レベルに視野を限ってみると、業績目標を達成するための最適手段の選択と事業の進め方を決定する「Plan(計画)」の役割を担っていることになり、その適切性を問うためのフィードバック・ループが構築される必要がある。

(3) 戦略計画の構築

戦略計画とは何か(「計画」、「業績」、「予算」のリンケージ)

「戦略計画」の定義には様々なものがあるが、これを で述べた「見える行政」を機軸とした組織文化を作っていく手段として考えると、最低限「行政のやること」を明らかにし、その達成度が網羅的に「見える」ようにするだけの内容が備わっていることが必要である。また、同じく第1部で述べた集権的な資源配分等が、これを通じて実施されることが重要である。

このため、理想的な戦略計画としては、限られた資源の中で、組織のビジョン(価値基準、行動原理等)・目標と目標間の優先順位が明確にされた上で、これに加えて目標実現のための資源(予算・人員等)の割当・優先順位も明らかにされていることが必要であり、これと業績測定(パフォーマンス・メジャーメント)の仕組みも併せた形で、「計画」「業績」「予算」のリンケージが確保されたものであることが必要である。

(参考6) 欧米諸国における戦略計画の例

1 英国

英国においては、上記のような戦略計画として、政府の中長期的な優先事項及び目標を確認し、その達成に適切な予算配分となるように、CSR(Comprehensive Spending Review、包括支出レビュー)を策定している。これと併せて、大蔵省と各省庁は今後3年の間に達成すべき行政活動内容について合意(契約)を結んでいる(PSA: Public Service Agreement、公的サービス合意)。この中で各省庁は組織のミッションを示した「任務」(Aim)、それをブレイクダウンした「目的」(Objective)を明らかにし、さらに一段下のレベルの具体的な目標として業績達成目標(Performance Target)を定める。業績達成目標の達成手段についても合意(契約)することとしている(SDA: Service Delivery Agreement)。

この枠組みにおいては、それぞれの目標の達成状況を分析・評価し、次の予算編成において役立てることが理想であり、そのために業績達成目標の信頼性の強化等の工夫に取り組んでいるところである。

2 米国

米国においては、GPRAに基づく計画・目標作成システムを戦略計画と類似のものにとらえることができる。GPRAにおいては、各省庁は組織としてのビジョンとある程度の期間において達成すべきミッション等を記載した「戦略計画」(Strategic plan)及び戦略計画を実現するための年次プログラムとして「年次業績計画」(Annual performance plan)を策定し、毎年「年次業績報告」(Annual program performance reports)を行い、次の年次業績計画に反映するというマネージメント・サイクルを確立することが定められている。

また、GPRAにおいては業績(パフォーマンス)を予算に結び付けることも目指してい

る。これはほとんど実現されていないが、先行事例として、米国沿岸警備隊においては、業績データを予算要求プロセスに活用しており、全体の75～80%が業績予算となっている。

戦略計画はどのように策定されるのか

行政における意思決定の困難性の問題については、既に で分析した（関係者の潜在的利害対立、目的の複合性、影響の広範性など）。ましてや目的間の優先順位付けや体系化、これに応じた資源配分など更に複雑な要素を含む戦略計画の策定は極めて困難な課題にならざるを得ない。したがって、戦略計画の策定過程から裁量性・非定型性を排除することは不可能であり、一義的な意思決定モデルを導くことは出来ないと考えられる。ここでは、行政側においてインプットの多様化、策定過程の透明化等を通じて戦略計画の妥当性を高める方策について、一定の整理を試みる。

ア 外部からのインプット

（ア）政治による決定・調整

もとより、議会制民主主義においては、国民のニーズの把握と行政への反映については、政治がその役割を担っており、行政はその執行者としての立場に立つ。このため特に政府全体としての国家戦略に係る目標等をはじめ、戦略目標については、本来、政治がトップ・マネージメントとしてこれを決定し、優先順位を付け、資源配分を行うことが基本となるものと考えられる。

したがって、ここでの行政の役割は、まずは、政治の機能を補完・支援する観点からの政策課題の抽出、判断材料・処方箋の提示等になる（中央省庁等改革における内閣府設置等の内閣機能の強化もこの文脈からとらえられる部分が多いと考えられる。）。

さらに、決定された戦略目標を細分化・体系化して下位マネージメントに業績目標を付与することや具体的な執行計画を策定することなど、実施のための戦略計画の策定の作業が行政にゆだねられることになる。

（イ）行政による国民のニーズの把握等

一方、上記の政治による決定・調整を基本としつつも、これらの政治機能を補完する意味において、行政が自ら国民ニーズを把握し、また国民の参加・協働を得て目標の策定等を行う領域も実態として存在している。実際には、どのレベルまでがこの領域に相当するかの線引きは困難ではあるが、ここでは、一つの理念的なモデルとして、このような領域において行政がある程度自律した意思決定を行う場合を仮定して検討したい。

まず、意思決定を行う材料としてできるだけ多様なタイプの国民の多くのニーズを把握する必要がある。この際には、現在十分考慮されていない国民の三つの属性である 受益者・顧客の視点、 利害関係者の視点、 主権者・納税者の視点に応

じ、それぞれに見合ったニーズの把握方法を工夫する必要がある。また、的確なニーズ把握が行えるよう、行政側からの積極的な判断材料の提供や、単なる選択肢の択一でない方式など聞き方の工夫も必要である。

また、パブリック・コメント、パブリック・インボルブメントや施策説明会・タウン・ミーティングなどにより、国民のより積極的な参加・協働を求めていく必要がある。特に、電子的手段の活用により不特定多数の国民との双方向的な対話を行う余地は大きいものと考えられる。

(参考7) 国民の属性の違いに基づくニーズ把握、参加・協働の工夫について

上記のような国民の様々な属性を考慮に入れない意思決定は、過度に公平性、統一性を旨とした施策となり、包括的、抽象的な効果しかもたらさない可能性がある。また、国民の意見を聞く場合も、そもそも、政策の立案からその実施までの流れにおける各段階において、国民の行政への関わり方が異なることが想定される（立案段階までは納税者の側面、実施段階では受益者の側面等）。

したがって、自らの行政活動にとって関係のある国民を分類された形でとらえ、それぞれの国民が当該行政に何を求めているのかを的確に把握することが必要になると考えられる。

特に国民を顧客とみなしうる場合、それは具体的に誰なのか(生産者なのか、消費者なのか等)、その顧客は当該行政に何を求めているのかを的確に把握すべきである。

その際、顧客として観念されるのは、単に直接の利害関係者やいわゆる「声の大きい人」に限られないことに留意すべきである。行政の行う施策は、その影響する範囲が民間企業に比べ極めて広範であることが多く、今後は、今まで明示的に存在していた関係者以外についても、積極的に掘り起こしてアクセスし、様々な声を吸い上げる工夫を行っていく必要がある。

イ 国民による決定過程の監視

意思決定過程の積極的な公開は、意思決定自体の妥当性を事後的に検証することにより、その内容の向上を間接的に担保する手段となると考えられる。特に上記ア（イ）による国民のニーズをどのようにどの程度調査し、その結果を資源配分や執行方法にどのように反映させたかを、可能な限りに明確にすることが必要になるものと考えられる。

ウ 行政内部からのインプット

(ア) 成果測定結果からのフィードバック

特に既に戦略目標等の上位の目標が定められている場合、マネージメント・サイクルのフィードバック・プロセスを活用して既に行われた意思決定等を修正していくことは、行政内部からのインプットとして大きな役割を果たす。具体的には、所与の目標が達成されなかった場合、その要因を検討し、内外の環境分析、プログラ

ム評価などを経て目標達成のための施策・事務事業の有効性が無いと判断されれば、当該施策等自体の改廃を検討することになる。また、これらの有効性が検証されれば、目標の優先度から施策等の継続や当該予算を増額するかどうか検討する等の方法が考えられる。

(イ)ミドル・アップ・ダウン方式

戦略計画の策定は本来トップダウンで進められるべきであるが、日本の組織ではしばしばトップダウン的な意思決定が容易ではなく、中間管理層が原案を策定し、これをトップが判断して下ろすミドル・アップ・ダウン方式が有効である場合も多い(この方式では、始めに組織全体のビジョン・戦略目標があるのではなく、政策領域ごとのビジョンと戦略策定がまず行われ、これが統合されて戦略計画が策定されるという経過をたどることになる。)この場合は、政策実施の現状等を踏まえた行政部内の内発的なアイデアが意思決定の重要な材料となる。

(4)「目標管理型」の業績測定の実施(評価機能の向上)

評価の質の向上を図るためには、まず、明確な評価指標の設定と評価に関する情報の的確な収集が必要である。その上で行われた評価結果を成果向上につなげるためには、戦略目標とこれを達成するための手段である具体的な政策・事業を結び付け、下位組織・事業の段階ごとに戦略目標を細分化・具体化した目標を作り、これを体系化した「目標管理型」の枠組みを構築することが重要である。

これにより、戦略計画が組織運営の核として位置付けられ、トップから現場の職員に至るまで組織全体のビジョンと目標を共有することが可能となるとともに、各組織・事業ごとの成果を戦略計画体系全体の文脈の中で測定することが可能になる(すなわち下位レベルにおいてもビジョンや上位の政策目標との関連において「成果が見える」ようになる。)

評価結果に応じた戦略計画上の目標の見直しや資源配分の変更を確実に実施するためには、このような枠組みがまず用意された上で、評価結果を反映した見直し等が容易に行えるような予算・公会計制度改革、人事制度改革などのマネージメント・ツールの整備と運用が必要となる。

(参考8) 業績評価と関連するマネージメント・ツール整備の現状

1 業績主義を基本とした人事制度の検討

平成13年12月に閣議決定された公務員制度改革大綱においては、「能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与と処遇を実現する」とこととされており、能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立及び能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入が掲げられている。今後、この具体化に向け、着実な検討が進められる必要がある。

2 資源管理システムの改革(財務、組織・定員)

戦略計画が実現されるためには、財務、組織・定員に関する資源管理についても、特に業績との関連を踏まえつつ、その在り方が検討される必要がある。

諸外国では、このような資源管理システムの改革について、包括予算化、移流用の自由化等分権化への取組とともに、発生主義会計（取引や事象が実際に発生する時点を記録時点とする会計システム）への転換や、資源会計・予算（英国におけるコストを厳格に把握し、コストと業績情報を結び付けてフィードバック、業績評価と予算編成をリンクさせるシステム。）などの幅広い改革を行っており、また、日本の地方自治体でも、福岡市等の連結貸借対照表、三重県のマトリックス予算などの取組がみられる。

財務管理の在り方については、このような取組事例等も参考としつつ、マネジメント改革の観点からも考えられる必要がある。

また、定員管理については、各年度の増員審査の際に過去の増員に係る業績を検証するなど、定員管理に業績評価を反映させるという観点の導入が必要であると考えられる。

なお、組織・定員管理の在り方としては、先に、各府省が自らの判断と責任において府省内の組織・定員管理を自主的に行い、その趣旨を生かした具体的取組を進める必要があると考えられる。

（注）平成13年11月22日に定められた「組織・定員管理に係る基準」（総務省行政管理局）により、一定の範囲内の組織改編・定員移動について、各府省の判断と責任において行うことができるとされた。

2 契約概念・権限委譲を柱とした現場からの取組

上記1では、「集権的なアプローチによるシステム」としての戦略計画を核としたマネジメント・サイクルの意義を示した。

しかし、実際の現場において、戦略計画の実施はどのようにして担保されるのか？この問題は、実際には、計画を策定するマネジメント層とこれを実施する下位マネジメントないし現場の職員との間の関係をどう設計するかという問題にほかならない。すなわち、個人の力・創造性を最大限に引き出し、働く意欲を高めるための人と組織の在り方はどのようなものが望ましいかの検討が必要となる。

ここでは、上記1のような「集権的アプローチ」と併せて、職員が行政のパフォーマンス向上等に関して自発的・積極的に取り組むための、いわば「分権的アプローチ」として、契約概念と権限委譲とを柱とすることにより、組織の成果を生み出す源泉としての職員個人個人に着目する観点からの改革が必要であることを示す。またこれと関連して、コスト意識、人事管理等の問題についても検討を行う。

（1）基本的な取組方向

これまでのやり方の限界（上意下達方式）

従来型の行政システムにおける組織内の関係は、典型的には上意下達型の命令・実施の関係であったととらえることができる。この関係においては、命令されたことを

現場職員がそのとおり実施することに主眼があり、最終的な実施の担保手段も、形式的な命令違反をとがめる処罰のみであることが一般である。

このような関係下においては、命令された手順の忠実な実施というレベルを超えて、各職員が創意工夫を発揮し、望ましい目標の実現に向けて全力を尽くす契機は、職員個人の自主的な心掛けの問題としてはともかく制度としては存在しないと考えられる。

逆に、この関係においては、余計なことをすればかえって不利益を被ることとなりかねない場合もあり、このことが前例踏襲的・規則依存的・保守的な組織文化を生む一因となっているとも考えられる。

目標達成・資源配分に係る「契約」概念の導入等

したがって、戦略計画の執行により最高のアウトカムを達成するためには、これまでの仕事の仕方を変革し、各職員の基本的な行動原理を入れ替えることが必要となる。このために最も単純かつ理想的な解決策は、明らかに、これまでのような「手順の遵守」ではなく目標の達成について各職員がコミットメント（関与）を行うことにあると考えられる。具体的には、戦略計画に基づき、下位の執行計画が策定される過程等において、トップ・マネジメント層と下位マネジメント層や現場職員の間で、達成すべき目標とこのために必要な資源配分についての交渉・約束を行うことである。

「契約」型システムとしてのインセンティブ・スキーム作り

その上で、経営学で言う「期待理論」にかんがみ、組織を構成する職員に対し、内発的(仕事のやりがい、達成感等)・外発的(給与、昇進等)双方の報酬期待を成果達成のモチベーションとして与え、職員の自発的な改善意欲を引き出すことが必要となる。

最も基本的な「契約型システム」は、マネジメント・サイクルにおける評価によって得られた業績の測定結果に基づき、予算・人事等の面等職員の外発的期待に応えるメリットを与える信賞必罰型のシステムである。

(この場面では、上記のP D Sサイクルよりも、より現場改善志向型である Plan(計画) Do(実施) Check(評価) Action(改善策の実行)(PDCA)のサイクルを想定する方が適切である。なぜなら、ここでは、評価結果が Plan(計画)にフィードバックされるだけでなく、TQM(Total Quality Management(総合的品質管理))等の現場改善を通じて Do(実施)に反映される部分もあるからである。)

既に見たように、平成13年12月に閣議決定された公務員制度改革大綱においては、こうした考えを取り入れ、「能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現する」こととされているところである。

しかし、評価結果を予算・人事へフィードバックするに至るには時間がかかることが通常である。このため、職員個人個人に自らの仕事に誇りを持たせ、やりがいを持って仕事に打ち込ませたり、自らの職務のよりよい達成について満足を実感させるよう志向させる「内発的な期待」を利用した表彰制度など、成果向上への様々なインセンティブ・スキームを構築することも重要となる。

権限委譲による生産性向上

民間企業の経営においては、生産性向上の基本的な原理として、「人の生産性は思い切り任せることによって向上する」というものがある。これは責任と権限を下部に委譲し、結果の説明責任を問う代わりに、目標実現のためのやり方を任せる手法である。

これに関し、1 (1)においては、下位マネジメントの重要な役割として業績目標を達成する最適手段の選択と事業の進め方を考える意思決定を挙げたが、現実には各府省の現場では、このような意思決定は十分には行われていない。

しかしながら、上記のように「契約概念」によって各現場の業績を問うためには、その条件として戦略計画の実施を担当する組織・職員に対し、目標達成のために必要な資源使用の権限、意思決定権限等が委譲されていることが必要となる。

また、行政を取り巻く環境がますます多様化・複雑化する中で、従来型の行政システムが想定していたように現場の様々な特殊事情や環境をトップ・マネジメントがすべて把握し、適切な指示を行うことはいよいよ困難となっており、この面からも、現場における成果向上への取組は分権的なものになっていかざるを得ないものと考えられる。

(参考9) 現場の意識改革

1 無謬性の仮定の問題点

上記のような契約概念と権限委譲による現場の行政運営は、従来型の行政において暗黙のうちに想定してきた無謬性を前提とした行政スタイル（文書主義、規則・手続面での適正性重視、前例の踏襲など）と相容れない面も有している。

例えば、意思決定権限等の各現場への委譲は、一方で、当然ながら一律性や整合的な取組をある程度犠牲にすることになり、また、トップ・マネジメントが制御できない失敗のリスクも増大することになる。

しかし、従来型の無謬性を前提としたスタイルは、新たな課題に対する行政の出動が求められる場合であっても、前例にとらわれた消極的な対応を生み出しがちであり、結果として国民の立場に立った行政の実現を妨げた面もあったのではないかと考えられる。

したがって、今後の行政マネジメントにおいては、一方における手続面や行政の継続性への配慮と他方における行政の不作为による結果とを比較するなど、結果志向と手続志向のバランスをどう図っていくかが重要な問題となる。

2 「失敗」についての考え方等

上述したとおり、権限委譲を始め、成果志向に基づく取組の結果、失敗のリスクはある程度高くなる面がある。行政においては、これらのリスクを慎重に見極める必要があることは当然であるが、その一方、現場の環境に適合した創意工夫の発揮、急激な変化への対応など、多少のリスク等を上回るメリットが期待できる場合も多いと考えられる。また、たとえ失敗したとしても、その原因の分析を行うなどにより、その経験を更なる

改善・改革にいかす意識を定着させていくことも重要となる。

さらに、国民の側にも、行政が取り組み得る課題には一定の限界があることの認識及び行政に対する過剰な依存・期待の払拭等の意識の変革が求められる面もあるものと考えられる。

(2) 関連する取組の方向性

執行部門の効率化に向けたコスト意識の徹底

権限を委譲された各現場においては、それぞれが自らの判断によって効率性を含めたパフォーマンス能力の向上を図り、「最小の資源で最高の成果」(「バリュー・フォー・マネー」の実現)を図ることが必要となる。

ところが、行政は、民間企業と異なり、コストの減少が利潤の増大につながるという仕組みがなく、また多くの場合、事業主体が自ら事業に必要な収入を上げる仕組みになっていないため、ともすればコスト意識が希薄になりがちである。さらに、職員の意識としても、コストとの関係で行政責任を限定する発想がなく、完全主義的な対応を目指す傾向が強いため、自然にコストの増大を招きやすい構造となっている。

したがって、まずは行政活動に係るコストの把握や明示に向けた取組を進め、コストについての意識付けを図っていく必要がある。

(参考10) コスト意識の徹底に向けた取組事例

この点について、外国の事例では、発生主義会計(取引や事象が実際に発生する時点を記録時点とする公会計システム)への転換、活動基準原価計算(個別の活動単位ごとの人件費・物件費等を算出・総計してコストを把握する方法。米国インディアナ市など) また日本の地方自治体では、福岡市、三重県における節約にインセンティブをもたせる予算(予算節約額の一定割合を再配分)、兵庫県尼崎市における事業別コスト計算、静岡県におけるハーフ運動(文書、会議、決裁回議者数、事務処理時間、コピー等の半減を目指す)などの事例がある。

民営化・民間委託の活用

NPMによる改革を進めた諸国においては、民営化・民間委託について多くの取組が実践されている。公的企業の民営化やエージェンシー化、市場化テストや強制競争入札制度(自治体が直営業務を行う場合に、業務の競争入札を義務付ける制度で、英国で実施(現在は廃止))、フランチャイズ方式(政府が民間企業等に事業特権を与えてその企業に財・サービスの提供を行わせる方式)や、バウチャー制度(公共サービスや公共財との引換券。消費者がサービス提供者を選択)、PPP(官民のパートナーシップ。英国などにおいては、下記のPFIを含む概念)などは、その一例である。

我が国においても、特殊法人等の民営化、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)に基づくPFI(公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法)の推進等が行わ

れているが、今後、一層のパフォーマンス向上及びコスト節減のための取組について検討が進められる必要がある。

特に現場においては、このような手法の選択に向けての意思決定を行うための情報や手法（市場化テスト、ベスト・プラクティス、活動基準原価計算等）を整備していくことが必要である。

人事管理の改革

ア 人材面の能力向上

組織の能力は構成員とその技能に依存する。第1部で指摘されたように、この観点から公務員の資質は重要な要素である。行政のパフォーマンス能力の向上を図るためには、公務員個人個人に柔軟な発想、アイデアが求められるほか、特定の分野で突出した能力を持つような公務員も必要であると考えられる。

また、職員個人の成果志向への動機としても、個人の向上・成長という要素は重要な役割を担っており、自己の業務上の能力開発がもたらす「やりがい」意識を育成していくことが重要となる。

ところが、現状では、行政の対応を巡り、公務員、特に企画立案に携わる職員の能力について疑問を呈されることが多くなっている。

また、企画立案部門と実施部門の分離が推進される中、実施部門についても、そのニーズに合致した専門的スキルが求められている。

このための対策としては、研修の充実等能力向上機会の付与、専門家を育成する人事政策、外部人材の活用等が考えられる。特に外部人材の活用に関しては、英国や我が国地方自治体における一定のポストに関する公募制の採用、米国における「クリティカル・ペイ・プログラム」（民間人を4年間の契約で、最高で副大統領と同額の給与で雇用）などの事例もその具体的な方策を検討する上で参考となる。

イ 職員満足度の向上のための継続的評価測定等

これまで職員個人のモチベーションの重要性について述べてきたが、経営学の分野においては、職員満足度の向上は、顧客満足度の向上や業績の向上につながるというのが定説となっている。

ところが、第1部でみたように、職員満足度の低下が深刻であるとの指摘がある。この理由には様々なものが考えられるが、既存の調査結果では、研修、人事評価、報酬、昇格等についての制度が時代に合わせて変革されていないこと、仕事量が過大になりつつあること等もその理由として掲げられている。

この点に関し、米国においては、継続的に職員満足度の調査を行ったり、管理職の人事評価に職員満足度の項目が組み込まれるなどの取組が行われている。一方、我が国においては、継続的で詳細な満足度の把握等も行われておらず、これらの状況を踏まえつつ、職員の満足度向上に関する方策を検討する必要がある。

現場における国民の参加と協働

ともすれば非人格的な国民との関係を想定しがちなトップ・マネジメントの場合と異なり、行政実務の現場においては、職員個人がその関係する国民を行政の顧客等の具体的な関係ととらえ直すことが可能であり、また必要となる。

特に顧客としての国民との関係においては、民間企業等において顧客の感謝の念が伝えられる等によって成果が向上するケースが報告されており、行政においても顧客満足度の向上を通じて職員の成果志向につなげる試みが重要となると考えられる。

具体的には、現場における意思決定においても、トップ・マネジメントにおける意思決定の場合と同様（上記 1（3）ア（イ）「行政による国民のニーズの把握等」参照）国民の声を把握し、これを踏まえて実施していくことが重要である。

また、個別具体的な事務事業の実施段階においても、国民の利便の向上等に着眼しての具体的な改善の観点から、きめ細かい国民との対話が必要となる。

組織学習

分権化の一方で、組織全体がある目的に向かって統合的に機能するためには、組織を構成する各単位を一体化させる何らかの統合原理が必要となる。これには、組織としての学習やビジョンの共有化等が有効であると考えられる。また、現場での取組の結果を相互に学び合うための仕組みを準備することも必要となる。

（これらの組織学習等の詳細については、第4部で述べる。）

3 改革の多様な道筋

上記のように理想的なマネジメント改革の実現のためには、トップ・マネジメントによる集権的な意思決定と、目標管理型システムを前提とした分権型マネジメントの融合が必要となる。

しかし、欧米の先進事例をみても、このような改革を実現するための道筋は一律ではなく、それぞれの国の置かれた社会経済状況、統治システムの違いに応じて多様であり、国境を超えたある種の「改革実験」が競われている状況と言うこともできる。

我が国においても、将来に向けて着実に改革を進めるための工程を作っていくため、まずは、現状の日本の行政システムやガバナンス（統治）構造からみて最適な道筋を策定することが必要となる。また、特に現場の改革に当たっては、必ずしも組織全体として一律の改革運動を行うのではなく、各現場において、分権的・自発的な改革への取組が同時並行的に行われ、この中で成果を挙げた取組を互いに学び合うという一種の「実験」的なプロセスを経ることが有効と考えられる。

以下、欧米諸国、我が国自治体、民間企業のマネジメント改革の事例を通じて、このような道筋を探る。