

第4部 新たな行政マネジメントの実現に向けて

ここでは、第2部で示した新たな行政マネジメントの基本構造をどのように実現するか(日本における改革の道筋)について、第3部で概観した諸外国や地方自治体、民間企業の改革の例も参考として検討する。

具体的には、第2部で示した基本構造の達成に至るまでの改革の工程化、政府全体としての改革を円滑に進めるための仕掛け、行政の類型分けとそれに基づく具体的改革手法の例等を記述している。

なお、我が国の行政は、諸外国や地方自治体と比べた場合に、マネジメントを行う際の前提となりうる制度等に関して以下のような差異が存在することから、改革を円滑に進めるためには、先進的な取組事例を参考としつつも、我が国の行政をめぐる様々な条件や実態を踏まえる必要があると考えられる。

(諸外国との間の差異として考慮すべき主な事項)

統治機構の違い(議院内閣制を採る我が国と、米国など大統領制を採る国の仕組みとの違いなど)

法体系の違い(同じ議会制民主主義国家であっても、我が国が採用しているような制定法を中心とする大陸法体系と、慣習法を中心とする英米的法体系との違い)

議会と行政との関係の違い(米国のような議会の個別具体的な関与のある国と、英国のような議会の行政に対する関与が内閣を通じて一元化されている国などの違いがあり、それぞれ多様。)

(国と地方自治体との間の差異として考慮すべき主な事項)

対象とする行政の範囲の違い

統治機構の違い(議院内閣制を採る国と、直接選挙によって首長が選ばれる(大統領制的な)システムを採る地方自治体との違い)

我が国におけるマネジメント改革の工程化

長期的な取組と短期的な取組とに分けた工程化の必要性

行政マネジメント改革のための具体的過程は、諸外国や地方自治体の例を見ても極めて多様であるが、諸外国の場合、それぞれの国における政治と行政との関係などの諸条件を前提にしつつ、自ら変えることが可能な範囲から改革を進めている。我が国においても、一気に理想的な姿を達成することは現実的に不可能であり、現実の政治との関係なども踏まえ、すぐに取り組むことができ効果が見えやすいと考えられることと、ある程度時間がかかることとに分けて、改革の進め方の手順(工程)が示されるべきである。

まずは現場の改革に係る取組から

新たな行政マネジメント実現のための改革の理念的なイメージは、(a)戦略計画を核とするマネジメント・サイクルが完成し、そのフィードバック機能を活用させることとともに、(b)現場への分権化の進展を基に、現場において成果志向と国民との協働という観点の意識改革が浸透し、様々な改革の実験が行われることであった。

このうち、フィードバック機能については、その中核的な役割を果たす戦略計画の策定が重要な課題となるが、現実的には、我が国における行政と政治との関係において、資源配分・プライオリティ付けにまで結びつけた形での戦略計画の作成が直ちに行えるかという問題が存在し、本来の理想的な姿として戦略計画を策定するためには検討すべき事項が相当存在すると考えられる。

一方、現場の問題（主に職員の意識や組織の体質の改善等によって解決が図られると考えられる課題）については、比較的解決に向けての障害が少なく効果が見えやすい。このため、我が国における現実的な改革の進め方としては、こうした部分の改革（現場の改革）の取組を進め、それと同時に、戦略計画の作成を、比較的それが行いやすい比較的低いレベルから行い、そうした改革による効果を実感できるようになったら徐々に改革のレベルを高めていくという工程が現実的であると思われる。

スピード感の必要性

なお、言うまでもなく改革にはスピード感が必要であり、以下で中期的・長期的としたものについても、順序にとらわれずに積極的に改革を前倒しすべきである。また、具体的な工程化がなされた場合、その工程管理を確実にすることも併せて必要である。

1 現場の改革の工程化

(1) 短期的な取組

現場の改革の取組の中で、特に法律等の制約もない事項については、各府省・各現場が自ら主体となって自らの行政特性に合致した改革手法を作り上げ、可能な限り速やかに進めていく必要がある。

一方、比較的軽度な制度上の制約が存在するような場合は、その制約を例外的に解除する、パイロット的に推進する仕組みを導入することなどにより、短期的に行うことも検討しうる。

以下では、現場の改革に資する考え方・手法のうち、短期的な取組が可能と考えられる改革の内容の例を記載する。

成果志向の取組

ア ビジョン・知識の蓄積、流通、共有化

組織の一体化による効率の高い行政の実現のために、組織としてのビジョン・目標の共有化や知識のマニュアル化、伝達・保存のシステムの構築など（ナレッジ・マネジメント）が必要である。また、過去の失敗に関する知識・情報についても、組織として学習し、その知識を確実に共有することが同じ過ちを繰り返さないためには有益である。また、今日的な課題としては、統合府省内での情報共有の仕組みや、情報公開法での知識の蓄積の方法をどのように行うかという課題もある。

このため、電子的情報共有システムの整備などにより、全体から部分へ、部分から全体への双方の知識流通が円滑に行われるよう努めるべきである。

この点については、民間企業に様々な実績があるところであり、顧客からの苦情を共有し、フィードバックして改善につなげる仕組みなどが当面採りうる仕組みとして考えられる。

イ 「民間の発想・知識・経験」の活用

複雑高度化する新たな行政課題に対し、民間での経験や知識が有効であると考えられる場合には、これを積極的に取り入れることが適当である。人材面で民間からの登用を行うだけでなく、マネジメントという観点から多くの先進的な試みを実践し、成功している企業等について、そうした企業等の具体的な発想・知識・経験の可能なものを行政運営に採り入れ、広く共有化していくことが有益である。

この点については、豪州において、特定の民間企業等と連携して先進的な実務手法等を採り入れているといった事例が、その具体的なシステムを考える上で参考になる。

ウ コスト意識の徹底

国の財政の危機的な状況を踏まえ、行政の執行についてのパフォーマンス向上のため、行政現場でも行政活動に係るコストを常に認識することが求められる。コスト意識の徹底を図るためには、行政活動ごとにどれくらいの資源を要しているかを把握しうる仕組みなどが必要となるが、短期的には、QC活動のような現場レベルの自主的な取組も同時に行われるべきであると考えられる。

この点については、静岡県のハーフ運動（文書、会議、決裁者、事務処理時間、コピー等の半減を目指す）などの事例が参考となる。

国民との協働

ア 情報提供の工夫

国民の声を聞く前段階の課題としては、まず、行政が国民に対し、どの程度必要な情報を提示しているかという問題がある。

これに対しては、現在情報公開やノーアクションレター（民間事業が事業活動を行うに際し、事前に法令に抵触しないか行政機関に確認し、行政機関が回答を行うとともに、当該回答を公表するもの）等の制度が導入されている。

一方で、第1部で記述したように、行政からの情報の提供が不十分であるとの指摘が多くなされており、また、併せて国民が個々の施策レベルまでに十分関心を持っておらず、国民の意見が一部マスメディア等の突出した意見に左右されがちである等の問題等も指摘されているところである。

今後は、請求に応じた情報の公開のみならず、一般の国民にも分かりやすい積極的な提供や国民の関心を高める工夫等の努力を行う必要があり、タウン・ミーティングなどの出張説明などの利用が考えられる。

イ 意見聴取の工夫

国の行政は、国民全体が関わるものであり、多くの国民の声を的確に把握する工夫が求められる。

現在、できるだけ多くの国民の声を把握する工夫として、パブリック・コメント手続（政策立案の際に国民等からの意見提出の機会を設ける手続）やパブリック・インボルブメント（計画策定に際し、広く国民等の参画の機会を確保し、計画策定

の過程をオープンにする手法)などの仕組みが導入されているが、このような仕組みを有効に活用するとともに、国民の声を的確に把握する努力が必要であり、このために、個別の施策に係る要望を把握するためには、タウン・ミーティングなどの手法が、行政サービスの水準を測る観点からは顧客満足度調査などの手法が有効と考えられる。

ウ 利便向上の工夫

さらに、国民の声を聞くに当たっては、国民の利便に十分配慮して行う必要がある。

現在、国の電子政府化が進められつつあるが、このような動きと併せ、窓口機能や苦情処理機能の充実、手続期間の短縮などを進め、国民が行政に対して負担なく声を届けられるような環境の整備に努める必要がある。

自主的取組・実験の支援

マネジメント改革を真に効果的なものとするためには、押し付けではなく、どのような改革を行うかということについて、それぞれの現場が自らの行政の実体・特性を十分把握して、自主的に改革を進められるようにする「改革の分権化」が求められる。併せて、よい取組を行えば評価され、改善が進まなければ説明を求められるなどの仕組みも付与することで、改革のインセンティブが一層高まる。これらは、業務改善について、各現場が自らのこととしての意識を持つという点で、現場の改革にも大いに貢献すると考えられる。

本格的な改善のためには、現場へのマネジメント権限の委譲の制度化が必要となるが、現状でも、自主的な取組を促進、支援するための仕組みを整備することで、現場で自主的な改革を行いやすくすることは可能であると考えられる。

そのための具体策としては、改善提案募集の仕組み、先進的・実験的取組に対する表彰制度の導入、良い結果が出た場合に外部からも肯定的な評価を受けられるよう外部を巻き込む仕組み、マネジメントの改善に関する先進事例の共有システムや各現場の取組を評価して比較するベンチマーキングシステムの導入などが考えられる。

この点については、福岡市の現場改善のための様々な事例(DNAどんたく、プロポーザル運動など)や米国のハンマー賞などの仕組み、また、先進事例の共有の仕組みである英国のグッド・プラクティスのデータベースシステムや、現場レベルでの地域別・政策分野別の品質ネットワークの仕組み、ドイツのアイデア・マネジメントの例などが参考となる。

(2) 中長期的な取組

現場レベルの合理的な改革の試みを進めるため今までの制度にある程度変更を行う必要があると思われる事項については、中長期的な取組が必要であると思われる。

以下で、現場の改革に資すると考えられる取組のうち、中長期的な取組となると考えられる改革の例を記述する。

成果志向の取組

ア 権限と責任をセットで付与

現場へ権限を付与することは、第2部で指摘したとおり、自らの組織のパフォーマンスについての当事者意識を高めることにより、全体としての高いアウトカムの達成につながることから、現場改革の中でも最も有効であると考えられる。

その一方、現場レベルに権限を付与する場合には、それに合わせて当然与えられた権限についての説明責任、達成責任などの相応の責任も付与される必要がある。

理想的なイメージは、各現場が戦略計画に基づいた具体的な業務目標を上位組織との間で「契約」的発想により定め、その執行のために必要な資源についても当該現場に使用権限をゆだねた上で、具体的な執行の仕方を当該現場に任せることとし、目標の達成度合いについて責任を持たせる（目標の達成度合いについての説明責任はもとより、達成結果に応じて人事評価への反映なども行う。）といった一連の仕組みが構築されることであり、そうした仕組みが組織の上位から下位に至る（最終的には個人単位まで）各レベルで行われているという姿である。

ただし、こうした仕組みは現行の組織の権限と責任の在り方とは相当異なるものとなり、そうした仕組みに応じた評価制度、給与制度など関連する制度の整備等も必要になるため、こうした仕組みを制度化して本格的に実施するためには、中長期的取組を必要とすると考えられる。

なお、この点では、豪州の財務管理改善プログラム（各省庁に人事・財務の裁量権の付与と引き換えに結果に対する説明責任を求める。）米国の業績契約制度（大臣、次官間など、各レベルでの業績についての契約を結ぶもの）などの事例も権限と責任をどのように付与するか検討する上で参考となる。

また、新日鉄の大工場長制、大課長制の導入による分権化、現場主義化、それに続く分権化と集権化の調整に係る取組の事例なども分権化の在り方を考える上で有益である。

イ 組織ヒエラルキーの改革

現在のピラミッド型の組織は、管理に関する権限が組織上部の職員に集中していると同時に、施策・事務事業の一次案作成者から最終的な意思決定権者までに中間的な管理職層を挟んでいるために、ともすれば、責任の所在が不明確になったり、現場の状況に応じた対応ができなかったり、意思決定の迅速性等に欠けることは否定できない。

行政分野の特性を踏まえつつも、チーム制などのフラットな組織へと変更することも検討する必要があると考えられる。

ただし、このことは現行の組織管理制度、人事管理制度の考え方とも影響があり、その本格的な導入は、中長期的な取組を要すると考えられる。

なお、この点では、静岡県の子会社化や中間職の廃止等による組織のフラット化に関する事例などは、その具体的な取組例として、参考となる。

民間企業では、新日鉄、IBMの経営改革における中間階層の削減などの事例も、同様の意味で参考となる。

ウ コストに比べ必要性・成果に乏しい仕事などの排除

資源制約がある中でコストに比べ必要性・成果が乏しい仕事が温存されていることは、真に必要な仕事を実施し、あるいはこれに集中することを妨げる要因である。必要性や成果がコストに比べて乏しい仕事を合理化することについては、行政内部においても問題意識は強く、その解決が進めば大いに現場の改革につながることは共通認識となっていると考えられるものの、現状においては、このような仕事を見直す仕組みが十分に整備されていない。

当面は、現場レベルでの可能な範囲内での自主的取組により排除していくにせよ、本質的には、法律等で定まった業務で明らかに効果が薄れた業務をどのように廃止していくかといった問題であることから、実際には戦略計画の策定とも関係する課題であり、中長期的な課題となる

国民との協働（社会的合意、参加の場作り）

現場レベルでの目標設定、サービス水準の決定に当たっては、特に実際の行政の対象となる者も含めた国民の意向を適切に反映することが望ましく、そうした観点からの国民の参加のシステムが必要である。

この点については、英国の市民憲章、SFNC（ブレア政権下における市民志向的なサービス憲章）などを参考に、国民と協働して行政サービス水準を決定することが考えられる。

2 戦略計画策定の工程化

（１）短期的な取組＝各現場レベルでの戦略計画の策定

戦略計画の策定は、行政が自主的に戦略目標等を決定しやすい範囲においては比較的容易である。現在、独立行政法人やいわゆる実施庁などで戦略計画に類似した試みが採られており、まずは、実施部門からでも戦略計画の作成の取組を進めることとすべきである。

（２）短期～中期的な取組＝各府省レベルでの戦略計画の策定

次の段階としては各府省内の企画立案部門も巻き込んだ一定の行政分野のまとまりごとにこれを策定することが考えられる。

それを発展させた段階として、各府省レベルでの戦略計画の作成を行うことが考えられる。府省レベルの戦略計画を策定することがそれほど困難ではないと考えられる府省（所掌する業務相互の結びつきが強い府省など）については（１）の後、短期的な取組として、引き続き速やかに各府省レベルでの戦略計画を作成することが求められる。

一方、省庁の大括り化により、ある程度多様な業務を有することになった府省も見られ、これらの府省については、府省レベルでの戦略計画の作成にある程度時間を要する可能性も考えられるが、ある一定の共通点を持った多様な業務の中での優先順位付けを行いうる単位として、各府省レベルの戦略計画の作成を進めていくべきである。

なお、本来は、多様な業務を超えて戦略計画の策定を図るための意思決定のルール化、プロセス化、施策効果の分析力強化等を図った上で、戦略計画の策定を図っていくべきであるが、実際の運用の場面では、既に法律等により執行することが義務づけられた業務等についてプライオリティ付けをどのように行えばよいか、評価結果に基づく資源配分の決

定をどのように行うのかなどの課題があり、完全な形で導入することが困難な場合は、可能な範囲から手を着けることも考えられる。

具体的には、以下のような形での戦略計画の導入が考えられる。

まず、省としてのビジョンを作成し、それを基にある程度の大くくりの業務ごとのアウトカムレベルでの目標を記載した基本方針の設定のみに限定したものとする。（基本方針は、例えば局の数以下とするなどによって絞り込みを図るとともに、ある程度目標間の関係についても分かるように記載することによってプライオリティ付けの代わりとする。）

基本方針が定める目標に対する達成度合いについて、なぜそういう達成度合いとなったかの原因の分析に力を入れる。

戦略計画の決定に当たって国民の意向を把握する（ドイツにおけるプラーニクス・ツェレ（無作為に選ばれた市民が「プランナー」としての訓練を受け、提案を行う仕組み（行政における陪審制））や審議会等における国民からの意見の公募などの手法が考えられる。）。

（３）長期的な取組＝全政府レベルでの戦略計画の策定

戦略計画の最終的な理想形は、政府全体の戦略計画を作成することである。

各府省間で共同して対処すべき課題が増加している一方、各府省の間で調整するシステムは未だ十分機能しているとは言えない。例えば、法案を具体化する前の段階で各府省間調整を行う仕組みがないことなどにより、政策の重複・不一致を生む可能性を内包している。

ただし、政府全体の戦略計画を作成するためには、とりあえず政治との関係を捨象して検討を行うにせよ、主にプライオリティ付けをいかに行うかという点を中心として、

- ・ 戦略計画として必要な、適切な優先順位付け（数多い行政課題について、優先順位付けのために必要な情報の集積が可能か、全く性格の異なる行政間について、合理的な優先順位付けの判断基準を示すことが可能か。各省大臣が現実の行政に対して有する責任権限に対して有効な調整を行いうるか。）
- ・ 成果の測定結果を資源配分や人事に反映するための一般的な枠組みの作成（そのためには、行政の基本となる各制度（予算制度、会計制度、組織・定員制度、人事管理制度）の改革も併せて行う必要）

といった課題を解決する必要がある、実現にはある程度の期間を必要とするものと思われる。

現実的なアプローチとして、各府省によるビジョン・戦略策定にまず取り組み、必要に応じてそれに対して内閣が修正するなどした上で統合し、政府全体の戦略計画を策定するというミドル・アップ・ダウン方式による戦略策定が考えられる。

このため、当面は、中央省庁等改革においてなされた内閣官房、内閣府による内閣機能の強化、内閣総理大臣等を議長とする重要政策に関する会議の設置、新たな省庁調整システムの創設等の新たな仕組みを活用し、制度改革の成果を見極めた上で、マネージメント

面での課題を解決していくというのが現実的なステップであると考えられる。

(参考 11) 工程を進めるに当たってのこれまでの改革の位置づけ

これまでに採られたマネージメント改革のツールについては、上記で示した工程を実現するに当たって、より取組の深化が求められるものも存在すると思われる。主に中央省庁等改革に併せて採られたマネージメント改革に資すると考えられる各手法について、これまでの取組と今後求められる方向性及びそのために解決すべき課題を改めて下表で整理した。

主な手法のこれまでの取組と今後の方向性、課題

	これまでの取組	今後求められる方向性とその実現に向けて解決すべき事項
政策評価制度	平成 13 年 1 月の省庁再編に合わせて全政府的に政策評価制度が導入され、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成 13 年法律第 86 号)により法制化された。	評価結果の資源配分(人事、予算等)への一層の反映が求められる。また、国全体の目標とリンクし目的別に事務・事業を体系化・細分化し、それぞれにサービス水準目標を設立するなど、より精緻な評価体系の構築も求められる。ただし、そのためには、戦略的・体系的な業績目標管理制度導入のための仕組み作りを行うとともに、企画立案部門における評価の困難性にも考慮する必要がある。
独立行政法人制度・実施庁制度	企画立案と実施を分離し、国が行っている「実施」に関わる一部の事務事業について、国とは別の法人格の組織を設立して行わせることで、弾力的な組織・業務運営を可能にし、効率性・透明性の確保を図るものとして、独立行政法人制度が平成 13 年 4 月に発足した。 また、省庁再編とともに導入されたいわゆる実施庁制度については、庁としての達成目標の策定とその実績の評価制度が定められ、また、本省からの一定程度の実施権限の委譲、組織管理規則の弾力化などの措置が採られている。	既に独立行政法人化がなされたものについては、その成果を見守ることが必要である。 一方、現在各府省内におかれている実施部門については、今後一層の企画と実施の分離と実施部門の更なる自律性の向上が求められる。
公務員制度改革	公務員に関する政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義などの指摘を踏まえ、真に国民本位の行政の実現を図ることを基本理念として、任用・給与・評価など人事管理の各般にわたる改革策である「公務員制度改革大綱」が策定された(平成 13 年 12 月 25 日閣議決定)。	個人の業務目標の策定とそれに基づく的確な評価、評価に基づく任用・処遇の徹底が求められるが、組織単位の仕事の仕方から個人単位への業務内容の明確な規定への転換の困難性、個人が責任を負う文化の欠如、業務規定の明確化の反面としての組織の硬直化のおそれも考慮する必要がある。また、閉鎖的な人事システムを改め、内外の有能な人材に開かれたシステムとすることが求められる。

	これまでの取組	今後求められる方向性とその実現に向けて解決すべき事項
機動的・弾力的な組織・定員管理	新しい行政需要により迅速に対応した組織・定員管理を行えるようにするため、各府省の「人事管理権者」たる大臣が自らの判断と責任において機動的・弾力的に組織・定員管理を行えるよう、府省内の組織・定員管理を自主的に行い得る仕組みを導入した。	左に述べた仕組みを生かし、各府省が組織のパフォーマンスの向上に努めることが求められるとともに、各府省における行政需要の的確な把握が必要となる。
官邸・内閣機能の強化	中央省庁等改革において、国の行政の総合性・戦略性を確保するため、内閣総理大臣の閣議発議権の明確化、内閣府の設置、内閣府への重要政策に関する会議の設置、内閣総理大臣補佐官の定数の上限の引上げ等、主として組織、制度面における改革が行われた。この結果、経済財政諮問会議において経済財政運営の基本方針が審議されるなど、内閣全体としての戦略構築に向けた取組が開始されている。	質の高い戦略計画のための一層のリーダーシップの発揮とそれを担保するための人材確保、能力向上、組織的知識の蓄積、継承等が課題である。
パブリック・コメント、パブリック・インボルブメント等	国民の声を行政に反映させるため、規制の新設・改廃に関してパブリック・コメント（規制の設定又は改廃に係る意見提出手続）（平成 11 年 3 月 23 日閣議決定）制度が創設されている。 現在、個別政策においても、パブリック・コメント、パブリック・インボルブメント（公共事業の計画策定や政策の意思決定に際して、行政側が地域住民（国民）に意見を求め、その結果を反映させるもの）等の手続が浸透しつつある。	真に国民のニーズを反映した施策の展開、国民にとって価値あるサービスの提供による満足度の最大化を図るため、より直接的な国民の政策決定への参加が求められる。このため、これらの手続の更に精緻なルール化、参加層の拡大等を図る必要がある。 その一方、これにかかる時間・費用等のコスト増大、国民の参加意識を高める方策、一部利害関係者のみに偏らない顧客発掘の方法等解決すべき問題も多い。
行政サービスの向上活動	公務員の行政サービスの向上に対する意識を徹底し、「国民の立場に立った親切な、真心のこもった行政」を実現するため、昭和 63 年以降、分かりやすさの徹底、便利さの向上、迅速な処理、丁寧な対応などを内容とする政府全体としての行政サービス向上運動である「さわやか行政サービス」運動を行っている。	行政サービスの水準について常に国民の意向を意識するとの観点求められる。なお、取組が形骸化しないよう、活動自体の効果を検証し、常に見直していくことが必要である。
情報公開	平成 13 年 4 月「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が施行された。この法律により、政策決定過程を含めた行政の透明性の確保や適切性の担保に資することとなる。また、国民は行政機関が保有する行政文書については、不開示情報等を除き、開示を受けることが可能となるとともに、開示を受けられなかったときは、不服申立てや訴訟による救済が可能である。	国民の行政への参加、透明性の一層の確保の観点から、同法に基づく受動的な公開のみならず、より直接的、積極的な説明が求められる。 また、各種 IR（インベスター・リレーションズ）の積極的実施や国民と直接向き合う場としてタウン・ミーティング、施策説明会の開催等が重要である。ただし、上記パブリック・コメント、パブリック・インボルブメント等と同様に、解決すべき問題も多い。

	これまでの取組	今後求められる方向性とその実現に向けて解決すべき事項
	<p>同法が施行されてから1年が経過したが、その施行状況を見ると、1年間で48650件の請求、45071件の開示決定等がなされている。また、独立行政法人、特殊法人等についても、平成13年12月に「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」が公布された。</p>	<p>ント等と同様に、解決すべき問題も多い。</p>
行政の情報化	<p>行政のあらゆる分野へのITの活用とこれに併せた既存の制度・慣行の見直しにより、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資することを目的として行政の情報化に取り組んでいる。これまで、霞が関WANへの全省庁接続、インターネット・ホームページの開設等行政の情報化を総合的・計画的に推進してきたところである。</p>	<p>電子情報を原則とした行政事務・事業の情報化に本格的に取り組むことが必要である。特に、国民、企業等との間の手続のオンライン化に当たって、事務自体をそのままオンライン化するのではなく、広く事務事業そのものの簡素化、間接部門の合理化、業務管理の改革、縦割りの除去（事務処理の統合化、一体化）等を結びつけるべきである。</p> <p>また、国民の意見・要望の聴取、国民の参加にとってITは画期的な手段であり、今後の活用可能性は大きい（例えば、国民意見のデータベース化、コールセンター化（一括受付、処理体制の構築等）などが考えられる）。</p>
公会計制度の改革	<p>公会計については、行政コストや公的部門の財務状況を明らかにするよう努めている。例えば、特殊法人等の財務状況及び国民負担に帰するコストを最新の企業会計原則に準拠して明らかにする「行政コスト計算財務書類」が各特殊法人等により作成されたほか、現在、特別会計の財務諸表の改善につき具体的な検討が行われている。さらに、国の財政事情を国民にわかりやすく説明するため、国のストックの財政状況を一覧する「国の貸借対照表(試案)」が作成されている。</p>	<p>未だに、コスト情報が不足しており、評価のための情報が不十分等の意見がある。国民（納税者）に対するアカウンタビリティを向上し、より効率的・効果的な施策を選択するための取組（発生主義など企業会計的な考え方の活用など）の検討を重ねていく必要がある。なお、この際、国会における予算統制との関係、売却可能資産の意義に関わる問題、国民負担の明確化等の問題点を十分検討していく必要がある。</p>

政府全体として取り組むべき具体的仕掛け作りの重要性

行政マネジメント改革の推進のため、改革の気運を盛り上げること、ある程度改革をせざるを得ない環境を作り上げること、政府全体としての整合性を確保するなどの政府全体としての改革の支援を行うことが重要である。それらのために有益でありかつ我が国において導入することが考えられる具体的な仕掛けの例を、諸外国や民間企業のケース等も参考に以下に示す。

1 現場の改革のための仕掛け

プロジェクトスタイルでの改革の実施

ドイツにおける、各省庁から提案されたプロジェクトを政府全体としてバックアップすることによって漸進的にマネジメント改革を進めている例などを参考に、各府省庁が新たな行政施策を推進する場合で、それが政府全体として真に有益な新たな試みであると判断される場合については、それを円滑に推進するために障害となる制度等に対する例外を認めたり、特別なインセンティブを与えるなど、政府全体としてサポートするための仕組みを作る。

マネジメント改革先行組織の設定

米国におけるG P R Aの導入の際に、政府の中から先行組織として米国沿岸警備隊などを選び、業績予算、A B C分析（活動基準原価分析）を導入するなどした例を参考に、比較的独立性が高い組織などを選んで、マネジメント改革を試行的に行い、そこで得られた結果・経験をフィードバックする。

なお、自発的な応募を基に選ばれた改革先行組織に様々な取組を試行的に行わせることにも大きな意義があるが、それに加えて、実際にはそれほど成功していないとされるG P R A導入の際の先行組織における各種の試行策の例など、諸外国における試行策の失敗の原因の分析を行うことも有益と考えられる。

マネジメント改革表彰制度の創設

米国のN P Rにおけるハンマー賞や英国のチャーターマーク・ウィナー、ピーコン・スキーム・ウィナーなどを参考に、政府のトップクラスの者等からマネジメント改革に顕著な功績を挙げた者へ表彰を与える仕組みを作る。

先進事例を共有する仕組み

英国のC M P S（Center for Management and Policy Studies）やドイツのアイデア・マネジメントのシステムを参考に、各府省での取組内容とその総括をデータベース化するとともに、特に評価すべき事例の全政府への通知、業務改善指南役の設定、改善提案の徴集などを行う仕組みを作る。

（なお、各府省においては、当研究会の求める新たなマネジメントの先進事例としてとらえ得るような取組を既に独自に行っているケースも数多く存在している（新たな施策についてのタウン・ミーティングの仕組み、政策立案の際のパブリック・コメントの実施、部下が上司を評価するなどの多面的な人事評価の導入など）。当面、そう

した事例を共有する仕組みからスタートすることが考えられる。)

情報化による仕事の仕方の変革を行う仕組み

情報化による影響はある程度各府省に共通するものがあり、これを踏まえた意思決定の変革、間接業務の合理化の手法などを示し、情報化の進展を促すための仕組みを作る。

2 戦略計画策定支援のための仕掛け

各府省の取組を外部からチェックし得る仕組み

各府省のマネージメント改革についてどのような工程を作成しているか、どのような具体的手法を導入することとしているか、その進捗状況はどうかなどを、政府全体の取組との関係を記載するなどの工夫を施した上で、一覧化してホームページ等に掲載するなどし、公開の状況で各府省が比較され得る仕組みを作る。

政府全体として国民の意見・提言等を把握し、的確に処理するための仕組み

政府全体としての行政に対する国民の意見・提言等を一元的に把握し、必要に応じて各府省に照会したり、国全体の戦略作成にいかしたりする仕組みを整備する。(福岡市のプロポーザル運動における市民意見の処理の例などが参考となる。)

3 現場の改革、戦略計画策定支援の両方のための仕掛け

全政府レベルのマネージメント改革推進部門の設定

政府全体の取組計画の策定など、全政府的なマネージメント改革を推進する部門を設定する。(今後、米国のNPR時代の体制、現在のOMB主体の体制、ドイツの内務省主体の体制など各国の推進部門の在り方の優劣の比較が必要。)

全政府レベルのマネージメント改革大綱の作成

閣議決定などの形で全政府レベルでのマネージメント改革の基本的事項・工程を定めた大綱を策定し、各府省でそれに歩調を合わせて取組計画を作成することや時間がかかることについての改革施策などについて定める。

これらのうち、どのようなものが真に有効か、そのより具体的な内容はどのようなものか、また、上記の他に考えられる手法はないかなどについて、今後検討を進める必要がある。

行政の性格に応じた多様なマネージメント改革

1 行政の性格に応じた手法が必要

上記を踏まえ、実際に、各府省において新たな行政マネージメントの実現のために様々な手法を導入する際、それぞれの行政の現場において採るべき手法は、その行政の性格によってある程度異なると考えられる。例えば、本省企画立案部局、研究開発部局、

行政対象とする者との間での特別な権力関係を有する部局（刑務所など）の3つを比較しても、ヒエラルキーの在り方、成果達成の判断までに要する時間、成果達成における他の影響度合いなどがそれぞれ全く異なるため、一律ルールではなく、それぞれに見合ったマネージメント手法を採ることが好ましいと考えられる。

特に、政策の企画立案と執行の性格の違いは、採るべき手法に最も大きな差を与え得ると考えられるが、それだけではなく、もう少し詳細な行政の類型分けと採るべき手法の差を明らかにし、現実にはある程度大括りな類型ごとに整理してとらえられるのではないかと考えられる。

ここでは、あくまでも試論的なものであるが、現場からの距離に応じて大きく5つに業務を類型化する方法（現場に近いものから遠いものへ）を、それぞれに適すると考えられる具体的な改革手法とともに提示する。（ただし、ここでいう「現場」は、窓口業務や作業を行う業務などだけではなく、行政内外の様々な関係者と高度な調整・折衝を行う業務なども含む。）

（1）現場型その1 - 統制的マネージメント

この類型においては、実際の行政は現場において行われるが、その企画・立案は中央が主導して一律なルールを適用して行われる。この類型においては、統一性・公平性が強く求められるものであるため、現場による裁量の余地が小さく、中央に権限が集中しており、中央の厳格な統制がなされる。それが強い余りに、現場での柔軟性の余地が小さい。その意味から、企画と実施の分離による現場での裁量性の向上が課題となり得る。

具体的な改革手法の例

現場での裁量性の向上のため、意思決定手続の現場への委譲、供給するサービス水準について国民に対して明らかにして説明責任を果たしたり国民の意見も踏まえて決定したりする仕組み（英国の市民憲章、SFNCなど）、また、均質となりがちな各現場の効率性の向上のためのベンチマーキングの仕組みの導入などが考えられる。

（2）現場型その2 - 分権的マネージメント

この類型においては、業界を超えて、様々な利用者等の利害関係者と接する現場（現地事務所、地方ブロック機関、本省担当官等）がイニシアティブを主導し、様々な実験を行う。実験の中で残ったものの熟度が上がり、既存の制度が臨界点に達すると、主に原局・原課によって実験を踏まえた新たな制度革新が試みられる。この類型においては、予算、人事、法規等のマネージメント資源は分権的に管理されており、官房系統組織の承認を形式的には必要とするが、その実質的影響力は相対的に少ない。また、この類型においては、従来政策実施と政策企画立案の距離が小さかった。これは、現場における実施に基づくフィードバックを可能にするメカニズムであるともいえるが、政策立案が政策実施に引きずられる可能性を内包しているため、現在は企画と実施の分離により修正を求められつつあり、政策立案でいかに現場の意向を踏まえながら一方でそれに引きずられすぎない仕組みを作るかが課題となる。

具体的な改革手法の例

現場レベルでの分権的マネジメントがある程度実施されているため、政策実施に当たっての費用対効果策定のための基準作りやグッド・プラクティスの共有化など、現場における効率的な実施をバックアップするための仕組みの整備が中心的課題となる。また、一方で、国全体の戦略との接点が常に求められることから、ミッションの策定は実施レベルでなく政策立案レベルで行い、それを実施レベルに十分浸透させることが求められる。

(3) 企画型 - 集権的マネジメント

この類型においては、縦割りの担当の原局・原課がイニシアティブを主導するだけでなく、しばしば官房系統組織、すなわち、官房・横割り政策局や各局総務課・企画課等が主導したり、原局・原課のイニシアティブに修正を加える。官房系統組織は、集権的に確保された予算、人事、法規等に関するマネジメント資源を利用することによって、原局・原課に対するスタッフ機能を担保してきた。しかし、この類型においては、スタッフ機能を果たす官房系統組織の情報収集能力、政策分析能力を確保することが課題となっている。

具体的な改革手法の例

企画が上滑りにならないよう、国民・実施部門の意見の適切な把握の仕組み（国民満足度調査、職員満足度調査など）が必要である一方、企画力を高める観点からの人材面の能力向上のための仕組み（民間との人事交流、スタッフの充実）なども必要となる。）

(4) 制度型 - 受動的マネジメント

この類型においては、同一府省内に互いに一定の自律性を持つ複数の基本的諸制度をかかえていることが多い。そして、個別の基本的諸制度ごとにアドホックにイニシアティブがとられることが多く、官房系統組織はあまり強くはない。基本的諸制度を扱っているために、よほどの社会的圧力がない限り、能動的に制度の改革には踏み切らない。しかし、社会的圧力がある臨界を越えると大きな制度改革に踏む込まざるを得ないのであり、その際の戦略的マネジメントの手法開発が課題となっている。

具体的な改革手法の例

一旦定められると変更がなされがたく、運用が硬直的になりがちな制度を一定時期までに見直す仕組みの導入、各府省・地方自治体等行政対象となる者からの制度改革要望のヒアリングの実施、民間企業と同様な制度を持つものとの間の知恵・人事の交流の仕組みなどが考えられる。）

(5) 統括型 - 調整的マネジメント

この類型においては、直接的現場、業界を持たずに、首相による内閣統括機能を支える。しかし、個別の縦業務を持っていることも多く、更に統括事務であっても実質的には縦業務に近いことも多いため、統括機能を支える戦略的マネジメントのための資源確保が課題となる。

具体的な改革手法の例

上述のように、内閣主導による戦略計画の作成はある程度時間がかかる可能性があり、中央省庁等改革において導入された様々な制度の成果を見極めることとする。なお、そうした各制度においても、国民の参加・協働という観点からの取組は不十分と考えられるため、(英国のピープルズ・パネルなど)国民の政策提言を受け入れる仕組みなどが必要と考えられる。

上記の(1)~(5)による分類の考え方以外にも、強制力を伴う業務、調査研究業務、窓口業務、庶務業務などについては、それぞれごとに国民の意向の反映の仕方、成果の測定の仕方が異なると考えられるため、そうした行政作用に着目した分類を採ることも考えられる。(具体的には、その戦略作成に当たって、基礎研究開発分野については、内部のボトムアップ的な意思形成が重要になると考えられる一方、公共工事を実施する分野については、関係する国民の意見を聞いたものとする必要があるなど、行政作用に応じた手法のパターンの差異などが考えられる。)

2 様々な手法を組み合わせて改革に取り組む必要性

なお、各府省の行政の性格やレベルは、多くの場合は、「ある要素がより強いが、別の要素も一定程度考慮すべきである」といった相対的・複合的なものとなる。そのため、採るべき手法についても一つに決めつけるのではなく、各性格・レベルに適した手法を組み合わせる用いることが適当である。

参考1 - 現在、あらゆる組織を通じて情報化が急速に進展した結果、特に民間企業において、意思決定の迅速化、外部の意見の反映などに顕著な影響が見られる。我が国のマネージメント改革においても、情報化の進展を利用して、一層効果的な改革を行うことが期待できる(情報化がマネージメント改革に与えると思われる影響を整理して参考事例等の「情報化と行政マネージメント」に記載した。)

参考2 - 添付資料21「NPM手法の行政運営への導入状況」に、今後、我が国において導入すべき手法の参考になりうるものとして、諸外国、地方自治体等で採られたマネージメント改革手法を広く記載している。

研究会メンバーから改革の担い手であるあなたへ

新たな行政マネージメントとは何かを定義し、その改革をどう進めていくのかを指し示すのは実は極めて難しい。マネージメントの問題は、本来、各個別のケースで解は違ってくるため、行政一般という視野からあえて記述しようとするとう一般論になってしまうからである。それでは、問題に答えたことにならないのではないかと・・・事実、研究会メンバーは、この問いに悩み、本報告書案の書き換えを重ねた。

本報告書を読まれた方も、「今後、どのように改革を進めればいいのか」と思われたかもしれない。

では、どうするのか・・・その先は、「やってみなければわからない」というのが、多彩な

メンバーで議論を終えた現在の回答である。少なくとも本報告書においては、行政が抱えている問題点の指摘を行い、改革を行うためのアクション・プランを書くツールは提供したつもりである。

マネージメント改革に限っては、個別のケースにおける実践的なプロジェクト研究を実施しなければ、何も始まらないのである。ここで実践的なプロジェクト研究という場合は、具体的な課題の処方箋づくりをいう。

ここで示したドライバーやハンマーを使って、個々の行政サービスにおけるマネージメント改革の実践的なプロジェクト研究に取り組むことが必要である。実践的なプロジェクト研究によって、この報告書は機能し始める。あくまでも使いこなすのは、担い手であるあなたに委ねられている。

個別のケースにおける取組といっても、例えば、意思決定や資源配分といった省庁全体のマネージメント改革、更には、行政と政治を巡るガバナンスの改革にも手をつけないのでは問題の解決にはならないとの指摘が出てくるであろう。

しかし、マネージメント改革は抽象的な上位のビジョンや戦略策定から始まるものではない。わかりやすくその効果も見えやすい具体的なプロジェクト研究を通じ、ひとつひとつの問題を解決しながら進める方が早道であり、その後、各府省レベルのビジョンや戦略策定へとつなげればよい。

自分ひとりが声を挙げて、うちだけが取り組んでも・・・と思うかもしれない。

しかし、あなたが、あなたの組織が一步踏み出すことから行政は変わり始めるのである。

その実践的なプロジェクト研究の先には、各府省レベルのビジョンや戦略策定が待っている。行政改革に取り組む諸外国や地方自治体も、トライ＆エラーを重ね、改革者ゆえの様々な悩みに直面しながら前に進んでいる。

本研究会メンバーも、これまでの議論を机上の空論で終わらせるつもりはない。本報告書に対する苦言、提言、質問は、大いに歓迎するところであり、実践的なプロジェクト研究への取組には、出来る限りの協力をしたいと考えている。

総務省をはじめとした制度官庁などにおいても、実践的なプロジェクト研究にあたって必要なノウハウ、ベター・プラクティスの提供、各府省共通の制度的取組の早急な整備を期待している。

[本報告書作成に当たって使用した参考文献]

本報告書中、

マネージメントの類型を「戦略マネージメント」「内部マネージメント」「外部マネージメント」の3つに整理することについては、Allison,G., “Public and Private Management:Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?,” in F.Lane (ed.), ‘*Current Issues in Public Administration*, St Martin’s Press (New York), 1982 の類型を参考とした大住莊四郎『パブリック・マネジメント - 戦略行政への理念と実践』(日本評論社、2002)を参考にした。

また、マネージメント改革におけるマネージメント・サイクルの考え方、2種類のフィードバックループの考え方、戦略計画の考え方については、大住莊四郎「NPMによる自治体改革」(『都市問題』2002.4)及び大住莊四郎『パブリック・マネジメント - 戦略行政への理念と実践』(日本評論社、2002)を参考にした。

以下は、既に掲げたもののほかに、報告書本文の執筆に当たって特に参考としたものをあげており、添付資料の作成に当たって参考とした資料については、当該資料の末尾に掲示した。

1 第1部において参考としたもの

増島俊之「20世紀後半50年間の行政改革の動向と21世紀における展望」(日本公共政策学会『公共政策研究』Vol.1、2001.10)

宮脇淳『財政投融资と行政改革』(PHP新書、2001)

上山信一『地域ルネサンスの時代』(2001)

上山信一『行政評価の時代』(NTT出版、1998)

上山信一『行政経営の時代』(NTT出版、1999)

上山信一、玉村雅敏、伊関友伸編著『実践・行政評価』(東京法令出版、2000)

星野芳昭『ガバメント・ガバナンスと行政評価システム』(公人の友社、2001)

武田安正、後藤浩、吉竹正樹『役所の経営改革』(日本経済新聞社、2000)

田中宏樹『公的資本形成の政策評価』(PHP研究所、2001)

西尾勝『行政学』(有斐閣、1993)

山本清『自治体経営と政策評価』(公人の友社、2000)

2 第2部において参考としたもの

『PRC Note 第24号建設政策における政策評価に関する研究 政策評価用語集』(建設省建設政策研究センター、2000.6)

P・F・ドラッカー『非営利組織の経営・原理と実践』(ダイヤモンド社、1991(上田惇生、田代正美訳))

クリストファー・フッド『行政活動の理論』(岩波書店、2000(森田朗訳))

デビッド・オズボーン、テッド・ゲーブラー『行政革命』(日本能率協会マネジメントセンター、1995(野村隆監修、高地高司訳))

デビッド・オズボーン、ピーター・プラストリック『脱「官僚主義」』(PHP研究所、2001(小峯弘靖、前嶋和弘訳))

3 第3部において参考としたもの

石井幸孝、上山信一編著『自治体DNA革命』(東洋経済新報社、2001)

「自治体における行政評価導入の実態に関する調査研究報告書」(総務庁長官官房企画課、2000.11)

「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」(財務省財務総合政策研究所、2000.6)

吉牟田剛「ブッシュ政権下の米連邦政府マネジメント(改革)に関する動向」(季刊行政管理研究 2002.3, No.97)

Christopher Pollitt and Geert Bouckaert “Public Management Reform: A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000

4 第4部において参考としたもの

城山英明、鈴木寛、細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』(中央大学出版部、1999)

榎並利博『自治体のIT革命』(東洋経済新報社、2000)