

NPM等に関する用語の説明

ここでは、本報告書で使用したNPMに関する用語、マネジメント関係の用語、民間の経営手法等に関する用語の主なものについて、その内容を説明することとする。

1 マネージメントについて

戦略マネジメント、内部マネジメント、外部マネジメント

Allison(1982)によれば、一般的なマネジメント(Management)の機能として、「戦略」、「内部マネジメント」、「外部マネジメント」の3つに分けて次のように整理している。

(1)「戦略」(Strategy)

組織の目標及びプライオリティ付けを確立すること(外的な環境変化と組織の能力を基礎にしながら)。

目標達成のための執行計画を策定すること。

(2)「内部マネジメント」(Managing Internal Components)

組織編成と職員配置：組織編成に当たり、マネージャーは最適な組織構造を確立する(付与された権限/責任に応じた職務単位と地位及び活動単位を調整し、行動を起こすための手続き・手段)職員配置では、重要な仕事には適材適所を実行する。

人事監督・人事管理システム：組織の能力は、構成員とその技能・知識に依存する。人事管理システムにより人材をリクルートし、選別し、訓練し、報償や懲罰を与え、退職させることで、業績目標を達成しうる組織能力やマネジメント上の特命にも対応しうる組織能力を向上させることをねらいとする。

業績のコントロール：様々なマネジメント情報システム(例えば経常・資本予算、会計、報告、統計システム、業績評価、アウトプット評価)を活用することで、意思決定の支援や業績目標との対比で現状を評価する。

(3)「外部マネジメント」(Managing External Constituencies)

外部の業務単位への対応：大組織の中で当該業務の目標を達成するために必要となる他の業務単位との調整。

外部の独立機関への対応：当該組織の目標を達成するために影響を与えうるエージェンシー等を含む他の行政機関、圧力団体、民間企業との調整。

メディアや民衆への対応：メディアや大衆の行動、了解、黙認が要求される。

パブリック・マネジメント(Public Management)

- ・ パブリック・マネジメントは「行政経営」と訳され、「行政経営」は、いわゆる伝統的行政管理(Public Administration)から、民間企業における経営理念・手法を導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図るといふ姿への転換が図られたものといえる。
- ・ 欧米では、行政マネジメントについて、「管理者(Administrator)」から「経営者

(Manager) 」へ、「官僚制(Bureaucracy) 」から「市場メカニズムの適用(Market-type Mechanism) 」へと転換ないし移行してきている姿が明確に把握できるが、市場メカニズムの適用範囲を可能な限り広げ、効率性を重視し、「トップダウン・包括的(急進的)」な改革を進めている「英国・ニュージーランド型」と、市場メカニズムの適用範囲を限定して経営者としての役割を重視し、「ボトムアップ・漸進的あるいはアドホック」な改革を進めている「スウェーデン・オランダ・デンマーク・フィンランド」のようなグループに分けられる。

- ・ 「ニュー・パブリック・マネージメント」とは、狭義には「英国・ニュージーランド」で実施された改革や改革モデルを指すが、OECD、IMF、世界銀行のような国際機関ではアプローチのウェイトによる相違はあまり重視しておらず、経営学的なアプローチを重視した公的部門改革を「ニュー・パブリック・マネージメント」(広義)と称している。

2 マネージメント・サイクル関係

ミッション(Mission)

- ・ 通常「使命」と訳されるが、組織についていえば、組織が社会に対してどのような役割、仕事を果たすのか、その役割、仕事の内容を示したものと捉えることができる。
- ・ ミッションは戦略計画の中核であり、これを基に戦略計画においてはアウトカムに関連した一般目標(general goal)や一般到達目標(general objective)が、年次業績計画には業績目標(performance goal)や業績指標(performance indicator)が定められ、成果重視のマネージメント体系が構築されることとなる。このマネージメント体系は、組織構成員の戦略的思考の向上、組織内のコミュニケーションの促進、意思決定プロセスの明確化に資するものと考えられる。
- ・ 米国のGPRAにおいては、戦略計画に当該行政機関のミッションを分かりやすい言葉で外部に向けて明らかにする「ミッション・ステートメント」を義務付けている。これは、OMB(Office of Management and Budget: 行政管理予算局)のガイダンスによれば、各行政機関の主要な機能及び運営についての包括的なミッションの陳述であり、「ミッションの記述は、鍵を握るプログラム及び行動に特に焦点を当てて、機関の基本的な目的(purpose)を規定した短いものであるべき」とされている。

ビジョン(vision)

- ・ ビジョンとは「将来の見通し、未来像」のことで、将来のあるべき姿を示したものである。ビジョンを描くためには、長期的な視点に基づく情報収集力、将来の環境変化に対応する先見性や洞察力などが必要とされ、組織の理念・使命に基づいた長期ビジョンが描かれることにより、組織としての目標が明確になるとされる。
- ・ 一般に、人々は周りの状況に対応して各人ばらばらに行動しがちであるが、戦略に合った活動を行うためには、職員全員がビジョンを共有することが必要であり、ビジョンの提示によって職員に一定の方向を示すことが、各人にとっては長期的視野に立った活動の指針となり、かつ将来に向かってやる気を起こさせることになるとされる。

業績測定(Performance Measurement)

公共部門による公的サービスに係るプログラムの performance (業績、成果) を一定の基準により測定すること。文字通り測定であり、評価ではないので、客観的な数値等が出れば、その目的を達する。OECD (経済協力開発機構) の行政経営局(PUMA)によれば、「測定は、経済性(economy)、効率性(efficiency)、有効性(effectiveness)、サービスの質及び財政上の成果の観点から行われる。公的組織における業績測定の主たる目標は、コミュニティにとりより善い成果に至る、経営上のより善い意思決定を支援し、かつ、対外的なアカウンタビリティの要請に応えることである。」とされており、政治的意思決定者に客観的な情報を提供するとともに、国民に公的サービス供給の現況を知らせる役割を果たす。

政策評価における業績評価指標 (インプット(Input)指標、アウトプット(Output)指標、アウトカム(Outcome)指標)

政策 (行政) 評価の目的は、生産性(Productivity)の向上と説明責任(Accountability)の向上であり、特に前者を具体的に測定する定量化の指標がインプット(Input)指標、アウトプット(Output)指標、アウトカム(Outcome)指標である。

インプット指標とは、行政活動にどれだけの資源 (予算、人員) を投入したかを表す。アウトプット指標とは、投入された資源で行政がどれだけの仕事をしたかを表す。例えば、道路に対する投資でみれば、道路予算の執行額がインプット指標、総延長距離や緑地帯の整備面積がアウトプット指標である。これに対して、アウトカム指標は、行政活動の結果、最終的に国民の側にもたらされた効果を表す。例えば、渋滞時間の短縮、エネルギー消費の減量分など。従来の予算や計画でもインプット指標やアウトプット指標は使われていたが、行政評価の新しさは、アウトプット÷インプットなどの執行効率を評価すること、そして「顧客志向」、「成果志向」の視点に立った、国民側の尺度であるアウトカム指標を取り入れた点にある。

業績予算(Performance Budget)

- ・ アメリカにおいて 1949 年に始められた、政府の経費分類及び予算の立科目をプログラム活動(program activities)別に行う予算。プログラム活動別に各予算勘定科目を分類し、それぞれの勘定科目にはその支出額とともに活動の作業量、原価の情報、パフォーマンスの叙述的説明が含まれることとされた。
- ・ 業績予算の下で、プログラム活動といわれ活動量が数量化の対象となっているのは、行わなければならない仕事 (アウトプット) である。業績予算では、目的(objective)は所与とされ、仕事と経費額との関連で支出の効率性を高めていくこととしており、このため、現場管理者のための予算制度といわれる。

業績に基づくプログラム予算(PB2:Performance-based Program Budget)

計画・予算・業績のリンクを図るための予算システムのことで、フロリダ州政府によれば、PB2 の定義は次のように示されている。

「PB2 は、予算と各部局の行政活動や業績 / 成果とのリンクを図るために導入する新たな予算システムである。このシステムは、主要省庁のアウトプットの測定のみならず、プログラムがその目標をどの程度達成しているのかを示すアウトカムをも特定する。プログラ

ムと業績尺度(Performance-Measures)の定義だけでなく、州議会は予算編成にあわせて基準に見合った業績目標を設定している。州知事とエージェンシーはプログラムのパフォーマンスについて毎年報告している。PB2は、エージェンシーのマネージャーに必要があれば予算などの経営資源の使用に関してより大きな裁量を与えている。また、業績目標を達成すれば報酬が与えられるし、達成できなければペナルティが課される。」

C S R (Comprehensive Spending Review (包括的歳出見直し))

資料 10「諸外国の主な行政改革の動き」48 ページ参照。

P S A (Public Service Agreements (公的サービス合意))

参考事例等「OECD諸国での行政改革」22 ページ、資料 10「諸外国の主な行政改革の動き」48 ページ、資料 12 - 2「英国大蔵省調査結果」95 ページ、資料 21「NPM手法の行政運営への導入状況」158 ページ参照。

S D A (Service Delivery Agreements (サービス供給合意))

参考事例等「OECD諸国での行政改革」22 ページ、資料 10「諸外国の主な行政改革の動き」49 ページ、資料 21「NPM手法の行政運営への導入状況」158 ページ参照。

P I U (Performance Innovation Unit) 及び F S U (Prime Minister's Forward Strategy Unit)

参考事例等「OECD諸国での行政改革」19 ページ、資料 12 - 1「英国内閣府調査結果」85 ページ、資料 21「NPM手法の行政運営への導入状況」158 ページ参照。

G P R A (Government Performance and Result Act (政府業績成果法))

参考事例等「OECD諸国での行政改革」31 ページ、資料 10「諸外国の主な行政改革の動き」50 ページ、資料 11 - 2「G P R A 及び評価と人事・予算のリンクについて」69 ページ、資料 21「NPM手法の行政運営への導入状況」158 ページ参照。

3 顧客主義関係

顧客満足(CS:customer satisfaction)

企業経営の目標を利潤そのものではなく顧客の満足におき、企業活動を全て顧客満足の追求を軸として戦略的に行うべきとするマーケティング手法。

通常、顧客満足の追求は、先行投資や投入費用の増大を招き、効率性や利潤の追求とトレード・オフの関係にあることが多く、このため、顧客の満足度が最も高まる場所に経営資源を優先的に集中すると同時に活動効率を高めるという「選択と集中」の経営戦略が求められる。

職員満足(ES:employee satisfaction)

- ・ 顧客満足を重視する企業経営を行う場合に、従業員満足を追求することにより、結果的に高い水準の顧客満足を実現する経営手法。E S が高いとスタッフのロイヤリティ(忠

誠心)が高くなり、生産性や創造性の向上にもつながり、結果的にCSも高くなるとされる。また、お客様に喜ばれるという高いCSの実現が励みになり、ESも高くするという循環がある。

- ・ 公的部門のサービス提供についても、顧客満足という観点からすれば、この職員満足度が重要であり、顧客主義を基本とする英米の行政マネジメント改革においても、マネジメントの権限委譲とともに、公務員を信頼し、適切な動機付け、訓練を行うことの重要性が強調されている。
- ・ 英国のブレア政権は、政府の近代化白書の中で、政府のマネジメント改革における5つの基本的考え方のうちの1つとして、この考え方を明確に打ち出している。
また、米国のクリントン政権で展開されたNPRの取組においては、主導者であるゴア副大統領が「NPRの実行の中で、政府が民間企業の経営から学んできたことの大部分は、顧客に焦点をあてること及び従業員に耳を傾けることの2つの原則に集約できる」と職員満足の追求の重要性を述べた。

CRM(カスタマー・リレーションシップ・マネジメント)

- ・ CRMは、“Customer Relationship Management”の略で、「顧客関係性のマネジメント」と訳され、顧客を洞察し識別する顧客戦略、マーケティング、セールス、サービスといったそれぞれの活動を通して顧客との接点を強化し、中長期的な収益機会を取り込んでいこうとするものである。これまで企業の中で独立していたマーケティング、セールス、サービスという3つの機能と顧客との接点を統合・連携させるところに大きな価値が生まれるとされる。
- ・ CRMでは、商品や販売チャネルの視点ではなく、顧客の視点から市場や事業機会を見直すことが根幹にあり、企業がその事業を顧客の視点で見つめなおした時に、顧客のシェア、顧客の時間、商品の範囲、顧客の範囲という四つの方向性について、現状がどうなっていて、今後どの部分をどこまで伸ばそうとするのかを考える必要があり、その結果次第で現在の収益基盤を大きく変えるという経営判断を伴う。CRMでは、現在、年齢や所得などで顧客群を分け、顧客ターゲットを絞る代わりに、そのニーズには全て応えようという考え方が最も注目を集めている。

IR(Investor Relations(インベスター・リレーションズ))

企業において、経営者が株主に対して戦略の基本方針を積極的に伝えていくこと。IRの目的は、経営責任者の財務能力やコミュニケーション能力を最大限に活用して、企業価値を最大化(株式公開企業にとっては株式の時価総額の最大化)することにあり、IR担当者の責務は、正確な情報をコンスタントに提供することにより、市場関係者との信頼関係を構築することにあるとされる。

市民憲章(Citizen's Charters)及びSFNC

(1) 市民憲章

- ・ 英国政府、地方公共団体その他の公的部門が、市民に公的サービス供給に係る目標の基準を分かりやすく明示した文書(憲章)の総称。1991年、メージャー政権において行政サービスの質の向上を目的に導入された。

- ・ 市民憲章とは、6つの原則（ サービス基準の設定、 情報の提供と高い公共性、 選択肢の提供と利用者との協議、 丁寧で親切なサービス提供、 問題のある場合の修正、 税の対価として最高のサービスの提供 ）に基づいて、各行政機関が顧客サービス基準、苦情手続などに関する原則などを設定し、その結果の測定・公表を行い、利用者にフィードバックすることにより、行政サービスの質を高めようというもので、これにより、説明責任が向上し、行政サービスの改善に大きく寄与したとされている。

また、市民憲章を定めた中央政府機関、地方公共団体の施設等の中で、一定の審査基準に照らして成績の優秀なものを内閣総理大臣が表彰する制度があり、その表彰を受けた団体等は、3年間、シンボル・マーク（Charter mark）を掲出することができることとされ、これは、後述するSFNCにも引き継がれている。

（2）SFNC

- ・ 市民憲章は、一方で、サービス基準が曖昧で不明確、サービス基準の設定にほとんど市民が関与していない、第一線で市民と接している職員の意見が無視されているなどの問題点も指摘され、1997年に発足したブレア政権は、こうした市民憲章の問題点を克服し、より市民指向的な行政サービスの確立を目指した「サービス第一の新憲章プログラム(SFNC:Service First the New Charter Programme)」を1998年から実施している。
- ・ SFNCでは、重要なテーマとして、利用者第一の原理に立ち、サービスの提供方法だけでなく、どんなサービスが提供されるのかについて、利用者の関与を高めて協議した上で決定する、第一線で市民と接している職員の意見をサービス基準の改善に活用する、行政サービスの質を改善し、サービス基準はアウトプットを重視したものとする、ベスト・プラクティスの考え方を積極的に取り込み、サービスの質を最高水準に近づけていく、サービス提供の改善方法として、イノベーション（新機軸）をより重視する等を掲げている。

ビーコン・スキーム・ウィナー（Beacon Scheme Winner）

参考事例等「OECD諸国での行政改革」21ページ、資料12-1「英国内閣府調査結果」92ページ参照。

パブリック・インボルブメント(Public Involvement)

市民も政策立案に参加するべきだという考え方。市民運動や街づくりのワークショップなどが盛んな時期に生まれた手法で、かつては「シチズン・パーティシペーション」といわれていたが、近年では、新しい規制や公共事業のプロジェクトなどの計画段階から市民の参画を得るという趣旨で、行政側がより積極的にパブリック（公衆）のインボルブメント（巻き込み）を促すという方向に変化してきており、これに伴い、米国などでは、「シチズン・パーティシペーション」という言葉よりも、「パブリック・インボルブメント」という言葉が使われるようになってきている。

タウン・ミーティング(town meeting)

国民との対話を行いながら、常に国民の目線に立ち、オープンに政策を形成していくという考え方にに基づき、政策等について広く国民から意見を聞き、政策に対する国民の理解を深めるために開催するもの。

ピープルズ・パネル(People's Panel)

資料 12 - 1 「英国内閣府調査結果」87 ページ、資料 21 「NPM手法の行政運営への導入状況」158 ページ参照。

4 予算制度改革・公会計改革関係

公会計の見直しと発生主義会計の導入

- ・ 現金主義会計は、実際に現金として支払いや受け取りが行われたときに財政面での取引が実施されたと認識する方法であるが、財政情報の把握（コストの把握）という観点からは、会計年度の収支のバランスを重視するため、実際の収支に関係のない減価償却や資産価格の変動、将来コストに対する引当などの概念が基本的に存在しない、実際の収支のバランスを重視することから、会計的調整が行われ実態把握が困難となりやすい、会計処理の基本となる費目や勘定自体が予算執行を管理するものにとどまり、施策や事業ごとのコストを把握するものとなっていない、単年度の収支を基本としていることから、ストック（資産、負債）への配慮が不足しているなどの問題点が指摘されている。
- ・ 上記のように、現金主義会計では、政策評価等を実施するうえで必要なコスト把握のための情報が十分に提供されるものではないことから、公会計制度の見直しが主張されている。具体的には、会計情報の把握を基本的に事業単位で行い、予算費目の組み替えと同時に組織においてもより細分化された単位での情報形成を行うとともに、発生主義会計の導入に取り組むことである。

発生主義会計は、従来の現金主義とは異なり、収支の有無に関係なく、事象や取引の発生段階を記録時点とする方法である。発生主義会計には、修正発生主義（現金や現金同等物、市場性の高い有価証券等の財務資源について、現金の授受に関係なく取引・事象で認識し会計処理する方法）と完全発生主義（発生主義で認識する対象を財務資源に限定せず、固定資産全てに広げる方法）の考え方がある。
- ・ 先進諸国での発生主義の導入状況をみると、英国では、発生主義による財務諸表は国民に対する説明責任と考え、かつ会計情報を利用した業績と予算とのリンクを目的としているので完全発生主義を採用しているが、米国では公債の保有者（投資家や債権者）に対する財務情報の開示が目的であるため、修正発生主義をとっている。
- ・ 業績評価を予算編成に有効に活用するには、コストを厳格に把握できるという意味で一般的には完全発生主義の方が望ましいと考えられるが、英国のように行政執行部門の大半をエージェンシーに分離し、中央省庁は政策立案に特化している場合には、生産する公共財に市場性がないため、中央省庁に完全発生主義が必要なのかという疑問もあり、特定のプログラムに限定したコスト管理で十分である可能性も指摘されている。

資源会計・予算(RAB:Resource Accounting and Budgeting)

- ・ 英国でとられている資源会計は、発生主義ベースの公会計制度で、その基本的な考え方は、行政活動や資産保有のコストを正確に把握し、費用と便益の関係を明確にして、中長期的な観点に基づいて適切かつ効率的な資源配分を実現しようというものである。
- ・ 資源会計が現金主義会計と異なる点は、固定資産に関する保有コスト及び資産に関する減価償却費が計上される点と、発生の事実に基づいてコストを把握して適切な期間対応を実施する点である（ただし、RABでは、資産保有コスト、減価償却費とも概念上の費用として取り扱われ、実際に予算が付くわけではない）。
- ・ RAB（資源会計・予算）を導入する最大の目的は、資源会計に基づいてコストを厳格に把握し、そのコストに対してどれだけのアウトプット・アウトカムが達成されたのかという業績報告と結び付けてフィードバックすることで、業績評価と予算編成をリンクさせることにある（発生主義により政策のフルコストが把握できれば、間接費用も適切に取り扱うことができるので、コストと便益を直接対比させることができるようになる）が、そのためには業績目標及び業績情報の精度をさらに高めることが必要になる。

5 民営化・民間委託関係

バリュー・フォー・マネー (VFM: Value For Money)

「最小のコストで最大の価値あるサービスを提供する」という考え方で、英国のサッチャー政権で進められた行財政改革の目標を示す言葉。住民の観点からとらえると、「このサービスにいくらまでなら税金を払ってよいか」であり、「税金の払いがい」である。VFMを達成するためには、経済性(Economy)、効率性(Efficiency)、効果(Effectiveness)の3つの視点に留意して行政サービスの提供に努める必要があり、この3つの視点の頭文字がEであることから、「3E」とも呼ばれる。英国では、外部監査人が各自治体のVFMの達成状況を監査することが法定されている。

市場化テスト (market test)

- ・ 特定の行政サービスの供給について、そのための投資に対し示す価値に基づいて供給主体を公共・民間の区別なく決めていくもの。通常、競争入札により当該サービス供給主体を決定する。市場化テストは、民営化の検討を行った後、民営化になじまない行政サービスについて、次なる手段として民間委託とともに検討される手段とされ、市場化テストや民間委託にもなじまないものは、さらにエージェンシーやPFIといった手段による供給方法が検討される。
- ・ 市場化テストの例としては、以下のようなものがある。

英国では、1977年のサッチャー政権において、地方公共団体のサービス供給について強制競争入札が義務付けられ、これは市場化テストの先駆けであった。その後メジャー政権において、バリュー・フォー・マネー原則の下、良質の行政サービスをより低コストで供給することを目的として、その手段の一つとして市場化テストが実施された。また、ブレア政権においては、1999年3月にまとめられた「政府の近代化白書」を踏まえ、「より良いサービスプロジェクト」(Better Quality Service)が実施され、ここでは、公的サービスのバリュー・フォー・マネーを確保するため、サービスの供給方法を市場化テストにより最低5年に1回確認することとされている。

米国では、州や市町村の地方政府において、特定の行政サービスの供給につき公共・民間の区別なく競争入札を行っている例がある。例えば、フェニックス市では、1978年からごみ収集などに競争入札が行われ、市の公共事業部と民間企業が競争してコスト削減努力を行った結果、1988年までの10年間に全体として200万ドルもの節約が可能となったとされている。

強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering)

- ・ 英国のサッチャー政権が1979年に地方公共団体に導入した制度。地方公共団体は、法定業務に係る発注を行う場合には民間業者との競争入札を経なければならず、競争入札で落札できなければ、それまでそのサービスを提供してきた地方公共団体の内部部課は廃止されるというものであり、市場化テストを通じた民営化の推進とそれに伴う支出節減を目的としたが、1997年に成立したブレア政権により廃止された。
- ・ 強制競争入札制度を導入した結果、全英の地方公務員数は1980年代及び1990年代を通じて、地方公共団体の公的サービス供給の水準が改善されたにもかかわらず、ほぼ横這いの290万人に抑えられ、1961年から1974年の間に地方公務員総数が187万人から278万人(1.49倍)に増えたのに比べると、相当の効果があつたとされる。

ベスト・プラクティス(Best Practice)

- ・ 業界内外の優れた業務のやり方(ベスト・プラクティス)を学び導入するという品質改善・業務改革の手法。ベスト・プラクティスの生みの親と言われる米国のGE(ゼネラル・エレクトリック)社は、世界中の企業に自社のチームを派遣して革新的な業務手法を学び、自社に導入したことで知られる。
- ・ ベスト・プラクティスは、事実・実践に基づくため変革の当事者の納得を得やすい、急速な環境変化に対応するために現状打破のプロセスを明確かつ迅速に打ち出すことができる、業界を問わずにベスト・プラクティスを学ぶ他社との業務比較(ベンチマーキング)を行うことで、継続的な業務向上の取組に刺激を与えることのできるなどのメリットがある。
- ・ 行政機関、特に自治体間では、民間企業よりお互いの業績や業務プロセスの情報公開に理解を得やすく、ベスト・プラクティスやベンチマーキングは効率的な経営手法であるといえる。海外の自治体や民間企業では、Web上のベスト・プラクティスのデータベース化も進んでいる。

ベンチマーキング(benchmarking)

- ・ 具体的な測定基準(ベンチマーク)を設定し、他の事例と比較対照することによって商品やサービス、企業経営の評価を行うこと。経営の分野においては、優れた企業の経営指標やベスト・プラクティスをベンチマークとし、その目標に追いつくように業務改善を進める方法を指す。
- ・ 行政マネジメントにベンチマーキングを持ち込むことにより、他との比較対照を可能とする客観的な基準が得られることに加え、指標の選択段階で何が重要な目標か絞り込みが行われること、指標を公開することによって行政の目標を市民にわかりやすく説明することができ、市民の問題意識も喚起することなどができることなどのメリットがある

とされる。

- ・ 諸外国でのベンチマーキングの取組例としては、以下のようなものがある。

米国

米国のN P Rでは、官民間問わず業績の良好な組織をベンチマークとして政府の業績改善に取り組むこととされ、丁寧な対応、ダウンサイジング、業績測定、顧客志向の戦略計画、顧客の苦情対応、電話サービス等の分野について報告書が取りまとめられた。

英国

英国では、1996年4月から内閣府において公的部門比較プロジェクトが始められた。これは、品質マネジメント欧州財団(European Foundation for Quality Management)のモデルを用いた官民を通じた業績分析により、公的部門の効率化を促進しようとするものである。業績が比較・計測される分野は人事管理、経営方針と戦略、資源、手続、職員満足、顧客満足、社会影響分野等で、プロジェクトの実施結果によれば、業績改善に取り組んでいる平均的な民間企業と比べ、公的部門の業績が多くの分野で遜色がないことが示されたが、民間のベスト・プラクティスとの比較では、公的機関が見劣りするという結果となった。

エージェンシー(Agency)

- ・ 政策立案機能を中央省庁に残し、行政執行機能は独立的な組織であるエージェンシーに分離・独立させ、民間の経営手法を導入することにより、効率化を図ることを目的とするもの。英国のサッチャー政権やニュージーランドで導入されている。
- ・ エージェンシーでは、単年度会計原則の適用除外、発生主義会計への転換など経営管理の自由度と透明度の拡大が図られ、それに合わせて主務大臣との契約に従って事業運営がなされているかどうかについて厳密な評価が行われる。
- ・ 英国では、エージェンシー化の対象の選別は、“Prior Options Test”というプロセス(その業務は不要か(廃止) もし必要ならば民営化できるか(民営化) 政府が提供するにしても民間委託は可能か(民間委託) エージェンシー化は可能か(エージェンシー化))を経て決定され、このプロセスにより政府の部署・業務を、民営化や民間委託の可能性を探りながら可能な限りエージェンシーに移行させている。

内部市場システム

政府部局内で擬似的な「市場」を創出することで、サービスの供給コストの総和を自動的にサービスの価額(予算額)とするシステムを変革し、より効率的で質の高いサービスの提供を実現しようとするもの。この意味では、エージェンシーも広義には内部市場システムの一つの例とみることもできる。

P P P(Public /Private Partnerships(官民連帯))

- ・ 1997年、英国ブレア政権が打ち出した公共と民間の協調政策で、P F I(Private Finance Initiative)を含めたより広く柔軟な公共と民間の役割分担による協力体制をいう。
- ・ P F Iは、従来は公共部門が提供してきた公共サービスを、民間資金の活用により提

供する政策手法で、英国で導入された。概念の基本となるのはバリュー・フォー・マネーの考え方で、国民にとっては公共サービスから得られる結果が問題であり、公共サービスは公共部門が提供するという固定観念を否定し、民間の方が効率的に実施できる分野であれば、民間が公共サービスを提供するというものである。

- ・ 1998年9月に発表されたDETR（環境・交通・地域省）のガイダンスによれば、PFIは、官民の役割と責任を契約上厳密に明確にして、民間主体に公共サービスを直接供給させるようにしたもので、PPPのようなパートナーシップが長期契約ベースの協定の形をとって行われるもの、PPPとは、公的部門と民間部門の双方に利益をもたらす協定（多くは法的拘束力（無限責任など）をもったもの）を締結することであるとされており、PPPは、PFI以外の形態も含む官民協調全てを指すと考えることができる。

6 現場の業務改善、組織学習関係

TQM (Total Quality Management (総合的品質管理))

- ・ 民間のモノやサービスの生産において、会社全体を巻き込んで総合的に行う品質管理活動。
- ・ TQMは、方針管理（企業が経営基本方針、長（中）期計画等を定め、組織全体が協力してそれらの効率的達成を図り、現状の向上を目指す活動） 日常管理（目的を効率的に達成するために日常行わなければならない活動を確実に実行すること）、QCサークル（職場の第一線の人々が、継続的に製品、サービス、仕事などの質の管理・改善活動を行う小グループのこと）の3つの要素から構成され、現場の生産性と品質を管理していくため、第一線の人々が自ら問題点を発掘・点検し、その克服に取り組んでいくというものである。
- ・ TQMの手法は、1980年代以降の米国の地方公共団体において改革の手法として採り入れられており、中長期ビジョンの策定、ビジョンに基づく行政各分野のアウトプット又はアウトカム指標の設定、現場の第一線での業績測定、指標と測定値との比較により問題点を発見、その解決策を検討し、中長期ビジョンの再検討へフィードバックにより、労働生産性の向上、行政サービスコストの低下を実現させている。

また、米国のNPRにおいては、連邦政府レベルでのTQMの展開が目指され、各省庁に対して、その省庁以外の職員がボランティアで、無駄な業務あるいは手続を変えた方が良いと考えることをヒアリングを中心にして発掘し改善提案(合計で254個)を行い、この提言のうち半分は、大統領命令という形で実行された。

NPR (National Performance Review)

参考事例等「OECD諸国での行政改革」31ページ、資料10「諸外国の主な行政改革の動き」50ページ、資料11-3「NPRの総括について」79ページ、資料21「NPM手法の行政運営への導入状況」158ページ参照。

ハンマー賞(Hammer Award)

米国のNPRにおいて、優れた「革新研究チーム」(連邦政府の各部署単位で、職員が小

集団レベルでの自主的な改善活動を行うもの)に贈られるもの。過去に連邦政府で購入していたハンマーは400ドルもしており、法外な値段での購入を反省し打破するという理由から、4ドルのハンマーと赤いリボン、ゴア副大統領のメッセージ入の額縁を副大統領自らが進呈するというものである。

DNAどんたく

参考事例等「行政マネジメントの改善に取り組む自治体事例」41ページ、資料21「NPM手法の行政運営への導入状況」159ページ参照。

MOVEシート

福岡市で職員がDNA運動に取り組む際、自分たちの使命や顧客が求める価値、成果について議論するため開発されたもの。Mission(使命)、Outcome(成果)、Value(価値)をEffective(効果的)に実現するという運動の性格を表す頭文字をとって「MOVEシート」と名付けられた。MOVEシートには、ミッション(私たちの組織は何を達成しなければならないのか?)、ビジョン(数年後、私たちの組織はどういう状態になっていたいのか?)、顧客(私たちがサービスを提供する顧客は誰か?)、顧客価値(顧客は何を価値あるものとするのか?)、成果(求められている具体的な成果は何か?)という問いかけがなされており、各課・施設でのディスカッションの結果をMOVEシートに記入することで、顧客の立場から求められる価値について思考・再認識することができ、その考え方を職員同士で共有することができるというものである。

ナレッジ・マネジメント(Knowledge Management)

「ナレッジ」(Knowledge)とは、「価値ある情報」のことで、ナレッジ・マネジメントとは、組織の内外にある「ナレッジ」(いわゆる「暗黙知」(組織に属する個人またはチームそれぞれが目に見えない形で抱えている知識)と「形式知」(目に見えて誰もが利用できる知識))を組織の資産として認識し、活用することである。つまり、個人が保有している資産を組織資産に変える仕組みといえる。民間企業においては、このナレッジを共有するために、インターネット等を使ったベスト・プラクティスや顧客情報の共有、業務関連知識やノウハウ、知恵のデータベース化が図られている。

C M P S (Center for Management and Policy Studies)

参考事例等「OECD諸国での行政改革」21ページ、資料12-1「英国内閣府調査結果」90ページ、資料21「NPM手法の行政運営への導入状況」158ページ参照。

アイデア・マネジメント

参考事例等「OECD諸国での行政改革」28ページ、資料12-3「ドイツ内務省等調査結果」98ページ、資料21「NPM手法の行政運営への導入状況」159ページ参照。

7 その他

ガバナンス(Governance)

ガバナンスとは「統治」のことで、民間企業の分野では、「コーポレート・ガバナンス」

(企業統治)という考え方があり、その基本は、企業の所有者である株主のために企業価値を高めるための仕組み作りにあるといえる。「コーポレート・ガバナンス」の定義としては様々なものがあるが、一例をあげると、「コーポレート・ガバナンスは、企業が効率よく運営されるためには、株主、経営陣、従業員、債権者、取引先等の様々な利害関係者の間で、どのように権限や責任を分担し、また企業が生み出す付加価値を配分していけばよいかという問題であり、具体的には、企業における経営上の意思決定の仕組み、企業のパフォーマンスに密接な利害を持つ主体相互間の関係を調整する仕組み、株主が経営陣をモニタリングしまたコントロールする方法の三者からなる概念である」とされる。

マネージメント・アジェンダ(The President's Management Agenda)

参考事例等「OECD諸国での行政改革」37 ページ、資料 10「諸外国の主な行政改革の動き」52 ページ、資料 11 - 1「大統領マネージメント・アジェンダ等について」59 ページ参照。

OMB(Office of Management and Budget(行政管理予算局))

- ・ 米国の大統領府に置かれている、連邦政府の予算及び行政マネージメントを担当する部局(1970年、連邦政府のマネージメント問題に対処するため、Bureau of the Budgetを改組)。
- ・ OMBのミッションは、大統領が憲法上及び法律上の義務を遂行することを補佐することである。具体的な業務としては、予算については、予算の優先順位付け、各機関間で競合する予算要求の評価、各行政機関の調達、財政管理、情報、規制政策の監視及び調整、各行政機関のプログラム、政策及び手続の有効性の評価などである。また、行政マネージメントについては、各機関の行政マネージメントを補佐し、より良い業績単位や調整メカニズムを構築し、公共に対する不必要な負荷を減じる役割を担っているとされる。
- ・ 1993年、GPRAが制定されると、OMBがGPRAをリードすることが求められ、OMBの役割の重点は、予算要求額の査定から政策立案・執行管理に移り、大統領予算教書のみならず、GPRAに基づく政策目標の内容・水準にも責任を負うことになった。

NSM(New Steering Model)

参考事例等「OECD諸国での行政改革」28 ページ、資料 12 - 3「ドイツ内務省等調査結果」102 ページ参照。

バランス・スコアカード(balanced scorecard)

- ・ 企業経営に当たっては、これまで重視してきた投資家向けの財務情報に加え、顧客満足、業務プロセス、成長と学習という3つの視点を加え、4つの視点から多面的な評価指標を体系的に設定することが必要という考え方で、ハーバード・ビジネス・スクールの Robert S.Kaplan 教授らによって提唱された。
- ・ 行政のマネージメントにおいても、財務評価、顧客満足、業務プロセス評価、成長と学習の評価をバランスよく行うことが必要であり、米国のNPRではこの考え方に基づき、業績測定におけるバランスのよい多面的評価の観点からベスト・プラクティス集を

取りまとめた。また、自治体レベルでは、ノースカロライナ州のシャーロット市の業績報告が、このバランス・スコアカードの基本に忠実に作られている点で有名である。

活動基準原価計算(ABC:Activity Based Costing)

- ・ 書類作成や窓口での対応といった業務単位(作業工程)ごとに、その担当者の時間当たりの人件費や作業時間、作業回数を調査して各々のコストを把握すること。ABCによって各サービス提供のコストが明確になり、サービスの提供に要する費用の設定をより納得性のある形で行うことが可能になる。また、行政評価に活用可能な様々な情報(職員がどの業務にどれくらいの時間を割いたか、各サービスは何回提供されたか等)が提供されるというメリットがある。
- ・ しかし、例えば、住民票1通当たりの発行単価は、「住民票の発行にかかった総コスト÷発行件数」で算出されるが、総コストを把握する場合に、機械や紙といった経営資源をどれほど消費したのかという情報は把握しやすいが、何人の職員が何時間その職務にかかわったかという情報は行政機関においてはほとんど把握されていないと考えられ、ABCの導入に当たっては、この点に留意する必要がある。

(参考文献)

本項においては、以下の文献を引用・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)

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『行政経営の基礎知識50』(東京法令出版、2001)

宮脇淳『財政投融资と行政改革』(PHP新書、2001)

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)

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)

石井幸孝、上山信一編著『自治体DNA革命』(東洋経済新報社、2001)

『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)

「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)

中谷巖編『ITを読む辞典』(東洋経済新報社、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)

日経ビジネス編『2000年版最新経営イノベーション手法50』(日経BP社、2000)

高梨智弘『ビジュアル マネジメントの基本』(日本経済新聞社、1995)

伊丹敬之『日本型コーポレートガバナンス』(日本経済新聞社、2000)

有識者ヒアリング等で出された現状の問題点

出典：有識者37人、著作20冊、新聞（朝日、読売、毎日、日経の5月～9月の記事）

1 ミッション、業務目標の選択・変革（戦略マネジメント）

(1) ハイ・プライオリティに関する戦略的決定

- ・ ハイ・プライオリティが何であるか決定できていない（必要なところに金・人が使われていない）
- ・ 成長時代に合うように作られた施策原理が現状に合わない
- ・ 法律万能主義により政策が硬直化、オプション作成・比較を行わず決めつけの方向提示
- ・ 政治は政策をきちんと作り、官僚はその材料を提供するという役割分担の未確立

(2) 縦割り

- ・ 省益あって国益なし
- ・ 情報流通が阻害されている
- ・ 省庁間交流が不十分

(3) 仕事のスクリーニング

- ・ 自己増殖・自己保存の傾向、いったん始まった施策の無限継続の傾向、チェック機能の欠如、自己改革力がない
- ・ 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
- ・ 施策の一貫性・継続性担保と環境変化への柔軟性・弾力性担保のバランスをとる仕組みがない

2 国民との関係（外部マネジメント）

(1) 国民との向き合い方

- ・ 国民への説明が不十分（例：リスクについて）
- ・ 情報公開が十分なされていない
- ・ 個人・家計の効用に対して重きを置いていない
- ・ 「民の心」が理解できていない
- ・ 事前手続はもとより事後手続も不備
- ・ 納税者の観点が不十分
- ・ 国民の利便の軽視
- ・ 国民を顧客として見ていない
- ・ 住民の意見を吸い上げる仕組みがない
- ・ 国民の満足度を測るツールがない
- ・ 内向き
- ・ 国会の方ばかりに向いている

- ・ 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わかりにくい
- ・ 国民の行政に対する期待・依存への対応が過剰である一方、国の財源、ノウハウが不十分

(2) 社会的合意、参加の場作り

- ・ 形式的アンケートや議員経由などの間接情報に影響されやすい
- ・ 国民が行政に関心を持っていない
- ・ 国民の意識は戦略的参加者となって行政と「協同」するまでになっていない

(3) 顧客の発掘

- ・ 顧客をセグメント別に捉えていないため、極めて包括的、抽象的な施策しか採れない

3 組織・職員・財務の効率化・活性化（内部マネジメント）

(1) 評価

- ・ 政策評価は各省の都合のいいように作られている
- ・ 評価の前提となる規制インパクト分析や費用便益分析ができていない
- ・ 政策のもたらす効果についての客観的な検証が不足
- ・ 評価のための情報が不十分
- ・ 計画と実行が乖離、結果（内容）より見栄え（形式）のよさを重視
- ・ 評価結果を次の「Plan」にフィードバックしていない
- ・ 政治家による介入が行政の判断に影響

(2) コスト意識

- ・ 民間で行われているコスト削減のための取組を十分取り入れていない
- ・ 「競争の不在・独占」による非効率
- ・ コストについての基本データが不足
- ・ コスト意識が希薄

(3) 民営化・民間委託

- ・ 「国と民間は違う」の固定観念
- ・ 民間・地方がやるべきことも国が行っている
- ・ 仕事は本当に必要なのか、行政で行うべきか、NPOで行うべきか等の検討がなされていない
- ・ 民営化論議は、本当に費用対効果が改善されるのかの議論がされていない

(4) 人事管理

ES

- ・ 官僚の意欲・ビジョンが失われている
- ・ 職員にやる気を与えるような人事評価、報酬、昇格の仕組みがない

人材面の能力

- ・ 個人の企画力・判断力の低下
- ・ 公務員の潜在能力が生かされていない
- ・ 新たな提案を取り上げようとしない、公務員がリスクをとらない、価値判断を避ける、改革遂行を評価する仕組みがない
- ・ スペシャリスト不足、ライン・ジェネラリスト重視
- ・ 大臣を支えるスタッフの不足
- ・ 人事異動の期間が短すぎて仕事をなし遂げられない、仕事に責任をもてない
- ・ 幹部の業務の多くが政治家対応に費やされている
- ・ 個々人が責任を問われない
- ・ 総合力重視の人事管理の結果、専門性・分析力が低くなっている
- ・ 官僚に国際性がない
- ・ 低成長になったという環境の変化に対応できていない
- ・ 政策立案能力・分析力の国際競争力が低い

組織・定員管理

- ・ 組織への定員配分が行政需要に見合っていない

(5) 管理の分権化（財務管理を含む）

組織ヒエラルキー

- ・ 不要な中間管理職の存在
- ・ 世の中のニーズの変化に迅速に対応できていない

権限と責任の委譲

- ・ 実施部門の分離が不十分
- ・ 現場担当者への権限と責任の委譲がなされていないことによる運営の硬直化
- ・ 最終責任者が不明確
- ・ 分散管理、相互チェックができていない
- ・ 経営資源の利用についての裁量がない

財務管理

- ・ 財務説明責任の発想がない
- ・ 予算の単年度主義のもと、柔軟な執行が不十分
- ・ 金の使い道に対する関心が極めて薄い
- ・ 予算最大化が公務員の行動原理になっている
- ・ 概算予算と実行予算の乖離
- ・ 資産・負債の状態がわからない
- ・ 機会コストも含めたフルコストが把握されていない
- ・ 予算執行の柔軟性（複数年予算等）の欠如
- ・ 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

等を行うのはすでに限界

(6) 組織学習・ビジョンの共有等

ボトムアップによる改善

- ・ 現場からの改善が提案できる雰囲気がない
- ・ 現場レベルの問題点の情報を共有する仕組みがない
- ・ 現場レベルの意見を吸い上げる仕組みがない

ビジョン・危機意識

- ・ 新たな提案を取り上げようとしない、公務員がリスクをとらない、価値判断を避ける
- ・ 政策ビジョンが末端職員まで浸透されていない、共有されていない
- ・ 法律等で決まったことでも実務レベルで動かない
- ・ 最前線職員についての裁量的運営、顧客への優位関係に伴い対応の悪化・たらい回し、混乱、ストレス拡大等
- ・ 上下の間での情報公開が不十分

知識の蓄積、流通、共有化

- ・ 組織としての情報蓄積・知識の継承ができていない
- ・ (縦割り等を原因に) 情報流通が阻害されている、情報が共有化されていない
- ・ 十分な情報に基づく意思決定が行われていない
- ・ 事実や数値でなく権威や上意下達に頼る

失敗を容認し得る文化

- ・ 文書主義、書面主義
- ・ 前例踏襲主義
- ・ 規則の制定と遵守を過度に重視
- ・ 組織全体が親方日の丸の習性
- ・ マスコミや世論の求める無謬性のプレッシャーにより、成果・効率性よりミスが無いことが優先される
- ・ 信用がないため、細部まで監視されることから、思うように実行できない

OECD諸国での行政改革

1 諸外国での取組状況

OECD 諸国における NPM 理論に基づく公共部門の改革は、その方向性や方法は様々であるが、マクロ経済の停滞、財政赤字、経済の成熟化・高齢化に行政サービスに対するニーズの増大・多様化への対応という背景については共通であり、同様な状況にある我が国においても示唆に富むべき点が多い。

したがって、本報告書では、参考になる行政のマネジメント改革を実施している国であり、資料・文献の入手しやすい等の条件を勘案し、英国、ドイツ、フランス、米国、豪州の5カ国を取り上げ、その具体的な取り組みを整理・研究する。

また、英国、ドイツ、米国については平成14年1月末～2月にかけて、現地調査を行った。

(1) 英国

英国における改革の現在の位相

英国においては1970年代末に成立した保守党のサッチャー政権以来、NPMに基づく改革が進められてきた。FMI(Financial Management Initiative、行政の効率化を図るために、権限委譲と責任の明確化の方向性を打ち出したもの)等の財務管理改革が進められ、エイジェンシー制も導入された。さらにその後のメージャー政権下においては、市民憲章が導入され、サービス目標を設定し、それを満たしているのか等に関する業績測定システムが導入された。

その後、労働党のブレア政権下では、一定の修正が図られつつある。効率を重視する市民憲章に代わって、サービス・ファーストという主張が行われ、サービスの多面的な質を重視するようになってきた。また、政府業務を細分化し、測定可能な単位へと差異化していこうという志向に対して、様々な業務間の調整(Joined Up)を重視する傾向も生まれてきた。しかし、目標設定を明示的に行い、なるべく客観的な指標で業績測定を行っていこうと試みる基本的姿勢には、むしろ連続性も見られる。

そのような現状の下で注目される具体的制度的試みとして、戦略マネジメント補佐システムとしてのPIU、経験共有システムとしてのCMPS、業績測定システムの展開型としてのPSA、規制改革の試みをとりあげて検討したい。その際の視角は、英国の経験をそのままなぞることにあるのではなく、日本のマネジメント改革を構想する上で参考となるような点に関する経験を抽出することにあることを確認しておきたい。

戦略マネジメント補佐システム - PIU

ア PIUの位置付け

PIU(Performance Innovation Unit)、FSU(Prime Minister's Forward Strategy Unit)とは、政府全体に関する戦略的思考、省庁横断的な思考(cross-cutting thinking)を確保する必要に対応するため、内閣府・首相府内に置かれた組織である。戦略的マネジメントを補佐するための政府内シンクタンクといえる。なぜ政府内にシンクタンクを置くのかというと、コストが安く、また、政府内の事情に詳しい必要があるからである。類似のものは(よりアカデミックではあったが)CPRS(Central Policy Review Staff)として存在していたが、

これは1980年代には廃止された。このPIUはある意味ではその復活である。

PIUがオープンな事項を担当するのに対して、FSUはセンシティブな事項を扱う。組織的にはPIUは内閣府内に置かれ、報告書は内閣府長官を通して首相に上がるのに対して、FSUは首相府内に置かれ、レポートは首相に直接上げられる。

イ PIUの組織

組織的にはPIU及びFSUを合わせて100名程度である。PIUの組織は内閣府の中でもかなりユニークである。職員は6～8人程度のチームを編成し、各チームごとに様々なテーマを担当する。各チームの内訳は、半分くらいが公務員、残りはvoluntary sectorとprivate sectorの人間が半々くらいである。

人事は、かつてはプロジェクトごとに職員を募集していたが、現在は1～2年ごとの契約による採用も行われるようになってきている。公務員の出向者についても、各省庁が出向者を指名して押し込めるのではなく、オープンな形で公募を行い、その後、PIUの方が主導して各プロジェクトに配属させるという形をとっている（プロジェクトごとに公募をするわけではない）。給与については政府職員の給与は政府から、民間から出向している人の給与については、政府からの支給分で不足する分については、出向元が補填している。契約を更新することは可能なのだが、そのような事例はない。報告書をまとめるのがハードであるというのと、1サイクルの仕事を終えれば、十分な経験を積めることになるので、それ以上在籍する必要がないということが理由であるといわれる。職員には若い職員が多い。必ずしもそうである必要はないのだが、現在はどうしても同じようなバックグラウンドを持つ職員が多くなってしまっており、そこは改善の余地があると言われている。

ウ PIUのプロジェクト運営

1つのプロジェクトの期間は3～9ヶ月である。各プロジェクトは、厳密な分析、生産性、実効性に重点を置き、レポートを政府の見解として出版する。提言の実施に際しては、担当省が指名され、その省が実施の責任を負う。今後はPIUが実施段階においてもより権限を持って関与できるようにしたいと考えられている。なお、各プロジェクトには最初から実施を担当しそうな省の職員が入っているわけではなく、プロジェクトが実施段階に入りそうな時点で、担当となりそうな省と交渉をし、プロジェクトに入ってもらおう。

PIUのこれまでのプロジェクトとしては、電子商取引、農村経済、郵便局改革、移民対策、リーダーシップ、プライバシーとデータの共有化、エネルギー対策、未来戦略（2010年以降にどのような問題が起こり得るかということを考え、政府や民間のベスト・プラクティスを分析し、未来の傾向や起こり得る危機を明らかにして、より良い政策決定方法を開発する）等がある。

プロジェクトの提案は、各省庁、首相府、PIUのスタッフ、外部から行われる。これらに関して、PIU職員がブレインストーミングを行った上で、首相府、内閣府、大蔵省から成るステアリングボード（シニアマネージャークラス）にプロジェクトの案を上げ、そこで優先度をつけて絞り込む。実際にプロジェクトとして取り上げられるのは全提案の4分の1程度だが、採用されなかった提案についても、採

否についての十分なスコーピング（審査）を行っている。

経験共有メカニズム - C M P S

ア 組織

C M P S（Center for Management and Policy Studies）は、内閣府に置かれた政策研究・研修機関であり、政府内における経験共有・伝承メカニズムとしての意味を持っている。全職員数は300人くらいであり、企業体開発教育部門(Corporate Development and Training Directorate)、政策形成部門(Policy Studies Directorate)、公務員大学部門(Civil Service College Directorate)、経営資源部門(Business and Resources Directorate)の4つの分野に分かれる。うち政策研究部門に属するのは35人程度である。C M P Sが必要とされる時代背景としては、政治家の不満、社会の複雑化、顧客の期待の向上、犯罪・社会的排斥等各省にまたがる解決が困難な問題の山積、政策の立案・実施をセットで考える風潮等を挙げることができる。

イ 活動

政策研究部門では、現代的政策形成の特徴（Features of Modern policy making）として、未来志向であること（Forward looking）、外部志向であること（Outward looking）、革新的で柔軟かつ生産的であること（Innovative, flexible and creative）、証拠に基づくこと(Evidence based)、包括的であること(Inclusive)、各省横断的であること(Joined up)、よく吟味すること(Reviewing)、きちんと評価すること(Evaluating)、教訓から学ぶこと(Lesson learning)を明らかにし、そのような現代的政策形成の事例を収集した。具体的には、各省から130程度の事例の提供を受け、その中から、C M P Sで40程度に絞り込み、それを基礎に、より良い政策形成の推進の際に何が有効で何が妨げとなったのかを分析した。要因としては、労働条件（時間や人不足、IT技術への不適應、根拠に基づいて(evidence based)で政策を作る技術の不足）、文化（伝統を重んじる思考、失敗することへの恐れ、早期に結果を出したがる風潮）が明らかにされた。このような研究を基礎に、リスクをとらない人に高評価を与える評価傾向の改善、失敗から学ぶことの推奨を行っており、例えば、教育省、厚生省では業績評価のやり方を改めたと言われている。

このような優れた政策形成の分析・総括の結果は、C M P Sを通して政府各部に広められるようになっている。具体的には、電子情報による知識管理（policy hab：各省からの情報をプールする）、policy makers network（各省で政府現代化改革を担当している人が参加している政府横断的ネットワーク）の構築が試みられている。

また、より現場に近いレベルで、様々なグッド・プラクティスを表彰したり、それらをデータベース化し、政府内で共有化する試みも、C M P Sが中心となり、行っている。その基礎となっているのは、1990年代前半より始まっている内閣府によるチャーターマーク・ウィナー（Charter Mark Winner）表彰の試みである（今年からは表彰選定主体は内閣から第三者に変わった）。これは一定の品質基準を満たした組織を表彰するものである。また、類似のスキームとして、ビーコン・スキーム・ウィナー（Beacon Scheme Winner）があり、これは学校や病院に対して与え

られる。これらの様々な表彰事例や、各省において発行される職員雑誌の中の例から、グッド・プラクティスの例が収集されることになる。

具体的には1999年の政府近代化白書において、公的セクター横断的にグッド・プラクティスを共有化することが求められており、そのような方針に基づきCMPSの下でグッド・プラクティスのデータベースが作成されることとなった。2002年2月初め現在で1001例のグッド・プラクティスが収集されている（月約3000アクセス）。また、現場レベルでも、実務家のネットワークとして、品質ネットワーク（Quality Network）が地域別・政策分野別に組織されている（各ネットワークごとにリーダーが置かれ、年に3～4回集まる。内閣府はリーダーの研修費用を出す）。

業績測定システムの展開 - P S A

ア 内容

P S A（Public service agreement）とは、大蔵省が各省庁に資源配分を行う際に、各省庁とサービス達成目標について合意するものである。従来の予算編成とは、1年周期ではなく3年周期であり（2年ごとにローリングする）、焦点をインプットではなく、アウトプット、アウトカムに置くという点で異なっている。

これまで、1998年と2000年の2度にわたってP S Aが作成された。この2つのP S Aの間で、ターゲットが600から160に削減された、1998年のターゲットはプロセス・ターゲットが多かった（例：多くの人が教育を受けられるようにする）が、2000年のターゲットでは、アウトプットターゲットもしくはアウトカムターゲット（例：試験の結果が上がる）が多くなるようになった（従来のプロセス・ターゲットの多くはS D A（Service delivery agreement）に組み込まれた）という変化がある。

なお、3年ごとの予算であるため、各年度の予算の用途については、各省にフレキシビリティがある（使わなかった金については、翌年に持ち越すことができる）が、資本投資経費（capital）を経常経費（recurrent）に振り替えることはできないという制約はある。

イ 体制とプロセス

P S Aを作成する担当者は毎年度の予算の担当者と同じである。大蔵省にはPublic Service Directorate（主計局に相当）が存在し、その下には10くらいのspending team（係に相当）がある。このspending teamがそれぞれ幾つかの省を担当する。そして、全てのspending teamを束ねるgeneral expenditure policy team（G E P：企画担当に相当）がある。

各省はSpending Reviewの前年の秋にStrategic Paperを提出する。それらを見ることで、大蔵省は閣僚委員会であるP S Xのメンバーとともに各省の重点を把握しておく。その後、大蔵大臣（Chief Secretary）が各省に要請し、analysis of resources paperとdraft PSAを提出させる（2月中頃）。analysis of resources paperの内容は、どの位の金を使ってどのような目標を達成するというターゲット到達の約束が入っているものであり、付属書類として証拠文書（evidence base）を

つけている。その後、Spending team と G E P が点検、交渉を行う。点検の内容は、target が計測可能なものか、金額は適正かというようなことについてである。その結果、各省に報告書が送付され、P S X（後述）の場でも更なる交渉を行い、夏の終わりころに白書の形で予算が決定する。

横断的課題については、複数省庁で合同 P S A が作成されることがある。その際には、関係省庁によるチーム編成が行われ、そのチームと大蔵省が交渉することで合同 P S A が作成される。極く稀な場合には、さらに合同予算が良いという結論になる場合もある。ただし、合同予算の場合には、関係省庁による配分に関する合意が必要になる。

なお、関係閣僚による内閣委員会である P S X の事務局は、大蔵省と内閣府の合同事務局である。通常の内閣委員会の事務局は内閣府が単独で担当しており、その点で P S X の事務局は例外的である。

また、業績測定に関しては、大蔵省の G E P が各省に 3 ヶ月ごとにアンケートをとり、それを基にデータベースを作成し、それを P S X に報告する。このデータベース自体は非公開であるが、最終的には各省の白書において公開される。また、2000年 Spending Review においては、S D A のほかに各省が technical notes（業績測定方法を示したものを）を報告することになっている。

規制改革の推進

ア B R T F（Better Regulation Task Force）

B R T F は規制改革の提言を行う組織である。メンバーは民間の有識者によって構成される。人選は、前回（1997年）は時間的制約があったため、政府が議長を選び、議長が他のメンバーを選ぶという形をとった。しかし、今回は、内閣府担当閣外大臣のマクドナルド卿と内閣府事務次官、外部評価者の3人が議長を選び、その他のメンバーについては、Public Appointment Guideline に基づき、幅広い候補者（ウェブサイトで募集したり、商工会議所に声をかけたりして、なるべく広い範囲の人に声がかかるようにする）の中からインタビューを行った上で選定する予定である。B R T F は毎年6つくらいの報告書を出し、そこでなされた提言については政府は対応する義務を負う。（主務省の担当者が中心となって回答をまとめなければならない。）提言に対する政府の回答は年に300くらいなされ、そのうちの250くらいが実行に移される。

B R T F の態度は反規制ではなく良い規制を志向するというものである。良い規制の原則としては、透明性（Transparency）、説明責任（Accountability）、明確な目標設定（Targeting）、一貫性（Consistency）、比例性（Proportionality）が掲げられている。他方、Effective Alternatives（法規制に代わる効果的な代替手段）として、自己規制（Self Regulation）、行動綱領（Code of Practice）、自発的抑制（Voluntary Restraints）、経済的手段（Economic Instruments）、何もしない（Do Nothing）という5つが示されており、可能であるならばこれらの代替的手段によるように求めている。

対象となる規制を選ぶに際しては、特にルールはなく、タスクフォースのメンバーの興味で決めることが多い。政府から特定のテーマを依頼されることもある。昨

年は事務局がリストを作り、そこからタスクフォースのメンバーが選定した（20のリストの中から4つが選ばれた）。選ばれた規制については、その規制が本当に必要か、その法規制で本当に目標が達成できるのか、その法規制が監視可能なものなのか、という点からの分析が行われた。

イ 規制改革法（Regulatory Reform Act）

規制改革法は、2001年4月から実施された法律である。政府は規制改革法に基づき、規制改革命令（RRO：Regulatory Reform Order）を出し、既存の法律の規制を変更することが可能となる（1つの命令で関係の複数の法律の規制を緩和できる。また、RROの中には、規制をなくして自主規制にしようというRROもある）。

RROの提案は各省庁が関係者との協議を経て行う。その提案に基づいて、議会が認めた場合のみ、RROは成立する。従って、最終的に議会を通らなくてはならないという点では法律と同じであるが、法律は英国では年に20 - 30しか通らないのに対して、RROは法律と比べ簡単な手続き（一院のみの承認で可能、審査期間の制限あり等）議会を通すことができるメリットがある。

（2）フランス

フランスにおける改革の位相

フランスにおいては、NPMという概念でマネージメント改革が議論されることはあまりない。むしろ、「国家の近代化（Modernisation de l'Etat）」という枠組みの下でNPM改革に含まれる個別要素が漸進的に導入されてきた。近年では英国でも「政府近代化」、ドイツでも「現代国家・現代行政」ということが論じられるが、フランスでは一貫して「国家の近代化」であった。このような態度の背景には、他の諸国と異なり、フランスにおいては国家行政に対する社会的支持が一貫して高かったという事情がある。ここでは、国家行政に対する信頼性が高く、漸進的改革を試みている例として、フランスの経験を検討したい。

現在に続くマネージメント改革のうちで、具体的に先行したのは政策評価である。ロカール政権の下、1990年1月デクレに基づき、評価関係大臣会議とともに評価科学評議会（CSE：Conseil scientifique d'évaluation）が設立された。1991年には「政策評価 - 専門的鑑定から責任へ - 」という報告書をオランダやカナダの例を参考にしながらまとめ、1996年には『政策の評価指針』をまとめた。1998年にはCSEは国家評価評議会（CNE：Conseil national d'évaluation）と改組された。CNEの下では省庁をまたがった政策評価を行うことも期待されている。

「国家の近代化」の担い手としては、政府レベルでは、国家改革省際委員会（CIRE：Le Comité interministeriel pour la réforme de l'Etat）、国家改革省際代表委員会（DIRE：Delegation interministerielle à la réforme de l'Etat）が存在する。国家改革省際委員会は「国家の近代化」に関する基本方針の策定を行い、国家改革省際代表委員会は、政府の諸措置を補完するための提言を行う。例えば、1999年7月の国家改革省際委員会決定では、政策の省際評価、出先機関行政等の近代化、省庁近代化のための年次計画の策定が決定され、2001年11月国家改革省際委員会決

定では、電子行政の第二段階への移行、国家改革に資する公務員の人事管理、新しい行政管理に向けての取り組みが決定された。最近では、さらに、以下で述べるような、予算・内部管理改革、人事改革も進みつつある。

予算・内部管理改革

フランス予算プロセスの改革については、2000年の国家改革省際委員会決定「11 透明で効率的な管理」の「1 予算手続及び管理の方法の近代化」においてその概要が示された。そこでは1959年1月2日のオルドナンスの改正が提起された。これは、同オルドナンスに規定する伝統的予算管理の特徴が、年度別配分、予算の特定目的化（specialisation）であったものを、目的・成果のチェックを伴った複数年度予算へと変えようとするものである。具体的には、成果指向の予算、支出のフルコスト明示（特に人件費費用）、事前監督の軽減、新たなプログラムに係る再評価システムの導入等が目指された。同改正は、2001年8月1日組織法で実現した。その主要内容は、（ ）予算を100 - 150のプログラムごとに再編し、各プログラム内での予算の流用を可能にする、（ ）各プログラムには目標を付与し、指標による計測を行う、（ ）年次業績計画を予算案に添付し、業績結果報告を求める、（ ）議会の権限を強化する、等であった。これらの改革によって、資源の細目ではなく結果に予算の焦点を合わせることによる国家活動の効率化、政策選択の明確化が図られた。最終的には2006年度予算から正式に導入されることとなっているが、それに先立って様々な試行が徐々に行われることとなっている。

また、2000年の国家改革省際委員会決定「11 透明で効率的な管理」においては、成果志向の内部管理改革についても決定された。第1に、管理の監督（Le controle de gestion）として、公的管理の透明性増大のための目的予算化、日常の活動計画のマネージ、報告の義務化等が提起され、2003年までに一般化するとされた。このため、各省は2001年末までに管理監督実現のための3ヵ年計画を策定することとされた。第2に、内部契約（La contractualisation interne）として、予算局、公務行政管理局と各省間の「水平的」契約、各省と出先機関の間の「垂直的」契約が企画された。特に短期的には後者が優先された。例えば、経済・財政・産業省において、予算部局と出先機関が2000年1月に3年契約を締結した。また、教育省が大学管区との間で達成すべき目標とそのための手段についての契約を締結した。さらに、現在では、予算編成において各省の予算執行部局が財務省と3年程度の成果契約を締結しているようである（英国のPSAに類似しているともいえる）。

人事改革

フランスにおいては公務員は様々な公務員職団（コール）に分かれており（国務院職団、会計検査院職団、財務監察官職団、知事職団、土木技師職団等）、それら公務職団相互間の流動性は低い。そこで、人事改革については、特に人材流動化に焦点をあてて、2000 - 2001年にかけて方針が示された。

2000年国家改革省際委員会決定「11 透明で効率的な管理」「2.2 人的資産管理の活性化」においては、中央行政のハイレベル職員の流動性を改善するため、部次長（sous-directeur）あるいは課長（chef de service）が同一ポストを占めるのは3年（1

回更新可能)に制限する、これらの職について「空き情報」の広告を義務付ける、中央行政と出先機関の間の交流増大のため、これらの職のアクセスに当たっての縦割りを除去する、中央行政と出先機関の長は、資格のいかに問わず全ての上級公務員がアクセス可能にするという方針が示された。さらに、2001年11月国家改革省際委員会決定第2部「人的資源管理」「2.1 機能的・地理的流動性の増大」においては、1985年9月16日の国家公務員の地位に関するデクレを改正し、出向終了後の復帰を容易にするための受入れ枠の拡大、出向手続の簡素化（総理大臣及び予算大臣の副署の廃止）等の方針が示された。

(3) ドイツ

ドイツにおける改革の位相

現在のドイツでは、1999年12月の「現代国家・現代行政」(シュレーダー政権下の与党合意)に基づいて、マネージメント改革を推進している。この「現代国家・現代行政」プログラムは、連邦政府が行政改革に対して理論的な支柱を与えるものである。その基本方針には、「国家の活性化」が掲げられた。これは、保守中道のコール政権下での「国家のスリム化」とは異なる面をもつ。そして、これを実現するために、国家と社会、国家の国民の責任分割の見直しを行う（国家が肥大化したから民営化を推進するといった話だけではない）、法システムの新たな機能を構築することが志向されている。

ドイツのマネージメント改革は英米に比べると大きく遅れており、フランスに比べても遅れているといわれる。また、法律重視の傾向が強く、連邦政策実施は州に依存せざるをえないというNPM導入の阻害要因もある。そのような点で、日本に近い点も多いのであり、逆に日本におけるマネージメント改革を構想するに際しては、注意すべき困難な点も含めて、いろいろと示唆的なのではないかと思われる。

内務省主導の体制

ドイツでは、1999年12月の「現代国家・現代行政」に基づいて、マネージメント改革を推進しているわけであるが、具体的には、以下に述べるような様々なプロジェクトを推進することを通してマネージメント改革を進めている（詳細についてはを参照）。その際、プロジェクトの運営を通して具体的にマネージメント改革を担当しているのは、事務次官委員会に直属する機関である。この機関は内務省内の機関ではあるが、他の内務省部局からは独立し、事務次官委員会のみ属している。ドイツでは事務次官委員会の事務局を内務省が行っているため、この機関も内務省内に置かれることになった。マネージメント改革推進に関して、首相府はあまりリーダーシップを発揮していない。他方、内務事務次官は熱心なようである。当初各省は、なぜ内務省内の組織がこのような任にあたるのかと抵抗したが、内務省内の部局とは別の組織であることをアピールし、ロゴも内務省とは違うものにするなどの工夫をした結果、受け入れられた。

プロジェクトは各省庁において実施されている。内務省内の「現代国家・現代行政」担当機関のスタッフは、各省の各プロジェクトのトップと接触を持つようにし、各プロジェクトの進行状況をチェックする。そして、進行の障害要因等を発見したら、事

務次官委員会に上げるなどして、解決を図る。また、各省におけるプロジェクトの推進体制は省によって異なる。大きな省（内務省、国防省、交通建設省等）では省内にセンターを設けて、そこを中心にして推進を図っている。このようなプロジェクトのきっかけは政党間合意であったが、これには具体性はなかった。具体的プロジェクトの案は各省と内務省担当機関との話し合いの中から出てきたものである。各省から出てきた意見の中には、大臣や事務次官が直々に案を出してきた場合もあった。各省はこのプロジェクトのための予算を基本的には各自確保しなくてはならない。しかし、交通建設省のあるプロジェクトのように、予算が逼迫していてすぐには実行に移せず、実行を1年待たねばならなかった省もある。そのような各省庁のプロジェクト関係予算獲得に向けた政府内の調整も内務省担当部局の1つの仕事である。

プロジェクト方式

前述のように、ドイツにおけるマネージメント改革は、プロジェクトの推進という形をとっている。具体的には、シュレーダー政権は38のプロジェクトを厳選している。前のコール政権では800ものプロジェクトを考えたが、今回は38に限定した上で確実に推進することを目指している。具体的には以下のようなプロジェクトがある。

ア 行政法改革

従来行政法における基本的な方式は許可と禁止であったが、これに行政的な契約の方式（民事法上の契約とは異なるもの）に関する規定を加える検討を行っている。

イ 連邦と州の管轄の見直し

例えば、従来医師の認可は州の担当だが、州は決定をする前に連邦厚生省に対して異議申し立てがないか問い合わせをする必要があった。しかし、1949年以降厚生省が異議申し立てをした例は1度もなかった。したがってこのような制度は廃止した。

ウ 法律の効果の事前評価

法律の目標、達成手段等を事前に評価する仕組みを検討する。第1段階として、学術専門家にガイドライン作成を依頼した。しかし、その成果は過度に学問的であり、長くなりすぎたので、内務省がそれを要約し、各省にガイドブックを配布した。各省はこれに基づき、自ら事前評価を行うことが期待される。現在は、8つの法律に関してこのガイドブックをテストしている段階である。

エ マネージメントの現代化

狭義のマネージメントの現代化に関しては、次の様な点に関して改革を行う。) 基準と目標設定のあり方、) 省と庁の関係、省内の上司、部下の関係、) コントロール（目標が正しい方向に進んでいるのか監視、モニタリング）のあり方、) コストと業務量、) アイディア・マネージメント、) ジェンダー対策、等である。これらの諸点のどれを選択してどういう順番で進めていくのかというのは各省

の裁量である。

これらのなかで、経験共有化という観点から興味深い試みに、アイデア・マネージメントがある。アイデア・マネージメントの中心となるのは各省のアイデア・マネージャーである。アイデア・マネージャーがアイデアを収集し、アイデア・データバンク（連邦行政庁（在ケルン）が管理）に登録し、アイデアの共有化を図る。良いアイデアに対しては褒賞（最高 25000 ユーロ）を与える。その結果、現在では全職員の 50% が最低年に 1 度は何らかのアイデアを登録しているという（前は 1%）。また、アイデアの質も向上した。かつては採用されたものの比率は 16% であったが、それが現在では 29% に向上した。

オ 人事管理

人事管理に関しては、以下の 9 つの基準の設定を試みている。) 各職の求める要請事項の具体化、) 新規採用の際のアセスメントによる正確な分析の要求、) 採用者に対するガイダンスの設定、) 上司が必ず年に 1 回部下と話し合いの機会を持ち、書面で記録をとること、) 継続教育（内務省では全職員に対し、どのようなコースをとりたいか確認している。）) 人事評価、査定基準設定、) 使用計画（各職員の将来計画、昇進計画のようなものの個々の計画）策定、) 上司への評価システムの導入、) 女性の採用、登用の促進、である。これらのうち、第 6 番目の人事評価査定の基準設定までは、各省庁で比較的進んでいるが、それ以外のものは各省庁でばらつきが見られるようである。第 7 番目の使用計画については、警察、国防省くらいしかうまくいっているところがないようである。また、第 8 番目の上司への評価システムの導入については、外務省、経済省、内務省では比較的進んでいるようである。

カ 在宅勤務の促進

在宅勤務の導入・促進については、当初抵抗があったが、まず 3 省庁の 47 の業務を在宅勤務化した。その実施状況を見て、抵抗が和らぎ、事務次官委員会においても、在宅勤務を拡大すべきという勧告が採択されるに至った。その結果、当初は全省ベースで 500 くらいの業務が在宅勤務化ができればよいと考えていたが、2002 年 1 月に各省に照会をかけたところ、在宅勤務化された業務は 922 に上っていたという。つまり、当初実験的に導入して定着を図るという方法を使った結果、予想を上回る成功を収めたわけである。

以上の様々なプロジェクト例からの教訓は、プロジェクトの達成状況がホームページ等で公開されると、各プロジェクト間で競争関係が生じ、各省も努力することになるということである。逆にいえば、各省間の競争を促すような情報公開スキームをいかに構築するのが課題となる。なお、現在 38 のプロジェクトのうち 20 は完成しており（完成したものについても更なる改善は行う）、残りの 18 については進行中である。

自治体レベルでの NSM (New Steering Model)

実は、ドイツにおけるマネージメント改革は、連邦、州、地方自治体で比較すると、連邦が一番遅れている状態である。むしろ、州、特に自治体が改革をリードしてきた。

州レベルでは、全部で16ある州のうち、8つの州において比較的管理改革が進んでいる。進んでいる改革の中心は予算システム、人事管理、電子政府（e-government）である。その中でも特にうまくいっているのが、バーデンゲートンベルク州、ハンブルク州、ベルリン州である。

NSM（New Steering Model）というのはドイツ版NPMであり、これはオランダのティルブルック市におけるマネージメント改革をモデルとして輸入したものである。そもそも、オランダはドイツより10年ほど前からNPM的改革に着手していた。特にティルブルックにおいては、Phillips などの大企業が多くあり、議会にもそのような企業のマネージャーが議員として入っていたため、行政に大企業の経営手法を導入しようという動きが盛んとなった。NSMの焦点は、政治と行政との役割分担の見直し、新しいSteeringの体系の導入、様々な契約管理等である。ドイツでは、前述のように、自治体レベルでの改革が最も進んでおり、90%程度の自治体で何らかの取組を行っているという。

地方では改革が相対的にうまくいき、中央ではうまくいかない理由としては、自治体の方が住民との接触がより多く、苦情や住民の要望がダイレクトに入ってくる、

自治体の方が財政が逼迫しており、改善のインセンティブが高い（政策の決定自体は国が行うが、その執行は自治体が行うことが多く、そのために自治体に係る経済的負担は相当大きなものとなっている）、連邦レベルでは政策決定により近い施策が多いので、政党との関係などを配慮してしまう場面が多い（自治体レベルでは執行業務が多いので、そのような配慮はあまりいらぬ）、公務員の教育背景の差異（中央の高級公務員には法律家が多い）等が考えられるという。

課題

以上のように、ドイツにおいては、自治体レベルにおけるNSMの導入等を背景に、連邦では内務省が中心となり、様々なプロジェクトを実験することを通して、徐々にマネージメント改革を実現してきた。プロジェクトという形で漸進的に改革を進めていくという手法は日本においても参考になると思われる。これらの試みを通して、一定程度のマネージメント改革は実施されてきたが、多くの限界もある。

第1に、ドイツのような法治主義の考え・運用が強い国においては、これと柔軟性を要請するマネージメント改革の要素とのコンフリクトが起こりうる。確かに、いくつかの過度のルール志向を是正するプロジェクトが動いている。例えば、形式主義緩和プロジェクトというものが行われている。このプロジェクトでは、手工業者等から「政府の形式主義」により被害を被っているという改善要望を募集した。そして、決算報告の簡素化、統一経済番号の導入（従来は営業許可番号、保険の番号、税関係の番号等、番号がバラバラであったのに対して、同じ企業なら1つの番号にしようという施策）といった要望を得て、対応しつつある。また、法律障害緩和プロジェクトでは、250程度の大企業に営業の障害となっている要因のヒアリングを行い、法律障害として、インターネットにおける著作権問題等の問題をリストアップし対応しつつ

ある。また、省庁によっては細かい省令等をまとめて体系化しようというトレンドが生じてきている(環境省などでは特に進んでいるが、大蔵省は乗り気でない)。しかし、一般には、過剰規制を緩和するためのプロジェクトを運営していく際にはいろいろな困難がある。規制については、省内の抵抗だけが問題なのではなく、省外から規制を強めろという声が常に寄せられるというのも1つの要因である。例えば、狂牛病などが起きると国民からも規制を強めろとの声上がる。

第2に、財務管理改革については、一定の進展はあるものの、基本的にはかなり遅れている。一定程度進展したのは、予算の流動化である。すなわち、予算の項目間の移動が容易になり、当該年度予算の繰越が容易になった(1997年実施)。しかし連邦レベルではまだ制限も多い。また、基本的な予算会計システムは古いままである。かつ、大蔵省は未だにマネジメント改革にあまり関心を示していないという。ただし、自治体レベルにおいては、一定の要件をクリアーしていれば人件費を物資調達費に振り替えることなどが可能などところもある。

第3に、人事管理に関しても一定の進展はあるものの、遅れている部分もある。人事管理については、先にプロジェクト例として紹介したようなことが進んでいる。また、公務員法(Public Service Law)が改正された。その結果、

給与がより業績に基づくものとなった(かつては2年に一度の昇給で、昇給額もみな一律であったが、今は、成績が良ければ、)昇給額を少し増す、)2年より短いサイクルで昇給させる、)褒賞を出す(最高でも全職員の10%)等の措置を行うようになった。この評価は直属の上司が行う。ただし、「省の予算が余る場合にのみ」という制限付きである。

上層部(日本の審議官級相当)の期限付き契約が導入された。

公務員の転勤が容易になった。

しかし、これらの改革は限定的である。また、公務員制度については、連邦人事法の拘束が強く、州や自治体の勝手にはできないような制度になっているため、このような連邦レベルを超えた改革は州・自治体でも制約されている。そして、連邦人事法については、ドイツでは組合の力が強いこと、議員の半数近くが各省庁出身の人間であることなどの理由もあり、簡単に改正されるような感じではないという。

(4) 米国 長い歴史と地道な努力に基づいた成果志向・顧客志向の改革

米国における改革の流れは、1960年代における公的規制の緩和・民間委託の実施から始まり、1970年代の自治体(州政府)での行政改革を経て、1990年代にスタートしたクリントン政権下での連邦政府(中央政府)での行政改革、現ブッシュ政権での改革へと繋がっている。以下、改革の特徴及び成果を検証し、参考にすべきポイント等を整理する。

クリントン政権下での連邦政府の改革

連邦政府での本格的な行政改革の取り組みは、1993年、クリントン政権のもと、ゴア副大統領を中心とする改革チームにより始まった。

「国家行政評価（National Performance Review 以下、「NPR」という。）」による政府の再創造運動と「政府業績成果法（Government Performance and Result Act 以下、「GPRA」という。）」による業績の評価が大きな特徴であり、「成果志向・顧客志向」を目指した行政への転換への取り組みである。

ア 政府の再創造

NPRとは国家の行政を再評価することにより政府自体を改革、再創造しようという行政改革運動であり、六カ月後に政府に改革の提言をする特別タスクフォースによって実施された。特徴として注目すべき点は、副大統領自ら指揮をとり連邦政府職員が担当して実施したこと、組織編成といったメカニズムを変えるのではなく行政のやり方を変えることを目的としたこと、原則から始めたことである。

その原則を、改革チームにコンサルタントとして参加した、D.オズボーン（Osborne）の著書「Reinventing Government」により整理すると以下の10点になる。

- ・ Catalysis Government（舵を取る触媒としての行政）
- ・ Community - Owned Government（住民が所有し参加する行政）
- ・ Competitive Government（競争する行政により、良い成果、良いコスト意識、優れたサービスの実現）
- ・ Mission - Driven Government（規制志向から使命重視の行政）
- ・ Result - Oriented Government（業績を測定し成果志向の予算システムの確立）
- ・ Customer - Driven Government（顧客のニーズを満たす行政）
- ・ Enterprising Government（利益志向の行政）
- ・ Anticipatory Government(サービスの提供による問題解決ではなく、予防の視点や長期的予算編成による適切な対応)
- ・ Decentralized Government(集権化した組織から分権化する行政へ)
- ・ Market - Oriented Government（市場を促進、活性化する行政）

実施に当たっては、諸外国でのNPMによる行政改革及び米国の地方政府で既に実施されていた取り組みの内容を調査研究し開始された。

NPRは、単に、行政の評価を意味するのではなく、これまでの形式・手続き主義から結果・成果主義への転換であり、税金の払い手である国民の満足に立つ顧客主義であり、連邦官僚組織文化の革命を目指した行政改革運動である（文化を変えていくとは、すなわち政府の職員が毎日話している内容を変えることを意味する）。

- イ NPR活動による現場改善運動（TQM：Total Quality Management）の展開
NPRは連邦レベルでのTQM（現場改善運動）である。
NPRの提言は、各省庁の無駄な業務あるいは手続きを変えたほうが良いと考

えることを中心としたヒアリングをベースに検討され、例えば、電話によるサービスの対応の改善といった現場改善努力を促す項目もかなり多い。改革当初の93年から97年は、NPRの提言に支出削減目標や数量目標が付記されていたが、それ以降はこうした目標は付記されておらず、年を追うごとに、先進企業事例や顧客志向のための戦略立案に関する先進事例の紹介等へと変化している。また、実際の活動は、革新研究チーム（Reinvention Laboratories）という自主的なチーム活動によって実施されている。このような自主的なチーム改善活動を支援するために、優秀なチームに贈られるハンマー賞（Hammer Award）も設定されている。更には、97年から2000年の間には、各省庁の職員満足度（Employee Satisfaction）の調査を行い、改善計画を作成するように各省庁に要請している。これは、単に職員が仕事の満足を感じれば良いというものではなく、仕事を実施する上で必要なツールが与えられているか、訓練がきちんと行われているか等の観点から作成されるものである。

ウ G P R Aによる業績評価制度の導入

G P R Aは、N P Rと同年の93年に成立した政府の業績評価に関する法律である。法律には以下の6点が規定されている。

施策の成果の達成について説明義務を課すことにより国民の信頼を回復すること

施策目標と比較した業績測定及び公的報告

成果、サービスの質及び利用者の満足度に焦点を当てることにより施策の有効性及び公的アカウンタビリティを改善すること

管理者に対して施策目的を達成するための計画立案を要求し、成果及びサービスに関する情報を提供することにより、管理者にサービスの改善を要求すること

法目的の達成や施策に関する相対的な効率性や有効性に関する客観的な情報の提供により議会における意思決定を改善すること

内部管理体制を改善すること

更に、これらの目的を達成するための戦略的計画の立案について、以下の3つの文書が作成され報告がなされている。

「戦略計画書（Strategic Plan）」：各省庁の主要な機能や任務の表明、任務に関する目標及び目的（アウトカム）の設定、目標及び目的の達成方法に関する事項（プロセス、技術、予算等）

「年次業績計画書（Annual Performance Plan）」：業績目標の設定、業績目標と施策の実際の結果とを比較するための基準の提供、測定されたものの実証及び確認方法

「年次業績報告書（Annual Performance Report）」：業績目標と実際の業績の比較、業績計画の評価、業績が達成されなかった場合はその理由と改善計

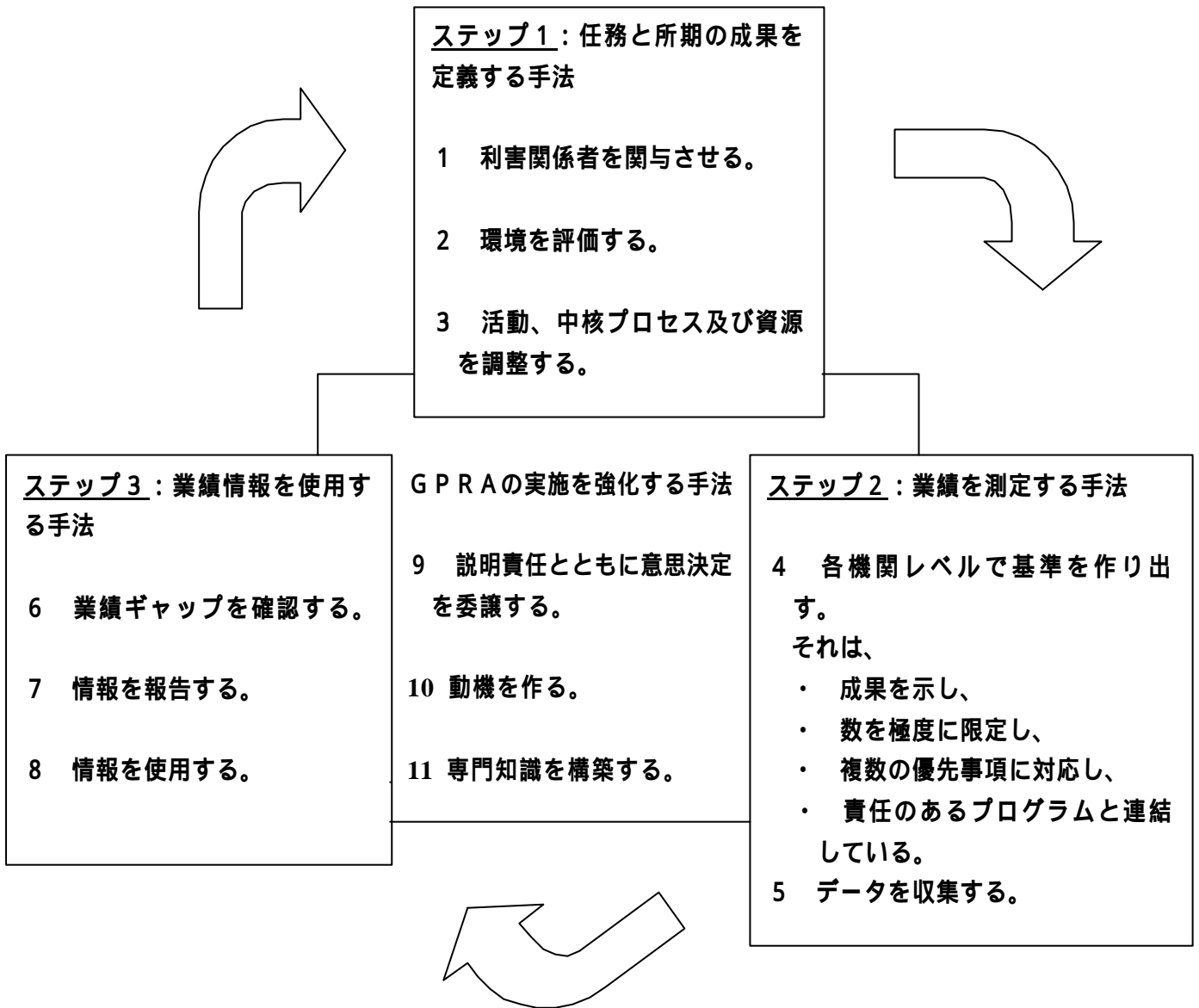
画等

G P R A による評価のマネジメントサイクルは、次の図のとおりであるが、法律そのもので、各省庁に行政サービスにおける明確な目的と目標の設定させるように仕向けたこと、運営に戦略計画を組み込んだこと、成果に裏打ちされたアカウンタビリティー志向に方向付けたことが特徴である。

また、議会の機関であり、政府から独立して予算指標の評価・監督を行う会計検査院にあたる G A O (Government Accounting Office) が、導入当初は、戦略計画書及び年次業績計画書の内容の評価を実施していた。

7年間の試行期間を経た 2000 年以降は、国民に対して業績評価に基づいてその目標をわかりやすく説明できない施策・予算には、予算も人員も付かなくなるという基本方針も示されている。

G P R Aによる評価のマネジメントサイクル



(注) 本図は、“Executive Guide - Effectively Implementing the Government Performance and Results Act”, United States General Accounting Office, June 1996 (「実施指針 - G P R Aの効果的執行」(米国会計検査院、1996.6)) による。

エ その他の取り組み

G P R Aのみならず、財務管理に関する法律や情報技術の改革に関する法律等を定め、連邦政府のマネジメント及びアカウンタビリティの改善を先般的な面から図っている。

N P RとG P R Aによる行政改革の成果の検証

N P RとG P R Aを中心とした行政改革は好景気を背景に、1998年3月には財政赤字を一掃し、連邦政府の職員を40万人削減するという成果も生み出した。

これは主として事務作業の電子化等によって人員削減が達成できたことによる。行政改革の成果については、現在での課題や改善点が多数あるため、評価が分かれるところであるが、ここでは、米国での現地調査を基に、マネジメント改革の参考に資するため、改革の成果、成功の要因、今後の課題について検証する。

ア NPRの検証

(ア) 意義及び成果

NPRの意義としては、「政府活動をいかにマネジメントするかが、どういう政策を実施するかということと同じくらいに意味がある」と示したことである。

また、国民を顧客と考えるようになっており、ミシガン大学との共同で実施した2001年12月の顧客満足度調査(国民と接する30の機関(政府職員総数の95%をカバー))によると、調査開始以降初めて政府機関に対する満足度が民間企業を上回っている。特に顧客の視点を中心に据えた変化を行った省庁が最も成功している。また、人事管理庁(OPM)長官が、全政府を対象とした顧客満足度調査を行うこととしており、顧客志向は政府全体と取り組みとなっている。

NPRが成果を納めたポイントのひとつは、「政府組織の再編成を行わず、成果志向の政府を作ることに主眼をおいた」ことであり、そのため、組織がどのような成果を挙げたかを注視するようになっている。

更には、情報技術の使用であり、各省庁のウェブサイトの開設は、現在5000万に増えており、情報公開にウェブを積極的に活用していることが伺える。

(イ) 今後の改善点等

NPRは行政管理予算局(OMB)とは別組織を作って実施したため、新しいやり方を示すことが出来たが、反面、法律ではないので実施のためのメカニズム(例えば強制力等)を持っておらず、GPRAとの関連も考えられていなかったため、政権が交代すると取り組みが継続しない状況にあった。

イ GPRAの検証と現在の取り組み

(ア) 意義及び成果

1997年以降、GPRAが全政府的に使われるようになり、戦略計画、年次業績計画、年次業績報告というプロセスが制度化されるようになっている。また、GPRA制定前は、「活動することが重要で成果は問われなかったが、制定後は目標が達成できたか否かが問われるため何をしたかは問われなくなってきている」との認識が一般化しており、成果志向も定着しつつあるようである。

活動の測定に関しては、データの不備やバイアスの発生等もあり十分な状況ではないが、政府の透明性を高めることにより、統合性や信頼性は高まっていると見ることができる。

更に、資源とリスク成果の関係がはっきりしてくると、自然と組織のパフォーマンスも改善されてくるとの見方もある。

しかしながら、予算とのリンク、個人の業績評価とのリンク等は進んでいないのが現状である。

(イ) 業績と予算のリンク

2001年3月までに試行結果の報告書の提出が義務付けられていたパフォーマンス予算の試行については、全く行われなかった。

予算とのリンクの困難さは、予算配分の意思決定がGPRAによる業績ベースではなく、議会において政治的な意思決定で行われることが大きな要因であるが、加えて、業績ベースでの査定技術的困難性の指摘もある。

例えば、効果が出るまでに時間がかかる補助金プログラムに抑制が係る可能性や、効果が挙げるために更なる増額の必要性の判断等を行うための技術的困難性である。

(ウ) 業績と人事評価のリンク

業績と人事評価とのリンクは恒常的に取り組まれているが、大きな進展は見られない。

関連付けは始まったばかりであり、2002年から上級幹部職員(SES)の人事評価については、組織の業績の達成度、顧客満足度、職員満足度の3つの指標が問われるようになった。また、内国歳入庁(IRS)や沿岸警備隊(USCG)等においては、幹部職員が業績契約(Performance Agreement)を結んでおり評価を受けている。

行政管理予算局(OMB)は、個人よりも組織としての契約にすべきだと考えている。

(エ) 省庁間調整について

例えば、ヘルスケア、IT分野等多方面からのアプローチを要する分野では、省庁間での目標や権限の重複が、多数存在している。これについては、2001年10月のGPRAの改正で、他との重複が認められる場合は、その内容、相手先を明記することとなった。

戦略計画・ミッション等の重複については一義的に調整専門の省庁が決まっているわけではないが、横断的なプログラム等によってはリードする機関が法律で決められていたり、大統領が決定する場合がある。その他の場合は、まず責任者同志が内外の調整を行うが、解決できない場合、OMBないしはホワイトハウスが調整役を果たす。

(オ) GPRAの今後の課題

予算とのリンクや人事評価とのリンクの他、以下のインフラの整備を更に図る必要性を関係者は認識している。

- 議会のGPRAへの関心と職員の意識改革
- 評価を実施するデータの充実
- 目標の整理・統合
- 業績測定や良い目標の設定等の教育
- 書類作成の軽減

クリーム・スキミング（簡単な目標のみ実施する）の解決

また、G P R Aを成功させるためには、

G P R Aの成果に基づくメリットの付与を独立した機関に行わせること
広く情報公開を通じ、インパクトを高めること

各省庁のマネージャーにGPRAの有用性を理解させること

が必要との指摘もなされている。

ブッシュ政権での行政改革の取り組み

ブッシュ政権においては、「大統領マネージメント・アジェンダ」（以下「アジェンダ」という）を制定し、更なる改革に取り組んでいる。

ア 取り組みの特徴等

ブッシュ大統領は政府改革に当たって、「国民本位、成果志向、市場活用の三原則に従うこと」「活動的であるが優先順位をはっきりとさせ限定的な活動しか行わないこと」をあげている。しがたって、アジェンダの課題はN P Rほど広範なものではなく、特に重要な5課題（戦略的な人的資源管理、連邦政府と民間部門の競争、財務パフォーマンスの向上、電子政府の拡大、予算とパフォーマンスの統合）に焦点を絞っており、課題ごとの具体的な内容はやや一般論的であるが、改革の工程（アジェンダ）が示されている点が特徴である。アジェンダ自体は法的な拘束力はなく、大統領の各省庁に対する指示書であるが、クリントン政権との違いは、タスクフォース等特別な組織を設置せず、制度官庁である行政管理予算局（OMB）が指導的役割を果たしていること、大統領がその実施状況を良く見てリーダーシップを発揮していること、「現場への権限の委譲」、「現場改善の重視」の観点がないこと（ハンマー賞は廃止）、人員削減等の特定のゴールを設定していないが各省庁がビジネスアプローチを導入する過程で成果を達成すると考えていることがある。

イ 各課題への取り組み

（ア）戦略的人的資源管理

連邦政府の人員削減は、前政権からの課題であるが、アジェンダでは各省ごとに独自の中間階層削減の5カ年計画、これをOMBがチェックすることになっている。前政権では、管理職：一般職員の比率を「1：7」から「1：15」にするとの指示があったが、具体的な数値目標はなく各省庁では如何に階層を削減しサービスを提供できるかを検討している。

（イ）連邦政府と民間との競争

連邦職員の約半数は、データ収集、事務支援、給与事務などの民間委託可能な事務を行っており、これらを民間と競争して実施すれば20～50%の経費削減が見込めると予想されている。各省庁では、FAIR法（各行政機関の業務を点検し、民間で実施できる業務の仕分けを義務付け。連邦職員180万人のうち85万人の業務を「民間化可能」と認定）に基づき、民間部門と競争を行うことが出来るもののリスト策

定を実施している。現段階では、当該リストの策定のみ段階であるが、いずれ、その一定割合ずつを競争入札にかけることが計画されている。

(ウ) 財務パフォーマンスの向上

現在、13の補助事業だけで207億ドルの誤った支出(不必要なサービスの提供等)が判明している。このため、財政システムを正確で迅速なものにするため、OMBは各省庁と協力して取り組むこととしており、各事業のコストパフォーマンスを測定できるように予算プロセスを改革する予定である。

(エ) 電子政府の拡大

連邦政府は世界で最もITを導入している政府であるが、各省庁のITシステムが国民のニーズではなく各省庁のニーズに対応していること、ITの導入が新しい業務プロセスではなく既存のプロセスを省略するために導入されていること、更には、同一の省庁の相互互換性がないという現状を改善するため、政府のITへの投資を精査する予定である。

(オ) 予算とパフォーマンスの統合

パフォーマンスの改善に一層の焦点をあてるため、パフォーマンスレビューと予算決定を公式に統合することを計画している。具体的には、OMBの協力のもと、事業の効果の予測、コスト把握に努め、優れた指標を発見し、事業のパフォーマンスを正確に測る計画である。2003年の予算教書では、各省庁の5~6事業(政府全体では100以上)について、それぞれ、「効果的」「ある程度効果的」「非効率」「不明」などの評価を行い、非効率と判断した事業の予算はカットされている。

(カ) マネジメント・スコアカード(各省庁の成績表)による評価

OMBはマネジメント・アジェンダで示されている5つの課題について、大統領マネジメント会議と協力し成功の基準を策定し、その基準に基づきマネジメント・スコアカードによる評価に取り組んでいたが、2003年の予算教書で公表された。

このスコアカードは、5つの課題の進捗状況・成果について、26機関毎に、赤、黄、緑の信号方式で評価するものであり、今回は合計130のうち、緑は1個、黄は19個、赤は110個とかなり厳しい結果となっている。

その他

今回、調査した内国歳入庁(IRS)では、1998年に、法律として「クリティカル・ペイ・プログラム」を設け、外部人材の活用を行っている。

これは、40人の民間人を4年間の契約で、最高で副大統領の給与と同額の給与で雇用できるものである。この措置によりかなりのクラスの民間人を雇用できており、40人のうち20人はIT分野の専門家である。雇用に関しては、民間のヘッドハンティング会社を使用している。

(5) 豪州 - アウトカムを重視した独自の行政改革 -

豪州におけるマネージメント改革は、業績と予算をリンクさせたアウトカム重視の改革というところに特徴がある。

財務管理改善プログラムによるマネージメント改革

豪州におけるマネージメント改革は、1984年より開始された「財務管理改善プログラム」(Financial Management Improvement Program, FMIP)に始まる。

このFMIPは、英国で1982年に始まった「財務管理イニシアチブ」(Financial Management Initiative)に倣ったプログラムであり、権限委譲により業務運営上の裁量を与えると同時に、業績に対する説明責任を課すことで、資源の有効活用及び資源と事業計画との整合性を確保しようというものである。このFMIPでは、予算の弾力的活用、事業目的の明確化、運営計画の策定、事業優先順位付け、アウトプットの重視、事業評価指標の開発などが進められた。

アウトカム重視の予算編成

豪州における連邦政府の予算編成は、1999年度予算から「発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・フレームワーク」(Accrual-based Outcomes and Outputs Framework, AOO)により行われている。このAOOFは、従前の「プログラム管理・予算」(Programme Management and Budgeting)に代わる予算システムであり、各省庁の達成すべき目標と予算をリンクさせ、より効率的で効果的な予算配分の実現を目指すものである。AOOFは、また、業績評価システムとしての役割も持っている。

予算は、具体的には、アウトカム・アウトプットの体系で策定される。各省庁は、それぞれいくつかのアウトカムを設定し、その上で、アウトカムを達成するために必要なアウトプットを明確にする。各アウトプットには、アウトカム達成に必要な水準として「業績指標」を定量的に明示することになっており、アウトカム単位で各アウトプットの価格を合計したものが、そのアウトカム達成に必要なアウトプットに係る予算額となる。アウトプットに係る予算額は、各省庁がその執行に当たって裁量を持つ省庁裁量項目である。予算項目は、この省庁裁量項目とアウトカム達成のための支出として法律等に基づき支出される省庁管理項目から構成されている。各省庁は、柔軟に活用できる省庁裁量項目により、効率的にアウトプットを提供するとともに、省庁管理項目を着実に執行することで、アウトカムの達成を目指すことになる。設定された業績指標は、予算執行の後に実績との比較が行われ、評価の結果は、その後の予算配分に反映される。

このようなアウトカムを中心に置いたフレームワークは、行政機関のコーポレート・ガバナンスの改善とアカウントビリティの拡大という2つの目的を有しているとされる。即ち、アウトカムとアウトプットを通じた財務マネージメントは、()政府は何を達成しようとしているのか、()それをどのように達成しようとしているのか、()それが成功しているのかどうかについて、どのように知ることができるのか、という3つの重要な問題に目を向けさせることにより、意思決定と業績の改善に役立っているとされる。

なお、実際の予算編成に当たっては、首相が主催する歳出レビュー委員会(Expenditure Review Committee:ERC)が、政府全体の戦略計画と予算配分を結びつ

ける役割を担っており、各省庁から提案されているあらゆる新規施策（支出増加に係るものだけでなく、支出削減に係るものも含む）を実質的に検討・決定する場となっている。

業績評価システム

豪州では、上記の通り、業績評価と予算とを一つの枠組みで実施している。そのため、英国や米国のような業績評価のための個別のプログラムは存在しない。これは、豪州では、従来から、業績評価と予算のリンクを重視しているため、両者を一体のものと考えているからである。

評価を行うための業績指標については、)アウトカムの実現に当たっての効率性、)アウトプットの価格・質・量、及び)省庁管理項目に関して求められる特質を反映するものとされている。このような指標は、行政内外に有益な情報を提供する道具となっており、インプット管理では必ずしも明らかにならない行政システムの傾向や弱点等を明らかにするものと考えられている。

なお、連邦における業績評価については、予算編成とマネジメントの改善を所管する財務・行政管理省（Department of Finance and Administration）が、内閣・大臣が決めるアウトカムに関する助言とアウトプットの特定を行う各省を指導するほか、独立委員会であるオーストラリア生産性委員会（Australian Productivity Commission）が連邦及び州の政府サービスについての指標設定、データ収集・分析を行っている。

発生主義会計の導入

豪州においては、発生主義会計の導入は上記 FMIP の一環として進められてきた。決算については、1992 年から導入されている。ただし、予算については、上記 AOOF の導入までは現金ベースでの作成が続けられ、1999 年度からの導入となった。実施までの準備として、1998 年に発生主義のための指針が発表され、立候補したいくつかの省庁で実験的に発生主義による予算編成が実施された。豪州の場合、上記の AOOF により、アウトカム達成に必要なアウトプットを民間から購入することも可能となったため、発生主義会計の導入は必然的であったとされている。

決算の報告は、運営報告書、財政状況報告書（貸借対照表）、キャッシュフロー計算書であり、政府全体の連結財務諸表も公開されている。

行政サービス向上への取組

豪州では、1997 年にサービス・チャーター（サービス憲章）を導入し、行政サービスの質の向上を目指した取組を行っている。

行政マネージメントの課題改善に取り組む自治体事例

1 福岡市

(1) 概況

福岡市においては改革の基本方針、実行計画等を記載された「DNA2002計画」に基づき、2005年くらいまでに新行政経営システムを完成させることを目標として、経営改革を進めている。

(2) DNA2002計画

経営管理委員会

経営管理委員会（委員長：石井幸孝 JR九州会長）は市役所の仕事のやり方の改善策を検討するために発足し、検討にあたっては市役所の外部からの視点、民間企業の経営者からの視点、デジタル化、グローバル化などの経済社会環境の変化の反映の3点を特に意識した。

内容

ア 福岡市の経営管理上の課題と改革の必要性

まず、市民が行政に対して抱いている問題意識と職員の問題意識とに大差がないこと、また、職員に対して6年前に行ったアンケートでも同じような結果が出ていながらそれが改善されていないことを示した。これは改革のビジョンがないこと、トップのリーダーシップがないこと、改革リーダーとしての中間管理職の働きかけがないこと、インセンティブがないこと、市民の参画がないこと等が原因であり、これを解決するためには、従来型の掛け声だけの改革ではなく、世代を超えて持続する改革を達成するための組織文化を確立すること（DNA革命）が必要であると説いた。

イ 提言の実現に向けて

まず第1段階として、改革の逆戻りができないような推進体制を確立する。その際には可能な限り民間経営手法に学んでみる。

次に第2段階として、各部門、各層が市民のニーズを常に感じ、市民やNPOと常に密接に協働できる「高感度経営」を確立する。

最後に第3段階として各部門、各拠点、各人が自律的に判断し、行動できる経営を目指す。

ウ 新行政経営システム

新行政経営システムは以下の9つの要素からなる。

(ア) DNA運動

すべての課と施設で課長・施設長をリーダーとする自主改善活動（DNA運動）に取り組む。具体的には、全課長・施設長に対する研修、課・施設単位目標管理手法の導入、DNA課設置、「DNAどんたく」開催等のベストプラクティス発掘の試み。

(イ) 行政マーケティング運動

2000年度の1年間は、市民からの意見や苦情は全て毎週直接局長と市長に報告する、新たな施策の導入や計画立案の際には、担当部門が事前に市民の意見を問うパブリック・インボルブメントの手法を導入する等、組織の各層が常に市民から刺激を受けるようなシステムを構築。

(ウ) プロポーザル運動

市民からの提言、日常業務の中から出てくる職員からの問題提起や、課長・施設長の改善運動から出てきた課題をプロポーザル委員会が整理し、青(すぐやる)、黄(1月以内を目途に検討)、赤(今は無理)の3つの処理方法に分類する。委員会の提案はプロポーザルトップ会に上げられ、プロポーザルトップ会は対応を即決し、改善実施の担当部署に指示する。

(エ) 民間型経営システム

予算・人員などの経営資源及び組織を顧客別・事業別タイプに大括りにし、管理・運用に弾力性を持たせるとともに、外部へのアウトソーシングや企業・NPOとの業務連携も強化する。

新規に事業を企画する場合には、民間で同種のものがあるときには、まず民間を活用する。また、既存事業についても、民間とのコストなどの比較をする(マーケットテスト)。

(オ) 行政評価・企業会計システム

政策、施策、事務事業の各レベルで達成目標を事前に設定し、事後にその達成度を業績評価していく目標管理の体制。

発生主義と複式簿記の考え方に基づく「財源行政コスト計算書」を作成するとともに、特別会計や外郭団体も含めた「連結財務諸表」の作成を目指す。

(カ) 現場自律管理システム

組織・人員・予算権限を現場に移譲し、自律的に運用する体制への移行(「庁内分権化」)の断行を目指す。

(キ) コーポレート・ガバナンスの確立

各局の利害を超えた視点から経営戦略を判断する経営会議とその補佐体制の構築。行政サービスのレベルを市民の目でチェックし、サービス改善を促すための「サービス改革委員会」を設置を目指す。

(ク) 市民自治体制

小学校や公民館くらいの単位の地域コミュニティに着目した市民自治体制の育成を目指す。

(ケ) コミュニティの自律経営

市職員がテーマ(事業)、ユーザー(顕在する利用者)、コミュニティ(地域の潜在

ニーズ)に着目しつつ、相互に矛盾する3つの要請を自律的に調整できる行政のプロとなるよう育成することを目指す。

(3) 計画の実施状況

「すぐやるべきこと」を指定

まず、経営管理委員会は「すぐ実行すべき項目」として、押印の廃止・弾力化、被服貸与の見直し等16の項目を提言し、これらのお大半(12項目)を市は実行に移した。

現在までの改革の評価

運動論を創出するという初期のアプローチについては成功した。

全課長研修を端緒とする課、施設単位での改革がスタートし、プロポーザル委員会も機能している。「DNAどんたく」も開催され、市役所の取組が徹底的に情報公開された。現場で自律的に課題を解決していく組織風土ができつつある。また、BPR(Business Process Reengineering:目標を設定し、それを達成するために業務内容や業務の流れ、組織構造を分析、最適化すること)の手法を活用して清掃工場の修繕費を3億1,000万円削減したケースなど、めざましい成果も出てきている。これは、現場改善的な改革であれば、カリスマ的なトップがいなくてもインセンティブさえあれば改革は進行するというを示している。

また、環境局、城南区においては、他の局、区に先駆けて戦略計画を策定し、新たなマネジメントシステムを構築する段階にきている。モデル局・モデル区の成功を見た他の局、区においても同様の手法を導入したいとの声が高まっている状態である。

今後の課題

庁内の規制緩和や権限委譲はまだあまり進んでいない。また、有効な市民参画促進の仕掛け作りは困難であるなど、行政のシステム変革の段階になると多くの課題が残っている。

資源配分の問題については、国の制度が変わらないと自治体単独では解決し得ない側面もあり、国の制度の見直しに注目しているところである。

2 静岡県

(1) 概況

静岡県においては、平成5年の石川知事誕生以来、従来の節約型の行革から行政の生産性向上に基本姿勢を転換し、「常に行革」、「県民本位」、「ゼロベースからの再設計」を行革の基本姿勢としている。

(2) TOPマネジメント

静岡県においては、目的を明確にした戦略的な行政運営(目的指向型行政運営システム=TOP(Target Oriented Policy) management)を目指している。このねらいは、以下の3つである。

施策の目的を明確にし、目的の達成度合いと必要性を確認しながらの効果的な行政運営

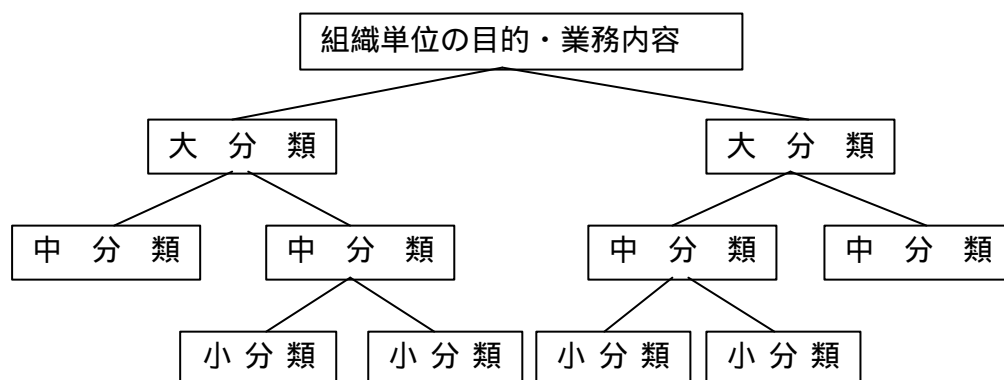
県全体の施策の優先度を確認しながら一丸となって目的の達成に取り組む行政運営
施策の目的とそれを実現するための業務、目的達成の進捗度合いの公開により、県民
参加型の行政展開のための県民と行政との共通の土俵作り

このねらいを実現するために、業務棚卸表の活用、組織のフラット化、戦略展開と
いった施策を展開している。

業務棚卸表

ア 業務棚卸表とは

組織単位（係・スタッフ）がその目的を達成するために、一定期間内に実施する業務（手段）の作戦体系を示し、具体的に何をどこまでやるのかを樹木構造で記述したもの（大分類は目的・業務内容のための手段、中分類は大分類達成のための手段、小分類は中分類達成のための手段）。



各業務において、評価尺度を定め、その（現在までの）実績、目標、目標達成期限等を定めた表を作成する。

平成9年度以降、本庁すべての係・スタッフ単位において業務棚卸表を作成することとしている。業務棚卸表を作成することにより、効率的な業務の展開と進行管理による業務の計画的かつ着実な執行が図られ、恒常的な業務の質の向上が期待できる（棚卸表の記載例及び年間活用サイクルについては、資料15参照）。

イ 業務棚卸表の予算への活用

平成10年度からは、業務棚卸表を予算編成・組織再編の基礎資料として活用している。予算編成時期に財政室と行政改革室が共同でヒアリングを行い、その結果を予算編成に反映する。この際に業務の達成率（アウトプット）のみならずその業務自体の必要性、効果（アウトカム）についても着目する点が事務事業評価と異なる点である。例えば、老人ホームを100軒建てるという計画を建てた場合に、実際何軒建てたのかということにのみ着目して評価を行うのが事務事業評価で、棚卸の場合には、そもそも老人ホームを100軒建てることの是非そのものやその効果についても評価を行う。

従来はシーリング方式の下、総室長自身が自分で評価した結果を予算要求に反映させ、財政室で事業の目的と効果を検討する予算編成システムであったが、平成13年度からは、棚卸の結果の予算への活用について試行的にルール化を図った。アウトプットとアウトカムの間部分の評価（査定）の仕方が確立していないことなど課題は残

るが、平成 14 年度予算からはシーリング方式をやめ、業務棚卸表の結果に基づいたゼロベースからの予算編成を行うこととしている。

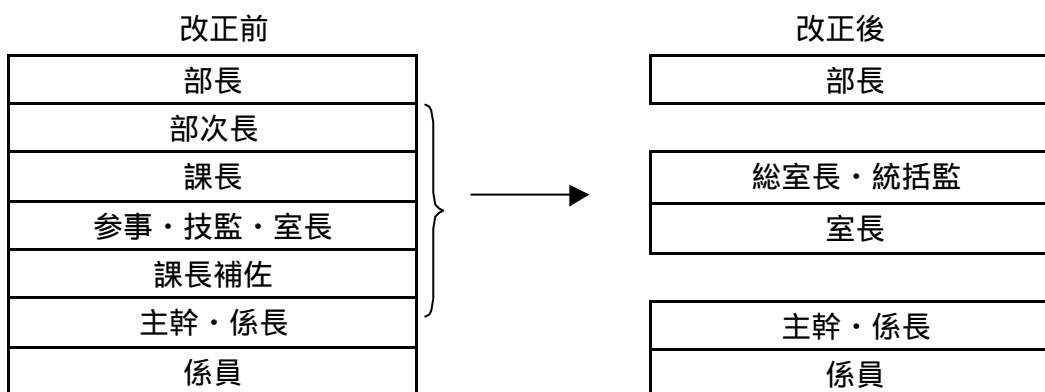
ウ 課題

次年度の業務棚卸表を作成するに至るまでにどのような検討がなされ、それをどのように実現したのかという途中経過を明確にすることによって、業務棚卸表をより県民に身近なものと考えている。

組織のフラット化

ア 目的志向型の組織再編

課制度を廃止し、係・スタッフを基本単位とした目的別の小規模組織たる「室」へ再編成し、その上に室単位を大括り化した「総室」を設けた。



イ 大規模な権限委譲による迅速な判断

各室の長は従来の課長と同等の決裁権、予算執行権を持ち、通常の業務執行は室長で完結するため、迅速な判断と対応が可能となる。なお、決裁手続の簡素化も図った。

ウ 課題と対応策

室組織は小規模であるため、マンパワーが不足しがちである。室だけでは対応できないような緊急事態が生じた場合には、総室長の権限で、室を越えた年度途中の職員再配置を決定する。また、業務が複数室にオーバーラップする場合や新たな課題が生じた場合にどこが担当するのかという問題についても総室長が整理する。また、各総室、部をまたがった業務も存在し得るため、平成 13 年度からは組織横断的なプロジェクトチームを作って、そのような業務に対処しようとしている。

戦略展開

知事は毎年度予算編成に入る前に「知事方針書」によって予め基本の方針を示す。それを基にして、部局長クラスが「部局長方針書」を策定、総室長等クラスが室長クラスと協議・調整の上「戦略項目個別票」を策定する。

この方針は平成 12 年度より導入された。従来は戦略決定においても部局レベルで方針を固めてから上にあげていくというボトムアップ的なスタイルであったため、部局間で

権限争い等のカベができてしまっていたが、トップダウンで基本方針が定められるようになったことにより、組織ごとのブロック意識のようなものがなくなり、組織間の風通しがよくなった。

「戦略項目個別票」に記された事項を如何に着実に推進するかということは業務棚卸表によって担保される。

ひとり1改革運動

職員一人ひとりが身近なところから改革に取り組むことにより「自らが改革の担い手である」との自覚を深めるため、「ひとり1改革運動」を推進している。この運動は職員自らが改革・改善を行いその成果を届け出る方式と、個人では解決できない課題などについてその解決策を提案する方式の2つからなる。下表のように、毎年かなりの数の成果及び提案の届出がある。

<実績>

	平成 10 年度	平成 11 年度	平成 12 年度	平成 13 年度 (前期分のみ)
取組件数	5,353 件	5,467 件	7,237 件	3,458 件
うち改革成果	3,397 件	2,617 件	2,647 件	1,759 件
うち提案	1,956 件	2,850 件	4,590 件	1,699 件

具体的に採用された成果を例示する。

- ・ 県立総合病院における検体検査方法の見直しによって患者待ち時間を短縮した。
- ・ 商品にならない鶏卵を希望のあった近隣の5つの福祉施設に提供するなど、有効活用した。

3 瀬戸市

(1) 概況

瀬戸市においては、ニューパブリックマネジメント理論に基づき、行政に民間企業の経営理念・手法等を可能な限り導入することとすることを目標とした改革に平成12年度より着手した。

今後、平成17年度末までに、ニューパブリックマネジメントに基づく行政経営システムが完成することを目指し、平成18年度から、新システムによる行政運営に全面的に移行することとしている。

(2) 改革の概要

経緯

瀬戸市における改革推進の中心部局は企画課である(もともと企画課は市の最上位計画である総合計画を担当し、総合的な企画・調整を行う部局であったが、最近は経営改革に関する事務も行っている。)

市の行政の問題点を解決するためには行政の運営システム全般に渡るトータルな改革

(経営改革)が必要だという企画課の考えと市長の問題意識とが一致し、平成12年末に行政経営システムを導入することを決定した。

(当時企画課が感じていた行政の問題点)

- 市の政策分野における重点分野選択が市民の意向を反映せず
- 市の施策・事務事業の実施が市の抱える課題を解決していない
- 計画と実施の分離
- トップの意思決定の際の情報不足
- 歳入減少の中、行政が資金不足でも市民が必要なサービスを楽しむことができるようにするための方策が充実していない
- 手段の選択(サービス提供の多様な選択肢の確保)という概念の欠如
- 行政と市民・NPO・民間の役割分担の不徹底
- コスト意識の欠如(人と場所はタダであるという認識)
- 成果の未評価、Plan, Do, See サイクルの欠如

まず、市長自らが、より良いサービスの提供、より高い効率の追求、より確かな信頼の獲得の3つを「行政経営に関する基本方針」と定め、これを達成するために業績・成果による経営、市場を利用した経営、市民・NPOとの参加・協働型システム運営の3つを目指すこととした。

行政経営委員会

経営改革には、外部の専門家の助言が必要不可欠との認識の下、民間企業経営者、学識者、公認会計士等から成る行政経営委員会(委員長:内藤進リンナイ株式会社代表取締役会長)を設置した。

行政経営委員会には下記の5つの作業部会が設置されている。

戦略経営部会

-) 戦略経営分科会・・・市のビジョン・ミッション検討、政策の優先順位づけ
-) プロポーザル分科会・・・現場の改革改善運動
- 実施管理部会・・・業績・成果主義の行政評価定着
- 企業会計部会・・・事業の原価コストの把握と発生主義会計導入
- 市民公益事業促進部会・・・市民・NPOとの協同推進
- 情報システム化部会・・・情報システムの導入

Plan と Do の改革プロセスの同時進行

ア Plan の改革 戦略経営プロセスの改善

まず戦略経営分科会(部長クラス)で部のビジョン・ミッションを討議し、その上で市長や助役を交えた討議を行って、市のビジョン・ミッションを確定するという「ミドルアップダウン方式」をとる。

イ Do の改革 現場の業務改善運動

現場の意識改革、業績測定のためのツールとしての業績と予算のリンク等を目指す。

13年度の改革の進捗について

行政経営委員会において、経営改革の工程表を作成すると同時に企画課においても行政評価を通じた業績目標に基づく予算配分、マーケットテスト導入、現場の改革運動、市民への公表等の施策を実施している。

ア 行政評価 - 総合計画第8次実施計画の策定

「第4次瀬戸市総合計画」基本計画（目標年次：平成17年）に掲げる目的の達成に向け、当面4カ年で具体的に取組む内容について「最小の費用で、最大の市民満足」を得られる計画策定を行う。計画の対象事業は新規事業、第7次実施計画の2年次以降で認められた事業に限定され、また、企画課による以下の二次にわたる審査に合格した事業についてのみ予算措置が可能となる。

第一次審査（～ について、十分な説明がなされているもののみが合格）

- ）ニーズの明確化（誰が、どのくらい必要としているか）
- ）サービスの特定（必要なアウトプットの量と質、対応期間等）
- ）目標値の設定
- ）投資規模と客観的な必要根拠の説明

第二次審査

- ）責任分担の可能性

なお、審査に合格した事業の事業額が実施計画配分可能額を超えた場合には、実施計画策定の前に市長が作成した「政策・施策の優先順位表」の上位のものから順に採択される。「政策・施策の優先順位表」とは、総合計画の各階層（政策レベル・施策レベル）ごとに重要度を百分率で表し、その数値を掛け合せた値で順序づけをした表である。

平成13年度の審査においては、要求事業（新規、継続双方の合計）423のうち、71.8%にあたる304事業が合格となっているが、継続事業302のうちの15%にあたる46事業については不合格として予算がついていない。無論不合格となった事業についても、その事業自体の必要性を否定しているわけではないので、サービスの提供主体を変える等の措置について担当課と企画課でともに考えるなどの対策を講じている。

イ 業務改善運動

プロポーザル分科会において、職員からの業務改善提案を募集することとしている。応募された提案は行政経営委員会の審査を経た後、中間管理職を介さずに直接市長に勧告され、市長の判断で庁内に実施の指示が出される仕組みになっている。提案は庁内に公表され、賛成反対が公に議論され、提案の処理状況や実施状況も委員会・分科会等によりフォローされ、公表される。

平成13年11月に職員からの業務改善提案募集を開始したところ、10の提案が提出され、その全てが採択された。

改革の工夫

瀬戸市の改革は個々の問題に対する個別の解決策を追い求めるのではなく、全体に対するトータルな経営改革というアプローチを採ればその中で個別の問題は解決されていくという考え方に基づいている。また、瀬戸市は平成12年度より改革に取り組み始めた、いわば後発自治体であるために最短の道のりで目的を達成する必要がある。従って、まずビジョンと工程表を作り、それに基づいて改革を進めているため、今後どのようなことを行っていけばよいのかということは明確に見えている。

職員、市民、議会の反応

一般の市民が改革に対してどれほどの興味を持っているのかを示すデータは存在しないが、新聞報道では改革の流れについて連日紙面に取り上げられている。議会においては改革についての質問が総質問時間の10数%を占めるなど、関心度は増している。一方で、職員の反応については、積極的に取り組む部局もあればまず実行できない理由探しから始める部局までマチマチな状態である。

民間企業のマネージメント改革の事例

1 IBMの経営改革

(1) IBMの歴史

IBMの歴史は1914年に前身のCTR（コンピューティング・タビュレーティング・レコーディング社）にトーマス・J・ワトソン・シニア氏が入社した時から始まる。1924年にIBMに社名を変更、当時の主力製品はパンチ・カードを利用した会計機などであった。1952年に息子のトーマス・J・ワトソン・ジュニア氏が社長に就任。1964年に初めての汎用大型コンピューター「システム/360」を発表、その後のIBMの高成長の原動力となった。IBMは1970年代、1980年代を通じて、大型コンピューターを中心とした高収益構造を維持してきたが、それを支えてきたのは多額の研究開発投資の継続による技術革新とレンタル販売方式を導入した営業戦略であった。さらにワトソン・ジュニア氏は 個人の尊重、お客様への最善のサービス、完全性の追求という一貫した経営信条に基づく企業経営を展開したことが成功の秘訣であるとしている。

しかしながら、1980年代後半から、パソコンの台頭とその高性能化、情報産業への新規参入増大に伴う競争激化、企業規模拡大に伴う官僚化などから、成長が伸び悩み始めた。1991年の第1四半期には、年金を除く退職後の給付に関する雇用者の会計適用による特別損金を主要因として - 17億ドルの史上初の赤字を計上、以後、1991年度から1993年まで総額159億ドルの赤字を計上した。これらの変化に対応して80年代後半からすでに緩やかな人員削減を行い、さらに1991年末には企業を分割し、より自主性を重視した小回りの効く企業体の集合への分権化を開始したが、赤字を解消することはできなかった。

(2) 経営改革

1993年3月IBMの取締役会は当時RJRナビスコ社の会長を務めていたルイス・V・ガースナー・ジュニア氏がIBMの最高執行責任者（CEO）に就任することを発表した。ガースナー氏はIBMにとって初の外部からのCEOであった。同氏は同年4月に就任するやいなや、経営再建に着手し、赤字からの脱却（93年）経営の安定化（94年）成長路線の拡大（95年以降）の3つのフェーズで経営改革を行っていった。

赤字からの脱却

2年余にわたって継続していた赤字からの脱却を図るために、経費、コスト構造を徹底的に見直し、会社を適正な規模に是正する施策を取った。ベンチマーク（他社比較）により、経費やコストを業界において競争力ある水準に引き下げ、利益を確保するために、設備や事業所などの資産売却、経費・コスト節減を断行した。また、93年7月には、3万5千人の大幅な人員削減を発表した。また、営業から開発・製造に至る全社の11個のビジネス・プロセスを全て見直し、徹底的なりエンジニアリングを行った。財務、法務、人事などのトップを外部から採用しつつも、事業部門のトップは社内から登用し、社内外の人材を効果的に配置して、企業文化の変革を加速させた。これらの努力により、就任後半年後の1993年第4四半期には3億8200万ドルの純利益を計上し、赤字からの脱却を達成した。

経営の安定化

経費・コスト削減を推進するとともにガースナー氏はIBMの顧客や社員との対話を推進し、IBMの抱える問題点とその解決を図る経営戦略の立案と実践に取り組み始めた。同氏は顧客との対話を通して、顧客がIBMに期待していることは単なるコンピューターのハードウェアやソフトウェアなどを部品として提供することではなく、顧客が抱えている経営課題を解決するための総合的なソリューション（問題解決）を提供することであるとの結論に達した。その結果、それまでの会社を分割して小回りの効く会社群にするという戦略を改め、IBM全体の総合力を強みとする経営への方針転換を図り、その実現のためにサービス事業に経営資源を投下し、同事業の収益を順調に拡大していった。2000年にはサービスとソフトの収益がハードの収益を上回り、サービス事業は安定的な収益源として業績回復に貢献してきている。また、新しいテクノロジーを生み出すことの重要性を再確認し、生み出されたテクノロジーが早く市場に届くように研究開発体制の刷新を行った。テクノロジーのライセンス収入も拡大し、2000年には17億ドルに達した。

成長路線の拡大

サービス事業を中心とした経営の安定化を推進しつつある中、90年代前半からインターネットが普及し始め、爆発的な拡大時期を迎えた。IBMは、大型コンピュータ、パソコンに次ぐ第三のコンピューティング・モデルとしてネットワーク中心の時代が来ることを予想、1997年には「e-ビジネス」を提唱した。e-ビジネスとはネットワークを活用して企業のリエンジニアリングを推進していくための考え方である。情報産業における次の時代のビジョンを打ち出すことでリーダーシップを発揮し、IBMをさらなる成長路線に載せて行くことを目指したものであった。ドット・コム企業のバブル崩壊にもかかわらず、あらゆる企業においてe-ビジネスは着実に進展しており、IBMの成長を推進する主要な戦略となっている。

(3) 企業文化の改革

企業であれ行政であれ組織体を改革するにおいて、最も大切であり、また最も困難なことはその組織体の持つ文化・風土を変革していくことである。組織は個人の集合であり、個々人の意識が変わらない限り、組織改革は成功しない。また、一旦成功しても継続しない。成功してきた企業であればあるほど企業文化は堅固に個々人の意識に埋め込まれており、それを変更するためにはトップのリーダーシップはもちろん、ありとあらゆる工夫や施策が必要になる。IBMにおいては、内向き志向になっていた企業文化を外向き、顧客志向に変革することが求められた。例えば、ホワイト・シャツ中心ではなくカラー・シャツ可のドレスコード、プレゼンテーションではなくディスカッション中心の会議、社員に配慮したコミュニケーション、チームワークを重視する人事評価、など様々な施策を実施した。企業文化改革の困難な点は赤字のような明白な危機が去っても、企業文化の改革には終わりはなく、改革を継続する仕組みをいかに経営に取り入れるかである。

2 新日本製鐵(株)の経営改革

新日本製鐵(株)（以下「新日鉄」という。）は、昭和62年度以降、5次にわたる経営計画を実行してきた。各々の計画概要は下表のとおりである。

計画名称	計画概要
中期総合計画 (S62～平2)	<ul style="list-style-type: none"> ・設備休廃止を中心とした製鉄事業の国際競争力強化 ・複合経営推進の中長期ビジョン
第2次中期総合計画 (平3～平5)	<ul style="list-style-type: none"> ・複合経営の推進(4兆円ビジョン) ・高収益企業への変革と強靱な財務体質の確立
第3次中期経営計画 (平6～平8)	<ul style="list-style-type: none"> ・製鉄事業での国際競争力再構築 (ホワイト40%削減を含む3,000億円のコスト削減) ・経営ソフトのリストラクチャリング ・複合経営、グループ戦略の強化
第4次中期経営計画 (平9～平11)	<ul style="list-style-type: none"> ・複合経営の構築～環境変化への柔軟な対応 ・経営ソフトの革新 ・連結経営の強化・充実
第5次中期連結経営計画 (平12～)	<ul style="list-style-type: none"> ・連結経営の強化と強靱な新日鉄グループの構築 ・連結経営ソフトの革新

中期総合計画及び第2次中期総合計画は、プラザ合意に端を発する急激かつ大幅な円高に対応するため、製鉄事業において大規模な設備休廃止を実施し国際競争力の再構築を図る一方、複合経営の推進により成長性の確保を目指す内容であり、これらの施策を通じて「雇用を維持しながら事業構造転換を図る」ものであった。

これに続く3～5次の中期計画は、バブル崩壊後の長期不況の下で、製鉄事業においては、「経営ソフトの革新」を中心的施策と位置づけ、大規模な設備休廃止に匹敵するコスト削減を図るとともに、新規事業分野については、収益性を重視し事業分野の選択と集中を図ることが骨格となっている。

一連の経営改革の中で、行政マネジメントとの関わりをもつであろう「経営ソフトの革新」は、第3次中期経営計画から現在実行中の第5次中期連結経営計画まで、継続的に取り組んできた施策である。その基本構成要素は、責任と権限の明確化、分権化・現場主義の徹底、組織の簡素化、IT戦略である。要素毎の施策を経営計画期間毎に整理したのが下表である。

	責任・権限の明確化	分権化 ・現場主義	組織の簡素化	IT 戦略
第 3 次中期	<ul style="list-style-type: none"> ・トップ決定事項の重点化 ・品種別/所別損益を基軸とした事業部的運営と損益責任の徹底 	<ul style="list-style-type: none"> ・小さな本社 ・工場長中心の業務運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・経営方針会議と常務会統合 ・個別執行事項 Max3 階層化 (ハンコは3つまで) 	<ul style="list-style-type: none"> ・PC 一人1台化とネットワーク化
第 4 次中期	<ul style="list-style-type: none"> ・事業部的運営徹底 ・一部品種事業部制を導入、あわせて一部製鉄所を品種事業部編入。関連会社管理機能の品種営業部への移管 	<ul style="list-style-type: none"> ・大工場長制・大課長制の進展 	<ul style="list-style-type: none"> ・人事・処遇制度改訂と階層圧縮 	<ul style="list-style-type: none"> ・BPR 推進 電子決裁化等、ネットワーク前提の業務運営
第 5 次中期	<ul style="list-style-type: none"> ・全品種を対象に、品種事業部制を導入 			<ul style="list-style-type: none"> ・BPI IT 活用による基幹業務プロセス改革

これら一連の施策は、「本社から事業所へ」、「機能別管理部門から事業セグメント（または品種事業部）や事業所へ」と、付加価値を生む部門または現場に近いレベルにおいて、総合的かつスピーディな意思決定ができるよう社の責任と権限の体系を転換するものであった。

これらの取り組みの結果、大幅な組織の簡素化、少数化が図られたが、これらの定量的な効果にとどまらず、現場から離れたところに権限があるために生まれる組織間の受け渡し業務の排除、機能別管理部門が部分の立場で判断するために総合的なソリューションにつながらないという事態の解消、組織間の権限関係を問題先送りのイクスキューズにさせない風土・組織体制の確立等、業務運営面でも多大な効果をあげている。

情報化と行政マネジメント

マネジメントを構成する共通要素として一般に指摘される人事・財務・情報等のうち、情報は近年の急速な技術進歩を背景に最もその利用の範囲・深度が拡大している要素であり、その活用（情報化）は次のとおり行政マネジメントのあらゆる側面にわたって、これを飛躍的に改善させる基盤的なツールとなり得る。

第1に、内部マネジメントの観点からは、執行部門の抜本的な業務効率化、国民へのサービス向上を可能にする。

第2に、外部マネジメントの観点からは、簡易な方法により行政と不特定多数の国民との双方向対話を可能とする。

第3に、戦略マネジメントについては、政策立案機能の強化の補完を図る手段となりうる。以下、その具体的な効果・活用の在り方等について検討することとする。

1 内部マネジメントと情報化

(1) 評価の精度等の向上

マネジメント・サイクルのうち評価（SEE）の部分にとって最も重要な課題は 適切な指標の設定及び 評価の前提となる業績達成度の正確・迅速な把握であるが、情報化は後者の部分で大きな寄与を行い得る。

特に、情報化は行政の各プロジェクトの工程ごとに正確な資源投入の把握を可能とする事等により、ABC（活動基準原価計算）分析等の精緻な評価手法の開発・利用に大きな効果を発揮する。また、評価のための幅広い情報の収集システムの構築や、評価結果の共有のためのシステムは、評価の客観性・適切性を担保する手段ともなる。

(2) 国民へのサービス向上

情報化による申請時間の短縮・手続の簡素化が、顧客満足度に与える影響の大きさを実証的に示したケースとしては、米国の内国歳入庁（IRS）に対する顧客満足度が、主として税務関係書類・手続の電子化により10ポイント近く上がった例がある。

我が国においても各種申請等行政手続のオンライン化のための取り組みが進行中であるが、これを着実に実施するとともに、今後は、縦割りとなっている個々の行政組織の視点からではなく、利用者たる国民の視点に立ち、行政組織全体でのワンストップ・サービスの提供を一層推進する必要がある。

(3) 組織・業務プロセスの改革

組織のスリム化・フラット化

情報化の進展に伴う情報アクセス機会の拡大と情報伝達の迅速化・広範化により、組織内における情報の仲介・代理等の業務はその多くが不要となるものと見込まれる。既に民間企業、自治体において多くの事例が見られるように、このことは特に中間層の削減を中心とした組織のスリム化・フラット化につながる。

権限・責任の現場への付与

同時に、リソースマネジメントシステム（人、もの・金、情報を管理する仕組み）の導入は、組織の最上層部による一元的な管理を容易にし、中間層の削減を加速化すると

ともに、従来中間層の保有していた資源管理の権限等の現場への権限委譲を促進する。

業務プロセスの改革

また、情報共有化により、既存の組織の枠組みにとらわれない組織横断的な新たな業務運営のプロセスが容易に実行可能となるなど、情報化は従来型業務運営の考え方を変える契機となり得る。

この点に関し、自治体では、既に情報化によるワンストップ化の取り組みをさらに一歩進め、業務全般の改革につなげているところも見られる。例えば、浜松市では、市民の総合窓口担当の部署を作り、これをサポートするような情報処理システムを作ることにより市民を中心とした業務のプロセスの改革を行っている。

意識改革のツール

情報化の推進は、組織内の意識浸透・意識改革を簡便に行いうるツールとして寄与し得る。意識浸透・意識改革に当たっては、トップからの各職員への危機意識・ビジョンの浸透、各職員・現場の問題意識がトップに直接伝わり改善を成し得る仕組みによる改善などが有益であるが、それらを進める上で、電子メールなど意思伝達の効率化に資するツールは民間企業にあっても多く用いられているところである。

(4) 経費等の効率化

情報化による改革効果としては古典的なものであるが、特に定型・間接業務に対する情報技術の活用が一般化するにつれ、その合理化効果も大きなものとなってきている。例えば、横須賀市では、財務会計システムによる経費（人件費）の節減、電子入札による年間約20億円のコストダウン等が実現されている。

その他、民間企業で行われている管理会計システムによるコスト意識の徹底、統合文書化による活動資源の一元化、プロジェクトごとのコスト把握及び進捗管理が国の行政においても一般化すれば、より一層コスト削減効果を発揮する事が期待される。

2 外部マネジメントと情報化

行政のマネジメントのうち、国民との関係に係る部分は、従来、行政と関係を有する国民が極めて広範・多数であったため、双方向的な対話等が困難であり、民間企業と顧客との関係に比べても、特に行政の取り組みが進まなかった分野と考えられる。この点、情報化の技術進歩による対話の容易化は、他の分野に比べても特にマネジメント改革へのインパクトが大きい部分であると考えられる。

(1) 国からの情報提供及び国民の意見・要望の把握

これらについては、国レベルでもメールマガジン、ホームページ等による情報提供のほか、インターネットの活用により国民からの意見を聞くためのパブリックコメント等も盛んに行われるようになってきており、今後は、提供情報の内容の充実、意見・要望聴取機会の一層の拡大、把握した意見等の有効活用等に一層努力する必要がある。

(2) 政策決定・業務運営への参加

地方自治体レベルでは、ITを活用した政策決定への行政への市民参加が一部可能になっている。例えば、三鷹市におけるインターネットを活用した市民との電子会議等である。また、執行レベルの業務運営にあっても、例えば、大和市のメーリングリストのケースのように、情報を市民と職員が共有することによる問題解決が試みられている例がある（例えば道路の不具合等を市民から市に通知。市から処理結果を通知するなど）。

これらの取り組みは、同時に担当職員レベルのボトムアップによる意識改革にも寄与している。例えば、大和市では1400人の参加職員のほとんどが、実名で参加しており、多くの人間に「見られる」ことにより、処理プロセスの透明化、説明責任の担保が図られている。

3 戦略マネジメントと情報化

戦略の決定・明確化のプロセス自体は、本来極めて非定型、裁量的な作業で構成されており、その過程そのものを情報化によって置き換える事は困難である。しかし、戦略の決定過程を情報化によって支援し、結果的に戦略自体をより適切なものとしていく効果は大きいものと考えられる。

(1) 根拠に基づく決定

情報化による正確・大量かつリアルタイムでの意思決定材料の提供は、戦略決定の客観性、適切性を増加させる。また、いわゆるナレッジ・マネジメント（知識の共有・蓄積・利用）の活用により、個人の知識を組織全体で活用する事（ノウ・フー）や暗黙知の活用等が可能になり、情報共有による意思決定の迅速化、効率化が期待される。

更に上記1(1)のとおり、政策評価の精緻化により、評価結果を次の戦略決定に反映させるフィードバック・ループがより一層有効なものとなることが期待される。

(2) 国民からの意見の反映

上記2の外部マネジメントの項とも関係するが、パブリック・インボルブメント等国民の合意の場作りに向けた取り組みを更に進めることや、国民から寄せられる情報や意見を府省横断的に利用するための取り組み等、現行政策決定システム改革の一環として情報化を活用する余地は大きいものと考えられる。

(3) 決定プロセスの透明化

戦略決定の過程では裁量的判断が行われる事が多く、また、決定の内容も、公平性等客観的な指標による評価の困難な要素が含まれる。このような定量的評価の困難な分野については、今後、情報化による決定過程のオープン化を進め、透明化によって説明責任を担保する方向性が求められるものと考えられる。