

◆ 報 文 ◆

成果志向の道路行政を支援する政策マネジメント技術

荻野宏之* 塚田幸広**

1. はじめに

道路行政では、ユーザーの視点に立ち、より効果的、効率的かつ透明性の高い道路行政へと転換するため、他の行政分野、公共事業分野に先駆けて、行政マネジメントを推進している。2003年(平成15年)7月に、目指すべき成果を事前に宣言した「平成15年度業績計画書」を公表し、成果志向の道路行政マネジメントをスタートした。2004年(平成16年)6月に公表した「平成15年度達成度報告書・平成16年度業績計画書」は、1年前の業績計画書の中で宣言した目標の達成度を確認し、その結果や反省を次年度に反映するために業績計画をまとめたものであり、これによりマネジメント・サイクルが初めて一巡した。その後、達成度報告で得られたこれまでの取り組みの評価と知見を道路行政に反映し、また成果志向の道路行政を進めるための基礎的な仕組みづくりや日常業務への組み込みを通じたマネジメントの実践のための検討を進めてきたところである。

本稿では、道路行政が取り組んでいる行政マネジメントの背景や取り組みについて紹介するとともに、これを支援するために国土技術政策総合研究所(国総研)が実施している技術研究について報告する。

2. 道路行政への行政マネジメント手法の導入

本章では道路部門の行政手法として最近行われ始めた行政マネジメントについて述べる。行政マネジメントとは、民間企業で行われている経営手法を行政に根付かせようとするものであり、その主目的は効率化の追求と透明性の確保である。

成果重視の道路行政マネジメントにおいては、事前に定量的な成果目標を定め、事後に達成度の

評価を行い、評価結果については以降の行政運営に反映させる。これは、適切な場所、対象に対して適切な資源配分を行い、対策を講じていくための仕組みであり、行政の効率化に資するものである。

また、目指す成果を国民の生活実感にあった指標を用いた数値目標として事前に公表し、その実現のための手段の妥当性を明らかにすることによって、国民と行政が課題と目標を共有することができる。これにより、道路行政における成果志向の姿勢を明確にするとともに、国民と行政との信頼関係を再構築し、行政の透明性の向上を図るものである。

2.1 政策評価の制度化までの経緯

我が国においては、2002年より、政策評価が制度化(「行政機関の行う政策の評価に関する法律」)されるなど、成果を重視した行政への転換が進められている。このような経営学的手法を採り入れた取り組みはNew Public Management(以下NPM)と呼ばれ、1970年代後半から取り込まれてきた英国、オーストラリア、ニュージーランドその他OECD諸国における一連の行政改革に代表される概念である。米国および英国の道路行政において実践されている取り組みと我が国のものを比較すると、図-1のようになるが、計画の体系やフィードバックの仕組みが互いに類似していることが分かる。

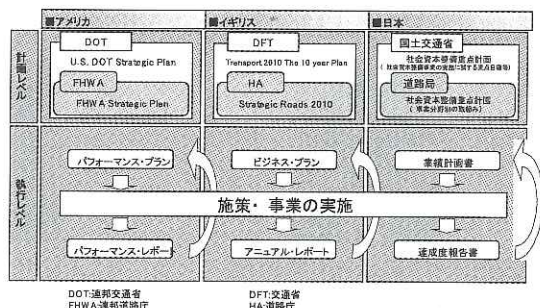


図-1 米英日の道路行政マネジメントの比較¹⁾

Technical Assistance for Outcome-based Performance Management of Road Administration

2.2 道路行政マネジメント研究会の議論と提言

2002年8月の社会資本整備審議会道路分科会の中間答申にも示されているように、今日、道路サービスの成果（アウトカム）を重視し、道路ユーザーが満足する道路行政に転換することが重要である。

こうした背景のもと、先般、道路行政マネジメント研究会（委員長：古川俊一筑波大学教授）から、ユーザー志向で成果を重視した新たな道路行政を実践に移すにあたって必要な事項について提言が行われた（「成果主義の道路行政マネジメントへの転換」—理論から実践へ—）。

提言では、成果志向の道路行政マネジメントに向けて「毎年度のマネジメントサイクルの確立」「わかりやすさと実現性の両立」「国民と行政のパートナーシップの確立」という3つの考え方に基づき、下記の5点の戦略に対応すべきであるとされている（図-2参照）。

- 目標と指標の設定
- 効率的なデータ収集
- 毎年度の業績計画の策定及び達成度の把握
- 予算・人事の仕組みへの反映
- アカウントビリティ・評価の正当性の確保

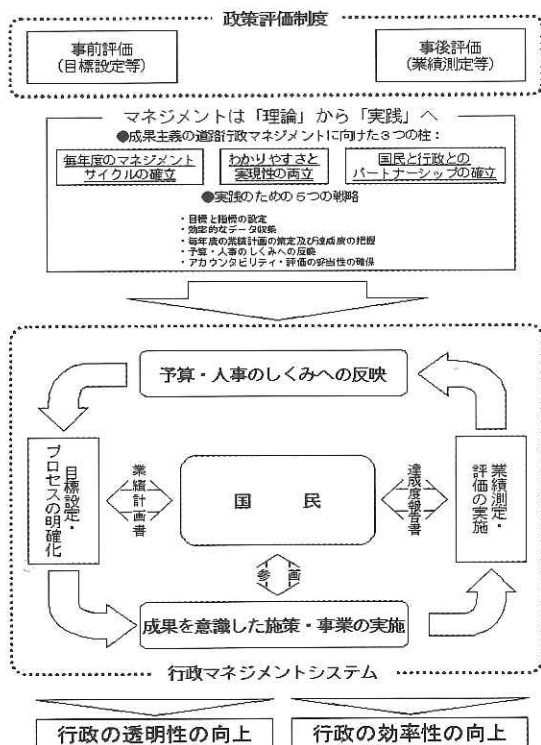


図-2 成果主義の道路行政マネジメントへの転換²⁾

今後求められる「成果志向のマネジメントサイクル」を確立するためには、毎年度、指標ごとに目標値を定めた業績計画の達成度を達成度報告書としてとりまとめるとともに、その結果を予算・人事のしくみへ反映させることが重要である。いわゆる成果買い取り型の予算運営を導入するとともに、組織・人事等の内部マネジメント、すなわち業務運営面の改革を推進していく必要がある。

2.3 業績計画書・達成度報告書における指標

道路行政マネジメント研究会からの提言にもあるとおり、成果志向の道路行政マネジメントにおいては、事前に定量的な成果目標を定め、事後に達成度の評価を行い、評価結果については、以降の行政運営に確実に反映することが重要である。これは、適切な場所・対象に対し、適切な資源配分を行い、行政運営を行っていく枠組みであり、行政の効率化に資するものである。

また、定量的な成果目標の設定により、道路行政における施策、事業について、計画から実施に至る各段階において評価を行い、目標を達成するための手段である施策、事業に至るプロセスの妥当性を明らかにし、業績計画書としてとりまとめ、公表する。

この計画書で示された数値目標や、それを実現するための手段に至るプロセスの妥当性については、年度終了時に評価し、達成度報告書としてとりまとめ、公表する。ここでの評価結果は、次年度以降の予算や行政運営に反映していくことで、成果志向を徹底し、行政担当者の意識改革につながるものである。

3. 道路行政マネジメントを支援する政策技術研究

成果志向の道路行政マネジメントを支援するために、国総研では様々な政策技術研究を実施している。そのうちの一つは、業績評価やマネジメント手法に関するものであり、主に海外や国内地方自治体の事例を調査し、道路行政に組み込むための研究を行っている。もう一つは、業績評価で使うアウトカム指標の測定と評価技術の研究に関するものであり、代表例について以下に紹介する。さらに、これらの政策レベルの取り組みを現場レベルの実践につなげていくための仕組みづくりに関する研究について述べる。

3.1 業績評価・マネジメント手法に関する研究
 3.1.1 バランスドスコアカードを用いた行政マネジメント

(1) バランスドスコアカードとは

バランスドスコアカード (BSC) とは、1990年代の始めにハーバード大学ビジネススクールのカプラン教授と経営コンサルタントのノートン氏が共同開発した業績評価の手段である。

その特徴は、「顧客」「財務」「内部プロセス」「学習と成長」等の視点から構成され、経営を可視化する多元的な評価の枠組みから構成されていることである (図-3参照)。この枠組みのもとでは、様々な経営指標を見る際には、1つの側面だけの指標ではなく、経営に関連する様々な分野の指標をそれぞれの因果関係も考えながら見る事ができる。一般に、こうした経営関連の指標は、別々に測定され、別々に提供されている場合が多く、最適な意思決定が行われにくい可能性も多い。この点、BSCの考え方を適用することによって、意思決定に当たって考慮しなければいけない指標を、常日頃見ることが出来る状態を比較的スムーズに作り出すことができる。

1990年の初め、民間企業の管理会計の分野では、「財務的指標で管理すべきか、非財務的指標で管理すべきか」という議論が研究者やコンサルタントの間で繰り広げられていた。こうした議論に対して、カプランとノートンは、先進的といわれている民間企業等の実態調査を通じて「財務指標と非財務指標は組み合わせて利用されていること」「財務業績は、非財務的な指標によって示される過去から現在に至る様々な活動成果の積み重ねのもとで実現されたものである」ことを明らかにし、その上で、財務・非財務指標を統合し、多元的な業績評価を可能にする手段として、BSCを

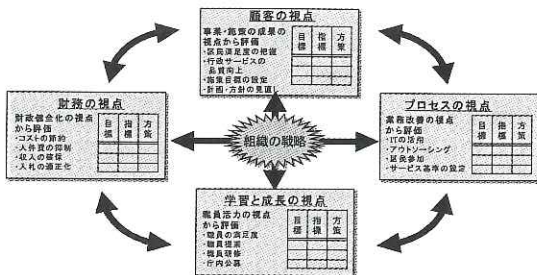


図-3 バランスドスコアカードによる業績評価の枠組み

提案したのである。

組織の経営指標群をたくさんの計器が並ぶ航空機の操縦するパイロットは、多数の計器を同時に見る必要がある。パイロットが速度計のみを見ている飛行機、あるいは高度計のみを見ている飛行機に乗る客はいない。民間企業や公共機関等の組織も、こうした乗り物と同じで、必要に応じて適切な計器をバランスよく見る必要があるというのである。

一方、BSCといってもいくつかのバリエーションがある。まず民間企業と行政機関では、最終目的に応じて、BSCの構成も異なっている。民間企業の場合、最終目標を財務の視点におくのに対して、公共機関の場合は、顧客の視点を最後に置か、顧客の視点と財務の視点を並列することになる。こうした視点は、それぞれの組織に応じて決めればよいのである。

それぞれの視点は、さらに指標、目標、施策へとブレイクダウンされる。これらの指標、目標、施策は、それぞれの年度の期首に確認されたうえで、期末に成果の確認が行われる。

そのため、期首の目標設定と、期末の成果確認に当たっては、BSCに責任をもつ組織長とその上の長の間で面談が行われる。この間の目標設定と成果確認のプロセスは、通常目標管理の仕組みと同様である。その意味で、BSCは、目標管理を効果的に行うための手段ということもできるであろう。

(2) シャーロット市のBSC

BSCの成功例では、シャーロット市の例が有名である。米国ノースカロライナ州の州都であるシャーロット市は、人口約57万人の急成長都市である。これまでも多数の指標を用いた業績評価システムを導入していたが、実効性が乏しいため悪戦苦闘をしていた。このような問題の解決をねらいとして導入されたのがBSCである。

BSCを活用するメリットの1つは、目指すべきビジョン実現の観点から、様々な視点の評価を構造的に整理し、より少ない指標で経営を可視化し、効果的な評価を実現できることである (図-4参照)。シャーロット市では、BSCの導入を契機として、全市で800~900あった業績指標を226にまで削減した。無駄な指標を削減することにより、

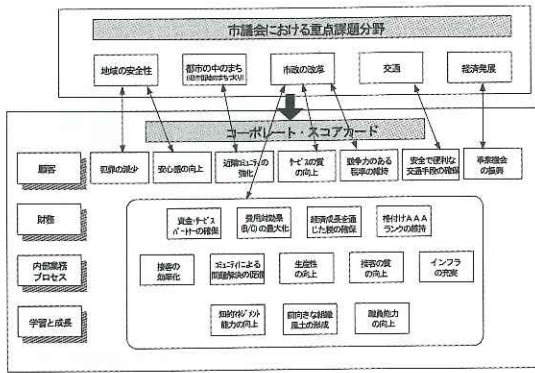


図-4 シャーロット市における問題の構造化^{3,4)}

市政は分かりやすくなった。

シャーロット市では、BSCが長期戦略計画に適合した行政管理評価ツールであるとして、現在でもBSCを使用している。

(3) 英国道路庁のBSC

英国道路庁では、目標の達成度を測定しながら計画策定を手助けするツールとして、BSCを採用している。BSCは、図-5に示すように、顧客サービス、ベストバリュー、チームワーク、改善及び多様性という5つの視点から構成されている。BSCに業績評価指標を位置づけることによって、予算の適切な執行だけではなく、政策・事業のあらゆる側面から達成度が評価されることになる。道路庁内の業績管理グループは毎月BSCの視点において設定されている目標に対して、業績とリスクを一覧にした報告から判断し、対応が必要な分野を抽出している。

(4) 道路行政への活用のポイント

BSCのポイントの一つは、経営の可視化である。様々な視点から指標を整理することにより、



図-5 英国道路庁のバランスドスコアカード⁵⁾

問題点を構造化でき、それらの状況を指標で把握しながら経営的な視点を持った行政運営を行うことができる。昨年策定された「道路行政マネジメントガイダンス」の中でも、指標などを用いて問題点を抽出し、地域の事情等も勘案し、施策・対策の立案などを行っていく流れとしており、これらのポイントを反映している。

3.1.2 業績連動型予算

業績連動型予算とは、成果買い取り型予算とも呼ばれる。各政策テーマに対して目標となる数値を示した上で、予算の配分を行う。これまで一般的に行われてきたのは、事業項目（直轄国道改修費など）に対する予算配分であったが、交通の円滑化などの政策テーマに対して目標を定めて予算を配分するのが成果買い取り型予算である。

(1) 川西市の事例^{6,7)}

業績連動型予算で有名な事例が兵庫県川西市の事例である。川西市は、京都府・大阪府に近い兵庫県内に位置し、高度経済成長期にベッドタウンとして成長した人口約16万人の都市である。

これまでの多くの地方自治体では、自治体の将来のビジョンとなる総合計画があるにもかかわらず、予算編成を中心として政策形成が行われており、個別の事業（行政サービス）に総合計画上での位置づけがないといった状況が多く見られた。また、予算至上主義であり、執行の終わったものに対して関心が薄く、事業の成果（アウトカム）の達成状況の分析がなかった。つまり、行おうとしている事業に対して、どのような政策テーマを達成するためのものかという目的について明確な位置づけがなく、また、その事業が目標の達成にどの程度貢献したかという達成度の把握がまったく行われていなかった。

そこで、川西市では、平成8年度から業績連動型予算を導入した。業績連動型予算を導入して、各事業を政策テーマ毎に位置づけていた自治体はあったが、事業と関連づけて政策テーマの達成状況を把握している自治体はほとんどなかった。これに対して、川西市では、成果の達成状況まで把握している点がそれらの自治体と異なる。

具体的には、個別の事業（行政サービスを含む）に対して、政策テーマ上、費目上、組織体系上（部署）の位置づけがなされ整理されている。これまで、多く用いられてきた費目（工事費など）

が部署毎に整理ができることはもちろんのこと、どの様な政策テーマ（快適安全都市など）にどれくらいのコストがかかっているかということの整理が可能となっている。また、各政策テーマに対する業績指標を設定し、政策テーマ毎のコストとあわせて、その達成状況を「川西こころ街レポート」の中で報告している。

(2) 道路行政への活用のポイント

道路行政においても、政策テーマと各事業、そして成果の達成度を関連づけた説明を行っている。業績連動型予算については、成果買い取り型予算として道路行政にも既に導入されている。また、平成16年度から、道路行政の達成度報告書として政策テーマ毎の達成状況についての把握も行っており、これらは川西市の事例を参考としながら実施したものである。

3.2 アウトカム指標の測定と評価技術の研究

ここでは、17指標の中から「道路渋滞による損失時間」を例にして、プローブカーによる測定と分析手法について述べる。

3.2.1 指標の測定

道路行政においては、交通の円滑性を計測する指標として、渋滞による損失時間を用いている。この指標は、渋滞がない場合の所要時間と実際の所要時間の差として定義されている。

現在、この指標の算出にあたっては、時刻と位置を記録する装置がついたプローブカーと呼ばれる車両を用いて計測している。プローブカーの多くは、バスや業務委託による車両を用いた調査であり、コストの面からも幹線道路全てを計測することは難しい。このため、プローブカーにより毎年度旅行速度の実測を行う区間を渋滞モニタリング区間として、渋滞による損失時間を毎年度測定し、達成度報告書において報告を行っている（図-6参照）。

3.2.2 指標の現況

渋滞損失時間については、平成14年度は6.1億人時間であったが、平成15年では、5.9億人時間となり、約3%減少している（図-7参照）。国が管理する国道（直轄国道）では新たなバイパス開通や交差点立体化などが年間約140箇所あり、渋滞モニタリング区間に関連するものは約50箇所あった。渋滞モニタリング区間のうち、新規開通等対策関連区間においては、渋滞損失時間は約27%減

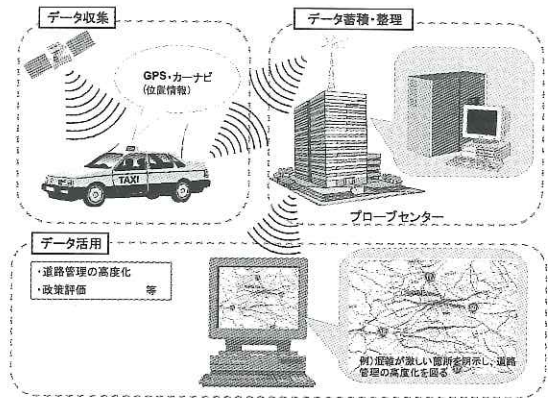


図-6 プローブカー調査のイメージ図

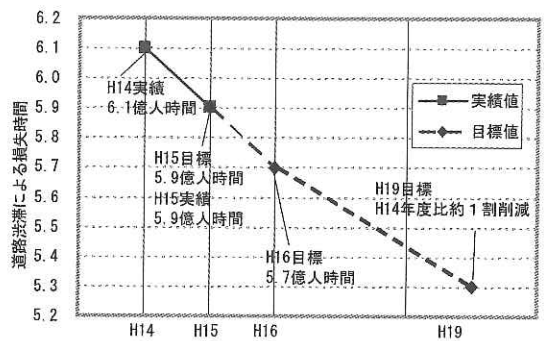


図-7 渋滞による損失時間の変化¹⁾

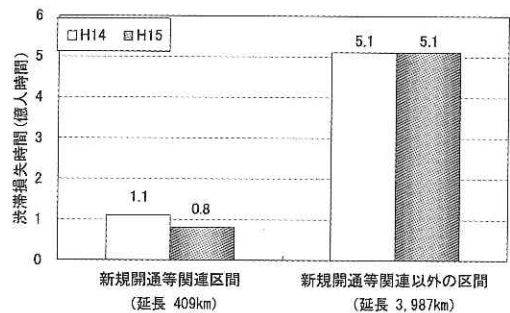


図-8 新規開通区間とそれ以外の区間の渋滞損失¹⁾

少しその効果が示されたが、新規開通等がなかったところなどでは横ばいであった（図-8参照）。

また、新規開通があった場合、その区間を含むネットワークで渋滞損失時間がどのように変化しているのかを図示することで、事業の整備効果が事業箇所にとどまらず、都市圏にまで及んでいることを明らかにすることができる。従来の渋滞長や通過時間では、地点の評価となり、このような面的な渋滞の総量を計測できなかった。渋滞の総量を計測するという意味において、渋滞による損

失時間という指標がすぐれている。

3.2.3 今後の課題

渋滞モニタリング区間は、新規開通等対策を行った箇所を重点的に設定している場合もあり、渋滞モニタリング区間全体の指標の動向は、単純に見た場合新規開通等による改善の効果が直接的に出る傾向があるという問題がある。全国の渋滞の傾向を見るという利用目的は、今後の改善が必要である。

また、前述のプロブカーに関しては、物流企业やタクシー業界などでは車両管理やドライバーの安全性の評価の目的で、既にプロブデータの取得が行われている事例もある。これらのデータを活用することにより、効率的なデータの取得が可能となるため、これらの面においても今後検討が必要である。

3.3 現場レベルでの実践のための仕組みづくり

道路行政マネジメントを始めるにあたって、17指標の設定、業績計画書・達成度報告書の公表、業績評価結果の制度改善や予算要求への反映など、政策レベルでの取り組みを行ってきた。今後は、事業実施により死傷事故率や渋滞損失などを改善するといった、成果を意識した現場レベルでの実践が重要である。

「実践」にあたっては、本省一地方整備局一国道事務所等が一体となり、また地方自治体と連携し、自ら改善点や工夫に気付く「考える組織」となって問題解決にあたるのが重要となってくる。そのために、本省から現場までが、交通安全や渋滞の分野において優先度明示方式（事故率等の高い区間から順にグラフ上で並べて、課題の大きい箇所を抽出する手法）などを用いて問題意識を共有し、問題の大きい箇所の抽出や施策の効果を把握する。また、現場では地域の実情に応じて工夫し、地域住民の理解と共感を得る「実践」を図ることが必要である。

国道事務所においては、管内の問題の大きい箇所を認識し、個別箇所のモニタリング、対策に関する詳細な分析、コストなどを踏まえ、重点的な対策を実施する。つまり、重点的な資源配分からいかに効率的にアウトプット、さらにはアウトカムを得るかを現場レベルで考えることが重要となる。

このようなことから、全国各地の事業展開・管理の実情を把握し、アウトカム指標に基づいてど

のような施策・事業をとるべきかなどの行政判断等を支援する仕組みづくりとともに、参考事例集の作成のための研究を行い、『道路行政マネジメントガイドンス』として取りまとめた（詳細は本紙平成17年5月号参照）。

4. おわりに

本稿では、2003年度当初から現在までの、成果志向の道路行政マネジメントに係る取り組みを紹介した。道路行政マネジメントにおいては、達成度報告書・業績計画書は対話型の行政運営のための重要なツールと考えられている。

前述のように、職員への成果志向の意識の浸透や、納税者、利用者に対して分かりやすくするための工夫など、未だ多くの課題を残している。これらの課題の解決に向けては、多くの方々の参加と努力による成功事例を積み上げ、日々改善していくことが重要である。これこそが国民から信頼される行政の実現に向けて最も重要であると考えられる。

参考文献

- 1) 国土交通省：平成15年度道路行政の達成度報告書 平成16年度道路行政の業績計画書, 2004
- 2) 道路行政マネジメント研究会：『成果主義』の道路行政マネジメントへの転換—理論から実践へ—, 国土交通省ホームページ, 2003
- 3) 名取雅彦：バランススコアカード (BSC) 構築による行政経営とITソリューション 第2回 米国におけるBSCの活用事例—シャーロット市—, 地方財務2001年5月号, pp.93-111, (財)地方財務協会, 2001
- 4) 米国シャーロット市ホームページ、
<http://www.ci.charlotte.nc.us/Governing/home.htm>
- 5) 英国道路庁ホームページ、
<http://www.highways.gov.uk/>
- 6) 本荘重弘：川西市における行政評価の取り組みについて、道路行政セミナー No.166, pp.19-26, 2004
- 7) 川西市ホームページ、
<http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/>

荻野宏之*



国土交通省国土技術政策
総合研究所道路研究部道
路研究室主任研究官
Hiroyuki OGINO

塚田幸広**



国土交通省国土技術政策
総合研究所道路研究部道
路研究室長
Yukihiko TSUKADA