

行政評価システム導入に係る調査研究報告書

— 新たな行政システムの構築を目指して —

平成14年3月

芦屋市行政評価システム調査研究会

はじめに

平成7年に起きた阪神・淡路大震災によって、本市は壊滅的な被害をうけ、この復旧・復興により深刻な財政危機に見舞われている。さらにバブル経済崩壊後の長引く経済不況や地価の下落などにより本市の主財源である税収が落ち込み、財政再建への道程は依然として厳しい状況にある。

このため、財政再建を最優先課題として掲げ、さらに行政改革の基本的視点として、自らの地域の問題は自らが決定し自ら責任を負うという「自己決定・自己責任」とともに、「最少の経費で最大の効果」を上げるこれら二つの要素が不可欠である。

複雑化、多様化する事務事業に限られた財源で対応していくためには、これまで以上にその基本に立ち返ることが重要となってきた。職員一人一人がコスト意識を持ち、費用対効果を常に念頭において事業を推進し、効率的な行政運営を行っていくことはもちろん、事業が効果的、効率的に実施されたかどうかを評価点検し、事業内容の見直しを行うとともに、次の政策、施策に反映させていくことが必要である。

このため、本市では平成12年9月から「行政評価システム調査研究会」を発足させるとともに、行政評価システムの調査、研究に取り組んでいる。本報告書では、これまでの取り組みの状況及びその結果明らかになった問題点と課題、さらに解決に向けての来年度以降のスケジュールを整理している。

第1部	4
1. 行政評価システムとは	4
2. 行政評価システム導入の背景とその必要性	5
(1) 社会経済環境の変化	5
(2) 行政評価システム導入の必要性	6
3. 行政評価システム導入の目的	8
4. 芦屋市における行政評価システム導入の取組み	9
5. 芦屋市における行政評価システムとは	9
(1) 導入目的を段階的に設定する	9
(2) まず事務事業を対象に評価する	10
(3) 事業の体系化を図る	10
(4) 市民の視点からの評価を行う	11
(5) 事業コスト計算を段階的に実施する	13
(6) ミドルマネジメントの活用を図る	13
第2部	14
1. モデル事業評価	14
(1) モデル事業評価の実施目的	14
(2) モデル事業評価の実施内容	14
2. 事業チェックシートと経費計算シート	28
(1) 事業チェックシート	28
(2) 事業チェックシートの記載要領	30
(3) 経費計算シート	33
(4) モデル事業評価の結果	40
(5) モデル事業の目的体系別一覧	41
(6) モデル事業のコスト一覧	42

第3部	68
1. 今後の課題	68
(1) 事業の目的体系化	68
(2) 横断的、組織的な推進体制づくり	68
(3) 導入のための研修の仕組みが必要	68
(4) 順次検討すべき項目	69
① 事業コストの把握	69
② 目的達成指標の把握	69
③ 事業の種類ごとの評価手法の確立	69
④ 政策、施策評価への展開	69
⑤ 情報公開・公聴方法の検討	69
⑥ 外部評価の検討	69
2. 今後のスケジュール	70
資料	
1. 芦屋市における行政評価システム導入の取組み	71
(1) 調査研究会の発足	71
(2) 調査研究会の活動経過	71
(3) 行政評価システム調査研究会メンバー	73
(4) 行政評価システム調査研究会設置要領	76
(5) 電子会議室の設置	77
(6) 公募委員の活動経過 <平成12年度>	78
(7) 作業チームの活動経過<平成13年度>	80
(8) 行政評価システム研修等	83
2. 行政評価に関する用語説明	84

第1部

1. 行政評価システムとは

行政評価システムは、一般的には行政活動の目的を明らかにし、「その活動を一定の目的、基準、視点に従って測定評価し、その結果を改善に結びつける手法」といえる。

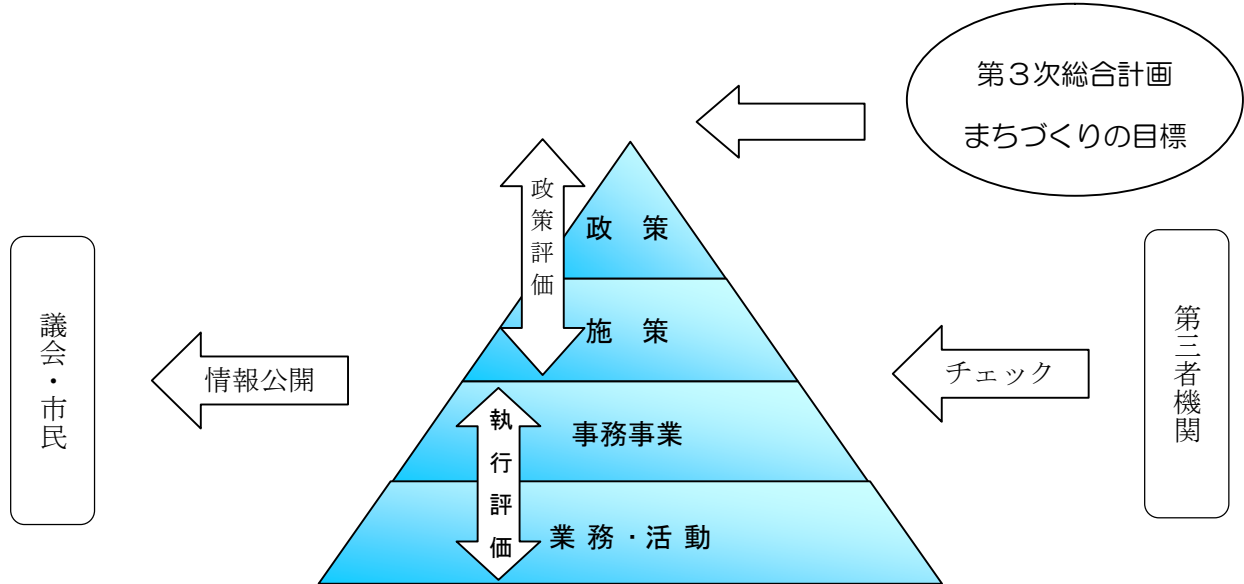
この行政評価システムは、評価の目的の違いから政策評価と執行評価に区分することができる。

政策評価は、政策目標の設定の妥当性・有効性や政策目標の達成状況を評価することで合理的な政策の選択を進めるものである。一方、執行評価は、事業の執行過程を評価するもので、経済性や効率性の観点から抽出された問題点を改善に結びつけることを目的にしている。

政策評価は、市民の視点に立った合理的な政策の選択を行うものであることから、議会及び市民による評価が重要となる。

一方、執行評価は、執行過程そのものが評価対象であり、その執行責任を持つ担当部課が評価を行い、行政の透明性の確保と市民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たすために、その評価結果を公表することで、さらに適切な評価が行なわれているかどうかのチェックを外部の第三者機関が行う仕組みづくりに各自治体に取り組んでいる。

この関係を図示すれば以下のようなになる。



2. 行政評価システム導入の背景とその必要性

(1) 社会経済環境の変化

行政評価システム導入の背景として、各自治体を取り巻く社会経済環境の変化があげられる。

① 厳しい財政状況

地方自治体の行財政は、これまで右肩上がり为前提に「あれもこれも」という行政サービスを提供してきたが、バブル経済崩壊により景気は低迷し、安定した財源の確保は困難になってきている。さらに税収の減や公債費の増大により財政の硬直化を招き、将来に備えた戦略的な事業を行うことが困難になってきた。こうした中で、不要不急な事務事業の見直しを徹底し、「あれかこれか」という事業の優先順位を決めて、限られた財源のなかでより効率的な行財政運営を図ることが求められている。

② 少子高齢化

日本の人口構造は世界各国に例を見ないほどの速さで変化し、少子高齢化社会を迎えている。この少子高齢化社会の到来は、働く人口（生産年齢人口）が減少し、逆にささえなければならぬ高齢者の数が増加することを意味する。この結果、もたらされる地域の経済力低下への対策や高齢者に対する健康・医療・福祉対策などがこれまで以上に求められるようになり、従来の行政需要構造に変化をきたしている。

③ 市民ニーズの多様化、高度化

行政サービス自体は右肩上がりの経済成長とそれを背景にした税収を財源として量的な拡大を行ってきたが、市民の視点に立った行政サービスというよりむしろ画一的なサービスであった。しかし、市民は物的な豊かさだけでなく質的に豊かな生き方を求めるようになり価値観を多様化・高度化させた。そしてその結果、当然に行政に対するニーズも多様化・高度化する状況になり、これが情報公開要求の高まりや住民の行政参画意識の向上につながってきていると考えられる。

④ 地方分権

これらの複雑・多様化した市民ニーズにこたえるため中央集権型社会から地方分権型社会への取り組みがなされ、平成12年4月から地方分権一括法が施行された。

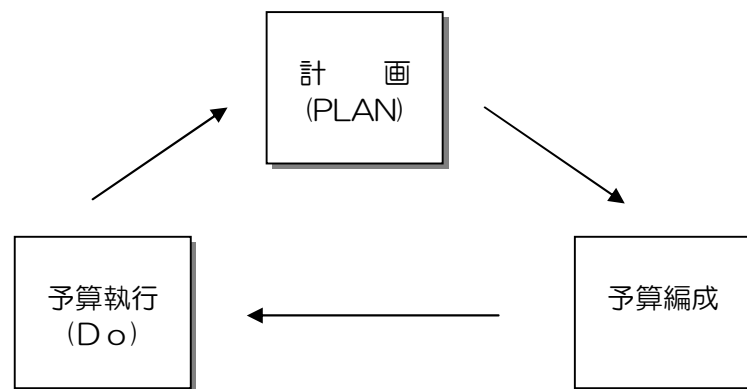
地方自治体は地方政府の執行機関としての意識改革が求められ、国の政策に従っているだけでなく、地域の合意に基づいて個性的な政策を打ち出しその実現をはかるとともに、その結果を検証して改善するプロセス全体を公表することが求められている。

(2) 行政評価システム導入の必要性

上記の地方自治体を取り巻く社会経済環境の変化の下で、行政サービスが多様化した住民ニーズに的確に対応しているかどうかを見直し、限られた財源のなかで行財政運営の有効性・効率性の観点から主体的に行政活動を戦略的かつ継続的に見直すことが自治体運営に求められ、そのためのしかけやツールが必要になってきている。そのツールのひとつとして、各自治体で「行政評価システム」の導入が図られている。

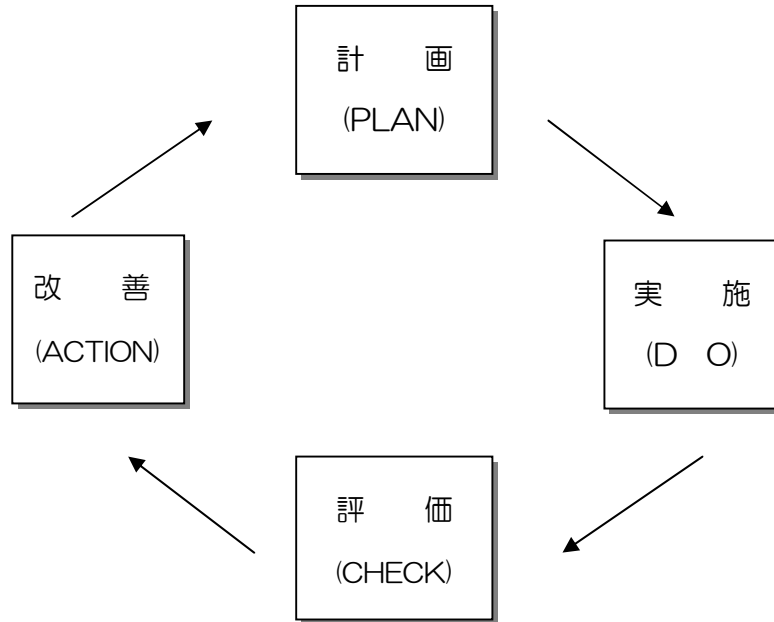
これは、従来の行政では、下図のように、計画（PLAN）—予算編成—予算執行（DO）のみが重視され、評価（CHECK）が十分に行われてこなかったのが現状である。

従来の行政のサイクル



この従来の公共部門に、民間企業における経営手法を導入する（ニューパブリックマネジメント）ことで、下図のように、計画（PLAN）→実施（DO）→評価（CHECK）→改善（ACTION）というマネジメントサイクル（政策循環過程）のなかで、施策や事業の進捗状況の把握、評価、検討、立案、予算要求と査定、組織機構の整備などの一連の作業を進めて行政サービスの効率化を図っていくのが「行政評価システム」である。

新しい行政マネジメントサイクル

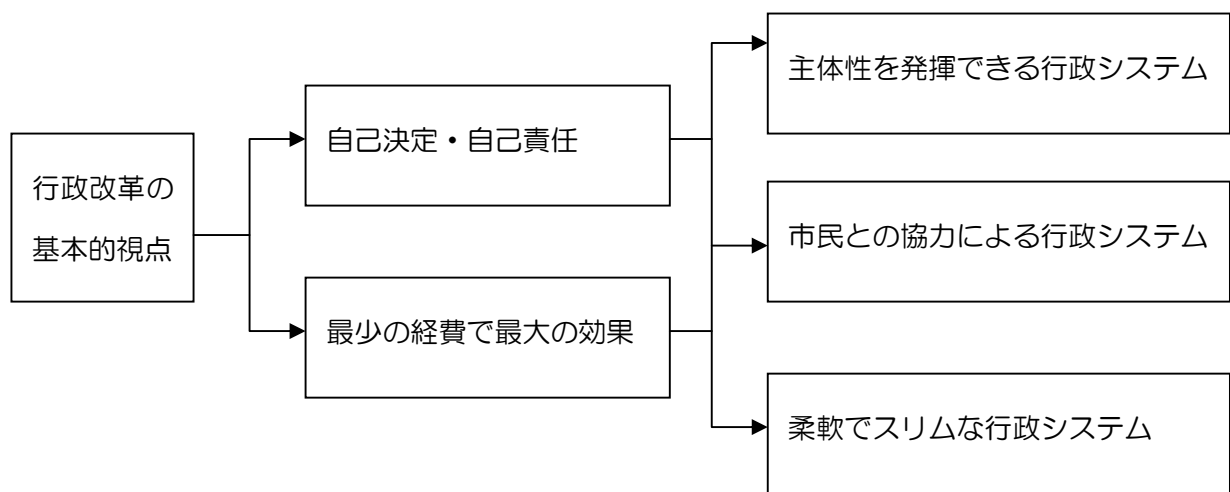


行政評価システムを基礎に予算や組織管理等を所管する部門等が全体の調整の役割を果たしながら、その結果に基づいて予算、組織査定が決定される。行政評価システム導入により、行政活動は目的妥当性や有効性に基づいて財源や人材等の行政資源が重点的に配分されるため、効率的な行政運営が図られることになる。

3. 行政評価システム導入の目的

本市においては、社会経済環境の変化に加え、平成7年に起きた阪神・淡路大震災の復旧・復興にかかる多額な財政支出のため、深刻な財政危機に見舞われている。このため、平成8年4月に行政改革大綱を策定し、平成10年度、平成12年度と2回にわたり見直しを行っている。

平成12年11月に策定した第3次行政改革大綱のなかでは、以下のとおり、行政改革の基本的視点があげられている。



なかでも、「**最少の経費で最大の効果をあげる**」こと、行政の増大する事務量に対し、限られた財源で対応していくためには、職員一人一人が費用対効果を常に念頭において事業を推進し、効率的な行政運営を行っていくことはもちろん、事業が効果的、効率的に実施されたかどうかを評価点検し、事業内容の見直しを行うとともに、次ぎの政策、施策に反映させていくことが必要である。

市が行う事務事業について、**簡素で効率的な行政運営**を基本目標にすえて、その**妥当性、有効性、効率性**の観点から行政評価を進め、特に「費用対効果」の視点にたった評価システムの構築を目指すことを目的としている。

4. 芦屋市における行政評価システム導入の取組み

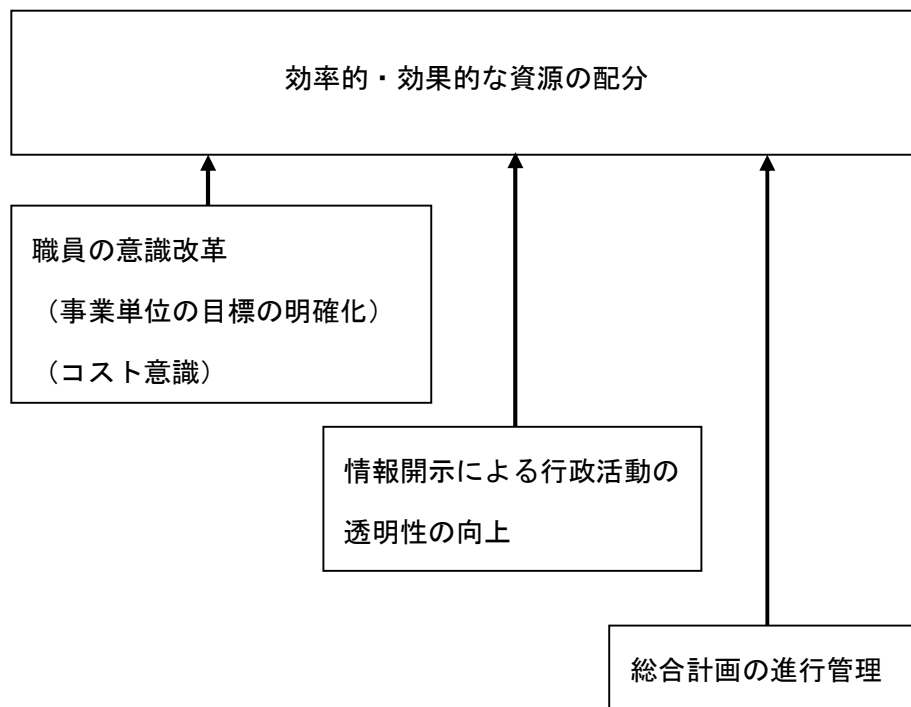
上記の目的を達成するための手段としての行政評価システムの構築に向けて、平成12年9月1日に調査研究会が発足した。そこでの調査研究（本報告書の資料参照）の結果、芦屋市における行政評価システムのコンセプトが以下のように構築された。

5. 芦屋市における行政評価システムとは

(1) 導入目的を段階的に設定する

行政評価システムの導入の目的については、「職員の意識改革」「効率的な資源配分」「市民への説明責任を果たす」「総合計画の進行管理」等、様々であるが、目的設定は段階的に行うべきであると考えた。

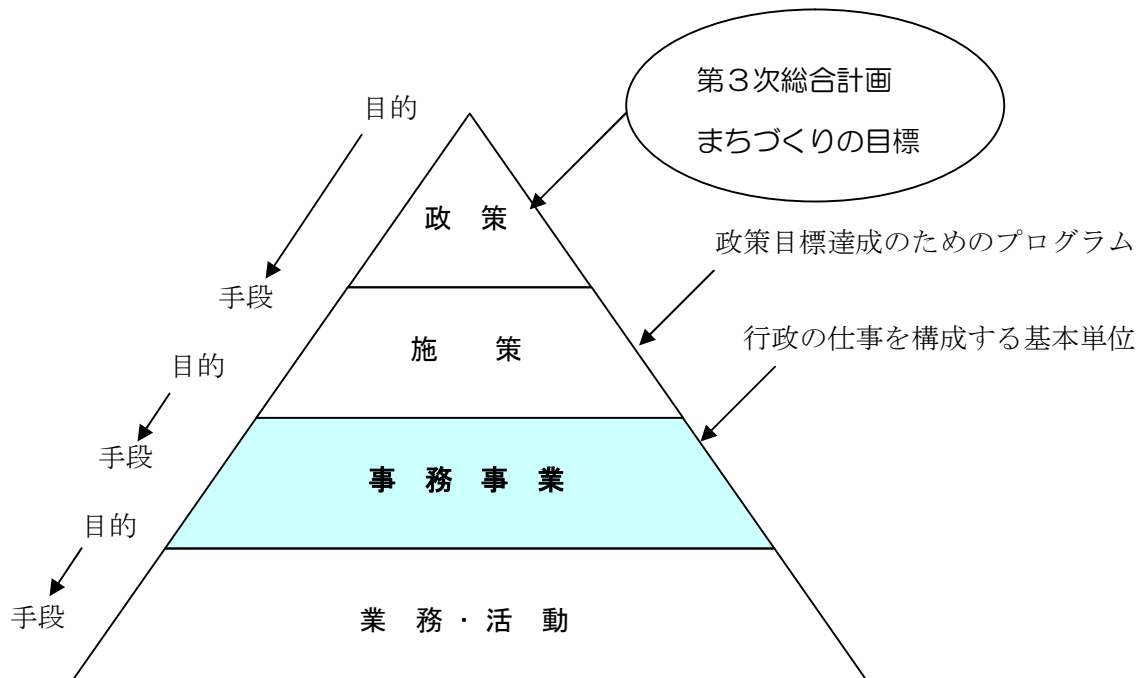
そこで、第1段階の重点的目的は、本市がおかれている状況から考えて、赤字再建団体にならないために、財政の健全化と組織の効率化を目指した「効率的・効果的な資源の配分」である。具体的には「実施計画、予算編成、事務分担と連携した評価システム」づくりである。また、この目的を達成するためには、並行して「職員の意識改革」や「情報公開による行政活動の透明性の向上」も目指さなければならない。そして継続的にこの行政評価システムの研究と定着を図り、最終的には、「総合計画の進行管理」としても活用できるシステムづくりを目指している。



(2) まず事務事業を対象に評価する

行政活動の「政策—施策—事務事業」という3層構造のなかで、評価の対象をどこにするかを検討した。また、評価の対象を事業単位ではなく、所管課等の組織単位でとらえるとの考えもあったが、本市では、財政の健全化と組織の効率化を目指した「効率的・効果的な資源の配分」が行政評価システムの第1段階の目的であることから、まず「事務事業」を対象に行政評価システムを導入することとした。

事務事業とは、以下のとおり「政策—施策—事務事業」という行政活動の3層構造のなかで、施策を具体的に実現するための具体的な手段であり、行政の仕事を構成する基本単位のことである。よって評価を行う職員にとって一番なじみ易く、予算との連動も行いやすいということや改革改善の課題をみつけその具体的対策を職員自らが取り組むことができることから、本市では、まず、この「事務事業」を評価の対象に考えている。

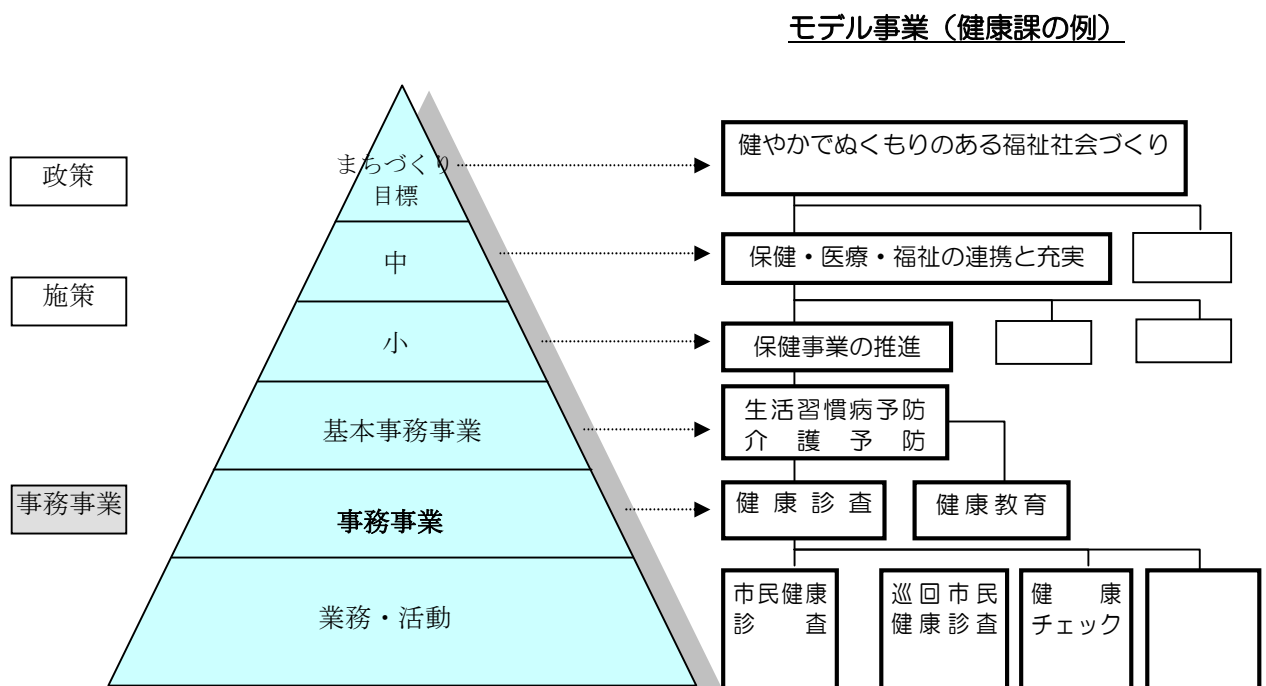


(3) 事業の体系化を図る

本市では、この事務事業が上記の「政策—施策—事務事業」という体系化されたなかで把握されているわけではない。各所管課の予算事業名は予算執行しやすい単位で設定されているため、必ずしも施策目的を達成するための手段（基本の単位）になっていないのが現状である。このため、各所管課の事務事業を目的と手段の関係で体系化しておく必要があり、まずモデル事業について体系化の検討をした。

その結果、各事務事業を直接、総合計画の「小分類」に関連づけられるものもあれば、「小分類」と事務事業レベルとの間に、同じ目的をもつ複数の事務事業をひとつのくりにした「基本事務事業」（下図の介護予防事業）を便宜上つくり、それが上位の「小分類」にどう結びついているかをみたほうがわかりやすいケースもあった。

このため、事業の体系化については、各所管課の事務事業を目的と手段の関係を検討しながら、事業体系を構築していくこととした。



(4) 市民の視点からの評価を行う

行政評価は、納税者でありかつ行政サービスの受け手である市民の視点から行う必要がある。本市では従来から、木目細かい行政サービスを提供してきているが、それによってどれだけの市民満足度が得られているか、また、そのサービスを提供するためにどれだけのコストがかかっているか等を市民の立場に立って評価することとした。

このため、評価の指標として結果指標（アウトプット指標）だけでなく、成果指標（アウトカム指標）も検討した。

一般的に、結果指標（アウトプット指標）は事業の活動量の大きさであって、どれだけのことをしたのかを数値化したもので、成果指標（アウトカム指標）はその活動の結果、住民にもたらされた住民の便益あるいは満足度の度合いであって、どれだけの効果がもたらされたかを数値化したものである。このため、結果指標には、「金額」「回数（件数）」「人数」「長さ」「面積」「割合」等の大きさをあらわすものが、一方、成果指標には、「住み良くなる」「きれいになる」「安心できる」等の状態をあらわすものが多く見受けられる。また、結果指標が行政サービスの提供する側（供給者側）のものさしといえるが、一方、成果指標は行政サービスの受け手の側（需要者側）のものさしといえる。

一般的に、事業の結果指標は比較的わかりやすいが、成果指標は個々の事務事業ごとの設定は難しいケースがある。成果指標は、当該事務事業だけで市民の満足度（効果）があらわれるものではなく、それを含めた同じ目的をもった複数の事業の効果としてでてくるケースがあるため、事務事業のもう一つ上の基本事務事業レベルで成果指標を考えるとわかりやすい。たとえば、市民健康診査事業の場合、同じ目的をもった訪問指導等を含めた上位の目的である「介護予防事業」レベルで成果指標を考えれば、「発病率の減少」等があげられる。

このため、芦屋市では、事務事業レベルでは成果指標を設定せず、当該事業の目的の達成度合いをはかるものさしとして「目的達成」指標を設定することとした。モデル事業について、各指標の関係を示せば、以下のようなものが考えられる。

事務事業名	結果指標	目的達成指標
総合計画策定事務	総合計画の策定	総合計画を知る市民の割合
広報紙発行事業	配布部数	広報紙をいつも読んでいる市民の割合
住民基本台帳事務	住民票交付件数	—
健康診査事業	受診者数	受診率
若宮地区 住環境整備事業	住宅新築戸数	住宅新築戸数
図書館運営事業	利用者数、貸出冊数	—

(5) 事業コスト計算を段階的に実施する

事務事業の効率性や費用対効果を評価する場合、その事務事業について正確なコスト計算が必要となるが、本市では、下記のとおり、コスト計算を段階的に導入することとした。

これは、事務事業の正確なコストの把握には、事業費のほかにまず人件費、減価償却費を含めたものでなければならないが、そのためには、事務事業に^{ニクスウ}関与する人工数（*）や施設、償却資産等の把握やその取得価格の算定方法等の検討が必要である。また、当該事業に直接かかわる事業費だけでなく、電算経費等の間接的にかかわる事業費の把握も必要になってくる。そこで、さらにまた、退職給与引当金、市債利子等のコストを同時に把握するとなると、一度に全面的な導入は実務上無理があるため、下記のように段階的な導入を図ることとした。

第1段階 現在の歳入歳出ベースのなかで人件費を含めた事業別コストを把握する。

また、当該事業と密接な関係のある重要な固定資産がある場合はその減価償却費をコストに含める。

第2段階 退職給与引当金、市債利子等のコストを含めた事業別コストを把握する。

（*人工数とは、各職員が当該事務事業に係わった年間業務日数（時間）の合計をいう。）

(6) ミドルマネジメントの活用を図る

事業チェックシートは原則として各課の課長が記載し、記載した後は次長及び部長の決裁を経て提出することとしている。このため、この事業チェックシートは、課長が自分の所管している各事務事業の評価結果を次長及び部長と議論しあうコミュニケーションツールとして利用できるとともに、各部課における目標管理ツールとしても活用できる。