

行政評価システム導入に係る調査研究の中間報告書

平成13年3月

芦屋市行政評価システム調査研究会

I. 行政評価システム導入の背景とその必要性.....	1
1. 社会経済環境の変化 .....	1
(1) 厳しい財政状況 .....	1
(2) 少子高齢化 .....	1
(3) 市民ニーズの多様化，高度化 .....	1
(4) 行政への公開・参画要求の高まり.....	1
(5) 地方分権 .....	2
2. 行政評価システム導入の必要性 .....	2
II. 行政評価システム導入の目的 .....	3
III. 芦屋市における行政評価システム導入の取組み.....	4
1. 平成12年度の取組み .....	4
2. 調査研究会の活動経過 .....	4
3. 行政評価システム調査研究会メンバー.....	5
4. 電子会議室の設置 .....	7
5. 公募委員の活動経過 .....	7
IV. 今後の課題及び問題点 .....	9
(1) 導入目的の段階的設定が必要 .....	9
(2) 市民の視点からの評価が必要 .....	9
(3) 全員参加による作業が必要 .....	9
(4) 評価対象の単位をどうするか .....	10
(5) 事業コストの把握のための共通のものさしが必要.....	11
(6) 導入のための研修の仕組みが必要.....	12
(7) 横断的，組織的な体制づくり .....	12
(8) 情報公開・公聴方法の検討 .....	12
(9) 外部評価の検討 .....	13
V. 今後のスケジュール .....	13
1. 段階的導入を図る .....	13
行政評価システム構築の流れ .....	14
芦屋市行政評価システム調査研究会設置要領.....	15

## I. 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を前提に「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。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ない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。

また、昨年4月から導入された介護保険制度では、新たに契約概念が導入されたことにより、これまでの行政運営とは違った手法が求められている。

#### (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っている。

#### (4) 行政への公開・参画要求の高まり

市民の行政に対する意識は高度成長の歪みである公害やゴミ処理等の社会問題を契機として、それまでの「画一的な行政サービスを与えられる状態」から「新たなニーズに

対応した行政サービスを要求する」状態に大きく変化し、これが情報公開要求の高まりや市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。

#### (5) 地方分権

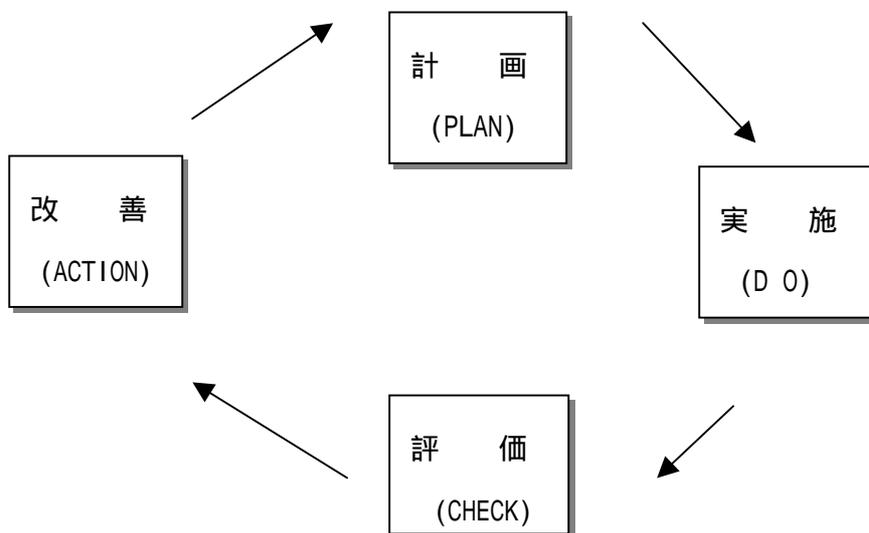
これらの複雑・多様化した市民ニーズにこたえるため中央集権型社会から地方分権型社会への取り組みがなされ、平成 12 年 4 月から地方分権一括法が施行された。地方自治体は地方政府の執行機関としての意識改革が求められ、国の政策に従っているだけでなく、地域の合意に基づいて個性的な政策を打ち出しその実現をはかるとともに、その結果を検証して改善するプロセス全体を公表することが求められている。

## 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市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。

この「行政評価システム」とは、公共部門に民間企業における経営手法を導入することで行政サービスの効率化を図ろうとするものである（ニュー・パブリック・マネジメント）。行政評価システムでは、行政活動を計画（PLAN） 実施（DO） 評価（CHECK） 改善（ACTION）という以下のような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が進められていくことになる。

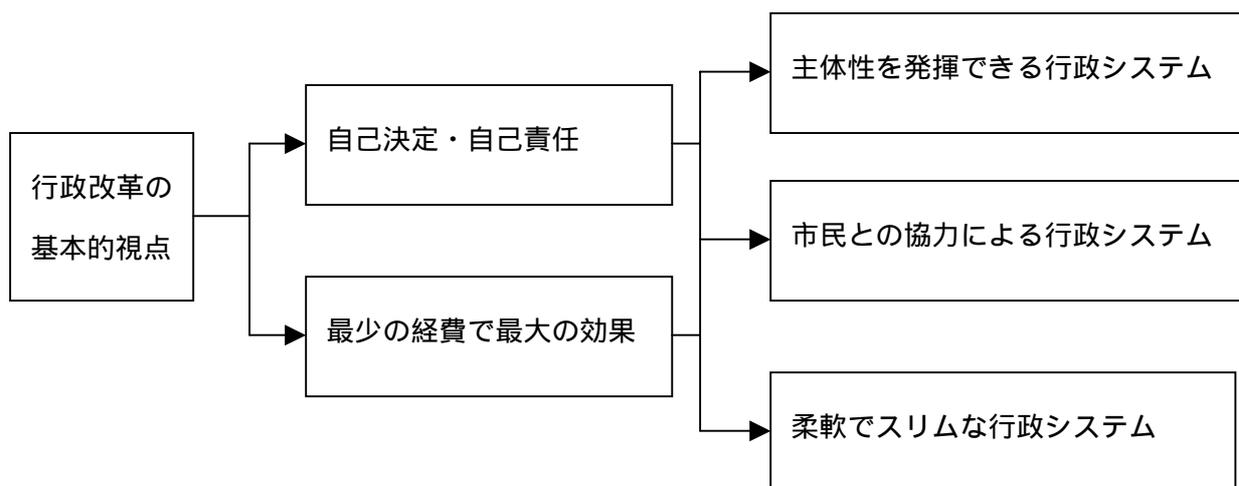


行政評価システムを基礎に予算や組織管理等を所管する部門等が全体の調整の役割を果たしながら、その結果に基づいて予算、組織査定が決定される。行政評価システム導入により、行政活動は重要度や緊急度に基づいて財源や人材等の行政資源が重点的に配分されるため、効率的な行政運営が図られることになる。

## II. 行政評価システム導入の目的

本市においては、上記の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、市では平成8年度、平成10年度及び平成12年度と3回にわたる行政改革大綱の見直しを行っている。

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**必要性**、**優先性**、**有効性**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。

### III. 芦屋市における行政評価システム導入の取組み

#### 1. 平成12年度の取組み

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、下記のとおり、平成12年9月1日に調査研究会が発足した。

#### 2. 調査研究会の活動経過

行政評価システム調査研究会の7回にわたる研究活動の経過は以下のとおりである。

回	年月日	主な内容	トーマツ 支援者名
第1回	平成12年12月25日	研究会について 本市の行政評価について 「最小の組織で最大のサービスを」 長浜市総務課経営改革推進室担当主幹 北川賀寿男氏 近隣各市及び先進都市の状況について 関西学院大学産業研究所教授 石原俊彦氏	
第2回	平成13年1月10日	モデル事業の選定について 班分けについて	
第3回	平成13年1月24日	モデル事業の選定について 班分けについて 今後のスケジュールについて 先進自治体の研究（尼崎市）	板戸史朗
第4回	平成13年2月21日	モデル事業と班分け モデル事業先進自治体の研究（尼崎市） 先進自治体の研究（長浜市） 今後のスケジュール等	酒井 清 板戸史朗
第5回	平成13年2月28日	芦屋スタイル事務事業評価を実施するための問題 点等について 先進自治体の研究（大府市）	酒井 清 板戸史朗
第6回	平成13年3月14日	前回研究会をうけての論点整理 芦屋市の行政評価導入目的の整理	酒井 清 板戸史朗

第7回	平成13年3月21日	公募委員による検討結果のまとめ 今後のスケジュール等	板戸史朗
-----	------------	-------------------------------	------

### 3. 行政評価システム調査研究会メンバー

本研究に携わった研究会メンバーは次のとおりである。メンバー構成については、芦屋市行政評価システム調査研究会設置要領（別紙参照）に基づき、関係部署の職員（指定委員，所管委員）及び庁内から応募した職員（公募委員）によって構成されている。

#### 関係部署の職員

##### ・指定委員

氏名	所属・職名	備考
日高 滋	総務部参事（企画担当部長）	座長
足立 宏行	総務部主幹（組織・事務管理担当課長）	副座長
水谷 幸雄	総務部主幹（行政改革・復興担当課長）	副座長
青山 学	総務部人事課長	
川崎 正年	総務部財政課長	

##### ・所管委員（モデル事業となった担当課の職員）

氏名	所属・職名	モデル事業名
杉町 納	総務部主幹（総合計画担当課長）	総合計画策定事業
村松 幸夫	総務部広報課長	広報あしや発行事業
大西 和昭	総務部広報課課長補佐	〃
江口 一男	生活環境部市民課長	住民基本台帳事務
中西 孝子	生活環境部市民課窓口係長	〃
石本 博一	保健福祉部健康課長	市民検診事業
瀬戸山 敏子	保健福祉部健康課主査（保健担当係長）	〃
岡松 耕作	建設部主幹（開発事業担当課長）	若宮地区環境整備事業
中尾 健治	教育委員会社会教育部次長（図書館担当）	図書館事業
好村 元茂	教育委員会社会教育部図書館館長補佐	〃

庁内応募職員

・公募委員

氏名	所属・職名
津村 直行	総務部人事課課長補佐
米原 登己子	総務部企画課主査（総合計画担当係長）
西 嘉成	総務部収税課
佐藤 稔	保健福祉部次長（福祉公社担当）
山城 勝	建設部道路課交通安全係長
辻 正彦	建設部建築課
藤田 清	芦屋病院事務局総務課管理係長
平野 雅之	芦屋病院事務局総務課
石本 健三郎	総務部会計課

事務局

氏名	所属・職名
（水谷 幸雄）	総務部主幹（行政改革・復興担当課長）
森川 正敏	総務部企画課主査（行政改革・復興担当係長）

アドバイザー

氏名	所属・役職
石原 俊彦	関西学院大学産業研究所教授

研究支援メンバー

氏名	所属・役職
酒井 清	監査法人トーマツ代表社員，パブリックセクター部統括社員
板戸 史朗	監査法人トーマツ パブリックセクター部シニアマネージャー

#### 4. 電子会議室の設置

平成 13 年 1 月 26 日（金）には，本市における行政評価システム導入について，公募委員等が中心となって情報提供を行い，他の職員からの質問や意見交換の場として電子会議室（“Let's 行政評価 ing”）を設置し，全庁的に行政評価に関する知識や理解を深めていくことが図られた。

#### 5. 公募委員の活動経過

公募委員 8 名を各々 4 名ずつの 2 班に分けて行った研究活動の経過は以下のとおりである。

##### 1 班・2 班合同会議

回	年月日	主な内容
第 1 回	平成 13 年 1 月 23 日（火）	行政評価の導入目的
第 2 回	平成 13 年 2 月 7 日（水）	モデル事業のヒアリングについての進め方
第 3 回	平成 13 年 2 月 19 日（月）	モデル事業のヒアリング結果について意見交換
第 4 回	平成 13 年 2 月 22 日（木）	行政評価導入の課題と導入目的について
第 5 回	平成 13 年 3 月 8 日（木）	行政評価導入の導入目的について

##### 班構成

班	メンバー	モデル事業
1 班	山城 勝 西 嘉成 辻 正彦 石本 健三郎	住民基本台帳事務 市民検診事業 投資事業（若宮地区）
2 班	津村 直行 藤田 清 米原 登己子 平野 雅之	図書館事業 広報あしや発行事業 総合計画策定事業

## モデル事業の選定理由

第3次芦屋市総合計画（基本構想）のまちづくりの目標をもとに、行政評価システム調査研究会の委員からの提案や先進都市のモデル事業の事例、及びアドバイザーである石原教授からの助言等を受けて、前記の6事業をモデル事業として選定した。

## モデル事業のヒアリング

各所管の担当者から、各事業の「対象」「意図（目的）」「手段」「目標」等を、2班に分かれてヒアリングを実施した。これは行政評価システムを構築する上で、各事業の目的（何をどのような状態にしたいのか）をまず整理していく必要があると考えたためである。このヒアリングは対象になった所管担当者もはじめてのことであり行政評価に対する理解が十分ではなかったこと等で、2回目のヒアリングができず評価表の作成まで至らなかった。しかし、市民の立場にたった事業の目的を前記のメンバーと議論できたことは、行政評価システム導入のプロセス上必要不可欠なものであり、今後の導入スケジュール策定のうえで留意する必要がある。

### 【1班】

回	年月日	主な内容
第1回	平成13年2月8日（木）	住民基本台帳事務
第2回	平成13年2月13日（火）	投資事業（若宮地区住環境整備事業）
第3回	平成13年2月14日（水）	市民検診事業

### 【2班】

回	年月日	主な内容
第1回	平成13年2月8日（木）	総合計画策定事業
第2回	平成13年2月13日（火）	広報あしや発行事業
第3回	平成13年2月14日（水）	図書館事業

また、指定委員らが中心となって、全庁的に行政評価に関する環境整備を整えることが出来るよう研修計画等を中心に平成13年2月15日と3月19日の2回、会議をもった。

これらの活動の結果から，以下の課題及び問題点が提起された。

#### IV. 今後の課題及び問題点

##### (1) 導入目的の段階的設定が必要

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，様様であるが，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 목적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。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すべきである。

##### (2) 市民の視点からの評価が必要

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が必要である。

##### (3) 全員参加による作業が必要

行政評価の手段として，担当者による評価表の記入が一般的に行われている。しかし，本来，担当者一人が記入するのではなく，その記入に至るまでの作業に多くの職員が参加することによって，職員の意識改革や評価表自体の改善向上につながると期待される。

このためのツールとして，各事業のワークフローの作成作業からはじめてみるものが研究会で検討された。ワークフローとは，業務の流れを時系列に整理したもので，最終の目的を明確にして，そこに至るまでのプロセスを書くことで，事業の中身が整理でき，また，要員配置の適正性等，事務改善にも資することができる。

モデル事業の一つである「広報あしや発行事業」について実際に試行した結果，以下の長所や短所がわかった。

ワークフローの長所

- ・業務の内容が視覚的に一目みてわかる
- ・個々の活動がアウトプット（結果）につながる手段として必要かどうかを考えることにより，事務改善につなげることができる
- ・ボトルネックを見つけて作業の効率化を図る
- ・活動毎のコストとアウトプット（結果）を対比することによって効率性が測れる
- ・コストそのものより，コストの原因となる活動に着目してA B C原価計算（活動基準原価計算）の手法を活用してコスト削減につなげる

#### ワークフローの短所

- ・作成に手間がかかる
- ・それがアウトプット（結果）やアウトカム（成果）にどう繋がっていくか検討する必要がある

- ・活動毎のコストの把握が難しい場合がある

（例）事業費を予算細目事業の金額から活動毎に分けられるか

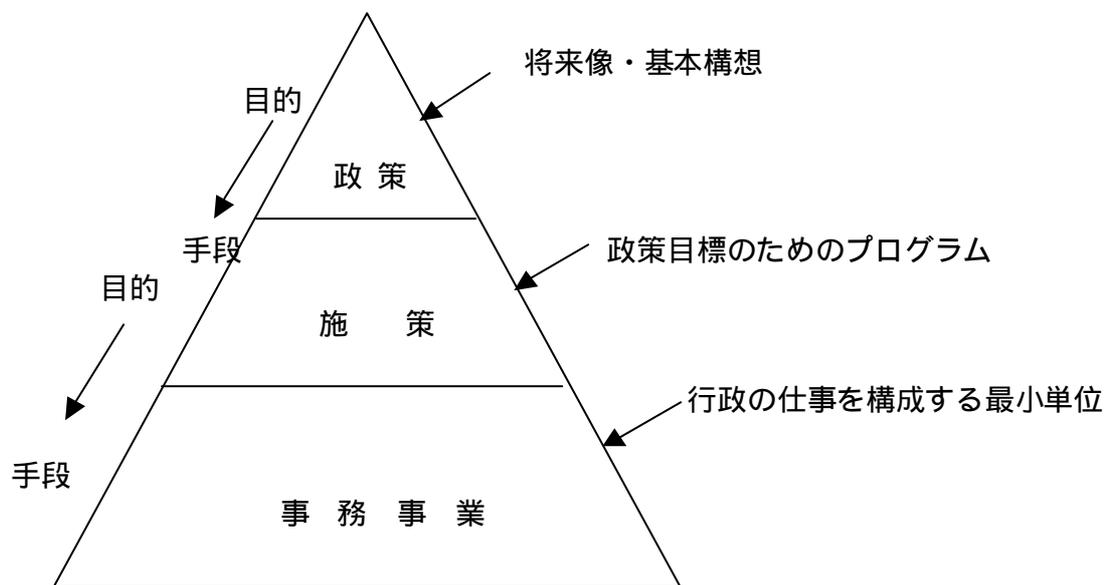
人件費を活動毎，担当者毎の作業割合に応じて分けられるか

これらの長所，短所を検討した結果，ワークフローの作業をしていくことによる全員参加のメリットや本市の木目細かい活動内容を表現する等の長所は多くあるが，行政評価システムの第1段階の目的である「効率的・効果的な資源の配分」や市民のニーズや感覚にあったものであるかどうかの視点からみていくことが必要とされた。

#### (4) 評価対象の単位をどうするか

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最小単位のことである。よって評価を行う職員にとって一番なじみやすく，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，本市ではこの「事務事業」を評価の対象に考えている。



しかし、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ため、まず、この体系化をはかることが必要である。そうでないと、個々の事務事業の費用対効果の評価はできても、上位の施策に対する貢献度の観点から個々の事業の優先度評価を行うことができないからである。

このため、各所管課で担当する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る。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（最小の単位）になっているわけではない。体系化の作業をしていく過程で、事務事業そのもののくくりを見なおすことも必要になってくる。

その結果、各事務事業が「第3次芦屋市総合計画」のなかでどういった位置付けにあるかを認識することで事業目的を明確にし、さらにマネジメントサイクルの考え方に従って事務事業を評価することで次への改革改善の提案に役立てることができる。

#### (5) 事業コストの把握のための共通のものさしが必要

事務事業の効率性や費用対効果进行评估する場合、その事務事業について正確なコスト計算が必要となる。事務事業の正確なコストの把握は、事業費のほか人件費、減価償却費を含めたものでなければならない。そのためには、事務事業に關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。さらには、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も把握しておく必要がある。今後、これらのコストの算定方法が全庁的に統一されるよう、共通のコスト項目の算定基準を作るとともに、コスト計算の導入の検討が必要がある。

さらに、コスト計算を現行の官庁会計の歳入歳出ベースから、直接企業会計的な発生主義会計ベースにもっていくのは実務上無理があるため、つぎの段階的導入が考えられる。

- 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
- 第2段階 減価償却費等の発生主義会計によるコストを含めた事業別コストを把握する

#### (6) 導入のための研修の仕組みが必要

上記の課題や問題点を解決していくため、まず行政評価システム導入の必要性や考え方等を職員研修を通じて各職員で共有することが必要である。そのためには、本市での職員研修プログラムに行政評価システム導入のための研修も組みこんだかたちでの仕組みづくりが求められる。

#### (7) 横断的、組織的な体制づくり

各事務事業の評価は、その事務事業の所管課による自己点検、自己評価であるが、当該事業単独の評価であり、必ずしも関連事業の所管課を含めた行政全体の評価にならない場合も想定される。そこで、企画部門や財政部門等を加えたメンバーで構成される評価委員会（仮称）や行政改革推進本部で2次評価を実施することで市全体の評価とすることが必要である。また、2次評価の実施により予算編成等の市の行政運営に評価結果を反映することが可能となる。

この評価結果を財政計画、要員配置計画、人材育成計画の策定作業と連動して、当該計画に反映させていくためには、全庁的、横断的・組織的な体制づくりが必要である。

#### (8) 情報公開・公聴方法の検討

行政評価システム導入により行政の透明性の向上とパートナーシップの形成を目指す場合、評価結果の公表が不可欠となる。市民が行政活動について理解を深めるためには、評価結果の公表は市民にとってわかりやすいものである必要がある。そこで具体的な公表方法について、インターネットなどIT技術を活用することはもちろんのこと、その公表方法についても今後検討を行う必要がある。

#### (9) 外部評価の検討

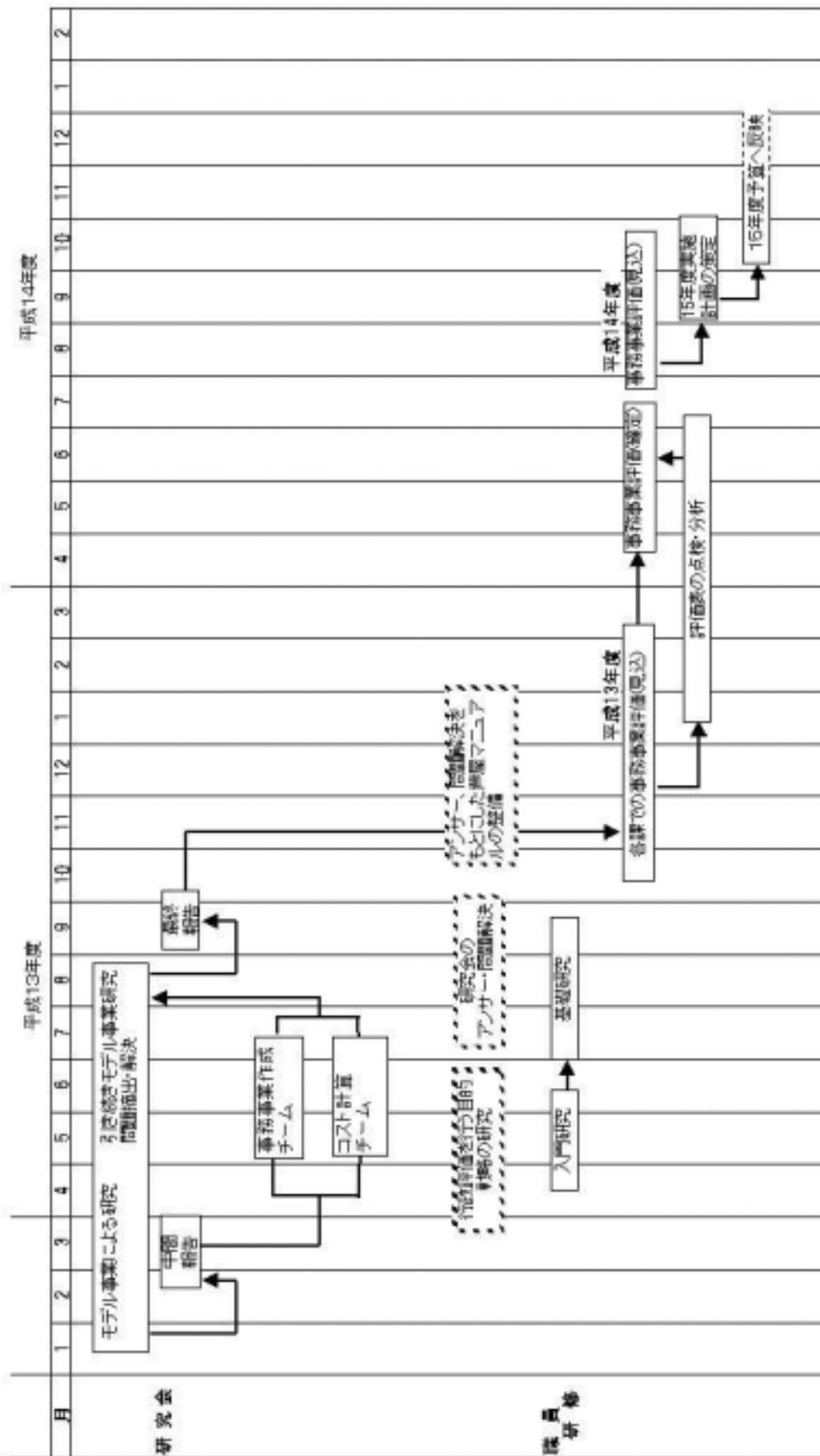
行政評価の客観性，透明性を向上させるためには，上記の２次評価に加え行政から独立した外部機関による評価の導入が必要である。外部評価は行政内部が行う１次評価，２次評価と方法を同じにするものではなく，まず事務事業評価システム全体における外部評価の位置付けを明確にするとともに実効性の高い外部評価の方法を検討する必要がある。

### V. 今後のスケジュール

#### 1. 段階的導入を図る

評価表設計とモデル事業の評価のために解決しなければならないいくつかの課題があり，これらを調査研究会委員と所管課による担当チームを編成して検討していく方法が望ましい。そして，その検討結果をもとに，行政評価システム導入のための最終報告書をまとめ，職員研修も並行して行いながら，それをベースに各課で事務事業評価システムを導入していくこととした。平成１３年度及び１４年度の導入計画（案）は以下のとおりである。

# VI. 行政評価システム構築の流れ



## 芦屋市行政評価システム調査研究会設置要領

### （設置）

第1条 芦屋市の行政評価システムを研究するため、芦屋市行政評価システム調査研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

### （所掌事務）

第2条 研究会は、本市にとって一番ふさわしい簡素で効率的な行財政運営を推進するに当たっての行政評価システムを調査、研究し、その結果を市長に報告するものとする。

### （組織等）

第3条 研究会は、別紙の者（以下「委員」という。）をもって組織する。

- 2 座長は、研究会を招集し、会務を統括する。
- 3 座長に事故あるときは、副座長がその職務を代理する。

### （委員の任期）

第4条 委員の任期は、研究会の目的が達成された日までとする。

### （会議）

第5条 研究会は、座長が必要に応じて招集する。

- 2 座長が必要と認めるときは、会議に研究会以外の者を出席させ、その意見又は説明を求めることができる。

### （アドバイザー）

第6条 研究会にアドバイザーを置く。アドバイザーは、研究会において意見や助言をするとともに庶務事項を補助する。

### （庶務）

第7条 研究会の庶務は、行政改革関係を担当する所管課が行う。

### （その他）

第8条 この要領に定めるもののほか、研究会の運営その他必要な事項は、研究会において定める。

## 附 則

この要領は、平成12年9月1日から施行する。

## 芦屋市行政評価システム調査研究会

### 関係部署の職員

- ・総務部企画担当部長（座長）
- ・総務部組織/事務管理担当課長（副座長）
- ・総務部行政改革/復興担当課長（副座長）
- ・総務部人事課長
- ・総務部財政課長
- ・行政評価のモデル事業となった担当課の職員

### 庁内応募職員（10名程度）

### アドバイザー

#### <事務局>

- ・行政改革/復興担当