

政策評価に関する統一研修（地方研修）名古屋会場講演概要

平成 26 年 12 月 3 日開催

講演名：政策評価の結果の予算への反映—自治体経営の改革の方向性—

講師：福井健太郎 新日本有限責任監査法人戦略マーケティング部 P A グループシニアマネージャー

講演時間：14 時 45 分～16 時 15 分

（はじめに）

講義では、自治体を想定した中身になるが、国・独立行政法人・大学法人でも共通する内容。中身は 6 つある。まず自治体経営に関する問題意識を共有化した上で行政経営の 1 つのモデルとして、LOLF というフランスの制度について簡単に説明し、LOLF の仕組みをみていく。LOLF 改革からどういうことが得られるのか、我が国の行政機関、地方自治体の経営に参考になるポイントを示し、実際に日本の自治体に適応したらどういうモデルになるか、モデルを推進していく上でどんな所がポイントになるかを見ていきたい。

1. 自治体経営に関する問題意識

①将来的な財政不安と経営資源の問題

財務省のグラフで、ワニログラフを示す。将来に向けて口が開いている状態。上が一般会計歳出で、下が一般会計税収。平成 2 年を頭に徐々に下がっていく。歳出が上がり、差が広がっていく全体の状況。地方自治体でも同じ。

ポイントは 3 つあり、

（1）人口減少・低成長社会

・入りが減る。人が減るので GDP が減る。年収も減る。

（2）少子高齢化の進展

・高齢化率が膨らんでいくので、社会保障費を中心に歳出が増える。

（3）大量更新時代の到来

・インフラの更新が非常に重要な問題。上下水道・道路・橋などに対して、コストが増える。

→ 自治体経営環境は劇的に悪化、自治体消滅なども将来的に現実的になる可能性が高い。国も借金が増えるので国依存の体質は限界となる。

→ 自治体に対応しなければならない行政のニーズ・課題の増加

→ 各自治体が財政状況を踏まえ経営の在り方を見直し、主体的に地域課題に対応することが必要。守りだけでなく攻めも必要。現状維持だけでは下がっていくだけ。

→ 限られた経営資源を効果的・効率的に配分して、成果を着実に実現する取組が

必要。

→ その上でのポイントが投資財源の確保、経営資源（お金だけでなく人・物）の有効活用。メリハリの利いた資源配分が必要。

②経営資源の配分にかかる問題点

- ・政策経費の財源枯渇

- ・ムダな経費は削減済み

→ 行財政改革により、明らかにムダと判断できる経費は削減が進み、簡単に削減できる経費がない。

- ・従来の予算査定では効果的・効率的な資源配分は難しい。

→ 予算が縮減する中で財政課では何が必要で何がいらぬか、何が費用対効果が良いのか分からない。やるかやらないかを企画サイドが決めてきたものを、予算査定で行うのは、限界。

→ 経営資源の見直しには、必要な成果を生み出し、不要な事業を改廃する資源配分を検討するための根拠（データ）が必要。

→ 行政評価により、施策・事業の成果を把握し、課題を抽出して、効果的・効率的な資源配分や施策・事業の見直しを図ることが重要。

③行政評価にかかる問題点

- ・評価結果が有効に活用されない、特に予算に反映されない要因

→ 評価目的を職員が理解していない：評価の主幹課は理解していても全庁的には理解していない。

→ 評価結果を予算に反映する仕組みが出来ていない：マネジメントの枠組みや予算編成との関係、評価結果が予算に反映する道筋が出来ていない。評価は評価、予算は予算、企画は企画、それぞれがバラバラに動いているのが問題。枠組みが整理されていない。トップが評価に対してコミットしていない。トップはトップでやりたい事業がある。評価結果としてトップがやりたい事業は、パフォーマンスが悪く、コストばかりかかる。他のものから抜くか、評価自体を使わないなどの問題。

→ 予算に反映する考え方がない

→ 評価の信頼性の問題：原課が作った評価結果を査定の際に全然情報が足りない。この結果が正しいのか信用してもらえない問題。

→ 評価の質の問題：スキル不足。実務能力不足。

→ マンパワー不足：現状の業務で精一杯。

→ データ不足：評価に使うデータが整理されていない。年度末に評価の時期になってデータをどこにあるか探す。疲弊するだけ。

→ 評価結果だけでは予算を決められない。計画の中で評価結果をどう判断するか。どこを重点化していくか1つの材料として評価は使われる。評価結果だけでは何

も決められない。

→ 単に評価を予算に反映するのは評価だけの問題ではない。自治体経営全体の問題であるとの問題意識を持っている。

→ 上記の問題を解決する一つ的手段としてフランスで導入されたLOLF改革に注目した。

2. 行政経営の一つのモデル—LOLF改革とは—

①LOLFに着目した理由

- ・ 予算・評価・公会計の三位一体改革。
- ・ LOLFは、予算法に関する組織法の略称。地方自治体の改革にヒントを得て、国の改革に導入。
- ・ フランスの法律。
- ・ 2001年に議員立法で成立。2006年から施行。
- ・ 目的：経営資源の効率的・効果的な配分。透明性の向上、議会の予算審議機能の向上。議会で予算審議をする時に総額まとめて1本で審議するのではなく、プログラムごとに全部のプログラムについて審議していくので全体を見ることになる。総額でみると分からないが、プログラムごとに審議すると何が良くて何が悪いかわかりやすく確認する。大変だが出来る。
- ・ 管理の視点：資源投入ベースから業績ベースへ変わる。
- ・ 特徴
 - ・ 現場（プログラムマネージャー）への予算執行の権限の移譲がポイント。
 - ・ 会計改革として発生主義・複式簿記の仕組みを導入。
 - ・ データを効率的に使えるようにシステムで改革全体を支える。

②LOLF改革のポイント

- ・ LOLF改革前は日本の公的部門の現状と同じ。
 - 財政が逼迫する中で、予算が効率的に使われているかが不明確で、成果が分からず改善が出来なかった。予算・プログラムの見直し。
- ・ LOLFを入れたことにより
 - 経営資源の効率的・効果的な配分、インプットからより成果重視への経営へ移行できた。
- ・ ポイント
 - ・ 年次業績計画書（PAP）と年次業績報告書（RAP）による評価。国会で審議。
 - ・ 予算・評価・会計に人事を加えた一体改革

3. LOLFの仕組み

①政策体系の精緻化

→ ミッション（政策）—プログラム（施策）—アクション（事業）の階層になっている。目的・手段の関係で紐付けられている。ミッションとプログラムは議会によ

る予算議決が必要。プログラムは、議会による承認の単位。プログラムがマネジメントの単位になり、プログラスマネージャーが管理。その下にアクションが結びついている。

②予算改革

- ・プログラスマネージャーに対して権限と責任を付与
 - プログラスマネージャーに対して資金（お金・人）をプログラムの範囲内で、アクションに自由にはりつけることが出来る。プログラスマネージャーには、結果責任が求められるが、自由度が上がった。90%は、局長・事務局長クラス（自治体では部長クラス）。政府全体で 70 名位存在。半数は、単一のプログラムを担当。プログラスマネージャーが、PAPとRAPを国会で報告する。

③公会計改革

- ・公会計改革を実施し、フルコストを把握し、プログラム別に原価計算が可能になったのが大きなところ。
- ・当然直接費は把握しているが、それに加えて発生主義でかかってくる原価償却費や、管理会計を導入して間接的な人件費をアクションへ配賦する。行政経営に必要なコストをアクション単位につける。現在の自治体の事業では直接費については予算計上されているが、人件費は組織にまとめてつけられている。ここでは、頭割りではなく、フルコストで全部のアクションに紐付けられる。プログラムを集計してどの位コストがかかっているか、ミッションにはどの位かかっているかが把握できる仕組みになっている。実際に管理会計を導入して全てのコストを紐つけるのは簡単なことではないが、それにより自分がやっているプログラム・アクションがどの位コストがかかっているか、そのコストに対してパフォーマンス・成果はどの位か、コスト対パフォーマンスが明確になる。

—財務会計と管理会計—

- ・フランスでは、管理会計を内部説明用で使い、外部説明用で財務会計を中心にデータをまとめている。

④評価改革

- ・PAP（年次業績計画書）は、戦略方針、達成する目標や測定する指標や費用をまとめた計画書。国会での予算法案に添付。事業年度が終わった後に年次業績報告書（RAP）と共に添付。

RAPは、計画通りに行われたか指標や成果は計画通り達成できたのかそれに対してコストはどうか、国会での決算法案に添付し、審議される。

—業績評価のポイント—

- ・PAPとRAPを導入してどこが変わったか。これまでは、評価結果がフィードバックされなかったが、結果と報告が行われることで計画が実際に行われたか、計画の問題点はどんなところにあるのか、成果はきっちり上がったのかをみる仕組みができ

た。あとは、最初の1ユーロから証明を行うと書いているが、これはプログラムごとに審議するというので、コストはどのプログラムに掛かり、その成果を証明しなければならないということである。

⑤評価の予算編成への活用

20X3年の予算審議をする時には、20X1年の決算法案が承認されなければ、20X3年の予算審議ができない。そういうサイクルでやる。前々年度の結果をフィードバックしなければならない仕組みとなっている。

4. LOLF改革から得られる示唆

→ ここからは、LOLFそのものの理解を深めようということではなく、LOLFからどんなことを示唆として、日本の行政機関の経営に活用できるかについて大きく5点についてまとめている。

①政策体系の精緻化

→ 政策体系が提示されることで、行政上の目標達成状況、目標の道しるべが明らかになる。どこの自治体でも政策体系を作っており、総合計画で示される政策・施策、その下に事務事業がある。総合計画を見直すときに、当然政策体系が見直されるが、政策・施策が変わっても事務事業はずっと継続する。見直すこともあるが、いったん始めた事務事業はやめられない。上の体系が変わるのにその事業が無理やり体系に紐付けられていることがある。そうではなく、政策、施策を実現するために必要な事業が手段として位置付けられているかをみるのが一つのメッセージ

②プログラム単位で権限と責任を事業部門に付与

→ 誰も責任をとらない体制では何も良くならない。現場に権限を与え自分達の創意工夫で責任を持って自己総括的にプランを考え事業を行い成果を上げようと、裁量権をプログラムマネージャー（日本の自治体では施策マネージャー）に与えることで成果を上げるための資源の効率的・効果的な活用を可能にする。

③プログラムの原価情報をフルコストで把握

→ 自分に子供がいるとして、保育園に子供を預けている場合、園児1人・受益者1人に対してどのくらいのコストをかけているのか分からないが、それが分かるようになる。受益者1人当たりどのくらいのコストがかかっているか、税金に見合うものなのか、受益と負担の関係がバランスとれているのか見える仕組みになっている。業績評価に資する会計情報を作ることで行政経営に必要な資源配分の意思決定ができるような環境整備をすることができる。

④決算・評価結果を予算編成に活用する仕組みを作る

→ 三位一体、四位一体と言ったが、評価結果が予算編成にフィードバックして適切に活用される仕組みを作る。

⑤ITシステムで財務情報、非財務情報が生成され、情報処理が省力化される仕組み

→ 自治体には経営に重要な情報が集まる。それが埋もれていてうまく活用できてい

ない。コストについては、会計情報を整理することで得られるが、成果についてはなかなかシステムチックに整理するのはコストも掛かり大変。評価で大変なのは情報収集・整理することであり、その負荷を下げないと評価結果を使って分析や分析に基づいてどのようなアクションを起こすか、プランを見直すか、予算を見直すかどう変えていくかまで力が及ばない。評価表を作っただけで精一杯になる。評価書を作ることが目的でなく、評価結果を使って次につなげる。次のアクション、プランの見直し、資源配分の見直しにつなげていくことが大切で、そこをITシステムを使って省力化できるようにする。

5. 自治体経営改革モデル（日本版LOLF）

・我が国自治体に適用できる経営改革モデルの概要

（方向性）

・効果的かつ効率的な資源配分を行うには、評価制度だけの見直しではなく、行政経営のためのインフラとマネジメントの仕組みを抜本的に見直すことが必要。個別の部分最適だけを目指しても全体として何ら変わらないので、全体を見直す中での見直しが必要。

・総合計画があまり機能していない。多くの自治体では、夢を語るもので、戦略計画になっていない。総合計画を戦略計画を基にした予算、評価、会計が整合的に連動し、仕組みを作るだけでなく、魂を入れる。組織、人事も含めた包括的なマネジメントシステムを構築することが必要。

（必要となる要素）

①政策体系の目的、手段が論理的に体系化された計画

②マネジメントの基本単位を予算、事務事業ではなく施策に設定し、施策単位で権限と責任を付与する。事務事業を横並びでみて優先度を比較することは無理。共通の目的を達成するためにその下に紐付けられている事務事業は、その施策目的の中でどう効果があったか、どう優先度を付けるのかを考え、事務事業を見直すには、施策単位で見直すことが必要で、マネジメントは施策単位で見直すこと必要。

③公会計の導入による施策・事業のフルコストの把握

④必要なデータを財務情報と非財務情報を自治体経営に活用する仕組み

⑤ITシステムを構築し、連動してマネジメント出来るような仕組み。

・自治体の行政管理システム（現状）

→ 総合計画（政策体系）を予算（資源配分）に連動させて、決算（公会計）、評価で計画・予算にフィードバックしていく必要があるが、政策体系と予算の単位が一致していない。予算と決算は財務諸表の作成単位が一致していない。目的を達成するためにどのくらいコストが使われたのか見えない仕組みになっている。決算から評価は、評価に必要な財務情報が得られない。評価では、コスト状況がどれだけ有効に使われているのか難しい。評価が予算編成に必要な情報を提供して

いない。施策見直しに必要な情報が評価では得られない。などが多くの自治体の現状。

・あるべき自治体の行政管理システム（日本版LOLF）

→ 四位一体ということで、総合計画の政策体系と予算の単位を一致させよう、予算と決算の単位を一致させることで、施策にどの程度の予算が付き、その予算が執行され、どこが余りどこが足りなかったか対比できるようにして、決算の情報（コストの情報）を使い評価をして、その評価結果で、どの事業のどの施策が成果を上げたのか、予算を計画通りに使えたか足りなかったか、使いすぎたのかの情報をもとに評価を行って、予算の見直しや政策の見直しに必要な情報を評価をもとに提供していくことで、PDCAサイクルを構築していこうということ。

<LOLF改革の全体像・工程表>

・自治体経営改革のモデルとしてどんなことを考えていけばいいのかの全体像

① 公会計改革

・総務省で統一モデルの導入を進めている。27年1月に連結財務諸表の手引きができ、27年度からITのソフトを配付し、予定では28年度決算を29年度に作る想定。公会計改革で台帳整備、複式簿記発生主義導入、プログラム別原価計算ができるようになる。

② 政策体系の精緻化

・目的・手段の関係で上から下まで紐づける。

③ 予算改革

・枠予算という形でプログラム単位ではなく、組織単位（局・部・課）でプログラム別に予算を導入して評価単位と予算編成単位を統一し、フルコスト情報を把握する。

④ 評価改革

・予算単位と整合的な評価単位の設定と施策評価と事務事業評価の役割分担の整合性をとる。

⑤ チェンジ・マネジメント

→ ここが重要で、なぜこういうことをやるのか職員全員が理解する必要がある。そもそもマネジメントは何をするのか、抜けていることがある。やらなければならない仕事が多く、前例踏襲（これまでやってきたことで）ではなく、限りある資源を使いいかに行政サービスを効果的・効率的に提供していくか、より市民のニーズに応じて課題解決していくかを積極的にするには意識を変える必要がある。移行コストの低減は、抵抗があるが、そこを変える必要がある。

→ 改革の理念、目的を共有。改革疲れもある。ばらばらで別々の改革では継続できなかった。全体として連動する仕組みになっていなかった。仕組みを回すための公会計、予算、評価の研修、各階層別のマネジメント研修。マネジメントは意思決定をし、仕事を回して、何かトラブルがあれば対応し、当初設定した目標、ミッション

ンを達成するためにいろいろな経営資源ややり方を工夫しながらやるのがマネジメントであり、それを各階層別にやる必要がある。

⑥ 組織の再編

→ フランスのLOLFでは、プログラム単位で組織が作られている。それを日本に当てはめると難しい面もある。施策単位で組織を作るというのは現実的でなく、いろんな複数の施策を一つの組織で見るのが必要かもしれないが、作った絵に対して執行する部隊が対応していないのが問題。計画は計画、実行する部隊は計画とは違う対応になっている。静態的なものを動態的なものに変えていくのにどう結び付けるのか。それをフランスでは、政策と組織を一对一にすることで対応させた。日本の自治体での仕事や仕組みを考えると一足飛びにはできず、難しいが、工夫の余地はある。目的に応じたものをどうやっていくかということで、組織を見直していく必要がある。

⑦ 人事改革

→ 目標管理制度はどこの自治体や独立行政法人、他の行政機関でも導入されているが、それと、行政評価と連動ということで、政策、施策と事務事業と連動した人事考課がなされなければいけない。施策（事業）責任者へ、資源配分（人・物・金）の権限と責任を付与し、現場でやってもらうことが必要。行政効果と連動した人事考課は、成果主義と言われるもので、民間でもいろいろ失敗しているので、やり方は注意する必要があるが、このリンクがないと人間一生懸命やらない。これをやっても仕方ないことはやらない。計画をもとに実行し、成果を上げたら評価される仕組みになっていないといけない。反映の仕方はいろいろあるが、上の職階に行くほど業績連動を高くしなければならない。現場に近くなればなるほど自分でコントロールできる部分が少ないので、アウトプットやアクティビティ（どういうことをやったか）の評価と連動する仕組みの工夫が必要。

→ 後は、全体を通してどのようにしてITの仕組みを作るかということになる。

<①政策体系の精緻化>

①ロジックモデルの活用により政策体系を再構築

→ 目的・手段のロジックモデルを活用し、政策体系を再構築することが必要。

→ 無理やり政策体系に全ての業務を位置づけない。岩手県では、政策体系外の仕事と分ける。政策体系は政策体系で括る。

→ 既存事業・業務について、ゼロベースで見直さないと体系は作っても手段が上の目的を達成するためのものになっていないところを見直す。

②事業の設定単位の見直し

→ 自治体ごとに事業の設定単位は違う。同じ自治体でも部署によって事業の設定単位が違う。共通の目的の事業でも財源が違う、一般財源と特定の財源でやるものと違う仕様になっていたり、同じ目的を達成するために違う手段でやっているものを

違う事業としたりするところがある。目的に応じた手段に括り直すことが大事。

→ 事業の観点が多いので、人口 10 万人の自治体で、1,000 以上の事業をかかえている。全ての事業をマネジメントするのは不可能。妥当な数に見直すことが必要。

<①政策体系の精緻化：ロジックモデルの活用>

→ インプットは、人・物・金をどのくらい投入したかの情報。

→ 行政活動は、その資源を使って何をしたか、施設運営では、施設の管理運営や施設をどういうふう利用してもらったか、展示会等の催し物をしたかなど、実際にどんなサービスを提供したか、個人であれば証明書を発行したりサービスを提供したりの行政活動。

→ 結果（アウトプット）は、研修会を何回実施したか、何人参加したかなど何を生み出したかがアウトプット。行政がコントロールできる範囲のもの。

→ アウトカムは、その結果が波及してどういう成果があったか、例えば、今回の研修では、参加者の意識がどう変わったか、内容を理解出来たかどうか、理解した後に認識が変わって次の行動に移せたかどうかであり、直接成果を自分の組織に戻って何らかの提案をすることが中間成果となる。最終的には評価制度を活用した経営の改革につながっていく。こちらは外部要因があるので、コントロールできない部分が多い。

→ これをロジックモデルと呼ぶ。論理的につながっていく。成果を生み出すためにはどういう手段が必要か、プランニングするときには事業を行うことで、もう一つのアウトカムにつながっていくかもしれない。1対1対応ではないので、そうしたものを作る。成果の部分を生み出したいが、そこまではコントロールできないので、アウトプットまでしか勝負できない。しかし、プランニングするときには、体系全体として考えておけば、それから先は裨益していくことで何らかのプラスの影響があり、これをまず作ることが大事であるというのがロジックモデルの考え方である。アウトプットまでできているのにアウトカムまで生み出されなければ、この事業自体が問題があるか、投入した資源が少なすぎたのかもしれない、やり方がまずかったのかもしれないなどを、ロジックモデルを作り評価することで考えることが重要になる。

<①政策体系の精緻化：ゼロベースでの見直し>

→ 既存の業務は下からだけの見直しだけでなく、アウトカムは住民・地域の視点から下の方を見ていく。住民・地域の視点を入れて検討することで、これまで作り上げてきた組織・業務が本当に必要だったか、必要がなければやめようとかが出てくることもある。これまでやってきたことをベースに考え、利害関係者より、もっと広い視点から考え、何が足りないかをゼロベースで見直すことが政策体系を考える上で重要。既存のものをベースに考えず、発想を切り替えることが必要。

<①政策体系の見直し：事業の括りの見直し>

→ 例として、A市の保健センターの施策体系：「健康維持・推進」の施策で、よくあるのが検診事業で肺がん検診や胃がん検診、乳がん検診、子宮がん検診とばらばらに立

っているが、同じ目的であれば「まとめり」を変更することでうまくマネジメントできる。重複している事業をなくし、事務事業の「粒」を精査する。そうすることで、シンプルに目的・手段を考えやすくなる。

<①施策体系の精緻化：業務の基本単位を「施策」に設定>

- 施策間で、障害者の就労支援の成果と災害に強いまちづくりの成果では、それぞれ成果が違うので、資源配分を考えるときには、どちらが重要かを考えるのは無理がある。比較できるのは同じ施策・共通の目的の事業間では、成果の比較は可能。アウトプットは違うが施策への貢献度を考え、事業間での資源配分について評価結果をもとに考えることができる。
- 事務事業評価は、事務事業評価と施策評価をバラバラにやっているのでは何のために評価を実施しているのか分からない。事務事業評価は、当初予算通りに執行されたかみなければならぬが、より重要なのは、施策目標を実現するためにどう貢献したかをみなければならぬ。多くの自治体では、施策の下に事務事業を並べて評価結果を示し、どこを重点化するかをやっているところもあるが、事務事業は事務事業で評価し、施策評価は、例えば市民アンケートや総合計画の指標の達成度をみて、こちらはこちらで評価し、総計の進捗管理をしたり、達成度評価をしたりしている。事務事業評価は事務事業評価でやっており、施策評価とのリンクがない。施策は事務事業のパッケージであり、事務事業は、施策の目的を達成するための手段のパッケージと考え評価して資源配分をすることが必要。

<②施策単位で権限と責任を付与>

○仕組みを構築する上でのポイント

- ① 施策推進の権限と責任を一元化する。
- ② 予算配分枠として人と予算を渡したら、その施策の中で事務事業に誰をはりつけるか、いくらかけるかは、施策の責任者に任せる。財政や企画の部門は口出しをしない。
- ③ 施策単位で業務運営に必要なコスト情報や成果情報を集約する。
- ④ 施策評価を活用した優先付け・重点化について、事務事業評価だけやっても優先度や重点化はできない。施策単位で考えなければ事務事業にどれだけかかるか分からないので、施策を構成する事務事業の有効性は、施策目標達成度に関する貢献度を判断する。施策を基に事務事業の優先付け・重点化を、事務事業の廃止を含めて検討することが重要。

○政策—施策—事務事業をそれぞれどういう単位で行うか

- 施策は施策で組織・予算・決算・評価が見られ、マネジメントできるようにする。組織には部長・課室長がいて、所管の施策に予算を付ける。決算は、施策別、部局別にもできる。フランスのLOLFは、プログラム単位であり、プログラムと組織が1対1であったので、施策別も部局別も同じだが、日本では、施策と部局が1対

1に対応していないので、それぞれ出す必要がある。それに必要な成果の指標とフルコスト情報を得ることでマネジメントできる。一つ上の政策レベルでは、トップを中心とした政策会議等で全体を見る。政策に対してどれだけの予算を付けるかは、政治的、全庁的合意として、幹部が検討し、議会で承認されることにより、決算は、全体のF Sとか政策別にみるということ。評価は、各種総計で各施策に設定された成果指標の達成度、コスト情報をみられる。同じように事務事業は各事業担当がマネジメントする。それぞれがマネジメント単位である。一つの階層だけのマネジメントではなく、重要なのは施策単位のマネジメントであるが、それぞれの階層でもマネジメントが必要であるということである。下の情報はきっちりと上の段階で集約される必要がある。

○愛知県：管理事業を単位とした行政経営

→ 愛知県の例として参考になると思い例示したが、「愛知県の新たな公会計制度～公会計とマネジメントプロセスの一体改革～」(愛知県 2013 年3月)で、事業を 279 に集約して、管理事業ごとに決算情報・評価情報・予算を一気通貫でマネジメントできる仕組みを作り、行政評価の結果を反映できる事業見直し、目標設定、予算編成ができるようにしている。運用についてはよく承知はしていないが、我々が重要であると思っていることを先んじて仕組みとして、作ろうとされている。単位がバラバラであると連動していかない。予算は予算、事業は事業ということでは、評価結果は、次の予算編成に使えない。予算・決算が対応していないということではそうした問題が出てくる。単位を共通化してマネジメントしなければならない。

<②施策単位で権限と責任付与：施策単位の資源配分>

→ 施策単位での資源配分を考えたときに、各自治体で導入されてきている枠配分予算は、メリット・デメリットいろいろあり、うまく機能せず元の一件査定に戻した自治体も多くあると思う。しかし、施策単位の資源配分を考えたときには枠配分予算ははずせない。枠配分で、人・予算を事業部門に権限移譲することで、計画・実施・評価をしていかなければならないことを考えると枠配分予算が基本になるということで枠配分予算を挙げている。枠配分予算にもいろいろなパターンがある。1つのパターンでは、経常的・投資的経費もあるが、このモデルでは経常経費のみ枠予算の対象としている。財布が限られてくるなかでは新規事業を含めて、枠に入れないとスクラップ・アンド・ビルドは出来ないと思われるが、実施計画に挙げられている継続事業の経費や実施計画に挙げられていない継続事業の経費を枠予算の対象として考えた場合ということであり、それ以外の義務的経費・政策調整費の経常的経費や投資的経費は枠予算の対象外としている。経常経費は、まとめて渡し、施策の中で必要な事業に施策の責任者が配分する。枠予算の算定方法もいろいろある。総合計画期間中に一定程度固定的に配分するか毎年施策評価結果を踏まえて配分額を見直すかは、メリット・デメリットがあるので検討が必要。投資的経費も新規事

業のうち継続的に実施することになった事業は、翌年度からは、枠に含めて検討が必要。

○枠配分予算を導入することで大事なのは、財政部門・企画部門・評価部門と事業部門の役割が変わることである。

・財政部門の役割の転換

→ 財政部門としてはこれまで1件査定を実施してきた。どうすれば財政の枠の中に収めるにはどこをどう切るかが査定の際には重要だったが、それは、現場に任せて財政収支や中長期シミュレーションのマクロマネジメントをする。枠予算の総額査定を調整する。そのときにマニフェストや政策の優先順位を踏まえ、枠予算の査定・調整、全体調整をする。施策や事業の目標達成度の確認と次期目標値の検討をする。新規事業ではこのモデルでは1件査定を考えた。枠対象予算以外の投資的経費、新規施策等については1件査定をし、内容を十分に精査する必要がある。全庁的に共通歳出内容の見直しの方針策定と実施をしていくことが財政部門として求められる。

・事業部門の役割の転換

→ 従来、事業部門ではあらかじめ査定で落とされることを前提として水増しして予算要求してきた。誰かが決めてくれるという責任転嫁を事業部門はしてきた。枠として渡された中で、今までしてきた重要なことを継続して成果を上げる。見直さないものは見直す。

→ 予算配分・人員配置の責任を「施策」の責任者が持つことで、マネジメントを実施。

→ 今までは、評価は、形式的に行っても良かったが、自分達で証明しなければならなくなる。成果が達成できているか、そのためにどういうコストを使いどう行っているかを情報として抽出し、評価・分析し、このように施策の中で事業ごとに資源配分をしていることが言えないとだめになる。

→ 役割の転換に伴って、施策にかかる企画立案・マネジメント力の向上が必要。より現場の企画力、評価の精度、マネジメント力が向上することが求められる。

○大野城市：枠配分予算制度に基づく予算編成（部門別配分の例）

→ 歳出予算種別で予算を確保

→ 実施計画事業（総合計画に掲載されている事業、及び新規事業、投資的事業）は、部に対して枠配分。経常経費は課に対して枠配分。実施計画事業は、市長による査定を「初期診断」と呼ぶ。経常経費は、「フルコスト計算書診断」を実施し、事後評価をしている。

→ この市では施策を中心としたマネジメントができていると考えられる。組織についても見直したり、それを人事考課にもつなげたりしていこうとしている。

<③施策・事業のフルコストの把握>

<ポイント>

①発生主義ベースの予算・決算

→ 総務省主導の統一モデルが導入されれば、どここの自治体でも同じようにコストの把握ができてくる。

②管理会計でフルコストを把握

→ こちらは自治体ごとに違ってくる。どうコストを施策・事業に配付するかの考え方を統一するのは難しい。民間でも管理会計のやり方はバラバラ。人数割で施設の賃貸料を事業に振り分ける、プリンターをどのくらい使ったかで事業に振り分けたり、トップの給与をどう振り分けたりで、自治体ごとに管理会計はバラバラだと思うが、施策・事業のコストはフルコスト情報を基に把握する。

→ 人件費は、事業に実際に投入された時間を基に把握。総時間数は、どの事業にどのくらい投入されたか、あまり把握していないが、それを把握しないと資源配分が現状でいいのか判断できない。効率的かわからないので、どこまで精緻に行うかは別にして、投入した時間をベースに人件費を実データとして把握する必要がある。

→ 管理会計を導入することで、減価償却費、間接コストは、事業ごとに配賦するのがポイントとなる。

○大野城市：フルコスト計算書

- ・事務事業ごとに「フルコスト計算書」を経常経費については作成。
- ・「対象者一人当たりのフルコスト」、例えば、予算算定の際に出す乳がん検診ならばどのくらい対象者がいるかというのと実際の「受益者一人当たりのフルコスト」、「市民一人当たりのフルコスト」を明らかにする。このサービスを提供するに当たって、受益者1人当たり、対象者1人当たり、市民1人当たりどのくらいのコストが掛かっているかを出すことで、実際にやるのかは別にして事業間の比較は出来る。どれくらいコストがかかっているか、それに見合った成果がでているか把握できる。

○町田市：フルコストベースの事業別財務諸表

→ 全庁的に全ての歳出目、事業別に財務諸表を作成した。事業の成果と関連づけた行政コストを明らかにし、職員人件費についても各課の職員人件費を計上。サービスを提供する上でどのくらい人件費を含めたフルコストがどのくらいかかっているかがわかる。

→ 学童保育クラブの例では、1人当たり36万5千円のコストがかかり、そのサービスを提供するための資産として、11億円の資産を持っていることが分かる。受益者負担の割合は、コストに対して、受益者が利用料をどれくらい払っているかは、18.03%かかり、これが高いか低いかは、時系列では分かるが他の自治体もみないとわからないが、公会計が進むと比較できるようになる。

→ うちの自治体では、受益者負担が低いからもう少し上げよう、高いから下げよ

う、同じ水準のサービスを実施するためにどれくらいコストがかかっているかの違いがわかり、どのように事業を見直していくかの情報になる。

<④決算・評価結果を自治体経営に活用する仕組み>

→ 評価制度を見直すには、評価を実際に分析して、予算編成や事業の実施の意思決定をする場を設定する必要がある。その際のポイントは、

①評価目的・役割の明確化

→ その評価は何のためにやっているのか、事務事業評価は何のためにやっているのか、施策評価は何のためにやっているのかを明確にして、評価結果を活用するためにはどういう手段で評価をすればいいかを考えることが重要。

②枠配分予算を行う時に、施策と事業の評価を実施

→ 施策と事業の評価は対になっている。経常的経費は、枠配分対象経費にすることにして、事後の実績評価による「施策」評価と事務事業評価の二本立ての評価を実施。枠配分以外の経費は、事前のプログラム評価を実施。

③事業の進捗状況をモニタリング

→ 評価は年度末で行うものだが、事務事業の進捗についてもデータを取りモニタリングすることはできる。年度内の資源配分に生かせるかどうかは別にして、事業をより効果的に行うのには使える。

④評価結果を自治体経営に活かす場の設定

→ 結果を経営に生かす定期協議の場の設定・運用。アメリカのボルチモア市「Citistat」や岩手県の例がある。

○予算ごとにどのようなプロセスで評価をして、どう予算編成に生かしていくのかの一つのモデルを書いている。経常経費については、事務事業評価をした上で施策評価を実施し、予算重点配分や資源配分を検討し、政策会議の場で、評価結果を確認した上で、次年度の重点化方針を確認し、予算編成につなげる。

→ 新規事業や臨時経費等は、枠対象外。事前評価で必要性や規模を評価した上で、担当各課が自己評価をした上で、企画・財政部門が評価し、政策会議にかける。予算編成につなげる。

→ 上については、施策評価を部局で行い、その後政策会議にかける流れとなるが、下の方については企画財政部門のチェックを受ける違いがある。予算編成をした後、部の戦略方針が策定され、次年度に予算が配分され、サイクルが回る図式になっている。

○施策評価と事務事業評価は役割を明確に仕分ける

→ 施策評価は、事務事業評価の結果を基にどのような方針で資源配分を行うかを示すことが重要であり、施策評価独自に必要な成果指標の設定や市民アンケートなどで、施策の実現満足度や実現状況の評価をするが、それ以外で、事務事業評価の結果を活用することが重要。

→ 事務事業評価だけでは、資源配分につながらない。なぜ、金額を減らすのか、廃止

するかはわからない。

○施策評価による事務事業の重点化検討のステップ

①総合的な観点から事務事業評価を格付け

→ 必要性・市民ニーズ、成果、コスト等の複数の観点から検証を行い、総合的に事務事業を重点化するか、しないかを格付けする。

②施策目的達成のために事務事業の貢献度を勘案し、最終的に重点化の方針を決める。

○施策評価による事務事業の「重点化」の方法

→ 施策評価した上でそれぞれの事業について有効性が高い事業か有効性に問題がある事業か判定して、

→ 有効性に問題がある事業は、予算規模が問題がある場合は予算の見直しの候補になる。少なすぎたら増やす、多過ぎたら減らす又は、これだけの予算をかけても仕方ない時は縮小するか廃止する。事業の内容の見直しの必要のあるものや実施そのもの見直しが必要なものもある。有効性に問題がある事業は、問題点を整理・分析した上で目的達成のために引き続きこの事業をやってもよいか、何をポイントに見直すかを検討することが必要。

→ 市民の健康意識を高める目的で、健康教室事業、訪問指導事業、健康フェア開催の3つを行う。すべて評価結果はA。満足度は高い。しかし、中身をみると健康教室事業は満足度は高いが、総参加者数は想定したほどではなかった。訪問指導事業は、多くの場合身の上話になっており健康指導としての効果は十分ではない。健康フェア開催は、参加者数が毎年拡大しており、うち半数は新規来場者で参加者層が幅広い。

→ 健康フェア開催が施策目標達成の観点から最も有効。分析の結果、健康フェア開催に重点化し、予算・実施回数を増やし、次年度につなげる。

→ 施策への事務事業の貢献度を測るには、本当にやるにはプログラム評価が必要だが大変。お金・コストがかかる。どうすれば貢献度が測れるかは工夫していかなければならない。

○大野城市：フルコスト計算書診断に基づく予算への反映

→フルコスト計算書診断は予算に必ず反映させるということで、外部委員で最終的に提言をまとめるが、その内容に相当する決算額でいくら増やし、そのままにするのかをダイレクトにだす。

・ 枠配分予算から削減又は増額するのが自動的になる仕組み。

・ 診断結果に対する改善方針は各課が検討。

・ 診断と異なる対応を行う場合は、各所管課が財源を確保。

→ 診断通り廃止または少しずつ予算をかき集めてやるのも自由。他の財源を投入して、受益者負担を上げて事業を継続しても自由。柔軟な仕組み。

・ 評価結果が確実に反映される仕組みを導入しているのが特色。

○岩手県：評価結果の反映状況報告書

- 実際に評価結果をどのように活用して、事業の改廃とか予算措置に活用されたかについては報告書にまとめているのが特色
- 新規重点化事業に対しては、評価結果をもとに具体的にいかに反映したかを報告書にまとめる。
- 既存の事業は、継続、廃止・休止・いくら減額するかを報告書として公表。

○宮城県「政策・財政会議」

- 政策に係る重要な行財政運営の基本方針について審議する。
- 評価結果を反映し、議論を共有化する。政策と予算と一緒に議論されている。企画が決めたことを財政課が査定するのではなく、必要な重要な政策・施策について、予算についても議論しているのが重要。

○ボルチモア市の「Citistat」

- トップが定期的な業績情報を基にしたマネジメント改善会議を年間50回開催し、施策がうまくいっているか、目的・目標を達成しているか、達成しつつあるかについて工夫や改善状況について全員で協議しながら情報を共有化している。

<⑤ITで情報処理が省力化される仕組み>

- 財務会計システムに評価を連動して、予算、決算、評価を連携することでオペレーションの中で入力された情報が評価・予算を作成するときうまく抽出できる仕組みをITで実現する。
- データを1から作るものもあるが、既存のシステムでそれぞれに保存してあるデータを使ってできるシステム

<ITシステムを活用した行政経営のイメージ>

- ・1番上が政策体系、2番目が業務運営、予算・計画・決算を運用する上で財務情報を会計課からもらい、ITで庁内にあるデータや情報をマネジメントする。マネジメントコックピットは、マネジメントする上で必要な情報が飛行機のコックピットの計器板のように見える仕組みを作る。

6. 日本版LOLF導入の推進に向けて

- 考え方としては今まで挙げてきたところになるが、実際の導入に際しては、いろいろ難しい問題があり、自治体の置かれている経営環境や現状の組織・マネジメント体制、これまでの経営改革の状況に応じて考えていく必要があるが、対応策としては大きく分けて次の7つがある。
- 政策体系の見直し
 - ・既存事業にゼロベースでの見直しが可能か
 - ・総合計画改定と異なるタイミングでの見直しが可能か
- 施策と組織の整合性
 - ・施策体系と組織をどう整合させてプランを実行できるのか

- ・組織横断的な施策を体系にどう位置付けるか
- 施策と事務事業のリンケージ
 - ・施策評価と事務事業評価をどうリンケージさせて貢献度をどう測っていくのか。
- フルコスト情報の把握
 - ・公会計の導入を進めるということであれば管理会計を含めて整備をどう進めるか。
- 成果情報の収集
 - ・データをどう収集するか。
- IT導入コスト
 - ・コストの手当てをどうするか。
- 職員のモチベーション向上
 - ・仕組みは作ったが、それを動かす人が一番大事であるので、そこをどうモチベーションを上げて、自分達がよりよい成果をあげるためにどのようにマネジメントを変えていかなければならないか、意識、活動を変えていかなければならないかについて、解決していかなければならない問題について挙げた。