

政策評価に関する統一研修（地方研修）さいたま会場講演概要

平成 27 年 1 月 30 日開催

講演名：戸田市のマネジメントと行政評価
講師：金澤 哲 埼玉県戸田市総務部経営企画課副主幹
講演時間：14 時 40 分～16 時 00 分

<はじめに>

地方分権が進んだ現在では総合計画の策定など自治体様々な形になっていると思うが、本日は戸田市という 1 自治体の行政評価マネジメントということで参考事例としていただければと思う。皆様の自治体と比較しながら聞いていただければと思うのでよろしく願いしたい。

<今日のラインナップ>

- 戸田市の概要
- 戸田市の財政状況
- 戸田市のマネジメントフロー
- 戸田市の行政評価（内部評価）
- 戸田市の外部評価
- 協働型行政マネジメントシステム
- おわりに（今後の課題）

<本市の概要>

場所：埼玉県の南東部に位置。面積は 18 km²。東は川口市、西は朝霞市と和光市、南は荒川を挟んで東京都板橋区、北はさいたま市と蕨市に隣接。ほとんどが市街地で平坦な地形。水と緑と都市が共存した町。

交通網：荒川を挟んで東京に接する結節点として、古くは戸田の渡しを有し現在は東京外郭環状道路、首都高速 5 号線、国道 18 号大宮バイパスの道路網により物流の拠点になっている。また、J R 埼京線の 3 駅が市を縦断しており駅周辺はマンションを中心とした住宅建設が進んでいる。

人口推移：J R 埼京線の開通が昭和 60 年でそれに伴い人口増加と都市化が進んできた。平成 8 年に人口 10 万人を超え、平成 26 年 9 月 1 日現在で 131, 871 人。この中で毎年 9, 000 人が転出し、1 万人が転入して来る人口流動の大きい市。子ども連れなど若い世代が多くベッドタウン化してきている。このような状況から町会加入率の低下などコミュニティの希薄化が課題となっている。東は国道 17 号線があり、その東側に下戸田地区、西は、新大宮バイパスが走っており、美女木地区は古くから住んでいる人が多く年齢層が高く、中央は駅周辺で区画整理を進め非常に新住民が多く年齢層が低い。東・西・中央でかなり状況が違う。町会加入率は美女木地区は昔からの住人が多いこ

とから 73%に対し、新曽地区は 59.2%で低い状況となっている。美女木地区は戸建てが多く、新曽地区はマンションが多い町になっている。

人口構成：平成 26 年 1 月 1 日の平均年齢は 39.7 歳で 19 年連続県内 1 位の若さ。合計特殊出生率は 2008 年～2012 年まで、1.55 で県内 1 位の高さ。国はつぼ型なのに対し戸田市は子育て世代、乳幼児が多い星形となっている。少子高齢化と言われているが当市では今後しばらくは少子化という問題は深刻化しない見込みである。しかし、流動性の高さで平均年齢の若さを保っている部分もあるのではないかと考える。一方定住化の促進が課題としてあげられる。戸田市は東京への進学者が都内には家賃が高く住めないために家賃が安い戸田市に住む人が多い。その人達に出産していただけるようなまちづくりを進めていくのが課題。

高齢化率：戸田市も例外なく高くなっていく見込み。平成 23 年度は 13.8%、平成 32 年度には 16.5%、人口も増えているが高齢化率も増えている。今後更に加速していく。国勢調査ベースでは平成 17 年で 12%に対し、2035 年には 27%で 65 歳以上の高齢者が 4 人に 1 人となる見込みとなって、高齢人口が 2 倍以上に膨れ上がる。平成 17 年比増加率が 149.2%で全国 10 位となる。今後急加速して高齢化していく見込みとなっている。また、30 年後を見据えて地域活性化施策、健康づくりによる寿命の延伸施策も重要であると考えている。

→ このようにコミュニティの希薄化、例外なき高齢化、地域のつながりをみんなで乗り越えようという町づくり、人づくりをしていかなければならない。

戸田市の資源：戸田ボートコースは、昭和 39 年に開催した東京オリンピックのボート競技の会場となり、現在も多くの大会が開催されるなどボート競技者の憧れの聖地となっている。彩湖・道満グリーンパークは、市の西部、彩湖に隣接する公園。都心の近くにありながら豊かな自然が残る県内有数のレジャースポット。年間 100 万人が訪れるパーク内にはバーベキュー広場やドックランが整備されており、水と緑の中、心地よく過ごすことができる場所。毎年 11 月にマラソン大会が開催され、7,000 人以上のランナーが参加している。全国ランニング大会 100 選にも選ばれている大会。スマートフォン用コミュニケーションアプリ（toco ぷり）。町の情報を気軽に集めたり、お知らせしたりできるコミュニケーションアプリを作った。このアプリでは、市民から市へ、市から市民への情報提供、市民同士の情報交換を行うことができる機能がある。現代型コミュニケーションツール。昨年 12 月に利用開始。平成 27 年 1 月現在で 2,000 件のダウンロードが記録されている。戸田市は若い人が多いのでコミュニケーション作りということで若い世代が多く持っているスマートフォンを使うことにより、市政への参加を促したもの。その他荒川で対岸の板橋区と合同で開催している花火大会や、ボートレース戸田などの資源がある。

<戸田市の財政状況>

財政力指数:財政力指数が 1 以上で昭和 58 年以降交付税が不交付となっている不交付団体。

健全財政化判断比率においても健全団体であるとなっている。しかし、財政力指数は年々低下している。

経常収支比率：市の25年度の経常収支比率は84.5%。平成20年度の72.8%から年々数値が上がっている。増加傾向の要因としては扶助費の増加が主な原因。

歳出状況（扶助費の状況）：社会福祉費、児童福祉費、生活保護費の増加が顕著。この10年間で歳出に対する割合は、平成16年は14.4%に対し、25年度は24.4%となり、金額でいうと61億円の増でこの期間で2倍の伸びになっている。子ども手当の支給開始など児童福祉費が2.8倍になり、社会福祉費は2.6倍、生活保護費は1.5倍、今後高齢化が進行することで扶助費の増加は免れない。

基金残高：主要な借金。財政調整基金、都市開発基金、公共施設等整備基金は合計で40億円は確保できる見込みだが、災害の発生など予期せぬ財政負担に備えて倍の80億円を確保するために計画的な財政運営を進めていかなければならない。財政運営が厳しくなっている理由は扶助費の増加、特別会計への繰り出し金は近年増加し、平成26年度予算は平成20年度と比較して10億円の増加になっている。3つ目は地方法人税の創設による市税収入の減、平成26年10月1日から地方法人税という国税が新たに創設され、戸田市では収入が4億円ほど減少する試算となっている。次に、競艇配分金の減少である。一時期は市の予算の1/3近く配分金があった。景気の低迷により、平成26年度では予算総額の0.6%まで落ち込んだ。さらに大きな課題として、公共施設の維持・管理がある。平成25年度に公共施設マネジメント白書を策定しその中で築後40年を経過した施設は延べ床ベースで40%、築30年では73%にものぼる。維持管理更新費は今後30年間で30億円にのぼると想定される。不足額は138億円となり、その削減に取り組まなければならない。戸田市も例外なく厳しい財政状況になっている。

<戸田市のマネジメントサイクル>

→ こうした財政状況であるので、今までは各課が要求する予算を要求どおりに付けられていた状況であったが、必要である事業であっても今は先送りしたり、一部予算を削ったりして予算編成を行わなければならない状況となっている。このような状況下、今まで以上に効果的、効率的な行政を実現していくために行政評価はもとより、これを含むマネジメントフローについて工程ごとに実施すべき目的を明確にし、職員間で再確認したところである。

→ ここからは行政評価を含む当市のマネジメントサイクルについて説明していきたい。

総合振興計画の構造

→ 地方自治法の改訂により基本構想の策定義務がなくなり、従来の総合計画を廃止し新たなプランを策定する自治体もあるが、戸田市では基本構想、基本計画、実施計画の3階層によるピラミッド構造の従来型で行っている。戸田市の総合振興計画は第4次になり、基本構想は23年度から32年度まで10年間で、基本計画が前期が23年度から27年

度の5年、後期が28年度から32年度までの5年間とし、実施計画は3年間毎年度ローリングして見直しを図っている。前期基本計画の計画期間が27年度で終了するため現在後期基本計画の策定作業を進めている。

総合振興計画の体系

- 構成は将来都市像の下、基本目標が7つとこれら基本目標の横串的な目標として1つあり、8つの柱となっている。これらを実現する施策は基本目標ごとに6～19の施策がぶら下がっており、全体で90施策、具体的な取組として事務事業は約540事業となっている。この中で予算管理事業は除いてある。
- 第4次総合振興計画の特徴は、市民の市民による市民のための計画ということで、計画の作成段階において、市民意識調査や市民会議、パブリックコメントなどの市民参加の機会を数多く設けた。これらの機会に寄せられた意見を参考に将来都市像や実現に向けた施策の計画案を策定し、公募委員を含む総合振興計画審議会での審議・答申を踏まえ計画を策定した。市民会議は総勢40名を4つの分科会に分け、各分科会6、7回、リーダー・サブリーダー会議を2回開催するなど意欲的な市民参加を図った。
- 具体的な目標を示した計画という特徴がある。本計画の実施により市民の生活がどのように変わるのかを明らかにするため、全ての施策で主として何を指すのかを明確にするとともに、その達成度を確認するための指標を設定した。施策の目的や指標の目標値は市の現状を客観的に把握した上で設定し、施策の目標の達成状況を明らかにするため各年度の現状値を評価し進行させている。指標を明記することは現在どの自治体でも行われているスタンダードなものとなっていると思うが、当時は導入した自治体は少なかったと聞いている。
- もう1つの特徴は市民協働の推進と新しい仕組みの構築である。市民主体のまちづくりを推進するためには市民・企業・NPO・議会・行政がそれぞれ得意分野を生かして相互に協力・連携していくことが必要となる。地域のことを住民自らが主体的に決めていくことという考えに基づき地域のまちづくりに関して市民と行政が協働し地域社会を支える新しい仕組みを構築していくものとした。したがって各施策に市民・地域の協力を明記している。

マネジメントフロー（概要）

- まず6月に次年度重点事項を決定するための市長の意向確認を行う。これは次年度の事業展開に当たり、トップの考えを明確にする工程となっている。施策ごとの予算状況・内部評価の状況や外部評価の指摘事項などを提示することにより企画部門・財政部門が市長に次年度実施すべき事項の意向確認を行っている。この内容を庁内に公表している。
- 7月～9月は市長プレゼンテーションをする工程がある。次年度重点事項が庁内に公表されると実施計画の候補となる事業のエントリーを行う。なお、実施計画に掲載している事業は、基本計画に示す施策を計画的かつ効果的に取組む事業のうち、優先的・重点的に取組むべき具体的な事業として臨時政策的経費事業がこの対象になっている。経

常的な事業と切り離すことで市として優先的・重点的な位置付けになっている。各部署において次年度重点事項や行政評価を基に次年度に優先的・重点的に進める事業を検討しエントリーする。エントリーはエントリーシートを作成する。その場合は内部評価の結果を考慮することになっている。

エントリーシート

- エントリーシートは、事業の目的・事業内容・事業手法・予算規模を明記するとともに既存の事業の削減や経費削減のスクラップ・アンド・ビルドの視点や提案事業をどう行っていくのかの視点を明記するもの。
- 詳しく説明すると、左上の事業の目的欄には、市民のニーズ等を踏まえ事業の目的を記入。その下に事業内容欄。ここでは何をやるか具体的に記入するようにしている。再来年以降も継続する事業は当該事業の目指すところを記入するとともに、その中で来年度はどこまで進めるか記入する。単年度事業はその事業の目指すところを記入する。右上に手法欄で強調する点や効率化を図る点について記入する。また、市民等との協働で実施していく部分はどこにあるのかについて記入する。その下に削減する事務事業経費や新たな財源の確保欄があり、厳しい財政状況の中、臨時政策的経費により事業を実施するためには経常的経費事業の経費削減や新たな財源を得るなど事業実施のための原資が必要。この欄では削減できる事務事業の経費や使用料の値上げなどで新たな財源を確保することなどを記入し自助努力を促している。
- マネジメントフローに戻る。エントリーされた中で部局長による市長プレゼンテーションが行われる。プレゼンテーションの対象となる事業はエントリーされた事業の中から市長が聴きたい事業を選定し、毎年度 130 以上の事業がエントリーされ、そのうち 20 事業程度の事業がプレゼンテーションの対象になる。ただ、プレゼンテーションからもれた事業も予算査定の対象になる。プレゼンテーションは各部局長がプレゼン対象になった事業に対し、エントリーシートをもとに市長に対しプレゼンテーションを行う。ポイントは、事業提案の背景として部局としてかねてからの課題として、何がありどのように解決を図るのか、該当事業の中・長期的な視点を踏まえて説明を行っていく。その中で事業の着地点とその時期を明確にし、来年度はどこまで進めるのか明確にしていく。提案事業完了後どのように運用していくかの展望についても述べる。3つ目のポイントとしては事業実施に当たっての工夫点であり、協働の視点はどこか、他事業の経費削減はどの程度できるか、反対に新たな収入源の確保はどのようにしていくのか、その他工夫点などを述べる。市長はプレゼンテーションの内容についてその部局長に質問を行い、最終的に指示を出す。各部局は指示を踏まえてその後の予算要求までに事業の再精査を行う。その際、外部評価結果も含め更に精査、十分考慮していく。また、経常経費事業は部局別枠配分予算となり、それまでの予算手法は原課において予算要求されたものを積みあげ、市長の予算査定により予算決定してきた。財政部門が 1 件 1 件査定していた。しかし、この予算方式では課ごとに予算要求が出され、その規模は増大する一方で現状

での積み上げ方式のままでは自律的な抑制がなしえないので、この課題を解消するために、より現場、市民に近く精度の高い情報を有している事業部門が主体的に事業の方向性について判断することで効率的かつ効果的に資源配分が可能になり、行政サービスの向上が期待されるものとして導入された。更に各部が自らの権限・責任で予算を編成する必要が出てくるため、自主性と自立性が確保されると同時に各担当職員も身近で予算が編成されることになり、財政状況や事業コストに対する意識の向上も期待されるものとなった。これは部局のマネジメント強化がねらいである。

- 10月～12月は予算編成工程。予算要求された臨時政策的経費は財務部長のヒアリングの一件査定、市長のヒアリングや一件査定を経て精査され予算化される。
- 3月になると実施計画の策定工程。予算化された臨時政策的経費は本市として優先的かつ重点事業として実施計画に掲載される流れとなり、当市では1年間こういった形で進めている。

<戸田市の行政評価（内部評価）>

- 戸田市では現在、施策評価及び事務事業評価を行っている。毎年度、全施策、全事務事業（予算管理事業等を除き）を対象に評価を行っている。

内部評価を導入した理由

- 行政評価制度導入検討を始めた時期は、地方自治体を取り巻く環境が大きな変革期を迎えていた。急速に進む少子高齢化、景気の低迷等を背景に地方自治体の財政状況が厳しくなる方向に向かい、市民は顧客・主権者・利害関係者としての意識を持つようになった。地方自治に対する関心や参加意欲が高まり、更に地方分権という大きな流れで地方自治体には自立的で主体的な運営が求められるようになった。このような社会環境に適切に対応し、より効率的で活力のある組織へと変換するために新たな行政運営の在り方を模索し再構築すべきとされた。今までの行政運営に新たに経営という視点を取り入れ、行政の持つ資源を適切に活用することにより効率的で有効的な行政運営を実現すべきとされたことが理由になる。

行政評価システム導入の3つの目的

- 1つ目は、行政内部の効率化・活性化であり、行政の仕事にPDCAのマネジメントサイクルで意思決定しようとするもの
 - 2つ目は、職員意識の改革であり、職員にコスト意識、経営感覚を身に付けさせることで意識改革を図り、仕事を行うにはどの程度の効果が上がっているかを重視し、限られた資源をより有効に活用しようとするもの
 - 3つ目は、市民との新しい関係の構築であり、市が行っているサービスについて市民に説明する責任を果たしていくこと。また、情報を共有しながら市民ニーズや満足度の状況を常に把握して行政活動へ反映させていくようにするものである。
- 1つ目の行政内部の効率化・活性化ではPDCAサイクルのマネジメントサイクルの確立と意思決定の最適化、プロセスの透明化がある。これまでの意思決定は行政のプロ

としての職員の経験や勘に基づいて行われる部分も多かった。システムを導入することにより意思決定を行うためのデータを整理し、分析・検討するプロセスが付加されるので、充実した判断材料に基づいて、より適切な意思決定を行うことが可能になる。さらに、事務事業評価シートに分析・検討の結果や意思決定の経緯が示されることになる。そのため、意思決定プロセスが誰の目にも明らかになり、互いの信頼感が高まり、職員間のコミュニケーションが広がることも期待される。

- 2つ目の市民との新しい関係の構築のポイントの1つ目は、説明責任の遂行であり、市民との新しい協働関係の構築の第一歩は、顧客、主権者・利害関係者である市民に対し、市の実施している活動や市の意思決定を明らかにし、市民と認識を共有するもの。システムを導入することにより、市民に対し説得性の高い説明を行うことが可能になり、市民との信頼関係・協働関係が高まることが期待される。
- もう1つのポイントは市民ニーズや満足度の反映であり、行政運営の究極の目的は市民満足度の最大化である。行政運営においては行政サービスの受け手である市民のニーズや満足度状況を常に把握し行政活動へと反映することが重要になる。
- 職員意識の改革については、1つ目はコスト意識の向上がある。市の提供する行政サービスは市場競争にさらされていないため、職員のコスト意識は薄くなりがちになる。しかし、限られた行政資源を使い最大の効果を導き出すためには市民が求めるものを効率よく提供していくことが重要。またそれは市民の税金を預かり活動を行うという市としては当然の責務。
- 事務事業評価システムを通じ、職員1人1人が行政サービスに係るコストを認識すること、更には最小コストで最大の成果を生み出す仕組づくりに取り組むことを目指してきた。また、経営感覚の醸成として、法令を守り規則にのっとり手続を確実に執行してさえいればよいという時代は終わっており、柔軟な発想、活力のある組織、明確な目的意識と成果の追究など、行政にも経営という感覚が求められる時代になっている。前に述べたとおり、市全体が経営という概念を取り入れるものである。職員1人1人がこの経営感覚を身につけることは行政として組織全体が変わることを期待したものである。事務事業評価を導入することにより、職員1人1人が自らの担当する事務事業に関する経営者となり、意欲的な事業の立案・執行を行うことを目指している。成果主義の徹底もある。これまで市の職員は自らの業務をいかに執行するかに着目し遂行した結果、どのような成果が生まれるか、あるいは市民がどのようになるかについてはあまり意識していなかった。あらゆる活動が活動することそのものに目的があるということではなく成果を生み出すことに目的がある。事務事業評価システムを導入することにより、成果を認識した計画立案を行うこと、そして活動した結果を成果という観点から確認することを目指すものである。

内部評価の導入経過

- ・平成14年度から事務事業評価の導入の検討を開始した。

- ・15年度には試行実施として事務事業の一部を評価し検証を行い、仕事の目的を見つめ直す、仕事の基本単位を作る、事務事業評価を活かす、担当の氏名を明らかにする、組織の在り方を見直す、総合計画の体系を構築という目的をもって業務の棚卸しも行ってきた。
- ・16年度には事務事業評価の対象を全ての事務事業に拡大し、評価結果を市民に公表する。施策評価の構築を開始した。
- ・17年度には施策評価の試行を実施した。
- ・18年度戸田市の第3次総合振興計画の後期基本計画のスタートとともに事務事業評価と施策評価の本実施を開始し、今に至っている。

内部評価の留意事項

- 事務事業は、施策を実現するものであり、施策は総合振興計画における基本構想を実現するための具体的な方向性を示したものである。そのため、総合振興計画における基本構想と施策の目的を十分に確認、理解した後に事業と施策、施策と基本構想の関係を念頭に置きながら、事務事業評価と施策評価を行うとしている。
- 本市では行政評価をマネジメントツールとして活用できるようマニュアルも作成している。マニュアルには評価シートの作成方法だけでなく行政評価の目的、作成のポイント、活用方法なども記している。しかし、制度に慣れてくるとシートの作成方法だけを確認するようになり、本来の制度の目的をあまり考えなくなる。したがって、評価に当たって最も重要な事務事業と施策評価の関係性をまず理解し、正しい評価の順番で評価できるようスライドに記した「内部評価の留意事項」をマニュアルに明記するだけでなく、一番目につく目次に記している。

現に昨年開催した研修会では、事務事業評価をしてから施策評価を行う職員もいれば、施策評価をしてから事務事業評価をすると答えた職員もいた。このように統一的な評価方法になっていないことがこの研修会で浮き彫りになった。事務事業を1つ1つ見ていくとどれも重要に見えてくる。車の開発に例えれば1つ1つの部品を見るとどれも重要に見えてきて、部品のマイナーチェンジはできても車のモデルチェンジには至らない。一方、車をフルモデルチェンジして、より良くするためにはどういった新しい部品が必要か、特にどの部品の改良に重点投資するのかという考え方をすると、つまり施策から事務事業を相対的に見ていくと優先順位が見えてくる。限られた資源で大きな成果を上げていくためには、木を見て森を見ずだと達成されない。評価の順番を理解した職員が、特にマネージャーである管理職が、適切に評価をできるようになることが重要であり、戸田市としても課題となっている。

そのため制度導入初期は制度の仕組みを理解してもらい説明会を開催してきたが、近年では研修会として管理職にグループワークを行ってもらいなど、自分の所属による評価方法を振り返り、手法を共有してもらっている。この実施した研修会では対象者を管理職のうち次長・課長級を中心に実施した。これはマネジメントを行う職員に対し行政

評価を活用したマネジメント手法を学んでもらうことを目的としている。これまでの説明会としては、管理職より、実務者に対して行政評価シート作成方法、要領を中心に説明してきた。しかし、マネジメントをする職員こそが行政評価、特に施策評価をもとに大局的な視点からマネジメントできるようにすることが重要で、効率的・効果的な行政運営につながるものと考えている。研修会では、部長職がどのようにマネジメントをしているか、行政評価を活用しているかの実体験も話してもらい重要性を説いてもらった。また、グループワークでは施策と事務事業の関係性の評価について、普段取組んでいる施策評価シート・事務事業評価シートを検証することを通じ、改めて行政評価の確認を理解してもらうことになった。施策にぶら下がっている事務事業はこれでよいのか、資源配分はこれでよいのか、事務事業の進め方はこれでよいのかを実物を使いグループで議論し、その結果を当該年度の行政評価に活かすことをねらいとした。研修後のアンケートを見ると何らかのマネジメントツールは必要で、そのツールとして行政評価は必要であり、しかし、うまく活用できていない。複雑なのでもっとシンプルにしてほしいなど、分かっているけどという部分がうかがえた。評価人材の育成の重要性を強く感じた研修会であった。

施策評価のポイント

・施策評価の目的

- ① 基本構想を達成する施策の状況を振り返り、効率的な施策運営の実現を図る。
- ② 近視眼的な事務事業評価だけでは欠けていた、施策から見た事務事業の評価とすることを考えている。

・施策評価シート

- 戸田市では施策評価の作成者は部局次長となっている。これは施策が複数の部局や課にまたがることから部局横断的に調整がスムーズにいくように部局次長に位置付けたものである。評価者は部局長となっている。
- シート上の「1. 施策の位置づけ<PLAN>」は総合振興計画の位置付けと施策の目的、施策を担う中心部署、当該施策を構成する事務事業が複数ある場合は関係部署がそれぞれ記載。関係部署が複数ある場合、関係部署間で調整しながら評価を行う。
- シート下の「2. 施策の主な取り組み<DO>」は施策を推進する主な取組、事務事業レベルの取組を表している。
- シート「3. 施策の指標における成果（主な指標）<CHECK>」は施策の進捗を図る指標、主な取組を図る指標が記載されている。
- シート「4. 施策の展開<ACTION>」の課題欄は指標の達成度を踏まえ具体的な課題を記入。これに対応する取組を対応策欄に記載。
- シート「○結果と今後の方向性（シート作成次長記入）」の進捗状況の欄で進捗状況を成果指標や構成する事務事業の進捗状況に基づき評価している。Aが躍進中、Bが予定通り、Cが遅れ気味となっている。右の説明欄にはその判断理由を記入。今後の方向性

の欄では今後の資源・人員・予算を限られた資源の中で施策を推進するための最適な資源を検討し、増加・維持・削減を判断する。右の欄にはその判断理由を記載。

→ シート「5. 事務事業の検討」は、施策を構成する事務事業の一覧を掲載。事務事業の内容、事務事業予算や事務事業評価の結果、施策から見た事務事業の検討を記載。シートの右の方の「★事務事業の方向性」欄は、構成する事務事業ごとに9項目で判断している。1 現状で継続、2 拡大して継続、3 縮小して継続、4 他事業と統合、5 休止、6 その他見直し、7 翌年度で終了、8 当年度で終了、9 前年度で終了となっている。特に統合、休止の見直しについてはその判断理由をコメント欄に記入することになっている。また、施策内優先度は施策を構成する事務事業の優先度をA、B、Cの3段階で評価している。施策評価における基本的な評価項目は前の進捗状況の②今後の方向性、事業の方向性、施策内優先度が主な評価項目となっている。以上の評価項目をただ評価するのではなく、論理的なつながりをもって評価することが重要。まず施策の目的を再認識し、進捗状況を指標で確認する。指標の達成度を確認し、その要因、課題を検証する。それを解消するための対応策を検討する。対応策に取り組むための施策の方針を決定し、方針を具体化するため、事務事業の方向性を検討し、増やすところ、減らすところ、見直すところ新たに立ち上げるところなどになる。こういった一連の論理的つながりをもって次年度以降の予算を組み立てていくものとなる。なお、評価に当たっては適切に評価できているか、押さえるポイントのチェックシートなども作成し、庁内で活用している状況である。

施策評価の特徴

→ 施策評価の特徴は、事務事業の優先度の付与というもの。本市の施策評価の特徴の1つ。事務事業の施策内優先度付けを行っている自治体は、あまりないと考えるが、本市では平成24年度から導入している。優先度付けの方法は様々あると思われるが、本市の場合は、施策を構成する事務事業のうち、任意事業が4事業以上ある場合は必ずAを1つ以上、Cを1つ以上選択するようにしている。Cを付けた事務事業は廃止を含めた見直しの検討を行い、今後の方向性を必ず評価シートに記すようにしている。この仕組みはなかなか進まない事務事業のスクラップを促す仕組みとして導入した。昨年度まで実施していたサービスを突然廃止するのは非常に難しい。少なくとも激変緩和措置を講じなければ市民生活に影響が出る。しかし、新しいことを進めていくには、財政も厳しく担当者はこの葛藤に悩まされている。したがって強制的に廃止をする仕組みではない。まずこの事業が今のままでいいのか検証するきっかけとして導入した。再度施策評価シートの裏を見ていただくと、仕組の限界として予算管理事業、法定受託事務、義務的事務などが施策の構成要素となっている場合、任意事業が4事業以上になっていない施策が数多く存在している。また、2年連続でCが付いた場合、その事業の見直しを行っていない場合、市長が廃止又は一部廃止を決定する仕組みとなっているが1年目でCを付けても次年度はA、Bを付けてすり抜けもできてしまう。一方事務事業の統合はしばしば行

われている。しかし、統合することによって事業費が大幅に削減になる本当の意味での統合はなかなか進んでいない。むしろこれによって優先度付けの対象から外れる。例えば、4事業以上だった事務事業が統合され2事業になるとA、B、Cのルールがなかなか活用されなくなるなどまだまだ課題がある。

事務事業評価のポイント

→ 戸田市では事前評価と事後評価を実施。評価の対象は前年度実施した事業、次年度から新たに始める事業を対象にしている。ただし、予算編成のために各部門の庶務的事務や事務事業評価にそぐわない事務は評価の対象から除外している。事務事業の評価においては施策への貢献度、経費水準、事業手法、受益・負担の公平性、実施した見直し内容（事後評価のみ）この5点がポイントになる。

事務事業評価シート<事後評価シート>

→ 「1. 事務事業の概要」は、当該事業が誰のために実施されるのか、事業の主たる対象者を記載する対象者欄に、当該事業を実施することによりどのような成果を目指すのか、その結果対象をどの状態に導くことを目指すのかを記載する事業目的欄、当該事務事業の事業活動内容を記載する事業内容欄の3つが上位の施策の目的達成になっているか評価に当たって留意することになっている。「2. 実施結果」は、前年度、当該年度、次年度から3か年の事業の内容を事業経費+人件費が記されている。またその下に活動及び成果指標の目標と実績を記載。指標が事業目的達成に適したものに留意するようにしている。1番下の欄では指標達成について指標と目標値の達成状況を実績値を踏まえ各目標値を達成されたか否かを判断し、目標が達成されなかった場合はその原因の分析結果を記載する。「3. 評価結果」は、評価のポイントとなる施策への貢献度、経費水準、事業手法、受益・負担の公平性について明記する。A～Dの4段階で評価する。施策への貢献度は施策の目標達成に向けてどの程度貢献しているか判断する。当該、事務事業が上位の施策の実現につながっているのか市民満足度を高める事業となっているかが判断のポイントとなる。経費水準は事業費・人件費の水準が精査されているか判断。他自治体や民間と比較した事業コストの妥当性、当該事務事業に投入された総コストを成果量と比較して経費が効率的・効果的に使われたのか判断のポイントになる。事業手法は工夫され効果的・効率的になっているか判断する。当該事務事業への市の関与の理由、妥当性、民間に任せられる余地があるかが判断のポイント。受益・負担の公平性は受益の公平性・負担が図られているか判断。当該事務事業の受益者負担や負担額は適正か、事業の対象者・非対象者の公平性が判断のポイントになる。「4. 前年度中に実施した見直し内容」は、より効果的、効率的な事務事業とするため、見直し・改善の内容を実施し、その結果どのような効果が得られたか記載。「5. 今後の方針」は、評価結果や見直し内容を基に今後の方針を記載する。

事務事業評価<事前評価シート>

→ 事前評価は新たに事業を立てて基本的には予算を伴って事業を行うことから事務事業

として妥当か十分な検証が必要。基本的には事後評価シートと似ているが、最大のポイントは「4.意思決定」欄、事業を実施すると意思決定した場合、当該事務事業に影響を与える社会情勢の変化や時期的なもの、対象者の配慮、実施に当たって解決すべき課題などを記載。何よりも当該事務事業を永久的に実施するものでないとして終了時期とその理由を明らかにする。施策評価では事務事業の有効性を確認している。予算に直結する事務事業評価についても施策への貢献度を確認するなど双方からのアプローチによる評価を行っている。

事務事業評価の活用

→ 事務事業評価の活用方法は予算査定の際に、進捗の思わしくないなどの事務事業をピックアップし、財務部門において事業の縮小、廃止を視野に入れて予算査定のヒアリングを行っている。特に、市の単独事業において委託料や補助金が含まれる事務事業については、事業費の積算根拠、他市との比較、事業の問題点、今後の方針、事業の見直しについて詳細な調査を行っている。今後の方針、事業の見直しにおいては、今後の予算の削減、事業の見直しによる事業の削減を担当所属の意向をきちんと示すこととしている。

戸田市の外部評価

外部評価導入の経緯

→ 外部評価導入前においては、内部評価のみで客観性が損なわれ、シートの作成のみが目標になっており、職員の意識改革につながっていない状況であった。このため効率的・効果的な事業執行を行うには行政が内部で行った評価の内容を外部からの視点で点検・検証し、評価の客観性・信頼性を確保することが必要と考えたので導入することになった。戸田市の外部評価は平成20年度に導入したが、未だ試行の状態にある。それだけ制度としての確立が難しいと考える。今年度も外部評価を実施し6年が経過した。その間外部評価委員会の委員の皆さんに様々な立場・観点からアドバイスをいただきながら毎年度大小の見直しを行ってきた。

平成20年度に外部評価委員会を設置し、外部評価制度を試行開始した。このときの評価対象は事務事業で平成21年度も事務事業評価を実施した。平成22年度からは評価対象を事務事業から施策に変更し、平成23年度には委員構成に市民枠を導入し今に至る。

外部評価の目的・ねらい

→ 1つ目は市民への情報公開・説明責任であり、具体的な施策、事業の内容、進捗状況を説明する。2つ目は評価視点の多角化であり、内部評価で気づけなかった視点を入れる。3つ目が市の政策立案・実施への反映であり、委員の専門的意見と市民目線での意見の聴取により施策の推進を図る。4つ目は総合振興計画の進行管理機能であり、外部評価の対象を施策単位とし、総合振興計画どおりに進行し、成果として表れているか広い視点の確保を図る。5つ目が施策の推進に寄与するとともに施策を構成する事務事業の改革や改善にも寄与する。

スタート時は行政評価の質を高め、評価の客観性及び信頼性を確保することのみをもって外部評価をスタートした。しかし、評価だけでなく市の業務の根拠となる総合振興計画の進捗にも指摘してもらい、計画推進の糧とする必要があるという考え方から今の目的・ねらいになった。

外部評価の流れ

→ 初回の外部評価委員会では評価対象施策を選定し、後日外部評価ヒアリングを1日4施策2日間行われている。ヒアリングまでの間に外部評価委員による事前質問・回答、対象部局への事前説明会を行い、担当部局はヒアリング・補足説明資料の準備を依頼、ヒアリング当日は評価項目に基づいて1施策に60分間ヒアリングを行っている。ヒアリング後の外部評価委員会では施策評価の結果のとりまとめ、外部評価報告書の審議・市長対談などを行う。その後庁内にフィードバックして対象部局には評価結果について対応策を講じてもらう。

外部評価の特徴

→ 委員構成は、平成20年度～22年度は専門家のみ6人構成。外部評価の技術や考え方について、評価の質を高め、評価の客観性、信頼性を確保することをねらいとした。平成23年度になると市民との協働のまちづくりというキーワードのもと、市民本位の市政運営をしていくこと、市政の運営に市民も積極的に関わっていくべきとした方針により、その具体的取組として外部評価委員会のメンバーに市民枠を設けた。委員構成を市民と学識経験者の混合型とし、学識経験者2人、公認会計士、市内企業経営者、市民2人の6人の構成となった。市民委員の選定方法は20歳以上の市民500人を対象に無作為抽出で募集。平均して15人程度の応募がある。選定に当たっては書類審査や抽選によって行う。

→ ヒアリング対象は、平成20、21年度は事務事業について評価を行った。22年度から評価対象を施策へ変更し、最初の事務事業のときは、3人の2グループに別れていたが、施策評価に変えたことにより、6人が一堂に会して外部評価を行うことになった。

評価対象を事務事業から施策に変更した理由は、施策の目的を前提とせず事務事業を外部評価の対象として、事業の継続・廃止を個別に議論していくこと、また細分化した事務事業評価に基づいて委員が短時間で事務事業の詳細までを把握し、事業の継続、廃止を判断するのは困難だったので、施策の目的を意識した事業目的の達成の側面から評価すべきとされた。なお平成23年度から第4次総合振興計画がスタートしたことをきっかけに5年間で90施策を評価することを目的としてスタートした。ヒアリング評価10施策にプラス簡易評価として書面評価15施策の全部で25施策を評価してもらったが、書面評価は外部評価委員とヒアリング対象部局とのやり取りの中で評価材料が足りずに評価困難という状況となった。このため書面評価を廃止し、現在の形、ヒアリング評価で8施策をより時間をかけて評価してもらっている。

評価対象施策の選定基準は21年度、22年度は事務局が選定した事務事業について外

部評価委員会で承認する方法で行い、選定の明確な基準は無かった。その後変更を加えながら現在は、市民委員がいる特徴から、まず

施策を市民委員に抽出してもらい、その中から4施策を外部評価委員会で決定する。全部で8施策を評価していて残りの4施策は事務局でぜひ評価してもらいたいものを提案し最終的に8施策を外部評価委員会で決定することになっている。

評価項目は4つで、①事務事業の妥当性については、当該施策の推進において事務事業の過不足はないか、特に高い又は低い事業はないか、施策内優先度は妥当かを評価してもらっている。②施策の進捗状況については、施策の指標における成果や施策の展開、事務事業の検討の成果等を、施策と事務事業の進捗状況の説明内容等を参考として評価してもらっている。③資源の方向性については、施策の目的の達成に向け現状の人員や予算を来年度以降どのようにすべきか個別の事務事業の予算配分は妥当かなどを評価してもらっている。

戸田市では外部評価の実施に当たり、手引きを作成している。これは外部評価に当たって、ヒアリングにおいて外部評価委員と職員間で理解のずれがないようにすることがねらいである。また、市民委員は行政評価に慣れていないので、理解を深めるために手引きを活用してもらっている。

外部評価結果の活用

→ 外部評価のヒアリングが終わり、その後評価委員会でまとめ、外部評価報告書を市長に提出する。その後市長から指示があり、評価結果に対して事業を検討した中で、反映できるもの反映できないものに分けて回答を各部局にしてもらう。一定期間後外部評価委員会で進捗について報告し、外部評価でその内容を進捗管理、行政評価の中でも進捗管理していく流れとなっている。

協働型行政マネジメントシステム

背景

- ・ 長引く不況による税収減や少子高齢化による扶助費の更なる増大により、財政圧迫されていること。
- ・ ライフスタイルの多様性により、行政だけで解決できない地域課題が増大したこと。しかし、都市部であること、財政は安定しているという思い込みから、市民は、まちづくりは行政にお任せという風土が拭えない。市民意識調査でも「市政に興味がある」割合が低い。
- ・ 限られた資源で、市民本位の行政運営を実現するために、行政評価を活用した内部マネジメントを強化し、行政運営への市民参加を保障するとともに、これらを一体的に進めていくことが必要となった。そこで考案したのが協働型行政マネジメントシステムという考え方である。

概要

→ 市民は、サービスの受け手だけでなく、まちづくりの担い手として、積極的に市民参

加、参画することを目指し、市民にわかりやすい「行政マネジメントシステム」を構築することで市民が参加しやすい行政運営の実現、行政の効率化を図るというもの。

→ 市民や地域もそれぞれの立場に応じたまちづくり、「協働のまちづくり」を目指す仕組みというもの。

概念図

→ 戸田市では平成26年4月1日に自治基本条例を制定した。この中で市民の権利、行政の役割、市民の役割、議会の役割を定め、実際に行政マネジメント、総合振興計画の推進について連携してやっていこうという考え方。特に自治基本条例には総合振興計画の進行管理に行政評価を行っていくと明記した。

自治基本条例コンセプト

- ・ 条文ではなく、「自治」をつくっていく。
- ・ 身近な課題を解決するための仕組みを構築していく。
- ・ 制定作業を進めながら、協働の第一歩につなげていく。

→ 条例制定後に初めて協働事業を検討するのではなく、制定作業プロセスの中で、小さくとも協働の成果を上げていこうということを目指して制定された。

制定プロセス

→ 2012年度～2014年度まで時間をかけて市民とともにやってきた。最初に①「学ぶ」として、市民講座を中心に基礎講座、応用講座、職員に対する講座で自治とは何か学んできた。②「体験する」で、学んだものを実際に体験するということで市民協働ワーキングを実施した。市民と行政が一緒になり地域の課題、実態調査を行ってきた。そうした経験をもとに、③「創る」で、条例の条例制定市民会議を開催し条例が制定された。

後期基本計画の策定

- ・ 自治基本条例制定後の協働の実践の第一歩として、市民、議会、行政の三者が一堂に会して理想のまちづくりを話し合う協働会議を実施している。
- ・ この会議では、まちづくりを「どのように」あるいは「どんなことを」進めていくのかを話し合うだけでなく、「誰がどんな役割を」を話し合っている。

協働における市の役割

- ・ 自治基本条例に行政の役割として、総合振興計画の策定、行政評価の実施について明記した。

→ 行政の役割として、市民にわかりやすく、市民が参加しやすい行政運営の仕組みを構築していかなければならない。

おわりに（今後の課題）

→ 戸田市の現状とマネジメントの流れを説明してきた。行政評価制度、これからのまちづくりの在り方として、協働型行政マネジメントシステムについて説明してきた。しかし、まだまだたくさんの課題が残されている。主なものは職員の意識改革。評価人材の

育成。評価指標の設定、市民が市政に参加しやすい環境づくりなど。職員の意識改革についてはコスト意識を持った事業運営。事務事業に注目するとその事務事業をいかに良くするか視点だけになってしまい、全ての事業が重要と考えてしまう。したがって、事業を施策の推進に寄与する事務事業となっているかという客観的に事業を見られる目を養わなければならない。

もちろん施策の推進に寄与する事務事業においてはその手法が効果的・効率的であるかの視点も重要。そういった感覚を持った行政評価ができるよう意識をもって取組み、評価をしなければならない。多くの自治体も抱えている課題だと思うが行政評価シートの作成が目的化され、やらされ感が拭えない状態となっている。これは評価人材の育成にかかってくる。マネジメントを行うツールとしての行政評価を適切に行える評価人材を育成し、効率的・効果的な行政運営を実現できなければならない。適切に評価を行うためには客観的な評価を行えるようになること、そのためには適切な評価指標の設定が必要となる。行政の事業を定量的な指標とするのは非常に難しいが、行動指標と成果指標を取り違えることなく決定ができるようにならなければならない。この点は外部評価委員会においても指摘されてきた。市民が行政に参加しやすい環境づくりは、最低限行政がやっている事業を分かりやすく説明できるようにならなければならない。行政評価はその役割もっている。一方、市民には行政の仕事に興味を持ってもらうことが必要となる。このように行政内部、市民、議会、その他外部が双方とも行政評価シートを市の事業の共通の説明書、まちづくりのマネジメントシートとし活用できるようにする必要があると考えている。

→ 今日は、戸田市1自治体としての評価などの説明をした、このような場を与えていただき、大変感謝している。自身の自治体の行政評価と比較しながら聞いていただき、自分の自治体ではこんな課題はあるが、こうしたところは成功しているといったものもあるのではないと思う。戸田市の説明が参考になるかどうか分からないが、自治体のいいところは、営利事業ではないのでお互いに参考になるところは情報を交換しながら少しでも多くの成功事例が出てくればいいのかと思っている。

質問：A氏

→ 御市の行政評価において非常に特徴的である複数に関係する施策において施策の優先度を付ける制度があるが、複数の部署に関係する場合に、その優先度を誰が付けているのか、もし所管課だとすれば、優先度の付け方に関するトラブルや課題、それらをうまくやる方法があったらお聞きしたい。

回答：

→ 部署によっては頭を悩ませているところであり、基本的にはその施策の中心となる部局があるので、その部局次長が中心となり、関係する部局調整を図る形の中で優先度付けを調整しながらやっていく実態になっている。しかし、適切な優

先度付けができていないかというすり抜けができるなど、まだまだスクラップにつながっていないのが現状である。うまくやる方法に関しては、皆様と同じような状況だと思うが、そこは職員間のコミュニケーションの中で意識改革からやっていくしかないと思っている。当市も同じような課題を抱えている状況である。