

## 政策評価に関する統一研修（地方研修）仙台会場講演概要

平成 27 年 2 月 4 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：左近 靖博 新日本有限責任監査法人戦略マーケティング部シニアマネージャー

講演時間：14 時 40 分～16 時 10 分

本研修はフランスの政府の例を参考にしながら我が国の自治体の改革の方向性を考えてみようというストーリーです。フランスの例というのは、地方の改革を基に国が参考にして取り組んだ例であり、その例を参考に日本の自治体の取り組みの在り方を説明していきたい。基本的には、国も地方も考え方としては大きな違いはないと思っている。そういう観点から参考にしていただければと思う。

### 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

人口減少や少子高齢化、大量更新時代の到来である意味もあり、財政状況が厳しい中、ますます各自治体は財政状況を踏まえながら経営の在り方を見直し、地域課題に対応することが求められている。特に経営資源を効率的・効果的にどう配分するかが大きな課題となっている。現状を見ると政策的経費はよほど裕福な団体を除いて枯渇する状況にある。ここ 10 数年行政改革を進めていて削るところはどんどん削って、もう削る余地がないという状況ではないかと思う。どこの団体でも予算査定では、なかなか予算のメリハリや削減は進んでいないのではないか。そうした中であるからこそ、その中で改めてどういうものが成果を生み出して、不要なのかを客観的なデータの基に分析することが必要となる。行政評価を導入して 15 年、20 年近くが経ったが改めて事業・施策を評価し、客観的な情報を基に議会、市民、関係者も含めて理解を得ることが重要。これまで日本を含め行政評価を振り返ると予算に反映されていないということについて、ここにいくつか理由と思われるものを掲げている。

- ・なぜ評価するのか理解が進んでいない。
- ・評価結果を予算に反映する仕組みが取られていない。
- ・予算に反映する考え方がない。
- ・評価の信頼性の問題。
- ・評価の質の問題。
- ・マンパワー不足の問題。
- ・データ不足

→ 特に日本の場合、政策評価、行政評価は予算と切り離す形で既存の予算の枠

組みそのままでもオンする形で導入された。特に導入された背景がアカウンタビリティ（説明責任）を果たすために導入することに重きをおかれていたのが問題であったと思う。行政評価を導入した結果、評価書をそのまま予算要求に付けて財政部門に回せば財政部門はそれを見て予算に反映してくれるのではないかと仕組みもあいまいなまま導入したのが問題だった。財政部門が政策評価・行政評価の結果を予算に使わない。財政部門は歳入と歳出をきちんと合わせるのが組織のミッションになっており、理念的には効果・成果が高いところに予算配分するというところはあるが、最終的には枠内に収めるということになるので、行政評価の情報を判断に使わない、使えないということになる。特に政策評価、行政評価は、企画・総務部門が導入を進めてきた。本来的にはその部門が使うものではなく現場・原課が事業の施策を進めていく上で、よりよいものを築く、進めていくために使うという発想の転換が必要である。

## 2. 行政経営の一つのモデルーLOLF改革とはー

→ フランスは欧米諸国が行政評価を導入した中で遅れて評価を導入した。後進的な国の1つ。しかし遅れたがゆえに、各国の改革をみながら非常に先駆的に取組む例である。

### ① LOLFに着目した理由

- ・評価を入れるだけでなく予算制度・会計制度・組織権限・ITを含めて包括的に一体的に制度を見直すために取りくんだ例。
- ・全部、政策から予算、評価、会計制度、権限を含めて一体的にやったのはフランスだけ。成果志向の行政運営を実現するためには、単に事業評価を書いて終わるのではなく一体的な見直しが必要。

### 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。
  - 政策を実施するための目的一手段の関係や政策ごとの資源の全体像が不明確、議会や国民に分かりづらく、責任も不明確な項目別の予算・決算、現金主義による予算・決算。複層的な政策評価と不十分な活用、断片的な制度改善により中央政府全体の改善につながらない状況。
- ・LOLFを入れたことにより
  - 予算と政策評価の体系を完全に一体化させた。ミッションープログラムーアクション、言い換えると政策・施策・事業。プログラム・マネージャーに予算配分でプログラムの担当者は誰かをはっきりさせる。プログラム内の予算の編成・アクションで何をやるか、予算の配分、執行の権限も現場に委譲した。予算査定をやめ、枠として施策の単位で予算を配分する。発生主義会計の導入ということで、あいまいだった人件費、施設・備品のコストを含めてトータルのコストが見えるようにした。それを動かす仕組として年次業績計画書(PAP)

と年次業績報告書（RAP）でPDCAを回すようにした事例である。これにより経営資源の効率的・効果的な配分、透明性が向上してインプット重視からアウトカムが見える形にアウトカム実現のためのコストがどのくらいか、責任は誰か、目指すために何をしなければならないか、現場でどう考えるかができる仕組みが導入された。

### 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）の政策体系として、それがそのまま予算の形になる。ミッションが予算の議決の単位であり、省庁単位、省庁横断的にも設置され、2012年度は51ある。その下のプログラムは議会の議決の対象ではないが承認の単位となり、基本的には単一の省庁が所管する。省庁が任命するプログラム・マネージャーが執行を管理する。プログラム1つについて1～5の目標、1～6の指標が設定される。政府全体で179ある。その下のアクションという形で整理される。ミッション・プログラムを見直す場合には議会の承認が必要になる。

#### ② 予算改革

・現場に対して権限と責任を付与

→ 評価は企画・総務部門が成果を説明するためのツールではなく、あくまで現場が施策事業の成果を上げてアウトカムを達成するなど、評価を使うのは現場であるので、評価を高めるために権限・責任を現場に下す。そこをセットでやるのが特徴である。そのため、部門間でのアクション間での予算の流用は弾力的にプログラム・マネージャーの裁量で行われる。人件費から事業費への流用は認められているが、事業費から人件費の流用は認められていない。プログラム・マネージャーは、市区町村により運用され監督下におかれる。施策プログラムの戦略的策定に参加し実施の責任を負う。予算はプログラム単位で枠が与えられ、その範囲内で構成するアクションの予算を作成する。大臣とともに業績計画、業績報告を国会で報告する。プログラム・マネージャーの90%が局長・事務局長クラス。政府全体で70名という形になっている。このように予算編成、執行の権限も現場に下しているのが特徴となっている。各事業に関しては直接の事業費以外に間接的経費として、人件費や施設・備品のコストもそれぞれプログラム、アクション、ミッションに配付することで、フルコストでどれくらいのコストがかかっているかが見えるようになっている。その中には、発生主義的な視線や複式簿記も導入され、会計制度も含めて全体的な見直しが行われている。

#### ③ 会計改革

→ 会計は、財務会計と管理会計を実務の現場ではどういう費用の配付を行い、最

最終的にどういう形でトータルを示すのか、財務会計と管理会計をきっちり区別する。特に管理会計でどういうプログラム・アクションのコストを示すのかをきちんと整理するという事になっている。

#### ④ 評価改革

→ P A PとR A PはP D C Aを回す根本的なもの。

→ 年次業績計画書（P A P）は、▶戦略方針の説明、▶支出額の説明、▶戦略、予算、公共政策の目的、指標及び達成すべき目標を提示、▶費用分析、プログラムの外郭団体に対する情報も含む、▶国会での予算法案に添付。それに対応するよう形で行政報告書が提出される。

→ 年次業績報告書（R A P）は、戦略方針の総括、支出実績の説明、予算の執行額や業績指標の結果、フルコスト分析、国会での決算法案に添付し、審議される。

→ 両方ともプログラム・マネージャーが国会で説明・報告する。権限だけでなく説明責任まできちんと果たす事になっている。

#### —業績評価のポイント—

→ P A PとR A Pを導入してどこが変わったか。前年踏襲はやめ、支出の適正性や有効性を検証する仕組みがなかったが、最初の1ユーロから説明を行う。国会にきちんと説明する。結果の測定と報告、予実の比較も行う。かつては手段のみについて予算を議論していたが、L O L Fの導入により結果と目的について示した上で予算を議論する。支出の効果についても説明する形に変わっている。

#### ③ 評価の予算編成への活用

→ 運用は日本と同じように若干課題があるところではあるが、基本的には翌年度に反映するというよりも、翌々年度になってしまうことになるが制度的には致し方ないのではないかと思う。

### 4. L O L F改革から得られる示唆

→ ざっとL O L Fについて説明してきたが、L O L F改革から見えてくるものは何かを整理したもの。

#### ① 政策体系の精緻化

→ 目的・手段の論理的関係に基づく政策体系が提示されることで、行政上の目標達成状況、目標の道しるべが示される。ただ体系を作っただけでなく予算の単位と整合することで見えるようになった。

#### ② プログラム単位で権限と責任を事業部門に付与

→ プログラム単位で予算を配分し、予算の編成・執行に関してプログラム・マネージャーに権限を与えたことで、プログラム成果を上げるための資源の効率的・効果的な活用が実際可能になる。

#### ③ プログラムの原価情報をフルコストで把握

→ 管理会計を導入することで、プログラムの原価計算をフルコストで把握することで、業績評価に資する会計情報の生成・活用が可能になることで成果を得るためにどれだけコストがかかったのか、あるいはコストが必要か説明できるようになった。

④ 予算・評価結果を予算編成に活用する仕組みを作る

→ 計画を実現するための資源配分と活動を行うために、決算・評価結果が予算編成に活用される。RAPとPAPにより予算・決算に位置付けられる。

⑤ ITシステム（コーラス）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

→ これを効率的にできるITシステム（コーラス）は政府全体で予算・決算、業績情報を出来るだけ手間のかからない形で収集・整理できるITシステムがこれを支える。幾つかは日本と若干違う特徴がこのあたりの仕組みに見えてくる。

5. 自治体経営改革モデル（日本版LOLF）

→ このあたりを基に自治体経営の方向性を考えてみたい。

・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）

→ 日本の政策評価・行政評価がなかなか機能しないのは、評価制度単体で導入すれば財政部門がみてくれる。またアカウントビリティが高まる、職員の意識は変わるという柔らかな感じで導入してしまった。そうではなく、行政経営のインフラ、マネジメントの仕組み全体を見直すことが必要ではないかと思う。

→ 行政評価を導入されている団体は多いと思われるが、改めて財政状況が厳しい中、より効率的・効果的に行政運営、資源配分をしなければいけないという中で、客観的な情報を示す評価以外には方策はないというところに立ち帰って進めて行くことが必要ではないか。具体的には、今は法律的には義務付けられているわけではないが、総合計画を基に総合計画で戦略をきっちり示し、予算・決算、評価、会計が総合的に連動し、組織、人事も含めたマネジメントシステムに変わっていくことが必要ではないか。

（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施策に設定し、施策単位で権限と責任を付与する。フランスのプログラム・マネージャーの例。なぜ、施策単位で権限と責任を付与するのは、評価の理論からも重要なメッセージ。

③ 公会計の導入による施策・事業のフルコストの把握

④ 財務情報と非財務情報を自治体経営に活用する仕組み

⑤ ITシステムを活用し、財務情報と非財務情報を活用する仕組みの構築が必要。

→ 既存の財務会計システムを触るというよりは財務会計システムから情報を引っ張ってくる形で業績マネジメントのシステムを作る方が安価で効率的になる。

#### <自治体の行政管理システム（現状）>

→ 総合計画（政策体系）と予算体系（資源配分）が違う。総合計画の事業と予算が違う。予算と決算の関係で、予算と財務諸表の作成単位が一致していない。決算の情報は評価に必要なフルコストの情報が得られない。評価の結果が予算に使われない。総合計画の進捗管理に使われていないのが現状。

#### <あるべき自治体の行政管理システム（日本版LOLF）>

→ 総合計画と予算の単位が一致している。予算と決算の関係でいうと予算と財務諸表の作成単位が一致している。決算情報が評価の結果に使われ、フルコストを把握する。評価の情報が予算や総合計画に使われるサイクルを作るのが基本の考え方。

#### <LOLF改革の全体像・工程表>

→ 先に会計や政策体系を見直した上で予算、評価、組織、人事、意識改革。その上でITとなる。評価の見直し、予算の見直しから入り、組織から入ることはないかもしれないが、一般的にはこういった形の改革が必要。従前は評価の改革だけやってきたが少しいろいろな要素がある。このような要素も含めてやらないと、あるべき仕組みや期待するような成果重視の行政経営につながらない。

#### ① 政策体系の精緻化

→ 政策体系を目的・手段の論理的な関係で作ることがポイントとなる。単なる分野の寄せ集めではなく、上位の政策を実現するために下位の施策をどう位置付けるか、関連付けるか、基本的には〇〇を実現するためには実施することで××を達成する。××を達成するために〇〇を実施する。それぞれ上位と下位が目的・手段の関係で政策体系を整理していくことが必要となる。ロジックモデルの考え方をベースに既存の政策体系を見直していくことが大事である。

→ 体系を見直す過程も大事だが、もう一つ重要なのが事業の単位が原課の認識する事業と財政課が認識する予算・事務事業と総合計画で書かれている事業がバラバラ。これを庁内共通の単位に見直すことが大事になる。ロジックモデルについては既存の事業から考えていく。今やっている事業はどういう成果につながるアプローチも大事だが、改めてゼロベースの観点で地域・市の課題は何か、教育、福祉、医療の現場で市民はどういう困難に直面しているか、その課題解決をするために何をやっていかないといけないか、今の事業で対応できているところとできていないところはどこかを考えていく。今

の事業から成果を考えていくプロセスと、地域の課題から今の手段がどうかを考える2つのアプローチが必要となる。特に地域の課題から物事を考えることは、行政の現場では考えていないので、その視点が非常に大事になる。

#### <ロジックモデルの活用>

- 直接成果（直接アウトカム）、アウトプットにより直接影響を与えられる効果。中間成果・最終成果はその上位のところになる。
- 禁煙教室の例：なぜ禁煙教室を実施するのか。タバコを吸う習慣をやめてもらい、最終的には健康で長生きをしてもらい、医療費の削減にもつなげていく。こういった場合、直接成果は禁煙教室に参加した人のその後の喫煙状況、禁煙を実施した人の割合、事業によって直接影響を与えられるのを直接成果。中間成果はさらにその上で市内・庁内全体での喫煙者の率。最終成果でみえてくるのは生活習慣病の罹患者数、肺がんの患者数が最終成果になる。禁煙教室のアウトカムを肺がんの罹患者数にすると成果は遠くなる。本当に事業の成果なのかを問われる。禁煙事業で成果を説明するには、参加した人の中で改善状況に着目してアウトカムを設定する。そこを見つけ出すということと、その先、何をを目指すのかをロジカルにしていくことがロジックモデルの鍵。正解があるわけではないので、課の中で課を超えていろいろな人と議論をしながら、試行錯誤しながら作っていくことが大事。作った後に指標を設定してモニタリングするが、指標の状況を見ながらそれらがつながっているか、つながりがありそうかどうかを見ていくことが大事である。

#### <ゼロベースでの見直し>

- 体系を作るのに大事なものは、今の事業が何をを目指すのか下からのアプローチ、どういう成果を生んでいるのかも大事だが、住民・地域の視点から何が課題か何をしていかなければならないかから考えていく。上からのアプローチも大事。昨今、総合計画を策定する際、市民を巻き込んだワークショップなどが実施されているが、市民を巻き込むことで、地域・市民の課題を抽出してくるのもよりよいアプローチとなる。これに関しては何が正解かはいろいろ大変なので総合計画を策定する際、全部整理することは困難だが、議論することが大事。新たな目で地域の風を考える。最終的にはこういうレッスンをすることで、自分たちの仕事は何につながりどういう成果を生んでいるかの意識づけが重要である。

#### <事業の括りの見直し>

- 事業の単位を見直す。多くの場合、予算査定観点から財政部門が査定しやすく作った事業が多いが、施策対象、目的、手段から考えて見直すことが大事になる。何が正解かはないので、どういう事業単位がいいのかは現場に近いと

ころを中心に企画・財政部門が協議しながら最終的に単位を決めていくことが基本的ポイントとなる。あくまで細かく分けると言うよりは事業の対象・目的で括っていくことが分かりやすさのポイントとなる。

<業務の基本単位を「施策」に設定>

→ 例えば、障害者の就労支援と災害に強いまちづくりでは、どちらがより効果があるのか、重要かを評価で結論を出すことは困難。費用便益を明らかにすれば理論的にはどちらが便益が高いか出せなくはないが、実際には特に全ての便益を定量的に金銭的に換算するのは非常に困難。やれたとしてもいろいろな仮定を置いて計算することになるのでかなりあやふやな数字になる。分野を超える比較は評価では実際行えないことを理解しておく必要がある。他方、障害者の就労支援には何をするのかに着目する。事業で障がい者の職業訓練をするのか、企業向けの雇用啓蒙活動をするのか、どちらが障がい者の就労支援につながるのかで厳密な分析は難しいかもしれないが、いろいろな状況からどちらの方がお金がかからずより効果を上げているのかはある程度見えてくる。災害に強いまちづくりに関しても木造密集地域の解消か、防火貯水槽の設置か、防災無線の整備かについて、何が必要なのか、費用が少なく効果が高いのかは現場にいればよく見えるし、状況を示す客観的な情報があればなおよく分かる。評価の情報を基に見直しを行うのは分野間の見直しではなく、施策を構成する事業の間での順位づけや重点化に向かっていくのがセオリアルな考え方になると思う。施策の責任者を決めその責任者がどの事業に重点配分するのかを考えていくのがスムーズな制度になってくる。

→ 幾つか実務的な課題もある。実務事業がうまく接合できるのか、政策体系につけられない事務事業もあるのではないかと思われる、また市長が変わり重点が見直された場合、総合計画に組み込まれていない施策をどのようにするか、施策と事務事業の連動性をどう作っていくか。後継する事業を複数の施策目的の達成にどう位置づけるか、事業によっては複数施策に関わっている場合があるのではないか。

→ 事務事業の体系は、現実論としては政策、施策、事業に関しては1つの事業なのか、基本事業なのか事務事業なのかの4つ位の段階が現実的なのではないか。

政策体系と評価体系については、政策—施策—基本事業—事務事業。予算体系は「款」—「項」—「目」の下に予算事業（基本事業）を位置づけるということで整合をつけていくのがポイントとなる。

→ 政策体系を反映した総合計画では、施策・基本事業、事務事業について実施主体・担当部署、期間、実施内容・方法、外部要因、関係者等を合せて指標を付けるのが基本となる。



→ 政策体系外の事務事業は体系の作り方にもよるが、よりゆるやかに作っていかれば全てが傘の中に入っていくことになる。しかし、政策体系そのものを重点的・戦略的に作ってしまうと、どうしても漏れる事業が出る。そういう事業は体系の外に出す方法がある。岩手県の例としては、政策体系の中と外をきちんと分けて体系としている。プラスとしては戦略的でメリハリがある体系が作れるが政策体系の外に出た事業は、それを担当する担当者に光が当たらないので実務的な問題もある。

→ 市長マニフェストへの対応は基本的には総合計画と市長の任期を連動させることになる。あるいは、当選後に総合計画の見直しを行う手続きを設けることが必要ではないか。過渡期には上位の計画はそのまま、実施計画で対応することでも対応可能ではないか。

→ アメリカの政策評価の制度で2009, 2010年に法律の見直しがあったが、ストラテックプランと大統領の任期がきちんと合うように見直しが法律的にされていたと思う。

#### <施策と事務事業の連動性>

→ ロジックモデルを活用して目的と手段の関係をゼロベースで関係を検討する。タフな作業。出来上がったときには有効なツールとして機能するので是非この部分は避けずにやっていただきたい。施策と事業の関係については施策に事務事業が1つを原則とする。複数の施策に影響するような場合は、体系としてはきちんと寄せて位置付け、評価の際にそれを考慮するのが実務的な対応なのではないか。ベースとしては、事務事業は1つの施策にぶら下がるのを徹底するのが大事である。

#### <施策単位で権限と責任を付与>

→ 施策単位で施策CEO（施策責任者）に権限と責任を付与することにより、施策目的を達成するために資源配分と人員配置を最適化する。

→ 施策ごとに業務運営に必要な情報を集約することで、事業の優先付け・重点化を実施する。

① 施策推進の権限と責任を一元化する。

→ 責任者を部長・課長に一元化する。

② 施策単位の資源配分

→ 予算の編成・執行は、財政・企画が相談しながらやっていたものを基本的には現場で判断することが重要なのではないか。もちろん財政部門が業績情報を見ながら資源配分をすることもできなくはないが、現場のことはわからない。財政課の責任としては歳入・歳出の現状を合せることとなるので施策、事務事業は有効かは現場が考えることということが財政部門の一般的な思考である。評価情報を活用するのは現場であると認識を変えていくことが重要。枠内で予

算配分し、人事も部に配分する団体もある。部長の裁量で何課に何係に誰を配置するかも現場に任せることをやっている自治体もある。

③ 施策ごとに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

→ 施策CEOが施策評価を活用し、事務事業の優先順位・重要度を考えながら、重点化していくことが基本的な考え方となる。分野が異なる施策でどちらが重要かは評価で意思決定することはできない。判断として児童福祉と高齢者福祉のどちらが大事か、これからは児童福祉の施策を進めていこうと判断することはできるが、それを客観的な状況・評価に基づいて評価を行うのはほぼ不可能であるとの認識が必要である。あくまで施策内で何が施策の目標に貢献するのかに評価を使うのが出来る範囲であると理解してほしい。そうすることで政策の体系と組織、決算、評価を合せていくのが到達点になる。

<愛知県：管理事業を単位とした行政経営>

→ 279の管理事業の単位で決算・評価・予算を含めて取り組む例。政策一施策一事務事業の体系ではなく、あくまで事業に着目した。基本単位として予算、業績測定、決算を実施するという改革例。

<施策単位の資源配分>

→ 枠予算は、一般的に言われているのが、経常的経費のうち、経常経費のみ現場に任せる。義務的経費や政策調整費は個別に査定する。経常経費は、金額そのままを現場に渡し、その中でどの事業をするのかメリハリをつけるのか現場で判断する。中には枠予算を入れることによって、財政・総務・企画部門の方ではよくわからない事業が生まれてしまったので、再度、予算査定を導入する自治体もあるが、基本的には枠予算の考え方としては、現場に任せたものは現場に任せる。現場は結果・成果についての説明責任を果たすことを徹底する。中途半端に外部から査定を入れるのはあまり好ましくない。

→ 枠配分予算を導入することで、財政部門と事業部門の役割が変わる。

・ 財政部門の役割の転換

→ 枠予算を導入すると変わってくる。財政部門は歳入・歳出をする。市長マニフェストを中心に政策レベルで資源配分をどうするか、枠配分の調整、施策事業の目標達成度の確認と次期目標値の確認。新規施策や見直し対象施策、事業の内容確認、全庁的に共通する歳出内容の見直しの方針策定と実施が求められる役割となる。

・ 事業部門の役割の転換

→ 施策ごとに、構成する事務事業の予算配分・人員配置の権限・責任を「施策」の責任者が持つことで、効果的・効率的なマネジメントを実施する。客観的なエビデンス・フルコスト情報による評価・分析が行われ、決算情報・評価結果

が施策ごとの予算編成に活用される。役割の転換に伴い、施策に係る企画立案・マネジメント力の向上が求められる。特に事業部門の部長や課長の役割、特にリーダーシップのようなことが求められることが大きな転換点である。多くの場合、部長は現場のことはよくわかっていないことも少なくはないが、そうした状況も見直すことも重要になってくる。

<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）>

- 義務的経費、実施計画事業、経常経費に3つに分ける。
- 実施計画事業は、一応は市長、副市長、財政部門の査定はあるが、それを含めて枠配分をしている。それも含めて現場で予算を編成している。

<施策単位で権限と責任の付与に伴う実務的な課題>

- 所管組織・責任体制をどう構築するか。組織体制と政策体系との整合性はどうか。政策体系と組織体制が一致していない状況でどのように政策の達成度に責任を持たせるのかが課題。

■ 実務的な課題の対応①

- ・ 施策をマネジメントの基本単位と位置づける。
- ・ 政策体系に整合するよう、組織体制を見直すことが基本になる。
  - 政策は幹部会議、施策は部長、基本事業は課長、事務事業は担当。施策と組織を1対1で整合させるのが基本的なあるべき姿だと思う。
- ・ 人事評価でも反映させる。
  - このように施策と組織、あるいは人が整合することになり、人事評価にも反映させていく、業績情報を人事評価にも活用していくことがモチベーションとしては重要になってくる。しかし、行政施策の場合、いろんな外的要因もあり、国の制度の見直しもあり、困難な度合いも施策によりずいぶん違うので、なかなか公平な人事制度を一律的に作るのは難しいかも知れないが、施策により難易度を付けたり、いろいろな工夫をしながらできなくはないと思う。しかしながら、これについては責任者が頑張らなければ、人事評価においても評価されないという仕組みを作らない限り、部長、課長も頑張るようにはならないということになる。理想的にはそうだが成功事例も少ないが、ここは今後、超えていかなければならない壁なのではないか。

■ 実務的な課題への対応

<政策体系と組織体制>

- 政策体系と組織体制が一致していない
- 複数の施策に紐づく事務事業はどうするのか。施策にかかる統括部と関連部を決めて、統括部に施策全体の資源配分に係る権限を集約して、関連部と必要がある場合には統括部長が総合調整を行う。特に施策の中に他の組織が入ってくる場合には、統括部と関連部を設定する。所管が違う中で違う部の

部長がどこまで責任や判断をするか悩ましいが、施策の統括は誰か、関連部はどうかを明確にし、最終的な責任は統括部が負うのが理想形。

#### <施策・事業のフルコストの把握>

##### <ポイント>

→ 会計は発生主義情報を活用しながら予算・決算を作る。

##### ▶管理会計でフルコストを把握

→ 発生主義の予算については難しいが、決算については原理的にはできなくはない。ポイントとなるのが、人件費、減価償却費、間接費をどう施策・事業に配付するかを考える。人件費は実際に事業に投入された時間をもとに把握するのが理想だが、多くの自治体ではやられていない。行政評価の中で人件費を事業コストにオンする例はあるが、それは1年間振り返って3つの事業を担当した場合、Aの事業で40%、Bで50%、Cで10%など、自己申告でだいたいコストを出すのが多くの例ではないか。民間企業の場合、毎日、何にどれだけ時間を費やしたのか報告することを求められている。例えばAプロジェクト、Bのようなプロジェクト、今日のような研修の講師、あるいは打ち合わせなど、どういう活動を行ったのかのコードが設定されていて、それを毎日入れなければならない。何故そのようなことをするかと言えば、どこにどれだけコストがかかったのか把握するために行っている。他の民間企業はどこまでやっているかというところそれぞれだと思うが、我々のシンクタンク等では実際どのプロジェクトに何に時間をかけたかを毎日入れている。あくまで自己申告であるので、入れる人が間違っただけのものを入れると、間違っただけのコスト表示になるが、そういうものを自治体でも導入することで、どの事業に何にコストがかかったかが見えてくる。ハード面、ソフト面の両方で壁になってくるかと思う。

→ 減価償却費、間接コストは決めの問題なので、ルールにしたがって配付することになる。

→ フルコストの場合、一番壁になってくるのは人件費で、実際何に時間を使ったかを把握するのが一番大変になる。

#### <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」を作成。
- ・「対象者一人当たりのフルコスト」、どのくらい対象者がいるか。「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。

#### <町田市：フルコストベースの事業別財務諸表>

→ 事業単位で財務諸表を作成して会計制度の見直しを行っている先進事例。コスト把握に関しては、大野城市や町田市が積極的な取組を行っている。

#### ■実務的な課題への対応

→ 事業に関するフルコストの把握はどのように行うのか。事業に紐付いていない人件費や償却費の情報をどのような基準で事業に配分するのか。

▶新地方公会計の導入で総務省からの指示、管理会計として導入する。

→ 物件費については会計処理の都度仕訳を実施。その際款項目の経費区分に加え、施策、事業コードを入力。

→ 人件費は、日次で事業ごとの実績ベースを入力する。

→ 償却費は、固定資産台帳を整備し、それぞれの資産の取得価格や現在価値を計算した上で、どう配分するかルールを決めなければならないが、そうしたことに対応。

▶決算・評価結果を自治体経営に活用する仕組み

- ・評価目的・役割の明確化
- ・枠配分予算を実施する。
- ・事業の進捗状況をモニタリング
- ・評価結果を自治体経営に活かす場の設定

<枠予算を導入した場合の評価の関係>

→ 義務的経費、経常的経費に関しては、事務事業評価、施策評価の対象。政策調整費は対象外。新規事業や臨時経費等は、事前評価の対象になり、最終的にはそれらを合せて政策会議で評価の結果を組織としてオーソライズする仕組みが必要。それに基づいて予算編成し、更に予算をどう組んで何をするのか、部の戦略方針を策定し、どういう方針でどういうアウトカムを目指すのかを作るのが大きな流れとなる。

<施策評価と事務事業評価の関係>

→ 施策評価は、事務事業評価の結果を基に、施策目標の達成のためにどの事業を重視するか、どのような方針で資源配分を行うのかが目的。事務事業の重点・優先を決めるのにいう位置付けが重要。

→ 事業評価は、事業単体でコスト、内容、プロセス、成果を明らかにする。成果を実現していない場合やコストが相対的に大きい場合には、事業の内容・方法、プロセス、予算を見直す必要がある。基本的には事業単位で何かを判断するより、施策との見合いの中で事業をどうするか。施策評価は単なる事業評価の寄せ集めではなく、優先順位を決定するものと位置付けることをはっきりさせることが必要。具体的には、総合的な観点から事務事業評価を格付けするという考えでやっていくために、事業がAなのか、B、C、Dなのかははっきりさせる。施策体系で括った場合、AなのかBなのかCなのか基本的にはCやDを見直す対象とする。AやBは特段問題なければ継続する。ある種の仕分けをするために事業の格付けが必要になってくる。ただし、格付け評価がそのまま事業の見直しにつながっていくにはその先に検討していく場を設定する。あくまで評価の結果は、

どこに重点化するかといったときにはあくまで候補である。候補をあぶりだすためのある種のふるい分け。評価の結果、悪ければやめてしまう。あるいは良いから予算を削って効率化するか続けるかを自動的に判断するのではなく、ふるいにかける1つのプロセスと考えてもらえればよい。

#### <施策評価による事務事業の「重点化」の方法>

→ 施策目標達成の観点に照らして検討する。

・市民の健康意識を高める施策の目標があるとする。最終的に市民の健康意識を57%にする。それを構成する事業としては、健康教室事業、訪問指導事業、健康フェア開催が施策を構成する事業にぶら下がっていく。

→ 評価した結果、健康教室事業は受講者満足度は90%で評価A、訪問指導事業は、訪問対象者満足度95%で評価A、健康フェア開催は、参加者数も目標を達成して評価A。全てAなので継続と判断していいのか。少し見ていくと、健康教室事業は、満足度は高いが、同じ人が何度も参加していて総参加者数は多くない。実でみると対象者は変わっていない。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という現場の声がある。健康フェア開催は、参加者数が毎年拡大しており、半数は新規の来場者、参加者は年寄、子供、親と参加者層は広い。

→ こういう状況が見えてきた時、施策目的である市民の健康意識を高める観点からすると、健康フェア開催が一番有効というのが見えてくる。そうすると健康教室事業、訪問指導事業の資源配分を見直す。予算や人員を見直すのに問題がない場合、この2つの事業もそれなりに市民に成果・効果がある中で、単純にそれを切っていいというよりはそれをどこまで見直すことができるのか、それにより健康フェア開催の予算の重点化ができるのか。単純に切っていいというよりも事業開催回数を3回に、場所も2か所に変更することを考えた場合、どの程度2つの事業の予算・人員等を見直すのかを慎重に考えた上で判断することが必要になってくる。施策評価を基に事業の優先順位を決めるには単に評価の結果だけでは見えてこない様々な要因を検討するプロセス。実際に見直しをする場合、予算が限られているので、他の分野から予算を引剥がす時、なぜ施策の事業を減らさなければならないのか、またそこで議論になるので、基本は前年度、現年度の施策・予算の範囲内で見直すのがベース。その場合、他の事業への影響はどうかを慎重に検討した上で、結論を出すことが必要になってくる。

#### <大野城市：フルコスト計算書診断に基づく予算への反映>

- ・外部委員会でフルコスト計算書診断について検討を行い、その結果が枠予算の決定にそのまま反映させる。非常に大胆。枠の範囲を決める時に、前年同額よりは枠の見直しを行うインセンティブのために外部の視点を取り入れる例もある。
- ・国においては導入されているが、地方の場合、評価結果の反映状況報告書を作っ

ている団体は多くない。反映状況報告書を作ることを義務化することで予算に結果が活用できることを推進することが考えられる。

<岩手県：評価結果の反映状況報告書>

→ 実際事業ごとに評価の結果、見直しを反映状況報告書を通じて議会に報告している。

<宮城県、焼津市の例>

→ 重点化の客観的な情報を基に最終的にどう予算配分するのか、どう進めるかを意思決定・判断しなければならない。ここがポイントとなる。評価の結果、自動的にどうなるか決まるのではなく、それを基に議論して検討していく枠組みを作らなければ評価の結果の反映につながっていかない。代表的な例は宮城県の政策財政会議、焼津市の施策担当者会議、焼津市の例は施策評価の例に近い。事務事業を所管する課において事務事業評価をし、施策評価は施策を主幹する課長が集まって施策評価会議を経て重点化を検討する。ここは施策の責任者を置いているわけではなく、施策の構成する課長が集まり議論して調整するやり方で行っている。

<決算・評価結果を行政経営に反映する仕組みに伴う実務的な課題>

- 庁内会議を通じて資源配分の意思決定を行っている事例はあるのか
- 施策や事業の優先順位はどのような方法で判断するのか。その仕組みは。
- 事業の施策への貢献度はどのように測るのが実務的な課題となっている。

■アメリカのボルティモア市の「Citistat」

・シティスタットは、今行政マネジメントで注目されているプロジェクト。これは、年間 50 回開催し、週 1 回開催。大きく言うと市長・首長のトップの側と部局側と 2 つに分かれて議論する。首長スタッフ側は首長に第一副市长、首席補佐官、財務担当（副長官）、首席情報官、人事担当、労働コミッショナー、法務担当者（弁護士）の他、情報分析や協議資料を担当するスタッフ（アナリスト）が出席する。部局側は担当の中堅幹部が出席する。1 回当たり 1 時間、何を協議するかという対象部所の所掌業務、分析情報を基にどうすれば行政改善が行われ、高い成果を出すか議論する。具体策は何か、検討が行われて実際にどうしていくべきか、首長から明確に指示される。協議のテーマに関しては首長から設定されて、例えば渋滞対策、コミュニティの推進等、学校教育の成績の向上などが設定されて、テーマに関するアナリストが情報を集めて事前に全ての資料を作成する。それが首長側に配付される。部局側の方には協議の場、当日になって初めてデータが示されて、そこでガチンコの議論することになる。部局の担当からすれば何を言われるか分からないので、勉強し、施策の方も常にしっかり詰めて施策事業を実施する必要がでてくる。独立の立場のデータ収集の専門の担当者が分析することで、より客観的な情報を基に議論し行政の運営を進める。シティスタットは、

アメリカの自治体でどんどん広がっている。こういう考え方をベースにした行政評価の仕組みがアメリカの連邦政府にも 2009 年の制度改正で導入された。連邦政府の優先取組が省庁により 5 つか 6 つあるがそれぞれ 4 半期ごとに業績レビューを行っている。業績レビューを行うことでより施策を改善していくために何をしていかなければならないか、どう共有するかが継続的に議論され、最終的に決めていくことになる。今までの行政評価の場合、施策を実施し、年度末にまとめを書いて終わりではなく、4 半期ごとに、途中途中で継続的に改善を促す仕組みとして使われている。

▶優先順位をどう判断するか

- 経常的予算と政策的予算で違う。
- 経常的予算は所管部門が 1 番現状をよくわかっている。もしくは分からなければいけない。解決しなければいけない立場、責任、役割を明確にした上で、所管部局で管理をする。政策的なものは、市長・幹部会議で決定するのが基本となる。

▶貢献度をどうみるか。

- 客観的な情報を基に整理・分析する。A、B、C など事業の結果、何が A で何が B で何が C なのかの整理は必要。しかし、A だから達成度、貢献度が高いのかというもまた別の問題になる。しかし、現実の貢献度の定量的な分析は難しい。現場にいる感覚からすれば、各指標の実績や影響度合い、内容からどの事業が施策に貢献しているかをある程度客観的なものをベースに検討できる。
- 健康フェアで紹介したように指標の動向のみから把握できない事項もいろいろある。施策への貢献度から検討する。対象、内容、効果も定性的な面を含めて質の面から検討することが必要になる。
- A、B、C を整理した上で、指標に示されていない状況はどうか判断し、最終的に、仮により良い、より貢献度が高そうな事業に重点的に予算や定員を配分した場合、影響があるのかないのか検討した上で決定する。貢献度も自動的に出てくるわけではなく、行政評価、政策評価の情報を基に議論・検討して、更に見直しした上で効果を検討するプロセスが必要となる。

▶IT で情報処理が省力化される仕組み

- 行政評価を行政マネジメントに活用する場合、既存の財務情報システムとの連動を含め、あるいは、日々の業務でどういう事業に何時間従事したかを含めて、IT で統合・活用が必須になってくる。これについても導入のコスト・対応方策として視野に入れて考えていくことが必要になる。今、我々もどういうシステムが作れるのかを研究をしているが、今の財務会計システムを根本的に見直さず、オンするだけでできることまでは分かっている。何億かかるコストではない。

6. 日本版 L O L F 導入の推進に向けて

- ・自治体を念頭に改革のポイントの整理



- 政策体系の見直し
  - ・既存事業にゼロベースでの見直し。
  - ・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るか
- 施策と事務事業のリンケージ
- 財政部門の役割の見直し
  - ・個別一件査定から枠配分予算に移行することは可能か。財政部門の役割についても枠配分ではなく、財政部門が成果・効果についても評価・判断をするアプローチもないわけではない。アメリカのブッシュ政権ではそういう取組が行われたという例もなきにしもあらずだが、基本的には評価は企画・財政部門が使うのではなく、現場が施策を推進するのに使う、発想の転換が必要。そのために枠予算にするのがある種の方向性ではないか。
- フルコスト情報の把握、ここのところは疎かになりがちだがコストの概念の徹底
- 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
  - ・これまでの事業に資するだけでなく説明責任を果たす職員の意識の転換。行政評価導入で職員の意識改革と期待されたが、思った以上に進んでいないが、ここもきちんと見直すことが大事。私もいろいろな調査をする中で、ここ数年、諸外国のマネージャーの方と話をすると、これまでは事業の必要性とか重要性を説明すれば済んでいたが、最近、私の仕事の半分は対外的に成果について説明することになったということをよく聞く。行政評価を導入して20年近く経ったが、行政の仕事を執行するところにとどまらず、その先の成果を上げたかについてまで客観的に評価をして説明するまでが、自らの責任だと職員1人1人が意識していくことが大事ではないか。しかし、先進的な自治体の方とも話をしてもなかなか現場まで意識を変えるには大変な時間がかかると言っている。それはこれから時間をかけて乗り越えていく課題なのではないかと思う。

#### 質問

- 日頃漠然と考えていることを具体的に説明いただけたと思う。それで、どのようなところに日本版ロルフを実際に実施されている自治体、あるいは近い形で導入されている自治体があったら教えてほしい。

## 回答

→ 今日もスライドの中でいくつか説明した大野城市がそれに近い。また、兵庫県の川西市はいろんところで紹介されているが、枠予算、人事権の部単位での配付、現金主義ベースですが、フルコスト把握や総合計画をベースにした行政運営については当てはまるのではないかと思う。その責任者といろいろ議論しているが改革には10年、20年はかかると言っている。今回紹介したのも非常にタフなモデルだと思うが、それでもなお乗り越えていく価値はあると思う。