

# 長浜市における事務事業評価システムの導入

— 一目的体系図と職員の意識改革 —

石 原 俊 彦

## 1 長浜市役所の行政システム改革

### 1-1 長浜市の市役所づくりが示唆するもの

湖北の町滋賀県長浜市は、日本一の湖びわ湖の北東に位置し、東を標高200m余りの横山連山、北を姉川合戦で有名な一級河川姉川に接している。霊峰伊吹山からの雪解け水を湖に注ぐ姉川の扇状地につくられた長浜を、姉妹都市のドイツ・アウグスブルク市長は、「湖の真珠のようなまち」と賞賛した。長浜市の人口は約6万人。ガラス工芸で有名な第三セクター(株)黒壁のガラス館を通じたまちづくりでも有名である。黒壁は人通りのなかった街を活性化させた。第三セクターとしては全国でも数少ない成功例として活躍していることが評価され、1999年2月に国土庁の「地域活性化貢献企業特別賞」を受賞した。

豊臣秀吉が安土桃山城を築いた名勝として、また最近では黒壁でも有名な長浜市でいま、日本のすべての自治体にさきがけた市役所づくりが始まろうとしている。長浜市の市役所づくりは、清水久行市長の強いリーダーシップのもとで推し進められている。清水市長は1999年2月12日に職員向けに開催された第3回新都市経営セミナーで「民間企業から役所は甘いと指摘されるが、それはこれまで日本の地方自治体における仕事の進め方が、職員の能力を十分に発揮できるシステムになっていなかったからだ。長浜市の職員は非常に優秀であり、職員の能力を引き出すためのシステムづくりに、我々は今後、取り組まなければならない」と決意を語られた。

長浜市役所でこれから始まる改革は、「最小

の組織で最強の行政サービス」を提供する自治体への変貌を企図している。その基本的な考え方は、「経営」の視点から行政をとらえ、まち(都市)づくりを進めることにある。長浜市役所では、市職員の意識改革を図り、住民のニーズに合致したサービスを効率的に提供するために、いったい何が起ころうとしているのであろうか。人口わずか6万人の長浜市の試みが成功すれば、地方自治体の行政システム改革は、都道府県など規模の大きな自治体だけの問題と考えていた自治体も、重い腰をあげざるを得ない。これから始まる長浜市の市役所づくりは、わが国の行政システムを草の根から改革する大きなきっかけになる可能性をもっている。

### 1-2 長浜市行政改革推進委員会の設置と新都市経営研究会

長浜市の行政改革を中核となって推進しているのは行政改革推進委員会である。この委員会では設立から月1回のペースで議論が続けられている。長浜市行政改革推進委員会でユニークなことは、森 建司委員長(新江州(株)代表取締役社長)がまず長浜市の市民ではないという点にある。それどころか森委員長の新江州(株)は、もともと長浜市内にあった工場を隣接する東浅井郡びわ町の川道工業団地に移している。長浜市の行革は、長浜を思う市内外の有識者の力を上手く活用し効果を上げている。行革推進委員会では、市民の役に立つ柔軟な長浜市役所の組織体制を作り上げるために、1998年2月に次のような第1回提言を行った。

① 舵取り機能の強化……市長直属のクリエー

ジョン・ボード（シンクタンク機能をもった外部専門スタッフ）や政策の企画・立案・推進を横断的に行う内部専門スタッフを設置して、市長の政策が総合的に推進できる体制を強化する。

- ② 成果重視……能力や成果に応じた昇任昇格をすることで、消極的で前例に固執しがちな風土を、積極的に新しいことに挑戦する風土に変える。
- ③ 組織の分権化……行政のプロジェクト・チームは各部課を代表する感が強く、目標達成のためにあらゆる事例を総合的に解決していくプロジェクト・チームとなり得ていないので、横断的な政策を実施する市長直属のプロジェクト・チームを適宜編成する。
- ④ 顧客重視……市民本位の組織として、保健・医療・福祉分野の総合窓口、ならびに、市政カウンセラーやヘルプデスクを設置する。

第1回提言で目立つところは、クリエーション・ボードや能力・実績主義、タスクフォース形式のプロジェクト・チーム、バリュー改革など行政に企業経営の思考を積極的に導入しようと働きかける姿勢であり、従来の行政運営とは完全に切り離された思考で具体的な提言が行われていることである。海外ではNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）と呼ばれるこの種の行革手法が長浜市で提言された背景には、副委員長の大塚良彦氏（大塚産業クリエイツ<sup>(株)</sup>代表取締役社長）、委員の西島喜紹氏（長浜信用金庫理事長）など、企業経営者が多数、委員会に参加しているという事情がある。

行政改革推進委員会と並んで、長浜市の市役所づくりで見逃してはならないのが、市長公室行政改革推進室を主管として庁内の課長補佐・係長ら若手職員を中心に、1998年8月から毎月2回のペースで開催されている「新都市経営研究会」である。この研究会は、行革推進委員会の第1回提言の③に言及されたプロジェクト・チーム制をヒントに構成された。監査法人トーマツが「共同研究」のパートナーとして参加し、

毎回、民間企業の経営や管理の視点から意見を述べていることも研究会の大きな特徴である。新都市経営研究会の目的は、徹底したコスト意識と住民へのサービス精神をもって市職員が住民に接することができる市役所の仕組みを作り上げることにある。1999年2月にはこの新都市経営研究会の研究成果が、中間報告「事務事業評価システムについて」として公表された。

### 1-3 行政評価と事務事業評価

最近、マスコミでよく取り上げられるキーワードに「行政評価」がある。行政評価は政策評価と執行評価に識別される。政策評価は自治体の首長の政治判断に属する問題である。例えば、都市博の開催を中止するとか、博物館を建設するとか、河川敷を埋め立てるといった類の行政の意思決定は、政策評価の問題として理解することができる。政策評価において重要なことは、首長の意思決定の過程にできるだけ多くの住民を巻き込むことである。首長の責任という視点からこれを整理するならば、政策評価の対象となる問題について、首長は結果責任ではなくプロセス責任を負うことになる。つまり、これから行う政策や施策を事前に評価・情報公開し、その内容を住民に問うことで、首長としてのアカウンタビリティを果たすことになるのである。

これに対して執行評価は、一旦、地方自治体において政策や施策として採用された内容を、より具体的に演繹した個々の事務や事業についての評価を意味している。執行評価は、役所の職員が個々の事務や事業の目的を意識し、それを達成するために簡素で効率的な行政運営ができたかどうかを問うものである。例えば、老人クラブ等活動助成事業で見ると、この事業に従事する市職員は、各種の老人クラブにおける活動を補助するために、補助金を給付することになる。この職員の業績は、予算として査定された金額をできるだけ上手に配分し、その成果として老人の満足度がどれだけ向上したのかによって評価されなければならない。これまで

の行政における執行評価は、この老人満足度を正確かつ客観的に測定することができないという理由から、どれだけの補助金を給付したか（インプット）、また、その結果として、老人クラブにおける活動がどのくらい開催されたのか（アウトプット）を評価規準としてきた。新都市経営研究会が中間報告で提案した長浜版事務事業評価システムは、ここに大きな工夫と改良を施している。中間報告にある基本的な問題意識は、いくら多額の補助金を投入しても、あるいは、いくら多くの回数の老人クラブ活動が行われたとしても、それに満足感をもって参加する老人の数が少なければ、行政サービスとしては大きな意味を持たないのではないか、という点である。

#### 1-4 長浜市における事務事業評価の仕組み

売上のない地方自治体で利益（＝収益－費用）を測定することはできない。しかし、理念的な考え方ではあるが、地方自治体の損益計算式をイメージとして仮想すると、自治体の利益は「住民の満足度－行政コスト」で計算されることになる。この点の確認が重要である。例えば、先の老人クラブへの助成事業では、助成された老人クラブの活動に参加した老人の満足度の累計が、民間企業の売上に相当する。しかし、これは測定できない数値であるから、工夫が必要になる。つまり、対象となった住民（＝老人）の満足度（アウトカム）をどのように評価するのかという問題である。

長浜市の事務事業評価では、満足度を近似する成果指標として代理指標を活用する。例えば、補助した老人クラブの活動に満足している老人は、何度もそのクラブ活動に参加するに違いない。とすれば、クラブ活動に参加する老人の再参加率をもって、老人の満足度の評価を近似することができるはずである。これまでの行政は、漠然とした公共性や公平性をイメージしながらも、それが具体的にはどのような事象に具現化されて、どのような結果をもたらすのかという

視点をおさなりにしてきた。ここに工夫を凝らすというのが長浜市における取り組みである。

長浜市で取り組みが始まる事務事業評価システムは、予算や職員数といったインプット、老人クラブ助成事業であれば助成件数や助成割合といったアウトプットによって評価されてきた行政の執行状況を、もう一步住民の満足度すなわち便益に踏み込んだレベルで評価しようとする試みである。住民満足度というアウトカムを測定・評価しようとする工夫は、結局は市職員が、どのように事業を推進したら対象住民の満足度を向上することになるのかを考えるきっかけとなる。つまり、予算や市職員の労力を、最も効率的に住民満足度を向上させるように投入するためには、それらの資源をどのように事務や事業に投入すれば良いのかを、市職員が自ら考えるような仕組みが完成するのである。これこそ意識改革の原点である。

住民をどのような状態するために事務や事業を行うのか（目的）。事務や事業においては、何に予算と市職員を投入するのか（活動）。その結果提供される行政財とサービスは何か（結果）。また、行政財や行政サービスの提供により、住民は当初目的化した満足度を得ているのか（成果）。これらを整理した長浜版目的体系図の作成は、市職員の意識改革に非常に大きな効果を及ぼしている。長浜市役所では1999年2月から各課で6～10名程度の市職員が集まり、所属課で行っている業務について目的体系図を作成するための議論を行い、職員間でそれぞれの業務の持つ意味や他の業務との関連性が共通意識として認識された。市役所に潜在するセクト主義が排除され、市職員間で情報が共有されはじめたのである。市職員間の情報の共有化、これはまちづくりの情報発信基地として市役所が機能する大きな布石となる。まちづくりのパートナーとして住民に行政サービスを提供する市役所の原点が、長浜市役所の取り組みに芽生えてきたのである。

## 2 長浜市における新都市経営の考え方

### 2-1 新都市経営の理念と原理

長浜市では、NPMを新都市経営と訳している。一般にNPMは公共経営学と訳されることが多いが、長浜市はNPMの考え方を新しいまちづくりに即実践する企図から「新都市経営」とより具体的な日本語で取り扱っている。長浜市で考えられているNPMは一体どのような発想に基づくものなのか。

長浜市で企図されているNPMは、一言で言うところ「公共サービスの受け手である住民を顧客と考え、限られた資源（人材、物、金、時間）を使って顧客である住民の満足度をいかに高めるかを常に考えて仕事をすること」と定義される。つまり、「物やサービスをつくる生産者＝供給者よりも、物やサービスを消費してくれる生活者＝需要者を重視する」という生産者重視から生活者重視への発想の転換が、長浜市の行革では強く意識されている。長浜市では、こうした理念に基づく新都市経営を具体的に展開するために、次のような4つの原理（約束事）を確認している。

#### 市場機構の活用

需要と供給を一致させるため顧客である住民に選択の機会を設ける。行政サービスには民間のように競争がないので、サービスを受ける住民は行政サービスを選ぶことができない。そのため需要と供給が一致しない。そこでなるべく行政サービスの独占供給をやめ、可能な限り民営化したり外部委託したりすることで競争状態を作り出しサービスの質を高め、住民に選択の機会を幅広く提供して行く。

#### 顧客志向

すべての行政サービスを顧客である住民の立場に立って考える。行政サービスに住民の声を反映するために、民間以上にサービスを受ける顧客の立場になって考える必要がある。「顧客

のためにやっている」のではなく「顧客の立場に立った」サービスを提供することが顧客志向である。

#### 成果志向

常に顧客の満足度を高めるという目的と成果を明確にする。「公共の福祉の増進」という抽象的な目的をもつ行政の仕事は「利潤の獲得」という具体的な目的をもつ民間の仕事と違って、仕事の目的があいまいになる傾向が強い。そのため、何をどれだけやっかたはわかっても、それでどれだけ効果が上がったのかを認識することが困難な場合がしばしばである。成果志向とは「住民満足度」という指標によって、行政活動の成果を計ろうとする考え方である。

#### 権限委譲・分権化

政策としての一元性を保ちつつ、なるべく住民に近いところで物事を決めサービスを提供することが必要である。顧客の立場になって考えれば、必要なときに欲しいサービスがすぐに受けられることが望ましい。そのためには、可能な限り顧客に近いところに物事を決める権限と責任をもたせる必要がある。国より県、県より市町村、市町村よりは民間というふうな、より顧客である住民に近いところにサービス提供についての権限と責任を委譲し、分権化を図る必要がある。

### 2-2 統制から経営へ

長浜市で導入された新都市経営の理念と4つの行動原理は、NPMから演繹された思考であるから、当然に民間でも通用する考え方である。ここで注意しなければならないのは、「官民」という言葉に代表されるように、行政と民間とはそもそも本質的に異なるものであり、行政には民間とは違った行政独自のやり方があるという考え方が、つい最近になるまで根強く存在していたことである。長浜市ではこの常識とも言える考え方を覆したことに、NPMの「ニュー」

たる所以があると考えた。そして、NPMを行政「改革」(=思考の再構築)の土台として位置づけている。NPMの思考に基づき斬新な役所づくりに着手しているのは、三重県のような行革先進県だけではない。長浜市のような比較的小規模の自治体でもこのような試みが展開されていることを評価しなければならない。長浜市では「行政と民間とは仕事が違うから行動原理も異なると、必要以上に誇張しない」。このことこそ、長浜市の新都市経営が「新しい」といわれる理由である。

NPMの考え方を行動の基本原則とする長浜市の新都市経営では、行政は住民にサービスを提供する一つの事業体であると位置づけている。したがって、企業を経営するように、行政も「経営」することが必要になる。確かに行政には健康福祉事業サービスのような仕事がある一方で、税務や各種の許認可事務などの権力を行使する仕事がある。しかし、権力を行使する仕事を「権力サービス」と考えることにより、これもまた住民に提供するサービスと考えることができよう。権力は住民を統制するためのものではなく、権力を行使することによって住民の生活を守る「サービス」であるという考え方。ここが長浜流NPMの重要なところである。行政は統制したり管理したりするのが仕事ではなく、サービスを提供するのが仕事である。ここが行政をサービス提供の事業体として経営しなければならない理由である。「統制から経営へ」は、長浜市をはじめNPMに取り組んでいる行革先進自治体の重要なキーワードになっている。

## 2-3 長浜市の具体的改革

市役所を生活者重視のサービス業と見立てようとする改革の理念。そして、市場機構の活用・顧客志向・成果志向・権限委譲と分権化という4つの行動原理。この理念と行動原理で策定される長浜市の行政システム改革は、①仕事の目標の設定、②目標が達成されたかどうかを自己評価する事務事業評価システムの構築、③事務

事業の標準化、④発生主義会計を利用した財政の開示とコスト計算、⑤外部の第三者機関による客観的評価という形で具体的な改革案に転化されている。長浜市では、この5つの具体的改革策を平成11年度以降年次計画で推進する予定である(事務事業評価システムを中心にした導入プログラムについては図表2を参照)。長浜市がこの5つの具体的改革策を定めた理由は何か。その必要性は次のようにして説明することができる。

### 仕事の目標の設定

まず、仕事に目標を設定し、事前に目標を開示する。三重県の『県民のみなさまへ』はそのさきがけである。「何を」「いつまでに」「どの程度」するのかという目標を事前に顧客である住民に知らせることを目指す。事前に住民に目標を約束することで、職員の仕事に対する目標意識が明確になり、住民の側も目標を事前に知ることにより、行政執行の評価をすることが可能になる。

### 事務事業評価システムの構築

職員の仕事の目標が設定され、事前にそれを住民に情報公開する仕組みができたかすると、その次に必要なものは、「自己」評価のシステムである。つまり、事前に設定した目標のとおり仕事(事務や事業)ができたのかできなかったのか。できなかったのはなぜか。できるようするにはどうすればよいか。できても成果はどうだったのか。こうしたことを確認する自己評価の仕組みを構築することが重要になる。事務事業評価システムは、目的や目標が達成されたかどうかを事後的に自己評価し、将来にフィードバックするためのシステムである。

### 事務事業の標準化

事務や事業を進める際の仕事の水準(レベル)を保つために、仕事の標準(マニュアル)化を図る。人事異動などで担当者が変わっても、誰

がどの仕事の担当者であっても問題の発生しないシステムに、行政を改革しなければならない。行政の仕事は市民生活に関わるさまざまな分野の仕事に分かれている。異動により個々の職員がいつどの分野の仕事を担当することになるかは分からない。したがって、仕事の水準を保つため、日常的に仕事の品質管理をするシステム（QC、TQC、TQMなどと言及されるもの）が必要になる。

### 発生主義会計に基づく財政の開示とコスト計算

図表1に示されるように、行政が行う事務や事業には、公共財形成事業や行政サービス提供事業のほかに、維持管理事務や推進事務がある。行政改革は推進事務であり、財政の事務は維持管理事務である。財政の「財」は財務（お金）だけでなく財産（土地、建物や備品など）であり、財政の「政」は政策を意味する。財務と財産をあわせた資産の調達と管理、ならびに、政策の視点からこれらを予算配分で調整し、その決算を行っているのが財政（長浜市の場合は総務部財務課）の仕事である。住民が支払った税金がどのように使われているか。どのような財産になったのか。借金はいくらなのか。こういったことは、住民の誰もが深い関心を持っている。そのため、財政の情報は法律で住民に広報することが義務づけられている。こうした財政の事務は住民サービスの基本として理解しなければならない。

ところで、地方自治体の会計は一部（地方公営企業法の適用事業）を除いてすべて現金主義の単式簿記会計である。これに対して、民間の公開会社（株式を証券取引所に上場している株式会社あるいは株式を証券会社の店頭に登録している株式会社）の会計はすべて発生主義の複式簿記会計である。発生主義会計において借金は「負の財産」ともいわれ、必ずしも悪者ではない。公的関与の考え方に矛盾しない限り、借金をしても住民の満足度が向上するような資産が効率的に建設されていれば、その時点で問題はない。大切なことは、現金主義による単式簿記の会計システムでは、地方自治体にどのような資産と負債が存在しているのかを、体系的に測定することができないという点である。また、行政はサービスを提供する事業体であると考えれば、サービス形成の原価を正確に測定するためにも、現金主義会計よりも発生主義会計の方が行政にはより適した会計システムとなる。

もちろん、地方自治法で地方自治体の会計制度は現金主義に定められているから、特定の自治体で現金主義会計に代えて発生主義会計のみを採用することは、現行制度上許されることではない。しかし、発生主義的な思考で自治体の財政を管理し、情報公開することが有用であるならば、地方自治体においても貸借対照表や発生主義に基づく損益（収支）計算書を作成することが、住民満足度の向上につながると考えるべきである。現金主義による単式簿記で作成さ

図表1 長浜市における事業と事務の分類

名称	内容	例示
公共財形成事業	公共施設や資産の形成を目的とするもの	道路、河川、上下水道等
サービス提供事業	市民や企業へのサービスの提供を目的とするもの	保険、福祉等
維持管理事務	組織（部、課）や公共財の維持管理を目的とするもの	企画、財務会計、人事および各部課の管理事務
推進事務	組織を横断する事務	行政改革、広報広聴等

れた資料（具体的には、地方財政状況調査表など）を編集・加工することで、発生主義ベースの決算書を作成することは意外に簡単な作業である。

### 外部の第三者専門機関による客観的評価

事務事業の評価であれ財政の開示であれ、積極的に情報公開を進めれば、住民自らが地方自治体を評価する材料を提供することになる。このことは第一に重要ではあるが、住民にもかなりの時間と知識が必要になることを考慮しなければならない。そこで情報公開とともに、専門家や専門機関に公正な第三者という立場で、役所の自己評価（事務事業評価表や発生主義の決算書）に偏りや誤りがないかのチェックを委嘱し、その内容を情報公開することが考えられる。議会や監査委員はもちろんこの役割を担っているが、むしろ重点は政策評価である。執行評価については専門的知識や技術をもった外部の第三者による評価を受けるべきで、それは行政システム改革の大きな試みとなる。

## 3 事務事業評価と基本計画の体系

行政システム改革のツールとして今後長浜市で導入される具体策のなかでも、事務事業評価システムはそのコアとして、平成10年度から予備的な研究調査がすでに進められている。そして、平成11年度からは本格的に導入されることになる。長浜市が導入しようとしている発生主義会計の模索、事務事業評価システムの導入、外部評価機関の活用といったツールを他の自治体の取り組みとの融合で、事務事業評価システムを中心とした展開はとりわけ特徴的なアプローチを採用している。長浜市では図表2のようなスケジュールで事務事業評価システムの完成を目指そうとしている。本研究では以下、この事務事業評価システムの内容に注目する。そして、事業や事務の執行結果から生じる行政成果を数値により目標管理し、その達成度を進捗度管理しようとする長浜市の試みを整理する。

### 3-1 事務事業評価システムとは何か

長浜市の事務事業評価システムは、三重県のそれが「Do-See-Plan」のサイクルを想定した

図表2 事務事業評価システム導入のスケジュール



平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
≪目的意識の醸成≫ ① 目的体系図の作成 ② 事務事業評価表の作成 ③ 基本事務事業評価表の作成 ④ 発生主義会計の本格調査 ⑤ サービス品質管理運動の試行	≪コスト意識の醸成≫ ① 発生主義会計によるコスト計算 ② 指標の高度化 ③ 利用価値の向上 ④ サービス品質管理運動の実施 ⑤ PCM（政策形成システム）の研究	≪サービス精神の向上≫ ① コスト計算の質の改善 ② 指標の継続化 ③ 利用価値の向上 ④ 業績評価としての利用 ⑤ 報奨制度の導入 ⑥ PCM（政策形成システム）の導入	≪負担軽減と電算化≫ ① 電子データベース化 ② オンラインサービス ③ 分析の高度化 ④ 財務、人事、企画情報とのシステム統合

システムであったのに対して、これをより詳細に「Do-Check-Action-Plan」のサイクルとして想定したところが特徴的である。長浜市が目指している事務事業評価システムの姿は、市役所のさまざまな活動によって生まれる結果（Do）の目標達成度を自己評価する（Check）ことによって、改革改善の方法を考え（Action）、次の計画に活かして（Plan）いけるようなシステムである。

もちろん、PDCAサイクルを想定した仕事のサイクル化は、日本全国の比較的多くの自治体で行われているものではある。しかし、民間企業と比較すると、自治体では Plan（予算編成や定数査定、人事配置）に力点が置かれていて、Check（自己評価）と Action（改革改善といった事務事業の具体的見直し）の機能があまり有効に発揮されていない。長浜市の事務事業評価システムは、この Check と Action の機能を重視する仕事の仕組みづくりを、役所内部に構築しようとする試みである。

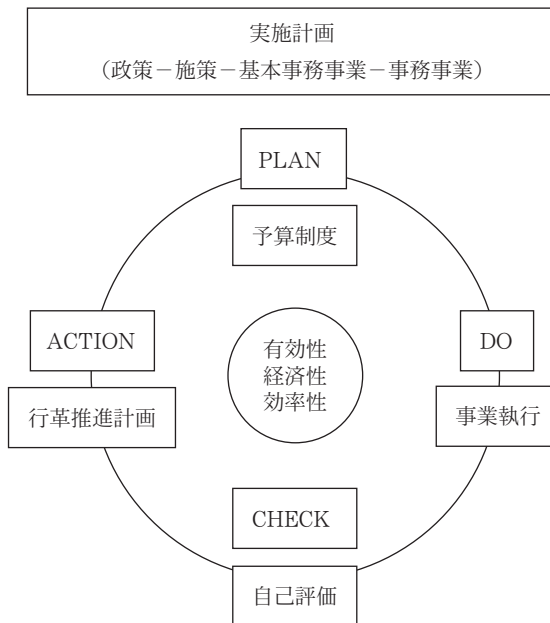
### 3-2 事務事業評価システム導入の背景

長浜市における事務事業評価システム導入のイメージをイラスト化したものが図表3である。長浜市ではなぜ、このようなイメージの事務事業評価システムを導入しようとしているのか。事務事業評価システムを導入する長浜市の問題意識は、市役所の価値、行政改革、財政再建、職員の意識改革をキーワードにして整理することができる。

#### 市役所の価値が問われている

市役所の仕事は何の役に立っているのか。このことが意外なほど市民によく理解されていない。確かに何を、いくら使ったかは決算によって説明されている。しかし、最も大切なこと、つまり、仕事をした成果がどのようになったのかが市民に対して具体的に説明されていない。地方自治法第233条第5項や第241条第5項の規定に基づき作成される『主要施策の成果等の報告』は、成果（アウトカム）ではなく結果（アウトプット）や予算などの手段（インプット）を説明している記述が、多くなっているの

図表3 事務事業評価システムのイメージ





が現状である。仕事を計画するとき（予算編成）に、その成果がどうなるかを市民の立場で考えて計画する。つまり、事務や事業を遂行した成果を目的としてイメージする。これがこれからの市役所に求められているニーズであり、このニーズに応えられない自治体はその存在価値を疑われる可能性すらある。

### 行政改革が問われている

長浜市では「簡素で効率的な行財政システムの再構築」を目標にしている。しかし、他の多くの自治体と同じように、何が簡素で効率かという明確な判断の規程がない。そのため、とりあえず数値化が可能な予算と人員（インプット）の削減が判断指針となりやすい。ところが、歳出削減や人員削減ばかりが強調されると、市民サービスと財の水準（アウトプット）が低下し、かえって市民の不満（アウトカム）に結びつくことになる。これでは何のために行政改革を押し進めたのかが分からなくなってしまう。予算の一律シーリング、定数削減、機構改革の行革3点セットが、有効な行革ツールにならない理由がここにある。行政改革は単に「量」（インプットとアウトプット）を削減するのではなく、「質」（アウトカム）を向上させるという視点が非常に重要である。

### 財政再建の時代が到来している

今までやってきた事はそのままやり、さらに希望があれば追加するという時代はもう終わった（ニーズ対応の限界）と見なすべきである。新しいことをするためには、いままでやってきたことで住民の役にあまり立たないものは思い切ってやめなければならない。ビルト・アンド・スクラップが本当に切実な現実問題として認識される時代が来ている。

### 職員の意識が問われている

仕事を一生懸命まじめにやって財やサービスを生み出しているが、市民の評価が低いのはな

ぜか。住民が評価しない仕事を一生懸命していても、それでは許されない時代がきた。自治体をサービス業と見なすのであれば、住民が満足できないサービスを提供する仕事を前例踏襲で続けている職員は、当然にそれを改めなければならない。工夫を重ねて、住民に喜ばれるような仕事の仕方に代えてこそサービス業である。自助努力と自己責任の世界にいる民間企業であれば、このことはごく当然の発想である。しかし、なぜ行政には浸透していないのであろうか。

予算や定数の獲得、有利な人事配置の達成には熱心だが、それらを手段として遂行する事務や事業の評価、あるいはそれを受けた改革や改善には関心を示さないか反感をもつ。問題を漠然と認識してはいるが、その原因を予算や人の不足に求めやすい。逆に予算や人がなければ必要なことでもできない。そういった従来からの発想を改めることが、いま自治体職員に対して住民から求められている姿である。

### 3-3 事務事業評価システム導入の目的

このような導入の背景を克服する手立てとして、長浜市では事務事業評価システムの導入に取り組んでいる。事務事業評価システム導入の背景は、システム導入に際しての現状分析であった。長浜市ではこの現状分析に基づき、事務事業評価システムの導入目的を4つの視点で整理した。

- ① 成果重視の行政運営を行うため……予算（どんな事業をするか）より目的（その成果として何が生まれるか）を重視する行政運営を行う。成果重視の発想に基づき、人員や予算の獲得はあくまでも目的達成のための手段と位置づける。手段獲得が目的とならないように住民に対する成果を意識した行政運営に努める。
- ② 評価重視の行政システムを作り上げるため……事業を実施した結果（アウトプット）や成果（アウトカム）がどのようになったのかを、目標を数値化することで進捗度管理する。管

理の視点はVFMあるいは3Eと呼ばれるもので、有効性、効率性、経済性におく。

③ 総合行政の展開をするため……個々の事務や事業の個別点検だけではなく、行政の全体体系（政策→施策→基本事務事業→事務事業という演繹の体系）のなかで、職員が自分の仕事（すなわち、個々の事務や事業）の市役所全体の業務における位置を確認し点検する。これにより、部や課を超えた目標の共有化が発生し、総合行政の展開が期待される。

④ 市民へのアカウントビリティを向上させるため……市役所の仕事（市職員にとっては事務や事業）についての目標（事前）と評価（事後）を公表することで、市役所が何を指して、どんな仕事をいかに経済的、効率的、有効的に進めているかをあきらかにする。これによって、市民の市役所に対する関心が高まり、市民参画を得ることが期待される。

ところで、以上のような目的をもつ長浜市の事務事業評価システムで、導入が予定されている事務事業の評価表には、事務事業評価表（図表4）と基本事務事業評価表（図表5）がある。事務事業評価表は「個別」事務事業の評価表であり、事務事業評価システムで最小単位の事務や事業を評価の対象にする。基本事務事業評価表は、事務事業をより上位の目標との関連でグルーピングした基本事務事業を評価するために作成される。事務事業評価表は原則として係長級が作成し課長級が責任を持つ。また、基本事務事業評価表は、課長級が作成し部長級が責任を持つことになる。つまり、長浜市で事務事業評価システムが本格的に導入された場合、市役所の課長級が担わなければならない役割は非常に大きなものになる。

### 3-4 総合計画基本計画の体系

長浜市の事務事業評価システムで作成される事務事業評価表と基本事務事業評価表の階層関係はどのように整理されるのであろうか。重要なことは、二つの評価表が長浜市総合計画の基

本計画〔案〕（平成11年2月）の事業体系との関連で整理されているということである。長浜市では、平成12年3月度から新しい総合計画の基本計画がスタートした。そこでは、基本計画の体系が4本の大項目、23本の中項目、48本の小項目、116本の細目から形成されており、それぞれの細目については1本から7本の施策の方向が示されている。

基本計画の中心になる4本の大項目の内容は次の通りである。

- ① ひとの心が結び合う健やかな長寿福祉のまちをつくります。
- ② 自然とひとがともに生きる環境重視のまちをつくります。
- ③ 不易の文化と新しい文化が彩る人生豊美のまちをつくります。
- ④ 活力ある産業と快適な都市環境が支える自立交流のまちをつくります。

中項目、小項目、細目については例えば「ひとの心が結び合う健やかな長寿福祉のまちをつくります」という大項目の下には、中項目として「子どもの育ちと子育てへの支援」があり、その下には「子どもの健やかな育ちと子育てへの支援」という小項目がある。この小項目を具体化するために「子どもが健やかに生まれ育つ環境づくり」という細目が設定され、細目の現状分析と課題の認識に引き続いて、次のような5つの「施策の方向」が示されている。

- ① さまざまな世代や異年齢との交流事業や子ども会活動など、地域での子育て活動を支援します。
- ② 子どもが自由に気軽に遊べる場づくりや、子どもの遊びの指導や手助けができる人材の育成・確保に努めます。
- ③ 演劇やスポーツ、音楽などで実践的な活動を通して、社会生活に必要な力を培うことができるよう、その活動を促進します。
- ④ 関係機関との連携を図りながら、虐待などの防止や悩みの相談体制を充実します。
- ⑤ 外国人への保健相談体制を整備し、外国人

図表4 事務事業評価表(案) 1/2

2. 事務事業の評価					
(7) 基本事務事業の成果達成度について	(9) 事務事業のポジショニング				
前年度 (A. 目標<実績 B. 目標=実績 C. 目標>実績)					
今年度 (A. 目標<実績 B. 目標=実績 C. 目標>実績)					
(8) 経済性および効率性について	<p>※現状のポジションを1から8の中から選んで記号に○を付ける。</p> <p>※来年度以降のポジションを1から8の中から選び、現状の○印から→で結ぶ。</p> <p>※来年度以降のポジションの変更が無い場合は、現状の○印を◎に変える。</p>				
(10) 総合評価					
3. 基本事務事業の主体の変更および成果向上のための事務事業の改革改善方向					
① 事務事業名	②事業主体の変更 (凡例参照)	③改革改善方向 (凡例参照)	④人員数 (のべ人・日)	⑤予算要求額 (千円)	⑥概算コスト (千円)
A					
B					
C					
D					
E					
F					
G					
H					
新A					
新B					
新C					
凡例	事業主体の変更欄 改革改善方向欄 (廃) = 廃止する。 (民) = 民営化する。 (広) = 広域化する。 (他) = その他の公共的団体に事業主体の変更する。 (現) = 現状どおり				
例	A. 重点化(コストを集中的に投資することで成果を大きく向上させる。) B. 効率化(コスト総額は増えるが、結果単位当たりのコストを下げる。) C. 簡素化(結果の量は維持しつつコスト総額を下げる。) D. 特化(コスト、結果の量ともに削減しつつ成果を維持・向上させる。) E. 統廃合(事業を他の事業と統合するか事業を廃止する。) F. 改善余地なし(コスト増を抑える歯止めをし、成果を維持する。)				

図表4 事務事業評価表（案） $\frac{1}{2}$

2. 事務事業の評価					
(7) 基本事務事業の成果達成度について			(9) 事務事業のポジショニング		
前年度（A. 目標<実績 B. 目標=実績 C. 目標>実績）					
今年度（A. 目標<実績 B. 目標=実績 C. 目標>実績）					
(8) 経済性および効率性について			※現状のポジションを1から8の中から選んで記号に○をつける。 ※来年度以降のポジションを1から8の中から選び、現状の○印から→で結ぶ。 ※来年度以降のポジションの変更が無い場合は、現状の○印を◎に変える。		
(10) 総合評価					
3. 基本事務事業の主体の変更および成果向上のための事務事業の改革改善方向					
① 事務事業名	② 事業主体の変更（凡例参照）	③ 改革改善方向（凡例参照）	④ 人員数（のべ人・日）	⑤ 予算要求額（千円）	⑥ 概算コスト（千円）
A					
B					
C					
D					
E					
F					
G					
H					
新A					
新B					
新C					
凡例	事業主体の変更欄改革改善方向欄 (廃) = 廃止する。 (民) = 民営化する。 (広) = 広域化する。 (他) = その他の公共的団体に事業主体の変更する。 (現) = 現状どおり				
例	A. 重点化(コストを集中的に投資することで成果を大きく向上させる。) B. 効率化(コスト総額は増えるが、結果単位当たりのコストを下げる。) C. 簡素化(結果の量は維持しつつコスト総額を下げる。) D. 特化(コスト、結果の量ともに削減しつつ成果を維持・向上させる。) E. 統廃合(事業を他の事業と統合するか事業を廃止する。) F. 改善余地なし(コスト増を抑える歯止めをし、成果を維持する。)				

図表5 基本事務事業評価表(案) 1/2

2. 事 務 事 業 事 業 の 評 価						
<p>(7) 基本事務事業の成果達成度について</p> <p>前年度 (A. 目標&lt;実績 B. 目標=実績 C. 目標&gt;実績)</p> <p>今年度 (A. 目標&lt;実績 B. 目標=実績 C. 目標&gt;実績)</p>	<p>(9) 事務事業のポジショニング</p> <div style="text-align: center;"> </div> <p>※現状のポジションを1から8の中から選んで記号に○を付ける。          ※来年度以降のポジションを1から8の中から選び、現状の○印から→で結ぶ。          ※来年度以降のポジションの変更が無い場合は、現状の○印を◎に変える。</p>					
<p>(8) 経済性および効率性について</p>						
<p>(10) 総 合 評 価</p>						
<p>3. 基本事務事業の主体の変更および成果向上のための事務事業の改革改善方向</p>						
①	事務事業名	②事業主体の変更(凡例参照)	③改革改善方向(凡例参照)	④人員数(のべ人・日)	⑤予算要求額(千円)	⑥概算コスト(千円)
	A					
	B					
	C					
	D					
	E					
	F					
	G					
	H					
	新A					
	新B					
	新C					
凡 例	事業主体の変更欄 (廃)=廃止する。 (民)=民営化する。 (広)=広域化する。 (他)=その他の公共的団体に事業主体の変更する (現)=現状どおり		改革改善方向欄 A.重点化(コストを集中的に投資することで成果を大きく向上させる。) B.効率化(コスト総額は増えるが、結果単位当たりのコストを下げる。) C.簡素化(結果の量は維持しつつコスト総額を下げる。) D.特化(コスト、結果の量ともに削減しつつ成果を維持・向上させる。) E.統廃合(事業を他の事業と統合するか事業を廃止する。) F.改善余地なし(コスト増を抑える歯止めをし、成果を維持する。) 			





の方法は、事務事業目的評価表の作成を予算要求の際に必要なルーティン業務として位置づけることで、導入に当たっての庁内の抵抗感を緩和する効果が認められる。事務事業評価システムの導入をできるだけ早期に実現しようとする自治体では、この方法を活用することが一つの有用な方法になる。ただ、多くの地方自治体でそうであるように、予算編成の事業名は、自治体の総合計画から演繹される政策体系上の事業名や、定数査定上の事業名と必ずしも一致するものではない。つまり、事務事業評価の事業単位として予算編成の事業名を用いる場合には、長浜市で強く意識されている「手段（インプット）－活動（プロセス）－結果（アウトプット）－成果（アウトカム）」の体系化が不明確になる恐れがある。

「手段－活動－結果－成果」の体系は、政策立案の視点から、総合計画の基本構想や基本計画に基づいて演繹されるべきものであり、単年度の予算編成を主眼にセグメント化された予算細目事業名をそれに置き換えるのは、ある意味で簡便法である。理想としては、総合計画の体系から演繹された事務や事業の基礎単位をもって個別事務事業の実行単位とすべきである。ただ、自治体によって総合計画の詳細度にはかなりの差があるという現状を忘れてはならない。非常に具体的な事務や事業名を基本計画の段階であきらかにしている自治体（例えば長浜市）と、基本計画では施策レベルの議論にとどめ、実際の適用は基本計画（5年）よりも短期の実施計画（3年）の段階で明らかにしている自治体（例えば尼崎市）では、事務事業評価システムを実際に適用するアプローチやスケジュールも異なることになる。

大切なことは、事務事業評価システムの個別事務事業や基本事務事業の単位と総合計画の事務事業単位、予算編成の事務事業単位、定数査定の上の事務事業単位などを統一しなければ、総合的な視点から行政を運営することはできないという点である。今後、地方自治体ではますます

評価の問題が重要になる。評価は比較であり、より有意義な比較を行おうとすれば、比較の単位をできるだけ統一すべきである。業績評価という考え方が定着している民間企業であれば、これは当然の経営管理手法として採用されている。地方自治体においても、各種の評価を推し進める前提として、人・モノ・金・情報などの行政資源を同じ単位で評価するための仕組み作りに急いで着手しなければならない。

## 4 事務事業評価表と目的体系図

### 4-1 事務事業評価表の仕組み

図表4に示される事務事業評価表（案）の仕組みを整理してみよう。事務事業評価表は当初予算と補正予算の双方において作成される。担当機関は部に相当する部署であり（長浜市の組織は原則として「部－課－係」である。課や係がないところでは、課長職の担当参事、係長職の担当主幹制度が設けられている）、担当部署は当該事務事業を行う当該課の名前を記入する。事務事業評価表の記入は原則として係長が行い（担当者名）、それを上司の課長が承認することになる（担当課長名）。事業名には後述の目的体系図で確認（あるいは決定）される事業名を記入し、当該事業が関連する総合計画の体系を大項目から中項目、小項目、そして細目名について記入する（総合計画体系）。重点政策課題には福祉や環境など、市長が選挙公約に基づき設定した重点課題を書く。また、重点プロジェクトには、事務事業が基本計画の中で重点施策として取り上げたプランに関連するものがあれば<sup>2)</sup>、それを記すことになる。

「1. 事務事業の内容（Do）」は、事務事業評価表を作成している当該年度の事務や事業の実施内容を記述する。事務事業評価表は、翌年度の事業計画立案に有効活用しなければならないので、3月末日の年度末を待つことなく、当該年度の実施内容を書くことになる。できるだけ年度末に近い時点で記入することが望ましい



が、新年度の予算編成が秋以降に実施されるのが通常であるから、10月から2月の日付で記入するというのが実務的な対応になる。目標とする成果と目標とする結果の欄には、事務や事業を進めることによって提供される行政財と行政サービスの内容（結果）、ならびに、そうした行政財や行政サービスを提供することによって実現される住民の便益（成果）を書く。成果指標名と成果指標式、結果指標名と結指標式は、結果や成果の達成度を数値によって進捗度管理するために必要な工夫である。（7）の活動内容の欄には、事務や事業を推進する際に具体的に行われる行政活動を書く。たとえば、市報『広報ながはま』の発行事業であれば、取材活動や記事作成作業、印刷発送作業などが活動に該当するし、水洗便所改造資金融資幹旋事業であれば、金融機関への融資の預託、工事調書の確認、融資幹旋審査・決定、融資相談などがこの活動に該当する。活動内容の欄では、費用情報として事業費に相当する予算額合計と必要人員（のべ人日）から事業の概算コストを集計し、結果単位当たりのコストを計算するようになっている。結果単位当たりのコスト情報の欄は非常に小さいが、住民にとっては非常に関心のある行政コストを算出する欄である。単位当たりの行政コストの計算を目指すという志向は、宮城県などの非常に先進的に行革を推し進める自治体でないと見受けられない試みである<sup>2)</sup>。

財源負担額と根拠法令等は少し専門的な記述ではあるが、対象となっている事務や事業の推進には財源の調達が必要な制約になること、また、事務や事業の性質を理解する上で根拠法令

の確認は有用であるという判断で記述が求められている。全体計画には国県市の縦系列で進められる事業との関連性を書く。また、関連計画の欄には、自治省の広域圏計画など同等の市町村と関連しながら推し進める事業との関連性を記述する。（11）の成果・結果指標および活動コストの推移の欄には、それぞれの数値の実績や見積りの数値を記入し、時系列の比較を行う。事務や事業の実施状況の分析はここまでのデータによって完了し、翌年度以降の計画立案のために Check と Action のプロセスに入ることになるが、そうした評価とフィードバックの手続を間違いなく行うために、（12）には成果指標に影響を与える環境の変化を、①事業開始時または3年前の現状と、②現在までの現状の変化および今後の予測に分けて記述することになっている。

「2. 事務事業の評価」の欄には、当年度の事務事業の活動状況に基づいて、結果と成果の目標と実績の比較を前年度と当年度の時系列でまず行う。この比較は目標の達成度を評価するものであり、3Eの有効性に関する評価を行っている箇所である。3Eの残りの二つである経済性と効率性についての評価を行う欄が（15）の経済性と効率性についての欄である。ここでは経済性と効率性の視点に関して、結果や活動の向上の余地があるかないかを吟味する。（16）の活動の見直し点では、結果や成果の達成率などを分析し、より合理的な方向に向けて事務事業の活動方法を変更する余地があるものについて、その具体的な方法を記述する。この記述は（17）のポジショニングや（18）の事務事業継

2) 長浜市では基本計画のうち基本施策に上げられた4つの目標を達成するために「湖北の風土を生かして美しくすこやかにくらす」、「市民自治のいきいき活動で未来をひらく」、「自立した伊吹山交流都市圏をつくる」という3つのテーマを設定している。「湖北の風土を生かして美しくすこやかにくらす」のテーマには、やさしいまちづくりプラン、くらしのエコ・ミュージアムプラン、市民交流広場創造プランが設けられている。また「市民自治のいきいき活動で未来をひらく」のテーマには、いきいき市民活動促進プラン、ものづくり機能向上プラン、都市居住文化創造プランが設けられている。そして「自立した伊吹山交流都市圏をつくる」のテーマには、広域拠点創造プラン、都市機能創造プラン、広域交流創造プランが設けられている。この9つのプランからより具体的な事業が演繹されており、重点プロジェクトの欄にはこれらの事業との関連が記されている。

3) 宮城県『宮城県行政改革推進計画—新しい県政の創造を目指して—』1998年12月27頁。

続の可否についての総合評価を行う際の前提となる部分であり、事務事業評価表の作成においても特に具体的な説明が必要とされている。なお、ポジショニングのカーブが右上に向けての直線でない理由は、コストや活動をどんどん増やしていくと、やがて限界効果は逓減するであろうという仮定に基づいているからである。

「3.改革・改善後の事務事業の概要」欄は、事務事業の実施状況（Do）を分析した（Check）結果、事務事業の担当者が翌年度にどのような行動（Action）を起こすべきかを説明する部分となっている。ここでは重点化、効率化、簡素化、特化、統廃合、改善余地なしという6つの選択肢が提示されている。図表7では、このうち重点化、効率化、簡素化、特化について、インプットとアウトプットとアウトカムの関係をどのように理解するかが整理されている。このうち少し難しいのは特化という概念である。特化は単に縮小ではない。インプットの総量を小さくするという点では、特化は縮小とおなじ特徴をもつが、特化が縮小と異なるところは、住民に成果が発現すると認められない領域には資源を投入せず、必要なところにだけ資源を投入しようということにある。例えば下水道の整備が十分に行き届いている地域とそうでない地域に害虫の防除剤を同じように配ることは無駄ではないかという問題意識である。下水道が十分に整備されているところでは、防除剤など配らなくても十分に衛生という行政目標を達成できるに違いない。特化という改善の方向は、成果の発現を強く意識した行政資源の効率的な配分に直結する重要な考え方である。

「4. 来年度事業計画」は Action の方向性を受けて、具体的に翌年度の事務事業の目標を数値で示し、それに必要な活動と手段（予算や人員）を明らかにする欄である。

長浜市の事務事業評価表は、このような構成で、当年度の実績を翌年度の計画立案に反映させようとしている。これまでの行政は事務事業の内容を十分に振り替えることをせず、Check や Action のプロセスを非常に軽視してきたから、翌年度の事業計画に当該年度の反省が上手く活かされることは少なかった。事務事業評価表はこうした問題点を改め、事業の自己評価を将来の計画立案に関連づけている。事務事業評価表は自己評価を通じて行政という改革を実現するツールである。

#### 4-2 目的体系図と基本事務事業評価表

図表5に示されている基本事務事業評価表の内容を整理しよう。事務事業評価表と同じ視点で記入が要請されている部分が基本事務事業評価表には多い。しかし、基本事務事業評価表の段階であるということを反映して説明が求められている部分も多い。まず、基本事務事業評価表の記入者は原則として課長である。課長は事務事業評価表の承認者でもあったから、長浜市の事務事業評価システムでは課長職が非常に重要な役割を果たすことになる。逆にいうと、長浜市のシステムは、課長が二つの評価表の仕組み、ならびに、目的体系図の考え方を十分に理解しない限り、有効に機能しない可能性が大きくなる。

図表7 改革改善の方向性

方向性	インプット	アウトプット		アウトカム
		単 価	数 量	
重点化	↑			↑
効率化	↑	↓		
簡素化	↓		→	
特 化	↓		↓	→↑

目的体系図

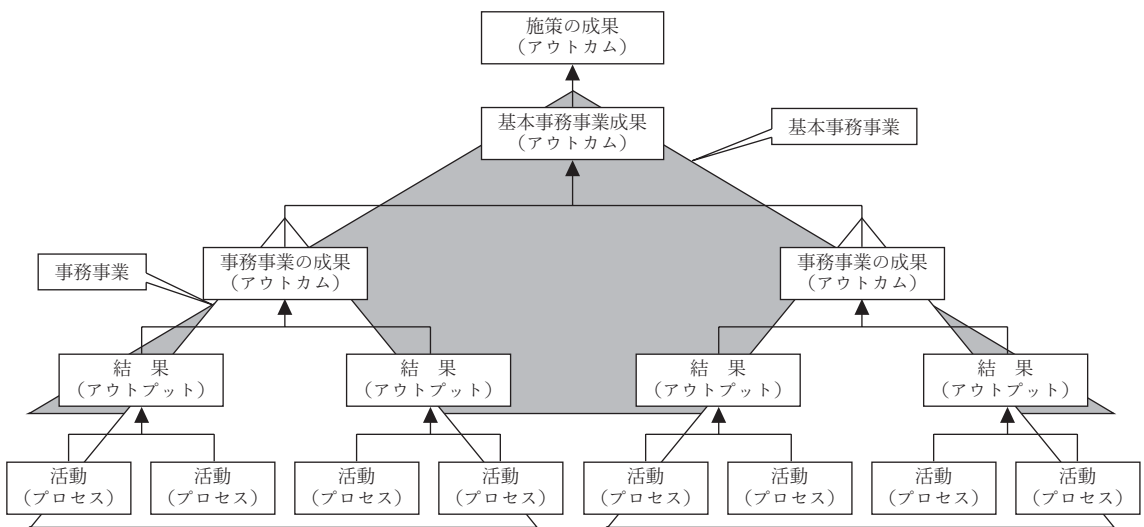
目的体系図は事務事業評価表と基本事務事業評価表の関係を理解する上で不可欠のツールである。なぜなら、長浜市の事務事業評価システムは「目的体系」という考え方に基づいているからである。目的体系の特徴は、階層のイメージで「インプット（手段）→プロセス（活動）→アウトプット（財やサービスのことで結果という）→アウトカム（住民の便益のことで成果という）」をとらえるところにある。つまり上位は下位の目的であり、下位は上位の手段であるという考え方を採用するところに要点がある。図表8は事務事業と基本事務事業の関係を示した目的体系図である。そこでは、事務事業の活動を通じて実現された行政財や行政サービスといった結果（アウトプット）が、事務事業の成果（アウトカム）をもたらすための手段として位置づけられている。また、事務事業の成果は基本事務事業成果を実現するための下位の手段として認識され、基本事務事業の成果を通じて施策の成果を導く一つの要素として機能す

ることがイメージされている<sup>4)</sup>。

目的体系図の思考を導入することによって、長浜市の事務事業評価システムでは、総合計画（基本計画）の「大項目→中項目→小項目→細目」という目的と手段の関係を容易に理解することができる。事務事業と基本事務事業の関係については、基本計画の細目が基本事務事業として定義されているので、事務事業の成果をどのように基本事務事業すなわち基本計画の細目を達成する手段として位置づけるかが重要な問題になる。目的体系図の作成は事務事業を推進する単位である「課」内の職員のディスカッションに基づき進められる。

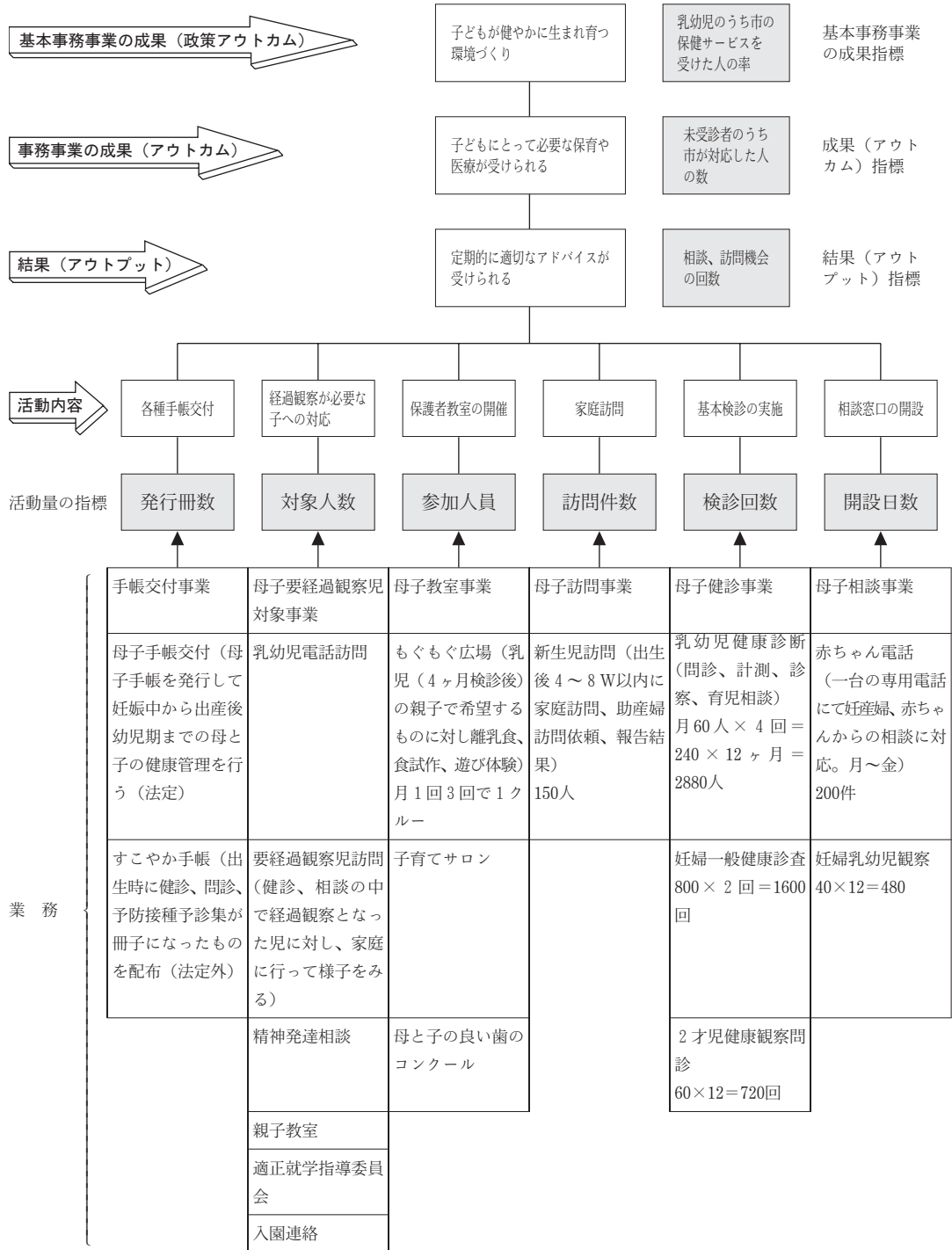
ディスカッションの中身はまず、各自が行っている業務の棚卸しである。棚卸した業務の概要はポイントメモと呼ばれる大型の付箋に記される。次に、棚卸した業務が基本計画の細目つまり基本事務事業のどれと密接に関連するのかを意識しながら、目的と手段の関係で、「業務の内容→活動内容→結果→事務事業の成果→基本事務事業の成果＝基本計画の細目」と順に積

図表8 目的体系図



4) 行政使命を達成するために政策があり、その政策を達成するために施策がある。さらに、その施策を達成するために基本事務事業があって、それを達成するために事務事業がある。こうした手段と目的という一般的な政策体系のなかで、各事務事業がどう位置づけられているかという全体像を意識することが、長浜市における事務事業評価あるいは目的体系の考え方の基本になっている。

図表9 母子保健事業の目的体系図と指標化の例



[注] 囲み線は一枚のポイントメモを示している。□ は各種の指標。

み上げていくことになる。長浜市では業務の棚卸内容をブルーのポイントメモに記入し、それより上位の活動内容、結果、事務事業の成果、基本事務事業の成果については、ピンク色のポイントメモを利用している。ディスカッションの当初には、乱雑で無秩序な状態で張り出されたポイントメモが、課職員の議論のうちに次第に三角形のイメージで、基本事務事業の成果を頂点とした階層構造に整理されて行く。

目的と手段という階層構造に収斂される過程では、アウトプットやアウトカムについての指標化も進められることになる。こうした作業には、課内の議論の交通整理を行うモデレーターが不可欠である。長浜市の場合平成10年度のパイロット・テストでは、行政改革推進室の職員が中心となってモデレーターの役を務めた（平成11年度の本格導入以降は事務事業単位にチームを構成し、全庁で60人のチームリーダーがモデレーターの役目を務めることになる。長浜市役所の職員は約370名であり、6人に一人の割合でモデレーターが誕生することになる）。モデレーターは各課内で行われる目的体系図づくりが円滑に進むように議論を調整し、課員が自分たちの力で目的体系図を作成する手助けを行う。決して自ら目的体系図の作成に意見を述べてはならないという点が重要である。現課の職員が自分たちの手で目的体系図を作成することに、職員の意識改革を促す非常に大切な仕掛が潜んでいる。自分たちの力で議論を重ねて目的体系

図を作り上げなければ、職員の意識改革が無意識のうち本格的に押し進められるというようなことはありえないのである。

図表9は図表8のような形で抽象的に説明される目的体系図の内容を、母子保健事業を例にとって具体的に描写したものである。ここでは基本計画の細目である「子どもが健やかに生まれ育つ環境づくり」を基本事務事業の成果とし、それを実現するための一つの手段に「子どもにとって必要な保育や医療が受けられる」を成果とする母子保健事業が位置づけられている。母子保健事業を構成する業務や活動の内容は、目的である成果を実現するための手段としてフレームワークのなかに整理されている。

### 基本事務事業評価表の仕組み

基本事務事業評価表で特徴的な仕組みは、「1. 事務事業の内容」の（4）に基本事務事業に属する事務事業の成果を集約している点と、「3. 基本事務事業の主体の変更および成果向上のための事務事業の改革改善方向」で基本事務事業の成果に影響を与える事務事業の取捨選択と改革改善策を吟味している点にある。目的体系の考え方からすると、基本事務事業評価表のレベルでは、基本事務事業の成果を極大化するために事務事業の最適な組み合わせを考えることになる。もちろん市役所の人員や事業経費には限りがあるから、その限定のなかで基本事務事業の成果を極大化する事務事業の組み合わせ

図表10 行政評価の分類と体系

行政評価の体系		政策体系	総合計画	総合計画項目	評価者体系	責任体系	会議体系	予算体系	
政策評価		政策	基本構想	大・中項目	議会・市民	市長・三役		款	
執行評価	施策評価	施策	基本計画	小項目	市長・三役	部長	庁議	項	
	基本事務事業評価	基本事務事業	実施計画	細目	部長	課長	部内会議	目	
	事務事業評価	公共財形成	事務事業	事業計画	事業	課長	係長	課内会議	細目
		サービス提供							
事務事業評価	維持管理事務								
	政策推進事務								

せを考えなければならない。

地方自治体は財政再建の時代を迎えている。長浜市の基本事務事業評価表における思考は、行政サービスの提供を「あれもこれも」から「あれかこれか」にシフトさせるという大きな役割を担っている。基本事務事業評価表を作成する課長と、その内容を分析承認する部長には、事務事業のスクラップ・アンド・ビルトの原案を作成し、その内容をもって庁内の他機関や他部署の部課長と渡り合うだけの行政評価能力が求められることになる。長浜市では今後、課長は部内会議で、部長は庁議で、自己が責任を持つ事務事業や基本事務事業の「Do-Check-Action-Plan」のプロセスを明確に説明できなければならないことになろう。図表10は、これまで検討してきた長浜市の行政評価の体系を整理したものである。

## 5 事務事業評価システム導入の問題点と課題

### 5-1 事務事業単位の整合

長浜市では事務事業評価システムを平成11年度からの本格的に導入するために、それに先駆けて平成11年の1月から3月、庁内のいくつかの部署からパイロット事業を抽出し、目的体系図や事務事業評価表の作成を試験的に行った。本研究で考察した母子保健事業の目的体系図もそのなかの一つの成果である。パイロット事業を推進するなかでしばしば指摘されたのが、①目的志向に慣れていないために事業評価表が書けない、②事業執行には慣れているが事業目標の立案には慣れていない、③目標の数値化や達

成度評価の手間が惜しまれ必要性を感じられないといった点である。また、会計管理事務、老人クラブ等活動助成事業、県営都市計画街路事業負担金など、目標の数値化が難しい事務事業が存在することも改めて確認された。さらに、目標を達成してもメリットがないと職員に意欲が湧かないので、三重県の予算節減制度のように、予算節減の実績をあげた課は、無条件で節減額の50%が枠配分されるような制度を併用すべきであるといった声も漏れ聞こえた。

技術的に最も重要な課題は、事務事業評価表の使用価値を高めるために、総合計画体系、予算体系、定数管理体系などと、事務事業評価システムの事務事業単位をどのように整合するかという点にある。この問題が解決できれば、事務事業評価システムは全庁的な行政の経営管理ツールとして活用されるにちがいない。具体的には、企画などの政策立案部門では実施計画策定のツールとして、財務課などの財政部門では予算編成のツールとして、人事課などの人事部門では定数査定や人員配置のツールとして、行政改革推進室などの行革部門では行政改革推進計画策定のツールとして利用されることが期待される。また、なによりもそれらが統合システムの一部として各部署の業務に活用されるという点が大きな長所として理解されなければならない。

### 5-2 行政のコストと成果の比較

こうした全庁的な管理システムを構築する目処として図表11のような全体計画（案）が、平成10年度の新都市経営研究会に共同研究パート

図表11 全庁的な管理システムの導入計画（案）

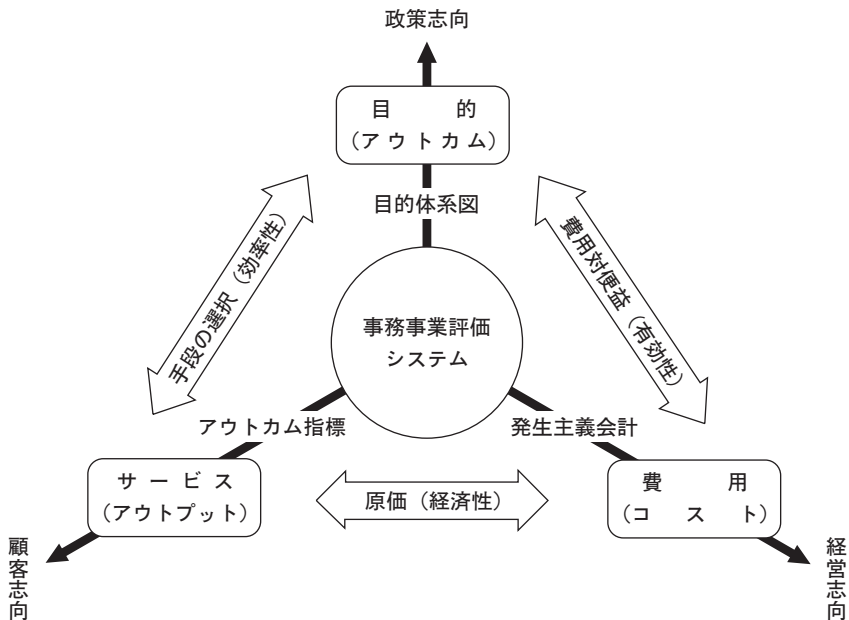
年度	目標	実施内容
平成11年度	目的意識の醸成 目的体系図の作成	目的体系図の作成
		成果指標の数値化
		事務事業評価表の作
平成12年度	コスト意識の醸成	発生主義によるコスト情報とのリンク
平成13年度	サービス精神の向上	P C M（政策形成システム）の導入

ナーとして参加した監査法人トーマツから長浜市役所に提示されている。そこでは、「事務事業評価システムの導入と企業会計方式による行政コストの把握、ならびに、この両者を統合したシステムを目指されていることは、わが国の市町村では初めてのことであり」とのコメントが付され、行政における正確なコスト計算が、今後の行政運営において非常に大きな課題になることが示唆されている。この図表は図表2のエキスを抽出したもので、全庁的管理システム構築のコアとなる事項の年次目標を示している。

長浜市の事務事業評価表は、事務事業に係わる単年度の予算額だけではなく、その事務事業にかかわる市職員の人件費を各事務事業別に配分することを目指している。また、現金主義による歳入と歳出ベースで費用を認識するのではなく、減価償却や退職給与引当といった発生主義

義の思考を導入することで、より正確な行政コストを計算しようとしている。長浜市ではすでに予算細目事業が事業名として予算編成上認識されており、最も基礎段階の事業別予算が導入されている。ただこれには、事業別に計算される金額には市職員の人件費部分が含まれていないという問題がまずある。この問題は事業別予算をより精緻なものとして構築するために解決しなければならない難題でもある<sup>5)</sup>。長浜市では平成12年度においてこの問題を解決し、かつ発生主義の考え方で認識された行政コストの測定を目指している。これが実現できれば、事務事業の成果を実現するために必要とされた本当の行政コスト計算が可能になり、自治体職員の多くが問題意識を持っている費用対便益の比較が、事務事業評価表の上で可能になる。図表12は、非常に多くの潜在的有用性をもつ長浜版事

図表12 長浜版事務事業評価システムのコンセプト



5) 兵庫県川西市ではこの問題に正面から立ち向かい大きな成果を上げている。詳細については松木茂弘「川西市の財政改革について—事業別予算システムからのアプローチ—」『TOMORROW』(財)あまがさき未来協会、第13巻第4号、1999年3月を参照されたい。

務事業評価システムのコンセプト図である。

**【付記】**

本研究における記述は、筆者がアドバイザーとして1998年8月から1999年3月にかけて合計18回参加させて頂いた平成10年度長浜市新都市経営研究会の研究成果を随所で引用している。長浜市役所の関忠臣市長公室長、市長公室（企画政策担当）の辻川作男担当参事、行政改革推進室の川合行雄室長、北川賀寿男担当主幹からは日頃より有意義なご示唆を頂いている。また北川担当主幹には、本研究の執筆に関連してさらに追加的な質問をさせて頂いた。ここに記してお礼申し上げたい。