

報 告

公開講座報告 総合計画と行政改革～行政経営に関する勉強会

鹿児島大学法文学部法政策学科 松本 俊一

1 はじめに

「第4次垂水市総合計画」（以下「総合計画」という。）は、鹿児島大学と垂水市の「第4次垂水市総合計画策定に関する協定」（平成18年10月）に基づき、市民参加の公開講座を通じた民・学・官の対話・連携により、基本構想（平成20年3月）及び基本計画（平成20年6月）として策定されたものであり、自治体の総合計画としては、計画策定の手法・プロセスの斬新性・先導性という点に大きな特徴を有する。

平成20年度は、総合計画の実行段階として各種公開講座が開講され、行政又は地域内の諸課題の把握・解決に向けて大学側がサポートする形で、垂水市のまちづくりに向けて取組が展開されているところであるが、公開講座の一環として「総合計画と行政改革～行政経営に関する勉強会」に参画する機会を得たことから、その内容と成果について報告することとした。

2 公開講座の目的

総合計画は、以下のとおり、基本目標、重点目標及び政策目標によって体系化されており、公開講座「総合計画と行政改革～行政経営に関する勉強会」は、基本目標4を具体化するための取組として位置付けられるものである。

取組の具体化を進めるための検討テーマについては、条例設置による市長の諮問機関である総合開発審議会や公開講座など総合計画策定の過程において、「限られた資源の配分と市民満足度の向上を目指した行政経営」に対する取組の充実が求められたことを踏まえ、当該テーマを公開講座のテーマとして設定するとともに、公開講座を活用した勉強会における検討を通して、最終的には垂水市に求められる行政経営システムに関する市長への提言としてとりまとめることをねらいとするものであった。

3 調査研究事項

調査研究事項としては、市民の福祉向上のための政策決

総合計画の体系		
基本目標1：住民による住民のためのまちをつくる／地域づくり、人づくり、教育		
重点目標1：自立した地域をつくるために／地域の自立	…政策目標 (3)	
重点目標2：学び会える地域をつくるために／学習の場	…政策目標 (4)	
基本目標2：安心して暮らせるまちをつくる／安心安全、保健・福祉、暮らし		
重点目標1：生きがいを持ち、健康に暮らすために／生きがい、健康	…政策目標 (4)	
重点目標2：暮らしの安全を守るために／市民生活	…政策目標 (3)	
基本目標3：環境と経済が共存し、循環していくまちをつくる／環境、経済		
重点目標1：自然と共生していくために／循環型社会	…政策目標 (3)	
重点目標2：経済が持続発展していくために／産業活性化	…政策目標 (5)	
基本目標4：市民を大切にすまちをつくる／行政経営の方針		
重点目標1：市民から信頼される行政経営のために／信頼される行政	…政策目標 (3)	
重点目標2：無駄のない行政経営のために／持続可能な財政	…政策目標 (2)	

※ 政策目標の内容は略、（ ）内は政策目標の数

定のあり方、政策決定に基づく限られた資源（お金・マンパワー）の配分に関する、新たな行政経営の仕組みを構築するための基本事項として、以下の3項目を対象とし、平

成20年1月から同年3月までの間、総務課、財政課及び企画課の若手・中堅職員を交えて、3回にわたる意見交換を行った。

調査研究事項及び開催経緯

○調査研究事項

- ①政策決定（意思決定）に関する手続きについて
- ②行政評価システム活用の推進について
- ③総合計画と予算の連動について

○開催経緯

第1回…1月23日（金） 第2回…2月20日（金） 第3回…3月27日（金）

4 検討状況

3回にわたる調査研究の内容及び結果については、以下のとおりである。

(1) 第1回

第1回目は、公開講座のテーマ「限られた資源の配分と市民満足度の向上を目指した行政経営」の意図・目的について確認するとともに、事務執行及び政策決定・意思決定の現状と改善の方向性についての確認及び検討を行った。

テーマ・スケジュールの確認

テーマの設定経緯については、上記2に述べたとおりであるが、そのねらいとするところはPDCA（計画⇒実施⇒評価⇒改善）サイクルに基づく行政経営マネジメントの確立であり、その内容は次のとおりである。

ア 市民本位で成果重視の行政経営への転換

- ・市民の満足度は向上しているのか、市民サービスの向上が図られたのか、施策の実施によりどのような成果をあげたのか、という視点で取組を常に検証し、課題や新たなニーズに対応することができる仕組みを確立

イ 限られた経営資源の効率的・効果的な活用

- ・非常に厳しい財政状況の中、市民ニーズの変化等に迅速・的確に対応するために、政策決定方法の見直し等を行い、政策マネジメント・組織マネジメントを強化

ウ 市民との情報共有・市民参加の促進

- ・政策決定の根拠・過程等を踏まえた市政情報を市民に対して提供するとともに、市民の意見をできるだけ政策に反映できる仕組みを確立し、市民のまちづくり意識を向上

検討スケジュールについては、第1回は政策決定や意思決定のあり方について、第2回は行政評価のあり方についての検討を行った上で、第3回に総合計画と予算が連動する行政経営マネジメントの構築についての検討を行うことが確認された。

限られた資源の配分と市民満足度の向上という観点と行政経営マネジメントにおけるPDCAサイクルを考慮すると、政策決定・意思決定及び行政評価のあり方に焦点を絞って検討対象としたことは、適切な課題設定であったといえる。

検討結果

まず、事務執行について、前例踏襲主義により運用されている現状の問題点の確認と、地方自治法や内部規則など事務執行の根拠を明確にすることの重要性と併せて、法令等による事務執行の徹底のための研修等が必要ではないかなどの意見交換が行われた。

続いて本題となる政策決定・意思決定のあり方へと議論が進んだが、市長の施政方針と予算編成との関係が明確でないことや、庁内における施政方針についての情報共有の不足感、政策決定・意思決定機関として設置されている各種会議の位置付けが明確でなく十分に機能しているとは言えないなど、施政方針と予算との連動性や政策決定手続きの透明性・納得性の問題が指摘され、このような課題に対し、各種会議の再編・体系化や予算編成方針に施政方針を反映する仕組みの構築などの必要性が、改善の方向性として提起されたところである。

庁内会議の現状と課題

第1回目の検討において、特に論点となったのは、政策決定・意思決定機関としての庁内会議のあり方で

あったことから、ここで、その現状と問題点について整理しておきたい。

政策決定・意思決定に係る庁内会議は、庁議、総合計画策定委員会、行財政改革推進本部、行政事務改善委員会の4つで構成され、下表に示すとおり、それぞれが審議・所掌事項を役割分担する形で運営されている。

自己決定・自己責任に基づく分権型社会や複雑化・多様化する市民ニーズに対応しながら政策決定・意思決定を進めて行くに当たっては、政策決定・意思決定に総合性や迅速性が求められることになるが、現行の庁内会議はそれぞれの会議が個々に審議・所掌事務を担うなど体系化されておらず、時代や社会の要請に応えられないの

ではないか、また、意思決定過程の透明性や情報共有が十分でないなど内部統制の面からも課題がある、という点に問題意識は集約されたところである。

例えば、行政事務改善委員会の所掌事項として、行政組織の改善合理化や職員配置の適正化として組織編成に関する事項が含まれているが、組織編成は予算編成と並んでトップマネジメントに関わる分野であることから、本来ならば庁議や行財政改革推進本部の所掌事項とすることが適切と考えられるように、各会議の所掌事項も含めた体系化が十分でないことが、この一例からも指摘されよう。

庁内会議の構成等

会議名	庁議	総合計画策定委員会	行財政改革推進本部	行政事務改善委員会
メンバー (〇は議長等)	〇市長、副市長、 総務課長、企画課長、 財政課長	〇副市長、各 課長	〇市長、副市長、 各課長	〇副市長、関係課長
審議・所掌事項	市政運営の基本方針、議案、重要な新規事業等	総合計画関係	行財政改革関係	事務能率の向上、行政組織の改善合理化、職員配置の適正化
備考	連絡調整機関として課長会議を設置			

(2) 第2回

第2回の検討課題は、行政評価システム活用の推進についてであり、行政評価の目的や市政における位置付けが不明確であり、評価のための評価という現状にあるのではないかという基本的な問題意識を出発点として、検討が行われた。

行政評価の概要と成果

垂水市においては、「新行政改革大綱」（平成16年

10月）において、地方分権型の新しい行政システムの構築に向け、行政活動を「有効性」「効率性（経済性）」「目的適合性」などの多様な観点から客観的に評価して、その結果を次の政策や施策に反映させるための手法として、行政評価システムを導入するとしたことを踏まえ、平成17年度から行政評価を実施している。

行政評価の目的及び期待される効果は、次のとおりである。

行政評価の目的及び期待される効果

1 目的

(1) 仕事の点検と自己診断に基づく改善・改革

自治経営を市民にとっての成果の点からチェックして改善につなげ、効率的かつ効果的な経営を行うことにより、限りある行政資源を十分に活用して、市民サービスの向上につなげる。

(2) 施策・事業の成果についての市民への説明

仕事の成果や評価結果等の公表により、資源投入の合理性や成果についての行政活動の説明責任を果たし、行政経営の透明性の向上を図るとともに、市民への行政への理解や参画意識を促進する。

(3) 職員の意識の転換

評価の一連の作業において全ての職員が参加することにより、サービスを受ける市民の視点にたつて、民間的な経営感覚も取り入れ、新たな創意工夫により自治運営を行いうる職員の政策形成能力の向上や意識改革を進める。

2 期待される効果

(1) 市民に対するサービスの最大化

行政評価に基づき行政活動の改善・改革が進められることによって、納税者でありかつ市のサービスの顧客である市民に対して、最大のサービス価値を提供

(2) 政策議論の共通基盤の形成と深化

行政評価によって、市民・議会・自治体が政策議論を行う際の共通の土俵・言語をもつことにより、自治経営能力を深化

(3) 施策等の進行管理における重点化

政策・施策・事務事業の推進・見直しや、予算・人員等の行政資源の重点的、優先的な配分に活用

※ 垂水市 HP「垂水市版行政評価システムの概要」(2005.4.27 企画課行政改革推進室)より抜粋(一部要約)

平成 17 年度は事務事業評価(290 事業)、平成 18 年度は政策評価(22 事業)、施策評価(63 事業)及び事務事業評価(194 事業)、平成 19 年度は事務事業評価(162 事業)に加えて外部有識者による外部評価(9 事業)が実施され、行政評価の結果を踏まえた施策等への反映としては、有効性が低いとして休・廃止したものが 12 事業、事業の見直しにより有効性・効率性の向上を図ったものが 261 事業という成果につながっている。

平成 19 年度からは外部評価委員による外部評価の仕組みも導入されているが、これは、評価対象事業の中から外部評価委員が任意に抽出したそれぞれ 1 事業について、同委員が評価を行うことにより、行政評価の客観性・透明性の確保を図ろうとするものである。

検討結果

現行の行政評価のあり方については、様々な問題点が指摘されたが、根本的な問題は、行政評価の目的や位置付けが明確に意識されていないことから、評価のための評価となっており、総合計画や予算編成との連動など評価結果が十分に活用されていないということであった。

また、評価対象事業数が多く業務上の負担感の増大へとつながっているほか、外部評価対象事業が少ないことや外部評価自体の位置付けが明確でないことなども指摘された。

このような課題に対し、行政評価を総合計画や予算編成と連動させた行政経営マネジメントサイクルの構築、評価対象の重点化及び外部評価の位置付けの明確性の確保の必要性が、改善の方向性として提起されたところである。

評価対象の重点化と外部評価

ここで、鹿児島県の行政評価の実施内容との比較を踏まえて、評価対象の重点化と外部評価のあり方についてコメントを加えておくこととしたい。

まず、平成 20 年度の鹿児島県の行政評価について見ると、評価対象については、21 世紀の県政の重要課題となる「環境」「食料」「医療・福祉」の 3 分野から、「医療・福祉」分野を対象とすることとし、その中から 7 施策 40 事業を選定し評価対象としている。また、外部委員で構成する行政評価監視委員会を設置し、同委員会による評価対象となる全事業に対する詳細審査

を経ることにより、評価の客観性・透明性の確保を図る仕組みとなっている。

これに対し、垂水市の平成19年度の評価対象は162事業であることや、鹿児島県が5月から10月までの概ね半年間もの期間を行政評価のために充てていることを考慮すると、垂水市においては、現行の評価対象の絞り込み・重点化を行うことにより、行政評価や評価結果の点検、更には評価結果の施策等への反映についての検討や議論を深めることが求められるとともに、外部評価委員が任意に1事業を抽出して評価する手法についても、行政評価の客観性・透明性がより向上する方向での見直しが必要ではないかと考える

また、垂水市においては、18歳以上の市民1,000人を対象に、総合計画に基づく施策等に対する「満足度」と「重要度」に関する市民満足度調査が実施されており、平成17年度に続き、平成20年度は2回目の調査

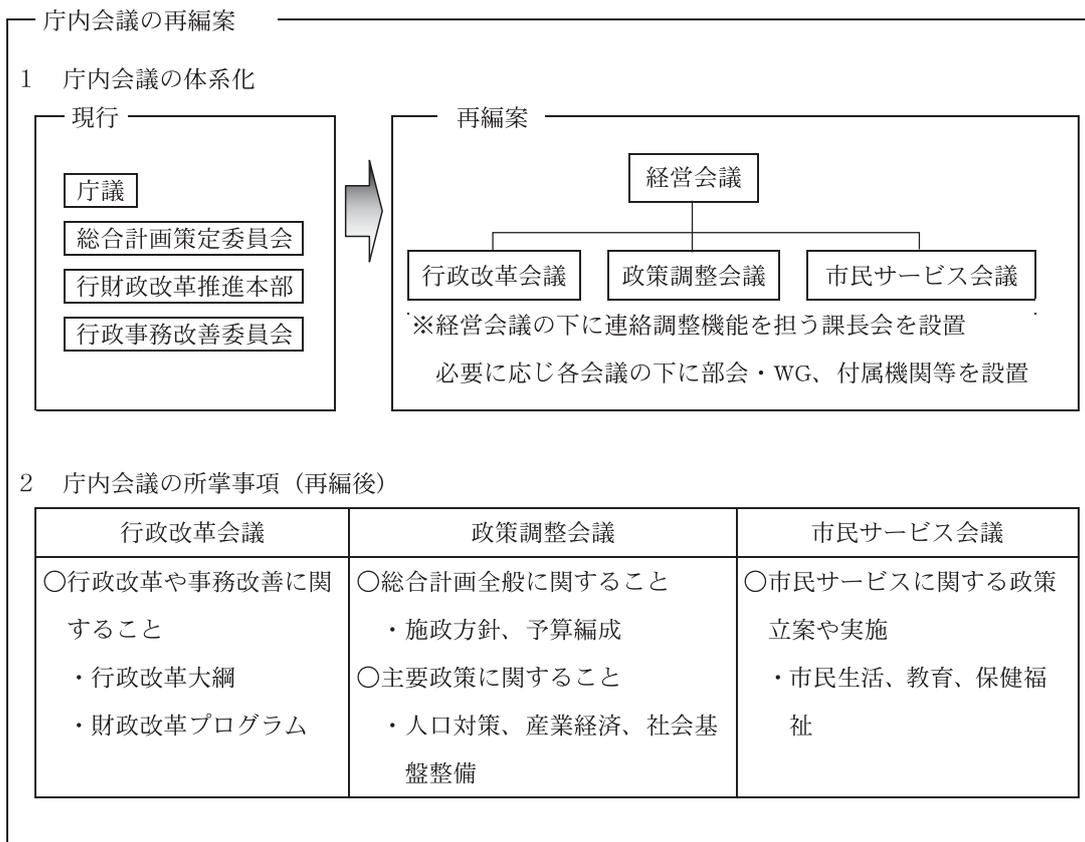
が実施されたところであるが、評価対象の重点化に当たって、この調査結果に基づく市民の施策等への満足度等を考慮する、例えば満足度が低いか重要度が高い施策等を重点評価対象として選定するなどの方法も有効と考えられる。

(3) 第3回

第3回は、これまでの検討結果を踏まえ、市長への提言事項となる具体案について、庁内会議の見直し及び行政マネジメントサイクルの構築の2テーマを設定し、その内容の検討を行った。

庁内会議の見直し

第1回における検討結果に基づき、地方分権の進展など時代や社会の要請に対応した行政運営に向けて、行政経営を視点とした庁内会議の体系化について、次のような再編案をたたき台として検討を行った。



再編案に対する検討のポイントは以下の3点であり、これらの点を踏まえて、提言書の調整を行うことが確認された。

ア 市民サービス会議の所掌事務の教育、保健福祉は

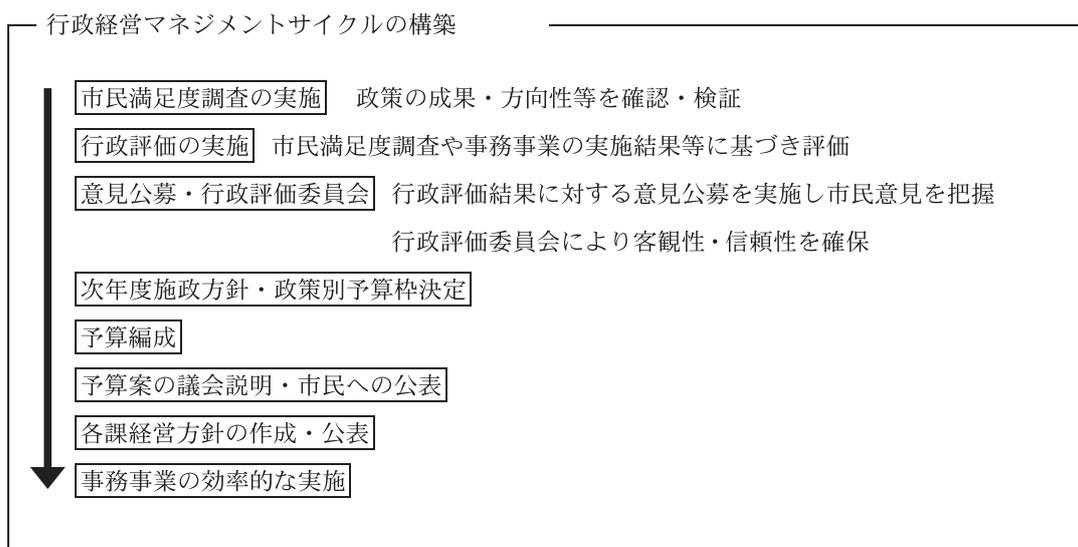
今後も大きなテーマとなる主要政策分野であり、政策調整の対象そのものであることから、市民サービス会議によるよりも政策調整会議に担わせるべきではないか。

- イ 現行の行政事務改善委員会が担う事務改善機能は市民サービス会議の所掌事項となるが、事務改善を対市民に関するものと内部事務に関するものに分けた上で、前者は政策調整会議、後者は行政改革会議の所掌とし、それぞれにWGを設置するなどして検討体制を作ったらどうか。
- ウ 以上の見直しにより、市民サービス会議の機能を政策調整会議へ統合することが可能となり、庁内会議の見直しによる政策調整機能・意思決定機能

の強化と併せて、会議構成のスリム化という行政改革の視点への対応も図られるのではないかと。

行政経営マネジメントサイクルの構築

第2回における検討結果に基づき、行政評価システムの改善を行った上で、市民満足度調査、行政評価、施政方針、予算編成及び事務事業の実施が効果的に連動する行政経営マネジメントサイクル案をたたき台として検討を行った。



論点となったのは、評価対象事業の選定の考え方、外部評価（行政評価委員会）と併せて意見公募（パブリックコメント）を行うことの意義等に関してであり、前者については市民満足度調査との関係を反映させること、後者についてはパブリックコメントと外部評価を並列させることの重複感や、予算編成など全体的なスケジュールへの影響を考慮し、見直しの方向で提言書を調整することが確認された。

5 提言書

去る6月8日、「限られた資源の配分と市民満足度の向上を目指した行政経営に関する提言について」として、3回の検討にわたる成果を踏まえた提言書が市長に提出されたところである。

提言書は、庁内会議の見直しと行政経営マネジメントサイクルの2つの柱で構成されており、その概略は以下のとおりである。

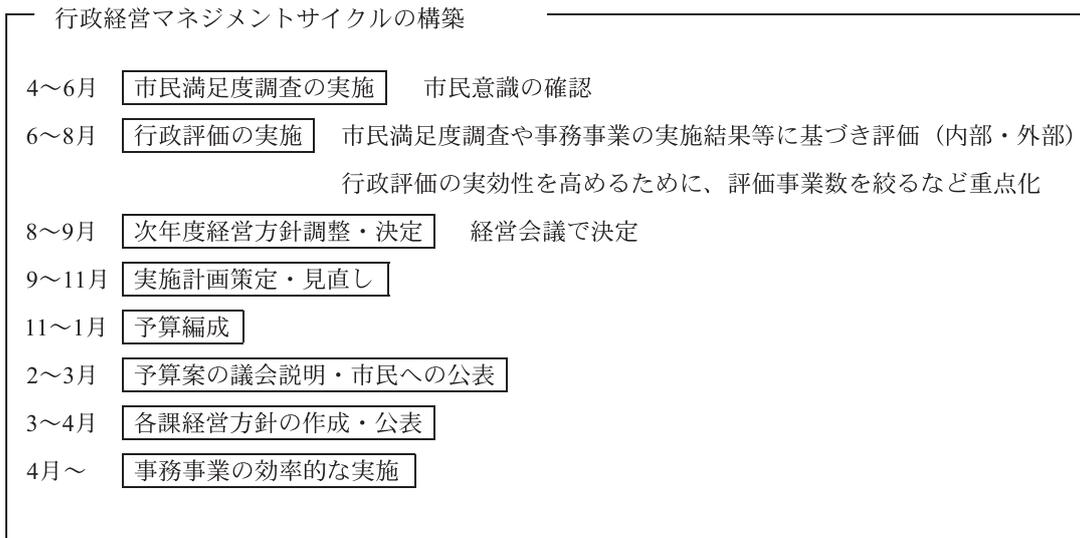
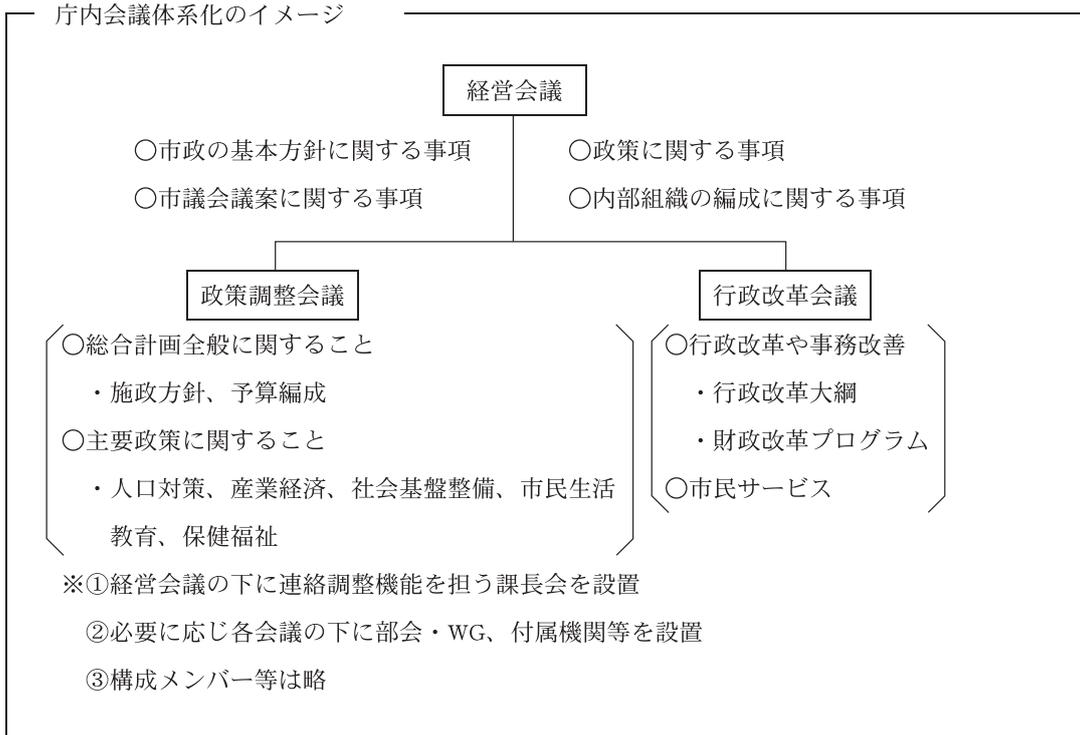
(1) 庁内会議の見直し

提言の要点は、トップマネジメントの強化を図り、市政運営及び政策決定過程の手続きを明確にすること等を目的として、新たな「庁内会議規程」を整備するよう提言するものであり、庁内会議の体系化のイメージとして、次のとおりその再編案が示されている。

提言の内容は、地方分権の進展など時代や社会の要請に対応した行政運営が求められる中、庁内会議の体系化による再編によって、各会議の市政運営上の位置付けや、それぞれの所掌事項の分担関係が明確となることで、意思決定の迅速化・総合化が図られるとともに、現行の会議数のスリム化も図られるなど、行政経営及び行政改革の両面から評価し得るものである。

(2) 行政経営マネジメントサイクル

提言の要点は、評価事業数を厳選することにより行政評価の実効性を高めるとともに、総合計画や施政方針、予算編成、行政評価が連動した行政経営マネジメントサイクルを構築するよう提言するものであり、次のとおり



その案が示されている。

提言の内容は、総合計画や施政方針、予算編成及び市民満足度調査など行政経営マネジメントサイクルの中での行政評価の位置付けが明確になるとともに、行政評価対象の重点化が行われることによって、行政評価の成果が経営方針や予算方針などに反映されることを通して市民満足度の向上が推進されることや、職員にとってやらされ感・負担感が大きいとして、ともすれば評価のための評価になりがちな行政評価の意義が改めて認識される効果が期待されるという点で、評価し得るものである。

6 最後に

3回という短い検討期間であったにもかかわらず、「限られた資源の配分と市民満足度の向上を目指した行政経営に関する提言」として要点を衝いた成果が得られたのではないかと考えるが、その要因としては、行政経営マネジメントサイクルの中でも中心的な役割を担う、政策決定・意思決定及び行政評価のあり方という2点に課題を絞って議論を進めたことが大きい。

また、検討への参加者の範囲について見ると、参加職員の所属組織は総務課、財政課、企画課という官房系組織

に限られ事業系組織は含まれていないという制約はあったものの、若手から中堅までを含む幅広い職階・年齢層の職員が参加し活発な意見交換が行われた点は、非常に有意義であると同時に、職員間の情報共有の観点からも効果的であったと思う。

この提言を制度の変更に留まらず実効性あるものするためには、市長への提言に留めることなく、提言の基になっ

た問題意識及び提言の意図・内容について、全職域・職員間への周知を徹底し、全庁的な共通認識を醸成していくことが肝要である。

最後に、公開講座を通じた様々な意見交換や提言書を含めた成果が、市政運営の目標である市民満足度の更なる向上につながることを期待しつつ、今回の報告を終わらせていただきたい。