

早稲田大学 パブリックサービス研究所  
*Public Service Research Institute, Waseda University*

# 行財政改革推進のための提言

パフォーマンス・ガバメント

小さくても仕事のできるA市役所を目指して



*PSRI Recommendation Paper Series No.1*

本リコメンデーションペーパーは、科学研究費補助金基盤研究(B)「戦略的成果指向型政府マネジメントを実現する財務管理データベースの開発研究」(研究代表者：小林麻理早稲田大学政治経済学術院教授、研究期間 2005 年度から 2007 年度)における調査研究の一環として行った A 市行財政改革調査に基づく検討成果である。

本基盤研究(B)は、2006 年度 10 月に設置された早稲田大学パブリックサービス研究所(所長：小林麻理)において、研究をさらに発展させるべく連携して実施され、成果は研究所のリコメンデーションペーパーシリーズとしてさらなる研究の進展、実務への貢献のために活用される。

# 目次

．はじめに	3
．A市行財政改革推進のための論点整理：EXECUTIVE SUMMARY	5
1．A市行財政改革推進のための提言の骨子	5
2．A市行財政システムの基本マネジメントシステムに関する論点整理	6
．財務マネジメント	6
．資本マネジメント	9
．人的資本マネジメント	10
．ITマネジメント	11
．統合マネジメント	12
．A市行財政改革推進のための提言に当たっての方法論	13
1．A市行財政改革推進のための提言に当たっての基本コンセプト	13
2．A市行財政改革推進のための提言に当たっての調査範囲及び調査方法	15
．A市行財政改革推進のための提言	17
1．A市行財政改革推進のためのステップ	17
．財務マネジメント改革のためのステップ	17
．資本マネジメント改革のためのステップ	18
．人的資本マネジメント改革のためのステップ	19
．ITマネジメント改革のためのステップ	20
．統合マネジメント改革のためのステップ	20
2．A市行財政改革推進に向けての具体的提言内容	22
．財務マネジメント改革の具体的提言内容	22
．資本マネジメント改革の具体的提言内容	30
．人的資本マネジメント改革の具体的提言内容	42
．ITマネジメント改革の具体的提言内容	51
．統合マネジメントの具体的提言内容	56
．A市行財政改革推進のための提言の総括　ネクスト・ステップに向けて	59
．参考	61

## ．はじめに

A 市のみならず、わが国の多くの自治体が財源の縮減と高齢化の急速な進展に伴うサービスニーズの増大に直面し、行財政改革の必要性と重要性を痛感しながらも、いかに改革を進めるべきかというロードマップの作成に困難を抱えていることは明らかな事実である。もの言わぬ納税者とされてきた住民が今や、行政サービスの質と量を比較考量し、税金に見合った十分な価値の入手を求めていること、行政目的を達成する効率的かつ効果的な行政サービスの提供方法の設計と運用が一層強く求められていること、このことは、限りある資源(インプット)をいかに効果的なアウトプットとして産出し、アウトカムを達成するかというきわめて困難な課題を行政に突きつけているのである。

この重大な課題は従来型の行政管理の手法では、当然解決できない。すなわち、抜本的な行政経営に対する発想の転換が、行政自体に強力に求められているということが出来る。抜本的な発想の転換とは何か。インプット、プロセス、アウトプット、アウトカム、インパクトのリンケージを行政経営の基本コンセプトとし、インプットからではなく、アウトプット、アウトカム、すなわち行政サービスの最終成果、目的から考えること、常に結果を出す行政経営とは何かというプレインストーミングを行政の中間管理者以上が実践することを意味している。従来の行政管理、行政の仕事のやり方を前提とするのではなく、目的から検討して、仕事のやり方自体を抜本的に見直す姿勢を行政全体に埋め込むことが必要である。この 180 度の姿勢の転換なくしては、この困難な状況に立ち向かうことはできない。

『A 市行財政改革推進への提言』は、このような視点に基づくものであり、これまでの行政の業務慣行を目的、結果の達成から見直し、すべての人が共有できる結果(価値)の達成を目指す行政経営システムの確立を提言するものである。ここにおける抜本的なマインドの転換とは次の質問を首長、議会、そして行政職員自らが問い直すことを意味している。

- A 市にはどのような資源があるのか(どのような必要とされる資源が活用されているのか)
- A 市行政が構築してきた資源/資産はいかなるものか
- A 市行政が取り組むべき重点領域の優先順位はどのように決定されているのか
- A 市行政が市の将来のために(市民のために)構築しようとしている資源/資産とは何か
- A 市行政が有している(蓄積している)ヒト、モノ、カネ、情報とは何か
- A 市行政の能力(キャパシティ)はいかなるものか
- どのように A 市行政のキャパシティを発展させるべきか
- PDCA を機能させる予算、決算、行政評価のプロセスはどうあるべきか

これらの問いはすべて容易に答えられるものではない。A 市という地域の特性、A 市役所がこれまで築いてきた行政能力、A 市のビジョン、A 市民が望んでいる行政サービスのタイプとレベル、これらすべてを考慮しながら、多くのステイクホルダーを巻き込んで検討することが必要である。A 市にカスタマイズした行財政改革アプローチを A 市役所自らが開発し、その行政能力を高めることが喫緊に求められていることをまず行政自らが認識し、前向きかつ効果的に取り組む

必要がある。

本提言は、この観点に立ち、現在 A 市がまず取り組むべき、検討すべきことは何か、その方向性を中長期的な行財政改革を視野に入れながら、提示するものである。本提言においては、A 市役所が有する財務資源、物的資源、人的資源、情報資源に着目し、それらのマネジメント改革の具体的ステップを示している。それぞれについて、現状の課題・問題点を分析し、課題解決の方法、ステップを提示している。さらにこれらのマネジメント・サブシステムを統合する統合マネジメントについても同様に現状の課題・問題点を分析し、課題解決の方法、ステップを提示する。

本提言が A 市の明るい未来の形成に向けて、行政の取組みの指針となることを心より期待する。

早稲田大学パブリックサービス研究所

所長 小林 麻理

## ． A 市行財政改革推進のための論点整理：Executive Summary

### 1． A 市行財政改革推進のための提言の骨子

- PDCA サイクルを機能させるため、予算編成、決算、行政評価が連携する仕組みを制度的に設計し、構築する。そのため、長期計画としての総合計画と、年度管理の対象となる予算・決算を複数年度の視点で検討できるデータ整備と仕組みを確立する。行政評価結果を予算、決算に反映できる行政経営システムを構築する。
- 財務マネジメントについては、現在 A 市において、各種財務データの作成が行われているが、それらのデータは断片化されており、行政経営に有効な意思決定または業績評価データとして体系化されていない。企業にとって財務データを基礎としない意思決定や評価が存在し得ないのと同様に、財務データが行政経営に極めて有用な情報源であり、それらを体系化し、利用可能性を高めることがまず必要不可欠であることを認識しなければならない。予算・決算審議に必要とされるこれまでの財務データの範囲に限定せず、集積されているまたは集積されうる利用可能でかつ目的適合的な財務データの体系的な整備を図るべきである。
- 資本マネジメントについては、既存の公共施設等のストックの、効果的かつコスト節約的な活用が、限られた財源のなかでの行政運営にとって重要であり、そのためには、公共施設等の建設と維持管理・運営を一体的なものとして捉える必要がある。さらに、既設、新設を問わず、何らかの行政目的との関連で評価し、それを改善していけるようにすることが重要である。この観点から、次の 2 点が重要な論点である。すなわち、 予算要求や計画策定手法を改善し公共施設等の新設をより合理化・合目的化すること、 既設の公共施設等の評価制度を充実させ既存施設の有効活用を促進すること、である。
- 人的資本マネジメントについては、A 市行政が目指す目標の明確化と目標達成の結果評価を行う仕組みを組織全体に拡充するとともに、職員の行動を組織目標の達成へと動機づけるための人事考課が必要である。人事考課は短期業績の動機づけ機能を持つが、それとともに長期的に動機づけるための人材育成のための基本方針と具体的なキャリア形成モデルを職員に示す必要がある。また、従来との制度とは大きく異なるこのような制度の導入には心理的な抵抗も予想されるので、継続的な取り組みを行うとともに、コンセンサス形成にむけての組織的努力が必要である。
- IT を利用した行政マネジメントの大きなポイントは、 現場とマネジメントが「情報共有」により統合されること、 マネジメントが現場の生データを効率よく抽出し、効果的な意思決定を行い、結果を入手できること、 現場が品質の高いサービスを効率よく提供できることである。これらを実行することは、最終的には市民満足度向上にもつながるものである。従って、市長をはじめとしたトップマネジメント層が旗振り役となつて、戦略的に市役所全体の組織風土改革・業務プロセスの改善に取り組み、市における戦略・ビジョンを実現する

ために IT を活用し、「小さくても仕事の出来る A 市役所」の実現に向けて改革を続けていくことを提案する。

## 2 . A 市行財政システムの基本マネジメントシステムに関する論点整理

A 市の財務マネジメント、資本マネジメント、人的資本マネジメント、IT マネジメント、統合マネジメントについて A 市の現状、課題・問題点、課題解決に向けての視点を整理すると次のとおりである。

### . 財務マネジメント

#### ( 1 ) 中期財政計画の策定

A 市の現状	A 市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>「中期財政見通し」「新行財政改革プラン」の策定による 2 カ年計画、1 年ローリング方式を採用している。</p> <p>新行財政改革プラン推進委員会を設置している。</p> <p>新行財政改革プランのターゲットは事務改善と経費削減、定員適正化計画の推進である。</p> <p>マニフェスト達成のため、正規職員を減少させ、非常勤職員雇用の方向を明確化している。</p>	<p>総合計画と中長期財政計画との整合性、連動がない。</p> <p>新行財政改革プランのターゲットは事務改善と経費削減、定員適正化に絞られており、戦略性を持つものではない。このため、設置された新行財政改革プラン推進委員会はトップマネジメントにより構成されているにもかかわらず、A 市の弱みと強みを分析し、明確なビジョンとミッションに基づく、目的適格的で実行可能な戦略計画を策定する司令塔の機能をもつものとなっていない。</p> <p>前提とされる財政フレームの算定基準は厳密なものではない。</p>	<p>戦略的、マクロ的視点によるマネジメントシステム、計画策定の検討、財政改革のための対症療法的思考からの脱却、長期的視点に基づく環境評価をベースとした戦略性の構築、マニフェストと A 市の長期展望のバランスをいかにとるかを検討することが必要である。</p>

#### ( 2 ) 予算管理

A 市の現状	A 市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>平成 18 年度よりその他施策および管理経費に平成 17 年度当初予算の 85% の範囲内で包括予算制度を実施している。平成 17 年度予算は平成 16 年度実績を加味して作成を行っている。</p>	<p>包括予算のコストベネフィット分析、執行の評価をどのように行うか、インセンティブをどのように組み込み、促進するか、流用をどこまで解除するかについては未定である。</p>	<p>包括予算の責任単位を明確に設定し、パフォーマンスに責任を負わせる視点が必要である。単位の設定、パフォーマンスの評価を明確化することが重要であり、まず明確なルールメイキングをすることが求められる。</p>

### ( 3 ) フルコストの算定、間接費管理

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>間接費の事務事業、施策等活動への配賦は実施していない。</p> <p>事務事業評価において直接事業費プラス人件費を算定している。</p> <p>人件費算出に当たっては、算出表を作成し、人口、平均給与費により算定している。</p>	<p>人件費については、活動記録に基づく配分ではない。すなわち、適切な配分がなされているかという点に疑問がある。</p> <p>間接費について把握、配賦を行っていないため、事務事業のフルコスト、サービスの原価、単価は把握されていない。</p>	<p>ビジネスプロセスリエンジニアリング(BPR)の視点から、業務プロセスを識別し、見直しを視野に入れることが必要である。そのためいかなる効率的な測定手法を設定するのかを検討する必要がある。間接費管理、事務事業費への配賦、業績評価の効果的かつ合理的方法の設計と運用が不可欠である。</p>

### ( 4 ) ライフサイクルコスト

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>市営住宅など個別にライフサイクルコストを算定、活用するが、ストック情報ベースではなく、修繕、建替え等現金支出の見積もりを平準化することにより、把握している。</p>	<p>ストック情報の整備と活用を推進する必要がある。フロー情報の積み上げによる資産管理には限界があることを認識すべきである。</p>	<p>プロジェクト・マネジメントの観点からライフサイクルコストを検討する必要がある。ストック情報の整備と活用を検討することが急務である。</p>

### ( 5 ) 投資的経費

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>厳しい財政状況見通しから、投資的経費は、義務的経費等を控除した差額として算定せざるを得ない状況である。</p>	<p>資本的支出の管理、中長期的視点でのプロジェクト管理の観点で不足している。</p>	<p>インクリメンタリズムの徹底的な見直しと発想転換が必要である。</p> <p>戦略計画の設定と活用が必要かつ有用であることを明記し、戦略計画の策定のステップを明らかにし、取り組むべきである。資本計画の視点をまず持つことが必要である。</p>

### ( 6 ) 公債費管理

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>平成 16 年度決算において起債制限比率が 13.4%となり、財政の硬直化が進行していることから、地方債発行の上限を設定し、管理を行っている。</p>	<p>広範な視点で、財政の健全化を目指すことが必要である。すなわち、財政の硬直化を打開する方法を公債費発行の上限設定に限定せず、財政状況全体の改善の視点で中長期的に検討すべきである。</p>	<p>公債政策・方針を明確化し、市の財源における位置づけを明らかにする。ポジティブに資金調達源泉としての公債費発行、管理を行うことが長期的観点から必要である。</p>

( 7 ) 貸借対照表の作成

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
総務省方式による貸借対照表の作成、公表を行っている。 対象は普通会計である。 類似団体との比較を実施している。	行政経営におけるストック情報としての活用はない。住民の理解可能性に資する財務諸表の作成・公表、行政及び議会が活用できる情報源としての整備を行う必要がある。 単年度ベースで経年による情報の分析がない。	行政経営に活用できるストック情報の整備が必要である。 経年の趨勢分析が必要である。 特別会計、出資団体等の連結が必要である。

( 8 ) 監査委員監査、外部監査

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
監査委員監査のみ実施している。	財務に関する事務の執行を定期的に監査することにしていないため 合規性の視点が中心となり、経済性、効率性、有効性などの視点は希薄である。業務監査、プログラムのパフォーマンス測定の視点は含まれていない。監査結果を行財政システムに改善に反映させる気運が醸成されていない	監査の視点の見直し、監査結果の行財政運営へのフィードバックが必要である。

( 9 ) 出資団体

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
出資団体 5 団体との連結は行っていない。 スリム化をターゲットに指定管理者制度等を検討している。	連結情報が必要であり、行政運営に活用され、また公表される必要がある。	連結、出資団体の事業報告書、財務報告を行政運営に活用し、透明化を推進することが重要である。

## ・資本マネジメント

### (1) 全庁的計画

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
資本にかかる全庁的な中長期計画はない。領域別の個別管理を行っている。	全庁的な中長期計画の必要性を検討する必要がある。	フロー管理とストック管理の両者によるマネジメントが必要であり、中長期的な市全体の資本計画、それに基づく資本予算の仕組みを検討する。環境の変化等による柔軟な見直しのための情報のフィードバック、検討が行われる仕組みを構築する必要がある。

### (2) 資本計画の採択方法

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
部門の実施計画をベースに検討する積み上げ方式を実施している。	実施計画の策定、さらにそれらの優先順位を検討するのにかなりの労力と時間が必要である。	市全体の計画に基づくマクロ管理が重要である。トップダウンによる指示に基づき、さらにボトムアップによる実施計画の作成・検討というプロセスを検討すべきである。

### (3) 資本改善計画

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
資本改善計画はない。	資本の状態評価等が手続き的にも情報としても整備されていない。	資本の状態評価等に関するデータベースを作成し、活用することが必要である。

### (4) 資本計画におけるコスト情報

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
コストの発生予測による積み上げ、平準化により資本的支出を算出している。	ストック情報の蓄積、活用が必要である。	ストック情報の整備と活用が不可欠である。

## ・人的資本マネジメント

### ( 1 ) 人事評価システム

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
人事評価システムを係長職以上に試行しており、2年後に一般職員にも実施予定である。昇任は所属長の判断がベースである。	目標による管理、能力評価などシステムティックな評価制度を実施していない。 人事考課に透明性を高める必要がある。 モチベーションを高めるシステムを開発する必要がある。	目標による管理など個人によるパフォーマンス管理、評価ユニットのパフォーマンス管理、評価ユニットの長の業績評価を検討する必要がある。

### ( 2 ) 人材育成

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
人材育成方針を作成中である。職員ニーズの把握はあまり行われていない。	職員の意識意向調査を実施し、職員ニーズを把握し、適材適所なポジショニングに活用する必要がある。	職員満足度調査を実施する。

### ( 3 ) 採用制度

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
中途採用、任期付、経験者採用を行っていない。	柔軟な採用制度を構築する必要がある。	適切なポジションに最適な人材を採用できる能力と方法を検討する。

## ・IT マネジメント

### ( 1 ) 全庁レベルでの IT 統括部局・責任者

A 市の現状	A 市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
IT システム統括部局は、総合政策部情報政策課。電子計算機の管理運営、庁内ネットワークの維持管理、情報セキュリティの確保が業務内容である。 市役所全庁レベルでの IT システム統括責任者は、総括電算管理者（総合政策部長）であり、その権限は、端末機取扱者の指定・解除、電算処理の承認などである。	総合政策部情報政策課、総括電算責任者共に、組織・予算・制度を含む行政情報化関連施策全般にわたり、各部局等を総合調整し、市役所内全体の行政情報化を推進する立場にはない。	庁内の情報政策を最適化するための最高情報担当責任者(Chief Information Officer: CIO)の役割を果たす組織・人材の必要性の有無をまず検討することが重要である。

### ( 2 ) 事業計画・運営面

A 市の現状	A 市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
単年度ベースの計画・予算調達・遂行が基本となっており、恒常的に発生する施策については、当該年度に必要な予算を確保し執行している。	現状、「複数年度にまたがる事業は近年発生していない」という観点を再検討する必要がある。	複数年度にまたがったの事業運営の視点が IT においても不可欠である。 「導入 運用 廃棄」に至る一連のライフサイクル全体を捉えた管理運営が必要である。

### ( 3 ) 財源面・評価面

A 市の現状	A 市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
1 年単位の予算サイクルが基本となっている。 期中に補正予算等を組んで行う施策はほとんど発生しない。(よほどの緊急性がない限り次年度に回される。) 厳しい財政状況下、投資的経費枠が限定されている。	最新技術へのアップグレードのタイミングは最低でも年単位である。 新規事業への潤沢な予算確保が困難であり、「少なく見積もり、年度内に使い切る」考え方が支配的である。	新規事業に対する予算枠を確保すべきである。 「最小の予算で最大効果を達成」することに対して正当な評価が与えられる仕組みを組み込むことが必要である。

## ・統合マネジメント

### (1) 総合計画

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>首長がどちらかといえば強く関与を行い、意見交換、部門長への指示を行って策定した。</p> <p>部門長が目標数値の設定を行った。</p>	<p>A市の明確なビジョンとミッションが設定され、目標とされる戦略性をもつものとはいえない。</p> <p>プログラム、戦略、業績測定をリードする計画としての役割を果たしているとはいえない。</p>	<p>A市のミッション・ビジョンの開発、長期目標と望ましい結果、部門目標と全体目的の整合、A市民のニーズの把握を行うことが急務である。</p>

### (2) 予算

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>年次の財務予測および計画を策定している。</p>	<p>市民等のニーズ把握により、優先順位を設定して資源配分を行うことが望ましい。予算の執行管理だけではなく、達成をモニタリングし、効果的な予算管理ができる仕組みが望まれる。</p>	<p>財務資源の予測、資源配分の優先順位付け、予算の監視・調整という予算管理の視点によるシステム形成・仕組みの明確化が必要である。</p>

### (3) マネジメント

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>事務事業評価を実施している。行政情報化計画、新行財政改革プラン等による指針を作成している。</p>	<p>資源全体に対するマネジメントの観点不足している。</p> <p>計画、戦略、業績データの収集がマクロ管理になかなか利用されない。</p> <p>事務事業評価はミクロ管理の視点に傾斜している。</p>	<p>タスクコントロールのみならずマネジメントコントロールの視点、業績評価情報の収集と活用が不可欠である。</p>

### (4) 報告

A市の現状	A市における課題・問題点	問題解決に向けての視点
<p>事務事業評価の2次評価を公表している。</p> <p>予算決算情報、計画等情報公開を推進している。</p> <p>広報うべによる情報発信を実施している。</p>	<p>市民の視点に立った分かりやすい情報、十分な情報提供という視点からは必ずしも十分ではない。</p> <p>市民ニーズを収集するメディアとしての情報発信の方法と活用が限定的である。</p> <p>行政内部、議会によるデータの活用も限定的である。</p>	<p>「結果」を行政内部、議会が活用できるものとする。「結果」はサービスの最終受けてである市民の視点に基づくものとする。決算報告だけではなく、業績情報を含めたものとする。</p>

## ．A 市行財政改革推進のための提言に当たっての方法論

### 1．A 市行財政改革推進のための提言に当たっての基本コンセプト

日本の地方自治体において、なぜ政府マネジメントの改革は目に見えて進展しないのか。その基本的な要因として、政府マネジメントの基本フレームをなす予算、決算のプロセスに業績評価情報を効果的にフィードバックするスキームが確立されていないことを指摘できる。政府においては、業績測定指標の開発と識別が容易ではないことに加え、単年度ベースの予算、決算に拘束され、予算編成、執行、決算、評価というプロセスを包摂する計画・コントロールのマネジメント・サイクルに業績測定・評価を組み込み、フィードバックするシステムの構築と運用が促進されない点に大きな問題がある。すなわち、企業と異なり、利益という明確な業績指標が存在しない政府においては、基本的に次の3つの問いに対して、有効な解決策を導くことが極めて困難だということである。

いかなる業績測定指標を設定し、評価するのか。

業績測定と評価を業務改善、マネジメント改善に結びつける仕組みをいかに構築するのか。

計画・コントロールサイクルのどの時点で、業績評価情報をフィードバックし、計画に反映させるのか。

これらの問いに対する解答を導き、現実の地方自治体マネジメント改革に有効なマネジメントシステムを構築し、運用することこそ今まさに喫緊の課題である。

この問題意識に基づき、本調査研究では、米国における政府業績プロジェクト(Government Performance Project: GPP)が用いたフレームワークを基本コンセプトとして、A市の行財政改革に対する提言を行う。GPPはシラキュース大学マックスウェル大学院と州及び地方政府の行政担当者を対象として85,000部を発行する月刊誌『ガバニング』とのパートナーシップによって全50州、大規模35都市、大規模40郡を対象として実施された前例のない調査であり、政府のマネジメントシステムの改善すべき点、他の政府システムとの比較の方法をはじめとして、政府のマネジメント機能に対する理解を促進し、公共が政府のパフォーマンスとリーダーのアカウントビリティをよりよく認識することを可能にしたとして高く評価されるものである。

GPPはまず、過去の財政改革の失敗の原因を次の2点に要約している。

改革努力が散発的にしか行われず、対症療法的であること

改革の成否を正しく判断するための後年の適切なフォローアップを欠いていること

この原因分析を基礎としてGPPは政府のマネジメント・キャパシティが政府の優れたパフォーマンスのプラットフォームであり、その意味で(a) 必要とされる場合に適正な人材を雇用することができるか否か、(b) 必要なときに的確な情報を有し、活用することができるか否か、(c) リーダーのビジョンと戦略の両者を支援するシステムが存在しているか否か、を中核とする政府のキャパシティ・ビルディングが改革の重要なポイントであることを強調している。

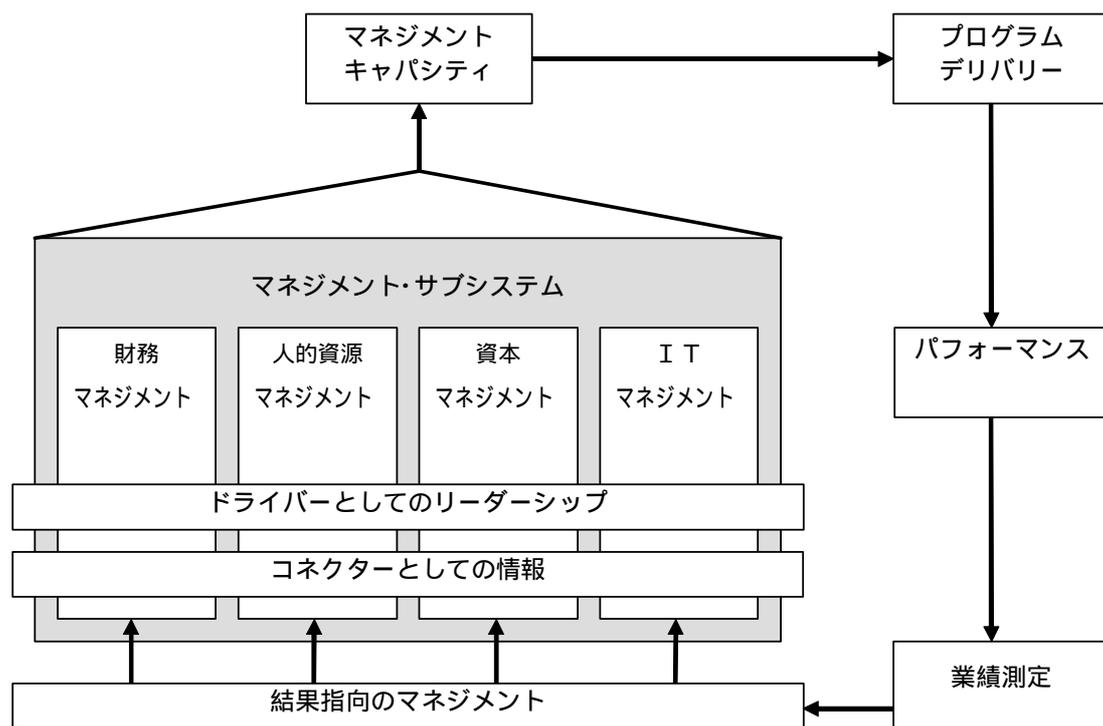
ここで対象とする政府のマネジメントシステムは、まさにヒト、モノ、カネ、情報の4大経営資源、すなわち財務マネジメント、人的資本マネジメント、ITマネジメント、資本マネジメントであり、さらにこれらのマネジメントを統合する結果指向のマネジメント(Managing for Results:

MfR)が重要なマネジメント要素として加えられる。特に、いわゆる PDCA サイクルを機能させる「結果を指向する政府マネジメント」(Managing for Results: MfR)が重要な成功要因(Key Success Factor: KSF)とされ、そのフレームワークは図表 1 のように示される。GPP モデルでは、政府のマネジメント・サブシステムとしての財務、人的資源、資本、IT のそれぞれのマネジメントシステム間のシナジーがきわめて重要であり、MfR は、情報集積とそのフィードバックを目的とするがゆえに、潜在的にそれらシステムの統合機能を果たすことが強調される。

本調査研究はこの GPP フレームワークを基本コンセプトとし、次の 5 つのポイントから A 市のあるべき行財政改革を提言するものである。

- 財務マネジメント
- 資本マネジメント
- 人的資本マネジメント
- IT マネジメント
- 統合マネジメント

図 1 GPP モデルによる政府マネジメントシステム



出典：The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, *Paths to Performance in State & Local Government – A Final Assessment from The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs*, 2002, p.232 に基づき作成

## 2 . A 市行財政改革推進のための提言に当たっての調査範囲及び調査方法

A 市行財政改革推進のための提言を行うに当たって実施した「効果的な自治体経営モデル構築のためのヒアリング調査」の調査範囲及び調査方法は以下のとおりである。

### 2-1 調査範囲

財務マネジメント、資本マネジメント、人的資本マネジメント、IT マネジメントという自治体マネジメントを構成する 4 つのマネジメント・サブシステムとそれらを統合するインテグレーターとして機能する統合マネジメントの 5 領域を A 市において識別した。具体的には財務マネジメント(財務部財政課及び総務部総務課)、資本マネジメント(総務部及び土木建築部)、人的資本マネジメント(総務部職員課)、IT マネジメント(総合政策部情報政策課)、統合マネジメント(総合政策部) に対しヒアリングを行った。

### 2-2 調査方法

上記 5 領域について、A 市の現状と問題点、課題解決に向けての視点を行政文書、公的記録を収集するとともに、事前アンケート、ヒアリング項目を確定した。

事前アンケート(別紙 1)の作成・送付・回収、ヒアリング質問票(別紙 2)の事前送付を行って、2006 年 4 月 28 日午前 10 時から午後 5 時まで、下記のスケジュールにより関係部署マネジャーに対するヒアリングを行った。

ヒアリング実施後の検討会は次のとおり実施した。

- ワーキンググループ検討会(計 5 回): 6 月 10 日、6 月 16 日、7 月 30 日、9 月 29 日、9 月 30 日
- 研究会(計 3 回) : 6 月 24 日、10 月 21 日、11 月 25 日

### 2-3 ヒアリング実施者

ヒアリングは、下記科学研究費補助金基盤研究(B)「戦略的成果指向型政府マネジメントを実現する財務管理データベースの開発研究」(研究代表者: 小林麻理)による研究分担者及び研究協力者 5 名により実施した。

小林 麻理: 早稲田大学大学院公共経営研究科教授

早稲田大学パブリックサービス研究所所長

宇野 二郎: 札幌大学法学部専任講師

早稲田大学パブリックサービス研究所客員研究員

畑中 武 : 所沢市役所 早稲田大学大学院公共経営研究科修士課程修了

早稲田大学パブリックサービス研究所客員研究員

島添 悟亨: 練馬区役所 早稲田大学大学院公共経営研究科修士課程修了

早稲田大学パブリックサービス研究所客員研究員

坪田 哲司: 早稲田大学大学院公共経営研究科修士課程修了

早稲田大学パブリックサービス研究所客員研究員

## 2-4 執筆担当者

- . はじめに (小林 麻理)
- . A市行財政改革推進のための論点整理：EXECUTIVE SUMMARY (小林 麻理)
- . A市行財政改革推進のための提言に当たっての方法論 (小林 麻理)
- . A市行財政改革推進のための提言
  - 1 . A市行財政改革推進のためのステップ
    - . 財務マネジメント改革のためのステップ (小林 麻理)
    - . 資本マネジメント改革のためのステップ (宇野 二郎)
    - . 人的資本マネジメント改革のためのステップ (畑中 武)
    - . ITマネジメント改革のためのステップ (坪田 哲司)
    - . 統合マネジメント改革のためのステップ (小林 麻理)
  - 2 . A市行財政改革推進に向けての具体的提言内容
    - . 財務マネジメント改革の具体的提言内容 (小林 麻理)
    - . 資本マネジメント改革の具体的提言内容 (宇野 二郎)
    - . 人的資本マネジメント改革の具体的提言内容 (畑中 武)
    - . ITマネジメント改革の具体的提言内容 (坪田 哲司)
    - . 統合マネジメントの具体的提言内容 (小林 麻理)
- . A市行財政改革推進のための提言の総括 ネクスト・ステップに向けて (小林 麻理)
- . 参考 ポートランド市における結果志向の政府マネジメント (小林 麻理)

監 修：小林 麻理

## ． A 市行財政改革推進のための提言

### 1 ． A 市行財政改革推進のためのステップ

#### ． 財務マネジメント改革のためのステップ

##### <改革のためのステップ1>

- **行政経営への活用に向けた財務データの整備を行う** A 市『決算の概要』の内容とされている財務情報について、過去 10 年の経年推移における各種財務データを把握整備し、データ分析を行う。その結果を『A 市アニュアルレポート(財政事情)』(仮称)として信頼性ある、住民にも分かりやすい情報として公開する。
- **行政経営への活用に向けた連結情報の整備を行う** 連結対象を明確化する。特別会計、出資 5 団体を含め連結した財務諸表を作成し、市全体の財務状況を把握する。
- **枠予算の明確なルール設定を行う** 枠予算のインセンティブを明確に設定する。コンセンサスを得ることができるルール作りを行う。

##### <改善のためのステップ2>

- **ストック情報とフロー情報をリンクさせる** 財務情報として資本的支出と消費的支出を区分・整備することにより、資本的支出を管理(マネジメント)するマインドを醸成するとともに、長期的スパンにたつ資本維持計画、資本計画の観点を予算編成・決算審議において組み込む素地を形成する。特に資本的支出に関するプロジェクトについて、経年の整備・維持管理支出情報及び環境情報(利用可能性等に関する)に基づくレビューまたは進捗管理を行う仕組みを形成することで、行政経営情報としてのストック情報とフロー情報の有用性を高める。
- **枠予算制度の積極的な活用を図る** インセンティブをもたせる枠予算の活用ルールを開発し、その枠予算を活用するユニットを明確化する。ユニットの設定に当たっては、パフォーマンスの評価単位と一致させること、当該ユニットが管理できるコストの範囲を明確化すること、管理可能なコストの範囲で当該ユニットの裁量性に柔軟性を持たせることを考慮する。この際、ユニットの責任者の責任範囲を明確に設定することが重要である。
- **コスト管理の視点を入れた行政経営へシフトする** 形態別の経費分類に基づく行政運営では、意思決定のフレキシビリティとコストの管理可能性の判断に限界が生じる。「行政活動が原価を消費する」という活動基準原価計算の考え方を導入し、行政サービスのコストを把握し、アウトソース、市場化の可能性を広げる。そのために、まずコストの分析を進め、固定費・変動費、管理可能費・不能費という観点からのコスト管理を設計・活用する。
- **公債発行方針を明確化し公表する** 起債制限比率の抑制による市債発行抑制方針はやむをえ

ないが、将来に向けて公債発行方針を明確に規定して公表することが重要である。すなわち、サステイナブルな都市として、住民に対する公的サービスを提供し、長期的展望を持った街づくりを行うための資金調達方針を対外的にアピールすることが求められる。

## ・資本マネジメント改革のためのステップ

### <改善のためのステップ1>

- **投資的経費の予算要求時の様式を整備する** 投資的経費の予算要求のための様式を整備し、当該投資的経費によって取得される資産（及びその建設・取得プロジェクト）に関するデータ整備を図る。本様式には、「プロジェクト期間の毎年度の投資額・投資総額」「財源内訳」「経常経費に対する影響」「プロジェクトの新規/更新/拡張の別」「プロジェクトの優先度」「他のプロジェクトとの関連」「プロジェクト目的および内容に関する記述」が記載される。
- **公共施設等の評価を改善する** 新規の公共施設等の整備事業に関する「事務事業評価」を、「竣工」をゴールとする進捗管理方式から、それが運営されることが提供されるサービスの成果に着目したものに変更する。すなわち、公共施設等の建設、維持管理、運営を一体のものとして評価・管理できる仕組みとする。
- **公共施設等に関する資産情報を充実させる** 新規・既設の区別なく、大規模な施設等については、当該施設等を単位として「資産カルテ」を作成する。ここには、「取得年月日」「取得価額」「増設履歴」「修繕履歴」「点検計画」「大規模修繕計画」「管理運営コスト履歴」「管理運営コスト計画」等が記載される。これらのデータ整備がライフサイクルコストの低減に向けた第一歩である。また、当該公共施設等の「利用目的」についても記載する。

### <改善のためのステップ2>

- **実施計画の様式を改善する** 現在の実施計画を各種資本プロジェクトに関する計画を含むものへと進化させる。すなわち、現在の実施計画に記載される「戦略目標」に貢献する新規事業の内容及び当該年度の予算額（3年程度に延長）に加えて、(a)それ以外の既設の公共施設等の状況及び更新・維持管理運営コスト、(b)市全体の投資的経費等の一覧表、(c)「戦略目標」毎の事業一覧及びそれに伴う5年程度の事業費・財源（予定額）を記載する。また、(d)年度毎の投資的経費等の一覧表においては、計画期間前・期間後の状況（事業期間等）についても記載する。(e)大規模な事業については、将来の運営費等への影響額を記載するようにし、ライフサイクルコストを意識するようにする。
- **既設の公共施設等に対する評価制度を確立する** 公共施設等が行政目的に即して評価されると同時に、ライフサイクルコストの観点からも検討され、将来の投資額が決定されるように評価制度を充実させる。すなわち、(a)「物理的な現況評価」（＝建物・設備等の老朽化の度合や耐震の度合、等）、(b)「顧客による評価」（＝利用者の満足度・不満足度による評価）、(c)

「成果達成度評価」(＝アウトカム指標による事務事業評価)へと評価制度を充実させる。また、その評価制度で得られた結果を、「実施計画」へとフィードバックする仕組みを作る。

- **遊休資産の有効活用を促す仕組みをつくる** 「利用目的」の観点から既設の公共施設等を見直し、将来にわたっても何らかの行政目的に使用できない遊休資産については、その売却等を検討できる体制づくりに、引き続き努める。

## ・人的資本マネジメント改革のためのステップ

### <改革のためのステップ1>

- **職員数削減目標達成にあたって中期的な人的資本に関する定量的情報を整理する** 職員数削減目標が設定されているため、それに伴い減少するキャパシティとそれを補完する委託、非常勤職員のキャパシティを中長期的に明確に把握し、整理する。
- **人事考課の方法をオープンなものとしてルール化する** 人事考課、配置転換に関する方法をルール化し、オープンなものとする。人事考課においては上司から部下へ目標を一方的に伝達するだけでなく、目標達成に必要な指導や組織のサポートについて対話することで、職員に対する組織の期待と組織に対する職員の期待を理解しあう機会を設けることが重要である。同時に職員アンケートを実施することで、職員個人だけでなく全体にかかる意見・情報を一部課内で留めずに共有し、対話を通じては言えなかった意見も引き出すようにする。
- **目標による管理を導入する** 個々の職員に目標による管理を実施し、モチベーションの喚起、業績評価に活用する。

### <改革のためのステップ2>

- **職員満足度調査を行う** 職員満足度調査のフォームを設計し、実施することによって、組織内コミュニケーションの円滑化、効果的な配置転換のための有用な情報として活用する。
- **適材適所の人員配置を可能にする** 組織内のオペレーション、目標の達成度等部課長間のコミュニケーションを活発に行い、適材適所の人員配置を達成するための仕組みを構築する。
- **職員の能力を伸ばし引き出す研修制度、教育訓練制度を再設計する**
- **採用制度、任用制度の再検討を行う** 適材適所の人員配置、職員削減目標の達成においては、より柔軟なリクルーティング、任用制度の再構築が必要である。任用制度の抜本的見直しを行う。

## ・IT マネジメント改革のためのステップ

### <改善のためのステップ1>

- **「市長補佐 IT チーム」の設置** 市における「最高経営責任者」としての市長の意思決定を IT 面から助言し、サポートするための人材を登用し、グループをつくる。
- **庁内全体における意思決定機関（会議）の設置** 現在の「情報推進課」と「電算処理管理者」「情報化推進リーダー」の仕組みを基礎として仕組みを構築するのが現実的と考えられる。視点は、「庁内業務プロセス変革の手段としての IT」。
- **IT インフラを活用した業務に関するナレッジの共有** 各職員が持つ「仕事の工夫」、「業務知識」、「便利ツール」、「来訪者（市民）情報」といった知識を、「市役所の財産」として職員全てで共有し、業務に活用できる仕組みの構築。

### <改善のためのステップ2>

- **市全体の戦略的意思決定をサポートするための IT インフラの整備** 幹部レベル、部課長レベル、現場レベルそれぞれに対して必要な意思決定情報を適切に、適時的に提供し、彼らの意思決定を合理的かつ容易に行えるようにする。
- **複数年度にまたがる事業管理への挑戦** 庁内のメインフレーム・サーバー・PC など IT 関連機器についても、構築物などと同じく「資本」として認識し、複数年度にまたがる新規導入事業についてはもちろんのこと、「導入 運用 廃棄」にいたるまでの一連の「ライフサイクル」全体を管理し、PDCA サイクルの適用と合わせて管理を行っていく。
- **戦略的投資枠の設定** 限られた予算の中から、「市のビジョン達成のために必要な事業・施策」に対して付与する財源枠を設定し、当該事業・施策に対して配分する。

## ・統合マネジメント改革のためのステップ

### <改善のためのステップ1>

- **市民の視点に立った行政評価制度の再設計** 「結果」はサービスの最終受け手である市民の視点に基づくものとする。行政評価の対象を市民に対する直接的なサービス分野（プログラム）とし、他の分野は目標による管理の導入などにより、効率性確保を焦点とする。
- **職員レベルでの意識改革** 各主管課レベルで BPR（Business Process Reengineering）の視点を

持つための活動を始める。市役所全体として市民に対してどのようなサービスを提供し、最終的にどのようになって欲しいのかを明確にした上で、自らの部課が行う仕事内容が市役所全体でどのような位置づけにあるのか、自分たちが行っている仕事内容は適切なのか、課題は何で、効率的・効果的に解決していくにはどうすればよいかを考え、実行に移すことができるように、職員レベルでの意識改革を行うプログラムを立ち上げる。

- **マネジメント（部課長以上）レベルにおける「全庁的視点」を持つための風土作り** 部課長以上の職員に対しては、より全庁的な視点を持って「意思決定」を行っていく必要がある。合理的・実質的な会議体、意思決定プロセス、予算プロセス、作業手順のあり方について議論し、全マネジメントで共有していく。
- **市民の視点に立った行政評価制度の実施、報告** 市民の視点に立った業績測定指標の開発・設定を行い、実施するとともに、結果の報告様式について図表を用いるなど市民に分かりやすいもの、市民の生活に直結するアウトカムの評価を示すよう内容とフォームを工夫する。
- **行政評価の結果の活用** 行政評価の内容を行政内部、議会の意思決定に活用できるものとする

#### <改善のためのステップ2>

- **Plan-Budget-Manage- Report のサイクルを効果的に機能させる仕組みを開発し、実施する**

## 2. A市行財政改革推進に向けての具体的提言内容

### . 財務マネジメント改革の具体的提言内容

#### ステップ1-ターゲット1：行政経営への活用に向けた財務データの整備

##### 1-1 A市の現状

- **ストック情報**  
総務省方式による貸借対照表を作成、公表している。また一人当たりの貸借対照表情報を開示し、類似団体との比較を実施している。
- **行政コスト計算書**  
平成17年度より行政コスト計算書を作成し、公表を行っている。市民一人当たりの行政コスト計算書も作成し、公表を行っている。

##### 1-2 A市における課題/問題点

- 行政経営におけるストック情報としての活用はない。住民の理解を得る財務諸表の作成・公表が必要。単年度ベースで経年による情報の分析がない。
- 財務情報としての利用・分析対象として行政コスト計算書が位置づけられていない。そのため、説明も一般的で平板なものとなっている。類似団体との比較も行われていず、一人当たりの行政コスト計算書を開示する目的が明確ではない。

##### 1-3 課題解決に向けての基本的視点

- 行政経営に活用できるストック情報の整備、経年の趨勢分析を行う必要がある。10年単位の情報分析が財政ポジションの情報として有用性を持つことを意識し、データを管理し、かつ公表する必要がある。住民一人当たりの貸借対照表の公表が、理解可能性の点で優れていると考えられているようであるが、行政運営の結果としてのストック情報を住民1人当たりに換算することによるアカウントビリティの意義を再確認すべきである。A市としての財政上のアカウントビリティの意義とコンセプトを明確にする必要がある。
- 行政コスト計算書をA市の財務マネジメントに有用な情報と位置づけ、経営情報としての活用・分析が求められる。

##### 1-4 課題解決へのステップ

- A市『決算の概要』の内容とされている財務情報について、過去10年の経年推移における各種財務データを把握整備し、データ分析を行う。その結果を『A市財政事情』(仮称)と

して信頼性ある、住民にとっても分かりやすい情報として公開する。

平成 16 年の合併に伴う財務データの連続性を補完するため、配慮すべき重要事項として、M 町に関する財務データを経年 10 年間について収集し、利用可能性、有用性のあるデータの整備を行うことが必要である。

#### ● 歳入データについて

- 歳入の状況について、市税、国庫支出金、地方債、その他の財源による歳入構成比について過去 10 年のデータを整理し、地方債依存度の増減についても事実精査を行う。平成 16 年度途中で合併を行っているため、データの継続性と利用可能性を確保するため、合併以前におけるそれぞれの財務データを集積し、比較分析ができるものとする。
- 自主財源、依存財源についてのデータを整備する。合併以前におけるそれぞれのデータを整備し、活用する。
- 市税収入の状況、市税徴収率の状況、税目別の収入額についてデータを経年で整備する。

#### ● 歳出データについて

- 過去 10 年間における歳出全体に対する義務的経費の割合の経年推移を把握する。
- 対前年度との比較を性質別分類、目的別分類の両者から行い、類似団体との比較、扶助費の内訳別推移、高齢者福祉経費の推移データを整備し、検討する。特に扶助費支出に関しては、身体障害者・被保護人員・知的障害者数、高齢者・乳幼児人口の推移と関連するため、これらの人口統計情報についても 10 年の推移を把握する。
- 目的別歳出額、目的別歳出構成比の推移について過去 10 年の推移を検討し、分析する。

#### ● 市債残高について

- 借入金残高・公債費・地方債、目的別の地方債現在高についても、同様に過去 10 年の推移データを整備し分析する。
- 一般会計の市債残高のみならず、全会計（下水道会計等）における地方債借入額の過去 10 年の推移を検討し、分析することが必要でありかつ有用である。
- 一般会計決算における市税及び市債についての 1 人当たりまたは 1 世帯あたりの負担状況が示されているが、この数値の意味を行政自体がより真摯な姿勢で把握・認識し、単純に市民または世帯に市の借金を転嫁する印象を与える記載は回避すべきである。

#### ● 将来にわたる財政負担情報について

- 地方債のほかに A 市が将来にわたる財政負担を負っている債務負担行為、積立金について、過去 10 年の債務負担行為目的別翌年度以降支出予定額の推移、全会計における積立金、基金の区分別推移データを整備し、類似団体との比較を行う。

- 上記財務データの整備に基づき、主要な財政指標について10年間の比率を算定し、その推移を検討する。
- 実質収支比率、財政力指数、経常収支比率、公債費負担比率、起債制限比率について算定し、分析する。合併によるデータのゆがみが生じる場合は、合併前のA市のデータに基づく指標の算定をまず整備し、それに変動要因を加味して分析を加えることが必要である。
- 特別会計の状況についても、事業別の普通会計からの繰入金データを整理し、状況を分析する。
- バランスシートの内容を説明する補完情報の整備及びバランスシートの分析活用を図る。
- 行政目的別有形固定資産の主な取得状況について整理し、報告する。
- 前年度バランスシートとの比較を行う。
  - 総務省の統一基準に基づき、5つのバランスシートの分析指標（社会資本形成の世代間負担比率、予算額対資産比率、有形固定資産の行政目的別割合、有形固定資産の行政目的別経年比較、市民一人当たりバランスシート）により分析する。できる限り経年の数値を活用し、推移を分析検討する。
  - 特に一人当たりバランスシートの数値は類似団体との比較に活用することが意図されていることに留意し、類似団体との比較を行う。
- 行政コスト計算書の内容を説明する補完情報の整備及びバランスシートの分析活用を図る。
- 行政コスト計算書から分析できる事項を整理し、検討する。
  - 期間比較（対前年度比較）を射程において、情報を整備する。市民一人当たり目的別行政コストについても前年度比較を行うことにより、有用な情報となる。

## ステップ1 - ターゲット2：行政経営への活用に向けた連結情報の整備

### 2-1 A市の現状

- 普通会計のみの財務諸表の作成にとどまっている。
- 出資団体5団体との連結は行っていない。スリム化をターゲットに指定管理者制度等を検討している。

### 2-2 A市における課題/問題点

- 連結情報が必要であり、行政運営に活用され、また公表される必要がある。

### 2-3 課題解決に向けての視点

- 連結、出資団体の事業報告書、財務報告の行政運営への活用と透明化の推進

### 2-4 課題解決に向けての視点

- 連結対象を明確化する。特別会計、出資 5 団体を含め連結した財務諸表を作成し、市全体の財務状況を把握する。

## ステップ1 - ターゲット3：枠予算の明確なルール設定

### 3-1 A市の現状

本年度よりその他施策および管理経費に平成 17 年度当初予算の 85%の範囲内で包括予算制度を実施。平成 17 年度予算平成 16 年度実績を加味する。

### 3-2 A市における課題/問題点

包括予算のコストベネフィット分析、執行の評価をどのように行うか、インセンティブをどのように図るか、流用をどこまで解除するかについては未定である。

### 3-3 課題解決に向けての視点

包括予算の責任単位を明確に設定し、パフォーマンスに責任を負わせる視点が必要である。単位の設定、パフォーマンスの評価を明確化する。

### 3-4 課題解決に向けてのステップ

枠予算のインセンティブを明確に設定する。コンセンサスを得ることができるルール作りを行う。

## A市財務マネジメント改善へのステップ2

### ステップ2 - ターゲット1：ストック情報とフロー情報をリンクさせ、行政経営情報としての有用性を高める

#### 1-1 A市の現状

厳しい財政状況見通しから、投資的経費は、義務的経費等を控除した差額として算定せざるを得ない状況である。

#### 1-2 A市における課題/問題点

資本的支出と消費的・経常的支出の区分がされていないため、行政経営に有用な情報が形成されえない。意思決定・業績評価に有用な情報とするためには、単年度の収支管理と長期的な資本整備の観点をミクスする必要がある。

### 1-3 課題解決に向けての視点

資本的支出と経常的支出を区分した財務情報を作成する。

ストック情報の整備と活用を推進する必要がある。フロー情報の積み上げによる資産管理には限界がある。

### 1-4 課題解決に向けてのステップ

財務情報として資本的支出と消費的支出を区分・整備する。これにより、資本的支出を管理（マネジメント）するマインドを醸成するとともに、長期的スパンにたつ資本維持計画、資本計画の観点を予算編成・決算審議において組み込む素地を形成する。

資本的支出に関するプロジェクトについて、経年の整備・維持管理支出情報及び環境情報（利用可能性等に関する）に基づくレビューまたは進捗管理を行う仕組みを形成する。たとえばアクトビレッジおの整備事業モデルとして、同事業を対象とするプロジェクト管理を実施する。

## ステップ2 - ターゲット2：枠予算制度の積極的活用

### ステップ1 - ターゲット3のネクスト・ステップ

- インセンティブをもたせる枠予算の活用ルールを開発する。
- 枠予算を活用するユニットを明確化する。ユニットの設定に当たっては、パフォーマンスの評価単位と一致させること、当該ユニットが管理できるコストの範囲を明確化すること、管理可能なコストの範囲で当該ユニットの裁量性に柔軟性を持たせることを考慮する。ユニットの責任者の責任の範囲を明確に設定する。

## ステップ2 - ターゲット3:形態別の経費分類に基づく行政運営にとどまらずコスト管理の視点を入れた行政経営にシフトする

### 3-1 A市の現状

従来型の予算、決算によるフロー管理の視点のみであり、コスト意識、コスト・マネジメントの観点はない。

間接費の事務事業、施策等活動への配賦は実施していない。事務事業評価において直接事業費プラス人件費を算定している。人件費算出に当たっては、算出表を作成し、人工、平均給与費により算定している。

市営住宅など個別にライフサイクルコストを算定、活用するが、ストック情報ベースではなく、修繕、建替え等現金支出の見積もりを平準化することにより、把握している。

### 3-2 A市における課題/問題点

コスト管理の手法を検討する必要がある。固定費・変動費の別、管理可能費、管理不能費の観点からコスト構造を見直す必要がある。

人件費については、活動記録に基づく配分ではない。間接費について把握、配賦を行っていないため、事務事業のフルコスト、サービスの原価、単価は把握されていない。

### 3-3 課題解決に向けての視点

インクリメンタリズムの徹底的な見直し。戦略計画の必要性。資本計画の視点。

ストック情報の整備と活用を推進する必要がある。フロー情報の積み上げによる資産管理には限界がある。

プロジェクト・マネジメントの観点からライフサイクルコストを検討する必要がある。ストック情報の整備と活用を検討し、資本計画、資本の維持管理アセスメント報告書等の情報整備を行うことが重要である。

### 3-4 課題解決に向けてのステップ

形態別の経費分類に基づく行政運営では、意思決定のフレキシビリティとコストの管理可能性の判断に限界が生じる。「行政活動が原価を消費する」という活動基準原価計算の考え方を導入し、行政サービスのコストを把握し、アウトソース、市場化の可能性を広げる。

まずコストの分析を進め、固定費・変動費、管理可能費・管理不能費という観点からのコスト管理を設計・活用する。

ビジネスプロセスリエンジニアリングの視点から、業務プロセスを識別し、見直す視点が必要である。そのためにいかなる効率的な測定手法を設定するか検討する。間接費管理、事務事業費への配賦、業績評価の効果的かつ合理的方法の設計と運用を検討する。

## ステップ2 - ターゲット4：公債発行方針を規定する

### 4-1 A市の現状

平成16年度決算において起債制限比率が13.4%となり、財政の硬直化が進行していることから、地方債発行の上限を設定し、管理を行っている。

### 4-2 A市における課題/問題点

財源調達の重要な資源であり、将来世代への負担となる公債マネジメントの観点を持つ。

### 4-3 課題解決に向けての視点

長期的視点に立った公債による財源調達の方針・政策の必要性を認識し、前向きに公債発行方針を明確化して公表する。

### 4-4 課題解決に向けてのステップ

起債制限比率の抑制による市債発行抑制方針はやむをえないが、将来に向けて公債発行方針を明確化し、規定して、公表することは重要である。すなわち、サステイナブルな都市として、住民に対する公的サービスを提供し、長期的展望を持った街づくりを行うための資金調達方針を対外的にアピールすることが求められる。

## ステップ5：監査委員監査/外部監査の活用

### 5-1 A市の現状

監査委員監査のみ実施している。

## 5-2 A市における課題/問題点

財務に関する事務の執行を定期的に監査することになっているため、合規性の視点が中心となり、経済性、効率性、有効性などの視点は希薄である。業務監査、プログラムのパフォーマンス測定の視点は含まれていない。監査結果を行財政システムに改善に反映させる気運が醸成されていない。

## 5-3 問題解決に向けての視点

監査の視点の見直し、監査結果の行財政運営へのフィードバックが重要である。また業務監査の視点、プログラム監査の視点を含める必要がある。

## ・資本マネジメント改革の具体的提言内容

### 現状分析

#### (1) 資本マネジメントの範囲

A市は、様々な公共施設等を建設、維持管理・運営することを通じて、市が担うべき公共目的を達成しようとする。こうした公共施設等の効用は、建設・取得したその年度のみ発揮されるものではなく、数年間、あるいはそれよりも長期間にわたって継続されるものである。また、建設・取得のための資金調達にかかったコストや当該施設等を維持管理・運営していくコストが長期間にわたって発生することとなる。このように、公共施設等の建設、維持管理・運営に係る経費は、毎年度消費していく運営経費とは異なる性質を持つ。そこで本章では、こうした公共施設等の建設投資や維持管理経費をどのように管理するのかという問題を取り扱うこととし、これを「資本マネジメント」と呼ぶこととする。

A市の行政任務に即して資本マネジメントの範囲を設定するのならば、その対象施設として、少なくとも次のものが挙げられるであろう。

- 市民生活施設
- 環境・衛生施設
- 健康・福祉施設
- 商工関連施設
- 農林漁業関連施設
- 社会基盤関連施設
- 公営住宅
- 公園
- 学校
- スポーツ文化施設
- 消防施設
- 公益事業

これらの施設等の建設や維持管理・運営は、(a)一般会計に属するもの、(b)特別会計に属するもの、(c)公営企業会計に属するものに大別される。各会計に属する施設等は表1にまとめたとおりである。

これに対して、資本マネジメントの対象となる歳出科目は、主に普通建設事業費であるが、維持管理・運営に関する歳出科目を含んで考える場合もある。その場合には、維持補修費、物件費のうち委託料の一部が含まれることとなる。すなわち、ある施設等を建設するのにかかる初期投資が主体であるが、その施設等を維持管理・運営するための支出に管理の対象となる場合もある。もっとも維持補修のための支出のうち、通常の軽微な補修に係るものは対象とならないと考えることが通例であろう。

表1 A市の公共施設

		施設名
一般会計	市民生活施設	総合支所、市民センター、ふれあいセンター、男女共同参画センター
	環境・衛生施設	環境保全センター（リサイクルプラザ・焼却施設・資源ごみ拠点回収施設・し尿処理施設）市営墓地、火葬場
	商工関係施設	メディカルクリエイティブセンター、中小企業事業化支援施設
	保健・福祉施設	総合福社会館、シルバーふれあいセンター、老人憩いの家、デイサービスセンター、保育園、児童遊園、児童館、休日・夜間救急診療所
	農林漁業関連施設	市民農園、漁港、保全林、市有林
	社会基盤施設	市道、生活道路、交通安全施設、河川、排水路
	公営住宅	市営住宅
	公園	市営公園
	学校	小学校、中学校、幼稚園、学校給食センター
	スポーツ文化施設	図書館・付設資料館、文化会館、勤労青少年会館、視聴覚センター、青年の家、青少年研修センター、体育館、武道館、体育広場、運動広場、テニスコート、総合運動公園（野球場・水泳プール・陸上競技場・補助競技場）B公園（球技場・弓道場・アーチェリー場）C公園（多目的広場・サッカー場）
消防施設	消防署、出張所	
特別会計	市民生活施設	市営駐車場
	環境・衛生施設	食肉センター
	商工関係施設	中央卸売市場、地方卸売市場
	社会基盤施設	下水道、公共用地造成、簡易水道、農業集落排水
公営企業会計	公益事業	水道事業、交通事業、ガス事業

出典：A市ホームページ等から作成

## (2) 投資的経費・公共施設整備の動向

A市の普通建設事業費は平成13年度を除くと減少基調である。平成12年度の133億円から13年度には193億円へと42.7%増加したが、14年度には147億円、15年度には104億円へと減少した。合併を経た15年度の新市の普通建設事業費は111億円であったが、これも16年度には82億円へと大きく減少している。

この間、歳出総額は12年度の596億円から13年度に672億円に増加した後に減少を続け、16年度には614億円(新市)となっている。こうした歳出総額の減少幅と比べて普通建設事業費の減少幅は大きい。その結果として13年度には28.6%に高まった普通建設事業費の構成比は、その後低下を続け、16年度には13.4%と大きく低下している。これは、歳入が減少基調にあるなかで、扶助費や公債費の増加に対応してきた結果といえるだろう。

主要施設の推移は表3の通りである。施設数に変化があるのは、道路・橋梁、公営住宅、下水道管渠であり、その他の施設には大きな変化は見られない。すでに施設整備が一定水準に達し、その維持管理・運営が主な業務となっていることが伺える。

また、こうした既存ストックに関し、A市では『第二次行財政構造改革推進計画』に基づいて、未利用の土地や建物の有効活用を図ることとしている。すなわち、公共施設としての用途廃止したのち、別の公共施設としての用途転換が図れず未利用となっている施設について利用計画を検討し、公共施設等として利用する可能性のないものについては貸付や処分を行うこととしている<sup>1</sup>。

これを、普通建設事業費の内訳の推移から確認するため、毎年度の『決算の概要』の「主な普通建設事業」により「主要事業の推移」を作成した<sup>2</sup>。

「主要事業の推移」を見ると、多額の事業費が費やされているのは、道路・街路事業、市営住宅建替事業、土地区画整備事業、学校施設関連事業であることがわかる。これらには、毎年度、継続的に事業費が必要となっている。このほか、この5年間では、土地開発公社の経営改善に係る支出やA港周辺整備のための県負担金に多額の事業費を費やしている。

この数年は事業費全体が減少するなかで、道路新設改良事業、市営住宅建替事業、公園整備事業などの継続的に支出されていた事業費がいくらか減少する一方で、新規事業が行われている。

表2 財政収支の推移

<sup>1</sup> 現在までの取組実績は次の通り。未利用土地(5件)の競売実施・1件の処分(効果額(17年度)約6,384千円)、未利用土地1件の貸付(効果額(17年度)約1,022千円)

<sup>2</sup> なお、外部の分析者にとって、今後の普通建設事業費の内訳を知るためには、『決算の概要』の「主な普通建設事業」をみるほかは、予算書の各項目を詳細に検討するしかない。この「主な普通建設事業」にはおそらく金額の大きなものが掲載されるのだろうが、その基準は明確には示されていない。事実、普通建設事業費総額に占める「主な普通建設事業費」の割合は、88.7%であった年度(13年度)から74.2%であった年度(16年度)までばらつきがある。なお、予算書や実施計画には、単年度の数値が掲載されているのみであり、過去からの推移や今後の展開についての情報は含まれない。

単位:千円

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
<b>歳入合計</b>	<b>60,520,210</b>	<b>68,042,758</b>	<b>62,053,943</b>	<b>59,059,140</b>	<b>61,775,052</b>
うち 市税	23,392,916	23,865,458	23,803,212	22,728,197	23,744,198
地方交付税	9,046,459	8,202,617	7,473,484	7,245,570	8,811,569
地方債	6,533,300	11,414,927	10,152,184	8,305,200	7,043,100
<b>歳出合計</b>	<b>59,629,148</b>	<b>67,278,518</b>	<b>61,622,522</b>	<b>58,748,426</b>	<b>61,470,076</b>
うち <b>義務的経費</b>	<b>28,155,385</b>	<b>29,041,914</b>	<b>29,608,922</b>	<b>30,605,230</b>	<b>33,543,356</b>
人件費	12,483,123	12,206,513	11,520,800	11,227,869	12,614,704
扶助費	8,362,436	8,889,018	9,674,662	10,460,283	11,671,071
公債費	7,309,826	7,946,383	8,413,460	8,917,078	9,257,581
<b>投資的経費</b>	<b>13,516,239</b>	<b>19,293,295</b>	<b>14,695,390</b>	<b>10,520,835</b>	<b>8,539,671</b>
うち 普通建設事業費	13,291,317	19,251,364	14,676,235	10,437,946	8,221,690
形式収支	891,062	764,240	431,421	310,714	304,976

注：平成16年度の数値は合併後の数値である。

出典：A市『平成16年度決算（普通会計）財政分析資料』により作成

表3 主要施設の推移

			平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
保健福祉施設	老人福祉施設		3	3	3	3	3
	児童福祉施設		15	15	15	15	17
	その他保健福祉施設		8	7	6	6	7
			3	3	3	3	3
市営駐車場		3	3	3	3	3	
都市公園・児童遊園	街区公園		62	62	62	62	62
	近隣公園		8	9	9	9	9
	地区公園		5	5	5	5	5
	総合公園		1	1	1	1	1
	運動公園		2	2	2	2	2
	風致公園		2	2	2	2	2
	墓園		3	3	3	3	3
	都市緑地		1	1	1	1	1
	児童遊園		65	65	65	65	65
	風致地区		7	7	7	7	7
	グリーンベルト		9	9	9	9	9
	街路樹		104,063	104,063	104,413	104,413	90,478
	公営住宅	戸	3,772	3,784	3,852	3,875	3,868
橋梁	市道		338	334	336	341	430
道路	市道	m	547,739	547,082	552,849	554,922	697,789
	歩道(市道)	m	101,370	103,536	109,638	111,723	121,023
学校	幼稚園		1	1	1	1	1
	小学校		24	24	24	24	24
	中学校		15	13	13	13	13
図書館		1	1	1	1	1	
下水道管きよ	管きよ	m	468,410	494,469	517,090	536,187	556,187
	ポンプ場		17	17	17	17	17
	処理場		3	3	3	3	3

出典：『A市統計書』（平成17年）およびA市提供資料により作成

### (3) 投資的経費に関するマネジメントシステムの現状と課題

資本マネジメントの重要な要素の一つに、施設建設等にかかる支出の管理があげられる。すなわち普通建設事業費が大半を占める投資的経費の計画・予算の作成を、どのようなプロセスのなか、どのような基準によって行っているのかが問題となる。

#### 予算編成

A市では、他の多くの市と同様に、投資的経費は予算編成プロセスの後半に議論されるが、どのような事業を採択するのかという点に関しては、それに先立つ実施計画の策定プロセスの中で概ね決定されている。

実施計画は、基本構想およびその後期基本計画を具体化し、かつ毎年度の予算編成の指針として策定されるものである。その計画期間は3ヵ年であり、毎年度ローリングされる。この実施計画には、A市の掲げる「戦略」ごとに「事業名」、「事業概要」、「実施年度」が記載され、また事業ごとに当該年度の予算額が記載される<sup>3</sup>。

この実施計画のローリングは毎年度6月に開始される。各部局において事業計画が立案されたのち、8月に企画調整を担う総合政策課によるヒアリングが始まる。この段階では、まず、各事業にかかる事業費の全体像が把握されることとなる。すなわち、事業実施にかかる全体事業費と今後3ヵ年の年度別事業費、さらに事業実施後の管理運営計画（主に人件費）が総合政策課に提出される。もっとも、当該年度の予算という意味での詳細な検討は、10月に実施計画が確定した後の予算編成のプロセスの中で行われることとなる（11月以降）。翌年1月には財政課によるヒアリングが行われ、その後、市長ヒアリングを経て予算案が確定する。

なお、上述したように、投資的経費の予算編成において、まず各事業担当部局が予算要望を提出することとなるが、その様式には特に定まったものがない。

このように実施計画策定が予算編成に先行することから、予算編成時に実施計画で採択された事業の予算が再度検討されることとなる。その際、予算制約から当初予定通りの事業量が確保できないこともあるという。

投資的経費の予算編成の査定では、第一に、財源の有無が重視される。すなわち国庫補助等が財源となる事業は採択されやすくなる。これは、市が負担する初期投資額の多寡に焦点を合わせた採択基準といえる。

市の負担分は、一般的に、当該年度の市税等または起債によって賄われる。最近では、市税等の落ち込みや経常経費の増加によって事業費総額が制約されている。さらに、A市で

---

<sup>3</sup> 例えば、(1)過去からの継続事業や3年以上にわたる事業の全体の事業期間、(2)事業開始から事業終了までの総事業費、(3)当該年度の総予算額、(4)財源、に関する情報は記載されていない。

は起債残高の増加が問題となった経緯から、現在では、起債制限比率を一定率以下に抑える方針をとっているため、この点からも事業費総額が制約されている<sup>4</sup>。

予算編成作業において、将来の債務償還可能性を個別には検討していないが、起債制限比率による総額規制の結果としてそれが担保されていると考えられている。

当然、実施計画において事業採択が検討される際には、重要性、優先性、緊急性に基づいて選定されるものとなっている（『第三次 A 市総合計画実施計画』参照）。また、特に、「重点戦略プロジェクトの達成に寄与するかどうか」も重視されている。とはいえ、その判断は総合的なものであり、体系的に事前評価を行い、事業の優先順位を検討しているわけではない。

もっとも、業績指標を用いる事務事業評価の枠組を利用し、各事業の概要や過去（数年分）の業績指標の推移を明らかにすることとなっており、事前評価および事中評価が行われることとなっている。しかしそれは、指標によって、公共施設等の建設を進行管理する仕組みにとどまる。例えば、評価対象となるのは「ごみ最終処分場整備事業」のように何らかの整備事業に限られ、既存の公共施設等の評価は行われぬ。また、新規建設される事業に関する評価においても、その成果指標が「最終処分場竣工」となるなど、建設の進行管理が目標となっている。

### 全庁的な資本計画

資本マネジメントに関して計画的な対応（ここでは「資本計画」と呼ぶ。）がとられているだろうか。A市では、全庁的に、公共施設等の建設・取得やその維持管理・運営に関して、計画的な対応は行っていない<sup>5</sup>。

確かに、投資的経費に限られるものではないが、A市では『中期財政見通し』を作成し、将来5年間の収支を試算している。しかしそこでの検討は、市税収入等の見込みに対して義務的経費がどのような規模で推移するのか、ということが中心である。また、投資的経費については、諸条件によって拘束されるものではなく政策的意図が強いものであるという考えから、この『中期財政見通し』では、直近予算編成における投資的経費と同額が将来5年間にわたって計上されるに過ぎない。

このようにA市では投資的経費について計画的な対応がとられていないのは、「市の資産をトータルとしてとらえ、そのサイクルコスト及び客観的なデータに基づく効率的な更新という意識の欠如」<sup>6</sup>によるものである。

---

<sup>4</sup> 市税で返済する起債残高を減少させることが現市長のマニフェストに盛り込まれている。

<sup>5</sup> ただし、18年度より各事業の事業費将来見積りを、各部から総合政策課に提出させるようにした。

<sup>6</sup> 追加質問（2006年5月22日）への回答。

## 個別の資本計画

同様の理由から、A市では、各部において資本計画を策定するかしないかについては、各部の裁量としている。今回の調査で、そうした計画を策定しているとしたのは、公営住宅、下水道事業にとどまった。そこで以下では、公営住宅分野における資本計画について現状分析を行う。

公営住宅分野での資本計画は『A市公営住宅ストック総合活用計画』であり、平成14年3月に計画期間を10年間（5年ごとに見直し）として策定された。この計画の対象となっているのは、A市が事業主体である公営住宅（公営住宅法に基づくもの）及び改良住宅・市費住宅である。

この計画が策定された頃、A市には3,725戸（32団地）の住宅ストックが形成されていたが、その3割程度は1970年代に建設されたものであり、今後それらがいっせいに更新時期を迎えることが予想されていた。そこで、計画的に既存の住宅ストックを「建替」、「全面的改善」、「個別改善」、「維持保全」のいずれかを行うことで、全体更新事業費を低減し、かつ平準化することとしている。

この計画は、公営住宅を主管する土木建築部建築課が主体となって作成したものである。建築課は、D大学工学部教授を会長とし、7名の委員からなる策定委員会を組成して計画策定にあたった。この委員はすべて専門家であり市民委員等は含まれていない。このうち2名は土木建築部の関係役職者である。しかし、財政課や総合政策課の関係役職者は、この策定委員会に委員として参加はしていない。このため建築課では、策定委員会での決定を受け、総合政策課及び財政課に対して方針伺いを立てた。また、県の関係職員が専門委員として策定委員会に参加している。

計画の目的からもわかるとおり、その策定時に最も考慮されたのは、長寿命化や建替え時期の前倒し等によりいかに更新量を平準化するのか、という点であった。このため計画に記載される内容は、どの施設に、いつ、どのような対応をするのか、に関連する項目が主要であった。例えば、「団地別事業計画（年次計画）」、緊急的な改善等の予測（年間事業量）、全ストックを対象とした長期修繕計画と費用計画、等であった。また、目標戸数、ストック活用の基本方針、整備水準の目標（住棟の安全性、住戸の規模・設備水準、等）も示されている。

計画は、「建替」、「全面的改善」、「個別改善」、「維持保全」という今後の対応ごとに、その事業量・費用が示される形であり、それを集計した総事業費の表との関連が不明確なものであった。また、総事業費の表には関連する家賃収入や資金調達に伴う元利償還金等の情報が含まれず、収支全体の状況が把握できないものであった。すなわち全体の事業量の把握という点に力点がある計画であるためか、市費負担の程度については不明瞭であった。

## （４）現状分析結果のまとめと今後の課題

以上の現状分析から A 市の資本マネジメントの現状と問題点をまとめると次のようにな

る。

A市では、歳入の減少や義務的経費の増加に対応するために、普通建設事業費及び地方債発行額を抑制している。その結果、道路整備や市営住宅建替事業などの継続的な事業に係る事業費が、これまでの水準と比べると抑制されている。他方、必ずしも新規事業が凍結されているわけではない。

A市では、既存の土地や建物については、現在、未利用となっているものについて有効利用を検討し、その可能性のないものについては貸付や売却する試みが行われている。

普通建設事業費の予算編成は、ある程度、実施計画の見直し過程と関連づけて行われている。そこでは、事業費見込み・財源も検討材料となっている。また、現在では、起債制限比率により予算規模を制約していることから償還可能性も担保されていると考えられている。

しかし、市全体として、将来の普通建設事業費の展開について公式な計画を持っていない。また、個別計画も公営住宅や公共下水道事業などのほかは持っていない。このため、建設投資のあり方について、市全体、かつ中長期的な観点から体系的に検討するための情報が欠けている。予算制約のなかで新規事業の展開が優先され、既存インフラ等の更新事業等が抑制されるおそれがある。[市全体を網羅する資本計画の必要性]

また、各建設投資が及ぼす将来の維持管理・運営費に対する影響に対する検討が体系的には行われていない。このため中長期的な観点からコスト（ライフサイクルコスト）を抑制することが検討しづらい状況にある。[将来の運営費等への影響を踏まえた事業選択の必要性]

事業開始時期において事務事業評価シートを活用し、事前評価・事中評価が行われるようになっている。しかし、現在の評価システムの中では、新規の整備事業のみが対象となるため、既存の施設の状況が把握され、その改善が促される仕組みとはなっていない。また、新規建設事業の評価においても、その成果は「竣工」と認識されていることから、建設後の公共施設等の効果的な維持管理・運営が評価され改善が促される仕組みとはなっていない。[公共施設等が提供する「サービス（＝利用されたときの効用）」に注目した評価システムの必要性]

## 2. 問題点解決の視点

前節では、資本マネジメントの定義と範囲を、一応、確定した後に、その現状を、予算額・施設数、及び予算循環の仕組みに関して検討した。そしてその検討を受けて、包括的な資本計画の必要性、ライフサイクルコスト低減の視点の必要性、サービス提供能力に着目した施設等評価の必要性、を指摘した。

そこで本節では、それぞれについて具体的な解決案を検討するのに役立つヒントとなる資本改善計画の考え方についてアメリカ地方政府の事例<sup>7</sup>を紹介したい。

自らの裁量と責任で持続的な財政運営を行うためには、さらに地方債残高の管理が徹底される必要があり、引き続き、普通建設事業費の抑制が行われるだろう。こうしたなかで、新規事業を展開するための事業費を確保しながら、同時に既存公共施設等の行政サービス提供能力を低下させないようにしていくためには、普通建設事業費の配分について、より計画的な対応が必要となる。特に、分野別の補助金よりも一般財源による資金調達の割合が高まっていくことが予想される現在の地方財政制度環境の下では、分野別に計画的に対応していくことでは十分ではなく、市全体の立場から包括的な対応が講じられる必要があろう。

しかし、これまでの日本の制度環境においては、こうした包括的かつ中長期的な資本計画は必要とされてこなかった。このため以下では、そうした取組に積極的であるアメリカ合衆国の地方政府の事例(「資本改善計画」)を検討し、A市の資本マネジメント改善の糸口としたい。

### 資本改善計画(CIP)とは？

資本改善計画(編成)(Capital Improvement Plan、以下CIPと略する。)とは主要な資産取得及び資本プロジェクトの需要に関する中長期的な予測のことをいう。その期間は、通常、5年または6年である。プロジェクトや資産取得に対する支出額、その財源、その資産取得やプロジェクトが及ぼす将来の運営・年次予算(operating and annual budgets)に対する影響が、その内容である。

CIPの予測期間の初年度に記載されるプロジェクト等は、その年度の資本予算(Capital budget)となる。

CIPの計画プロセスは、通常、毎年度繰り返される。

### CIPの様式

---

<sup>7</sup> 以下は、Vogt, John (2004) *Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Government*: pp33-87の内容である。

地方政府は、CIP の中において、資本プロジェクトや資産取得を表示するために、「政府全体要約表( Jurisdiction-wide summary form )」及び「プロジェクト詳細表( Project detail form )」の二つの基本様式を使用する。

政府全体要約表では、資本プロジェクトや資産取得のための複数年度にわたる行政機能別のコスト、財源、運営・年次予算への影響を示したものである。「前年度以前」「当年度」の欄が、実施中のプロジェクトのために設けられる。また、CIP の予測期間内に着手されるが、その予測期間後にもコストが継続して発生する場合のために「6年後以降の年数」という欄が設けられる。なお、予測期間内に着手されるプロジェクト等についてのみ記載されることもある。

もちろん、こうした様式のほかに、CIP の様式はありうる。例えば、資本的支出を会計別(ファンド別)に表示する場合やプロジェクト別に表示する場合がある。多くの小規模な地方政府ではすべてのプロジェクトの一覧を掲げ、それぞれに対する支出を表示している。また、運営・年次予算への影響について CIP には示さず、別表としている場合や文章形式で要約している場合もある。

プロジェクト詳細表には、個別プロジェクトに関連する次のような情報が表示される。

プロジェクト名・番号、要求機関、属する会計( fund )、プロジェクトのタイプ( 新規、更新、拡張、等 )のような識別情報  
項目別の支出  
使用可能な財源及び運営予算への影響  
プロジェクト概要  
プロジェクトの優先性・理由  
他のプロジェクトとの関連  
財源及び運営予算への影響に関する注記  
実施の段階

### CIP の期間

CIP の期間は、通常、5年または6年である(次年度の予算に4年または5年の予測期間が加わる計算である)。これは、資本プロジェクトに対するニーズやコストを現実的に見積もることができ、かつ、プロジェクトを計画し財源を確保するのに十分な時間を想定したものである。

とはいえ、中小規模の地方政府では3年または4年のCIPの方が便利と考えられることもあるし、また初めてCIPを作成する地方政府でも3年から4年のものが有益である。他方で、より長期(7年~10年程度)のCIPを持つ地方政府もある。10年間のCIPを持つRaleighでは、CIPを前後期に分け、前期5年については詳細なコストに関する表を載せ、後期5年については合計値のみを載せている。なかには20年間の長期のCIPを作成している町もある。

る ( Reno )。

Mecklenburg カウンティでは、10 年間の資本ニーズアセスメントと 3 年間の CIP を併用している。CIP には詳細なプロジェクト、コスト及び財源のデータが記載されており、これはカウンティのコミッショナーによって認められたものである。他方、資本ニーズアセスメントは、詳細なコストや財源のデータは記載せずに、将来のプロジェクトを識別する。

### **CIP の対象となるプロジェクト**

通常、CIP の対象となるのは高額で耐用年数の長い、主要なプロジェクトである。これらの支出は臨時的であり、複数年度の計画が必要となるものである。中小規模の地方政府では、インフラストラクチャ、施設や主要な機器の修復 ( rehabilitation ) や更新 ( replacement ) にかかるコストも計上していることもある。

対象となるプロジェクトを決定するために、金額や耐用年数を基準としているが、その具体的な数値は地方政府の規模によりばらつきがある。大規模な地方政府では、インフラストラクチャ、土地、建物、その他の不動産に限定している場合もある。

### **運営予算 ( operating budgeting ) への影響の予測**

運営予算のもたらす影響とは少なくとも以下の内容を含む  
負債により資産取得した場合の年次の債務返済 ( debt service )  
リース等で資産取得した場合のリース料  
新規プロジェクト等に付随するプログラムまたは運営費用  
施設更新等に伴う維持管理運営コストの節約  
新施設等の供用開始による追加の使用料収入等や税収の増加  
税収等の減少 ( これまで民間所有であった土地での施設建設の場合等 )

## ・人的資本マネジメント改革の具体的提言内容

### はじめに

人的資源マネジメント（Human Resource Management）で重要な点は、どのような人事制度を構築するかではなく、その人事制度によってどのような組織を形成するかにある。自治体が担当する地域の特性、市役所という組織の規模や能力、そして何よりも市民が市役所に何を期待するかによって、市役所の運営は異なる。地方公務員法は情勢適応の原則を定めているが、この規定は他の自治体と同一の運用を求めているものではなく、また、他の自治体の制度運用が A 市民にとって期待するものであるという保証もない。国が定める自治体人事の諸法令が全国一律であっても、その市役所が取り組むべき人的資源マネジメントはそれぞれ異なるはずである。

また、地方公務員法による情勢適応の原則は他の自治体のみならず「社会一般の情勢」に適應するよう求めている。民間企業では、年功型賃金から成果反映型へという給与制度の変化が一段落し、短期的業績に基づく金銭面重視の処遇が必ずしも企業の継続的な発展をもたらすものではないという認識が広まりつつある。より重要な視点として、組織のコアとなって組織を継続的に支える人材を長期的に雇用し、競争力の源泉として能力を發揮させながらノウハウを組織内で継承するためにはどうすればよいかについての感心が高まり、人事制度をそうした視点から再構築しようとしている状況にある。

翻って自治体の人的資源マネジメントはどうであろうか。法に規定されている成績主義の運用を怠ったために各方面からの批判が相つぎ、それを受けて人事考課制度や給与への成果の反映の検討・導入が多くの自治体で進みつつある。しかし、自治体にとっての成果とは何か？ 処遇に反映させるべき成績とはどのようなものか？ 処遇の差はどの程度が適当なのか？ そして、それらが組織にどのような影響をもたらすのか？ 実は、これらについて誰も答えを持ち合わせていない。なぜなら、今まで成績主義の運用を行ってきた自治体は少数であったし、それが何をもちたかについての評価はほぼ皆無といってよいからだ。では、今のままのマネジメントでよいのだろうか？ 国からの行財政改革の助言を受けるまでもなく A 市の財政状況は厳しく、地方交付税がさらに減額されることがほぼ確実な状況において、質の高い市民サービスを継続的に提供することは可能だろうか？

人的資源マネジメントの要は、市役所によるサービス提供能力の確保と發揮を実現することであり、人事制度はそのためのシステムの一つである。言い換えれば、人事制度だけを考えても人的資源マネジメントにはならないのである。

市民の期待を職員は理解しているのか。組織はそれを共有し実現するための仕組みを提供しているのか。その仕組みが機能しているかを検証し改善しているのか。市民が期待するサービスを、職員を通じて提供するためにはこれらの仕組みが必要である。人的資源マネジメントのパートでは、A 市の人事管理における現状をふまえ、参考となる事例を紹介する。

## 現状分析

### 1-1 雇用管理

組織にとって必要な人員を確保し、その職員を適正に配置することにより組織能力を最大限に発揮することが雇用管理の目的であり、職員の採用・異動・退職が含まれる。

職員数に関する中長期計画については、平成 22 年度までに定数を 142 人削減する定員適正化計画が策定されている。これに基づいて新規採用職員数を退職職員数よりも大幅に抑え、人員の不足分は臨時・嘱託職員で対応を図る方針となっている。新規採用は原則新卒（卒業後 5 年まで）のみとなっており、中途採用・任期付・経験者採用は行っていない。臨時・嘱託職員は定数に含まれないため、業務のスリム化との関連は不明確なまま、予算が措置された場合にその範囲内で各課による採用が可能である。また、52～55 歳をピークとする団塊世代退職後の職員の年齢構成バランスは今後の検討事項となっている。

係長以下の人事異動については、同一職場での在職 3 年を経た職員を異動対象とし、対象職員から提出される異動希望調書が参考にされる。また、昇格については昇格対象年齢に達した職員について、在籍する職場の所属長からの意見を参考に行われ、対象年齢以外の要件について公式なものはない。

雇用管理については次のことが指摘できる。職員数については、市民にとって必要なサービスレベルの検証や、退職金を含む職員人件費が市財政に対して将来的に与えるインパクトの分析が不十分なまま計画が決定されている。そのため、削減後の職員数が市の行政運営にとって適正な職員数であるのか不明確である。異動については、在職年数というルールがあるものの、職員の長期的なキャリア形成といった人材育成の視点からの取り組みは不明確である。昇格については、管理職に求められる能力や具体的な役割などの人材像が不明確であり、仕事の質やモラル向上のためのインセンティブ機能としての位置づけが不明確である。総じて、市民サービスを提供するための経営資源として職員を活用するという意識が希薄であり、そのための仕組みが整備されていないといえる。

### 1-2 業績管理

組織とは目的を達成することがその存在理由である。目的を達成するために目標を設定し、それを実現する組織を編成し、各単位組織には上位目標をブレイクダウンした目標が設定される。各所属の目標達成状況を把握し、組織全体にとってより適正な資源配分、目標の改善・修正を行うことが業績管理の目的である。また、業績管理は、期首における目標の伝達・理解、期中の状況把握、期末の評価などのプロセスにおいて、上司と部下の業務上のコミュニケーションを必要とし、そのことが仕事への使命感、達成感を醸成する機会となり、非金銭的モチベーションシステムとして機能する。

A 市では、従来行われていなかったが、係長職以上を対象とした人事評価システムの試行により、評価者と被評価者の人事考課面談の場を設けた。これについては 2 年後に一般職員への拡大を予定している。ただし、単位組織の業務目標を明示するための目標管理の仕

組みはない。人事評価システムの目的は、人材育成を柱としつつ、成長を促す組織風土への変革、市政目標の共有化となっている。

業績管理については次のことが指摘できる。人事評価システムの導入は評価できるが、仕事の成果とのリンクが不明確な仕組みとなっている。また、事務事業評価制度を導入しているものの、一部の事業のみへの適用である。そのため、評価の対象とされない事務事業や組織全体の業績管理に対する職員への動機付けが弱く、組織風土の変革といった価値観を変えるための取り組みとしては不十分である。

### 1-3 モチベーションシステム

人事制度におけるモチベーションシステムには、金銭的インセンティブによるものと非金銭的インセンティブによるものがある。

金銭的インセンティブについては次のことが確認できた。業績管理が実施されていないため、それにもとづく賞与への反映はなく、昇給の差別化もほとんどされていない。昇給は原則として同一年採用者は同一昇給であり、同一級に複数の職位が存在するいわゆる「わたり」も運用されている。昇格は、昇格対象となった時点の所属長からの推薦を参考とする。退職金は市で支給しており、大量退職時への対応は未検討である。退職時の特別昇給は平成19年度から廃止の予定である。

非金銭的インセンティブには次のことが確認できた。業績管理が実施されていないため、仕事の満足感、達成感のベースを築く機会、上司や同僚による評価の機会は制度化されていない。人材育成基本方針は作成中であり、職員に対する成長への期待、動機付け、方向付けが明確にされていない。また、これら制度の設計、運用の基本情報となる職員ニーズの把握や意見聴取は行われていない。異動対象者(在職3年以上)からの異動希望調査には現状の不満等が記載されることがあるが、異動事務の中で処理されており、職員ニーズの把握という位置づけではない。

モチベーションシステムについては次のことが指摘できる。モチベーションシステムは、職員を仕事の質の向上へと導くための仕組みであるが、市の職員が何に動機付けられるのかについての把握がされていないため、導入している制度についての効果が不明確である。金銭的インセンティブについては、運用にメリハリがないためにモチベーションの向上効果は弱いと予想される。非金銭的インセンティブについてはほとんど導入されていないといえる。

## 2. 参考事例

これらの現状をふまえ、A市が効率的・効果的な組織運営を実現するために必要な人的資源管理の論点を、先進事例を挙げて整理する。

## 2-1 東京都の『人材育成基本方針』(2006年3月)

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/ikusei/zinzaiikusei-zenbun.pdf>

『都におけるマンパワーの今後の動向と方向』(2005年7月)

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/manpower/manpower.pdf>

### 参考となる点

人材要件の明確化

職務を通じた成長モデルの提示

職員に対するアンケート

東京都は2006年3月に『人材育成基本方針』を策定した。都の人事政策におけるこれまでの経緯としては、1996年度「東京都における能力と業績に応じた人事管理と人材育成」、1997年度及び2002年度の人事考課制度の見直し、2000年度の研修基本方針の改定などがあり、継続的にその見直しを図っていたといえる。今回の基本方針の策定の背景には、『都におけるマンパワーの今後の動向と方向』(2005年7月)によって分析された、人事環境の変化とそれに対応できる人的能力への危機感があった。東京都が人事政策上の課題としてその中で認識したのは以下の3点であった。

大量退職に備えた人材確保と職務ノウハウの継承

高い専門性を基礎とする企画立案や事後監査型業務の増加に対応できる高度な知識・能力を備えた人材の育成

経験者や任期付職員の採用などによる外部人材の活用

これらに対応するために、『人材育成基本方針』で人事政策の柱として挙げたのが「人材育成を機軸にすえた人事管理」である。それは、コア業務の明確化と人材の精鋭化を一体として進め、職員が自ら選択して強みを育み、活かし、キャリアを切り開くことのできる人事管理である。この考え方は以下の2つの視点を基本とする。

職員の視点：自らのキャリアを自立的・主体的に考え、選択しプロ職員としての強みを確立することが求められる。能力を伸張し、より高度な職務に就き、働きぶりが適切に評価され、達成感を得ることで仕事のやりがいも増す。

組織の視点：人生の多くの時間を職場で過ごす職員の職業生活が豊かなものとなるよう、仕事を通じた個人の成長と自己実現を支援する。育成・活用面では職員一人ひとりの強みを育み、活かすよう、人材を個別に見る発想に立つ。このことにより、「個」の力を最大限に引き出し、組織の生産性を向上させる。

こうした考え方のもとで明らかにした項目は以下となっている。

人材像の明確化

- ・ 都職員共通に求められる知識・能力
- ・ 職級に求められる能力・知識
- ・ 各職場における職務遂行上求められる知識・能力

#### 職級に応じた到達目標の設定

- ・一般職員(採用～主任) - プロ職員の素地をつくる
- ・監督職 - プロ職員としての資質に磨きをかける
- ・管理職 - 組織を担うリーダー資質を磨く

#### 人材育成体制

- ・総務局人事部・職員研修所の役割
- ・各局・各職場の役割

#### 人材の確保・育成に向けた具体的な取り組み

- 1 採用チャンネルの多様化
- 2 強みを育て、活かす任用制度の構築
- 3 育成を柱とする総合的な管理職制度の構築
- 4 人材育成・活用の「核」となる人事考課制度の充実
- 5 能力伸張・発揮を反映する処遇の確立
- 6 人材情報の IT 化によるキャリア管理システムの整備
- 7 「組織ニーズ」と「個人の意欲」に応える研修の推進

これらの中で A 市が参考にすべき点は、人材要件の明確化、職務を通じた成長モデルの提示、職員に対するアンケートの 4 点である。

#### 人材要件の明確化

A 市には組織として職員に求める姿が明示されておらず、昇進・昇格もその基準が不明確である。このような状況では、職員の成長すべき方向が個人に委ねられてしまって組織能力へと結びつかない可能性が高いばかりか、成長への意欲も失わせてしまいかねない。東京都では、職員が基本的に知っておくべきこと、各職層、各課で期待することを示して個人の能力の向上を促し、同時に、それらが組織の力となるべきことも求めている。

これらは、いわゆる職員像という抽象的なイメージとしてではなく、人事考課を通じて具体的な職務行動として発揮されることが求められている。人事考課制度も成果志向で設計され、組織がなすべき仕事と職員の行動が結び付く構造になっている。

#### 職務を通じた成長モデルの提示

基本的な知識にもとづき、経験を経ることによって到達する経験的学習の成果を重視し、単純な知識吸収にではなく、業務を通じた行動の重要性を職員に伝えている。

#### 職員に対するアンケート

人材育成・活用策を見直すに当たり、職員に対するアンケートを実施している。アンケートを実施する意味は、制度の影響を受ける職員たちの意識を把握すること、職員に対して関心を持っているというメッセージになることがあげられる。管理部門が「勝手に」決めたことではなく、自分たちの意見が反映されていると感じられることが、制度への満足感につながるのである。

## 2-2 多治見市の総合計画と事務事業評価と人事考課のリンクージ

部課等の組織目標 [http://www.city.tajimi.gifu.jp/jinji\\_hisyo/reform3.html](http://www.city.tajimi.gifu.jp/jinji_hisyo/reform3.html)

### 参考となる点

総合計画を実現するマネジメント

担当レベルへのブレイクダウン

西寺市長のマニフェストは、地方自治法によって市町村に策定が義務付けられた総合計画との整合性を図るとともに、市長が任期中に実行すべきミッションと位置づけ、市のマネジメントシステムを統合する役割を果たしている。多治見市におけるマニフェストの進行管理の特徴は以下の5つである。

首長任期と計画期間の整合性を図る

総合計画の期間は通常、前後期各5年、計10年として策定されるが、前期後期をそれぞれ1年前倒して見直し、各期間を4年間として市長任期にあわせる。

計画期間内事業の限定

期間内に実施する事業を、6つの視点による394の事業に限定列挙した。計画にない事業は原則として実施しないが、追加・変更のルールとして総合計画市懇談会の承認を得ることとした。

財政推計に基づく事業優先度の付与

計画期間中の財政推計により一般財源が減少となることを明示し、すべての事業に優先度を付与した。マニフェストに該当する事業は原則として最優先とした。

実行計画シートによる進行管理

指標、目標、各年度事業内容、事業費、財源内訳、担当課、マニフェスト該当の有無を記載したシートを作成し、毎年度更新・公表する。また、市民懇談会により進捗状況をチェックするとともに、行政評価としても活用する。

計画事業費の予算計上のルール化

概算要求時に実行計画シートに記載した事業費を必ず計上し、ヒアリングを元に各部に枠配分を行う。事業の優先度に基づき、各部は枠配分額内で予算編成を行う。

このように、総合計画を実現するために優先順位や予算の大枠が設定され、さらに目標管理制度によって職員個人レベルまでブレイクダウンされる政策・施策管理システムとなっている。計画・予算化された事業は、年度ごとの実施計画に基づいて、部課等の「組織目標管理シート」、各職員の「個人目標管理シート」へと落とし込まれている。

また、各シートは一年ごとに作成されるため、総合計画やマニフェストに挙げられなかった項目、例えば行政改革実施事項、市長の指示事項、地区懇談会での課題、ISO14001への取組事項、組織の基本使命なども適宜追加されるため、総合計画やマニフェストの期間内の内容が常に同じということではなく、その時々的重要事項を組織に浸透させることも可能にしている。

2005 年度からは各部長に対して職員の配置権の付与も行い、各部長はその年度に配置される非管理職の職員名簿をもとに、各課の必要人員、要員を自ら決定することができるようになった。

このように組織目標の達成を個人レベルまで落とし込んだ目標管理制度は人事管理システムとしても機能する。多治見市の人事管理制度で特徴的なことは、勤務評定に基づく降任・昇給延伸の基準を明確にしたことである。勤務評定によって導入して昇給・昇格に職員間に差をつける制度を導入する自治体は増えているが、一定の基準に満たない職員に対する処遇を明確にしている例はまれである。

降任・昇給延伸は次の経過を経て決定される。直近の3回の勤務評定において成績が「特に不振な職員」が「要指導職員」として指定され、この指定が2回続くと昇給が延伸される。その次の勤務評定においても勤務成績の改善が見られない場合に降任となる旨の予告が職員本人と所属長へ通知される。降任予告を受けた職員がさらに6月後の勤務評定で要指導職員として判定された場合に降任となる。ただし、「特に不振な職員」の指定は、一定の評定点数を下回った場合に機械的になされるものではない。その指定を受けるまでには3回の勤務評定の機会があるので、その間に職員の適性や配置などによる影響も考慮して慎重に検討されるという。要指導職員として指定されると、所属長は職員への重点的な指導を行うこととなる。制度の運用状況としては、要指導職員として指定された職員数が平成16年3月に17名、同年9月に17人(解除9、新規9)、平成17年3月に21人(解除9、新規13)、昇給延伸者数は同時点で順に16名、1名、5名、降任者数は全て0である。

この制度は降任や昇給延伸をすることが目的ではなく、成績不振な職員の意識改革の推進が重要であると人事担当者は考えている。また、成績が良い場合の処遇と合わせて実施することによって、職員の間には「頑張ればきちんと報われる」という意識が広まるとともに、勤務評定制度が機能していることを伝えるメッセージ機能もはたしている。

## 2-3 北上市行政経営の仕組み <http://www.city.kitakami.iwate.jp/>

### 参考となる点

継続的で着実な取り組み

戦略計画への取り組み

活動分析への取り組み

北上市は平成14年6月に『行政評価システム導入方針』を庁議決で決定し、その取り組みを開始した。行政経営システムは、戦略構築システムと事業企画・予算編成プロセスの二つのプロセスに分かれている。前者は部・課のミッション案をもとに全庁ミッションを設定し、総合計画と連動して課レベルまでのミッションを決定する。このプロセスを経た後、後者のプロセスにおいて、課での事業企画、事前評価、部内優先順位の決定、全庁レベルでの事業企画の決定、予算編成という構成になっている。このシステムを構築する

ための市の取り組みは以下のとおりであった。

平成 15 年 3 月：業務棚卸

平成 16 年 5 月：各係 1 事業の事務事業段階評価の試行

9 月：ミッション管理シートによる部・課ミッション設定

10 月：全庁ミッション設定

12 月：全庁事前評価・施策別事業優先順位確認

平成 17 年 2 月：財務会計システムとの連動

8 月：前年度事務事業事後評価の設定

このように、目指すプロセスの決定後における、それぞれのパーツの作成は一つひとつ着実に歩みを進めている。これは、従来の運営方法とは異なる方法論を採用したために、それを市役所全体で認識し、新しい方法についての理解を「腑に落ちる」まで深めることを目指していたためである。

こうした行政評価システムへの取り組みは、「ミッション」 - 「価値観」 - 「ビジョン」 - 「戦略」の 4 つを「広義のミッション管理」と定義した北上市独自のミッション構築システムを最終的に目指している。それはバランストスコアカード (Balanced Scorecard : BSC) の 4 つの視点 (財務の視点、市民の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点) による戦略マップの作成を想定している。

戦略マップを作成する理由は、分野ごとの政策体系間において施策が複数の分野で相関する、いわば「たすきがけ」の状態になっており、その全体像を明確にする必要があるという認識からである。「ミッション管理シート」の導入は、そのための基礎表と位置づけられている。北上市の改革は、さらに将来を見据えて継続的な改善を続けていこうとしている。

北上市のもう一つのユニークな取り組みは業務日誌の作成である。これは政策企画課における試行的な取り組みであるが、各係の職員がどの業務にどれだけの時間をかけているかを把握するためのツールである。

このツールは、各職員の各業務の作業量をエクセルで集計するものである。午前 8 時半から午後 5 時半までの業務時間を 30 分毎に区切り、昼休みを除く 16 の区切りのそれぞれの時間に行った業務コードを入力すると、各業務のどのようなタイプの業務に携わったかが集計できる。例えば、業務区分コードのうち行政評価かかるものを「10」、業務改善にかかるものを「20」とする。また、業務の性質によるコードのうち、会議については「6」を、視察対応については「9」として割り振っておく。ある日の 8 時半から 9 時半までは行政評価の会議だった場合は、8 時半から 9 時、9 時から 9 時半までのセルに「106」を入力する。9 時半から 10 時までが業務改善についての視察対応の場合はそのセルに「209」を入力する。このように業務の区分と性質ごとの仕事を集計し、実際にどの業務にどの程度の時間がかかっているかを職員単位、係単位、課単位などで把握することが可能となる。これは事務事業評価や予算作成に当たって必要となる業務量の基礎データとなると

もに、業務改善にも貢献しているという。政策企画課で試行的に開始したが、入力自体の作業量は少なく、エクセルによる集計作表という簡便さのため、同じフロアの課などに徐々に広まりつつあるという。事務事業コストの算定の際の職員の業務量の按分を、こうしたツールによって把握している例はまれである。実際に作業量を把握できるこの方法は、コスト算定、人員配分など、組織の資源配分を効果的に行う有効な方法である。

## ・IT マネジメント改革の具体的提言内容

### A市の現状

A市の地域全体における情報化施策の方向性として、「A市情報化ビジョン」(平成12年11月策定)が存在している。その下位の位置づけとして、「A市行政情報化計画」があり、平成18年3月、第三次計画の実施期間が始まっている。第三次情報化計画のサブテーマとして、「電子市役所推進計画」を掲げている。

A市役所においては「総合政策部情報政策課」が、電子計算機の管理運営、庁内ネットワークの維持管理、情報セキュリティ確保のための各種施策を行っている。体制面は、総合政策部長が市役所全庁レベルでのITシステム統括者の位置づけにある。同課配下に情報システム係(係長1名、係員3名)、情報システム係(係員3名、係長は兼務)を配置している。

A市におけるシステム構成は、基幹系システム(ホストコンピュータ、国民年金・財務会計システム他11システム)、業務系システム(クライアントサーバ、健康管理・入札管理等7業務合計30システム)、情報系システム(PC、地域情報系6システム、庁内情報系8システム)からなる。通信インフラとして、本庁と全ての出先機関を結び、庁内イントラネット(職員ポータル)を構築している。また、市役所、公共施設、教育機関へIP電話を導入し、コストダウンを図っている。

各部署に「電算責任者」、「電算処理管理者」、「電算処理責任者」を配置し、各部署における電算システムの管理運営、変更管理等を行っている。またこれとは別に、各課単位に「情報化推進リーダー」を設置し、各課職場における情報化の推進啓蒙や、業務改善に資する提案についての窓口的役割を担っており、これらの体制・仕組みによって、現場作業のコンピュータによる自動化について図られてきたといえる。

システム調達面では、情報政策課が主体的に関わる基幹システムについては、過去導入時は入札を行った。個別の業務システムについてはパッケージソフトの場合は入札を行い、ベンダ業者の提案を見て判断したい場合は、業者にプロポーザルを提出させている。なお、ハードウェアはスペック勝負であり、市役所が提示したスペックに沿った競争入札を行っている。また、IT関連での自治体共同調達の実績については、現在電子申請システムの県内自治体での共同開発事例のみである。

現在庁内ITインフラ整備の面で最も力を入れているのはセキュリティ対策である。リスクマネジメント対策として、ハード面では「シンクライアント端末」(ハードディスク部分をサーバーで一括化し、各ユーザーはキーボードとディスプレイのみ保有)の導入、ソフト面では、有事の際のスキーム、初動体勢の整備を行っている。具体的には物理的対策、人的研修・運用規定、チェックリスト、ガイドライン整備などが挙げられる。セキュリティ監査については2006(平成18)年度に初めて内部監査を実施しているが、外部監査についてはまだ行っていない。

一方、一般市民に対する IT 施策としては、インフラ面の整備として、市が出資している第三セクターCATV 企業を支援することで、段階的に IT インフラの整備を図っている。ソフト面では、視覚障害者を対象とした IT 講習を継続して実施している。また、過去に IT リテラシー向上施策としてネットワークセキュリティに関する講習会を開催したことがあるが、2006 年度は、経済産業省の補助でネットワークセキュリティのキャラバンを A 市内で開催し、一般市民に対して講座を開催した。2006 年 11 月からは、市民の PC や携帯電話から各種公共施設等の位置情報を電子地図によって提供するサービスの運用も開始した。

## A 市の問題点

現在の同市役所における総合政策部情報政策課の役割は、全庁の組織・予算・制度を含む行政情報化関連施策全般にわたり、各部局等を総合調整し、市役所内全体の行政情報化を推進する立場ではない。そのため、現在、基幹系システムについては情報政策課が管理運営しているが、各主管課の業務で必要なサーバーは当該主管課において調達し、管理運営している。施策・予算面での重複については情報政策課としては実態を把握していない。ソフトウェア導入についても、業務ソフトについては主管課に任せており、情報政策課としてどの主管課にどのようなソフトが導入されているかについては体系だって把握をしていない。

また、主管課間でのユーザーニーズの共有についても、各主管課の情報化推進リーダーと情報政策課との間で随時電話連絡があるレベルであり、恒常的にニーズを受け付け、溜めておき、ユーザーが随時参照できる「ナレッジデータベース」のようなものは存在していない。情報政策課としてもこの点については問題意識を持っているが、ユーザーニーズの共有の現状を鑑みてユーザーの意識を高めることが、「ナレッジデータベース」が実効性のあるものとして運用できるか否かの鍵を握ることになると思われる。

一方で、現場におけるユーザーニーズについても、情報政策課としては過去 IT を庁内に導入する時期に、全ての職員が基本的な公文書作成レベルまで引き上げるために必要な施策実施を主体的に行ってきたことがあるが、現在は、新規採用職員についても採用時点で上記期待レベルまで到達していることを前提としているため、庁内での講習会開催等の施策を実施しておらず、またホームページの更新作業をはじめとして、IT、OA 関係のスキルアップ施策の実施・スキル管理は各現場に権限委譲した状況である。これにより職員の IT スキルについても、積極的に新しい IT ツールを活用して業務に生かし、継続的にスキルを高めてこうと職員と、必要最小限しか活用しようとしなない職員との間の差がますます広がることになり、組織としての市役所を考えた場合、仕事内容の品質、効率性の面で組織間・職員間でアンバランスを生みだすリスクを持っているといえる。「ナレッジデータベース」構築とあわせ、IT を活用した日々の業務改善、新しい仕事の進め方についての情報共有をはかり、知識の共有と更新を行っていく必要性が高いものと思われる。

施策遂行に当たっては、単年度ベースで計画し、予算を調達し、遂行するのが基本とな

っている。恒常的に発生する施策については、当年度に行う事業についての必要な予算を確保しそれを執行している。複数年度にまたがる事業については、「近年発生していない」ということである。将来的に発生するとすれば大規模なシステム再構築等で起こるものと思われるが、現在のところシステム再構築の事業予定が無いため、そのようなニーズも発生していない。施策の優先順位付与についても、現状の予算制度上、次年度の予算がどのようなになるかが直前になるまでわからず、計画を立てる上での事業実現性を担保できない点が大きなリスク要因として挙げられる。同様に、国または県・市レベルで制定された法律・条例等の内容に依存したシステム設計・構築・修正作業を行うことになるため、法令の内容が固まるまではシステムの仕様を確定できないというリスクもある。また、基本的に年単位で予算サイクルが動くため、最新技術へのアップグレードのタイミングが最低でも年単位になってしまうことも挙げられる。総合政策部情報政策課へのインタビューにおいても、IT 関係で期中に補正予算等を組んで行う施策については、余程の緊急性がない限り次年度に回されるということであった。ハード・ソフト両輪で技術革新が行われる IT 業界において、基本的に年単位で事業が固まってしまう予算サイクルにおいては、必然的にフォローアップが難しくなるという事情も存在していると言えよう。

#### **上記を踏まえた問題解決の視点と具体的な提案 - 市長補佐 IT チーム**

上記を踏まえ、問題解決に向けての視点と具体的な方策についていくつか提言を試みたい。まず問題解決に当たっては、最初に組織風土を変革するための取り組みに着手した後、庁内に「枠 = 仕組」を作り、運用をはじめ、その後徐々に「枠」をブラッシュアップしていくというステップを踏んでいくことを提案する。その際に持つべき視点として、IT における「全庁最適化の視点」、各主管課レベルでの BPR の視点の二つが挙げられる。

まず IT における「全庁最適化」の視点について、事業に対する予算化と事後評価の全庁で共有した視点と、各主管課における事業実施における「インセンティブ」を与える全庁で共有した仕組を確立することが重要であると考え。実現するための具体的方法としては、庁内全体の情報化施策を統括し市長を補佐する人材・チームの設置を挙げられる。現在の組織上、市長直下に置き、最終的な実行責任を含めて庁内の IT 関係施策の全権を委任する形式が現実的だと思われる。人材面では、中長期的には情報通信技術に関する知識を持った一般職員の登用にて対応するのが理想的であるが、当面は「情報通信技術の知識を持った事務職」の人材を外部から登用、もしくは民間を含めた外部からの期間限定での政治任用形式や、ここ数年で退職時期を迎える「団塊の世代」の人材活用（民間企業での経験者を登用する等）も考えられよう。

この市長を補佐する人材・チームのミッションは、IT を通じた「小さくても仕事のできる『組織としての A 市役所』」の実現である。昨今の財政状況、今後の厳しい財政見通しに加え、今後の少子化の進展を考えた場合、限られた人材・財源の中で、高いパフォーマンスを出す組織となるかが鍵となる。その際、「全庁最適」という視点を持つことが重要であ

る。単なる「業務効率化のツールとしてのIT」から、「行政経営戦略の立案・実行におけるIT活用」、「ITの利点を生かした業務プロセスの再構築」という視点が必要となる。そのためには、市役所を取り巻く外部環境・内部環境と、それらを踏まえた「経営戦略」を理解し、また庁内でどのような業務ニーズが存在し、また「ヒト・モノ・カネ・情報」の視点でどこが不足し、どこが満たしているのかを俯瞰的に把握し、それらの課題をどのように解決するかを、既存の組織体系を超えた視点で検討し、実行に移す必要がある。そのためには、特定の主管課の利益等に左右されず、「市役所としての利益」の視点を持ち、行動できることが必要である。

その上で個々の主管課における業務プロセスを「庁内全体最適」の視点で議論し、庁全体の戦略として決定し、実行に移すための意思決定機関を設置することを提言したい。これは現在の「情報化推進リーダー」の役割を発展させるのが現実的と考える。

「業務プロセスの視点」と、それを実現させる「ITの視点」それぞれの視点で、各主管課における要望を作成し、一方市長補佐チームは市長マニフェスト、情報化計画における全体の方向性に従い作成した計画を持ち寄り、共通の場で議論を行い、市全体のIT、BPRの方向性を決定していく場とする。

その際のポイントとしては、責任と権限の所在の明確化の必要性が挙げられる。考え方としては、以下の4つの視点があげられる。

- 情報化に関連する全ての施策と予算の把握
- 複数の主管課にまたがった施策の統合可能性の検討
- 複数年度に跨っての計画策定と実行
- 施策実行に対するインセンティブの付与

については、現在主管課ごとに予算要求、予算配分がなされているものを、事前に「庁内意思決定機関」などを通すことで施策の調整を行い、その結果に基づき主管課が予算を要求するプロセス、もしくは「庁内意思決定機関」が一括して予算請求を行う方法が考えられる。前者のやり方は後者に比べ手間はかかるが、最終的な権限と責任は明確に各主管課に帰属することとなり、現在の業務プロセスと比較的近い方法であると考えられる。

については、「プロジェクト予算」の考え方の導入である。新たに作られる「庁内意思決定機関」における基本的な考え方として、横軸に主管課、縦軸にプロジェクトをおいた、「マトリクス型の意思決定」を導入することを提案する。同機関内においては基本的に「プロジェクト」ベースで施策についての議論を行うが、予算策定過程など、従来からの業務プロセスで議論を行う必要がある場合には、職員数など最も適切な基準を用いて、各主管課に対して予算を按分して、各主管課の予算として把握する。事業内容のチェックもプロジェクトベースに行っていくものとする。

については、「総合計画」や「市長マニフェスト」と連動した施策を実行するに当たっては必要不可欠な要件であると考え、現在の単年度現金主義会計・国からの交付金制

度を前提とした予算制度においてこれを実現することは困難が多いのも事実である。その条件下ですでにできることとしては、複数年度に跨った「事業計画表」の策定と、事業計画全体における進捗度合いの正確な把握であろう。

については、現在は厳しい財政下、限られた投資的経費枠の全庁的な予算の取り合いの状態にあるといえ、どうしても過去からの継続施策に重点的に予算配分され、また配分される予算の執行状況についても厳しく査定されるため、「少なく見積もり、年度内に使い切る」という考え方に支配されるものと考えられる。特に IT 関連施策については「新規事業」としての性格を持つ施策が多くなるものと考えられ、上記実情では必要な予算を潤沢に確保し、施策を実行することは難しいものと想像できる。その対応策として、「枠配分予算」手法の導入、「新規事業予算枠」の設定、そして何より市長をはじめとする市における「経営陣」が設定する明確な「行政経営ビジョン」の存在と、それに紐づく形で設定される事業評価指標の存在が挙げられる。

上記で述べてきたものは全て、「IT 分野」のみならず、全庁的な行政経営に資するものばかりであると考ええる。「IT」、または「ICT」(Information Communication Technology)とは、それ自体を実施することが「目的」ではなく、あくまで最終的に市民に対して最良のサービスを提供するに当たっての「手段」に過ぎない。現在の厳しい財政事情、住民ニーズの高度化の中で、いかに少ない資源を有効に配置・活用し、最大のサービスを提供できるかが市役所に求められていると言えよう。まずは IT 分野において市役所の経営改革を試み、そこで得られた成果を全庁的に広めていくことをすすめたい。

## ・統合マネジメントの具体的提言内容

- **戦略的なプラン、中長期計画と単年度予算の連携を図る**
- **「小さくても仕事ができる A 市役所」に向けての職員レベルの意識改革の実践**
  - 各主管課レベルで BPR(Business Process Re-engineering)の視点を持つため、現場職員レベルでの意識改革活動始める。
  - マネジメント（部課長）レベルに対して「全庁的視点」を持たせる風土作りを行う。
- **事業を戦略的に実践しうる仕組の導入と実践**
  - 「戦略的投資枠」の設定。「市のビジョン達成のために必要な事業・施策」に対して付与するための財源枠を特別に設定し、当該事業・施策に対して配分する。
  - 各部署の「経営努力」を「財源」など目に見える形で報いるインセンティブプランを導入する。
  - 「戦略的投資枠」の執行内容、インセンティブプランの実施内容を測定するための、予・決算プロセスにおける Plan-Budget-Manage- Report サイクルの導入と実践を行う。
- **事後評価制度の整備**
  - 市民の視点に立った行政評価制度の再設計と実施・報告を行う。
  - 行政評価の結果を行政内部・議会が活用できるものとする。

### 1. A 市の現状

「中期財政見直し」「新行財政改革プラン」の策定による 2 カ年計画、1 年ローリング方式の採用。新行財政改革プラン推進委員会の設置。新行財政改革プランのターゲットは事務改善と経費削減、定員適正化計画の推進。マニフェスト達成のため、正規職員を減少させ、非常勤職員雇用の方向へ。

### 2. A 市における課題/問題点

総合計画と中長期財政計画との整合性、連動はない。新行財政改革プランのターゲットは事務改善と経費削減、定員適正化に絞られており、戦略性を持つものではない。このため、設置された新行財政改革プラン推進委員会はトップマネジメントにより構成されているにもかかわらず、A 市の弱みと強みを分析し、可能な戦略計画を策定する司令塔の機能をもつものとなっていない。前提とされる財政フレームの算定基準は厳密なものではない。

### 3. 課題解決に向けての視点

戦略的、マクロ的視点によるマネジメントシステム、計画策定の検討、財政改革のための対症療法的思考からの脱却、長期的視点からの戦略性の構築、マニフェストと A 市の長期展望のバランスをいかにとるかを検討する。

市民の視点に立った行政評価制度の再構築。「結果」はサービスの最終受け手である市民

の視点に基づくものとする。行政評価の対象を市民に対する直接的なサービス分野（プログラム）とし、他の分野は目標による管理の導入などにより、効率性確保を焦点とする。

行政評価の結果は行政内部・議会も活用できるものとする。

上記システム構築の前提としての、「全庁的視点」と「主管課の視点」それぞれを持ちつつ、「A市役所」として市民に対してサービスを提供しうる職員の育成。各主管課の現場におけるBPRの活動、幹部職員レベルが「全庁的視点」を共有ための仕組みを確立する。

#### 4. ミッション、目的の明確化に役立つテンプレートの提案

複雑なものではなく、次のようなミッション、目的を部内、課内で共有できる簡易な記述書の活用を提案する。

##### 4-1 部または課のミッションテンプレート

<b>部(課)のミッション記述書</b>
_____ (部または課の名称)のミッションは、 _____ (顧客が享受する結果または便益)を提供できるよう、 _____ (特定の顧客 または顧客グループ名)のために _____ (部または課が 実施するサービスの内容の要約)を提供することである。

##### 4-2 活動目的明確化のテンプレート

<b>活動目的記述書</b>
_____ (事務事業名)の _____ 活動の目的は、 _____ (顧客が享受する結果または便益)を提供できるよう、 _____ (特定の顧客 または顧客グループ名)のために _____ (部または課が 実施するサービスの内容の要約)を提供することである。

##### 4-3 施策目的明確化のテンプレート

<b>施策目的記述書</b>
----------------

\_\_\_\_\_ (施策名) \_\_\_\_\_ の目的は、 \_\_\_\_\_  
(顧客が享受する結果または便益)を提供できるよう、 \_\_\_\_\_ (特定の顧客  
または顧客グループ名)のために \_\_\_\_\_ (部または課が  
実施するサービスの内容の要約)を提供することである。

## ・ A 市行財政改革推進のための提言の総括 ネクスト・ステップに向けて

本提言は、A 市が現在有するヒト、モノ、カネ、情報という有用な資源を有効に活用し、またその行政キャパシティを高めるためのステップを提示した。優秀な職員、これまで築いてきた歴史風土と文化、産業、資本を資源として捉え、ビジョンに向けて、その有用性を引き出す戦略性とマネジメント能力が今こそ求められている。従来型の行政管理思考から脱却し、大きなマインドの転換を行う絶好のチャンスといえる。企業の競争優位と同様に、自治体もその持てる資源の潜在能力を最大限に活用し、競争優位を確立して、自治体価値を高める時代が到来したことを再認識することを求めたい。ネガティブマインドではなく、ポジティブマインドで、財政危機を乗り越え、健全化を達成して、さらに A 市のコミュニティ価値を高める積極的姿勢こそ必要である。

まさに PDCA サイクルを機能させるために、次の 5 つの経営上のポイントを指摘して総括としたい。すなわち、第一に、経営情報としての財務データの位置づけ、第二に、経営情報としての財務情報の体系的整備、第三に政府全体の財政状態・運営状況を示す財務データの整備と報告、第四に PDCA サイクルを機能させるための中期財政計画と予算との連携、第五に行政評価情報の予算編成への組み込み、である。

第一ステップの経営情報としての財務データの位置づけは、議会のみならず行政自らが予算・決算に示される実質的な内容としての政府のサービス提供能力を把握しなければ、市民をはじめとする外部のステイクホルダーにとっても有用な情報とはなり得ないということの意味している。夕張破綻はまさにこの例証といえる。政府の意思決定と業績評価に役立つ経営情報として財務データを位置づけることからまず着手し、財務報告に責任者によるマネジメントの討議と分析(Management Discussion and Analysis: MD&A)を重要な情報として加え、アカウンタビリティを果たすことが必要である。

第二ステップの体系的整備は、自治体が有する財務データを予算編成、決算を通じた業績評価に活用するために、目的適的に体系的な整備を行うことを意味する。体系的な整備に当たっては、減価償却費等を含めた間接費の配賦による事業別、施策別のフルコストの把握を目指すことが求められる。費目別管理ではなく目的別のコスト管理の方法を開発し、実践することが必要である。前年度実績をベースとした従来型の予算編成から脱却し、市民の要求水準を基礎とした優先順位付けに基づくプログラム、プロジェクトの選定、その選定に役立つコスト情報の整備が重要な課題である。

第三ステップの政府全体の財政状態、運営状況の把握は、普通会計、公営企業会計のみならず政府出資の団体を連結して、政府全体の状況を把握し、報告することの重要性を示すものである。政府の透明性を高めるとともに、行政経営情報としての有効性が強調される。

第四ステップの中期財政計画と予算との連携は、単年度管理の思考から複数年度の視点によるマネジメントを促進することを意味する。中長期にわたって活用する政府が保有す

る全ての資源を短期的な管理の視点と長期的な管理の視点の両者により、効果的にマネジメントする必要がある。

第五ステップは業績測定と予算編成との連携の重要性を示すものであり、行政評価を実施している多くの自治体において課題とされているものである。これを実現するためには、個別の行政サービスの業績測定とともに、全体としての市のミッションと目標の達成評価に業績測定指標をリンクさせる業績評価体系を開発、確立することが重要なポイントとなる。

わが国の自治体の行財政改革においては、まず従来の単年度思考、フロー管理から脱却すること、コスト管理、自治体が産出するサービスや財について原価計算の視点を持ってフルコストを算定することが最優先課題である。特にサービスの原価を正確に算定することは、市場化をはじめとして行政が行うべき意思決定の有用な基礎情報となる。さらに、長期的思考と短期的思考を結合し、財務趨勢、コスト情報、業績評価情報を基礎として、統合的なマネジメントを行うこと、さらにその結果を公表し説明して、パブリックインプットを得る基礎とすることが重要であり、これこそがわが国の地方自治体の行政改革のボトルネックを打開する鍵である。

## ・参考

### ポートランド市における結果指向の政府マネジメント

(小林麻理稿「地方自治体におけるマネジメント改革 - Managing for Results を実現する管理会計システム構築への提言 - 」『公会計研究』第 6 巻第 2 号通巻 12 号、国際公会計学会、2005 年 5 月、pp.46-60 から抜粋)

#### 1 MFR の意義

MFR はいかに定義されるのか。GPP によれば、MFR は、公共経営改革アジェンダをこの十年以上にわたって支配した考え方であり、業績を改善することを目的として、公共部門を変革する有力な改革理念とされるが、その構成要素は明確に定義されていない。しかし、MFR の中核的な手続的側面として、「戦略計画及び業績測定の所定のプロセスを通じて業績情報を創出し、提供すること」が挙げられることについては、一定のコンセンサスが得られていることが指摘されている。これによれば、MFR の本質が、戦略計画と業績評価という政府マネジメントの大きなサイクルにおける業績測定情報の効果的な活用にあることは明らかである。このことは、GPP が、MFR を実施しているか否かを測る尺度として、次の 4 要素を挙げていることにも明確に示されている。

政府が、結果を志向する戦略計画を採用していること

政府が、結果及び達成に向けた進捗度を測定することができる指標及び評価データを開発していること。

リーダーとマネジャーが、政策決定、マネジメント及び進捗度の評価に、結果に関するデータを活用していること。

政府が、その活動の結果をステイクホルダーに明確に伝達していること。

これらに示されている 4 要素、すなわち、a)戦略計画の設定、b)業績測定指標・評価データの開発、c)意思決定における評価情報の活用、d)ステイクホルダーに対する結果の伝達、を包括するものとして、ポートランド市監査人局監査サービス部門は、MFR を次のように定義している。

「MFR は、政府のマネジメントと一般市民がミッション、目標及び目的に継続的に焦点を当て、結果情報を意思決定、マネジメント、一般市民に対する報告に統合するプロセスである。」

このプロセスは、次の 4 つの組織行動を構成要素としている。すなわち、第一に、長期目標および短期目標の設定、第二に、資源配分におけるこれらの目的の留意、第三に、結果を達成するためのプログラムの管理運営、第四に、結果の報告、である。これらの一連の行動によって、政府が望ましい目標に向かって、その進捗度を決定し、効果的なマネジ

メントを実現することが可能となるのである。

これらに示される MFR の特質は、基本的なマネジメント原則の特質と異なるものではない。すなわち、結果に焦点を当てたマネジメント・アプローチには、明確なミッションと目標に対する理解が求められるのであり、その結果、プログラムがこれらの目標を達成するよう支援され、目標の達成状況に関する情報が収集され、報告される。まさに Drucker が指摘する成功する組織の 4 要素、すなわち、a)明確なミッション及び目標の確立、b)優先順位の設定、c)業績測定、d)結果の評価が、MFR においても同様に「重要な成功要因」(Key Success Factor: KSF)であるといえる。

MFR を効果的に実施することにより、いかなる便益が得られるのか。ポートランド市監査人局は次の 7 つの便益を列挙している。

政府が最も重要である活動に焦点を当てることによって、サービスの量と質を最大化するのに役立つ。

厳しい経済状況の中で希少な資源をよりよく配分することに役立つ。

議会が優先順位を識別し、組織を「適正規模」にし、マネジャーがアカウンタビリティを果たすことに役立つ。

マネジャーが市の優先順位に留意して、計画を設定し、実施するのに役立つ。

職員が業績に関する問題を認識し、取組、成功から学習する動機付けとなる。

納税者とのコミュニケーションを改善し、政府に対する信頼を構築する。

政府のアカウンタビリティに対する市民の要求に応える。

これらの便益は、わが国の地方自治体のマネジメント改革に求められる要素をまさに包括するものといえよう

## 2 ポートランド市における MFR モデル

### (1) ポートランド市における MFR への取組

このように MFR の要素は極めて基本的なものであるが、政府組織に適用して、現実に結果を生み出すマネジメントシステムを確立し、運用することは容易ではない。ポートランド市では、すでに 1970 年代から、しかも他の地方政府や他の機関との連携を通じて、さまざまな改革努力が重ねられている。その取組は、1973 年のマネジメント分析・レビュー (Management Analysis and Review: MAR)を実施する組織の設置と MAR による行政機関の徹底的なマネジメント・レビューの実施を嚆矢として、1977 年にはゼロベース予算、目標設定及び業績測定の導入、1983 年に市監査人局内部監査部門による業績監査の実施、同部門による予算要求に対する業績測定情報の提供、1991 年には戦略目標及び目標達成のための行動計画の識別、監査サービス部門による最初の「サービス努力及び達成報告書」(Service Efforts and Accomplishments report: SEA report) の発行、1994 年のコミュニティ・ベンチマークの創出、実施、行政管理予算局による目標設定プロセスとしての「包括的組織レビュー及び評価」(Comprehensive Organizational Review and Evaluation: CORE)の開始、1995 年における

市相互の業績評価を改善する全米規模のプロジェクト(ICMA project)に対する参加、さらに「あなたの市/あなたの選択」という政策と支出の優先順位について市民のインプットを獲得する努力の開始へと進展している。

この 30 年超にわたるポートランド市のマネジメントシステム改革の取組の特徴として、市の業績改善、すなわち結果、成果の達成を目的とした業績測定と評価の計画策定および予算への組み込み、アウトプット、アウトカムを享受する市民を巻き込んだ市の戦略的挑戦課題の識別、を挙げることができる。市監査人局監査サービス部門による業績監査の実施と SEA 報告をはじめとする業績評価情報の活用、行政管理予算局(Office of Management and Budget: OMB)による目標設定プロセスの着手、さらに重要な課題に向けての市議会、行政管理財務局(Office of Management and Finance: OMF)ii、市監査人局の連携は、効果的な MFR システムの設定と運用を可能にする基盤を形成するものと言うことができる。

#### MFR モデルの基本要素

MFR を構成する主要な要素は、a)計画策定、b)予算編成、c)管理運営、d)報告、であり、結果を志向するこれらのマネジメント・サイクルである。効果的な MFR システムを確立するためにいかなる要素が求められるかについて、ポートランド市監査人局は、数々の先行研究を基礎として、必要とされる要素と具体的活動を抽出している。これらの要素にポートランド市の現行の努力を対応させると表 1 のとおりである。

表 1 MFR の構成要素とその具体的活動に対するポートランド市の現行の取組対比表

MFR の構成要素		具体的活動	市の現行努力
計 画	目標と目標達成に組織部門がいかに貢献するかについての合意と共通の理解を確立する。	コミュニティ価値とニーズを評価する 組織のビジョンとミッションを開発する 長期目標と望ましい結果を確立する 部門目標と目的を整合させる プログラム、戦略及び業績測定を確立する	『未来フォーカス』 (Future Focus) ベンチマーク 市議会のビジョン・目標 市の戦略的課題 部局の戦略計画
予 算	目標を達成するために、目的にかつ最適に資源を配分する。	財務資源を予測する 市民及びステイクホルダーのインプットを入手する 資金配分に優先順位を設定する 優先順位に基づいて資源をプログラムに配分する 予算を監視し、調整する	年次の財務予測及び計画 予算フォーラム 『あなたの市 / あなたの選択』 予算要求 予算監視報告

管 理 運 営	目標の達成を最適化するために計画及び戦略を実施、監視及び改定する。	物理的及び人的資源を獲得し、組織する 作業努力を指示し、コントロールする 計画及び戦略を実施する 業績データを収集し、進捗を測定する 努力を調整し、改定する	市財務マネジメント方針 人的資源、IT、電子政府方針・計画 多様な市全体のイニシアチブ 部局のマネジメント改善努力 労働マネジメント委員会
報 告	アカウントビリティと意思決定を向上させるために、一般市民及び議員に対し評価及び報告を行う。	業績を評価し、査定する 問題と解決法を識別する 結果をマネジメントに伝達する 結果を一般市民に伝達する	『採択予算』 『市の状況』 『財務趨勢』 『ポートランド - マルトノマー・ベンチマーク』 『SEA』報告 『連結年次財務報告』

出典：Office of the City Auditor Portland, Oregon, Managing for Results: A Proposal for the City of Portland, December 2002, p.13, p.27 に基づき作成

現行努力とモデルとの間に存在するギャップにいかに対処するか。市監査人局は、MFRモデルを提示するに当たって、MFR 実施に向けたポートランド市の内部環境分析を行った。強みとして、a)包括的な政策による強力な財務管理能力、b)計画設定及び意思決定に対する市民の巻き込み、c)一般市民に対するサービス業績に関する質の高い報告、d)プログラムの効率性及び有効性に関する優れた評価及び監査が、これに対して、弱みとしては、これらの重要な MFR の要素をミッションや市全体の目標と連携させ、体系化する業績測定フレームワークの確立や予算プロセスの問題が識別された。特に、弱みについて、次のような分析と指摘がされていることは重要である [Office of the City Auditor Portland, Oregon, Managing for Results: A Proposal for the City of Portland, December 2002, pp.28-30]。

第一は、ミッション、目標及び優先順位付けであり、市監査人局が実施した部局に対するインタビューでは、明確な市のミッション、目標、優先順位が欠落していることが有効なマネジメントを実現する上で最も大きな障害であり、さらに優先順位が必ずしも明確でないことが、市の主要な目標を完全に理解せずに、活動のための資金調達の要請や、プログラム設計を困難にしていることが明らかにされている。このため、戦略計画と目標設定が MFR の基礎であることを前提として、2001 年 11 月から、市議会と行政部局マネジャーが市の戦略的課題を識別し定義するプロセスを開始したが、まだ十分な効果を得ていない。

第二は、部局の業績測定フレームワークである。同市には、SEA 報告に見られる完璧とも

いえる業績測定が存在し、これによる業績測定は部局の目標に相関しており、しかも信頼できるものといえるが、市全体の目標と明確にリンクしていないこと、さらに業績測定が必ずしも予算書に示されている業績測定と同一ではないため、予算とSEA 報告との間に明示的なリンクが存在しないことが、指摘されている。

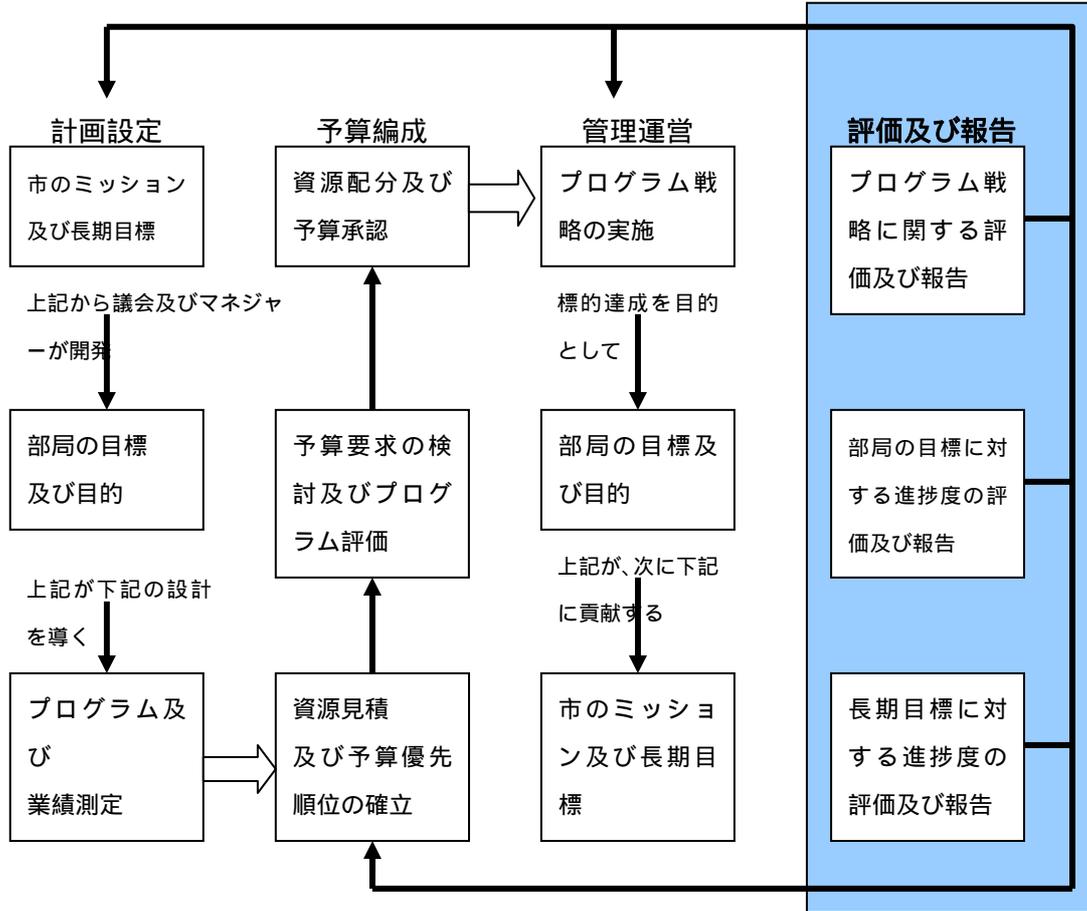
第三は、予算様式とプロセスである。プログラム業績と資金調達レベルの関係を明確に伝達する予算様式が必要であり、OMF が現在予算の効率性と有効性を改善する予算プロセス、予算、組織構造の運営上の検討を行っていることが指摘されている。

第四は、業績情報の活用であり、SEA をはじめとする部局の業績報告が、意思決定を通知し、政策決定へのコンテキストを提供するのに用いられることもあるが、これらの活用は一般的には非公式であり、業績データのより体系的かつ計画的な議論が、支出の優先順位を設定するのに必要であること、さらに部局及び市の目標及び目的が達成されている程度を評価するのに役立つことが指摘されている。

### (3) ポートランド市における MFR モデル

ポートランド市において、MFR を効果的に実施するためには、具体的にどのような改革が必要であるのか。市監査人局は、現行のマネジメントシステムの統合と、役割及び責任の明確化が必要であることを提示し、図 1 のような MFR プロセスを提案している。

図1 MFR プロセス



出典：Office of the City Auditor Portland, Oregon, Managing for Results: A Proposal for the City of Portland, December 2002, p.31 に基づき加筆修正

図1 から示される重要な点は、次の2点である。すなわち、第一に、評価及び報告が、計画設定、予算編成、管理運営に体系的にフィードバックする仕組みであることであり、第二に、MFR プロセスを構成する計画設定、予算編成、管理運営、評価・報告の4つのフェイズが、市全体、部局の目標、長期目標という3つのレベルにおいて連携する仕組みとして形成されている、ということである。この連携は次のように体系化されている。すなわち、まず計画設定において、市のミッションと長期目標の設定、それに基づく市議会とマネジャーによる部局の目標及び目的の設定、さらにプログラム及び業績測定の開発へとブレイクダウンされる。このプログラム及び業績測定の開発は、第四フェイズの評価・報告におけるプログラム戦略に関する評価及び報告、部局の目標に対する進捗度の評価及び報告、長期目標に対する進捗度の評価及び報告から情報がフィードバックされ、資源の見積・予算優先順位が確定される。これに基づき、予算要求とプログラム評価の検討、資源配分及び予算の承認という第2フェイズが実施される。この第2フェイズは、プログラム戦略の実施、部局の目的予備目標、市のミッション及び長期目標の達成に向けて管理運営

が行われる。第四フェイズの評価及び報告情報が計画設定、予算、運営管理に各々のレベルの目標管理を達成しながら、継続的かつ効果的に活用されることが、このプロセスに示されている。

また、これらのプロセスを効果的に実施するためには、市議会、マネジメント・財務局、各部局、監査人局のプロセスに係る 4 者が、それぞれ責任を分担し、連携することが必要である。これについてタイム・フレームを組み込んで示したのが図 2 である。これから明らかなのは、ポートランド市においても、法制の中に MFR を組み込んで、方法と運用を公式化することが意図されている。すなわち、5 年から 10 年のスパンで OMF が『MFR ガイドライン』を作成し、市議会が『MFR 条例』の採択、OMF と計画局の助力を得た戦略計画の遂行、市のミッション及び目標の採択が新たな実施項目であることが明示されている。さらに、業績測定を市全体のミッションと目標・目的にリンクするための業績測定ガイドラインの開発、部局の業績測定の収集及び検討が市監査人局に課されていること、部局においても、必要に応じて市のミッションに基づく、部局の目標、目的、業績測定の開発が課されていることが注目される。

図2 MFRにおける役割と責任

	OMF	市議会	部局	監査人局
5~10年	MFR ガイドラインの作成	MFR 法令の採択		
	財務管理方針の作成	OMF と計画局の助力による戦略計画の実施	網掛けは新規または努力の増大を示している。	
必要に応じて		市のミッション及び目標の採択		
		部局の目標及び目的の検討及び承認	市のミッションに基づく目標、目的、業績測定の開発	業績測定ガイドラインの開発；一般的訓練の提供
	5年間財務予測の作成	部局に対する年次支出優先順位の伝達	戦略の再検討、プログラム結果及び資源の検討	部局の業績測定の収集及び再検討；訓練
年次	議会のための予算分析の実施；予算の作成	部局データの検討と資源配分	プログラム結果及び他のデータを伴う予算要求の提示	年次 SEA 報告の作成
	支出及び業績の監視；調整の勧告	部局及び視の目標結果の監督	プログラムマネジメント及び戦略の実施	業績監査の実施
継続的				

出典：Office of the City Auditor Portland, Oregon, Managing for Results: A Proposal for the City of Portland, December 2002, p.33 に基づき作成

<sup>i</sup> SEA(Service Efforts and Accomplishments)報告は、周知のとおり、米国公会計基準審議会 (Governmental Accounting Standards Board: GASB)が州及び地方政府の財務報告に必要な情報であることを明確化したものであり、地方政府の業績評価システムの確立に重要な意義をもつものである。SEAの категорияには、サービス努力の測定、サービスの達成度の測定、努力と達成を関連させる測定が含まれる。

<sup>ii</sup> ポートランド市においても行政組織の改組が行われている。OMFは、2000年に、財務行政管理局、総務部及び購買部が合併して設置された部局であり、その財務サービス部門は、以前のOMBを包含するものである。