

令和 6 年度
事務事業見直しに係る専門家チームヒアリング
報告書

令和 6 年 9 月 2 7 日

伊賀市行政経営アドバイザー・滋賀大学 経済学部 教授	横山 幸司
ミカン法律事務所 弁護士	岡村 庸靖
株式会社ローカルマネジメント 代表取締役	鈴木 宏之
株式会社カウンティコンサルティング 代表取締役	廣瀬 浩志

I はじめに

市民ニーズに対し、より効率的、効果的に施策及び事務事業を実施するため、令和4年度より本格実施している事務事業レビューに関して、3年目となる今年度は、行政が行っている事業の成果を図るための指針である「成果指標」の設定を中心とした「行政評価」が実施できているのかを「地方自治ならびに地方財政の専門家」、「法律の専門家」、「公会計の専門家」の3つの視点から評価し、地域を含めた行政経営改革につなげていく一助としてヒアリングを実施した。

地方自治体として「成果指標」の設定を中心とした「行政評価」が適切に行われることは行政が直面する様々な課題に対して、有効な施策を策定し、実行していくために最も重要な要素と言える。なぜなら目指すべき具体的な目標があるからこそ、事業後に適切な評価が実施でき、何が課題になっているのかが明確になるからである。

今回のヒアリングを通じて、伊賀市が抱えている事務事業上の課題、とくに「成果指標」の設定を中心とした「行政評価」について改善すべき事項が明らかになった。本報告書内で詳述した各項目に対する具体的な指摘に向き合い、改善のための鍵としていただきたい。

Ⅱ ヒアリング対象事業について

○対象一覧

レビュー日	部	担当所属	事務事業名
7月23日（火）	財務部	管財課	市有財産管理経費
		防災危機対策局	防災情報関連事業
	建設部	都市計画課	街なみ環境整備事業
7月24日（水）	教育委員会	生涯学習課	たわらや維持管理経費・公民館管理経費
	消防本部	地域防災課	消防操法大会出場経費
8月6日（火）	人権生活環境部	廃棄物対策課さくらリサイクルセンター	ごみ収集経費
	企画振興部	地域創生課	ふるさと応援事業
	総務部	人事課	人事管理一般経費
8月7日（水）	財務部	課税課	固定資産税賦課事務経費
	健康福祉部	こども家庭支援課	女性相談事業
	人権生活環境部	人権政策課	男女共同参画推進事業・人権啓発推進事業
8月8日（木）	人権生活環境部	住民課	交通安全対策経費
	産業振興部	農林振興課	耕作放棄地再生利活用対策事業
	産業振興部	商工労働課	営業本部活動事業
	産業振興部	企業誘致推進室	産業集積開発事業推進経費
8月9日（金）	地域連携部	伊賀支所・文化振興課	先賢顕彰費・俳句啓発推進経費・芭蕉翁顕彰事業
	企画振興部		
8月26日（月）	企画振興部	スポーツ振興課	スポーツ活動振興事業
	人権生活環境部	多文化共生課	多文化共生推進事業
	健康福祉部	保険年金課	趣旨普及費
	上下水道部	下水道課	合併処理浄化槽設置及び管理事業
8月27日（火）	教育委員会	文化財課	歴史資料保存管理経費
9月4日（水）	総括		

Ⅲ ヒアリング結果について

今回のヒアリングでは、「成果指標」の設定を中心とした「行政評価」というテーマに加え、適切な成果指標を設定するために「事務事業」の在り方についても言及している。以下に「１．事務事業の在り方」、「２．成果指標の課題と改善の方向性」、「３．個別事業ごとに取り組むべき指摘事項」、「４．行政評価の今後の在り方」の４点に分けて結果をまとめる。

１．事務事業の在り方

（１）内容に関すること

①事務事業のBPR^{※1}の推進

まず、最初に指摘すべき点は、今ある事務事業が本当に必要な事務事業なのかの整理、言い換えるとBPRの推進が必要ということである。BPRを難しく捉える必要はなく、過去の事務事業レビューにおいても再三伝えているとおり、政策立案の要素である「何を目的として」、「誰の」、「どのような課題を」、「どの程度の費用をかけて」、「どのような状態にしたいのか」という点を一から整理し、業務を最適化することである。新しい総合計画が策定されるとのことであるため、是非、ゼロベースでの事務事業の整理を検討いただきたい。

②事務事業の整理・統合

伊賀市の事務事業については一つの事務事業に対して多岐に渡る事業が紐づいているものもあれば、例えば施設の管理運営事業において、草刈りの事業一件のみをもって事務事業を構成しているものも存在している。これは、予算上の分類によって整理している影響と理解するが、一方で多文化共生事業のように多くの事業が紐づいている事務事業に関してはその全てが事務事業の目的や目標（成果指標）と一致しているのかという点で疑問が生じる。また、実施事業が単一の事務事業に関して、事務事業評価シートの作成等、行政評価

※1 BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）：既存業務のプロセスを詳細に調査・分解し、サービスの向上や人的リソースの活用等の面での問題点を徹底的に分析することで本質的な課題を発見し、適切な効果指標の設定にも留意し、その改善を通じて、業務プロセスそのものの再構築を図ること（平成 28 年 8 月 2 日総務省発出「国の行政の業務改革に関する取組方針」より引用）

を行うことのコストが発生していることは無視できない。事務事業の内容が異なるなかで一概に適切な事業量を定めることはできないが、事業の件数が多い事務事業や単一の事業しか実施していないような事務事業について、何を基準に整理統合していくのかを含めて、市全体で効率的な事務事業の在り方を検討するべきである。

③組織（人）が前提となっている事務事業

事務事業は本来、施策の目的や目標を達成するため、解決すべき課題に対して行われるものであるが、伊賀市では属人的な事務事業や、組織ありきの事務事業が存在している。これは事業の効率性を損なうばかりか、特に属人的な業務に関しては、不適切な事務処理等、不祥事につながるおそれがあるため早急に改めるべき問題である。

④コスト意識の欠如

ヒアリングを通じて、業務改善によるコスト抑制への意識が不足している所属が少なからず見受けられた。全体事業費に対して、業務改善によるコスト減少額の比率が小さいとしても、そこで支払われているのは公金であるということを見失わないよう、地方自治法第2条第2項第14号に規定されるとおり最小の経費で最大の効果を挙げるよう努めるべきである。

⑤課題がない事務事業

伊賀市の事務事業評価シートには、課題が記載されていない事務事業が多く見受けられるが、一般管理経費などであっても業務効率化の視点などを鑑みれば課題がない事務事業は概ね存在しないと考える。そのうえで、各事務事業の実施主管課は、どのような課題があるのかを今一度認識するべきであるとともに、課題や改善案の記載がない状態であってもシートとして成り立つような仕組みとなっていること自体も改めるべきである。

(2) 評価シートの作成に関すること

①施策評価シートとの整合

伊賀市の政策遂行の体系では、事務事業は総合計画に掲げる施策が目指す姿を実現するために実施する「手段」にあたる。しかしながら、施策評価シートの内容と、施策に紐づいているはずの事務事業の内容に整合がとられていないものが多く見受けられた。新しい総合計画を策定する際には、改めて施策として何を実現したいのか、そして、その実現のために事務事業として何をすべきか、短期的に何を実現していけば施策に掲げる目標につながるのか、ゼロベースで考え直していただきたい。

②事務事業評価シートの役割

現に、事務事業評価シートには「予算に紐づくものしか記載していない」といった旨の回答をされる所属もあった。

しかしながら、予算化されていない事務も含めて見直し、改善を図っていくことが事務事業評価シートを作成する本旨であり、そのうえで伊賀市が実施している事業の詳細を広く市民に周知する役割を担っているものである。これらの事務事業評価シートの役割を再認識し、予算に紐づかない業務においても事務事業評価シートに記載することを徹底したうえで、その業務が改善される仕組みを検討いただきたい。

③事務事業のコスト管理

事務事業評価シートはコスト管理の役割も担っている。伊賀市では、全体コストとして事業費だけでなく、その事務事業に関わった人のコストについても記載があり、事業費しか見ていない自治体も多い中で人的コストを把握していることは評価できる。

ただし、事務事業のコスト管理を適切に行うためには、施設コストを加えたフルコストにより事業の成果を測る必要がある。施設コストは固定資産台帳にある減価償却費を参考に各事業に按分して算出する手法が望ましいと考える。一方、事務事業評価に係る職員の業務負担を含めて検討される必要があることを申し添えたい。

④適切な記載内容

事務事業評価シートは施策目標を達成する手段として、事務事業の進捗を測る「進捗管理」と、事務事業の有効性を測る「成果管理」、さらには行政経営の視点から、費用対効果を測る「コスト管理」の大きく3点の内容を評価し、次年度への改善につなげることを目的として実施するものである。しかしながら、伊賀市では「決算書の付属資料」としての意味合いが濃くなっているように見受けられた。単に決算資料という認識を改め、次の項目ごとの役割に留意し、市民に事務事業評価シートの内容が分かりやすく伝わるよう、全ての項目が一連となるように作成されることを徹底されたい。

それぞれの項目ごとの指摘事項は次のとおりである。

「目的」：事務事業は、総合計画に掲げる目標を達成するための手段に位置づけられるものであり、手段を講ずる目的は理想を記載するのではなく、期間内で何を実現すべきかを記載する必要がある。

「対象」：原則、人や人が含まれる属性、団体等を対象とし、物や事象を対象とするべきではない。また、施策単位では対象を広く捉える必要もあるが、事務事業単位では課題を見据えてターゲットを具体的に絞り込むことが効果的である。

「根拠法令等」：未記載の事務事業が非常に多いが、行政が行う事業に関しては、何らかの法的根拠等をもって実施しているはずである。仮に根拠がない事務事業が存在するのであれば、実施する意義が問われるべきであり、実施の意義を再検証すべきである。

「内容」：予算執行の有無に関わらず、その事務事業において実施した内容が記載されるべきである。

「課題」：課題とは、問題を解決するために課された事項を言い、解決する見込みのないもの、著しく可能性が低いものは「課題」ではなく「前提条件」となる。そのうえで、事務事業に掲げる目的や目標である成果指標を達成するための弊害となっているものを「課題」として記載しなくてはならない。

「改善案」：改善案には「課題」に対して改善する内容を記載するべきで、全く課題と関連しない改善案を記載しないように留意されたい。因果関係を意識して記載すべきである。

2. 成果指標の課題と改善の方向性

①成果指標の設定が無い事務事業

伊賀市の事務事業には、成果指標が設定されていないものが存在しているが、管理経費的な事業であっても、成果指標が設定できないものではない。

例えば、ヒアリング対象にあった人事管理一般経費には成果指標が設定されていないが、事業として実施されている人事評価制度は職員へのアンケート調査の結果などでは満足度が低いとのことであった。本来であれば人事評価制度は職員の努力や成果が給与や処遇に反映されることで職員のモチベーションの向上につながるとともに、事務事業の成果にも強く結びつくものである。それが機能していないことは組織として喫緊に取り組むべき重大な課題であるが、このように成果指標を設定しないことが恒常化してしまうと、課題が顕在化せず、そのまま放置されるという結果につながる。これを防ぐためにも必ず成果指標を設定し改善を図っていくべきである。

指標の設定にあたっては、事業目的の達成に向けて、年度内にどこまで達成すべきか、実現すべきかが一つの指標になり得るので、あわせて参考にされたい。

その他、法定受託事務等であっても、業務効率化やサービス品質向上といった視点では改善の余地が十分にあり、それをもって成果指標とすべきである。

②成果指標の適切な設定

今回のヒアリング対象に挙げた事務事業では、「3. 個別事業ごとに取り組むべき指摘事項」で示しているように成果指標が目的達成のための指標となり得ていないものが多く見受けられた。正しい成果指標の設定のための考え方として定着しているスマートの法則^{※2}を参考に伊賀市が留意すべき内容をまとめたため参考とされたい。

1. **明確な目的の設定：**成果指標を設定する前に、事業の最終的な目標と目的をはっきりと定義しておくことが重要である。目的が明確であればあるほど、それに沿った適切な成果指標を設定しやすくなり、反面、目的があいまいであれば正しい成果指標の設定は困難である。

※2 「スマートの法則」引用元：「There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives」

Doran, G. T. (1981)

2. **計測可能な指標の設定**：成果指標の重要な要素として「客観的に評価ができる」ことがある。第三者が見て成果が得られたのか、得られていないのかが明確になるよう数値目標を掲げるとともに、その数値の正確性についても説得力があるものが示せるように留意しなくてはならない。
3. **達成可能な指標の設定**：成果指標には客観的に評価できるという要素に加えて、その事業に携わる職員等のモチベーションを高める効果が期待できる。この際、目標が高すぎても低すぎてもその逆効果となりうるものであり、現実的に達成可能な指標を設定しなくてはならない。
4. **高い関連性**：事務事業は「目的」「対象・ニーズ」「実施根拠」「課題」「実施内容」に加えて、市の総合計画といったビジョンは全て関連した項目であり、どれか一つでも的外れでは機能しない。そのうえで目標達成により生み出される成果、つまり利益はこれらの関連する項目を踏まえたものでなければならない。設定が特に難しい場合には「目的」や「課題」に向き合ったものとすればよい。
5. **時間的な枠組みの設定**：「目的」や「課題」が明確であっても、「いつまでに」がなければ漫然と事業を実施するだけになってしまうため、成果指標の設定にはいつまでに実現するのか時間的な枠組みを設定しなくてはならない。これは総合計画内の期間に限らず、例えば100%を目指す事業であって、事務事業としては短期的な目標を据える必要があったとしても、4年の総合計画期間内に80%を、先の計画で可能な限り100%を目指すといった、短期的な目標をもちつつ、必要であれば中期・長期の時間的な目標を見据えて成果指標の達成水準に落とし込むと良い。

③基本事業および事務事業の成果指標

総合計画に掲げる基本事業は、市の中長期的な発展目標を掲げるものでありその進捗を測るための成果指標は市のビジョンに沿い、「中長期的」かつ「包括的」なものになることが多い。反面、事務事業は総合計画で掲げる発展目標に対して、より具体的な手段にあたる部分になるため、自ずと成果指標も「短期的」かつ「具体的」なものになる。今回のヒアリングを通して基本事業と事務事業の成果指標を確認した結果、それぞれで成果指標に相応しいと言えないものが一定数見受けられるため、留意すべきである。

④成果指標（目標値）の時点修正

事務事業の成果指標は、総合計画期間に合わせて、4年後の数値目標を定め、初年度の目標値を決める手法が一般的であるが、当初に定めた

目標値を変えてはいけないということはない。当初の見込み違いや社会情勢の変化等により大きな齟齬が生じることがあり得るため、その時点に合わせた目標値に修正することが必要である。これは、職員のモチベーション維持にも必要なことである。伊賀市では、総合計画策定当初に定めた目標値がそのまま引用されている場合が多く、臨機応変な対応が望ましい。なお、数値目標ではなく成果指標自体を変更すべき場合があることも充分考えられる。目的やその時の課題に沿った成果指標を設定することが重要となる。

ただし、頻繁に目標を修正することは望ましくないというえに、事業の進捗が悪く、成果指標の目標値を下方修正する場合は、当初の見込みから乖離した原因分析と、それまでの評価を合わせて実施されることに留意されたい。

⑤成果指標のエビデンス

「②成果指標の適切な設定」の「2. 計測可能な指標の設定」で触れているとおり、成果指標の目標となる数値は信頼できるものでなくてはならない。そのため、母数が極端に少ない事項を成果指標に設定することは事務事業の成果指標としては望ましくない。また、成果指標の出典を明確にすることも重要で、例えば「年に1回実施しているまちづくりアンケート結果」や「国勢調査における出生数」など、設定した成果指標が、何に基づいているのかを示さなければ、指標としての根拠が薄れるため、合わせて記載することが望ましい。

3. 個別事業ごとに取り組むべき指摘事項

個別事業ごとの指摘事項については、ヒアリング時の質疑応答をまとめた資料を別添資料として報告する。

4. 行政評価の課題と今後の在り方

今回のヒアリングを通じて、多くの事務事業で前例踏襲による業務遂行が行われており、「効果的な業務改善が実現されている」とは言えなかった。例えば、管理経費であっても業務改善は可能であり、公金を投じる事業であるからこそ、業務の効率化などを模索し続ける必要がある。

このように、レビュー対象事業の多くで、目に見えて業務改善が進んでいないのは、コスト意識の低さや事務事業評価シートの自己評価欄が上手く機能していないことに起因しているものと考えられる。

まず、コスト意識に関しては、「この経費は全体経費から見て少ないので、もっと経費がかかるところで効率性を追及している」というような発言があったように、経費の大小により業務改善の意識が変動しているという状況が見られた。そもそも、経費が多い、少ないの判断は主観によるものであるがゆえに、経費の大小に関わらず公金が投じられているという意識を持つことが必要である。この意識を持つことで、より効率的かつ効果的な業務遂行手法の検討につながると考える。一方で、利益追求が目的の民間企業と異なり、行政が行う事業は「住民サービスの向上」が目的であり、一般的には数字で判断できない点から単純なコスト比較での成果測定が困難な側面がある。しかし、どのような場合であってもコストを投じるということは、消費ではなく顧客満足の向上につながる投資であるべきであり、伊賀市においては何を指すのか、どうありたいのかの明確な数値目標を示したうえで、消費ではなく投資となるコスト投入を徹底されたい。

次に事務事業評価シートの自己評価欄が機能していないことに関しては、様式において、入力項目から業務改善等につなげる（検討する）ために必要な構成となっていないことや、入力に労力を要し業務の見直しに時間が割けないことが原因と考えられる。このことからシート作成者は事務事業評価シートの作成自体が目的となってしまう、本来のシートの役割である業務改善やPDCAサイクルにつながっていないものと推察される。

最後に、伊賀市では行政評価として施策評価と事務事業評価をそれぞれ別シートで作成していることに触れたい。政策実現のための体系として、施策と事務事業が分かれていること自体には異論はないが、それぞれ別シートを作成していることが、施策と事務事業との整合性の課題などを発生させる原因となっているため、入力情報の一元管理や評価シートの統一などの手法を用いて、行政評価制度自体の業務改善を進めるとともに、職員の省力化に努められたい。

IV 結び

最短距離で政策目的の達成に向けて事業を推進するためには、成果指標は確かなものでなければならないし、そのうえで正しく行政評価できる体制を整える必要がある。しかしながら、適切な成果指標を設定するために、なぜその事業を実施するのか、どんな目的で実施するのか、誰に向けて実施するのかといった「事業の本質」を理解していなければ設定できない難しさがあることで、多くの自治体において正しい行政評価が出来ていないという実態がある。

これまで3年間、伊賀市で行った事務事業レビューを通じて、伊賀市ではその「事業の本質」を理解するための素地は整っているはずである。だからこそ本報告書で示す伊賀市の成果指標と行政評価の現状と課題、改善の方向性を参考に、改革に取り組まれない。

最後に、先に触れたように行政評価における課題は伊賀市に限らず多くの自治体で抱えているところである。今回、伊賀市に対して様々な指摘をしたが、これらが改善し徹底されれば他自治体の模範となりうるものである。伊賀市には他市に先駆けて行政改革に邁進していくリーディングシティとしてのすばらしい素地、能力があり、更なる今後の取組みを期待して結びとさせていただく。