

行財政改革及び行政評価に関する調査
(最終報告)

平成 23 年 12 月

糸島市議会

行財政改革及び行政評価に関する調査特別委員会

目 次

1 最終報告にあたって	1
2 調査方針等	1
(1) 基本的な考え方	
(2) 調査項目	
3 調査結果	2
(1) 糸島市の行政評価制度	
(2) 視察調査	
福岡県宗像市	
大阪府柏原市	
京都府長岡京市	
岡山県倉敷市	
4 提言	10
(1) 行政活動体系に即した行政評価制度を確立すること	
(2) 外部評価は、十分に調査・研究して実施すること	
(3) 継続的に市民満足度（アンケート）調査を実施すること	
5 おわりに	11

参 考

- 資料 1 行財政改革及び行政評価に関する調査特別委員会設置に関する決議
- 資料 2 委員名簿
- 資料 3 調査活動経過
- 資料 4 中間報告（調査結果及び提言）

1 最終報告にあたって

平成 22 年 3 月定例会で設置された本特別委員会では、「行財政改革」と「行政評価」を調査事項として、平成 22 年 4 月 23 日の第 1 回以来、延べ 22 回におよぶ委員会を開催し、精力的に調査研究を進めてきた。

「行財政改革」に関する調査については、執行部から財政状況等の説明を受けたり、大野城市の取り組み状況を調査して、その結果に基づく提言を、平成 22 年 12 月定例会で、市長並びに議長へ中間報告として行った。

市長へは、①自主財源を高めるための収入増の取り組みを拡充すること ②職員の資質向上を図り、スペシャリスト育成のシステムを構築すること ③決算審査における指摘事項を、次年度予算に反映させるように努めること ④P. D. C. A のマネジメントサイクルを徹底すること ⑤新たな発想による行財政改革の取り組みを推進すること の 5 項目を提言した。

議長へは、①議会改革に関する特別委員会を早急に設置すること ②決算審査のあり方を見直すこと の 2 項目を提言し、①の項目については第一段階として議員定数に関する調査特別委員会を設置し調査研究が行われ、特別委員会としての結論が決まっている。また、②の項目については、平成 23 年の 9 月定例会では会期内に採決を行うことや行政評価の手法を取り入れた審査方法を行う等の見直しが行われている状況である。

今回の最終報告は、上記中間報告の基本的な考え方（中間報告の視点）を引き継いだもので、厳しい行財政環境の下にある糸島市の行政経営における「行政評価制度のあり方」について提言を行うものであり、下記の 3 項目を市長へ提言する。

- ① 行政活動体系に即した行政評価制度の確立を行うこと
- ② 外部評価は、十分に調査・研究して実施すること
- ③ 継続的に市民満足度（アンケート）調査を実施すること

2 調査方針等

（1）基本的な考え方

本委員会では、糸島市の財政状況を認識したうえで、平成 24 年度から完全実施される「行政評価制度」について、他市の行政評価に関する取り組みを参考として、糸島市の行財政運営のあり方を検討する。

（2）調査項目

①糸島市の行政評価制度

- ・政策評価、施策評価、事務事業評価
- ・外部評価（事業仕分け）制度

②視察調査

- ・福岡県宗像市
- ・大阪府柏原市
- ・京都府長岡京市
- ・岡山県倉敷市

(3) 調査の方法

- ①糸島市の行政評価制度の概要説明を受ける。
- ②視察調査の実施。
- ③最終報告書の作成。

(4) 調査期間

行政評価に関する調査期間

平成 23 年 1 月から平成 23 年 12 月までとし、議会閉会中も必要に応じて随時開催する。

(5) 調査フロー

- ①調査方針の決定 → ②現状と課題の把握 → ③調査項目の決定 →
- ④調 査 → ⑤提言の検討 → ⑥最終報告（提言）

3 調査結果

(1) 糸島市の行政評価制度

糸島市の行政評価制度は、旧 1 市 2 町で取り組んできた行政評価に関するノウハウを基に、5 つの基本方針を掲げ、「政策—施策—事務事業」の体系と連動した区分となっている。

その中で、「行政評価」の定義を『市民が本当に必要とする最適な行政サービスを選択し、提供するため、効率性と有効性（成果）を基本として、市行政が行う活動を客観的に評価し、その評価結果を市民に公表するとともに、その後の行政運営に反映させるまで』としている。

また、事業の「選択と集中」をこれまで以上に進めるため、平成 24 年度より外部評価（事業仕分け）を行うことにしている。

《5 つの基本方針》

- ・数値化による分かりやすい評価
- ・効率性と有効性に重点を置いた評価
- ・P．D．C．A サイクルの徹底
- ・評価結果に基づいた行政経営
- ・市民を交えた評価の実施

①政策評価

長期総合計画基本構想に掲げる 27 の政策について、市民満足度調査を行い、行政サービスに対する市民の満足度・重要度で評価し、その結果は長期総合計画の見直しに活かす。

②施策評価

長期総合計画基本計画に示された 98 の施策について、市民満足度調査の結果及び行政内部による施策達成度で評価し、その結果は長期総合計画の見直しと事務事業の有効性の検証に活かす。

③事務事業評価

事務事業を実施計画事業評価（事前・中間・事後）とそれ以外の事務事業見直し評価として区分する。

実施計画事業の事前評価は、内部評価で実施計画策定や予算編成、職員配置に活用し、中間評価は内部評価・外部評価により実施計画の見直しや予算編成、職員配置に活用、事後評価は内部評価を行い関連事業立案の参考とする。

事務事業見直し評価は、内部評価・外部評価を行い、事務事業の見直しや枠配分予算の算定、職員配置に活用する。

④外部評価（事業仕分け）

外部評価（事業仕分け）の基本的視点を ㊦「外部の目」を入れる ㊧「公開」で行う ㊨「そもそも」から考える ㊩「最終的にだれの仕事なのか」を考える ㊪「具体的な内容」で判断する と定め、平成 24 年度から実施する計画である。

8 名から成る外部評価メンバー（外部有識者 6 名と市民 2 人）により、初年度は 20 事業程度を評価する。作業の流れは、「職員からの説明」⇒「質疑応答」⇒「評価・採決」の順となっている。「評価・採決」については、評価作業シートに「廃止」「縮小」「民間で実施」「国・県・広域で実施」「要改善」「拡充・継続」から一つを選択する。

評価結果は、担当部課で見直しについて検討後、庁議において、見直し方針を決定し、次年度の予算に反映させる。

➤ 特徴的な取り組み

- 政策・施策・事務事業の 3 段階の評価を実施
- 市民満足度調査の結果を政策評価・施策評価に活用
- 事務事業評価における事前、中間、事後評価の実施
- 独自のノウハウで外部評価（事業仕分け）を実施予定

（2）視察調査

福岡県宗像市

宗像市の行政評価は、10 年以上前から改善提案を主軸として事務事業及び施策について内部評価を行ってきたが、議会や市民からの指摘により外部の意見を取り入れる必要があると判断して平成 22 年度から外部評価の施行を行っており、今回の調査では外部評価（事業仕分け）に絞って調査を行った。



（福岡県宗像市視察）

外部評価の導入の目的は、市が実施している事業について、実施方法が効果的、効率的であるか等の視点から、外部の視点で

改善点の指摘や提案を受けることとし、実施に当たっては「構想日本」（非営利シンクタンク）に委託をした。

《行政評価の概要》

- 対象事業：平成 22 年度実施事業の中から、実施について市に裁量のない事業や内部管理的事業、市長マニフェスト等を除き、各部 2 事業を基本とした 16 事業を審査した。
- 仕分け作業：構想日本と行財政改革推進委員、有識者からなる仕分け人の 2 班体制で実施している。班構成は、コーディネーター 1 人、仕分け人 5 人。仕分け作業は公開で、担当課課長が事業の概要説明を 5 分間行い、質疑応答・議論（30 分）、評価（5 分）。仕分け人と市民判定人は、判定シートに判定結果を記入。コーディネーターは集計した判定結果を発表し、多数決により判定結果を決定する。
- 市民判定人：主義主張が偏らないように無作為で抽出し、参加を承諾した市民が選出され、仕分け人と事業説明者の議論を傍聴して判定を行うが、質疑は行わない。10 才きざみで各世代が 3 人ずつになるように配分し、1 班あたり 15 人で編成。選出に際し、31 人以上の承諾者が出た場合は抽選で選出される。
- 判定：「廃止」「民間」「国県広域」「市（要改善）」「市（現行どおり）」の 5 つの判定区分とされる。
- 判定結果の取り扱い：対応方針は担当課にて検討し、経営会議等にて調整し決定する。対応方針は、「反映」「反映しない」「検討」の 3 項目。判定結果や市の対応方針等は、市の HP などで公表する。

《課題等》

- * 市民判定人と傍聴人に事後アンケートを取ると、8 割以上の方から有効であり今後も続けるべきとの回答結果であり、平成 23 年度も外部評価継続予定である。
- * 対象事業については、市長マニフェスト事業等を除外とする基準を設けたことで、市民から疑問が残るとの指摘がされたので、除外基準の見直しを行い、選定理由等を明確にする必要がある。
- * 予算額としては、「構想日本」にコーディネート、対象事業の選定、判定シートの記入方法、旅費等を基礎支援料として 130 万円を支払ったが、今秋の本格実施時には、構想日本から支援はしてもらわない。
- * 外部評価（事業仕分け）自体の検証を行う必要があり、いつまでも継続していくとは限らない。

➤ 特徴的な取り組み

- 事業仕分けを『構想日本』に委託して実施
- 広く市民の意見を聞くために市民判定人制度を採用

大阪府柏原市

行政評価制度の本格導入は、平成 17 年度から行われ、第一義として、厳しい財政状況を「柏原市存亡の危機」と捉え、財政基盤の強化と健全化に向けた緊急な取り組みの必要性を上げるとともに、①仕事の目的の再確認と評価に基づく改革や改善の基礎 ②市役所業務の内容・成果等に関する市民への説明ツール ③市職員の意識の転換・能力発揮への動機づけが大きなポイントとしてあげられる。

平成 17 年度の導入時は、行政評価制度を根付かせるため「事務事業評価」を先行して実施し、平成 18 年度からは事務事業を施策単位でまとめて評価する「施策評価」を導入しており、評価に当たっては市民公募による「柏原市行政評価委員会」が外部評価をしている。

《行政評価の概要》

○政策評価、施策評価、事務事業評価の考え方があるが、政策評価については職員が評価するレベルではなく、具体的な課題を克服する施策と解決手段である事務事業を評価することで政策評価を行うと判断している。

○施策評価は総合計画の分類により 41 施策を評価しており、1 次評価は担当部署が行うが、2 次評価は公募市民 10 名で組織する行政評価委員会が行うことにより客観性を保持している。8 月頃に担当部署を呼んで 3～4 日程度ヒアリングを行い、各指標等の説明を受け、10 月に評価を行い、その結果を担当部署は翌年度予算に反映させることにしている。

○事務事業評価は予算分類上の約 300 事業を内部評価している。担当課が行う評価を 1 次評価とし、次に人事・財政・企画担当部門と一緒に、それら約 300 の事務事業を 2 次評価し、次年度の予算・人員を査定している。

○チェックシート作成は、回数を重ねる毎に、シート内容を複雑化するのではなく、原点に戻って、むしろシンプルにして、本来の目的が効果的に達成できるように工夫する。

○市民が気づけなかったことを職員が行政評価によるお墨付きということで、前例踏襲の殻を破りやすい。

○行政評価委員会は、市民公募により各年度 10 人以内の委員及び市職員 1 名で構成されており、公募の時に前任者の感想等を広報に掲載して募集を行っている。選定方法は、書類選考に加え、面接を行い、応募多数の時は、性別・年齢・出身地域を考案して選定している。

○41 施策の半数を 2 班で 3 日かけて評価する。1 施策当たり 60 分程度の審査時間を設ける。

○行政評価委員と職員の温度差を解消し評価の効果を上げるため、行政評価委員は市の財政や組織あるいは近隣自治体等の予備知識を得たのちヒアリングを始める。

○事務事業評価のシートは、議会が行う決算審査には活用していないが、監査委員が決算審査の資料として活用している。



(大阪府柏原市視察)

○市民意識調査は、一回目はコンサルタントに依頼、2回目は自前で作成し、前回の回収率は30%程度である。

○「あなたは幸せだと思いますか」の調査項目から始まる市民意識調査を18歳以上の市民を無作為に1,000人選出し、2年毎に実施している。

《課題等》

*職員の本来の職務に行政評価事業が増えることで、職務が繁雑化するだけで、職員のやる気を阻害することにもなりかねない。昨年と同等程度と評価を繰り返すようになると意味がない。

*各成果指標は、近隣市の指標を研究としている。数値を持っていないものもある。

➤ 特徴的な取り組み

○まずは事務事業評価制度の確立を図り、施策評価へ繋げていく。

○翌年度予算に反映させるため、事務事業評価は、企画、人事、財政部門による2次評価を実施

○行政評価委員会による施策評価（外部評価）を毎年実施

京都府長岡京市

長岡京市では、平成12年度に策定した第3次総合計画の進行管理をするために行政評価が導入され、政策を目的と手段で体系的に整理し、そのねらいや具体的な目標を市民にわかりやすい成果として捉えることを目的としている。

こうした中、平成18年度から平成22年度を計画期間とする第3次総合計画第2期基本計画の策定を機に、新たな行政評価制度をスタートさせており、評価の対象は実施計画事業としている。

一方、限られた財源において何を選択し何に集中するのか、求められる市民サービスに応えるため、事務事業の見直しとして担当所管における事務事業点検を行ってきた。これは事業を評価する以前に事業目的を再確認し、事務事業が抱える課題を明らかにすることを目的としたものであるが、担当所管での点検には限界があり、担当所管以外の視点を点検に取り入れる必要性を認識し、平成21年度より事業仕分けを試行することにした。

《行政評価の概要》

○行政評価の目的は、①総合計画の進行管理、②市民への説明責任の向上、③職員の意識改革であり、行財政改革は行財政改革アクションプランにより進めており、総合計画の進行管理を主たる目的とする行政評価は、行財政改革とは別の取り組みと位置付けられている。



（京都府長岡京市視察）

○評価指標は、評価される事務事業がどのような状態を目指すかによって、分かりやすさを判断基準として数値で表現したり、文章で表現したりしている。

○評価結果は、①事務事業の改善を行うとともに総合計画の進行管理の手段とする行政活動のマネジメント ②行政内及び市民との行政活動情報の共有化 ③議会に提出する「主要施策の成果等説明書」の作成に活用している。

《事業仕分けの概要》

○経費は、総事業費で 206 千円。主な支出としては、事務事業点検事業委託として 170 千円を滋賀大学地域連携センターに支払っている。なお、参考として「構想日本」に委託した場合、約 200 万円程度が必要と試算している。

○仕分け委員体制は 1 班 6 名の 2 班編成で、その内訳はコーディネーター（外部）1 名、市民委員 2 名、外部委員（他市の職員や民間人）3 名で構成している。

○実施のポイントは、①仕分け委員による外部評価 ②公開の場での仕分け ③結果の最終判断は市が行うとしている。

○仕分けした事業は、10 事業×2 班の合計 20 事業で、対象事業の選定については、①事業費が 70 万円以上の事業 ②法令上の裁量の余地がある事業 ③外部の視点から意見を聞く必要のある事業 ④概ね 10 年以上継続している事業 の 4 つの要件を満たす事業としている。

○事業仕分けの結果は、多数決で次の 6 つから決まるが、決まった結果について、最終判断は市が行うことになる。

①不要 ②国・府及び広域で実施 ③市が実施（現状通り）④市が実施（内容・規模の見直し） ⑤市が実施（民間委託（委託先見直し）） ⑥民営化

《課題等》

*これまでの担当所管の事務事業点検では、一定の成果が出た後は効果が現れにくくなっていた。そのため、これまでの事務事業シートに事業仕分けで指摘された視点を取り入れ、①人件費を加えて総事業費がわかるようにした ②事業の成果、対象者を明記 ③事業を廃止した時の影響を考える項目の追加 ④民間委託について考える項目の追加 ⑤近隣市町の状況を確認する項目を追加し、今後は、この視点を仕分け対象外とされた事業にいかに関与していくかを課題としている。

*事業仕分け対象事業以外の事業について、いかに外部の視点をもって厳しく事務事業の見直しができるかがポイントである。

➤ 特徴的な取り組み

○行政評価は総合計画の進行管理を目的としており、行財政改革とは別の取り組みと位置付けて実施

○重点テーマ事業を評価することで政策・施策を評価する

○滋賀大学と連携して事業仕分けを実施

岡山県倉敷市

倉敷市の行政評価制度は、平成 13 年度に試行を開始し、平成 14・15 年度に評価対象事業拡大し、平成 16 年度に本格実施となり予算事業のすべてを対象として実施している。

平成 18 年度には、人件費のみの事業も加えて、更に対象事業を拡大するとともに、外部評価制度を導入し事業仕分けを実施した。しかし、外部評価については議会との調整等がうまくいかず 1 年で休止となっている。平成 19 年度には、評価制度の見直しが行われ新規事業に限った 31 事業を対象とし、また、平成 20・21 年度には事務事業評価に施策評価を加えた新制度による行政評価を実施している。

更に、平成 22 年度に制度の見直しを行い、評価対象事業のテーマを決定し、そのテーマに該当する事業に絞った行政評価が行われている。

長い歴史の中で、その時代に即した行政評価制度が実施されてきている。

《行政評価の概要》

○施策評価と事務事業評価の 2 本立てで実施しているが、政策評価は 2 元代表制度下ではなじまないためと判断して実施していない。

○事務事業は施策達成のための手段と位置付けており、事務事業だけで効果を判定するのは困難であると判断した結果、施策評価が導入されることになり、施策の中での優先順位を判断することになる。



（岡山県倉敷市視察）

○施策評価は、毎年実施する市民アンケートを基に各施策への重要度・満足度の状況を把握し、コストの分析結果、現状認識、来年度の課題、中長期的な課題を担当部署において内部評価する。

○事務事業評価は、これまでの経緯の中で人件費のみの事業も対象に約 2,000 事業を毎年実施してきたが、①事業の改善・見直しのツールとしての機能低下 ②評価結果の反映が目に見えにくい ③件数が多すぎて公表結果が分かりにくい等の理由で、平成 22 年度からテーマ設定による事務事業の実施がされている。

○平成 22 年度は「イベント事業（約 160 件）」、平成 23 年度は「施設の管理」を評価対象として実施されている。メリットとして類似事業を横並びに比較しやすくなり、評価結果から導き出された見直しの視点による改善を実施しやすさや当該テーマに応じて評価項目を柔軟に設定できるので、各事業の課題等を評価の目的に沿って明確にしやすい等のメリットがある。

○外部評価は平成 18 年度に実施したが、外部評価されたものに対し、議会がコメントするタイミングが定かでなかったり、評価結果と議会の意見との調整方法が明確にされていなかったりなどにより取り止めとなった。また、行政内部にも行政のプロである職員の判断よりも外部の意見が優先していいのか。外部評価委員に判断できる知識、知見があるのか。短い時間で性急に結論を出していいのか等の意見が出されたことも取り止めた一因となっている。

○市民アンケートについては、毎年市内在住者の 20 歳以上の中から無作為に抽出した 2,000 人を対象に、各施策の満足度・重要度の調査を実施している。調査票は国の統計局へ派遣された職員や通信教育を受けた職員自らが作成しており、予算は通信運搬費の 430 千円程度である。市政への関心度が高く、回収率は約 50%に当たる。

《課題等》

- * 第 6 次総合計画の策定時に、指標や目標値の設定に係わった市民が進捗管理に参加することが可能かどうかを検討する必要がある。
- * 施策評価において、市民あるいは外部有識者の意見を取り入れることができるかを調査検討している。
- * 事務事業を外部評価（事業仕分け）することは、以下の理由によりなじまないのではないかと判断し、現在外部評価を休止している。
 - ・仕分け人に、事業の廃止、縮減を判断できる能力、知識があるのか。
 - ・仕分け結果が、どのように予算に反映されるのかが不明確である。
 - ・担当職員のプレゼンテーションの上手い下手により判断されてしまう。
 - ・対象事業の選定基準が不明確である。

➤ 特徴的な取り組み

- 事務事業評価対象事業を、全ての事業からテーマ別に変更
- 外部評価（事業仕分け）は、課題が整理できないため現在休止中
- 市民アンケートの精度を上げるため、職員の人材育成（国への派遣や通信教育）を行っている

4 提 言

当委員会では、今回の視察調査の結果を糸島市の行政評価制度に活用されることを期待し下記の3項目を市長へ提言する。

(1) 行政活動体系に即した行政評価制度を確立すること

- ①政策評価、施策評価、事務事業評価それぞれの目的を明確にしたうえで、それぞれが連鎖する制度を確立すること。
- ②評価すること自体が目的となり、担当課の負担が増大しないよう制度の見直しを随時行うこと。
- ③内部評価の体制については、評価結果が翌年度以降の事業計画や予算、人員配置に反映できるように企画・財政・人事担当による2次評価の導入を検討すること。

(2) 外部評価は、十分に調査・研究して実施すること

- ①自治体行政の評価において、もっとも基本的な外部評価機関は議会であるとの認識の下、外部評価委員会の位置づけを行うこと。
- ②外部評価委員に対しては、事前に学習会等を開催し十分な予備知識を持たせること。
- ③評価対象事業の選定基準を明確にし、市民から疑義を受けないようにすること。
- ④市民判定人制度など広く市民の意見を聞く工夫をすること。

(3) 継続的に市民満足度（アンケート）調査を実施すること

- ①行政の目的が「市民満足度の向上」であることを再認識し、市民ニーズを常に把握し、政策立案に活かすこと。
- ②市民満足度調査を、政策評価及び施策評価として活用できるよう統計学に精通した職員の育成に努めること。

5 おわりに

「行財政改革及び行政評価」は、市政運営の根幹をなすテーマであり、持続可能なまちづくりを進めていく上からも避けては通れない最も重要なテーマの1つである。そのことを委員一人ひとりが強く意識して調査・研究に取り組んできた。

その取り組みの成果として、昨年12月議会の中間報告で「行財政改革」について、今回の最終報告では「行政評価」について、それぞれ市長並びに議長に対し提言を行った。

調査の過程において、2元代表制の一翼を担う議会のあり方を調査することも行財政改革の一環として提言することとなり、その提言に基づき、本年度には議員定数及び決算審査の見直し等が行われ、議会改革が大きく前進した。

当委員会としては、こうした迅速な取り組みを高く評価するとともに、引き続き更なる議会改革の推進を強く望むものである。

本市においては、合併による市民ニーズの複雑化・多様化や急速な高齢化等により、従来型からの政策転換が強く求められている。限られた財源を有効に活用し、事務事業の選択と集中を行い、日々改革・改善に大胆に取り組んでいくことが肝要である。

最後に、本市の重要課題の調査研究に関わることができたことに感謝しつつ、本委員会の提言が糸島市の行財政改革の参考とされることを委員一同願うものである。

参 考

資料１ 行財政改革及び行政評価に関する調査特別委員会設置に関する決議

次のとおり、行財政改革及び行政評価に関する調査特別委員会を設置するものとする。

- (１) 名 称 行財政改革及び行政評価に関する調査特別委員会
- (２) 設置の根拠 地方自治法第１１０条及び糸島市議会委員会条例第６条
- (３) 目 的 市民の目線に立った効果的で効率的な行政運営を推進するため
- (４) 付 託 事 項 ①行政組織及び行財政のあり方に関する調査
②行政評価制度に関する調査
- (５) 委員の定数 議長が指名する９人の委員をもって構成する。
- (６) 設 置 期 間 平成２２年３月２９日から平成２４年３月３１日までとする。
なお、本委員会は、付託事項調査のため、議会閉会中も必要と認めた場合には、随時に開催することができる。

以上、決議する。

平成２２年３月２９日

糸島市議会

資料２ 委員名簿

	氏 名	役 職	所 属
１	堀 田 勉	委員長	建設産業常任委員会
２	黒 田 公 二	副委員長	総務文教常任委員会
３	古 川 忠 正	委員	市民福祉常任委員会
４	江 頭 晶 子	委員	総務文教常任委員会
５	中 嶋 正 信	委員	総務文教常任委員会
６	小 島 忠 義	委員	建設産業常任委員会
７	中 村 進	委員	建設産業常任委員会
８	松 月 よし子	委員	市民福祉常任委員会
９	徳 安 達 成	委員	市民福祉常任委員会
１０	有 田 継 雄	オブザーバー（議長）	市民福祉常任委員会
１１	吉 村 勝	オブザーバー（副議長）	総務文教常任委員会

資料３ 調査活動経過

月 日	審 議 内 容
4 月 23 日	第 1 回活動方針(案)及び活動計画(案)について
5 月 19 日	第 2 回糸島市の財政状況の調査【財政課】 活動方針(案)及び調査項目の確認
6 月 24 日	第 3 回視察調査【大野城市の行政改革の取り組み】
7 月 26 日	第 4 回糸島市の行政改革の取り組みについて① (行政改革大綱の調査) 【経営企画課】
8 月 25 日	第 5 回糸島市の行政改革の取り組みについて② (行政改革大綱・行政評価の調査)
9 月 9 日	第 6 回中間報告審議 (提言内容の審議)
10 月 1 日	第 7 回中間報告審議 (提言内容の審議)
10 月 18 日	第 8 回中間報告審議 (提言内容の審議)
10 月 28 日	第 9 回研修会 (講師；名城大学 昇 秀樹教授)
11 月 9 日	第 10 回中間報告審議
12 月 1 日	第 11 回中間報告審議
12 月 16 日	中間 (委員長) 報告 (12 月定例会最終日)
1 月 18 日	第 12 回糸島市の行政改革の取り組みについて③ (行政改革大綱・行財政健全化計画・行政評価制度)
2 月 16 日	第 13 回今後の調査内容・行政視察について
3 月 25 日	第 14 回行政視察・最終報告について
4 月 28 日	第 15 回行政視察 (宗像市)
5 月 11 日 ～ 13 日	第 16 回行政視察 大阪府柏原市、京都府長岡京市、岡山県倉敷市
6 月 16 日	第 17 回行政視察報告・最終報告について
7 月 13 日	第 18 回糸島市の行政評価制度【経営企画課】 最終報告 (目次) について
8 月 10 日	第 19 回最終報告 (調査結果・提言) について
9 月 16 日	第 20 回最終報告 (提言事項) について
10 月 13 日	第 21 回最終報告審議
11 月 22 日	第 22 回最終報告審議
12 月 1 日	最終 (委員長) 報告 (12 月定例会初日)

資料4 中間報告（調査結果及び提言）

3 調査結果

(1) 糸島市の財政状況

①危機的な国家財政

平成22年3月末の国債と借入金、政府短期証券を合わせた国の債務残高が882兆9,235億円となり、国民一人当たりでも過去最悪の約693万円となった。対GDP比でも200%を超えており、先頃財政危機で話題となったギリシャの約130%を大きく引き離し、先進諸外国の中で突出している。

その主な要因の一つとして、急速に少子高齢化が進み、併せて生産年齢人口の減少が考えられる。平成21年10月1日現在の我が国の総人口は1億2,751万人で、20年10月から21年9月までの1年間に18万3千人(0.14%)減少した。年齢区分別にみると、年少人口(0～14歳)は1,701万1千人で前年に比べ16万5千人の減少、生産年齢人口(15～64歳)は8,149万3千人で80万6千人の減少となっているのに対し、老年人口(65歳以上)は2,900万5千人で78万9千人の増加となっている。なお、75歳以上人口は1,371万人で49万1千人の増加となっている。

こうした結果、一般会計に占める社会保障関係費の割合が、平成10年度は約33%であったのが、平成19年度には約45%と急激に増加し、税収だけでは賄いきれなくなっており、多額の国債を発行している状況である。

②大幅な歳出削減を図る地方財政

国家財政がひっ迫するのに併せて、地方財政も大変厳しい状況にある。社会保障関係費が増大するなか、職員給与や投資的経費等を大幅に削減している。一方で、リーマンショック以降、世界不況が進行し、日本経済もデフレ不況を脱しきれないため、地方税等も減少しており、決算規模も毎年減少している。

こうしたなか、北海道夕張市が財政破綻する等これまでの行財政運営では、立ち行かなくなる恐れがあり、多くの地方自治体では、財政健全化の取り組みが行われるようになってきた。

③各指標から見る糸島市の財政状況

糸島市の財政状況を旧前原市の数値を基に考察すると、歳入では自主財源の割合が46.7%と低く、特に法人市民税分は県内28市中26番目で他市に比べ低い状況となっている。この主因は、産業の集積が進んでいないためである。

一方歳出では、人口増加に伴い学校施設や上下水道施設など都市基盤整備事業を地方債発行により実施してきたため、公債費が大きな財政負担となっている。こうしたことから、経常収支比率が95.6%と財政の硬直化が進んだため、投資的経費や人件費の削減対策が行われた。

平成20年度の旧1市2町の決算の合計では、一般会計は歳入29,256百万円、歳出27,949百万円、地方債現在高31,864百万円、基金残高5,243百万円となっている。各財

政指標については、経常収支比率 94.4%、財政力指数 0.52、実質公債費比率 19.6%、将来負担比率 126.4%となっている。

なお、平成 21 年度の糸島市の決算での各指標及び積立金等については、経常収支比率 93.5%、財政力指数 0.52、実質公債費率 19.2%、将来負担比率 128.8%、積立金現在高 3,874 百万円、地方債現在高 37,724 百万円である。

今後の財政運営については、合併の効果が徐々に表れてくるものと予測されるが、事務事業の見直しや民間活力の活用などより一層歳出削減に取り組む必要がある。それと同時に将来的な自主財源の確保・収入増につながる施策を実施することが重要である。

(2) 「第 1 次 糸島市行政改革大綱」及び行政評価制度（素案）

市職員 15 名で組織する行政改革プロジェクト委員会が策定した「第 1 次 糸島市行政改革大綱（素案）」及び「行政評価制度（素案）」について、企画部経営企画課から策定の経過、大綱の概要等について説明を受け、質疑応答・意見交換を行った。

説明では、1 市 2 町の合併により豊かな自然や伝統文化、農産物等の地域資源が増大しており、これらを有効にまちづくりに活かすために、市民ニーズを的確に把握し市民満足度を高める方針である。特に、地域（校区）やボランティア、九州大学等との連携を強化し、協働により最適な行政サービスを提供することを経営理念とする。

この経営理念を実現するために、「PLAN（計画）」「DO（実施）」「CHECK（評価）」「ACTION（改善）」マネジメントサイクルの各段階において、情報マネジメントやベンチマーキング等の検討を行っている。また、5 つの基本方針と 19 の基本施策を示して、今後それらの具現化に向けた行財政健全化計画を策定することとなる。

行政評価については、外部評価制度を採用することとしており、現在その委員会構成や運営等を検討している。

これらの説明に対し当委員会では、以下のような意見が出された。

行政改革を推進していくうえで、「PLAN（計画）」「DO（実施）」「CHECK（評価）」「ACTION（改善）」のマネジメントサイクルについての、きちんとした制度化や職員の意識化を図る必要がある。特に、「CHECK（評価）」については、専門家や市民の参画による外部評価制度を早急に構築し、市民から見て分かりやすい評価制度とすることが肝要である。

また、経営資源としての「職員」に対しては、人材育成の視点をもって、スペシャリスト育成のシステム構築に努めることが大切である。

さらに、決算審査特別委員会が出された意見を次年度予算へ反映させる等チェック機関としての議会の意見を施策や事務事業に対する評価として受け止め、その対応を検討すべきであり、そのためには議会側の運営や体制等について見直さなければならない。

なお、行政改革大綱及び行政評価制度については、現在策定過程であり、今後随時担当課より説明を受け、議会としての意見を伝えていくこととする。

(3) 他自治体の取り組み

①福岡県大野城市

《概要》

大野城市の職員数は人口 94,000 人に対して 387 人（普通会計職員）で、全国でも有数の職員数の少なさである。これは、人口が増えている時期でも職員を増やさずに、行政サービスを積極的に民間に委託してきたためであり、このような経緯のもと、「最少経費で最大の効果を生む」行政運営を常に求めている。

その取り組みについては、「予算獲得（管理）から決算に基づく事業精査（経営）へ」をキャッチコピーとして市民参画型の P D C A サイクルが実践されている。その基本的な考えがスクラップ＆ビルド方式による行政経営への転換である。

《P D C A サイクル》

プランの基本は、市民満足度をベースにワークショップ方式で総合計画及び各種分野別計画を策定する。

プランの実行は市民との役割分担が基本で、行政が行うサービス（公助）と行政と市民が協働して行うサービス（共助）、市民が行うサービス（自助）に行政サービスを分類しており、大野城市が一番力を入れている協働して行うサービス（共助）については、自由度の高い、スピードのあるコミュニティ活動を推進するため、地域に地域統合補助金を交付している。なお、公民館の運営は各区に委託されている。

サービスの検証、評価は市民参加を含む第三者評価方式を採用しており、①市民満足度調査、②フルコスト計算書による事務事業の診断が行われている。フルコスト計算は、職員の意識改革、常にコスト意識を持たせるため、3つの指標（対象者・受益者・市民一人当たりのフルコスト）から費用対効果をチェックするものである。

フルコスト計算診断結果は、次年度の予算に反映させることとされており、各課が自己決定・自己責任に基づき判断している。その際に、経常事業より新規事業を重視し、新たなサービスは実施計画への位置づけが必須とされており、経常事業の約 700 の事業を 3～5 年でスクラップし、見直しをして新規事業とする。新規事業は部内で協議の上、部長プレゼンにより決定される。なお、診断内容と異なる対応を行う場合は、各所管課が判断し財源を確保する。

《フルコスト計算診断の流れ》

各課で事務事業毎のフルコスト計算書を作成し、その計算書に対し主任診断士であるコンサルタントが質疑を作成し、原課で質疑通告回答書の作成を行う。

この後、2 週間で 130 本以上の事務事業のヒアリング（診断）が行われる。事務事業の診断は、市役所関係課（財政・行革・総合計画）、公募（4 名）を含む市民委員 13 名、委託コンサルタント（税理士・公認会計士）で行われる。コンサルタントへの委託料は年間 400 万円が予算化されている。

ヒアリング実施後、診断書の作成及び公表が行われ、改善検討案調査の実施及び公表が 12 月から 3 月にかけて行われる。

《特徴的な行財政運営》

予算編成については、課単位の枠配分方式が採用されており、執行額に残余がでれ

ば次年度に加えることができるインセンティブ予算配分制度を導入している。また、予算査定よりフルコスト計算書診断及び実施計画の査定を優先している。

第2ステージとして「D=だれでも O=オープンに C=チェックできる K=環境づくり」の頭文字で表した公共サービスの DOCK 事業（市役所ドック）が展開されている。これは、4つの診断；①フルコスト計算書（事業の棚卸し）、②民活のあり方診断（事業の仕分け）、③業務・システムの最適化診断（業務改善）、④初期診断（新規事業チェック）が行われ、経営の最適化を目指している。

《議会改革について》

研修会冒頭に永野議長から挨拶があり、大野城市議会で進めている議会改革の内容が説明された。平成20年3月に議会改革検討会議が設置され、議長から議会改革についての諮問を行い、下記のような取り組みが行われた。

○大野城市議会議員定数条例改正を行い、議員定数を定数22名から20名に削減し、次回（平成23年4月）の市議会議員選挙から実施

○これまでの4常任委員会を3常任委員会にするとともに、予算特別委員会の常任委員会化（委員11名）

（4）研修会

- ① 日 時 平成22年10月28日（木） 午前10時
- ② 講 師 名城大学 都市情報学部 昇 秀樹 教授
- ③ テーマ 「これからの地方議会のあり方について」

《概 要》

【はじめに】

日本の「失われた20年」を歴史的に分析すると、1989年の東西冷戦終結後の対応をうまくできなかったのが日本で、中国やアメリカ、EU諸国等はうまく対応したために日本の世界経済に占める割合が低下した。その原因は、日本では「経済」と「政治」をリンクして考える思考枠組みがないことが考えられ、日本も早くその枠組みを構築しないと再建できない可能性もある。

国内の状況を見ると、人口は2004年をピークに減少を始めており、2100年には3分の1まで減少する予測がされている。そのような状況下で、2015年に団塊の世代全員が65歳になり年金がフル支給され、今後老人医療費や介護保険費が急増するのが予測される。その前に、何か仕組みを変えないといけない。年金は厚生労働省の事務だが、介護保険や国民健康保険は市町村の自治事務である。人口が急減し、高齢者の割合が急増することを考えると、何の手だてもしないと破綻する自治体が続出する。

国においても868兆円の国債を抱えており、国債が暴落し、衰退の一途を辿ることになる。国際競争が激化する中では、各地方の利益を要望するばかりでなく「国益」の視点で事業等の必要性等を論じなければならない。

【20 世紀型議会の宿題】

地方議会議員や議会事務局の職員で「2 元代表制（大統領制）」の下の方議会と「議院内閣制」の国会の違いがわかっていない人が多い。その例として、ほとんどの地方議会は議場に執行部席を設置しているが、大統領制の米国では、国会、州議会とも執行部席がない。

何故なら、2 元代表制下の議会は議員同士が討論する場であり、執行部は議長から出席を求められたときだけ出席して説明するだけなので、常設の執行部席は必要ない。その根拠は憲法第 93 条及び地方自治法第 121 条第 3 項（長及び委員長等の出席義務）によるものである。富山県議会では、定例会中に、執行部を出席させないで議員同士が討論する日を 1 日設けている。

また、国会は憲法で、国の最高機関であり、唯一の立法機関と定めているが、地方議会は地方公共団体の最高機関でなく、唯一の立法機関でもない。さらに、地方自治法上、首長の権限は例示列举であり、一方議会の権限は制限列举であることもきちんと認識しておくべきである。

このように、日本のほとんどの地方議会は議院内閣制の議会運営を行ってきたが、「2 元代表制」下と「議院内閣制」下では議員の求められる資質が違ひ、また、市民が議員を選ぶ基準が違ってくることを理解しておかなければならない。

即ち、議院内閣制下では、執行部が提案することに対して質問や意見を述べるのが議員の主な活動となるが、2 元代表制下では議会から主権者である市民に対して積極的に情報発信を行い、市民ニーズの把握に努め、議員同士で政策について討論し、首長と切磋琢磨することが大事である。

【21 世紀型の地方議会】

21 世紀型の議会のあり方として、T A P E（透明性・説明責任・市民参加・公平性の頭文字）を求めていくことが大切である。特に議会への市民参加を進めることは大変重要であり、米国のある地方議会では市民から 1 人 2 分間自由に意見を聞く場を設けて、その意見を政策に活かす手法を採っている。

地方議会議員の中で、執行部が市民参加の手法を採ることについて「議会軽視だ」という人がいるが、それは 2 元代表制の本質を理解していない人の言う言葉である。何故なら、首長も議員も市民に直接選挙で選ばれており、双方ともに市民に対して責任を負うものであって、執行部が議会に対して責任を負うものでないことが理解されていないからである。

これからは、首長と議会がそれぞれ市民参加を促し、お互いが競い合っていくのが理想である。そのための議会のあり方を調査・研究することが大事である。また、責任のとり方として、いい政治を行えばよいとする「実態責任」が主であったが、今後は適正手続きを正義とする英米法型の「手続責任」を果たしていくことも重要なポイントである。

また、地方議会議員の政治力を高めるために、①ボランティアの政策スタッフを配置、②広域で議会事務局の職員を配置するなどの工夫をしていく必要がある。

議会基本条例の制定のポイントは「自治基本条例」との関係でいうと、自治基本条例の中で①執行部と議会の双方を規定、②執行部のみを規定、③別に議会基本条例を制定の3つのパターンがあるが、①が理想である。「自治基本条例」を地方自治体の憲法と位置付けるなら、憲法は法律や条例と違って権力者を縛ること、即ち主権者である市民が首長や議会に権力を委ねる時の条件書であることを理解しておく必要がある。また、議会基本条例は最初からたくさん条文を規定して厳しく縛るのではなく、できることから規定して順次ステップアップしていくほうが良い。

4 中間報告のまとめ

今回の調査は、執行部から糸島市の財政状況や策定中の行政改革大綱、行政評価制度についての説明を受け、現状と課題を共通の認識にするとともに、行財政改革の考え方や手法に対して意見を述べた。

財政状況については、国家財政及び地方財政が危機的な状況にあることを確認しつつ、現在の糸島市の財政状況を経常収支比率、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率、積立金現在高、地方債現在高等の各指標により調査した。

調査の結果、今後の財政運営については、合併の効果が徐々に表れてくるものと予測されるが、事務事業の見直しや民間活力の活用など、より一層歳出削減に取り組む必要がある。それと同時に将来的な自主財源の確保・収入増につながる施策を拡充することが重要であるとの見解を示すことにした。

行財政改革大綱については、経営理念や基本方針に基づく歳入増と歳出減に対する取り組みを考察し、「糸島市が目指す姿」を実現するための経営マネジメントの基本的な考えを確認した。

当委員会では、経営資源のなかで最も重要なのが「人材」であることの認識のもとに、合併効果を活かし、高度化多様化する市民サービスに対応できるスペシャリストの人材育成システムを早急に構築することを提言することとした。

また、行政改革の先進地調査として大野城市の取り組みを調査し、特に「決算に基づく事業精査」の仕組みについては、決算審査特別委員会や行政評価制度のあり方を含めて糸島市における今後の取り組みの参考とすることを提言する。

一方、意思決定機関でありチェック機関である議会の在り方や運営については、近年多くの地方議会が議会改革の必要性を説き、議会基本条例の制定が行われている。

そのため、全国の地方自治体や市町村アカデミーで講師をされている名城大学の昇教授を招いて、「これからの地方議会のあり方」と題して研修を行い、二元代表制下の議会の役割を再確認し、これからの議会改革について討議を行い、議長に対する提言を行うこととした。

今後、行政改革大綱の基本方針に基づいた「行財政健全化計画」の調査を行い、具体的な行財政改革の取り組みについて提言を行うこととする。

また、議長に提言する「決算審査のあり方」についても、その具体的な方法を調査し、報告することとする。

5 提言

(1) 市長に対する提言

① 自主財源を高めるための収入増の取り組みを拡充すること。

産業集積が進んでいない糸島市において、安定的な税源を確保し、財政基盤を強化することは、今後のまちづくりの根幹の課題である。

そのため、企業誘致や水素エネルギー等を活かした新産業の創出を振興することで雇用の場を増やし、生産年齢人口と法人市民税の増加を図ること。

また、公有財産の有効活用や税の収納率向上のための新しい取り組みを研究すること。

② 職員の資質向上を図り、スペシャリスト育成のシステムを構築すること。

経営資源で最も重要かつ有効なものは人的資源であるとの認識の下、地方分権が進展する時代に対応した職員の育成は喫緊の課題である。

そのため、人材育成基本方針及び研修計画に基づき、積極的に人材育成を図ること。特に、合併の効果を活かして、専門職員（スペシャリスト）を育成するシステムを構築し、年々高度化・多様化する市民ニーズへの対応や国が進める構造改革特区の活用などが行えるようにすること。

③ 決算審査における指摘事項を、次年度予算に反映させるように努めること。

2 元代表制下における議会の役割は、糸島市の意思決定機関であるとともに、首長の行政執行に対するチェック機関であり、その主なものとして予算の議決及び決算の認定を行っている。

決算の審査については、決算審査特別委員会から指摘された内容についての処理状況を議会へ報告するとともに、次年度予算へ反映するように努めること。

④ P. D. C. A のマネジメントサイクルを徹底すること。

今回の第 1 次糸島市行政改革大綱では、経営理念及び経営方針を明らかにし、それらに基づく、計画（PLAN）、実施（DO）、評価（CHECK）、改善（ACTION）のマネジメントサイクルの具体的な実施方法を示している。このマネジメントサイクルを全ての職場に浸透させ、効率的で効果的な行政運営に努めること。

また、厳しい財政状況下においては、「限られた予算でどれだけの成果が出せたか」が問われており、評価の視点が大変重要である。行政評価については、市長マニフェストと整合性を有する政策・施策評価と全事務事業を対象とする事務事業評価とし、市民代表及び有識者・企業経営者等を交えてそれぞれ外部評価制度を早急に構築すること。

⑤ 新たな発想による行財政改革の取り組みを推進すること。

国の規制緩和や構造改革特区制度の活用により、新しい行政サービスの提供や経費削減できる分野が増えている。

例えばジェネリック医薬品を推奨することで医療費の削減を行うなど、広く市民からの提案を受け入れる制度を設け、柔軟な発想で新たな行財政改革の推進を図ること。

(2) 議長に対する提言

① 議会改革に関する特別委員会を早急に設置すること。

行財政改革の一環として、地方自治の一翼を担う議会が率先して議会改革を進めることは、時代の変化に対応するためにも必要なことである。

そのため、早急に議会改革に関する特別委員会を設置し、以下のことを検討すること。

ア) 議会基本条例の制定を見据えて、議会報告会の開催や議決事件の追加、反問権、資料公開、請願・陳情における市民の提案説明等について検討すること。

イ) 政務調査費については、支出基準の見直しを検討すること。

ウ) 市議会議員の費用弁償については、「糸島市議会の議員の議員報酬、費用弁償等に関する条例及び規則」により、その範囲や支給額が定められているが、議会の議員を除く他の非常勤特別職の職員への影響を考慮して、そのあり方を検討すること。

エ) 市議会議員の定数については、行財政改革の一環として議員定数削減を視野に入れ、議員報酬と併せて検討すること。

② 決算審査のあり方を見直すこと。

決算審査で出された意見を翌年度の予算へ反映させるため、成果を重視し事業の必要性（廃止、規模拡大・縮小等）を審査する行政評価の視点を取り入れた決算審査のあり方へ見直すこと。

ア) 決算審査の時期は、9月定例会の会期日程を見直して、会期中に委員長報告及び採決を行うこと。

イ) 委員会については、以下の方法を参考に検討すること。

i 各常任委員会から委員を選出し、定例会中に特別委員会を設置

ii 常任委員会の新設

iii 現在の3常任委員会で、各所管分を審査