

## PDCAサイクル検討の全体像（検討の経緯）

自治体経営改革戦略会議におけるPDCAサイクルに関する検討は、以下の流れで進めてきた。

### ■第5回（平成25年2月19日）の狙い：PDCAサイクルの全体像

- これまでのPDCAサイクルに関する以下の問題点を共有化する。
  - Check（評価）の結果に基づき Actを実施するための方策が不十分：制度及び責任・権限の不備
  - Check-Actに対する誤解：個別最適の結果による全体非最適の発生、制約された経営資源における自治体経営で目指すべきは満足度の最適化であるべきなのに最大化に囚われている
  - 総合計画を起点とする行政活動のPDCAサイクル、行政活動を担う組織のPDCAサイクル、組織を担う管理職員等の個人のPDCAサイクル、これらのPDCAサイクルに関係する予算編成や人事考課等がバラバラに制度設計されバラバラに運用されている
- これらの問題点を解消できる新たなPDCAサイクルを構築する必要性を共有化する。

### ■第6回（平成25年4月23日）の狙い：総合計画のPDCAサイクル

- 第5回の協議結果を受け、総合計画に掲げた目的・目標の達成に向けたPDCAサイクルの具体的なありべき姿の共有化
- 市民に分かりやすく客観性・納得性の高い行政評価のあり方の検討

### ■第7回（平成25年7月16日）の狙い：組織目標や職員の個人目標のPDCAサイクル

- 総合計画に掲げた目標の達成や継続的な改善を促進する組織目標や職員の個人目標のPDCAサイクルの具体的な内容
- 組織目標や職員の個人目標の達成を促進する人事考課制度の具体的な内容

### ■第8回の狙い：（予定）組織を担う人材の活用にかかるPDCAサイクル

- 人材の確保・育成
- 人材の最適配置
- 行政活動・行政サービスの担い手の最適化

### ■第9回の狙い：（予定）PDCAサイクルの全体像のあるべき姿

- 第6回～第8回の検討結果を踏まえた、総合計画・組織目標・個人目標の各々のPDCAサイクルの有機的な連携の確認
- 各PDCAサイクルが効果をあげ続けるための運用や関連制度のあり方

## 第 5 回・第 6 回戦略会議の検討結果

### (1) PDCAサイクルのあり方について

- 第 5 回自治体経営改革戦略会議では、行政計画の達成に向けた組織目標のあり方や、行政計画及び組織の目標の達成に向けた PDCA (Plan-Do-Check-Act) サイクルのあり方について、以下の結論に集約された。
  - ✓ PDCA サイクルには、政策決定のための PDCA という大きな循環と、行政の組織管理のための PDCA という小さな循環がある。それぞれを連結させる必要があるが、議論を分ける必要がある。
  - ✓ PDCA サイクル上の仕組みは有効に機能しうる必要最小限のものとし、形骸化を避ける必要がある。
  - ✓ 職員のモチベーションを高め、改善につながるような目標設定と評価のあり方が重要である。
  - ✓ 自治体経営のスピード感を速め、分析評価の結果をタイムリーに反映できることが望ましい。
  - ✓ 施策の指標は数値面や優先度、住民サービスといった観点から総合的に評価を行うべきであり、最終的に市長と市政戦略部門が総括する必要がある。
  - ✓ 限られた財源により業務を縮小せざるを得ない面もあるが、その点について行政の説明責任が重要である。

#### 〔第 5 回会議で頂いた PDCA サイクルの種類に関するご意見〕

- 「政策決定するための評価」については一致し、「行政の組織管理のための評価」は不一致であり、議論を分ける必要がある。まず、マニフェストに関する部分は市長の譲れない部分であり、政策意思決定のコアである。このため、予算情報も単年度ではなく、大きな循環になるはずである。一方、その他の施策は、行政がルーティンに管理する部分であり、管理のための循環となる。インフラを持つことは大事だが、使い方を間違えると無用の長物になるため、二つの議論を切り分けることが大切である。ただし、二つの PDCA については、議論は分ける必要はあるが、システムとしては連結しなければならない。
- PDCA サイクルのうち、大きなサイクルに関しては機能している。まず、大事な目標について市長が市民に示し、マニフェストの工程表や総合計画の実行計画を策定した後、議会に予算承認を頂き、その結果を公表する流れがあるが、そのサイクルにおける市民、議会、市長の権限と責任は一致している。
- 実行する中で問題を見つけ改善をしていくという「政策向上のための PDCA」と、部門が目標達成したか、そして人事評価を行いフィードバックすることでモチベーションを高めていくという「経営管理上の PDCA」は切り分けないといけない。

## 〔第 5 回会議で頂いた P D C A サイクルの仕組みに関するご意見〕

- P D C A サイクルのタイムラグについては、タイミングの遅さも問題である。自治体経営にはスピード感が足りない。分析評価の結果をタイムリーに反映できるようにならないといけない。
- 目標設定のあり方は重要なことであり、市では、市民に軸足を置いた「市長マニフェスト」を出発点に、P D C A サイクルを回している。また、市長マニフェストや総合計画、その他行政計画を踏まえて、部長が今年度達成すべきことを「部長マニフェスト」として策定する取り組みを現在試行中である。そして、従来、人事評価の評価者と指揮命令系統が一致していなかった点についても解消した経緯がある。
- 「C h e c k - A c t」の仕組みが複雑になり、形骸化すると職員の士気が下がる。そもそもこのような評価が必要なのか、という視点で見るのも大事ではないか。例えば、チーム全体を評価すれば済むものに対し、個人のタスクにまで落とし込む必要があるのか。
- P D C A サイクルの前提として、目標設定、実行、評価の一連の流れの中で何が問題なのかを共有する必要がある。目標設定と評価の前提として、権限と責任について議論を行っているが、それ以前に、目標設定と評価のあり方の方が大事である。例えば事業部門側だけで考えると、やれることだけが目標になる。あるべきところを見据えて、改善につながる目標設定が必要であるし、また、モチベーションを高めるような評価が大切である。
- 経常事業については枠配分予算の導入余地があり、各部門長に枠を持たせることで、効率的な財政運営につながるのではないかと。ただし、各部門長が、優先順位をつけるための拠り所が必要であり、各部の予算編成のための仕組みづくりが大切だが、枠配分予算の査定を含めたスケジュールの整理が必要である。

## 〔第 5 回会議で頂いた指標に関するご意見〕

- 指標は、数値面、優先度、住民サービスという 3 つの観点から、各施策を総合的に評価することで、様々な意見が出る。評価した結果、市の進みたい方向に合っているのか否か、現実的にはバランスをいかに取るのかが難しいが、最終的には市長と市政戦略課が統括する流れになる。
- 施策の成果目標について、限られた財源では、業務の拡大・縮小がやむを得ない面があり、行政の説明責任が重要である。指標を数値化できるものであればチェックし、数値化できないものについてどうすべきか課題である。

## （2）権限と責任のあり方について

- P D C Aサイクルにおける権限と責任のあり方については、次のような結論に集約された。
  - ✓ 行政の最終責任は市長にあり、全体としては権限と責任の整合性が図れている。ただし、庁内分権を前提とすると、権限と責任の関係は明確ではない。
  - ✓ 毎年度の達成状況と目標との差にいかに対応するかという観点から、「応答責任」と「権限」を一致させるべきである。
  - ✓ 事業計画における制約を排除し自由度を増やした上で、実施する部や課、チームの権限と責任を一つずつ明確にしたらどうか。また、市民協働により予算がなくてもできることがある。

### 〔第5回会議で頂いた権限と責任のあり方に関するご意見〕

- 権限と責任の整合性については、全体としては整合性が取れている。部長が予算権を持ち、予算編成について、市長と部長が共同で責任を持った上で、最終責任は市長にある。
- トップを含めた幹部に権限が集中しているという意味では、権限と責任は整合しているだろうが、庁内分権を前提とした責任の所在というレベルでは、あまり明確ではないのだろう。
- 権限と責任を一致させることは無理である。「責任」という言葉からは、自己責任を取るということをイメージさせるが、法令上の制約の中で、自己責任を取れる範囲は極めて限定的である。権限と責任を一致させようとするならば、そのときの責任は「応答責任」であろう。市長マニフェストの達成に向けて、段階的な目標を立て、毎年度の達成状況と目標との差に対し、どのように対応するかという意味では、権限と責任は一致させるべきである。また、一施策、一事業の目標だけを100%達成させることがいいことなのか、という問題もある。
- マニフェストの事業にも、全市的なものや、一部の地域のもの、他市とともに広域に取り組むものなど、色々なサイズがある。そして、市民というプレーヤーが入ってくることで、予算がなくても市民協働でできることもある。事業を計画するときの制約をなくし、自由度を増やした上で、実施する部や課、チームの責任と権限を一つ一つ明確にしたらどうか。既存の枠組みを超えた仕組みを作らないと、イノベーションが起きない。
- 権限と責任の整合性が取れていないというのは事実である。
- 経営資源の制約もあり、組織目標が達成可能なものとなりやすい。達成できなかった場合、資源配分側に責任が転嫁され、権限と責任の整合性が取れていない。
- 実行計画に関しては政策決定されたものを踏まえて予算措置が行われており、財政側で判断できる余地が少ない一方、経常経費については判断の余地がある。このため、予算査定における責任と権限については、若干の優劣がある。

### (3) 行政評価のあり方について

#### ① 評価のための指標のあり方と目標の位置づけについて

- 評価のための指標のあり方と目標の位置づけについては、次のような結論に集約された。
  - ✓ 地域が目指すべき姿へどの程度近づいているのかを確認できる指標（アウトカム指標）が必要である。その目標は、絶対に達成しなければならないものではなく、行政はあくまでも応答責任（目標の達成の程度とその様な状況となった要因を説明する責任）を負うまでである。
  - ✓ 職員にとって、地域が目指すべき姿に関する指標を具体化した行動指標（活動指標、アウトプット指標）が必要である。
  - ✓ 施策の指標は 1 施策 1 指標が望ましい。また、必達目標では無い。
  - ✓ 指標には、①限界値（交通事故を減らす、水道の水質を 100%安全なものとするなど）、②期待値（こうなったらいいというもの）、③標準値（市民生活に影響を与えない範囲にがんばるもの）などの種類がある。

#### 〔第 6 回会議で頂いた「評価のための指標のあり方と目標の位置づけ」に関するご意見〕

- 計画を策定する時に、各部局で既に持っている分野別の計画に基づいて、達成可能な水準を目標にするために、事後評価の段階では達成していることが明らかであり、評価作業に対するやらされ感が強まるのではないか。また、指標については、アウトプットではなくアウトカムを設定する必要がある。
- 行政として責任を取れる範囲に収まりやすいが、安易な指標を選択するのではなく、地域として目指すべきところに近づいているのが確認できる指標が必要である。一方、職員にとっては、目指すべき社会を描いた指標を具体化した行動指標も必要である。
- 目指すべきところを目標に掲げること、その目標に関して行政はあくまでも応答責任を負うということについて、市民や議会とも認識の共有を図らなければならない
- 現行の市の施策評価に関しては、目標値がない状態である。政策への住民の理解を進めるために、施策単位では、ものさしを 1 つとするのがよく、また、絶対に目標を達成しなければならないというものでもない。
- 事務事業に関する指標については、複数の種類がある。具体的には、①限界値（交通事故を減らす、水道の水質を 100%安全なものとするなど）、②期待値（こうなったらいいというもの）、③標準値（市民生活に影響を与えない範囲にがんばるもの）があり、特に重点事業については達成率が大切である。

## ② 評価者のあり方と位置づけについて

- 評価者のあり方と位置づけについては、次のような結論に集約された。
  - ✓ 外部専門家が評価に参加したとしても、一人一人の関心事は異なり、統一した見解を出すことに無理がある。外部評価の目的は、新しい視点を掘り起こしてもらうことである。
  - ✓ 庁内の評価だけでは評価業務がルーチン化するため、新しいことが見つけにくくなる。外部評価は、民間的な視点でデータを分析することによる気づきがある。内部評価と外部評価による複合的な評価の仕組みとし、評価主体による機能の使い分けを行うことが望ましい。

### 〔第6回会議で頂いた「評価者のあり方と位置づけ」に関するご意見〕

- 外部専門家が評価に参加しても、一人一人の関心事は異なり、統一した見解を出すことに無理がある。施策まで評価しようという点は改善の取り組みとして評価できるが、一方で、外部評価が万能と言うことではない。外部評価の目的は、新しい視点を掘り起こしてもらうことである。統一した見解を出そうとすると、コスト比較に陥ってしまう。
- 本来は庁内の評価がきちんとできることが前提ではあるが、評価業務がルーチン化するために新しいことが見つけにくくなる。このため、民間的な視点でデータを分析することにより気づきがある。内部と外部の複合的な評価の仕組みとすることで、評価主体による機能の使い分けを行うことが望ましい。
- 庁内・庁外で気づきを得ることこそ政策評価の趣旨である
- 庁内や外部のそれぞれの評価が必要であり、その結果を踏まえて、行政が最終判断を行っていく。

## ③ 評価方法（施策の評価方法、事業の種類別の評価方法、評価サイクル等）について

- 評価方法については、次のような結論に集約された。
  - ✓ 評価結果に基づく目的達成に向けた役割は、担当者レベルの話と部課長レベルで分ける必要がある。
  - ✓ 重要事業として優先的に資源配分を行う事業と、ルーチンに取り組む経常事業では、評価の方法は変えるべきである。
  - ✓ ルーチンに取り組む経常事業であっても、外部評価による気づきが必要である。一方、重点事業については説明責任が重要である。

## 〔第6回会議で頂いた「施策評価の方法、事務事業評価の方法など」に関するご意見〕

- 評価結果に基づく目的達成に向けた役割は、担当者レベルの話と部課長レベルの話を分けて議論することが必要。
- 全ての事務事業を一律に評価することはできない。先行又は重要な事業として優先的に資源配分を行うような事業と、ルーチンに取り組む経常事業では、評価の方法は別とすべきである。
- ルーチン業務に関しては、行政執行部がまず気づくべきであるが、毎年同じデータを用いることにより評価の機能を劣化させる。このため、外部評価によって、経常事業に対するサジェスションを得ることが大切である。法定受託事務であっても、ルーチン化しすぎていて問題を抱えている場合など、重点事業になりうる。
- 市民の信頼感を高める上で、特に重点事業については説明責任が重要である。また、ルーチン事業であっても、説明責任は発生する。
- 監査と評価の違いは、評価においては、各評価者が異なるものさしで測るために結論が出ない点にある。このために、外部に示しながら、説明責任を果たすことがより重要となる。

## 第 7 回の検討対象

第 5 回及び第 6 回自治体経営改革戦略会議の検討結果を踏まえ、第 7 回会議では、次のように議論を展開する。

- 行政経営に関する P D C A サイクルには、政策決定に関する大きなサイクル（4 年単位）と、行政の組織管理に関する小さなサイクル（1 年単位）が存在する。このうち、**自治体経営改革戦略会議では、行政組織内部における小さな循環を議論の対象とする。**
- 第 7 回会議では、この行政組織内部における小さなサイクルに関して、以下を議論する。
  - ✓ 総合計画に掲げた目標の達成や継続的な改善を促進する組織目標や職員の個人目標の P D C A サイクルのあり方
  - ✓ 組織目標や職員の個人目標の達成を促進する人事考課制度のあり方

表 行政経営に関する P D C A サイクルの概要

分類	概要	サイクル 期間	意思 決定者	今後のあり方に 関する検討
①大きなサ イクル  政策決定に 関する P D C A 〔地域社会＋ 行政組織〕	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市長マニフェストやそれを基本とした戦略の推進や重点施策・重点事業の目標達成に向けた P D C A サイクルを指す。</li> <li>・市長任期やそれと連動した総合計画期間を通じた大きな循環であり、<u>民意</u>に基づく。</li> <li>・まず、市民が市長選挙を通じて意思表示を行い、その民意を踏まえて、<u>市長が最終的な権限と責任を持つ</u>て、政策や施策を展開する。</li> <li>・最終的には、市長が市民や議会に対し結果に関する<u>説明責任</u>を持ち、その説明を基に、市民が次の市長選挙で再評価する。</li> <li>・議会は、予算議決権等議会活動を通じて、政策決定のプロセスに関与する。</li> </ul>	4 年	市民 議会 市長	自治基本条例のあり方研究会議において検討中（住民自治の観点から、市民・議会・行政のそれぞれの役割と責務を明らかにし、市民が市政に参画する機会の確保や、協働によるまちづくりを展開するための取組みも併せて検討）
②小さなサ イクル  組織マネジ メントに関 する P D C A 〔行政組織内〕	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重点施策や重点事業以外の経常的な施策・事業について、限られた経営資源（予算・職員等）の中で、費用対効果を向上させるための小さな P D C A サイクルを指す。</li> <li>・単年度を単位とした小さな循環であり、市長の権限と責任のもと、<u>庁内分権</u>が行われている。</li> <li>・各施策や事務事業を所管する各部門の部長・課長が権限を持って取り組み、その結果に関する<u>応答責任</u>を担う。このため、施策や事務事業単位では、組織目標や職員の個人目標とも連動する。</li> <li>・社会経済環境の変化に伴って有効性・必要性が大きく低下した施策や事務事業について縮小・廃止を促進する。</li> </ul>	1 年 (単年度)	市長	自治体経営改革戦略会議において検討中

本会議のテーマ