

行政計画の達成に向けた目標管理のあり方

（1）行政計画の達成に向けた目標管理の前提

- 行政計画の達成に向けた組織目標管理に関して、目標管理の有効性を高めるための前提として、次のような論点がある。

論点1 自治体経営のPDCAサイクル上で、権限と責任に整合性があるか。

問題意識：自治体経営の「①立案段階（施策や事業の決定、目標指標の設定）、②資源配分段階（予算編成や人員配置など）、③実行段階、④評価段階、⑤改善段階」それぞれの権限と責任に整合性がないのではないか。また、各段階を通じて一貫性が損なわれていないか。

〔一般的に懸念される状況〕

- ・行政計画の立案においては、各部門長に実質的な権限があるにもかかわらず、資源配分段階で、財政部門により大きな権限がある場合、各部門長について、権限に見合った責任を求めることが難しい（一般的に、施策や事業の推進にあたり、各部門長は「権限＜責任」となるのに対し、財政部門は「権限＞責任」となりやすい）。
- ・市政運営の上位計画として位置づけられる総合計画の実施計画とは別の基準や働きかけにより、予算化が行われる場合がある（実施計画の査定と予算査定のプロセスが別が存在し、かつ、査定タイミングが異なることによる、実施計画の形骸化）。
- ・人員配置の決定プロセスが、行政計画の推進にとって必要な資源の確保という観点とは独立しており、各部門長が人的資源に関する権限を持たない。

このように権限と責任が一致しない状況は、組織目標の達成について責任の所在が曖昧になりやすく、この結果、PDCAサイクルにおける「Check（評価）→Act（評価に基づく資源再配分）」が有効に機能しない恐れがある。

このため、自治体経営の「①立案段階、②資源配分段階、③実行段階、④評価段階、⑤改善段階」を通じて、理想とする権限と責任のあり方を検討した上で、組織目標管理の仕組みを構築する必要がある。

論点2 計画の目標及び組織の目標と、部課長層の個人目標やその評価について、整合性があるか。

問題意識： 組織のトップは、基本計画の目標に即した組織目標の達成について責任を負うべきであるが、部課レベルの組織目標と、部課長層の個人業績目標の間には、整合性を担保する仕組みがあるのか。また、個人業績目標の達成に向けて積極的に努力し、さらには目標を達成した人のモチベーションが維持・向上される適切な評価が行われているか。

現在、小牧市には、組織の目標管理の仕組みとして、部単位の「組織目標」と、課単位の「組織目標」の二つがある。これらの達成状況については、部の「組織目標」の進捗を市長にフィードバックし、課の「組織目標」のレビュー結果を、部長決裁後に人事部門に送付する仕組みが取られている。

このうち、人事部門が管轄する課単位の「組織目標」に関しては、「業績評価」の個人目標の設定段階において活かすことが想定されているが、評価段階においては、目標設定時の役割分担度合いに応じた関係性を持たせている。

一方では、組織の目標達成に関して、成果を公正に評価することの難しさに加えて、外部環境等が目標の達成状況に影響を与えることを考慮し、個人の処遇決定に活用される人事評価と連動させることへの支障が考えられる。

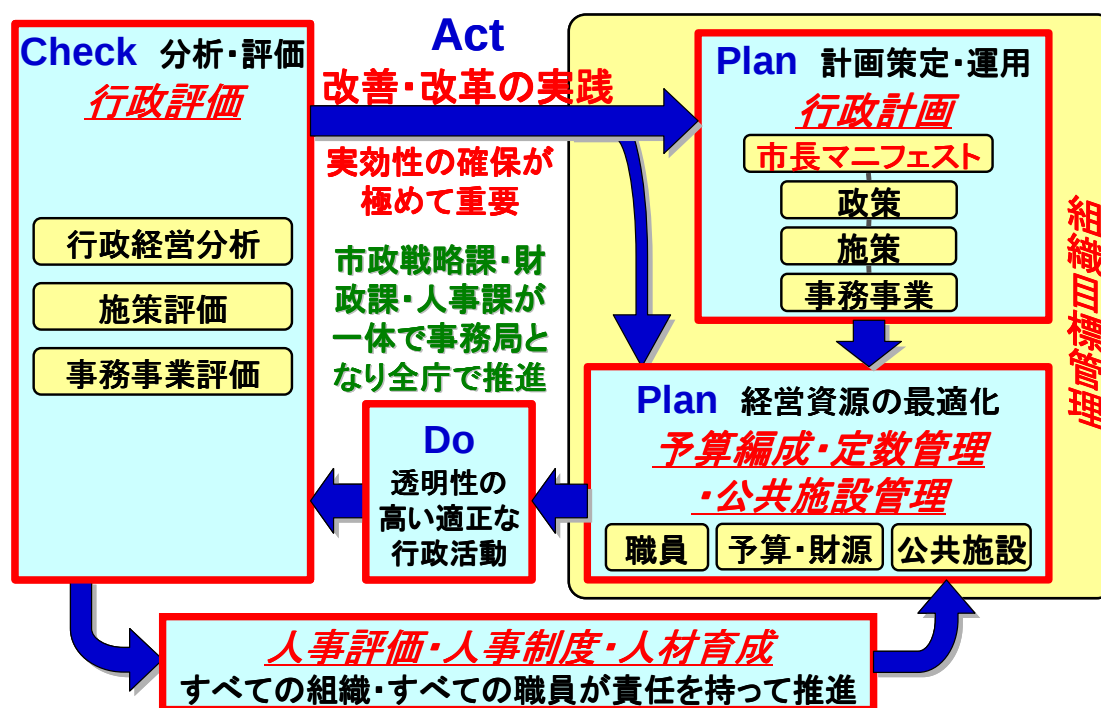
本来、組織の目標達成は、各組織のトップ（部課長層）の職責であり、その責任をいかに果たしたかによってトップの処遇が決定されるべきである。このため、組織目標達成のうち、特にアウトプットの達成状況に関する各組織のトップの責任を強化すると合わせて、経営資源の配分の権限を各部門長に付与することが望ましい。

（2）PDCAサイクルのあり方

①PDCAサイクルの実現をめざす自治体経営のあり方

- これまで検討してきたとおり、「基本計画」については、市長の権限・責任の範囲として、市長マニフェストとの対応を図るとともに、計画期間を市長任期に配慮したものとすることで、PDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルの有効性向上が期待できる。
- 本会議がめざすPDCAサイクルとは、下図に示すとおり、「Plan（行政計画、予算編成・定数管理、公共施設管理）→Do（透明性の高い適正な行政活動）→Check（行政評価）→Act（改善・改革の実践）」を繰り返すことで、市の施策・事業の継続的改善をめざす経営のあり方である。

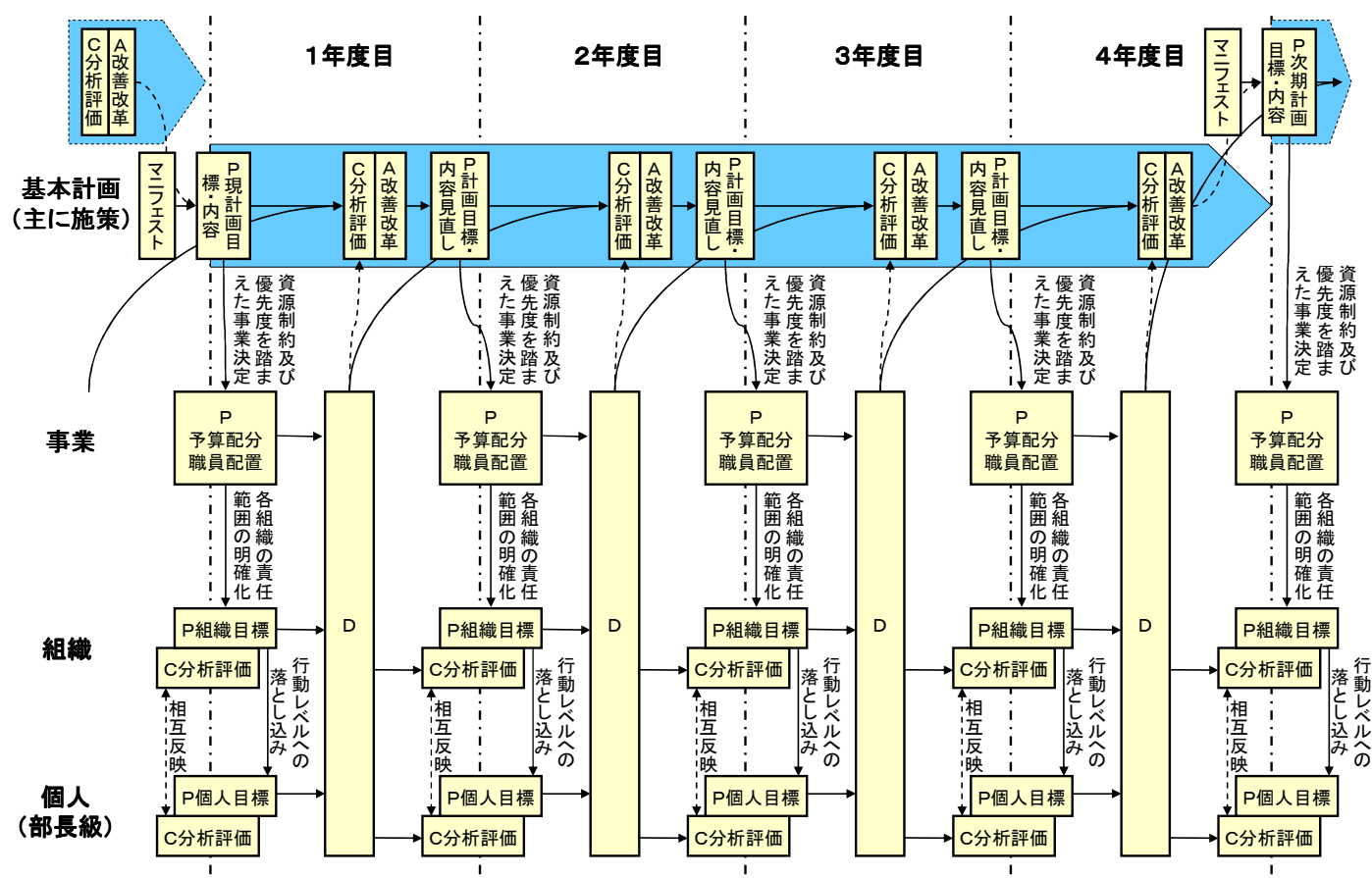
図 自治体経営の全体像



②PDCAサイクルにおける各管理対象間の関係

- （１）で挙げた論点を踏まえて、PDCAサイクルにおける各管理対象間の関係を整理する。
- まず、行政活動の全てに共通するPDCAサイクルの起点は、基本計画である。基本計画で定めた重点施策や基本施策の目的・目標と連動して、その配下の実施計画事業やその資源配分、担い手の役割を示す組織目標や個人業績目標が定められ、整合性を担保させることが重要である。
- このように、PDCAサイクルの一連の流れの中で、行政計画とその実施主体、実施手段について、それぞれを整合させる必要がある。

図 PDCAサイクルにおける各管理対象間の関係（イメージ図）

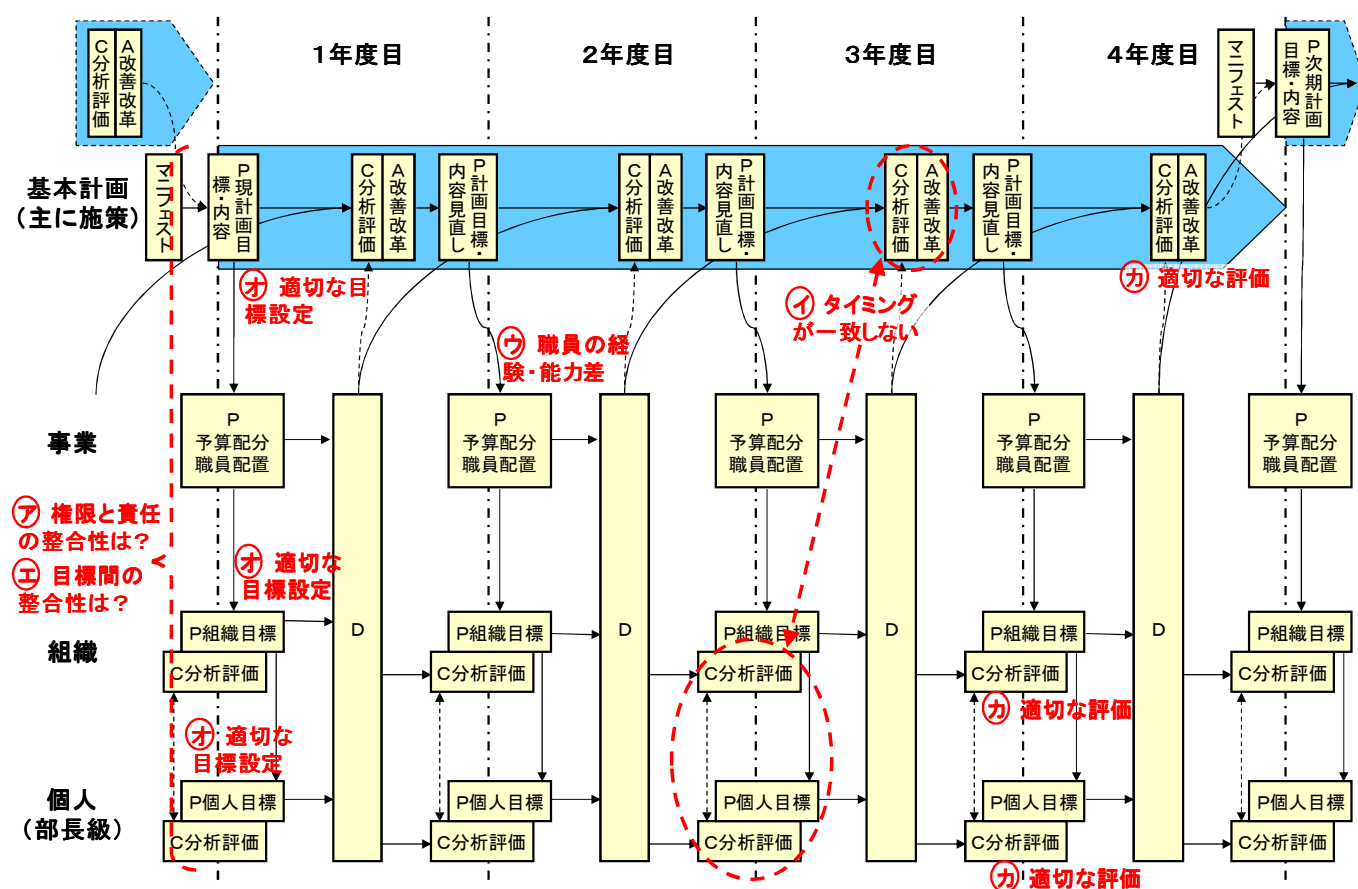


③PDCAサイクルの問題点・課題

- 基本計画（基本施策、施策）の目的・目標の達成に向けて、事業の実施に必要な経営資源の最適な配分、施策や事業を担う組織の目標、組織を担う管理職員の個人業績目標などが一体となったPDCAサイクルを機能させるためには、次のような問題点や課題が考えられる。

- ㊦ 行政活動における権限と責任に整合性がないこと。
- ㊧ 行政計画、組織目標、人事評価の業績目標、予算編成それぞれに関して、PDCAのタイミングが一致していないために、整合性を図る必要があること。
- ㊨ 職員定数に比べて、実際に配置される人員については経験年数や能力差があること。
- ㊩ 計画目標、組織目標、個人業績目標などを連動させる場合、整合関係を分かりやすくする必要があること。
- ㊪ 適切な計画や組織、個人業績などの目標が設定されないことで、評価の実施が目的化した評価となり、評価結果が何に対してどの様に反映されているのかが分からないこと。
- ㊫ 施策や事業の実施による効果・成果の発現に遅効性があることや、多様なステークホルダーの存在により、適切な評価を行うこと自体が難しいこと

図 PDCAサイクルの問題点・課題



第5回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

（3）権限と責任のあり方

- （2）で挙げた課題のうち、アの“権限と責任の整合性”のあり方を検討する。
- 行政計画における目標、組織目標、部課長層の業績目標のそれぞれごとに、①立案（計画立案や目標設定）、②資源配分、③実行、④評価、⑤改善の各段階で共通する権限と責任のあり方を整理すると、次表の通りである。
- なお、市政運営における最終的な権限・責任は市長にある。このため、次表における権限と責任とは、効率的な行政運営の観点から庁内分権を前提としたものである。

表 庁内組織における権限と責任の基本的なあり方

（◎：庁内分権前提の計画・資源配分の権限・責任者、○：執行権限・責任者、△・※：助言又は調整者）

		〔全庁単位〕行政計画上の目標			〔部課等単位〕	〔部課長単位〕
		重点施策	基本施策		組織目標	人事評価における業績目標
		重点事業	実施計画事業	経常事業		
市長・副市長		◎	◎		△ 行政計画を踏まえた組織目標の調整	
戦略統括部門		○	◎ (及び) △ 施策・事業の進捗管理		△ 行政計画を踏まえた組織目標の調整	
経営資源統括部門	財政部門	△ 歳入歳出見込の算定	△ 歳入歳出見込の算定	△ 歳入歳出見込の算定		
	人事部門	△ 基本計画及び実施計画に基づく人員配置	△ 基本計画及び実施計画に基づく人員配置	△ 執行部門の要望（業務量）を踏まえた人員配置	△ 組織目標を踏まえた業績評価目標の調整、組織目標の達成を踏まえた業績評価の実施	
執行部門	部門長	○	○	◎	◎部レベル 部の「組織目標」に対する権限と責任の遂行 (組織目標と業績目標の連動)	
	課長	○	○	◎	◎課レベル 課の「組織目標」に対する権限と責任の遂行 (組織目標と業績目標の連動)	
議会		※ 予算承認・意見	※ 予算承認・意見	※ 予算承認・意見		

第 5 回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

参考 表における用語の説明

- 「基本施策」は、政策・施策体系の中に位置づけられる施策を指す（現在の総合計画における「基本施策」と同じレベルを指す）。これに対し、「重点施策」とは、基本計画期間に市が政策的に、かつ重点的に推進すべき施策と位置づけたものであり、政策・施策体系とは必ずしも整合しない。
- 「実施計画事業」は、市が政策的に推進する位置づけにある事業を指す（定義・選定基準は今後要検討）。「実施計画事業」のうち「重点事業」は、市長マニフェストも踏まえながら、計画期間中に重点化すべき対象として、新規・拡充する事業を指す。
- 「経常事業」は、経常的に継続して実施すべき事業を指し、事業期間や目標値が明確とは限らない。

（４）PDCAサイクルを実現するための仕組みのあり方

- 権限と責任のあり方を踏まえ、前回会議資料による「PDCAサイクルを実現するための要件」を担保するための仕組み（案）を、次表に整理する。

表 PDCAサイクルを実現するための要件と担保するための仕組み

分類	要件（前回資料抜粋）	権限と責任を踏まえた仕組みのあり方（案）
P l a n （計 画 策 定・運用）	・市長のリーダーシップのもと、重点施策・事業が総合計画に位置づけられていること（優先順位が明確であること）。 ・総合計画の政策・施策の目的や方向性と、各部課の組織目標や活動方針が連携していること。 ・施策等の目的や目標、対象、期待する成果などが、計画策定時に具体的に明確に設定されていること。	◎重点施策・重点事業は市長、基本施策や実施計画事業は戦略統括部門、経常事業は部門長や課長の権限・責任とする。 市長・副市長 ・重点施策・重点事業の立案に関しては、市長が方針決定に係る最終権限を持ち、市長のリーダーシップによる機動的な施策・事業展開を可能とする。 戦略統括部門 ・基本施策や実施計画事業の立案に関しては、市長・副市長と戦略統括部門が一体となって取り組むことから、実施計画で実施計画額がゼロ査定となった事業や、実施計画の見直し後に発生する新規実施計画事業の事業化の可否は、戦略統括部門が権限と責任を持つ必要がある。 部門長、課長 ・経常事業の立案に関しては、庁内分権の視点から部門長と課長に権限と責任が委譲される。 ・行政計画の方向性をもとに、組織目標を設定する（ただし、戦略統括部門に調整権限を持たせる）。

第 5 回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

分類	要件（前回資料抜粋）	権限と責任を踏まえた仕組みのあり方（案）
P l a n (経営資源の最適化)	経営層や管理職が、経営資源や事業に関する情報を円滑に入手・分析することができ、経営資源の最適化に向けた意思決定が可能であること。	◎部門長が担う施策や事業の責任程度にあわせて、部門長の資源配分の権限を強化（予算の枠配分を実施）し、財政部門や人事部門は、より助言・調整の役割にシフトする。 ◎実施計画に関する権限・責任は、戦略統括部門に委譲される。しかし、実施計画の推進に当たり財政的な制約を受けることから、財政部門と戦略統括部門との事前協議によって決定した予算枠の範囲において、戦略統括部門が権限と責任を持つ。 <u>部門長</u> - 組織目標と個人業績目標を連動させることで、行政計画の目標達成について、部門長が一次的な責任を負う代わりに、予算の枠配分の実施により、資源配分に係る権限を各部門に委譲する。 <u>戦略統括部門及び財政部門</u> - 実施計画事業に関する資源最適化については、両部門の事前協議によって、実施計画事業の予算枠を決定する。戦略統括部門は、決定した予算枠に基づく実施計画事業の予算配分に関する権限と責任を担う。 - 財政部門は、歳入歳出見込みの算定など助言又は調整の役割へシフトする。 <u>人事部門</u> - 人員配置について助言又は調整の役割へよりシフトし、行政計画の円滑な遂行を支援する。
D o (透明性の高い適正な行政活動)	施策や事務事業の進捗を管理する仕組みがあること。	◎施策や事業の執行権限及び責任は、基本的に部門長が担う（ただし、重点施策や重点事業については、市長の方針を踏まえて実施する）。 <u>部門長</u> - 重点施策・重点事業の執行に当たっては、市長の方針を踏まえ、部門長に権限と責任を委譲する。 - 基本施策、実施計画事業、経常事業の実行に関しては、部門長が委譲された権限と責任のもと行う。

第 5 回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

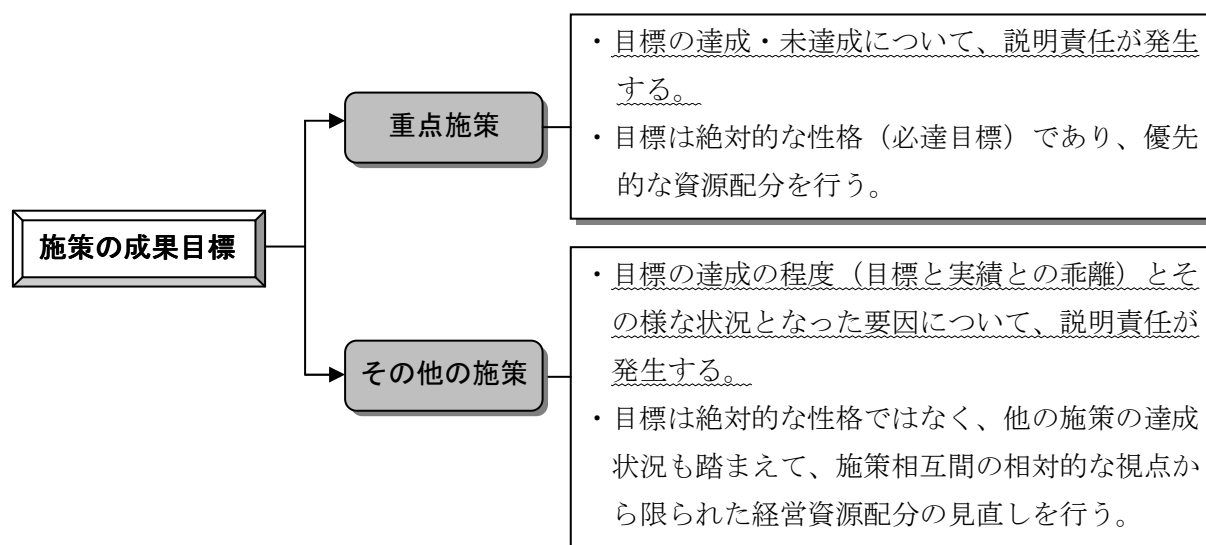
分類	要件（前回資料抜粋）	権限と責任を踏まえた仕組みのあり方（案）
C h e c k （分析・評価）	・総合計画で掲げた目的の達成状況や、各部課の組織目標の達成状況の評価する手段として、施策評価や事務事業評価が実施されていること。 ・施策や事業の目的達成に向けて、適切な目標（内容及び目標値）が設定されていること。	◎評価に関しては、部門長が基本施策レベルを、課長が施策や事務事業レベルについて、それぞれ一次的な権限と責任を担う。 ◎しかし、評価結果の客観性・妥当性の確保や、全庁最適のために、戦略統括部門が、外部評価などを活用しながら、評価業務の実施支援や最終評価のとりまとめの権限と責任を担う。 部門長 ・「施策評価」は、①施策自体の評価と、②施策配下の事務事業の評価（この場合は、上位施策の目的・目標の達成に対する貢献度合いの評価）の 2 段構成とし、部門長に一次的な権限と責任を委譲する。 ・なお、重点施策や重点事業における目標は、必達目標としての性格を持たせる。他方、基本施策の成果目標は、必達とするのではなく、施策の背景となっている行政課題の現状とベクトルの方向性を測定するためのツールとして取り扱う。 課長 ・「事務事業評価」は、市民等受益者に直接影響する最終手段に関する評価を行うものであり、課長に一次的な権限と責任を委譲する。 戦略統括部門 ・戦略統括部門が、「施策評価」及び「事務事業評価」について、部門長や課長に対する評価業務の実施支援や、最終評価のとりまとめ等を行う。

第 5 回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

分類	要件（前回資料抜粋）	権限と責任を踏まえた仕組みのあり方（案）
A c t （改善・改 革 の 実 践）	・施策評価や事務事業評価の評価結果をもとに、総合計画で掲げた施策・事業の優先度や、各施策の進捗状況等を把握し、経営資源の最適化や事業の見直しにつなげる手続きがあること。	◎施策レベルでは、戦略統括部門と部門長が、評価結果に基づく改善について権限と責任を担う。ただし、重点施策の見直しについては、市長が権限と責任を持つ。 ◎事務事業レベルでは、課長が、評価結果に基づく改善について権限と責任を担う。ただし、実施計画事業の見直しについては、戦略統括部門に権限と責任を委譲する。 ◎さらに、施策や事業の見直しの方向性や、外部環境、市民ニーズの変化等を総合的に勘案した上で、市長と戦略統括部門が、次年度以降の基本計画や実施計画の見直しについて権限と責任を持つ。 ◎財政部門と人事部門は、市長や戦略統括部門、部門長、課長の判断を踏まえて、予算編成や人員配置といった具体的な資源再配分の権限と責任を担う。 <u>市長・副市長、戦略統括部門</u> - 重点施策や重点施策に関する評価結果は市長の意思決定のための情報として活用する。また、基本施策や実施計画事業に関する評価結果は戦略統括部門の意思決定のための情報として活用する。 - このような市長や戦略統括部門の意思決定を踏まえて、基本計画や実施計画の目的・目標の達成状況を評価・分析し、計画内容を見直す。 <u>部門長</u> 「施策評価」の結果を踏まえて、施策間の優先順位と各施策の投入資源量の見直し、施策配下の事務事業間の優先順位の変化による事業の見直しについて、部門長に権限と責任を委譲する。ただし、前述のとおり、重点施策の見直しに関しては、市長の権限・責任範囲とする。 <u>課長</u> 「事務事業評価」の結果を踏まえて、事務事業の進行管理、事業の重要度や必要性を踏まえた事業の見直しについて、課長に権限と責任を委譲する。ただし、前述のとおり、実施計画事業の見直しに関しては、戦略統括部門の権限・責任範囲とする。 <u>財政部門</u> - 市長や戦略統括部門、部門長、課長による施策や事務事業の見直し案を踏まえて、予算編成を行う。 <u>人事部門</u> - 組織目標の達成度合いを個人業績目標に反映する。 - 次年度以降の施策・事業展開を踏まえて、人員配置を検討する（将来的な人員配置及び人材育成に関し、戦略統括部門との協議も行う）。

第 5 回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

〔参考 施策の成果目標の位置づけ〕



〔参考 「その他の施策」の成果目標の達成状況等に基づく資源配分の例〕

施策(例)	指標目標達成状況	住民の意向	今後の資源配分(例)
子育て支援サービス	■低い	■満足度:低 ■優先度:高	■拡充
公民館・図書館運営	■高い	■満足度:高 ■優先度:低	■縮小
中心市街地の活性化	■低い	■満足度:低 ■優先度:低	■現状維持
協働のまちづくり	■低い	■満足度:中 ■優先度:低	■拡充

● 施策評価の難しさは、以下に示すとおりである。

- ✓ 目標の達成状況や住民の意向から自動的に今後の資源配分の方針性が導き出せない
- ✓ 目標が達成されたことは良いことである。しかし、目標が達成されていない施策の方が問題や課題が大きく優先的に資源を投入する必要性が高い場合が多いことから、限りある経営資源を前提とすれば、目標が達成された施策の今後の資源配分は、縮小が基本となる。目標を達成した施策を所管する組織の部門長は、個人業績目標について高い評価がなされるべきであるが、当該施策の予算は縮小されることとなり、従来の職員意識にはなじみにくい。
- ✓ 住民の意向からは優先度が低い施策であっても、将来を見通したまちづくりの視点から、今後の資源配分について現状維持や拡充とする判断は十分にあり得る。この場合、市執行部が説明責任を果たすことが重要となる。
- ✓ 限られた経営資源を前提に、歳入額が変わらない場合は、今後の資源配分の「拡充」の予算合計額と「縮小」の予算合計額がバランスする評価結果とする必要がある。

第5回_自治体経営改革戦略会議（H25. 2. 19 開催）

〔参考 PDCAサイクルに関してこれまで頂いたご意見〕

- 市長のマニフェストに基づく新しい総合計画のあり方を検討するにあたっては、総合計画のマネジメントの事務で職員が疲弊しないように配慮したい。従来のように、達成できる目標設定、成果の数字のつじつま合わせ、といったマネジメントに落ち入らないよう注意が必要である。
- 議会と首長の関係は、二代表制を踏まえて検討するべきである。行政、市民、議会で何を共有できるのか、多くの自治体で共有できそうでできていない。共有される部分は、自治基本条例に位置づけられると思うが、どのような内容を含めるべきか検討が必要である。将来の人口規模など具体性があるものも、公理に含まれる場合がある。また、基本計画と実施計画は、首長のマニフェストと対応しないと、Plan-Do-See が成立しない。議会側では、予算と条例の議決権を行使することで、抑制均衡を図ることとなる。
- 市民もマニフェストの内容を尊重する必要がある。マニフェストは、みんなで選んだものであるから、開かれた議論のもと、実現できるような環境づくりが必要である。Plan-Do-See といったガバナンスがかけられないものは、計画ではなく理想や公理である。超長期的に共有すべきことは、公理に該当する。
- PDCAサイクルには、情報共有と内部統制という二つの機能があり、これらは二律相反の性格を持つ。まず、情報共有については、執行部の方が情報優位性に立つため、消化しきれない情報を出すことは、市民や議会に対する反抗行為になる。体温計のように、検証できるものを情報として出さなければ、形骸化する。他方、内部統制については、PDCAサイクルそのものが、合理的な政策形成に結びつくとは言えない。民間と異なり、議会からのチェックや市民の参加がある結果、合理的なフィードバックができない部分があることを前提としなければいけない。評価のための評価にならないよう、本音の議論が必要である。