

I はじめに

「行政評価手法及び内部統制体制の整備に関する」研究部会について

- 平成 28 年度に総務省が実施した「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査」によると、県内市町村の行政評価制度の導入状況は、全国の 61.5%に比べて 45.7%と低い状況にある。また、導入している団体においても、「評価指標の設定」や「評価体制の確保」を中心に、様々な課題を抱えている状況が窺える。
- 一方、内部統制については、平成 29 年の地方自治法改正により、都道府県及び指定都市において、平成 32 年 4 月から導入を義務付けられたものである。県内市町村において、導入は努力義務とされているところであるが、制度の詳細と導入にあたっての課題等について、理解を深めることが重要である。
- これらの課題を研究するため、行政改革研究会において本部会が設置され、第 1 回部会において次のとおり目標を決定し、調査・研究を実施した。

【目標】 <行政評価>…各団体の現状と課題を分析・整理することにより、制度の導入又は見直しを行う際に有用な情報を取りまとめ、提供する。

<内部統制>…先進団体の取組状況を把握し分析することで、改正地方自治法が求める内部統制の制度理解を深めるとともに、制度の構築及び運用する際に有用となる情報を取りまとめ、提供する。

II - I 行政評価（調査・研究編）

1. 現状と課題

- 行政評価は、各団体における施策の執行状況の把握や見直しを行うための手段として、また、住民に対する説明責任を果たすための手段になり得るものとして考えられており、平成 28 年度に総務省が実施した「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査」の結果（調査時点：H28. 10. 1。以下、「総務省調査」という。）によると、全国の市区町村（1721 団体）のうち行政評価を「既に導入済み」と回答した団体は 1033 団体（60.0%）であり、半数以上にのぼっている。
- 一方、県内市町村においては、「既に導入済み」と回答した団体は 16 団体（45.7%）であり、全国平均を下回る状況にあるが、未導入である 19 団体においても、4 団体は「試行中」、11 団体が「検討中（導入時期未定）」と、約 8 割の団体は導入に向けて検討進めているという状況であった。
- また、総務省調査から、行政評価に取り組む多くの市町村が「行政評価事務の効率化」、「評価指標の設定」、「予算編成等への活用」などの項目に課題を抱えながら制度を運用している状況が見受けられる。
- 今後、県内市町村の行政評価の取り組みを促進するためには、行政評価の実施にあたり、多くの団体が直面している「課題」のより具体的な内容を情報収集するとともに、「課題」の解決に向けて取り得る解決策を整理し、情報提供していくことが重要である。

2. 全国の自治体の取組状況

(1) 行政評価制度の整備・運用に関する取組状況調査

- 部会では、行政評価の必要性を検討する材料とするために、「過去には行政評価を導入していたものの現在は廃止している団体」に対して、その廃止した理由を調査することとした。また、今後、各団体が、行政評価制度の導入を検討する際に、または見直しをする際に参考となるよう、現在、行政評価を実施している団体に対し、運用にあたっての課題やその解決策等について調査を実施した。

<調査対象>

全国 419 市町村 ※回答率 75.4%（316 団体から回答あり）

<調査項目>

行政評価実施団体：行政評価の実施状況や課題・対処方法等

行政評価廃止団体：行政評価を廃止した理由等

<調査時点>

平成 30 年 9 月 18 日現在（各団体への調査依頼時点）

(2) 先進自治体との意見交換会

- 次に、先進自治体である静岡県焼津市に御協力いただき、意見交換会を実施した。同市においては、「総合計画」を着実に推進するためのマネジメントツールとして「行政評価」を行い、評価結果を「予算・人事」等に連動させる「焼津市行政経営システム」を構築し、運用している。

Ⅱ-Ⅱ 行政評価（課題の解決策と留意事項編）

1. 課題の解決策と留意事項

- ・ 全国の他市区町村の取組状況の調査や、先進自治体との意見交換会等を踏まえ、行政評価の見直しや導入にあたり、検討すべき課題や留意事項等を取りまとめ、各々課題を解決するための方法を整理した。その概要は、次のとおりである。

課題	<上段> 課題内容（一部抜粋）
	<下段> 解決策（一部抜粋）
① 評価指標の設定について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 指標の設定が困難又はなじまない業務がある。 ■ 適切な指標の設定が担保できていない。 ■ 職員の理解が不足している。 ■ 職員の事務負担が過大となっている。 <p>(ア) 評価指標の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 数値化が難しいものは、定量的でなく、文書で記載 <p>(イ) 業務所管課との調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ヒアリング時の調整、所管課に出向いて確認を行う。 <p>(ウ) 職員への周知</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 説明会や研修会を開催し、評価指標やアウトカムなどを例示する。 <p>(エ) 評価指標の設定における工夫</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 複数の成果指標を組み合わせる。 <p>(オ) 評価対象事務の絞り込み、見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 総合計画に関連する業務に限定する。
② 評価結果の公表について（住民への説明責任について）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 分かりやすい説明資料が求められる。 ■ 公表すべき区分の設定が難しい。 ■ 行政評価結果を公表している旨の周知が不足している。 <p>(ア) 公表資料の作成における工夫</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ グラフ化や平易な文言を使用するなど、分かりやすい資料を作成する。 ・ 「事業内容」と事業執行により「得られた効果」を具体的に記載する。 <p>(イ) 多様な公表媒体の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H P、広報紙、公民館における掲示など複数の公表手段を活用する。 <p>(ウ) 説明会の開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民向け説明会や座談会を開催する。
③ 予算編成等への活用について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 行政評価結果の精度が低い。 ■ 予算編成と行政評価のスケジュールの不一致。 ■ 予算と行政評価の単位の不一致。 ■ 行政評価と予算編成の所管課が異なり、連携が難しい。 <p>(ア) 行政評価制度の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価の実施時期を見直す。事前評価や期中評価を実施する。 <p>(イ) 財政当局との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政当局の意見を踏まえた評価シートを作成する。 ・ 企画部門と財政当局の共同査定を実施し、予算との関連性を強める。 <p>(ウ) 電算システムの活用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価と予算編成システムを統一（連動）させる。 <p>(エ) フォローアップの実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価結果を踏まえた次年度以降の事務事業の方向性を確認するため、ヒアリングを実施する。 <p>(オ) 研修会・説明会の開催</p> <p>(カ) 枠配分方式による予算編成</p>

課題	<上段> 課題内容 (一部抜粋)
	<下段> 解決策 (一部抜粋)
④ 定数査定・管理への活用について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 定員管理と行政評価制度の連動が機能していない。 ■ 定数査定や管理には、多角的な判断が必要であるため活用が難しい。 ■ 行政評価と定数査定の所管課が異なる。
	<p>(ア) 定員管理担当課との連携強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価決定時に定員管理担当課の参加を求める。 <p>(イ) 行政評価シートの修正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事務事業評価項目に人工の標記欄を追加する。 <p>(ウ) 個別に対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業ごとに人件費調査を実施する。
⑤ 議会審議における活用について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 議会と連携する仕組みが未確立である。 ■ 議会の関心が薄い。
	<p>(ア) 行政評価制度の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価結果と予算との連携を図り、議会における活用の機会を高める。 <p>(イ) 行政評価の活用の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価結果を主要施策の成果報告書として活用する。 <p>(ウ) 議員への周知</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 議員勉強会を開催し、周知を図る。
⑥ 外部意見の活用について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 外部意見の活用の仕組みが未確立である。 ■ 外部意見の集約が困難である。 ■ 外部意見を募っても意見が出てこない。 ■ (外部評価) 委員・住民に施策等を十分理解してもらうことが難しい。
	<p>(ア) 行政評価の周知</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価に数値目標を設定するなど、分かりやすさに配慮する。 <p>(イ) 行政評価の統一性の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 総合計画との関連性を保ちつつ、評価を実施する。 <p>(ウ) 行政評価制度の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外部委員や住民に配慮し、行政評価の対象事務事業の限定や評価シートの見直しを行う。 <p>(エ) 職員への意識啓発</p> <p>(オ) 外部評価の取組 (公募委員の募集や外部評価の運営) における工夫</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価の継続性やノウハウの継承の観点から半数改選とする。 ・ 委員の発言の機会を確保する制度運営を行う。 <p>(カ) 外部評価委員の選出方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民基本台帳システムを活用し、無作為抽出して依頼する。 <p>(キ) 外部評価委員に対する情報提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 研修会、勉強会、視察の実施 <p>(ク) 外部意見の活用状況を検証する仕組みを構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外部評価結果に対する事業実施状況を翌年度に報告させ、方向性のすり合わせを行う。 <p>(ケ) その他</p>
⑦ 長期的な方針・計画との連携について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 方針や計画への活用の仕組みが未確立である。 ■ 評価結果に長期的な視点が不足している。 ■ 所管課の業務の把握が困難である。
	<p>(ア) 計画策定時における調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業所管課の個別方針や計画を把握し、整合性を確保する。 <p>(イ) 計画期間中における調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 実施計画のヒアリングを活用し、すり合わせを行う。 <p>(ウ) 行政評価における調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価の目標値と総合計画の目標値を連携させる。

課題	<上段> 課題内容（一部抜粋）
	<下段> 解決策（一部抜粋）
⑧ 職員の意識改革について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 行政評価に対する職員の理解が不足している。 ■ 職員の主体性が欠如している。 ■ 職員ごとに意識差（格差）がある。
	<p>（ア）行政評価の効果（成果）の可視化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価結果について、常に閲覧可能な状態を保ち、職員が閲覧し易い状況を整備する。 <p>（イ）職員の理解促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価を実施する目的や活用方法を明確に定め、周知する。 <p>（ウ）第三者の視点を活用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 他課の職員や住民からの意見（第三者の意見）を活用し、行政評価に取り組む。 <p>（エ）行政評価制度の簡略化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 様式を簡略化する。行政評価の対象事務事業数を調整する。
⑨ 行政評価事務の効率化について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 行政評価を行うことで職員の事務負担が増加する。 ■ 事務負担に比べて効果が得られない（実感できない）。 ■ 行政評価の対象とする事務事業数が多い。
	<p>（ア）行政評価制度の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 定期的に制度の見直しを行い、様式や手続の簡素化を行う。 <p>（イ）職員の負担軽減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価シートの見直しや作成手引の作成など、職員が作成し易いよう配慮する。 <p>（ウ）予算との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 過年度評価から現年度評価に切替え、予算資料としての制度を高め、予算編成業務と連動させる。 <p>（エ）評価制度の意義の周知</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 説明会の開催などを通して、行政評価制度の意義を周知する。

2. まとめ

- ・ 行政評価制度について、課題と解決策等を取りまとめたが、今後は、県内各市町村がそれぞれの実情に応じ、既に行政評価を導入している団体においては制度見直しの参考として、これから導入を検討している団体においては制度を構築していく上での参考として、より有効な行政評価制度とするための検証や検討を進めることが期待される。その際には、本報告書を検討の一助として御活用いただければ幸いである。
- ・ 我が国が人口減少・高齢化社会に突入し、行政需要が多様化している中で、各地方自治体がいかに効率的・効果的に行政サービスを提供していくことができるのか、その手腕が住民から期待されているところである。
- ・ 当部会において研究した「行政評価制度」は、各団体の限られた貴重な資源の活用状況を把握・確認するとともに、住民への説明責任を果たすための一つの手段であり、これを有効に活用して、あらゆる分野におけるたゆまぬ行政改革の取組につなげることが求められている。

Ⅲ-I 内部統制（調査・研究編）

1. 現状と課題

- ・ 平成 29 年 6 月に地方自治法が改正され、都道府県知事及び指定都市の市長は、平成 32 年 4 月までに内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することが義務付けられた。それ以外の市町村については努力義務とされ、本県内市町村においては内部統制制度の導入を義務付けられている市町村はない。
- ・ しかし、総務省の「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」における報告書においては、飲酒運転等の法令違反、不適正な経理処理など、様々な公務員の不祥事件が発生していることから、地方自治体は、地方行政に対する住民の信頼を回復するために、事務の適正な執行を確保する体制を整備・運用し、リスクマネジメントに関する取組を推進することが重要である。
- ・ 県内市町村において、内部統制制度の導入や、リスクマネジメントに関する取り組みを促進するためには、内部統制制度の導入が義務付けられている指定都市のほか、中核市及び施行時特例市におけるリスクマネジメント等の状況を把握し、各自治体が抱える課題とその解決手法を取りまとめ、情報提供することが重要である。

2. 全国の自治体の取組状況

(1) 内部統制体制等の整備・運用に関する取組状況調査

- 内部統制の整備が義務付けられている全国の指定都市のほか、中核市及び施行時特例市に対し、内部統制の整備に関する検討状況やリスクマネジメントの取組状況等について、具体的に把握するために、以下のとおり調査を実施した。

< 調査対象 >

全国 105 団体（指定都市：20 市、中核市：54 市、施行時特例市：31 市）

※回答率 75.2%（105 団体のうち、79 団体から回答あり）

< 調査項目 >

内部構成を構築する 6 つの基本的要素（統制活動は除く）ごとの取組状況や課題・対処法等

< 調査時点 >

平成 30 年 9 月 18 日現在（各団体への調査依頼時点）

(2) 先進自治体との意見交換会

- 次に、先進自治体である宮城県に御協力いただき、意見交換会を実施した。同県は、平成 26 年に「宮城県内部統制基本方針」を策定、平成 27 年には会計事務に関する内部統制の取組について、全体像と具体的な取組手法等を示した「内部統制行動計画～会計事務編～」を策定し、運用している。

Ⅲ-Ⅱ 内部統制（課題の解決策と留意事項編）

1. 課題の解決策と留意事項

- 調査の結果から得られた課題を類似の性質ごとに分類し、同じく調査結果や意見交換会等で得られた情報を踏まえて、解決策を取りまとめた。その概要は次のとおりである。

課題（内部統制）	< 上段 > 課題内容（一部抜粋）
	< 下段 > 解決策（一部抜粋）
① 制度等の周知について	<p>■ 内部統制のイメージがつかみにくいことから、導入にあたって、関係者間の意見の調整等が困難である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 新入職員研修及び係長昇任時研修での周知 ・ 内部統制通信の発行 ・ 庁内検討委員会を設置し、電子掲示板等により庁内各課に情報を周知
② 体制の整備について	<p>■ どのような形で庁内組織を設置するのか未検討</p> <p>■ 首長が CIO であるが、情報の専門家ではないため、知見に限界がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 首長を最高責任者として全庁的な推進委員会等を設置 ・ 所管部局にて情報を掌握し、関係部局に共有できるような体制の整備 ・ CIO 補佐官を設置
③ リスクの範囲について	<p>■ 洗い出すリスクの範囲をどのように設定するのか未検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 首長を最高責任者として全庁的な推進委員会等を設置 ・ 全庁的な推進委員会を設置し、会計や財務担当課等を構成員としたワーキンググループにおいて検討
④ 負担の軽減について	<p>■ 過重な負担を掛けない取組になるよう負担の軽減が課題である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 重大なリスクの管理に絞ることで、集中的に実効性のある取組とする。 ・ 過度なコントロールにならないよう既存の取組を整備してから行う。 ・ 所管課に対して、一度に多くのことを依頼せず、一つずつ対応を依頼
⑤ 状況変化への対応について	<p>■ 制度等については、ICT 環境の変化に合わせた対応が必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 説明会等への出席、情報誌、ホームページ等、様々な媒体により、官公庁、民間事業者を含めた幅広い情報収集を行う。 ・ 対応策等の見直しを行う。
⑥ ガイドラインへの対応について	<p>■ ガイドラインでのリスクにおけるレベル感が異なるため、全庁的に統一することが困難である。</p> <p>■ 公益通報対象者についてガイドラインと異なっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 全庁的な推進委員会等を設置し、情報共有等を図ることで、各所属におけるリスクに対する基準を統一する。 ・ ガイドラインの趣旨に沿った対応について検討する。

課題（リスクマネジメント）	<上段> 課題内容（一部抜粋）
	<下段> 解決策（一部抜粋）
① リスクの洗い出し方法について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 重大なリスクの洗い出し漏れが生じる。 ■ 課によってリスクの判断基準が異なる場合がある。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 担当課において、重点的に点検する必要がある事務事業を選定 ・ リスクの起こりうる場面ごとに項目を設定し、リスクの洗い出しを実施 ・ 想定されるリスクの例やリスクの「発生可能性」、「影響度」の判断基準を提示 ・ 担当課がリスク例を案として提示し、業務主幹課からリスクを抽出
② 制度の形骸化、職員への意識啓発について	<ul style="list-style-type: none"> ■ シートの作成にとどまり、形骸化する可能性がある。 ■ 職員への意識付け及び報告の徹底が不十分である。 ■ 形骸化しないよう工夫が必要である。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 毎年度チェックシート等の見直しを行う。 ・ 職員への研修を実施するとともに、職場内での情報共有を行う。 ・ 関心が薄れないように記事等を掲載する。
③ 制度等の周知について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 職員に対するマニュアルの周知が不十分である。 ■ 情報伝達に係る各種制度について、職員における浸透が不十分である。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実務者・管理監督者向け説明会の開催 ・ マニュアルの作成、配布 ・ 庁内検討委員会を設置し、電子掲示板等により庁内各課に情報を周知
④ 負担の増加について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 作業量が多い。 ■ 膨大な情報量があり対応が困難である。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全庁共通のリスクを重大なリスクの管理に限定する。 ・ 各所管課において、既に取り組んでいたものは、なるべくそのまま活用する。 ・ 職員等への教育・支援を行う。
⑤ 状況変化への対応について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 時間が経過するにつれ、リスクの内容が現状にそぐわないものや、情報の古いものが発生する。 ■ 施策体系や各推進事業について定めている情報化計画について、情報化施策の性質上、内容変更や追加等が生じやすい。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 毎年度見直しを行う。 ・ 推進状況調書により、事業別に進捗状況や変更内容等を調査し把握する。
⑥ リスクへの対応策について	<ul style="list-style-type: none"> ■ 事故発生時の対応 ■ リスク対応策の有効性を客観的に評価する仕組みがない。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連絡体制の確立、最短到着可能職員の選定 ・ 事故・ミスの再発防止策の実行状況についてモニタリング調査を行う。

2. まとめ

- ・ 内部統制については、現時点において、大多数の団体が具体的な体制の整備について検討をしているところであり、課題や解決策についてもまだ情報量が少ない状況である。いずれにしても、ガイドラインを踏まえ、適切に体制を整備・運用していく必要がある。
- ・ また、リスクマネジメントについては、地方公共団体の実情は様々であるが、リスクマネジメントの整備・運用に係る課題には共通する部分も多くあるため、他団体の事例を参考にしながら、更に効率的・効果的な運用を目指して検討を続けることが重要である。
- ・ 以上、内部統制及びリスクマネジメントについて、課題と解決策等を取りまとめたが、今後は、県内各市町村がそれぞれの実情に応じ、既に、取組を実施している団体においては制度見直しについて、これから導入を検討している団体においては制度を構築していく上で、より有効な内部統制及びリスクマネジメントとするための検証や検討を進めることが期待される。その際には、本報告書を検討の一助として御活用いただければ幸いである。
- ・ 当部会において研究した、内部統制及びリスクマネジメントについては、県内市町村においてその導入が義務付けられているものではないが、市町村において発生しうるリスクを想定し、その発生を防ぐとともに、万が一発生した場合の影響を低減させるために必要な取組であることから、導入に向けた積極的な検討が望まれるところである。