

現在、多くの地方公共団体で導入されている行政評価。各団体からは、導入したものの成果が見えない、上手く活用できていないという課題がよく聞かれ、効果的な活用手法が求められています。

今回は、平成22年度実践的課題解決型研修「行政評価の効果的な活用」においてご講義いただきました稲沢克祐氏に、研修の内容を踏まえ、行政評価を予算編成と総合計画の策定・進捗管理に活用するための課題と解決方法について、あらためて誌上講義を行っていただきます。

行政評価の効果的活用 —予算編成、総合計画の策定・進捗管理—

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科 教授
稲沢 克祐



はじめに

我が国の自治体における評価は、1990年代後半における三重県(事務事業評価システム)、静岡県(業務棚卸法)、北海道(時のアセスメント)を嚆矢とした取り組みが全国に伝播していき、2009年10月現在で、行政評価実施済みの自治体割合は、50%を超える。都道府県、政令市、中核市、特例市にあっては、それぞれ、98%、100%、95%、95%と高い導入率を示しており、市区においても、年々導入率が上昇し74%に達している。町村においては、27%の導入率であるものの、試行中、検討中(導入時期決定)を含めれば42%となっている(総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況』2010年/以下「総務省調査」)。

総務省調査では、評価結果の活用方法として、「予算要求や査定」「定員管理要求や査定」「次年度重点施策・方針の策定」「事務事業の見直し」「総合計画等の進行管理」「トップの政策方針の達成状況を図るツール」の6つに分類しており、その結果は、いずれも半数以上が活用していることになっている。ただし、

予算要求や査定、定員管理要求や査定、次年度重点施策・方針の策定、事務事業の見直しについては、「直接反映している」と「参考資料としている」との2つに回答を分けており、いずれも「参考資料としている」と回答した割合が半数を超える。さらに、同調査では、行政評価の課題として、「評価指標の設定」のほかに7項目を挙げているが、このうち「活用」に関する課題としては、「予算編成等の活用」「長期的な方針・計画との連携」「定数査定・管理への活用」が挙げられている。

前記の調査結果からは、行政評価の導入率が年々増加している中、活用の実態としては、自治体の求める活用方法にうまく行政評価が機能していないのではないか、という点が浮かび上がってくる。そこで、本稿では、活用方法の中でも、自治体の計画局面である「予算編成への活用」と「総合計画の策定・進捗管理への活用」に向けた行政評価の制度設計について検討していく。第1節では、行政評価を予算編成に活用するための課題と解決方法を提示する。第2節では、総合計画の策定

と進捗管理に活用するための課題と解決方法を提示する。

1. 予算編成への活用に向けた課題と解決方法

「予算編成への活用」という場合、主に、予算要求に活用する段階と予算査定に活用する段階のいずれかを指している。したがって、「予算編成に活用できない」という場合の課題も、この2段階に分けて考えたほうがよいことになる。

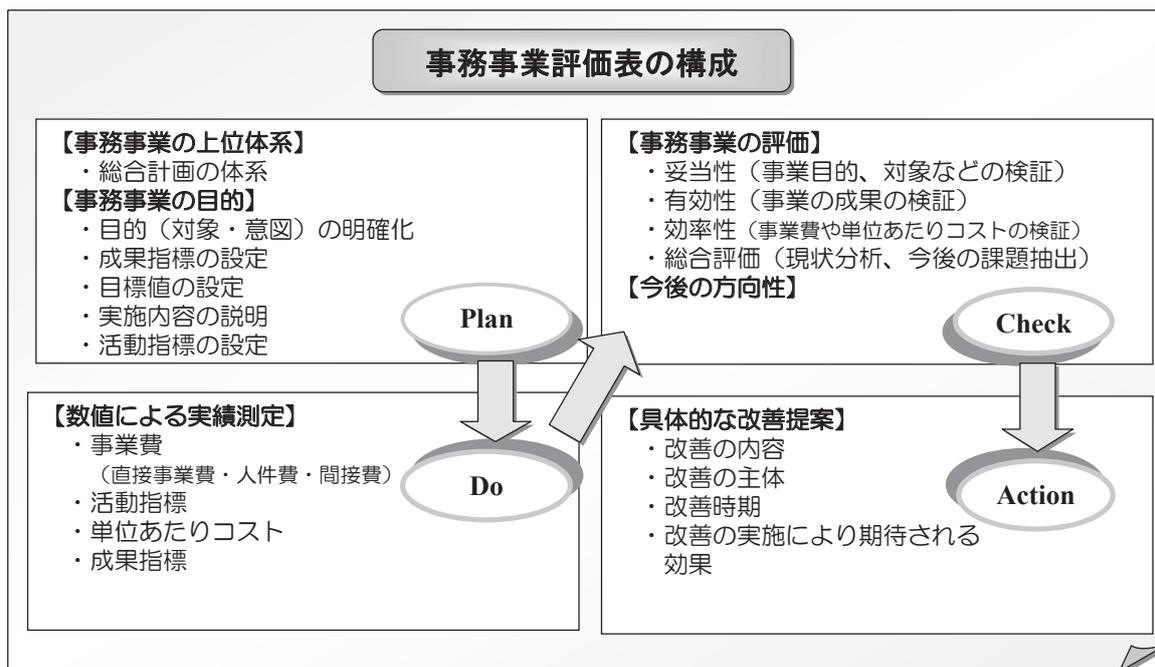
予算編成に活用する場合の課題としては、①予算事業と評価事業が一致していないという「単位」の問題、②予算編成時期と評価時期とのずれという「タイミング」の問題、③予算査定が投入志向であるか成果志向であるかという査定視点の3点に分けられよう。活用の2段階から見れば、①と②は主に要求に関する課題であり、③は査定に関する課題である。

①評価事業と予算事業の不一致の問題と解決方法

予算編成への活用では、行政評価において考察した今後の改善・改革案を具体的に予算に反映させることを意味しているから、評価事業と予算事業とが一致していることが前提となる。予算事業をそのまま評価事業とする例では、一見、両者は一致しているように考えられよう。だが、予算事業は、予算管理上の理由から構成単位を検討しているため、「〇〇負担金」といった小規模な負担金が予算事業となる一方で、「〇〇関係事務」と称する大規模な予算事業も存在し、評価の観点からは、不都合な場合がある。ここで「不都合」とは、事務事業の成果指標を設定し目標管理していくという業績測定型の評価において、適切な成果指標を設定できないということである。

この課題を解決するのが、予算事業をいったん下位の単位である「予算細事業」に分解して、細事業ごとに「対象-手段-意図(成果)」

図1 事務事業評価表の構成



[出典：稲沢（2008）]

表1 改善調書の例

事務事業名	評価表に記載された改善内容	翌年度に取り組む具体的な改善内容			左記により新たに必要（不要）となる予算額		
		評価視点	内容	効果	款項目 予算事業名	予算額 (円)	積算内容
職員健康診断事業	C型肝炎の検査項目を増やす。	有効性	全職員対象の定期健康診断の中にC型肝炎検査を追加する。	職員健康確保	職員健康診断事業	4,500,000	@9,000円×500名
成人保健予防事業	対象者への個別通知や啓発活動を積極的に行う。	有効性	郵便による個別通知を行う。	受診者増加	成人保健予防事業	8,000,000	@80円×100,000通
	休日検診を行う。	有効性	今まで受診できなかった者が受診できるようにする。	受診者増加	成人保健予防事業	5,000,000	@10,000円×500人
	成人保健予防時に行っていた相談事業については利用が少ないため廃止する。	効率性	コスト改善	コスト効率改善	成人保健予防事業	-2,500,000	@2,500円×1,000人
			上記に伴う人件費増加額			800,000	@8,000千円×0.1
障害者交通機関援助事業	交付率向上のための制度周知の充実を図る。	効率性	障害者の社会参加を促進するため制度内容のチラシを作成し、福祉施設に常置し周知徹底を図るとともに、交付率向上を目指す。	対象者の把握に努め、対象者数を見直した結果、交付率のアップが図られる。	福祉タクシー乗車券交付費	1,677,000	福祉タクシー500円×30枚×3,840人×0.34 交付率×0.71利用率=13,905千円

〔出典：稲沢（2008）〕

を検討した後、共通する意図（成果）により細事業を再編する手法である。筆者は、大阪府貝塚市や埼玉県秩父市において、この再編作業に関与したが、短期的な事務量は増えるものの以後の指標設定が容易になることや人件費のみの事務事業も同時に棚卸しできるなどの派生効果も大きかった。

② 予算編成時期と評価時期とのずれの問題と解決方法

自治体の実践例では、3月末時点での業績情報を基にした事後評価が多い。事後評価の場合、6月頃にほぼ確定する決算数値を基にして評価を進めるために、評価作業の終了及び公表は9月頃になる。予算編成との関係からみると、N年度の実績がN+1年度の9月頃に評価・公表されて、同年度10月に行われるN+2年度予算の要求書に活用されることになり、1年度間の空白が生ずることになる。

このタイミングの問題を解決するのが、予算要求直前の10月頃に実施する「事中評価」

である。事中評価では、事後評価（3月末）以降の各指標の実績の変化及び事務事業の環境の変化などを基にした改善・改革事項を再度検討することになる。さて、多くの自治体で採用されている事務事業評価表の構成は前頁図1に示すとおりのものであろう。この中で、ACTION（改善）の部分、10月時点で再検討し、そのうえで表1に示す「改善調書」のかたちで、改善事項のうち予算要求に関する事項を整理することになる。この点における先進自治体として、埼玉県秩父市では「事中評価（新年度予算要求書）」とし、事中評価シートの裏面に「改善調書」と「予算要求書」が続くという形式にしている。さらに「評価シートの改善欄の記載に基づかない予算要求は認めない」という原則のもと、予算要求・査定に行政評価を活用している。

③ 査定視点としての投入志向の問題と解決方法

財政部局による査定の視点をまとめれば、①義務的経費か任意の経費か、②単独事業か

図2 総合計画の体系の問題点

基本目標	基本施策	施策	施策の体系1	施策の体系2	
未来を拓く人と文化の育成	人権を尊重する社会の形成	人権意識の普及・高揚	人権尊重の推進	市民啓発の推進	
				人権教育の推進	
				推進体制の整備	
		男女共同参画社会の実現	男女平等意識の醸成	男女の人権に関する学習機会の提供	男女平等の視点に立った保育・教育の推進
					男女がともに働き続けられる環境の整備
			男女の自立と社会参画の推進	相談体制の整備	
				人材育成と女性の登用促進	
		同和問題の解決	啓発・教育の推進	啓発活動の充実	人権・同和教育の推進
					就職差別の解消
			社会福祉の充実	隣保事業の推進	
平和事業の推進	平和施策の推進	平和意識の普及と高揚	平和学習の推進		
			情報の収集と提供		

1つの施策に1つの施策の体系がある。通常は複数の施策の体系となるべき。

施策の体系で整理されるよりも、「隣保推進事業」の事務事業として整理すべき。

[出典：稲沢（2008）]

補助事業か、③政策目的、政策実現のための方法、経費の効率性、④首長の方針か自治体の計画上重点事業か、⑤住民の強い要求、期待の高い事業か、⑥要求事業に関連して生ずる増員、組織改革、施設の改築などを伴うか、⑦法令上の根拠、⑧全体計画、事業開始年度、終了年度、後年度の財政負担、⑨他の類似団体の実績はどうか、他の部局に類似事業がないか、⑩補助事業ならば、1件認めることでの影響（対象の拡大）、⑪特定財源（国庫補助金、使用料・手数料など）の見通しと積算根拠、⑫事業規模の適正さ、⑬議会の承認を必要とするかどうか、などになる。こうした視点の多くが財源をどのように配分するかという投入志向であり、実施した場合の成果は何か、成果はどこまで達成するのかという視点が見られない。成果の特定や成果目標値がなければ、予算執行した後に改善・改革が必要な状況でも、その論拠が不明のままである

う。この予算編成の姿を成果志向にするのが予算編成に行政評価を活用することの意義である。すなわち、要求側は事務事業の成果向上／達成のための改善・改革案を予算要求し、査定側は、当該改善・改革案及び予算要求内容の妥当性をヒアリングし査定を進めることになる。前述の埼玉県秩父市の事例は、その好例であろう。

2. 総合計画の策定と進捗管理への活用

総合計画の策定と進捗管理への活用を考える場合、まず、総合計画そのものの課題を解決しておく必要がある。そのうえで、行政評価をいかに活用していくかを設計することになる。

(1) 総合計画の課題と解決方法

総合計画の実態には以下の課題があるといえる（稲沢2008）。第1に、計画体系が目的-

図3 施策評価指標の作成

指標
一覧

シート一部抜粋

指標名	指標算式	単位	X県				
			A市	B市	C市	D市	E市
250m以内に公園のある住宅の割合	250m未満に公園のある住宅の数/住宅総数	%	17.8	32.3	28.2	6.0	55.7
500m以内に公園のある住宅の割合	(250m未満に公園のある住宅の数+250~500m未満に公園のある住宅の数)/住宅総数	%	40.3	52.6	47.1	19.6	79.0
人口一人当たり都市公園面積	都市公園面積/人口総数	m ²	16.46	4.07	3.22	5.22	3.63
人口1,000人当たり都市公園数	都市公園数/人口総数*1000	箇所	0.74	0.44	0.39	0.28	0.10

[出典：稲沢（2008）]

手段の関係になっていないことから、施策（目的）と事務事業（手段）との関係が構築できていないこと、第2に、施策の成果を特定できないために指標及び目標値の設定ができないこと、第3に、事務事業であれば年間計画と予算とが平行になっているのに対して、総合計画と平行に存在すべき財政計画が存在しないこと、である。第1と第2の課題については、総合計画の進捗管理の点で問題となり、第3の課題については、総合計画の策定と実効性の点で問題となる。これら3点の課題について、解決方法を示すと、第1の課題については、「計画体系の整理」、第2の課題については、「評価指標と目標値の設定」、第3の課題に対しては、「中期財政計画の策定」となる。以下、3つの課題解決方法について順次説明する。

①計画体系の整理

前頁図2は、ある中核市の総合計画の体系であり、1つの「施策」に対して1つの「施策の体系」しかないものもあるし、本来「事

務事業」となるべきレベルの「施策の体系」も混在している。これを体系化していくことによって、総合計画の「施策－事務事業」が「目的－手段」の関係となり、後述する施策評価に適する体系になる。

②評価指標と目標値の設定

総合計画では、施策を基本単位とすることになるが、施策レベルになると、類似団体間、近隣団体間で共通している例が多い。したがって、比較可能性を重視して指標を設定することにより他団体比較を行い、過剰な投資を避けたり投資の不足を認識したりすることが可能になる。比較可能性の観点からは、「各種統計資料などを活用して行う分析」が有効である。こうした統計データを活用するためには、まず既存の情報源を探ることが求められる。国勢調査を含む各種統計調査等を把握したうえで、施策レベルの業績測定のために必要な情報を得ることができかどうか検討する。しかし、これらの情報は、特定の社会現象や組織の状態を把握するなどの目的のため

表2 中期財政計画のイメージ

	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
A 歳入見通し						
B 歳出見通し						
義務的経費						
実施計画事業費	・・					
その他経費						
C=A-B 収支		△	△	△	△	△
D 財政対策						
行財政改革計画値						
基金繰入金						
E=C+D 収支再掲	・・	○	○	○	○	○

〔出典：稲沢（2008）〕

にただちに使えるデータであるとは限らないため、比較可能性の観点から加工することが必要となる。以下、X県A市の「公園・緑地施策」を想定して4つの統計データから施策レベルの指標の設定方法について説明する（前頁図3）。収集データは、「都市公園数」「都市公園面積」「250m未満に公園のある住宅の数」「250～500m未満に公園のある住宅の数」であり、B市からE市との比較をするために、「人口総数」や「住宅総数」で除している。このことにより、A市は近隣都市に比較して、都市公園への投資が数・面積ともに十分でありながら、住宅から遠い所に都市公園があるという利便性の問題が推察できる。

次に、目標値（ベンチマーク）については、実現可能な数値の中で最高値が望ましい。目標値がない場合には、前頁図3に示すように、他団体の数値や全県平均値、全年度の実績値などを「比較基準」として使うことになる。大阪府枚方市では、総合計画の各施策に可能な限り目標値を設定しつつ、設定が不可能な場合には、実績値を増加させる方向か減少さ

せる方向かを示すという方法をとっている。

③中期財政計画の策定

総合計画は「計画」である限り実現されることが前提のはずであるが、自治体の歳入が減少してくるにつれて、その実現可能性を失ってきたのが現実である。それは、計画策定時において、施策実施の支出見込額の推計も行わず計画期間中の歳入推計もされていないためである。この問題の解決のためには、計画期間中の財政計画と総合計画とが関連性を持つてばよいということになる。ところで、各自治体に「中期財政見通し」といった名称のものが作成されている。では、「見通し」と「計画」との違いは何か。まず、「見通し」は、予測に過ぎないがゆえに数値予測を外れても特にアクションはないが、「計画」と呼ばれるからには、計画数値から離れてきた場合、すなわち、財政規律の点から問題が生じた場合には、なんらかのアクションが起こされて財政規律を堅持できるものでなければならない。そのため、まず、現実的な財政目標値が設定されていることが前提となる。そのうえで、ア

表3 施策評価における構成事務事業の評価 施策名：ごみ収集・処理体制の充実

	施策を構成する事務事業名	重点化	方向性		改善・改革の概要
			成果	コスト	
1	ごみ収集運搬事業	△	維持	縮減	効率化
2	一般家庭への適正排出啓発事業	◎	拡充	拡大	予算増による有効性向上
3	一般廃棄物処理業許可業者指導事業		維持	維持	現状維持
4	ごみ集積所維持管理事業	△	維持	縮減	効率化
5	不法投棄対策・処理事業		維持	維持	現状維持
6	焼却施設維持管理運営事業		維持	維持	現状維持
7	再資源化施設維持管理事業		維持	維持	現状維持
8	最終処分場維持管理事業		維持	維持	現状維持
9	集団資源回収事業	○	拡充	維持	生産性向上
10	再生品利用促進事業	×	皆減	皆減	廃止

◎は最重点化、○は重点化、△はコスト縮減、×は廃止。 [筆者作成]

クシヨンの根拠となる「実施計画（3年間の事業費・財源を推計したもの）」と「行財政改革計画」とが財政計画の中に盛り込まれていることが必要となる。前頁表2に示すように、中期財政計画の中で実施計画事業費を入れると、今般の財政状況では、歳入見通しと歳出見通しの差がマイナス（△）となる。そのために、その下の欄にある「財政対策（行財政改革、基金取り崩し）」を講じることになる。すなわち、実施計画事業費を計画のとおり支出できるかどうかは、行財政改革計画の達成にかかっているということになる。

(2) 施策評価の導入

これまで総合計画自体の問題について解決方法を検討してきた。以上述べてきた、①計画体系の整理、②評価指標と目標値の設定に加えて、③総合計画の目標実現に向けた改善案の検討の3点を要素とするのが施策評価である。施策評価には主に2つの類型がある。第1に、施策の手段である事務事業の重点化

及び方向性の検討を行うことによって予算編成との連動を試みるタイプ、第2に、各施策の満足度・重要度を住民意識調査によって把握し各施策の方向性を検討していこうとするタイプである。

第1の類型の例として、長野県茅野市の細施策評価が挙げられる。同市では、総合計画（茅野市民プラン）を191細施策で構成し、細施策ごとに、構成する事務事業の重点づけと方向性検討を行う。ここで方向性検討とは、事務事業の「成果」と「コスト」を今後どのような方向で改善していくかを意味する。表3に掲げる仮想事例によれば、細施策目標達成のために最重点化する事務事業2「一般家庭への適正排出啓発事業」は、「コスト拡大」「成果拡充」として予算増による成果向上を検討する。当該予算増は、廃止する事務事業10や成果を維持しながら予算削減する効率化改革を行う事務事業1と4の財源を充てる。また、重点化する事務事業9「集団資源回収事業」は、予算は前年同額ながら一層の成果向上を求め

る生産性向上改革を進める。こうした施策から見た事務事業の改善・改革の方向性を受けて、各事務事業評価表の改善・改革欄を再記入することになる。

第2のタイプの例として、大阪府枚方市の施策評価が挙げられる。同市では、48施策に対して、毎年度、住民意識調査を行う。住民意識調査の結果を受けて、施策の方向性を検討することになる。全体で10年間という総合計画の実施期間中において、社会経済環境の変化により重点化する施策も変化してくるという前提に立って、その変化を把握する方法として住民意識調査を活用する。施策ごとに重要度と満足度の高低を尋ねる調査の結果、重点化される施策は、「重要度が高く満足度が低い」施策とするのである。さらに、枚方市の施策評価では、施策評価指標の動向や施策を取り巻く環境変化などから、施策の今後の方向性を具体的に検討している。

このように2つのタイプを分けるのは、施策（細施策）の数である。すなわち、類型1の場合、施策構成事務事業数が多すぎるとは事務事業の重点化が十分にできないため、施策（細施策）数が多い（施策構成事務事業数が少ない）ほうが妥当である。一方で、類型2の場合、住民意識調査で施策ごとに質問を作ろうとすれば施策数が多いと意識調査が困難になるため、施策数が少ないほうが妥当ということになるであろう。

おわりに

本稿では、行政評価を予算編成と総合計画の策定・進捗管理に効果的に活用するための具体的方法を検討してきた。最後に確認しておきたい点として、評価情報は、活用を前提

に収集されなければならないということである。活用に向けた具体的方法の検討なき行政評価の導入は、職員に負担のみを残すものになる。そこで、まず活用しようとする側、すなわち、予算編成であれば財務部局、総合計画であれば企画部局から、いかなる情報がどの時点で入手されれば活用するのかということの詳細に提案させる必要がある。そのうえで、本稿で提示した具体的方法を検討していくことになる。今後、自治体において、行政評価の効果的活用が進むことを願う次第である。

【参考文献】

- 稲沢克祐『行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画』イマジン出版、2008年
- 総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況（平成21年10月1日現在）』2010年

講師略歴：

稲沢 克祐（いなざわ・かつひろ）

1959年群馬県生まれ。博士（経済学）（関西学院大学）。専門分野：地方財政論、行政評価論、公会計論。東京都失明者更生館、群馬県財政課等、四日市大学総合政策学部を経て現職。公職として茅野市行政アドバイザー（行政経営分野）、秩父行政経営アドバイザー、枚方市施策評価委員会委員長、あいち市場化テスト監理委員会委員長（愛知県）、大阪市提案競争型民間活用監理委員会委員長、内閣府官民競争入札等監理委員会専門委員などを務める。

主な著書に『自治体 歳入確保の実践方法』（学陽書房、2010）、『自治体における公会計改革』（同文館出版、2009）、『行政評価の導入と活用』（イマジン出版、2008）、『自治体の市場化テスト』（学陽書房、2006）、『英国地方政府会計改革論』（ぎょうせい、2006）、『公会計』（同文館出版、2005）など。