

# 分権的自治体経営のための政策評価適用に関する研究

—計画と予算の連携・統合を踏まえて—

704-011 萩原和宏 指導教官 斎藤達三

The Study about the Application to the Policy Evaluation for  
Decentralization of Municipality Management  
— Based on Cooperation and the Integration of the Planning and Budgeting —

Kazuhiro HAGIWARA

## 第1章 本論文の考え方

我が国では、近年の地方自治体における財政危機と、地方分権の下での予算編成が求められる状況にあって、「予算理論のパラダイム転換」の必要性が指摘されている。構造的な地方財源不足と、地方税収が増大しない一方で地方歳出を拡大させてきた国の政策的要因によって未曾有の財政危機状態にある地方自治体においては、もはや従来の予算編成原則での対処が限界に来ていることは明らかである。現実においても理論的にも、これまでの予算編成原理の転換や新たな原則の発見が求められている。

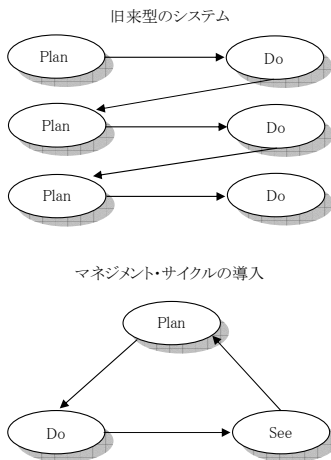
また、従来の予算編成原則の限界が明らか以上、それによって生じていた様々な問題点を改善するための改革が行われる場面において、組織内での主要担当部局である財政担当部門のこうした行動基準や組織内での役割も、それに伴って変化しているのではないだろうか。従来の行動基準や自治体組織内での役割と決別するための仕組みづくりは、財源管理中心的な予算編成原則を転換させ、政策評価を活用した今後の分権化で機能していくような新しい予算編成原則を模索する際に、一つの方向性を示している。その際、庁内分権によって各事業担当部局が自主性を発揮できる体制をつくるのが、個々の職員の間には予算と計画との結びつきの意識を強め、両者の乖離を防止する上で一つの鍵となってくると思われる。

## 第2章 自治体における分権的行政経営

### ○自治体における政策評価の必要性

図表1のマネジメントシステムに示されるように、従来の行政は、評価システム（少なくとも事後評価システム）が存在しないか、あるいは不要とされるため、マネジメント・サイクル（Plan - Do - See）が自動的に働かない。このような行政システムでは、行政機関は行政法令及び会計法令・規則を遵守という意味での行政の「執行手続き（合規性）」に関するアカウンタビリティの確認にとどまり、その有効性・効率性に関する評価はあくまで二義的である。これに対して、これからの行政は新しい政策や継続的政策等に対して積極的にこれを見直していこうとするものであり、従来のスタンスとはかなり異なっている。

図表1 マネジメントシステムの推移



出典：本間（2001,p.153）

### ○自治体総合計画の問題点

今日の地方自治体は、行政運営全般の基本的な計画を策定し、これに基づいた計画的な行政を行なっている。基本構想は地方公共団体のまちづくり全般の長期的なビジョンを示す構想であり、通常は基本計画に基づいた各施策の実現のための事業を示す実施計画を策定し、これらの3層構造の計画体系全般を総合計画と証する場合が多い。

1969年の地方自治法改正により、市町村は基本構想の策定が義務付けられて以来、総合計画は地方自治体の行政運営の安定化と質の向上に大きく寄与してきた。しかし近年は、総合計画は実効性の低下や形骸化等、様々な課題が指摘されている。

図表2 総合計画の問題点

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>①政策・施策・事務事業の優先順位が明確でない</li> <li>②抽象的で具体性に欠けるため職員、住民の認知度が低い</li> <li>③進行管理が徹底されていない</li> <li>④総合計画の戦略の適切性を評価し改善する仕組みがない</li> </ul> |
|--|

資料：(株)UFJ総合研究所HPより筆者作成

### ○計画と予算の連携

総合計画そのものが市民参加を得る等、周到な準備と多大な労力で作られているものの、計画策定後の活用は十分でなく、行政サービスによって計画の達成状況や意味を取り出して考える職員の

意識もない状況であった。一方で、予算編成は政策形成の中心となり、職員の意識も予算の獲得が関心事になってしまう。だが、その予算編成自体に、計画での位置付けや達成状況といった観点からの分析がないことに加え、担当の財政職員もその意識を持っていないことが課題であった。

そこで、予算編成においても総合計画の体系を認識し、計画の達成目標を意識できるように、予算要求書に計画体系や目標値等を入れる工夫をする。さらには、決算でも成果報告書を計画体系で整理するなど、可能な限り計画体系に基づいて財政情報を提供すべきではなかろうか。二点目は、計画と予算それぞれの機能面の違いから出てくる課題に対する工夫である。総合計画は行政サービスを施策体系ごとに分類し、構想から施策、事業へとブレイクダウンしていくものであり、他方で予算は経済性質別に分類した費用を支出目的ごとに積み上げて編成するものである。従って、この両者には機能面でなじみにくいといった問題点がある。多くの自治体が事業を予算中心に組立て、計画とのリンクが出来ないでいるのも、この問題が大きな障害となるからである。

図表3 予算と計画体系とのリンク

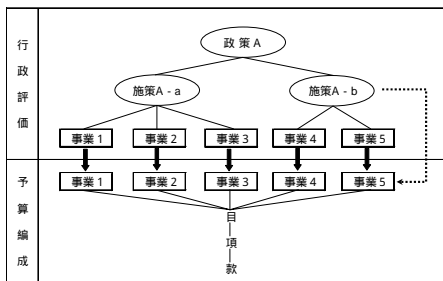


出典：古川（1998）,p.134

図表3のように基本計画と連動する「細事業」と、それをベースに目的と効果で集約した「事業」に分ける二段階方式とし、両者をリンクさせることによって計画体系と予算費目の両面から政策形成にアプローチできるようにすることが効果的であると考えられる。

### 第3章 予算編成と政策評価のリンク

図表4 行政評価の予算編成へのフィードバック ○自治体のフィードバックに係る考察と問題点



資料：筆者作成

自治体予算へのフィードバックの問題点として、行政評価の管理単位の「事業」と予算編成単位の「事業」との不一致の問題が、これまでに指摘されている。つまり、行政評価システムが管理する事業は、自治体が策定する総合計画に基づいて導出・形成されるため、元来存続している予算制度上の事業と一致しないケースが起こるわけである。

また、さらなる問題点として、仮に行政評価システムの事業の評価を予算編成の事業へとフィー

ドバックできたとしても、当該システムにおいて事業の体系上位に位置する政策・施策の評価については、予算編成にフィードバックしにくいことが、先行研究で指摘されている。つまり、予算の管理が事業単位であるため、行政評価システムにおける事業の評価を反映することでフィードバックが完結し、政策及び施策の評価結果が予算編成に反映されにくいことが問題となる。

#### ○フィードバックに内在する諸問題の考察

政策・施策の評価を予算編成にフィードバックさせるには、施策評価の帳票で関連する全ての事業を管理すると共に、組織上の体制により両システムを連携させて、評価結果を直接に予算へ反映させる仕組みを設定する必要がある。静岡県では、施策（同県では「目的」という）を行政活動の基本と考え、施策単位に庁内組織を構築すると共に、各施策ごとに業務棚卸表で評価する。また、三重県も同様に、「施策目的評価表」を参考にしながら施策単位に予算編成を行い、これを管轄の事業に配分する仕組みとなっている。

つまり行政活動の最小単位は事業であり、事業を媒介としてどのような統合関係を形成していくか、各計画体系の実際の機能をこうした角度から見直すことが基本的な課題であり、最初の一步でもある。こうしたことから、予算編成については評価の中心を施策に置いて評価結果を予算編成へフィードバックすれば、組織的な行政活動の評価を予算に反映することができると考えられる。

#### ○予算枠配分方式

予算編成権限を財政部門から事業部門に委譲しようという試みが、地方自治体の間で急速な広がりを見せている。予算編成にあたって、事業部門にあらかじめ一定額の予算枠を提示し、その範囲内で予算要求が行なわれれば、原則として財政部門による個別事務事業の査定は行なわないという「枠配分予算制度（枠配分方式）」である。

計画と予算の統合を反映した上での新たな総合計画を策定しても、その機動的な改善がなされる仕組みが確立されなければ、その機能は期待できない。予算査定と評価の権限が異なる部門に掌握されていることによる問題は、これらの権限を一体的に運用する組織マネジメント面での工夫により解決可能ではなかろうか。具体的には、これまで述べてきたように、近年多くの自治体で導入されている事業部制や枠予算等、行政組織内において各事業部門に自律的な行財政運営の権限を付与することが必要である。こうした団体では、施策の実行部隊である各事業部門が、企画や総務等庁内の評価所管部署や外部評価組織のチェックのもとに評価結果に基づく施策や事業の見直し方針を決定する。さらに、枠予算によって一定の予算枠内において予算編成の権限を委譲されていることから、自ら決定した見直し方針に沿って施策や事業の見直しに結び付けていくことが可能である。

## 第4章 事例研究

### 1. 深谷市：総合マネジメントシステムと予算編成

深谷市においては、行政評価と ISO9001（2000年版）と目標管理制度といった複数のマネジメン

トが導入され、その三つのマネジメントシステムを共存させた統合的機能を構築し、これを総合マネジメントシステムとして体系付けた。従来は既存の計画体系や組織を越えた優先順位を比較することができないことから、仮に単一の課（所）内の優先順位付けを行なえたとしても、同一部（室）の多課の事業に対する優先順位を判定することが困難であった。そこで行動科学理論によるアプローチについては、「マズローの欲求五段階説」を採り入れている。この欲求段階に応じた区分を参考に事務事業を当てはめたのが図表5「欲求基準における優先度」である。加えて、この区分を前述の二つの基準と総合的・相対的に評価するために、行政の守備範囲や税負担の公平性といった視点を盛り込み、図表6「5段階による総合的な優先度の確定」を活用している。だが、AやBの優先度区分にあたる事務事業の事業費を削減してC、D、Eの事業費に充てることは好ましくないと考えられる。

図表5 欲求基準における優先度

優先度	各区分の概要	
①	区分	市民の最低限の安全を確保する事業や緊急・重大事象の回避及びその対応に関する事業
	内容	市民の安全を守るため、行政として最低限実施しなければならない事業
	該当事業	防災、救急医療、道路河川、交通安全及び水道施設の維持管理等
②	区分	市民の日常的な生活の安全を確保する事業
	内容	生活する上で最低限必要なサービスを提供する事業
	該当事業	医療、福祉（生活保護、施設介護）等、義務教育、防犯施設の設置等
③	区分	現代社会の平均的な生活水準を確保する事業
	内容	他自治体との比較において平均的な行政サービスや基盤整備を提供する事業
	該当事業	福祉（相談・リハビリテーション）、保育園・幼稚園・中学教育、公害対策、公園、公民館や厚生施設の維持管理等
④	区分	市の独自性及び優位性を発揮するための条件を整備する事業
	内容	平均的な生活水準より質の高い活動や付加価値を生むための環境や条件の整備を行う事業
	該当事業	都市開発（区画整理事業等）、文化施設や下水道整備、リサイクル活動の支援、企業や高等教育機関の誘致等
⑤	区分	市の独自性及び優位性を発揮するための事業
	内容	平均的な生活水準より質の高い活動や付加価値を生むため実施する事業
	該当事業	高等教育や生涯学習の実施、スポーツ活動や研究開発の支援、特定の市民や団体への活動支援等

出典) 深谷市資料

図表6 5段階による総合的な優先度の確定

優先度区分	区分の定義
A	必ず継続実施すべき事業で、事業費の削減はせず、これまでの事業規模を保つべき事業の属する区分 *然るべき予算は確保し、かつ削減しない事業区分
B	行政の守備範囲を越えた事業費については効率化を図り、事業規模の適正化を実現すべき事業の属する区分 *然るべき予算は確保し、上乘せ分のみを削減すべき事業区分
C	これまでの事業の生み出す効果を維持・向上させることを念頭に、事業費の効率化を積極的に図る一方、効率化を図った事業費を有効に配分すべき区分
D	行政の守備範囲や税負担の公平性に十分考慮し、一般的な行政サービス水準より先進的かつ優れていると思われる部分及び受益が特定の市民に享受されている事業費の削減を行なうべき区分
E	行政の守備範囲や税負担の公平性に十分考慮し、一般的な行政サービス水準より先進的かつ優れていると思われる部分及び受益が特定の市民に享受されている事業について、廃止や他事業との統合といった市負担の軽減を積極的に検討すべき区分

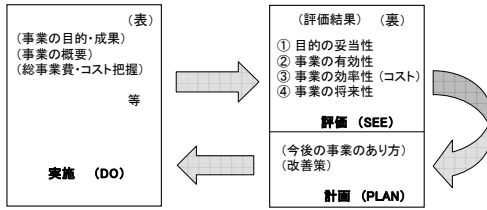
出典) 深谷市資料

## 2. 杉並区：行政評価制度の事例研究

杉並区の事務事業評価の特徴は、事務事業評価表をA4（表裏）一枚にコンパクトにまとめ、この評価表が計画（Plan）－実施（Do）－評価（See）というマネジメントサイクルに沿って表現されていることである。評価システムとしての機能性と組織の中への定着を意識したものであり、先行自治体の成功と失敗を踏まえた目論見である（図表7）。

また、予算枠編成については予算事務規則等の中で、予算権限を分権化し、使い勝手を良くすることで枠予算の効果を確保することである。杉並区では、平成13年度に事業部制に移行する組織改正をした際に、各部の長の権限拡充に対応し、予算執行上の権限を順次付与することにし、区長が指定した節について、流用承認の権限は各部の部長とする（その他の節についての流用承認は政策経営部長の権限）こととした。（図表8）。

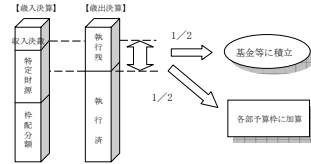
図表7 事務事業評価表の構成



資料) 杉並区資料より筆者作成

図表8 事業部門への権限委譲の例

事業部門への予算配分方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 人件費を含む経常的経費について財源を配分。配分財源は一般財源で投資的経費と公債費に充当するものを除く全ての財源を各部に配分。(投資的経費は従来通り一件ごとに査定することとし、査定権を財政課に留保)</li> <li>* 別途各部で歳入する特定財源との合算額が各部の歳入総額となる。これにより各部の歳入確保努力が今まで以上に重要となる。</li> </ul>
権限委譲の内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 配分された予算枠内での予算の編成。</li> <li>* 予算の執行段階における運用、執行委任。</li> </ul>
財源の名称(部内・外)にセンシティ	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 実質収支の黒字部分については、翌年度以降の予算枠に加算。もしくはそれ以降の出費に備え基金に積み立てることが可能。</li> </ul>



資料) 東京杉並区より筆者作成

このように、評価に重きを置いた予算編成のあり方が十分反映されているのである。企画部門が財政的裏付けを持った実施計画を作り、その中で投資的経費については事業選択を行ないながら、義務的な経費や経常的な経費については、分権的システムとして枠予算を導入し執行の自由度を高めている。

## 第5章 結論～政策評価を活用した事業別経営の効果、有効性～

本論文では、計画と予算の連携、評価と予算の連携の2点に着目し、それぞれに存在する問題点の解決方法を探りながら、両者の重要性・有効性を説いてきた。従来の行動基準や自治体組織内での役割と決別するための仕組みづくりは、これまで主に財政資金のやりくりを優先させてきた財源管理中心的な予算編成原則を転換させ、今後の庁内分権化で機能していくような新しい予算編成原則を模索する際に、一つの方向性を示していると考えられる。

アカウンタビリティや政策指向の自治体運営への要請を果たすためにも、自治体全体として基本政策間ないし施策間の優先順位をどうつけていくのか、また住民ニーズを優先順位にどのように反映させていくのかといった問題が解決される必要がある。加えて、計画体系と予算体系それぞれの役割分担を果たしながら、自治体経営の基本となる「事業」を媒介としてどのような統合関係を形成するか、実際の機能をこうした観点から見直してみることが第一歩であるといえよう。

### 主要参考文献

- 石原俊彦 『地方自治体の事業評価と発生主義会計～行政評価の新潮流～』中央経済社, 1999
- 上山信一 『実践・行政評価』東京法令出版, 2000
- 大住荘四郎 『パブリック・マネジメント～戦略行政への理論と実践～』日本評論社, 2000
- 宮本幸平 『自治体の財務報告と行政評価』中央経済社, 2004