



実態アンケート調査結果に見る

自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進①

五十嵐智春 東北公益文科大学大学院（酒田市職員）

出井 信夫 東北公益文科大学大学院教授

はじめに

自治体では、近年、地方行革を推進するため「行革大綱」「集中改革プラン」などが矢継ぎ早に策定されている。とりわけ、自治体経営「NPM」(New Public Management)の観点から、図に示した「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」(Check)⇒「見直し」(Action)を図る「PDCAサイクル」の推進が喫緊の課題として認識されている。

しかしながら、自治体の行財政運営の実情を見ると、この「PDCAサイクル」は必ずしも有効に機能していないのではないかと筆者らは考えている。

このような問題認識の下に、本稿では、①自治体の行財政改革とPDCAサイクルに関する現状の実態把握、中でも②情報公開と市民参画に関する現状の実態把握をするとともに、この実態把握を踏まえて、③地域住民の代表である議会議員及び自治体行政職員は今後の行財政運営をどのように進めるべきか、大都市、中でも東京との格差が拡大したといわれる地方の自治体はどうすべきか、そのポイントは何かなどについて考察し、提言したいと考えている。

計画行政の展開とPDCAサイクルの展開

筆者らが、各自治体で「PDCAサイクル」が有効に機能していないと考えている要因については、要約すると、次の諸点である。

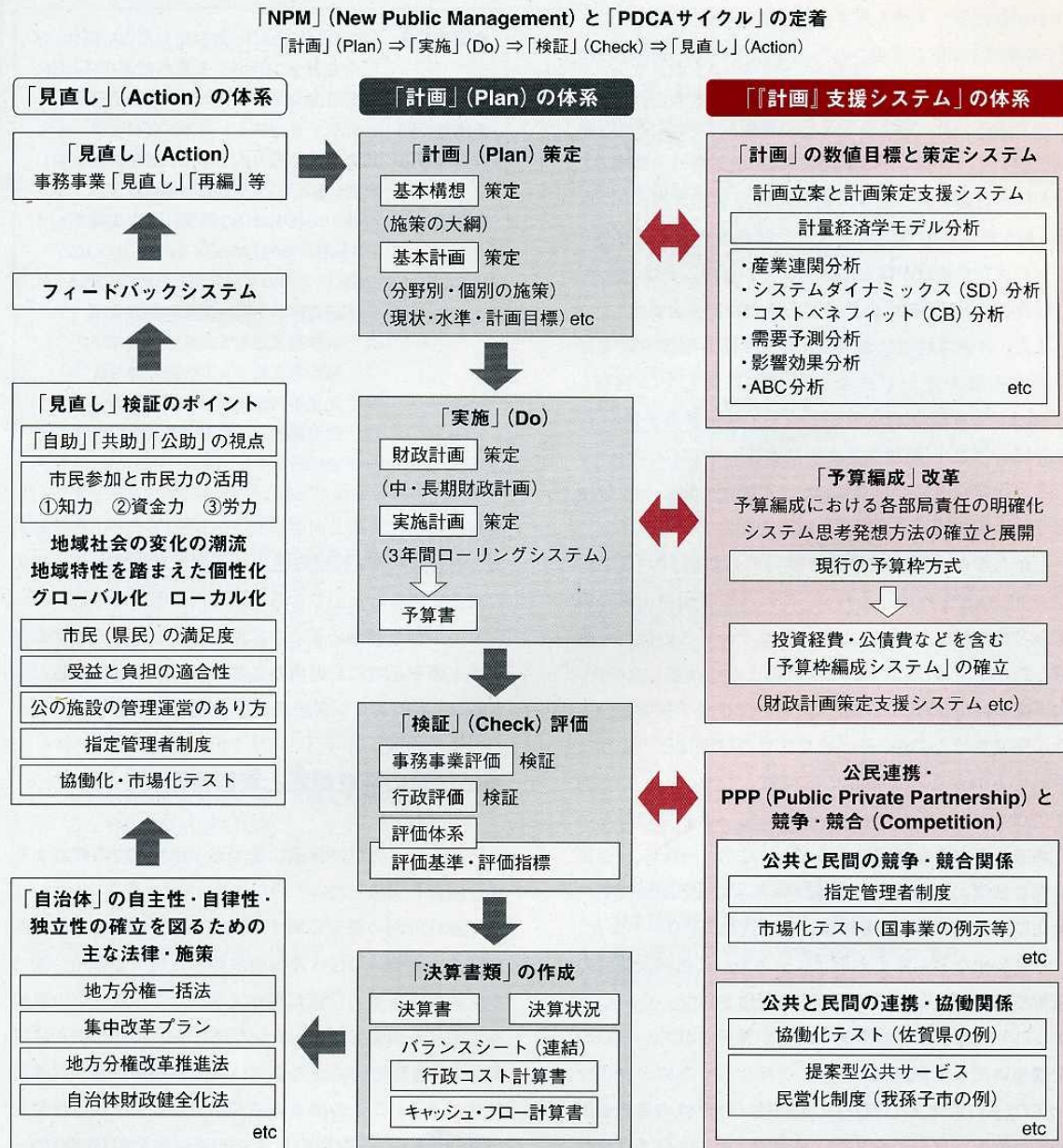
第1は、自治体の計画策定及び日常業務遂行において、図に示した「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」(Check)⇒「見直し」(Action)の一連の体系について、「PDCAサイクルが基本的に体系化されていない」ことが最大の要因として挙げられる。

このうち、「計画」(Plan)に関しては、地方自治法2条4項に明記される「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と「議会の議決を経て」策定されることになっている。一般に「基本構想」は、有識者や各種団体の代表等で構成される審議会等を設置して策定される。この計画策定には、目標値や方向性が明記されているが、定性的な把握を中心に策定される場合が多い。

図に示した「計量経済学モデル分析」「システムダイナミックス(SD)分析」「産業連関分析」などの定量的な分析手法や技法を用いて、将来の目標数値、諸影響、その度合いなどについて、科学的、数量的に検討している自治体はほとんどないといっても過言ではない。選挙の際に注目されている「マニフェスト」についても、このような科学的な手法や技法を踏まえて数値目標等を検討している例はほとんどないといえよう。

第2は、「実施」(Do)段階において重要となる「財政計画」や「実施計画」などを策定していない団体が多々見受けられることである。拙著『基礎からわかる 自治体財政分析』『基礎からわかる 自治体財政再建』(いず

図：自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点



れも学陽書房、2004年5月、2007年6月)に詳解しているように、多くの自治体では、「財政計画」や「実施計画」が、必ずしも適切に作成されていない例が多いのが現状である。また、「財政計画」「実施計画」が作成されている自治体においても、図示した「財政計画策定支援システム」などのコンピュータ・シミュレーション・システム

化の構築など、システムの体系化が図られてきたわけではない。これまでは、「基本構想・基本計画」の策定から、「財政計画」「実施計画」などが検討されないままに、一気呵成に「予算編成」が行われてきたといえよう。

そのため、自治体では財政状況が厳しく緊迫する中で、予算編成の制度的な改革が迫られた結果、「枠配分予算シ

システム」と呼ばれる「予算編成における各部局単位の責任の明確化とシステム思考方法の確立」を図る観点より「予算編成」改革が重視されたのではないかと筆者らは推察している。この「枠配分予算システム」は、各自治体で予算編成方針、また部局単位や枠配分の内容などの詳細については異なるが、基本的には、「単年度の予算編成」における対応方法であり、「財政計画」「実施計画」のような「数年単位の財政の均衡状態や財源等の過不足状態」などの考察や検討がほとんどされていないことは「画電点睛を欠く」予算編成の思考であると指摘できよう。

また、自治体経営において、顧客である市民や企業等に対する財やサービスなどの提供に関して、「検証」(Check)する観点から重要となる「事務事業評価」「行政評価」、また「(総務省方式等による)バランスシート」などの作成状況については、人口規模が一定以上の自治体では比較的順調に進められてきたといえよう。

しかしながら、「事務事業評価」「行政評価」「バランスシート」などを作成した後に、これらの評価や決算の数値などを踏まえて、どのように財やサービスの提供を改善したのか、行政組織や機構をどのように改革したのか、次年度の財やサービスの提供において事業予算をどのように増減させたのか、その事業予算の財源はどのように対応するのかなどに関して、「見直し」(Action)の方向や視点などが、必ずしも明確にされているわけではない点が第3の大きな要因であるといえよう。同様に、「指定管理者制度」「協働化・市場化テスト」など、地域社会の変化の潮流、地域特性を踏まえた個性化、グローバル化、ローカル化などを踏まえたユニークかつ先進的な個別の施策や政策が、有機的に連携、統合化されていないことから、十分にこれらの機能や役割が発揮されていないのではないだろうか。

また、「自治体」の自主性・自律性・独立性の確立を図るため制定された主な法律・施策などについても、その趣旨が十分生かされた行財政運営がなされているとはいえない面が多々見受けられる。

各自治体における「NPM」「PDCAサイクル」に対する取り組み、また「事務事業評価」「行政評価」「バランスシート」などを積極的に導入し、諸資料を作成していることについては一定の評価はできるが、この「PDCAサイクルの体系」に基づいて、個々に行われてきた諸施策や諸

表1：アンケート調査表の回収状況

●調査対象	(都道府県47団体、政令指定都市17団体、県庁所在都市34団体、先進事例都市4団体、山形県内34団体 合計136団体)
●調査期間	2007年7月18日～9月6日
●調査方法	調査票は郵送方式を採用。調査票の回収は、郵送、FAX、E-mailによる。
●回収状況	全体の回収率は68.3% (93団体/136団体) (山形県内市町村除く) 64.7% (66/102) (団体区分別の回収状況)
① 都道府県	59.5% (28/47)
② 政令指定都市	58.8% (10/17)
③ 県庁所在都市	70.5% (24/34)
④ 先進事例都市	100% (4/4)
⑤ 山形県内	79.4% (27/34)

資料を体系化すると同時に、「PDCAサイクル」を推進することによって、行財政改革の推進と地域住民サービスの向上を図ることができると筆者らは考えている。

このような認識の下、まず各自治体の行財政運営の実状の実態を正確に把握する必要があることを痛感した筆者らは、次のような実態調査を実施することにした。

実態調査の調査概要と報告書概要

PDCAサイクルの体系に基づき、次の5つの観点より実態調査を実施した。

①総合計画の策定に関する調査、②予算編成の取組みに関する調査、③行政評価の取組みに関する調査、④バランスシート等の作成に関する調査、⑤行政改革の取組みに関する調査である。5つの調査は、「情報公開や住民参画」の実態把握に力点を置いた調査である点が大きな特徴である。5つの調査の設問項目数は、それぞれ①22項目、②16項目、③16項目、④12項目、⑤25項目よりなる。全設問事項は91項目に達する多様な観点からの実態調査である。

実態調査の対象団体は、①47都道府県、②17政令指定都市、③政令指定都市以外の県庁所在都市34市、④先進自治体4市、⑤本学の所在する山形県内34市町村(山形市を除く)の136団体を対象に、アンケート調査の「調査表」を郵送し、回答表は郵送により回収するという「郵

表2：自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進に関する実態調査報告書《目次案》

はじめに	(7) 総合計画との関連性
I 調査概要	(8) 予算編成への反映とその課題
1 調査目的	(9) 行政評価を通しての成果
2 調査項目	4 バランスシート等の作成に関する調査結果の概要
3 調査対象及び回収率	(1) バランスシートの作成状況
4 調査方法・期間	(2) 総務省方式における肯定と否定
	(3) バランスシート作成における住民参加
	(4) バランスシートの公表状況
	(5) バランスシートの活用状況
	(6) 決算の公表の特色
II 調査結果の概要	5 行政改革の取組みに関する調査
1 総合計画の策定に関する調査結果の概要	(1) 行政改革推進体制の状況
(1) 総合計画の策定状況と体系	(2) 住民参加条例策定状況
(2) 財政計画の作成状況	(3) 地方公営企業の取組み状況
(3) 実施計画の作成状況	①住民参加の状況 ②公表状況
(4) 総合計画の原案作成と審議	(4) 地方独立行政法人の取組み状況
(5) 総合計画策定における住民参加	①設立状況 ②住民参加の状況 ③公表状況
(6) 予算編成、組織・人事制度、政策方針との関連性	(5) 第3セクター等出資法人の取組み状況
(7) マニフェストとの整合性	①設立状況 ②住民参加の状況 ③公表状況
2 予算編成の取組みに関する調査結果の概要	(6) 指定管理者制度の取組み状況
(1) 財政健全化計画の作成状況	①導入状況 ②選定方法 ③見直し方法 ④公表状況
(2) 事項別・事業別予算の作成状況	(7) PFI事業の取組み状況
(3) 枠配分予算方式の導入状況	①導入状況 ②住民参加の状況 ③公表状況
(4) 複数年予算の導入状況	(8) 市場化テストの取組み状況
(5) 予算編成方針の特色	①導入状況 ②形態 ③住民参加の状況 ④公表状況
(6) 予算編成過程における住民参加（成果と問題点）	(9) 公共施設の料金設定への検討状況
(7) 予算編成過程の公表状況	(10) PDCAサイクルの体系化
3 行政評価の取組みに関する調査結果の概要	III 調査結果を踏まえた改革提言
(1) 行政評価の導入状況	1 自治体の政策体系に関する視点
(2) 事務事業評価の対象	2 自治体の住民参加と情報公開に関する視点
(3) 政策・施策評価の体系	3 自治体の財政運営に関する視点
(4) 行政評価指標の特色	
(5) 行政評価における住民参加	
(6) 行政評価の公表状況	

送回収」方式を採用した。一部の団体からはメールによる回答を得た。

前記の団体区分別のアンケート調査表の回収状況は、表1に示すとおり、①都道府県59.5%（28/47）、②政令指定都市58.8%（10/17）、③県庁所在都市70.5%（24/34）、④先進事例都市100%（4/4）、⑤山形県内市町村79.4%（27/34）、合計68.3%（93団体/136団体）である。

このように、極めて高い回答結果を得られたことは特筆できる。高率の回答結果が得られた理由は、①調査内容が適切でかつ時宜を得た内容であったことから各団体

から高い関心が示されたこと、②PDCAサイクルを踏まえた取組みが愁眉^{しゅうび}の課題であると認識されていたこと、③調査に協力された団体には集計結果など、調査結果概要を報告することを明記して調査協力を依頼したことにより、調査結果に関心を持つ多くの団体の協力を得られたことによると筆者らは推察している。

この実態調査『報告書』は、表2に示すような内容で現在作成している。調査内容及び調査結果の概要など、調査の詳細は、次回以降、数回に分けて報告する。