

自治体 PDCA の課題と展望 — 全国自治体調査の概要を中心に —

東北公益文科大学大学院

東北公益文科大学大学院教授

五十嵐 智春

出井 信夫

はじめに

各自治体においては、現在、「行革大綱」「集中改革プラン」など地方行革に取り組む中で、「NPM」(New Public Management)自治体経営の観点から、「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」(Check)⇒「見直し」(Action)を図るという「PDCA サイクル」の定着が喫緊の課題として認識されている。

しかしながら、筆者らは、自治体の実情をつぶさにみると、自治体の行財政改革において「PDCA サイクル」は有効に機能していないのではないかと疑念を抱いている。

このような観点より、筆者らは、「計画行政の展開と PDCA サイクルの展開」について、全国自治体の実態を正確に把握する必要性があると認識すると同時に、平成19年6月に国会で成立した「自治体財政健全化法」による影響などを考察する必要があると痛感している。

本稿では、筆者らが実施した全国実態調査の概要を紹介し、問題点、課題を検討すると同時に、自治体財政健全化法との関連性などについて併せて考察する。

1 実態調査の概要

(1) 実態調査の調査内容と調査対象、回収状況

筆者らは、まず各自治体の「行財政運営の実態」を把握するため、次のような多岐にわたる内容について、アンケート調査票を郵送し、調査票を回収するアンケート調査方式による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、5つの調査については、それぞれ行財政計画の策定と計画行政の推進・展開について、情報公開や住民参加に関する視点から実態を把握する調査である。これらの調査の設問項目数は、それぞれ(1) 22項目、(2) 16項目、(3) 16項目、(4) 12項目、(5) 25項目で、設問事項は全部で91項目に達する多様な観点からの実態調査である。

調査対象団体は、(1) 47都道府県、(2) 17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) 独創的な施策を展

開している自治体4市（上越市，志木市，市川市，我孫子市），（5）本学の所在する山形県内34市町村（山形市は県庁所在都市に含める）の136団体を対象に調査回答を依頼した。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回収状況は，（1）都道府県59.5%（28/47），（2）政令市58.8%（10/17），（3）県庁所在都市70.5%（24/34），（4）独創的な施策を展開している自治体100%（4/4），（5）山形県内79.4%（27/34），合計68.3%（93団体/136団体）である。

（2）高い回収率と調査に対する協力の理由

一地方大学大学院の一研究室が実施した実態調査としては，一般的に実施されているこの種の実態調査と比較して信じ難い程の高い回収率，回答率が得られたことは異例であり，特筆できる。各団体から多くの回答を得られた理由については次の諸点があげられよう。

（1）調査内容の一部については，これまでも総務省が全国自治体の実態調査を実施している。また三菱総合研究所等の民間シンクタンク等においても一部実施されてきたが，本調査のように，体系的かつ総合的な観点から自治体の行財政運営の実態調査が実施された例はこれまでないことに加えて，調査内容が高い水準の実態調査であったことから各団体が強く関心を示したこと，（2）PDCAサイクルを踏まえた取組みが愁眉の課題であると認識されていた自治体において，自治体内部部局間の情報収集・情報交換等も必ずしも機動的に対応されてない面が少なからずあることから，本調査のように適切でかつ時宜を得た内容は担当部局間の情報交換等相互疎通を図る最適な機会であると認識されたこと，（3）調査に協力された団体には集計結果など，調査結果の概要等を提供・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，（4）筆者らはこれまで各種の実態調査および現地調査等を経験してきたが，他団体の行財政運営の動向を把握したいと考えている団体が多数あるということを自治体担当者からよく聴聞していたが，まさに推察どおり，筆者らの調査に協力することにより，他団体の動向を把握できると各団体が判断されたこと，加えて，（5）各自治体において，独自でこのような水準の高い内容の緻密な実態調査を実施するには，筆者らと同様に，多大な時間，労力，経費等が掛かることが当然のことながら想定されるが，諸般の事情等により本調査のような体系的かつ総合的な調査を実施するにいたっていないこと，さらに，（6）本調査に協力することによりそれらの情報が入手できるならば，極めて廉価でコストパフォーマンスが高い協力であると各自治体が判断されたことにより，各団体において，本調査のように複数の部門にわたる担当部局の協力を取り付けることができたなどの理由が相俟って，本調査に協力していただけた団体がこのように多数にのぼったのではないかと筆者らは推察している。

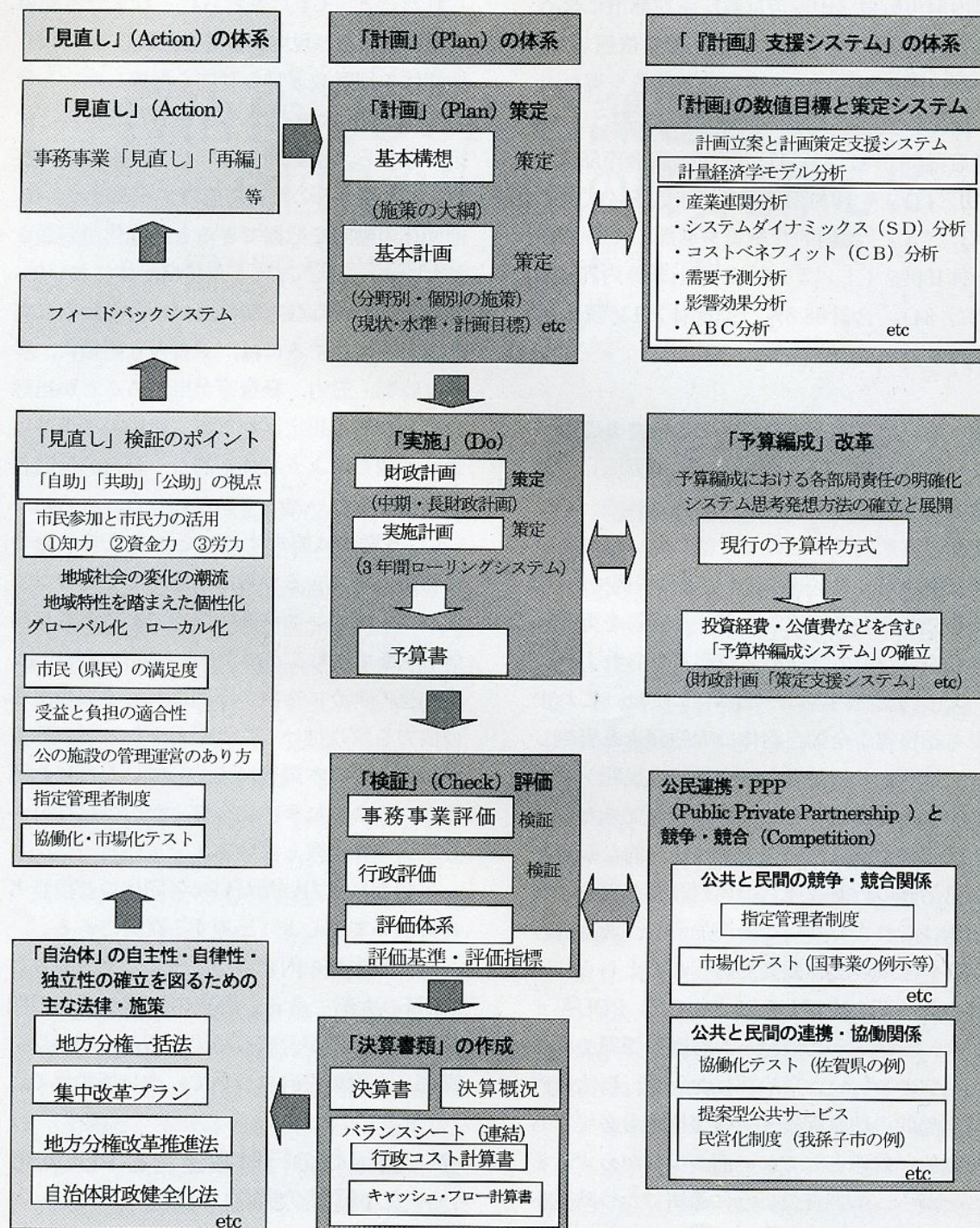
本調査に協力いただいた各団体のご担当者には改めて衷心より感謝する次第である。

調査報告書の内容は，表1に示すとおりで140頁の大部である。調査の詳細は紙幅の関係で省略するが，調査結果からみた問題点，課題，今後の方向について，次に概説する。

2 自治体の行財政運営とPDCAサイクル展開の問題，課題

自治体の行財政運営において「PDCAサイクル」は，図1に示すように，基本的に，「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」

図1 自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点
「NPM」(New Public Management) と「PDCA サイクル」の定着
「計画」(Plan) ⇒ 「実施」(Do) ⇒ 「検証」(Check) ⇒ 「見直し」(Action)



(Check) ⇒ 「見直し」(Action) の体系が概念化されるが、この「PDCA サイクル」が

有効に機能していないと筆者らが考えている要因については、次の諸点があげられる。

表1 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》

はじめに	(7) 総合計画との関連性
	(8) 予算編成への反映とその課題
	(9) 行政評価を通しての成果
I 調査概要	4 バランスシート等の作成に関する調査結果の概要
1 調査目的	(1) バランスシートの作成状況
2 調査項目	(2) 総務省方式における肯定と否定
3 調査対象及び回収率	(3) バランスシート作成における住民参加
4 調査方法・期間	(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) 複数年度予算の導入状況	(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	

(1) PDCAサイクルの体系化に関する問題、課題

第一に、PDCAサイクルの体系化に関する問題、課題である。自治体の計画策定および日常業務遂行において、図1に示すPDCAサイクルの体系については、一般的に人口に膾炙されている。また、各団体の「集中改革プラン」などにおいてもPDCAサイクルの必要性、また推進体制などが明記されている。

しかしながら各自治体においては、行財政運営においてPDCAサイクルを単に観念的

に捉えられているだけで、具体的にどのような手順で実施するのか、具体的な改革のプロセス、ポイントなどについて、体系的にかつ明確に捉えられて実現へ向けて詳解された例はほとんどない。また、PDCAサイクルについて、個別事例を紹介した文献は散見するものの体系的に、具体的にそのプロセスやポイントを紹介している文献もほとんどない。

このように、PDCAサイクルの体系について、具体的に体系化されていないことが最大の問題、課題である。

そのため、本調査では、図1のPDCAサイクルの具体的な体系を提示して、具体的な実施プロセスとして、「イメージ化」「概念化」を図ることにより、実際の実務に役立てられるようにその展開方向について、明確化して、実態調査の協力依頼をしたことが最大のポイントである。もとより、この図は筆者らが行財政運営を全体システムとして捉えて「試案」として提示したものである。サブシステムとしての個別事務におけるPDCAサイクルなどについては省略している。全体システムの捉え方として利活用してもらえれば有益である。

(2) 「計画」(Plan) 段階における問題、課題

第二に、「計画」(Plan) に関する問題、課題である。「計画」(Plan) に関しては、地方自治法第2条第4項に、「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的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」と明記されているように、「基本構想は議会の議決を経て策定される」ことになっている。

現在、この「基本構想」を策定していない市町村、都道府県自治体はない。市町村、都道府県では、「第○次 総合計画(基本構想・基本計画)」の計画が改定され、また改定作業中の自治体が多いことは、この調査でも確認された。

「総合計画(基本構想)」の策定において、原案づくりは「策定委員会等の策定部会を新たに設置し、行政内部組織のみで原案を作成した」団体が多いが、その審議過程では、「学識経験者に公募住民を加えた審議会など」が設置され審議されていることも確認された。

一方、住民参加については、「住民説明会やワークショップの開催及び住民意向調査の

実施」をして計画づくりを行っている団体が多く、作成された「原案」に対しては、パブリックコメント等を行うなど、積極的に住民参加を図る団体が多いことが確認された。計画づくりにおける住民参加やそのプロセスについては評価できる。

しかしながら、総合計画策定をする際には、定性的な把握や影響などの目標値や方向性などについては明記されているが、図示した「計量経済学モデル」「システムダイナミックス(SD)分析」「産業連関分析」など、定量的な分析手法や技法を用いて将来の目標数値や影響度合いなどを科学的、数量的に検討するなど、「数量分析」をしている自治体は調査全団体の8.6%にすぎず、一部の都道府県を除いてはほとんどないのが現状である。

これは筆者らが二十数年前にすでに指摘してきたことではある¹⁾が、今日に至るまでこれらの検討がほとんどなされていないことが改めて確認された。

近年作成された各自治体の「総合計画(基本構想)」は、将来の数値目標等が明確にされていない例も多々見られることから、巷間、「総合計画は『夢物語』『絵に画いた餅』」などと揶揄され、計画の実現性の危うさを批判される所以でもある。

その意味では、近年話題の「マニフェスト」なども、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議論また検討している例は少ないといえよう。

(3) 「実施」(Do) 段階における問題、課題

第三に、「実施」(Do) 段階において重要となる「財政計画」や「実施計画」などに関する問題、課題である。

「財政計画」を策定している団体、策定中の団体は調査全団体の71.0%に、「実施計画」を策定している団体、策定中の団体は調査全

団体の68.8%に達する。

これまで多くの自治体では、「財政計画」「実施計画」が適切に作成されていない例が多いと、これまで出井信夫『基礎からわかる自治体財政分析』等²⁾において繰返し指摘してきた。この調査結果をみると、各自治体では近年の財政状況が逼迫する中で「財政計画」「実施計画」を策定している傾向にあるといえようが、「財政計画」「実施計画」を作成している自治体では、図示した「財政計画策定支援システム」などコンピュータを用いたシステム化、コンピュータ・シミュレーション・モデルの構築をしたシステム体系を用いて計画作成されている例は稀であることなどを考え併せると、これでは「財政計画」「実施計画」が「画餅」となると危惧するのは筆者らだけであるのか、行財政運営の現状が懸念される。

大学院講義において、自治体から研修派遣されている院生から、図中の「財政計画」「実施計画」は、「計画」(Plan)に含めるべきではないかと質問、意見が出された。同様に、某自治体情報誌出版社の編集長から、そもそも「財政計画策定支援システム」なるものが存在するのか、諸外国等においてもそのような事例があるのかと疑念が提起された。

筆者は前著等を引用して、計画づくりの体系について改めて講義したが、自治体情報誌編集長も知らないほど、筆者らの提案が「化石状態」で死語となっていると改めて時の流れを痛感した次第である。自治体財政の悪化が懸念され、自治体財政健全化法が制定される所以である。

ちなみに、これらのシステムを用いて分析した例は前掲書に詳解しているように、埼玉県栗橋町、北海道北見市など、財政健全化計画の策定などに適用したのみならず、ダム開発、下水道、環境整備事業等の実施に伴う財

政分析や影響評価等に適用した事例がある³⁾。参照されたい。

一方、「財政計画の公表範囲」については、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門・住民」まで情報公開している団体は69.7%、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門」団体は12.1%、両者を合計すると81.8%と、「実施計画の公表範囲」については、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門・住民」まで情報公開している団体は76.6%、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門」団体は9.4%、両者を合計すると86.0%と極めて高い公表状況にある。

この回答結果によれば、情報公開が積極的に進められていると評価すべきであろうが、現状の各団体のホームページや広報誌紙等を見る限りでは、「財政計画」「実施計画」が公表される例は極めて稀であるといえよう。どのような情報公開の方法を採っているのか、疑問が残る結果である。

いずれにしても、「財政計画」「実施計画」がこの程度の位置づけで、あまり活用されていないことから、これまでは、「基本構想・基本計画」の策定から、一気呵成に、「予算編成」が行われてきたのではないかと筆者らは推察している。

このような経緯で行財政運営が進められてきたが、近年、各自治体では予算編成の制度的な改革が迫られていたこと、財政状況が緊迫していることなどを踏まえて「枠配分予算システム」と呼ばれる「予算編成における各部局責任の明確化とシステム思考発想方法」が採用され、「予算編成」改革が重視、強調されているのではないかと筆者らは推測している。

本調査でも「枠配分予算システム」は全団体の65.3%で導入され、中でも政令指定都市

では80.0%の高い割合で導入されていることは特筆できる。各自治体では、予算編成の方針や特徴、また具体的な部局単位や「枠配分」の内容などは当然異なるだろうが、「枠配分予算システム」は、基本的には、「単年度」予算編成の対応方法にとどまっており、「財政計画」「実施計画」などのように、「数年単位の財政の均衡状態や財源等の過不足状態」などに関する考察や検討についてはほとんど考慮されていないことなどを考えると、「画竜点睛を欠く」大きな問題として指摘できる。

(4) 「検証」(Check) 段階における問題、課題

第四に、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ついて、「検証」(Check) する観点から重要となる「行政評価」「事務事業評価」「(総務省方式等による) バランスシート」などに関する問題、課題である。

行政評価をすでに導入している割合は、調査全団体の78.3%に達する。「導入を検討している」団体19.6%を含めると、実に97.9%である。とりわけ、政令指定都市では100%導入されていることは特筆すべきである。また、事務事業評価を実施している団体のうち、「一般会計、特別会計の全事業」を対象としている団体は35.8%、「評価対象外を除く、すべての事務事業」17.9%であり、両者を合計すると53.7%にのぼる。

これら「政策」「施策」を評価している団体に対し、評価対象施策との関連性について質問したところ、「総合計画の施策体系」に基づき行政評価を実施している団体は65.0%に達していることについては一定の評価ができるが、「評価体系の施策」は、「予算書の『款』『項』『目』と一致している」団体は少なく、「一致していない」団体は75.0%にのぼる。また事業別・事項別予算を導入してい

る団体のうち、「評価体系と一致している」団体の割合は31.9%にとどまるなど、必ずしも行政評価や事務事業評価の結果などが、予算に反映されていないという実態が図らずも浮かび上がったといえる。

一方、「バランスシートの作成」については、「総務省の基準に沿った方式で作成している」団体は調査全団体の91.3%に達する。「独自の方式で作成している」団体2.2%、「総務省、独自の両方式で作成している」団体1.1%を併せると、「バランスシート」を作成している団体は調査全団体の94.6%と高い割合であることは評価される。

しかしながら、本調査でも、バランスシートが財政運営において「有効に活用されている」団体はわずか2.3%、「ある程度活用されている」団体は46.0%である。「活用されていない」と回答した団体は調査全団体の51.7%に達する。

また、総務省方式によるバランスシートの作成方法では、「資産の部」に総務費、民生費等の費用項目が仕分け計上されることになっている点など、本来のバランスシートの概念からみると違和感があるとしばしば指摘されている。この経緯を踏まえて、「違和感」があると認識している筆者らはこの点について質問をした。調査結果は、「特段違和感はない」と回答した団体は調査全団体の75.3%に達する。

筆者らは、この回答結果には大きな疑念を抱いている。理由の一つは、これまでいくつかの調査対象団体に現地調査で伺った際に、「バランスシートは作成したが、これをどのように活用したらよいか」と、多数の団体の財政担当者から異口同音に質問されたからにほかならない。また、作成しても実際に活用されていないと回答した団体の割合が多いことなどを考慮すれば、バランスシート作成手

順の簡便さから単に作成しただけではないかと推察している。本来の企業会計の観点に立脚してバランスシートを作成したならば、「有効に活用されている」団体は相当数の割合になるはずであろうが、調査結果は矛盾した回答結果であると指摘できよう。

ちなみに平成19年10月に発表された『新地方公会計制度実務研究会報告書』によれば、「総務省方式改訂モデル」として、「資産」の有効活用等の目的達成のため、「公共資産」を「事業用資産」「インフラ資産」「売却可能資産」に区分している。

このように、「行政評価」「事務事業評価」「バランスシート」等の作成については、人口規模が一定以上の自治体においては、近年、比較的順調に進められてきたことについては評価できるが、「行政評価」「事務事業評価」「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結果などを踏まえて、どのように財やサービスの提供を改善したか、また行政組織や機構をどのように改革したか、あるいは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、さらにその事業予算の財源についてどのように対応するのかなど、検証を踏まえた対応方法や、対処の方向、すなわち、「見直し」(Action)の方向や視点などが、必ずしも明確になされていない点が大きな問題であるといえる。

(5) 「見直し」(Action) 段階における問題、課題

第五に、「見直し」(Action)の方向や視点などに関する問題、課題である。

各自治体では、「行政改革推進組織を設置」(92.4%)して行革に取り組んでいることについては評価できるものの、「住民等で構成する『行政改革市民会議(委員会)』等を設置

し、進捗状況のチェックと提言を行っている」団体は34.9%とあまり多くはないのが実態である。庁内組織だけによる行政改革では限界があり、情報公開の拡充と同時に、住民等の参加が必要であると筆者らは考えている。

また、「指定管理者制度」「協働化・市場化テスト」の導入など、地域社会の変化の潮流、地域特性を踏まえた個性化、またグローバル化、ローカル化などを踏まえた自治体の行財政運営において、ユニークかつ先進的な個別の施策や政策が、全体的な行財政運営において有機的に連携、統合化されていないことから、十分にこれらの改革の方向や役割が発揮されていないのではないかと筆者らは危惧している。

加えて、「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。

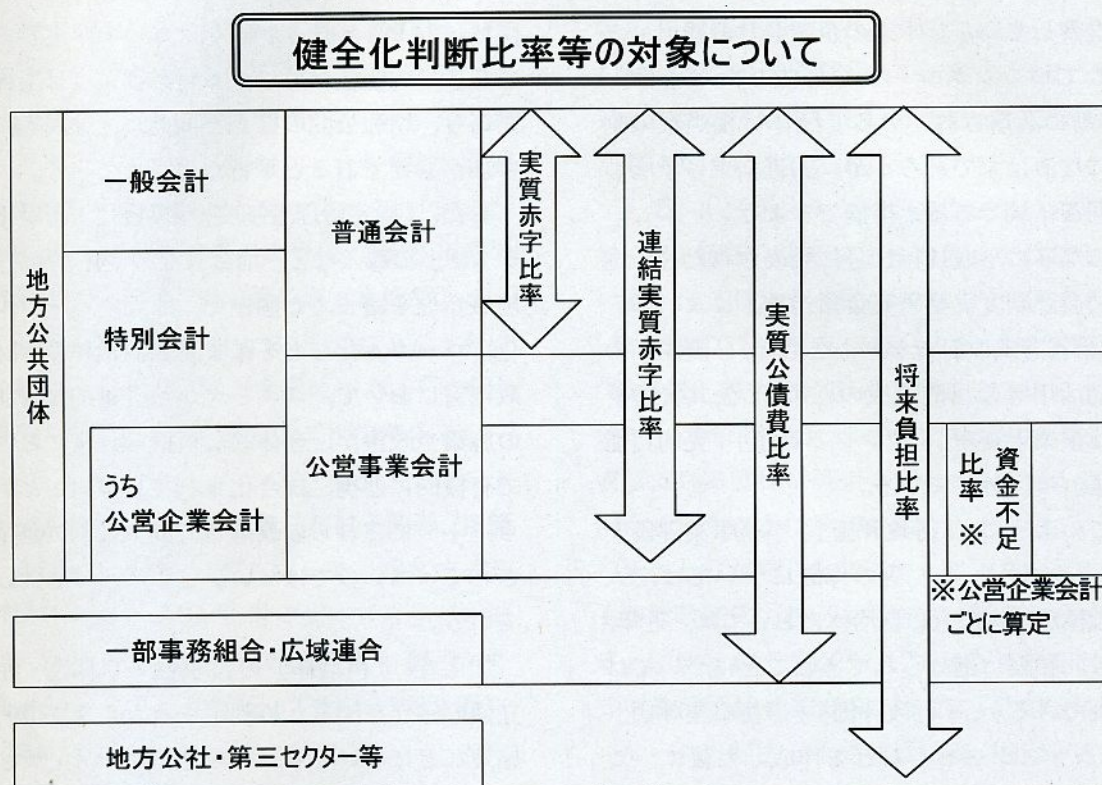
このように、各自治体において、「NPM」や「PDCA サイクル」の取組み、また「事務事業評価」「行政評価」や「バランスシート」の作成などに積極的に対応していることについては一定の評価ができるが、これらの対応方向については、まさに、システムの、「PDCA サイクルの体系化を図る」ことが急務の課題であることを再認識すべきである。

近年、自治体の行政改革における住民参加等については、各地で新たな試みがなされている。これらの取組みについては出井信夫『新しい公共経営の実践』を参照されたい⁴⁾。

3 自治体財政健全化法の制定と今後の自治体の行財政運営の課題

周知のように、「自治体財政健全化法」と呼ばれる「地方公共団体の財政の健全化に関

図2 自治体財政健全化法の健全化判断指標



(出所) 総務省資料

する法律」が、第166国会（常会）の2007年6月15日に成立した。この自治体財政健全化法では、財政の主要指標の公表に係る規定の施行が公布後1年以内に、また計画策定義務等に係る規定が2009年度から施行されることとなっている。

同法は、①普通会計だけを対象としているのではなく、地方公営企業、さらに地方公社や第3セクターなどの自治体出資法人まで監視対象を拡大していること、②単年度フローだけでなく、ストック面にも配慮した財政状況の判断指標を導入していること、③財政悪化状況を可能な限り早い段階で把握した上で、早期に財政の改善着手を促進させることなどの諸点に大きな特徴がある（図2参照）。

公表される財政健全性の指標については、自治体財政全体に関わる指標は四つ、公営企業に関する指標が一つである。具体的に公表

しなければならない指標は、図表2に示す①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率、⑤資金不足比率という財政赤字状況の把握と同時に、将来の負担状況や資金不足状況を表す指標である。

この新しい自治体財政の判断指標によって、①公営事業に対して必要な繰出を行わずに普通会計を黒字に見せ掛けるような会計操作、②公営企業や一部事務組合等における事業債残高などの債務が普通会計に及ぼす負担の発生影響、③地方公社、第3セクターなどにおける自治体の後年度の債務負担などの状況が把握でき、自治体の実質的な財政赤字の状況について監視をすることが可能であると期待されている。

新法の成立を受けた自治体の行財政運営の今後の課題については、①財政指標の公表の仕組みを活かして、一層の住民の自治体財政

への関心を高めると同時に議会の監視機能の充実化を図ること、②自治体財政の状況について一層の情報開示を図ること、③補完的な指標の導入を検討すると同時に指標算出にあたっては不明瞭な指標操作などの余地がないように算定数値の根拠を明確にすること、④現実に経営が厳しい地方公営企業や地方公社、第3セクター等に対する対応策などについて、債務処理や自治体の支援のあり方や責任の取り方について検討する必要があることなどの諸点があげられる。

いずれにしても、自治体の行財政改革は待たなしである。財政の縮減化や職員の減員などによる単なるつじつま合わせの改革ではなく、市民に対する行政サービスの質を保持する一方で、市民や利用者の応分の負担を求める公平性、公正性の観点より受益と負担の適合化を図るなど、行財政改革の本質的な内容が問われていることを再認識することが重要であることは論をまたない。

- 1) 金田昌司・出井信夫他編著『地方自治体の経営計画―市町村基本構想と新しいまちづくり―』（昭和58年6月、中央経済社）125―155頁。198―209頁。
- 2) 前掲書『地方自治体の経営計画』24―50頁。
出井信夫『基礎からわかる 自治体財政分析』（平成16年5月、学陽書房）103―108頁。
出井信夫『基礎からわかる 自治体財政再建』（平成19年6月、学陽書房）30―34頁。
- 3) 前掲書『基礎からわかる 自治体財政分析』169―182頁。
- 4) 出井信夫編著『新しい公共経営の実践』（『地方自治職員研修』臨時増刊号83号、公職研）193―246頁。