



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③

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

筆者らは、『自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進—全国自治体実態アンケート調査結果—』（2007年10月、東北公益文科大学大学院出井研究室、実施責任者五十嵐智春）を報告書にとりまとめた。

本稿では、この報告書のうち「行政評価の取組みに関する調査」及び「バランスシート等の作成に関する調査」の結果概要とそのポイントを詳解する。ただし、紙幅の関係で、簡略に論述する。

「行政評価の取組みに関する調査」の結果概要と課題、今後の方向

（1）行政評価の導入状況

【行政評価の定義】について、行政評価とは、「政策・施策・事務事業」からなる政策体系を対象に、その成果や実績などを事前、中間又は事後において、有効性、効率性などの観点から評価するものと定義されるが、一般には、政策に対する評価を「政策評価」、施策に対する評価を「施策評価」、事務事業に対する評価を「事務事業評価」に分類されるという点を明示した上で（前号図4参照）、「行政評価」の導入状況について質問した。

行政評価をすでに「導入している」団体の割合は、全調査対象団体（以下「全団体」という）の78.3%に達している。「導入を検討している」団体19.6%を含めると、実に97.9%は「行政評価」を導入していることになる。団体区分別には、都道府県96.4%、政令指定都市100%、県庁所在都市91.3%、先進事例都市100%である。

それに対して、山形県内市町村では37.0%と極めて低い水準となっているが、「導入を検討中である」団体が

55.6%となっており、今後の取組みが期待される。

ちなみに、総務省が2006年10月現在で行った「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」を見ると、行政評価の導入状況については都道府県96%、政令指定都市100%、中核市89%、特例市90%であるのに対して、市区は48%、町村は16%と、都市部以外の団体における導入率の低さが特徴的である。

また、「行政評価を導入している」と回答した団体に対して、「行政評価の対象」について質問したところ、「施策段階」「事務事業段階」についてのみが43%と最も多く、次いで「事務事業段階」についてのみが34.7%となっている（図1）。当初の調査段階では、行政評価は「事務事業段階」ととどまっているのではないかと推察されたが、大規模団体では「政策」又は「施策」段階までを評価の対象として実施する傾向にあることが、この調査で確認された。

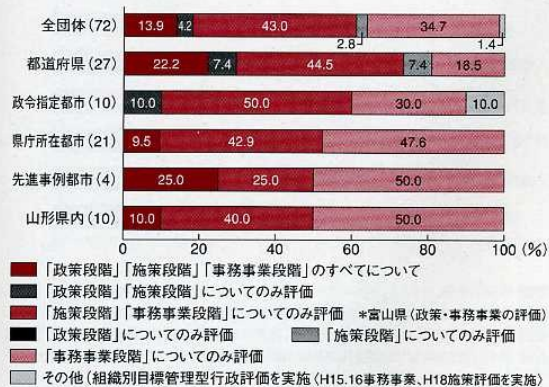
さらに、「事務事業評価」をしていると回答した団体に対して、「行政評価の対象としている事務事業」について質問した（図2）。

この調査結果によれば、「行政評価を導入している」団体の多くが、基本的にすべての事務事業を対象にしていることについては高く評価できる。今後の課題としては、行政評価の対象範囲を拡大する中で、評価内容について精査、改善し、工夫していく必要がある。

（2）政策・施策評価の体系

「政策」「施策」評価をしていると回答した団体に対して、「評価対象施策」等の体系について質問したところ、

図1：行政評価の対象



評価対象施策の体系は、「総合計画の施策体系」が全団体の65.0%に達しており、次いで「総合計画の重点施策」15.0%であり、80.0%の団体が「総合計画」に基づいた施策の評価をしていることが確認された。

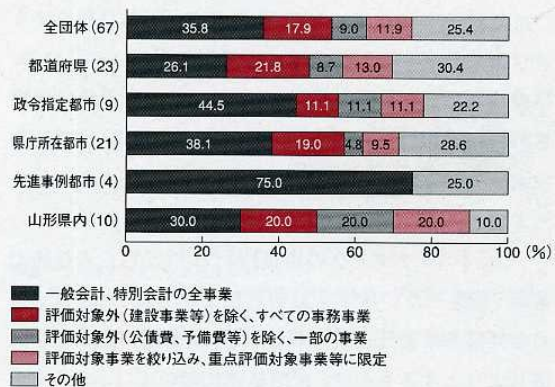
また、評価対象施策の体系は、「予算書の『款』『項』『目』と一致している」のかどうかについて質問したところ、「一致させていない」団体の割合は、全団体の75.0%に達している。それに対して、「一致させている」団体の割合は11.1%であり、「一部一致させている」団体は6.9%、この両者を含めても18.0%にとどまっている。

一方、【事業別予算の定義】について、「事業別予算」とは、一般会計予算を事業内容別に再編成した予算のことをいい、これにより、総合計画や行政評価との対比が明確となるメリットがあり、予算書の説明書として作成される「歳入歳出予算事項別明細書」とは異なる点について明示した上で、評価対象施策の体系が、「予算編成における『事業別・事項別予算』と一致している」のかどうかについて質問したところ、「評価体系と一致している」団体の割合は、全団体の31.9%にとどまる回答結果であった。それに対して、「一致していない」団体の割合は45.8%に達する。

この調査結果によれば、行政評価や事務事業評価の結果などを、実際に「予算に反映させる」など、PDCAシステムサイクルが効果的に機能し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。

多くの団体では、従来の予算書は、基本的に、「款」「項」「目」と呼ばれる歳出科目を事業内容別に支出項目を整理することを目的として作成されたものとなっている

図2：事務事業評価の対象事業



が、それに対して、「事業別・事項別予算」は、「総合計画の『政策』『施策』『事務事業』体系に基づいて作成された予算書である」点が基本的に異なる点である。

したがって、従来の予算書の作成を踏襲している限りでは、総合計画の進捗状況も容易に把握することができないと同時に、行政評価や事務事業評価との連携や比較なども困難である。今後は、総合計画に基づいた予算書づくり、行政評価や事務事業評価を進めることによりNPMを踏まえた行財政運営システムのPDCAサイクルを推進する必要がある。

(3) 行政評価指標の特色

【アウトカム・アウトプット指標の定義】について、アウトカム指標とは施策・事業を実施することによって発生した効果・成果(アウトカム)を表す指標で、アウトプット指標とは事業を実施することによって直接発生した成果物・活動量(アウトプット)を表す指標であり、例えば、「交通安全の推進」という施策を構成する「信号機の設置」という事業があるとすれば、信号機を年度内に目標数を設置するというのがアウトプットであり、その成果として交通事故件数が減少したということがアウトカムであるという点を明示した上で、政策・施策・事務事業の「評価指標」について質問した。

行政評価の評価指標を「数値目標を伴うアウトカム(事業成果)指標」とする団体の割合は、全団体の38.9%、並びに「その他」38.9%と回答した割合が最も多く、次いで「数値目標を伴うアウトプット(事業活動量)指標」12.5%、「政策・施策・事務事業の指標を設定していない」6.9%の順

であった。

この調査結果によれば、各団体では、「数値目標を伴うアウトカム（事業成果）指標」を目指してはいるものの、事務事業の「数値化」、「指標化」が必ずしも正確に把握されていないため、「アウトカム（事業成果）指標」の設定が困難となっている状況を表す回答結果であるといえよう。

一方、【ベンチマークの定義】について、自らの組織の業績（到達したい水準を数値目標で示したもの）を、適当な外部基準値と比較するとともに、目標の達成度を計測しようとするもので、民間経営においては、ベスト・プラクティス（経営や業務において、最も優れた実践方法）を探し出して、自社のやり方とのギャップを分析してそのギャップを埋めていくためにプロセス変革を進めるという経営管理手法である点について明示した上で、「政策・施策レベルの評価」における「ベンチマークの設定」の有無について質問した。

「ベンチマークを設定していない」団体の割合は、全団体の52.8%と最も多いのに対して、「ベンチマークを設定している」団体の割合は22.2%にすぎない。

「ベンチマーク」は行政項目ごとに目標値を設定し、その達成度によって評価することから、特に「政策評価」の観点から有効であるとされるが、この調査結果に見るように、現状では、各団体においてその取り組み内容や対応などは暗中模索の状態であるといえる。

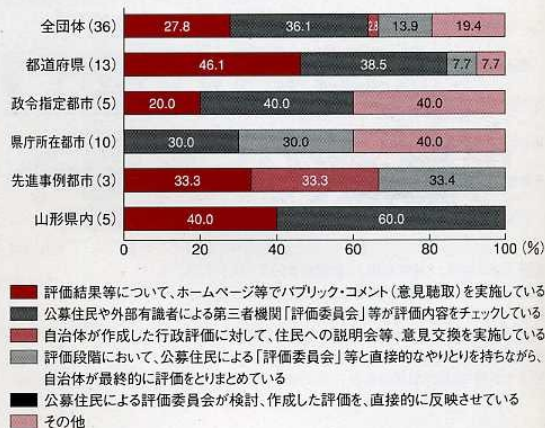
今後、「ベンチマーク」を実務で具体的に活用するには、まだ相当な時間を要するといえるが、指標の設定や具体化に取り組むことが今後の大きな課題である。

（４）行政評価における住民参加

【住民参加の定義】について、ここでの「住民参加」とは、自治体が意思決定をする過程において住民が意見を述べ、又は提案することにより行政活動に参加し、行政活動を推進することと定義し、行政評価過程における住民参加には、「パブリック・コメント」も含むと明示した上で、「行政評価における住民参加」による評価の実施状況について質問した。

行政評価について住民参加を「実施している」団体は、全団体の48.6%と最も多いのに対して、住民参加は「実施していない」という団体は38.9%であった。

図３：行政評価への住民参加手法



また「実施している」と回答した団体に対して、住民参加の手法について質問したところ、図３のような結果が得られた。

調査結果によれば、多くの団体では行政評価について、行政が自己評価した結果を基礎にして、「外部評価」である「評価委員会」などを設置して議論、評価するという住民参加の形態が高まる傾向にある。

今後は、住民にとって分かりやすい「行政評価」の方法、指標の妥当性、評価の仕方などについて改善していくと同時に、自治体の首長、議員、職員がともに「行政評価」の意義・効用・活用方法などを検討していく必要がある。

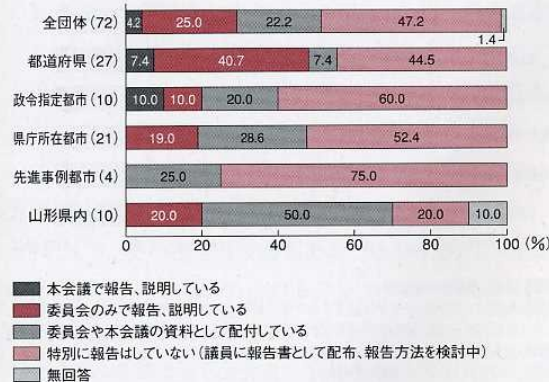
（５）行政評価結果の公表状況

「行政評価結果の公表状況」について、まず議会への報告状況について質問したところ、「特別に報告はしていない」と回答した団体が全団体の47.2%と最も多く、次いで「委員会のみで報告、説明している」25.0%、「委員会や本会議の資料として配付している」22.2%、「本会議で報告、説明している」4.2%の順であった（図４）。

また、住民への「行政評価結果の公表状況」については、「その他」と回答した団体は全団体の56.9%と最も多く、次いで「広報に内容の要約を掲載すると同時に、ホームページには全内容を掲載している」31.9%となっている。それに対して、「公表していない」団体は5.6%にすぎない。

この調査結果によれば、多くの団体では「広報に内容の要約を掲載すると同時に、ホームページには全内容を掲載している」など、一般住民に対しては公表している

図4：行政評価結果の議会報告



ものの、議会に対する報告については、委員会に報告、また委員会や本会議に参考資料を配付するにとどまっている。

今後は、行政評価結果が事業の存廃や予算額の増減が行われる資料として重視されることを考慮すると、議会に対する対応を十分に行う必要がある。

(6) 総合計画との関連性

「行政評価」と「総合計画」との連携について質問したところ、「その他」と回答した団体は全団体の31.9%と最も多く、次いで「評価結果を踏まえて、各施策で実施すべき事務事業の優先度を見直している」23.6%、「評価結果を踏まえて、実施計画を見直している」16.7%の順であった。それに対して、「連携が図られていない」団体は18.1%となっている。

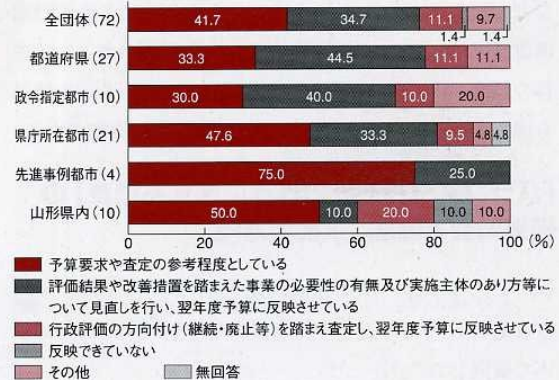
この調査結果によれば、多くの団体では、「評価結果を踏まえて、各施策で実施すべき事務事業の優先度を見直す」など、総合計画と連携が図られているといえるが、一部の団体では、この連携が不十分である。

従来の予算書の作成を踏襲しているだけでは、総合計画の進捗状況も容易に把握することができないといえる。と同時に、行政評価や事務事業評価との連携や比較も困難であるといえよう。その意味からも、総合計画に基づいた予算書づくりが今後の課題である。

(7) 予算編成への反映とその課題

「行政評価結果の予算編成への反映状況」について質問したところ、「予算要求や査定参考程度としている」と

図5：予算編成への反映



回答した団体の割合は全団体の41.7%と最も多い(図5)。

また行政評価結果を予算に反映する際の問題点について質問したところ、「評価結果を予算に反映させる基準が明確でなく、評価結果をそのまま反映させることができない」と回答した団体の割合は全団体の29.2%と最も多く、次いで「行政評価の事業単位や事業体系と予算編成の単位に不整合があり一体的な運用が困難」22.2%、「その他」16.7%の順であった。

この調査結果によれば、多くの団体では、行政評価導入時点において、その導入目的や活用方法などが明確にされていなかったことなどにより、「予算に反映させる基準」や「行政評価と予算編成の連携や整合性」などが図られていなかったといえる。

今後は、新たな総合計画策定や予算編成手法の見直しに併せて、「PDCAシステムサイクル」の確立を図る必要がある。また、行政評価結果に基づいて事業の存廃や予算額の増減が行われる資料として重視されることを考慮するとともに、議会に対する対応も十分に行う必要がある。

(8) 行政評価の導入による効果

行政評価を導入して得られた効果、成果について質問したところ、「職員の意識改革が図られた」と回答した団体の割合は、全団体の40.3%と最も多く、次いで「評価結果に基づき、施策又は事務事業の廃止・見直し」ができた」37.5%、「その他」11.1%の順であった。

この調査結果によれば、多くの団体では、行政評価の導入効果について「職員の意識改革が図られた」と回答した団体が多く、これについては一定の評価ができる。

しかしながら、「行政評価と予算編成の連携や整合性」などが図られていない例も多々見られる中で、職員の意識改革によって、どのような行政改革が行われ、行政運営の効率化が図られ、「PDCAシステムサイクル」の確立を図っていくのかという点が、今後の大きな課題である。

「バランスシート等の作成に関する調査」の結果概要と課題、今後の方向

(1) バランスシートの作成状況

普通会計における「バランスシート」の作成状況について質問した⁽¹⁾。

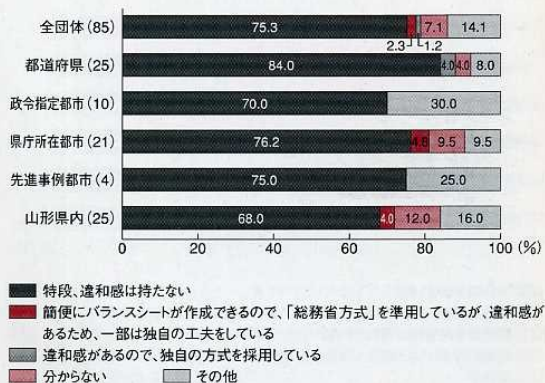
「総務省の基準に沿った方式で作成している」団体は、全団体の91.3%と最も多く、次いで「独自の方式で作成している」団体は2団体、2.2%、「総務省、独自の両方式で作成している」団体は1団体、1.1%であり、実に94.6%の団体で「バランスシート」を作成していることが確認された。

筆者らは、従来の「総務省方式」に準拠して作成されたバランスシートは、財政統計資料を用いて簡便に作成することができる点は評価しているものの、本来のバランスシートにおける「資産項目について項目の構成に違和感がある」と考えていることから、「総務省方式」に準拠して「バランスシート」を作成していると回答した団体に対して、「総務省方式」では「資産の部」に総務費、民生費等の項目がある点に関して、通常のバランスシートの作成項目と異なることに「違和感」があるかどうかについて質問をしたところ、「特段、違和感はない」と回答した団体が64団体、75.3%と最も多い回答であった。

それに対して、「違和感があるため、一部は独自の工夫をしている」及び「違和感があるので、独自の方式を採用している」と回答した団体は、合計3団体、3.5%にすぎない(図6)。

この調査結果によれば、多数の自治体において、「バランスシートを作成している」ことについては評価に値するが、従来の「総務省方式」によるバランスシートでは、前述したように、本来の資産項目ではない項目構成が計上されていることに対して、疑問を抱くのが当然のことであるにもかかわらず、全く違和感を持たないという回答は何を意味しているのか。厳しくいえば、単に総務省のサンプルのままに、「バランスシートを作成している」

図6：「総務省方式」によるバランスシート作成



にすぎないのではないのか、という疑問がある。

ちなみに、後述する「新地方公会計制度実務研究会」の「総務省方式改訂モデル」によれば、「資産の部」は、1 公共資産は(1)事業用資産、(2)インフラ資産、(3)売却可能資産、2 投資等、3 流動資産より構成されている。

一方、「資産の部」について「独自の工夫をしている」と回答した団体に対して、どのような方法を採用しているのかについて重ねて質問をしたところ、「資産の部を『有形固定資産』と『無形固定資産』に区分した上で、項目については『総務関係施設』『民生関係施設』に区分して作成している」、「資産の部を『流動資産』と『固定資産』に区分した上で、項目については『行政財産』や『普通財産』等に区分。特に売却できないものについては『インフラ資産』として区分して作成している」、「資産の部を『有形固定資産』『投資等』『流動資産』に区分した上で、その中から『普通資産』を区分している。項目については、『土木費』『農林水産』『庁舎・学校等の建物』等に区分して作成している」など、バランスシートを作成するに当たって、現行の官庁会計との関連を明確にして経営分析に活用できるように、「資産の把握」に独自の工夫をしている対応方法については高く評価できる。

従来の「総務省方式」は、フロー（財務運営）面の財政指標の分析に加えて企業会計的な手法を取り入れ、公的資金によって形成された資産（インフラ等）と将来負担となる負債（地方債等）のストック面の情報を住民等に分かりやすく開示するため、自治体に「普通会計バランスシート」の作成手法を簡便に示すという背景がある。そのため、「総務省方式」によるバランスシートの作成の

自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進③

割合が高いことは自治体自らの必要性、また行財政改革の必要性から作成されたというよりも、むしろ国の要請に基づいて作成したのが発端であるといえよう。

周知のように、2007年10月17日に「公会計の整備推進について」と題して、「地方公共団体の公会計の整備については、平成18年8月31日に通知した『地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針の策定について』により、その推進を要請したところですが、この度、既に公表されている公会計のモデルについての実務的な検証を『新地方公会計制度実務研究会』において行いました。これを踏まえ、公会計の整備を進めていただくよう、別添のとおり本日付で地方公共団体に通知いたします」と、「通知」が各都道府県知事、各政令指定都市市長あてに発出された。

この「新地方公会計制度実務研究会」の報告書によれば、「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」の特徴を示し、作成作業の負荷を考慮して、決算統計情報を活用して作成することが認められている。

この「総務省方式改訂モデル」によれば、「資産の部」は、1 公共資産は(1)事業用資産、(2)インフラ資産、(3)売却可能資産、2 投資等は(1)投資及び出資金、(2)貸付金、(3)長期延滞債権、3 流動資産は(1)資金、(2)未収金より構成され、「資産合計」が計算される。

一方、「負債の部」は、1 固定負債は(1)地方債、(2)退職引当金、(3)その他、2 流動負債は(1)翌年度償還予定地方債、(2)その他より構成され、「負債合計」が計算される。また、「純資産の部」は、純資産合計より構成され、「負債及び純資産合計」が計算される。

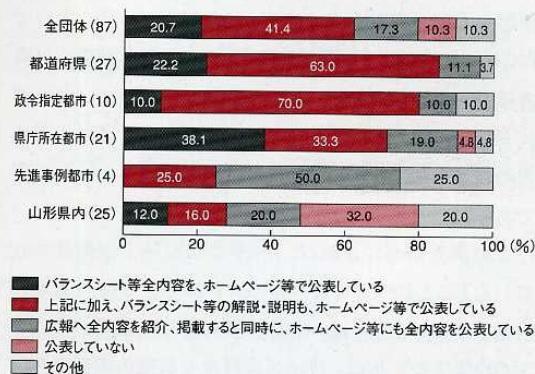
今後は、各自治体において、行財政改革に活用できる実効性のあるバランスシートの作成が必要である。

(2) バランスシート作成における住民参加

「バランスシート等の作成における住民参加の実施状況」について質問したところ、全団体が「住民参加は実施されていない」と回答した。

また、「バランスシート等を議会へ報告している状況」について質問をしたところ、「特別に議会へ報告はしていない」団体は、全団体の51.7%と最も多く、次いで「委員会や本会議の資料として配付している」団体24.1%、「委員会のみで報告、説明している」団体23.0%の順で

図7：バランスシート等の公表状況



あった。

さらに、「バランスシート等の公表状況」について質問をしたところ、「バランスシート等の全内容に加え、その解説・説明もホームページ等で公表している」団体は、全団体の41.4%と最も多く、次いで「バランスシート等全内容を、ホームページ等で公表している」20.7%、「広報へ全内容を紹介、掲載すると同時に、ホームページ等にも全内容を公表している」17.3%の順であった。それに対して、「公表していない」とする団体は、10.3%にすぎない(図7)。

この調査結果によれば、「バランスシート等の公表状況」については評価できるが、「バランスシート等を議会へ報告している状況」、あるいは「バランスシート等の作成における住民参加の実施状況」については十分な対応が図られてはいない面が見られる。

今後の課題としては、「バランスシートの作成過程における住民参加のあり方」や「バランスシート等の議会報告のあり方」などについて、改善、工夫していく必要がある。

(3) バランスシートの活用状況

財政運営における「バランスシートの活用状況」について質問をしたところ、「活用されていない」と回答した団体は全団体の51.7%と最も多く、次いで「ある程度活用されている」46.0%、「有効に活用されている」2.3%の順であった。

また、バランスシートが「有効に活用されている」団体に質問をしたところ、バランスシートの活用方法としては、「現金以外の資産・負債について、住民に情報提供

する等、アカウンタビリティの向上に活用している」と回答した団体が最も多く、72.1%に達している。次いで「ストック情報（将来発生することが確実な費用：退職給与引当金等）の整理・分析に活用している」11.6%、「コスト情報（将来にわたり行政サービスの提供に資する建物の建設費等）の整理・分析に活用している」9.3%の順であった。

この調査結果によれば、「バランスシートが作成されている」ことについては一定の評価ができるが、「有効に活用されている」とはいえない面が見られる。

バランスシートは、自治体の資産と負債の現在高を明らかにし、資産・債務の適正な管理や資産の有効活用に役立てるとともに、自治体経営の強化や住民に対する説明責任を果たし、透明性の高い行政の実現に資するものといえる。

今後は、PDCAサイクルを「検証」（Check）する観点から、作成したバランスシートを活用し、未利用財産の売却促進や資産の有効活用等、「見直し」（Action）の方向や視点を明確にする必要がある。

（４）決算の公表

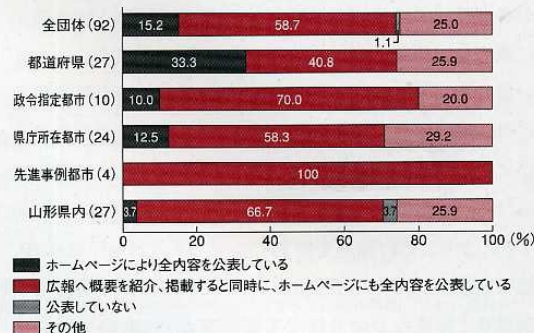
議会で議決された後の「決算の公表時期」について質問をしたところ、「その他」と回答した団体の割合は全団体の65.2%、その中で「10月」という団体が多かった。次いで「9月」29.3%、「8月」4.3%、「7月」1.1%の順であった。

また、「決算の公表方法」について質問をしたところ、決算の結果を「広報へ概要を紹介、掲載すると同時に、ホームページにも全内容を公表している」と回答した団体は全団体の58.7%と最も多く、次いで「ホームページにより全内容を公表している」団体は15.2%となっている。それに対して、「公表していない」団体は1団体、1.1%にすぎない（図8）。

さらに、「決算の公表範囲」について質問をしたところ、「一般会計と特別会計と公営企業会計」と回答した団体は全団体の58.7%と最も多く、次いで「一般会計と特別会計」18.5%、「普通会計のみ」5.4%、「一般会計のみ」5.4%の順であった。

この調査結果によれば、「決算の公表」については全国的に取組みが進んでいるといえるが、「決算の公表時期」、

図8：決算の公表方法



「決算の公表範囲」などの面は、必ずしも十分ではない。

自治体の決算は、地方自治法233条により、「出納の閉鎖後3か月以内」ととりまとめ、監査委員の審査に付した後、次の通常予算を審議する会議までに議会の認定に付さなければならないとされている。また、地方自治法235条5項により5月31日をもって出納閉鎖されている。そのため、これまでは早くても9月議会で決算認定とならざるを得なかったことについては理解できるが、民間企業では、「出納閉鎖後2か月以内」に取締役会、総会を開催し、税務当局へ法人所得の確定申告をしなければならないことになっている。民間企業の決算及びPDCAシステムサイクルに倣って次年度の「予算編成」へフィードバックするためには、決算公表の時期を基本的に早める必要がある。

今後は、自治体財政が厳しい状況にある中で、財政運営を総合的かつ効果的に運営すると同時に、住民の理解を得る観点から、財政情報を的確な時期、範囲で行うことが重要である。

(1) この調査では、【用語の定義】について、基本的に次の概念に統一して用いている。

- ① 「普通会計」とは、自治体における地方公営事業会計以外の会計で、一般会計のほか、特別会計のうち地方公営事業会計に係るもの以外の純計額となる。総務省により、地方財政統計上便宜的に用いられる会計区分。
- ② 「地方公営事業会計」とは、自治体の経営する公営企業、国民健康保険事業、老人保健医療事業、介護保険事業、収益事業、農業共済事業、交通災害共済事業及び公立大学附属病院事業に係る会計の総称。
- ③ 「総務省の基準に沿った方式」又は「総務省方式」とは、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書（2000年3月、2001年3月）」の基準に沿った作成方式をいう。
- ④ 「独自方式」とは、総務省方式以外の作成方式をいう。