

はじめに

本論文は、自治体の計画行政の展開の中で、PDCAサイクルの定着を図り、すべての段階で住民参加と情報共有が取り入れられているかを検証するとともに、とりわけ、予算編成における住民参加のあり方を考察するものである。

近年、各自治体では、厳しい財政や地域経済の状況等を背景に、財政破綻を回避するため、さまざまな観点より行政改革が行われている。具体的には、平成17年3月、総務省より「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（以下、新地方行革指針）が示され、これを受け、各自治体は、民間委託の推進、定員管理・給与の適正化、事務事業の再編・整理等の取組みを住民にわかりやすく明示した「集中改革プラン」を策定・公表し、明示した数値目標等の実現に向け、各般の行政改革に取り組んでいる。

さらに、新地方行革指針策定後、「行政改革推進法」及び「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下、公共サービス改革法）が施行するとともに、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（以下、骨太方針2006）を踏まえ、平成18年8月に「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」（以下、地方行革新指針）が策定され、各自治体にとっては、より一層の行政改革の推進が求められている。

すなわち、自治体においては、ますます高度化・多様化する住民のニーズに適切に対応していくために、さまざまな手法を活用して不断に行政改革に取り組み、簡素で効率的・効果的な行政体制を確立することによって、限られた行財政資源を有効に活用して、住民が地方分権のもたらす効果を実感できるような行政運営を行っていくことが強く期待されているのである。

このような背景のもと、近年、公共公益事業を推進するに際しては、国や自治体などの行政による事業の一層の効率化が求められる一方、公共公益事業における民間企業的な事業推進や事業の民営化の潮流が顕著である。そこで、「公民協力連携・協働」（PPP:Public Private Partnership）が展開・推進されている。具体的には、①PFI（Private Finance Initiative）による公民連携、②NPO（Non-profit Organization）による公民連携、③基金による公民連携、④公益信託による公民連携、⑤地域通貨などである。

近年、全国各地で自治基本条例や市民参加条例等の策定に際して、かつてないほど市民の参加が促されている。これは住民が、地方自治の担い手としての自覚を持つとともに、

持続的なまちづくりは住民と行政の協働によって始めて成立するとの認識が深まったためといえる¹⁾。それゆえ、自治体の行政組織運営全般について、住民等の意見を反映する仕組みづくりの整備と、「計画」(Plan)→「実施」(Do)→「検証」(Check)→「見直し」(Action)のサイクルに基づき不断に事務事業等の正当性の検証を行うことが重要になってくる。しかし、PDCAサイクルにおける政策過程と住民参加は、必ずしもリンクされてはいないのではないか。自治体の政策を財源的に決定づける「予算編成」にこそ、住民参加が必要なのではないだろうか。

本論文では、このような問題意識を念頭に、自治体計画行政の展開における全国調査の分析を踏まえ、「総合計画」「予算編成」「行政評価」「バランスシート等」「行政改革」に関する取組みの実態を明らかにする。さらに、先進地におけるケーススタディを検証し、予算編成における住民参加の意義について明らかにしてゆく。

このような諸点を踏まえ、本論文の構成は、第1章・自治体計画行政における住民参加の展開、第2章・予算編成の現状と改革の方向、第3章・PDCAサイクルの体系化の必要性、第4章・自治体の計画行政の実態と分析—自治体計画行政に関する全国調査、第5章・住民参加による計画行政展開のケーススタディ、第6章・新たな予算編成へのアプローチの各章より構成されている。

なお、本論文に関する研究は、①『自治体PDCAの課題と展望—全国自治体調査の概要を中心に—』都市政策(神戸都市問題研究所)、2008.1、38—47頁、出井信夫共著、②『基礎からわかる自治体の財政分析(第1次改訂版)』学陽書房、2008.5、149—160頁、出井信夫著、③『自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進』議員NAVI Vol.4～7(第一法規)、2007.11より連載、出井信夫共著、ほか学術誌等において発表している。

本研究および本論文を執筆するに際しては、指導教授出井信夫先生より、日頃の研究活動や学会大会・学術誌等への公表を通じ多くのご教示をいただいた。とりわけ、昨年亡くなられた奥様が闘病中であつた事情にもかかわらず、夏季休業期間中も熱心にご指導いただいた学恩に対しては、深く感謝する次第である。

また、論文の審査委員である宮本忠教授、藤田正一教授をはじめとする学内の諸先生、第3セクター研究会の諸先生方からも多くの有益な示唆、ご指導、ご協力をいただいた賜物であると、記して深く感謝する次第である。

今後さらなる研究の深耕を図るとともに、自治体の現場において具体的な政策過程の議論に供することができるように努める所存である。

1章 自治体計画行政における住民参加の展開

1 住民参加が要請される時代的背景

「国民主権」の基本原理を取り入れ、「地方自治」を明示した「日本国憲法」が公布されてから 60 年余りが経過した。だが、急激な社会変化の中、これまで 1 度も改正されてこなかった憲法に関し、平成 19 年 5 月、憲法改正に必要な手続きとなる国民投票に関して規定する「日本国憲法の改正手続きに関する法律」（以下、国民投票法）が成立した。すなわち、直接民主制のもと、国の運営に関し、実際に国民が主権を行使する方法の一つが、ようやく確立したといえる。

このような潮流においては、自治体と住民との関係も根本的に見直さざるを得ないであろう。従来、自治体は、間接民主制（選挙で首長や議員を選出）を含み込んだ直接民主制である。つまり、地域において発生するさまざまな問題に対処するため、あるいは問題発生を未然に防止するため、地域住民はその代表者で構成する議会を通じて、間接的に行政に働きかけ問題解決を図ってきたが、これに加え地域住民自らが問題を解決し、あるいは未然に防止するための手法として、さまざまな方法で住民参加が行われている²⁾。

法的に位置付けられた直接民主制の手段としては、①地方自治特別法の住民投票、②請願（憲法 16 条による請願権、請願法、地方自治法第 124 条及び第 125 条）、③地方自治法上の直接請求制度（条例制定改廃請求／第 12 条第 1 項、事務監査請求／第 12 条第 2 項、議員・長等の解職請求／第 13 条第 2 項、選挙管理委員会等解散請求／第 13 条第 3 項、合併協議会設置請求／第 74 条の 2 第 1 項）、④陳情（地方自治法第 109 条第 3 項）、⑤町村総会（地方自治法第 94 条）、⑥住民監査請求・住民訴訟（地方自治法第 242 条及び第 242 条の 2）、⑦公聴会（行政手続法第 10 条、土地収用法第 23 条第 1 項ほか）、⑧意見書の提出（都市計画法第 17 条第 2 項、土地収用法第 25 条第 1 項ほか）がある³⁾。

住民参加は、当初、高度成長期の急激な都市化・工業化によって、環境問題や地域問題、都市問題が多発した 1960、1970 年代に住民運動として活発化した。住民運動は公共事業や公共施設に対して行われる場合が多かったが、必ずしも自治体の権限内で処理できるとは限らなかった。そこから、自治体行政に関して、住民が参加するシステムが次第に整えられ、制度化されていった。具体的には、対話集会や市民集会、市政懇談会、市民シンポジウム、市民委員会、市民会議などの方式が各地で試みられた⁴⁾。

もっともこの間、69年の地方自治法改正で、「市町村」自治体において「基本構想」を策定する規定が設けられた。しかし、「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且つ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」（地方自治法第2条5項）と規定するだけで、住民参加をことさらに強調するものではなかった。

むしろ国の側が計画づくりへの住民参加を積極的に奨励する姿勢を打出したのは、92年の都市計画法改正で、いわゆる都市計画マスタープランの制度が生まれて以後のことである。なお、同法の条文には、「市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」（18条の2第2項）と規定がある⁵⁾。

このように、住民運動を起点とする抵抗型から創造型へと住民参加が進展するなかで、自治体が「住民参加」をさらに意義づける契機となったのが、2000年4月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、地方分権一括法）である。

これにより、機関委任事務が全面的に廃止され、国等による関与の類型と手続きに関するルールの法制化、関与をめぐる係争処理制度の確立が図られるとともに、自治体の自己決定権が拡大した。しかし、これらの改正によって「団体自治」が大幅に拡充されたにもかかわらず、「住民自治」いわば「住民参加」の拡充についてはほとんど手付かずのまま残されてしまった点が問題として残った⁶⁾。

だが、今後、「地方分権型社会」構築するためには、行政自らが「地域のことは地域で解決する」という前提のもと、住民の権利や自治体運営に関する基本的事項を明確にし、住民参加や住民との協働の仕組みを整える必要がある⁷⁾。

近年、全国各地で自治基本条例や市民参加条例などの制定が進められている。また、従来、条例や計画の策定過程では、市民意識調査を実施したり、審議会に団体代表者が参加したりするのが主流であったが、最近ではパブリックコメント、審議会への公募市民の登用などが一般的になっている。さらに先進自治体では、市民主体の市民会議を立ち上げ、白紙段階から条例や予算案を取りまとめる事例も出ている⁸⁾。

さらに、近年注目されている概念である「PPP」（Public Private Partnership）については、「公民連携」の概念として、指定管理者制度や市場化テストなど、今後の都市・地域政策を推進する上で極めて重要な役割を果たしている。

このような自治体における住民参加の背景を踏まえ、次節では、その今日的意義と問題点を検証する。

2 住民参加の意義と問題点

自治体における住民参加は、さまざまな方法で実践されている。特に、今日においては、「地方分権改革」や「行政改革」を推進する観点から極めて重要であると言っても過言ではない。具体的には、今後はこれら計画等の進行管理・評価の過程にも住民や NPO 等が積極的に参加し、さらに評価の結果得られた知見や情報を次の計画策定や実施段階にフィードバックさせることによって地域の諸課題を解決したり、地域の魅力を向上させることが求められている⁹⁾。

ここで、自治体における住民参加の位置づけを整理する必要がある。先述した、従来からの直接民主制の手段としての直接請求や住民監査請求等のみならず、今後は、パブリックコメント等、広く住民の意見を、政策の、「計画」「実施」「検証」「見直し」のすべての過程へと反映させることが求められているのである。こうした観点より、「住民参加」とは「住民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対して何らかの影響を与えようとする行為」と定義できる¹⁰⁾。それゆえ、自治体が議会など正当な手続きを経て政策決定をした場合でも、その決定と利害関係をもつ地域住民の同意や支持が得られなければ、公益ある政策とは言えないであろう¹¹⁾。

つまり、住民参加という場合、かつての住民運動のように、行政と対立し自らの権利を擁護する対立型がクローズアップされ、ともすれば住民エゴと看做される傾向が強かったが、正当な権利擁護は当然否定されるものではない。現在では、計画行政など行政過程への関与など、住民と行政との協働により地域におけるさまざまな問題について、地域を構成する住民の義務として行政とともに問題解決を図ろうとする、協働型あるいは義務追行型としての側面も重要となっている¹²⁾。

ところが、自治体の計画行政における住民参加に対しては、さまざまな課題も考慮されている。問題の第 1 は、住民参加の成果を実際にどのように政策に反映させるかという点である。たとえば、条例制定や計画策定に伴い設置される市民会議の検討成果がどのように活かされるかについては、行政の裁量の範囲内にある。なぜなら、市民会議には政策の最終決定権限はなく、参加者の合意形成結果を行政に提言する役割を担うにすぎないからである。この点に関連して、三鷹市における「みたか市民プラン 21 会議」の事例におけるパートナーシップ協定が課題解決の一例となるが、その詳細な紹介は別稿に譲りたい¹³⁾。

第 2 は、自治体の計画行政、つまりは PDCA サイクルのすべての段階に住民参加の場を

設けるためには、どのようにかかわるのかという方法論が未開発だということである。言い換えれば、住民が参加して何をするのか、どのような参加形態が可能で現実的であるのかという課題に応えることが要請されているのである¹⁴⁾。

第3は、住民が参加する各委員会等について関心ある住民が多くはなく、複数の委員会の委員を掛け持ちで務める住民が見受けられる例や、パブリックコメントについて提出される意見が少数で、制度の整備に比べて住民の参加が遅れている点などである¹⁵⁾。

これらの課題については、第4章における、「自治体計画行政に関する全国調査」をもとに検証していくこととする。

3 予算編成における住民参加の位置づけ

これまでは、自治体計画行政全般における住民参加を論じてきた。すでに多くの自治体で実践されている住民参加ではあるが、政策形成の段階で民意を反映させ、それが計画通りに実行されているかを検証・監視するとともに、次なる事務事業の見直しにフィードバックするのに最も効果的といえるのは、予算編成における住民参加ではないだろうか。それは、自治体運営の執行機関である首長の担当事務（地方自治法第149条）において、「予算を調整し、及びこれを執行すること。」（同法 2項）、「決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。」（同法 4項）が規定されていることとも関連づけられる。

予算の持つ役割としては、基本的に、①総合計画を実現させる、②住民満足度を最大化し、市民生活の水準と利便性を向上させる、③自治体職員の意識改革を促し、予算内容の公表などを通じて住民の意識改革にも影響を与える、④住民に対して税の使途を明らかにすることの4つの視点から捉える必要がある。

くわえて、予算編成の手法については、①住民の意思を反映させた予算編成を行う、②総合計画と連動した予算編成を行う、③マネジメント・サイクル型の行政運営に予算編成を取組むことの3つの視点から見直す必要がある¹⁶⁾。

さらに、予算編成における住民参加の利点としては、①住民に対する予算編成（政策形成）過程における究極の情報公開が図れる、②外部に対する透明性ならびに議会および住民に対するアカウントビリティが図れる、③住民との協働による自治体運営の効率化が図れることの3点が考えられる。

換言すれば、予算編成において住民参加を取り入れるということは、住民参加のもとで自治体の政策を選択するかたちに変えようとする、新しい行政運営の試みの 1つといえる。

これに対して、住民参加による弊害として考慮される点としては、予算編成過程の一時点における情報が、政策として確実に実施されるような誤解を住民に与えるおそれがあることである。その例として、「横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申（答申第 322 号）」が参考となる。

ここでは、審査会側が、意義申立人（住民）の予算要求書開示に対し、市議会での審議に支障があることと市長の予算編成における自由な判断を阻害することなどを理由に、非開示としたことは妥当との見解を示している。要するに、予算編成における意思決定権はあくまでも首長・議会側にあり、住民側にはないとの見識に基づいているともいえる。

自治体運営において、住民参加が求められているなか、どこまで住民側に政策決定における意思決定権を付帯するかは、今後の課題といえる。

一方、自治体予算編成への住民参加は、健全な財政運営という観点からも重要である。とりわけ、地方財政が厳しい状況にある中で、適正な財政運営に資するためにも、財政状況に関して的確にその実情を伝え、住民の理解を得ることの重要性が高まっている¹⁷⁾。具体的には、夕張市の財政破綻（平成 19 年 3 月 6 日より準用財政再建団体）などを受け、財政悪化の早期是正策などを強化する「地方公共団体財政健全化法」が平成 19 年 6 月 15 日に可決、成立した。

この制度では、自治体の財政の健全性を 4 つの指標（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）で判定し、悪化の度合いに応じて、早期の段階で自主的な改善努力によって再建を目指す「早期健全化団体」と、国等の関与によって確実な再生を目指す「再生団体」の 2 段階に認定する仕組みとなっている。また、さらに財政状況が悪化し、①から③のうちの指標が「再生基準」以上になれば、「再生団体」として、国等の関与によって財政再建を進めることになる¹⁸⁾。

ある意味では、行政需要に応じて身の丈にあった適切な行財政運営がなされず、また行財政改革の実効性があがらず、情報公開にも積極的ではない自治体では、財政破綻する懸念が高いといえるであろう。自治体の行財政運営のあり方について、住民の関心と監視が財政破綻を回避する最良の方法であるといっても過言ではない¹⁹⁾。

2章 予算編成の現状と改革の方向

1 地方財政における自治体の役割と国の役割

わが国の地方財政は現在、深刻な財政危機に直面している。そこで、本稿においては、国と地方の財政における役割分担を分析することを通じ、自治体予算編成の改革の方向性を検証する。

一般に、『地方分権一括法』と呼ばれる「地方自治法改正の法律」である、『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律』（1999年法律第87号）において、自治体の役割・機能と国の役割・機能については、改正された地方自治法第1条の二第1項に、「地方公共団体の役割、国の役割」と題し、改めて、次のように明確に位置付けられている²⁰⁾。

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」とある。ついで同条第2項には、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」とある。

また、地方自治法第2条第11項には、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」と、同条第12項には、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようしなければならない。」と、同条第13項には、「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。」と明記されている。

還元すれば、自治体と国の両者間の関係については、改めて、「両者は対等な関係」であるということが「地方公共団体の役割と国の配慮」として、明確にされたわけである。

さらに、地方自治法のほかに、地方財政に関する法律として重要なのが、地方財政法である。地方財政法は、自治体の財政運営の基本原則として、次の3点を挙げている²¹⁾。

(1) 財政の健全な運営

地方財政法第2条第1項には、「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない。」とある。

つまり、財政運営は、単年度だけでなく、長期的な収支の均衡を維持できるように、健全でなければならない。財政の健全な運営は、収支の均衡を原則とするが、そのほか財政構造の弾力性の確保、財政運営の効率化、財政運営の公正性の確保など、検討すべき課題は多くある。

(2) 他団体への悪影響の禁止

前述の、同法第2条第1項の後段に規定されているとおり、自治体は、国の財政または他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない。自治体は、自治権を有しており、自主的な財政運営を保証されているが、自治体は全国的な行政組織の一環を形成している以上、財政運営についても自ずから限度があり、国や他の自治体の経費の増加や収入の減少をもたらすような施策を行ってはならないということである。

(3) 国による負担転化の禁止

同法第2条第2項には、「国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。」と規定されている。この規定は、国が地方財政を圧迫することのないように配慮している建前をとっている。

以上の3点は地方財政法の財政運営の基本原則であり、このように、地方財政は、国の財政と密接な関係を保ちながら、地域経済及び住民生活上大きな役割を担っている。

2 地方財政計画と自治体の予算編成の実態

国の予算編成は、通常、翌年度予算要求を現年度の8月末までに財務省に提出するとともに、これにあわせ、国庫補助事業のように地方公共団体の負担を伴うものについては総務省に調書を提出する。これを受け、財務省は予算編成作業に、総務省は地方財政計画策定作業に入り、地方財政の収支見通しを立てた上で、それに過不足が生じた場合にはその解消策を講じ、収支を均衡させるための財源対策がなされる（「地方財政対策」とよばれる）²²⁾。

さらに、内閣は、毎年度その翌年度の地方公共団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成して、国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない（地方交付税法第7条）。この計画を「地方財政計画」といい、国の予算編成とともに策定され、予算案が閣議で決定されるときに地方財政計画の大綱も発表され、2月上旬に決定されるのが通例となっている。

なお、地方財政計画の役割としては、①地方財源の保障機能をもつ地方交付税制度との係りにおいて、地方財源の保障を行っている、②毎年度のあるべき地方行政水準や行政制度の改正に伴う経費の増減等を標準的な姿で歳出に積算し、一方では経済の動向や税財政制度の改正等を織り込んだ収入見込額を歳入に計上しているので、個々の自治体の行財政運営の指針となる、③国が予算編成等を通じてその施策を具体化するに当たっては、自治体がこれを受け入れて円滑に推進していくことができるかどうかなどについて、地方財政の状況を勘案して確認する必要があるので、国の施策の指針ともなるものであるということが出来る²³⁾。

ただし、地方財政計画は、自治体の実際の収支の見込額をまとめたものではなく、支出については通常の水準による支出額が見込まれ、収入額も標準税率による収入見込額を計上し、超過課税による収入と法定外普通税については計画から除外されている。したがって、地方財政計画は、実際の自治体の決算とはかなりの差が出ることになる²⁴⁾。

なお、近年は、6～7月に閣議決定される「経済財政運営の構造改革に関する基本方針」²⁵⁾に沿って、歳入・歳出全般にわたる見直しが行われている。

一方、自治体の予算編成に関しては、自治体の財政規模にもよるが、前年度の年度末までに補正予算を前提としない当初予算を編成することが難しい実情がある。なぜなら、毎年8月ころに国庫支出金と地方交付税交付金が決定するので、自治体の事業計画が大きく左右されるし、地方債の発行²⁶⁾の見通しが立たなければ、年度内の事業計画を立てることができないからである。つまりは、国庫支出金や地方債のために、年間予算を一時に編成して一括して議会で審議することができずに、財源の見通しが立つたびにこまぎれに予算を補正することを余儀なくされている²⁷⁾。これでは、住民ニーズに沿った公益的な予算編成とはいえ、自治体における予算編成手法の改革も含めて、自治体と国の予算編成のあり方を見直す時期にあるといえるであろう。

3 予算編成改革の方向

ここでは、自治体の予算編成に内在する課題を踏まえて、今後の予算編成改革の方向を考察する。

(1) 予算編成における情報公開

自治体の業務の 1 つである予算編成は、「一定の制約がある財源総額の中で各事業にその財源を配分する行為であって、自治体の政策を実現していくための一連のプロセスの出発点である」と考えることができる²⁸⁾。つまり、予算編成とは政策形成及び、行政における意思決定そのものであり、そこに、住民参加における判断材料としての、予算情報の開示や予算編成過程の公開が必要となってくる。

これまでは、予算要項の公表（地方自治法第 219 条第 2 項）と財政状況の公表（同法第 243 条の 3 第 1 項）により、その年度に実施しようとしている政策を財政面から明らかにする必要があった。具体的な手法としては、住民が自治体の財政状況を理解し、財政の困窮状況を知るためのツールとなる、広報やホームページによる公表などである。

さらに、「地方公共団体の総合的な財政情報の開示の推進について」（平成 19 年 1 月 22 日・総務省通知）においては、今後の公会計改革の推進や新しい地方公共団体の再生法制の具体化²⁹⁾も視野に入れ、普通会計に加え企業会計などの特別会計の状況や第 3 セクター等の経営状況及び財政援助の状況も含めた財政情報の一覧性をもった住民への開示が必要であると指摘されているところである。

だが、今後、予算における透明性や説明責任の徹底を図るためにも重要なのは、表面上だけの情報公開だけではなく、むしろ情報開示であって、意思決定の過程も含め、すべてを開示し、いつでも必要な時に意思決定の過程が把握できる情報公開のシステムを構築することである³⁰⁾。

近年、予算編成方針や予算編成日程のみならず、「予算要求」「予算査定」「予算内示」「予算決定」に至るまで、予算編成過程の公開を行う自治体も増えてきたことは、今後の予算編成における住民参加のあり方について可能性を示すものであり、評価すべきである。

(2) 枠配分予算方式の導入

近年における、自治体財源の逼迫した財政状況のもとでは、企画部門の決定した実施計画に盛り込む事業の必要経費を事業部門が見積もる（事業部門が予算要求を行う）にあたり、財政部門から枠配当というかたちで予算要求の限度額が示されるケースがある。いわゆる、枠配分による予算方式であり、住民の視点に立った予算編成を行うために、予算編成権限を、住民の視点に近い事業部門へ委譲し、事業部門の裁量で財源を事業へ配分する手法である³¹⁾。

「予算の枠配分方式」の導入や施行体制などについては、多くの自治体において、現状では試行錯誤の状態にあるといえるが、「財政運営の透明性、公開性と財政規律の責任体制の明確化」という観点からみると、財政改革、予算編成改革の一步を踏み出すものであると評価できる。³²⁾。本稿では、具体的な例として、筆者の所属する、酒田市の例を取上げ、その特徴を検討する。

酒田市における予算編成の特徴としては、①枠配分予算方式の導入、②枠配分へのシーリング手法の活用、③施策の重点化枠の導入、④事務事業評価に基づく予算との連携があげられる。なかでも、平成 16 年度予算から導入した「枠配分方式」による厳しい財政状況の共有化という点を重視し、次の 3 点をその導入の目的としている。

- ①厳しい財政状況に対して、職員 1 人、1 人が認識の共有化を図る。
- ②財政展望を踏まえた中長期的な視点に立った予算編成を実施する。
- ③財源の配分により各部毎の予算への創意工夫・意欲等動機付けを高める。

具体的には、平成 19 年度予算において、枠配分方式により前年度比 5%削減を目標に予算を編成し、前年度比 2.9%減（1,270,000 千円減）の経常経費の一定の削減を図っている。

もっとも、同市でこの枠配分方式がどれだけの職員の意識改革を高めたかが問題となるが、実際には、予算編成事務に携わった者に限られるというのが筆者の感想である。

その意味でも、今後の予算編成における枠配分方式の課題としては、①予算編成における各部局責任の明確化、②システム思考発想方法の確立と展開、③投資経費・公債費などを含む「予算枠編成システム」の確立が求められている³³⁾。

（3）行政評価に基づく予算編成

予算編成の過程は、同時に政策形成の過程でもあることより、その獲得された予算や獲得された人員によって、どれだけの行政上の成果や業績の向上がもたらされたかといった観点や、実際の業務やその実施結果を評価して、翌年度以降の計画にフィードバックする観点からの発想、すなわち「Plan-Do-Check-Action」のマネジメント・サイクルにおいて位置付ける必要がある³⁴⁾。

それゆえ、納税者である住民に対し、「受益と負担」を機軸に説明し、理解していただくため（説明責任）の合意形成のツールとして「行政評価」を用い、政策形成における予算編成を「検証」（Check）する意義があるといえる³⁵⁾。

一方、総務省が平成 18 年 10 月 1 日現在で行った「地方公共団体における行政評価の

取組状況調」によれば、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 %に及んでいる。しかし、市区 48 %、町村 16 %と都市部以外の自治体では導入率が低い。くわえて、行政評価を実施したものの評価結果を公開したり議会で報告したりしていない自治体も多く、予算要求や査定の参考資料にとどまっている状況も伺える。要するに、PDCAサイクルに基づき評価がフィードバックされている自治体と、行政評価を単に実施したにすぎない自治体とに二極化している状況も見られる³⁶⁾。

とはいえ、現在、国の「経済財政改革の基本方針 2007」（平成 19 年 6 月 19 日閣議決定）でも明記されているように、その政策（行政）評価の仕組みをどのように機能させ、評価結果を活用し、予算の効率化等国（自治体）の政策に適切に反映させていくかということが、改革の課題となっている。

この理由として考えられるのは、NPM に基づく行政システム改革として、当初から、行政評価が「総合計画」や「予算・決算」と十分リンクさせてこなかったからともいえる。例えば、国の政策評価の導入よりも先に、三重県が 95 年に事務事業評価を導入したが、事務事業評価表と予算そのものとの結び付きという観点からは、改善の余地があるとされる³⁷⁾。

行政評価は、それが政策形成、つまり予算編成にフィードバックされてこそ、本来の機能を発揮できるであろう。それゆえ、「総合計画」と「予算編成」とのリンクageとともに、住民への説明責任を通じた公表と、住民の意見を反映させるシステム（住民参加）の確立が必要といえる。もっとも、このシステムが適切に機能する前提として、住民からの意見聴取手続きの前に、評価票そのものが住民にとって分かりやすいかたちで公開されていることが前提とされるべきであろう³⁸⁾。

3章 PDCAサイクルの体系化の必要性

1 PDCAサイクルの概念

自治体の行財政計画の推進と行政改革の方向については、「NPM」(New Public Management)の観点から、「計画」(Plan)→「実施」(Do)→「検証」(Check)→「見直し」(Action)のサイクルである、「PDCAサイクル」の定着化を図ることが愁眉の課題であるといわれている。すなわち、予算編成における住民参加のあり方を考慮する場合にも、PDCAサイクル型の行政運営に位置付けることが重要である。

PDCAサイクルは、具体的には、事務や事業について、現状を把握し課題を認識する。くわえて、「どのような状態に変えるか」という目的や目標を突き詰めて考えて設定し、その達成のために適切な取組み(手段と費用)を選択しながら計画を立案し、日々の仕事を進捗管理しつつ目標の達成に努める。さらに、取組みの結果を振り返り、目標と成果の差異(過不足)を確認し、次への改善の取組みを立案する、という流れである³⁹⁾。

図3-1は、「自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点」から、「計画」の体系を推進する上で必要不可欠なサポートシステムとしての「『計画』支援システム」の体系、また、計画実施におけるフィードバックシステムとしての「見直し」(Action)の体系との関連性について、体系的に模式図化されたものである⁴⁰⁾。

本稿では、この体系図を基に、PDCAサイクルの各段階における現状とその課題を検証する。

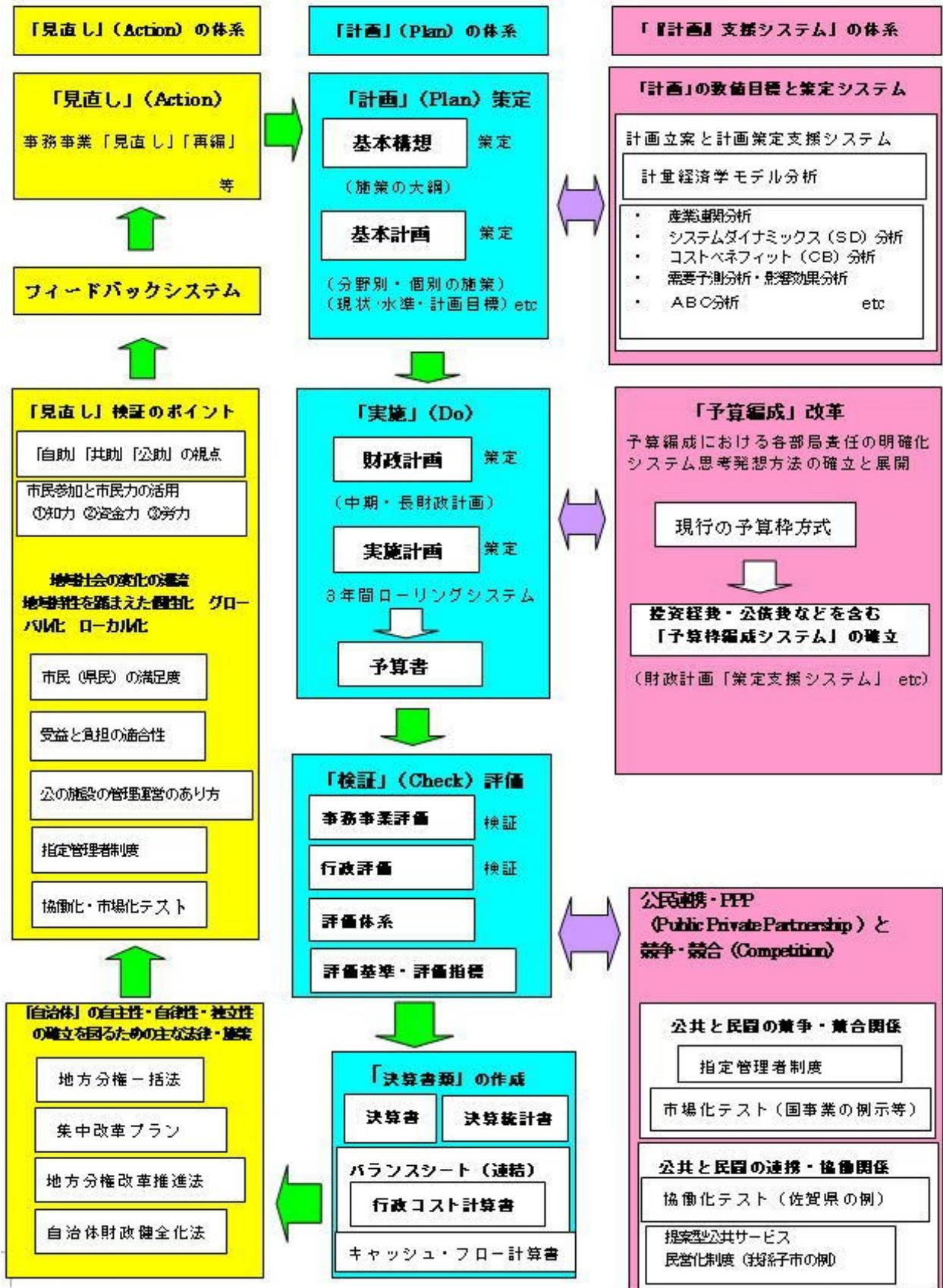
(1) 「計画」(Plan) 策定段階

一般的に、自治体計画策定段階において、行政運営の総合的指針として、主に基本構想・基本計画を中心に策定されているものが「総合計画」である。昨今では、市町村合併を機に、新たに策定や見直しを実施している自治体も多い。

地方自治法第2条第4項では、「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、これに即して行うようにしなければならない。」とされている。したがって、自治体の計画行政という観点からみれば、「市町村基本構想の策定プロセス」「実現化プロセス」および実施評価プロセスについて、すなわち、「計画」(Plan)→「実施」(Do)→「検証」(Check)→「見直し」(Action)というフィードバック・ループの一連の連関過程のプロセスが円滑に図られている必要がある⁴¹⁾。

図 3-1 「NPM」(New Public Management)と「PDCA サイクル」の定着

(出所) 出井信夫『基礎からわかる自治体の財政再建』(学陽書房、2007)



この「基本構想」は、基本的な理念を明らかにし、都市の将来像を示すとともに、将来像を実現するために、概ね 10 年の期間で「施策の大綱」を定め、自治体の目指すべき方向性を示すものである。一方、「基本計画」は、基本構想で示した将来像や政策に対して具体的な施策、基幹的事務事業、事務事業を明らかにし、行政運営を総合的かつ計画的なものとするための基本方針であり、一般に、「前期 5 年基本計画」および「後期 5 年基本計画」として分割作成されることが多い⁴²⁾。

さらに、総合計画の策定過程をみると、一般に、次のような段階を経て計画決定される例が多い⁴³⁾。

- ①基礎調査による現状把握－地区カルテ、コミュニティ・カルテ等の作成
- ②住民意識調査の実施とその評価－アンケート調査か住民ヒアリングの実施
- ③原案の作成－事務局案の作成（シンクタンク等に委託する場合もある）
- ④審議会の審議－総合計画審議会等の公聴会の開催
- ⑤議会説明－全員協議会等の開催・説明会
- ⑥議決

もともと、すべての自治体がこの過程を踏襲しているわけではないが、少なくとも住民ニーズを反映させ、住民と行政とが目的を共有し、公益ある自治を作り上げるには、総合計画（主に、基本構想と基本計画）の策定にあたり、住民参加は必須といえるであろう。

この総合計画における住民参加は、従来から、学識経験者など外部有識者による審議会を設置するなど、いわば行政主導型の形態が多かった。しかし、最近の形態としては、①原案策定後におけるパブリックコメント手続、②公募住民を加えた審議会方式、③市民会議方式等も実施されるようになった⁴⁴⁾。その例として、公募住民のみによって組織された会議が、「基本構想・基本計画」の素案そのものを白紙から策定する「みたか市民プラン 21 会議」は先進的な事例といえる。

とはいえ、住民参加を取り入れた「総合計画」は、政策策定だけにとどまらず、一定期間経過後に再度、住民参加のもと見直される必要がある。その意味では、自治体運営の根幹をなす「総合計画」を起点とし、総合計画と予算編成・行政評価・行政改革などを一体的にとらえ、行政運営のあり方全般を見直すということは、すべての自治体における課題といえよう。また、近年、首長選挙や議会議員選挙において、「ローカルマニフェスト」が提案され、政策や総合計画へどのように反映させ、具体的な施策として展開させてゆくかも課題の 1 つといえる⁴⁵⁾。

(2) 「実施」 (DO) 段階

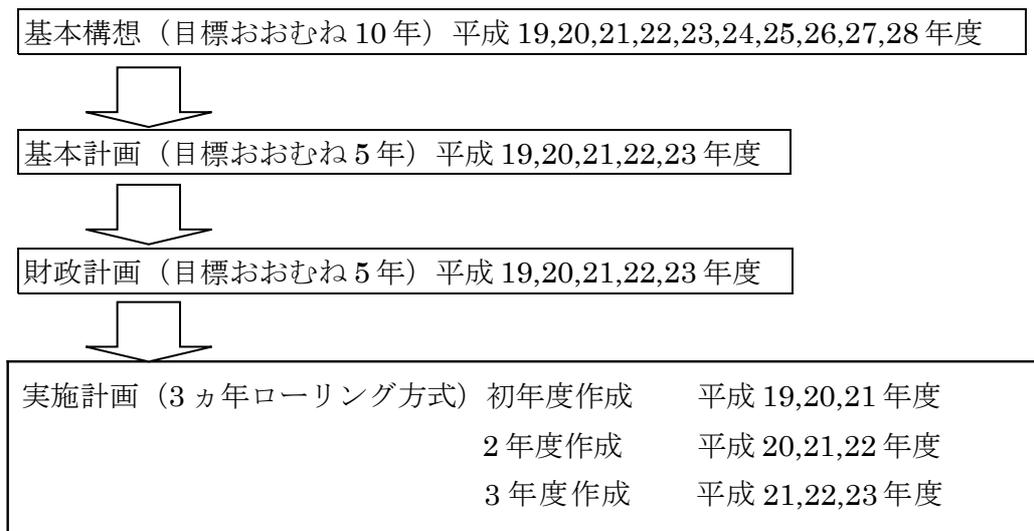
PDCAサイクルによるマネジメントを確実に進めるため、「自治体経営」⁴⁶⁾を補強し、将来的な見通しをより確かなものにする必要があることから、「財政計画」や「実施計画」を別に策定することが求められている。また、総合計画をはじめとした様々な計画の策定、見直し、実施、及び予算編成にあたっては、これら計画を踏まえて行う必要がある。

その理由は、総合計画の計画策定時には 3カ年間または5カ年間の正確な税収等の歳入見込み額の把握、また主要産業の歳出予定額については、その所要金額とその財源内訳など詳細な内容を、総合的かつ整合性のとれた資金計画として一元的に把握することは極めて困難であること、また国の補助事業等の採択時期の予見は困難であること、さらにこれらの見通しや検討に多大な時間を要することなどが挙げられる⁴⁷⁾。

ちなみに、新潟大学法学部羽貝研究室で実施された新潟県内 112市町村における「財政計画の実施状況調査」(1999年)においては、財政計画の策定状況は全般的に低いことが確認されている。その策定しない理由については、「中央の財政制度の影響が大きい」「不確定要素が多い」「ほとんど活用されない」などが多くみられた。この調査からも、とりわけ小規模な市町村では、「財政計画や実施計画」が策定されていないケースがみられ、かつ、必要性の認識が低いことが伺える⁴⁸⁾。なお、この調査に関連するものとして、筆者が実施した全国アンケート調査の結果については、第4章にて詳解する。

ここで、あらためて「基本構想」「基本計画」「財政計画」「実施計画」の体系について、それぞれの各計画において想定されている計画目標年次を整理したのが図 3-2 である⁴⁹⁾。

図 3-2 基本構想・基本計画・財政計画・実施計画の体系



このように、「財政計画」については、おおむね 5 年間の「財政 5 カ年計画（財政見直し）」として作成される。また「実施計画」については、実施する具体的な計画について、実施年次とその財源内訳を明記した財政 3 ヶ年計画として作成され、毎年次、財政的な観点よりこの計画を見直すとともに、毎年次作成されるという「ローリング方式」により作成されることになっている。ところが、実施計画を作成する際に、体系化された諸政策に準拠しつつ、中長期財政予測に基づいた実施計画を作成するとともに、それらを予算編成と連結させることによって、計画的かつ合理的な行財政運営を行っている自治体は限られるであろう。まさに、この点こそが、今日の地方財政の喫緊の課題ともいえる。

それゆえ、これらの諸計画が、実際に実効性ある計画として作成されるためには、行財政運営を総合的かつ計画的に検証できるシステム構築が必要となる。それが、「中・長期財政計画策定支援システム」といわれるものである⁵⁰⁾。

多くの自治体では、①予算査定から予算書の作成、また決算書の作成システムおよび会計・出納など財務会計に関する「財務会計システム」、②財務会計システムとの関連で「決算統計」と呼ばれる『地方財政状況調査票』の作成に関する決算統計システムについては、コンピューターの性能の向上やシステムの改善などで「財務会計・決算統計システム」の統合化・体系化が図られてきている。しかし、基本構想の策定支援システムから実施計画策定および予算管理システムに至るまでの「計画支援システム・財政運営管理システム」に係る流れについては、極めて複雑で、政治的、政策的な要素も関係するため、単に「同一のシステム体系の中で詳細化、細分化する」だけでは、十分に機能は発揮されない⁵¹⁾。

したがって、今後は、図 3-1 にもある「将来予測システムである計量経済学モデル分析」や「産業連関分析」を用いた「計画立案と計画策定支援システム」の構築の確立を早急に図る必要がある。

（3）「検証」（Check）段階

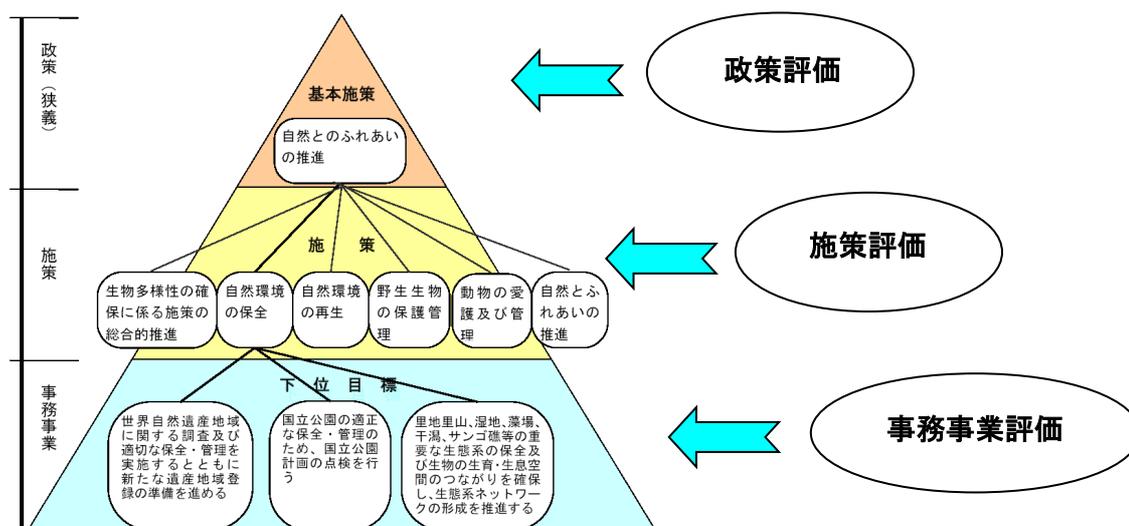
行政運営においては、基本的には利益の獲得を目的としていないため、民間企業のように市場を通じてパフォーマンスが評価されるフィードバックシステムは自立的には働かない。そのため、これまでの行政運営では計画や予算が重視され、一旦着手された事業やそれに係わる歳出についての点検や見直しの機会（すなわち評価の機会）は、ほとんど存在しなかった。言い換えれば、「検証」（Check）の部分への関心が希薄で、行政評価のシステムが存在していなかったのである⁵²⁾。

しかし、1995年に三重県で事務事業システムが導入されたのを契機に、全国の自治体においても行政評価（政策評価・事務事業評価等）に対する関心が高まった。その背景としては次の点を指摘できる⁵³⁾。

- ①自治体の政策裁量の拡大：地方分権に伴い、自治体の政策形成の余地が広がった。
- ②地方分権に伴う自治体の政策責任の拡大：自治体の説明責任が求められる。
- ③MPMによる行政システム改革の進展：顧客志向、成果志向の重視。
- ④自治体の財政状況の悪化：従来の経費削減方式では対応できないほどの財政危機。

一般的に、行政評価は、「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、中間または事後において、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。なお、行政評価を「政策」「施策」「事務事業」別に体系化したものが、図3-3である。

図3-3 自治体政策と評価体系



(出所) 総務省行政評価局資料より作成

また、その導入目的は、①自治体の政策形成能力を向上させること、②住民に対する行政活動の透明性を向上させ、説明責任を全うすること、③不要な、または必要性の小さな政策を廃止縮小し、財政危機の緩和に資すること、④アウトプット偏重の行政からアウトカム重視の行政に転換することにある⁵⁴⁾。

すなわち、行政評価とは、すべての事業を住民の立場に立ち、成果志向・結果重視の観

点から見直すとともに、費用対効果という観点から総点検する道具・仕掛けとして、「公益性ある行政サービス向上」のために機能すべきものといえるであろう⁵⁵⁾。

ところが、第2章3節(3)で前述したとおり、全国的に行政評価の導入が進んでいるにもかかわらず、現状で「政策評価」まで行う自治体は10%(全市区町村では4.3%)にすぎず、大部分の自治体で「事務事業評価」に留まっている(平成18年10月1日現在、総務省集計)。これでは、PDCAサイクルにおいて、すべての事務事業を評価・点検し、総合計画の政策管理に反映させるという点で不十分といえる。なぜなら、事務事業は「施策」を達成するための具体的方法であり、自治体が関与するすべての業務を指すが、事務事業の範囲で成果指標を立てようとしても無理な場合が多く、仮に成果指標を立てたとしても政策や施策との関連性についての説明が希薄となるからである⁵⁶⁾。

その意味で、自治体における行政評価の問題を検討する場合には、その自治体の総合計画を理解し、政策や施策、事務事業の体系がどのように整備され、それらが毎年予算編成される事業とどのような関係にあるかを吟味しなければならない⁵⁷⁾。なお、多くの自治体では、後述のアンケート結果にも現れているように、行政評価と総合計画の政策や施策、事務事業との関連性が必ずしも明確とはなっていない状況にある。したがって、行政評価は、総合計画の目的を実現するための仕組みとして理解されなければならない。

ところで、行政評価導入の意義の1つとして、住民に対する説明責任があげられる。すなわち、行政の仕事のコストについて、また、こうしたコスト意識に基づき、様々な課題について、行政が担うべきか、民間がやるべきか、住民自身が解決するのか、あるいは公民連携(PPP:Public Private Partnership)により進めるべきなのか等について、住民が判断するための材料となる情報を提供する必要がある⁵⁸⁾。そこで、重要となるのが、行政評価への住民参加と住民への評価情報の公表である。

今後、さらに行政経営の効率化が求められているにもかかわらず、住民が自分の利用しないサービスを含め、行政全般について考える機会は多くない。それゆえ、住民参加による第三者評価(外部評価)や、住民への評価情報の公表を、絶好の住民参加・啓発の機会と捉えるべきである。住民への適切な情報提供により、住民の行政運営に対する意識・関心を高め、第三者評価をはじめ、評価への住民参加を進める必要がある。すなわち、住民の目線に立った行政運営に役立つ行政評価を進めるべきである⁵⁹⁾。

（４）「見直し」（ Action）段階

ここでの「見直し」（ Action）とは、「検証」（ Check）の結果得られた知見や情報を次の「計画」（ Plan）や「実施」（ Do）にフィードバックする過程である。なお、政策の改善主体が行政である場合には、改善行為が行政の裁量の範囲内となるが、住民と行政の協働事業や住民主体の事業であった場合には、住民も参加して何らかの改善行動をとることが考えられる⁶⁰⁾。

具体的に、地域住民が自治体の地域政策に参画する方法と支援については、「市民力」の観点より捉えることが必要である。「市民力」とは、①知力、②資力、③労力の 3つの力より構成される。すなわち、①知力とは、知恵・アイデア・知識等の提供、②資力とは、出資金・寄附金等の提供、③労力とは、労働力・共同作業を指す。つまり、自治体の地域政策として新たに公共公益事業の推進をする際には、この市民力を最大限に活用できるかどうか大きく左右されることとなる。その意味では、新たな視点からの公民連携「PPP」の在り方を示すものである⁶¹⁾。

一方、経済産業省・経済産業研究所「日本版 PPP研究会」による「日本版 PPPの実現に向けてー市場メカニズムを活用した経済再生を目指してー中間とりまとめ」（ 2002年5月）においては、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民間委託、 PFI、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進めることとしている。 2003年に地方自治法改正により導入された「指定管理者制度」は、まさにこうした要請に応えるものであった。つまり、自治体における公民連携「PPP」の進展は、こうした国レベルでの規制改革の動きを背景としている⁶²⁾。

「PPP」については、①自治体側が「民間側の目標達成ベクトル」を支援する場合においても、また逆に、②民間側が「自治体側の目標達成ベクトル」を支援する場合のどちらの場合においても、自治体の都市・地域政策において、「 PPP」（公民連携、公民協力、公民協働）は、公民の両者間を「結合する支援連結機能」として不可欠な要素である。すなわち、「 PPP」とは、自治体政策の遂行において、地域住民、企業、非営利団体など、「地域構成主体と自治体の両者間を連結する支援機能の役割・機能を果たす」のである⁶³⁾。

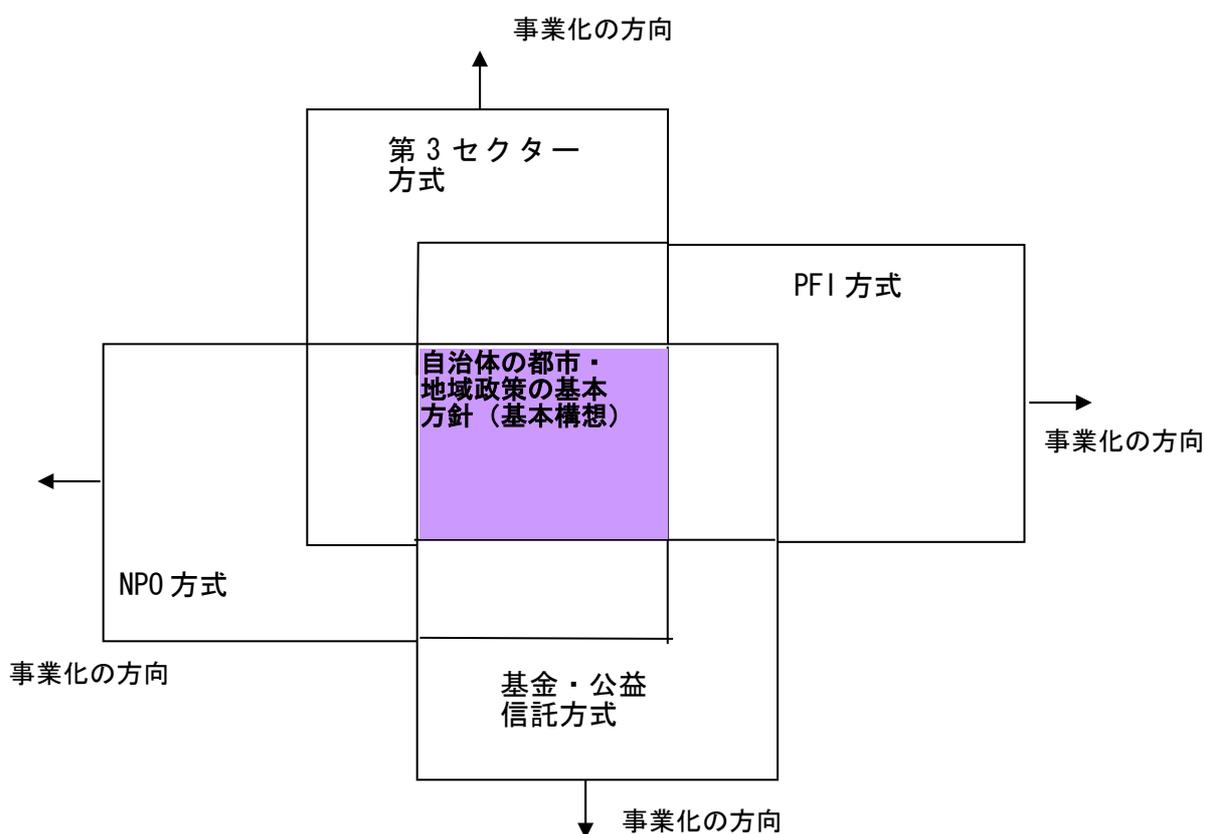
この「 PPP」を推進するにあたっては、地域社会の変化の潮流や地域特性を踏まえた個性化、グローバル化、ローカル化など、新たな視点より、①市民（県民）の満足度、②受益と負担の適合性、③公の施設の管理運営のあり方、④指定管理者制度、⑤協働化・市場化テストなど、種々の観点より政策遂行や事業目的に合致した最適な事業方式など、事業

の方法論に関する議論、検討を行う必要がある⁶⁴⁾。

このように、PDCAサイクルにおける事務事業の「見直し」「再編」等については、それぞれの事業分野、事業領域において、公民連携・公民協働の観点より、最適な事業選択方法として、「PFI方式」「NPO方式」「基金・公益信託方式」「第3セクター方式」、さらに「指定管理者制度」「市場化テスト」などに関する事業化手法について、それぞれの長所、短所を比較考量し、事業目的、事業内容に応じた最適な事業方法を研究することによって最適な事業選択をすることが肝要である⁶⁵⁾。

図3-4は、自治体の都市・地域政策における基本的な事業化の方向について、「PFI方式」「NPO方式」「基金・公益信託」「第3セクター方式」などの事業化の方向を模式化したものである。

図3-4 自治体政策における公民連携（PPP）の概念



(出所) 出井信夫編著『都市・地域政策と公民連携・協働－PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究』（地域政策研究所、2002年、355頁）より作成

2 PDCAと住民参加の一体化の必要性

前節においては、PDCAサイクルのそれぞれの段階における住民参加を検証した。本稿では、PDCAサイクルにおける住民参加の一体化の必要性を念頭に、前節を踏まえて論じる。

一般的に、自治体の計画行政の展開において、PDCAサイクルに住民参加が組み込まれることとなった契機としては、NPM（New Public Management）による影響が大きい。NPMは、行政システムに「契約」という概念を採り入れているため、自治体と住民の関係を企業と顧客の関係に位置付けている。つまり、自治体は住民に対して、「顧客志向」と「住民満足」という視点をもつこととなる。

このような観点で、最初に採り入れられたNPMの手法が行政評価である。地方分権、中央省庁改革、独立行政法人化などの改革と連動して導入された政策や行政活動を評価するという新しい動きは、公務員の意識改革と説明責任（アカウンタビリティ）の充実という万人に受け入れられるスローガンを伴ったため、1990年代末には一種の改革運動になって多くの自治体で試みられた。くわえて、自治体計画の根本である総合計画にも数値目標を入れる自治体が増えたため、総合計画の各項目に指標をいれその実績を評価するという形で、総合計画と行政評価との連携も試みられるようになった⁶⁶⁾。

それゆえ、総合計画の策定における、審議会、住民意識調査など従来から行われてきた住民参加と、行政評価による住民への説明責任が、改革手法として結びついたのである。言い換えれば、「計画」（Plan）⇔「検証」（Check）のサイクルにおける住民参加の体系化が最初にできたといえる。

もっとも、前述のように、行政評価は、それが政策形成である「予算編成」にフィードバックされてこそ、本来の機能が発揮できるといえる。他方、予算編成は、短期計画である実施計画を反映し、実施計画は、中長期計画である基本計画に反映される。つまり、すべての政策体系、すなわちPDCAサイクルにおいては、住民に対する説明責任が果たされなければならないのである。

では、具体的に、住民参加のもとPDCAサイクルを機能させるには、どのような自治体経営に取組めばよいのであろうか。すなわち、すべての政策体系において住民参加は可能なのであろうか。次節では、筆者が実施した「自治体計画行政に関する全国調査」をもとに、その実態と分析結果を詳解する。

(注)

- 1) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編『図説地方財政データブック<平成 18年度版>』学陽書房、2006年、56～57頁。
- 2) 新田浩司「市民参加を担保する法的枠組み」原田寛明監修・佐藤徹編『地域政策と市民参加－「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい、2006、261～262頁。
- 3) 同上、271～272頁。
- 4) 土岐寛「市民参加とコミュニティ行政」土岐寛・平石正美・石見豊編「地方自治と政策展開」北樹出版、2003、108～109頁。
- 5) 内仲英輔「自治体計画と住民・コミュニティ」西尾勝・神野直彦編『自治体改革 9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、2004年、131頁。
- 6) 小滝敏之『住民自治の視点と道程』公人社、2006年、222頁。
- 7) 松下啓一『協働社会をつくる条例 自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』ぎょうせい、2004年、5頁。
- 8) 佐藤徹「市民と進める PDCA－参加型評価による地域マネジメントの理論と展開－」地方自治職員研修臨時増刊号 85『市民と進める PDCA』公職研、2007年、4頁。
- 9) 佐藤徹、前掲書、7頁。
- 10) 佐藤徹、前掲書、5頁。なお、この引用においては「市民」との表記を「住民」に改めた。
- 11) 芝田秀幹『地方自治と「市民参加」(1)－所沢市ダイオキシン問題と「審議会」－』宇部工業高等専門学校研究報告第48号、128頁
- 12) 新田浩司、前掲書、266頁。
- 13) 佐藤徹『市民会議と地域創造』ぎょうせい、2005、185～191頁。
- 14) 山谷清志「自治体計画の実施・評価と住民－参加型評価の可能性」西尾勝・神野直彦編『自治体改革 9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、2004年、176頁。
- 15) 丹羽智裕「市民と進める P－総合計画に基づいた行政運営と市民参加－」地方自治職員研修臨時増刊号 85『市民と進める PDCA』公職研、2007年、7頁。
- 16) 的場啓一「地方自治体予算の新たな視点」西尾勝・神野直彦『自治体改革 8 地方財政改革』ぎょうせい、2004年、185頁。
- 17) 総務省『平成 19年版地方財政白書』国立印刷局、2007年、180頁。
- 18) 『地方自治職員研修 2007 5』公職研、2007年、100頁。
- 19) 出井信夫『基礎からわかる自治体の財政再建』学陽書房、2007年、28～29頁。
- 20) 出井信夫『自治体の行財政運営と行財政計画』日本教育訓練センター、2002年、4～5頁。

- 21) 山崎正『地方議員のための予算・決算書読本』勁草書房、2004年、56～58頁。
- 22) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編、1) 前掲書、180～181頁。
- 23) 石原信雄・嶋津昭監修、横田光雄・斉藤恒孝・益本圭太郎編『四訂 地方財政小事典』ぎょうせい、1998年、417～418頁。
- 24) 山崎、前掲書、262頁
- 25) 2007年度は、「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年6月19日閣議決定）として策定されている。
- 26) 2000年「地方分権一括法」の施行に伴い、自治体の自主性を高める観点から、2006年度以降、許可制度から協議制度に移行。
- 27) 山崎、前掲書、72～73頁。
- 28) 的場、前掲書、177頁。
- 29) 「地方公共団体財政健全化法」として、平成19年6月15日に成立。
- 30) 的場、前掲書、198～199頁。
- 31) 的場、前掲書、196頁。
- 32) 出井、前掲書、148頁。
- 33) 出井、前掲書、197頁。
- 34) 出井信夫『基礎からわかる自治体の財政分析』学陽書房、2005年、144～145頁。
- 35) 石原俊彦『地方自治体改革とニュー・パブリック・マネジメントー公会計と監査の視点から求められる行政評価ー』関西学院大学、2006年、13頁。
- 36) 武田公子「日本型 NPM と市民参加型財政運営」重森暁・田中重博編『構造改革と地方財政ー分権的税財政システムの展望』自治体研究社、2004年、244頁。
- 37) 入江容子「自治体の予算編成をめぐる改革と財政担当部門の行動基準及び役割の変容ー三重県の予算編成システム改革を事例としてー」自治体学会編『2010年の自治体 危機脱出のシナリオを考える』良書普及会刊、2002年、194～198頁。
- 38) 宇賀克也『政策評価の法制度ー政策評価法・条例の解説』有斐閣、2002年、102～105頁。
- 39) 上越市『上越市行政改革推進計画（平成18年度～22年度）2007年、48頁。
- 40) 出井、19) 前掲書、196～197頁。
- 41) 出井、20) 前掲書、272～273頁。
- 42) 『酒田市総合計画（第1次原案）』酒田市企画調整部企画調整課、2007、4頁。
- 43) 出井、20) 前掲書、298頁。
- 44) 生沼裕「行政への市民参加」、原田、前掲書、13～26頁。

- 45) 肥沼位昌『キーワードでわかる自治体財政』学陽書房、2007年、136頁。
- 46) 「自治体経営」とは、文字どおり、「自治体」を1つの事業体とみなし、自治体の経営の効率化を推進することを主眼に、自治体の歳入と採算打つの均衡を図り、最小の支出で最大の効果を目指すものである。(出井、「基礎からわかる自治体の財政分析」13頁)
- 47) 出井、34)前掲書、16頁。
- 48) 出井、20)前掲書、286～287頁。
- 49) 出井、20)前掲書、284～285頁。
- 50) 金田昌司監修・出井信夫編『パーソナルコンピュータによる自治体財政運営管理の理論と実際』(株)地域計画研究所、1983年、14～15頁。
- 51) 出井、19)前掲書、158～159頁。
- 52) 石原、前掲書、3頁。
- 53) 宇賀、前掲書、93～94頁。
- 54) 宇賀、前掲書、95～96頁。
- 55) 吉村裕之『三重県の行政システムはどう変化したかー三重県の行政システム改革(1995年～2002年)の実証分析ー』和泉書院、2006年、125頁。
- 56) 高橋敏信『市町村における行政評価の実態』ニッセイ基礎研 REPORT、2004年
- 57) 石原、前掲書、7頁。
- 58) 世田谷区政策評価委員会『「行政評価のあり方」検討報告書』世田谷区、2005年
- 59) 世田谷区政策評価委員会、前掲書、8頁。
- 60) 佐藤、8)前掲書、11頁。
- 61) 出井、34)前掲書、221～222頁。
- 62) 武田、前掲書、250～253頁。
- 63) 出井信夫「公共経営のあり方と公民連携 PPPの展開」地方自治職員研修臨時増刊号 83『新しい公共経営の実践』公職研、2006年、9頁。
- 64) 同上、9頁。
- 65) 出井、63)前掲書、8～21頁。
- 66) 山谷、前掲書、170頁。

4章 自治体の計画行政の実態と分析 —自治体計画行政に関する全国調査—

近年、自治体においては、厳しい財政や地域経済の状況等を背景に、財政破綻を回避するため、さまざまな観点より行政改革が行われている。具体的には、平成 17 年 3 月、総務省より「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（以下、新地方行革指針）が示され、これを受け、各自治体は、民間委託の推進、定員管理・給与の適正化、事務事業の再編・整理等の取り組みを住民にわかりやすく明示した「集中改革プラン」を策定・公表し、明示した数値目標等の実現に向け、各般の行政改革に取り組んでいる。

さらに、新地方行革指針策定後、「行政改革推進法」及び「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下、公共サービス改革法）が施行するとともに、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（以下、骨太方針）を踏まえ、平成 18 年 8 月に「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」（以下、地方行革新指針）が策定され、各自治体にとっては、より一層の行政改革の推進がもためられている。

そこで、自治体の行政組織運営全般について、住民等の意見を反映する仕組みづくりの整備と、「計画」（Plan）→「実施」（Do）→「検証」（Check）→「見直し」

（Action）の「PDCA サイクル」に基づき、不断に事務事業の正当性の検証を行うことが重要になってくる。しかしながら、自治体の実情をつぶさにみると、自治体の行財政運営において「PDCA サイクル」は有効に機能していないのではないかとの疑念を抱いている。それゆえ、自治体経営と「NPM」「PDCA サイクル」の定着化について、全国の自治体における実態を正確に把握する必要があると認識するとともに、平成 19 年 6 月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」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、このような問題意識を念頭に、自治体の計画行政の展開の中で、PDCA サイクルの定着を図り、すべての政策体系において住民参加と情報公開が取り入れられているかを全国規模のアンケート調査で検証するとともに、今後の自治体経営改革について提言するものである。

本調査を実施するに際し、業務多忙の折、ご協力いただいた自治体関係者の皆様に対し、心から感謝をする次第である。

I 調査目的と概要

PDCAサイクルの体系化を図る観点より、各自治体における行財政運営の実態について、次のような視点、すなわち、（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などに、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の観点より、その実態を早急に調査し、全容を把握する必要があると認識した次第である。

よって、これらの実態について正確に把握することを目的に、全国の自治体に対してアンケートによる実態調査を行った。調査期間は2007年7月17日から約1ヶ月間である。また、各調査の質問項目数は、それぞれ（１）22項目、（２）16項目、（３）16項目、（４）12項目、（５）25項目による調査票で、全体の質問事項は91の項目よりなる多様な観点からの実態調査である。

調査期間、予算等の制約条件等がある中で、全国の自治体の中で、基本的に、PDCAサイクルの実施がなされていると推測される団体、また計画行政の推進に高い関心を示している先進的な団体であると考えられる自治体を対象に、実態調査を実施して比較分析し、自治体の動向を把握するため、次の各団体にアンケート調査方式による実態調査を試みた。アンケート調査を依頼した団体は、（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）先進的な行政改革に取り組む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の34市町村（山形市除く）の全136団体を対象に、調査票を郵送し、回答票は郵送により回収するという「郵送回収」方式を採用した。上記の団体区分の対象自治体と回収数、及び回収率は表1に示すとおりである。

一般に、大学などの民間研究機関が実施したアンケート調査としては、極めて高い回答結果であったと特筆できる。このように高率の回答結果が得られた理由については、（１）調査内容が適切でありかつ自宜を得た内容であったことから各団体の高い関心が示されたこと、（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こと、

（３）調査に協力をいただき回答を寄せられた団体には、集計結果など、調査結果がまとめ次第、調査概要を報告するということを明記して調査協力を依頼したことから、調査結果に関心を持つ団体から多くの協力を得られたことが相まって、このような高い回答結

果が得られたと推察している。

表 1 アンケート調査回収状況

分類	対象自治体	回収数	回収率 (%)
都道府県	47	28	59.5%
政令市	17	10	58.8%
県庁所在市	34	24	70.5%
先進市	4	4	100%
山形県内	34	27	79.4%
合計	136	93	68.3%

(注) 特に断りのない限り、本文中における用語については、次のとおり用いる。

1 都道府県

実態調査を行った 47都道府県、または回答のあった都道府県をいう。

2 政令市

実態調査を行った 17政令指定都市、または回答のあった政令指定都市をいう。

3 県庁所在市

実態調査を行った政令指定都市以外の 34県庁所在都市、または回答のあった県庁所在都市をいう。

4 先進市

実態調査を行った先進的な行政改革に取り組む 4市（上越市、志木市、市川市、我孫子市）、または回答のあった先進的な行政改革に取り組む市をいう。

5 山形県内

本学の所在する山形県内の 34市町村（ただし、山形市は県庁所在市に含める）、または回答のあった山形県内の市町村をいう。

6 全団体

回答のあった、都道府県、政令市、県庁所在市、先進市、山形県内を合計した団体の総称をいう。

Ⅱ 調査結果の概要

1 総合計画の策定に関する調査結果の概要

(1) 総合計画の策定状況と体系

問1では、行政運営の総合的指針となる「総合計画」（長期構想または長期振興計画等）の策定状況について質問を行った。

団体区別の総合計画の策定状況については、第1図のとおりである。策定済み団体は77団体と全体の82.8%となっている。「現在策定中」（9.7%）、「平成20年度に作成する予定である」（7.5%）も含めると、ほぼすべての団体において「総合計画」の策定に取り組んでいる結果となっている。

「総合計画」は、PDCAサイクルの「計画」（Plan）の骨格を成すものといえ、策定過程及び個別計画等との調整・整合性のあり方が個々の団体において問われることをこの調査結果は示唆していると思われる。

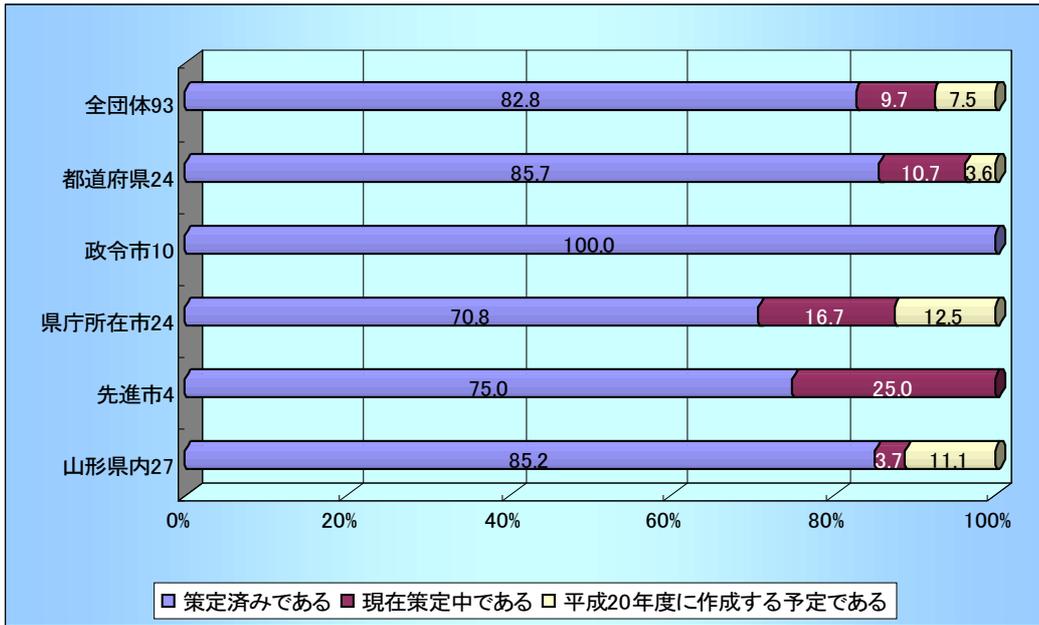
問2では、現行の「総合計画」の体系について質問を行った。

その体系の状況については、第2図のとおりである。「その他」とする回答が最も多く、全団体の65.6%という結果となっている。その主な回答としては、「基本構想」「基本計画」「実施計画」の三部門より構成される「総合計画」の体系が最も多い結果となっている。団体区別では、政令市6団体、県庁所在市14団体、先進市4団体、山形県内9団体がこの体系となっている。次いで、「『基本構想』『基本計画』の2つの部門で構成されている」とする答えが、全団体の30.1%という結果となっている。団体区別には、都道府県で25.0%、県庁所在市で29.2%、山形県内で51.9%である一方、政令市と先進市では0%となっている。

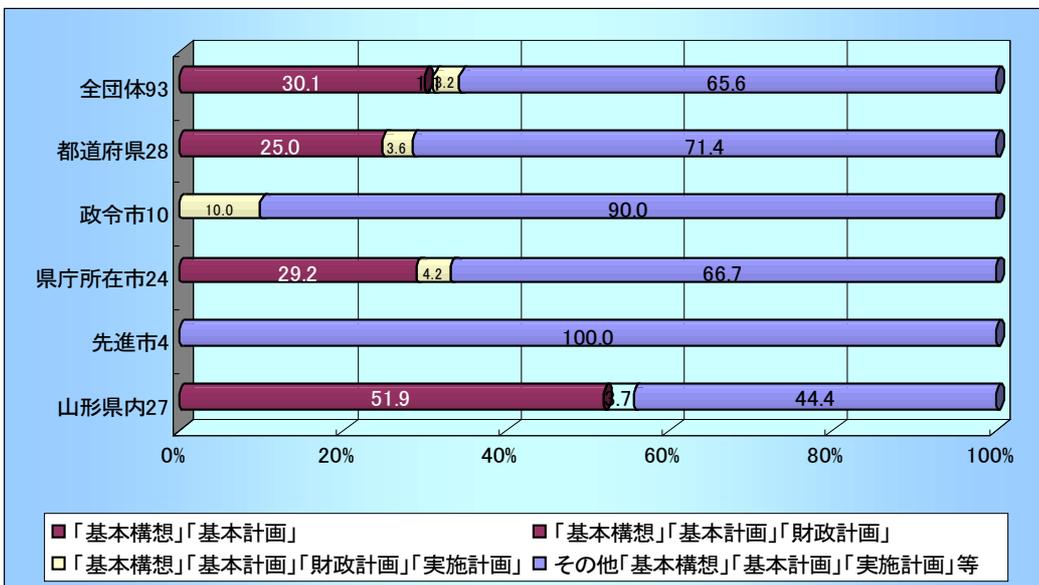
なお、都道府県における総合計画の体系の特色としては、①「基本構想」「基本計画」「地域計画」、②「基本構想」「実施計画」、③「長期構想」「基本計画」、④独自プランまたは独自方針等として策定される例が比較的多いという結果になっている。こうした実態は、市町村自治体における「総合計画」が、地方自治法第2条第4項の「基本構想」に基づき策定されているのに対し、都道府県においては、「総合計画」が基本的には議決事項となっていないためであるからと考えられる。

さらに、この調査の結果から、「財政計画」まで体系化している団体は、わずか4団体、全体の4.3%にとどまっているにすぎないという結果が見られた。

第 1 図 総合計画の策定状況 (N = 93)



第 2 図 総合計画の体系 (N = 93)



(2) 財政計画の作成状況

問3では、「財政計画」の作成状況について質問を行った。

その結果は、第3図のとおりであり、総合計画の体系としては位置付けられていないものの、全団体の68.8%が財政計画を策定している結果となっている。次いで「財政計画は作成したことはない」が全団体の23.7%という結果になっている。

団体区分別にみた作成実態については、県庁所在市が最も作成率が高くなっている。具体的には、政令市・県庁所在市・先進市・山形県内においては、7割以上が財政計画を作成しているのに対し、都道府県では53.6%にとどまっている。さらに、都道府県の39.3%が「財政計画は作成したことはない」と回答している。

PDCAサイクルの体系化に際しては、「財政計画」の策定が、「実施」(Do)の段階において重要となるが、団体規模の大きい都道府県において、その認識が低いという結果が観察された。

問4では、「財政計画は作成している」、または「財政計画は現在作成中である」と回答した団体に、「公表している範囲」について質問を行った。

その公表範囲については、第4図のとおりである。「議会・住民」まで財政計画を公表している団体が最も多く、全団体の69.7%という高い結果が見られた。団体区分別にも、山形県内において35.0%であるのに対し、都道府県で93.8%、政令市で87.5%、都道府県庁所在都市で73.7%、先進市で100%と、大規模都市ほど地域住民に公表している割合が高いという結果となった。

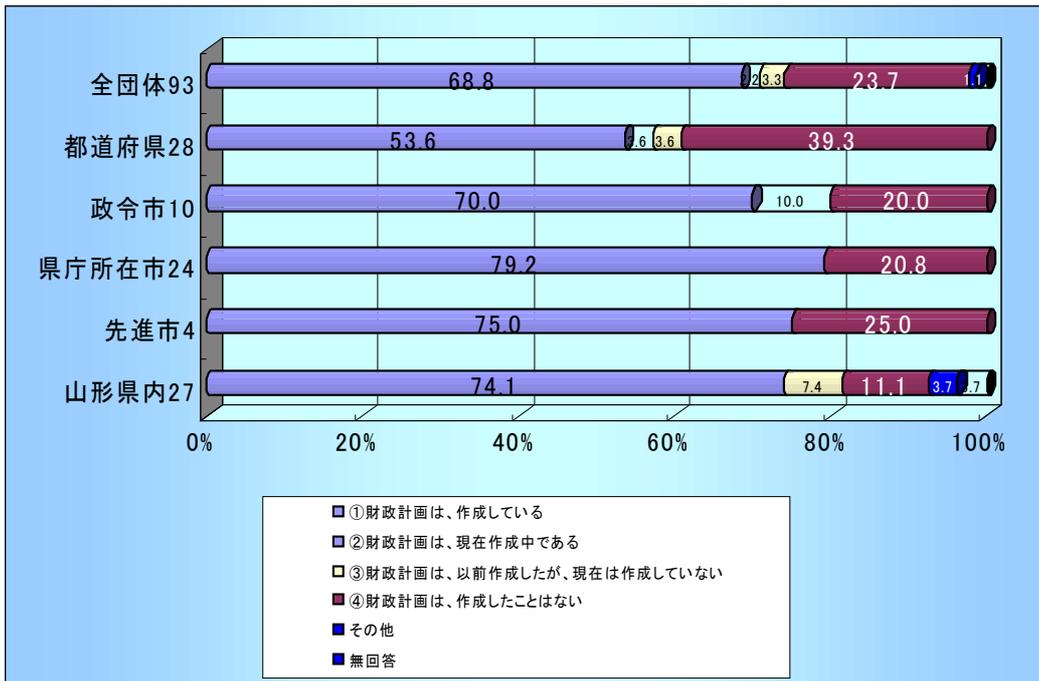
一方、出井信夫「基礎からわかる自治体の財政分析」(2004年、学陽書房)で詳解された調査結果(1999年、羽貝研究室)では、新潟県内において財政計画を作成している56団体において、地域住民に公表している団体は、わずか8団体(14.3%)という結果であった。この点においては、山形県内における公表状況と類似していると考えていだろう。

「財政計画」が、PDCAサイクルの「実施」(Do)として効果を発揮するためにも、議会への報告、及びホームページや広報による地域住民への公表は重要であると思われる。

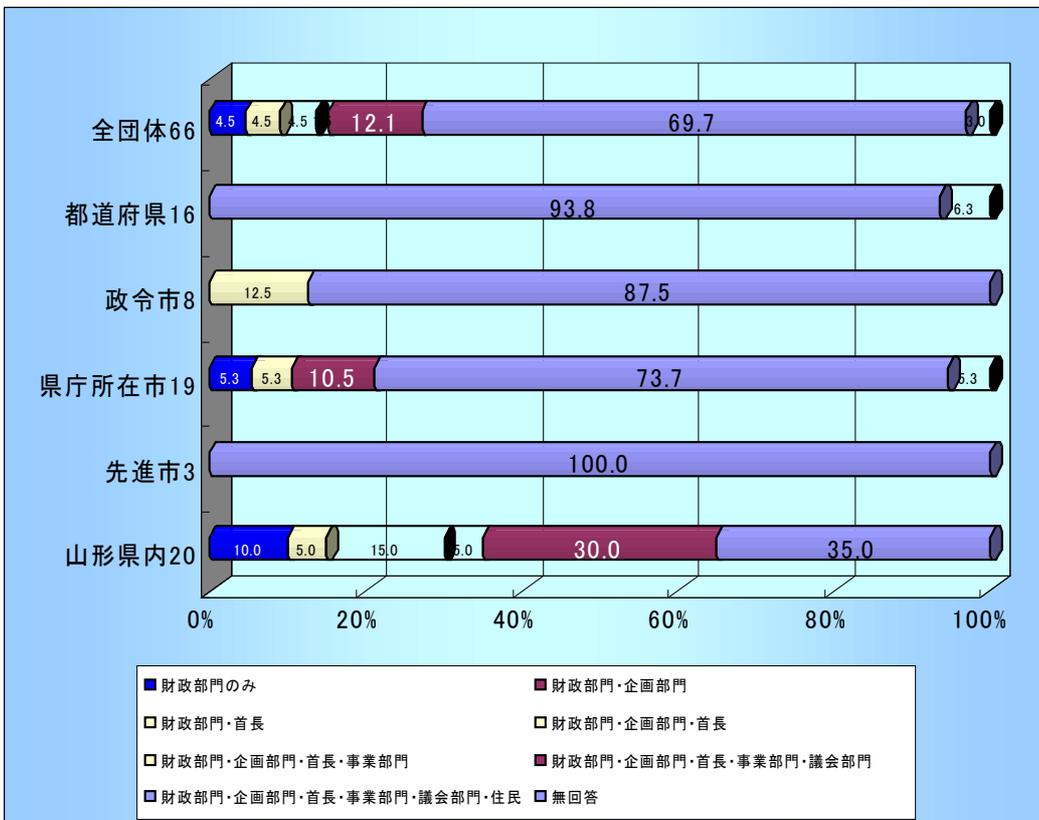
問5では、「財政計画は以前作成したが、現在は作成していない」、または「財政計画は作成したことはない」と回答した団体に、「作成しない理由」について質問を行った。

この状況をみると、第5図のとおりであり、「不確定要素が多い」44.0%、「財政計画に代わるものがある」28.0%、「策定する時間、人員がない」8.0%などの理由から財

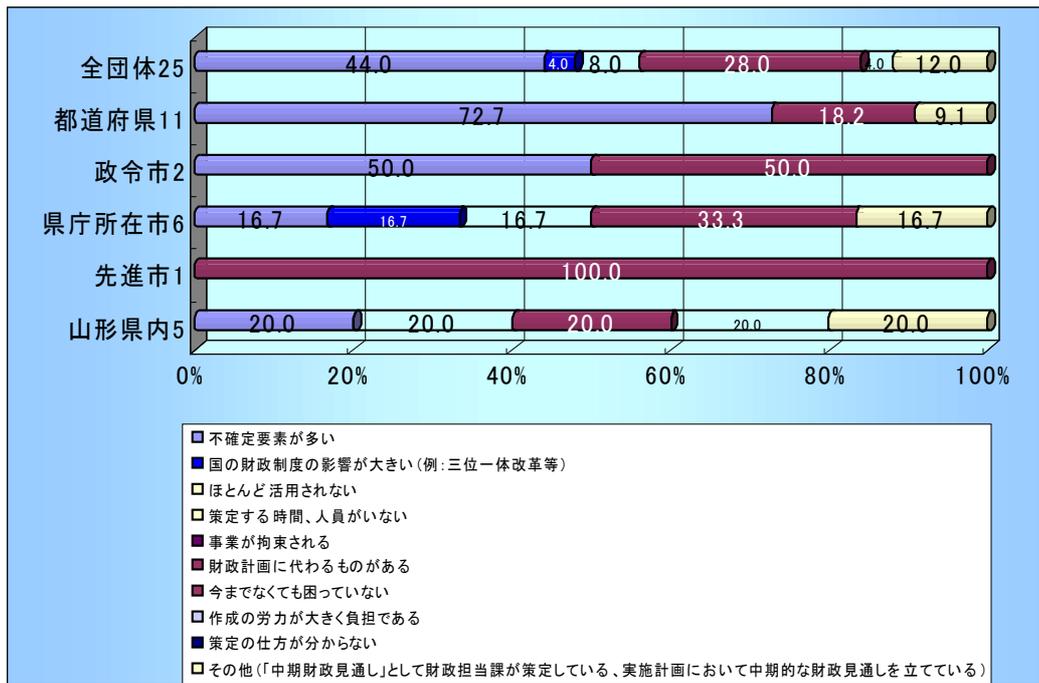
第 3 図 財政計画策定状況 (N = 93)



第 4 図 財政計画の公表範囲 (N = 66)



第 5 図 財政計画を作成しない理由 (N = 25)



政計画が策定されていないということが分かる。すなわち、「財政計画」の策定に対する必要性

の認識が極めて低いという実態が明らかにされたといえる。

「不確定要素が多い」という点に関しては、昨今の社会経済環境の変化において、中期・長期の見通しが困難であるということも考えられるが、それゆえに、作成する意義があるといえる。後述する、「財政計画策定支援システム」などコンピューターを用いた分析により、中長期の財政見直しを踏まえた計画を策定する必要があるといえる。

いずれにしても、地方分権時代において、各自治体が財政再建を余儀なくされている現在、実効性ある「財政計画」を作成する意義は大きいと考えられる。

(3) 実施計画の策定状況

問6では、「実施計画」の作成状況について質問を行った。

団体区別の作成状況をみると、第6図のとおりである。総合計画の体系としては位置付けられていないものの、全団体の60.2%が実施計画を策定しているという結果になっている。次いで「実施計画は作成したことはない」が全団体の19.4%となっている。

団体区別にみた作成実態については、政令市で70.0%、県庁所在市で66.7%、先進市で100%、山形県内で81.5%と概ね高い割合であるのに対し、都道府県では25%にとどまっている。

「財政計画」同様に、PDCAサイクルの体系化に際しては、「実施計画」の策定が、

「実施」（ Do ）の段階において重要となるが、団体規模の大きい都道府県において、その認識が低いという結果が観察された。

問 7 では、「実施計画は作成している」、または「実施計画は現在作成中である」と回答した団体に、「公表している範囲」について質問を行った。

実施計画の公表の範囲については、第 7 図のとおりである。「議会・住民」まで実施計画を公表している団体は、全団体の 76.6%と高い結果となっている。団体区分別には都道府県、政令市、先進市で 100%となっているのに対し、山形県内で 47.8%にとどまっている。

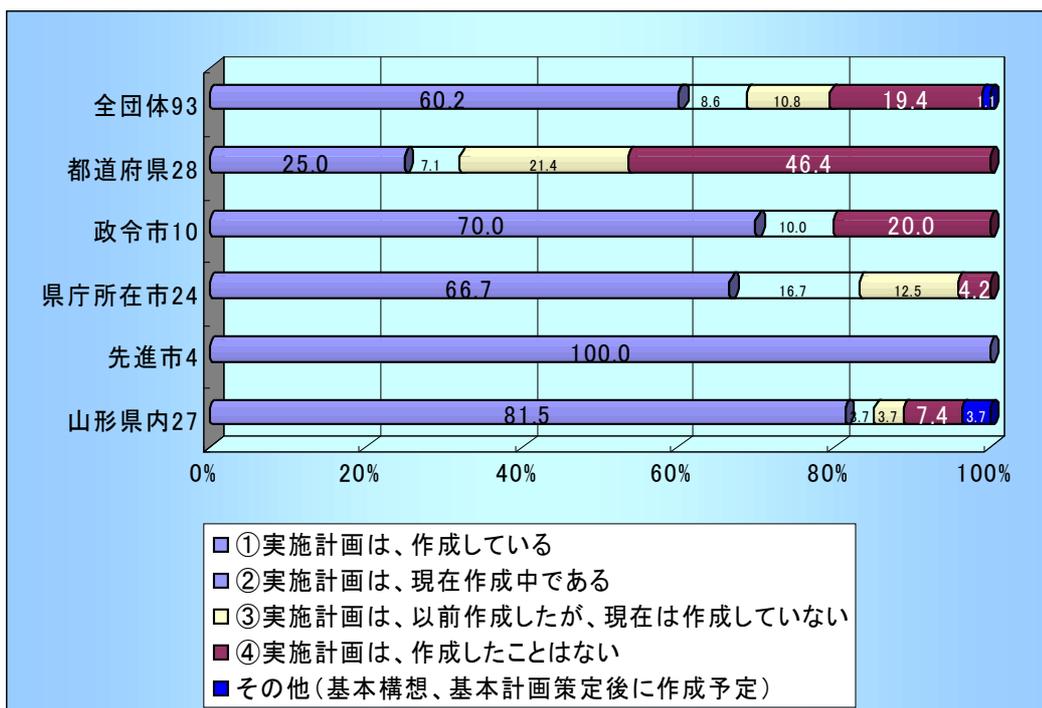
問 4 でも見たように、一般に、財政計画や実施計画を作成している大都市及び先進団体においては、地域住民まで公表する割合が高いといえるが、山形県内では低い割合にとどまる。しかしながら、今回の調査においては、個々の計画概要までは質問していないため、例えば、毎年次「ローリング方式」により作成されているかなど、実際にはその計画内容が問われるといえるだろう。

問 8 では、「実施計画は以前作成したが、現在は作成していない」、または「実施計画は作成したことはない」と回答した団体に、「作成しない理由」について質問を行った。

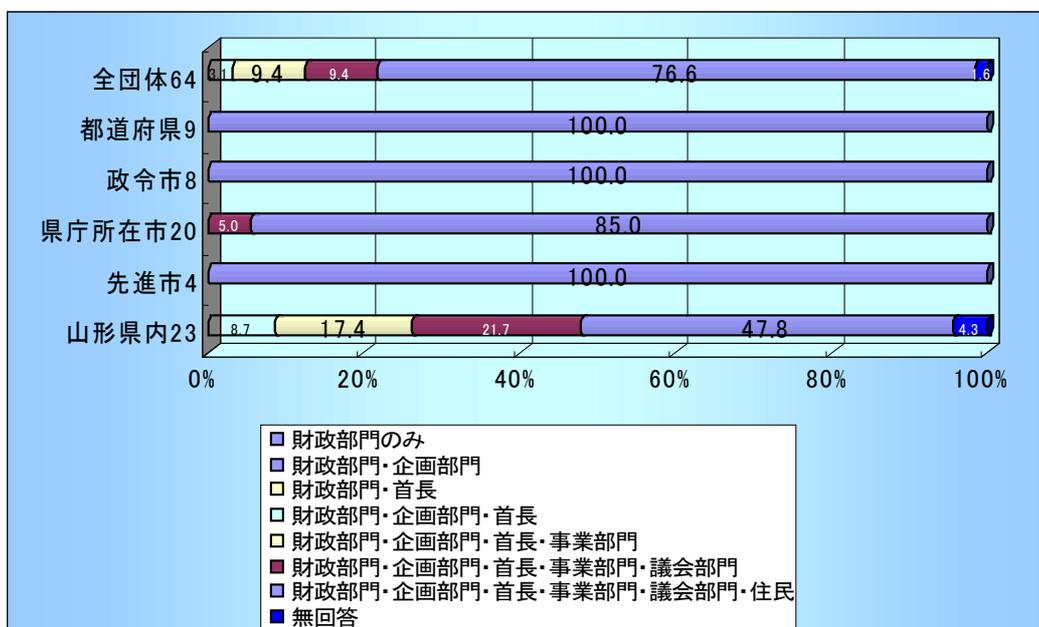
その理由の状況をみると、第 8 図のとおりであり、「不確定要素が多い」 39.3%、「事業が拘束される」 7.1%、「実施計画に代わるものがある」 7.1%などの理由から実施計画が策定されていないということが分かる。すなわち、財政計画同様に、「実施計画の策定に対する必要性の認識が極めて低いという実態が明らかにされたといえる。

「実施計画」は、PDCA サイクルにおける「検証」（ Check ）、つまりは「行政評価」により見直しが図られるべきであろう。したがって、「財政計画」同様に、「実施計画」が作成されていない状況は、PDCA サイクルによる自治体経営や行財政改革の遂行にとって、著しく支障を来たすことが懸念される。

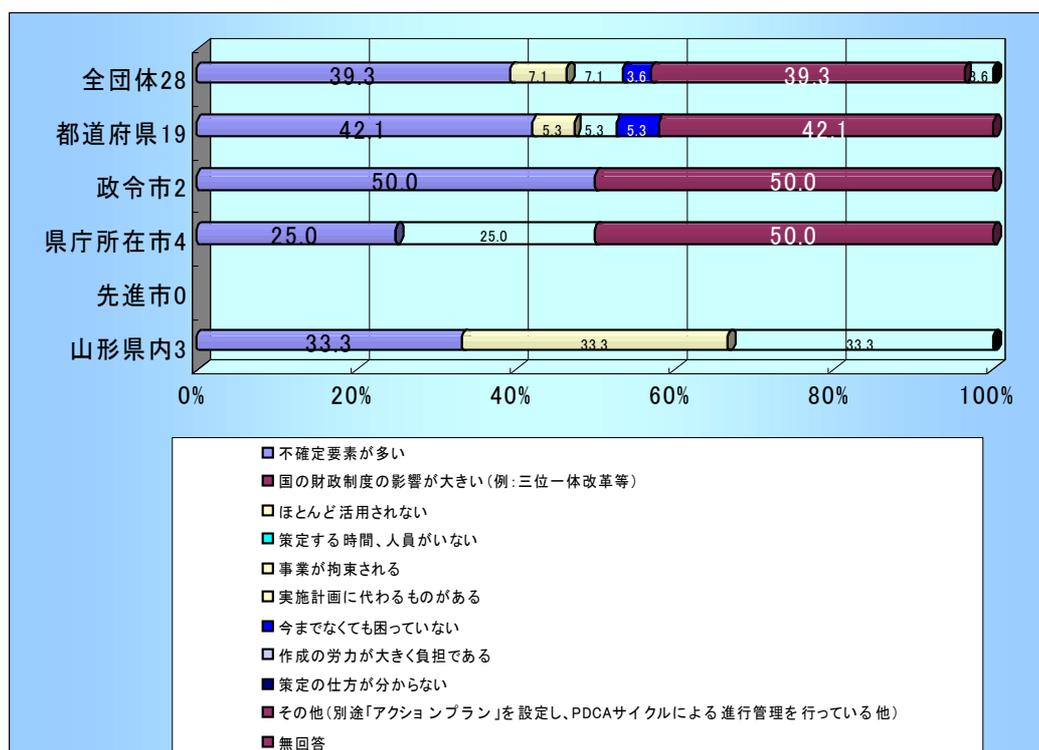
第 6 図 実施計画の作成状況 (N = 93)



第 7 図 実施計画公表の範囲 (N = 64)



第 8 図 実施計画を作成しない理由 (N = 28)



(4) 総合計画の原案作成と審議

問 9 では、「総合計画の原案を作成した」あるいは「総合計画の原案を作成する」際に、「原案」をどのように作成したかについて質問を行った。

総合計画の原案作成方法について項目別にみると、第 9 図のとおりである。「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」が 43.0%と最も多い結果となっている。団体区分別にみると、都道府県で 32.1%、政令市で 50.0%、県庁所在市で 25.0%、先進市で 75.0%、山形県内で 63.0%となっている。これに「担当部局のみで原案を作成した」の 9.7%を含めると、約 5 割の団体が行政内部のみで原案を作成しているということが読み取ることができる。

また、「シンクタンクやコンサルタントに『原案』の作成を委託した」との回答は全体でも皆無であったが、「シンクタンクやコンサルタントに現状分析や課題の整理などについて調査委託し、それらの報告書を踏まえて、『策定委員会』などを設置して原案を作成した」とする回答が全体の 24.7%という結果であった。団体区分別にみると、都道府県で 17.9%、政令市で 20.0%、県庁所在市で 37.5%、先進市で 25%、山形県内で 22.2%となっている。

さらに、その他の主な回答としては、「『総合計画審議会』及び『作業部会』に市民60名が参画し、行政との協働により原案を作成した」、「担当部局・関係部局・学識経験者に公募住民を加えた『審議会』による体制で作成」などが挙げられる。

すなわち、このアンケート結果から、総合計画の原案作成に関しては、行政内部のみで作成する場合と、公募住民等外部委員を踏まえて作成する場合に2分していると見ることができる。

問10では、「総合計画の原案を作成した」あるいは「総合計画の原案を作成する」際の、「計量経済学モデル分析」や「産業連関分析」などの数量分析に関する検討状況について質問を行った。その結果は、**第10図**のとおりである。「数量分析をしていない」という回答が最も多く、全団体の81.7%と高い結果となっている。一方、「計量経済学モデルを作成して検討した」という回答は、全団体の8.6%にすぎない。しかしながら、都道府県では「計量経済学モデルを作成して検討した」が6団体、21.4%と他の団体に比較して高い結果となっている。

総合計画の策定では、「人口」「土地利用」「公共施設整備」「財政」などとの関連性など、主要指標の予測、あるいは各計画要素間の相互関連性について把握する必要がある。だが、今回の調査結果では、「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」などの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、数量的に検討している団体はほとんどないという実態が明らかとなっている。

これは、出井が二十数年来より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されていないことが改めて確認された。

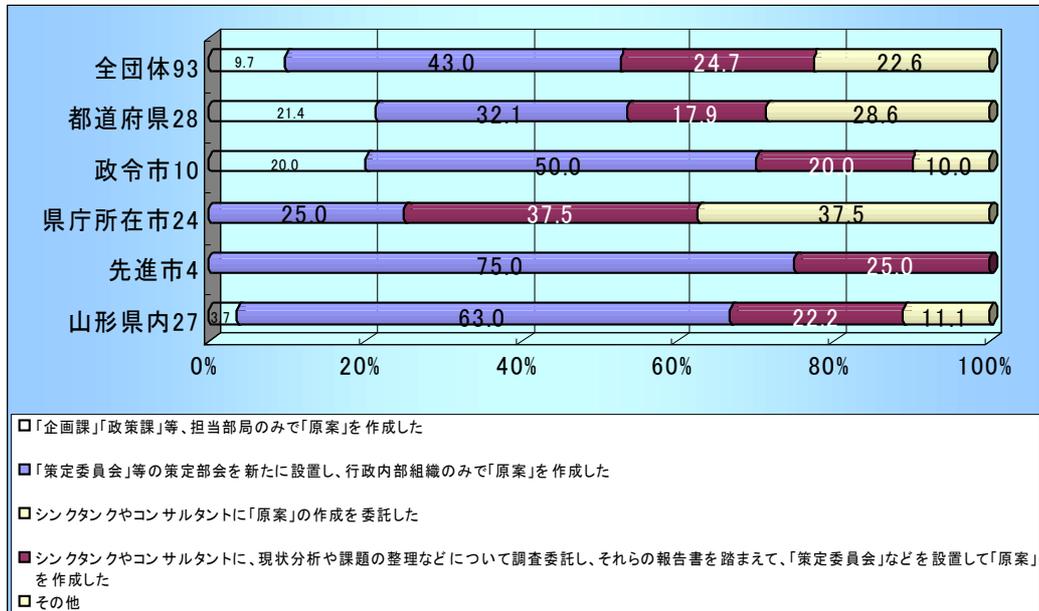
問13では、「総合計画の原案を審議した」時の組織体制について質問を行った。団体区分別の総合計画の審議体制は、**第11図**のとおりである。庁内の策定委員会の他、「学識経験者に公募住民を加えた審議会」を設置している割合は、全団体の41.9%にとどまる結果となっている。しかしながら、「『公募住民』を加えない審議会を設置している」の25.8%も加えると7割近くとなっており、総合計画の原案審議における「審議会」の設置割合は高いという結果が得られた。

また、その他の主な回答としては、「『学識経験者に公募住民などを加えた審議会』を設置した体制」、「行政内の『策定委員会』等を設置した上で、さらに『学識経験者など外部有識者のみによる委員会』を設置した体制」などが挙げられる。

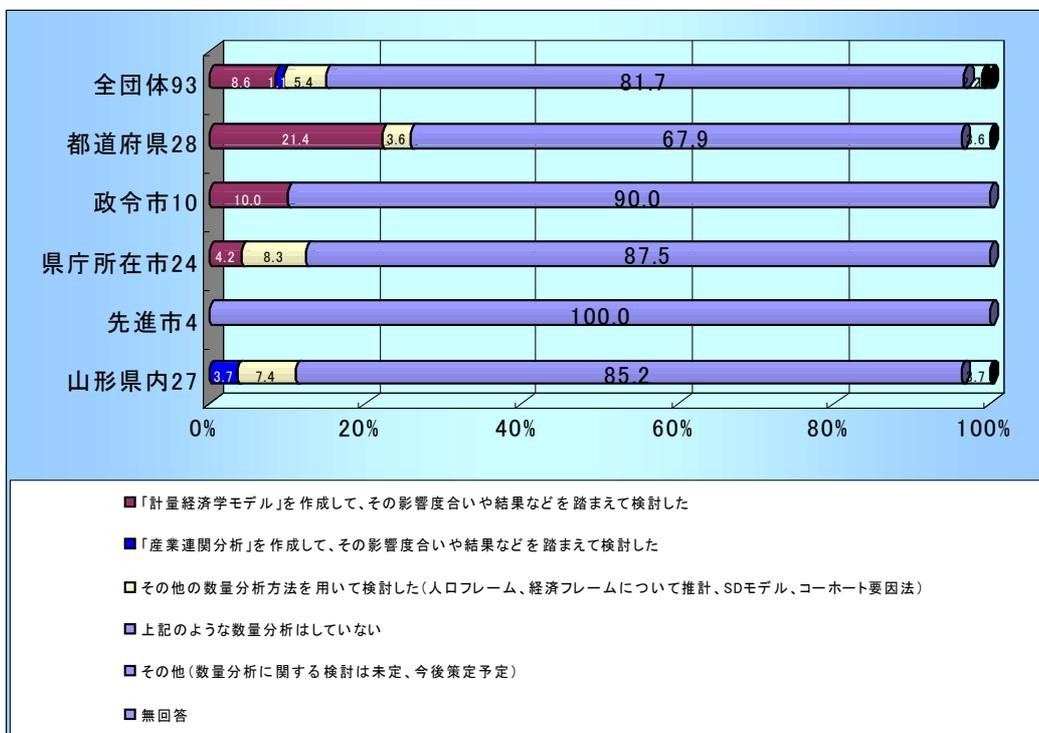
¹ 金田昌司・出井信夫他編「地方自治体の経営計画－市町村基本構想と新しいまちづくり－」（中央経済社、1983）125－155頁、198－209頁。

以上、調査結果から見て、総合計画の策定に関しては、学識経験者なども含め、住民参加の実施割合が高いという事実を読み取ることができる。

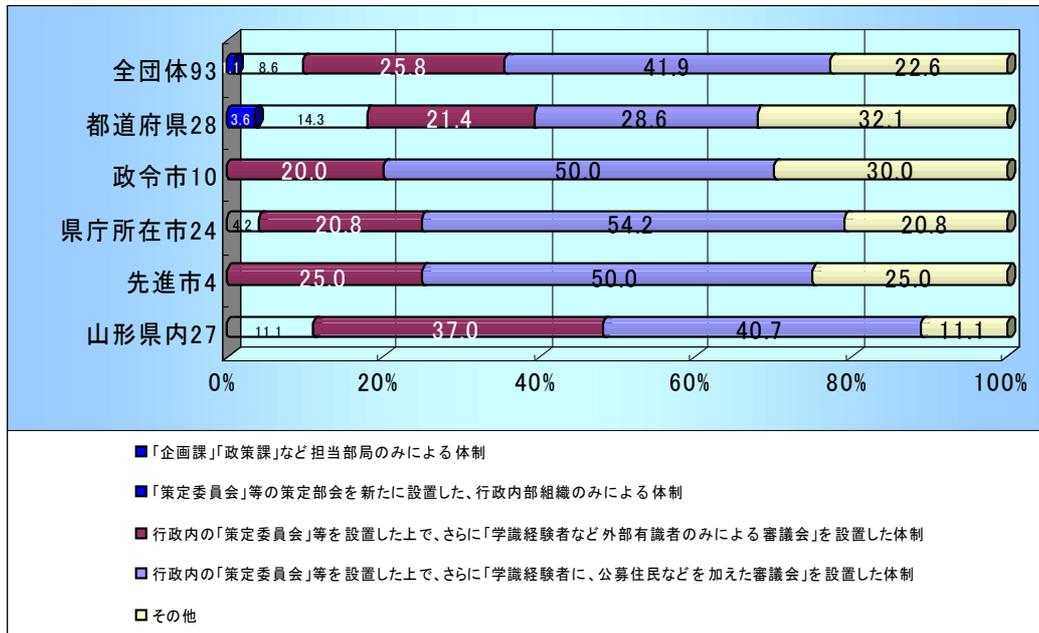
第9図 総合計画の原案作成法 (N = 93)



第10図 数量分析の検討 (N = 93)



第11図 総合計画の審議体制 (N = 93)



(5) 総合計画策定における住民参加

問11では、「総合計画の原案を作成した」あるいは「総合計画の原案を作成する」際の「住民意向調査」の実施状況について質問を行った。

その結果は、第12図のとおりであり、住民意向調査を実施している割合は、全団体の78.5%という結果となっている。団体区別には、都道府県で67.9%、政令市で100%、県庁所在市で87.5%、先進市で75.0%、山形県内で74.1%となっており、全体的にも高い実施割合であると見ることができる。このように、多くの自治体において住民意向調査に取り組まれている実態は、総合計画の策定における住民意思の反映という観点から、評価されるといえよう。

問12では、住民意向調査を「定期的実施している」団体に対し、その頻度について質問を行った。

回答43 団体における住民意向調査の実施頻度は、第13図のとおりである。住民意向調査を定期的実施している頻度は、「1年に1回程度」が全団体の37.2%と最も多い結果となっている。次いで、「2～3年に1回程度」が27.9%となっている。

また、その他の主な回答として、「総合計画策定時に実施している」、「総合計画策定に限定しない「市民意識調査」を毎年1回実施している」、「今後、定期的実施することを検討中」、「1年に2回程度」などが挙げられる。

なお、この設問に関しては、「住民意向調査」の内容を「総合計画の策定」に限定して
いなかったため、回答に混乱を生じさせてしまったことが反省される。

問 14 では、「総合計画の原案作成」過程における住民参加の実施状況について質問
を行った。

その結果は、第14図のとおりである。総合計画の原案作成過程において、住民参加を
実施しているという回答は、全団体の 80.6%と高い結果となっている。団体区分別には、
都道府県で 71.4%、政令市で 70.0%、県庁所在市で 91.7%、先進市で 100%、山形県内で
81.5%という結果である。

しかしながら、問 9における「総合計画の原案作成法」では、約 5割の団体が行政内
部のみで作成していると回答したことを踏まえると、この数値には疑念を抱かざるを得な
い。

つまり、各団体は、「原案作成」と「原案への意見陳述」を混同して回答したことが
推測される。

問 15 では、「住民参加を実施している」、または「住民参加の実施を検討中であ
る」と回答した団体に、総合計画の原案作成過程における住民参加の手法について質問を
行った。

回答 77 団体における、総合計画作成への住民参加の手法については、第15図のと
おりである。その住民参加の手法としては、「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」が全団体の 42.9%と最も多い結果となっている。次いで「審議会または
策定委員会への公募委員としての参加」が 20.8%となっている。

また、その他の主な回答としては、「懇談会への公募委員の参画」、「住民意向調査
と県民意見の募集を実施」、「審議会及び作業部会への公募参加・まちづくり提案募集・
まちづくり懇親会の実施」などが挙げられる。

この結果から、既にみたように、全体的にも「住民意向調査」や「住民説明会」など
を中心とした、いわば、「意見提出型」の住民参加の形態が多いという結果が観察された。
それに対し、「審議会」または「策定委員会」等へ公募委員として参加する、いわば、
「協働型」の住民参加の割合は、団体規模を問わず少ないという結果が得られた。

総合計画の策定にあたっては、計画作成の段階から住民の意思が反映されることが重
要と考えられるが、このためにも従来型の有識者による審議会やアンケートによる意見収
集に変わる新たな住民参加の手法として、住民主導による総合計画の策定として、「公募
住民による策定委員会」、「タウンミーティング」、「ワークショップ」等のさらなる実

施が期待される。

問 16 では、総合計画の原案作成後のパブリックコメントについて質問を行った。

その結果は、**第16図**のとおりである。「広報でパブリックコメントの応募を呼びかけると同時に、ホームページでも応募を呼びかける」が、全団体で **66.7%**と比較的多い結果となっている。また、団体区分別には、都道府県で **78.6%**、政令市で **90.0%**、県庁所在市で **87.5%**となっている反面、先進市で **50%**、山形県内で **29.6%**にとどまっている。

この回答結果については、問 4 の財政計画の住民への公表状況、また、問 7 の実施計画の住民への公表状況とも関連していると考えていいだろう。いずれにおいても、山形県内における「住民への公表」は低い割合にとどまっている。

なお、今回のアンケート調査においては、問 14 の住民参加に関して「パブリックコメント」は含まないものとしたため、「総合計画における住民参加」と「パブリックコメント」と間には、必ずしも明確な関係は観察されていない。

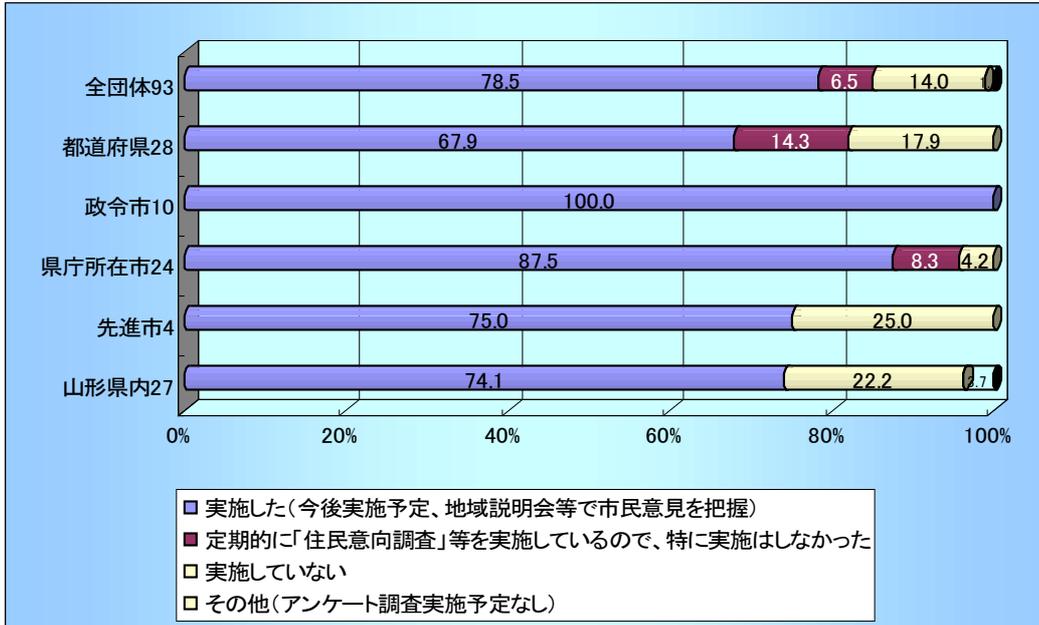
問 17 では、議会で審議、議決された「総合計画」の住民への公表状況について質問を行った。

総合計画の公表状況は、**第17図**のとおりである。「広報に要約を掲載し、ホームページに全内容を掲載している」割合が、全団体の **51.6%**という結果となっている。次いで、「広報に要約を掲載し、ホームページに全内容を掲載するとともに、概要版を全世帯に配布しているが **21.5%**となっている。特に、山形県内では **44.4%**が「総合計画の概要版」を全世帯に配布しており、他団体に比べても高い割合となっている。

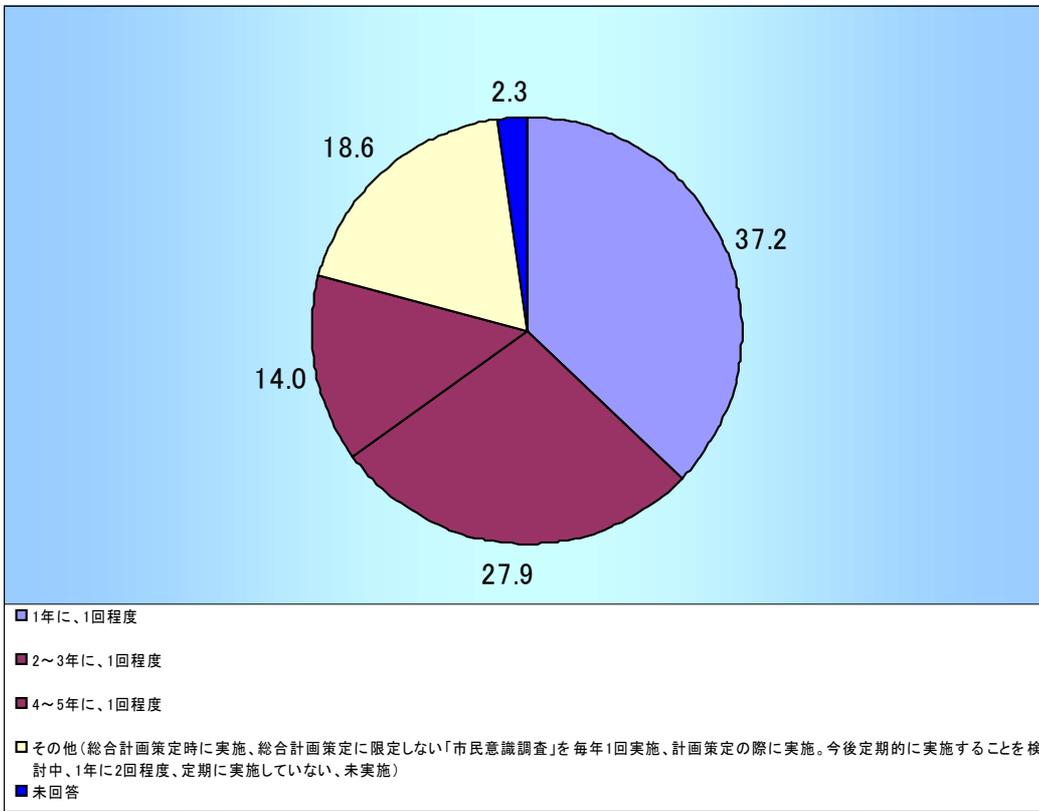
その他の主な回答としては、「広報に内容の概要を掲載し、ホームページに『基本構想』のみを掲載するとともに、本編と概要版を希望者に配布している」、「広報やホームページでの掲載に加えて、リーフレット **50** 万部を作成して配布している」、「広報とホームページに内容の要約を掲載するとともに、希望があれば『総合計画書』の概要版については無償配布、本書については有償販売している」などが挙げられる。

この調査結果で注目されるのは、その他における「総合計画の本書については有償販売している」という回答（同回答 **3** 団体）である。厳しい財政状況のなかで、「受益と負担の適合性」を踏まえた行政運営の取組みを反映する回答といえるであろう。

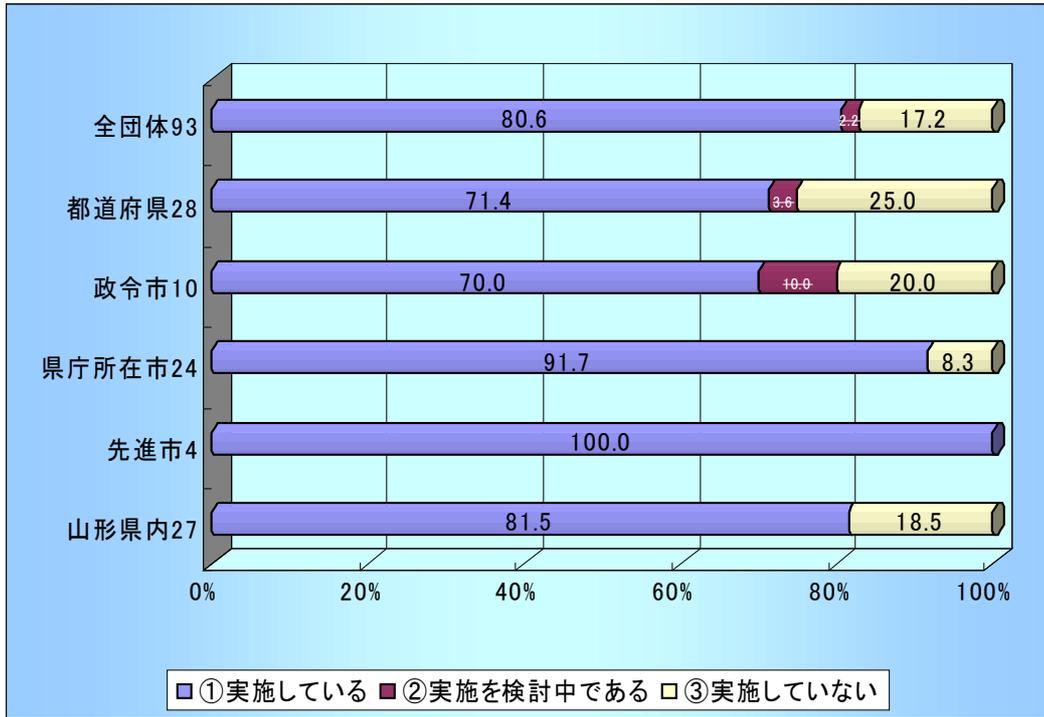
第12図 住民意向調査の実施 (N = 93)



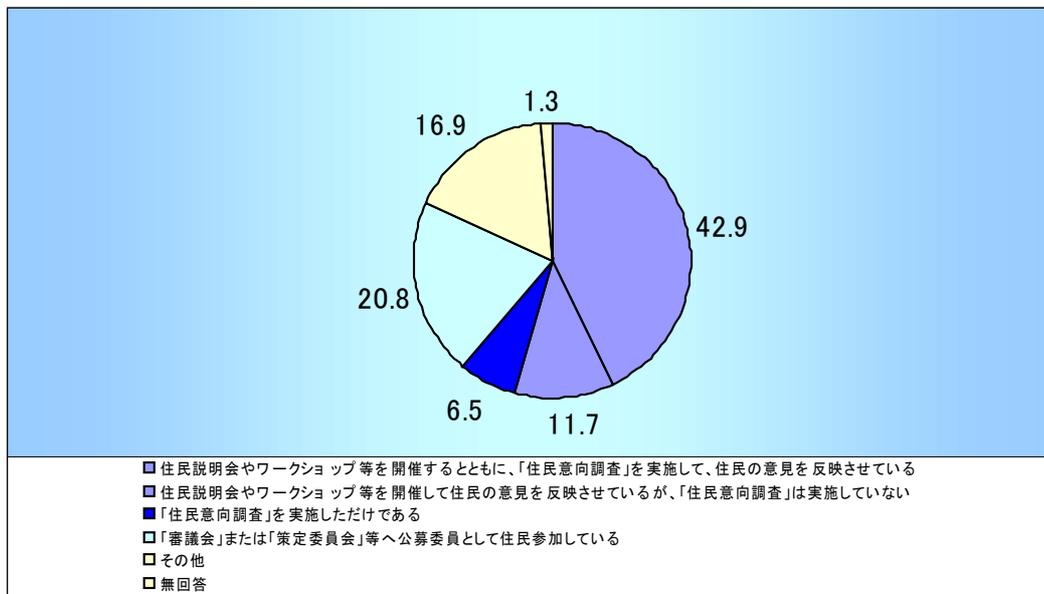
第13図 住民意向調査の実施頻度 (N = 43、単位 ; %)



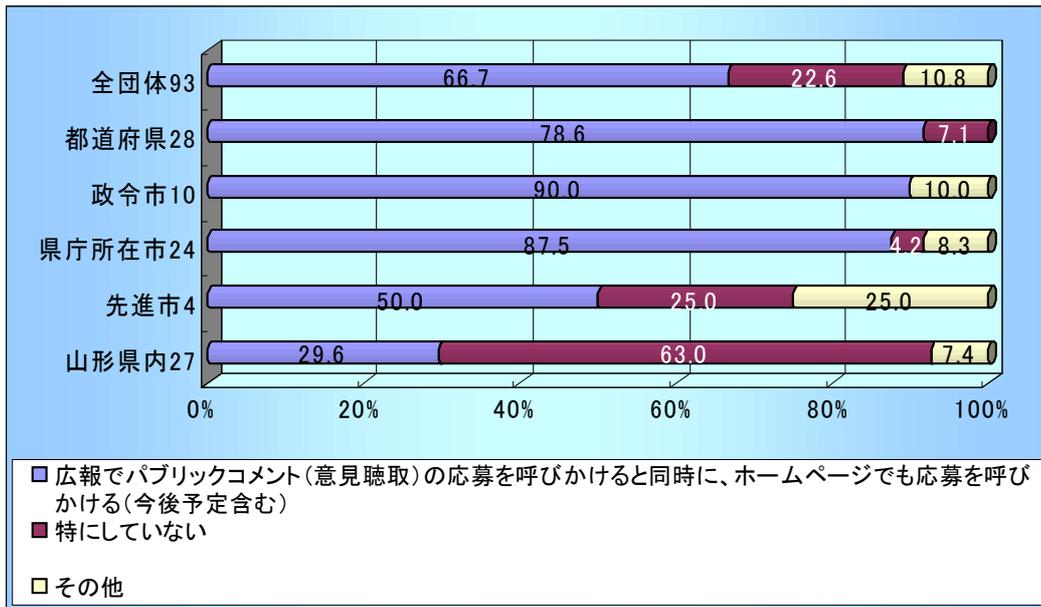
第14図 総合計画への住民参加 (N = 93)



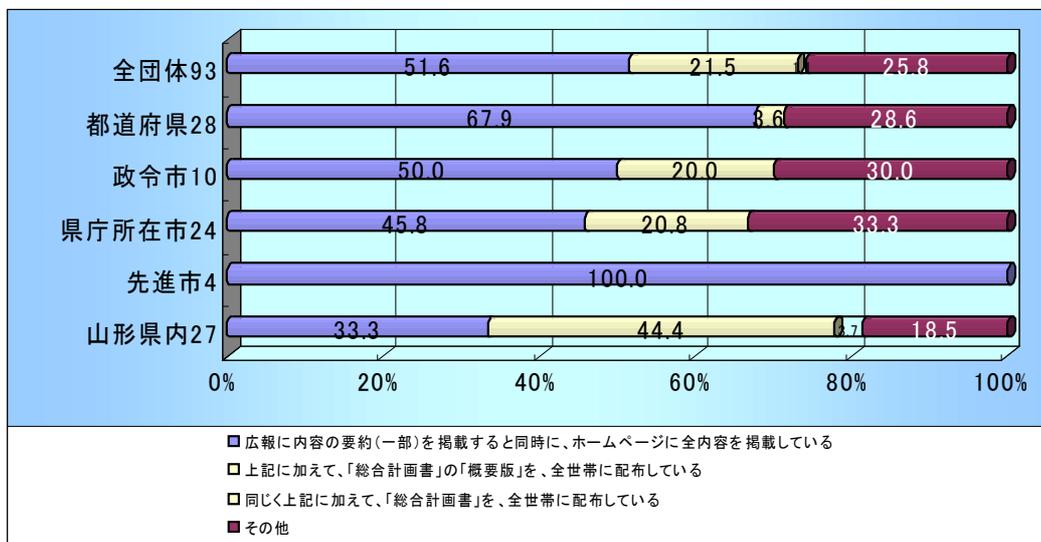
第15図 総合計画作成の住民参加手法 (N = 77, 単位 ; %)



第16図 総合計画へのパブリックコメント (N = 93)



第17図 総合計画の公表 (N = 93)



(6) 予算編成、組織・人事制度、政策方針との関連性

問 18 では、「総合計画」と「予算編成」との関係について質問を行った。

団体区分別の分布状況でみると、第18図のとおりである。「総合計画の政策－施策－事務事業の体系に基づいて予算編成がされている」という回答が、全団体の 43.0%という結果になっている。団体区分別には、都道府県で 32.1%、県庁所在市で 45.8%、先進市で 25.0%、山形県内で 44.4%と低い反面、政令市で 70.0%と比較的高くなっている。なお、「総合計画の政策－施策レベルの体系に基づいて予算編成がされている」という回答は、全団体では 19.4%にとどまるが、都道府県では 32.1%と、上記回答とほぼ同じ水準となっている。

さらに、その他の主な回答としては、「実施計画の進捗管理も含め、事業単位で評価した結果を財政当局と連携し、次年度の予算編成に活用している」、「総合計画との整合性を図りつつ、行政評価と連動した予算編成システム」、「実施計画事業と予算事業をリンクさせ、総合計画と予算編成が関連付くように現在検討を進めている」などが挙げられる。

このアンケート項目の結果からは、PDCA サイクルを意識した行政運営を展開しているか否かの傾向が明確になってくる。特に、政令市において、総合計画の「政策－施策－事務事業」の体系に基づいて「予算編成」を行っていることは評価できるといえる。総合計画と予算編成のさらなる体系化を図るためには、後述するように、総合計画の「政策－施策－事務事業」と、予算の「款」「項」「目」を一致させることも必要といえる。

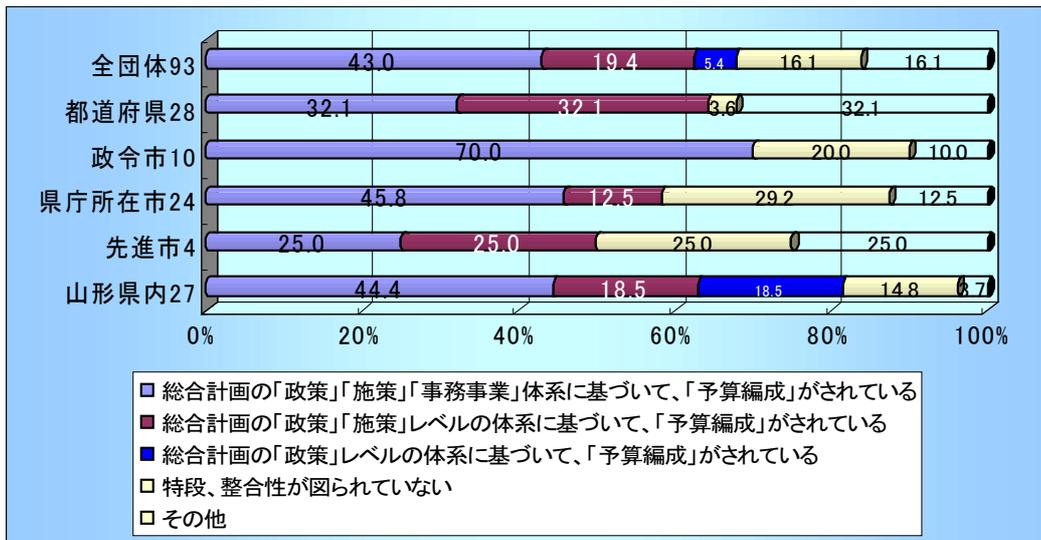
問 19 では、総合計画と組織・人事との連携について質問を行った。

結果は、第19図のとおりである。「総合計画と組織・人事制度との連携が図られていない」が全団体で 45.2%と、比較的高い結果となっている。

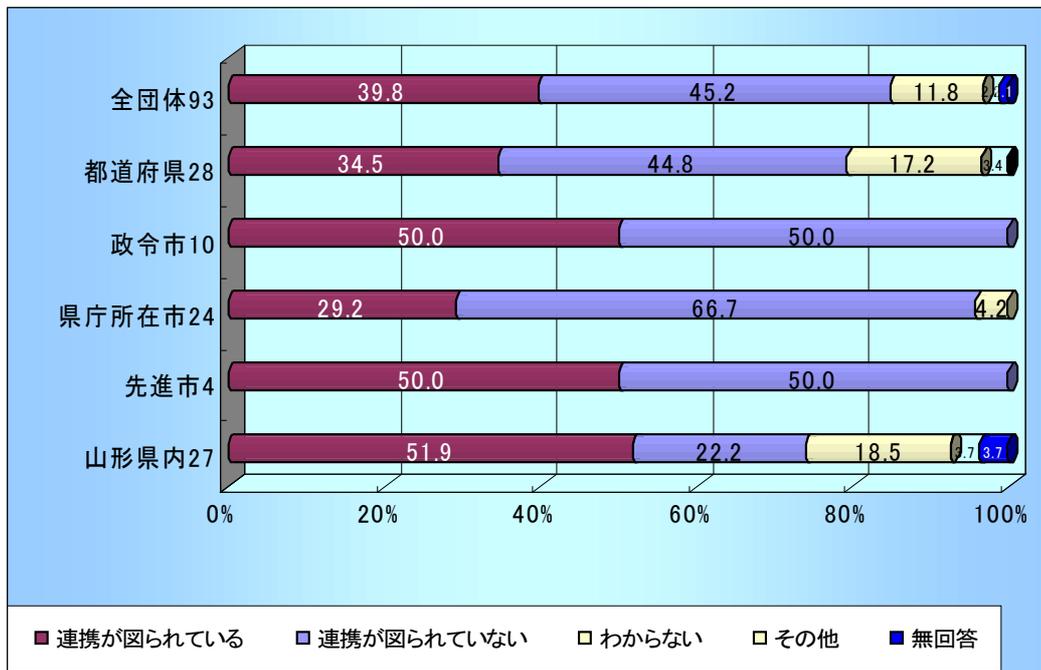
逆に、全団体の 39.8%で「連携が図られている」と回答している。団体区分別には、都道府県で 32.1%、政令市で 50.0%、県庁所在市で 29.2%、先進市で 50.0%、山形県内で 51.9%という結果になっている。

総合計画と組織・人事制度との連携を図るためにも、「政策」「施策」「事務事業」について、PDCA サイクルのもと不断の検証を行うことにより、組織編制を見直すことが重要といえる。

第18図 総合計画と予算編成との関係 (N = 93)



第19図 総合計画と組織との連携 (N = 93)



(7) マニフェストとの整合性

問 20 では、総合計画と政策方針との連携状況について質問を行った。

その結果は、第20図のとおりである。「首長の政策方針との連携が図られている」という回答は、全団体で 86.0%と高い結果になっている。団体区分別には、都道府県 85.7%、政令市 80.0%、県庁所在市 87.5%、先進市 100%、山形県内 85.2%となっており、団体規模による差はないという結果が得られた。

つまり、この回答が高いということは、首長の政策方針は、基本的には総合計画を反映しているということを意味している。

問 21 では、首長のマニフェスト（政権公約）の有無について質問を行った。

その状況は、第21図のとおりである。首長がマニフェストを掲げている割合は、全団体で 52.7%という結果になっている。団体区分別にみると、都道府県 53.6%、政令市 80.0%、県庁所在市 50.0%、先進市 25.0%、山形県内 48.1%という結果が得られた。

一方、「マニフェストではないが、他の選挙公約を掲げている」という回答は、全団体で 9.7%となっている。団体区分別には、都道府県 35.7%、政令市 10.0%、県庁所在市 37.5%、先進市 75.0%、山形県内 37.0%となっている。

マニフェストと選挙公約の差異を明らかにする必要があるものの、団体規模を問わず、マニフェストを掲げる首長が着実に増えていることは事実といえる。

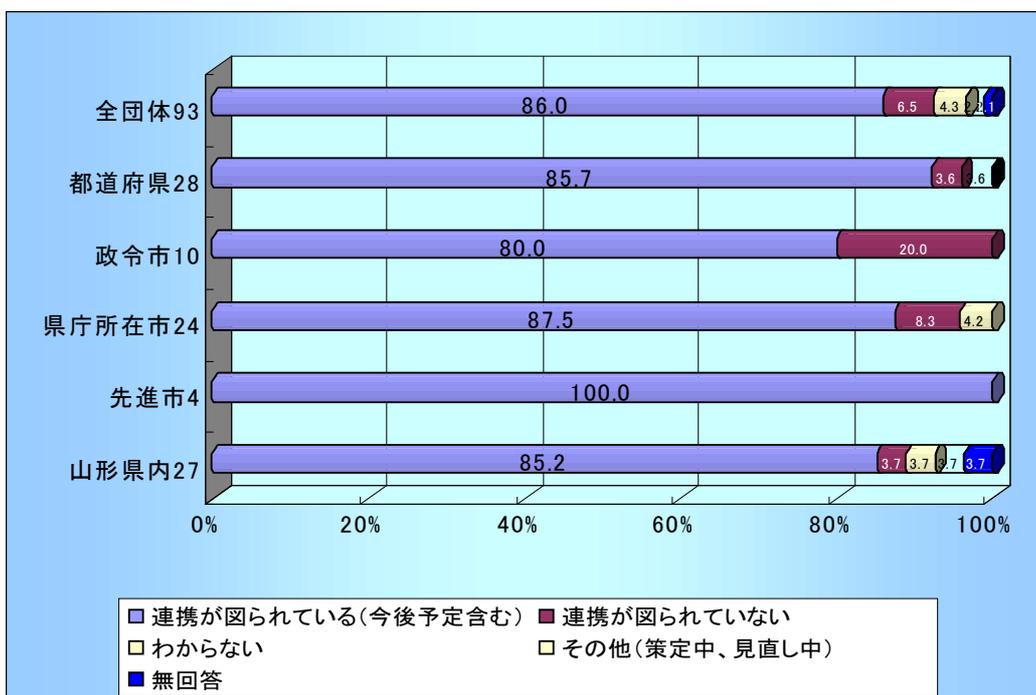
問 22 では、「マニフェストを掲げている」、または「マニフェストではないが、他の選挙公約を掲げている」と回答した団体に、首長がマニフェスト（または選挙公約等）を掲げて当選した後に、総合計画の見直し、または整合性が図られているかについて質問を行った。

総合計画とマニフェスト等の整合性の状況は、第22図のとおりである。「総合計画の見直しを行い、整合性が図られている」という回答は、全団体の 32.5%と低い割合にとどまった。団体区分別には、都道府県や山形県内では4割程度であるが、政令市と県庁所在市では2割程度、先進市では皆無という結果が得られた。

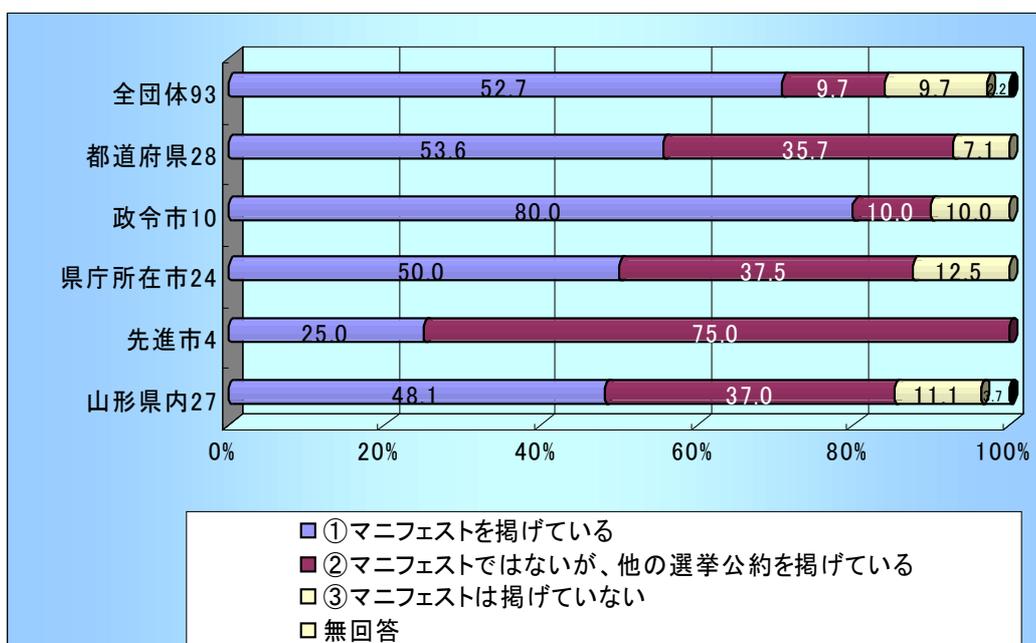
また、その他の主な回答としては、「総合計画策定時にマニフェストを取り込んでいく」、「基本計画の見直し時期に合わせて整合性を図った」、「市町合併後、マニフェストを踏まえ総合計画を策定した」などが挙げられる。

「計画」（Plan）策定段階においても、「総合計画」と「マニフェスト」の整合性は図られるべきであると考えられる。つまり、整合性が図られていない「総合計画」であるならば、その首長は、「総合計画」を重視していないことを示唆する結果となるであろう。

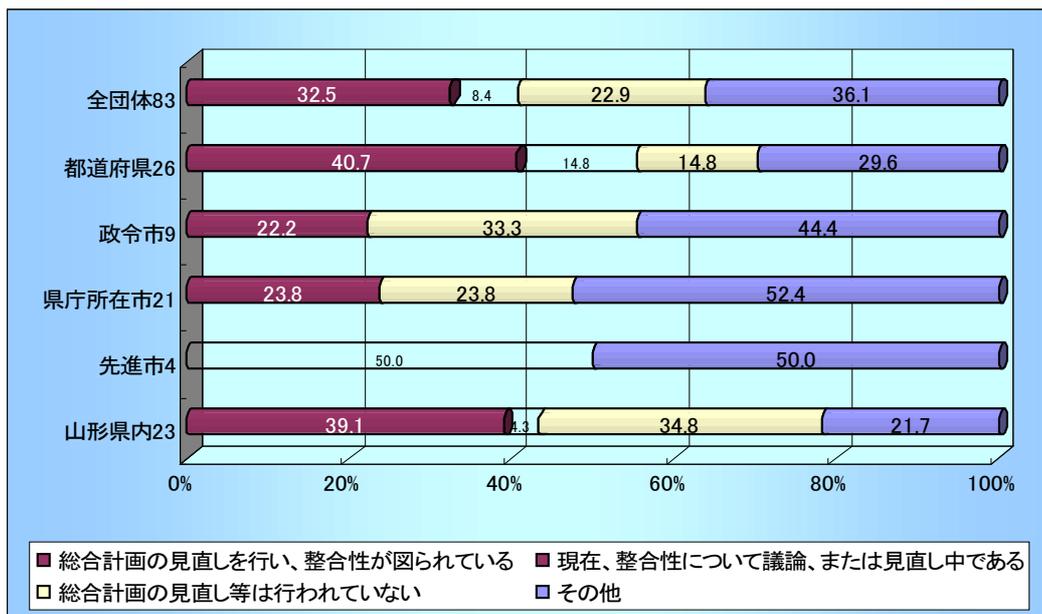
第20図 総合計画と首長の政策との連携 (N = 93)



第21図 首長のマニフェスト (N = 93)



第22図 総合計画とマニフェスト等の整合性 (N = 83)



2 予算編成の取組みに関する調査結果の概要

(1) 財政健全化計画の作成状況

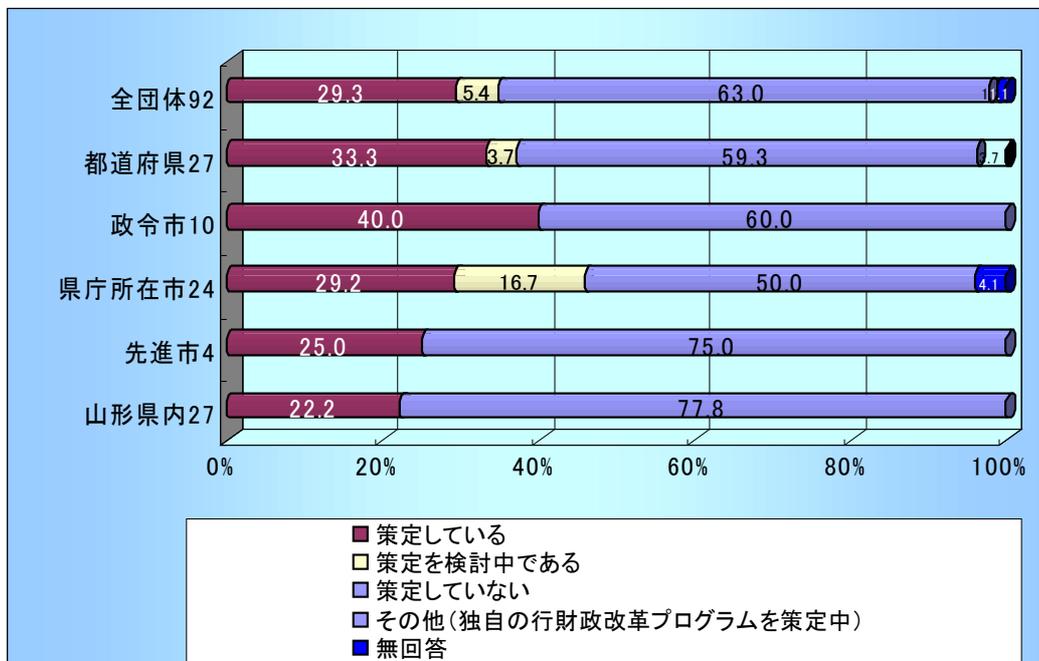
問1では、「財政健全化計画」等の策定状況について質問を行った。

団体区分別の策定状況は、第23図のとおりであり、策定しているという回答は、全団体の29.3%にとどまっている。団体区分別には、都道府県 33.3%、政令市 40.0%、県庁所在市 29.2%、先進市 25.0%、山形県内 22.2%と、いずれも低い策定状況という結果になっている。

今年6月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」においては、健全化判断比率のうちのいずれかが早期健全化基準以上の場合には、「財政健全化計画」を定めなければならないとされている。また、その策定手続きに関しては、議会の議決を経て定め、速やかに公表するとともに、総務大臣・都道府県知事への報告、全国的な状況の公表等の規定を設けることとされている。

こうした状況において直ちに、独自の「財政健全化計画」を策定し、それに基づく財政再建を進めなければ、早晩、国の指導の下での計画策定となることは間違いないであろう。

第23図 財政健全化計画の策定 (N = 92)



(2) 事業別・事業別予算の作成状況

問2では、予算編成における、「事業別予算」「事業別予算」方式の導入状況について質問を行った。

その導入状況については、第24図のとおりである。事業別・事業別予算を導入している割合は、全団体の54.3%となっており、団体区分別には、都道府県で48.1%、政令市で60.0%、県庁所在市で58.3%、先進市で75.0%、山形県内で51.9%という結果となっている。いずれにしても、その導入は、半分程度にとどまっている。

ここで、改めて「事業別・事業別予算」を定義すれば、事務事業評価の単位となる事務事業等のレベルで、事業費や事業の目的、事業の内容等を説明した予算の明細書を作成することを指す。要するに、支出科目による従来の予算書に対し、あくまでも事業を中心として作成され、事業内容、目的、目標及び過去からの経過が分かりやすいという特徴がある。

すなわち、この調査で明らかになることは、予算書そのものがどういう位置づけで作成されているかという点にある。議会や住民への公表を前提とした予算書を作成するのであれば、総合計画の体系に基づいた「事業別・事業別」の予算書を作成すべきと考える。

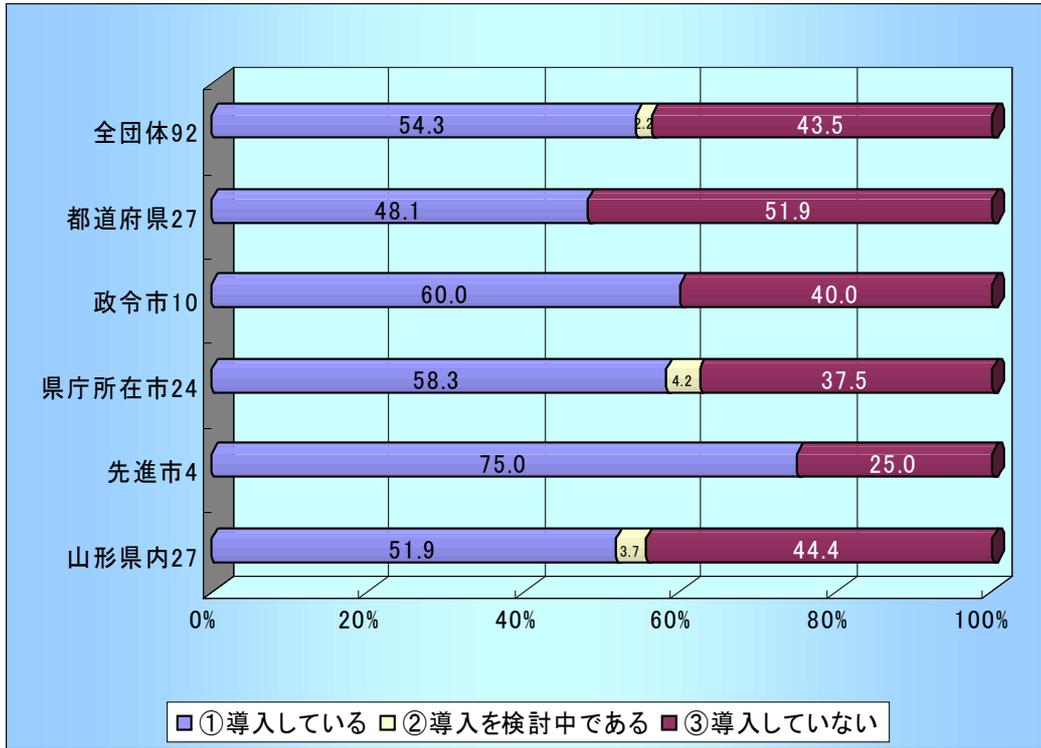
問3では、「事業別・事業別予算を導入している」と回答した団体に、「事業別予算・事業別予算」と「総合計画」との関係について質問を行った。

その状況については、第25図のとおりである。事業別・事業別予算を導入している団体において、総合計画と連携を図っている割合は、「政策」「施策」「事務事業」いずれかの体系に基づいているものを合せると、全団体の約6割に達する結果となっている。反対に、特段連携が図られていない割合は全団体の35.3%となっている。

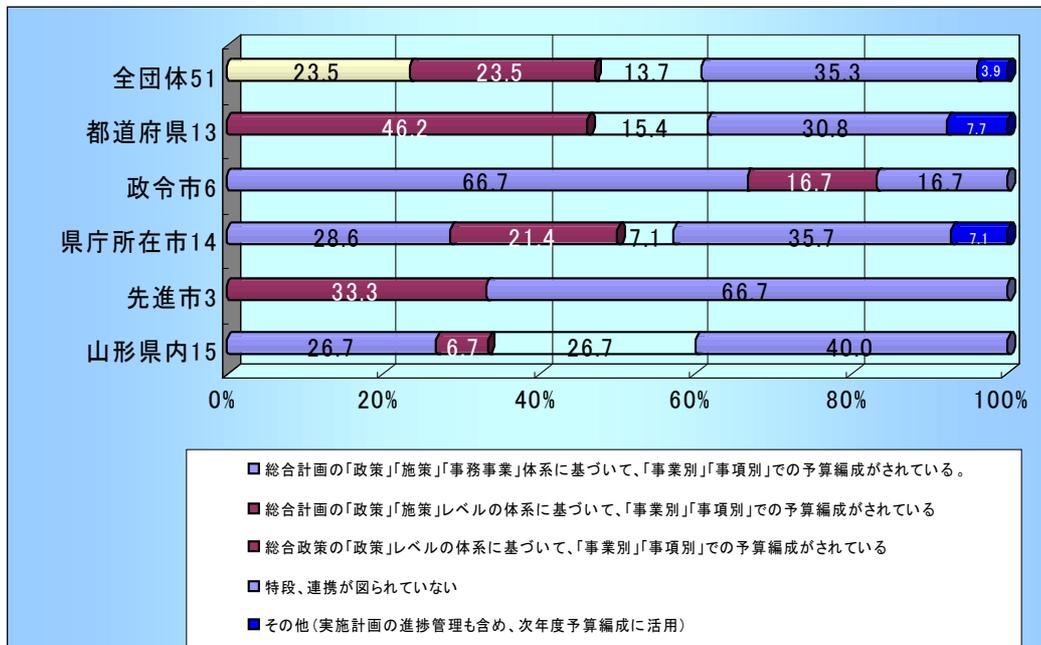
本来、事業別・事業別予算を作成しているのであれば、「総合計画」の具体化のために作成された「実施計画」に盛り込まれた事業内容と一致すると考えられる。そこで、連携が図られていないとする回答割合(35.3%)と、「実施計画」を作成していない割合(全団体の39.8%)を比較したところ、ほぼ一致する結果が得られた。

つまり、「実施計画」が作成されていないことが、「事業別・事業別予算」と「総合計画」との連携が図られていない要因であることが明らかとなった。

第24図 事業別・事項別予算の導入 (N = 92)



第25図 事業別・事項別予算と総合計画との関係 (N = 51)



(3) 枠配分予算方式の導入状況

問4では、予算編成における「枠配分予算方式」の導入状況について質問を行った。

その導入状況については、**第26図**のとおりである。枠配分予算方式を導入している割合は、「枠配分を導入している」項目のすべてを含めると全団体の**65.3%**という結果になっている。また、団体区分別に枠配分の導入状況（全項目を含む）をみると、都道府県で**81.5%**、政令市で**80.0%**、県庁所在市で**75.0%**、先進市で**75.0%**、山形県内で**33.3%**となっており、山形県内を除くと高い導入割合であるのが特徴である。項目別には、「部局に対する枠配分」が**50.0%**と最も多くなっている。次いで、「課に対する枠配分」が全団体の**9.8%**となっている。

「枠配分予算方式」は、「予算編成における各部局責任の明確化とシステム思考方法の確立と展開」の観点より、予算編成改革として重視されていると推察される。しかし、この「枠配分予算方式」は、各団体での予算編成方針、また部局単位や枠配分の内容は異なるが、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況や財源などの過不足状態」などの考察や検討がほとんどされていないことが問題であることが指摘できる。

問5では、問4において「枠配分予算を導入している」と回答した団体に、枠配分予算制度の対象経費区分について質問を行った。

回答**60**団体における結果は、**第27図**のとおりである。「義務的経費を除く経常的経費を対象」とする回答が、全団体で**41.7%**と最も多い結果になっている。次いで「義務的経費及び政策調整枠を除いた事務事業経費を対象」が**23.3%**となっている。

また、その他の主な回答としては、「義務的経費を除く経常的経費及び政策的・投資的経費」、「義務的経費、経常的経費、及び政策調整枠を除いた事務事業経費」などが挙げられる。

この結果から、一般的な傾向として、枠配分予算方式においては、義務的経費（人件費、扶助費、公債費等）が対象経費区分から除かれるという結果が観察された。今後の課題としては、人件費・扶助費・公債費などを含む「枠配分予算方式」の確立が必要であると考えられる。

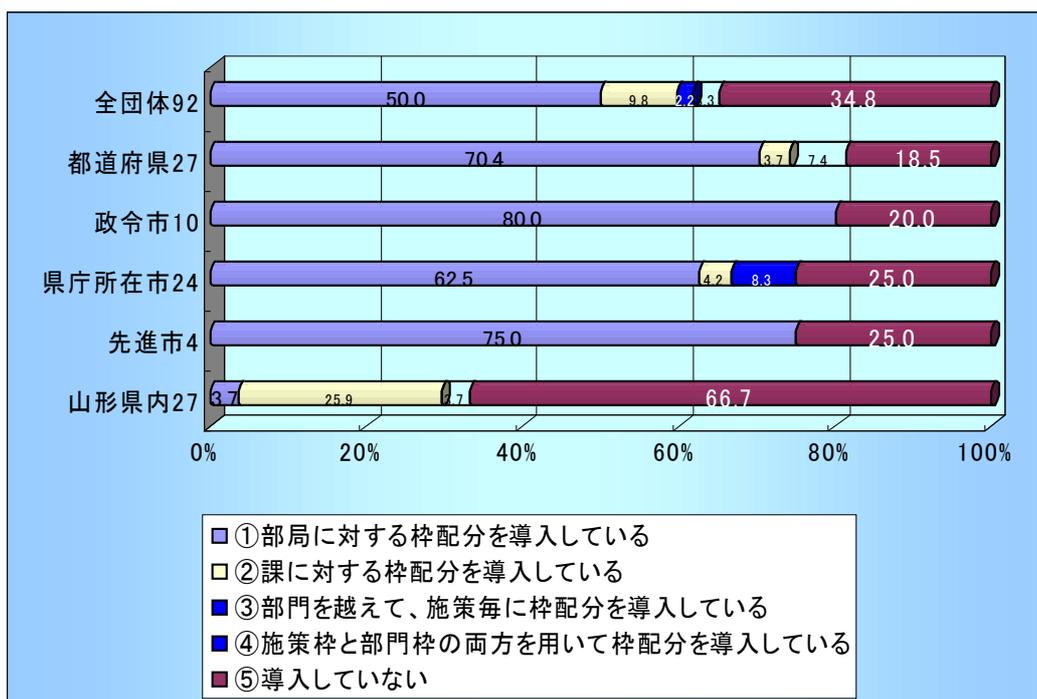
問6では、問4において「枠配分予算を導入している」と回答した団体に、各部門への枠配分の決定方法について質問を行った。回答**60**団体における結果は、**第28図**のとおりである。「対前年度比で部門別枠配分額に一律の割合を乗じた額を基本とする」という回答が、全団体の約**5割**を占めるという結果になっている。次いで、「対前年度比で経費の

性質別に一定の割合を乗じた額を基本とする」が26.7%となっている。

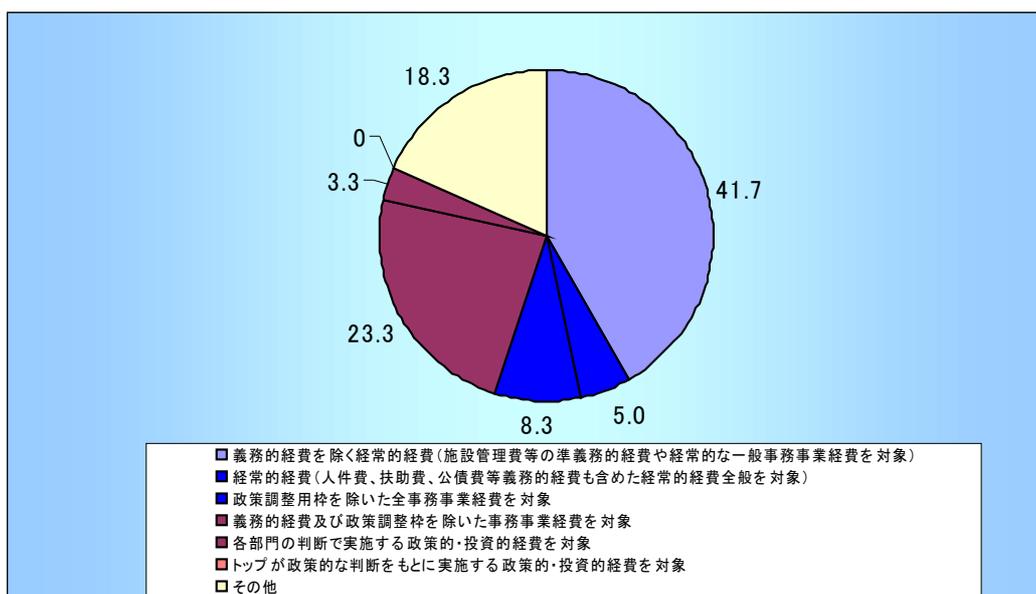
また、その他の主な回答としては、「当該年度歳出見込みに一定の割合を乗じた額を基本とする」、「職員数、面積等をもとに各部の事務的経費を算出する」、「対前年度比で事業費に一定の割合を乗じた額を基本とする」などが挙げられる。

この結果から、「予算枠配分」方法については、財政担当主管課より提示された「対前年度比に基づく予算額」が基本であるという事実を読み取ることが出来る。言い換えれば、提示され与えられた範囲で最大限努力するという「予算を執行管理する」という観点である。すなわち、今後の課題としては、予算を執行する財源の確保、また執行する歳出額の効用・効果など、行政評価の観点より、「予算額の確保と予算額の執行管理を行う」という、さらなる「予算編成制度」の改革が必要であると考えられる。

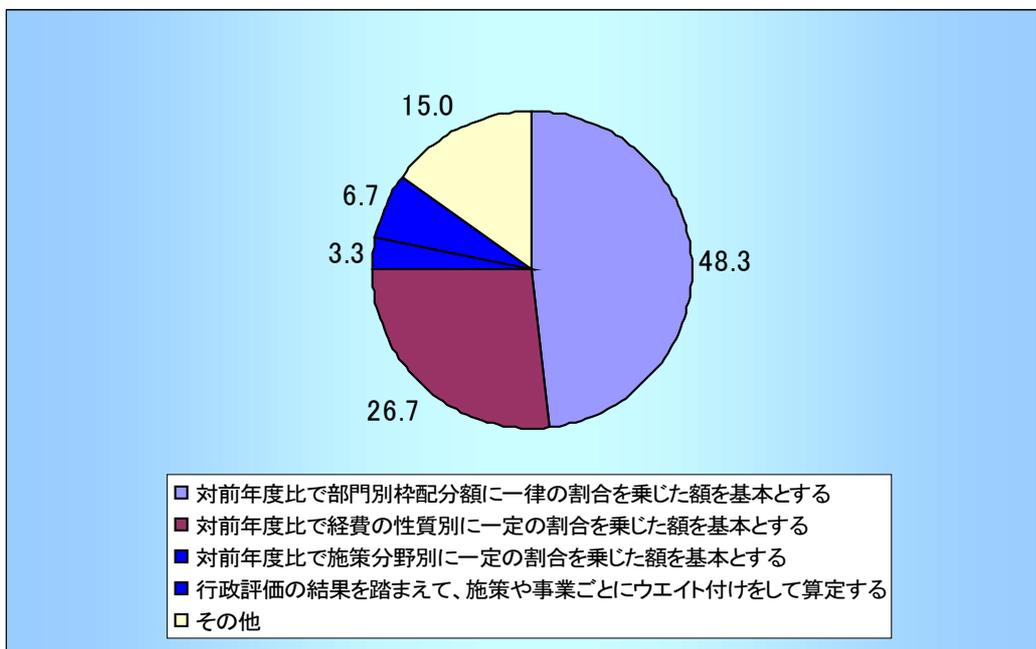
第26図 枠配分予算方式の導入 (N = 92)



第 27 図 枠配分の対象経費区分 (N = 60、単位 ; %)



第 28 図 各部門への枠配分 (N = 60、単位 ; %)



(4) 複数年度予算の導入状況

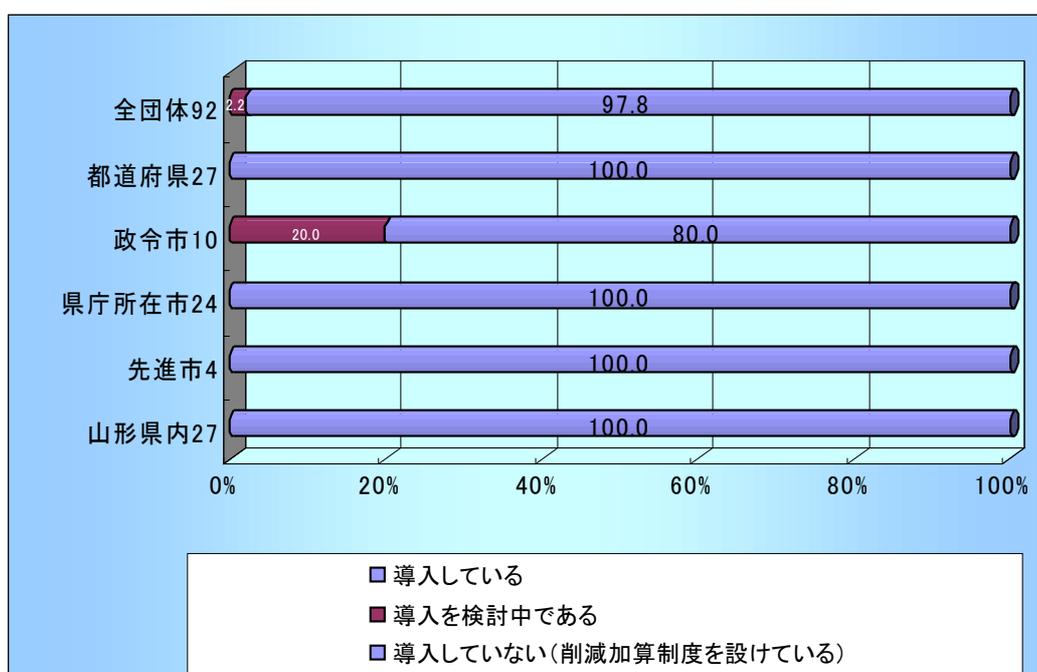
問 7 から問 9 までは、複数年度予算の導入状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況で見ると、第29図のとおりである。「複数年度予算を導入している」という回答は皆無であるという実態が観察された。しかし、政令市において「導入を検討中である」との回答が 2 団体、2.2 % という結果が得られた。

「複数年度予算」は、アメリカの州政府などにおいて、行政評価に基づく予算編成をより十分な時間をかけた上で、より効果的な予算編成を行うための手法である。

現行においては、「普通地方公共団体の会計年度は、毎年 4 月 1 日に始まり、翌年 3 月 31 日に終わるものとする。」（地方自治法第 208 条）とされているが、予算編成改革の一つとして、先進自治体における今後の取組みが期待される。

第 29 図 複数年度予算の導入 (N = 92)



(5) 予算編成方針の特色

問 10 では、予算編成方針の策定状況について質問を行った。

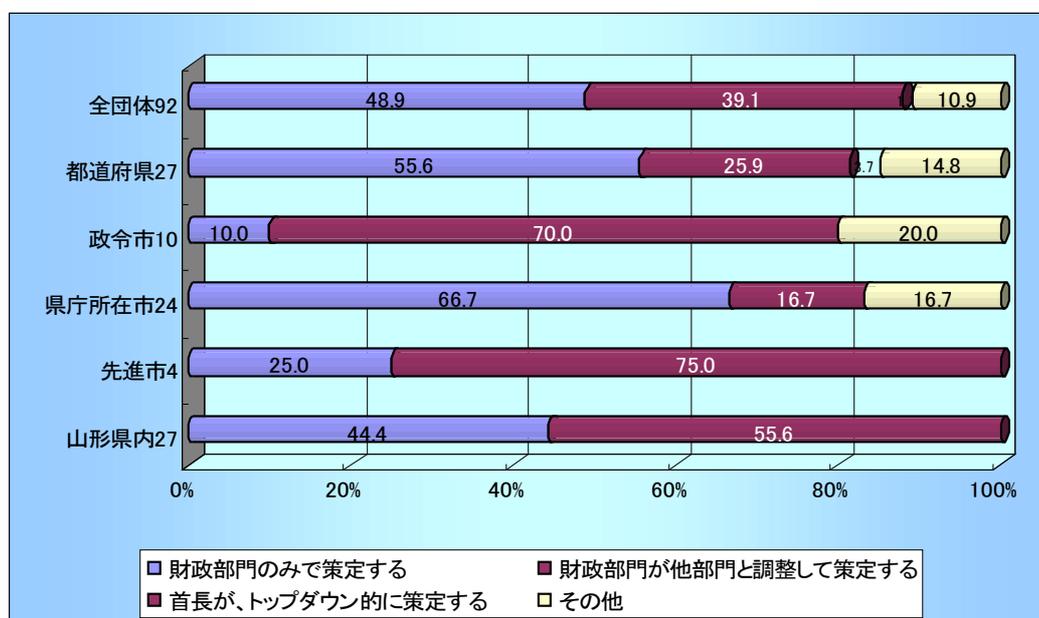
団体区分別の分布状況は、第30図のとおりである。「財政部門のみで策定する」という回答が全団体の 48.9% で最も多いという結果になっている。次いで、「財政部門と他部門が調整して策定する」が 39.1% となっており、前述の回答を含めると全体で約 9 割となっている。これに対して、「首長がトップダウン的に策定する」との回答が都道府県で 1 団

体あったが、「財政運営の責任の明確化」という点においては注目される。

その他の主な回答としては、「財政部門で作成し、政策調整会議を経て作成」、「三役・部課長による『県政戦略会議』で決定」、「各部局の施策評価に基づき、庁内会議で策定」などが挙げられる。

「予算編成方針」は、いわば翌年度の行政経営方針を示すものであり、その方針については、首長のみならず、庁議や「県政（市政）運営会議」を通じ、部・局・課の各レベルで経営方針を明確にしたうえで、対話・コミュニケーションを重視して、目標や課題を職員間で共有しながら方針を策定するべきと考えられる。もっとも、その方針の策定にあたっては、「総合計画」や「財政健全化計画」と連動していることが重要であるといえる。

第30図 予算編成方針の策定 (N = 92)



(6) 予算編成過程における住民参加

問11では、予算編成過程における住民参加の実施状況について質問を行った。

その結果は、第31図のとおりである。予算編成過程において住民参加を実施しているとの回答は、全団体で2.2%、1県、1県庁所在市にとどまる結果となった。

政策形成の段階で民意を反映させ、それが計画通りに実行されているかを検証・監視するとともに、次なる事務事業の見直しにフィードバックするのに最も効果的といえるのは、予算編成における住民参加であると筆者は考えている。しかし、すでに見たように、「事業別・事項別予算」や「枠配分予算」の取組み状況は各団体において多様性があり、必ず

しも住民への公表を意識しているとは限らないように思われる。

予算編成過程における住民参加は、今後さらなる研究が必要であるものの、予算編成における意思決定とその過程が住民にとって理解しやすい形になるような「予算編成」手法の確立が期待される。

問 12 では、「予算編成過程における住民参加が実施されている」と回答があった団体に、その住民参加の形態について質問を行った。

その形態については、第32図のとおりである。「住民説明会やワークショップ等の開催により住民意見を反映させている」との回答が 1 県、「『まちづくり市民研究機構』の提案を予算編成に反映させている」との回答が 1 県庁所在市という結果になっている。

すなわち、いずれも「意見提出型」の住民参加の形態であるという結果が確認された。「予算編成委員会」等へ公募委員として参加する、いわば、「協働型」の住民参加の割合を高めるためには、わかりやすい予算情報の公開と予算編成手法の確立が求められるといえる。

問 13 では、予算編成過程への住民参加によって、どのような成果が得られると思うかについて、自由回答として質問を行った。

その結果は、第33図のとおりである。「住民ニーズの把握と反映が可能となる」が 20 件と最も多い回答結果となっている。次いで、「住民の行財政運営への理解・関心が高まる」（11件）、「予算編成過程（意思決定過程）の透明性が高まる」（10 件）、「市民協働の推進につながる」（4 件）、その他（10 件）となっている。

また、その他の主な自由回答としては、「規模に捕らわれない自由な発想が出てくるとともに、行政の意識改革につながる」、「行政側が見落としている問題・課題の掘り起しに資する可能性がある」というプラス面に対し、「かえって混乱をきたすことになり、成果は期待できない」、「予算編成過程の規模が大きいため、設問項目の例の住民参加手法では成果が得にくい」等の否定的な回答もみられた。

以上、自由回答より、筆者が当初想定していた住民参加の利点、つまりは、①住民に対する予算編成過程における究極の情報公開が図れる、②外部に対する透明性並びに議会及び住民に対する説明責任が図れる、③住民との協働による自治体運営の効率化が図れる、ともほぼ一致する結果が得られた。もっとも、予算編成過程における住民参加に否定的な意見があるのも事実であり、効果的・効率的な住民参加手法は今後の検討課題であると考えられる。

問 14 では、予算編成過程への住民参加を進めることによって、どのような問題点が生

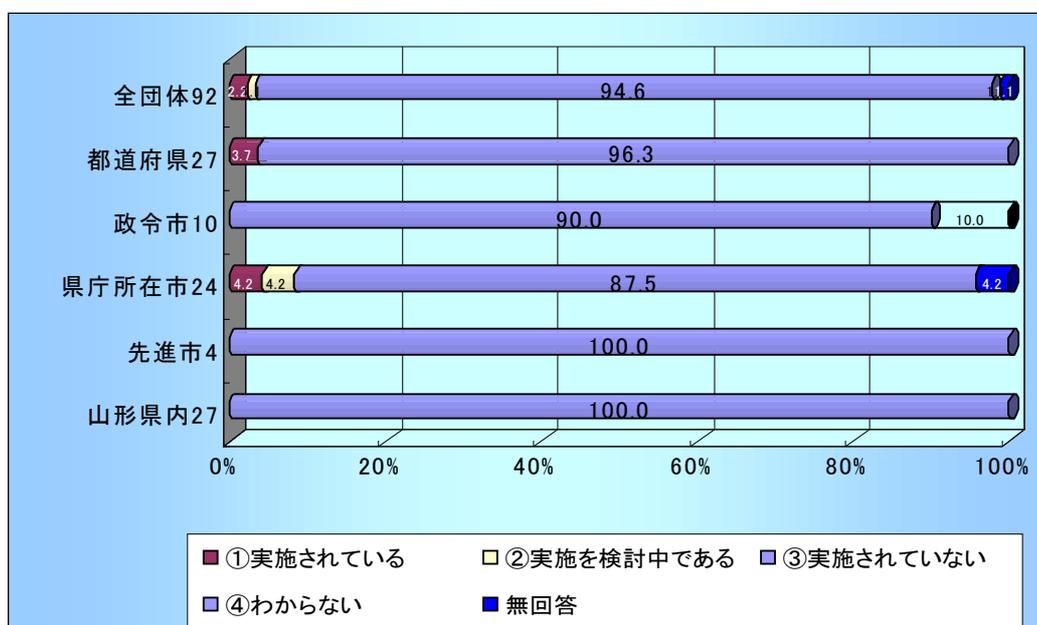
ずるかについて、自由回答として質問を行った。

その結果は、第34図のとおりである。「利害関係者（首長・議会等）との調整が困難」が13件と最も多い回答結果となっている。次いで「偏った住民意見に偏重しやすい（公平性の問題）」（9件）、「予算編成作業（スケジュール）の過密化」（7件）、「事業の優先順位の問題」（4件）、「住民に対する説明責任の問題」（4件）、「歳出額増大のおそれ」（3件）、「議会軽視につながるおそれ」（3件）、その他（13件）という結果となっている。

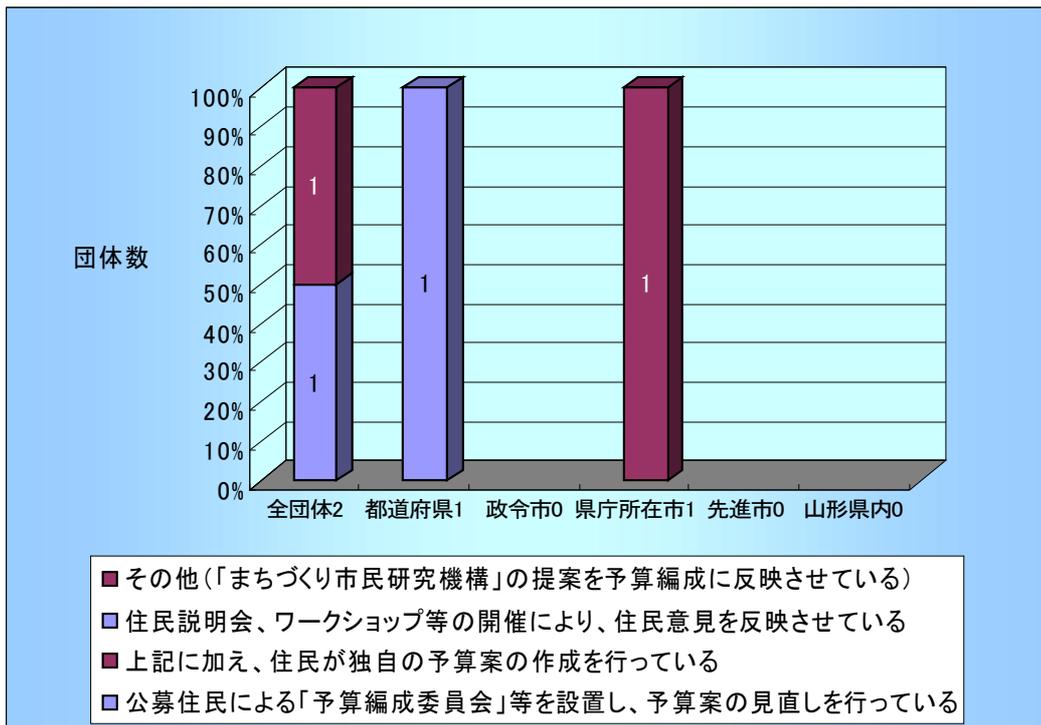
また、その他の主な自由回答としては、「管理的経費（人件費等）や政策的経費が削減の対象になりやすい」、「利益誘導でない、全体的な視点で議論できる有識者の確保・育成」などの問題点を意識した回答の一方、「住民ニーズを適切に把握するための、住民参加の手法のあり方を検討する必要がある」、「住民に分かりやすい予算様式の作成が必要である」などの提言的な回答もみられた。

以上、自由回答の結果より、住民の代表である首長や議会、及び住民相互の利害関係の調整が最も困難な課題であり、それが結果的に予算編成作業の過密化につながるという結論を読み取ることができる。

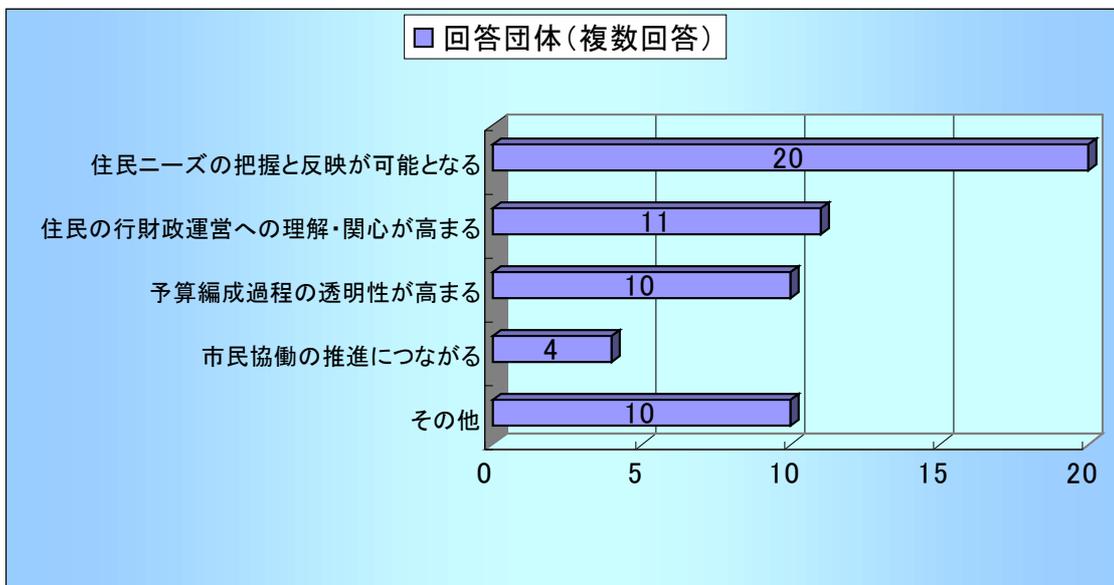
第31図 予算編成への住民参加（N = 92）



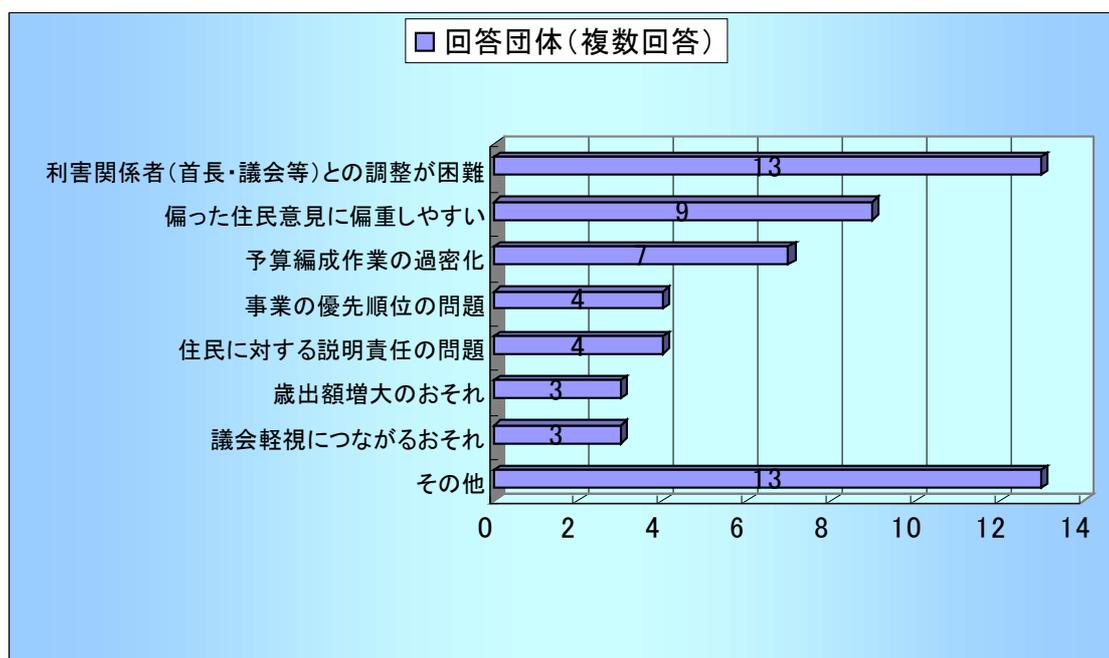
第 32 図 予算編成における住民参加の形態 (N = 2)



第 33 図 住民参加により考慮される成果 (複数回答、N = 45)



第34図 住民参加により考慮される問題点（複数回答、N = 47）



（7）予算編成過程の公表状況

問 15 では、予算案の段階（議決前）における予算編成の公表状況について質問を行った。

団体区分別の公表状況については、第35図のとおりである。議決前において、予算要求内容をホームページ等で公開している割合は、全団体の 9.8% という結果になっている。予算要求に対する査定内容をホームページ等で公開している割合 5.4% を含めても、15.2%にとどまっている。

また、その他の主な回答としては、「部局ごとの予算要求額をホームページで公開している」、「予算要求状況（要求額、予算編成方針）を記者発表している」、「新規及び政策的事業のみをホームページで公開している」等となっている。

この結果から、議決前において予算要求内容を公表している割合は低いものの、「予算要求額」や「予算査定内容」に至るまで公開を行う団体があるということは、今後の予算編成における住民参加のあり方について可能性を示すものであり、注目に値されよう。

問 16 では、問 15 において「各部局からの予算要求内容をホームページ等で公開している」、または「各部局からの予算要求に対する査定内容（状況）をホームページ等で公開している」と回答した団体に、予算案策定後のパブリックコメントについて質問を行

った。

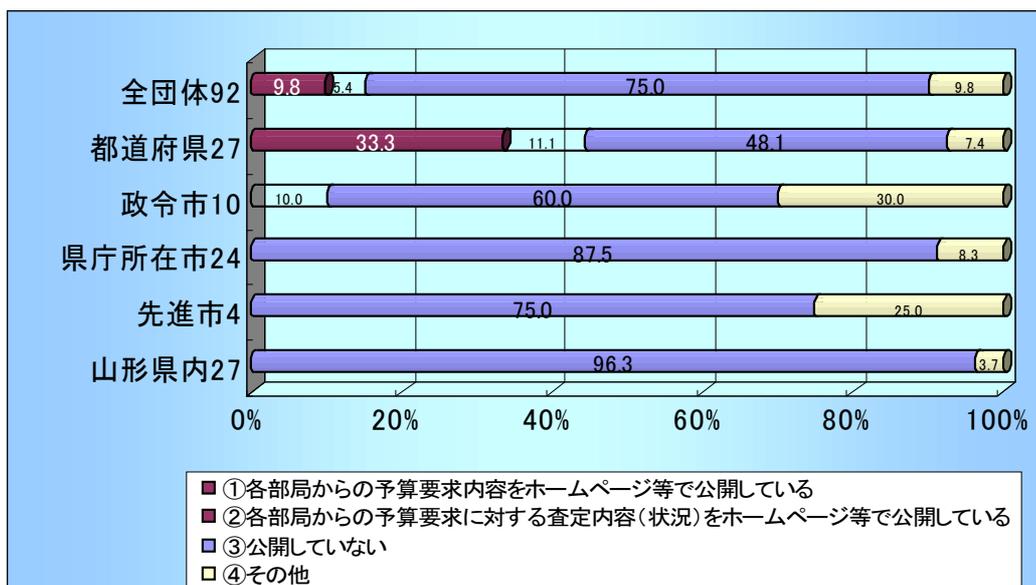
その結果は、第36図のとおりである。予算案作成後のパブリックコメントを実施しているという回答の割合は、わずか1県、全団体の6.7%という結果になっている。

また、その他の主な回答としては、「予算案に限らず県政に関する意見は常時受け付けている」、「予算要求概要の公表時点でホームページ等にて意見募集しているが、予算案作成

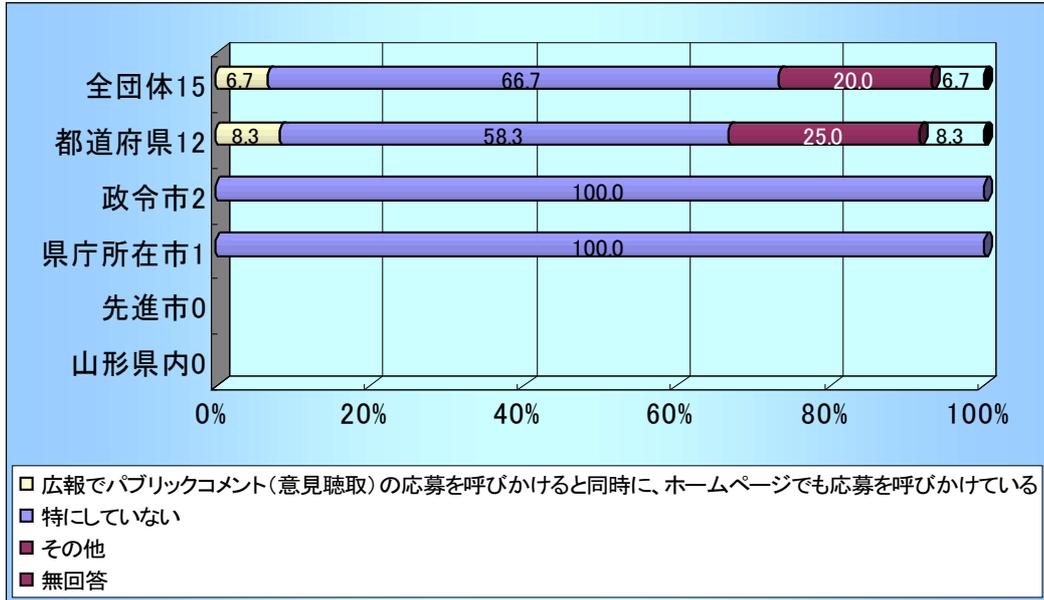
後は実施していない」、「広報の予算特集号で意見募集している」などが挙げられる。

つまり、実質的にパブリックコメントが実施されていない状況においては、予算案作成後から議会における議決に至るまでは、住民の意見を反映することができないということの意味している。こうした面から、予算編成における意思決定過程の情報公開は不十分であるという事実を読み取ることができる。

第35図 予算編成過程の公表 (N = 92)



第36図 予算案に対するパブリックコメント (N = 15)



3 行政評価の取組みに関する調査結果の概要

(1) 行政評価の導入状況

問1では、行政評価の導入状況について質問を行った。

その導入状況については、第37図のとおりである。行政評価をすでに導入している割合は、全団体で78.3%となっている。また、「導入を検討している」の19.6%を含めると、実に97.9%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で96.4%、政令市で100%、県庁所在市で91.3%、先進市で100%と、ほぼすべての団体で導入されている一方、山形県内では37.0%にとどまっている。

この調査結果の比較として、総務省が平成18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組み状況」を見てみる。まず、行政評価の導入状況については、都道府県で96%、政令市で100%、中核市で89%、特例市で90%という高い結果となっている。一方、市区では48%、町村では16%と都市部以外の団体では低い導入率となっているのが特徴である。

これらの結果から、大規模団体における行政評価の導入はほぼ定着しているといえる。また、山形県内においても「導入を検討中である」が55.6%となっており、今後は地方の市町村団体においても、さらに導入が増加すると考えられる。

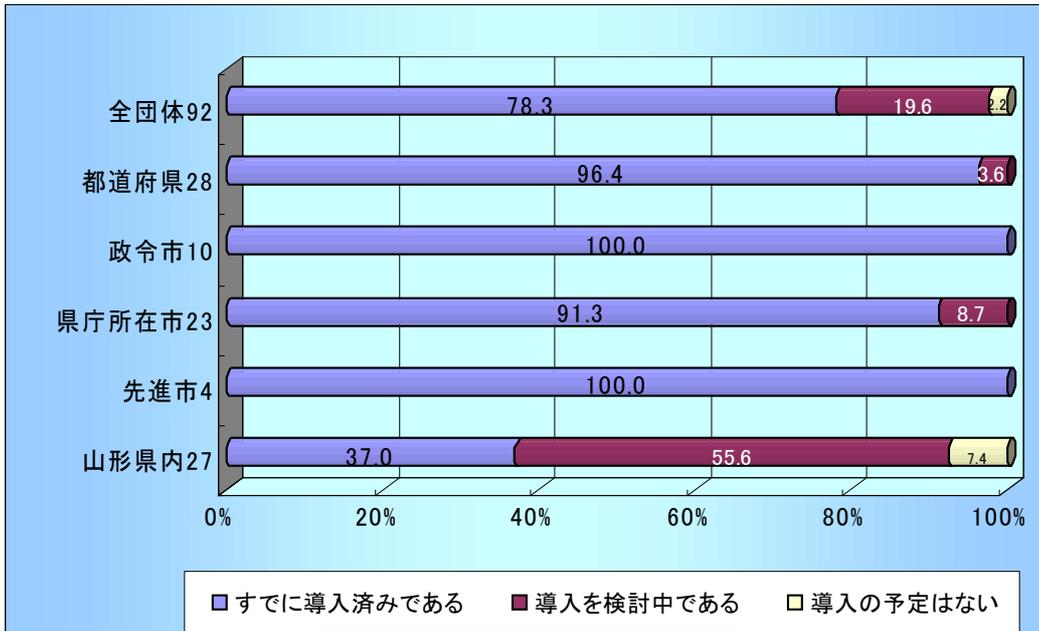
問2では、行政評価の評価対象について質問を行った。

その状況は、第38図のとおりである。行政評価を導入している団体のうち、行政評価の対象は、「施策—事務事業段階」が43.1%と最も多い結果となっている。次いで「事務事業段階」が34.7%となっている。

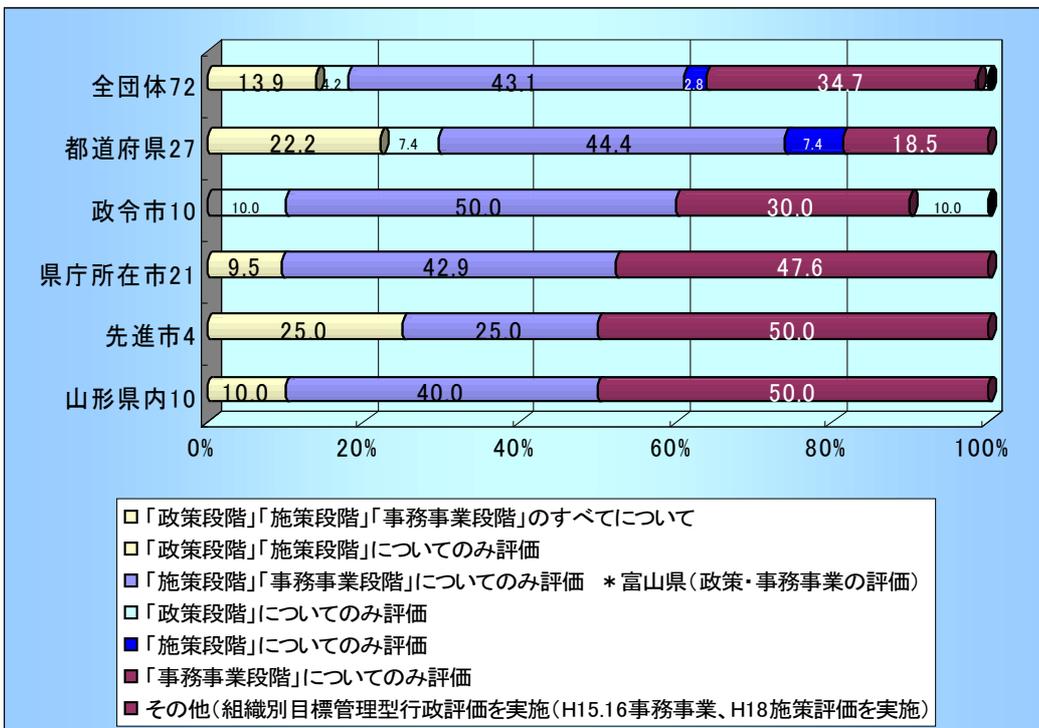
また、団体区分別に、最も多い評価対象をみると、都道府県と政令市では「施策—事務事業についてのみ評価」であるのに対し、県庁所在市・先進市・山形県内においては「事務事業段階についてのみ評価」となっているのが特徴である。なお、「政策段階」まで評価対象としている団体は全体で18.1%であり、団体区分別には、都道府県で8団体(29.6%)、都道府県で2団体(9.5%)、政令市・先進市・山形県内において、各1団体となっている。

行政評価は依然として「事務事業評価」に留まっているものと推定されたが、この調査結果より、大規模団体においては、「施策」または「政策」段階まで評価を実施する傾向にあるということが確認された。

第 37 図 行政評価の導入状況 (N = 92)



第 38 図 行政評価の評価対象 (N = 72)



(2) 事務事業評価の対象

問3では、「事務事業」を評価している団体に対し、行政評価の対象としている事務事業について質問を行った。

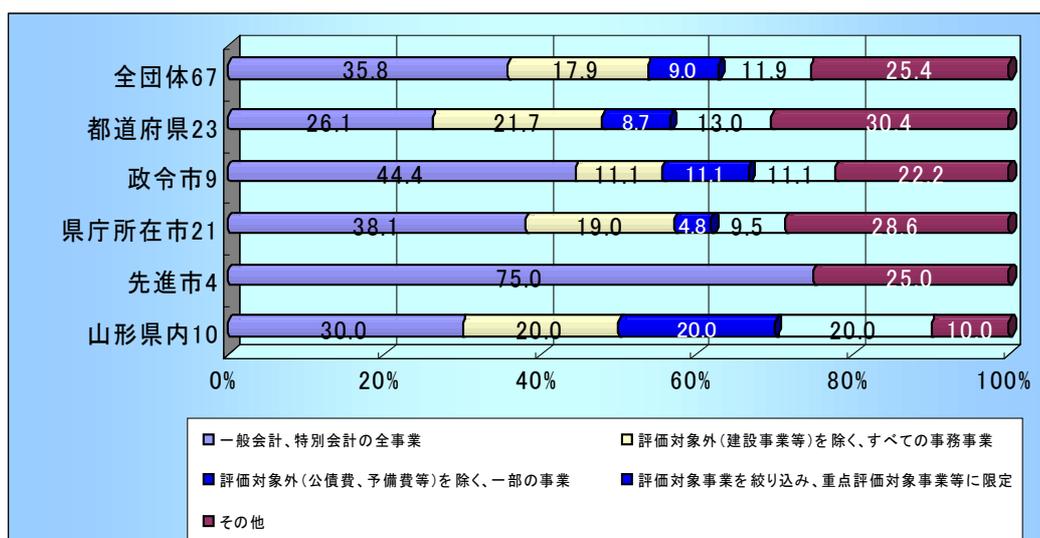
団体区分別の分布状況は、第39図のとおりである。事務事業評価を実施している団体のうち、対象としている事務事業は、「一般会計、特別会計の全事業」が35.8%と最も多い結果となっている。団体区分別には、都道府県で26.1%、政令市で44.4%、県庁所在市で38.1%、先進市で75.0%、山形県内で30.0%となっている。

次いで「評価対象外を除く、すべての事務事業」が17.9%となっていることから、前述の回答結果を加えると、全体の5割強が、基本的にはすべての事務事業を対象としている傾向が見られる。

さらに、その他の主な回答としては、「評価対象外（公債費、人件費等）を除く全ての事務事業」、「評価対象外（事務費のみで構成された事業）を除く全ての事務事業」、「義務的経費（人件費、公債費等）を除く全事務事業」などが挙げられる。

この結果から、「事務事業評価」は、PDCAサイクルにおいて自治体に関与するすべての事務事業を評価するのに有用ではあるが、人件費等の義務的コストを評価するには至っていないという事実を読み取ることができる。このため、自治体の職員が政策形成の基盤として事務事業評価システムを活用する場合は、正確な行政コスト計算をつかさどる「発生主義会計」の思考とのリンクを模索する必要がある。

第39図 事務事業評価の対象事業 (N = 67)



(3) 政策・施策評価の体系

問4では、「政策」「施策」を評価している団体に対し、評価対象施策等の体系について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、第40図のとおりである。政策または施策評価を実施している団体のうち、評価対象施策の体系は、「総合計画の施策体系」が65.0%と最も大きな割合という結果になっている。団体区分別には、都道府県で13団体(61.9%)、政令市で2団体(50.0%)、県庁所在市で8団体(80.0%)、先進市で2団体(100%)、山形県内で1団体(33.3%)となっており、都道府県や県庁所在市でその取組みは多い。

また、次いで「総合計画の重点施策」が全団体の15.0%となっており、前述の回答を加えると約8割の団体において「総合計画」に基づいた施策の体系であるという結果になっている。一方、「首長のマニフェストの体系」と回答した団体は皆無であり、あくまでも行政評価は「総合計画」の体系に基づいて評価されていると考えられる。

さらに、その他の主な回答としては、「予算編成及び予算執行の具体的な指針である『予算施策』」、「総合計画の施策体系と重点施策」などが挙げられる。

「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が65%であることは、一定の評価ができるといえる。

問5では、評価対象施策の体系が、予算書の「款」「項」「目」と一致しているかについて質問を行った。

その状況については、第41図のとおりである。「一致させていない」との回答が最も多く、全団体の75.0%という結果であった。また、予算書の「款-項-目」と評価体系を一致させている割合は、全団体の11.1%という結果であった。「一部一致させている」という回答の6.9%を含めても、全団体の18.0%にとどまっている。

この結果は、一般的に、行政評価が総合計画の体系、特に、実施計画などの施策体系に基づいて作成されているからと考えられる。つまり、行政評価の結果などが、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。

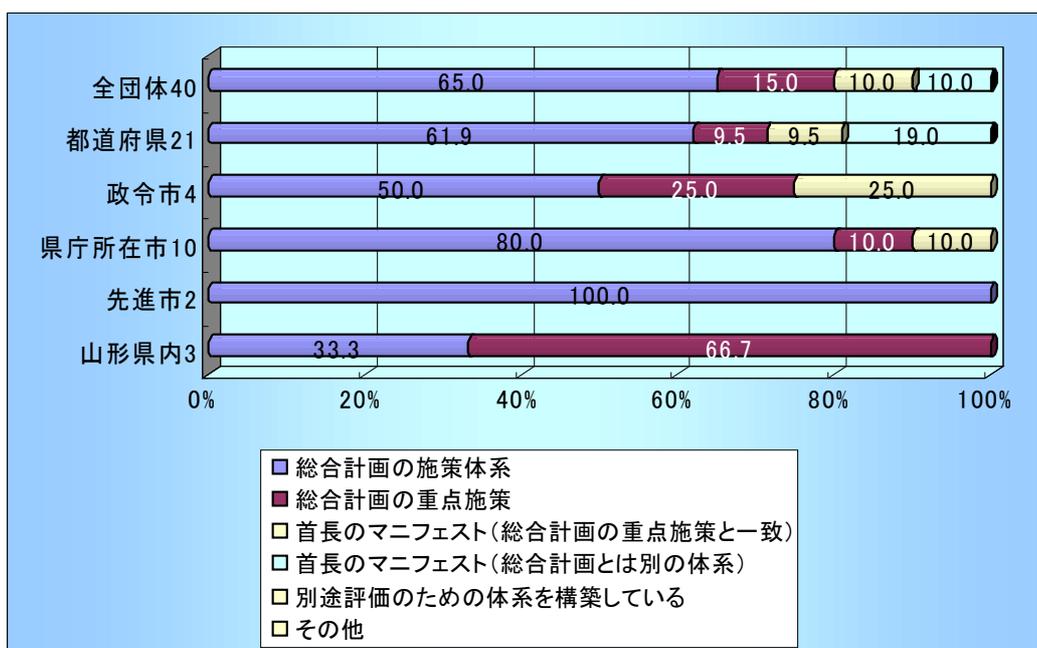
問6では、評価対象施策の体系が、予算編成における「事業別予算」「事項別予算」と一致しているかについて質問を行った。

その状況については、第42図のとおりである。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という回答の割合は、31.9%にとどまる結果となっている。団体区分別には、都道府県で7団体(25.9%)、政令市で3団体(30.0%)、県庁所在市で8団体(38.1%)、先進市で1団体(25.0%)、山形県内で4団体(40.0%)とな

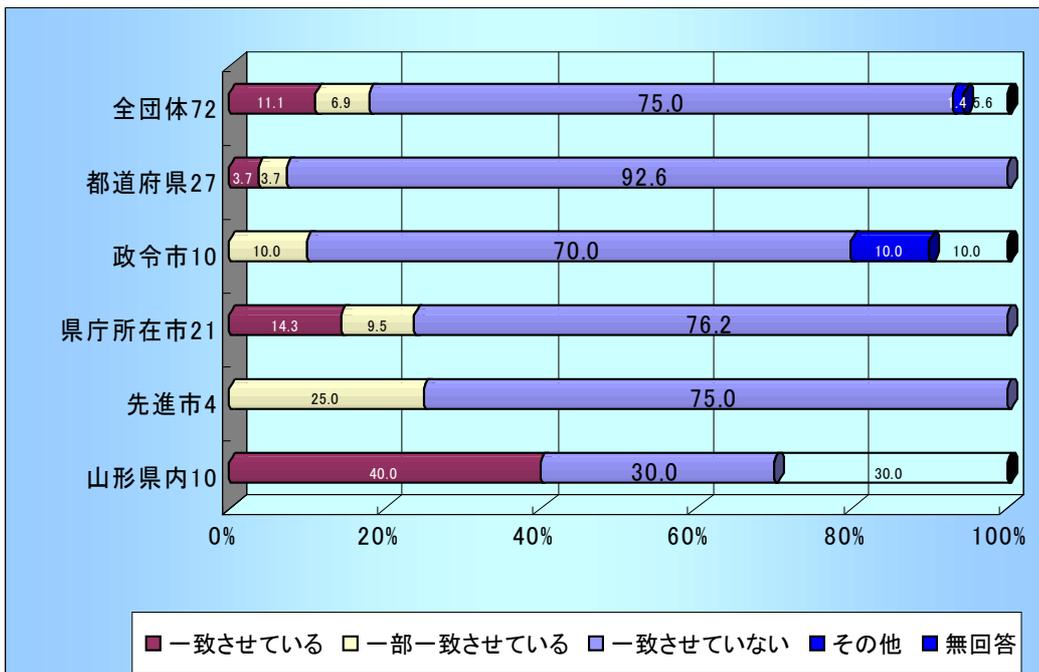
っている。反面、「一致していない」という回答は 45.8%ののぼり、団体区分別には、都道府県で 16 団体（59.3%）、政令市で 3 団体（30.0%）、県庁所在都市で 10 団体（47.6%）、先進市で 1 団体（25.0%）、山形県内で 3 団体（30.0%）となっている。

既に見たように、「事業別・事項別予算」では、自治体が作成した「総合計画」の事業に基づいて、「事業別」「事項別」に予算化された事業別予算体系にのっとり、予算執行がなされるものである。しかしながら、自治体の総合計画に基づいて作成される政策事務や政策目的別事業に対する評価という視点からみると、いくつかの不備な点があることが指摘されている。それらの点を踏まえて、施策の体系を一致させてゆく必要が求められている。

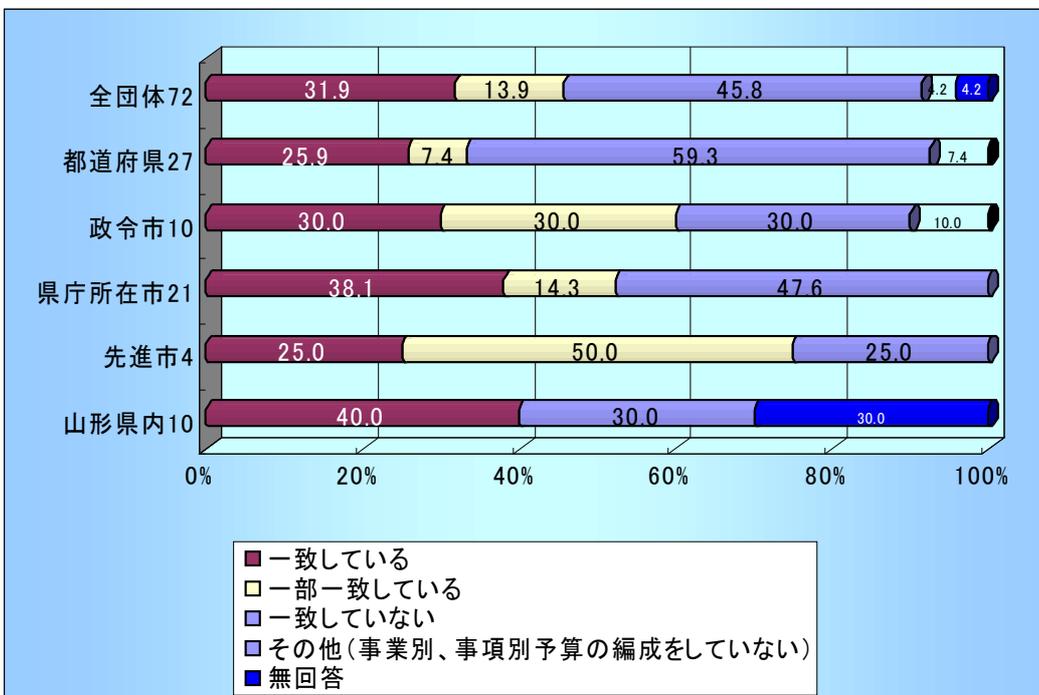
第 40 図 政策・施策評価の体系 (N = 40)



第41図 評価施策の体系と予算書 (N = 72)



第42図 評価施策の体系と事業別予算 (N = 72)



(4) 行政評価指標の特色

問7では、政策・施策・事務事業の「評価指標」について質問を行った。

その状況は、第43図のとおりである。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」、また「その他」と回答した割合が最も多く、それぞれ全団体の38.9%という結果となっている。「数値目標を伴うアウトカム指標」を団体区分別に見ると、都道府県で40.7%、政令市で40.0%、県庁所在市で33.3%、先進市で50.0%、山形県内で40.0%と、団体規模の違いはみられない。次いで、「数値目標を伴うアウトプット（事業活動量）指標」が全団体の12.5%、「政策・施策・事務事業の指標を設定していない」が全団体の6.9%となっている。

さらに、その他の主な回答としては、「数値目標を伴うアウトカム・アウトプット指標」、「数値目標を伴わないアウトカム指標」、「数値目標を伴うアウトカム・アウトプット・インプット指標」などが挙げられる。

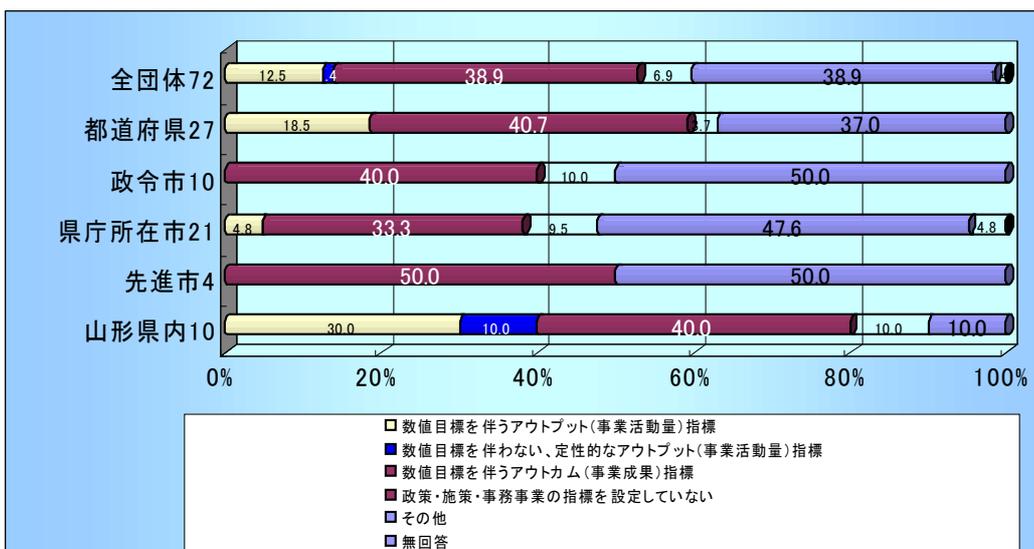
この調査結果から、各団体においては、「アウトカム（事業成果）」での指標を重視しつつも、事務事業の「数値化」「指標化」に困難を要しているという事実を読み取ることができる。もっとも、その評価指標の設定に関しては、総合計画をはじめとする各種行財政計画の数値目標と一致させる必要があると思われる。

問8では、政策・施策レベルの評価における、「ベンチマーク」の設定について質問を行った。

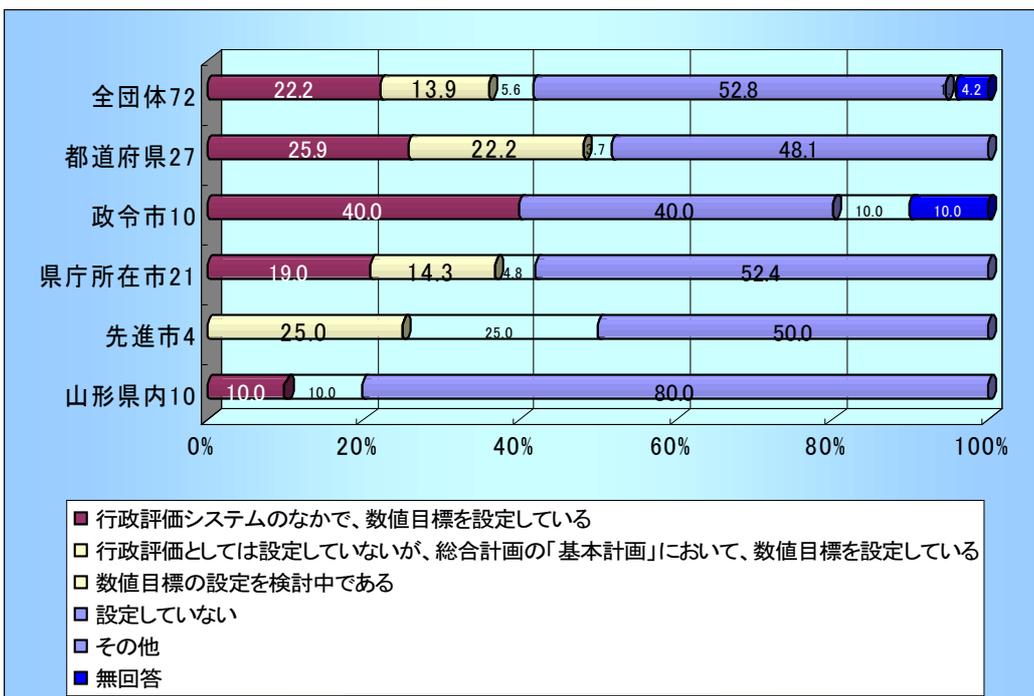
その状況については、第44図のとおりである。「ベンチマークを設定していない」とする回答が52.8%と最も多い結果となっている。団体区分別には、都道府県で48.1%、政令市で40.0%、県庁所在市で52.4%、先進市で50.0%、山形県内で80.0%となっている。反対に、行政評価においてベンチマークを設定しているという回答は、全団体の22.2%にとどまる結果となっている。団体区分別には、都道府県で7団体（25.9%）、政令市で4団体（40.0%）、県庁所在市で4団体（19.0%）、山形県内で1団体（10.0%）となっており、先進市では皆無であった。

ベンチマークは、行政項目ごとに目標値を設定し、その達成度をもって評価することから、特に「政策評価」において有効であるとされる。しかしながら、その有用性については、必ずしも自治体において認識されていないのではないかと考えられる。いずれにせよ、議会や住民にとっても、分かりやすく客観的な評価方式であることが求められているといえよう。

第43図 評価指標の形態 (N = 72)



第44図 ベンチマークの設定 (N = 72)



(5) 行政評価における住民参加

問 9 では、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を行った。

団体区分別の分布状況については、**第45図**のとおりである。行政評価について住民参加を実施しているとの回答は、全団体の 48.6%という結果であった。団体区分別には、都道府県で48.1%、政令市で50.0%、県庁所在都市で47.6%、先進市で75.0%、山形県内で40.0%と、総合計画における住民参加の割合には及ばないものの、比較的高い割合という結果が観察された。他方、「住民参加は実施していない」という回答は、全団体で 38.9%となっている。団体区分別には、都道府県で44.4%、政令市で30.0%、県庁所在市で38.1%、先進市で0%、山形県内で50.0%となっており、「実施している」割合とさほど変わらないという結果になっている。

行政評価への住民参加は、行政評価を踏まえて、どのように財やサービスの提供を改善したか、行政組織や機構をどのように改革したか、次年度の財やサービスの提供において事務事業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等に関し、住民に対して実質的に説明責任を果たすものと考えられる。また、その結果をPDCAサイクルにおける「見直し」(Action)の方向や視点へとつなげてゆくことが肝要といえよう。

問 10 では、「行政評価において住民参加を実施している」と回答した団体に、その住民参加の手法について質問を行った。

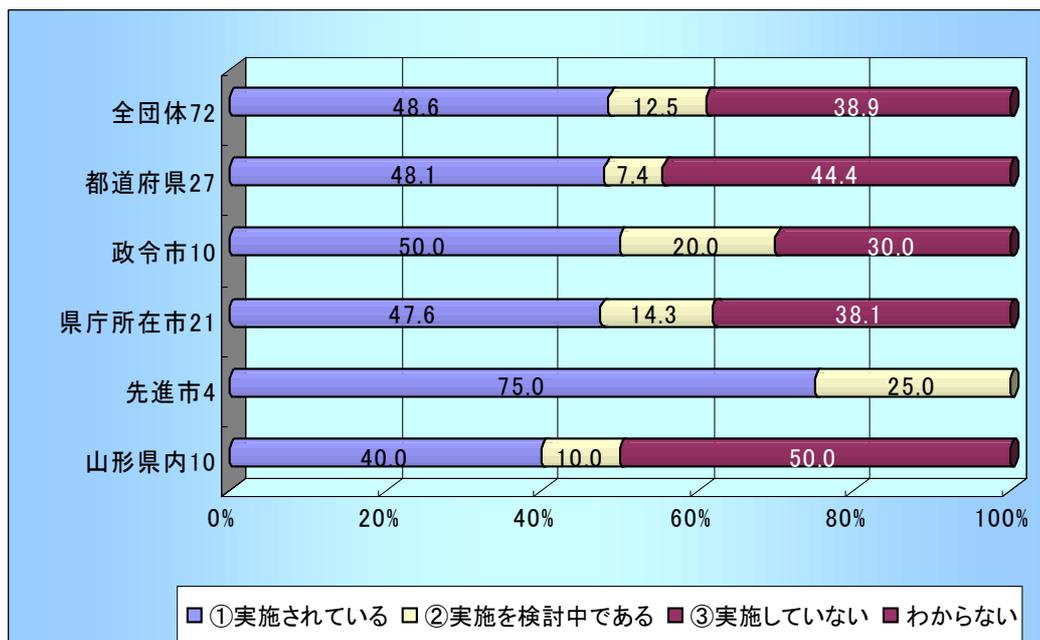
その状況については**第46図**のとおりである。住民参加として「公募住民や外部有識者による第三者機関『評価委員会』等が評価内容をチェックしている」との回答が、全団体の36.1%と最も多いという結果になっている。団体区分別には、都道府県で38.5%、政令市で40.0%、県庁所在市で30.0%、先進市で0%、山形県内で60.0%となっている。次いで、「評価結果等について、ホームページ等でパブリックコメント(意見聴取)を実施している」が27.8%という結果であった。また、団体区分別には、都道府県で46.2%、政令市で20.0%、先進市で33.3%、山形県内で40.0%である一方、県庁所在市においては皆無であった。

くわえて、その他の主な回答としては、「意見聴取及び外部有識者による『評価委員会』を実施している」、「公募住民や外部有識者による第三者機関『行政評価市民委員会』が評価を実施している」、「パブリックコメントという形ではなく、評価表の公表という形で実施している」などが挙げられる。

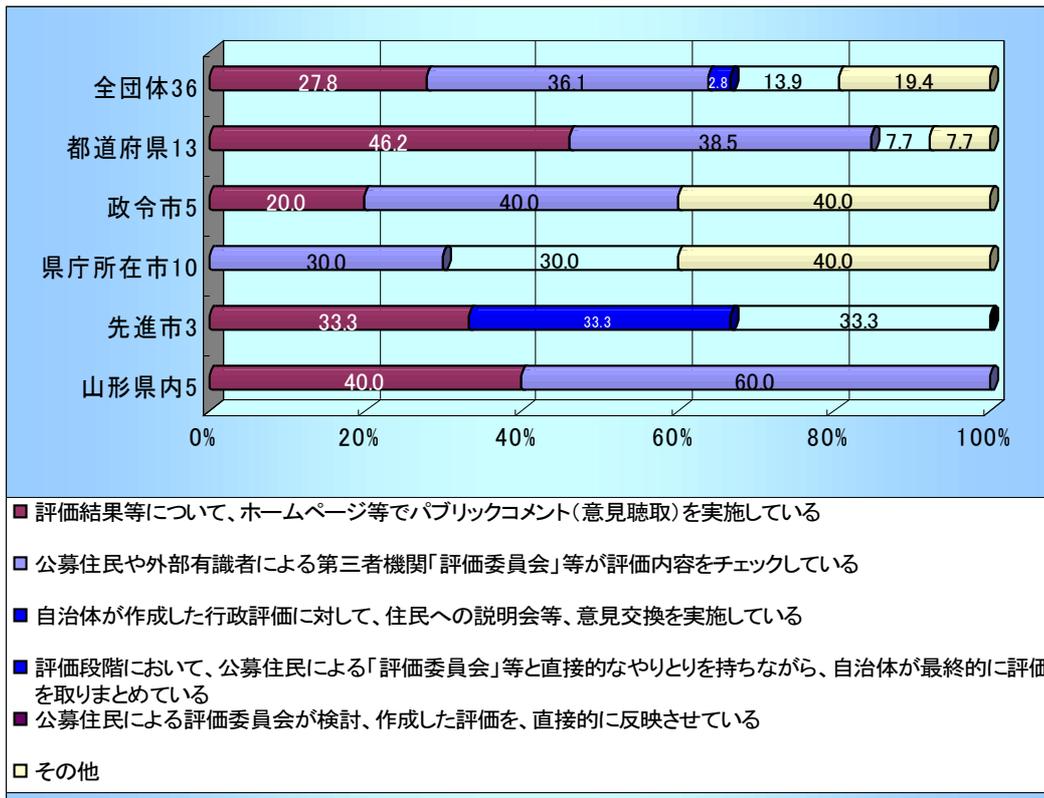
この結果より、行政評価については、行政が自己評価した結果を基礎にした「外部評

価」として、「評価委員会」などへ住民参加する形態が主流になりつつあるという事実を読み取ることができる。こうした面からも、住民にとってわかりやすい「行政評価」であることが肝要であり、「行政評価」の意義・効用を、自治体の首長や議員、職員が十分に理解することが大事であると考えられる。

第45図 行政評価への住民参加 (N = 72)



第46図 行政評価への住民参加手法 (N = 36)



(6) 行政評価の公表状況

問11では、行政評価結果の議会への報告状況について質問を行った。

その報告状況については、第47図のとおりである。「特別に報告していない」との回答が、全団体の47.2%と最も多いという結果となっている。団体区分別には、都道府県で44.4%、政令市で60.0%、県庁所在市で52.4%、先進市で75.0%、山形県内で20.0%と、都市部での割合が高い結果となっている。

反対に、「本会議で報告、説明している」が全団体の4.2%、次いで「委員会のみで報告、説明している」が25.0%、「委員会や本会議の資料として配布している」が22.2%という結果であった。

この調査結果から、多くの団体においては、行政評価を実施したものの議会への報告が不十分であり、参考資料程度にとどまっているという事実を読み取ることができる。

行政評価の導入目的の一つである、住民に対する説明責任を果たすためにも、議会へ報告し、評価結果に対する共通認識を高めることが重要であると思われる。また、議会においても、執行機関の行う行政評価の結果等について報告・説明を求めるなど、執行機関に対する監視機能を高めることが期待されている。

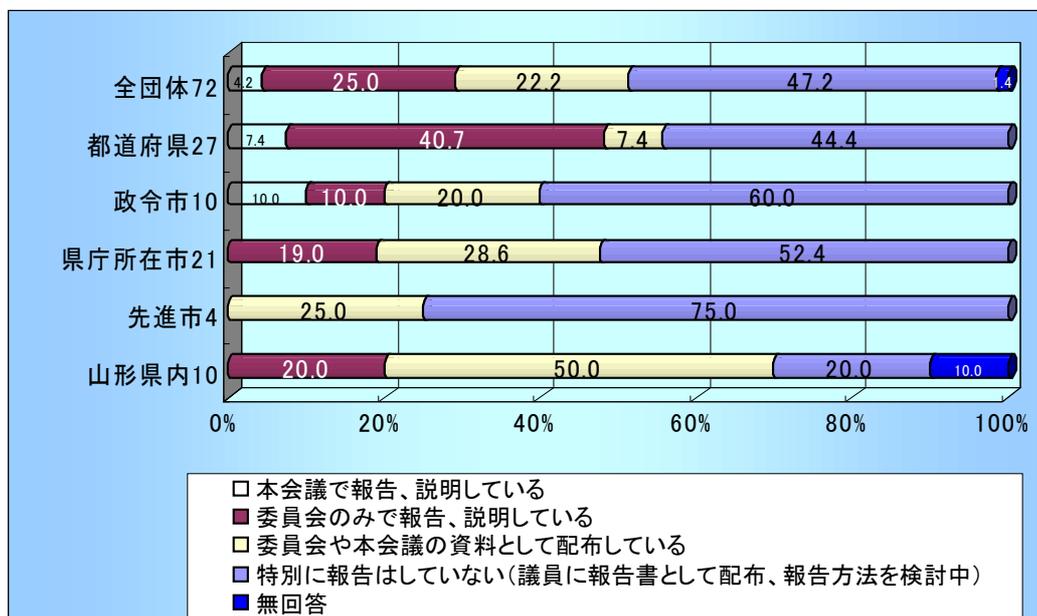
問 12 では、行政評価結果の公表状況について質問を行った。

その公表状況については、第48図のとおりである。「その他」とする回答が、全団体の56.9%と最も多い結果となっている。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」が31.9%となっている。反対に、「公表していない」とする回答は、全団体の5.6%にすぎないという結果になっている。

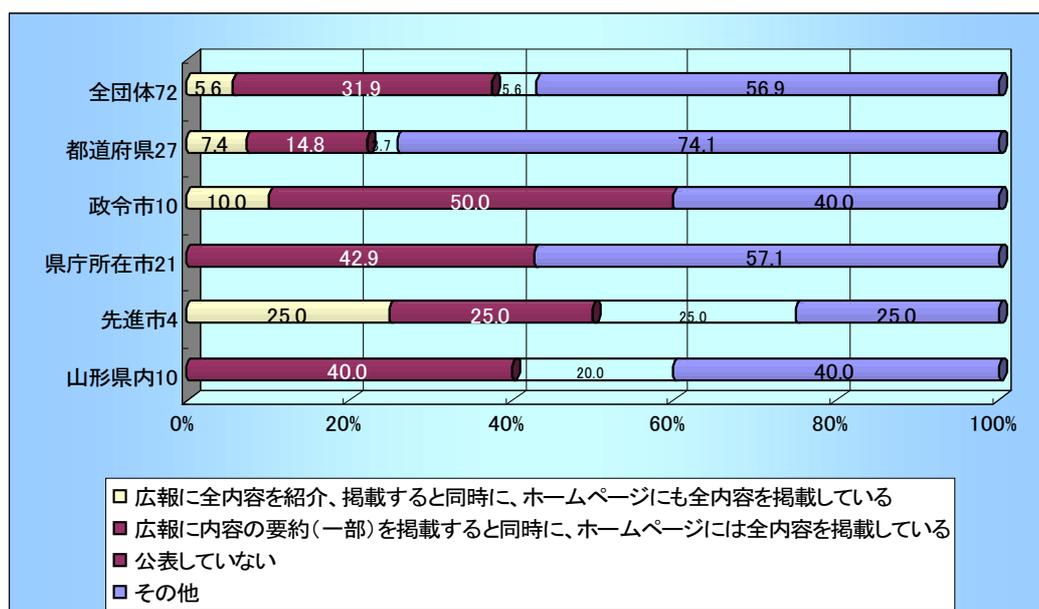
なお、その他の主な回答としては、「ホームページに全内容を掲載するとともに、県民及び市民窓口（行政情報センター等）で公表している」、「ホームページに全内容を掲載している」、「各区役所の情報公開コーナーに全内容を公表するとともに、ホームページにも要約等を掲載している」などが挙げられる。

したがって、行政評価の公表方法としては、大部分の団体で「ホームページにて全内容を公表している」という結果が観察された。住民の行政運営に対する意識・関心を高めるためにも、住民にとってわかりやすい評価情報の公表が求められるといえよう。

第47図 行政評価の議会報告 (N = 72)



第48図 行政評価の公表 (N = 72)



(7) 総合計画との関連性

問 13 では、「行政評価」と「総合計画」との連携について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、第49図のとおりである。「その他」とする回答が最も多く、全団体の 31.9% という結果であった。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」が 23.6%、「評価結果を踏まえて、実施計画を見直している」が 16.7% となっている。一方、「連携が図られていない」は、全団体の 18.1% という結果であった。

なお、その他の主な回答としては、「評価結果を踏まえて、施策毎に重点課題を抽出し、改善策の企画立案、実施をしている」、「評価結果を踏まえて、総合計画の進行管理、重点施策・重点事業の選定を行っている」、「総合計画に基づいた評価の体系となっているが、十分な活用はされていない」などが挙げられる。

この結果から、評価結果を踏まえて「総合計画」を意識した見直しや方向性の視点を持つ団体、つまり、PDCA サイクルを踏まえて実際の業務や「実施計画」にフィードバックする観点をもつ団体と、単に事務事業の見直しや、実施したにすぎない団体とに分かれていると見ることができる。

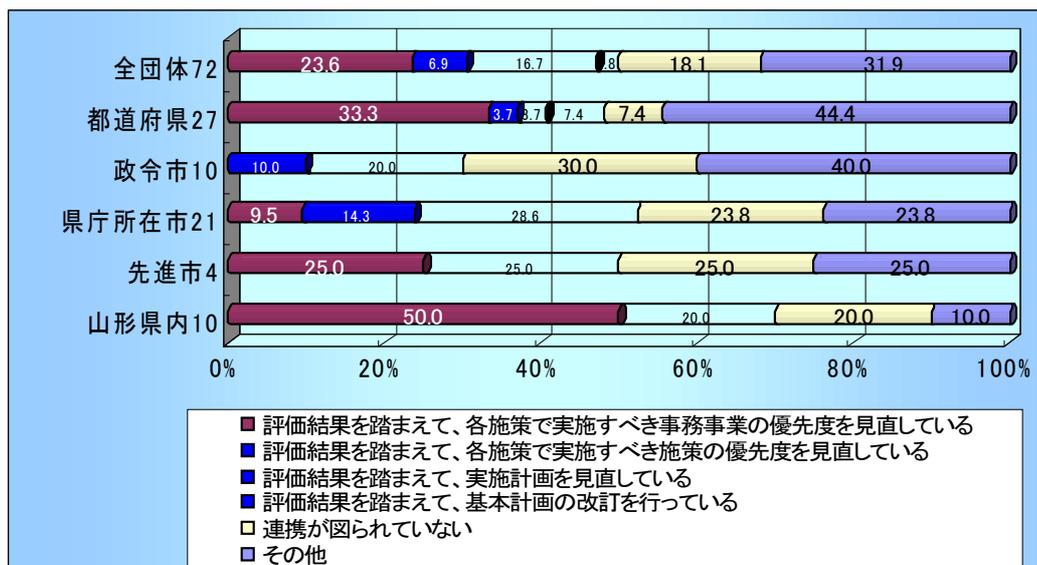
行政評価は、PDCA サイクルにおける「検証」(Check) の位置づけとして、それが政策形成、つまり予算編成にフィードバックされてこそ、本来の意味があると考えられる。

すなわち、「総合計画」における施策の大綱や、「財政計画」「実施計画」などの進

捗状況や目標達成状況をコストとともに評価し、結果を翌年度予算へ反映させるための手段としてである。

各自治体において、NPM手法に基づく「行政評価」を積極的に導入している意義は大きいといえるが、今後は系統的に「PDCAサイクルの体系化」を図ることが急務の課題といえる。

第49図 総合計画との連携 (N = 72)



(8) 予算編成への反映とその課題

問 14 では、行政評価結果の予算編成への反映状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、第50図のとおりであり、「予算要求や査定の参考程度としている」との回答が、全団体の41.7%と最も多かった。団体区分別には、都道府県で33.3%、政令市で30.0%、県庁所在市で47.6%、先進市で75.0%、山形県内で50.0%となっている。次いで、「結果を踏まえて事業の必要性や実施主体のあり方等について見直しを行い、翌年度予算に反映させている」が34.7%、「行政評価の方向付け（継続・廃止等）を踏まえ査定し、翌年度予算に反映させている」が11.1%という結果となっている。

また、その他の主な回答としては、「改善策を予算要求に反映させている」、「事前評価結果により新規事業の予算要求の可否を決定」、「事後評価結果を予算査定時の参考とする」などが挙げられる。

この結果においては、評価結果の予算編成への反映について「予算要求や査定の参考程

度」であるとの回答が全体の 4 割程度を占めたことに注目される。言い換えれば、「評価結果は一定の考慮はするものの、予算に対し直接的な関連性はない」と考えられ、その導入目的、及び活用方法が必ずしも明確でないように思われる。

今後、行政評価の仕組みをどのように機能させ、評価結果を活用し、予算の効率化など自治体の財政健全化に適切に反映させていくかということが課題といえよう。

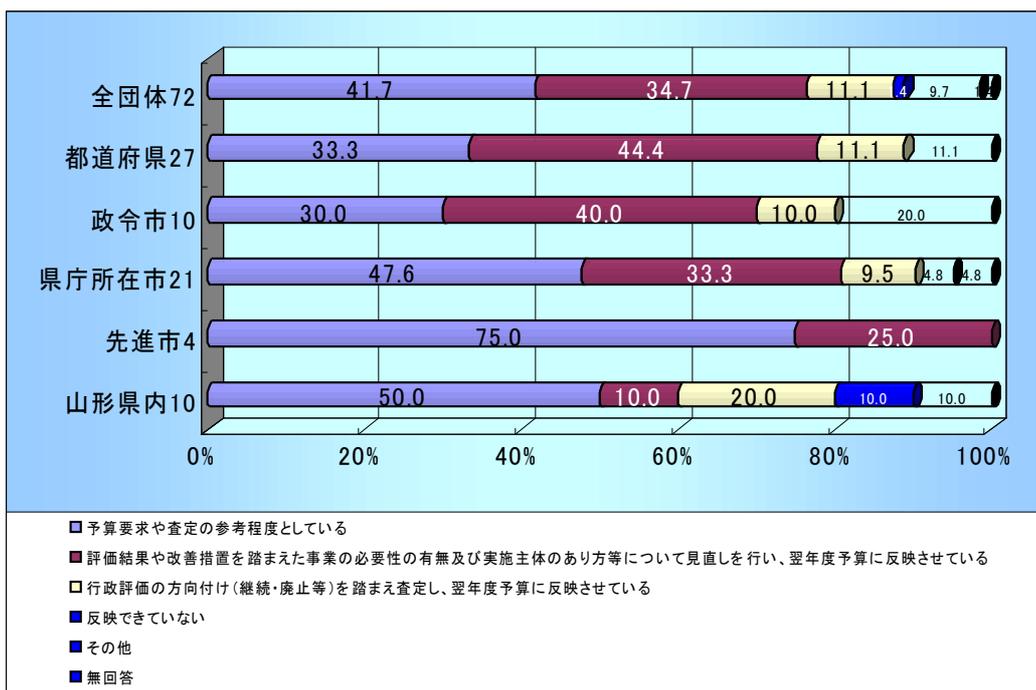
問 15 では、行政評価結果を予算に反映する際の問題点について質問を行った。

その結果は、**第51図**のとおりである。「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」との回答が、全団体の 29.2%と最も多い結果となっている。団体区分別には、都道府県で 40.7%、政令市で 10.0%、県庁所在市で 23.8%、先進市で 25.0%、山形県内で 30.0%となっており、都道府県においてその割合が高くなっている。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」との回答割合が、全団体の 22.2%となっている。団体区分別には、都道府県で 11.1%、政令市で 20.0%、県庁所在市で 33.3%、先進市で 50.0%、山形県内で 20.0%となっており、県庁所在市や先進市でその割合が高くなっている。

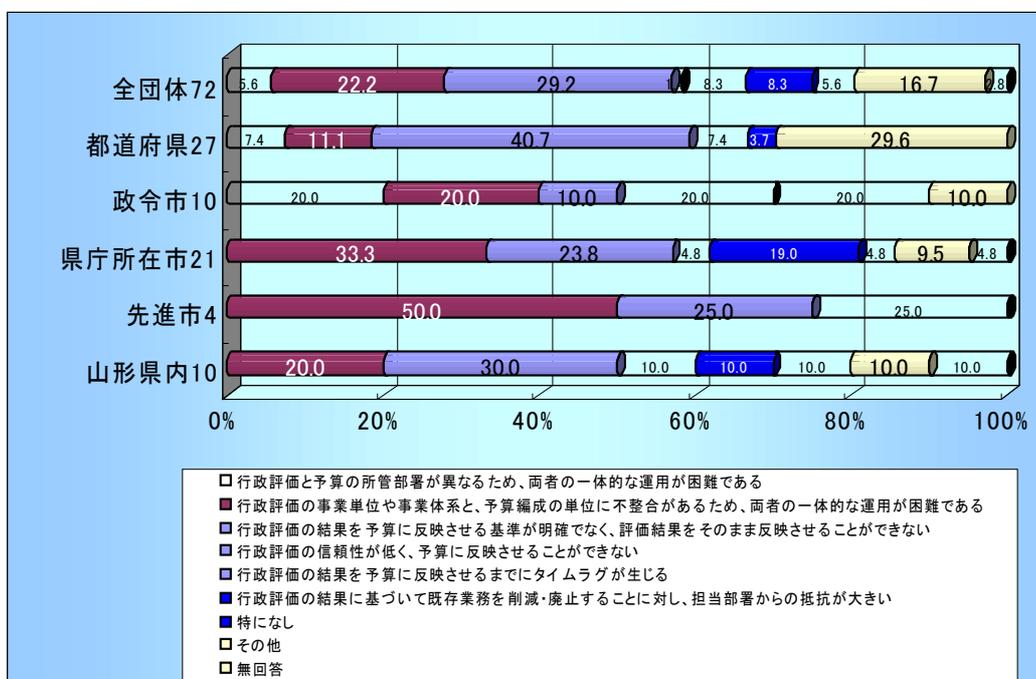
さらに、その他の主な回答としては、「行政評価は基本的に事後評価であるため、問題点や要改善点を明らかにすることはできるが、予算要求に必要な改善方法を特定することはできない」、「目標値の設定や、目標に対する達成度の評価などの手法が確立されていない」などが挙げられる。

この結果からみると、問 14 と同様に、行政評価導入時点において、その導入目的と活用手法が明確でなかったことにより、「予算に反映させる基準」や「行政評価と予算編成の単位の整合性」が図られていなかったと考えられる。今後、新たな総合計画の策定や予算編成手法の見直しに合わせて、さらなる体系化を図っていくことが肝要である。

第50図 予算編成への反映 (N = 72)



第51図 評価結果を予算に反映する問題点 (N = 72)



(9) 行政評価を通じての成果

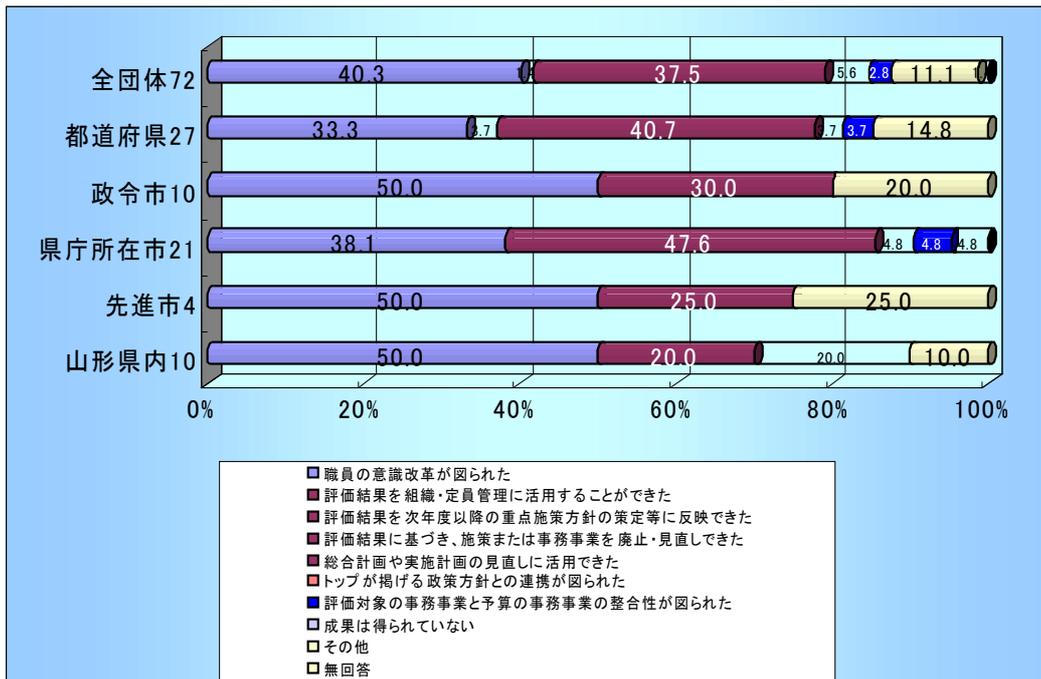
問 16 では、行政評価を導入して得られた成果について質問を行った。ただし、最も成果のあった項目に絞る必要から、あてはまるもの 1 つのみに限定回答とさせていただいた。

団体区分別による分布状況については、**第 52 図**のとおりである。「職員の意識改革が図られた」との回答が、全団体の 40.3%と最も多い結果となっている。団体区分別には、都道府県で 33.3%、政令市で 50.0%、県庁所在市で 38.1%、先進市で 50.0%、山形県内で 50.0%となっている。次いで、「評価結果に基づき、施策または事務事業を廃止・見直しできた」との回答の割合が、全団体の 37.5%となっている。団体区分別には、都道府県で 40.7%、政令市で 30.0%、県庁所在市で 47.6%、先進市で 25.0%、山形県内で 20.0%となっており、都道府県や県庁所在市で高い割合となっている。

さらに、その他の主な回答としては、「評価の PDCA サイクルにより、県民にとっての成果（アウトカム）の達成を目指す目的指向型の行政運営が確立し、行政の生産性の向上（効率性とサービスの向上）が図られている」、「市民への情報公開が進んだ」などが挙げられる。

この結果からは、「職員の意識改革が図られた」との回答が、全団体の約 4 割を占めたことに注目される。すなわち、実際に、その意識改革により、どのように行政運営の効率化に反映されたのかを改めて問わねばならないであろう。現在の行政評価システムは未だ改良段階にあるといえるが、その導入により「PDCA サイクルの体系化」を確立していくことが重要であると考えられる。

第 52 図 行政評価導入による成果 (N = 72)



4 バランスシート等の作成に関する調査結果の概要

(1) バランスシートの作成状況

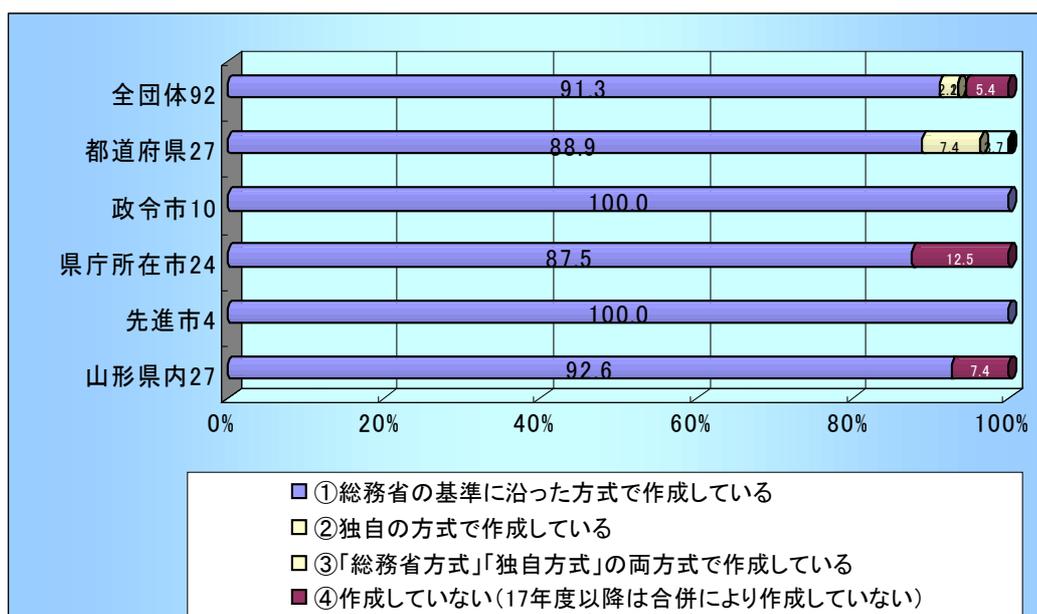
問1では、普通会計における「バランスシート」の作成状況について質問を行った。

その作成状況については、第53図のとおりである。「総務省の基準に沿った方式で作成している」が最も多く、全団体の91.3%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で88.9%、政令市で100%、県庁所在市で87.5%、先進市で100%、山形県内で92.6%といずれの団体も高い割合となっている。また、「独自の方式で作成している」という回答は、2団体のみで全体の2.2%、「総務省、独自の両方式で作成している」との回答は、1団体のみで全体の1.1%であった。したがって、「バランスシート」を作成している団体は、「総務省方式」「独自方式」を含めると、全団体の94.6%と高い割合である結果が得られた。これは、総務省が平成18年8月に実施した「地方公共団体のバランスシート等の作成状況」の結果（普通会計バランスシート作成：都道府県100%、政令指定都市100%、市区67.5%、町村40.7%）ともほぼ一致する結果となっている。

「総務省方式」というのは、NPM手法として、従来からのフロー（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、「普通会計バランスシート」の作成手法を自治体に示したものである。

つまり、「総務省方式によるバランスシート」の作成割合が高いのは、自治体独自の行財政改革意識からではなく、国の要請に基づき、住民に対する説明責任を示しているにすぎない、という事情を読み取ることができる。

第53図 バランスシートの作成状況 (N = 92)



(2) 総務省方式における肯定と否定

問2では、「総務省方式」にてバランスシートを作成していると回答した団体に、「総務省方式」の「資産の部」に総務費、民生費等の項目がある点に関し、「違和感」があるかについて質問を行った。

その結果は、第54図のとおりである。「総務省方式の『資産の部』に違和感を持つか」という質問に対して、「特段違和感を持たない」との回答が最も多く、全団体の75.3% (64 団体) という結果になっている。一方、「違和感があるため一部は独自の工夫をしている」、「違和感があるため独自の方式を採用している」との回答を含めると、全団体の3.6% (3 団体)にとどまっている。

また、その他の主な回答としては、「実際の資産との乖離がある」、「違和感があるが、簡便に作成できるため準用している」、「違和感があるため『総務関係』『民生関係』等としている」などが挙げられる。

この結果から、「総務省方式」のバランスシートについては、ほとんどの団体が特段何の疑問も感じずに作成している状況にあるなかで、一部団体では独自の検討を始めていると見ることができる。

問3では、一部または全てにおいて「独自方式」にてバランスシートを作成していると回答した団体に、「資産の部」に関してどのような方法を採用しているか質問を行った。

「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

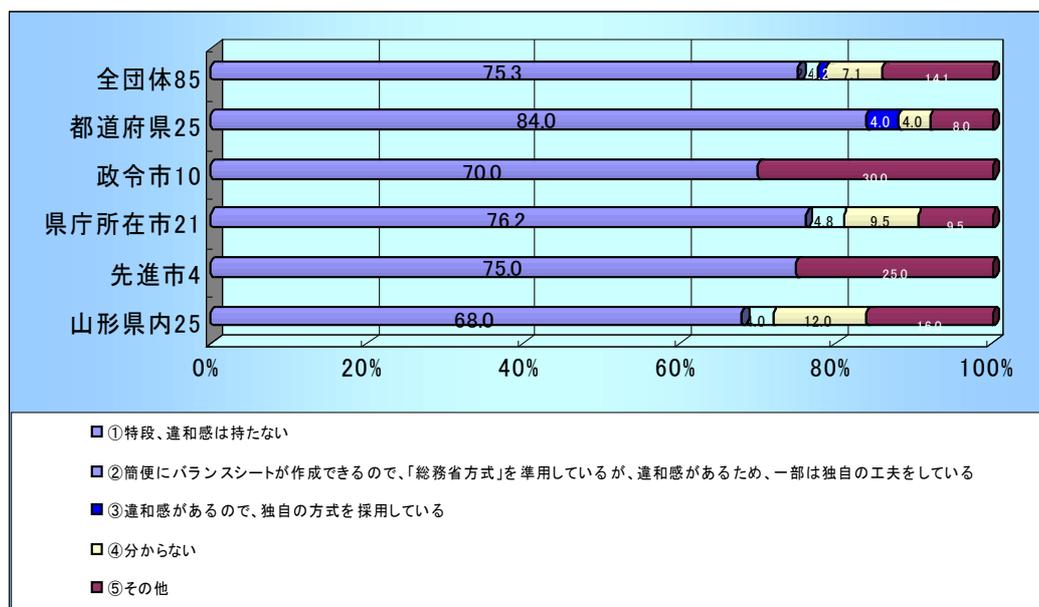
『総務関係施設』『民生関係施設』に区分して作成している」とする回答が、先進市で 1 団体という結果となっている。

その他における回答（都道府県 3 団体、山形県内 1 団体）を列記すると、次のとおりである。

- 1 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。
- 2 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、「有形固定資産」を「総務費資産」、「民生費資産」等に区分して作成している。
- 3 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。
- 4 実存しなくなった有形固定資産を消去している。

この回答結果から、バランスシートを作成するにあたり、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か否か、という姿勢を見ることができる。

第 54 図 「総務省方式」に対する肯定と否定 (N = 85)



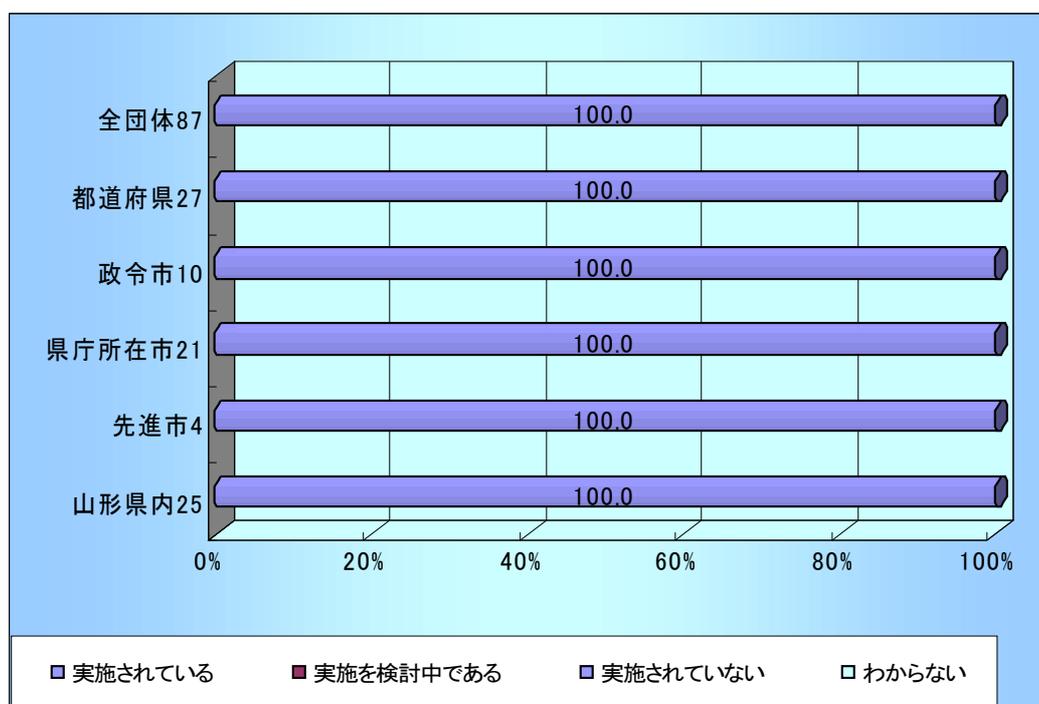
(3) バランスシート等作成における住民参加

問4から問5では、バランスシート等（行政コスト計算書等含む）の作成における住民参加の実施状況について質問を行った。

結果は、第55図のとおりである。バランスシート等の作成にあたり「住民参加は実施されていない」とする回答が最も多く、全団体の100%という結果が観察された。

この結果から、住民参加の実施にあたっては、バランスシートの作成に関する住民の理解・知識が前提になると考えられるが、概ね、「総務省方式」が、小規模な団体でも比較的容易にバランスシートの作成に取り組むことができる状況にあるためと推察することができる。

第55図 バランスシート等における住民参加 (N = 87)



(4) バランスシート等の公表状況

問6では、バランスシート等の議会への報告状況について質問を行った。

議会への報告状況については、第56図のとおりである。バランスシートを「特別に議会へ報告はしていない」との回答が最も多く、全団体の51.7%という結果であった。団体区分別には、都道府県で63.0%、政令市で40.0%、県庁所在市で52.4%、先進市で75.0%、山形県内で40.0%と、都道府県や先進市で高い割合となっている。次いで、「委員会や本

会議の資料として配布している」が全団体の24.1%、「委員会のみで報告、説明している」が全団体の23.0%となっている。

以上、調査結果からみると、バランスシートを作成したものの、議会に対する報告や説明は不十分であるという事実を読み取ることができる。この結果については、先に述べた「行政評価結果の議会への報告状況」（「特別に報告はしていない」とする回答が全体の47.9%）と同様の傾向にあるともいえ、「バランスシート」をどのように活用していくのかという視点が多くの団体において欠如しているのではないかと、といった点が懸念される。

また、議会においても、バランスシートの結果等について報告・説明を求めるなど、執行機関に対する監視機能を高めることが期待されている。

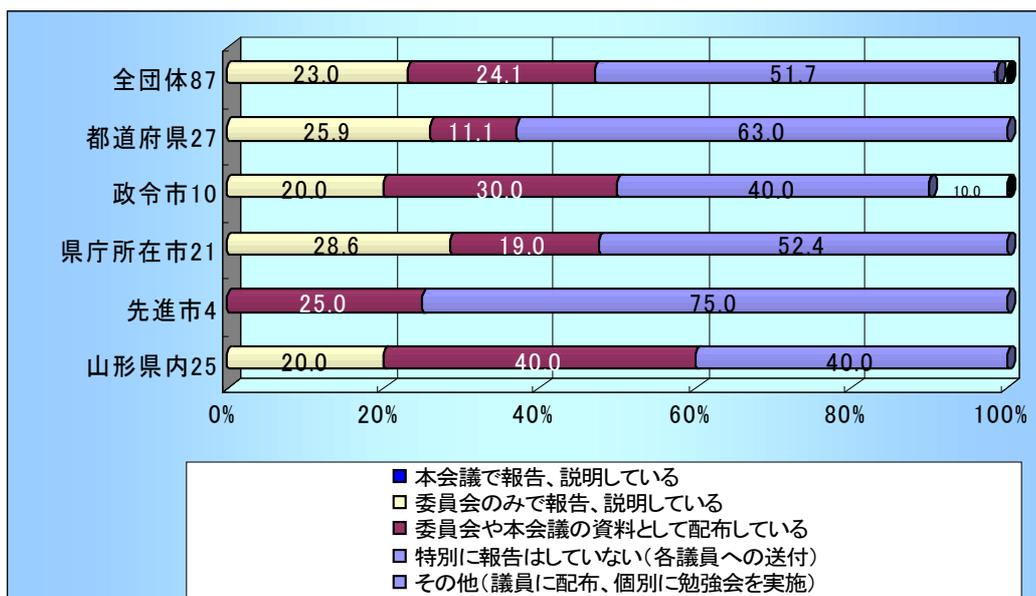
問7では、バランスシート等の公表状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、**第57図**のとおりである。「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」との回答が最も多く、全団体の41.4%という結果であった。団体区分別には、都道府県で63.0%、政令市で70.0%と高い割合であるのに対し、県庁所在市で33.3%、先進市で25.0%、山形県内で16.0%と低くなっている。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」が全団体の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」が全団体の17.2%となっている。一方、「公表していない」とする回答は、全団体の10.3%という結果になっている。

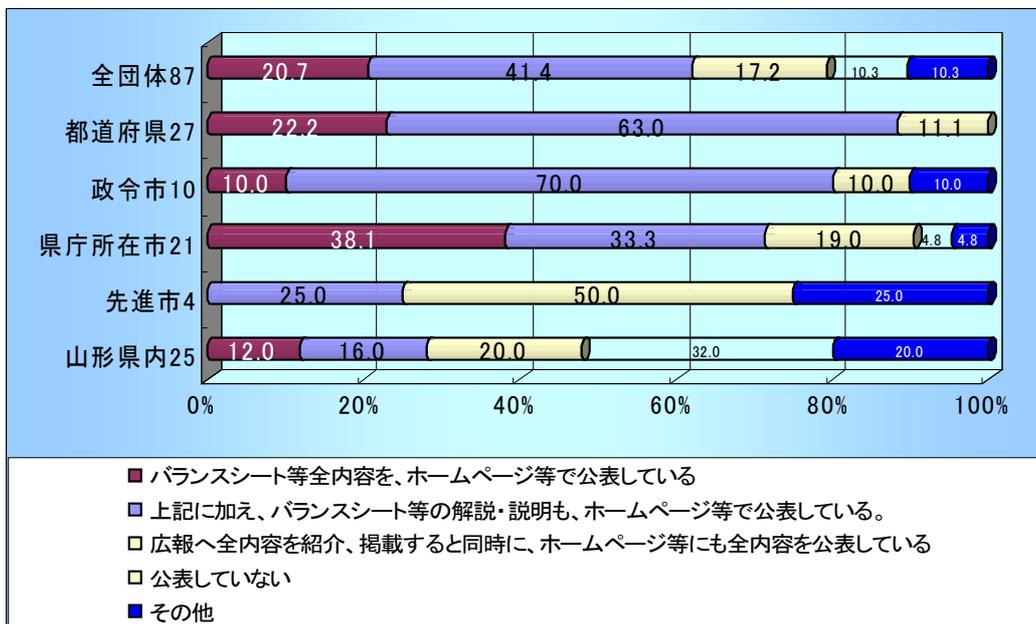
また、その他の主な回答としては、「広報誌のみで公表」、「ホームページに掲載し、資料室へ配架予定」、「財政状況説明書に添付」などが挙げられる。

したがって、バランスシート等の公表方法としては、大部分の団体で「ホームページにて全内容を公表」しているという結果が観察された。財政運営に対する住民への説明責任を果たすためにも、住民にとってわかりやすい財務諸表の公表が求められるといえよう。

第56図 バランスシート等の議会報告 (N = 87)



第57図 バランスシート等の公表状況 (N = 87)



(5) バランスシート等の活用状況

問 8 では、財政運営におけるバランスシート等の活用状況について質問を行った。

その活用状況については、第58図のとおりである。バランスシートが財政運営において「活用されていない」との回答が最も多く、全体の 51.7%という結果であった。団体区分別には、都道府県で 44.4%、政令市で 60.0%、県庁所在市で 38.1%、先進市で 75.0%、山形県内で 64.0%となっている。次いで、「ある程度活用されている」が全団体の 46.0%、「有効に活用されている」が全団体の 2.3%という結果になっている。

この結果から、バランスシートの取組みは進んでいるものの、実際にその活用については、大部分の団体において検討段階にあるという事実を読み取ることができる。

バランスシート（貸借対照表）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。その意味でも、PDCAサイクルにおける「検証」（Check）の観点から、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してゆくことが必要である。

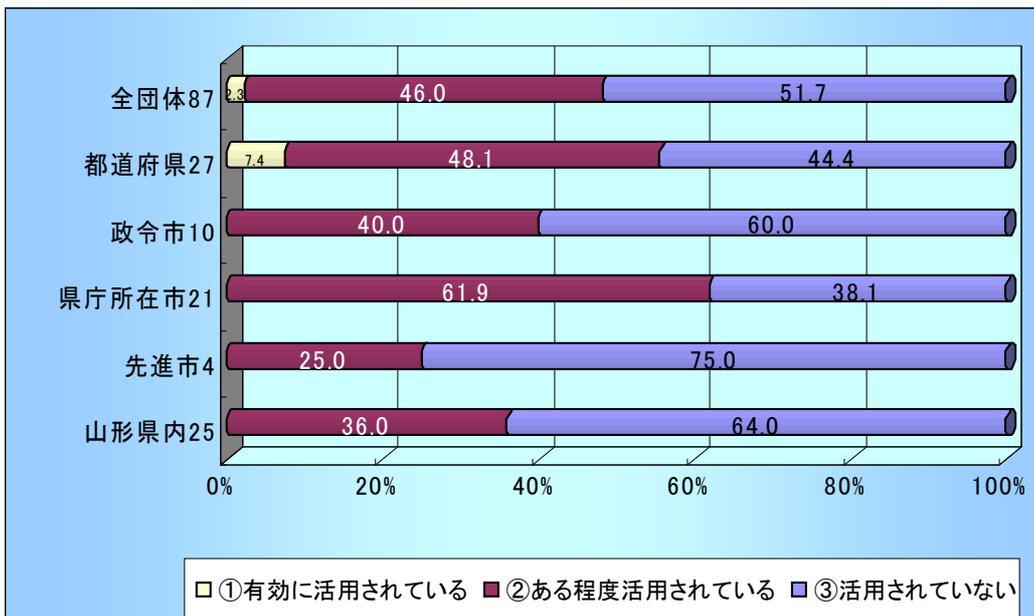
問 9 では、バランスシート等が「有効に活用されている」、または「ある程度活用されている」と回答した団体に、その活用方法について質問を行った。

回答 43 団体における活用方法については、第59図のとおりである。バランスシートの活用については、「現金以外の資産・負債について、住民に情報提供する等、アカウントビリティの向上に活用している」との回答が最も多く、全団体の 72.1%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で 80.0%、政令市で 75.0%、県庁所在市で 76.9%、先進市で 100%となっている反面、山形県内で 44.4%にとどまっている。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」が全団体の 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」が全団体の 9.3%となっている。

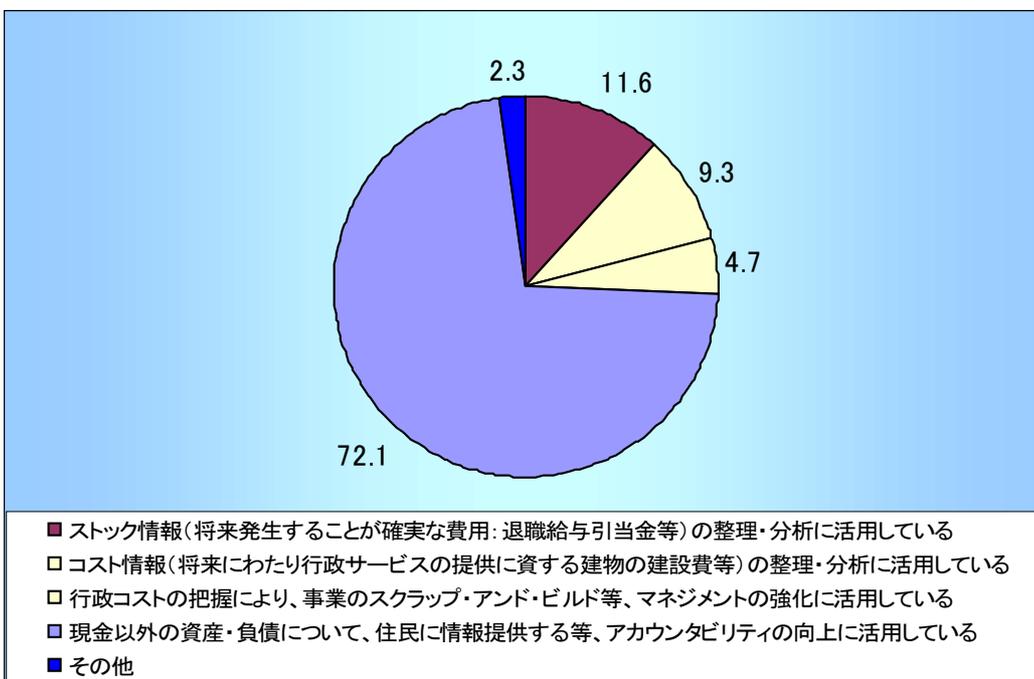
また、その他の主な回答としては、「都財政の状況を的確に説明するという説明責任の充実」、「都としての財政運営や個別事業のあり方を取り決めるマネジメント能力の向上」などが挙げられる。

以上、調査結果からみると、概ね、バランスシート等の活用方法としては、「住民に対する説明責任の向上として、ある程度活用されているにすぎない」という実態が観察される。なお、その活用の方向性としては、問 8 の分析で述べたところである。

第 58 図 バランスシート等の活用状況 (N = 87)



第 59 図 バランスシート等の活用方法 (N = 43、単位 ; %)



(6) 決算の公表の特色

問 10 では、議決後の決算の公表時期について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、第60図のとおりである。「その他」とする回答が最も多く、全団体の 65.2%という結果となっている。すなわち、決算の公表時期が 10 月以降とする団体が多数という結果がみられる。団体区分別には、都道府県で 74.1%、政令市で 90.0%、県庁所在市で 62.5%、先進市で 50.0%、山形県内で 51.9%であり、都道府県や政令市でその割合が高くなっている。次いで、決算の公表時期が「9月」が全団体の 29.3%、「8月」が同 4.3%、「7月」が同 1.1%となっている。

さらに、その他の主な回答としては、「議決前の 7月中旬に決算の概要を公表している」、「企業会計は 12 月、一般会計・特別会計は 1月に公表している」、「10 月以降の議会で公表している(回答多数)」などが挙げられる。つまり、この結果からは、決算認定まで時間を要しているため、その公表が遅くなっているという実態を読み取ることができる。

もっとも、自治体の決算は、地方自治法第 233 条により、「出納の閉鎖後 3ヶ月以内」に取りまとめ、監査委員の審査に付した後、次の通常予算を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。すなわち、地方自治法第 235 条第 5 項により、5 月 31 日をもって出納閉鎖される場合でも、早くとも 8 月ないし 9 月議会での決算認定にならざるを得ないであろう。しかしながら、PDCA サイクルにおいて、次年度の「予算編成」へフィードバックするためにも、決算の早期公表は重要であると思われる。

問 10 - 1 では、決算の公表方法について質問を行った。

その結果は、第61図のとおりである。「決算の結果を広報へ概要掲載すると同時に、ホームページに全内容を公表している」という回答が最も多く、全団体の 58.7%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で 40.7%、政令市で 70.0%、県庁所在市で 58.3%、先進市で 100%、山形県内で 66.7%となっている。次いで、「ホームページにより全内容を公表している」が全団体の 15.2%であり、前述の回答を含めると、全団体の 73.9%がホームページにより全内容を公表しているという結果となっている。一方、「公表していない」とする回答は、全団体の 1.1% (1 団体)にとどまっている。

また、その他の主な回答としては、「広報、ホームページで概要を紹介」、「来庁しての閲覧及び広報には概要掲載」、「議決前の 8 月に報道への資料提供とホームページの公表を行っている」などが挙げられる。

この結果より、概ね「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。

今後とも、自治体財政が厳しい状況にあるなかで、適正な財政運営に資するためにも、財政状況に関して的確にその実情を伝え、住民の理解を得ることが重要といえよう。

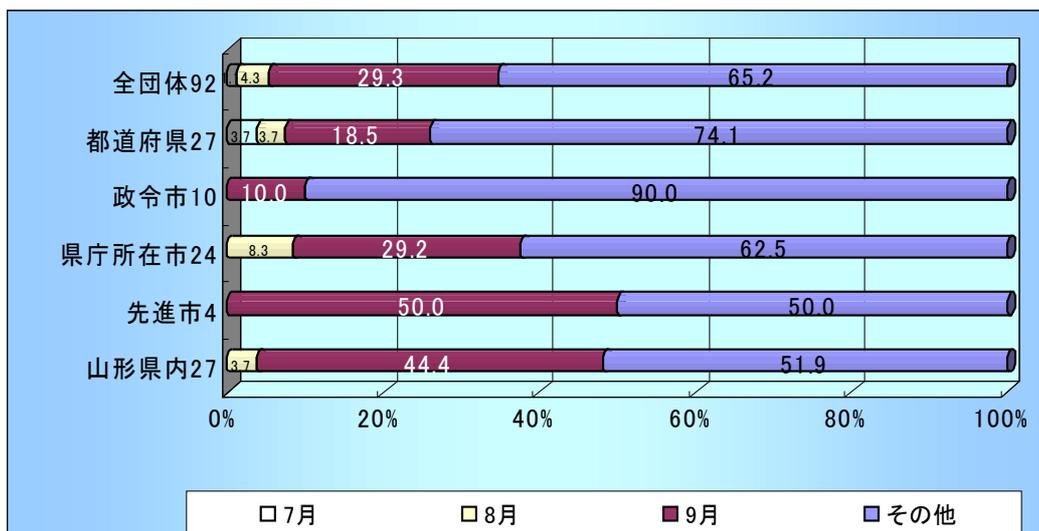
問 10 - 2 では、決算の公表範囲について質問を行った。

回答 92 団体における公表範囲は、第62図のとおりである。決算の公表範囲は、「一般会計と特別会計と公営企業会計」とする回答が最も多く、全団体の 58.7% という結果となっている。団体区分別には、都道府県で 51.9%、政令市で 80.0%、県庁所在市で 66.7%、先進市で 75.0%、山形県内で 48.1% といずれの団体でも最も多い結果となっている。次いで、「一般会計と特別会計」が全団体の 18.5%、「普通会計のみ」、「一般会計のみ」がそれぞれ 5.4 % となっている。

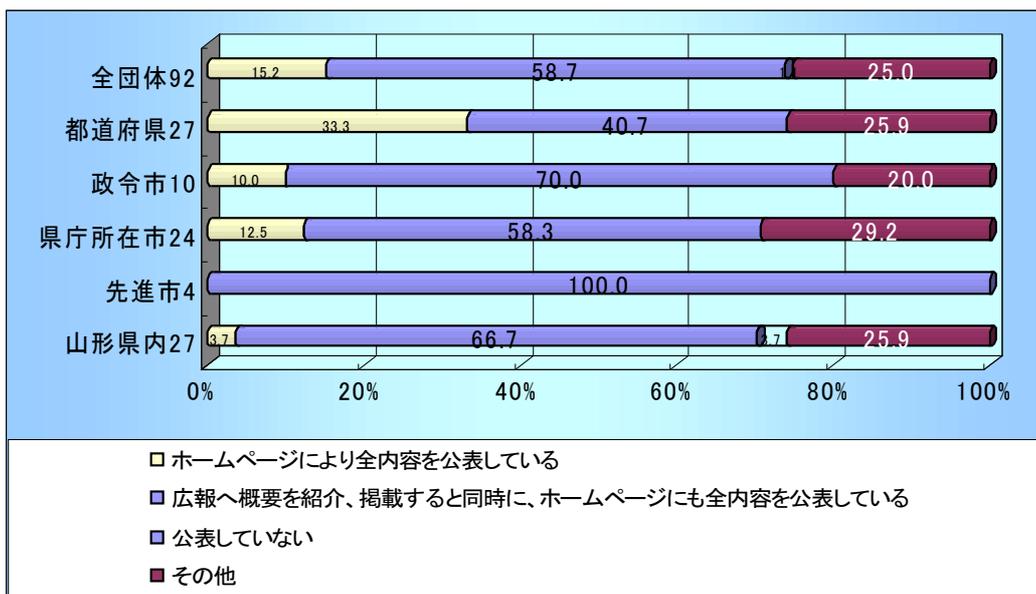
さらに、その他の主な回答としては、「普通会計と公営企業会計と特別会計」、「広報誌では一般会計と特別会計と公営企業会計、ホームページでは普通会計のみ」、「広報では一般会計のみ、ホームページでは普通会計のみ」などが挙げられる。

この結果から、概ね、各団体においては「地方財政状況調査（決算統計）」に基づいた決算概要を公表していると考えられるが、財政の状況をもれなく把握のうえ、住民に対して公表するという観点からは、地方独立行政法人、一部事務組合等、地方三公社及び第 3 セクター等の決算状況についても公表が期待されるところである。

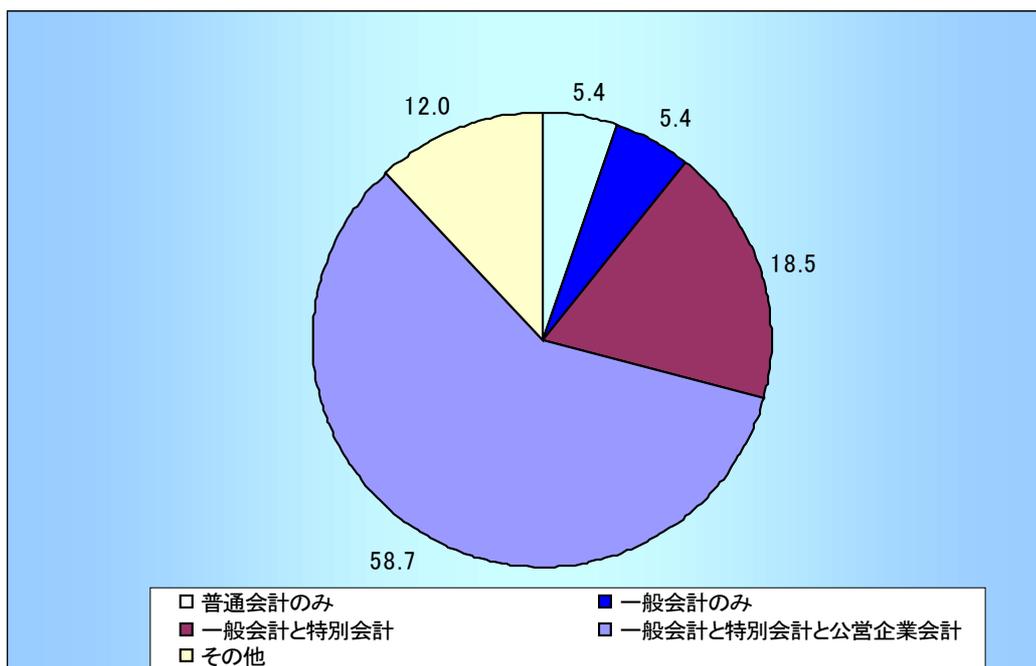
第 60 図 決算の公表時期 (N = 92)



第 61 図 決算の公表方法 (N = 92)



第 62 図 決算の公表範囲 (N = 92、単位 ; %)



5 行政改革の取組みに関する調査結果の概要

(1) 行政改革推進体制の状況

問1では、「集中改革プラン」策定後における、行政改革に関する施策の実施の推進または管理のための、行政改革推進組織の設置状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況をみると、第63図のとおりである。「行政改革推進組織を設置している」という回答は、全団体で92.4%と高い割合となっている。団体区分別には、都道府県で96.4%、政令市で100%、県庁所在市で100%、先進市で100%、山形県内で77.8%といずれも高い割合となっている。一方、「設置していない」とする回答は、全団体の5.4%であった。また、その他の回答として、「『集中改革プラン』策定以前より組織設置している」が2.2%（2団体）という結果であった。

この結果から、大部分の団体における「行政改革推進組織」の設置は、総務省が平成17年3月29日付「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」において、各自治体に対し、「集中改革プラン」の公表を要請したことに始まる、という事実を読み取ることができる。

問2では、「行政改革推進組織を設置している」と回答した団体に、その推進体制について質問を行った。

推進体制の状況については、第64図のとおりである。「『行政改革推進本部』及び『行政改革市民会議（委員会）』等を設置し、行政改革の進捗状況の評価と見直しを行っている」とする回答が最も多く、全団体の34.9%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で28.6%、政令市で20.0%、県庁所在市で26.1%、先進市で25.0%である一方、山形県内で61.9%と高い割合となっている。次いで、「その他」とする回答が全団体の25.6%、「『行政改革推進本部』を庁内に設置し、定期的に進捗状況をチェックしている」が同22.1%、「『行革推進課（室・係）』等を庁内に設置し、行政改革の推進を図っている」が同16.3%という結果となっている。

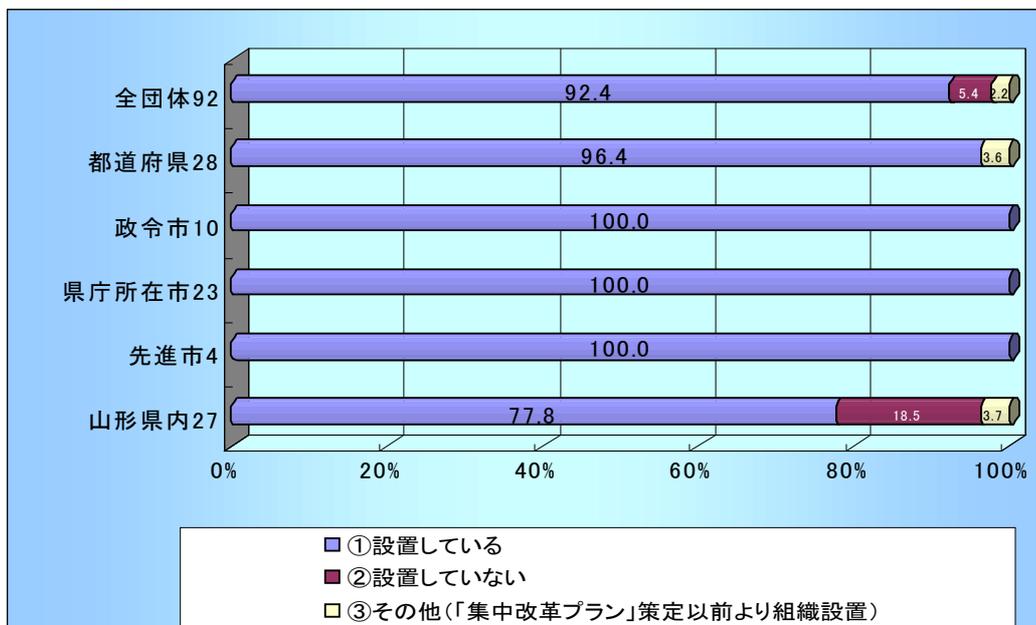
また、その他の主な回答としては、「『行政改革推進本部』『行政改革市民会議（委員会）』『行革推進課（室・係）』等、全てを設置し行革推進を行っている」（3県、1政令市、11県庁所在市、山形県内1市）、「『行政改革推進本部』を庁内設置するとともに、『行革推進課（室・係）』等を庁内に設置し、行革推進を行っている」、「『行政改革推進本部』（庁内）及び『行財政改革懇談会』（民間有識者）を設置し、行財政改革の推進状況のチェックと提言を行っている」などが挙げられる。

この結果から、各団体においては、「集中改革プラン」における数値目標等の着実な達

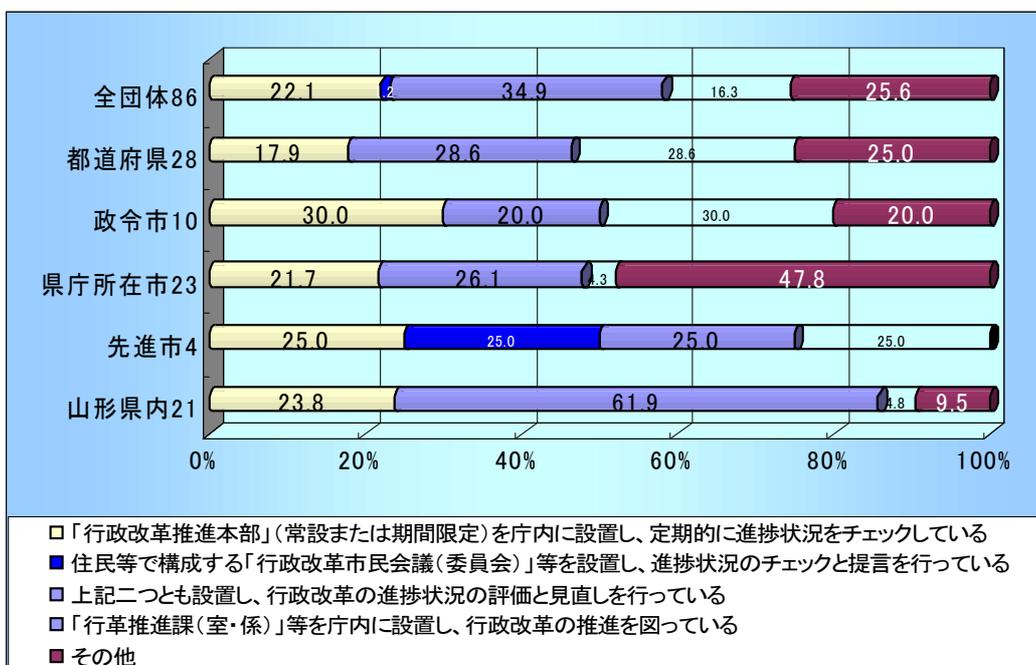
成

に取組むために、庁内外において、各取組項目の進捗状況の見直しに取組んでいるという実態を見ることができる。

第 63 図 行政改革推進組織の設置 (N = 92)



第 64 図 行革推進体制 (N = 86)



(2) 住民参加条例策定状況

問3では、住民参加の一般原則を定めた条例の制定状況について質問を行った。

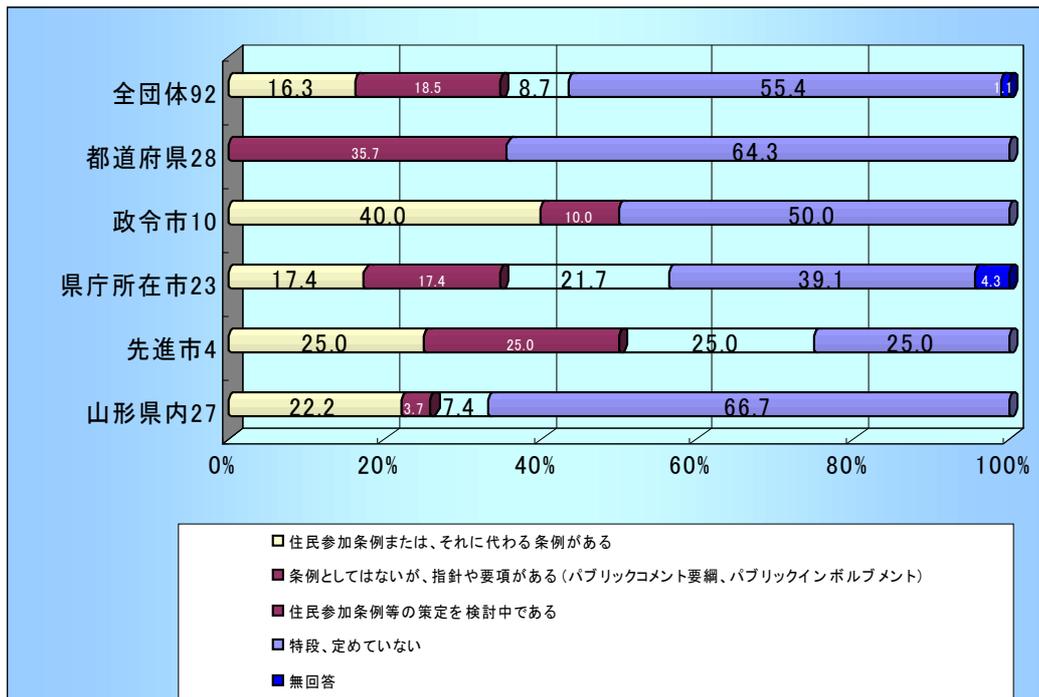
その状況については、第65図のとおりである。「条例などは特段定めていない」とする回答が最も多く、全団体の55.4%という結果になっている。団体区分別には、都道府県で64.3%、政令市で50.0%、県庁所在市で39.1%、先進市で25.0%、山形県内で66.7%となっている。次いで、「条例としてはないが、指針や要項がある」が、全団体の18.5%、「住民参加条例等の策定を検討中である」が同8.7%という結果であった。

一方、「住民参加条例、またはそれに代わる条例がある」との回答は、全団体の16.3%であった。団体区分別には、都道府県で皆無である反面、政令市で40.0%（4団体）、県庁所在市で17.4%（4団体）、先進市で25.0%（1団体）、山形県内で22.2%（6団体）と、市町村自治体のみで、条例制定が見られる傾向となっている。

この結果から、全般的に「住民参加条例」の策定意識が低い、という傾向を読み取ることができる。例えば、「住民参加条例等の策定を検討中である」とする割合は、都道府県と政令市においては0%という結果になっている。

「住民参加条例」は、政策決定、実施、評価に住民が参加するという視点から、自治と住民の関係を再構築しようとする条例であるといわれる。PDCAサイクルにおいて、住民等の意見を反映する仕組みを整えるうえでも、各団体の特性を踏まえ、その条例策定を検討する必要があると考えられる。

第 65 図 住民参加条例の制定 (N = 92)



(3) 地方公営企業の取組み状況

問 4 では、「地方公営企業」に対する点検評価の実施に際する、住民参加の実施状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、第 66 図のとおりである。「住民参加は特段、実施されていない」とする回答が最も多く、全団体の 58.7% という結果になっている。団体区分別には、都道府県で 46.4%、政令市で 50.0%、県庁所在市で 52.2%、先進市で 75.0%、山形県内で 77.8% といずれも高い割合となっている。次いで、「その他」が全団体の 20.7%、「公募住民や外部有識者による『評価委員会』を設置し、定期的に評価・勧告を行っている」が同 13.0% という結果であった。

また、その他の主な回答としては、「企業局：特段実施されていない、水道局：公募住民や外部有識者による『評価委員会を設置』、病院局：事業運営のあり団体について、外部有識者から幅広く必要な助言・指導を受けることを目的として『県立病院運営懇談会』を設置している。また、各病院で「患者満足度調査」を実施している」、「『行政改革市民会議』等の外部委員会において進捗管理と提言を実施」などが挙げられる。

この結果から、「地方公営企業」の点検評価に対する住民参加の実施は、部局により異なるものの、あまり取組まれていないという実態が見られた。その理由として、公営企業

の点検評価にあたっては、専門性が要求されることがあると考えられる。しかしながら、地方公営企業においては、「集中改革プラン」に基づき、定員管理や民間的経営手法（指定管理者制度・PFI等）の導入を含めた不断の経営改革を通じ、住民に対してより良質のサービスを提供していくことが求められている状況にある。住民参加を促進するうえでも、定員や給与構造、料金水準等について他団体との比較可能なデータを示すなど、住民に対して分かりやすい情報を公表していくことが必要であると考えられる。

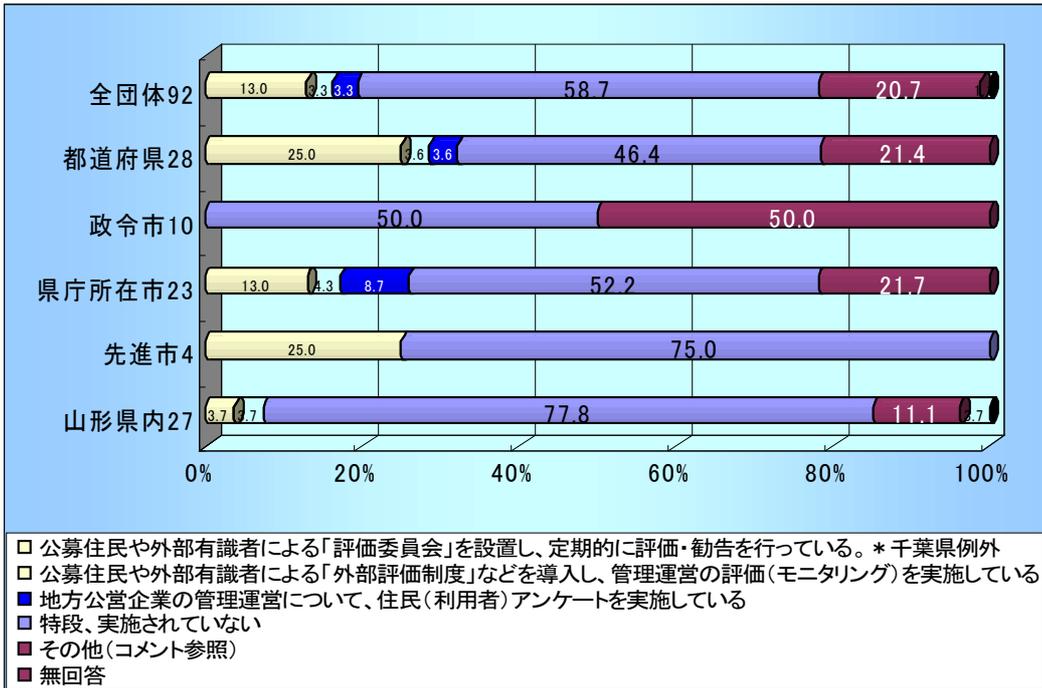
問5では、「地方公営企業」に関する公表状況について質問を行った。

その公表状況については、**第67図**のとおりである。「地方公営企業の管理運営状況について、ホームページや広報等で公表している」とする回答が最も多く、全団体の**60.9%**という結果となっている。団体区分別には、都道府県で**85.7%**、政令市で**60.0%**、県庁所在市で**65.2%**、先進市で**75.0%**と高い割合であるのに対し、山形県内では**29.6%**にとどまっている。次いで、「公表していない」が全団体の**26.1%**となっている。団体区分別には、山形県内で**63.0%**（17団体）と多い反面、県庁所在市で**17.4%**（4団体）、その他の団体においては各1団体にとどまっている。

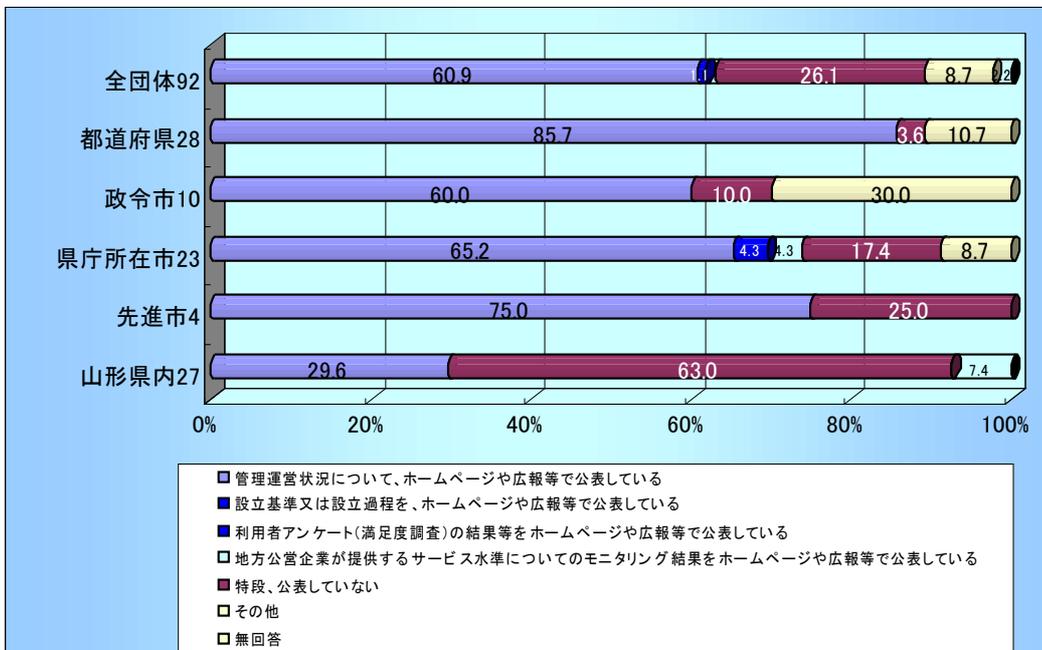
また、その他の主な回答としては、「企業局：管理運営状況・設立基準・設立過程をホームページや広報等で公表している、水道局：企業局での公表に加え、利用者アンケート・モニタリング結果をホームページや広報等で公表している、病院局：ホームページのみで公表」他、が挙げられる。

公表が進んでいる団体は、その内容を充実させていくことが求められ、未公表の団体においては、早期の公表が必要であると考えられる。

第 66 図 地方公営企業における住民参加 (N = 92)



第 67 図 地方公営企業の公表状況 (N = 92)



(4) 地方独立行政法人の取組み状況

問6では、「地方独立行政法人」の設立状況について質問を行った。

その設立状況は、第68図のとおりである。「地方独立行政法人が設立されていない」とする回答が最も多く、69.6%という結果となっている。それに対して、「設立している」との回答は、全団体の18.5%となっている。団体区分別には、都道府県で46.4%（13団体）、政令市で20.0%（2団体）、県庁所在市で4.3%（1団体）、先進市で0%、山形県内で3.7%（1団体）となっている。また、「設立を検討中である」が全団体の12.0%となっている。団体区分別には、都道府県で17.9%（5団体）、政令市で10.0%（1団体）、県庁所在市で13.0%（3団体）、先進市で25.0%（1団体）、山形県内で3.7%（1団体）となっている。

地方独立行政法人の設立に関しては、それぞれの団体にて事情が異なる面はあるが、その対象となる事務事業について廃止や民間譲渡の可能性を十分に検討するとともに、公の施設の指定管理者制度の活用等と比較検討し、自治体が自ら実施するよりも効率的・効果的に行政サービスを提供できると判断される場合に活用を検討することとされている。

なお、「地方独立行政法人」においては、「『中期目標』－『中期計画』－『年度計画』－『各事業年度に係る業務の実績に関する評価』－『中期目標に係る業務の実績に関する評価』－『中期目標の期間の終了時の検討』」と、PDCAサイクルに基づき事務事業の検証を行うことに特徴がある。

問7では、「地方独立行政法人を設立している」と回答された団体に、その住民参加の実施形態について質問を行った。

その結果は、第69図のとおりである。「公募住民や外部有識者による『評価委員会』を設置し、定期的に評価・勧告を行っている」という回答が最も多く、全団体の77.8%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で100%（13団体）、県庁所在市で100%（1団体）であり、その他の団体では該当はなかった。次いで、「住民参加は特段、実施されていない」、「その他」が、それぞれ全団体の11.1%という結果であった。なお、その他の主な回答としては、「外部有識者による『評価委員会』を設置し、定期的に評価・勧告を行っている」が挙げられる。

この結果をみると、「地方公営企業」に比べて、「住民参加による『評価委員会』」設立の割合が高い傾向が見られる。この理由としては、「地方独立行政法人法」（平成16年4月施行）第11条に、「地方独立法人評価委員会」の設置が義務付けられているからと考えられる。ただし、評価委員会の組織及び委員その他の職員その他評価委員会に関し必

要な事項については、条例で定めることとされている（同法第11条第3項）。

問8では、「地方独立行政法人」に関する公表状況について質問を行った。

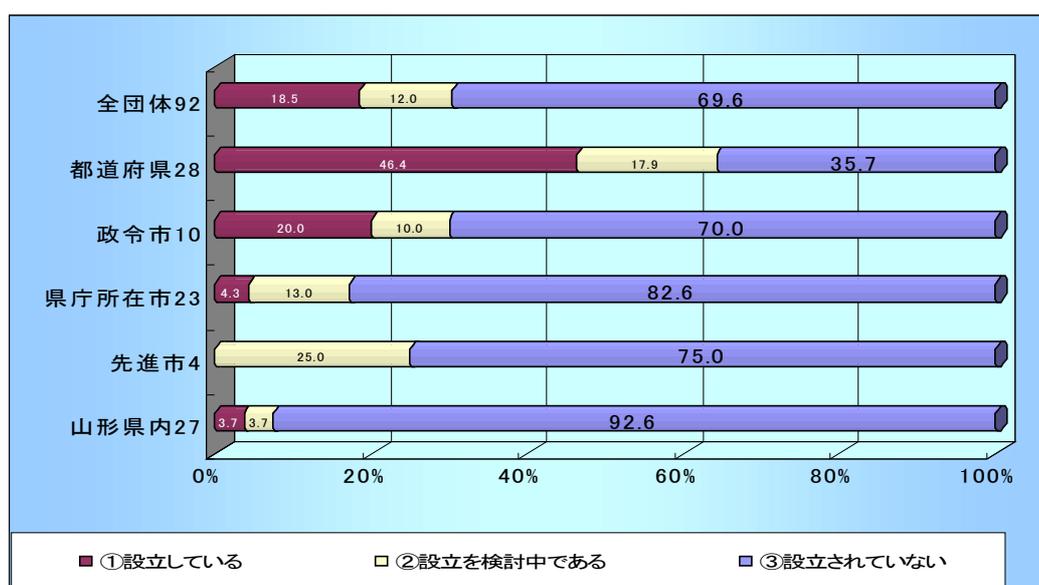
その結果は、第70図のとおりである。「特段、公表していない」とする回答が、43.9%と最も多くなっているが、この回答には「地方独立行政法人」を設立していない団体が多数を占めていることに注意を要する。

「管理運営状況について、ホームページや広報等で公表している」と回答した割合は、全団体の19.5%という結果となっている。団体区別には、都道府県で33.3%、政令市で14.3%、その他の団体について該当はなかった。次いで、「その他」とする回答が、全団体の19.5%、「設立基準または設立課程をホームページや広報等で公表している」とする回答が同14.6%となっている。

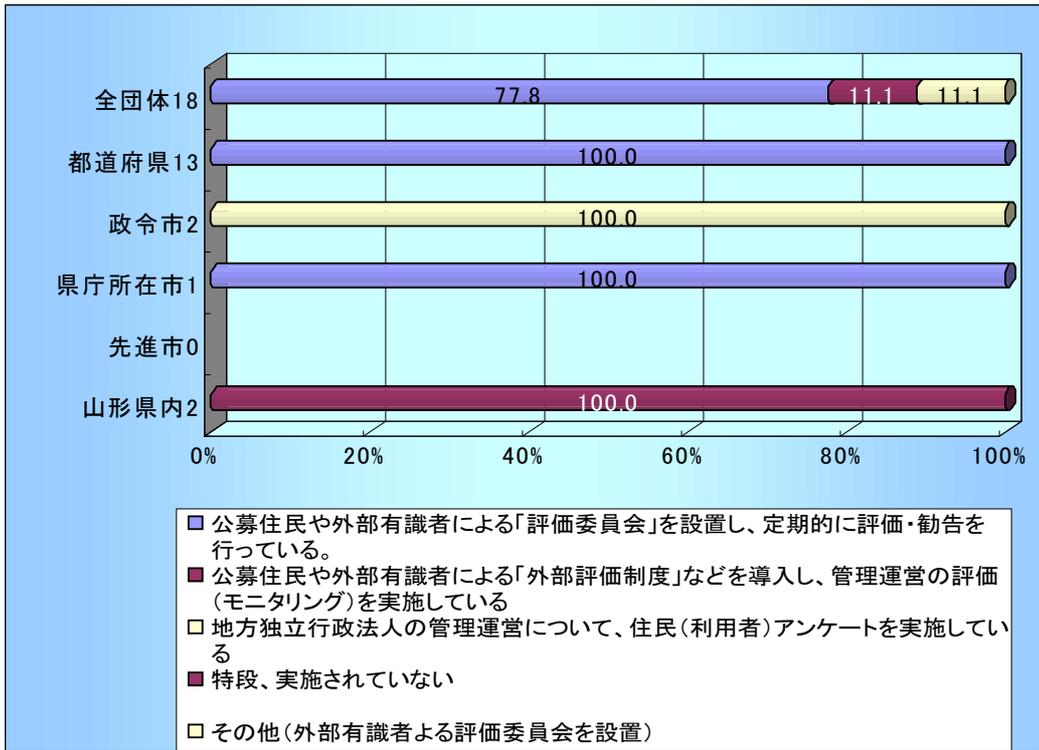
なお、その他の主な回答としては、「管理運営状況、設立基準または設立過程とも、ホームページや広報等で公表している」、「19年度設立のために公表に至っていない」などが挙げられる。

この結果から、「地方独立行政法人法」第3条第2項にも規定されているように、各団体は、「地方独立行政法人」の業務内容を公表すること等を通じて、その組織及び運営の状況を住民に明らかにする必要があると考えられる。よって、公表が進んでいる団体は、その内容を充実させていくことが求められ、未公表の団体においては、早期の公表が必要といえる。

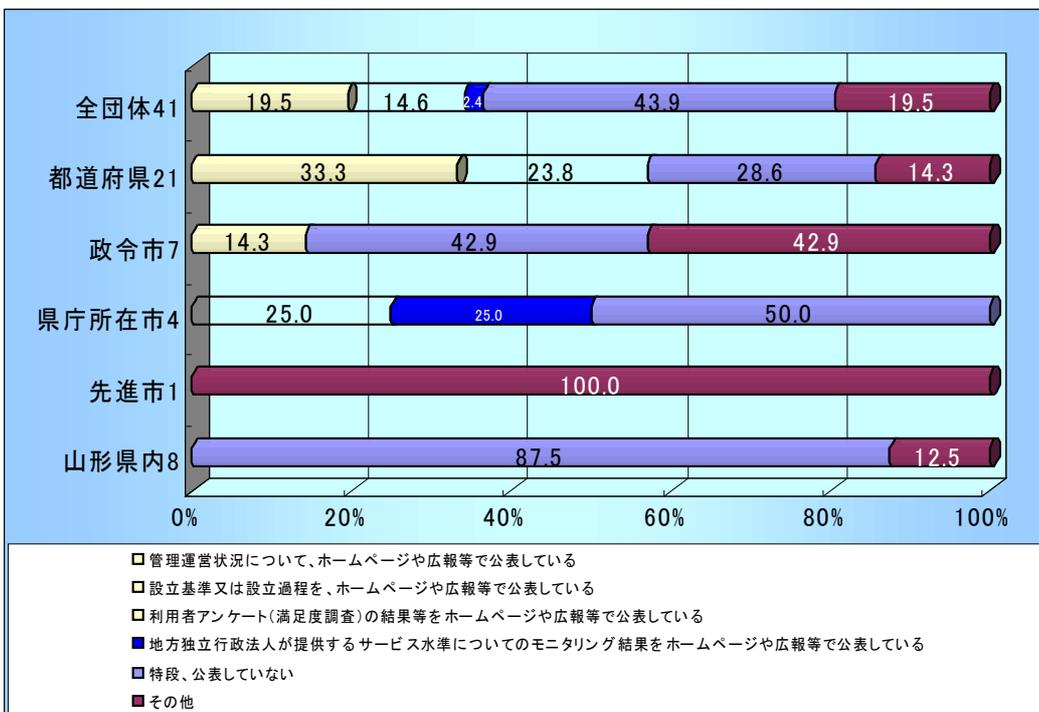
第68図 地方独立行政法人の設立 (N = 92)



第 69 図 地方独立行政法人への住民参加 (N = 18)



第 70 図 独立行政法人に関する公表 (N = 41)



(5) 第3セクター等出資法人の取組み状況

問9では、第3セクター等の出資法人の設立状況について質問を行った。

設立状況については、第71図のとおりである。「『商法規定』『民法規定』のいずれも
の出資法人がある」との回答が最も多く、全団体の70.7%という結果となっている。団体
区分別には、都道府県で100%、政令市で90.0%、県庁所在市で78.3%と高い割合である
一方、先進市で25.0%、山形県内で33.3%となっている。次いで、「『商法規定』に基づ
いて設立された出資法人がある」が全団体の16.3%、「『民法規定』に基づいて設立され
た出資法人がある」が同6.5%という結果となっている。一方、「第3セクター等の出資
法人はない」とする回答は、山形県内において4団体にすぎない。よって、すべての項目
を含めると、全団体の93.5%で「第3セクター等の出資法人」が設立されているという結
果が観察された。

なお、総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」（平成18年12月）による
と、平成18年3月末時点の第3セクター等の数は9,208法人（前年度比401法人減）と
なっている。

問10では、「第3セクター等出資法人がある」と回答した団体に、第3セクターの
見直しに関しての住民参加の実施形態について質問を行った。

その住民参加の形態については、第72図のとおりである。「特段、住民参加は実施され
ていない」とする回答が最も多く、全団体の71.3%という結果となっている。団体区分別
には、都道府県で42.9%となっている一方、政令市で60.0%、県庁所在市で87.0%、先進
市で100%、山形県内で90.9%と高い割合となっている。次いで、「公募住民や外部有識
者による『第三者評価機関（委員会）』等を設置し、第3セクターの点検・評価を実施し
ている」が、全団体の13.8%となっている。団体区分別には、都道府県で35.7%（10団
体）と高い割合である一方、政令市で11.1%（2団体）、その他の団体では該当がない結
果となっている。

また、「その他」が全団体の9.2%となっており、主な回答としては、「見直しのため
の方針・経営改善計画の策定にあたり、外部有識者や公募住民による『第三者委員会』を
設置し検討を行った。また、19年度からは、公認会計士等の専門家からの助言を得なが
ら評価を行うべく進めている」、「外部有識者による『外郭団体経営評価委員』制度を設
置している」などが挙げられる。

この結果、大部分の団体においては、第3セクターの経営の見直しとして、住民参加が
実施されていない実態にあるが、都道府県においては「第三者委員会」などにより経営の

見直しが実施されている割合が高いという結果が観察された。

なお、前述した「総務省」による調査結果においては、第 3 セクターの経営の点検評価に関し、委員会等により定期的に経営の点検評価を実施している法人の割合は、 17.8%となっている。

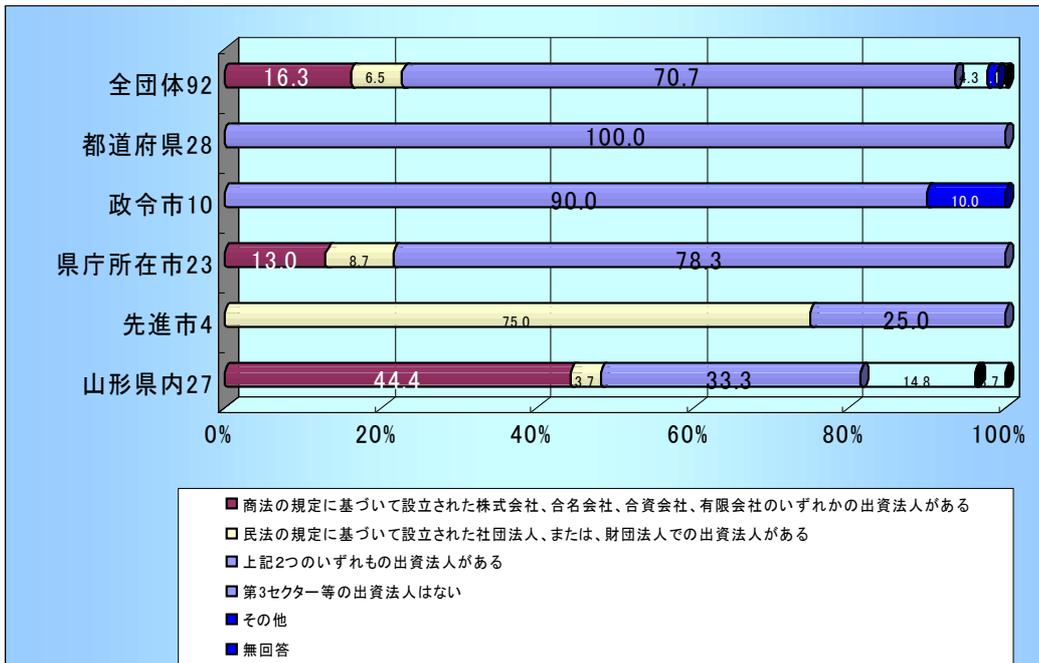
問11では、第 3 セクターの見直しに関する公表状況について質問を行った。

その状況については、第73図のとおりである。「特段、公表はしていない」という回答が最も多く、全団体の 34.8%という結果であった。団体区分別には、都道府県で 10.7%、政令市で 20.0%、県庁所在市で 39.1%、先進市で 25.0%にとどまる一方、山形県内で 66.7%と高い割合となっている。次いで、「第 3 セクターの統廃合や財政支援のあり方等に関する具体的な見直し結果（経営改善計画等を含む）を、ホームページや広報等で公表している」が、全団体の 29.2%という結果であった。団体区分別には、都道府県で 46.4%、政令市で 50.0%、県庁所在市で 26.1%、先進市で 0%、山形県内で 8.3%と、都道府県や政令市において高い割合となっている。また、「第 3 セクター自身による管理運営状況をホームページや広報等で公表している」と「その他」の回答が、それぞれ 16.9%という結果であった。

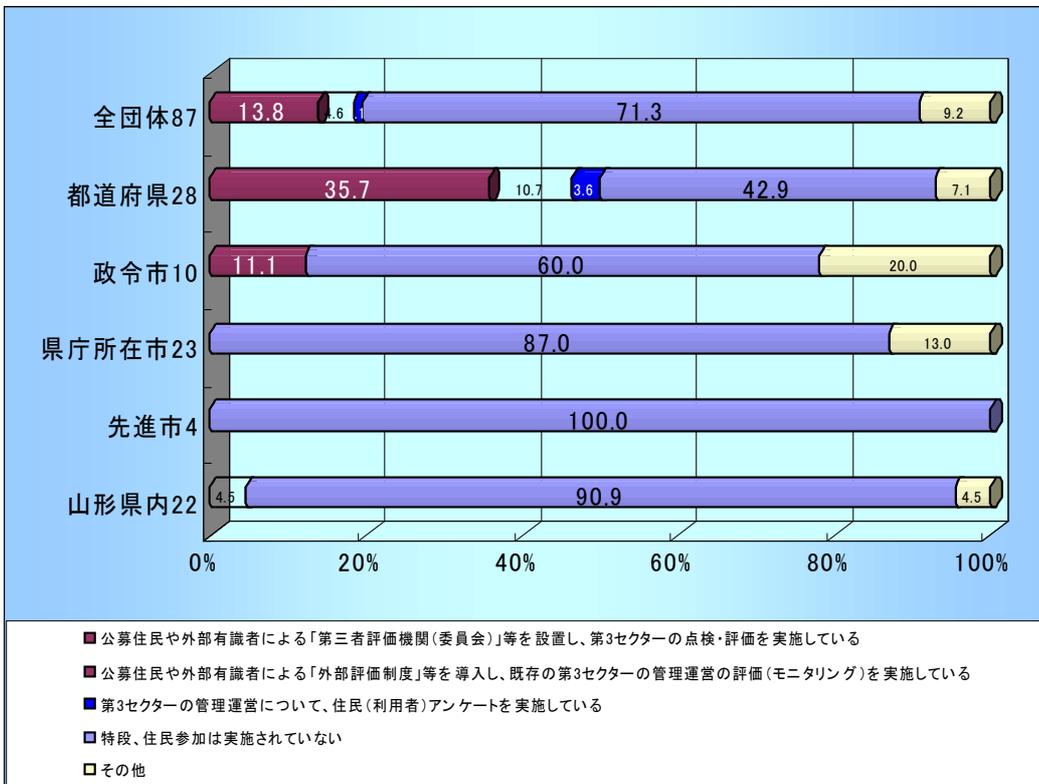
なお、その他の主な回答としては、「『具体的な見直し結果』『第三者機関等による外部評価結果』『第 3 セクター自身による管理運営状況』をホームページや広報等で公表している」などが挙げられる。

第 3 セクター等に関しては、改定された「第三セクターに関する指針」（平成 15 年 12 月 12 日付け総務省自治財政局長通知）の趣旨を踏まえ、外部の専門家による監査を活用する等監査体制の強化を図り、政策評価の視点も踏まえ、点検評価の充実、強化を図るとともに、積極的かつ分かりやすい情報公開に努める必要があるとされている。

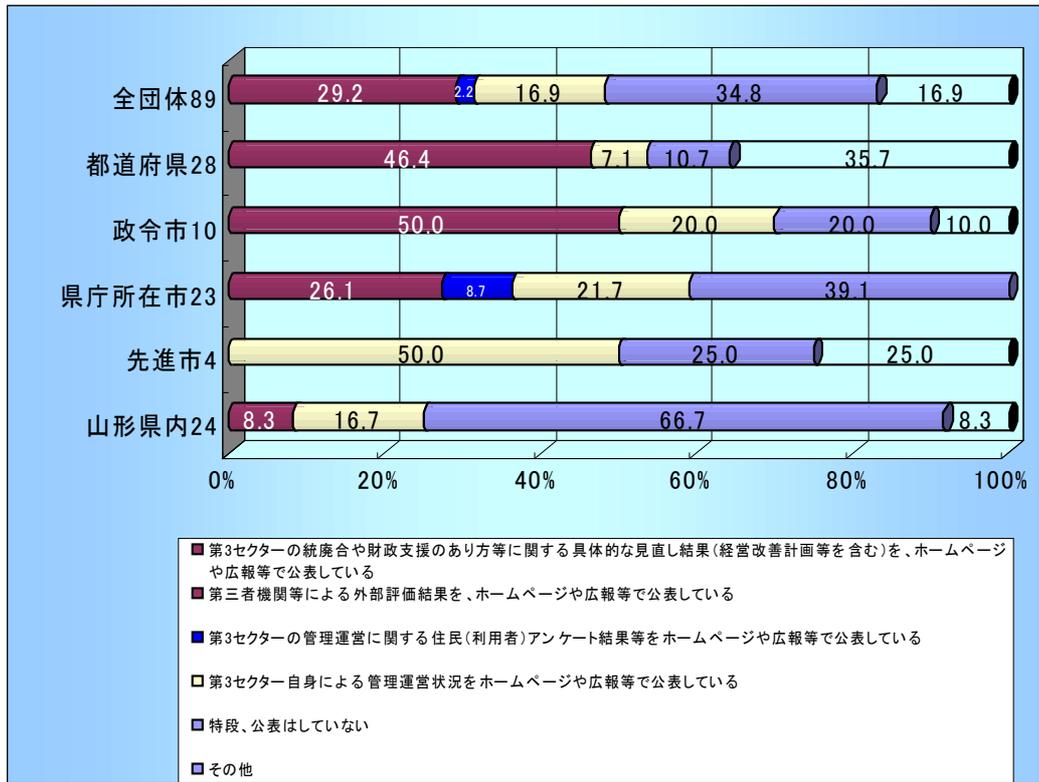
第71図 第3セクター等の設立 (N=92)



第72図 第3セクターへの住民参加 (N=87)



第73図 第3セクター等の公表 (N=89)



(6) 指定管理者制度の取組み状況

問 12 では、「指定管理者制度」の導入状況について質問を行った。

その導入状況については、第74図のとおりである。「指定管理者制度を導入している」との回答が最も多く、全団体の 97.8%という高い割合という結果となっている。団体区分別には、都道府県、政令市、県庁所在市、先進市においてはいずれも 100%、山形県内でも 92.6%と、大部分の団体において導入されている結果となっている。一方、「導入を検討中である」、「導入されていない」とする回答は、山形県内においてそれぞれ 1 団体であった。

この結果から、平成 18 年 9 月の指定管理者制度への移行期限までに、全国的に指定管理者制度の導入が図られたという状況を見ることができる。

問 13 では、「指定管理者制度が導入されている」と回答した団体に、その選定方法について質問を行った。

その結果は、第75図のとおりである。「その他」が最も多く、全団体の 36.7%という結果となっている。次いで、「公募をしたうえで、庁内の『選定委員会』等が選定している」とする回答が、全団体の 30.0%となっている。団体区分別には、都道府県で 10.7%、

政令市で30.0%、県庁所在市で8.7%、先進市で0%にとどまる一方、山形県内では76.0%と高い割合という結果になっている。また、「公募をしたうえで、公募住民や外部有識者による『選定委員会』が選定している」が、全団体の25.6%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で53.6%、政令市で30.0%、県庁所在市で8.7%、先進市で75.0%、山形県内で0%と、都道府県や先進地においてその割合は高くなっている。

なお、その他の主な回答としては、「公募・非公募により、庁内の『選定委員会』等が選定している」、「公募・非公募により、公募住民や外部有識者による『選定委員会』等が選定している」などが挙げられる。

既に見たように、山形県内においては、「公募をしたうえで、庁内の『選定委員会』等が選定している」との回答が76.0%と高い割合である点は、注目に値する。こうした面からも、概ね、都道府県・先進市・山形県内においては、「原則として公募をしたうえで庁内外の『選定委員会』により選定」している割合が高いという事実を読み取ることができる。

もっとも、全体的な回答結果からは、「公募」「非公募」が混在しており、その選定方法は多岐にわたっている状況であることが観察された。

問14では、「指定管理者制度が導入されている」と回答した団体に、指定管理者制度導入後の管理運営の見直し状況について質問を行った。

その結果は、第76図のとおりである。「その他」とする回答が最も多く、全団体の55.1%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で55.6%、政令市で50.0%、県庁所在市で43.5%、先進市で25.0%、山形県内で72.0%となっている。なお、その他の主な回答は、以下のとおりである。

ア 「モニタリング」及び「利用者アンケート」を実施している。（5団体）

イ 施設により、「『外部評価制度』を導入し、モニタリングを実施」、または「利用者アンケートを実施」している。（3団体）

ウ 庁内で検討している。（3団体）

エ 一部施設において「外部評価制度」を実施。「利用者アンケート」の実施は多数。

オ 「外部評価制度」及び「政策評価」の結果についてホームページで公表し、県民の意見を募集している。

カ 市民を含む「評価委員会」による評価を実施している。くわえて、住民（利用者）満足度調査を実施している。

キ 「利用者アンケート」のほか、指定管理者から提出される年次報告書等を基に、施

設所管課が管理運営状況の評価を実施している。

次いで、「指定管理者制度導入後における管理運営について、住民（利用者）アンケートを実施している」が、全団体の25.8%となっている。団体区分別には、都道府県で33.3%（9団体）、政令市で40.0%（4団体）、県庁所在市で30.4%（7団体）、先進市で50.0%（2団体）と比較的高い割合である反面、山形県内では4.0%（1団体）にとどまっている。

さらに、「公募住民や外部有識者による『外部評価制度』等を導入し、指定管理者導入施設について、適正な管理が行われているかなどモニタリングを実施している」が、全団体の10.1%となっている。団体区分別には、都道府県で11.1%（3団体）、政令市で10.0%（1団体）、県庁所在市で13.0%（3団体）、先進市で25.0%（1団体）、山形県内で4.0%（1団体）と全体的に低い割合にとどまっている。

この結果から、指定管理者による管理運営の見直しに関しては、「利用者アンケート」や「モニタリング」の実施に取り組む団体が多いという事実を読み取ることができる。一方、「外部評価制度」や「第三者評価機関」等を設置した評価・見直しは、一部の団体にとどまっているという結果が観察された。もっとも、全国的に、施設ごとにより、その管理運営の見直し方法は異なっているという状況を見ることができる。

問 15 では、指定管理者制度に関する公表状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況は、第77図のとおりである。「指定管理者の選定基準または選定過程を、ホームページや広報等で公表している」という回答が最も多く、全団体の34.8%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で39.3%、政令市で20.0%、県庁所在市で56.5%、先進市で50.0%、山形県内で14.8%と、県庁所在市や先進市において高い割合となっている。次いで、「特段、公表はしていない」との回答が、全団体の32.6%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で10.7%、政令市で20.0%、県庁所在市で13.0%、先進市で0%にとどまっている反面、山形県内で81.5%と他団体より高い割合となっている。また、「その他」とする回答は、全団体の23.9%となっている。その主な回答は、以下のとおりである。

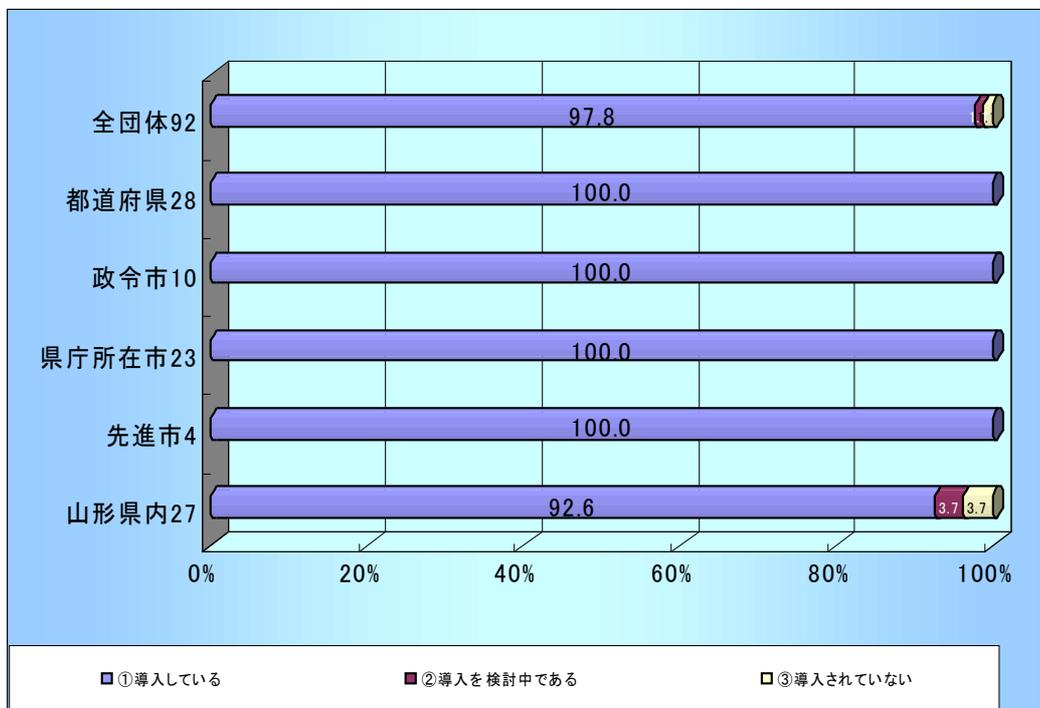
- ア 「事業報告書」「選定基準又は選定過程」「利用者アンケート等による評価結果」をホームページや広報等で公表している。（6団体）
- イ 「事業報告書」「選定基準又は選定過程」をホームページや広報等で公表している。（3団体）
- ウ 指定管理者施設一覧をホームページで公表している。（2団体）

エ 選定（審査）結果をホームページで公表している。

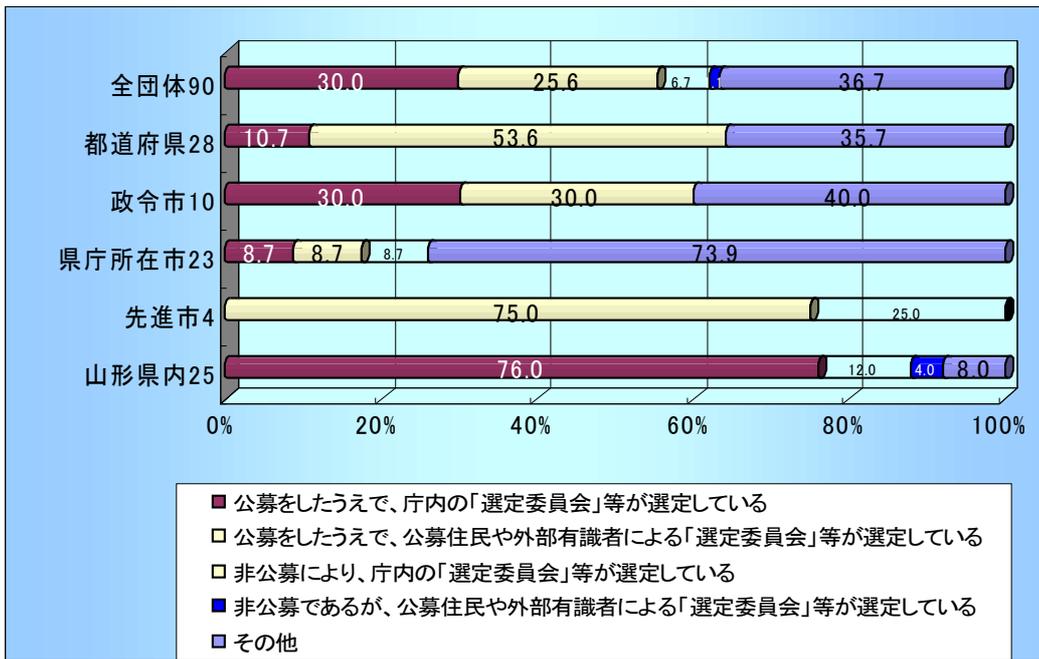
オ 管理運営状況について、施設所管担当課のモニタリング結果をまとめ、ホームページ等で公表する予定。

この結果から、「事業報告書」による管理運営状況のみならず、「選定基準又は選定過程」、「利用者アンケート等による評価結果」まで公表している団体が見られる点は、注目に値する。こうした実態は、公の施設の管理状況について、住民等に対する説明責任を果たすうえでも重要であると考えられる。

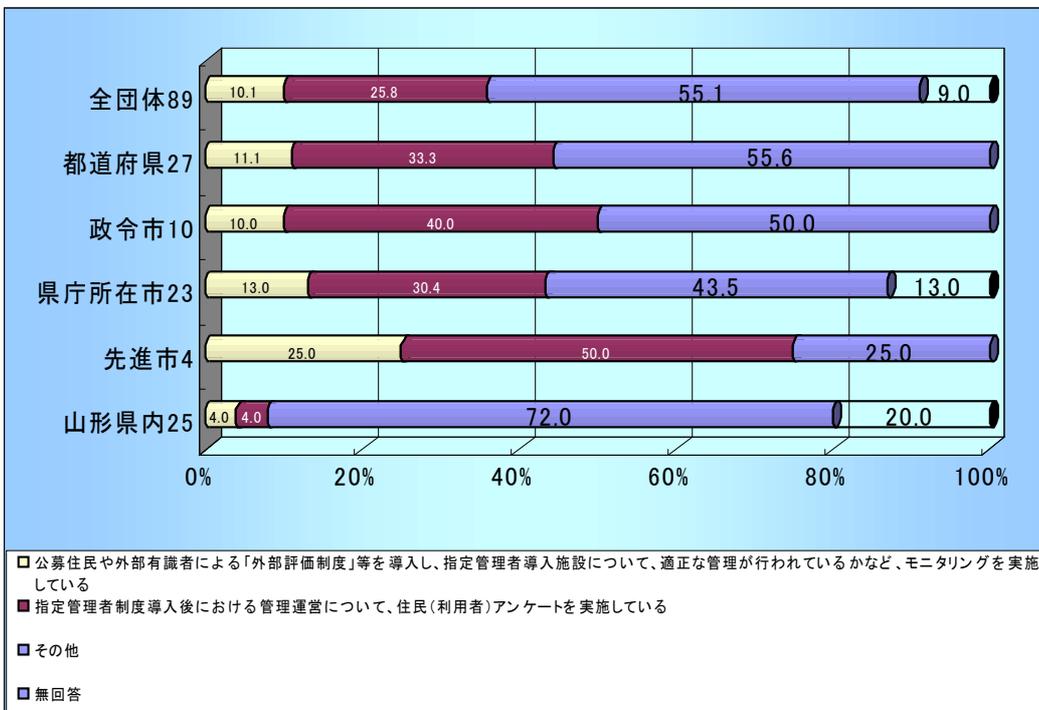
第 74 図 指定管理者制度の導入 (N = 92)



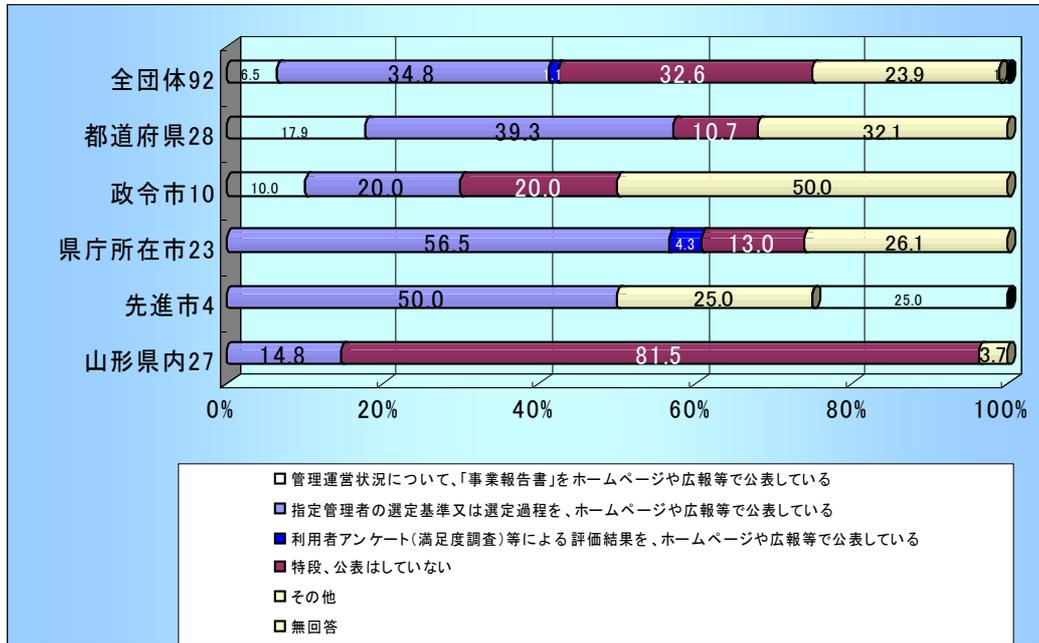
第 75 図 指定管理者の選定方法 (N = 90)



第 76 図 指定管理者の見直し (N = 89)



第 77 図 指定管理者制度の公表 (N = 92)



(7) PFI 事業の取組み状況

問 16 では、「PFI 事業」の導入状況について質問を行った。

その結果は、第 78 図のとおりである。「PFI を導入していない」とする回答が最も多く、全団体の 51.1% という結果となっている。団体区分別には、都道府県で 35.7%、政令市で 10.0%、県庁所在市で 52.2%、先進市で 0%、山形県内で 88.9% となっている。一方、「PFI を導入している」とする回答は、全団体の 37.0% という結果となっている。団体区分別には、都道府県で 53.6% (15 団体)、政令市で 80.0% (8 団体)、県庁所在市で 30.4% (7 団体)、先進市で 50.0% (2 団体)、山形県内で 7.4% (2 団体) となっている。すなわち、PFI の導入実態については、大規模団体の導入割合が高いという結果となっている。

なお、PFI の活用については、総務省「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定」(平成 17 年 3 月)の中で、事業のリスク分担について、想定されるリスクをできる限り明確化したうえで、リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担するとの考えに基づき、自治体、PFI 事業者、金融機関等の間での適切なリスク分担に留意するとともに、事業の安定性の確保に留意する必要があるとされている。

問 17 では、「PFI 事業を導入している」と回答された団体に、その住民参加の実施形態について質問を行った。

その結果は、第79図のとおりである。「民間事業者の選定等に関し、公募住民や外部有識者による『選定委員会』を設置している」という回答が最も多く、全団体の42.4%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で64.3%、政令市で12.5%、県庁所在市で57.1%、先進市及び山形県内で0%と、PFIの導入割合が高い都道府県や県庁所在市において、高い割合となっている。次いで、「その他」が、全団体の36.4%、「専門家による『PFI導入可能性調査』を実施している」が、全団体の21.2%という結果であった。なお、その他の主な回答は、以下のとおりである。

ア 「選定委員会」の設置、及び専門家による「PFI導入可能性調査」を実施している。

(5団体)

イ 住民参加はしていないが、専門家による「PFI導入可能性調査」を実施している。

ウ 外部有識者による「選定委員会」を設置し、(業務委託による)専門知識を有する業者に実施段階におけるアドバイザーを委託している。

エ 住民参加はしていないが、民間事業者の選定等に関し、外部有識者のみによる「審査委員会」を設置している。

オ 実施するPFI事業ごとに外部有識者と職員から構成される「PFI事業者選定審査会」を設置する。

この結果から、本質問においては「住民参加」という定義を用いたが、PFIの事業選定、及び「導入可能性調査」等に関しては、実際には、専門家による評価が実施されているという事実を読み取ることができる。

問18では、「PFI事業」に関する公表状況について質問を行った。

その結果は、第80図のとおりである。「その他」とする回答が最も多く、全団体の61.1%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で54.5%、政令市で66.7%、県庁所在市で53.3%、先進市で66.7%、山形県内で100%となっている。なお、その主な回答は、以下のとおりである。

ア 「実施方針」「事業審査会基準等」「選定委員会等による選定結果」を、ホームページ等で公表している。(12団体)

イ 公表していない(7団体)

ウ PFIを導入する際のガイドラインを公表している

エ PFIにより整備した事業を県のホームページで公表している

オ 現在、実施方針等の検討を進めている

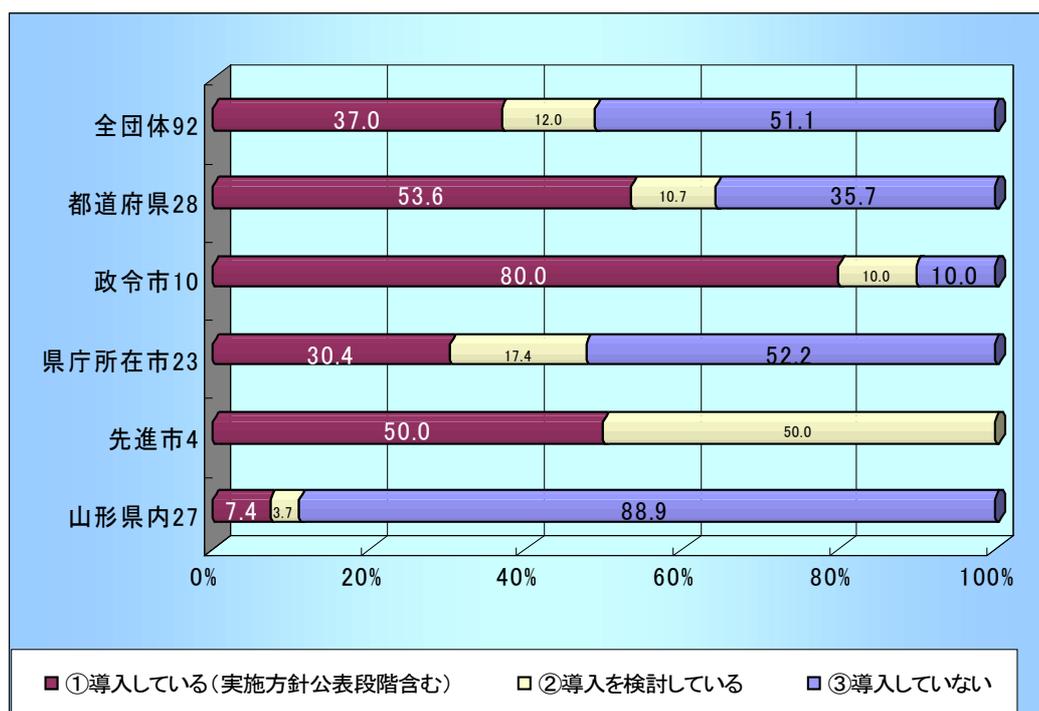
次いで、「PFI実施方針をホームページ等で公表している」が、全団体の31.5%という

結果となっている。団体区分別には、都道府県で 31.8%（7 団体）、政令市で 33.3%（3 団体）、県庁所在市で 40.0%（6 団体）、先進市で 33.3%（1 団体）、山形県内で 0%と、PFI の導入傾向に近い結果が観察された。

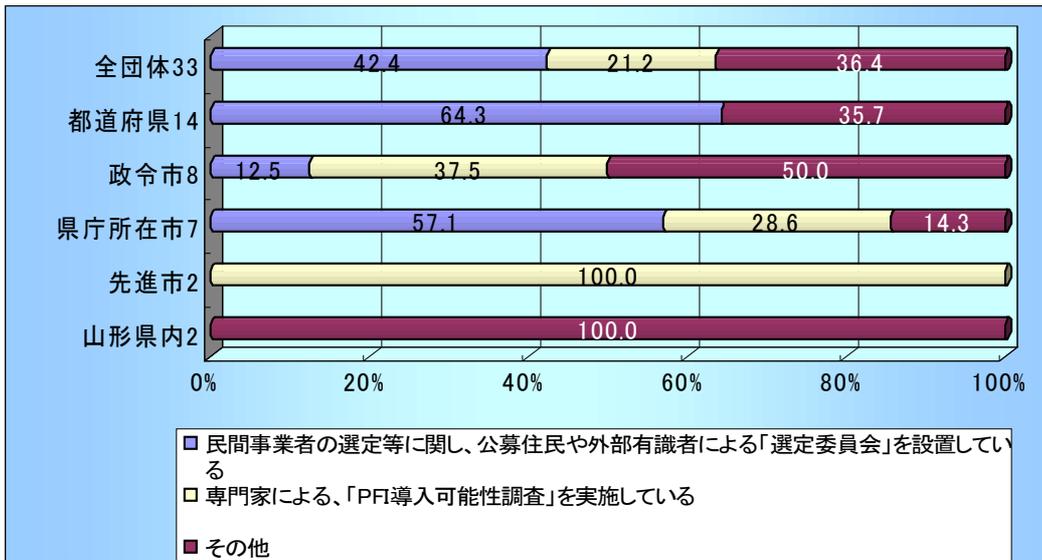
また、「PFI 事業提案審査基準等をホームページ等で公表している」との回答は、都道府県で 2 団体のみという結果となっている。さらに、「『選定委員会』等による選定結果をホームページ等で公表している」との回答は、都道府県で 1 団体、県庁所在市で 1 団体のみという結果となっている。

この結果から、PFI の事業選定の手続き、事業自体の透明性の確保を図るうえでも、「実施方針」「事業審査会基準等」「選定委員会等による選定結果」を、ホームページ等で公表する団体がさらに拡大することが期待される。

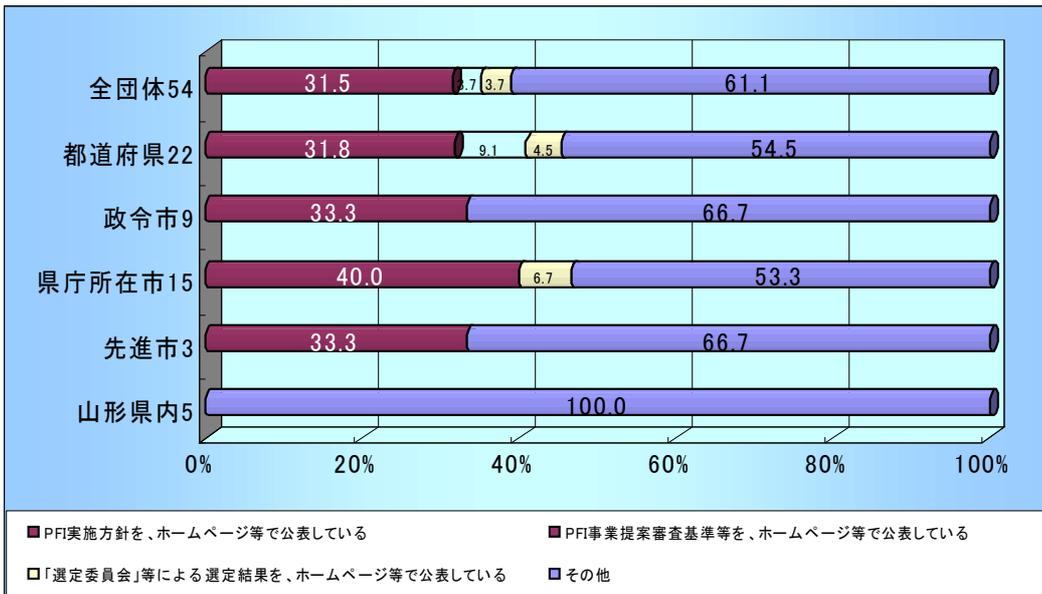
第 78 図 PFI の導入 (N = 92)



第 79 図 PFI 事業への住民参加 (N = 33)



第 80 図 PFI 事業の公表 (N = 54)



(8) 市場化テストの取組み状況

問 19 では、「市場化テスト」の導入状況について質問を行った。

団体区分別の分布状況でみると、**第81図**のとおりである。「市場化テストを導入していない」とする回答が最も多く、全団体の **75.0%** という結果となっている。団体区分別には、都道府県で **46.4%**、政令市で **60.0%**、県庁所在市で **95.7%**、先進市で **25.0%**、山形県内で **100%** となっている。一方、「市場化テストを導入している」とする回答は、全団体の **3.3%** (3 団体) という結果となっている。団体区分別には、都道府県で **3 団体²** となっている。また、「導入を検討している(調査・研究段階)」とする回答は、全団体の **20.7%** という結果となっている。団体区分別には、都道府県で **42.9%** (12 団体)、政令市で **40.0%** (4 団体)、県庁所在市で **4.3%** (1 団体)、先進市で **50.0%** (2 団体)、山形県内で **0%** となっている。

この結果から、「市場化テスト」の取組みは、全国的にもごく一部の都道府県に限られるという実態が得られた。とはいえ、今後「市場化テストの導入を検討する」とする団体が、都道府県や政令市、及び先進市などでみられる傾向は注目される。

なお、総務省「『集中改革プラン』及び『18年指針』の取組状況」(平成19年9月)を見ると、平成19年4月調査において、市場化テストを「導入済団体」は、**3 団体**(東京都・北海道・和歌山県)、「導入検討団体」は **48 団体** という結果となっている。

問 20 では、「市場化テストを導入している」と回答された団体に、「提案型公共サービス民営化制度」または「協働化テスト」のような形態を導入しているかについて質問を行った。その結果は、**第82図**のとおりである。導入していると回答のあった **3 団体** を紹介すると、以下のとおりである。

ア 東京都：「東京都版市場化テスト」

イ 愛媛県：「愛媛県版協働化テスト」

ウ 我孫子市：「提案型公共サービス民営化制度」

特に、我孫子市における取組みは、「市の全業務を対象に、企業、**NPO**、市民活動団体などから委託・民営化の提案を募集する」という全国でも初の試みとなる制度として、その動向が注目されている。

問 21 では、「市場化テストを導入している」と回答された団体に、市場化テストへの住民参加の実施形態について質問を行った。具体的な住民参加の手法は、**第83図**、及び

² 導入済団体のうち、1 団体は「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(公共サービス改革法)に基づくものではなく、県独自の取組みである。

以下のとおりである。

ア 落札・契約条件に基づきサービス提供しているか、実施状況を評価するため、公募住民や外部有識者による「第三者機関」を設置している。（2団体）

イ ホームページ等で広く県民から意見・提案を募集し、行革タウンミーティング等で意見交換を実施予定。（1団体）

なお、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」第 8 条第 3 項に基づくと、「官民競争入札」を実施する場合には、自治体を実施している特定公共サービスに関する情報を公表し、民間事業者の意見を聴取したうえで、「実施方針」を作成することとされている。

問 22 では、「市場化テスト」に関する公表状況について質問を行った。

その結果は、**第84図**のとおりである。「特段、公表はしていない」が最も多く、全団体の 75.0%となっているが、これは「市場化テストを実施していない」団体の回答が多数を占める結果であることに注意を要する。「市場化テストを導入している」3 団体に限り見てみると、以下のとおりである。

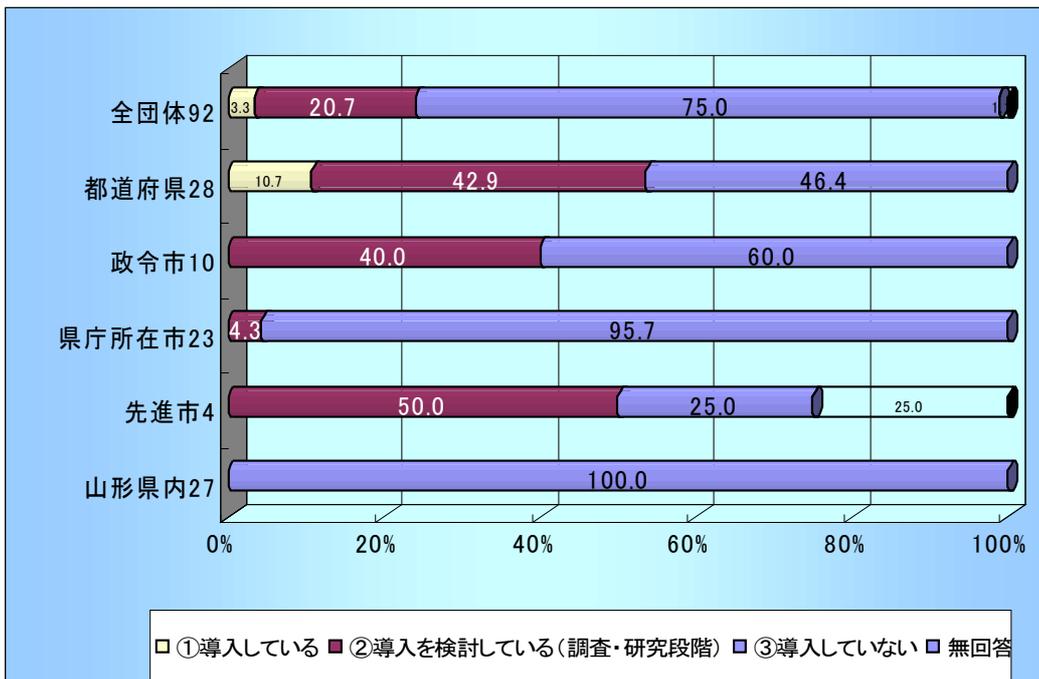
ア 市場化テストのガイドライン（指針等）について、ホームページや広報等で公表している。

イ 「第三者機関」による実施状況の評価について、ホームページや広報等で公表している。

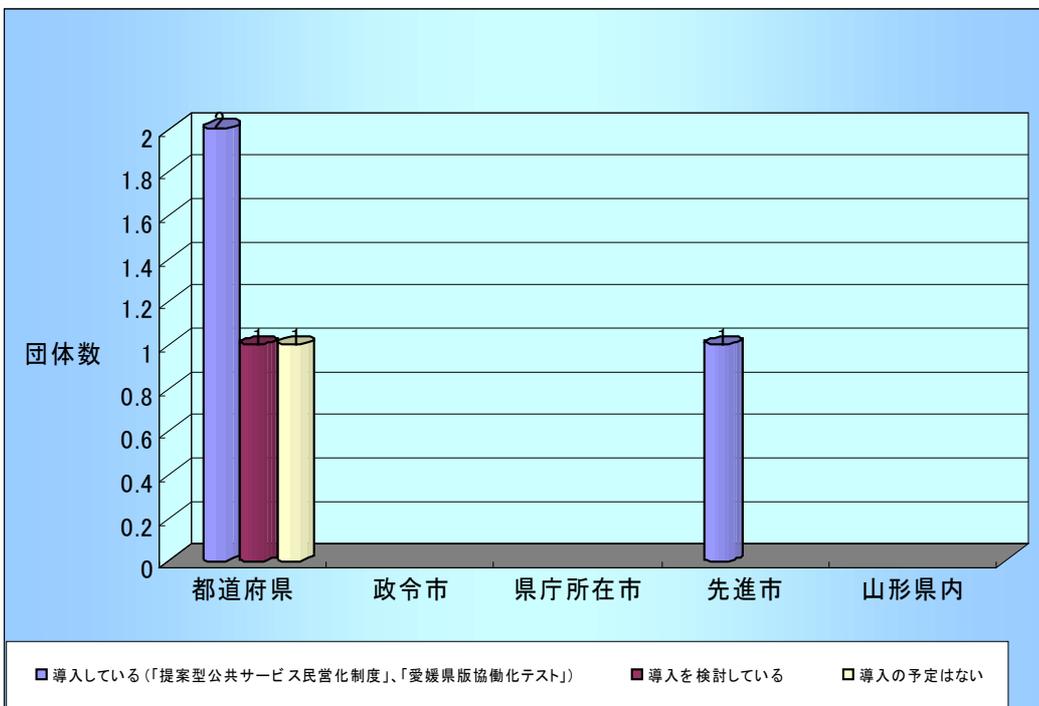
ウ 事業概要等について、ホームページや広報等で公表予定。

なお、総務省「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」（平成 18 年 8 月）においては、市場化テストの実施に当たっては、住民等に対し、市場化テストの実施過程、実施実績等（公共サービスの質の向上、経費削減効果などの成果等）を分かりやすく公表することが求められている。

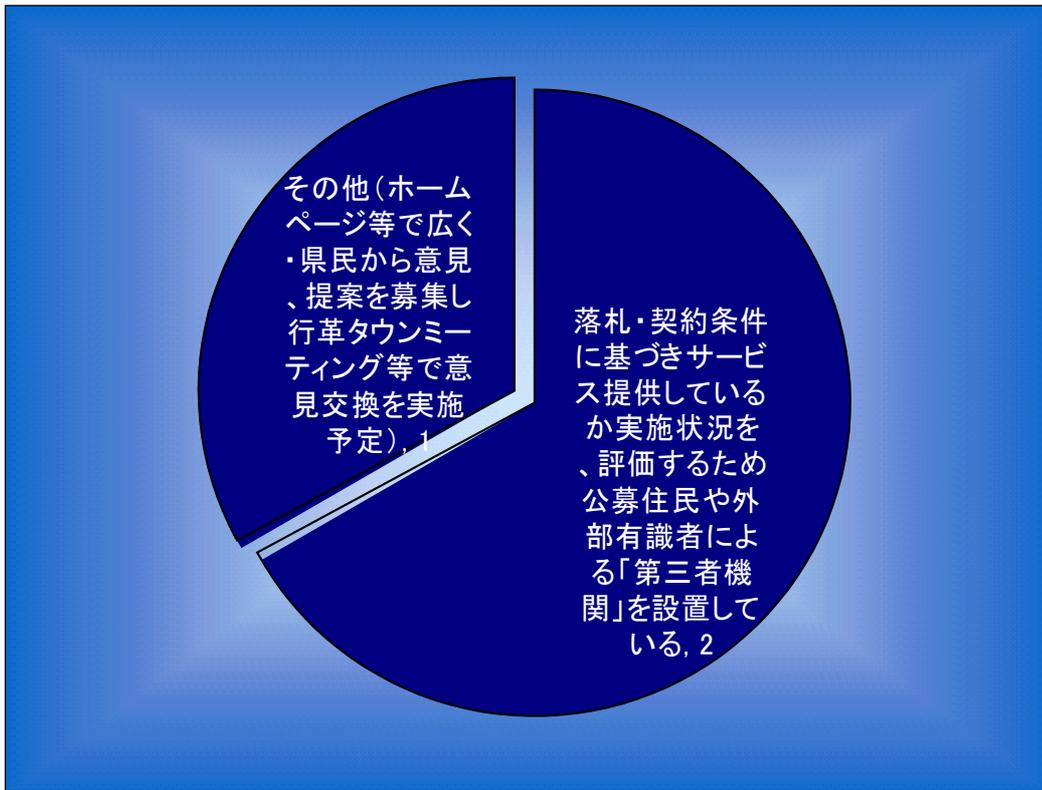
第 81 図 市場化テストの導入 (N = 92)



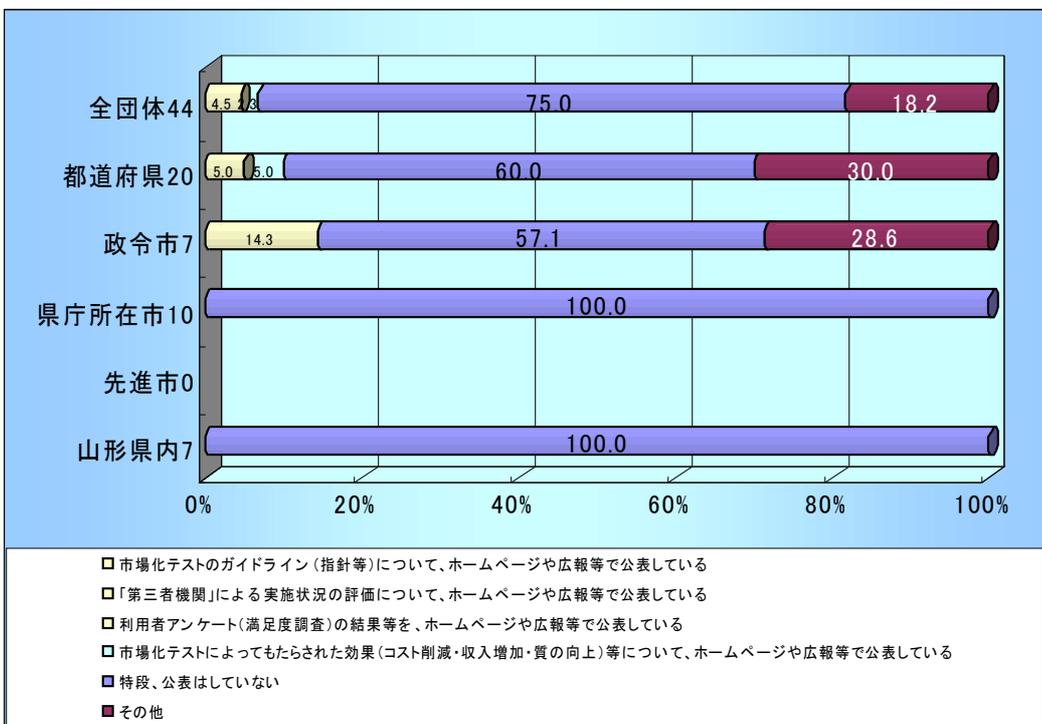
第 82 図 市場化テストの新たな形態の導入 (N = 5)



第 83 図 市場化テストへの住民参加 (N = 3、単位 ; 団体)



第 84 図 市場化テストの公表状況 (N = 44)



(9) 公共施設の料金設定への検討状況

問 23 では、公共施設の使用料設定についての検討がされているかについて質問を行った。

団体区分別の分布状況をみると、第85図のとおりである。「既に検討されている」と「検討中である」との回答が全団体の 38.0%と、同じ割合となっている。「既に検討されている」を団体区分別に見ると、都道府県で 50.0%（14 団体）、政令市で 30.0%（3 団体）、県庁所在市で 30.4%（7 団体）、先進市で 50.0%（2 団体）、山形県内で 33.3%（9 団体）と、都道府県と先進市においては半数の割合となっている。また、「検討中である」を団体区分別に見ると、都道府県で 21.4%（6 団体）、政令市で 60.0%（6 団体）、県庁所在市で 43.5%（10 団体）、先進市で 50.0%（2 団体）、山形県内で 40.7%（11 団体）となっている。

一方、「検討されていない」との回答は、全団体の 21.7%となっている。団体区分別には、都道府県で 25.0%、政令市で 10.0%、県庁所在市で 26.1%、先進市で 0%、山形県内で 22.2%となっている。

この結果から、都道府県や先進市においては、「公共施設の使用料設定の検討」に関する取組みが進んでいる状況にあるが、全般的には「検討段階にある」と見ることができる。

今後は、住民に対する説明責任を果たす観点から、これまで以上に、「公共施設サービスの提供水準と経費の受益者負担の関係」についてどのように対応するのか、市民・住民に対して、基本的な方向性を明確にしたうえで、分かりやすく説明することが必要である。

問 24 では、「公共施設の使用料設定について既に検討されている」と回答した団体に、公共施設の料金設定の検討方法について質問を行った。

その結果は、第86図のとおりである。「その他」とする回答が最も多く、全団体の 75.0%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で 92.9%、政令市で 100%、県庁所在市で 57.1%、先進市で 33.3%、山形県内で 66.7%となっている。その主な回答は、以下のとおりである。

ア 庁内の検討組織で検討している。（6 団体）

イ 庁内での検討のみで、物価上昇率や他県の状況を勘案している。（3 団体）

ウ 施設の管理運営経費とその費用負担のあり方、及び他県の状況等を勘案し、3年ごとの見直しを全庁的に行っている。

エ 個々の施設の運営状況等を踏まえて、見直しを実施している。

オ 使用料・手数料見直し基本方針を策定している。

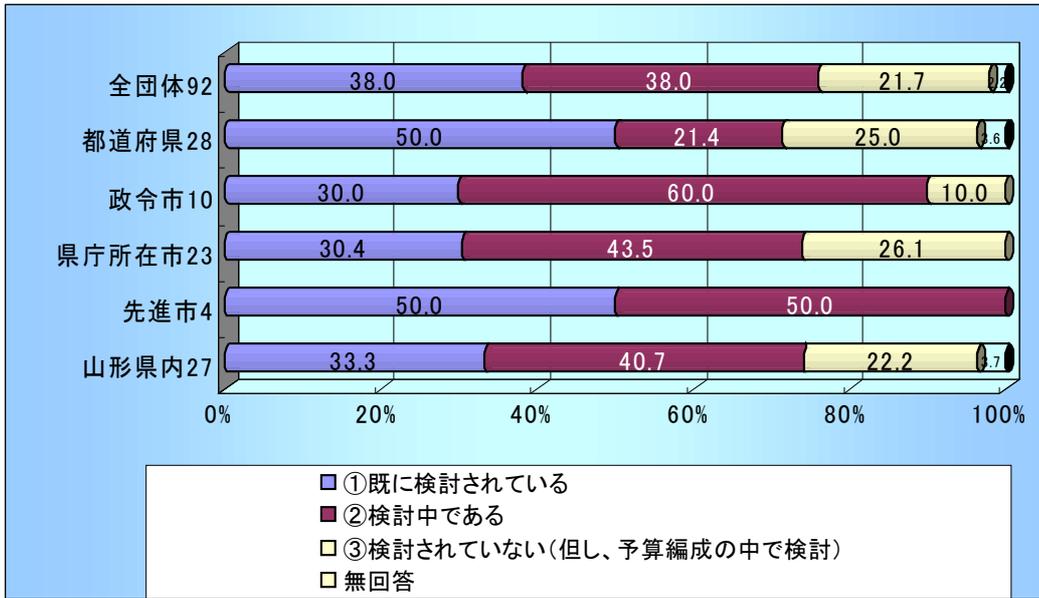
カ 各施設所管課が定期的（通常 4年に1度）にランニングコスト、またはイニシャルコストを算出し、施設使用料でコスト回収が図られているか検討を行う。この検討結果の妥当性を財政局が判断し、改定の方針決定をしている。

キ 財政健全化プランにおいて、負担の公平性の観点から適正な受益者負担のあり方を検討し、周期的に使用料の見直しをすることを取組みとして掲げており、17年度に統一的な考えで改定を行った。その際には、外部有識者からなる「事務事業評価委員会」の評価を踏まえた公共性評価等に基づき、目安とする受益者負担割合を設定した。

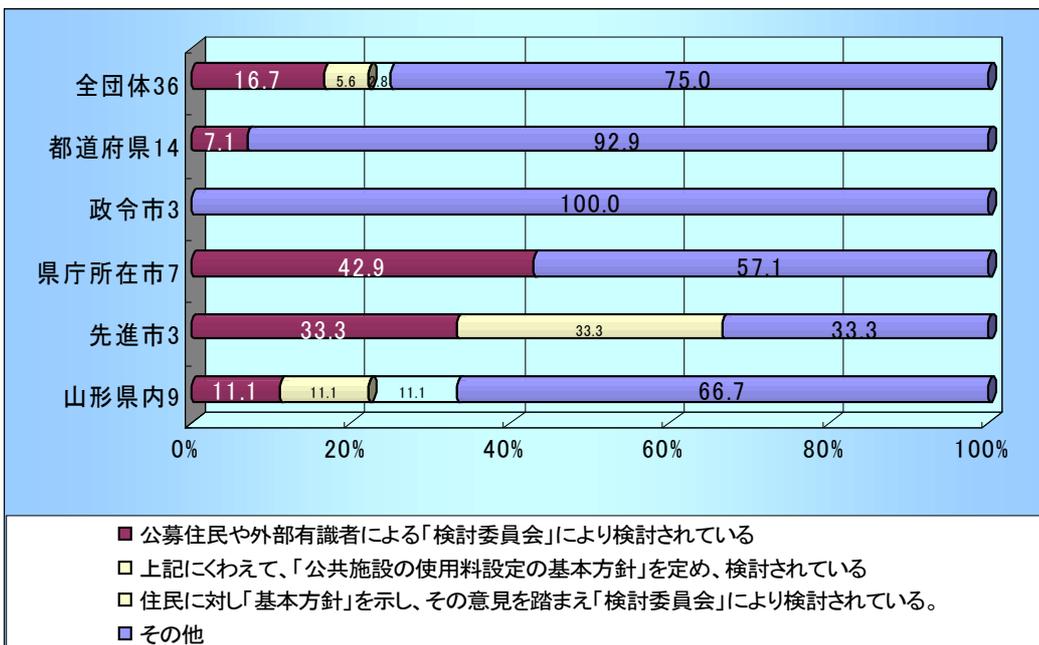
次いで、「公募住民や外部有識者による『検討委員会』により検討されている」が、全団体の16.7%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で7.1%（1団体）、政令市で0%、県庁所在市で42.9%（3団体）、先進市で33.3%（1団体）、山形県内で11.1%（1団体）となっている。また、「『検討委員会』にくわえて、『公共施設の使用料改定の基本方針』を定め、検討されている」が、全団体の5.6%、「住民に対し『基本方針』を示し、その意見を踏まえ、『検討委員会』により検討されている」が、全団体の2.8%という結果となっている。

この結果より、「公共施設の使用料設定についての議論・検討」については、全般的に「庁内での検討・見直し」にとどまっているという結果が観察された。住民に対する公正の確保と透明性の向上を図る観点からも、「その他」の回答にも見られたように、広く住民の意見を踏まえた検討が期待される。

第 85 図 公共施設使用料の議論・検討状況 (N = 92)



第 86 図 公共施設の使用料の検討方法 (N = 36)



（ 10 ） PDCAサイクルの体系化

問 25 では、PDCAサイクルの体系化の状況について質問を行った。

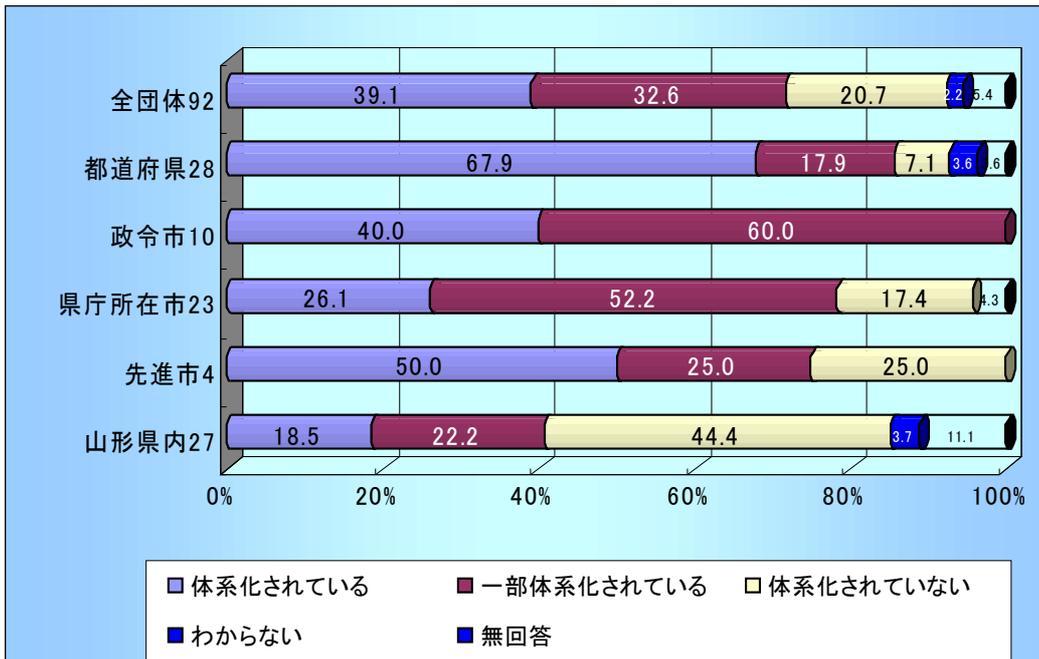
団体区分別の分布状況でみると、第87図及び第88図のとおりである。「PDCAサイクルが体系化されている」という回答が最も多く、全団体の 39.1%という結果となっている。団体区分別には、都道府県で67.9%、政令市で40.0%、県庁所在市で26.1%、先進市で50.0%、山形県内で18.5%となっており、都道府県において特段に高くなっている。

次いで、「一部体系化されている」が、全団体の 32.6%となっている。団体区分別には、都道府県で 17.9%、政令市で 60.0%、県庁所在市で 52.2%、先進市で 25.0%、山形県内で22.2%となっている。一方、「体系化されていない」との回答は、全団体の 20.7%となっている。団体区分別には、都道府県で 7.1 %、県庁所在市で17.4%、先進市で25.0%、山形県内で44.4%である一方、政令市においては0%という結果となっている。

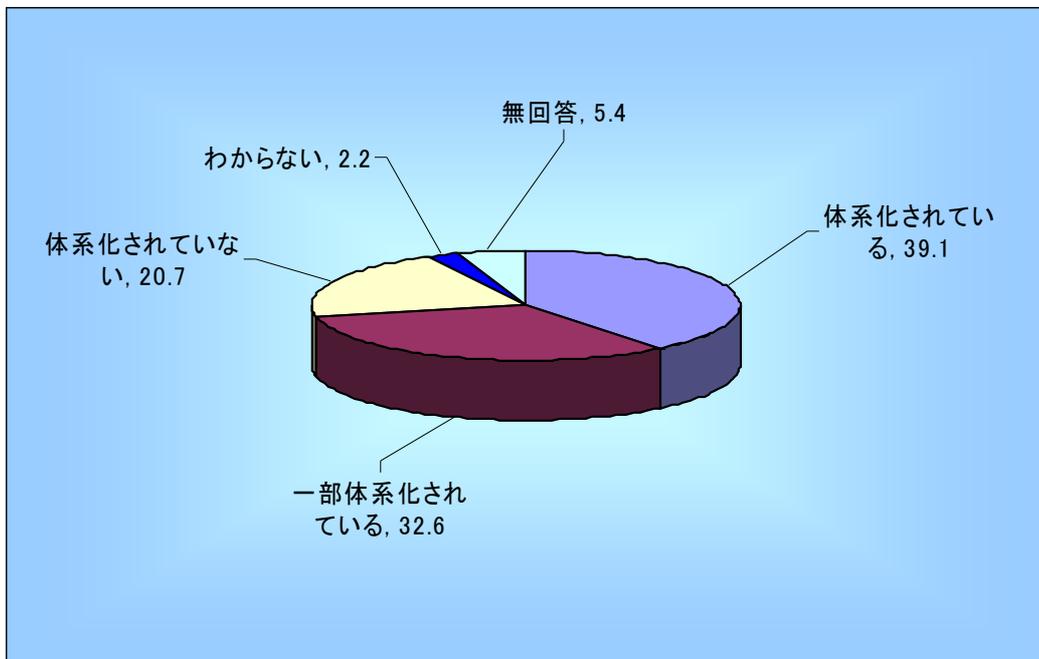
もっとも、これまで見たように、「行政評価」や「バランスシート」等が十分に活用、体系化されていない現状を踏まえると、これらの数値が実態を表したものとは言い難い面がある。

「PDCAサイクル」の体系化とは、「計画」(Plan) → 「実施」(Do) → 「検証」(Check) → 見直し (Action) のサイクルに基づき、行政組織運営全般において、事務事業の検証（再編・整理、廃止・統合等）が行われている状態といえる。こうした面から、行政評価の実態調査【問 14】において、「評価結果や改善措置を踏まえた事業の必要性の有無及び実施主体のあり方等について見直しを行い、翌年度予算に反映させている」とする回答結果（全団体の 34.7%：都道府県 44.4%、政令市 40.0%、県庁所在市 33.3%、先進市 25.0%、山形県内 10.0%）は、「PDCAサイクルが体系化されている」とする回答を実質的に反映していると見ることができよう。

第 87 図 PDCA サイクルの体系化 (N = 92)



第 88 図 PDCA サイクル体系化の割合 (N = 92、単位 ; %)



5章 住民参加による計画行政展開のケーススタディ

1 千葉県我孫子市における「提案型公共サービス民営化制度」

(1) 改革の経緯

「提案型公共サービス民営化制度」は、市が実施しているすべての事業を対象に、企業、NPO や市民活動団体等から委託・民営化の提案を募集し、市の業務の委託・民営化を進め、スリムで効率的な市役所と充実した質の高いサービスの提供を目指すことを目的として、平成 18 年 3 月末に募集開始した取組みである。

市の事務事業を公開し、民間から提案を求めていくということを提起したのは、当時の市長であり、平成 17 年度の施政方針にて明らかにしている。また、制度の導入に際しては、次のように市民に発信している。

「すべての公共サービスを行政が担うことは不可能になりました。公共の分野を行政が独占する、あるいは支配する、という時代は終わりました。公共サービスを担う民間企業が増加し、新たな公共の担い手として登場した NPO やボランティア、コミュニティビジネスなどの活躍も目覚ましいものがあります。これらの民間の主体と行政が対等の立場で協働して、民と官でともに担う『新しい公共』を創ることが求められています。

これからの行政の役割は、公権力を伴わなければならない仕事（必要最小限の「許認可」など）と、市民とともに定めたまちづくりの目標に向かって、あらゆる市民や企業の活動をコーディネートし、下支えしていく仕事、この二つが中心になると考えます。公共サービスを実際に提供する事業は、徹底して民間に任せていくことが必要です。

ただしこれは、すべてを市場経済に任せてしまうというわけではありません。また、公共自体を小さくしてしまっても良いという意味でもありません。少子高齢社会や環境問題などを考えても、公共の果たす役割はますます大きくなるといえます。

コミュニティの中で公共サービスを担う仕組みをつくり、多様な民間の主体を育てていくことが大切です。公共を担う民間の主体を豊かにすることによって、公共サービスはより充実させつつ、スリムで効率的な市役所を実現できると考えます。

提案型公共サービス民営化制度は、民間の創意工夫を行かすとともに、公共における民と官の役割分担を根本的に見直しながら、充実した質の高い公共サービスを展開するため実施するものです」。

つまり、この制度は、「新しい公共」を創る試みとして、市の業務の徹底した民間委託・民営化を進めることにより、公共サービスの充実とスリムで効率的な行政を目指すこ

とにあるといえる。

また、取組みの背景には、①市内には、30 を越える NPO 法人や 300 団体余りの市民活動団体が子育て支援、介護、環境、防犯、IT など多くの分野で公共サービスの担い手として活躍していること、② 70 年代から移り住んだ「団塊の世代」が定年を迎え、地域に帰ってくること、③市では、これらの方々の能力や経験を活かし、地域の中で、ボランティア活動やコミュニティビジネスを起業し、新たな公共サービスの担い手として活躍してもらうことを期待していること、④市役所職員の大量退職や人員削減計画を踏まえ、民間にできるものは民間に任せることで、スリムで効率的な市役所にする必要があること、が挙げられる。

この根底には、新しい市民参加のあり方としての「市民力」の活用があると推測される。すなわち、「知力」「資力」「労力」の3つの観点よりの市民参加である。

(2) 改革の特徴

a 対象事業

提案募集の対象となる事業は、「委託化・民営化の提案を受ける事務事業リスト」に掲げたすべての事務事業である。取組み当初は、行政評価の事務事業評価表をベースにリストを作成し、1,100 余りの事業を平成 18 年 3 月に公表している。なお、リストには、事業内容、事業目的、人件費も含む事業費等を掲載している。しかし、リストだけでは事業内容すべてを理解することは不可能なため、提案を考慮している事業があれば、詳細については担当課と協議を行い、提案に向けて内容を把握してもらうこととされた。

b 提案できる団体

民間企業、NPO 法人、その他の法人または法人以外の団体で、提案した事業を的確に遂行する能力を有する団体とされる。ただし、市長や議員が代表者またはこれに準ずる地位にある者となっている団体は提案できないとされる。

c 募集する提案

現行の事業をそのまま引き受ける委託先を募集するものではない。コストやサービスの質の面から市が実施するよりも市民にとってプラスになる提案で、提案者が事業の主体となることを前提にした提案に限られている。なお、提案は、事務事業リストに掲げた事業の一部、または複数の事業を集約し、一つの事業として提案してもよいとされている。

d 提案の方法

最初に、「事務事業提案書」と「提案団体調書」を事務事業リストに記載の担当課また

は制度事務局の総務課に提出する。しかし、市役所の仕事は分かりにくいこともあり、完全な形で提案するのではなく、この事業に提案したいといった提案趣旨が分かるものでもよく、担当課と協議しながら、具体化した提案を行っていくことも可能とされている。

e 審査方法

審査は、①予備審査、②分科会審査、③提案審査委員会審査の3段階を経て審査される。

予備審査においては、提案された内容について、担当課が法的制限や委託・民営化にあたっての問題点が検討される。しかし、予備審査における結果は、提案の採否を決定するものではなく、次の分科会審査、提案審査委員会での参考資料とされる。

次いで、分科会審査では、市民、有識者、市職員等で構成する提案審査会の下に、分科会が設置される。分科会は、提案ごとに設置することを基本に、業務内容に精通した専門家、受益者担当部の職員で構成され、業務内容、市民サービスなどについて、提案内容に沿った審査基準に基づき審査がされる。

最終的に、提案審査委員会審査では、分科会の審査結果を受け、官民の役割分担、提案団体の見極めなどを審査し、提案の採否と事業者の選定方法を決定する。また、市民の意見を反映させるため、必要に応じ公聴会が開催される。

f 選考基準

市の事業内容の違いに関わらず、次の4つの事項を共通の選考基準としている。

①官民の役割分担は適切か、②市が実施するより効果的で質の高いサービスが提供でき、市民サービスの向上が図られるか、③市よりも効率的に実施でき、経費の削減につながるか、④雇用創出など市内経済への波及効果が期待でき、地域の活性化につながるか。この他に、事業の内容を踏まえて必要な基準がある場合は、適宜追加し審査を行うものとされている。

g 事業者の選定方法

委託に関する提案の場合の事業者の選定方法は、次の2通りがある。

①提案者を事業者として選定する場合

提案内容に提案者独自の工夫・アイデアが盛り込まれ、競争入札では提案者の利益を大きく損なう恐れがあると判断した場合には、提案者の適格性などを審査した上で、提案者を事業者として選定する。

②提案を受けて改めて事業者を公募等で選定する場合

提案内容を審査した結果、提案者意外にも複数の事業者がいると判断した場合は、競争入札を実施し、事業者を選定する。

つまり、審査会で選定され実行することになった際の契約としては、基本的には提案者との随意契約という形になる。

h 事業選定までのスケジュール

提案の採否については、選考委員会終了後、速やかにすべての提案者に通知される。なお、提出された事業名はホームページで公表されるが、団体名や提案の詳細な内容については、提案側の独自のアイデア・工夫、知的財産権等を考慮し、原則として公表されない。ただし、採用された提案の内容については、個人情報を除き、ホームページ等で公表される。

具体的に、第一次の提案募集期間は、平成 18 年 3 月 30 日から同 8 月 31 日までであった。その結果、市に寄せられた提案は、給与事務・文書管理などの内部事務、施設管理、広報、企業支援、環境保全、健康づくり、講座事業等、計 79 件であった。その後、継続協議が続けられていた 13 件と取り下げのあった 10 件を除く 56 件について審査されている。

その審査は、担当課で課題の整理を行った後、専門家、市民、行政職員で構成する 25 の分科会において審査された。また、その結果を踏まえ、黒沢義孝日本大学教授を委員長とする「我孫子市提案型公共サービス民営化制度審査委員会」（平成 18 年 7 月 26 日設置、委員数 5 名）において審査基準に基づき、提案の採否と事業者の選定方法が決定されている。

審査委員会は、10 月 24 日から 12 月 6 日までの間に 6 回の委員会を開催し 56 件の審査を終えるとともに、12 月 19 日に付帯意見を添え、市長に対し審査結果の提出を行っている。さらに、平成 19 年度から実施できる提案については、市議会での予算議決後、契約を締結し実施するとされている。

なお、第二次募集も平成 18 年 12 月末より平成 19 年 4 月 27 日までに実施され、募集終了時点において 6 件の提案が行われている。

（3）改革の成果と課題

全国的にも初めての取組みであり、応募提案が当初予想を超えて多数寄せられたことに関しては、公共サービスの委託・民営化が注目された点において、一定の成果があったとされる。しかし、「いきなり企業の持つノウハウなどを提案することは難しい」、「行政の仕事は分かりづらいのでいきなり提案することは困難」などという意見も寄せられてい

る。

すなわち、事業によっては、提案前において、行政と提案側との詳細な協議を重ねる必要があるといえる。

また、問合せの内容の公表や提案についても、当初は提出された提案事業名、提案者はすべてホームページで公表するとされていたが、提案者のアイデア、ノウハウ等の利益を保護するため、提案者に不利益を与えると判断される場合は非公開とされた。

さらに、問い合わせた担当課によっては、「この事業は法律で決まっているから出来ない」と返答したことにより苦情が寄せられる等、庁内的な制度の認識が図られていないといった状況も見られるとされる。

「複数年度契約」についての問合せも多いとされる。提案側が企業であればなおさら、複数年度にこだわるのが想定されるが、現在、市としては、複数年契約によるメリットを提案してもらえれば、債務負担行為の設定など、現行の制度の活用も考慮するとされる。

このように、我孫子市における「提案型公共サービス民営化制度」は、未だ制度改善されながら実施されている段階ではあるものの、民間の視点により公の仕事を提案するという、いわば、「外部からの行政改革」として、その成果が注目されるといえよう。

(4) 全国自治体実態調査を踏まえて

総合計画の策定に関しては、「財政計画」、「実施計画」とも作成されており、その公表も住民レベルまで行われている点で評価される。また、住民に対する説明責任として、住民説明会やワークショップは行われているものの、「住民意向調査」の実施は見られない。「総合計画」と「予算編成」、または首長の政策方針との連携は図られているといえる。

予算編成の取組みに関しては、部局に対する「枠配分予算」は行われているものの、「財政健全化計画」は作成されていない実態が確認された。予算編成過程の公表が、「新規及び政策的事業」に限ってではあるが、実施されている点は高く評価される。

行政評価の取組みに関しては、総合的に高いレベルにおいて取組まれている。具体的には、「施策」、「事務事業」について、全事業を「総合計画」の施策体系に基づき評価している点が挙げられる。また、数値を伴う「アウトカム指標」を取り入れ、住民参加による見直しも実施されている。さらに、「行政評価」「総合計画」「予算編成」との連携が図られていることも窺える。反対に、評価結果が議会に対して報告されていない点は、今後の課題といえる。

バランスシート等の作成に関しては、総務省基準に準拠して作成しているものの、「資産の部」について、独自の見直しを行っており、今後公会計改革に取り組む予定があるなどの点において評価される。しかし、バランスシートの活用がされていない点は、今後の課題である。

行政改革の取組みに関しては、平成 7 年度より「行政改革推進委員会」を設置するなど、早くから住民参加による行革の見直しが行われている。また、第 3 セクター等の見直しについては今後の課題とされる面があるものの、「指定管理者制度」における選定・見直し・公表は、模範的な取組みとして評価できる。くわえて、「提案型公共サービス民営化制度」は、他の自治体に先駆けた独自の取組みとして高く注目される。

全般的に、我孫子市においては、市の回答のとおり、「PDCA サイクル」は体系化されているといえるであろう。その理由は、財政計画や実施計画も作成し、「総合計画」「行政評価」「予算編成」の連携が図られていることによる。

2 千葉県市川市における「市民活動団体支援制度（1%支援制度）」

（1）改革の経緯

「1%条例」とは、1996 年にハンガリーで制定された「パーセント法」を参照としたものであり、所得税の 1% を納税者が選んだ NPO などへの支援に充てる制度である。

市川市においても、この制度を参照に、「市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」が平成 16 年 12 月定例会市議会で可決され、全国的にも先駆けた制度として、平成 17 年 4 月から施行されている。

その目的は、条例第 1 条において、「市民の納税に対する意欲及びボランティア活動等に対する関心を高めるとともに、市民活動団体の活動の支援及び促進を図り、もって市民の福祉の増進に資すること」とされる。つまり、地域に根付く市民活動団体を市民（納税者）自らが支えてゆくという趣旨が込められているといえよう。

具体的な制度としては、地域づくりの主体であるボランティア団体や NPO など、市民の自主的な活動に対して、個人市民税納税者等が支援したい団体を選び、個人市民税額の 1% 相当額等（団体の事業費の 2 分の 1 が上限）を支援できるものである。ただし、団体の運営費は対象とはされていない。

（2）改革の特徴

a 交付資格団体

支援金交付資格のある「市民活動団体」とは、ボランティア活動を行う団体、特定非営利活動法人その他の非営利活動を行う団体であって、福祉、環境、文化、スポーツ、青少年育成その他の社会貢献に係る分野の活動をしているものとされている。つまり、広義には、営利を目的とせず社会貢献を目的とし、市内に事務所を持ち、市内で活動し、快速・定款などの決まりを持つこと等が条件とされている。

b 交付を受けることができる事業

支援金の交付を受けることができる事業は、①市内において実施するもの、②福祉、環境、文化、スポーツ、青少年育成その他の社会貢献に係る分野、③営利を目的としないもの、④市民を主たる対象とするもの、⑤市民活動団体を構成する者のみを対象とするものでないこと、⑥その年度に市から別の補助金の交付を受けていないこと、の 6つの要件を満たしている事業とされる。

c 支援対象団体の決定方法

平成 19 年度からは、納税者でなくても「地域ポイント」による届出ができたり、納税者の選択肢は 3 団体まで拡大するなど、より多くの市民が参加できるように制度改正も図られている。以下、市民活動団体への支援金交付までの流れを見てゆく。

- ①支援金の交付を希望する団体は、活動（事業）計画を市に提出する。（例年 1 月から 2 月に受付）
- ②定められた要件を満たしていると「市川市市民活動団体支援制度審査会」にて判断された団体の活動（事業）が「広報いちかわ」や市のホームページ等で公表される。（ 3 月上旬頃に 4 名の学識経験者と 3 名の公募市民により審査が行われ、 4 月に広報誌やホームページで公表される）
- ③個人市民税納税者は、「広報いちかわ」に印刷された届出書に自分が支援したい団体を選択するか、「市民活動団体支援基金」に積み立てることを選択するかを記載して郵送する。（ 4 月下旬から 5 月末日まで。その他、市役所窓口、インターネット、電話などでも届出は可能）
- ④市は、納税者等の届出結果を集計し、支援対象団体を選択した納税者の人数、市民税額の 1 %に相当する額の合計額、団体に対する支援金交付予定額等を公表（届出結果の公表後、団体は変更申請が可能）し、審査会に諮ったうえで支援金の交付決定を行い、各団体へ支援金が交付（概算払い）される。（ 7 月頃に公表。 8 月上旬頃に各団体へ支援金を交付）

⑤団体は、事業が完了したとき、市に実績報告書、収支決算書等を提出し、市は、その内容を公表するとともに、事業が支援金の交付決定の内容等に適合しているか調査を行い、審査会の審査を経たうえで、交付すべき支援金の額を確定し、団体に通知することになっている。また、団体は、支援金額の確定の通知を受けたときは、額の確定に基づき、概算払いの精算をしなければならない。

(3) 改革の成果と課題

開始初年度（平成 17 年度）の「支援対象団体数」は 81 団体、平成 18 年度は 98 団体、平成 19 年度は 85 団体となっている。

この数値に関し、平成 18 年度に市が「市民活動団体」（289 団体）に対して実施したアンケート結果より分析してみる。具体的には、1%支援制度に「応募した」52.3%、「制度について知っていたが、応募しなかった」47.7%、「制度について知らなかった」0%という結果より、支援制度については、ほぼすべての市民活動団体において認知され、その活用が図られていると読み取ることができる。

次いで、市民からの届出人数に関しては、平成 17 年度が 6,266 人、平成 18 年度が 6,996 人、平成 19 年度が 5,633 人となっている。つまり、制度 3 年目の平成 19 年度において、制度改正により多くの市民が参加可能となった割には、届出人数が減少している傾向が見られる。

この結果について、前述のアンケート結果（市民モニター等 1,142 名を対象）より分析を行ってみる。その結果、「支援したい団体を選んで届出をした」が 16.2%、「制度について知っていたが、届出しなかった」が 59.2%、「制度について知らなかったので、届出していない」が 12.3%などとなっている。次いで、「制度は知っていたが届出しなかった」理由として多い順に、「支援したい団体がなかったから」22.0%、「届出の方法がよくわからなかった」19.5%、「届出の方法が面倒だったから」15.7%、「届出しようと思っていたが、つい忘れてしまった」12.9%となっている。

すなわち、市民の約 6 割の方は、支援制度自体は知っていても、支援したい団体が無かったり、届出方法の煩雑さにより、届出書の提出に至らなかったと見ることができる。

この届出の煩雑さに関しては、支援したい市民活動団体を選択して市に届け出る際に、納税通知書に記載された番号が必要になるところがポイントといえる。つまり、この制度の目的である「市民の納税に対する意欲の向上」に関連し、自身の納税通知書（税額）を

目にする機会を増やすことに繋がっている。

市としては、届出に際しての煩雑さや、PR不足、市民活動団体の活動が市民に浸透していないことなどが、届出が少ない理由と見ている。その意味では、この制度の目的を達成するためには、届出についての改良や、市民活動団体自身が市民（納税者）に対して説明責任を果たしていくことが求められるといえる。

今後、成果の検証のためには、制度導入により、納税者としての意識がどのように変化したか、また、市民活動団体に対する市民意識がどのように変化したかについて、さらなる実態調査が必要と思われる。

（４）全国自治体実態調査を踏まえて

総合計画の策定に関しては、「財政計画」「実施計画」を作成し、住民レベルまで公表されている点で評価される。また、総合計画の作成において、「住民意向調査」が実施されている点も高く評価できる。しかしながら、「総合計画」と「予算編成」との連携が図られていないことは、今後の課題といえる。

予算編成の取組みに関しては、独自の「財政健全化計画」を作成している点で評価できる。また、部局に対する「枠配分予算」も導入されている。しかし、予算編成過程の公表がされていない点は、今後の課題といえる。

行政評価の取組みに関しては、事務事業評価を取り入れているものの、住民参加による見直しや、評価結果の公表がされていない点は、今後の課題といえる。全般的に、参考程度の活用段階にあることが窺える。

バランスシート等の作成に関しては、総務省基準により作成されているものの、多くの団体同様に、作成段階にとどまっていることが窺える。

行政改革の取組みに関しては、「地方公営企業」や「指定管理者制度」において、住民参加による見直しが実施されている点は評価される。また、PFIについても既に取組まれている。さらに、公共施設の使用料設定についても既に検討されている。

全般的に、市川市における「PDCAサイクル」は、行政評価が機能しておらず、また、総合計画と予算編成との連携が図られていないことより、十分に体系化されているとはいえないであろう。しかしながら、事業全般において「住民意向調査」を実施するなど、住民ニーズを踏まえた行政運営を行っている点は、他の自治体の参考になるものといえる。

3 埼玉県志木市における「市民協働運営会議」

(1) 改革の経緯

志木市では、昭和 60 年に「市民とともにつくる明日の志木市」をスローガンに掲げた当時の細田市長が、『 21 しき市民会議』を設置し、行政への市民参加が始まり市民参画へ発展した。また、その土壌のもと、穂坂市長時代の「市民が創る市民の志木市」のスローガンにつながり、「市民委員会」を設置し、市民協働の市政運営が展開された。

こうした流れを受け継ぎ、「みんなで創る、みんなのふるさと、輝く志木市」の実現を目指し、市民協働の第 3 ステージとして、平成 18 年 5 月に「志木市市民協働運営会議」を設置し、新たな市民協働の取組みがスタートしている。

(2) 改革の特徴

a 「志木市市政運営基本条例」の制定

志木市では、平成 13 年 10 月に、「まちづくりは、市民自らが主体となって考え、行動し、市民及び市が協働して推進すること」を基本理念とする、「志木市市政運営基本条例」が施行された。この条例においては、情報の共有が共通目標を醸成し、市民、行政協働によるまちづくりの実現につながるとの考えから「積極的な情報提供」と、市政運営のさまざまな場面で「市民が市政に参画するために必要な措置を講ずること」が規定されている。

なお、この基本条例に基づき、公募による市民 252 人により「志木市民委員会」が組織された。発足後、市の事務事業の見直しや、平成 15 年度、16 年度の予算編成にも携わったが、首長交代後の見直しにより、平成 17 年度末で廃止となっている。

b 「志木市市民との協働による行政運営推進条例」の制定

この条例は、市民の有する知識経験および能力を活かした行政運営を展開するため、市民との協働による行政運営の基本事項を定めることを目的に、平成 15 年 3 月に制定された。

市民協働に参入機会を得た登録団体は、「行政パートナー」として、「法令、条例等の遵守」、「信用失墜行為の禁止」、「守秘義務」、「プライバシーの保護」が課せられた上で、業務委託の機会を得ることが可能となる。これにより、平成 15 年度からは、「庁舎総合受付窓口サービス業務」や各種施設の管理運営業務、参議院議員補欠選挙等の不在者投票受付業務などが委託されている。

なお、委託された業務を効果的に推進し、行政サービスの質の確保に努めるため、「志木市市民協働業務評価委員会」が設置されている。公募による市民と市職員の計 6 名

で構成され、行政パートナーに委託した業務に対する評価を行っている。

c 財政状況市民説明会の開催

志木市では、財政状況を市民に分かりやすく公表し、行政に対する関心を高めてもらうため、「ピンチをチャンスに換えるー志木市の財政状況」というリーフレットを作成し、町内会ごとに開催する説明会に市長と財政担当者が出向いて、市の財政構造や市民との協働の必要性などについて市民と意見交換を行っている。

d 「志木市市民協働運営会議設置規定」

社会経済環境の変化に対応し、持続可能な市民との協働によるまちづくりの実現に向けて、安定した市政の運営に関して必要な事項の調査、研究等を行うため、平成 18 年 5 月に上記規定に基づき「志木市市民協働運営会議」が設置された。

運営会議は、町内会連合会や公募市民の計 20 名の委員により組織される。また、主な活動内容としては、①地方主権を目指した自治改革の推進に関する事項、②安心して暮らすことのできるまちづくりに関する事項、③子どもが将来に向かって夢を持つことができる施策の推進に関する事項、④その他前条の目的を達成するために必要な事項、などに関する調査研究および提言である。

また、会議は原則として毎月 1 回委員長により招集され、これまで、市の財政状況、市民協働のあり方、市政の進捗状況等について会議が開催されている。

(3) 改革の成果と課題

志木市における市民協働は、昭和 60 年の「21 しき市民会議」から約 20 年の年月を経て、新たな協働を展開している。すなわち、たとえ首長が交代しても、市民協働の取り組みは、市民を中心に一貫して展開されているといえる。

先の「市民委員会」は、市民による予算編成として注目を集めたが、今後、「市民協働運営会議」により、どのように行政と市民との協働を図って行くのかが注目される。

(4) 全国自治体実態調査を踏まえて

総合計画の策定に関しては、「財政計画」「実施計画」を作成し、その公表も住民まで行っている点で評価される。また、「住民意向調査」を実施の下、総合計画の原案を作成し、かつ、公募市民を加えた審議会において審議をしている点は、総合計画の模範的な作成といえるであろう。さらに、総合計画とマニフェストとの整合性を図っている点も評価される。調査結果からは、「住民説明会」、「ワークショップ」、「住民意向調査」、

「パブリックコメント」など、住民参加を意識した行政運営に取り組む傾向がよく表れている。

予算編成の取組みに関しては、「財政健全化計画」の作成や「枠配分予算方式」が導入されていない点が今後の課題といえる。過去、予算編成における住民参加の事例として注目されていたが、調査結果からは、特段その先進的な傾向は見られなかった。

行政評価の取組みに関しては、「政策」段階まで評価を実施しているなど、全般的にその取組みは進んでいるといえる。例えば、評価結果について、住民への説明会など意見交換を実施していることや、議会において、委員会や本会議の資料として配布するなど、情報公開に積極的に取り組んでいる。だが、総合計画との連携は見られるものの、予算編成との連携が図られていない点は、今後の課題といえる。

バランスシート等の作成に関しては、総務省の基準で作成されているものの、多くの団体同様に、単に作成したにすぎないことが窺える。また、決算の公表は 9 月と比較的早いものの、その範囲が一般会計のみである点は、今後の課題といえる。

行政改革の取組みに関しては、特段その先進性は見られなかった。しかしながら、住民参加条例として「市政運営基本条例」を定めるなど、行政運営全般において、「住民参加」と住民に対する「情報公開」に取り組んでいる点は高く評価される。

全体的に、志木市においては、「PDCA サイクル」は一部体系化されているといえるであろう。その理由は、行政評価と予算編成との連携が図られていないためである。

4 新潟県上越市における「行革市民会議」と「行革推進専門員」制度

(1) 改革の経緯

上越市では、平成 16 年度に策定した第 2 次上越市行政改革大綱及び行政改革推進計画について、合併による状況変化、財政的な課題、行政運営上の課題への対応などを考えて見直しを行い、平成 18 年 3 月、「第 3 次上越市行政改革大綱」および「行政改革推進計画」が策定されている。

この策定に際し、行政改革の取組みに市民の声、および企業の経営者等が持つ経営に関する識見を反映するため、平成 17 年 4 月、「行革市民会議」が設置された。

なお、現在においては、市の行政改革を進める上でのパートナーであるという基本的なスタンスに基づき、市の行政改革の進捗評価と必要な見直しについて提言を行っている。

(2) 改革の特徴

a 行政改革市民会議の役割

市民会議は、平成 17 年 6 月に第 1 回会議が開催され、その年度内には 11 回の会議を重ねるなど、市民の目線から「上越市の行政改革」について、熱心に議論され、さまざまな提言がされている。

会議は、四半期ごとの進捗状況にあわせて開催されるほか、集中テーマの審議など必要に応じて開催されている。また、市民会議の所掌事項は、①上越市行政改革推進計画の進捗状況の評価に関する事、②上越市行政改革推進計画の見直しに関する事、③その他の市の行政改革の取組について市長が必要と認める事、とされている。

なお、平成 19 年度は、行政改革の進捗状況に対する意見提言のほか、行政改革の推進に向けて特に改善すべき事項（集中テーマ）を定めて審議される予定となっている。

委員構成については、平成 19 年 3 月の改選に伴い、「集中テーマを設定して専門的な視点から審議する」という会議の役割に沿い、企業経営等に識見のある人、第 3 次行革大綱等の策定に携わった人、行政の仕組みに識見のある人等、計 6 名が選任されている。

b 行革推進専門員の設置

上越市では、さらに、経営感覚の視点を取り入れ、大胆に行財政改革を推進するため、平成 18 年 4 月、「行革推進専門員」が設置された。

その身分および所属は、行革推進課に所属する特別職の非常勤職員とされている。また、その職務としては、①行財政改革の推進に関する事、②事務改善その他行政効率の向上に関する事、③その他行財政改革に関し市長が必要と認める事、とされている。

なお、行革推進専門員に任用された初代委員は、「行革市民会議」で活躍した公募による委員で、この制度を市長に進言した当事者の企業経営者である。

この他、上越市には、「専門員」とよばれる特別職非常勤の職員は、行革推進専門員のほか、中小企業支援コーディネーター、農村交流促進専門員、観光企画専門員、直江津港振興推進員、産学連携推進専門員など 7 つの分野に及んでいる。

この背景には、「自主自立の“持続的発展可能なまちづくり”」を目指し、その下支えとして「安全・安心のまちづくり」と「自立した自治体の確立」を 2 つの柱として据え、安全・安心のまちづくり及び行政内部の行財政改革を推進する「行政改革戦略」と、“上越ブランド”の構築、プロモーション活動の推進など、市内外に向けた情報発信を行う「シティセールス戦略」の 2 つの戦略の下、7 つの分野における専門家（専門員、コーディネーター等）を、外部から登用・設置し、新たな政策展開に取り組むことが挙げられる。

c 行政改革推進計画の特徴

さらに、上越市における「行政改革推進計画」について触れておく。この推進計画の特徴としては、以下のとおりである。

1 PDCAサイクルによるマネジメントの定着

行政改革のあらゆる取組みの実行性を高めるため、その根底として PDCA サイクルにもとづく業務執行の定着を重視している。

2 数値目標の設定

取組みの成果を把握しやすくし、誰が見ても容易に分かるようにするため、達成すべき目標を可能な限り数値で示している。

3 行政運営体制の整備と財政状況の改善を目指した取組みに重点化

行政改革の目標達成に向け、優先事項に集中的に取り組むこととし、最優先課題として行政運営体制の整備と財政状況の改善に重点化している

4 計画期間の変更

集中改革プランに対応するため、計画期間を平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 年間とした。

5 地方公営企業の集中改革プランを別に策定

集中改革プランについては、地方公営企業ごとに策定が求められていることから、本推進計画の体系に沿って、別に策定している。

6 計画の柔軟な見直し

本推進計画は、財政状況の変化、取組みの進捗状況等に応じ、適宜見直しを行う。

(3) 改革の成果と課題

上越市における、「行革市民会議」と「行革専門員」制度は、全国的にもあまり例をみない取組みとされる。すなわち、行政改革の推進に、積極的に市民の声を反映させるとともに、民間感覚による行政改革の推進を図ることにその特徴がある。

また、上越市の推進計画の最初の項目に、「PDCAサイクルによるマネジメントの定着」が挙げられている点は、これからの行財政運営を見据え、システム的な取組みを目指す意義において評価できるといえる。

今後、いかに、効果的に両制度を活用し、行政改革を一体となって進めて行くかがポイントといえるであろう。

(4) 全国自治体実態調査を踏まえて

総合計画の策定に関しては、「実施計画」「(中期)財政計画」を作成し、その公表も住民レベルまで行われている点で評価される。また、原案作成において「住民意向調査」を実施するとともに、公募住民も含めた審議会の開催、またはパブリックコメントの実施など、「住民参加」を踏まえている点において高く評価される。なお、新総合計画は策定中であり、今後の体系化が課題といえる。

予算編成の取組みに関しては、枠配分予算方式を導入し、義務的経費を除くすべてを対象経費区分として実施されている。「財政健全化計画」の作成や、「予算編成過程の公表」は今後の課題といえる。

行政評価の取組みに関しては、当市が回答しているとおり、行政評価(事務事業評価)の導入により、市民への情報公開は進んだが、総合計画や予算編成との連携が図られておらず、実施段階にとどまっているという状況が窺える。しかし、評価結果全内容を住民に公開している点においては評価されよう。

バランスシート等の作成に関しては、総務省基準で作成しているものの、他団体同様に単に作成したにすぎないことが窺える。しかし、結果を議会や住民に対し公表する点においては評価される。なお、決算の公表は比較的早く、9月に実施されている。

行政改革の取組みに関しては、「行革推進本部」「行革市民会議」により、進捗状況の見直しが行われている点について評価される。また、「指定管理者制度」の選定・見直し・公表については、模範的な取組みがされている。さらに、PFIについても既に実施されている。特に、「公共施設の使用料設定」の見直しについては、既に基本方針を定め、住民により検討されている点において高く評価されよう。

現在、上越市では、総合計画の策定段階にあるため、「PDCAサイクル」は体系化されていないといえる。しかしながら、行政運営全般において、「住民参加」や住民に対する「情報公開」が進んでいる点は、他の自治体の参考になるものといえる。

6章 新たな予算編成へのアプローチ

1 行政改革における現状分析と課題

調査結果の現状を踏まえると、全般的に、各自治体においては、行政改革推進組織の設置（全体の92.4%）、指定管理者制度の導入（97.8%）、バランスシートの作成（91.3%）等、「集中改革プラン」の取組みに基づいた行政改革が進んでいる実態が明らかとなった。

すなわち、総務省の「新地方行革指針」や自治体が住民に対して公表した「集中改革プラン」の数値目標等の実現のため、各自治体においては、否応なく行政改革に取り組まざるを得ない状況にあることを見ることができる。

さらに、団体区分別に見ると、「地方独立行政法人」の設立（全体の18.5%）、「PFI」の導入（37.0%）、「市場化テスト」の実施（3.3%：3団体）等、いわゆる「公共サービス改革」については、都道府県や政令市でその導入割合が高い傾向が見られた。しかし、各取組みの数値からも分かるように、「公共サービス改革」は、決して多くの自治体で取組まれているとは言えない状況である。その要因については、さらなる検証が必要であるが、これらの民間的経営手法を進めるためにも、民間事業者とのノウハウの共有や、推進組織の整備が必要とされている。なお、「PFI」や「市場化テスト」に関する公表状況については、「実施方針」、「選定結果」、「ガイドライン」等を公表している自治体も見られたところである。

また、民間的経営手法導入後の見直しに関しては、住民に対する公共サービスの維持向上や経費削減効果が現れているか等の観点から、住民参加や第三者による点検・評価の実施、及びその公表が求められている。

全国的に導入が進んでいる「指定管理者制度」を例に見ると、「利用者アンケート」や「モニタリング」の実施に取り組む自治体が多く見られるものの、住民参加による「外部評価」や「第三者機関」設置による点検・評価は、一部の自治体にとどまっている状況にある。さらに、「第3セクター等」の管理運営の見直しにおいても、「指定管理者制度」と同様に、住民参加による「第三者機関」の設置は、都道府県や政令市の一部の自治体を除いては実施されていない状況にある。

つまり、評価結果の公表がされても、評価過程に外部の視点を取り入れる事例はほとんどなく、行政内部での見直しに留まっている。公共サービスの実施主体が多様化するのに伴い、住民参加や「第三者機関」設置のもと点検評価の充実、強化を図り、公正の確保

と透明性の向上を図ることが必要である。そのうえで、行政評価の視点も踏まえた PDCA サイクルに基づき、事務事業の点検を実施することが肝要である。

2 自治体経営体系における現状分析と課題

市町村自治体においては、「都市づくり・まちづくりの基本方針」や「都市・まちの将来像」は、議会の議決を経て、市町村「基本構想」として策定されることになっている。

すなわち、「基本構想」に基づく「総合計画」は、議会が責任をもって決定するものであるとともに、住民の総意が反映され集約されていることが、その計画づくりにおいて重要といえる。しかしながら、「総合計画」は「PDCA サイクル」の中で、体系的に機能しているのであろうか。本稿では、自治体の政策体系の最上位に位置付けられる「総合計画」を中心に、実態調査の結果を分析する。

調査結果からは、昨今の市町村合併により「策定中」または「今後策定予定」という状況が見られるものの、都道府県自治体を含め、ほぼすべての団体において総合計画の策定に取り組まれている実態が確認された。また、その原案については「策定委員会」等を設置し、行政内部組織で作成する（43.0%）自治体が多いものの、審議段階においては、公募住民を含めた「審議会」を設置（41.9%）する等、住民参加による計画策定を重視している傾向が見られた。

さらに、総合計画の体系については、「基本構想」「基本計画」「実施計画」の3つの計画から構成される割合が高い傾向にあった。なお、都道府県に関しては、「基本構想」「基本計画」「地域計画」、または「独自プラン」や「独自方針」等として策定される例が比較的多い。

一般的に、総合計画は、「基本構想」、「基本計画」の2つの計画より構成される一方、「実施計画」や「財政計画」については、改めて別途策定される例が多いとされているが、実態調査からもその傾向を見ることができた。

しかしながら、出井（2002）が指摘するように、多くの自治体においては、依然として「財政計画」や「実施計画」が、実効性ある計画として「総合計画」に体系化されていない実態が見られた。これらの諸計画が、実際に実効性ある計画として作成されない理由としては、「不確定要素が多い」、「事業が拘束される」などが多く見られた。確かに、中長期の財政見通しが、国の経済動向等に左右される面はあるものの、この現状では、総合計画施行期間中の財政見通しを立てていないに等しいといえる。各自治体において、引き続き厳しい財政状況が見込まれる中、財政破綻に陥る危険性を認識していないのではな

いか、といった点が懸念される。

こうした中、「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する法律」が 2007 年 6 月に成立し、2009 年 4 月から施行されることとなった。この法律により、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将来負担比率の 4 つの財政指標（健全化判断比率）の作成・公表が自治体に義務付けられた。また、健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上となった場合には、「財政健全化計画」を作成し、議決を経て速やかに公表することとされている。なお、この点に関し、本調査においては、都道府県で 33.3%、政令指定都市で 40.0%、県庁所在市で 29.2%、先進事例市で 25.0%、山形県内で 22.2%が、既に独自の「財政健全化計画」を作成していることを確認している。

こうした現状も踏まえ、PDCA サイクルに基づき行財政運営を行うに際しては、『実施』する予算との関係から、「実施」（Do）の段階において、「実施計画」、「財政計画」を体系化づけることが肝要であり、そのことによって財政面を意識した「総合計画」の体系化が図られると考えられる。

一方、自治体経営の観点から、顧客である住民や企業等に対する経営資源（予算・定数）の配分に関して、「検証」（Check）する観点から重要となる「行政評価」、または「（総務省方式等による）バランスシート」などの導入については、人口規模が一定以上の自治体では比較的順調に進んでいる。ただ、「行政評価」や「バランスシート等」が行財政運営において十分に機能しているかについては、疑問が残る。これに関する調査結果の概要については、以下のとおりである。

①行政評価を導入して得られた成果

- ・ 職員の意識改革が図られた（40.3%）
- ・ 評価結果に基づき、施策または事務事業の廃止・見直しができた（37.5%）
- ・ 総合計画や実施計画の見直しに活用できた（5.6%）
- ・ 評価対象の事務事業と予算の事務事業の整合性が図られた（2.8%）

②バランスシート等の活用方法（バランスシート等が活用されている団体のみ回答）

- ・ 現金以外の資産・負債について、住民に情報提供する等、アカウントビリティ（説明責任）の向上に活用している（72.1%）
- ・ スtock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%）

- ・行政コストの把握により、事業のスクラップ・アンド・ビルド等、マネジメントの強化に活用している（4.7%）

調査結果に関しては、行政評価の導入による成果として「職員の意識改革が図られた」が全体の40.3%を占めたことと、バランスシート等の活用として「住民に対するアカウンタビリティ（説明責任）の向上」が全体の72.1%を占めたことに注目される。そのうえ、行政評価結果及びバランスシート等の議会への報告は、約半数の団体において実施されていない現状が確認されている。

すなわち、「行政評価」や「バランスシート等」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等に関して、「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大きな問題である。各自治体では、「行政評価」、「バランスシート等」などを積極的に導入していることは評価ができるが、これらの諸点を踏まえて、今後は系統的に「PDCAサイクル」過程の中で体系化を図ることが急務の課題といえる。

3 予算編成における現状と課題

自治体においては、引き続き厳しい財政状況が見込まれる中、予算編成においても新たな手法の見直しが必要である。このような中、限られた財源の効率的・効果的な配分を行う予算編成手法としての「枠配分予算方式」は、大規模団体を中心に、全体の65.3%において導入されている。枠配分予算方式は、「予算編成における各部局責任の明確化とシステム思考方法の確立と展開」の観点より、予算編成改革として重視されていると推察される。

しかしながら、枠配分予算方式は、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」や「実施計画」のような、中・長期の視点での考察や検討がほとんどされていないことが問題であると指摘されている。

なお、健全な財政運営を行っていくためには、予算編成をPDCAサイクルの中で、予算がどのように使われ、どのような成果を上げたかを評価・検証し、次年度の予算編成にどのように反映させていくかが重要なポイントといえる。

第1に、総合計画の体系として位置付けられる「実施計画」は、その計画に盛り込まれた事業が予算化されることより、「総合計画」、「実施計画」、「予算編成」の3つの体系

化が必要である。しかし、各自治体においては、総合計画に基づいた予算編成の取組みは意識されているものの、「実施計画」と「予算編成」をリンクさせ、その上で、「総合計画」と「予算編成」が関連づけられている事例は、ほとんど見られなかった。つまりは、事務事業の見直し内容が「実施計画」に反映されていない実態が確認された。

今後は「実施計画」や「財政計画」を踏まえた、中長期の財政展望の視点より、毎年度の予算編成を構築することが急務の課題といえる。

第2に、決算の次年度予算への反映が必要である。自治体の決算については、住民に対する分かりやすさとともに、早期の開示が求められている。しかしながら、自治体の決算の公表時期について実態を見ると、「9月」（全体の29.3%）、「8月」（4.3%）に公表している団体があるものの、全体的に、「10月以降」とする団体が多数である。すなわち、予算編成のPDCAサイクルにおける「見直し」（Action）が機能していない状況といえる。

次年度の予算編成へフィードバックするためにも、各自治体においては、決算の早期公表に努めることが期待される。

なお、概ね「決算の公表」については、広報誌へ概要掲載するとともに、ホームページにて全内容を公表している（全体の58.7%）等、その取組みは進んでいる。今後は、説明責任の観点から、より一層住民に分かりやすい決算概要の公表に取り組む必要があろう。

第3に、行政評価と予算編成の連携を図り、住民に対する説明責任を果たすことが重要である。前述のとおり、各自治体においては、厳しい財政運営の中、予算編成過程に行政評価を導入し、事務事業の再編・整理を実施する取組みが進んでいる。すなわち、予算編成におけるPDCAサイクルの確立のためには、予算執行実績を評価・検証し、次年度予算へ反映させる観点から、行政評価の導入は不可欠ともいえる。

行政評価の手法は、「数値目標を伴うアウトカム指標」の導入（全体の38.9%）や、「ベンチマーク」の設定（22.2%）など、制度の改良は急速に進んでいる。しかしながら、多くの自治体においては、「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」（29.2%）、「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%）等、行政評価による結果を予算編成に反映することが困難であると考えられている状況が窺える。

このような状況を改善するためには、予算書及び行政評価の単位を、総合計画の「政策－施策－事務事業」に一致させるとともに、評価結果を踏まえて「実施計画」を見直すことにより、評価結果の予算要求等への反映が可能となると考えられる。さらに、行政評価

を担当する部局と予算編成を担当する部局間には、予算査定の際に合同ヒアリングを行う等、一層の連携が必要であると考ええる。

4 住民視点に基づく公益の実現

政策の策定、実施、評価、改善（見直し）等、政策過程のあらゆる面において、住民参加、住民との協働といった公益の実現が求められている。換言すれば、自治体と住民との協働関係の構築が、すべての自治体改革の基本になるともいえる。

今回の調査結果において、主な取組み項目における住民参加の割合は、総合計画（原案作成過程）で 80.6%、予算編成で 2.2%、行政評価で 48.6%、バランスシートで 0%という実態が見られた。総合計画の策定においては、「住民意向調査」や「住民説明会」を中心とした、「意見提出型」の住民参加（全体の 42.9%）が多く、「審議会」等への公募委員として参加する、いわば「協働型」の住民参加（ 20.8%）は、以外にも少ないという実態が明らかとなった。こうした状況は、従来の行政主導による総合計画の策定に、幅広い住民ニーズを反映させていこうとする自治体政策の表れと評価できる。しかしながら、住民自治の観点から、真に住民意思を反映させるためには、総合計画プランそのものを住民が作成するという手法も必要と考える。今回の調査結果からは、その事例は見られなかったものの、三鷹市の「みたか市民プラン 21 会議」のように、白紙段階から市民主導で「基本構想」、「基本計画」の見直しと素案作成が行われている例もある。

さらに、行政評価においては、第三者機関としての「評価委員会」の設置、及びパブリックコメントの実施など、住民（外部）の視点も活かした行政運営の取組みとして、普及・定着する傾向が見られる。また、その他の項目についても、行政運営における住民ニーズの反映、及び説明責任を果たす観点から、今後さらに、住民参加の手法を改善し、その導入を図る必要があると考える。具体的には、定期的な住民意向調査（市民満足度調査）やモニタリング制度の実施により、住民の行政運営に対する関心を高めることが期待される。

ここまで述べてきた住民参加の観点から、自治体の政策形成の段階において、住民ニーズを反映させ、それが計画通りに実行されているかを検証・監視するとともに、次なる事務事業の見直しにフィードバックするのに最も効果的といえるのは「予算編成（予算編成方針の作成から予算書の作成に至るまでの過程）における住民参加」であると筆者は考えている。なぜなら、予算は、「予算公開の原則」に基づき、広く住民に対し公表されなければならないからである。すなわち、予算編成における住民参加とは、行政運営における

政策形成・意思決定過程の「最大の情報公開」であり、公益を高める観点からも必要である。

具体的に、調査結果からは、「予算編成過程への住民参加として考えられる成果」として多い順に、①住民ニーズの把握と反映が可能となる、②住民の行財政運営への理解・関心が高まる、③予算編成過程の透明性が高まる、④市民協働の推進につながる、というような現場の回答が見られた。つまり、公益の視点から、住民に対する透明性・説明責任の確保が図れるとともに、住民と行政との新しい信頼関係の構築が可能になるといえる。

しかしながら、全体的には、住民説明会等の「意見提出型」の住民参加の形態が僅かにあったものの（全体の 2.2 %）、総合計画同様に、予算編成（予算要求）段階からの住民参加の事例は見られなかった。

それに対して、予算編成における透明性と説明責任の観点から、「予算要求額」や「予算査定内容」に至るまで公表を行う団体が見られたことは、住民の行財政運営への参加意識の高まりにもつながると考えられ、今後の予算編成における住民参加のあり方についての可能性を示すものとして注目される。

今後、自治体行財政運営においては、なぜ住民参加が必要なのか、どのように参加すればよいかを行政と住民が共に考え、公益の具体的実現を進める必要がある。したがって、この実現のためには、幅広い行政の取組み、財政状況、また住民が必要とする情報を積極的に公表し、多くの住民が公益を担う存在として積極的に行動できるよう、行政と住民との情報の共有化・理解をさらに促進させることが重要である。

5 調査結果を踏まえた予算編成改革への提言

本調査での検証を通じ、今後の自治体予算編成における住民参加のあり方について、以下のとおり提言する。

- (1) 自治体の行財政改革においては、「総合計画」を起点に、行政経営システムとしての

PDCA サイクルを構築してゆくことが重要である。そのためにも、総合計画及び中長期財政計画に基づいた「予算編成方針」の作成と、予算書の「款－項－目」と評価体系の一致を図ることにより、健全な財政運営を推進する必要がある。

- (2) 「住民参加」と「情報公開」を踏まえた PDCA サイクルの構築が重要である。なぜなら、予算編成過程の公開や決算の早期公開等を行うことにより、住民と行政との情報の共有化と理解の促進につながり、住民の行財政運営への参加意識の高まりにつながるから

である。さらに、住民にとっても、行財政運営におけるP D C Aサイクルについての理解が深まるといえる。

(3) 「住民参加」による予算原案の作成が望まれる。すなわち、予算要求書そのものを住民主導により作成することで、住民意思の最大限の反映が可能となる。そうすることによって効果的・効率的なサービスの配分システムを確立し、地域住民の需要に敏感に反応し、質の高いサービスを供給することができる。しかしながら、利害関係の調整や予算編成作業の過密化につながる弊害が大きいことが実態調査等により確認されている。

現実的には、予算編成過程において、「住民説明会」、「ワークショップ」、「ホームページによる予算編成過程の公開」等の情報公開を行い、住民の理解・共感を得て、住民視点に基づいた行財政運営を目指すべきと考える。

【参考文献】

- ・ 出井信夫『自治体の行財政運営と行財政計画』日本教育訓練センター、 2002年
- ・ 出井信夫『都市・地域政策と公民連携・協働－ PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第 3セクターの研究－』地域計画研究所、 2002年
- ・ 出井信夫『基礎からわかる自治体の財政分析』学陽書房、 2004年
- ・ 出井信夫編『地方自治職員研修臨時増刊号 83 新しい公共経営の実践』公職研、 2006年
- ・ 出井信夫・参議院総務委員会調査室『図説 地方財政データブック（平成 18年度版）』学陽書房、 2006年
- ・ 出井信夫『基礎からわかる自治体の財政再建』学陽書房、 2007年
- ・ 出井信夫・参議院総務委員会調査室『図説 地方財政データブック（平成 19年度版）』学陽書房、 2007年
- ・ 宇賀克也『政策評価の法制度－政策評価法・条例の解説』有斐閣、 2002年
- ・ 監査法人トーマツ『 Q & A 行政評価の導入と実践』中央経済社、 2005年
- ・ 肥沼位昌『キーワードでわかる自治体財政』学陽書房、 2007年
- ・ 小滝敏之『住民自治の視点と道程』公人社、 2006年
- ・ 小松隆二『公益とは何か』論創社、 2004年
- ・ 小松隆二『公益とまちづくり文化－「公益の故郷」山形から』慶応義塾大学出版会、 2003年
- ・ 佐藤徹『市民会議と地域創造－市民が変わり 行政が変わると 地域も変わる！』ぎょうせい、 2005年
- ・ 重森暁・田中重博編『構造改革と地方財政－分権的税財政システムの展望』自治体研究社、 2004年
- ・ 自治体学会編『 2010年の自治体』良書普及会、 2002年
- ・ 総務省『地方財政白書 平成 19年版』 2007年
- ・ 丹下甲一『シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第 5巻 財政運営システムと予算の新展開』ぎょうせい、 2007年
- ・ 辻山幸宣編『新しい自治がつくる地域社会①新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい、 2006年
- ・ 土岐寛・平石正美・石見豊『地方自治と政策展開』北樹出版、 2003年
- ・ 西尾勝・神野直彦編集代表『自治体改革 8 地方財政改革』ぎょうせい、 2004年
- ・ 西尾勝・神野直彦編集代表『自治体改革 9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、 2004年
- ・ 原田寛明監修、佐藤徹編集代表、高崎経済大学付属地域政策研究センター編集協力『地域政策と市民参加－「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい、 2006年
- ・ 牧田義輝『住民参加の再生－空虚な市民論を超えて』勁草書房、 2007年
- ・ 松下啓一『協働社会をつくる条例』ぎょうせい、 2004年

- ・ 山口道昭編『新しい自治がつくる地域社会②協働と市民活動の実務』ぎょうせい、 2006年
- ・ 山崎正『地方議員のための予算・決算書読本』勁草書房、 2004年
- ・ 横浜市『横浜市 中期計画 平成 18年度～平成 22年度』 2006年
- ・ 吉村裕之『三重県の行政システムはどう変化したかー三重県の行政システム改革（ 1995年～ 2002年）
の実証分析ー』和泉書院、 2006年

【ウェブページ】

- ・ 埼玉県志木市
<http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/shimintonokyoudouniyorumachidukuri.html>
- ・ 千葉県我孫子市
<http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/15,0,142,html>
- ・ 千葉県市川市
http://www.genki365.com/ichikawa/ichikawa_volunteer/nouzei.htm
- ・ 新潟県上越市
http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/gyokaku_taikou/3rd/index.html
- ・ 山形県酒田市
http://www.city.sakata.lg.jp/contents/top_index.asp

資 料 編

