

自治体の財政分析、財政再建と監査のあり方（二・完）

東北公益文科大学教授 出井信夫

はじめに

- I 監査委員の業務とこれまでの監査の概要
- II 自治体財政健全化法と財政破綻回避の検討のポイント（以上、85巻四号）
- III これからの自治体監査の視点——自治体の財政分析のあり方
- IV 財政健全化に向けた今後の課題と自治体財政の監査のあり方について（以上、本号）

III これからの自治体監査の視点——自治体の財政分析のあり方

一 自治体の行財政運営とPDCAサイクル

（一）自治体のPDCAサイクルの概念

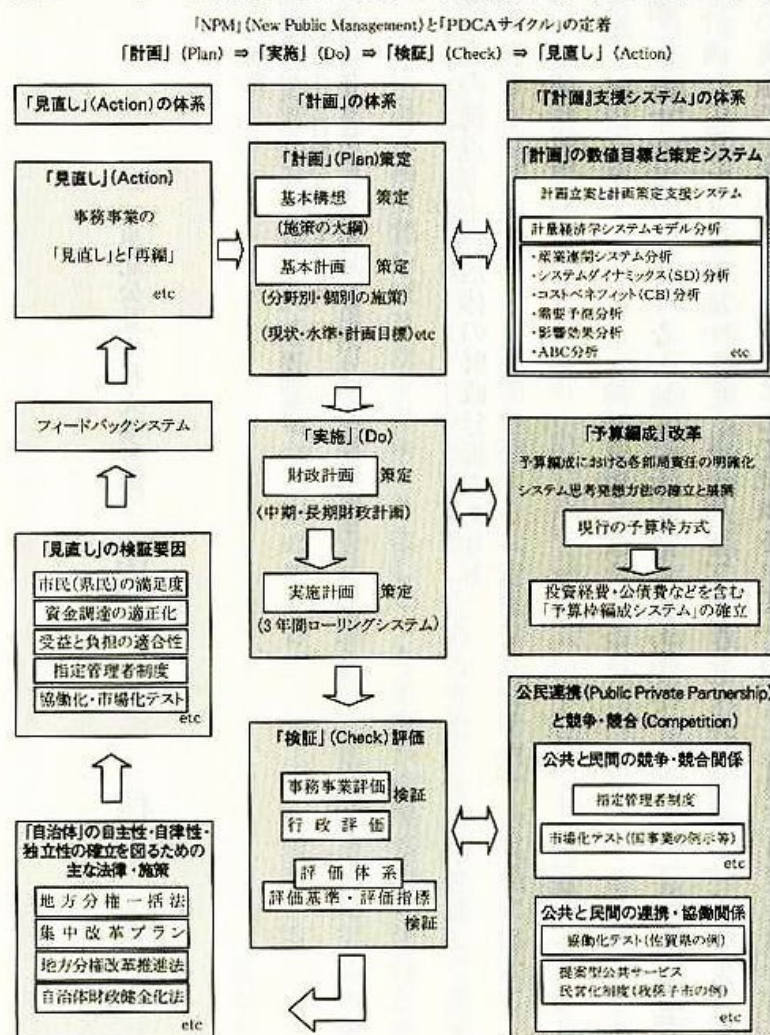
各自治体においては、現在、「行革大綱」「集中改革プラン」など地方行革に取り組む中で、「NPM」(New Public Management) 自治体経営の観点から、「計画」(Plan) ⇨ 「実施」(Do) ⇨ 「検証」(Check) ⇨ 「見直し」(Action) を図る「PDCAサイクル」の体系化とその実施の定着が喫緊の課題として認識されている。

基本的に自治体の行財政運営における「PDCAサイクル」の体系は、「**図III-1**」自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点」のように概念化される。

しかしながら、筆者は、自治体の実情をつぶさにみると、自治体の行財政改革において「PDCAサイクル」は有効に機能していないのではないかと疑念を抱いている。そのため、筆者は、「計画行政の展開とPDCAサイクルの展開」について、全国自治体の実態を正確に把握する必要性があると認識すると同時に、平成一九年六月に国会で成立した「自治体の健全化法」による影響などを考察する必要があると痛感した次第である。

筆者が本学の大学院修士課程社会人学生(酒田市職員)と実施した全国自治体の実態調査「自治体の行財政改革とPDCAサイクル」の概要と問題点、課題について

〔図Ⅲ-1〕 自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点



て概説する。

(二) 自治体のPDCAサイクルに関する実態調査

筆者らは、まず各自治体の「行財政運営の実態」を把握するため、次のような多岐にわたる内容について、アンケート調査票を郵送し、調査票を回収するアンケート調査方式による実態調査を実施した。

(1) 総合計画の策定に関する調査、(2) 予算編成の取組みに関する調査、(3) 行政評価の取組みに関する調査、(4) バランスシート等の作成に関する調査、(5) 行政改革の取組みに関する調査で、五つの調査については、それぞれ行財政計画の策定と計画行政の推進・展開について、情報公開や住民参加に関する視点から実態を把握する調査である。これらの調査の設問項目数は、それぞれ(1)二二項目、(2)一六項目、(3)一六項目、(4)一二項目、(5)二五項目で、設問事項は九一項目に達する多様な観点からの実態調査である。

(三) 調査対象団体と回収状況

調査対象団体は、(1)四七都道府県、(2)一七政令指定都市、(3)政令指定都市以外の県庁所在都市三四市、(4)独創的な施策を展開している自治体四市(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三四市町村(山形市は県庁所在都市に含める)の一三六団体を対象に調査回答を依頼した。一部の団体からはメールによる回答を得た。

団体区分別の回収状況は、(1)都道府県五九・五%(二八/四七)、(2)政令市五八・八%(二〇/一七)、(3)県庁所在都市七〇・五%(二四/三四)、(4)独創的な施策を展開している自治体一〇〇%(四/四)、(5)山形県内七九・四%(二七/三四)、合計六七・六%(九二団体/一三六団体)である。

(四) 高い回収率と調査に対する協力の理由

本実態調査は、高い回収率、回答率が得られたが、各団体から多くの回答を得ることができた理由については次の諸点があげられよう。

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

二 自治体財政の比較分析——財政主要指標の作成方法と公表方法

(一) 自治体の財政比較分析表の作成と公表

平成一八年三月八日、総務省自治財政局財務調査課より全国の自治体に対して、「財政比較分析表の作成・公表」の作成・公表が依頼された。「財政比較分析表」の作成・公表に関しては、「趣旨」「概要」「公表のスケジュール」な

どについて、次のように明記されている。

『財政比較分析表の作成・公表の趣旨』については、各地方公共団体が住民等の理解と協力を得ながら財政の健全化を推進していくために、他団体と比較可能な指標をもって住民等に分かりやすく情報を開示することによって財政運営上の課題をより明確にすることが喫緊の課題となる中で、類似団体間で主要財政指標の比較分析を行い、住民等に分かりやすく開示する方途の一つとして、『財政比較分析表』が作成・公表されることになったのである。

「財政比較分析表の概要」には、各自治体の財政力指数、経常収支比率、人口一人当たり地方債現在高、ラスパイルズ指数および人口一、〇〇〇人（都道府県は一〇〇、〇〇〇人）当たり職員数などについて、類似団体との分析比較結果などを、リーダーチャート等を用いて、分かりやすく図解、説明されている。またその結果を踏まえ、各団体においては要因分析や指標の改善に向けた取組みなどが明記されている。

「財政比較分析表の公表」については、平成一八年三月二一日に、全都道府県・市区町村の財政比較分析表が総務省ホームページを通じて閲覧可能となった。

現在、総務省のホームページには、全国の「都道府県」「政令指定都市」「市町村」における自治体財政の現況について、「平成一六年度 財政比較分析表」「平成一七年度 財政比較分析表」が掲載されている。是非、参照されたい。ただし、両年度における財政比較分析表は、一部比較する指標が異なっている点に留意されたい。

本稿では、「平成一七年度 財政比較分析表」を用いて、山形県酒田市、山形県鶴岡市、新潟県上越市（特例市）、千葉県船橋市（中核市）における財政比較分析を試みたが紙幅の関係で省略し、他稿に譲ずる。類似団体の類型は、それぞれ、山形県酒田市は「Ⅲ-1」、山形県鶴岡市は「Ⅲ-0」、新潟県上越市は特例市、千葉県船橋市は中核市である。

（二）自治体の財政比較分析表の概要

各自治体から公表された財政比較分析表の指標は、各自治体の財政の現状を把握する上で、とりわけ重要な指標である。具体的には次の指標が明示されている。

① 財政力指数

自治体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去三年間の平均値である。この財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことを示す。財政力指数は「一」を超えると財源に余裕があることを表している。ただし、特別区の財政力指数については、特別区財政調整交付金の算定に要した基準財政需要額と基準財政収入額によって算出したものである。

② 経常収支比率

自治体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）、減税補てん債および臨時財政対策債の合計額に占めている割合を表すものである。

この指標は、経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るもので、経常収支比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表している。

③ 人口一人当たり人件費・物件費等決算額

人件費・物件費等の適正度を表す指標として、人口一人当たりの人件費・物件費等の決算額の合計額を示したものである。この数値は、人件費、物件費および維持補修費の合計額で、人件費には事業費支弁人件費を含み、退職金は含まない。

④ 人口一人当たり地方債現在高

将来負担の健全度を表す指標として、人口一人当たりの地方債現在高（普通会計負担分）を示したものである。

⑤ 実質公債費比率

自治体における公債費負担の健全度、財政負担の度合いを判断する指標として、起債に協議を要する団体と許可を要する団体の判定に用いられるものである（地方財政法五条の四第一項二号、同法施行令一四条）。起債制限比率について、準元利償還金の範囲等の見直しを行ったものであり、実質公債費比率が一八%以上となる自治体については、地方債協議制度移行後においても、起債に当たり許可が必要となる。

実質公債費比率が二五%以上の団体については、一定の地方債（一般単独事業に係る地方債）の起債が制限され、三五%以上の団体については、さらにその制限の度合いが高まる（一部の一般公共事業に係る地方債についても起債が制限される）こととなる。

⑥ 人口一人当たりの比較

定員管理の適正度を表す指標として、人口一、〇〇〇人（都道府県は一〇〇、〇〇〇人）当たりの職員数を示したものである。

ちなみに、全国の自治体における「団体区分別の公務員」の状況については、「平成一八年地方公共団体定員管理調査結果の概要」（平成一八年四月一日現在）にとりまとめられているが、紙幅の関係で省略する。詳細については、「調査結果の概要」を参照されたい。

⑦ ラスパイレス指数

加重指数の一種で、重要度を基準時点（または場）に求めるラスパイレス式計算方法による指数である。ここでは、地方公務員の給与水準を表すものとして、一般に用いられている国家公務員行政職の職員の俸給を基準とする地方公務員一般行政職職員の給与の水準を指している。ラスパイレス指数の算出方法は、職員構成を学歴別、経歴年数別に区分し、自治体の職員構成が国の職員構成と同一と仮定して算出するものであり、自治体の仮定給料総額（自治体の学

歴別、経験年数別の平均給料月額に国の職員数を乗じて得た総和）を国の実俸給総額で除して得る加重平均である。したがって、一〇〇を超える場合には、国家公務員の給料よりも比較する自治体の職員の給料の方が高いことを表している。

ちなみに、全国の自治体における「団体区分別のラスパイレス指数」の状況については、「平成一八年地方公務員給与実態調査結果の概要」（平成一八年四月一日現在）にとりまとめられている。詳細については、「調査結果の概要」を参照されたい。

（三）財政比較分析表の見方

「市町村の財政比較分析表（平成一七年度決算）」によれば、標準的な図表とその解説などが明示されているが、紙幅の関係で省略する。

具体的な財政比較分析を詳解する事例としては、山形県酒田市、山形県鶴岡市、新潟県上越市、千葉県船橋市の四市であるが、具体的な数値分析については紙幅の関係で省略する。

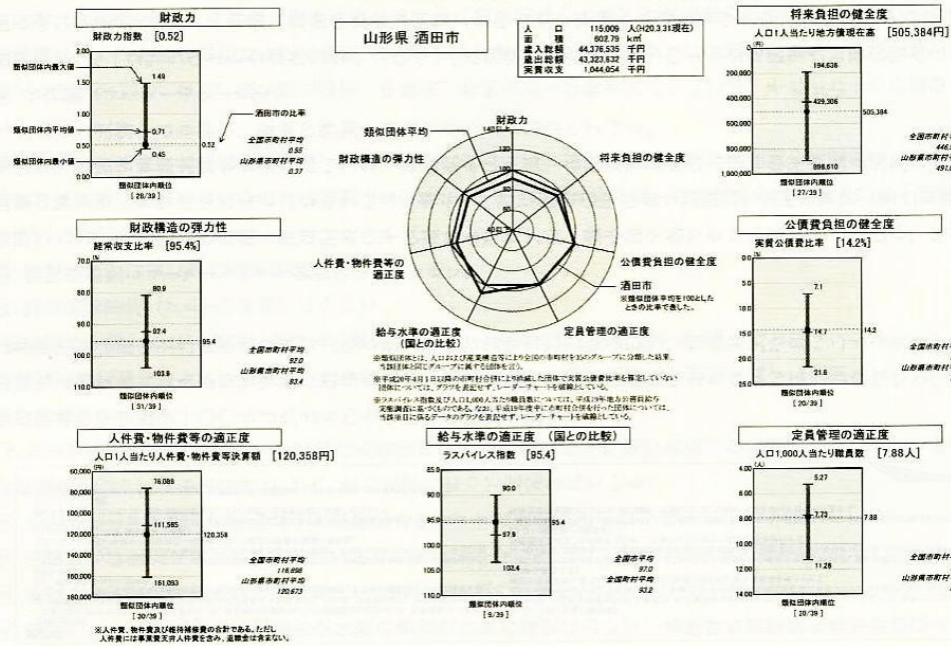
財政比較分析表は、前述したように、各自治体における財政力指数、経常収支比率、起債制限比率、人口一人当たり地方債現在高、ラスパイレス指数および人口一、〇〇〇人（都道府県は一〇〇、〇〇〇人）当たり職員数について、類似団体との比較結果などを、リーダーチャート等を用いて図示するなど、分かりやすく図解説明している。またその結果を踏まえて、各団体において、その要因分析や指標の改善に向けた取組みなどが明記されている。

「財政比較分析表（平成一九年度決算）」は、現在一六年度～一九年度の決算数値に基づく財政分析指標が公表されている。

本稿では、〔図Ⅲ-2〕において、代表的な財政比較分析表の実物例として、山形県酒田市の事例を紹介する。

① レーダーチャート（分析表中央部）

〔図Ⅲ－２〕 市町村財政比較分析表(平成19年度普通会計決算)



酒 田 市 財 政 分 析 表 市 町 村 財 政 比 較 分 析 表 (平 成 1 9 年 度 普 通 会 計 決 算)

(総 務 部 経 済 課)

111111

山形県市町村財政比較分析表の作成

分析欄

（財政力指数）

平成17年11月に示された財政力指数を算出した。合併前の旧田原市の16年度指数は0.62だったが、合併直後の17年度は、3市町村は旧田原市で平均0.50に引き上げられ、18年度は0.51、19年度は0.52と推移している。合併後の指数は旧田原市よりも高く、合併後の17年度は0.51、18年度は0.54、19年度は0.56と推移している。合併後の指数は旧田原市よりも高く、合併後の17年度は0.51、18年度は0.54、19年度は0.56と推移している。

（財政収支比率）

旧田原市の17年度は、公債の発行額が多かったことや、国庫補助金等特別地方交付金への増額が原因で、財政収支比率は1.00を超えていた。合併後の17年度は、平均0.95に引き上げられ、18年度は0.96、19年度は0.97と推移している。合併後の指数は旧田原市よりも高く、合併後の17年度は0.95、18年度は0.96、19年度は0.97と推移している。

（人口1人当たり）

旧田原市の17年度は、人口1人当たりの地方交付金額は、合併前の旧田原市の16年度よりも高く、合併後の17年度は、平均0.95に引き上げられ、18年度は0.96、19年度は0.97と推移している。合併後の指数は旧田原市よりも高く、合併後の17年度は0.95、18年度は0.96、19年度は0.97と推移している。

（人口1人当たり）

旧田原市の17年度は、人口1人当たりの地方交付金額は、合併前の旧田原市の16年度よりも高く、合併後の17年度は、平均0.95に引き上げられ、18年度は0.96、19年度は0.97と推移している。合併後の指数は旧田原市よりも高く、合併後の17年度は0.95、18年度は0.96、19年度は0.97と推移している。

類似団体の平均値を一〇〇としたときのその団体の指数を表している。

指標が良好であればあるほど、高い指数となるように計算され、その結果が示されている。したがって、当該団体の七角形が平均値の正七角形から外に広がる形となって広がれば広がるほど、財政状況が良いことを表していることになる。

② 個別指標図（レーダーチャート周辺の七つのグラフ）

指標ごとに、その団体の数値と類似団体の平均値および最大値・最小値を棒グラフの形で示しており、平均値からの乖離の程度が一目でわかるようになっている。併せて、類似団体の平均値とは別に、全国市町村（または都道府県）の平均値、市町村財政比較分析表においては、当該団体の所属する都道府県内の市町村の平均値も記載されているので、それらと比較する意味で、乖離の程度も把握できるようになっている。

③ 分析欄（レーダーチャート下）

指標ごとに、「なぜそのような数値になったのか」「当該数値の背景にはどのような原因または努力があるか」などを明らかにするとともに、「今後、数値の改善に向けてどのような取組みを行っていくか」ということについて、「集中改革プラン」等に基づいて、具体的な数値目標等を踏まえて各団体の方向性について記述されたものである。

④ 財政比較分析表における類似団体について

市町村（特別区を含む）の財政比較分析表における「類似団体」とは、行政権能の相違を踏まえつつ、人口および産業構造により、全国の市町村を三五類型（平成一七年度財政比較分析の場合）に分類した結果、当該団体と同じ類型に属する団体をいう。なお、政令指定都市、中核市、特例市および特別区については、それぞれ一つの類型に区分されている。

他方、都道府県の財政比較分析表は、上記の類型に代わって、財政力指数に基づき全国の都道府県を四つのグループおよび東京都に分類されている。各類型（またはグループ）の団体の一覧、財政比較分析表における「類型（またはグループ）別団体」は省略する。

（四）財政比較分析表における平均値について

① 類似団体平均（グループ平均）について

「類似団体平均」とは、類型における「選定団体」による各指標の平均値である。

ただし、選定団体が以下の類型、政令指定都市類型および特別区類型は、類型に属する全団体による各指標の平均値である。

「グループ平均」とは、グループにおける各団体による各指標の平均値である。なお選定団体については、標準的な財政運営を行っている市町村として、次の基準によって選定されている。

- （1）原則として、平成一三年四月一日以降において、大規模な合併が行われていないこと。
- （2）平成一七年度および平成一六年度の決算の実質単年度収支において著しく多額の赤字を生じていないこと。
- （3）平成一七年度決算の実質収支において、著しく多額の赤字を生じていないこと。
- （4）原則として、平成一七年度地方交付税の普通交付税の算定において、基準財政需要額が基準財政収入額を超え

る団体であること。

(5) 平成一七年度決算において地方債の元利償還金が財政の著しい負担となっていないこと。

(6) 平成一七年度の財政構造に著しい変化を与えるような災害等の特殊事情が生じていないこと。

(7) 平成一七年度決算において、収益事業収入が著しく多額となっていないこと。

② 都道府県市町村平均、全国市町村平均および都道府県平均について

都道府県市町村平均、全国市町村平均とは、それぞれ各指標に関する各都道府県内の市町村（特別区を含む。以下同じ）の平均値、全国の全市町村の平均値である。

ただし、財政力指数および経常収支比率については、特別区を除く。都道府県平均とは、各指標に関する全国の都道府県の平均値である。

③ 各指標の平均値について

各指標の平均値の算出方法については、表のとおりである（表Ⅲ－１）。

(五) 財政比較分析の事例

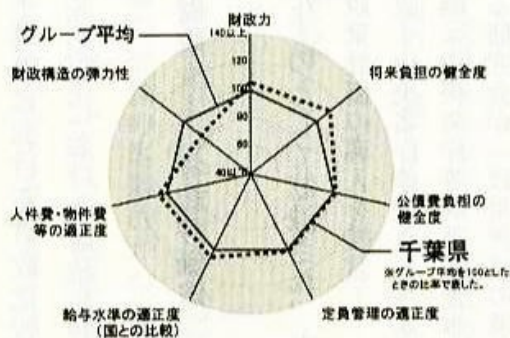
〔表Ⅲ－１〕 各指標の平均値の算出方法

指 標		類似団体平均 (またはグループ平均)	都道府県市町村平均 及び全国市町村平均 (または道府県平均)
財政力指数		単純平均	単純平均
経常収支比率		加重平均	加重平均
実質公債費比率		加重平均	加重平均
人口一人当たり地方債現在高		加重平均	加重平均
ラスパイレス指数	政令指定都市及び特別区	加重平均	[全国市平均、全国町村平均]
	その他の市町村	単純平均	
	都道府県	単純平均	加重平均
人口 1,000 人（都道府県は 100,000 人）当たり職員数		加重平均	加重平均
人口一人当たり人件費・物件費等決算額		加重平均	加重平均

本稿では、北海道、大阪府、千葉県、神奈川県における財政比較分析の事例を紹介する。本稿では紙幅の関係で、「リーダーチャート」部分のみ紹介する。「表Ⅲ-2-1」北海道における財政比較分析、「表Ⅲ-2-2」大阪府における財政比較分析、「表Ⅲ-2-3」千葉県における財政比較分析、「表Ⅲ-2-4」神奈川県における財政比較分析」の1部は次のとおりである。なお、より詳細なものはホームページでご覧いただきたい。

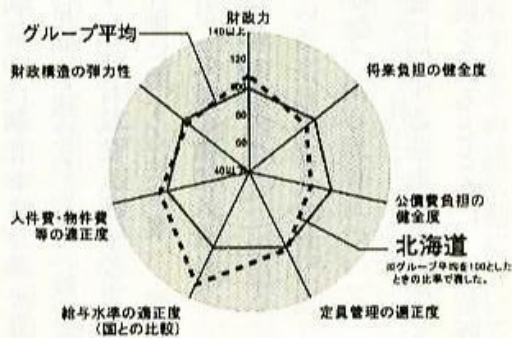
「表Ⅲ-2-1」北海道における財政比較分析」(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/18/hikaku/k01.pdf>)、「表Ⅲ-2-2」大阪府における財政比較分析」(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/>)

〔表Ⅲ-2-3〕 千葉県における財政比較分析表 (抜粋)



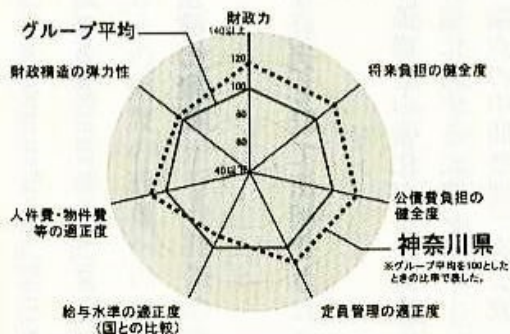
※グループとは、道府県を財政力指数の高低によって4つに分類したものである。

〔表Ⅲ-2-1〕 北海道における財政比較分析表 (抜粋)



※グループとは、道府県を財政力指数の高低によって4つに分類したものである。

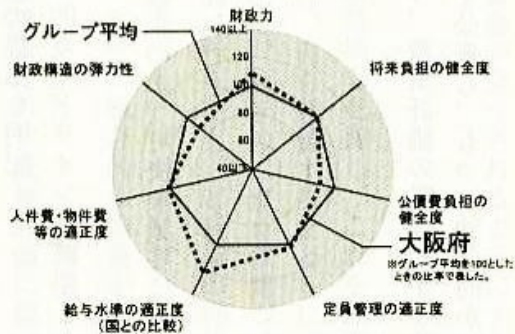
〔表Ⅲ-2-4〕 神奈川県における財政比較分析表 (抜粋)



※グループとは、道府県を財政力指数の高低によって4つに分類したものである。

出典：総務省ホームページ

〔表Ⅲ-2-2〕 大阪府における財政比較分析表 (抜粋)



※グループとは、道府県を財政力指数の高低によって4つに分類したものである。

pdf/18/hikaku/k27.pdf）〔表Ⅲ－2－3〕千葉県における財政比較分析」（<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/18/hikaku/k12.pdf>）〔表Ⅲ－2－4〕神奈川県における財政比較分析」（<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/18/hikaku/k14.pdf>）を参照されたい。

三 行政評価・事業評価・行政施策と自治体財政——「行政評価法」の制定の背景と法律の概要

（一）「行政評価法」の制定の背景

行政評価法は、行政改革に重要な役割を果たすのとして認識され、大要、次のような経過を経て法制化された。

平成九年十二月 行政改革会議最終報告—政策評価の導入を提言—

平成一〇年六月 中央省庁等改革基本法成立—中央省庁等改革の基本方針として政策評価機能の強化が盛り込まれる

平成一一年一月 中央省庁等改革に係る大綱（中央省庁等改革推進本部決定）—政策評価に関する大綱を提示—

平成一二年二月 政策評価の手法等に関する研究会が「政策評価の導入に向けた意見・論点の中間整理」を公表

平成一二年十二月 行政改革大綱—政策評価制度の法制化および第一五回国会への法案の提出を明記—

平成一三年一月 策評価各府省連絡会議発足同会議において「政策評価に関する標準的ガイドライン（概要・全文）」を了承し、公表政策評価・独立行政法人評価委員会が発足

六月 「行政機関が行う政策の評価に関する法律案」、衆議院において一部修正の上、可決参議院において可決・成立（平成一三年六月二十九日法律第八六号）

平成一三年十二月 「政策評価に関する基本方針」閣議決定

（二）「行政評価法」の概要

行政評価法の概要は、大要、次のとおりである。

【目的】この法律は、行政機関が行う政策評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率

的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

【政策評価の実施主体】原則として、各府省を実施主体として位置づける。

【政策評価の在り方】国の行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性または有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映。政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、以下の二点を位置づける。

①政策効果の把握は、当該政策の特性に応じた合理的な手法を用い、出来るだけ定量的に行うこと。②政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること。

【予算の作成等における活用】政府は、予算の作成および複数府省に係る政策であつてその総合的な推進が必要な政策の企画立案に当たつて、政策評価の結果の適切な活用を図るよう努める。

【政策評価に関する基本方針の策定・公表】政府は、政策評価の計画的かつ着実な推進を図るため、政策評価に関する基本方針を策定・公表。

【政策評価に関する基本計画の策定・公表】行政機関の長は、三年以上五年以下の期間ごとに基本計画を策定・公表。基本計画には、計画期間内に実施する事後評価の対象とする政策を、任務に基づく主要な行政目的に係る政策が網羅される形で位置づける。

(三) 全国自治体における「行政評価」の実施状況

① 自治体における「行政評価」の取組み

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の目的について、一条に、「この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と、また二〇条に、

「政府は、政策効果の把握の手法その他政策評価等の方法に関する調査、研究及び開発を推進するとともに、政策評価等に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な研修その他の措置を講じなければならない」とある。

また、「政策評価の実施に関するガイドライン」の「七 政策評価の基盤整備」において、総務省が行う活動として、「調査研究等の実施、生家の提供」が掲げられている。

国においては、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成一三年六月二九日法律八六号）、「政策評価に関する基本方針」（平成一七年二月一六日閣議決定）「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成一七年二月一六日 政策評価各府省連絡会議了承）に基づき、各府省において評価が実施されている。

自治体においても、近年、地方分権の推進、厳しい財政状況の下で行政改革を推進するための手段として行政評価導入が着実に進捗している。

② 自治体における「行政評価」の実施状況

平成一九年三月三〇日、「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成一八年一〇月一日現在）」の実施状況について、その概要が総務省より発表された。

「行政評価の団体別の取組状況」および「政策評価、施策評価、事務事業評価を「導入済み」及び「試行中」団体のうち、いずれかを公表している団体の比率」については、「表Ⅲ－３－１」に示すとおりである。

また、「導入済み」および「試行中」団体のうち、議会へ報告・説明、資料配付を行っている団体の比率」および「導入済み」及び「試行中」団体のうち、予算要求や査定、事務事業の見直しに活用している団体の比率」については、「表Ⅲ－３－２」に示すとおりである。

（四）「行政評価」の問題、課題

① 行政評価の導入状況と行政評価の対象
 前述した「自治体の行財政運営改革とPD
 CAサイクルの推進―全国自治体実態アン
 ケート調査結果―」における「行政評価の取
 組みに関する調査」の結果概要を要約する。
 「行政評価」の導入状況については、総務
 省が実施した前記の調査結果と概ね同様の結
 果が得られた。

行政評価をすでに「導入している」団体の
 割合は、全調査対象団体の七八・三％に達
 し、「導入を検討している」団体一九・六％
 を含めると、実に九七・九％は「行政評価」
 を導入している。団体区分別には、都道府県
 九六・四％、政令指定都市一〇〇％、県庁所
 在都市九一・三％、特徴的な都市一〇〇％で
 ある。

一方、山形県内市町村では三七・〇％と極
 めて低い水準であるが、「導入を検討中」の
 団体が五五・六％となっており、今後の取組

〔表Ⅲ－３－１〕 団体別の行政評価の導入状況

団体区分	導入状況	評価結果の公表
都道府県	96％の団体	全ての団体
政令指定都市	全ての団体	全ての団体
中核市	89％の団体	94％の団体
特例市	90％の団体	79％の団体
市区	48％の団体	57％の団体
町村	16％の団体	35％の団体

〔表Ⅲ－３－２〕 団体別の評価結果の議会への報告等や活用方法

団体区分	評価結果の議会への報告等		評価結果の活用方法	
	議会へ報告・説明 資料配付		予算要求や査定 事務事業の見直	
都道府県	議会へ報告・説明 資料配付	51％の団体 24％の団体	予算要求や査定 事務事業の見直	91％の団体 93％の団体
政令指定都市	議会へ報告・説明 資料配付	13％の団体 47％の団体	予算要求や査定 事務事業の見直	全ての団体 93％の団体
中核市	議会へ報告・説明 資料配付	39％の団体 33％の団体	予算要求や査定 事務事業の見直	全ての団体 97％の団体
特例市	議会へ報告・説明 資料配付	26％の団体 28％の団体	予算要求や査定 事務事業の見直	95％の団体 90％の団体
市区	議会へ報告・説明 資料配付	21％の団体 21％の団体	予算要求や査定 事務事業の見直	84％の団体 81％の団体

みが期待される。

また、「行政評価を導入している」と回答した団体に対して、「行政の評価対象」について質問したところ、「行政評価の対象」は、「施策—事務事業段階」が四三・一％と最も多く、次いで「事務事業段階」が三四・七％となっている。当初の調査段階では、行政評価は「事務事業評価」とどまっているのではないかと推察されたが、大規模団体では「施策」または「政策」段階までを評価の対象として実施する傾向にあることが確認された。さらに、「事務事業」評価をしていると回答した団体に対して、「行政評価の対象としている事務事業」について質問したところ、対象としている事務事業は、「一般会計、特別会計の全事業」が三五・八％と最も多く、次いで「評価対象外を除く、すべての事務事業」が一八・二％となっており、この両者を合わせると五四％となる。

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

② 政策・施策評価の体系

「政策」「施策」評価をしていると回答した団体に対して、「評価対象施策」等の体系について質問したところ、評価対象施策の体系は、「総合計画の施策体系」が全調査対象団体の六五・〇％に達しており、次いで「総合計画の重点施策」一五・〇％であり、八〇・〇％の団体が「総合計画」に基づいた施策の評価をしていることが確認された。また、評価対象施策の体系は、「予算書の『款』—『項』—『目』と一致している」のかどうかについて質問したところ、「一致させていない」団体の割合は、全調査対象団体の七五・〇％に達している。

それに対して、「一致させている」団体の割合は一・一％であり、「一部一致させている」団体六・九％を含めても、一八・〇％にとどまっている。

一方、【事業別予算の定義】について、「事業別予算」とは、一般会計予算を事業内容別に再編成した予算のことをいう。これにより、総合計画や行政評価との対比が明確となるメリットがある。なお、予算書の説明書として作成される「歳入歳出予算事項別明細書」とは異なる点について明示した上で、評価対象施策の体系が、「予算編成における「事業別予算」「事項別予算」と一致している」のかどうかについて質問したところ、「評価体系と一致している」団体の割合は、全調査対象団体の三一・九%にとどまる回答結果であった。それに対して、「一致していない」団体の割合は四五・八%に達する。

このように調査結果によれば、行政評価や事務事業評価の結果などを、実際に「予算に反映させる」など、P D C Aシステムサイクルが効果的に機能していないという実態が図らずも浮かび上がった。多くの団体では、従来の予算書は、基本的に、「款」「項」「目」と呼ばれる歳出科目を事業内容別に支出項目を整理することを目的として作成された予算書となっているが、それに対して、「事業別予算・事項別予算」は、「総合計画の『政策』『施策』『事務事業』体系に基づいて作成された予算書である」一点が基本的に異なる点である。したがって、従来の予算書の作成を踏襲している限りは、総合計画の進捗状況も容易に把握することができないうと同時に、行政評価や事務事業評価との連携や比較も困難であり、その意味からも総合計画に基づいた予算づくりが今後の課題である。

(五) 行政評価指標の特色

【アウトカム・アウトプット指標の定義】について、アウトカム指標とは施策・事業を実施することによって発生した効果・成果（アウトカム）を表す指標で、アウトプット指標とは事業を実施することによって直接発生した成果物・活動量（アウトプット）を表す指標である。

例えば、「交通安全の推進」という施策を構成する「信号機の設置」という事業があるとすれば、信号機を年度内に目標数を設置するというのがアウトプットであり、その成果として交通事故件数が減少したということがアウトカ

ムであるという点を明示した上で、政策・施策・事務事業の「評価指標」について質問した。行政評価の評価指標を「数値目標を伴うアウトカム（事業成果）指標」団体の割合は、全調査対象団体の三八・九%、「その他」三八・九%と回答した割合が最も多く、次いで、「数値目標を伴うアウトプット（事業活動量）指標」一二・五%、「政策・施策・事務事業の指標を設定していない」六・九%の順であった。この調査結果によれば、各団体では、「数値目標を伴うアウトカム（事業成果）指標」を目指してはいるものの、事務事業の「数値化」「指標化」が必ずしも正確に把握されてはいないため、「アウトカム（事業成果）指標」の設定が困難となっている状況を表す回答結果であるといえよう。

一方、【ベンチマークの定義】について、自らの組織の業績（到達したい水準を数値目標で示したもの）を、適当な外部基準値と比較するとともに、目標の達成度を計測しようとするもの。民間経営において、ベスト・プラクティス（経営や業務において、もっとも優れた実践方法）を探し出して、自社のやり方とのギャップを分析してそのギャップを埋めていくためにプロセス変革を進めるという経営管理手法である点について明示した上で、「政策・施策レベルの評価」における「ベンチマークの設定」の有無について質問した。「ベンチマークを設定していない」団体の割合は、全ベンチマーク五二・八%と最も多いのに対して、「ベンチマークを設定している」団体の割合は二二・二%にすぎない。「ベンチマーク」は行政項目ごとに目標値を設定し、その達成度によって評価することから、特に「政策評価」の観点から有効であるとされるが、この調査結果にみるように、現状では各団体においてその取組み内容や対応などは暗中模索の状態であるといえる。

今後の課題としては、「ベンチマーク」を実務で具体的に活用できるには、ベンチマーク方式の内容や目標設定について、指標の設定や具体化に関して、さらなる改善や工夫が必要である。

（六）行政評価における住民参加

【住民参加の定義】について、ここでの「住民参加」とは、自治体が意思決定をする過程において住民が意見を述

べ、または、提案することにより行政活動に参加し、行政活動を推進することと定義する。

※行政評価過程における住民参加には、「パブリックコメント」も含ますと明示した上で、「行政評価における住民参加」による評価の実施状況について質問した。「行政評価について住民参加を実施している」団体の割合は、全調査対象団体の四八・六%と最も多いのに対して、「住民参加は実施していない」三八・九%であった。「行政評価において住民参加を実施している」と回答した団体に対して住民参加の手法について質問したところ、「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」団体が三六・一%、「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」二七・八%の順である。

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

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

(七) 行政評価の公表状況

「行政評価結果の公表状況」について、まず議会への報告状況について質問したところ、「特別に報告していない」と回答した団体の割合は全調査対象団体の四七・二%と最も多いのに対して、次いで「委員会のみで報告、説明している」二五・〇%、「委員会や本会議の資料として配布している」二二・二%、「本会議で報告、説明している」四・二%の順であった。

また、「行政評価結果の公表状況」については、「その他」と回答した団体の割合は全調査対象団体の五六・九%と最も多く、次いで、「広報に内容の要約を掲載すると同時に、ホームページには全内容を掲載している」三一・九%

となっている。それに対して、「公表していない」団体は五・六%にすぎない。なお、その他の主な回答例としては、「ホームページに全内容を掲載するとともに、県民および市民窓口（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」などがあげられる。

このように調査結果によれば、多くの団体では、行政評価の結果については、「広報に内容の要約を掲載すると同時に、ホームページには全内容を掲載している」など、一般住民に対しては公表しているものの、議会に対する報告については委員会等に報告、提出して参考資料程度としているにとどまっている。

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

（八）総合計画との関連性

「行政評価」と「総合計画」との連携について質問したところ、「その他」と回答した団体の割合は全調査対象団体の三一・九%と最も多く、次いで、「評価結果を踏まえて、各施策で実施すべき事務事業の優先度を見直している」二三・六%、「評価結果を踏まえて、実施計画を見直している」一六・七%の順であった。

それに対して、「連携が図られていない」団体は一八・一%にすぎない。

このように調査結果によれば、多くの団体では、「評価結果を踏まえて、各施策で実施すべき事務事業の優先度を見直す」など、総合計画と連携が図られているといえるが、一部の団体では、この連携が不十分な団体がある。従来の予算書の作成を踏襲しているだけでは、総合計画の進捗状況も容易に把握することができない。と同時に、行政評価や事務事業評価との連携や比較も困難であるといえよう。その意味からも、総合計画に基づいた予算づくりが今後の課題である。

(九) 予算編成への反映とその課題

「行政評価結果の予算編成への反映状況」について質問したところ、「予算要求や査定の参考程度としている」と回答した団体の割合は全調査対象団体の四一・七%と最も多く、次いで、「結果を踏まえて事業の必要性や実施主体のあり団体について見直しを行い、翌年度予算に反映させている」三四・七%、「行政評価の方向づけ（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」一一・一%の順であった。

また、「行政評価結果を予算に反映する際」の問題点について質問したところ、「評価結果を予算に反映させる基準が明確でなく、評価結果をそのまま反映させることができない」と回答した団体の割合は全調査対象団体の二九・二%と最も多く、次いで、「行政評価の事業単位や事業体系と予算編成の単位に不整合があり一体的な運用が困難」二二・二%、「その他」一六・七%の順であった。

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

今後は、新たな総合計画策定や予算編成手法の見直しに併せて、「PDCAシステムサイクル」の確立を図る必要があると同時に、行政評価結果に基づいて事業の存廃や予算額の増減が行われる資料として重視されることを考慮すると、議会に対する対応を十分に行う必要がある。

(六) 行政評価の導入による効果

「行政評価を導入して得られた効果、成果」について質問したところ、「職員の意識改革が図られた」と回答した団体の割合は、全調査対象団体の四〇・三%と最も多く、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」三七・五%、「その他」一一・一%の順であった。

なお、「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」などがあげられる。このように調査結果によれば、多くの団体では、「行政評価の導入効果」について「職員の意識改革が図られた」と回答した団体が多いことについては一定の評価ができる。

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

（二）島根県における「行政評価」の事例

① 島根県における行政評価システムの導入目的

行政評価システムなど行政運営全般にわたるシステム化について、島根県の事例が参考になるので詳解する。島根県では、「行政評価システムの導入目的」について、大要、次のようにホームページに公表している。

平成一四年六月に行政評価推進会議において策定した「行政評価システム導入に関する基本方針」で、行政評価システムの導入目的を次の三点と定められた。

「①県民の視点に立った成果重視の行政の実現を図る―行政活動を実施した結果、県民に対してどのような成果がもたらされたかという「成果志向」に基づく行政運営を行い、県民にとって満足度の高い行政を実現します。②効率的で質の高い行政の実現を図る―厳しい財政状況の中で、限られた財源、人、モノなどの行政資源を、より効率的かつ効果的に活用し、政策形成能力の向上を図りながら、県民が求める質の高い行政を実現します。③県民に対する行政の説明責任を果たす―県民の行政活動に対する関心や参加意識が高まっている中で、県が実施する施策や事業の内容や成果をできるだけ分かりやすく県民に説明し、県政の透明性を高め、説明責任を果たします」とある。このうち

①については、従来とかく「どれだけの量の仕事をやったか（やるか）」ということを意識しがちだったのをあらため、「その結果として、県民に対してどのような成果をどれだけでもたらしうことができたのか（できるのか）」を重視すること、②については、その際に、財源、人員などの行政資源に限りがある以上、成果とそれにかかった（かかる）コストのバランスを考えながら仕事を進めていこうということ、また、その過程で職員の政策形成能力の向上が期待できるということ、③については、行政評価シートの公表などで事業内容やその成果を分かりやすく情報提供することによって、行政活動への理解促進や県民との協働につなげていこうとすること、と明示されている。

（三）島根県における事例

島根県における「行政評価システム」は、「総合計画」との関連性、行政評価における各階層ごとの関係性、行政評価の推進体制などとの関連性が明確化されている。参考として紹介する。次頁、〔図Ⅲ-3-1〕は「行財政運営の全体システム」、〔図Ⅲ-3-2〕は「総合計画と行政評価の全体のシステム」である。

また、〔図Ⅲ-3-3〕は「各階層ごとの関係」、〔図Ⅲ-3-4〕は「行政評価の推進体制」、〔図Ⅲ-3-5〕は「行政評価対象事業と予算事業の関係」である。

四 自治体の財政診断および財政シミュレーションシステム構築の必要性——再建団体転落回避のための

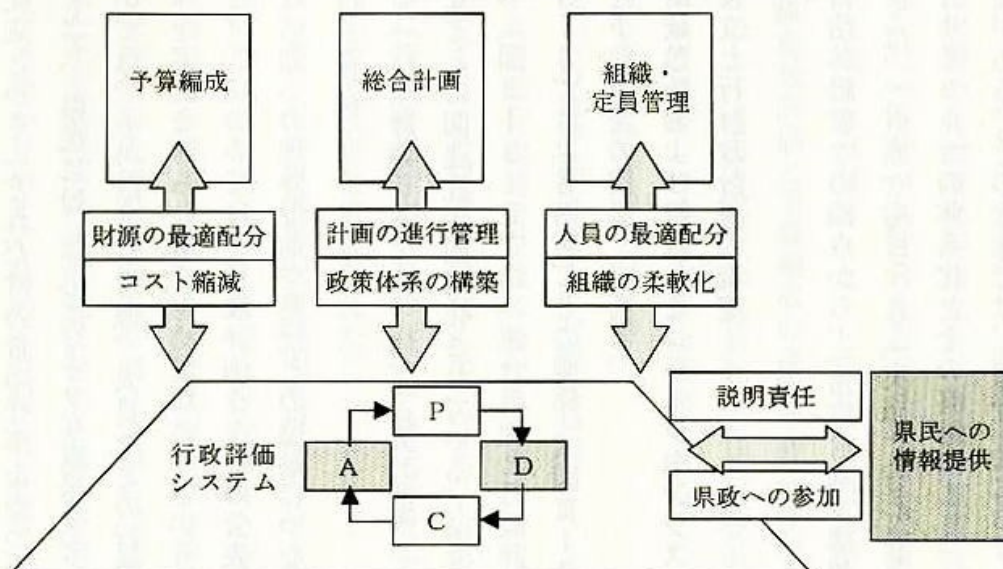
計画行政の確立と行財政計画の策定

（一）計画行政の確立

「地域経営」「自治体経営」の観点から、「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」については、「計画」(Plan)⇨「実施」(Do)⇨「検証」(Check)⇨「見直し」(Action)⇨「計画」(Plan)を図る「PDCAサイクル」の体系化とその実施により、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る必要がある。その意味では、地域社会における望ましい将来構想として描かれる基本構想について、「地

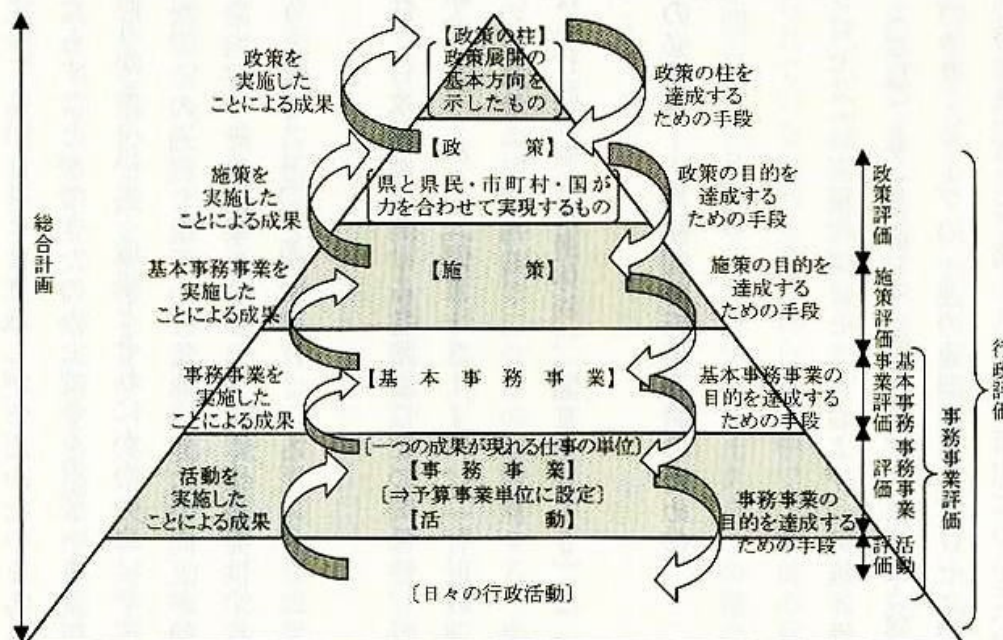
域経営」「都市経営」という視点から、豊かな地域社会の実現と地域住民の福祉の向上を最大の目的・目標としている自治体の地域経営方針として、「自治体の基本構想」の策定プロセスおよびその実行過程につ

〔図Ⅲ－３－１〕 行財政運営の全体システム



出所：島根県ホームページ

〔図Ⅲ－３－２〕 総合計画と行政評価の全体のシステム



出所：島根県ホームページ

いて十分に検討する必要があることはいうまでもない。「PDCAサイクル」の詳細については、前述の項目を参照されたい。

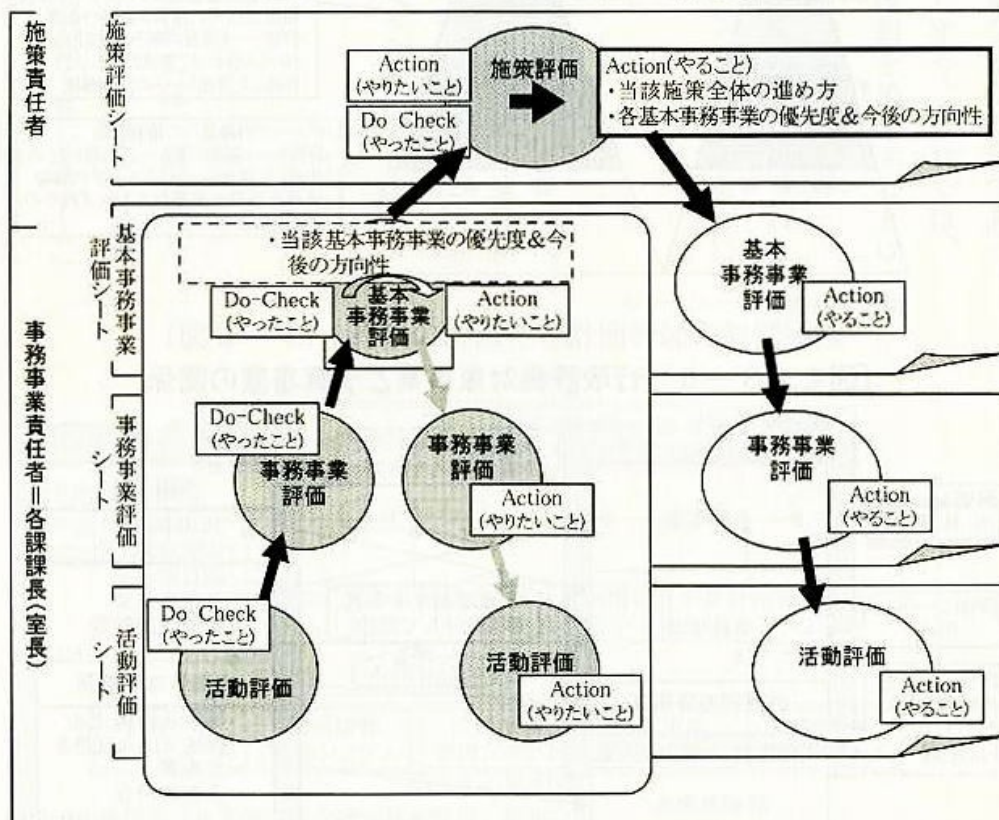
(二) 行政の計画化と計画行政の展開過程

近年、先進的な自治体では、「行政評価システム」や「バランスシートの作成」によって、効率的な自治体経営や地域経営の推進がなされている。その結果、計画行政の推進が図られ、多くの成果が得られ、その成果は多くの自治体に波及している。

〔図Ⅲ-4〕は、「行政の計画化と計画行政の展開過程」における各々の計画化の段階と、それらの行政計画を策定するそれぞれの各支援システムとの関係、すなわち、「行政計画」と「計画策定支援システムおよび管理システム」との関連性を図示したものである。

しかしながら、これらの諸計画の策定や運用を図り総合的かつ計画的に行財政運営を展開している自治体はほとんどないのが現状である。

〔図Ⅲ-3-3〕 各階層ごとの関係



出所：島根県ホームページ

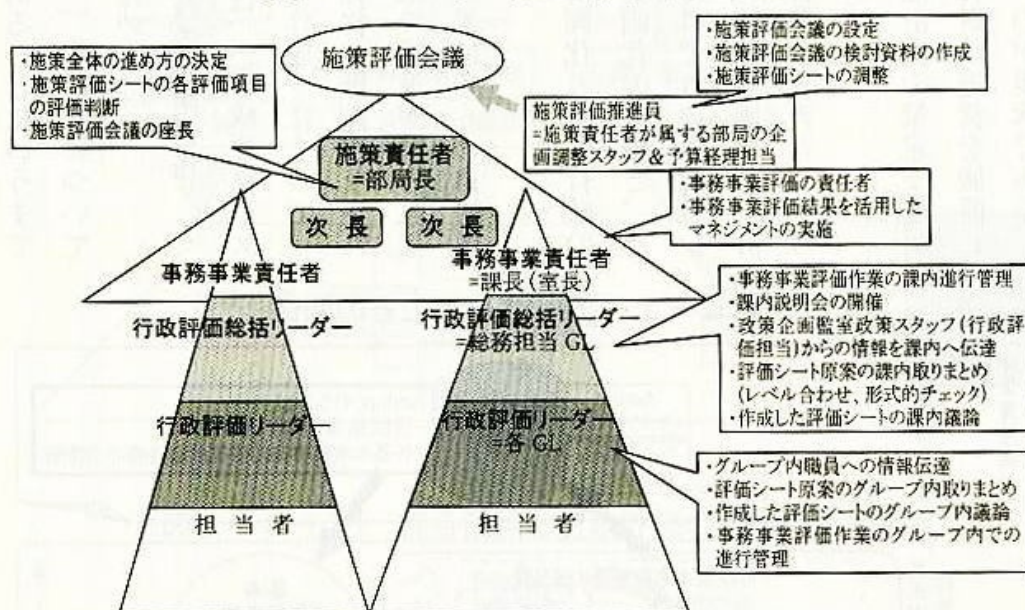
その実態については、筆者らが実施した全国実態調査でも明らかである。

（三）行政計画と行政計画策定支援システム

① 総合計画の策定と計画策定支援システム

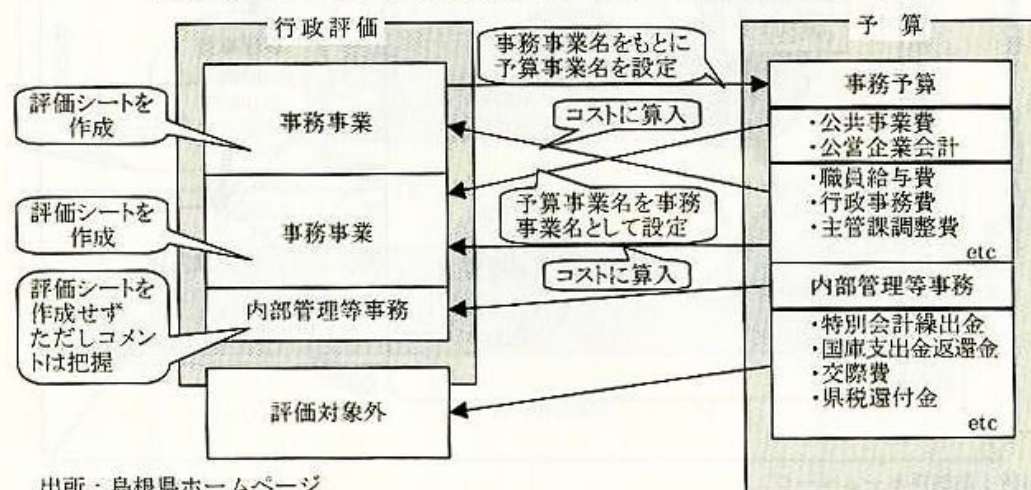
自治体を取り巻く環境は内外ともに一段と厳しさを増している。基本構想は、「ビジョン」を語るものとして「夢」がなければ、計画論的には寂しいものとなるとはいえ、基本構想を具体化する

〔図Ⅲ－３－４〕 行政評価の推進体制



出所：島根県ホームページ

〔図Ⅲ－３－５〕 行政評価対象事業と予算事業の関係



出所：島根県ホームページ

「基本計画」「実施計画」「予算計画（予算書）」が、単なる夢物語であつたら、これらの諸計画は「絵に画いた餅」となってしまう。それでは、これらの行政諸計画が、計画行政の中心的な機能や役割を果たすことはできない。日常の業務運営にも大きな支障が生ずることになる。

これらの計画や施策の実施によってどのような諸影響がもたらされるのかなどについて、コンピュータ・シミュレーションすることなどによって、総合的に比較検討する必要がある。

② 神奈川県および岐阜県における適用事例

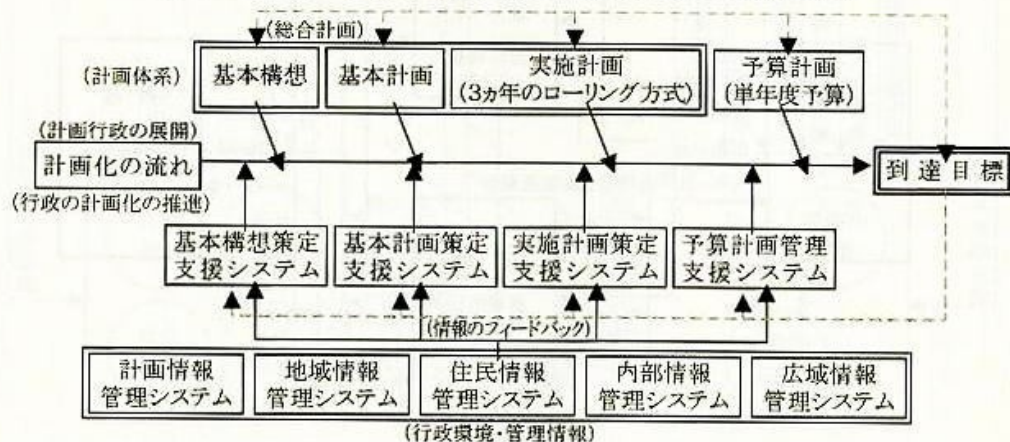
県の総合計画の策定に当たって、神奈川県および岐阜県では、コンピュータ・シミュレーションして、その諸影響について総合的に比較検討した事例として極めて参考となる。〔図Ⅲ-5-1〕神奈川県におけるセクター間関連図、〔図Ⅲ-5-2〕岐阜SD（システム・ダイナミックス）モデルの基本構造に示すとおりである。

（四）行政計画と行政計画策定支援システム

① 中・長期財政計画の策定支援システムの必要性

計画的、総合的な行政運営の推進と展開を図るためには、前述した諸計画の策定を支援するための「計画策定支援システム」の構築が緊喫の課題となっているが、現段階では、「事務事業別事項別予算システム」「行政評価システム」「発生主義会計によるバランスシート」の導入など

〔図Ⅲ-4〕 行政の計画化と計画行政の展開過程

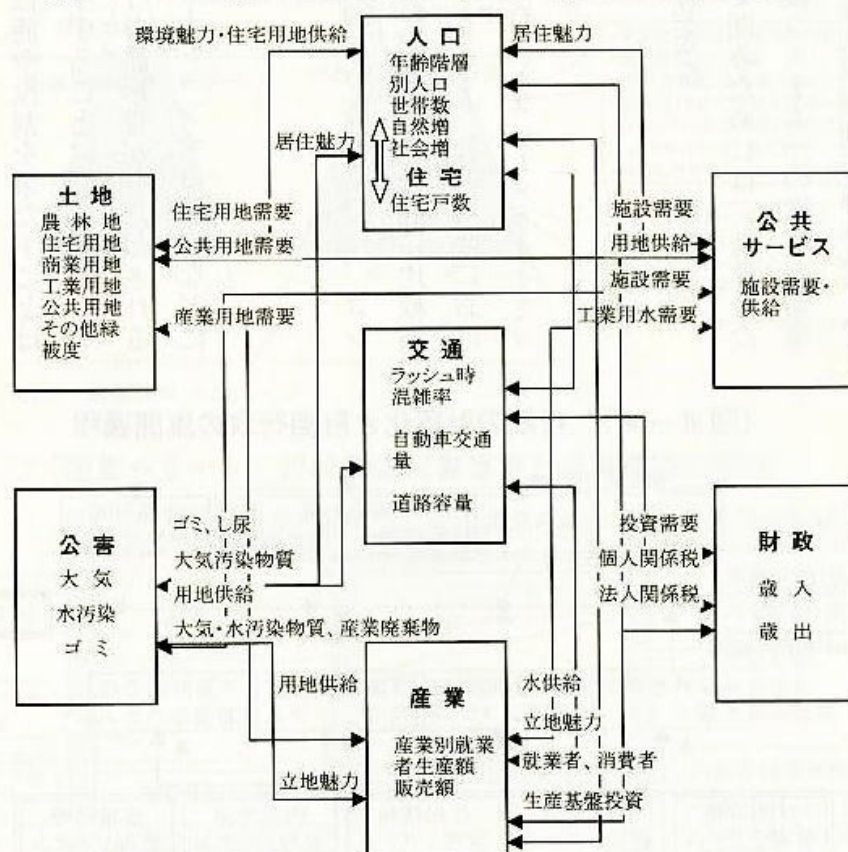


原典：出井信夫「日本都市学会研究発表要旨」昭和57年
出所：出井信夫「地方自治体の経営と管理」『交流化社会と地域経営計画』
（中央経済社、昭和61年）197頁

についての関心は極めて高い傾向にあるものの、このような「計画策定支援システム」の構築、あるいは「計画遂行管理の手法」などが考慮されることは少ない。これら自治体の実態動向については、拙著『基礎からわかる自治体の財政分析（改訂版）』（学陽書房、平成二〇年）を参照されたい。

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」や「地方財政状況調査表」の作成に関する決算統計システムは、コンピュータの飛躍的な性能の向上やシステムの改善などにより「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たものの、基本構想おの策定支援システムから実施計画策定お

〔図Ⅲ－５－１〕 神奈川県におけるセクター間関連図

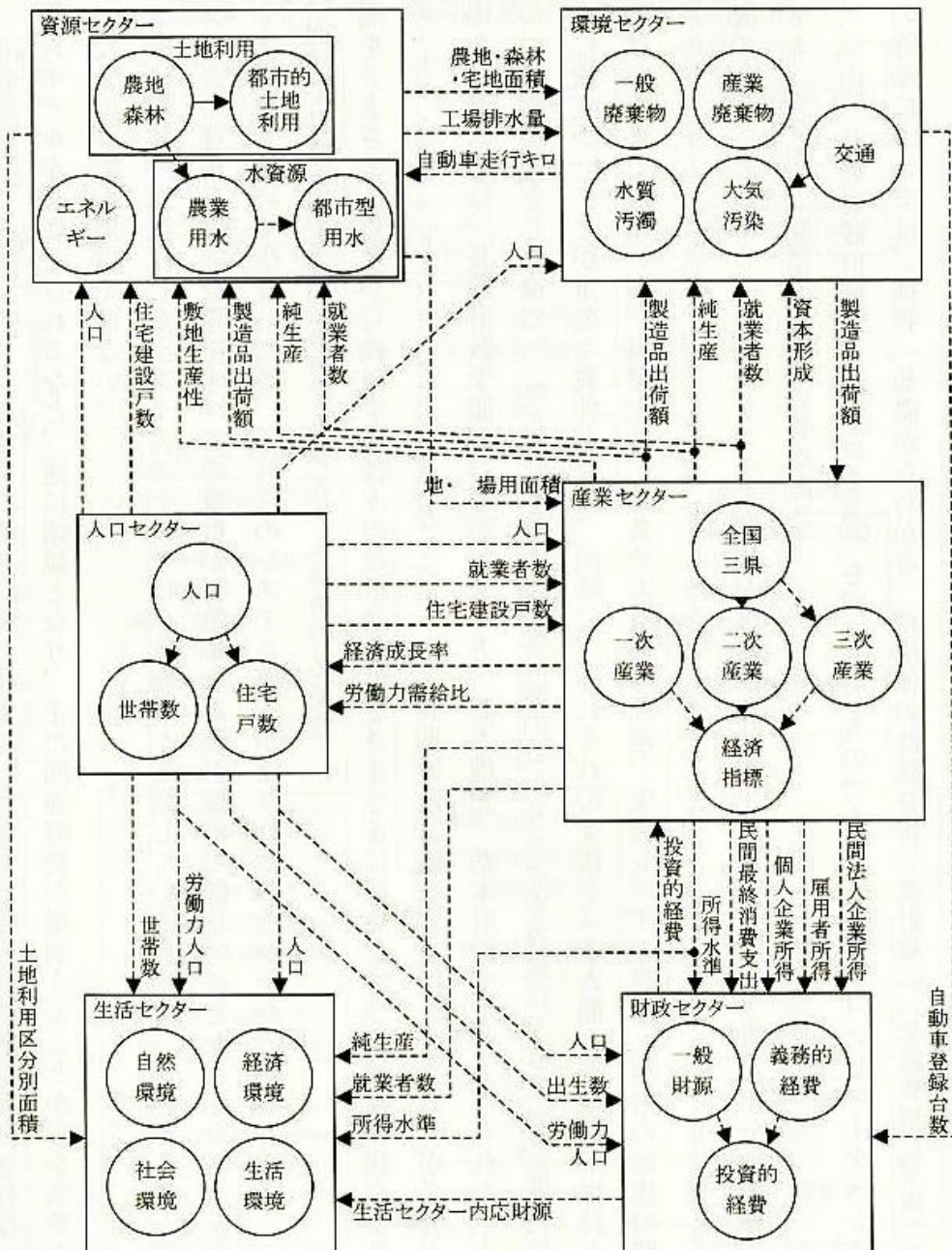


原典：神奈川県企画部「昭和60年神奈川の展望—システムダイナミックス基本モデルから—」（昭和53年）

出所：出井信夫「行政計画の策定支援システム」金田昌司・出井信夫編著『地方自治体の経営計画』（中央経済社、昭和58年、132頁）

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、かつ
政治的政
策的な要
素も深く
関係する

〔図Ⅲ-5-2〕 岐阜SD（システム・ダイナミクス）モデルの
基本構造



論説

自治体の財政分析、財政再建と監査のあり方（二・完）七〇

（第85巻 第五号）

五五

原典：岐阜県企画部「岐阜県システム・ダイナミクス・モデル報告書」（昭和57年）

出所：出井信夫「行政計画の策定支援システム」金田昌司・出井信夫編著『地方自治体の経営計画』（中央経済社、昭和58年、146頁）

などの要因から、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ことから、複数のシステムモデルが必要とされるなど、逆に煩雑となり、また関連経費が増加することからシステム開発がなされてこなかったといっても過言ではない。

加えて、このように煩雑・複雑化したシステムモデルでは、実務家が要請している内容を一連のシステムとして構築することやシステムの運用や保守管理をすべての職員が習熟することが極めて難しいことなど、システムを構築・運用・保守管理する人材も極めて少ないため、これらのシステム導入がなされてこなかったといえる。

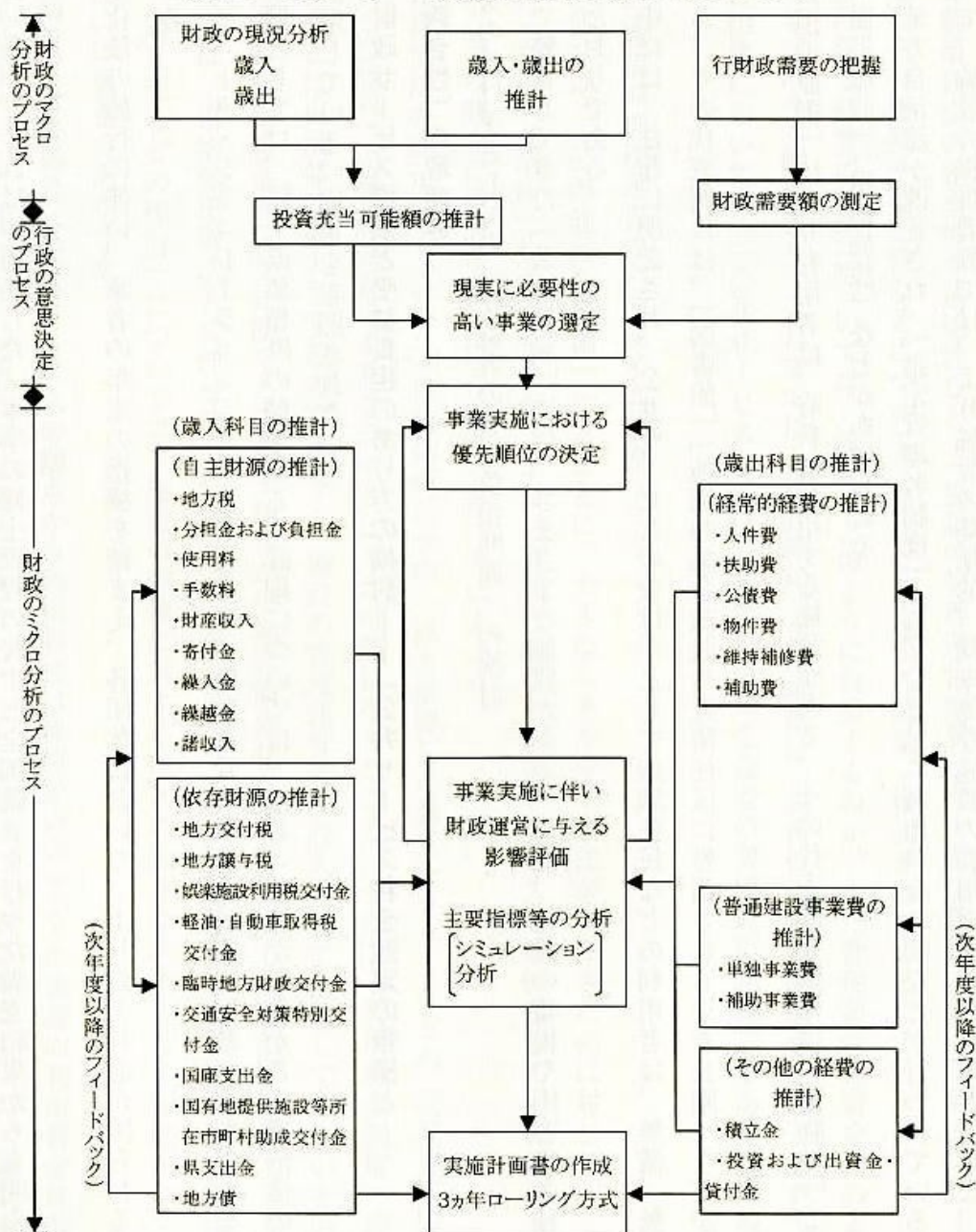
（五）夢の実現へ向けて目標達成を確認検討するシステム構築の必要性

夢と現実との間をさまざまな角度から検討する種々の政策諸条件をさまざまに変更しつつ、種々の観点より検討するという（コンピュータ・シミュレーションする）ものとして、「中・長期財政計画策定支援システム」が必要とされるわけである。このシステムでは、長期財政予測が行なわれる一方、基本構想、基本計画で取り上げられた「主要事業の遂行可能性についての検討をした後に」、さらに加えて「実施計画のローリングを容易にできる」と同時に、「当初予算書の骨格形成に役立つ」ことが重要な要件となる。同時に、それぞれの支援システム間の連続性が保持されなければならないことはいまでもないが、実際上は、システム境界の問題、実務レベルの運用・利用の相違の問題などもある。連続系のシステム（コンピュータ・シミュレーションとしてモデル化が可能となること）として捉えることは極めて困難な状況である。そのため、各支援システム間における論理的な矛盾が生じないように十分な配慮を図りながら異なるシステム（モデル）の運用を図る必要がある。

〔図Ⅲ-6〕は、「中・長期財政計画策定のプロセス」を図示したものである。これらコンピュータ・シミュレーションシステムの詳細については、拙著「基礎からわかる 自治体の財政分析（改訂版）」（学陽書房、平成二〇年）を参照されたい。

ちなみに、拙著『地方自治体の経営計画』（中央経済社）は、昭和五十六年六月に発刊されたものである。筆者は、この当時から自治体の財政シミュレーションシステムの必要性について強く主張してきたが、必ずしも各自治体においては、その認識がな

〔図Ⅲ-6〕 中・長期財政計画策定のプロセス



出所：出井信夫「地方財政と市町村総合計画」金田昌司・出井信夫編著『地方自治体の経営計画』（中央経済社、昭和58年、169頁）

されてきたとは言い難い。それは、前述した、本学の修士課程の院生と全国調査を行った調査結果からも明らかである。

自治体財政健全化法の施行に伴い、筆者の年来の指摘を踏まえ、各団体において、より良き対応が図られることを期待するものである。

なお、このコンピュータ・シミュレーションシステムを用いて、財政運営の健全化計画や財政の立て直しを図ったなどに役立てた事例としては、埼玉県栗橋町の例がある。詳細については、拙著「基礎からわかる 自治体の財政分析（改訂版）」に詳解している。同書を参照されたい。

五 自治体の行財政サービス提供と受益負担のあり方の検討——「公共サービス料金設定の根拠と受益者負担の適合性」の取組み

（一）公共サービスの受け手としての「受益者の費用負担問題」の検討

自治体がこれまで整備してきた「公の施設」には、さまざまな施設がある。また、施設の規模や内容は多種多様であることは周知のとおりである。

これらの施設の中には、法律に明記され、公共サービスの受け手として地域住民などの利用者は、無償、無料で利用できる施設がある。その代表例には、「図書館」「地域の集会施設や近隣住区に整備される児童公園」などがあげられる。

一方、「受益者負担の原則」により利用者は、有料で利用する施設がある。その代表的な例には、「博物館」「美術館」「健康増進施設」「温浴施設」「宿泊施設」などがあげられる。

周知のように、地方自治法が改正され、「指定管理者制度」が導入され、「利用料金」制などが行われている。この制度の導入に伴って、施設の提供者側では、より施設の効果的、効率的な施設の利用が求められると同時に、施設の

利用者側ではその費用負担の妥当性や適切性など、「施設の管理運営経費とその費用負担」が、これまで以上に、その利用料金の算定やその根拠や妥当性などについて、多様な観点から議論、検討されている。

施設の管理運営に係る経費の負担については、誰が、どのように負担するのか、また管理運営経費をどのように賄うのかなどについて、種々の観点より、これまで以上に詳細に、また綿密に、説得性のある議論が必要とされている。いくつかの先進自治体においては、「公共サービスの受けてとしての『受益者の費用負担問題』のあり方の検討」がなされている。

(二) 施設整備から施設の管理運営のパラダイム転換

これまで各自治体では、「公の施設を整備」することに、大きなエネルギーが注がれてきたのに対して、これらの施設をどのように「利用」「活用」していくのか。また、施設利用など公共サービスの対価としての利用料金の適正額などに関しては、余り熱心に検討されてはこなかった、といえよう。

平成三年の地方自治法の改正によって、(1)自治体が二分の一以上出資した第三セクターなどの「自治体出資法人」であるならば、「公の施設」の管理運営を業務委託することが可能になったこと、また(2)「利用料金制度」が導入され、施設の使用料などは自治体の歳入とするのではなく、施設の管理運営者が収入として徴収してもよいというように、利用者が負担する使用料金の收受に関する事務手続きが平易に簡素化されたことなどの要因も重なって、「施設の管理運営については、自治体出資法人に任せておけばよい」というような安易な発想により、「施設の利用料金の金額等の妥当性、適正額などの検討」については、施設の整備に対するほどの大きなエネルギーが注がれてはこなかった、といえすぎるであろうか。

加えて、「公の施設、公共施設は住民サービスの観点から利用料金は無料がいい」「公の施設の利用料金は低廉な料金が望ましい」「住民サービスの観点から利用料金は徴収できない」などの意見に代表されるように、議会や住民か

らの圧力なども相俟って、「利用料金の決定の根拠や所要経費の算定など」に関して、これまで十分な検討、議論がなされてこなかったといえよう。

指定管理者制度の導入においては、いわゆる管理委託料である、「自治体からの指定管理料」の支出があるか否かに係らず、公の施設の利用においては、「施設利用に伴う『受益と負担の一致』を図る」観点より、適切な施設の管理運営を行う必要があることは改め

〔図Ⅲ－７〕 上越市の「施設性質別分類と受益者負担」の検討図

分類基準			区分	小分類による該当施設	経費の受益者負担率
基礎以上のサービス	民間による類似施設の提供あり	民間との競合性が高い施設	F	飲食施設 観光施設 宿泊施設 入浴施設 特定公共賃貸住宅 市営賃貸住宅 有料駐車場 スーパー	高い ↑ ↓ 低い
		市内全域的に利用される施設 民間との競合性がある施設	E	貸館施設 キャンプ場 スポーツ施設 （照明含む）リフト 体育館 プール グループハウス 霊園 公民館 水族館 博物館 美術関係施設 ケーブルテレビ リージョンプラザ上越	
		特に地域活動や市民活動の活性化につながる施設	D	地区集会施設 市場 農産物加工施設 交流施設 宿泊体験交流施設 体験交流施設 多目的交流施設	
	民間による類似施設の提供なし（または少ない）		C	漁業振興施設 作業施設 農業振興施設 林業振興施設 市民の森	
基礎的サービス	民間による類似施設の提供あり		B	保育園 幼稚園 廃棄物処理施設	
	民間による類似施設の提供なし		A	広域公園 レジャー公園 地区公園 介護予防拠点施設 ゲートボール場 高齢者交流施設 在宅介護支援センター こどもの家・児童館 畜場 保健センター 給食センター 学習施設 生涯学習センター 文化施設 歴史関係施設 下水道集落排水施設 無料駐車場 市道	

出所：上越市資料

て再認識する必要があることが認識されていない団体が多いように見受けられる、といっても過言ではない。

平成一八年度には、多くの団体において指定管理者制度が導入した。早いもので、早三年目を迎える

論 説

自治体の財政分析、財政再建と監査のあり方 (二・完) 七六

(第85巻 第五号)

六一

〔図Ⅲ－8〕 名古屋市の「具体的な対象施設と負担割合」

施設の具体的な位置付け案

税:税金による負担割合、利:利用者による負担割合

負担割合

収益性 ↑ 大 ↓ 小	c	公園施設(テニスコート) 東山公園テニスセンター 総合体育館(温水プール等) 瑞穂運動場(テニスコート、プール、トレーニング) スポーツセンター(プール、トレーニングルーム) 名城庭球場 黒川スポーツトレーニングセンター 上杜レクリエーションルーム 温水プール 志段味スポーツランド(プール、テニスコート等) 市民御岳休暇村 国際会議場 サンビーチ日光川 ユース・ホテル 東山公園展望塔 名古屋城 栄バスターミナル	税70% 利30%	税30% 利70%	税0% 利100%
	b	斎場 壺園(八事、愛宕) みどりが丘公園(管理料) 白鳥庭園 ランの館 徳川園 公園施設(テニスコート以外) 東山動植物園 宿泊青年の家 総合体育館(競技用施設、アリーナ) 瑞穂運動場(テニスコート、プール、トレーニング以外) スポーツセンター(アリーナ等) 市体育館 港サッカー場 冷水プール 志段味スポーツランド(競技場、野球場) 博物館 科学館 美術館 蓬左文庫 秀吉清正記念館 能楽堂 旧川上貞奴邸 公会堂 市民会館 芸術創造センター 青少年文化センター 文化小劇場 市民ギャラリー 演劇練習館 音楽プラザ 東谷山フルーツパーク 農業文化園	税80% 利20%	税50% 利50%	税30% 利70%
	a	コミュニティセンター 文化センター 港防災センター	税100% 利0%	税100% 利100%	税100% 利0%
		A(1～5)		B(6～9)	C(10)

← 大

行政のかかわる必要性

小 →

出所: 名古屋市資料

たこの時期に、各団体においては、再選定に向かった選定委員会が設置された一方、NPO法人、公益である法人の財団法人、株式会社形態の多い第三セクターなどでは、黒字経営に向けて経営の見直しを図り、再選定に向けた準備に余念がない。

一方、京都創成大学とクラブリンクJAPANの異質な二者がコラボレーションによる協働企画によって、「ウェルネス・総合マネジメント 資格認定コース二〇〇八」の研修講義が開催される。このように、平成二〇年度で再選定を迎える施設について、指定管理者を目指す団体等においては、指定管理者に選定されるべく暑いホットな戦いのための準備に余念がない。

なお、指定管理者制度に関しては、拙著『指定管理者制度』（学陽書房、二〇〇五年）、『最新事例―指定管理者制度の現場―』（学陽書房、二〇〇六年）を参照されたい。

（三）「施設サービスと経費の受益者負担」の検討事例

「施設サービスと経費の受益者負担のあり方について」検討されてきた先進団体として、東京都多摩市、名古屋市、京都市、神戸市、新潟県上越市などがある。

ここでは、新潟県上越市および名古屋市における公共施設サービスと受益者負担の検討について紹介する。前頁までに図示したのは、新潟県上越市において検討されたもので、〔図Ⅲ-7〕上越市の「施設性質別分類と受益者負担」の検討図、また名古屋市において検討されたもので、〔図Ⅲ-8〕名古屋市の「具体的な対象施設と負担割合」である。これらの詳細については、拙著『基礎からわかる 自治体財政再建』（学陽書房、二〇〇七年）を参照されたい。

Ⅳ 財政健全化に向けた今後の課題と自治体財政の監査のあり方について

「自治体財政健全化法」の成立を受けた自治体の行財政運営の今後の課題については、①財政指標の公表の仕組み

を活かして、一層の住民の自治体財政への関心を高めると同時に議会の監視機能の充実化を図ること、②自治体財政の状況について一層の情報開示を図ること、③補完的な指標の導入を検討すると同時に指標算出にあたっては不明瞭な指標操作などの余地がないように算定数値の根拠を明確にすること、④現実に経営が厳しい地方公営企業や地方公社、第三セクター等に対する対応策などについて、債務処理や自治体の支援のあり方や責任の取り方について検討する必要があることなどの諸点があげられる。

いずれにしても、自治体の行財政改革は待ったなしである。その意味では、監査委員の役割および機能は今後ますます重要となることは論を待たない。

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

と同時に、地域活性化や地域産業振興政策を検討するに際しては、政策実施の効果によって地域振興が図られることなどに対する事前の検証や事後の行政評価など影響調査などをこれまで以上に実施することによって、財源の効果的な活用を図る点が重要であることを再確認する必要がある。

したがって、このような行政の役割および機能を踏まえて、監査委員の業務についても、従前から実施されている「これまでの監査業務」に加えて、行政業務について、県民・市民サービスの向上に向けて、成果志向の観点より、「正確性」「合規性」「経済性」「効率性」「有効性」が堅持されるように、監査業務の充実・強化を図ることが重要である。