

〈研究ノート〉

自治体経営システムの構造と機能

佐 藤 徹

The Structure and Function of Local Government Management Systems

SATO Toru

要 約

かつて、Epsteinらは米国において1998年から2000年にかけて30余りの自治体を対象に実施した調査をもとに、①政策形成と実施、②市民関与、③業績測定の3要素で構成される効果的な自治体経営モデルを提示した。

わが国の自治体における政策形成と実施は、基本的には総合計画に基づいて行われる。他方、1990年代半ば以降、行政評価の制度化が急速に進展し、今日では多くの自治体が施策・事業等の評価に取り組んでいる。しかし、行政評価については形骸化が指摘されるとともに、行政評価をいかに総合計画及び予算編成の各システムと連動させるかという課題が依然として残されている。また、地域の課題解決や魅力創造を図る上で、市民参加は自治体経営にとって欠かせない。

こうした問題認識のもと、2023年2月から3月にかけて、全国規模の自治体調査を実施した。本稿では、この調査から得られたデータをもとに、「総合計画」「行政評価」「予算編成」の各システムと「市民参加」が互いにどのような連関関係を形成しているのかという観点から、自治体経営システムの構造と機能を明らかにしようと試みた。

〔キーワード〕 自治体経営、総合計画、行政評価、予算編成、市民参加

Abstract

Epstein et al. once proposed an effective local government management model consisting of three components: (1) Government Policy Implementation, (2) Citizen Engagement, and (3) Performance Measurement, based on a survey of more than 30 local governments in the United

States conducted from 1998 to 2000.

Policy formation and implementation in Japanese local governments are basically based on comprehensive plans. On the other hand, since the mid-1990s, the institutionalization of local government evaluation has made rapid progress, and today many local governments are engaged in the evaluation of their policies and projects. However, it has been pointed out that local government evaluation has become a dead letter, and the issue of how to link local government evaluation with the comprehensive planning and budgeting systems still remains. In addition, citizen participation is indispensable for local government management in solving local issues and creating local attractions.

Recognizing these issues, a nationwide survey of local governments was conducted from February to March 2023. Based on the data obtained from this survey, this paper attempts to clarify the structure and functions of local government management systems from the perspective of how the "comprehensive plan," "administrative evaluation," and "budgeting" systems and "citizen participation" form a linkage with each other.

[Key Words] local government management, comprehensive plan, local government evaluation, budgeting, citizen participation

I. 研究の背景と目的

2023年2月から3月にかけて、『自治体経営に関する全国自治体調査』を実施した。本稿の目的は、その第1報として調査結果の全体像を提示することである¹。

かつて、Epsteinらは米国において1998年から2000年にかけて30余りの自治体を対象に実施した調査をもとに、①政策形成と実施（Government Policy Implementation）、②市民関与（Citizen Engagement）、③業績測定（Performance Measurement）の3要素で構成される効果的な自治体経営モデルを提示した（Epstein et al.2002）。このモデルは、政策の形成と実施は政府が基本的に担当するが、そこに市民が関わり、さらに評価の要素が加わることで効果的な経営ができるという仮説に基づいている（古川2004）。

わが国の自治体における政策形成と実施は、基本的には総合計画に基づいて行われる。もちろん自治体計画には、総合計画以外にも個別の政策分野で策定される分野別計画（「個別計画」ともいう）がある。だが、総合計画は自治体政策の各領域を包括的に統合化した基幹計画であるとともに、自治体計画の最上位に位置づけられる。総合計画の名称は、自治体によっては「長期計画」や「総合振興計画」などとされる場合もあるが、概ね基本構想－基本計画－実施計画の3階層で構成されることが多い。このうち、基本構想に関しては、昭和44（1969）年に地方自治法の一部改正により「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域に

おける総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」（同法第2条第5項、その後に第4項）と規定されたことにより、以降、大多数の市町村で基本構想を頂点とする総合計画の策定が行われてきた。その後は地方分権改革の一環として、平成23（2011）年5月に同法の改正により、第2条第4項が撤廃された。これにより議会での議決を含め、基本構想を策定するか否かは市町村が独自に判断することとなった。

他方、自治体では1990年代半ば以降、政策評価（行政評価）の制度化が急速に進展し、今日では多くの自治体が施策・事業等の評価に取り組んでいる。こうした政策評価（行政評価）は、公共事業の費用便益分析等を除いて、概ね、①シート作成方式、②自己評価起点、③業績測定などに特徴がある。しかしながら、政策評価（行政評価）がマンネリ化している、「やらされ感」「負担感」が漂っている、おかしな成果指標が設定されている、目標値の根拠があまり知られていない、といった形骸化問題を抱えている自治体も少なくない（佐藤編2021）。さらに、行政評価をいかに総合計画の政策体系や進行管理システムと統合させ、予算編成システムと連動させるかという重大な課題が依然として残されている。

しかも、行政は事業者やNPO、住民団体等の参加と協働により、地域の課題解決や魅力創造を図るなど、「市民参加」は自治体経営にとって不可欠な要素となっている。

以上のような問題認識のもと、本稿では、全国規模の自治体調査から得られたデータをもとに、「総合計画」「行政評価」「予算編成」の各システムと「市民参加」が互いにどのような連関関係を形成しているのかという観点から、自治体経営システムの構造と機能を明らかにしようとするものである。

ただし、この種の先行調査が全く皆無であったというわけではない。民間調査会社や研究機関が実施した調査もある。また、筆者が10年前の2012年度にも同様の調査を行っている。前回の2012年度調査では、全国の市及び東京都特別区の計810団体を対象に、『総合計画と行政経営に関する全国自治体調査（A票）』『行政評価と行政経営に関する全国自治体調査（B票）』『予算編成と行政経営に関する全国自治体調査（C票）』の3種類の質問紙をそれぞれ総合計画担当課、行政評価担当課、財政担当課あてに郵送し、調査を実施した。その結果に基づく分析と論考については、佐藤（2013a,2013b,2013c）として公表されている。

本調査ではこうした先行調査における知見も踏まえながら質問紙の設計を行っているが、自治体経営システムの質的向上を図るためには「計画」「評価」「予算」の有機的連携が不可欠との認識に立ち、実施計画の詳細な構造を把握した上で、実施計画と行政評価及び予算編成の連動状況の実態把握に努めている点に特徴がある。なぜならば、実施計画は予算編成の拠り所であり、基本計画と予算編成の橋渡しの役割が中心的任務だからである。さらに、今回の調査では、ローカル・ガバナンスの観点から、市民が自治体経営に参加するための制度的保障の実態を明らかにしようとした。

なお、本調査では全国の市・東京都特別区を対象に質問紙調査を行っている。都道府県や町村

を対象にしなかったのは、第1に町村レベルでは行政評価の導入率が相対的に低いこと、第2に都道府県・町村と都市自治体を同列に比較して論じるには無理があること、第3に前回調査との比較を行うため調査対象を揃える必要があることなどの理由による。

Ⅱ. 調査概要

前述のとおり、本調査は『自治体経営に関する全国自治体調査』と題して実施された。調査対象は、都道府県・町村を除くすべての団体、すなわち全国の市及び東京都特別区の計815団体である。これら自治体の総合計画担当課宛てに、Q1からQ33で構成された質問紙（A4判で8頁）を、2023年3月17日を回答期限として、同年2月に郵送した。また、指定のウェブサイトからWord形式の質問紙をダウンロードした上で、設問のⅠ（総合計画）については総合計画担当課が回答し、Ⅱ（行政評価）とⅢ（予算編成）についてはそれぞれ行政評価担当課、財政担当課に照会のうえ回答をとりまとめ、Eメールにて返送してもらうよう依頼した。さらに2023年3月中旬頃に回答へのお礼を兼ねた督促ハガキを調査対象団体すべてに郵送したところ、同年3月末ごろまでに413団体から回収した（回収率50.7%）。なお、前回調査の回収率はA票が73.5%、B票が73.8%、C票が81.0%であったが、昨今の民間調査会社における同様の調査も5割程度の回収率であり、特に遜色はないと思われる。

Ⅲ. 総合計画のシステム構造

（1）総合計画の策定状況

まず、現行の総合計画（2022年度末時点）がどのような計画構造を形成しているかを把握するため、基本構想・基本計画・実施計画の有無について尋ねることとした（Q1）。表1は回答の集計結果である。基本構想の策定率は97.1%であり、ほとんど全ての自治体が策定している。つづいて、基本計画の策定率は93.4%で、基本構想と同様、策定していない自治体はほとんどない。一方、実施計画については、約2割の自治体が策定していない。

つぎに、基本構想、基本計画、実施計画のそれぞれについて「有」と回答した自治体に対して、計画の対象期間を尋ねた。基本構想については、計画期間を明確に設定しない自治体も存在するため、計画期間に期限があるか否かを尋ねることとした。その結果、95.4%から「期限あり」との回答を得た。この自治体に対して、基本構想の対象期間を尋ねたところ、「10年」と

表1 総合計画の有無

計画の種類	計画あり	計画なし
基本構想	399	12
	97.1	2.9
基本計画	384	27
	93.4	6.6
実施計画	326	85
	79.3	20.7

（注）上段：団体数 下段：パーセント

した団体が65.2%と最も多かった。また調査時点（2022年度）での基本構想の開始年度については特定の年度に偏ることはなかったが、「2016年度」「2021年度」とする自治体がそれぞれ約1割5分ずつで最も多かった。

基本計画については、計画の対象期間を「前期基本計画」「後期基本計画」のように区分する自治体もあるため、この点について尋ねることにした。その結果、「区分あり」とする自治体が70.6%と、「区分なし」を大きく上回った。さらに、「区分なし」の自治体について計画の対象期間を尋ねたところ、5割の自治体が「10年」であった。一方、「区分あり」とした自治体では「前期・後期」と区分する自治体が大半であり、「前期・中期・後期」と3期に区分する自治体はわずかであった。「前期・後期」と区分する自治体では、それぞれ「5年」を計画期間とする自治体が約7割と最も多かった。なお、実施計画の計画期間については、約6割の自治体が「3年」であった。また、実施計画が「無」と回答した自治体に、地方創生総合戦略で総合計画の実施計画を代替しているか否かについても尋ねてみた。「はい」と回答した自治体が15%であり、代替している自治体は少数派であった。

（2）総合計画の策定過程における市民参加

総合計画の策定過程において、市民の参加はどのように制度的に保障されているのであろうか。

この点につき、基本構想、基本計画、実施計画のそれぞれについて具体的な市民参加手法を尋ねてみた（MA）。

結果は図1に示したとおりである。まず全体としては、予想されたことであるが、基本構想・基本計画では何らかの市民参加手法が採用されているのに対し、実施計画については66.9%と7割弱の自治体では市民参加は特に行われていない。

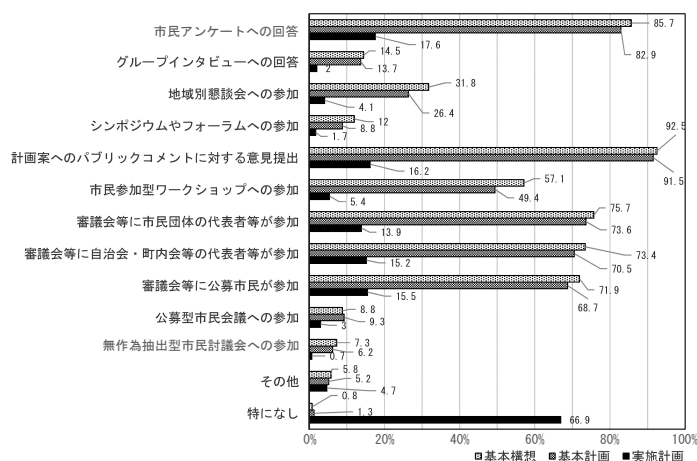


図1 総合計画の策定過程における市民参加

つぎに、基本構想の策定（改定）過程における市民参加についてはどうであろうか。この点については、「計画案へのパブリックコメントに対する意見提出」が92.5%と最も多く、ついで「市民アンケートへの回答」（85.7%）であり、「審議会等に市民団体の代表者等が参加」（75.7%）、「審議会等に自治会・町内会等の代表者等が参加」（73.4%）、「審議会等に公募市民が参加」（71.9%）などとなっている。計画案の策定過程において、多くの自治体がアンケート、審議会、パブリックコメントを取り入れており、これら3つの手法は行政への市民参加の「三種の神器」であることが確認された。

ところで、市民参加に積極的な自治体では、市民どうし又は市民と行政らの対話を重視した「市民参加型ワークショップ」や「まちづくりワークショップ」を開催している。また、単発ないし数回のワークショップではなく、一定期間にわたり学習や議論を積み重ね、首長に提言を行う「市民会議」もある。「市民会議」では「審議会」と異なり、参加者の人選は公募方式が一般的である。また、住民基本台帳等から無作為に抽出された市民に招待状を送付し、それに承諾した市民らがまちづくりの課題などについてワークショップ形式で話し合う「市民討議会」もある。そこで、参加者を公募によって選定する「公募型市民会議への参加」、参加者を住民基本台帳等から無作為抽出する「無作為抽出型市民討議会への参加」が総合計画の策定過程で採用されているかについても尋ねてみた。その結果、「市民参加型ワークショップへの参加」については、基本構想では57.1%と6割弱の自治体で採用されていた。他方、「公募型市民会議への参加」「無作為抽出型市民討議会への参加」についてはどちらも1割弱の自治体でしか採用されていなかった。以上の点は、基本計画の策定（改定）過程における市民参加についても同様の傾向である。

そのほか、総合計画の施策レベルの「評価指標」の設定に市民が参加しているかについても尋ねてみた。結果は「いいえ」（52.9%）が「はい」（47.1%）を上回った。さらに、総合計画の施策レベルの「数値目標」の設定についても市民が参加しているかを尋ねてみたが、やはり「いいえ」（55.8%）が「はい」（44.2%）を上回る結果となった。施策における評価指標や数値目標は総合計画の管理・評価の根幹をなすものであり、また市民との協働によらなければ目標を達成できないことも少なくないが、現状では必ずしも市民の参加を経て評価指標や数値目標が設定されてはいなかった。

（3）実施計画の策定方式

実施計画を策定している自治体がどのような策定方式を採用しているかを把握するため、予め「1. ローリング方式」「2. 固定方式」「3. その他の策定方式」の3つの選択肢を用意した（Q3）。ただし、「ローリング方式」とは当該計画の対象期間よりも短い期間で計画の改定を一定のサイクルで繰り返すものとした。例えば、3カ年の実施計画では1年ないし2年のサイクルで改定しながら後年度分を逐次繰り入れていき、常に3年先までの事業が計上されている方式をさす。一方、その計画を3年サイクルで改定を行っても、計画期間中は基本的に内容を改定しない場合は「固定方式」とみなすものとした。

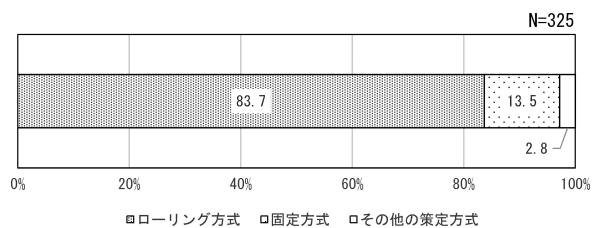


図2 実施計画の策定方式

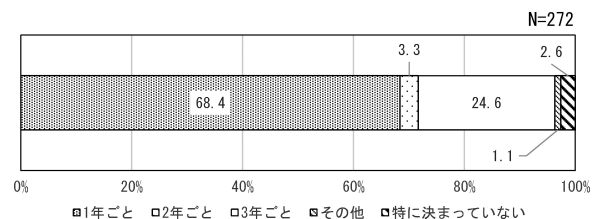


図3 ローリング方式のサイクル年数

さて、結果は図2に示したとおり、実施計画の策定方式としては「ローリング方式」が83.7%であり、固定方式は1割強であった。「その他の策定方式」としては、ローリング方式と固定方式の折衷方式などが考えられるが、わずか2.8%であった。そして、ローリング方式を採用している自治体に対して、計画改定のサイクル年数を尋ねたところ、「1年ごと」とした自治体が68.4%と約7割で最も多く、ついで「3年ごと」が24.6%であった（図3）。

（4）実施計画における事業の計上方式

実施計画では事業の計上をどのように行っているのでしょうか。この点につき、「1. 実施年度を定めずに、計画期間内に行う事業を一括して計上する」「2.

計画期間内に行うすべての事業を年度別に具体的に定める」「3. 最初の数年は年度別に具体的に定め、残余の計画期間については一括して計上する」の3パターンから1つ選択してもらうことにした（Q4）。その結果が図4である。76.5%の自治体が「計画期間内に行うすべての事業を年度別に具体的に定める」計上方式を採用しており、「実施年度を定めずに、計画期間内に行う事業を一括して計上する」方式を採用している自治体は2割弱と少数派であった。

（5）実施計画に計上する事業の選択方式・選択基準

政策・施策・事業等の優先順位や優先度をつけた上で、それに基づいて実施計画に計上する事業を選択しているか否かについて尋ねた（Q5）。その結果、図5に示すとおり、「優先順位や優先度をつけていない」とする自治体が70.3%と最も多く、ついで「優先度づけ（A・B・C、高・中・低などのランクづけ）を行っている」（21.4%）、「優先順位づけ（第1位・第2位・第3位などの順位づけ）を行っている」（8.4%）の順であった。

実施計画に計上する事業の選択にあたり、どのような基準が用いられているかについても尋ねることにした（Q6）。その際、想定される基準として「首長のマニフェストを実現するもの（政策実現

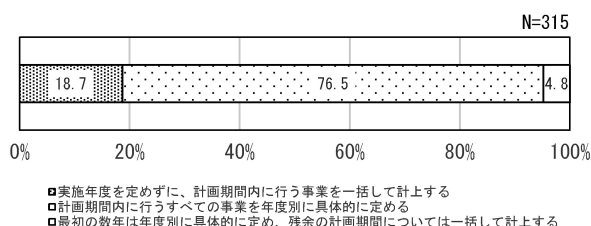


図4 実施計画における事業の計上方式

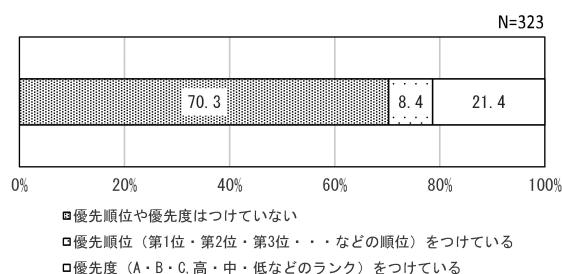
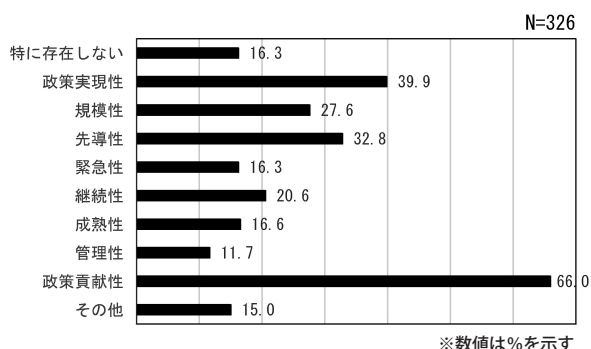


図5 実施計画に計上する事業の選択方法



※数値は%を示す

図6 実施計画に計上する事業の選択基準

性)」「事業費が一定金額以上のもの(規模性)」「将来のまちづくりを先導するもの(先導性)」「緊急を要するもの(緊急性)」「継続的に実施すべきもの(継続性)」「実施にあたり検討・調査・準備などが十分に行われているもの(成熟性)」「常に事業の影響・効果の把握を必要とするもの(管理性)」「基本構想・基本計画に掲げた施策の実現に大きく寄与するもの(政策貢献性)」を掲げた。その結果は図6に示したとおり、「政策貢献性」が66.0%と突出して多く、ついで「政策実現性」で39.9%であった。「特に基準は存在しない」という自治体も16.3%存在している。

(6) 実施計画の進行管理

実施計画に計上された事業の進行管理はどのような方法で行われているのだろうか(Q7)。この点については、図7に示したとおり、「事務事業評価によって行われている」と回答した自治体が57.4%と最も多く、ついで「各担当部門への事業ヒアリングによって行われている」(38.8%)、「予算査定によって行われている」(21.8%)、「庁議や政策調整会議等」(15.0%)という結果であった。「特に行っていない」という自治体も8.9%であるが存在した。

さらに、実施計画の進行管理を行っている自治体に対して、総合計画担当部門ではどのような点をチェックしているかを尋ねた。その結果、「実施計画事業の

実施状況」を挙げる自治体が85.5%と最も多く、ついで「実施計画事業の目標達成率」(67.3%)、「実施計画事業につけられた予算額」(40.0%)、「実施計画事業への予算措置の有無」(31.0%)の順であった(図8)。「実施計画事業の予算執行率」については16.2%と最も少なく、総合計画担当部門ではあまり関心が払われていない様子がうかがえる。

(7) 実施計画と行政評価のフロー

実施計画を策定し、かつ行政評価を実施している自治体では、「計画」と「評価」がどのような関係を形成しているのだろうか。この点につき、まずは業務フローの観点からは、実施計画と行政評価の関係については、両者があまり連動していない場合を除き、①先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して評価が進められる、②評価と実施計画の改定は連動しながら同時併行的に進められる、③先に評価の結果が提示され、これに即して実施計画の改定が進められる、の3つのパターンが考えられる。

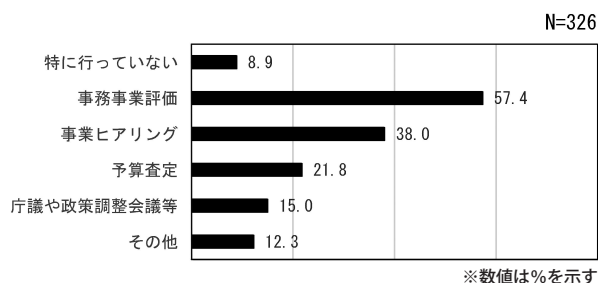


図7 実施計画の進行管理方法

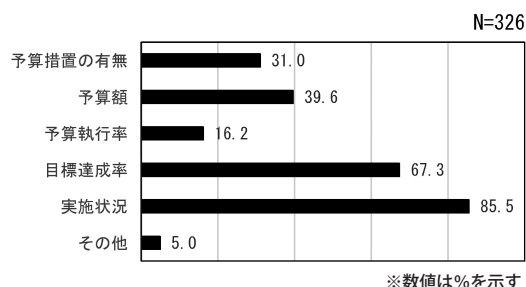


図8 実施計画に計上された事業の進行管理上のチェックポイント

そこで、事務事業評価、施策評価、政策評価のそれぞれについて、実施計画の改定年度の流れが①から③のパターンのうち、どれに最も近いかを尋ねることにした（Q8）。その結果が図9である。実施計画と事務事業評価に関しては、「先に評価の結果が提示され、これに即して実施計画の改定が進められる」とした自治体が30.5%と最も多く、ついで「評価と実施計画の改定は連動しながら同時併行的に進められる」が26.0%であった。「実施計画と評価はあまり連動していない」とした自治体も22.9%存在していた。

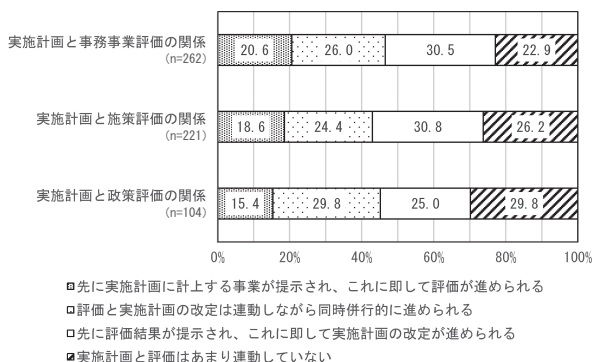


図9 実施計画と行政評価のフロー

実施計画と施策評価に関しては、事務事業評価との関係と同様に、「先に評価の結果が提示され、これに即して実施計画の改定が進められる」とした自治体が30.8%と最も多く、ついで「実施計画と評価はあまり連動していない」というもので、26.2%存在している。

実施計画と政策評価に関しては、「評価と実施計画の改定は連動しながら同時併行的に進められる」と「実施計画と評価はあまり連動していない」とした自治体が29.8%と同じ割合であり、ついで多いのが「先に評価の結果が提示され、これに即して実施計画の改定が進められる」という自治体（25.0%）であった。なお、事務事業評価、施策評価、政策評価のいずれにおいても、「先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して評価が進められる」とした自治体は最も少なかった。

（8）実施計画過程における行政評価情報の利用度

それでは、総合計画担当課は実施計画の改定過程で行政評価の情報をどの程度利用しているのだろうか。事務事業評価、施策評価、政策評価の各情報の利用度を把握するため、「十分に利用している」「どちらかと言えば、利用している」「どちらかと言えば、利用していない」「ほとんど利用していない」の4件法により尋ねることとした（Q9）。

その結果、図10に示すとおり、実施計画の改定過程では事務事業評価、施策評価、政策評価のいずれの情報も6割以上の団体で利用していた。また、事務事業評価の情報は、施策評価や政策評価の情報に比べ、やや利用度が高い傾向にあった。

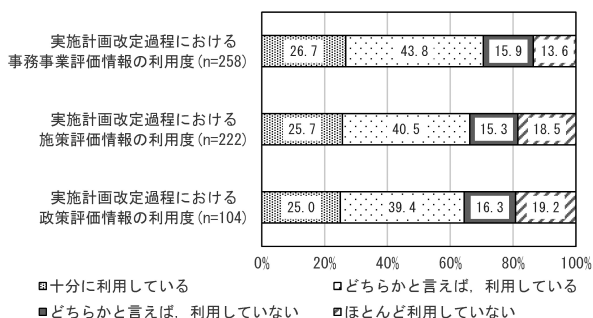


図10 実施計画改定過程における行政評価情報の利用度

(9) 実施計画と予算編成のフロー

実施計画と予算編成の関係は、①先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して予算編成が進められる、②予算編成と実施計画の改定は連動しながら同時並行的に進められる、③予算編成と実施計画の改定は同時併行的に進められるが、連動していない、④予算編成終了後に実施計画の改定が行われる、といった大きく4パターンが想定される。

そこで、実施計画と予算編成の業務フローが①から④のパターンのうち、どれに最も近いかについて尋ねることとした（Q10）。その結果は図11に示したとおり、「先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して予算編成が進められる」とした自治体が38.2%と最も多かった。ついで、「予算編成と実施計画の改定は連動しながら同時並行的に進められる」とした自治体で30.2%を占めていた。このことから、実施計画は基本計画と予算編成を架橋するという本来の役割を概ね果たしていることが確認された。しかし一方で、「予算編成終了後に、実施計画の改定が行われる」といった自治体が21.8%と約2割にのぼっていた。また、「予算編成と実施計画の改定は同時併行的に進められるが、連動していない」という自治体も8.9%と1割に満たないが存在していた。

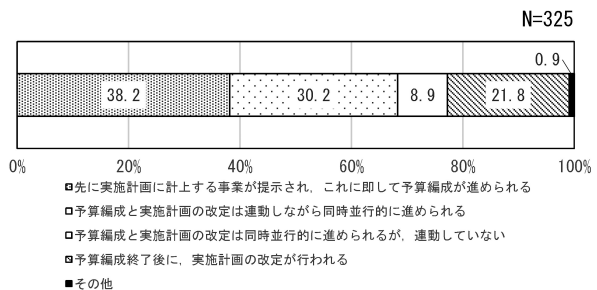


図11 実施計画と行政評価のフロー

(10) 予算要求時における実施計画の統制的機能

原則として、実施計画に事業が計上されなければ、担当課は当該事業を予算要求できない仕組みになっているかについても尋ねてみた（Q11）。その結果は、「その他」と回答した自治体を除き、「いいえ」とした自治体が63.9%と6割を超えていた。すなわち、実施計画に政策面での統制的機能を持たせていない自治体が過半数であった。

(11) 総合計画の参照頻度

「庁内各部署で職員が政策を検討したり実施・評価したりするにあたり、総合計画は総じてどのような頻度で参照されていると思うか」についても卒直に尋ねてみた（Q12）。その結果は、「その他」と回答した自治体を除き、「半年に1回程度」が48.5%と最も多く、「年に1回程度」（24.9%）、「月に1回程度」（17.9%）とつづき、「ほとんど参照されていない」は6.3%であった。もっとも、この値は総合計画担当課職員の主観的評価であるので、社会的望ましさバイアスを含んでいる蓋然性が高いといえよう。

Ⅳ. 行政評価のシステム構造

(1) 行政評価の導入状況

まず、行政評価の導入状況を把握するため、事務事業評価・施策評価・政策評価のそれぞれについて、「実施中」「試行中」「検討中」「導入予定なし」「休止中」「以前実施していたが、現在は廃止している」のいずれか一つ

表2 行政評価の導入状況

	合計	実施中	試行中	検討中	導入予定なし	休止中	現在は廃止
事務事業評価	410 100.0	305 74.4	9 2.2	16 3.9	20 4.9	21 5.1	39 9.5
施策評価	410 100.0	260 63.4	9 2.2	42 10.2	70 17.1	12 2.9	17 4.1
政策評価	406 100.0	101 24.9	3 0.7	54 13.3	230 56.7	7 1.7	11 2.7

(注) 上段：団体数 下段：パーセント

を選択してもらうことにした (Q13)。その結果、表2に示したとおり、事務事業評価では「実施中」が74.4%で最も多く、これに「試行中」「検討中」を加えると8割以上となった。ただし、「以前導入していたが、現在は廃止している」自治体も9.5%と約1割存在していた。つぎに施策評価の導入状況であるが、「実施中」とした自治体が63.4%と6割を超えていた。さらに政策評価については「実施中」である自治体は24.9%であるのに対し、「導入予定なし」とした自治体は56.7%と5割を大きく上回っていた。

(2) 行政評価のサイクル年数

行政評価の導入自治体において、行政評価が何年毎に実施されているかを把握するため、評価サイクルを尋ねることとした (Q15)。その結果が表3である。事務事業評価、施策評価、政策評価のいずれも、サイ

表3 行政評価のサイクル年数

サイクル年数	事務事業評価	施策評価	政策評価
1年	279	203	66
2年	3	8	1
3年	4	3	3
4年	4	8	7
5年以上	2	26	17

(注) 数値は団体数を示す

クル年数が「1年」、すなわち毎年度実施する自治体が圧倒的に多数であった。しかし、施策評価や政策評価については5年以上と回答した自治体も多くはないが、一定割合存在した。これらの自治体では基本構想や基本計画の改定時期に評価を行うものと推察される。

(3) ロジックモデルの作成・活用状況

行政評価にあたり、「ロジックモデル」をどのように作成又は活用しているかについて尋ねてみた (Q16)。その際、「ロジックモデル」とは、資源の投入（インプット）から最終成果（最終アウトカム）に至る一連の因果関係の流れをフローチャート化（図式化）したものとし、あわせてロジックモデルの具体例を提示した。その結果、「ロジックモデルは作成していない」と回答した自治体が83.8%と8割を超えていた。「その他」(4.6%)を除くと、ロジックモデルを作成・活用している自治体は約1割強であった。EBPMの推進という観点からも、今後、ロジックモデルの導入が期待される。

(4) 政策評価・施策評価の手法

行政実務における政策評価の主な手法には、(a) ベンチマーキング（政策レベルの評価指標を設定し、目標達成状況を把握したり、他団体との比較分析等を行う）、(b) 有効性分析（当該施策が上位政策に対してどれだけ貢献・寄与しているかを分

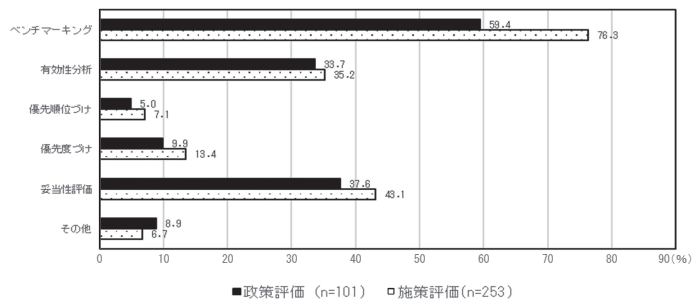


図12 政策評価・施策評価の手法

析)、(c) 優先順位づけ（政策に位置づけられた施策間の優先順位をつける）、(d) 優先度づけ（政策に位置づけられた施策間の優先度をつける）、(e) 妥当性評価（政策の実現手段としての施策の構成が妥当であるかを評価する）の4類型がある。なお、ここでの「優先順位づけ」とは、第1位、第2位、第3位などの順位を付けるものをさし、「優先度づけ」とは「A、B、C」や「高・中・低」などのランクづけをさすものとした。施策評価についてもどのような手法を採用しているかを尋ねたところ（Q17）、図12の結果を得た。政策評価、施策評価ともベンチマーキングが最も多く、それぞれ実施率は59.4%、76.3%であった。有効性分析については政策評価、政策評価とも3割強の団体で実施されており、妥当性評価については政策評価では4割弱の自治体で、施策評価では4割強の自治体でそれぞれ実施されていた。なお、優先順位づけや優先度づけを行っている自治体は少数派であった。

(5) 政策評価（施策評価）と事務事業評価の関係

政策評価（又は施策評価）と事務事業評価の両方を「実施中」と回答した団体に対して、両者の関係がどのようなものであるかについて尋ねてみた（Q18）。その結果は図13に示したとおり、「政策評価（又は施策評価）と事務事業評価は連動しながら、同時並行で行われる」が44.4%と最も多く、ついで「事務事業評価の結果を踏まえて、政策評価（又は施策評価）が行われる」自治体が31.5%

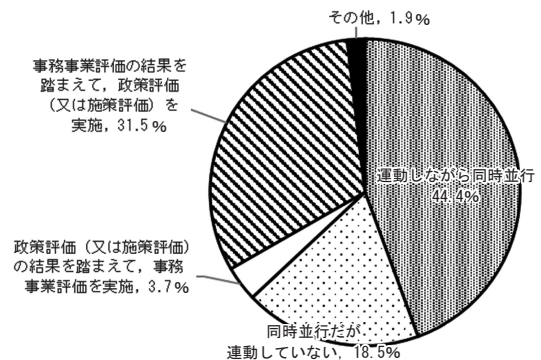


図13 政策評価（施策評価）と事務事業評価の関係

と約3割を占めている。なお、「政策評価（又は施策評価）と事務事業評価は同時並行で行われるが、連動していない」という自治体は18.5%と2割弱であった。

(6) 行政評価過程における実施計画情報の利用度

行政評価の過程で、行政評価担当者は実施計画の情報をどの程度利用しているのだろうか。

この点を把握するため、事務事業評価、施策評価、政策評価の各過程において、実施計画情報をどの程度利用しているかについて、「十分に利用している」「どちらかと言えば、利用している」「どちらかと言えば、利用していない」「ほとんど利用していない」の4件法により尋ねることとした（Q19）。

図14がその結果である。行政評価過程における実施計画情報については、事務事業評価、施策評価、政策評価のいずれにおいても、「十分に利用している」と「どちらかと言えば、利用している」を合わせると、7割以上を占めていた。だが、行政評価担当は総合計画担当を兼ねることも少なくないので、社会的望ましきバイアスが含まれている可能性も否定できない。行政評価過程において実施計画情報をどのように利用しているかについては更なる調査が必要である。

（7）行政評価過程における市民参加

行政評価過程において、市民の参加はどのように制度的に保障されているのだろうか。行政評価過程における市民参加の方法として「内部評価結果に対する意見提出」「市民満足度調査等のアンケート調査への回答」「外部評価委員会等に市民団体の代表者等が参加」「外部評価委員会等に自治会・町内会等の代表者等が参加」「外部評価委員会等に公募市民が参加」「その他」「特になし」の選択肢を用意し、各行政評価の種類ごとに

あてはまるものを尋ねた（Q20）。その結果が図15である。全体的には、「特になし」と回答した自治体の割合が高かったが、行政評価過程における市民参加を制度的に保障している自治体では、施策評価過程における市民参加が事務事業評価及び政策評価の各過程における市民参加よりも実施されている傾向にあった。また、いずれの評価対象においても「市民満足度調査等のアンケート調査への回答」が最も多く、ついで「外部評価委員会等に市民団体の代表者等が参加」「外部評価委員会等に公募市民が参加」といった順であった。

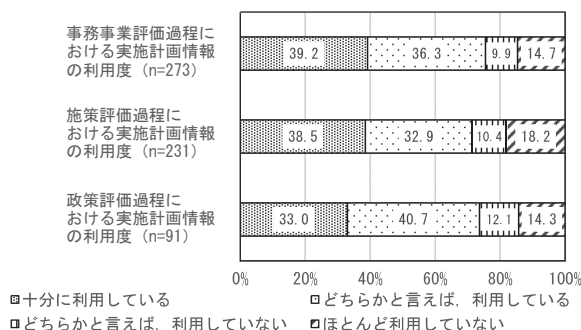


図14 行政評価過程における実施計画情報の利用度

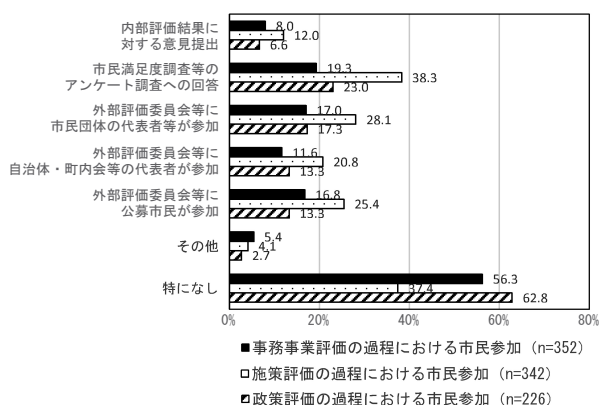


図15 行政評価過程における市民参加

(8) 行政評価制度の形骸化

行政評価担当者に、行政評価制度が形骸化していると思うかについて5件法で尋ねてみたところ、図16のとおり、「どちらともいえない」が35.2%と最も多かったものの、「大いにそう思う」と「ややそう思う」の合計が37.9%となり、否定的評価よりも肯定的評価のほうが大きく上回った。(Q21)。もっとも、本設問は行政評価担当者にとって本音で回答しづらい内容であったと推察される。それゆえに、多少控え目な回答となった可能性もあるが、それでも4割弱の自治体で行政評価制度の形骸化の実態が浮き彫りとなった。

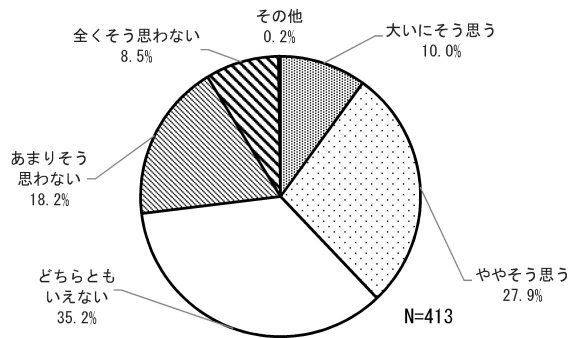


図16 行政評価制度の形骸化

V. 予算編成のシステム構造

(1) 予算編成過程における市民参加

予算編成過程において、市民の参加はどのように制度的に保障されているのだろうか。この点につき、予算編成過程における市民参加の方法として、「来年度の当初予算編成に関する公開説明会への参加」「来年度の当初予算案へのパブリックコメントに対する意見提出」「事業提案制度を活用して市民がアイデアを提出し、それらが予算案に反映されている」「地区（小学校区等）ごとに予算（使途の限定がない交付金など）が配分され、市民自らが地域課題の解決に向けて予算の使い道を考えている（地域予算制度）」「特になし」「その他」という選択肢を用意した上で、財政課に尋ねてみた（Q22）。その結果は、「特になし」と回答した自治体が84.7%と8割を大きく上回る結果となり、現状では予算編成過程では市民の直接参加の場や機会を設ける自治体はほとんど見られなかった。一方で、「地区（小学校区等）ごとに予算（使途の限定がない交付金など）が配分され、市民自らが地域課題の解決に向けて予算の使い道を考えている（地域予算制度）」（3.9%）、「事業提案制度を活用して市民がアイデアを提出し、それらが予算案に反映されている」（2.9%）とした自治体もごく僅かながら存在した。

(2) 枠配分予算制度の導入状況

予算編成にあたり財政担当課が個別の事業を一件ずつ査定するのではなく、各担当部門に対して一定の予算枠をあらかじめ提示し、枠予算の対象経費については各担当部門が予算要求を取りまとめる枠配分予算制度を導入している自治体も少なくない。そこで枠配分予算制度の導入状況について尋ねることにした（Q23）。

その結果が図17である。「導入済」の自治体は43.1%と4割を超えていた。「今後導入を予定

している」自治体は皆無であったが、現在導入を「試行中」・「検討中」の自治体を含めると5割近くを占めていた。一方で、「いまのところ導入の予定はない」とした自治体も37.5%あり、また「以前導入していたが、現在は廃止している」とした自治体も15.5%存在していた。

さらに現在、枠配分予算制度を導入している自治体に導入年度を尋ねたところ、

平成14年度あたりから導入する自治体が増加し、平成16年度から21年度あたりをピークにして、それ以降平成27年頃までは導入団体が下降基調にあったが、平成28年以降は再び上昇傾向にあった。

(3) 枠配分予算の方法

予算の枠配分の方法としては行政組織別に配分する方法と政策体系に沿って配分する方法に大別できる。そこで枠配分予算制度の導入団体に対して予算の枠配分方法を尋ねることにした(Q24)。その結果、図18に示したとおり、「部別に

配分」とした自治体が70.8%と最も多く、「課別に配分」とした自治体(22.5%)を大きく上回った。一方、「施策別に配分」とした団体は4.5%であり、「政策別に配分」はわずか1.7%にとどまっていた。さらに、「施策別に配分」又は「政策別に配分」と回答した団体に対して、部や課にまたがる政策・施策の予算調整の方法について尋ねたところ(Q25)、「当事者間で調整している」(25.8%)が最も多く、ついで「庁内調整会議等の場で調整している」(22.6%)、「財政担当部門が調整している」(19.4%)との順であった。

(4) 枠配分予算の対象経費

枠配分予算を実施する上で、どのような対象経費を枠配分するかが論点であり、この点につき自治体によっても異なっている。そこで、「経常的経費のうち扶助費、公債費等」「経常的経費のうち人件費」「経常的経費のうち義務的経費以外の経費(物件費、維持補修費等)」「投資的経費」「首長の公約や政策判断等によって実施される政策調整枠等」「その他」の選択肢を用意し、該当するものをすべて選択してもらうこと

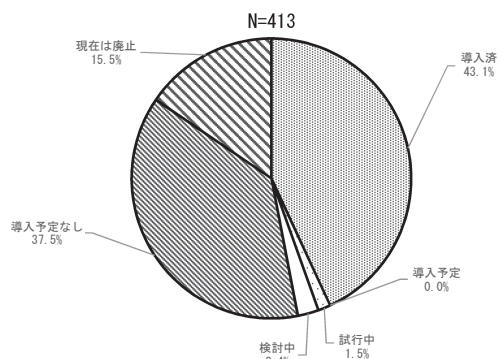


図17 枠配分予算制度の導入状況

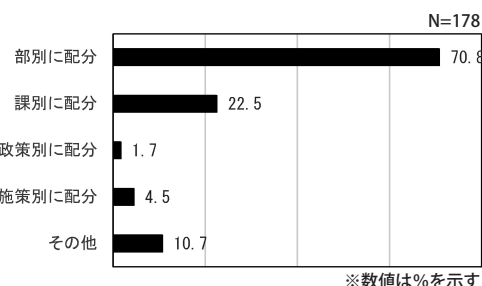


図18 枠配分予算の方法

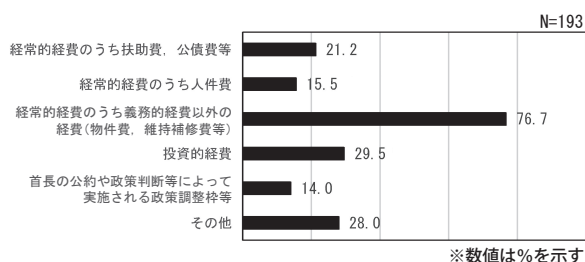


図19 枠配分予算の対象経費

される政策調整枠等」「その他」の選択肢を用意し、該当するものをすべて選択してもらうこと

にした（Q26）。その結果、図19に示すとおり、「経常的経費のうち義務的経費以外の経費（物件費、維持補修費等）」が76.7%と最も多く、ついで「投資的経費」を挙げた自治体が29.5%であった。公債費や人件費等の義務的経費を枠配分予算の対象とする自治体もあるが少数であった。また首長の公約や政策判断等によって実施される政策調整枠等を枠配分予算の対象としている自治体は14.0%であった。

（５）枠配分予算制度の問題点

枠配分予算制度を導入している自治体において、財政担当課は何らかの問題点を認識しているのだろうか（Q27）。この点については、図20に示したとおり、「その他」（50.2%）が最も多いが、それ以外としては、「特に問題はない」（27.8%）とした自治体と「各部局長の能力差によって、部局間で不均衡が生じる可能性がある」（26.8%）とした自治体が拮抗している。また「事業全てに精通した職員が少なくなる」（6.8%）や「部局長の権限を強める反面、首長の統制力が弱くなる」（2.9%）を挙げた自治体は少数であった。

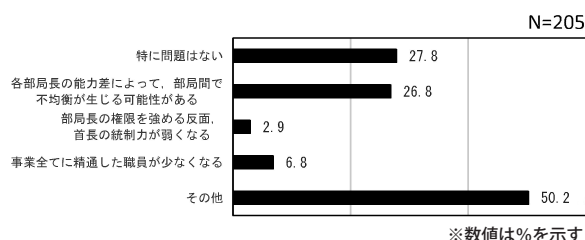


図20 枠配分予算制度の問題点

（６）予算ヒアリングの実施状況

大抵の自治体の財政担当課では予算ヒアリングを実施しているが、枠配分予算の対象経費との関係において、その実態がどうであるかを把握することにした（Q28）。その結果は図21に示すとおり、「すべての部局、経費について行っている」とした自治体が79.6%と約8割を占めた。「枠配分対象経費についてはヒアリングを行わない」とした自治体は1割弱であり、「枠配分対象経費であっても、枠配分額内に収まらなかった事業についてはヒアリングを行う」とした自治体はわずか5.8%にすぎなかった。

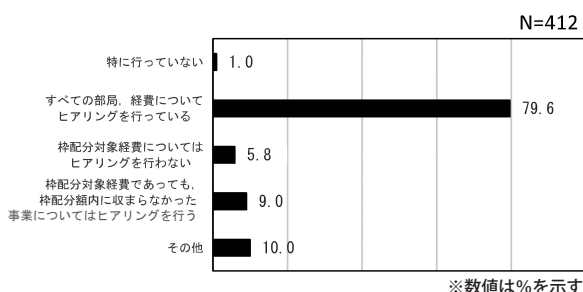


図21 予算ヒアリングの実施状況

（７）財政計画の策定状況

財政担当課では財政計画をどのように策定しているのだろうか。その場合、財政計画と総合計画の実施計画とはどのような関係を形成しているのだろうか。本来、財政計画と実施計画は密接不可分な関係にあるものと考えられるが、その実態について尋ねることにした（Q29）。

その結果は図22に示すとおり、36.1%と4割弱の自治体で実施計画と連動した財政計画を策定している一方で、実施計画とは特に連動していないが財政計画を策定

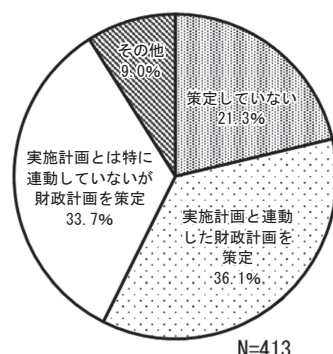


図22 財政計画の策定状況

している自治体も33.7%と同程度の割合を占めていた。約7割の自治体が財政計画を策定していたが、策定していない自治体も21.3%と約2割存在していた。

(8) 予算査定におけるロジックモデルの活用

財政担当課は予算査定にあたり、ロジックモデルを活用しているかについても尋ねてみた(Q30)。その際の「ロジックモデル」の説明は前述のQ16と同様である。結果は、「ロジックモデルを活用していない」が97.0%で、「ロジックモデルを活用している」とした自治体はわずか3.0%にすぎなかった。

(9) 予算編成と行政評価のフロー

行政評価を導入している自治体では、予算編成と行政評価の両者はどのような関係にあるのだろうか。そこで、①先に評価結果が提示され、これに即して予算編成が進められる、②評価と予算編成は連動しながら同時併行的に進められる、③先に予算内示が提示され、これに即して評価が進められる、④評価は予算編成とあまり連動していない、といった4パターンを提示

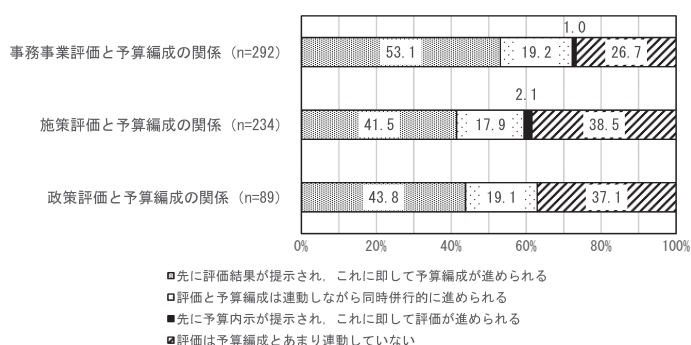


図23 予算編成と行政評価のフロー

し、行政評価と予算編成の業務フローが、どれに最も近いかにについて尋ねることにした(Q31)。

その結果は図23に示したとおり、どのような評価対象でも「先に評価結果が提示され、これに即して予算編成が進められる」(①)と答えた自治体が最も多く、パターン①か②(「評価と予算編成は連動しながら同時併行的に進められる」)とした自治体を合わせると、過半数を超えていた。しかし一方で、「評価は予算編成とあまり連動していない」(④)とした自治体もかなりの割合存在した。事務事業評価と予算編成について「あまり連動していない」とした自治体は3割弱であったが、施策評価と政策評価では予算編成と「あまり連動していない」とする自治体が4割近くにのぼっていた。

(10) 行政評価結果の予算編成過程への反映

行政評価を実施している自治体では、今年度(2022年度)に行った行政評価の結果(今後の方針等)がどの年度の予算の編成過程において反映されるかにについて尋ねることにした(Q32)。ただし、ここでの「来

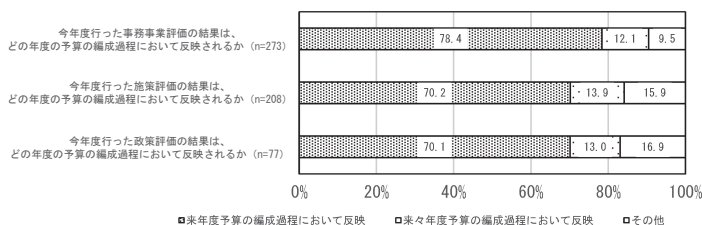


図24 行政評価結果の予算編成過程への反映

年度予算の編成過程」とは、今年度の後半に行われる予算編成過程をさすものとした。

その結果、図24に示したとおり、評価の対象に関係なく、今年度行った評価の結果は「来年度予算の編成過程において反映」とする自治体の割合が最も高かった。なかでも事務事業評価については、78.4%と8割近くの自治体が今年度行った評価の結果は「来年度予算の編成過程において反映」となっていた。一方、施策評価と政策評価について「来年度予算の編成過程において反映」とした自治体は、事務事業評価のそれと比べるとやや割合は小さいが、ともに約7割を占めていた。

(11) 予算編成過程における行政評価情報の利用度

財政担当者が予算編成過程において行政評価情報をどの程度利用しているかについて把握するため、「十分に利用している」「どちらかと言えば、利用している」「どちらかと言えば、利用していない」「ほとんど利用していない」の4件法により尋ねることとした（Q33）。

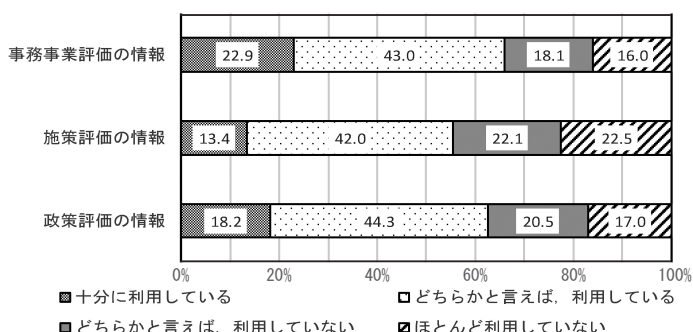


図25 予算編成過程における行政評価情報の利用度

図25がその結果である。事務事業評価の場合、「十分に利用している」が22.9%と施策評価や政策評価の場合と比較して、その割合が最も高い。これに「どちらかと言えば、利用している」を含めると、財政担当者が予算編成過程において事務事業評価情報を利用している自治体は65.9%にのぼった。もっとも、ひとくちに「利用」と言っても、どのような評価情報をどのように利用しているかについては別途詳細な調査と分析が必要である。

VI. まとめと今後の課題

以上のとおり、本稿では2022年度に実施した『自治体経営に関する全国自治体調査』の第1報として、結果の概要を提示した。

2012年度の前回調査は、地方自治法の改正により基本構想策定の義務づけが撤廃された翌年度に実施したものであった。そこで前回調査では、総合計画の策定に関して今後の対応を尋ねたところ、5割以上の団体が「検討中である」としていた。しかし今回の調査からは、市区では基本構想を頂点とする総合計画が依然として堅持されていることが確認された。

一方、行政評価制度に関しては「形骸化」がたびたび指摘されるところである。とはいえ、本調査からは多くの市区が依然として事務事業評価と施策評価を中心に実施中であることが明らか

となった。ただし、行政評価担当者への設問から明らかとなったように、たしかに「形骸化」の様相を呈しているようである。また、予算編成については、枠配分予算制度の導入や財政計画の策定など基本的な枠組みは大きくは変わっていないことが示唆された。

現状において「総合計画」「行政評価」「予算編成」の行政基幹システムが互いにどのような関連性を形成しているかについては、業務フロー、情報の利用度、統制的機能、結果の反映といった観点から、全体的な傾向が把握された。ただし、前述のとおり、計画・評価・予算については各システムが自治体によって一様ではない。例えば、実施計画の策定方式にしても、毎年度ローリング方式であれば、固定方式を採用する自治体もある。行政評価や予算編成の各システムにしても然りである。したがって、今後は「総合計画」「行政評価」「予算編成」の行政基幹システムがどのような構成パターンを形成しているかという観点から意思決定ルートを類型化し、個々の類型ごとの詳細な検討が必要である。

また、今回の調査で新たに設けた「市民参加」に関する全体的傾向としては、大多数の自治体において基本構想・基本計画の策定過程における市民参加が制度的に保障されていたが、実施計画策定や予算編成過程における市民参加については極一部の自治体にすぎなかった。他方、行政評価過程における市民参加については、実施計画策定や予算編成過程のそれと比較すると高調のようであるが、「外部評価委員会等に市民が参加する」といった対面型コミュニケーションを制度的に保障する自治体はかなり限られていた。以上の諸点については予想された結果であるが、今後は「総合計画」「行政評価」「予算編成」の各システムと「市民参加」を有機的に連携させ、効果的な自治体経営システムを構築している自治体の探索とそのモデル化に向けて、さらなる分析を行いたい。

最後になるが、総合計画の参照頻度や行政評価制度の形骸化がどのような要因によって規定されるかについては、統計的手法による仮説検証や探索的分析が行えるよう質問紙の各設問を配置操作しているが、これらの点についても今後の課題としたい。

(さとう とおる・高崎経済大学地域政策学部教授)

<付記>

本稿は、令和4年度高崎経済大学研究奨励費による研究成果の一部である。なお、本年度をもって本学地域政策学部の定年退職を迎えられる高橋伸次先生には、長年にわたり、ご指導、ご支援を賜りました。心よりお礼申し上げます。高橋先生の益々のご活躍とご健康を祈念申し上げます。

<注>

- 1 本稿では紙面の都合上、すべての設問についての調査結果を掲載していない。今回の調査を前回調査と単純に比較することは適当ではないため、より詳細な比較分析は別稿に委ねることとしたい。

<参考文献>

斎藤達三編（2003）『総合計画と政策評価―新展開の行政経営 評価指標・管理・参加マネジメントシステム』地域科学研究会

佐藤徹（2013a）「行政経営システムにおける総合計画の機能と構造」『地域政策研究』第16巻第1号，pp.15-32

佐藤徹（2013b）「行政経営システムにおける行政評価の機能と構造」『高崎経済大学論集』第56巻第2号，pp.53-66

佐藤徹（2013c）「行政経営システムにおける予算編成の機能と構造」『産業研究』第49巻第1号，pp.16-30

佐藤徹編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研

古川俊一（2004）「評価を核とした公共経営モデルをつくる」古川俊一・北大路信郷編『新版 公共部門評価の理論と実際』
日本加除出版

Epstein, Paul E, et al(2002) ,“Twenty-First Century Governance :Better Results by Linking Citizens, Government, and Performance Measurement, In Kathryn Newcomer et al.eds. *Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government*, Washington, DC: American Society for Public Administration, pp.125-160.