

# 業績情報の予算編成への活用に関する考察

## —わが国地方自治体における行政評価の実態に基づく検討—

坂元 英毅

### I はじめに

住民の期待、あるいは信頼に対して行政は何をもって応えていくべきなのか。右肩上がりの経済成長期において、それはサービス提供の量的な拡大であったのかも知れない。しかし、わが国においてそのような時代は既に過去のものであり、地方財政が厳しい状況にある現代においては、サービス提供の量的拡大には限界がある。地方自治体は住民に対して、これまでとは異なる形で向き合うことが求められているのであるが、その形のひとつとして、行政評価によるサービス提供の質に関する説明、が挙げられるだろう。

地方自治体の多くは、これまで行政評価の取り組みを実施してきており、行政評価はもはや行政経営のツールとして欠くことのできない存在となってきたと考えられる。またその内容は、事務事業評価であったり、政策・施策評価であったり、そのいずれもであったりと様々ではあるが、相当数の自治体で行政評価が身近な言葉となっている、と言えるだろう。特に1990年代後半において行政評価が実に強い勢いで浸透してきたその背景としては、自治体の財政難や、不祥事などによる行政への信頼の失墜から住民へのアカウンタビリティの向上が求められたことなどが指摘された<sup>1</sup>。

しかし時は過ぎ、こと「導入」については飽和状態とも言える現在においては、行政評価が、その次の段階として「どのように活用されているか」、という点が重要となっているのである。行政評価においては、もちろん、評価を実施すること自体が目的ではなく、その結果をいかに行政活動の改善へと結び付けていくかが肝要である。この意味で、自治体の行政活動の血流とも言える予算に対して行政評価がどれほど、またどのように貢献できるか、という点が重要となってくる。

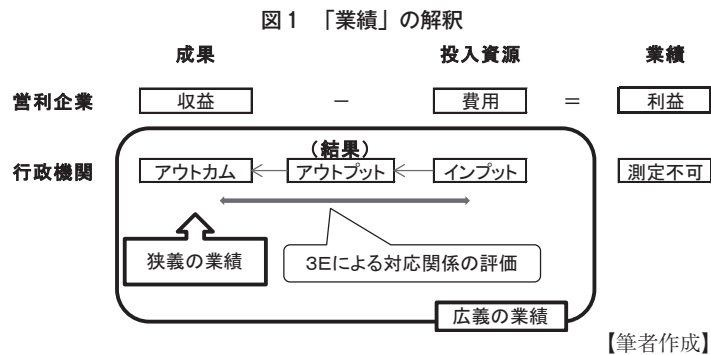
本論では、I節においてわが国地方自治体における業績や成果といった基本的な概念を整理した上で、II節では業績情報を予算編成に活用する手段としての業績予算を紹介する。III節は業績情報を予算へ活用するにあたっての基本的な視点を検討する。IV節ではそ

1 島田・株式会社三菱総合研究所（1999），p.1

れを受けて、わが国の行政評価の現状を総務省による調査から分析するとともに地方自治体への聞き取り調査にもとづいて検討する。

## II 地方自治体における「成果」と「業績」の概念整理

まず初めに、地方自治体において「成果」や「業績」をどのように捉えるのかを明確にしておく必要がある。そこで、行政機関における「成果」と「業績」の関係について、営利企業との比較を通じて整理しておきたい（図1）。図1は横軸に営利企業と行政機関を並べ、それぞれにおける「成果」と「業績」が「投入資源」などを媒介としてどのように整理できるかを示したものである。



### 1 営利企業における「成果」と「業績」

「成果」は、その組織が一定の期間の活動によって達成した結果であると言える。営利企業におけるそれは、単純化すれば売上高などで表現される収益として貨幣価値で測定する事ができるが、同時に収益を稼得するために投じた資源（投入資源）も費用として貨幣価値で測定する事ができる。結果として、収益と費用の差額である利益こそが営利企業の「業績」であると整理することができ、これを収益－費用という財務数値によって測定する事ができるのである。

### 2 行政機関における「成果」と「業績」

上記のことを自治体やその他行政機関に引き直して検討する。まず「成果」を得るため投入された資源たるインプットは、例えばヒト・モノ・サービスといった経済資源であり、貨幣との交換によって獲得、投入されるものであるから、当然に貨幣価値によって測定できるであろう。しかし他方で、行政活動を実施した「結果」たるアウトプット、もしくはそれによりもたらされる「成果」たるアウトカムは、例えばある資格の取得を促進するため

実施された講習会の参加者数、もしくは資格取得者数といった非財務情報であり財務数値で測定することが困難である。このため、自治体の「業績」は営利企業と異なりインプット、アウトプット、アウトカムを用いた非財務数値によって測定することとなる。こうした特性を踏まえた場合、行政活動の「業績」を捉える上では、確かに、狭義には「成果」それ自体と解釈することも可能ではある。しかしその際に、アウトカムとインプット、もしくはアウトプットの関連性を無視する事はできない。それは、財源をインプットに変換し、これによって行政活動が実施されることでアウトプットが発生し、アウトプットの発生によってもたらされる変化がアウトカムである、という一連の流れが存在しているからである。そこで、この関連性を測定するため、財源÷インプットで示される経済性 (Economy)、インプット÷アウトプットで示される効率性 (Efficiency)、アウトプット÷アウトカムで示される有効性 (Effectiveness) の3Eと呼ばれる評価指標を設定することができる。このため、行政機関の「業績」を広義に捉えた場合には、狭義の「業績」、すなわち「成果」に加えて3Eのような指標による評価情報などを含んだ概念として整理することができるのである。

以上に述べたように、ここでは地方自治体のような行政機関における「業績」についての2通りの解釈を示したが、本稿では業績情報がいかにして予算編成に活用されるか、という点に着目している。この点を踏まえて以下では、業績情報を予算編成に活用する手段について検討していくこととする。

### Ⅲ 業績予算

業績情報を予算編成に活用するという点で、これを業績と予算を関連付けることによって具現化する手段として業績予算 (Performance Budgeting) の概念がある。

#### 1 業績予算の意義

業績予算には明確な定義が存在せず、様々な定義が先行研究の中で検討されてきた。端的には、「評価と予算のリンク」と表現することができるが、これについて田中 (2005) は、「業績や評価に関する情報を産出し (情報の産出)、業績・評価情報によって予算編成・資源配分における意思決定の質を改善する (意思決定の質の改善) こと<sup>2)</sup>と定義付けている。

すなわち、業績予算の目的は業績情報を予算に関連付けることによって、資源配分における意思決定の質を向上させることである、と言えるだろう。

2 田中 (2005a), p.32

## 2 業績情報と予算の関連付けの程度

次に業績予算の意義を踏まえ、その主要概念である業績情報と予算の「関連付け」について、予算の一連のプロセスの中で、業績情報を「どの程度」関連付けるのか、という点で整理したい。その程度は、業績情報を「参考に」利用する段階から、業績の増減と予算額の増減を計数ベースで連動させる段階まで、多様な解釈が考えられる。OECD (2007) はこれを、「提示型 (Presentational)」、「業績情報提供型 (Performance-informed budgeting)」、「直接的・計算式型 (Direct/formula performance budgeting)」の3類型に整理している<sup>3</sup>。

### (1)提示型 (Presentational)

提示型では、業績情報は予算に対して全く関連付けをせず、業績情報を単に予算編成上の参考情報として取り扱うのみである。ここでは、業績情報は、資源配分の意思決定には大きな役割を果たさず、行政活動の結果 (成果) についての説明責任に主眼が置かれている、と考えられる。

### (2)業績情報提供型 (Performance-informed budgeting)

次に、緩やかに、もしくは間接的な関連付けを行うのが業績情報提供型である。すなわち、資源配分の意思決定に際して、目標あるいは (過去の) 成果といった業績情報が一定の根拠となるものである。間接的である、というのは業績情報が資源配分量を一意に決定するものではない、ということを意味し、そこには、マクロ財政上の制約や、政治的意思決定といった要素が介入する。

### (3)直接的・計算式型 (Direct/formula performance budgeting)

最後に、直接的・計算式型は、業績情報が資源配分を一意に決定するものである。しかし、直接的・計算式型は明確な成果指標とコストの関係が必要となるため、これを測定することは、多くの行政活動においては容易ではない上に、それらが単純な線形関係を持つことはまれである。このため、OECD 諸国において直接的・計算式型は教育や保健といった限定的な分野でのみ実施されており、政府全体の仕組みとして導入されているケースはごく限られている<sup>4</sup>。こうした事実からもわかるようにこのようなシステムはインセンティブを歪めることとなり、また業績悪化の根本的な要因を参照しうるシステムを設計することも難しいため、避けるべきである<sup>5</sup>。

上記から OECD (2007) は少なくとも政府全体の業績予算を設計するにあたっては、

3 OECD (2007), pp.20-22 邦訳：茂木康俊・平井文三 pp.22-25

4 OECD (2007), pp.46-47 邦訳：茂木康俊・平井文三 pp.55-56

5 OECD (2007), p.12 邦訳：茂木康俊・平井文三 p.15

(2)業績情報提供型によることが好ましいという立場を取っていると言えるだろう。

さらにこの点について福井・左近（2004）は、「業績予算は、業績情報やコスト情報の分析結果を一律に予算額に反映させることを意図する仕組みではなく、可能な限り客観的かつ合理的な分析結果の提示を通じて、『効果的な予算配分』と『予算編成過程における利害調整』の双方の同時達成を意図する仕組みであり、「原局（原課）や予算・財政部門が、予算を編成する際に単に過去の業績やコストに関する情報等を活用するという程度のものでなく、達成すべき成果の実現に向けて、（中略）3つの機能（評価・計画・予算）が一体化したマネジメントを行政運営に確立することを意味する」<sup>6</sup>とその特性について述べている。

I節で整理した「業績」概念の解釈に照らせば、提示型および直接的・計算式型では業績概念を狭義にとらえており、業績情報提供型においてのみ広義に捉えられていると考えられる。福井・左近（2004）も指摘するように業績予算の設計においては狭義の業績情報のみならず3Eの概念などが参照される仕組みが重要であり、業績情報を予算編成に活用するにあたっては、業績概念を広義に捉え業績情報提供型を採用することがより好ましいと言える。本論においても業績情報提供型を念頭において、以下論を進めることとする。

#### IV 業績情報の予算への活用にあたっての基本的な視点

Kellyら（2011）は、米国の州政府、地方自治体政府の事例研究を通じて、一連の予算プロセス<sup>7</sup>のそれぞれにおいて業績予算を伝統的な予算編成手法と対比することによって、その特質について述べている。これによれば業績予算は、伝統的な予算様式を保持しながらも、予算担当部門と各事業所管部門との十分な協議のもとで、サービス目的およびその達成度合いを評価する業績指標を事前に設定・公表し、それに対する評価を事中、事後に行う一連のプロセス、と表現することができる<sup>8</sup>。

Kellyらの上述の指摘を予算編成・執行・決算という予算循環の各局面から具体的に示すと次のようになると考えられる。予算編成時には、資源配分の意思決定にあたって供給

6 福井・左近（2004），p.67 かつこ書きは筆者

7 Kelly et al（2011）は一連の予算プロセスを、予算編成（Budget Development）、予算執行（Budget Implementation）、予算評価（Budget Evaluation）としている。ここでいう予算評価とは、決算と監査（外部監査および内部監査）を指している。しかし本論では、わが国自治体における予算循環の実情に鑑みてこれらの予算評価における要素を包括して決算と解釈する。

8 Kelly et al（2011），pp.191-195

されるサービスレベルの考慮や、有効性・効率性の概念を参照することができる。予算執行時点においては、住民のサービス需要の変化を業績指標によって察知し、資源の再配分を試みることができる。決算では、組織目的への業績の適合を測定・把握する事が可能となり、アカウントビリティに資するとともに、次年度予算編成活動への大きな手掛かりとなりうるのである。

すなわち、業績情報を予算に活用するためには、I節の整理でいう広義の業績情報であることが求められる。さらに前述の予算循環からみた分析によれば業績情報には①適時性、②連動性、③網羅性という質が求められる。

①適時性とは、予算の各段階、すなわち予算編成・執行・決算の時点において適時に必要な業績情報が得られ、検討されることである。このことは、それぞれの段階における意思決定の迅速性に資するものである。

②連動性とは、業績情報と予算の間にかなる因果関係が認められるかを把握、分析することで両者の関連について客観性を付与する事をいう。

③網羅性とは、適時性や連動性の前提となり、予算編成段階における次年度業績目標、執行段階における当年度目標達成見込み、そして決算段階における目標達成状況の全ての情報が収集されることをいう。

わが国地方自治体では、行政評価の取り組みによって業績情報が産出されている。次節では、上記の視点からわが国行政評価の予算編成への活用実態を検討したい。

## V わが国地方自治体における行政評価の実態

### 1 行政評価の諸類型

わが国では、バブル経済の崩壊以降、国家のみならず地方財政も危機的状況が続き、その中で行政活動の生産性や効率性の向上が叫ばれてきた。そして1990年代中ごろから、先駆的な自治体を皮切りに、行政活動の生産性や効率性を評価によって可視化し、向上させようという取り組みが広まった。

その背景として、NPM (New Public Management) の改革思想があるが、これは行政運営に民間企業の経営手法を取り入れようとするものであり、行政評価の成り立ちに大きな影響を与えたものと考えられる。

その後、それぞれの自治体で独自に導入が進められてきたことから、行政評価と呼ばれる仕組みは様々な形で結実した。ここでは、まずその一般的な類型について整理しておき

たい。

評価の対象となる行政活動による分類として、政策・施策および事務事業評価に大別される。行政活動は、総合計画によって体系化されるが、その体系に沿って評価対象をグルーピングするものである<sup>9</sup>。政策評価や施策評価は、住民と事前合意した自治体の目標や使命に対してどの程度貢献できたのかを評価するものであり、事務事業評価は政策や施策を実現するために、どれだけ効率的に事務事業が実施されたのか、を評価するものであるが、この区分は相対的なものであり、実態としては、これらを組み合わせた形で実施されることが多い。

また、行政評価はその手法においても分類されうる。すなわち、プログラム型 (Program Evaluation) および業績測定型 (Performance Measurement) である。GAO (1998) によれば、「業績測定」とは、プログラムにかかるあらかじめ定めた目標に対する達成度を測るものであり、「プログラム評価」とは、プログラムの機能を分析する体系的な研究である<sup>10</sup>。わが国自治体においては事務事業評価の業績測定型が主流であり、本論においてもそれを前提とすることとする。

さらに、行政評価が実施される時点によって、事前評価、事中評価、事後評価に区分される。事前評価は、ある事業を実施する前段階において、実施すべきかどうか、実施する場合はいかなる手法によるべきかについての決定のために評価を行うものである。その手法としては代替案の費用便益分析によることが多い。さらに事前評価の場合、新規事業の検討のみではなく、既存事業について、廃止や縮小もしくは拡充の検討のために翌年度以降の業績目標その他を評価することも含まれると解するべきであろう。事中評価は、事業実施中に進捗状況を把握することや、業績を評価して見直しを行うことを目的としている。事後評価は、事業の終了後、その結果、成果をもとに評価を行うものである。この場合、事前に設定した目標に対して業績がどれほどであったかを把握し、住民への説明に用いたり、またその後の事業の改善にフィードバックすることを企図するものである。

## 2 行政評価の意義

以上のように、行政評価は様々な定義や意味合いを持ちうるが、島田ほか (1999) によれば、行政評価とは、「行政機関が主体となって、ある統一された目的や視点のもとに行政活動の評価し、その成果を行政運営の改善につなげていくこと」<sup>11</sup>である。また、先述

9 ここでのいう政策とは、「大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの」であり、施策とは「政策目的を達成するための方策」で、事務事業とは「施策目的を達成するための具体的な手段」である。[総務省 (2011)]

10 GAO (1998), p.3

11 島田・株式会社三菱総合研究所 (1999), p.40

のように評価の対象となる自治体の行政活動を階層化する一例としては、最も大きな単位から順に、政策－施策－事務事業となるが、これらは総合計画に整合することが理想的である。上記を踏まえると、自治体における行政評価はすなわち、行政活動の成果を、自律的に計画（Plan）から実行（Do）、評価（Check）から改善（Action）へと連鎖させる一連のサイクルの構築のための手段と言い換えられるだろう。

以下では、実際に現在の地方自治体において行政評価がどのような形で導入され、またどのように運用されているのかについて、考察する。

### 3 行政評価の導入状況と課題

地方自治体における行政評価の導入状況については、総務省が毎年度詳細な調査を実施している。これによれば、平成22年10月1日現在で全国自治体1797団体のうち、政策評価、施策評価、事務事業評価のいずれかを導入済み、と回答した団体は977団体で54.4%となる。平成15年度調査時点では、14.3%であり、およそ3倍以上に増加している。さらに、この母数には比較的小規模な市区や町村も含まれており、都道府県に限れば98%、政令指定都市・中核市では95%、特例市では100%と規模の大きな自治体では特に非常に高い導入率となっている<sup>12</sup>。

さらに、同調査によれば、評価結果の活用方法について、予算要求や査定等に結果を活用していると回答した団体は、全体で導入済み団体の94.5%にもなる。中でも、政令指定都市、中核市は100%と高水準となっている。しかし他方で、行政評価の課題として予算編成等への活用と回答した団体は全体で65%となっている。一見矛盾したような状況が回答に表れていることについて、少し検討の余地がありそうである。仮説の一つとしては、「活用」に関する明確な定義付けの問題があるかもしれない。本調査においては、前段の予算要求や査定等に結果を活用することの内容については、「直接反映」と「参考資料としての位置づけ」という2つのフェーズに分類されている。これを併せて94.5%という割合である。総務省（2011）では、当該調査の作成要領の中で、2つのフェーズの定義付けを明確に示していない。このため、活用している、と回答した団体によって、活用の手法や状況など具体的な内容は区々であることが想定されるのである。この点に関して田中（2005）は、「参考」と「活用」では、その意味するところの違いが大きいことを指摘している<sup>13</sup>。

また、行政評価の課題として予算編成等への活用と回答した大多数の団体についても、その課題認識の具体的な対象が不明である。しかし彼らが、何らかの形で行政評価を予算

12 総務省（2011）

13 田中（2005a），p.45



編成に利用する一方で、そのあり方については少なからず課題を認識していることは推察されよう。

さらに前述の総務省調査における、予算要求・査定への活用状況と、課題認識の対象としての予算編成等への活用について政令指定都市に限定して回答状況を示した(図2)。

予算要求・査定への活用状況については、直接反映している、と回答した団体は行政評価導入済みの指定都市18団体<sup>14</sup>中8団体で、参考資料としている、と回答した団体は10団体である。また課題認識として、予算編成等への活用、と回答した団体は、18指定都市中12団体と多くなっているが、その内訳を活用状況と関連させて見ると、直接反映している団体と参考資料としている団体の割合には大差が無い。別の視点から見ると、直接反映している団体においても、その半数以上が活用に課題を認識している。つまり、政令指定都市のほとんど全ての団体が何らかの形で予算要求・査定へ行政評価を活用しているが、その具体的な形に差はあれども、それでもなお予算編成等へのさらなる活用を望んでいる、という姿勢を窺い知ることができる

のである。

総務省と同様に、株式会社三菱総合研究所においても2009年まで行政評価の取り組みに関する実態調査を実施している。総務省とは調査時点が異なることと、回答率が低い(全体で45.8%)ことから数値に差異はあるが、導入状況については、都道府県で91.5%、市区で72.4%と概ね傾向は一致している。ここでの調査においては、行政評価導入の成果として、施策レベルでの資源配分の改善について都道府県で75%の団体が成果を認識している。また事務事業レベルでは都道府県・市区ともに60%の団体が成果を認識している<sup>15</sup>。しかし、これが予算編成への

図2 政令指定都市の行政評価の活用状況

	予算要求・査定への活用状況		課題認識
	直接反映している	参考資料としている	予算編成等への活用
札幌		○	
仙台		○	
さいたま			
千葉		○	○
横浜	○		
川崎		○	○
相模原	○		○
新潟	○		○
静岡		○	○
浜松		○	○
名古屋		○	○
京都	○		○
大阪	○		○
堺		○	○
神戸	○		○
岡山	○		
広島	○		
北九州		○	○
福岡		○	

【出所：総務省(2011)より抜粋】

14 本調査時点でさいたま市は行政評価を導入していない。

15 株式会社三菱総合研究所(2009)

業績・評価情報の活用を指すものか否かは直接的な情報は本調査からは得られないため断定できないのである。

#### 4 聞き取り調査からの分析

筆者は、図2に挙げた政令指定都市を対象に電話あるいはメールによって聞き取り調査を試みた。有効な回答が得られた団体は10団体である。質問項目は章末に記載したが調査の視点は、①予算編成における行政評価情報の活用の具体的な内容、②活用にあたって重視する情報、③評価のタイミング、④課題認識の具体的な対象である。

##### (1)調査の結果

①活用の具体的な内容からは、業績情報の適時性や連動性を窺い知ることができると考えられる。総務省調査においては、活用の分類として「直接反映している」と「参考資料としている」の2段階となっているが、当該調査の作成要領ではこれらの明確な定義付けがなされていないため、その解釈は各自治体に委ねられている。回答が得られた10団体のうち、「直接反映している」と回答したのは6団体で「参考資料としている」と回答したのは4団体であった。具体的な取り組みの内容について、ほとんど全ての団体に共通する事象として、前年度決算にもとづく評価シートを各事業所管部門が作成し、これらを検討材料として予算要求・査定時の財政部門との折衝の中で利用する、というものであった。このことは、適時性に関して検討の余地があることを示している。すなわち、予算要求時点において前年度決算時点の業績情報は存在するが当該予算年度における業績、もしくは成果情報が収集されているか、という点が明らかになっていないからである。

次に「直接反映している」事例と「参考資料としている」事例に大きな差異は認められなかったが、「直接反映している」と回答したことの根拠について、当該団体の解釈では、評価単位となる事業区分が予算編成における事業区分と一致、もしくは整合していることを挙げている（6団体中1団体）。また、「参考資料としている」と回答した団体の解釈としては、評価結果を具体的に予算査定にリンクさせるためのスキームが確立されていないため、「直接反映している」とは言い難いというものであった（4団体中3団体）。この点から連動性については、評価と予算の区分の一致や評価結果の予算へ間接的なリンクと言う点からある程度意識されたものとなっていることが想定される。評価結果の直接的反映について課題とする団体があるが、それが業績情報を用いた計数的連動を意味しているならば業績情報提供型を採用する限りそれほど問題になるところではないと考えられる。

②重視される評価情報は、どのような情報が収集され利用されているか、という点で連動性の写像となる。豊富に産出される定量的・定性的評価情報の中で、予算要求・査定時に特に重視される情報は何か、という問いに対してはほとんど全ての団体が、「指標や定

性的情報も含め全ての情報をもとに総合的に判断する」と回答した。ただし、強いて挙げるならば事業所管部門が評価結果を踏まえ、拡充や廃止など将来の方針を自由に記載する「今後の方向性」欄を設ける団体が3団体あり、この場合は予算査定においても比較的議論の対象となるようである。また妥当性、有効性、効率性などの指標を特に重視するケースも少数であるが見受けられた（10団体中2団体）。ここでは単に業績やインプットのみならず3E指標やその他定性的情報など概ね広義の業績情報が収集、利用されていると言え、業績情報提供型としての要件は備わっていると考えられる。しかし、これが連動性の点から予算との因果関係をどの程度明らかにしているのかについてはさらなる検証が必要である。

③評価のタイミングは業績情報の適時性、網羅性を左右する。今回の調査における事務事業評価に関しては全団体を通じて前年度決算にもとづく事後評価を基礎としている。評価時点での当年度予算の執行状況や業績を反映する仕組みを持っていると回答した団体はゼロであった。さらに、事前情報については翌年度の成果目標を設定している団体は多いが、事後情報と同じ水準で広義の業績情報となっていると回答した団体はゼロであった。しかしこれらは公表を前提としたわが国自治体の行政評価制度、すなわち評価シートに表れる情報に限っての状況であることに留意しなければならない。予算プロセスは行政内部で実施、完結される部分も多く、その局面に限り業績情報の適時性や網羅性が担保されうる可能性を無視する事はできない。

④予算編成への課題を認識している7団体は、②と関連して予算への反映が必ずしも具体的ではないことを挙げている。「総合的に判断」すると言えども、あくまで各事業の結果の善し悪しを議論するにとどまるがゆえ、次年度予算を査定するための明確な根拠とはなっていない、というものである。この点については予算編成への課題を認識している、と回答していない団体においても今後の検討事項として認識していた。また、評価と予算の所管部門が異なることで両者の意思疎通が図れていないことや、決算と予算という时期的な乖離を指摘する声もあった。ここでは自治体自身の課題に対する認識を問うたが、全体的な傾向として評価情報と予算との具体的な関連や実施部門の相違（連動性）や、実施時期の乖離による情報鮮度（適時性）を懸念しているものと思われる。

## (2) ケーススタディ

ここで、さらに具体的な取り組み事例についていくつか確認したい。京都市および新潟市は、前述の総務省調査において、予算要求・査定に直接反映しているが、課題を認識している、と回答しており、横浜市は予算要求・査定に直接反映しており課題を認識してい

ない、と回答している。また、千葉市は予算要求・査定の参考資料としており、課題を認識している。

#### ①京都市の事例

京都市における行政評価は、平成13年2月に策定した「京都新世紀市政改革大綱」に基づき、21世紀にふさわしい新たな行財政運営システムの構築をめざす中で、改革の中核的な手法として位置付けられている。そしてそれは政策評価と事務事業評価からなり、事務事業評価は平成12年度から試行を開始し、平成15年度から本格実施としている。事務事業評価の具体的な内容は大きく2段階で構成され、第1段階は「市民と行政の役割分担評価」で第2段階は「業績評価」となっている。「市民と行政の役割分担評価」では、公共性・行政関与の妥当性・受益者負担の妥当性・実施主体の妥当性の4つの観点から対象事業が評価され、「業績評価」では事業の目的に関連してあらかじめ設定された評価指標にもとづき、その目標値と実績値を対比して評価する目標達成度評価と、施設の効率的運営や事務事業の効率的実施を評価する効率性評価が行われる。

京都市における行政評価の予算編成への活用は、予算編成の仕組みそのものと密接に関連している。このため、京都市の予算編成の仕組みについてここで整理しておきたい。

京都市では、シーリング方式の従来型の予算編成を平成16年度予算編成時に見直しをはかり、戦略的な資源配分を目指すため新たな予算編成の仕組みを構築した。その目的は、予算の規模から質への転換、全市の観点からの政策の重点化、庁内分権による財源配分の効率化、説明責任の強化と透明性の向上である。その手法としては、まず予算を「政策重点化枠」と「局配分枠」の2つに区分した上で、「政策重点化枠」では政策評価結果などを踏まえ、全市的な政策重点化の方針に基づき、新規事業等に配分を行い、「局配分枠」においては、従来型の一件査定型ではなく各事業所管部門があらかじめ配分された財源の範囲内で主体的に事業別の予算額を決定する「財源枠配分型予算編成」を採用した。

「政策重点化枠」の予算編成においては、毎年9月下旬に公表される政策重点化の方針を策定するにあたり政策評価結果をもとに議論されることになる。各事業所管部門はこの方針にもとづき新規、拡充事業を立案し、予算案に反映されるため、財源の戦略的かつ重点的配分が可能となる、としている。

「局配分枠」の予算編成においては、まず各事業所管部門に対して、次年度の収支見通しや義務的経費の状況を踏まえて財源が配分される。事業所管部門は、配分された財源のうち義務費を除いて裁量分として次年度予算に充当することができることになるが、ここで、事務事業評価における個々の事業の評価情報<sup>16</sup>を参照する。市民により近い事業所管

16 京都市の事務事業評価票には、人件費を含む前年度決算額と当年度および次年度予算額、市民と行政

部門に予算の配分権限を委譲することによって、財源の効率的配分を目指すもの、としている。

聞き取り調査における市担当者によれば、各事業所管部門は主体的に自らの事務事業評価結果を真摯に受け止めて、評価から得られる情報を総合的に判断して改善策を打ち出し予算に反映させる。また、参照する情報は原則として前年度の決算に基づくが、次年度の業績に関する目標値は予算案の公表と同時に追記し、当年度執行段階で特筆すべき状況の変化等があった場合には、自由記載欄に記述し参考情報としている。

このように、京都市の事務事業評価は原則として事後評価であるが、事中情報についても定性的情報として一定参照され、次年度の業績目標についても明らかにされている。この点について市担当者は、評価を予算編成に活用するにあたっては評価結果を総合的に判断することになり、業績情報が直接予算に関連付けられていないことを課題として認識している。しかし、これは先述の OECD の分類によれば業績情報提供型にあたり、既に緩やかなリンクがなされていると言えよう。担当者が認識するような業績情報と予算との直接的な関連が必要かどうかは再考の余地があるかも知れない。

また、適時性・連動性・網羅性の観点では本調査からは十分な情報が得られていないため断定はできないが、業績情報と予算は当年度予算執行、および次年度予算編成について関連付けられていない可能性がある。当年度予算執行については、最新の業績を測定して関連付けることが可能となるであろうし、前年度決算と当年度予算執行の2時点で業績情報と予算が関連付けられていれば、次年度予算との関連付けがより説得力を持つ事になる。

## ②新潟市の事例

新潟市では、平成14年度に事務事業評価の試行を開始し、平成16年度まで実施した。その後平成18年度は施策評価を実施したが、平成19年度からは「より予算に連動した評価とするため、組織の活動を対象とした目標管理型行政評価」を実施する事とした。新潟市は、成果志向の行政運営の確立と説明責任の徹底を図るため、各部門の長による「部・区経営方針」の策定と、それにもとづいた「組織目標」を設定している。新潟市の行政評価は、この組織目標に対する評価という形を採用しており、目標に対しての結果を組織目標管理シート（以下、管理シートという。）を作成し評価する事で、各部門のマネジメントや説明責任の向上への活用を図ろうとしている。

---

の役割分担評価、目標達成度とそれに対する自己評価、効率性、市民参加度、市民満足度、環境保全及び環境負荷軽減の要素、当年度の事業実施状況、議会・監査・外部機関等からの指摘、そして今後の方向性といった情報が記載されている。

管理シートは、当年度の組織目標を記載したシートと前年度の結果情報を記載したシートを併せて毎年5～6月ごろに公表されている。まず、当年度管理シートにおいて明らかにされている情報は、組織の目的、人件費を除く当初予算、当初人員といった基本情報と、当年度における目標および目標を設定した視点<sup>17</sup>、目標の達成度を測定するための指標といった評価に関する情報、および参考情報である。そして、評価実施後の管理シートには、評価時点、指標の測定結果、目標達成状況および未達成の場合はその理由、目標達成状況の6段階評価、およびその他定性的情報が追記されることとなる。ただし、ここで目標の達成度を測定するための指標は、必ずしも数値化されておらず、「事業計画の策定」や「計画実行」などといった、ある一定の行動を表すものもある。また、評価単位が組織目標を基準としていることから、その範囲が区々であり、事務事業単位のものもあれば、施策といったより大きな単位のものも混在している。

市担当者によれば、管理シートは実務的には予算要求時に作成されるため、各部門が予算要求に際して評価情報を参照し要求に直接反映している、としている。また、年度当初に目標を設定することで事前性を確保し、同時に前年度に設定した目標と相関性を持たせることとしており、統一的な視点から評価を実施できている、としている。しかし、組織目標を基準としているために予算の考え方とは観点が異なり、予算への反映に限界があると認識しているようであった。

新潟市の事例では、情報の鮮度が高く適時性に優れていると言えよう。しかし、網羅性や連動性については評価情報が十分であるかどうか本調査からは情報が得られなかったためさらなる検討が必要である。

### ③横浜市事例

横浜市では、「民間度チェック」と呼ばれる行政評価を平成15年度から導入した。ここでは全事務事業が対象とされ、各事業部門が評価シートや改善計画書の作成を通じて業務の点検・確認を行い、サービスの質の向上と効率化の実現、コスト削減を企図したものであった。その後、平成18年度からは、監査委員による行政監査と連動させることで、第三者によるチェック機能を働かせ評価結果に客観性を持たせることとしたが、平成21年度からは民間度チェックは行政監査と切り離されて簡素化され、事務事業見直しという形で実施している。事務事業見直しでは、事業部門が自ら必要性、妥当性、有効性、効率性、類似性という視点から見直しを行い、次年度の方向性を廃止、休止、縮小、統合、現状維持、

17 視点には、市民満足度の向上を企図する「市民」、コストの最小化・収入の最大化を企図する「財務」、業務プロセスの改善を企図する「業務」、人材の育成やノウハウの蓄積などを企図する「人材」の4つがあり、目標ごとに選択する形式となっている。

拡大から選択する。そして、この結果を予算編成の中で参考として議論し、予算案に反映させることとしている。

市担当者によれば、この仕組みが予算編成にあたって十分機能しているため、その点においては特に課題は無いとのことである。また、予算査定時の議論において重視する情報は特に無く、全ての情報を総合的に判断する、とのことであった。

横浜市の事務事業見直しは、評価シートが公表されておらず実際にどのような情報がどの程度詳細に記載されているかが確認できないが、聞き取り調査からは OECD の分類における業績情報提供型の活用が図られていると考えられる。適時性、網羅性については必要に応じて情報を参照できるということであるが、運動性の点で十分な検証が可能な程度に情報が産出されているかどうかは、今後検討が必要であると考ええる。

#### ④千葉市の事例

千葉市では、事務事業評価の目的を「事務事業の整理合理化」としており、既存の事業について、継続するのか、休廃止するのか、といった事業の必要性を重視して自己点検を実施している。

こうした目的から、事務事業評価では公共性評価と行政関与の妥当性評価を中心に検討している。公共性評価では、公共性を「公益性」と「必需性」に分類し、それぞれ高いか低いかを評価し、4象限の中にプロットする。行政関与の妥当性評価では、各事務事業を市が実施する妥当性について、「政策性」、「目的達成度」、「実施主体」の3つの視点にもとづく設問によって、「+」、「-」、「ゼロ」のいずれかに区分される。

さらに、必要性の点検で必要性があると評価された場合、サービス水準が妥当か、事業の目的に対してどれだけ成果が出ているかといった有効性の評価や、事務事業の実施にあたり民間委託などが可能かどうか、受益者負担の見直しが可能か、といった効率性の評価も実施される。

評価シートには、事業の基本情報や目的の他、人件費を含む事業費、成果指標の実績と目標、必要性の点検、有効性の点検、効率性の点検、今後の方向性などが記載される。

市担当者によれば、千葉市の場合も、他の事例と同様に決算ベースでの評価シートを予算査定時の参考資料として取り扱っている。そこでは、特に必要性が無いと評価された事業が予算要求と矛盾していないか、といったチェックがなされる。また、今後の方向性欄に翌年度以降の情報が記載され、査定の参考とされる場合があるが、基本的には評価情報を総合的に判断することとなる。予算編成に活用するにあたっての課題は、評価結果が直接予算に反映できていないことを認識している。

千葉市においても、広義の業績情報にもとづき業績情報提供型の活用を図っていると言

えるため、直接反映の必要性は十分に吟味するとして、適時性、連動性、網羅性の観点ではさらなる検討を要する点については他事例と同様であろう。

### (小括)

以上の調査結果を総括すると、政令指定都市における行政評価の予算編成への活用実態の特徴としては、予算編成時に前年度決算ベースの評価シートを査定の資料としていることが挙げられる。また、その際には評価結果すなわち目標達成度や3E等の指標、またそれにもとづいた今後の方向性などの自己評価といった情報を総合的に判断している事例が多い。

政令指定都市における行政評価から産出されている評価情報は、前年度決算に限って言えば概ね広義の業績情報に相当し量的な部分では十分に活用しうる条件を満たしていると考えられる。しかし、質的な側面として適時性・連動性・網羅性の観点からは、業績情報が予算編成・執行・決算の各段階で適時に参照され、それらの情報と予算の因果関係が把握されることが肝要である。例えば、それが決算時点のみの評価である場合、もしくは予算編成時に前年度決算を参照する、といったように情報鮮度が低い場合は、業績情報が十分に活用されていない可能性がある。また荒川・左近(2003)は、わが国の行政評価の特徴として、「静態的」である事を指摘している<sup>18</sup>。すなわち、評価表を用いることによって行政活動の一時点においてのみ評価が行われていることが課題であり、事前に評価した視点と同じ視点で中間、さらに事後段階で評価が実施される動態的な評価の仕組みが必要とされるのである。

## VI おわりに

今回の調査では小括に述べた業績情報の質について検証するには十分な情報が得られなかった。わが国自治体における行政評価の実態として、業績情報を予算に活用するにあたって適時性・連動性・網羅性の観点からどういった問題があるのか、またそれが何に起因しているのか、どのように解決していくべきか、については今後の研究課題としていきたいと考えている。

---

18 荒川・左近(2003), p.79



## 参考文献

- General Accounting Office (1998), *PERFORMANCE MEASUREMENT AND EVALUATION Definition and Relationships*.
- Janet M. Kelly, W. C. (2011), *Performance Budgeting for State and Local Government 2nd edition.*, M. E. Sharpe.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries.*, OECDpublishing.
- 荒川潤・左近靖博 (2003), 「カナダ 成果重視の経営とアカウントビリティの枠組み (RMAF) の革新性」『UFJ Institute Report』 Vol.8(No.2), pp.76-92.
- 石原俊彦・INPM 行政評価研究会 (2005) 『自治体行政評価ケーススタディ』 東洋経済新報社
- 稲澤克祐 (2008) 『行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画—』 イマジン出版.
- 上山信一 (1998) 『行政評価の時代 経営と顧客の視点から』 NTT 出版.
- 株式会社三菱総合研究所 (2009) 『地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査』 京都市 『事業をふり返り次に生かす 事務事業評価制度』 参照日：2012年3月8日,  
参照先：<http://www.city.kyoto.jp/soumu/gyokaku/hyouka/index.html>
- 齋藤友之、鈴木健司 (2007) 『行政評価の有効化に関する研究—評価と計画・予算との連動の実態—』 「日本福祉大学経済論集」第34号, pp.87-110.
- 島田晴雄・株式会社三菱総合研究所 (1999) 『行政評価』 東洋経済新報社.
- 総務省 (2011) 『地方公共団体における行政評価の取り組み状況 (平成22年10月1日現在)』 総務省行政評価局.
- 田中秀明 (2003) 『資源配分と予算の戦略的統制』 著：山内弘隆・上山信一編 「パブリックセクターの経営・経済学」 NTT 出版 第8章, pp.249-276.
- 田中秀明 (2005a) 『業績予算と予算のマイクロ改革 (上)』 「季刊行政管理研究」 No.110, pp.25-55.
- 田中秀明 (2005b) 『業績予算と予算のマイクロ改革 (中)』 「季刊行政管理研究」 No.111, pp.20-50.
- 田中秀明 (2005c) 『業績予算と予算のマイクロ改革 (下)』 「季刊行政管理研究」 No.112, pp.43-62.
- 田中秀明 (2011) 『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか—』 日本評論社  
千葉県 『事務事業評価』 参照日：2012年4月7日,  
参照先：[http://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/gyosei/jimuhyouka\\_title.html](http://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/gyosei/jimuhyouka_title.html)
- 新潟市 『行政評価』 参照日：2012年4月6日,  
参照先：<http://www.city.niigata.jp/info/gyokei/hyoka/gyoseihyoka/index.htm>
- 福井健太郎・左近靖博 (2004) 『業績予算導入に向けたわが国の公共経営の在り方(1)~新たな公共経営モデルの導入に向けたストラテジー~』 「UFJ Institute Report」 Vol.9(No.2), pp.65-79.
- 松尾貴巳 (2006) 「地方公共団体における業績評価システムの導入研究—予算編成における行政評価システムの意義とその効果についての実証分析—」 『会計検査研究』 No.33, pp.121-135.

## 聞き取り調査に関して

## 【調査項目】

- |     |  |
|-----|--|
| Q1  | 総務省「地方公共団体における行政評価の取り組み状況 (平成22年10月1日現在)」について        |
| 1-1 | 「直接反映している」もしくは「参考情報としている」と回答した根拠 【適時性・連動性】           |
| 1-2 | 具体的な活用方法(評価結果の位置づけ、予算編成プロセスの各段階との関わりなど)の内容 【適時性・連動性】 |
| 1-3 | 評価結果を予算に活用するにあたり重視する評価情報 【連動性】                       |
| 1-4 | 事前、事中、事後いずれの、あるいは全ての評価を実施しているか 【網羅性】                 |
| Q2  | 課題認識について   |
| 2-1 | 課題認識の対象  |
| 2-2 | 評価と予算で、事業単位、また所管部門が一致しているか                           |

## 【調査結果】

	予算要求・査定への活用状況			課題認識
	具体的にどのような活用をしているか	どういう情報を重視しているか	事前・事中・事後	具体的にどのような課題を認識しているか
札幌	前年度評価結果をもとに、次年度予算編成の査定段階で議論。	主には（所管の）課題認識や今後の方向性。各指標も参考している。	制度としては事後評価のみ。必要に応じて事前・事中情報は内部で参照する。	財政と事業に対する考え方が異なるところもあって、これ以上は難しい。
千葉	前年度評価結果をもとに、次年度予算編成の査定段階で議論。	必要性が無い、という結果が出たものは重視している。あとは総合的に判断。	基本的には事後評価のみ。今後の方向性（自由記載欄）に事前情報が出ることもある。	評価結果がダイレクトに反映できていない。予算と評価の所管が別。事業単位は両方で整合していない。
横浜	前年度評価結果をもとに、次年度予算編成の査定段階で議論。決算資料の一部としているので、次年度予算と直接リンクする。	特定の情報を重視していることは無い。全ての情報を総合的に判断。	制度としては事後評価のみ。必要に応じて事前・事中情報は内部で参照する。	現状の仕組みが一定機能しているので特に課題は無いと考えている。計画事業と予算事業は一致している。
相模原	各所管課が最終評価に対する対応方針を作成し、これに沿って予算や人員の要求を行う。評価結果にもとづいて予算要求を行うため直接反映であると考えている。	必要性、有効性・効率性を視点に、拡充、民間、再構築、見直し、現状維持の区分で評価を行い、評価にかかる視点、区分及び区分に関するコメントを重視している。	原則として事中評価。ただし、一部事前評価を取り入れている。	評価結果を確実に予算へ反映させる仕組みについて課題がある。
新潟	事務事業評価としては実施しておらず、各部局の組織目標評価という形をとっている。それが事務事業と一致している場合があるので直接反映とした。予算要求時に作成することになっているので、反映されているはずだが評価シートにコスト情報はない。	所管に任せている。	年度当初に、組織目標を設定するため事前性がある。同時に前年度達成見込みも公表される。	組織目標ベースであり予算とのリンクは難しいと考えている。組織目標は総合計画をもとに設定される。
静岡	新規事業の政策立案や計画策定に際して評価情報を参照。	妥当性、有効性、効率性	事前評価を重視。	制度として確立していないため、現在新制度を構築中。
京都	枠配分部分について、評価結果を踏まえて各局の裁量で編成する。	各局で区々であるが、総合的判断であろう。	前年度決算時点と翌年度予算時点の2段階で公表している。当年度情報は自由記載欄に反映	各局が評価結果を総合的に判断しているため、具体性に乏しい。また、事業の単位が評価と予算で統一されていないことも弊害であったので、事務事業評価の所管を財政にもってきて統一化を図ろうとしている。
堺	所管課の自己点検と、外部評価結果（事後）を踏まえて予算査定で議論。	必要性、有効性・費用対効果、担い手の検証など。	事後のみ	評価結果を直接予算査定等に反映させるスキームの確立。
神戸	評価結果を踏まえて、所管局が予算を要求する。直接反映は施策評価のみで事務事業評価については参考情報である。	達成状況や成果など評価結果を総合的に判断。	事後のみ	予算決算と行政評価を連動させるPDCAの仕組み構築について検討中。
広島	施策評価において、今後の方向性が拡充となった施策に関連する事務事業についてはシーリングを弱める。また要求調書に評価結果を記載し査定における判断材料とする。	今後の方向性	事後のみ	一定機能していると考えている。