

No.05

自治体のガバナンスと 行政評価

—川西市における行政評価の取組みを通じて—

本莊重弘

川西市企画財政部政策室長

NIRA モノグラフシリーズは、日本、アジア、そして世界が抱える問題について、多角的・多面的に調査・分析することを通じて世界の中の日本、あるいはアジアの中の日本の役割を考えます。

論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、NIRA の公式見解を示すものではありません。

自治体のガバナンスと行政評価

—川西市における行政評価の取組みを通じて—

本荘重弘*

【要約】

兵庫県川西市においては、1992（平成4）年度から行政評価を試行・導入し、今日に至っている。この間、様々な紆余曲折を経てシステムの更新を図ってきたところであるが、一貫したポリシーは、「総合計画を基軸としたシステム化」であった。

言うまでもなく、総合計画（基本構想）は、地方自治法の規定に基づく法定計画であり、議会意思の決定も要求されている。このことは、自治体におけるまちづくりについて、行政機関が独善的かつ野放図に行うことがないよう、一定の縛りを課したものと解釈でき、それぞれの市町村固有の事情に応じて、地域における様々な統治主体が、共通のまちづくり理念に基づいて、協働して自治体を経営するという、言わば地方自治のありようが求められていると言えよう。

自治体にとっては、正に、まちづくりのメルクマールとも位置づけられる総合計画であるが、一方で、自治体職員が、総合計画を日常的に意識しながら業務を遂行し、かつ、執行結果をしっかりと評価しているかということになるとかなり厳しい現実がある。本市においても、1992（平成4）年当時に行った総合計画の認知度調査では、散々な結果を目の当たりにしたところであり、このことが、行政評価に取り組む嚆矢となった。

わが国自治体において、行政評価はこの10年の間に急速に導入され、定着した感があるが、一方で、行政経営に活用し切れていない、あるいは、内部評価にとどまっておき、公表もしていないなど課題を抱えている自治体も多く存在している。様々な課題があろうが、その1つに、行政評価を行政内部の閉じたシステムとして取り扱われていることがあげられるのではないだろうか。

本稿では、本市における評価の取組み経緯をご紹介するとともに、そもそも、総合計画の法定化はいかなる背景の下でなされたのか、また、自治体総合計画の現状はいかなるものなのかといった点を整理し、あるべき総合計画の姿を構想した。

その結果、地域におけるより良きガバナンスを実現するためには、総合計画と行政評価を統合させた制度設計と活用が不可欠であるという確信を改めて持つに至った。

本市においても、未だ悩みを抱えながら制度の改良を繰り返している途上であるが、今後とも、「総合計画を基軸としたシステム化」を基本に、市民・事業者・行政の協働とパートナーシップのまちづくりを具現化したい。

*川西市企画財政部政策室 室長

目次

はじめに	3
第1章 川西市における取り組みの変遷	3
1 導入の契機	3
一体何のための 誰のための総合計画なのか	3
2 システムの変遷	4
(財)地方自治研究資料センターとの共同研究	4
細事業(事務事業)評価の試行	5
小項目(施策)・細事業(事務事業)の2段階評価	5
行財政システム全般の見直し	10
川西市の行財政システム	12
第2章 我が国自治体の総合計画	14
1 総合計画の変遷	14
黎明期	14
市町村計画策定方法研究会報告の概要	14
自治体総合計画の現状と課題	15
第3章 総合計画と行政評価の展望	17
1 望ましい総合計画の姿	17
アンケート等から見えてきたもの	17
本市の取り組みから	18
2 地域におけるガバナンスと総合計画・行政評価	18
戦略的な地域経営計画へ	18
おわりに	20

はじめに

総務省の調査によると、2006（平成18）年10月1日現在、行政評価を導入している地方自治体は、都道府県で45団体、政令指定都市では15すべての団体で、中核市では37団体中33団体で、特例市では約9割の35団体である。これらを除く市区では、711団体中、約5割の344団体が「導入済み」、102団体が試行中で、「検討中」であり「導入時期が決定している」団体を加えると、約8割が前向きな取組みを行っていることになる。

また、評価結果の公表状況を見ると、「導入済み」及び「試行中」の団体のうち、都道府県及び政令指定都市ではすべての団体が、中核市では94%、特例市では79%、市区では57%の団体が何らかの形で公表を行っている。しかしながら、評価結果の議会への報告等の状況を見ると、都道府県で51%、政令指定都市で13%、中核市で39%、特例市で26%、市区では21%と割合が激減するのである。

その理由に対する詳細な調査がないため断定はできないが、少なくとも、「評価結果を公表する」というマインドは持ち合わせており、当初から制度設計の中に組み込まれているものの、議会への報告・説明という点においては、「いずれは実現したいと考えているが、現時点においては資料整理がうまくいっていない団体」と、「そもそも想定すらしていない団体」に分類されるであろう。

いずれにしても、未だ多くの地方自治体で、当該団体の意思決定機関である議会への報告・説明がなされていないという事実から、評価結果が極めて限定的にしか活用されていないのではないかという推論が成立する。さらに敷衍して言えば、評価制度を導入はしたが、直接の担当者の満足度は総体的に低く、その結果、当然の帰結として、他の多くの職員の周知や理解が得にくい状況を生み出しているのではないだろうか。

斯く言う本市の状況も、同様の悩みを抱えながら制度の改良を進めてきたというのが実態である。本稿では、本市における評価の取組みの経緯をご紹介しつつ、制度をいかに自治体のガバナンスに活用していくべきであるのか検証したい。

なお、本文中、意見に係る部分は、筆者の私見であることを予めお断りしておく。

第1章 川西市における取組みの変遷

1. 導入の契機

●何のための、誰のための総合計画なのか

本市における行政評価の取組みは、1992（平成4）年、第3次の総合計画（計画期間：平成5年度～14年度）の策定作業にまでさかのぼる。総合計画に限らず、新規計画を策定する場合、当該計画分野に係る現状の把握・総括・評価を経て課題を抽出するとともに目指すべき姿を想定し、その実現に向けた施策体系と事務事業を整理する。第3次総合計画の策定に際しても、同様の作業に取りかかろうとしたのであるが、総合計画を体系的に管

理・評価するという発想そのものが欠落していた当時の状況の中で、計画を評価するすべを全く持ち合わせておらず、結果、基本計画に記載された文章を、事務事業単位の文節で断片化し、それらを「完了」「継続」「未実施」の区分で分類するほかなかった。

また、総合計画に対する認知度について全職員アンケートを実施したところ、「言葉だけは聞いたことがある」という回答が「大体知っている」をかなり上回っており、「全く知らない」も10%、さらに、「総合計画書を全く読んだことがない」という職員が40%も存在し、残念ながらその中には、部長、課長も多く含まれるなど、日常業務の中における総合計画の位置づけの低さを目の当たりにしたのである。

総合計画（基本構想）は、地方自治法の規定に基づく法定計画である¹。加えて、計画の持つ性格として、1つには、行財政運営の指針、2つには、国や県、他の自治体との相互調整を図るための指針、3つには、市民・事業者・行政など、まちづくりの様々な主体が共有すべき指針としての役割がある。

しかしながら、先述したような実態の中では、総合計画に期待される機能は働くべくもなく、計画策定の際に費やした市民参加や職員参加のコスト、コンサルタント委託費など多額なコストに対する便益は限りなくゼロに近い。

ましてや、多くの市民参加を得て作り上げた総合計画であるにも関わらず、職員の認知度が惨憺たる状況であるということは、裏切りとも言える行為ではないか。「一体何のための、誰のための総合計画なのか」。これが当時覚えた実感であり、行政評価に取り組む嚆矢であった。

2. システムの変遷

●（財）地方自治研究資料センターとの共同研究

前節での問題意識を抱える中、（財）地方自治研究資料センターにおいても、基本計画の事後評価に関する研究が進められていることを知り、渡りに船との思いで相談した。

当時、同センターの主任研究員は、現高崎経済大学名誉教授の斎藤達三氏であった。氏の指導の下、①基本計画・実施計画・予算編成の相互関連性の確保を軸としたシステム構想、②実施計画のシステム化の中における定数管理の一体化、③事業予算化率、事業執行過程、事業費執行率、事業進捗率、施策・事業の達成成果などの指標化等を開発方針とした研究を行ったところである。

しかしながら、①事業の成果指標を設定するに当たって、指標の妥当性の判断を優先し、成果把握のためのデータの有無についてはほとんど無視したこと、②執行管理・評価する対象事業の絞り込みが不十分であったこと、③システム検討時においては事業別予算が未導入であり、計画情報と予算情報の共有が図れなかったことなどの理由から、結果として全庁的なシステムとして稼働するには至らなかった。

¹ 地方自治法第2条第4項「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」

●細事業（事務事業）評価の試行

このような課題を踏まえ、1997年度には、翌年度からスタートする後期基本計画の策定に合わせて、細事業ベースでの評価を試行するとともに、財政課においても、基本計画の体系に沿って予算事業を整理し、事業別予算の本格導入への準備作業が進められた。また、1998年度には、庁内LAN「川西ハイパーネット」が稼働するなど、評価がシステムとして機能する環境が徐々に整ってきた。

この段階における問題点として、①指標の設定を最優先した結果、1つの細事業に対し、アウトカム、アウトプットという性格の異なる指標が設定された。②通常、アウトカム指標は、複数の細事業（手段）によって達成されるケースが多く、細事業レベルのみに着目した評価には限界があることなどが浮かび上がった。

●小項目（施策）・細事業（事務事業）の2段階評価

このような細事業評価の課題を克服すべく、1999年度からは、第3次総合計画の施策体系のうち、小項目（施策）及び細事業の2つのレベルでの評価を行った。

すなわち、まず、「政策アセスメント」という括りで、総合計画の体系の小項目単位で「基本方針」を樹立するとともに、アウトカム指標を設定する。次に「事業アセスメント」の括りで「基本方針」に基づき事業・細事業を精査するとともに、アウトプット指標・インプット指標を設定するというリフォームである。

また、2000年度には、一般会計の決算を総合計画の体系ごとに整理するとともに、行政サービスの成果を事務事業の決算額とあわせて表示した「決算成果報告書川西こころ街レポート」を作成した。これは、地方自治法第233条第5項の規定に基づく、議会への提出が義務づけられた決算資料であり²、本市でも従来は「主要な施策の実績報告書」としてまとめていたものである。

² 地方自治法第233条第5項「普通地方公共団体の長は、決算を議会の認定に付するに当っては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類その他政令で定める書類をあわせて提出しなければならない」

図表 1 施策体系別所属別総コスト一覧表

分野		小分野	施策	企画財政部	総務部	市民生活部	健康福祉部	土木部	まちづくり部	美化推進部	教育振興部	生涯学習部	消防本部	中央北部区 新橋区	会計室・行政 事務課等	事業費合計	
1 健康	健康福祉都市	1 健康づくりの推進 ★					63,872									63,872	
		2 保健・医療サービスの充実 ★														1,678,865	
		3 医療体制の充実 ★	592,823		854,020		210,988										793,811
		2 地球福祉					348,823										348,823
		3 高齢者福祉					16,151										16,151
		1 高齢者福祉サービスの充実 ★					253,484										253,484
		3 生きがいづくりと社会参加の促進 ★					237,682										237,682
		4 障害者福祉					1,143,719										1,143,719
2 地域教育	教育文化都市	1 障害者施設サービスの充実 ★					365,751									365,751	
		3 社会参加の促進 ★					69,583									69,583	
		1 子育て支援の充実 ★					12,826									12,826	
		2 保育サービスの充実 ★					1,785,561									1,785,561	
		6 母子・父子福祉					482,812										482,812
		7 低所得者福祉					2,143,520										2,143,520
		1 安定した生活の確保と自立支援 ★					1,091,268										1,091,268
		8 社会保険					1,409,204										1,409,204
3 生涯学習	教育文化都市	1 介護保険制度の適正な運営 ★					935,112									935,112	
		2 国民健康保険制度の適正な運営 ★					38,873									38,873	
		4 国民年金に関する普及・啓発 ★															
		1 教育相談・支援の充実 ★										3,083,309	15,660			3,108,969	
		2 教育相談・支援の充実 ★										287,509				287,509	
		3 学校教育環境の整備										418,613				418,613	
		1 家庭・地域社会・学校のネットワークづくり ★										2,427				2,427	
		2 家庭の子育て支援の充実 ★										130,615				130,615	
4 文化	教育文化都市	3 地域社会の子育て支援の充実 ★									4,046					4,046	
		4 地域に開かれた学校づくり									2,742					2,742	
		1 生涯学習活動の支援 ★										772,570				772,570	
		2 スポーツの振興 ★									485,575					485,575	
5 環境保全	環境共生都市	1 芸術・文化活動の支援 ★					827,739									827,739	
		2 都市間交流の推進 ★					9,788									9,788	
		3 文化財の保護・活用 ★															
		1 環境の保全と推進 ★															168,992
6 下水道	環境共生都市	2 生活環境の保全対策の推進				38,804										38,804	
		1 ごみ減量化とリサイクルの推進 ★					24,455									24,455	
		2 処分・処理体制の確立 ★								63,024						63,024	
		1 環境美化と防犯対策等の充実 ★															1,987,156
7 公園・緑地	環境共生都市	2 環境衛生施設等の適正な運営														1,239,659	
		1 公園等の整備と適正な管理 ★														176,796	
		2 緑化の推進 ★														68,269	
		1 公園等の整備と適正な管理 ★															399,869
8 防災	環境共生都市	2 緑化の推進 ★														82,017	
		1 安全な水の安定供給 ★															0
9 防災	環境共生都市	1 下水道の整備 ★														1,576,208	
		2 施設の維持管理体制の充実															0

図表 2 施策体系別所属別総コスト一覧表

1. 施策体系別所属別総コスト一覧表		単位:千円											
分野	小分野	企画財政部	総務部	市民生活部	健康福祉部	土木部	まちづくり部	美化推進部	教育振興部	生涯学習部	消防本部	中央北地区整備室	会計室・行政事務課等
4 快速安全都市	1 都市計画	1 計画的なまちづくりの推進 ★					197,626						197,626
		2 都市景観形成の推進					9,606						9,606
	2 市街地整備	1 既存市街地の開発促進						891,111				961,594	1,852,705
		2 空港周辺地域のまちづくりの推進 ★						37					37
	3 交通体系	3 第二号神高快速道路周辺のまちづくりの推進					35,422						35,422
		4 計画的な都市整備の推進 ★					26,532						26,532
		1 幹線道路の整備 ★					175,305	561,938					727,243
		2 生活道路の整備と適正な管理					2,782,293						2,782,293
		3 公共交通の充実 ★					38,045						38,045
		4 駐車・駐輪対策の推進 ★					824,769						824,769
5 防災	1 建築基準体制の充実						145,419					145,419	
	2 公的住宅等の維持と適正な管理 ★					42,191	788,852				10,685	788,852	
6 消防・救急	1 防災体制の強化 ★					420	45,539				10,685	96,835	
	2 震災復興の支援					10,680	183,241					114,096	
7 交通安全	1 消防体制の強化 ★										1,379,409	1,379,409	
	2 救急・救助体制の充実 ★										365,224	365,224	
8 防犯	1 交通安全施設の整備と適正な管理						267,184					267,184	
	2 交通安全意識の向上 ★						28,563					28,563	
9 産業	1 防犯意識の向上 ★					17,762						17,762	
	1 安全で安心な消費生活 ★					29,892						29,892	
10 労働	1 商工業の振興 ★					265,184	16,918					282,102	
	2 農林業の振興 ★					51,734						51,734	
11 観光	1 就業の支援と労働環境の整備 ★					15,282						15,282	
	2 勤労者福祉の充実 ★					66,028						66,028	
12 その他	1 観光の振興 ★					48,569						48,569	
	2 人権・平和尊重のまちづくりの推進 ★					135,639				36,390		172,029	
13 自治体経営	1 協働のまちづくりの推進 ★					10,566						10,566	
	2 男女共同参画のまちづくりの推進 ★					100,782						100,782	
14 その他	1 協働のまちづくりの推進 ★					148,677						148,677	
	2 健全な財政運営 ★					95,966	20,808					116,774	
15 その他	1 計画的な行政運営の推進 ★					1,379,562	675,650					2,055,212	
	2 効率的・効果的・総合的な行政運営					9,449	134,732					144,181	
16 その他	3 情報化の推進					332,887						332,887	
	4 広域行政の推進					22,554						22,554	
17 その他	5 広域行政の推進					74,657	1,409,163					1,483,820	
	6 広域行政の推進					2,446,580	2,633,193					5,079,773	
合計						6,517,540	2,889,275	3,524,715	3,846,646	1,628,360	1,755,318	961,594	732,960
合計						237,858	165,017	52,895					2,969,295
合計						6,517,540	2,889,275	3,524,715	3,846,646	1,628,360	1,755,318	961,594	732,960
合計						6,517,540	2,889,275	3,524,715	3,846,646	1,628,360	1,755,318	961,594	732,960

注1. この表は、平成17年度一般会計決算を総会計の施策体系ごとく組み替えたものである。
 注2. 各欄の決算額は、決算書に表示している各事業費に次の数値を加算している。
 (1)職員人件費＝職員1人あたり平均人件費(職員9,439千円、再任用職員4,015千円)×各事業従事職員数
 (2)公債費＝元金(4,934,561千円)と利率(1,300,163千円)を各事業別に分類計上している。
 3. 産廃課の「うち、項目未定の★印は、産廃物行政サービス成果金が振り分けられているものである。

図表 3 施策別行政サービス成果表

施策別 行政サービス成果表				
番号: 020301 所属(部): 生涯学習部				
分野: 教育文化都市 小分野: 生涯学習				
施策: 生涯学習活動の支援				
事業・コスト一覧 コスト合計: 772,570千円 評価指標				
2 社会教育総務管理事業 生涯学習推進室社会教育課				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
2,872	18,878	-	21,750	
1 社会教育総務管理事業 2,872				
3 * 成人式典実施事業 生涯学習推進室社会教育課				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
2,136	-	-	2,136	
1 成人式典実施事業 2,136				
4 * 生涯学習推進事業 生涯学習推進室社会教育課				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
4,245	18,878	-	23,123	
1 生涯学習推進事業 268				
2 社会教育関係団体支援事業 3,977				
2 * 図書館運営事業 中央図書館				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
99,277	84,951	-	184,228	
1 図書館運営事業 99,277				
3 * 図書館施設維持管理事業 中央図書館				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
49,351	-	-	49,351	
1 図書館施設維持管理事業 49,351				
4 * 移動図書館運行事業 中央図書館				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
12,535	9,439	-	21,974	
1 移動図書館運行事業 12,535				
2 * 公民館運営事業 中央公民館				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
167,525	160,463	44,034	372,022	
1 公民館運営事業 165,413				
2 高齢者大学開設事業 2,112				
3 * 公民館維持管理事業 中央公民館				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
23,783	9,439	-	33,222	
1 公民館維持管理事業 23,783				
5 * 生涯学習センター事業 生涯学習センター				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
31,206	18,878	981	51,065	
1 生涯学習センター事業 16,856				
2 生涯学習センター維持管理事業 14,350				
5 * 野外活動施設維持管理事業 生涯学習推進室地域教育課				
事業費	職員人件費	公債費	合計	
13,699	-	-	13,699	
1 野外活動施設維持管理事業 13,699				
1. レフネック応募倍率				
平成14年度実績値	平成16年度実績値	平成17年度実績値	平成19年度目標値	
2.9	1.6	2.1	1.9	
指標値の根拠 応募者数÷入学者数 単位 倍				
備考				
2. 生涯学習センター利用者数				
平成14年度実績値	平成16年度実績値	平成17年度実績値	平成19年度目標値	
22,739	32,779	41,610	25,000	
指標値の根拠 生涯学習短期大学の学生及び市内で活動しているグループのセンター利用者数 単位 人				
備考				
3. 公民館延べ利用人数				
平成14年度実績値	平成16年度実績値	平成17年度実績値	平成19年度目標値	
383,594	393,472	381,701	450,000	
指標値の根拠 単位 人				
備考				
4. 公民館登録グループ数				
平成14年度実績値	平成16年度実績値	平成17年度実績値	平成19年度目標値	
601	627	614	675	
指標値の根拠 単位 グループ				
備考				
5. 中央図書館での図書等の年間貸し出し人数				
平成14年度実績値	平成16年度実績値	平成17年度実績値	平成19年度目標値	
231,533	230,182	211,528	260,000	
指標値の根拠 広域(7市1町)利用を含む総数 単位 人				
備考				

図表 4 事業別行政サービス成果表

事業別行政サービス成果表								
(単位:千円)								
1. 所属課・室	中央公民館		2. 事業名	公民館運営事業	決算書頁	452		
3. コスト情報								
事業コスト	17年度	16年度	比較	財源	17年度	16年度	比較	
総事業費	372,022	375,006	△ 2,984	一般財源	370,111	373,351	△ 3,240	
事業費	167,525	166,288	1,237	国県支出金				
職員人件費	160,463	167,832	△ 7,369	地方債				
公債費	44,034	40,886	3,148	特定財源(都市計画税)				
職員数(人)	17	18	△ 1	特定財源(その他)	1,911	1,655	256	
再任用職員数(人)								
4. 事業実施情報								
細事業名	公民館運営事業			施策体系	020301	細事業事業費	165,413	
<実施内容> 生涯学習の拠点として、社会の急激な変化に対応し、人間性豊かな生活を営むために必要な課題講座、また多様化・高度化する市民の学習ニーズに対応した講座、及び時代が要請する趣味・実技に関する講座を実施し、学習機会を提供するとともに、地域住民の学習意欲の向上を目指して、学習情報の提供、学習環境の充実に必要な諸費用を支出した。 1. 対象別講座一覧					節別決算額内訳			
					報酬	37,399		
	賞金	27,980						
	報償費	6,384						
	旅費	162						
	需用費	37,918						
	役務費	2,427						
	委託料	46,437						
	使用料及び賃借料	3,320						
	原材料費	79						
	備品購入費	3,168						
	負担金、補助及び交付金	139						
※数字は講座数、()内は開催回数								
2. 種類別講座一覧								
館名	項目	課題講座		教養講座		合計		
		人権・福祉・環境・子育て等	一般教養	趣味・実技				
中央		11(102)	9(103)	4(18)		24(223)		
川西南		7(33)	8(12)	7(28)		22(73)		
明峰		14(42)	5(15)	7(20)		26(77)		
多田		9(37)	5(17)	7(21)		21(75)		
緑台		10(55)	6(15)	6(18)		22(88)		
けやき坂		13(39)	4(10)	8(33)		25(82)		
清和台		8(73)	4(11)	10(28)		22(112)		
東谷		12(62)	3(6)	7(20)		22(88)		
北陵		10(50)	8(19)	7(16)		25(85)		
黒川		0(0)	1(2)	7(25)		8(27)		
合計		94(493)	53(210)	70(227)		217(930)		
3. インターネット技能講習受講者の状況 (単位:人、%) 応募者年代・性別表 (単位:人)								
館名	定員	受講者	のべ受講者	出席率	応募者年代	男性	女性	計
中央	30	30	106	88.33	20代	2	6	8
川西南	30	30	117	97.50	30代	0	41	41
明峰	30	30	102	85.00	40代	0	57	57
多田	30	30	117	97.50	50代	1	110	111
緑台	30	30	110	91.67	60代	88	96	184
けやき坂	30	30	117	97.50	70代	30	14	44
清和台	30	30	116	96.67	80代	3	1	4
東谷	30	30	114	95.00	不明	26	44	70
北陵	30	30	116	96.67	計	150	369	519
合計	270	270	1,015	93.98				

このように、総合計画の体系別にコストを整理するとともに、評価情報と決算情報をあわせて表示することで、①1つの施策が複数の部局によって達成が目指されており、その施策分野にどれだけの投資がなされているのか、②事業コスト（直接事業費＋人件費＋公債費）に対してどれだけのパフォーマンスが上がったのかなどが一目瞭然となった。最近では、議会の決算審査において「こころ街レポート」の情報を引用しての質問が多く出される傾向があり、結果として、それに対応する管理職は、事務事業の適正な執行もさることながら、執行によってもたらされる成果を見据え、事務事業と成果の因果をしっかりと説明することが求められるなど、従来の予算・執行重視から決算・成果志向へと意識の変容が迫られている。

さて、この段階における評価の課題としてあがってきたのは、アウトカム指標の中には、行政活動からだけでは決して達成し得ないものが多数存在しているということであった。例えば、ごみの1人1日当たりの排出量などはその典型的なものである。これに係る行政の事務事業としては「ごみの減量に向けた啓発事業」や「分別収集事業」などがあげられるが、最終的には、市民あるいは事業者の協力なくして、排出量を抑制することは不可能である。もとより、突き詰めていけば、アウトカム指標の持つ性格から、ほとんどすべてのものが、行政努力だけでは達成し得ないと言えなくもないが、市民等との協働がより強く求められる指標については、その取り扱いを意識的に分類する必要性を感じたのである。

●行財政システム全般の見直し

折しも、2003年度からは第4次の総合計画がスタートすることもあり、これにあわせて評価システムのリニューアルを検討した。具体的には、総合計画の施策体系である分野・施策・細事業の3つのレベルでの評価を行うこととし、分野にはベンチマーク指標を、施策にはアウトカム指標を、そして、細事業にはアウトプット指標をそれぞれ設定した。

この内、ベンチマーク指標は、先述した行政の努力のみでは達成が極めて困難であると判断される指標群を整理し、これらを市民とのコミュニケーションツールとして位置づけるものである。時恰も、総合計画審議会の議論の中でも、協働とパートナーシップのまちづくりを進めていくためには、情報と目標の共有化が不可欠であり、ベンチマークのような指標の必要性が指摘された。

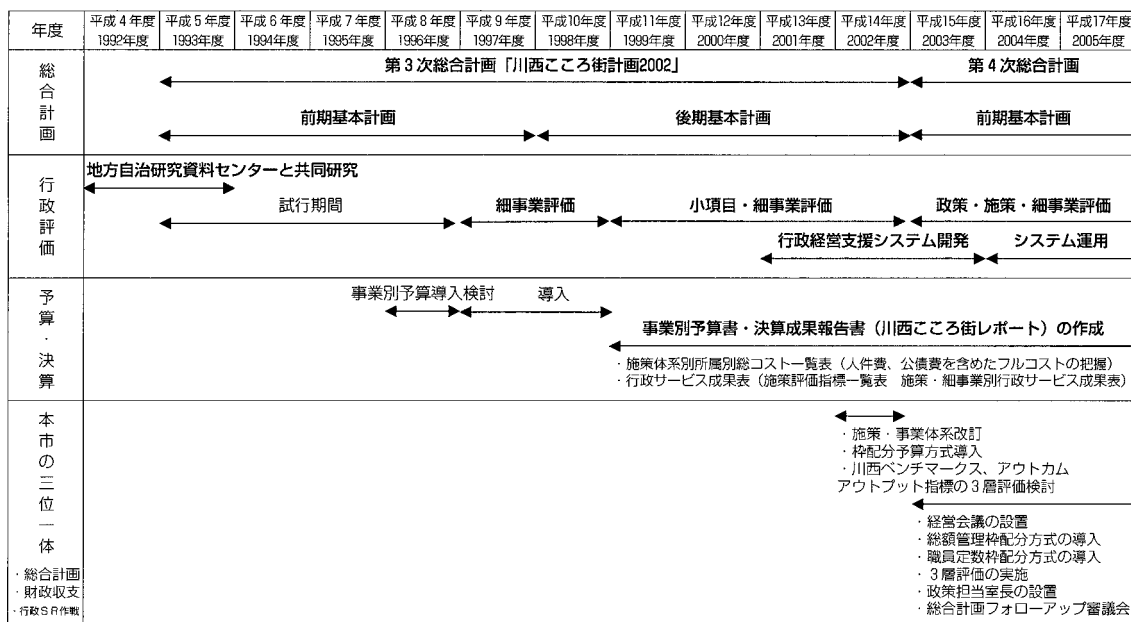
またこうした評価の仕組みのリニューアルとともに、総合計画・中期財政収支計画・行政SR作戦³を本市の三位一体と捉え、行財政システム全般にわたる見直しを進めた。

（1）川西市行政経営支援システム

庁内LANを活用し、各自のパソコンから実施計画の立案や査定、進行管理、評価、目標管理を行うとともに、政策立案支援機能や個々の事業データの集約・分析機能を活用して、より効果的・合理的な行政運営を支援する。「川西市行政経営支援システム」が平成15年度から稼働している。総合計画の体系と行政経営支援システムの各シートとの関係は図表5のとおりである。

³ 本市の行政計画の愛称。行政課題や日常業務を迅速（Speedy）に処理することによって、市民の笑顔が溢れるような（Smile）、満足度の高い（Satisfaction）行政を確立するため、現行の行財政システム全般を見直す（Research）もの。

図表 6 川西市における行財政システム改革の変遷



●川西市の行財政システム

図表7に基づいて、本市の行財政システムのフローを概観する。

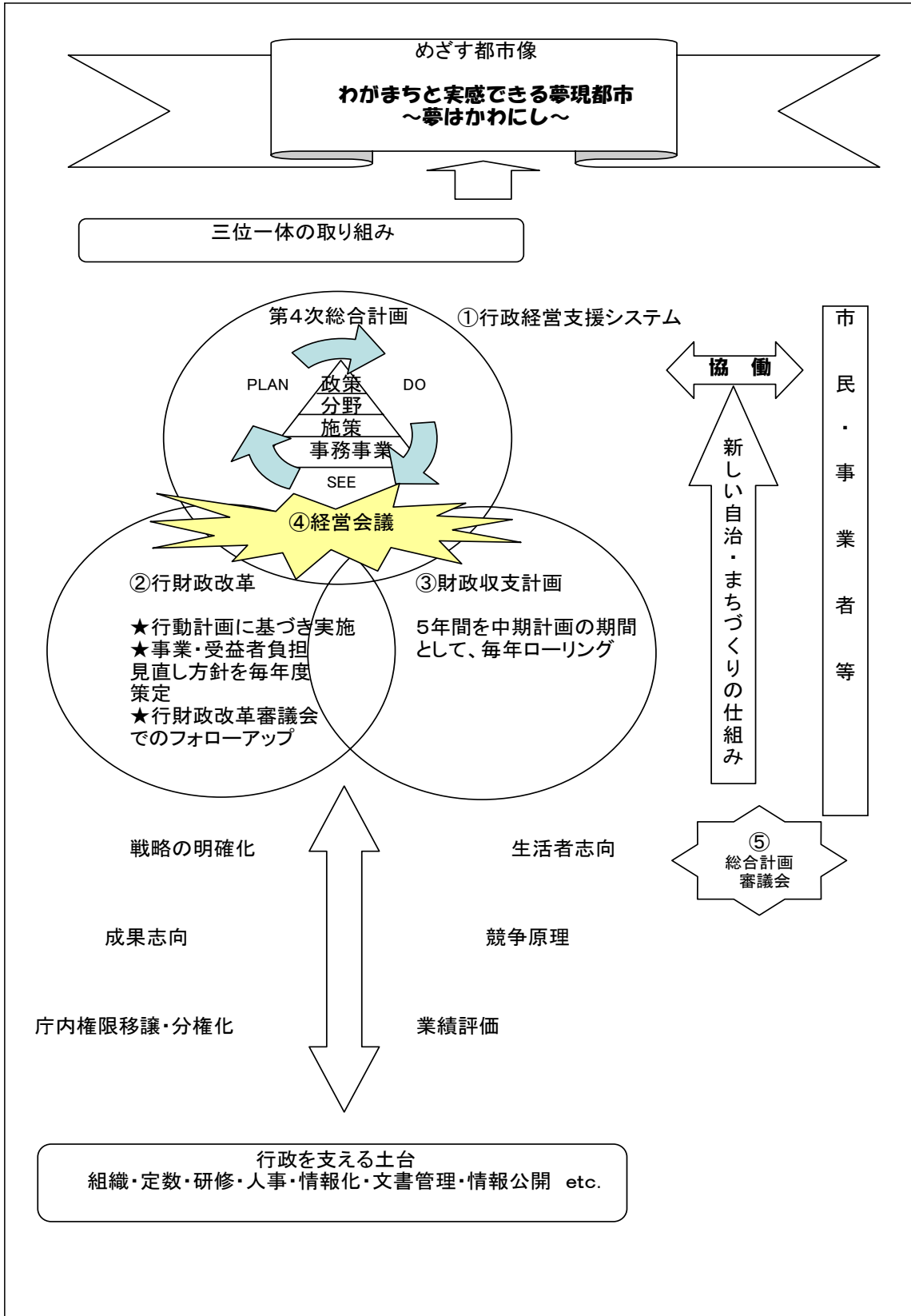
先述したように、本市では、第4次総合計画に掲げる都市像の実現に向けて、総合計画、財政収支計画、行政SR作戦を本市の三位一体とした行財政運営を図っている。

具体的には、行政経営支援システムを活用して、各部長が、総合計画の担当政策分野における基本目標・方針を樹立し、これに基づき、事業の実施計画及び行政SR作戦の取組み事項を整理する(①②)。一方、財政課においては、中期財政収支計画による5年間の財源見通しを立て、予め行政サービスに使える一般財源(収入)と行政サービスに必要となる一般財源(支出)を見込み、収支が均衡するかどうかを推計する(③)。こうして、政策判断に必要な基礎情報が整うと、市政運営の最高方針の決定の場としての経営会議において、会議のコアメンバーと各部長が政策分野ごとの議論を行う(④)。

これらの議論を踏まえて、政策室において実施計画事業及び行財政改革計画の推進事項を決定するとともに、翌年度の予算一般財源、職員定数を各部長に配分し、担当は予算の編成作業に入る。その後、12月に再度、経営会議を開催し、各部長から予算の編成状況と課題について報告を受けた後、最終の政策調整・財源調整を行うのである。

一方、こうした庁内の意思決定の仕組みの改革とともに、市民や事業者などとの協働とパートナーシップのまちづくりを具現化するため、総合計画審議会を設置し、総合計画のフォローアップを行っている。当審議会には、各部長及び次長級職員が出席しており、担当政策分野に関する市民や学識経験者からの意見を直接聴取することで、適宜、計画の補正を行うこととしている(⑤)。

図表7 川西市の行財政システム



第2章 我が国自治体の総合計画

1. 総合計画の変遷

●黎明期

自治体における総合計画の契機は、1953（昭和28）年からの昭和の大合併に遡る。すなわち、町村合併促進法においては、合併町村に「新町村建設計画」の策定を義務づけた。町村合併促進法は時限法で、1956（昭和31）年9月31日に失効することとなるが、新市町村のさらなる育成等を図るため、新市町村建設促進法が1956年6月30日に公布された。

同法の施行通達（1956年7月16日）では、合併時の新市町村建設計画について、「合併前においてそれぞれの立場を持った個々の市町村が協議して定めたものであるから、時には新市町村としての一体的な立場から再検討することを適当とするものがあり、またその実施に関する計画が必ずしも市町村の財政力に相応して的確に樹立されていないものもあるように見受けられるものもあるので、真に新市町村建設計画を合理的に実施するために必要に応じて再検討して、これを調整又は変更するものとされていること」としている。

ここから見て取れるのは、合併を機に、多くの市町村が公共事業の拡大化を図ろうとしたことであり、結果、身の丈を越えた建設計画が多く策定されたのであろう。時は平成に移っても、同様の現象が生じているのは皮肉なことである。合併関連の補助金が1960（昭和35）年に補助金が打ち切られると、計画は改定されず放置されることとなる。

こうした中、1965（昭和40）年、当時の自治省行政局振興課は、市町村計画策定方法研究会を発足させ、1966（昭和41）年3月末に報告を受けた。この研究報告に基づく指導が、市町村の基本構想の法制化と相俟って、自治体における総合計画策定が推進された。

●市町村計画策定方法研究会報告の概要

研究報告では、従来の新市町村建設計画の基本計画が10年であり、前・後期各5年の実施計画と合わせて2段階方式であったのに対し、基本構想10年、基本計画5年、実施計画は3～5年のローリング方式の3段階方式を提唱している。

基本構想では、地域課題の解決を図った上でのビジョン、解決を図るための手段を内容とし、基本計画では、基本構想に掲げられた諸施策のうち、市町村が直接に実現手段を有する施策及びそれら施策を合理的に推進するための内部管理合理化方策の大綱について定めることとし、土地利用など基礎的條件の整備計画、施設計画、非施設計画、行財政計画について、財政と事業費の調整を行った上で作成することとしている。さらに、実施計画については、事業計画と財政計画に分類し、事業計画は、基本計画に掲げた事業の内、実施を決定するものを決定のつど計上する長期的な予算としての役割を、財政計画は、全体的な歳入、歳出の見通しを立てるもので、事業計画に計上した事業が実施できるか否かをチェックする役割を担う。計画期間は3年とし、毎年度予算編成の前に改定しながら後年度分を逐次繰り入れていき、常に原則として3年先までのものが計上されているようにするとされている。

現在における、自治体総合計画は、当時の研究会報告の内容に概ね沿った形式で策定されているものと思われる。

ここで興味深いのは、当時から、市町村計画の問題点として、(1) 計画の性格についての理解が十分であるか、(2) 現実の経済の動きや当該市町村を巡る社会的・経済的諸条件を無視し、計画の目標に妥当性を欠いていないか、(3) 市町村の任務についての認識が不十分でないか、計画策定に当たって広域的配慮が欠けていないか、(4) 生きた計画として現実の行政に役立っていないのではないかなどといった点が指摘されていたことである。

これらを克服し、基礎的な態度として、科学性、総合性、具体性の3点をあげ、特に留意すべき点として、(1) 現状分析を十分に行うこと、(2) 現実に即した適切な目標を定立すべきこと、(3) 市町村の果たすべき役割を的確に反映した計画とすること、(4) 適切な計画の手法を研究すること、(5) 広域行政を計画に反映すること、上位計画等との関係に留意すること、(6) 計画作成のための体制を整備すべきことをあげている。

さらに、自治体総合計画制度的に内包する困難性について次のように言及するとともに、それらは乗り越えるべきものと励ましている。

① 地方団体を巡る社会経済的条件が、地方団体の意向と関わりなしに変動し、かつ、地方団体がそれに働きかけ得る余地が少ない。

② 計画実現手段で、当該団体が主体性を持ちうるものが少なく、当該団体が投資主体とされているものでも、財政的に国に依存しており、本当の意味での主体性を持ち得ない。

③ 当該地方団体の区域について、国や都道府県の計画が重疊的につくられているが、それらとは別に当該団体の計画がつくる意義が乏しく、つくるとしても調整がつけ難い。

④ 計画をつくろうにも、基礎資料、統計資料が不備であり、また、計画策定に当たり得る人材が不足している。

⑤ 毎年の予算編成すら政治的に歪められがちであるのだから、現実に即して長期的な総合計画をつくろうとしても、政治的な混乱以外の何物をも生み出さない。

⑥ 格別に長期的な計画をつくらなくても、予算を通じて地方団体の行政を計画的に運営することができる。

地方分権や地方自治体における人材面での成長など、今日的にはややそぐわない指摘もあるものの、現在もなお、多くの総合計画担当者を悩ます課題であると言えるだろう。

●自治体総合計画の現状と課題

それでは、自治体総合計画の現状と課題はどうであろうか。2002(平成14)年2月に、(財)日本都市センターが行った「自治体の計画行政に関するアンケート調査」結果から概観してみる。

(1) なぜ総合計画を策定するのか

まず、どのような目的で総合計画を策定するのかという問いに対し、「総合的な観点からの政策の体系化を図ること」という回答が最も多く 98.9%、次に、「自治体経営の将来見通しを明らかにすること」が 95.6%、「市民への行政活動の説明をすること」が 93.6%となっている。

計画的で体系的なまちづくりを進める上において、総合計画がその指針として位置づけ

られるとともに、市民に対して行政活動を説明するためのツールとして活用されている様子が見えてくる。

(2) 計画と予算の連動はどのように行われているのか

では、計画の実効性を確保するために、予算との連携はどのように図られているのだろうか。

最も多いのが、「財政部門に予算要求書を提出するに先立って、企画部門と事業部門との間で協議をする」の 36.7%、次いで、「予算要求書を作成する際には、各事業部門内限りで総合計画との調整に留意することとしており、それ以上に関係部門間で調整することはない」が 18.9%、「財務部門のみで調整を行う」が 12.8%、「予算要求が出揃った段階で、企画部門と財務部門とで調整のための協議を行う」が 10.3%となっている。

このことから、ほぼ半数の自治体において、予算作成のプロセスに企画部門が介在し、総合計画との調整が図られていることがわかる。

(3) 総合計画と評価の連携はどのように進められているのか

自治体における評価システムの導入の契機は様々であろうが、総合計画との連携の度合いはどうか。

都市自治体では、「実施計画、事務事業レベルの評価システムを導入している」ところが最も多く、17.0%となっている。次いで、「基本計画、施策レベルでの評価システムを導入している」とするところが 8.6%となっている。また、僅かではあるが、「基本構想、政策レベルでの評価システムを導入している」ところも 1.3%ある。

一方で、「総合計画との連携はしていない」とする自治体も 6.7%存在する。「評価システムを導入していない」とする自治体が約 5割ある中で、導入している自治体の約半数が、何らかの形で総合計画との連携を図っているようである。

(4) 現在の総合計画は何を課題としているのか

総合計画を巡っては、これまでも総花的・網羅的であり、実効性に欠けるなど、多くの批判があった。

今回のアンケートでも、「事務事業の優先順位が不明確」と回答した自治体が最も多く 71.7%、「事務事業削減のための方針として機能していない」が 69.2%、「総合計画の内容が総花的になっていること」が 67.1%、「職員に計画スケジュールや進行管理の意識が希薄である」が 67.1%、「職員に計画の重要性が認識されていない」が 59.2%、「マネジメントの視点に欠けている」が 57.2%と高率になっている。

いずれも従来から問題視されてきた点であり、総合計画の形式や自治体行政における位置づけが、法施行後約 40 年を経過した現在も大きく変容していないことがわかる。

(5) これからの総合計画はどのような姿が望ましいのか

それでは、今後の総合計画のあり方としてどのような姿が望ましいと考えられているのだろうか。

最も多かったのが、「現行の総合計画システムに、予算、評価等を連携させること」で 70.6%、次いで、「3層構造を基調とし、政策の目的—手段体系をより明確にすること」が 57.0%、「施策等の優先度を明確にする等、行政改革に役立つようにすること」が 40.7%

であった。

一方、現行の総合計画を抜本的に見直すという立場から、「3層構造を必ずしも採用せず、目的一手段体系を明確にしたもの」という意見が18.4%、「計画期間を短期化し、社会経済状況の変化に柔軟に対応できるようにしたもの」という意見も18.4%の割合で指摘されている。

前項であげられた課題を克服するための具体的な解決策として、いずれも早急に検討し、実行すべき事柄である。

(6) 職員は総合計画をどのように認識しているか

最後に、総合計画について、職員はどのように認識しているのでしょうか。

結果として、当然のことであるが、総合計画の担当者は日々常に高い認識があるという回答となっている。また、財政担当部局については、必要性に応じた認識、活用をしているが、事業部局では、あまり高い認識・活用を行っていないという回答となっている。

これらはいずれも、総合計画担当者の回答であり、実際に、財政担当部局や事業部局の職員の回答を想定した場合、さらに、意識の乖離が見られるのではないだろうか。

これら総合計画に対する職員の認識度合いも、前項、前々項であげた総合計画そのものが持つ課題を克服し、望ましい姿へと脱皮を図る中で変化する、否、変化させなければいけない点であろう。

第3章 総合計画と行政評価の展望

1. 望ましい総合計画の姿

●アンケート等から見えてきたもの

前章で整理した我が国の自治体総合計画の変遷及び現状等を踏まえて、今後における望ましい自治体総合計画の姿について考察したい。

まず、総合計画を策定する目的として、多くの自治体があげているのが「政策の体系化」という点であった。確かに、今日、行政需要とこれに対応するサービス供給は多種多様であり、政策分野ごとに細分化・専門化する傾向にある。一方で、1つの行政課題の解決に際して、単一の政策分野の単一の施策のみで対応し得ることは極めてまれであり、部門間の調整が不可欠な状況となっている。こうした中であって、正しく、各部門における計画を総合化する作業が不可避となるのであり、その役割を担うのが総合計画であると位置づけられているのであろう。

しかしながら一方で、現在の総合計画では、「事務事業の優先順位が不明確」である、あるいは、「内容が総花的になっている」、「職員に計画スケジュールや進行管理の意識が希薄である」という課題を抱えているとする回答の高さは、「政策の体系化」を目指しながらも、実態との乖離の大きさを示唆するものである。

こうした課題を踏まえて、今後の総合計画のあり方としては、「現行の総合計画システムに、予算、評価等を連携させること」や、「政策の目的一手段体系をより明確にすること」、

「施策等の優先度を明確にする等、行政改革に役立つようにすること」との回答が多かった。

自治体総合計画が抱える課題は多く、また、短期的には克服し難い性格のものではあるうが、果たすべき役割や期待もまた大きいことを調査結果は示しているのではないだろうか。いずれにせよ、法定後約 40 年が経過した現在、総合計画のスタイルも大きく見直す時期に来ていることは確かである。

●本市の取組みから

本市においては、「一体何のための、誰のための総合計画なのか」という問題意識が、行政評価の取組みの契機であった。その背景には、そもそも総合計画は、行財政運営の指針という、いわば団体自治を担保し、強化するための計画という役割に加えて、市民や NPO、事業者、行政など様々なまちづくりの主体が共有すべきビジョンという、住民自治を形成し、実質化していくための計画という側面を合わせ持っている。にもかかわらず、総合計画に対する行政職員の認知度や活用度が極めて低いという状況は、やや大仰に言えば、地域における自治の営みを放棄することに繋がるのではないかという強い危惧があり、総合計画を実質的に担保する 1 つのツールとしての行政評価に期待をかけたという当時の事情があった。

以来、数次にわたる行政評価システムの変更を行うと同時に、予算編成手法や庁内の意思形成システムの見直しを進めるなど、行財政システム全般にわたる改革を進めてきた。その結果、当初に意図した総合計画を基軸とした行財政運営の仕組みの構築と、それを支える職員の成果志向型意識の醸成という点においては一定の前進を見たところである。

一方で、総合計画審議会に計画のフォローアップ機能を付加し、総合計画を広く地域におけるまちづくりの主体と共有し、各主体間を繋ぐメディア（媒体）として活用する取組みは始めたものの、地域全体へのインパクトの度合いは、現状では質・量ともにまだまだ極めて低いと言わざるを得ない。

2. 地域におけるガバナンスと総合計画・行政評価

●戦略的な地域経営計画へ

本市の第 4 次総合計画「川西こころ街計画 2012」では、「新しい自治・まちづくりのしくみ」を構築しながら、「補完性の原理」によるまちづくりを進めることとしている。すなわち、統治秩序形成機能は専ら公共部門が担い、そこで形成された統治秩序を駆使して公共部門が社会的利益を増進していくという図式ではなく、社会を構成する多様な主体がその機能を担い、相互に補完し合いながら合理的な統治秩序を形成していくという方向性、すなわち「ガバナンス」をキーワードとした地域経営改革である。

このような地域におけるガバナンスの実現に向けて、総合計画、そして行政評価はそのツールとして有効に機能するのか。筆者は、条件を付して「YES」とお答えしたい。すなわち、総合計画、行政評価が、ともに地域における公共経営を支えるアイテムとして進化を遂げることである。

まず、総合計画については、事務事業積み上げ型から地域戦略型への抜本的な見直し

必要である。市町村にとって、基本構想は法定されたものであり、議決を伴うものであることは既に述べた。そして、多くの場合基本構想に基づく基本計画を策定するとともに、予算編成を行う前段で毎年度実施計画を策定している。つまり「総合計画」というとき、構想といういわばビジョンレベルの記述のみならず、具体的な事務事業を整理した総体を称しているのである。

このような事務事業積み上げ型の発想がベースにある総合計画が、一般に「総花的」、「網羅的」と揶揄される所以である。もちろん、その背景には、1つには、従来から、総合計画は、議会や利害関係者の利害調整の受け皿としての位置づけがなされてきたこと、2つには、事業計画が、行政各部局からボトムアップ的に提出され、計画全体の調整が不十分なまま処理されているということ、3つには、事務事業を単位とする予算編成手法にあつては、総合計画計上事務事業が予算査定の重要な基準となるため、各部局が競って、自らの部局が所掌する事務事業を優先的に計上しようとする行動様式がある。

本市においては、総合計画と財政収支計画、行財政改革を三位一体となって取り組んでおり、完全なアナーキー状態にはなっていないものの、やはり、事務事業を基軸に据えた構成となっている点は否めない。このようなスキームでは、いかに市民の参加を得てつくり上げた計画といえども、官僚統制の呪縛から逃れることができず、「行政の計画」として矮小化されてしまう。これを回避するためには、市民、議会、行政など様々なステークホルダーの共同作業によって、地域の課題とこれに対する戦略的な対応方針を樹立し、方針に基づいたプログラム設定を行うという「戦略ブレークダウン型の地域計画」に改革することが必要である。

一方、行政評価のスタイルも、いわゆる行政の生産活動の効率性・経済性・有効性の評価という現在のスタイルは残しながらも、先の「戦略ブレークダウン型の地域計画」と連動した、ステークホルダー間の共通言語となり得るベンチマークを多様な参加を得て作成・設定し、進捗状況をフォローアップするという新しいモデルが求められる（最も、このレベルに至れば「行政評価」という表現そのものがフィットしないということになるが）。

自治体の首長選挙においても、マニフェストを掲げる候補者がさらに増加することが予想される中で、総合計画や行政評価も、このようなドラスティックな改革なくして、政治との連動を図ることが困難になる時期が早晚訪れるだろう。

おわりに

本稿では、川西市における行政評価の変遷をご紹介するとともに、我が国自治体の総合計画が抱える課題を整理した上で、両者の望ましい姿について考察した。

その背景には、地域におけるより良きガバナンスを実現していくためには、両者を統合させた制度設計と活用が不可欠であるという筆者の強い拘りがある。

とりわけ、住民に最も身近な政府である基礎的自治体においては、市民意思と行政意思、そして議会意思が共有できる目標設定とその達成に向けたコ・ラボレイトとコ・プロダクトが必須となるのであり、こうした言わば「協働まちづくり」の仕組みを構築する上において、総合計画と行政評価は最も有効なツールであると確信するからである。但し、最終章において整理したように、両者が現在のような形式のままでは機能しないことは明白であり、本市も未だ道半ばにある。今後とも、さらに検討を重ね、あるべき姿を模索していきたい。

●参考文献

(財)日本都市センター、2003年、「自治体と計画行政」

本莊重弘、2000年、「兵庫県川西市の行政評価の現状」『NIRA政策研究』VOL.13 NO.2

本莊重弘、2005年、「行政評価システムを活用した行政改善と今後の課題等」『NIRA政策研究』VOL.18 NO.7

NIRA モノグラフシリーズ
自治体のガバナンスと行政評価
ー川西市における行政評価の取組みを通じてー

2008年3月 発行

著 者 本 荘 重 弘

発 行 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
電話 03(5448)1735
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。