

大阪市大『創造都市研究』第5巻第2号（通巻7号） 2009年12月

■ 査読論文 ■

27頁～40頁

## 部局枠予算における行政評価の役割

三牧直美（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

A Role of the Administrative Performance Evaluation in the Decentralization of Power in the Organization of Local Government

Naomi MIMAKI (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

### 【要旨】

行政評価制度は、多くの地方自治体で導入されている制度であるが、依然として課題や問題を指摘する声が少なくない。

行政評価制度は行政運営理論であるNPM理論と共に地方自治体に受け入れられた制度である。NPM理論に基づく予算編成においては、投入統制から、結果統制へと転換される（この結果は業績測定により得られるものである）。このことに伴い、結果責任を持つ組織への権限の拡大を図るための予算の包括的財源配分（部局枠配分）の導入など「予算編成の分権化」が促進されると言われる。

本稿では、NPMに基づく行政経営の特徴とされている、組織内分権、特に予算編成の組織内分権である部局枠予算に対して行政評価制度が果たす役割についての分析・考察を行った。

まず、財政担当部署に実施したアンケートでは、部局枠予算に対する行政評価の活用度は比較的低いことが明らかとなった。さらに個別事例の分析により、部局枠予算に対する行政評価の活用度が低い要因は、部局枠予算自体が十分活用される財政状況にないことや、部局枠予算を活用した部局独自の事業展開ができていないことが考えられる。

部局枠予算や行政評価などの手法は、それぞれ単独で導入されても、十分にその効果を発揮することができない。組織内の共通認識の下で、評価担当や財政担当、それぞれの事業担当部署が十分連携して、どのようなシステムを導入するかを検討することが重要である。

### 【キーワード】

行政評価、組織内分権、部局枠予算、NPM、予算編成

### 【abstract】

It is said that by the administration management based on the NPM theory, decentralization of power in the organization is promoted in a compilation of the budget process.

I analyzed the role of the administrative performance evaluation in frame distribution budget system by questionnaire and case studies.

I found that the administrative performance evaluations in frame distribution budget system achieved a low role.

This is due to that the administrative performance evaluation system which does not match frame distribution budget system was adopted.

### **【Keywords】**

Administrative Performance Evaluation, Decentralization of Power in the Organization, Frame Distribution Budget System, NPM, Budget Process

## **I 課題の設定**

### **(1) 行政評価とNPM**

総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成21年10月1日現在)」を見ると、全ての地方自治体における行政評価の導入率は、2003年7月末現在の14.3%から2009年10月1日現在の50.6%と急速な広がりを見せている(総務省[2010])。都道府県・政令指定都市レベルにおいては大阪府を除くすべての地方自治体が導入済みであり、中核市・特例市においても9割を越えている。行政評価は、定番化した制度とも言える状況である。しかしながら、行政評価制度の問題や課題を指摘する声は少なくない。例えば、前述の総務省調査では、都道府県における評価の活用方法として最も高い割合を占めているのが「予算要求や査定」が95.7%であるのに対して、行政評価の課題も「予算編成等の活用」とする都道府県が63.0%と高い割合となっており、活用目的に対する効果が十分に上がっていないことが窺える。

行政評価制度の導入は、10数年前から三重県、静岡県、北海道などに先進的に導入され始め、短期間で全国の地方自治体に広がった。評価制度の先行的な導入が始まった1990年代後半には、英国などの諸外国の行政改革における実績で注目されたNPM理論が日本においても注目され始め、行政評価はNPMに基づく「行政経営」に不可欠な制度であるとされることから、NPMと行政評価は同時に論じられることが多かった。このため、行政評価制度はNPMに基づく行政経営に対する期待とともに、地方自治体に導入されたのである。

NPMは、1980年代後半以降、英国などのアングロサクソン系諸国を中心に形成された行政運営理論であり、その定義は様々であるが、大住[2001]によると「①業績/成果による統制：経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績/成果による統制を行う。②市場メカニズムによる統制：公的企業の民営化、広義の民営化(民間委託など)、エイジェンシー、内部市場、PFIなど市場メカニズムを可能なかぎり活用する。③顧客主義への転換：住民をサービスの顧客とみる。④ヒエラルキーの簡素化：統制しやすい組織に変革する。」とされている(大住[2001] pp.59-60)。

NPMと行政評価の関係について述べると、小野[2009]によると、「国・自治体の行政評価・政策評価の様々な取り組みのかなりの部分、とくに事後評価のほぼすべては「業績評価」とよばれる手法によるものである。」とした上で「業績測定型評価は、各団体が明確に意識しているか否かに関わらず、90年代半ば以降日本にもようやく渡来したニューパブリックマネジメントのツールとして導入されたのである。」としている(小野[2009] pp.2-4)。また、松尾[2009]は、行政評価の普及の背景として、「行政評価が広く採用されるためには、行政評価の内容や取組み方法について容易に知ることができ、その採用を動機付けられる環境にあることも重要である。この点で、自治省(現；総務省)が行った全国的な調査や情報提供は行政評価の周知をはかるという点では一定の影響を与えたと考えられる。また1990年代以降、すでに取りあげたような行政評価に関する書籍をはじめとして、海外の新たな行政経営、すなわちNPMに関する紹介がなされた。わが国の場合、自治体の行政評価に関連した国レベルの評価制度の構築には至っていないが、個々の自治体における自主的な改革や行政評価の設計においては、一定の影響を与えたと考えられる。」としており、自治体の行政評価に対するNPMの影響を指摘している。(松尾[2009] pp.25-26)。窪田[2005]は、行政評価を先進的に導入した三重県の事例について、「教科書的理解とは異なり、三重県ではNPMを用いたイギリスの行革の成功に刺激を受けて評価が導入されたのではない。事務事業評価システムの基本形が構築されたのは、既述のよう

にさわやか運動期であるが、当時の行革の担当者は、筆者のインタビューに対し、行革（さわやか運動）が始まってから1年半ほどは、行革の内容を決めるきっかけとなった『行政改革』（筆者注：デビット・オズボーン、テッド・ゲブラー [1995]）以外のNPMの書物・理論はいつさい知らず、1年半たつてからようやく、自分たちの改革がNPMの理念と一致することを自覚するに至ったとしている。また、評価システムに関する海外調査が、行政システム改革期に入ってから、事務事業評価システムの改良を目的として行われたことも、NPM・イギリスの行革の成功に刺激されて事務事業評価システムの導入が行われたのではないことを明らかにしている。事務事業評価システムは、少なくともその導入当初においては、日本の行政、地方行政、中でも県レベルの行政に特殊固有の背景から導入されたと見るのが妥当である。」と述べ、三重県における評価導入当初段階のNPMの影響を否定しているものの、「しかしながら、行政システム改革期にはNPMへの関心が高まった。行政システム改革の後継として2002年度から導入される予定の政策推進システムでは、ニュージーランドやイギリス、スウェーデン、アメリカ合衆国などの成功事例を取り入れつつ、日本の地方自治制度をふまえた三重県独自の行政経営モデル「ニュー・パブリック・マネジメント三重モデル」をつくりあげることが課題であるとされる。」と、行政評価制度に対するNPMの影響を述べている（窪田 [1995] pp.102-103）。

NPMにおける行政評価の役割についてであるが、小野 [2009] は、「現在政府・自治体において取り組まれている行政評価・政策評価の多くは評価において先行する欧米流の業績測定そのものであったり、それに近いものであったりといえるが」と行政評価の多くが、業績測定であることを指摘した上で、「NPMが、公共部門において、政策（施策・事業を含む広義の政策）を立案・実施する政策過程に求めたのが、民間企業の生産・経営プロセスの根幹であるともいえるマネジメント・サイクル（PDCA、PDS）の導入・確立である。すなわち、計画（Plan）、実行（Do）、評価（Check）、改善（Act<Action>）というPDCAサイクルを公共部門においても実現させることが、NPMにおける管理手法の核心である。公共部門においては、とりわけ“C”（評価）のステップの欠如ないし不足により、このサイクルが明確でなかったというのが基本的な問題認識であり、この評価の役割を担うものとして急速に普及したのが業績測定という手法である」としている（小野 [2009] pp.4-5）。また、稲沢 [2008] は、業績測定型の評価とNPM改革の親和性の高さを指摘した上で、地方自治体において「行政評価（業績測定）を経営改革に活用する動きが強まってきている。ここで、活用とは、主に、「総合計画の戦略計画化」、「予算編成の手法の改革」、「組織のフラット化」であるとしている。「総合戦略の計画化」とは、組織の使命、目的、目標、指標の体系からなる戦略計画を事前に策定し、事後にその検証を通じて説明責任を問うもの、「予算編成手法の改革」については、「NPMによる「予算編成手法の改革」では、予算編成を投入統制から、業績測定により得られるアウトプット情報を基にした結果統制へと転換し、一方で、結果責任を持つ組織の裁量を拡大するために、当該組織に対する包括的財源配分（枠配分）を実施する「予算編成の分権化」を進める。さらに、歳出総額（地方債残高も含む）や資源配分の優先順位という予算の大枠をトップ・マネジメントによって決定する「予算編成の集権化」を行う」もの、「組織のフラット化」とは、これまでの「部－課－係」の縦割三層構造に代えて、目的別の小組織に編成するものとし、実際の事例として実務者への大幅な権限移譲を促進した静岡県や三重県の事例や政策推進における責任体制の明確化を図るために、計画・執行・評価の責任者を一元化した愛知県豊橋市の事例等を示している（稲沢 [2008] pp.202-207）。また、前述の総務省調査においては、行政評価は、「政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するものをいう。」（総務省 [2010]）と定義付けされている。

このように、地方自治体における行政評価制度は、NPMに不可欠なツールとして導入され、予算の分権化や、実務者への権限移譲などの改革を行う際に、その分権化した予算や、移譲した権限のもとで実施される施策等の成果を「評価（Check）」する役割が期待されていたと考えられる。

## （2）課題の設定

行政評価とNPMとの関わりから、行政評価導入に対して期待されていた役割について述べた。既述のとおり

り、総務省調査 [2010] から見ると、行政評価は、一定規模以上の地方自治体においては、導入段階は一通り終えていると考えられる。行政評価の活用方法で高い比率を示している項目を見ると、都道府県では「予算要求や査定」(96%)、「次年度の重点施策・方針の策定」(94%)、「事務事業の見直し」(89%)と続いており、政令指定都市では「予算要求や査定」(100%)、「事務事業の見直し」(94%)、「次年度の重点施策・方針の策定」(78%)と続いている。行政評価の活用方法については、都道府県・政令指定都市のどちらも「予算査定や要求」が最も高い割合を示していることが判る。これに対して行政評価の課題については、都道府県が「評価指標の設定」(71.7%)、「予算編成等の活用」(63.0%)、「職員の意識」(60.9%)であり、政令指定都市が「評価指標の設定」(88.9%)、「予算編成等の活用」及び「評価情報の住民への説明責任」(61.1%)、「長期的な方針・計画との連携」(50.0%)と続いている。さらに、行政評価の成果を見ると、都道府県では「成果の観点で施策や事業を検討」(89.1%)、「事務事業の廃止や予算削減」(60.9%)、「個別の事務事業の有効性が向上」(47.8%)であり、政令指定都市では「成果の観点で施策や事業を検討」(83.3%)、「事務事業の廃止や予算削減」(77.8%)、「個別の事務事業の効率性が向上」及び「議会で結果が取り上げられる」(44.4%)となっているが、「予算配分が大きく変更」という成果があったとする地方自治体は、都道府県では0%、政令指定都市では16.7%にとどまっている。この結果から見ると、多くの地方自治体で行政評価は、予算査定や要求への活用が期待されながら、予算編成等への活用に課題を抱えていることが窺える。

NPMのツールとしての行政評価導入により予算編成手法が改革された場合、予算の分権化が促進され、単に「事務事業の廃止や予算削減」ととどまることなく、予算配分の変更や予算編成への評価結果の活用が進むと考えられる。しかしながら、総務省調査結果を見ると、行政評価を導入している地方自治体では、予算への活用を目的に導入しながら、十分な成果が上がっていないことが窺える。

そこで本稿では、地方自治体の関心が高く、かつ課題とされる割合が高い予算編成における行政評価の役割について分析する。特に、予算編成における組織内の分権と考えられる包括的財源配分(以下「部局枠予算」と表記する)に対する行政評価制度の役割について分析する。行政評価制度が予算編成面での組織内の分権に果たしている役割の現状を明らかにすることにより、地方自治体の行政評価制度の持つ課題について考察を行う。

本稿で述べる部局枠予算とは、予算編成に際して、あらかじめ財政部門から各担当部局に対して予算額を枠配分し、配分された予算については、財政部門からの査定を受けない予算編成方法である。

具体的な分析方法については、今回、予算編成と行政評価の関連を明らかにするために、筆者らが行政評価担当部署及び財政担当部署に対して実施したアンケート調査「行政評価の運用に関する実態調査」<sup>(1)</sup>(以下「実態調査」)により、部局枠予算や部局枠予算と行政評価との関連の全般的な傾向を明らかにする。さらに、個別の自治体のケースを分析することにより、更なる考察を行う。

なお、本稿で対象とする地方自治体は、組織内の分権を考察するため、規模が大きく、行政評価制度の導入率が高い都道府県及び政令指定都市とする。また、本稿で対象とする「行政評価」とは、都道府県や政令指定都市が実施している評価制度全般を対象としており、特定の評価制度、例えば「事務事業評価」「政策評価」など、を限定するものではない。

## II 先行研究のレビュー

行政評価と予算編成、部局枠予算の関連について、アンケート調査に基づく分析を行った先行研究としては、UFJ総合研究所 [2005] や松尾 [2009] の研究などがある。また、予算編成に対する行政評価の活用方法等についてアンケート調査を基に分析を行っている先行研究として田中 [2008] の研究がある。松尾 [2009] では、「経常的予算枠配分」について、「規模の大きな自治体では分権化が進んでおり、とくに政令指定都市では分権化が進んでいることがわかる」とし、さらに政策的・投資的経費枠配分についても「大規模都市を中心に比較的分権化が進んでいることがわかる」と指摘している(松尾 [2009] pp.282-283)。また、田中 [2008]

は「都道府県、市・特別区の大多数が、各部門における予算要求作成の段階や財政部門における予算査定  
の段階において、評価結果を何らかの形で利用していることが明らかになった。ただし、これらの段階にお  
いて評価結果が「不可欠」としての団体は少数であり、多くの自治体は評価結果を「ある程度重要」と回  
答するにとどまっている。一方、予算査定後から予算を最終決定するまでの段階において評価結果を利用し  
ている自治体は、他の段階に比べると少なく、都道府県では37%、市・区では46%にとどまっている。」と  
分析している（田中 [2008] pp.181-182）。

先行研究では、地方自治体の予算編成に関する分権が進んでいること、その反面、予算編成における行政  
評価の活用は、必ずしも不可欠とはいえない状況が明らかとされている。これらの研究に使用されているア  
ンケートは、田中 [2008] については、想定される回答者として「各団体において、行政評価制度の導入・  
運用面で主導的な役割を果たしている職員（推進部門の長や担当者）」としており、UFJ総合研究所 [2005]  
や松尾 [2009] については、想定される回答者については述べられていない<sup>(2)</sup>。

通常、これまでの行政評価に関するアンケート調査については、行政評価担当部門が回答していることが  
多いと考えられるが、予算編成における行政評価の役割を明らかにするならば、評価担当部署のみならず、  
予算をつかさどる財政担当部署の行政評価に対する認識を明らかにする必要がある。このため、本稿で今回  
活用する「実態調査」は、部局枠予算による組織内の分権と行政評価の関係について明らかにするために、  
財政担当部署に対するアンケートを実施している。

### Ⅲ 実態調査から見る部局枠予算と行政評価制度

#### 1. 調査の対象と実施方法

調査の対象：自治体の規模等を考慮し、都道府県（47）・政令指定都市（17）・中核市（39）の行政評価担  
当部署及び財政担当部署（アンケート調査票の回答・記入については、各担当部署の担当課長もしくは担当  
係長に依頼）

実施期間：平成20年7月12日（土）～8月31日（日）

配布回収：郵送により調査票を配布回収（随時メールで督促を行う）

調査名称：行政評価の運用実態に関するアンケート調査

実施主体：大阪市立大学自治体評価研究会

（事務局：大阪市立大学大学院創造都市研究科北原研究室）

#### 2. 回収状況

アンケート回収状況は次のとおりである。なお、実態調査は都道府県・政令指定都市・中核市に対して実  
施しているが、本稿では都道府県及び政令指定都市の情勢について明らかにすることとしているため、ア  
ンケートデータについては、都道府県及び政令指定都市分のみ記述する。

表1 回答状況

部 署	区分	対象数	回収数	回収率
行政評価担当部署	都道府県	47	41	87.2%
	政令指定都市	17	12	70.6%
財政担当部署	都道府県	47	36	76.6%
	政令指定都市	17	10	58.8%

（出所）筆者作成

## 3. 調査結果

## (1) 行政評価の活用状況【財政担当部署への調査】

## ①都道府県

表2

	1. 直接反映している		2. 参考資料としている		3. 活用していない		4. 不明		無回答		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①予算要求や査定	7	19.4%	28	77.8%	1	2.8%	0	0.0%	0	0.0%	36
②定員管理要求や査定	0	0.0%	12	33.3%	11	30.6%	7	19.4%	6	16.7%	36
③次年度重点施策・方針の査定	3	8.3%	21	58.3%	3	8.3%	4	11.1%	5	13.9%	36
④事務事業の見直し	9	25.0%	22	61.1%	0	0.0%	3	8.3%	2	5.6%	36
⑤総合計画等の進行管理	13	36.1%	8	22.2%	5	13.9%	4	11.1%	6	16.7%	36
⑥トップの政策の達成を図るツール	6	16.7%	14	38.9%	4	11.1%	7	19.4%	5	13.9%	36
⑦その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	36	100.0%	36

(出所) 筆者作成

## ②政令指定都市

表3

	1. 直接反映している		2. 参考資料としている		3. 活用していない		4. 不明		無回答		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①予算要求や査定	4	40.0%	4	40.0%	1	10.0%	0	0.0%	1	10.0%	10
②定員管理要求や査定	0	0.0%	3	30.0%	3	30.0%	0	0.0%	4	40.0%	10
③次年度重点施策・方針の査定	1	10.0%	3	30.0%	3	30.0%	0	0.0%	3	30.0%	10
④事務事業の見直し	2	20.0%	4	40.0%	1	10.0%	0	0.0%	3	30.0%	10
⑤総合計画等の進行管理	1	10.0%	1	10.0%	4	40.0%	0	0.0%	4	40.0%	10
⑥トップの政策の達成を図るツール	0	0.0%	1	10.0%	5	50.0%	0	0.0%	4	40.0%	10
⑦その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	10	100.0%	10

(出所) 筆者作成

行政評価の活用方法については、「1 直接反映している」及び「2 参考資料としている」を加えると、都道府県、政令指定都市どちらも、「予算要求や査定」で活用している割合が最も高くなっている（都道府県97.2%、政令指定都市80.0%）。

## (2) 予算編成の各段階における行政評価の重要度【財政担当部署への調査】

## ①都道府県

表4

	1. 重要である		2. かなり重要である		3. どちらとも言えない		4. あまり重要ではない		5. 活用していない		無回答		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①部局での予算要求作成時	12	33.3%	14	38.9%	7	19.4%	1	2.8%	1	2.8%	1	2.8%	36
②財政部門での査定時	12	33.3%	11	30.6%	9	25.0%	1	2.8%	3	8.3%	0	0.0%	36
③最終決定時	11	30.6%	9	25.0%	10	27.8%	1	2.8%	4	11.1%	1	2.8%	36

(出所) 筆者作成

## ②政令指定都市

表5

	1. 重要である		2. かなり重要である		3. どちらとも言えない		4. あまり重要ではない		5. 活用していない		無回答		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①部局での予算要求作成時	5	50.0%	1	10.0%	3	30.0%	1	10.0%	0	0.0%	0	0.0%	10
②財政部門での査定時	5	50.0%	1	10.0%	2	20.0%	1	10.0%	1	10.0%	0	0.0%	10
③最終決定時	3	30.0%	1	10.0%	4	40.0%	1	10.0%	1	10.0%	0	0.0%	10

(出所) 筆者作成

予算編成の各段階における行政評価の重要性については、「1 重要である」「2 かなり重要である」を加えると都道府県では「①部局での予算要求作成時」が最も高く（72.2%）、政令指定都市では、「①部局での予算要求作成時」及び「②財政部門での査定時」で同率の高さ（60.0%）となっている。

### （3）部局枠予算の導入状況【財政担当部署への調査】

表 6

	都道府県		政令指定都市	
	回答数	構成比	回答数	構成比
導入済み	20	55.6%	9	90.0%
導入していない	11	30.6%	0	0
導入していたが廃止した※	4	11.1%	1	10.0%
無回答	1	2.8%	0	0%
計	36		10	

（出所）筆者作成

※廃止理由（都道府県4団体中：財政状況の悪化により、予算を統一的に管理せざるを得なくなった2団体、その他2団体（全庁的視点での政策の選択と集中の徹底等、査定方式による議論で事業を精査）、政令指定都市1団体中：財政状況の悪化により、予算を統一的に管理せざるを得なくなった1団体）

部局枠予算の導入状況は、都道府県で55.6%、政令指定都市で90.0%である。また、導入していたが、廃止した団体が都道府県4団体・政令指定都市1団体と、ともに1割程度となっている。廃止理由としては、財政状況の悪化により、予算を統一的に管理せざるを得なくなったとする団体が最も多かった（都道府県4団体中2団体、政令指定都市1団体中1団体）。

### （4）部局枠予算実施団体における予算への行政評価制度の活用状況等

- ① 予算要求や査定への行政評価の活用状況（（1）行政評価の活用状況【財政担当部署への調査】の「予算要求や査定」について部局枠予算実施団体分のみ抽出して再集計を行った。）

表 7

	都道府県		政令指定都市	
	回答数	構成比	回答数	構成比
直接反映している	4	20.0%	3	33.3%
参考資料としている	15	75.0%	4	44.4%
活用していない	1	5.0%	1	11.1%
無回答	0	0.0%	1	11.1%
計	20		9	

（出所）筆者作成

部局枠予算を実施している団体における「予算要求や査定」への活用状況は、「直接反映している」及び「参考資料としている」を加えると、都道府県95.0%、政令指定都市77.7%と、全体における割合（都道府県97.2%、政令指定都市80.0%）とほぼ同じ割合となっている。

- ② 部局枠予算を導入している自治体での予算編成の各段階における行政評価の重要度（「（2）予算編成の各段階における行政評価の重要度【財政担当部署への調査】」を部局枠予算を導入している自治体分を抽出し再集計を行った）

## ア 都道府県

表 8

	1.重要である		2.かなり重要である		3.どちらとも言えない		4.あまり重要ではない		5.活用していない		無回答		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①部局での予算要求作成時	4	20.0%	9	45.0%	4	20.0%	1	5.0%	1	5.0%	1	5.0%	20
②財政部門での査定時	4	20.0%	7	35.0%	6	30.0%	1	5.0%	2	10.0%	0	0.0%	20
③最終決定時	4	20.0%	7	35.0%	5	25.0%	1	5.0%	2	10.0%	1	5.0%	20

(出所) 筆者作成

## イ 政令指定都市

表 9

	1.重要である		2.かなり重要である		3.どちらとも言えない		4.あまり重要ではない		5.活用していない		無回答		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①部局での予算要求作成時	4	44.4%	1	11.1%	3	33.3%	1	11.1%	0	0.0%	0	0.0%	9
②財政部門での査定時	4	44.4%	1	11.1%	2	22.2%	1	11.1%	1	11.1%	0	0.0%	9
③最終決定時	2	22.2%	1	11.1%	4	44.4%	1	11.1%	1	11.1%	0	0.0%	9

(出所) 筆者作成

部局枠予算を実施している団体での予算編成の各段階における行政評価の重要度については、「1 重要である」及び「かなり重要である」を加えると、都道府県では「部局での予算要求作成時」が65.0%と最も高く、政令指定都市では「部局での予算要求作成時」及び「財政部門での査定時」が55.5%となっている。これは、部局枠予算を実施していない団体を含めた全体での割合に比較すると、最も割合が高くなっている段階はほぼ同じであるが、割合はどちらも5%前後低くなっている。

- ③ 各部局への予算枠決定時の行政評価の活用状況 ((2) において部局枠予算を「導入済み」であると回答した自治体について調査)

表 10

	都道府県		政令指定都市	
	回答数	構成比	回答数	構成比
直接反映している	3	15.0%	2	22.2%
参考資料としている	9	45.0%	4	44.4%
活用していない	7	35.0%	3	33.3%
無回答	1	5.0%	0	0.0%
計	20		9	

(出所) 筆者作成

- ④ 部局内での予算配分時の行政評価の活用状況 ((2) において部局枠予算を「導入済み」であると回答した自治体について調査)

表 11

	都道府県		政令指定都市	
	回答数	構成比	回答数	構成比
直接反映している	1	5.0%	3	33.3%
参考資料としている	11	55.0%	4	44.4%
活用していない	5	25.0%	2	22.2%
無回答	3	15.0%	0	0.0%
計	20		9	

(出所) 筆者作成



部局枠予算への行政評価の活用状況は、「直接反映している」及び「参考資料としている」を加えると、各部局への予算枠決定時においては都道府県70.0%、政令指定都市、66.6%であり、部局内での予算配分時においては都道府県60.0%、政令指定都市77.7%となっている。

#### 4. 実態調査結果まとめ

##### (1) 行政評価の活用状況

財政担当部署における行政評価の活用方法としては、「予算要求や査定」への活用を行っている割合が「直接反映している」及び「参考資料としている」を合わせると都道府県97.2%、政令指定都市が80.0%と高い割合となっている。しかしながら、その割合は、特に都道府県において「参考資料としている」とする割合が77.8%と圧倒的に多い。前述の総務省調査（総務省 [2010]）では、「予算要求や査定」への活用については「直接反映している」が37.0%、「参考資料としている」が58.7%となっている。また、政令指定都市について述べると、総務省調査では「予算要求や査定」への活用が「直接反映している」（44.4%）、「参考資料としている」（55.6%）の計が100%であったが、財政担当部署への調査結果では総務省調査結果よりも2割低くなっている。このことから、財政担当部署における行政評価制度重要性の認識は、比較的低いものであると考えられる。

##### (2) 予算編成の各段階における行政評価の重要性

また、予算編成の各段階における行政評価制度の重要性は、「重要である」及び「かなり重要である」を合わせると、部局での予算要求時が72.2%、財政部門での査定時63.9%、最終決定時55.6%となっており、予算編成における行政評価の重要性が、財政担当部署においてある程度認められていることが窺える。先行研究として述べた田中 [2008] の調査結果では、評価結果の予算策定プロセスにおける活用について、「不可欠」「ある程度重要」「あまり重要ではない」「ほとんど利用されず」「無回答」に分けて集計している。また、地方自治体の区分は、「都道府県」と「市・特別区」としている。田中 [2008] の調査結果と比較が可能であると考えられる都道府県について述べると「不可欠」と「ある程度重要」の計では、「各部門における予算要求作成の段階」が82.9%（不可欠28.6%、ある程度重要54.3%）、「財政部門における予算査定段階」が74.3%（不可欠14.3%、ある程度重要60.0%）、「予算の査定後から最終決定までの段階」が37.1%（不可欠11.4%、ある程度重要25.7%）となっている（田中 [2008] pp.180-181）。先に述べた財政担当部署への調査における「重要である」と「かなり重要である」の計は「部局での予算要求作成時」72.2%、「財政部門での査定時」63.9%、「最終決定時」55.6%であったことを比較すると、最終決定時においては、財政担当部署の方が、行政評価の重要性の認識が18.5%高くなっているが、その他の段階は、重要性の認識が約10%低くなっている。

##### (3) 部局枠予算

予算編成における組織内分権といえる部局枠予算については、都道府県が55.6%、政令指定都市が90.0%「導入済み」と回答している。このことから、半数以上の自治体で、予算編成における組織内分権が進められていると考えられる。しかしながら、部局枠予算の実績／成果の判断材料となるはずの行政評価の活用状況を見ると、部局枠予算査定時においても、部局内での予算編成時においても「参考資料」としての活用である、という割合が最も高くなっている。また、先行研究として述べたUFJ総合研究所 [2005] の調査結果では、都道府県の81.1%、政令指定都市では87.5%で導入済みであるとされており（UFJ総合研究所 [2005] p19）、都道府県では、部局枠予算の実施割合がむしろ減少している。

実態調査の結果などから明らかとなったことは次のとおりである。

○財政担当部署において、予算編成に対する行政評価制度の重要性は、ある程度認識されている。

- 予算編成における組織内分権制度と考えられる「部局枠予算」は都道府県、政令指定都市では半数以上で導入済みであるが、都道府県では導入割合に減少も見られるなど、予算編成における組織内分権はむしろ停滞している。
- 部局枠予算を導入している自治体において、部局枠予算による施策等の妥当性や達成度、成果を評価するために必要なツールであると考えられる行政評価制度の活用は、低い割合にとどまっている。

地方自治体にNPMの広がりとともに導入された行政評価制度は、予算編成の分権化においても、大きな役割を果たすことが期待されていたと考えられる。しかしながら、部局枠予算の導入状況や、部局枠予算への行政評価の活用状況を見ると、必ずしも予算編成の分権化や、それに伴う行政評価の活用が促進されているとはいえない状況である。

次になぜ、NPMの広がりによる予算編成の分権化や、予算編成等に対する行政評価の活用は、期待されたとおりに進まなかったのか、個別の事例を分析することにより、さらに考察する。

#### IV 個別事例の分析

個別事例の分析では、部局枠予算を導入した後に廃止された事例について分析を行うことにより、予算編成の分権化や、それに伴う行政評価の活用について更なる分析を行う。

##### (1) 岩手県

岩手県では2002年度に、政策評価システムの本格的な運用開始に合わせて、政策形成プロジェクト以外の経費について、各部局に部局予算枠を配分し、各部局が主体的に予算編成を行う「政策形成・予算編成システム」が導入された。このシステムの導入時に財政課も規模縮小されている。しかしながら、岩手県では、2008年度の予算編成から、部局予算枠を廃止している。部局予算枠廃止について、達増岩手県知事は、「予算が減っていくときにはかえって分野ごとの予算がどんどんじり貧に陥る中で、選択と集中をしなければならぬ、そういう全体を見て決める予算の枠が少ないままだと、マイナス予算時にはいつまでも全体の見直しができないという弊害が強くなってしまふやり方だと思います。ですから、今回はいわば全体が知事枠のような形にいたしまして、6584億円の全体が少なくなっていく予算の隅々にまで100万円単位、あるいはそれより小さい100万円以下の事業についてもきちんと知事の意味が入っていくようにして、それぞれが決して無駄に使われず、かつ全庁的な意思がそれぞれの事業に乗かっていくようにする、そういう本当の選択と集中というのができたと思います。」(平成20年2月12日の記者会見の記録)と述べており、岩手県の財政状況の悪化が、部局予算枠廃止の主たる原因であることが示されている。

##### (2) 宮城県

宮城県においても、2004年度予算編成から、部局予算枠が採用されていた。宮城県は、岩手県のように部局予算枠制度創設と行政評価制度の直接的な関連付けは行われていなかったようである。宮城県の部局枠は、「県歳出構造改革」の一環として、「各部局が責任を持って事業選択を行うことで柔軟な行政運営ができる」ということから庁内分権化の象徴として導入された制度<sup>(3)</sup>であったが、この部局枠予算も2009年度予算編成からは廃止された。村井宮城県知事は、部局枠予算の効果は認めつつも、部局枠予算の廃止理由として、予算配分の硬直化を招いたこと、担当が自分の所掌事業を廃止することの困難さをあげている<sup>(4)</sup>。

##### (3) 秋田県

秋田県では、2005年2月に「新行財政改革推進プログラム」を策定した。この中で分権型システムの整備への対策の1つとしての、「予算編成における部局の権限と責任の強化」への対応の中で、政策評価につい

て次のとおり述べられている。「社会経済情勢の変化や県民ニーズに的確に対応した施策事業をスピーディかつ効果的に実施するため、施策の現場に最も近い各部局の権限と責任を拡大し、より実情に即して機動的に施策決定できる予算編成システムを確立します。また、部局主体の予算編成に当たり、適切な事業選択の材料判断としている政策評価結果の更なる有効活用を図ります。」(秋田県 [2005] p.56) のように、秋田県は、予算編成の組織内分権を促進していたと考えられる。

しかしながら、「平成20年度当初予算編成方針（平成19年10月22日）」では、「すべての事業について、必要性、緊急性、効率性等の観点を中心にゼロベースからの見直しを行う。このため、予算編成をこれまでの枠配分から1件調整による編成方針に改め、各事業について部局が主体となって見直し（一次見直し）を行うとともに、総務企画部でこれをさらに精査（二次見直し）するものとする」と述べられている。秋田県においても岩手県同様、県の財政状況の悪化により、部局枠予算が廃止されている。

#### （4）まとめ

部局枠予算の廃止事例では、部局枠予算の2つの問題点が指摘することができる。一点目は、部局枠予算の導入がなされても、部局独自の事業展開ができなければ、予算の硬直化を招くということ。二点目は地方自治体の財政状況が悪化すると同時に、部局の独自性が発揮できる余裕もなくなってしまうことである。一点目については、部局の組織としての目標が明確とされていたか等の課題を検証すること等により対応が可能であるとも考えられるが、二点目については、全国的に厳しい経済状況の中、地方自治体の財政状況も今後悪化すると考えられるため、予算編成における組織内分権の促進は、厳しい局面を迎えているのではないかとと思われる。

## V まとめ

アンケート調査と個別事例の分析により、地方自治体の部局枠予算と行政評価制度の現状として、財政担当部署においても、予算編成に対する行政評価の重要性がある程度認識されているものの、予算編成における組織内分権制度と考えられる「部局枠予算」の導入は停滞気味であること。また、部局枠予算を導入した自治体においても、部局枠予算による施策等の妥当性や達成度、成果を評価するために必要なツールである行政評価制度の活用は、低い割合にとどまっていること。さらに、これらの現状を招いた要因として、部局枠予算を活用した部局独自の事業展開がなされなければ、かえって予算の硬直化を招いてしまうことや、地方自治体の財政状況の悪化の中で、部局枠予算を設けるだけの余裕がなくなっていることを述べた。

財政状況が悪化した場合は、組織内分権をするだけの余裕もなくなり、部局枠予算やそれともなう行政評価制度の活用も困難な状況にあるのではないかと考えられる。部局独自の施策展開については、部局枠予算を活かした施策展開が可能となるしくみが必要となるのではないだろうか。次に部局ごとの施策展開を実施している例として佐賀県の事例について述べる。

### （1）佐賀県の総合計画

佐賀県の施策の基本となる総合計画は、「くらしの豊かさが実感できる佐賀県」を「くらしの豊かさを実感できる佐賀県」を築くための4年間（2007年度～2010年度）の取組を示した「佐賀県総合計画2007」である。佐賀県では、佐賀県総合計画2007に掲げる“充”点項目の成果指標や、その達成に向けた4年間の取組を工程表として示している。

さらに、「くらしの豊かさが実感できる佐賀県」を実現するための毎年度の県の重点方針と、各本部<sup>(5)</sup>の基本戦略が定められている。

また、「工程表」の進捗状況について、毎年度“充”点項目の取組実績（実績評価表）として公表している（評価は、項目ごとに定める統括責任課による自己評価である。）。

## (2) 佐賀県の予算編成の状況

佐賀県では様々な権限移譲を促進しており、「各本部が自らの戦略と判断に基づいて自律的に経営を行うため、予算編成や定数配分・職員配置について、各本部への分権を進めています。」(佐賀県HP<sup>(6)</sup>)としている。予算や定数については、総括本部が県の戦略等に基づき、重み付けなどの全体をコントロールした上で各本部に枠配分し、各本部はそれぞれの独自の基本戦略の下での資源配分を行っている。各本部の業績については、工程表の取組状況や基本戦略への対応状況に示されることとなる。

## (3) 佐賀県の評価制度

佐賀県の評価制度は、予算編成作業前に、新規事業と重要継続事業評価に対して実施する「事業評価」と、先に述べた工程表に対する毎年度の実績評価である。

佐賀県での事業評価の対象事業数は、53事業(21年度当初予算分)であり、対象事業の重点化が図れていることがわかる。また、佐賀県の事業評価ではその評価結果が「実施見送り」となった事業については、各本部は予算化できないこととされている。

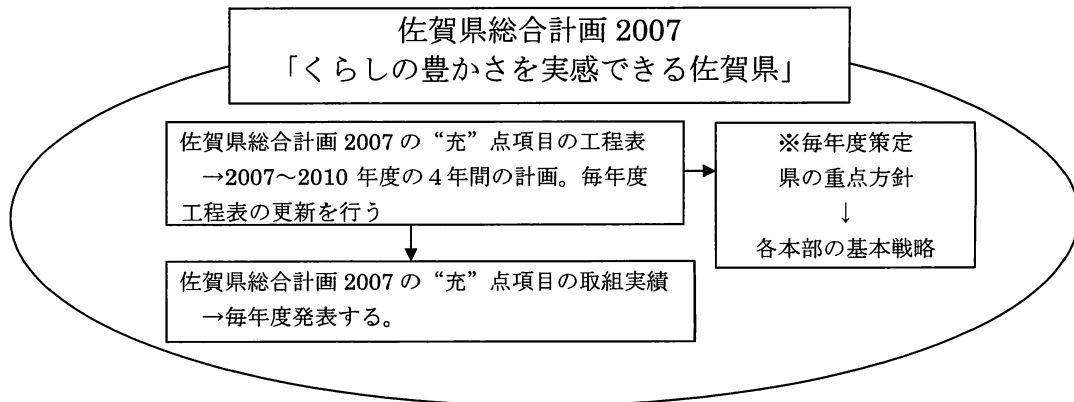


図1 総合計画と工程表等との関連イメージ

(出所) 筆者作成

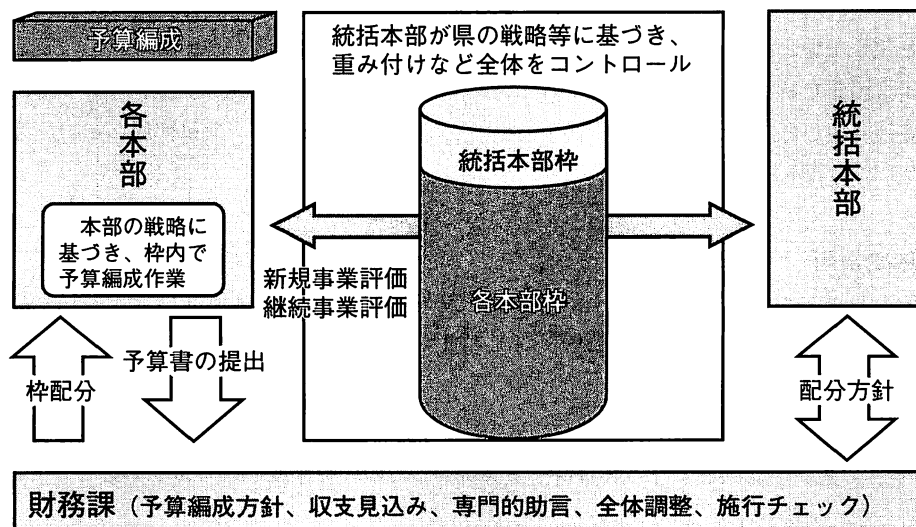


図2 佐賀県の予算編成システム図

(出所) 佐賀県 HP より抜粋

佐賀県事例では、予算のみならず、組織定数等も組織内分権を促進している。また、評価制度も組織内分権に合わせた各本部独自の事業展開が図られるような制度となっている。さらに、総合計画に基づく工程表や毎年度の各本部の基本戦略の策定など、移譲された権限を発揮することのできるシステムが構築されていると考えられる。

つまり、部局枠予算や評価制度だけが先に立ったシステムではなく、組織としての戦略と予算や組織定数の権限移譲がセットとなったシステム構築がなされていると思われるのである。

部局枠予算や行政評価はそれぞれ単独で導入しても効果が上がるものではない。評価や財政の所管部署がそれぞれ別々に取り組むのではなく、組織としての進むべき方針を共有した上で、最も効果が上がる方法を判断し、導入する必要があると考えられる。

#### (注)

- (1) このアンケート調査については、北原鉄也・山村和宏・三牧直美 [2008] 「行政評価の運用に関する実態調査報告―都道府県・大都市アンケート調査―」『季刊経済研究Vol31』にて発表を行っているが、本稿に掲載したデータの内〔表7〕～〔表9〕は、本稿が初出である。
- (2) UFJ総合研究所 [2005] については、調査票に、質問項目ごとに「企画部門でご回答ください」「関係部署へご照会ください」と記載されていることから、各地方自治体の企画部門に対して調査が依頼され、企画部門が調査結果の取りまとめを行ったと考えられる。
- (3) 河北新報2008年4月2日記事。
- (4) 宮城県知事記者会見（平成20年4月2日）では、次のように述べられている。「県庁では平成16年度の予算編成から政策立案官庁への飛躍を目指しまして、部局枠予算を導入いたしました。5年目を迎えたということでもあります。これはそれぞれ部局ごと自分たちで政策のプライオリティー（優先順位）を付けるという目的で導入されました。非常に効果があったと思っております。しかし、一面、問題点も生じてきたということでもあります。二つございまして、一つは予算配分の硬直化を招いてきてしまったということです。社会保障費等一方的に右肩上がり伸びるものを除きますと、ほぼどの部局も予算配分の枠は変わっていません。枠の大きさは変わっていないということございまして、硬直化を招きつつあるということです。
- それから二つ目は、事業総点検を行ったり、あるいは事業総点検のプロジェクトチームを作った点検を行ったり、あるいは包括外部監査の指摘があったり、監査委員の指摘があったりということで、いろいろな形でこのようにした方がいいのではないかということ、みんなで知恵を合わせて衆知を集めて議論検討してきたのですけれども、やはりどうしても一つの事業をスタートいたしますと、その事業をやめるということができない（ということです）。もともとどの事業も必要だからスタートしたわけでありまして、その事業をやめるというのは大変な決断が要ります。それを担当者任せにしておきますと、なかなかやめるといえないということでもあります。
- この財政状況でございますので、そういったことを総合的に勘案いたしまして、この際、一度原点に立ち返りたいと。そして、もう一度、各部局による事業の棚卸しをしっかりとしたいと考えたということでもあります。いろいろな方法があるかと思いますが、私といたしましては、私がトップに立ってしっかりとチェックをしていくということが必要だと考えましたので、この際思い切ってもう一度原点に立ち返るという意味で、今年度限りで部局枠予算はいったん廃止したいということを表明したということでもあります。」
- (5) 佐賀県ではいわゆる管理部門を「統括本部」と位置付け、各部局に当たる組織は「各本部」と位置づけられている。
- (6) アクセス日2009年9月28日。

#### <参考文献>

- 小野達也 [2009] 「業績測定型評価のかんどころ―プログラムのロジックと指標の妥当性―」『評価クォーターリー No.11』。
- 総務省 [2010] 「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成21年10月1日現在）」。
- 大住荘四郎 [2001] 「NPM理論と政策モデル」（白川一郎・（株）富士通総研経済研究所編・著『NPMによる自治体改革』財

団法人経済産業調査会)。

稲沢克祐 [2008]「地方自治体のNPM改革の現状と課題—経営改革と市場化における日英比較から」(村松岐夫編著『公務改革の突破口』東洋経済新報社)。

窪田好男 [1995]『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社。

UFI総合研究所 [2005]「分権型の自治体の行財政運営の改革に関するアンケート調査 調査結果レポート」。

田中啓 [2008]「自治体評価の実像」(村松岐夫編著『公務改革の突破口』東洋経済新報社)。

デビット・オズボーン、テッド・ゲブラー (野村隆監修、高地高司訳) [1995]『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター。

松尾貴巳 [2009]『自治体の業績管理システム』中央経済社。

秋田県 [2005]「新行財政改革推進プログラム」。