



地方公共団体の予算編成における相対的業績評価に関するケース研究：伊丹市の事例

松尾, 貴己

(Citation)

国民経済雑誌, 205(5):53-67

(Issue Date)

2012-05

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81008405>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81008405>



地方公共団体の予算編成における
相対的業績評価に関するケース研究

——伊丹市の事例——

松 尾 貴 巳

国民経済雑誌 第205巻 第5号 抜刷

平成24年5月

地方公共団体の予算編成における 相対的業績評価に関するケース研究

——伊丹市の事例——

松 尾 貴 巳

わが国自治体においても、行政活動の成果を評価し、評価情報を資源配分（予算）に活用することが志向されるようになった。しかし、中央集権的な制度的、包括的評価制度をもたないわが国においては、各自治体が業績管理システムを自主的に構築する必要があり、評価情報を予算に活用するうえで多くの自治体が課題に直面している。本稿では、伊丹市（兵庫県）で導入されている、予算編成目的のための相対的業績評価を取り上げ、評価情報が予算編成に活用されるプロセスを明らかにし、資源配分を検討するための経営管理情報を作成する仕組みを考察している。また、事後評価結果と資源配分上の優先順位、予算増減との関係を定量的に分析し、資源配分を検討するための仕組みの必要性について検討している。

キーワード 業績管理、地方公共団体、NPM、行政評価

1 はじめに

民間企業で導入されてきた経営管理手法を行政組織に適用しようとする NPM（New Public Management）の潮流は、OECD 諸国を中心に、各国の行政組織の管理制度に様々な影響を与えた。行政組織が提供するプログラム（施策）やこれを構成するプロジェクト（事務事業）について、成果指向の業績評価を行い、その情報を予算編成過程における資源配分の意思決定に活用しようとする取り組みはそのうちのひとつである。しかし、わが国では、効果的な取り組みが行われているとはいえない状況である。とくに、地方公共団体（以下「自治体」という）においては、行政評価システムが広く普及したが、予算編成への意思決定に十分活用されていない。

業績管理情報が活用されない理由の一つとして、性質や目的の異なる事業についてその非財務的な目標値や成果を合理的に測定、評価することの難しさをあげることができる。とくに、わが国自治体の場合、施策や事務事業の業績管理に関する制度的、包括的な整備は実施されておらず、個々の自治体の自発的な取り組みに依存している。他方、英国などでは、

これまでCPA（Comprehensive Performance Assessment）のような主体間の相対的業績比較を可能とする中央集権的な評価制度が構築されてきており、評価の妥当性を高めるうえで有意義であると指摘されてきた。

では、英国のような主体間の相対比較が可能となる評価制度がなければ予算編成の意思決定に評価情報を活用することは困難なのであろうか。兵庫県伊丹市では、行政評価情報を予算編成の意思決定に活用するための仕組みとして、2007年から事務事業の相対評価（ランキングシステム）を導入し、大阪府八尾市も同様の仕組みを導入している。当評価システムは、法的な評価制度をもたないわが国において、評価情報を予算編成の意思決定に活用する一つの手法になり得る可能性をもつものである。そこで、本稿では、伊丹市の相対評価システムのメカニズムを明らかにすることで、予算編成に評価情報を活用するうえでの当システムの可能性と課題について検討する。

2 業績管理と相対的評価の意義

1980年代以降、英国やニュージーランドなどのアングロサクソン諸国は、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化、活性化をはかるいわゆるNPMを志向した（大住，1999，p.1）。とくに、1990年代以降は、政府部門の財政状況悪化に伴い、経営効率向上と行政サービス品質維持の両立が各国の中央および地方政府部門における課題となった（Pollitt and Bouckaert, 2011, p.7）。効率化とサービス品質の維持を意思決定に反映させる仕組みとして、業績管理に関しては、成果に基づく統制（Hood, 1995）や、財務、非財務指標に基づくアウトプット、アウトカムの測定、ベンチマーキングによる業績管理の概念が示され、成果志向の業績管理を通じて、資源配分をより効果的に実施することが志向された。これはOECD諸国に見られる一般的な傾向であるとされるが、取り組みは多様である。国レベルの取り組みにおいては、韓国のように評価に基づいて達成度の低いプログラムを直接的に減らす取り組みから、ノルウェーのように、予算編成におけるプログラムの企画において当初の計画に対する非財務的な成果に関する情報を参考にする程度の取り組みなど多様である（OECD, 2007, pp.39-55）。自治体においても、英国のように制度的、包括的な業績管理制度に基づいて自治体のパフォーマンス（業績）の向上を積極的に促してきた国があるのに対して、わが国のように、自治体における業績管理についての制度的整備は行わず、もっぱら各自治体の自主的な取り組みに依存してきた国もある。

そもそも、行政活動の成果を定義し定量的に測定することは難しく（Lapsley, 1999; Kelly, 2002; Poister, 2003, pp.92-100; Cole and Parston, 2006, pp.43-59; 中井, 2005, p.184; 山田, 2006, pp.21-23）、また、合理的な目標値を設定することや、インプットと成果の関係

を合理的に示すことが困難であることが指摘されてきた (Flynn, 1986, p. 397; Poister, 2003, p. 19; 大住, 2002, pp. 55-56; 山口, 2008, p. 83 など)。そこで, 同様のサービスに関する成果を横並びで比較できる相対的業績管理の有用性が指摘された。すなわち, 自治体間の相対的な業績が示されることで, 各自治体は自らの業績を他自治体との対比において評価でき, 学習がうながされ, 効率性や有効性の向上につながり, また住民に対する説明責任も高まるというようなメリットである (Siverbo and Johansson, 2006, pp. 274-275; 兼村, 2005, p. 130; 自治省行政局, 2000, p. 107 など)。

主体間の業績比較を可能とする制度的, 包括的な業績管理制度を導入してきた英国では, 経済的, 効率的かつ有効な手段を用いて自治体が継続的に改善することで質の高い業務を提供することを義務づけるため, 「1999年地方自治法」においてベストバリュー業績指標 (Best Value Performance Indicators: BVPIs) が導入された。2002年からは CPA (Comprehensive Performance Assessment) が導入され, 自治体の相対比較が容易になり, 各自治体は自分の自治体の目標値, 実績値と共に, 全体との平均や上位25%の平均値が示されることで, 自分の自治体の業績指標を相対化して評価することができるようになった。CPA は自治体がいかにふるまうかについて一定の影響を与え, 従来は自治体の業績に関心を示さなかった住民が関心を抱くようになったとされる (石川, 2004, pp. 156-162)。

他方において, このような相対的な評価結果が公表される場合, 自治体は低い評価結果を受け入れることについて消極的になり, 評価結果が誤解や誤用を招くことを恐れる可能性があることが指摘されている (Siverbo and Johansson, 2006, pp. 275-277)。また, 地域ごとの年齢構成や気候などの外的要因の影響を考慮する必要があることや (高寄, 1999, p. 42), 自治体における固有の優先順位が重視されないという課題ももつ。(Boyne et al., 2010, pp. 203-218)。

英国では, 2009年4月からは CPA に代わる新たな評価システムとして, 包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment: CAA) が導入された。これには, 地域の優先事項に基づいて評価を行う地域評価 (area assessment) が含まれており, 地域の視点とのバランスを取ろうとすることがうかがえる (自治体国際化協会, 2011, pp. 99-100)。

3 わが国における取り組み

わが国の自治体の財政状況は, 1990年代以降, 社会保障制度に基づく扶助費等の費用が伸長し続ける中で税収の伸び率が低下したことや, 地方債への依存度が高まったことで, 全体としてフロー, ストック両面において悪化してきた。その結果, 自治体は, 財政規律の確保と行政需要への対応の両立を余儀なくされるようになり, 経営管理面においては, 業績評価に基づく事業の休廃止や統合化, 資源配分の重点化を志向した中長期計画の策定とその実現

のための管理会計システムの構築が求められるようになってきた。

自治体全体の財政状態の健全性については、財政力指数や経常収支比率などの各種財政指標により統一的に測定、評価されるようになった。他方、実施事業レベルに関しては、2000年以降、各自治体は、国などの推進もあって、総合計画の体系にそって実施事業等を整理し、その業績を管理するいわゆる行政評価システムの導入を積極的に進めた（松尾，2009）。これは、目的や受益者の異なる数百の実施事業（プロジェクト）を財務、非財務指標を使ってその業績を評価し、予算、計画、業務活動などの組織内の経営管理目的に活用しようとしたものである。しかし、行政サービスの成果を財務的指標で統一的に評価することが本来難しいことに加え、わが国では業績評価が制度化されなかったことで、比較可能性が乏しく、合理的な指標選択や目標設定がより難しいものとなり、行政評価を導入、運用するうえでの大きな課題となった（古川・北大路，2001；山本，2001など）。その結果、性質や目的の異なる多くの事業を測定、評価し、評価結果を計画策定や予算編成などの資源配分の意思決定に結びつけることは、必ずしも容易ではない状況が続いている（松尾，2009；2012）。

2008年の松尾（2009）の調査では、導入企業¹⁾の約9割が評価指標の選択や目標値設定における課題に直面し、約6割の自治体が予算編成への反映が難しいと認識している。また、表1の通り、2010年10月に実施された総務省による調査においても、評価指標の設定について79.1%、予算編成の活用については65%の自治体が課題として認識している（総務省，2010）。

表1 行政評価の課題

	都道府県 調査数：47 導入数：46		政令指定都市 調査数：19 導入数：18		中核市 調査数：40 導入数：38		特例市 調査数：41 導入数：41		市区 調査数：709 導入数：554		町村 調査数：941 導入数：280		合計	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
評価指標の設定	36	78.3	18	100	32	84.2	35	85.4	447	80.7	205	73.2	773	79.1
予算編成等への活用	29	63	12	66.7	27	71.1	37	90.2	385	69.5	145	51.8	635	65.0

出所：総務省（2010）をもとに、本稿に関連する課題を抜粋

評価システムから生み出される情報の有用性を高めるため、わが国においてもさまざまな取り組みが実施されてきた。第1は、評価システムにおける指標や測定、評価方法を工夫することによって、評価結果の合理性や妥当性を高めようとするアプローチであり、東京都や横浜市、横須賀市などが独自の方法を検討してきた（松尾，2009）。しかし、このような行政評価システムの機能向上を図ろうとするアプローチは、管理コストをかけた割には期待された情報活用がなされず、いずれも中止となっている。第2は、自治体間の相対的比較を可能とする仕組みを導入しようとするアプローチであり、NIRA（総合研究開発機構）によっ

て設立された「都市行政評価ネットワーク会議」をはじめとして、福井市、茨城県龍ヶ崎市などの取り組みがある。ただし、わが国の場合は制度的、包括的な取り組みではないため、全国的な自治体間比較を行うためには、参加自治体を増やして妥当性を高めることや公表による客観性の確保が課題となっている（松尾，2012）。そして、第3は、計画体系にしたがった事業評価情報を組織業績管理や予算管理の仕組みに組み込むアプローチである。この方法では、行政評価情報は財務会計制度としての予算、決算について、施策、事業別に整理し、その非財務的な目標および成果に関する情報を提供するものと位置付けられており、兵庫県伊丹市や大阪府八尾市の事例をあげることができる。

以下では、伊丹市の例を取り上げ、事業別の業績評価情報がどのように予算編成において利用されているかについて検討する。

4 伊丹市のケース

4.1 市および業績管理システムの概要

伊丹市は、人口197,124人（2012年；平成24年1月1日）、一般会計規模622億円（2011年；平成23年度当初予算）の市である。2001（平成13）年から、各部局で実施されてきた事務事業を総合計画の体系にそって整理し、その事業費と非財務的な成果の測定を行う行政評価に取り組みはじめた。2004（平成16）年度以降は予算への反映に重点をおいた取り組みを行い、2005（平成17）年度には予算管理における細目事業との関連付けることが可能となった。3月に会計年度が終了すると、9月の予算議会に向けた決算手続きが行われるが、財務会計における決算報告に合わせて、行政評価として実施事業別の予算執行額と非財務指標に基づく成果報告が行われるようになった。

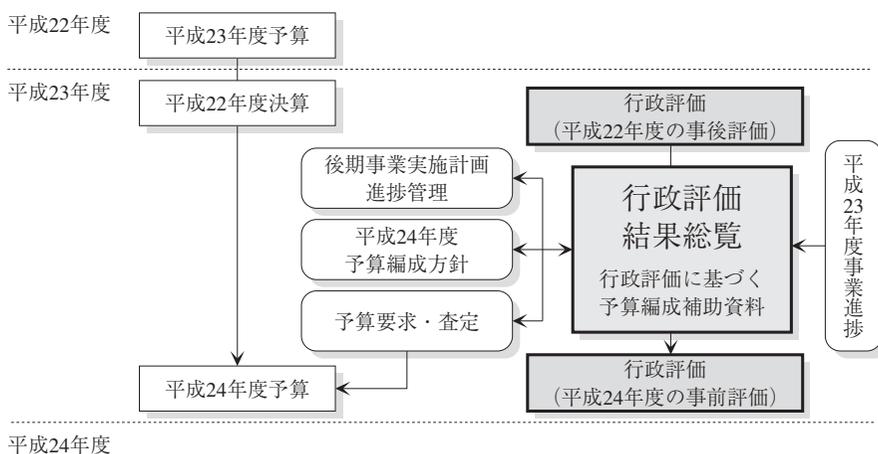
そして、事務事業別の評価結果を次年度の予算編成に活用するための取り組みとして、予算編成過程において、事務事業、施策別の重点化の方向性と成果目標を考慮して資源配分を検討することが志向された。そして、2007（平成19）年度からは、次年度予算を決める年度末の予算議会に合わせ、事務事業、施策別の非財務目標値と概算要求額を開示できるようになった。また、前年度事後評価と次年度評価を関連付けるための管理ツールとして、「行政評価結果総覧」を庁内経営管理用に作成するようになった。2011（平成23）年度においては、2010（平成22）年度に実施された858の事務事業と165施策について事後評価を行い、2012（平成24）年度実施予定の799事務事業と113施策について事前評価を行っている。事後評価を決算の補足資料とし、事前評価を予算の補足資料として開示することで、総合計画、実施計画の観点から予算と決算を評価できる仕組みを構築しており、事業評価のシステムと予算編成がリンクしている例としては、わが国自治体の中で数少ない自治体である。

図1は、予算、決算の財務会計のプロセスと行政評価のプロセスとの関係を見たものであ

る。2011（平成23）年度の場合、財務会計は2010（平成22）年度の決算手続き、事後評価としての行政評価が行われ、9月の決算議会に向けた資料作成が行われている。他方、事業評価結果を2012（平成24）年度の予算編成に使用するため、2010（平成22）年度実施事業に2011（平成23）年度開始事業および2012（平成24）年度事業を加え、予算要求のための優先順位付評価（相対評価）を行い、行政評価結果総覧を作成する。予算編成過程においては、当資料に基づき、市トップ、財政課、政策室、各部局との調整が行われ、事業別の次年度予算が編成される。

「行政評価結果総覧」は部課別の施策、事務事業一覧となっているため、各部局は予算編成方針に基づいて資源配分上の優劣を付け、予算要求、査定の補助資料として使用し予算編成を行う。そして、次年度の予算議会が始まる前に、事前評価としての行政評価資料として取りまとめを行い、議員に配布し議会での参考資料としている。

図1 財務会計と行政評価の関係



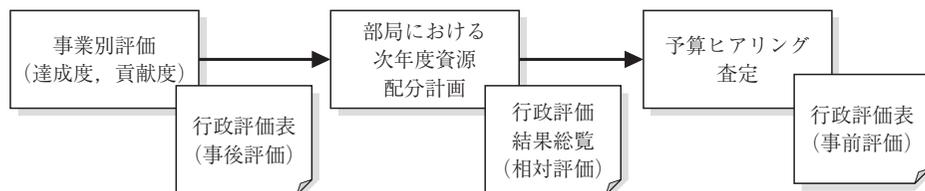
出所：伊丹市資料に基づき筆者作成

4.2 事後評価と相対評価のプロセス

伊丹市における事業別の事後評価から予算策定に至るプロセスは、大きく3つに分けることができる。(1) 達成度、貢献度評価に基づいて事後評価を行うステップ、(2) 部局において施策、事務事業別の資源配分を検討するステップ（事業間の優先順位付け）、(3) 市トップ、財政課、政策室、各部局が調整しながら予算を編成するプロセスである（図2）。

事後評価では、まず第1のステップとして、事務事業に関する決算見込み額と非財務的な成果が記入される。これに基づいて、課長が非財務の成果指標に関する達成度評価を行い、達成度に応じて4段階で評価する。次に、担当課長が事務事業の上位施策に対する一次貢献

図2 事後評価から予算策定に至るプロセス



筆者作成

度評価（４段階）を行い、部長が二次貢献度評価を行い、達成度（25%）、課長評価（25%）、部長評価（50%）の比重で総合評価が行われる。また、施策についても成果に対する非財務指標による達成度評価と総合評価が行われる。

次に第２のステップとして、予算編成過程で予算要求するための優先順位付評価を行い（表２）、その評価結果を「行政評価結果総覧」としてまとめる（表２の右下に施策を構成する事務事業の優先順位が示されている）。各部局では、施策ごとに次年度の事務事業のラインナップを検討し概算見積を行う。そして、次年度優先的に資源配分を行うべき順番を決める。このとき、過年度の達成度、貢献度評価結果は参考にされるが、かならずしも評価の高いものが優先されるわけではない。達成度、貢献度が高く効果的であると評価され優先的に資源を配分すべきと考えられる事業であっても、達成度が高ければ、次年度の投入資源を減らしても良いと考えられる場合がある。また、必要性が認められれば、達成度が低くてもより多くの資源を投入し提供方法を変えるという意思決定もあり得る。

伊丹市が、予算編成のために相対的な優先度評価を行う理由には、達成度、貢献度評価の視点で作成される評価結果だけで資源配分的意思決定はできないとの理由と、性質の異なる複数の事業を予め決められた評価体系で得点化し横並び評価することは難しいため、担当部局の総合的な評価に基づかざるを得ないという理由がある。つまり、予算編成において検討するためには、資源配分の視点で事務事業や施策の重要性を評価する必要があるが、性質の異なる施策、事務事業を統一的な指標で評価することは困難であるため、担当部局の主観的な評価に基づいて資源配分上の優先度を考えようとするものである。

そして第３のステップである予算編成プロセスでは、部局ごとに市トップ、財政課、政策室、担当部局との間で交渉が行われる。市トップの予算編成方針への適合性、部局全体の予算規模、施策レベルでの配分の合理性、施策ごとの事務事業への配分が検討される。伊丹市の場合、予算に関して分権化は進展しておらず、部局の方針に対して市トップ、財政課、政策室が全市的な観点で調整を行うため、予算編成過程においては部局と全体との擦り合わせが行われる。この予算編成過程において、事業別の非財務目標値と予算配分が決定され、その検討結果は、行政評価の事前評価結果報告書として取りまとめられ、予算議会が始まるま

表2 行政評価結果総覧

視点：伊丹の未来を託す「人づくり」を実現

項目：

子どもたちの基礎学力の向上

施策コード	2102	施策名	確かな学力の向上								
評価担当部局	教育委員会学校教育部			関連部局							
施策目標 (目指すべき状態)		一人ひとりの子どもが基礎的な知識や技能に加え、自らの頭で考え、意見や目標を持ち行動できる力、すなわち確かな学力を身につけるとともに「ことば文化都市伊丹」にふさわしい国際化・情報化社会に対応できる優れたコミュニケーション能力を備えた、「未来に向かって大きな夢をふくらませる伊丹っ子」を育むことを目指す。									
成果指標	指標名(単位)		性質	指標の意味・算式等		H17	H18	H19	H20	H21	H22
	①	小学校学習到達度調査・全国学力調査対全国平均値(ポイント)	↑	学習到達度調査・全国学力調査における児童の学習習得状況結果(全国平均値を100に対する数値)		目標	100	100	101	101	101
						実績	96	99	98		
	②	中学校学習到達度調査・全国学力調査対全国平均値(ポイント)	↑	学習到達度調査・全国学力調査における生徒の学習習得状況結果(全国平均値を100に対する数値)		目標	100	100	101	101	101
						実績	101	99	96		
	③	サタデースクールの参加児童生徒数	↑	サタデースクールの参加児童生徒数		目標	300	300	300	300	300
					実績	309	375	342	341		
事後評価結果 (◎・○・△・▲)		H20評価の判断理由				次年度の方向性					
事前評価	⇒	事後評価	学力の向上は、本市における最大の教育課題であり、多くの施策を実施して取り組んでいるところである。それらの施策を検証する上で、学力調査のデータは重要である。			・重点化 ・取組維持 ・縮小 ・その他()					
重点化		◎				(×モ)					
評価結果欄の記号の意味 ◎＝施策目標の達成に向け順調に推移しており、目標達成は十分可能。○＝施策の進捗はほぼ順調であり、目標達成は可能である。 △＝施策の進捗が計画に比べ遅れが見られ、目標達成が予定よりも遅れる可能性がある。▲＝施策の進捗が計画に比べ大幅に遅れており、達成が危ぶまれる状況である。											

施策を構成する事務事業の状況

事務事業名	事業費		活動指標の状況			部局長 貢献度 評価	H20事後 総合評価	事前評価			
	H20決算	H21予算	指標名	H20	達成度評価			優先 順位	方向性	×モ	
「読む・書く・話す・聞く」ことば文化都市伊丹特区推進事業	116,923	96,287	ことば科実施の小学校数(校)	計画	17	●●●●	●●●●	☆☆☆☆	1	②現状維持	
				実績	17						
確かな学力向上推進モデル校事業<H21・学力向上推進モデル校事業に名称変更>	1,059	1,158	事業実施学校数(校)	計画	50	●●●●	●●●○	☆☆☆	11	②現状維持	
				実績	50						
学習到達度及び学習意識調査事業	5,295	5,406	調査実施教科数(教科)	計画	3	●●●●	●●●●	☆☆☆☆	2	②現状維持	
				実績	3						
小学校英語教育支援事業	7,893	7,843	指導補助員配置人数(人)	計画	9	●●●●	●●●○	☆☆☆☆	4	①重点的に 予算配分	
				実績	9						
サタデースクール事業	7,080	7,837	参加児童生徒数(人)	計画	300	●●●●	●●●○	☆☆☆	8	②現状維持	
				実績	341						
子どもサポーター派遣事業	1,731	2,011	サポーター登録者数(人)	計画	30	●●●●	●●●○	☆☆☆	5	②現状維持	
				実績	47						
小中学校自由研究推進事業	1,082	1,062	研究レポート提出件数(件)	計画	70	●●●○	●●●○	☆☆☆	15	②現状維持	
				実績	50						
小中学校社会科副読本	3,010	1,891	配布部数(部)	計画	2,300	●●●●	●●●○	☆☆☆	12	②現状維持	
				実績	2,300						
英語暗唱・スピーチ大会事業	646	712	出場者数(人)	計画	20	●●●●	●●●○	☆☆☆	10	①重点的に 予算配分	
				実績	27						
外国人英語指導助手派遣事業	22,971	23,367	外国人英語指導助手の各中学校への年間派遣日数(日/校)	計画	60	●●●●	●●●●	☆☆☆☆	3	①重点的に 予算配分	
				実績	65						
中学校進路指導委託事業	968	959	各校の進路説明会等参加回数(回)	計画	320	●●●●	●●●○	☆☆☆☆	13	②現状維持	
				実績	327						
中学校進路指導副読本	1,174	1,227	配布部数(部)	計画	5,788	●●●○	●●●○	☆☆☆	14	②現状維持	
				実績	5,691						
伊丹市家庭学習の手引き策定事業	1,620	1,166	家庭学習の手引きの配布数(部)	計画	25,000	●●●●	●●●●	☆☆☆☆	9	②現状維持	
				実績	25,000						
中学校検定チャレンジ事業	—	1,566	伊丹市優良生徒顕彰者の延べ数(人)	計画	—	—	—	評価対象外	6	②現状維持	
				実績	—						
理科おもしろ推進事業	—	9,283	特別講師の派遣回数(回)	計画	—	—	—	評価対象外	7	①重点的に 予算配分	
				実績	—						
				計画							
				実績							
H20事業費合計(千円)		171,451			H21事業費合計(千円)			161,774			

でに議員に配布され予算議会で検討される。

表3は2007年以降、実施されてきた事前評価のワークシートである。基本的に1つの施策について1つのシートが作成されており、施策に関する成果指標と5カ年の目標値、構成事務事業に関する活動指標と計画値、予算における概算要求額が列挙されている。これにより、伊丹市の財務会計上の予算は、施策、事務事業およびその他の予算にすべて展開されている。この事前評価が翌年の決算における事後評価と対比されることで、財務会計上の資源投入額と非財務指標に関する成果を事前事後で対比することが可能であり、資源投入額に対してどのような成果が得られたのかを評価することが可能となっている。

伊丹市では、2007年の導入以降、最初の1、2年は、大きく関心をもたれることはなかったが、議会において徐々に浸透し、現在では予算議会における質疑応答に使用される頻度が高まった。予算議会の補助資料としての役割が高まってきたことから、2012年からは、事前評価の情報を充実させるため、各事務事業の財源項目（国・県の補助金、市債、一般財源など）別に予算の概算要求額を開示する予定である。これにより、伊丹市の行政評価は予算とより密接に関連付けられることになる。

4.3 定量分析課題と対象

以上の通り、伊丹市では事業別事後評価から予算に至るまでに、(1)達成度、貢献度評価に基づいて事後評価を行うステップ、(2)部局において施策、事務事業別の資源配分を検討するステップ（事業間の優先順位付け）、(3)市トップ、財政課、政策室、各部局が調整しながら予算を編成する3つのステップがある。そして、予算編成プロセスでは、達成度、貢献度評価に基づく評価情報をそのまま使用するのではなく、資源配分を検討するための資料に基づいて検討されている。

そこで以下では、事後評価結果と相対評価、予算増減に関連性があるかどうかについて、行政評価、行政評価結果総覧のデータ等を使用してそれらの相関の度合いについて検証を試みたい。行政評価結果と相対評価結果の傾向が同じであれば、達成度、貢献度の高い事業が資源配分の意思決定においても重視されていることになり、改めて相対評価を実施する意義は乏しい可能性がある。逆に相関がなければ、予算編成のための評価は行政評価の視点とは異なる視点で検討されている可能性が高いといえる。また、相対評価結果と予算の増減が同じ傾向であれば、部局の優先順位付けの高い事業が結果としての予算配分においても優先されている可能性が高いと考えることができる。

検討の対象は、2009（平成21）年度に行われた事後評価および事前評価とし、2008年（平成20年度）に実施した事業に関する事後評価データ、2010（平成22）年度実施予定であった事前評価データを使用する。2009年度を分析の中心的な対象とした理由は、次の通りである。

伊丹市では、2010（平成22）年度が第4次総合計画（平成12年～平成22年度）、後期事業実施5カ年計画（平成18年度～22年度）の最終年度にあたるため、2010（平成22）年度を分析対象とすると、事前評価表のデータが、2011（平成23）年度に実施予定の事業に関するデータとなる。2009（平成22）年度を中心とすることで、大きく計画体系の異なる第5次総合計画（平成23年度～平成32年度）に基づく事業が含まれないようにし、比較における妥当性が低下することを避けることができる。2008（平成20）年度の事後評価対象事業は843事業、2010（平成22）年度実施予定だった事業は857事業あったが、このうち、2008年から2010年度3カ年にわたって実施され定量的に比較可能な事業496事業を分析対象とした。分析に使用した変数（データ）の種類と出所、内容は表4の通りである。

表4 分析対象の変数と定義

使用するデータ（出所）	内容
達成度（事後評価表）	非財務指標に関する目標達成度（4段階）
課長評価（事後評価表）	上位施策への貢献度評価（4段階）
部長評価（事後評価表）	上位施策への貢献度評価（4段階）
総合評価（事後評価表）	事業評価の総合評価であり、達成度評価（25%）、課長評価（25%）、部長評価（50%）から構成される
予算増減（事前評価表）	予算増減（減少、変化なし、増加）
次年度方針（事前評価表）	次年度の重点化方針（縮小、継続、充実）、
相対評価（結果総覧）	上位25%、中上位25%、中下位25%、下位25%

4.4 分析結果

分析の結果は、表5の通りである。事業評価の総合評価は、非財務指標の達成度評価と課長および部長の貢献度評価と相関が見られるが、これは、総合評価が達成度評価、貢献度評価で構成されていることと整合している。

総合的な事業評価結果と相対評価、予算増減との間には、ほとんどもしくはまったく相関は見られなかった。相対評価については、分析対象としたいずれの変数についても相関はほぼ見られない。予算増減についても、部局の次年度方針について弱い正の相関が見られるものの、他の変数との間に相関を見ることはできなかった。

以上の分析結果からすれば、事業評価において達成度、貢献度が高いと評価された事業であっても、相対評価において高いランクに位置付けられているとはいえない。また、相対評価において高いランクに位置付けられている事業であっても、予算編成の結果、予算が増加しているともいえない。同様に、達成度、貢献度の高い事業が予算編成において予算増になっているともいえないことがわかった。

表 5 相関分析の結果

		達成度	課長評価	部長評価	総合評価	予算増減	次年度方針	相対評価
達成度	相関係数	1.000	.270**	.320**	.452**	.011	.013	-.019
	有意確率(両側)	.000	.000	.000	.000	.812	.780	.669
	N	496	496	496	496	496	496	496
課長評価	相関係数	.270**	1.000	.682**	.752**	.009	.100*	.158**
	有意確率(両側)	.000	.000	.000	.000	.842	.026	.000
	N	496	496	496	496	496	496	496
部長評価	相関係数	.320**	.682**	1.000	.903**	.034	.035	.191**
	有意確率(両側)	.000	.000	.000	.000	.457	.431	.000
	N	496	496	496	496	496	496	496
総合評価	相関係数	.452**	.752**	.903**	1.000	.023	.038	.183**
	有意確率(両側)	.000	.000	.000	.000	.614	.394	.000
	N	496	496	496	496	496	496	496
予算増減	相関係数	.011	.009	.034	0.23	1.000	.269**	.001
	有意確率(両側)	.812	.842	.457	.614	.000	.000	.982
	N	496	496	496	496	496	496	496
次年度方針	相関係数	.013	.100*	.035	.038	.269**	1.000	.164**
	有意確率(両側)	.780	.026	.431	.394	.000	.000	.000
	N	496	496	496	496	496	496	496
相対評価	相関係数	-.019	.158**	.191**	.183**	.001	.164**	1.000
	有意確率(両側)	.669	.000	.000	.000	.982	.000	.000
	N	496	496	496	496	496	496	496

Spearman の相関係数

** 1 % 水準で有意, * 5 % 水準で有意

記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
達成度	496	1.00	4.00	3.3448	.86462
課長評価	496	1.00	4.00	3.4153	.67337
部長評価	496	1.00	4.00	3.4012	.63748
総合評価	496	1.00	4.00	3.3790	.76110
予算増減	496	1.00	3.00	1.8528	.69086
次年度方針	496	1.00	3.00	2.0302	.33196
相対評価	496	1.00	4.00	2.4335	1.09895
有効なケースの数 (リストごと)	496				

5 ディスカッション

以上の通り、伊丹市では、事業別事後評価から予算に至るまでに、(1) 達成度、貢献度評価に基づく事業別評価、(2) 事業別評価に基づく部局の資源配分の検討(事業間の優先順位付け)、(3) 市トップ、財政課、政策室、各部局間の調整に基づく予算の調製、と大きく3つのステップを経ており、予算編成過程では、事後評価書をそのまま用いるのではなく、予算編成用の資料(総覧)を作成している。

予算編成に使用される総覧は、事後評価結果に基づいて作成されているが、達成度、貢献度評価を必ずしも反映したのではなく、担当部局の総合的評価に委ねられている。担当部

局においてどの施策、事業にどのように資源を配分すべきかを検討し、相対的優先度を明示することは、市全体の目標達成に向けて全市的な観点で資源配分を考える市トップ、財政課、政策室と資源配分上の擦り合わせをするうえで一定の機能を果たしている可能性がある。

他方、事後評価結果がそのまま使用されているわけではない。伊丹市の場合、事後評価結果と順位との間に相関は見られず、達成度、貢献度評価の視点とは異なる観点で優先度が評価されている可能性が高い。これは、評価指標を増やすことや測定、評価精度をさらに高めることができたとしても、事後評価結果をそのまま予算編成の意思決定に使用できない可能性があることを示すものである。事後評価情報に将来情報を取り込むことが本来妥当ではないことを考慮すると、事後的な業績評価の精度を高めることができるとしても、評価結果に基づいてシステムティックに予算配分することは本質的に難しいと言わざるを得ない。その意味では、事後評価結果に基づいて、予算編成に必要な情報を別途作成することが有意義である可能性がある。仮に制度的、包括的な自治体間比較が可能となった場合、達成度や貢献度評価結果の質を高めることができる可能性はあるが、資源配分の意味決定を行うためには、計画の実現に向けて他の事務事業や施策との相対的な関係において資源配分を検討する必要はあると考えられる。

また、伊丹市の場合、優先度評価と予算増減との間にも相関はなかった。これは、部局が高い評価を付けた事業であっても、実際には査定主体である市トップ、財政課、政策室が異なる観点で査定を行い、予算の増額に至らない傾向があることを示すものである。伊丹市のように予算に関して部局への分権化が進んでいない自治体においては、同様の傾向を示す可能性がある。

6 さ い ご に

わが国では、2000年以降NPMに取り組んできたが、事業評価において制度的、包括的な仕組みをもっていない。その結果、同様の事業で横並び評価をすることができず妥当性の低い環境にあるとされる。そして、多くの自治体が評価結果を予算編成などの意思決定に反映できていないとされる。

しかし、施策、事務事業の評価結果を予算編成に活用するためには、予算編成における検討に役立つ情報を提供する仕組みを考えることが重要である。これは、各自治体が構築すべき経営管理システムであり、制度的、包括的な事後評価システムが導入されても必要なものである。業績評価情報を資源配分（予算）の意思決定に活用するという目的からすれば、英国で導入されているような評価制度の導入がすべてを解決してくれるわけではないことを考慮すべきであり、各自治体は、資源配分（予算）の意思決定に役立つ情報を提供する仕組み作りに目を向けるべきである。

注

1) 2007年11月-12月に、全国都道府県、市、特別区計853自治体を対象に実施した行政評価の取り組み状況に関する実態調査。回答自治体は559自治体（65.5%）であり、非回答バイアスは無かった。

参 考 文 献

- Boyne, G., O. James, P. John and N. Petrovsky (2010), "What if Public Management Reform Actually Works?", in Margetts, H., Perri 6, and C. Hood, (eds.), *Paradoxes of Modernization*, Oxford University Press, Oxford, NY.
- Cole, M. and G. Parston (2006), *Unlocking Public Value*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Flynn, N. (1986), "Performance Measurement in Public Sector Services", *Policy and Politics*, 14(3), pp. 389-404.
- Hood, C. (1995), "The "New Public Management" In The 1980s: Variations on a Theme", *Accounting Organizations and Society*, 20(2 & 3), pp. 93-109.
- Kelly, J. M. (2002), "Why We should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important)", *Public Performance & Management Review*, 25(4), pp. 375-380.
- Lapsley, I. (1999), "Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalising Modernity?", *Financial Accountability & Management*, 15(3 & 4), pp. 201-207.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, MA.
- Poister, T. H. (2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, CA, Jossey-Bass.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform — 3rd ed.*, Oxford University Press, Oxford, NY.
- Siverbo, S. and T. Johansson (2006), "Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government", *Financial Accountability & Management*, 22(3), pp. 271-290.
- 石川恵子 (2004) 「英国の地方自治体における業績指標の監査—包括的業績評価 (CPA. Comprehensive Performance Assessment) を手がかりにして—」『会計検査研究』第29号, pp. 157-168.
- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社.
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント』日本評論社.
- 兼村高文 (2005) 「実践的行政評価のための取組み 第1回」『地方財務』第609号, pp. 129-141.
- 自治省行政局 (2000) 『地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方』自治省.
- 自治体国際化協会 (2011) 『英国の地方自治 概要版 2011改訂版』財団法人自治体国際化協会.
- 総務省 (2010) 『地方公共団体における行政評価の取組状況』総務省.
- 高寄昇三 (1999) 『自治体の行政評価システム』学陽書房.
- 中井達 (2005) 『政策評価—費用便益分析から包絡分析法まで—』ミネルヴァ書房.
- 古川俊一・北大路信郷 (2001) 『〈新版〉公共部門評価の理論と実際』日本加除出版.
- 松尾貴巳 (2009) 『自治体の業績管理システム』中央経済社.
- 松尾貴巳 (2012) 「地方公共団体における行政評価システムの課題と方向性について」『産業経理』第71巻, 第4号, pp. 72-89.

山口直也（2008）「地方公共団体における行政評価の機能とシステム・デザイン」『会計検査研究』第38号，pp. 75-85.

山田治徳（2006）「なぜ指標なのか—行政評価の実効性向上のために「比較—改善」サイクルの活用を—」『会計検査研究』第34号，pp. 17-32.

山本清（2001）『政府会計の改革』中央経済社.