

自治体ガバナンス評価の手法とねらい

- 関西社会経済研究所における自治体評価 -

小 西 砂千夫

1. 自治体ランキングの効用と副作用

自治体には、競争原理が働かないことで、何もしなければ一種の内部非効率が生じる要因があるとされる。いわゆるお役所仕事に陥る。そこで何らかの尺度で自治体を評価し、できれば自治体間に順位付けをしてその順位を競う環境を作り出すことによって、自治体の内部努力を促そうという動きが近年多くなっている。なお、自治体評価という場合には、政策評価や事務事業評価などのいわゆる行政評価や監査制度による評価と、外部機関による自治体間比較をめざしたランキングに大別できる。前者は基本的に個別の自治体内における政策等についての評価であり、後者は自治体間の違いを客観指標で比較しようとするものである。本稿でとりあげる(財)関西社会経済研究所における評価は、後者に属するものである。

これまでも住みやすさ、住民サービスの充実度(あるいは住民満足度)、介護福祉などの福祉サービスの充実度、財政力や環境問題への対応度などさまざまなランキングが試みられてきた。そのなかでも、情報公開度のランキングなどは、社会的注目度も高く、そうした動きが現実に情報公開を促し、自治体の透明度を高めただけでなく、自治体の意思決定プロセスが外部から伺えるようになったことで、意思決定への住民参加の途を広げたという効果もある。

その一方ではたしてそのようなランキングが、どれほど現場に好影響をもたらしているのか、ランキングを上げることを目的に行動を変えようとする自治体が本当にあるのかという声がある。だが、ランキングの結果は議会の一般質問

に取り上げられることなどを通じて、善し悪しは別とすれば、少なくとも影響力はあるといえる。

地方分権改革推進会議のホームページには、西室会長のメッセージ(2004年3月28日)として、岩手県の自治体でヒアリングした成果として「午後から訪問した滝沢村役場では、柳村村長から、「自治体ランキング時代」に備えた行政経営改革の取組として、行政組織を経営体として変革するPDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクルの導入や組織のフラット化などについてお話を伺いました」という一文が掲げられている。滝沢村は現村長の下で、職員が村長を「社長」と呼んでいるように、意識改革に始まり自治体改革を強く指向しているが、そうした自己改革に熱心な自治体では、ランキング時代に備えることを目標と考えることで、さらに自己改革を進める意識づけにランキングを活用している。

このように、外部機関が自治体ランキングを行う効用は大きいですが、反面で副作用にも十分配慮しなければならない。ランキングを行う際の、評価の視点や評価の手法が適切でなければ、自治体をよい方向に導くとは限らないというリスクがついて回る。またランキングが衆目を引きすぎることで、本来の意図からはずれて、いわゆる数字が一人歩きした状態になって、自治体運営に過度なショックを与える懸念もある。

このように考えていくと、外部機関が自治体を評価する場合には、まずどのような自治体が理想なのかについて、実態に即した明確なイメージを持って、それを正確に記述して公表すると

ともに、理想型と実態との違いはなぜおきるのか、何が理想型の実現を阻んでいるのかについて理解するとともに、漸進的に理想型に近づくための経路についても明示する必要がある、本来的にはあるといえる。そのような姿勢でランキングを試みてこそ、自治体はランキングを参考に自己改革ができる。実態や制度を考慮しない超越的な批判であれば、その評価への社会的共感がたとえ得られたとしても、自治体の改革にはつながりにくい。

本稿で取り上げる関西社会経済研究所の自治体評価では、以上のような観点を踏まえて評価を試みている。関西社会経済研究所は、2003年度に最初の評価を実施したが、2004年度評価にあたって初年度の評価方法と内容を大きく見直している。本稿で取り上げるのは2004年度評価に関してである。2003年度評価では、ガバナンス評価と財政力評価、および厚生分析について行われた。2004年度も基本的にその3つの観点から行うことが予定されているが、本稿で取り扱うのは準備がもっとも進んでいるガバナンス評価についてである。なお、この評価システムについての主査は筆者が務めている。評価作業は、吉田和男京都大学大学院教授ほか文末に示したメンバーで行われ、評価システムの成果物については諸先生の知恵に負うところが大きい。本稿の文責は筆者が負うものである。

2. 自治体経営の意味の変化

関西社会経済研究所が行っている評価のうち本稿で取り上げるガバナンス評価とは、自治体の予算や人事など意思決定に関わるガバナンスにおいて、適切な仕組みのもとで目配りすべき点に配慮できるように、意思決定のプロセス等についての制度設計や制度運営が的確にできているかを評価しようとするものである。自治体の行うサービスの内容や、住民が感じる満足度の評価、行財政運営の結果としての財政の健全化度による評価はこれまでも行われてきたが、自治体を企業と同じような組織と見立てて、組

織運営のあり方について評価しようとしたものは他にあまり類がないと思われる。

自治体経営という言葉は古くから使われてきた。かつては、神戸市の都市経営などが脚光を浴びたように、自治体が企業のように都市開発事業を展開し、それを通じて人口と企業をひきつけ、都市自体の成長を促すという意味で都市経営という言葉が使われたことがある。神戸市の都市開発は少なくともある時期まで、特に地価や人口が右肩上がりの時代には財政負担をもたらすことなく、大きな成果を収めた。しかし、その後の右肩下がり時代になると、むしろ全国各地の開発事業で失敗が相次ぐようになり、住宅供給公社や土地開発公社の破綻や解散が目立つようになってきた。いまやかつての都市開発という言葉自体が負のイメージを伴うものとなっている。

近年、全国各地で改革派と呼ばれる首長が輩出されるようになってきているが、こうした首長が競っているのは役所組織や役所における仕事の仕方、役所と住民との関係の改革であり、そうした動きに対しても自治体経営という言葉が使われるようになってきている。改革派首長が着手してきたことは、例えば、情報公開の徹底であり、事務事業評価などの評価システムの導入であり、バランスシートの導入であり、人事システム・人事評価制度の改革などである。民間的な手法で役所の仕事の仕方を変えるという言い方もできる。こうした動きは、従来からの役所組織に固有の制度や慣習とのあいだで軋轢を起こしつつも、次第に定着してきている。しかしそのなかで、そうした個別の改革テーマをそれぞれ進めるだけでは成果は小さく、トータルでどのような方向性をめざすかの明確な見通しがなければ、改革は徒労に終わるのではないかという声も出てきている。

そこで関西社会経済研究所のガバナンス評価においては、まずあるべき役所組織のガバナンスの姿を明示することで、全体としてどこまでやるべきか、そのなかで個々のシステムと全体

との整合性が取れているか、住民との関係は適切か、議会との関係は適切か、首長のリーダーシップの質に応じたシステムになっているか、システム自体の見直しができるようになっているか、などの観点から評価項目を作成している。そして、トータルとしてあるべき姿を具体的に示すことで、個々の自治体が次にどのような課題があるかを確認できるような制度設計をめざしている。

もっとも現時点で克服できていない課題も多い。まずは、評価にあたっては、個々の自治体について詳細な聞き取りを行い、共通の評価の視点を持った第三者の評価者が評価を進めていくべきであるが、現時点ではアンケート調査によっている。そこでは回答者の考え方によって評価の結果がぶれるので、自治体間比較としては本来は適切ではない。この点がもっとも大きな問題点である。次に、当然ではあるが、自治体経営やガバナンスの理念型について技術的に記述することが困難であり、何が理想かを定義する難しさと同時に、それを文言で正確に表す難しさもあり、これについては持続的な改善を進めて対応していく以外に当面の方策はない。また、首長のリーダーシップの質によってあるべき行政システムの姿が異なることに対して、部分的にしか評価項目に反映できていない。これについても課題として認識している。

ガバナンス評価において、中心は人事システムと予算編成システムである。どちらも役所における意思決定の重要な柱となる。それらがうまく機能してこそ、自治体経営といえるにふさわしい成果が期待である。評価や情報公開はその2つの意思決定を望ましい方向に促す仕組みである。評価項目の設定もこの2つに力点が置かれている。

3. 自治体評価のアプローチ

1) 作成の経緯

本調査は、評価に関する項目や質問の設計などについて、ゼロから設計したものであるが、

筆者としては、「地方財政における行財政システムの評価」（日本財政学会、2000年10月）、『行財政システム改革のあり方に関する検討報告書～より良い行財政システムを求めて～ チェックリスト「行財政システム43の視点」』（関西広域連携協議会、2002年）、『地方財政改革論』（日本経済新聞社、2003年）などで、行財政システムを評価するための評価項目について試論を展開してきた。特に、関西広域連携協議会の報告書については、自己評価のためのシステムとして、あるべき行政システムのあり方を記述し、それを43項目のチェックリストで表している。関西社会経済研究所の評価とアプローチは基本的には共通する考え方に基づくものであるが、自治体間比較をめざした点が異なっている。

関西広域連携協議会では、筆者のアイデアをもとに、主として自治体関係者の意見交換を行って、実態に即した評価尺度を作成しようとした。一方、関西社会経済研究所では、2004年度は「自治体の行政運営に関する自治体の行政運営に関するガバナンス評価のためのアンケート」としているが、質問票の設計と作成にあたっては研究者だけでなく自治体関係者の意見を反映させている。

関西広域連携協議会のチェックリストは主として都道府県を念頭に置いている。関西社会経済研究所のアンケートは都市を対象にしている（全国の10万人以上の市に対して協力を要請した）が、都道府県を対象にしても内容的にはほとんど修正する必要はない（たとえば、外部監査は一般市や特例市では義務づけされていないが、都道府県では義務づけられているなど、質問内容の修正が多少は必要だが、主要な部分は都道府県でもそのまま該当する）。

2) 評価のねらい

評価にあたっては、行財政運営システムの過程を plan-do-see の各局面に分けて、それぞれについて質問項目を設けている。さらにそれに、リーダーシップの質として「トップマネジメン

ト」、システム全体としての透明性を表す「情報公開と住民参加」を加えている。

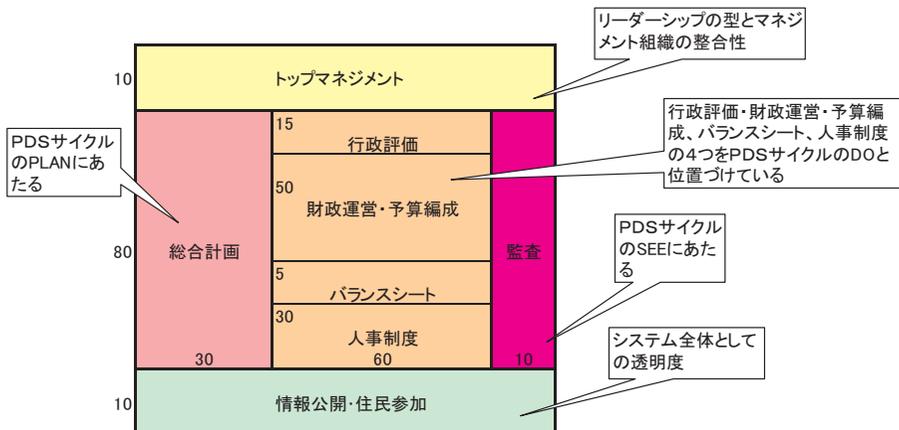
plan-do-seeのうち、plan(計画)は「総合計画」(ただし実施計画などの関連部分を含む)、see(評価)は「監査制度」であり、do(執行)は「行政評価」「財政運営・予算編成」「バランスシート」「人事制度」の4つとしている。ここで「行政評価」をseeではなくdoとしたのは、評価は本来は執行者以外が行うものであり、自己評価を基本とした「行政評価」はdoの一部とみなすという整理によっている。とはいいいながら「行政評価」をseeと考えても、全体の整合性を損なうものではない。

点数配分は図1に示している。大きく「トップマネジメント」「plan-do-seeの過程」「情報公開・住民参加」にわけて、それぞれ10%、80%、10%の点数配分を行っている。さらに「plan-do-seeの過程」は、plan(総合計画)に30%、see(監査)に10%、do(執行)にかかる4項目)に60%としている。執行にかかる4項目は、「行政評価」が15%、「財政運営・予算編成」に50%、「バランスシートによる財務分析」に5%、「人事制度」に30%に付与している。このような点数配分自体には、何か明確な根拠があるというわけではなく、ある種の判断に基づいて付与していくという形になる。点数配分の内容を公開し、評価活動を継続していくなかで、

微調整していくという方法を採用するのがもっとも適当と考えている。

アンケートの質問票では、「アンケートのねらいと目的」として、「このアンケートでは、自治体の行政運営の質の高さを診断することを目的としています。/(中略)/近年、改革派の首長が輩出され、自治体経営という観点でさまざまな工夫が試みられています。そこでは、透明性の高い行政運営、成果主義のマインドの導入、住民とのパートナーシップを進めることなどが重要とされています。そこで本アンケートでは、そうした行政運営のあり方、自治体間を比較しようとするものです。そこで、あるべき行政システムに照らして、どこまで行政システムを改革し、「行政運営の透明性の確保」や「住民への情報提供に取り組んでいるか」などを評価しようとしています。/あるべき行政システムについてのコンセンサスが十分ないなかで、質問項目の作り方が難しい点もありますが、自治体みなさんのご意見を伺った上で、現段階で最善といえるものを作成しました。なにとぞ宜しくご協力を頂き、それぞれの自治体の行政運営の向上に役立てていただきたいと思います。(後略)」と説明した。その趣旨について理解が得られたかどうかは不明だが、自治体経営という意味での自治体の自己改革を促すものとして、評価活動を継続できれば意義があるものと考え

図1 アンケート全体の点数配分



ている。

4. 評価項目ごとのねらい

以下は、8項目の評価項目について、それぞれの考え方を紹介する。項目ごとに現時点でベストパフォーマンスと考えられるものについて、アンケートと選択肢の形で表そうとしたものである。

1) 総合計画

質問票では、総合計画を評価するにあたっての考え方を次のように説明している。少し長いが重要であるので引用する。「総合計画は、市町村の場合には地方自治法で作成が義務づけられており、都道府県も作るのが普通です。本来、住民に身近な行政サービスを持続的、計画的に提供しなければならない自治体にとって、長期的な行政運営の指針として、またまちづくりのビジョンとして総合計画をもつことは重要であると言えます。/その反面で、景気や経済情勢が不安定であり、地方財政制度の改革が進むなかで、長期の動向を正確に予測することは不可能であり、そのなかで現実的な計画を作ることは非常に困難な側面もあります。/そこで、現実的な運用としては、総合計画は総花的な内容にとどめ、財政計画との整合性を敢えてとらない場合もあるように思います。その結果、よく言えば総合計画はいわば行政における「夢」の部分であり、悪く言えば「画餅」として、作っただけに終わるといった側面があります。また、人口予測についても、現実的で達成可能な数字というよりも、単なる理想的な値として、かさ上げされる傾向がかつてはあったように思います。/いま、行革先進自治体のなかには、総合計画の内容を実現させるために、その時々状況に応じて、より現実的な内容にしながら修正を加えて具体化しようとするのが毎年度の予算であるとの認識に立って、総合計画の目的体系に沿った政策評価や総合計画の進捗状況を毎年度公表するところがあります。その一方で、一

部の自治体のように総合計画は敢えて作らず、個別計画で対応しようとするところもあります。本アンケートでは、「より透明性の高い行政運営」や「成果主義の考え方の徹底」「住民への情報公開を通じたパートナーシップの構築」という観点から、前者の考え方の方が優れているとの判断に立って、総合計画の策定や活用についての質問項目を設定しています。/ただし、総合計画の基本構想と基本計画のなかで、全てそれをやりきろうとしているのか、総合計画とはワンクッションあるものの、行政計画としての実施計画のなかでそれをやろうとするのかは、自治体の置かれた状況や、首長や議会のスタンスとも関係があり、どちらもあるところだと思います。/そこで以下では、そうした状況を踏まえ、総合計画ないしは実施計画のなかで、plan-do-seeのサイクルにおけるplanが適切に設定されているかについてお伺いします。/ここでいう「総合計画」とは、特に断りのない限り、基本構想と基本計画を想定しており、実施計画は除きます。総合計画ないしは実施計画という場合には、「総合計画等」と書いておりますので、特にご注意いただくようお願い致します。」

総合計画はいわゆる夢であってもよく、それと現実の財政運営は厳密に対応関係がなくてもよいという考え方は、行政運営ではかつてはむしろ普通の感覚として受け止められきた。しかしながら、行政運営の個々の活動について評価を行うということであれば、それが目標体系のなかで整合性のとれた活動であるのか、その活動のパフォーマンスが自治体全体としての目標の達成に寄与するものであるのかなど、目標との整合性が常に意識される。つまり、目標がなければ評価はできないということになる。そこで、総合計画が目標体系として、執行の指針となる評価の基準となりうるような内容をもっているかが重要なポイントとなる。

質問項目は11あり、事業の優先順位を明示しているか(問1)、職員や住民の間での総合計

画への理解度（問2）、首長の関わり方（問3・4）、財政計画との整合性（問5）、到達目標やベンチマークの設定、進捗管理とそれに対する情報公開（問6・7・8）、人口推計結果の客観性（問10）、策定過程への住民参加（問11）である。なお、具体的な質問内容と各問の点数配分については文末に示している。

また、総合計画については現物による評価を加えている。そのときの尺度は、地区別計画の有無、目標値の計画中での明示、策定プロセスにおける住民啓発活動の有無などである。

2) 行政評価

行政評価は、ここでは言葉の定義として、個々の事務事業の評価を行う事務事業評価と、それ以上の施策や政策のレベルでの施策評価・政策評価を合わせた総体を表すものとして使っている。行政評価は近年たいへん注目を集め、本来は評価なじまないとされてきた行政運営にあえて評価を持ち込むことによって、行政運営からいわゆるお役所仕事を排除し、成果主義の発想を定着させようとしたという意味では画期的なことである。また行政評価は急速に多くの自治体で浸透し、現実には仕事の中に組み込まれており、近年の行政運営の変化を象徴する部分と考えてよい。

ただし、評価はするだけでは意味がなく、行政運営の変化を起こす最初のタイミングで行政評価の導入から入るといふ戦略は大きな意味があるとしても、評価の導入に合わせて、行政運営のルールや考え方をあわせて変えなければ、評価するだけに終わる懸念がある。行政運営においてもっとも重要な部分は、本調査においては、「財政運営・予算編成」と「人事評価」と考えており、図1で示した点数配分でも行政評価よりも、その2つに高い点数を与えている。

そこで行政評価を評価するにあたっては、評価システムの設計のあり方と同時に、計画や予算編成との関係を意識しながら質問項目を作成した。質問票では行政評価についての評価のね

らいを「役所においても成果主義の導入が急務であるとの気運が高まっており、行政評価の取り組みが熱心に行われるようになってきました。財政難の折りから、行政評価を導入すれば無駄な政策や事務事業があぶり出され、歳出の適正化が達成できるという期待感が役所の内外から寄せられる一方で、現実的には相当な困難を伴うことも実務レベルでは相当浸透してきています。むしろ、行政評価システムの導入によって、仕事が増えたのではないかという批判もあります。/ 本来、行政評価は、役所において成果主義の発想を定着させる（たとえば、事業を実施すること自体が目的となることを避ける）ことや、コスト意識を定着させること、あるいは縦割り意識を打破することなど、役所における意識改革をめざす上で重要な施策です。しかし、そのためには行政評価を導入すると同時に、役所における予算の決定から執行、事後的評価に至る仕組みを同時に改革し、行政評価が生きるような環境を整備する必要があります。たとえば、事務事業評価の導入と枠予算の徹底を並行的に実施し、予算編成の手法を変えるなどの工夫をあわせて行って、行政評価の導入を戦略的に行う必要性は高いといえます。事務事業評価などでは、コスト把握の不徹底や総合計画との整合性の欠如などがあれば、せっかくの評価も十分に役立ちません。/ そこで、ここでは、行政評価の狙いが明確になるような形で評価制度の導入が図られているかどうか、にポイントを置いて質問項目を作成しています。」と説明している。

質問項目は13あり、行政評価の実施の有無（問12）、事務事業評価の対象とコスト把握の有無（問13・14）、行政評価と予算・計画との関連性（問15・16）、行政評価のねらいの明確さ（問17）、投資的経費の評価（問18・19）、第三者による評価の導入（問20）、行政評価の情報公開（問21）、行政評価と議会の関係（問22・23）、庁内浸透度（問24）である。

3) 財政運営・予算編成

長期不況による税収の低迷と、地方交付税改革などによって、歳入が右肩下がりになったことで、多くの自治体の財政状況が急激に悪化している。これまで基本的には右肩上がりの基調であった地方財政計画が、平成15・16年度は急激に歳出規模が落ちており、それに伴う地方交付税の減額のペースに自治体はなかなかついていけず、基金の取り崩しで逃げている状態に陥っている。しかしその基金にも限りがあるので、財政再建団体にまもなく転落するという悲鳴があがることになる。

その一方で、地方自治体の財政担当者の実感では、まだまだ切りシロはあるという。全庁的な合意のもとに必要なものだけに歳出項目を絞っていけば、それでも財源が不足するという事はない。しかしながら、組織が縦割りでは意思決定する限りは、全体的なバランスはとれない。財政や企画担当といえども、政策調整が本当にできるわけではない。特に予算編成が、事業担当課（いわゆる原課）と財政課の個別交渉が進められる現状で、庁内的な政策調整をしようとすれば、よほど財政担当に首長が細かく指示をし、首長のレベルですべてをコントロールをしなければならぬ。しかし、そのような能力と知識、また意欲を持った首長がいるとは限らないし、また首長は必ずそうでなければならないわけではない。首長としてもっと違った形でリーダーシップを図ることもあってよい。

そうなると、財政難の時代に対応して全庁的な政策調整を行うためには、予算編成システムの改革を行わなければならないということになる。そこで近年、多くの自治体が積極的に導入を始めたのが、いわゆる枠予算という考え方である。一定の予算枠を部や課の単位に渡して、その範囲で部や課は自らの裁量権で自由に事務事業の貼りつけができるようにすれば、事業担当課は財政課に対して予算要求をめぐる駆け引きでエネルギーを割かなくてもすむ。枠予算があれば、予算規模が小さくなったとしても、組

み替えや執行の手法を変えることで政策効果の維持に努力する余地が大きくなる。そこで、枠予算の導入が検討されることとなる。もっとも、枠予算の配分の際には、枠の決め方に関する技術的問題が大きく、その点について決定的な手法が確立されているわけではない。試行錯誤の段階にある。

この項目では、財政計画の作成と財政指標の目標値の設定の有無（問25・26）、総合計画と財政計画との整合性（問27）、予算における総額管理の方針の有無（問28）、地方債の発行の財政指標の目標値による管理（問29）、予算と評価の関係（seeのplanへのフィードバック：問30）、公共施設などの管理におけるコスト把握の徹底（問31・32）、歳入見積もりを戦略的に行うかどうか（問33・34）、予算編成プロセスの情報公開（問35）、予算執行の弾力化（問36）、総合計画と予算における事業区分の整合性（総合計画の進捗管理のために必要な仕組みとして：問37）、予算編成過程における議会の関与（問38）である。なお、上記の枠配分の徹底は、問28と問36に関連している。

4) バランスシートによる財務分析

自治体の予算・決算へのバランスシートの導入は、かつて熊本県をモデルに検討、試算されたことがあったが、動きとしてはその後は絶えており、また近年になって多くの自治体で導入されることとなった。国によっては、予算は現金主義ながら決算については発生主義で作成する、あるいは予算も決算も現金主義と発生主義の両方で作成するという方法が採られており、少なくとも決算ベースでは現金ベースだけでなく発生ベースでも作成する国は多い。発生主義で作成することによって、現金主義と合わせて、財政活動をさまざまな観点から総覧することはたいへん有効であり、財政情報の開示という点からは、ストックで見たバランスシートとフローで見た行政コスト計算書を作成する意義は大きい。

その反面で、財政運営への活用という点になると、バランスシートはあまり作成されていない。作成しただけで意味があるにとどまらず、さらにその活用に踏みこんでみなければ、本来は望ましいとはいえない。バランスシートの活用について決定的な手法がない。本来的に財政運営に発生主義の考え方を入れるにしても損益計算書ならばともかく、バランスシートでは考えにくい。評価にあたっては思い切って、発生ベースで見た負債総額（またはそこから換金可能な資産を引いた純負債）の分析、あるいはフローの財源を合わせて債務償還能力の分析がされているかどうかについて踏みこんでいる。

質問票の説明のなかでは、債務償還能力の分析の必要性を「いま、債券の格付け機関などが、市中公募されている地方債を中心に格付けを行っています。また、共同発行やミニ公募債などを通じて、政府資金や金融機関引き受けだけでなく、市中引き受けも多くなってきています。そうしたなかで、格付け機関は、債務償還能力を格付けにおける一つの指標と考え始めています。債務償還能力は、公社や公営企業が持っている負債や、債務負担行為を含めた負債総額と、各種基金などの財産、毎年度の償還財源の多寡などから相対的に算定されます。」としたうえで、「一部の自治体では、格付け機関の考え方を活かして、純負債や償還能力を自ら把握して、それを維持・改善することを目標に、地方債の発行をコントロールしようと試みています。そこで、バランスシートの具体的活用として、償還能力の分析の活用の有無などについて質問いたします。」と説明している。

バランスシートの作成の有無（問39）、その公開（問40）、純負債の把握（問41）、債務償還能力の分析の有無（問42）として、質問項目を設定している。

5) 監査制度

評価の時代といわれながらも、監査制度について踏みこんだ改革を進めている自治体はそれ

ほどない。三重県などはいわゆる業務監査を導入しているが、それに続く動きは少ない。評価は、自己評価をベースとする事務事業評価が柱となっている。本来は、監査、特に内部監査では業務監査の分野に踏みこみ、事務事業の執行の仕方、事業執行における目標管理のあり方、計画との整合性など、plan-do-seeシステムの整合性をめぐって踏みこんでいく姿勢が期待されている。しかし自治体の行政運営の慣行のなかでは、監査部門に対して、業務監査を求める姿勢は薄い。

そこで、本調査では、業務監査的な方向に踏みこんでいるかについて尋ねている。外部監査が実施の有無（問43）、内部監査において合规性以外の経済性などの観点で行っているかどうか（問44）、監査結果の執行へのフィードバック（問45）である。また現物評価の基準については文末に示している。

もっともこの点については、質問票の作成段階では、各自治体における監査制度の有効活用程度を質問する項目について十分考えられなかったという反省がある。次年度の調査に向けて、監査制度の充実度を分析する方法について改善を進めていきたい。

6) 人事制度・人事評価

予算制度改革と人事制度改革は両輪であり、政策評価の充実と人事評価の充実は同じような視線で考えていくべきである。予算編成プロセスの改革や政策評価については一定の議論が積み重ねられてきたが、人事制度や人事評価のあり方については、まだ議論は十分に深められていない。この調査ではその観点で、各自治体がどのように踏みこもうとしているかについて分析しようとしている。

本調査に至るまでに、筆者自身の学会報告や、関西広域連携協議会でのチェックリストの作成など、本調査のプロトタイプとなるものがあるが、そのなかでは人事制度や人事評価については、ベストパフォーマンスについて、十分にイ

メージを膨らませることができなかった。本調査ではその点が大きく改善されており、参加メンバーである研究者の協力に負うところが大きい。

質問票の説明では人事システムは財政運営のとの両輪であることを述べた上で、「現実には、自治体において予算と人事配置の整合性をとることや、人事評価における成果主義の導入は容易ではありません。しかし、行政改革に取り組んで実績を上げることと、大きな予算を使って目立つ事業をすることと、どちらが人事評価でプラスに評価されるかによって、役所内の改革への意欲を高める上で大きく変わってきます。もっとも自治体における人事システムについても、国が公務員制度改革に取り組むと同時に、さまざまな先進的取組が一部の自治体からできています。」と説明している。

質問票を作成するにあたって、財政制度のあり方を参考にしながら考えている。人事配置は予算配分と同じことであるから、それが適切に行われているかだけでなく硬直的でなく柔軟性があるかどうか問われる。予算査定のプロセスの透明性などと対比させると人事評価の基準の明確化が必要であり、事業実施目的の明確化に対比させると職制ごとのミッションの明確化などが改革していくべき課題と考えることができる。

そのように考え、人事配置と事務量の整合性(問46)、人事配置の柔軟性(問47)、人事評価の基準の公表(問48)、成果主義の基づく人事評価の導入と目標の設定(問49・50)、職制ごとのミッションの設定(問51・52)、自己評価の導入(問53)、事務分掌等の見直し(問54)、管理職のマネジメント能力の向上にむけての施策の有無(問55)、希望降格制度の有無(問56)、職員提案制度の有無(問57)の質問を設定した。

7) 情報公開・住民参加

情報公開は、自治体経営改革において決定的

に重要な要素である。経営改革は、予算や人事におけるプロセスを公開し、ガラス張りにして、意思決定のプロセスが外部者から確認できるようにすることで、自らの襟を正して公正な判断を行い、成果主義のマインドを定着させ、最終的に plan-do-see のサイクルを完成させることをねらっているため、情報公開はその原動力となる。改革派知事がこぞって情報公開に熱心なのはまさにその点に着目しているからであろう。

情報公開の延長には住民参加の促進がある。地方自治のよさは、住民が直接参加できる余地が深まることでまさに「自治」という感覚を持つることである。住民参加には受け止める側にエネルギーが必要となるが、それは他に代えがたいものである。

さらに、情報公開という場合には、住民だけでなく、住民の代表たる議会に対して行うことが必要である。これは理事者と議会の関係の変化を起こし、ともに考えるという雰囲気を作ることに直結する。理事者が考えていることを議会が承認してくれるだけでいい、できれば無条件で飲み込んでほしいという理事者側の姿勢を変えていく努力があってこそ議会運営に質的な変化が期待できる。

そこで、質問項目では、情報公開請求手続きの住民への情報提供(問58・59)、議会の審議内容の情報公開(問60・61)、行政手続き条例の施行内容(問62)、住民参加条例のガイドライン(問63)、情報公開条例のガイドライン(問64)、まちづくり条例とその効果(問65・66・67)、住民参加の実績(問68)、住民モニター制度(問69)、出前講座等の実施(問70)を尋ねている。自治基本条例や住民参加条例については、文末に示したような基準で現物による評価も試みている。

8) トップマネジメント

行財政システムを経営システムとして改革するときには、トップマネジメントが核であり、重要な要素であることは議論を待たない。ただ

しリーダーシップの質は一様ではなく、それ自体に優劣が決められるわけではない。むしろリーダーシップの質に応じた経営システムにしていく必要がある。集権的意思決定を指向するトップであるなら、それに応じた意思決定のシステムが必要であり、分権的であるならそれに応じたシステムが必要となる。そのかみ合わせが重要となる。その一方で、トップダウンとボトムアップの意思決定が棲み分けられてかみ合わない状態になると、俗に「誰がどこで決めているかわからない」という状態になる。それは避けるべきである。

質問票の説明では、集権的・分権的、トップダウン、ボトムアップの言葉の使い方が若干混乱しており、この点は次年度の調査で修正しなければならない点だが、次のように説明している。「行政システムをあるべき姿に近づけていくときには、トップマネジメントの内容によって、マネジメントの手法は大きく変わってきます。ノトップが明確な意思決定を細部に至るまで行う場合には、組織がその意図を的確にくみ取り、実施していくことにありますので、どちらかといえば、集権的な意思決定のもとで具体的政策を実施していくこととなります。ノその反面で、トップが全体的な方針を明確にするものの、細部については、むしろボトムアップの意思決定を尊重するような場合には全体的な意思決定の分散化を図り、全体が整合的に機能するように行政運営のシステムを組む必要があります。ノどちらのシステムでもマネジメントの能力を高める必要はありますが、そのどちらかによって、手法は大きく異なります。予算の枠配分の徹底や、人事評価システムの多様化などは、後者の分散型システムの場合に重要になります。」としている。その上で、トップマネジメントの内容と、マネジメントとして目指すべき方向性について質問項目を設定している。

トップマネジメントの質（問71）、予算編成における分権型システムの採用（問72）、人事編成における分権型システムの採用（問73）、

首長が職員のマネジメント能力の向上に対する具体的努力をしているか（問74）、首長が政策運営能力の向上をめざした役所の組織改革をめざした行動を起こしているか（問75）である。なお、問71自体は点数には反映されず、問71の結果に対して問72～75まで点数配分を変えている。

5. 今後の課題

本調査そのものは、今後も継続していく性格のものであるので、2004年度調査を踏まえて次年度以降の調査に反映させていくべき点として、いくつかの反省と改善すべきことを最後に列挙する。

- 1) 調査項目のなかで十分にこなれていない、説明が不足、用語が不適切であるために意味が通じない、自治体の行政運営の実態を捉え切れていないなどの理由で、評価そのものが公正に判定できないでない部分がまだいくつかある。この点は、質問票のなかの自由記述欄に記載されている事項と自治体への聞き取りを参考に改善していきたい。
- 2) あるべき自治体運営のベストパフォーマンスをもとに質問のねらいを設定しながら、それを尋ねるだけの質問項目になりきれていないところがある。それは具体的に質問がしにくいことが理由である場合が多いので、質問に対する解説を充実させることで、質問の内容を深める方向で改善していきたい。
- 3) アンケート手法の限界は、最初に触れたようにどうしてもある。それを根本的に解決することは、実施コストが大きいためにできないが、この調査が定着し注目されることで部分的には改善される期待がある。
- 4) アンケートの実施時期が年末から予算編成時期に当たることから、実務担当者には相当大きな負荷をかけてしまっている。その点は早急に改善したい。
- 5) 調査結果の公開において、すべてのシステムは最終的には点数化されるので、その点が

強く意識されすぎて、ベストパフォーマンスを描いてそれに近づく努力を促すという、本調査の趣旨が達成されない懸念がある。結果公開の方法やその際の説明について、最大限の配慮が欠かせないが、この点についても漸進的に改革していくことが必要となる。

なお、本調査の参加メンバーは次の通りである（アイウエオ順）。跡田直澄（慶応大学）、岸秀隆（公認会計士、監査法人トーマツ代表社員）、木村真（大阪大学大学院）、齊藤慎（大阪大学）、坂田雅代（大阪国際大学）、中川幾郎（帝塚山大学）、林宜嗣（関西学院大学）、藤井秀樹（京都大学）、吉田和男（京都大学）、吉田素教（大阪府立大学）の諸氏。財団法人関西社会経済研究所（所長：本間正明（大阪大学））における本調査のスタッフ、武田壽夫、宇都弘道、宮原孝信、阪森一介の諸氏。

質問票

総合計画

問1. 総合計画に基づいて作成される実施計画等においては、今後採択すべき事業の優先順位が示されていますか。

- 1) 優先順位は設定していない。
- 2) 優先順位の設定は検討中。
- 3) 実施計画等の策定段階では優先順位を設定しているが、順位は議会・住民に公開していない。
- 4) 優先順位を示した（公開した）計画となっている。

問2. 総合計画の政策運営の指針が、自治体の職員や住民の間で理解されていますか。

- 1) 総合計画については、一部の職員が仕事をする上で必要に応じて参照するという運用にとどまっている。
- 2) 職員（特に幹部級）が参加し、全庁的な政策運営や予算編成についての意思決定を行う場が設けられており、その場では総合計画の内容を、特に幹部級については知っておく必要があるようになっている。
- 3) 上記の2)に加えて、職員だけでなく住民も、行政運営に参加する上で、総合計画の内容を理解する必要がある。（どのような場合について必

要になっているかを具体的に：)

問3. 総合計画の策定に当たって、首長はどのような関わり方をしていますか。

- 1) 総合計画策定の審議会や委員会に時おり出席する程度で、内容について特に意見は述べないなど、積極的に参画していない。
- 2) 企画課等の総合計画策定担当課など、総合計画の策定担当者と個別に意見交換を行うことで、自らの意思を事務局を通じて明らかにしている。
- 3) 総合計画策定の審議会について所見を述べたり、庁内の総合計画担当以外の部局長などと計画内容について頻繁に意見交換を行い、自らの意思を明らかにしている。

問4. 首長の交代等の事情により、政策目標の優先順位が変更した場合の取り扱いを、総合計画等の運用上あらかじめ想定していますか。

- 1) 計画期間中の見直しは想定していない。
- 2) 新しい首長がその必要を認めたとときに変更する。
- 3) 総合計画等のなかに計画見直しについてのルールが明記してある。

問5. 総合計画等の内容は財政的な裏付けのあるものになっていますか。

- 1) 財政的な裏付けは、総合計画や実施計画策定の段階ではなく、予算編成の段階で検討している。
- 2) 総合計画は財政的な裏付けを行っていないが、財政的な裏付けを持った実施計画を策定している。
- 3) 総合計画と実施計画の双方で財政的な裏付けを行っている。

問6. 総合計画等に政策の数値目標やベンチマーク（到達したい水準を数値目標で示したもの）を設定していますか。

- 1) そのような目標は設定していない。
- 2) 現在、数値目標の設定を検討中。
- 3) 他市の状況などを参考に行政サイドで目標を設定している。
- 4) 行政だけでなく住民も一部で加わる形で目標を設定している。

問7. これらの数値目標などに則して、総合計画等の進捗状況を定期的（毎年、または2～3年毎）に把握していますか。

- 1) 把握していない。
- 2) 新しい総合計画等を策定するときに、前回の総合計画について把握するように努めている。

- 3) 進捗状況は定期的に把握している。
- 4) 進捗状況を定期的に把握し、かつその結果を次の行政運営の改善に活かす仕組みが構築されている。(具体的な仕組み：
 - 1) 2) の場合は、問9へお進みください。

問8. 総合計画等の進捗状況については、議会や住民に積極的に情報提供 (ホームページや冊子等を通じて、中身がわかるようにしているなど) をしていますか。

- 1) 情報提供は行っていない。
- 2) 情報提供を検討中。
- 3) 情報提供は行っている。(具体的な手法：

問9. 総合計画の将来推計人口は客観的な水準 (推計手法) で見積もられていますか。

- 1) 将来推計人口はあくまで参考として掲げられたものであり、それ自体が政策目標であるなど、客観的な予測ではない。
- 2) 将来推計人口は、実施される政策の効果なども折り込み、客観的に予測された見込であって、政治的な観点で上積みされたものではない。

問10. 総合計画等に掲げられたすべての事務事業が、

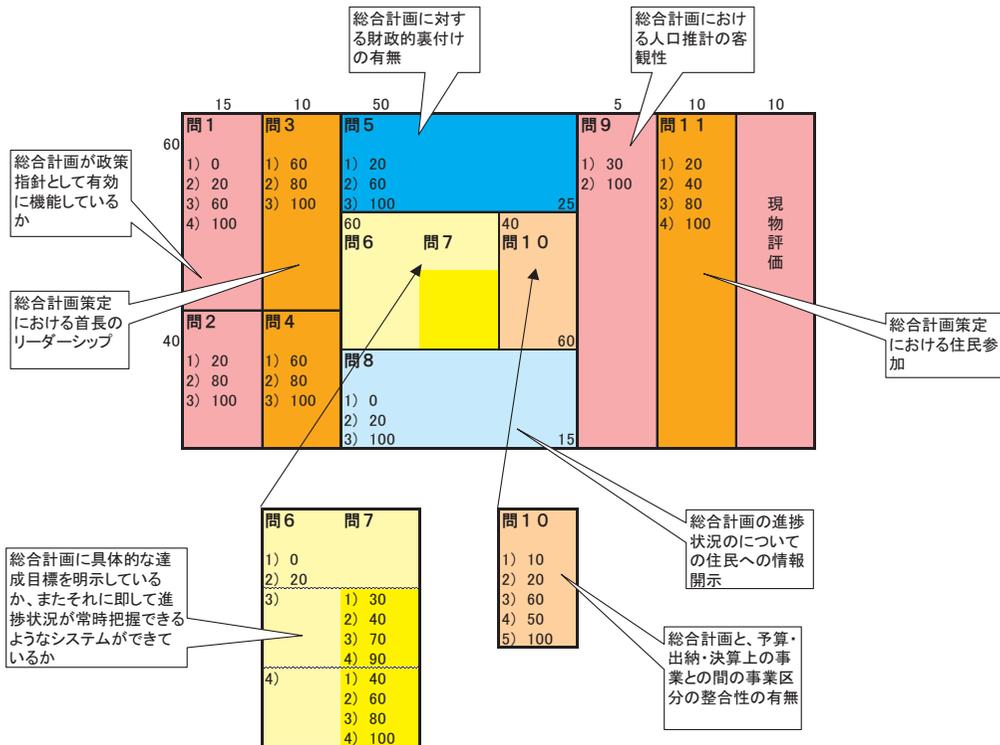
政策 - 施策 - 事業 - 事務事業などの体系で総合計画の目的体系に沿って整理されていますか。

- 1) 体系として整理されていない事務事業が相当部分ある。
- 2) 事務事業の区分はされているが、総合計画等、予算、出納システムなどの場合ごとに事務事業の分類が異なっており、体系の整理や見直しが困難である。
- 3) 事務事業の整理は総合計画等と予算との間ではできているが、出納システムの上ではできていない。
- 4) 事務事業の整理は、予算と出納システムとの間ではできているが、総合計画等との間ではできていない。
- 5) 事務事業の整理は、出納システムにおける事業区分を含めて、総合計画、予算・決算などすべてのレベルで統一された基準により実施されている。

問11. 総合計画の策定に当たって、住民の参加は得られていますか。

- 1) アンケートやインターネットなどで住民の意見を収集している範囲で、直接意見を聞く場は設けていない。

図2 総合計画



自治体ガバナンス評価の手法とねらい

表1 総合計画の現物評価の基準

全市の計画だけではなく、地域ごと（地区ごと）の計画が示されている（政令指定都市では行政区ごとの計画が示されているかどうか）	20
分野別計画が示されている	10
総合計画（実施計画）に目標値が示されている	10
施策体系が明示されている	10
計画の修正について明記している（この項目は総合計画のみ）	10
住民との協働について触れられている	10
財政的な裏付けを持たせることが明記されている	10
委員における公募委員の割合	10
策定プロセスにおけるシンポジウム等の実施	10
市民によるプレーン・ストーミング組織の形成	10
小委員会・専門部会の設置	10
ホームページ上で総合計画（またはその要約版）が公開されている	10

- 2) 住民の意見を直接聞くための公聴会に類するものを開催している。
- 3) 公聴会等の開催に加えて、総合計画策定の委員会等に公募された住民が委員として参加している。
- 4) 3)に加えて、地区ごとのまちづくり計画等を住民参加によって作っている。

までをコストとして含めていますか。

- 1) 職員の人件費も公債費も事業ごとに振り分けておらず、事業コストに含めていない。
- 2) 職員の人件費を事業ごとに振り分けており、事業コストに含めている。
- 3) 職員の人件費と公債費の双方を事業ごとに振り分けており、事業コストに含めている。

行政評価

問12. 行政評価の制度を導入していますか。

- 1) 導入していない。
- 2) 導入を検討中・準備中である。
- 3) 政策評価は行っていないが、事務事業評価の制度を導入している。
- 4) 事務事業評価は行っていないが、政策評価は行っている。
- 5) 事務事業評価や政策評価などを導入している。
 - 1) 2) の場合は、問25へお進みください。
 - 4) の場合には、問15へお進みください。

問15. 行政評価の結果は次年度以降の予算執行や総合計画の見直しに活用していますか。

- 1) 行政評価はその結果を見るだけで、総合計画等（実施計画を含む）の策定や見直し、予算編成にはあまり活用していない。
- 2) 総合計画等（同上）の策定や見直しには活用しているが、予算編成には活用していない。
- 3) 予算編成には活用しているが、総合計画等（同上）の策定や見直しには活用していない。
- 4) 総合計画（同上）の策定と予算編成の双方で有効に活用している。（具体的な活用方法：

問13. 事務事業評価を導入している場合、すべての事業が評価の対象となっていますか。

- 1) 一部の事業のみに限定して導入している。
- 2) 対象としない事業があるが、その基準は明確でない。
- 3) 原則すべてであるが、一定の基準を設けて対象としない事業を限定している。（具体的な基準：
- 4) 例外なく全ての事業を対象としている。

問16. 行政評価の導入を予算編成に活かしていくために、行政評価の導入の後に、予算編成の手続きや手法を変化させましたか。

- 1) 予算編成の手続きや手法は行政評価導入後も変わっていない。
- 2) 事務費や出張費などで枠予算の導入が部分的に進んだ。
- 3) 行政評価によって成果主義の方向に踏み出したのと同時に、予算査定が簡素化され、枠予算が増えて、事業担当課の裁量で予算編成時の事業

問14. 事務事業評価における事業コストには、どこ

費の配分や予算執行における事業費の弾力的組み替えが一定の条件の下でできるようになった。
(具体的な変化：

問17. 行政評価導入の狙いをはっきりさせていますか。

- 1) 職員のコスト意識の喚起などを目的に、まずは評価制度の定着をめざしている段階である。
- 2) 予算編成の手法や人事評価システムの改革をめざすことなど、目的をはっきりさせて行政評価の導入を図っている。
- 3) 上記の2)であり、かつその目的が、全庁的に職員の間で浸透している。

問18. 投資的経費の評価はどのようにしていますか。

- 1) 投資的経費は評価の対象としていない。
- 2) 投資的経費を評価対象にすると検討中。
- 3) 投資的経費については、事前評価は実施せず、事業実施後、評価の対象としている。
- 4) 投資的経費については、事前評価を行い、事業実施の可否について評価結果を活用している。

問19. 投資的経費について事前評価を行っている場合、評価結果をどのように活用していますか。

- 1) 内部啓発には役立つが、現状では事業の継続や見直しの判断材料にはなっていない。

2) どちらかと言えば、事業継続の根拠として活用することが多く、事業の具体的な見直しまでには踏み込めていない。

3) 事業の見直しや中止の判断材料にしている。

問20. 担当部課の自己評価によることの多い行政評価の評価内容に第三者の視点を加えるために、どのようなことをしていますか。

- 1) 自己評価以外の評価は実施していない。
- 2) 自己評価以外の評価を検討中。
- 3) 行政評価担当部局以外の部局も含め、評価の内容を相互に検討しあう場を設けるなど、第二次評価を実施している。
- 4) 役所外部の第三者による評価を実施している。
- 5) 行政評価担当部局の内部での二次評価と、役所外部の第三者による評価の両方を実施している。

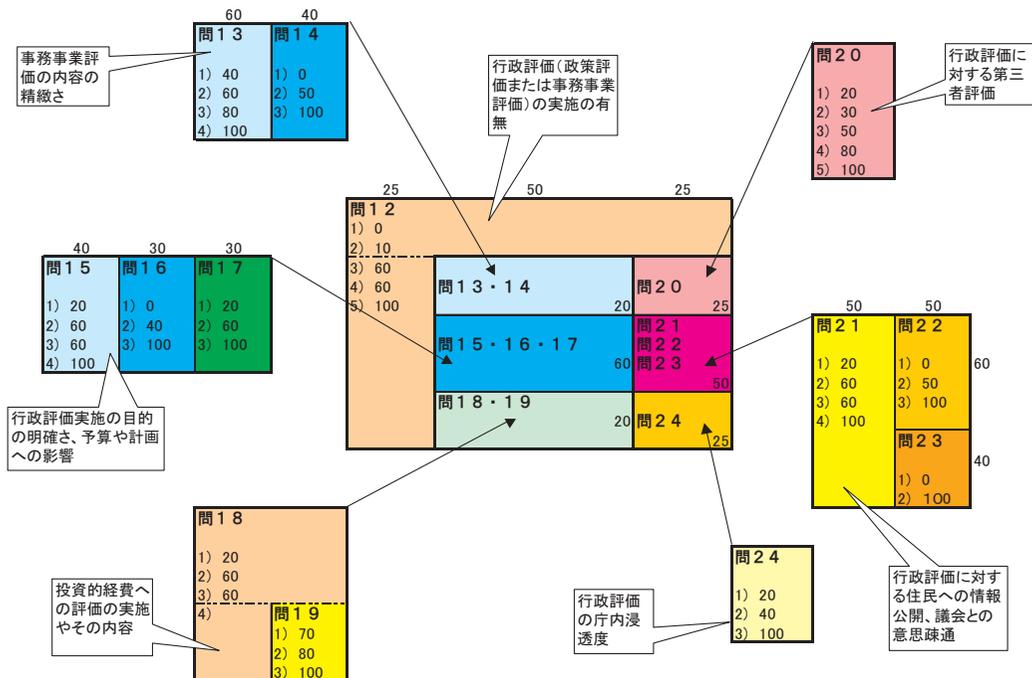
問21. 行政評価の結果や方法については住民に積極的に情報提供していますか。

- 1) 情報提供は積極的には行っていない。
- 2) 情報提供は積極的に行っている。

問22. 行政評価の結果を議会に報告していますか。

- 1) 特にまとまった形では報告していない。
- 2) 報告してはいるが、議会との間でそれについて

図3 行政評価



意思疎通を特には図っていない。

- 3) 議会に対して行政評価の結果が審議資料等として提出され、議会で活用されている。

問23. 行政評価の手法について議会と意見交換をする場を設けていますか。

- 1) 特に設けていない。
2) 議会との間でそのための場を設けている。(具体的な場：

問24. 行政評価の庁内における浸透度はどの程度ですか。

- 1) 評価記入担当者は意識しているが、他の職員はそうでもない。
2) 行政評価の結果について、自分の部局分については職員は意識している。
3) 行政評価の結果について、他の部局分も含めて職員の関心は高い。

財政運営・予算編成

問25. 中長期財政計画を策定していますか。

- 1) 策定していない。
2) 策定を検討中。
3) 策定しているが、庁内のごく一部にしか公表していない。
4) 策定しており、基本的庁内には公表している。
1) 2) の場合は、問28へお進みください。

問26. 中長期財政計画を策定している場合、財政運営の目標や指針(たとえば、経常収支比率や起債制限比率の上限などの目標値、基金残高の目標値など)を明確にしていますか。

- 1) 明確にしていない。
2) 財政担当課内部では明確にしているが、他部局には明示していない。
3) 数値目標までは示していないが、財政運営の指針は明らかにしており、公表もしている。
4) 数値目標を示して明確にしており、公表もしている。

問27. 中長期財政計画には総合計画等との整合性がありますか。

- 1) 総合計画等(実施計画を含む)は参考とするのみで、財政担当課が独自に中長期財政計画を策定している。
2) 総合計画等(同上)と投資的経費で整合性を持つようにしている。
3) 総合計画等(同上)と経常経費を含めて、全ての経費で整合性を持つようにしている。

問28. 予算編成に当たって、政策別の財源配分の方針や具体的な割合が、予算編成の作業が始まる最初の段階で庁内で議論され示されていますか(この場合の政策とは、総合計画等に示されている政策目標を指します)。

- 1) 政策別の財源配分割合は予算編成の結果として決まるのであって、当初の段階でどうすべきかの議論は(財政担当課内を除けば)無く、金額も全庁的には示されない。
2) 政策別の財源配分割合は企画部門と財政部門で議論されるが、その結果は庁内には公表されない。
3) 政策別の財源配分割合は、財政や企画部門以外の幹部職員などを通じて、庁内で政策運営方針として広く意見交換され、その結果をふまえて決定されている。

問29. 予算編成において、地方債の発行可能額の上限を定めるなど、公債残高の管理ができていますか。

- 1) 地方債の発行額の管理はしておらず、毎年度の予算編成過程の結果決まる。
2) 中長期財政計画をもとに発行額のコントロールができています。
3) 中長期財政計画とは別に、プライマリーバランスの確保など、発行額の上限を何らかの手法で定めてコントロールしている。(発行額の上限を定める手法：

問30. 予算編成のプロセスに行政評価や監査報告の結果が積極的に活用されていますか。もし活用されているのであれば、具体的にどのような形ですか。

- 1) 現状では、活用されているとは言えない。
2) 行政評価や監査の結果の活用は予算編成において、参考程度ではあるが活用されている。
3) 行政評価や監査の結果の活用が予算編成の過程に組み込まれている。(具体的な活用方法：

問31. 新年度の予算査定において、公共施設の建設など特定事業に関連して将来発生する経費を見込んで検討していますか。

- 1) 将来の経費を見込んで検討するが、最終的には将来経費より新年度の収支バランスが優先され、収支均衡が保てるならば予算化するなど、将来の経費についてあまり考慮されない。
2) 将来の経費を見込み、将来の財政負担が大きい事業は負担軽減を条件に予算化している。
3) 将来の経費を見込み、将来の財政負担が大きい

事業は予算化を見送っている。

問32. 公共施設の建設事業などの特定事業に関する将来経費と言うときに、その経費とはどの範囲までを想定していますか。

- 1) いわゆる予算ベースでの事業費のみである。
- 2) 事業費に加えて人件費などの管理コストを含んでいる。
- 3) 事業費に加えて人件費などの管理コスト、将来発生する公債費までを含んでいる。

問33. 当初予算の編成に当たっては、歳入の見積もりをどの程度、厳密、中立的に行っていますか。

- 1) 地方債や補助金、交付税などの見積もりをどちらかといえば上方に見積もって当初予算を編成し、秋の補正予算で減額をすることがある。
- 2) 補助金や特別交付税など国の裁量権が働く歳入項目については、当初予算段階では意識的に控えめに算定し、補正予算で実際の交付額にあわせ、上方修正するのが普通である。
- 3) 補助金や交付税などの見積もりにおいても、当初予算段階で可能な限り中立的に見積もり、秋の補正予算等での調整が不要になるように努めている。

問34. 補正予算のための財源について、どの歳入科目でいくら確保しているかを公表していますか。

- 1) 補正予算のための財源は確保していない。
- 2) 確保しているが、財政関連部局以外には公表していない。
- 3) 確保しているが、庁内には了解されている。
- 4) 確保した金額を、議会に対して当初予算の審議の段階で公表している。

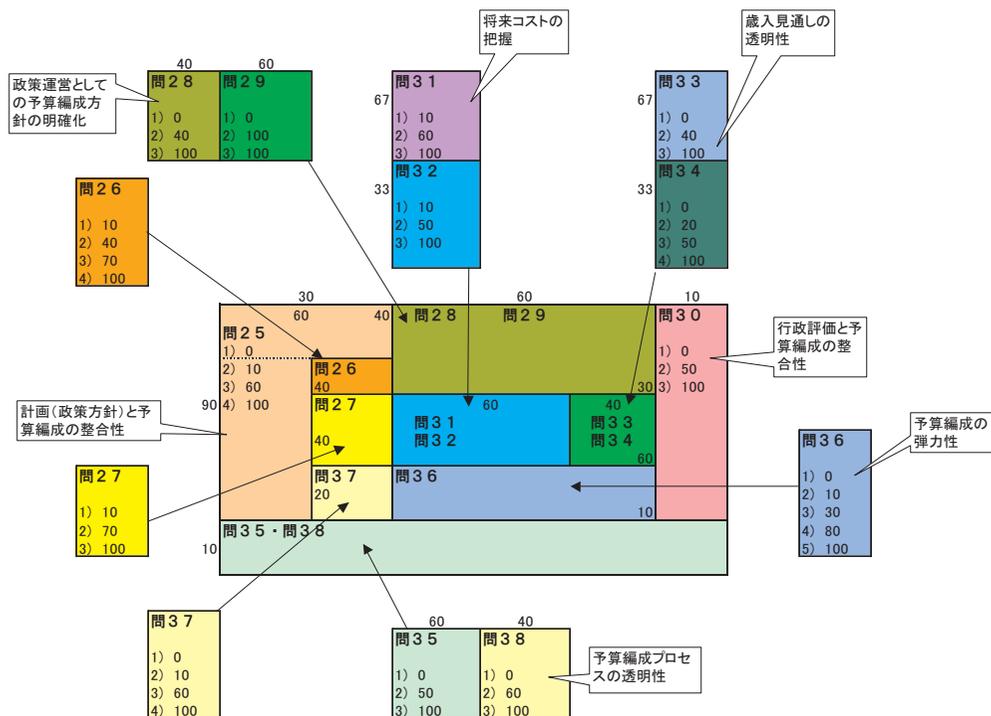
問35. 予算編成の過程は、議会・住民に積極的に情報提供していますか。

- 1) 予算編成の過程については積極的に情報提供していない。
- 2) 予算要求額のみを情報提供している。
- 3) 予算要求額から予算査定理由など、予算編成の過程を詳しく情報提供している。

問36. 予算編成作業に際して、各担当課が必要に応じて予算を組み替えるよう提案ができるなど、弾力的な運用が可能な仕組みになっていますか。

- 1) 予算の組み替えは、旅費、事務費等を含めて一切できない。
- 2) 予算の組み替えは、旅費、事務費等を除けば、担当課としては原則的にできない。
- 3) 旅費、事務費等以外にも、予算の組み替えなど

図4 財政運営・予算編成



- ができるように財務会計規則の変更を検討中。
- 4) 各担当課に事務事業単位で一定の財源を与え、各課は同一事務事業内で自由に予算配分を決定できる。
- 5) 各担当課に総額として一定の財源を与え、その範囲で複数の事務事業への財源配分の組み替えも財政課の了解があれば各課が自由に決定できるようにになっている。

問37. 総合計画の具体的項目と、毎年度の予算で執行される事業との関係が、金額で把握できるようにした予算・決算書が作成していますか。

- 1) 作成していない。
- 2) 作成を検討中。
- 3) 作成しているが、公表はしていない。
- 4) 作成しており、公表もしている。

問38. 予算編成に当たって、事前に議会の意見を聞く場を設けていますか。

- 1) 特に設けていない。
- 2) 会派要求などを受けている。
- 3) 議会の予算委員会などと、予算編成の作業を進めるに先立って意見交換をする場を設けている。(具体的な場：

バランスシートによる財務分析

問39. バランスシートに基づいた財務分析を行い、次年度以降の予算編成に活用していますか。

- 1) 分析していない。
- 2) 分析することを検討中。
- 3) 分析しているが、十分に活用しているとは言え

ない。

4) 分析しており、活用もしている。(具体的な活用方法：

- 1) 2) の場合、問41へお進みください。

問40. これらの財務分析の結果(財務諸表)は、積極的に議会と住民に情報提供していますか。

- 1) 積極的には議会と住民に情報提供していない。
- 2) 数値は議会と住民に情報提供している。
- 3) 数値のみではなく、結果の分析内容もあわせて、議会と住民に情報提供している。

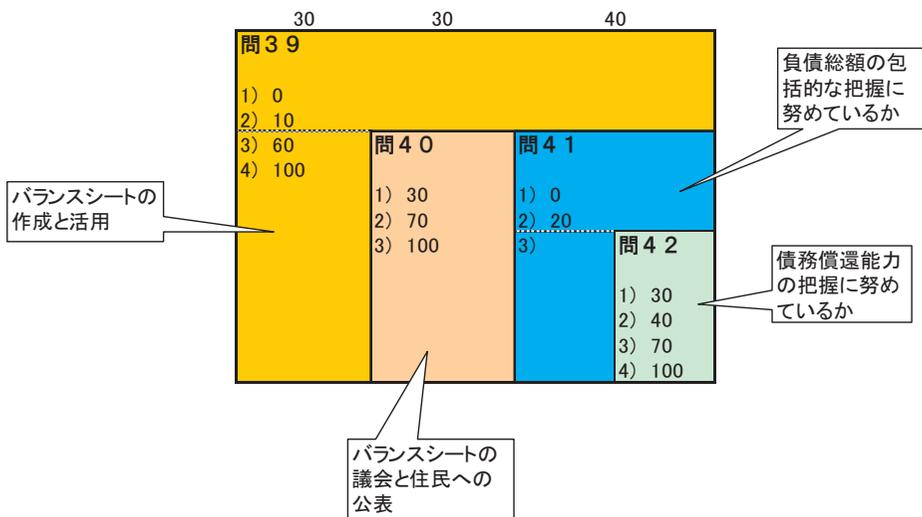
問41. 純負債について把握していますか(「純負債」の考え方としては、地方債残高、債務負担行為、退職給与引当金など負債性のあるものの総額から換金可能な資産を差し引いたもの、などがあります)。

- 1) 把握していない。
- 2) 把握しているが、それを活用していない。
- 3) 把握しており、それを活用し、財政運営の意思決定に活かしている。

問42. 債務償還能力について分析していますか(「債務償還能力」とは、純負債に対して債務償還に充当可能な財源が十分確保できているかどうかによって判定される)。

- 1) 分析していない。
- 2) 分析を検討中。
- 3) 参考データとして数値を計算している。
- 4) 分析しており、財政運営のデータとして活用している。(具体的な活用法：

図5 バランスシート



監査制度

問43. 監査制度について、内部監査だけでなく外部監査を取り入れていますか。

- 1) 外部監査は導入していない。
- 2) 外部監査の導入を検討中。
- 3) 外部監査は地方自治法によって義務化されているので導入している。
- 4) 外部監査は地方自治法によって義務化されていないが導入している。

問44. 内部監査に当たっては、合規性だけでなく、経済性、効率性、有効性などの観点から行われていますか。

- 1) 合規性の観点にとどまりがちである。
- 2) 合規性以外の観点からも一部行っている。
- 3) 経済性、効率性、有効性など観点でも行っている。

問45. 監査結果が行財政システムの改善に反映していますか。そうであれば、そのためにどのような仕組みを作っていますか。

- 1) 改善のために活用する仕組みはない。
- 2) 改善のための仕組みを検討中。

3) 改善のために活用する仕組みはあるが、十分に効果があるとはいえない。

4) 改善のために活用する仕組みが構築され、改善に向けた取り組みが進行している。(具体的な仕組み) :

人事制度・人事評価

問46. 人員配置が事務量の増減と連動するようになっていますか。

- 1) 人員配置は各担当課からの要望をもとに人事部門の内部的な判断で決定している。
- 2) 事務量の増減を1年(または2~3年)ごとに調査し、調査結果に基づいて定員の査定を行うとともに、その結果を庁内に公表している。
- 3) 事務量を1年(または2~3年)ごとにゼロベースから調査し、調査結果に基づいて定員の査定を行うとともに、その結果を庁内に公表している。

問47. 人員配置に柔軟性があり、年度途中の人員配置の変更をしていますか。

- 1) 年度途中での人員配置の変更は原則として実施していない。

図6 監査制度

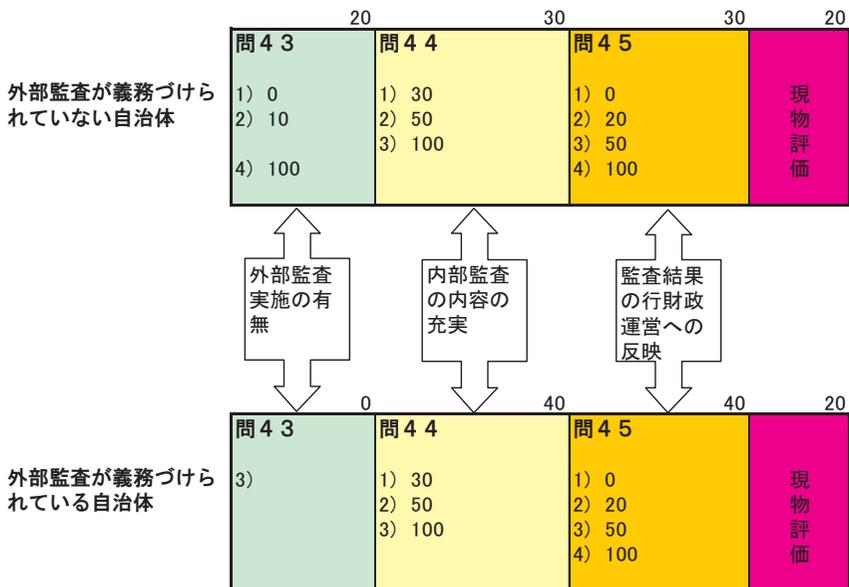


表2 監査結果の現物評価の基準

全体的に記述量が多い	40
合規性の問題だけでなく、行政運営のあり方に踏みこんでいる	40
ホームページ上で一部ないしは全部が公表されている	20

自治体ガバナンス評価の手法とねらい

- 2) 年度途中の事務量の変化に対して、可能な限り柔軟に対応するよう努めている。
- 3) 年度途中でも事務量の変化により、人員配置の変更を行っている。(具体的な変更方法：

問48. 人事評価の基準が職員に公表されていますか。

- 1) 評価の基準が確立されていない。
- 2) 評価基準の確立に着手している。
- 3) 評価の基準は確立されているが、公表されていない。
- 4) 評価の基準が確立されており、公表されている。

問49. 成果主義に基づく人事評価制度を取り入れていますか。

- 1) 成果を評価する仕組みがない。
- 2) 成果を評価する仕組みは導入を検討中。
- 3) 成果を評価する仕組みはあるが、評価結果を本人に公表していない。
- 4) 成果を評価する仕組みが構築されており、評価結果を本人に公表している。
 - 1) 2) の場合は、問51へお進みください。

問50. 問49で3) または4) とお答えになった場合、成果主義に基づく評価尺度が設けられていると思われませんが、その評価尺度は自治体職員のありべき姿を示した目標体系に基づくものとして設定されていますか。

- 1) 目標体系に基づいて設定されている。
- 2) 目標体系に基づいて設定されていない。

問51. 自治体職員としての職務・職責に応じた職制ごとの求められる職員像(あるべき姿：努力目標)が示され、それに照らして評価が行われていますか。

- 1) 努力目標は明示されていない。
- 2) 努力目標は示されているが、職員の評価とは連動していない。
- 3) 努力目標に照らして、管理職などに対して目標管理を実施し、成果をもとに評価している。
- 4) 努力目標に照らして全職員の目標管理が徹底し、成果をもとに評価している。
 - 1) の場合は、問53へお進みください。

問52. 職制ごとの求められる職員像は、具体性がある内容ですか。

- 1) どちらかといえば抽象的で、あまり具体的ではない。
- 2) どちらかといえば具体的で、職制ごとに明らか

に違う内容となっている。

問53. 職員の自己評価をアピールする方策は取り入れられていますか。

- 1) 自己評価は行っていない。
- 2) 自己評価の実施を検討中。
- 3) 自己評価はペーパーで行っているのみで、主として人事担当課が内容を評価している。
- 4) 人事担当課と本人の間で意見交換の場を設けるなど、自己の能力や評価をアピールする方策を取り入れている。(具体的な方策：

問54. 事務分掌や事務処理規則などは、機動的に見直されていますか。

- 1) あまり見直していない。
- 2) 見直してはいないが、現実的に対応している。
- 3) 事務分掌や事務処理規則を見直しつつ、機動的に対応している。

問55. 管理職のマネジメント能力を高めるための施策を講じていますか。

- 1) 特別に講じていない。
- 2) 任用に当たっては、特にマネジメント能力を高めるための施策を講じている。
- 3) 任用時にはではなく、任用されてからそのための施策を講じている。
- 4) 任用時と任用後に持続的に施策を講じている。

問56. 希望降格制度を導入していますか。

- 1) 導入していない。
- 2) 導入を検討中。
- 3) すでに導入しているが、実際の適応例はほとんどない。
- 4) すでに導入しており、適応例もある。

問57. 職員提案制度を導入していますか。

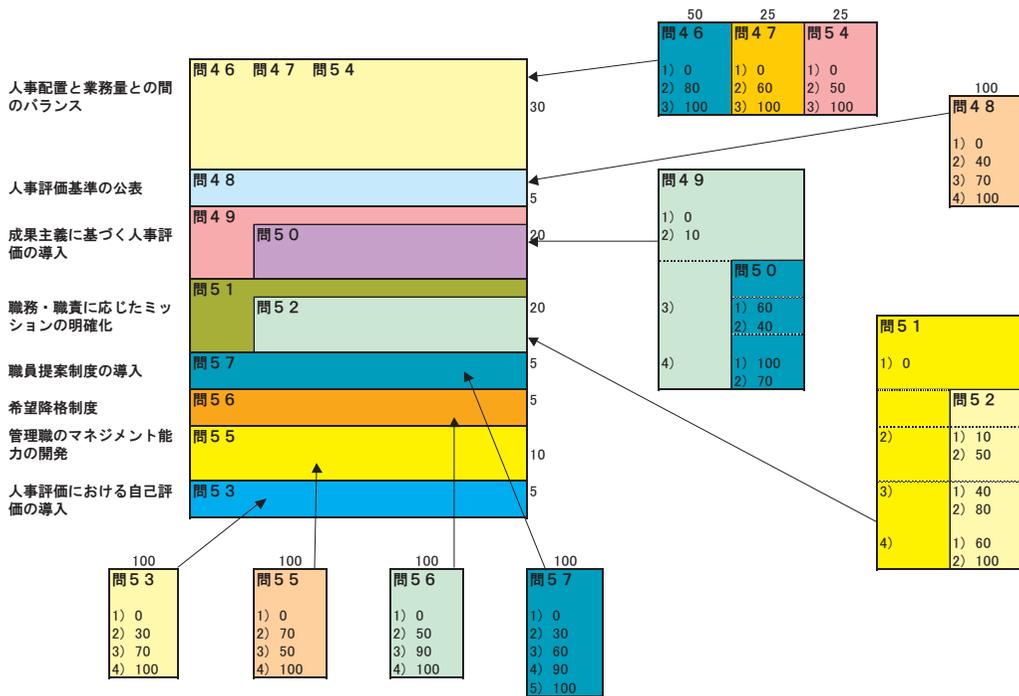
- 1) 導入していない。
- 2) 導入を検討中。
- 3) すでに導入しているが、実際の適応例はほとんどない。
- 4) すでに導入しており、適応例もある。
- 5) すでに導入しており、行政品質管理として積極的に実施している。

情報公開・住民参加

問58. 情報公開請求の手続きについて、住民に積極的かつ継続的に情報提供していますか。

- 1) まったく情報提供していない。
- 2) 過去に何度か情報提供したのみである。

図7 人事制度・人事評価



3) 定期的・継続的に情報提供している。

問59. 非開示項目は制限列挙的の形で示されていますか。

- 1) 非開示項目が明示されておらず、その都度判断している。
- 2) 条例または規則等で制限列挙している。

問60. 議会における審議は全面的に公開していますか。

- 1) 公開していない。
- 2) 議会で検討中。
- 3) 本会議のみ公開している。
- 4) 本会議と委員会を公開している。
- 5) 本会議、委員会、協議会などすべてを公開している。

問61. 議事録は全面的に公開していますか。

- 1) 公開していない。
- 2) 議会で検討中。
- 3) 本会議のもののみ公開している。
- 4) 本会議と委員会のは公開している。
- 5) 本会議、委員会、協議会など全てのものを公開している。

問62. 行政手続条例が制定されている場合、処分基準や標準処理期間などの見直しや公開はどうなっていますか。

- 1) 行政全体を指導監督する担当課のなかで内部的に決められている。
- 2) 各担当課の責任で見直し、公開を行っている。
- 3) 行政全体を指導監督する担当課を決め、その課が責任を持って全課を指導しており、公開は言うまでもなく定期的な見直しもを行っている。

問63. 住民参加条例を制定するなど、住民参加に関するガイドラインを設けていますか。

- 1) 設けている (住民参加条例がある)。
- 2) 条例はないが、それに準じる内規等がある。
- 3) 特に設けていない。

問64. 情報公開条例を制定するなど、情報公開に関するガイドラインを設けていますか。

- 1) 設けている (情報公開条例がある)。
- 2) 条例はないが、それに準じる内規等がある。
- 3) 特に設けていない。

問65. まちづくり条例を制定するなど、まちづくりに関する理念を条例の形で明示していますか。

- 1) 設けている (まちづくり条例がある)。

自治体ガバナンス評価の手法とねらい

- 2) 条例はないが、それに準じるものがある。
- 3) 特に設けていない。
- 3) の場合は、問68へお進みください。

問66. まちづくり条例などによって、具体的に行政運営について役立つことがあったでしょうか。

- 1) 直ちに役立つことはない。
- 2) 行政のあり方について、職員の意識付けにたいへん寄与している。
- 3) 上記の2)に加えて、議会の審議にも影響を及ぼしている。

問67. まちづくり条例などの制定については、議会の意見を取り入れるなど、策定過程で議会の関与がありましたか。

- 1) 条例制定を審議したのみで、特になかった。
- 2) 具体的に意見を聞くなど、策定過程で関与があった。

問68. 次の事柄について住民参加、NPOの参画の実績がありますか。

審議会委員等への住民公募

- [1) ある 2) ない 3) ないが検討中]

行政評価への住民参加

- [1) ある 2) ない 3) ないが検討中]

まちづくりの計画づくり等への住民参加

- [1) ある 2) ない 3) ないが検討中]

予算編成等への住民参加

- [1) ある 2) ない 3) ないが検討中]

人事政策（職員の評価や採用・昇格等）への住民参加

- [1) ある 2) ない 3) ないが検討中]

公共施設等への運営

- [1) ある 2) ない 3) ないが検討中]

問69. 住民の声を詳しく聞くために、住民モニター制度を導入していますか。

- 1) 導入していない。
- 2) 導入を検討中。
- 3) 導入しているが、政策決定にはあまり活用されていない。
- 4) 導入しており、政策決定に具体的に活用もされている。(具体的に：)

問70. 住民に政策の内容を詳しく伝え、住民との間で意見交換をするために、出前講座（住民の集まっている場に、住民の要請に応じて、首長や職員を派遣する仕組み）の制度を導入していますか。

- 1) 導入していない。

図8 情報公開・住民参加

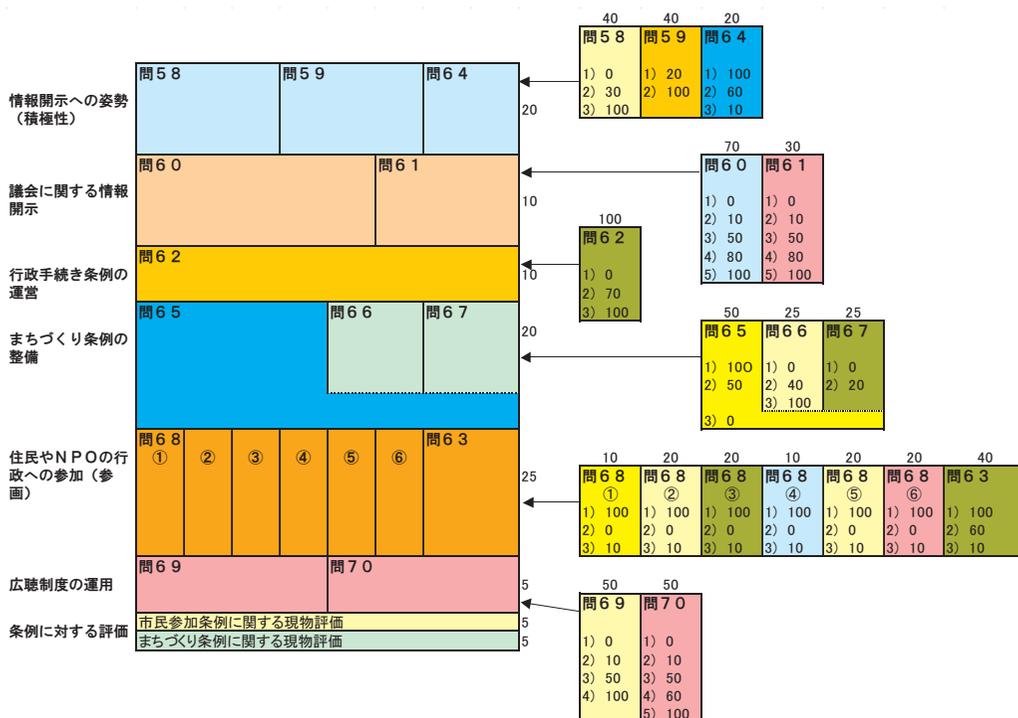


表3 条例に関する現物評価の基準

自治基本条例・まちづくり条例に関する評価ポイント	
	まちづくり・協働の理念が明記されている
	理念に基づいて市民の権利が明記されている
	理念に基づいて市民の義務が明記されている
	理念に基づいて議会の責務が明記されている
	狭域における自治の推進が明記されている
	情報公開の推進、説明責任の徹底に対する規定がある
	環境問題への市民の寄与について規定がある
	文化活動への市民の寄与についての規定がある
	行財政運営のあり方についての規範規定がある
	近隣自治体との連携を促す規定がある
	まちづくり基本条例が他の条例に優先する規定がある
	まちづくり基本条例の期限を切った見直し条項がある
住民参加条例に関する評価ポイント	
	市民参加の理念が謳われている
	市長に市民参加を促す義務があることが明記されている
	市の政策決定についてのパブリックコメントの規定がある
	市の政策形成に関する市民の参加を促している
	市民参加を促す仕組みがある・規定されている
	市における会議・審議会等についての公開義務を明記している
	市における会議・審議会等についての公募委員の参加を促している
	住民投票の規定がある
	住民参加条例の期限を切った見直し条項がある
評点の決定	
1) 複数の条例で同じ項目に1点がついている場合には、1点としてカウントした	
2) 単純加算が0点なら評点は0、1点なら1、2点なら2、3～4点は3、5～6点は4、7点以上は5とした	

- 2) 導入を検討中。
 3) 導入しているが、実施例はあまりない。
 4) 導入しており、実施例も多いが、住民に伝えることが中心で、住民との意見交換にはあまり活用されていない。
 5) 導入しており、実施例も多く、住民に伝えるだけでなく、住民との意見交換に具体的に活用されている。(具体的に：

トップマネジメント

問71. 首長のマネジメントスタイルとしては、次のどれに該当しますか。

- 1) どちらかといえば、トップダウンの意思決定を中心に考える。
 2) どちらかといえば、トップダウンだけでなく、ボトムアップの意思決定を重視する。
 3) 基本的にボトムアップが中心で、トップダウンはあまりない。

問72. 予算編成などのシステムでは、企画や財政な

どの管理部局の意思決定だけでなく、事業担当部局の裁量性を高めることで、分散型のシステムをめざしていますか。

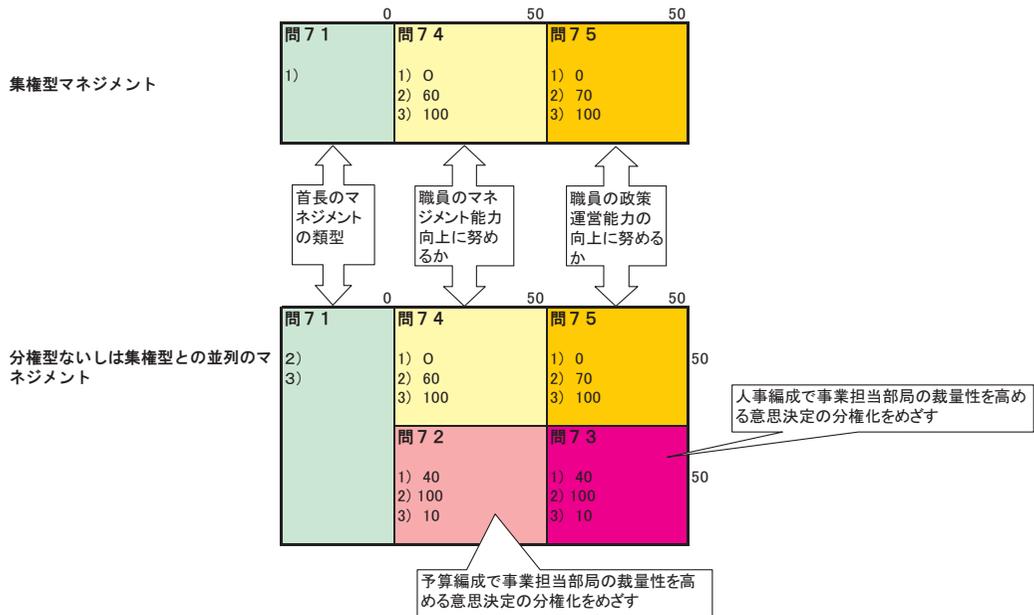
- 1) その方向をめざしているが、具体的にはこれから始動する。
 2) その方向で実績が出ている。
 3) その方向には当面進む予定はない。

問73. 人事編成などのシステムでは、人事・総務部局などの管理部局の意思決定だけでなく、事業担当部局の裁量性を高めることで、分散型のシステムをめざしていますか。

- 1) その方向をめざしているが、具体的にはこれから始動する。
 2) その方向で実績が出ている。
 3) その方向には当面進む予定はない。

問74. 首長は、職員のマネジメント能力を高めることをめざして、具体的に行動を起こしていますか。

図9 トップマネジメント



- 1) 首長としてその姿勢はあまり示していない。
- 2) 首長として、その姿勢は示しているが、具体的な行動はこれからの段階である。
- 3) 首長として、その姿勢を示し、かつ具体的な施策に踏み出している。(具体的な施策：

問75. 首長は、政策運営能力を高めることをめざした役所の組織改革（マネージャー制の導入や、部局の組み替え、意思決定の仕組みの改革など）を実現するために、具体的に行動を起こしていますか。

- 1) 首長としてその姿勢はあまり示していない。
- 2) 首長として、その姿勢は示しているが、具体的な行動はこれからの段階である。
- 3) 首長として、その姿勢を示し、かつ具体的な施策に踏み出している。(具体的な施策：