

1. 本調査のねらいと特徴

(1)問題意識と目的

北川正恭前知事の下で三重県が「行政システム改革」という経営改革戦略ビジョンを示したのが1998年。その頃から自治体ではさまざまな改革がスタートしている。総合計画と予算との関係を明確にし、行政評価を行い、人事システムに成果主義的な要素を導入し、財政情報の開示手法の充実など、さまざまな改革が導入された。その成果は、福岡市のDNA改革などといった形で、全国各地で結実してきている。改革への努力が進むなかで、さまざまなノウハウが生み出されており、それらを後続する自治体がいかに共有するかも一つの課題となってきた。

自治体という組織の運営(ガバナンス)にとって、もっとも重要なことは、政策選択を行い一貫した意思決定を行って、それを組織全体に行き渡らせ、組織全体の総合力を発揮することである。しかし、それは決して容易ではない。自治体においては、特に縦割りの弊害が指摘されてきたところであり、ともすれば総花的な政策決定しかできないという現実があるからだ。

各自治体で取り組まれてきた改革は、めざすものは究極には同じであっても、それぞれの自治体が置かれた状況や首長のリーダーシップによって、改革の手法や手順は異なる。改革に成功し、ガバナンスが発揮できている自治体を通る経路は多様であるが、逆にガバナンスができない自治体には、役所のなかでしっかりと意思決定ができず、組織が縦割りになり、トップダウンとボトムアップの意思決定がすれ違うという状況になっているという意味で、共通点が多いといえる。

自治体において、行政評価の導入や人事システムの改革、情報開示などは相当程度進んでいる。plan-do-seeのサイクルを働かせる重要性の認識という点では、少なくとも多くの自治体で浸透している。仕組みを導入するという改革の第一段階はすでに終わったというべきであろう。その反面で、せっかく導入した行政評価を中止している団体や、人事システムの見直しについても手探りの状態が続いている。残念なことに、**自治体は新規のものに取り組むことは熱心でも、新しい仕組みを、行政経営システムのなかでどのように取り込んで制御するか組織運営の「ガバナンス」については、十分でないといわざるを得ない。したがって、これからの自治体経営の巧みさを比較するには、ガバナンスに関する評価がもっとも適切といえるのではないか。**

そこで、「自治体という組織が首長のリーダーシップの下で、一貫性をもって一定の政策方針に基づいて制御されており、ガバナンスが発揮できている状態にするには、最低限、どのような条件を満たしていなければならないのかを具体的に表わす」という問題意識に基づいて、チェックリストを作成することとした。

それらのチェックリストを基に、「各自治体が自分たちの改革の過程を振り返り、進もうとし

ている方向の確かさを確認し、さらなる改革の課題を自ら見いだせるような調査結果を示すことで、ガバナンス改革のツールを自治体に提供する」ことが本調査の目的である。

本調査では、「ガバナンスが発揮できている」とは「自治体における意思決定が整合的に行われ、トップダウンとボトムアップがかみ合っており、目標が明示され、その達成にむけて予算配分や人事配置等が行われ、事後的な検証がされることによって、自治体を取り巻く環境変化に対応してあるべき方向に向かっていくような仕組みが全体として成立している状態」であると定義する。そして、そのような状態になっているかどうかを

- ①外形的要件として整うべき各種の要件を満たしているか
- ②それぞれの仕組みが真に本来の形で機能しているか
- ③さまざまな仕組みが相互に関連して機能しているか

の3つの観点から評価するものである。

(2)過去の関連する調査

本調査で主査として、調査の制度設計全般を担当している小西砂千夫関西学院大学教授は、著書『地方財政改革論』（日本経済新聞社、2002年）のなかで、ガバナンス評価のチェックリストのアイデアを示し、その後、それを生かして日本経済新聞社での誌上調査に協力し、また関西広域連携協議会における『行財政システム改革のあり方についての検討報告書：チェックリスト 行財政システム 43の視点』（2002年3月）の作成に関わってきた。関西社会経済研究所における調査では、それらで培ったノウハウを生かして、継続的な調査として取り組んでおり、『自己評価に基づく自治体組織運営（ガバナンス）評価：どの都市が行政運営システム改革に熱心か』（2004年5月）をパイロット版として公表し、今回の調査によって、調査手法や調査項目が一応の完成し、今後このスタイルで調査を継続する形をつくった。

本調査は、林宜嗣関西学院大学教授を委員長とし、次のメンバーからなる委員会で調査内容の検討を行ってきた。

■自治体経営評価委員会

委員長	林	宜嗣	関西学院大学大学院経済学研究科	教授
アドバイザー	吉田	和男	京都大学経営管理大学院	院長
	跡田	直澄	慶應義塾大学商学部	教授
主査	小西	砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・産業研究所	教授
委員	齊藤	慎	大阪大学大学院経済学研究科	教授
	中川	幾郎	帝塚山大学大学院法政策研究科	教授
	藤井	秀樹	京都大学大学院経済学研究科	教授
	前川	聡子	関西大学経済学部	助教授
	岸	秀隆	監査法人 トーマツ代表社員	

	坂田 雅代	大阪国際大学法政経学部 講師
研究協力者	的場 啓一	関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程
事務局	(財) 関西社会経済研究所	
	宮原 孝信	事務局次長
	澤井 武美	総括調査役 (主担当)

(3)本調査の特徴

自治体の改革度を比較する調査は他の機関でも多数行われているが、**本調査では、次のような特徴がある。**

- ①**自治体のガバナンスという観点に絞り、自治体経営のあり方を体系的に示している**（本研究所では同じ委員会で、財政力についても調査も別途行っている。『都市の財政力 2005』2005年5月、http://www.kiser.or.jp/research/050531_toshi_zaisei.html を参照）。
- ②**先進的な取り組みを紹介しながら、自治体に取り組むべき項目を具体的に示している。**
- ③**全国の10万人以上の市区を対象とし、調査項目が200項目に及ぶ大規模な調査である。**

本調査では「最低限クリアすべき条件を明らかにする」ことに主眼があるので、全市区に回答を求めている項目と、回答をするかどうかを選択できる項目に分けている。前者は、まさにどんな自治体であっても最低限クリアすべき条件である。たとえば、「総合計画」は地方自治法で作成を義務づけられているものであるが、そこで示されている政策体系と、毎年の予算の支出項目の関係性が整合的に整理されているかどうかは、「計画」と「政策実施」の関係を問うものであって、どのような自治体であっても当然できていなければならない。それらは、全市区に回答を求めている項目となる。それに対して、特定の自治体では重視されているが、それ以外の手段であっても達成できるような政策手段（たとえば管理職の登用の際に庁内公募を設けるかどうか）があるが、そうした項目については回答をするかどうかの選択できるものとしている。そしてスコアの計算にあたっては、全自治体に回答を求めている質問のスコアを基本とし、回答が選択できる質問のスコアが前者を上回る場合のみ加算要因として加味することとした。

こうした質問項目の設定について、回答をお寄せいただいたある自治体からは『自治体の経営レベルが低い段階では、「実施内容を点数化」→「公表による競争環境の創出」→「経営レベルの向上」という流れは有効だと考える。しかし、ある程度のレベルに達すると、同一直線上の競争ではなく、各団体のポリシーや戦略に基づく特徴付けの段階に入り、各自治体が志向する方向が分かれてくるのではないかと（今回の調査で選択項目が設定されているのも、そのようなことを意識されてか、と考えている）。今後は、団体間比較よりも、その団体が掲げるビジョンとの整合度合いや、時間軸に沿った成長度合いを見ていくこと

が大事になるのではないか?』というご意見が寄せられた。このご指摘は、基本的に本調査の趣旨に対して、十分に理解をいただいた上でのコメントであり、感謝を持って受け止めている。しかしながら、回答をいただいた他の市区のなかには、そのような質問項目の建て方の趣旨へのご理解が必ずしも十分でなく、全項目について回答すべきであると受け止めておられる市区もある。その点は次回以降の調査における、大きな反省事項となっている。

本調査では、10万人以上の市区を調査の対象としている。これは本調査のような組織のガバナンスのあり方は、庁内での意思疎通や政策決定のルール、場の設定の仕方などに関わるものであり、組織の規模によって大きくその手法が異なるものであり、したがって、あまり規模の違いすぎる自治体を比較しても有効な調査結果とはならないためである。それでも尚、一般市と政令指定都市などでは相当規模が異なるので、結果の集計にあたっては、一般市、特例市、中核市、政令指定都市(移行することが確定している場合には、規模の大きな都市に分類した)、および東京特別区にわけて集計し分析した。

(4)調査結果の解釈についての留意事項

本調査では、最低限クリアすべき事項を中心に調査項目を建てている。したがって、得点が高くない場合には自治体として取り組むべき課題が多く残されていることになるが、**「一定以上の得点になると、最低限クリアすべき項目は達成されており、そこでわずかなスコアの差があったとしても、それ自体が自治体改革度の順位であると判断することはできない」ということになる。**本調査のような調査では、自治体の点数や順位が一人歩きし、優劣を決めるような受け止められ方をされる傾向があるが、本調査についてはそのような受け止め方は避けていただきたい。また、すでに述べたように、**必ず回答していただきたい質問と、回答するかどうかを選択していただきたい質問の2種類を設けた趣旨が、回答をお寄せいただいたすべての自治体で徹底できていない懸念があり、その面から見ても、単純に点数による自治体間の優劣の比較は、今回の結果については特に適当ではない。**

また、調査項目の設定にあたっては、これが最善と思われるものとして考えたつもりであるが、客観的に見て現時点で自治体がクリアすべき項目をすべてバランスよく挙げられている保障はない。その点は、調査の限界であり、ご批判を謙虚に受け止め、次回以降の調査で十分に生かしていきたいと考えている。

調査項目のなかには、「……のような計画を作成しているかどうか」といった客観的に回答が可能なものもあるが、「……の導入によって具体的な影響が表れているか」や「……において意思疎通が図られているか」など、客観的には判断できないが、しかしガバナンスの評価においては重要である項目が多く含まれている。自治体比較をすることが調査の目的ならば、回答に主観が入り込まない項目だけにすることが望ましい。しかし、**本調査では、**

本来の目的が、自治体が自らの改革の達成度について診断を下すことにあるので、主観的な判断を要するような質問項目について自己評価をお願いしている。それゆえ、評価の物差しの一貫性について限界があり、他団体とのスコア比較については、あくまで参考にとどまり、客観性は担保されていない。ガバナンスの評価では、たとえば企画部門と財政部門との意思疎通がどの程度うまくいっているかは、評価すべきポイントの中心となるが、それを客観的な指標だけで診断するには無理があり、主観的な判断を必要とする質問も多く設けている。

そうした調査手法の限界を緩和するように、主観的な判断を必要とする質問における回答のぶれをなくす趣旨で、すべての質問について解説文を設け、各選択肢について、先進的な取り組みの事例を具体的に挙げ(可能な場合には該当自治体のホームページの URL を示し)、具体的にどのようなイメージを持たせているかを説明することで、回答の客観性の確保に最大限配慮している。また、そのような解説自体が、今後、改革に取り組もうとする自治体にとっての一種のマニュアルとして活用されることを期待している面もある。次回の調査では、今回の調査の回答結果に基づいて解説欄を充実させることで、回答のぶれについてはさらに縮小するように努力していきたい。

本調査のなかには、特に優秀な点数である自治体を、いわゆるランキング形式で示している箇所がある。このような調査では、そうしたランキングばかりが注目され、結果が一人歩きをすることが懸念される。しかし、本調査のランキングはあくまで参考事例であって、この調査の結果の中心ではないと受け止めていただきたい。本調査は、自己評価に基づいており、主観的な判断を要する質問も多いことから、その評価の客観性については完全ではなく、一定の幅を持って解釈する必要がある。にもかかわらず、高得点の市区についてランキング形式で示しているのは、そこにあげた市区に匹敵するパフォーマンスを示している市区が他にあるとしても、少なくともその市区のガバナンス改革については、十分に評価に足ると判断されるからである。また、回答の際の自己評価において、実態と大幅に乖離するような故意に高い評価を行った自治体があったとしても、当該自治体にとって得るところは何もないはずである。

また、近年、自治体に関してコンプライアンス(法令遵守)や、職員の不祥事、モラル違反などについての各種の報道がされているが、本調査ではそのような事項の有無についてはガバナンス以前の問題であるとして調査項目に盛り込んでいない。従って、ガバナンスの欠如がこうした不祥事の原因となっている可能性は排除できないものの、調査結果との関連については一定の距離を置くことが必要である。評価結果の一部では、不祥事で一部のマスコミを賑わせている自治体のスコアが高得点であるケースもないわけではない。しかしながら、そもそも法令遵守に関する調査項目が盛り込まれていないこと、調査方法が自己評価であることなど、それらを含めて、本調査の結果を読み解く際に、斟酌していただければ幸いである。

(5)住民による自治体改革への参加を促す

本調査のもう一つの目的は、住民が自治体のあり方について関心を深め、自治体経営に積極的に参加する途が広がるように、自治体経営のあり方について情報を提供することである。近年の自治体をめぐる動きについて注目すべきことは、たとえばローカルマニフェスト運動などがその典型であるが、自治体の政策目標を明らかにしてその達成度を住民の手で監視することを通じて、お任せ民主主義ではなく、積極的な住民参加を図り、政治への関心を高め、民主主義の質を高めていこうとするものである。北海道ニセコ町で始まった自治基本条例なども、自治体が地域住民とどのように向き合うかの一般原則を定めることによって、有言実行の自治体像を作り、住民との信頼関係を高め、真に協働といえる地方自治の展開を図ろうとするものである。そうした動きは、今後も加速させていかなければならない。

しかしそれには壁といえるものがある。それは、現代の自治体は守備範囲も多く、行政運営の手法は複雑であり、同じ組織であっても企業にはない自治体特有の組織運営に関する法令に基づくルールや、長年の自治体運営のなかで培われた慣行等もある。たとえば実施計画や事務事業評価などのように、一般の住民から見て「言葉自体が難しくなじみがない」ものも少なくない。**そうした行政特有の世界に、住民が積極的に参加していくためには、「自治体の現場と住民を結ぶ架け橋」が必要であって、本調査はそのような役割を果たせるものと自認している。**

最近の傾向として、総合計画の策定委員会などに、一般公募の形で、意欲のある住民が多数参加することが増えてきている。そうした公募委員が委員会のなかでよき働きをなすためには、総合計画ならば、どのような要件を整えていることが適当であって、他の自治体ではどこまで達成されているかをあらかじめ知っておくことが望ましい。そのような便利なテキストはこれまではあまりなかったが、本調査はその役割を果たすことができる。民間の経験だけではわかりにくい、自治体に独特な組織運営のあり方について住民が関心を示し、そこに積極的に関わっていけば、政治への関心が高まり、住民の政治参加の拡大によって政治の質は確実に向上する。

住民の自治体に対する批判の目は厳しい。住民からはしばしば、「当たり前のことが当たり前でできる自治体になってほしいのになぜそれができないのか」という声が出る。自治体の行政運営には、民間企業では普通あまりないようなプレッシャーが各方面からかかり、それに翻弄されるままに、身動きがとれなくなる状態に陥ることも多い。そうした状況を打破することは今日の自治体における重要な課題であるが、同時に住民も自治体を、組織の外部からではなく、内部から見て何が金縛りの原因であるかを読み取り、本調査を通じ

て、自治体を組織の内部から見れば、どのような状態になっているかを理解していただきたい。その上で自治体改革への叱咤と、内部で奮闘する職員への激励をしていただきたい。

本調査は、調査の完成度としてまだなお十分でない部分もあるが、足らざる部分についてはご批判を受けることで、改善に向けての材料に活用させていただくこととしたい。今後も引き続き、自治体の現場で改革の課題を見つけられる情報提供をめざし、本調査に継続的に取り組む所存である。

なお、このような膨大な項目に亘る調査では、調査対象となる自治体に多大な作業をお願いせざるを得ず、その点は心苦しい限りであったが、幸いにも多くの自治体からの協力を得ることができた。本調査の趣旨をご理解いただけたものと心より感謝し、また自治体改革に取り組む志に深い敬意を表したい。本調査にご協力いただいた方々にこの場を借りて改めて御礼申し上げたい。

2. 調査の手法

(1)10の項目と点数配分

本調査は、自治体のガバナンスを、総合計画から自治基本条例までの10の項目にわけて、それぞれについての達成度を、アンケートによる自己評価で診断するものである。この10の項目は、全体として、plan-do-seeのサイクルに対応した形となっている。各項目について、10～40個程度の質問が設けられており、質問ごとにその趣旨と、特に判断が難しいと思われる選択肢については、具体的な事例を示し、選択しやすいように心がけた。

10項目ごとの点数配分および質問数は、次の表の通りである。

	項目	点数ウェイト	質問A	質問B
点数配分	総合計画	20	13	15
	予算編成	15	10	7
	財政運営	10	12	12
	行政評価	10	17	12
	財政情報の開示	3	7	9
	人事システム	15	15	21
	監査制度	10	8	4
	情報公開・住民参加	15	13	5
	トップマネジメント	0	0	14
	自治基本条例	2	5	1
	合計	100	100	100

ここで、トップマネジメントのウェイトをゼロにしているのは、自治体のガバナンスを評価する場合には、組織のトップのあり方は、本来きわめて重要であるものの、本調査のような手法では客観的に評価することが難しいことから、評価項目にはあげるものの、点数化の対象にはしなかったためである。「トップマネジメント」については、本調査では評価の対象にはしていないが、自治体の内部での診断には使っていただければ幸いである。

(2)質問の構成

総合計画などの各項目は、自治基本条例とトップマネジメントを除いて、次頁の図で示したように、質問が縦と横の方向で表されている。縦方向は質問の内容について、「外形的要件」「内容に関わる要件」「システムの相互関係」の3つの観点から整理しており、それぞれの観点に対して40%、40%、20%の配点がされている。また、横方向には、そのシステムが働きかける対象者として、行政内部、議会、住民に関する観点から整理されている。

たとえば、行政評価であれば、

- 外形的要件……導入のねらいを明確にさせようで政策評価を実施、その基本的要件を満たすように制度設計をしている（対行政内部）
- 行政評価の結果について情報が提供され、説明責任が果たされている（対議会・住民）

内容に関わる要件……機能するシステムとして行政評価の制度設計を行い、成果主義の
マインドが定着するように、システムの内容に関わる要件が整え
られている（対行政内部）

行政評価に参加する場がルールとして定められている（対議会・
住民）

システムの相互関係……plan-do-see サイクルの一環として、行政評価が予算編成や総合
計画などに活かされるなど、他のシステムとの相互関係が意識
されて制度設計されている（対行政内部）

plan-do-see サイクルのなかで、行政評価と他のシステムとの連
関が適切であるかどうかを検証している（対議会）

と定め、それに沿った形で質問が設けられている。

1. 総合計画に関するガバナンス評価の視点				
総合計画等がその自治体の政策運営における目標体系として設定されており、進捗管理ができるようにベンチマーク等が設けられており、総合計画等で予定されている事業と財政計画との間で整合性があり、総合計画の施行中における修正のあり方などについてもあらかじめ想定された形になっている。また、総合計画の策定に際して議会や住民の参画が組織的に設けられている。				
段階	外形的要件	内容に関わる要件	システムの相互関係	
区分	政策の目標体系として総合計画が作成されているなど、外形的要件や基本姿勢が整っている	機能するシステムとして、総合計画や実施計画が制度設計されているなど、システムの内容に関わる要件が整っている	plan-do-seeサイクルの一環として、総合計画や実施計画が活用されているなど、他のシステムとの相互関係が意識されて制度設計されている	
行政内部	1 総合計画1 総合計画が、政策の目的別・または分野別に分類されており、それに基づいて「政策-地理-事業-予算事業」などの政策体系が整理されていますか。	10 総合計画10 総合計画または実施計画のどちらか（または両方）で、政策の取組目標やパフォーマンス（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。	23 総合計画23 総合計画における事業区分（政策-地理-事業-予算事業）などは、予算、山崎システム、事務委託費などの行政評価における事業区分と整合的ですか（質問1で1）または2）とお答えになった場合には無回答と見做します。	
	2 総合計画2 政策別・分野別計画と並行して定められていますか。	11 総合計画11 総合計画に基づいて作成される実施計画においては、今後重点化すべき施策（あるいは優先して採択すべき事業）が示されていますか。	24 総合計画24 行われていますか。	
	3 総合計画3 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。	12 総合計画12 総合計画の策定にあたって、市区長の関わり方について、コンセンサスがとられていますか（右のコメを参照ください）。	25 総合計画25 毎年度の予算・決算は、総合計画の政策区分、分野別区分などに沿って分類され、三重層で構成しているようなトリックス予算（政策区分と担当部署との関係を示した表）を作成していますか。	
	4 総合計画4 総合計画の策定にあたって、市区長の関わり方について、コンセンサスがとられていますか（右のコメを参照ください）。	13 総合計画13 総合計画の策定にあたって、市区長の関わり方について、コンセンサスがとられていますか（右のコメを参照ください）。	26 総合計画26 毎年度の予算編成作業においては、総合計画に照らして待配分（総額配分）が行われていますか。	
		14 総合計画14 市区長の交代等の事情により、政策目標の後継順位が変更した場合の取り扱いは、総合計画の運用上あらかじめ想定されていますか。	27 総合計画27 市区長がマニフェストを掲げて当選した場合に、総合計画とマニフェストとの間の整合性を図ることに沿って、組織的な取り組みがなされていますか。	
		15 総合計画15 総合計画の策定にあたって、市区長の関わり方について、コンセンサスがとられていますか（右のコメを参照ください）。	28 総合計画28 総合計画や実施計画と財政見直しとの間に整合性がありますか（中長期の財政計画を作成・公表しているかどうかにかかわらず）。	
		16 総合計画16 大きな政策選択に関しては、総合計画との整合性が求められるルール等が、府内的に確立されていますか。	29 総合計画29 行政評価の結果は、総合計画や実施計画の見直しに何らかの形で活用されていますか。	
		17 総合計画17 行政評価の結果は、総合計画や実施計画の見直しに何らかの形で活用されていますか。	30 総合計画30 発行できる地方債の上限の目標値と整合性が取れるように、総合計画や実施計画の投資的事業の事業費が算定されていますか。	
			31 総合計画31 監査報告の結果をもとに、実施計画の内容に列しての策定は、具体的に政策運営が改善された事例がありますか。	
			32 総合計画32 plan-do-seeサイクルのなかで、総合計画の他のシステムとの連関が適切であるかどうかを検証している	
	区分	情報提供がされ、説明責任が果たされている	政策決定に参加する場がルールとして定められている	plan-do-seeサイクルのなかで、総合計画の他のシステムとの連関が適切であるかどうかを検証している
	議会	5 総合計画5 総合計画のうち、基本構想だけでなく、基本計画も案例に基づいて議決されていますか。	18 総合計画18 総合計画の進捗状況が、全員協議会等を通じた議決に対して、公式に定期的・定期的報告されていますか（質問14-22、総合計画14・22の上の質問で1）と回答された場合は、この質問は無回答としてください。	29 総合計画29 各年度の予算配分が総合計画に照らして適切かどうかの検証が議会によって行われていますか。
		6 総合計画6 総合計画の内容について、議会に対して公式に説明する機会が設けられていますか。	19 総合計画19 総合計画の内容が目標体系として適切であるかの検証が、議会によって行われていますか。	
	住民	7 総合計画7 総合計画の概要等（財政計画との整合性など、財源見直し部分も含めて）が、市の広報誌などで住民に示されていますか。	20 総合計画20 総合計画の策定委員会に公募委員が参加していますか（公募委員の形ではないが、多数の住民が参加するワークショップの段階を経て作成している場合は、実質的に公募委員に準じるものと考えます）。	
		8 総合計画8 住民に対して総合計画の全文がホームページなどを通じて広く公表されていますか。	21 総合計画21 総合計画の策定にあたっては、市民グループが中心となった将来構想の提案を受けたり、作成の作業に参加するなどの実績がありますか。	
		9 総合計画9 総合計画の策定後、その内容が周知されるようなオンラインプログラムなどが開発されていますか。	22 総合計画22 上記の問1）以外であり、その結果を住民に公表している（冊子を作成して配布、ホームページ等での公開、住民が参加する委員会等での公表など）場合は、住民の意見が反映されていると見做す。上記の問1）のときは無回答としてください。	

縦方向：評価の観点として「外形的要件」「内容に関わる要件」「システムの相互関係」からなります

横方向：誰にとっての観点であるかとして「行政内部」「議会」「住民」の3つに整理されています

黒く塗っている質問が必ずお答えいただきたい「質問A」、塗っていない質問がお答えいただくかどうかご判断いただく「質問B」です

グレーで塗っている質問は、この項目としてはお答えいただくものではなく、総合計画以外の別の観点でお答えいただいた質問ですがこの項目の評価対象となるものです

(3) どの自治体でも取り組むべき改革とオプションである改革についての点数化

質問は上記の図で黒地に白抜き文字で表している「質問 A」とグレー地に黒文字で示している「質問 B」がある。質問 A は、どのような自治体でも基本的に満たしているべき条件（ミニマム・リクワイアメント）であるとし、すべて回答していることを前提に評価している。それに対して、質問 B はいわばオプションのシステム要件であると見なして、回答するかしないかは、その自治体はその質問で尋ねている内容を特に重要と考えているかどうかの判断にもとづいて、回答するかどうかを自由に判断してもらった。また、質問 B を回答している場合でも、項目ごとの同一の縦方向で、質問 A の平均点と質問 B の平均点を比較して、後者の方が高いときのみ加点要素として加味することとした。

例) 質問 A の縦方向の平均点が 65.5 (回答数 7) で質問 B の縦方向の平均点が 57.9 (回答数 5) ならば、

加点せずに 65.5 とする。

質問 A の縦方向の平均点が 65.5 (回答数 7) で質問 B の縦方向の平均点が 82.3 (回答数 5) ならば

$$(65.5 \times 7 + 82.3 \times 5) / (7 + 5) = 72.5 \text{ と計算する。}$$

なお、質問 A は 100 問、質問 B も 100 問であり、全部で 200 問からなる。

(4) 「システム相互関係」では一つの質問を複数の評価項目で評価

縦方向の観点の「システムの相互関係」は、たとえば総合計画と予算編成との関係、行政評価と監査との関係など、2つの項目間の相互の関係を尋ねるものとなるので、評価をする際には、一つの質問を、一部の例外を除くと2つの項目の双方で評価の対象としている。

自治体の現場では、総合計画なり行政評価などは、それ自体の精度を高めることに関心が集まりがちであるが、手段が目的化していると批判されるように、他のシステムに影響を与えてこそ意味のある改革といえる。複数の項目で評価することによって、それだけシステムの相互要件を重視することとなる。また、情報公開・住民参加については、「システムの相互関係」の代わりに「条例整備と全体に関わる要件」としており、そこでは情報公開・住民参加以外の質問を評価対象に加えている。

項目間の関係や全体としての考え方は、次々頁の「評価項目の関係」の図で示している。また、吹き出し部分は、システムの相互関係に関わる質問を指している。トップマネジメントを除く9の項目は、

Plan : 情報公開・住民参加の一部、総合計画

Do : 予算編成、人事システム、財政運営、行政評価

See : 監査制度、財政情報の開示、情報公開・住民参加の一部と位置づけている。

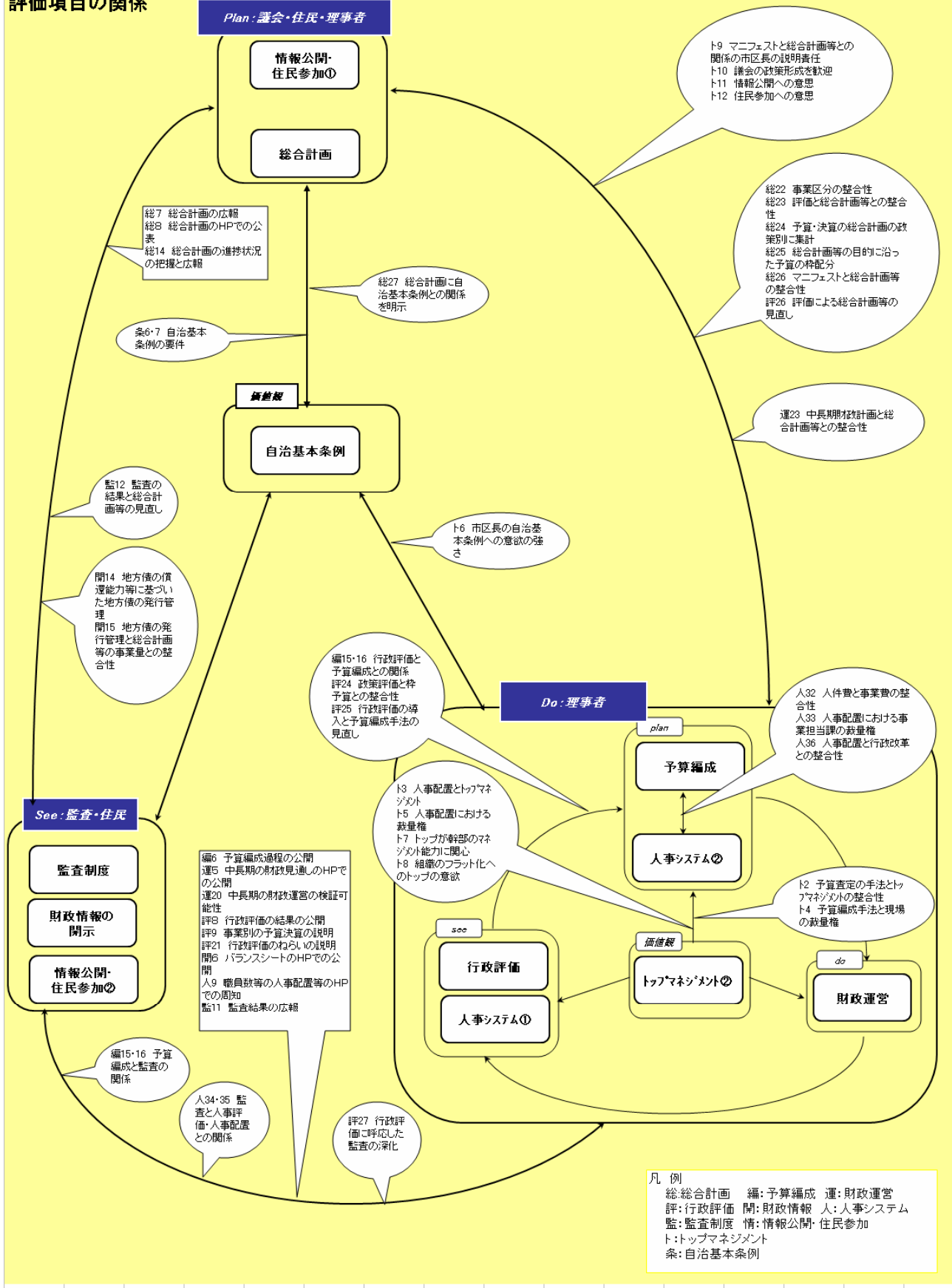
ここで行政評価を、評価 **See** ではなく執行 **Do** の一部としたのは、評価は第三者が行うものであり、それは自治体では本源的には監査と議会、および住民監視によるものであると考えていることによる。ただし、執行である **Do** のなかでも、**Plan-Do-See** のサイクルがあるともいえるので、**Do** の中で全体の項目が以下のように整理されている。

Plan : 予算編成、人事システムの一部

Do : 財政運営

See : 行政評価、人事システムの一部

評価項目の関係



(5)評価の結果

評価の結果は、回答を入力するエクセル・ファイルの最後尾にあるシート（本編の資料1に該当）のなかで計算されて、点数が表示される結果となっている。そのシートのなかで、質問ごとの点数配分、選択肢ごとの評価結果などが細かく表示されている。

評価結果については、「総合計画」「予算編成」などの10項目ごとの集計結果を「基本集計」として中心的に扱っているが、それ以外にも、その他の観点での集計結果として

縦方向である「外形的要件」「内容に関わる要件」「システムの相互関係」ごとの集計（資料1を参照）

質問Aだけを取り出して、plan（計画）、do（執行）、check（評価）、action（改善）、disclosure（情報開示）などに分類集計をし直したものの2つについても点数化している。（資料2を参照）

(6)調査対象の市区と回答率

全国の10万人以上の都市と東京特別区278市区に対して調査を依頼し、そのうち、およそ3分の2にあたる

186市区(66.9%)

から回答をいただいた。市町村合併によって、ガバナンスに対する評価が難しい時期であり、なおかつ調査の量が膨大であるにも拘わらず、これらの回答をいただいたことに深く感謝したい。

なお、地域別・区分別の回答率は次の表の通りであった。

地域別・区分別の回答率

	該当団体	うち回答団体	回答率		該当団体	うち回答団体	回答率
政令指定都市	15	14	93.3%	北海道	10	7	70.0%
中核市	36	26	72.2%	東北	22	13	59.1%
特例市	39	29	74.4%	関東	106	70	66.0%
一般市	166	100	60.2%	中部	48	33	68.8%
東京特別区	22	17	77.3%	関西	40	31	77.5%
				中国	20	11	55.0%
				四国	8	5	62.5%
				九州・沖縄	24	16	66.7%
全国	278	186	66.9%	合計	278	186	66.9%