
令和2年度 政策評価に関する統一研修[福岡会場]

地方自治体における業績マネジメント
- 行政評価を活用した成果志向の予算編成 -

2021年2月17日

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科

教授 稲沢 克祐

本日の内容

【目的】

成果志向の予算編成という視点から、どうすれば行政評価を予算編成・実施計画の策定という計画局面に活用できるか。理論と自治体での取組事例を基にして説明すること。

【キーワード】 政策マネジメント、業績マネジメント、業績予算、行政評価

【内容】

- I 評価と政策マネジメント
 - 1 評価の分類：自治体の行政評価
 - 2 行政のマネジメント・サイクル

本日の内容

Ⅱ 業績マネジメントと予算編成

1 業績マネジメント

2 業績予算

3 業績マネジメントにおいておさえるべき視点

4 業績予算への課題

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

1 ロジックモデルの定義

2 政策の階層性の視点：目的と手段

3 施策評価と総合計画

本日の内容

IV 施策評価指標

- 1 施策評価指標の設定
- 2 施策評価指標設定の原則
- 3 達成目標の設定方法

V 事務事業評価指標

- 1 行政フロー（ロジック）
- 2 事務事業評価指標の設定
- 3 中間アウトカム指標と事務事業評価
- 4 評価指標と組織階層

本日の内容

VI 行政評価による資源配分

〈長野県塩尻市・埼玉県秩父市の事例を基に〉

- 1 事務事業の方向性（コスト投入と成果とのバランス）
- 2 施策評価における重点化
- 3 中期財政計画・実施計画・行財政改革計画
- 4 中期財政計画における財政数値目標達成度評価

文献

I 評価と政策マネジメント

1 評価の分類：自治体の行政評価

1) 一般的分類

類 型	特 徴	内 容
プログラム評価 (Program Evaluation)	施策 (プログラム) ごと	<ul style="list-style-type: none">・ 理論 (セオリー) 評価・ 実施過程 (プロセス) 評価・ 改善効果 (インパクト) 評価・ 効率性 (コストパフォーマンス) 評価
業績測定 (Performance measurement)	全事務事業を評価 ※内部管理事務等を除く場合等	評価指標による実績測定

I 評価と政策マネジメント

1 評価の分類：自治体の行政評価

2) 自治体での分類

(1) 階層的分類

類 型	実務類型	評価の目的
政 策評価	社会指標型	地域と住民のあるべき姿を指標化すること
施 策評価	戦略計画型	中長期の資源(ヒト・モノ・カネ)を配分すること
事務事業評価	執行管理型	執行効率を高めること、事務事業の改廃を進めること

※各評価の目的は、それぞれ特定されているわけではなく重なり合う。

I 評価と政策マネジメント

1 評価の分類：自治体の行政評価

2) 自治体での分類

(2) 評価者別分類

類 型	特徴
内部評価	業務の内容を知悉している職員による評価。
外部評価	全事業評価：必ずしも各業務の専門家による評価ではなく、外部の視点の活用を目的としている。 専門家評価：各業務の専門家による評価。教育評価や社会福祉評価。

I 評価と政策マネジメント

1 評価の分類：自治体の行政評価

2) 自治体での分類

(3) 時点別分類

時点別分類	政策マネジメントにおける活用
事前評価	事業選択
事中評価	予算編成（新年度予算要求資料）
事後評価	決算（主要な施策の成果報告書等）

まとめ：自治体の行政評価（事例の多いもの）

業績測定：事務事業評価：内部評価：事後評価

I 評価と政策マネジメント

2 行政のマネジメント・サイクル

1) 総合計画と財務のPDCA

計画 (PLAN)	執行 (DO)	評価 (CHECK)・改善 (ACTION)
総合計画	実施	行政評価
予算	執行	決算

I 評価と政策マネジメント

2 行政のマネジメント・サイクル

2) 総合計画と財政計画の評価：マネジメント・サイクルの視点から

分類	期間	マネジメント・サイクル		
		計画	執行	評価・改善
総合計画	長期(10年～)	基本構想	—	—
	中期(3～5年)	基本計画(5年) 実施計画(3年)	実施	施策評価
	短期(1・2年)	年次計画	実施	事務事業評価
財政計画	長期(10年超)	長期財政シミュレーション	—	—
	中期(3～5年)	中期財政計画	執行	財政目標達成度評価
	短期(1・2年)	予算	執行	決算

Ⅱ 業績マネジメントと予算編成

1 業績マネジメント

- ① 業績予算
- ② 予算執行中における業績モニタリング
- ③ 決算時における業績評価
- ④ 業績監査

2 業績予算

- ① 業績目標を達成するための予算という考え方
- ② アウトプット目標・中間アウトカム目標ごとに予算配分
- ③ 予算額と業績値とは線形ではない。

⇒ 業績マネジメントにおいては、業績予算が実践が最も難関

Ⅱ 業績マネジメントと予算編成

3 業績マネジメントにおいておさえるべき視点

(1) 業績予算と業績計画

- ① 長期的計画を予算編成過程に組み込む(長期的計画を予算編成過程の最初に置く)
- ② 予算編成と全組織的ゴールとの連動を図る
- ③ 予算に関する意思決定は、アウトプットとアウトカムに置く
- ④ 利害関係者を巻き込んで効果的なコミュニケーションを持つ
- ⑤ 経営志向になるよう職員に対して適切なインセンティブを付与する

(出所)Kelly,J.M. and Rivenbark,W.C.(2003). p.85

まとめ

- ①・②：業績計画と予算編成との連動
- ③：業績測定・業績目標と予算編成との連動

Ⅱ 業績マネジメントと予算編成

3 業績マネジメントにおいておさえるべき視点

(2) 戦略計画と業績計画

① 使命、目的、目標、業績指標

の連動を図ること

例) 某市交通局の事例

使命	住民や旅行者に、安全で、便利、効率的、手頃な価格、環境に優しい交通手段を提供して、市の様々な場所を結び、市内のさまざまな地域が商業やレクリエーションの中心となるようにすること
目的	便利な交通手段を提供すること
目標	時間どおりに運行するバスの割合を、現状から10%向上させること
指標	時間どおりに運行したバスの割合

Ⅱ 業績マネジメントと予算編成

3 業績マネジメントにおいておさえるべき視点

(2) 戦略計画と業績計画

② 「長期的目的—目標—指標」と

「短期的目的—目標—指標」の選別を行うこと

③ 業績指標は、アウトプット指標、アウトカム指標、効率性指標を複数用意すること

④ データの正確性を担保するために、データの収集源と担当者を明らかにすること

※3 (2) ①から④の引用先：*ibid.* pp.124. Figure5.1をもとに作成

Ⅱ 業績マネジメントと予算編成【重要ポイント】

4 業績予算への課題

- ① 計画の問題：計画は、戦略計画となっているか
 - 計画策定時から、業績測定や評価を前提として組み込んでいるか
 - ⇒計画における単位と評価の単位的一致<事業の体系化 スライド24>
 - ⇒施策と組織の一致
- ② 予算編成の問題：予算編成において、業績測定の結果を反映するプロセスが段階的に取られているかどうか
 - 財政課の役割
 - ⇒評価事業・予算事業の一致<細事業・予算細事業に分けて整理>
 - ⇒埼玉県秩父市の例

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

1 ロジックモデルの定義

- ① 政策の実施により、その目的が達成されるまでの論理的な因果関係を示したもの

[プログラム評価用ロジック・モデルと社会的インパクト用ロジック・モデルとに分け、4つの観点（①ロジック・モデルによって説明したい因果関係、②因果関係の説明の起点、③ロジック・モデルの活用目的、④ロジック・モデルに含まれる重要な情報）から整理するもの。たとえば、①ロジック・モデルによって説明したい因果関係の点では次のとおり。

- プログラム評価用ロジック・モデル⇒特定のアウトカムの実現に貢献する作戦はどのような手段の体系を持つか、目的と手段の因果関係を説明
- 社会的インパクト評価用ロジック・モデル⇒特定的手段(事業や活動)がどのようなアウトカムの実現に貢献するか、手段と手段がインパクトを持つ多様なアウトカムとの因果関係を説明]

(北大路(2018年)16頁の記述及び表1より作成)]

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

1 ロジックモデルの定義

②政策の実施により、その目的が達成されるまでの過程をフローチャートで示したもの

[プログラムの実施に関して、資源の「投入」から「活動」「産出」「直接成果」「中間成果」「最終成果」までの一連のプロセスに焦点をあて、それらをどのように展開すべきかといった観点から論理展開をビジュアルに表現したものであり、いわば因果関係に基づき描かれる仮説的シナリオである。]

(佐藤(2017年)p2)

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

2 政策の階層性の視点：目的と手段

1) 政策のピラミッド

目的—手段の関係	構 造
政策展開の基本方向	戦 略
政 策	政 策
目 標 達 成 の 手 段	施 策
同 手段達成のための下位手段	基 本 事 業
同手段達成のための下位手段の下位手段	事 務 事 業

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

2 政策の階層性の視点：目的と手段

2) 政策のピラミッドの例：目的(～させる)・手段(～させることによって)

構 造	具 体 例					
政策	産 業 を 振 興 さ せ る					
施 策	商 店 街 を 活 性 化 さ せ る					
基 本 事 業	経 営 基 盤 を 安 定 化 さ せ る			集 客 力 を 向 上 さ せ る		
事 務 事 業	法 人 化 促 進	経 営 基 盤 安 定 化 運 営 指 導	商 店 街 共 同 施 設 設 置	商 店 街 共 同 事 業 開 催	情 報 化 支 援	集 客 力 向 上 研 修

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

2 政策の階層性の視点：目的と手段

3) 計画階層化の例（三重県四日市市）

基本目的 1 市民が快適に暮らせるまちになる

行動目標 1－1 快適に暮らせる生活基盤が整う

行動目標 1－2 生活環境を阻害する要因が減少する

任務目的 四日市市の生活環境がよくなる

任務目的 衛生的な環境にする

任務目的 廃棄物による環境への影響を軽減する

達成度指標：南部埋立処分場処分量、し尿海洋投棄量

推進計画事業 新総合ごみ処理施設建設事業

推進計画事業 再生可能物処理事業

推進計画事業 天然ガス車導入事業

任務目的 汚水廃水による環境への負荷を減らす

任務目的 生活排水による水質汚濁を防止する

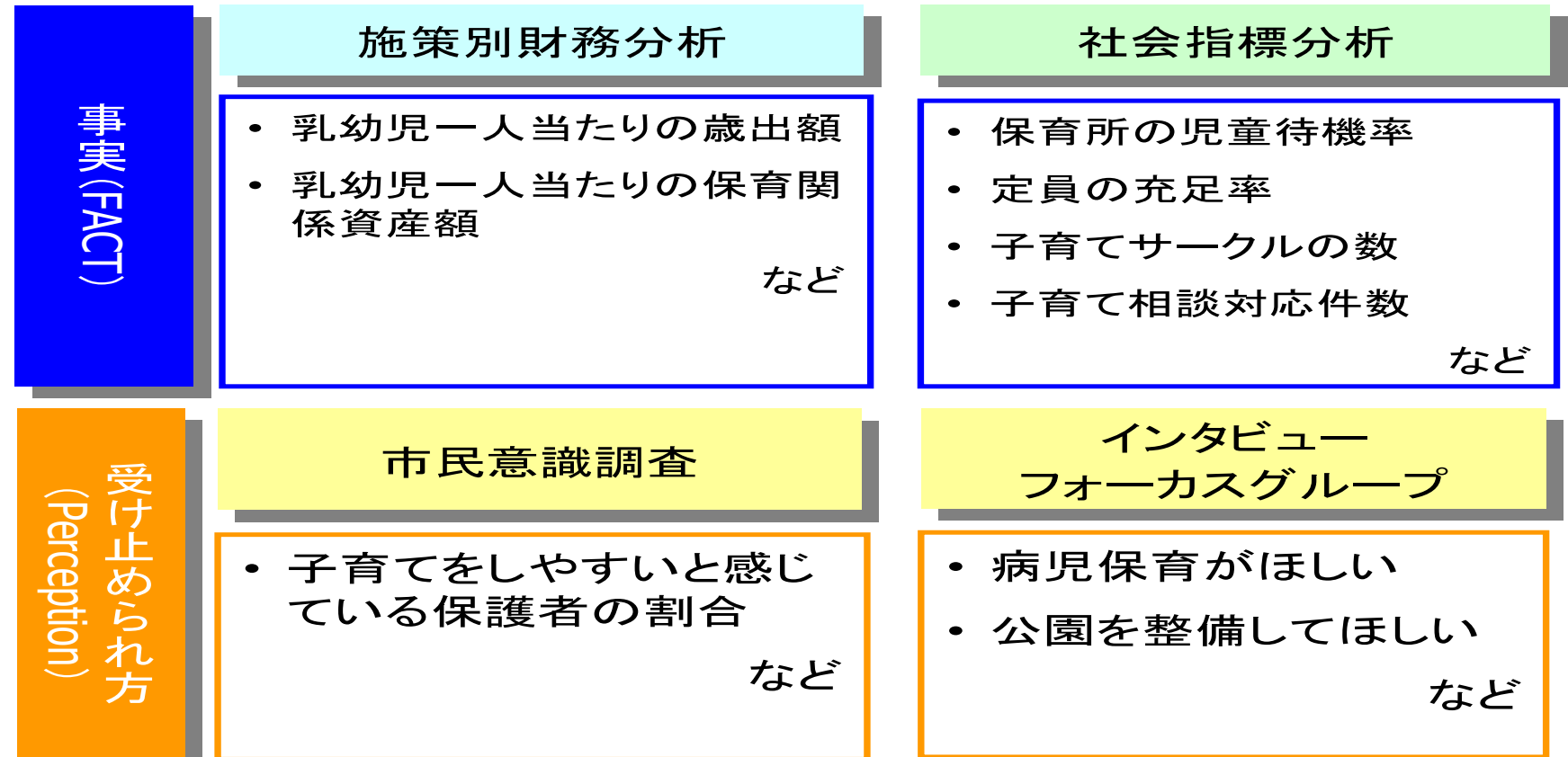
任務目的 農村集落におけるし尿、生活雑排水を衛生処理する

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

3 施策評価と総合計画

1) 施策評価の考え方

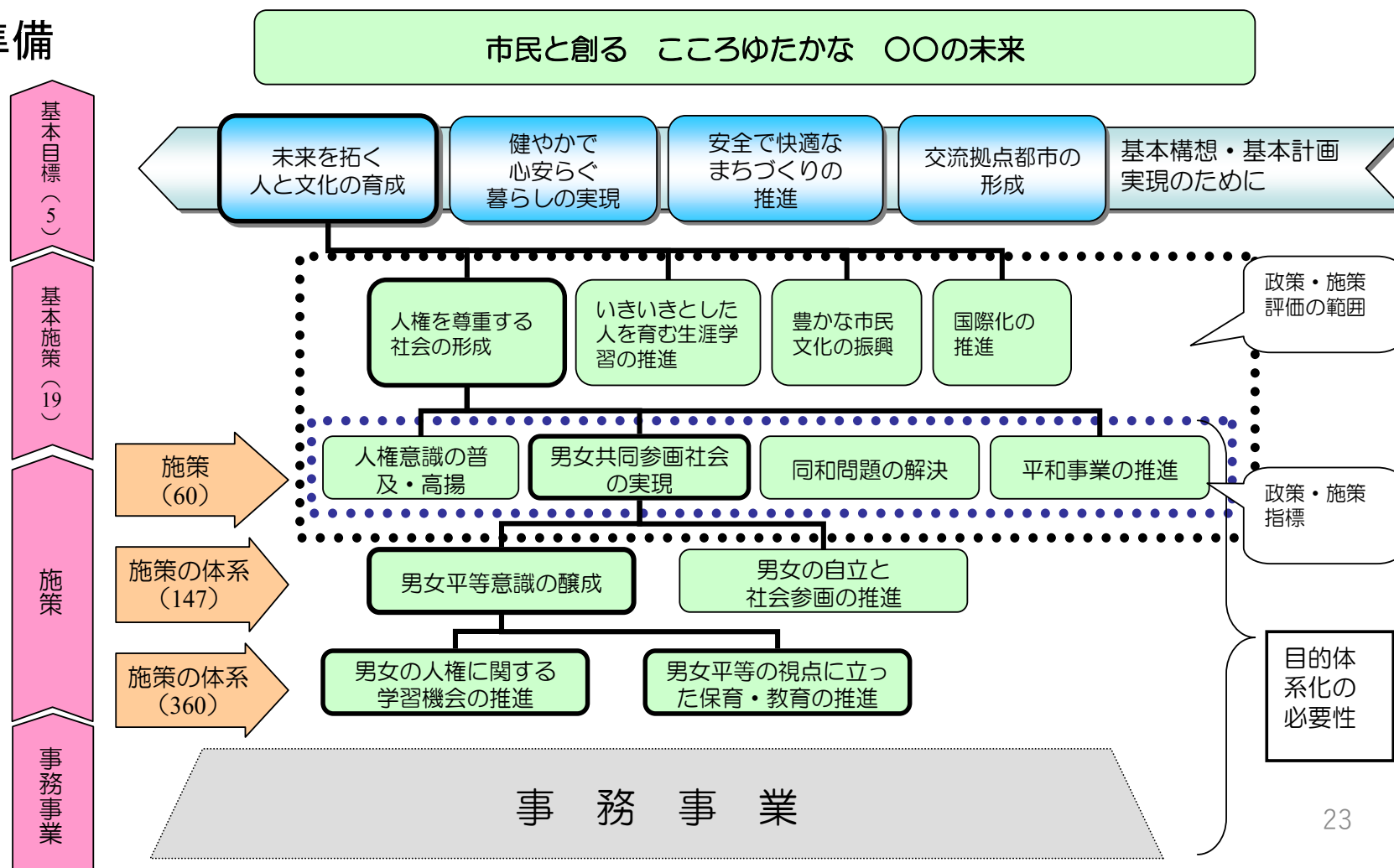
施策例：子育て支援の充実



Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

3 施策評価と総合計画

2) 事業の体系化の準備



Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

3 施策評価と事業の体系化

3) 事業の体系手法①

-総合計画単位から

基本目標	基本施策	施策	施策の体系1	施策の体系2
未来を拓く人と文化の育成	人権を尊重する社会の形成	人権意識の普及・高揚	人権尊重の推進	市民啓発の推進 人権教育の推進 推進体制の整備
		男女共同参画社会の実現	男女平等意識の醸成	男女の人権に関する学習機会の提供 男女平等の視点に立った保育・教育の推進
			男女の自立と社会参画の推進	男女がともに働き続けられる環境の整備 相談体制の整備 人材育成と女性の登用促進 男女共同参画社会推進拠点の対応
		同和問題の解決	啓発・教育の推進	啓発活動の充実 人権・同和教育の推進 就職差別の解消
			社会福祉の充実	隣保事業の推進
		平和事業の推進	平和施策の推進	平和意識の普及と高揚 平和学習の推進 情報の収集と提供

1つの施策に1つの施策の体系がある。通常は複数の施策の体系となるべき。

施策の体系で整理されるよりも、「隣保推進事業」の事務事業として整理すべき。

Ⅲ ロジックモデルによる事業の体系化

3 施策評価と 事業の体系化

3) 事業の体系化手法②

: マトリクス予算

基本構想・基本計画の政策体系					部局別の事業費				
大項目	中項目	小項目	事業費	構成比	総務部	財務部	企画部	文化市民部	福祉保健部
魅力と活力あふれるまち	交流による魅力あるまちづくり	中心市街地の活性化	356,736	0.2%			356,736		
		みなとまちづくりの推進	86,169	0.0%			86,169		
		訪れてみたくなるまちづくり	1,700,470	0.8%			14,639		
		広域交流の推進	50,960	0.0%	2,217		48,743		
		国際化の推進	131,104	0.1%			131,104		
	産業とともに躍進するまちづくり	農漁業の振興	1,940,321	0.9%					
		工業の振興	373,751	0.2%					
		商業・サービス業の振興	2,599,630	1.2%					
		雇用の安定と勤労者福祉の充実	247,968	0.1%					
			2,325,439						
7,487,109	5,161,670								
健康で安心して暮らせるまち	健康のまちづくり	健康づくりの推進	1,278,901	0.6%					1,278,901
		医療体制の充実	25,515,316	12.1%					1,515,885
		医療保健・医療費助成の推進	52,079,334	24.7%		182,798		23,092,276	28,804,260
	福祉のまちづくり	市民福祉の充実	1,251,674	0.6%					1,251,674
		高齢者福祉・介護保険の充実	11,971,113	5.7%					11,971,113
		児童・母子・父子福祉の充実	10,940,849	5.2%					10,940,849
		障害者（児）福祉の充実	2,990,385	1.4%					2,990,385
		生活自立の援助	2,764,812	1.3%				99,334	2,665,478
108,792,384	29,918,833								

IV 施策評価指標

1 施策評価指標の設定

1) 指標設定の具体的な方法①：施策の現況・課題・意図等のキーワードから設定する。

【施策名：ごみ収集・処理体制の充実】

現況・課題・意図等のキーワード	考えられる施策指標候補
住民1人当たりごみ排出量を県平均まで減少させる	住民一人当たりごみ排出量
資源化量も近隣市平均より低い	住民一人当たり資源化量
ごみ収集の効率化、ごみ収集に係る費用の維持若しくは削減	ごみ1t当たり収集費用
家電の不法投棄が増加	家電不法投棄件数

IV 施策評価指標

1 施策評価指標の設定

2) 指標設定の具体的な方法②：社会指標から設定する方法

【施策名：公園・緑地施策】

施策評価指標例	算式
人口1,000人当たり都市公園数	$\text{都市公園数} / \text{人口総数} \times 1,000$
人口一人当たり都市公園面積	$\text{都市公園面積} / \text{人口総数}$
250m以内に公園のある住宅の割合	$\text{250m未満に公園のある住宅の数} / \text{住宅総数}$
500m以内に公園のある住宅の割合	$\text{250m未満に公園のある住宅の数} + \text{250} \sim \text{500m} \text{未満に公園のある住宅の数} / \text{住宅総数}$

IV 施策評価指標

2 施策評価指標設定の原則

1) 組み合わせの原則

- 施策指標では一つの指標に限らず、複数の指標を組み合わせることで施策の課題や、状態を示すことが求められる。複数の指標で多面的に状況が把握できるように組み合わせに配慮する。
- 施策評価の構造（「事実」と「受け止められ方」）に従って、これら両面を考慮できるようにする。

IV 施策評価指標

2 施策評価指標設定の原則

2) 属性による原則

- 公平であること：指標の数値を多面的に把握し、一面的な数字の使い方による不公平感をなくすこと
- 現状把握ができること： 指標設定が政策の推進力となること

3) 外部要因について：外部要因の大きい指標と小さい指標

指標の種類には、行政の努力によって直接的に数値をコントロールすることができるものと、行政以外の協力や、その他の外部要因によって大きく影響を受けるものがある。指標による業績の管理を行うためには、外部要因からの影響を大きく受ける指標の目標値の設定に注意を要する。

IV 施策評価指標

3 達成目標の設定方法

① 単年度達成度管理型

- 単年度のあるべき達成目標値に対する達成度

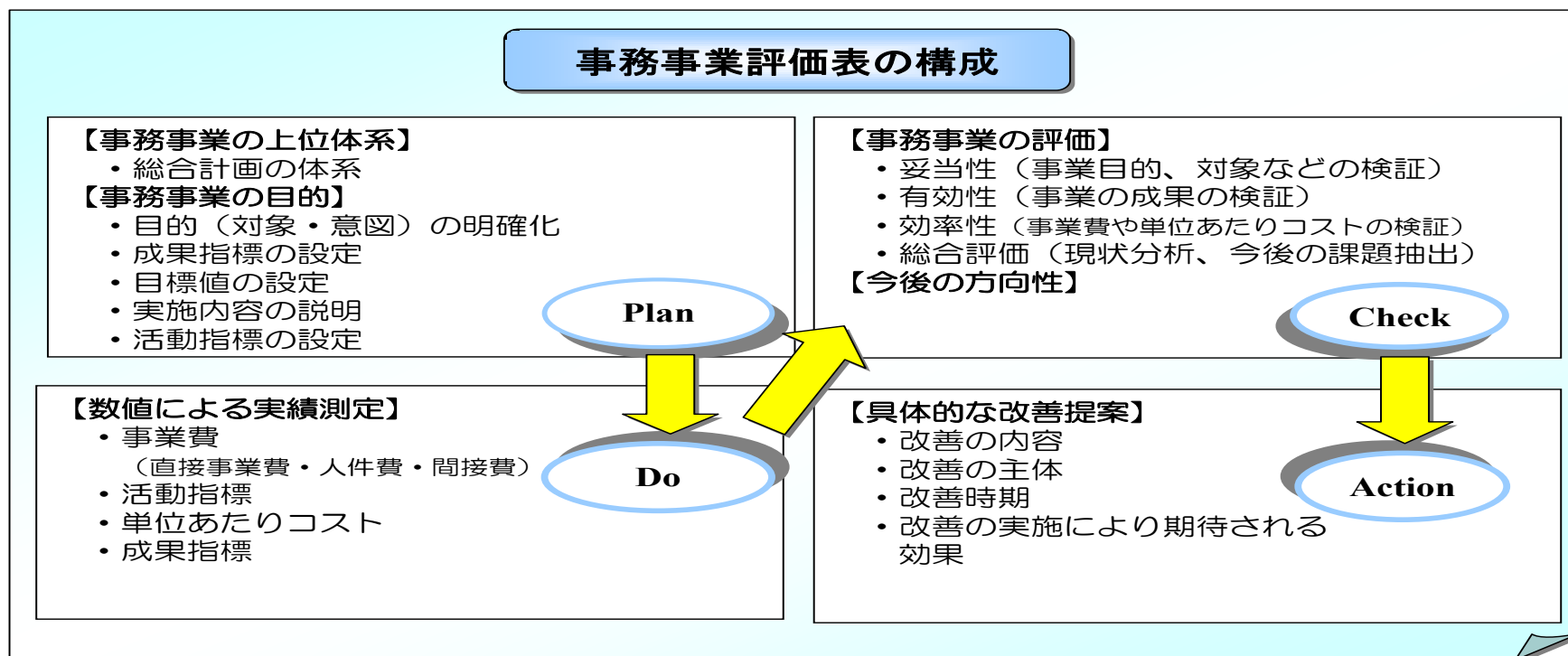
② 中期的達成度管理型

- 3年後、5年後などの目標年度又は中間目標年度の目標値に対する達成度
- 現状値と目標年度の目標値との間を直線で結び、各年度の達成目標値を設定

V 事務事業評価指標

1 行政活動フロー（ロジック）と事務事業評価指標の設定

1) 事務事業評価の構造



V 事務事業評価指標

1 行政活動フロー（ロジック）と事務事業評価指標の設定

2) 行政活動フロー（ロジック）

介護ボランティア養成講習会のフロー

ロジック	投 入 → 活 動 → 結 果 → 成 果
フロー(例)	(予算・人・モノ) → 講習会の実施 → 講習会の受講 → ボランティア実践

V 事務事業評価指標

2 事務事業評価指標の設定

1) 目的を分解する(対象と意図)

対 象 : 対象者は、だれ(なに)か

意 図 : この事業の手段により、対象をどういう状態にしたいのか

例：介護ボランティア養成講習会開催事業の対象・意図・手段

「介護ボランティアに関心とニーズを持つ市民に対して、介護ボランティア養成講習会を開催し、介護ボランティア活動の実践者にする」



対 象 : 介護ボランティアに関心とニーズを持つ市民

意 図 : 実践者にする

手 段 : 介護ボランティア養成講習会を開催する

V 事務事業評価指標

2 事務事業評価指標の設定

2) 数値測定できるように、指標化する

【指標】のいろいろ

投入指標：投入する資源(人、金、物)の量を測定する

活動・結果指標：行政等の活動によって提供されたモノやサービスの量を測定する

成果指標：行政等の活動による住民生活の質、地域の状態の変化を測定する

(3) 活動指標と成果指標の設定

活動指標・成果指標：手段・意図と指標の関係

手段→活動指標：介護ボランティア養成講習会開催回数

意図→成果指標：介護ボランティア実践者

V 事務事業評価指標

2 事務事業評価指標の設定

4) 成果指標の設定方法

現状：その地域において救急指定医療機関が少ない

対象のあるべき姿（意図）：その地域において救急指定医療機関数を早期に増やす

①事務事業の目的を対象と意図に分ける

意図：できるだけ速やかに増やす

②意図のキーワードを抜き出す

キーワード：「速やかに」「増やす」

③意図のキーワードを指標的表現に置き換える

指標的表現：「迅速度」「増加度」

④指標的表現を算式にする

算式：増加度 = (累計数) / 人口

V 事務事業評価指標

2 事務事業評価指標の設定

5) ロジックモデルと成果（アウトカム）指標

中間アウトカム (Intermediate Outcomes) : 事業サイクル(通常1年間)で現出

最終アウトカム (End Outcomes) : 中長期的に現出するものであり、かつ、事業以外の作用が働く。

中間アウトカムと最終アウトカム〔禁煙プログラム〕

ロジック・モデル	アウトプット	← 中間アウトカム	→ ← 最終アウトカム	→
禁煙プログラム	事業実施	→ 喫煙者参加	→ 講座修了喫煙者	→ 禁煙実行 → 長期的健康改善
評価指標	講座開催数	参加人数・率	修了者・修了率	講座修了者 喫煙が原因の 1年後禁煙率 疾病感染率

(出所)Hatry,H.(1999). *Performance Measurement Getting Results*. p63, Exhibit6-5から作成

V 事務事業評価指標

3 中間アウトカム指標と事務事業評価

事務事業評価を予算編成・決算審査に活用するならば

→ ① 1年度中に数値が確定するか

② 当該事務事業担当者の工夫と予算等資源とによって、目標値達成に向かうか

4 評価指標と組織階層

アウトプット : 講座開催数 : 担当職員

中間アウトカム① : 参加人数・率 : 担当職員

中間アウトカム② : 修了者・修了者率 : 担当職員

最終アウトカム : 講座修了者1年後禁煙率 : 係 長

最終アウトカム : 喫煙が原因の疾病感染率 : 課 長

VI 行政評価による資源配分 <長野県塩尻市・埼玉県秩父市の事例を基に>

1 事務事業の方向性（コスト投入と成果とのバランス）

【目的】

事務事業について、妥当性、有効性、効率性の観点から課題を見つけ出し、改善案を検討する。改善案について、成果・コストの関係を考えて「今後の方向性」とする。

【今後の方向性】

成果の方向性	拡充	×	④	②	①
	維持	×	③	⑤	×
	縮小	×	⑥	×	×
	休廃止	⑦	×	×	×
		皆減	縮小	維持	拡大
コスト投入の方向性					

VI 行政評価による資源配分

2 施策評価における重点化（コスト投入と成果とのバランス）

- 施策評価の記入者は課長、責任者は部長
- 課長は、施策評価において、「重点化」欄は空欄、「方向性」欄は、事務事業評価表の当該欄を転記（次のスライド：施策評価における重点化（重点化前の図））
- 部長は、施策評価指標値の達成度等を勘案しながら、「重点化」欄「方向性」欄を記入（スライド：施策評価における重点化（重点化後の図））

VI 行政評価による資源配分

2 施策評価における重点化（重点化前の図）

施策名：ごみ収集・処理体制の充実

番号	施策を構成する事務事業名	重点化	方向性			改善・改革の概要
			成果	コスト	記号	
1	ごみ収集運搬事業		維持	維持	⑤	現状維持
2	一般家庭への適正排出啓発事業		拡充	維持	②	生産性向上
3	一般廃棄物処理業許可業者指導事業		維持	維持	⑤	現状維持
4	ごみ集積所維持管理事業		維持	維持	⑤	現状維持
5	不法投棄対策・処理事業		維持	維持	⑤	現状維持
6	焼却施設維持管理運営事業		維持	維持	⑤	現状維持
7	再資源化施設維持管理事業		維持	維持	⑤	現状維持
8	最終処分場維持管理事業		維持	維持	⑤	現状維持
9	集団資源回収事業		維持	維持	⑤	現状維持
10	再生品利用促進事業		維持	縮小	③	効率化

VI 行政評価による資源配分

2 施策評価における重点化（重点化後の図）

施策名：ごみ収集・処理体制の充実

番号	施策を構成する事務事業名	重点化	方向性			改善・改革の概要
			成果	コスト	記号	
1	ごみ収集運搬事業	△	維持	縮減	③	効率化
2	一般家庭への適正排出啓発事業	◎	拡充	拡大	①	予算増・成果向上
3	一般廃棄物処理業許可業者指導事業		維持	維持	⑤	現状維持
4	ごみ集積所維持管理事業	△	維持	縮減	③	効率化
5	不法投棄対策・処理事業		維持	維持	⑤	現状維持
6	焼却施設維持管理運営事業		維持	維持	⑤	現状維持
7	再資源化施設維持管理事業		維持	維持	⑤	現状維持
8	最終処分場維持管理事業		維持	維持	⑤	現状維持
9	集団資源回収事業	○	拡充	維持	②	生産性向上
10	再生品利用促進事業	×	皆減	皆減	⑦	廃止

VI 行政評価による資源配分

3 中期財政計画・実施計画・行財政改革計画

	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度
A 歳入見通し						
B 歳出見通し						
義務的経費						
裁量的経費	..					
うち実施計画事業費						
C = A - B 収支		△	△	△	△	△
D 財政対策						
行革計画値						
基金繰入金						
枠配分財源カット					○	○
E = C + D 収支再掲		○	○	○	○	○

VI 行政評価による資源配分

4 中期財政計画における財政数値目標達成度評価

指標の意味	指標名	達成目標値
健全性(フロー①)	実質単年度収支の3年間累積額	〇〇年度末までに黒字化
弾力性(フロー②)	経常収支比率	3年間で〇%低下(〇〇年度水準)
持続可能性(ストック①)	財政調整基金残高	〇〇年度当初14.4億円 →〇〇年度末30億円
持続可能性(ストック②)	地方債残高	〇〇年度当初1129億円 →〇〇年度末990億円

文献

- 北大路信郷(2018年)「作戦ロジック・モデルの作成と活用～社会的インパクト評価との違いを踏まえて～」『季刊 評価クォーターリー 2018年7月No.46』 pp.15-35
- 佐藤徹(2017年)「わが国自治体におけるロジックモデルの普及実態の分析」『地域政策研究（高崎経済大学地域政学会）第20巻 第1号』 pp.1-13
- Hatry. H(1999). *Performance Measurement Getting Results*.
The Urban Institute Press
- Janet M. Kelly, William C. Rivenbark(2003) *Performance Budgeting for State and Local Government*. M.E.Sharpe.Inc.
- 稲沢克祐(2019年)『第3版 行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画—』
(イマジン出版)