

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 17 日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530150

研究課題名(和文) 政策の優先順位づけにおける意思決定構造の実証的研究 - 都市自治体行政を対象に

研究課題名(英文) An Empirical Study on Decision-Making Structure of Setting Priorities for Public Policies at Local Governments

研究代表者

佐藤 徹 (Sato, Toru)

高崎経済大学・地域政策学部・教授

研究者番号：50363776

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：地方自治体は、住民福祉の増進を目的として、各種の行政サービスや公共事業を実施している。少子高齢化や人口減少などを背景に、限られた財源のもとで諸施策を推進するためには、自治体は優先的に取り組むべき行政活動を明らかにし、効率的かつ効果的に予算編成を行う必要がある。本研究では、近年になって自治体で急速に導入されつつある「政策の優先順位づけ」に着目し、行政経営の基幹システムである総合計画・行政評価・予算編成との関係を分析した。そして、自治体の行政組織内部での政策の優先順位づけをめぐる意思決定過程において、行政内外の諸アクターがどのように関与し、どのような役割を果たしているかについての実態解明を試みた。

研究成果の概要(英文)：Local governments conduct and provide various administrative services and public works projects for the purpose of promoting the welfare of their residents. In order to implement these measures with limited budgets and amid a decreasing population or declining birthrate and aging population, local governments are required to clarify priorities in administrative activities for effective and efficient budgeting. In recent years, "priority setting for public policies" is introduced rapidly in the local government. We analyzed the relation between the comprehensive plan, the administrative evaluation and the budgeting which is a basic system of management, and priority setting. Moreover, this study has elucidated the actual condition about what kind of actor is involving and what kind of role they have played in the decision-making process involving priority setting for the policies inside administrative organization.

研究分野：行政学、政策科学、政策評価論、公共経営論

キーワード：政策の優先順位 自治体 総合計画 行政評価 予算編成 施策評価 政策評価 公共経営

### 1. 研究開始当初の背景

(1) わが国の景気は回復基調にあるものの、長期的な趨勢としては人口減少・少子高齢化等の影響により税収が落ち込み、扶助費をはじめとする義務的経費の増大が見込まれる。自治体財政は、行政運営のための財源確保が難しくなっており、依然として厳しい状況であることに変わりはない。

そこで、限られた財源のもとで幾多の政策目標を達成するためには、優先的に取り組むべき行政活動を明らかにし、資源配分の重点化を行うことが自治体にとっての喫緊の課題である。

(2) 翻って、間接民主制のもとでは、政策の優先順位は住民の代表者による多数決原理によって最終的に決定されるのが大原則である。しかし、同一目的を有する施策・事業、たとえば福祉政策における施策・事業の優先順位づけなどの場合は概ね行政内部のマネジメント・レベルの問題として対処できる。

(3) このような背景のもと、近年、行政評価の普及とともに、その一手法である「施策評価」において事務事業間の「優先順位づけ」を行う自治体が現れつつある。

### 2. 研究の目的

(1) それでは、これらの自治体では、優先順位づけの目的として何をどの程度重視しているのか、優先順位づけの結果はどの程度公表されているのか、優先順位をつける際に何らかの制約ルールを設定しているのか、優先順位づけではどのような評価基準が用いられているのだろうか。

(2) また、優先順位づけの決定に至る意思決定プロセスにおいては、価値基準を異にする行政内外の諸アクターが関与することが想定される。このとき、各アクターはどの程度影響力を及ぼしているのだろうか。

(3) 以上のような問題関心から、本研究では全国の都市自治体を対象とした質問紙調査から得られたデータを分析するとともに、自治体へのインタビュー調査を行うことによって、これらの問いへの解を探ってみた。

### 3. 研究の方法

(1) まず、政策過程研究、行政管理研究、評価理論研究等に関する先行研究の検討を行った。つぎに、「政策の優先順位づけ」が総合計画（計画の階層構造、計画期間、実施計画の策定方式等）、予算編成（枠配分予算制度の有無・形態等）、行政評価（評価対象、評価頻度、評価時期等）の諸システムとどのような関係を形成しているかを解明するため、本研究に先駆けて 2009 年に全国の都市自治体 806 団体（783 市・23 特別区）を対象

に行ったアンケート調査（『自治体の総合計画・行政評価・予算編成に関する実態調査』）で得られたデータをもとに、欠損値処理、量的データからカテゴリカルデータへの変換、データのリコードなどを行い、388 団体からなるデータセットを作成した。『自治体の総合計画・行政評価・予算編成に関する実態調査』の結果、政策評価において「政策を構成する施策間の優先順位づけ」を実施している自治体が 17 団体（政策評価導入団体のうち 10.3%）であるのに対し、施策評価において「施策を構成する事業間の優先順位づけ」を実施している自治体が 68 団体（施策評価導入団体のうち 41.2%）であることが明らかであったため、「施策評価において施策を構成する事業間の優先順位づけの導入有無」を目的変数とし、総合計画・行政評価・予算編成の各システム及びこれらシステム間の連動に関する 64 項目を説明変数として、AIC 統計量（赤池情報量規準）を用いて統計的に分析を行った。これにより、施策評価において事業間の優先順位づけの導入有無がどのような因子によって説明されるかを明らかとなった。以上の調査や分析から、「政策の優先順位づけ」の意思決定構造を説明し得る理論仮説を検討した。

(2) 行政経営に関する最新の実態を把握するために、2009 年に実施した『自治体の総合計画・行政評価・予算編成に関する実態調査』（全国の市・東京都特別区 806 団体が対象）を参考にしながら、新たに『総合計画と行政経営に関する全国自治体調査』（A 票）、『行政経営と行政経営に関する全国自治体調査』（B 票）、『予算編成と行政経営に関する全国自治体調査』（C 票）の 3 種の調査票を作成し、全国の市及び東京都特別区 810 団体を対象とする質問紙調査を行った。ここでは特に、総合計画・行政評価・予算編成システムの概要、総合計画と行政評価の関係、総合計画と予算編成の関係、行政評価と予算編成の関係などを主眼にその実態を構造的には把握することにつとめた。

つぎに、「行政評価と行政経営に関する全国自治体調査」（B 票）で、施策評価において事業間の「優先順位づけ」又は「優先度づけ」を実施していると回答した自治体に対して、『施策評価での優先順位づけ・優先度づけに関する全国自治体調査』（質問紙による調査）を実施した。ここでは、優先順位づけ・優先度づけシステムの概要、優先順位づけ・優先度づけに係る行政組織内部の協議・調整、予算編成・総合計画等への活用、優先順位づけ・優先度づけのプロセスにおける諸アクターの影響力などについて尋ねた。

さらに、より詳細な実態を把握するために、自治体政策経営研究会を開催し、行政評価や優先順位づけを担当している自治体職員をゲストスピーカーとして招聘した上で、首都圏を中心とした多くの自治体職員と本テー

マについて議論・検討を行った。

(3)『施策評価での優先順位づけ・優先度づけに関する全国自治体調査』の結果をもとにより詳細な事例研究にふさわしい自治体を2団体選定することにした。選定にあたっては、団体の属性、総合計画・行政評価・予算編成のシステム態様、調査に対する行政側の理解・協力などを考慮し、総合的に判断した。

その上で、分析対象となる施策(事業を含む)については、各自治体の総合計画書と施策評価シートの内容を十分に吟味した上で、自治体間の相互比較が可能なようにするため、代表的な施策として高齢者福祉施策と緑化環境施策を取り上げることにした。そして、実際に施策評価において事務事業間の優先順位づけを行った施策担当部門の次長・課長へインタビュー調査を行った。また、予算編成や総合計画への優先順位付け結果の活用状況を把握するため、施策評価制度を所管する政策企画課長と、予算編成を所管する財政担当課長へのインタビュー調査も併せて実施した。インタビュー調査においては、前述の全国自治体調査では得られなかった諸情報を収集するため、追加的なアンケート調査を行った。

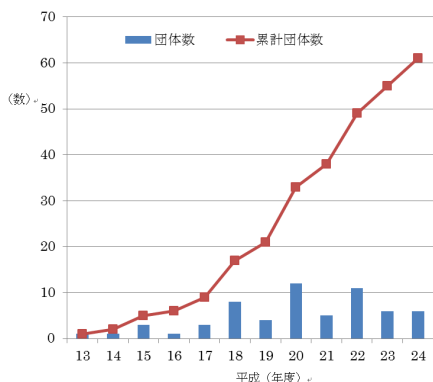
#### 4. 研究成果

以下では、紙面の都合上、上記のアンケート調査で明らかとなった主要事項を示す。

##### (1) 導入年度

施策評価において事務事業間の優先順位づけは、いつ頃から行われてきたのだろうか。

この点につき、自治体で最も導入が早かったのは平成13年度である。その後、平成17年度までは毎年度数団体しか導入されていないが、平成18年度には8団体が導入し、平成20年度には12団体が導入されている。筆者の調査では、平成24年度までに累計で61団体が優先順位づけを導入していることが確認されている(図1)。



(出所) 佐藤徹『施策評価での優先順位づけ・優先度づけに関する全国自治体調査』(H24年11月)

図1 優先順位づけの導入年度

##### (2) 優先順位づけの目的

施策評価において、施策を構成する事務事業間に優先順位をつける目的は何だろうか。

この点につき、優先順位づけの主な目的として想定される「予算配分を効率的・効果的に行う」「組織の目標管理を行う」「施策・事業の見直し・再構築を行う」「納税者への説明責任を果たす」「意思決定の透明性を高める」「組織内での政策議論を活発化させる」「職員の政策能力を高める」の8項目を提示し、それぞれをどの程度重視しているかについて、「大いに重視している」「ある程度重視している」「あまり重視していない」「ほとんど重視していない」の4件法で尋ねることにした。

8項目中、「大いに重視している」が5割を超えたのは「予算配分を効率的・効果的に行う」(31団体)のみであった。ついで、「大いに重視している」の比率が高かったのが「施策・事業の見直し・再構築を行う」(27団体)で、4割を超えている。この2項目については、「大いに重視している」に「ある程度重視している」を含めると、9割を超えている。優先順位づけの主たる目的が、スクラップ・アンド・ビルドによる「選択」と「集中」、いわゆるメリハリのある予算編成の実現にあることがうかがえる。

上記2項目に次いで重視されている目的は、「組織内での政策議論を活発化させる」と「意思決定の透明性を高める」であった。「組織内での政策議論を活発化させる」という目的を「大いに重視している」又は「ある程度重視している」団体は8割弱(47団体)、「意思決定の透明性を高める」という目的を重視している団体は約7割5分(45団体)であった。これは換言すれば、組織内の政策議論が低調であったり、誰がいつどのような根拠で意思決定したかが不明瞭であったりすることの証左とも考えられる。施策評価での事業間の優先順位づけを通じて、施策担当部門に活発な議論をして欲しいという、行政評価担当部門の期待感を垣間見ることができる。

一方、優先順位づけに際して、あまり重視されていないのは「職員定数の管理を行う」であった。「大いに重視している」に「ある程度重視している」を加えても約4割(25団体)である。予算と同様に、職員も行政経営資源であることに変わりはないが、定員管理計画を策定して職員数の削減に努めている自治体も多いことから、このような結果になったのではないかと推察される。

##### (3) 公表・表記

施策評価で付けられた優先順位は、どの程度外部にも公表されているのだろうか。この点につき、「住民にも公表している」が50.8%(31団体)、「行政の内部資料であり公表していない」が49.2%(30団体)であり、二分化している。

ところで、通常、施策評価は調書(シート)を用いて行われる。しかし、施策評価シートには事務事業の優先順位(狭義)や優先度の

記入欄があるとは限らない。なぜならば、施策評価シートの公表を前提とした場合、シートに優先順位や優先度の記入欄を設けないことも考えられるからである。そこで、「施策評価で実施している優先順位づけ又は優先度づけにおいて、施策評価シートに事務事業の優先順位や優先度の記入欄があるか」を尋ねることとした。さらに、記入欄がある場合、どのような表現方法で記入しているかを把握するため、優先順位(狭義)の場合は「第1位、第2位、第3位」「その他」のいずれかを、優先度の場合は「A・B・C」「高・中・低」「その他」のうちから一つ選択してもらうことにした。なお、記入欄がない場合については、どのような方法で優先順位(狭義)や優先度をつけているかを記述してもらうことにした。

その結果は、61団体のうち、優先順位(狭義)が17団体、優先度が44団体と、7割以上が「優先度」方式であった。また、優先順位(狭義)をつけている自治体の約7割で、優先度をつけている自治体の約8割で、評価シートにそれらの記入欄が設けられていた。そして、優先順位の表記方法は「第1位、第2位、第3位」方式に限られている。一方、優先度の表記方法としては「A・B・C」方式が31.8%(14団体)、「高・中・低」方式が6.8%(3団体)、「その他」が42.2%(19団体)となっている。「その他」としては、「大・中・小」「 $\cdot$ 」「 $\cdot$ 」などの表記方法が見られた。

#### (4) 優先順位づけにおける制約ルール

優先順位を施策評価によって最初に付与するのは施策担当部門である。このとき、優先順位づけにあたり、何らかの制約ルールが設定されていないと、施策担当部門は所管事業のすべてにAを付けてしまったり、Cを全く付けなかったりすることが経験的に知られている(佐藤 2009)。そこで、施策評価で優先順位をつける際、「異なる事務事業に同じ順位をつけてはいけない」や「優先度Aは施策内の事務事業の1割程度」などの何らかの制約ルールを設けている場合がある。

この点について尋ねたところ、「優先順位や優先度を自由につけることができる」、つまり制約ルールを設けていないと回答した団体が52.5%(32団体)であった。これに対し、「優先順位や優先度を記入する上で何らかの制約を設けている」と回答した団体は47.5%(29団体)であった。このように、現状では優先順位づけにおいて制約ルールを設けている団体は半数に満たない。さらに、「何らかの制約を設けている」と回答した団体に対して、その具体的内容を尋ねたところ、優先順位(狭義)に関しては「異なる事務事業については同じ順位をつけてはいけない」と回答した団体が最も多かった。また優先度づけに関しては、「A:B:C=2:6:2の割合とする」のようにランクづけ(ranking)の比率

を設定する方法や、「事務事業が5つの場合、A評価1つ、B評価2つ、C評価1つ、D評価1つ」のようにランクづけ評価の個数を制限する方法に大別された。いずれにおいても、特定の評価に偏らないようにする工夫がみられる。

#### (5) 優先順位づけにおける評価基準

施策内の事務事業間の優先順位をつけるためには、事務事業を相対比較しながら総合的に評価する必要がある。その際の評価基準を行政評価担当部門は各施策担当部署に対して、予め提示しているのだろうか。

この点について、「提示していない」すなわち「施策担当部署の主観に委ねている」と回答した団体は57.4%(35団体)であり、「提示している」と回答した団体(42.6%、26団体)をやや上回った。ただし、優先順位づけの際に用いる評価基準を提示するにしても、どのような基準を設定するかが問題となる。

そこで、評価基準を「提示している」と回答した団体に対して、想定される評価基準の一覧を提示した上で、該当するもの全てを選択してもらった。

評価基準の採用率が5割を超えたものは、「有効性」「必要性」「緊急性」であった。これらのうち、「有効性」の採用率が88.5%と最も高く、評価基準を各施策担当部署に対して提示している26団体のうち、23団体で採用されている。意外にも「公約実現性」については、あまり多くはなかった。

#### (6) 意思決定過程における影響力構造

優先順位づけの意思決定過程では、行政外部の諸アクターは、原案作成・庁内調整・最終決定のいずれの段階においても、ほとんど影響力を及ぼしていない。行政内部のアクターに関しては、優先順位の原案作成段階で施策担当部署が大きな役割を果たしているものの、庁内調整段階や最終段階ではいずれのアクターの影響力も大きくない。

#### (7) まとめ

施策評価における事務事業間の優先順位づけは緒に就いたばかりである。

調査時点(平成24年度現在)での、優先順位づけ導入後の平均経過年数は4.8年と、5年にも満たない状況であった。また、優先順位に基づく予算配分という目的を実現するためには、「評価」と「予算」の連動(linkage)という困難な課題に直面することになる。

これには、行政評価担当部門だけでなく財政部門等をも巻き込んだ、行政経営全体のシステム改革が不可欠である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計9件)

佐藤徹、人口減少時代の政策選択 - 優先順位をいかにつけるか、住民行政の窓、査読無、第415号、2015、2-17

佐藤徹、施策評価の理論と実際、季刊評価クォータリー、査読無、第33号、2015、41-56

佐藤徹、「住民本位の予算書」とは何かーわかりやすい予算書をめざして、産業研究、査読有、第50巻第2号、2015、1-14  
<http://ci.nii.ac.jp/naid/110009889784>

佐藤徹、政策評価システムの機能要件 - 高齢者福祉施策を事例に、社会政策(社会政策学会編)、査読無、第5巻第2号、2013、130-143  
<http://ci.nii.ac.jp/naid/110009688539>

佐藤徹、評価人材の育成とその課題 自治体行政の評価をめぐって、季刊 評価クォータリー、査読無、第27号、2013、3-19

佐藤徹、行政経営システムにおける予算編成の機能と構造、産業研究、査読有、第49巻第1号、2013、16-30  
<http://ci.nii.ac.jp/naid/110009660086>

佐藤徹、行政経営システムにおける行政評価の機能と構造、高崎経済大学論集、査読無、第56巻第2号、2013、53-66  
<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakka/kikanshi/ronbun16-1/03sato.pdf>

佐藤徹、行政経営システムにおける総合計画の機能と構造、地域政策研究、査読無、第16巻第1号、2013、15-32  
<http://ci.nii.ac.jp/naid/11000961082v1>

佐藤徹、評価と予算の連動メカニズムの実証分析 予算編成過程における行政評価情報の利用度の規定要因、公共政策研究、査読有、Vol.11、2011、71-84

〔学会発表〕(計6件)

口頭発表「施策評価における事業間の優先順位づけの実態分析 - 都市自治体行政を対象に - 」日本公共政策学会・2014年度研究大会 2014年6月7日

口頭発表「自治体における評価教育の実態と課題」、RTD「評価人材の教育」、日本評価学会全国大会、鳥取県米子市、2013年12月15日

口頭発表「自治体評価における“おかしな成果指標”の実態分析 全国自治体調査をもとに」、RTD「評価書からみえてくること 政府の政策評価、自治体の行政評価の課題とこれから」、日本評価学会全国大会、京都府立大学、2012年12月2日

口頭発表「政策評価システムの機能要件 - 高齢者福祉施策を事例に」、社会政策学

会、駒澤大学、2012年5月27日  
口頭発表「自治体行政における政策の優先順位づけシステムの構造と特徴」、日本行政学会、慶応義塾大学、2012年5月20日

口頭発表「政策の優先順位づけと行政基幹システムとの相互関連性 - 都市自治体行政を対象に」、日本地方自治研究学会、関西大学、2011年10月2日

〔その他〕

ホームページ等

公開資料データベース(佐藤徹研究室ホームページ)

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/tsato/databse.html>

佐藤徹「政策の優先順位づけー“あれもこれも”から“あれかこれか”への試み」、国・行政のあり方に関する懇談会(内閣官房行政改革推進本部事務局)におけるプレゼン資料(2014年5月16日)

[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kataro\\_miraiJPN/dai9/siryou4.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kataro_miraiJPN/dai9/siryou4.pdf)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐藤 徹 (SATO, Toru)

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科・教授

研究者番号：50363776