

## 地方自治体による財務書類の活用と財政行動<sup>\*1</sup>

近藤 春生<sup>\*2</sup>

小川 顕正<sup>\*3</sup>

### 要 約

地方公会計改革は、資産債務改革などを目的として進められてきたが、その効果について定量的に分析したわが国の研究は、財務書類作成の有無のみに着目していた。本稿は、総務省主導で2006年から進められてきた地方公会計改革の効果を、財務書類作成の有無のみではなく、作成された財務書類の活用方法と固定資産台帳整備にも着目して定量的に分析したものである。2010～2014年もしくは2011～2015年の市町村パネルデータを用いた分析の結果、財政運営の目標設定に財務書類を活用している自治体で基礎的歳出の伸びの抑制効果が見られること、財務書類を整備する過程で固定資産台帳を整備する自治体において普通建設事業費の伸びの抑制効果が見られることが明らかになった。

キーワード：地方公会計改革，地方歳出，資産管理，財務書類の活用

JEL Classification：H72，H83

## I. はじめに

国及び地方の長期債務残高は累増し続けており、前年度に引き続き2022年度末も1,200兆円を超える見込みである。約30年前の1990年度末時点の残高と比較すると、実に6倍である。政府はこの問題にどう向き合ってきたのだろうか。1997年12月に財政構造改革法が施行され、財政構造改革元年と位置付けられた。しかし、景気の悪化によって1年後には凍結されてしまう。2001年に誕生した小泉内閣は構造改革を

掲げ、2006年7月の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2006」において財政再建のための歳出削減を明記した。ところが、2008年秋に起きたリーマンショックとその後の世界的な不況により、麻生内閣では大規模な経済対策を実施することになる。このように、財政健全化は必要性が常に認識されているにもかかわらず、頓挫してきた。まさに、民主主義や官僚制の下における「政府

\* 1 本稿の作成にあたり、責任編集者である赤井伸郎教授（大阪大学）をはじめ、財務省財務総合政策研究所で開催された論文検討会議の参加者の先生方から貴重な意見を頂いたことに感謝する。なお、本稿はJSPS科研費（課題番号21K01535）の助成を受けた研究成果の一部である。

\* 2 西南学院大学経済学部教授／財務省財務総合政策研究所特別研究官

\* 3 新潟大学経済科学部准教授

の失敗」にほかならないといえよう。公共選択論では、政府の肥大化を抑制するため、財政ルールや法制度をあらかじめ設定しておくことの重要性を強調する。公共選択論を理論的な背景とし、政府部門を客観的かつ効果的に管理するために民間の経営管理手法を導入しようとするのが、ニュー・パブリック・マネジメントである（Hood 1991）。NPMは、1980年代にイギリスやニュージーランドで導入された後、多くの国に広がった。わが国の自治体でNPMに基づく経営管理手法を導入したのは、三重県が嚆矢とされる。当時の北川知事の下、1995年に事務事業評価システムが導入され、評価指標に直接生産物（アウトプット）ではなく、アウトカムを活用した。その後、多くの自治体が三重県に倣って事務事業評価を導入することになった。そして、もう一つの特筆すべき取り組みが発生主義会計の導入である。1998年3月に貸借対照表と収支計算書を公表したが、これは、2000年に総務省が「自治省方式（後に旧総務省方式）」という貸借対照表の作成方法を提示するきっかけになった。

ところで、わが国で財政健全化が何度も頓挫してきたように、財政ルールや法制度をあらかじめ設定したとしても後からそれを凍結したり変更したりしてしまえば、ルールや制度は意味をなさない。また、ルールや制度に基づいて導入される評価手法が主観的なものとなっている場合も同様である。玉村（1998）が指摘しているように、政治家・官僚にとっては「自らが提供した政策に対して、必ずしもよい成績ばかりを生むとは限らない業績評価制度が整うことにはリスクがある」ので、「主観的かつ恣意的に評価を行える制度」となりがちである。当然ながら、「評価自体を行わないこと」を選択する

こともあり得る。実は、多くの自治体が三重県に倣って事務事業評価を導入したものの、まさに「主観的かつ恣意的に評価を行える制度」となっているという可能性は否定できない。総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果<sup>1)</sup>」によれば、2016年10月1日現在で行政評価を導入しているのは61.4%であるが、導入している自治体のうち、「個別の事務事業の効率性が向上した」と回答しているのは50.7%、「予算配分を大きく変更できた」と回答しているのは6.3%に過ぎない。個々の自治体の行政評価に目を向けてみよう。例えば、神奈川県川崎市の2018年度の行政評価では、「目標を上回って達成」もしくは「目標をほぼ達成」となっている事務事業が全体の96.4%を占める。これでは評価の結果に基づいた何らかの改善は望めないのではないか<sup>2)</sup>。

一方で、発生主義会計の導入についてはどうか。総務省は、2006年5月に「新地方公会計制度研究会報告書」を公表し、報告書で提示されている会計基準に基づいて全ての自治体が財務書類を作成することを求めた。つまり、各自治体が「主観的かつ恣意的に評価を行える制度」とすることや「評価自体を行わないこと」を選択することはできない。このことからすると、行政評価に比べれば財政健全化への貢献度が高い可能性がある<sup>3)</sup>。なお、総務省が進めてきた地方公会計改革によって、2021年3月31日時点の「令和元年度決算に係る一般会計等財務書類（財務4表）」の作成状況は、「作成済み」の自治体が86.1%に上る<sup>4)</sup>。これによって、ほぼ全ての自治体の財務状況を発生主義的な財務書類によって把握することが可能になっている。OECDなどの国際機関は、財政の効率化を目的として、加盟国に対して公会

1) 同資料において、行政評価とは「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」とのこと。

2) 川崎市ホームページ「『川崎市総合計画』第2期実施計画・平成30年度事務事業評価結果について」より。

3) 当然ながら、ひとたび粉飾決算が発生してしまえばこの限りではない。地方公会計改革において監査法人による会計監査が義務付けられていない点は課題と言えるかもしれない。

4) 総務省（2021）「統一的な基準による財務書類の作成状況等に関する調査」より。

計制度を現金主義から発生主義に切り替えることを提言している(OECD and IFAC 2017)。EUは、発生主義への切り替えとEPSAS(European Public Sector Accounting Standards)という会計基準の導入を全ての加盟国に提言し(European Commission 2013)、EU加盟国の大半は公会計制度を発生主義に切り替えている(European Commission 2019)。

財政健全化に向けたあらゆる取り組みが頓挫してきたことを考えると、地方財政にとって地方公会計改革は残された切り札の一つかもしれない。ところが、公会計改革が財政にどのような影響を及ぼしてきたのかについては、わが国

だけではなく諸外国でも評価が定まっていない。(Lampe et al. 2015, Christofzik 2019, Dorn et al. 2021)。

そこで、本稿ではわが国の地方自治体を対象として地方公会計改革が財政にどのような影響を及ぼしているのかを定量的に明らかにする。本稿の構成は次の通りである。まず、次節で地方公会計改革の目的とその経緯について整理する。続くⅢ節では本稿と関連のある先行研究と本稿における着眼点を示す。Ⅳ節で検証仮説を提示した上で分析手法と分析結果を示す。Ⅴ節では分析結果に基づいた考察を示す。

## Ⅱ. 地方公会計改革の概要

### Ⅱ-1. 地方公会計改革の目的と経緯

OECDをはじめとする国際機関が公会計制度を発生主義に切り替えることを提言しているのは、財政の透明性と効率性、アカウントビリティの向上が目的である。これは、わが国の地方公会計改革も同様である。2005年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」(内閣府)では、地方公会計改革を通じて「簡素で効率的な政府」の実現が望まれている。一般的には、発生主義の貸借対照表や損益計算書によって減価償却費や退職手当引当金の増減といった非現金的な財務上の変化を捉えることができるが、現金主義の決算書では捉えることができない<sup>5)</sup>。具体的な例を挙げよう。「2007年問題」<sup>6)</sup>とされた退職手当引当金の問題である。発生主義では将来に発生する支出も負債として計上する。このことは、あらかじめ退職手当引当金を積んでおくことにつながる。一方、現金主義は

現金の支出がなければ計上しないため、相当数の自治体が退職手当引当金を積んでおらず、2007年度だけで退職手当債が5,300億円も発行された。

次に、地方公会計改革の経緯を振り返る。総務省が2006年5月に「新地方公会計制度研究会報告書」を公表して貸借対照表などの作成を各自治体に要請したことが、地方公会計改革の本格的な始まりといえるだろう。ただ、それ以前からいくつかの自治体で貸借対照表などを作成し、公表する動きがあった。1987年には当時の細川知事の下で、熊本県が「バランスシート」及び「収支計算書」を作成し、公表している。その後、1996年には三重県が貸借対照表と収支計算書を作成し、公表している。国においては、1999年2月に小渕内閣が提出した経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」で「公的部門の効率化・スリム化を進めていく上

5) ただし、予算を重視する政府部門においては、現金主義の方が適している面もある。詳しくは小西(2012)を参照のこと。

6) 1947年生まれをピークとする「団塊の世代」が大量に定年退職し、退職金給付が一時的に急増したことを指す。詳しくは齊藤(2020)を参照のこと。

での大前提として、(中略)中央政府(特殊法人等を含む)及び地方公共団体(外郭団体を含む)のいずれにおいても(中略)会計制度等の抜本的改革を進め、会計財務情報基盤を整備する必要」があり、「企業会計原則の基本的要素を踏まえつつ財務諸表の導入を行うべきである」と提言されている。これを受けて、旧自治省は「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会」を設置し、2000年3月と2001年3月の「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」で普通会計の「バランスシート」、「行政コスト計算書」、普通会計と公営企業会計等を合わせた「各地方公共団体全体のバランスシート」の作成方法を公表する(「自治省方式」、後に「旧総務省方式」)。作成方法が示されたことによって、先進的な自治体以外でも発生主義的な財務書類の作成と公表に取り組めるようになった。ただし、同報告書があくまでも参考資料に留まっていたことから、財務書類の作成は広がりを欠いた。

小泉内閣が2005年12月に閣議決定した「行政改革の重要方針」では、「政府資産・債務改革」が強く打ち出され、自治体における「資産債務改革」の必要性が明確にされた。これが、「『簡素で効率的な政府』を実現し、債務の増大を圧縮する観点から、地方公共団体の資産・債務の管理等に必要な公会計の整備について、有識者により幅広く検討する」ことを目的とした総務省の研究会「新地方公会計制度研究会」の発足につながる。2006年5月には、この研究会の報告書である「新地方公会計制度研究会報告書」が公表され、「総務省方式改訂モデル」と「基準モデル」という2つの会計基準が示される。その後、2007年10月には「公会計の整備推進について(通知)」(総務省)が示され、総務省は、「取り組みが進んでいる団体、都道府県、人口3万人以上の都市」は3年後までに、「取り組みが進んでいない団体、町村、人口3万人未満の都市」は5年後までに貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動書の4表の整備に取り組むよう、各自治体に強く

要請した。これ以降、従来よりもはるかに多くの自治体が発生主義的な財務書類の作成に取り組むこととなった。

さらに、2015年1月には「統一的な基準による地方公会計マニュアル」が公表され、新たな会計基準である「統一的な基準」への統一と、2017年度までの3年間で全ての自治体が財務書類を作成することが要請され、現在に至っている。

## II-2. 地方公会計改革における会計基準と作成状況

2015年1月に「統一的な基準」が示されたのは、会計基準を統一することとともに、より簡便な作成方法である総務省方式改訂モデルからの脱却が目的であった。2014年5月の「今後の地方公会計の整備促進について」(総務省)では、「簡便な作成方式である総務省方式改訂モデル」が採用されていることによって、本格的な複式簿記を導入していないことや固定資産台帳の整備が進んでいないことが問題視されている。

ここで、会計基準の違いについて簡潔にまとめておく。総務省方式改訂モデルと基準モデルの違いは、①複式簿記と②固定資産台帳に集約される。端的に言えば、基準モデルの方がより発生主義的である。したがって、導入前だけではなく導入後も時間と費用が余計にかかる。基準モデルは、個々の取引を複式簿記で仕訳し、この仕訳データから財務書類を作成する。一方、総務省方式改訂モデルは既存の決算統計を組み替えて財務書類を作成する。基準モデルは、全ての固定資産について時価評価して固定資産台帳に計上する必要があるが、総務省方式改訂モデルは、普通建設事業費を累計して計上することを認めている。また、基準モデルは財務書類を作成する前に固定資産台帳を整備しなければならないが、総務省方式改訂モデルは段階的に整備すればよい。総務省が2つの会計基準を提示したのは、各自治体が財務書類の作成にどれだけの費用と人員を割くことができるかどうか

に関わらず、全ての自治体がいずれかの会計基準に基づいて財務書類を作成できることを意図していた。しかしながら、「今後の地方公会計の整備促進について」で指摘されているように、多くの自治体が総務省方式改訂モデルを選択しただけでなく、段階的ですが固定資産台帳を整備していなかった<sup>7)</sup>。なお、総務省方式改訂モデルは旧総務省方式を改訂したものである。旧総務省方式との違いは、段階的にせよ固定資産台帳の整備を求めていることである。また、「統一的な基準」は総務省方式改訂モデルよりも発生主義的であり、固定資産の評価方法が異なることを除けば、基準モデルと共通する部分が多い。総務省が示した会計基準についてまとめよう。2000年と2001年には旧総務省方式を、2006年には基準モデルと旧総務省方式を改訂した総務省方式改訂モデルを、2015年には統一的な基準を示している。表1は会計基準の違いについて整理したものである。

総務省は、2001年以降、前年度版財務書類の作成状況を毎年3月末に調査している(総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」)。本稿の分析で用いるデータはこの調査結果である。表2は、財務書類の作成状況の推移を表している。同調査は、財務書類の作成状況が作成済み・作成中・未作成のいずれであるかを回答し、作成済み及び作成中の場合にはどの会計基

準を選択しているのかを回答することになっている。これによると、当初は旧総務省方式の割合が高いが、徐々に総務省方式改訂モデルと基準モデルが増えること、基準モデルよりも総務省方式改訂モデルを選択する自治体が多いこと、統一的な基準が示された後はほぼ全ての自治体が統一的な基準を選択していることがわかる。なお、平成22年度版財務書類よりも平成27年度版財務書類の方が未作成の自治体が多いのは、統一的な基準への移行期であったことが要因だと考えられる。

### II-3. 財務書類の活用

財務書類の活用について、森田(2008)は、地方公会計改革がもたらす効果を、①住民に対する開示で得られる効果、②行政経営への活用で得られる効果、③整備過程で得られる効果、の3つに分け、行政経営への活用で得られる効果として「施設等の受益者負担を伴うものについては、その見直しに活用できる効果」を挙げている。また、整備過程で得られる効果としては「遊休資産の把握による資産の効果的運用」、「資産台帳整備による公有財産管理の実効性・効率性の向上」などを挙げている。小西(2012)は、財務書類の使い方として「①どのようなインフラ資産や公共施設をどれくらい作ってきたか、②そのようなインフラ資産や公共施設の老

表1 財務書類の作成方法の違い

|           | 旧総務省方式        | 総務省方式改訂モデル    | 基準モデル         | 統一的な基準        |
|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 導入年       | 2000年, 2001年  | 2006年         | 2006年         | 2015年         |
| 複式簿記      | —             | —             | 取引ごとに仕訳       | 取引ごとに仕訳       |
| 財務書類の作成   | 既存の決算統計を組み替える | 既存の決算統計を組み替える | 仕訳データに基づく     | 仕訳データに基づく     |
| 固定資産台帳の整備 | —             | 段階的な整備でもよい    | 財務書類の作成開始時に必要 | 財務書類の作成開始時に必要 |

出典) 総務省「新地方公会計制度研究会報告書」及び総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル」より筆者作成。

注) なお、基準モデルと統一的な基準は、固定資産の評価方法等が異なる。

7) もっとも、固定資産台帳の整備が公会計制度を現金主義から発生主義に切り替える上でのボトルネックとなっているのはわが国だけではない(Dorn et al. 2021)。

表2 財務書類の作成状況

|      |        | 平成 18 年度版<br>2008 年 3 月末調査 |        | 平成 22 年度版<br>2012 年 3 月末調査 |        | 平成 27 年度版<br>2017 年 3 月末調査 |        | 平成 30 年度版<br>2020 年 3 月末調査 |        |
|------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|
| 作成済み | 基準モデル  | 2                          | 0.1%   | 165                        | 9.5%   | 140                        | 8.0%   |                            |        |
|      | 改訂モデル  | 45                         | 2.5%   | 1057                       | 60.7%  | 796                        | 45.7%  |                            |        |
|      | 旧総務省方式 | 995                        | 54.8%  | 35                         | 2.0%   | 8                          | 0.5%   |                            |        |
|      | その他    | 22                         | 1.2%   | 11                         | 0.6%   | 13                         | 0.7%   |                            |        |
|      | 統一的な基準 |                            |        |                            |        | 168                        | 9.6%   | 1,359                      | 78.1%  |
| 作成中  | 基準モデル  | 3                          | 0.2%   | 47                         | 2.7%   |                            | 0.0%   |                            |        |
|      | 改訂モデル  | 143                        | 7.9%   | 320                        | 18.4%  |                            | 0.0%   |                            |        |
|      | 旧総務省方式 | 83                         | 4.6%   | 3                          | 0.2%   |                            | 0.0%   |                            |        |
|      | その他    | 3                          | 0.2%   | 6                          | 0.3%   | 207                        | 11.9%  |                            |        |
|      | 統一的な基準 |                            |        |                            |        | 121                        | 7.0%   | 335                        | 19.2%  |
| 未作成  |        | 520                        | 28.6%  | 98                         | 5.6%   | 288                        | 16.5%  | 47                         | 2.7%   |
| 合計   |        | 1,816                      | 100.0% | 1,742                      | 100.0% | 1,741                      | 100.0% | 1,741                      | 100.0% |

出典) 総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」より筆者作成。

朽化はどの程度進んでいるか、③建設にあたってどのような財源が充当されてきたか、④世代間の公平の状態はどのようになっているか」を挙げている。大住（1999）では、財務書類から得られる情報をもとに業績評価を行い、次年度の予算編成に活用することが挙げられている。

総務省は、地方公会計の活用のあり方に関する研究会（2016年4月28日から）、地方公会計の活用の促進に関する研究会（2017年10月27日から）、地方公会計の推進に関する研究会（2018年6月22日から）、地方公会計の推進に関する研究会（2019年6月27日から）など、財務書類の活用に関する研究会を繰り返し開催してきた。そこで、これらの研究会で取り上げられた活用方法について見ておこう。近年では、事業別・施設別セグメント分析と固定資産台帳を活用した資産管理などが主な活用方法とされつつある。具体的には、事業別・施設別に貸借対照表や行政コスト計算書を作成して各事業・各施設の費用と便益を可視化するもの（静岡県浜松市、新潟県糸魚川市、兵庫県洲本市など）、

事業別の行政コスト計算書を用いた行政評価を実施し予算編成につなげるもの（静岡県浜松市など）、固定資産台帳を活用して売却可能資産の売却を進めるもの（宮城県大崎市、岡山県真庭市、熊本県芦北町、大分県竹田市など）、などである<sup>8)</sup>。

これらを踏まえると、地方公会計改革が地方財政に与えた影響を捉えるには、財務書類だけではなく固定資産台帳の整備状況に着目すること、財務書類の活用状況に着目することが必要ではないだろうか。特に、財務書類が資産管理に活用されているかどうかも重要であろう。また、行政評価に財務書類を用いることで予算編成につなげたという取組もあることから、財務書類を行政評価に活用しているかどうかにも着目したい。なお、総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」では、財務書類の作成状況とともに、作成された財務書類の公表の有無、公表方法と活用方法、固定資産台帳の整備状況も調査している。年度によって調査項目が異なるものの、概ね次のような調査項目がある。その

8) 詳しくは、総務省ホームページ「地方公会計に関する取組事例集」を参照のこと。

うち、公表方法は次の通りである。（ ）内は本稿の実証分析で用いるダミー変数名である。

- ・広報誌（OPW1）
- ・ホームページ（OPW2）
- ・冊子（OPW3）
- ・住民説明会（OPW4）
- ・新聞（OPW5）
- ・その他

活用方法は次の通りである。（ ）内は上記と同じである。

- ・住民への説明（UTW1）

- ・議会への説明（UTW2）
- ・財務状況分析（他団体比較を含む）（UTW3）
- ・財政運営の目標設定（UTW4）
- ・行政評価との連携（UTW5）
- ・施策の見直し（UTW6）
- ・予算編成の参考資料（UTW7）
- ・資産管理への活用（UTW8）
- ・職員の意識改革（UTW9）
- ・その他

以上に加えて、総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」では、固定資産台帳の整備状況（FAR）について、未整備・整備中・整備済みのいずれであるかを聞いている。

### Ⅲ．先行研究

国外の研究としては、Lampe et al. (2015), Christofzik (2019), Dorn et al. (2021) がある。いずれもドイツの地方自治体を分析対象とし、公会計制度を発生主義に切り替えたことが財政に与えた効果を定量的に分析したものである。Lampe et al. (2015) は確率フロンティアモデルを用いて地方自治体のコスト効率性を計測するとともに発生主義の導入が効率性に与える影響を分析し、地方自治体の効率性を高めることを示している。Christofzik (2019) は、パネルデータを使った分析により、発生主義を導入する効果を財政収支・債務圧縮による歳入・投資的経費などの観点から捉えている。分析の結果、財政収支に対する影響は見られなかったが、歳入の構成が変化していること、すなわち、非金融資産の売却収入が増えていることを示している。Dorn et al. (2021) は、DEA (Data Envelopment Analysis; 包絡分析法) によって地方自治体の効率性を算出し、DID (Difference

in Differences; 差の差分分析) によって、発生主義導入の効果が見られないことを示している。

一方、わが国の地方公会計改革の効果を定量的に分析した研究としては、近藤・小川 (2020a), 近藤・小川 (2020b), 小川 (2020), Bessho and Hirota (2021), Tran and Noguchi (2022) がある。近藤・小川 (2020a), 近藤・小川 (2020b), 小川 (2020), Bessho and Hirota (2021) は、いずれも、2006年から統一的な基準が示される2015年までの間の地方公会計改革の効果を分析対象としている。近藤・小川 (2020a) は、市町村のパネルデータを使った分析により、財務書類の作成が1人あたり基礎的歳出<sup>9)</sup> 変化率、1人あたり物件費変化率、1人あたり普通建設事業費などにマイナスの効果を与えていることを明らかにしている。近藤・小川 (2020b) では、財務書類の作成が1人あたり総務費・土木費・民生費の変化率にマイナスの効果を与えている

9) ここで基礎的歳出とは、公債費を除く歳出総額として定義されている。地方公会計が提供する情報（たとえば、事業別の行政コスト計算書）は投資的な経費のみならず、人件費や物件費などの非投資的支出の抑制につながる可能性がある。

ことを明らかにしている。いずれの結果も、地方公会計改革がその目的である「簡素で効率的な政府」の実現に寄与していることを示していると考えられる。一方で、財務書類作成の内生性に配慮しつつ、DIDの手法を用いて、財務書類の作成と地方歳出の関係を見たものが、Bessho and Hirota (2021)である。これによれば、扶助費・人件費にはマイナスの効果が、投資的経費・他会計への移転など「その他支出」にはプラスの効果が見られるという。なお、投資的経費に対するプラスの効果については、財務書類の整備過程で固定資産の実態が明らかになったことが要因として考えられるとしている。Tran and Noguchi (2022)は、東京都下の地方

自治体の効率性をDEAによって算出し、財務書類を整備し、公開することが効率性を高めることを示している。分析手法によって地方公会計の効果がどのような形で現れるのかという点が異なるものの、少なくとも、わが国の研究からは財政健全化に資する何らかの効果が認められるということがわかる。いずれの国内研究も地方公会計改革の効果を評価しようとする点においては本稿と目的を一にするものである。ただし、これらは財務書類の作成の有無のみに着目しており、本稿が着目しようとしている財務書類の活用状況、固定資産台帳の整備状況、行政評価との関係については考慮されていない。

## IV. 実証分析

### IV-1. 検証仮説

本稿の目的は、地方公会計の活用方法の違いや固定資産台帳の整備が地方の財政行動とどのように関係しているかを明らかにすることである。そこで以下の2つの仮説を検証する。

仮説1：公会計の活用方法として、①財政運営の目標設定(UTW4)、②行政評価との連携(UTW5)と回答した自治体は、1人当たり基礎的歳出の変化率は小さくなる。

仮説2：公会計の活用方法として、①資産管理への活用(UTW8)、または、固定資産台帳が整備中もしくは整備済み(FAR)と回答した自治体は、1人当たり普通建設事業費の変化率は小さくなる一方で、1人当たり維持補修費変化率は大きくなる(もしくは小さくならない)。

このうち、仮説1は、地方公会計の導入に伴う、財務書類の活用方法の違いが地方政府の歳出規模に与える影響に関するものである。総務

省「地方公共団体の財務書類の作成状況」の活用方法に関する調査項目の中で、特にマクロで見た財政支出のコントロールと密接に関係すると考えられる、「財政運営の目標設定(UTW4)」と、「行政評価との連携(UTW5)」について「はい」と回答した自治体は、地方自治体の政策的経費に相当する基礎的歳出を抑制するかもしれない。したがって、仮説1は、これらの変数(UTW4、UTW5)がマイナスに有意な効果を持つことが、期待される。

また、仮説2は、公会計導入による、主にインフラ投資(投資的経費)に与える影響を検証するものである。同じく総務省の調査において、活用方法としては、「資産管理への活用(UTW8)」、「固定資産台帳の整備状況に関する回答結果(FAR)」が重要であると思われる。すなわち、「資産管理への活用」「固定資産台帳が整備中または整備済」に「はい」と回答した自治体は、新規のインフラ投資を節約する一方で、維持補修費については、公共施設のライフサイクルアセスメントの観点から、維持もしく



は増加基調とする可能性があると考えた。したがって、仮説2は、これらの変数(UTW8, FAR)が1人当たり普通建設事業費の変化率に対してはマイナスに有意、1人当たり維持補修費の変化率に対しては、プラスに有意(もしくは有意ではない)との結果が得られることが期待される。

#### IV-2. 分析の枠組み

IV-1節で提示した仮説の成否を明らかにするために、2010年度から2015年度<sup>10)</sup>までの全国市町村レベルのパネルデータを用いて実証分析を行う。被説明変数となる歳出として、仮説1については、公債費を除く歳出総額(基礎的歳出)と公債費を用い、仮説2については、普通建設事業費と維持補修費を用いるが、地方公会計導入による差分に着目するために、いずれのケースでも、人口1人当たりの対前年度変化率を用いることとする。

歳出項目は、相互に関係していることから、仮説1に関するモデルでは基礎的歳出と公債費(いずれも人口1人当たり対前年度変化率)を、仮説2に関するモデルでは、普通建設事業費と維持補修費(いずれも人口1人当たり対前年度変化率)をそれぞれ被説明変数とする推定式を、パネルSUR(Seemingly Unrelated Regression: 見かけ上無相関な回帰)によって同時推定する。歳出総額を各事業に配分するという予算慣行を踏まえると、各方程式の誤差項は相関していると考えられる。このとき、パネルSURを用いた同時推定は、誤差項間の相関を考慮することによって、OLSによって個別に推定するよりも有効な推定量を得ることができる<sup>11)</sup>。具体的な推定式の体系は以下の通りである。

仮説(1) 公会計の活用方法と歳出規模

$$\begin{cases} \Delta G_{pex,it} = a \cdot ZAIMU_{it-1} + \sum_k \beta_k \cdot UTW_{kit-1} \\ \quad + \sum_l \delta_l \cdot X_{lit} + \eta_t + \varepsilon_{pex,it} \\ \Delta G_{kou,it} = a \cdot ZAIMU_{it-1} + \sum_k \beta_k \cdot UTW_{kit-1} \\ \quad + \sum_l \delta_l \cdot X_{lit} + \eta_t + \varepsilon_{kou,it} \end{cases}$$

仮説(2) 公会計の活用方法・固定資産台帳の整備とインフラ投資

$$\begin{cases} \Delta G_{ken,it} = a \cdot ZAIMU_{it-1} + \sum_k \beta_k \cdot UTW_{kit-1} \\ \quad + \gamma \cdot FAR_{it-1} + \sum_l \delta_l \cdot X_{lit} + \eta_t + \varepsilon_{ken,it} \\ \Delta G_{jii,it} = a \cdot ZAIMU_{it-1} + \sum_k \beta_k \cdot UTW_{kit-1} \\ \quad + \gamma \cdot FAR_{it-1} + \sum_l \delta_l \cdot X_{lit} + \eta_t + \varepsilon_{jii,it} \end{cases}$$

ここで、 $i$ は自治体を表すインデックス、 $t$ は時点を表すインデックス、 $\eta_t$ は時点ダミーを表し、 $\Delta G_{pex,it}$ 、 $\Delta G_{kou,it}$ 、 $\Delta G_{ken,it}$ 、 $\Delta G_{jii,it}$ は、(1人当たりの)基礎的歳出、公債費、普通建設事業費、維持補修費の対前年度変化率をそれぞれ表すものとする。 $ZAIMU_{it-1}$ は、 $t-1$ 年度末時点における $t-2$ 年度決算の財務書類の作成状況を表すダミー変数、 $UTW_{kit-1}$ は、 $t-1$ 年度末時点における $t-2$ 年度決算の財務書類の活用方法と公表方法に関するダミー変数、 $FAR_{it-1}$ は、 $t-1$ 年度末時点における固定資産台帳の整備状況を表すダミー変数、 $X_{lit}$ はそのほかのコントロール変数を表すものとする。 $\varepsilon_{\bullet,it}$ はそれぞれの回帰式の誤差項を表す<sup>12)</sup>。

これらの説明変数のうち、 $ZAIMU_{it-1}$ 、 $UTW_{kit-1}$ 、 $FAR_{it-1}$ は、総務省が毎年すべての

10) ただし、後述するように、データの入手可能性により、仮説1と仮説2で推定期間は異なる。仮説1についての推定では、2010~2014年度、仮説2についての推定では、2011~2015年度となっている。

11) 松浦・マッケンジー(2012)などによる。SURはZellner(1962)によって提唱された推定方法である。Error Componentsを含むパネルSURの統計的性質については、Baltagi(2008)のCh.6参照のこと。

12) 観測されない自治体ごとの個別効果を含む。

自治体を対象として、財務書類の作成状況等を調査して公開している「地方公共団体の財務書類の作成状況」を用いて、変数を作成した。 $ZAIMU_{it-1}$ は、各調査年度において、いずれかの方式で財務書類を作成している場合を1とするダミー変数である。 $UTW_{k,it-1}$ は、各調査時点において、財務書類の活用方法と公表方法に関するダミー変数である。活用方法としては、①住民への説明(UTW1)、②議会への説明(UTW2)、③財務状況分析、他団体との比較等(UTW3)、④財政運営の目標設定(UTW4)、⑤行政評価との連携(UTW5)、⑥施策の見直し(UTW6)、⑦予算編成の参考資料(UTW7)、⑧資産管理への活用(UTW8)、⑨職員の意識改革(UTW9)の9項目、公表方法としては、①広報誌(OPW1)、②ホームページ(OPW2)、③冊子(OPW3)、④住民説明会(OPW4)、⑤新聞(OPW5)の5つを用い、それぞれに「はい」と回答した場合に1とするダミー変数である。 $FAR_{it-1}$ は、固定資産台帳の整備状況を表すもので、作成中もしくは作成済を1とするダミー変数である。ただし、各変数の入手可能年度は変数によって異なっており、活用方法のうち、UTW2、UTW4、UTW5、UTW7、UTW8の5項目、また、公表方法のうち、OPW1、OPW2、OPW3、OPW4は、2010～2015年度の全時期において利用可能であるが、UTW1、UTW3、UTW6、UTW9、OPW5は、2015年度のデータがない他、固定資産台帳の整備状況については、2010年度のデータが利用できず、2011～2015年度について利用可能となっている。

これらの変数のうち、仮説1については、活用方法のうち、「財政運営の目標設定(UTW4)」と、「行政評価との連携(UTW5)」の2変数が、仮説2については、活用方法については、「資産管理への活用(UTW8)」と、「固定資産台帳の整備状況(FAR)」の2変数がそれぞれ注目すべき変数となるが、推定においては、それぞれ

のモデルにおいて、仮説の検証に直接かわる変数だけを考慮した(ケース1とする)だけではなく、その他の活用方法も含めた推定(ケース2とする)、さらに公表方法に関する変数も含めた推定(ケース3)も試すこととする。ただし、上記の通り、利用可能年度に限りがあることから、推定期間を最低限5年間確保するべく、仮説1に関する推定では、2010～2014年度を対象として、すべての活用方法に関する変数を入れることとし、仮説2に関する推定では、2011～2015年度を対象として、活用方法に関する変数は、2015年度も入手できる、UTW2、UTW4、UTW5、UTW7の4変数に限定した。

なお、総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」に基づく説明変数と被説明変数のタイミングは以下の通りである。この調査では、 $t-2$ 年度決算に基づく財務書類の作成状況等(すなわち、財務書類の作成状況のみならず、財務書類の活用方法、公表方法、固定資産台帳の整備状況を含む)を $t-1$ 年度末( $t$ 年)に公開するものである。 $t-2$ 年度決算に基づく財務書類の作成が行われて、予算に反映されるまでのタイムラグを考えると、 $t-1$ 年度末の財務書類作成状況等が、早ければ $t$ 年度の予算に反映されることが考えられる。そこで、本稿では、 $t-2$ 年度決算の財務書類の( $t-1$ 年度末時点での)作成状況等が、 $t$ 年度の予算に反映されることとして、被説明変数の財政支出は、対前年度の変化率( $t$ 年度と $t-1$ 年度の変化率)を用いることとした。

そのほかのコントロール変数としては、人口増加率(DPOP)、15歳未満人口比率の階差(DYOU)、65歳以上人口比率の階差(DOLD)、第1次産業就業者比率の階差(DR1S)、第2次産業就業者比率の階差(DR2S)に加え、財政力指数(ZAISEI)と対数人口(POP)<sup>13)</sup>をそれぞれ用いる。データの出典は、自治体歳出、財政力指数については、総務省「市町村決算状況調」(各年度版)、財務書類の作成状況を表すダミー変数

13) 財政力指数と対数人口については、1期ラグを用いる。これらの変数は、後述するように、「財政再建への取り組み姿勢」を代理する変数として用いるが、歳出への影響にはラグが生じると考えるからである。

については、総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」、人口については、総務省「住民基本台帳人口要覧」、15歳未満人口、65歳以上人口、第1次産業就業者数、第2次産業就業者数については、総務省「国勢調査」である。ただし、国勢調査が行われていない年については、線形補完を行った。

ここで、推定上の論点として考慮すべきことは、内生性の問題である。例えば、財政再建を進めている自治体が、財務書類の作成にも積極的に取り組んだのであれば、財務書類の作成状況ダミーは内生性を持つ。したがって、財務書類作成ダミーを含む「地方公共団体の財務書類の作成状況」に基づく説明変数は内生性であるかもしれない。一般に内生性が生じて、推定量に一致性が生じなくなる理由として、①欠落変数 (omitted variables)、②計測誤差 (measurement error)、③同時性 (simultaneity) があげられる (例えば、Wooldridge 2010, ch.4)。このうち、②については、財務書類の作成状況に関するデータは上記の通り、総務省が全自治体を対象に調査をしているものであり、観測誤差による問題は考えにくい。③についても、被説明変数から財務書類の作成状況への同時点間の因果関係もタイムラグをとることで対処できる。しかしながら、①については、「財政再建への取り組み姿勢」が欠落変数となることで、内生性が問題となるかもしれない。自治体の「財政再建への取り組み姿勢」を直接観測することは困難であるが、これを規定する要素として、自治体の人口規模や財政力といった変数が考えられる。なぜなら、人口規模が大きい自治体や財政力が高い自治体は、一般的に人的・金銭的な資源

に恵まれており、財政再建を進める余力が大きいと考えられるためである。とすると、これらの変数は財務書類の作成に影響を及ぼす可能性があり、かつ、被説明変数である歳出変化にも影響を与えうる。そこで、「財政再建への取り組み姿勢」が欠落変数となる問題に対しては、代理変数として、対数人口と財政力指数 (いずれも1期ラグ) を用いることで対処する<sup>14)</sup>。

### Ⅳ-3. データ

分析対象とするのは、2015年度末時点で存在する全国の1,718市町村であるが、人口規模が大きく、その他の地方公共団体と権能に差があると考えられる、政令指定都市 (20都市) を今回は分析の対象から除外した。そのうえで、一部データが入手不能である自治体のほか、分析期間内において市町村合併を経験した自治体、市制を施行した自治体はサンプルから除外した。それぞれの理由ごとにサンプルから除外した自治体をまとめたものが、表3である。これらの理由により、116市町村 (79都市、37町村) が除外され、残された自治体数は、1,602市町村 (712都市、890町村) となる。推定期間については、2010~2014年度、もしくは2011~2015年度の5期間<sup>15)</sup> であり、バランスト・パネルの標本規模は、トータルで8,010 (1,602×5) となる。

次に、推定に用いるプールド・データ (2010~2015年度) の記述統計をまとめたものが、表4である。被説明変数として用いる、1人当たり歳出の対前年度変化率の平均についてみると、公債費がマイナスであるほかは、いずれも

14) 内生性への標準的な対処法は、操作変数法を用いることである。Bessho and Hirota (2021) では、財務書類の作成ダミーに対する操作変数として大規模市と小規模市・町村を区別するダミー変数を用いている。これは、総務省が2007年に自治体に財務書類作成を要請したが、大規模市に比較して小規模市・町村に対して時間的猶予を認めたことを利用している。ただし、本稿では、財務書類の作成のみならず、その活用方法や固定資産台帳の整備状況も説明変数として考慮しており、これらに対応する適切な操作変数を見つけるのは難しい。操作変数を用いた推定は今後の課題である。

15) 起点が2009年度 (推定期間は、データの制約により、2010年度から) となっているのは、2006年に公開された「新地方公会計制度実務研究会報告書」による財務書類の整備が行われるようになったのが2007年度からであり、Ⅳ-2節で議論したようにその2年後の予算から影響を受けうると想定したためである。逆に終点は、国勢調査が利用できる最終年に合わせて、2015年度となっている。

表3 分析対象外となる自治体（116市町村：79都市，37町村）

| 除外理由                    | 該当自治体   |
|-------------------------|---|
| 1. 政令指定都市               | 北海道札幌市，宮城県仙台市，埼玉県さいたま市，千葉県千葉市，神奈川県横浜市，神奈川県川崎市，神奈川県相模原市，新潟県新潟市，静岡県静岡市，静岡県浜松市，愛知県名古屋市，京都府京都市，大阪府大阪市，大阪府堺市，兵庫県神戸市，岡山県岡山市，広島県広島市，福岡県北九州市，福岡県福岡市，熊本県熊本市（20市町村：20都市，0町村）  |
| 2. 一部データ入手不可能（期間内合併あり*） | 岩手県大船渡市，岩手県陸前高田市，岩手県大槌町，岩手県山田町，宮城県塩竈市，宮城県角田市，宮城県多賀城市，宮城県岩沼市，宮城県栗原市，宮城県東松島市，宮城県大崎市，宮城県蔵王町，宮城県大河原町，宮城県村田町，宮城県丸森町，宮城県亙理町，宮城県山元町，宮城県松島町，宮城県七ヶ浜町，宮城県利府町，宮城県大郷町，宮城県富谷町，宮城県色麻町，宮城県加美町，宮城県美里町，宮城県女川町，宮城県南三陸町，福島県広野町，福島県富岡町，福島県川内村，福島県大熊町，福島県双葉町，福島県浪江町，福島県葛尾村，福島県新地町，福島県飯館村，新潟県粟島浦村，山梨県富士川町，山梨県丹波山村，愛知県あま市*，島根県知夫村，福岡県糸島市*，熊本県南阿蘇村，鹿児島県始良市，鹿児島県与論町，沖縄県渡名喜村（46市町村：12都市，34町村） |
| 3. 期間内合併あり（2. 該当除く）     | 北海道湧別町，岩手県宮古市，岩手県一関市，宮城県気仙沼市，福島県福島市，栃木県栃木市，栃木県真岡市，群馬県高崎市，群馬県中之条町，埼玉県川口市，埼玉県加須市，埼玉県久喜市，千葉県印西市，新潟県長岡市，新潟県村上市，長野県長野市，長野県松本市，長野県阿智村，静岡県富士宮市，静岡県島田市，静岡県富士市，静岡県焼津市，静岡県藤枝市，静岡県湖西市，愛知県豊川市，愛知県西尾市，愛知県清須市，滋賀県長浜市，滋賀県近江八幡市，島根県松江市，島根県出雲市，山口県山口市，山口県美祿市，高知県高知市，福岡県八女市，佐賀県佐賀市，長崎県佐世保市，宮崎県宮崎市，宮崎県日南市，宮崎県小林市，鹿児島県南九州市，鹿児島県伊佐市，鹿児島県屋久島町（44市町村：41都市，3町村）                             |
| 4. 期間内市制施行              | 岩手県滝沢市，埼玉県白岡市，千葉県大網白里市，石川県野々市市，愛知県みよし市，愛知県長久手市（6市町村：6都市，0町村）  |

プラスであることが確認できる。したがって、次節以降の回帰分析の係数が、マイナスに有意であっても、それは必ずしも1人当たり歳出が減少するということを意味することではないことに注意が必要である。また、いずれの歳出項目（の対前年度変化率）も最大値と最小値の差は大きく、最大値はプラスの値をとっているが、最小値はマイナスとなっていることが確認できる。また、この表には示していないものの、都市のサンプルに比べると、町村のサンプルは標準偏差が大きく、自治体間のバラツキが大きい傾向がある。これらの点に留意して、推定結果の解釈を行う。

#### IV-4. 推定結果

仮説1に関するモデルの推定結果が表5に、仮説2に関するモデルの推定結果が表6にそれぞれ示されている。財務書類の活用方法、公表

方法に関する変数について、直接的に仮説の検証に関わるものだけを説明変数に加えた（ケース1）ほか、直接的に仮説の検証には関わらないその他の活用方法に関するダミー変数も説明変数に加えた（ケース2）、さらに、公表方法も説明変数に加えた（ケース3）の3通りの推定を行っているが、いずれもIV-2節で説明したコントロール変数を説明変数として含めている。

まず、仮説1：公会計の活用方法と歳出規模、についてみると、3つのケースとも、財務書類の活用方法として、「財政目標の設定（UTW4）」が基礎的歳出に対して負に有意となっていることが確認できる。つまり、公会計を財政目標の設定に活用した自治体において、基礎的歳出を抑制する傾向にあることが伺える。係数の大きさから判断すると、公会計を財政目標の設定に活用した自治体は、そうではない自治体に比べて、約1%ポイント程度、基礎的歳出の伸びを

表4 記述統計

|                  | 変数              | 平均      | 標準偏差   | 最大値      | 最小値     |
|------------------|-----------------|---------|--------|----------|---------|
| 被説明変数            | 1人当たり基礎的歳出変化率   | 0.0352  | 0.1360 | 2.2002   | -0.7800 |
|                  | 1人当たり公債費変化率     | -0.0124 | 0.1165 | 1.6689   | -0.7602 |
|                  | 1人当たり普通建設事業費変化率 | 0.1378  | 0.6303 | 10.0289  | -0.9091 |
|                  | 1人当たり維持補修費変化率   | 0.1495  | 3.5221 | 328.3649 | -0.9240 |
| 説明変数<br>(作成有無)   | 財務書類ダミー         | 0.6790  | 0.4669 | 1        | 0       |
| 説明変数<br>(活用方法)   | 「住民への説明」ダミー     | 0.2964  | 0.4567 | 1        | 0       |
|                  | 「議会への説明」ダミー     | 0.2803  | 0.4492 | 1        | 0       |
|                  | 「財務情報分析」ダミー     | 0.3898  | 0.4877 | 1        | 0       |
|                  | 「財政目標設定」ダミー     | 0.0680  | 0.2518 | 1        | 0       |
|                  | 「行政評価との連携」ダミー   | 0.0080  | 0.0891 | 1        | 0       |
|                  | 「施策の見直し」ダミー     | 0.0089  | 0.0937 | 1        | 0       |
|                  | 「予算編成の参考」ダミー    | 0.0382  | 0.1916 | 1        | 0       |
|                  | 「資産管理への活用」ダミー   | 0.0495  | 0.2170 | 1        | 0       |
| 説明変数<br>(公表方法)   | 「職員を意識改革」ダミー    | 0.0388  | 0.1932 | 1        | 0       |
|                  | 「広報誌」ダミー        | 0.2600  | 0.4387 | 1        | 0       |
|                  | 「ホームページ」ダミー     | 0.8042  | 0.3968 | 1        | 0       |
|                  | 「冊子」ダミー         | 0.1206  | 0.3257 | 1        | 0       |
|                  | 「住民説明会」ダミー      | 0.0030  | 0.0548 | 1        | 0       |
| 説明変数<br>(固定資産台帳) | 「新聞」ダミー         | 0.0041  | 0.0641 | 1        | 0       |
|                  | 「固定資産台帳ダミー」     | 0.4398  | 0.4964 | 1        | 0       |
| 説明変数             | 人口増加率           | -0.0087 | 0.0104 | 0.0920   | -0.0683 |
|                  | Δ15歳未満人口比率      | -0.0016 | 0.0016 | 0.0130   | -0.0260 |
|                  | Δ65歳以上人口比率      | 0.0075  | 0.0030 | 0.0230   | -0.0140 |
|                  | Δ第1次産業就業者比率     | -0.0010 | 0.0027 | 0.0270   | -0.0220 |
|                  | Δ第2次産業就業者比率     | -0.0015 | 0.0038 | 0.0730   | -0.0380 |
|                  | 対数人口(1期ラグ)      | 10.0047 | 1.3752 | 13.3223  | 5.0876  |
|                  | 財政力指数(1期ラグ)     | 0.5022  | 0.2981 | 2.7700   | 0.0500  |

注：対象期間は2010～2015年度で統一している。

抑制しているということになる。一方で、「行政評価との連携(UTW5)」については、いずれも基礎的歳出に対しては統計的に有意とはなっていない。したがって、公会計の活用方法のうち、「行政評価との連携(UTW5)」については仮説通りにはならなかったものの、「財政

目標の設定(UTW4)」が基礎的歳出に対して一貫して負に有意になっていることを踏まえると、総合的にみれば、仮説1と矛盾しない結果が得られたと考えられる。公債費に対しては、「行政評価との連携(UTW5)」が、説明変数を絞ったケース1において、10%水準で負に有

表5 推定結果 (モデル1)

| 被説明変数    | (1)               |                 | (2)               |                 | (3)               |                 |
|----------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
|          | 1人当たり基礎<br>的歳出変化率 | 1人当たり公債<br>費変化率 | 1人当たり基礎<br>的歳出変化率 | 1人当たり公債<br>費変化率 | 1人当たり基礎<br>的歳出変化率 | 1人当たり公債<br>費変化率 |
| ZAIMU    | -0.0093           | 0.0013          | -0.0101           | -0.0009         | -0.0093           | -0.0019         |
| 財務書類ダミー  | (-3.05)***        | (0.47)          | (-2.53)**         | (-0.24)         | (-2.28)**         | (-0.52)         |
| UTW1     |                   |                 | 0.0021            | -0.0037         | 0.0004            | -0.0037         |
| 住民への説明   |                   |                 | (0.59)            | (-1.17)         | (0.13)            | (-1.18)         |
| UTW2     |                   |                 | -0.0029           | 0.0010          | -0.0042           | 0.0006          |
| 議会への説明   |                   |                 | (-0.86)           | (0.33)          | (-1.22)           | (0.20)          |
| UTW3     |                   |                 | 0.0015            | 0.0071          | 0.0010            | 0.0070          |
| 財務状況分析   |                   |                 | (0.46)            | (2.39)**        | (0.30)            | (2.36)**        |
| UTW4     | -0.0121           | 0.0007          | -0.0147           | 0.0037          | -0.0153           | 0.0037          |
| 財政目標設定   | (-1.75)*          | (0.11)          | (-2.04)**         | (0.59)          | (-2.12)**         | (0.58)          |
| UTW5     | -0.0053           | -0.0232         | -0.0103           | -0.0162         | -0.0114           | -0.0171         |
| 行政評価との連携 | (-0.34)           | (-1.67)*        | (-0.62)           | (-1.10)         | (0.68)            | (-1.16)         |
| UTW6     |                   |                 | 0.0097            | -0.0161         | 0.0092            | -0.0152         |
| 施策の見直し   |                   |                 | (0.57)            | (-1.10)         | (0.54)            | (-1.03)         |
| UTW7     |                   |                 | -0.0027           | 0.0049          | -0.0028           | 0.0047          |
| 予算編成の参考  |                   |                 | (-0.34)           | (0.68)          | (-0.35)           | (0.66)          |
| UTW8     |                   |                 | 0.0110            | -0.0181         | 0.0110            | -0.0183         |
| 資産管理への活用 |                   |                 | (1.53)            | (-2.86)***      | (1.52)            | (-2.89)***      |
| UTW9     |                   |                 | -0.0017           | 0.0030          | -0.0020           | 0.0030          |
| 職員の意識改革  |                   |                 | (-0.27)           | (0.47)          | (-0.28)           | (0.46)          |
| OPW1     |                   |                 |                   |                 | 0.0083            | -0.0008         |
| 広報紙      |                   |                 |                   |                 | (2.72)***         | (-0.30)         |
| OPW2     |                   |                 |                   |                 | -0.0035           | 0.0060          |
| ホームページ   |                   |                 |                   |                 | (-0.92)           | (1.77)*         |
| OPW3     |                   |                 |                   |                 | 0.0016            | 0.0040          |
| 冊子       |                   |                 |                   |                 | (0.40)            | (1.06)          |
| OPW4     |                   |                 |                   |                 | 0.0207            | -0.0128         |
| 住民説明会    |                   |                 |                   |                 | (0.80)            | (-0.57)         |
| OPW5     |                   |                 |                   |                 | 0.0102            | -0.0311         |
| 新聞       |                   |                 |                   |                 | (0.48)            | (-1.63)         |
| 標本規模     | 8,010             |                 | 8,010             |                 | 8,010             |                 |

注1：括弧内はz値。\*\*\*, \*\*, \*はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%水準で有意であることを示す。

注2：コントロール変数、時点ダミーの結果については割愛している。

意とはなっているが、必ずしも歳出抑制とは関係があるわけではないことが分かる。また、財務書類ダミーは基礎的歳出に対しては一貫してマイナスに有意となっており、財務書類作成が歳出規模を抑制する可能性を指摘した、近藤・

小川(2020a, b)などと整合的な結果となっている。そのほかの変数についてみると、活用方法については、「資産管理への活用(UTW8)」のみが公債費に対してマイナスに有意となっている<sup>16)</sup>。そのほかにも、財務書類の

16) 財務書類の資産管理への活用は、インフラ投資の抑制等を通じて、債務を減らし、公債費を減らす可能性が理論上は考えられる。ただし、仮説2で検証するように、「資産管理への活用」が投資的経費を抑制しているという結果は本稿の実証分析からは得られなかった。

表6 推定結果(モデル2)

| 被説明変数    | (1)                     |                   | (2)                     |                   | (3)                     |                   |
|----------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
|          | 1人当たり<br>普通建設<br>事業費変化率 | 1人当たり維持<br>補修費変化率 | 1人当たり<br>普通建設<br>事業費変化率 | 1人当たり維持<br>補修費変化率 | 1人当たり<br>普通建設<br>事業費変化率 | 1人当たり維持<br>補修費変化率 |
| ZAIMU    | -0.0144                 | -0.0155           | -0.0103                 | -0.0149           | -0.0122                 | 0.0033            |
| 財務書類ダミー  | (-1.15)                 | (-0.53)           | (-0.74)                 | (-0.46)           | (-0.85)                 | (0.10)            |
| UTW2     |                         |                   | -0.0129                 | 0.0094            | -0.0147                 | 0.0125            |
| 議会への説明   |                         |                   | (-0.96)                 | (0.30)            | (-1.06)                 | (0.38)            |
| UTW4     |                         |                   | 0.0226                  | -0.0621           | 0.0221                  | -0.0589           |
| 財政目標設定   |                         |                   | (0.89)                  | (-1.14)           | (0.87)                  | (-1.08)           |
| UTW5     |                         |                   | 0.0364                  | 0.0566            | 0.0365                  | 0.0474            |
| 行政評価との連携 |                         |                   | (0.53)                  | (0.37)            | (0.53)                  | (0.31)            |
| UTW7     |                         |                   | -0.0275                 | 0.0365            | -0.0282                 | 0.0390            |
| 予算編成の参考  |                         |                   | (-0.85)                 | (0.50)            | (-0.87)                 | (0.54)            |
| UTW8     | 0.0128                  | 0.0181            | 0.0106                  | 0.0182            | 0.0111                  | 0.0179            |
| 資産管理への活用 | (0.44)                  | (0.28)            | (0.35)                  | (0.27)            | (0.37)                  | (0.27)            |
| FAR      | -0.0271                 | 0.0272            | -0.0265                 | 0.0262            | -0.0267                 | 0.0270            |
| 固定資産台帳   | (-2.28)**               | (0.99)            | (-2.23)**               | (0.95)            | (-2.25)**               | (0.98)            |
| OPW1     |                         |                   |                         |                   | 0.0052                  | -0.0054           |
| 広報紙      |                         |                   |                         |                   | (0.42)                  | (-0.18)           |
| OPW2     |                         |                   |                         |                   | 0.0076                  | -0.0949           |
| ホームページ   |                         |                   |                         |                   | (0.46)                  | (-2.51)**         |
| OPW3     |                         |                   |                         |                   | 0.0059                  | -0.0072           |
| 冊子       |                         |                   |                         |                   | (0.35)                  | (-0.18)           |
| OPW4     |                         |                   |                         |                   | -0.5366                 | 0.2669            |
| 住民説明会    |                         |                   |                         |                   | (-0.48)                 | (1.08)            |
| 標本規模     | 8,010                   |                   | 8,010                   |                   | 8,010                   |                   |

注1: 括弧内はz値。\*\*\*, \*\*, \*はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%水準で有意であることを示す。

注2: コントロール変数, 時点ダミーの結果については割愛している。

公表方法については、広報誌(OPW1)が基礎的歳出に対して、ホームページ(OPW2)が公債費に対して、それぞれプラスで有意となったほかは、マイナスに有意となっている変数はなく、公表方法は歳出抑制とはあまり関係がないと考えられる。

次に、仮説2: 公会計の活用方法, 固定資産台帳整備とインフラ投資, についてみると、3つのケースとも、活用方法のうち、「資産管理への活用(UTW8)」についてはいずれも統計的に有意とはなっていない。その一方で「固定資産台帳の整備(FAR)」については、普通建設事業費に対してマイナスに有意となっている

ことが確認できる。係数の大きさから、固定資産台帳の整備が進んでいる自治体はそうではない自治体に比べて、普通建設事業費の伸び率が約2.7%ポイント程度低くなっていることが分かる。ただし、財務書類ダミーについては、係数の符号はマイナスであるものの、いずれも有意にはなっていない。この結果は、財務書類作成ダミーが性質別歳出の1項目としての普通建設事業費に対して、多くのケースでマイナスに有意になるという結果を得た、近藤・小川(2020a, b)とやや異なる結果となっている。このことは、普通建設事業費に対しては、財務書類の作成そのものが、歳出抑制につながると

いうよりも、固定資産台帳の整備を行うことがより重要であることを示している可能性がある。1人当たり維持補修費変化率に対しては、「資産管理の活用（UTW8）」、「固定資産台帳の整備（FAR）」ともに有意とはならなかった。したがって、仮説2とある程度整合的な結果になっていると考えられる。

また、その他の活用方法に関する変数を追加

したケース2、公表方法に関する変数も追加したケース3についても上記の結果は基本的に変わらず、公表方法のうち、ホームページ（OPW2）が維持補修費に対してマイナスに有意となっているほかは、統計的に有意な変数はなく、その他の活用方法、もしくは公表方法の違いは、歳出抑制とはあまり関係がないと考えられる。

## V. まとめ

本稿では、2000年代以降、わが国で進展してきた地方公会計改革が地方自治体の財政行動にどのような形で影響し得るのかについて2つの仮説をたて、2010～2015年度までの市町村レベルのパネルデータを用いた実証分析によって、その仮説の成否を明らかにすることを試みた。

先行研究では、財務書類の作成自体が、地方歳出に及ぼす影響を見てきたが、本稿では、総務省「地方公共団体の財務書類の作成状況」で調査されている、財務書類の活用方法、公表方法、および固定資産台帳の整備状況に関する回答を活用して、検証仮説を設定した。仮説1は、地方公会計の活用方法と地方自治体の歳出規模の関係についてのものであり、「財政運営の目標設定」や「行政評価との連携」といった形での活用が、公債費を除いた歳出総額である、基礎的歳出の伸びを抑制する可能性について、仮説2は、地方公会計の活用方法と固定資産台帳の整備と資産債務改革、ひいてはインフラ投資との関係についてのものであり、「資産管理への活用」といった形での活用や「固定資産台帳の整備状況」が普通建設事業費を抑制する一方、維持補修費を高めるか維持する可能性について、それぞれ検証することにした。

仮説1については、基礎的歳出と公債費（いずれも人口1人当たりの対前年度変化率）を、仮説2については、普通建設事業費と維持補修

費（いずれも人口1人当たりの対前年度変化率）をそれぞれ被説明変数とする2本の方程式をパネルSUR（見かけ上無相関な回帰）の手法によって、計量分析を行った。

実証分析の結果より、仮説1については、活用方法のうち、「財政運営の目標設定」については、基礎的歳出に対してマイナスに有意となり、仮説と整合的な結果が得られたが、「行政評価との連携」については有意な結果は得られていなかった。「行政評価との連携」は地方公会計を有効活用するための有力な施策の一つと考えられるが、2015年度の調査でも、この項目に「はい」と答えた団体は13（全サンプルの0.8%）にすぎず、重要性が認識されていないことが原因かもしれない。なお、総務省のアンケートでは2009年度末に実施された調査から「財政運営の目標設定」が活用状況の一つとして出現する。同じく2009年度末に公表された総務省「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」で「財政運営上の目標の設定・方向性の検討」の一例として2005年に熊本県宇城市が行った取り組みが紹介されていることからすると、これが「財政運営の目標設定」にあたると思われる。この取り組みは、バランスシートの分析から必要な改革項目（人件費・物件費・扶助費・補助費・繰出金等）と目標値を設定し、目標値とともに改革の実施に



よって将来バランスシートがどのようなか  
を広く公表するというものである。なお、2016  
年7月に開催された総務省の地方公会計の活用  
のあり方に関する研究会でも熊本県宇城市の取  
り組みが紹介されている。このような取り組み  
が財政の効率化につながる可能性は高いと言  
えるのではないか。ちなみに、「行政評価との連携」  
については、総務省の地方公会計の活用の促進  
に関する研究会やセグメント分析に関するワー  
キンググループなどで取り上げられているセグ  
メント分析<sup>17)</sup>がそれにあたると言えるだろう。  
なお、齊藤(2020)でも行政評価の際に用いる  
コストを発生主義で計算すべきとしている。

また、仮説2については、活用方法のうち、  
「資産管理への活用」は統計的に有意な結果は  
得られなかったものの、「固定資産台帳の整備」  
については、普通建設事業費にマイナスに有意  
となっており、仮説と整合的な結果が得られた。  
一方で、「財務書類ダミー」は有意ではなくな  
っており、インフラ投資においては、財務書類を  
作成するだけでなく、固定資産台帳の整備が  
資産債務改革につながった可能性を示唆してい  
ると考えられる。「資産管理への活用」として  
は、固定資産台帳の総務省ホームページ「地方  
公会計に関する取組事例集」で取り上げられて  
いるような未利用財産の売却や公会計を活用し  
た施設マネジメントなどがそれにあたるだろ  
う。これらの取り組みには「固定資産台帳の整  
備」が不可欠であることは言うまでもない。そ  
もそも、従来は財産の管理保全と会計帳簿はリ  
ンクしておらず、管理する部署も異なってい  
た。それらを「固定資産台帳の整備」が初めて  
紐付けることになったのであるから、「固定資  
産台帳の整備」だけでも資産債務改革につな  
がる可能性は十分にあるだろう。

本稿の実証分析で得られた結果を踏まえる  
と、地方公会計改革の目標として歳出の削減と

いう観点から考えるなら、財務書類を作成す  
ることのみならず、いかに活用するかというこ  
とが重要であるということになろう。また、普通  
建設事業費と維持補修費を含むインフラ投資に  
ついては、より積極的な固定資産台帳の整備と  
活用も求められることになろう。

ちなみに、総務省ホームページ「地方公会計  
に関する取組事例集」に掲載されているように  
財務書類の活用事例が少しずつ蓄積されてい  
る。財務書類の活用方法は米国型と英国型に分  
けることができる<sup>18)</sup>。投資家および債権者への  
財務情報の開示(外部マネジメント)に重点を  
置くのが米国型、業績測定および改善など内部  
管理への活用重点を置くのが英国型である。  
地方債を取り巻く現状からすれば、わが国の地  
方公会計改革においては米国型の活用方法より  
も英国型の活用方法を目指す方が適していると  
言えるだろうし、総務省が挙げている活用事例  
もほぼ全てが英国型のものだと言えよう。米国  
型の場合は予算との統合は重視されないが、英  
国型の場合は予算との統合や行政評価の一部を  
担うこと(「計画・予算・業績」のリンク<sup>19)</sup>)  
が重視される。

一方、わが国の正式な公会計制度は予算も決  
算も依然として現金主義である。したがって、  
地方自治体の職員は従来通りの予決算書類の作  
成をしつつ、それらと直接リンクしていない財  
務書類の作成と英国型の活用方法を求められて  
いるという状況にある。筆者らがいくつかの自  
治体にヒアリング調査を行ったところ、このこ  
とがボトルネックとなって内部管理への活用  
に至っていないという実態が散見された。総務  
省ホームページ「地方公会計改革に関する取組  
事例集」では、鳥取県琴浦町や埼玉県和光市に  
おける「予算と公会計の科目の統一化の取組み」  
が紹介されているが、このような取り組みある  
いはEUのように公会計制度を発生主義に切り

17) 事業別ないしは施設別に財務書類を作成して行政評価を行うものであり、評価にあたってはセグメント別に作成された財務書類によって把握することができる情報(例えば減価償却費など)を用いる。

18) 大住(1999)、赤井・田中(2001)、大住(2002)より。

19) 大住(2002)より。

替えることによって予算との統合を図ることを検討していく必要があるかもしれない。

本稿では、従来明らかにされてこなかった、地方公会計改革が地方自治体の財政行動に影響を与えた「経路」について、実態の一部を明らかにできたと考えられるが、依然として以下のような研究の限界・課題が残されている。まず、1点目として、アンケート調査の限界があるかもしれない。本稿で用いた、総務省の「地方公共団体の財務書類の作成状況」は、前年度決算の財務書類作成状況を年度末に公表するもので

あるが、地方自治体の取り組みによっては、タイムラグによって実態が反映されていない可能性や、担当者により回答内容にブレが生じる可能性もある。第2点目としては、2015年度から本格的に導入された「統一的な基準」による効果については分析できていないことである。また、比較可能性が高まったことによって、財務書類の活用度やその効果について変化が生じている可能性がある。第3点目としては、地方公会計によって提供された情報を用いた分析も有益であろう。これらは今後の課題である。

## 参 考 文 献

- 赤井伸郎・田中宏樹（2001）「財務面から見た地方政府部門の評価」、本間正明・齊藤慎編『地方財政改革 ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用』有斐閣（第7章）
- 小川顕正（2020）「『基準モデル』による財務書類作成が自治体歳出に与える影響」『自治体学』34(1), pp. 50-57
- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 大住莊四郎（2002）『パブリック・マネジメント』日本評論社
- 川崎市ホームページ（2019）「『川崎市総合計画』第2期実施計画・平成30年度事務事業評価結果について」 <https://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000109796.html>. 2021年10月15日参照。
- 小西砂千夫（2012）『公会計改革の財政学』日本評論社
- 近藤春生・小川顕正（2020a）「地方公会計の整備と自治体歳出～『統一的な基準』以前の地方公会計改革は歳出抑制と関係があるのか？」『会計検査研究』61(5), pp. 51-66
- 近藤春生・小川顕正（2020b）「地方公会計改革と自治体の歳出行動の関係」『公共選択』74, pp. 67-90
- 齊藤慎（2020）「行政改革と地方財政」中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之編『新しい地方財政論 新版』有斐閣（第6章）
- 総務省ホームページ（2022）「地方公会計に関する取組事例集」 <https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/katsuyouzirei.html>. 2022年5月31日参照。
- 玉村雅敏（1998）「新公共経営（New Public Management）と公共選択」『公共選択の研究』31, pp. 61-72
- 森田祐司（2008）「公会計改革と総務省方式改訂モデル」, 公会計改革研究会編『公会計改革：デスクロージャーが「見える行政」をつくる』日本経済新聞出版社（第5章）
- 松浦克己・コリン＝マッケンジー（2012）『Eviewsによる計量経済分析 [第2版]』東洋経済新報社。
- Baltagi, B.H. (2008), *Econometric Analysis of Panel Data (Fourth Edition)*, Wiley
- Bessho, S. and H. Hirota (2021) “Do Public Account Financial Statements Matter? Evidence from Japanese Municipalities,” *CIRJE Discussion Papers, Faculty of Economics, University of Tokyo*, No. CIRJE-F-1172.
- Christofzik, D.I. (2019) “Does Accrual

- Accounting Alter Fiscal Policy Decisions? -Evidence from Germany,” *European Journal of Political Economy* 60, 101805, pp. 1-23
- Dorn, F., Gaebler, S. and F. Roesel (2021) “Ineffective Fiscal Rules? The Effect of Public Sector Accounting Standards on Budgets, Efficiency, and Accountability,” *Public Choice*, 186, pp. 387-412
- European Commission (2013) “Towards Implementing Harmonized Public Sector Accounting Standards in Member States. The Suitability of IPSAS for the Member States (vol. 57),” *Commission Staff Working Paper SWD*.
- European Commission (2019) “Reporting on the Progress as Regards the European Public Sector Accounting Standards (EPSAS),” *Commission Staff Working Paper SWD*.
- Hood, C. (1991) “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Lampe, H.W., D. Hilgers, and C. Ihl (2015) “Does Accrual Accounting Improve Municipalities’ Efficiency? Evidence from Germany,” *Applied Economics* 47(41), pp. 4349-4363
- OECD and IFAC (2017) *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing
- Tran, T.V. and Noguchi, M. (2022) “Public Efficiency in Tokyo’s Metropolitan Local Governments: The Role of Asset Utilization and Budgeting,” *Public Money & Management*, 42, pp. 114-123
- Wooldridge, J.M. (2010) *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data (Second Edition)*, MIT
- Zellner, A. (1962) “An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regression and Tests for Aggregation Bias,” *Journal of the American Statistical Association* 57, pp. 348-368