

業績評価情報が実施計画に与える影響

—自治体職員向け質問紙実験から—*

生方 裕一**

(早稲田大学創造理工学部経営システム工学科助教)

梗概

本稿は、地方自治体が策定する計画を、PDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクルにおける Plan 機能として位置づける。そして、Check 機能としての定性的評価が Action 機能としての実施計画の改定に及ぼす影響を検証することが本稿の目的である。この検証は、茨城県常総市職員を対象にして行われた質問紙実験から得られたデータに基づくものである。この実験は、将来リスクに関する情報として資産老朽化情報、事業評価情報を代表する情報として業績評価実施情報が用いられ、それらの情報の有無が次年度予算要求額の変化、および事務事業の実施計画の修正意向に及ぼす影響を調べたものである。

検証の結果、業績評価情報が実施計画、特に事業内容について、自治体職員の修正意向を高める可能性があることが示された。この点は、予算要求額のみならず、個々の事務事業の内容を再考、あるいは見直しをする際に、会計情報や業績評価などの行政評価が有用であることを示すものと考えられる。また、財政課に勤務したことがあるという経験が、実施計画の修正意向に影響を与える可能性も示された。このことから、業績評価を次年度予算編成時や実施計画の修正時等に活用する上で、予算要求を行う一般職員が予算査定ロジックを理解しているかどうか何らかの影響を及ぼすことが示唆される。

なお、資産老朽化情報が、一般職員の実施計画修正意向に与える影響については認められなかった。しかし、資産老朽化情報には、非効率な事業に限定されるものの、将来予想を促すフィードバック情報として機能し、次年度予算要求額に対して抑制効果が働くことが期待される(生方・黒木 他,2019)。そのため、実施計画の修正を促すという点で業績評価実施情報が有用という本稿の結果を合わせると、ストック情報と業績情報の両方を併用し、組み合わせることが自治体予算のMCS化にあたり有用であることが期待される。

2022年1月14日受付 2022年7月4日掲載決定

* 本稿を執筆するにあたり、2名の匿名の査読者から大変有益なご意見とご指導を賜りました。この場を借りて深くお礼申し上げます。また、本研究を行うにあたり、黒木凜准教授(横浜市立大学)、および茨城県常総市職員の皆様からは多くのご指導をいただきました。心より感謝申し上げます。

**2010年4月—2014年3月 高崎経済大学経済学部経済学科、2014年4月—2016年3月 筑波大学大学院システム情報工学研究科社会学専攻サービス工学学位プログラム、2016年4月—2020年3月 筑波大学大学院システム情報工学研究科社会学専攻社会学学位プログラム、2020年4月—2020年8月 早稲田大学創造理工学部経営システム工学科助手、2020年9月—現在 早稲田大学創造理工学部経営システム工学科助教、日本会計研究学会、日本計画行政学会、日本評価学会、日本原価計算学会に所属。

1. はじめに

公共部門における予算編成過程、およびそれらの組織における担当者の予算要求行動は、主に公共経済学の分野で官僚制に基づいた議論がなされてきた。そのような議論のうち代表的なものとして、官僚の合理的選択に基づき、増分主義仮説による財政膨張を指摘する研究 (Dunleavy, 1991) を挙げることができる。特に、予算の増分は地方自治体財政の健全性の低下に繋がるため、増分抑制が自治体財政の健全性の担保に必要な課題である (生方・黒木 他, 2019)。実際、わが国における公的部門、特に地方自治体では、人口減少による税収の減少と高齢化による扶助費の増加等により、健全な財政運営が困難になりつつある。

上述の問題意識から、生方・黒木 他 (2019) は、茨城県常総市職員を対象に質問紙実験を行った。そして、この実験により、行政コスト情報と業績情報から非効率と考えられる事業では、将来リスクに関する情報としての資産老朽化情報が次年度予算要求額の抑制に効果があること (生方・黒木 他, 2019) を明らかにした。加えて、わが国の全地方自治体 (1,788 団体) の予算担当者を対象としたフィールド実験を行った Kuroki (2021) や日本の 546 の地方自治体の予算担当者を対象に、無作為化調査に基づくフィールド実験を行った Kuroki and Motokawa (2021) も同様の結果を示している。すなわち、資産老朽化情報、減価償却費、事業コストという財務情報 (会計情報)、あるいは非財務情報 (業績情報) に基づき、事務事業予算要求を行う一般職員は予算額を減額するという結果が見られ、財務情報・非財務情報が予算担当者の意思決定に影響を与えることが示されている。このことは、適切な資産管理、予算編成の活用、行政評価との連携等、個々の資産管理や事業の評価については情報活用がほとんど進んでおらず (総務省, 2015b)、フローやストック情報、非財務情報を用いる情報利用者としての視点が乏しい (松尾, 2020) と指摘されている現状において、一部ではあるものの会計情報が予算編成行動に影響を与える可能性があることを示したものと考えられよう。

さて、予算編成への会計情報の活用を推進する背景には、自治体予算編成を MCS (Management Control System) 化することで、自治体組織の内部管理における会計情報の有用性を高める (佐藤, 2014) という目的がある。佐藤 (2014) は、この内部管理に関して、会計情報や業績情報を次年度予算要求額にフィードバックさせることに加えて、それらの情報を予算要求対象事業の実施計画にもフィードバックすることにも言及している。生方・黒木 他 (2019) も会計情報や業績情報のフィードバックに着目したものであるが、生方・黒木 他 (2019) の検証対象は次年度予算要求額に留まっている。そのため、予算要求対象事業の実施計画へのフィードバック、すなわち各事業の実施計画に対する一般職員の修正意向 (生方・黒木 他, 2019, p.59) は、存在の可能性を示唆する段階に留まっている。そこで本稿は、資産老朽化情報という会計情報、および業績評価実施情報という業績情報が、事務事業予算要求を行う一般職員の実施計画に対する修正行動に及ぼす影響を検証する。本稿の結果と生方・黒木 他 (2019) の結果を踏まえることで、さらなる自治体予算の MCS 化 (佐藤, 2014) の検証と推進に寄与することが期待される。

本稿の構成は以下の通りである。第 2 節にて、地方自治体における「計画」について整理する。続く第 3 節にて、仮説設定を行い、第 4 節にて実験概要について述べる。続く第 5 節にて実験結果を述べた後に、第 6 節にて、本稿の結論と課題を述べる。

2. 地方自治体における「計画」について

2.1 地方自治体における「計画」

わが国地方自治体における「計画」とは、各地方自治体が策定する計画の中で最上位に位置する「総合計画」、担当部局が法律、あるいは社会情勢の変化、市民ニーズに対応して策定する「分野別計画」に大別することができる（佐藤, 2009）。そのうち、総合計画とは「自治体政策の各領域を包括的に総合化した基幹計画であり、自治体行政に科学性や計画性を導入することによって、自治体の効率的かつ効果的な運営を図る」（佐藤, 2009, p.16）ことが期待される計画である。一般的に、総合計画は基本構想¹⁾—基本計画²⁾—実施計画の3層で構成される（佐藤, 2009）。

これらの計画のうち、本稿で着目するのは実施計画である。実施計画とは「基本計画に掲げた施策を実現するため、財政部局が作成する財政計画との整合を図りながら、おおよそ3～5年の計画期間内に行政各部局が着手又は実施する事業を明らかにした短期計画」（佐藤, 2009, p.16）である。毎年度の予算編成（予算要求）は、この実施計画に基づいて行われることから、実施計画には「基本計画と予算編成の橋渡しとしての役割」（佐藤, 2009, p.16）が期待されている。なお、各地方自治体によって、実施計画の形態（計画期間、策定方式³⁾、策定手順、計上事業の範囲⁴⁾、公開の有無等）は様々である。

2.2 地方自治体 MCS における計画の位置づけ

地方自治体が策定する計画の行政活動上の位置づけに関して、政治学、行政学、政策科学等の研究者から、政策過程モデルが提案されている（佐藤, 2009）。これは、地方自治体が策定した計画、あるいは計画策定行為を行政活動の一部として位置づけたうえで、それらの概念化を試みた研究⁵⁾である。いずれの研究も、政策が継続的、反復的な循環型構造を形成するものとしており、①課題設定（agenda setting）、②政策立案（policy making）、③政策決定（policy decision）、④政策実施（policy implementation）、⑤政策評価（policy evaluation）からなる5段階モデルが主に用いられている（佐藤, 2009）。そして、政策実務上、この5段階モデルを簡略化し、①から③の段階を政策形成段階、④を政策実施段階、⑤を政策評価段階とした上で、この政策評価が政策形成や政策実施の各段階にフィードバックされるマネジメントサイクルとして PDS（Plan-Do-See）サイクル、あるいは PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルがある（佐藤, 2009）。

政策過程モデルでは、PDS サイクルあるいは PDCA サイクルの機能の1つとして計画が位置付けられている。この点は、佐藤（2014）の地方自治体 MCS にも共通している。佐藤（2014）の地方自治体 MCS は、地方自治体運営プロセスを、Young（2012）を踏まえて整理したものである（図表1）。

¹⁾ 基本構想は、当該地方自治体の将来像、人口・財政・土地利用等の計画フレーム、まちづくりの基本理念、政策大綱などを構成要素とする長期計画（計画期間10～20年程度）である。昭和44（1969）年、地方自治法の一部改正に伴い、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに則して行なうようにしなければならない」と、基本構想の策定が義務付けられた。そのため、現在ではほぼ全ての市町村が基本構想を策定しており、また策定義務のない都道府県においても、その多くが基本構想を策定している（佐藤, 2009）。

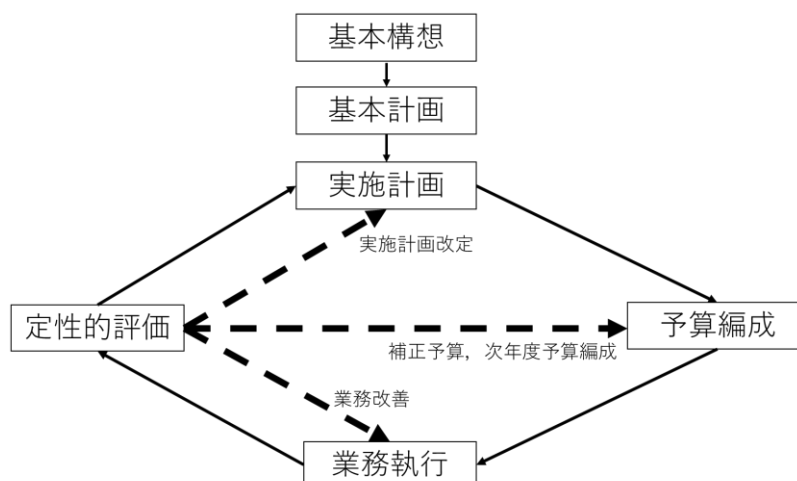
²⁾ 基本計画は、基本構想で設定した将来像や政策目標を実現するための諸政策を分野別又は地区別に体系化した中期計画（計画期間5～10年程度）である。教育、人権、産業経済、保健・医療・福祉、環境等のいわゆる個別政策を具体化したものに加え、行財政改革や市民参加・協働といった分野横断的政策も含まれる。さらに基本計画を具体化したものが都市計画マスタープラン、中心市街地活性化基本計画、地域福祉計画、環境基本計画等の種々の分野別計画であり、分野別計画から見れば基本計画に掲げられた施策に具体性を付与し補完する役割を果たしている。さらに、基本計画の中に重点施策やリーディングプランなどが掲載されたり、主要事業が例示されたりすることもある（佐藤, 2009）。

³⁾ 策定方式については、毎年度計画の見直しを行う毎年ローリング方式と、計画期間内は見直しを行わない固定方式、これらの折衷方式がある（佐藤, 2009）。

⁴⁾ 実施計画の策定対象となる事業についても主要な投資系事業に限定される場合や、市民生活により密着した非投資系事業についても位置づけるなど自治体によって異なっている（佐藤, 2009）。

⁵⁾ 例えば、Dunn（2004）は、モニタリング、事後評価、実践的推論、予測、事前評価、提言などで構成される政策分析プロセスの概念化を行っている（佐藤, 2009）。

図表1 地方自治体運営のプロセス



出典) 佐藤 (2014) p.45 より一部改変

この地方自治体運営プロセスをPDCAサイクルにあてはめた場合、PDCAサイクルの構成要素との対応はPlan(実施計画・予算編成)、Do(業務執行)、Check(定性的評価)、Action(実施計画改定、補正予算・次年度予算編成、業務改善)にそれぞれ対応可能である(松尾, 2009; 岡田・下條 他, 2015; 生方・岡田 他, 2020)。このうち、Check機能に相当する定性的評価が、行政評価(事務事業評価・政策評価)に代表される業績評価に相当する。この評価は、各自治体の総合計画に従い、PDCAサイクルに準拠した経営管理システム(松尾, 2009)の一部として実施される(生方・岡田 他, 2020)。そのため、行政評価は「行政活動の成果を、自律的に計画(Plan)から実行(Do)、評価(Check)から改善(Action)へと連鎖させる一連のサイクルの構築のための手段」(坂元, 2012, p.80)と捉えることができる。

本稿は、このAction機能に着目する。図表1からは、定性的評価からの影響、すなわちAction機能として3つの要素に影響を与えることがわかる。①「実施計画」に対する実施計画改定、②「予算編成」に対する補正予算・次年度予算編成、③「業務執行」に対する業務改善である。これらのAction機能のうち、②の補正予算・次年度予算編成については、既に生方・黒木 他(2019)、Kuroki(2021)、Kuroki and Motokawa(2021)により会計情報や業績情報が次年度予算編成時に及ぼす効果が検証されている。また、③業務改善については、予算要求事業における予算執行のみならず、庁内の組織管理や人事等考慮すべき点が広範囲に及ぶことから、本稿では扱わず別稿で扱うものとする。そのため、本稿では①実施計画の改定を扱うものとする。

3. 仮説設定

3.1 非効率事業の実施計画の修正を促す資産老朽化情報

前述のPDCAサイクルは、Anthony and Young(2003)を踏まえた業績管理システム(松尾, 2009)である。このサイクルは、業績評価を実施し、その評価情報を戦略計画・予算編成(Plan)、予算執行(Do)、評価(Check)のそれぞれにフィードバックする(Action)という機能を持つ。しかし、この業績管理システムのフィードバック・コントロールだけでは、将来を正確に予想したうえでの戦略の立案が難しい(生方・黒木 他, 2019)。そこで、Otley and Berry(1980)は、実際の結果を用いる(フィードバック・コント

ロール) ことに加え、目標値等の将来に対する予想値の使用(フィードフォワード・コントロール)が、将来の行動指針として計画を機能させるために必要であると述べている。このことを踏まえると、事務事業予算要求を行う一般職員が次年度は予算要求を行う際に、将来起こりうる状況を何らかの形で予測、あるいは情報として提供されるならば、その状況を踏まえて合理的に予算を考えることが可能になると考えることができよう(生方・黒木 他,2019)。

この将来予測に寄与する情報の1つとして、ストック情報がある。ストック情報は、「各団体の環境適応度および個性に焦点をあてた注意喚起情報」(岡田・佐藤,2011,p.98)として有用である。また、コスト情報の精緻化への活用(大塚,2012)も期待されている。実際、総務省(2014)にて、ストック情報の整備が公会計改革の重要な点の1つと見なされている。このように、行政組織内部でのマネジメントへの活用、および住民が意思決定を行う際の資料として自治体のストック情報が有用であることが示唆されている(生方・黒木 他,2019)。

自治体職員は、予算要求時以外、例えば固定資産台帳の整備や資産情報の提示等を行う際に、ストック情報を活用することができる。これらのストック情報のうち、総務省(2015a)では、自治体における具体的な将来リスクに関する指標の1つとして、資産老朽化比率が提示されている。資産老朽化比率が示されることで、予算要求を行う一般職員は、次年度予算の要求時において、成果の見通しが将来的な予算獲得額、特に更新等に関わる資本予算の設計に見合う十分なものかどうかを、成果情報を踏まえて検討することが想定される(生方・黒木 他,2019)。また、将来的な予算獲得額の推定が行われ、将来リスクと成果の見通しが示されることで、次年度予算要求額に加えて、事業内容そのものの実施計画を見直そうとする意向が働くことも考えられる。

さて、将来リスクを考慮した意思決定に基づき、望ましくないギャップの発生が予想される場合には、いわゆるフィードフォワード・コントロールが機能する(丸田,2003)ことになる。生方・黒木 他(2019)の実験は、このフィードフォワード・コントロールを機能させるための情報、すなわちフィードフォワード情報としての機能の面から資産老朽化情報に着目した。そして、行政コスト情報と業績情報に基づく、資産老朽化情報が非効率と考えられる事業において次年度予算要求額の抑制に効果があることを示した。しかし、この実験は、前述の通り、次年度予算要求額に注目したものであり、事務事業予算要求を行う一般職員の各事務事業の実施計画の修正意図は扱っていない。そこで本稿では、実施計画についても同様に資産老朽化情報のフィードフォワード情報としての機能が働き、事業担当者は非効率な事業の実施計画への修正・見直しを行うものと仮定する。この仮定に基づき、以下の仮説を設定する。

仮説1：資産老朽化に関する情報が存在する場合、事務事業予算要求を行う一般職員は非効率な事業の実施計画の事業内容の修正・見直しを行う。

3.2 業績評価を前提とした場合における実施計画の修正

自治体に業績管理システムを導入するにあたり、評価情報が予算編成という資源配分の意思決定プロセスに反映され、予算編成過程での意思決定に影響を与えることが望ましい(松尾,2006)。これは、会計情報との連動、すなわち事業別コスト情報と業績情報とが結びつく事で、費用対効果を考慮したより客観的な指標に基づく業績評価(松尾,2009)の実施を意味する。地方自治体への業績管理システムの導入は、各自治体が限られた財源の中で住民に対して有効性が高い公共サービスを効率的に提供することを目的とする。公共サービスの効率的な提供には適切な組織マネジメントが求められるが、その際「単に業績を診断

的にモニターし、計画や目標との差異を認識するだけでなく、短期的な業務の改善や次期の計画の策定、さらには、より中長期的な戦略立案のそのためのコミュニケーションを通じた組織学習などのより広い目的への利用」(松尾,2016,p.55)がされるための業績評価(行政評価)が求められている。これはフィードバック・コントロールとしての業績評価を予算編成に反映させることである。

さて、予算編成時に業績評価を反映させることは、行政評価導入初期から評価情報の重要な活用方法として指摘されてきた(島田・三菱総合研究所政策研究部,1999)。一方、わが国では、業績評価を反映した予算要求が行われているとはいえ、事業の重点化や見直しへの活用には参考程度にしか扱われておらず(松尾,2009)、全国の自治体において予算編成時の活用が課題であることが指摘されている(総務省,2014)。

この予算編成に関して、将来予測に基づいて目標を立て、その目標を達成するための組織行動指針として「組織管理における計画の重要性(planning as future control)」(Wildavsky, 1973, p. 130)が指摘されてきた。この計画立案は、前述の図表1に基づく、次年度予算編成と各事業の実施計画の改定(修正・見直し)を意味する。そして、資産老朽化情報については次年度予算要求額の抑制効果が認められたが、業績評価に基づく予算査定情報の有無が次年度予算要求額の抑制に与える効果に有意差は認められなかった(生方・黒木 他,2019)。このことから、予算査定情報については、予算要求額の抑制ではなく⁶⁾、実施計画の見直しへの対応を促すことが予想される。そこで本稿では、前述の計画立案のうち、各事業の実施計画の改定(修正・見直し)に注目する。すなわち、業績評価に基づく予算査定情報の有無が、職員の実施計画改定意向に与える効果の検証を行う。なお、非効率事業であれば、フィードフォワード・コントロール、あるいはフィードバック・コントロールが機能しやすくなると想定されることから、仮説1と同様に非効率事業について検証を行う事とする。したがって、フィードバック・コントロールとしての業績評価による予算査定に対して、各事業担当者が非効率事業について、どのような実施計画修正行動をとるのかについて、以下の仮説2を設定する。

仮説2：業績評価に基づく予算査定が前提となる場合、事務事業予算要求を行う一般職員は非効率な事業の実施計画の事業内容の修正・見直しを行う。

4. 仮説検証に用いたデータ

4.1 質問紙実験の概要

本稿の目的は、資産老朽化情報、および業績評価に基づく予算査定情報(業績評価実施情報)の有無が、職員の非効率な事業の実施計画の事業内容の修正・見直しに与える影響を検証することにある。すなわち、特定の状況下における、実際の一般職員の意思決定を問う(黒木・廣瀬 他,2017)ものである。このような検証を行う際に用いられる手法の1つに質問紙実験がある。質問紙実験は、主に政治学の分野で用いられる研究手法の1つであり、ラボ実験における外的妥当性の課題の克服⁷⁾や、フィールド実験の実施に関わる様々な要因の調整を志向するものである(Druckman, Green et al., 2011)。

本稿では、茨城県常総市における事務事業予算要求を行う一般職員を対象にして行われた質問紙実験のデータを用いる。この質問紙実験は、生方・黒木 他(2019)において行われたものである。常総市は、

⁶⁾ 予算の増額という効果も見られなかったため、予算要求額は現状維持(今年度と同額)と判断する職員が多かった可能性もありうる。

⁷⁾ 質問紙実験は、ラボ実験と比べて外的妥当性の面で優れているとはいえ、全ての外的妥当性を考慮できるわけではない。実際、生方・黒木 他(2019)では、外的妥当性を考慮し、予算要求者の属性や経験に関する情報も取得している。

人口 61,891 人（2022 年 4 月 1 日現在）、面積 123.52km²（2021 年 10 月 1 日現在）、財政力指数 0.74（2020 年度）の地方自治体である。この市は、わが国地方自治体における典型的な行政評価、すなわち①全庁的で画一的な手法、②事務事業評価、③業績測定、④業績測定以外の手法、⑤行政職員による実施、⑥評価シートの利用、からなる行政評価（田中,2009）を行ってきた。そのため、常総市は人口規模、および財政面から、わが国の全 1,718 市町村（2018 年 10 月 1 日現在）の中における代表的な中規模自治体⁸⁾と想定できた。また、前述の通り、他の市町村と同様の行政評価を行っていたという特徴をもつ。以上のことから、本稿の検証にあたり、生方・黒木 他（2019）が行った質問紙実験のデータを用いることが適切であると考える、当該データを用いることとした。

ここで、生方・黒木 他（2019）の質問紙実験の概要を述べたい。当該実験は、回答者である常総市一般職員に対し、自身を常総市と同等の予算規模を持つ架空の市の市民課の職員であると想定した上で、同課で担当する 5 つの事業について、各質問紙に記載された 5 つの事業⁹⁾（A 事業、B 事業、C 事業、D 事業、E 事業）の行政コストや成果見込み、資産老朽化情報、業績評価実施情報等を踏まえ、次年度予算要求額をいくりにするのか、また、実施計画をどの程度変更するか、変更するとすればどの部分を変更するかを問うというものである。なお、常総市一般職員に対し、これら 5 つの事業について「平成 29 年度及び平成 30 年度の実施状況」として、平成 30 年度予算額（千円）、平成 29 年度事業別行政コスト（千円）、平成 30 年度成果見込み（対応件数）、平成 30 年度成果目標値（対応件数）が記載された質問紙が用いられた（図表 2）。

図表 2 5 事業の内容

担当事業	平成30年度 予算額 (千円)	平成29年度 事業別行政コスト (千円)	平成30年度 成果見込み (対応件数)	平成30年度 成果目標値 (対応件数)
A事業	10,000	8,000	1,000件	2,000件
B事業	10,000	8,000	2,500件	2,000件
C事業	10,000	12,000	1,000件	2,000件
D事業	10,000	12,000	2,500件	2,000件
E事業	10,000	12,000	-	-

出典) 生方・黒木 他（2019）p.54

使用した質問紙は、「資産老朽化情報」と「業績評価実施情報」のそれぞれの情報の有無で 4 種類である。これらの質問紙は、資産老朽化情報が記載されている場合「この市民課ではある公共施設を所管しています。この施設の取得原価 50 億円、資産老朽化比率 80%であり、耐用年数を 5 年後に終えます。この施設の更新については、予算要求額等を総合的に考慮して決定されます。」という記述が付記された。そして、業績評価実施情報が記載されている場合「あなたが要求する平成 31 年度予算要求額は、平成 29

⁸⁾ 「人口階級別市町村数」（総務省統計局,2015）によれば、常総市の人口に該当する階級（5 万人以上 10 万人未満）に含まれる市数の全国市数に対する割合は 33.8%であり、10 万人以上の階級に含まれる市数の割合（34.1%）、5 万人未満の割合（32.1%）からすれば、常総市の人口規模は全国の市の中で中間的な層に位置する。

⁹⁾ 生方・黒木 他（2019）の実験の目的は、会計情報と以降に示す条件のみでの予算要求額の変化を検証することにあった。そのため、実験では、事業名から事業内容が推測され、この推測による予算要求行動の影響を避けるため、事業名はいずれも匿名とされた。

年度事業別行政コストと平成30年度成果見込み、および平成30年度成果目標値の比較によって予算額が決定します。」という記述が付記された。

この質問紙は、2018年5月10日に常総市役所職員423名に配布され、5月18日に回収された。配布時には、予算要求を行う一般職員（主事補・主事・主幹・主任・係長・主査・課長補佐、および課長・室長・保健師・副参事兼補佐・センター長・センター長補佐・事務局長。事務局長補佐・所長・所長補佐・館長・副館長・事務局長補佐）に対して、上述の4種類の質問紙の中から無作為に選んだ1枚が配布され、各職員からの回答を得た。なお、配布割当は、質問紙の種類（資産老朽化情報×業績評価実施情報）ごとに、質問紙1（有×有）が配布された職員（A群）106人、質問紙2（有×無）が配布された職員（B群）106人、質問紙3（無×有）が配布された職員（C群）106人、質問紙4（無×無）が配布された職員（D群）105人の計423人である。これらの質問紙を配布したところ、273人（回収率64.54%）から回答を得たが、最終的に有効回答数263人（A群70人、B群63人、C群65人、D群65人）となった。これらの各群の回答数については、 χ^2 検定により、偏りが認められないことが確認されている（ χ^2 値=1.333, p値=0.513）。

4.2 検証対象の質問項目

本稿の検証対象である実施計画への修正意向は、以下の質問にて問うている。

質問1：平成31年度以降これら5つの事業を行っていくために、各事業の実施計画をどの程度見直しますか。また、各実施計画の見直しについて、選択肢1から3のいずれか1つを選択し、数字に○を付けてください。

（選択肢）1.現状維持、2.一部見直す、3.大幅に見直す

質問2：質問1にて“2”，あるいは“3”を選択した場合、実施計画のどの部分を見直しますか。各事業について、選択肢1から5の中から該当する選択肢の全てに○を付けてください。

（選択肢）1.予算の使い方、2.予算要求額、3.成果目標、4.事業内容、5.その他

（複数回答可）

である。

5. 分析結果

質問では、A事業、B事業、C事業、D事業、E事業それぞれの事業について、「1.現状維持、2.一部見直す、3.大幅に見直す」のいずれかの回答を求めた。分析にあたり、まず、資産老朽化情報と業績評価実施情報との2つの情報について、各情報が質問紙に含まれてるか否かで2群を作成した。以下にその結果を示す（A事業：図表3と図表4、B事業：図表5と図表6、C事業：図表7と図表8、D事業：図表9と図表10、E事業：図表11と図表12）。

図表3 施設老朽化情報×A 事業実施計画見直し

単位：人		A 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
施設老朽化情報	あり	38	64	31	133
	なし	40	65	25	130
	計	78	129	56	263

χ^2 検定： χ^2 値=0.6879 (p 値=0.7090)

図表4 業績評価実施情報×A 事業実施計画見直し

単位：人		A 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
業績評価実施情報	あり	42	66	27	135
	なし	36	63	29	128
	計	78	129	56	263

χ^2 検定： χ^2 値=0.4350 (p 値=0.8045)

図表5 施設老朽化情報×B 事業実施計画見直し

単位：人		B 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
施設老朽化情報	あり	7	64	62	133
	なし	7	63	60	130
	計	14	127	122	263

χ^2 検定： χ^2 値=0.0216 (p 値=0.9893)

図表6 業績評価実施情報×B 事業実施計画見直し

単位：人		B 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
業績評価実施情報	あり	5	68	62	135
	なし	9	59	60	128
	計	14	127	122	263

χ^2 検定： χ^2 値=1.6558 (p 値=0.4370)

図表 7 施設老朽化情報×C 事業実施計画見直し

単位：人		C 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
施設老朽化情報	あり	54	50	29	133
	なし	56	56	18	130
	計	110	106	47	263

χ^2 検定： χ^2 値=2.9166 (p 値=0.2326)

図表 8 業績評価実施情報×C 事業実施計画見直し

単位：人		C 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
業績評価実施情報	あり	57	59	19	135
	なし	49	51	28	128
	計	106	110	47	263

χ^2 検定： χ^2 値=2.7394 (p 値=0.2542)

図表 9 施設老朽化情報×D 事業実施計画見直し

単位：人		D 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
施設老朽化情報	あり	12	68	53	133
	なし	8	80	42	130
	計	20	148	95	263

χ^2 検定： χ^2 値=3.0508 (p 値=0.2175)

図表 10 業績評価実施情報×D 事業実施計画見直し

単位：人		D 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
業績評価実施情報	あり	9	77	49	135
	なし	11	71	46	128
	計	20	148	95	263

χ^2 検定： χ^2 値=0.3697 (p 値=0.8312)

図表 11 施設老朽化情報×E 事業実施計画見直し

単位：人		E 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
施設老朽化情報	あり	37	43	53	133
	なし	42	50	38	130
	計	79	93	91	263

χ^2 検定： χ^2 値=3.3221 (p 値=0.1899)

図表 12 業績評価実施情報×E 事業実施計画見直し

単位：人		E 事業実施計画見直し			
		大幅に見直す	一部見直す	現状維持	計
業績評価実施情報	あり	39	52	44	135
	なし	40	41	47	128
	計	79	93	91	263

χ^2 検定： χ^2 値=1.2516 (p 値=0.5348)

5 事業とも、情報の有無と実施計画の見直しについて、 χ^2 検定からは有意差は見られなかったことから各選択肢は独立である。また、いずれの事業についても、資産老朽化情報と業績評価実施情報の両方について、実施計画を見直すと答えた職員のうち、情報が与えられた職員と情報が与えられなかった職員との回答者数の差は小さいものであった。特に、施設老朽化情報については、情報が与えられた場合よりも与えられなかった場合の方が、実施計画を見直すと答えた人が多いという傾向が見られる。なお、各事業について、役職や教育年数などの他の統制要因を詳細に追加した分析も行った。しかし、いずれの結果についても有意差は見られず、上述の結果と同様であった。

さて、前述の仮説にある通り、本稿は非効率な事業に注目している。そこで、上述の 5 事業のうち、C 事業を非効率な事業とみなし、この C 事業に注目したい。これは平成 29 年度事業別行政コストや平成 30 年度成果見込みから、費用対効果の面で相対的に非効率である（生方・黒木 他,2019）と見なせるからである。C 事業（図表 7、図表 8）についても、他の事業と同様の結果であり、C 事業の実施計画に対して、施設老朽化情報、および業績評価実施情報の存在が職員の実施計画の見直し意向を高めるとは言えない。

前述の検証は、資産老朽化情報と業績評価実施情報が、非効率な事業の実施計画を修正するか否かに注目した検証である。両情報とも、修正意向には影響が見られなかった。ここで、実施計画が「基本計画と予算編成の橋渡し」（佐藤,2009, p.16）として、予算要求額を決定する資料となりうることを指摘したい。生方・黒木 他（2019）が示した、非効率な事業における資産老朽化情報の次年度予算要求額抑制効果であるが、これは予算要求額を変化させるという事を意味する。そのため予算要求額が変化している以上、資料としての実施計画に対しても何らかの影響があることが予想されよう。また、実施計画には、当該事業内容のみならず、次年度予算要求額に加え、過去に配分された予算の使い道や成果目標等、次年度予算額を決定するための多様な情報が含まれている。そのため、実施計画という大枠に対して影響を与えるのではなく、これら実施計画を構成する各要素に対して影響を与える可能性があることが考えられよう。

そこで、実施計画を修正することを前提として、具体的にどの部分を修正するのかについて検証する。この検証にあたっては、質問2の回答¹⁰⁾を用いることとする。質問2の集計結果は以下の通りである(図表13, 図表14)。

図表13 実施計画の修正箇所：資産老朽化情報の有無(単位：人)

			予算の使い方	予算要求額	成果目標	事業内容	その他
現状維持	施設老朽化情報	有	2	1	1	0	0
		無	1	0	0	2	0
見直す	施設老朽化情報	有	54	60	72	66	4
		無	53	54	71	59	1

実施計画を「見直す」群における χ^2 検定： χ^2 値=1.8707 (p値=0.7595)

図表14 実施計画の修正箇所：業績評価実施の有無(単位：人)

			予算の使い方	予算要求額	成果目標	事業内容	その他
現状維持	業績評価実施情報	有	2	1	0	2	0
		無	1	9	1	0	0
見直す	業績評価実施情報	有	45	56	67	51	2
		無	62	58	76	74	3

実施計画を「見直す」群における χ^2 検定： χ^2 値=2.2861 (p値=0.6833)

いずれも実施計画を「見直す」群の χ^2 検定の結果からは統計的有意差は認められなかったことから、各選択肢は独立である。ここで、存在の可能性が示唆された実施計画の修正意向について、他の統制要因を考慮した追加分析を行う。これは以下の(1)式による推定により行った。

$$\begin{aligned} \text{事業内容見直しダミー} = & f(\text{業績評価実施ダミー} + \text{資産老朽化情報ダミー} + \text{前職一般企業ダミー} + \\ & \text{財政課勤務ダミー} + \text{勤務年数} + \text{教育年数} + \text{性別ダミー} + \text{課長ダミー} + \text{課長補佐ダミー} + \\ & \text{財務資格有無ダミー}) \quad (1) \end{aligned}$$

(1)式の目的変数である「事業内容見直しダミー」は、質問2において「4. 事業内容」を選択している場合に1を、選択していない場合は0とするダミー変数である。そのうえで、説明変数として、業績評価実施ダミー、資産老朽化情報ダミーを設けた。統制変数については、生方・黒木 他(2019)¹¹⁾に基づき、前職一般企業ダミー、財政課勤務経験ダミー、調査時継続勤務年数、教育年数、性別ダミー、課長ダミー、課長補佐ダミー、財務資格有無ダミーを用いた。また、各仮説の検証にあたっては二項ロジスティック回帰分析による分析を行った。これらの変数の基本統計量については以下に示す(図表15)。

¹⁰⁾ 質問2の回答は複数回答が可能のため、回答者数の合計は有効回答者数である263人よりも大きい値となっている。

¹¹⁾ 各統制変数の意味するところは以下のとおりである。前職一般企業ダミー：回答者の前職が一般企業である場合は1、それ以外は0のダミー変数、財政課勤務ダミー：財務課勤務経験があれば1、それ以外は0のダミー変数、教育年数：小学校、中学校、高等学校、大学などの学校等教育機関に通っていた年数、性別ダミー：男性1、女性0とするダミー変数、課長ダミー：課長であれば1、それ以外は0のダミー変数、課長補佐ダミー：課長補佐であれば1、それ以外であれば0のダミー変数、財務資格有無ダミー：日商簿記検定やファイナンシャルプランナーに関する資格を保有する場合は1、それ以外は0のダミー変数。

図表 15 基本統計量 (n = 263)

	平均値	標準偏差	最小値	第一四分位点	中央値	第三四分位点	最大値
事業内容見直しダミー	0.483	0.501	0	0	0	1	1
業績評価実施ダミー	0.513	0.501	0	0	1	1	1
施設老朽化ダミー	0.506	0.501	0	0	1	1	1
前職一般企業ダミー	0.312	0.464	0	0	0	1	1
財政課勤務経験ダミー	0.076	0.266	0	0	0	0	1
調査時継続勤務年数	14.327	11.126	0	4	12	25	41
教育年数	15.243	1.604	9	14	16	16	18
財務系資格有無ダミー	0.153	0.360	0	0	0	0	1
性別ダミー	0.673	0.470	0	0	1	1	1
課長ダミー	0.106	0.309	0	0	0	0	1
課長補佐ダミー	0.095	0.294	0	0	0	0	1

また、(1) 式を推定する前段階として、各変数の相関係数を示す (図表 16)。いずれの変数についても多重共線性が懸念される変数は確認されなかった。

図表 16 (1) 式で用いる変数の相関係数 (n = 263)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(1) 事業内容見直しダミー		0.134	-0.049	0.056	0.182	0.075	0.083	-0.069	0.057	0.086	-0.054
(2) 業績評価実施ダミー	0.134		0.026	-0.034	0.050	0.013	-0.014	-0.119	0.100	0.015	-0.048
(3) 施設老朽化ダミー	-0.049	0.026		-0.090	-0.032	0.020	-0.030	0.039	-0.187	-0.029	-0.043
(4) 前職一般企業ダミー	0.056	-0.034	-0.090		-0.038	-0.026	0.177	0.034	0.207	0.114	0.034
(5) 財政課勤務経験ダミー	0.182	0.050	-0.032	-0.038		0.157	-0.041	0.078	0.169	0.040	0.054
(6) 調査時継続勤務年数	0.059	0.012	0.017	-0.045	0.148		-0.446	0.004	0.106	0.492	0.337
(7) 教育年数	0.081	-0.014	-0.016	0.154	-0.044	-0.468		-0.192	0.203	-0.016	-0.246
(8) 財務系資格有無ダミー	-0.069	-0.119	0.039	0.034	0.078	0.016	-0.162		0.003	-0.044	-0.030
(9) 性別ダミー	0.057	0.100	-0.187	0.207	0.169	0.093	0.157	0.003		0.214	-0.050
(10) 課長ダミー	0.086	0.015	-0.029	0.114	0.040	0.529	-0.022	-0.044	0.214		-0.112
(11) 課長補佐ダミー	-0.054	-0.048	-0.043	0.034	0.054	0.356	-0.260	-0.030	-0.050	-0.112	

(注) 左斜下は Pearson 相関係数, 右斜上は Spearman 相関係数を示している。

図表 17 は、(1) 式の推定結果を示している。業績評価実施ダミーが 5% 有意となり、実施計画の事業内容について、職員の実施計画の見直し意向を高める方向に影響を与える可能性があることが示唆された。また、施設老朽化情報について統計的有意差が認められないことから、仮説 1 は支持されず、仮説 2 が支持される結果となった。さて、統制変数に注目すると、財政課勤務経験ダミーが 1% 有意、教育年数が 10% 有意となった。そのため、実施計画の修正に関して、事務事業予算要求を行う一般職員の教育年数¹²⁾、および財政課への勤務経験が実施計画の修正意向を高める可能性があることが示唆された。また、この財政課勤務経験ダミーは、業績評価実施ダミーよりも有意差が大きく、また係数も大きいものとなっ

¹²⁾ 今回の分析において、教育の効果を示す変数として用いたのは、事務事業予算要求を行う一般職員が学校教育を受けていた期間である。そのため、本稿では、各職員の教育の内容については触れられていない。そのため、教育年数に限らず、教育の内容の効果、例えば市内の職員研修等を通じた職員の行動変容に繋がる可能性の検討が、今後の課題として考えられる。

ている。そのため、業績評価を実施することが実施計画の見直し意向に影響を与えるものの、それ以上に財政課に勤務したことがあるという経験が、実施計画の修正意向に影響を与える可能性がある。すなわち、財政課勤務経験があることで、予算査定側の立場に立って予算要求を行い、そのうえで予算査定を踏まえた実施計画の修正が行われたと考えられる。

図表 17 ロジスティック回帰分析の結果

	モデル1	モデル2
定数	-0.242	-3.162 *
	0.216	1.718
業績評価実施ダミー	0.548 **	0.559 **
	0.25	0.263
施設老朽化ダミー	-0.215	-0.239
	0.25	0.265
前職一般企業ダミー		0.299
		0.291
財政課勤務経験ダミー		1.648 ***
		0.604
調査時継続勤務年数		0.022
		0.019
教育年数		0.173 *
		0.104
財務系資格有無ダミー		-0.316
		0.380
性別ダミー		-0.237
		0.301
課長ダミー		0.109
		0.580
課長補佐ダミー		-0.536
		0.532
N	263	263
Nagelkerke R ²	0.028	0.110

(注) 上: 係数, 下: 標準誤差

*, **, ***はそれぞれ, 10%, 5%, 1%で有意であることを示している。

なお、本稿は、以上の分析に加えて、追加的検証として「4.事業内容」以外の「1.予算の使い方」、「2.予算要求額」、「3.成果目標」、「5.その他」についても同様の検証を行った。しかし、いずれも、施設老朽化情報、業績評価実施との間に有意差は見られなかった。さらに、係長、主査、主事など行政上の役職、更には他の統制要因を追加したものの、いずれの結果についても本稿の仮説は支持された。

6. おわりに

本稿は、事務事業予算要求を行う一般職員を対象にして、資産老朽化情報と業績評価情報が予算要求対象事業の実施計画の修正意向に与える影響を検証した。その結果、業績評価情報が実施計画、特に事業内容について、自治体職員の修正意向を高める可能性があることが示された。この点は、予算要求額のみならず、個々の事務事業の内容を再考、あるいは見直しをする際に、会計情報や業績評価などの行政評価が

有用であることを示すものと考えられる。また、財政課に勤務したことがあるという経験が、実施計画の修正意向に影響を与える可能性も示された。この点について、同課での勤務経験に基づき、予算査定の進め方等を理解し、特に予算査定にあたり必要となる予算要求事業の実施計画について、それらの計画のうち修正すべき点を把握できていた可能性を考えることができる。すなわち、業績評価を次年度予算編成時や実施計画の修正時等に活用する上で、予算要求を行う一般職員が予算査定ロジックを理解しているかどうかは何らかの影響を及ぼすことが示唆される。この点は、一般職員の意思決定のみならず、予算査定時の業績評価の反映の程度や、業績評価の実施方法等についても考慮する必要があることを意味する。そのため、一般職員の予算要求時における実施計画の修正意向を扱った本稿の対象外となることから、別稿で扱うものとした。

さて、資産老朽化情報が、一般職員の実施計画修正意向に与える影響については認められなかった。しかし、資産老朽化情報には、非効率な事業に限定されるものの、将来予想を促すフィードフォワード情報として機能し、次年度予算要求額に対して抑制効果が働くことが期待される（生方・黒木 他, 2019）。そのため、実施計画の修正を促すという点で業績評価実施情報が有用という本稿の結果を合わせると、ストック情報と業績情報の両方を併用し、組み合わせることが自治体予算の MCS 化にあたり有用であることが期待される。

一方で、本稿の検証で用いられた、常総市役所職員に対する質問紙実験では、回答に際しての環境設定に課題があると考えられる。本稿の質問紙実験では事前情報として架空市の架空の事業を設定したが、この点において、実務で扱う事業との乖離があり、職員にとって回答が難しいアンケートであった可能性はある。特に会計情報のみで回答をお願いしたため、回答が難しいと判断する職員もいた。架空であるとはいえ、実験用に事業内容を精密に準備することは難しいといえるが、実験研究や定量研究を積み重ねることで、わが国の行政学における知見を高め、Evidence Based Policy Making に必要なエビデンスを増やしていくことが今後、求められると言えよう。

参考文献

- 生方裕一・黒木淳・岡田幸彦 (2019) 「資産老朽化情報が予算要求額に与える影響 自治体職員への質問紙実験から」『会計プロGRESS』第20号, 47-61頁。
- 生方裕一・岡田幸彦・松尾貴巳 (2020) 「行政評価が予算編成過程に与える効果検証: 常総市ランダム化比較実験から」『国民経済雑誌』第222巻第1号, 69-86頁。
- 大塚成男 (2012) 「地方公共団体におけるコスト情報の意義」『会計検査研究』第46号, 65-78頁。
- 岡田幸彦・佐藤亨 (2011) 「地方自治体におけるストック情報の役割に関する考察—ナショナル・ミニマムの保障と少子高齢化への対応に注目して」『會計』第180巻第1号, 88-100頁。
- 岡田幸彦・下條雅弘・松尾貴巳 (2015) 「行政評価の効果検証: 常総市におけるランダム化比較実験」第74回日本会計研究学会報告論文。
- 黒木淳・廣瀬喜貴・本川勝啓 (2017) 「行政コスト及び成果情報の予算設定への影響—地方公会計を対象とした質問紙実験—」『横浜市立大学学術研究会ディスカッションペーパーシリーズ』No.17-M-1。
- 坂元英毅 (2012) 「業績情報の予算編成への活用に関する考察: わが国地方自治体における行政評価の実態に基づく検討」『経営戦略研究』第6号, 73-90頁。
- 佐藤幹 (2014) 「自治体予算のマネジメント・コントロール・システム化をめぐる問題」『会計プロGRESS』第15号, 38-48頁。
- 佐藤徹 (2009) 『自治体行政と政策の優先順位づけ“あれもこれも”から“あれかこれか”への転換』大阪大学出版会。
- 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部 (1999) 『行政評価』東洋経済新報社。
- 総務省 (2014) 『今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書』。
- 総務省 (2015a) 『財務書類等活用の手引き』。
- 総務省 (2015b) 『地方公共団体における統一的な基準による財務書類の作成予定』。
- 総務省統計局 (2015) 『第六十四回日本統計年鑑 平成27年』。
- 田中啓 (2009) 「日本の自治体の行政評価」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』No. 14。
- 松尾貴巳 (2006) 「地方公共団体における業績評価システムの導入研究—予算編成における行政評価システムの意義とその効果についての実証分析—」『会計検査研究』第33号, 121-135頁。
- 松尾貴巳 (2009) 『自治体の業績管理システム』中央経済社。
- 松尾貴巳 (2016) 「自治体における新公会計制度の導入と業績管理情報の活用」『国民経済雑誌』第213巻第5号, 47-61頁。
- 松尾貴巳 (2020) 「地方公共団体における発生主義に基づく会計制度の導入と予算管理」『国民経済雑誌』第222巻第1号, 17-34頁。
- 丸田起大 (2003) 「原価企画と原価改善のフィードフォワード構造」『原価計算研究』第27巻第1号, 28-38頁。
- Anthony, R. N., and D.W. Young (2003). *Management Control in Nonprofit Organizations, 7th ed.*, NY, McGraw-Hill.
- Druckman, J. N., D. P. Green, J. H. Kuklinski, and A. Lupia. (2011) *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf.
- Dunn, W.N.(2004) *Translation for Public Policy Analysis*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

- Kuroki, M. (2021) “Impact of Depreciation Information on Capital Budgeting among Local Governments: A Survey Experiment,” *Australian Accounting Review*, Vol.32, Issue2, pp.201-203.
- Kuroki, M., and K. Motokawa (2021). “Do non-financial performance and accrual-based cost information affect public sector budgeting?,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 34, Issue6.
- Otley, D. T. and A. J. Berry (1980). “Control, organisation and accounting,” *Accounting, Organizations and Society* ,5 (2) , pp. 231-244.
- Young, D. W. (2012) *Management Control in Non-profit Organizations, 9th ed.*, The Crimson Press.
- Wildavsky, A. (1973) “If planning is everything, maybe it's nothing,” *Policy sciences*, 4 (2), pp. 127-153.