

# EBPMと地方公会計情報の関連性

## Relevance of EBPM and Local Government Accounting

安部 秀俊

### 1. はじめに

近年、我が国において証拠に基づく政策形成の方法として、EBPM (Evidence Based Policy Making) の手法が注目されている。内閣府によれば、「EBPMとは、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠 (エビデンス) に基づくものとする」とあり、「政策効果の測定に重要な関連を持つ情報や統計等のデータを活用したEBPMの推進は、政策の有効性を高め、国民の行政への信頼確保に資するもの<sup>1)</sup>」であるとしている<sup>1)</sup>。

他方、地方公共団体の公会計制度は、2014年に総務大臣通知として全国すべての地方公共団体に対し、固定資産台帳の整備と複式簿記の導入を前提とした財務書類の作成に関する統一的な基準をもとに、原則として2015年度から2017年度にかけて当該基準に基づく財務書類の作成を要請している<sup>2)</sup>。その後、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 (令和5年度末時点) では、固定資産台帳の整備 (更新) 済みの団体数は1,723団体 (全体のうち96.4%)、一般会計等財務書類の作成済み団体は1,692団体 (全体のうち94.6%) となっており、大多数の地方公共団体において、統一的な基準の導入は完了している状況となっている<sup>3)</sup>。これらの統一的な基準に基づく固定資産台帳や財務書類は、統一的な基準の導入前は存在しなかった公会計情報であり、特に地方公共団体が有する莫大な額に達する固定資産に関するストック情報は<sup>4)</sup>、今まで必ずしも把握されなかった情報であることから、有用な政策形成に有効な合理的根拠 (エビデンス) になりうるのではないかと考えられる。この点、総務省が公表している「統一的な基準」およびその検討過程である「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」においては、EBPMに関しては取り立てて言及はなく、そ

---

<sup>1)</sup> 内閣府ホームページ「内閣府におけるEBPMへの取組」

<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html> (accessed January 5, 2025)

<sup>2)</sup> 総財務第102号平成26年5月23日付「今後の地方公会計の整備促進について」

<sup>3)</sup> 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 (令和5年度末時点)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000950103.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000950103.pdf) (accessed January 5, 2025)

<sup>4)</sup> 金額的重要性については、安部 (2020) において検討している。

の関連性が必ずしも明らかとされていない<sup>5)</sup>。統一的な基準が導入されてから、およそ10年が経過しており、前述のとおり固定資産台帳の整備および財務書類作成自体は定着しているものの、その公会計情報をどのように地方公共団体が活用に活かすのかについては、以前として課題が存在している<sup>6)</sup>。EBPMの推進に関する取り組みは、統一的な基準に基づく公会計情報の活用手法として、有効な手段になりうるのではないかと考えられるのである。この点、まず次節においてEBPMの概要を明らかにしたうえで、統一的な基準とEBPMの関連性を考察することとしたい。

## 2. 我が国におけるEBPMの概要

EBPMが我が国において進展するきっかけになったのは、2015年における経済財政諮問会議において統計改革が重要な政策テーマとして浮上したことを契機としており、その後、EBPMのニーズに対応する経済統計の諸課題に関する研究会（2016年12月）や統計改革推進会議（2017年5月）、EBPM推進委員会（2017年8月～）など複数の政府会議体において検討されている状況にある<sup>7)</sup>。また、EBPMの源流には、エビデンスに基づく医療（Evidence-Based Medicine、以下EBMと称する）があるとする考え方が一般的であるとされる<sup>8)</sup>。黒木（2018）では「EBMにおけるエビデンスとは、ある診療行為とインパクトのあいだの因果推論のことである。診療行為と政策立案という差はあるものの、因果推論がエビデンスを示している点はEBPMとEBMは同じである。医学分野では、診療行為の選択による患者への影響が甚大であることから、EBMではエビデンス・レベルを設定し、もっともエビデンス・レベルの高いエビデンスに基づいて診療の選択がおこなわれてきた。」と解説する。その上で、「EBPMはEBMの文脈のなかで発展している。しかし、EBPMは、より優れたエビデンスを持つ診療を選択するEBMと目的が異なる。EBPMの目的は、政策を探索・選択・決定するさいにもっとも有用なエビデンスを明確に活用することによって効率的な資源配分に寄与することである。（中略）ここで重要であることは、EBPMは目標達成に向けた方針を示す政策（policy）

---

<sup>5)</sup> なお、直近の「今後の地方公会計のあり方に関する研究会」（2022年～2024年開催）における第10回資料3「研究会取りまとめ骨子案について」において、中長期的に目指すべき姿として「ICTと最大限活用することで、こうしたデータ整備を効率的に行えるようにし、財務書類作成にとどまらず、公共施設マネジメントやセグメント分析による事業評価など、公会計情報を活用したEBPMやPDCAを実現」という記載は存在している。

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000967246.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000967246.pdf)（accessed January 5, 2025）

<sup>6)</sup> 例えば、公共施設等総合管理計画の策定や改訂時に財務書類や固定資産台帳の情報を活用したとする団体は160団体であり、全体の8.9%にすぎない（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（令和5年度末時点））。

<sup>7)</sup> 小林（2020）、35-36頁。

<sup>8)</sup> 小林（2020）34頁。

にあくまで焦点があり、施策（program）や事業（project）レベルの選択のみに限定されるべきではない<sup>9)</sup>」と指摘している。以上のようにEBPMが適用される階層のレベルは、政策レベル、施策レベル、事業レベルと分離が可能であることがわかる。この点、浜島（2024）はEBPMについて、その定義や議論の状況から、目指すところを確認した上で、政策のどのレベルに適用されるべきものか、適用されているか、検討を行っている。そして、EBPMについて、その本来目指すところはその目的のため本当に効果が上がる行政手段とは何かを含む「基本的施策の枠組み」である一方、現状、実際に省庁で行われている多くのEBPMは、最下位又はその1つ程度上のレベルの、毎年度の予算単位のロジックモデルの設計であると指摘している<sup>10)</sup>。直近の令和6年度内閣府本府におけるEBPMの取組方針を以下に一部抜粋する。

「(予算要求における取組)

1 EBPM推進委員会等において、行政事業レビューの抜本見直し、全予算事業へのEBPM手法の導入等の方針が示されていることを踏まえ、令和6年度行政事業レビューの対象となる事業について、原則として次に掲げる取組を実施する。

(1) 各部局は、各種政策プロセスにおいて行政事業レビューシートを活用しEBPMの実践を図り、より効果的な政策の立案・改善に努める。その際、以下を基本的考え方とする。

- ・行政事業レビューシートを「過去の事実の説明」のみならず、政策立案や予算要求という将来に向けての「意思決定」の一環として積極的に活用する。
- ・行政事業レビューシート上で、政策効果の発現経路と目標をロジカルに説明し、データに基づいて見直すことを明確にする。

(2) 行政事業レビュー推進チームは、事業の性質等を踏まえながら、その実施状況や効果を適時的確に把握し、より効果的な事業への改善につなげるため、各事業の品質管理を図る。

(3) EBPM推進室は、EBPM的観点から、必要に応じ、目標・指標設定や政策効果の点検に係る助言等を行う。その際、必要に応じて、有識者から助言等の協力を得る。

(4) 行政事業レビュー推進チームは、自律的に行政事業レビューシートの品質管理を進め、事業の改善に向けた職員の意識改革・行動変容を促すため、行政事業レビューシートの中から、特に優れた改善を行った事例を選定し、表彰を行う。

(政策評価における取組)

2 令和6年度において、政策評価体系に基づく政策に係る事後評価の対象となる施策のうち可能なものについて、事前分析表の作成の前に、政策の目的の達成までに至

<sup>9)</sup> 黒木（2018）、16頁。

<sup>10)</sup> 浜島（2024）、12頁。

る因果関係の仮説を示す「政策評価ロジックモデル」を作成し、課題設定・目標設定、施策と事務事業との対応、効果の測定手法等を整理することとする。<sup>11)</sup>」

取組方針にある行政評価レビューは予算に基づく行政評価のため、現金主義に基づく予算執行の結果と効果や成果が紐づけられることになっている。この点では、統一的な基準に基づく情報は含まれていない。また、政府の重要政策の中核を検討する内閣府が主体となってEBPMの取り組みが推進されていること、内閣府という組織形態上、各省庁横断的な取り組みとして展開されていることがわかる。なお、EBPM推進委員会は、前掲のEBPM推進のきっかけとなった統計改革推進会議をもとに発足したものである。

### 3. 統一的な基準とEBPMとの関連性

前節において概観したように、我が国におけるEBPMの推進は、政府の統計情報の改革を契機として発展している。「統計改革推進会議最終とりまとめ」においては、EBPMの基盤をなすものとして統計等データが挙げられている。そして、統計等データとは、「統計、統計マイクロデータ及び統計的な利活用を行うために用いられる行政記録情報をいい、それらのデータの利用や解釈を行うために必要な関連情報（メタデータ）を含む」とされている<sup>12)</sup>。なお、行政記録情報とは、行政機関の職員が職務上作成・取得した情報をいい、それらのデータの利用や解釈を行うための必要な関連情報とは、例えば標本抽出法、用語の定義、回収・督促情報、母集団推定情報などを指す<sup>13)</sup>。ここには、EBPMのエビデンスとして地方公会計情報は直接的には示されていない。ただし、ユーザー視点に立った統計システムの再構築と利活用促進として、地方自治体・民間が保有するデータの利活用のための仕組みが言及されている。具体的には、地方自治体や民間が保有する各種データを用いることが、EBPMの推進や正確で効率的な統計の作成、被調査者の負担軽減に寄与すると認められる場合には、各府省においてそれらのデータを利活用できるようにすることが有用であると述べられている<sup>14)</sup>。以上のように、地方公会計情報には直接の言及はないものの、地方自治体が保有する各種データを用いることがEBPMの推進に寄与することが認められる場合には、それらのデータを利活用すべきと述べられていることから、広義において地方公会計情報もエビデンスに含められ得ると解釈できると考える。統一的な基準に基づく地方公会計

---

11) 内閣府「令和6年度内閣府本府におけるEBPMの取組方針」

[https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/pdf/ebpm\\_houshin.pdf](https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/pdf/ebpm_houshin.pdf) (accessed January 5, 2025)

12) 統計改革推進会議 (2017)、3頁。

13) 同上文献、3頁。

14) 同上文献、16頁。

情報は、今まで把握されてこなかった地方公共団体が保有する固定資産を中心としたストック情報とその減価償却費の計上を通じたコストの的確な把握が可能となる。EBPM推進の基本的考え方によれば、「EBPMの推進には、政策の前提となる関連事実と政策課題を的確に把握するとともに、具体的政策の内容とその効果をつなぐ論理、政策効果とそのコストの関係を明示することが欠かせない<sup>15)</sup>」と明示されている。ここでいう政策効果とコストの関係でいうところ、コストには現金支出額だけでなく、見えにくいコストたる減価償却費を含むことでより正確なコストの把握が可能となり、統一的な基準に基づく地方公会計情報の有用性が発揮できるものと考えられるのである。

それでは、EBPMでいうところの合理的根拠たりうるエビデンスの要件として求められる特性はどのようなものであろうか。統一的な基準に基づいて検討を加えてみたい。統一的な基準の公表に先立ち、検討された「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」において、財務書類の質的特性が挙げられている。具体的には、理解可能性の原則、完全性の原則、目的適合性の原則、信頼性の原則、比較可能性の原則、および重要性の原則の六つである<sup>16)</sup>。この中で、本稿で検討しているEBPMとの関連で特に重要である特性は、信頼性の原則であろう。信頼性の原則とは、「地方公共団体における財務書類の目的である決算情報の開示と住民による財政規律を達成する上で、その情報がどれだけ信頼に値する正確性と真実性を有するかを意味する。信頼性の有無を判断するためには、①財務情報が取引事象の法律的形式よりもその実質と経済的実態を反映しているか（実質優先主義）、②情報利用者の意思決定を歪めることはないか（中立性）、③財務書類の表示が取引事象を忠実に反映するものとなっているか（表示の忠実性）という点等が考慮されるべきである<sup>17)</sup>」とされている。

統一的な基準が公表されてから、およそ10年という月日が経ち、実務的にも財務書類および固定資産台帳の整備が定着してきたとされているものの、それらの効果的な活用をどのようにしていくのかといった課題だけでなく、これまで財務書類や固定資産台帳自体の適切な作成と更新についても課題とされてきた経緯がある。たとえば、「地方公会計の活用の促進に関する研究会報告書（平成30年3月）」では、適切な固定資産台帳の更新の必要性が述べられている。具体的には、「地方公会計の活用にあたっては、適切な財務書類の作成と固定資産台帳の更新が前提となっている。一度、固定資産台帳を作成したとしても、毎年度適切に更新されなければ、固定資産台帳の情報と施設の実際の状態に乖離が生じてしまい、金額情報も含めた資産のデータベース

---

15) 統計改革推進会議（2017）、3頁。

16) 総務省（2014）、6頁。

17) 総務省（2014）、7頁。

スとして、資産管理や公共施設マネジメント等に活用することはできない<sup>18)</sup>」と指摘している。さらには、「地方公会計の推進に関する研究会報告書（令和2年3月）」において、固定資産台帳の更新に関する課題として、以下のように述べている。「固定資産台帳は、各地方公共団体が保有する固定資産に関しての適切なコスト情報の把握を行うための基礎となるものであることから、耐用年数が異なる（更新時期が異なる）固定資産については、耐用年数ごとに分類して管理されるべきものである。建物と附属設備が一体的に計上されていると、更新時期が異なる資産が一本化されてしまい、更新時期の検討等に固定資産台帳のデータを活用することが難しくなる上、本来短い耐用年数を設定すべき附属設備が、建物と一体的に長い耐用年数が設定され、減価償却費の過少計上に繋がり、コストが過少に計上され、実態との乖離が生じるなど、問題がある。（中略）現状としては、固定資産台帳の更新のタイミングにおいても、建物の評価に関して、建物本体と附属設備を耐用年数に応じて分類せず、一括計上のものとしている団体も見られ、そういった団体では固定資産台帳の精緻化が進まないことが考えられる。また、更新の作業は行っても、固定資産台帳に記載されている資産が実際に保有されているかどうかの現物確認を行っていない団体や、資産の登録や除却の処理が漏れていることにより、固定資産台帳に最新の施設の状態が適切に反映されていない団体も見られる<sup>19)</sup>」と指摘している。地方公共団体の貸借対照表の総資産額に占める固定資産の割合は平均で9割以上に達する<sup>20)</sup>。その意味では、貸借対照表の大部分を占めるストック情報の根拠たる固定資産台帳は極めて重要性が高く、EBPMにおける合理的根拠足り得るエビデンスの要件を満たすためには、適切に更新され精緻化された固定資産台帳が欠かせないと考える。

また、地方公共団体の財務書類・固定資産台帳作成のよりどころとなる統一的な基準自体も合理的根拠足り得るエビデンスの基盤として、その信頼性を中心として要件を構成するものである。統一的な基準自体も改訂が加えられており<sup>21)</sup>、直近では令和6年12月に「今後の地方公会計のあり方に関する研究会報告書」が公表され、統一的な基準に改訂がなされている。この中で、主要な改正点として、所有外管理資産に関する課題が挙げられている。「所有外管理資産とは、地方公共団体において一定の負担を伴って整備され、当該地方公共団体が法令等に基づく管理権限を有するが、所有権を有していない資産のことであり、例えば、指定区間外の国道などである。現状、所有外管理資産の整備に係る費用のうち、地方公共団体が地方債を財源に充てている

---

<sup>18)</sup> 総務省（2018）、2頁。

<sup>19)</sup> 総務省（2020）、3-4頁。

<sup>20)</sup> 安部（2020）、72-75頁。

<sup>21)</sup> 過去には令和元年8月に改訂が行われている。

分については、負債の部の地方債に計上されているが、整備した資産そのものは所有権がないことを理由に資産計上されていないため、貸借対照表においては、資産と負債の計上状態にアンバランスが生じている。加えて、所有外管理資産は地方公共団体が管理し、また住民サービスを提供しているにもかかわらず資産計上されていないがゆえにその減価償却費が計上されないことから、当該地方公共団体における実質的なフルコスト情報の網羅性も失われている<sup>22)</sup>と指摘している。改正前の統一的な基準においては、所有外管理資産について地方公共団体が所有権を有しないことから資産計上していない取扱いにしていたところ、資産計上を要請することとしている。その根拠として、「①一定の地方負担を伴って整備されるとともに、各団体が一定の管理権限（維持・修繕等の工事の実施など）を有していること、②企業会計「資産」の該当性は、必ずしも所有権を有していることを条件とはしていないことから、現行の、現行の解釈を再整理し、「資産」の該当性を所有権の有無で判断するのではなく、その実態を踏まえて整理することとし、所有外管理資産についても「資産」に位置づける<sup>23)</sup>」こととしている。これは、前述した信頼性の原則における実質優先主義や表現の忠実性の観点からの改正点であると指摘することができる。EBPMとの関連性の観点からは、合理的根拠としてのエビデンスとしての強化であると見ることもできよう。そのほか、負債の部における表示方法の改正として地方債の内数として臨時財政対策債の表示を行う旨の改正も合わせて行われているが、この点も信頼性の原則の観点からの改正点であると解釈しうる。

ただし、「今後の地方公会計のあり方に関する研究会報告書（令和6年12月）」においても依然として固定資産台帳の整理・精緻化についての課題が提示されている状況にある。課題として挙げられている点は、「記載単位に係る課題」と「記載項目に係る課題」の2つである。このうち、記載単位に係る課題は、「統一的な基準は、資産として固定資産台帳に記載する単位の区分である記載単位について、現物との照合が可能な単位であること及び取替や更新を行う単位であることという2つの原則を示している。これに関連して、作成状況等調査によると固定資産台帳において記載単位の2つの原則を満たしている団体は、令和5年度末で全団体の54.9%にあたる981団体となっており、いまだ半数近い団体が記載単位の原則を満たしていない状況にある<sup>24)</sup>」と指摘している。また、記載項目に係る課題とは、「統一的な基準では固定資産台帳における記載項目について、全ての地方公共団体において同台帳の整備を進める観点から、財務書類作成のための補助簿としての機能を有するための必要最小限の項目を

---

<sup>22)</sup> 総務省（2024）、3頁。

<sup>23)</sup> 総務省（2024）、5頁。

<sup>24)</sup> 総務省（2024）、10頁。

基本とするとされている。また、固定資産台帳を公共施設マネジメント等に活用するため、状況に応じて固定資産台帳に記載する項目を追加すること等により、活用の幅を広げることも重要ともされている。一方で、統一的な基準において具体的に提示する項目は記載項目の例示でしかないため、財務書類作成に係る必要最小限の範囲が必ずしも明確となっていないおそれがある。また、公共施設マネジメント等への活用のためには、記載単位として求める取替や更新を行う単位ではない施設等単位でまとめられたデータが必要となる<sup>25)</sup>」と指摘している。EBPMとの関連性でいえば、政策評価のための合理的根拠たるエビデンスとして活用するためには、言うまでもなく固定資産台帳の精緻化は必須事項であると捉えられる。なお、同報告書において固定資産台帳の整理・精緻化に向けた改善提案が示されており<sup>26)</sup>、システム改修等の相応の時間が必要になることを考慮し、一定の整備期間を設けることとしている（令和8年度決算まで）。

#### 4. 結びにかえて

前節にて、EBPMと統一的な基準の関連性を検討してきた。政府のEBPMの取組には地方公会計情報には直接の言及はないものの、地方自治体が保有する各種データを用いることがEBPMの推進に寄与することが認められる場合には、それらのデータを利活用すべきと述べられていることから、広義において地方公会計情報もエビデンスに含められ得ると解釈できると指摘した。そして、その際に合理的根拠としてのエビデンスとして求められる要件として信頼性の原則を挙げ、課題として固定資産台帳の精緻化および統一的な基準自体の改善・改訂を検討した。

なお、EBPMの本質的に重要な点は、エビデンス自体の要件ではなく、Policy Makingの部分にあるとする指摘も存在する。黒木（2018）では、「重要であることは、EBPMは目標達成に向けた方針を示す政策（policy）にあくまで焦点があり、施策（program）や事業（project）レベルの選択のみに限定されるものではないことである。行政改革のなかでおこなわれてきた行政評価では、施策や事業レベルの評価を主に対象にしているが、EBPMの検討対象はそれらを支える方針としての政策レベルなのである。加えて、行政評価などによる継続的な政策というよりむしろ、新規の政策について政策立案の場面を重視していると考えられる。しかし、目標達成に向けた方針という政策を立案し、選択するという場面は必ずしも多くなく、施策や事業においてEBPMを検討することが現実的<sup>27)</sup>」と指摘している。加えて、「エビデンスは頑健であ

---

<sup>25)</sup> 総務省（2024）、11頁。

<sup>26)</sup> 詳細は総務省（2024）13-16頁に述べられている。

<sup>27)</sup> 黒木（2018）、16頁。

ればあるほど望ましいが、EBPMはあくまで有用なエビデンスに基づく政策の選択プロセスであり、信頼性について完全であるエビデンスのみが必要であるというわけではない<sup>28)</sup>」と述べている。この点、本稿では、EBPMとしてのエビデンスの要件を満たした地方公会計情報を、政策立案に具体的に活用する手法までは検討できていない。ただし、統一的な基準において紹介が行われている先行事例集において、例えば減価償却費を含むフルコスト情報から施設別行政コスト計算書を作成し、予算編成に活かしているといった事例が複数存在している<sup>29)</sup>。これらは、地方公会計情報をエビデンスとして政策の選択に活かしているとも捉えることができ、その意味ではEBPMとしての活用事例とも考えることができる。前述したように我が国におけるEBPMの取組みは、中央政府の統計改革の一環として発足していることもあり、いわばトップダウンでその取り組みが行われている。しかしながら、その基本的考え方は地方公共団体における公会計情報のひとつの活用手法として重要な視点である。各地方公共団体において固定資産台帳の精緻化等といった課題も存在しているが、今後の発展に期待したい。今後もEBPMの考え方も踏まえ、研究活動に邁進していきたい。

#### <参考文献>

- 安部秀俊（2020）「地方公会計における固定資産に関する情報の考察」、『経営学研究論集』第52号、69-85頁。
- 大西淳也（2020）「EBPMと行政管理会計についての論点の整理」『PRI Discussion Paper Series（財務総合政策研究所ディスカッションペーパー）』通巻353号、1-39頁
- 大貫裕二（2024）「内閣府本府のEBPM理解—EBPM導入の経緯と理解の変遷—」『計画行政』第47巻第4号、21-26頁
- 大山紘平・小沢和彦・清水沙友里・黒木淳（2023）「地方公共団体におけるデータ活用推進への行動意識：「組織変革へのコミットメント」尺度の日本語版開発による検証」『会計検査研究』第68号、35-57頁
- 黒木淳（2018）「公会計情報と証拠に基づく政策立案（EBPM）：課題と新たな可能性の考察」『横浜市立大学論叢.社会科学系列』第69巻第3号、13-30頁
- 小林庸平（2020）「日本におけるエビデンスに基づく政策形成（EBPM）の現状と課題—Evidence-Basedが先行する分野から何を学び何を乗り越える必要があるのか—」『日本評価研究』第20巻第2号、33-48頁。
- 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（2018）『地方公会計の活用の促進に関する研究会報告書（平成30年3月）』。
- 総務省（2019）『統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和元年8月改訂）』。
- 総務省（2020）『地方公会計の推進に関する研究会報告書（令和2年3月）』
- 総務省（2024）『今後の地方公会計のあり方に関する研究会報告書（令和6年12月）』
- 統計改革推進会議（2017）『統計改革推進会議 最終とりまとめ』。

28) 黒木（2018）、18頁。

29) 総務省（2019）、350-359頁。

浜島直子（2024）「EBPMが対象とする政策レベルとEBPMの課題・意義について」『計画行政』第47巻第4号、9-14頁

（あべ ひでとし・大原大学院大学 会計研究科准教授）