

今後の新地方公会計の推進に関する研究会（第13回）

【開催日時等】

○開催日時：平成24年1月27日（金）13：00～15：00

○場所：総務省10階 共用10階会議室

○出席者：鈴木座長、伊澤委員、石原委員、鶴川委員、川村委員、小西委員、小室委員、坂邊委員、菅原委員、関川委員、関口委員、財務省公会計室、東京都会計管理局、大阪府会計局、米田大臣官房審議官、横山財務調査課長
他

【議題】

- (1) 国際公会計基準（IPSAS）について
- (2) これまでのヒアリングの整理
- (3) その他

【配付資料】

資料1 国際公会計基準（IPSAS）資産・負債に関する基準関係②

資料2 今後の議論

資料3 公会計モデル対比表

○ 関川委員より資料1について説明

○ 主な意見・質疑応答

- ・ 資料1の13ページの低利借入について、日本のパブリックセクターにおいて、例えば自治体が公社に保証を行って、その自治体の信用をもって安い金利で借り入れているような場合というのもこのケースに当てはまるのか。

→ この場合は低利借入とは考えずに、公正価値で取引していると考える。公社が民間企業から低利で借り入れているのは、自治体が保証しているから低利になっているだけであると考え。低利借入の問題ではないが、自治体側と公社側の無償の保証が非交換取引に該当して、無償で保証してもらっている公社が収益、あるいは負債を計上して、自治体側が費用を計上するという取引になると思う。

- ・ 資料 1 の 15 ページについて、IPSAS 3 2 と IFRIC 1 2 がミラーとなっているとのことだが、基本的には日本もこういう取り扱いをしているのか。
- 日本では、コンセッションタイプはほとんど行われていないので、PFI 契約に関する会計基準が民間側にもない。IFRIC 1 2 号に相当するものがないので解釈論となるが、多くのは Build Operate Transfer (BOT) や Build Transfer Operate (BTO) である。BTO は、ほとんど解釈の余地なく公的セクター側が資産計上している。BOT の場合も、普通このような処理をされているのではないか。
- ・ 委託を受けた運営者が、施設についての減価償却などをほかの資産と合わせて計上できるか。
- おそらく運営者側は資産を計上するケースがほとんどないので、運営者側には減価償却等は発生しない。委譲者側が資産を計上して減価償却を計上する。
- ・ 資料 1 の 11 ページについて、租税特別措置の減収額の取扱いについて議論はあったのか。
- あまり議論はなかった。租税を通じて支払われる費用については、統計基準と異なってしまうため、多少議論があったと記憶している。
- ・ 租税特別措置でどの程度減収しているかを明示する制度がアメリカの予算書などには以前からある。租税特別措置による減収額の開示というのは大きな問題である。
- この場合、減収額を財務諸表に注記するかどうかという議論だと思う。予算と会計を平行に考えると、財務諸表に注記する必要があるか否かということになる。注記を義務づける規定はなかったと記憶するが、注記する可能性はあると思う。
- ・ 注記の議論があったが、会計は総計主義でやるほうがいいと思う。純計になると情報というのは違うものになってしまう。
- ・ 13 ページの低利借入に関連して、制度融資（市中の銀行から企業が低利で融資を受けられるように大阪府は銀行に対して預託をする。その運用で銀行側には低利融資するときの差を補てんしてもらうような仕組み）を行っているが、この場合その事業は年度の最初に貸し付けた預託金が年度末にはそのまま返ってくるため、BS をつくっても費用が出てこない。実際は数千億の額を預託しているため、その機会費用を何か欄外にでも注記できないかということを検討している。貸付金についても市中の金利との差額を費用に計上するという余地があり得るのか。
- おそらくその預託金というのは実質的には短期の貸付金とほぼ同じ。預金なので、

IPSASを適用すれば、本来の貸付利息とその費用を両建てするような取引がIPSASに準拠した会計処理になるのだと思う。

○ これまでのヒアリングの整理として、これまでのヒアリングを踏まえ、今後の研究会の進め方について各委員の意見を聴取

○ 主な意見

・ 公会計の数字と決算統計の数字をすり合わせた時、現金主義系のもので発生主義系のもので出てくるわけで、これを利用しない手はなく、二度手間になるべくならないようにすることは非常に大事なことだろう。

・ 諸外国の中央政府でも必ず政府の財政統計を出している。国際的に発生主義の会計を導入する際に必ず議論になっているのは、財政統計との関係である。政府の中には様々な機関があって複雑な組織構造になっているので、1つのシステムで同じ入力ソースを使って、政府財政統計と財務諸表の2つのデータをつくれるようにシステム設計するというのはどこでもやっていること。ブラジルもそういうことを考えている。IPSASBでも統計基準とIPSASの基準の違いをなるべく取り除くというプロジェクトをやっているが、それはそのようなニーズが非常に強いからである。最終的には必ず一致しない分は残るが、なるべく同じ形にすれば同一のデータソースからとれるということになる。

政府財政統計は基本的に発生主義の考え方でつくられているので、日本の自治体の決算統計とは完全には一致しないが、制度として根づかせるためには、最低限同一のシステムから2つの数字を出せるようにしておくことは必要なこと。これは基本的には複式簿記的な会計処理をして、発生主義を適用するという大前提に立っているわけだが、そういうことは最低限必要かと思う。

・ 利用する側面についての議論というのが、この数年間相対的にかなり抜け落ちているのではないか。地方自治体等が直面するさまざまな事例を会計的に描写する際の非常に緻密な議論は、ワーキンググループ等で行われたと思う。それに沿って、規模の違いによってどこまで作成できているかという違いはあるが、政令市、中核市ぐらいになれば連結も含めてかなりのものができている。そういったものを普通会計レベル、連結レベルで財務分析に活用していく議論をこの研究会の中でできないか。例えば日本の地方財政健全化法では普通会計で4つの指標があるが、第5番目の財政健全化判断比率を設定できないか。例えばニュージーランドなどの場合は「純資産／負債」が一定より悪化する

ると、早期健全化や、財政再生のような議論につないでいっている。

そのような例えば第5番目になるような、健全性を判断する指標設定に向けた議論ができれば、公会計が今使えないとしている地方自治体にとっても、ここはこう解釈しなければいけないのであるという議論に展開していくきっかけになるのではないのか。そう結びつけることによって、今は作成しただけとなっている決算書も、首長をはじめ利用者はそれを見て財政運営の1つの指針として、ストック指標や連単比率等が活用できる。そういう方向で、IPSASの議論を一方で意識しながら、他方で現状の地方自治体の状況をベースにしてこれを有用に活用する議論があってもいいのではないのか。

- ・ これまでどちらかという財務諸表をつくっている側のヒアリングが非常に多かったと思うが、財務諸表は使われなければいけない。誰がどういう目的に使うのかというのが非常に重要だと思うので、首長、議員、市民などがどういう目的のために使うものにするかというのをきちんと議論したほうがいい。
- ・ 財務諸表には限界があるので、財務諸表でどこまでが説明できて、どういったところが説明できないのかということが非常に重要。財務諸表というのは基本的に過去の情報で、財務データしかあらわさない。当然地方自治体は行政サービスをやっているので、そういったものに関しては財務情報以外のデータが必要で、今後地方自治体がどういう財政状態になっていくのかというのは、過去の情報だけではなくて将来の情報が非常に重要だと思うので、様々な人が使うときに、どういう情報が必要で、そのうちどこまでが財務諸表であらわせるかというところをしっかりとめていったほうがいい。
- ・ 目的の重点をどこに置くか、そういうことを議論していくことは大切。個々の自治体にとって、それぞれ基準がばらばらでも、それぞれの自治体で使いやすければそれでいいという話なのか、それとも同じ自治制度の中にある自治体なのだから、その自治体同士では同じ基準に持っていくべきではないかという話なのかというところは早く議論しておいたほうがいい。

東京都・大阪府などは独自の方式でやっていて、それはそのままでもいいのか。また国の財務書類はまた別の基準を使っているが、個人的な感覚では基準が違う必要が何もないように思う。そのあたりは、国の基準とどう合わせるのかというともできれば議論したほうがいいと思っている。

- ・ 資料2の最初の「基本的な考え方」については、おそらく委員の間で共有しているのではないと思う。現行の官庁会計ではやはり自治体の財政状況が把握できないという

限界があるので、発生主義会計を導入した財務報告制度を別に導入する必要があるというのがまず基本的な認識としてある。その次に予算制度と財務報告制度をどう統合するか、あるいはデュアルシステムでいくのか、自治体のマネジメント的な発想での枠組みをどう考えるかという課題があると思う。

- ・ 会計基準については、公会計も企業会計と同じものが適用できるという人もいるし、それはできないから全く別のものをつくるべきという人もいる。個人的には公会計も企業会計も、基本となる共通部分は同じだと思っている。違いは組織の目的や環境なので、そこで選択する項目が違ってくる。基準を考える場合も、まず共通的な基盤を認識して、それから公的部門特有の部分について基準を考えていくほうが、より合理的で実態にマッチする。
- ・ 会計基準の統一について、財務報告の質的特徴としては、一般的に目的適合性が重視されているが、比較可能性というものも非常に大きな要素である。今のヨーロッパの財政危機を見ていると、日本もそういう話が出てくる可能性が高いので、国際的な比較可能性を考える必要があると思う。その場合にIFRSというのは投資家サイドに立った会計基準なので、IPSASをベースにしたものを基準として考えていったほうが公的部門にはマッチするのではないか。
- ・ 予算制度自体は、今後現金ベースがいいか、発生ベースがいいかというだけではなくて、日本の中央政府・地方政府の今の予算制度がいいのかという議論もあると思う。しかし、この研究会で議論するのであれば、とりあえず予算は現行の制度をベースにして議論をしていくしか方法はない。
- ・ 独立行政法人と国立大学法人と地方独立行政法人では、制度的な設計、会計基準もほとんど同じだが、微妙にいろいろなところが違う。ほとんど全部理解することは不可能に近いような状態になっていて、なるべく基準の数は少ないほうが良いと感じる。基準はつくれば終わりではなくて、メンテナンスをするということが必要なので、それを考えると基準はなるべく少ないほうが良い。基本的には公会計で基準は1つで良いと思っている。当然、自治体固有のもの、国固有のもの、独法固有のものと思うが、それはその基準書の中で書き分ければ良い。
- ・ 会計は基本的に企業も公会計も基礎的な部分は同じであるというのは、全面的に賛成だ。しかし、現実的に企業会計とどういうスタンスに立つかとなったときに、IFRSが投資家向けの情報提供に先鋭化していて、日本の民間の会計基準もそちらの方向で動いて

いる状態の中で、公会計は基本的に目的などが違うので、民間企業の会計は参考にしつつ、民間でワンセット、公会計でワンセットで会計基準があるというのがいいのではないか。

- ・ この研究会に与えられているミッションがどの程度なのかということに依存するが、できる範囲のことをやるにしても、例えばほかの形態の公的セクターにも適用できるような、もう少し一般性の高い基準を志向していけたらいいのではないかと思う。できるだけ一般的なものをつくって、公会計の一般モデルとなるようなものになったらいいのではないか。そういう意味でIPSASはロールモデルとしては考えておかななくてはならない最優先のモデルであろう。
- ・ 静態的な比率のほうに重点がいてしまいがちだが、もっと幅広い比率の活用、さらに言えばもっと先のサステナビリティに関する指標といったものも重視するような形でやっていかないと、発生主義の財務諸表をつくっても純資産の額1点をとらえて身動きがとれなくなるようなことになる。
- ・ 基準のイメージは、基準本体自体は原則的なものを書いて、例えば地方自治体に関連する事項については、セクションを分けて書くとか、いろいろ工夫をすればプリンスプルは守れると思う。最初から基準本文に細かなことを書いてしまうと、そのセクターごとに別々の会計基準が乱立しているという今の状態をさらに悪化させてしまいかねない。
- ・ 設定主体の問題については、基準を日々メンテナンスしていくということを考えると、基本的には独立した設定主体というはどうしても必要。設定主体には独立性、専門性、機動性の3つが求められている。常勤の専門スタッフも複数名必要になる。そういう機関ができて初めてIPSASの設定に主体的にかかわれるようになる。今のIPSASを持つてくるのが一番いい方法なのか、IPSASも発展途上で常々変わっていくので、今後IPSASの基準の変更についても同時並行的にとらえて入れていくのがいいのか、考え方もさまざまあるのではないか。
- ・ 比較可能性がないので活用しづらいというのは、基準の統一によってある程度は解決できるかもしれないが、やはり作成時期の問題があるので、それは制度化することによって一定の規律を示すことも必要かと思う。上場企業より少し遅いぐらいのタイムスパンで公表するということを目指した制度設計を考える必要があるのではないか。
- ・ 最初の「基本的考え方」については、ほぼコンセンサスが得られているのではないか。現状の官庁会計、予算制度、出納整理期間、決算統計等はひとまず所与として有効に機

能しているという前提で公会計の議論をしないと、混在してしまつて議論が進まなくなる。

- ・ 基準のあり方について、地方公会計とほかの地独法等を混ぜてしまうとまた話が複雑になるので、現状総務省の2つのモデルと東京・大阪等のモデルがあるが、ここに絞つて議論をしないと進まないのではないか。基準を統一することに関しては、意見は一致していると理解している。今後どのようなスケジュールで詰めていくかという決め事があれば進むのではないか。
- ・ 財務諸表の様式等はあまり根の深くない問題だと思っている。結局今は、発生主義はともかくとして複式簿記を入れるか入れないかが固まっておらず、その裏で固定資産台帳を作成するか否かでまだ実務がとまっているところが多い。発生主義、複式簿記の導入は、簿記で言ったら2級、3級レベル、連結は簿記1級レベル、IPSASは会計士試験のさらに上ぐらいの先端議論なので、一体としてこれを議論してしまうとレベル感がばらばらで混乱する。また、今までストックの概念が希薄だったので、まずストックの概念をどう持つかという感覚的なところを自治体の方に養ってもらわないと、そこから先の議論がなかなか進んでいかない。利用が進まないのは、ベースができずに階層の違う議論をどんどんして、混乱しているからではないか。確実にステップアップさせていくためにはどうしたらいいかということを考えるべき。
- ・ 段階的整備と言っておきながら、全く段階的になっていなかったり、当面の扱いと言っておきながらいつまでが当面なのか等、これがものすごく実務を混乱させているので、やるならやるで期限を設けてやるべきである。
- ・ 複式簿記に関しては企業会計でも青色申告と白色申告があり、メリット、デメリットを使い分けている。基本的には複式簿記をやってもらう。よほど複式簿記をやりたくないというところについては、これを何が何でもやれというのは非常に難しい話になるが、基本やっていただくという方向で話を進めていかないと、そもそもの基盤のところから崩れてしまうので、そういう優先順位づけが一度要る。
- ・ 作成した財務諸表を活用の面と、説明の面で主に利用していくことになるが、説明していくという立場からすれば、会計基準が見る人にとってわかりやすいものであるということも重要である。
- ・ 大阪府全体の健全化を示すということについては、健全化法で非常に緻密な制度ができており、全国統一のレベルで比較もできる。そういう部分ではなく、限られた税収を

きちんと効率的に責任を持って使っているか、できるだけ効率的に財政の規律を保って事業をやっているか、財務面での結果をきちんと説明するツールがなかったのも、それを財務諸表で担ってもらおうこととしている。

- ・ 民間の会計基準を使えばストックやリスクや将来負担もわかるので、それが一番いい。しかし、行政は民間とは違い、1つの事業がそれぞれ独立してやっているので、1つ1つの事業がほんとうに効率的に最小の限度で事業をやっているか、将来のことも考えて健全な財政運営をやっているかということを説明していかなければならない。決算統計や官庁会計では、それぞれ事業を担当している部局が責任を持って説明をしていくという場合にそぐわない部分があった。
- ・ 公的なセクターでいろいろな財務諸表のモデルがあるというのは、非常にわかりにくいし、混乱する。
- ・ この研究会の発足に当たっては、当初クラウドということも議論の対象になっていた。次のステップかもしれないが、制度のバックアップとして検討してもらいたい。
- ・ それぞれの事業の成果と財務面でのストックやリスクも含めた結果を公表することで、決算委員会において充実した決算の審議ができるのではないかと考えている。
- ・ 大阪府では起債の残高についても、それぞれの事業ごとに実質的な起債の残高が示せるようになってきているので、経年比較ができて、事業の経年的な効率的な比較ができる。
- ・ 複式簿記、発生主義が全国1,800の自治体に統一した基準で導入されたとしても、そう変わるものではないのかもしれないというのは実務的に感じるどころ。実際に導入されている諸外国を見ても、自治体が健全な経営をしていて、無駄がなく効率的な運営をされているかという点必ずしもそうではないというのも実態ではないかと思うので、そういうところにも目を向ける必要があると思う。
- ・ 実際に現金主義と発生主義の差が出てくるところは、建設事業費が一番大きくて、それだからこそ固定資産台帳の整備をしなければいけないという話ではないか。ただ、固定資産台帳を整備するのも財務4表を精緻につくるということを目的にしては意味がないので、翌年度以降財産の活用管理をしていくことに使われないと意味がない。

きちんと活用、管理されていることが議会や住民にもチェックされて初めて統制が果たせるのではないか。現行制度の公有財産台帳や財産に関する調書ではなかなかその機能が果たし切れない情報しかないのも、既存の予算、決算制度の中にある財務会計とリンクをするような形で、統合的に管理できるような仕組みにすることによって目的が達

成できるのではないか。

- ・ 全国1,800の自治体の規模はさまざまで、それぞれの団体が資金調達の様子も異なる。国際的にも資金調達をするような自治体は国際的な比較可能性が必要かもしれないし、国内で資金調達する自治体の中で公募債を発行する団体は縁故債を発行する団体とは違う部分もある。その部分が白色、青色申告のような差なのかもしれない。また、今回の公営企業の会計基準の中でも中小規模に関する特例が設けられている部分もあるので、そういうもので差をつけるのか、このあたりは実際の細かな議論をするときの参考にはなるのではないか。
- ・ 予算とは別に財務情報の分析としてとらえて、まず財務諸表をつくるということをもっと単純化したところでスタートをさせないといけない。国は、トヨタグループの10倍ほどの規模があるにもかかわらず、職員数が同じ。ほんとうに民間と同じようにやろうとすれば会計処理するだけで相当の人数を要することになってしまう。そういつてもあまり職員は割けないので、最初は簡単な形から始めていかないといけない。あまり難しいことは言わないということが大事なのかと思う。
- ・ 現在の公会計というのは、100年あまり続けてきて今の状態になっていて、また企業会計にしても200年以上の歴史の中で今があるので、それを急に右から左に動かせといっても、それは無理な話だと思う。会計基準とすれば単純明快な簿記3級程度の人でも十分つくり得る、考えられるものをまず統一的な基準として敷いてあげることが大事なのではないか。