

## 事業報告書に係る論点のたたき台

### 事業報告書に係る論点を巡る経緯等について

- 平成 29 年 9 月 1 日付けで、独立行政法人評価制度委員会と財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会により「独立行政法人の財務報告に関する基本的な指針」（以下「基本的な指針」という。）が公表された。
- 「基本的な指針」は、独立行政法人の財務報告の基礎にある前提や概念を体系化したものである。
- 現在、法人ごとに独立行政法人通則法（以下「通則法」という。）第 38 条第 2 項に基づき、事業報告書が作成されているところであり、独立行政法人の「財務報告」に関連する多くの情報が記載されている。
- 今後、「基本的な指針」の内容を踏まえて、独立行政法人にとっての在るべき事業報告書の姿を実態調査等も踏まえて検討する必要がある。

### 具体的な論点について

#### <①背景>

- 「独立行政法人の財務報告に関する基本的な指針（概要）」（平成 29 年 9 月 1 日公表）では、以下を今後の検討課題として記載している。
  - ・ 評価、内部管理等における財務情報の活用方策の検討
  - ・ 既存の公表資料の存在や、提供する情報の重複、法人の作業負担の程度への配慮
  - ・ 独立行政法人ごとの実態を踏まえた財務報告で提供される情報の検討
  - ・ 本指針を踏まえた独立行政法人会計基準及び関係通知の改訂等 など

## ＜②課題の内容（案）＞

### I. 評価、内部管理等における財務情報の活用方策の検討

1.1 事業報告書によって、どのような「財務情報の活用方策」を提供できるのか

### II. 既存の公表資料の存在や、提供する情報の重複、法人の作業負担の程度への配慮

2.1 多くの公表資料を作成することによる重複感や法人の作業負担を緩和できないか

### III. 独立行政法人ごとの実態を踏まえた財務報告で提供される情報の検討

3.1 何を参考にして事業報告書を検討すべきか

3.2 どのような報告書を念頭に置いて議論すべきか

3.3 検討にあたって、目安となる考え方はあるのか

### IV. 本指針を踏まえた独立行政法人会計基準及び関係通知の改訂等 など

4.1 どのような成果物を公表すればよいのか

### <③課題の具体的な内容（案）>

#### I. 評価、内部管理等における財務情報の活用方策の検討

課題	具体的内容及び現状の整理等
<p>1.1 事業報告書によって、どのような「財務情報の活用方策」を提供できるのか</p>	<p>&lt;課題の具体的な内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成29年9月1日に「基本的な指針」が公表されるなど、独立行政法人の財務情報の活用方策を巡る検討が、これまでも増して求められる状況にある。</li> <li>○ 近年、財務省の財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会における「財務書類等の一層の活用に向けて（報告書）」（平成27年4月30日）や、それを踏まえた「個別事業のフルコスト情報」の開示、さらには総務省自治財政局財務調査課と地方公共団体金融機構との「地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告書」（平成28年10月）等のように、財務情報の活用方策を巡る動きが活発である。</li> <li>○ 事業報告書を検討するにあたっては、「基本的な指針」の内容等に加えて、<u>法人が求める活用方策（業務の実績、期待される成果等の「アピール」になる）</u>や、<u>利用者が求める活用方策（作成された情報を「見たい」、「使いたい」と思うような）</u>を検討する必要があるのではないか。</li> <li>○ 「基本的な指針」を踏まえると、過去の財務情報のみならず、<u>将来の財務に与える影響等の将来情報にも目を向ける必要があるのではないか。</u></li> <li>○ 「基本的な指針」を踏まえ、事業報告書によって、どのような「財務情報の活用方策」が提供できるのかを検討することから、「財務報告の範囲」に記載されている<u>「財務報告の限界」</u>も踏まえた検討をする必要があるのではないか。</li> </ul>

課題	具体的内容及び現状の整理等
	<p>&lt;現状の整理等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「事業報告書の記載事項」（平成 27 年 3 月 24 日事務連絡。以下「事業報告書の記載事項」という。）では、例えば<u>財務諸表の概要や、財源の内訳等の記載に加えて、各事業に要する財源とコストを対比させるなど、財務データ及び業務実績報告書を活用した事業内容の説明に関する記載等</u>がなされている。</li> <li>○ 「独立行政法人の目標の策定に関する指針」（平成 27 年 5 月 25 日改定）では、例えば<u>一定の事業等のまとまりごとの目標策定や、業務の特性に応じ財務データに基づく分析手法を活用した評価を念頭に置いた目標の策定等</u>に関する記載がなされている。</li> <li>○ 「行政事業レビュー実施要領」（平成 29 年 3 月 28 日改正）では、例えば独立行政法人に対する運営費交付金に係る事業については、<u>運営費交付金に係るレビューシートとは別に、勘定単位の財務諸表におけるセグメント単位ごとに、別途、事務局が示す様式にしたがってレビューシートを作成すること</u>などが記載されている。</li> <li>○ 「基本的な指針」では「財務報告の範囲」を以下のように整理した。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p>独立行政法人が公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務・事業を行うことや、財務情報だけでは成果情報が提供されないという特性を有することを踏まえれば、独立行政法人の財務報告には、財務情報のみならず、非財務情報も含める必要があり、また過去・現在・将来の時点を踏まえた情報提供が有用となる。</p> <p>独立行政法人の財務報告で提供される情報には、<u>財務報告の基本的な情報である財務諸表や、財務諸表に由来する情報、財務諸表をより有用にする情報が含まれると整理した。</u></p> <p>財務報告利用者は、独立行政法人の財務報告が、財務報告利用者が求める<u>全ての情報ニーズを満たすものではないことや、財務報告が利用者の便益と情報の作成コストとを踏まえて提供されること</u>など、<u>財務報告の限界にも留意する必要がある。</u></p> </div> </li> </ul>

## II. 既存の公表資料の存在や、提供する情報の重複、法人の作業負担の程度への配慮

課題	具体的内容及び現状の整理等
<p>2.1 多くの公表資料を作成することによる重複感や法人の作業負担を緩和できないか</p>	<p>&lt;課題の具体的内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 独立行政法人では多くの公表資料が作成されており、「一般目的」という観点からは、事業報告書において、これら全てに関連する情報を提供する必要は無いものの、以下のような検討が必要ではないか。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業報告書に関連する<u>公表資料に重複箇所が無い</u>か実態調査すること</li> <li>・ 事業報告書に関連する<u>その他の公表資料との繋がりが把握できる</u>こと (※) など</li> </ul> </li> </ul> <p>※ その他の公表資料との役割分担や、資料の作成時期、監査との関係等に留意が必要</p> <p>&lt;現状の整理等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 独立行政法人に関連する既存の公表資料には、以下のような情報が存在する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務方法書（通則法第 28 条）</li> <li>・ 中期目標等、中期計画等（通則法第 29 条、30 条等）</li> <li>・ 各事業年度に係る業務の実績等に関する情報（通則法第 32 条等）</li> <li>・ 財務諸表、事業報告書及び決算報告書（通則法第 38 条）</li> <li>・ 環境報告書（「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律」第 2 条第 4 項における「特定事業者」に該当する独立行政法人）</li> <li>・ 行政事業レビューシート（独立行政法人に対する運営費交付金に係る事業）</li> <li>・ 投資家等への説明資料（長期借入金又は債券発行人）</li> <li>・ ○○基本計画等（上位政策に関する計画等） など</li> </ul> </li> </ul>

### Ⅲ. 独立行政法人ごとの実態を踏まえた財務報告で提供される情報の検討

課題	具体的内容及び現状の整理等
<p>3.1 何を参考にして事業報告書を検討すべきか</p>	<p>&lt;課題の具体的内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>事業報告書の検討にあたっては、「基本的な指針」を基礎に検討を進めるべきではないか。</u></li> <li>○ 公的組織に関する国際的な動向として、国際公会計基準審議会（IPSASB）が公表した「公的部門の主体による一般目的財務報告の概念フレームワーク」（最終公表 2014 年 10 月。以下「IPSASB 概念フレームワーク」という。）等も参考になるのではないか。</li> <li>○ 企業報告の動向として、国際統合報告評議会（IIRC）が公表した「<u>国際統合報告フレームワーク</u>」（2013 年 12 月）や、経済産業省から公表された「<u>価値協創のための統合的開示・対話ガイダンス-ESG・非財務情報と無形資産投資-</u>（価値協創ガイダンス）」（平成 29 年 5 月 29 日。以下「<u>価値協創ガイダンス</u>」という。）等も参考になるのではないか。</li> <li>○ 参考になるフレームワーク等の存在に加えて、検討を進めるにあたっては、<u>事業報告書における情報の流れのおおまかなイメージも持つておく必要があるのではないか。</u></li> <li>○ 例えば、「基本的な指針」で整理した「財務報告で提供すべき項目」について、それぞれの関連性に着目して結びつけて、順に並べれば、独立行政法人の事業報告書における「情報の流れ」がイメージできるのではないか。</li> <li>○ なお、「<u>財務報告で提供すべき項目</u>」ごとに提供すべき情報を整理する必要があると考えられるが、「基本的な指針」における「独立行政法人の実態を踏まえて提供すべき具体的な内容」のみならず、<u>さらに具体的な内容も踏まえる必要があるため</u>、ヒアリングやアンケート等による財務報告の現状に関する「<u>実態調査</u>」も参考にすることとしてはどうか。</li> <li>○ この場合、通則法上の独立行政法人の分類を踏まえて調査することとしてはどうか。</li> <li>○ 海外の開示例も参考になるため、英国「<u>執行 NDPB</u>」等の開示例も確認してはどうか。</li> </ul>

課題	具体的内容及び現状の整理等
	<p>&lt;現状の整理等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「基本的な指針」は、独立行政法人の財務報告の基礎にある前提や概念を体系化したものであり、独立行政法人通則法や関連する閣議決定等に加えて、「IPSASB 概念フレームワーク」等の公的組織に関する国際的な動向や、企業会計の動向等も踏まえて、独立行政法人の特性、財務報告利用者及び財務報告の目的、財務諸表の構成要素を整理している。</li> <li>○ 「基本的な指針」は、1ヶ月程度の期間を設けたパブリック・コメント及び各府省意見照会を経て、平成29年9月1日付けにて公表されたものである。</li> <li>○ 「基本的な指針」では、以下のとおり「財務報告で提供すべき項目」が示されている。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共性の高いサービスが持続的に提供されるかの判断に資する情報 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 法人の長の理念等</li> <li>✓ 持続的に適正なサービスを提供するための源泉</li> <li>✓ 業務運営上の課題・リスク及びその対応策</li> </ul> </li> <li>・ 業績の適正な評価に資する情報 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 業績の適正な評価の前提情報</li> <li>✓ 業務の成果と使用した資源との対比</li> <li>✓ 予算と決算との対比</li> </ul> </li> <li>・ 財政状態及び運営状況の適切な把握に資する情報 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 財務諸表</li> <li>✓ 財政状態及び運営状況の法人の長による説明情報</li> <li>✓ 内部統制の整備・運用に関する情報</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

課題	具体的内容及び現状の整理等
<p>3.2 どのような報告書を念頭に置いて議論すべきか</p>	<p>&lt;課題の具体的内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 企業報告の実務では有価証券報告書、統合報告書など、多くの報告書を作成しているため、<u>検討者ごとに議論の念頭に置いている報告書が異なっている可能性がある</u>。どのような報告書を念頭に置いているのか確認が必要ではないか。</li> <li>○ 「報告書の形式」を念頭に置く方法以外にも、「報告書の性質」に着目することで例えば、事業報告書に関連するその他の公表資料との繋がりが把握できる「<u>プラットフォーム</u>」としての報告書を念頭に置く方法もあるのではないか。</li> </ul> <p>&lt;現状の整理等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「基本的な指針」では「財務報告で提供される情報」を以下のように整理した。</li> </ul> <div style="border: 1px dashed black; padding: 10px;"> <p>本章では、独立行政法人の財務報告で提供される情報について、「公共性の高いサービスが持続的に提供されるかの判断に資する情報」、「業績の適正な評価に資する情報」、「財政状態及び運営状況の適切な把握に資する情報」ごとに、独立行政法人が提供すべき主な項目を示すこととした。</p> <p>ただし、<u>自主的・戦略的な業務運営を行い最大限の成果を上げていくという独立行政法人の特性を踏まえれば、項目ごとの具体的な内容までは特定せず、独立行政法人の判断に委ねるべきと考えた。</u></p> <p>以上を踏まえ、本章では、財務報告で提供すべき項目ごとの具体的な内容までは特定しないものの、独立行政法人がどのような情報を提供すべきか判断の助けとなる情報を示すことが、財務報告利用者にとって有用と考えた。</p> <p>このため、財務報告で提供される情報について、<u>独立行政法人の実態を踏まえて提供すべきもの、または共通して提供すべきものという観点を含め、具体的な内容を示すこととした。</u></p> <p>なお、財務報告で提供される情報は、独立行政法人が実施する事務・事業の内容や、法人を取り巻く環境の変化等も踏まえて定めるべきものであり、ここに示した項目及びその内容のみが有用なものとは限定していない</p> </div>

課題	具体的内容及び現状の整理等
<p>3.3 検討にあたって、目安となる考え方はあるのか</p>	<p>&lt;課題の具体的内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「基本的な指針」の内容を基礎としつつ、国際的な動向等も踏まえた検討をする場合には、議論を進めるにあたっての目安として、例えば以下のような考え方があるのではないか。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 利用者のニーズに沿う情報を提供すること</li> <li>・ 簡潔・明瞭に情報提供すること</li> <li>・ <u>既に作成している情報を活用すること</u></li> <li>・ 情報間の繋がりを意識すること</li> <li>・ 利用・加工しやすい情報を提供すること など</li> </ul> </li> </ul> <p>&lt;現状の整理等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「基本的な指針」では、上述 1.1 のとおり、「財務報告の限界」に関する整理等が記載されている。</li> <li>○ IPSASB 概念フレームワークでは、質的特性（目的適合性、忠実な表現、理解可能性、適時性、比較可能性、検証可能性）と、一般目的財務報告書に含まれる情報の制約条件（重要性、コスト対便益、質的特性の間のバランス）が設けられている。</li> <li>○ 国際統合報告フレームワークでは指導原則（戦略的焦点と将来志向、情報の結合性、ステークホルダーとの関係性、重要性、簡潔性、信頼性と完全性、首尾一貫性と比較可能性）が設けられている。</li> </ul>

#### IV. 本指針を踏まえた独立行政法人会計基準及び関係通知の改訂等

課題	具体的内容及び現状の整理等
<p>4.1 どのような成果物を公表すればよいのか</p>	<p>&lt;課題の具体的内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「基本的な指針」を踏まえると、独立行政法人に「<u>共通して提供すべき具体的な内容</u>」を提供すべきことから、総務省が公表している「<u>事業報告書の記載事項</u>」においてこれを定めることとしてはどうか。</li> <li>○ また、「基本的な指針」を踏まえると、独立行政法人の「<u>実態を踏まえて提供すべき具体的な内容</u>」も提供されることから、<u>実態を踏まえた事業報告書の作成に参考となる成果物を公表</u>してはどうか。</li> <li>○ さらに、実態を踏まえた成果物として、<u>中期目標管理法人、国立研究開発法人、行政執行法人という法人の分類を反映した成果物を作成</u>してはどうか。</li> </ul> <p>&lt;現状の整理等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業報告書に記載すべき事項については、法令における特段の定めが無いといった問題点が指摘されてきたことから、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）において、総務省が「標準的な様式を定める」と記載された。これにより、独立行政法人が事業報告書に最低限記載すべき事項が定められ、また記載例も含めて公表された。</li> <li>○ その後、「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」（平成25年12月24日閣議決定）において、「各法人の事業等のまとめりごとに、予算の見積りを年度計画に、執行実績を事業報告書に添付・公表する」とされたことを踏まえ、主務省令で定めるところにより事業報告書を作成するように通則法が改正された。</li> </ul>