

2008年7月4日  
統計委員会 WG2 第14回

統計の重点的・戦略的整備（財政統計）

岩本 康志

第1部 報告書についての考え方

この資料は3部構成となっている。第1部は、WG報告書と改革工程表の作成に向けての考え方を整理する。第2部は、レポートの中核部分であり、基本計画期間中に取り組むべき課題を整理する。第3部は、現状では長期的課題と整理しなければならないが、重要な課題である四半期の政府財政統計の整備の考え方をまとめている。

今回の資料作成には、2つの大きな方針で臨んでいる。

- 1) 確実な成果をあげること。技術的問題の少ない課題は早期に解決していく。この資料の中核となる部分である。
- 2) 難問にも道筋をつけていくこと。四半期での政府財政統計の整備という現状では遠大に見える計画であっても、そこに至る道筋を思い描くことで、現在何をしなければいけないかの理解が進む。

第2部は問題の性質により整理されているが、改革工程表の作成のためには、作業課題別に整理することが有益であるので、以下にそれを示す。実行時期はここで確定させていないが、おおまかな目安を与えている。

- 1) 加工統計の課題（主として国民経済計算に関わる）については、基本計画期間中の早期に解決することが望ましい。
  - ・ 政府諸機関の分類を国際基準と調和させる。
  - ・ 政府財政統計（GFS）を整備する。
  - ・ 政府支出の機能別2桁分類（COFOG）を整備する。
  - ・ 社会保障統計と財政統計を調和させる。
- 2) 基礎統計としての財政統計の課題については、調査客体としての政府部門のあり方

から整理し、意識改革が必要ではないか。

一部の課題については会計情報システムの抱える問題が大きく、現時点で検討課題の扱いとなるが、公会計改革を進めるなかにおいて、加工統計で利用可能な情報を増やして、統計整備が図られるべきである。

基本計画期間中に重点的に取り組むべき課題

- ・ 確報推計の精度を向上する年度データを整備する。
- ・ QE 推計に必要となる四半期データを整備する。
- ・ 基礎統計（業務統計含む）の集計・公表の早期化を図る。

基本計画期間中に取り組むべき課題

- ・ 公会計と SNA の調和を図る。

## 第2部 統計の重点的・戦略的整備（財政統計）

WG で検討される統計の重点的・戦略的整備の課題のうち、財政分野に関するものを、

- 1 財政分野の統計の基幹統計化についての考え方
- 2 一次統計としての財政統計の課題
- 3 調査客体としての政府部門のあり方
- 4 加工統計整備の課題

の順にまとめる。3、4の課題については、詳細に検討するため、別項を立てる。

### 1 財政統計に求められている課題

#### （1） 財政分野の統計の基幹統計化についての考え方

財政分野の統計は、政府の会計情報をもとに作成されていることから、一般の統計調査による統計とは違った特質をもっている。あえて政府会計を統計の概念に擬制すると、仕訳データ（行政記録）、決算（業務統計）と見なして考えることになる。さらに決算から構成される統計は加工統計となる。

統計品質の確保に該当するものとして、国・地方公共団体の会計は議会民主主義の統制下にあることから、財政統計を基幹統計化することで統計法によって追加的に品質確保の手段をとることの意義はない。

国・地方の代表的な統計を具体的に検討すると、以下のようなになるが、基幹統計化の必要性は薄いものと考えられる。

「財政統計」（財務省）は、国の予算・決算の比較的単純な転記・集計であることから、品質低下の懸念は小さい。

「地方財政状況調査」（総務省）は、地方公共団体の決算情報を統一した形式で集計するものであるが、個別団体の情報も公開すべき性質のもので、かつ公開していることから、データベースの性格をもつものと考えべきである。

#### （2） 基礎統計としての財政統計の課題

財政分野の統計は、政府部門の活動の指標として、各種の加工統計のための基礎資料として用いられてきた。しかし、その多くは年度データであり、より短い周期のデータに対するニーズ（国民経済計算・QE、生産指数統計等）に十分に答えられていないところがある。また、公表時期の早期化も求められている。

政府の会計は、議会の議決によって年度単位で賦与された歳出権限が適正に執行されていることを担保する目的をもつものであり、四半期あるいは月次単位で状況を把握する観点はないに等しい。しかしながら、経済活動の動態を民間・公的部門を横断的にとらえる統計の存在は、経済政策および民間活動の意思決定に対して、非常に重要な価値をもつものであり、政府部門はこのことに関する認識を深める必要があるだろう。

例えば、公務等活動指数の基礎統計の精度には課題が多い。例えば、「公務」大分類を対象に「毎月勤労統計」に相当する調査をおこなえば、ある程度の質をもつ統計が確保されるのではないかと。「公務」対象の「毎月勤労統計」は、国民経済計算（QE）、GDPギャップの精度向上にも資する。

国民経済計算のQE推計において、政府部門の四半期データが十分に整備されていないことが問題になっている。また、SNAは暦年データが基本であるが、政府部門のデータは年度が基本となるため、暦年データの推計に誤差を生じる可能性がある。正確な四半期データが得られれば、暦年データの精度が向上する。WG2で提起された国民経済計算（QE）の改善案に沿った整備を進めることが必要である。

### （3） 調査客体としての政府部門のあり方

基礎統計としての財政統計の整備を進めるに当たって、調査客体としての政府部門の責務をきちんと認識する必要があるのではないかと。

民間・公的部門を包括してとらえる必要のある統計が数多く存在する。政府部門は民間に対して回答のための負担をかけて調査への協力をお願いしている以上、ニーズがあるものに対して、政府部門も少なくとも民間なみの調査に回答する責務があるのではないかと。また、直接のデータを全数調査によって集計するシステムを構築すれば、民間を対象とした統計よりも質の高い統計を作成することも可能である。

かりに負担の重さを理由に回答できないということがあれば、民間にお願いしている統計調査がどうして成立しえよう。

ただし、会計情報に関わるものについて、国・地方公共団体が現金主義会計であることが統計整備を進める上で大きな課題となっているので、別に整理する（これらは公会計改革を進めるなかで間接的に統計整備に寄与する課題となるので、直接に統計整備のための基本計画に含まれるものではない）。

### （4） 加工統計の課題

財政分野の加工統計について、整備を図っていく必要がある。

まず、重要度が高く、早急に整備を図る必要があり、また技術的に可能である課題であ

って、基本計画期間中の早期に整備・解決すべきものとして、

- ・ 政府諸機関の分類を国際基準と調和させる。
- ・ 政府財政統計（GFS）を整備する。
- ・ 政府支出の機能別2桁分類（COFOG）を整備する。
- ・ 社会保障統計と財政統計を調和させる。

があげられる。これらの詳細については、別に整理する。

さらに、基本計画期間中に取り組むべき課題としては、

- ・ 公会計、SNA との調和を図る。

があげられる。

## 2. 現金主義会計の問題点

SNA が必要とするのは発生主義での情報であるが、国・地方公共団体の会計は現金主義でおこなわれている。正規の会計が現金主義であることは財政法等で規定されているところであり、統計改革を扱うこの資料ではそのことは与件とする。このような状況のなかで、まず、四半期での調査に対して現金主義の計数を回答した場合に生じる困難を整理する。

（1）資本支出は発生主義の数値を得るのに困難を抱える。

（2）会計年度の所属は発生主義によっているが（例えば3月の庁舎の電気代は4月に支払っても、3月が属する年度の支出とする）、記録は現金主義のため、年度終了後の2か月間に出納整理期間を設けている（5月の出金を記録するため。発生主義であれば3月末に未払費用を計上するので、出納整理期間は必要ない）。四半期の所属を発生主義とした場合、出納整理期間を設けると、速報性が損なわれる。2か月以上出金が遅れたものは期間の所属が発生主義からずれる。

（3）四半期の所属に発生主義をとらず現金主義とした場合、決算データと違った性質のものになることに注意しなければいけない。

つづいて、四半期での調査に対して発生主義の計数を回答した場合に生じる困難を整理する。

（1）会計情報システムが発生主義に対応していない場合、年度ベースよりもはるかに限られた情報のなかで回答をおこなうことを余儀なくされ、回答に大きな誤差が生じる可能性がある。現金主義会計では正確に支出が記録されていても、このような誤差の存在によって、政府の支出がどのように使われたのか大雑把にしかわからないかのように見える状況が生じ、国民の反発を買うおそれがある。反発は誤解ではあるが、国民が納得のいく説

明をできるかどうかが課題である。

(2) 会計システムが発生主義に対応していない場合、回答に多大の労力がかかるというのは、上にのべた理由によって、困難とはみなさない。

かりに国・地方公共団体がこうした調査に回答できないとしたら、調査のために仮決算をして「法人企業統計調査」にご協力いただいている中小企業に対して、何と言って申し開きをすればいいのか。

現在の環境で、精度の高い発生主義の計数を四半期で適時に得ることは、非常に困難である。会計情報システムが仕訳の時点から発生主義会計にも対応するシステムとなっていれば、中間財務書類の作成を円滑におこなうことが可能になり、四半期データでの回答の障害がなくなると考えられよう。

公会計改革によって、国ではすでに発生主義の財務書類が作成され、地方でもすべての自治体で作成されるように整備が進んでいるところである。情報開示と説明責任の履行、財政活動の効率化・適正化に大いに寄与するものとして、未作成の地方公共団体での早期の作成が望まれる。なお、現状では正規の会計が現金主義であるという制度のもとで発生主義計数を作成するため、決算を組み替えて発生主義の書類を作成する手順となっており、作成に多大の労力を要しながら公表時期が遅くなることで、会計に求められる要件である適時性（timeliness）に問題を抱える。今後のシステム更新の際に、仕訳の段階から発生主義会計にも対応する会計情報システムが導入されれば、省力化・迅速化が図られることが期待される。東京都は、システムの段階から発生主義に対応した先進的な取り組みをおこなっている。国・地方公共団体のより積極的な対応が望まれる。

### 3. 基本計画期間中の早期に整備・解決すべき加工統計の課題

(1) 政府諸機関の分類を国際基準と調和させる。

国民経済計算での公的部門と民間部門との分類は、国際基準との乖離があり、調和を図る必要がある。また、国内統計との間にも差異があるが、これも調和を図っていくことが望ましい。国民経済計算での格付けの見直しは他統計にも影響を与えるので、優先順位は高く、早急に取り組む必要がある。

(2) 政府財政統計（GFS）を整備する。

財政分野の加工統計として代表的なものは、IMFが国際基準を策定し、各国の統計を集計している、政府財政統計（GFS）である。その主たる利点は、経済と財政を整合的にとら

えることが可能、また国際比較が可能なことであり、経済財政運営の重要な指標として利用されるべきものである。日本はかつて調査票に十分に回答してこなかったことから、整備を促されてきた。現在は国民経済計算の数値を組み替えて報告することで、一定の品質をもった統計となっているが、万全とはいえない。現在未回答となっている項目の推計を早期に整備する。

GFSは2001年のマニュアルの改訂により、SNAとの調和が進展しており、GFS整備の課題はSNA整備の課題とも重なる。資本ストック、金融勘定で未推計となっている項目は他制度部門にも共通する課題であるので、SNAの改善課題と整理して取り組む。COFOGはGFS/SNAの整備課題であるが、作業量の観点から下記に別項目とする。その他の課題について、国民経済計算推計で現状収集されているデータで推計可能なものは比較的対応が容易であると考えられる。

### (3) 政府支出の機能別2桁分類(COFOG)を整備する。

COFOGは現在、10項目の1桁分類を表章しているが、OECDがより詳細な2桁分類のデータの収集を図っている。この統計が整備されれば、わが国の政府支出をより詳細な分類で国際比較することが可能になり、政策立案に大いに寄与することが期待される。中央政府の項目は現在の国民経済計算推計作業で収集しているデータに詳細分類のコードをつけることで対応可能であり、作業のための資源を確保して整備を進める。地方政府の項目は基礎統計の「地方財政状況調査」と対応がとれる項目の整備を進める。対応がとれない項目の推計方法の検討を進める。社会保障基金の項目は社会保障統計との調和を図る作業と一体となるので、別掲する。

### (4) 社会保障統計と財政統計を調和させる。

COFOGでの社会保障分野は、主として「7保健」と「10社会保護」である。詳細分類については、前者はOECDで基準が作成されているSHA(A System of Health Accounts)、後者はEurostatで基準が作成されているESSPROS(The European System of Integrated Social Protection Statistics)に基づいている。OECDがデータを収集しているSOCX(Social Expenditure)がESSPROSを基盤にしているので、わが国がOECDに提供するSOCXとの整合性をとりながら、COFOGの2桁分類を整備する。

その際に、国内の社会保障統計との調和を図っていくことも重要である。現在の「社会保障給付費」、「国民医療費」はSNAと整合的でなく、国際比較も可能でない。社会保障統計は、SOCXおよびその基盤のESSPROSと整合性をもつものとして整備する必要がある(SOCXは支出面だけの統計であり、財源を示すにはESSPROSに準拠する必要がある)。

保健・医療統計は SHA を基幹統計化して整備していくことが望ましい。

## 第3部 四半期 GFS へのロードマップ

### 1 (事例) EU での取り組み

EU では、加盟国の四半期の GFS 統計が収集・公開されている。わが国での取り組み方を考えるにあたって有益と思われる EU の経験として、以下の3点を指摘できる。

(1) EU 統計では、年次・四半期 GFS は ESA (European System of Accounts) の一部である。

国際基準では、GFS と SNA は別の基準となっている。両者の調和は図られているが、若干の相違を残している。日本での GFS 作成についても、国際基準に合わせるのか、国内で国民経済計算と統一するのかを、選択肢として考えることができる。

(2) 段階的に整備が図られている。

関係する EU 規則は、2000年に税と社会保障の負担と給付の作成、2002年に一般政府の非金融勘定の作成、2004年に一般政府の金融勘定の作成、の段階を踏んで制定されてきた。

(3) 直接情報を用いることが推奨されている。

EU 規則では、税と社会保障の負担と給付の各項目の価額の90%以上は、会計や行政記録のような直接情報に基づくこと、その他の項目もできる限り直接情報に基づくことを規定している。

### 2 理想と現実

国民経済計算の公的部門の統計は現在、決算、一般目的財務報告に多くを依拠して作成されている。国・地方の決算は現金主義なので、加工統計作成側で発生主義計数への変換がおこなわれる。

制度単位の全数から情報を得ることから、年度データは精度の高い推計が可能である。しかし、基礎統計を受動的に利用する状況のもとでは、「データの制約」の問題から、推計精度が課題となることがある。問題は、四半期データが利用可能でない、四半期・月次データが利用可能でも公表が遅い、GFS/SNA のニーズに合った表章となっていない、等である。

四半期 GFS では、以下のような条件が満たされれば、非常に精度の高い (EU でもまだ実現していない) 理想的な統計が得られるだろう。

- ・すべての項目について会計あるいは行政記録の情報が直接利用できる。
- ・制度単位の全数から、迅速に情報が得られる。

・年次・四半期が境目のない方法で推計される。

このような条件が満たされるためには、会計情報システムが発生主義に対応し、発生主義での財務書類が整備され、GFS 作成のための情報がそこから直接得られることが理想である。ただし、財務書類にはそれ本来の目的があって、GFS 作成のためのすべての要望に応えることはできないかもしれない。その際には、別途の直接情報に基づいたデータが加工統計作成のために利用可能となる必要がある。

### 3 ロードマップ

理想と現実の差を埋めていくことが、精度の高い四半期 GFS を得るための手段である。そのための道筋として、以下の4項目が重要であると考えられる。

#### (1) 発生主義財務書類を整備する。

四半期の一般目的財務報告が整備され、そこから GFS/SNA に必要な情報が入手できれば、統計の品質は飛躍的に改善する。ただし一般目的財務報告がすべてのニーズに応えられないときには、別途の直接情報に基づいたデータが加工統計作成のために利用可能であることが望ましい。

早期のデータ利用が必要なので、会計システムにおいて仕訳入力時から発生主義に対応したシステムとすることが望ましい。

#### (2) 公会計基準と SNA 基準の調和を図る。

国際基準では、93SNA 改訂に際し、ISPAS (International Public Sector Accounting Standard) と SNA の調和を検討する WG が設けられた。両基準が調和することで、加工統計の作成環境が改善される。

公会計改革は、統計改革とは独立して動いており、もちろん統計目的ではない。しかし、加工統計作成部局を財務報告の重要な利用者のひとつと位置づけ、GFS/SNA との関係に関心をもつことが望まれる。

#### (3) 現在の基礎統計を整備することで、喫緊のニーズに応える。

公会計改革が進むことにより、発生主義での計数が迅速に利用可能になる状況が到来することを期待したいが、まだ相当の時間を要すると考えられる。喫緊のニーズに対しては、現金主義会計での情報をもとに、WG 2 で提起された国民経済計算 (QE) の改善案に沿った整備が必要であろう。ロードマップのなかでは、これらは発生主義の計数が利用可能に

なるまでの過渡的措置と位置づけられる。

(4) 地方政府のデータの集計システムを整備する。

日本はEUのどの加盟国よりも人口が大きい。1800余りの地方公共団体のデータを迅速に集計することは、大きな課題である。行政機関と加工統計作成部局でどのようなデータをどのように受け渡すかについての研究が必要である（例として、下に3つの方法を示している）。

(A) 財務諸表を利用して、GFS/SNAを作成する場合



(B) 統計作成部局が仕訳データを利用して、GFS/SNAを作成する場合



(C) 行政機関が仕訳データを利用して、GFS/SNAを作成する場合

