

# 新公会計制度活用検討会検討結果

平成23年6月

葛飾区



## 目 次

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 1 はじめに .....             | 1  |
| 2 新公会計制度と活用に向けた取組み ..... | 2  |
| (1) 公会計制度改革の進展           |    |
| (2) 財務書類の作成に向けた取組み       |    |
| 3 新公会計制度の活用事例 .....      | 4  |
| (1) 外部への公表               |    |
| (2) 行政の内部管理への活用          |    |
| 4 公会計システムの対応状況 .....     | 8  |
| (1) 新公会計制度の活用と公会計システム    |    |
| (2) 公会計システムの調査結果         |    |
| (3) 調査結果の考察              |    |
| 5 今後の活用の方向性 .....        | 10 |
| (1) 基本的な考え方              |    |
| (2) 活用に向けた取組みの方向性        |    |
| (3) 新たなシステム導入の必要性        |    |
| (4) 新公会計制度における新たな動き      |    |
| (5) 課題の整理                |    |

## 1 はじめに

平成 18 年 8 月に総務省から「地方公共団体における行政改革のさらなる推進のための指針」が示され、地方自治体は、おおむね 3 年後までに新公会計制度に基づく財務書類 4 表の作成・公表に取り組むよう対応が求められた。

本区においても、この指針に基づき、平成 19 年度決算から財務書類を作成し、公表してきたが、財務書類のさらなる活用を図るため、平成 22 年 5 月に政策経営部を中心とする「新公会計制度活用検討会」を発足させ、具体的な活用方針について検討を進めてきたところである。

以降に、「新公会計制度活用検討会」における現時点までの検討結果と、今後の活用の方向性をまとめる。

## 2 新公会計制度と活用に向けた取組み

### (1) 公会計制度改革の進展

長引く不況による税収の低迷により、歳入が頭打ちになるなか、住民の行政ニーズの多様化・高度化、地方債の償還、公共施設の一斉建て替え等による支出増など、地方自治体を巡る財政状況は、非常に逼迫した状況にある。そのため、地方自治体においては、行政コストの見直しのみならず、資産・債務の改革を行い、厳しい財政事情に機動的に対応できる「骨太な財政構造」の構築が急務となっている。

しかし、単式簿記・現金主義による現行の官庁会計では、単年度の現金の流れを把握するに留まるため、現金の収入と支出の実態を把握しやすいという利点はあるものの、資産や負債を十分に把握することができず、地方自治体の財政状況を正確に把握しにくいという構造的な問題を抱えている。

そこで、総務省では、現行の官庁会計の問題点を改善すべく、平成 17 年 12 月に「行政改革の重要方針」の閣議決定を受け、地方自治体の資産や債務の管理に必要な公会計の整備をさらに推進することを目的として、「新地方公会計制度研究会」を発足させ、翌年の平成 18 年 5 月に地方自治体の会計制度改革についての報告書を公表した。

この報告書では、「外部へのわかりやすい財務情報の開示」と行政の「内部管理の強化」を図るため、国基準への準拠や複式簿記の考え方の導入や、新たな公会計モデルとして、「基準モデル」及び「総務省方式改訂モデル」の2つの会計モデルを新たに示したものである。

### (2) 財務書類の作成に向けた取組み

上記の要請を受け、各地方自治体では財務書類の作成に向けた取組みを進めることとなった。本区においても、平成 19 年度決算より「総務省方式改訂モデル」による財務書類を作成し、さらに平成 21 年度決算からは「基準モデル」による財務書類の作成を行っている。

総務省が平成 22 年 6 月に公表した「地方公共団体の平成 20 年度版財務書類の作成状況等（以下、総務省調査という。）」によると、平成 20 年度決算に係る財務書類の作成状況は、都道府県を含む全ての地方自治体のうち6割超が作成済みであり、作成中を含めると9割を超える団体で財務書類作成に関する取組みが実施されている。

表 1 財務書類の作成状況

| 公表状態（手段）           | 都道府県           | 市区町村              | 指定都市・特別<br>区及び3万人<br>以上の市 |
|--------------------|----------------|-------------------|---------------------------|
| 作成済                | 42 (89.4%)     | 1,119 (63.9%)     | 628 (84.1%)               |
| 基準モデル              | 2 (4.3%)       | 80 (4.6%)         | 66 (8.8%)                 |
| 総務省方式改訂モデル         | 37 (78.7%)     | 857 (49.0%)       | 544 (72.8%)               |
| 総務省方式              | 1 (2.1%)       | 166 (9.5%)        | 14 (1.9%)                 |
| その他モデル             | 2 (4.3%)       | 16 (0.9%)         | 4 (0.5%)                  |
| 作成中                | 5 (10.6%)      | 474 (27.1%)       | 112 (15.0%)               |
| 基準モデル              | 0 (—)          | 33 (1.9%)         | 11 (1.5%)                 |
| 総務省方式改訂モデル         | 5 (10.6%)      | 428 (24.5%)       | 00 (13.4%)                |
| 総務省方式              | 0 (—)          | 11 (0.6%)         | 211 (20.2%)               |
| その他モデル             | 0 (—)          | 1 (0.1%)          | 1 (0.1%)                  |
| 着手済み（作成済み＋作成<br>中） | 47<br>(100.0%) | 1,593 (91.0%)     | 740 (99.1%)               |
| 未作成                | 0 (—)          | 157 (9.0%)        | 7 (0.9%)                  |
| 合計                 | 47<br>(100.0%) | 1,750<br>(100.0%) | 747<br>(100.0%)           |

（総務省「地方公共団体の平成20年度版財務書類の作成状況等」を一部改変して作成）

### 3 新公会計制度の活用事例

#### (1) 外部への公表

##### ① 地方自治体の財務書類の公表状況

総務省調査によると、平成 20 年度決算における財務書類を作成済である 1,161 団体のうち 9 割を超える団体において、何らかの方法により財務書類に係る情報が公表されている。

しかし、現時点では、作成した財務書類を分析・評価することなく、そのまま公表している事例も多く見られる。地方自治体の財務書類は、多様な背景をもつ住民が主な利用者として想定されることから、単に定められた様式に基づく財務書類そのものを公開するだけでなく、わかりやすくかつ利用可能な工夫を加えた上で公表する、という点が非常に重要であると考えられる。

表 2 財務書類の公表状況

| 公表状態（手段）     | 都道府県       | 市区町村          | 合計           |
|--------------|------------|---------------|--------------|
| 公表済          | 42 (100%)  | 1,001 (89.5%) | 1043 (89.8%) |
| ホームページ       | 41 (97.6%) | 933 (93.2%)   | 974 (93.4%)  |
| 広報誌          | 2 (4.8%)   | 407 (40.7%)   | 409 (39.2%)  |
| 財務報告書（冊子の作成） | 16 (38.1%) | 195 (19.5%)   | 211 (20.2%)  |
| 住民説明会        | 0 (—)      | 4.0 (0.4%)    | 4 (0.4%)     |
| 新聞           | 0 (—)      | 19 (1.9%)     | 19 (1.8%)    |
| その他          | 4 (9.5%)   | 89 (8.9%)     | 93 (8.9%)    |
| 未公表          | 0 (—)      | 118 (10.5%)   | 118 (10.2%)  |

（総務省「地方公共団体の平成 20 年度版財務書類の作成状況等」を一部改変して作成）

##### ② 活用方法に係る先進事例

先進的な地方自治体では、作成した財務書類について、住民をはじめとした多様な関係者のニーズに即した情報を提供するよう様々な工夫を凝らしている。それらの取組みのうち、本区にとっても有用と思われる事例について紹介する。

### 【事例 1】

|                                                                                                                                |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 年次財務報告書の作成・公表                                                                                                                  | 宇城市（熊本県） |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ アメリカの地方政府が作成している包括年次財務報告書と同様の構成</li><li>・ 財務情報だけでなく、将来の事業運営方針や統計情報等の非財務情報を掲載</li></ul> |          |

### 【事例 2】

|                                                                                                                                   |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 財務報告書（概要版）の作成・公表                                                                                                                  | 浦安市（千葉県） |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 会計知識のない住民でも理解できる財務報告書の概要版を作成</li><li>・ 図表を多用するとともに、身近な例を用いて「わかりやすさ」に重点を置いた説明を掲載</li></ul> |          |

### 【事例 3】

|                                                                                                                             |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 財務書類（要旨）の新聞公表                                                                                                               | 戸田市（埼玉県） |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 全国紙を利用した財務書類（要旨）の公表</li><li>・ 行財政改革への取組みや財政内容の積極的なディスクロージャー（情報公開）の姿勢をアピール</li></ul> |          |

### 【事例 4】

|                                                                                                                                  |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 投資家向け IR 資料の作成・公表                                                                                                                | 浜松市（静岡県） |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 市場公募地方債の投資家向け資料に財務書類の一部（貸借対照表）を掲載</li><li>・ 将来負担となる負債の確実な減少と、市債に頼らない資産形成の状況を説明</li></ul> |          |

## (2) 行政の内部管理への活用

### ① 財務書類の活用状況

財務書類の公表については、大多数の地方自治体において既に何らかの取組みがなされているものの、行政内部での活用に関しては、積極的な取組みを行っている地方自治体は少ない。

総務省調査によると、財務書類を作成済の団体 1,119 団体のうち、約半数が「財政状況の分析」に活用している。しかし、財務書類を分析して、分析結果をどのように活用していくかという点においては、「財政運営上の目標設定・方向性の検討」、「資産管理への活用」が、全体の 1 割を超える程度という状況に留まっている。

また、本区検討会メンバーによる、先進的な地方自治体への視察を行っ

た結果においても、有効的な活用を図っている事例は依然として少ない状況であった。

表 3 財務書類の内部管理への活用状況

| 公表状態（内容）          | 都道府県      | 市区町村       | 合計         |
|-------------------|-----------|------------|------------|
| 財政状況の分析           | 20（47.6%） | 596（53.2%） | 585（53.0%） |
| 財政運営上の目標設定・方向性の検討 | 3（7.1%）   | 123（11.0%） | 126（10.9%） |
| 行政評価との連携          | 0（－）      | 20（1.8%）   | 20（1.7%）   |
| 施策・事務事業の見直し       | 0（－）      | 29（2.6%）   | 29（2.5%）   |
| 資産管理への活用          | 2（4.8%）   | 148（13.2%） | 150（12.9%） |
| 予算編成の参考資料         | 2（4.8%）   | 97（8.7%）   | 98（8.5%）   |
| 研修等を通じた職員の意識改革    | 0（－）      | 64（5.7%）   | 64（5.5%）   |
| その他               | 0（－）      | 88（7.9%）   | 88（7.6%）   |

（総務省「地方公共団体の平成 20 年度版財務書類の作成状況等」を一部改変して作成）

## ② 活用方法に係る先進事例

一部の先進的な地方自治体では、作成した財務書類を入念に分析し、それを受けて様々な取組みに活用している。そこで、本区において有用と思われる事例について紹介する。

### 【事例 1】

|                                                                                                                                                                                         |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 財政運営上の目標の設定・方向性の検討                                                                                                                                                                      | 宇城市（熊本県） |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予測貸借対照表・行政コスト計算書（10 年後）の作成</li> <li>・ 予測値に基づいて、悪化が見込まれる指標に対する目標及び改革プランを策定</li> <li>・ 将来世代の負担の軽減や安定的・継続的な行政サービスの提供を目的に純資産比率などを目標値に採用</li> </ul> |          |

### 【事例 2】

|                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 予算編成（行政評価）との連携                                                                                                                                                                                                                   | 東京都 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務事業の検証に財務書類を活用し、予算編成に活用<br/>（予算編成の一環として財務部局所管で事務事業評価を実施しており、当該評価の中で財務書類を用いた検証がなされている）</li> <li>・ （分析例 1）フルコストを用いて異なる事業実現方法の費用分析</li> <li>・ （分析例 2）高熱水費節減効果について発生主義コストを用いて試算</li> </ul> |     |

**【事例 3】**

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 固定資産の更新需要額の推計                                                                                                                              | 習志野市（千葉県） |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 固定資産の老朽化率を算出し、一定の条件下による公共施設の将来の試算更新額を推計</li><li>・ 試算更新額（推計）をもとに、更新時期の調整による、今後の改革方針について検討</li></ul> |           |

**【事例 4】**

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 債権管理の一層の適正化                                                                                                                  | 東京都 |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 回収不能額の算定にあたり、不納欠損処理が適切に行われていない事実を把握</li><li>・ 債権の適正把握、管理コスト節減を目的に債権管理条例を策定</li></ul> |     |

**【事例 5】**

|                                                                                                                                           |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 施設使用料の改定（受益者負担の見直し）                                                                                                                       | 浦安市（千葉県） |
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 受益者負担の適正化に向けて施設管理運営業務のフルコストを算定（施設別行政コスト計算書）</li><li>・ 算定したフルコストを用いて施設使用料の改定や施設管理の効率化に活用</li></ul> |          |

## 4 公会計システムの対応状況

### (1) 新公会計制度の活用と公会計システム

新公会計制度に基づく財務書類の作成にあたっては、公会計システムによる支援が不可欠である。特に、基準モデルを採用した場合、執行伝票の複式仕訳が必要になるため、システムの導入は必須である。また、財務書類の活用においても、蓄積された膨大な財務情報を効率的・効果的に分析するためには、システムによる支援を念頭に置く必要がある。

そこで、公会計システムおよび公会計システムを開発している事業者に対し、財務書類の活用に係るシステム面の機能について調査を行った。

### (2) 公会計システムの調査結果

財務書類の活用方策に対して、それを支援する主な分析機能としては、以下のようなものがあげられる。

- 財務書類の情報の出力・分析機能  
(受益者負担比率や区民一人当たりの行政コストなどを自動計算する等)
- 政策体系や施設などの単位によるセグメント(※)別財務書類の作成・分析機能
- 施設のライフサイクルコストの試算・分析機能
- 予測財務書類の作成・分析機能  
(当初予算編成時に年度終了後の貸借対照表などを作成する等)

現在市場で販売されているパッケージシステムでは、これらの全てに対応しているものは見られないものの、比較的ニーズの高いセグメント別財務書類の作成機能等は、既に多くのシステムで取り入れられており、自治体への実際の導入実例も出始めている状況である。

#### (※) セグメント

何かを分割したもののうちの、ひとつの部分のこと。

経営の分野では、企業グループの財務状況を事業別・地域別などによって区分して算出・開示する情報のことを「セグメント情報」と呼ぶ。ここでは、区役所の財務状況を政策体系別や施設別などに区分することを「セグメント別」と呼んでいる。

### (3) 調査結果の考察

上記の調査結果から、財務書類の分析・活用を支援する機能について、基本的なセグメント分析等の機能は既に具備されている。また、その他の機能

についても、近時の公会計活用の気運の高まりを受けて、一部の先進自治体から、システムの機能拡張を求める声が挙がることによって、随時開発される等、機能拡張がさらに進むものと予想される。

## 5 本区における今後の活用の方向性

### (1) 基本的な考え方

総務省の「新地方公会計制度研究会」の報告書によると、新公会計制度の主な目的には、「Ⅰ 外部へのわかりやすい財務情報の開示」と行政の「Ⅱ 内部管理の強化」が挙げられている。そのため、この報告書では、こうした新公会計制度の目的を踏まえ、それぞれ「Ⅰ 説明責任のさらなる徹底」、「Ⅱ 区民サービスの向上と経営資源の効率化」といった観点に基づき、今後の活用に向けた取組みの方向性をまとめるものである。

#### ① 説明責任のさらなる徹底

昨今、区民の価値観や意識は大きく変化し、区政に対するニーズの多様化、高度化が進展しており、それに伴って区の施策もますます幅を広げ、複雑化している。このような状況から、これまで以上に徹底した説明責任を果たすことが求められている。加えて、説明の対象である区民は、年齢・職業などが非常に多様であるため、様々な区民に対して可能な限りわかりやすく情報を公開する方法を、具体的に検討する必要がある。

#### ② 区民サービスの向上と経営資源の効率化

本区においては、行政評価の一環として、発生主義の考えを取り入れたコスト内訳を事務事業ごとに作成することで、従来に比べてより正確なフルコストを算出・分析し、事業運営の効率化・適正化を図ってきた。しかし、今後のさらなる活用を考慮すると、例えば、公共施設の更新に係る検討については、事務事業ごとではなく、施設ごとのフルコストを算出・分析することが有用と考えられる。

そこで、新公会計制度による財務書類の分析を行うことで、個別の事務事業のみならず公共施設等について現在十分に把握しきれていない、発生主義的費用（減価償却費、引当金）を正確に把握し、従来に比べて詳細なコスト情報を算出・分析し、経営資源の効率化や区民サービスの向上に資する取組みを進めていく必要がある。

### (2) 活用に向けた取組みの方向性

前述の基本的な考え方を踏まえて、本区では、今後の具体的な取組みの方向性として、「区財政の現状、主要事業執行状況、新公会計制度による財務書類等を網羅した包括的な財務報告書」の策定及び「セグメント別財務書類の作成・分析」を順次検討、実現していくことが望ましいと考える。

## ① 包括的な財務報告書の策定

「説明責任のさらなる徹底」を実現するためには、現行の財務に関する資料をより一層わかりやすくするとともに、その内容を充実させ、いわゆる「包括年次財務報告書（民間企業のアニュアルレポートに相当）」に発展させていくことが望ましいと考える。

表 4 包括的な財務報告書の策定に向けた取組み

| 分類                       | 取組みの方向性           |
|--------------------------|-------------------|
| わかりやすさ<br>の向上            | 図表の活用             |
|                          | 財務書類自体への解説        |
|                          | 平易な表現・用語の活用       |
|                          | 専門用語の解説           |
|                          | 概要版の作成            |
| 有用な情報の<br>増加（説明力<br>の向上） | 住民にとって有用な指標の開発    |
|                          | 多様な分析手法の活用        |
|                          | 財務情報を補足する非財務情報の追記 |

## ② セグメント別財務書類の作成・分析

「区民サービスの向上と経営資源の効率化」を実現するためには、様々な取組みに活用が可能なセグメント別財務書類の作成を行うことが非常に重要である。具体的には、政策体系別（政策－施策－事務事業）、施設別等の財務書類を作成することが望ましいと言える。

セグメント別財務書類は、それ自体が既に全体財務書類の分析と言えるが、さらに分析を加えることで、先進地方自治体の活用事例にもあったとおり、受益者負担額の見直しや事業手法の検討における費用対効果分析等にも活用が可能となる。

さらに、セグメント別財務書類を用いた各種分析結果を、行政評価などの制度に組み込み、より客観的かつ効果的な経営資源の配分の仕組みを構築することが求められる。

表 5 セグメント別財務書類の概要

|         |                            |
|---------|----------------------------|
| セグメント分類 | 政策体系別（政策－施策－事務事業）財務書類      |
|         | 施設別財務書類                    |
| 活用の方策   | 施策の見直し（受益者負担の見直し、施設管理の効率化） |
|         | 行政評価との連携（行政評価側でのコスト分析）     |

### (3) 新たなシステム導入の必要性

前述の公会計の活用に向けた様々な取組みをより実効的なものとするためには、職員の作業負担を軽減するためのシステムの利用が不可欠である。

現在、本区では、日々の会計処理や財務書類の作成について市販のパッケージシステムを用いて行っているものの、前述の取組みを支援する機能を有しておらず、これを実現するためには現行システムに改修を行う必要がある。そこで、現行の財務会計システムの更新時期に合わせて、これらの取組みを支援する機能を有した新たなシステムを導入することで、公会計を有効に活用するための環境の整備を図ることとする。

なお、本区では、システムの導入にあたって、パッケージシステムの導入とカスタマイズ（システム改修）の最小化が方針として掲げられている。そのため、公会計活用に向けた支援機能の拡張状況を十分に見極め、より少ない費用で高い効果が得られるよう取り組んでいく。

### (4) 新公会計制度における新たな動き

平成 22 年 9 月から総務省において、「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」が発足し、更なる新地方公会計の推進に向けた検討がなされている。同研究会では、複数存在している会計モデル（基準）の統一を視野に入れた検討が行われており、平成 22 年度中に、既に 6 回の検討会が実施され、様々な会計モデルについての事例共有や分析が行われている。

会計モデルの統一により、公会計の活用に向けた具体的な取組みの方向性に変容することはないが、準拠するモデルの変更は、現在の財務書類の作成や公会計システムに多大な影響を及ぼすことが考えられる。そのため、同研究会の動向を注視しつつ、今後の具体的な取組みを進めていく必要がある。

表 6 今後の新地方公会計の推進に関する研究会の概要

|        |                                    |
|--------|------------------------------------|
| 目的     | 政策体系別（政策－施策－事務事業）財務書類              |
| 主な検討内容 | 作成依頼から 3 年が経過した財務書類作成についての検証       |
|        | 国際公会計基準及び国の公会計等の動向を踏まえた新地方公会計の推進方策 |

|                 |                             |
|-----------------|-----------------------------|
| これまでに取り扱った会計モデル | クラウドコンピューティングの活用の検討         |
|                 | その他新地方公会計の推進に必要な事項          |
|                 | 新地方公会計モデル（総務省方式改訂モデル、基準モデル） |
|                 | 国際公会計基準（IPSAS）※             |
|                 | 東京都会計基準、大阪府会計基準             |
|                 | 国の公会計（省庁別財務書類の作成基準）         |

※ 国際公会計基準（IPSAS）とは

国際会計士連盟（IFAC）配下の常設機関である国際公会計基準審議会（IPSASB）にて策定された、政府系企業を除く全ての公的機関を対象とした会計基準。近年、世界的な導入が進んでおり、既に 60 を超える国で導入されている。

東京都は独自の会計基準の策定にあたって、この国際公会計基準を参考としており、国内で活用されている会計モデルの中では、最も国際公会計基準と近いとされている。ただし、出納閉鎖期間の取扱い等については差異がみられる。

## (5) 課題の整理

### ① 包括的な財務報告書について

現在本区が作成・公表している財務に関する資料を、より一層「わかりやすく」かつ内容を充実させた、包括的な財務報告書として作成・公表するためには、以下の課題について検討する必要がある。

- ・ 現行の官庁会計に基づく決算報告との整合性（公表時期等）
- ・ 先進自治体における包括財的な財務報告書の研究
- ・ 財務情報以外の記載要素の検討（区の概要、計画の達成状況、行政評価、区民アンケート等）

### ② セグメント別財務書類の作成・分析について

政策体系別（政策－施策－事務事業）、施設別等の財務書類を効率的に作成・分析するためには、新たな公会計システムの導入が必要である。

公会計システムは、財務会計システムのサブシステムという位置づけにあるため、公会計システムの更新に当たっては、予算編成・執行・契約管理など、他の機能と十分に連携できるよう、財務会計システム全体の検討を進めていく必要がある。