

福井県自治体の公表財務諸表の実態調査(中間報告)

岡崎 英一

1 はじめに

■自治体の開示制度－財務4表の開示

平成 18 年に総務省から出された「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」に基づいて、各地方公共団体に対して、新地方公会計モデルによる公会計整備が要請されました。そこでは、原則として、①発生主義の活用及び複式簿記の考え方の導入を図り、②貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表（以下財務4表という）の整備、③地方公共団体単体及び関連団体等も含む連結ベースで、公会計の整備を行うことが求められました。その際、自治体側の事情を勘案して、取り組みが進んでいる団体、都道府県、人口3万人以上の都市は、平成21年度までに、取り組みが進んでいない団体、町村、人口3万人未満の都市は、23年度年後までに、財務4表の整備又は4表作成に必要な情報の開示に取り組むことになりました。福井県内の自治体では、福井県、福井市、敦賀市等において平成21年度までに、その他の町村では平成23年度までに公会計の整備による4表の開示が行われることになりました。公表財務諸表は、自治体ごとに冊子体等で公表され、住民に開示されますが、ホームページ等で開示される自治体もあり、福井県では、県内自治体のホームページのアドレスをまとめて福井県庁のホームページで開示しています。

もともと収支計算・単式簿記を基盤としていた官庁会計から、民間で使用されている発生主義・複式簿記会計への移行を行い、自治体の財政状況を明らかにしようとするところに今回の試みの目的がありました。この点について、高浜町の平成25年度の財務報告書の前文がその趣旨を明確に伝えています。少し長くなりますが引用します。「地方公共団体は、住民福祉の最大化を図るため、納めていただいた税金をインフラ整備や福祉など各行政需要に配分し、地域における行政を実施する団体です。収入の見込みを立て、どの行政需要にいくら配分するかを計画した予算は、住民の代表である議会の議決を経て定められ、決算についても議会の認定が必要とされています。そのため、地方公共団体の会計は、会計年度内の収入と支出を差引した現金収支を基準とする現金主義

を採用しています。この現金主義による会計手法は、わかりやすい資源配分と議会による予算統制を容易にしている反面、予算、決算からは見えないコストや自治体が所有する資産並びに将来世代が負うべき負債といったストック情報、また、特別会計や第3セクターなど関連団体を合わせた全体的な財政状況の把握が困難であるという課題が指摘されていました。また、地方公共団体の財政破綻問題や地方分権に対する意識が高まる中で、地方公共団体には持続可能な財政運営を行う責任と、それを住民に説明する責任が、より一層求められているところです」。この問題意識から発生主義・複式簿記による会計と、それに基づく財務データを住民に提供できる財務4表の開示という制度が導入されたのです。

ところが、その目的が十分に理解され、実行されているか疑問な点もあります。確かに、福井県内のいくつかの市町村から開示されている様々な財政関連資料を概観しても、いわゆる旧来の収支計算・単式簿記に基づく内容・分析が中心です。さらに各市町村の財政現状の問題について、財務4表の財務分析データに基づいて改善の方向性を探ることもないようです。つまり国の政策に基づいて財務4表を開示してはいるが、積極的に活用するにはみえません。このことは福井県内のみならず全国的な問題のようです（目時壮活・妹尾剛好、平成24年）。平成13年公益財団法人日本生産性本部が行った調査においても、「財務書類はマネジメントでは活用されておらず、分析とわかりやすい公表も十分ではない」との結果が示されています（日本生産性本部、平成25年度）。さらに同調査では、国から財務書類の利用方法が今以上に明示されても利用しようと思うのは半数しかいないこと、そして多くの自治体で特に職員の教育を行っていないことも述べています。つまり自治体としてはこれ以上の負担は御免こうむりたいということです。この調査結果は、平成18年度の総務省の期待とは別に、自治体側では新しい公会計制度を積極的に受け入れようとする意志に乏しいことを意味しています。しかし一方において、福井県内の自治体の一部では、この財務4表を住民に対する行政活動理解のツールとして利用したいとの動きもあります。また長期的な行政改革のためのデータとして用いることができないかという声もあります。

今回、現行の財務4表の開示制度にどこに問題があるのか、あるいは自治体側はどのような改善を計ればよいのか、さらに住民はこの制度をどのように考えればよいのか、という問題を（これ自体は全国的な問題ですが）、まず手始めに福井県内の自治体を調査することを通じて、その手がかりを得たいと考えています。

本調査では、まず、福井県内の自治体の開示された財務4表を調べ、その開示の内容を把握し、その上で開示主体である各自治体がどのような意識で財務諸表の作成・開示を行っているか、という点を明らかにしたいと考えています。それを踏まえて、住民は財務4表とどのように付き合うことができるか、この点についても何らかの提言ができればと考えています。

2 福井県内自治体の財務4表の活用状況

■財務4表の活用の概要

平成22年に、総務省の「地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ」から「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」が公表されました。平成18年から財務4表の開示が求められ、それ以降全国的に財務書類の整備が進展してきましたが、財務4表の作成にあたった地方公共団体では、財務4表をどのように分析し活用していくかが大きな課題となっており、その課題に具体的な方向性を示すために公表されたものです。具体的な問題点の指摘とともに、先進団体の事例もあげてあり、財務4表の活用にあたり、きわめて参考になるものです。

この「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」では、その財務4表の作成の目的として次の二つをあげています。

(1) 説明責任の履行

地方公共団体は、住民から徴収した対価性のない税財源をもとに行政活動を行っており、付託された行政資源について住民や議会に対する説明責任を有しますが、財務4表を作成・公表することによって、財政の透明性を高め、その責任をより適切に果たすことができます。このことは、財政民主主義の観点から、財政の統制を議会にゆだねるだけでなく、住民も直接に財政運営の監視に関与すべきとの考え方からも求められるものです。

(2) 財政の効率化・適正化

地方公共団体の財政の健全化に関する法律が施行され、地方公共団体には、自らの権限と責任において、規律ある財政運営を行うことが求められています。財務4表から得られる情報を資産・債務管理、費用管理等に有効に活用することによって、財政運営に関するマネジメント力を高め、財政の効率化・適正化を図ることができます。

その上で、この財政の効率化・適正化の具体的な項目として、次の8つを上げていま

す。

①財政運営上の目標設定・方向性の検討

②行政評価との連携

③施策見直しのツールとしての活用

- ・受益者負担の適正化

- ・施設管理の効率化

④予算編成への活用

⑤資産の適正な管理

- ・資産管理への活用

- ・債権管理への活用

⑥職員の意識改革

⑦IR資料等としての活用

⑧地方議会での活用

福井県では、平成 20 年度において、福井県、福井市、敦賀市、鯖江市、あわら市、越前市、坂井市の 7 自治体が初めて財務 4 表を開示しました。平成 21 年度に勝山市と高浜町が開示して 9 自治体になり、平成 22 年度には、大野市、永平寺町、越前町、若狭町が開示して、13 自治体になりました。小浜市、おおい町は平成 25 年度、南越前町は平成 26 年度に開示予定で、美浜町、池田町は未定です。

「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」が、財務 4 表作成目的の一つにあげている、自治体内部の活用については、福井県内の各自治体から開示されている資料等からでは十分に判断することができませんでした。そこで、「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」にあげられている活用例等を各自治体の担当者に示して、それに関する意見を求めることで、各自治体の活用の現状を把握することになりました。

財務諸表の作成部局は、県及び大きな市では財務課が所管しています。小さな市町村では、企画財務課が所管しています。福井県内自治体では概ね予算編成・管理部局が兼務として財務 4 表を作成しているところが多いようです。そこで、まず予算・管理部局に前記活用の①及び④について質問することにした。また財務 4 表を自治体の行政評価や施策の見直し等に利用するのは、自治体の行政管理部局です。そこで、②及び③につ

いて、自治体の行政管理部局に質問することにしました。さらに財務４表の住民への開示状況については、両部局ともに質問することにしました。

まず今年度は予備調査として、幾つかの自治体の担当部局に対して、次年度に行う正式な本調査のための予備調査であることを説明し、自治体名及び担当者名を匿名とすることを条件としてインタビューを申込み、担当者と直接対面してインタビューを行いました。

■財務４表の予算編成・管理部局

前記のように、予算編成・管理部局は、同時に財務４表の作成部局でもあります。そこで、活用に関する質問の前に、まず財務４表の作成方法の状況について質問したところ、福井県内では、自治体ごとに特定の会計事務所の会計ソフトを導入し、それを利用する形で作成していること、データのインプットにあたり、特に複式簿記を意識することもなく、また発生主義を意識することもないこと、最終的に会計ソフトに基づき、財務４表が作成されるため、特に公会計の知識は必要ないこと、しかし財務４表の意義や目的、機能、財務４表の作成の手順や、財務分析の方法等については、講習会等を通じて一定の知識があること等の回答を受けました。そこで、確認のため、幾つか質問をしたところ、財務４表の存在、その意義は十分に理解していたと判断できました。またその存在や意義を住民及び他の部署に広報する必要性についても十分に認識していたと判断できました。しかし、財務４表の知識そのものを確認するために、あえて財務４表における「生活インフラ・国土保全」科目の金額の意味を質問したところ、半数以上が答えることができませんでした。作成者がどこまで財務４表の知識を持つべきか意見が分かれるところですが、住民への信頼ある説明の観点からも、作成者はある程度は公会計の理論についても知識が必要なのではないかと思われます。

次に、財務４表の活用について質問を行いました。先に述べた「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」によれば、予算編成・管理部局での財務４表の活用は①及び④です。①についての事例として、宇城市の財政計画（平成１７年度～２６年度）に基づき、平成２６年度末のバランスシートを推計した例があげられています。この例では、推計の結果、将来の負担を表す負債の総資産に対する比率（純資産比率）が一段と悪化するという結果となったため、将来世代の負担の軽減と純資産比率目標値とした行財政改革を行う必要があると判断されています。

これについて意見を求めたところ、理想的ではあると思うが、現状では、財務4表のデータのみでは、将来の負担増を抑えるために現在必要とされる支出を減らすことについて、首長を含め、役所内部の意見をまとめることは困難でないかとの意見が多く見られました。

また④について、「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」では、静岡県浜松市の例があげられています。それは、浜松市の施設建設にあたり、建設費用だけでなく、ライフサイクルコストやランニングコストも把握するため、予算編成の過程で、モデルとして事業別・施設別行政コスト計算書を作成し、建設するか否かの政策決定の判断資料としたものです。

これについても意見を求めたところ、予算編成にあたり長期的な行政コストの計算を行ったことはあり、この例自体は適応可能ではないかという意見が見られました。しかし、予算はその時々の事情により重点が異なり、その点で、財務4表を導入した本来の目的である、長期的な観点をもった予算編成というのは中々困難であり、結局のところ、財務4表が予算編成の場で、影響を与えることはなかなか困難である、との意見も述べられました。

これ以外にも、発生主義・複式簿記が導入されたといっても、役所の経理はいまだに収支計算・単式簿記が中心であり、首長をはじめとして、まだそれに詳しい職員も限られるとの指摘があり、また職員の教育や首長、議会への周知が未だ十分でないため、財務4表を用いた予算編成は時機早少ではないかとの意見もありました。国・県から来る様々な予算も基本的には収支会計を前提としており、長期的なランニングコスト（償却費を含む）等を必ずしも考慮していないことを指摘する意見もありました。

以上のように、予算編成・管理部局は、作成の部局ということもあり、また多くの担当者が、研修等を通じて、ある程度の知識を有していることもあって、財務4表の活用の現状について、十分ではないこと、改善すべき点があることについてもそれなりに理解していること、また改善できない実務上・制度上の理由についてもそれなりに理解していることがわかりました。個別の担当者からは、改善できるものであれば改善の方向性を探りたいとの熱意も感じました。これらを踏まえて、本調査においては改善の方向性が示唆できるような質問を考える必要があります。

■財務４表と行政管理部局

財務４表の存在について行政管理部局に尋ねたところ、その存在自体についても十分に認識していない自治体もありました。重ねて尋ねたところ、財務４表は総務省の指導に基づき予算編成・管理部局が作成するもので、直接、行政管理部局の職務と関係するとの認識は必ずしもしていないとの回答でありました。また公会計に関する職員の研修会も主に財政部局の職員が派遣されており、行政管理部局において、積極的にアプローチをかける必要があるとは思っていなかったとの回答もありました。このように、いずれの自治体でも、行政管理部局では、まだ財務４表そのものに関する認識が不十分なため、以下の活用に関する質問の回答についても、具体性の乏しい回答となり、またどの自治体でもほぼ同じような回答を受けることになりました。

行政管理における部局、財務４表に関する活用について、「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」に掲載されている事例をあげて、幾つか質問を行いました。まず、②について、浜松市の「はまゆう図書館」の貸出サービス、施設サービス及び講座サービスを実施について、当該施設の運営状況を評価するため、図書館の行政コスト計算書をもとに各種指標（アウトプット指標）を算出し、その分析を行っていること、また浜松市は、当該事例をもとに、職員のコスト意識を高めるための職員研修を実施していること説明しました。この事例について、意見を求めたところ、これまでも役所内外の様々なデータを集めて、行政評価・改革に役立てており、財務４表も当然のことながら参考にしたいと思うが、具体的に財務４表のどの数値をどのように活用するか、部内に必ずしも詳しい人員がいるわけではなく、またその数値の有効性についても十分に判断できかねるので、財務４表の利用については、今後の検討課題であるとの回答が多くみられました。

また③について、行政コスト計算書を使用料改定に用いた例として千葉県浦安市の例を取り上げました。浦安市は、長期間にわたって施設の使用料を定額に据え置いてきましたが、住民間の負担の公平性確保の観点から、受益者負担の適正化に向けて使用料の改定に取り組むこととし、改定率の決定に当たっては、施設別行政コスト計算書を活用し、議論の対象として市民に明らかにしました。また行政コスト計算書を使用した施設管理合理化の例として、熊本県宇城市の例を説明しました。同市では他団体比較で物件費等が多いことが判明し、市内にある約 220 施設の管理運営等の合理化案を定め、全ての施設の現状や役割・管理運営等を検証し、施設の適正配置や効率的・効果的な管理運

営のあり方を検討することにしました。これを踏まえて、平成 20 年 3 月には「施設白書」を策定し、全ての施設についてバランスシートと行政コスト計算書を作成し、施設の現状把握と将来展望、施設群による比較を行いました。分析・検討の結果、宇城市では平成 21 年度に公民館 1 施設の統廃合を決定しました。

この二つの事例について意見を求めたところ、これまで、財務 4 表をこのようなことに使用することは考えてこなかったが、このような優れた先行事例は今後十分に検討させていただきたいとの回答がありました。特に行政コスト計算書が市の行政管理改革にどのような機能を果たすのかという点には大変興味を持ったとの意見が示されました。

以上のように、行政管理部局について、活用状況の事前調査を行う予定でありましたが、実際には、先行自治体での取組を紹介することに終始し、現在の状況及び将来の活用の状況について、情報を得ることはできませんでした。これは財務 4 表が、未だに各自治体内の行政管理部局において十分に認知されていないためと考えられます。次年度の本調査においては、これらを踏まえて、あらかじめ財務 4 表に関する説明文書を配布の上、調査する必要が感じられました

3 住民への財務 4 表の開示状況その問題点

前述のように、「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」では、財務 4 表開示の目的の一つは、住民への説明責任の履行であるとしています。地方公共団体は、住民から徴収した対価性のない税財源をもとに行政活動を行っており、付託された行政資源について住民や議会に対する説明責任を有します。財務 4 表を作成・公表することによって、財政の透明性を高め、その責任をより適切に果たすことができるのです。そして、このようなことは、財政民主主義の観点から、財政の統制を議会にゆだねるだけでなく、住民も直接に財政運営の監視に関与すべきとの考え方からも求められるとされています。

このように開示された財務 4 表は、住民にとって理解しやすいものである必要があります。通常、財務 4 表で把握できるものは、

- ① 発生主義による正確な行政コストの把握
- ② 資産・負債（ストック）の総体の一覧的把握
- ③ 連結ベースでの財務状況の把握

です。このデータを利用して、本来は、財務分析を住民自ら行うことが望ましいとされ

ます。しかし、住民は、企業会計の利害関係者（利用者）に比して、会計的知見を十分に有しているとは限らないことから、財務４表の開示に際しては、自治体側で必要な説明や分析を加えてわかりやすく開示することが望ましいとされています。その際には、財務４表の主たる利用者である住民のニーズを踏まえた分析を行い、住民にとって有益な情報を的確に示していくことが重要であるとされます。

ところで、福井県内各自治体から開示された財務４表は、すべて総務省方式改定モデルに基づいています。財務４表のみを開示しているところは少なく（あわら市）、開示にあたって何らかの情報が付加されています。例えば、財務４表について知識のない住民にも開示された内容を理解してもらいたいとのことから、財務４表とは何か、その機能、そして財務４表に使用されている用語の説明等や財務数値についての若干の説明を行っている自治体があります（大野市、勝山市、坂井市など）。さらに財務データの分析を行い、市の財政の現状を説明したりしているところ（敦賀市、越前市、越前町、高浜町）もあります。また永平寺町のように、別途、財務４表に基づいて町の財政内容を説明した住民用の冊子を作成しているケースも見られます。これらをみると、開示した財務４表をできるだけ住民に理解してもらいたいという、そして財務４表の開示をできるだけ意味あるものにしたいという、自治体側の意図が見えなくはありません。しかし、実際には、内容を見比べますと、財務４表に関する説明内容も、また財務データに基づく財務分析も、各自治体ともきわめて似通っており、後述するように、一定のマニュアルに基づいて機械的に作成された感が否めません。

そこで、「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」のあげられている幾つかの例を示して、住民や議会への説明責任を果たす点、また十分な知識を持たない住民に対して自治体側で必要な説明や分析を加えてわかりやすく開示する点、分析しやすい財務４表を開示しているという点で、現在開示されている財務４表の内容で十分であると考えているのかどうかについて質問することにしました。

予算編成・管理部局においても、行政管理部局においても、またそれぞれの自治体の別なく、ほぼ同じ回答が寄せられました。すなわち、現状が住民に理解してもらう財務４表として十分とはいえないということでした。中には、自分が住民として見た場合、このデータだけで理解することは難しいであろうという回答もありました。また開示された財務４表に財務分析データを付加していない自治体では、やはり別途住民に対する説明の資料を付加する必要があるとの意見が示されました。

しかし、ではどのようにすれば改善されるのかという質問には、やはり住民のニーズにそったものにしたいという原則的な回答がありましたが、では具体的にどうすれば住民のニーズにそったものになるのかという質問に対しては、財務4表に関する住民のニーズの把握が難しい、そもそも本件で住民ニーズがあるのかどうかも分からないとの回答でありました。できるだけ改善したいとは思いつつ、その方法が見つからないということのようです。ただ、今回の調査において、財務4表に関する住民のニーズ調査を行う予定であると述べたところ、ぜひ協力したいとのことでした。

次に、県内の自治体が開示する財務4表が似通っているのはなぜか、という問に対して、福井県の場合、概ね、総務省方式改定モデルであり、その方式に基づく指導もあるため、どうしても似てくること、また福井県自治研修所で、公会計に関する研究会が、県、市町村の職員を対象に毎年開かれており、そこで学んだ職員が中心に財務4表を作成するため、情報が似通ってくるのではないかとの回答でした。

特に財務4表の作成部局である予算編成・管理部局では、自治体の広報部局とも組んで、できるだけ住民に役立つものにしたいとの意向が強く示されました。次年度の本調査においては、こちらから改善案の具体的な案の提案を含めて考える必要があるかもしれません。

4 まとめ（中間報告）

今回は、次年度に行うところの本調査の調査項目を決めるための予備調査であったが、それでも多くのことが判明しました。それは、財務4表の作成者でもある予算編成・管理部局は、問題点を十分に把握しているが、改善への具体的な方向性をつかみかねていること、行政管理部局では未だに財務4表の情報が行き渡っていないこと、です。このことを踏まえて、福井県の現状と課題、改善への示唆を得るような調査をしていく必要があります。

次年度では、本調査をおこない、それを踏まえて、住民は財務4表とどのように付き合うことができるが、この点についても何らか提言ができればと考えています。

参考文献

- 1) 地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ 「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」（総務省 平成22年）

- 2) 日本公認会計士協会 「公会計委員会研究報告第 19 号 公会計基準設定スキームの構築に向けて～海外事例の調査とそれを踏まえた提言～」 (公認会計士協会 平成 25 年)
- 3) 日本生産性本部 『第 6 回 地方自治体の新公会計制度の導入に関するアンケート調査』 (日本生産性本部、平成 25 年)
- 4) 日本生産性本部 『第 4 回 地方自治体の新公会計制度の導入に関するアンケート調査』 (日本生産性本部、平成 22 年)
- 5) 堀北秀一・妹尾剛好・横田絵理 「地方政府のマネジメント・コントロールにおける情報活用--日本での実態調査からの示唆」 (『三田商学研究』 53(4)、 35-53 頁、 平成 22 年)
- 6) 目時壮浩・妹尾剛好 「公会計・行政評価情報の行政経営への活用に向けた課題：混合研究法に基づく考察」 (『原価計算研究』 36(2)、 115-129 頁、 平成 24 年)