

## 地方創生と地方債市場から見た新地方公会計の重要性

板津 直孝

### ■ 要 約 ■

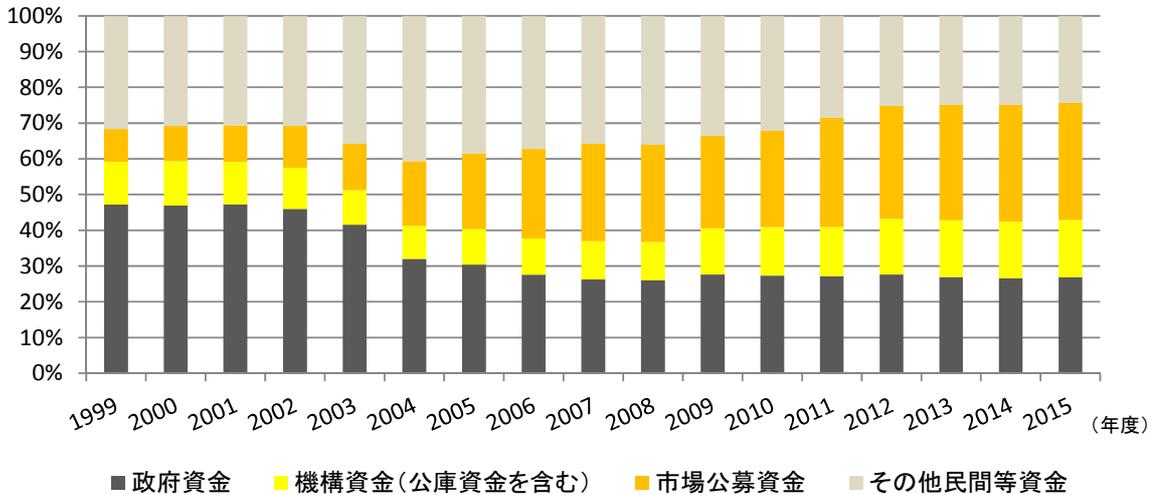
1. 2015年度地方債計画によると、地方債計画額における資金別構成比において、市場公募資金が過去最大になった。これは、財政投融资改革を契機に、地方債に投入される公的資金が縮小され、地方債の資金別構成の中心が公的資金から市場公募へと大きくシフトした結果である。資本市場からの資金調達が求められている地方公共団体には、予算管理等の観点だけではなく、投資家等の市場関係者に向けた分かり易い形での情報開示が一層望まれる。
2. 地方債に投資をする市場関係者にとっては、発行体としての地方公共団体に対する格付け手法に、強い関心があることは言うまでもない。S&Pが公表している「地方公共団体の格付け手法」によると、制度的枠組みの透明性と説明責任の評価において、地方公共団体が高いスコアを獲得するには、採用している会計基準が国際公会計基準（IPSAS）に近く、発生主義や連結決算が義務付けられていることや、情報開示が包括的かつタイムリーであること等が示されている。
3. こうした潮流は、今後、日本の公会計にも少なからず影響すると考えられる。現行の地方公共団体の会計基準は、原則として現金主義であることから、発生主義の導入や、財政状況が著しく悪化している第三セクター等を含めた連結財務書類が必要とされる。一方で、財源の多くを地方債の発行によっていた社会資本の形成において、少子高齢化の進展による扶助費の増加や地方税収入の低迷による財政構造の変化は、中長期的な財政運営への活用に、整備された財務書類を必要としている。
4. このような地方公会計の現状と国際動向から、総務省は、「統一的な基準による地方公会計マニュアル」を取りまとめ、すべての地方公共団体に対して、2017年度までの新地方公会計への移行を要請した。新地方公会計の整備により、IPSASの基本原則である現金主義会計から発生主義会計への移行が促進されることになる。IPSASは、民間企業の国際的な企業会計としてのIFRSのように、公的主体に適用される国際的な公会計基準であり、日本の地方公会計のフレームワークに影響を与えている。

## I. 増加傾向にある市場公募地方債と求められる情報開示

### 1. 財政投融资改革を契機にウェイトが高まる市場公募地方債

地方公共団体の資金調達で市場公募地方債が占める割合が近年、大きく増加している。2015年度地方債計画によると、資金区分では市場公募資金が、過去最大の32.8%になった(図表1)。

図表1 地方債計画額(当初)における資金別構成比の推移



(出所) 総務省「地方債計画」各年度より野村資本市場研究所作成

地方債の市場公募化は、2001年4月の財政投融资改革を契機に公的資金の規模が縮小傾向になったことで促進されている。

すなわち、公的資金は政府が関与する必要がある分野のみに充当され、地方公共団体はできる限り資本市場から財源を調達することが求められている。当然、地方公共団体には、予算管理等の観点だけではなく、投資家等の市場関係者に向けた情報開示が求められてくる。一方で、投資家は、無限に資本を有している訳ではなく、社債やその他の有価証券との比較分析をしたうえで、地方債への資金配分と投資を判断するのが通常であるから、地方公共団体の財務情報についても、民間企業等との比較可能性を求めるようになるのは必然といえる。また近年、企業会計では、国際財務報告基準(IFRS: International Financial Reporting Standards)の確立や国際間のコンバージェンス(収斂)が議論されてきた。世界的に、民営化やインフラ運営への民間資金活用が盛んになるなかで、公会計の分野でも国際的な基準の統合や標準化、比較可能性の向上が叫ばれている。こうした潮流は、今後は日本の公会計にも少なからず影響すると考えられ、後述する新地方公会計においてすでに考慮されつつあるといえよう。

## 2. 地方債の信用維持と情報開示

地方債に投資をする投資家等としては、本来的には、発行体である地方公共団体の償還能力を示す情報開示を最も強く求めたいところである。しかし、現行の地方公共団体の会計原則は現金主義であるため、現金収支や資金過不足の状況は確認できるが、償還能力を示す地方公共団体が投下した資金の回収状況は、必ずしも把握できない。この点は、発生主義会計が加わることでより明らかになると考えられる。

民間企業において、「黒字倒産」という言葉を聞くことがある。発生主義会計により計算された損益計算書では、当期純利益としては黒字となっているが、現金主義会計に基づくといえるキャッシュ・フロー計算書では資金不足となっている場合、企業は銀行借入金の返済や社債を償還することができなくなる。一般的には、設備投資をした場合の投下資金の回収計算につながることであるが、各事業年度の損益計算書と貸借対照表及びキャッシュ・フロー計算書を相互に検証していれば、投下資金の回収としての返済財源の確保としては、損益計算書での各事業年度の実績が黒字であっても、キャッシュ・フロー上、返済財源が不足することに、資金不足となる前に気付くことになる。この場合、財務諸表を有効に利用できていないことにはなるが、資金不足となる前に気付くことのできる財務情報は、総覧性を持って整備されていると考えられる。また、発生主義という点では、損益計算書には、現金支出を伴わない減価償却費や将来の特定の費用又は損失であるがその発生の可能性が高い引当金繰入額等が含まれていることで、資金不足となる前に将来における必要額を推計するうえで有用となる。

地方公共団体が市場公募地方債の発行を拡大しているのであれば、投資家等の市場関係者に向けて、現金主義会計と発生主義会計の両方を分かり易い形で情報開示することが、民間企業と同様に望まれる。地方公共団体の資金過不足の状況と償還能力について、総覧性を持って投資家等が把握するためである。総覧性のある情報開示とは、企業会計でいうと、貸借対照表、損益計算書、株主資本等変動計算書、キャッシュ・フロー計算書を作成することである。後述する新地方公会計においては、企業会計の財務諸表に相当するものとして、貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書の整備を要請している。

ただし、地方公共団体においては、地方債の信用維持の仕組みとして、自身が可能な取組みに加え、国における制度的対応が存在し、民間企業のように「黒字倒産」が起きるリスクはほとんどないとされる。具体的には、1) 地方税、地方交付税制度に基づくマクロ・ミクロ両面からの財源保障、2) 地方財政法に基づく早期是正措置としての地方債許可制度、3) 地方公共団体財政健全化法に基づく財政の早期健全化・再生、といったものがある。とはいえ、資産・負債を適正に管理し、将来発生するコストを認識していくことなどは、投資家等が相対的・一覽的に地方公共団体の財政状況等を把握するうえで欠かせない点であり、地方公会計の整備やIRの推進が期待される。また、地方公共団体の財務書類は、一般会計等を基礎として作成されているため、第三セクター等の負債や経営悪化の状況が適時

に反映されておらず、関連団体を含めた財務書類を作成、開示しなければ、投資家が投資判断を下すには不十分であるといえる。新地方公会計の取組みには、第三セクター等への配慮があり、関連団体を含めた連結財務書類の作成を要請することで、地域全体での財務情報を提供しようとする目的がある

### 3. 地方創生の点から見る地方公会計

公会計は、官庁会計とも言われ、1世紀にわたって民間企業の企業会計とは異なる会計手法として、国及び地方公共団体に採用されてきた。地方行財政では、税収や地方債を財源とする単年度主義に基づく予算統制が大きな特徴であり、客観的に確実に確認できる現金収支を管理する単式簿記・現金主義会計が有効とされてきた。これらの原則は、翌年度以降に帰属する資産、負債、純資産も認識する発生主義会計を採る企業会計の仕組みとは大きく異なるものである。

一方、社会資本の老朽化に直面している環境下において、公共施設等の将来における更新時の必要額を推計するためには、ストックベースでの財務情報が必要不可欠である。地方財政の透明性を高め、住民や議会等への説明責任と意思決定をより適切に図る観点から、単式簿記による現金主義会計では把握できない資産・負債のストック情報や、現金収支を伴わない減価償却費等を費用として認識するために、補完としての複式簿記による発生主義会計の導入が求められている。地方分権の進展に伴い、地方公共団体には、自由であると同時に責任ある地域経営が求められている。それには、財政運営や政策形成を行う上での基礎資料として、資産・債務管理や予算編成、政策評価等に有効に活用できる財務書類等の充実は欠かすことができない。以前にも増して、説明責任目的のために、利用者により有用となる地方公共団体についての状況を提供するためである。この点は、市場公募地方債の発行が拡大する中、利用者としての市場関係者に向けた分かり易い形での情報開示にもつながることと思われる。

また、地方創生の点から、自律的で持続的な社会をかたちづくるためには、まずは、正確に現状を把握することが必要であると考えられる。地方の財政状況が厳しさを増し人口減少が進展する中、限られた財源を効率よく使うことにつなげるためには、老朽化した公共施設等の更新必要額の正確な推計や回収見込額を基にした債権回収体制の強化等の適切な資産管理に向けて、意思決定目的としての財務書類等の整備が必要になる。

将来の地方公共団体の財政の全体像を適切に開示し、透明性を図る重要性が、今まで以上に高まってきているといえよう。

## II. 日本の地方公会計の変遷と新地方公会計の重要性

### 1. 日本のこれまでの地方公会計の動き

日本の地方公共団体における公会計制度の会計モデルには、総務省方式である「基準モ

デル」と「改訂モデル」の2方式の他に、より企業会計に近く国際動向を踏まえた「東京都方式」等があり、それぞれの地方公共団体において、事務負担や経費負担等を考慮しながら整備されてきた。

公会計において、現金主義会計から発生主義会計へ移行する国際的な動向に逸早く反応したのが、東京都である。東京都は、全国に先駆けて、2006年度に官庁会計に複式簿記・発生主義会計の考え方を加えた新たな公会計制度を導入した。そして、東京都からの全面的な協力を得た大阪府も、「大阪府方式」を創設することになる。2010年11月、東京都と大阪府は、「公会計改革白書」を公表した<sup>1</sup>。東京都の白書は「この国の公会計制度の改革に向けて」を掲げ、大阪府は「地域主権の実現に向けて」と題し、ともに複式簿記・発生主義会計による自治体経営改革を推し進めることを表明した。

このような地方公会計の整備状況と国際動向を踏まえ、2015年1月23日、総務省は、「統一的な基準による地方公会計マニュアル」（以下、「地方公会計マニュアル」）を取りまとめ、統一的な基準による地方公会計の整備促進を地方公共団体に対して要請した<sup>2</sup>。また、2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし～」では、以下のように、地方公会計に係る「経済・財政一体改革」の取組を掲げた<sup>3</sup>。

- **社会資本整備等**

地方公共団体の公共施設等については、固定資産台帳の整備、地方公会計の導入を進め、2016年度末までの公共施設等総合管理計画の策定に向けた取組を加速する。ストック適正化、維持管理・更新費の増加の抑制に向けて、まずは地方公共団体における固定資産台帳の整備、地方公会計の導入を進め、行政コスト情報等を各地方公共団体や住民自らが容易に比較できる形となるよう整備する。

- **地方行財政改革・分野横断的な取組等**

ストック情報（固定資産台帳を含む地方公会計、公共施設等総合管理計画等）を集中改革期間内に整備し開示する。

2018年度までの集中改革期間に、自治体の行政コストやインフラの保有・維持管理情報等（公共施設等総合管理計画の策定、地方公会計の整備、公営企業会計の適用拡大、地方交付税の各自治体への配分の考え方・内訳の詳細・経年変化など）の「見える化」を徹底して進め、誰もが活用できる形での情報開示を確実に実現する。

<sup>1</sup> 東京都会計管理局「公会計改革白書について」2010年11月、  
<http://www.kaikeikanri.metro.tokyo.jp/hakusyo.html>

<sup>2</sup> 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル」2015年1月、  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chikousuijitu/91516.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chikousuijitu/91516.html)

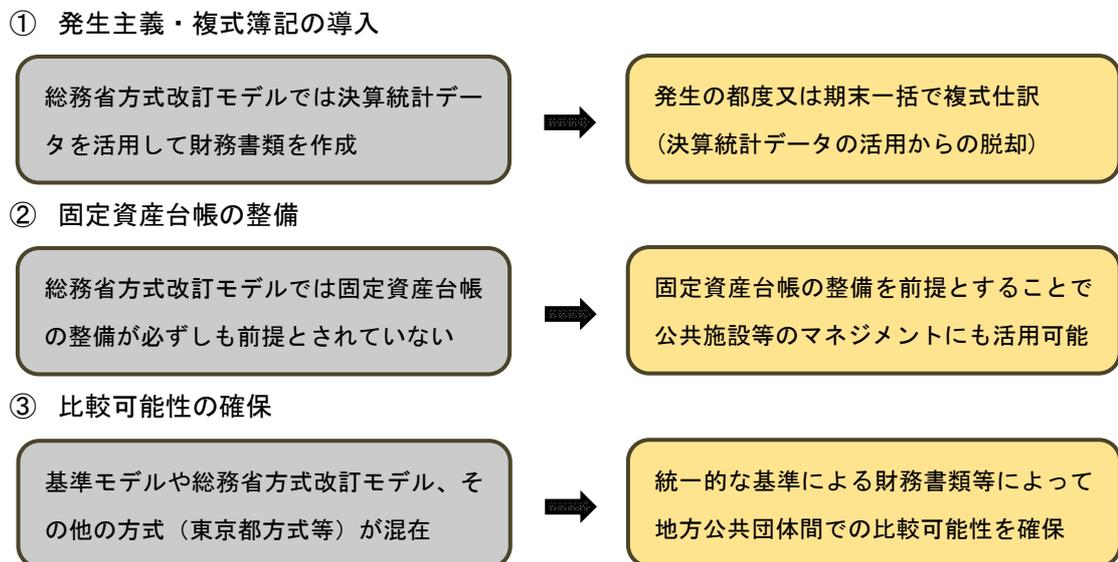
<sup>3</sup> 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし～」2015年6月、  
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/decision0630.html>

## 2. 統一的な基準による地方公会計

「地方公会計マニュアル」は、統一的な基準による財務書類作成要領や資産評価及び固定資産台帳整備の手引き、連結財務書類作成の手引き、財務書類等活用の手引きで構成されている（主要な内容は図表2の通り）。新地方公会計への移行期間は、原則として2015年度から2017年度までの3年間（やむを得ない理由がある場合に限り概ね5年間）で、すべての地方公共団体が対象となる。

また、地方公共団体の事務負担や経費負担を軽減するため、マニュアルの公表の他、標準的なソフトウェアの無償提供、固定資産台帳の整備に要する経費への特別交付税措置、職員向け研修の実施が講じられている。

図表2 財務書類等の作成に係る統一的な基準の設定



（出所）総務省「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」より野村資本市場研究所作成

## 3. 地方公会計整備の現状

### 1) 財務書類等作成の現状

統一的な基準による地方公会計の導入に当たって、総務省が2015年7月に公表した「地方公共団体における2013年度決算に係る財務書類の作成状況等」によると、現状では、多くの地方公共団体が「総務省方式改訂モデル」を採用しており、2013年度決算に係る財務書類の作成済地方公共団体は、全体の69.3%にあたる1,239団体である（図表3）。

地方公共団体における固定資産台帳の整備状況について、2013年度決算に係る固定資産台帳の整備済地方公共団体は、全体の18.6%にあたる332団体にとどまっている（図表4）。保有するすべての資産を網羅的に把握する固定資産台帳については、必ずしもその整備が前提とされていなかったため、固定資産（道路、公園、学校、公民館等）の取得価格や財

源が不明となっている事例が多い。現状の整備状況では具体的な活用方法が見えず、整備の意義や利用価値の理解が進まないという課題がある。

図表3 地方公共団体における2013年度財務書類の作成状況

(単位：団体)

区分	合計	都道府県	市区町村
作成済	1,239 (69.3%)	44 (93.6%)	1,195 (68.6%)
基準モデル	224 (12.5%)	4 (8.5%)	220 (12.6%)
改訂モデル	989 (55.3%)	35 (74.5%)	954 (54.8%)
旧総務省方式	13 (0.7%)	0 (-%)	13 (0.7%)
その他モデル	13 (0.7%)	5 (10.6%)	8 (0.5%)
作成中	436 (24.4%)	3 (6.4%)	433 (24.9%)
基準モデル	48 (2.7%)	0 (-%)	48 (2.8%)
改訂モデル	374 (20.9%)	3 (6.4%)	371 (21.3%)
旧総務省方式	6 (0.3%)	0 (-%)	6 (0.3%)
その他モデル	8 (0.4%)	0 (-%)	8 (0.5%)
未着手	113 (6.3%)	0 (-%)	113 (6.5%)
合計	1,788 (100.0%)	47 (100.0%)	1,741 (100.0%)

(注1) 「基準モデル」とは、「新地方公会計制度研究会報告書」(2006年5月)に示された、個々の取引等について発生の都度又は期末に一括して発生主義により複式仕訳を行うとともに、固定資産台帳を整備して財務書類を作成するモデル。

(注2) 「改訂モデル」とは、「新地方公会計制度研究会報告書」(2006年5月)に示された、公有財産の状況や発生主義による取引情報を、個々の複式仕訳によらず、既存の決算統計情報を活用して作成するモデル。

(注3) 「旧総務省方式」とは、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」(2001年3月)等に示された方法で作成するもので、総務省方式改訂モデルの基礎となったモデル。

(出所) 総務省「地方公共団体における統一的な基準による財務書類の作成予定」より野村資本市場研究所作成

図表4 地方公共団体における固定資産台帳の整備状況

(単位：団体)

区分	合計	都道府県	市区町村
整備済	332 (18.6%)	9 (19.1%)	323 (18.6%)
整備中	844 (47.2%)	25 (53.2%)	819 (47.0%)
未整備	612 (34.2%)	13 (27.7%)	599 (34.4%)
合計	1,788 (100.0%)	47 (100.0%)	1,741 (100.0%)

(出所) 総務省「地方公共団体における統一的な基準による財務書類の作成予定」より野村資本市場研究所作成

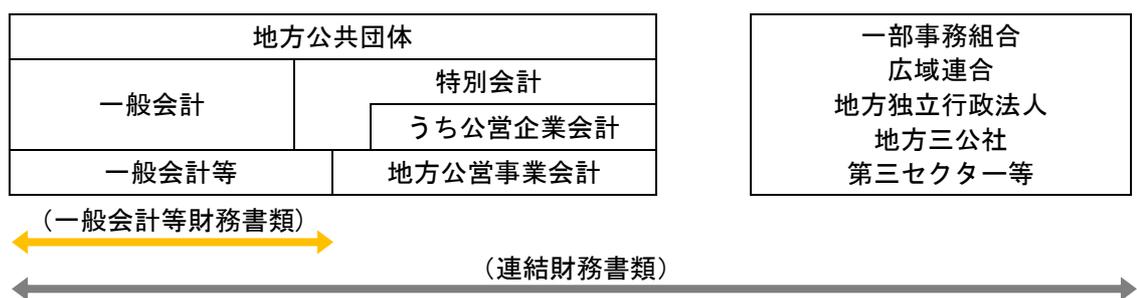
総務省方式改訂モデルは、固定資産台帳や個々の複式仕訳によらず、既存の決算統計情報を活用して作成することを許容していることから、財務書類の検証可能性が低く、固定資産台帳の整備が進んでいない場合には貸借対照表の固定資産計上額に精緻さを欠く。現行の地方公会計制度に基づく決算組替による貸借対照表の作成には、資産価値の正確な把握や作成時期等の点で課題がある。

## 2) 関連団体を加えた連結財務書類の作成

地方公共団体の財務書類は、一般会計及び公営企業会計以外の特別会計を基礎として作成される。この財務書類に、公営企業会計と地方公共団体の関連団体を加えて作成されるのが、連結財務書類である（図表 5）。統一的な基準において、地方公共団体が連結財務書類を作成する目的は、都道府県・市区町村とその関連団体を連結してひとつの行政サービス実施主体としてとらえ、公的資金等によって形成された資産の状況、その財源とされた負債・純資産の状況さらには行政サービス提供に要したコストや資金収支の状況などを総合的に明らかにすることと示されている<sup>4</sup>。

地方公共団体は、それぞれの事業執行において必要がある場合には、一般会計以外に特別会計を任意に設置することができ、関連団体も別法人であることから、独立した予算と決算が行われている。関連団体の財政状況の悪化が地方公共団体に大きな影響を与えることもあることから、それら関連団体も含めた連結財務書類の作成が求められる。地方分権の推進により、地方公共団体においては、自ら財政規律の強化を積極的に図っていくことが求められており、その債務についても、主体的に責任をもって管理していく必要がある。財政状況が著しく悪化している第三セクター等と連携協力して行政サービスを実施している地方公共団体にとっては、こうした第三セクター等の財務書類を連結することで、一般会計等財務書類では見えにくい、第三セクター等で発生している地域への将来負担が含まれた連結財務書類が必要である。将来負担の問題を先送りすることなく、存廃も含む抜本的な改革に取り組むための意思決定目的として、連結財務書類は、地方公共団体にとって有用となる。

図表 5 統一的な基準による地方公共団体の連結の範囲



(出所) 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル」より野村資本市場研究所作成

連結財務書類作成の現状としては、2013 年度決算に係る連結財務書類の作成済地方公共団体は、全体の 51.7%にあたる 924 団体である（図表 6）

<sup>4</sup> 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル」2015 年 1 月

図表 6 地方公共団体における 2013 年度連結財務書類の作成状況

(単位：団体)

区分	合計	都道府県	市区町村
作成済	924 (51.7%)	40 (85.1%)	884 (50.8%)
基準モデル	176 (9.8%)	4 (8.5%)	172 (9.9%)
改訂モデル	742 (41.5%)	34 (72.3%)	708 (40.7%)
その他モデル	6 (0.3%)	2 (4.3%)	4 (0.2%)
作成中	239 (13.4%)	2 (4.3%)	237 (13.6%)
基準モデル	31 (1.7%)	0 (-%)	31 (1.8%)
改訂モデル	200 (11.2%)	2 (4.3%)	198 (11.4%)
その他モデル	8 (0.4%)	0 (-%)	8 (0.5%)
未着手	625 (35.0%)	5 (10.6%)	620 (35.6%)
合計	1,788 (100.0%)	47 (100.0%)	1,741 (100.0%)

(出所) 総務省「地方公共団体における統一的な基準による財務書類の作成予定」より野村資本市場研究所作成

地方公共団体における連結財務書類の整備の目的として、関連団体を連結してひとつの行政サービス実施主体としてとらえるだけでなく、最終的には、国が地方公共団体を連結して、国の連結財務書類を作成することも考えられている。マクロの財政運営においては、国と地方を合わせたプライマリー・バランスを健全化目標としており、国が地方公共団体の連結財務書類をさらに連結することにより、公共部門全体の財政状況を評価しようとするものである。

その実現には、少なくとも主要な地方公共団体による連結財務書類の作成が必要であり、また連結財務書類に係る公会計基準が「統一的な基準」であることが要請される。「地方公会計マニュアル」には、「連結財務書類作成の手引き」が提供されており、連結の対象範囲や連結対象団体ごとの連結の方法などが具体的に解説されている。この手引きの活用により、地方連結財務書類間の比較可能性も確保されることになる。

### Ⅲ. 地方公会計の国際的な動向と日本への影響

#### 1. IPSASB により策定される国際公会計基準

東京都方式が参考とし、新地方会計にも影響を与えた国際的な動向として、国際公会計基準 (IPSAS: International Public Sector Accounting Standards) がある。IPSAS は、民間企業の国際的な企業会計基準としての IFRS のように、公的主体に適用される国際的な公会計基準である。

国際公会計基準審議会 (IPSASB: International Public Sector Accounting Standards Board) は、IPSAS の策定主体であり、国際会計士連盟 (IFAC: International Federation of Accountants) 内の常設機関の一つである。1986年に公的セクター委員会 (PSC: Public Sector Committee) として設立され、2004年に IPSASB に名称変更した。

## 2. 現金主義会計から発生主義会計へ移行する国際的な動向

IPSASB のミッションは、世界中の公的機関もしくは公的部門が利用できるような公会計基準の設定であり<sup>5</sup>、その中心となる基本原則は、現金主義会計から発生主義会計への移行である。IPSASB の委員や参加者の多くは、各国の会計基準設定主体の関係者であることから、それぞれの国の公会計のフレームワークに影響を与えることが見込まれる。日本の地方公会計の整備に対しても、発生主義会計の採用において与えた影響は大きい。東京都方式では、IPSAS に近いモデルに沿って、複式簿記・発生主義を導入し、権限と責任に対応した事業単位ごとの財務書類をリアルタイム、フルコストで作成して、地域経営の実情を可視化させることに取り組んだ。

## 3. IPSASB の概念フレームワーク

IPSASB は、2014 年 10 月、「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 (The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities)」を確定公表した。これは、発生主義会計を適用する公的部門の主体による財務報告の基礎を成す概念を定めている。日本において、整備促進されている新地方公会計は、この概念フレームワークを踏まえたものとなっている。

冒頭の趣意書 (The Preface) では、概念フレームワークを開発するに当たり、IPSASB が考慮した民間企業とは異なる公的主体の特徴について概説している。発生主義会計を前提とした地方公会計の整備を促進する際に、地方公共団体が留意すべき財務報告への潜在的な影響を示していると考えられる。概要を抜粋すると、以下のとおりである。

- **非交換取引の数量及び財務上の重要性**

課税は、合法的に強制された非交換取引である。政府やその他の公的主体は、特に税金やその他の強制的な取引を通じた資源提供者に説明責任がある。

- **承認された予算の重要性**

利用者に予算と実績を比較できるようにする情報は、説明責任を促進し、翌年度以降の予算における意思決定に関する情報を提供する。

- **公的部門のプログラムの性格及び公的部門の永続性**

公的主体の財政や重要なプログラムの長期的な持続可能性に関する将来財務報告を含む一般目的財務報告が、説明責任や意思決定目的のために必要である。

- **公的部門における資産及び負債の性格及び目的**

公的部門において、有形固定資産やその他の資産を保有する第一の理由は、キャッシュ・フローを創出する能力よりはむしろ、将来の経済的便益である用益潜在力である。多くの負債は、非交換取引から生じ、社会給付提供の運営プログラムに関連した負債を含む。

<sup>5</sup> IPSASB, “The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities,” October 2014

- 公的部門の主体の規制上の役割

公的主体が有する規制が、資産や負債として認識を要求する公的主体の権利や義務を創造するのか、また、当該規制を修正する公的主体の能力が、このような権利や義務の計上方法に影響を及ぼすのかの決定に際しては、判断が必要になる場合がある。

概念フレームワークの第2章では、一般目的財務報告の目的を明らかにしている。公的部門の主体による財務報告の目的は、説明責任目的（Accountability purposes）と意思決定目的（Decision-making purposes）のために、利用者には有用となる公的主体についての情報を提供することであり、一般に意思決定目的に重点を置いていると解される IFRS などの企業会計と比較すると、IPSASB は、意思決定目的と同様に説明責任目的にも重点を置いていると考えられる。

政府やその他の公的主体の主要な機能は、住民やその他の適格居住者の厚生を向上又は維持するサービスを提供することであり、公的主体は、資源提供者とサービス受領者に対して説明責任を負っているからである。

#### 4. 日本への影響

日本でも、統一的な基準による地方公会計の整備により、IPSAS の基本原則である現金主義会計から発生主義会計への移行が促進されることになった。IPSASB の概念フレームワークは、「地方公会計マニュアル」に大きな影響を与えたが、今後も引き続き日本の公会計へ影響を与え続けることになると考えられる。特に、「民間企業とは異なる公共部門の特殊性への対応」については、多くの課題が残っている。新地方公会計により整備される財務書類は、発生主義会計に基づくのに対して、予算・決算制度そのものは、引き続き現金主義会計を採るからである。したがって、日本における課題は、公会計基準の策定自体に関するものよりも、予算、決算、財務書類のそれぞれにおいてどう公的部門の特徴を踏まえるべきか、どのように整合性を図るべきかに移っていくと考えられる。さらに、財政不安が続く中、予算、決算、財務書類が、財政統制の手段として機能するか、あるいは市場調達への依存度が高まる中で、発生主義で作成された財務書類が現金主義を採る予算の実績管理をするという構造を抱えても比較可能性と検証性の確保ができるのかといった問題が、注目されていくこととなる。

## IV. 今後の課題

### 1. 現金主義会計による決算制度の出納整理期間について

新地方公会計制度の当面の課題は、すべての地方公共団体に複式簿記・発生主義会計の円滑な導入が進むことである。一方で、新地方公会計制度は、現金主義会計による予算・決算制度を補完するものとしての整備を前提としていることから、統一的な基準による財

務書類の作成から公表までの期間をできるだけ短期間で行うことが課題となると思われる。つまり、現金主義会計の運用のもとでは、発生主義会計を採っている民間企業と異なり、出納整理期間が必要だからである。

出納整理期間とは、年度経過後から国及び地方公共団体の収入、支出の出納に関する事務を整理して、最終的に確定させる期限までの期間をいう。出納整理期限には2つの段階がある。すなわち、毎会計年度において発生した、債権債務が当該年度所属の歳入金の収納および歳出金の支払いとして決済されるまでの期限と、その決済にかかる収支を帳簿に記帳整理する期限とに分れる。この出納整理期間を経て補完となる財務書類等の作成となることから、決算制度より発生主義会計を採っている企業会計と比較すると、統一的な基準による財務書類を作成しタイムリーに公表するには、企業会計のプロセスとは異なる新たな対応が必要である。

総務省では、全国の地方自治体へ標準的なソフトウェアの無償提供をすることで、まずは対応を進めている。

## 2. 現金主義予算と発生主義会計のデュアル・システムについて

現金主義予算と発生主義会計とは、財務データを比較するうえでの課題もある。現金主義会計に連携している予算統制は、発生主義会計への移行において、実現性と費用負担の点で、多くの国が公会計制度改革を進めるうえで直面している課題（現金主義予算と発生主義会計のデュアル・システム）であるが、欧州委員会が対応した会計システムの開発等によるタイムリーなデュアル・システムの実現が望まれるところである。

日本においては、決算制度が現金主義会計であり出納整理期間があることから、まずは、説明責任目的をより果たし、続いて速やかな意思決定目的を実践的に追求していくことになる想定される。目指すべきは、正確かつ速やかに認識できる地方公会計制度と財務書類を整備することで、それが有効に活用されることである。地方公共団体にとっては、財源確保において、民間等資金、とりわけ市場公募資金の重要性が高まる中で、市場関係者に向けた総覧性のある分かり易い形での情報開示は欠かせない要件である。

より効率的で効果的に情報開示を実践するために、日本の地方公共団体にとって、地方公会計と企業会計とが、どの程度近づくことが現状では適正であるのか、IPSASB が示した民間企業とは異なる公的主体の特徴からも検討すべき課題は多々ある。その際に重要なことは、現金主義会計と発生主義会計は、どちらか一方ではなく、両者により担保されていることであると考えられる。地方公共団体の資金過不足の状況と償還能力の両方について、総覧性を持って投資家等が把握するためである。

## 3. 地方公共団体の格付け手法における IPSAS について

スタンダード&プアーズ・レーティングズ・サービシズ (S&P) は、2010年6月30日、「地方公共団体の格付け手法 (Methodology For Rating International Local And Regional

Governments)」を公表している。この中で、格付け規準の概要として、地方公共団体の一般的な格付け分析の枠組みは、1) 制度的枠組み、2) 経済、3) 財政運営、4) 財政の柔軟性、5) 財政パフォーマンス、6) 流動性、7) 債務負担、8) 偶発債務、の8つの主要な格付け要因の定量的・定性的分析から成り立っており、この8つの格付け要因のそれぞれについて、S&Pがどのようにスコアを付けたり、どのように調整しているかが説明されている。

主要な格付け要因のひとつである「制度的枠組み」の評価においては、透明性と説明責任、つまり、地方公共団体の予算策定プロセス・財務情報の開示・会計基準の透明性と制度化、財務情報の恣意性と信頼性を評価要因としている。具体的には、透明性が高く説明責任が重い制度は、発生主義会計や連結決算等の義務付けのようなベスト・プラクティスの実践を促進するとともに、自治体の歳入とコストの両サイドの管理手法をモニタリングする技術の必要性を高めると考えられ、格付け上、ポジティブな評価要因となる。

地方公共団体の制度的枠組みの透明性と説明責任の評価において、最も高いスコアに該当する地方公共団体は、1) 透明性の高い国内会計基準がIPSASに近いこと、2) 開示、地方自治体の予算執行についての包括的かつタイムリーな情報、過去のデータや財政計画などに関してベスト・プラクティスが実施されるとともに法的要件が整っていること、の大半の特徴を備えているとしている。

地方債市場での格付けの観点からも、IPSASを含めた国際的な公会計の動向は、今後も踏まえる必要がある。

地方公共団体における意思決定は地方公会計のみで下されるものではないが、不十分な財務書類によって意思決定が下され、次世代へ財政負担を残してしまうリスクを減少させるためにも、「見える化」の徹底は必要である。地方創生の意思決定に向けて、地方公会計に求められる役割は今後ますます重要になる。