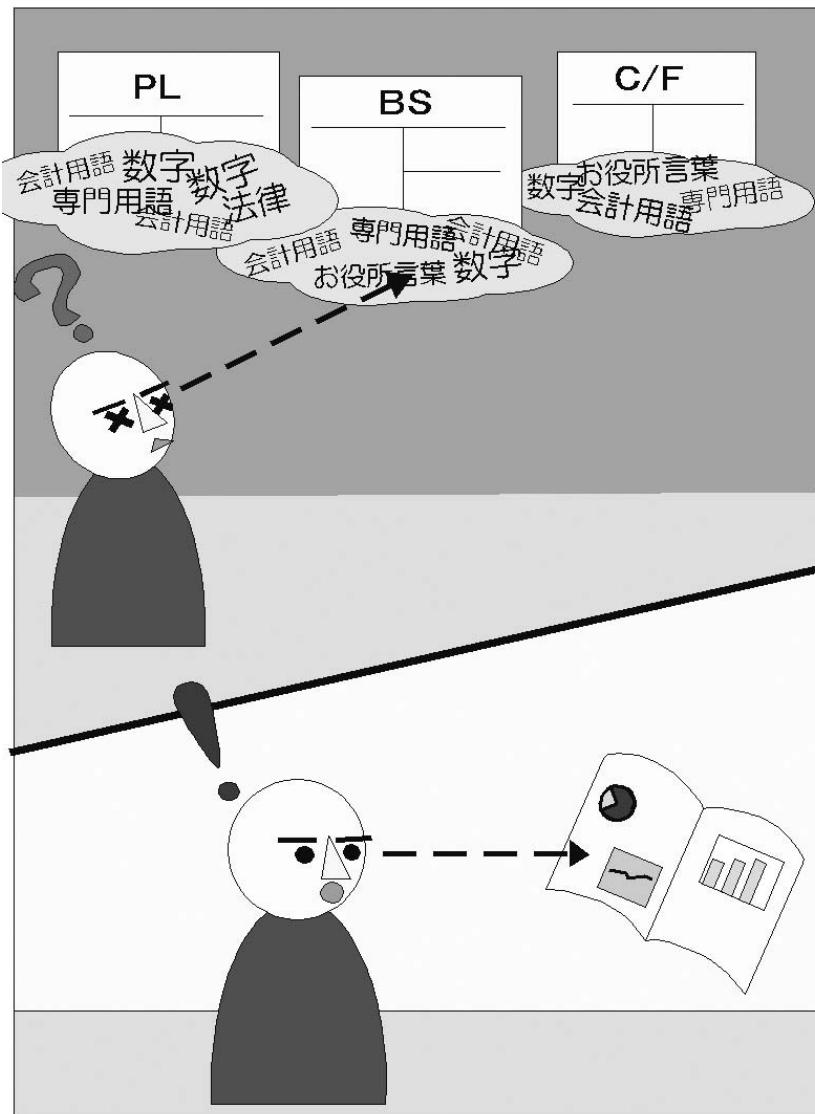


見える！見せます！財政状況

－新しい公会計を用いた2つのレポート－



公会計チーム

目 次

はじめに	5
------	---

第1章 新しい公会計とは何か	7
1 新しい公会計導入の経緯	7
(1) 公会計を取り巻く環境の変化	7
(2) 国等の動き（新しい公会計導入の契機）	8
(3) 新しい公会計の目的	9
2 民間企業の会計慣習	11
(1) 複式簿記と財務諸表	11
(2) 発生主義	12
(3) 固定資産の減価償却	13
(4) 連結決算	13
3 新しい公会計で分かること	13
(1) 資産・債務の状態の明確化	14
(2) 行政サービスの正確な費用（コスト）の把握と平準化	14
(3) 第三セクター等との連結による自治体総体の状態の把握	15
(4) 財政健全化法との関係（共通点と相違点）	15
4 効果的な情報開示方法の検討の必要性	17
付録 発生主義って何？	19

第2章 市民と財政情報	22
1 効果的な情報開示	22
(1) 市民のための財政情報	22
(2) 市民へのアカウンタビリティと新しい公会計	23
(3) 情報開示のあり方	24
2 財政情報に対する反応	25
(1) プレゼンテーションの達成度合い	25
(2) 期待される効果	27
3 行政への市民参加と財政情報	28
(1) 市民参加の意義	28
(2) フィードバックへの期待	29
(3) 行動への期待	29

第3章 市民の財政情報ニーズ	31
1 市民は何を知りたいか	31
(1) 財政情報への興味はあるか	31
(2) 財政情報をどれくらい見るか	35
(3) 知りたい財政情報は何か	39
(4) その他の意見	45
2 市民の関心と理解可能性	46
(1) アンケート結果の考察	46
(2) 市民が知りたい財政情報の開示	47
(3) 市民の関心と理解可能性	47
付録 アンケート集計表	49
第4章 米国における取組	50
1 市民ニーズと発生主義会計	50
(1) 米国の政府会計と財政情報	50
(2) 財政情報の利用者とニーズ	51
(3) 財務報告書の体系	52
2 包括年次財務報告書	53
(1) 包括年次財務報告書とは	53
(2) 包括年次財務報告書の構成	53
(3) 包括年次財務報告書の弱点	56
3 ポピュラーレポート	56
(1) ポピュラーレポートとは何か	56
(2) 様々なポピュラーレポート	57
付録 オレゴン州包括年次財務報告書（抜粋）	61
付録 オレゴン州ポピュラーレポート2007	78
第5章 財政情報開示への提言	80
1 アクションを促す情報開示	80
(1) 市民参加を促す財務報告書	80
(2) 自治体における包括年次財務報告書	81
2 理解可能性と財務報告書	83
(1) 市民本位の財務報告書	83
(2) 自治体におけるポピュラーレポート	84
3 財政情報開示モデル～自治体ポピュラーレポート～	85

おわりに	95
1 業績評価報告書の必要性	95
2 独立監査人による財務諸表監査	95
3 財務報告書の比較と顕彰	96
参考文献等	97

はじめに

アカウンタビリティ——説明責任と訳されるこの概念は、政府における全ての財務報告の基礎である。政府の説明責任は、市民が「知る権利」を持っているという理念に基づいている。財務報告は、民主主義社会において政府の公的説明責任を果たす上で重要な役割を担っている¹。説明責任は、全ての財務報告の目的の源泉となる最高位に位置すると考えられている²。

市民の関心とアクション——行政サービスについて「あれか」「これか」の選択を迫られる時代にあって、市民に自治体の財政情報に关心を持つてもらい、市民のアクションに繋げること。官民協働の架け橋となる情報開示が必要とされている。

新しい公会計——自治体は、従来の予算決算システムであった現金主義会計に加え、民間企業の会計慣行に近い発生主義会計による財務書類を作成することが求められている³。

アカウンタビリティ——市民と役所の架け橋——新しい公会計。私たち研究チームは、アカウンタビリティを果たし、市民のアクションを促すような効果的な財政情報の開示を、新しい公会計を用いて行う研究を行った。

研究では、アカウンタビリティの客体となる市民に焦点を当てている。情報の開示に当たって、「市民の必要としている情報は何であるか」をアンケートによって調査した。その結果を基に、「市民の必要としている情報」を「市民が知りたい形」で「市民に読んでいただく」工夫について検討した。すなわち、市民の目線での財政情報の開示である。そして、それが市民のアクションに結びつくことが効果的な情報開示であるとの結論に達し、その実現のため次の2つの政策提言にたどり着いた。

政策提言1 市民のアクションを促す財政情報の開示のための包括年次財務報告書を作成する。

政策提言2 市民が手軽に財政情報を手にし、興味を持ち、さらなるアクションに結びつけるためのツールとして、ポピュラーレポートを作成する。

本報告書では、まず第1章で一連の公会計を巡る動きについて、公会計を取り巻く環境の変化や新しい公会計の概要を述べることにより、この問題についての基礎的な知識を得られるようにした。そして第2章では効果的な情報開示について考察し、第3章では市民

¹ 米国地方政府会計基準審議会（G A S B）概念書第1号「財務報告の基本目的（1987年）」第56段落。

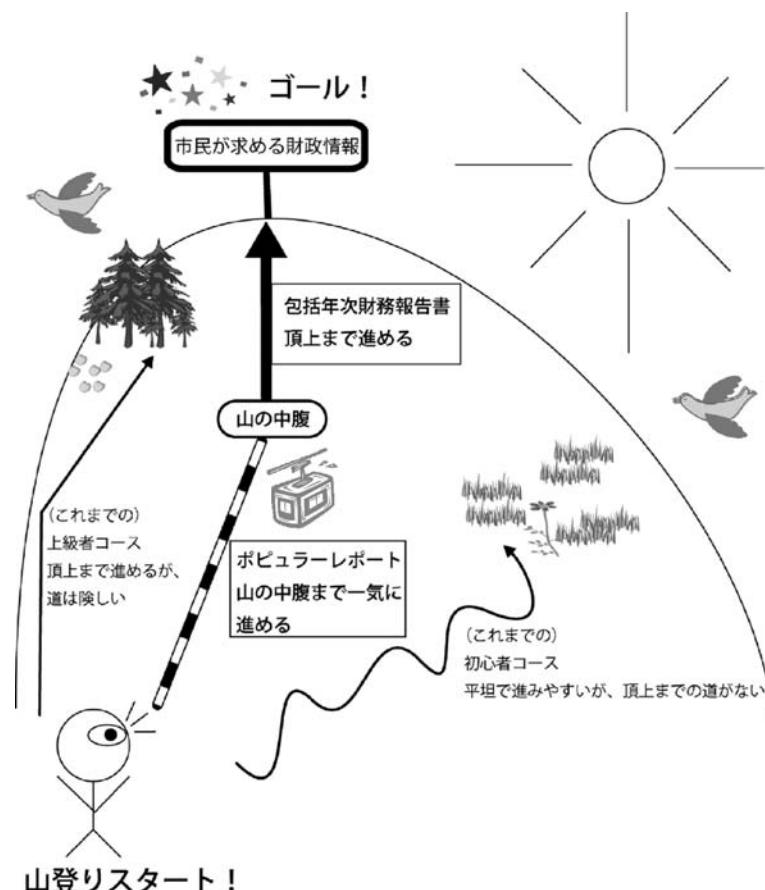
² 前掲書。第76段落。

³ 「行政改革の重要方針」閣議決定（平成17年12月24日）。「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」法律第47号（平成18年6月2日）。

はじめに

の財政情報ニーズを把握するため、研究の過程で行ったアンケートの結果とその分析を試みている。さらに第4章では日本の自治体が手本とするにふさわしいと思われる米国の先進事例について紹介し、それらを受けて第5章において政策提言と財政情報開示モデルとしてポピュラーレポートを提示している。

この研究が、市民に財政状況を適切に伝え、市民のパワーを活かそうとする自治体の努力の一助になることを、研究員一同願っている。



自治体では財政情報をお知らせしていますが、「市民が求める財政情報」を「市民の視点」に立つて伝えているでしょうか？

これまで自治体は財政情報を、①市民に難しく説明するため理解が進まない、②易しく説明するが財政情報の大変な部分を曖昧なものにしてしまう、ことが多かったのではないかと思います。

そのため、当研究会では財政情報を「ポピュラーレポート」と「包括年次財務報告書」という2つのレポートを作成することにより、目標とする財政情報に段階を踏んで到達できるよう提言します。

第1章 新しい公会計とは何か

第1章では、従来の現金主義である官庁会計に、発生主義である企業会計の考え方を導入しようとする一連の動きを「新しい公会計」と捉え、その概要を述べる。また新しい公会計を考える上で欠かすことのできない企業会計の基本を概観する。更に新しい公会計を導入することで何が変わることかということを見ていきたい。

1 新しい公会計導入の経緯

(1) 公会計を取り巻く環境の変化

現行の公会計は、主に現金の出し入れに注目し、予算すなわち税金を、どれだけ、何に使ったのかを正確に記録し、住民やその代表である議会に対して報告することを主要な役割としている。この会計処理の方法は一般的に「現金主義¹、単式簿記²」と呼ばれ、現金の収入・支出の記録を行う上で有効な手法とされている。現金主義は推定や判断に依拠する割合が少なく、他の会計基準よりも客観的であり、予算統制に従った適切な執行を行い、その説明責任を果たすという点で官公庁の会計制度に適しているからである。

しかし、現金主義の会計制度では、現金の流れ（フロー）については記録されるが、それ以外の資産や負債の情報（ストック）が会計処理において蓄積されないという側面がある。その結果、地方自治体の財産（公有財産・物品・債権・基金）は、別々の財産管理基準で処理され、資産や負債の累計額等のストック情報を網羅的・体系的に把握することが困難であり、減価償却費³や引当金⁴等の情報が計上されないため、地方公共団体の行政サービスに要した正確なコストが把握できることとなる。このため、この会計手法が自治体の財政状況を表す方法として有効な、ふさわしい手法なのか、という疑問が常に提示されている。簡単に言えば、決算の報告が、本当にその自治体の財政の姿を映し出しているのか、という疑問である。

特に財政的に破綻する自治体が現れ、自らの裁量を著しく制限された行政運営を余儀なくされ、住民は大幅な行政サービスの抑制と負担増を受け入れざるを得ない姿が大きく報道されると、従来の会計手法に対する有効性への疑問はさらに増すこととなるなど、制度そのものが大きな転機を迎えているのである。

一方で、公会計のあり方に対する見直しや検討の動きはこのような自治体破綻がきっかけ

¹ 収益と費用を現金の受け渡しの時点で認識する会計原則

² 資金の收支を重視し、財産・債務については收支の結果と取引をただ一つの会計表に記録・集計する簿記方法

³ 購入費用の認識と計算の方法のひとつであり、長期間にわたって使用される有形固定資産の取得（設備投資など）に要した支出を、その資産が使用できる期間にわたって費用配分する手続きである。

⁴ 将來の特定の支出や損失に備えるために、貸借対照表の負債の部（または資産の部の評価勘定）に繰り入れられる金額をいう。

けになって着手されたものではなく、国や地方自治体それが以前より取り組みを行っている。

そのような動きの中で、総務省を中心に公会計に企業会計の考えを導入し、それに基づく財務報告のモデルがここ数年のうちで示されることにより、「新しい公会計」が目に見える形を持って現れてきたといえる。

この新しい公会計は、先に挙げた疑問への答えの一つとして、現在全国的に導入が進められているものである。

(2) 国等の動き（新しい公会計導入の契機）

国が公会計の見直しについて具体的に動き出す大きなきっかけとなったのは、平成12年2月に経済戦略会議⁵から当時の小渕内閣に提出された答申「日本経済再生への戦略」である。この答申では「公会計制度の改善」として

- ・企業会計原則を踏まえ財務諸表の導入を行う
- ・複式簿記による貸借対照表を作成し、経常的収支と資本的収支を区分する
- ・一般会計、特別会計、外郭団体の会計の連結決算を作成する
- ・現金主義から発生主義に移行する

などの提言がなされている。

平成11年度には自治省（現総務省）により設置された「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会」⁶（以下「調査研究会」という）において、企業会計的手法の導入を念頭に置いた報告書が作成されており、これが新しい公会計導入の直接的契機となっている。

まず、平成12年3月の報告書において小規模な自治体でも容易に取り組みが可能であることを目指した「普通会計バランスシート」の作成基準が示され、次いで平成13年3月には減価償却費等の非現金コストを含めて把握するための「行政コスト計算書」やバランスシートの対象範囲を普通会計以

改訂モデルと基準モデル①

本文中の新地方公会計制度研究会報告書では財務報告について2つのモデルが提起されている。

一つは調査研究会で示されたバランスシート等の作成基準（これを総務省方式と言う）をベースにして、固定資産情報の精緻化、将来負担情報の把握などの項目を追加した「総務省改訂モデル」。もう一つは、固定資産把握のためのアプローチ方法や会計処理上の考えに違いのある「基準モデル」である。

⁵ 経済再生を最重要課題に掲げる当時の小渕内閣の目玉として平成10年8月に発足。小渕首相直属の諮問機関として平成11年2月の最終答申を行った後、同年12月に答申の提言内容の実現を求める報告書を首相に提出し実質的な活動を終了させた。

⁶ 自治体の財政状況を総合的かつ長期的に把握するための手法について調査及び検討することを目的として設置された。

外の特別会計にまで広げた「各地方公共団体の自治体バランスシート」の作成基準が示されている。これらの作成基準をもとに各自治体もバランスシート等の作成に取り組み、平成16年度末現在で、普通会計バランスシートに限ってみれば都道府県で100%、市区町村では56.7%が作成していた（予定含む）。

次の大きな動きは平成17年6月に閣議決定された「経営財政運営と構造改革に関する基本方針2005（骨太の方針）」を受け、同年9月、総務省自治財政局より示された「地方公共団体の連結バランスシート（試案）」である。これは、この時点でいくつかの自治体がその関連団体である地方三公社や第三セクターを含めた連結バランスシートを作成・公表する動きを見せていましたことを踏まえ、第三セクター等を含めた総合的財政情報開示の意義を整理し、その作成基準を示したものである。

更に平成18年度に新地方公会計制度研究会⁷より出された報告書で純資産変動計算書と資金収支計算書の導入が示され、先のバランスシート、行政コスト計算書と併せ企業会計並みの財務4表が出そろうこととなった。

また同じく平成18年度には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行政改革推進法）」が制定され、政府は自治体に対し、企業会計の慣行を参考とした貸借対照表その他財務書類の整備に関し必要な協力をを行うものとされた。つまりこれまで研究会という形式で検討し、その報告書を提示することにより、各自治体の任意の取り組みを基本としてきた姿勢から、自治体に貸借対照表等の財務諸表を整備させることが、法律上の国の責務として明確になったのである。

（3）新しい公会計の目的

以上（1）、（2）で見てきたように、公会計を取り巻く環境は、ここ数年で大きく変化しており、現在では財務諸表を作成、公開する自治体も少なくない。平成18年度末時点では都道府県、政令指定都市では全団体、指定都市を除く市区町村では58.2%が財務諸表を作成している。これに調査時点で作成中という自治体を加えると全体では71.

改訂モデルと基準モデル②

2つのモデルのうち、いずれを選択するかということについて、今のところ総務省から明確な考えは示されていない。また両モデルの本質に違いはないとも言われている。しかし、一般に実務レベルでは基準モデルで財務諸表を作成するには、相応の準備が必要であるといわれている。

総務省の調査でも新しい公会計の導入を決めていた自治体の大部分は改訂モデルを念頭において準備をしているのが現状と言える。

⁷ 地方公共団体の資産・債務の管理等に必要な公会計の整備について、有識者により幅広く検討することを目的として平成18年4月、総務省により設置された。

1%が着手済みという状況である⁸。埼玉県内市町村を見てみると、平成19年3月31日現在で指定都市を除く全69市町村のうち88.4%にあたる61市町村が作成済みという状況である。なお、このうち普通会計だけでなく団体全体に対象を広げているところが4市有り、そのうち2市は連結ベースの貸借対照表も作成している。また、東京都のように独自の会計基準⁹、独自の会計システムにより、発生主義、複式簿記を日常の会計処理に導入するところも出てきている。

このように、総務省の提示したモデルを中心に、従来の官庁会計方式とは別に企業会計的手法による財務諸表の作成を行っている自治体は全国的にも半数を超えており、その比率は年々増加することが見込まれる。

それでは、この公会計の見直しや整備、新しい公会計の導入による財務諸表の作成は何を目的としているのかを改めて整理したい。

たとえば（2）で触れた総務省の「新地方公会計制度研究会報告書」では、その目的として、

- ① 資産・債務管理
- ② 費用管理
- ③ 財務情報のわかりやすい公開
- ④ 政策評価・予算編成・決算分析との関係づけ
- ⑤ 地方議会における予算、決算審議での活用

の5つを挙げている。

また、全国知事会の「今後の地方自治体の公会計制度のあり方について」¹⁰では、

- ① 資産や負債などのストック情報や発生主義によるコストを含むフルコスト情報を明らかにすることにより、財務状況の透明性を高め、住民への一層の説明責任を遂行すること。
- ② 行政運営に経営の視点を確立し、より効率的・効果的な行政運営を展開すること。
- ③ 資産・負債をより適切に管理することにより、債務の増大を圧縮すること。
- ④ 世代間負担の衡平や予算・決算のPDCAサイクルに基づき決算情報を予算編成へ活用すること。

をあげている。

更に「公会計概念フレームワーク」¹¹では、「政府の受託者責任の遂行状況及びその結果を表示することを通じて、政府の財政運営上の責任を明確化すること」とともにいわゆる

⁸ 平成20年5月「地方公共団体の平成18年度版財務書類の作成状況について（総務省）」より

⁹ 平成18年4月より導入

¹⁰ 平成20年11月全国知事会報告書

¹¹ 平成15年3月に日本公認会計士協会がとりまとめたもの。当協会として公会計にかかる正式な見解がなく、各省庁が作成した会計基準が整合性を具备していないという問題意識の下にプロジェクトチームを設置して策定した。

パブリックガバナンスの確立を目指すものとしている。

これらを要約すれば、

- ・資産や負債、費用の状況を明らかにし、
- ・より透明度の高い財務情報の作成、公開を通じて、
- ・予算編成や決算認定の判断材料とすることにより、
- ・地方公共団体が住民等に負っている行政および財政の運営責任を明確にする。

ということになる。

2 民間企業の会計慣習

公会計を巡る議論の中で必ず言及されるのが民間の企業会計である。ここではその企業会計の主な特徴について触れてみたい。

(1) 複式簿記と財務諸表

株式会社等においては現金の収支だけでなく広い取引を借方と貸方に分けて帳簿記入している。この方法を複式簿記と呼ぶ。複式簿記で記録された企業の会計情報は財務諸表により報告される。財務諸表は一般に公正妥当と認められる企業会計原則等に準拠して作成され、貸借対照表・損益計算書・キャッシュフロー計算書・株主資本等変動計算書から構成される。

ア 貸借対照表

貸借対照表は、一定時点における企業の財政状態を示すもので、資産、負債、純資産から構成される（図-1）。

資産とは企業が所有する価値ある資源をいう。

（例）現金・機械・建物・土地・有価証券

負債とは企業が外部から調達した資金をいう。

（例）借入金・買掛金・未払金

純資産とは資産と負債の差額をいう。（例）資本金・資本剰余金・利益剰余金

資産、負債、純資産は、 $\text{資産} = \text{負債} + \text{純資産}$ の等式で表せる。これを貸借一致の原則という。また大部分の企業は事業を継続することを前提に存続している。これを継続企業の原則という。もし、企業が事業を取り止めることを前提にするのならば、保有する資産全ての公正な価値（時価）を算出し財産の清算を行わなければならない。しかし、継続企業の原則により企業は保有する資産を原則として取得原価で評価し、現金や有価証券などの貨幣性資産のみ時価評価する。

貸借対照表 図-1

	負債
資産	純資産
	うち利益

イ 損益計算書

損益計算書とは、一定期間における企業の経営成績を示すもので、その期間に得たすべての収益とこれに対応するすべての費用を記載し、費用と収益の差額を純損益とその発生の由来を表示した報告書である（図－2）。損益計算書によって企業がその期間にどのような経済活動によってどれだけの経営成績を上げたのかを知ることができる。

ウ キャッシュフロー計算書

キャッシュフロー計算書とは期首から期末における現金の変動及び残高を示すものである。損益計算書における損益は現金の変動とは異なるため現金の動きは別に把握する必要があるため必要となる。

エ 株主資本等変動計算書

株主資本等変動計算書とは期首から期末にかけての純資産の変動を示すものである。

（2）発生主義

収益及び費用をそれぞれに関連する現金収入と現金支出が生じた時点で計上する会計を現金主義会計という。これに対して、企業会計では発生主義会計が採用されている。発生主義とは現金の受払いのみに限定せず収益及び費用を発生した事実に即して認識する考え方をいう。例としては売上に対する売掛金（現金は未だ受け取っていない。）がある。

発生主義会計は、「費用収益対応の原則」・「発生原則」・「収益の実現主義による修正」の3つより構成される。

ア 費用収益対応の原則

費用収益対応の原則とは、経済活動の成果である収益とそれに費やされた費用を、厳密に対応させて把握し、利益計算を行うことを要求する考え方をいう。

費用収益対応の原則には、特定の財貨を媒介にして対応させる個別的対応と会計期間を媒介として対応させる期間的対応がある。

イ 発生原則

発生原則とは、収益と費用の認識を経済的価値の生成または消費の事実に基づき行う考え方をいう。

ウ 収益の実現主義による修正

発生主義により収益を認識する場合、経済的価値が発生する都度収益を計上することになるため、経営活動の全過程を通じて徐々に収益を認識することになる。しかし、そのようなことは実行不可能であり、不確実な販売可能性に基づく主観的な金額で収益が認識される問題が生じる。

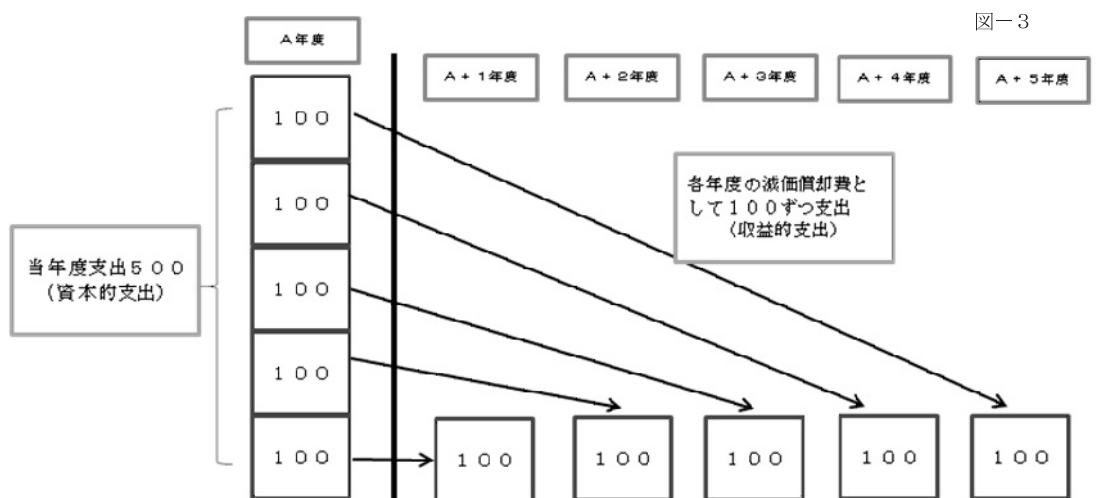
損益計算書 図－2

費用	収益
	利益（純利益）

そのため、収益の認識に関しては実現主義により修正される。実現主義では財貨またはサービスが実際に取引したときに収益の認識をする¹²。

(3) 固定資産の減価償却

減価償却とは、有形固定資産の取得原価を、その耐用年数にわたって一定の組織的な方法で費用として配分するとともに、貸借対照表における資産の金額を同額だけ減少させる会計手続きをいう。減価償却の目的は、固定資産の取得原価を当該資産の利用期間に配分することを通じて、各期間の利益を適切に算定することにある（図-3）。



(4) 連結決算

現代の大企業は、その支配下に多数の子会社を従えて企業集団を形成している。連結財務諸表とは、法律上はそれぞれ独立した会社ではあるが、支配従属関係にある二以上の会社からなる企業集団を単一の組織体とみなして、親会社が当該企業集団の財政状態及び経営成績を総合的に報告するために作成するものである¹³。

3 新しい公会計で分かること

ここでは従来の会計手法である単式簿記、現金主義に加え、新しい公会計の手法である複式簿記、発生主義を導入することによって何が変わるのが、ということについて考えてみたい。

¹² 企業会計原則第二・三・B

¹³ 連結財務諸表原則第一

(1) 資産・債務の状態の明確化

現金主義、単式簿記会計では建物や道路など多額の費用を必要とするものを取得した場合、会計上はその年度の支払実績が記録されることになる。取得の際に行った借り入れや取得後の財産の管理は、それぞれ別の場で行われ、会計的に借入金や資産の状況を把握することはない。

一方、発生主義、複式簿記では、取得した建物や取得の際の借入金をそれぞれ「資産」、「債務」として把握する。現金という「資産」の代わりに建物という「資産」を取得し、さらに現金の調達方法としての借入金を「負債」として認識することにより、建物の取得後も引き続き会計上の管理を行うことになる。

さらに、建物を取得した後に一定の割合で算出される減価償却費を毎年度の費用として計上する必要があるが、その累計額と資産の取得額との差し引きをその資産の現在価値として把握するなど、現金主義会計では行わなかった処理や会計情報が発生する。

(2) 行政サービスの正確な費用（コスト）の把握と平準化

コストとは、自治体の行政サービスにかかった資源の費消を指す。長期的にみれば、行政サービスの提供のために、税収などで得た資金をどれくらい使ったかということであるが、一会计年度などの短期でみると問題が生じる。現在の官庁会計では、施設整備など公共サービス提供の基盤になる投資（資金の使用）を予算執行した年度の歳出として整理している。このため、投資を行った年度と行政サービスを提供している年度の間で資金の消費量が著しく異なることになる。これでは、单年度において資金が経済的・効率的に使用されたかどうかを比較するのが難しくなる。

そこで、新しい公会計で用いられる「全経済資源」を「発生時点」で捉えることにより、单年度のコストを把握することの意味がでてくる。

例えば、施設設備は建設時点での資源の費消とは考えず、資産として貸借対照表に計上する。そして、そのサービス提供期間（耐用年数）にわたって、その建設費を配分する。すなわち、サービスを提供している年度に減価償却費として費用計上し、サービス提供期間に合理的に資源の費消を割り当てる。これを、当該年度に発生した給与費や委託料、消耗品費などと合計することにより、その年度の行政サービス提供のコストを算出する。さらに、給与費に退職手当引当金を含めることで、将来的に支払われる（当該年度に支払っていない）退職手当であっても、サービス提供のために発生したコストとして平準化して捉えられる。

新しい公会計を用いて算出されたコストは、アカウンタビリティを履行するために、利用者に対して次のような目的で提供される¹⁴。

¹⁴ 概念書第1号「財務報告の基本目的」GASB（1987年）。第77段落a、c参照。

ア 当該年度の歳入が当該年度のサービスを賄うのに十分であったかどうかを明らかにする情報：サービス需用と負担の関係を明らかにする。

イ サービス提供の努力、コスト及び成果を、利用者が査定するのに役立つ情報：経済性、効率性、有効性の査定と時系列分析、類似団体間の比較に役立つ。

これらは、住民にとって、自ら受け取ったサービスのコストを査定し、負担のあり方について考える材料になる。また、自治体の職員や首長、議員にとって、前年度との比較などを通じて、行政の効率性を考えたり、他の自治体との比較により自団体の問題点を探る一助になろう。また、民間企業と同じ方法によりコストを把握するということは、自治体間での比較だけでなく、民間企業と効率性などを比較できることである。すなわち、行政内部で行っていた事業の一部ないしは全部を民間委託するかどうかの判断において、コスト面での情報を提供することが可能になる。

(3) 第三セクター等との連結による自治体総体の状態の把握

2 (4) で触れたように、現代の企業活動は親会社のみならず、人的、資金的に密接に関連する子会社等の財政状況をすべて含めて判断されるようになっている。これを表現したものが、本社と、一定の基準で連結の対象となる子会社や関連会社を合体させた連結ベースの財務諸表である。親会社の状況が良くてもグループ全体でどうなのか、ということが最も重視されており、企業の財務諸表とは即ち連結ベースであることが一般的といえる。

新しい公会計も同様の考え方で進められており、総務省基準モデルなども連結ベースの財務諸表の作成、報告を前提としている。本体たる県や市町村の一般会計が健全であっても、例えば出資した地方公社に多額の負債が存在し、その負債が最終的には県や市町村の責任で処理しなければならないとしたら、そのことにより一般会計の健全性を維持できない場合もある。

このような事態を防ぐためにも、いわば親会社である県や市町村が将来負担しなければならない可能性のある借金などの総額を把握するために、地方公社や第三セクターを含めた財務諸表の作成とその連結が求められている。

そこには一般会計の情報だけでは住民やその他の利害関係者がその自治体の財政状況を見誤り、ついには取り返しのつかない事態（自治体の破綻など）に至ってしまうのではないか、という危惧のようなものが根底に流れていると思われる。

(4) 財政健全化法との関係（共通点と相違点）

財政健全化法¹⁵は、自治体（都道府県、市町村及び特別区）の財政状態を客観的に表し、

¹⁵ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律

財政の早期健全化や再生の必要性を判断する指標を算定し、財政状況に応じて計画を策定、実行することで自治体財政を早期に是正し、破綻を回避することを目的としている。

ここで用いられる共通の指標とは、健全化判断比率（表1）と資金不足比率¹⁶であり、これらの数値を毎年度議会や住民等に報告・公表することを義務づけている。

ではこの財政健全化法と新しい公会計とはどのように関連するのか。

- ① 地方公共団体の財政情報の透明性を高め、財政の健全化を図る。
- ② 一定の基準に基づき住民等に公表することにより、他の地方公共団体との比較が可能になる。
- ③ 地方公共団体単独の財政情報だけでなく、地方公社や第三セクター¹⁷も対象に含めた財政情報を公表する。
- ④ 現金の出入りを表すフロー情報と資産や債務の残高を表すストック情報が含まれている。

また、考え方が異なる点として、例えば連結に対する認識が上げられる。財政健全化法の健全化比率はそれぞれ標準財政規模¹⁸に対する、赤字額、公債費、一般会計が将来負担すべき実質的な負債の比率を表す。つまり、自治体が損失補償を行っている第三セクター等の債務について、自治体が将来負担すべき債務として認識する。

一方、新しい公会計で作成する連結貸借対照表には、連結の対象となる第三セクターの債務を一般会計が負うか負わないかに係わらず合算し、連結された団体の債務残高の総額を示す¹⁹。

のことから、財政健全化法と財務書類4表は共通点を持ちながらもそれぞれ異なったアプローチで作成されるため、両者は当然に一致するものではない。

ただし、自治体の財政状況の改善を図る目的は同じであることから、両者が関連していく項目は整合性を図るとともに、それぞれの数値を引用し、有機的な関係を持たせることを視野に入れた活用が望まれる²⁰。

¹⁶ 地方公営企業ごとの資金の不足額が、事業の規模に対してどの程度あるか、を示すもの。（スラスラわかる！自治体財政健全化法のしくみ増補版 株式会社 ぎょうせい）

¹⁷ 例えば、道路公社、埼玉高速鉄道。

¹⁸ 自治体が、標準的な状態のとき、通常収入されるであろう経常的一般財源の規模（標準税収入額+普通交付税+地方譲与税）（スラスラわかる！自治体財政健全化法のしくみ増補版 株式会社 ぎょうせい）

¹⁹ 自治体と第三セクターとの債権・債務の相殺消去は行う。

²⁰ 平成19年10月17日付け、総財務第218号の通知参照。

表1

健全化判断比率	指標の性質	対象範囲	指標から分かること ²¹	関連する財務諸表
実質赤字比率	フロー指標	自治体 (普通会計)	赤字があり、その赤字額が大きい場合、歳出削減が必要なため、行政サービスが低下する可能性がある。	資金収支計算書
連結実質赤字比率	フロー指標	自治体全体	上記と同じ	資金収支計算書
実質公債比率	フロー指標	自治体全体、一部事務組合、広域連合	その年の歳出に占める公債費や公債費に準ずるもの割合を示す。仮に当該比率が年々上昇している場合は今後の行政サービスが削られる可能性がある。	—
将来負担比率	ストック情報	自治体全体、一部事務組合、広域連合、地方公社、第三セクター	普通会計が背負っている借金等の将来の実質的負債が、普通会計の標準的な年間収入の何年分かが分かる。他の自治体の平均的な水準と比べて借金が多いのであれば、今後の借金の返済のため行政サービスが削られる可能性がある。	自治体単体貸借対照表

4 効果的な情報開示方法の検討の必要性

これまでの一連の議論は、新しい公会計とは即ち民間企業に準じた発生主義、複式簿記の導入という側面を中心に進められてきているように思われる。また、発生主義、複式簿記の導入は大変な労力を必要とするものもある。しかしここで注意したいのは、発生主義、複式簿記を導入すれば直ちに上記のような効果が得られるものではないということである。

確かに適正な資産、債務、費用の管理を徹底することで、より分かりやすい財務情報の作成、開示のための基盤は整備されるであろう。だが本当に住民が知りたいと思っていること、逆に自治体が住民に伝えたいことを効果的に伝達するためには、自治体の手元にある財務情報をどのように加工するかの十分な検討が不可欠である。発生主義、複式簿記を探り入れるということは、新しい公会計導入の第一歩に過ぎないのである。

²¹ 小西砂千夫 地方財務2008年7月号 「自治体財政健全化法導入の財政運営への影響とその意義」 参照。

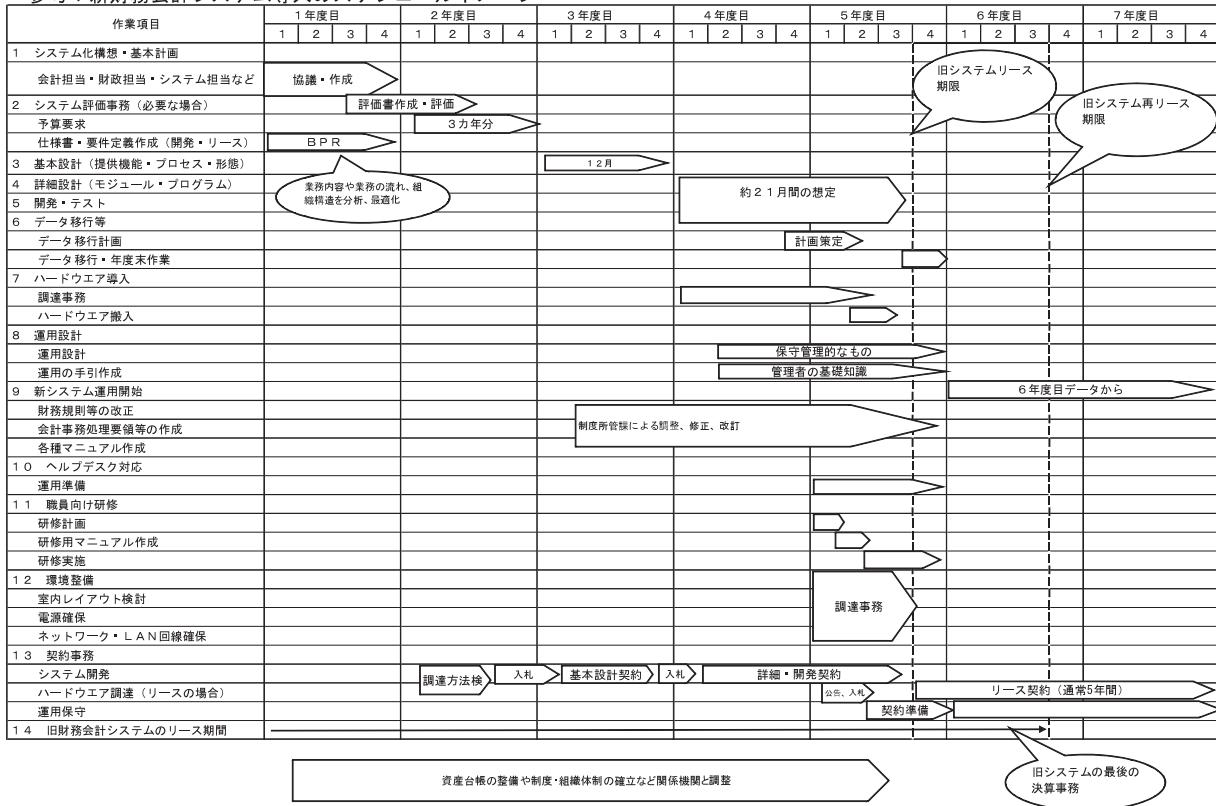
コラム 新しい公会計とシステム開発

地方自治体が行っている公金の支出や収入、決算の調製などの事務は、金融機関などの関係するシステムと連携した財務会計システムで処理されている現状があります。

新しい公会計制度により、複式簿記・発生主義会計が導入されることで、既存の財務会計システムにかわる新しい財務会計システムの開発や改修が遅かれ早かれ各地方自治体で必要となってくると思われます。

財務会計システムの再開発は、大きな投資と長期間の使用を前提とするため、公会計制度の変更部分への対応のみだけでなく、クレジットカードによる収納などの新しいサービスの導入やICT技術の進歩の反映及び会計事務の一層の効率化なども開発コンセプトに盛り込んで、旧システムの更新時期に導入を検討することが予想されます。

参考：新財務会計システム導入のスケジュールイメージ



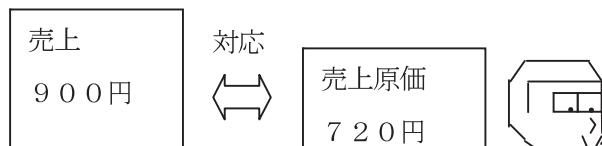
なお、すべての地方公共団体が早期に複式簿記・発生主義会計へ積極的に移行できるよう、過渡的措置として、可能な限り少ない負担と短い期間で基準モデル財務書類4表が作成できるよう簡便な作成法が総務省の検討会から示されています。

付録 発生主義って何？

費用収益対応の原則

費用は発生主義ですが収益は実現主義による修正があります。よって、このままではお互いにズレが生じます。そのため、収益と費用の差額である利益計算を行う際には、このズレを修正する必要があります。つまり、ズレを修正するためのルールが費用収益対応の原則です。費用収益対応の原則とは、厳格に期間損益を把握するため、実現した収益をまず認識し、次にその収益と因果関係のある費用を対応させる考え方なのです。

個別の対応：商品の売上に対応する売上原価



事例1（会計期間 4月1日～3月31日）

① Aさんが期首に現金1,000円を出資してお店を開きました。

(借方) 現金1,000円 (貸方) 資本金1,000円

② Aさんがドラ焼き（1個あたり80円）を現金で10個購入しました。

(借方) 仕入800円 (貸方) 現金800円

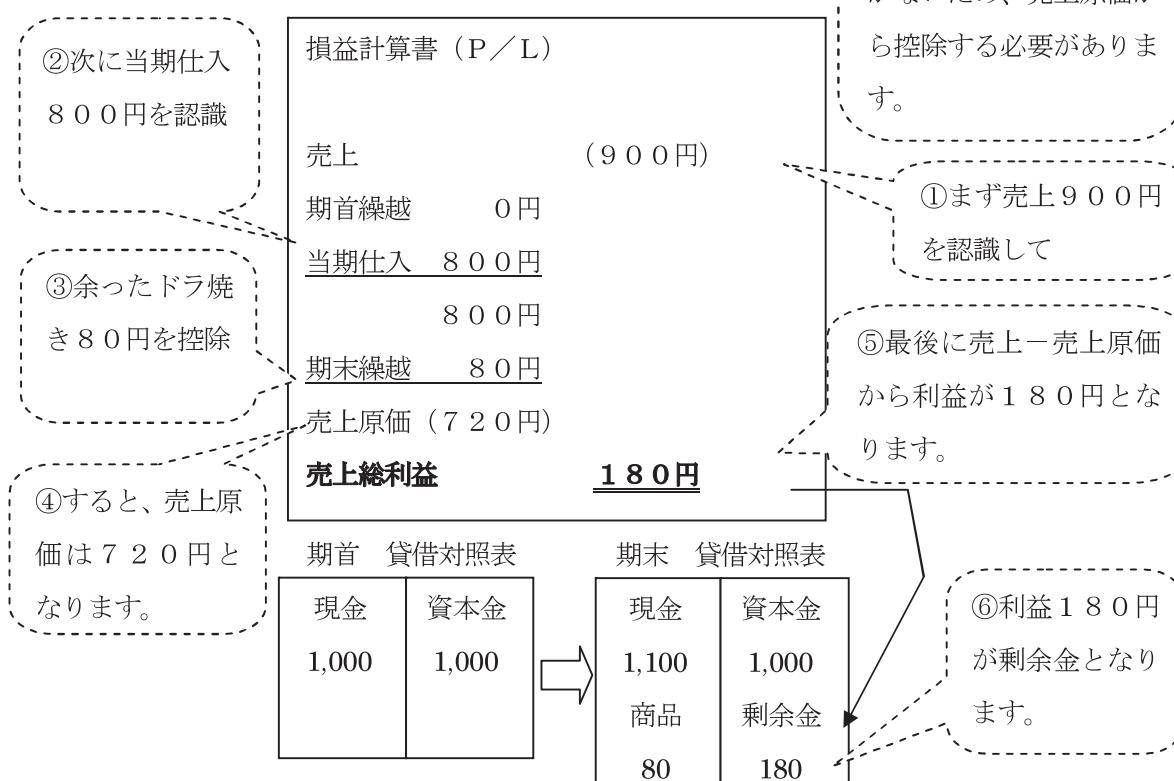
③ Bさんにドラ焼き9個を1個あたり現金100円で販売しました。

(借方) 現金900円 (貸方) 売上900円

④ 期末 余ったドラ焼き1個を次期に繰越しました。

(借方) 繰越商品80円 (貸方) 仕入80円

ここでは売上900円に対して720円の売上原価が対応し、利益が180円であることを確認します。（仕入800円を売上原価にして利益100円にするのは間違い。）



期間的対応：販売費や一般管理費。

売上に対して個別に因果関係を特定できない費用を、売上が実現した会計期間に着目して捉える考え方です。

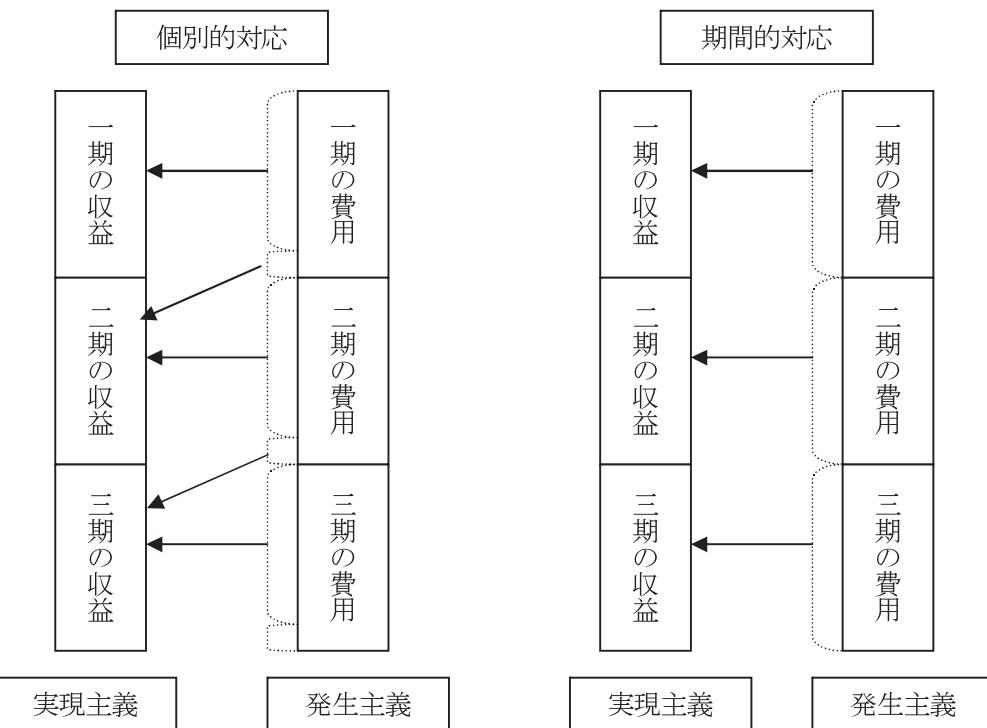
事例2 先の事例1に追加で発生

- ① Aさんは広告宣伝費として60円を現金で支払いました。

(借方) 広告宣伝費 60円 (貸方) 現金 60円

損益計算書 (P/L)	
売上	(900円)
期首繰越	0円
<u>当期仕入</u>	<u>800円</u>
	800円
期末繰越	80円
売上原価	(720円)
売上総利益	<u>180円</u>
販売費	60円
営業利益	<u>120円</u>

広告と売上には個別の因果関係はありません。しかし、当期の広告は当期の収益に貢献したと考えられるので、当期の費用となります。



発生原則

発生原則とは、現金の受払いに関係無く経済的価値の生成や消費の事実に基づいて、収益や費用を認識する考え方です。

例) 商品の仕入に対する買掛金

Aさんが商品としてドラ焼き1個(80円)を掛けで購入しました。(現金は払っていません。)

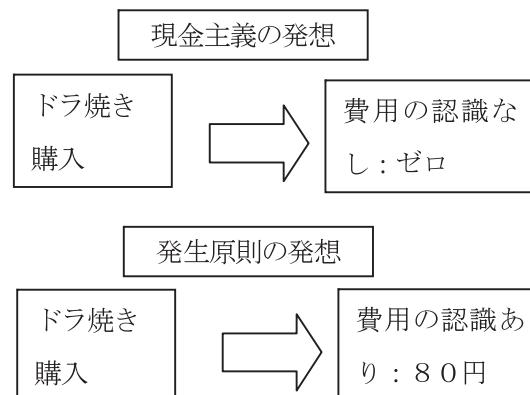
a) 現金主義

認識ゼロ(まだ1円も払っていないから)

b) 発生原則

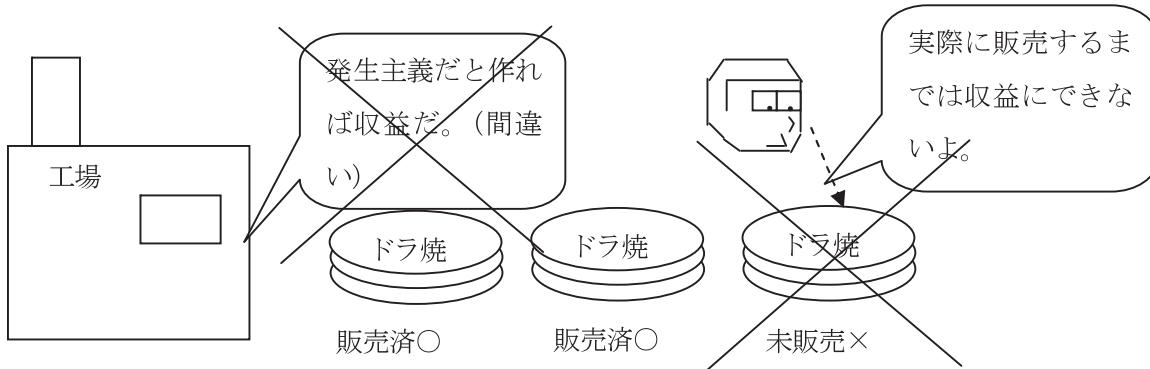
(借方) 仕入80円(貸方) 買掛金80円

まだお金は支払っていませんが、費用80円を認識しています。



収益の実現主義による修正

発生主義をそのまま適用してしまうと、経済的価値の生成により収益を認識するので、例えば工場で製造している製品を完成に近づくにつれて徐々に収益として計上することになってしまいます。これでは会計の大変な原則である保守主義の原則¹に反してしまいます。なぜなら、経済的価値の生成だけで収益を認識してしまうと売れるか分からぬ製品でも過剰に製造することによって、簡単に収益を増やすことができるからです。これでは、出資者や債権者は危なくて取引ができません。そのため収益については、客觀性や確実性を担保するために製品やサービスを実際に販売するまで認識しないよう、実現主義による修正が必要となります。



¹ 企業会計原則・第一・六。「企業の財政に不利な影響を及ぼす可能性がある場合には、これに備えて適当に健全な会計処理をしなければならない。」

第2章 市民と財政情報

第2章では、財政情報を効果的に開示することの意味について議論する。特に、効果的とはどういう意味を持つのか、言い換えれば、どういう状態になれば、効果があったといえるのかについて検討した。

財政情報を手にした市民の反応は色々考えられるが、役所側が期待し、また、市民自身が期待するアクションが促されれば効果があったといえる。そのアクションは、自治体が置かれている環境から必然的に導かれるものである。すなわち、フィードバックとPPPなどの協働である。

1 効果的な情報開示

(1) 市民のための財政情報

本研究会の研究テーマは、新しい公会計による効果的な財政情報の開示方法である。開示される財政情報は自治体の財政情報であり、開示するのは当該自治体である。

それでは、その情報の受け手は誰になるのであろうか。すなわち、開示された自治体の財政情報の利用者は誰かという問題である。また、その利用者のニーズは何か。

総務省の新地方公会計制度研究会報告書¹では、情報利用者を次のように示している²。

- ① 住民
- ② 地方債等への投資者
- ③ その他外部の利害関係者（取引先、国、格付け機関等）
- ④ 地方公共団体の内部者（首長、議会、補助機関等）

この中で住民を第一の利用者として位置付けている点に留意したい。

これらの情報利用者のニーズは、様々であるとしている³。

情報利用者とニーズの例示

住民ならば、選挙でどの候補者に投票するかといった政治的意志決定を行う情報に关心を持つ
投資者であれば、地方債等へ投資すべきか否かといった経済的意志決定を行うための情報に关心を持つ
地方公共団体の内部者（首長、議会、補助機関等）ならば、特に予算編成上の意思決定に必要な情報に关心を持つ

例示であるから、誰がどれという限定ではないが、ニーズとして、政治的意志決定、経済的意志決定、予算編成上の意思決定のために用いられることを想定している。

そして、財務書類の作成目的を次の二点としている⁴。

¹ 総務省「新地方公会計制度研究会報告書」平成18年5月。

² 同上。第21段落。

³ 同上。第22段落。

財務書類の作成目的

住民をはじめとする情報利用者が経済的または政治的意思決定を行うに当たり、有用な情報を提供することにある。具体的には、地方公共団体の①財政状態、②業績、③純資産の変動、④資金収支の状態に関する情報の提供を意味する。

地方公共団体が住民に対してその責任を会計的に明らかにするという意味で、「パブリック・アカウンタビリティ」にある。具体的には、決算分析のための情報を会計的に明らかにすることと、予算等の政策形成上の意思決定を住民の利益に合致させるための参考情報を提供することを意味する。

現代は、市民の行政に対する関心が高まっている状況下、新たな公、官民連携などの言葉に代表される行政と市民の協働が求められる時代である。このため、市民に、行政運営にかかる情報の一つである財政情報を明確に開示する必要性がある。そこで、この研究では、自治体の財政情報の利用者のうち市民に焦点を当てる。すなわち、新しい公会計による財政情報の開示を、市民を受け手と考え、研究していくこととする。

(2) 市民へのアカウンタビリティと新しい公会計

市民への財政情報の開示に新しい公会計はどういう変化をもたらすのであろうか。

自治体では従来から予算や決算の情報開示を市民に対して行ってきた。歳入歳出はもとより、地方債の残高などについても開示してきているのである。これは、アカウンタビリティにおいて意味のあることではなかったか。

米国政府会計基準審議会⁵によると、アカウンタビリティには2つの意味があるとされている⁶。一つは財政上のアカウンタビリティ。もう一つは運営上のアカウンタビリティである。財政上のアカウンタビリティとは、公金の徴収と消費に関する公的決定への準拠性に対する説明責任である。すなわち、歳入歳出が予算どおりに行われたかどうかについての報告である。これは、従来からの決算報告、現金主義による決算報告で行い得た。

問題は、運営上のアカウンタビリティである。運営上のアカウンタビリティとは、経済主体がコントロールする全ての経済資源を、いかに効率的・効果的に使用したかに対する説明責任である。これは現金以外の経済資源、すなわち道路や庁舎などの資産などの利用についても範囲に含むために、従来の現金主義による決算ではカバーできない。そこで、発生主義による決算が必要となるのである。全経済資源を効率的・効果的に使用してサービスを提供したということを報告することにより、政府が関与する全ての経済的行為が明

⁴ 同上。第23段落。第24段落。

⁵ Governmental Accounting Standard Board (GASB)。米国において州及び地方政府の会計基準を設定している団体。

⁶ GASB基準書第34号。第203段落。

らかになり、運営上のアカウンタビリティが果たされるのである。

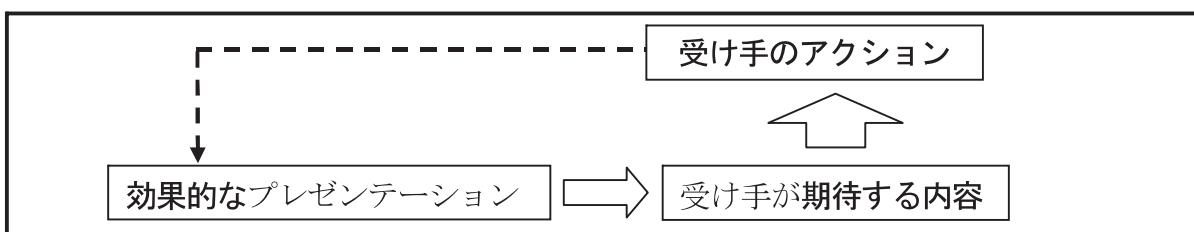
運営上のアカウンタビリティにおいては自治体が関与する全ての経済的行為が対象とされる。すなわち、当該自治体の財務状態のみならず、出資法人等の関係団体の財務状態を合わせたものである。普通会計は、自治体の行政サービスの一部を現金の出納においてのみカバーしているが、これは自治体に求められている行政サービスの全てではない。行政サービスの一部は、公営企業であったり、出資法人等により提供され、自治体自身はそれに影響を与える形でコントロールしている。したがって、行政サービスの提供を行う経済主体の財務状態としては、連結ベースでの決算が必要となるのである。

この連結ベースでの財政情報の開示がなされることにより、市民は経済主体としての自治体の真の財務状態を知ることが可能となり、自治体は運営上のアカウンタビリティを果たすことが可能になるのである。

(3) 情報開示のあり方

研究テーマのもう一つの要素は、効果的な情報開示である。そこで、効果的ということについて考えてみたい。

情報開示は、受動的開示と能動的開示とに分けて考えることができるだろう。受動的開示では、情報公開条例の情報公開請求に基づく開示のように、情報利用者からの申し出を待って、情報利用者の必要な情報を提供するものである。この場合は、利用者は当然特定されているし、そのニーズと利用目的はともかく、何を開示して欲しいかという対象もはっきりしている。それに対して、能動的開示では、開示する側が、利用者を想定し、そのニーズを推し量り、それに対応した対象を選んで開示を行う。すなわち、能動的な財政情報の開示の方法は、財政情報をいかにプレゼンテーション⁷するかということである。効果的な財政情報開示は、効果的な財政情報のプレゼンテーションに置き換えて考えることができる。



では、財政情報の開示を考えた場合はどういうアクションが期待できるのか。どういうアクションを引き出せたら効果的な情報開示となるのだろうか。

⁷ プrezentationとは、情報の送り手（話し手）が明確な意思や目的に基づいて組み立てた情報の内容を、適切な媒体（言葉、表現、動作、OHPなどの道具）を用いて受け手（聞き手）に働きかけ、受け手の信念、価値観、態度、考え方、行動等に影響を与える様々なコミュニケーション活動である。（「埼玉県職員研修ハンドブック」より）

2 財政情報に対する反応

(1) プレゼンテーションの達成度合い

自治体が市民に対して広く財政情報を開示した場合の市民の反応を考えてみよう。ここでは、市民各戸に財政情報を紙媒体で配布することを想定してみる。情報の受け手である市民は、一般的な市民であり、特定の利害や関心を有しているものも、ないものもいる。

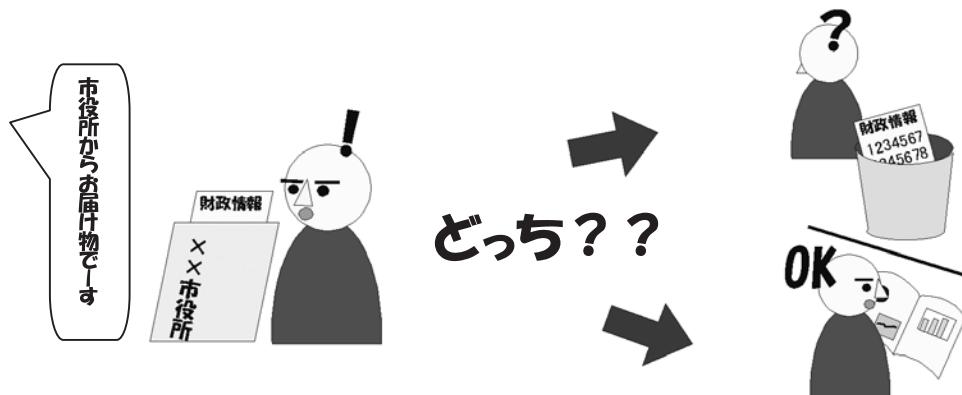
配布物の受け手の想定される一連の反応。

ある日、彼（女）のもとに冊子が届く。役所からの配布物である。この時点では何が届いたかは判別していない。重要なものかもしれない。冊子の概要を掴むために表題を確認する。「市の財政情報」。古紙のストッカーに放り込む。資源ゴミの日に回収場所に持っていく。・・・・・。

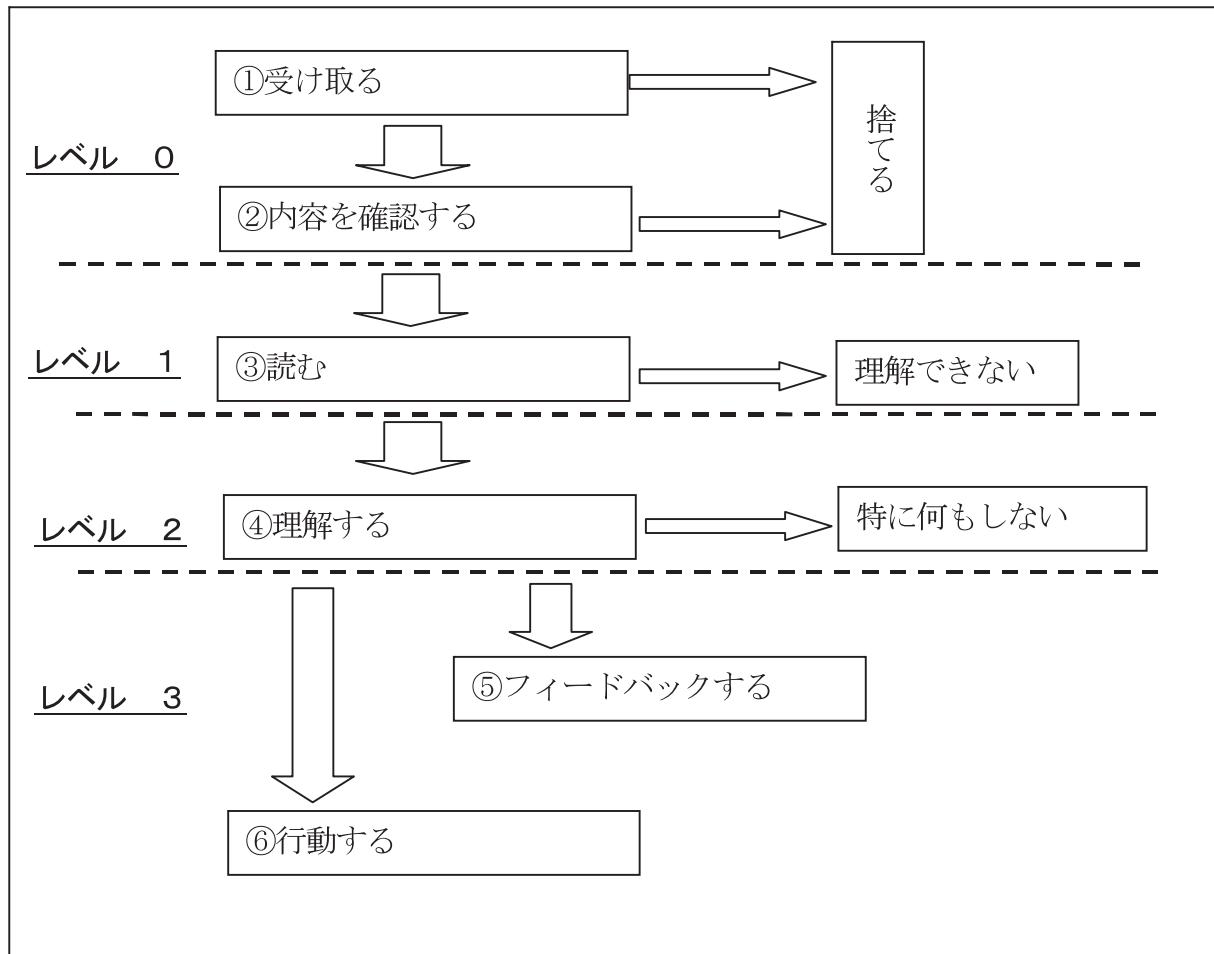
いやいや、そんな人ばかりではない。

・・・・・表題を確認する。「市の財政情報」。開いてみると、数字が書いてある。「決算額」とのこと。何億円という数字が表になっている。緊急性はなさそうなので、とりあえず、閉じてサイドボードの上に置く。・・・・・数日後、「これ何だっけ？」。部屋を整理していく、発掘される。「ま、いいか……」。他の紙類と一緒に、古紙ストッカーに。以下同じ。・・・・・。

いやいや、そんなことは……。



この事例など想定される受け手の一連の反応を図式化すると次のようになる。



プレゼンテーションの達成度合いをレベルとして図中に示した。レベル0に止まっている場合（先の例はこのレベルといえる。）、自治体の情報開示は、受け手にいかなるアクションを引き出したであろうか。読まずに捨てるという行為は、配布した自治体が期待したアクションではないだろう。プレゼンテーションとして成立する以前の状態。だが、財政情報を冊子にして市民に配布しているという自治体の最低限の責任は達成しているのである。

レベル1の場合はどうか。冊子を受け取った市民は読んでくれている。これは、配布した自治体の期待したアクションに違いない。ここに至って、はじめてプレゼンテーションの形になる。問題はその次だが、理解してもらえなかつた。これをどう考えるか。理解できない市民の問題なのか、理解できないような情報を開示した自治体側の問題なのか。公会計情報の利用者として一般市民を位置づけたならば、一般市民の基礎知識を前提とした理解可能性を基準に、報告体系を構築する必要があることはもはや自明の理であろう⁸。

レベル2では、配布された冊子を読んだ市民が、財政情報を理解してくれている状態である。全てを理解していないかもしれないが、少なくとも市民自身は理解したと感じている。理解した内容が意に沿うか意に沿わぬかは別にして、読んで理解した市民は、自治体

⁸ 「公会計責任と理解可能性」瓦田太賀四（会計検査研究第15号。1997年）

が冊子を配布して財政情報を伝えようとしたことを受け入れているだろう。ここでは、最低限のアカウンタビリティは果たしたといえるだろう。すなわち、自治体は市民から委ねられた税金その他の公金の使用についての報告をなし、市民はその報告内容を理解している状態である。

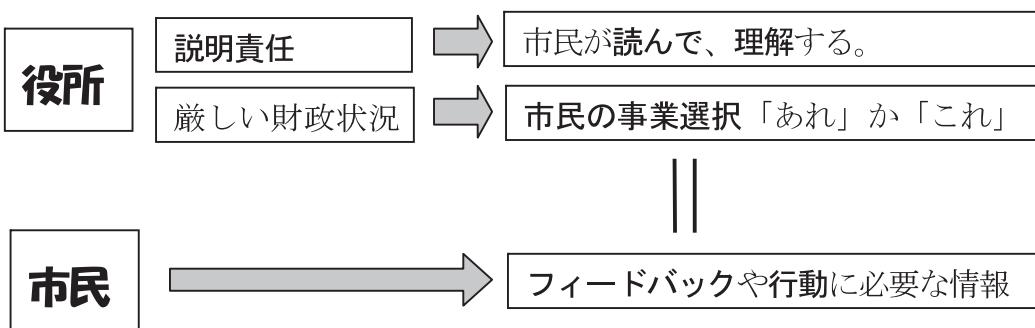
レベル3では、財政情報を理解した市民がさらなるアクションを起こしている。それは、フィードバック⁹の形で自治体に対して何らかの意思を伝えることであったり、市民自身が直接、自治体の財政に関する行動をとったりすることであったりする。一方通行のプレゼンテーションから双方向のコミュニケーションになり、さらに行動を伴うまでに至っている状態である。

(2) 期待される効果

効果的ということについて考えてみよう。期待したアクションを引き出せたかという点では、自治体側からみると、レベル1の状態、すなわち読んでもらえただけでも効果があったといえるかもしれない。レベル2、レベル3の状態であればさらに効果があったということになろう。

市民の側からみるとどうなるだろう。市民の側と一言でいっても、市民は多様であり、このプレゼンテーションに対する期待も様々である。財政情報の開示について、あまり期待をしていない市民にとっては、配布された財政情報を理解できたことでアカウンタビリティに係るニーズが満たされる¹⁰だろう。政治的・経済的な意思決定に関連する財政情報の期待のある市民にとっては、理解できるだけではニーズを満たしたことにはならないだろう。それらの意思決定に結びついてはじめて、効果的な情報開示となるに違いない。

効果的というのは、財政情報の発信者である自治体からみて効果的であるのみならず、多様な市民の側からみても効果的である必要があるのである。



⁹ 情報、質問、サービスなどの受け手の側からの反応、意見、感想（リーダーズ英和辞典）。ここでは、財政情報を受け取った市民からの財政情報に対する意見や感想を指す。

¹⁰ この場合、アカウンタビリティが果たされたという実感はないかもしれない。そもそも期待していないのだ。

3 行政への市民参加と財政情報

(1) 市民参加の意義

なぜ財政情報を踏まえた市民参加が必要であろうか。現在の日本は右肩上がりの経済成長が鈍化し、大幅な収入増が期待できない中にあって、高齢社会の到来による社会保障費などの経常的な支出が増大している。こうした、自治体財政を取り巻く環境の変化により、従来からの予算配分手法である増分主義から別の予算配分方法に切り替える必要が生じている。

需要を上回る収入がある場合であれば、余剰となった財源を新たな行政サービスの創設などに配分することが可能である。すなわち、従来からのサービスに手を付けることなく継続させ、さらに新たなサービスを提供できたのである。この予算配分システムでは、サービスの受け手である市民は、自治体の財政に特別な関心を寄せなくても済んでいた。既に受けているサービスが削減されることがないため、どんな新しいサービスを受けられるのかに関心を寄せていればよかつたのである。

しかし、これが収入増を上回る行政需要が生じてくる状況になると、市民も無関心ではいられなくなる。収入は増えないので需要は増えているのだから、前年と同じサービスを期待していると、そのサービスは徐々に縮減されていくことになる。全体が縮減していくだけだと成り立たない行政サービスが出てくることになると、どれかのサービスは諦める必要に迫られるだろう。「あれか」「これか」の選択である。行政サービスの有無は、市民生活に直結するため、最終的には、市民がどのサービスを残し、どのサービスを諦めるかを決めるしかない。

増分主義の終焉に伴い、市民が直接予算配分に関わる必要が生じているのである。そのためには、市民は自治体の財政が置かれている状況を理解した上で、その意思決定に必要な財政情報の開示を求ることになる。

コラム NPM

NPM (New Public Management) とは、1980年代の半ば以降、行政実務の現場で形成されたマネジメント理論のことであり、民間企業の経営理念や手法を可能な限り公的部門に導入し、その効率化・活性化を図ろうとするものである。

顧客主義、結果主義などが主な特徴である。

顧客主義では、市民を顧客と捉えて公共サービスを実施する。

結果主義では、定量的で客観的な指標を定めて、公共サービスの水準を測定することなどが行われる。

(2) フィードバックへの期待

情報開示を「広報」として捉え、フィードバックを「広聴」と捉えれば、両者は車の両輪に喩えられる。つまり、自治体が財政情報を開示しても、それに対して市民が何も反応しなければ、送り手から受け手の一方通行のコミュニケーションとなり、自治体側の自己満足に終わってしまう。

では、フィードバックはどのようにして喚起するべきか。ヒントになるのが、広聴活動における、サイレント・マジョリティ「黙する大衆」への対応である。(株)三菱総合研究所によるとサイレント・マジョリティは「政策を知らない→政策に関心がない→政策を誤解している→政策について意見を表明したくない→政策について意見を表明しない」といった行動を辿るとしている¹¹。

三菱総合研究所の研究を参考に、自治体の財政情報について市民が反応しない理由を考えてみた。

反応しない理由		考えられる対応方法
関心	そもそも知らない	多くの人が見られるようメディアの媒体を多様化する
	財政情報に興味がない	興味を引く内容、構成にする
	専門的で解りにくい	財務知識に応じて理解できる内容にする
	自分とは関係がない	財政情報が身近な行政サービスに関係があることを理解してもらう内容にする
意見表明	意見表明する手段が解らない	意見表明の方法をホームページなどで紹介する
	意見表明への抵抗	意見表明をしやすくするため、意見の受付窓口を充実させる
	忙しい	意見が簡単に言えるようインターネットなど手軽なメディアを活用する

市民が反応しない理由は関心の段階と意見表明の段階に大別できる。フィードバックを喚起するためには、上位行動である関心を市民の方に持ってもらうことが最重要となる。

よって、市民が関心を持つような財政情報を開示していく必要がある。

(3) 行動への期待

「あれか」「これか」の選択をしていく中で、役所が対応するよりも、市民自身が提供主体となった方が有利なサービスがあることに気づくことがあるかもしれない。官民協働（PPP）といわれる行政サービス提供の手法である。

PPPとは、公共サービスの民間開放として、イギリスをはじめ、世界的に採用されて

¹¹土橋幸男「サイレント・マジョリティ主流時代の広聴」『ガバナンス』2008年2月号。

いる手法で、日本では小泉内閣が提唱した7つの改革の中の「政策プロセスの改革」で提言された。「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下、公共サービスの属性に応じて、指定管理者制度、PFI、市場化テスト等の制度が導入され、従来官が実施してきた業務について官が最終的な責任を持ち、事業の計画、事業の監督は官が行うものの、事業の実施はNPOを含む民間が行い、民間のノウハウ等を活用することにより、公共サービスの質の維持向上と効率性を図っている¹²。

市民には、高品質な公共サービスの享受が可能となり、自治体にとっては、行政コストの削減、公的サービス向上による市民満足度の向上の実現、また、民間には事業拡大につながり、三者にメリットが生じることとなる。

ある自治体では、指定管理者制度の導入に伴い、図書館や運動場、駐車場の開館時間の延長、巡回シャトルバスの運行等が実現し、また、大幅な管理費の削減に至った事例もある。

このように、様々なサービスについて、官（役所）で行ったときと市民が行ったときの効率性を比較したり、実際に市民が行ったりする際の見積に現在の自治体のコスト情報などが求められる。

行動を起こすための基礎になるのが、自治体の財政情報なのである。

効果的な財政情報の開示 → 市民のフィードバックと行動を促す

コラム PPPって、アウトソーシングと何が違うの？

従来、公共サービスは官（役所）が独占的に行ってきた。公共サービスを、官が市民に直接提供してきたのである。

PPPでは、公共サービスの提供を民間が行う。それに加えて、提供されるサービスの企画や財源調達（官がそのサービスを購入する場合もある。）なども民間が行う。ここでは、官はモニタリングを行い、公共サービスが適切に提供されているかどうかをチェックする。

アウトソーシングとは、どこが違うのか。公共サービスでは、既に多くの部分で民間委託がなされているのではないのか。アウトソーシングでは、あくまでも官が実施するサービスに民間が労働力などを提供しているに過ぎない。企画などは、当然、官が行い、民間はその仕様にしたがって業務をこなすだけなのである。

PPPのメリットは、民間の有するノウハウにより、より良いサービスをより効率的に提供しうることである。これを最大限に発揮するためには、予めリスクと財源をしっかりと決めておくことと、官はモニタリングをしっかり行うことが重要となる。

¹² 東洋大学大学院経済学研究科『公民連携白書 2008～2009』時事通信社、2008年、P101。白書では「公民」という語を用いているが、本文中は「公」を「官」に書き換えている。

第3章 市民の財政情報ニーズ

第3章では、財政情報の受け手である「市民」の声を聴くために実施したアンケートの結果を整理した。アンケートでは、財政情報に興味があるものの、財政情報を見ない市民が多いことや、会計に馴染みがない市民が多いことが分かった。また、興味がある財政情報では、税金の使われ方や行政コストに関すること、借入金の状況などが上位となった。

1 市民は何を知りたいか

今回の研究においては、自治体が新しい公会計を用いて財政情報を市民に開示するにあたって、「県や市町村の財政情報を分かりやすく提供する上で、市民の必要としている情報は何であるか」を明らかにする必要があった。そこで、「財政情報の開示」に関するアンケート調査を次のとおり実施した。

(調査概要)

- 調査時期：平成20年9月5日（金）～9月11日（木）
- 調査人法：インターネット（アンケート専用フォームへの入力）による回答
- 調査対象：県政サポーター¹（2,531名）
- 回収率：67.4%（回収数1,706名）
- 調査内容：質問項目数は5、その他に自由意見を調査

（1）財政情報への興味はあるか

まず、質問1で県や市町村の財政情報への興味の有無について調査した。

質問1

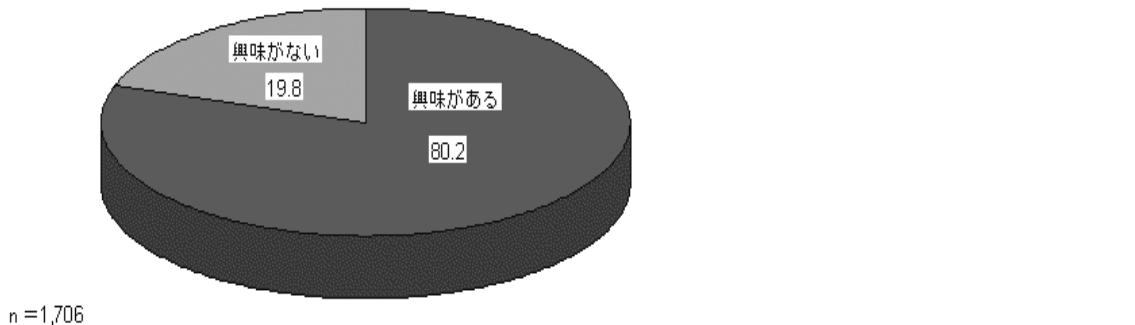
あなたは、県や市町村の財政情報（予算・決算・財政状況など）に興味がありますか。

調査結果は、「興味がある」は80.2%で、「興味がない」は19.2%だった²。回答した人の会計知識、年齢と財政情報の興味の相関を分析したところ、結果は次のとおりである。

¹ 県政への関心を高め、広く県政に参加していただくとともに、意見、要望等の組織的、継続的な意向確認をするため、埼玉県が募集（満16歳以上でインターネットのブラウザの閲覧及び電子メールの利用を日本語ができる人が対象となっている。）

² 未回答の人を「興味がない」とみなした場合は、「興味がある」は54%で「興味がない」は46%となる。

会計知識と興味の相関については、会計知識がある人ほど興味があるという傾向がみられた。



質問1		2 なし	1の比率	総計
会計知識	1 財政情報興味有り			
1 よく知っている	220	18	92.4%	238
2 ある程度知っている	439	75	85.4%	514
3 あまり知らない	709	245	74.3%	954
総 計	1,368	338		1,706

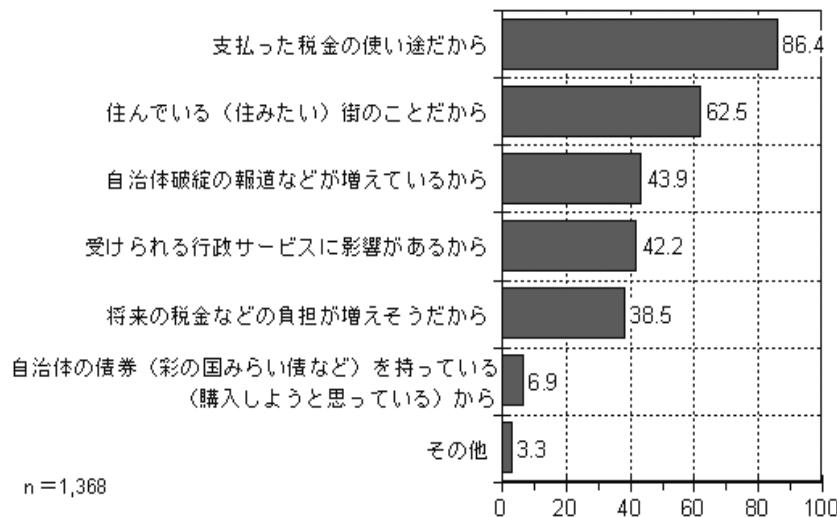
年齢と財政情報への興味の相関を分析したところ、年齢が高いほど財政情報への興味があるという傾向があった。特に50代以上の世代は、老後の福祉サービスの関心などから高い関心が寄せられていると考えられる。

質問1		2 なし	1の比率	総計
年齢	1 財政情報興味有り			
1 16～19歳	13	7	65.0%	20
2 20～29歳	129	54	70.5%	183
3 30～39歳	313	107	74.5%	420
4 40～49歳	313	96	76.5%	409
5 50～59歳	224	37	85.8%	261
6 60～69歳	282	26	91.6%	308
7 70歳以上	94	11	89.5%	105
総 計	1,368	338		1,706

次に、県や市町村の財政情報に「興味がある」と答えた人の理由を調査した。

質問2（質問1で「興味がある」と答えた人に）

あなたが県や市町村の財政情報に興味がある理由は何ですか。



第1位の「支払った税金の使い途だから」(86.4%)は、第2位以下と差が開いており、市民の予算の執行に関する高い関心が表れた。また、第2位の「住んでいる（住みたい）街のことだから」(62.5%)も比較的高い数値となっており、地域への関心や愛着を反映した結果となっている。

また、年齢と上位2つの理由との相関を分析したところ、次のとおりとなった。

年齢と上位2つの理由の相関を分析したところ、第1位の「支払った税金の使い途だから」を理由とする傾向は、20歳から69歳までの働いている現役世代が特に高かった。第2位の「住んでいる（住みたい）街のことだから」については、10代と20代の人が他の世代と比較して高い比率となつた。

質問2-1

年齢	支払った税金の使い途だから	興味有り	比率
1 16～19歳	8	13	61.5%
2 20～29歳	105	129	81.4%
3 30～39歳	278	313	88.8%
4 40～49歳	278	313	88.8%
5 50～59歳	196	224	87.5%
6 60～69歳	245	282	86.9%
7 70歳以上	72	94	76.6%
総計	1,182	1,368	

質問 2-2		住んでいる（住みたい）		
年齢		街のことだから	興味あり	比率
1	16～19歳	11	13	84.6%
2	20～29歳	92	129	71.3%
3	30～39歳	194	313	62.0%
4	40～49歳	182	313	58.1%
5	50～59歳	131	224	58.5%
6	60～69歳	184	282	65.2%
7	70歳以上	61	94	64.9%
総計		855	1,368	

なお、受けられる行政サービスに影響があるからを理由に挙げている人は、高齢になるほど多くなる傾向となっている。

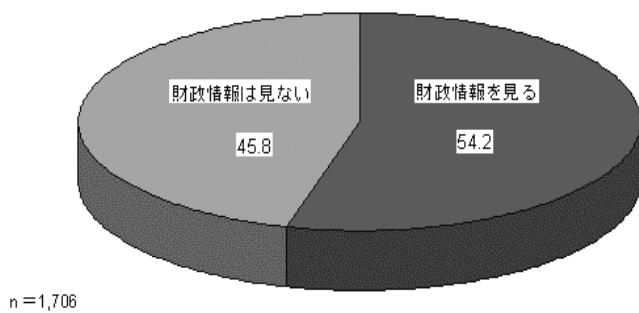
質問 2-6		受けられる行政サービスに		
年齢		影響があるから	興味あり	比率
1	16～19歳	5	13	38.5%
2	20～29歳	40	129	31.0%
3	30～39歳	111	313	35.5%
4	40～49歳	115	313	36.7%
5	50～59歳	97	224	43.3%
6	60～69歳	151	282	53.5%
7	70歳以上	58	94	61.7%
総計		577	1,368	

(2) 財政情報をどれくらい見るか

次に、県や市町村の財政情報の閲覧の有無について調査した。

質問3

あなたは、県や市町村の広報紙やホームページなどで財政情報（予算・決算・財政状況など）を見ますか。



県や市町村の財政情報の閲覧の有無を尋ねたところ、「財政情報を見る」が 54.2%、「財政情報は見ない」が 45.8%となつた³。会計知識、年齢、性別、職業と財政を見るとの相関を分析したところ、次のとおりである。

会計知識と財政情報を見るとの相関を分析したところ、会計知識がある人ほど財政情報を見る傾向がある。

質問3

会計知識	1 財政情報を見る	2 見ない	1の比率	総計
1 よく知っている	191	47	80.3%	238
2 ある程度知っている	317	197	61.7%	514
3 あまり知らない	417	537	43.7%	954
総計	925	781		1,706

³ 質問1と同様、未回答の人を「財政情報を見ない」とみなした場合は、「財政情報を見る」は36.5%、「財政情報を見ない」は63.5%である。

年齢と財政情報を見るとの相関を分析したところ、年齢が高いほど財政情報を見る傾向がある。

質問3		1 財政情報を見る	2 見ない	1の比率	総計
年齢					
1 16～19歳		5	15	25.0%	20
2 20～29歳		63	120	34.4%	183
3 30～39歳		182	238	43.3%	420
4 40～49歳		208	201	50.9%	409
5 50～59歳		159	102	60.9%	261
6 60～69歳		224	84	72.7%	308
7 70歳以上		84	21	80.0%	105
総計		925	781		1,706

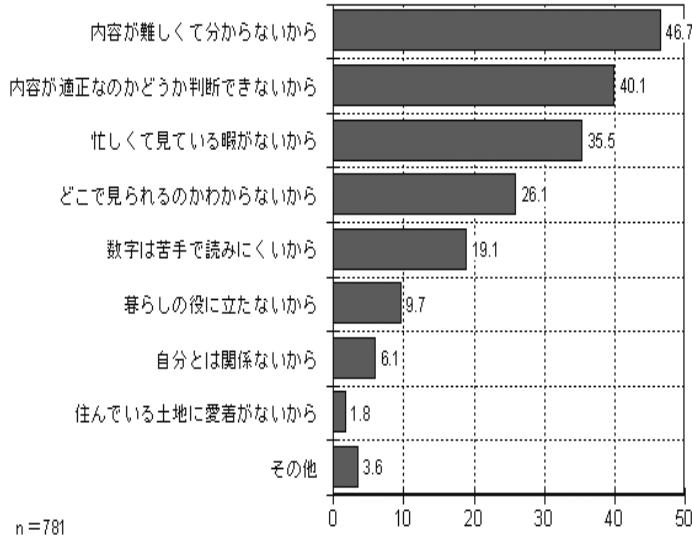
会計知識や年齢との相関は、質問1の財政情報の興味と同様の傾向があり、質問1と質問3の相関は次のとおりとなった。

質問3		1 財政情報を見る	2 見ない	1の比率	総計
質問1					
1 財政情報興味有		867	501	63.4%	1,368
2 なし		58	280	17.2%	338
総計		925	781		1,706

財政情報に興味がない人で財政情報を見ない人は、82.8%という高い比率となっている。その一方で、財政情報に興味がある人で財政情報を見る人は、63.4%にとどまっている。今まで以上に市民に財政情報に興味をもっていただく工夫を行い、財政情報を見ない理由を分析して対応していくことが、自治体の財政情報の提供において重要なと考えられる。

次に、県や市町村の財政情報を見ない理由を調査した。

質問4 (質問3で「財政情報は見ない」と答えた人に)
あなたが県や市町村の財政情報を見ない理由は何ですか。



質問3で「財政情報は見ない」と答えた人(781名)の理由としては、「内容が難しくて分からなから」(46.7%)が最も多く、次いで「内容が適正なのかどうか判断できないから」(40.1%)、「忙しくて見ている暇がないから」(35.5%)となっている。「内容が難しくて分からなから」(46.7%)と「内容が適正なのかどうか判断できないから」(40.1%)を同種の回答と考えると、行政の提供する財政情報の「難しさ」や「判断の困難さ」が財政情報を見ない主要な原因である。

また、財政情報を見ない主な理由と財政情報の興味の有無については、次のとおりである。

質問1	質問4-1	質問4-7	質問4-3	質問4-8	質問4-2
1 財政情報興味有	219	185	179	157	80
2 なし	146	128	98	47	69
総計	365	313	277	204	149
1の比率	60.0%	59.1%	64.6%	77.0%	53.7%

質問4の回答8「どこで見られるのかわからないから」という理由で財政情報を見ないと答えた人のうち、財政情報に興味がある人は77%に達している。財政情報の提供方法や広報・周知のあり方に今まで以上の工夫が必要と考えられる。また、「内容が難しくて分からなから」と「内容が適正なのかどうか判断できないから」を財務情報の見ない理由として回答した人のうち、財政情報に興味がある人は約6割に達している。行政の提供す

る財政情報の「難しさ」や「判断の困難さ」を解消することが、自治体が新しい公会計を用いて財政状態を市民に開示するにあたって、重要なポイントになると考えられる。また、年齢と上位2つの理由との相関を分析した結果は、次のとおりである。

年齢と上位2つの理由の相関を分析したところ、20代が「内容が難しくて分からぬから」を理由とする傾向がある。「内容が適正なかどうか判断できないから」については、16～19歳と50代以上の人の比率が他の世代と比較して高くなっている。また、40代までは「難しい」を理由とする比率が「判断できない」を理由とする比率を上回っているが、50代以上では逆転している。

質問4-1

年齢	内容が難しくて分からぬから	財政情報を見ない	比率
1 16～19歳	7	15	46.7%
2 20～29歳	66	120	55.0%
3 30～39歳	113	238	47.5%
4 40～49歳	96	201	47.8%
5 50～59歳	43	102	42.2%
6 60～69歳	33	84	39.3%
7 70歳以上	7	21	33.3%
総計	365	781	

質問4-7

年齢	内容が適正なかどうか	財政情報を見ない	比率
	判断できないから		
1 16～19歳	7	15	46.7%
2 20～29歳	35	120	29.2%
3 30～39歳	94	238	39.5%
4 40～49歳	74	201	36.8%
5 50～59歳	54	102	52.9%
6 60～69歳	39	84	46.4%
7 70歳以上	10	21	47.6%
総計	313	781	

(3) 知りたい財政情報は何か

次に、知りたい財政情報を調査した。

質問5

あなたはどのような財政情報を知りたいですか。

どのような財政情報を知りたいかに関しては、

第1位：「去年の税金の使われ方（決算額）」（73.4%）

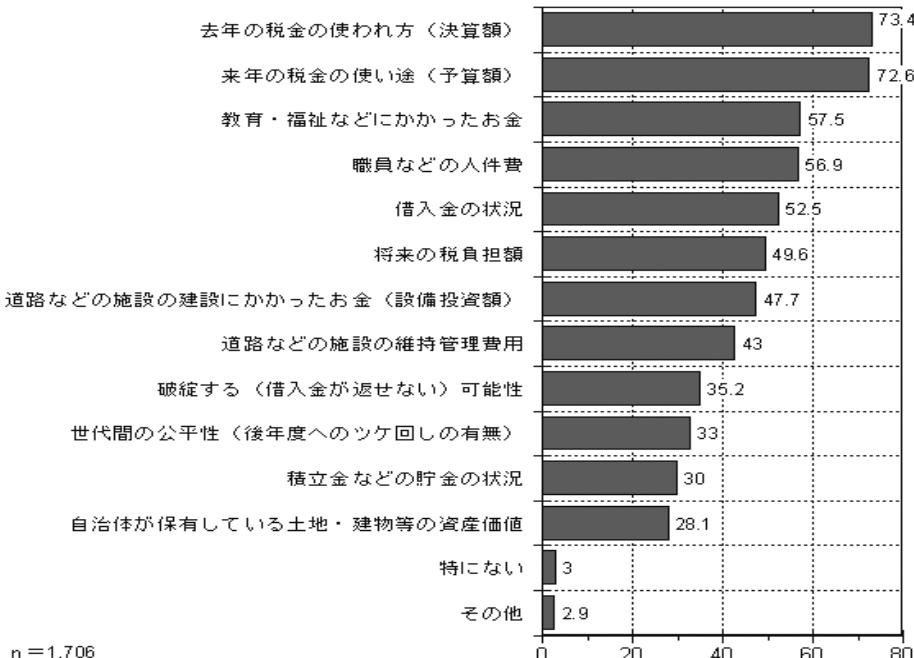
第2位：「来年の税金の使い途（予算額）」（72.6%）

第3位：「教育・福祉などにかかったお金」（57.5%）

第4位：「職員などの人件費」（56.9%）

第5位：「借入金の状況」（52.5%）

が上位となった。



税金の使われ方に関する財政情報が、1位と2位を占めており、比率も3位以下と比べて高くなっている。税金がどう使われたか（決算額）やどう使われるのか（予算額）について市民の高い関心がある。

上位2つの財政情報を回答した人の会計知識、年齢、財政情報の興味との相関を分析した結果は、次のとおりである。

会計知識との相関を分析したところ、会計知識がある人ほど税金がどう使われたか（決算額）やどう使われるのか（予算額）について高い関心があった。

去年の税金の使われ方				
会計知識	知りたい	総計	比率	
1 よく知っている	191	238	80.3%	
2 ある程度知っている	389	514	75.7%	
3 あまり知らない	673	954	70.5%	
総計	1,253	1,706		

来年の税金の使い途				
会計知識	知りたい	総計	比率	
1 よく知っている	183	238	76.9%	
2 ある程度知っている	382	514	74.3%	
3 あまり知らない	674	954	70.6%	
総計	1,239	1,706		

年齢との相関を分析したところ、10代、20代の若年層と50歳以上の層の関心が他の年代と比較して高い傾向があった。

質問5-2		去年の税金の使われ方		
年齢	知りたい	総計	比率	
1 16～19歳	16	20	80.0%	
2 20～29歳	143	183	78.1%	
3 30～39歳	293	420	69.8%	
4 40～49歳	286	409	69.9%	
5 50～59歳	193	261	73.9%	
6 60～69歳	241	308	78.2%	
7 70歳以上	81	105	77.1%	
総計	1,253	1,706		

質問5-1		来年の税金の使い途		
	年齢	知りたい	総計	比率
1	16～19歳	15	20	75.0%
2	20～29歳	131	183	71.6%
3	30～39歳	292	420	69.5%
4	40～49歳	286	409	69.9%
5	50～59歳	196	261	75.1%
6	60～69歳	242	308	78.6%
7	70歳以上	77	105	73.3%
総計		1,239	1,706	

税金がどう使われたか（決算額）やどう使われるのか（予算額）については、財政情報に興味あると答えた人のそれぞれ約8割が選択しており、財政情報の興味と上位2つの財政情報の間には高い相関関係が認められる。

質問1		去年の税金の使われ方		
	知りたい	総計	比率	
1 財政情報興味有	1,082	1,368	79.1%	
2 なし	171	338	50.6%	
総計		1,253	1,706	

質問1		来年の税金の使い途		
	知りたい	総計	比率	
1 財政情報興味有	1,078	1,368	78.8%	
2 なし	161	338	47.6%	
総計		1,239	1,706	

次に選択率が50%以上の第3位から第5位の財政情報について年齢・会計知識との相関を調べた。第3位の「教育・福祉などにかかったお金」（57.5%）に関して、年齢

との相関を分析したところ、70歳以上の高齢者の関心が他の年代と比較して高い傾向が認められた。この年齢層の高齢者福祉充実への関心の高さが伺える結果となった。

教育・福祉などにかかったお金				
年齢	知りたい	総計	比率	
1 16～19歳	8	20	40.0%	
2 20～29歳	85	183	46.4%	
3 30～39歳	225	420	53.6%	
4 40～49歳	225	409	55.0%	
5 50～59歳	163	261	62.5%	
6 60～69歳	197	308	64.0%	
7 70歳以上	78	105	74.3%	
総計	981	1,706		

また、会計知識との相関を分析した結果、会計知識がある人ほど教育・福祉などにかかったお金を知りたいとの傾向が認められた。

教育・福祉などにかかったお金				
会計知識	知りたい	総計	比率	
1 よく知っている	148	238	62.2%	
2 ある程度知っている	301	514	58.6%	
3 あまり知らない	532	954	55.8%	
総計	981	1,706		

第4位の「職員などの人件費」（56.9%）に関して、年齢との相関を分析したところ、50代の関心が他の年代と比較して高い傾向があった。

職員などの人件費				
年齢	知りたい	総計	比率	
1 16～19歳	8	20	40.0%	
2 20～29歳	83	183	45.4%	
3 30～39歳	209	420	49.8%	
4 40～49歳	231	409	56.5%	
5 50～59歳	177	261	67.8%	
6 60～69歳	195	308	63.3%	
7 70歳以上	68	105	64.8%	
総計	971	1,706		

また、会計知識との相関を分析したところ、会計知識がある人ほど職員などの人件費にかかったお金を知りたいとの傾向があった。

職員などの人件費				
会計知識	知りたい	総計	比率	
1 よく知っている	158	238	66.4%	
2 ある程度知っている	299	514	58.2%	
3 あまり知らない	514	954	53.9%	
総計	971	1,706		

第5位の「借入金の状況」（52.5%）に関して、年齢との相関を分析したところ、特に50代以上の者の関心が他の年代と比較して高い傾向があった。

借入金の状況		総計	比率
年齢	知りたい		
1 16～19歳	8	20	40.0%
2 20～29歳	78	183	42.6%
3 30～39歳	187	420	44.5%
4 40～49歳	196	409	47.9%
5 50～59歳	159	261	60.9%
6 60～69歳	197	308	64.0%
7 70歳以上	71	105	67.6%
総計	896	1,706	

また、会計知識との相関を分析したところ、会計知識がある人ほど借入金の状況を知りたいと考えているとの傾向があった。

借入金の状況		総計	比率
会計知識	知りたい		
1 よく知っている	158	238	66.4%
2 ある程度知っている	301	514	58.6%
3 あまり知らない	437	954	45.8%
総計	896	1,706	

なお、「破綻する（借入金が返せない）可能性」について、会計知識との相関を分析したところ、会計知識がない人ほど知りたいとの傾向があった。

破綻する可能性		総計	比率
会計知識	知りたい		
1 よく知っている	76	238	31.9%
2 ある程度知っている	180	514	35.0%
3 あまり知らない	344	954	36.1%
総計	600	1,706	

(4) その他の意見

さらに、自由に意見を記述してもらい、調査した。

質問6

県や市町村の財政情報について、ご意見などがありましたら自由にお書きください。

(774件)

アンケートで回答された自由意見の中で特に多かったコメントは、「無駄使いをなくしてほしい」というものであった。自由意見を分析すると、道路工事や「ハコモノ」の建設等について、その計画性や効果に関し市民が厳しい目を向けていることが明らかとなった。

自由意見の例

- | | |
|---|--|
| 1 | 老人福祉ももちろん大切だが次世代を担う子ども達の福祉も手厚くして欲しい。充分な予算を取って欲しい。 |
| 2 | 老人にも、出来るだけ判りやすく解説してもらえた |
| 3 | 例えば「大阪府」のようにギリギリになって騒がれても県外へ移住することも不可能です。平素から「無理しない」程度に見直して貰いたい。税収の増額を求めるのではなく「無駄を省く」努力です。私の居住地は田舎ですから、未だに「議員に頼んだら信号機が付いた」などという者もいます。確かに「必要ない」と思われる信号機もあります。建物なども最近一年間で県や市町村で運営している建物を「何回使ったか」と聞かれれば簡単に答えられるほどの使用状況です。 |
| 4 | 例えば、前年度と比べてこういう点を改善したとか、この部分は無駄だったから見直した等、細かいことでも構わないので開示したら財務がわかりやすく身近なものに捉えられるのではないかと思う。 |
| 5 | 立場立場で、「不仰天地に恥じず」の姿勢で、業務を執行して戴ければ十分で、一々細部に亘っての説明や情報開示の必要は無い・・・と考える次第です。 |

なお、その他の自由意見については、埼玉県ホームページでアンケート調査結果⁴を参照してほしい。

2 市民の関心と理解可能性

(1) アンケート結果の考察

今回のアンケートでは、そもそも現時点における財政情報への関心の度合い、また、どのような財政情報に関心を有するか明らかにするため行った。以下ではアンケート結果をもとに若干の考察を行う。

ア 財政情報への興味

まず質問1において、財政情報への興味を調べた。結果として未回答を除くと80%以上の人人が興味を有することが判明した。未回答者を「興味がない」とみなしたとしても50%以上の人人は関心があると読み取れる。このことから、市民への財政情報の開示は自治体の重要な責務であることが読み取れる。

イ 税金の使途や行政運営に係る費用

次に質問2において財政情報に興味がある理由、さらに質問5において知りたい財政情報を尋ねた。質問2においては「支払った税金の使い途だから」という回答が86.4%に達し、質問5では「去年の税金の使われ方（決算額）」が73.4%（1位）、「来年の税金の使い途」が72.6%（2位）と、それぞれの質問で税金に関する回答が最も高かった。税金とは議会での議決をもとに国や自治体が強制的に徴収するものである。そのため税金を納めている人々は全て重要な利害関係者であり、自らが負担した税金がどのように使われたかの結果と、将来その税金がどう使われるかについて最も関心が高いことは、当然のことと言える。そのため今回の結果は、国や自治体による説明責任の重要性を裏付ける結果となった。

また、質問5では「教育・福祉などにかかったお金」57.5%（3位）や「職員などの人件費」56.9%（4位）と行政運営に係る費用について関心が高いことが分かった。このうち、「職員などの人件費」については、現金主義会計と発生主義会計の違いが大きいと考えられる。何故ならば、将来支払う退職金の費用まで考慮する場合に、現金主義では実際には支払っていないため費用計上されず、発生主義による計算が必要となるからである。これら、税金の使途や行政運営に係る費用は、単年度における現金等の流れを伝えるフロー情報となる。

ウ 借入金の状況

その他、質問5では「借入金の状況」が52.5%（5位）と高かった。平成20年度末の国

⁴ <http://www.pref.saitama.lg.jp/A12/BA00/supporter/20kani3.html>

及び地方の長期債務残高は778兆円程度に上ると見込まれている⁵。また、埼玉県における平成20年度末の一般会計県債残高は、3兆438億円となる見込みとなっている⁶。平成19年3月6日には北海道夕張市が財政再建団体に指定され、夕張ショックや財政破綻という言葉が社会的に広まった。このような背景から、長期債務残高は国や自治体の課題となっており、市民の関心が高いのだと考えられる。これは、質問2で「自治体破綻の報道などが増えているから」が43.9%となっていることからも読み取れる。これら借入金残高は過去からの積み重ねであり、単年度決算だけでは分からないストック情報である。

(2) 市民が知りたい財政情報の開示

では、市民の関心に応えるために、どのような財政情報を開示していけば良いであろうか。アンケート結果によると、「税金の使途」や「行政運営に掛かった費用」などのフロー情報への関心がまず高く、次いで「借入金の状況」などのストック情報の関心が高かった。これは、市民の視点に立てば、自治体の経営が順調に行われている限り単年度の「税金の使途」など生活に密接な問題が関心の的ではあるが、自治体の経営が悪化すれば、それらも影響を受ける。そのため、自治体の経営状況を判断するために「借入金の状況」について関心が高いのだと思われる。この点、現行の単年度会計は当該年度のフロー情報は伝えるが、ストック情報が欠如している。つまり、将来支払うべき借入金の残高は市民にとつて分からない場合がある。よって、新しい公会計のもとで、フロー情報とストック情報を市民に知らせることが重要であると思われる。

上記の結果を考慮すると、まず、現行の会計方法である単年度主義に基づき、市民の関心が最も高い税金の使途に着目して、当該年度の歳出と歳入のフロー情報を分かりやすく開示していく必要がある。歳入についてはどのような財源で調達したかを開示し、歳出については人々から集めたお金が、どのような目的でどの事業にどれだけ投入したか分かるように開示しなければならない。次いで、発生主義による行政コストの分析を加えることによって現金の動きだけでは分からないコストが判明する。さらに、自治体の経営状況の判断のため、ストック情報として借入金の状況を伝える必要がある。これらが、今回のアンケート結果から絞り込まれた、市民が知りたい自治体の財政情報であると考えられる。

(3) 市民の関心と理解可能性

今回のアンケート結果では、質問3において、「財政情報を見ない」人は45.8%という結果になった。その理由を分析すると、「内容が難しくて分からないから」が46.7%、「内容

⁵ http://www.mof.go.jp/zaisei/con_03_g03.html (財務省：財政データ集参照)

⁶ <http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BB00/zaisei/image/kensai.pdf> (埼玉県：一般会計県債残高参照)

が適正なのかどうか判断できないから」が 40.1%と内容の理解が困難である人が多いことが判明した。これは現時点での自治体側による財政情報の広報では、市民に上手く財政情報を伝えることができていないことを明らかにしている。

自治体が財政情報開示を効果的に行うためには、情報の受け手である市民が理解できるよう今まで以上に努力しなければならない。そのためには、自治体の財政情報に関する知識の乏しい人が見ても概ね理解できるように、①提供する財政情報の分量を絞り込んだ上で、②ビジュアルに理解し易いようにする、③市民の関心の高い施策の結果などを記載するなど、財政情報の見せ方の工夫が今まで以上に必要である。これらを考慮し、第4章と第5章を踏まえた上で、市民に伝える財務報告書のモデルを提示する。

コラム 事業別行政コスト計算書作成のススメ

アンケートの自由記述のコメントからも明らかなように、多くの市民が「無駄遣い」に対して厳しい目を向けています。しかしながら、「内容が難しい」などの理由で財務書類が市民に広く読まれていないことも事実である。当然のことだが、税金の使途を無駄遣いかどうか判断するためには、行政側が十分な情報提供を行い、市民がそれを受け、理解する必要がある。

そのために、現在の行政コスト計算書が十分な市民ニーズを満たしているかについての検証が必要である。そもそも行政コスト計算書は、「支払った税金が何に使われているか」を情報提供するものであるが、「内容が難しくて分からないから」や「内容が適正なのかどうか判断できないから」といった理由で、効果的に開示が行われていない状況となっている。市民へのアカウンタビリティを高めるためには、市民が必要としている情報のうち、現在の行政コスト計算書では見えづらい部分を必要な範囲で取り出し、わかりやすく開示することが重要となる。具体的には、現在予算科目別（教育費、民生費など）、項目別（人件費、維持補修費など）に集計されている行政コスト計算書のうち、各自治体が主要施策として掲げている分野や市民にとって身近なテーマに焦点をあて、より詳細な情報を提供していく必要がある。市民が行政コストの内容と自治体の各施策に触れることで、行政への市民の積極的なアクションが期待できると思われる。

ここからは自治体で実際に行われている事例を紹介する。まず施策別コストの例として、島根県安来市の例を紹介する。「主要施策の成果報告書」と題して、事業ごとのコストとその成果を公表している。ホームページ上で事業ごとに見やすくまとめられており、市民は自分の興味がある部分だけ見ることもできる。

身近な分野別のコスト例としては、北海道札幌市が事業別の行政コスト計算書を公表している。除雪業務、戸籍市民窓口業務、図書館運営事務、徴税業務、清掃業務の5事業において、市民一人当たり、一世帯当たりのコストを計算し、公表している。奈良県香芝市では、「事務事業行政コスト計算書」により、ゴミ収集、保育所、給食、体育館、公共バスなど市民に身近なサービス13種類のコストを公表している。

このように、市民の目線での情報提供を行うことで、行政と市民とのよりよい関係を築くことが出来るのである。

付録

アンケート集計表
回答率 67.4%(1,706名/2,531名) 9/5~11実施

質問	No.	内容	件数	割合
あなたの性別はどちらですか。	1	男	957	56.1
	2	女	749	43.9
あなたの年齢はどの層にあたりますか。	1	16~19歳	20	1.2
	2	20~29歳	183	10.7
	3	30~39歳	420	24.6
	4	40~49歳	409	24
	5	50~59歳	261	15.3
	6	60~69歳	308	18.1
	7	70歳以上	105	6.2
あなたのご職業は次のうちどれですか。	1	自由・自営業	162	9.5
	2	会社員(パート・他県自治体職員を含む)	804	47.1
	3	専業主婦・主夫	351	20.6
	4	学生	76	4.5
	5	他無職	313	18.3
あなたの経理・会計に関する知識は次のうちどれにあたりますか。	1	よく知っている(企業の決算書など財務諸表の内容が理解できる)	238	14
	2	ある程度知っている(経理や会計の事務をしたことがある)	514	30.1
	3	あまり知らない	954	55.9
質問1 あなたは、県や市町村の財政情報(予算・決算・財政状況など)に興味がありますか。	1	興味がある	1368	80.2
	2	興味がない	338	19.8
(質問1で「興味がある」と答えた方のみ) 質問2 あなたが県や市町村の財政情報に興味がある理由は何ですか。(あてはまるものすべて) n=1,368	1	支払った税金の使い途だから	1182	86.4
	2	住んでいる(住みたい)街のことだから	855	62.5
	5	自治体破綻の報道などが増えているから	600	43.9
	6	受けられる行政サービスに影響があるから	577	42.2
	4	将来の税金などの負担が増えそうだから	527	38.5
	3	自治体の債券(彩の国みらい債など)を持っている(購入しようと思っている)から	95	6.9
	7	その他	45	3.3
質問3 あなたは、県や市町村の広報紙やホームページなどで財政情報(予算・決算・財政状況など)を見ますか。	1	財政情報を見る	925	54.2
	2	財政情報は見ない	781	45.8
(質問3で「財政情報は見ない」と答えた方のみ) 質問4 あなたが県や市町村の財政情報を見ない理由は何ですか。(あてはまるものすべて) n=781	1	内容が難しくて分からないから	365	46.7
	7	内容が適正なのかどうか判断できないから	313	40.1
	3	忙しくて見ている暇がないから	277	35.5
	8	どこで見られるのかわからないから	204	26.1
	2	数字は苦手で読みにくいから	149	19.1
	5	暮らしの役に立たないから	76	9.7
	4	自分とは関係ないから	48	6.1
	6	住んでいる土地に愛着がないから	14	1.8
	9	その他	28	3.6
質問5 あなたはどのような財政情報を知りたいですか。(あてはまるものすべて)	2	去年の税金の使われ方(決算額)	1253	73.4
	1	来年の税金の使い途(予算額)	1239	72.6
	6	教育・福祉などにかかったお金	981	57.5
	12	職員などの人件費	971	56.9
	8	借入金の状況	896	52.5
	9	将来の税負担額	847	49.6
	4	道路などの施設の建設にかかったお金(設備投資額)	814	47.7
	5	道路などの施設の維持管理費用	734	43
	11	破綻する(借入金が返せない)可能性	600	35.2
	10	世代間の公平性(後年度へのツケ回しの有無)	563	33
	7	積立金などの貯金の状況	511	30
	3	自治体が保有している土地・建物等の資産価値	480	28.1
	13	特ない	52	3
	14	その他	49	2.9

第4章 米国における取組

第4章では、既に地方政府会計に発生主義を採り入れている米国の事例を紹介する。米国では、財務報告書の利用者とそのニーズからあるべき財政情報の開示方法を導き出している。米国の取組は、我が国の自治体にも応用可能であると考える。

1 市民ニーズと発生主義会計

(1) 米国の政府会計と財政情報

米国には、連邦政府の他に87, 575の地方政府（州政府を含む。）がある¹。

米国の地方政府の会計基準を設定する組織は、1933年に都市会計国家委員会（NCMA²）が設立されたのがはじめである。特徴は、会計基準を設定する権限を連邦ではなく、50の州に帰属させたことである。その後、組織は政府会計国家委員会に名称が変わり、「政府会計、監査及び財務報告³」をまとめた。

現在の会計基準の設定機関である政府会計基準審議会（GASB⁴）は、民間企業会計基準の設定機関である財務会計基準審議会（FASB⁵）の姉妹組織として、1984年に設立された。

GASBは、2つのプロジェクトを持っていた。一つは「測定の焦点と会計のベース」プロジェクト、もう一つは「財務報告モデル」プロジェクトである。

70年以上もの間、地方政府の財務報告は、現在資源を測定の焦点⁶とし、修正発生主義⁷を会計のベースとしてきた。この会計基準は、予

コラム アルファベット頭文字の読み方

いきなり、GASBとかCAFRなどアルファベットの頭文字に面喰らった読者もいるだろう。私たち研究員は「正式名称」で呼ぶのも「アルファベット」で呼ぶのも面倒なので、次のように読んでいる。

GASB（ギャスピー）

FASB（ファスピー）

GFOA（ジーフォア）

CAFR（ケイファー）

I F A C（アイファック）

NCMA（エヌシーエムエー：そのまま）

AGA（エージーエー：そのまま）

例えばGASBの基準書第34号であれば「ギャスピー34」といった具合である。

（もっとも、米国で正式に何と発音されているかは知らないので、事情通の方は是非御教示願いたい。）

¹ I F A C 「The road to accrual accounting in the United States of America」（2006年3月）より

² National Committee on Municipal Accounting

³ Governmental accounting, auditing, and financial reporting (GAAP : 通称「ブルーブック」)。現在は、GFOAが発行している。

⁴ Governmental Accounting Standards Board

⁵ Financial Accounting Standards Board

⁶ Current financial resource flows measurement focus

⁷ Modified accrual basis of accounting (他の国では修正現金主義と呼ばれることがある)

算と財務報告（決算）を関連づける重要な情報を提供した。ほとんどの地方政府では、予算は、現金主義、修正発生主義などが採用されている。

地方政府の財政状態は、ファンドタイプ別に流動資産と流動負債により表示され、それに加えて、独立した勘定グループで固定資産と固定負債を表示していた。

GASBは、財務報告の目的を達成するためには、もっと完全な財務報告が必要だと考えた。

（2）財政情報の利用者とニーズ

GASBは財務報告の目的を明らかにするために、概念書第1号「財務報告の目的⁸」を発行した。この中で、財務報告の目的を次のように述べている。

政府の公的説明責任を果たすことを助け、利用者がその説明責任を評価することを可能とする。（第77段落）

- a. 当該年度の収入がサービス提供のための支払いを賄えたかどうか。
- b. 予算に従って、収入を確保し、支出したかどうか。
- c. 政府のサービス提供努力と成果を評価するための情報

利用者が、政府の当該年度の財政運営結果を評価することを助ける。（第78段落）

- a. 財務資源の源泉と使途に関する情報
- b. 政府がその活動や現金需要をどう賄ったか。
- c. 当該年度の財政運営の結果、財政状態が改善したかどうかを決定するのに必要な情報

利用者が政府の提供できるサービスのレベルや政府が負うべき義務を履行する能力を評価することを助ける。（第79段落）

- a. 財政状態と財政状況に関する情報
- b. 年度を超える耐用年数を有する物的資源などに関する情報（利用可能性を含む。）
- c. 資源に対する法的、契約上の制限及び潜在的損失のリスクについて

また、米国地方政府会計においては、説明責任を「財政上の説明責任（Fiscal accountability）」と「運営上の説明責任（Operational accountability）」に区別している。財政上の説明責任は予算統制と結びついており、運営上の説明責任は財政状態に結びつく。

GASBは、財務報告の利用者は次の3つのグループである（第30段落）としている⁹。

- a. 政府が基本的に説明責任を負っているもの（市民）
- b. 市民を直接代弁しているもの（議員）

⁸ GASB「Objectives of financial reporting」（1984年）。なお、以下、参照している文章は、原文の要約である。

⁹ 同上。

c 融資を行っているもの又はその過程に関与しているもの（投資者・与信者）

財務報告書の利用方法については次の手続により利用される。（第32段落）

- a 実際の財務執行と採択された予算との比較
- b 財政状態と財務運営の結果の評価
- c 財政関連法規への準拠の有無の決定
- d 効率性と有効性の評価

そして、全ての利用者は、当初予算と補正予算、実際の財務執行との比較に関心があるとしている（第33段落）。また、財務報告書は、政府の財政状態、サービスを提供しつづける能力及び負債を支払う能力を評価するために利用される（第34段落）。市民グループは、税金や料金の引き上げがあるかどうかを評価するために、財政状態に关心を持つ（第36段落）。さらに、市民グループは、サービス提供の努力、コストとその成果に関する情報を求めている。この情報と他の情報を組み合わせると、経済性、効率性、有効性を評価することができる（第42段落）。

GASBでは、市民を財務報告の第一の利用者としており、そのニーズは、決算と予算との比較や財政状態（とくに税金や料金の引き上げの可能性）、サービス提供の経済性、効率性、有効性に及んでいる。

（3）財務報告書の体系

地方政府が作成する財務報告書は、州法により定められている。例えばオレゴン州では、オレゴン改訂制定法291.040で年次財務報告書を作成することが規定されている¹⁰。

年次財務報告書の形式について、政府会計国家会議（NCGA）は、基準書第1号で、全ての政府機関は、公文書として、全てのファンドと勘定グループを対象範囲とする包括年次財務報告書を作成し、公表するべきである、としている。そして、この中で具体的に記載すべき項目が掲げられている。そのうち、財務セクションについては、GASB基準書第34号で大幅な改正がなされた。

GASB基準書第34号は、より広範な利用者により有用な情報を提供することにより、より優れたアカウンタビリティをもたらすための基本財務報告のモデルを確立するために発行された。そのより優れたアカウンタビリティとは、財務上のアカウンタビリティと運営上のアカウンタビリティの形でもたらされる。

財務上のアカウンタビリティは、当該年度における短期的な公金の配分決定（予算）の遵守に対する責任である。これは、どのサービスを実施し、これにいくらを支払い、そのお金をどうやって調達するかを決定する過程、すなわち予算過程を指す。これは議会制民主主義における重要な決定である。

¹⁰ 包括年次財務報告書の「発行に当たって」にその旨の記載がある。

運営上のアカウンタビリティは、現金などの財務資源のみならず、固定資産などの全経済資源に及ぶ。すなわち、自治体が有する全ての経済資源をいかに効率よく用いて財政運営したかを説明する責任である。発生主義は、測定の焦点を全経済資源としている。現金主義では、現金以外の資源を記録しないため、運営上の説明責任を履行するためには、発生主義を用いる必要がある。

米国地方政府では、GASB概念書第1号の目的を達成するために、GASB基準書第34号で改訂されたNCGA基準書第1号に示されている包括年次財務報告書を作成している。次に包括年次財務報告書について詳しくみることにする。

2 包括年次財務報告書

(1) 包括年次財務報告書とは

米国地方政府では、財務報告の基本的な機能である、a. 法的に承認された予算と実際の財務執行との比較、b. 財政状態や財政運営の結果の評価、c. 財政関連法規への準拠性の評価、d. 効率性・有効性の評価¹¹に役立つように、包括年次財務報告書（CAF R¹²）を作成している。

CAF Rは次の項目からなる¹³。

- はじめに¹⁴（目次、発行にあたってなど）
- 財務セクション（監査人報告、一般目的財務諸表など）
- 統計セクション

このように、単に財務諸表のみが記載されるだけでなく、補完情報を多く含み、幅広い利用者に情報を提供することができる。

(2) 包括年次財務報告書の構成

米国地方政府のCAF Rの構成を詳しくみてみよう。

ア はじめに

「はじめに」の重要な構成要素は、「発行にあたっての発行者（管理者）のメッセージ」（株式会社であれば「株主に皆様へ」などとされる。）¹⁵である。参考にオレゴン州の2007年のCAF Rから当該箇所を抜粋して説明を加えたものを本章の付録として添付した。

ここには、発行政府のプロフィールや経済状態などに関する有用な情報が記載される。財務セクションに含まれる管理者の説明と分析と異なり、より主観的な情報説明が管理者

¹¹ GASB概念書第1号第32段落より。

¹² Comprehensive Annual Financial Report

¹³ National council on governmental accounting（国家公会計審議会：NCGA）ステートメント第1号「政府会計及び財務報告原則」第139段落。

¹⁴ Introductory section

¹⁵ Letter of transmittal（発行状）

によりなされる¹⁶。

ある政府の財政は、その政府に関するいくらかの知識なしには理解困難なため、政府のプロフィールがここに置かれる。基本情報として、地勢や人口、歴史などが記される。また、連結（政府全体財務諸表）に含まれる独立法人や含まれないものについて説明される。さらに、予算編成過程や年度予算について簡潔に総括される。

経済状態に関する情報は、現在の財政状態のみならず、それが改善されるのか悪化するのかという見通しも含む。分析は主観的になるため、管理者の説明と分析に含めるのは適切でない。そのため、この種の情報はここに記載される。主な内容は次のとおりである。

- ・ 地域経済
- ・ 長期財政計画
- ・ 財政方針
- ・ 主な行動計画（将来の財政状態に影響する予算など）

イ 財務セクション

財務セクションは、独立監査人監査報告、管理者の説明と分析、基本財務諸表、その他必須補完情報が主な内容となっている。

独立監査人監査報告は、いわゆる外部財務諸表監査についての報告である。監査の対象は基本財務諸表であり、通常、はじめにや統計セクションは対象とされない。

管理者の説明と分析（MD&A）と基本財務諸表、その他の必須補足情報（R S I）は、G A S B 基準書第34号でその内容が規定されている。

MD&Aは、米国証券取引委員会が公開会社の財務報告に関連するMD&Aを要求していることに緒を発している。証券監督者国際機構¹⁷の専門委員会は、報告書¹⁸の中でMD&Aの目的などを次のように述べている。

（MD&Aの目的）

- ・ 企業をマネジメントの目を通して見る
- ・ 財務諸表分析の背景となる状況を提供する
- ・ 稼得能力と将来キャッシュフローの持続可能性に関するよりよい予測を可能にする
- ・ 稼得とキャッシュフローに対するリスクの情報を提供する

（MD&Aの原則）

- ・ 最も関連の深い情報に焦点を当てる
- ・ 明確で簡潔、有意義であること。平易な言葉で書かれること
- ・ 財務諸表の理解が、投資アドバイザーや格付け機関と同程度にできるような様式で開

¹⁶ GAAFR (GFOA) 287ページ。

¹⁷ International Organization of Securities Commissions

¹⁸ General principles regarding disclosure of Management's Discussion and Analysis of financial condition and results of operations (財務状態と運営結果に対する管理者の説明と分析による情報開示

示する

- ・ 関連する財務諸表と同時に提供する
(MD&Aの留意点)
- ・ 決まり文句や株式用語を使用しない(一見、開示義務に準拠しているように見えるが、必要な情報を適切に提供することに失敗している。)
- ・ 会社の財務状態に悪い影響を与える情報の客観的分析を提供する
政府会計においては、財務活動についての現在判明している事実や決定などを基に客観的に読みやすい分析を提供する¹⁹とされている。

その主な内容は次のとおりである²⁰。参考にオレゴン州の2007年のGAAFRから当該箇所を抜粋して説明を加えたものを本章の付録として添付した。

- ・ 基本財務諸表の説明
- ・ 要約比較データ(前年度比較)
- ・ 総括分析
- ・ 個別ファンド分析
- ・ 一般会計の予算比較
- ・ 資本資産及び長期債務活動
- ・ インフラ資産

MD&Aは、基本財務諸表への言葉による導入の意図があるため、その前におかれ。また、図やグラフ、表を用いることも推奨されている。

基本財務諸表は、政府全体財務諸表とファンド個別財務諸表、財務諸表に対する注記で構成される。政府全体財務諸表は発生主義で作成され、当該地方政府の個別ファンドを合計したものである。独立法人の財務諸表はそれに併記される。個別ファンドの財務諸表は各ファンド固有の会計基準で作成される。企業活動(公営企業)は発生主義で作成されるが、政府活動(一般会計など)は修正発生主義で作成される。政府活動は予算統制に対する説明責任があるため、現金主義に近い(固定資産などを考慮しない)会計基準が採用されている。すなわち、政府ファンドは現金主義的な財務諸表、企業ファンドは発生主義で、政府全体の合計は発生主義の財務諸表が採用されている。

その他の必須補完情報には、MD&A以外の必須補完情報を記載される。主な内容は次のとおりである。

- ・ 政府ファンドの予算比較表(当初予算、最終予算、執行額)
- ・ インフラ資産の状態管理データ
- ・ 退職給付会計データ

に関する一般原則)証券監督者国際機構専門委員会報告(2003年2月)より。

¹⁹ GASB基準書第34号。第8段落。

²⁰ GAAFR(GFOA) 292ページ

ウ 統計セクション

統計セクションは、財政趨勢、収入許容、債務許容、人口・経済、財政運営に関する情報为您提供する。

(3) 包括年次財務報告書の弱点

しかしながら、包括年次財務報告書には、一つの大きな弱点がある。それは、情報量が多いことにより、かなりの分量になるのである。また、政府全体財務諸表とファンド財務諸表の会計基準が異なるなど、個々の財政情報ニーズに応えるためには必要ではあるものの、専門知識が豊富とはいえないが全体を概観しようとする利用者には、理解しにくい。

そこで、一般的な市民に親しみやすいポピュラーレポートの形での財政情報の開示が行われている。

3 ポピュラーレポート

(1) ポピュラーレポートとは何か

会計基準に従って作成された財務報告書は、通常、包括的で極めて詳細な記載がなされている。これは、意思決定などに対する利用に適している。年次財務報告書を会計基準に従って作成することは、市民に対する説明責任を果たすためには必要である。しかし残念なことに、会計基準に従った財務報告書の包括性や詳細性は、会計に馴染みのない人に対して混乱や煩わしさをもたらすことになりかねない。より単純でポピュラーな報告書を作成することにより、政府の財政活動を概観できる簡単なものが欲しい人の要求に応える必要があるのである²¹。

GFOAは、次のようなポピュラーレポートが効果的であるとしている²²。

- ・ データはCAF Rから抜粋されたものである。
- ・ 時機を逸しない（年度末から遅くても6月以内）。

ニューヨーク州のポピュラーレポート

ニューヨーク州のポピュラーレポートはGFOAの顕彰を受けている。構成は次のとおりである。

財務諸表（2P）

収入と支出（2P）

主要ミッションの財務データと事業成果（6P）

資本投資額（1P）

債務（2P）

経済と人口の推移（3P）

将来見通し（2P）

その他（財政状況の推移データなど）

目次も含めて全部で28ページである（包括年次財務報告書は189ページ）。グラフを多用しており、親しみやすい印象である。ホームページで入手可能である。

<http://www.osc.state.ny.us>

²¹ 「Preparing popular reports（ポピュラーレポートの作成）」 GFOA HPより

- ・ ポピュラーレポートの対象範囲が明確にされている。
- ・ 詳細な情報を求める読者にCAF Rの紹介をしている。
- ・ 読者の興味を惹き、飽きさせないものであり、容易に理解でき、明瞭に記述されている。
- ・ 難解な専門用語を避け、写真、図、グラフなどで説明されている。
- ・ 言葉による説明で、重要な項目が解説されている。
- ・ 比較データにより、財務データの傾向を掴むことができる。
- ・ インターネットで閲覧できる。印刷物は読者に便利な方法で配布されている。
- ・ 中立で客観的な情報提供により、信頼性を確保している。

(2) 様々なポピュラーレポート

ポピュラーレポートは、CAF Rと違い、規定の様式があるわけではない。また、必須ではないため、必ず作成されるものでもない。

ア GFOAのポピュラーレポート顕彰

優れたポピュラーレポートを考える上で、GFOAの行っている顕彰制度が参考になる。GFOAでは、包括年次財務報告書の顕彰制度を持っており、会計基準を満たしGFOAの作成基準に適合する優れた報告書については、章を授与している。受賞した州や地方政府においては、包括年次財務報告書にその旨を記載し読者にアピールする。同様に、ポピュラーレポートについても顕彰制度がある。この顕彰基準をみて、GFOAが想定している優れたポピュラーレポートを見ていく。

ポピュラーレポートの顕彰に当たっては、評定者が評価する手続を経る。この評定者の評価フォームが公開されているので、審査項目をみてみよう。

²² 同上

I 必要要件

- 1 表示している財務データの範囲を明確に概説しているか。
- 2 詳細な追加データを望む利用者に対し、CAFRについて言及しているか。
- 3 表示している財務データと会計基準による財務データとの差違がある場合（例：特定の独立法人やファンドを除外しているなど）、十分に（過剰ではなく）詳細な説明をしているか。

II レポートの評価（5段階評価：いまいち、まあまあ、ふつう、よい、すばらしい）**A 読者へのアピール（10%）**

- 1 興味を持ち続けるのが容易な程度に短い。（3%）
- 2 様式は論理的で分かりやすい。（3%）
- 3 印字は読みやすい。（1. 5%）
- 4 印字は読者にアピールしている。（1. 5%）
- 5 写真、図、グラフその他のデザインは効果的に使用されている。（1%）

B 理解可能性（25%）

- 1 財務や会計の知識のない人がすぐに理解できない、専門用語や技術的用語を使用していない。（5%）
- 2 財務データに対する利用者の理解を助けるために、図やグラフを適切に使用している。（5%）
- 3 財務データの説明や重要な事項の強調のために、言葉での説明を行っている。（5%）
- 4 利用者が財務データを正しい意味で理解することを助けるために、適切な過去からの推移による情報を提供している（例：比較データなど）。（5%）
- 5 表示している情報に対する潜在的な誤解を最小限にしている（例：同一データの使用、ミスリードのない説明など）。（5%）

C 配布方法（7. 5%）

- 1 配布部数はターゲットとする読者に対し適切であるか（申請書を参照のこと）。（3%）
- 2 配布方法（申請書参照）はターゲットとする読者に対し適切であるか。（4. 5%）

D その他（7. 5%）

- 1 政府の種類や規模において、特記すべき成果といえるか。（1. 5%）
- 2 特に革新的または創造的な形式や内容であるか。（1. 5%）
- 3 自分がその政府のサービスの利用者だったら（例：市民、納税者、年金受給者など）、このレポートは自分にとって有用である。（1. 5%）
- 4 自分が議員や監督機関の職員だったら、このレポートは自分にとって有用である。（1. 5%）
- 5 このレポートは、利害関係者（例：ビジネス参入者、転入者など）にとって、政府に興味を持たせるか。（1. 5%）

O 総合評価（50%）

個別の評価項目でもっとも配点が高いのは理解可能性で、その半分を占める。すなわち、理解可能性がもっとも重要であることがわかる。専門用語を使用しないこと、図グラフの使用、言葉での説明、推移データの使用、ミスリードの回避がその内容である。県政サポートアンケートでも、「内容が難しくて分からない」「数字は苦手で読みにくい」「内容が適正なのか判断できない」などとする人が多くいる。

その他の項目で興味深いのは、分量が少なくして飽きさせないことである。県政サポートアンケートでも、忙しくて見る暇がないなどとした人が1／3以上いるため、手軽さは重要な要素であろう。

イ AGAの「市民本位の報告」活動

米国の政府会計に関する団体はGFOAのほかにもある。政府会計人協会（AGA²³）もその一つである。AGAでは、市民本位の報告²⁴という活動を行っている。政府は市民にサービスするために存在する。市民は政府の財政活動や税金の使い方が効率的で効果的であったかを理解する権利を持っている。そして政府は、情報を容易に理解できる方法で提供する責任がある。政府の財務諸表は、普通の市民にとっては、膨大で複雑すぎる。そのため、ほとんどの政府は、重要な財政情報を市民に届けることができないでいる²⁵。

AGAの市民本位の報告では、4ページでのレポート作成を推奨している。また、各ページに書かれる項目も雛形を定め、比較可能性を高めている。各ページの内容は次のとおりである。参考にオレゴン州とネバダ州の2007年の市民本位のレポートに説明を加えたものを本章の付録として添付した。

P1：団体に関する情報（何を必要としているのか？）

P2：どうやっているか—重要ミッションとサービスの業績報告

P3：市民サービスにいくらかかって、いくらを負担したか

P4：次はどうする？将来計画と経済展望

1ページ目では、団体の戦略目標や人口などの統計が掲載される。

2ページ目では、非財務情報によるアウトカムが記載される。市民に関わりの深い3から4の重要なミッションやサービスを評価する。

3ページ目は、財政情報である。主要な領域における収入と費用が含まれる。棒グラフや円グラフにより表示される。また、完全な財政情報はホームページで入手できることを記載する。

4ページ目では、将来に影響する団体特有の事情を記載する。減税や増税、大規模な工場の閉鎖や新規雇用主の転入などが例示されている。また、問い合わせ先も記載する。

²³ Association of Government Accountants

²⁴ Citizen-centric reporting

²⁵ AGAホームページ。www.agacgfm.org/citizen/Default.aspx?print=yes

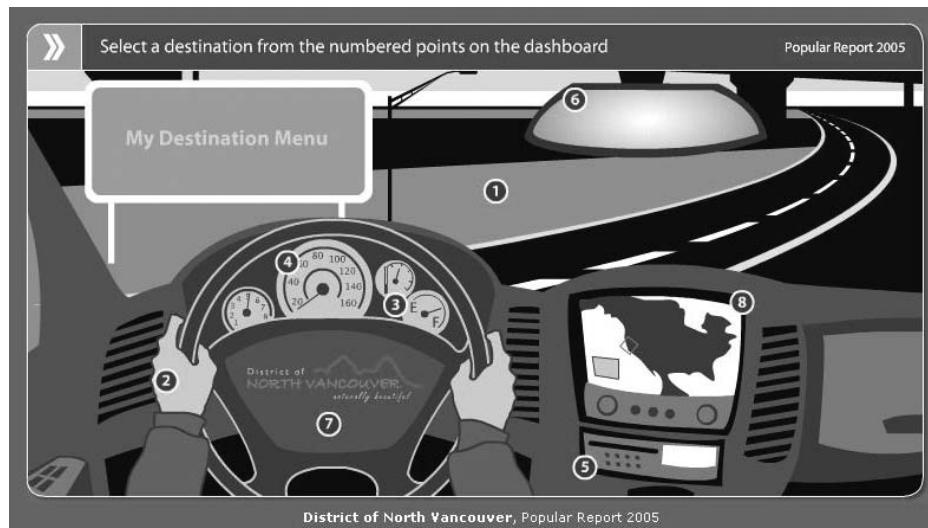
市民本位の報告では、財政情報と並んで業績評価が重要な位置を占める。何が目標で、現在どういう業績を上げていて、それにいくらかかって、これからどうなるか、について簡単に伝えるのが趣旨である。

市民本位の報告でGFOAの顕彰を受けているものもある²⁶。

ウ インターネットによるポピュラーレポート

米国ではないが、GFOAのメンバーとなっているカナダのノースバンクーバー地区のポピュラーレポート²⁷は、インターネットにより公表されている。特徴的なのは、ポピュラーレポート自体が、冊子などの文字媒体ではなくインターネット上のコンテンツになっている点である。車のコンソールをイメージした画面のメーターやハンドル、バックミラーといった画像をクリックすると、財政情報や統計情報がグラフなどによって表示される。

この形式を用いることにより、より多様な情報を提供することが可能となり、政治プロセスや財政状態の認識に関する即時のフィードバックの機会が付加でき、双方向の対話が容易にできるようになった。この機能により、若者が地方政治に関与できるようになることが期待されている²⁸。



(ノースバンクーバー地区 HP より転載)

²⁶ 2006年期のGFOAのポピュラーレポート顕彰は、ネバダ州の「市民本位の報告」などが受賞している。

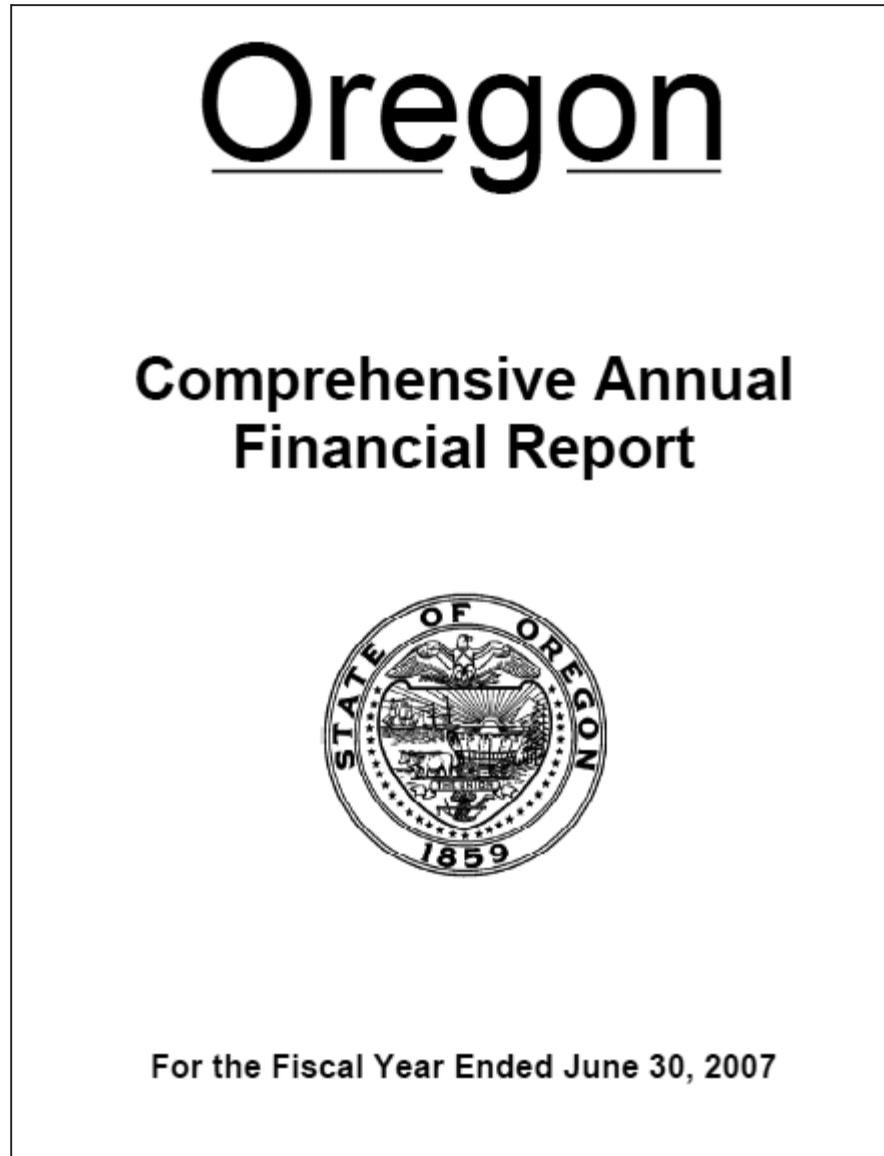
²⁷ GFOAの発行する Government Finance Review の2008年4月号で、この取組について紹介している。

²⁸ ノースバンクーバー地区の「GFOAポピュラーレポート顕彰申請書」の記述より

付録 オレゴン州包括年次財務報告書

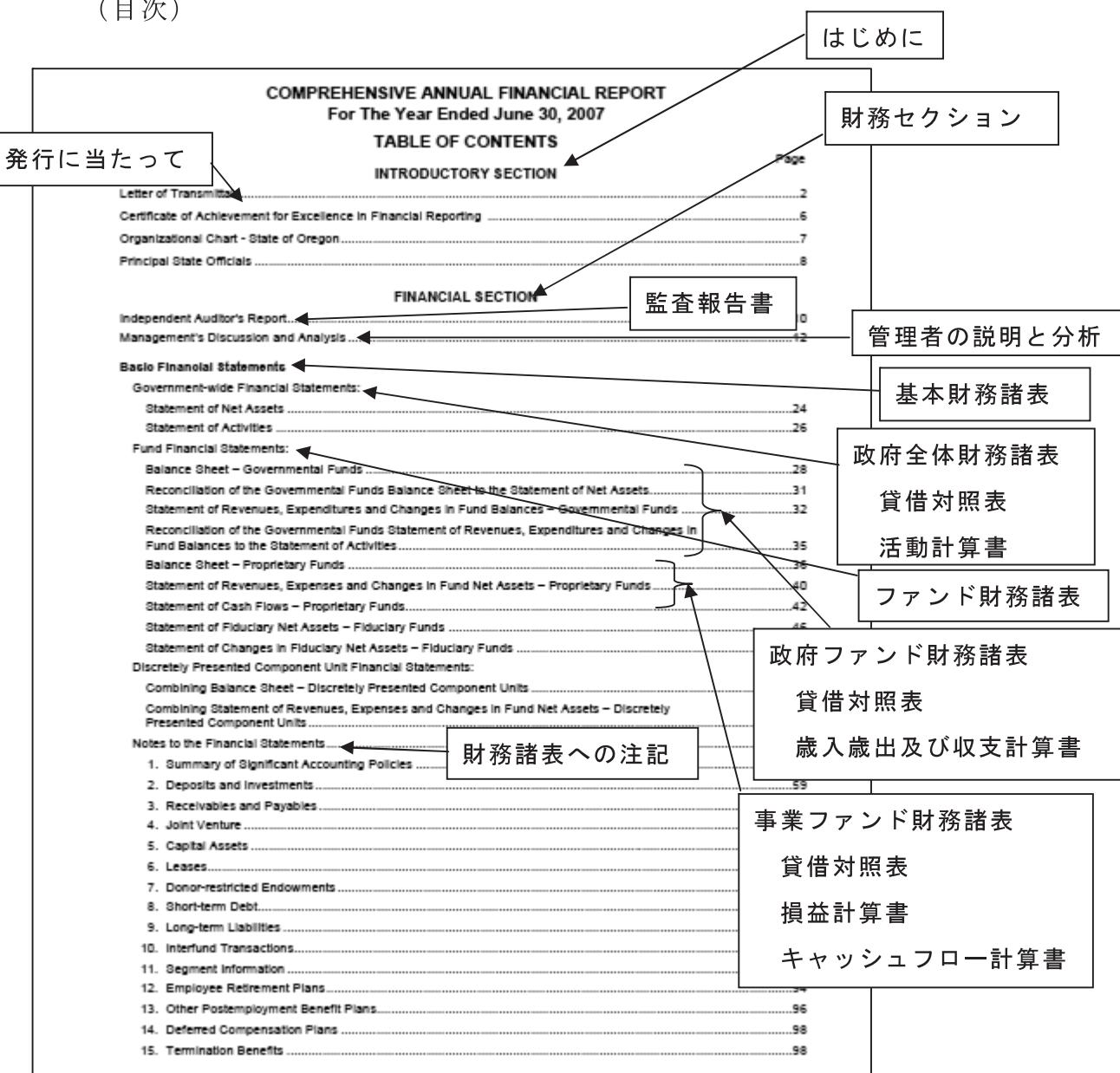
(オレゴン州 HP より転載)

(表紙)



見える！見せます！財政状況

(目次)





発行に当たって



知事及びオレゴン州の皆様へ

December 21, 2007

To the Honorable Governor Theodore R. Kulongoski and Citizens of the State of Oregon:

We are pleased to provide you with the Comprehensive Annual Financial Report of the State of Oregon for the fiscal year ended June 30, 2007. This report is published to fulfill the requirement for annual financial statements in Oregon Revised Statute 291.040.

This report consists of management's representations concerning the finances of the State of Oregon. Consequently, management assumes full responsibility for the completeness and reliability of all the information presented in this report. To provide a reasonable basis for making these representations, management of the State has established a comprehensive internal control framework. The framework is designed to protect the State's assets from loss, theft, or misuse and to compile sufficient reliable information for the preparation of the State's financial statements in conformity with generally accepted accounting principles (GAAP). Because the cost of internal controls should not outweigh their benefits, the State's comprehensive framework of internal controls has been designed to provide reasonable rather than absolute assurance that the financial statements will be free from material misstatement. We believe the information presented is accurate in all material respects.

The Secretary of State Audits Division, the constitutional auditor of public accounts in Oregon, audited the State's financial statements for the fiscal year ended June 30, 2007. The goal of the independent audit was to provide reasonable assurance that the financial statements are free of material misstatement. Based on the audit, the auditors concluded that there was a reasonable basis for rendering an unqualified opinion that the financial statements for fiscal year 2007 are fairly presented in accordance with GAAP. The audit report is the first component in the financial section of this report.

The audit of the financial statements was part of a broader, federally mandated "Single Audit" designed to meet the needs of federal agencies that provide aid to the State. The standards governing single audit engagements require the auditor to report on the State's internal controls and compliance with legal requirements, particularly as they relate to federal awards. This information, also prepared by the Audits Division, will be available in a separately issued report on or about February 28, 2008.

Management's Discussion and Analysis (MD&A) immediately follows the independent auditor's report and provides a narrative introduction, overview, and analysis of the basic financial statements. The MD&A complements this letter of transmittal and should be read in conjunction with it.

Profile of the Government

The State provides services to Oregon's citizens through a wide range of programs including education, human services, public safety, economic and community development, natural resources, transportation, consumer and business services, administrative support, legislative, and judicial programs. Oregon's primary government, as reported in the accompanying financial statements, consists of approximately 50 state agencies. Although legally separate, the Home Care Commission functions, in essence, as a program of the State; therefore, it has been included as an integral part of the State's financial statements. In addition to the primary government, three entities are reported as discretely presented component units to emphasize that they are legally separate from the State. A more detailed discussion of the reporting entity can be found in Note 1 to the basic financial statements.

Oregon's Legislature adopts a budget on a biennial basis, where the biennium begins July 1 and ends June 30 of each odd-numbered year. This biennial budget serves as the foundation for the State's financial planning and control. Appropriation bills approved through the legislative process include one or more appropriations which may be at the agency, program, or activity level. Accordingly, the legal level of budgetary control is at one of these various levels depending on the Legislature's view of the activity. Legislative authority is required to authorize the transfer of expenditure authority between appropriations. Management can reallocate within an appropriation without legislative approval. The following budgeted appropriated funds account for the State's budgetary functions: General, Federal, Lottery, and Other. Additional information about the budget process and budgetary monitoring are presented in the notes to the required supplementary information.

オレゴン州議会は、2ヶ年予算を採用。

年次財務報告書に係る州法の規定により発行されている。

当局は、この報告書の完全性と信頼性に責任を負っている。

内部統制を確立している。
 ・資産の喪失を防ぐため
 ・会計基準に従った報告書の信頼性ため
 絶対的な保証ではなく、合理的な保証である。

監査は、合理的な観点から適正意見を表明している。

MD & Aでは、財務諸表に対する文章による導入、概観、分析を行う。

政府のプロフィール

行政サービスプログラム

財務報告に含まれる独立法人

地方経済

Local Economy

Oregon is the least populous of the three west coast states that also include California and Washington. Oregon had slightly more than 1.9 million of the three states' 23.5 million workers in August 2007. Oregon's largest metro area is the Portland-Vancouver-Beaverton metropolitan statistical area. The Portland area has the sixth largest number of workers of the seven metro areas with one million or more workers in the three states. It includes about half of Oregon's jobs.

Employment grew more rapidly in Oregon than in most neighboring states in the mid-1990s due largely to a combination of high net in-migration and a boom in high technology (primarily computer chips), transportation equipment (such as recreational vehicles and heavy trucks), and construction. The Asian financial crisis in 1997 led to weaker manufacturing employment and slower overall job growth in Oregon. Then the national recession hit the state. Between late 2000 and the middle of 2003, employment fell by as much as 4 percent, much worse than in neighboring states. From late 2003 to mid-2006, Oregon gained jobs at roughly 3 percent per year. Then growth slowed markedly. From September 2006 to September 2007, Oregon's employment grew by less than 1 percent.

During the rapid job growth of the mid-1990s, Oregon's unemployment rate ranked in the middle of all states and lower than its neighboring states. However, the rate rose with the Asian financial crisis. During the economic boom of the late 1990s and in 2000, Oregon's unemployment rate remained above the rates in neighboring states. The nation and Oregon went into a recession after the burst of the information technology bubble. With the onset of the recession, Oregon's unemployment rate soared from just over 5.0 percent in late 2000 to a peak of 8.5 percent in the middle of 2003. The state's population continued to grow despite the high unemployment rate. Oregon had the nation's highest or second-highest state unemployment rate for 39 of the 40 months from May 2001 to August 2004. Rapid job growth from late 2003 to mid-2006 pulled the unemployment rate down to under 5.5 percent by early 2006; it remained between 5.0 and 5.5 percent through late 2007.

Oregon's major foreign export-related industries include computers and electronic products, transportation equipment, machinery, and agricultural crops. Oregon also ships large volumes of wood, food, nursery, machinery, plastic, and paper products to domestic markets and serves foreign and domestic tourists. Oregon's annual employment growth is expected to be 1.3 percent in 2007 and 2008, 1.9 percent in 2009, 1.8 percent in 2010, and 1.4 percent in later years. The state is projected to outpace the nation's growth rate from 2008 to 2013. Job growth is expected to be fastest in professional and business services, leisure and hospitality, and health care. Other nonmanufacturing sectors will post robust job gains as the state's population increases faster than the nation's. Manufacturing is projected to decline slightly. Overall, employment should grow slightly faster than population during the 2007 through 2013 time period, so Oregon may continue to have a low unemployment rate.

During the past ten years, the State's general governmental expenditures related to education have increased in amount, but have decreased as a percentage of total expenditures (a ten-year decrease of 4.2 percent). This relative decline results from a shift in allocation of total expenditures for other program areas such as human services, public safety, and debt service expenditures. The general governmental expenditures related to human services have increased as programs to serve needy Oregonians have expanded; the percentage of total expenditures is 2.6 percent higher than it was ten years ago.

During this same ten-year period, tax revenues, while increasing in amount, have actually decreased as a percentage of total revenue (a ten-year decrease of 7.3 percent). The reason for this relative decline is the relative increase in general governmental expenditures related to services that are supported more by federal revenues than by taxes (e.g., human services). As a percentage of total revenue, federal revenues are 3.8 percent higher than they were ten years ago, reflecting an increased participation in federal assistance programs which benefits Oregon's citizens.

州の主要な海外輸出品は、コンピュータ、電化製品、輸送用機材、穀物である。州の成長率は国を上回ると予想している。国を上回る人口増加は、非製造分野の雇用を増やしている。人口増加を上回る雇用の成長により、州は低い失業率を継続する見込である。

過去10年にわたり、教育関連の一般会計歳出は金額で増加しているものの、割合は低下している。これは、人件費や公安、公債費が増加しているためである。

同じく10年間で、税収は金額で伸びているものの、割合は低下している。これは、連邦補助事業に関する一般会計歳出が増えているためである。

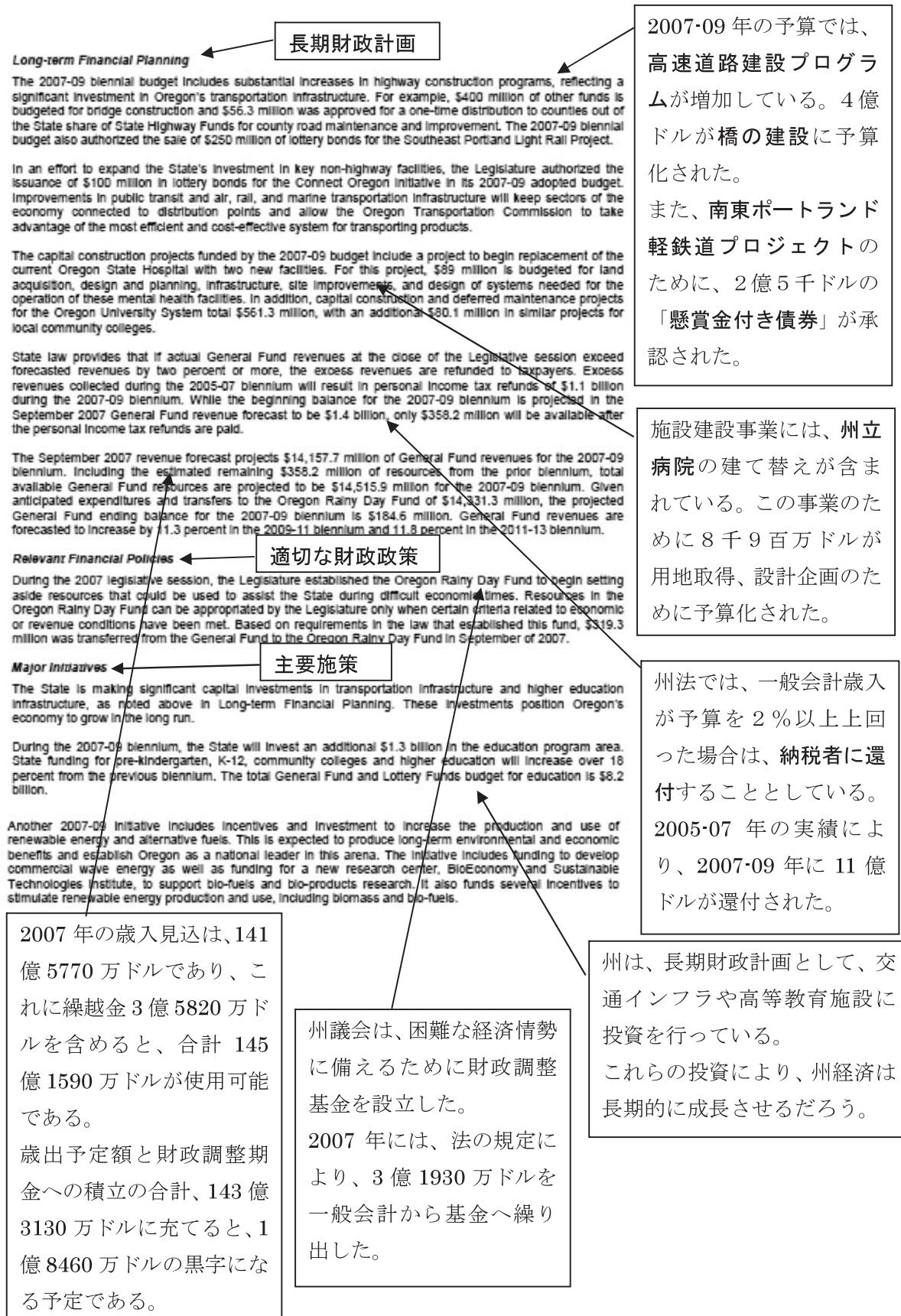
オレゴン州は、西海岸3州の中で一番人口が少ない。3州合計2,350万人の労働者うち、190万人余りがオレゴン州にいる。

1990年半ばのハイテクブームなどで、雇用が急速に伸びた。そして、国の景気後退が州を直撃した。近隣州より悪く雇用が落ち込んだ。

2003-2006年には雇用が年3%伸びた。2006-2007年は雇用の伸びは1%以下に止まっている。

1990年代の急速な雇用の伸びにより、州の失業率は全米の中位で近隣州より下であった。

2007年後半を通じて、5.0-5.5%を保っている。



顕彰と謝辞

Awards and Acknowledgements

The Government Finance Officers Association of the United States and Canada (GFOA) awarded a Certificate of Achievement for Excellence in Financial Reporting to the State of Oregon for its Comprehensive Annual Financial Report for the fiscal year ended June 30, 2006. This was the ~~fifteenth~~ consecutive year that the State has achieved this prestigious award. In order to be awarded a Certificate of Achievement, a government must publish an easily readable and efficiently organized comprehensive annual financial report. This report must satisfy both generally accepted accounting principles and applicable legal requirements.

A Certificate of Achievement is valid for a period of one year only. We believe our current Comprehensive Annual Financial Report continues to meet the Certificate of Achievement program's requirements, and we are submitting it to the GFOA to determine its eligibility for another certificate.

The State Controller's Division takes great pride in the preparation of the Oregon Comprehensive Annual Financial Report. We greatly appreciate the professionalism, commitment, and effort of Statewide Accounting and Reporting Services and the other individuals involved. We also want to thank all state agencies for their continuing support in planning and conducting the financial operations of the State in a professionally responsible manner. Without the participation and cooperation of the agencies' fiscal units, the preparation of this report would not have been possible. In addition, we appreciate the contributions of the Office of Economic Analysis, the Budget and Management Division, the Office of the State Treasurer, and the staff of the Secretary of State Audit Division.

Respectfully submitted,

John J. Radford, Administrator
State Controller's Division
State of Oregon

オレゴン州
州管理局管理者
John J. Radford (サイン)

GFOAの優れた財務報告書顕彰プログラムによる顕彰をうけている。

州管理局は、州包括年次財務報告書の作成に誇りを持って取り組んでいる。

(以下、関係者への謝辞)

管理者の説明及び分析（MD & A）

MANAGEMENT'S DISCUSSION AND ANALYSIS

This section of the State's Comprehensive Annual Financial Report presents our discussion and analysis of the State's financial performance during the fiscal year ended June 30, 2007. This discussion and analysis is intended to serve as an introduction to the State's basic financial statements. It is designed to (a) assist the reader in focusing on significant financial issues, (b) provide an overview of the State's financial activities, (c) identify any material changes from the original budget, and (d) highlight individual fund issues.

We encourage readers to consider the information presented in this analysis in conjunction with the transmittal letter beginning on page 2 of this report.

FINANCIAL HIGHLIGHTS ←

- The assets of the State exceeded its liabilities at the close of the most recent fiscal year by \$15.3 billion (net assets). Of this amount, \$1.7 billion is unrestricted net assets, while \$4.1 billion is restricted for specific uses.
- The State's total net assets increased by \$236.1 million as a result of the year's operations. The net assets for governmental activities decreased by 1.1 percent of total governmental activities net assets, while the net assets for business-type activities increased by 8.9 percent of total business-type net assets.
- As of the close of the most recent fiscal year, the State's governmental funds reported combined ending fund balances of \$4.9 billion. Of this amount, 78.9 percent is available for spending at the State's discretion (unreserved, undesignated fund balance).
- At fiscal year end, unreserved fund balance for the General Fund was \$113.6 million.
- The State's total debt outstanding for bonds and certificates of participation increased by \$639.2 million (7.1 percent) during the fiscal year. New issues of debt for transportation infrastructure projects, construction of new higher education facilities and improvement of existing facilities, as well as debt issued for construction and expansion of correctional facilities contributed to this increase.

財政ハイライト

OVERVIEW OF THE FINANCIAL STATEMENTS ←

財務諸表の概要

In addition to this discussion and analysis, the financial section of this annual report contains the basic financial statements, required supplementary information, and an optional presentation of combining financial statements for nonmajor funds, internal service funds, and fiduciary funds. A statistical section is presented following the combining financial statements. The basic financial statements contain three components: 1) government-wide financial statements, 2) fund financial statements, and 3) notes to the financial statements.

Government-wide Financial Statements ←

政府全体財務諸表

The government-wide financial statements are designed to provide a broad overview of the State's finances, in a manner similar to a private-sector business. All of the State's activities are reported in the government-wide statements except for activities accounted for in fiduciary funds because resources of those funds are not available to support the State's own programs.

- The statement of net assets presents information on all of the State's assets and liabilities, with the difference between the two reported as net assets.
- The statement of activities presents information showing how the State's net assets changed during the fiscal year. All of the changes in net assets are reported as soon as the underlying event giving rise to the change occurs, regardless of the timing of the related cash flows. Revenues are recognized when earned and expenses are recorded at the time liabilities are incurred. Thus, revenues and expenses are reported in this statement for some items that will not result in cash flows until future fiscal periods (e.g., uncollected taxes).

These two government-wide financial statements report the State's net assets and the change in net assets. Net assets, which represent the difference between assets and liabilities, are one measure of the State's financial health, or financial position. Over time, increases or decreases in the State's net assets may serve as a useful indicator of whether its financial position is improving or deteriorating. However, to assess the overall health of the State, the reader needs to consider additional non-financial factors such as changes in Oregon's income tax base and changes in Oregon's economy.

民間企業同様の基準

純資産報告書（貸借対照表）

活動報告書（損益計算書）

MD&A の目的 :

- 読者の重要な財務課題に焦点を当てる手助け
- 州の財務活動の概要を提供
- 当初予算からの大きな変更の特定
- 個別ファンドの要点説明

- 純資産 153 億 ドル
- 純資産 2 億 3610 万 ドル増加
- 政府ファンド 49 億 ドルの黒字
- 一般会計 1 億 1360 万 ドルの黒字
- 起債残高 6 億 3920 万 ドル増加

財務セクション :

- MD&A
 - 基本財務諸表
 - 必須補足情報
- 基本財務諸表の内訳 :**
- 政府全体財務諸表
 - ファンド財務諸表
 - 注記

純資産は、州の財政健全性を測る尺度の一つ。（財政状態）

その増減で財政状態が改善されているか悪化しているかが分かる。

州の健全性を測るために非財務要素を加える必要がある。

The government-wide financial statements of the State are divided into the following three categories:

1. Governmental activities. This includes the basic services provided by the State to its citizens, such as K-12 schools and community colleges, public assistance programs, public safety and public transportation. Income taxes and federal grants finance most of these activities. The State's internal service funds, which provide services to other departments or state agencies, are included in governmental activities because these services predominantly benefit governmental programs rather than business-type functions.
2. Business-type activities. The State charges fees to customers to help cover the costs of certain services it provides. For example, the State administers loan programs to provide housing to citizens with low incomes and those who are elderly or disabled. The operation of the State's lottery is also reported under business-type activities as well as the Oregon University System, consisting of seven higher education facilities.
3. Component units. The State includes three other entities in its report: Oregon Health and Science University, the SAIF Corporation, and the Oregon University System Foundations. Although legally separate, these entities are reported as "component units" either because the State is financially accountable for them or because of the nature and significance of their relationship to the State. Financial information for these component units is reported separately from the financial information of the State itself (known as the primary government). In addition, the Home Care Commission is reported as part of the primary government since it functions, in essence, as a program of the State, even though it is legally separate from the State.

The government-wide financial statements can be found on pages 24–27 of this report.

Fund Financial Statements

ファンド財務諸表

The fund financial statements provide more detailed information about the State's most significant funds (not the State as a whole). Funds are accounting mechanisms the State uses to keep track of specific sources of funding and spending for particular purposes. Similar to other state and local governments, the State uses fund accounting to demonstrate and ensure compliance with finance-related legal requirements. Some funds are required by state law (such as the Lottery Operations Fund) or bond covenants. The State establishes other funds to control and manage money for particular purposes (like health and social services) or to show that it is properly using certain taxes and grants (like gas taxes for transportation).

All of the State's funds can be divided into three categories: governmental funds, proprietary funds, and fiduciary funds.

Governmental funds. Most of the State's basic services are included in governmental funds, which focus on (1) how cash and other financial assets that can readily be converted to cash flow in and out and (2) the balances remaining at year end that are available for spending. Thus, the governmental fund statements provide a detailed short-term view that helps to determine whether there are more or less financial resources that can be spent in the near future to finance the State's programs. Because this information does not encompass the additional long-term focus of the government-wide statements, we provide information following the governmental fund statements that reconciles the government-wide focus to the governmental fund focus.

The State maintains twenty-one individual governmental funds. Information is presented separately in the governmental fund financial statements for the six major governmental funds, including the general fund. Data from the other fifteen governmental funds are combined into a single, aggregated presentation. Individual fund data for each of these nonmajor governmental funds is provided in the form of combining statements elsewhere in this report. The basic governmental fund financial statements can be found on pages 28–35 of this report.

政府全体財務諸表は3つ

に分類できる：

1 政府活動：州による基本的サービス提供を含む。

2 企業活動：特定のサービスに係るコストを料金で賄う。

3 独立法人：法的に独立しているが、財政的には州が責任を負っている。

財政関連法規の遵守を証明するためにファンド会計を用いる。

政府ファンド：

近い将来の州事業に使用できる財源の過不足の短期的な詳報

政府全体焦点と政府ファンド焦点の調整表

(解説)

- 政府全体財務諸表は、民間企業と同じ発生主義で作成される。
- 政府ファンドは、日本の普通会計に近い会計区分であるが、現金主義に近い修正発生主義で財務諸表が作成される。
 - ・ 政府ファンドでは、経済主体としての効率性よりも予算準拠性や法令遵守が求められる。
- 政府全体財務諸表の発生主義と政府ファンド財務諸表の修正発生主義を調整するための調整表を添付し、利用者の便宜を図っている。

Proprietary funds. Services for which the State charges customers a fee, similar to a business operation, are generally reported in proprietary funds. Proprietary fund statements, like the government-wide statements, provide both long-term and short-term financial information. The State's enterprise funds (one type of proprietary fund) are the same as its business-type activities, but provide more detail and additional information, such as cash flows. We use internal service funds (the other type of proprietary fund) to report activities that provide services to the State's other programs and activities (such as the State's Central Services Fund).

The proprietary fund financial statements provide separate information for the State's five major proprietary funds. Data from the other nine proprietary funds are combined into a single, aggregated presentation. All internal service funds are combined into a single, aggregated presentation in the proprietary fund financial statements. Individual fund data for each of the nonmajor proprietary funds and for each of the internal service funds is provided in the form of combining statements elsewhere in this report. The basic proprietary fund financial statements can be found on pages 36–45 of this report.

Fiduciary funds. Fiduciary funds account for resources held for the benefit of parties outside the government. The State is the trustee, or fiduciary, for its employees' pension plan. It is also responsible for other assets that, because of a trust arrangement, can be used only for the trust beneficiaries. Fiduciary funds are accounted for in a manner similar to **proprietary funds**. All of the State's fiduciary activities are reported in a separate statement of fiduciary net assets and a statement of changes in fiduciary net assets. These activities have been excluded from the State's government-wide financial statements because the State cannot use these assets to finance its operations.

The basic fiduciary fund financial statements include the private purpose trust fund, the investment trust fund, the agency fund, and aggregated data for the State's pension and other employee benefit trust funds. Individual fund data for each of the pension and other employee benefit trust funds is provided in the form of combining statements elsewhere in this report. The basic fiduciary fund financial statements can be found on pages 46–47 of this report.

Discretely Presented Component Units

(単独記載) 独立法人

Combining statements that report activities of the State's discretely presented component units, the SAIF Corporation, Oregon Health and Science University, and the Oregon University System Foundations can be found on pages 49–51 of this report. Although activity for component units is reported in the government-wide statements in an aggregate column, the combining statements provide greater detail for each component unit.

Notes to the Financial Statements

財務諸表に対する注記

The basic financial statements also include notes, which provide additional information that is essential to a full understanding of the data provided in the government-wide and fund financial statements. The notes to the financial statements can be found on pages 53–105 of this report.

Other Information

その他の情報

In addition to the basic financial statements and accompanying notes, this report also presents a section of required supplementary information (RSI), beginning on page 107, which contains budget-to-actual comparison schedules for all of the State's budgeted appropriated funds as well as accompanying notes to the RSI. This section also includes a Schedule of Funding Progress and accompanying notes for the Retiree Health Insurance Premium Account, a defined benefit single-employer other postemployment benefit plan in which the State participates.

The combining financial statements referred to earlier are presented immediately following the required supplementary information beginning on page 119 of this report. These combining statements provide details about our nonmajor governmental funds, nonmajor enterprise funds, and internal service funds, each of which are added together and presented in single columns in the basic financial statements. The combining financial statements also provide details about the fiduciary funds when data has been aggregated in a single column in the basic financial statements.

A statistical section containing information regarding financial trends, revenue capacity, and debt capacity, as well as demographic, economic, and operating information is presented immediately following the combining statements.

(解説)

- 事業ファンドは、企業ファンド（公営企業）と内部サービスファンドで構成される。
- 内部サービスファンドは、政府内部にサービスを提供するために設定されているファンドである。オレゴン州の場合は、中央サービスファンドにより、会計、予算、人事、メール、印刷、電話交換などのサービスを提供している。
- 信託ファンドは、職員の確定給付年金の管理などを行っている。州で行っている事務だが、州の公共事業ではないので、政府全体財務諸表からは除外されている。

事業ファンド：

ビジネスと同様のサービスについて報告。

長期・短期の財務情報を提供。

企業ファンドでは、キャッシュフローなどの追加情報が提供される。

信託ファンド：

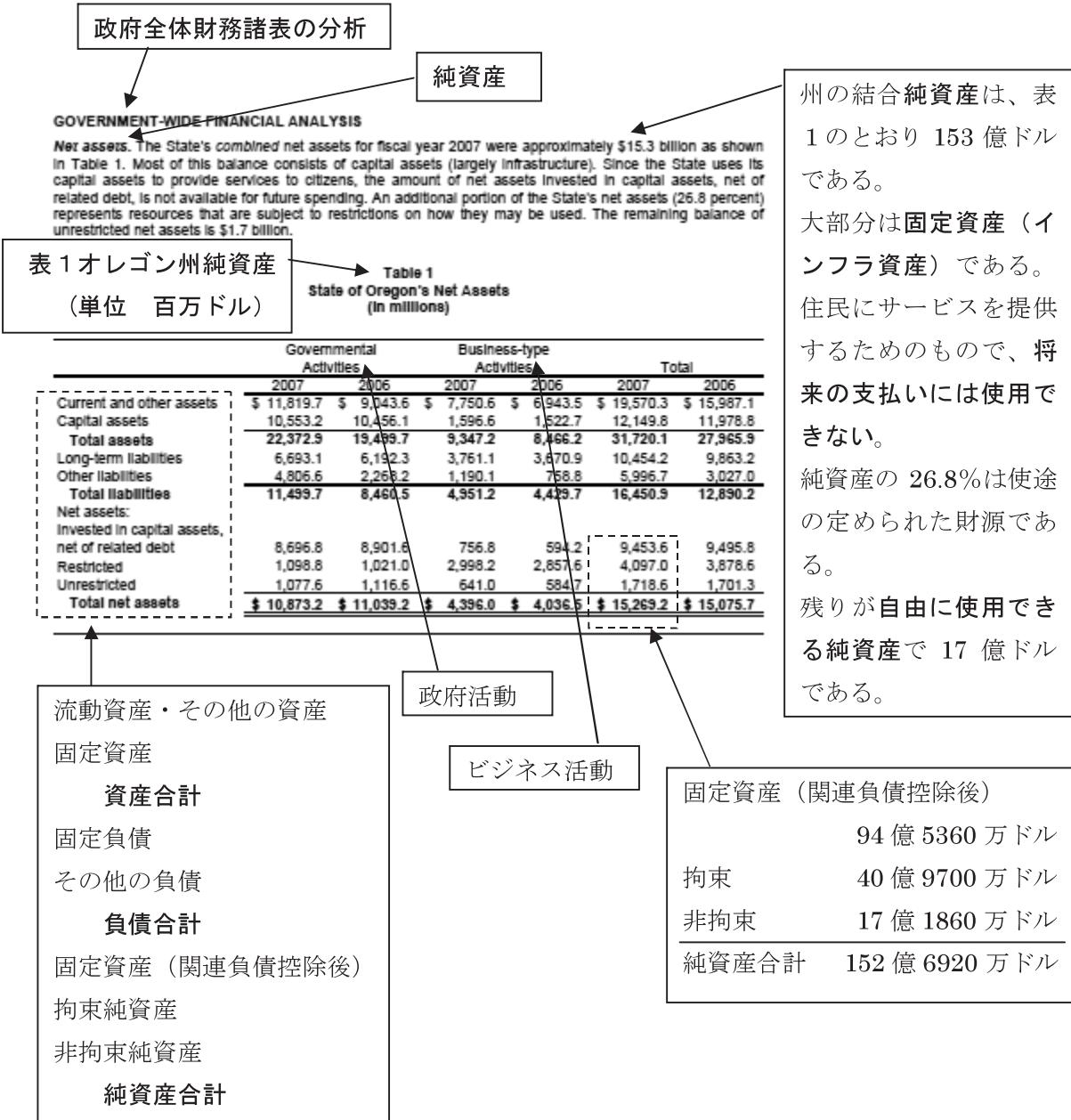
職員退職プランなど。

州の事業の財源としては使えないため、政府全体財務諸表からは除外されている。

基本財務諸表に加え、必須補足情報を掲載している。

主要ファンド以外のファンドの詳細情報が分かる結合財務諸表を、必須補足情報の後に記載している。

統計セクションは、財政の傾向や収入見込、債務見込などで、結合財務諸表の後に記載している。



(解説)

- 政府ファンドと企業ファンドの結合（合計）純資産について説明している。
 - ・ 政府活動に企業ファンドである内部サービスファンドが含まれる。
- 純資産は3つに分けられる。
 - ・ 固定資産の取得費から関連する負債（地方債）を除いた額。これらは純資産であっても翌年度以降の新規事業や支払いに使用できない。
 - ・ 法令や連邦の規制で使途が制限されている「拘束」純資産
 - ・ それ以外の「非拘束」純資産。翌年度以降の支払い等に使用できる。いわば、民間企業の黒字に当たる部分である。

純資産の変動

Changes in net assets. The State's combined change in net assets associated with current year operations for fiscal year 2007 was an increase of \$236.1 million as shown in Table 2. Net assets of governmental activities decreased by 1.1 percent of total governmental activities net assets, while net assets of business-type activities increased by 8.9 percent of total business-type activities net assets.

Total ending net assets of governmental activities for fiscal year 2007 are \$10.9 billion, down slightly from \$11.0 billion in the prior fiscal year. The decrease in governmental activities net assets was primarily due to recognition of a liability for the personal income tax filer, which resulted in reducing personal income tax revenue by \$1.1 billion. Due to the magnitude of this reduction in revenue, it more than offset the increases in net assets associated with the operations of other governmental activities for the year.

For business-type activities, ending net assets are \$4.4 billion, up from \$4.3 billion in the prior fiscal year. The increase in net assets primarily resulted from the operations of the Unemployment Compensation Fund, where employee-employer assessments and other income exceeded distributions of unemployment benefits during the fiscal year. The results of the University System Fund further contributed to this increase in net assets, due to higher investment income and a larger transfer from the general fund than the prior fiscal year.

結合（合計） 純資産は表

2のとおり 2億 3610 万
ドル増加した。

政府活動では 1.1%減少
したもの、ビジネス活
動では 8.9%増加してい
る。

Table 2
State of Oregon's Changes in Net Assets
(In millions)

	Governmental Activities		Business-type Activities		Total	
	2007	2006	2007	2006	2007	2006
Revenues:						
Program revenues:						
Charges for services	\$ 1,329.0	\$ 1,337.7	\$ 3,365.0	\$ 3,253.5	\$ 4,694.0	\$ 4,591.2
Operating grants & contributions	5,097.0	4,952.8	892.0	804.0	5,989.0	5,766.8
Capital grants & contributions	21.7	15.0	-	-	21.7	15.0
General revenues:						
Personal Income taxes	4,486.1	5,404.0	-	-	4,486.1	5,404.0
Corporate Income taxes	518.3	443.4	-	-	518.3	443.4
Other taxes	1,734.9	1,979.7	15.2	14.9	1,750.1	1,994.6
Unrestricted Investment earnings	90.2	37.9	-	-	90.2	37.9
Total revenues	13,277.2	14,170.5	4,272.2	4,072.4	17,549.4	18,942.9
Expenses:						
Education	3,751.8	3,622.1			61.8	3,622.1
Human services	4,814.9	4,873.6			114.9	4,872.6
Public safety	1,023.2	1,068.3			23.2	1,008.3
Economic & community development	335.1	311.7			35.1	311.7
Natural resources	580.8	541.1			60.8	541.1
Transportation	1,709.8	1,598.4			109.8	1,598.4
Consumer and business services	340.3	394.9			40.3	394.9
Administration	467.9	640.5			67.9	640.5
Legislative	36.7	29.6			36.7	29.6
Judicial	286.5	271.7			26.5	271.7
Interest on long-term debt	265.1	242.7			25.1	242.7
Housing and community services	-	-	98.7	93.6	98.7	93.3
Veterans' loan	-	-	53.3	49.7	53.3	49.7
Lottery operations	-	-	564.1	525.3	564.1	525.3
Unemployment compensation	-	-	547.0	535.2	547.0	535.2
University system	-	-	1,893.2	1,858.3	1,898.2	1,858.3
State hospitals	-	-	184.5	166.8	184.5	166.8
Liquor control	-	-	284.3	263.7	284.3	263.7
Other business-type activities	-	-	76.9	76.8	76.9	76.8
Total expenses	13,622.1	13,534.6	3,702.0	3,569.1	17,324.1	17,103.7
Increase (decrease) before contributions, special and extraordinary items, and transfers	(344.9)	636.9	570.2	503.3	225.3	1,139.2
Contributions to permanent funds	4.2	-	-	-	4.2	-
Capital contributions	2.9	1.5	3.6	0.8	6.5	2.3
Additions to permanent endowments	-	-	0.1	2.6	0.1	2.6
Transfers	214.5	124.3	(214.6)	(124.3)	-	-
Increase (decrease) in net assets	(123.2)	761.7	359.3	382.4	236.1	1,144.1
Net assets - beginning	11,039.2	10,212.2	4,036.5	3,683.0	15,075.7	13,895.2
Prior period adjustments	(42.8)	65.3	0.2	(28.9)	(42.6)	36.4
Net assets - beginning - as restated	10,996.4	10,277.5	4,036.7	3,654.1	15,033.1	13,931.6
Net assets - ending	\$10,873.2	\$11,039.2	\$ 4,396.0	\$ 4,036.5	\$ 15,269.2	\$15,075.7

収入 :

- 事業収入
- 料金収入／補助金
- 一般収入
- 個人・法人所得税

- #### 純資産の増加(減少)
- 期首純資産
 - 前年度修正
 - 修正後期首純資産
 - 期末純資産

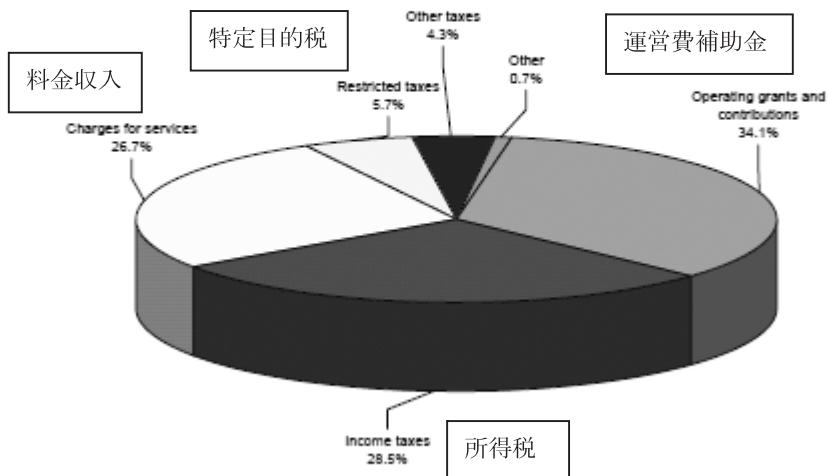
(解説)

- 収入は源泉別である。
- 費用は機能（事業）別である。

Figure 1 below illustrates fiscal year 2007 revenues of the State as a whole, by source. Approximately 34.1 percent of total revenue comes from other entities and governments in the form of operating grants and contributions (e.g., federal revenues). An additional 28.5 percent comes from personal and corporate income taxes and 26.7 percent comes from charges for services provided.

Figure 1
State of Oregon's Revenue by Source
For the Year Ended June 30, 2007

図1 源泉別収入

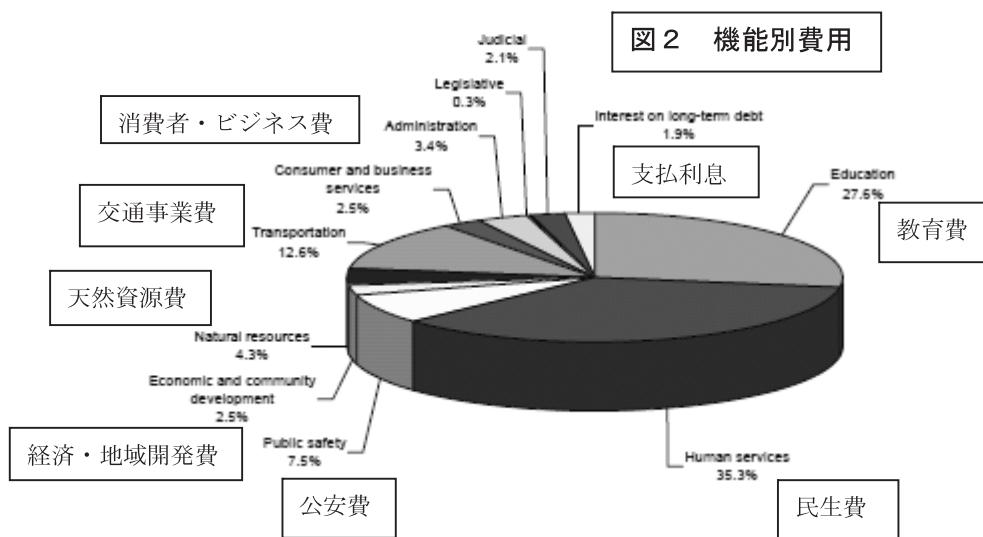


34.1%が運営費補助金などである。
28.5%が個人・法人所得税である。
26.7%が料金収入である。

Figure 2 below shows the percentages of total governmental activity expenses for each function of the State. The largest portion of expenses is for human services to provide for Oregon's citizens in need of assistance at 35.3 percent, with elementary and secondary education the second largest at 27.6 percent of total governmental activity expenses.

Figure 2
State of Oregon's Governmental Expenses by Function
For the Year Ended June 30, 2007

図2 機能別費用



比率が一番大きいのは、民生費で35.3%である。
小中学校教育費が2番目で、27.6%である。

(解説)

- MD & Aにおいては、円グラフや棒グラフで視覚的に表すことが推奨されている。しかし、必要な数値データの代用ではなく、強調として使用される。

各ファンドの財務分析

FINANCIAL ANALYSIS OF THE STATE'S FUNDS

As noted earlier, the State of Oregon uses fund accounting to ensure and demonstrate compliance with finance-related legal requirements.

Governmental funds. The focus of the State's governmental funds is to provide information on near-term inflows, outflows, and balances of spendable financial resources. In governmental funds, unreserved fund balance may serve as a useful measure of a government's net resources available for spending. At the end of fiscal year 2007, approximately 78.9 percent of the total fund balance of governmental funds represents unreserved, undesignated fund balance, which is available for spending on governmental programs at the State's discretion. The remainder of fund balance is reserved to indicate that it is not available for new spending because it has already been committed. For example, such commitments are to pay debt service or to pay claims and judgments.

At the end of fiscal year 2007, the State's governmental funds reported combined ending fund balances of \$4.9 billion, an increase of \$440.0 million in comparison with the prior year. This increase in fund balances is primarily attributed to the net results of operations in the General Fund and the Public Transportation Fund as discussed below.

The general fund is the chief operating fund of the State. The unreserved, undesignated fund balance of the general fund at the end of fiscal year 2007 was \$113.6 million, while total fund balance was \$183.9 million. During the fiscal year, spending and obligation of commitments outpaced the accumulation of spendable financial resources, decreasing the total fund balance of the general fund by \$638.6 million. Revenues decreased by \$775.4 million from the prior fiscal year, largely due to the \$1.1 billion reduction of personal income taxes revenue that resulted from recognition of the kicker liability owed to personal income taxpayers at the end of the fiscal year. This greatly contributed to the decrease in total fund balance of the General Fund.

The decrease in fund balance of the General Fund was offset by increases in fund balances of several other governmental funds. In the Public Transportation Fund, proceeds from the issuance of long-term debt contributed to an increase in fund balance; this reflects a planned effort to increase the State's investment in public infrastructure projects. Strong investment earnings contributed to an increase in fund balance of the Common School Fund. Transfers from the General Fund resulted in an increase in fund balance of the Oregon Rainy Day Fund, a newly established fund intended to accumulate resources that could be used to assist the State during difficult economic times. Transfers from other funds contributed to an increase in fund balance of the Educational Support Fund, a nonmajor governmental fund. The majority of these transfers were from the Business Development Fund, a nonmajor governmental fund.

一般ファンドは、州の中心となるファンドである。

一般ファンドの自由に使える収支差は、全体で 1 億 8390 万ドルの収支差のうち 1 億 1360 万ドルである。

一般ファンドの収支差は、前年比 6 億 3860 万ドル減少した。

歳入が 11 億ドルの個人所得税還付の影響で 7 億 7540 万ドル減少したためである。

財政関連法の遵守を保証するためにファンド会計を用いている。

政府ファンド
短期的な収入支出と使用可能な財源の情報を提供する。

収支差の 78.9% は、自由に使える財源である。

政府ファンドの収支差は、49 億ドルで前年比 4 億 4000 万ドル増加した。

この原因は、一般ファンドと公共交通ファンドにある。

一般ファンドの収支差の減少は、他のファンドの増加により相殺された。

公共交通ファンドでは、州のインフラに対する投資計画を反映した長期負債を発行したために収支差が増加した。

公立学校ファンドでも、投資の強化により収支差が増加した。

財政調整ファンドも一般ファンドからの繰入により、収支差が増加した。

事業ファンド

Proprietary funds. The State's enterprise funds provide the same type of information presented for business-type activities in the government-wide financial statements, but in more detail. Total net assets of the Housing and Community Services Fund increased by \$10.8 million from the prior year, as operating income exceeded operating expenses. This is a self-supporting activity, providing loans for housing that are funded through the issuance of bonds. As compared to the previous year, the net assets of the Veterans' Loan Fund increased by 5.6 percent, primarily due to strong investment earnings. Net assets of the Lottery Operations Fund increased by 7.4 percent, as sales revenues and investment income were greater than expenses and transfers to other funds. In the Unemployment Compensation Fund, employee-employer assessments and other income exceeded distribution of benefits during the fiscal year. The activity of the University System Fund also resulted in an increase in net assets, due to higher investment income and a larger transfer from the general fund than the prior fiscal year.

Restrictions and commitments significantly affect the availability of Housing and Community Services Fund resources for future use. For example, net assets that will be used to repay outstanding bonds are restricted for debt service. A significant portion of University System Fund net assets are restricted for capital construction, higher education, debt service, and for purposes stipulated by donors of resources.

Fiduciary funds. Fiduciary funds account for resources held for the benefit of parties outside the government. Net assets of the Pension and Other Employee Benefit Trust Fund, which accounts for resources held in trust for the payment of retirement, disability, postemployment healthcare, and death benefits to members of the Public Employees Retirement System, increased by \$9.5 billion. The net appreciation in fair value of investments and other investment income primarily contributed to this increase in net assets. Net assets of all fiduciary funds are reported as held in trust for particular purposes.

GENERAL FUND BUDGETARY HIGHLIGHTS

For the 2005-07 biennium, final budgeted expenditures for the General Fund increased by \$152.5 million from original budgeted expenditures reflected in the Legislatively Adopted Budget. This increase was made to provide funding for additional expenditures mainly in the program areas of education, human services, and public safety. Forecasted revenues increased by \$1,062.7 million from the original budgeted revenues. This increase was primarily due to higher than originally forecasted corporate and personal income tax revenue projections.

Actual revenue and other financing sources exceeded actual expenditures and other financing uses by \$708.6 million for the 2005-07 biennium, increasing the ending budgetary fund balance. For the biennium, actual revenues were greater than budgetary estimates mainly due to higher than expected corporate income tax revenues. Through House Bill 2707, the Legislature directed that a significant portion of excess corporate income taxes be transferred from the General Fund into the Oregon Rainy Day Fund to begin setting aside resources that could be used to assist the State during difficult economic times. Actual expenditures for the biennium were less than budgeted expenditures, as presented in the (cash basis) budgetary schedule for the General Fund; however, it is expected that the majority of remaining budget will be expended as obligations are paid during the six-month lapse period from July 1 to December 31, 2007.

実際の歳入（2カ年予算）は歳出を7億860万ドル上回った。
実際の歳入は、法人所得税収入の増加により予算を上回った。
議会は、法人所得税の超過分を財政調整ファンドに繰り入れるように指示した。
実際の歳出は、予算を下回った。

企業ファンドは、政府全体財務諸表のビジネス活動と同じような情報をより詳細に提供している。

信託ファンド

一般ファンド予算の特徴

一般ファンド歳出の最終予算是、当初予算に対し1億5250万ドル増加した。

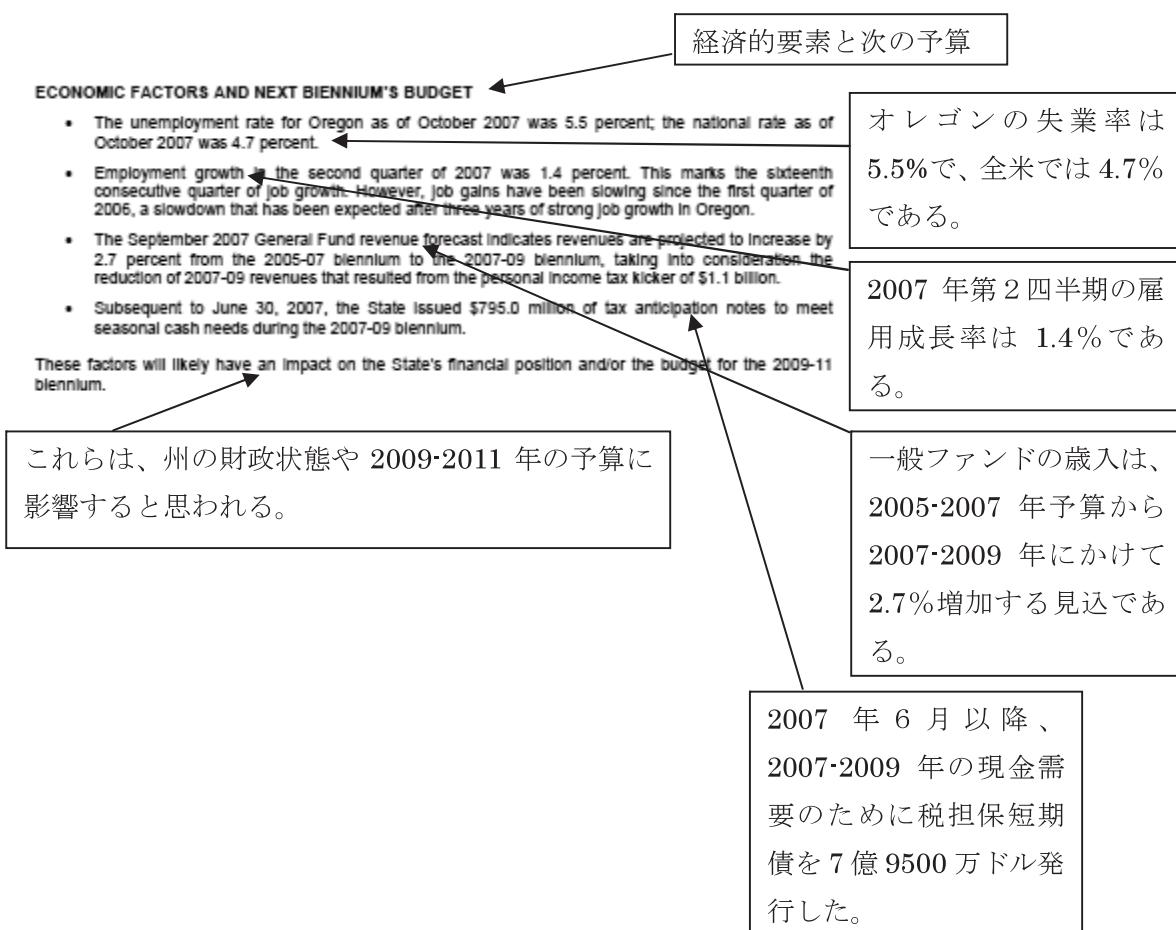
これは、教育、民生、公安分野の歳出が増加したためである。

歳入予算は10億6270万ドル増加した。

これは、法人・個人所得税収入が当初より増加したためである。



- 債務管理においては、特定財源債と一般財源保証債、リース購入契約参加証書について、新規発行の主な内訳を説明している。



付録 オレゴン州ポピュラーレポート2007

(州の皆様への報告)

目次

- 1 将来計画
- 2 2007年度の実施状況
- 3 州財政（収入と費用）
- 4 将来の課題と経済見通し

オレゴンの将来像

夢と自己実現を追い求める、豊かな社会の創造と維持

- ・ 全ての人に質の高い職を
- ・ 安心安全な社会を
- ・ 健康的で持続可能な環境を

将来計画

- ・ 医療保険への取組
- ・ 一流の公教育の提供
- ・ 清潔な空気、水、そして健康的な経済

How We Have Progressed Progress in Fiscal Year 2007



Making Life Safer

- More State Police: During this session, Oregon will add 130 new troopers to the State Police, seven additional detectives and more forensic scientists for crime labs.
- Protecting kids: Oregon has changed the rules to give child protective services direct access to full criminal histories as part of their investigations. The Legislature also passed a law that cracks down on repeat offenders who kidnap children. Under this law, these criminals receive minimum sentences of 25 years, and the state tracks them for the rest of their lives.
- Upgrading Search and Rescue: The state has acted to improve investigation, coordination and communication in searches for lost hikers, climbers, skiers, travelers, and missing family members.

Strengthening Oregon's Economy

- Promoting renewable energy: Under the Governor's renewable energy standards, 10 percent of Oregon's electricity will come from renewable sources by 2025. An expandable Business Energy Tax Credit encourages new renewable energy projects and attracts new businesses to the state.
- Developing bio-fuels: Thanks to actions by the Governor and the Legislature, Oregon is now positioned to become a national leader in bio-fuels, with a package of incentives and mandates to spur increased production and development.
- Fighting climate change: The Legislature has codified the Governor's target for greenhouse gas emissions, which is to reduce statewide levels by 10 percent below 1990 levels within 12 years, and to a level that's 75 percent lower by 2050.
- Protecting Salmon and Restoring the Watershed: The state works to protect fish and restore their habitats under the Oregon Plan for Salmon and Watersheds.
- Protecting the Ocean: Oregon is a signatory to the West Coast Governors' Agreement on Ocean Health, signed in September 2006.

Educating the Workforce of Tomorrow

- Helping low- and middle-income students: The Governor's "Shared Responsibility Model" will ensure that every motivated and dedicated student can attend college.
- Bolstering public schools: The Legislature and the Governor have enacted record funding for K-12 schools, year-round classes, and a new teacher evaluation system. K-12 schools now receive \$5.4 billion during this biennium—an increase of 15 percent.
- Strengthening colleges and universities: The state has reinvested a dramatic \$665 million into Oregon's universities, and another half a billion for community colleges. The Legislature and the Governor approved \$1.5 billion in state-led capital construction projects in higher-ed sites around the state, ensuring that students and faculty have the up-to-date facilities they need.
- Developing existing new technologies: The State of Oregon has created the Oregon Nanoscience and Microtechnology Institute (ONAMI), investing \$15 million in state-led money to attract substantial federal and private funding.
- Head Start: In a major move toward full funding, the state added 3,200 more three- and four-year-olds to Head Start.

Fiscal Year 2007

State of Oregon

A Report to Our Citizens

Title of Contents

- 1 The Way Forward
- 2 How We Have Progressed
- 3 The State's Finances: Revenues and Expenses
- 4 What's Next?

The Oregon Vision

Oregon's leadership strives to create and sustain a prosperous society that enables all its citizens to pursue their dreams and achieve their potential.

Specific goals include:

- * Quality jobs for all Oregonians
- * Caring and safe communities
- * Healthy, sustainable surroundings

The Way Forward

The Governor and the Legislature have created a landmark Rainy Day Fund to protect public education, critical human services, and public safety during economic downturns. The state will continue to work on issues that respond to the concerns of citizens like you.

Tackle the challenge of health care:

- * Ensure that all children have health coverage.
- * Make health care more affordable for everyone.

Provide a first-rate public education for all:

- * Create opportunity for everyone.
- * Ensure stable funding for education.

Ensure clean air, clean water and a healthy economy:

- * Protect Oregon's environment. Ensure clean air, clean water and a healthy landscape.
- * Lead the nation in developing and using clean energy.

Demographics Information

	2006	2007
Population	3.60 million	3.75 million
Unemployment Rate	5.4 percent	6.2 percent
Per Capita Income	\$32,900	\$34,784
Public School Enrollment	502,826	506,057

State Government Employment

State Employees/10,000 residents	199
----------------------------------	-----

人口
失業率
一人当たり所得
公立学校生徒数

州職員数

<http://oregon.gov>

2007年度の実施状況

全ての人の保健医療の改善

- ・ 子ども医療保険加入者が2003年度比で2倍に

生活の安全確保

- ・ 州警察の増員、子どもの保護

州経済の増強

- ・ 交通網の充実に1億ドル追加投入

将来の担い手に対する教育

- ・ 中低所得学生への援助
- ・ 公教育への梃子入れ

清潔な空気への取組と環境の改善



The State's Finances
Revenues and Expenses

Primary Government Sources of Revenue
FY 2007

Revenue by Category	2006 Revenue (in \$)	2007 Revenue (in \$)
Operating Grants & Contributions	5.8 billion	6.0 billion
Income Taxes	7.7 billion	8.0 billion
Charges for Services	4.6 billion	4.7 billion
Restricted Taxes	1.1 billion	1.0 billion
Other Taxes	0.8 billion	0.8 billion
Total Revenues	18.2 billion	17.6 billion

Note:
 "Restricted Taxes" generate money for specific purposes (e.g., the motor vehicle license tax paid for highways; the state cannot use the money for anything else).
 "Other Sources" includes investment income, capital grants, capital contributions, additions to permanent endowments, and contributions to permanent funds.
 The percentages are based on revenue amounts in thousands.

政府全体の源泉別収入

Primary Government Functional Expenses
FY 2007

Governmental Activity	2006 Expenses (in \$)	2007 Expenses (in \$)
Education	3.6 billion	3.6 billion
Human Resources	4.9 billion	4.8 billion
Public Safety	0.8 billion	1.0 billion
Transportation	1.8 billion	1.7 billion
Other Governmental Activities	2.2 billion	2.0 billion
Total Expenses	17.1 billion	17.3 billion

Independent Audit
 An independent audit of the state's financial statements resulted in a clean audit opinion. The percentages are based on expenses in thousands.

政府全体の目的別費用

運営補助金寄付金

所得税

料金収入

目的税

その他税収入

その他の収入

教育

民生

公安

交通

その他行政活動

宝くじ運営

失業給付

大学

その他ビジネス活動

What's Next?
Future Challenges and Economic Outlook

将来の課題と経済見通し

一流の公教育を全てのオレゴン人に提供

- ・ 全ての人に機会を創設
- ・ 教育への安定的財政基盤の保証

清潔な空気、水、そして健康的な経済の保証

- ・ オレゴンの環境を保護
- ・ クリーンエネルギーの開発と使用で全米をリード

保健医療への取組

- ・ 全ての子どもに医療を提供
- ・ 全ての人に低額で医療を提供

We want to hear from you! Do you like this report? Do you believe it should include any other information? Please contact Lynn Hokin, Public Affairs Manager, Oregon Department of Administrative Services [lynn.hokin@state.or.us].

この報告書は気に入りましたか？

含めて欲しい情報がありませんか？

第5章 財政情報開示への提言

第5章では、第2章で議論した市民のアクションが期待できる財務報告書について、第3章で取り上げたアンケートの結果を踏まえ第4章で紹介した米国の取組を参考に検討する。

市民を財務報告書の第一義的な利用者と位置付け、そのニーズに応えるために作成される包括年次財務報告書（C A F R）は、同様の市民ニーズを有する自治体の財務報告書として採り入れができる。また、必ずしも会計知識が豊富ではない一般の市民に対しては、より簡便なポピュラーレポートを配布することを提案する。ポピュラーレポートは、専門知識なしに気楽に読むことができるよう、分量・内容・デザインに工夫がなされる。さらに詳しい情報が必要な市民を、C A F Rに誘導する機能も有している。

1 アクションを促す情報開示

(1) 市民参加を促す財務報告書

第2章において、市民の自治体財政への関与のために財政情報の開示の必要性について述べた。財政情報は、市民の様々なニーズに応えるために、多くの情報を含んでいる必要があり、第3章で取り上げたアンケート結果もそれを裏付けている。地方政府の財政情報の開示では先進的な取組をしている米国の例を第4章で紹介したとおり、米国地方政府では、包括年次財務報告書において、包括的な詳細な財政情報を提供している。

研究会では、包括年次財務報告書の作成を市民のアクションを促す財政情報の開示方法として、政策提言する。（政策提言1）

包括年次財務報告書に含まれる財務セクションは、主にG A S B基準書第34号で規定されている。この中で市民にとってのメリットとして¹、理解しやすい政府全体の財務諸表によって、選挙で選ばれた首長をはじめとするマネジメントのパフォーマンスについて、以前より簡潔に提示してもらうことができるようになったと指摘されている。逆に行政は、会計区分別に実施した活動を覆い隠すことが困難になった。これらに加えて、次のような便益が指摘されている。

- ① 当初予算、最終予算、実際の歳入及び歳出額の比較により、年度の中間時点における意思決定に対するアカウンタビリティが拡大した
- ② 政治及び行政のパフォーマンスを識別できるようになった
- ③ 減価償却による資産マネジメントを強調することで、より優れた固定資産のマネジメントが奨励されるようになった
- ④ 政策の純粋なコストが報告されることによって、各政策レベルで健全な意思決定が促進された

¹ 「求められる地方自治体のアニュアルリポート」小林麻理「公会計改革」（日本経済新聞出版社2008年）272頁。

⑤ 一般市民にとっては、MD&Aによって政府のパフォーマンスに関して平易な表現で実質的な詳細情報を入手できるようになった

これらの指摘によると、MD&Aや政府ファンドと企業ファンドを合計した政府全体財務諸表により市民の幅広いニーズに対応できたように、日本においても同様の効果が期待できる。

(2) 自治体における包括年次財務報告書

そこで、日本の自治体においても包括年次財務報告書（CAF R）を作成することを提案する。

CAF Rについては第4章でも触れたが、

- ・はじめに
- ・財務セクション
- ・統計セクション

の各項目で構成されているが、これにいくつかの点を修正した上で、ほぼそのまま導入できると考える。

以下この構成に従い日本の自治体で作成する場合の留意点についてまとめてみた。

はじめに

米国ではCAF Rは、当該政府のコントローラー²が市民や首長等に対して提出される。日本では、知事や市町村長が市民、議員、利害関係者に対して発行することになるだろう。したがって、「発行に当たって」は、首長名で記述されることになる。

財務セクション

独立監査人の監査報告は、公会計の財務諸表監査の制度がないため、当面、省略せざるを得ない。発生主義や連結にあたっては、独立監査人によるプロフェッショナルジャッジメント³により会計基準への準拠性の決定が求められるため、将来的には制度化が必要となる。

MD&Aにおいては、修正アプローチ⁴を用いた際のインフラ資産の維持レベルに関する項目があるが、インフラ資産の評価手法⁵が確立していないため、当面、省略せざるを得ない。

² 実務上のトップである。州や地方政府によっては、CAF Rの発行人は別の職名であったり、別の組織の長であったりする。

³ 発生主義では、見積により財務諸表の内容が決定される部分が生じる。これが妥当であるかどうかは、最終的には独立監査人の職業的判断に委ねられる。

⁴ 米国地方政府会計においては、インフラ資産については減価償却を行わずに、その維持修繕に要した支出を費用として認識する方法が認められている。インフラ資産は超長期の耐用年数を持ち、適切な管理をしていれば、ほぼ永続的に使用可能であるため、この手法を用いることができる。その際は、個々のインフラ資産が一定の維持レベルを保っていることを証明しなければならない。

⁵ ニューヨーク州の場合、10段階の舗装状態レート（PCR）や7段階の橋状態レート（BCR）で、維持状態を明らかにしている。

い。

基本財務諸表は、財務4表で対応することになる。問題は、連結ベースと個別ベースをどのように扱うかである。

米国の場合、連結ベースでは、政府全体財務諸表として政府活動と企業活動の合計を記載し、独立法人については併記する。これは財務報告のフォーカスを政府全体に当てているためである。作成されるのは、発生主義による貸借対照表と活動計算書（行政コスト計算書と純資産変動計算書を合わせたもの）の2表である。個別ベースでは、政府活動（一般会計など）にあっては修正発生主義による貸借対照表と歳入歳出及び収支計算書の2表、企業活動にあっては発生主義による貸借対照表、収益費用及び純資産変動計算書、キャッシュフロー計算書の3表を掲載する。修正発生主義の政府活動分については、発生主義による政府全体財務諸表との違いを調整するための調整表を添付する⁶。

この2つの会計基準（発生主義・修正発生主義）が存在する理由は、説明責任の種類によるものである。説明責任には、財政上の説明責任と運営上の説明責任があるとされている⁷。財政上の説明責任は、公金の徴収と消費に関する公的決定への準拠性に対する説明責任である。すなわち、市場がない政府活動においては、公的決定により配分され消費されるサービスの量が統制される必要があるのである。一方、運営上の説明責任は、全経済資源をいかに効率的・効果的に使用したかに対する説明責任である。すなわち、経済主体である公営企業や同じく全体としての政府の運営において生じる。

それでは、日本の自治体においては、どうなるだろうか。まず、連結ベースであるが、総務省の報告書では、第三セクターなどを含めた連結財務書類の作成が求められているため、これを掲載することができる⁸。次に、個別ベースでは、公営事業会計にあっては法定の財務諸表（貸借対照表、損益計算書）をそのまま利用できる。普通会計にあっては総務省の報告書で示されている発生主義による財務4表を用いることも可能であるが、財政上の説明責任に関連するならば、むしろ、決算統計を利用することも有効と考える。個別ベースの場合、総務省の報告書以外のものを使用した場合は、連結ベースとの数値の差異が生じるため、それを調整する調整表が必要⁹となるからである。

注記については、総務省の報告書に従い記載する。

最後に、その他の必須補完情報であるが、予算決算の比較情報は是非必要である。また、

⁶ この他に政府全体財務諸表に合計されない「受託ファンド」の個別財務諸表も作成されるが、日本において該当するものがいため説明は省略する。

⁷ GASB基準書第34号。第203段落から。

⁸ 小林麻理教授は、前出「求められる地方自治体のアニュアルリポート」の中で、「連結財務諸表の作成と利用可能性については今後さらに議論を深める必要があるため」、普通会計と公営事業会計を合算した自治体本体の財務書類を用いることを勧めている。

⁹ 公営企業の場合、同じ発生主義でも内容が大きく異なるため、そのままでは連結できない。個別財務諸表から連結用の調整表を作成するのは、米国と同様と考えてよい。

固定資産、地方債などの情報、退職手当の状況などが含まれることになる。

統計セクション

統計セクションでは、原則として10年間にわたる趨勢情報を提供することが重要な情報源としての機能である¹⁰。特に人口統計及び経済情報、サービス水準指標は、いかなる財務的資源、物的資源が消費されて、資産負債レベルを維持しているのか、についての知見を得るために情報をユーザーに提供する点で重要である¹¹。

日本経済新聞社が事務局を行っている公会計研究会では、包括年次財務報告書のモデル作成が進められている。既にモデルに沿った試作を行っている自治体もある。

今後、包括年次財務報告書の作成が当たり前の状態になれば、比較可能性が格段に向上升し、市民の財政運営への関与について大きな情報源になるだろう。

2 理解可能性と財務報告書

(1) 市民本位の財務報告書

市民のアクションを促す財政情報の開示を包括的年次財務報告書で行うことが重要であることは、これまで述べてきたとおりである。しかし、第2章の県政サポーターに対するアンケートでも分かるとおり、情報の受け手である市民のうち会計知識があるものは少ない。また、必ずしも財政情報に興味があるわけではなく、興味があっても、様々な理由によりそれらを見ていないものも多い。このような状況において、詳細な年次財務報告書を作成しても見る人は限定される。ましてや、それがアクションに結びつくという人は、かなり少なくなる。これはGFOAの指摘と共通する。

研究会では、市民が手軽に財政情報を手にし、興味を持ち、さらなるアクションに結びつけるためのツールとして、ポピュラーレポートの作成を、政策提言する。(政策提言2) ポピュラーレポートは、次のような役割を持っている。

ポピュラーレポートの役割

受託責任の解除

財政状況の概観の理解

より詳細な財政情報の入手に向けての手引き

受託責任の解除¹²は、説明責任の履行により達成される。このためには、最低限、ポピュラーレポートを受け取って、読んでもらう必要がある。会計知識が豊富なわけではなく、

¹⁰ 前出「求められる地方自治体のアニュアルリポート」

¹¹ 同上

¹² 例えば、会費を集めてパーティーを開いたときに幹事が会費の使い途や残金について会員に報告し承認を受けること。このとき、会費を集めてパーティーを開くという受託された行為についての責任が解除されることになる。税金を集めて行政サービスを提供するのは、受託責任(stewardship)として捉えられる。

興味も十分とはいえない一般の市民に対し、まず、読んでもらうためにポピュラーレポートは存在する。

また、折角読んでもらうのだから、自治体の財政状況についても理解をいただきたいところである。多くの人が興味を持つと思われる項目について、分かりやすく解説することがポピュラーレポートの真価である。

さらに、元々自治体の財政に興味があった人も、ポピュラーレポートを読んで興味を持ち始めた人も、更なる情報を欲するかもしれない。そのような人に年次財務報告書の存在を知らせ、その入手方法を伝えることがポピュラーレポートの重要な役割である。

そのためには、相手の手に渡ること、相手が手に取ること、相手が読むこと、理解すること、興味を持つこと、が必要である。

(2) 自治体におけるポピュラーレポート

先に、市民のアクションを促す財務報告書として、包括年次財務報告書（C A F R）の必要性を述べた。一方、その総合的な性質から、分量・内容において、一般の市民にとつては取り付きにくいものとなる可能性を示唆した。

そして、日本の自治体においてもポピュラーレポートを作成し、広く配布することが、効果的な財政情報の開示には必要であるとの結論に達した。

ポピュラーレポートの性格は次のようなものでなければならない。

- ① 会計知識のない一般市民でも読みやすく、理解可能であること
- ② 財政情報に興味がない市民でも手に取り、読んでみようという気になること
- ③ 多くの市民が興味を持つであろう事柄について、簡潔に記載されていること
- ④ より詳しい情報を求める人を包括年次財務報告書に誘導すること

そこで、ポピュラーレポートの性格から次の点に留意してモデルを作成した。

- ① 会計知識のない一般市民にも読みやすいように、会計用語や専門用語を用いない
- ② 財政情報に興味がない市民にも親しみやすいデザイン
- ③ 多くの市民が興味を持つであろう事柄に絞り込む
- ④ 包括年次財務報告書の入手方法や質問の受付方法の教示を入れる

貸借対照表や資金収支計算書など新しい公会計に出てくる会計用語や地方債など説明をしないと意味が分からぬ言葉を用いないことを原則にした。新しい公会計制度では、民間企業の会計慣行を取り入れているため、役所的にはついそれを用いて説明したくなるところである。しかし、貸借対照表の構成などを紙上で説明されても、そもそも興味も会計知識もない人にとっては、煩瑣なだけで、到底、理解できるものではない。これらの用語の使用を避け、概ね同様の意味を持つ言葉を用いた。

また、読む気にさせるデザインについても考慮した。A G Aの「市民本位の報告」では、

内容のガイドライン¹³だけでなく、デザインのガイドライン¹⁴もある。それには視覚効果などが記載されている。

・視覚効果と読みやすさ

視覚効果がなければ、誰も読まないだろう。できるだけ、写真や図やグラフを含めることに留意すること（ヒント：ビルの写真より風景や人物の写真を用いること。）。会計用語や他の技術用語を用いないことも重要である。

・レイアウト

段組に統一性を持たせること。説明や図を揃えることによりページ構成がスッキリし、データが読みやすくなる。

・色遣い

使用色を制限し、3色を超えて使用しないこと。明るすぎる色や不調和な色遣いは避けること。

・画像

電子的に配布するのであれば72dpi、紙で配布するのであれば、300dpiを最低限とする。

・文字タイプとフォント

文字のタイプは、2種類（一般には、シェリフ体とサンシェリフ体）に制限すること。サイズは10ポイントを下回らないこと。

・レポートの配布方法

第1には、自治体のホームページに掲載すること。できれば、新聞に掲載する。紙で配布するならば、図書館や官公署、喫茶店に置いたり、全市民に郵送する。

3 財政情報開示モデル～自治体ポピュラーレポート～

研究会では、政策提言であるポピュラーレポートについて、モデルとなるものを作成した。第2章のアンケート結果を踏まえた上で、AGAの「市民本位の報告」をベースに考えた。

主な特色は次の点である。

- ・A4版4ページ（A3版二つ折り）
- ・自治体の中長期計画を含め、計画に対する執行状況であることを明らかにする。
- ・財政情報は特に関心が高いものについて、平易な表現で記載する。
- ・ポピュラーレポートのほかに、包括年次財務報告書があることを明記し、市民のさらなるニーズに応える。

では、モデルを実際に見ていただこう。

¹³ Content guidelines for the Citizen-centric report(AGA)

¹⁴ Design guidelines for the Citizen-centric report(AGA)

ポプラ市の財政状況



ポプラ市のプロフィール

1 面積
25.2km²

2 年平均気温
15.3℃

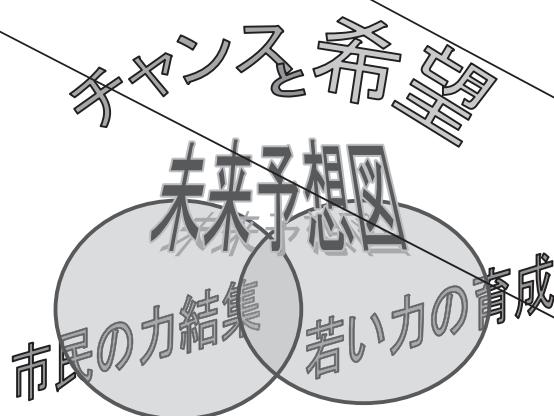
3 ポプラ市の歴史
昭和29年に町村合併により誕生しました。

4 ポプラ市の風土
気候は、夏は蒸し暑く、冬は乾燥した北西の季節風が吹く日が多いのが特徴です。

5 主な河川
公会山系を源とする金川が市の中心を流れています。

6 交通網
南北にJR並木線が走っており、ポプラ駅、並木駅が利用できます。

ポプラ市が目指す将来像



ポプラ市では、
チャンスと希望のポプラ市未来予想図
をキャッチフレーズに新しいまちづくりを進めています。

それぞれの**未来予想図**ごとに目標を定め、着実な成果を目指します。

ポプラ市の統計データ

	H17	H18
人口	73,968人	74,023人
平均年齢	41.8歳	41.8歳
高齢化率	20.1%	20.2%
小学校数	9校	9校
中学校数	5校	5校
高等学校数	1校	1校
小学校児童数	3,928人	3,924人
中学校生徒数	1,677人	1,678人
都市公園数	19か所	19か所
市職員数	452人	449人

ポプラ市的主要施策

【市民の力結集】

- ・ポランティア活動の広報
(コスト 200万円)
- ・ボランティア経験者割合
H17 H18 目標
33.2%→45% (50%)

- ・自治会への出前講座
(コスト 120万円)

- ・自主防災組織率
H17 H18 目標
62.5%→90% (90%)

【若い力の育成】

- ・ポプラ第三保育園建設
(コスト 3億円)
- ・保育サービス利用児童数
H17 H18 目標
820人→940人 (900人)

- ・教師への研修充実化
(コスト 400万円)

基礎学力定着度

- | | | | |
|------|-----|-----|-------|
| 小学6年 | H17 | H18 | 目標 |
| | 85% | 90% | (92%) |
| 中学3年 | H17 | H18 | 目標 |
| | 82% | 89% | (92%) |



市を中心を流れる金川

<おことわり>

ポプラ市は、モデルの説明のために考案された架空都市です。使用されている数値を含め、実在する団体等とは一切関係ありません。

自治体のマスコットを使い、なじみやすさを表現する。

(この「ポピュラ君」は、架空マスコットとしてデザインされた。)

GFOAのポピュラーレポート顕彰基準では、デザインが効果的に使われているかが評価対象となる。

アンケート調査から、財政情報は難しいというイメージが強い。このとから、字体はポップ体を選び、なじみやすさを表現する。また、フォントは12ポイント以上とし、高齢者の方でも読みやすいようにする。

GFOAのポピュラーレポート顕彰基準では、印字について読みやすさ、市民にアピールするフォントかが評価対象となっている。

このモデルでは基本的に、表題はポップ体、見出しへゴシック体、本文は明朝体を用いている。

自治体の中長期計画を中心におき、計画と財政の連携を印象づける。

(この将来像は、モデルのビジュアルな参考用に作成されているため、モデルに含まれる指標などと必ずしも連携していない。)

GFOAによると、政府のプロフィールは「財政情報はその自治体に関するいくらかの知識なしには理解困難なため」記載されるとされている。

アンケート調査から、自治体の税金の使われ方に一番関心が寄せられている。

そこで、自治体の主要施策にかかったコストを施策の成果と合わせて、最初のページに記載する。

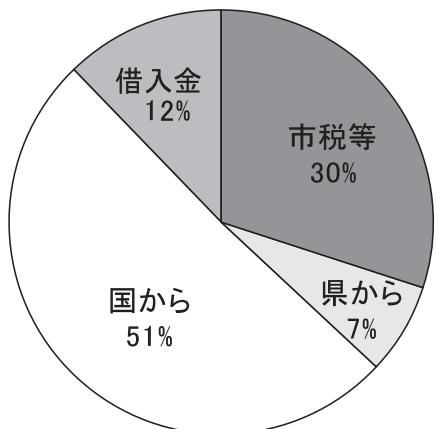
統計データは、施策や財政をみるときの参考のために掲載する。

GFOAによると、比較データは傾向をつかむため必要であるとされている。

まずは、現金収入と支出の
内訳です。



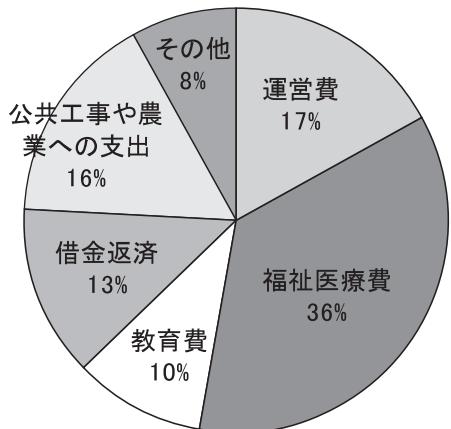
お金はどこから入ってきたか(歳入)



	H17	H18
市税等	77	82
うち市税	51	52
県支出金	15	19
国支出金等	133	139
うち地方交付税	98	98
借入金(地方債)	20	32
合計	245	272

- 歳入の大半は、地方交付税など国からのものです。
- 市税などの自主財源は、前年度に比べ増加しました。
- 小学校などの建設などに充てるため、借入金(地方債)が増加しました。

お金は何に使ったか(歳出)



	H17	H18
運営費	31	45
福祉医療費	68	69
公債費	24	23
公共工事や農業への支	22	21
借金返済	19	22
教育費	21	27
その他	18	22
合計	235	262

- 歳出で割合が大きいのは、生活保護などの福祉にかかるものです。
- 退職手当の増加などにより、総務費が前年度に比べ増加しました。

ここでは、現金収入支出の内訳について、普通会計決算を基に説明する。

どのようなところから現金が入ってきて、そしてそれを何に使ったのかを説明することにより、財務上の説明責任を果たすことが目的である。また、様々ある財務情報の中で、税金の使われ方に最も高い関心が寄せられていることが今回のアンケートによって確認された。

役所で用いている科目名は一般に馴染みが薄いので、項目名が分かりやすくなるよう工夫した。

歳入歳出を表す場合、各項目の割合が一目でわかる円グラフが望ましいと考える。

なお、グラフ中の「借入金」とは地方債を指すが、わかりやすくするために工夫した。

円グラフの詳細な説明と前年実績との比較のための表を用意した。

収入の増減の傾向を知るためにも前年との比較は必要と考える。

影響の大きいものを選んで説明している。影響が少なくても特徴的なものがあれば、説明することが必要である。

アンケート結果を見ると、福祉や教育にかかったお金に关心があることがわかった。

民生費や衛生費といった用語を避け、福祉医療費としてグラフ化した。同様に、その他の項目についても表現を工夫した。

歳入と同じく、円グラフの詳細な説明と前年実績との比較のための表を用意した。

グラフの項目と従来使われている項目とを対応させている。

金額的に影響が大きいものや、前年対比で差が大きいものを選んで説明している。

ここでは、行政コストについて説明する。

行政コストは、連結ベースの行政コスト計算書を使用する。(行政サービスは普通会計だけで提供するものではないため。)

施設の使用料など、行政コストから控除されるものについては、控除して示している。

ポプラ市では、事業別の行政コスト計算書を作成していないが、市民の暮らしに直結するサービスの行政コストが分かれば、それを示すことにより、さらなる興味を喚起することが可能となろう。

アンケートで「知りたい財政情報」として上位を占めた「教育・福祉などにかかったお金」(57.5%)、「職員などの人件費」(56.9%)に関する情報を提供する。すなわち、行政サービスにかかったお金である。

行政サービスにかかったお金は、継続的な運営上の説明責任として現れてくる。

ゆえに、発生主義で連結ベースの情報を提供する。

棒グラフにより、前年度との比較をイメージしやすくする。

利用者の便宜のため表で内訳を示しているが、用語は「補助費」や「物件費」を用いずに、一般的な言葉に置き換えている。

金額が多いものについて、言葉で説明している。

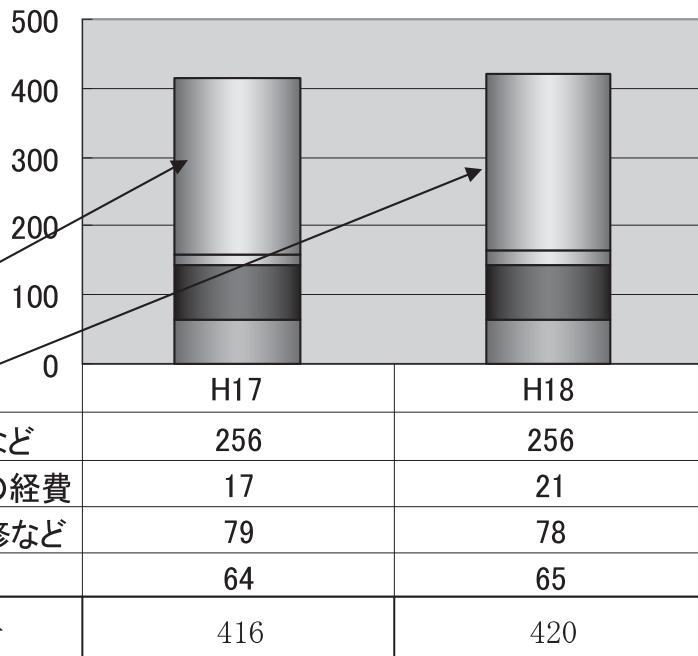
専門用語を避けたいところであるが、行政コストの考え方を簡便に説明するのは、困難である。

このため、Q&Aを入れて行政コストの解説をしている。

なお、退職手当引当金や減価償却費についての説明を入れることも考えたが、会計に馴染みのない人にとっては、「これらの用語が文中に入るだけで、読みにくくなってしまう」との指摘もあり、使用を避けた。(試案を会計に馴染みのない職員以外の人に見てもらった際に出された意見。)

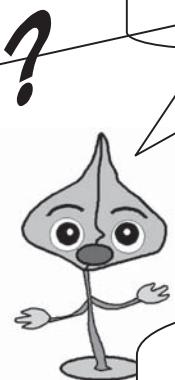
行政サービスにいくらかかったか (行政コスト)

次は、行政サービスにかかった
コストの内訳です。



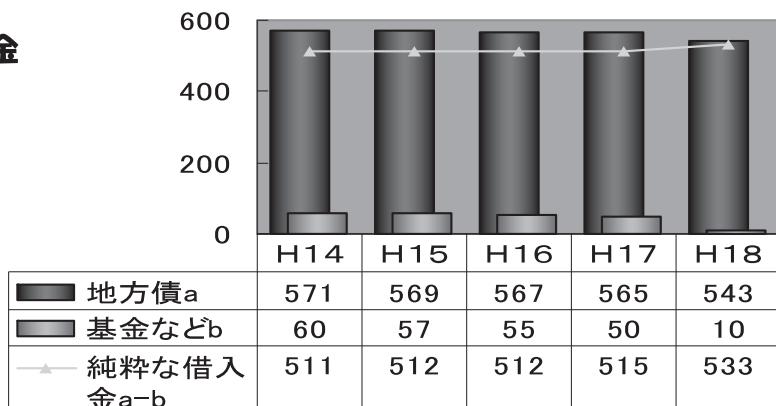
- 行政サービスの提供のために全部で420億円かかりました。
 - ・ 職員の給料などの人件費が65億円かかっています。
 - ・ 学校や庁舎などサービス提供施設に78億円かかっています。
 - ・ 生活保護など福祉医療の給付に256億円かかっています。

行政コストってなんですか？



行政コストは、市民への行政サービスにかかった全ての
コストです。
例えば、水道や国民健康保険などにかかった費用を含
んでいます。
また、必ずしも現金支出を伴うものではありません。

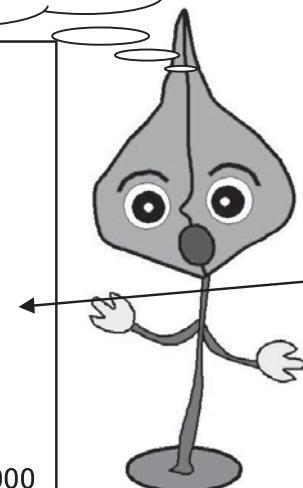
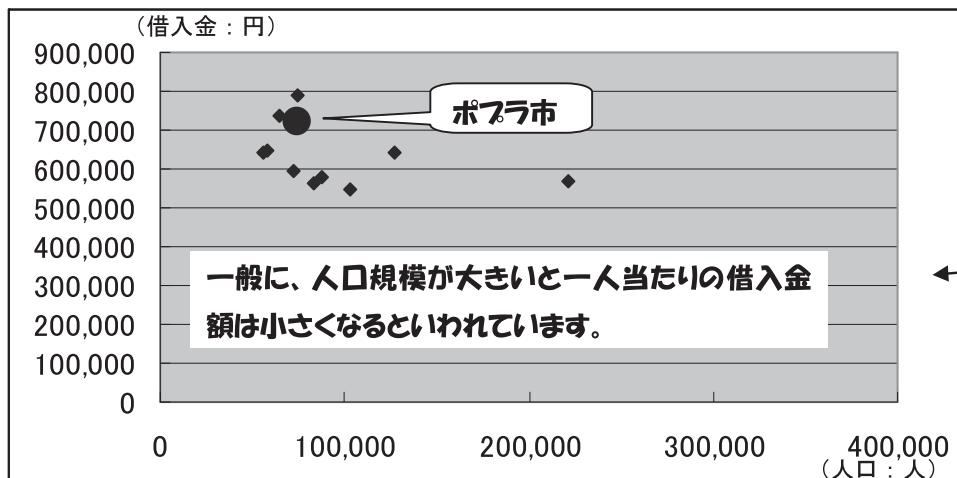


市の借金

- 市の借入金は、国や銀行から借り入れている**地方債**です。
- 一方で、市は借入金の返済に充てることができる**預金や基金**を持っていきます。
- 地方債と基金などの差額が**純粋な借入金**です。基金を取り崩して、返済に充てました。
- ※ 純粋な借入金は、**増加の傾向**にあります。

市民一人当たり借入金と人口規模

県内各市との比較です。

さらに**詳しい情報を知りたい方**は.....

ポプラ市役所財政課財政情報係（×××-1111）まで

お気軽に**お問い合わせ**ください。詳しい財政情報を掲載した**包括年次財務報告書**も作成しています。こちらは、ホームページ（www.city.popula.jp/cafr.html）でもご覧いただけます。

アンケート調査では自治体の借入金の状況について知りたい旨の回答が多かった。

昨今、負債の増加による自治体の破産も現実に起きており、市民の関心が高い重要な財政情報と考えられる。

当該自治体における借入金と基金の経年変化を棒グラフで表現し、差額の純粋な借入金を折れ線グラフにより説明している。

これにより、過去からの借入金等の変動及び蓄積が読み取ることができ、将来に渡る負担も考えることができる。

自治体の借入金の状況は、単に地方債の残高で表されるのではなく、基金や預金の残高と合わせてはじめて実態が分かることに注意。

基金を取り崩して地方債の償還を行ったため、地方債の残高は減少したが、実質的な借入金残高は増加していることを説明している。

当該自治体における借入金の規模を散布図により他の自治体と比較したものである。

市民一人当たりの借入金の比較をすることによって、規模の違う団体間での比較を可能にする。

ポピュラーレポートより詳細な情報を求める読者へ包括年次財務報告書の案内をすると同時に、市民からの意見を反映させるため自治体への連絡先を記載する。

コラム 「釣竿か釣果か」

釣り好きの人が釣りの話をする。

「昨日、秩父の山奥の溪流へ、ヤマメ釣りに行ったんですよ。」

「先週、釣具屋で買った竿がね、いやー、掘り出し物ですよ。あんないい竿滅多にお目にかかるれない。(以下、竿の自慢、略)」

「仕掛けもちょっと凝りましたね。針は・・・・(以下、仕掛けの技術論、略)」

話は延々と続く、そこで、私は聞いてみた。

「で、ヤマメは釣れましたか。大きいのとか。」

「あー、それね。さっぱりダメでした。天気が良くなかったのかな～。」

「・・・・・・」

公会計の話は、これに似てる。

総務省は、財務書類の公表に際して平易な解説をするように求めている。これをどう解釈したのか、広報では「貸借対照表とは・・・」とか、「行政コスト計算書とは・・・」など、技術的解説が中心に。

知りたいのは、「財務書類がいかに優れたものであるか」や「その仕組みがどうなっているか」ではなく、財政運営の成果なのに、そっちの方はよく分からぬ。

おわりに

この研究では、新しい公会計を用いて効果的に市民に対して財政情報を開示していく方法について2つの提言を行った。

市民が自治体の財政に関与するために必要な情報を得るためにには、包括的な年次財務報告書が適していること。また、それを全ての自治体で統一的な様式で行うことが望ましいことが議論された。

とはいっても、全ての市民が財政情報に興味があるわけでも、会計の知識があるわけでもない。そこで、ポピュラーレポートにより、広く多くの市民に財政情報に接してもらうことを提案した。それと合わせて、市民の更なる情報のニーズにより、包括年次財務報告書に誘導し、それが市民のアクションに結びつくことを期待している。

なお、研究の過程で、いくつかの課題が浮上した。これらについては、今回の研究範囲を大きく超える部分があるため、ここでは以下の3つの問題提起のみに止める。

1 業績評価報告書の必要性

今回、米国地方政府会計の先行事例を参考に、研究を進めてきた。米国では、G A S Bにより、地方政府会計の基準等が定められている。そのG A S Bが財務報告と合わせて、必要性を強調しているのが、業績評価に係る報告¹である。

株式会社であれば、損益計算書（純利益＝純資産の増加）により、会社のマネジメントの業績を評価できる。単純に儲かって（増えて）いれば、業績が良かったことになるのである。それに対し、政府の場合は、純資産の増加が業績とはならない。政府の場合は、予算によって定められた配分により、サービスを提供したり支出するのであり、使うべきものを使わないで純資産が増えても評価されないだろう。

それでは、何をもって政府の業績が図れるのか。それが、業績評価であり、その結果を市民に伝えるのが、業績評価報告書である。この業績評価報告書と財務報告書を合わせてみたときにはじめて、サービスの提供が効率的・効果的に行われたかどうかが分かるのである。

日本の場合、業績評価と財務報告が別々に議論されているが、その2つがリンクしたときに、真の意味を持つのである。

2 独立監査人による財務諸表監査

現金主義の決算は明白である。銀行の預金残高及び現金の出入りが、決算報告と合っていれば、その決算報告は正しいことが分かる。これに対して、発生主義の決算では、マネジメントの見積による影響が大きくなる。例えば、退職手当の引当や貸倒の引当をどの程度計上するかによって、純資産の変動額が大きく変わってくる。これは、銀行の口座や取

¹ Service efforts and accomplishments reporting（サービス提供努力と成果の報告）。G A S B概念書第2号（1994年）で概念が規定され、最近、新たなプロジェクトにより強化が図られている。

おわりに

引を調べても正確であるという保証を得ることはできない。

そこで必要なのが、プロフェッショナルによる監査である。自治体から独立した立場にある監査人²により、財務諸表監査を実施し、貸倒の引当などマネジメントの見積によるものがあれば、その内容を精査し、確証を得る必要がある。そして、独立監査人の適正意見があつてはじめてその財務諸表は信頼できるものとなるのである。

ただし、外部監査の実施に際しての前提がいくつかあり、これが解決されないと監査の実施は難しい。

まず、一般に公正妥当と認められた会計基準の設定である。監査人は、この会計基準を基にプロフェッショナルジャッジメントを行う。故に、そもそも基準がなければ、マネジメントの見積が正しいかどうかの判断ができない。

次に、内部統制の確立である。財務諸表に影響を及ぼす自治体内部の事務処理が適正に行われるよう統制している仕組みが必要であり、それを外部に証明できなければならぬ。外部監査人は、財務諸表監査に当たって、内部統制に依拠した³試査を行い、確証を行う。内部統制が証明されない場合は、膨大な試査又は実査を行うことが要求され、有効な監査を行うことが難しくなる。上場会社では、金融商品取引法において内部統制について規定⁴され、内部統制について強化を行っているところである。自治体においても、総務省が内部統制のあり方に関する研究会を設置し、検討を始めてはいるが、中間報告に止まっている。

3 財務報告書の比較と顕彰

近い将来、全ての自治体で財務報告書が作成されることになるだろう。その財務報告書を作成する自治体を支援し、受け取る市民の便宜を図るために、財務報告書が適切に作成されているかどうかを比較し、ベストプラクティスを紹介し、顕彰する仕組みがあると良い。悩める自治体は、ベストプラクティスを参考に財務報告書の改良を図ればよいし、市民は、自分が受け取っている財務報告書が適切な内容を含んでいることを確認できる。

誰がそれを行うかというところは議論があるが、G F O Aの顕彰制度⁵などが参考になるだろう。

² 地方自治法の包括外部監査は、特定のテーマについて行われる外部監査であり、財務諸表の適正を保証する財務諸表監査とは目的や監査手段が異なる。

³ 貢献諸表監査ではリスクアプローチという方法が採られる。これは、それぞれの財務処理について「固有のリスク」「統制リスク」を勘案して監査での「発見リスク（見落とすリスク）」の程度を設定する監査手法である。このため、それぞれの財務処理の「統制リスク」を評価する必要がでてくる。これには、首長、監査委員、職員、議会、包括外部監査人の役割と責任を可視化、透明化するプロセスが重要となる。

⁴ エンロンの不正経理を契機に制定された、米国の企業改革法（サーベンス＝オクスレイ法：S O X法）の内容を取り入れているため、日本版S O X法（J－S O X）と呼ばれている。

⁵ 包括年次財務報告書の顕彰とポピュラーレポートの顕彰の2つがある。

参考文献等

1 書籍及び論文

- 『スラスラわかる！自治体財政健全化法のしくみ増補版』((株) ぎょうせい)
- 小西砂千夫「自治体財政健全化法導入の財政運営への影響とその意義」『地方財務 2008年7月号』((株) ぎょうせい)
- 桜井久勝『会計学入門（第3版）』(日本経済新聞出版社、2006年)
- ロバート・アンソニー：レスリー・ブライトナー『アンソニー会計学入門（第2版）』(東洋経済新報社、2007年)
- 瓦田太賀四「公会計責任と理解可能性」『会計検査研究第15号』(会計検査院、1997年)
- 土橋幸男「サイレント・マジョリティ主流時代の広聴」『ガバナンス 2008年2月号』((株) ぎょうせい)
- 東洋大学大学院経済学研究科『公民連携白書 2008～2009』(時事通信社、2008年)
- 小林麻理「求められる地方自治体のアニュアルリポート」『公会計改革』(日本経済新聞出版社、2008年)
- S. J. Gauthier “Governmental Accounting, Auditing, and Financial Reporting” (Government Financial Officers Association, 2005)

2 報告書及び資料

- 「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)
- 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号)
- 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成19年法律第94号)
- 「新地方公会計制度研究会報告書」(総務省、平成18年)
- 「新地方公会計制度実務研究会報告書」(総務省、平成19年)
- “Original Pronouncements: Governmental Accounting and Financial Reporting Standards Volume I & II” (Governmental Accounting Standards Board, 2007)
- “Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2008 Edition Volume I & II” (International Federation of Accountants, 2008)
- “Preliminary Views of the Governmental Accounting Standards Board on major issues related to Governmental Financial Reporting Model: Core Financial Statements” (Governmental Accounting Standards Board, 1995)
- Information Paper “The Road to Accrual Accounting in the United States of

America" (International Federation of Accountants, 2006)

"Comprehensive Annual Financial Report 2007" (State of Oregon, 2007)

"A Report to Our Citizens" (State of Oregon, 2008)

"Comprehensive Annual Financial Report 2007" (State of New York, 2007)

"Financial Condition Report 2007" (State of New York, 2007)

"General Principles Regarding Disclosure of Management's Discussion and Analysis of Financial Condition and Results of Operations" (International Organization of Securities Commissions, 2003)

3 参考 URL

総務省「地方公会計の整備」 <http://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/index.html>

GASB：政府会計基準審議会 <http://www.gasb.org/>

GFOA：政府財務官協会 <http://www.gfoa.org/>

AGA：政府会計士協会 <http://www.agacgm.org/homepage.aspx>

IFAC：国際会計士連盟 <http://www.ifac.org/>

オレゴン州 <http://www.oregon.gov/>

ニューヨーク州 <http://www.state.ny.us/>

4 参加講演会・セミナー

第13回シンポジウム公会計改革会議2008「改革本番の公会計」（日本経済新聞社主催）平成20年8月29日

日本地方自治研究学会第25回記念大会「自治体経営と財政改革」（日本地方自治研究学会主催）平成20年8月30日～31日

経営学部公共経営学科公開講座「公共サービスの民間化と官民パートナーシップ（PPP）「官民協働型」公共経営をめざして」（明治大学経営学部主催）平成20年11月7日

5 基調講演者及び報告書作成における助言者

早稲田大学大学院公共経営研究科 教授 小林麻理