

財務書類等の一層の活用に向けて（報告書）

平成27年4月30日

財政制度等審議会 財政制度分科会
法制・公会計部会

財務書類等の一層の活用に向けたワーキンググループ

「財務書類等の一層の活用に向けて」のポイント

1. 財務書類を用いた情報開示による活用

- ① 国民に対するわかりやすい説明
 - ・ポイントを絞った平易なリーフレットの別途作成・公表
 - ・加工しやすい形での「国の財務書類」等の電子化
- ② 財務情報と非財務情報の統合等
 - ・財務情報と非財務情報を併せた説明の充実
 - ・将来の財政リスクに係る説明の充実
- ③ 地方公共団体の作成する財務書類との合算(連結)
 - ・報告主体の概念整理や海外事例等の研究を踏まえた検討

2. 財務情報を財政の健全化に役立てることによる活用

- ① 「超過費用」とプライマリーバランスとの比較
 - ・「超過費用」とプライマリーバランスとの差額分析
 - ・区分別収支計算書とプライマリーバランスとの関係の説明
 - ・「国の財務書類」と国民経済計算(SNA)との関係の整理
- ② 財政状況に及ぼす影響やその要因に関する説明の充実
 - ・評価損益等が一般会計に及ぼす影響やその要因の説明の充実
 - ・出資国債、抛出国債等に関する情報提供の充実
 - ・諸外国における 予定財務書類の研究
- ③ 資産・負債差額の評価
 - ・中期的な推移の分析や諸外国との比較
 - ・「超過費用」等の変動要因別の分析の充実

3. 行政活用の効率化・適正化のための活用

- ① インフラ資産台帳の整備
 - ・既存の情報による工事区域別支出額の開示
 - ・地方公共団体の取組み等も踏まえたインフラ資産台帳整備の検討
- ② 「政策別コスト情報」の改善
 - ・代表的な直接行政サービス事業の単位当たりコストの情報提供
 - ・代表的な資源配分事業の中間コスト(間接経費)の情報提供
 - ・地方公共団体の取組み等も踏まえた複式簿記による財務データ整備等の検討
- ③ その他の企業会計的手法の活用
 - ・非資金コストも考慮した手数料等の算定
 - ・資金の有効活用による財務管理の効率化
 - ・会計検査院検査における財務書類の活用

目 次

第 1	「国の財務書類」等の活用に向けて	1
第 2	活用の方向性	
	(1) 財務書類を用いた情報開示による活用	
	① 国民に対するわかりやすい説明	3
	② 財務情報と非財務情報の統合等	4
	③ 地方公共団体の作成する財務書類との合算（連結）	4
	(2) 財務情報を財政の健全化に役立てることによる活用	
	① 「超過費用」とプライマリーバランスとの比較	5
	② 財政状況に及ぼす影響やその要因に関する説明の充実	6
	③ 資産・負債差額の評価	6
	(3) 行政活動の効率化・適正化のための活用	
	① インフラ資産台帳の整備	7
	② 「政策別コスト情報」の改善	8
	③ その他の企業会計的手法の活用	9
第 3	最後に	9

第1 「国の財務書類」等の活用に向けて

【財務書類作成・公表の経緯等】

政府は、平成15年度（2003年度）決算分より、現金主義に基づく決算情報を基に、企業会計の考え方及び手法（複式簿記、発生主義）を参考に、貸借対照表等の「国の財務書類」（※）を作成・公表している。

※ 本報告書における「国の財務書類」とは、一般会計及び特別会計の合算、一般会計財務書類、連結財務書類をいう。

（注）「国の財務書類」の体系は、貸借対照表、業務費用計算書、資産・負債差額増減計算書、区分別収支計算書の4表とそれらに関連する事項についての附属明細書からなる。

この「国の財務書類」を作成したことにより、それまで必ずしも明らかでなかった国全体のストック状況を表す資産・負債の総額と差額、その中で見合いとなっている外貨証券（資産）と外国為替資金証券（負債）、財政投融资に係る貸付（資産）と公債（財投債分（負債））など、一部の資産と負債の対応関係が明示された。また、独立行政法人、国立大学法人、日本郵政株式会社を含む特殊会社、その他特殊法人等を連結した連結財務書類により、政府関係機関を含めた場合の資産・負債の状況が見えるようになるなど、有用な財務情報を提供してきた。

さらに、その後も利用者からの要請に応え、当初の翌々年度9月（平成15年度決算分を平成17年9月公表）から現在の翌年度1月（平成25年度決算分を平成27年1月）への公表時期の早期化、「国の財務書類」の見方や内容の解説等を行うパンフレットや、より一層の財務情報の充実を図るためのセグメント情報である「政策別コスト情報」の作成・公表など、財務情報の開示に係る種々の改善が図られてきた。

【現行の活用状況】

「公会計整備の一層の推進に向けて～中間取りまとめ～」（平成18年6月14日）において、国民に対するわかりやすい説明、政策評価等との連携による予算のPDCAサイクルの構築、地方公共団体や国民経済計算

(SNA)との連携などの活用方法について提言がなされた。

「国の財務書類」等は、前述の通り、これまで財務情報の充実やわかりやすい説明、また早期化等による改善が図られ、情報開示を通じた活用については一定の成果を見たが、更なる改善の余地があると考えられる。一方、財政活動の効率化・適正化のための活用については、各省へのアンケート調査やヒアリングにおいても、「省庁別財務書類」や「政策別コスト情報」が実際に活用された例はほとんど見られず、実務において、「国の財務書類」等が十分に活用されているとは言い難い状況であった。

なお、地方公共団体や国民経済計算(SNA)との連携については、今後の地方公会計の取組みや関係国際機関における検討の進展を、引き続き注視しつつ進めていく必要がある。

【考え得る財務書類の活用方法】

「国の財務書類」等は「決算の参考資料」として国全体のストック状況等を開示することが作成趣旨であるが、政府として相当のコストをかけて作成しているものである以上、より幅広く活用されることが望ましいことは論をまたない。

ただし、「決算の参考資料」としての位置づけを超える活用を目指し、改善を行う場合、それに伴う事務負担の問題が予想されることに加え、コストに見合う有用性について実務関係者に理解されることが不可欠であろう。

以上を踏まえると、「国の財務書類」等については、作成・公表から10年を迎えた現在、企業会計と公会計の役割の違いも踏まえつつ、実務に役立つ活用方法を検討することが重要な課題であると考えられる。

この点、ワーキンググループにおいては、大別して、以下の3つの分野における活用方法を検討した。

- (1) 財務書類を用いた情報開示による活用
- (2) 財務情報を財政の健全化に役立てることによる活用
- (3) 行政活動の効率化・適正化のための活用

活用方法の検討に当たっては、「国の財務書類」等に記載されている情報、さらには、その基礎資料である決算情報の活用を主として念頭においたが、国の保有するその他の会計情報を有機的に組み合わせることにより、総合的な財務情報を提供することができないかについても適宜検討した。

なお、長期的な検討が必要な課題についてはその検討を進める一方で、短期的に実行可能な取組みを進めていくことも重要であるから、本報告書では、そうした課題について基本的な方向性を示しつつも、当面の対応としてできる取組みについてもなるべく言及することとした。

第2 活用の方向性

(1) 財務書類を用いた情報開示による活用

「国の財務書類」等について、説明の充実を図ることや、内容の改善を行うことによって、財政状況について、わかりやすく、より多角的な情報開示が可能となるのではないか。

① 国民に対するわかりやすい説明

活用方法を考える場合、誰に対して何を伝えるかについて明確にすることが基本である。現状、最も簡易な資料であるパンフレットは、情報量が充実し、専門家に有益なものとなっている一方、一般の国民にとっては情報量が膨大かつ内容が専門的であり、理解・利用し難いものとなっているのではないかと意見がある。

「国の財務書類」から把握できる財政状況についての国民的理解を促すためには、わかりやすい説明が必要であり、国の資産と負債の対応関係や、負債が資産を、かつ、費用が財源を超過している財政状況などにポイントを絞った平易なリーフレットを別途作成し、ホームページで公表する取組みを進めてはどうか。

一方、専門家等による活用を促すには、「国の財務書類」等の情報量が膨大であることに鑑みれば、加工しやすい形での電子化を進めることも重要である。

② 財務情報と非財務情報の統合等

現行、政策の内容を説明しているものは、白書のような非財務情報に基本的に限られており、財務情報である「国の財務書類」等との連携は図られていない。

現在あまり顧みられていない「省庁別財務書類」、「政策別コスト情報」等において、企業における統合報告書の例も参考にしながら、業務費用、資産、負債等の詳細な増減分析や内訳を記載し、財務情報と非財務情報を併せて確認できるよう、説明の充実に努めることとしてはどうか。また、各省庁が公表している白書等の資料においても、「省庁別財務書類」等の情報が積極的に引用されるよう、作成担当者等において努めるべきではないか。

また、発生主義に基づく「国の財務書類」等ならではの情報により、将来における財政リスクに対する認識を向上させることができれば、政策論議をより深める契機になり得ると考えられる。

米国では、基本財務諸表やMD & A（財務、経営成績の分析や将来予測）において、現行政策が継続した場合における収入及び支出の推移の予測や、債務残高の伸びの予測を公表するなど、財政の持続可能性に関する説明を行っている。我が国では、内閣府が「中長期の経済財政に関する試算」を作成しており、財政制度等審議会においても、債務残高対GDP比等の中長期的な推計を行った例がある。諸外国の例や、国際公会計基準の動向、各種の試算等を参考にしつつ、「国の財務書類」やパンフレット等において、将来における財政リスクに係る説明に努めることとしてはどうか。

③ 地方公共団体の作成する財務書類との合算（連結）

マクロの財政運営においては、国・地方を合わせたプライマリーバランス（PB）を健全化目標としており、「国の財務書類」においても、地方公共団体の財務書類との合算を行うことにより、公共部門全体の財政状況を評価できるようにすべきではないかとの意見がある。

地方公会計の動きとして、2014（平成26）年4月に統一的な基

準が公表され、2015（平成27）年以降、遅くとも2020（平成32）年3月末頃にかけて、財務書類の作成に向けた取組みを行うこととされており、全地方公共団体を対象に、システムを用いた複式簿記化を推進することが予定されている。また、地方公共団体間の取引に係る重複データの相殺等の課題が解決されれば、いずれ国と地方公共団体の合算も可能になると考えられる。

ただし、国と地方公共団体の合算については、財務書類（会計単位）とは何かという根本問題にも関わるものであり、財務書類の報告主体をどう考えるかについての整理や、海外の事例等の研究も行いながら検討されるべき課題である。

（2）財務情報を財政の健全化に役立てることによる活用

財務情報の活用は種々考えられるが、企業会計的な視点や発生主義的なストックベースの情報を加味することにより、財政状況のよりの確な把握が可能となるのではないか。

① 「超過費用」とプライマリーバランスとの比較

財政の健全性を企業会計的に見た場合、プライマリーバランスでは考慮されていない利払費、減価償却費、引当金等を業務費用として計上することが通常である。とりわけ、利払費については、その額が大きいことや債務残高が増加し続けている現状に鑑みれば、今後の金利情勢次第できわめて巨額となり得ることから、これを考慮することは重要である。

財政状況に係る説明として、従来は業務費用を財源で賄えない部分を財源不足として表してきたが、これを「超過費用」としたうえで、企業会計の手法を参考にした健全化指標として活用できるのではないか。また、サービス提供のコストを税金等の財源で賄えているかという観点から、世代間負担の公平性の評価にも資するのではないか。

こうしたことから、今後、「国の財務書類」の説明に当たっては、資産・負債差額のみならず、財政状況についての説明の充実の一環として、「超過費用」を前面に出していくこととしてはどうか。その際、「超過

費用」とプライマリーバランスとの差額の分析や、それらをつなぐ区分別収支計算書（キャッシュ・フロー計算書）とプライマリーバランスとの関係を説明することも、きわめて有用であろう。

なお、財政健全化の議論が国民経済計算（SNA）ベースでも行われていることから、「国の財務書類」と国民経済計算（SNA）との関係の整理も検討されるべき課題である。

② 財政状況に及ぼす影響やその要因に関する説明の充実

一般会計と特別会計を合算した国の財務書類（合算）及び連結財務書類においては、有価証券の評価損益等の変化が資産・負債差額等にストレートに反映されることになる。財務書類により、その時点における財政状況を事実として開示する以上、評価損益を計上することは当然のことではある。一方で、財政問題の議論は一般会計をめぐるものが主流であることに鑑み、国の財務書類（合算）及び連結財務書類における資産、負債両面の変動が一般会計に及ぼす影響やその要因についても明らかとなるよう、財務情報の説明の充実を図ってはどうか。

また、現金主義の下においては、出資国債、抛出国債等は、出資・抛出自がなされた時点において歳出予算に計上されず、事後的に債務償還費の一部として歳出に計上されるのみである。発生主義の下（「国の財務書類」）では、出資・抛出自がなされた時点で資産、費用として直ちに認識されることから、説明資料において、出資国債、抛出国債等に関する情報提供を充実させることも考えられるのではないか。

なお、予算において発生主義会計を導入している諸外国を参考に、予定財務書類を活用してはどうかとの意見もある。予定財務書類は、現在の政策が継続する等の一定の仮定の下に国の財政状態の将来像を予測することを意図している。将来の財政状況をより明確に示す参考情報としての有用性に鑑み、引き続き、諸外国の例を研究していく必要がある。ただし、各国の予算制度の違いや、作成に多くの技術的な問題が存在することに留意する必要がある。

③ 資産・負債差額の評価

資産・負債差額は、その評価が難しいが、負債のみならず資産も勘案し、財政状況を把握すべきとの意見も相当程度あり、財政健全化を進めるに当たって国民の理解を深める上での情報として有用である。

今後、資産・負債差額の中期的な推移の分析や、諸外国との比較等を行い、その評価や情報開示の方法について研究し、工夫すべきである。なお、国際比較を行う際は、各国における会計基準の相違などを考慮し、適宜、必要な修正、試算を行うことが考えられる。

また、ストックとしての総額を示すだけでなく、その変動要因となる毎年度のフローの累積として、過年度における「超過費用」による部分と、資産評価差額や為替換算差額などによる部分に分けるなど、事由別に示すことにより、情報としての充実を図ってはどうか。

(3) 行政活動の効率化・適正化のための活用

インフラ資産台帳の整備やフルコスト情報の把握・活用により、行政活動の効率化・適正化が可能となるのではないか。

① インフラ資産台帳の整備

地方公共団体では、公有財産とともに道路等のインフラ資産も含め、固定資産台帳の整備を進めている。総務省においては、これらの固定資産台帳に、取得原価情報のほか、耐震診断や施設の稼働状況等の情報を加え、ストックマネジメントに活用することを目指している。国においては、公共の用に供する財産（社会インフラ）について、国有財産台帳とは異なる台帳に記載され、取得原価情報が付与されていない。

これについては、新設時及び補修時における取得原価情報を付与することにより、投下資本の回収状況が把握され、修繕、更新その他のストックマネジメントに役立てることができるとの意見がある。一方、原材料価格や工法等は新設時と更新時とで大きく異なり得ることから、取得原価情報の有用性は限られるのではないかと意見もある。

(注) 減価償却累計額等を基礎に将来の更新コストを計るということは、既存のインフラ資産を、再度、取替更新することが前提であるかの

印象を与える可能性があるとの意見もある。

なお、国土交通省等へのヒアリングによれば、現状のストックマネジメントは個々のインフラ資産の劣化度合いを現認し、分類するにとどまっております。新たに原価情報を付与したインフラ資産台帳の整備の検討はほとんど進んでいないとの印象を受けた。

いずれにせよ、インフラ資産台帳については、地方公共団体における固定資産台帳の整備状況、活用方法も参考にしつつ、関係省庁の理解や協力を得ながら検討を進める必要がある。

当面の対応としては、既存の情報をを用いる形で、できるだけ細かい単位の工事区域における支出額を国民に対して一覧でわかりやすく開示していく取組みを進めてはどうか。これにより、税金の効率的な活用が図られているのかについてのチェック・評価への活用が期待されるほか、インフラ資産台帳の検討材料にもなるのではないかと。

② 「政策別コスト情報」の改善

「政策別コスト情報」は、省庁の政策評価項目ごとのコストを表示したセグメント情報であり、人件費や事務費を含むフルコストで特定の政策に係る費用を一覧できるが、現状において、「政策別コスト情報」は予算のPDCAサイクルに活用されていない。

今後、会計記録の精緻化・細分化による個別事業のフルコスト情報の把握が可能となれば、フルコストと定量化されたアウトプット・アウトカムとの比較・分析が可能となり、行政評価等に資するのではないかと考えられる。

ただし、国においては資源配分を行う事業が多く、直接行政サービスを実施している事業が地方公共団体等に比べて限定的であることを踏まえ、行政評価等に資するための当面の対応としては、直接行政サービスを実施している代表的な事業については、各事業の単位当たりコスト情報を提供してはどうか。また、資源配分を行っている代表的な事業については、国から交付された資金が最終的に国民に行き渡るまでの中間コスト（間接経費）についての情報を提供してはどうか。

なお、システム化を含めた複式簿記・発生主義に基づく財務データや帳簿体系等の整備については、今後の地方公共団体の取組みや、独立行政法人の改革の推移や成果等を参考に、国の事務事業の性格を踏まえつつ、整備する際のコストとメリットについて十分比較衡量を行った上で検討されるべき課題である。

(注) 今般の独立行政法人改革においては、法人のPDCAサイクルを強化させる観点から、主務大臣が事業等のまとめりごとの業績評価を行うこととされており、その手法及び成果を参考にしていくことも必要ではないか。

③ その他の企業会計的手法の活用

手数料等の算定に当たっては、減価償却費等の非資金コストも考慮することにより、受益者負担の適正化を図る余地があるのではないか。

また、「国の財務書類」等に記載されている情報の直接的な活用とは異なるものの、資金の有効活用による財務管理の効率化等の考え方については、例えば独立行政法人全体を見たときに資金が余剰となっている場合においては、その効率化を図るなど、行政活動の効率化・適正化に努めるべきである。

なお、会計検査院の行う経済性・効率性・有効性の観点からの検査において、財務書類をより活用できるのではないか。

第3 最後に

そもそも、企業会計においては、企業活動によって得られる利益により、株主からの投下資本がどれほど回収されているのかを把握することを主目的としており、費用と収益の対比が重視される。これにより、企業の経営成績、財政状態が金額的に測定され、企業活動に対する内外の利害関係者の意思決定に資することが期待されるからである。

一方、国の会計においては、行政サービス提供の費用と対比されるべきアウトプット・アウトカムなどを金額的に測定することが困難であるとの内在的な問題や、金額情報がないためにインフラ資産のサービス提

供能力を測定することが困難であるといった問題を抱えており、企業会計の手法をそのまま適用することには限界があることも確かである。

そのような違いがあるため、本来期待されるべき管理会計的な活用には一定の限界がある一方、税金等の固有財源と行政活動コストにはどの程度の乖離があるのか、それらが国の資産・負債にどのような影響を与えているか等、財務会計的な情報については、企業会計の分野に勝るとも劣らない有益な情報を提供してくれる面がある。実際、「国の財務書類」は、企業会計で用いられる決算財務諸表という一般に馴染みの深い形式で財政状況を多角的に開示することにより、財政に対する国民的理解の促進に一定の役割を果たしている。ただし、法律上の根拠を持つ将来の税金や現在の制度に基づき発生する見込みの高い支出など、資産、負債の定義に該当しない等の理由から、「国の財務書類」において何ら計上されていないことには留意しなければならない。

以上に鑑み、「国の財務書類」の活用にあたっては、企業会計の役割との違いを踏まえつつ、行政活動の効率化・適正化に活用すべく努めるだけでなく、財政状況の多角的な開示や、マクロの財政健全化に資する情報の提供にも同様に努めるべきである。

最後に、政府においては、事務負担等、実務上別途検討すべき事項はあろうが、この報告書を真摯に受け止め、その実現に努めるよう、当ワーキンググループとして強く要望することとしたい。

財務書類等の一層の活用に向けたワーキンググループメンバー

平成27年4月現在

黒川 行治 慶應義塾大学商学部教授

田近 栄治 成城大学経済学部特任教授

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

富田 俊基 中央大学法学部教授

井上 東 日本公認会計士協会常務理事

鶴川 正樹 青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科特任教授

清水 涼子 関西大学大学院会計研究科教授