

9.24 事務局提出

浜松市新公会制度研究会報告書

～浜松市の公会計改革に対する提言～

(骨子案)

平成 1 8 年 1 1 月 日

浜松市新公会計制度研究会

【 浜松市新公会計制度研究会報告書・目次 】

【 総 括 】

1 研究会の目的

2 提言の概要

【 各 論 】

1 公会計の「体系」としての充実の必要性

2 開示資料としてのバランスシート等財務諸表の充実

(1) 財務諸表にかかる認識及び活用方針について

(2) 財務諸表の作成について

(3) 「浜松市の財政のすがた」について

(4) 公有財産台帳の整備について

(5) その他

3 フロー、ストックにかかる新しい財政指標の導入

(1) 新しい財政指標にかかる認識及び活用方針について

(2) 新しい財政指標について

(3) 決算統計別表の充実（未確定債務等）について

(4) その他

4 事業別・施設別バランスシート等の導入

(1) 事業別・施設別バランスシート等にかかる認識及び活用方針について

(2) 事業別・施設別バランスシート等の活用について

(3) その他

5 発生主義・複式簿記に対応した新しい財務システムの導入

(1) 新たなシステムの開発の方向性について

(2) 新たなシステムにおける会計基準等について

(3) その他

6 予算編成、行政評価(PDCAサイクル)への活用

7 公会計改革にかかる職員意識の確立

8 その他

(参考資料等)

別冊 平成 17 年度浜松市財政のすがた

資料 1 不納欠損見込み額の見積もりについて

資料 2 公有財産台帳の段階的整備について

資料 3 施設別バランスシート等の施策モデルについて

資料 4 新しい財務システムの概念図について

浜松市新公会計制度研究会 委員

小西 砂千夫	関西学院大学産業研究所教授（座長）
森田 祐司	監査法人トーマツ代表社員 公認会計士
岡崎 英雄	岡崎会計事務所 公認会計士
神村 保	スズキ株式会社常勤監査役
齋藤 慎五	浜松市企画部長
平木 省	浜松市財政部長
鈴木 伸幸	浜松市上下水道部長

研究会開催経過

第1回	5月15日	公会計制度にかかるフリーディスカッション
第2回	6月3日	開示資料としてのバランスシートについて
第3回	6月28日	新たな財政指標について
第4回	7月25日	財務諸表の活用について ①
第5回	8月21日	財務諸表の活用について ②
第6回	9月24日	
第7回	11月	日

【 総 括 】

1 研究会の目的

浜松市新公会計制度研究会は、中長期的に持続可能な財政運営を行なうとともに、住民への財政情報の開示を充実させ、徹底したコスト管理を進めるための公会計への発生主義会計手法の導入について具体的に研究し、あわせて新たな財政指標についての研究を行った。その研究の結果を踏まえ、浜松市の公会計改革についての提言を行う。

浜松市におかれては、当研究会の提言を、当研究会の設置の目的である中長期的に持続可能な財政運営と徹底したコスト管理に活かしていただくよう、期待する。

2 提言の概要

研究会における各委員の共通認識をうけた提言の概要は、以下のとおりである。

- (1) 議会や市民に対して市の財政活動にかかるアカウントビリティを果たすために、また、議会による予算・決算にかかる統制の観点だけでなく、それを補完し、住民への情報提供の充実手段として、開示資料としてのバランスシート等財務諸表を充実し、包括的な市財政の開示を行う。
- (2) 中長期的に持続可能で健全な財政運営を行うため、フロー及びストックの双方を考慮した財政指標を導入し、財政分析と財政運営の方針決定に活用する。
- (3) 住民に提供されているサービス内容の説明手段の充実と、コスト管理を徹底する観点から、事業別、施設別の予算決算を充実することとし、さらに事業別・施設別のバランスシート等財務諸表の作成によって、官民のコスト比較を行い、政策決定に活用する。
- (4) これらの情報開示を整合的に、また厳密に行うための基盤として、発生主義・複式簿記及び現金主義・単式簿記に並列的に処理する一般会計及び特別会計などに係る財務会計システムを、行政経営基幹システムの構築に併せ、平成 21 年度から導入する。
- (5) 地方公共団体の公会計基準については、現在、国や総務省、東京都他の先進自治体において議論されており、他団体と比較可能な統一的な基準（スタンダード）が設定される見通しであることから、決定されたスタンダードを採用し、新財務システムにも活用する。
- (6) このような一連の財政情報の開示や会計制度の改革にかかる市職員の理解

を深めるため必要な取組みを行う。

以上の改革提案については、行政経営基幹システムが導入される平成 21 年までの間においても、可能なものから、平成 17 年度決算や平成 19 年度予算編成より浜松市の財政運営に活用していくよう、提言する。

【 各 論 】

1 公会計の「体系」としての充実の必要性

- 自治体にかかわらず、政府の予算・決算においては、議会による予算統制の手段であることが、本来の意義である。しかしながら、予算書や決算書だけでは、住民に対してどのような行政サービスの提供を行っているのかの説明手段という点では十分でなく、また過去の財政活動の結果として、どのような資産や負債が形成されているかなどの説明も十分ではない。かつ、財政の持続可能性を分析することもできない。
- そこで、①議会による予算統制の手段、②住民に対する財政活動（フローで見れば提供している行政サービスの内容、ストックで見れば資産や負債等の形成）の開示手段、③財政運営の健全性の分析手段、の3つの観点から、それぞれにふさわしい財政情報の充実を体系的に進めることが適当であると考えられる。
- ①に対応する手段としては、従来の予算書・決算書であり、②に対応する手段としては、事業別予算・事業別決算・バランスシート等の発生主義による財務諸表の充実、③に対応する手段として決算統計とそれを補足する資料の作成、およびそれらに基づいた財政分析の指標等の開発である。
- 本市においては、②のうちのバランスシート等の財務諸表の充実、③に関わる諸作業が未着手であり、本研究会では、その2つを中心に検討した。

2 開示資料としてのバランスシート等財務諸表の充実

(1) 財務諸表にかかる認識及び活用方針について

- 財務諸表を含めた開示資料は、市の財政活動にかかるアカウンタビリティを果たす手段として作成されるものである。そのため、必要な浜松市の財政状況、財政活動にかかる情報を包括的にかつ簡潔にまとめたものである、開示資料としてのバランスシート等財務諸表の充実を図ることとする。
- 開示資料に含まれる包括的な情報を、対象者（市民、議会、投資家等）のニーズに応じ、適切に提供する体制を整備する必要がある。
- 開示資料は、市の財政状況を説明するいわゆるファイナンシャルステートメントとしての役割を果たすことが重要であり、開示資料の中で、財政指標などを用いた財政状況の総括的な分析・説明、バランスシート等の財務諸表を用いた財政活動にかかる分析・説明、また、普通会計にかかる決算統計の分析・説明を行うことが必要である。
- 開示資料は、議会における決算、予算審議の補足資料、予算編成の参考資料として位置付け、決算、予算編成において活用することとする。

(2) 財務諸表の作成について

- 財務諸表は、連結ベース及び普通会計ベースで作成する。
- 財務諸表は、「バランスシート」、「行政コスト計算書」、「純資産変動計算書」、「資金収支計算書」の4表とする。財務諸表は連結ベース及び普通会計ベースで作成することを基本とするが、現在のところ、連結ベースの財務諸表4表については作成基準が検討されている最中であり、当面は連結ベースについてはバランスシートのみを作成し、普通会計ベースについては財務諸表4表を作成する。
- 財務諸表4表は、当面、総務省新地方公会計制度研究会報告書第3章で提示された、「総務省改訂モデル」に準じて作成する。
- 連結バランスシートの作成にあたっては、連結の範囲について明示することはもとより、各会計間の関係についても説明を加える。
- 財務諸表の作成にあたっては、資産評価、未確定債務の取扱い、退職手当への引当て、税の徴収不納額等について以下のように取扱う。また財務諸表における注記の重要性を踏まえ、オフバランス債務にかかる注記についても充実する。
 - ① 財務システム改修前の平成20年度までの財務諸表については、決算統

計からのデータ及び公有財産台帳の整備状況に応じて当該台帳のデータを活用する。

- ② 資産評価については、公有財産台帳を段階的に整備しつつ、インフラ資産等については簡便法等で対応する。
 - ③ バランスシートの負債の部に計上されるオンバランス債務以外の未確定債務については、オフバランス債務として注記することにより開示する。
 - ④ 退職手当への引当てについては、全職員が年度末に普通退職したと想定した場合の退職手当総額を退職手当引当金としてバランスシートに計上する。
 - ⑤ 税の徴収不納額等については、未収金のうち将来の不納欠損見込額を見積り、これをバランスシート上の未収未納金から控除する形で表示したうえで、その内容を注記する。(参照：別紙1「不納欠損見込み額の見積もりについて」)
 - ⑥ 公営企業等への繰出金、外郭団体の債務保証等については、オフバランス債務として注記する。
- その他、未確定債務や市債権状況など、附表により表示する必要があるものについては、附表を充実する。

(3)「浜松市の財政のすがた」について

- 「浜松市の財政のすがた」は、公会計の体系を包括的に説明する資料として位置づけ、浜松市の財政運営、財政活動の状況にかかる分析、他市比較、経年比較などに加えて、財務諸表4表を盛り込む。
- 「浜松市の財政のすがた」は、予算審議等に活用可能な時期に公表することで、予算編成、審議の参考資料として活用する。(参照：別冊「平成17年度浜松市の財政のすがた」)
- 「浜松市の財政のすがた」においては、普通会計以外に発生し、普通会計で負担をすることが確定している(または将来的にその懸念がある)財政負担の推定等を行い、それを含めた財政指標等を作成し、それを活用した財政状況の分析を行うとともに、財政運営の目標設定と、その達成度についての分析、管理(プライマリーバランス、市債残高、投資的経費等のガイドラインなどの目標管理)などを行う。また、他都市比較や経年比較を通して、浜松市の財政活動を分析し、将来の財政運営にかかる方針の決定につなげる。
- 「本編」、「資料編」及び「概要版」の構成とし、本編においては、浜松市財

政にかかる総括的な分析を加えるほか、連結ベース及び普通会計ベースの財務諸表の公表とそれに基づく財務状況の説明、決算統計の分析等について作成する。

- 決算統計に基づく財政分析と、財務諸表による財務状況の説明についての役割分担を明確化する。

(4) 公有財産台帳の整備について

- バランスシート等財務諸表の正確性を担保するには、公有財産台帳を整備することが必要であり、内部統制、帳簿統制が可能な帳簿体系を構築する。
- 資産すべてについて価格情報等を含めて台帳を整備することを基本としつつ、財産管理として他の手段が適切な場合はその手段によることとし、道路、河川等のインフラ資産については、取得原価などを活用した簡便な方法を採用する。
- 公営企業などコスト情報が必要不可欠な事業については特に、厳密な台帳管理を行う。
- なお、公有財産台帳の整備にあたっては、現在の公有財産台帳の整備状況及び総務省における検討結果を踏まえ、別添のような整備の手順により、段階的に整備を行う。(参照：資料2「公有財産台帳の段階的整備について」)
- 資産評価にあたっては、簡便で全市町村で対応可能な方法とし、浜松市独自の必要性により、より精緻な方法を段階的に導入する。(参照：資料2「公有財産台帳の段階的整備について」)
- 公有財産台帳の整備、資産評価の方法にかかる当研究会の整理については、浜松市が参加している総務省新地方公会計制度実務研究会を通して、総務省に提案する。

(5) その他

3 フロー、ストックにかかる新しい財政指標の導入

(1) 新しい財政指標にかかる認識及び活用方針について

- 財政の持続可能性を確保するためには、フローの財政指標に加え、ストックの財政指標を用いて財政分析を行う必要があることから、フローとストックの双方を考慮した新たな財政指標を採用し、新中期財政計画などの財政運営に導入し、活用することとする。
- 市が中長期的に持続可能な財政運営を行うために必要不可欠な内部管理資料として、資金繰りや、償還能力にかかる状況を、財政指標によって分析することが必要である。
- 新たな財務システムが導入される平成21年度以降は、決算統計及びバランスシート等の財務諸表を、財務会計システムを通じた基本的に共通のデータソースから作成し、それぞれの整合性と正確性を図ることとする。
(要：研究会での議論を踏まえ追加書き込み)

(2) 新しい財政指標について

- 実質収支比率、経常収支比率、財政力指数等は、それぞれ一定の説明能力を有するが、すべてフローを用いた財政指標であるため、健全な財政運営を行うために、これらに加え、ストックデータを用いた財政分析を行う。
- 財政の持続可能性について、短期的な財政収支の健全性（資金繰り）及び長期的な財政収支の健全性（償還能力）の両面から分析する。既存の財政指標とうのうち、資金繰り指標と償還能力指標のどちらかに振り分けて、活用するとともに、新たな指標をそれぞれについて定める。
- 財政指標の導入にあたっては、他団体比較、経年比較の観点から、汎用性のある指標とする。
- 元利償還金にかかる将来の交付税措置については留意しつつ、対応する。
(要：決算統計について追加書き込み)

(3) 決算統計別表の充実（未確定債務等）について

(要：研究会での議論を踏まえ追加書き込み)

(4) その他

4 事業別・施設別バランスシート等の導入

(1) 事業別・施設別バランスシート等にかかる認識及び活用方針について

- 特に厳密なコスト管理が必要であると認められるもの、指定管理者制度の活用を図る可能性がある施設もの、市場化テストの対象となる可能性がある個別事業等については、官民の厳密なコスト比較が必要である。
- また、住民票の発行や、救急車・消防車によるサービスなど、民営化等と直接関係がない対象であっても、住民に対して、行政コストの大きさを知らしめ、一定の注意を喚起したい分野もありうる。そうした場合には、事業別・施設別バランスシート等を作成し、発生主義で、コスト把握を行い、その情報を住民に提供することが有効である。

(要：研究会での議論を踏まえ追加書き込み)

(2) 事業別・施設別バランスシート等の活用について

- 行政の行う事業及び建設する施設のうち、官民のコスト比較を要するもの、また、市民に行政の負担や費用対効果を明示し、政策の評価、実施判断につなげるべきものについて、事業別・施設別のバランスシート、行政コスト計算書の導入を図ることとする。
- 東京都においては、開発事業などの収支均衡を図る「収支均衡型」、巨大施設整備など税投入を前提とした「税金投入型」及び住宅事業、新交通システム、救急業務などの必要な範囲に限った税投入を行う「中間形態型」として、平成10年度から毎年度1件程度の事業別バランスシート等の作成を行っている。浜松市においても東京都の取組みは参考となる。
- 平成21年度の新財務システム導入と同時に本格的に事業別バランスシート等の導入を行うが、それまでの間も可能な限り企業会計手法の導入を図っていくべきであり、予算編成などでの活用を意図して、事業別バランスシート等についても作成、活用を図っていくべきである。
- 平成19年度当初予算編成への活用に向け作成が想定される事業例としては、行政の投入コストを開示するために、図書館や住民票の交付といった行政の責務として行っている事業が考えられ、官民のコスト比較を行うために、アウトソーシング(民間委託)を行っている学校給食事業、新規の指定管理者導入を予定している事業などが考えられる。

- また、清掃事業、保育園、宿泊事業等、アウトソーシングや民営化を今後想定する事業や大型イベント、システム導入などについては、計画段階における政策判断材料として事業別バランスシートを活用することが考えられる。
- なお、新財務システムの本格稼動にあわせて、大規模・投資的事業や費用徴収事業についても導入を検討する。
- 施設別バランスシートは、文化施設、生涯学習施設、スポーツ施設、公営住宅、庁舎などについて作成が考えられる。
- 特に、新規施設については、プロセスマネジメントサイクルの一環として、規模・新築の是非・施設の統廃合などの判断材料として、施設別バランスシートを作成、活用すべきである。
- 既存施設については、管理経費の削減、統廃合、使用料改定の検討資料として、施設別バランスシートを作成、活用することが考えられる。

(3) その他

- 事業別予算、決算については、新財務システム導入により、事業にかかる基本的なデータを保持することが可能となることから、事業別バランスシート等の作成も含め、充実させることが可能となる。その際に、どの程度の間接コストの算定を行うかについては、十分な検討が必要である。

5 発生主義・複式簿記に対応した新しい財務会計システムの導入

(1) 開発するシステムの方向性について

- 一般会計及び特別会計にかかる発生主義・複式簿記と現金主義・単式簿記に並列的に対応する財務システムを、行政経営基幹システムの構築にあわせ、平成21年度から導入することとする。
- 新システムは、発生主義・複式簿記による財務諸表作成、現金主義・単式簿記による法定決算書作成、決算統計等の作成に必要な全てのデータを、取引等の発生場所（事業所管課など）で発生時に入力することを基本とする。
- 新システム導入後は、全ての事業の発生主義・複式簿記にかかる基礎データを保持することとする。
- 予算書・決算書、決算統計、バランスシート等の財務諸表は、基本的に一つのオリジナルデータから作成し、それぞれの整合性と正確性を図ることとする。

(2) 新たなシステムにおける会計基準等について

- 会計基準については、他団体との比較可能な基準の設定を見越し、国や総務省、東京都他の先進自治体における議論の動向を踏まえ、決定されたスタンダードを採用する。新財務システムにおいても、上記スタンダードをベースとしたシステム開発を行うこととする。
- 総務省の新地方公会計制度研究会報告書（平成18年5月）に示された「基準モデル」、「改訂モデル」及び「東京都モデル」における会計基準・資産評価の将来的な統一が必要であるため、浜松市が参加している新地方公会計制度実務研究会等を通して、当研究会における整理を踏まえ、総務省等に働きかけていくべきである。

6 予算編成、行政評価(PDCA サイクル)への活用

(要書き込み)

7 公会計改革にかかる職員意識の確立

(要書き込み)

8 その他

終わりに