

21世紀における地域対応

地方自治体公会計についての提言

—住民への詳細な情報公開を願って—

平成4年3月

香川経済同友会

目 次

I	はじめに	2 頁
II	わが国の地方公会計制度の問題点	3 頁
	(1)ストック会計が不在で財産の会計的管理が不完全であること	
	(2)ストックに関する財務情報の欠如	
	(3)財務情報の公開が不十分であること	
III	わが国地方自治体の監査制度について	5 頁
	(1)監査委員制度の問題	
	(2)監査の範囲の問題	
	(3)監査基準の問題	
IV	提 言	7 頁
	[1] 地方自治体として貸借対照表を作成し財産(ストック)情報を公開し、将来は地方自治法を改正して複式簿記会計の導入をはかること。	
	[2] 詳細な財務情報を公開すること。	
	[3] 地方自治体の監査委員制度を改善すること。	
	[4] 地方自治体は監査委員に具体的に経済性・効率性・有効性監査(3E監査、VFM監査)を要求し、その成果を公表すること。	
V	おわりに	9 頁
	参考資料/公会計制度の国際比較表	11 頁
	財政金融委員会委員名簿	

I〔はじめに〕

わが国の現行公会計制度は明治22年に制定された会計法が基礎となり、大正10年および昭和22年に改正されたものである。地方公共団体の会計については、地方自治法、地方財政法、地方公営企業法等で基本的な規定が設けられている。地方財務会計制度については、昭和37年に地方財務会計制度調査会によって複式簿記機構の導入につき答申がなされ、昭和38年に地方自治法の予算および決算に関する一部の条項が改正されたが、「財産に関する調書」が付加されただけで、会計方式の変更については今後の課題として見送られているのが現状である。わが国の地方財政を見ると、公共団体においては、地方交付税制度の存在もあり、戦後の一時期を除けば他の先進諸国に比較しても概して良好な財政運営が行われてきたところであるが、オイルショック後の税収の伸びが鈍化する中で国に呼応して景気対策を実施したことなどによって、近年の地方財政白書にも指摘されている通り、巨額の累積借入残高を抱えており、厳しい財政運営を余儀なくされている。このような状況下で地方公共団体の財務構造の健全化を担保し、地域住民への受託会計責任を果たす為にも、地方財政の実態をよりの確に把握できるように地方財務会計制度を整備することが必要であると思われる。わが国では会計制度を改善すべく近年、日本公認会計士協会(特に近畿会)および日本会計研究学会の内部に公会計特別委員会が設置され、この領域の研究が行われ、問題点の指摘と改善提案が行われているが全国的にみて未だ関心が薄い。しかしながら他の先進諸国の公会計制度と比較検討することにより、わが国の公会計制度をより判りやすく機能的なものとしていく方策が見出せるのではないかと思われる。

もとより地方公共団体の会計制度は地方自治法などの法令の定めにより設けられているものであり国の会計制度とも連動しているものであることから、公会計制度の改革は、個々の地方公共団体において行うには

限界があることや私企業や家計の場合と異なった要請があることは十分承知しているものであるが、本委員会においては必ずしもこのようなことにはとらわれない自由な立場から、以下まずわが国現行会計制度の問題点を示したうえで米英両国の会計制度を考察し、次いで監査制度についても米英両国と比較して問題点を考察し、これらの改善策について提言したい。

平成4年3月

香川経済同友会

代表幹事 多田野 康雄

代表幹事 丸 山 修

財政金融
委員長 石丸 弘明

II〔わが国の地方公会計制度の問題点〕

問題点について次の三点を指摘したい〔注【1】参照～以下も同じ〕。

(1)ストック会計が不在で財産の会計的管理が不完全であること

一般会計及び大半の特別会計は会計方式として現金主義を採用し、各会計年度の歳入歳出はすべて現金収支に基づいて処理している。この現金収支会計では経常収支と資本収支とが区別されず、一会計年度の支出はすべて経費として処理されるため、歳入歳出決算を見ただけでは、収支の内いかにどの金額がストックたる物財の購入に当てられたのかが定かでない。かつ、資産の増加に見合った適切な支出がなされているか、疑義を生じ易い状況にある。

また地方自治法では、財産の管理・処分に関して詳細な規定（法第237条—241条）を設けているが、財産（ストック）の物的な管理と現金収支（フロー）会計とが区別され、両者を帳簿組織上で統一する計算構造となっていない。これは自治体が記帳形式として単式簿記を採

用するためであり、単式簿記の欠陥である記録の正確性の検証ができないこと、およびストックとフローに関して有機的な関連をもった一組の財務諸表を、会計帳簿から誘導的に作成し得ないという問題点がある。

(2)ストックに関する財務情報の欠如

現行制度では財産の変動、保全、管理など財政運営及び財政構造の実態を適切に把握できない。即ちフロー情報が中心でストック表である貸借対照表の作成・公表は要求されていない。法令によって現在作成されている唯一のストック情報は、歳入歳出予算とともに議会に提出される「財産に関する調書」である。これは土地・建物・動産・物権等に分類された公有財産と、物品・債権・基金を合わせたいわゆる財産全般について、各カテゴリーごとの適当な単位（地積・延べ面積・個数・件数あるいは金額等）を用いた当該年度中の増減結果を示す形式的な一覧表に過ぎず、予決算の流れとは技術的に何の結びつきももたない。この調書ではストック情報として不完全なものと言わざるを得ない。

(3)財務情報の公開が不十分であること

現行制度で自治体は住民に対して毎年2回以上の歳入歳出予算執行状況、財産・負債の現在残高等、財政状況の公表を義務づけられている。このため各自治体は条例に基づき広報等で予算の概要、執行状況、決算状況等、財政状況のあらましを公表している。しかし一般に広報では決算書はもとより、財政状況に関する詳細な情報は開示されていない。地方公共団体の公的会計責任上から分かり易く、親しみ易い詳細な財務情報の公開が必要であろう。

香川県では予算・決算確立時に年2回発行している県報「財政事情」及び広報「香川」（月1回発行）で、高松市では市議会資料用の「市政概況」で詳細に、また広報「たかまつ」（月2回発行）で住民に財政情報を公開しているが、英米等のカラー、グラフ、表などをふんだんに

使った実例を参考にして、より改善していくべきであろう。

III〔わが国地方自治体の監査制度について〕

わが国地方自治体の監査は戦後、地方自治、地方分権を徹底するため地方自治体の責任において行うこととなり、地方自治体の事務量の拡大に伴い監査機能の強化が要請され、平成3年4月2日に監査委員の職務権限が拡大される等を内容とした地方自治法の改正が行われた結果、現在の監査制度となっている。当然のことながら納税者である地域住民は地方自治体の行政につき公正で合理的かつ効率的に運営されているか知る権利があり、また監査することが必要である。

このような観点から現行監査制度を見た場合、次のような問題点があると思われる。

(1)監査委員制度の問題

監査委員は、財務諸表の監査のみでなく地方自治法第199条2項により、必要があると認めるときは、事務の執行（行政監査）について監査を行うとともに地方自治法第199条3項により「福祉増進の原則」や「効率性の原則」に則して行政運営が行われているか否かについても特に配慮しなければならない旨規定されており、又同条10項では組織及び運営の合理化に資するための意見の提出が出来ることから内部監査の機能をもっているといえるが、他方で主務大臣の要求による監査や直接要求ないし住民監査請求に基づく監査からみれば外部監査の機能をもっているともいえる【2】。現実的にみて監査件数は事務の増大に伴い膨大な量になり、しかも住民の自治体の行政運営に対する意識が高まって、自治体に対する住民の要求も多様化、高度化してきているため、監査委員には専門的な法律的判断を要求される場合も多く、また財政、財務についての専門的知識がなければ適切かつ十分な監査が出来ない場合が多くなってきている。これに対して監査委員はおおむね半数が議員のうちから選任され(議選委員)、あとの半数は人格が

高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者から選ばれる（識見委員）が、このうち識見委員の多くは自治体のOBで占められており、第三者から監査の独立性に疑いを持たれる危険性がある。また議選委員は地方議会の末端まで政党化が進んでいる状況から、果たして中立的立場で監査が可能か疑義を呈するところである。監査委員の補助職員としての監査事務局職員についても小規模自治体ほど他部局への転勤、他部局との兼任の問題、及び短期間の勤務年数の問題があり、独立性及び専門性に問題があると思われる。

(2)監査の範囲の問題

監査委員の基本的な職務権限は、自治法第199条によって該当地方自治体の財務に関する事務の執行と経営に係る事業の管理を監査することを規定されている。

「財務に関する事務」とは自治法第2編第9章に規定されている財務に関する事務のことであり、具体的には予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産管理等の事務の執行である。また平成3年4月2日の地方自治法改正により、必要があると認められるときは事務の執行（いわゆる行政監査）についても監査を行えることとなっており、その他に違法・不当な公金の支出等に対する監査（法第242条）、職員の損害賠償責任の有無の監査（法第243条の2の3項）等を行うことが出来る場合もある。

ここで行政監査のあり方について言及すれば、わが国では一般に、「行政監査」という用語は政策の適否を監査するという政治的なニュアンスで用いられることが多い。しかし政策の適否を判断するのは首長及び議会が行うものであって、監査人が監査するものではない。監査人は行政機関において、所与である政策が経済的、効率的かつ有効に行われていたかを判断するものであり、それを「行政監査」と呼ぶべきであろう。それは米国において3E（経済性 Economy、効率性

Efficiency、有効性 Effectiveness) 監査、英国において VFM (Value For Money 支出に見合う価値) 監査として実際に行われている監査に他ならない【3】。

行政改革において「効率化」は「簡素化」と共にその柱である。「オンブズマン制度」と共に「3E監査制度」が今後の大きな課題である。

(3)監査基準の問題

監査基準・準則の規定化の現状は全国都市監査委員会が作成した「都市監査基準準則」を準用して策定している地方自治体が増加してきているが、未だ3割強の自治体で作成されていないし、作成されている場合でも事務的規範といった性格のものが殆どのものである【4】。自治体の監査では具体的な監査の方針・手続きについては監査委員の判断に任されているが、監査委員によって能力と経験に差異があるため監査基準・準則を制定しておくことが監査の信頼性を高め、円滑な運営をする上で必要であろう。わが国の企業会計における監査基準にも述べられているように、監査基準は監査人の適格性や守るべき規範、監査の実施及び報告の質や適切性を定めるものであり、監査人は監査を行うに当たって遵守しなければならないものであろう。

香川県においては「監査実施基準」が制定されており、監査に際しての手順である「監査等着眼点」が詳細に決められている。

IV〔提 言〕

[1] 地方自治体として貸借対照表を作成し財産（ストック）情報を公開し、将来は地方自治法を改正して複式簿記会計の導入をはかること。

英国では経常収支と資本収支は区別して認識され貸借対照表が作成されているが、わが国の現金主義会計（単式会計）では私企業と異なり利潤という概念がないことやストックと生産が直結する関係がないことな

どから経常収支と資本収支とが区別されず、ストック（財産）情報が欠如し、公正な判断資料としての貸借対照表が作成できない。

わが国の地方財政は社会資本の充実に伴って公債費の管理が重要な課題となっており、社会資本政策上からも早急に地方財政の実態を的確に把握できるような財務会計制度を確立する必要がある。そのためには全体的な内容の把握ができる貸借対照表の作成が有効であろう。

近時、地方自治体会計におけるストック情報の価値が再認識され、データを再編成して貸借対照表を作成してみようという試みも生じつつあるようである。昭和62年3月、財団法人地方自治協会が「地方公共団体のストックの分析評価手法に関する調査研究報告書」を公表し、その中で1市2町を具体的モデルに選び、そうした雛型を示している。

また、わが国の原則単年度会計方式の欠陥が指摘されはじめており、財政の効率的支出の面からも会計方式の法改正が必要であろう。

〔2〕 詳細な財務情報を公開すること。

地方自治体は主権者たる住民に対し受託会計責任（アカウントビリティ）を果たす上からも予算の概要、その執行状況、決算状況等、財政状況を詳細に分かり易く公開すべきである。米英など諸外国ではカラー、グラフ、表などを使用した膨大で適切な財務情報が公開されている。

わが国では情報開示の程度が問題であり、情報開示の基準を地方自治法上明確化する必要がある。

〔3〕 地方自治体の監査委員制度を改善すること。

地方自治体の事務量の増大に伴って監査件数は膨大な量になってきており、住民の行政に対する意識の高揚、住民の要求の多様化高度化に応えるためにも、財政、財務、法律についての、より専門的な知識をもった者の監査委員への登用を図るべきであろう。米英では監査人の独立性の観点から外部監査制度をとっており、専門職たる公認会計士を監査人

に参入させている。わが国も今後、英国の外部監査制度等を参考に、監査制度の改善を検討すべきものと思うが、現段階では公認会計士は必ずしも国や地方公共団体の法令・予算・会計制度等に通暁しているとはいえないとしても、企業会計の高度な知識、経験を有している者であることから公会計制度の改善の方向としては監査委員に公認会計士（または監査法人）を参入させ、監査の独立性を高めることも、その有効な方策であると思われる。

[4] 地方自治体は監査委員に具体的に経済性・効率性・有効性監査（3E監査、VFM監査）を要求し、その成果を公表すること。

近時、特に行政の効率化が重要視され、地方自治法第199条3項にも効率性の原則が規定されているが、監査による具体的な成果はほとんど公表されていない。

英国の監査委員会は特にVFM監査を重視しており、各プロジェクトごとの成果を公表している。

V [おわりに]

財政金融委員会では、発足当初より勉強会及び討議を重ねてきたが、参考までにその主たる活動を以下に記録する。

- 1) 平成2年3月23日：第一回「財政金融委員会」を開催し、4つのテーマが提案され、その内「公会計」の検討で意見まとめる。
- 2) 平成2年6月18日：第二回「財政金融委員会」を開催し、地方公共団体の公会計制度とその問題点についての勉強会を実施した。
- 3) 平成2年8月2日：第三回「財政金融委員会」を開催し、「公会計」研究の進め方をメンバー全員で分担し、分科

会を編成した。

- 4) 平成2年11月28日：第四回「財政金融委員会」を開催し、県・市決算資料及び米英国の資料の検討に入る。
- 5) 平成3年5月15日：第五回「財政金融委員会」を開催し、提言サマリーを作成し提言案の検討を実施した。
- 6) 平成3年10月2日：第六回「財政金融委員会」を開催し、提言案をまとめた。

最後に、本提言をまとめるにあたって、関係各位から一方ならぬご協力とご指導を頂いた。特に岡山商科大学助教授橘晋介氏には格別のご指導とご協力を賜った。ここに記して、謝意を表したい。

本提言が香川県と高松市の今後の発展に多少なりとも貢献しうることを念願するものである。

(注)

〔参考文献〕

- 【1】日本会計研究学会 昭和63年度特別委員会報告『公会計の基本問題に関する国際比較』（隈田一豊著「地方財務会計制度に関する国際比較」）
- 【2】日本公認会計士協会近畿会公会計委員会編『第2巻地方自治体の監査制度』3頁
- 【3】宗岡 徹「公会計監査基準」（吉田寛、原田富士雄編『公会計の基本問題』森山書店）258頁
- 【4】同 上 260頁

公会計制度の国際比較表

項目 \ 国名	日本	アメリカ	イギリス (イングランド及びウェールズ)	
1 会計規範 (法律・規則又は基準)	①地方自治法、施行令・規則・規程 ②地方財政法、施行令 ③地方公営企業法、施行令・規則 ④地方税法等	①GASB、公会計及び財務報告基準 (1987年以下基準書)	①地方自治体財政法 (82年法) ②計算書類及び監査規則 (83年規則) ③会計実務コード (1987年) ④ASC、SSAPの勧告実務書 (1987年、SORP)	
2 会計システム	(1)会計単位又は会計区分	①一般会計と②特別会計 (以下普通会計) ③公営企業会計 (以下企業会計)	①基金 — (イ) 政府基金 (一般、特別収入、資本加計外及び債務決済基金) (ロ) 事業基金 (企業及び内部サービス基金) (ハ) 信託基金 (信託及び代理機関基金) ②勘定グループ (一般固定資産と一般固定負債)	①一般地方税基金又は州基金 (地方自治体法第148条) ②特別基金 (貸付、資本、更新及び修繕基金等 同法 — スケジュール13) ③その他 (年金・信託基金等)
	(2)記帳形式 (簿記法)	①普通会計 — 単式簿記 ②企業会計 — 複式簿記	①複式簿記	①複式簿記
	(3)測定・計上基準	①普通会計 — 現金主義・半発生主義 ②企業会計 — 発生主義を採用	①政府基金 — 修正発生主義 ②事業基金 — 発生主義 ③信託基金 — 測定目的に即した基準を採用	①経常的支出 — 発生主義 ②資本的支出 — 財源調達主義 (ファイナンス・ベース) を採用
	(4)経常・資本の区別	①区別せず、すべて当該年度の経費として処理する	①区別する	①区別する (有形資産の取得、その価値を高める支出は、資本化する)
	(5)評価基準	①原価基準	①原価基準	①原価基準又はカレント・コスト基準
	(6)減価償却費の取り扱い	①普通会計 — 計上しない ②企業会計 — 計上する	①一般固定資産の減価償却費は政府基金の諸勘定に計上してはならない ②基金固定資産の減価償却費は計上する	①減価償却費は計上しないが、資本的支出の資金調達コストを経常的チャージとして計上する
3 財務情報の開示	(1)財務諸表の体系及び用語の様式	①普通会計 — (イ) 歳入歳出決算書 (ロ) 政令で定める書類 (歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する調書) ②企業会計 — (イ) 決算報告書 (ロ) 損益計算書 (ハ) 剰余金計算書又は欠損金計算書 (ニ) 剰余金処分計算書又は欠損処理計算書 (ホ) 貸借対照表 ③①の様式は地方自治体法施行規則で、又②の様式は地方公営企業法施行規則で規定している	①中間財務報告書及び包括的年次財務報告書 ②包括的年次財務報告書 — (イ) 一般目的財務諸表 (ロ) 基金ごとの結合報告書 (ハ) 個別基金及び勘定グループの報告書 (ニ) 附属明細表等 ③上記 (イ) には、結合貸借対照表、結合収支及び基金残高変動報告書、政府基金の予算と実績を比較した結合収支及び基金残高変動報告書、事業基金と信託基金の結合収益・費用及び留保利益・基金残高変動報告書同基金の結合財政状態変動表等が含まれる ④様式は基準書で例示	①決算報告書 (イ) 説明序文 (ロ) 会計方針の説明 (ハ) 会計報告書 (ニ) 決算書の注記 ②上記 (ハ) には、一般地方税基金又は州基金の要約経常収支計算書、公営住宅の経常収支計算書、連結貸借対照表、連結経常及び資本収支計算書、直営工事部の経常収支及び処分計算書 ③用語・様式は、会計実務コードで規定する一般的な枠組みの範囲内で、各自治体の判断に委ねる
	(2)財務情報の公表	①予算及び決算の要領を公表するほか、条例の定めに従い、毎年2回以上歳入歳出予算の執行状況、財産、地方債、一時借入金の現在高等を公表	①各会計年度ごとに包括的年次財務報告書を公表	①決算後6か月以内に毎期の決算報告書を公表
	(3)監査の有無	①監査委員により、上記決算、政令で定める書類等の審査を行う	①一般に認められた監査基準に準拠して、財務諸表の独立年次監査実施とする	①監査委員会が任命した監査法人により、上記決算報告書の監査を実施する

香川経済同友会「財政金融委員会」委員名簿

[代表幹事]	多田野康雄	(株)タダノ	代表取締役会長
	丸山 修	南海プライウッド(株)	代表取締役社長
[委員長]	石丸 弘明	(株)香川銀行	専務取締役
[副委員長]	金井 功弼	(株)日本長期信用銀行高松支店	支店長
[幹事]	上林 正良	ズッヤ(株)	代表取締役副社長
	細井 暁	南海プライウッド(株)	常務取締役
	六角 昭男	(株)三菱銀行高松支店	支店長
[委員]	赤澤 徳治	勸角証券(株)高松支店	支店長
	岩部 隆	岩部公認会計士事務所	公認会計士税理士
	大川 和	大川会計事務所	所長
	岡田 寿夫	(株)阿波銀行高松支店	支店長
	川村 末喜	東京海上火災保険(株)四国支店	支店長
	木下 公男	第百生命保険(相)	四国地区本部長
	田辺 善久	東邦生命保険(相)高松支社	支社長
	左光 幸男	監査法人トーマツ	代表社員公認会計士
	下川 和己	新日本証券(株)高松支店	支店長
	隅田 時男	富士火災海上保険(株)四国支店	支店長
	瀬戸 裕	山一証券(株)高松支店	支店長
	田中 運生	(株)伊予銀行高松支店	支店長
	佃 榮	(株)黒松	代表取締役
	中山 紘壯	船入糧工(株)	代表取締役社長
	濱野 博己	第一生命保険(相)高松支社	支社長
	藤澤 捷夫	日本火災海上保険(株)高松支店	支店長
	三浦 義徳	三豊証券(株)	取締役社長
	武藤 弘義	住友海上火災保険(株)四国支店	支店長
	山本 竺	大同生命保険(相)高松支社	支社長
[事務局]	石丸 尚志	香川経済同友会	常任幹事事務局長
	角田 元生	香川経済同友会	調査部長

21世紀における地域対応
地方自治体公会計についての提言
—住民への詳細な情報公開を願って—

平成 4 年 3 月 30 日発行

発 行 香川経済同友会

常任幹事 石丸尚志
事務局長

〒760 高松市紺屋町1-3
紺屋町清水ビル6階

TEL 0878-21-8754

FAX 0878-23-1160

香川経済同友会提言 No.7