

公会計の脆弱性

早稲田大学での公会計学会、研究会です。統一論題が、「わが国の公会計の脆弱さ」、大塚先生の報告があります。

現在、自治体において導入中の「公会計」は、一般会計等の既存の歳入・歳出データを変換して作成するものであり(総務省統一的な基準)、従来の財務報告(予算・決算)の仕組みには手を加えず、歳入・歳出の執行データから決算ベースの財務書類を作成している。

それに、このため、特に予算編成時点で従来の枠組みの中で意思決定がなされることにより「公会計」が現実にも用いられる場面は限定的なものになり、従来の財務報告の有する課題解決には繋がっていない。

今後の検討課題は、これらの課題に対応しつつ、キャッシュベースの予算編成・執行と「公会計」をどのように融合していくことが重要、というような論点でしょうか？

本市は、一気に施設再生計画を作り、PFI 事業として執行しています。

全くと言って良いほど公会計と事業計画が形式的にリンクしているようですが、説明に飛躍、齟齬、矛盾を呈している。

政策立案に寄与すべき公会計が、会計事務の合理性だけで、重要な政策を阻害し、不見識な選択・集中による事務執行の正当性に乱用されるべきではありません。

それでいいのでしょうか？

社会教育政策はその市の教育政策(文教住宅都市憲章)です。経理事務の合理性のために政策をやめたり？

老朽化を理由に施設を廃止、統合することすぐには結びつわけではありません。

社会教育政策によって築いてきた本市の伝統文化を守り、新たな創造に向けて事業活動を継続すべきものであります。

この点、教育委員会は、しっかりと社会教育政策の趣旨を論述し、社会教育事業計画を立案・公表し、社会教育政策の積極的な推進を果すべきなんでしょうね。

多分、君津の事例が発表されるでしょう。→ 社会教育政策と公共施設再生計画がうまくリンクしている。

公会計におけるリテラシーの普及、活用(地域住民の社会教育的陶冶)です。

習志野は、社会教育事業体制を再構築するのが今後の社会教育体制を樹立する重要なことだと思います。

その手始めに、社会教育的課題の確認、専任職員の配置、職員研修、各公民館の事業展開・指導です。

しっかりとした事業論、→、「文化振興計画づくり」が必要です。

公会計は財務状況の実態を「見える化」する手段です。

課題は、今後の発展的な事業展開見積り、それに伴う予定財務諸表を作成し、政策推進にかかる継続、投資費用の捻出を図るべきです。

なぜならば、社会教育は習志野のまちづくりを推進するうえでの重要教育政策であるからです。

以下、研究会の発表メモ←公表資料から引用です。

自由論題

E B P Mモデルによる事業改善モデルの検討

E B P M (Evidence-Based Policy Making)

O E C D 各分野に共通して「因果関係に係る命題で実証的検討を得たもの」→政策形成の合理性と透明性を高め、政策目標を科学的根拠にもとづいて達成する。

2010年ごろから

1970年代：システム論の流行、シンクタンクブーム

1990年代：政策評価体系の導入

→科学的手法への信頼に基づき、画一的な計画評価を行うようなアプローチは行われてきたが、日本での実情は、複雑な政策形成プロセスの現実にはそぐわず、試行錯誤を得ながら進化してきた。

→現在、財政規模が、国・地方とも縮小する中で、有効性の確認が必要。

E B P Mの動き

2015年 経済財政運営と改革の基本方針 2015（平成27年6月30日閣議決定）

「エビデンスに基づくP D C Aの徹底」が打ち出される。

2017年 統計改革推進会議最終とりまとめ（平成29年5月）

E B P M推進とそのための推進体制が示される。

2017年 経済財政運営と改革の基本方針 2017（平成29年6月30日閣議決定）

地方公共団体においても国と歩調を合わせE B P Mを推進するよう促す」と示され、地方公共団体にも取り組みへの社会的要請が高まる。

2018年 E B P M推進委員会の設置

E B P Mを推進するための人材確保・育成に等に関する方針「統計等データの提供等の判断の為のガイドライン」が決定（平成30年4月27日、第2回委員会にて）

2018年 経済財政運営と改革の基本方針 2018（平成30年6月15日閣議決定）

歳出改革等に向けた取り組みで「各府省は、すべての歳出分野において行政事業レビューを手続的に実施するとともに、E B P Mを推進し、人材の確保・育成と必要なデータ収集等を通じて、予算の質の向上と効果検証に取り組む。」明記

E B P Mの取り組み方法

取り組みの課題

- ・手法に関するノウハウ・知識が足りない
- ・事例集など参考となる情報が足りない

→事例等の情報収集の課題を持つ

加えて、ノウハウ・知識を持つ専門家とのネットワーク、効果検証などを実施する上で、必要な人で、E B P Mへの理解の不足も課題として挙げる

E B P M推進を阻害する行政の無謬性の排除

行政での立案、決定した条例や政策は正しく、批判は的を得ていないという態度

住民のは、役所に間違いは許さないという態度、過ちを犯すと責任者をつるし上げようとする態度

→科学的根拠に基づいた結果、過去の政策が失敗であり、政策転換や前例・習慣を覆す必要があっても、既存政策の立案者が上司である可能性や、担当者がかたくなに拒む等、担当者がE B P Mに基づく政策転換を実現しようとしなければ、実現しない。→結果ありきではなく、虚心坦懐に事実を知り、適切な政策を講ずるスタンスがE B P Mを機能させる、→ そのため、行政にも間違いはあるという住民理解の共有を行い、無謬性を取り除くことが必要。

→ E B P Mで適宜適切な政策をサイクルとして講じていく

科学的な根拠に基づき政策立案	→	政策の成否の判断から、
科学的根拠		
実行、検証		
政策の不備は、担当者の責としない	←	に基づいて政策の修正を
行う		

実証実験の手法（R C T）

日本でE B P Mが遅れている理由

- ① 政策評価システムの弱さとエビデンスの必要性の低さ
- ② R C Tの認知度の低さ

③ 実験に対する心理的抵抗感

④ 行政は間違えることがないという潜在的認識

→ しかし、今後は、効果が期待できない政策への資源配分を減らし、

より効果が期待できる政策への資金配分を厚くしていく。「選択と集中」が求められるようになっていく

→政策の数値目標を明確にしていく必要が出てくる。

ロジックモデルの作成

政策効果の発現メカニズムを構造化・視覚化→分析の目的・枠組み・重点ポイント等を明確化する

コスト情報におけるエビデンスの在り方

行政経営における価値の変遷～効率性から有効性へ

業績；概念フレームワーク」におけるEBPMの在り方

インプット・アウトプット・アウトカムにおける中間指数の検討可能性

業績；概念フレームワーク」におけるEBPMの在り方

まとめ

EBPMは、制作に関する因果関係の命題に対して、実証的検討を加えた政策立案プロセス

日本における行政評価の空洞化を抑制するツールになる可能性、EBPMにおけるアカウンタビリティ工場への貢献

業績；概念フレームにおけるインプット・アウトプット・アウトカムにおける中間指数の判明へ

財政評価において、EBPMの実験プロセスを入れることで、政策決定の精緻化へ

富山県の観光戦略

総合計画と予算・決算のリンクージュから見る課題

・富山県は 2015 年の北陸新幹線開業効果の持続・真価を目指し、2016 年に「新・富山県観光振興戦略プラン」を策定した。

・本研究では「新観光戦略」につき、開示資料をもとに情報の外部利用者の視点に立ち、計画、実施、評価状況を事業活動、事業費の両面から検証する。

そして、富山県の観光戦略の目標実現に向けた P D C A サイクル、及び同サイクルに関わる情報開示の在り方につき検討する

1、新幹線北陸新幹線開業効果、before ---After

乗車人数 314 万人→925 万人

～2015—2.95～ 2018—2.77

2、観光消費額

1448 億円、363 万人 外国人 28 万人 定員稼働率 31.3%、客室稼働率 51.9%

近隣他県との比較

3、新観光戦略策定時の現状認識と課題

・入込状況は、震災後、回復基調

・外国人宿泊者数は好調に推移

・旅行消費額・滞在時間が全国平均として少なく、短い

・観光地へのアクセスが弱く、満足度が低い

・食に対する満足度はたかい。再来訪以降高いが、実際のリピーター率は必ずしも

も高くない

↓

・新幹線客数を観光客として取り込み、宿泊・平均 in/out 時間増により観光消費単価を上げることが課題として認識される。

観光客数 × 観光消費単価 = 観光消費額

4、富山観光振興戦略プラン

・2012 年策定

・対象年度：2012 年～2016 年

・新幹線海峡に向けた整備

↓

5、新・富山県観光振興戦略プラン（新観光戦略）

・2016 年策定

・対象年度：2015 年～2019 年 6 月 16 日

- ・新幹線効果の維持・進化へ

6、「新観光戦略」策定時の課題認識

(具体的な課題)

- ・回遊性・滞留性・拠点性の強化
 - ・北陸や岐阜・長野の連携、誘引強化
 - ・館山黒部・五箇山等からの県内観光地への回遊性向上
 - ・二次交通の整備充実
 - ・旅行者向けワンストップサービスの提供
- ・観光マーケティングの推進・強化
 - ・観光統計の整備・観光マーケティングによる戦略立案
 - ・富山の強みと顧客対象を明確にした観光商品の開発と情報発信
 - ・観光消費の地域内循環促進（地産地消）
 - ・リピーターの獲得・囲い込み
- ・訪日外国人旅行者への的確な対応
 - ・外国人個人旅行者の受け入れ環境の整備（利便性・満足度の向上）
 - ・外国人向け観光商品の充実
- ・持続性ある受け入れ態勢の強化

7、「新観光戦略」の目指すべき方向と目標

8、「新観光戦略」の主要事業

9、観光戦略 2012 と新観光戦略 2016 の比較

10 「新観光戦略」目標値の整理

観光消費額を総合的な目標値、K G I と捉えた場合、其の目標値はK P Gを構成するK P I と整理することが出来る

K P G と K P I の関係の整理

$$\text{観光消費額} = \text{観光客数} \times \text{観光表皮単価} \\ (\text{K G I})$$

11、「新観光戦略」策定における問題点

- ・課題認識が主要事業にはんえいされているものの、主要事業と目標値との関係が明示されていない

- ・K P I 設定及び目標値における問題点

- K G I の主要な構成要素である客数、客単価のK P I が限定的
体制整備に関するK P I は設定されていない

- 目標値設定の実現可能性についてどのように検討されているか不明瞭である

観光戦略 2 (P l a n - D o)

- ・P D C A 接続

- ・総合計画で示された観光関連政策と目標値

- ・「元気とやま創造計画」2018 で示された新観光戦略に関わる政策、施策および目標値

事業活動の問題点

- ・観光の中長期戦略を作成した「新観光戦略」と総合計画における各年度、各事業の計画の接続が不明瞭

- ・総合計画におけるK G I、K P I 設定の問題

- 指標の妥当性、関連性が明確でなかった

観光戦略 3 (Check~Action)

- ・新観光戦略の実施状況の開示

- 開示項目

- 目標値に対する進捗状況

- 各課によるコメント

- ・総合計画の実施状況→政策評価（開示）

- 政策レベルの開示

- 事業レベルの開示

観光戦略 (4) (Check~Action) 事業活動の問題

- ・新観光戦略の進捗状況

- 実施報告にとどまっており、目標値に対して進捗率が低い項目に対しての評

価・県等が示されていない

- ・総合計画と政策評価

- 新観光戦略と総合計画との接続が不透明

- 事業評価では事業費の予算・決算値の記載、費用対効果に対する自己評価があるが、実績値と評価の説明、時期よき編成への課題起債が不十分

観光戦略 4 (Plan-Do-Check) 事業費

- 事業費の開示

- 予算資料の開示

- 観光関連事業費の開示

- 事業費の課題

- ・

総合計画と予算・決算のリンケージからみる課題

- ・PDCAにおける課題

- 計画段階から政策—施策—事業目標を階層的に整理する

- 担当部局間の目標の共有

- 事業活動（非財務情報）と事業費（財務情報）の関係の明確化

- 国の観光戦略との関係性の明確化

- ・情報開示における課題

- 政策目標から事業への関係、予算、決算を統合的に把握しうる情報開示の必要性

- 内部利用・外部利用いずれにおいても共通する情報活用により課題、目標を共有することが重要

- ・政策—施策—事業—、財務—非財務情報のリンケージ強化に向けた取り組みが求められる

- 公会計情報を活用した事業別財務書類は財務—日財務のリンケージ強化に有用だが、制作・施策レベルのリンケージに課題

財務報告の変革の必要性について

財務報告の一般特性

・従来の地方自治体の財務報告（予算・決算）は、企業会計と比較した場合、一般には、次のような特所kが指摘されることが多い

発生主義でなく、現金主義に基づく

複式簿記でなく、単式簿記に基づく

・それら「現金主義」、「単式簿記」という特色の前提として、さらに以下のような特性が認められる

あらゆるキャッシュイン（歳入）を同列に列挙

あらゆるキャッシュアウト（歳出）を同列に列挙

・このため、例えばキャッシュインに関して言えば、以下のような性質が異なる取引が、**Surplus**（余剰）/**Deficit**（欠損）の生成要因の面で同一視されている

借入(**Borrowings**)と、税金等（納税者からの拠出）

金融資産の取り崩しと、税金等（納税者からの拠出）

→「資産および負債の価値の決定及び発生主義による費用と収益の認識の能力欠如、並びにしばしば起きる節度を書いた借入への依存」

→「従来の予算会計の技術的な特徴は、ある世代が「分相応」の暗しをしているのかを評価することを不可能にしている。さらに、単式簿記は借入とキキャッシュ・フローを同等視する為、しばしば過度の借入を助長している。」

検討課題の設定

・一部の自治体において、借入への過度の依存や、保有する金融資産の取崩により資金収支をバランスさせる行為により、財政状況の悪化（経常的な活動に係る **Deficit** の増加）を糊塗していた可能性があるのではないか。

・歳入・歳出にキャッシュ・フロー計算書のような区分を設けることにより、財政状況の悪化に係る情報の早期開示が可能になるのではないか

検討手法

財務報告の特色及び課題

・経常活動の **Deficit** の増加を、借入や金融資産の取崩により糊塗していたと思われる過去の事例

- ・対照的な参考事例として、発生主義導入以前における財務報告を紹介

財務報告等をめぐる状況

- ・2006年の夕張市の破綻

→出納整理期間をまたいだ会計間の資金移動及び一時借入金を用い、資金不足（実質収支赤字）を隠蔽する処理が長年にわたって行われていたことが判明

- ・基金等の金融資産の取崩しによる収支均衡

→経常的な収支のマイナスを補うために、基金の取崩が行われていたことを示唆する事例を提示（銚子市・富津市）

- ・2007年に発覚した大阪府の不適切な会計処理

→1997年度以降、基金からの借入れ（実質的な取崩）などにより資金確保（資金収支を情報に調製）してきたが、2004年度からは「借換債の増発」という手法により隠蔽された負債を有していた。

夕張市の事例；出納整理期間を用いた処理

資金が不足する会計について、出納整理期間及び一時借入金を利用して、収支が均衡しているよう仮想していた。

このような処理の結果、普通会計においては、毎年度多額の諸収入（貸付金元利収入）と、貸付金支出が生じることとなった。

このような収入・支出は、例えば総務省の「統一的な基準」における「資金収支計算書」（キャッシュ・フロー計算書に相当）と同様の区分を行っていた場合、「投資活動収入」と「投資活動支出」に計上されていたはずである。

夕張市における不適切な会計処理の帰結

さらに、多額の貸付金支出を支えるために多額の一時借入を行っていた（出納整理期間中に返済するため、形式上の期末残高はゼロ）

一方、貸付金の支出対象である各企業会計・第三セクターにおいては、一般会計からの借入金が期末貸借対照表に計上されるとともに、同額の財務活動収入・支出が計上されることとなる。

なお、一連の会計処理の結果、2005年度末時点の一時借入金残高は、標準財政規模の6倍を超える275.9億円に上っていた。

金融資産の取崩による収支均衡

富津市では、2014年8月に、財政破綻に至るかのうせいがあるとの見通しを公表（大塚、2015）

このほか 2013 年 5 月には、銚子市においても「財政危機宣言」が発せられていた（銚子市、2019）

この 2 市について、基金残高（財政調整基金+減債基金）及びその毎年度の増減額、及び形式収支（＝期末現金預金残高に相当）の動きを比較する。

- ・このグラフによれば、いずれの市においても、形式収支（グレー実線）については継続してプラスであり、極端な増減は認められない。

- ・しかし基金残高（青色破線）はいずれも 2013 年度にかけて急速に減少しており、毎年の基金増減額（橙色破線）は、残高にせんこうして下降し、マイナスに転じている。

- ・基金残高を減少させることは、総務省「統一的な基準」によれば「投資活動収入」の「基金取崩収入」を発生させ、「投資活動収支」に対しプラスの影響を与える。

- ・このため、基金増減額がマイナスとなっている場合、投資活動収入を増加させることにより、業務活動収支の不足を補っている可能性がある。

- ・また、以前の大阪府では、「基金からの借入」という手法により収支を均衡させていた（大阪府、2013）が、これは実質的には基金の取崩であり、やはり業務活動の資金不足を他の活動で補うものと言える。

大阪府における借換債の増発

キャッシュ・フロー情報における区分の重要性

導入中の「公会計」に係る示唆

- ・現在、地方自治体において導入中の「公会計」は、一般会計等の既存の歳入・歳出データを変換して作成するものであり（総務省、02015）、従来の財務報告（予算・決算）の仕組みには手を加えず、最謬・歳出の執行データから決算ベースの財務書類を作成するものである。

- ・このため、特に予算編成時点では、従来の枠組みの中で意思決定がなされることにより、「公会計」が現実には用いられる場面は限定的となり、従来の財務報告書の有する課題の解

決にはつながらない恐れがある。

・今後の検討課題としては、これらの課題に対応しつつ、キャッシュ・ベースの予算編成・執行と「公会計」を、どのように融合していくのが重要。