

政策研究

POLICY RESEARCH

2010 No.11 (2011年2月号)

- 羅針盤 統計は行政を開くか ~ 未来を見据えた創造の道具 ~
蛸子 准吏 (株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部)
- レポート:政策論説 地方議会改革と外国人参政権・異文化交渉問題(1)
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
- レポート:政策シグナル 外国人訪日訪問地域分散化
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
- レポート:アジアリンク 韓国経済の力
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
- 事例研究 新地方公会計制度の導入と活用可能性について
櫻田 和子 (株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部)
-

行政を住民に開く取組は、業務効率化と併せ行政改革の重要な柱として一定の成果をあげてきた。事業仕分けをはじめとした取組は、様々な反作用があるものの行政の透明性と住民の行政への関心を高め、新たなガバナンス機能として事務事業の拡大を抑制している。地方自治体に定着しつつある行政評価も、自治体間、事務事業間の比較可能性を高めるとともに、政策、施策、事務事業の連続性を高め、行政の質的向上に重要な役割を果たしている。これらは、P D C Aサイクルに基づく組織マネジメントのC H E C K（評価）機能にあたる。民間企業と比べ市場からのガバナンスが限定される行政機関に外部の目を導入することで、組織の自律性を高めることに一定程度は成功していると言えるだろう。

しかし、これらの取組はあくまでも過去に対する評価を基本とする問題解決型アプローチであり、事業の是正を主眼としている。安定的に右肩上がりの経済成長を続けた時期においては、富の配分の公平性の担保、経営資源の最適配分、業務効率化がマネジメントの中核となりえたが、少子高齢化、低成長の時代においては、変化に柔軟に対応するための方策を迅速に生み出すことが組織マネジメントの中核となる。先の予想がつかない混沌とした時代においては、変化に対応できる自己変革型の組織へと転換することが持続可能性を高める有効な方策であり、過去のみならず未来に目を向けた価値創造型アプローチが併せて求められる。その有力な道具として統計への期待が高まっている。

統計法では、公的統計を「国民にとって合理的な意思決定を行うための重要な情報」として位置付けている。従来は、公的統計は主に国の政策立案や大学などの研究に活用されてきた。公共の担い手が行政のみならずN P O，民間機関など多様化していること、知識基盤社会の到来により情報の重要性が増していること、情報通信技術の発達により大量のデータを様々な観点から分析することが可能になったことなどにより、統計は「社会の様々な主体で活用され得る情報基盤」として、従来の枠組みを超えた社会全体の公共財として広く活用できる可能性を秘める。民間企業においては、データベースマーケティングをはじめ、広くその有効性が確認されており、公共分野においても変化の兆しをいち早く捉え、意思決定のスピードを高めることが期待される。

新たな活用策として期待されているのが、既存の統計の調査票情報から新たな分析を行うなどの統計データの二次的な利用である。複数の統計データと組み合わせることで、従来にはない分析を行うことが可能となり、政策立案等に新たな観点を導入することが可能となる。また、インターネットのマッシュアップという技術を活用することで、住民向けの新たな情報サービスを提供することも可能となる。米国では、自転車の利用者向けに地図情報と犯罪の発生情報を組み合わせ、犯罪地域を避ける自転車ルートや自転車が窃盗されやすい場所の提供などを行っている。また、統計は財政と並びサイレントマジョリティたる将来世代の声を代弁する可能性を秘める。地図情報、財政支出、経済効果等を時系列で比較するなどにより、公共投資が適切であるかを将来に渡って事前により高い精度で予測するなどの使い方が期待される。あくまでも統計上の数字は一定条件のもと集計されたものであり、分析結果は意思決定における参考情報の範疇を大きく越えるものとはなり得ないが、政策立案の質的向上をはかるとともに、将来世代も含め、開かれた行政（オープンガバメント）を実現する新たな道具として活用することが期待される。

1. はじめに

2月の名古屋市長選を経て、4月の統一地方選に向けた政治活動が活発化している。この統一地方選を通じて個々の候補者の主張と同時に今後の地方議会の在り方について地域、そして住民間で幅広く考え議論することが必要となっている。地方議会は地域の代表民主主義の要であるものの、その存在と機能は必ずしも住民から十分な信頼を得ているとは言えない実態にある。こうした実態を克服するには、「与えられた民主主義」の姿勢から「育てる民主主義」を目指し、地方議会の機能を如何に考えるかからスタートしなければならない。そのことは、少子高齢化が進み外国人登録者が増加の一途の中で、外国人参政権をはじめとした地域内のグローバル化に如何に対応して行くかと一体の課題でもある。本号(2月号)と次号(3月号)に分けて、統一地方選に向けて地方議会の在り方について考えることにしたい。

2. 地方議会改革の機能的方向性

2-1. 住民自治と政治自治

地方議会改革の前提となる自治の概念は、「他の主体から関与を受けず意思決定しそれに基づき行動すること」を意味する。本来は、自ら意思決定することに中心をおいた「自律」と意思決定に基づき自ら行動する「自立」の両方の概念に分けられる。こうした自治の概念を基礎に持つ地方自治には、大きく分けて「アングロ・サクソン系(英米法系)」の自治と「ヨーロッパ系(大陸法系)」の自治がある。前者のアングロ・サクソン系は、国と地方の権限・機能・財源について切り分けることを原則とする、分離型を前提とし自治を追求する。そこでは、国と地方の役割等を明確に切り分ける中で、地方の役割について徹底して地方自治体の意思決定と行動に任せる構造を目指す。これに対してヨーロッパ系は、国と地方の役割等について明確に切り分けることなく、国と地方自治体が相互に係わり融合しながら展開する。そこでは、アングロ・サクソン系とは異なり、ひとつの行政サービスや事務事業に対して国や地方自治体が多層的多面的に関与することを前提にその中で可能な範囲で地方の自治を充実させていく。

日本の国と地方の関係は後者のアングロ・サクソン系の融合型が基本であり、地方議会の意思決定の在り方も融合型を前提とする。住民自らが意思決定する住民自治を充実させるためには、国と地方の役割の再検討、すなわち地方分権や地域主権の取り組みを通じて融合型から分離型に近づけていく努力がまず必要となる。現行の地方自治法等においても住民自治の具体的法規として、住民提案発議(条例の制定・改廃・廃止請求、事務の監査請求)、住民解職発議(議会解散請求、議員解職請求、長・役員解職請求)、住民監査請求・住民訴訟等が定められており、その運用の充実も図られている。こうした機能をさらに充実して行くためには、その前提として国と地方の機能、権限の明確化とそれに伴う責任の明確化が前提となる。しかし、明確化のためには税財政も含めた抜本的な行政体系の見直しが必要となり、そこでは極めて強い政治パワーが必要となる。そうしたパワーを造り出すためには、住民自治からさらに政治自治へと発展し議会

の活性化、信頼性向上へ向けた改革へと結び付いていくことが重要である。政治とは、住民の経済社会の諸活動のルールを形成、維持、変更、廃止する行動を意味する。この政治を住民の意思と行動で支えることが政治自治である。この意味から地方自治体の総合行政における統合の実現は、単に行政権の問題にとどまらず地方自治体の政治自治の問題として認識することが重要である。

2 - 2 . 立法機能と議会機能

住民自治の進化を通じた政治自治、そして議会改革には、ふたつの方向性がある。第1は立法機能の充実を積極的に求めていく流れ、第2は議論機能を積極的に高めていく流れである。前者は米国議会型であり住民ニーズを法律等に組み上げていく機能を重視する。後者は議会の立法機能自体ではなく議会を通じて様々な議論を有権者の前で展開し、政治としての権力闘争の争点を明確にして地域を如何なる考え方に委ねるかの議論を展開する場として議会を位置づけるものである。

地方議会の改革の取り組みも、まずこのふたつの方向性のいずれを目指すのかその議会の姿を明確化することから始める必要がある。日本の地方自治体は大統領制を採用しており、首長も地方議会議員も選挙を通じた住民の民意を反映している。しかし、首長は多層性による国等上層機関からの包摂を、地方議会議員も国政を頂点とする党議による拘束からの包摂を受ける。このため、政権交代が国政レベルでは生じなかったこれまでの中央集権体制の下では、議会は国からの政策を追認することを基本機能としてきた。このため、中央集権体質を追認すると同時に議会での議論を形骸化させる原因となり、そのことは結果として住民自治の進化をも限定的なものとしてきた。そして、政治自治を退化させ議会機能の劣化を最終的に「民意の質」に求めてしまう流れをも生みだしてきたのである。

地方議会の改革は、まず住民に対する政治的争点を明確化する議論の場として形成することが重要である。議論とは、批判や演説、単なる主張とは異なる。議論とは、自らの仮説や考えを提示することに加え、それを支える資料等を提示し、相手からの検証を積極的に受けてさらに自らの考えを再構築することを意味する¹。ここで重要な点は、自分の仮説や考えを単に提示するだけでなく、相手に自分の仮説・考えを検証してもらうため背景となる資料等材料を自ら積極的に提示する点にある。そして、相手の検証を謙虚に受け止め相手と自分の仮説や考えを相互にさらに検証し、自らの仮説等が持っている思い込みを認識し是正することで、より良い質の政策形成に相互の努力で結びつけていく姿勢である。こうした議論を通じて相手との視点の違い将来理想の違いを明確にしていくことが「育てる民主主義」の原点となる。首長に質問し、その回答を受けるだけでは議論とはなっておらず、次の地域をだれにあるいはいかなる考え方に委ねるかを住民が知ることもできない。政治家としての議員相互間の議論を住民に開かれた議会の場を通じて展開し、地域の民主主義を育てていく機能が議会の原点であり、議会の議論の形骸化を有権種の責任に転嫁することは本来許されない。

3 . 外国人参政権に対する政治、法的考え方

地方議会の改革もこれまでは日本国民間の議論を中心としてきた。しかし、2000年代以降、

¹ ナイジェル・ウォーバートン、坂本知宏訳(2006)「思考の工具箱」、pp25-29

日本国内の外国人登録人数は増加の一途にあり、2008年で222万人に達しており、総人口に占める割合はまだ1.74%にとどまるものの、1980年代の約3倍に達し札幌市（人口約190万人）の人口を大きく上回っている。もちろん、外国人登録人数の人口に占める割合は地域によって異なり、2008年で東京都の18.1%を筆頭に、愛知県同10.3%、大阪府同9.6%、神奈川県同7.8%、埼玉県同5.5%、千葉県同5%、静岡県4.7%となっている。都市部を中心に外国人登録者数、そして人口比率は上昇の一途であり、今後少子高齢化、グローバル化が進む中でこの傾向は一段と強まらざるを得ない。特に、基礎自治体の住民自治における「住民」とはいずれの範囲を意味するのか、民主主義を支え育てる機能を持つ地方議会は如何なる範囲の住民の意思に基づいて構成され、行動すべきかなどについて改めて議論をする時代に入っている。いわゆる、外国人参政権問題である。

外国人参政権とは、当該国の国籍を有しない人に付与する参政権であり、付与する対象範囲は狭義では、外国籍の定住者・永住者に対する選挙権・被選挙権、広義では狭義の範囲に加え公務員への就任と管理職への登用、住民としての直接請求権等も付与の対象として考える。

この参政権に関する政治の考え方は、付与する範囲については違いがあるものの、概ね積極的な主な党が公明党、日本共産党、社民党であり、消極的な主な党は自由民主党、国民新党、みんなの党であり、政権与党である民主党は党としての統一の見解を明確化していない。外国人参政権に対して積極的な理由としては、地域のことは住民が決めるべきでありこの住民には外国人も含めるべきであること、外国人にとっても住みやすい地域とすること、グローバル化の中で外交政策としても外国人参政権付与は重要であること、納税の義務を果たしていることなどが指摘されている一方で、消極的な理由としては、安全保障・教育などの面で外国からの介入のリスクが拡大すること、帰化制度がありその活用によって十分対処できること、二重参政権となること、納税の義務は果たしているものの納税の対価は直接的には公共サービスの享受にあることなどが指摘されている。外国人参政権の可否やその付与の範囲問題は既存の政治勢力図にも大きな変化を与えることから政党間の議論は先鋭化せざるを得ない。

また、外国人参政権に対する判例としては、憲法15条1項の「国民」とは、日本国民のみを対象として日本在留の外国人は対象としないとし、地方議会議員への永住者の選挙権を否定する判決を最高裁が行っている（最三判平成7年2月28日地方議会議員選挙の投票権）。その理由としては、憲法15条1項は、国民主権の原理に基づき、公務員の終局的任免権が国民にあることを表明したものであり、国民主権の原理における国民とは日本国籍を有するものであることが明確であること、憲法93条2項にいう「住民」とは、地方自治体が日本の統治機構の不可欠な要素と考えれば当該地方自治体の区域内に住所を有する日本国民と解することが適切であること、永住者への選挙権付与は国会の立法措置の問題であり、永住者に地方自治体の選挙権を付与することは憲法で禁止されていない一方、選挙権を永住者に付与していないことが違憲ともならないこと、地方自治体における選挙権を日本国民に限ることとした地方自治法及び公職選挙法は以上の点から違憲ではないことなどを掲げている。なお、国政の選挙権については、最高裁判決で国会議員の選挙権を日本国民に限定しても違憲ではないとしている（最二判平成5年2月26日ヒックスアラン事件）。

さらに、学説上では禁止説、許容説、要性説が主たる存在となる。「禁止説」は、外国人参政

権は憲法上保障されていないだけでなく、立法政策として法律で付与することも禁止していると考えられる説、「許容説」は、外国人参政権は憲法上保障されていないため付与しないことは憲法違反とならないものの、法律で付与することを禁止したものではないと考える説、「要性説」は、外国人参政権は憲法上保障されており法律で付与しないのは違憲であると考えられる説である。国政、地方議会の選挙権共に国民主権の原理から国籍保有者を対象としているとする考えが通説となっているが、有力説として地方議会とくに基礎自治体の議会では選挙権を認めることができるとする考え方もある。

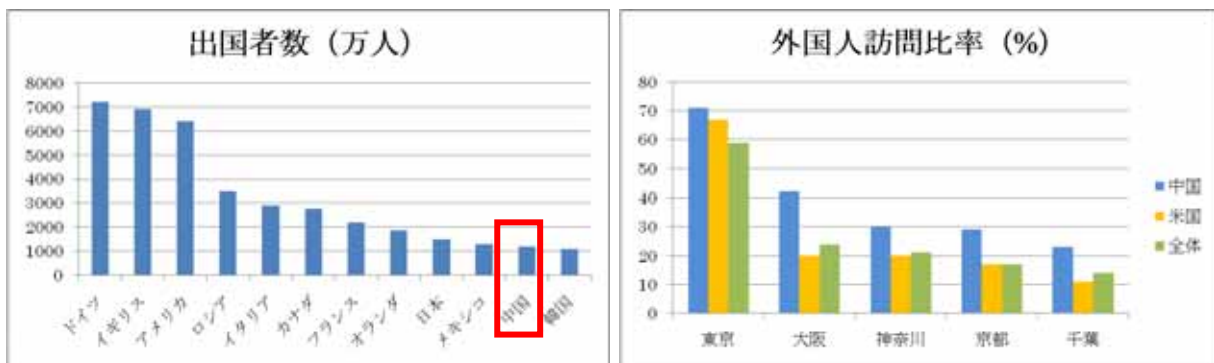
いずれにせよ外国人の登録が増加している神奈川県、川崎市、豊中市、神戸市、浜松市等の地方自治体では、外国人の住みやすいまちづくりを目指すため、外国人市民会議の設置が行われている。1998年に神奈川県では知事の委嘱による委員で構成される「外国籍県民かながわ会議」を発足させ、外国人学校への助成充実、国際理解教育の推進、就学案内の充実、ニューカマーの子供への教育への配慮、外国籍県民の地域参加の促進等の提言を知事に提出している。法的制度の整備の是非はいろいろ議論があるものの、地方自治体として公共空間・コミュニティー形成の充実に向け、外国人の地域参加をいかに充実させ政治自治への参加に結び付けていくか重要な課題となっている。

次号では、この外国人参政権を踏まえた地域の政治自治を充実させるため、異文化交渉とは何かを考えていきたい。

中国を中心とするアジア諸国からの訪日旅行者の拡大は、観光立国を掲げる日本にとって大きな成長の核となり始めている。世界の国ごとの出国者数の現状（2009年）を見るとドイツ、イギリス、アメリカ等の欧米諸国が上位を占めており、アジアでは日本、中国、韓国の順となっている。今後の出国潜在力を人口に対する出国率から見ると、ドイツ、イギリスが90-110%程度で飽和状態にあるほか、日本、韓国が10-20%台であるのに対して、中国はまだ1%台であり、仮に日本、韓国並みの10-20%程度に達するとすれば中国の出国者数は1億人を超える規模となる。所得水準からそこまでは達しないとしても、個人旅行等の拡大から4,000万人台に将来的に達する可能性がある。訪日外国人の規模が2009年で700万人台である現状からみても中国からの観光客等を誘致できるかは日本の観光に大きな影響を与えることは間違いない。

そうした中国からの訪日者の日本国内訪問地を見ると、中国からの来日者の70%が東京、大阪は42%、神奈川30%、京都29%、千葉23%となっている。この訪問地は米国、韓国、台湾等の主要アジア国からの来日者も順番には若干違いはあるものの東京から始まる上位5位の国内都市に集中している。年間の国際線発着回数6万回と羽田空港の国際化が進んだ2010年10月以降、東京の訪日者吸引力は一段と強まり、発着回数が9万回に増える2014年度には成田国際空港に次ぐ日本第2位の国際空港となる。こうした羽田空港国際化を通じた東京の吸引力の強まりは、東京のホテル稼働率、商業施設投資も堅調な動向となっている。たとえば、2010年7月のホテル客室稼働率は、東京が81%と前年に比べ4.5%ポイント上昇しているのに対して、大阪は同56%と前年比3.6%ポイント低下の結果となっている。こうした動向を受け、地域別のホテル客室増設計画は30%程度が東京圏に集中しており、その他では沖縄を除くと訪日観光客が訪問する近畿圏等に集中している。また、来日者の消費活動の受け皿としての商業施設投資も東京圏に集中しており、地域間格差も拡大している。

今後の日本の観光政策として、日本への誘致と同時に東京をはじめとした上位5位の国内訪問地からさらに滞在型等により国内各地に分散させる政策が必要となる。そのためには地域の個性発揮と同時に国内移動が訪日観光客に対応し機動的に行えるネットワーク形成の努力が求められる。



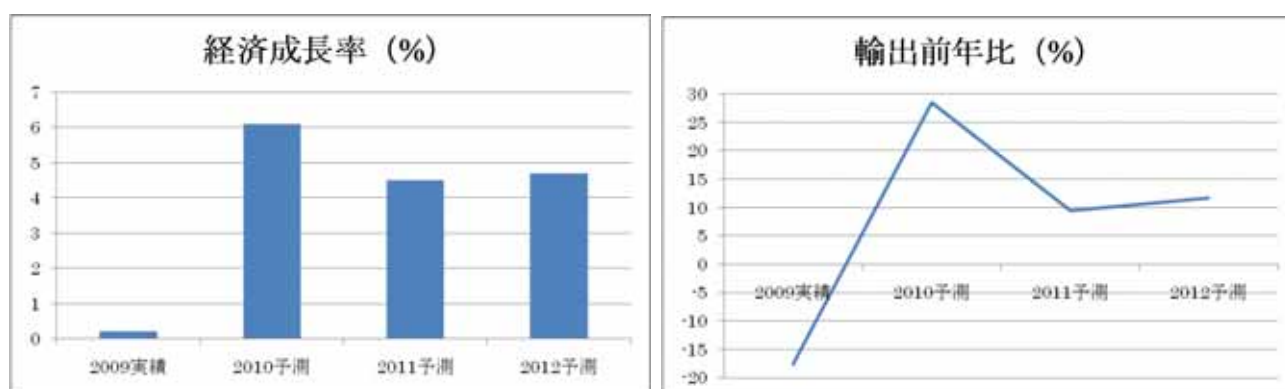
(資料) 日本政府観光局資料より作成 (2009年)

図 出国者数及び外国人訪問比率の推移

隣国、韓国の2010-2012年経済見通しを韓国銀行の2010年12月発表予測で見ると、実質成長率は2009年実績の0.2%成長から急回復し、2010年は6.1%成長となり、前回10月見通しの5.9%をも上回る高い水準となった。韓国経済の潜在成長力が4%程度と見られる中で、2%ポイント以上潜在成長力を上回る結果となっている。前回見通しをさらに上方修正した理由としては、中国を中心とする輸出の拡大、そして韓国IT関連企業の世界市場シェア上昇に対応した設備投資が予想以上に増加したこと、民間消費の回復が予想以上に進み前回の前年比3.9%増から今回は4.2%増に拡大したことなどが挙げられる。2010年の6%を超える実質成長率が2009年の低成長に対する反動増も含めて極めて高いレベルとなったことから、2011年は実質4.5%成長と減速するものの依然として潜在成長力4%を上回る水準であり、さらに2012年も4%を上回る成長が予測されている。こうした潜在成長力を超えた高い成長が続く中で、インフレ圧力の増大をコントロールしつつ安定的な成長スピードに移行することが課題となっている。

韓国経済に大きな影響を与える輸出も2011年は2010年の実質20%を超える伸びの反動減もあって減少するものの、中国等新興国への輸出シェアを拡大させる中で2011年以降も前年比20%台の安定的動向で推移するものと見込まれている。前述したように2011年にかけての実質4%成長はほぼ韓国経済の潜在成長力水準となっており、需要面からインフレ圧力を強めやすい状況が続く。その点から金融政策を緩和から中立に戻しインフレ圧力のコントロールをうまく展開できるかが韓国経済の2011年以降の動向を大きく左右するほか、外需面では中国経済のインフレ圧力動向、欧米の財政赤字問題の行方、内需では北朝鮮との軍事的緊張関係を背景とした地政学的リスクの増大等の不安定要素が存在していることなど留意点は少なくない。

韓国経済は日本経済にとって相対的に規模は小さいものの中国と並んで重要な位置づけであり、新興国に対する戦略として常に動向を注視すべき存在となっている。



(資料) 韓国銀行資料より作成 (経済成長率は実質。輸出は通関ベース。)

図 韓国の経済成長率及び輸出前年比の推移

株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部 櫻田 和子

1. 新地方公会計制度とは

国や地方自治体では、単年度の現金の歳入・歳出に基づいて予算書及び決算書を作成し、議会において審議するという、現金主義による会計制度をとっています。近年、国や地方における長期債務残高の増加などを背景として、より適切な財政運営及び財務状況の開示が求められており、資産や負債の累積額などのストック情報を体系的に把握することができる、企業会計的な考え方を導入した、新たな公会計の整備が進められています。

企業会計的手法の導入に関しては、昭和63年に「企業会計的手法による財政分析と今後の財政運営のあり方（財団法人地方自治協会）」での提言以降、平成13年に総務省（旧自治省）から地方公共団体の財務書類の作成基準（旧総務省モデル）が示されるなど、20年以上前から議論がなされてきました。「新地方公会計制度」とは、総務省が平成18年に立ち上げた研究会で示された、新たな作成基準のことを指します。

平成19年には、都道府県及び人口3万人以上の都市は平成21年度までに、人口3万人未満の都市及び町村は平成23年度までに財務書類を作成するように総務省から通知が出され、平成22年6月時点で全都道府県と市町村の97.2%が制度の導入に取り組んでいます。

2. 総務省が示している2つのモデル

新地方公会計制度の中で、総務省が示している会計モデルは「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル（以下、改訂モデル）」の2つです。

「改訂モデル」は、地方公共団体が毎年作成している決算書（地方自治法により作成が定められている）等に基づき、現金の出入りやその他債権・債務に関する情報を財務書類の形に組み替える形で作成することが可能であり、旧総務省モデルを“改訂”したモデルです。

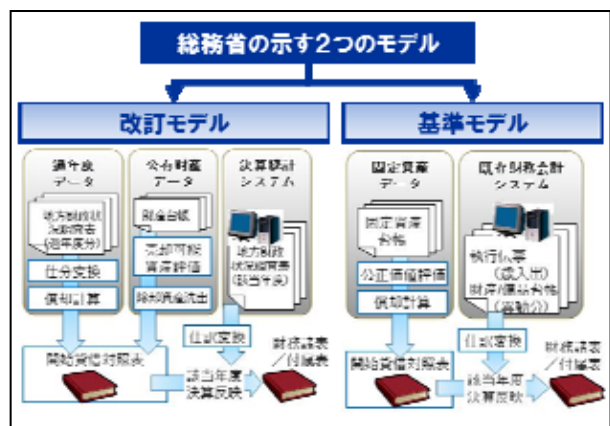
一方の「基準モデル」は、現金主義会計の組み換えではなく、土地・建物などの固定資産の状況や発生主義による取引情報に基づいて財務書類を作成するモデルで、改訂モデルとは作成の仕方も勘定科目も異なります。毎年、数万件に及ぶ取引伝票を仕訳しなければならず、手作業での作成は困難であることから、多くの場合、財務会計システム等を基準モデルに対応させるなどによって財務書類を作成しています。

図表1 平成20年度決算に係る財務書類の作成見込み

	都道府県	市区町村
作成予定	47 (100.0%)	1,701 (97.2%)
基準モデル	3 (6.4%)	164 (9.4%)
連結財務書類4表まで	2 (4.3%)	135 (7.7%)
単体財務書類4表まで	1 (2.1%)	24 (1.4%)
一部の財務書類まで	0	5 (0.3%)
総務省方式改訂モデル	41 (87.2%)	1,447 (82.7%)
連結財務書類4表まで	40 (85.1%)	990 (56.6%)
全体 / 普通会計財務書類4表まで	0	140 (8.0%)
単体財務書類4表まで	1 (2.1%)	267 (15.3%)
一部の財務書類まで	0	50 (2.9%)
総務省方式	0	76 (4.3%)
その他のモデル	3 (6.4%)	14 (0.8%)
作成予定なし	0	49 (2.8%)
合計	47 (100.0%)	1,750 (100.0%)

（出典）総務省 / 地方公共団体の平成20年度版財務書類の作成状況等（調査日：平成22年6月）

図表2 総務省の示す2つのモデル



3. どのモデルを採用するか

総務省の研究会報告書によると、改訂モデルはあくまで移行措置であり、将来的には基準モデルを導入することが望ましいとの記述があります。しかし、都道府県及び市区町村の約8割は「改訂モデル」を採用(図表1)しており、基準モデルを採用している地方公共団体は約1割にとどまっているというのが現状です。

都道府県によっては、これから採用するのであれば「基準モデル」が望ましいとする団体もあるようですが、各地方公共団体が新地方公会計制度に対応する上で、基準モデルありきではなく、何に重きをおくかが重要であり、その考え方に適したモデルを採用すべきです。

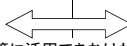
単に総務省や都道府県からの作成指示に対応するために財務書類を作成するというのであれば、より作成の手間が少ない改訂モデルで十分でしょうし、もっと行財政運営のなかで活用していきたいと考える場合は、改訂モデルをベースに固定資産を個別評価した額を計上する、基準モデルを採用するなど視野に入れていくことが望ましいと考えます。

作成した情報をどのように活用するかによって、適したモデルを採用していただきたいと思っています。

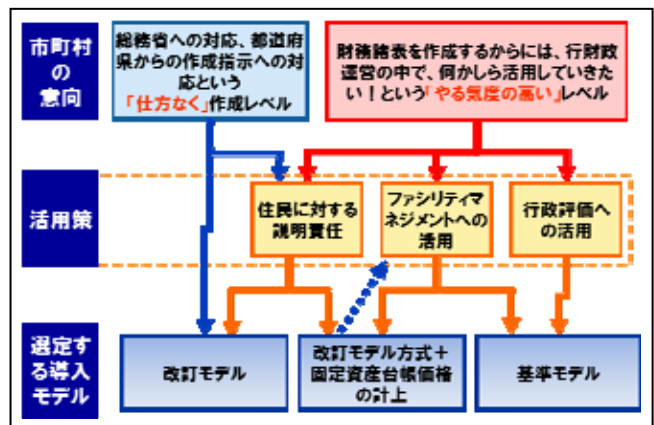
4. どう活用していくか

会計のご専門家の方々には批判を受けることも覚悟しますが、そもそも各地方公共団体では、毎年、現行の現金主義会計の決算報告資料、財政健全化指標、その他決算に関わる各種資料を作成・公表している中、同じ情報を使ってわざわざ財務書類という形式で“作成すること”だけが目的となっている団体では、貴重な時間とお金をかけてまで作成する

図表3 モデル間の比較

	改訂モデル	改訂モデル+資産台帳の整備・価額計上	基準モデル
作成にかかる負担			
導入時	小 ●現行の決算統計の数値をベースに用いるため、導入時にかかる負担が最も少ない。	中 ●現行の決算統計の数値をベースに用いるため、導入時にかかる負担は比較的少ないが、計上する固定資産の情報については台帳整備が必要となる。	大 ●個別伝票情報を用いるため、システム等での処理が必要であり、システム投資が必要となる。 ●開始時から資産台帳の整備が必要となるため、導入時の負担が最も高い。
運用時	小 ●決算統計等の数値更新作業が必要となる。	中 ●決算統計等の数値更新作業が必要となる。 ●改訂モデルと比較すると、資産台帳の更新作業が必要となるため、作業負担がかかる。	中 ●総務省報告書では、小とされているが、資産台帳の更新、非資金データの更新や仕訳の確認などが必要となるため改訂モデルと同様に作業負担はかかる。
作成タイミング	中 ●決算統計作成後となるため、基準モデルと比較すると作成のタイミングが遅れる。	遅 ●決算統計作成後となるため、基準モデルと比較すると作成のタイミングが遅れる。改訂モデルと比較すると台帳情報のアップデートに時間を要する可能性がある。	早 ●執行データを使用するため、決算統計作成以前に作成することが可能。 ●ただし、固定資産台帳情報のアップデートに時間を要する可能性がある。
活用施策		 行政評価等に活用できなければ、同程度	
市民に対するアカウントリテリシーの向上	●作成した財務書類を分析・評価し、分析結果をホームページや広報誌などの媒体を通じて公開することで、これまでの現金ベースでの情報以外に、資産や負債の情報についても開示し、市民等に対するアカウントリテリシーの向上を図ることが可能。 ●連結ベースでの財務情報を開示することで、外郭団体を含めた、地方公共団体全体としての財政状況を把握し、公開することが可能。		
行政経営におけるマネジメントの向上			
事務事業評価への活用	●決算統計の数値をベースに作成するため、事業別や施設別に分けたコストの分析は困難。事務事業評価への活用という観点では困難。	●施設別の減価償却費などの算定結果を活用し、施設に関わる個別事業にコストを按分計算して紐付けすることは可能。	●個別伝票情報からの情報収集であり、事業別コスト計算書の作成が可能。
経営層等の政策判断の材料としての活用	●作成した財務諸表を用いて、地方公共団体全体の財務状況を分析・評価することにより、政策判断材料として活用することは可能。ただし、経営層等の財務分析能力が必要となる。		
債務・資産管理の促進			
債務・債権等の詳細情報の整理・把握	●税等の未収状況の整理、不納欠損や貸倒れなどのリスク分析、職員の退職給与などの将来負担の見通しなど、債務・債権に関するより詳細の情報を収集することが可能。		
ファシリティマネジメント(FM)への活用	●個別施設の情報が把握できないため、改訂モデルでは不十分である。	●資産台帳の整備の時点で、個別資産の情報収集・一元化が図られるため、FMへの活用資源となりうる。 ●実際にFMの活用レベルにより、収集する情報量を精査することが必要。	

図表4 総務省の示す2つのモデル



意味は無いと考えます。そうした団体に対しては、今ある決算等の情報を活用して、財務状況をより丁寧に分析し、経営改善につなげていくためにはどうすれば良いかといった手法を提示する方がよっぽど有意かもしれません。

とはいえ、総務省や都道府県からの要請を受けて、新地方公会計制度に対応せざるを得ないというのが実情だと思います。財務書類を作成するからには、作成にかかった貴重な時間とお金を無駄にしないためにも、“作成するだけ”ではなく行財政運営において積極的に活用していくことを検討していくべきです。

平成20年度決算ベースの財務書類の活用状況を見ると(図表5)、財務書類を作成している地方公共団体の半数程度は、財政状況の分析や財務書類を住民や議会に対する説明資料として活用していますが、その他の活用はあまり進められていない状況にあります。今後は、住民や議会等に対する説明資料としての活用のほか、財務分析結果をファシリティマネジメントや経営判断の材料に活用するなど、財政運営上の目標設定・方向性の検討や予算編成の参考資料などに活用する、事業別及び施設別コストを行政評価に活用するなど、活用の幅を広げていくことが、各地方公共団体にとっての課題であると考えます。

5. 財務書類の作成支援の中で見えてきたこと

財務書類を活用しないのであれば、それにかかる時間とお金が無駄だと記述しましたが、これまで、地方公共団体の財務書類作成等を支援させていただいた中で、新地方公会計制度の導入や財務書類の作成過程で明らかにできたこともいくつかあります。今後、各団体で財務書類を作成する際、作成の過程を通じて整理・情報収集していただき、経営情報として活用していただきたいことについて、3点ほど整理します。

未収債権の状況について

まず1点目は、未収債権についてです。新地方公会計制度では、市町村税や使用料・利用料、分担金・負担金、諸収入などの収入未済額のうち、当年度収入予定だったが収入できていない金額、前年度以前から滞納になっている金額がいくらなのかを整理するとともに、滞納額のうちどの程度が不能欠損となって回収できない可能性があるのかなどを整理して計上することが必要とされています。しかし、税以外の収入未済の状況についてきちんと把握していない地方公共団体が多く、収入未済額の中でも使用料などは、決算書類上はゼロでも、担当課に調査してみると実際は収納できていないものがあるというケースもありました。まだ把握・整理ができていない

図表5 財務書類の活用状況

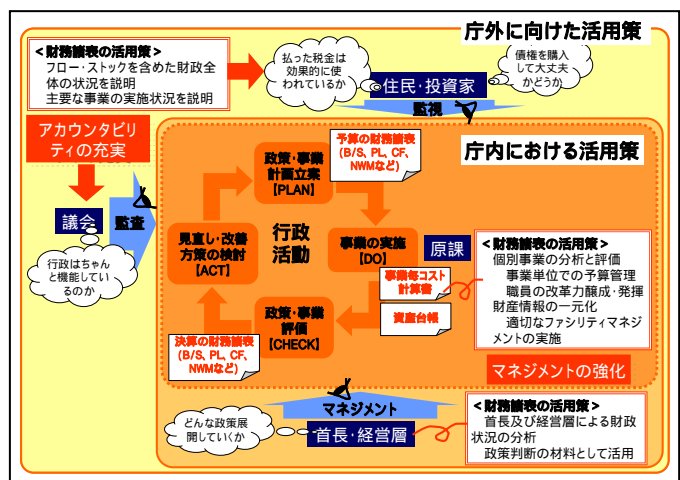
(単位:団体、%)

	都道府県	市区町村
住民等に対する財政状況の説明	32 (76.2%)	547 (47.1%)
議会に対する財政状況の説明	22 (52.4%)	542 (46.7%)
財政状況の分析	20 (47.6%)	596 (51.3%)
財政運営上の目標設定・方向性の検討	3 (7.1%)	123 (10.6%)
行政評価との連携	0	20 (1.7%)
施策の見直し	0	29 (2.5%)
予算編成の参考資料	2 (4.8%)	97 (8.4%)
資産管理への活用	2 (4.8%)	148 (12.7%)
研修等を通じた職員の意識改革	0	64 (5.5%)
その他	0	88 (7.6%)

平成20年度決算ベースで作成済の団体数 42 (100.0%) 1,161 (100.0%)

(出典)総務省/地方公共団体の平成20年度版財務書類の作成状況等(調査日:平成22年6月)

図表6 財務書類の活用イメージ



団体は、新地方公会計制度への対応をきっかけとして、庁内横断的に収入未済額の情報を詳細に収集した上で、収納管理を徹底するとともに、債権の名寄せ等によりどう収納していくかを含めて検討していくことも重要であると考えます。

投資及び出資先の財務状況について

2点目は、投資及び出資先の財務状況についてです。財務書類に計上する投資及び出資金の整理にあたり、計上額の評価のため、各団体の財務状況を確認することが必要となります。地方公共団体では、第三セクターや事務組合など多くの団体に出資等を行っていますが、中には、出資した相手先の財務書類上には1円も計上されておらず、単なる寄付金として会計処理されてしまっているものが見られました。また、出資先の財務状況について、お金を払った後は全く把握しておらず、損金になる可能性が高いものも含め、目をつぶったままという場合もあるようです。

おそらく出資を行った時点での金額をそのまま財務書類に計上している地方公共団体も思いますので、財務書類作成のタイミングを活かして、投資及び出資先団体の経営状況を定期的に把握するとともに、連結対象団体であれば、財務状況が悪い場合には経営改革を促していくなども必要であると考えます。

土地・建物等の固定資産の状況について

3点目は、土地や建物、インフラ資産などの固定資産についてです。

地方公共団体の約6割は、固定資産の情報を紙台帳で管理もしくは台帳すらない状態で(図表7)財務書類の作成をきっかけに、1年以上をかけて情報整理したという団体も多くあります。

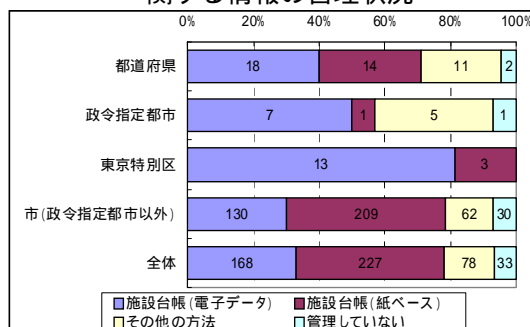
高度成長期の人口急増に合わせて、公共施設を大量に整備している地方公共団体は多いものと思います。こうした団体では、今後20~30年の間に建物の老朽化に伴う建替需要が集中することが予想される

ことから、将来の建替えのための投資集中に備えた基金の積み立て、建物の長期延命化などによる投資の平準化、人口減少に応じた施設量の圧縮などは、喫緊の課題であると考えられます。また固定資産情報の整理や電子化、決算情報との紐付けができていない団体においては、財務書類の作成をきっかけとして、固定資産情報の洗い出し・情報の更新を図るとともに、収集した情報を将来の建物更新コストの予測や保全計画などに活用していくことが重要であると考えます。

6. おわりに

多くの地方公共団体においては、国からの“やらされ感”を感じながらも、多忙な中、時間を割いて新地方公会計制度への対応及び財務書類の作成に取り組んでいます。一方、国においては「今後の新地方公会計制度の推進に関する研究会」を設立し、新地方公会計制度をさらに推進していくためにはどうすればよいのかといった議論を進めています。国も地方も、新地方公会計制度の導入に至った本来の目的である、日本及び地方の経済成長力の強化、豊かで安心できる国民生活を実現するという方向性を見失わずに、取り組みを進めていただきたいと切に願います。

図表7 地方公共団体の所有する施設に関する情報の管理状況



(出典)財団法人建築保全センター/自治体のストック調査 2009年度