

政府全体財務諸表の財政規律への活用可能性 ーイギリス、オーストラリアおよびニュージーランド の取り組みからー

大 森 明*

(会計検査院特別研究官・横浜国立大学経営学部准教授)

1. はじめに

周知の通り、2009年のギリシャの財政問題に端を発し、欧米のみならず日本を含めて広く政府の財政に対する社会的関心が高まってきている。日本でも、1990年代初頭に平成バブル景気が崩壊して以降、政府・自治体は消費や投資の拡大を通じて景気の下支えに注力してきたが、一方で今日の日本は、低成長経済が常態化し、政府が蓄積してきた債務は増大してきている。

こうした状況に至る前から、各国では、財政規律を確保するための目標値が設定され、一定レベルの目標値を達成していくために、中央政府、地方政府およびその他公的組織を中心とした行政改革や財政改革が行われてきた。これらの改革は財政状況が厳しくなった1980年代後半から1990年代初頭にかけて主としてアングロサクソン諸国を中心として展開されたが、当初は、中央や地方政府が経済的かつ効率的に行政サービスを提供し、そのサービスが社会にとって有効であることを目指して行なわれた。一連の取り組みは、公的部門に企業経営システムと同様の管理システムを移植しようとするニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の動向と呼ばれた(Hood, 1995等)。そしてNPMの一環として政府の会計改革、すなわち従来の現金主義に基づく会計情報から発生主義に基づく会計情報への移行が進められた。

特にイギリス、オーストラリアおよびニュージーランド(以下、NZ)では、公的部門全体の財務諸表を連結する政府全体財務諸表(Whole of Government Accounts; WGA)の作成も会計改革の一環として位置づ

* 1971年生まれ。2000年3月横浜国立大学国際開発研究科博士後期課程修了、博士(学術)。愛知学院大学商学部専任講師、助教授を経て、2006年4月より横浜国立大学経営学部准教授。2010年4月より会計検査院特別研究官。所属学会は、日本会計研究学会、日本地方自治研究学会、国際公会計学会、環境経済・政策学会、日本経営分析学会、日本簿記学会、国際会計研究学会等。主な論文は「マクロ会計の観点からみた政府全体財務諸表の意義—英国の例を中心として—」『会計』第180巻第3号、2011年、「イギリスにおけるアカウンティング・フォー・サステイナビリティプロジェクトの公的部門の環境会計・報告への影響と日本の公的部門への示唆」『公営企業』第42巻第6号、2010年、および『会計領域の拡大と概念フレームワーク』(分担執筆)、中央大学出版部、2010年等がある。なお、本稿は、所属組織の公式見解とは関係なく私見である。

けられた。WGA 自体は、1990 年代初頭に NZ で導入されたのを嚆矢とし、その後、オーストラリアに導入された。そして、2011 年中にはイギリスが初めての監査済み WGA を公表する予定である¹⁾。WGA の連結範囲は公的部門全体に及ぶため、財政規律を確保するための指標（以下、財政指標）をもたらすためのデータ源としての機能が注目されてきた。

上述したような財政と会計の変革に伴う展開を受け、本稿では、イギリス、オーストラリアおよび NZ で導入されている WGA が、財政指標のデータ源となりうるかどうかを検証することを目的とする。そのためにまず、第 2 節において現在、日本を含めた各国において採用されている財政規律や財政指標を概観し、これら 3 カ国において WGA が財政指標の算出のために期待されていることを指摘する。続く第 3 節では、WGA の根拠となる制度等を明らかにする。第 4 節では、各国において WGA に期待されている役割を主として各国の財政当局の資料を中心に示した後、特にマクロ経済レベルの財政運営に WGA の活用が期待されていることを明らかにする。そして第 5 節では WGA 作成に伴う固有の課題を検討する。具体的には、作成される WGA の計算書類、連結範囲の問題および監査の問題である。第 6 節は、第 2 節で概観した財政指標と WGA から産出される会計情報との関係を、3 カ国における財政指標と WGA との関係を踏まえながら検討する。最後に WGA と財政指標との関係に関する結論が提示される。

2. 公的部門における財政指標

一般に、国や地方政府の財政状況の悪化は、毎年の財政赤字と発行した公債等の蓄積に伴う債務残高という形で顕在化する。財政赤字はマイナスの財政収支であり、収益（歳入）と費用（歳出）の差額というフロー概念である一方、債務残高はストック概念である。財政規律を向上させるために各国では、このフローとストックに関わる財政指標を設定し、財政の持続可能性を図ろうとしてきた。例えば、最も代表的な財政指標として、欧州連合（EU）の財政規律がある。具体的には、マーストリヒト条約の第 104 条（c）とその詳細を規定した安定・成長協定（Stability and Growth Pact）において、フロー指標として政府財政赤字が名目 GDP 比で 3%以内、およびストック指標として政府債務が名目 GDP 比で 60%以内となるように規定されている²⁾。田中（2004）では、EU を含めた主要各国の財政指標について表 1 に示したように整理されている。

¹⁾ 2011 年 11 月に財務省から 2009 年度の正式な監査済み WGA が公表されたが、本稿の記述には反映されていない。

²⁾ EU における財政ルールとその実際の運用に関しては、European Commission のウェブサイトを参照

(http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm) (アクセス日：2011 年 10 月 28 日)。

表 1 各国財政指標の内容（一部の諸国のみ）

対象	内容	事例
フロー	名目的な収支の均衡	日本（財政法第4条）
	名目的な収支（経常収支）の均衡 （黄金律）	日本（財政法第4条ただし書き） イギリス（財政安定化規律）
	基礎的財政収支の均衡	日本（財政健全化目標）
	景気循環を通じての収支均衡	イギリス（財政安定化規律） オーストラリア（予算公正憲章法） ニュージーランド（財政責任法）
	財政収支の下限設定（対GDP比）	EU諸国（マーストリヒト条約, 赤字3%以下） 日本（財政構造改革法, 財政赤字3%以下）
	支出に上限設定（対GDP比）	ニュージーランド（財政責任法, 35%以内） 日本（改革と展望, 現状維持）
	収入に上限設置（対GDP比）	オーストラリア（予算公正憲章法）
ストック	総債務残高の上限設定（対GDP比）	EU諸国（マーストリヒト条約, 60%） 日本（財政健全化目標）
	純債務残高の上限設定（対GDP比） （持続可能性ルール）	オーストラリア（予算構成憲章表, 60%） イギリス（財政安定化規律, 40%）
	純資産の目標設定（対GDP比）	ニュージーランド（財政責任法, 30%）

※イギリスでは財政安定化規律に代わり新たに2011年に予算責任憲章が制定されている。

（出所：田中，2004および2009より一部抜粋の上，部分的に加筆・修正。）

フローに属する指標では、収入（歳入）と支出（歳出）の収支尻である財政収支が赤字にならないようにその均衡を図るもの、財政赤字の許容範囲を名目GDPの割合で示すもの、および予算設定の際に支出上限や収入上限を設けるものという3種類から構成されている。他方、ストック指標についてみれば、もっぱらその対象は貸借対照表の貸方側であり、債務を純額でみるか総額でみるかという違いのほか、総資産から総負債を差し引いた純資産を指標とするNZのケースもある。

日本に関していえば、財政法第4条、すなわち「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」という規定が、国の財政を律してきた。当該条文の前半部分（本文部分）は、経常的支出を借入等の負債によって賄ってはならないという黄金律として機能するとともに、ただし書き部分において、資本的支出を賄うために負債によって賄うことを一定の条件の下で許容している。これは、財政の世代間公平の観点から導入されているものであり、イギリスの財政安定化規律においても採用されている³⁾。

また、日本では、2000年初頭の小泉政権下において、基礎的財政収支（プライマリー・バランス；以下、PB）が財政規律を確保する指標として注目されてきた。当時の経済財政諮問会議から発表され内閣が閣議決定した『構造改革と経済財政の中期展望』（通称『改革と展望』）の中で初めて財政目標として提示されたものである⁴⁾。PBは、国公債による収入を除く歳入（税収と税外収入）から公債の元本返済と利払いに要する費用を除いた歳出を意味し、PBがバランスするという事は、借入に頼らない自主的な財源によって行政サービスを提供できている状態を指す。国際的にはあまり一般的な財政指標ではないが、日本にお

³⁾ 田中（2009）によれば、黄金律は経常的収支と資本的収支を峻別するものであり、日本とドイツでは「建設公債原則」として知られている。EUでは昨今の国の信用不安を背景としてマーストリヒト条約と安定・成長協定の見直しが行われており、そこで黄金律の導入が検討されている。

⁴⁾ 当初は、2010年代初頭にPBの均衡化が目標とされたが、後に、この年限が大幅に先延ばしされている。

いては常に参照される社会的関心が高い指標として機能している。2010年6月22日に閣議決定された「財政運営戦略」では、国と地方のPBを遅くとも2015年度までに赤字対GDP比で2010年度から半減、遅くとも2020年度までに黒字化等の財政目標が掲げられている。

なお、GDP等の経済指標がもたらされる国民所得勘定等のマクロ会計情報が毎年開示されている『国民経済計算年報』では、2006年から「第1部フロー編 [3] 付表6 一般政府の部門別勘定」において、一般政府部門 (General Government Sector; GGS) と、その構成下位部門である中央政府部門、地方政府部門および社会保障基金部門におけるPBが測定、開示されている⁵⁾。

日本におけるストック面の財政指標は、上記の「財政運営戦略」に記されており、2012年度以降に、国と地方の公債残高の対GDP比を安定的に低下させるというものである。これは、上記のPBが2020年度に黒字化しない限り総債務が減少しないことを念頭に置いての目標である。なお、当該財政目標は、債務の総額から流動金融資産を差し引くなどの純額とはなっていない。

以上、ごく簡単に、国や地方の公的部門における財政規律を確保するための財政指標の内容を概観してきた。これらの財政指標は、国や地域によって対象とする組織の範囲が、一般政府部門または公的部門のように各国によって異なっている。また、これらの指標の計算に際しては、マクロ会計 (国民会計) に基づく情報をベースとするものが多いことも指摘できる。一方、これらの財政指標は、時系列的に比較されたり、国際比較されたりすることが多いが、日本では当該指標がもたらされる測定基礎に関して、あまり議論が行われていないように見受けられる。

他方、イギリスやオーストラリア等の国々では、一般政府部門や公的部門に属する組織の財務諸表をすべて連結する政府全体財務諸表 (WGA) の作成の取り組みが始まっており、WGAからもたらされる情報が財政指標として機能するのではないかと期待されてきている。そこで、本稿では、公的部門の財政状況を監視し、国の財政規律を確保していくために有益な情報を提供する手段としてWGAに着目する。次節以降では、すでにWGAを導入しているNZ、オーストラリアおよびイギリスのWGA作成動向を概観し、特に最もカバーする範囲が広範なイギリスを中心としてより適切な財政指標をもたらすデータ源として位置づけられる可能性を考えることにしたい。

3. 政府全体財務諸表の制度的展開

WGAは「公的部門全体の連結財務諸表」(HM Treasury, 1998, p. 7) であり、1989年にオーストラリアのニューサウスウェールズ州 (以下、NSW州) が初めて作成したとされるが、国としては、NZがもっとも早く1990年代初頭にWGAを正式に導入している。その後、オーストラリア連邦政府が1990年代後半からWGAを公表をはじめ、2003年には全州でWGAが公表されている (Walker, 2009)。イギリスは、ブレア労働党政権誕生の1997年ごろからWGAの導入を検討をはじめ、数回の試行を経て2011年6月に未監査のWGAを公表し、同年内までに初めての監査済みのWGAが公表予定となっている。

本稿で取り上げる3カ国におけるWGAの作成は、その法的根拠が各国の財政関係の法律に求められている。NZは、1998年財政法 § 27 において連結財務諸表の作成とその範囲を規定しており、その範囲が中央政府全体に及ぶことからWGAの作成を求めたものとして位置づけられる。また、WGAの作成の基礎となる年次財務諸表は一般に公正妥当と認められた会計慣行 (Generally Accepted Accounting Practice; GAAP)

⁵⁾ 『国民経済計算年報』におけるPBは、蓄積勘定の実物取引勘定の残高項目である「純貸出 (+) / 純借入 (-)」に財産所得の一部である「支払利子」を加え、「受取利子」を控除して求めている (内閣府経済社会総合研究所編, 2011, p. 257)。

に従うように規定されており、GAAPは、公的部門が適用すべき会計基準等を指すが、該当する基準等がない場合は会計実務において支持される会計方針や規定を指すとしている（同法 § 2 および 1993 年財務報告法 § 3）。また、NZ の WGA は会計検査院長による監査が義務づけられている（同法 § 29-31）⁶⁾。

オーストラリアは、1998 年予算公正憲章法第 19 条において最終予算結果報告書（final budget outcome report）の作成を連邦政府に求め、その報告書が外部の財務報告基準に基づくこと、および、その範囲が連邦政府予算に含まれる部門と GGS を対象とすることを規定している。同法が規定する外部の報告基準には、オーストラリア統計局（Australian Bureau of Statistics; ABS）によるオーストラリアの政府財政統計（Government Finance Statistics; GFS）の概念・分類法（ABS, 2005）と、オーストラリア会計基準審議会⁷⁾（Australian Accounting Standards Board; AASB）により設定される会計基準の双方を指している（同法第 3 条）。また政府が作成する財務諸表（WGA を含む）については、会計検査院による監査を受けることは、別途、1997 年財務管理・アカウンタビリティ法（Financial Management and Accountability Act 1997）において規定されている（同法 § 55-57）。

また、イギリスでは、1998 年の財政安定化規律（Code for Fiscal Stability 1998）の第 13 条と 14 条において、中央政府が WGA を作成すること、およびそれが GAAP に基づいて作成されることを規定しているが、詳しくは、2000 年政府資源・決算書法（Government Resources and Accounts Act 2000）において WGA の作成と会計検査院長による監査が規定され、それらは GAAP によって作成されるべきことが義務づけられている（同法 § 9~11）。

これらの 3 カ国では、上記のように WGA の作成に関する法的根拠が明確に設定されているが、後述するように、同法の趣旨の違いが作成される WGA の相違をもたらしている側面もある。一方で、これら 3 カ国の政府会計は、個別の政府実体への発生主義予算と決算の導入、会計基準設定に関わるセクター中立原則⁸⁾の採用および政府会計基準への国際財務報告基準（International Financial Reporting Standards; IFRS）の採用が、WGA 導入に共通する土壌として識別されうる。

4. 政府全体財務諸表の作成目的

つぎに各国において WGA に期待される役立ちないしは WGA 作成の目的について検討しよう。本稿で取り上げている 3 カ国ではいずれも政府会計に発生主義が導入されており、その脈絡の中で WGA の作成が求められている点で共通している。公的部門への発生主義会計の導入は、公衆に対するアカウンタビリティの向上と組織の効率性の改善が主たる目的として識別されてきた（例えば、HM Treasury, 2005, pars. 2.8-2.10）が、WGA の導入に関しては、前項で指摘した通り、政府省庁等の個別の公的部門組織に発生主義会計の導入が求められた法律や関連する法規制において規定されており、その延長線上に WGA の作成が位置づけられている。さらに、企業会計における一般的な考え方である発生主義会計が公的部門に導入されることは、民間部門の監査を担当している職業会計専門家や、会計情報利用者一般からの理解可能性が高いこともしばしば指摘されるところである（例えば、JCPA, 1995a）。

では、つぎに WGA 独自の利点についてのさまざまな見解をみていこう。例えば、NZ においては、政

⁶⁾ WGA の作成と会計検査院長による監査の詳細については、別途、1993 年財務報告法（Financial Reporting Act 1993）において規定されている。

⁷⁾ 予算公正憲章法の規定では公的部門会計基準審議会となっているが、2001 年に現在の AASB に統合され、AASB が公的部門の会計基準設定も担っている。

⁸⁾ セクター中立とは、公的部門と民間部門を区別せず、両部門とも同様の会計基準を策定・適用することを指す。

府の規模と役割を小さくすることが重要な政策課題であったため、①政府の全体像と政府の役割の大きさ、および②政府活動の全コストを示すことが会計改革の中心課題として取り上げられ、その役割がWGAに期待された (Newberry and Pont-Newby, 2009, p. 236)。また、オーストラリアでは、政府会計への発生主義会計とWGAの導入を勧告した議会決算委員会 (Joint Committee of Public Accounts; JCPA) の報告書 (JCPA, 1995b, pars. 2.18-2.26) において、想定される情報利用者ニーズという観点から、以下の③～⑧の5点が識別されたとしている。すなわち、

- ③ WGAは政府の支配下にある資源と政府に課せられた義務を政府が説明するため、および、当該年度に行われた政府の意思決定の財務的影響を開示する強力なツールとなる (公的部門会計基準審議会による意見)。
- ④ 政府の意思決定による長期的な財政的影響の評価を支援する (財務省による意見)。
- ⑤ 連邦政府レベルでの戦略の影響評価と計画を可能にするためのデータ源の一つとなる (会計検査院長 P. J. Barrett による意見)。
- ⑥ 政府活動に起因する中・長期の財政分析に役立つ (同上)。
- ⑦ 政府に付与された資源の受託責任の観点から政府の業績を評価することができる (西オーストラリア州の会計検査院長 D. D. R. Pearson による意見)。
- ⑧ 政府業績の透明性と可視化を促進し、アカウンタビリティを強化する (大手監査法人 Ernst & Young による意見)。

上記の意見⑤と⑥を提供しているオーストラリアの当時の会計検査院長 Pat Barrett 氏によれば、WGAの利点としてさらに、⑨会計検査院長による監査を受けたWGAによって信頼できる情報に基づいて政府が意思決定できること、および⑩多様な財政赤字の指標がオーストラリアに存在するがWGAはただ一つの数値をもたらすことで混乱を回避できることをあげている (Barrett, 1997, pp.4-5)。

イギリスはNZやオーストラリアにおける実践を踏まえてWGAの実際の作成へと向かったため、イギリス財務省 (HM Treasury) の主導による大規模な調査が行われている。その調査結果は、HM Treasury (1998) と (2005) に集約されている。HM Treasury (2005) では、情報利用者として、政策立案者・管理者、議会および納税者を想定し、⑪公的部門全体を通じた財務情報の比較可能性の向上、⑫個々の実体の決算書の質とタイミングを向上させ、財務管理システムを強化させること、⑬国全体のレベルで公的部門の財政を集計する新たな情報の創出、⑭国家統計局 (Office for National Statistics; ONS) が国民勘定における情報の質を向上させる努力に対する発生主義データによる支援および⑮アカウンタビリティの改善、という5つの利点を識別している。

以上、WGAに対して3カ国がそれぞれ期待する役割を概観してきた。重複も含めて15項目の利点が指摘されているが、概ね纏めると (1) マクロレベルの財政政策や経済政策等の意思決定の改善、(2) 議会と公衆に対するアカウンタビリティの改善、および (3) 政府全体および個々の公的部門実体の資源配分の効率化等のミクロ経済的な役立ちとに大別できる。また、イギリスにおいては、マクロ会計の国民勘定への役立ちがWGAに期待されている点で独自性を有している。これは、もともとイギリスでは、行政執行のための予算 (Budgets) と議会に提出される議会予算見積 (Supply Estimates) において、国民勘定等のマクロ会計情報を用いることに起因していると考えられる (HM Treasury, 2009)。要約するとWGAの作成目的は、ミクロ経済レベルからマクロ経済レベルにまで及んでいるが、特にマクロ経済レベルでの利点が強調されているといえよう。

5. 政府全体財務諸表の会計的論点

5.1 政府全体財務諸表を構成する計算書

本節ではまず、具体的にどのようなWGAがこれら3カ国で開示されているかを簡単にレビューし、WGAの展開状況を踏まえて、WGAとして開示される計算書の違い、連結範囲と方法の問題および会計監査により指摘された問題という3つの方向から整理し、各国の特性を考慮したWGAの現状と課題を明らかにする。

まず開示される計算書について取り上げる。イギリス、オーストラリアおよびNZの3カ国では、政府等の公的部門の会計基準に対してIFRSに基づいて財務諸表を作成するように義務づけられている⁹⁾。そのため、WGAとして開示される計算書は、基本的にはIAS第1号「財務諸表の表示」(IASB, 2010)に基づく¹⁰⁾ことになるが、実際には多少異なる。

表2 NZとオーストラリアにおけるWGAに含まれる計算書

NZ	オーストラリア
〔主要財務諸表〕	〔主要財務諸表①（政府全体報告書およびGGS財務報告を含む連結財務諸表）〕
財務業績計算書	オーストラリア政府運営報告書
包括利益計算書	オーストラリア政府貸借対照表
機能別分類による費用分析	オーストラリア政府キャッシュ・フロー計算書
キャッシュ・フロー計算書	オーストラリア政府持分変動計算書
純資産変動計算書	〔主要財務諸表②（部門別報告書）〕
財政状態計算書	部門別オーストラリア政府運営報告書（GGS財務報告を含む）
セグメント計算書	部門別オーストラリア政府貸借対照表（GGS財務報告を含む）
〔捕捉財務諸表〕	部門別オーストラリア政府キャッシュ・フロー計算書（GGS財務報告を含む）
議決外支出報告書	オーストラリア政府持分変動計算書（GGS）
信託資金報告書	

表2は、NZとオーストラリアにおいてWGAとして開示されている計算書である。NZは比較的忠実にIAS1に依拠しており、さらに「機能別分類による費用分析」と「セグメント計算書」が主要財務諸表に含まれている点で異なる。オーストラリアは、主要財務諸表として名称こそ異なるものの、おおむねIAS1に準拠したものとなっている。オーストラリアでは、NZの財務業績計算書と包括利益計算書が一括されて政府運営報告書となっており、いわばNZでは2計算書アプローチが、そしてオーストラリアでは1計算書アプローチがとられていると解される。ただし、オーストラリアでは、GFSとの調和化が図られているため、計算書の構成や中身はGFSの計算書と類似したものとなっており、IAS1の開示例とは異なる。また、GFSにおけるGGSを重視し、公的部門全体と各部門のセグメント情報を部門別報告書として開示するだけでなく、注記においてGGS財務諸表が掲載されている。表2を通じていえることは、WGAの実践の場では、主要財務諸表としてセグメント情報が位置づけられ、その内容も充実していることである。

⁹⁾ NZでは2007年から、オーストラリアでは2005年からIFRSと収斂した会計基準が設定されている。両国では、自国の会計基準設定機関（NZは会計基準レビュー審議会、オーストラリアはオーストラリア会計基準審議会）においてIFRSと同等の会計基準を設定する際に、公的部門のみに適用する部分をそれぞれ「NZ」「AUS」という名称を付したパラグラフを設けて設定している。また、イギリスでは、2011年度からすべての公的部門に対して従来のUK-GAAPからIFRSへの移行を反映した会計基準によって財務諸表が作成されている。とはいえ、IFRSは民間部門を対象とした会計基準であることから、例えば、イギリス中央政府の会計に関しては、財務省の中の財務報告助言審議会（Financial Reporting Advisory Board; FRAB）が中央政府に妥当するように修正を施し、財務報告マニュアル（Financial Reporting Manual; FReM）を作成している。

¹⁰⁾ IAS1が規定する財務諸表は、財政状態計算書、包括利益計算書、キャッシュ・フロー計算書および持分変動計算書および注記から成る。

う¹¹⁾。

なお、イギリスについてはIAS1に基づく計算書が作成されるが、未監査のWGAでは、収益費用計算書と財政状態計算書の要約だけが示されている。しかし、先行するNZとオーストラリアの動向を踏まえ、近日中に開示される監査済みのWGAでもセグメント情報が充実したものになると推測される。

5.2 WGAの連結範囲と連結方法

WGAに含まれる実体は3つの国で異なる。図1によれば、公的部門は、非金融公的部門と公的金融機関部門（中央銀行、その他政府系金融機関、一時的に国有化された銀行等）から成る。非金融公的部門は、GGSと非金融公企業部門から構成されるが、GGSは、さらに中央政府、地方政府および社会保障基金から成る。GGSの分類は、マクロ会計の代表的なシステムである国民勘定体系（System of National Accounts; SNA）において用いられている分類であり、第2節で取り上げた財政指標を導き出す元となるデータの多くはGGSのデータである。SNAによれば、GGSは、非市場生産を行なう経済単位のうち政府によって支配されている単位を指す¹²⁾。また、非金融公企業部門は、オーストラリアの定義によれば、「財貨・サービスを商業ベースで消費者に提供し、これらの販売により大半の資金を賄い、そして、一般に、当該企業を所有する政府から法的に識別される法人」（Commonwealth of Australia, 2010, p. 52）と規定されている。

図1 WGAの範囲



※イギリスのGGSは中央政府と地方政府から成る。

(出所：Commonwealth of Australia, 2008, p. 14のFigure1にもとづき筆者作成。)

NZとオーストラリアのWGAでは、GAAPであるIAS第27号「連結および個別財務諸表」(IASB, 2007)における支配概念に照らして図1の「地方政府部門」を連結範囲から除外する一方、イギリスは、図1のすべてを包含する大規模なWGAとなっている。

各国においてWGA作成当初から現在に至るまで、WGAに含まれる範囲（連結範囲）は議論が多い論点となっている。WGAはいずれの諸国でもIFRSに準拠して作成されることから、連結範囲についてもIAS27における支配概念、すなわち「ある実体の活動から便益を得るためにその実体の財務・運営方針を

¹¹⁾ NZでは、中央政府省庁（Core Crown）、政府関連機関（Crown entities）、政府所有企業（State-owned enterprises）およびセグメント間の相殺消去から成る。また、オーストラリアでは、一般政府、公的非金融法人企業、公的金融機関およびセグメント間の相殺消去から成る。後述の図1を参照されたい。

¹²⁾ SNAの規定では、非市場生産とは、無料もしくは経済的に意味のない価格で財貨・サービスを家計や地域全体に供給する、政府単位や対家計民間非営利団体により所有される事業所から構成される（EC, et al, 2009, par. 6.133）。また、政府による支配とは、当該実体の一般的な経営方針を決定する能力を政府単位が有する場合を指す（EC, et al., 2009, par 4.77）。

統治する権力」(§4)を有しているかどうかが問題となる¹³⁾。NZとオーストラリアでは原則として当該支配概念に準拠する一方、イギリスでは、支配概念をこれら2カ国とは異なった形で捉えている。すなわち、NZとオーストラリアでは、支配していないという理由によって、地方政府、国立大学および病院が除外されている。他方、イギリスでは、「公的性質の機能を果たすこと」または「全部または大部分が公金により資金調達されていること」を「支配」の要件と捉えているため、地方自治体や病院等の国民健康保険サービス等が含まれる(HM Treasury, 2011)。

WGAの連結対象実体は、連結相殺消去手続きを経る完全連結の手続きが行なわれる。他方、連結対象外とされた実体については、NZとオーストラリアにおける地方政府(州政府または地方自治体)の財務諸表はまったくWGAに反映されていないが、大学は、WGAの貸借対照表の投資として当該大学の純資産額に相当する金額が計上されるとともに、投資利益または損失が収益または費用として計上されている(いわゆる持分法)¹⁴⁾。大学をWGAの連結対象に含めるべきとする見解が多い一方(Barrett, 1997; Warren, 2004)、大学側は国の介入という点で反発しているという¹⁵⁾。

他方、イギリスでは別の見地からWGAの連結範囲の議論がある。それは、国有鉄道事業を民営化した際に誕生したNetwork Railや、最近では欧州金融危機により一時的に国有化されたRoyal Bank of ScotlandやLloyds Banking Group等を公的部門とするか民間部門とするかという問題である。結論としては、Network RailについてはSNAの公的分類を採用するONSによる分類法を採用して非連結とし、また、国有化した銀行については一時的であることと巨額に及ぶことを理由に非連結としている¹⁶⁾。

最後に、連結範囲のさらなる問題点として、連結対象に含めれば含めるほどWGAの作成主体である各国財務省の権限の増大を招くという懸念も指摘されている(Newberry and Pont-Newby, 2009)。

5.3 WGAに対する会計検査院(長)による監査報告書

WGAに対する監査は、本稿で取り上げた3カ国の中央政府に関しては会計検査院(長)が、またオーストラリアの州政府に関しては各州の会計検査院長が行なうと規定されている。WGAは、すでに連結対象の公的部門組織の監査済み財務諸表を連結した上で、それに対してさらに会計検査院長等からの監査を受けることになっている。この点で、WGAにより提供される情報の信頼性の高さが期待されているところである(HM Treasury, 1998; 2005)。

そこで、本項では、実際にWGAを作成してきたNZ、オーストラリア連邦政府および各州政府のWGAを対象とした監査報告書を参照することによって、WGAに内在する問題点を明らかにする。

NZとオーストラリア(連邦政府および州政府)は、WGAの報告とそれに対する会計検査院長による監査が長年行われてきた。現在は、オーストラリアのNSW州のWGAを除いてみな会計検査院長から無限定適正意見が表明されている(2011年10月時点)。ここでは、長年にわたって会計検査院長から限定付き適正意見が表明されてきたオーストラリア連邦政府とNSW州のWGAに対する監査報告書を取り上げ

¹³⁾ IAS27は、2013年からはIFRS第10号「連結財務諸表」にとって代わられる。なお、IFRS10では、「投資先への権限」、「投資先からの価値あるリターンを得る権利」および「投資者のリターンの金額に影響を及ぼすために投資先に対する権限を行使する能力」をもって支配概念とされる。

¹⁴⁾ NZのWGAでは、持分投資(Equity accounted investments)として貸借対照表の独立項目として表示されるとともに、注記情報として「高等教育機関」(Tertiary Education Institutions; TEI)全体の純余剰(Net surplus; 収益-費用)と資産、負債および純資産が開示されている(NZ Treasury, 2011)。なお、NZでは、当初、非金融公企業(State-Owned EnterprisesやCrown Entities)についても当初は持分法を適用していたが、現在では、完全連結に移行している(Newberry and Pont-Newby, 2009参照)。

¹⁵⁾ NZにおけるWGAの連結範囲に関する論争は、Newberry and Pont-Newby (2009)に詳しい。

¹⁶⁾ WGAの連結範囲の問題については、①個別組織のGAAPにおける連結範囲を規定する基準をWGAに適用することに伴う問題と②マクロ会計における「公的部門」および「一般政府部門」とWGAの範囲の問題という2種類が識別できるが、Network Railや国有化された銀行については②、本稿で取り上げたそれ以外の問題は①に属するものである。この問題については、拙稿(2011)を参照されたい。

る¹⁷⁾。

会計検査院長が限定付き適正意見を述べる場合、通常は限定の対象となる事項が説明されるとともに、限定事項に伴う財務的影響も明らかにされる。ここでは主な限定付きの事項を紹介し、検討する。まず、WGAに限らず政府会計全般に関わるものの例として、連邦政府のWGAにおいて、税金が「税金の支払いが義務づけられて支払われるべきときに認識」(Commonwealth of Australia, 1999, p. 52)されるため、発生主義ではなく現金主義で記録されている点が限定事項として指摘されている¹⁸⁾。

そのほか、NSW州のWGAに対しては資産の認識基準に合致しているにもかかわらず認識していない項目が会計検査院長から限定事項として指摘されている。具体的には、開発されていない公有地¹⁹⁾(Crown land)および美術館や博物館等の施設が所有する収集資産(collection assets)が、オーストラリア会計基準第31号(AAS31)の資産の定義に合致しているのに認識されていないとして限定事項とされている²⁰⁾。開発されていない公有地に関しては、すでに道路を管理する道路・交通局の財務諸表において認識されていたが、連結される際に具体的な連結手続きを定めた基準がないとして当該資産が連結対象外とされている(NSW Treasury, 2000, p. 15)。

開発されていない公有地に関しては、その後限定対象事項から外れた。しかし、2007年12月にオーストラリア会計基準第1051号(AASB1051)「道路の下の土地」が公表され、2008年7月1日から適用されることになったにもかかわらず、NSW州が依然として道路の下の土地が測定可能でないとしてWGAの測定対象から除外していたため、再び限定対象事項となったのである²¹⁾。2003年度のWGAから新たな連結範囲の問題として会計検査院長による限定対象事項となっている。すなわち、保留地を管理する組織(reserve trusts)は、連邦土地法(Crown Lands Act 1989)に規定される政府が支配する組織として会計検査院長は捉えているが、NSW州財務省では、それをWGAの連結範囲から除外しているのである。

そのほか、連結範囲に関しては、連邦政府とNSW州のWGAに対して会計検査院長は限定対象事項として指摘している。例えば、NSW州ではWorkCover Authorityという州政府機関がWorkCover Scheme Statutory Fundという労働者のための保険に対する基金を監督しているが、支配しているわけではないとして連結対象から除外されている。この点に対して州の会計検査院長は、オーストラリア会計基準第24号「連結財務報告」に照らし、当該基金の財務と運営方針に関わる意思決定を支配できる能力を州政府が有していると判断し、連結範囲に含めるべきと指摘している(NSW Treasury, 2004, pp. 3-4-11)。

さらにNSW州の監査報告書では、政府の学校が保持するCommonwealth銀行の残高がWGAの貸借対照表に含まれていないとする限定事項が付されている。これは、学校に対する政府からの補助金やその他の収益が預けられた口座であるが、学校を所管する教育・訓練省の財務諸表に記録されておらず、結果、WGAにも記録されなくなっている。また、連邦政府のWGAに対する会計検査院からの主要な指摘事項としては、国防省(Ministry of Defence)の会計や管理のシステム上の不備に基づくものである。そこでは、武器、爆発物および軍事専用施設の有形固定資産計上されたもののうち、特に中身があいまいな修理可能品(repairable items)の金額が不確実であるとされる。さらに軍人に提供される休暇に対しては、非金融負

¹⁷⁾ 1996年度～2010年度のオーストラリア連邦政府の連結財務諸表およびNSW州連結財務諸表に添付されている独立監査報告書を調べたが、オーストラリアにおける他の州についても適宜参照した。オーストラリアのWGAに対する外部監査の実態に関しては、Wise (2006) に詳しい。なお、NSW州は継続的に限定付き適正意見が表明されているが、連邦政府に関しては、2006年度以降無限定適正意見が表明されている。

¹⁸⁾ 1998年度～2004年度のオーストラリア会計検査院長の独立監査報告書において指摘されている。

¹⁹⁾ 具体的には道路が敷設されている土地と保留地を指す(NSW Treasury, 2000, p. 15)。

²⁰⁾ 開発されていない公有地に関しては1996年度～2000年度まで限定事項として指摘された(ただし2004年度からは再び状況が変わり、限定対象事項となっている)。また、博物館等の収集資産(文化遺産)については1998年度に多くの施設に対して限定事項が指摘されたが、王立植物園とオーストラリア博物館はそれぞれ1999年度および2001年度まで指摘されている。

²¹⁾ AASB1051は道路の下の土地に対して、AASB第116号「有形固定資産」を適用し、資産として認識することを求めている(AASB, 2007)。

債（引当金）を計上するが、その休暇の取得時期とそれを示す証拠との突合ができないと指摘されている（Commonwealth of Australia, 2003）。

最後に連邦税である財貨・サービス税（Goods and Services Tax; GST）が連邦の WGA に記載されていないことが限定意見の対象となった。GST は、州政府と地域政府（Territories）に代わって連邦政府が国民から徴収し、後にこれを州と地域政府に分配する地方税である。税収の収益認識は税金を徴収する権利が政府に存在し、それが測定可能である場合になされるが（PSASB, 1998, par. 15.2.1）、連邦政府の WGA では、州政府や地域政府に支配が及ばないとして連結範囲外となったために生じた問題といえよう。

以上、会計検査院長が指摘した WGA に対する諸問題を紹介してきた。具体的には、税収が現金主義で記録されているとの指摘を除き、すべての限定意見の対象事項は、連結ないし WGA であるが故の特別な現象に起因している。具体的には、美術館や博物館を連結するプロセスにおいてそこでの貴重品ないし文化資産の会計処理と開示が問題となり、また、会計システムの不備が大きい国防省が WGA に含まれるが故に会計上の問題が生じている。つまり、WGA の作成においては、膨大な公的部門組織を連結するために、一つの組織でも大きな誤謬や不備が存在した場合には、連結を通じて全体に悪影響を及ぼすことが改めて明らかになるのである。

先述の Barrett 氏は、オーストラリア連邦政府が WGA を導入する際に会計検査院長として熱心に取り組んだ人物であり、独立の会計検査院長という立場で財務省と共同で検討作業を行ってきた。彼によれば、このような密接な共同作業を通じて将来的な限定意見の対象となる事象を極力排することができる旨を記している（Barrett, 1997, p. 16）。かなり綿密な作業を経た後も、WGA という連結固有の問題が会計監査のプロセスで浮上している点は、WGA の作成とその情報に対する保証を提供する監査業務が時間のかかる困難な作業であることを物語っている。

ただし、WGA に対する会計検査院長による監査は、開示される WGA 情報の信頼性の向上を通じて、その主要な作成目的であるマクロレベルの政策意思決定のための重要な情報としての地位を確立できると考えられる。これら 3 カ国における WGA に対する監査は、会計検査院長（ならびに各国会計検査院）の独立性、WGA の内容を監査して監査意見を表明するための会計基準と監査基準の整備、および当該意見表明を支援するための証拠の収集という 3 つの事項がすべてそろっている点に特徴がみられる²²⁾。

6. 政府全体財務諸表と財政指標との関係—政府会計におけるマイクロとマクロの連携

WGA は、公的部門や GGS に属する各組織の財務諸表をすべて連結した膨大な連結財務諸表であるが、それは、すなわち、個々の組織の財務諸表というマイクロレベルの情報を連結して、結果としてマイクロ会計の手続きや手法を用いながらその対象が一国や一地域全体の公的部門等というマクロレベルに及ぶ会計情報といえる。したがって、本稿で取り上げている 3 カ国においても、WGA の対象である公的部門ないし GGS 全体というマクロレベルの情報と、いわゆる国民会計が対象とするマクロレベルの情報との間でコンフリクトが生ずる可能性がある。

本稿第 2 節で指摘したように、各国の財政政策の立案・評価のために採用されている財政指標には、国民勘定や GFS 等のマクロレベルの会計情報が用いられることが多い。そこで、本節では、WGA の特徴の一つであり、主要な論点の一つとして、WGA と財政指標との関係を整理し、WGA を通じて行われる政府

²²⁾ 会計情報に対する監査のこれらの 3 要件については、IFAC (1994) par. 0.18 参照。

会計におけるマイクロとマクロの会計情報の調整プロセスに着目する。

6.1 ニュージーランド

表3 NZにおけるWGA情報と財政指標との関係

財政戦略	財務的成果	実際		予測	
		6月30日 2011年 百万ドル	6月30日 2010年 百万ドル	2011年6月30日 10年度予算 百万ドル	11年度予算 百万ドル
運営収益 運営収支目的に合致させるための十分な収益の確保。	税収対GDP比	25.7%	26.8%	26.4%	25.6%
	CC税収	51,557	50,744	53,912	51,189
	CCその他収益	5,993	5,472	6,348	5,761
運営費用 時の経過とともに、CCの費用がGDPの約30%にまで削減されるよう、支出の増大を管理すること。	CC費用	(70,450)	(64,013)	(70,651)	(72,794)
	SOEとCEの業績とCCの利得・損失	(460)	3,288	3,324	6,407
	運営黒字・赤字	(13,360)	(4,509)	(7,067)	(9,437)
運営収支 NZSへの保険料を含め、政府の純資本要求額を満たすのに十分な運営黒字をもたらす、債務目的との一貫性を確保する。	SOE, CE, NZSの稼得利益	53	(3,667)	(3,445)	(6,014)
	キャッシュに影響を及ぼさない項目	4,022	3,185	2,173	4,900
	運営キャッシュ・フロー	(9,285)	(4,991)	(8,339)	(10,551)
	NZSにおける運用収益	-	(250)	-	-
	資本支出予算への拠出	(1,524)	(1,778)	(2,240)	(1,786)
債務 純債務が一貫してGDPの35%を下回る慎重な水準で会計債務を管理する。そして、2020年代初頭までにGDPの20%以内の水準にする。	貸付の実施(例:学生やDHBへの貸付)	(2,534)	(1,981)	(2,748)	(2,614)
	流出キャッシュ	(13,343)	(9,000)	(13,327)	(14,951)
	期首純債務	26,738	17,119	26,642	26,738
	金融資産・負債のその他の公正価値の変動	47	619	(4)	(187)
	期末純債務	40,128	26,738	39,965	41,502
	期末純債務の対GDP比	20.0%	14.1%	19.6%	20.8%

※ 略語の意味は以下の通り。

- CC (Core Crown) = 中央政府省庁
- SOE (State-owned enterprises) = 政府所有企業
- CE (Crown entities) = 政府関連機関
- NZS (New Zealand Superannuation Fund) = NZ年金基金
- DHB (District Health Board) = 地域健康保険審議会

(出所: NZ Treasury, 2011, Table 2, p. 7.)

NZ では、予測財務諸表と実際財務諸表の双方を GAAP に基づいて作成することが要求されており、そこで得られた会計情報を用いて、財政責任 (Fiscal responsibility) を果たしていくために債務、運営費用、運営収益および純資産が予測財務諸表の財政指標として用いられる (1989 年財政法第 2 部 § 26F)。したがって毎年作成される財務諸表は、これらの財政指標との関係を明らかにするために用いられている。表 3 は、NZ において WGA 情報がどのように財政政策の検証に用いられているかを示している。

表 3 の右側の表は、実際の WGA 情報 (およびそこに含まれるセグメント情報も含む) と予測財務諸表が 2 年分掲載され、マクロレベルの財政戦略に用いられる指標 (運営収益、運営費用、運営収支および債務) と WGA から得られる指標 (表 3 において「財務成果」として表示) とが対照表示されている。このことは、ミクロの積み上げ情報である WGA と関連するセグメント情報をそのままマクロレベルの財政指標として活用しようとしていることを意味している。Newberry and Pont-Newby (2009, p.239) も指摘しているように、NZ の WGA と財政指標のアプローチは、「改革されたミクロレベルの財務報告の変化をマクロレベルに適用しようとするもの」として理解され、ミクロとマクロの連携においてミクロ会計側に依拠する形で展開したといえる。したがって WGA と財政指標との間の調整は行われていない。

6.2 オーストラリア

既述の通りオーストラリアでは、最終予算結果報告書 (FBO 報告書) における財務諸表に関して GFS と GAAP の双方の会計基準に基づいて作成することが求められている。FBO 報告書に掲載される財務諸表は、オーストラリア借入協議会²³⁾ (Australia Loan Council) により合意された財務諸表統一表示形式 (Uniform Presentation Framework; UPF) にしたがって作成される²⁴⁾。UPF が依拠してきた GFS は、国際通貨基金 (IMF) から発行される『GFS マニュアル』に依拠していたが、同マニュアルが 1993 年 SNA と一貫した枠組みに移行して発生主義を採用したことを受け、UPF も 2000 年に従来の現金主義から発生主義に基づく枠組みへと改訂された (Commonwealth of Australia, 2000)。

2000 年版の UPF (UPF2000) の導入によってオーストラリア連邦政府および州政府の財務諸表は、同じく発生主義に基づくものであっても GFS と GAAP という異なる 2 種類のものが作成されることになり、政府関係者、議会その他の情報利用者に大きな混乱をもたらした。また、この 2 種類の財務諸表の出現は、これら財務諸表から生み出される財政指標 (純債務や財政収支等) の金額に違いをもたらし、混乱に拍車をかけた (Challen and Jeffrey, 2003; Wines and Scarborough, 2006; Day, 2010)。そのため、政府の財務報告に関する助言を行なう財務報告協議会 (Financial Reporting Council; FRC) は、マクロ会計ベースの GFS とオーストラリア会計基準ベースの GAAP との調和化を図ることを政府に指示した。その結果、AASB によってこの調和化を図る会計基準として第 1049 号「政府全体財務諸表および一般政府部門財務諸表」が 2007 年に設定・公表されたのである²⁵⁾。AASB1049 の公表を受け、2008 年に改訂された UPF (UPF2008) は、WGA を用いてミクロ会計とマクロ会計の調和化ないし連携が直接的に図られたものとなった。

AASB1049 における GFS と GAAP の調和化に向けた基本方針は、①原則として GAAP の定義、認識および測定基準を採用すること、②GAAP に基づく財務諸表の表示形式を GFS の表示形式に修正すること、

²³⁾ この組織は連邦政府、州および地域政府による借入額を調整・監視することを任務とし、連邦政府大蔵大臣を議長とし各州・地域政府の大蔵大臣を議員として構成される。オーストラリア政府のウェブサイト参照 (<http://www.gold.gov.au>) (アクセス日: 2011 年 10 月 8 日)。

²⁴⁾ このことは 1991 年 5 月に首相の会議によって作成が合意された。UPF の主たる目的は、連邦政府と州・地域政府が、それぞれの予算書における財務情報に関して共通の「中身」を提供できるようにすることである (Commonwealth of Australia, 2008, p. 1)。

²⁵⁾ その後、AASB1049 はいくつかの改訂を経ており、現在も公開草案が公表されている。オーストラリアにおける調和化の詳しい経緯に関しては、Barrett (2004)、Wines and Scarborough (2006) および Day (2010) を参照。

および③GAAP が採用されにくい領域には GFS を適用することであった (AASB, 2009, pp. 46-47)。GFS と GAAP の調整の結果は表 4 に示した通りである。

表 4 GAAP と GFS の主要な相違点

課題	AAS の処理	ABS GFS の処理	採用された処理
軍事兵器・施設の取得	B/S において非金融資産(資本的支出)として取得原価で計上。O/S における減価償却費の認識。	B/S において非金融資産として市場価格で計上(2008SNA の早期適用)。	AAS
造幣益	鑄造貨幣の製造コストと販売益の差額(造幣益)は収益。	鑄造貨幣(造幣益)は負債。貨幣の製造コストは費用。	AAS
不良債権・貸倒懸念債権に対する引当金	運営費用の一部。B/S における資産の控除項目。	経済事象として認識されないため、費用または B/S に反映。	AAS
国際開発協会とアジア開発基金に対する拠出金	B/S において公正価値で記録(金融資産; 引用者補遺)。	B/S において名目価額(取得原価; 引用者補遺)で記録。	GFS
譲許的融資	類似の融資の市場利率により譲許的融資を割り引く。	疑似的市場が存在しないので譲許的融資は割り引かない。	AAS
他の公的部門実体への投資	信頼性を持って測定できる限り B/S において公正価値で評価(金融資産; 引用者補遺)。それ以外は対象実体の純資産額での評価が許容。	非上場実体は B/S において当該実体の純資産で評価。	AAS
修復、廃棄および改善に対する引当金	財政収支の資本調整に含まれる。	純貸出資本調整の計算から除外。	AAS
公企業からの配当金	費用ではなく利益分配として処理。	費用として処理。	GFS
繰延税金資産・負債	PNFC と PFC 部門に属する企業は企業会計と同様に税金費用を記録。	オーストラリア税務局の基準に即して税金費用を記録できるように繰延税金資産・負債は戻し入れられる。	GFS
財政指標の相違点			
ファイナンシャルリース	現金黒字・赤字から当該リースを控除しない。	現金黒字・赤字から当該リースを控除する。	両者が開示
PNFC と PFC 部門の純資産	資産－負債。	資産－負債－持分と他の資本。	AAS
分類上の相違点			
前払金	非金融資産として処理。	金融資産として処理。	AAS

※ AAS はオーストラリア会計基準を指し本稿における GAAP に相当する。また ABS GFS は ABS が作成している GFS マニュアルにおいて採用されている処理を意味する(引用者注)。

(出典: Commonwealth of Australia, 2011, pp. 58-59 に基づき筆者作成。)

表 4 によればなるべく GAAP (AAS) の処理を採用するよう努めていることがうかがえるが、依然として残る相違点もあるため、オーストラリアの WGA (および GGS 財務諸表) の注記において ABS の GFS にて規定される財政指標を導き出すための再調整 (reconciliation) が行われている。具体的には、後述する純資産と現金赤字・黒字の 2 つの財政指標に相違が存在する。

一方で GAAP と GFS で調整された UPF においては、AASB1049 で開示が求められている財政指標に新たに加え、表 5 に示した通りの財政指標が GGS²⁶⁾ 財務諸表の作成を通じて生み出される。

²⁶⁾ ただし、連邦政府の GGS には州政府、地域政府および地方自治体は含まれない。

表5 GGS 財務諸表から生み出される財政指標

財政指標	意味	用いられる財務諸表
純運営収支 (Net operating balance)	取引に起因する収益一同費用。経常的収益と費用のみが対象。	運営報告書
純貸出／純借入 (財政収支) (Net lending/borrowing (fiscal balance))	政府の貯蓄投資バランス (IS バランス)。純運営収支と異なり、資本的支出も含む。	運営計算書
純資産変動 (Change in net worth)	純運営収支に、再評価やその他の要因に起因する資産・負債の変化 (その他の経済フロー) を加えたもの。	運営計算書
純資産 (Net worth)	総資産－総負債。	貸借対照表
純債務 (Net Debt)	選択された金融負債－選択された金融資産。	貸借対照表
純金融資産 (Net financial worth)	政府の保有する金融資産の純額。金融資産－負債。	貸借対照表
純金融負債 (Net financial liabilities)	総負債－金融資産 (ただし、政府の他の部門への持分投資を除く)。	貸借対照表
現金黒字・赤字 (Cash surplus/deficit)	運営活動による純キャッシュ・フローを意味する場合と、それに非金融資産の販売と購入によるキャッシュ・フローを加算したものを意味する場合がある。	キャッシュ・フロー計算書
ABS GFS 現金黒字・赤字	ファイナンシャルリース取引 (および類似取引) の開始時点での発生した負債の増加を取り除いたもの。	キャッシュ・フロー計算書

(出所：Commonwealth of Australia, 2008, pp. 15-22 より筆者作成。)

UPF で使用することが求められている財政指標のどれを選択するかは、各政府の裁量であるため、連邦や州・地域政府では、それぞれ選択的に使用されたり、また修正されて用いられている (Day, 2010)。この点に関して比較可能性等の問題があるが、いずれにせよ AASB1049 と UPF を媒介としてマイクロ会計とマクロ会計が調和化された WGA ないし GGS の会計情報から新たな財政指標がもたらされていることが分かる。したがって、オーストラリアにおける WGA (特に GGS 財務諸表) を通じたマイクロとマクロの連携は、マイクロ会計の基礎を重視しつつも、NZ のようにマイクロ会計の考え方や処理方法をそのまま適用して作成した WGA に依拠するのではなく、従来の GFS (マクロ) でも GAAP (マイクロ) にもない、新たな財政指標をもたらししている点に特徴がみられる。

6.3 イギリス

イギリスの WGA は、公的性質と公金からの資金拠出という観点から連結範囲を規定するため、中央政府機関、非省庁公的団体、政府行政執行機関、公企業、地方自治体、国民健康保険サービスおよび分権化実体 (スコットランド等) という公的部門すべてを包含するものである。WGA は、これらの組織が作成するマイクロベースの財務諸表を連結することを通じて公的部門に関して一国全体、すなわちマクロレベルの会計情報をもたらすという点で、WGA 自体がマイクロ的基礎を有するマクロレベルの情報を産出するものといえる。

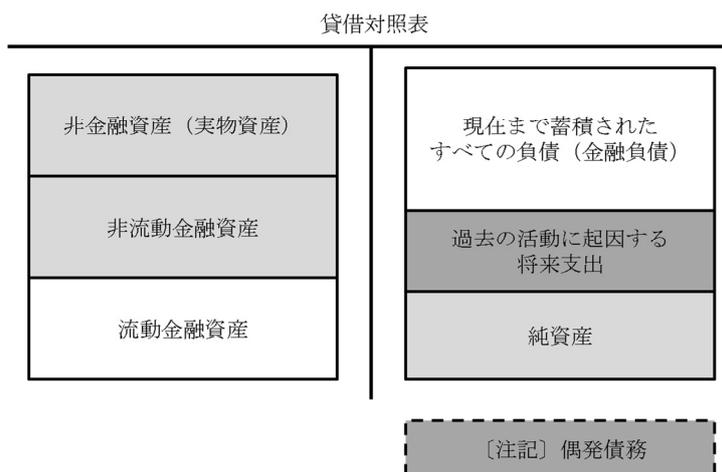
1998 年財政安定化規律が制定されるまで、イギリスでは長年にわたって公的部門の借入と債務額を主要な財政指標として財政規律の確保を図ってきたが、イギリス財政省は、公的部門の資産と負債をより幅広く捉える貸借対照表を重視したアプローチ (以下、B/S アプローチ) への展開を図った。当該アプローチは、イギリスにおける黄金律と持続可能性ルール (表 1 参照) という 2 つの財政規律を確保していくための有意味な財政指標をもたらすと期待されてきた (Holder, 1998)。

ONS では、財政規律を確保していくために「公的部門ファイナンス」という財政統計を毎月発行しており（例えばONS, 2011）、その中で、財政指標として公的部門純債務（public sector net debt; PSND）と純借入（財政赤字）（net borrowing/ current deficit）が用いられている（ONS, 2011a ; HM Treasury, 2011, pp. 9-10）。これらは、マクロ会計の主要勘定である国民勘定のデータに依拠している²⁷⁾。

他方、2010年のイギリスの政権交代に伴い、財政に関する枠組みに大幅な変更が加えられ、財政の持続可能性に関しては、2010年に予算責任局（Office for Budget Responsibility; OBR）が設置され、同国の財政持続可能性の観点からの分析を行なうことが任務とされている²⁸⁾。新たな財政の枠組みの下ではPSNDが重視されているが、従来の国民勘定ベースのPSNDからB/SアプローチによるPSNDの意味内容を拡大して捉えようとする。OBRが毎年作成を求められる『財政持続可能性報告』（OBR, 2011）では、新たに作成されるようになったWGAを活用したPSNDが分析されている。

以下の図2の網掛けされていない部分に示されるように、従来の国民勘定ベースのPSNDは、流動金融資産²⁹⁾と現在まで蓄積されたすべての負債³⁰⁾（all liabilities accumulated to date）の両者の差として捉えられてきた。またONSでは、資産すべてと金融負債の差である公的部門純資産（Public sector net worth; PSNW）も重要な財政指標として国民勘定において開示してきた（Hobbs, 2010; ONS, 2011）。

図2 WGA と国民勘定におけるPSNDの包含する範囲の違い



（出所：OBR, 2011, pp. 25-33 を参考に筆者作成。）

しかし財務省では、政府の財政に関して図2の濃い網掛け部分で示されている将来に政府ないし公的部門の財政に影響を及ぼす項目がこれまで財政指標として測定されていないことを重視した。WGAの導入は、従来の国民勘定では含められなかった負債を取り入れることで、新たに純負債³¹⁾（総資産－総負債）という財政指標をもたらすとともに、PSNDの正確な測定をもたらすことが期待されている。さらにいえば、債務保証や核廃棄物処理等の偶発債務も将来の財政予測に反映させることが考慮されている。OBRは、

²⁷⁾ 純借入は予算（Budget）において使用されているが、現在は、予算と議会予算見積（Estimates）および資源決算書（GAAPに基づく財務諸表）の連携が概ね図られている（HM Treasury, 2009）。

²⁸⁾ イギリスの予算責任および会計検査法（Budget Responsibility and National Audit Act 2011）では、同局の任務として「財政持続可能性の分析」を掲げている。

²⁹⁾ 金融資産は「流動金融資産」（liquid financial assets）と「非流動金融資産」（illiquid financial assets）に分けられ、前者には、紙幣・硬貨、銀行預金、財務省発行債が、また後者には、譲渡性預金、国債、コマーシャルペーパー、株式、社債、貸付金および債務担保証券が含まれる。O'Donoghue (2009) p. 38 参照。

³⁰⁾ 具体的には、政府発行の債券が含まれるが、公的部門組織間の債権債務関係は相殺される。

³¹⁾ 一般的な貸借対照表等式では、純資産となるが、公的部門はマイナス（欠損）のことが多いので、このように呼ばれると考えられる。

財政持続可能性を図るための将来予測をこの WGA の情報に基づいて推計して『財政持続可能性報告書』としてまとめている。以上から、WGA は、これまで国民勘定では捕捉できていなかった負債の範囲を拡大することを通じて、より精度の高い財政指標をもたらしていると考えられる。

財務省が 2011 年 7 月に開示した未監査の WGA では、純負債から従来の PSND への調整表と、予算で使用される財政赤字との調整表を作成している。当該調整表を表 6 に示したが、各調整表の間に挟まれた項目がマイクロとマクロの会計が乖離している部分である。WGA の財政状態計算書の負債の部では、多額の年金債務が計上されており、約 £1 兆 1,333 億にも上る。これは公的部門の負債の約 46.8% を占める (HM Treasury, 2011, p. 3)。WGA の純赤字 (net deficit) と財政赤字の間には、負債計上の際の借方項目としての費用項目 (引当金繰入費用と年金費用) が調整項目に入るとともに、国民勘定と WGA とで測定方法が異なる減価償却費、WGA では資産計上されるが国民勘定ではなされない軍事関係の支出および国民勘定では蓄積勘定の再評価勘定で計上されるが故に経常勘定には登場してこない資産の減損等が調整されている。

これらの調整項目に関しては、軍事兵器や施設への支出に関して、2008SNA では資産計上するように変更されており (EC et al., 2009, pars. 10.87,144)、ONS が国民勘定作成の際に 2008SNA の考え方を適用すれば解消するであろう。また、減価償却費の測定方法も、国民勘定では恒久棚卸法³²⁾を採用してきたが、WGA の導入に伴って中央政府部門の組織に関しては WGA における定額法による減価償却費の測定方法を 2012 年度公表の国民勘定から採用することを決めており、GAAP による会計処理方法をマクロ側の国民勘定が採用することを通じての国民勘定の精度向上が期待されている (McLaren et al., 2010)。表 6 の調整表では、国民勘定ベースの財政指標 (PSND と財政赤字) が WGA ベースの財政指標 (純負債と純赤字) よりも約 3 分の 1 程度少ない金額となっており、財政規律の確保の上ではマクロベースの国民勘定よりもマイクロベースの WGA の方が保守的な財政運営が可能になると想定される。上記の ONS による積極的な WGA の研究は、負債の範囲の拡大に伴う費用の範囲の拡大を考慮に入れるマイクロ会計の利点をマクロ会計の領域にも生かそうとする姿勢を読み取ることができよう。以上から WGA の導入は、マクロ会計側の情報の精緻化に向けた取り組みを促していると考えられる。

表 6 WGA の国民勘定ベースの財政指標への調整表

公的部門純債務への調整		財政赤字への調整	
	10億ポンド		10億ポンド
純負債 (WGA)	1,216	当該年の純赤字 (WGA)	164
純公的サービス年金負債	(1,133)	公的年金費用	(51)
引当金	(105)	資産の減損損失	(24)
PFI契約	(25)	資本への補助	(16)
公債の割引・割増発行差金の未償却分	(16)	資産の減価償却	(6)
有形・無形固定資産	759	引当金繰入額	27
未収金・未払金	40	資産計上されなかった軍需品	5
投資	16	その他	8
その他	8	財政赤字 (国民勘定)	107
公的部門純債務 (国民勘定)	760		

(出所: HM Treasury, 2011, p. 11.)

さらに、財務省では、従来から使用している国民勘定ベースの財政指標を補完するものとして WGA を位置づけているものの、OBR への財政情報の提供が大きな任務となった WGA の重要性は今後高まっていくと予想される。

³²⁾ この減価償却費計算方法は、ストックである対象資産の評価額を直接推計するのではなく、毎年の資本ストック投資を積み上げることで推計する手法である。

6.4 3カ国におけるWGAを通じたマイクロ会計とマクロ会計の連携

6.1～3では3カ国におけるWGAを通じたマイクロとマクロの会計の連携の状況を概観し検討してきた。ここでは、WGAをマクロの財政指標としてそのまま活用していくNZ型、GFS(マクロ)とGAAP(マイクロ)との差を極力解消してマイクロでもマクロでもない中間的な財政指標をもたらすオーストラリア型、そして、全公的部門を連結したWGAを用いてマクロ財政指標への援用を図り、マクロ会計側への修正を求めていくイギリス型が考えられた。イギリスは、WGAをより重視するという思考からNZ型に近いものといえよう。オーストラリア型とイギリス・NZ型の違いは、連邦制を採用しているかどうかという点に求められるかもしれない。連邦制のオーストラリアでは、各州の財政状況の比較をより一層重視し、財政比較の国際標準として位置づけられるGFSの利点を生かしている一方、なるべくWGAの情報を財政政策に活用しようと考えているイギリスとNZは、自治体間の比較可能性というよりも、中央政府の財政状況の把握が優先されているように見受けられる。

このように考えると高度に分権化された国におけるWGAの活用は限定的である一方、中央集権的な色彩が強い国家の場合、WGAは中央政府の地方向けの政策を立案する際に有用になる可能性が大きいかもしれない。

7. 結びに代えて—諸外国のWGAから学べること—

これまで3カ国における財政指標およびWGAの導入とその課題に関して検討してきた。本稿で取り上げた3カ国は、同じアングロサクソン諸国であり、英連邦に属するという国家の形式上の共通点があるだけでなく、政府予算と会計に発生主義を導入し、会計検査院(長)の役割もともに類似している。いずれの諸国もWGAを作成し、そこから得られる情報が直接または間接に財政指標として活用されている。しかしその活用の仕方は、前節で指摘したように、NZ型、オーストラリア型およびイギリス型の3種類あることが明らかになった。そこで本稿を結ぶに際し、各国におけるWGAの財政指標への活用の経験から得られた課題を提示することにした。

NZは、究極的にマイクロレベルの情報を積み上げることでWGAを作成し、それをほぼそのまま財政指標として活用しようとしている点に特徴がみられた。しかし、NZでは、新たにIMFのGFSをまずは地方自治体全体の財務状況を明らかにするために導入し、のちに中央政府に拡大させようとしている(Statistics New Zealand, 2011)。仮にGFSが中央および地方政府レベルで作成されるとすると、従来のWGAによる情報との「棲み分け」問題が発生し、どちらの情報も財政指標として正しいかという判断が難しい問題をもたらすと考えられる。このことは、オーストラリアと同様の問題、すなわち2種類の発生主義情報の開示に伴う情報利用者側の混乱をもたらすと想定される。したがって、NZも今後はオーストラリアのWGAにみられたようなマイクロとマクロの連携を図る必要性が生ずる可能性がある。

つぎにオーストラリアでは、すでにAASB1049を媒介として、マクロベースのGFSとマイクロベースのGAAPの調和化が図られた形になっているが、GFS独自の会計情報とGAAP独自の会計情報の調和化を図った結果、新たな第3の会計情報が「収斂された」情報として生み出されているとの指摘もなされている(Day, 2010)。オーストラリアの財政指標にはこの「収斂された」情報が利用されているが、GFSベースとGAAPベースの測定額を加減してもたらされる財政指標そのものの意味について改めて検討する必要があるかもしれない。

イギリスのWGAは、他の2カ国に比べ、公的部門全体の負債の範囲を拡張させ、それを反映した財政

指標に基づいて国の財政運営を行っていきたいという意図が反映されている。そのため、WGA の範囲は最も広く、そして、負債の範囲もマイクロ会計の考え方が強く反映されたものになっている。その一方で、WGA 作成という膨大な作業からもたらされる新たな財政指標が、従来よりも適切な財政運営のための情報として役立つかどうかは今後検証していく必要があるだろう。

一方で、WGA の副産物としては、オーストラリアでもイギリスでもマイクロ会計とマクロ会計および会計検査院の相互交流が活発に行われたことである。この交流を通じて、(政府会計分野における)マイクロ会計とマクロ会計の収斂が進んだことは大きな進歩であると評価される。両会計の連携のさせ方に関してはオーストラリアとイギリスで異なっているが、特にマイクロ会計側の考え方がマクロ会計側に理解されてきたという点は特筆すべきことだろう。

さらに、現在開示されている(オーストラリアと NZ の)WGA では、公的部門を構成する各部門の財務的状况を明らかにするセグメント情報が充実している。これは、WGA では全体像はわかるものの、打ち消されてしまう詳細を中央と地方の政府間関係や公企業を中心とした政府関係機関との関係について、財務的側面から具体的に明らかにするという意義を有すると考えられる。

WGA が財政指標のデータ源としてより浸透していくには、本稿で取り上げた連結範囲、連結方法および限定付適正意見の問題のほか、発生主義それ自体に内在する課題や会計基準の公的部門を通じた統一化に伴う課題など、解決すべき問題が山積している。しかし、各国において財政指標の導出に WGA が注目されたことは、全く異なる政府会計・財政制度を有する日本においても何らかのインプリケーションを提供してくれるのではないだろうか。この点については、稿を改めて検討することにした。

参考文献一覧

[外国語文献]

- Australian Accounting Standards Board (AASB) (2007), *Compiled Accounting Standard AASB 1051: Land Under Roads*, AASB.
- AASB (2009), *Compiled Accounting Standard AASB 1049: Whole of Government and General Government Sector Financial Reporting*, AASB.
- Australian Bureau of Statistics (ABS) (2005), *Australian System of Government Finance Statistics: Concepts, Sources and Methods*, ABS.
- Barrett, P. (1997), *Whole of Government Financial Reporting (or Putting on a Happy Face)*, Australian National Audit Office.
- Barrett, P. (2004), *Developments in Government Accounting and Auditing in Australia*, Paper presented to an international conference organized by the Institute of Chartered Accountants of India, Australian National Audit Office.
- Brusca, I. and V. Montesinos (2009), International Experiences in Whole of Government Financial Reporting: Lesson-Drawing for Spain, *Public Money & Management*, 29(4), pp. 243-250.
- Challen, J. and C. Jeffery (2003), Harmonisation of Government Finance Statistics and Generally Accepted Accounting Principles, *Australian Accounting Review*, 13(2), pp. 48-53.
- Commonwealth of Australia (1999), *Consolidated Financial Statements for the Year Ended 30 June 1999*.
- Commonwealth of Australia (2000), *Accrual Uniform Presentation Framework: For the Presentation of Uniform Financial Information by Commonwealth, State and Territory Governments*.
- Commonwealth of Australia (2003), *Consolidated Financial Statements for the Year Ended 30 June 2003*.
- Commonwealth of Australia (2008), *Uniform Presentation Framework: For the Presentation of Uniform Financial Information by Commonwealth, State and Territory Governments*.
- Commonwealth of Australia (2010), *Consolidated Financial Statements for the Year Ended 30 June 2010*, Canprint Communications.
- Commonwealth of Australia (2011), *Final Budget Outcome 2010-11*, Canprint Communications.
- Day, R. (2010), *Budget Reporting in Australian Government Jurisdictions from 2000 to 2009, and an Assessment of Attempts to Converge GFS and GAAP Frameworks in a Single Whole-of-Government-Report*, Paper presented at the 14th IRSPM Conference.
- EC (European Commission), IMF (International Monetary Fund), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), UN (United Nations) and World Bank (2009), *System of National Accounts 2008*.
- HM Treasury (1998), *Whole of Government Accounts*, HM Treasury.
- HM Treasury (2005), *Delivering the Benefits of Accruals Accounting for the Whole Public Sector*, Her Majesty's Stationary Office.
- HM Treasury (2009), *Alignment (Clear Line of Sight) Project*, Cm 7567, HM Treasury.
- HM Treasury (2011), *Whole of Government Accounts: Unaudited Summary Report for the Year Ended 31 March 2010*, Cm 8127, HM Treasury.
- Holder, A. (1995), Developing the Public Sector Balance Sheet, *Economic Trends*, No.540, pp. 31-40.

- Hobbs, D. (2010), *Wider Measure of Public Sector Debt: A Broader Approach to the Public Sector Balance Sheet*, ONS.
- Hood, C. (1995), The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), pp. 93-109.
- International Federation of Accountants (IFAC) (1994), *Auditing Whole of Government Financial Statements: The New Zealand Experience, Occasional Paper 2*, IFAC, Toronto.
- International Accounting Standards Board (IASB) (2007), *IAS 27: Consolidated and Separate Financial Statements*, IFRS Foundation.
- IASB (2010), *IAS 1: Presentation of Financial Statements*, IFRS Foundation.
- Joint Committee of Public Accounts, The Parliament of the Commonwealth of Australia (JCPA) (1995a), *Report 338, Accrual Accounting: A Cultural Change*, Australian Government Publication Service.
- Joint Committee of Public Accounts, The parliament of the Commonwealth of Australia (JCPA) (1995b), *Report 341, Financial Reporting for the Commonwealth: Towards Greater Transparency and Accountability*, Australian Government Publishing Service.
- McLaren, C. H., B. Saunders and C. Zammit (2010), *Comparing the Perpetual Inventory Method and the Whole of Government Accounts for Depreciation*, ONS.
- Newberry, S. and S. Pont-Newby (2009), Whole of Government Accounting in New Zealand: The Ownership Form of Control, *Public Money & Management*, 29(4), pp. 235-242.
- New South Wales Treasury (NSW Treasury) (2000), *Consolidated Financial Statement of the NST Total State Sector; Incorporating the NSW Public Accounts 1999-2000*, NSW Treasury.
- NSW Treasury (2004), *New South Wales Report on State Finances 2003-04*, NSW Treasury.
- New Zealand Treasury (NZ Treasury) (2011), *Financial Statements of the Government of New Zealand: For the Year Ended 30 June 2011*, NZ Treasury.
- O'Donoghue, J. (2009), The Public Sector Balance Sheet, *Economic & Labor Market Review*, 3(7), pp. 37-42.
- Office for National Statistics (ONS) (2011), *Statistical Bulletin, Public Sector Finances March 2011*, ONS.
- Public Sector Accounting Standards Board (PSASB) (1998), *AAS31: Financial Reporting by Governments*, Australian Accounting Research Foundation.
- Statistics New Zealand (2011), *Introducing Government Finance Statistics*, Statistics New Zealand.
- Walker, R. G. (2009), Public Sector Consolidated Statements: An Assessment, *ABACUS*, 45(2), pp. 171-220.
- Warren, K. (2004), At the Crossroads, *Chartered Accountants Journal*, 83(6), pp. 26-29.
- Wines, G. and H. Scarborough (2006), Comparing Australian Commonwealth, State and Territory Budget Balance Numbers, *Australian Journal of Public Administration*, 65(3), pp. 74-89.
- Wise, V. (2006), Cross-Sector Transfer of Consolidated Financial Reporting: Conceptual Concerns, *Australian Journal of Public Administration*, 65(3), pp. 62-73.

〔日本語文献〕

- 田中秀明 (2004) 「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」『RIETI Discussion Paper Series』04-J-014。
- 田中秀明 (2009) 「財政ルールと財政規律：予算制度の計量分析」『一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパー』No. 461。

内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部編 (2011) 『平成 23 年版 国民経済計算年報』メディアランド。
拙稿 (2011) 「マクロ会計の観点からみた政府全体財務諸表の意義－英国の例を中心として－」『会計』180
(3), pp. 90-106。