

解説



前総務省行政管理局管理官(独立行政法人制度総括・特殊法人総括担当)

いしだ きよし

石田 清

前公会計委員会独立行政法人・国立大学法人等専門委員会専門委員長

おさむら やかく

長村 彌角

連載

独立行政法人の新たな財務報告(第1回)

独立行政法人の事業報告に関するガイドラインの紹介(前編)

平成30年9月3日に、「独立行政法人の事業報告に関するガイドライン」(以下「本ガイドライン」といいます。)が、独立行政法人評価制度委員会会計基準等部会と財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会の了承を得て公表されました。

今後、それぞれの独立行政法人の事業報告書(独立行政法人通則法(以下「通則法」といいます。)第38条第2項に基づき作成される事業報告書)は、本ガイドライン及び今後総務省が定める独立行政法人の事業報告書に関する「標準的な様式」を踏まえて作成・公表されることとなります。なお、本ガイドラインは、平成31事業年度に係る事業報告書の作成から適用することが適切であるとされています。

本ガイドラインの公表に先立って、平成29年9月1日に、「独立行政法人の財務報告に関する基本的な指針」(以下「基本的な指針」という。)が両部会の了承を得て公表されています。また、「独立行政法人会計基準」の改訂についても、本ガイドラインと同日付けで、両部会の了承を得て公表されています。今回の一連の見直しは、両部会及び両部会の下に設置された共同ワーキング・チームにお

いて、平成27年5月から21回、ほぼ40時間にもわたる密度の濃い議論の末に取りまとめられたものです。

本稿では、本ガイドラインにおける見直しの内容や背景となった考え方について、前編・後編の2回に分けて紹介したいと思います。

1 事業報告書の見直しの背景

(1) 財務報告をより一層活用すること
本ガイドラインは、「基本的な指針」とともに、独立行政法人の特性等も踏まえて、法定書類である事業報告書によって国民その他の利害関係者にとって一層有意義な情報が発信されていくことを念頭に設定されました。

本ガイドラインの議論のベースとなった「基本的な指針」は、独立行政法人会計の、いわば概念フレームワークに相当するもので、独立行政法人の会計制度を取り巻く環境の変化に伴う課題も踏まえ、独立行政法人制度の根幹に立ち返って財務報告に関する理論的・体系的な整理を行い、財務情報のみならず非財務情報も含めて、独立行政法人のあるべき財務報告の在り方を示したものです。

この背景には、「独立行政法人改革等

に関する基本的な方針」(平成25年12月24日閣議決定)に基づいて、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルの強化や法人の長の下での自律的なPDCAサイクルの強化のための一連の制度面・運用面での改革が行われる中で、その成果を十分発揮するために、独立行政法人の財務報告について、国民その他の利害関係者に、より一層活用されることが課題となっていました。

このように、今回の本ガイドラインの設定は、上記の閣議決定を受けた独立行政法人改革等の延長線上にあるということができます。

(2) 現行の事業報告書の課題

本ガイドラインの具体的な検討は、その重要性から、独立行政法人評価制度委員会会計基準等部会と財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会の下に共同ワーキング・チームを設置して行われました。

共同ワーキング・チームでは、「基本的な指針」を踏まえて現在の事業報告書を見直し、まず、次のような課題の認識にいたりしました。

- ・ 独立行政法人の業務運営を総括し、法人の最終的な責任を有する法人の長が、事業報告書の作成・公表に当たっても特に重要な役割を果たすべきであるが、現在の事業報告書の作成・公表に関する関係通知等では、当該役割が明確に位置付けられていなかったことから、本ガイドラインにおいて、当該役割を明確に位置付けて記載すべきこと
- ・ 独立行政法人は、財務情報だけでは成果情報が提供されないといった特性を有しているが、現在の事業報告書では、財務情報及び過去情報の提供が多い一方で、相対的に、非

財務情報及び将来情報の提供が少ないことから、これらの情報のバランス及び繋がりを踏まえて、事業報告書で提供される情報を整理すべきこと

- ・ 現在、独立行政法人には、通則法に定めるもののほか、他法令等に基づき、多くの情報公開が求められているが、現行の事業報告書の作成・公表に関する関係通知等では、その関連性を念頭においた整理が行われていないことから、事業報告書を、独立行政法人の業務運営の状況の全体像を簡潔に説明するものと位置付けるべきこと

さらには、事業報告書は決算日後3か月以内に主務大臣へ提出しなければならないとの法令上の作成期限も存在しています。

これらの課題等を踏まえた結果、本ガイドラインでは、事業報告書の基本的なコンセプトとして、「法人の長のリーダーシップに基づく、独立行政法人の業務運営の状況の全体像を簡潔に説明する事業報告書」の実現を目指すことと整理した上で、企業報告における統合報告の考え方を取り入れつつも、作成期限も意識し、独立行政法人の事業に対する理解を深めるためのプラットフォームとして位置付けることとされました。

このような新たな意義を持った事業報告書の作成・公表を通じて、国民その他の利害関係者が独立行政法人の業務運営上の課題・リスクを把握するなど、独立行政法人の持続的な業務運営や業務改善の取組みにつながっていくことが強く期待されています。

(3) 企業報告の動向

本ガイドラインの設定に当たり参照された「基本的な指針」では、以下のような

概念上の取扱いを明示していません。

- ・ 国際会計基準審議会(IASB)や国際公会計基準審議会(IPSASB)等が公表している財務報告に関する「概念フレームワーク」における質的特性(例:目的適合性、忠実な表現など)
- ・ 国際統合報告評議会(IIRC)が公表している「国際統合報告フレームワーク」における指導原則(例:戦略的焦点と将来志向、情報の結合性など)

今回、新たな意義を持った事業報告書を作成し、国民その他の利害関係者にとって一層有用な情報を提供するためには、種々ある情報の取捨選択や優先順位付けの目安を示すことが有用であると考へ、本ガイドラインでは質的特性や指導原則等の取扱いも参考にしつつ、「事業報告書の作成の目安となる考え方」を設定することとしました。

なお、最近の企業報告における実務では、任意で「統合報告書」を作成・公表している例が増加しています。独立行政法人の事業報告書は統合的な思考に基づく事業報告書の作成・公表を目指しているという特徴はあるものの、あくまでも通則法に基づく法定書類であって、提出期限も法定されていることに鑑み、企業報告で作成される国際統合報告フレームワーク上で使用されている「統合報告書」とは異なるものとなります。また、それぞれの独立行政法人がこの事業報告書の見直しを踏まえて、独自で企業報告における「統合報告書」に近い情報を作成し公表していくことを否定しているものではありません。

2 事業報告書に関連する独立行政法人の特性

本ガイドラインは、事業報告書に関連する独立行政法人の特性を踏まえて設定されました。これは、本ガイドラインが、通則法により作成が求められる事業報告書の作成・公表に当たって参照されるものと位置付けられたことから、通則法に基づく独立行政法人制度や事業報告書に関連するその他報告書等の存在を踏まえた検討が必要であったことによります。

(1) 独立行政法人制度の設計理念

本ガイドラインは、「基本的な指針」で整理された次の独立行政法人制度の設計理念を踏まえて、事業報告書に関連する独立行政法人の特性を整理しました。

〔「基本的な指針」で整理された独立行政法人制度の設計理念〕

- ・ 独立行政法人とは、国の政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、国の事務・事業のうち一定のものの実施主体として、独立の法人格を付与することとして創設された制度によって設立された法人である
- ・ 独立行政法人は、公共性の高い事務・事業のうち、国が自ら主体となって直接実施する必要はないが、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効果的かつ効率的に行わせる法人として制度設計されている
- ・ 独立行政法人は、業務の質の向上・効率性、自律的な業務運営の確保、業務の透明性の確保を図る仕組みとして制度設計されている

なお、「中央省庁等改革の推進に関す

る方針」(平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定)では、独立行政法人は、通則法案において公表すべきこととされている事項のほか、その独立行政法人の「業務の概要」に関する事項その他のできる限り多くの事項についても併せて積極的に公表することとされています。

(2) 株式会社等の営利企業と比較した独立行政法人の特徴

本ガイドラインでは、「基本的な指針」で整理された株式会社等の営利企業と比較した独立行政法人の特徴も踏まえることとされています。これらの特徴や上記「(1) 独立行政法人制度の設計理念」は、独立行政法人に関する法令や会計制度を理解するに当たって、欠かすことのできない基礎概念となります。

〔「基本的な指針」で整理された独立行政法人の特徴〕

- ・ 事務・事業の実施には国による一定の関与を受ける
- ・ 国が公共性の高い事務・事業の確実な実施に必要な財源措置を実施する
- ・ 出資者に対する剰余金の分配を予定していない
- ・ 財務情報だけでは成果情報が提供されない

(3) 事業報告書に関連する報告書等との関係

独立行政法人には、通則法で定めるものに加えて、他の法令等に基づき、多くの情報公開が求められており、それらの情報は独立行政法人の特性を踏まえて公開されています。また、独立行政法人は、株式会社等の営利企業と比較して、より多くの情報公開が求められるとともに、これらの情報には多くの非財務情報が含

まれるという特徴を有するため、こうした特徴も踏まえて、事業報告書の在り方を整理する必要がありました。

このため、現行の通則法の取扱いのみならず、他の法令や任意で作成される報告書等の存在も踏まえた検討がなされています。

- ・ 財務諸表及び決算報告書との関係
- ・ 業務実績等報告書との関係
- ・ 他の法令等で作成が求められる報告書等との関係
- ・ 任意で作成される報告書等との関係

整理に当たっては、事業報告書で提供される情報と、関連する報告書等により提供される情報との違いに着目しました。例えば、事業報告書と財務諸表は、いずれも毎事業年度の終了後3か月以内に主務大臣に提出されるという点で共通していますが、その一方で、事業報告書は財務諸表を基本的な情報としつつも、財務情報のみならず非財務情報も含めた網羅的な報告書として作成する必要があるという点で異なります。このため、財務諸表と事業報告書とを対比した場合には、相対的に、財務諸表において詳細情報が提供され、事業報告書において概要情報が提供されると整理されています。

なお、独立行政法人が公表している報告書等には、他の法令等で作成が求められる環境報告書や、任意で作成されるアニュアル・レポート等も存在していますが、これらの報告書等と事業報告書との関係も同様に整理されています。

このような整理を行うことで、事業報告書を独立行政法人の事業に対する理解を深めるためのプラットフォームとして位置付けることができます。

(4) 事業報告書に関連する独立行政法人の主な特性

独立行政法人は多種多様な事業を実施することから、事業報告書で提供される情報等を整理するためには、独立行政法人の実態を踏まえた検討の切り口を設けておく必要があります。

- ・ 一定の事業等のまとまりごとの目標を踏まえた事業報告書の取扱い
- ・ 通則法上の独立行政法人の分類
- ・ 事務・事業の特性を踏まえた独立行政法人の分類

- ・ 財源構造の違いを踏まえた独立行政法人の分類
- ・ 独立行政法人における利益処分の仕組み及び区分経理の取扱い
- ・ 法人の規模を踏まえた独立行政法人の分類

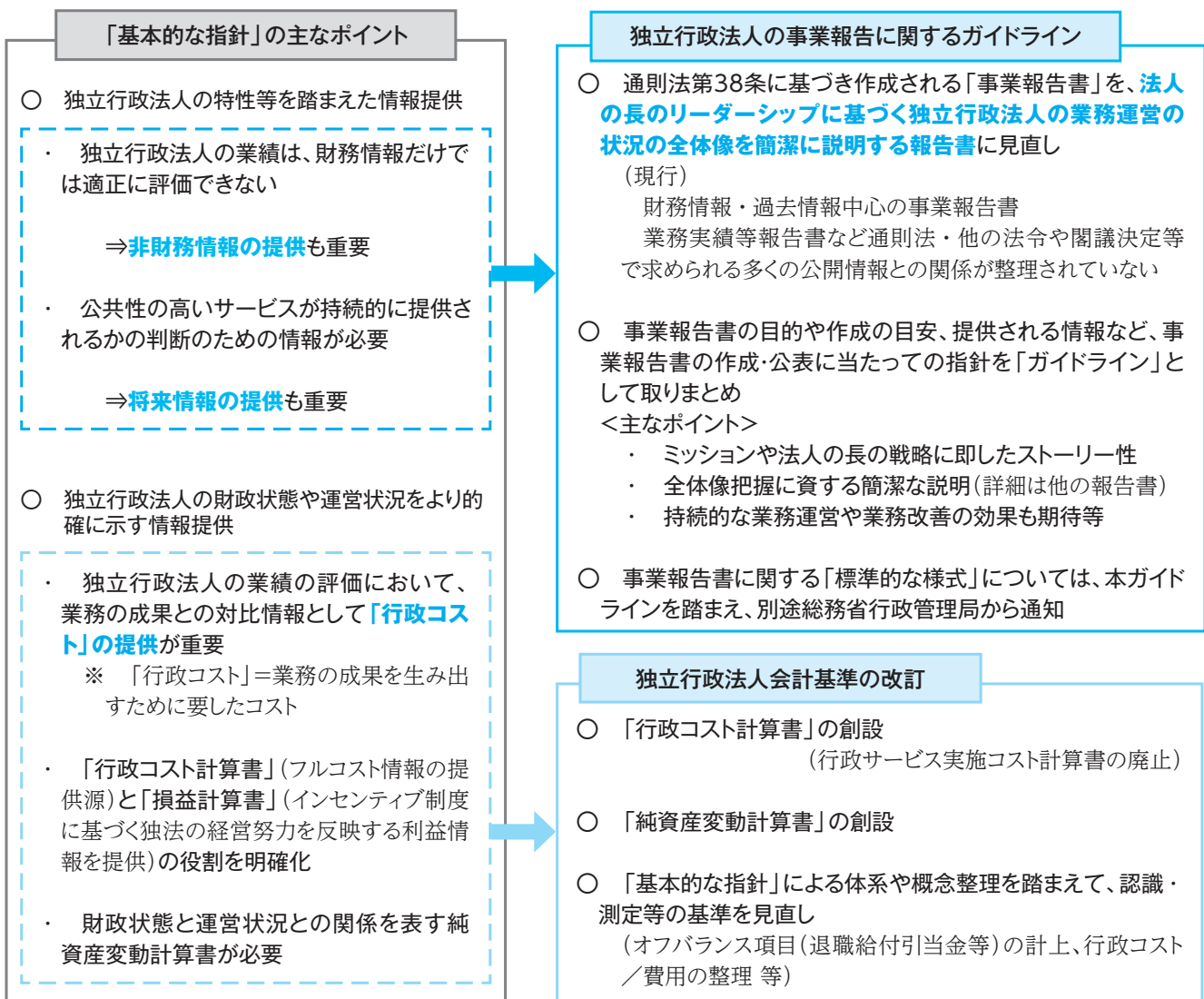
これらにより、例えば、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルの強化や法人の長の下での自律的なPDCAサイクルを機能させることに貢献する一定の事業等のまとまりごとの目標や、独立行政法人が、中期目標管理法、国立研究開

発法人及び行政執行法人に分類されるという通則法上の取扱い等を踏まえ、事業報告書で提供される情報が整理されることとなります。

3 後編で紹介する内容

- ・ 事業報告書の利用者及び目的
- ・ 事業報告書の作成の目安となる考え方
- ・ 事業報告書で提供される情報
- ・ 事業報告書の表示
- ・ 今後の課題

「独立行政法人の事業報告に関するガイドライン」の設定及び「独立行政法人会計基準」の改訂について



(「独立行政法人の事業報告に関するガイドライン」の認定及び『独立行政法人会計基準』及び『独立行政法人会計基準注解』の改訂) 概要資料より抜粋)