

『岡山商大論叢』（岡山商科大学）

第46巻第1号 2010年7月

Journal of OKAYAMA SHOKA UNIVERSITY

Vol.46 No. 1 July 2010

《論 説》

新財務報告制度と補足情報 —アメリカ州・地方政府における改革状況—

橋 晋 介

Financial Reports
under GASB Statement No.34

Shinsuke Tachibana

I はじめに

わが国も含め、世界各地で財政難等を契機として、地方政府の会計制度改革が目覚ましい勢いで進められているが、その共通した特質を発生主義会計の導入とすれば、アメリカの州政府・地方政府における同様の制度改革は、政府会計基準審議会（GASB）の定めた会計基準であるステイトメント第34号（Statement No.34, Basic Financial Statements—and Management's Discussion and Analysis—for State and Local Governments, 1999）の公表がその顕著な始点とみなしてよいであろう。アメリカの地方政府の会計制度、とくに財務報告制度は、この前後で明確に区分される場合が多い。

さて、新制度の適用後、州・地方政府による財務報告の実施状況はどの

ようであろうか。また、それに関する利用はどれほど拡がりを見せているであろうか。改革が従来とは異なる次元の情報を取り入れ画期的であったことから、ひととき注目される。

以下、ステイトメント第34号の特徴を確認したのち、それにもとづく新財務報告の作成・公表状況を若干の資料により点検し、さらに、その利用状況を観察する。焦点となるのは新しく開示され始めた財務情報であるが、あきらかになった事実については、民間企業の財務報告制度との比較もまじえ、地方政府の財務報告、とくに、一般的利用者向けの外部財務報告のあり方を論議する。

Ⅱ GASBステイトメント第34号による財務報告制度の改革

アメリカの州・地方政府領域における会計基準統一化の動きは、前世紀初期、すでに現れており、30年代前半には全米への広がりをもった一組の会計原則が確立された。一般企業に適用される会計原則の形成期とほぼ同時期であり、長い歴史を刻んでいる。その後、今日に至るまでの州・地方政府会計基準の歩みには幾多の転機がみられた^{*1}。そのなかで、AICPAによって州・地方政府会計に関する最初の一般に認められた会計原則（GAAP）と認定された『政府会計、監査および財務報告』^{*2}（1968年 全米政府会計委員会（NCGA））の刊行や、この書物を最新化かつ詳述・補正したもので、引き続きGAAPと認められた、全米政府会計審議会（NCGA）のステイトメント第1号『政府会計・財務報告原則』^{*3}（1979年）の公表等は、特筆される足跡といえる。80年代中頃、州・地方政府会計基準の設定権限が、上記の新NCGAから除かれ、多数の各種関連団体の支援を受け創設されたGASBに移された（1984年）ことも重要な転換点であったが、

^{*1} こうした州・地方政府会計の発展略史についてはつぎを参照。橘 晋介「アメリカの政府会計制度」（石崎忠司・木下照嶽・堀井照重『政府・非営利企業会計』創成社1995年）104-106ページ

^{*2} NCGA, *Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting*, 1968.

^{*3} NCGA, *Statement 1, Governmental Accounting and Financial Reporting Principles*, 1979.

GASBが前世紀末、ステイトメント第34号を公表して決定した財務報告モデル（包括年次財務報告書）の変更は、GASBの発足以前から持ち越されていた積年の最重要課題にたいする処方箋の発行にあたり、歴史的な制度改革を告げるものであった。

34号のもっとも大きな特徴は、税金や補助金を主財源として住民に必要な行政サービスを提供するタイプの活動（政府型活動）と、民間企業に類似したサービスを提供し、その受け手との間に交換関係も認められるタイプの政府活動（ビジネス型活動）とを包括的に扱い、全体としての政府の財務実態を明示する狙いに立つ政府全体財務諸表を新規導入したことにあ
る。そこでは、政府型およびビジネス型双方の活動にたいし、共通に、経済資源測定焦点と発生主義基準を適用し、ストック情報としての純資産報告書（statement of net assets）とフロー情報である活動計算書（statement of activities）を作成するものとされた。政府型活動およびビジネス型活動のいずれにも属さない、職員退職後給付制度のような受託活動はそれに係わる資源が当該政府自体の活動には使用不能であるため、全体財務諸表からはのぞかれている。

34号によるこの変更によって、州・地方政府が公表する包括年次財務報告書（comprehensive annual financial reports, CAFR）の中軸を構成する財務区分のうちの財務諸表（改訂後は基本財務諸表と呼称）の主内容は大きく転換された。

一般の営利企業会計によって生み出される財務諸表と同等の内容をもつ財務情報の開示が州・地方政府に義務づけられた背景には、それまで久しく用いられてきた従来型財務諸表への根強い批判があった。元来、政府の財源は、その特性として、外部より用途が特定の目的や活動に制限づけられたり、また管理者によって特定目的に向けられることが多いことから、こうした法規等への準拠を示す必要上、政府全体を一つの会計実体とみなすことなく、他から分離された財源であるファンドを会計実体*⁴と定め、古くから、ファンドにもとづく政府会計特有の会計システム（ファンド会

計)を適用し、財務報告もファンドベースで実施してきた経緯があった。

しかし、こうしたファンドベースの財務報告によっては、情報が過度に複雑化し、利用者に理解困難であるばかりか、全体としての政府実体の財政状態・活動成果をあきらかにできないとの指摘がアメリカ会計学会はじめ各方面から寄せられていたのである*⁵。

新たに作成・開示されることになった政府全体財務諸表の役立ちとして期待されたのは、活動計算書を通じて提供される行政サービスコスト（インフラ資産のコスト含む）および当該年度活動の財源の種類（出所）、ならびに純資産報告書により示される流動・固定を含めたすべての資産・負債によって表される財政状態等の情報である。これらの情報は、民間企業のそれに匹敵する全体財務諸表によって政府会計では初めて把握可能とされたが、こうした財務報告改革に直接的論拠を与えたのは、GASB会計基準形成の基盤と位置づけられた、概念ステイトメント第1号『財務報告の目的』*⁶であった。

そこでは、政府を取り巻く環境特性、政府活動の内容および政府情報主要利用者のニーズの在処が検討された結果、公的アカウントビリティが根本的基礎概念として据えられ、その達成の重要性がひととき強調されたのち、3つの主要な財務報告目的、すなわち (a) 公的アカウントビリティの履行と利用者によるその評価の支援 (b) 当該年度の活動成果にたいする利用者評価の支援 (c) 提供サービスと債務返済能力にたいする利用者評価の支援 が定められている。

これら (a) ~ (c) の目的につき、上記の全体財務諸表の開示によって果たされると見込まれた役立ちは相応の寄与をするとGABSはみてい

*⁴ こうした理由で、営利企業会計の場合とは異なり、各政府は会計実体の結合体となる。

*⁵ AAA, "Report of Committee on Accounting Practices of Not-for-Profit Organizations", *Accounting Review*, Supplement (1971) R.W. Igram, "Tests of the Fund Accounting Model for Local Governments", *Contemporary Accounting Research*, Vol.3 No.1, 1986.

*⁶ GASB, Concepts Statement No.1, *Objectives of Financial Reporting*, 1987.

る^{*7}。

ところで、34号のもつ格別の意義は、伝統的財務報告制度の支柱を形成し、かつて批判的になっていた、ファンドベースの財務諸表を取り除くことなく、政府全体財務諸表とともに、新しい財務報告書制度の中核を占める基本財務諸表のなかに存置したことである。世界各国で進められている政府会計制度改革において、発生主義会計システムへの切り替えが著しい潮流を形づくっているなかで、この動きは独特である。その理由は、一方で、高度に情報統合される政府全体財務諸表ではあきらかにされにくい資源の軌跡を示すことにあるとされるが、これに加えて、他方で、従来どおり、資源にたいするアカウントビリティの履行状況を明確にする意義の政府における重要性が再認識されたことも注目される。二種の財務諸表の関係は、全体財務諸表が主とされ、ファンド財務諸表は補助的立場におかれているが、並立開示することにより、多様な用途への幅広い対応が想定され、政府財務情報の有用性拡充が可能な構造になっている。

ファンド財務諸表は、政府ファンド、事業ファンドおよび受託ファンド別に作成・開示が求められ、そこで用いられる測定焦点と認識基準は、政府ファンドの場合、流動財務資源測定焦点と修正発生主義、事業ファンドでは経済資源測定焦点と発生主義、受託ファンドについては、一部をのぞき、経済資源測定焦点と発生主義である。こうした財務諸表は、以前のそれとやや異なり、政府・事業の両ファンドでは範囲が主要政府に絞られたうえ、詳細な開示は主要ファンドのみに限られている。焦点となる政府ファンドについては、受託ファンドの見直しにともなって永久ファンドが追加され、ファンドの幅が多少拡大されたが、とくに目立つのは固定資産・負債（勘定グループ）が除去されたことである。

34号にともなう財務報告制度の変更は、CAFR上、財務諸表のほかに、行政管理者による討議と分析（MD&A）の追加や、その他補足情報の改

^{*7} GASB, *Statement No.34*, para.233.

訂などにも現れているが、これらは、いずれも、基幹情報ではなく、それにたいする補足情報であるにとどまる。

いずれにせよ、ステイトメント第34号の設定にかんしては、他の基準の二倍にも及ぶ多数の意見が審議過程で、その草案に寄せられただけでなく、多くの専門家や政府会計に関連した団体から、あまりに複雑で利用者への有用性を向上させないうえ、作成コストが嵩むとの苦言*⁸が呈されたものの、GASBによって採択され、1999年6月、公表された。

34号の公表は、それによって、もはやGASBの使命は完了したとのべる声*⁹も関係者から一時上がったほど歴史的かつ劇的な制度改革とみなされた*¹⁰。このため、実施にあたっては慎重な配慮がなされ、各政府の年間総収入の規模に応じて、2001年から03年までの3次に分け、段階的に進められた。

規定上もっとも遅く基準適用した政府においても、すでに実施後、数年を経ていることになるが、新しい財務報告の実施状況はどのようなであろうか。

Ⅲ GAAP準拠と財務報告の状況

州・地方政府による財務報告の実態全容を知る手立ては多くないが、幸いに、近年、GASBが実施した、GAAP準拠状況の調査結果があきらかにされており、そのなかで、財務報告の現況を伺うことができるので、これを辿ってみたい。

GASBが外部の研究者と共同でおこなった調査の成果は、『一般目的外部財務報告に対する州・地方政府のGAAP利用 (*State and Local Government Use Generally Accepted Accounting Principles for General Purpose External*

*⁸ C. Foltin, "Unrest in Government Accounting," *The CPA Journal*, March 2008.

*⁹ D.R.Bean, "A Look Back at 25 years of High-Quality Standards-Setting," *Journal of Government Financial Management*, Fall 2009, C.Foltin, *op.cit.*.

*¹⁰ C.Foltin, "A Long and Winding Road," *The CPA Journal*, February 2010.

Financial Reporting)』^{*11}と題する報告書にまとめられているが、そこにみられる調査の要点は以下のようなものである。

・調査目的：

アメリカ州・地方政府の監査済み財務諸表におけるGAAP準拠の状況を解明すること

・調査方法：

(1) 年次財務報告書の作成にあたって、全米の州法ないし規定のなかにGAAPへの準拠が要求されているかどうかを点検。

アメリカでは、州によって、その法律や規定とGAAPとの関係が異なるため、地方政府会計の実施状況を調べるには、前もって、法令関係の事情を把握しておく必要があることから予備調査が施されたものである。この結果、約4分の3の州に、GAAP準拠の規定が置かれており、全米では、13,594の政府実体（特別区をのぞく州・地方政府実体総数の25.9% 実体タイプ別では郡政府1,316（43.4%）郡以外の地方政府（市・タウンシップ）4,748（13.2%）独立学校区7,530（55.8%）*特別区は複数の法令に係わり複雑であるため調査外）が準拠義務の対象と推定された^{*12}。なお、12の州には、人口その他の規模が一定以下の場合、準拠免除の規定があり、また一部の州では、準拠対象でありながら従わない政府への措置がとくにみられないことも判明した。

調査時期は2006～7年。書面と面談を組み合わせ実施。

調査対象については、作業の都合上、中規模以上の政府に限り、人口（郡、郡以外の地方政府）、在籍者数（学校区）、および年間収入額（特別区）に関する一定基準で判別された。これにより、全米各地の連邦以外の政府機関（87,575）のうち、56,354実体が除かれ、31,221実体が対象として残された。これら政府の年間収入総額は、州・地方政府全体のそのの

^{*11} GASB, Research Brief, *State and Local Government Use of Generally Accepted Accounting Principles for General Purpose External Financial Reporting*, March 2008.

^{*12} アメリカ地方政府の型・特徴については、前掲の拙稿参照。

95%に当たっていた。

(2) 上で選ばれた31,221政府からの調査サンプルの絞り込み。

サンプルは、郡政府(869)のすべてと、郡以外の地方政府、学校区、および特別区(合計8,670)のうちからランダムに選択した5,485実体とし、合わせて6,354実体を調査サンプルと決定。これらサンプル実体へEメールで質問書を送付し、650実体より回答を受領(回収率10.2%)。

小論における関心の所在との関連で、(2)の調査内容を観察する。

GASB質問書における主要な設問の第一は、年次財務諸表の作成時に各政府実体がGAAPに準拠しているかどうかを聞くものであった。これに対する肯定回答は、実体の種別でみて、最高92.8%(特別区)から最低80.4%(学校区)までの幅にわたり、平均値87.4%に達する高率であった。ただ、回答者の思い込みや誤解の混入も想定し、正確な実態把握に努めるべく、正の回答をえた場合、追加的な設問として、さらに、財務諸表作成に用いた会計方式を尋ね、現金主義、修正発生主義、発生主義、修正発生主義・発生主義の併用、その他方式のなかからの選択を求め、かりに、発生主義が含まれてないときには、第1問でGAAP準拠との回答をえていても、そのようには結論づけない方針が適用された。この結果は、郡(84.6%→52.7%)、郡以外の地方政府(87.6%→56.0%)、学校区(80.4%→19.6%)、および特別区(92.8%→57.7%)であり、先の設問への肯定回答率からは、いずれの実体でも大きく下降した(平均値(87.4%→49.7%))。

GASBの調査は慎重を期して、発生主義会計システムを適用していると答えた政府にたいしても、重ねて、第3問を投げ掛けている。これは、ファンドおよび政府全体の財務諸表、ならびにMD&Aその他補足情報の開示の有無を聞く内容で、まさに34号によって改められた新包括年次財務報告書の作成状況を問うものである。各タイプごとの実体の回答は、郡(48.2%)、郡以外政府(50.0%)、学校区(17.9%)、特別区(43.3%)であり、平均値は42.2%であった。(なお、州政府に関するGASB報告書の言及は、一つの州をのぞき、すべての州でGAAP準拠が規定されていることに

留まっている。)

政府実体の種別により、GAAP準拠=34号の実施率に幅が生じているが、この調査では、作業の効率性を優先して多数の小規模実体が省かれているため、いずれのタイプでも、算出数値は本来より、やや上振れしていると思われるであろう。しかし、34号による制度変更が劇的で多面にわたって実施政府に負担をもたらしたこと、従来指摘されていたGAAP存在感の軽さ^{*13}、新制度開始後の経過年数等を考慮すると、あながち低調とはいえないであろう。

また、注目されるのは、市やタウンなどの郡以外の地方政府のばあい、属する州の法規による準拠指示の割合がかなり低い(13.2%)にもかかわらず、実際のGAAP準拠率が相当に高位にあることである。この理由は明らかでなく、いっそうの分析が求められるが、別途、全米各地の包括年次財務報告書作成状況のデータ^{*14}にあたってみると、市政府としては、オハイオ、カリフォルニア、フロリダ、テキサスの各州内で作成公表例が多く、地域ごとの事情や温度差も感じられる。以上から、34号にしたがった財務報告の改善は、なお十分とはいえないにしろ、一定の水準に至っていることが確認された。しかし、肝要なことは、新財務報告書の作成・公表ではなく、その活用度である。

このことに関しては、作成・公表状況以上に、その実態把握が困難であるが、GASBが34号の公表後10年を迎える節目にあたってまとめた最近の報告^{*15}のなかで、若干触れているのが参考になる。

まず、34号による改革のうち、もっとも画期的であった政府全体財務諸表については、しばしば、市民や行政関係者その他にとっての有用性が主

^{*13} M.A.Crawford, AICPA Practice Aid Series, *Applying OCBOA in State and Local Governmental Financial Statements*, edited by L.Givarz, AICPA, 2003. E.R.Wilson, S.C.Kattelus, and J.L.Reck, *Accounting for Governmental and Nonprofit Entities*, 14th edition, McGraw-Hill Irwin, 2007, p.377.

^{*14} 郡政府についても、オハイオ州のほか、とくにヴァージニア州内できわめて多数の実施例のあることが示されている。

^{*15} GASB, *The User's Perspective*, June 2009.

張されている^{*16}が、2005年におこなわれたGASBの面談調査によれば、数多くの利用者が関心は示したものの、自らの分析や判断には取り込んでいないことが判明した。また、債券市場参加者向けの政府全体ベースの財務指標がほどなく提供され始めたときも、利用者の反応は慎重であった^{*17}。地方政府財務アナリストのように、信用分析を実施する場合は、数年間にわたる蓄積データを要するから、低調要因に時期的な側面も想定しえなくはない。ともかく、この段階では、活用の動きが顕在しているとはいえない。

しかし、新包括年次財務報告書に盛り込まれた情報で、同時期、すでに、活用が進んでいるものも見いだされている。

これは、同報告書の中軸である財務区分のなかに、基本財務諸表に先だって置かれる、「行政管理者による討議と分析 (management's discussion and analysis, MD & A)」である。

34号の公表後、若干の財務報告利用者にたいし実施された面談調査により、すでにMD&Aの使用が確認されいたが、その後のGASBによる多数利用者(250名)を対象とした面接調査でも、34号にしたがって財務報告書で新たに開示され始めた情報のうち、利用度が高いものとして、圧倒的多数の回答者が指摘したのはMD&Aであった^{*18}。このさいの声は、もしMD&Aが適切であるなら、従来、頻繁に当該政府に問い合わせる必要のあったことがらにつき回答を与えてくれるので業務が軽減される、と効用を伝えている^{*19}。

長期にわたる論議・検討を重ねた末、辿り着いた財務報告改革の核心といえる政府全体財務諸表の利用が足踏み状態にある一方、補助的情報にすぎないMD&Aが活用の途を早々に歩み出している事実が明白になった。

^{*16} たとえば、つぎを参照。B.W.Chase, R.L.Taylor,andR.H.Phillips, "Government-Wide Information and Operational Accountability,"*Journal of Government Financial Management*, Fall 2008.

^{*17} GASB, op.cit..

^{*18} *Ibid.*.

^{*19} *Ibid.*.

こうした事情は、複雑で情報の豊富な前者にたいする利用者の習熟不足ないし高度利用者における分析活用要件としての資料の時間的蓄積不足等の可能性も否定しえないが、他方、MD&A自体の有用性・利便性によることも想定しうる。とくに一般利用者の場合、そうした可能性は小でないとおもわれる。以下、新規開示されたMD&Aについて検討する。

IV MD&Aの開示内容

34号により改訂された現行CAFRの全体構成は、以前と同じく、序論、財務および統計表の3区分であるが、このうちの中軸をなし、内容が変革された財務区分のなかに、監査報告書、基本財務諸表、その他の必須補足情報、併合報告書・個別報告書、付属明細表とともに、MD&Aは収められている^{*20}。

MD&Aは、全体の核となる基本財務諸表の要点をあらかじめ伝え、終了した会計年度における当該政府の財務内容につき、その概要を示す役割を与えられている。このため、財務諸表の補足情報の位置づけながら、他の部分とは切り離されて、基本財務諸表の直前に置かれる。

MD&Aで開示を要するのはつぎの8項目^{*21}であり、任意による項目追加は認められていない^{*22}。

(a) 基本財務諸表の簡略解説

各報告書の相互関係や重要な差異の説明を含む

(b) 前年度比較方式の政府全体財務諸表にもとづく要約財務情報の呈示
このなかに、資産（総額、固定資産額、その他資産額）はじめ、財政状態および活動成果の分析に要する情報を最低限含める

(c) 政府全体の財政状態と活動成果にかんする分析

政府型・ビジネス型両方の活動分析、前年からの主な変動の事情説

^{*20} GASB, *Statement No.34*, pp.333-337.

^{*21} *Ibid.*, para.11.

^{*22} GASB, *Comprehensive Implementation Guide, Q and A*, 2008, pp.7 - 10.

明、活動成果に重要な影響を及ぼした主要な経済要因の解説を含む

(d) 個別ファンドの取引・残高の分析

ファンド残高ないしファンド純資産の重要な変動の原因、ファンド資源の利用可能性に重要な影響を与える制約やコミットメントの存否を含む

(e) 一般ファンドに係わる当初・最終の重要な予算差異および予算・実績の重要な差異の分析

(f) 固定資産・固定負債の重要な年度中変動にかんする説明

(g) インフラ資産にかんする報告（修正法を適用している場合）

(h) 財政状態・活動成果に重要な影響を及ぼすと見込まれる現在の事実、意思決定および状態の説明

地方政府が公表した最近の実例を多少点検してみると、各実体の事情や判断により、項目の取り上げ方の濃淡や項目内情報の精粗は見受けられるものの、MD&Aの情報量は多めであり、財務区分全体に占める割合も乏しくない^{*23}。

MD&Aは、財務諸表とは異なり、主として、数値ではなく記述形式で示されるうえ、当該政府の財務内容（活動業績・財政状態）の概要、要点、データ分析結果などが、政府全体と部分の双方にわたってあきらかにされるほか、政府運営環境に関する補助的情報も添えられ、さらに利用者による理解促進のため、簡略化された財務表以外に、グラフや表の使用も推奨され用いられていることから、一般的な情報ニーズへの対応を深く欠くことはないと思われる。むしろ、財務報告利用者への調査のさい、債券アナリストの一部から、業務上、重要事項や潜在的な問題点の洗い出しが迅速化できて有益との感想が寄せられたこと^{*24}からみれば、専門職の用途にさえ適合しうる水準とみられる。

^{*23} 財務区分量に占めるMD&Aの割合（ページ数）は、たとえば、ボストン市13/103、ニューヨーク市23/257、アトランタ市14/126 ポートランド市19/254である。

^{*24} GASB, User's Perspective.

ところで、財務報告にMD&Aを取り込む34号の企図は、先行する民間企業の年次報告書の例にならったものである。SEC登録のアメリカ企業は、証券取引所法の規定にもとづき年次報告書（annual report）を作成・提出する義務を負っているが、その様式を定めたフォーム10-Kには、組み入れを要する項目の一つとして、MD&A（management's discussion and analysis of financial condition and results of operations）が指定されている^{*25}。

この内容を規定した規則（Regulation）S-Kの項目303が求めているのは、つぎの5つの事項と、財務諸表の理解促進に必要であると各企業がみなす情報の提供^{*26}である。

(a) 流動性（liquidity）

企業の流動性の増減に強く影響しそうな既知の需要、コミットメント、事象および不確実性についてのべ、もし重要な不足が見いだされたときには、その解消のために施した行為または今後施す方策を示す。

(b) 資金の調達源泉（capital resources）

資本的支出のための重要なコミットメント、コミットメントの一般目的、ならびに償還資金の調達源泉をあきらかにする。また、資金調達源泉の顕著な傾向、源泉組み合わせ（持分・債務・オフバランス調達契約）とその相対的なコストに関する予想される重要な変化をのべる。

(c) 活動業績（results of operations）

継続活動によりえられた利益に大きく影響した非通常的または頻度の低い事象、取引ないし重要な経済的変化および、それらによる利益影響額をあきらかにし、活動業績の理解に要する収益・費用の主な構成項目をのべる。また、継続活動による純売上や利益に重要な影響を及ぼしたか、及ぼすと予見される既知の傾向ないし不確実性に言及する。このほか、収益と費用との関係に大きな変化をもたらしそうな事象があるばあいの呈示や、純売上高が顕著に増加したばあいの原因分析（価格要因または販売量要因）

^{*25} SEC, *Form 10-K*, PartII, Item7.

^{*26} SEC, RegulationS-K, § 229.303 Item303.

を含める。いずれにせよ、焦点は、年度中変動の原因解析に置かれている。

(d) オフバランスシート契約 (off-balance sheet arrangements)

財政状態、その変動、収益・費用、活動業績、流動性、資本支出および資金源泉にたいし影響を及ぼしたか、今後影響を及ぼしそうなオフバランスシート契約を説明する。

(e) 表形式による契約上の義務の開示 (tabular disclosure of contractual obligations)

長期債務やキャピタル・リースその他の契約上の義務を一覧表にまとめて示す。

規則S-Kが求めるMD&Aの目的は、主要報告対象である投資者等にたいし企業の財政状態・活動成果の評価に役立つ情報を供することであるが、そのさいの焦点は、報告される財務情報がかならずしも将来の活動成果や財政状態の指標にはなりえないという事象・不確実性に置かれている。そこで、将来の活動には影響を与えるが過去には影響を及ぼさないことがらと、その逆のことがらを金額とともにのべることが要求される。SECに提出された企業の年次報告書を点検してみると、将来に関する情報が少なからず見いだされる。もっとも、こうした将来予測情報の開示に伴って発生が懸念される責任にかんしては、法規上、免除措置が設けられている。

規則S-Kおよび34号双方のMD&Aを比べると、実体の年度末における財政状態および年度中の活動業績等の基本的情報には質の面でも共通性が認められるが、それらが案内対象とする基本財務諸表の種類・内容の相違に起因した差異が見受けられる。後者では、法的準拠を重視する伝統的なファンド財務情報への関連がいくつかの事項で取り上げられるほか、インフラ資産のような地方政府特有の会計処理・報告に意識が向けられ、項目の多岐・多数化に繋がっている。また、これとは別に、情報利用者の相違にもとづく両者の差異も挙げうる。

前者には、(d) (e) のように、正確な財務分析や企業評価には有用性を認められても、やや特殊で細密な事項が含まれるのにたいし、後者では、

これと方向が全く異なる (a) が先頭に配置されている。この差異は、双方で想定されている主要な情報受け手の相違が反映しているであろう。前者では、会計・企業経営にかんする豊富な知識や経験を有し、自発的にリスク負担して関与する高度利用者が予定され、後者においては、むしろ、専門領域に係わる機会の乏しい、非自発的な関係者が主要な情報利用者のうちに定められている事情がある。

情報特性にかんする両者の立場はさらに異なり、むしろ対極にある。上述のように、規則S-KにもとづくMD&Aの場合、開示項目の随所で将来予測にまで踏み込む論議が格別ではなく、予測情報がむしろ推奨されている。他方、34号では、客観性が重視され、開示は当年度までに生起した歴史的な事実範囲に限定されている。予測情報は許されていない。

しかし、政府財務報告のMD&Aも、GASBによる導入検討初期においては、事情が異なっていた。当初の方針では、GASBは財務報告利用者の支援のために、過去に関する事実情報に加え、将来予測情報の提供を意図しており、しかも、その重点は予測情報に置かれていたのである^{*27}。ねらいは、利用者が財務管理者と同一の観点に立って関連政府を観察できる機会の供与にあり、SEC登録企業のMD&Aと同等の性格形成が企図されていた。

しかしながら、こうした内容を盛り込んだGASB公開草案 (ED) にたいして寄せられたコメントのなかには、MD&Aに客観性の確保を訴える声が混じっており^{*28}、審議ののち、GASBはこれを受け止め、その目的に情報客観性が明記されるよう、大きくMD&A規定を変更し、ステイトメント第34号としてまとめられた。この結果、現在のように、MD&Aのあり方が企業と地方政府とでは対照的に性格づけられている。

方針を転換した理由につき、34号はとくに触れていないが、地方政府の

^{*27} GASB, Preliminary View, *Governmental Financial Reporting Model : Core Financial Statements*, June 1995, p.35.

^{*28} GASB, *Statement No.34*, para.289.

主要関係者のなかに住民ないし納税者を含めるかぎり、少なくとも当面、妥当な判断であったと思われる。一般の住民ないし納税者は会計知識に通じていないことが多く、また、習熟には相当の時間的経過を要するのが通例であろうから、財務報告書の中心である財務諸表自体に接近することは、将来は別としても、容易ではない。一般の利用者にとって、報告書の核をなす高度財務情報全般の要点を平易に解説する情報は、補足ないし参考情報というよりも、基本情報にも相当する位置を占めるものとみるべきであろう。たしかに予測情報の価値にかんしては、たとえば、財政状態に係わる将来情報が開示されれば、住民にとってもっとも切実な、現行の行政サービス水準の持続性や向上余地、さらに負担の行方等を見通すことに繋がり、有益であろう。しかし、公権力のもとで、非自発的に資源を提供して係わりを結んだ政府の財務内容に関心を寄せるとき、それを開示する情報は理解容易であるほかに、事実にもとづき信頼可能であることが基本要件とされよう。情報送り手の意見や見積もりが入り込む場合、専門知識を携えない受け手は、とりわけミスリーディングに陥りやすく、看過しえない問題を生じる恐れがある。CAFRの財務区分は、全体として、地方政府による広報・説得活動に途を拓くものではなく、概念ステイトメント第1号で確立された基本目的にしたがって、住民はじめ関係者への公的アカウントビリティ履行の手立てとして機能することが望まれるであろう。

このことに関連して焦点となるのは、MD&Aにたいする監査のあり方である。SEC（年次報告書）およびGASB（CAFR）とも、補足情報であることをもって、それを監査の対象から除いているが、後者は、監査に代えて、限定された手続きを実施すると定めている^{*29}。これは、(a) 情報の作成方法を管理者に問い合わせる (b) 監査済み財務諸表およびその他点検過程で入手した知識と、当該情報とを比較検討する (c) 必須補足情報を管理者の挨拶状に含めるべきかについて検討する、などであり、もし

^{*29} *Ibid.*, para.291.

も、MD&Aが不十分であったり欠けていたりすれば、監査対象でなくても、監査報告書に、その旨、記載されるという^{*30}。もし実際に、こうした手続きが施されれば、いっさいの検査がおこなわれないときに比べて、一定の品質保持効果が現れることは確かであろう。しかし、本来の監査ではないため、監査人の報告書に適正証明は付されず、責任は明確でない。また、MD&Aには、政府財務の当該年度中における大きな変化や重要な経済要因の分析のように、各政府の実態に即した開示が重視され、画一的でない論議が要求されている^{*31}ので、信頼性の確保は要点である。一般住民等を主要な報告対象とみなすかぎり、いっそう充実した保証体制が求められよう。

V おわりに

伝統的な会計制度を刷新して、GASBステイトメント第34号により導かれた新しいアメリカ州・地方政府の外部財務報告制度は新CAFRに具現されるが、その作成・公表は徐々に拡がりつつあるものの、CAFRの核心であり、民間企業の公表する財務諸表に匹敵する実質を備えた政府全体財務諸表等の基本財務諸表の利用度はなお十分確認されるに至っていない。歴史的な制度変更であったことから、今後におけるその向上の行方に関心もたれる。

他方、同時にCAFRに新規導入され、基本財務諸表の補足として、とくに、その直前に配置されたMD&Aは、財務諸表の全貌や要点を平易かつ理解容易な形で伝えるため、多様な利用者に早々受け入れられている。非自発的な関係者であり会計等専門知識を十分に有しない、住民などの利用者にとっては、MD&Aは基本的な財務情報とむしろ位置づけられうる。このため、SEC登録企業の年次報告書に記載されるそれとは異なって、情報作成責任者の個人的な見解や見込みを極力回避し、事実にもとづいた客観的

^{*30} *Ibid.*, para. 292.

^{*31} *Ibid.*, para.11, and 295.

な内容に絞ることが望まれ、情報品質保証に向けた監査体制の充実も求められる。

ただし、ここで確認しておく必要があるのは、MD&Aの有益性がいかに高位にあるとしても、情報の本体がそこに置かれていない補足情報である以上、その意義には限界が備わり、利用度にかかわらず、報告書における基本財務諸表の重心性には変わりはないことである。その拡充がたえず考慮されなければならない。

財務報告の全体像を描くなかでは、別の一般向け政府財務関係情報であるポピュラー・リポート^{*32}も、視野に浮かび上がる。CAFRの内容解釈に距離を感じたり、さほど詳細な情報を要しない、ごく一般的な利用者向けに、州・地方政府が、その財政状態や活動成果をまとめ公表する報告書がこれであり、内容やねらいにはMD&Aと重なる部分がある。かつて概念ステートメント1号で、GASBがCAFRとともに取り上げ、調査報告^{*33}をまとめた経緯もある。近年、地方政府のなかに、このポピュラー・リポートを作成し発表する例が増加している^{*34}が、その会計基準は定められていない。今後、外部向けの一般目的財務報告の体系と内容を確認してゆくさいは、MD&Aとの関連を検討する必要がある。また、昨今、わが国で急速に進展する新地方公会計制度にしたがって作成・公表される地方自治体財務諸表に付随し住民等関係者向けの要約財務書類^{*35}を用意する必要が生じるが、そのあり方にも、先行するMD&Aは示唆を与えうるであろう。

^{*32} R.H.Attmore, "A Look Forward from the GASB Chairman, " *Journal of Government Financial Management*, Fall 2009. 橋 晋介「民衆向け地方政府財務報告の改善化(1)」「同(2)」『地方自治研究』第9巻第1号および第2号。

^{*33} F.H.Carpenter and F.C.Sharp, Research Report, *Popular Reporting : Local Government Financial Reports to the Citizenry*, GASB, 1992.

^{*34} E.R.Willson, S.C.Kattelus, and J.L.Reck, *op.cit.*, p.377.

^{*35} わが国地方自治体にたいし、公会計の整備促進の要請が総務省自治財政局長名で通知されたとき(2007年10月)、住民の理解促進のために留意すべき事項と要約財務諸表のモデルが添付されている。