

---

# 予算制度改革と公会計制度改革

筆谷 勇

---

## I. はじめに

昨今、わが国の多くの地方公共団体は総務省方式による貸借対照表（以下、「B/S」という。）を作成しているが、この総務省方式によるB/Sの作成方式は平成12年に公表されたものであるが、会計制度に基かずにあくまで統計的手法に基いてB/Sを作成しているために、折角のB/Sも中身のない外枠のみからなる「張子の虎」のような入れ物を作ったに過ぎず、経営管理目的には全く役に立っていないのが現状であり、平成18年5月に公表された総務省の「新地方公会計制度研究会報告書」においても、6年前と殆ど同じものが名称を変えて公表されたに過ぎず、一向に改善しようとする気配が感じられないのは極めて遺憾な状況といわざるを得ない。

いうまでもなく、財務報告作成の目的としては、①資源を委託された者がその資源の活用状況について、説明するためのアカウントビリティを果たすために作成されるものであり、一方、②その財務報告の利用者にとっては、その意思決定の基礎をなすための有用な情報をその財務報告から入手する必要性があること、の二点が挙げられており、特に、

昨今は、適切な企業統治（ガバナンス）のための財務マネジメントを中心とする経営管理目的に財務報告を有効に活用しようとする動きが活発になってきている。

このような財務報告に期待される情報の有用性向上の期待にこたえるためには、本来、財務報告に求められている「会計の基礎」及び「測定の焦点」について、改めて見直してみる必要性が大きくなってきているものといえる。

前者の「会計の基礎」についての世界的な趨勢を見ると、会計取引の認識時点を、①現金主義、②修正現金主義、③修正発生主義、④発生主義へと変遷させてきているが、日本においては、平成15年6月30日、財制度等審議会が、「現金主義会計」について、「最も作成しやすくしかも理解しやすい」という理由から、これに優る「会計の基礎」はない、ということをし、その「公会計に関する基本的考え方」において明言し、この考え方をわざわざインターネット等を通じて国民の前に公表しているが、今や、英国、ニュージーランドを初め先進各国は発生主義会計を既に導入しておるか、または、その導入準備に走っている国々が大部分であり、旧態依然とし

て守旧的な取組みのみを行なおうとしている日本の現状を知るたびに、日本人としては背筋に極めて冷たいものが走るのを感じずのを禁じ得ない人々が多いといわざるを得ない。

一方、[測定の焦点]についても、財務諸表項目が、財務諸表において認識されるのは、現金主義論者が言うように現預金のみでよい、というように考える人は世界的に見て日本と僅かな発展途上国のみであり、財務諸表を構成する資産、負債、収益、費用、純資産を全て財務諸表において認識すべきであるというのは、今や、「世界的常識」になっており、今更、公的部門において、ニュー・パブリック・マネージメント(NPM)を持ちださなくとも当然の大前提として、[測定の焦点]は先述の[財務諸表の要素]に決まっているのであり、この「財政の基礎をなす会計」の大前提についての国民的な議論が、国会の予算委員会等において全く行われていない日本という不思議な国の特殊性について、日本国民がその理由に関して真剣に考えてみるべきときにきているものといえる。

このような「発生主義会計導入の必要性」については、日本においても昭和 30 年代において、当時の「地方財務会計制度調査会」などから提唱されている、[地方財務会計制度の改革に関する答申]（昭和 37 年 3 月 23 日）が存在するのであり、これを「無視」し続けてきた当時から現在に至るまでの日本国の為政者に対して、全面的にその釈明を求めている日本国民が数多くいることについて認識を新たにしていきたいものである。

即ち、[優れた財政制度は優れた会計制度のうえに初めて成り立つ]という極めて[当

然の常識]を国会審議等において「遅まきながら」議論を深めて頂きたいものである。

本稿においては、日本の予算制度の抱える問題点について検討を加え、かつ、現在、多くの地方公共団体が総務省方式に基いて「貸借対照表」を作成しているが、その利用方法について全く[知るところ]もなく、ただ単に、B/Sの作成そのものを「自己目的化」してB/Sを作成している現状を紹介するとともに、[貸借対照表の活用方法]についての「一つの提案」をすることによって、財政制度等審議会などが提唱している貸借対照表の作成方法に関しての本質的な欠陥(会計制度によらずに統計的に貸借対照表の作成方針を指導していること)について、再考を促したいと念ずるものである。

## II. 予算制度改革と公会計改革の必要性について

### 1. 現行予算制度の問題点

わが国の公会計制度改革に当たっては、わが国の予算制度の抱える基本的問題点に関連して検討を加える必要がある。即ち、財政の要をなしているのが予算制度であり、国策に密接に結びついた予算制度のあり方を、会計的側面から、根本的に見直すことによって、財政改革の方向性を探ろうとするものである。

即ち、本来、予算制度は財政の目的および機能に対応して作成されなければならないものである。この財政の本来備えているべき目的および機能がどのような要因によってその機能を発揮することを妨げられており、それを解決する方策にはどのような問題点

が存在するのか、また、その改善策について検討を加えようとするのが本稿の趣旨である。

現在のわが国の予算制度を見るとその機能が比較的限定されたものになっており、規模の小さい財政には対応することは出来ても現在の日本のような規模が拡大し、多様化し、複雑化している財政には十分には対応し得るものとはなっていない。例えば、現在は独立行政法人化した旧公団とか旧事業団とかについては、国会の審議の範囲を外れたところで行なわれている活動が拡大しているのもその一つの現れである。このことは、明治時代に基礎を置く現金主義による日本の財政制度に拠ってはいは不適当であるといわざるを得ないのである。

更に、このような問題点以上に、現行予算制度の基本的性格が本来予算制度に要求されている機能を果たしていない点について指摘せざるを得ない。即ち、第一は、財政の経済安定化機能の実現に対する現行予算制度の限界であり、第二は、財政運営における効率性の確保が現行予算制度では困難である点が挙げられる。

## 2. 財政政策機能と予算制度

現在の日本が直面しているような経済環境において、経済政策機能、特に、経済安定化および経済成長促進機能を果たすためには、現行予算制度は余りにも不備といわざるを得ない。即ち、財政を通じて経済安定または経済成長を果たすためには、不況期には財政赤字、景気過熱時には財政余剰を生ずることによって、総需要の調整を図ることが必要である。いわゆる税制に於けるビルト・イ

ン・スタビライザー機能がこれである。しかし、財政法第4条は、[国の歳出は、公債また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]（いわゆる、財政のゴールデン・ルール）と規定していて、均衡予算主義を原則としており、単年度のプライマリー・バランスのみに着眼する硬直的な予算主義に重点をおいている。

また、一方では、財政法第12条（会計年度独立の原則）では[各会計年度に於ける経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない（単年度ごとの、財政のサステナビリティのためには、公的債務残高をGDPの一定比率以下に抑制すべきである。)]として、長期的な予算均衡の考え方も否定しており、不況時の赤字を好況時の余剰によってバランスさせるという至極当然の条理をも踏み躪る結果を招来している。これなどは、現金主義会計の悪弊が全面的に前面に出た最悪の事態を招来する結果を現出しており、財政の効率化、最適化などは完全に無視されてしまい、[財政は単なる予算消化のための道具]という極印を押される事態を招いている。英国の時価主義、発生主義会計に基づく予算と実績の対比を最も重要な財務諸表（スケジュール1）に位置づけている国との余りにも大きな落差のあり方には只々唾然とするしかないものといえる。

更に、財政が十分な[経済資源の最適配分]、「経済安定化機能」または「経済成長促進機能」を果たすためには、適切な時期に、適切な規模での経済的出動を行なわなければならないにも拘らず、単なる制度上の要請（緊急経済立法、など）を満たさんがために、具体的な経済対策が立案されそれが国会の審議と議決を経て実施に移されるまでには、多

大な時間を必要とするように制度が出来上がっている。このために、経済対策の適時性が大きく阻害されることになり、その結果、財政による景気対策の効果は不十分であったり、誤った方向に走ってしまうことが往々にしてあるのが日本の実情である。今回の日本経済の平成不況を乗り越えるために多大な時間と多くの議論が横行したのも一つにはこの予算制度の持つ問題点が大きく押し掛かったためであるものといえる。

このような予算制度の持つ欠陥を是正し、財政による[経済資源の最適配分]、「経済の安定化機能」および「経済成長促進機能」を確保するためには、次のような予算制度改革について検討をする必要がある。

(1) 財政運営を各年度独立のものとしてでなく、英国資源会計のような中長期的予算の視点で考える必要がある(2年ごとに3年分の予算を作成する。)。そのためには、「均衡予算主義(プライマリー・バランスの前提)」、「会計年度独立の原則」などの非現実的な規定をもつ財政法を改めることがまず必要となる。中長期均衡予算を考える場合には将来の予測情報に基く資産および負債から構成される「貸借対照表」が必要となり、そこでは、資産及び負債を計上することによって、中長期に亘る収支を会計年度を超えて認識することが、初めて、可能となる。現在行われている債務負担行為、継続費、繰越明許費などの予算行為のみでは、国によるこの複雑で、大規模で、多様化した長期経営計画予算に対応することは到底不可能であり、[会計の基礎]を見直すことにより、発生主義会計による財務会計システムへの一日も早い転換が必要であるといえる。

(2) 経済計画と財政計画の整合化が必要である。そのためには、現在の単年度予算に基づく財政制度の在り方の見直しが必要であり、中長期的視点に立った中長期財政計画の樹立が望まれる。為政者は、[単年度の経済計画などはありえない]、ということと同様に、「単年度の財政計画などはありえない」ということを一日も早く悟る必要がある。

(3) 景気変動に敏速に対応できるためには、歳出の実施時期の選択、税率の一時的変更など、内閣に対して思い切った権限委譲が必要となる。現在の対立する与野党からなる国会に早期の意思決定を臨むことが、どれだけ非現実的であって、そのことが如何に国益を阻害することになっているかについて、国民とともに十分検討をしてみる必要がある。この日本に真の意味の民主主義が育まれる日を期待するものである。

(4) 中長期予算制度、内閣への大幅な権限委譲を考えるためには、決算制度の強化が必要である。即ち、予算については、憲法第86条において、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。」として国会の「議決」を求めている。これに対して、憲法第90条①は、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」として、[決算]の国会への「提出義務」のみを定めて[決算に関する国会決議]については一切触れていない。一方、財政法第40条は「内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開

会の常会において国会に提出するのを常例とする」として、会計検査院による行政内部の監査に重点をおいており、国会による[決算]に関する外部監査についてはこれをなおざりにしている、というよりも、むしろ殆ど無視をしているのが現状である。少なくとも、国会による決算の妥当性についての「決議」が必要といわれており、そのためには、現行の歳入歳出決算書のみ「フロー情報」に係る決算だけではなく、貸借対照表などの「ストック情報」に係る決算についても国会の「議決」を必要とするように現行の「憲法」および「財政法」を改めるべきである。英国の発生主義会計にベースを置いている資源会計においては、

- ①. スケジュール1：時価主義、発生主義に基づいて作成された予算および実績の対比表；
- ②. スケジュール2：運営費用計算書(損益計算書、行政コスト計算書)；
- ③. スケジュール3：貸借対照表；
- ④. スケジュール4：キャッシュ・フロー計算書；
- ⑤. スケジュール5：行政目標別コスト報告書。

これらの「決算書」は、会計検査院の検査を経た上で、「国会の議決」を得ている。

### 3. 財政運営の効率性と予算制度

現行予算制度の重点は説明責任(アカウントビリティ)を明確にすることによって、行政活動・財政活動をコントロールすることにある。この目的を遂行するために「会計年度独立の原則」が強調され、また、歳出予算の区分は所管省庁別と縦割りが強調されている。

しかし、現在の日本のように財政規模が大

きくなり、財政活動が多様化し、複雑化すると、上記のような予算制度は財政運営を非効率なものにする。

まず、「会計年度独立の原則」が強調されるあまりに、財政運営に中長期的な計画性を導入することが困難となっている。個々のプロジェクトごとには継続費や国庫債務負担行為は認められてはいるが、財政運営全体を通じてのシステマチックな中長期経営計画を設定することは不可能となっている。また、事業計画や歳出予算が所管省庁別になっているために、いくつかの省庁にまたがっている公共サービスや事業の実施については、総合的、効率的な管理を期待することが困難となってしまっている。

### 4.

さらに、現在の予算編成においては、歳出予算の編成は前年度の実績が基準になる、いわゆる、「前年度実績増分主義」が採用されている。このような予算編成方式の下では、優先度の高い経費が新規経費であるという理由のみで見送られてしまい、優先度の低い経費であっても過去の実績があるという理由のみで予算を獲得することになりがちである。このために経費＝経済資源の効率的配分が実現しないことになってしまう。このような事態を改善するためには、明確な事業目標を設定し、その実現のための手段を評価するという「事業評価」または「政策評価」を徹底する必要がある。このような「行政評価」を効果的に行うためには当該事業に係る「コスト情報」が必要であり、この「コスト情報」に基づいて当該事業の経済性、効率性などの評価が有効に実施されることになる。この「コスト情報」を提供するためには、発生主

義会計に基づいた決算情報が不可欠となる。このように、「予算制度改革」は「公会計制度改革」と有機的に結び付くことによって、初めて、いわゆる完全な意味での[市場化テスト]を有効ならしめることが可能となるのであり、予算制度改革が機能することになることを銘記すべきである。

## 5. 公会計制度改革をベースにした予算制度改革

### (1) 現行法体系における予算制度改革の位置付け

現行の憲法、財政法、地方自治法及び地方財政法等における予算制度は、単年度収支均衡予算主義に拠っていて、これを固定資産も含めた「中長期収支および中長期損益予算」にまで改訂するには現行法制度の改正を伴うことになり、その改正を緊急に達成することは極めて困難なことと言わざるをえない。しかし、先進公会計改革諸国の努力の成果について見習うべき時期は目前にあるといえるのであって、日本のみが例外ということはありません。現に、東京都においては、平成18年度より発生主義会計の導入に踏み切っており、発生主義会計→予算制度改革→中長期収支・損益会計導入の路線が、近い将来において敷かれるものと期待されており、従って、これに伴う法整備も近い将来に実現することになるものと考えられている。

### (2) 予算制度改革の視点

- ① 単年度収支均衡予算主義から中長期収支均衡予算主義への予算制度フレーム・ワークの転換。

- ② 中長期財政戦略計画の策定に当たっては、単なる資金収支のみではなく、貸借対照表に基づいた損益及び純資産についての予算情報を提供することが必要になる。すなわち；

(ア) 中長期的視点に立った経常的行政活動費(コスト情報)の予測、

(イ) 固定資産を中心とする資本的支出、資産更新支出の予測、

(ウ) 支出に対応した必要税額等の収入に関する予測など、中長期的な資本収支及び経常収支に基づいた中長期財政戦略計画を策定し、それに基づいた予測貸借対照表を作成し、中長期に於ける財務内容の健全性及び純資産の成長性等について検討する。

- ③ 予算制度に、貸借対照表に基づいたコスト情報をベースにした行政評価システム(費用便益分析、コスト分析手法、など)の導入を図る。

- ④ 予算のフィードバック機能を高めることによって、予算統制主義から決算重視型経営管理システムへのフレーム・ワークの転換を図る。そのためには、予算および決算の両者に対する発生主義会計の導入が必須の条件になる。(予算は現金主義会計、決算のみが発生主義会計、という国も他にはあるが、これも発生主義に統一するという改善の方向に向かっていく。)

### 関係法令

#### (1) 憲法第86条

内閣は、毎会計年度の予算を作成し、

国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

(2) 憲法第90条①

国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。

(3) 財政法第4条①

国の歳出は、公債また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、公債を発行しまたは借入金をなすことができる。

(4) 財政法第12条

各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない。

(5) 地方財政法第5条①

地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。但し、左に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。(以下省略)

(6) 財政法第40条①

内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする。

(7) 地方自治法第233条③

普通地方公共団体の長は、前項の規定により監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない。

### Ⅲ. 中長期予算編成と貸借対照表の役割

#### 1. 単年度予算主義からの決別

これまで見てきたように、予算編成を中心とする日本の財政活動は、あくまで「(修正)現金主義会計」という「会計の基礎」の上に立った単年度ベースの財政活動として永年(百数十年)にわたって行なわれてきている実情について知ることが出来た。この単年度予算主義の財政活動を改めるには、英国はじめニュージーランド等の先進 OECD 各国が行なっているように、「会計の基礎」を「発生主義会計」に改めることにより、将来の正確な予測情報を提供することが出来る「貸借対照表」を財務諸表に加えることによって、中長期的な視点からの損益及び資金収支を把握できる会計技術・制度を導入し、それに習熟して有効に活用する経営管理技法について学習すべきなのである。

先にも述べたように、財政規律を保つために、[財政法]に「財政のゴールデン・ルール」および「財政のサステナビリティ」などを規定することによって、いわゆる、単年度ごとの「プライマリー・バランス」を正常(プラス)に保つことのみに重点が置かれてきている。

この「プライマリー・バランス」の考え方は、現金主義会計に基く日本の財政にとっては基本的に守らねばならない命題であり、かつ、財政上の重要課題ではあるが、このような単年度のみ收支バランスのみを図ればよいという短絡的、かつ、短期的な考え方のみによってでは中長期的視点に立ての国の財政運営が図れないのである。このよう

な欠点を克服するために、中長期的な思考方法にベースを置いた中長期的な資金バランスのあり方に「最良の智慧」を与えてくれるのが発生主義会計に「会計の基礎」をおく民間の〔貸借対照表〕を中心とする中長期的資金収支に基く資金計画なのである。ここにこそ、公的部門の経営管理に対して、民間の経営管理の理念と経営管理技法を取り入れようとするニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の真骨頂が見られるのであり、特に、為政者の方々には是非ともこの中長期的な経営理念および経営管理手法について学んでもらいたいのである。

本稿においては、資金収支に将来情報を提供することによって、「貸借対照表」が如何に〔中長期的な資金管理〕に有効な役割を果たすかについての一例として、「収支分岐点分析」の考え方を簡単に紹介することにする。

## 2. 中長期的視点から資金収支の均衡を検討する「収支分岐点」の算出

収支分岐点は、収入＝支出となるような売上高(X)を算出することである。これを公的部門に置き換えると、(税金等の歳入)＝(人件費、補助金等の歳出)となるような、(税金等の歳入(X))を求める問題に置き換えることになる。

以下の説明においては、考え方の筋道を関係者に理解していただくために、民間で経営分析等において用いている用語に基いて説明をすることにし、例えば「売上高」は税込等に相当し、「固定費」は補助金、社会保障費、庁舎・インフラ資産等の減価償却費または公務員等の人件費のように、税込の多寡によっては余り変動しない費用項目を表すも

のとし、「変動費」は徴税費用等のように税込の多寡によって変動するものを表すというように、読者は考えていただきたい。

### (1). 損益計算書項目の記号化

F: 固定費、V: 変動費、S: 売上高、V/  
S: 変動費率

N: 固定費のうちの非資金費用(減価償却費、引当金繰入額、など)

### (2). 貸借対照表項目の記号化

① 期首残高を、売上債権(未収税金、など):R、棚卸資産(貯蔵品、など):I、買入債務(未払費用、など):P、前受金(前納税金、など):A

② 期末残高は、売上高にこれらの運転資金項目の売上高に対する回転期間を乗じたものとして表すこととし、売上債権期末残高: $S * t_R$ (注1)、棚卸資産期末残高: $S * t_I$ 、買入債務期末残高: $S * t_P$ 、前受金期末残高: $S * t_A$ とする。

(注1) 売上債権回転期間＝(期末売上債権) / (月平均売上高):「何か月分の売上が期末に未回収のまま残っているか」を示す。この式を次のように変形する →  
 $(期末売上債権) = (売上債権回転期間) * (月平均売上高)$ :但し、上式の「売上債権期末残高: $S * t_R$ 」における $t_R$ という回転期間は、月平均売上高をもって計算したのではなく、期末残高を年間売上高で除したものである点に留意する。即ち、ここでの「売上債権



回転期間」は、「何年分の売上が期末に未回収のまま残っているか」を示す点に留意する。

(3). 収支分岐点の算出(歳入=歳出となるための必要税込金額等の算出)

$$\begin{aligned} \text{① 収入} &= \text{売上高} - \text{売上債権増加高(期末一期首)} + \text{前受金増加高(期末一期首)} \\ &= S - (S \times tR - R) + (S \times tA - A) \\ &= S(1 - tR + tA) + (R - A) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{② 支出} &= \text{費用(変動費+固定費)} - \text{非資金費用} + \text{棚卸資産増加高(期末一期首)} - \text{買入債務増加高(期末一期首)} \\ &= S \times V / S + F - N + (S \times tI - I) - (S \times tP - P) \\ &= S(V/S + tI - tP) + \{F - N - (I - P)\} \end{aligned}$$

- ③ ・売上高以外のその他の収入(税込以外の罰金、没収、など)、運転資金項目(主に流動資産項目)での資産の減少、負債の増加 : E  
 ・上記以外の費用の支出、運転資金項目での資産の増加、負債の減少 : D  
 ・(E-D) を収入として上式に加える。

④ 収支分岐点 X は、収入=支出(歳入=歳出)となる売上高(税込、など)とすると、次のように表せる(①=②-③として、S→Xとして整理する。) :

$$\begin{aligned} X &= \{F - N - (E - D) - (R + I - P - A)\} \\ &\div \{(1 - V/S) - (tR + tI - tP - tA)\} \\ &= (\text{固定的支出(収入)}) \div (\text{限界収入(支出)率}) \end{aligned}$$

(4). ここで、上記の算式の意味するところ

を検討してみる。

① 固定的収支 =  $\{F - N - (E - D) - (R + I - P - A)\}$  において、  
 $a$  ;  $F - N - (E - D)$ 、 $b$  ;  $(R + I - P - A)$  とすると、固定的収支 =  $a - b$  と表すことが出来る。  
 $a$  は、当該会計期間の固定的な支出金額である。 $b$  は、期首の正味運転資金であるが、既に、これは支出済みのもの(支出済固定費用)であるから、その期に支出する金額から控除してもよいことを示している。

また、 $a - b$  が後出の B 地方公共団体のようにマイナスの場合には、固定的収入を意味することになるので、税込(売上高)がゼロの場合にも収入があることになる。(図2 : 参照)

一方、

② 限界収支率 =  $\{(1 - V/S) - (tR + tI - tP - tA)\}$  において、  
 $a$  :  $(1 - V/S)$ 、 $b$  :  $(tR + tI - tP - tA)$  とすると、限界収支率 =  $a - b$  と表すことが出来る。

$a$  は、限界利益率(即ち、後出の A 地方公共団体の経常損益段階の損益分岐点は、固定費 /  $a = 12,863 / (1 - 0.030748) \approx 13,271$  (百万円)、同じく、B 地方公共団体の経常損益段階の損益分岐点は  $1,303 / (1 - 0.591049) \approx 3,186$  (百万円) となる。)であり、売上高(税込)のうち(徴税費用等の)変動費以外に対応する(変動費以外の固定費を賄う)収入部分である。

一方、 $b$  は、期末の正味運転資金回転期間を表しており、この数値  $b$  がプラスであればその割合  $b$  だけ(当期売上他に)資金を前払いしていることを表しており、このことは、 $a$  の限界収入割合から控除すべきことを示し

ている。

逆に、後出のB地方公共団体のように、このbの値がマイナスのときには、(当期売上の他に)資金が増加していることを意味しており、aの限界利益率に加算すべき資金割合を示していることになる。

したがって収支分岐点の計算においては；

(ア)：①、②ともプラスのときは、収支分岐点を境にして、売上高(税込、など)がそれに至らない間は支出超過となり、逆に、それを超えると収入超過となる。(図1：参照)

(イ)：①、②ともマイナスのときは、逆に売上高(税込、など)が収支分岐点に至らない間は、収入超過となり、それを超えると支出超過になる。但しこの(イ)のようなケースは、通常は、殆ど生起し得ない事象であり、売上高(税込、など)が増加すれば財政赤字になるなどという事態は、単なる理論上の産物としかいえないものと考えられるが、B地方公共団代について例示をすることにした。

(図2：参照)

尚、このほかのパターンとしては；

(ウ)：①がマイナス、②がプラス、の場合が考えられるが、この場合は収支分岐点がマイナスであって、売上高(税込、など)がゼロであっても収入超過となり、売上高(税込、など)が増加するに従って収入超過も増加する、というケースに相当する。これは極めてレア・ケースであり、考察の対象からは除外する。

(エ) ①がプラス、②がマイナスの場合が考えられる。この場合は、収支分岐点は(ウ)と同様にマイナスであって、売上高(税込、など)がゼロで支出超過、売上高(税込、など)が増加するにしたがって支出超過も増加するという、(ウ)と同じく極めて稀なケースに相当するので、(ウ)と同じく考察の対象からは除外することにした。

以上に述べてきたことを、事例について、財務諸表等および図1～3によって説明することにする。

(5)．A普通地方公共団体における発生主義会計に基いて作成された仮想財務諸表における普通会計(一般会計および特別会計)に係る収支分岐点分析の事例研究

### 仮想貸借対照表(財政状態表)

(単位：百万円)

	第83期(前期)	第84期(当期)
流動資産		
現金預金	1,192	1,900
未収税金等	1,245	1,134
貯蔵品等	1,771	1,496
その他の流動資産	555	575
流動資産合計	4,763	5,105
固定資産		
有形固定資産	2,972	2,883

無形固定資産	157	158
投資	2,758	2,826
その他投資	5	5
固定資産合計	5,892	5,872
資産合計	10,655	10,977
流動負債		
買入債務等	1,916	1,700
前受税金等	194	196
その他の流動負債	2,775	2,598
流動負債合計	4,885	4,494
固定負債		
地方債	881	755
職員退職給付引当金	948	1,120
その他の固定負債	591	1,091
固定負債合計	2,420	2,966
負債合計	7,305	7,460
純資産	3,350	3,517
負債純資産合計	10,655	10,977

仮想損益計算書(財務業績報告書／行政コスト計算書)

(単位：百万円)

	第84期(当期)	備 考
ア. 行政活動収支		
①. 税金等収入	13,692	
②. 行政活動費用		
徴税費用等	421	変動費（人件費の一部を含む）
減価償却費	141	固定費、非資金費用
人件費	1,306	固定費、徴税活動以外
その他の行政活動費用	11,194	固定費
(行政活動費用合計)	13,062	
(行政活動余剰)	630	
イ. 行政活動外収支		
行政活動外収益		
受取利息	60	固定収入
その他	43	固定収入

(行政活動外収益合計)	103	
(行政活動外費用)		
支払利息	111	固定費
特定引当金繰入	80	固定費
その他	31	固定費
(行政活動外費用合計)	222	
(経常余剰)	511	
ウ. 特別損失合計	265	分析対象外
当期余剰	246	

### 〔収支分岐点分析〕(単位：百万円)

ア. 経常収支比率の算出

(ア). A 地方公共団体

①. 経常収入：税金等収入 13,692＋行政活動外収益 103＋未収税金等の減少 111

＋前受税金等の増加 2 =  
13,908

②. 経常支出：行政活動費用合計 13,062  
－減価償却費 141＋行政活動外費用合計 222－貯蔵品等の減少 275＋買入債務等の減少 216＋その他の流動資産増加 20＋その他の流動負債の減少 177＝13,281

③. 経常収支：①－②＝627

④. 経常収支比率：①／②＝104.72%

(イ). B 地方公共団体(次ページ参照)

①. 経常収入：税金等収入 3,240＋行政活動外収益 0－未収税金等の増加 313

＋前受税金等の増減 0＝2,927

②. 経常支出：行政活動費用合計 3,218  
－減価償却費 190＋行政活動外費用合計 2＋貯蔵品等の増加 188＋買入債務等の減少 77＋その他の流動資産増減 0＋その他の流動負債の増減 0＝3,295

③. 経常収支：①－②＝△368

④. 経常収支比率：①／②＝88.83%

プライマリー・バランスについてみると、A 地方公共団体はプラスであるのに対し、B 地方公共団体はマイナスであり、経常収支比率もこの両者について全く正反対の傾向を示している。この最大の要因は、B 地方公共団体の徴税費等の変動費が極端に大きいことが挙げられるが、これを中心とした財政改革を積極的に取らない限り、B 地方公共団体の財政破綻は避けられないものといえる。

イ. 収支分岐点の算出

(単位：百万円)

番号	分析対象項目	算式または記号	A 地方公共団体の第 84 期の数値	A 地方公共団体の備考	B 地方公共団体の第 84 期の数値	B 地方公共団体の備考
①	税金等収入	S	13,692		3,240	
②	変動費	V	421	税金等収入に比例して発生する費用合計	1,915	税金等収入に比例して発生する費用合計
③	変動費率	V/S	0.030748	参考：限界利益率 (1-V/S)	0.591049	参考：限界利益率 (1-V/S)
④	固定費	F	12,863	仮想損益計算書の固定費の累計	1,303	仮想損益計算書の固定費の累計
⑤	非資金費用	N	141	減価償却費	190	減価償却費
⑥	その他の収支	E-D Σ①～③	△ 94	本例では、経常収支段階までの収支分岐点を求めている。①. 行政活動外収益：103 ②. その他の流動資産増加：△20 ③. その他の流動負債減少：△177	△2	A 地方公共団体と同様に、本例では、経常収支段階までの収支分岐点を求めている。
⑦	期首未収税金等	R	1,245	(R) 期末残高：1,134	期首 875	(R) 期末残高：1,188
⑧	期首貯蔵品等	I	1,771	(I) 期末残高：1,496	期首 1,005	(I) 期末残高：1,193
⑨	期首買入債務等	P	1,916	(P) 期末残高：1,700	期首 367	(P) 期末残高：290

⑩	期首前受税金等	A	194	(A) 期末残高：196	期首0	(A) 期末残高：0
⑪	(R) 期末未収税金等回転期間(単位：年)	t R	0.082822	(R) 回転期間=1,134/13,692	0.366667	(R) 回転期間=1,188/3,240
⑫	(I) 期末貯蔵品等回転期間(単位：年)	t I	0.109261	(I) 回転期間=回転期間 1,496/13,692	0.368210	(I) 回転期間=1,193/3,240
⑬	(P) 期末買入債務等回転期間(単位：年)	t P	0.124160	(P) 回転期間=1,700/13,692	0.089506	(P) 回転期間=290/3,240
⑭	(A) 期末前受税金等回転期間(単位：年)	t A	0.014315	(A) 回転期間=196/13,692	0	(A)=0/3,240
⑮	期末残高回転期間合計(単位：年)	t R + t I - t P - t A	0.053608	$\Sigma ⑪+⑫-⑬-⑭$	0.645371	$\Sigma ⑪+⑫-⑬-⑭$
⑯	分析対象経常収支	経常収入- 経常支出	627	$①-②-④+⑤+⑥+⑦+⑧-⑨-⑩-(R)-(I)+(P)+(A)$	△368	$①-②-④+⑤+⑥+⑦+⑧-⑨-⑩-(R)-(I)+(P)+(A)$
⑰	固定的収支	F-N-(E-D)-(R+I-P-A)	11,910	プラスは固定的支出	△398	マイナスは固定的収入
⑱	限界収支率	$(1-V/S)-(tR+tI-tP-tA)$	0.915644	プラスは限界支出率	△0.23642	マイナスは限界収入率
⑲	収支分岐点(必要税金等収入)	⑰/⑱	13,007		1,683	⑰/⑱

前ページの結果を収支分岐点、図1、2で示してみると次図のようになる。(単位：百万円)

図1 収支分岐点分析 (その1)

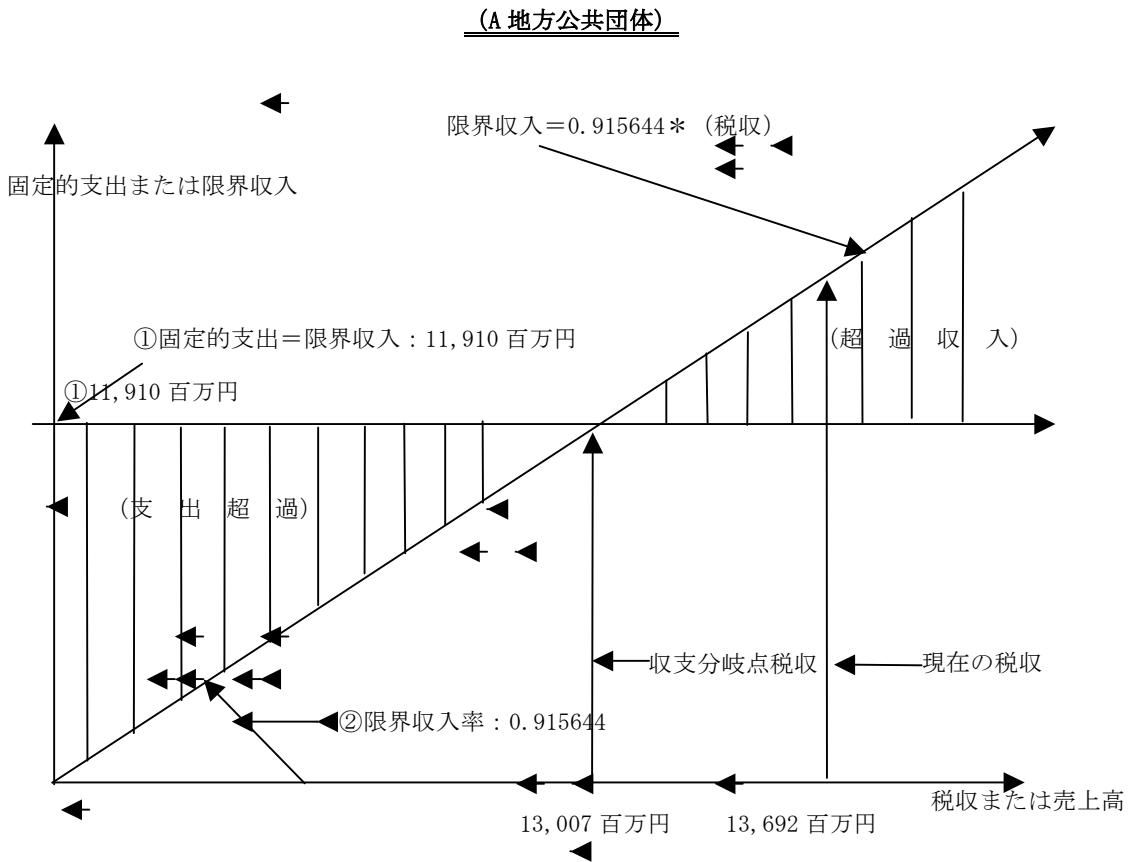
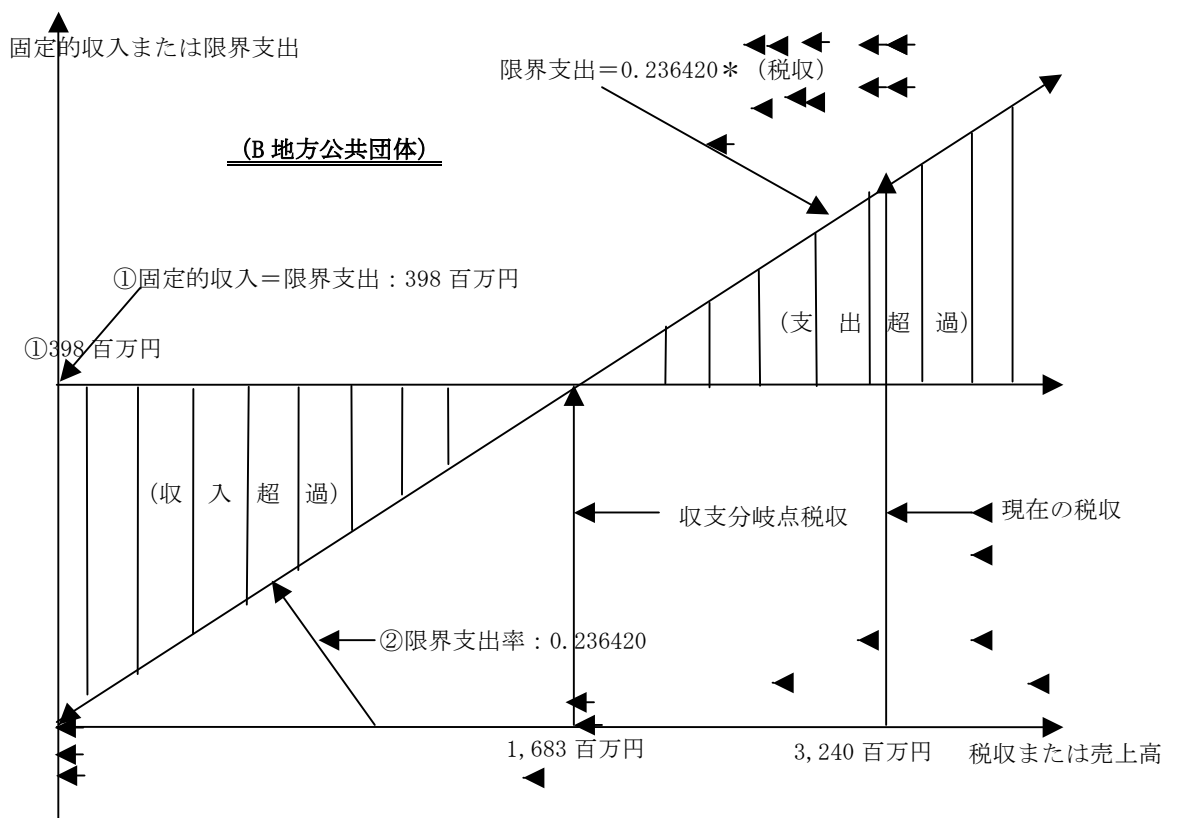


図2 収支分岐点分析 (その2)



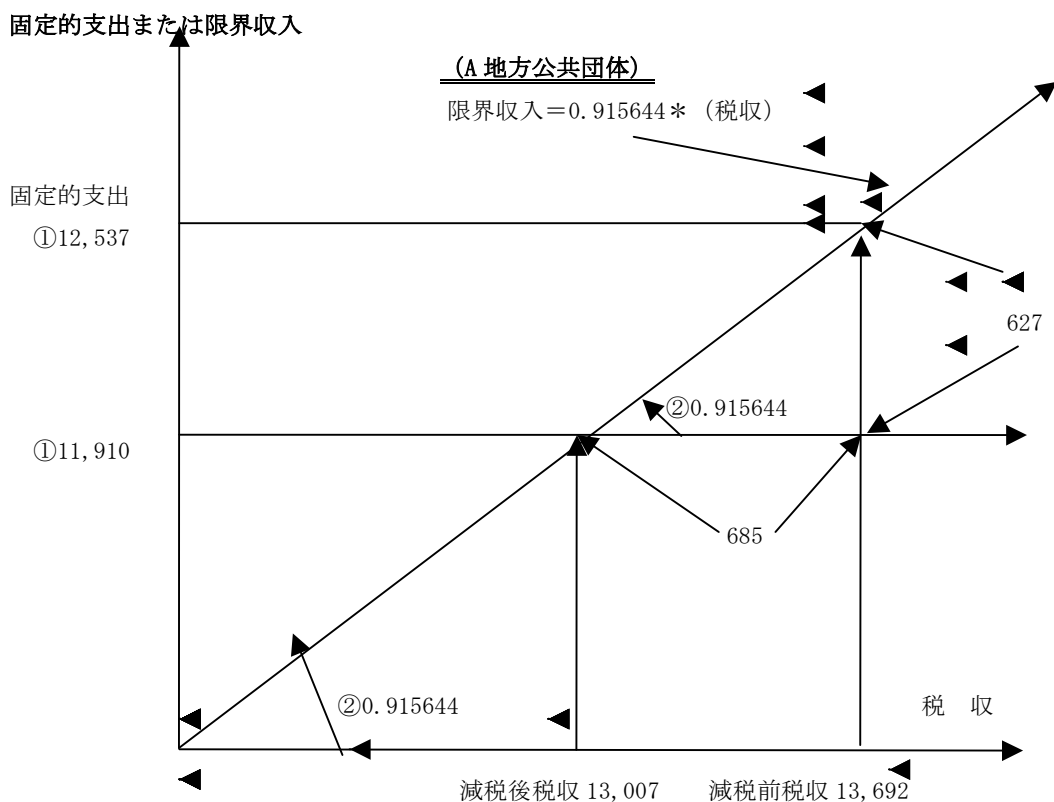


(6) 収支分岐点分析の見方および活用方法

図1によると、A地方公共団体の場合、収支分岐点の税収は13,007百万円であって、一方、現在の税収は13,692百万円であり、685百万円

の税収超過であることが分る。この収支分岐点分析によって、A地方公共団体の「減税必要額」（限界収入）を算出してみると、次図(図3：収支分岐点分析(その3))で見ると、685百万円 $\times 0.915644 = 627$ 百万円ということになる。

図3 収支分岐点分析(その3) (単位：百万円)



逆に、この見方を変えて、627百万円を減税したいという場合には、(固定的支出) / (限界収入率) =  $627 / 0.915644 \approx 685$  (百万円) (税収減)ということになる。そのときの収支分岐点の税収を求めてみると、「減税必要額」は(固定的支出)の増加というように考えられるので、 $\{(固定的支出) + 627\} / (限界収入率) = (11,910 + 627) / 0.915644 \approx 13,692$  (百万円)

となって、ここで、「現在の税収：13,692 (百万円)」と「収支分岐点の税収：13,692 (百万円)」とは同額になる、ということが分る。

このように収支分岐点分析の結果を検討することによって、次のようなことが計量的に明らかになるのである：

ア. 先ず、その収支（例えば、本例のように、経常収支を基準とするときは経常収支、以下同じ）を均衡させる売上高（または、必要な税金収入）はいくらであるべきか、という単年度の経常資金収支バランス情報を明らかにすることが可能になる。

即ち、例えば、単年度経常財政赤字がA百万円であるとすると、必要となる税収の増加額は、 $A$ （百万円）／（限界収入率）と表されるので、本例のA地方公共団体の場合の必要増税額は、 $A$ （百万円）／0.915644ということになる。

イ. その収支をバランスさせるために、運転資金項目の回転期間はいかほどにすべきか。

特に、経常収支において、資金不足をきたしている場合には、運転資金項目の回転期間の対前期との変動は、未収税金の回転期間や貯蔵品等の手持ち期間が長くなったり、買入債務とか前受税金の入金条件が悪化しているときに生ずるものであって、それらの運転資金項目の変動がどの程度の資金不足を生ぜしめたかの分析が可能になる。

ウ. その収支をバランスさせるために、固定費はいくらにすべきか、変動費率は如何程にすべきか。

特に、資金不足をきたしているときに固定費を如何程カットする必要があるか、変動費率の改善を如何程図るべきか、などの分析が可能になる。

エ. 次に、補助金、社会保障費、公共事業費、債務償還費などの固定的支出をB百万円だけ追加的に必要とする場合の必要追加税収は、次のように算出される。即ち、「固定的支出増加額B」／（限界収入率）＝「必要増税額」（百万円）と

いうことになる。

オ. 更に、減税C百万円を実施するための必要減税額は、先にA地方公共団体の場合について述べたように、 $C$ ／（限界収入率）＝「必要減税額」（百万円）ということになる。

カ. また、未収税金、貯蔵品、買入債務、前受税金、などの当期の各運転資金項目の回転期間が対前期比D%増減した場合には、各運転資金項目の前期回転期間±D%として回転期間を計算すればよいのである。尚、運転資金項目を上記の四つについて例示しているが、当該公的部門の経営実態に合わせて、適当な項目を運転資金項目として選定すべきことは言うまでもない。

キ. あるいは、徴税費用などの変動費にE%の増減があると予想される場合には、（限界収入率）算出過程における $V/S$ において、 $(V \pm E)/S$ というようにして、変動費率を求めることになる。

ク. 一方、人件費、支払利息、などの固定費に、F%の増減が見込まれる場合には、（固定的支出）の計算において、 $\{(前期固定的支出) \pm F\}$ として計算を行なうことになる。

ケ. 一般に、これらの経常収支をもって賄うべき金額を予め定めることによって、経常収支尻がその金額になるような「必要税収」や「運転資金項目の必要回転期間」を求めることが可能になる。

（7）現実の我が国の財政計画における『収支分岐点分析』の活用

上記、ア. からケ. において述べたことを現実の日本国の財政問題に当て嵌めて考えてみると、以下のような問題点および改善策が指摘されるのである。

即ち、最近の新聞報道(平成 18 年 12 月 20 日付：日本経済新聞第一面)によると、「政府は国と地方の基礎的財政収支(プライマリー・バランス：国債の元利払い費を除く経費を毎年の税収などで賄えているかどうかを見るための指標)について、歳出・歳入の一体改革などで示した 2011 年度に黒字化という目標を 1～2 年前倒し方向で検討に入った。国債の新規発行の減額で、国の一般会計赤字が来年度に約 4 兆 4

千億円と今年度と比べて 6 割程度減るためだ。景気回復による税収増と歳出抑制路線が定着すれば、財政の健全化が着実に進みそうだ。」という旨を報じている。

更に、「これを達成するための『骨太方針』では、プライマリー・バランスの黒字化に必要な歳出削減額・増税額を 16 兆 5000 億円と試算し、そのうち、歳出削減で 11 兆 4000 億円～14 兆 3000 億円を充当し、残りを増税などの歳入増(2 兆 2000 億円～5 兆 1000 億円)で対応することとしている。」と報道している。これを表示してみると以下の「内訳表」のようになる：

「内訳表」：(単位：兆円)

必要歳出削減額 11.4～14.3				必要歳入増	必要歳出削
社会保障費	公務員人件費	公共事業費	その他	増税等	減額・増税額
①	②	③	④	⑤	⑥
1.6	2.6	3.9～5.6	3.3～4.5	2.2～5.1	16.5

ここで留意すべきことは、この「内訳表」における⑥「必要歳出削減額・増税額」算出に当たって、上記、新聞報道が大前提としていることは：

- a. 徴税費用等の変動費が存在しないこと；並びに
- b. 公的部門の会計が現金主義会計であることを反映して、各歳出および歳入項目の回転期間はゼロであること；

の二点が前提とされている点に注目する必要がある。

つまり、先に述べた(限界収支率) = {(限界利益率)(1-V/S) - (回転期間)(tR+tI-tP-tA)}において、V=0、(tR+tI-tP-tA)=0、即ち、(限界収支率) = 1 (つまり、図 1

および図 2 において、限界収支=税収)になることを意味しており、このことは先に述べた収支分岐点図表の限界収支線の傾斜角度が 45 度になるということの大前提にしているといえる。つまり、「固定的支出増減額」=「必要税収額」が、常に成り立つことを大前提にしていることになるが、これが成り立つとすれば、例えば、A 地方公共団体についていうと、税収の増減と固定的支出の増減は、常に、等しいということになり、前記の新聞報道のような計算(「内訳表」)が成り立つものといえる。

しかし、現実においては：

a の徴税費用のような収入を得るために直接的に発生する費用が必ず存在するのである(統計的に見ると、人件費等の間接的発生費用を含

まない直接的現金支出を伴う『徴税費』のみに  
ついてみると、国税と地方税には若干の差はあ  
るが、平均して税収の2～3%位であり、これ  
に、人件費等の間接的発生費用を含めると、よ  
り、大きな数値になるものと推察される（財務  
省『財政金融統計月報』租税特集号における添  
付図表：「国税及び地方税の徴税費の累年比  
較」；附表参照）。並びに；

貸借対照表を作成してみると分ることでは  
あるが、bの回転期間についてもそれがゼロ（す  
なわち、費用または収入に関する権利・義務の  
『発生』、即、『入・出金』ということ）とい  
うことは、現実においては、有り得ないことで  
あり、入出金に関する権利・義務が『発生』し  
てから『入・出金』するまでには必ず「一定の期  
間」が必要なのであって、このような「非現実  
的な大前提」を改善するためには、結局、『限  
界利益率』および『各運転資金項目に関しての  
回転期間』に基く『収支分岐点分析』で示した  
ような『限界収入率（支出率）』という考え方が  
必要となるのであり、当該支出または収入項目  
を『限界収入率（支出率）』で『割り算』するこ  
とによって、正確で、かつ、現実的な『入・出  
金』が初めて求まることになる点に注目する必  
要がある。

即ち、本例においては：

a. ⑥（必要歳出削減額・増税額：16.5兆円）  
÷（限界収入率）が求める⑦（必要歳出削減額・  
増税額）であるということになり、その結果、  
⑦（必要歳出削減額・増税額）— {必要歳出削  
減額 =  $\Sigma$  (①+②+③+④)} が、本来、ある  
べき⑤『必要歳入増（増税等）』ということにな  
る。

b. 以上で検討したことから分るように、こ

のような『運転資金項目の回転期間』を求め  
るような精緻な計算を可能にするためには、『統  
計』を加味した『現金主義会計』で対応するこ  
とは到底不可能であり、『発生主義会計』に基  
いて作成された貸借対照表』の活用が必ず必要  
ということになるのである。したがって、正確、  
かつ、現実的な「財政政策」を策定してそれを  
『予算化』するためには、『現金主義会計』の  
みによっていては不正確で、しかも、非現実  
的な結果しかもたらされないということ、為政  
者をはじめとする関係者は是非とも理解して  
もらいたいのである。

#### (8)。「中長期財計画」に役立つ「収支分岐点 分析」

また、上記ア. からケ. までについて留意す  
べき事項は、基本的には単年度ベースの収支分  
岐点分析について示したものであるが、これを  
中長期的視点から見たい場合には、将来の税収  
等の収益および変動費並びに固定費等の費用  
の中長期的変化、更には、資産および負債の運  
転資金項目の回転期間等の中長期的変化を参  
考にして算出した将来に向けての「予測貸借対  
照表」をベースにして上記の「中長期的視点に  
立った収支分岐点分析」を行なうことになる。

更に、言うまでもないが、上記ア. からケ.  
までの検討は、それぞれを単独で行うべきでは  
なくて、経済または財政の実態に合わせて、上  
記ア. からケ. の計算を適当に組み合わせて分  
析を行なうべきものである。

#### (9)。「我が国における「公会計制度改革」のあ り方

「収支分岐点分析」の例で見たように、「公会計制度改革」の基本となるものは「会計の基礎」を現在の「現金主義会計」から「発生主義会計」に改めることが最小限必要な大前提であることが理解できるのであり、「新地方公会計制度研究会報告書」が提唱しているような「統計的手法によった単なる空洞化した貸借対照表」の作成のみでは、「収支分岐点分析」のような精緻な計算を可能にすることは到底不可能であることを理解すべきなのである。

更に、中長期的視点に立った予測貸借対照表の作成についてのモデルは、既に、英国の資源会計、ニュージーランド等の中長期的視点に立った予算および決算に関しての発生主義会計による実績が公表されており、「日本のような公会計の後進国」は是非ともこれらの手法を真摯な気持ちで学ぶべきときなのである。

世界的に見て、先進国の公会計の分野において「発生主義会計」が支配的な勢力を占めている中で、今更、[公会計のあり方＝現金主義会計](財政制度等審議会：平成15年6月30日：「公会計に関する基本的考え方」)などということを行っている時代ではない、ということをして為政者および関係者は心底より反省すべきときである、という点を特に強調しておきたい。

## おわりに

現在の日本国の財政は、膨大な赤字財政を抱えていて末期的症状を呈しているかのように喧伝されているが、それは国債等の借入金の多寡によってのみ財政赤字を議論している実態があるからである。例えば、道路債を発行して道路を作ると、当該道路という「借方」の資産の評価はそっちのけにしておいて、「貸方」の道路債のみに着眼してその累積債務額が地方

債も含めると800兆円超にも及ぶので、「財政赤字が末期的なのである」、というような議論が横行しているのである。このようなことは、現金主義会計によっている日本の財政の根本的欠陥を如実に表している好例と言えるのである。

即ち、仮に、日本の財政が発生主義会計に拠っていたとした場合には、当然、国債等で取得した資産が貸借対照表の借方に計上されることになり、この借方の資産と貸方の国債等の負債とを対比することによって、(資産－負債＝純資産)が表示されることになり、そこで初めて、日本の国富を形成する純資産のプラスまたはマイナスが表示されることになり、赤字財政か否かの判断が、初めて、「正当に」なされることになる。

このようなことは数百年前(1,495年)からイタリアで公表されたルカ・パチオリの「ズムマ」(数学書)によって紹介されてきている発生主義に基く会計手法ではあるが、不幸にして日本では明治の半ば(1,889年)以降から現金主義会計が公的部門に採用されてきたのは、誠に不幸な出来事といわざるを得ない。

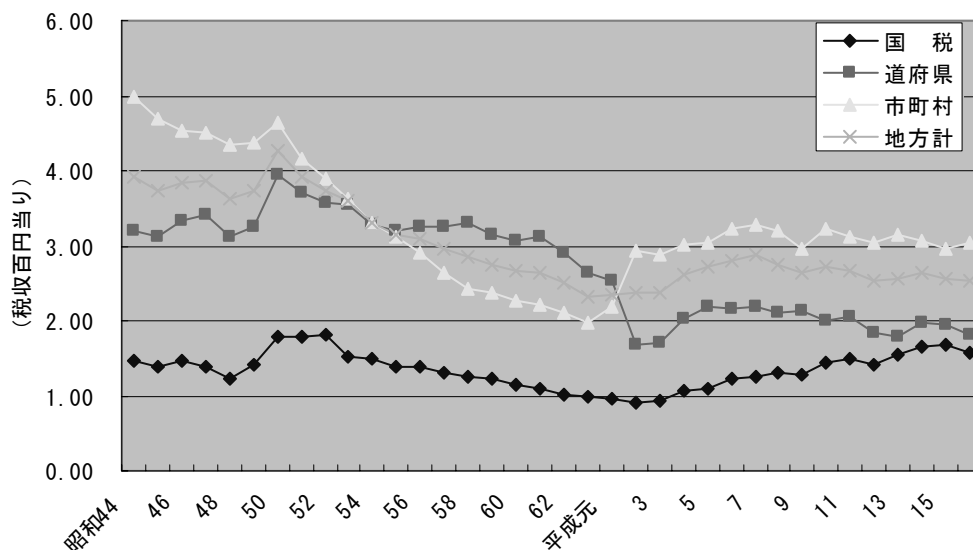
ところで、現金主義会計は予算をベースにした資金収支に重点を置いた会計ではあるが、これを如何に改善して行政の経営管理に役立てるかについて検討を加えたのが本稿の目的ではあるが、やはり、現金主義を前提にした改善手法には自ずから限界があり、ましてや、単年度のみでなくて中長期的に資金収支を合理的に分析するためには、[会計の基礎：会計基準]を現金主義会計から発生主義会計に転換しない限りにおいては、有効な改善手法が見当たらない、というのが本稿の結論なのである。

また、本稿において紹介した資金に関する「収支分岐点分析」は、私的部門のみではなく

て公的部門においても極めて有効な資金収支の分析手法であり、その応用範囲は極めて広いものがあり、[損益に関する損益分岐点分析]とともに、[資金またはキャッシュ・フローに関

する収支分岐点分析]は公的部門および私的部門の両者の経営管理目的にとって、極めて有効に機能する経営分析技法である点に着眼されることを期待したい。

国税及び地方税の徴税費の累年比較



<参考文献>

浅見敏彦編 (1986) 『世界の財政制度』(社) 金融財政事情研究会  
 行政改革会議事務局 (1997) 『諸外国の行政改革の動向』(財) 行政管理研究センター  
 一河秀洋(1988) 『財政学』学陽書房  
 アンディ・リーニー (2004) 『行政評価の理論と実務』東洋経済新報社  
 ケネス・R・フェリス (2003) 『企業価値評価』(株) ピアソン・エデュケーション  
 平澤英夫(1990) 『財務諸表分析』日本経済評論社

筆谷勇(1998) 『公会計原則の解説』中央経済社  
 IFAC Public Sector Committee(2002) 『RESOURCE ACCOUNTING : Framework of Accounting Setting in the UK Central Government Sector』  
 UK HM Treasury (2006—2007) 『Government Financial Reporting Manual』  
 HM Treasury (2004—2005) 『Resource Accounts』  
 IFAC IPSASB(2005) 『Presentation of Budget Information in Financial Statements』