

## 【研究ノート】

## 公会計雑感

齋藤 淳

## I 公会計の概要

従前の日本の自治体会計は現金主義による単式簿記によっているため、ストック情報とコスト情報が欠如している。更に本体の一般会計に加えて、公営、出資法人など連結すべきものがあるにも拘らず連結会計情報が欠如しているとの指摘を背景に総務省は、地方行政改革指針（2006年8月）を通知し各自治体に以下の点の改革を促した。

- ・発生主義会計の導入
- ・貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書に加え純資産変動計算書の作成
- ・連結決算書の作成
- ・受託責任と説明責任（Public Accountability）

公会計における財務報告の目的は、財務報告利用者（住民等、政府、投資家及び債権者）による公的部門の説明責任の遂行状況の評価に資することと、財務報告利用者の合理的な意思決定に役立つこととされる。

そのため、公会計における財務報告の重点は、公的部門のサービス提供能力の評価と、公的部門によるサービス提供の努力と成果の業績評価（政策評価の基準 3E: 経済性 economy、効率性 efficiency、有効性 effectiveness）である。

公会計がそもそも現金主義を採用している

根拠は、憲法第85条では、「国費を支出し、または国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする」とされ、更に財政法第2条においては、「収入とは、国の各般の需要を充たすための支払いの財源となるべき現金の収納をいい、支出とは、国の各般の需要を充たすための現金の支払をいう」とされていることによる。

そもそも公会計における「財務書類（貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書）」は、自治体における法定の決算書類ではなく、あくまでも付属資料である。法定の決算書類は歳入・歳出決算書で、議会の承認を必要とする。

国、地方自治体を問わず公会計において、今年度の収益、費用であるべきものが、その入出金が翌年度にずれした場合に、当該取引を厳格に現金基準で処理するのは不合理であるため、現金主義とはいっても実際には「修正現金主義」と呼ばれる処理が行われている。これは、地方自治体の場合であれば「出納整理期間」（国の場合は出納整理期限）を設け、その間、具体的には翌年度の4月1日から5月31日においては前年度と新年度との二通りの出納処理を行い、前年度分は前年度において入出金されたものとして処理を行うものである。

欧米では公会計においても複式簿記が採用されており、企業会計と同様に未収、未払を計上する発生主義会計が採用されているが、

日本の公会計では現金主義によっている場合の便法として上記のような処理が行われてきている。公会計以外にも例えば商工会議所でも以前は同様の処理が採用されていたと記憶する（出納閉鎖期間と呼んでいた）。

但し、この出納整理期間を悪用した粉飾事例（2006年の夕張市、その後も岡山県と北海道等で住宅供給公社への貸し付けで同様の処理）がおこったため公会計の問題点として批判的にもなっていた。

単式簿記に対しての複式簿記については、1494年にルカ・パチョーリが世界最初の複式簿記の教科書を刊行したとされているが、実務の世界では、13世紀頃には既に複式簿記の帳簿記録がつくられていたようである。

複式簿記によれば発生主義に基づく会計処理は難しいものではないが、日々の処理の単式簿記からの移行が時期尚早ということであれば、修正現金主義により未収、未払分を取り込んでしまうやり方でも損益的には容認しうる。総務省方式の発生主義導入の主眼はむしろ引当金処理と固定資産台帳の整備を前提とした減価償却費の計上となっている。

## II 公会計の種類と内容

地方自治体の会計は、以下のように分けられている。

- ・一般会計：行政サービス全般・・・自治体本体の会計
- ・特別会計：特定の収入と支出を関連づけるもの
  - 公営企業会計（下記）と公営企業会計

以外の特別会計（競輪等収益事業、国民健康保険事業、老人保健医療事業、農業共済事業等）とがある

- ・法定三公社（特別法に基づく土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社）  
地方公社
- ・特別地方公共団体（複数の地方公共団体がごみ処理や消防などの同一の事務の共同処理を行う一部事務組合、広域連合）
- ・第三セクター他

普通会計：地方自治体の一般会計と、公営事業会計以外の特別会計の合計

通常地方財政といえば普通会計をいうものとされてきた。税を徴収して運営していくのが普通会計で、料金を徴収して運営していくのが公営事業会計である。

公営事業会計は、公営企業会計とそれ以外のものからなる。

公営企業会計は、地方自治体の企業活動収支をあらわすもので、発生主義、複式簿記により会計処理されている。具体的には、水道事業、電気事業、ガス事業、下水道事業、バス事業、地下鉄事業、病院事業等が挙げられ、事業の実施にかかる費用を自身の料金収入によって賄うとされている（独立採算の原則）。

公営企業は、2015年度決算で1割の事業は赤字といわれている。赤字や借金が多ければ一般会計に影響を及ぼすため、政府は公共インフラの民営化による黒字化を目指している。

公営企業会計以外の公営事業会計は、具体的には、収益事業会計（宝くじ、競馬、競輪等）、国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、交通災害共済事業会計等が挙げられる。

### Ⅲ 公会計の財務書類方式の変遷

#### 1 決算統計方式、総務省（旧自治省）方式

総務省が指導する地方自治体の会計は、まず統計方式が指導され、多くの自治体がこの方式で決算書を作成していた。

この方式の特徴は以下の通りである。

- ・普通会計を対象とする（自治省の決算統計に集約されているのは普通会計分だから）
- ・流動固定の基準は一年基準
- ・固定性配列法
- ・基準日は会計年度の最終日
- ・有形固定資産評価の基準数値としては、昭和44年以降の普通会計決算統計データ（自治省に保存されている建設事業費の累計）を用いる。43年以前のは財産台帳でもないと取り込まれない。各自治体の会計が統一的なデータとして把握できる。但し、多くの自治体で公有財産台帳はあるが固定資産台帳は完備していないため個々の資産の簿価データがなく、除却、売却の把握ができない。また、科目ごとの表示ではなく、費目内訳が示される。無形固定資産は建設事業費には含まれないため把握できない。貸借対照表は誘導法により作成されるものではない。

税のとらえ方には、「収益説」と「出資説」とがある。収益説は、国は財やサービスを国民に提供する見返りに売上として税という対価をもらうという考え方である。一方、出資説は、税金は国民の国家に対する出資、資本取引とする考え方である。

総務省方式は、出資説に立脚しているため、行政コスト計算書は、「行政コスト—経常収益

（受益者負担）＝経常行政コスト」として表示する。

#### 2 東京都方式

東京都は独自に、平成18年度より複式簿記、発生主義会計を採用し、日々のデータの積み上げによる積み上げ方式（東京都方式）と言われる決算書（財務書類ではなく財務諸表と呼んでいる）を作成し始めた。

平成29年時点で、この方式を採用している自治体は、東京都、大阪府、新潟県、愛知県、町田市、大阪市、郡山市、江戸川区、吹田市、荒川区、福生市、八王子市、中央区、渋谷区である。

東京都方式は（国際基準も同様）収益説に立脚しているため、行政コスト計算書は、総務省方式とは異なり、「収入—費用＝収支差額（行政コスト）」として表示される。

本来の会計の概念からすると、収益から費用を引いたものが会計上の期間損益、資金の収入から支出を引いたものが収支差額で、それぞれは異なるものであり、東京都方式の上記算式、行政コスト計算書の用語の使い方は気になるころではある。

#### 3 国の財務諸表

因みに地方自治体ではなく、国の財務諸類はというと、「貸借対照表」、「業務費用計算書」、「資産・負債差額増減計算書」、「区分別収支計算書」と「注記」及びこれらに関連する事項についての「付属明細書」からなっている。

国の貸借対照表によれば、平成27年度末は資産合計672.4兆円、負債合計1193.2兆円、資産負債差額は△520.8兆円つまり債務超過である（対前年比28.8兆円悪化）。なかでも公債残は917.5兆円で、対前年比32.6兆円増加している。業務費用計算書によれば、社会保障給付費47.7兆円、補助金・交付金等48.4

兆円、地方交付税交付金等 20.2 兆円等からなる業務費用合計は 143.2 兆円、一方、租税等収入 60 兆円、社会保険料収入 51.6 兆円等の財源合計は 121.5 兆円で、両者による超過費用は 21.7 兆円となり、これに資産評価差額、為替換算差額等を差し引きすると上記の△28.8 兆円の増減差額となる。

但し、国の公債の大口所有者は日銀であり、日銀との連結ベースで見れば実質的債務超過の額はさほどでもないという見方もあるが、日銀は一般市中銀行とは違う中央銀行とはいいながら、一応上場会社の一つであることからするとその見方の是非はどうなのだろうか。

国債の利払い費を加えた「財政収支」の赤字はともかく、国は利払い費を除いた「基礎的財政収支(プライマリーバランス)」を 2020 年度までに黒字化するとその財政健全化目標を掲げていたが、達成困難であり、目標時期を 2025 年度まで先送りすることとなった。一方で、新たな財政再建目標として、財政収支の赤字の対国内総生産(GDP)比についてユーロ基準の 3%以内を目指すこととした。度々経済危機が懸念されるイタリアでさえ、基礎的財政収支は黒字で、財政収支の赤字の対 GDP 比も 1.9%に過ぎない。

かかる国の状況に比べれば、まだしも地方自治体の財政は改善されつつある。とはいえ、地方の人口や経済の将来見通しは決して明るいものではなく、歳出抑制や行財政改革だけで今後の地方自治体の財政健全化が改善、維持されるとは思えない。国に依存する形でしか成り立たない自治体は多いが、それが又国の財政を圧迫している。

#### 4 総務省改訂モデル

2007年に総務省が地方自治体の作成する貸借対照表などの公開モデルを通知した。これは総務省方式改定モデルと呼ばれている。

このモデルは、土地と売却可能資産を優先的に時価評価(独立掲記している)し、他は段階的に固定資産情報を整備していくが、スタート時点では過去の建設事業費の積み上げで算定せざるを得ないものである。

#### 5 総務省基準モデル

更に、総務省方式基準モデルと呼ばれるものは、全資産を網羅して把握する。採用開始時に固定資産台帳を作成し、公正価値評価をしなければならないが、実際にはなかなか難しい。

平成 23 年度で、総務省改訂モデルは 1416 団体、基準モデルは 254 団体が導入した。いずれも決算組替方式である。

平成 24 年度で、総務省改訂モデル 1420 団体、基準モデル 273 団体が導入。

2013 年 8 月総務省から今後の地方公会計推進についての中間とりまとめが公表された。

そこでは財務報告の比較可能性の確保が重要であることと、方式の統一化の方向性が示された。

#### 6 総務省統一モデル(統一的な基準)

「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」が総務省から 2014 年 4 月に公表され、総務省方式統一モデルによる財務書類の作成が要請された。

発生主義・複式簿記を導入し、決算統計データから脱却し、固定資産台帳を整備して、比較可能性、信頼性、適時性を備えた統一化した財務書類を平成 30 年 3 月までに各自治体で作成することとした。

財務書類の体系は、貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書とからなり、発生の都度又は期末に一括して複式仕訳を実施することとする。有形固定資産については取得原価で評価し、判明しな

いものは再調達原価（固定資産税評価額を基礎とする。道路等の土地は備忘価額1円）で評価する。税収は純資産変動計算書に計上する（基準モデル、改訂モデルと同じ）。システムは総務省より無償提供される、同システムは、将来更新必要額の将来推計や有形固定資産減価償却率を自動算出、施設別・事業別セグメント分析を簡単操作で実現出来る。

#### IV 統一的モデル（統一的な基準）の財務書類の検討

統一的な基準により従来ばらばらであった地方自治体の財務書類が、発生主義に基づく複式簿記により作成され、自治体間も容易に比較可能となったと思われているが、果たしてどうなのか。

従前においても、各自治体で統一の様式で作成されていた「決算カード（決算状況一覧表）」や地方財政健全化法による健全化データで自治体間の比較を行うことは可能で、統一的な基準によってそれが初めて可能になったわけではない。より望ましい減価償却計算と諸引当金の統一的導入で情報のレベルアップが図られたことにより比較の精度が高まったに過ぎない。

複式簿記の導入については、日々の導入により適時にマネジメント、予算策定への有効活用が図られる可能性が高まった（実際にそのような対応が出来るかどうかは別問題である）自治体と、日々の処理は従来通りの単式簿記と出納整理期間が採用され期末において複式仕訳への一括組み替えが行われている自治体とがある。統一的な基準が導入されたからといって、自治体会計の変革の状況は自治体によって様々である。

日々の処理を複式簿記で行っている東京都

方式を採用している自治体は、今回の統一方式導入により、総務省のために統一的な基準への決算書の組み替えを行わなければならない。

固定資産は、全て取得価額ないしは公正な評価額で資産計上されているかといえばそうではない、その結果、減価償却費の計上も厳密にはあるべき計算が行われるようになったとは言えない。ただ、これについては過去のデータがわからないものは如何ともし難く、又、民間企業の世界ではあり得ない自治体特有の固定資産の公正価値など算定し得ないことから、統一的な基準を全ての自治体に導入するためには致し方のないことである。今後徐々に実際の取得価額ベースに置き換わっていくことで解消されていくと思われる。

更にインフラ資産等については、今後の更新の問題を各自治体が抱えている。そのために減価償却データから老朽化比率がはじき出されることがアップルされているが、これは旧商法の附属明細書でも開示されていた単なる科目毎の償却累計率であって、個々の資産の立て替えや大改修の必要性を示す的確なデータとはいえない。所詮は費用配分のための割り切りのルールに基づいた過去の減価償却費の積み上げによるおおまかな目安に過ぎない。実際にどの資産についていつどれだけの対応が必要かについては、当然、現状把握に基づくきめ細かなデータが必要となる。単なる償却累計率によるのではなく、塩害・強風・交通量等の立地状況の違い、施工の不備、メンテナンスの度合い、人命の危険性への直結リスク等によって更新の優先度は大きく変わってくる。更には、更新を単純に新たな資金負担として捉えるのではなく、それによるその後の機能向上と、運営費・維持コストの削減につながる面をも考慮すべきである。又、常に更新を前提とするのではなく、リース・

賃借方式への切り替え、機会原価を考慮した貸貸用途への切り替え、除廃却、売却等様々な選択肢との比較判断をすべきである。その際、人口の減っていく地域と増加していく地域との将来動向も踏まえた選択が重要であろう。

貸借対照表の有形固定資産の表示様式は、科目別の間接控除方式が採用されており、科目毎の償却の進み具合が本表だけでわかるようになっているが、そのために多くの自治体で勘定式の貸借対照表の借方と貸方の表示分量が極端にアンバランスとなっているように思われる。有価証券報告書の財務諸表のように報告式の貸借対照表であれば気にはならないが、単年度の勘定式による以上本表はある程度のバランスを保って表示し、必要な細かな情報は注記なり附属明細書でカバーしてはいかかであろうか。

純資産については、貸借対照表、純資産変動計算書において、「固定資産等形成分」と「余剰分（不足分）」に分けることとなっている。改訂モデルの純資産は、1 公共資産等整備国県等補助金等、2 公共資産等整備一般財源等、3 その他一般財源等、4 資産評価額の四つに区分掲記されており、それなりに区分の意味は理解できる。一方の統一的基準では上述のように二区分となり、そのうち固定資産等形成分は固定資産と流動資産の内の短期貸付金と基金の合計額となり、これと純資産合計との差額が余剰分（不足分）となる。余剰とは自治体の費消可能な資産、つまり資産から固定資産、流動資産の基金、短期貸付金を除いたものから負債を引いたものということになるが、これは何を意味しているのだろうか。おそらく殆どの自治体でこの数値はマイナスになると思われるが、このマイナスをどうとらえればいいのか、マイナスだからこれからどうすべきだという単純な対応にはならない

と思われる。プラス転化を目指して住民サービスを極力絞ることを推奨するものでは決してないはずであるが、不足分のマイナスが年々増加していくことが望ましいわけでもない。しかもこの算出の仕方では財政調整基金は費消可能な資産ではないことになる。余剰分は費消可能資産から負債を引いて算出するのであるが、その負債には公債が含まれており、財政調整基金と公債をともに控除するこの計算結果は何を表すのであろうか。いずれにしてもせつかく区分表示したこの数値を自治体はどう活用していったらいいのか、財務情報の利用者はどう受け止めたらいいのだろうか。

行政コスト計算書を企業会計でいう損益計算書 (P/L) のようなものと称されることがあるが、統一的な基準によるそれは、既述の出資説に立ち、大区分でいうと、経常費用から経常収益を控除して純経常行政コストを算出し、更に臨時損失・臨時利益を加減して純行政コストをはじき出す財務書類である。この純行政コストが純資産変動計算書において税収等の財源でどう賄われているかを明らかにするものである。収益説に立つ東京都方式であれば、税収等の収入から費用を差引く形になっており、これは損益計算書にあたるものといってもよいと思われるが、総務省方式の行政コスト計算書の経常収益は受益者負担の使用料等である。後者の計算書の本質はあくまでコスト明細書であって、企業会計を想定する人が思い浮かべる損益計算書ではない。Profit & Loss Statement とはいえないものである。企業会計以外の非営利会計においても、社会福祉法人や学校法人の事業活動収支計算書（資金収支計算書ではない）は、企業会計の損益計算書のようなものと言っているし、独立行政法人の損益計算書は費用から収益を控除する様式にはなっているが、その名の通

り企業会計のそれに近いものである。しかし、総務省の統一的な基準の行政コスト計算書は企業会計における損益計算書のようなものとは言えず、むしろその本質は独立行政法人の行政サービス実施コスト計算書や国立大学法人の国立大学法人等業務実施コスト計算書に近いと言える（実際の計算の仕方はその存立基盤の違いから大きく異なっているが）。

行政コスト計算書は統一的な基準では、経常費用の内訳を業務費用と移転費用、更に前者を人件費、物件費等、その他の業務費用に区分した上で性質別（科目別）の表示を行っているが、従前の改訂モデルにおいては性質別と教育、福祉、環境衛生、産業振興、総務等の目的別（事業別）とのマトリックスで内訳が表されていた。財務書類の利用者からすると改訂モデルのデータの方が有用性の高い情報であったと思われる。

統一的な基準の様式がまさに統一されたためか、該当のない（金額がない）科目も省略されずに掲記されている一方、その他の科目が巨額な金額になっているのに「その他」で一括表示されていて中身がわからない。自治体毎の判断で随時区分掲記を認めた方がいいのかどうか、注記等でカバーをすべきか、財務書類の利用者にとってわかりやすい開示が望まれる。

資金収支計算書は、業務活動収支、投資活動収支、財務活動収支の三区分別でそれぞれ収入と支出と収支差額が表示されている。有価証券報告書のキャッシュ・フロー計算書の営業活動、投資活動、財務活動の三区分別に倣っているものであろうが、多くの財務書類利用者が、この区分毎の収支の関係をどこまで正しく読み取ってくれるのかはわからない。トータルの収入と支出によるざっくりした見方に資する数字も開示すべきではなかろうか。

従前の資金収支計算書は貸借対照表の歳計

現金と直結していたが、資金の範囲を小口支払資金、要求払い預金、出納整理期間中の資金収支額とし、職員の給与の源泉預り金を資金外とする区分形式は、自治体の方とはともかく外部の財務書類の一般読者にとっては却ってわかりにくいのではないかと。未収、未払計上を含めて預り金についても企業会計の発生主義ベースへ移行する過程での一過性のものかもしれないが、シンプルなものほどわかりやすいのではないかとと思われる。

## V 財務書類等の活用

総務省は、公会計の財務書類、固定資産台帳の活用手法として行政内部において限られた財源を賢く使うため、マクロ的視点とミクロ的視点を挙げ、また行政外部での活用として住民への公表、議会での活用、地方債 IR への活用といった情報開示を挙げている。マクロ的視点においては、財務指標の設定と、適切な資産管理が重要である。財務指標においては、将来世代に残る資産の形成度、世代間の負担の公正性、財政の持続可能性（健全性）、行政サービスの効率性、資産形成を行う余裕＝弾力性、受益者負担割合＝自律性といった分析視点及び指標が挙げられている。資産管理においては、将来の施設更新の推計、未収債権の徴収体制の強化が挙げられている。ミクロ的視点においては、事業別・施設別のセグメント毎の分析を予算編成、施設の統廃合、受益者負担の適正化、行政評価との連携に活用していくことを重視している。

しかしながら財務指標は従来のラインアップと同様のもので、統一的基準になったから新しい視点が加わったということでもないようである。資産の更新管理、未収債権の徴収強化なども従来から問題となっていたことで、

統一的な基準を採用したからといってその問題が解決するわけでは勿論ない。セグメント情報の活用においては、日々の適時な複式処理そして的確な共通費の按分を織り込んだフルコスト情報が把握されなければ、有効な資料とはなり得ない。この点ではまだ多くの地方自治体がセグメント情報を適時に予算に織り込むような有効活用できる段階にはない。東京都方式を採用している自治体においても、実際のセグメント情報は「今後とも・・・更に・・・より一層・・・いく必要があると思われます」といった耳障りはよいが、定型的な、代わり映えのしないコメントが多いように思える。非公式なヒアリングによると、必ずしも内部で好意的な評価は得られていないようにも聞く。セグメント情報で実態を把握することは望ましいことではあるが、自治体の性格上、それを即反映して統廃合、利用料の値上げ等の対応が出来るかという難しい面はある。とはいえ効率化を高めるための一歩となるとは言えよう。

又、有効活用の実例として、住民にわかりやすく説明するために地方自治体の財政を家計になぞらえて解説するといったケースが取り上げられているが、既に以前から多くの自治体で行われており、今更の感がある。しかもこの家計になぞらえる説明の仕方は一般の情報利用者にとって大きな誤解をうむのではないかと思われる。

そもそもこの家計になぞらえるのは、財務省が国の財政を説明する際に以前より行ってきた。そこでは、国の一般会計の税収・税収外収入を世帯月収とし、一般歳出を家計費、地方交付税等を田舎への仕送り、国債費をローンの元利支払になぞらえて、その結果の収支のマイナス分は借金によっているとしている。更に、公債残高をローン残高になぞらえている。

これに倣って、地方自治体の中には、自治体を一つの家計として考えればとして次のような説明をしているところがある。地方税収 167 万円を給料、国等からの交付金 336 万円を仕送り、前年度からの繰入金 28 万円を預金の取り崩し、公債収入 3 万円をローンの借り入れ、受益者負担収入 23 万円をパート収入等としてかかる収入合計 639 万円と種々の支出合計 623 万円との差額 16 万円を当年度の収支差額としている。給料は本来働いたことへの見返りであるが、自治体が働いたこと(住民へのサービス提供)と税収とは直接には関係しないし、国等からの交付金支出金を実家からの仕送りと表現するのは適切だろうか、受益者負担をパート収入とするのも意味不明である。そもそも家計として捉えたら、167 万円の給料しかないのに 336 万円の仕送りに依存して、623 万円もの支出をするなど一般家庭ではあり得ない話で、この説明で住民が納得理解するとは思えない。更に当期の収支の実態は 16 万円のプラスではなく 12 万円の赤字であることが明示されていない。仕送りについても自治体が自らの権限により調達できる自主財源と、収入源を国や都道府県に依存する依存財源とをそれぞれ給料と仕送りになぞらえるのは正しくない。自治体の財政を理解していない人はこのような説明では誤解をしてしまうし、元々理解している人は財務書類を見ればよいので家計になぞらえる説明は不要である。

統一的な基準で財務書類が作成されるようになったからといって、単純に種々の自治体を比較するのも危険である。そもそも 100 万政令都市と人口数千人の村を比較することはないだろうが、一方で又、人口が同じ位だからといって県と市とを比較するのも問題である。市区町村の間でも、東京 2 3 区であれば都区財政調整制度に基づき、法人区民税、固定資

産税は都で一括徴収しその一部が区に配分されてくるため、かかる税金を独立財源としている市町村とは単純に比較は出来ない。

自治体の一般会計を対象とする「財務書類」と、特別会計を含めた「全体会計財務書類」と、第三セクター、一部事務組合、広域連合

までを連結した「連結会計財務書類」は、それぞれ既述の4表が開示されており（一部は当面省略も可）、単なる自治体単独（個別）ではない種々の関連する会計を織り込んだ情報の利用、読み解きが可能である。