

## ◆地方分権セミナー

### 「自治体経営における公会計改革の背景と意義」 基調講義 ◆

## 自治体経営における公会計改革の背景と意義

### ～財務書類4表及び連結財務書類の基本的理解～

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授

稲 沢 克 祐

今回の羅針盤では、去る平成21年7月17日に開催いたしました、平成21年度地方分権セミナー「自治体経営における公会計改革の背景と意義」の講演録を掲載いたします。

#### 公会計改革事始め

私がどういうときにどういった流れで公会計改革に出会ったかといいますと、さかのぼること今から14年前の1995年、イギリスで初めて出会ったわけです。私は、大学院で心理学を専攻し、最初は東京都の福祉施設における身体障害者のリハビリテーション指導員になりました。その後、群馬県庁に入庁し、県庁の15年間で財政課に所属していたときにイギリスに2年間派遣されました。それが95～96年度の2年間であり、まさに官庁会計ばりばりの財政課員だったころにイギリスに派遣されたのです。

イギリスで出される決算書は、まさに日本のわれわれが慣れ親しんだ歳入歳出決算書とは全く異なるものでした。公認会計士の監査証明書から始まり、連結バランスシート、そして連結損益計算書と続くわけであります。本当に民間企業会計で自治体会計の決算が行われていました。実際に各課に移りますと、自動仕訳ですけれども複式簿記でありそれぞれの課で入力を行っております。それを95年に行ったときに見たわけです。

聞けば、80年代からその導入が進められているということでした。ちょうど公共サービスの担い手として官と民のどちらが適切かという競争をマーガレ

ット・サッチャーという鉄の宰相が始めたときに、官のコストと民のコストが逐一精細に比較できないことには、まずコストの勝敗がつけられない、加えて、公共サービスの質については、できる限り数値定量化しなければ比較できないということで、92年度から各自治体に行政評価が導入されました。公会計改革、そのときそういう言葉で自分が理解していたかどうかというのはよく分からないのですが、少なくとも公会計という分野では、決して日本はスタンダードではないという当たり前のことに気が付き、世界に目を広げていくと、各地でもそうした改革が進められていたという現実がありました。まさにサッチャー政権のときに非常に急進的に公的部門の改革を進めなければならない、そういう現実の中で公会計改革が前面に出されてきたのも事実であったろうと思います。

公会計改革を定義すると、現金主義会計から発生主義会計への移行ということで、いわゆる会計方式の転換とされるのですが、それに加えて、先ほど申しましたように、財務数値だけでなく、官の部門に大切な非財務数値、いわゆる何人、何メートル、何平方メートル、何パーセントといった数字で表される官の成果を体系的に測定する仕組みも公会計改革

の一端であるという理解の下、帰国しました。そして、日本の自治体の中でどのようなやり方があるかということを読み始めていたときに、三重県庁、大分県臼杵市でバランスシートを作るという、ちょうど新地方公会計改革の前の波が97年ぐらいから一気にわき起こったわけです。まさにイギリスで見聞きしたものが、デジャビュという言葉がありますが、初めて見る風景のはずなのに、かつて見た記憶があるという既視体験を帰国して次々と見ることになるわけです。

それ以来、私にとって公会計改革というのは非常に大きなテーマ、バックボーンになっていると思います。何か考えるときでも、この改革がすべての基盤にあります。

この1年余り、七つの自治体の皆さんが進めてきた研究会の成果を起点として、今後大阪府下の皆さんが同質の財務処理を作成していくための研究会に引き継がれます。今日のセミナーは、その初回の特別講座という位置付けですので、私は、この新地方公会計改革の中身について、その背景と、なぜ今取り組むのか、どうして全庁的な取り組みを求められているのか、それによってどんな効果があるのかといったこととお話できればと思っています。

まず、新地方公会計改革の背景となった事実、そして、新地方公会計改革の経緯、平成18年の通知も含めて簡単にお話をいたします。これらの経緯があればこそ、現状の自治体会計では説明責任においていまだ不十分であるという理解があり、その説明責任を果たすために何が必要かという点から新地方公会計改革が着手されて、財務書類4表の作成が必要になってきたということになります。資料8ページ以降は、財務書類4表のそれぞれの理解ということです。できる限りの範囲で財務書類4表の概略を説明し、その改革の進め方、作業の進め方について少しだけ触れておこうと思います。さらに単体財務諸表の財務書類の作成が進むと、財政課オンリーの仕事ではなくなり、連結となって、より広く射程が広がってまいります。ですので、連結の話がどういったところまでで、どういった内容なのか、なぜ連結財務書類が必要なのか、何が分かるのかということ

を中心に話しまして、作業の手順などを少しだけご説明しようと思っております。

## 第1部 地方自治体の現状と公会計改革の要請

### 1. 地方自治体の現状

どのような背景、現実が今あるかという点、私は「ひと」「もの」「かね」の再配置ということでご説明したいと思います。社会の中の資源という点、「ひと」「もの」「かね」「情報」「時間」とよく言われますけれども、そのうち実体を持ったストックは、「ひと」と「もの」と「かね」で、この実体を持った社会の資源、「ひと」「もの」「かね」がこれまでになくその位置を替える、その変えるときに自治体財政にかなりストレスをかけてきます。

特にお金、財政にストレスをかけるものですから、「ひと」「もの」「かね」のところを先に申し上げますと、ストレスがかかる前からもう既に地方債残高はほぼ飽和状態、限界に達しています。それでいて、基金残高は減少の一途であるということで、資産は減り、負債は増えているという中で、さらに「ひと」と「もの」のストックサイクルが自治体財政にストレスをかける。財政ストレスという点でご説明すると、「ひと」であれば、2007～2009年の3年間で退職する団塊の世代の退職に伴う退職金のストレスがあります。そもそも退職者の退職金がかかっているということであれば、それに見合った基金ないし留保、あるいは組合での拠出があればということですが、それがなかなか退職手当に見合った金額に達していません。ではどうするかというと、毎年の一般財源から捻出しようとするが足りない、さらにどうするかとなると、退職手当債という借金に頼るか、あるいは退職手当組合に入っておられるところでも、拠出額と支払額の収支バランスを崩しているような組合ですと、いずれどこかで払えなくなるという時限爆弾を抱えています。実際に、都道府県にあっては、退職手当債はほぼ全部が発行の状態というところで、市町村にあっては退職手当債はかなり多くなってきています。

次の「もの」の再配置ですけれども、これは、道路や橋といったインフラ資産、寿命50年のもの、公の施設で約40年程度のもの、こうしたものが人間の高齢化と同様にちょうど更新投資の時期を迎えるということです。図表1-1. 建設後50年を経過する社会資本の割合は「19年度国土交通白書」から、そして、財源手当についての現実を図表1-2で「17年度国土交通白書」から転記しております。

## 2. インフラ管理の維持管理・更新投資のシミュレーション

実際に図表1-2をご覧くださいと、一番上の山が新設で、新しく道路や橋を造ることにできる財源です。既に2020年度にその新設の道路や橋は造れないと「国土交通白書」には書いてあるわけです。それどころではなく、更新できない部分という楕円形が2020年度以降にかかっています。今ある道路や橋を造り替えることができないということで、どうするか。トンネルを埋めるのか、道路や橋を壊すのか、こういうことをしない限り危険が伴うわけです。

危険と申しますと、2年前、ミネソタ州で大規模な橋の崩落事故があったことをご記憶にある方がいらっしゃると思うのですが、そのときに日本の橋はどうかとなりましたが、老朽化度、危険度を調べようとしても、その現実が詳細に分かる資料というものがなかなか残されていないという状況があります。そのあたりをきちんと資産としてよく調べようではないかということも当然起こるわけです。この楕円形は、2005年度の推計でこの位置ですから、さらに財政状況が悪化している現状では、もう少し左側に動く可能性があると考えられます。

図表1-3 施設の高齢化と対処ですが、では、どうすればよろしいかという話になると、ここにあるのは「19年度国土交通白書」ですが、いわゆる長寿命化対策という言葉が出てまいります。一般の家庭でも、適切にしかるべきときに100万円掛けて手を入れていけば長持ちしたはずの家が、ずっとそれを先送りにしたために1,000万円掛けて建て直すということになってしまうことがあります。このようなことを防ぐための長寿命化対策を、当然公の施

設、それから道路や橋でも適切な時期にやる必要があるわけです。しかし、それをやろうとしても、どこをどういうふうにすればよいかというデータが果たしてあるのかというのが問題になっているわけです。

一つ一つのストックサイクルが、ちょうど2009年、2010年、2011年、2012年、2013年と、「ひと」と「もの」でどんどんやってまいります。団塊の世代の退職、2011年、2012年、2013年という年は、65歳年金フル受給の突入年齢になります。社会保障制度を通じて団塊の世代の「ひと」のサイクルが財政に圧力をかける時期がもう一度やってくるということです。幾つかの西暦を申し上げましたが、これらの西暦をご覧くださいと、この10年間ぐらいが、どの自治体も分け隔てなくストックサイクルをちょうど受ける時期に入ってきているという事実はどこも同じですから、ではどうすればいいということと一緒に考えて一緒にやっっていこうではないかという動きに当然なろうと思います。

「かね」のところ、地方債とか財政調整基金の話を行いましたけれども、さらにほとんど分かってはいてもなかなか目に触れることのない第三セクター・地方3公社等に対する財政負担がかなり大きくなってきております（図表1-4）。

実際に第三セクターの債務調整、借金の切り捨てという議論が出るぐらいに、かなり見えない、よく分かってはいるけれども、あらためて目に触れることのない自治体の債務も大きなストックサイクルになってこようとしています。

## 3. 公会計改革の経緯

こうした中で、既に「ひと」と「もの」と「かね」のストックサイクルとして、地方債残高、基金の減少という分かりきった現実への対処に向けて、果たしてどれだけ情報を整備しているのかという議論が国で行われ始めたのが平成17年12月24日の閣議決定が起点といわれています。これが新地方公会計改革の一つのスタート地点となったもので、政府の資産・債務改革という言葉で始められております（図表1-5）。

簡単に読み上げれば、「地方においても、国と同様に資産・債務改革に積極的に取り組む。各地方公共団体の資産・債務の実態把握、管理体制状況を総点検するとともに」という言葉が出てきます。資産・債務改革、これが今般の公会計改革の最初に出てくる言葉であります。なぜ、私たちは今この時期に公会計改革に取り組み、財務書類4表を作るという作業に着手するのか。この一つの理由をよく知った上で取る行動と、言われているから取り入れていきましょうという行動とでは、その目的意識に非常に差が表れてくると思います。実際に、この資産・債務改革という言葉の起点として始まった以上は、それに資する公会計改革という設計がなされておりますので、それに向けて準備を進めていただく、理解して作成して、分析していただくというのがまず一つ大切な点であろうと思います。

効率的な政府を目指すための行政改革推進法62条(図表1-6)は、「地方公共団体は」から始まり、一号、二号とあり、そして、第2項に、「政府は、地方公共団体に対し、前項各号の施策の推進を要請するとともに」とされており、ここからが重要なのですが、「企業会計の慣行を参考とした貸借対照表その他の財務書類の整備に関し必要な情報の提供、助言その他の協力をを行うものとする」ということで、ここで資産・債務改革が企業会計という言葉に引き継がれています。

実際に今般の公会計改革は、法により要請されたものではないということをよくお聞きいただけますけれども、やはりこうした法に明らかに言葉として載っています。それも資産・債務改革の流れから載っているという理解をしていただく必要があるかと思っております。

そして、18年6月には夕張市の財政破たんとなり、地方財政という言葉がまさかこういった形で新聞の1面に載るとは思っていなかったのですが、やはりいろいろな衝撃を与えたと思います。あらためてこれを説明するつもりはありませんけれども、果たして地方自治体の資産・債務の状況、それから、フローの会計の健全性などは一体どうなっているのだろうかといういろいろな思いが交錯してきたと思

います。

そして、この6月の前の5月に、実は皆さんご存じのとおり、総務省で先ほどの法と、閣議決定を受けて、小室先生が発足のときからかかわっておられます研究会が発足し、1カ月で報告書が出て、さらに7月に図表1-7、いわゆる「骨太の方針2006」では、資産・債務改革という流れの中ではっきりと「資産圧縮を大胆に進め、バランスシートを圧縮する」というところから2番目、「国、地方、独立行政法人等の財務情報の整備を一体的に推進する」とあり、そして、その流れの中で「地方には、国の財務書類に準拠した公会計モデルの導入に向けて、団体規模に応じ、従来型モデルを活用しつつ、計画的に整備を進めるよう要請する」とされています。ここに基準モデル、そして総務省方式の従来型モデルも活用しつつということで会計モデルのことが述べられています。

そして、翌月8月31日、皆さんにとって3年後と言われている2009年、3年の間と言われている2009年の、この秋を目指すという発端になった通知があります。この中に「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」の4表の名前がはっきりと登場し、そして「3年以内」という言葉が登場しております。これを受けて次々と実務研究会、報告書、そして、ワーキンググループと、すべて小室先生が関与されていますが、その動きが今に至っているということです。

以上、まずストックサイクルの話をしました。ストックサイクル自体がなかなか顕在化するまでには時間がかかります。しかし、いったん顕在化したら、自治体財政をかなり圧迫するだろうということが分かっていながら、その情報に非常に欠けているというところが起点になり、資産・債務改革という言葉が公会計改革の発端になったことは事実だということです。

#### 4. 民間企業会計と自治体会計

一方で、資産・債務改革に資する公会計改革とよくいわれますけれども、これは確かに日本の事情であると思います。実際に、公会計改革とは何かと聞

かれれば、最初に話しましたように、現金主義会計から発生主義会計に変換するという会計方式の移行です。そして、なぜ会計方式の移行が求められるかということで、まず現金主義会計と発生主義会計を簡単に定義しておかなければならないと思うのですが、そもそもこの現金主義、発生主義という言葉は認識基準と申します。何を認識するのか。それは取引を測定いつの時点で認識するか、そして、何を測定の焦点にするか、この二つの認識で現金主義、発生主義という言葉で定義します。

現金主義は現金の出入りがあった時点で認識します。であればこそ、認識の対象は現金の出入額、および残高だけになります。一方で発生主義は、取引事象の発生の時点で認識しますから、取引事象があれば、かかわるものはすべて認識の対象になります。でありますので、例えば現金の出入りがなければ、現金主義を取る限り、何ら認識はされないことがあります。公用車を廃棄して、200万円の公用車をちょうど耐用年数が半分のところで廃棄したとします。そこに何ら現金の移動がなければ、現金主義の下では何ら記録はありません。財務書類の記録はありません。もちろん公用車台帳ですとか、そうしたところで1台売却という記録はあっても、それが財務数値と結び付くことはないのです。

しかし、発生主義の下では、明らかに車両運搬具という資産200万円のうち減価償却累計額を差し引いた100万円の除却損という損失費用勘定が生じるということで、資産の減少、それから費用の増加というこの二つが認識されます。それと同時に、複式簿記発生主義という言葉をつなげて言えば、この車両運搬具の実態と、実際に車両の台帳に掲げられている財務数値と、そして、貸借対照表上の車両運搬具の数値と実態とがすべて一致しますので、検証可能性を複式簿記を通じて持つことになります。

現金の出入り額、残高だけを説明責任の対象とする現金主義と、さらに資産や負債、純資産、そして収益・費用をすべて財務諸表の項目で認識することのできる発生主義を比較すれば、今の時代、説明責任はどちらで果たしていくべきか。当然、今の自治体の資産は、皆さんも貸借対照表を作成するとすぐ

に分かると思いますが、普通会計の貸借対照表上の資産の9割は有形固定資産です。これほどまでに有形固定資産を所有しながら、それを認識するすべを現金主義のままでは持つことができないのです。また、負債についても、例えば退職給与引当金といった、現金としては発生していないけれども、明らかに今後発生する可能性が十分にあるという負債を現金主義を取ると測定することはできません。ということから、現金主義から発生主義へと、説明責任の射程をぐっと広げる必要があるということになります。

ただ、ここで誤解なきように申し上げておきますけれども、フランスやアメリカ、オーストラリア、イギリス、さまざまな国が発生主義会計へと移行していますが、それぞれの国が現金主義会計を放棄しているかという点、全くそんなことはありません。やはり税金が現金である以上、この税金が幾ら入り、その税金の用途はこれとこれでありますということを説明するため、やはり現金主義会計というのは、いわゆる財政民主主義の立場からすれば必ず求められることであります。ですので、現金主義会計による予算書、決算書に加えて、発生主義会計による決算書ということまでが公会計改革の目指すところであろうと思います。

図表1-9、財務情報の現状ですけれども、自治体は今、現金主義会計であります。そして、現金フロー情報のみ、また、普通会計の財務諸表のみが作られていて、そして、過去情報です。今、現金主義会計のところだけを申し上げたので、そこから右に行くと、結局先ほど述べたストックサイクルの変化があり、さまざまな資産がこれから劣化していくであろうと考えられます。あるいは現金の支出を伴わない負債がどんどん増加していくという現実の中では、資産・負債のストックが情報として欠如しているのが、残念ながら現金主義の限界であります。同様に、コスト情報と収益・費用が認識できる、先ほど申し上げたように、車両運搬具を除却したときに100万円の除却損という認識は、現金主義ではありません。

そうした費用の認識がない現金主義に対して、や

はり収益・費用の認識が求められてくると、コスト情報の欠如が課題となります。

今、経営改革という言葉が叫ばれております。経営とは何か、その言葉を定義するのはなかなか難しいと思いますけれども、あえて三つで申し上げれば、一つ目、組織の方向付けを示し、二つ目、ひと・もの・かねの資源を適切に配分し、三つ目、目標に向かってひとを動かすこと。これを経営というふうに私なりに定義させていただければ、すなわち、自治体にとって経営改革を進めて目指すことは何かということになると、民間企業であれば、当然利益の増大を目指すわけですが、利益に収れんすることのできない自治体ということは当然皆さんご存じのとおりです。

では、何に収れんしていくかということ、さまざまな成果という言葉が登場してきます。

図表1-10の「成果」です。例えば水質検査をするという仕事があったとすれば、その成果は何かというと水質汚濁を解決するということになります。交通の取り締まりをすとなれば、当然交通事故の減少というのが成果になります。いずれにせよ、何円という財務数値では表せない、何ppmとか、あるいは何人ですとか、何パーセントという非財務数値で表されるのが成果です。

それに対して、その成果を獲得するためにどれほどの資源が使われているかというのを表すのがコストであります。コストとは何かということ、民間企業会計でいえば、収益を獲得するために費消された資産となります。例えば150円の水を売するのに100円で仕入れたとします。売るまでは100円の棚卸資産です。売った途端、これは100円の売上原価というコストに振り替わるわけです。非常に単純な例ですけれども、売るのに建物を使用していれば、この使用された建物のコストが減価償却費となって表れます。コストは、すべて収益と対応させて、それも現金の支出のないコストも含めてすべてカウントされていきます。

それに対して、収益に対応する言葉で、先ほど「成果」と申し上げました。そうすると、自治体にとってコストとは何か。成果を上げるため、成果を獲

得するために使われた資産です。当然、「ひと」も資産ですから、「ひと」が使われれば人件費です。それから、建物が使われれば、それが減価償却費ですし、消耗品を使えば、消耗品費になります。ということで、図表1-10の左辺のところは、分子に「成果」、そして、分母に「コスト」という形で表されています。これで表すことによってバリュー・フォー・マネー（VFM）、すなわち1円のコストに対して最大の成果を得られるようにというのが公的部門の経営改革の目指すところということに触れておきたいと思えます。

ただ、先ほど言ったことから少し推測できると思うのですが、コストを単に下げなさいということそのまま受け取れば、成果を上げるために費消する資産をコストというのですから、コストを下げなさいということは成果を下げなさいということと同義になってまいります。成果を上げるために資産を費消した、消費した、それがコストだというのであれば、コストを切りなさいということは成果を切りなさいということと同義ですから、左辺のままでは明らかにスローガンなのです。

最小の経費、最小のコストで最大の成果、それをスローガンでなくするための言葉が右辺であります。経済性、効率性、有効性です。経済性、一定の投入、「ひと」「もの」と「かね」も入りますけれども、一定の「ひと」や「もの」という投入量を獲得するために最小のコスト投入でできないだろうかということ、当然その工夫は出てまいります。単純作業業務でいいところに単価の高い「ひと」がローテーションで入ってしまえば、これは当然経済性にもとる行為ということになります。

例えば一定の自治体の仕事、産出活動といいますけれども、これだけの量の仕事をしますとなると、その一定の量の仕事をするのに、「ひと」や「もの」「かね」も含めて投入量が最小になるように、例えば職員がやるのがよろしいか、物件費に特化した委託でやるのがよろしいか、そうした議論があります。効率性といいます。

そして今度は、分母の自治体が行う講習会を開催するなどの仕事、その開催した講習会で一定の資格



を取得するという成果を最大化させなさいという、今度は分母の方を固定して、分子を最大化させるということで、それぞれ経済性、効率性、有効性と分けて考えると、それぞれの視点から何らかの課題が出て、そして改正案が出て、改革へとつながっていくのではないかと。

結局、コスト情報というのは、発生主義で「ひと」や「もの」をどれだけ費消したかをとらえていきましょうということ。残る投入量、活動量、成果量については、非財務数値による測定が求められるということで、公会計改革全般で申し上げれば、コストをとらえることができる前提として資産や負債をとらえることができる発生主義会計の導入と、それと同時に非財務数値を測定することのできる行政評価といった面が公会計改革と言われているゆえんであります。

そうしたことを財政情報の課題と対応として図表1-11にまとめておきました。

公会計改革が経営改革へとつながっているというのはこの図表に表れていると私は思うのです。なかなか成果とコストというのを一対一でつなげることの難しさはあるにせよ、しかし、右辺で言うと、コストと投入量、それから、投入量と活動結果量は一対一で確実につながれていきます。ですから、一対一でこの分母・分子の数字をどのように動かしていくのか、経済性、効率性を高めていくのか、加えて、活動結果量と成果量も一対一かどうかというのは難しいところがありますけれども、少なくとも論理的にはつながっていると仮定されます。

ですから、この経済性、効率性、有効性の改革をしっかりと進めていくことが、経営改革の目的である最小のコスト、最大の成果ということに左辺がなるのだということであれば、コストを正確に把握し、そして、それに対応する非財務数値を正確に把握しておくことが経営改革を進められたかどうかを測定するポイントになります。公会計改革なくして経営改革の正確な測定はできないというのが、当時、特に経済性、効率性、有効性、それぞれの力点の置き方は違ったにせよ、1980年代から1990年代にかけて進められた新しい公共経営のプロットであったよ

うです。ですから、日本も自治体・国を挙げて公共経営改革、行政経営改革というのであれば、まさに経営改革に資する公会計改革ということも当然のことながら出てくる話であります。

## 第2部 財務書類4表の理解

### 1. 新地方公会計改革の現状

財務書類4表といわれますけれども、それぞれ三つのモデルがあるというのはよくご存じだと思います。総務省関係では基準モデルと総務省方式改訂モデルです。総務省方式改訂モデルとは、いわゆる2001年3月の総務省方式(旧方式)を資産・債務改革の視点から、資産・債務情報を充実という形で改訂したものという理解です。特徴としては、売却可能資産台帳をはじめとする各種台帳整理を段階的に進めることができることです。それと、何と云っても普通会計の決算統計を基にした財務書類の作成ということが総務省方式改訂モデルの特徴になります。

そして、三つのうち東京都モデルだけは、毎日の取引の仕訳が行われて、継続記録的に財務諸表が作成されるという点でスタンスが違っております。さらに、税の取り扱いが異なります。東京都モデルにおいては収益勘定、そして、基準モデルにおいては純資産勘定、総務省方式改訂モデルにおいては、純資産の中の「その他一般財源」の中で表されておりますので、大きく分けると、純資産説か、収益説かということになります。すなわち、国民、住民は、それぞれ国や自治体は地域の所有者に該当し、その所有者からの拠出だから純資産勘定であるという考え方であり、「収益とは、所有者による拠出以外」というものだから、純資産であるという考え方になります。

所有者である住民が拠出した税たるものを収益と考えるのはおかしいという純資産説の立場を取るのが、基準モデルと総務省方式改訂モデルです。一方で、所有者の拠出ということを用いるのであれば、実際に所有者たる者は持ち分を追求でき配当があるのではないかと、税に関して持ち分の追求や配当はあり得るかという問題が出てきます。であれば収益であ

ろうというのが収益説であり、東京都モデルや国際公会計基準などの立場です。

一応これは紹介ですけれども、だからわれわれは収益説、純資産説、どちらにという議論の話ではなく、総務省方式改訂モデルを採る以上は、純資産の中のその他一般財源等と勘定であるという理解で始めていくことにはなりますが、国際公会計基準や他国の公会計では収益説を採ってしまして、そうしたものの理解も頭の隅に置いていただければと思います。

## 2. 貸借対照表の理解

貸借対照表の理解ですが、これは図表2-1に私のお話することがすべて集約されています。すなわち、民間企業会計では、貸借対照表の左側は資産、右側は負債と純資産です。では、純資産をどのように考えるか。右側は財源の調達先、他者か自己か、他者であれば負債、そして、自己であれば純資産です。当然、負債であれば、そこに利子の支払いが生じます。資本であれば、配当等の譲与・分与の可能性がありますけれども、ない場合もあります。すなわち、少なくとも利子の負担は生じません。どこから調達してきたかを表す右側、それに対してそれをどのように運用しているか、で示すのが左側です。たとえば、土地になっています、建物になっています、現金です、資金ですという運用の先を表すのが左側の資産というのが民間企業会計の貸借対照表の理解です。

これを公会計にすると、右側が確かに誰から調達してきたか。そして、左側がそれをどう運用されていたかにかわりはないのですけれども、理解として、負債は将来の世代から、そして、純資産は現在または過去の世代から調達してきましたということですから、この貸借対照表上に表されるのは世代間の負担の衡平です。将来世代から調達したということは、それだけ負担を先送りしたということです。将来世代が支払う部分が負債に表されます。そして、現役世代、過去の世代が既に自分たちで負担した部分、それが純資産で表されます。負債と純資産の割合比較を取っていけば、われわれの負担はどんどん将来

世代に負担を先送りしている世代か、それともその逆なのかということが分かることになります。これは、3月に出された研究会の報告書の中の分析資料として用いられているところです。

次に、総務省方式改訂モデルの貸借対照表を具体的にみていくと、有形固定資産の特徴としては、ご存じのとおり決算統計が基になっていますから、車両運搬具、建物、土地といった、いわゆる形態別では表されず、目的別で表されます。ですから、目的別で表された資産を分析するのであれば、「われわれの自治体は教育目的の資産、福祉目的の資産がだんだん割合として増えてくる一方で、インフラなどの資産が割合として減ってきている」という分析ができます。また、減価償却後の数字が表れますから、再投資が行われることなく、目的別の有形固定資産が、どのように変化してきているなどの傾向を他団体と比較することが可能であります。

さらに、貸借対照表上の投資等のところに幾つか言葉が並べられていますけれども、特に投資等のところでは投資損失引当金という言葉が時々出てきます。これは、連結対象とされた第三セクター等に30%以上の純資産の減額があるということが認識された場合に、投資損失引当金の計上が必要になります。ですから、ここに数字が提供されているということは、連結対象団体の財務状況が悪化しているということです。それから、回収不能見込額が「投資等」と「流動資産」のそれぞれに計上されていますが、ここに計上されている数字は税の滞納とかを意味します。ここで計上されている数字は恐らく現年度よりも過年度の方がさらに回復率は低くなっていますので、債権の劣化を示す数値と言えます。

資料10ページには回収不能見込額の算定方式を書きました。流動資産にも回収不能見込額が登場しますが、税や保育所の保育料、そうした債権のうち1年未満のもの、どちらかという回収率の高いものをこちらに表しております。

さらに、負債の方では、いわゆる1年以内の負債である流動負債と1年以上の負債である固定負債があり、「地方債」、それから「未払金」、「退職手当」において、1年以内のもの、それを越えるものにと



分かれて記載されています。また、長期未払金、債務保証、債務負担行為などがここに表れてきますので、こうして表されることによって実際に自治体の負担が今後どれだけ重くなっていくかというのが出てくると思います。もちろん退職給与引当金もこれまで認識としてはあまり表立ってしていなかったものが直接出てまいります。短期借入金、すなわち翌年度繰上充当金が、普通会計に書いていたら要注意の数字であります。「珍しいのが書いてあるな」などと思わないで、あったら大変だと理解してください。以上、簡単に貸借対照表について申し上げました。

特に資産・債務改革に資する公会計改革として、総務省方式をより資産・債務情報を充実させたものが総務省方式改訂モデルと先ほど申し上げたとおり、今回の会計モデルの特徴が貸借対照表に如実に表れてきています。今まで総務省方式では見て取れなかった第三セクター等への出資金が、第三セクターの経営悪化により劣化してきていると、それだけの出資分がありませんといったものが総務省旧方式では見て取れなかったものが、明らかに数字として計上されるようになってきているなど、幾つかその特徴が表れています。

### 3. 貸借対照表作成のために求められる全庁的対応

それと、後ほど説明のときに申し上げますが、日本の方式の非常に大きな特徴ですけれども、現状、売却可能資産が時価で評価するとどれだけになるかというのはなかなか分からないでおります。それが、だいぶ昔に取得した資産であれば、今、時価で評価するとだいぶ値が上がったり、ここ十数年以内の取得であれば、逆に含み損があるわけです。そうしたもののなかで、特に売却可能資産ですから、普通財産を中心として、資産売却計画などの計上された行政財産を含めて、これを時価評価ということが求められています。今までなかなか自治体は時価評価という点では、日本だけではなく、他国でも、イギリス、ニュージーランドのように「再評価グループ」といわれている国を除いてなかなか行われなかったのですけれども、今般の改革では、売却可能資産という形で、少なくとも売却予定の普通財産等につ

いては時価評価が求められてくるようになります。

先ほど申し上げた背景、経緯の中で、バランスシートの圧縮ということが出てきたのは記憶にありますでしょうか。資料4ページの図表の1-7です。「資産圧縮を大胆に進め、バランスシートを圧縮する」ということです。負債が増加し、だんだん純資産が目減りしてきているという現状の中で、では、その負債を減少させるというのはどうするか、毎年度ごとに切り詰め、収支差額を黒字にして、そして負債を返済していくことにはなりますが、一般家庭でも、「ローンが大きい、どうするのだ」といったときに、月々を切り詰めるということは当然考えられますけれども、一番手っ取り早い方法は、売れる資産を売ってしまい、それをローンの返済に充てるということです。残念ながら住宅ローンを住宅で返すという究極のところに向かいますけれども、売れる資産を売却して、その売却して得たキャッシュで負債を返済していく。バランスシートの左側の資産を売却して、それで右側の負債を減らすのですから、右と左が圧縮されるという、これが効果の大きい財政改革の方法です。イギリスにおいては、できる限り国有企業を売却して、そこで生れたキャッシュフローを国の債務返還に充てるということに一番初めに取り組みました。

同様に、負債の圧縮を資産の売却によるということから、資料12ページ、図表2-10ですけれども、まず求められるのは、売却可能資産台帳の整理、そして、土地の棚卸と資産の台帳の整理が求められます。資料13ページ、これまで「公有資産台帳」といわれていたものから「固定資産台帳」へと、よりその台帳に記載される情報を精細にして、「売れるものはどれだけか」ということが分かるように、また、更新投資をするというのはいつの時期が適切なのかなどもよく分かるような固定資産台帳を作る必要があるという点です。簡単に申し上げましたけれども、売却可能資産が最初に出てくるところも今回の改革の特徴ですし、こうした資産台帳の整備を進めるのは、やはり今まで財務書類をバランスシートなど作るのは財政課の仕事という認識から、さらに資産を所管する課の協力によって作り上げることが求めら

れています。

資料14～16ページ以降は簡単に申し上げます。行政コスト計算書は、いわゆる損益計算書に匹敵すると言われていたものなのですが、若干会計ごとになって、その形が変わってきました。

純経常行政コスト計算書だというご理解で見ただけであればいいと思います。特に、旧総務省方式の行政コスト計算書においては、当期の収益で、当期の経常的費用で賄われたかどうか、賄われなければ、それは翌期以降に先送りされたということがかつては示されたのですが、今回はそこまで示すことはしてないのです。

資料15ページの純資産変動計算書にその役割は引き継がれることとなります。細かくはなかなか申し上げられませんが、純資産変動計算書の「その他一般財源等」の数字の動きの中で当期の経常的費用は実際に当期の経常的収益で賄われたのかどうかということがより分かるような仕組みになっております。

資料16ページですが、財源仕訳が、総務省方式改訂モデルと基準モデルにおいて特徴的ですが、これは説明に時間がかかりますし、また皆さんの中でご理解いただく時間が必要かと思いますが、財源仕訳をすることによって、実際にわれわれの財源がどのように何に充当されているかと正確に知ることは確かにできます。

資料17ページは資金収支計算書ですが、先ほど、「かつての行政コスト計算書で経常的費用と経常的収益との回収が行われて、そこで今年度の負担はしっかりと今年度で行われたかどうかというのが分かる」ということを申し上げました。ある意味では、今回のモデルの中で、資金収支計算書のところでこちらの役割は果たされるのかもしれませんが、ただし、経常的収支の部、図表2-17にありますけれども、必ずしもそうでない異物が入っています。

異物の部分にだけ網かけしておきましたので、ご覧ください。地方債発行額と基金取崩です。この地方債発行額は、資産を形成せずに負担を先送りしていることを示し、基金取り崩し額は、資産に振り替わるはずの基金を取り崩して経常的な収入として

しまったものです。この網かけをしている二つの数字については、「経常的支出が経常的な収入で賄われたのですよ」ということを説明するには、逆に使ってはならない数字です。先送りした数字、あるいは資産取得を単に振り替えてしまった数字ということです。ただし、現状の臨時財政対策債などのように、自治体にとって非常に追い込まれるように発行せざるを得なくなったものも入っています。

### 第3部 連結財務書類

今日、お集まりの方々は、連結債務書類作成が今後必要になってくるニーズの方々結構おられるかと思えます。実際にこの連結財務書類の分析については、この後の発表で分かると思えます。ここに少し文章で書いておいたのですけれども、例えば、土地開発公社、これが連結の対象に当然となります。土地開発公社を連結の対象にしたときに、土地開発公社の貸借対照表自体は、資産、負債、純資産、非常にいいバランスをしている、きれいな数字が出ているわけです。なぜかといえば、購入したときの取得価格プラスそれまでの利子で資産が計上されています。その後バブルの崩壊を経て、資産価値がぐっと下がり、あるいは5年、6年の間に資産価値が下がっても、それは貸借対照表上には反映されていません。いわゆる塩漬け土地の含み損は一切反映されていない状況です。

しかし、それが連結を経ることによって、時価で評価をする分というのが幾つか出てきます。例えば売却可能資産で計上すべきもの、それから、流動資産の販売用不動産に計上すべきものとして、時価評価ないし「取得価格と時価評価の低い方を計上しなさい」ということをやっていると、そもそも取得価格しか見えてこなかったものが、連結の作業を通じて、いきなり時価で表示してくることになります。そうすると、自治体の持っている資産の中で含み損がどのくらいあるのか、財務諸表の資産額と、土地開発公社連結したときの財務諸表がなぜこれほどの差が出るのか、という視点で見ると、そこに土地開発公社の中にある含み損が明らかに出てきます。

それから、行政コスト計算書の点でいえば、補助金や委託料の点を指摘できます。いわゆる財務赤字と第三セクター等に対して普通会計から補助金支出、あるいは委託料支出という形でお金を出しますが、受ける側の第三セクター等では、それを収益として記載しています。それぞれの行政コスト計算書を連結する作業によって、どちらの数字も消えて、出てくる数字は、第三セクター等は、補助金を使って人件費に幾ら充てました、それから、物件費に幾ら充てましたという、その人件費や物件費という現実の支出が出てまいります。そうすると、人件費と物件費の割合を求められて、それを連結の前と後で比較すれば、自治体の中で行うべき仕事を第三セクターを通じて人件費として支出しているという姿もよく

見えるようになってきます。それが過剰かどうかという考えはまた別の問題ですけれども、はっきり言っていると、どういう仕事をどのような経費で行っているかということが連結を通じて分かるようになっております。

私の方からは大体この辺で終了させていただきま。非常に限られた時間、約60分でしたので説明をだいぶはしった部分もありますが、これから特別講座に参加する方々に、地域の公会計改革というのはどのようなものなのかという点も含めて概要をご説明しました。

資料

(マッセ大阪 地方分権セミナー)  
平成 21 年 7 月 17 日

## 自治体経営における公会計改革の背景と意義

-財務書類4表及び連結財務書類の基本的理解-

**稲沢克祐**(いなざわ かつひろ) 関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科(関西学院大学アカウンティング・スクール) 教授 博士(経済学)  
1959年 群馬県生 1982年 東北大学卒業  
1984年 東北大学大学院教育学研究科中退  
2006年4月から関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科 教授  
2006年4月から監査法人トーマツ大阪事務所 学術顧問

【専門分野】 公会計論、地方財政論、行政評価論  
【著 書】  
・「公会計(新訂版)」(単著)、同文館出版、2009年4月  
・「行政評価の導入と活用」(単著)、イマジジン出版、2008年8月  
・「自治体の市場化テスト」(単著)、学陽書房、2006年6月  
・「英国地方政府会計改革論」(単著)、ぎょうせい、2006年1月 ほか  
【活 動】  
・大阪市提案競争型民間活用監理委員会委員長(2008年8月~)  
・大阪府包括外部監査人補助者(2008年5月~)  
・枚方市総合計画審議会副会長(2008年5月~2009年4月)  
・愛知県市場化テストモデル事業監理委員会座長(2007年5月~)  
・全国知事会頭脳センター(政策シンクタンク) 専門委員(2007年5月~)  
・内閣府官民競争入札等監理委員会地方公共サービス部会委員(2006年10月~)  
・外務省政策評価アドバイザー委員(2006年8月~)  
・名古屋市行政評価委員長(2006年6月~2009年5月)  
・貝塚市行政評価推進アドバイザー(2006年6月~)  
・茅野市行政アドバイザー(行政経営分野)(2004年6月~) ほか

1

### 第1部 地方自治体の現状と公会計改革の要請

#### 1 地方自治体の現状

ひと、もの、かねの再配置

①「ひと」の再配置：2007年問題、人材  
→ 退職給付の問題：引当に見合った基金があるか。退職手当債に頼っていないか

②「もの」の再配置：インフラ資産、公の施設等も高齢化する

図表1-1 建設後50年を経過する社会資本の割合

	H18年度	H28年度	H38年度
道路橋	約6%	約20%	約47%
河川管理施設(水門等)	約10%	約23%	約46%
下水道管渠	約2%	約5%	約14%
港湾岸壁	約5%	約14%	約42%

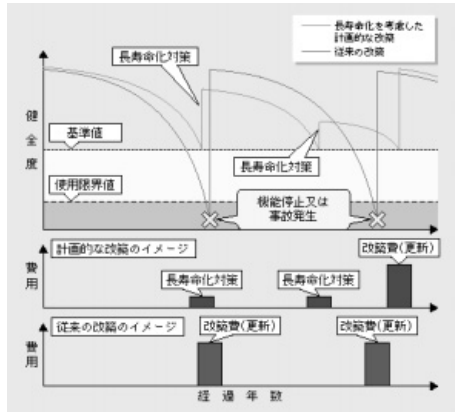
(出所：国土交通省「平成19年度国土交通白書」図表II-1-2-2)

図表1-2 インフラ資産の維持管理・更新投資のシミュレーション

(出所) 平成17年度国土交通白書

2

図表 1-3 施設の高齢化と対処：予防保全対策を考慮したライフサイクルコストの低減



(出所：国土交通省「平成 19 年度国土交通白書」II-1-2-3)

- ③「かね」の再配置：貯蓄の減少、公的債務の累積  
顕在化していない「負の財産」→第三セクター問題、公営企業の赤字問題

図表 1-4 第三セクターに対する財政負担状況(2004 年度)

区分	補助金交付額		貸付金残高		債務保証残高	
	交付法人 割合	交付額	貸付法人 割合	1 法人当り 残高	保証法人 割合	1 法人当り 交付額
全体	41.6%	134.2 百万	12.9%	4575.7 百万	17.4%	7018.8 百万
商法法人	18.8%	134.2 百万	10.9%	4575.7 百万	6.6%	1745.0 百万
民法法人	65.6%	128.7 百万	8.1%	5917.7 百万	7.8%	6201.7 百万
地方三公社	17.7%	36,891 百万	29.2%	4505.4 百万	61.5%	8267.2 百万

(出所) 総務省自治財政局地域企業経営企画室(2004 年)

## 2 公会計改革の経緯

図表 1-5 行政改革の基本方針(平成 17 年 12 月 24 日閣議決定)

### 5 政府資産・債務改革

#### (5) 地方における取組

地方においても、国と同様に資産・債務改革に積極的に取り組む。各地方公共団体の資産・債務の実態把握、管理体制状況を総点検するとともに、改革の方向と具体的な施策を明確にする。総務省は、各地方公共団体と協議しつつ、目標と工程表の作成などの改革を推進するよう要請する。

図表 1-6 行政改革推進法 第 62 条(平成 18 年 2 月)

#### (地方公共団体における取組)

第六十二条 地方公共団体は、第五十八条から第六十条までの規定の趣旨を踏まえ、その地域の実情に応じ、次に掲げる施策を積極的に推進するよう努めるものとする。

- 一 当該地方公共団体の資産及び債務の実態を把握し、並びにこれらの管理に係る体制の状況を確認すること。
  - 二 当該地方公共団体の資産及び債務に関する改革の方向性並びに当該改革を推進するための具体的な施策を策定すること。
- 2 政府は、地方公共団体に対し、前項各号の施策の推進を要請するとともに、企業会計の慣行を参考とした貸借対照表その他の財務書類の整備に関し必要な情報の提供、助言その他の協力を行うものとする。

### 平成 18 年 6 月 夕張市の財政破たん顕在化

図表 1-7 経済財政運営と構造改革に関する基本的方針 2006(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)

#### 第 1 章 財政健全化への取組

##### 1 歳入・歳入一体改革に向けた取組

##### (3) 改革の原則と取組方針

原則 6「資産圧縮を大胆に進め、バランスシートを圧縮する」

- ・ 最大限の資産売却を進める。資産売却収入は原則として債務の償還に充当し(ストックはストックへ)、債務残高の縮減に貢献する。また、資産債務を両建てで縮減し、金利変動リスクを軽減する。地方にも同様の改革を要請する。

##### 2 「簡素で効率的な政府」への取組

- ・ 資産・債務の管理に関し、政府においてこれまでに整備されてきた財務書類の一層の活用を図るとともに、国、地方、独立行政法人等の財務情報の整備を一體的に推進する。
- (特別会計改革の推進等)

・ 公会計制度について複式簿記のシステム化の検討を行うなどその整備を促進するとともに、財務書類の公表を迅速化させ分析・活用を図る。地方には、国の財務書類に準拠した公会計モデルの導入に向けて、団体規模に応じ、従来型モデルも活用しつつ、計画的に整備を進めるよう要請する。

図表 1-8 地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針

(平成 18 年 8 月 31 日総務事務次官通知)

### 第 3 地方公会計改革(地方の資産・債務管理改革)

地方公共団体における公会計改革及び資産・債務改革については、行政改革推進法及び「基本方針 2006」を踏まえ、各団体において、以下の項目について取り組みを行うこと。

#### 1 公会計の整備

(前段 省略)

以上を踏まえ、地方公共団体においては、「新地方公会計制度研究会報告書」が示すように、原則として国の作成基準に準拠し、発生主義の活用及び複式簿記の考え方の導入を図り、貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の 4 表の整備を標準形とし、地方公共団体単体及び関連団体等も含む連結ベースで、「地方公共団体財務書類作成にかかる基準モデル」又は「地方公共団体財務書類作成にかかる総務省方式改訂モデル」を活用して、公会計の整備の推進に取り組むこと。その際、取り組みが進んでいる団体、都道府県、人口 3 万人以上の都市は、3 年後までに、取り組みが進んでいない団体、町村、人口 3 万人未満の都市は、5 年後までに、4 表の整備又は 4 表作成に必要な情報の開示に取り組むこと。

(後段 省略)

#### 2 資産・債務管理

(前段 省略)

以上を踏まえ、各地方公共団体においては、財務書類の作成・活用等を通じて資産・債務に関する情報開示と適正な管理を一層進めるとともに、国の資産・債務改革も参考にしつつ、未利用財産の売却や資産の有効活用等を含む資産・債務改革の方向性と具体的な施策を 3 年以内に策定すること。

- 平成 18 年 7 月の実務研究会発足→平成 19 年 11 月に報告書
- 平成 20 年 12 月 実務研究会ワーキング・グループ→連結実務手引を平成 21 年 4 月～6 月に発表

## 3 民間企業会計と自治体会計

### 1) 認識基準の違い

わが国の自治体会計：単式簿記による修正現金主義

図表 1-9 自治体財務情報の現状と今後求められる視点

財務情報の現状	自治体を取り巻く現状	現在の財務情報の課題(第 3 節で説明)
現金主義会計 (現金フロー情報)	ストック・サイクルの変化	ストック情報の欠如
	経営改革の進展	コスト情報の欠如 非財務情報の欠如
普通会計の財務諸表	普通会計以外の財務状況の悪化	連結情報の欠如
過去情報	計画的資源配分の必要性	中期的視点での将来財務情報の欠如

図表 1-10 経営改革におけるコスト情報と非財務情報(投入、活動結果、成果)

$$\begin{array}{c}
 \text{成果} \uparrow \\
 \text{コスト} \downarrow \\
 \text{《VFM》}
 \end{array}
 =
 \frac{\text{投入}}{\text{コスト}}
 \times
 \frac{\text{活動結果}}{\text{投入}}
 \times
 \frac{\text{成果}}{\text{結果}}$$

《経済性》      《効率性》      《有効性》

### 2) 自治体会計の問題点と対応策

図表 1-11 財務情報の課題と対応

現在の財務情報の課題	対応の方向性	具体的な対応
ストック情報の欠如	発生主義会計の導入	貸借対照表の作成
コスト情報の欠如		行政コスト計算書の作成
非財務情報の欠如	行政評価の導入	行政評価の予算・決算への活用
連結情報の欠如	連結財務書類の作成	同左
中期的視点での財務情報の欠如	中期的視点での資源配分	複式予算、中期財政計画

## 第Ⅱ部 財務書類 4 表の理解

### 1 新地方公会計改革の現状

#### 1) 3つのモデル

##### ① 基準モデル

- 固定資産台帳等に基づいて開始貸借対照表を作成し、ストック情報・フロー情報を公正価値(再調達原価、取得原価など)で把握
- 個別の取引情報について、複式簿記・発生主義により記帳して作成することを前提
- 固定資産台帳等に基づいて開始貸借対照表を作成するため財務書類の検証可能性は高い

##### ② 総務省方式改訂モデル

- これまで自治体が行っていた「総務省方式(2001年3月報告書による方式)」について、資産・債務改革の視点から、資産、債務情報を充実したもの
- 売却可能資産をはじめとする固定資産情報について段階的に台帳整備を進めることを認めており、また、固定資産評価については、基準モデルと同様に公正価値で把握
- 他の2モデルと異なる明白な特徴としては、総務省方式と同様に、普通会計の決算統計情報を活用することを認めている点

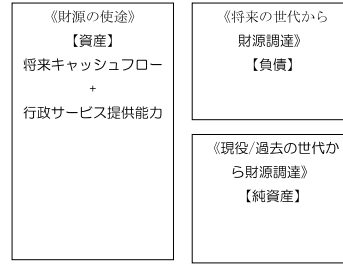
##### ③ 東京都モデル

- 継続的に複式簿記・発生主義による記録を行うことによって、財務書類を作成
- 固定資産台帳等に基づいて開始貸借対照表を作成するため財務書類の検証可能性は高い
- 取引の記帳などを含めて、企業会計に最も近いモデル
- 固定資産の評価は、取得原価で行われる。
- 簡便法として、決算統計を活用する方法も提示。

7

## 2 貸借対照表の理解

図表2-1 公的部門における貸借対照表の考え方



### ① 有形固定資産

総務省方式改訂モデル・基準モデルでは、固定資産の評価に、公正価値評価採用している。

減価償却は定額法により行われる。耐用年数は、原則として耐用年数表によることとされている。

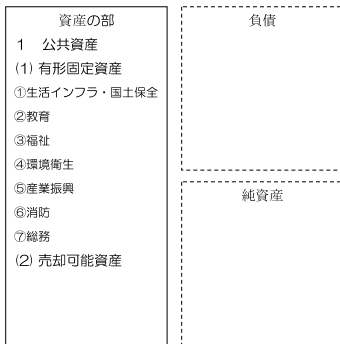
総務省方式改訂モデルでは、決算統計による名称で有形固定資産を算定した後、実際には、住民にわかりやすく公表するため、以下の名称に読み替えて記載することとされている。

図表2-2 決算統計上の区分と貸借対照表上の科目

決算統計上の区分	貸借対照表上の区分
総務費、その他	総務
民生費	福祉
衛生費	環境衛生
農林水産業費、労働費、商工費	産業振興
土木費	生活インフラ・国土保全
消防費(警察費)	消防(警察)
教育費	教育

8

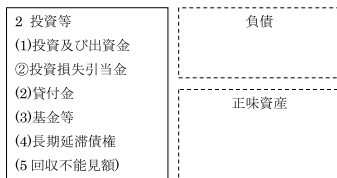
図表2-3 固定資産の表示(総務省方式改訂モデル。以下同じ。)



### ② 投資等

投資等は、「投資及び出資金」、「貸付金」、「基金」で構成される。「投資及び出資金」は額面により評価、計上され、また「基金」のうち流動性の高いものについては流動資産に分類される。なお、投資損失引当金、回収不能見込額の計上がある。

図表2-4 投資等の表示



9

### ③ 回収不能見込額

流動資産に分類される未収金についても、回収不能見込額を計上する。小口の未収金が多数にのぼるような場合、複数の債権の種類があり収入未済になっている場合には、たとえば、以下の計算式によって求めた回収不能見込額の5年平均額を用いることになる。

$$\text{回収不能見込額} = \frac{\text{不納欠損額}}{\text{滞納繰越収入額} + \text{不納欠損額}}$$

図表2-5 未収金の現状と回収不能見込額の計算

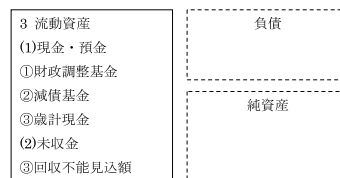
平成N年度末の未収金の内訳		収入(貸付)の種類	金額	回収可能性	過去5年間の不納欠損額	過去5年間の滞納繰越収入
X氏	平成N-1年度	地方税	200	50%	3,000	7,000
	平成N年度	地方税	100			
小口多数	平成N-1年度	地方税	500			
	平成N年度	地方税	200			

$$\text{回収不能見込額(30\%)} = \frac{3,000}{3,000 + 7,000}$$

### ③ 流動資産

流動資産は、「預金・現金」、「未収金」に分類して表示する。「預金・現金」には、流動性の高い基金である「財政調整基金」および「減債基金」、形式収支に相当する「歳計現金」が含まれる。

図表2-6 流動資産の表示

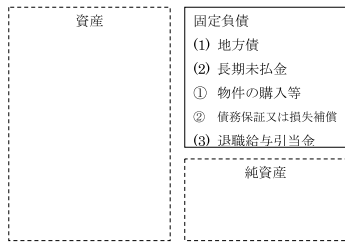


### ④ 固定負債：固定と流動の区別は、「1年ルール」

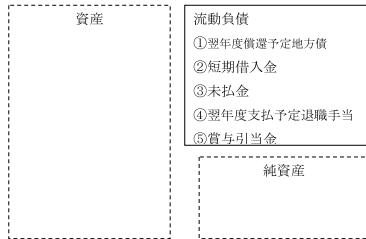
固定負債は「地方債」、「退職給付引当金」、「債務負担行為」に分類して表示する。

図表2-7 固定負債の表示

10



⑤ 流動負債 図表2-8 流動負債の表示



⑥ 純資産

地方公共団体には民間企業における「資本」の概念はない。純資産は「資金を投下して形成された資産」と「将来返済する必要がある負債」の差額を意味する。したがって、純資産は資産のうち「過去に住民から徴収した税金や、国、都道府県からの財源により取得した部分」といえる。

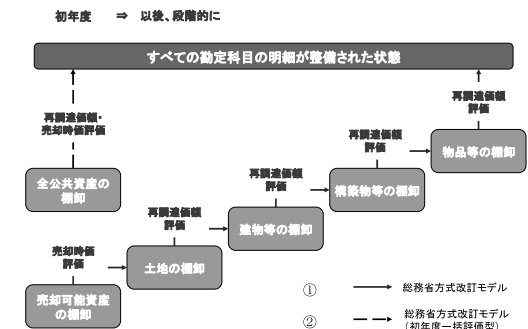
図表2-9 純資産の表示



2 貸借対照表作成のために求められる全庁的対応  
1) 段階的な台帳整備

図表2-10 総務省方式改訂モデルにおける資産情報整備

公共資産関連データの整備アプローチ



(出所：総務省「新地方公会計制度実務研究会報告書」第217段落)

2) 公有資産台帳から固定資産台帳へ

図表2-11 固定資産台帳に求められる事項

項目	補 足
固定資産コード	固定資産ごとのコード
B/S科目(性質別)	土地・建物など固定資産の性質別名称
B/S科目(目的別)	総務省方式改訂モデルで作成する場合、総務・教育などの名称
予算執行科目	予算科目(総務費・教育費等)
施設コード	施設ごとのコード
施策コード	施策ごとのコード
事業コード	事業ごとのコード
所管部署(主管箇所)	資産を所管している部署など
所在地(設置場所)	資産の所在地(住所等)
用途	
構造	
耐用年数	
取得年月日	
供用開始年月日	
経過年数	取得して何年経過しているか
再調達価額	
取得価額	
減価償却費	再調達価額を耐用年数で除した金額
減価償却累計額	減価償却費に経過年数を乗じた金額
期末帳簿価額	再調達価額と減価償却累計額の差額
取得財源	国庫支出金、都道府県支出金、一般財源、地方債等に分類して記載
資産評価差額	再調達価額と取得価額との差額

(出所)「地方財務2008年8月号」、137頁

2) 行政コスト計算書

① 経常行政コスト

図表2-12 行政コスト計算書における性質別分類

事項	性質別分類	説明
1 人にかかるコスト	人件費	決算統計上の人件費から退職金及び前年度賞与引当金を除いた金額
	退職手当引当金繰入等	当該年度の退職手当引当金に係る増分
	賞与引当金繰入	次年度6月期の賞与のうち当該年度12月から3月の4ヶ月に発生した分(貸借対照表の賞与引当金と同額)
2 物にかかるコスト	物件費	消耗品等の物品の購入や委託料などサービスの購入に係る額
	維持補修費	建物等の修繕のうち、耐用年数の延長につながるなどの資本的投資に該当しない分
	減価償却費	有形固定資産のうち、当該年度の償却分
3 移転支的コスト	社会保障給付	社会的弱者に対する移転支出である生活保護費などの扶助費の金額
	補助金等	民間事業者等への補助などの金額
	他会計等への支出額	企業会計など他会計への繰出金額
	他団体への公共資産整備補助金等	資本投資である普通建設事業費のうち、外郭団体などの団体が自治体から補助金を財源に公共資産を取得した場合の金額
4 その他のコスト	支払利息	地方債及び一時借入金に係る支払利息
	回収不能見込額	(当該年度末における回収不能見込額) - (前年度末回収不能見込額) + (当該年度中不納損額)
	その他行政コスト	失業対策費など上記以外のコスト



### 3) 純資産変動計算書

(1) 純資産の計算と純資産変動計算書の構成

図表2-1-3 純資産変動計算書における純資産残高の計算

当該年度 期首純資産残高(前年度貸借対照表 期末純資産残高)	—
①純経常行政コスト(当該年度 行政コスト計算書より)	+
②一般財源、補助金等受入(当該年度 行政コスト計算書の経常収益以外の財源流入額)	±
③資産評価替え等	±
当該年度 期末純資産残高(当該年度貸借対照表 期末純資産残高)	—

図表2-1-4 純資産変動計算書の構成

財 源 財源の変動理由	公共資産等整備			資産評価差額
	国県補助金等	公共資産整備 等一般財源	その他 一般財源等	
期首純資産残高	○	○	○	○
純経常行政コスト	—	—	○	—
一般財源	—	—	○	—
補助金等受入	—	—	○	—
臨時損益	—	—	○	—
科目振替	○	○	○	○
資産評価替えによる変動額	—	—	—	○
無償受贈資産受入	—	—	—	○
その他	—	○	○	—
期末純資産残高	○	○	○	○

※ ○は、数値記載箇所を示す。

15

(2) 科目振替

図表2-1-5 純資産変動計算書における財源仕訳の様子

	公共資産等整備 国県補助金等	公共資産整備 等一般財源	その他 一般財源等	資産評価差額
公共資産整備への財源投入		①増	←減	
公共資産処分による財源増	減→	減→	②増	←減
貸付金・出資金等への財源投入		③増	←減	
貸付金・出資金等の回収等による財源増	減→	減→	④増	
減価償却による財源増	減→	減→	⑤増	
地方債償還に伴う財源振替		⑥増	←減	

※ 「減→」および「←減」から「増」へ、財源が振り替えられる。

図表2-1-6 貸借対照表の構造

(借方)		(貸方)	
A 公共資産等	a) 地方債(建設債)		
	b) 公共資産等整備 国県補助金等		
	c) 公共資産等整備 一般財源等		
	d) 資産評価差額		
B その他の資産	e) 地方債(赤字債)		
	f) 地方債 (他団体補助充当分)		
	g) その他の負債		
	h) その他一般財源等		

16

### 4) 資金収支計算書

(1) 経常的収支の部

図表2-1-7 経常的収支の部

1 経常的収支合計	
人件費	
物件費	
社会保障給付	
補助金等	
支払利息	
他会計等への事務費等充当財源繰出支	
その他支出	
支出合計	
地方税	
地方交付税	
国県補助金等	
使用料・手数料	
分担金・負担金・寄付金	
諸収入	
地方債発行額	
基金取崩額	
その他収入	
収入合計	
経常的収支額	

(2) 公共資産整備収支の部

図表2-1-8 公共資産整備収支の部

2 公共資産整備収支の部	
公共資産整備支出	
公共資産整備補助金等支出	
他会計等への建設費充当財源繰出支	
支出合計	
国県補助金等	
地方債発行額	
基金取崩額	
その他収入	
収入合計	
公共資産整備収支額	

17

(3) 投資・財務的収支の部

図表2-1-9 投資・財務的収支の部

3 投資・財務的収支の部	
投資及び貸付金	
貸付金	
基金積立額	
定額運用基金への繰出支	
他会計への公債費充当財源繰出支	
地方債償還額	
支出合計	
国県補助金等	
貸付金回収額	
公共資産売却収入	
収入合計	
投資・財務的収支合計	

(4) 基礎的財政収支の情報

図表2-2-0 基礎的財政収支のイメージ

歳入	歳出
地方債発行収入	利払費
	元金償還費
税収等	一般歳出等

図表2-2-1 資金収支計算書(注記:基礎的財政収支)

基礎的財政収支(プライマリー・バランス)に関する情報	
収入総額	+
地方債発行額	△
財政調整基金等取崩額	△
支出総額	△
地方債元利償還額	+
財政調整基金等積立額	+
基礎的財政収支	

18

第3部 連結財務書類

1 連結の意義：連結して初めてわかること

連結貸借対照表を作成することにより、自治体の資産形成や負債の全体像が明らかになる。たとえば、土地開発公社の場合、5年以上売却されずに保有されている、いわゆる「塩漬け土地」の問題がある。土地価格が下落している現在、すなわち、時価が低下している時期に土地開発公社自身の貸借対照表には、取得価額および借入金の利子を加えた額を簿価にして計上されているから、時価の下落は当該貸借対照表には、全く反映されていない。普通会計で買い取る時に時価と簿価の差が問題になってくるから、結局買い取りをしないと、そのまま取得価額土地開発公社の貸借対照表に計上されたままとなってしまう。しかし、連結財務書類を作成することにより、土地開発公社保有の売却土地は、連結財務書類において原則として公正価値(時価)で計上することが求められることになる。

図表3-1 連結科目対応表の例(土地開発公社の場合)

土地開発公社の貸借対照表 における勘定科目		読替	新地方公会計モデル(改訂モデル) 連結貸借対照表における勘定科目	
流動資産	公用地、代行土地	連結科目対応表	有形固定資産	土地の取得区分により区分
	市街地開発用地		有形固定資産	生活インフラ・国土保全
	特定土地		売却可能資産	
	完成土地等		流動資産	販売用不動産
	開発中土地			
有形固定資産		有形固定資産	その他	

(出所)地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ(2009年)p18

また、連結行政コスト計算書、連結資金収支計算書を例にして、たとえば、普通会計からの補助金や委託料によって連結対象団体が事務事業の執行を行っている場合、普通会計の行政コスト計算書における「補助金支出」、「委託料支出」と連結対象団体における「補助金収入」、「委託料収入」とは内部取引として相殺されてしまい、結果として財務書類に現れるのは、補助金や委託料によって連結対象団体が支出した人件費や物件費である。すなわち、自治体の財務活動の全体像が表わされることになる。

2 連結の範囲と方法

- ① 地方独立行政法人
- ② 一部組合・広域連合
- ③ 地方三公社
- ④ 第三セクター等

出資50%以上の第三セクター等については、当該出資団体の連結の対象とする。

出資比率50%未満の第三セクター等については、役員の派遣、財政支援等の実態から、当該出資団体がその業務運営に実質的に主導的な立場を確保していると認められる場合には、連結の対象とする。連結の対象とするかどうかは、企業会計における支配力基準を参考として、個々の第三セクター等の実態に即して各団体が判断する。第三セクター等の子会社についても連結の対象となる。支配力基準とは、議決権の所有割合以外に、意思決定機関を支配しているかどうかという実質的な支配関係の有無により連結の範囲を決定する基準である。

3 連結手続き

- (1) 連結対象会計・団体・法人の個別財務書類の作成・読替
- (2) 連結対象会計・団体・法人の個別財務書類の修正

図表3-2 連結財務書類作成に当たり必要な処理事項

① 公営事業会計(財務規程の適用がある企業)	
勘定科目等	求められる処理
有形固定資産	みなし償却・補助金(国庫支出金・都道府県支出金)の修正
投資及び出資金	投資及び出資金の評価
回収不能見込額	債権のうち回収不能と見込まれる額の算定と計上
賞与引当金	賞与引当金の算定と計上
退職手当等引当金	退職給与引当金の算定と計上

② 法適用企業以外の公営事業会計

必要な作業：決算統計その他資料から、財務書類を作成すること。

③ 地方独立行政法人

連結財務書類	必要な作業
貸借対照表	貸借対照表の読替及び修正
行政コスト計算書	損益計算書の読替及び修正
資金収支計算書	キャッシュ・フロー計算書の読替及び修正

④ 一部事務組合・広域連合

必要な作業：決算統計その他資料から、財務書類を作成すること。

⑤ 地方三公社

連結財務書類	必要な作業
貸借対照表	貸借対照表からの読替及び修正
行政コスト計算書	損益計算書からの読替及び修正
資金収支計算書	キャッシュ・フロー計算書からの読替及び修正

⑥ 公益法人

連結財務書類	必要な作業
貸借対照表	貸借対照表からの読替及び修正
行政コスト計算書	正味財産増減計算書からの読替及び修正
資金収支計算書	キャッシュ・フロー計算書からの読替及び修正

⑦ 社会福祉法人

連結財務書類	必要な作業
貸借対照表	貸借対照表からの読替及び修正
行政コスト計算書	事業活動収支計算書からの読替及び修正
資金収支計算書	キャッシュ・フロー計算書からの読替及び修正

⑧ 株式会社

連結財務書類	必要な作業
貸借対照表	貸借対照表からの読替及び修正
行政コスト計算書	損益計算書からの読替及び修正
資金収支計算書	キャッシュ・フロー計算書からの読替及び修正

(3) 連結合算及び内部取引の相殺消去

① 単純合算

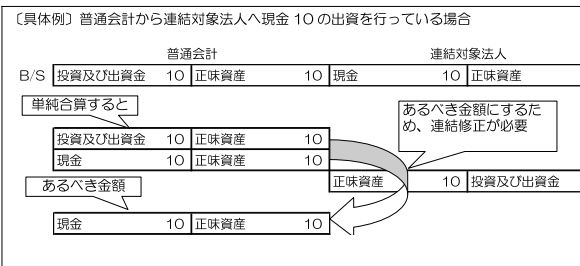
地方公共団体、連結対象法人の貸借対照表の金額を基礎として、すべてのデータを単純合算する。

② 自治体全体の純計を算出するための個別会計間の調整

- 会計間の貸付金・借入金を相殺する。
- 投資および出資金・繰入資本金を相殺する。

③ 出納整理期間中における現金の受払い等の調整

図表3-3 投資・出資金と資本の相殺



(出所)関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科(2006年)