公会計制度改革フォーラム

明日の自治体経営を考える

～システム展示と討論の集い～

（平成18年12月15日実施）

報告書（記録・資料編）

平成19年1月

もくじ

◆挨拶

『主催者挨拶』・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１

◆東京都による説明

『東京都の新公会計制度による財務諸表の分析について』・・・　３

◆講演

『これからの自治体経営について』・・・・・・・・・・・・・・・　５３

◆パネルディスカッション

『自治体の財務諸表についての分析・活用のあり方』・・・・・　７９

記録・資料

主催者挨拶

東京都出納長　幸田昭一

○幸田出納長　おはようございます。本日は、年の瀬の大変お忙しい中にありまして、ようこそお越しいただきました。ありがとうございます。今回のこのフォーラムは、公会計制度に関しましては２回目に相成りますけれども、議会もあっただろうし、私も今、ちょうど予算の査定中でございますけれども、そういう中にありまして、ほんとうにありがとうございました。

ご案内のように、都はこの４月から新たな公会計制度を導入いたしました。この制度は、従来の官庁会計に複式簿記・発生主義会計の考え方を加えた制度でございまして、そのために、行政として初めての会計基準を策定いたしますとともに、財務会計システムを改めまして、再構築いたしました。関連するシステムを併せて整備いたしたところでございます。

この会計基準の策定に当たりましては、行政にそのまま適用できる基準がございませんでしたために、公認会計士の諸先生方のお力添えをいただきまして、試行錯誤しながら、全庁を挙げて検討してきたところでございます。民間と同様に、その根本的なところは堅持しつつも、毎年、状況の変化に柔軟に対応しながら改良を重ねてまいりたい、より良いものにしてまいりたいというふうに考えてございます。

皆さま方も手前どもの基準等々でいろいろご意見がありましたら、より良いものにするために、是非ご意見などをお寄せいただければ大変ありがたいと思っております。

システムにつきましては、これまでのところ、順調に推移しているところでございますけれども、今回のフォーラムでは、システムの展示、それからデモンストレーションもこの先のレセプションホールでご用意させていただいております。ぜひご覧いただきたいというふうに思っております。

これまで、当然のことではございますけれども、公有財産について価格ですとか、その他面積あるいは年数等々を用意しておったのでございますけれども、この新公会計制度の導入に合わせまして、あらためて精査を実施してきました。量もさることながら、質も求められるわけでございまして、これはどのような公会計制度改革を行おうとしても基本となる作業だろうというふうに思っております。今日お集まりの皆さま方の団体におかれましても、財産あるいは負債などのストック情報の正確な把握というものを、いつ導入するにしても、早めになされておくことが必要かなと、体験的経験論ということで一言申し上げさせていただきたいと思います。

皆さま、ご承知のとおり、今年度に入りまして、会計をめぐるいろいろな変化がございます。例えば、起債の問題といいましょうか、許可制から協議制への移行とか、あるいは夕張の財政再建の状況とか、あるいはまた再建法制の制定などが、今、目まぐるしく私どもの、地方財務と言ったほうがいいかもしれませんが、駆けめぐっている状況でございます。

今月の８日には、総務省から「新しい地方財政再生制度研究会」の報告書が取りまとめられ、再生のためのスキームが提案されておりますけれども、この議論の前提として、自治体の資産・負債を含めた財務状況、これをすべて明らかにし、財政の透明性を一層向上させることが不可欠

ではなかろうかと私どもは認識しております。

都の公会計制度による初の財務諸表は、今年度からスタートでございますので、来年の出納閉鎖後、夏ごろに公表できるようになろうかと思っております。今後はこの財務諸表を的確に分析し、より効率的・効果的な行政運営に活用していくことが求められてくると思っております。

私どもでは、今現在、減価償却費あるいはまた官庁会計の決算では得られなかった財務情報を使いながら、より有効なあるいはまた実践的な分析手法を構築するために、創意工夫を重ねております。

このフォーラムで、行政としてこれら財務諸表をどう分析し、経営改善に結びつけていけばいいのかをベースにしてご討論いただきたいと思っておりますけれども、財政学の先生方、あるいは自治体の首長さん、ジャーナリスト、アナリストなど、さまざまな分野の第一戦でご活躍されている専門家の方々にお集まりいただいておりますので、参考になるお話を伺えるものと期待しているところでございます。

公会計制度改革というのは、大変息の長い仕事でございます。新しいスキームができたからといって、終わりというわけでは当然のことながらないわけでございます。今日お集まりの皆さまにとりまして、明日の自治体経営を考えるヒントが得られれば大変ありがたいというふうに思っております。

どうぞ、今日のフォーラムをお聞きいただきまして、より良い公会計制度の確立に向けて、皆さま方と共に私どもも尽力したいと思います。本日は、大変お忙しい中、ありがとうございました。どうぞ、ごゆっくりとお聞きいただければと思います。ありがとうございました。

東京都による説明

『東京都の新公会計制度による財務諸表の分析について』

説明者　　東京都出納長室会計制度改革担当課長　神山智行
コメンテーター　株式会社格付投資情報センターチーフアナリスト　吉田　真氏

○神山　皆さん、おはようございます。ただいま紹介にあずかりました東京都出納長室会計制度改革担当課長の神山と申します。本日は、お忙しい中、このようにお集まりいただきましてどうもありがとうございます。心配していた雨もようやくあがりまして、内心ホッとしてございます。

これから１時間余りにわたりまして、東京都の新公会計制度による財務諸表の分析についてご説明したいと思います。

先ほど司会のほうからもご紹介がありましたけれども、私のお隣に格付投資情報センターのチーフアナリストの吉田さんにもご同席いただいております。

○吉田氏　格付投資情報センターの公共部の吉田でございます。よろしくお願い申し上げます。

○神山　私のご説明に対して、吉田さんからいろいろとコメントをいただきながら進めさせていただきたいと思います。

先ほどの出納長の後段のご挨拶にもありましたように、東京都では今年の４月から新たな公会計制度を導入いたしました。この新制度によります初の決算が来年夏に公表できる見込みでおります。ということは、逆に申しますと、現在のところではほんとうの決算数値というものはまだ私どものところにもございません。従いまして、現在、東京都としてその分析手法を検討して、来年度の決算で出てきた財務諸表のデータをどう見ていこうか検討している最中でございますので、そういった状況におけるご説明だということをご了解いただければありがたいと思います。

今日お集まりの皆さまの中には既に東京都の新しい制度についてご存じの方もいらっしゃるかと思いますが、初めての方もいらっしゃると思いますので、ごく簡単に、導入といたしまして制度の概要についてご説明したいと思います。

先ほど資料の確認をいたしましたが、『東京都の新会計制度による財務諸表の分析について』という資料をスクリーンに映しながらご説明さしあげたいと思います。ただ、文字が小さいところもございますので、お手元の資料と併せながら聞いていただければありがたいと思います。それと全体の説明をちょっと駆け足でご説明いたしますので、会計基準や制度の話、あるいはシステムの話につきましては、午前のプログラム終了後に、こちらの案内にもありますけれども、個別相談会を用意してございます。これは、何もそれぞれの身の上相談とかそういうことでは決してなくて、制度とかわからないことを気軽に聞いていただければ、テーブル、椅子を設けて個別に疑問とかわからない点にお答えいたしますので、午前の部が終わった後にお気軽にお立ち寄りいただければと思います。

〔映写開始〕（Ｐ２１～Ｐ５２の資料参照）

１．東京都の新公会計制度の概要

東京都の新たな公会計制度とは　Ｐ２２

では、簡単にご説明させていただきますが、先ほどの出納長のご挨拶にもありましたように、東京都の新たな公会計制度というのが「従来の官庁会計に複式簿記・発生主義会計の考えを加えた制度」ということで、従来の官庁会計というのは、ご案内のように、単式簿記・現金主義会計です。それをやめるというわけではありません。その単式簿記・現金主義会計と複式簿記・発生主義会計を並行して処理していく会計制度ということです。

その柱としまして、大きく２つありまして、会計基準と新しい財務会計システムということになります。

東京都会計基準の特色　Ｐ２２

その会計基準の特色をごく簡単に申し上げますと、東京都の会計基準というのは、民間企業で共通して用いております企業会計原則、それに基本的には準拠しているわけですけれども、その中で、①にありますように、やはり行政の特質というのがございますので、その行政の特質を考慮したものであるということ。それと、②として、企業会計の財務諸表に準拠しておりますので、住民にとってわかりやすいものにするよう心がけているというところでございます。③としまして、事業別の財務諸表を作成することで、個別の事業改善に活用できるような制度として構築しているということ、それと④としまして、２つの官庁会計と複式と並行して処理をするということで、その整合性を図って、実務上、対応可能なものにしているということでございます。

新たな公会計処理を行うシステムの全体像　Ｐ２３

２つ目の柱でございますシステムのほうですが、システムについては、その根幹は財務会計システムが担っているわけですけれども、ここに今お示しのシステム、これらが複式処理のために必要なシステムとしてございます。本日は、この中で財産情報システム、道路資産管理システム、公債管理システムとあわせまして、４つのシステムについて、その展示あるいはデモンストレーションをご用意させていただいております。

では、その根幹である財務会計システムについて簡単にお話しさしあげます。

東京都新財務会計システムの概念図　Ｐ２３

これがシステムの概要図でございますが、真ん中辺から左側が従来の官庁会計の部分でございます。この右側、点線で囲んだ枠内が複式処理のサブシステムで、それを（左側のサブ）システムにつなぎ連携させて一体として稼働しているということでございます。

新財務会計システムに係る会計事務の流れ　Ｐ２４

Ｐ２４上段の資料にいきまして、新しい財務会計システムに係る会計事務の流れということで、予算編成の場合は従来どおりの現金主義で予算編成をいたします。従来どおり、現金収支の入力を行います。それで従来どおりの官庁会計の決算を出力する。その際に、複式の仕訳データを入力いたしまして、その複式のデータがシステム内に蓄積されていく。

それに対して、先ほど申し上げた財産情報システムですとか、道路資産管理システムといった

固定資産系の関連システムから減価償却費とか除却損といった非現金の情報を取り込む。また、公債管理システムから金利などの情報を取り込みまして、最終的にこうした財務諸表を作成するという仕組みでございます。

財務諸表の作成単位　Ｐ２４

その財務諸表の種類についてなんですけれども、私どもの財務会計システムの中で、財務諸表の最小単位を設けております。こちらにある「歳出目別」が私どものシステムにおける財務諸表の最小単位でございます。

また、東京都では「局」という名称の組織が一番大きな組織になっておりますので、歳出目別の財務諸表を積み上げて歳出項別にして、それを局別の会計別、さらには局別、会計別というふうに積み上げを行って、財務諸表を作成している。これらについては財務会計システムからバッチ処理により自動的に帳票出力されることになっております。

一方で、この財務会計システムから下への流れで、管理事業別の財務諸表というものを作成できる仕組みをとってございます。

こちらのそれぞれの種類のうち、この点線から上のもの、局別の会計別以上のものにつきまして、議会に提出いたします。ただ、これは自治法に基づく法定決算ではありませんので、決算審査の対象には直接にはならないんですけれども、参考資料という位置づけで提出いたします。こちらの点線より下のところ、管理事業別も含めまして、各局においてその事業、局の中の事業を見直すあるいは事業改善をするといったように、内部で活用していただくということで、私ども考えております。

そういったことで、先ほどの種類ということでいうと、システム化が出力されるものが 5 種類で、Excel にダウンロードして加工してつくる事業別財務諸表、これは 1 種類ということになります。

この事業別財務諸表を作るものが次の管理事業というもので作っていくことになります。

管理事業　Ｐ２５

これは民間企業におけます管理会計の考えを取り入れたものでございまして、一番大きな組織であります局の範囲でございましたら、会計ですとか、予算体系にかかわりなく、任意に設定することが可能となってございます。

その管理事業の設定の例として、大きく２つご紹介さしあげたいと思いますが、１つ目は、個別の施設ごとの管理事業ということで、例えば現在、都では都営住宅ですとか、保健所、老人ホーム、消防署などについて、そういった施設ごとに管理事業を設定しております。また、大括りしたものの例といたしましては、道路事業ですとか、公園、あるいは港湾、漁港といったものについて管理事業を設定しております。

財務諸表の種類別作成可能枚数　Ｐ２５

そうしたことで、この１２月１日現在ですけれども、システムにより自動的に出力されるものが５００余り、また事業別のものが２，４００余り、そして全体としては２，９００余りの種類の財務諸表の作成が可能ということになってございます。以上、簡単ですが、私のほうから、東

京都の新たな公会計制度についての概要をご説明いたしました。

続きまして、今日コメンテーターとして来ていただいております吉田さんのほうから、どのように格付投資情報センターのほうで格付けされているかということについて、簡単にご紹介いただきたいと思います。それでは吉田さん、お願いいたします。

２．自治体の信用力評価と財務諸表（Ｒ＆Ｉ）

○吉田氏　Ｒ＆Ｉの吉田でございます。私のほうは、自治体の財政情報等を利用して、信用力評価、いわゆる格付けを行っておるのですけれども、そういう意味で、会計情報、財政情報の利用者の立場からコメントを言わせていただこうというふうに考えております。

（１）Ｒ＆Ｉの地方自治体評価の特徴　Ｐ２６、２７

まず、私どもの紹介でございますけれども、私どもは日本の格付会社でございまして、９８年４月に、当時、日本インベスターズサービスという会社と日本公社債研究所という２つの会社が合併してスタートした格付会社でございます。一般企業ですとか、金融機関、それから地方自治体、財投機関、こういったところを対象に信用力の評価を実施しております。

私どもが、今、信用力評価をしている自治体の一覧表でございます。都道府県と政令指定都市と一般市で近江八幡市を格付けさせていただいております。都道府県と政令指定都市の格付けではＡが３つでトリプルＡオーピー（ＡＡＡｏｐ）ですとか、Ａが２つでダブルＡオーピー（ＡＡｏｐ）とか、アルファベットの隣にｏｐという符号がついているのですけれども、この符号の意味は「依頼に基づかない」という意味でございまして、都道府県と政令指定都市につきましては、依頼に基づかないでこちらで信用力評価をさせていただいているという状況でございます。

見ていただきましても、上限は東京都のトリプルＡオーピーから下のところでもダブルＡマイナスオーピー（ＡＡ－ｏｐ）でございますので、自治体は私どもの企業を含めた格付け体系の中では非常に高い信用力を持っている法人であるということがご理解いただけるのではないかというふうに思っております。

（２）Ｒ＆Ｉの評価手法①　Ｐ２７

続きまして、私どもがどのような形で自治体の信用力評価をさせていただくかということで、その手法について簡単にご説明させていただきたいと思っております。

私どもは定量的情報と定性的情報、この両面で自治体の信用力を総合的に判断しております。

定量的評価というのは、私どもが信用力評価をさせていただいております各団体を横比較するという意味で決算データですとか、そういった定量的な情報をとって分析、横比較をしております。定量的評価の場合は、のちほど詳しく説明しますけれども、３つのカテゴリーに分けて、その要素で評価しております。そのカテゴリーは経済力と財政状況と債務水準、この３つでございます。

私どもはいわゆる官庁会計の普通会計の過去データを中心に分析しておりまして、その中で各自治体を横に比較させていただいたり、あるいは同じ自治体がどのように時系列で変化してきたかということを分析しております。

それから、総合的な評価のもう一つの要素としては、定性的な評価を加えております。これは、

横比較が難しいような要素、あるいは数字で落とし込めないような要素を織り込んでおります。その中の要素としては、例えば、国のセーフティネット、地方財政計画ですとか、あるいは地方交付税といったような、地方財政制度のバックアップする仕組み、それから財政再建制度、こういったものを信用力評価の中に織り込んでおります。

それから、定性的評価としては、その自治体固有の要素、税収の基盤がどうなっていらっしゃるかとか、あるいは自治体ごとに行財政改革がどう進んでいらっしゃるか、あるいは公社ですとか、第３セクターに対して、経営状態がどうか、あるいは自治体さんが支援する可能性があるのかどうか、あるいは大きなプロジェクトをしますと財政に影響があることもございますので、大型プロジェクトの状況なども確認させていただいております。

Ｒ＆Ｉの評価手法②　Ｐ２８

定量的な評価として、まず経済力でございますけれども、やはり自治体の信用力評価という意味では、自前でどれくらいの税収、実財源があるかということで、地方税などの自主財源のウエートを見ております。特に、昨今は、国が自治体の財政的な自立を求める方向で進んでおりますので、自治体の固有の経済力は非常に重要な要素になっているのではないかというふうに考えております。

見る指標としては、自主財源のウエートですとか、あるいはこれも税収に絡みますので、人口の動態、あるいは市町村ですと固定資産税に絡んできますので、地価の動向、こういったところを定量的に情報としてとって評価しております。

経済力を評価する主な指標としては、下に書かせていただいておりますけれども、自主財源比率ですとか、課税所得増減率、課税所得の歳出比、人口増減率、標準財政規模、平均地価、こういったところを私どものデータとして取り寄せて、ある意味、その指標の加重平均を通して計算して、定量的な評価を得るようにしております。

Ｒ＆Ｉの評価手法③　Ｐ２８

定量的評価の２番目としましては財政状況の評価があげられます。

今、各自治体が非常に行財政改革に取り組んでいらっしゃいますので、かなり義務的経費の削減等も進んだ団体もいらっしゃるかというふうに思っております。ここでは、財政がどれくらい改善の余裕があるかということで、財政の硬直度ですとか、歳出の削減の余地、こういったところを見ております。

指標では、いわゆる普通会計ベースでは修正単年度収支比率や、修正経常収支比率。経常収支比率、これは一般的によく使われている指標かと思うんですけれども、私ども、その経常収支比率ですと、行政経費の７割くらいがそこに当てはまるかと思うのですけれども、やはりもう少し幅広い概念で見たいということで、「修正経常収支比率」という比率を考えまして、それで計算しております。その式は、この表の下に書かせていただいておりますけれども、歳出総額から投資的経費を引いたものを分子にしまして、歳入総額から地方債、それから国庫・都道府県支出金、こういった行き先が決まったものを除いたものを分母にしまして計算しております。

Ｒ＆Ｉの評価手法④　Ｐ２９

最後に私ども信用力評価ということで、私どもはそもそも企業の社債の元利払いがきちんと返るかどうかという、元利払いの確実性を評価しておりまして、そういう意味では自治体につきましても、債務水準の評価を非常に重視しております。

債務水準の評価というのは、地方債では地方債残高と返済余資のバランス、こういったところを見ております。私どもの使っている指標としましては、下に書かせていただいておりますけれども、債務償還可能年数、それからインタレスト・カバレッジ、こういった指標を重視しております。

債務償還可能年数と申しますのは、自治体さんが持っている、公益事業会計を含めた全会計ベースの債務に対しまして、投資をすべてやめたときに、すべて余裕があるお金を地方債の返済に充てたときに何年で返せるか、こういった指標でございまして、企業でいえば、有利子負債に対してキャッシュ・フローの倍率がどれくらいあるかという指標と似ておるのですけれども、こういった指標を使って定量的な評価をしております。

Ｒ＆Ｉの評価手法⑤　Ｐ２９

それから、定性的評価としましては、先ほどの繰り返しになりますけれども、６つくらい項目をあげさせていただいておりまして、地域内の経済の状況、特に産業基盤がどうなっているかというところを見させていただいております。

それから、やはり行財政改革の取り組みですね。それによって、かなり自治体さんが筋肉質になっている部分もございますので、そういった点。それから、財政的な目標、財政規律、こういったところを定性的な評価として織り込んでおります。

それから、大型プロジェクトを含めた主な投資案件ですとか、公営企業、出資団体につきましては、支援の可能性を含めた状況を見ております。

最後の６番目としましては、特に国が自治体の自立性を高めるような動きになっておりますので、そうなってきますと、やはり自治体を率いていらっしゃる知事ですとか、あるいは市長の行財政への手腕、あるいはその方針が定性的評価として重要になってきますので、こちらについても確認させていただくというような評価体系をとらせていただいております。

（３）自治体の信用力評価と財務諸表　Ｐ３０

最後に、私どもの信用力評価と公会計の財務諸表との関係でございますけれども、現時点ではバランスシート、それから行政コスト計算書等につきましては、私ども、参考情報としての位置づけをとらせていただいております。先ほどご説明させていただきましたように、基本データとしては決算統計、一般会計、特別会計、公営事業会計、こういったものを使わせていただいておりまして、それから格付けをつけさせていただいている自治体さんには、別途、地方公社ですとか、あるいは外郭団体の決算書も依頼して入手しております。

ただ、今、公会計制度の改革が東京都を先頭に進んでいらっしゃいますし、総務省のほうでも２つのモデルをつくりまして、非常に公会計制度の改革が進んでおりますので、私ども、改革が進む中で、こういったバランスシートの比較可能性ですとか、それから実績が積み上がってきて、時系列の比較の可能性が高まってくると、よりこういった財務諸表の重要性、私どもでいえば格

付けの基礎資料としての重要性が高まってくるのではないかというふうに考えております。

やはり、バランスシートですと、今までなかなか官庁会計ベースではとれなかったストック情報を重視しておりますので、これにつきましては、これを利用して、企業分析と似たような分析が可能になるかと思っておりますので、バランスシートの情報は今後利用価値が非常に高いのではないかというふうに考えております。

それから、東京都のほうでは、局別、事業別の財務諸表、先ほど神山さんのほうからもご説明がありましたけれども、こういった個別の、企業でいえばセグメントの情報がとれるということになりますので、セグメントの改善状況ですとか、あるいは問題点を分析することによりまして、より精緻な信用力評価につながっていくのではないかと思います。私の説明は以上でございます。

３．官庁会計で使用される決算指標（東京都）

○神山　どうもありがとうございました。評価をするに当たって、決算情報だけではなく、さまざまなデータを取り寄せて総合的に評価されているということが理解できたと思います。

今度、複式簿記を導入することで新しい決算情報が出てくるわけですが、現在の官庁会計で使用されている決算情報を簡単におさらいしてみたいと思います。

官庁会計で使用される決算指標（１）～（３）　Ｐ３１、３２

次の３１ページ、３２ページにわたっての資料で、官庁会計で使用される決算指標をあげてございます。形式収支ですとか、あるいは実質収支、これらは皆さま方、既にご案内の指標でございまして、一番右側に都の１７年度の決算数値を載せてございます。

このような中で、先ほど吉田さんからのご説明にもありましたように、その評価に当たって、実質収支比率を修正して用いたりですとか、経常収支比率にしても同様に用いている。また、自主財源比率というものも参考にされているというようなご説明もございました。３２ページの資料にいきますと、起債制限比率あるいは実質公債比率というような指標もございます。

これらの指標を見てみますと、ほとんどすべてが単年度の現金の収支、現金のフロー情報で見ているということが見てとれると思います。実質公債比率に若干ストック情報が入ってございますが、大方、そのようであると。それが先ほど来から出ている、国、地方を通じて債務状況が非常にかさんでいる、債務が累積しているという状況の中で、こういった情報だけで十分なのかなということが見てとれるかと思いますが、吉田さんとしてはどんな感じで見てとれるでしょうか。

○吉田氏　今、神山さんからご指摘をいただいたとおりのことを考えておりまして、どうしても官庁会計ベースですと、フロー中心、単年度主義でございますので、なかなか情報がとりにくい。したがいまして、私どもは少し加工しまして、先ほど申し上げましたような債務償還可能年数、ストック情報としては地方債残高を使って、それとフローの対比というようなことで加工して使っておりますので、そういう意味で、官庁会計、非常に我々としても重視していますけれども、ある意味、一定の限界があるのかなというふうに考えておりますので、今後の公会計制度の改革には非常に期待しているところでございます。

４．東京都の財務指標の概要（東京都）

○神山　複式簿記・発生主義会計を導入しまして、今度は財務諸表をより正確に作成していこうというように考えているわけですけれども、民間の経営分析を行う際にも、民間企業における財務諸表、これをじっと眺めて一つひとつの勘定科目を前年度の対比をしながら読み込んでいくということもその分析の始まりなのかなということで聞いております。

したがって、東京都の新しい会計制度による財務諸表、これについてごく簡単にご説明していきたいと思います。

東京都の財務諸表の概要　Ｐ３３

東京都の財務諸表について３３ページ上段の資料になりますが、民間企業との対比で簡単にお話ししたいと思います。

貸借対照表で見ますと、民間企業と東京都のものはご覧になっていただければわかるように、大体、同じような構成になっております。一つは、この純資産のところが東京都では正味財産となっていて、名称がちょっと違うというのがあります。これはこの５月までは、従来、「資本の部」と呼ばれていたところになります。あと、損益計算書に対応する行政コスト計算書。これも行政の場合、あまり「儲け」という用語に値するようなものがなじみませんので、東京都の場合、費用と収益ではなくて、「収入」という用語を用いてございますが、これも同じようなつくりとなっております。あと、キャッシュ・フロー計算書につきましても、民間企業と同様なつくりとしてございます。

株主資本等変動計算書について　Ｐ３３

４番目の表として、株主資本等変動計算書でございます。東京都では、現在、これに値するものとして、「正味財産変動計算書」というものを検討してございます。

これはもともとどういうことで起きてきたかと申しますと、民間企業におきましてこの５月に制定されました会社法によりまして、すべての株式会社が株主資本等変動計算書の作成を義務付けられたということで、これは貸借対照表の中の純資産、かつての資本の部ですね、そこの変動をあらわす表が義務付けられたと。

それを受けまして、総務省のほうで、先ほど吉田さんからもご紹介がありました、新地方公会計制度研究会、その後の実務研究会でも取り上げられていますし、この８月に出ました指針の中で、従来の財務三表に加えてこの純資産変動計算書を整備していくということもうたわれております。

東京都の状況で申し上げますと、現在、これに該当するデータそのものは財務会計システムで把握しております。それを現在の会計基準では、注記によりまして、その増減を項目別に表示することとしております。

その後、こうした一連の動きがありましたので、それを受ける形でその会計基準の改正というものを現在検討してございます。「正味財産変動計算書」という名称で整備する予定でございます。その様式等については、現在、東京都の会計基準委員会で検討しておりまして、来年夏の決算時には、財務三表に加えてこの表を公表していきたいというふうに考えてございます。

財務諸表の対比表　Ｐ３４

財務諸表について多くの自治体で現在、作っておりますいわゆる総務省方式による財務諸表、それと東京都では石原知事が平成１１年に初めて都知事に就任して、平成１１年度から官庁会計の決算組み換え方式による財務諸表を作成してまいりました。それを「機能するバランスシート」と呼んでいるわけですけれども、それと今度の新しい制度でいいますと、まず、財産の評価の仕方がいわゆる総務省方式ですと台帳から引っ張るのではなくて過去の決算数値の累計から引っ張ってきます。したがって、財産を除却してもそれが取り除かれません。それに対して、東京都としては従来から台帳でもって資産を管理しておりましたので、それについてその取得価格を計上しています。ただ道路については資産の価格を把握していなかったので、道路については決算数値を用いておりました。それに対して、新しい制度では道路も含めたすべての財産について、個々、取得価格を計上してございます。

あと、減価償却につきましては、総務省方式ですと、各区分ごとで大括りごと計算しておりますが、「機能するバランスシート」では、個別の資産ごとで計算し、道路についても同様にしてございます。新しい制度では、やはり同様に個々の資産ごとに計算してございますが、道路については、取替法というものを採用いたしました。この会計処理は、いったん道路を建設したときには資産に計上するんですけれども、その後、舗装部分が劣化して取り替えるという場合には、除却してもう一度資産計上するのではなくて、すべて費用として流すという会計処理の仕方を採用してございます。

次に、貸借対照表、行政コスト計算書について簡単にお話ししたいと思います。

東京都の貸借対照表　Ｐ３４、３５

こちらが資産の部で、流動資産と固定資産、これは民間企業で用いております１年ルール、いわゆる１年ルールによる区分ということと同様でございます。こちらの行政財産と普通財産、これが地方自治法に基づく財産区分によって表示しますので、その部分が民間企業と異なるというところです。あと、負債の部についても、やはり流動と固定は民間と同様の基準に基づいて計上しております。

あと、退職給与引当金。これは引当金という非現金のデータでございますので、ここで退職給与引当金ということで非現金の情報を計上いたしますが、これに伴って自動的にその分を現金として積み立てるということではございません。

下のほうに移りまして、次のページのところで、重要物品というのが物品のうち１００万円以上というもので、東京都で約３万６，０００件ございます。あと、インフラ資産ということで、道路、橋梁、空港など、ほかの行政財産とは区分して計上しております。こちらの建設仮勘定ですとか、投資有価証券などは民間と同様に計上してございます。そして、この資産の部と負債の部の差額、これを正味財産の部として計上してございます。

東京都の行政コスト計算書　Ｐ３５、３６

次に、行政コスト計算書ですが、この行政コスト計算書の中で、通常であれば１年間でここの部分をそのまま決算でもって締めるわけですけれども、官庁会計の出納整理期間を行政コスト計算書でも取り込みをしてございます。

それと、行政コスト計算書で特徴的なのは、「投資的経費」というのがあるのですが、これは主立ったものとしては河川の河川敷、これは都の財産ではなくて河川の護岸は国の財産になりますので、その整備。それと先ほど申し上げました道路の舗装部の張り替えですね。この部分は費用として計上しますので、主にそういった道路、河川にかかわるものがここに計上されます。

減価償却費はまさに民間企業で用いているのと同じものということになります。

３６ページ下段の資料になりますけれども、固定資産の売却損益というものも民間企業と同様に計上してございます。

東京都のキャッシュ・フロー計算書　Ｐ３７

それと、次の３７ページ上段の資料ですが、キャッシュ・フロー計算書については、ここにございますように、左側に行政サービス活動、右側に社会資本整備等投資活動、財務活動ということで設けてございます。

東京都の正味財産変動計算書（案）　Ｐ３７

それと四表目として、現在、様式を検討してございます正味財産変動計算書についてですが、表頭に正味財産の部の勘定科目を表示してございます。表側に前期末残高、そして当期末残高を置いて、その差額分が当期変動額ということで、その変動要因を表示する。例えば、固定資産の形成といったような場合に、それがどういうふうな財源内訳になるかということで見ますと、国庫支出金を受けてなったのか、あるいは負担金でもって形成したのか、あるいは受贈ということでもらったのか。それ以外のものについては、ここにありますように、一般財源充当ということで、税金によりそれが充当されているということがわかるというものでございます。

簡単に財務諸表についてご説明をいたしました。これらの財務諸表について分析を行っていくわけですが、吉田さんのほうから、民間企業ではどういうふうにそれを見ているのかということで、民間企業における指標というものを簡単にご紹介していただきたいと思います。

５．財務諸表分析の一般論（Ｒ＆Ｉ）

○吉田氏　格付投資情報センターでは企業の格付け、信用力評価を行っておりまして、そういう意味では、今、神山さんからご説明いただきましたように、自治体の財務諸表が企業と同等といいますか、企業に非常に近づいているということで、企業分析の指標が自治体の分析にも使えるようになってくるのではないかというふうに思います。

そういう意味で、企業分析、特に私ども、信用力評価、社債の元利払いの確実性を見る上でどういった指標で分析するかということを簡単にご説明したいと思っております。

財務諸表分析について　Ｐ３８

大きく分けると４つくらいの観点があるのかというふうに考えております。

１つは収益性、２つ目が安定性、３つ目が効率性、４つ目が債務返済能力ということでございます。

１番目の収益性の指標につきましては、いろいろな指標があるわけですけれども、これはフロー指標でございますが、企業でいうと営業利益、これは本業の儲けを意味する利益でございます

が、営業利益を売上高で割りまして、その利益率がどれくらいあるかと。その事業がほんとうに収益性が高い事業なのか、それとも収益性が低い事業なのかという点を見ております。

そういう意味では、ただ一時点だけの推移を見るのではなくて、時系列に沿って、利益率がどのように推移してきたかというところを見る必要があると思います。利益率の振れが大きいというのは、我々の言葉で「Volatility（為替相場などでの予想変動率）が大きい」というふうに言っておりまして、利益率の振れが大きいということは、事業リスクがそれなりにあるのではないかと考える要素になります。

それから、２番目は安定性でございます。安定性というのは、その企業が存続するためには一定の財務のバッファーがないといけないという意味で、財務構成を見ております。代表的な指標としましては、自己資本比率。今、そういう意味で、企業の会計も変わっておりますけれども、古い言葉でいいますと、自己資本を分子に使用総資本、総資産ですね、総資産を割ったものでございます。自己資本率が高ければ、返さなくてよい資金でその資産を構成しているということになりますので、安定性が高いと言えると思います。

もう一つの概念としましては、純有利子負債構成比という概念を使っております。純有利子負債というのは、企業の持つ有利負債から手元の現預金を引きまして、実際に返さなければいけない有利子負債という概念でございます。それを分子に、それから純有利子負債と自己資本を足したものを分母にしまして、負債の構成がどれくらいその企業にとって重いか軽いかということを見ております。

それから、３番目は効率性でございます。企業の場合は株式あるいは借入金を通して集めてきたお金をどれくらい効率的に利益に替えているかということを見る必要がありますので、分母として使用総資本、ここでは事業利益という概念で計算しております。事業利益というのは、営業利益に対しまして受取利息、配当金を足し込んだものでございまして、その企業がやっている事業全体の利益を分子にしまして、総資本で割った指標でございまして、どれくらい効率的に利益を生み出しているかということを示す指標でございます。

最後、私ども、格付けでございますので、非常にここを重要視しておるのですけれども、債務返済能力ということで、純有利子負債営業キャッシュ・フロー倍率というのを見ております。これは先ほど自治体の財務分析のところでもご説明しましたけれども、債務償還可能年数の企業版でございます。分子に純有利子負債をとりまして、分母を営業キャッシュ・フロー。その負債が、１年間でその企業の営業活動で生み出したキャッシュ・フローの何倍に当たるかと。逆にいえば、キャッシュ・フローを使って何年で純有利子負債を返すことができるかという指標を重視しております。

それから、インタレスト・カバレッジというのは、利払いに対しまして事業利益がどれくらい余裕があるかという指標でございまして、先ほどの事業利益を支払利息・割引料で割ったという指標でございます。

これだけではございませんけれども、こういった指標を使いまして、先ほど申し上げましたように、企業の時系列変化ですとか、あるいは同じ業態の他企業と比べるとどうかというようなクロスセクションの分析をして、評価に生かしております。

こういった分析は、おそらく財務諸表が今充実しておりますので、自治体の分析にも十分反映することができるのではないかというふうに考えております。以上です。

６．財務諸表から得られる分析指標の例（全体）（東京都）

○神山　ありがとうございました。今、吉田さんのほうから評価で使っている主な財務諸表についてご紹介がございました。そのほかにも細かいところを含めると、３０～４０くらいの指標があろうかと思います。現在、私どものほうでも、そうした３０から４０くらい、あるいはもう少し多くの指標について、一つひとつそれがどういうふうに当てはめることができるかということで検討しておるところですが、利益をあらわすところについては、なかなか行政では当てはめにくいなということで、検討が難しいところがあるかなということで考えております。わずかながらでありますけれども、少し有効かなと思われるものを紹介してまいりたいと思います。

都民一人当たり貸借対照表　Ｐ３９

まず、全体のものということで、普通会計ベースくらいの財務諸表。東京都でも連結財務諸表を作成予定しておりますが、ここでは普通会計ベースくらいのもので見た場合に、どういうものが見られるのかということで、一番簡単なものとして、都民一人当たりということで、住民一人当たりで割ったときに、住民にとってわかりやすいのではないか例えば、ここでいうと、住民一人当たり、大体、財産は１５０万円くらい持っていますね。それと、借金として都債を５０万円余り持っていますね、ということが見てとれる。

都民一人当たり行政コスト計算書　Ｐ４０

都民一人当たりキャッシュ・フロー計算書　Ｐ４０

次の行政コスト計算書を見てまいりますと、収入としては４０万円余りあって、うち地方税が３４万円くらいありますね、ということが見てとれる。それと、キャッシュ・フロー計算書で見てみますと、５０万円弱の収入がありますねということが見てとれるということになります。

この中の青の部分が行政サービス活動ということになりますので、その一つ前の行政コスト計算書の現金の部分に値するのがこのくらいあるなということが見てとれるのかなというふうに思います。

債務の返済能力を見る指標　Ｐ４１

それと、さらに勘定科目からの指標でちょっと考えておりますのが、次のページの債務の返済能力を見る指標ということでございます。これまでのご説明の中で何度も出ているように、現在、自治体を取り巻く財政状況の中で、債務が累積しておりますので、それをどういうふうに返済できる能力を持っているのかということが求められているのかなと。上にあります将来負担返済年数、これは出納長の挨拶にもありましたように、新しい地方財政制度研究会の最終報告で示されているものでございます。ここで特徴的なのは、将来負担額に債務負担行為の額を入れているところなのかなと思われます。

（例）債務償還能力　Ｐ４１

それと、下のほうは、吉田さんからご説明が先ほどあったＲ＆Ｉで評価の際に使っている債務償還可能年数ということになります。

それに対して、私どもの財務諸表で見た場合に、債務償還能力ということで、行政サービス活

動収支差額分の純負債ということで、キャッシュ・フロー計算書と貸借対照表が見てとれるのかなと。純負債がこの負債の部から換金可能な資産を引いたものということで、これも先ほど吉田さんのご説明の中でありました、純有利子負債営業キャッシュ・フロー倍率、これを当てはめてみた場合にどうなるかということで示した指標ということになります。

債務償還能力　Ｐ４２

それを過去の「機能するバランスシート」、４２ページ上段の資料で見た場合に、このようなグラフが描けます。ここで１５年度が４０年近くに上がってしまっておりますけれども、さらに見てみますと、１５年度に税収の落ち込みが少しありまして、そのために行政サービス活動収支差額の分母が小さくなってしまったという要因分析が見てとれます。

（例）有利子負債総額　Ｐ４２、４３

では、実際の債務そのものがどういうふうに変化しているのかということで見る指標として、有利子負債総額というのが見てとれるのかなということでございます。これが流動負債と固定負債の都債、それと短期、長期の借入金ということで、貸借対照表から見てとれると。これを「機能するバランスシート」の過去のデータで見た場合に、１２年度から徐々に削減していると。だけれども、この間、ずっと財政再建を積み重ねていく中で、有利子負債を削減してきたということが見てとれます。

先ほどの債務償還能力を見ていくにあたりまして、この有利子負債総額も一つ分子として見た場合に、標準財政規模ですとか、純税収といったものを分母としてこの債務償還能力を見てとれるということもあり得るのかなということで検討しております。

（例）社会資本形成の世代間負債比率　Ｐ４３、４４

それと、公共事業を行うに当たりまして、そこでつくられた社会資本というものを現役世代が負担するのか、将来世代が負担するのかということがよく議論になるわけですけれども、ざっくり見るという場合に、貸借対照表の有形固定資産を分母としまして、負債を分子としますと、将来世代による負担比率というのを大まかながら見ることができるのではないかと思ってございます。

これを次のページで過去の「機能するバランスシート」で見てまいりますと、ここも１４年度にちょっと数値が上がっておりまして、７１．５％ほどになっておるのですけれども、これが分子のほうで、土木費ですとか、港湾費などで翌年度への繰越事業が増えた関係で、将来世代への負債の部分が増えまして、この部分が増加したということでございます。

これらが今の世代間の負担がどうかということで見てあらわせる比率なのかなと思いますが、一方で、複式簿記を導入することで、減価償却ということが見てとれるわけです。この減価償却を見てとったときに、見られるものは何かといった場合に、有形固定資産の老朽化率が見てとれるのではないかと思ってございます

（例）有形固定資産の老朽化率　Ｐ４４

これで見ますと、それぞれ勘定科目の取得額があります。減価償却をしていくということはそれだけ価値が劣化していくわけですが、最後の残価率の平均を約１０％と見なしますと、９０％までは減価していくということで、分母を最大の０．９を掛けます。それと分子については、その年までの減価償却の累計額、それを個々の勘定科目ごとの総額を分子として見てとるということでございます。

有形固定資産の老朽化率　Ｐ４５

「機能するバランスシート」の過去のデータで見ますと、このように有形固定資産の老朽化率が順調に増加している、確実に老朽化が進んでいるということが見てとれるのかなと思います。

これは財政再建を進める上で、新規投資を控え、あるいは建て替えを抑制してきたというところがありまして、その新規投資抑制、建て替え抑制がここに反映されているのかなということが見てとれるのかなと思います。

マクロの指標としては、こうしたことが見てとれるかなと思うんですが、吉田さんとしてはこれらの指標に対して、どのように思われるでしょうか。

○吉田氏　先ほどバランスシート、それから行政コスト計算書等、企業と同等の情報が開示されるようになってきたということで、企業に近い分析ができるのかなと思っておったのですが、今、神山さんからご説明いただきまして、企業でもやっている分析が実際にできているのではないかと思っております。

例えば、一番最後にお示しいただいた有形固定資産の老朽化率というのは、企業でいえば設備年齢という指標があるのですけれども、これは投資してからどのくらい設備が古くなっているかという、まさしく同じような概念でございまして、企業の場合もバブル崩壊後、非常に投資を抑制した時期がございましたので、企業の設備の老朽化が進んでいったと。では、今、景気が良くなった中で投資をどうしていくかというのは、企業にとっても大きな課題になっておりますし、自治体でもこういった指標を見つつ、今後の投資政策を考えていくということになると思いますので、非常に意味がある分析ができていくのではないかと考えております。

７．財務諸表から得られる分析指標の例（事業別）（東京都）

○神山　ありがとうございます。

それでは、続いて、事業別の財務諸表についての指標の例ということでお話を進めさせていただきたいと思います。

事業別というのは、先ほど申し上げました管理事業というところから出てくるものでございますけれども、その管理事業の例として、大きく２つ、個別の施設ごとということと大括りした管理事業ということでご紹介をさしあげました。その２つについて分けて少しお話ししたいと思います。

（１）個別の施設等に焦点を当てた管理事業　Ｐ４６

まず個別の事業ごとということで、非常に細かくて申しわけございませんが、４６ページ上段の資料に一つの例でございまして、「区部　Ａ①施設」「多摩　Ａ②施設」「区部　Ｂ①施設」とか

４つ、施設ごとに管理事業をその局で設定すると、予算の体系に沿って、それぞれ支出命令をあるいは歳入をとった場合に、それぞれの目ごとにその４つのボックスができまして、その４つのボックスの中に勘定科目のデータが蓄積されていきます。

それを決算時に Excel のマクロで加工することによって、このように４つの施設ごとの財務諸表を作成することが可能ということになります。さらにそれを進めて、Ａ施設全体、Ｂ施設全体の財務諸表、あるいは区部の財務諸表、多摩の財務諸表、それを全部合わせた全体の施設の財務諸表ということもＥｘｃｅｌにより作成することが可能ということになります。それぞれの施設ごとに把握されている決算情報を少し内訳で見てみます。スポーツ施設の開設運営を例にお話しますと、開設準備から始まって、運営をして決算時に減価償却を計算するというこの一連の流れにそって決算を見た場合に、まず官庁会計の決算としては、こういう形で出てくるわけでございます。これは都債にしても、あるいは利用者からの利用料収入にしても、借金にしても、売上げにしても、同じその箱の中に表示がされてしまうということでございます。

個別の施設について把握される決算情報について　Ｐ４６

さらにここに矢印がありますけれども、実はここの「土地」というストック情報、これは計上されませんし、あるいは一番下の減価償却費という非現金の情報も計上されません。それに対して、それらのものがすべて関連した形で、まずキャッシュ・フロー計算書から始まってそれぞれのデータが貸借対照表、行政コスト計算書に流れることによって、財務諸表を作成するという仕組みをとってございます。その中でストック情報、あるいは非現金の情報も当然盛り込まれるということでございます。

（例）施設利用者一人あたりのコスト　Ｐ４７

（例）行政コスト計算書で明らかになるコストの内訳　Ｐ４７

こうして施設についての財務諸表をつくっていった場合に、次のページの施設利用者一人当たりで割ったときのコストがどうかということで並べた場合に、官庁会計によるコストではＡＢＣＤというふうに並ぶわけですけれども、それが行政コスト計算書では、そのとおりにはいきません。

その内訳で見てみますと、コストのかかる順に並べ直して見て、さらに内訳としての金利ですとか、減価償却費また人件費、その他現金支出、官庁会計ではその他現金支出のところで、人件費も現金収支ですが、通常の普通会計決算では、個々の施設ごとにまで人件費は割り振っていないのではないかと思います。このシステムでは、人件費も個々の施設ごとに割り振るということがシステム上可能でございますので、施設ごとで人件費を割り振るということができます。

（例）各コスト比率　Ｐ４８

こうすると、ほんとうのフルコストで見た場合のコスト比較ができます。それを各コストの比率ということで見ていった場合に、その内訳としまして、比率を見ていけます。行政費用、金融費用、特別費用、行政コスト計算書の各費用の合計額を足し合わせたものを分母として見る。ただ、特別費用というものは、ある意味、まさに特別、臨時的な費用ですので、通常費用ということで見るとなれば、行政費用と金融費用の合計額を分母としてもよろしいかと思います。

各コスト比率の経年変化　Ｐ４８

人件費については給与関係費と退職給与引当金繰入額、固定資産コストについては減価償却費と売却損益ということ。それと資金調達については金融費用で見ていった場合に、例えばこのように内訳ということが見てとれますので、それを経年で追いかけていくということの中で、より精緻なコスト分析ができて、そういう中でより効率的、あるいは効果的な施設運営、事業運営をどうやっていけるのかという分析ができるのではないかということで考えております。

（例）一般財源充当比率　Ｐ４９

一般財源充当率の経年変化　Ｐ４９

それと、スポーツ施設のような利用料金を取る施設について見てみますと、次の４９ページ上段の資料ですが、一般財源充当比率ということで、特定収入があがっている分と一般財源を充当しているものの比率を見るということで、使用料及び手数料等主たる特定財源の合計額を分母として、行政コスト計算書の一般財源充当調整額を分子として見た場合に、その特定収入に比べた一般財源はどのくらい充当しているのかということが見てとれるのかなと、これを経年変化で追いかけていくことによって、どれだけ特定収入をあげるのか、そのためには利用者を増加させるのか、あるいは料金を上げていくのか、そういった分析につながっていくのではないかというふうに思います。それを経年で見ていけるのかなと思います。

（例）ランニングコストの比較①～②　Ｐ５０

それと、次の５０ページの資料でランニングコストの比較ということでございますけれども、行政の場合、何か施設を建設するといったときのイニシャルコストについては、予算査定においても非常に厳しく見られるわけでございますけれども、ランニングコストというのは軽視しがちなのかなというふうに思います。

老朽化施設について、それを建て替えるのか、維持補修を続けるのか。ここで見ますと、既に耐用年数を過ぎたもの、あるいは借金をしたのだけれども、その借金は全部返済しているような施設について維持補修をしている場合については、この物件費と維持補修費がかかるわけでございます。それを建て替えた場合については、官庁会計では同じコストですけれども、行政コスト計算書には、新たに減価償却費ですとか、この場合、都債を活用と仮定した場合に金利がかかってくる、こういうコストがかかってくることになります。

これを経年変化で見ていきますと、官庁会計ではランニングコストはこの赤い線で見てとれるわけですけれども、行政コスト計算書で見ていくと、この紫の線でランニングコストはかかるということになりますので、もし建て替えをせずに維持補修を続けていくと、修繕コストが途中から上がることが見込まれるといった場合に、さすがにこの７年目を過ぎても建て替えをしないと、行政コスト計算書上もさらにより多くのランニングコストがかかるということが見てとれますので、ここがまさにデッドラインだということがわかるということでございます。

その建て替え経費の削減を見込めば、５年目くらいで建て替えることによって、建て替えたランニングコストのほうが下がるということが見てとれるのではないかということでございます。

（２）大括りした範囲に設定した管理事業　Ｐ５１

次に、大括りした範囲で設定した管理事業について見てまいりますと、道路事業の例でお話をさしあげますけれども、道路事業、ここに書いてある道路補修費は歳出目です。４つの歳出目から道路事業は成り立っておりまして、さらに総務部の経費は共通経費を按分することもできます。

これで見ていったとき、先ほどの全体の指標の中でもお話しましたけれども、将来世代負担比率ということで、貸借対照表からざっくりと見てとることができると、有形固定資産分の負債の部ということで、マクロと同様にミクロについても見てとれるのかなと思いますが、５１ページ上段の資料になりますが、さらにそれを当期の増減分で見ていくということができないかなということで考えております。

当期の増減分ということで申し上げますと、先ほど、正味財産変動計算書というのをご説明しましたけれども、正味財産変動計算書の固定資産の形成、これは道路の形成の増減ですね。道路の形成の増減について、その内訳が国庫をもらっているのか、これはあまり多くはないと思いますが、負担金をもらっているのか、あるいは税収で賄っているのかという内訳がわかります。

（例）道路資産の将来世代負担比率（当期増減分）Ｐ５１、５２

それとキャッシュ・フロー計算書の都債の発行による収入と元金の償還、この差額でその収支差額というものがわかり、その増減額というものがわかります。したがって、道路についての当期増減の内訳がこれらのことからわかりますので、その全体のものを分母としまして、都債、公債費（元金）、これを分子とすることによって、将来世代への先送りをどのくらいしているのかということが見てとれるのではないかなと。

これは、先ほど申し上げましたけれども、公共事業を行っていくに当たって、その社会資本は現役世代だけではなくて、将来世代も受益するということで、借金をして将来世代の負担も求めていくわけですけれども、その比率をどういうふうに求めていったほうがいいのかということが財務諸表の勘定科目、これはだれでもが見てとれますので、その勘定科目を引っ張ってくることで見てとれまして、それを経年でとらえて、将来に対する予定を立てるという場合の参考にもなるのではないかなと思っております。

（例）道路資産形成に係る実効利子率　Ｐ５２

最後に、道路資産形成に係る実効利子率ということでございます。

道路も東京都でいえば、都債を発行して道路建設を整備するといいますと、普通、道路をつくるのに利子がかかっているということをあまり意識はしません。特に事業局は（意識）されないのかなと思いますけれども、行政コスト計算書でもってその利子が出てまいりますので、この実額を見ていくということが一つ見てとれますし、貸借対照表の中の都債のところを分母として、利子を分子として見ることによって、過去につくった道路資産についての実効利子率が見てとれるのかなということがわかります

これを例えば港湾事業と比較をする、あるいは東京都全体でもこの利子率ということが見てとれますので、東京都全体の実効利子率と比較して、道路資産に対しては利子が非常に多くかかっている、あるいはそうではないというのが見てとれますし、都債を発行する直近の利子はすぐわかるんですが、例えば中長期の道路整備を計画する場合に、実効利子率というものを用いまして、

財源の全額税金を用いて道路を整備するのか、あるいは都債を発行するに当たって、どのくらい都債を発行すると、実効利子率を掛け合わせればどのくらいの利子負担ということが発生するのかということが新たなコストとして見てとれて、都債の発行水準というものを判断する一つの参考になるのかなというふうに考えております。

ただ、これらについては、現在、東京都としては検討中ということでございますので、これを実際に使って、道路整備を行っていくというところについてはなお検討が必要かなということで考えてございます。

事業別の財務諸表の指標についての説明は以上でございます。

では、吉田さん、コメントをお願いいたします。

○吉田氏　一言だけコメントをさせていただきます。

先ほども申し上げましたけれども、企業にとってみればセグメントごとの細かい分析ができるということと同じことだと思います。そういう意味では、今までコストが必ずしも明確でなかった事業のコストがわかることになって、この先、この事業を続けるのか、それともやめてしまうのか、あるいは改善するためにはどうすればいいのか、そういう意味ではいろいろな施策が打ちやすくなりますので、こういった情報は、信用力評価という意味ではなくて、自治体のいろいろな行財政改革の中でいろいろな意味で使えるツールではないかと思います。

○神山　どうもありがとうございました。

これまでご説明してきた指標は、まだ私どもで検討中のものでございまして、来年の夏に決算の中で、実際にこの財務諸表を作成して、そこから出てきた決算データ、これをもとにさらにもっと別な指標の有効性、今ご紹介した指標の有効性も検証しながら、具体の事業改善、事業の見直しに結びつけていきたいと考えてございます。

では、以上で東京都の新公会計制度による財務諸表の分析についてのご説明を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

東京都の新公会計制度による
財務諸表の分析について

平成18年12月15日

１　東京都の新公会計制度の概要

（東京都）

東京都の新たな公会計制度とは

従来の官庁会計に複式簿記･発生主義会計の考えを加えた会計制度

東京都会計基準

公会計に複式簿記・発生主義会計を導入するための具体的・統一的な基準

新財務会計システム

官庁会計の処理に連動し、日々の会計処理の段階から自動的に複式簿記・発生主義会計のデータを蓄積し、財務諸表を作成

東京都会計基準の特色

① 行政の特質を考慮したものであること
→ 行政の特質
・主たる収入である税と行政サービスとの非対価性
・道路・橋梁など売却が不可能な資産を大量に保有

② 財務諸表が住民にとってわかりやすいものであること
→ 企業会計の貸借対照表、損益計算書、
キャッシュ・フロー計算書に準拠し、比較容易

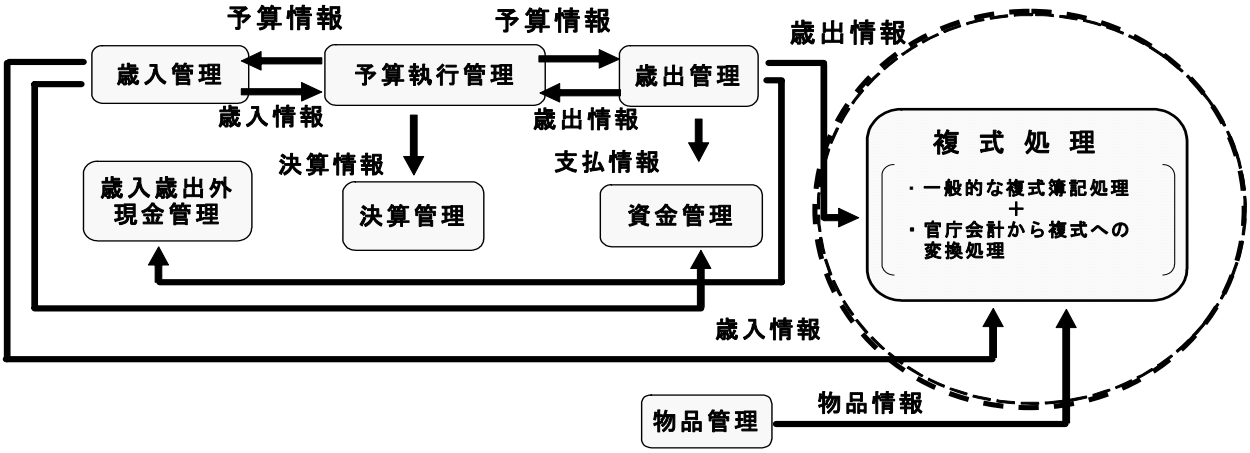
③ 個別の事業改善に活用できる財務諸表であること
→ 事業別の財務諸表を作成

④ 会計実務上、対応可能であること
→ 従来の官庁会計の会計処理との整合性

新たな公会計処理を行うシステムの全体像

機　　能	システム名	仕様改善・再構築等の状況
予算編成	予算計数システム	・財務会計システムの再構築に伴い、独立したシステムとして稼働
予算執行管理	財務会計システム	・平成４年度稼働の旧システムを再構築し、複式処理を行う機能を付加 ・従来の官庁会計の決算書を作成するとともに、関連するシステムと連携し財務諸表を作成
歳入歳出管理		
物品管理		
個別の債権管理等	税務情報総合オンラインシステム、人事給与システムほか、計５７システム	・仕様変更等を行わず。財務会計システム側で、複式情報を設定
公有財産管理	財産情報システム	・減価償却費等を計算するなどの機能を加えるための仕様変更
道路資産管理	道路資産管理システム	・財務会計システムの再構築にあわせ、新規開発
公債管理	公債管理システム	・起債と償還に関するデータを財務会計システムに提供できるよう仕様変更

東京都新財務会計システムの概念図



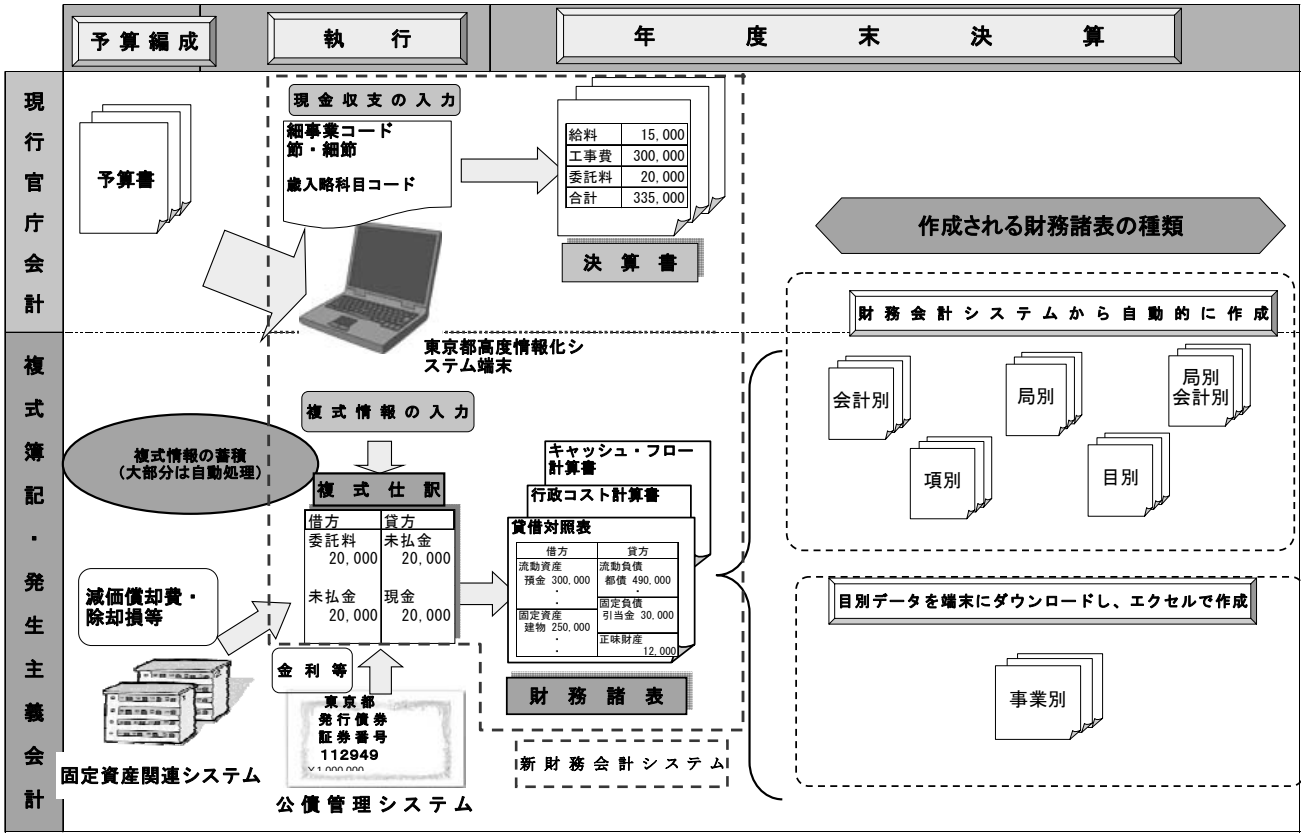
【凡例】

官庁会計（単式簿記・現金主義会計）に係るサブシステム

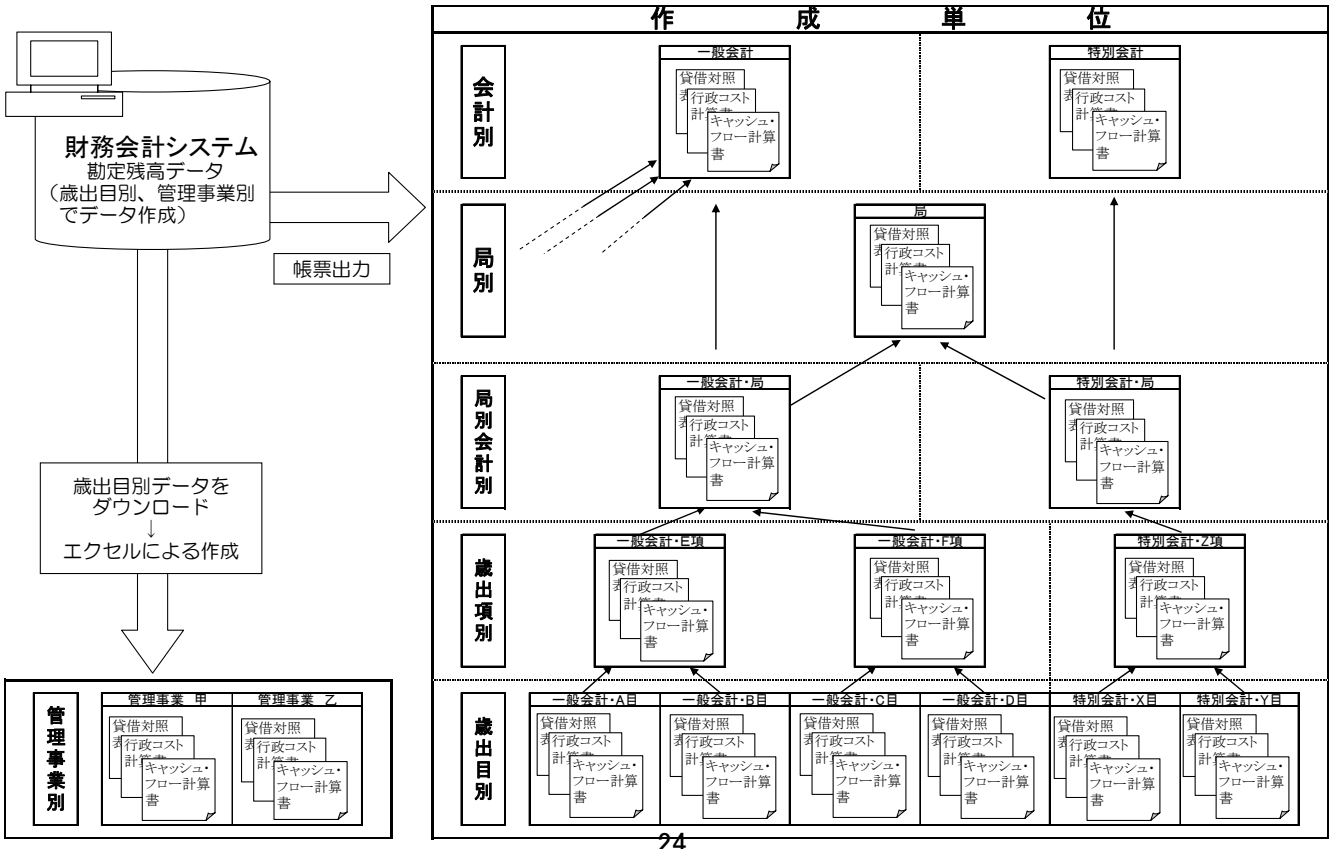
複式簿記・発生主義会計に係る新規サブシステム

→ 情報の流れ

新財務会計システムに係る会計事務の流れ



財務諸表の作成単位



※ 東京都では、「局」が一番大きな組織単位。

管　理　事　業

管理事業とは　　:事業別の財務諸表の単位となる事業

管理事業の目的:個別の事業の経営管理を行えるようにするため

管理事業の設定:局の範囲であれば、会計や予算体系にかかわりなく、
局の権限で任意に設定が可能

管理事業の例:個別の施設等に焦点をあてた管理事業
局の事業をいくつかに大括りした範囲に設定した管理事業

財務諸表の種類別作成可能数

財　務　諸　表　の　種　類　別　の　作　成　数

	システムにより自動的に出力						エクセルで加工	計
	会計別	局別	局別会計別	項別	目別	小計	事業別	
一般会計	1		24	76	303	404	2,426	2,926
特別会計	17		17	18	44	96		
一般会計及び特別会計		25				25		25
計	18	25	41	94	347	525	2,426	2,951

平成18年12月1日現在

２　自治体の信用力評価と財務諸表

（Ｒ＆Ｉ）

（１）　R&Iの地方自治体評価の特徴①

格付投資情報センター（R&I)について

Ｒ＆Ｉは1998年4月に日本インベスターズサービスと日本公社債研究所が合併してスタートしたわが国最大の格付け会社であり、一般企業、金融機関、地方自治体、財投機関、学校法人、外国政府、ストラクチャードファイナンス分野などを対象に信用力評価を実施している。

（1） R&Iの地方自治体評価の特徴②

R&Iの自治体格付け一覧

都道府県	格付け
北海道	AA-op
宮城県	AAop
福島県	AAop
茨城県	AAop
群馬県	AAop
埼玉県	AA+op
千葉県	AA+op
東京都	AAAop
神奈川県	AAop
新潟県	AAop
長野県	AAop
静岡県	AA+op
岐阜県	AAop
愛知県	AAop
京都府	AA+op
大阪府	AA-op
兵庫県	AA-op
広島県	AAop
島根県	-
福岡県	AAop
大分県	-
熊本県	AA-op
鹿児島県	-

(注) -は未付与。

政令指定都市	格付け
札幌市	AAop
仙台市	AA+op
千葉市	AA+op
さいたま市	AAop
横浜市	AA+op
川崎市	AAop
静岡市	AAop
名古屋市	AAop
京都市	AA-op
大阪市	AA-op
堺市	-
神戸市	AA-op
広島市	AAop
北九州市	AAop
福岡市	AAop

市	格付け
近江八幡市	AA

（2） R&Iの評価手法①

■定量、定性両面で総合的に判断

（1）定量的評価＝各団体を横比較

◎経済力、財政状況、債務水準の3つの要素で評価

・主として普通会計の過去データを分析＝各自治体の横比較、同一自治体の時系列比較

（2）定性的評価＝自治体間の横比較が難しい要素、数字に落とし込めない要素

・国のセーフティネット：地方財政計画、地方交付税、財政再建制度など

・自治体固有の要素：税収基盤、行財政改革への取り組み、公社、第3セクターの経営状況と支援の可能性、大型プロジェクトの状況ーなど

（2） R&Iの評価手法②
定量的な評価 ⅰ 経済力

経済力：国が自立を求める中で重要性高まる
- ・地方税など自主財源のウエート
- ・人口動態
- ・地価の動向など

◎指標としては自主財源比率などを重視

《経済力を評価する主な指標》
①自主財源比率、②課税所得増減率、③課税所得の歳出比、④人口増減率、⑤標準財政規模、⑥平均地価(市町村の場合)など

（2） R&Iの評価手法③
定量的な評価 ⅱ 財政状況

財政状況：財政収支の構造と動向
- ・財政の硬直度、歳出削減の余地など
- ・歳出に占める義務的経費、投資的経費のバランスなどを確認

◎指標としては修正単年度収支比率、修正経常収支比率などを重視

《財政状況を評価する主な指標》
①修正経常収支比率(*1)、 ②修正単年度収支比率(*2)、③義務的経費・地方税倍率など

(*1)（歳出総額－投資的経費）÷（歳入総額－地方債－国庫・都道府県支出金）
(*2)（単年度収支＋積立金増加額－普通会計債残高増加額）÷標準財政規模 （3年平均）

（2） R&Iの評価手法④

定量的な評価　iii　債務水準

債務水準：債務残高と返済余資のバランス

・公募団体の場合、公営事業会計を含めた全会計ベース債務と返済余資のバランスを見る

◎指標としては債務償還可能年数などを重視

《債務水準を評価する主な指標》

①債務償還可能年数(*3)　②インタレスト・カバレッジ・レシオ(*4)

③債務残高の歳入比　④債務残高の課税所得比など

(*3)全会計債務残高÷返済余資

※返済余資＝（一般財源総額－赤字地方債）－（経常経費充当一般財源－公債費のうち元金償還額）＋公営企業会計の営業キャッシュフロー

※公営企業会計の営業キャッシュフロー＝収益的収入－収益的支出＋当年度損益勘定留保資金

(*4)（返済余資＋公債費のうち利払い合計額＋公営企業会計利払い合計額）÷（公債費のうち利払い合計額＋公営企業会計利払い合計額）

（2） R&Iの評価手法⑤

定性的評価—数字に落とし込めない要素

①域内経済の状況と見通し

②行財政改革への取り組み状況、財政規律の考え方

③主な投資案件

④公営企業の状況と対策

⑤出資団体の状況と対策

⑥首長の行財政手腕、方針

（3） 自治体の信用力評価と財務諸表

○現時点では参考情報としての位置づけ

・現状、自治体の信用力評価の際の基本データは決算統計（一般会計、特別会計、公営企業会計）が中心。地方公社、外郭団体の決算書も依頼して入手する。
・現時点では財務諸表は、参考情報としての位置づけ。
・今後、自治体間の比較可能性、時系列の比較可能性が高まっていけば、格付けの基礎資料としてより重要になると思われる。

○今後重視する情報

・バランスシート（ストック情報として重視）：地方債残高、一時借入金残高、退職給付債務、偶発債務、連結ベースの債務残高など。
・行政コスト計算書、キャッシュフロー計算書：収支状況、キャッシュフローの状況など。
・債務残高などストック情報とキャッシュフローを組み合せた財務指標。
・局別・事業別の財務諸表。

３ 官庁会計で使用される決算指標

（東京都）

官庁会計で使用される決算指標（1）

指　　標	計　　算　　式	説　　明	都の数値 （17年度決算）
形式収支	歳入－歳出	歳入決算額から歳出決算額を単純に差し引いた額。	2,132億円
実質収支	形式収支－翌年度へ繰越すべき財源	現金主義で示される形式収支に発生主義の立場を加味して、本来当該年度に属すべき支出（翌年度への繰越額）を支出要因とみなし、本来当該年度に属すべき収入（未収入特定財源）を収入要因とみなし、これらを加減した実質的な収支の差額。 一定限度の実質収支の赤字を生じた場合には地方債の発行が制限され、財政再建団体となる。	529億円
単年度収支	実質収支－前年度の実質収支	形式収支、実質収支では前年度からの繰越金も歳入になってしまうため、当該年度のみの収支結果をみるために使う。	805億円
実質単年度収支	単年度収支＋（財政調整基金積立額－財政調整基金取崩し額）＋地方債繰上償還額	実質的な黒字要因である財政調整基金積立や後年度債務の繰上げ償還のような実質的な黒字要因、あるいは財政調整基金取り崩しのような赤字要因を単年度収支から除いた額。	2,654億円
実質収支比率	実質収支／標準財政規模	標準財政規模に対する実質収支額の割合。財政規模に対して黒字・赤字額が適正な額の範囲かをみる。 黒字が多ければ良好というものではなく、実質収支比率3～5％程度の黒字が適度であるといわれている。	1.6%
経常収支比率	経常的経費充当一般財源／ 経常一般財源総額	人件費、公債費等のように容易に縮減することが困難な経常的経費に、地方税を中心とする経常一般財源がどの程度充当されているかによって財政構造の弾力性を測定しようとするもの。 経常収支比率が高いほど新たな住民ニーズに対応できる余地が少なくなり、財政は硬直化していることになる。適正水準は一般的に70～80％と考えられている。	85.8%

官庁会計で使用される決算指標（2）

指　　標	計　　算　　式	説　　明	都の数値 （17年度決算）
一般財源比率	一般財源／歳入総額	収入の区分において地方税などの使途が制約されず、どのような経費にも使用しうるものが一般財源である。 一般財源比率は歳入総額に占める一般財源の割合で、行政需要に対応する財政運営を行うためには、一般財源比率が高いことが望ましい。	75.6%
自主財源比率	自主財源／歳入総額	自主財源とは、地方公共団体が自らの権能を行使して調達しうる財源であり、地方交付税や国庫支出金など、収入の源泉が国などに依存している財源以外のものである。 自主財源比率は歳入総額に占める自主財源の割合で、その割合が高いほど財政運営の自主性と安定性が確保できる。	84.7%
経常一般財源等比率	経常一般財源総額／標準財政規模	制度上想定される標準的な一般財源収入（標準財政規模）と、現実に収入された経常一般財源の収入額とを比較することにより、当該地方公共団体における一般財源のゆとりを見ようとするものである。比率の数値が「1」を超える度合いが高いほど経常一般財源に余裕があることを示すことになる。	1.11
起債依存度	地方債収入／歳入総額	起債収入の歳入総額に対する割合。弾力的な財政構造を維持するためには、起債依存度が低いことが望ましい。	4.7%
公債費負担比率	公債費充当一般財源／一般財源総額	公債費に充当された一般財源の一般財源総額に占める割合。この比率が高いほど、財政の硬直化が進んでいることになる。	12.3%
公債費比率	A－B－C／D＋E－C A･･･公債費充当一般財源 B･･･繰上償還額等充当一般財源 C･･･災害復旧費等に係る基準財政需要額 D･･･標準財政収入額 E･･･普通交付税額	標準財政規模に対する公債費充当一般財源の割合。この比率が高いほど、財政の硬直化が進んでいることになる。	14.9%

官庁会計で使用される決算指標（3）

指　　標	計　　算　　式	説　　明	都の数値 （17年度決算）
起債制限比率	A－（B＋C＋E）／D－（C＋E） A･･･普通会計債の元利償還金（減債基金への積立額を含み、繰上償還分を除く） B･･･Aに充てられた特定財源 C･･･地方債の償還費として基準財政需要額に算入された公債費 D･･･標準財政規模 E･･･事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費 ※上記計算式の過去3年度の平均	財政の健全性を確保するため、地方債の発行を制限するための指標。20％（一部の起債は30％）を超えると起債が制限される。	13.6％
実質公債費比率	（（A＋B）－（C＋D））／（E－D） A･･･地方債の元利償還金（繰上償還等を除く。） B･･･地方債の元利償還金に準ずるもの C･･･元利償還金等に充てられる特定財源 D･･･地方債に係る元利償還に要する経費として普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入された額及び準元利償還金に要する経費として普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入された額 E･･･標準財政規模（標準税収入額＋普通交付税の額＋臨時財政対策債発行可能額）	地方債発行の協議制移行で導入される新財政指標。 現行の指標である起債制限比率は、標準的な財政規模に対する公債費の割合だが、実質公債費比率は、減債基金の積立不足額や下水道など公営企業債の返済に充てられた繰り出し金なども債務として算定する。 実質公債費比率が18％以上の団体は、許可団体に移行し、25％以上となると起債制限団体となる。	17.1％ （15～17年度の3ヵ年平均）

４　東京都の財務諸表の概要

（東京都）

東京都の財務諸表の概要
－民間企業の財務諸表との対比－

民間企業の財務諸表

①貸借対照表

資　産	負　債
	純資産

②損益計算書

費　用	収　益

③キャッシュ・フロー計算書

営業活動
投資活動
財務活動

④株主資本等変動計算書
純資産の変動要因を表示

東京都の財務諸表

①貸借対照表

資　産	負　債
	正味財産

②行政コスト計算書

費　用	収　入

③キャッシュ・フロー計算書

行政サービス活動
社会資本整備等投資活動
財務活動

④正味財産変動計算書
正味財産の増減要因を表示

純資産変動計算書について

民間企業の動向

→　平成18年５月施行の会社法により、すべての株式会社は、「株主資本等変動計算書」の作成を義務付け

総務省

「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」の策定（平成18年８月）

→　従来の財務三表に加え、「純資産変動計算書」の整備を標準形に

東京都の状況

→　現行　財務会計システムによりデータを把握
　　注記により正味財産の増減額を項目別に表示

　　改正　「正味財産変動計算書」として整備
　　東京都会計基準委員会で様式等を検討

財務諸表の対比表

現行の総務省方式、都の機能するバランスシート、都の新公会計制度

	現行の総務省方式	都の機能するバランスシート	都の新たな公会計制度
貸借対照表	○固定資産を普通会計性質別に分類 ○有形固定資産の額は普通建設事業費の累計額で計上	○固定資産を行政財産、普通財産、道路・橋りょう等に分類 ○公有財産については取得価格で計上し、道路・橋梁等の資産については建設事業費の累計額で計上	○主な固定資産を行政財産、普通財産、インフラ資産等に分類 ○固定資産の額は取得価格で計上
行政コスト計算書	○性質別と目的別を合わせたマトリックス方式により表示 ○減価償却費は、普通建設事業費を各区分ごとに一定割合で割って計算	○現金収支を伴うものと伴わないものに大別 ○都予算性質別により費用を分類 ○減価償却費は、公有財産については個々の資産ごとに計算し、道路・橋梁等に関しては耐用年数15年で償却	○行政収支、金融収支、特別収支に大別 ○都予算性質別により費用を分類 ○減価償却費は、公有財産及び橋梁等については個々の資産ごとに計算し、道路の構築物に関しては取替法を採用
キャッシュ・フロー計算書	○想定されず	○租税徴収移転活動、サービス提供活動、社会資本整備等活動、財務活動に大別 ○都予算性質別により支出を分類	○行政サービス活動、社会資本整備等投資活動、財務活動に大別 ○都予算性質別により支出を分類
その他	○対象となる会計の範囲は普通会計	○対象となる会計の範囲は普通会計	○対象のとなる会計の範囲は普通会計以外の特別会計も含む。 ○合計だけでなく、会計別、局会計別、項別、目別も作成

東京都の貸借対照表

流動資産
決算日（3月31日）の翌日から起算して1年以内に現金化される資産

不納欠損引当金
不納欠損となる可能性がある収入未済について、一定の比率で設定する徴収不能見込額

固定資産
決算日の翌日から起算して、1年を超えて現金化される資産、または現金化することを本来の目的としない資産

行政財産
行政財産（インフラ資産及び投資その他の資産」に属するものを除く）

普通財産
普通財産（「投資その他の資産に属するものをのぞく」）

（平成N年3月31日現在）

科　目	金額
資産の部	
Ⅰ 流動資産	
現金預金	
収入未済	
不納欠損引当金	△
基金積立金	
財政調整基金	
減債基金	
短期貸付金	
貸倒引当金	△
その他流動資産	
Ⅱ 固定資産	
1 行政財産	
1有形固定資産	
建物	
工作物	
立木	
船舶等	
浮標等	
土地	
2 無形固定資産	
地上権	
その他無形固定資産	
2 普通財産	
1有形固定資産	
建物	
工作物	
立木	
船舶等	

科　目
負債の部
Ⅰ 流動負債
還付未済金
都債
短期借入金
他会計借入金
基金運用金
その他短期借入金
未払金
支払繰延
未払保証債務
その他未払金
その他流動負債
Ⅱ 固定負債
都債
長期借入金
他会計借入金
基金運用金
その他長期借入金
退職給与引当金
その他引当金
その他固定負債
預り保証金
その他固定負債

流動負債
決算日の翌日から起算して、1年以内に履行期が到来する負債

固定負債
決算日の翌日から起算して、1年を超えて履行期が到来する負債

退職給与引当金
在籍する職員が自己都合により退職するとした場合の退職手当要支給額

重要物品
物品のうち取得価額が100万円以上のもの

インフラ資産
行政財産のうち道路、橋梁、港湾、漁港、空港及び鉄道、並びにこれらの資産と一体となって機能するもの

建設仮勘定
建設又は製作途中にある有形固定資産及びインフラ資産の取得に要した支出の累計額

投資有価証券
地方自治法第238条第1項に定める公有財産のうち、国債、株式及び出資証券等

貸倒引当金
返還免除や減免となる可能性がある貸付金について、一定の比率で設定する回収不能見込額

地上権		その他固定負債
その他無形固定資産		預り保証金
2 普通財産		その他固定負債
1有形固定資産		
建物		
工作物		
立木		
船舶等		
浮標等		
土地		
2 無形固定資産		
地上権		
その他無形固定資産		
3 重要物品		負債の部合計
4 インフラ資産		
1 有形固定資産		正味財産の部
土地		正味財産
土地以外		（うち当期正味財産増減額）
2 無形固定資産		
地上権		
その他無形固定資産		
5 建設仮勘定		
6 投資その他の資産		
投資有価証券		
出資金		
長期貸付金		
貸倒引当金	△	
その他債権		
基金積立金		
減債基金		
特定目的基金		
定額運用基金		
その他投資等		正味財産の部合計
資産の部合計		負債及び正味財産の部合計

正味財産
貸借対照表における資産総額と負債総額の差額

東京都の行政コスト計算書

自　平成N－１年４月１日
至　平成N　　年３月31日

事業期間
出納整理期間における歳入及び歳出を反映させる。

科　　目	金額
通常収支の部	
Ⅰ 行政収支の部	
1 行政収入	
地方税	
地方譲与税	
地方特例交付金	
国有提供施設等所在市町村助成交付金	
税諸収入	
国庫支出金	
交通安全対策特別交付金	
事業収入（特別会計）	
分担金及負担金	
使用料及手数料	
財産収入	
諸収入（受託事業収入）	
諸収入	
寄附金	
繰入金	
その他行政収入	
2 行政費用	
税連動経費	
給与関係費	
物件費	
維持補修費	
扶助費	
補助費等	
投資的経費補助	
投資的経費単独	
投資的経費国直轄	
出資金（出損金等）	

「行政収入」の表示科目
歳入の予算科目における「款」に準じて設定

行政収支の部
通常の行政活動から発生する収支

事業収入（特別会計）
分担金及負担金
使用料及手数料
財産収入
諸収入（受託事業収入）
諸収入
寄附金
繰入金
その他行政収入
2 行政費用
税連動経費
給与関係費
物件費
維持補修費
扶助費
補助費等
投資的経費補助
投資的経費単独
投資的経費国直轄
出資金（出捐金等）
繰出金
減価償却費
債務保証費
不納欠損引当金繰入額
貸倒引当金繰入額
退職給与引当金繰入額
その他引当金繰入額
その他行政費用
Ⅱ 金融収支の部
1 金融収入
受取利息及配当金
2 金融費用
公債費（利子）
都債発行費
都債発行差金
他会計借入金利子等

投資的経費
投資的経費ではあるが、支出の性質及び金額の僅少性等の理由により、固定資産の取得原価に算入されないもの

引当金繰入額
当該引当金の当期増減額

「行政費用」の表示科目
現金の支出が伴うものについては、原則として、都の一般会計及び特別会計における歳出予算の性質別を採用

減価償却費
有形固定資産及びインフラ資産のうち、建物や工作物などの償却資産について、耐用年数及び残価率に従い、その取得原価を費用化した金額

補助費等
投資的経費補助
投資的経費単独
投資的経費国直轄
出資金（出捐金等）
繰出金
減価償却費
債務保証費
不納欠損引当金繰入額
貸倒引当金繰入額
退職給与引当金繰入額
その他引当金繰入額
その他行政費用
Ⅱ 金融収支の部
1 金融収入
受取利息及配当金
2 金融費用
公債費（利子）
都債発行費
都債発行差金
他会計借入金利子等
通常収支差額
特別収支の部
1 特別収入
固定資産売却益
その他特別収入
2 特別費用
固定資産売却損
固定資産除却損
災害復旧費
不納欠損額
貸倒損失
その他特別費用
当期収支差額

固定資産売却損益
固定資産の売却による収入額又は債権額のうち、帳簿価額を上回る額が「固定資産売却益」、下回る額が「固定資産売却損」

固定資産除却損
固定資産を除却した場合、除却直前の帳簿価額の全額

特別収支の部
固定資産の売却や災害復旧など、特別の事情により発生する収支

災害復旧費
災害復旧に係る投資的経費のうち固定資産の取得原価に算入されないもの

東京都のキャッシュ・フロー計算書

自　平成N－1年4月1日
至　平成N　年3月31日

科　目	金額
Ⅰ 行政サービス活動	
税収等	
地方税	
地方譲与税	
地方特例交付金	
国有提供施設等所在市町村助成交付金	
税諸収入	
国庫支出金等	
国庫支出金	
交通安全対策特別交付金	
業務収入その他	
事業収入（特別会計）	
分担金及負担金	
使用料及手数料	
財産収入	
諸収入（受託事業収入）	
諸収入	
寄附金	
繰入金	
金融収入	
受取利息及配当金	
税連動経費	
税連動経費	
行政支出	
給与関係費	
物件費	
維持補修費	
扶助費	
補助費等	
投資的経費補助	
投資的経費単独	
投資的経費国直轄	
出資金（出捐金等）	
繰出金	
金融支出	
公債費（利子・手数料）	
他会計借入金利子等	
特別支出	
災害復旧事業支出	
行政サービス活動収支差額	

科　目	金額
Ⅱ 社会資本整備等投資活動	
国庫支出金等	
国庫支出金	
分担金及負担金	
繰入金等	
財産収入	
財産売払収入	
基金繰入金	
財政調整基金	
減債基金	
特定目的基金	
定額運用基金	
貸付金元金回収収入等	
保証金収入	
社会資本整備支出	
物件費	
補助費等	
投資的経費補助	
投資的経費単独	
基金積立金	
財政調整基金	
減債基金	
特定目的基金	
定額運用基金	
貸付金・出資金等	
出資金	
繰出金（他会計）	
貸付金	
保証金支出	
社会資本整備等投資活動収支差額	
行政活動キャッシュ・フロー収支差額	
Ⅲ 財務活動	
財務活動収入	
都債	
他会計借入金等	
基金運用金借入	
繰入金	
財務活動支出	
公債費（元金）	
他会計借入金等償還	
基金運用金償還	
財務活動収支差額	
収支差額合計	
前年度からの繰越金	
形式収支	

行政サービス活動

＜収入＞
○税収
○国庫支出金（「Ⅱ社会資本整備等投資活動」に充当されるものを除く）
○事業収入、金融収入など

＜支出＞
○都が直接に行政サービスを行うために要した経費（都の資本形成に係るものを除く）
○都から区市町村等への補助金（同）
○「Ⅱ社会資本整備等投資活動」及び「Ⅲ財務活動」に属さない支出

社会資本整備等投資活動

＜収入＞
○固定資産の売却収入
○固定資産を取得するための国庫支出金等の受入
○貸付及び出資等の回収
○基金からの繰入金

＜支出＞
○固定資産の取得に係る支出
○貸付及び出資等の支出
○基金への繰出金

財務活動
外部からの資金の調達及びその償還に係る現金収入及び支出

東京都の正味財産変動計算書（案）

正味財産の部の勘定科目を表示

	開始残高相当	国庫支出金	負担金及繰入金等	受贈財産評価額	区市町村等移管相当額	内部取引勘定	一般財源充当調整額	一般会計繰入金・繰出金	その他剰余金	合計
前期末残高		×××	×××	×××	×××	×××	×××	×××	×××	×××
当期変動額		×××	×××	×××			××	×××	×××	×××
固定資産の形成										×××
固定資産の移管										×××
内部取引勘定										×××
調整額										×××
その他剰余金										×××
当期末残高	×××	×××	×××	×××	×××	×××			×××	×××

正味財産の部の変動要因を表示

平成17年度以前の正味財産額を表示

一般財源による固定資産の増加を表示

国庫支出金などによる固定資産の増加要因を表示

区市町村に移管した固定資産額を表示

局間での一般財源や固定資産の異動を表示

その他の要因による当期の純資産の増減を表示

※本様式は現在検討中のものであり、変更することもあります。

５　財務諸表分析の一般論

（Ｒ＆Ｉ）

財務諸表分析について

《企業分析(定量評価）で使う主な財務指標》

（1）収益性
・売上高営業利益率（%）（営業利益／売上高×100）など

（2）安定性（財務構成）
・自己資本比率（%）（自己資本／使用総資本×100）
・純有利子負債構成比（%）（純有利子負債／(純有利子負債+自己資本)×100）など

（3）資本効率
・使用総資本事業利益率（%）（事業利益／使用総資本×100）など

（4）債務返済能力
・純有利子負債営業キャッシュフロー倍率(倍）（純有利子負債／営業キャッシュフロー）
・インタレスト・カバレッジ（倍）　（事業利益／支払利息・割引料）など

◎こうした指標を時系列や他企業と比較して分析している。

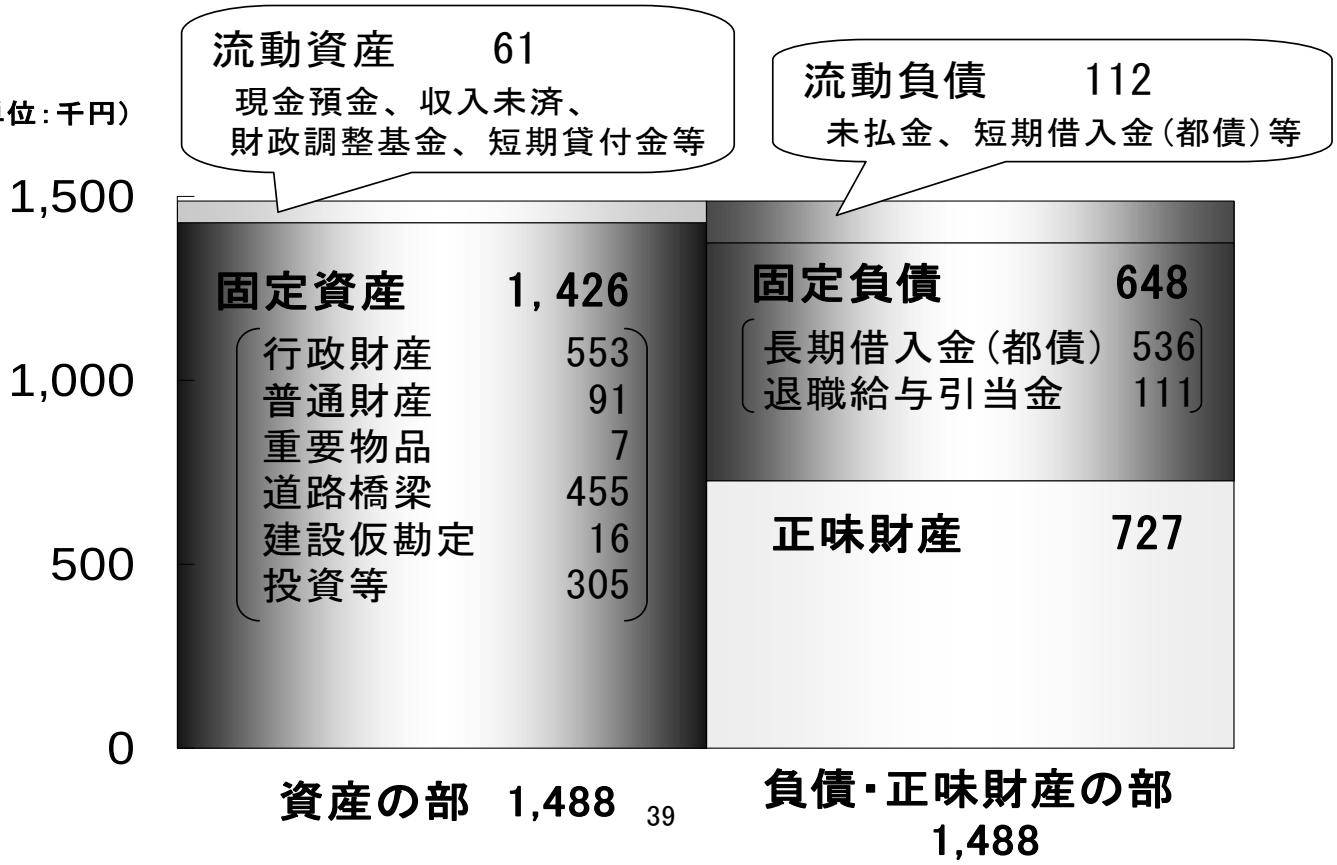
６　財務諸表から得られる分析指標の例（全体）

（東京都）

都民一人当たり貸借対照表

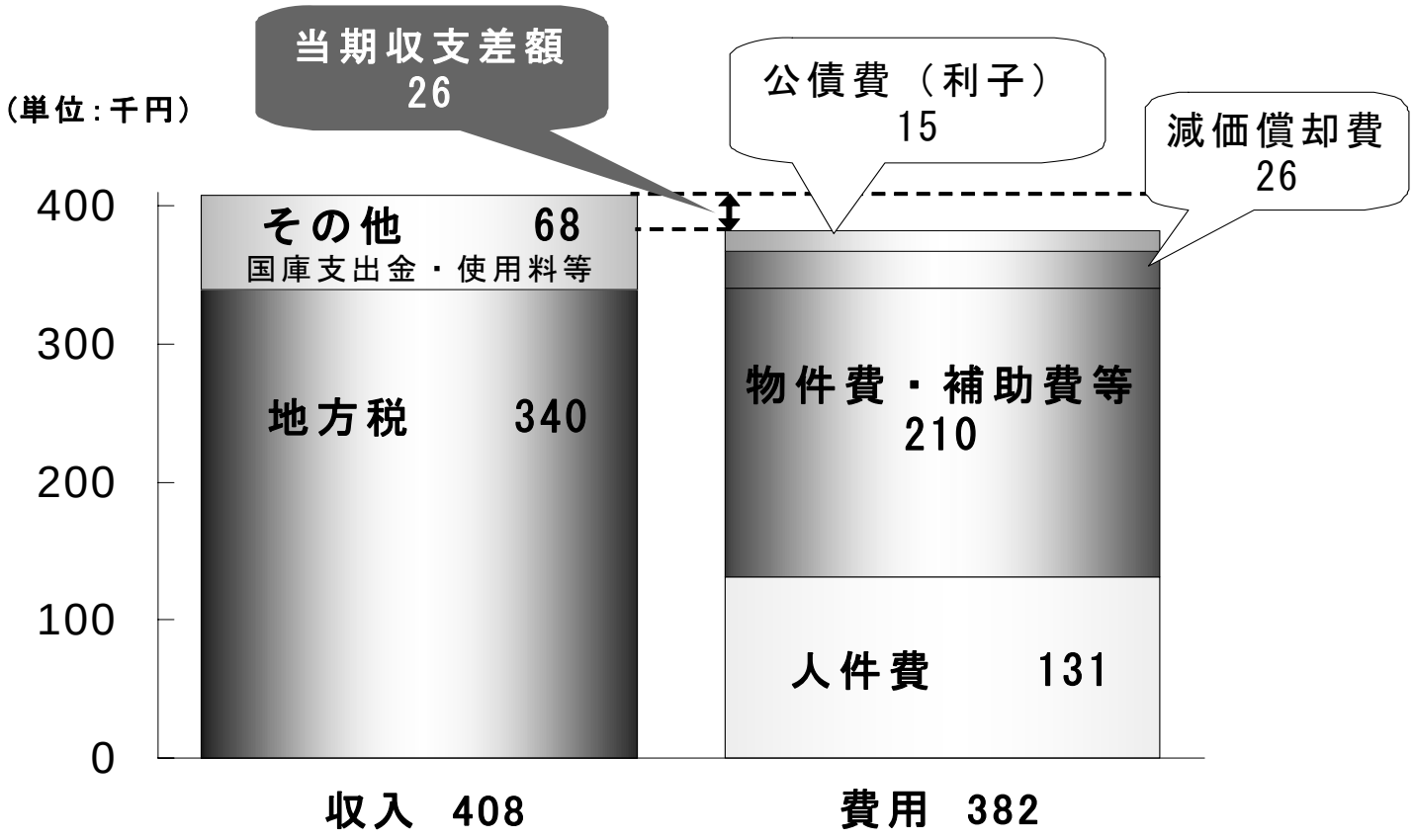
－平成16年度 「機能するバランスシート」より算出－

（単位：千円）



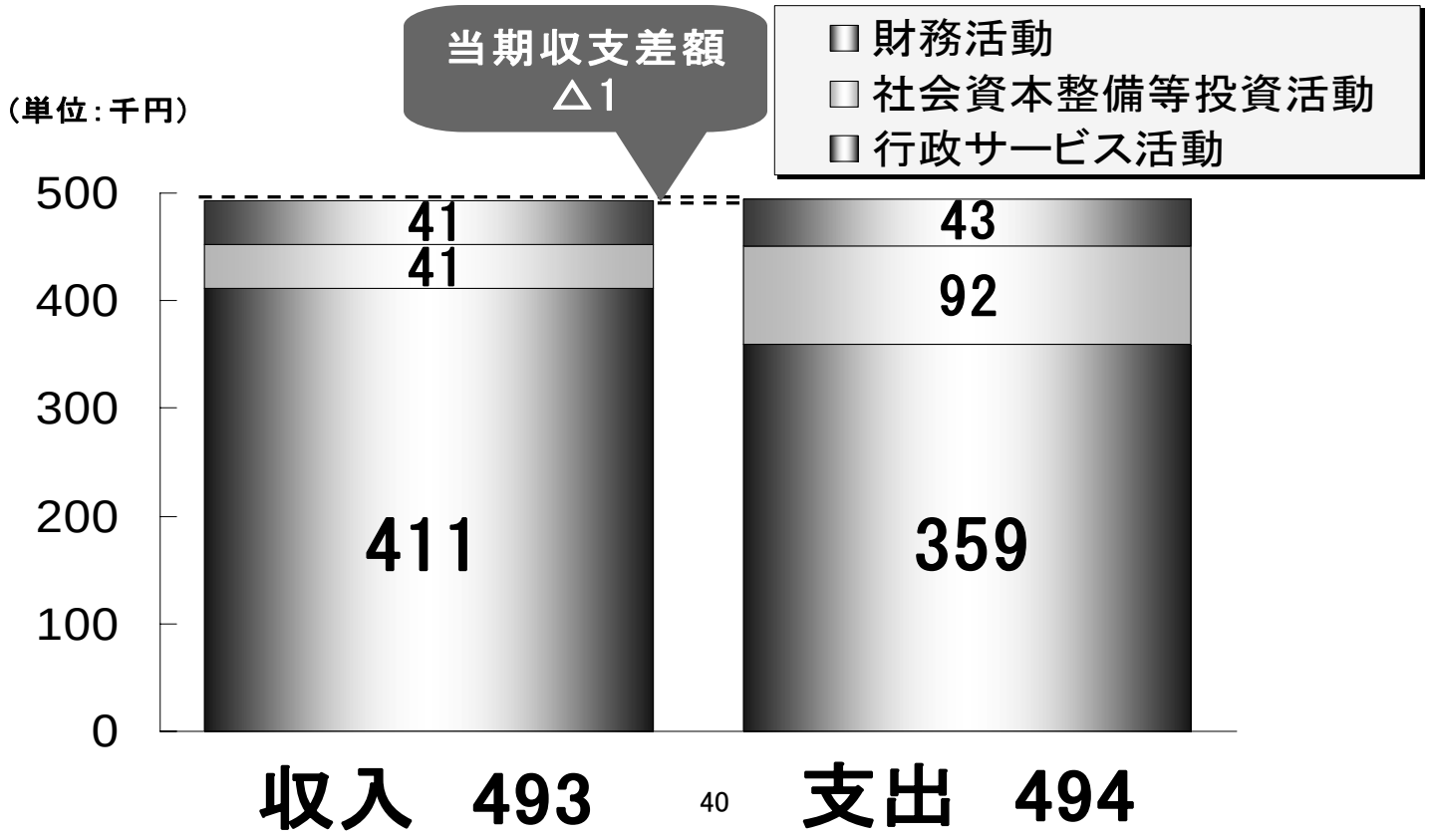
都民一人当たり行政コスト計算書

ー平成16年度 「機能するバランスシート」より算出ー



都民一人当たりキャッシュ･フロー計算書

ー平成16年度 「機能するバランスシート」より算出ー



債務の返済能力を見る指標

○　将来負担返済年数（「新しい地方財政再生制度研究会」最終報告書より）

算出式 $\dfrac{\text{将来負担額－充当可能資産額}}{\text{経常一般財源－（経常経費充当一般財源－公債費元金部分のうち一般財源充当部分）}}$

○　債務償還可能年数（R＆I）

算出式 $\dfrac{\text{全会計債務残高}}{\text{返済余資}}$

返済余資＝（一般財源総額－赤字地方債）
－（経常経費充当一般財源－公債費のうち元金償還金）
＋公営企業会計の営業キャッシュ・フロー

（例）債務償還能力

$$\text{債務償還能力} = \frac{\text{純負債額（負債の部－換金可能な資産）}}{\text{行政サービス活動収支差額}}$$

換金可能な資産

貸　借　対　照　表

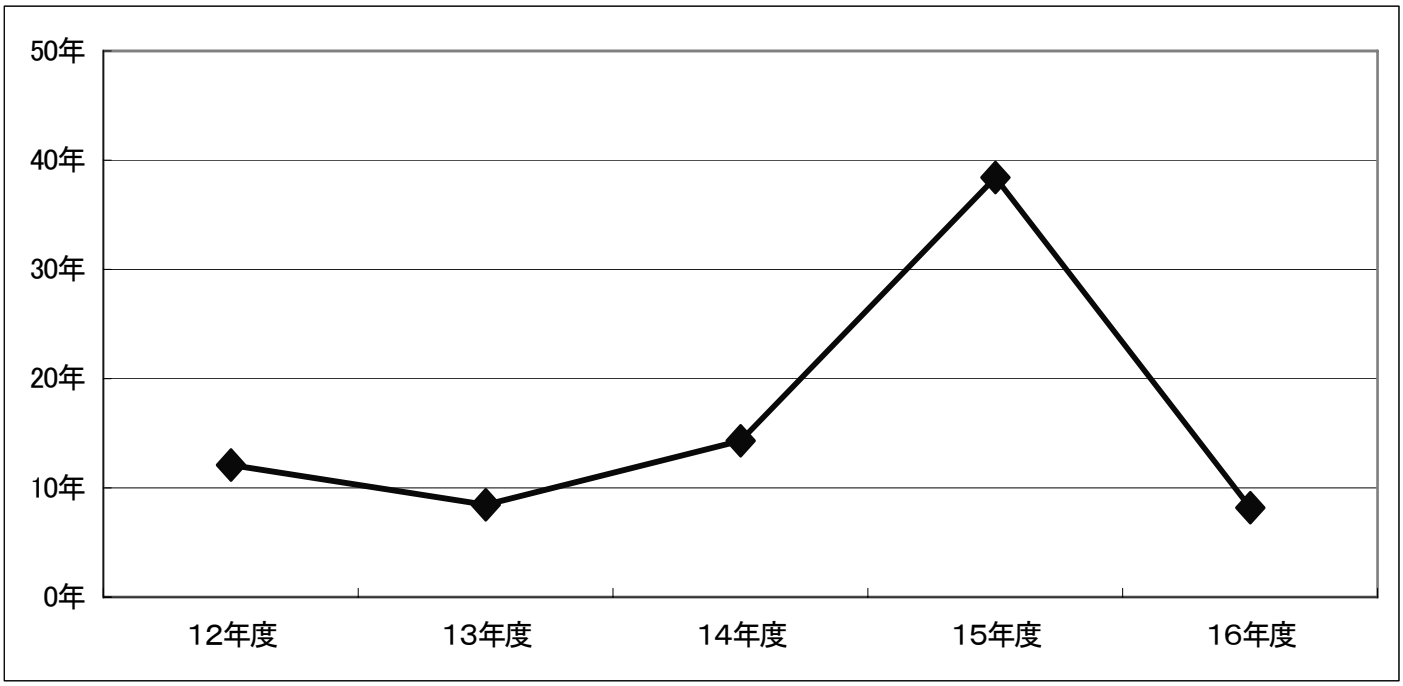
科　目	金額	科　目	金額
資産の部		負債の部	
流動資産		流動負債	
現金		都債	
基金積立金		短期借入金	
固定資産		固定負債	
有形固定資産		都債	
取得額		長期借入金	
減価償却累計額		負債の部　計	
無形固定資産		正味財産の部	
建設仮勘定		開始残高相当	
投資その他の資産		その他剰余金	
資産の部　計		正味財産の部　計	

キャッシュ・フロー計算書

科　目	金額
行政サービス活動	
税収等	
行政支出	
行政サービス活動収支差額	
社会資本整備等投資活動	
国庫支出金等	
社会資本整備支出	
社会資本整備等投資活動収支差額	
財務活動	
都債	

純負債額に対して、充当可能な一般財源を使って償還した場合、全額償還するまでに何年必要かを示す

債務償還能力



「機能するバランスシート」より作成

（例）有利子負債総額

貸　借　対　照　表

科　　目	金額	科　　目	金額
資産の部		負債の部	
流動資産		流動負債	
現金		都債	
基金積立金		短期借入金	
固定資産		固定負債	
有形固定資産		都債	
取得額		長期借入金	
減価償却累計額		**負債の部　計**	
無形固定資産		正味財産の部	
建設仮勘定		開始残高相当	
投資その他の資産		その他剰余金	
資産の部　計		**正味財産の部　計**	

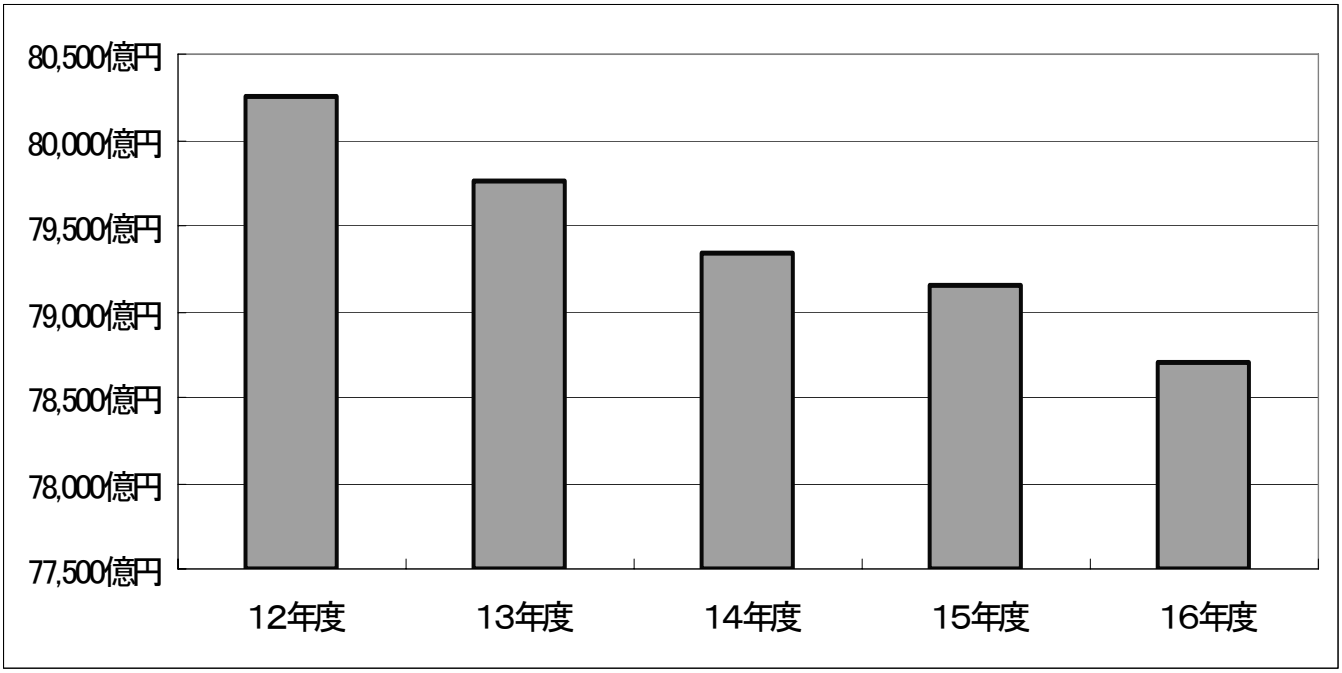
有利子負債総額　＝

都債（流動負債分+固定負債分）

＋　短期借入金　＋　長期借入金

財政の持続可能性を見るための指標

有利子負債総額



「機能するバランスシート」より作成

（例）社会資本形成の世代間負担比率（将来の世代による社会資本負担比率）

貸　借　対　照　表

科　　目	金額	科　　目	金額
資産の部		負債の部	
流動資産		流動負債	
現金		都債	
基金積立金		短期借入金	
固定資産		固定負債	
有形固定資産		都債	
取得額		長期借入金	
減価償却累計額		負債の部　計	
無形固定資産		正味財産の部	
建設仮勘定		開始残高相当	
投資その他の資産		その他剰余金	
資産の部　計		正味財産の部　計	

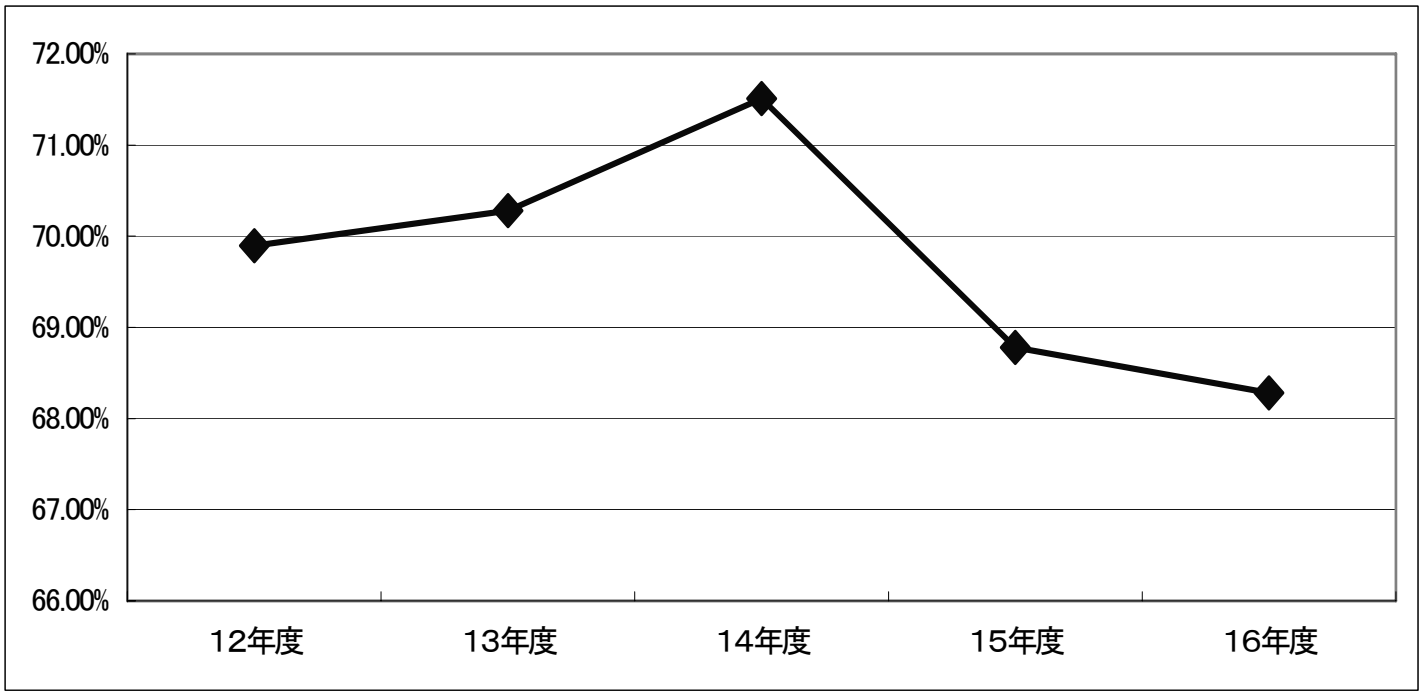
社会資本形成の世代間負担比率

（将来の世代による社会資本負担比率）＝

$$\frac{\text{負債の部}}{\text{有形固定資産}}$$

将来返済しなければならない分の割合を見る

社会資本形成の世代間負担比率
（将来の世代による社会資本負担比率）



「機能するバランスシート」より作成

（例）有形固定資産の老朽化率

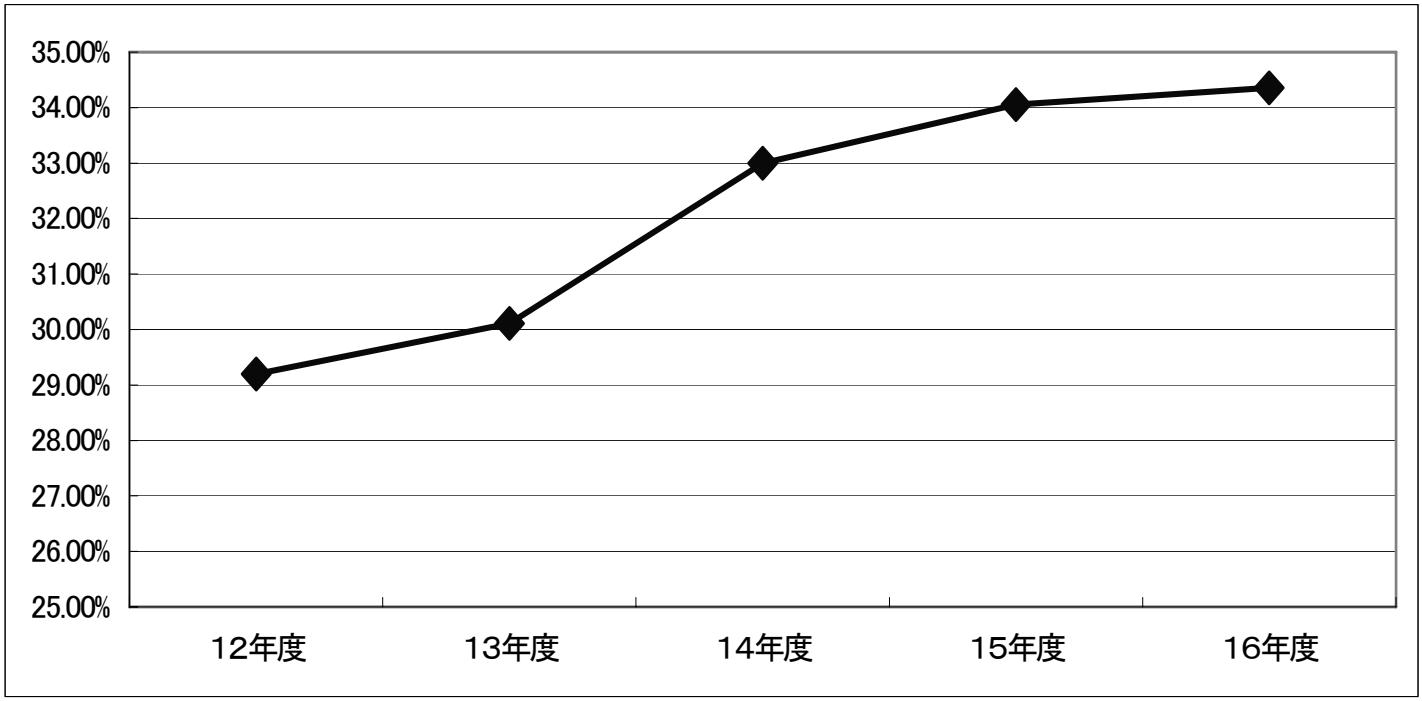
貸　借　対　照　表

科　　目	金額	科　　目	金額
資産の部		負債の部	
流動資産		流動負債	
現金		都債	
基金積立金		短期借入金	
固定資産		固定負債	
有形固定資産		都債	
取得額		長期借入金	
減価償却累計額		**負債の部　計**	
無形固定資産		正味財産の部	
建設仮勘定		開始残高相当	
投資その他の資産		その他剰余金	
資産の部　計		**正味財産の部　計**	

$$\text{有形固定資産の老朽化率} = \frac{\text{減価償却累計額総額}}{\text{償却資産取得額総額} \times 0.9}$$

償却資産のうち、どの程度償却がすすんでいるかを見る

有形固定資産の老朽化率

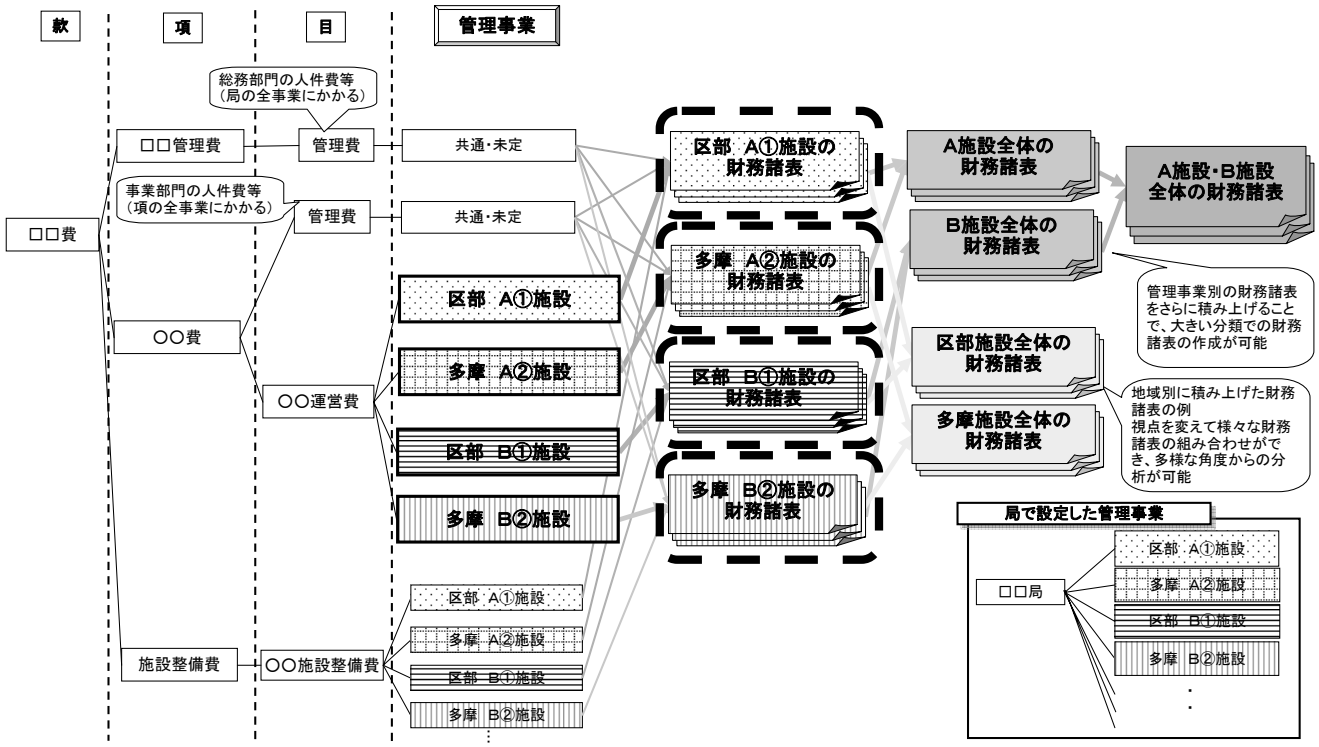


「機能するバランスシート」より作成

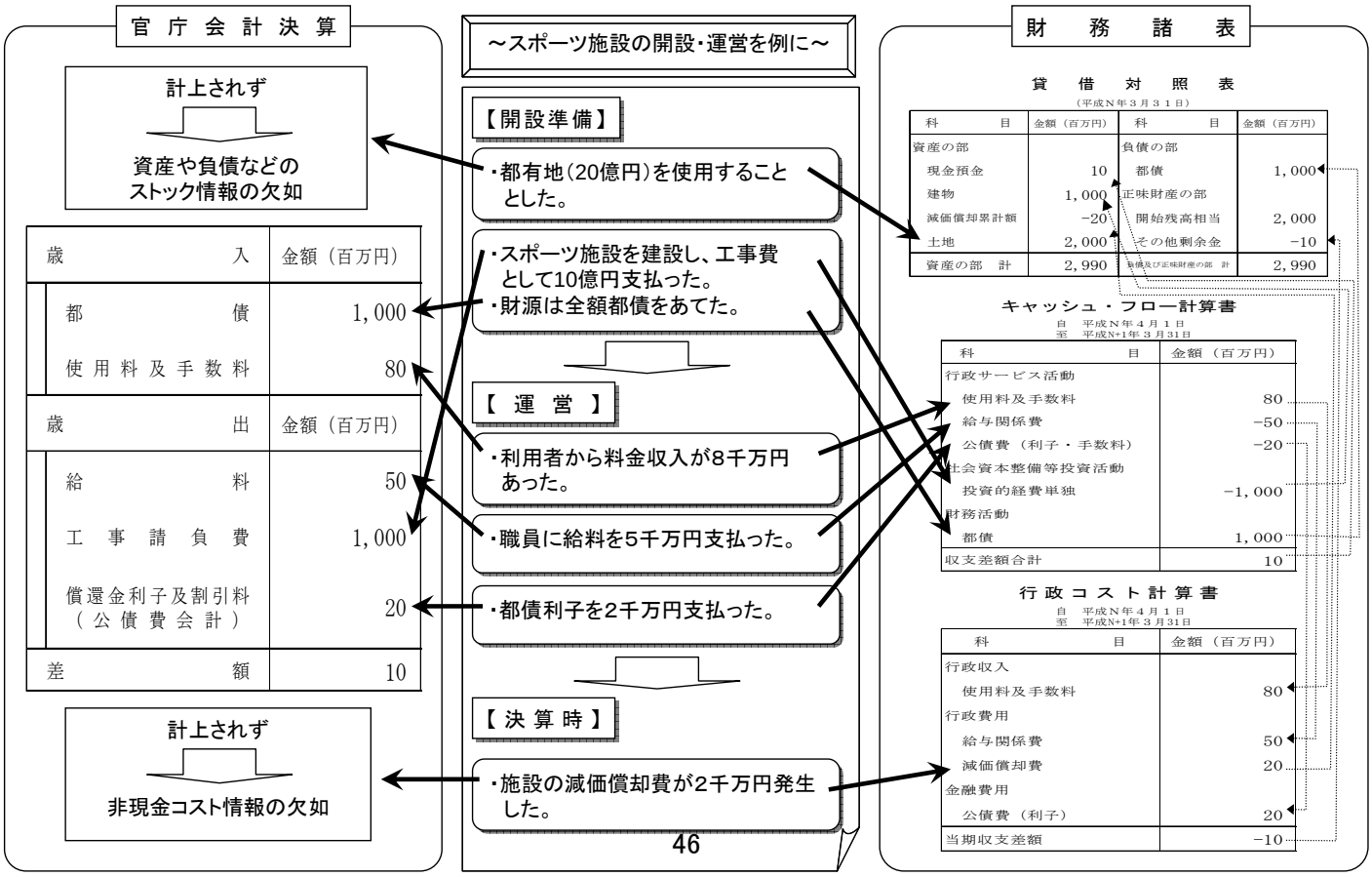
7　財務諸表から得られる分析指標の例（事業別）

（東京都）

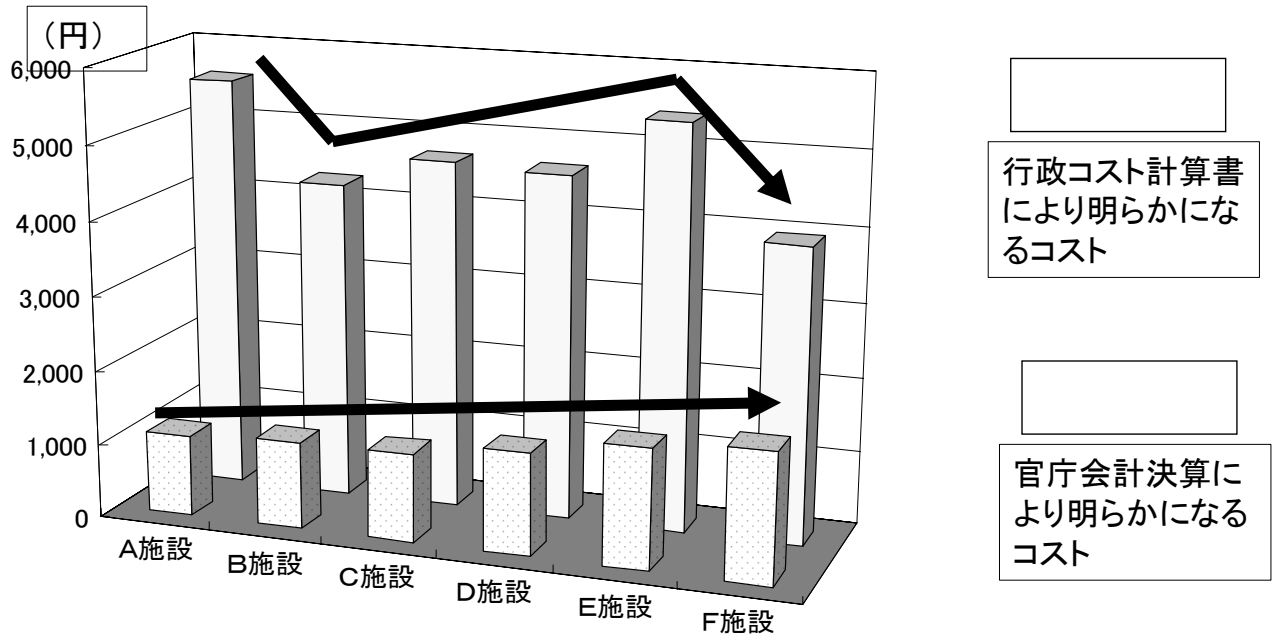
（1） 個別の施設等に焦点を当てた管理事業



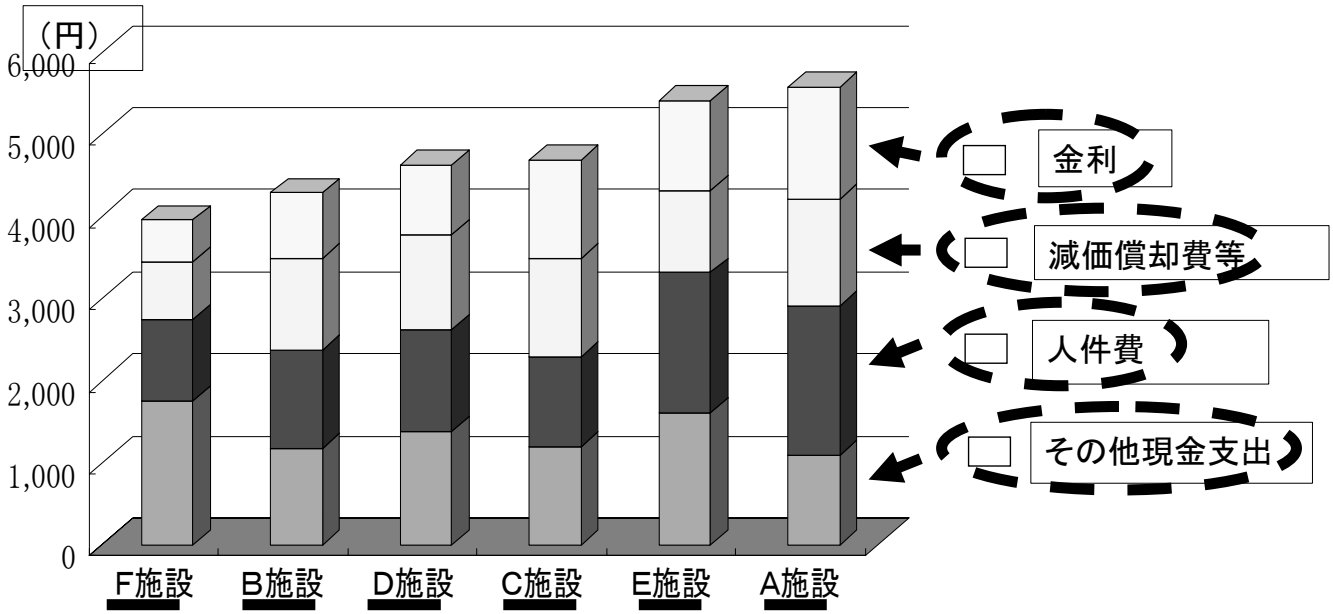
個別の施設について把握される決算情報について



（例）施設利用者１人あたりのコスト



（例）行政コスト計算書で明らかになるコストの内訳



（例）各コスト比率

行政コスト計算書

科　　目	金額
通常収支の部	
行政収入	
行政費用	
給与関係費	
減価償却費	
退職給与引当金繰入額	
金融収入	
金融費用	
通常収支差額	
特別収支の部	
特別収入	
特別費用	
固定資産売却損	
特別収支差額	
当期収支差額	

●人件費比率　＝

$$\frac{\text{給与関係費＋退職給与引当金繰入額}}{\text{行政費用＋金融費用＋特別費用}}$$

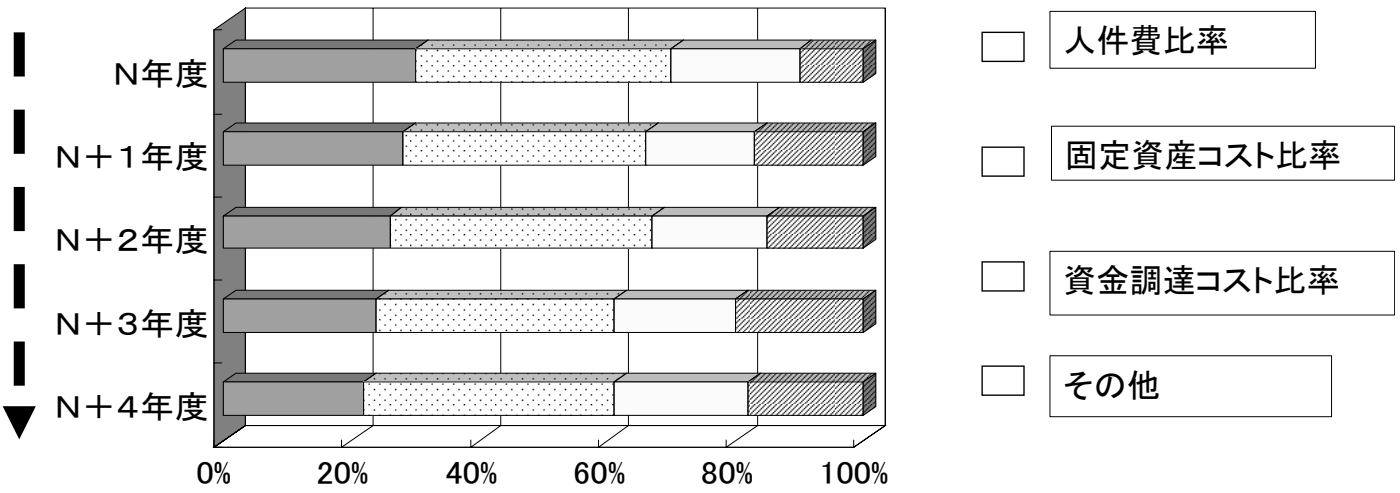
●固定資産コスト比率　＝

$$\frac{\text{減価償却費＋固定資産売却損等}}{\text{行政費用＋金融費用＋特別費用}}$$

●資金調達コスト比率　＝

$$\frac{\text{金融費用}}{\text{行政費用＋金融費用＋特別費用}}$$

各コスト比率の経年変化



（例）一般財源充当比率

行政コスト計算書

科　　目	金額
通常収支の部	
行政収入	
使用料及手数料	
行政費用	
金融収入	
金融費用	
通常収支差額	
特別収支の部	
特別収入	
特別費用	
特別収支差額	
当期収支差額	
一般財源充当調整	

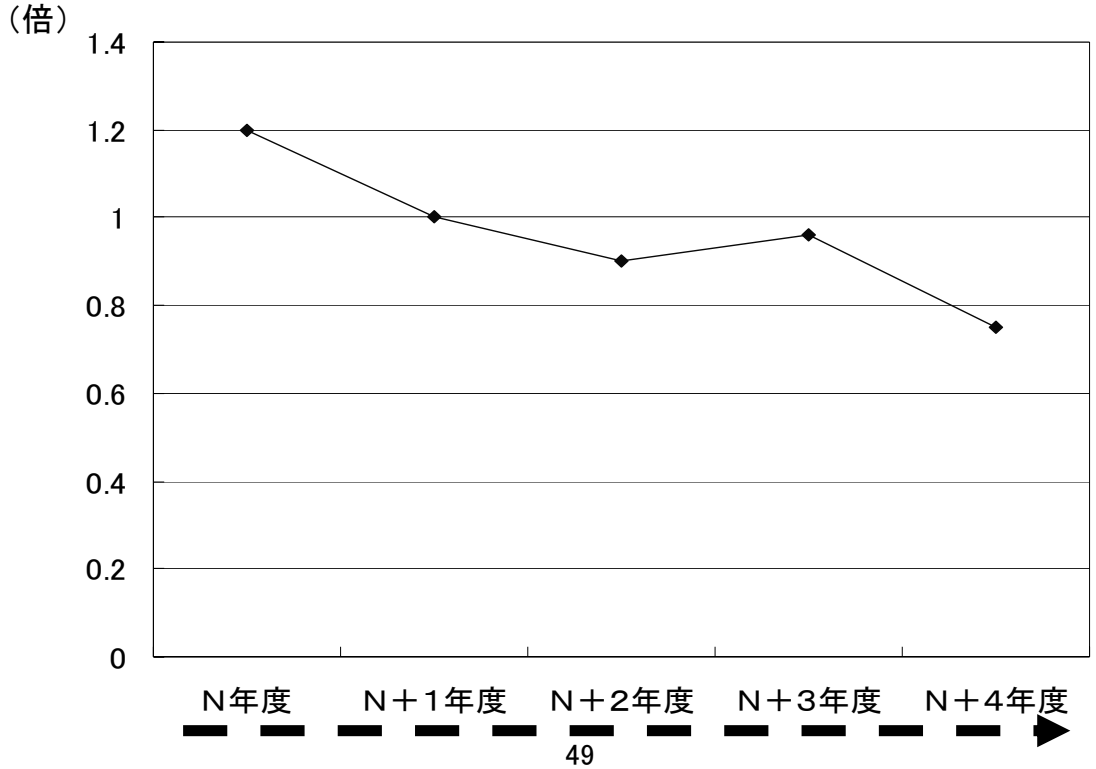
一般財源充当比率　＝

一般財源充当調整額

「使用料及手数料」等主たる特定財源の計

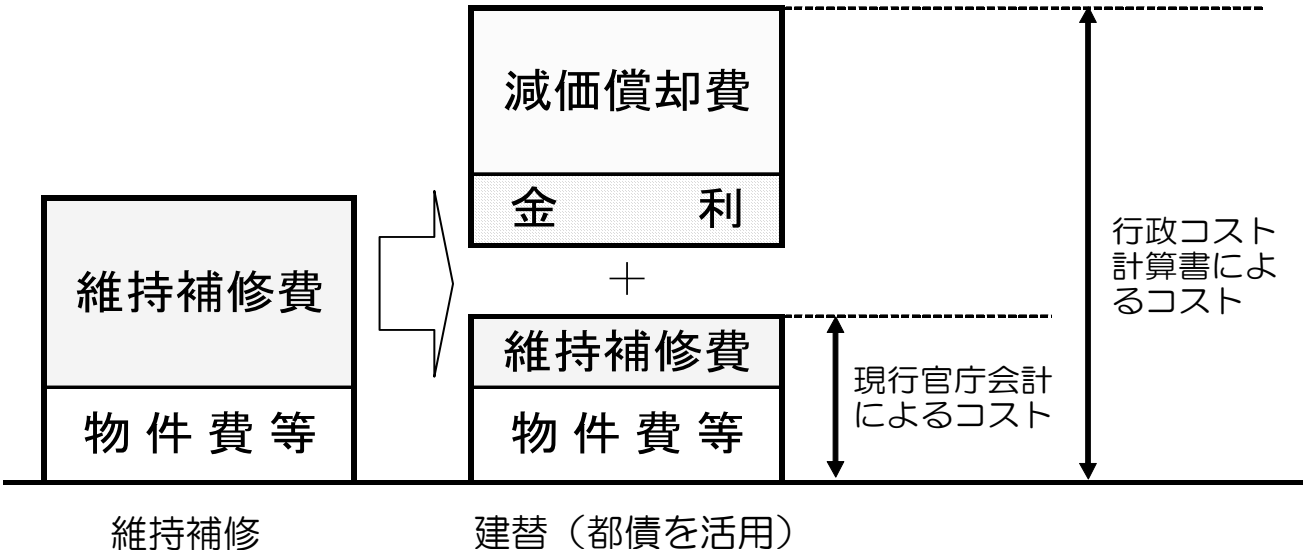
まとまった特定収入を得ている事業について、特定収入に比べて一般財源をどのくらい充当しているかを見る

一般財源充当比率の経年変化



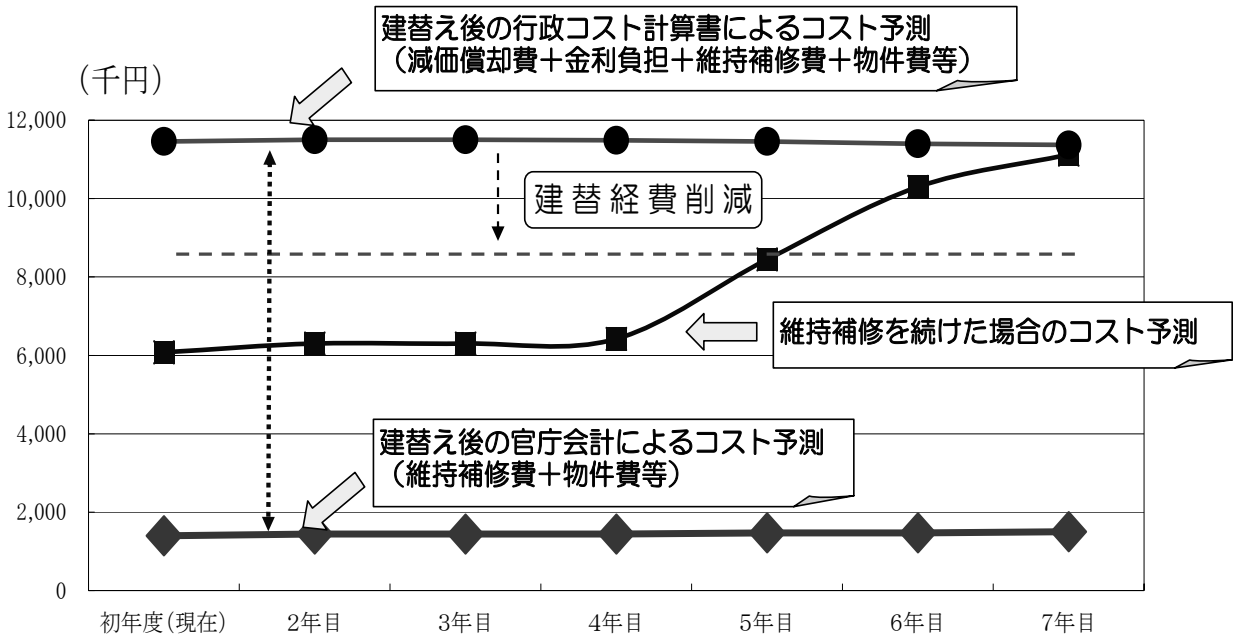
（例）ランニングコストの比較①

～老朽化した施設を建替えるか、維持補修を続けるか～

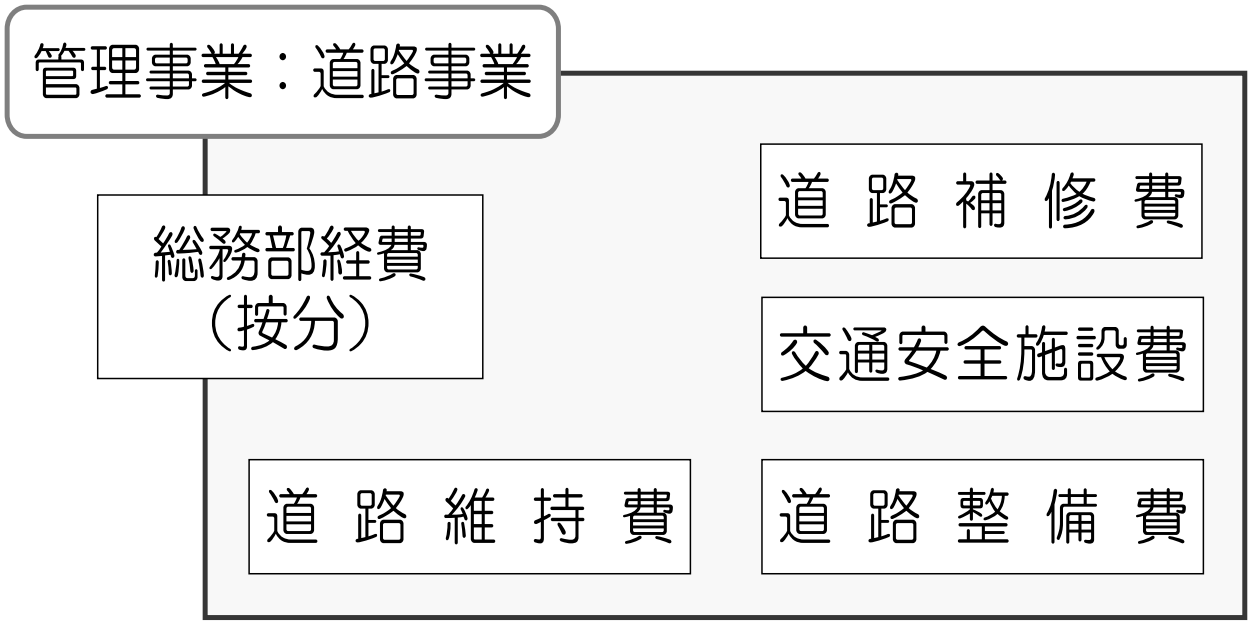


（例）ランニングコストの比較②

～老朽化した施設を建替えるか、維持補修を続けるか～



（2）大括りした範囲に設定した管理事業



（例）道路資産の将来世代負担比率

貸　借　対　照　表

科　　目	金額	科　　目	金額
資産の部		負債の部	
流動資産		流動負債	
現金		都債	
基金積立金		短期借入金	
固定資産		固定負債	
有形固定資産		都債	
取得額		長期借入金	
減価償却累計額		**負債の部　計**	
無形固定資産		正味財産の部	
建設仮勘定		開始残高相当	
投資その他の資産		その他剰余	
資産の部　計		**正味財産の**	

道路資産の
将来世代負担比率＝

$$\frac{\text{負債の部}}{\text{有形固定資産}}$$

道路資産のうち、将来返済しなければならない分の割合を見る

（例）道路資産の将来世代負担比率（当期増減分）

$$\text{道路資産の将来世代負担比率} = \frac{\text{都債－公債費（元金）}}{\text{固定資産の形成＋都債－公債費（元金）}}$$

キャッシュ・フロー計算書

科　　目	金額
行政サービス活動	
公債費（利子・手数料）	
行政サービス活動収支差額	
社会資本整備等投資活動	
国庫支出金等	
社会資本整備支出	
社会資本整備等投資活動収支差額	
財務活動	
都債	
公債費（元金）	
財務活動収支差額	
収支差額合計	

道路資産（当期増減分）にかかる将来世代への負担の先送り額が見える

正味財産変動計算書

	開始残高相当	国庫支出金	負担金及繰入金等	受贈財産評価額	区市町村等移管相当額	内部取引勘定	一般財源充当調整額	一般会計繰入金・繰出金	その他剰余金	合計
前期末残高										
当期変動額										
固定資産の形成										
固定資産の移管										
内部取引勘定										
調整額										
その他剰余金										
当期末残高										

（例）道路資産形成に係る実効利子率

$$\text{実効利子率} = \frac{\text{公債費（利子）}}{\text{都債}}$$

貸借対照表

科　　目	金額	科　　目	金額
		負債の部	
		流動負債	
		都債	
		短期借入金	
		固定負債	
		都債	
		長期借入金	
		負債の部　計	
		正味財産の部	
		開始残高相当	
		その他剰余金	
		正味財産の部　計	

行政コスト計算書

科　　目	金額
通常収支の部	
行政収入	
行政費用	
金融収入	
金融費用	
公債費（利子）	
通常収支差額	
特別収支の部	
当期収支差額	

道路資産の形成にかかった都債の利子率の多寡を見る

講演

『これからの自治体経営について』

講師　慶應義塾大学経済学助教授　土居丈朗氏

ただいまご紹介いただきました慶應義塾大学の土居でございます。今日は大変お忙しいところをお集まりいただき誠にありがとうございます。

それでは、前の画面のスライドに従ってお話をさせていただきたいと思います。よろしくお願いいたします。お手元にそのスライドのプリントアウトしたものが配られておりますが、それが前に映し出されるものと同じものであります。

〔映写開始〕（Ｐ６１～Ｐ７８の資料参照）

簡単に自己紹介をさせていただきますと、私は財政学、公共経済学を専門にしておりまして、その立場から公会計改革の議論にいろいろな形で加わらせていただいております。

概要　Ｐ６１

まず、今日お話しさせていただくところは、６１ページ下段の資料でありますけれども、最近、公会計改革の取り組みはだんだんスピードアップしてまいったわけでありますけれども、我が国で、国家財政、国の公会計改革、それから地方の公会計改革がどのような経緯で進展してきたかを、私も少しかかわらせていただきましたので、その点も含めながらお話をさせていただきます。そして、さらに公会計改革の成果をどのような形で活用していくかということを、若干、私の考え方を申し上げさせていただきたいと考えております。

１．国の公会計改革（１）　Ｐ６２

そもそも国の公会計改革は、１９９８年の決算の段階から、国の貸借対照表というものを公開するというようなところから、だんだん精緻になってきたところであります。これは地方でも同様というところはあろうかと思いますが、議会に提出される予算書や決算書を見て何がわかるのかということは、国民の一人として素朴に思っているところだったわけです。もちろん、日々業務に携わっておられる方々は、その予算書、決算書をそれなりに見慣れていて、そこから日々の出納なり業務の執行に使っておられるというところではあるのですが、企業会計の言葉で言えば、いわば管理会計的なところが多分に含まれていて、どちらかというと報告会計の要素があまり強くないような印象があります。つまり、極端に言えば、日々の出納のやりやすさがある程度重視されたところで、その書類を見て、一般の国民が、どういうものに何が使われていたのかを理解するのには、少しわかりにくいところがあるように思います。

さらには、細かいところもあるかと思えば粗いところもあったり、さらには会計間のやりくりといったところが、当然、予算書や決算書には書かれているとはいえ、そういうものがあると、普通の国民でもパッと見た目ですぐわかるというような形にはなりにくいところがあるのではないかと思うわけです。

１．国の公会計改革（２）　Ｐ６２

これは私が日本経済新聞の経済教室で書いたときに触れたところであるのですけれども、例えば公共事業、これは当然ながら地方でもそうなんですけれども、一般会計で出ている公共事業費だけを見ればすべて国の公共事業が明らかになっているのかというと、そうではないというわけであります。当然、それぞれの公共事業にまつわる特別会計があって、そこが結局は最終的な支出を行っているというケースが多いわけであります。

ですから、一般会計だけ、おそらく今年もクリスマスの前くらいになりますと、国の予算案ということで新聞報道がなされると思いますけれども、主立って報道されるのは一般会計のみであって、特別会計の話はどちらかというと新聞紙面等では脇にあるような状況というのが実態だと思います。それをできるだけ一覧性を持って見せるということが、ひとつ重要な改革の目的だろうと思っております。

１．国の公会計改革（３）　Ｐ６３

財政制度等審議会の中で、公会計基本問題小委員会とかいろいろな公会計にまつわる部会、小委員会があるわけですけれども、その中で、少しこの議論に携わらせていただいたということもありまして、国の公会計ではどのように進んだかについてお話をさせていただきたいと思うわけです。国の公会計改革は、実は、外堀からだんだん本丸に迫っていくような形で進んだと私は認識しております。

例えば、最初に「国の貸借対照表」という、予算書や決算書に直接根ざすわけではないけれども、ある程度仮定計算を踏まえながら大きな姿を描いていくというものを出しました。より厳密にといいましょうか、決算書に根ざした形で精緻な財務書類を作っていくというところでは、特殊法人の行政コスト計算書だったり、独立行政法人の会計基準を策定して、そこで独立行政法人が会計報告をするといったところが、おそらく端緒だったろうと思います。まさにここで発生主義、後で詳しく申し上げますが、発生主義会計を導入して、その実態をあらわしていこうという取り組みになった。その次に新たな特別会計財務書類をつくり、ようやく一般会計の発生主義的な会計報告という段階に入ったと。

１．国の公会計改革（４）　Ｐ６３

今は、その特殊法人も、独立行政法人も、特別会計も、一般会計も、全部含めて「省庁別財務書類」と呼ばれるものになって、一通り完成したというところであります。

なぜ省庁別なのかというところではいろいろ議論があったわけですが、代表的にはイギリスの例にならったところが多いと思いますが、まずは行政権限と会計報告をリンクさせる。部門別、部局別の書類をつくることにして、それが行政権限と会計報告のパッケージできちんと説明責任を果たしていただくというところが、一つの特徴だろうと思います。

後で触れます東京都の公会計の仕組みも、部局ないしは管理事業単位での財務書類を設けているところは、まさに行政権限と会計報告にリンケージを与えるという意味で、意味のあることだと思っております。

省庁別財務書類のイメージ　Ｐ６４

これは、先ほど申し上げた省庁別財務書類のイメージということであります。これはご覧いただくということにして…

財務書類の体系イメージ　Ｐ６４

おそらくこれから地方でもさまざまな形で新たな公会計、新たな財務書類の導入が次々と取り組まれていくことになろうと思いますが、ここで多少経緯といいましょうか、議論の推移ということでお話しさせていただきます。そもそも実は、先ほど挙げました国の公会計の取り組みの中で、どういう書類をつくるのかということで議論がありました。当然、貸借対照表は作ると。それから、キャッシュ・フロー計算書に相当する現金の収支計算書も作るということまでは、ほぼ確実なわけであります。けれども、民間企業会計で言えば、いわゆる損益計算書に当たる書類をどう作るかというところが悩ましいところだったわけであります。

つまり、行政というのは、当然のことながら、利益を上げるということを目的に行われているものではありませんから、いわゆる損益計算書ということで、そのまま民間企業の基準をずばり適用して書類を作成するというのにはなかなかなじまない。そうすると、何か一工夫、二工夫必要になってくるところというわけです。

先ほどの国の公会計改革の中で、新たな特別会計の会計基準を作ったときには、現在の省庁別財務書類では、業務費用計算書と資産負債差額増減計算書、別の言い方をすれば正味財産増減計算書でありますけれども、この２つを実は最初は１つの書類としてあらわしていたことが経緯としてあります。

最初はそういう形で三表から始まったわけです。ところが、いろいろ吟味していくうちに、三表よりも四表のほうが便利であろうということで、現在の姿、つまり業務費用計算書と資産負債差額増減計算書というこの２つの書類をつくって、合計４つの書類を作るという形で四表式になったのであります。総務省が地方の公会計のためにフォーマットを示している中でも、三表なのか四表なのかという話は、実は議論に上ったことがあるわけですけれども、結局のところ、どうやら四表ということでいきそうだという話になっているやに聞いております。

結局のところ、正味財産増減計算書といいましょうか、国では資産負債差額増減計算書と言っているのですけれども、その書類を表立って作るのかどうなのかというところが一つ、この三表なのか四表なのかという話の中でカギになっているのであります。

１．国の公会計改革（５）　Ｐ６５

確かに書類はできました。今後はということになりますと、やはり積極活用が求められるところですけれども、今の段階でさらなる積極活用に大胆に踏み込めないいろいろな制約があるだろうと思っております。それは、そもそも議会に提出する予算書ないし決算書のフォーマットとこの財務書類との間の整合性をどうつけるのかということであります。

実は、はっきり言えば議会に提出した決算書をもう一度掘り起こすかのようにしてかなり計算し直して、それで省庁別財務書類の作成基準に基づいてつくり直して報告を出しているような状況で、事務手続的には非常に煩雑な状況というのがあります。ですから、そうして作った書類は、どこまで活用できるのかというと、なかなか難しいところがあるなと思うわけであります。つま

り、その省庁別財務書類に載っている数字そのものを何か直接的に予算の査定等で活用する――例えば、ここをいじればあそこの金額がこうなるとか、そういうリンケージというのは、もう一度計算し直して作っているところがあるがゆえに、なかなかそのリンケージがかき消されてしまっているところがあります。どちらかというと今の段階の省庁別財務書類というのは、報告会計で活用するという道が開かれているというところにとどまっているように思います。

つまり、一般の国民に対してどういう形で国がお金を使ったのか、ないしは財産や負債がどういう形で存在しているのかというようなことを一般会計から特別会計、さらには特殊法人まで包含するような形で一覧性をもって示すと。これをもって、一目見れば国の財務状況がわかるという意味では、画期的なところなわけです。ただ、それがどこまで予算の無駄遣いを抑制するだとか、そういうような話につながるのかと言われると、なかなか難しいところがあるのかなと思うわけであります。

ここは後でまたパネルディスカッションの中で議論ができればと思っております。

２．地方の公会計改革（１）　Ｐ６５

続きまして、地方の話でありますけれども、現在、実務研究会が続行中でありますけれども、今年の５月に新地方公会計制度研究会、総務省の中で行われた研究会で報告書が出されて、これがまさに発生主義会計の全国的な展開につながる一つの取り組みではないかと思っておるわけでありますが、今まだ実務的にこれをどう実行できるかというところを研究しているという段階で、議論はしているけれども、現場では発生主義会計を導入するという自治体はまだまだ数が限られているような状況であろうと思います。

２．地方の公会計改革（２）　Ｐ６６

６６ページ上段の資料でありますけれども、仮にこれら何らかの基準を設けて、東京都は独自に会計基準を設けているわけですけれども、その公会計基準を設けて作った自治体の財務書類を見ると何が読み取れるかということですが、大半の自治体では資産超過になっていると。国の場合は債務超過になっているわけですけれども、債務超過だからどうだということは、当然、いろいろきちんと解釈しながら評価していくということなんですが、資産超過ということになると、「資産超過だから問題ないじゃないか」といわれかねないところがあるわけです。

ところが、自治体関係者の皆さんは当然認識しておられると思いますが、「資産超過だから何の問題もない」という形で認識してもらうために、ここまで複雑なことをしながら、いろいろ汗をかきながら公会計改革をしているというわけではないのであります。なかなか住民の読後感と現場の危機感がリンクしてこないところがあるのかなという印象を持っています。

ですから、やはり「資産超過になりました」というのを見せただけで終わらせてしまう地方の公会計改革だと、結局、労多くして益がそれほど多くないということになりかねないような印象を持っております。ですから、私が思うには、もう少し予算と決算のフィードバックだとか何らかの工夫が必要になってくるのではないかと思います。

２．地方の公会計改革（３）　Ｐ６６

その中で、先ほど少し三表とか四表という話で触れましたけれども、地方の公会計改革の中では、どうせ資産超過の財務書類が出てくるということではあるので、つまり正味財産がプラスだということで、「正味財産がプラスだということをもって問題なしとするわけではない」とするならば、正味財産の変動要因について分解して、きちんとそれを何らかの行政の現場に反映していくというようなことが一つ活用方法としてあるのではないかと私は思っております。

確かに、正味財産の変動要因としては、国庫支出金や、市町村の場合は都道府県支出金がたくさんもらえたことで資産形成できてそれで増えたとか、一般財源で増えたとかいろいろあるわけですけれども、これを財源構成といいましょうか、行政を行う上でどういう財源によってこれが増えたのかというところに活用していくことが必要だろうと思います。

ちょっとこのスライドから離れますが、例えば公共事業を起こすにしても、財政部局におられる方はよくご認識だろうと思いますが、起債充当率だとか、そういう財源調達のところでのいろいろな制約なり決まりなりがあるわけです。ただ、それがなかなか、原局原課のところまでいきますと、お金の工面は財政部局がやってくれればいいということであって、我々は作ることを決めた以上、作るんだというようなニュアンスが何となく感じられる、そのような現況ではないかと思います。

せっかくこういう形で、公会計で、洗練された方法でいろいろな形で示すというからには、原局原課の方にも、どういう形で行われている行政のファイナンシング、財源調達をしているかということをじっくり見ていただいて、それを示すことによって、「確かにこれ以上、負債によって財源を調達する形で事業を行うというのは抑制しなければならないな」とか、そういうような認識を新たにしていただくというようなところが、一つ、活用方法としては考えられるのではないかと思っております。

２．地方での公会計改革（４）　Ｐ６７

地方の公会計は単に普通会計だけ財務書類を作るという話で終わらないということにだんだんなりつつあると思いますが、やはり監理団体についても統一的な会計基準でそれを評価して、その監理団体に問題ありやなしやということを精査していくことも重要なポイントだろうと思うわけであります。

地方財政再建制度の盲点　Ｐ６７

それは、６７ページ下段の資料ですが、「夕張ショック」といいましょうか、北海道夕張市の話でも、ここで詳しくは申し上げませんが、会計操作にいろいろな問題があったとか、そういうようなことからしても、まさに「公会計改革待ったなし」と。つまり発生主義によってコストや負債を認識するということをしなかったがゆえに、夕張市の話は今ごろになってようやく顕在化したというところがあるわけです。そういう意味では、まさに発生主義の公会計、さらには連結決算をすることも重要だということは、もはや今からそれを否定するということは、夕張市の例をもってすれば、否定するのは困難であろうと思うわけであります。

特定調停による処理スキーム（１）～（３）　Ｐ６８、６９

特定調停の性質　Ｐ６９

６８ページから６９ページは特定調停の話を書いていますが、時間がありませんので簡単に触れますが、要は、なぜ第３セクターだとか監理団体まで公会計の対象を及ぼしていかなければいけないかというと、これはネガティブな例ですけれども、実際に破たん処理が行われている、債務整理がこうしたところでは行われているということであります。民間金融機関もそういうことがあるということを徐々に認識しつつあるわけであります。

もちろん、自治体本体は当然地方債のデフォルトはしないとかということはあるかと思いますが、問題はその話だけにとどまらなくて、監理団体で大丈夫なのか、個々にきちんとどういう対処がなされているのか、保証が法的に見てついているのかついていないのかとか、そういうことはだんだん今日においては厳格に民間の目が向けられているということでありますから、行政の側もきちんとした会計報告をする必要があることを申し上げたいのであります。

２．地方の公会計改革（５）　Ｐ７０

それでは、７０ページ上段の資料に飛びたいと思います。

東京都は、午前中から既に皆様ご承知のように、新たな公会計制度を設けて取り組んでいるということで、このような特徴があると私は思っております。

２．地方の公会計改革（６）　Ｐ７０

そして、７０ページ下段の資料ですけれども、公会計の制度を導入するに当たって東京都が出している文書がありまして、この文書で非常にいい着眼点でポイントを指摘している箇所があります。

これは完全にその文書から丸抜きしてきたものでありますけれども、まさに公会計改革を進めると言っても、民間企業と同等と言ったって、行政がやっていることと民間企業がやっていることは違うではないか。確かにそうですが、だから公会計改革はそれほど積極的にしなくてもいいという話ではない。やはり行政と民間企業とは違うんだけれども、行政は行政として、その特徴をにらみつつ、公会計を洗練化していかなければならないんだということであります。

ですから、4 点ほど挙げておりますけれども、こういったところを公会計で示したときにどう解釈するか。解釈の段階でこういうことを留意することが私は必要なのではないかと思います。さらには、官と民の役割分担と言いましょうか、行政がどこまで仕事として担うべきなのかについても、単に公会計で数字が出てきたというだけの話ではなくて、その数字を見ながらも、ないしはその数字を解釈する段階においても、果たしてこれは行政で直営でやっていくべきことなのか、それとも民間委託すべきことなのか、それとも何らかの形で縮小・廃止していくという話なのかということを検討していく材料に、この公会計改革の成果が使えるのではないかと私は考えております。

３．より良い予算編成のために（１）　Ｐ７１

それから、７１ページ上段の資料から、予算編成との関係ということを述べておりますが、いわゆるニュー・パブリック・マネジメント（ＮＰＭ）でよく使われる話ですのでこれはご覧いた

だくとして…。

３．より良い予算編成のために（２）～（５）　Ｐ７１～Ｐ７３

「民営化」の誤用　Ｐ７３

７１ページ下段の資料ですが、公会計制度だけ改めればいいわけではなくて、新たな公会計の仕組みを使ってどのように予算編成に活用していくかということは、これから重要なポイントになってくると思っております。特に過去の経緯で予算措置しているということだけで、本当はそんなに潤沢に予算を支出するような財政状況ではないという場合に、どこでその予算をとめるかということは非常に重要なポイントだろうと思います。

経済学的には、「予算制約のソフト化」という話がありまして、つまり当初は救済するつもりでなく、その事業はその事業できちんと完結してやっていただくというつもりにしていたのだけれども、実は後々当初の想定外で追加支出を要求する、あるいは追加支出がなければ悪い状況に陥ってしまうようなことがあった場合に、事前にはそんな追加支出をしないという約束にしていたものを、その約束を覆して後から追加的にお金を支出してしまう形で財政支出が膨張するという現象です。結局、当初はそんなに支出が必要なかったはずなのに、事後的に見ると実は支出が増えてしまったというようなことは、財政の現場では古今東西いろいろな形で起こっているというわけでありまして、それを食い止めるために公会計の成果を活用することは、一つのポイントだと思います。

３．より良い予算編成のために（６）～（１２）　Ｐ７４～Ｐ７７

政策コスト算出のイメージ　Ｐ７４

それから、７４ページ上段の資料をご覧いただきたいのですが、公会計改革の中で一つ悩ましい問題は、将来の話であります。今も申し上げたように、事前にはわかっている支出だけ支出していればそれでおさまるという話だったのに、事後的に予定が覆ってさらに幾らか追加支出を強いられてしまうというようなことになるということであれば、本来ならばできれば事前にそういうことを早めに申し出て、それに対応するように何らかの措置を考えるという話になろうかとは思うわけですが、残念ながらそこまで未来のことはわからないということがあります。公会計を洗練化すれば未来のことがわかるかというと、私が思うには、未来のことは、公会計制度をいくら整えてもわからない。単純に言えば、公会計の洗練化によってわかるのは過去から現在までの姿というわけでありまして、これから先の将来どういう財政状況になっていくのかということは、それはそれとして、別途、試算ないしシミュレーションしなければわからないところがあると思うわけです。

もちろん地方財政の現場では、中期財政計画なり、中期的な財政の展望を個々の自治体でそれぞれ計算されて将来的なところも見通されているということはあろうかと思いますが、それが必ずしも今の段階では公会計、貸借対照表だとかさまざまな財務書類とリンクしていないというわけであります。端的に言えば、地方議会に提出する予算書のフォーマットに合わせて中期財政計画とかそういうようなものを出しているという状況であろうと。

ですから、私が思うには、それを今後もう少し洗練化していくであろう公会計の仕組みと連動させるような形で、バランスシートならバランスシートでも、１０年後のバランスシート、２０

年後のバランスシートというような形で表現して中期計画を立てていくことは、重要な取り組みだと思います。

その仕組みは現にあるのかというと、実は、我が国には、これは財政投融資のところで活用されている手法で、政策コスト分析というものがあります。政策コスト分析の計算は、まさに個々の財政投融資対象機関について、将来のバランスシートないしはそこのＰＬなりを試算しているのであります。

ですから、私が申し上げたいことがまさにそこに含まれているわけですが、自治体でも政策コスト分析を活用することによって、将来どれくらい財政負担があるのかを明らかにする、しかもそれは公会計の仕組みとも連動するような形でできると思うわけであります。

ちょっと時間がなくなりましたので、その点については、Ｐ７４～Ｐ７７の資料に書かれておりますので、ごらんいただければ幸いに存じます。

４．公会計と政策評価の連携（１）～（２）　Ｐ７８

最後に一言だけ申し上げますと、Ｐ７８上段の資料でありますけれども、やはり今後の課題というのは、公会計の仕組みがどう予算や決算、さらには行政評価、政策評価と連携していくかということになろうかと思います。さらには、究極的には、Ｐ７８下段の資料でありますけれども、アウトプット、アウトカムのほうで成果を見て行政を評価する。インプットの段階で厳しくコントロールして、あとは結果オーライだというような行政ではなくて、アウトカムでどうなったのかをにらみながら、さらにどういう形で行政を行っていけばいいかを検討するに活用できるような道を探っていく必要があるのではないかと思います。

どうもご清聴ありがとうございました。

これからの自治体経営について

慶應義塾大学経済学部
土居丈朗
tdoi@econ.keio.ac.jp
http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/

概要

1. 国の公会計改革
2. 地方の公会計改革
3. より良い予算編成のために
4. 公会計と政策評価の連携

1. 国の公会計改革（1）

国会に提出される予算書・決算書

- 何がわかるか？

  管理会計的で、一般国民にわかりにくい

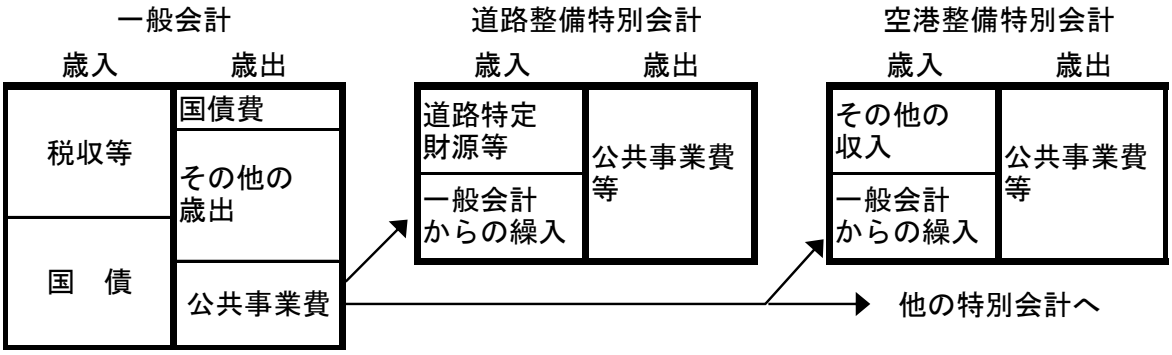
- 細か過ぎる所と粗過ぎる所

  予算査定時の細かい積算と、その積算を度外視できる予算執行（原局・原課の裁量による流用や事業の個所付けなど）

- 多い会計間の繰入れ

1. 国の公会計改革（2）

- 一般会計だけを見ても国の財政はわからない
  - 一般会計から特別会計への繰り入れ



出典：土居丈朗「公会計、省庁別財務諸表を」,『経済教室』,日本経済新聞 2003年9月10日朝刊

1. 国の公会計改革（3）

- これまでの取り組み
  - 「国の貸借対照表（試案）」
    http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/bs/bs1509.pdf
  - 特殊法人等の行政コスト計算書
  - 独立行政法人会計基準
    http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseif150303.pdf
  - 新たな特別会計財務書類
    http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseig150630_1.htm
  - ➔ 一部に、企業会計的手法を導入
  - 「公会計に関する基本的考え方」
    http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseig150630a.htm

1. 国の公会計改革（4）

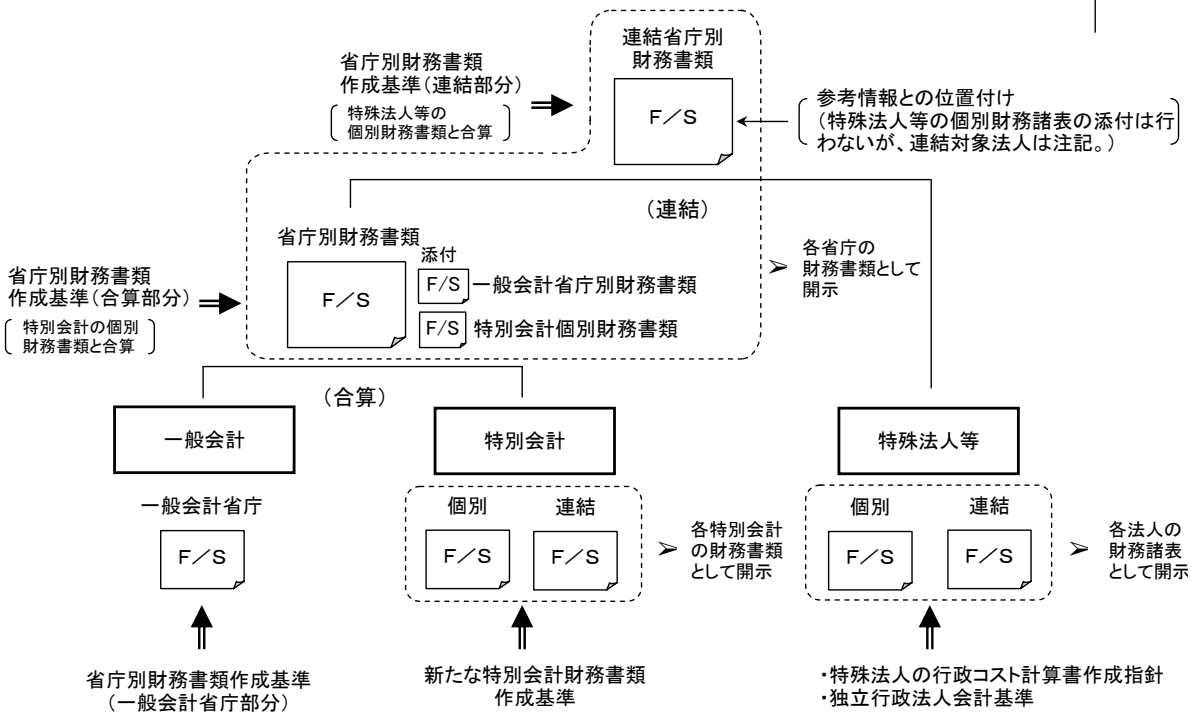
- 省庁別財務書類

  究極的には、一般会計財務書類の作成
  - 行政権限と会計報告をリンク

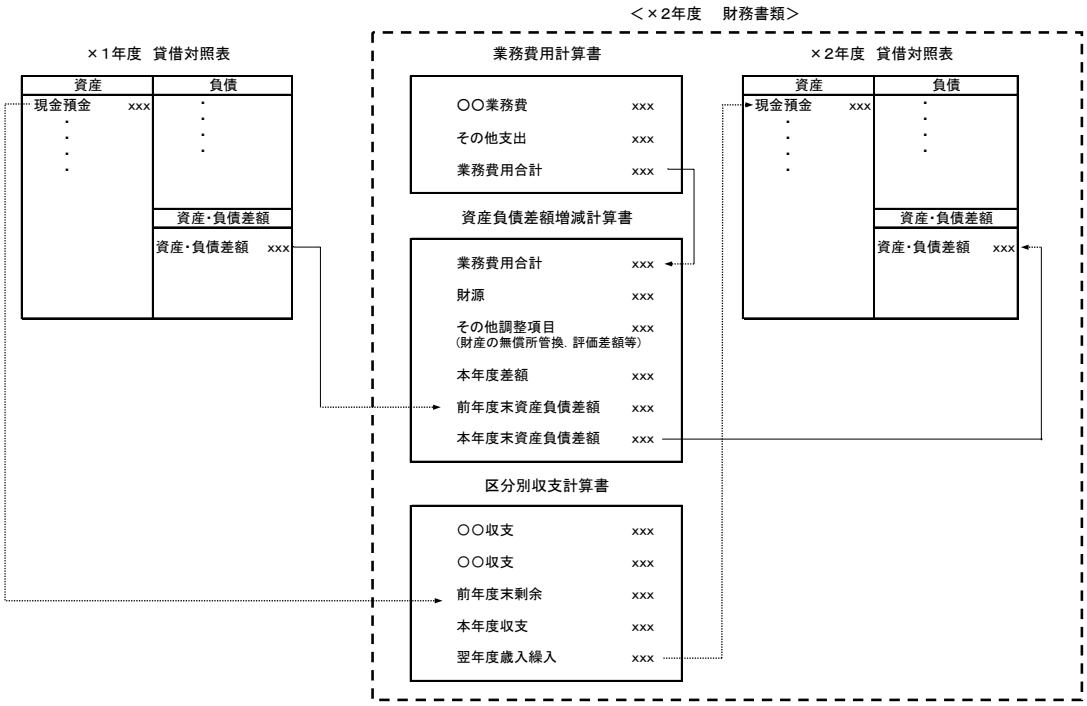
    ただし、政策別・プロジェクト別のセグメント会計は、現行予算制度下では困難。これを克服するには、予算制度改革の着手が必要。
  - 各省庁に財源調達のコストを認識させる

→ 2002年度決算から公表

省庁別財務書類のイメージ



財務書類の体系のイメージ



（注）貸借対照表の資産・負債差額の部は内訳を設けていない。

http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseig/zaiseig151023.htm

1. 国の公会計改革（5）

- 改革の方向性

  望ましい。

  今後は、財務書類の積極的活用が望まれる。

- 今後の課題

  予算制度改革とセグメント会計

  行政評価との連関

しかし、

決算の財務書類のみにとどまる見込み

（発生主義予算には消極的）

2. 地方での公会計改革（1）

- 新地方公会計制度研究会
  - 報告書（2006年5月）

    http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060518_3_bt1.pdf
- 新地方公会計制度実務研究会（2006年7月～）

それとは多少独立して・・・

- 新しい地方財政再生制度研究会

2. 地方の公会計改革（2）

- 資産超過の財務書類から何を読み取るか
  - 資産超過だから問題なしとはしない
  - しかし、住民の読後感と現場の危機感が乖離する恐れあり

◆ 今後の改革の方向性
  - 連結対象の拡大
  - 純資産変動計算書の作成
  - 予算と決算のフィードバック
  - 政策コスト分析

2. 地方の公会計改革（3）

- 「正味資産変動計算書」の重要性

（国の公会計では「資産負債差額増減計算書」）

➢ 今年度の資産形成の要因を明らかにできる
  - ■ 国庫支出金、都道府県支出金
  - ■ 一般財源
  - ■ 資産評価差額等

➢ 国の財務諸表との平仄を合わせる
  - ■ わが国全体としては、国と地方の全財政を連結した財務諸表が必要

2. 地方の公会計改革（4）

- 地方公社、第3セクター、その他監理団体・・・
  - 売却目的で所有する資産を持つ機関がある
  - 資産評価が厳格でない
  - 厳格に資産評価をすると、債務超過となる機関がある
    →自治体本体に偶発債務発生の恐れ
  - これを未然に防ぐために、これらを対象に含めた連結財務諸表が必要

地方財政再建制度の盲点

- 普通会計の実質収支比率、起債制限比率が監視対象
- 夕張市の会計操作
  公営企業会計、第3セクター等
- 迅速な債務処理（債務免除等）を行う方が得策な場合がある
- 現行の地方財政再建促進特別措置法の対応では不十分

特定調停による処理スキーム（1）

- 特定調停の申請
  - 2003年6月　北海道住宅供給公社
  - 2003年6月　大阪市の第三セクター3社
  - 2003年7月　和歌山県土地開発公社
  - 2004年1月　長崎県住宅供給公社
  - 2004年2月　千葉県住宅供給公社

➔ 今後の自治体に絡む債務整理の試金石

出典：拙稿「地方債と破綻処理スキーム」『フィナンシャル・レビュー』第71号（近刊）

特定調停による処理スキーム（2）

特定調停による処理スキームの特徴

- 「特定調停法」（特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律）
- 支払不能に陥る恐れのある債務者等の経済的再生に資するため、このような債務者が負っている金銭債務に係る利害関係の調整を促進することを目的
- 裁判所における民事調停手続の一つ

特定調停による処理スキーム（3）

特定調停による処理スキームの特徴（つづき）

- 全ての債権者の公平性を重視する民事再生法と異なり、債務者が放棄を要請する対象債権を選べる
- 特定の債権者だけと協議できる
- 調停の受諾は強制ではなく債権者の合意が前提
- 調停が成立すれば、和解と同じ拘束力を持つ
- 裁判所等の第3者による仲裁により、債務整理の透明性や公平性を確保

特定調停の性質

- 債務整理において重要とされる手続きの迅速性の観点からは、優れている
- 特定の債権者に限定して債権放棄等について交渉できる点は、上記の意味では望ましいが、応益原則の負担を妨げる可能性がある意味では欠点（調停結果を見ると応能原則により近い形で求める傾向が強い）
- 特定調停では、債権者が債務者側の公社・自治体に対して住民への増税を強制できない

2. 地方の公会計改革（5）

- 東京都の新たな公会計制度

  http://www.suito.metro.tokyo.jp/Topic170829.htm

  特徴

  - 複式簿記･発生主義会計の導入
  - 部局ごと、管理事業ごとの財務書類が作成可能
  - 日々の会計処理の段階から複式簿記の処理を行い、財務諸表を作成するシステムの構築
  - 地方自治法の規定に即した会計にも対応
  - 行政コスト計算書で、民間の損益計算書における「収益」という概念は用いず、収入については、行政サービスの提供に要した費用（コスト）に対する財源として整理

2. 地方の公会計改革（6）

- 考慮すべき行政の特質

1. 民間企業は利益が目的であるが、自治体は住民福祉の向上が目的である。
2. 民間企業は経営判断により柔軟に資源を運用するが、自治体は、資源の使途を予算であらかじめ限定することが重視される。
3. 民間企業は、経済活動と獲得される収益との間に直接的な対価性があるが、自治体は、その主たる収入である税と、個別の行政活動との間に直接的な対価性がない。
4. 民間企業の資産は売却が可能であるが、自治体は、道路や橋梁のように、売却が著しく困難な多くの資産を有する。

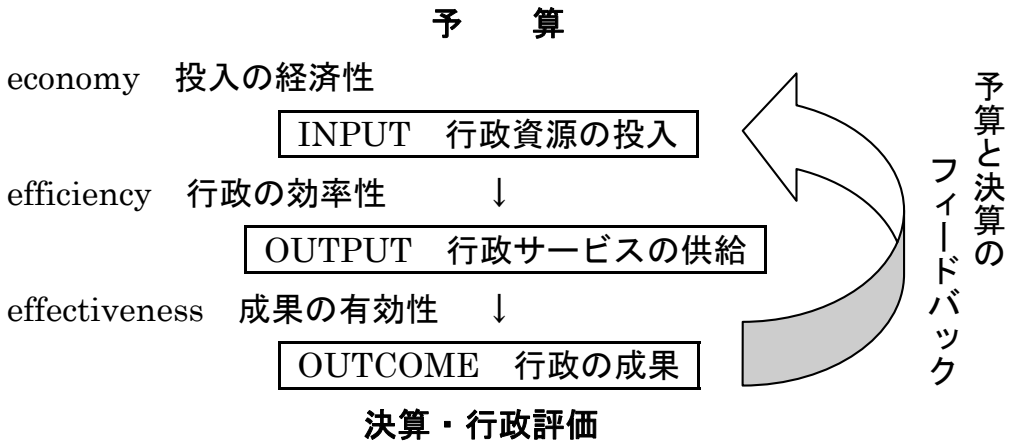
出典：東京都「東京都の新たな公会計制度の経緯と概要」

http://www.suito.metro.tokyo.jp/toukyoutonoaratanakoukaikeiseidogaiyou.pdf

→行政のあり方を再検討する上でも参考になる整理

3. より良い予算編成のために（1）

- 予算と決算・行政評価のリンク



3. より良い予算編成のために（2）

- 公会計制度だけを改めればうまく行くか
  フローとストックの関係はわかるが・・・
- 債務を増やす要因を摘出するために使う
  （1つの使い方として）
  - ◆ 公共財の公的供給と私的財の公的供給の境界があいまい
    ※公共財：非排除性（対価を払わなくても便益を享受できる）と非競合性（ある人が消費しても他の人も同時に消費できる）を持つ財
  - ◆ 予算制約をソフト化している＝意図に反した追加的な財政負担

3. より良い予算編成のために(3)

- 予算制約のソフト化(ソフトな予算制約)
  - 現時点の税収が足らないので債務を負って行った事業
  - 原則としては、その事業は事業収入で返済を予定
  - しかし、事前には、債務を事業収入だけで完済できないとしても救済しないという制度にコミットしていても、事後的に予期せざる形で過度に債務を負った者が破綻しそうになったら、**事後的に**救済してしまう(コミットメントを覆す)
    - ＜参考＞

      モラル・ハザード

      債務を過度に負っても事後的には補助金等で救済してもらえることが**事前に**わかっている場合、その救済を予め当てにして敢えて過度な債務を負う

3. より良い予算編成のために(4)

予算制約のソフト化の阻止

- 提供している財・サービスの性質の明確化

  公共財なのか私的財なのか

  → 官業の民間開放の可能性の所在を明らかに

- 「損失」の原因を解明

  「これは政策だ!」:税金投入は正当性がある

  しかし、損失の理由は、公的機関にとって不可抗力だったのか？　担当部局の怠慢か？　あいまいのままでは財政負担は増すばかり

「民営化」の誤用

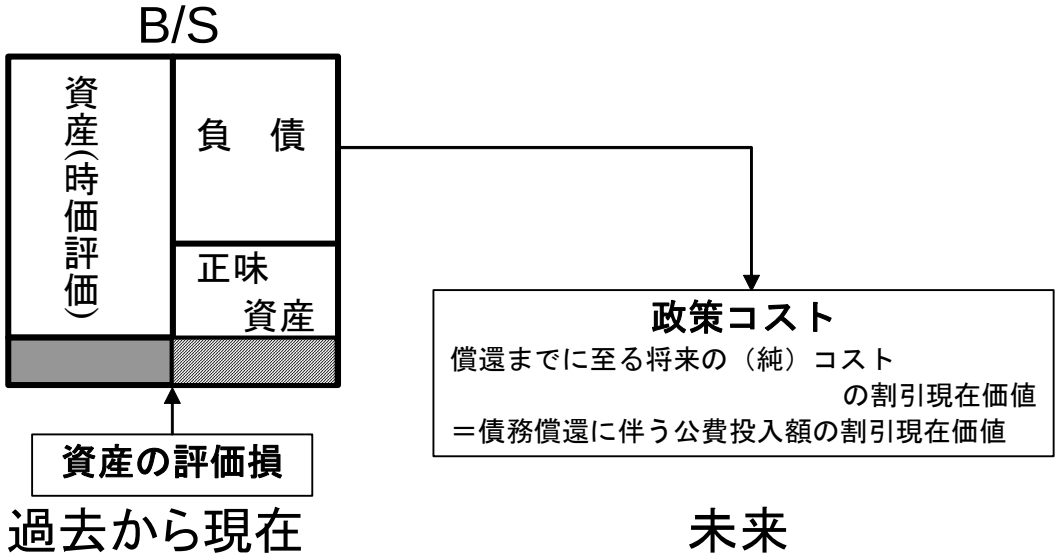
- privatization＝日本語の「完全民営化」
- 日本語の「民営化」≠「完全民営化」
- 1985年の電電公社、専売公社、
  1987年の国鉄の「民営化」＝国有株式会社化
  - JR東日本は、2003年に「完全民営化」
- 「完全民営化」しなければ駄目なのか？
  - 外部性のある便益から費用徴収ができないなら、民間企業では経営が困難
  - 問題は、誰が経営するかよりも、経営の規律付けをいかに与えるか…「コーポレート・ガバナンス」

3. より良い予算編成のために（5）

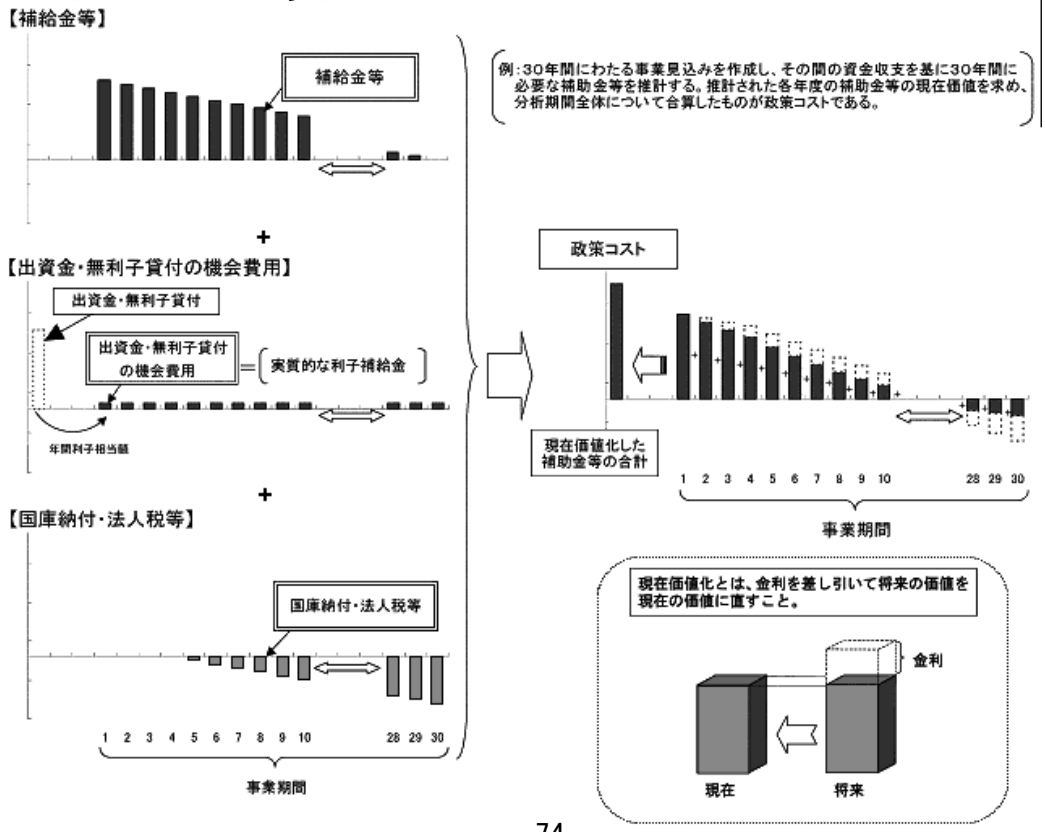
- 政策コストの重要性
  - 収益等を財源に返済する予定の負債について、収益等だけでは返済しきれないために、国から将来にわたって投入される補助金等の割引現在価値
  - 財政投融資で実施
    - 財政投融資の対象事業には、有償資金のみで所要の資金を賄って事業を実施することとした場合に必要となる利用者からの負担を、政策的に軽減するためには、無償資金（補助金等）を併せて投入することがある。
    - このように、政策的に無償資金を投入する事業には、その事業の適否を判断する上で、将来その事業に対しどの程度の無償資金を投入することになるか（いわば将来の国民負担がどの程度になるか）について一定の試算を行い、その結果をディスクローズすることは有意義であると考えられる。

3. より良い予算編成のために(6)

- 財政の過去・現在・未来(財政学的視点)



政策コスト算出のイメージ



http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaitoa150625p.htm

3. より良い予算編成のために(7)

- 政策コストの重要性(つづき)
  - 民間企業では、資産の時価総額＝将来の収益のディスカウント・キャッシュ・フロー(DCF)となりえるが、公的機関・事業ではキャッシュ・フローを公定できるから、将来の収益のディスカウント・キャッシュ・フローを別途計算する必要がある。
  - 公的事業では、通常、資産の時価＝将来の収益のDCFとならない。もちろん、資産の簿価＝将来の収益のDCFとなることは、まずありえない。

3. より良い予算編成のために(8)

- 政策コスト分析の例
  - 簿価・・・取得原価　例)10億円
    全額借入金で調達(金利ゼロと仮定)
  - 将来のDCF・・・料金収入9億円、維持費1億円
    資金収支8億円
    補助金投入2億円＝「政策コスト」
    完済時のB/S
    資産10億円、正味資産10億円

しかし、

  - 時価・・・市場価格相当　10億円とは限らない

3. より良い予算編成のために（9）

- 政策コストと時価評価の関係
  - ◆ 政策コスト・・・2億円
  - ◆ 資産の簿価・・・10億円
    （収益還元法による資産評価額・・・8億円）
  - ◆ 資産の時価・・・例えば、7億円　ならば、
    正味資産は7億円にしかならない。
    資産評価損3億円分は、納税者の持分が減少した（機会費用）といえる。
  - ◆ このとき、納税者の負担は、政策コスト2億円と資産評価損3億円の合計5億円となる。

3. より良い予算編成のために（10）

- 政策コスト分析の活用
  - ➢ 政策コストを、事業実施手法ごとに計算して比較
  - ➢ さらに、民間委託した場合のコストとも比較
  - ➢ 場合によっては、民間企業の財務書類等の情報を活用して、民間委託の効果を事前にシミュレーションすることもできる

  - ✓ 公会計も、民間企業の基準に準拠した会計基準で作成していることが求められる

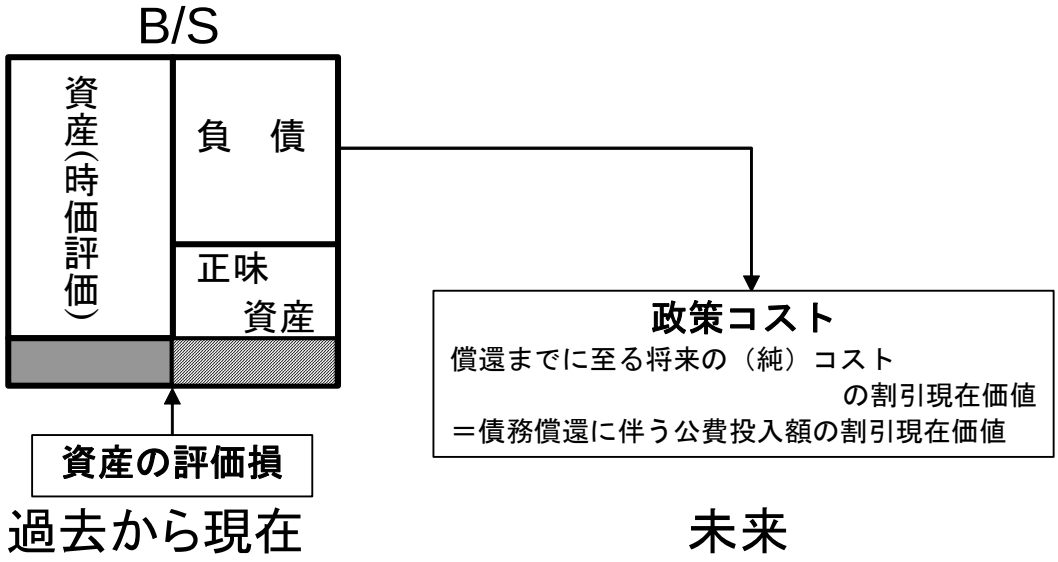
3. より良い予算編成のために(11)

- 時価会計と政策コスト
  - ◆ 公会計でも、資産の時価評価が重要

    市場価格がない資産についてはやむをえないが、土地や有価証券は、必要に応じて時価評価すべきである。資産の時価は、たとえ売却予定がなくても、担保能力を示す意味で重要。
  - ◆ 公的事業では、時価評価だけでなく政策コストの算定も重要

3. より良い予算編成のために(12)

- 財政の過去・現在・未来(財政学的視点)



4. 公会計と政策評価の連携（1）

- 予算と決算のフィードバック
  - 予定財務諸表の作成
  - 決算時の財務諸表との比較が可能に
  - 財務諸表作成時の仮定計算を減らす
  - 財務諸表を予算査定に有効活用

    ※税金を課する財政においては、決算中心主義にはなりえない。理由は、租税法定主義。課税するためには、事前の議決が必要で、そのためには課した税金の使途を予め決める「予算」が必要。

4. 公会計と政策評価の連携（2）

- インプット・コントロールからの脱却
  - 財政は予算中心でなければならないが、使途を不必要の拘束するのは無意味。
  - 経費節減には、インセンティブ・システム（翌年度への繰越等）が有効
  - ただし、経費節減が、予算の効率的使用の努力によるものか、過剰な事前要求によるものか、判別することが難しい

    → しかし、判別する努力が必要

パネルディスカッション

『自治体の財務諸表についての分析・活用のあり方』

コーディネーター　慶應義塾大学経済学部助教授　土居丈朗氏
パネリスト　群馬県太田市長　清水聖義氏
パネリスト　日本経済新聞社特別編集委員　末村　篤氏
パネリスト　国立大学財務・経営センター研究部教授　山本　清氏
パネリスト　株式会社格付投資情報センターチーフアナリスト　吉田　真氏

○土居氏　それでは、これからパネルディスカッションのほうに移りたいと思います。

公会計制度改革の現状と今後の課題というような感じでパネルディスカッションを進めていきたいと思います。まず最初に、それぞれのお立場から、地方公会計制度改革の必要性、現状といったところを虚心坦懐にお話しいただければと思っております。

地方公会計制度改革の必要と現状について

清水市長は太田市でいろいろな取り組みをなさっておられるわけですけれども、これまでの取り組みを踏まえて公会計改革の必要、現状についてお話しいただければと思います。

○清水氏　群馬県の太田市といっても、何か山の中という雰囲気がありますけど、群馬県の中でも平坦地のほうにあります。

うちで公会計を改善しなければいけないということで始めたのは８年前です。平成９年に準備を進め、１０年から始めて、今１８年ですから、結構長いことやっているんですが、最初は構想日本にお手伝いいただいて、総務省方式が後から出てきたんですけど、あれじゃどうしようもないから、あれならやらなくてもいいんじゃないの、もっとまともにやったほうがいいよというので、先ほどから出ていました発生主義といいますか、うちのほうは台帳方式、いちいち全部台帳を繰って、倉庫から出して、全部洗いざらい掘り出しました。そこから減価償却等々の原点を出してきたわけですけれども、総務省方式ではないやり方でやっていこうということでスタートしたわけであります。

これで一番感じるのは、最近、古舘さんというんですか、テレビの１０チャンネルによく出てくるメガネをかけた人がいますけれども、あの人が「赤字、赤字」と地方自治体のことをえらく言うんですよ。全然感覚が違うので、あの人が言う「赤字」というのは、つまり借金のことです。「赤字が８００兆円」とかとよく言うんですけれども、１０チャンネルに申し入れて、あそこからまず改革をしてもらいたい。感覚が全然違うんです。だから、我々のところには資産がきちんとあって、正味資産もあって負債が初めて発生するわけで、そのことをテレビチャンネルのキャスターが知らないというのはお粗末。非常に悲しい話です。

それともう一つ、私たちの意識の中に、情けないことをやはり私はこの会計事務で感じたんですけれども、群馬県の企業局が土地分譲をやっているんですね。土地分譲をやっていますと、企業局というのは特別な場所だか何だかわかりませんけれども、３，０００ヘクタールぐらいの住宅団地を作って、売れないで平気でいられるんですね。なぜかと思ったら、固定資産税が一銭も

かからない。つまりコストの発生しない土地にしてしまうんです。今日、県の方がいらっしゃるかどうかわかりませんが、県の企業局が塩漬けというのをよくやりますけれども、あの中にはコスト感覚が全くない。普通ならば、いわゆる住宅として供するために造成したわけですから、当然のことながら税金を地域、地方に渡さなければならないはずのものが、何で守られているのか私はわかりませんが、お金を一銭も払わないという、そういう公会計というか、当たり前の会計でやるべきことを行政は逃げているんですね。これは極めておかしいと思うんです。

今、役所が、テレビにやっぱり出ますけれども、偉い国会議員の先生が入る屋敷が９万円で安過ぎるとか何とかってありますよね。

○土居氏　国会議員宿舎ですか。

○清水氏　ええ、あれは固定資産税を払っているんですかね。

○土居氏　払っていないんじゃないですか。

○清水氏　多分払わないんじゃないですか。

○土居氏　ないしは、国有財産で……。

○清水氏　あれだけの建物が街の真ん中にできて、そして有効に働かなければならない、そういう代物がすべて税とかコストという認識からみんな外れて行われているんです。だから、根本的に役所がやるものは安いとか、あるいは民間がだめだとかいう考え方が出てくるんですけれども、これは全く税とか公会計とかいう感覚からすべて除かれているというのが、まずすべての悪いところだと私は思うんですね。

だから、国は、自分の持っている資産で収益を上げようとしているものについてはすべて、税金をきちんと払って、コストが幾らで、何が幾らでという、ちゃんと計算のもとに値段設定をするべきではないか。だから、９万円で多分貸せるんだと思うんです。本来なら５０万円するかもわからない、でも９万円で貸せるというのはそこから出てきているわけで、いや、うちは赤字じゃないよと。

つまり役所というのは、民間と比べて全く守られた存在であって、自分自身がいつも怠けていても平然と町の中を歩いていける、これが役人である。こういう役人体質を積極的に変えていくためにも、この公会計の発生主義の認識で、自分たちの物とか土地とか、これはやっぱり試算して、資産が幾ら、負債が幾ら、正味資産が幾ら、そういうような感覚、あるいはコスト計算書をきちんと出していくということが非常に必要だと、今痛感しています。

○土居氏　ありがとうございます。まさに今おっしゃられた点は、公会計の先進国ということで言えば、オーストラリア、ニュージーランド、さらにはイギリスとかでもそうですけれども、キャピタルチャージというような形で多少バーチャルではあるわけですけれども、まさに資産で持っていて別に損はしていないけれども入ってくるべき収入がないということであっても問題ないという見解に対して、「いや、実際はコストがかかっている、目に見えないコストがかかっているんですよ」というところを見せる。実際、公会計を整備していく上で、これは導入するかは別ですが、少なくともそういう発想が生まれてくるというのも、公会計を整備することから始まるというお話だと思いました。ありがとうございます。

それでは、続きまして、末村さんに、民間の資本市場等々をいろいろご覧になっておられる目で、地方の公会計の姿をどういうふうにとらえておられるかというのをお聞かせいただければと思います。

○末村氏　私は公会計制度の技術論についてはほとんど門外漢であります。多分、そうだろうということで、土居さんのほうから民間の話をしなさいと言っていただいたので、民間との比較の中で、どういうことなのだろうという考え方をお話したいと思います。

今、公会計の議論がこれだけ市民権を得る形で広がったのは、夕張問題が多分契機となって、財政危機という認識が広く行き渡った。これを民間に引き直してみると、ちょうど１０年前ぐらいを思い出します。バブルが崩壊して最初に大騒ぎをしたのは、皆さんはもうお忘れになったかもしれませんけれども、９０年代の半ば、火を噴いたのは住専問題ですね、住宅金融専門会社。実質破たん状態のものを騙し騙し引きずっていたのが火を噴いて、９７年から９８年にかけて、三洋証券、山一證券、拓銀、日債銀、長銀の破たんという金融危機の頂点を迎えるわけです。

このプロセスをもう一度思い出してほしいんですけれども、当時、企業が経営破たんしていく。そこに貸し込んでいた銀行もおかしくなっている。しかし、企業会計の世界で言いますと、大体みんな資産超過のバランスシートを持っていたわけです。当時、それは会計処理としては合法でした。合法的な会計処理をして資産超過の会社が実は実質経営破たんで、後で処理をしてみたら大幅な債務超過に陥っていた。これは一体何なんだ、という話になったわけですね、民間の世界で。世界中が日本の会計を信用しなくなり、会計ビッグバンが始まったわけです。

そこで三種の神器といいますか、最初に打ち出されたのが連結主体、時価主義、退職給付、年金と言われているやつですね。ワンセットで出てきたのが、キャッシュ・フロー計算書、そして最後に加わったのが減損処理。とりあえず全部の列車が走り終えて、日本の企業会計のグローバルスタンダード化と言いますか、正常化が終わったのは、わずか１、２年前の話です。民間は立派な会計制度を持って立派に経営していたなんていうことではないんです。

今、夕張問題に限りませんけれども、国も含めて地方自治体の財政の、実態がわからないじゃないかと言われている。多分、そうでしょう、私は専門家でないのでよくわかりませんけれども。この世界がとんでもなく遅れているというような認識で話をしているとしたら、それは正しいかもしれないけれども、では、民間ははるかに進んでいたかというと、大したことはない。今言ったように１０年です。ちょうど民間の世界でそれが始まったエポックが、さっき言いました住専問題である、あるいは金融機関の破たんであるとすれば、９５～９６年から始まっているわけですから、ことし夕張が２００６年、１０年の違いでしかない、という認識を私は持っています。

もう一点だけ言わせていただくと、民間と地方自治体の会計、営利目的の法人組織の会計の目的と、地方公共団体、私は本来、相互扶助の組織だと思いますけれども、その会計というのは根本から目的が違っているというのは、全くそうだと思います。しかし、会計という一つのツールを通じて何が行われるのか、何を期待するのか。言葉の遊びになるかもしれませんけれども、私はこう認識しています。日本の社会の問題というのはいろいろありますけれども、一つの切り口として言うと、本来、ゲゼルシャフトであるべき企業があまりにもゲマインシャフト化した。従業員共同体になってしまった。それを本来のゲゼルシャフトに戻すというのが日本の課題で、そのために有効な機能を果たしたのが私は会計の制度改革であったと思います。

石原知事は、ご自身の東京都政の中で公会計制度改革というのが最も重要な改革であるとおっしゃっているようですが、この１０年間、いろいろ日本は制度改革をやってきた中で、一番効果的だったのが会計制度の改革だったと思っています。民間ではそうです。

では、地方公共団体の公会計の改革というのは一体何なのかというと、私は全く逆なんだと思

います。本来ゲマインシャフトであるべき自治体がゲゼルシャフトの要素をたくさん持ち過ぎた。それは公営企業であったり、第３セクターかもしれません。詳しい話はやめますけれども、それを本来のゲマインシャフトに戻すために今どういう実態になっているかを把握する、その手段が公会計なんだろうと。

会計の目的というのは組織によって違うわけで、企業会計の世界と公会計の世界というのは全く逆の方向を向いているんだけれども、やはり会計というツールが本来あるべき姿に戻るための羅針盤というか、計測器として重要性を帯びてきているのだというふうに思います。

○土居氏　どうもありがとうございました。まさに非常にクリアな主張だったと思いますけれども、会計制度を通じて自分の役割分担をわきまえるということなんだろうと。民間企業は民間企業で会計を洗練化することによって自分の役割を知り、自治体も自治体で会計制度を洗練化することによって自分の役割を知るというところは、非常に明快なご主張だったと思います。

一つ末村さんにお伺いしたいのは、民間企業は確かにいろいろな不祥事があって会計制度を大きく変えるということにつながり、これは私の認識ですが、地方の公会計制度改革も先駆的な自治体では行われていたんだけれども、さすがにもうこれは後戻りできないというところまで今日きたのは、やはり夕張ショックというか、夕張市の例を見て、「発生主義、連結決算、一体何のためにやるの」と言っていた人たちが、さすがにあれを見て、これはもうさすがにやらないとまずいかなというところまで来たという認識を持っているんですが、できれば早く、あまりそういう不祥事が起こる前に変えられればなとは思うんですが、そこを何か不祥事が起こる前に変えられる可能性というのは、末村さんはどのようにお感じになっておられますか。

○末村氏　一つは、会計制度がどうであれ、ちゃんとした経営者、ちゃんとした首長がいさえすれば実態を把握することは可能でありまして、おかしなことが起きないようにすることは可能であるという意味では、これは絶対的に必要なものだという話はちょっと違う次元だろうというのが一つあります。凡庸な人がマネジメントをしていても、大きな間違いをしないための道具だという意味ですね。

民間だって会計基準、会計制度がでたらめだ、と言うと言い過ぎでしょうけれども、いい加減であった時代だって、ちゃんとした経営者はちゃんとした経営をしていました。しかし、なぜ全体として制度がそれほどまでにいい加減で済んだかと言えば、メインバンク制というのが有効に機能していてデフォルトがなかったからです。上場会社に関して言えば、原則倒産なしの世界。原則倒産がなければ、多少の会計の認識のぶれがあろうが、正しいバランスシート、正しい損益計算書が開示されていなくても、極論してしまうと、問題は起きなかった。

ところが、バブルの崩壊とともにメインバンク制が崩壊した。銀行に代わって保証してくれる人がいなくなって、一人ひとりが企業のバランスシートを見て判断せざるを得なくなった。保証がなくなった自己責任の世界。本当に会計が必要になったというのは、メインバンク制が崩壊したこの１０年。それまでは、極論してしまうと、日本において会計は不要だった、そういう社会だったというふうに思います。

○清水氏　ついでにいいですか。うちの場合、全体の連結をやっているんですよ。全体連結をやって気がついたのは、金が余るんです。例えば平成１７年度は２８億８，０００万円の黒字なんです。つまりどんぶり計算では黒字、全体の連結をやったら、今見たら１億７，０００万円の赤字なんです。

我々のところとか市民のところにいく情報というのは、決算の認定をしてもらうために、議会に出すのは、このどんぶり勘定だけなんです。うちは両方出していますけれども、貸借対照表は面倒くさいから見ないんです。だから意味がないと言えば意味がないんですけれども、どんぶり勘定、２８億８，０００万円、儲かっているんだからこれでいいよね、という話で、大体パスです。これが赤字なら大騒ぎです。

だから、この連結に気がつくということは、今、うちはある意味で忍び寄っているわけです。だから、この忍び寄りを連結で感じることがすごく大事ではないかなというふうに思います。途中ですみません。

○土居氏　それでは、続きまして山本先生、日ごろ公会計や政策評価などにご専門で研究しておられるのですけれども、そのお立場からぜひお願いいたします。

○山本氏　山本でございます。９８ページ下段の資料をお願いいたします。

〔映写開始〕（Ｐ９８～Ｐ１００の資料参照）

3 つの相互作用的な改革　Ｐ９８

今、末村先生からもお話がありましたとおり、日本の企業会計というのは、それほど優れているものでも、また先進的なものでも確かにないわけでありまして、公会計あるいは企業会計を通じて、現在、３つの相互作用が同時並行的に今進行しつつあるという、こういうマクロ的な状況を把握する必要が、私は地方の公会計改革においても必要だろうと思います。それは、強いて言えば、経営と予算と会計の三位一体化。土居先生はときどき四位一体化という言葉をお使いになりますが、私は経営・予算・会計の三位一体化が進んでいるのではないかということであります。

第１点は、今、清水市長のほうからもお話がありましたように、あるいは東京都が現在されていますように、公会計に企業会計的な指標、バランスシートであるとか等々を適用されているという動きが確かにあって、そういう意味においては、公会計が企業会計に見習う、あるいは参考にしているという流れがあるのでございますが、先ほど末村先生からもお話がありましたとおり、日本におけるキャシュ・フローステートメントが制度化されたというのは２００３年３月の決算のときでありまして、歴史的にはそんなに長いものではないんですね。むしろキャッシュ・フローというのは、確かに一般会計ベース、あるいは特別会計のそれぞれのベースであったかもしれませんが、キャッシュベースの管理を人を通じて厳格にやっておったという点においては、むしろ官庁会計のほうがキャッシュについてのコントロールはやっておったというわけであります。

それが破たんしたのは、総務省なり旧自治省の中央集権的に集めておった情報が、ややその上位システムが機能しづらくなった、把握しづらくなったというのが、多分、裏の事情に私はあるのだと思います。それはまた後ほど議論にしたいと思います。

一方、もう一点、企業会計で今大きな動きがありますのは、１か月くらい前に４つのいわゆるアカウンティングファームが国際的なところで、ロンドンのほうで声明を出したわけでございますが、実は企業会計自身のフィナンシャルレポーティング自身が今機能しなくなってきていると。それはどういう点かというと、要するに、適時性の問題と、いわゆる経営状態を正しく報告する機能がもう失われているということでございます。

すなわち、四半期くらいの情報ではとても追いつかなくなってきているというのが適時性の問題であって、企業の状況を把握するのは、実は財務諸表ではなかなか明らかにできないという問題がございます。実は企業会計の分野においても、非財務的な情報、ノンフィナンシャルなイン

フォメーションが非常に重要になってきているというようなことが言われておるわけでございます。非財務的な情報が重視されて、逆に財務的な情報が制約条件として見なされてきたのが公会計でありまして、そういう意味においては、どちらが進んでいるとか遅れているとかいう議論はちょっと短絡的ではないかということであります。

それと、土居先生も基調講演で触れられましたが、会計の予算化と予算の会計化というちょっとパラドキシカルな現象も起こっております。実は、最近の資産とか負債の認識とか測定というのは、将来におけるディスカウントキャッシュフローですから、ある意味で予測の要素が入ってくるわけですね。会計というのは、客観的で、検証可能で、だれがやっても同じような数値が出るなんていうことが昔はずいぶん言われておって、それは確かに取得原価主義ではそうだったかもしれませんが、最近の企業会計はかなり予測の要素が入ってきておる。こういう意味から言えば、会計の予算化というのが進んでいるということも窺えるかと思います。

あるいはパブリックにおいては予算の会計化ということで、これが典型的に究極までいっておりますのは、土居先生もお話されましたようなイギリスのResource Accounting Budgeting（資源・開示・予算）ということで一体的に予算と会計を見ていくということであります。

９９ページ上段の資料をお願いいたします。

公会計の前提とする経営モデル　Ｐ９９

概念モデル：経営主体としての政府に焦点　Ｐ９９

実は、公会計だけをやっても、パブリックセクター全体の改革にはならないわけでございまして、公会計改革を機能させるためには、公会計が機能しようとしている自治体経営でありますとか、政府の国家の経営モデルとの整合性が必要であるわけであります。

現在、機能がなかなかうまくいっていないというのは、これに齟齬があるわけですね。もし、日本が小泉政権、あるいは石原都知事が主張されているようなＮＰＭ的な経営でいこうということであれば、ここで書いてあります５つ目の会計を、企業会計的な手法を使うというのは、当然これは必要条件であるんですが、それと同時に、そのガバナンスをどういう形態にしていくかとか、あるいは自治体とか政府の役割なりをどういうふうに持ってくるかということも、同時に制度の整備を行わないと、いわゆる公会計だけを企業会計化したら、何か自動的に良くなるというわけではないわけであります。そこにおいては、市場メカニズムを通じたような規律であるとか、あるいは一定のペナルティとか、そういうものが機能しないといけない。

もう一つ重要なことは、こういったＮＰＭ的になると、焦点が今まで組織単位だけであったんですが、サービスというレベルにおいても着目する必要が出てくる。そうすると、組織とサービスということになりますと、２つの測定単位で考えていく必要があるわけですね。清水市長がおっしゃったように、いわゆる連結ベースの自治体の活動あるいは国の活動をトータルとして見ていくという見方と同時に、それぞれの行政サービス自身が効率的であるとか効果的であるとか、そういったものもチェックしないといけない。

そして、そういうサービスの効率性を高めるためには、官民競争的な市場メカニズムを同時に機能させないと、いくらサービス単位の行政コスト計算書を出しても、これだけではいけない。あるいは、市場メカニズムが働かないのであれば、例えばほかの類似の自治体とベンチマーキングをするとか、そういったメカニズムを同時に働かせる、あるいは改善とつないでいくというような動きがないと、実はうまくいかないんだというようなことであろうかと思います。

現状の評価：３モデルの併存　Ｐ１００

９９ページ下段の資料は少し理論的なのでスキップいたしまして、１００ページ上段の資料をお願いしたいと思います。これは現状についての認識がどうかということであります。

政府とか石原都政であるとか、そういうのは明らかに最初のモデルではないんだと思いますが、多くの自治体、あるいは国においては少し移行の状況がございますが、基本的には公会計制度の改革というのを、いわゆる住民であるとか、市民であるとか、あるいは納税者に対する説明責任の充実ということで、マクロ的な自治体とか国の財政状態であるとか、そういったものをトータルで把握しようという、一種の透明性なり説明責任の向上というようなトーンが非常に強くございます。すなわち、依然としてこれは国家あるいは自治体が規律を確保して、ある意味においては集権的な財政規律法人が主たる目的であろうかと思います。

もしＮＰＭモデル的な経営を行うとすれば、これは東京都等はそうだと思いますが、もう少し、先ほど申し上げましたような予算循環と経営サイクルと一体化していくような試みが必要であろうかと思います。その場合は、土居先生もご指摘になられたような評価と会計の関連づけが必要であるわけなんですが、本当に予算は別のシステムで、決算とか会計だけが発生主義ベースでやって本当にそれでうまく整合性がとれて回っていくのかというのは、私は個人的には若干の疑問をいまだに持っております。これはまた後ほど議論したいと思います。と申しますのは、例えば市場化テスト等を予算化するとかいうことを考えれば、これは官民同時に競争するとなれば、これは同じような基準で測定するということになります。そうすると、現金では予算を付与するにしても、サービスコストとして官民が争うということであれば、これは発生主義ベースで必要な現金予算化ということになっていくということで、確かに配分するものは現金として配分するのかもしれませんが、それの算定メカニズムはやはり発生主義化せざるを得ないのではないかというふうに考えておるんですが、これはまた後ほどご議論を賜りたいと思います。

ところが、旧自治省、総務省の中でもう一つ異なった流れがあって、これは総務省の中でもこういうＮＰＭ的な動きに対する批判論者というか、あるいは保守主義的というのかもしれませんが、市場メカニズム、市場規律だけではおもしろくないという動きも同時にあって、そういう動きとして、新しい公共空間とか、そういう動きがございます。これはスキップいたしました中のネットワーク的な管理を目指されているわけでございますが、これは言葉が非常にすばらしいんですが、具体的にどうやって機能していくかという点からいうと、いわゆる会計的な意味合いからいきますと、エンティッド概念というのはなかなか成立しないというわけですね。自治体としてのエンティッドはどこまでかとか、あるいは国としてのエンティッドはどこまでかというのはわりあい定義しやすいんですけれども、ネットワークというのは流動的にダイナミックに動いていくものですから、そこにまた価値があるわけですから、それをどうやって会計的にとらまえていくかというのは非常に難しい課題があって、研究としてはおもしろいと思っております。

課題：公会計か公会計か、それとも？　Ｐ１００

１００ページ下段の資料は、ですから、日本においてまだ揺れているのは、いわゆる公会計というのは、会計の一つのセクションと見るのか、あるいは会計とは別の一つの学問領域があって、むしろ土居先生が専攻なされているような財政学であるとか地方財政とか、そういうものの一類型だということで、かなり財政学者と会計学者の間で論争があるわけでございますが、そういったことも学問的には今後また検討していきたいと思っております。時間がいずれにしてもござい

ませんので、また後ほどディスカッションしたいと思います。以上でございます。

○土居氏　どうもありがとうございました。今置かれている公会計改革の位置づけというものを非常に幅広い立場から整理していただいて、そして、まさに東京都の公会計改革、それから、それぞれ公会計改革の中での取り組みの位置づけといったところがクリアになったのではないかと思います。

それでは、一巡目、最後になりましたけれども、吉田さんに、格付機関の立場から公会計改革の必要性と現状についてお話しいただければと思います。

○吉田氏　格付投資情報センターの吉田でございます。私は地方自治体の財政情報を利用する立場からお話しさせていただければと思っております。

先般来、ご説明がありましたけれども、やはり公会計制度改革が進んでおりまして、従来の官庁会計に加えてバランスシート、行政コスト計算書など財務諸表が導入されたわけでございます。これが２０００年代初頭からの変化としますと、その間、地方債や地方自治体の制度自体もかなり変わってきておりまして、私どもが初めて地方自治体の信用力評価をさせていただいた９８年度には、公募地方債の発行額で見ると１兆３，９００億円ぐらいだったんですが、これが今年度の地方債計画ベースでは３兆５，０００億円ということで、７年間で２．５倍ということで大きく広がってきたと。今まで公的資金で面倒見ていた資金が民間のほうに徐々にシフトして、民間のウエートが高くなっているというような状況にあるかと思います。ということは、国に代わっているといいますか、投資が非常に増えてきているということで、投資が拡大するということは、それだけ地方自治体の信用力あるいは財政状態に関心を持つ層が増えてきているのではないかというふうに思います。

その中で公会計制度改革が進んでくるということは、自治体にとってのいろいろな財政状況を的確に示すような情報が増えてくるということでございますので、私どもは、利用者の立場からすると、非常にプラスの評価ができるのではないかというふうに思っております。

特にこの２００６年につきましては、地方債が従来の許可制度から協議制度へと変わりまして、国の許可とか同意がなくても不同意債という形で起債ができるようになったということでございますし、９月以降は個別条件交渉方式に変わり、従来は統一条件交渉方式ということで、東京都など一部の団体を除きますと、皆さん、同じ条件で公募債を出していたんですけれども、９月以降は自治体ごとにそれぞれ金融機関や証券会社と発行条件を交渉して決めるようになったと。実際にマーケットとかを見ていますと、やはり自治体によってその発行条件に差が出てくるということになっておりますので、投資家ですとか金融機関は個々の自治体の信用力、特にその財政状況について、より慎重にきちんと見るようになってきたのではないかというふうに思います。

先ほど夕張の話も出ましたけれども、夕張市の問題ですとか、あるいは再生法制につきましても、今までは、地方債につきましてはリスクウエート・ゼロということでございましたので、金融機関もそういう意味ではそんなにきちんとした、きちんとしたというと語弊がありますけど、安心して購入していた、融資した部分もあるかと思うんですけれども、そういった議論がそこに流れてくるということになりますと、金融機関も含めて自治体の財政状況をきちんと見る必要がより高まってきたという中で、バランスシートですとか行政コスト計算書というのは利用価値が高いのではないかというふうに思っております。

私どもの立場からしますと、こういったバランスシートですとか行政コスト計算書、こういっ

たものが参考情報として使えるんですけれども、先生方からお話がございましたけれども、今、いろいろなバランスシートにつきましても、総務省でも２方式出ておりますし、東京都も独自の方式でやっていらっしゃいます。そういう意味で、比較可能性というのは難しいかなというふうに思っておりますので、これから比較可能性が高まっていけばより重要な使い道があるんですけれども、我々としてはこの比較可能性ですとか、あるいはまだそういう意味で出始めてから 5 年ぐらいの蓄積しかございませんので、この情報の蓄積を待って、より信用力評価に使っていただければなというふうに考えております。

追加になりますけれども、今、新しい地方財政制度の整備も進んでおりますので、この再生法制と公会計の整備は車の両輪になると思います。いろいろな早期警戒指標の中でストック情報も使った警戒指標が出てくることになりますので、そういう意味では公会計制度の整備というのは今後もますます重要になってきますし、それを踏まえて我々としても信用力評価に生かしていくということが重要になってくるかなというふうに考えております。以上です。

○土居氏　どうもありがとうございました。4 人のパネリストの方から、地方公会計制度の必要性と現状といったところをお話しいただいたのですけれども、少なくともいろいろな形で自治体の財務状況を明らかにするという必要性、しかも従来の官庁会計の形だけではなくて、洗練された形で公会計制度を整えて公開することが重要だということ。それからもう一つは、活用という段階ではいろいろまだ課題が残っているというようなところについて、4 人の方々のお話の中で浮き彫りになったのではないかと思います。

新たな公会計の仕組みを使って住民にどう伝えるか

○土居氏　確かに、新しい公会計制度の行政部内での分析とか活用といったところについての話は、まだまだ掘り下げたいところであるんですけれども、それはまた少し後でお話させていただくことにいたしまして、まず先に、新たな公会計の仕組みを使って明らかになった姿を住民にどう伝えるかといったところについて議論を向けたいと思います。

まず、清水市長にお伺いしたいんですが、今まで独自に取り組まれて、これを市民の方々にどのような形で明らかにされ、また住民の方々との対話といいましょうか、反応といったところはどのようなものがあったかを教えていただけますか。

○清水氏　全般的に公会計に比べれば、うちで片方でやっている「市民満足度調査行政評価システム」のほうが市民の反応が非常に強いですね。この数字については市会議員さんもほとんど関心を持たない。見たって疲れるだけでつまらないんじゃないですかね。あまり関心を持たない。そこで、我々も、せっかくやってきた中で何も知らせないのもおかしいので、できるだけセグメントバランスシートにより、生活に密着するものから市民に知らせるような手法をとりました。

例えば、今年度やったのは消防であります。「消防ってお金が幾らかかっているの？」というように具体的に広報で示すようにしました。消防というのは、名前が火消しですね。だから、火消しのために消防があると我々みんな思っているんじゃないでしょうか。でも、愕然とするのは、火消し消防署じゃなくて、本当は救急署ですね。だから、そのことも、正直言うと、市民はわかっていないんです。消防署だと思っているんです。だから、何億円もする長いはしご車を買ってみたり、何かあればバリバリ壊すような高価な機械を買ってみたりするわけです。だけど、本当に一番大事なのは、救急が約半分近いんですよ、かかる経費に対して。半分とはいわないけれど

も、うちが出しているフルコストの中で４２．５％が救急救助です。

それよりもっと大事なのが、ここに出ているのは、いたずら・間違い。いたずら・間違いだけで１９％ぐらい。このために消防署があるわけです。だから、このいたずら・間違いのための消防署がなくなれば、２０％のコスト削減が当然できるわけですね。でも、このことを市民は知らないんですね。

うちの財政規模は一般会計で７００億円ぐらいです。全体で１，３００億円ですか、そのくらいです。いたずら・間違いで４，０００万円お金がかかっているんです、いたずら・間違いのために出動するのに。だから、こういうことを、やはりバランスシートがなければ市民に知らせない。どんぶり勘定の中では、これを市民にお知らせすることができないんですね。しかも、消防署ではなくて救急救命署だということも市民にはわかってもらえない。あくまでも火を消しにいくところが消防署だと思ったらとんでもない。人間の命を助けるために動いているのが消防署であるということをお知らせする、それに１億円ぐらいかかっていると。

だから、それもバランスシートのおかげですよ。情報開示をするやり方ですけれども、情報開示のやり方をするときに、数字をくっつけて出してやるほうがインパクトがある。全体でもってうちは２８億円の金が余った。だけれども、バランスシートをやってみて、連結で全部やってみたら１億７，０００万円赤字でしたよ。明日になるとすぐ忘れてしまうんです。でも、間違いでこれだけ金がかかっているんだよ、ということのほうが、彼らはすごく心の中にしみるのではないでしょうか。あるいは、ごみ袋を１枚出すと幾らかかるんですか。１枚２５０円かかりますよ、と言ってやったほうが、ごみ袋を節約しようかなという気になりますね。

だから、バランスシートで損益計算書を出すときに、一つひとつに対して関心の強いものをＰＲして情報を発信していくということが、このバランスシートをするときに非常に大事で、政策転換していくときよりも、むしろ市民に意識改革を行わせるのに使うのに非常にいい。

私の直感とすれば、予算に反映させるのは、行政評価とか、満足度調査とか、あるいは重要度調査とか、そういうやつを今うちも連続してやっていますけれども、これは予算が非常につきやすい。だから、どちらかといったら、今みたいな仕分けをしながら、ただ自分たちの状況は夕張市みたいにはなりませんよ、ということを示しながら、一つひとつ意識を改革してもらうための材料としては、このバランスシートを非常に上手に使うことが大切なんですね。学校給食も、今、払わない人たちがずいぶんいるんですよ。保育料なんかも払わないで逃げてしまう人たちがいる。だから、保育料というのは、こういう構造で市の金をこんなにたくさん出しているんだよと。あまりでかい話は難しいとして、いわゆるセグメントで相手にダイレクトにぶつけていくというやり方が、私は公会計のやさしいやり方ではないだろうかなというふうに思っています。

○土居氏　ありがとうございます。大変具体的なところ、特に消防のお話については数字までお示しいただいて、我々としても非常にリアルに公会計をどう住民に示すかというところが理解できたのではないかというふうに思います。

それでは、末村さんにお伺いしたいんですが、民間企業は有価証券報告書を株主に示すというようなところが一つ役割としてあるわけですけれども、公会計を住民に伝えるというところで、民間企業が株主にといった話と対比しながら、公会計を住民に伝えるところでお感じになっておられるようなことをお伺いしたいと思うんですけれども。

○末村氏　ちょっとその話は後にしたいんですが。

○土居氏　そうですか。まあ、お好きなことから。

○末村氏　利用者にどういう利用のされ方をするのか。今まさに市場の時代になってきて、民間、金融機関からの資金の調達、地方債の発行による民間からの資金の直接的な吸収の方向にシフトしているわけですから、そこで重要な投資情報としての公会計という役割が出てきているという話はあるわけですけれども、それは後で時間があったらということで。

会計の役割を考えるときに、民間の会計、先ほど言いました会計ビッグバンで会計基準が変わってきた中で、私はこの公会計の機能と似ているのをあえて言えば、退職給付会計というのがものを考える際にいいヒントになるのではないかなという気がしています。

これは何かというと、今まで退職一時金ですとか企業年金にしましても、実際に毎年毎年拠出をする、引当を積む、そういう費用として現金の支出ないしは引当金というのを記帳しているだけだった。そういう会計を従業員との契約のもとに、今現在どれだけの準備が必要なのかという、将来の支払い義務の現在価値みたいなものを計算して、それに対して実際に準備があるのかと。年金で言えば、拠出して運用している資産を時価評価して、それをつき合わせて、足りなければそれは埋めなさいよと。これが、乱暴に言えば、退職給付会計ですね。

これはどういう役割を果たしたか。企業にとって重い負担になって収益を圧迫するということならば、マーケット、投資家がそれを忌避する、株価が下がる。そういうことで、もちろん投資の判断材料でもあるんです。だけれども、ここで着目すべきなのは、そういうことでこの会社が持っている将来にわたる債務、それは従業員にとってみれば権利に当たっているわけですね。この利害の調整をするための客観的なデータが、この会計制度によって与えられたというわけです。

しかし、これにも割引率ですとかいろいろな予測と評価が入ってきますから、本当は単純ではありませんけれども、それでおしまいかというと、そうではないわけですね。それが持続可能な制度なのか、公正妥当なレベルの給付なのかということの判断が次に来るわけです。こんなことをやっていたら会社が過大な退職給付の負担でつぶれるかもしれないという労使の認識ができたならば、制度を変えよう、持続可能な仕組みにしましょう、給付条件を変えましょう。申しわけないね、これだけ払うつもりでいたんだけれども、払えませんよと。そこまでいって初めて意味ある開示というか、会計基準なわけですね。

これは投資家というものを背中に背負い、マーケットの監視下で労使が利害調整をする、その会社の実力に応じた公正妥当な範囲の給付というものを常にチェックしながらそういう状態を保つ役割を期待されているのが、私は退職給付会計だと思うんです。自治体の公会計というものは、そういう役割を本来果たすべきなんだろうと思います。

そうすると、民間の企業会計というのはだれが利用するか。いろいろありますけれども、経営者、投資家、債権者…。しかし、さっき言いましたように、管理会計的な要素から踏み出してきて、労使間の利害調整みたいな、これは従業員の世代間調整と言っていいかもしれませんね。そういうものまで含めた会計の機能というものを持っている。

地方自治体、公共団体というのは住民との関係だけに限定すると、住民というのは自治体にとってお客さんでもなければ、出資者でもない特別な存在です。企業においては考えられない、そういう特殊な利害関係者。本人そのもの。自治なんですから。そういう人たちが、自分たちが受けているサービス、自分たちが支払っている税金、そういうものの中で今存在している制度が持続可能なのかどうかということを絶えずチェックしていくというのが、公会計の基本的な役割な

んだろうなと。それが実際にワークするかどうかということは、ひとえに地方自治、民主主義そのものの問題であって、これは議会を通じてチェックしていく。

土居さんに与えられたテーマである住民とのコミュニケーションの問題は、どう答えていいかわからない難しい注文で、私は技術論として答えられない。というのは、「民主主義、自治の根幹そのものだから」というのが答えでありまして、もしそこに技術論的なことを一言だけ加えれば、こういう会計の仕組み、それと予算とどう関連づけていくのか、いろいろな問題がありますけれども、もう一つ、開示の基準というのがあると思いますね。会計基準の問題と同時に、開示基準をきちんとするということが、住民にわかりやすく伝え、今言ったような役割を担う制度として、どういう開示の基準で比較可能なバランスシート、コスト計算書、何でもいいんですけれども、そういうものとして提供していくかというところまで踏み込んでいかなくてはいけない問題なのだろうなというふうに思います。

○土居氏　どうもありがとうございました。特に前段のお話で、退職給与会計の話をされたわけですけれども、まさに発生主義の公会計を入れる中で、これまでの官庁会計との差異として、減価償却と並んで重要なところがまさにこの部分です。今まではどちらかというと自治体は、退職手当債で事後的に、つまり退職者が出てから何とかというようなところがあったわけですけれども、むしろそうではなくて発生主義というわけですから、あらかじめそういう将来の費用がかかるということであるならば、事前にそれを用意しておく必要があるということ、これがまさに発生主義の公会計の大きな進歩であり、また、これがうまくコストを認識することに成功すれば、一つ大きな成果につながるところにもなるのだろうなというふうに思いました。

○清水氏　将来の財政負担というのは、今までの単なる秋口に出てくる決算書では全く測れないんです。あの中には皆目その数字はありません。

ですから、今、土居先生がおっしゃったような形でやらざるを得ないんですね。でなければ、市民は不安でしようがないですよ。明日のうちの正味負債は幾らなのか、明日の減価償却は幾らで、これは建物改修が必ず入りますから、その費用は全く持ってないんですから、ですからどうなんだろうか、これは非常に重要な問題なんですね。だから、公会計をやるという理由は、バランスシートで会計をやらなければいけないという理由は、まさにそこにあるというふうに私たちは思っていますね。

○土居氏　まさにそのとおりですね。現金主義会計ではわからない部分というのが、今、清水市長がおっしゃったようなところ、まさにそうだと思います。

それでは続きまして、山本先生に、公会計の成果と住民との関係について、ご意見をお聞かせいただければと思います。

○山本氏　今までのご議論からわかったことでもあると思うんですが、要するに、コストを正確に算定する、あるいは官民のコストを比較するということは、公会計改革を通じて技術論的にできることなんですね。ところが、末村先生がおっしゃったように、実はコストと負担と受益、これが一致するのは交換経済なわけです。ところが、一番難しいのは、地方公会計においては、いわゆる負担も、地域住民が１００％負担でそのコストをしているわけではない。受益者というのも、地方税を納入した人が平等に受益者になっているかというと、そうでもないわけですね。まさしくここが末村先生がおっしゃったような利害調整にかかわることで、今欠けている点は、コスト情報は当然まず出していただくということが必要なんですが、だれが受益者か、何人受益者

がいて、そのコストをだれが負担しているかという情報なんです。

もう少し具体的に言えば、それは国税で負担しているんですか、ですから、交付税とか補助金で負担されている部分なんですか、あるいは地方固有の財源でやっているんですか、あるいは、利用料なり使用料で受益者負担の一部の要素として入っているんですかと。こういうレベルの行政サービス別の情報は、残念ながら実はないんですね。

これをやったのは、諸外国で一部あるんですね。ニュージーランドとかイギリスの一部においてなされているわけです。これがどういうふうに使われているかというと、決して決算ベースの利害調整ではないんです。今まで議論に出ていますように、１０年間にわたってこれだけ発生するコストをどういうふうに負担していって、だれが負担していって、それはだれが受益者になるかということを、要するにローカル単位で、市であれば、あるいは町村であれば、その地域単位で対話集会を積み重ねてその予算書をつくっていっている。そういう利害調整と住民参加型という、ある意味ではきれい事ではあるかもしれませんが、そういう試みも実はされているわけですね。

ですから、地方公会計改革の第２弾というのは、そこまでコスト情報をお使いしていただく。そして、それが行政評価なり政策評価の発展型になると、こういうふうに私は考えております。

○土居氏　ありがとうございました。山本先生にもう少し質問させていただきたいんですが、今おっしゃったような話というのは、これからの取り組みの中で日本でも導入されるような芽生えといいましょうか、可能性というのは、おありだとお考えでしょうか。

○山本氏　いや、これは、これから残念ながら少子高齢化でございまして、私は決して強制的にやれという立場にはございませんで、これは東京都の場合だから、あまりこういう議論はふさわしくないのかもしれませんが、例えば合併を望まれなくて生き残りを目指されているような自治体は、こうならざるを得ないと思うんですね。それが唯一の生きる道で、それができなければ、市場化のメカニズムに乗っかって規模の経済を求めていくとか、あるいは無駄な事業をどうやって削減していくかということをやっていかざるを得ませんから、やはりこれはどちらかの選択を迫られると思います。

○土居氏　ありがとうございました。

それでは吉田さんにお伺いしたいのですけれども、今まで「公会計の成果と住民」という関係についてお話をいただいているのですが、引き続きその点について、特に格付機関というのは、格付機関の成果を投資家の方々に広く公開しているということであるのですけれども、そのようなお立場から、自治体と住民の関係をどういうふうにとらえておられるかをお聞かせいただければと思います。

○吉田氏　財政情報というのは、あくまで過去のデータでございますので、過去のデータから将来を読み取るには、格付けの場合でも、例えばヒアリング等をして、ある程度そこで先行きを見る必要があると思っております。

そういう意味で、バランスシートとか財務諸表の成果を住民にどう伝えるかということになりますと、そこで導かれるような内容を含めて説明して、かつ、その先行きの将来をうまく説明していくことが必要になってくるのではないかと思います。

今、清水市長や山本先生もおっしゃっていましたけれども、将来どうなるのか、住民に対して自分たちが住んでいる町はどうなるかということを説明することが重要になるかと思うんですけ

れども、その意味で財務諸表というのは使えるツールかなと思っております。これは、普通会計といいますか、官庁会計ベースですけれども、中期財政の見通しというのを各自治体がつくっていらっしゃいますけれども、そこを利用して、将来、交付税がこれくらい減った場合には、うちの自治体はこうなるから、こういった対応を考えているんだ、というようなご説明を自治体みずからシミュレーションする形で説明していくということになってくると、住民の理解も進んでくると思いますし、あるいはそういったご説明を、こういった我々みたいな評価会社にしていただくと、自治体の将来像というのはどうなっていくかということが、必ず実現するかどうかは別にしても、その自治体がどういうふうに考えていて、どういう方向にもっていくかということが読めてくると思いますので、そういう意味では非常に重要になってくると思っております。

やはり自治体は、トップが牽引している部分が非常に多いと思いますので、実際に住民に説明されたり、あるいは将来格付けが依頼になってきた時代には、我々にトップの方から「実際のシミュレーションに基づいて、こういった自治体の財政状況を将来考えているんだ」というようなご説明をいただけると、より正しい信用力評価につながっていくと思いますし、ひいては住民への理解につながっていくのではないかと、そういうふうに考えております。

○土居氏　どうもありがとうございました。格付機関は、単に財務書類の数字そのものだけしか見ていないというわけではなくて、まさに首長と住民との関係、その中でどういう自治体経営が行われているかというところも重要だというようなお話を伺えたと思います。

新しい公会計改革の取り組み、残されている課題、克服すべき課題、今後について

○土居氏　それでは、最後のトピックになりますけれども、新しい公会計改革の取り組み、今後まだまだいろいろやらなければならないことがたくさんあると思うわけであります。まだ残されている課題、これから克服すべき課題、ないしは公会計改革が今後どういうふうになると良いかという期待などについて、最後に皆さまからお聞かせいただきたいと思います。

それでは清水市長お願いいたします。

○清水氏　今格付けの話が出ましたけれども、東洋経済別冊『全国都市ランキング白書』というこんな分厚い本を出しているんですよ。あれ、非常に興味がありまして、あれは財政内容からのみならず市民生活全般ですね。財政ももちろん入っていますけれども、かなり客観的にといいますか、ランクの低い都市にとったら嫌味な書き方をしてくるんです。この新聞だけは取らないほうがいいな、なんて思いながら読むんですけれども、あのランキングを出すというのは、財政面だけでやられた場合には夕張は悲しいかもわかりませんけれども、メロンだけやられれば夕張はトップなわけですから、そういう全体面でのランキングというのは私たち首長にとって非常に刺激的ですね。

首長は、一般的には目をつむって先送りをするというのが私どもの習性です。そんなに早くこんな公会計を、私どもはもう平成 9 年ごろからやっています。でも、そんなに早くから取り入れる必要ないわけですよ。こんなの、無理してやることはなかった。

だけれども、私どもがやったことによって何が起こったかというと、職員のレベルがものすごく上がったんです。最終的にまちづくりというのは職員が作っていくわけじゃないですか。市長なんかどうでもいいわけですよ、だれが代わったって。でも、職員の質が上がらなければ、まちの質は上がらないです。そういった意味で、公会計に取り組んで、うちの行政経営課という課が

ありますけれども、その課の職員を中心にして全体のレベルが上がってきた。もちろん市民のレベルが上がるということも大事ですけれども、それ以上に引っ張っていく職員のレベルが上がってきたというのが、私にとって最大の成果だというふうに実は思っています。

その後、現在、個人情報保護の「ＩＳＯ２７００１」というのにうちは今取り組んで、今年、認証を受けます。「９００１」は日本で初めて、「１４００１」はもちろん、「２７００１」という、私ども最も必要だと思われているようなＩＳＯの認証を受けることになりました。でも、私は、こういった公会計があったから、うちの職員レベルが上がってきたと。これは都会の東京にはかなわないと思います。でも、田舎の中でも「ＩＳＯ２７００１」をやろうとか、公会計に取り組もうとか、すごい頑張る人が出てきたのは、私は大きな成果だというふうに思っているんですね。

ですから、この公会計の制度を田舎のほうでもっと取り入れていくべきだと思うんです。先生方に教わって、土居先生にも教わりながら、みんなやっていけばいいと思うんです。それで同じ基準にして、そしてランク付け、評価付けを全国一律でやれるような環境を作る。いい加減な気持ちで総務省方式なんかに取りかからないで、もっとまともな取りかかり方をして、企業会計に一番近づけるような統一のものを作って、全国で評価をして、日本経済新聞社に嫌味を言われながら書いてもらうことは、すごく嫌ですけれどもいいことではないでしょうか。これは、職員レベルが上がって、今の地方自治体、非常に厳しい環境ですけれども、この環境を抜け出すための非常に大きな力になると私は思っています。

東京都は必要ありません、こんなことは。金があるんですから。もうどんぶり勘定で十分、何とか左うちわでお酒が飲めるような環境ですから。田舎へ行くとドブ水を飲んでいるんです。だから、ドブ水環境は、ぜひ土居先生に登場してもらって、田舎のほうは特にこういった訓練を積みながら、自分たちのまちの実態を知って職員レベルを上げていくというのが非常に大事だと私は思っています。

将来についてという話で、ちょっと長くなりましたけれども、期待することというのは、特別何があるわけではありませんけれども、この連結バランスシートについて考えていく中では、やはり将来に必要となる財政負担というのを私たちは認識して経営していかなければならないということは非常に強く感じていますので、このことについては、私どもも飽きたと言わずに、毎年毎年、セグメント、市民公開もそうですが、このバランスシートをしつこく私ども取り組んでいければなというふうに思います。

でも、まず第一番目に、会議室に閉じこもって横文字ばかりが出てくるような研修がありますけど、あんなものは全く役に立たないです。現実にこういうものを通して職員研修をやっていくということが最大限レベルアップしていける力になると、私はそんなふうに思います。全然答えにはなってないかもわかりませんけど。

○土居氏　いや、大変どうもありがとうございました。特に公会計を通じた職員のレベルアップというのは、まさに取り組んでいるからこそ感じられるところだというふうに思います。

では、末村さん、お願いいたします。

○末村氏　私は２点あります。１点はマーケットの問題です。公会計の制度整備というのを、どこを目的地、最終ラインと想定して進めるのかという、その工程表というか、それをはっきりさせるべきだと。一言で言ってしまうと、地方債にデフォルトがあるのかないのか、ここをはっきりさせないといい加減なことが繰り返し行われる。我々はもう既に財投改革を通じて財投機関債

という債券をどう扱うかということで、そういう経験をしています。これは格付会社の人に聞くのが一番いいんですけれども、どういう格付けをするかといったら、政府が保証する意思があるかないか、政府にその能力があるかないか、それだけであります。一言で言ってしまうと。

先ほど言いました、公会計の目的というのが本来のゲマインシャフト。ゲマインシャフトというのは、生身の人間が生活していくために必要なコミュニティの機能の維持だというふうに私は思います。本来の自治体、地方公共団体に戻るための改革なんだ、その道具なんだということからすると、戻した最後の行き着く先がデフォルトありの世界かといったら、それは矛盾した話だと思います。ゲマインシャフト化していくコミュニティ、地域社会がよけいなもの、夾雑物を最大限取り込んでいるのが現状だとしたら、それを切り離していく。そういう仕分けをする機能として会計というのは非常に重要だし、その部分で仮に第 3 セクターなり、公社みたいなものを民営化して、外にほっぽり出してマーケットにさらすということもあり得るかもしれない。しかし、財投改革で経験済みですけれども、何かそこがあやふやな仕切りで、何となくマーケットにさらして、そこでもって規律を働かせましょうねと、そんなのはうまくいくわけがないんです。これは政治の責任なんです。政治がこれは切る、これは民営化するんだ、これは行政の責任としてやるんだと、決断する以外にないんです。それをあたかもマーケットに政治が決断できないものを代替してもらえるのではないかというふうな、いい加減なスタンスでもって臨むと、ろくな結果にならないということが一つ。だから、この公会計の利用をどこまで広げるのか。最終的に金融ですとか市場の評価をする際のツールとして設計してそこに進むのかどうか。私はコミュニティの経営情報と投資情報は違うという認識で議論を進めるべきだと思います。

もう一点、統一された基準というのが必要だろうという話です。総務省はここでは全然形無しのようでありますけれども、総務省方式に対して東京都方式というのが、どうも素人目に見ると対抗して、デファクトスタンダード化を東京都は狙っているのではないかと思われるところがあります。

もう一点、国の会計に関して言えば、財務省の主計局に公会計室というのがあります。何が言いたいかというと、会計基準、監査基準、開示基準、そういう統一されたフォーマットというのはやはり要るんだろうと。さらに国全体の公会計というものを考えたときに、地方自治体に連結決算が必要なように国も必要だと。国がどこかで地方とつながっているわけですから、そうすると、国の公会計制度と地方の公会計制度が整合性がとれていないというのは、これもまた問題であると。東京都は清水市長によれば、お金がたくさんあって、人もウジャウジャ余っているからいろいろなことができるんだということでしたけれども、それはそれで立派でいいんですよ。だけれども、そこでもってデファクトスタンダード争いをして勝った者が残ればいいかという、そういう話なのかと。やはり公会計の基準を設定するような統一機関が必要なのではないかと私は思います。

その中で、会計基準並びに監査基準、開示基準、そういったものを統一して比較可能な制度として、国と地方の整合性をとっていく。そういうことに着手しないと、東京都が先進自治体として先行して、本当にやる気がある人はついてきてください、総務省方式は使い物になりませんよと言って済む問題ではないと思います。

○土居氏　どうもありがとうございました。

○土居氏　では、次に、山本先生、お願いいたします。

○山本氏　今議論になった、末松さんが最後におっしゃった基準の設定母体をどうするかとか統一化というのは、理論的にも学問的にも世界的に課題であるんですが、結局、これは日本の統治システムを本当にどういうふうに目指しているのか。従前型の官を中心とするような集権的なメカニズムを会計基準においても維持するかどうかということで、地方自治のあり方等も非常に密接に関連していると思いますが、これはちょっと政治学的な話になるので、また後の機会にしたいと思います。

私は２点申し上げたいと思うんですが、パブリックセクターのアカウンティングの市場といった場合は、やはり２つ整理しないといけない。これは末村先生がおっしゃったとおりでございまして、例えば公会計の場合でも、全く市場といいますか、企業会計の考え方が１００％そのまま使えるというのもあるわけですね。例えば、こういうテーブルとか椅子というのは、別にパブリック固有のものでも何でもないわけです。これの認識とか測定とか評価というのは、全くそれはむしろ共通でしなければいけないわけですね。ところが、パブリック固有の領域というのがあるわけです。先ほどから議論に出ているような道路とかそういうインフラ的なものであるとか、あるいは救急サービスもそうかもしれません。そうすると、そういうものについて何ゆえに市場化というのが言われているかというと、放っておけば公務員なりパブリックサービスというのは非効率に流れやすいという、悲しいんですが、そういうような性格を持っている。そうすると、そこに対して一定の規律を、なるべく安いコストでメカニズムとして導入する必要があるということで、これは擬似的な市場なんですね。

ですから、私が説明を省略いたしました中の一種の内部市場的な考え方でありますから、これはある意味ではスキルが要るような、手術的な、非常に腕がいい外科医的な療法が実は必要なんです。ですから、下手にしますと、今、官民競争比較でいろいろな議論がなされていますが、残念ながら正しいコスト比較が実はされてないんですね、内閣府で今議論されていますが。ですから、先ほど来言われていますような資産を保有しているようなコストも正しく認識させるようなインセンティブというのは、経済学的には非常によくわかるんですが、それになるべくフィットするような測定論なり技術論がついてこないといけないんですが、そういう議論があまり日本においてなされていない。そういう意味で、これは実務者を交えたような、そういう非常にアートに近いような部分のことと一緒にやっていく必要があるだろうというふうに思っております。

もう一点は、ＮＰＭと関連があるんですが、多くの自治体で、総務省方式でなぜ嫌々ながらでも適用されているかというと、原因があるんですね。というのは、現行の地方財政とか地方自治法の法的な枠組みは何ら変わっていないわけです。土居先生がおっしゃったように、ＮＰＭはアウトプットとかアウトカム管理をやるわけですから、ある意味ではインプットであるとか手続論というのは、そのかわり自由度を与える。裁量性を与えることによっていろいろな創意工夫が生まれる。その中で、今までの規制にかかっていたようなコストが削減されて、より質が高くて安いサービスができるということなんですね。

残念ながら、現行はプラス・アルファで総務省方式の会計基準バージョンがいろいろな、だからダブリの規制が来ているわけです。ですが、これは自治体としてはたまったものではない。なるべく何とか凌ぐほかないというのが現状なんですね。

ですから、国の場合でも、いつも私は声を大にして言って嫌がられているんですが、本当にＮＰＭをやるとすれば、ある程度信用して、そのかわり結果で責任をとってくださいということを

徹底するほかない。これは会計についても言えることだと、こういうふうに思っています。以上でございます。

○土居氏　ありがとうございました。

それでは、吉田さん、よろしくお願いします。

○吉田氏　時間もないので手短に言わせていただきたいと思います。

公会計制度のディスクロージャーという意味で考えると、企業とも似ているんですけれども、ディスクロージャーという意味では、情報の量、質、迅速性、もう一つは情報の入手のしやすさ、こういったところが重要になってくるかなと思いまして、この辺の改善をどう進めていくかということだと思います。量については、いろいろバランスシートですとか行政コスト計算書が出てきていますので、量については充実してきたかなと思います。

一方で質なんですけれども、これは、先般来、先生方のお話もございましたけれども、やはり格付けの立場からしても、横比較ができるような形で、バランスシートにしても基準を何とか統一していただきたいなというふうには思っております。それでないと、負債はそんなに変わらないと思うんですが、資産の評価にしても、実際にこの団体と違う団体を比べていいのかどうかという問題が出てきますので、その比較可能性という意味では、制度の充実をしていただきたいと思っています。

それから、質という意味では、これもコストがかかるので難しい問題もあるんですけど、そういう意味で外部監査といいますか、会計監査をどういう形で導入していくかということで、要は、情報の質をどういう形で担保していくかということも重要になってくるかなというふうに思います。

それから、迅速性という意味では、議会の決算がありますので、どうしても時間がかかるんですけれども、これについてもできるだけスピードアップしていただくほうが、それこそ住民への理解、それから決算結果を行政に利用していく意味でも、スピードアップというのが重要かなというように思っております。

最後は、情報の入手のしやすさなんですけれども、バランスシート等は比較的入手しやすくなってはおるんですけれども、いわゆる決算書ですとか、そういったものは実際の自治体に取りにいかないとなかなか入手できない状況ですので、こういったものがインターネットとかで取れてくるようになりますと、住民の方も利用しやすくなりますし、我々も非常に使いやすくなりますので、そういった情報の入手のしやすさについても、別の意味で改革を期待したいなというふうに考えております。以上です。

○土居氏　ありがとうございました。パネリストの方々には伺いたいことはまだまだ尽きないわけでありますけれども、そろそろ時間のほうがまいったようであります。

最後に、私のほうで総括いたしますと、今回のパネルディスカッションで、いろいろと地方公会計の課題が浮き彫りになったように思います。それとともに成果というのも少しずつわかってきたようなところがあるというふうに思います。単に数字を出すということだけが目的ではないというところ、市長のほうからは職員のレベルアップという話もありましたけれども、単に数字を出すだけではなくて、ほかにもいろいろ副次的な成果というものがあり得るだろう、まだあらわれてないけれども、そういう成果が今後期待できるだろうというところは、パネリストの方々からいろいろと伺えたというふうに思います。

それから、最後のラウンドで、今後の期待や課題についていろいろお話をいただいたわけですけれども、特にお三方がおっしゃったように、全国でできるだけ統一した会計基準で会計報告をしていただくことが、今後の方向性として重要だという点は、私も全く同感なんですけれども、そういったところはまさにこれから取り組んでいかなければいけないと思うわけであります。

単に書類を整えればそれでいいというわけではないというのは、総務省方式をとるにせよ何をとるにせよ、それは少なくともどういう公会計基準であっても言えることであるわけで、やはり公会計の制度に魂を込めるということが必要だろう。使う気にならなければ、作っても店ざらしになるだけだということは、パネルディスカッションの中でも折りに触れてお感じになられたことではないかなと思います。

そういう意味では、単に公会計の話だけでなくて、予算制度や政策評価の制度など、その周辺の制度もいろいろと整えていくということがこれからの課題の中にも入ってくるというふうに思うわけであります。

つたない司会でありましたけれども、これでパネルディスカッションを終わらせていただきたいと思います。皆様のこれからの業務や議論にお役に立てれば幸いでございます。どうもありがとうございました。

東京都公会計制度改革フォーラム

自治体経営と公会計

山本　清

2006. 12. 15.

3つの相互作用的な改革

：経営・予算・会計の三位一体化

- 公会計の企業会計化と企業会計の公会計化
  発生主義の適用（政府）とキャッシュフローの重視（企業）
- 財務の経営化と経営の財務化
  管理会計の非財務要素の重視（企業）と収益認識の成果基準（政府）
- 会計の予算化と予算の会計化
  会計上の剰余金を財源化と収支計画等での発生主義適用（政府・企業）

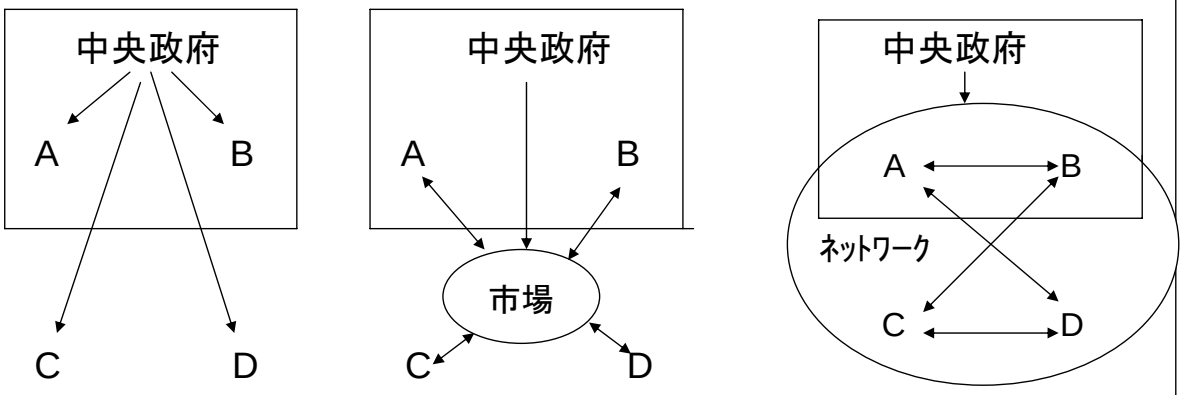
公会計の前提とする経営モデル

■ 3つのモデルと公会計

項目	OPA	NPM	NPS
ｶﾞﾊﾞﾅﾝｽ	階層制	市場	ネットワーク
原理	権力と優位	交換と競争	協調と連帯
政府の役割	操縦者	守護者	媒介者・調整者
理論	官僚制	新制度派経済学	ネットワーク理論
会計	予算会計	企業会計	ネットワーク会計
会計の焦点	財源と使途	組織とサービス･コスト	関係性とサービス

概念モデル：経営主体としての政府に焦点

■ 階層　　市場　　ネットワーク



注：枠で囲った部分は公的部門、↓は統制、↕は水平的・自主的調整を示す。

現状の評価:3モデルの並存

- OPAモデルでの経営・会計：多くの自治体・国
  集権的な財政規律保持、説明責任強化としての公会計制度改革
- NPMモデルでの経営・会計：東京都など先進自治体
  予算循環と経営サイクルの一体化、評価と会計の関連付け、市場化テストへの展開
- NPSモデルでの経営・会計：これから？
  新しい公共空間・協働理念の提唱、会計モデルは未開発、経営主体が分散化・流動化するため伝統理論と不整合
  相互に排他的でないがサービス等に応じて並存する工夫は必要。

課題：公会計か公会計か、それとも？

- 公的部門に固有の会計：公会計
  予算統制を重視、業績測定の位置づけ
- 公的部門の特徴を踏まえた会計：公会計
  原則として企業会計適用。成果測定と会計は別か。
- 第3の会計？
  政府活動への多様な主体の係わり合い(特に住民・市民）を示さない限りアカウンタビリテイ確保も経営管理も困難という視点。政府の境界があいまい。財務報告の拡大？