

財務面から見た地方政府部門の評価*

赤井伸郎（神戸商科大学経済研究所）（akai@kobeuc.ac.jp）

田中宏樹（PHP 総合研究所）（thiroki@cam.hi-ho.ne.jp）

1. はじめに

バブル崩壊後、低迷を続ける日本経済を立て直すべく、政府はこれまでに数次にわたる経済対策を実施してきた。しかし、あまりに落ち込んだ消費・投資マインドを完全に回復させるまでにはいたらず、景気は依然としてもたついている。しかも、その財源を国債や地方債発行により賄ったために、わが国の国債・借入金残高は 2000 年度末において 645 兆円にも達し、国家および地方財政は危機的状況に陥っている。

高度成長期には、税収も伸び、予算制約にそれほど強くとらわれることもなかったため、一度決まった歳出項目は厳密に再チェックされることもなく翌年度も支出され、追加的な予算部分だけが検討・審議されるにとどまっていた。もちろん、支出方法や内容についての会計検査は細かく実施されてきたが、各支出についての成果や効率性はほとんど吟味されなかった。言い換えれば、政府が責任を持って政策の内容およびその帰結を説明するという当たり前のプロセスが達成されていなかったのである。こうした政策に対する「説明責任の欠如」が非効率な財政運営を拡大させたと考えられる。

皮肉なことに、長引く不況による税収の大幅な低下は、「説明責任の欠如」が引き起こしていた問題点を浮き彫りにした。税収の大幅な低下および景気対策としての公共投資の増加圧力は、歳出の見直さないしはその抑制を余儀なくし、これまで行われていた非効率な財政運営は、世論からも批判を浴びることになった。限られた財源を有効に活用し、質の高いサービス提供と効率的な行政を実現していくためには、提供するサービスの内容や質とともに、その提供方法がいかに効率的であるのかを、需要者である国民ないしは住民に説明することが必要である。そうすることによって、説明責任を達成し、よりよい政策を実現することが可能になる。

そうした事情を反映して、最近、地方政府には、バランスシートを作成し財政状態の実態を客観的に捉え、今後の財政運営を効率化させようという新しい動きが多く見られる。これは、地方分権の進展を視野に入れつつ、各地方政府が自立したマネジメントのあり方を模索しはじめていることを物語っているといえよう。

* 本章における基礎となる推計を行う際に、鷲見英司氏(ライフデザイン研究所)、吉田有里氏(国立社会保障・人口問題研究所)にお世話になった。また、海外での財務諸表作成の取り組みに関して、陳埤氏(神戸商科大学大学院)からコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

効率的な政策に向けた新しい動きの出発点として、財政状態や財政運営の実態を客観的に捉えることが不可欠であるが、次節で述べるように、それは、体系的な財務諸表を作成することによって可能となる。そこで本章では、財務諸表の重要性に着目し、地方自治体の財務諸表作成の動きやその内容を紹介するとともに、地方分権下の時代において中央政府と地方政府の政府間関係がより一層重要となる点を考慮し、地方政府部門全体の財務諸表を作成することで、マクロ的に地方政府部門の財務状況を評価する。

本章の構成は以下の通りである。第 2 節では、政策評価にむけての財務諸表の位置付け及びその役割を検討。第 3 節では、各自治体の財務諸表導入の動向および内容を整理する。第 4 節では、日本の地方政府部門全体をマクロ的に捉えて、財務面からの評価を行う。具体的には、SNA（国民経済計算）データをベースに、地方政府部門全体の財務諸表（収支報告書及び貸借対照表）を構築し、地方政府部門の財務状況を検討する。第 5 節では、今後の地方政府部門の効率化に向けた、財務面からの評価のあり方を述べる。

2. 財務諸表でわかる政府の活動内容と財務状況

2.1 ニュー・パブリック・マネジメントとしての公会計改革

政府の効率的な運営に向けた制度改革、いわゆるニュー・パブリック・マネジメントの流れは、先進諸国を中心に広まりつつある。わが国では、バブル崩壊後の著しい財政の悪化を背景として、地方自治体を中心にそうした改革が始まっている。

前節で述べたように、効率的な行政サービスを遂行するためには、その内容をわかりやすく国民に説明することが必要である。これにより、行政に対する国民からのチェック機能が働くことになる。また、投資家に対しても、債券に関する十分な情報を提供することができる。行政が国民や投資家に対し説明責任を果たすためには、政策評価を行うことが大前提となる。この政策評価は、政策の内容、資金繰り、結果として構築される資産・負債、さらに、その政策が生み出す成果を包括的に提示してこそ可能になる。

政策評価には、具体的に 3 段階のアプローチがある。まず、第 1 の段階は「Economy」であり、コスト面に注目し、その節約を通じて政策の効率性を高めるというものである。こうした視点からの政策評価手法が、コスト分析である。この分析は、政府の歳出に関する資料さえあれば可能なので、容易に行えるということがメリットである。

第 2 の段階は「Efficiency」であり、これは費用と便益の双方を考慮しながら、そのバランスにより政策の生産性を評価するというものである。ここでいう便益とは業績、いわばアウトプットを指すので、コスト分析よりも一歩進んだ狭義のコスト・ベネフィット分析がそのための評価手法となる。政府活動に対する情報開示の方法は、投資家および債券者に資産・負債を含めた財務状況を開示することに重きをおくのか、それとも納税者や有権者

といった一般の住民に、自治体のパフォーマンスの改善状況を報告することを重視するのかによって、大きく異なる。

最後に、政府の目標が成果を通じた家計の厚生水準の改善にあるならば、たとえ政策が執行されたとしても、それにより政策目標が達成されなければ意味が無い。こうした面からの評価は、第3の段階である「Effectiveness」の観点からの評価に相当する。これは、便益として成果、すなわちアウトカムを用いるというものであり、広義のコスト・ベネフィット分析が、政策評価の手法として用いられる。

では、これらの政策評価において、財務諸表の整備はどのような役割を持つのであろうか。以下では、財務諸表の役割とその体系を説明する。

2.2 財務面からの評価を可能にする資料としての財務諸表

「説明責任」という観点からみると、政府の財務面での現状、予算編成の理念・目的、資金繰り状況、予算執行後の結果、さらにはその成果までが分かり易く公表されなければならない。これらをまとめたものは、民間企業でいえば有価証券報告書に対応する「政府活動報告書」であると考えられるが、わが国ではこれまで国民や国債への投資家にそうしたものを提供しようという試みはなされていないし、する必要もないと考えられてきた。しかし、これからの政府にとって説明責任を果たすことは、自らの活動の正当性を示す上で不可欠であり、そのための最初のステップとして、財務諸表を構築する必要がある。

民間企業では、すでに企業会計方式に基づきこれらの財務諸表が作成されている。ここでは、財務諸表は借入れや投資がどの程度の利潤を発生させているのかに加えて、企業の財務状態の健全度を評価するためにも用いられる。利潤を追求しない政府の場合にも、同様な形で財務状態を把握することは可能である。

財務面における評価を可能にする資料として、主に、以下の2つが求められる。

- 1) 予算執行内容、資金繰り状況、保有資産の市場評価の変化などを示す資料
- 2) 政策の結果として生み出された資産、負債の状況を示す資料

1)の資料が存在すれば、市場活動に関わる資金の流れ(収入および支出)が明らかになる。一方、2)の資料があれば、これまでの政府活動によるストックとしてのアウトプット額、コスト額が、資産および負債額として明らかにされる。資料1)の収入あるいは資料2)の負債は資金調達面での費用といえるので、これより政府サービスのコスト分析が可能となる。さらに、業績を金額ベースで評価するならば、資料1)の支出あるいは資料2)の資産はそれぞれフローとストック両面からのアウトプットと考えられるから、これと先のコストとを合わせれば、狭義のコスト・ベネフィット分析も可能となる¹⁾。ゆえに、財務諸表は、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方における第2の段階までを踏まえたコスト・ベネフィット分析(財務面から見た政策評価)を可能にするものと位置付けることができる。

2.3 貸借対照表(バランスシート)でわかる財務状況

財務状況を評価するためには、現時点での政府の財務状況（資産、負債の状況）を発生主義の観点で把握することがまず必要である。財務の状況をわかりやすく表す資料は、企業会計において「貸借対照表」と呼ばれている。これは、前述した 2)に対応する資料であり、資産および負債のバランスの状態から、政府の財務状況を知ることが可能となる。

ただし、ここで注意しなければならないのは、資産と負債の差額（以下では正味資産と呼ぶ。）の評価についてである。企業の場合、債務が資産を超過（債務超過）すれば、財務状況に問題があるとみなされるが、政府の場合には、適切な政策を行っている下で、課税のタイミングの違いで正味資産がマイナスになることがある。したがって、正味資産がマイナスの場合には、現在世代から将来世代への負担の転嫁（課税の世代間トランファー）が行われていると解釈できる²。また、正味資産の変化を見ることによって、異時点間の財務状況の動向を評価することができる。つまり、時系列的に見て、正味資産が増加している場合には財務状況は改善していると言える一方、減少している場合には、財務状況は悪化していると言える。

2.4 収支計算書でわかる政府活動内容と財務状態への影響

前小節で述べた貸借対照表だけでは、年度間の資産・負債の動きがいかなる政府活動によってもたらされたのか明らかではない。そのためには、前述した資料が必要となる。政府活動と、その結果としての資産・負債の動きをつなぐ資料を作成することによって、各年度の政府活動の内容および結果として、その活動が資産・負債に与えた影響を明らかにすることができる。企業会計においては、この資料は「損益計算書」と呼ばれているが、公的部門においては、この資料は「収支計算書」と呼ばれている。

体系的に政府活動を捉えるには、収支計算書において、2種類の資料が必要となる。第一の資料は、現金主義に基づき金銭の流れをあらわす資料であり、「キャッシュフロー計算書」と呼ばれている。これは、企業会計においてはこれまで導入されてこなかったが、その重要性から現在導入が進められている資料である。この資料から、正味資産に影響を及ぼさない政府活動³も含めて、政府活動に関わるすべての金銭的な動きを捉えることができる。また、その資金繰り（財務活動）をあらわす資料が補足的に付与される。

第二の資料は、発生主義に基づき、正味資産に影響を与える政府活動を表す資料であり、「正味資産増減計算書」と呼ばれている。また、政府活動が、結果として、資産および負債に与えた影響を示す資料も付与される。この付与資料は、バランスシートの 2 年度間の差に対応するものであり、バランスシートと収支計算書のリンクを可能とする。これらの資料によって、政府活動の財務面からの評価を体系的に行うことができる⁴。

2.5 体系的な財務諸表（フローとストックのリンク）

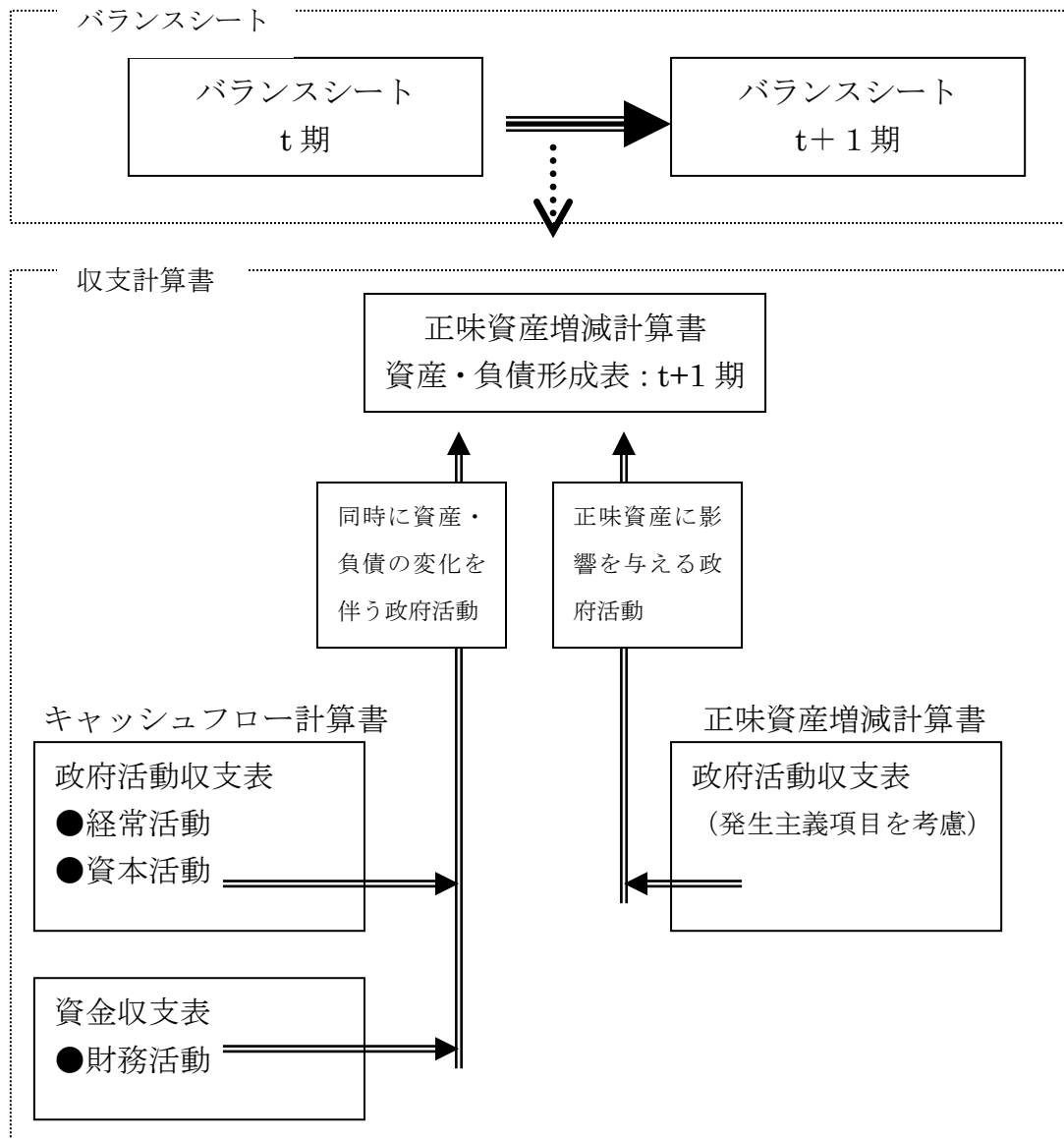
以上の内容をまとめれば、財務諸表を構築することにより、以下の分析が可能となる。

- 1) ある時点において、政府の資産および負債などの財務状況はどのようになっているのか？
- 2) 財務状況は、政府の活動の結果としてどのように変化しているのか？
- 3) 政府は、政策としてどのような政府活動を行い、（正味資産に影響を与えない活動も含めて）金銭的な流れはどのようであったのか？
- 4) 政府は、政策として、正味資産に影響を与えるどのような政府活動を行い、その結果として正味資産（または、資産および負債）はどのように変化したのか？

まず、貸借対照表から、1)ある時点での財務状況を評価することができる。また、2年度間の貸借対照表の差を見ることによって、2)ある年度の活動が、結果として財務状況のどの部分に影響を与えたのかを見ることができる。しかしながら、政府活動との関わりは不明である。一方、収支計算書については、まず、「キャッシュフロー計算書」から 3)金銭の流れを知ることができ、政府活動の内容を総合的に知ることができる。また、「正味資産増減計算書」から、4)資産および負債に影響を与えた政府活動を把握し、その活動の結果、政府の財務状況がどのように変化したのかを知ることができる。

したがって、（フロー面としての）収支報告書と（ストック面としての）貸借対照表を、体系的に作成することによって、財務状況の変化と政府活動のリンクが明確となり、財務面からの政策評価が可能となるのである。（財務諸表の体系とその相互関係は、図 1にまとめられている。）

図 1 体系的な財務諸表



注記：「キャッシュフロー計算書」では、金銭の流れが示されるので、同時に資本を増加させるような投資や、同時に負債を増加させるような借入なども明示される。また、「正味資産増減計算書」は、正味資産に影響を与える項目が示される。そのため、同時に資産や負債に影響を及ぼす活動は正味資産に影響を与えないために明示されない一方で、金銭の授受を伴わないが発生している正味資産の変化要因が明示される。たとえば、それらは、未収金、未払い金、退職金債務、減価償却費、資産価値の変化などである。「正味資産増減計算書」の政府活動収支表は、「行政コスト計算書」と呼ばれることがある。

3. 自治体における発生主義会計導入にむけた動き

2節では、財務諸表の作成が政府活動に対する政策評価の文脈の中でいかに位置付けられるのかを述べてきた。発生主義会計の導入を柱とする公会計制度の改革については、欧米先進国が先導し、日本においても、ここ数年、国レベル、地方自治体レベルにおいて、それへの関心が集まりはじめている。具体的には、発生主義概念に基づいて作成された貸借対照表や行政コスト計算書（企業会計の損益計算書に相当）等が相次いで作成・公表されているのである⁵。

そこで、本節では、公会計制度改革をめぐる国際的な潮流を概観し、続いて日本の地方自治体における発生主義会計導入の歩みについて見ていく。さらに、日本の地方自治体における取り組みの特徴を検討し、今後の展望および課題を述べる。

3.1 国際的な潮流

欧米先進国において、発生主義会計の導入を柱とする公会計制度の改革が活発化したのは、1980年代初頭からである⁶。当初は、アングロサクソン諸国が先導する形でスタートした公会計制度改革は、90年代以降、非アングロサクソン諸国にも波及していき、現在、欧米先進国の多くの国々が、中央政府・地方政府レベルともに、発生主義会計を導入、もしくは導入するための準備を進めている⁷。

公会計制度の潮流は、伝統的な現金主義会計から発生主義会計へと傾いており、会計制度の国際的な調和化に向けた試みが始まっていると考えられる。しかしながら、「公会計制度改革の目的として何を優先するのか」という点をめぐって、必ずしも国際的なコンセンサスが得られていないことが背景となって、欧米先進国の公会計制度は、目下のところ、以下のように大きく2つのタイプが並存した状況にある。

第1のタイプは、主として投資家や債権者に向けて、資産や負債を含めた公的部門の財務状況を開示することに主眼をおく「米国タイプ」である。これは、現金主義会計のもとでは把握されない政府活動のストック情報を、貸借対照表を含めた公的部門の財務諸表を通じて開示していこうという考え方に立つものである。

公的部門の財務状況の開示を重視する「米国タイプ」では、フローのみならずストック情報の提供を目指す観点から、発生主義会計に基づく貸借対照表の作成・公表が不可欠と見なされてはいるものの、それらは政府の財務状況を出来る限り正確かつ忠実に反映したものであるべきであるとの考え方が強く、適正な評価が困難な固定資産の計上については、慎重な立場をとっている。

こうした「米国タイプ」の考え方に立つ国は、中央政府レベルでは、米国、フランスなど

であり、地方政府レベルでは、米国があげられるが、これらの政府では、先述したような理由から、貸借対照表への固定資産の計上をめぐる、以下のような会計処理の方法が採用されている。

まず、貸借対照表上の固定資産項目には、適正な評価が可能な資産を中心に計上し、インフラ資産の中で適正な評価が困難なものや、歴史的資産、芸術作品、国立公園や森林等の資産計上は見送られる。例えば、米国連邦政府では、固定資産を連邦政府以外の代替目的に利用できる「一般目的資産 (general use assets)」と、軍事用資産や遺産、森林等の代替不可能な「管理固定資産 (stewardship assets)」に二分し、前者のみを貸借対照表に計上している。また、米国地方政府では、事業基金および信託基金以外の政府活動に関しては、固定資産が貸借対照表に計上されない⁸。

また「米国タイプ」では、固定資産の評価は取得価格（歴史的原価）に基づいて行われる。これは、民間と異なり政府の固定資産については、適正な市場価格をもとに公正に評価することが困難であるとの認識によるものであり、資産評価が恣意的になることを排除するための措置といえる。

第2のタイプは、主として納税者や有権者といった一般の国民（住民）に、公的部門のパフォーマンスの改善状況を報告することを重視する「英国タイプ」である。これは、財務報告の目的を、フロー・ストック両面にわたる情報開示のみならず、政府活動の所産を評価し、その改善を促すことにまで拡張しようというものである。

「英国タイプ」では、資産管理者のコスト意識の高揚と政府組織内部あるいは民間とのコスト比較を通じた公的部門の効率性の向上を狙いとして、政府活動に関わる当期のコストを出来る限り厳密に把握することに努力が払われる。より具体的には、適正な評価が可能かどうかに関わらず、政府が所有するすべての固定資産を例外なく貸借対照表に計上し、また、減価償却費に代表される費用未支出金についても、出来る限り詳細に報告するというアプローチがとられるのである。

こうした「英国タイプ」の考え方に立つ国としては、英国、ニュージーランド、オーストラリアなどの中央政府および地方政府があげられる。これらの政府では、資産管理の効率化を促す狙いから、貸借対照表への固定資産の計上をめぐる、以下のような会計処理の方法が採用されている。

まず、貸借対照表には、土地、建物といった市場での評価が可能な固定資産に加え、道路、港湾、空港、下水道といったインフラ資産ならびに歴史的な資産、芸術作品等のすべての固定資産が、原則として再調達価格で計上される。例えば、英国、ニュージーランド、オーストラリアでは、中央政府および地方政府ともに、市場において転売不可能な資産についても、一部のインフラ資産を除き「再調達価格 (replacement cost)」で資産評価が行われている。

また、固定資産に対する減価償却費の計上のみならず、「資本の機会費用 (cost of capital)」を計上する点も、「英国タイプ」の特徴といえる。これは、租税を資金調達源とする公的部

門の資本についても資金調達のコストを有償と考えて、資本の利用に係る機会費用を毎年計上し、資産の効率的活用を促すことを狙ったものである。こうした資本費用は、英国、ニュージーランドの中央および地方両政府において導入されている他、オーストラリアでは複数の州政府において導入もしくは導入に向けた準備が行われている。

以上見てきたように、欧米先進国の公会計制度は、制度改革の目的をめぐる考え方の違いを反映して、大きく2つのタイプに分かれている。しかし、どちらのタイプも、発生主義会計を採用するという点では共通であり、今後ますます制度間の調和化が進行していくものと予想される。

3.2 日本の地方自治体の取り組み

日本において、地方自治体の会計に発生主義概念を取り入れる試みは、1982年の日本公認会計士協会近畿会による「地方自治体財務会計制度に関する研究会会計方式改善の試み」に始まる。ここでは、1979年度の枚方市のデータをもとに、貸借対照表、収支計算書、市民持分計算書、行政持分計算書からなる財務諸表が作成され、地方自治体のストック情報を開示するための基本的な考え方および手法がはじめて示された。

続いて、1987年に財団法人地方自治協会が、「地方公共団体のストック分析手法に関する調査報告書」を公表、企業会計に準じた自治体の財務諸表を提示した。この地方自治協会の手法は、同年に作成された熊本県の貸借対照表および収支報告書に採用されるなど、発生主義に基づく財務諸表の雛型として注目を集めた。

これら初期の取り組みは、地方自治体への発生主義会計導入をめぐる議論を喚起するきっかけとはなったが、開発された財務諸表には不備な点が多かったこと⁹、そして発生主義会計を導入するそもそもの目的が曖昧であったことなどが原因となって、自治体会計制度の全面的な改革を後押しする継続的な原動力とはなり得ず、制度改革の議論は徐々に下火となっていった。

ところが、皮肉にもバブル崩壊に伴う予算の逼迫から、財政運営の非効率性が問題視され、自治体の透明性および発生主義会計の導入に再び関心が寄せられはじめた。これを受けて、近年研究者、公認会計士および自治体職員らの手による財務諸表の作成および公表が活発になってきている。

具体的には、1997年に社会経済生産性本部が「決算統計に基づいた企業会計的分析評価手法研究報告書」において、藤沢市の決算データをもちいた財務諸表を作成したことを皮切りに、三重県、臼杵市、東京都、神奈川県、宮城県、札幌市、太田市などで、発生主義概念に基づく財務諸表が相次いで作成（一部試作）されていった。また、自治省が2000年に「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」を発表し、自治体の財務諸表作成要領を作成・公表したことで、発生主義会計導入の動きは、現在、全国レベルに広がりつつある。

一連の取り組みでは、初期の財務諸表が有していた不備な点に修正・改良が加えられ、自治体の財務諸表をより精緻化することに一定の努力が払われている。しかし、財務諸表を作成する際の会計処理の方法が地方自治体間で統一されておらず、現状では相互の比較対照が困難となってしまっている。そこで、以下では各自治体で作成している財務諸表の会計処理方法にどのような違いがあるのかについて述べていくことにしよう。

3.3 地方自治体の取り組みの特徴および違い

現在、自主的な作成・公表が進んでいる発生主義会計に基づく地方自治体の財務諸表、とりわけ貸借対照表には、主に以下の三点において、自治体間の会計処理の方法に違いがみられる（詳細は、付表－１を参照）。

第１は、土地・建物・インフラ等の有形固定資産の計上方法をめぐる違いである。具体的には、有形固定資産の表示および評価の仕方に、自治体間でかなりの違いがみられる。

まず、固定資産の表示については、大半の自治体が原則として普通財産を含むすべての固定資産を貸借対照表に計上しているのに対し、臼杵市や太田市では、売却可能とみられる普通財産を流動資産の項目に計上している。また、東京都、神奈川県や三重県が企業会計の科目区分に準じた形態別の表示（建物、構築物、土地等）を採用しているのに対し、宮城県、札幌市¹⁰、太田市、臼杵市などでは、生活、教育、福祉、産業といった目的別に区分表示している。

次に、固定資産の評価については、土地以外の有形固定資産を償却資産とみなし、企業会計に準じて正規の減価償却を行う自治体が大勢を占めるものの、インフラ資産については継続的な維持補修によってサービス提供能力の水準が保たれているとみなし、そうした資産への減価償却を行っていないケース（宮城県や藤沢市）、あるいはサービス提供能力を定常的な状態に保つための年々の取替費を要償却額とみなし、同じく減価償却を行っていないケース（神奈川県）がある。また、大半の自治体が取得原価で資産を計上している中、臼杵市は売却可能な普通財産を時価で表示し、また、神奈川県は普通財産および行政財産を県有財産表を用いて時価評価している。

第２は、繰延資産（または無形資産）の計上をめぐる違いである。現行の地方財政制度のもとでは、国や他の自治体が事業主体である道路、河川、港湾等の建設事業に対し、その事業から受益を受けられる自治体が、当該事業の経費の一部を「国直轄事業負担金」、「同級他団体負担金」等の名目で負担することになっている。

多くの自治体では、こうして形成されたインフラ資産の所有権が、負担金を支出した団体ではなく事業主体に帰属することを理由に、これら負担金を有形、無形、繰延いずれの資産にも計上していない¹¹。これに対し、藤沢市や臼杵市などでは、資産の所有権の帰属にかかわらず、当該資産から地域内の住民が長期にわたってサービスを享受しうる可能性がある点に注目して、これらの負担金を繰延資産あるいは無形固定資産に計上する会計処

理が行われている。

第 3 は、地方債残高の表示方法をめぐる違いである。地方債を負債項目に計上する方法としては、地方債の総額をそのまま計上する方法に加え、地方交付税によって後年度に元利償還金が補償されるとみなされる「交付税措置」の見込額を区分計上する方法とがある。これに対し、現状では神奈川県、臼杵市が貸借対照表の欄外注記で、太田市が市債款別残高増減表で、それぞれ交付税措置見込額を開示しているが、それ以外の自治体ではそうした見込額の開示は行われていない¹²。「交付税措置」が制度上、後年度における国の実際の補償額を確定するものではないことを考慮すれば¹³、地方債総額の一括計上は理にかなっていると言えなくもないが、そのことだけを以って、自治体の実際の償還費負担額と（貸借対照表に計上される）地方債総額とのかい離を許容すべきかどうかは、議論が分かれるところである。

このように、現状において、地方自治体の財務諸表の会計処理方法には、相当のばらつきが存在している。その原因としては、①会計処理方法の統一化に向けて、これまで自治体横断的な取り組みがなされてこなかったこととともに、②財務諸表が開発された初期の時点より現在に至るまで、発生主義会計を導入するそもそもの目的や報告の対象とすべき主体が曖昧にしか議論されてこなかったことがあると考えられる。

自治省（2000）は、こうした事態の打開に少なからず貢献しうるものと考えられるが、制度改革の目的や具体的戦略をめぐる議論が不十分であるため、それによって財務諸表作成をめぐる地方自治体間の認識・考え方の違いをどの程度埋められるかは未知数といえる。したがって、これまでの地方自治体における取り組みを踏まえつつ、②について今以上に踏み込んだ議論を展開することで、制度改革の目的と手段との対応関係をより一層明確化し、すべての自治体でそれを共有化していくことが必要である。

3.4 今後の展望～米英型を踏まえたハイブリッド型の必要性

3.2 で示されたように、現状において、地方自治体の財務諸表の会計処理方法には、相当のばらつきが存在している。今後、財務諸表によって各自治体が目指す目標として、発生主義の二つのタイプ（米国タイプ or 英国タイプ）が参考となるに違いない。すなわち、発生主義に基づく財務諸表作成の目的として、投資家および債券者に資産や負債を含めた財務状況を開示することに重きをおくか、それとも納税者や有権者といった一般の住民に自治体のパフォーマンスの改善状況を報告することを重視するか、それともこれらの折衷案をとるかによって、日本の地方自治体における発生主義会計のタイプがおのずと明らかになってくると考えられるのである。

例えば、米国タイプを指向する場合、貸借対照表を通じた自治体の正確な財務状況の開示が求められることから、資産については評価が恣意的になる恐れのあるインフラ資産等については計上しない一方、負債については当該自治体の実質的な債務額を計上すること

になる。つまり、米国タイプを選択すると、有形固定資産については、売却可能な資産を取得価格で計上しつつ、繰越資産の計上には慎重となる一方、地方債の交付税措置見込額については、出来る限り詳細に表記するというアプローチがとられることになる。

他方、英国タイプを指向する場合、自治体のパフォーマンスの改善を意図して、行政コストの厳格化・明確化が求められることから、資産については住民に対するサービス提供に供せられると考えられるすべての資産を計上する一方、負債については実質的な債務額にこだわらず、資産との対応関係がつけやすい単位で開示することになる。つまり、英国タイプでは、インフラ資産も含めたすべての有形固定資産をできるかぎり時価で評価するとともに、正規の減価償却を徹底させ、繰延資産についても計上する一方、負債については、資産の表示区分とできるだけ共通の区分を採用するものの、交付税措置額の開示については必ずしも固執しないというアプローチがとられることになる。

では、日本の地方自治体は、今後、米国と英国どちらのタイプを重視すべきであろうか。現状の地方財政が一時的な財政の緊縮化で乗り切れない構造的な財政危機に陥っている事態を考えれば、財務状況の開示のみを視野に入れた米国タイプよりも、自治体財政のパフォーマンスの改善を指向する英国タイプから学ぶべき点が多いと考えられる。しかしその一方で、2006年から地方債の発行が許可制から協議制へ移行することを想起すれば、投資家や債権者に地方自治体の財務状況をできるだけ正確に開示することもまた重要といえよう。

これらを考え合わせると、発生主義導入の目的および具体的戦略に関する議論が未成熟な現状では、会計処理の方法をどちらか一方のタイプに収斂させるのはあまり得策とはいえず、むしろ議論を一層深化・成熟化させる中で、両タイプを日本の現状に合うよう修正し、日本独自の「ハイブリッド」タイプを作り上げていくことが重要と考えられる。

4. 地方政府部門全体の評価

前節では、ミクロ的な視点から、各地方自治体の財務諸表導入に向けた動きと、その動きの違いを見た。地方政府の財務状況を評価する上で、ミクロ的な視点である個別の自治体の動向を捉えることも重要であるが、地方分権の問題を国と地方全体の政府間関係問題として捉え、地方政府全体の連結財務状況をマクロ的に捉えることも必要である。

しかしながら、既存の資料では、それらを正確に捉えることはできない。収支計算書に対応する資料としては政府部門の『決算書』があるが、それは現金主義にもとづくものであり、ある年度の歳出入を列挙したものに過ぎない。すなわち、当該年度の政府活動の内容や、活動の結果発生した負債や資産の変化を正確に捉えたものにはなっていない。また、収支計算書および貸借対照表の基礎となるデータを提供するマクロ的な統計としては、『国民経済計算(以下、SNA と呼ぶ)(経済企画庁)』の地方政府部門の資料がある。しかしながら、

その統計も、当該年度の政府活動の内容や、活動の結果発生した負債や資産の変化を正確に捉えたものにはなっていない。

そこで、本章では、政府活動の内容と財務状況を適正に評価するために、既存の資料およびデータに改良¹⁴を施し、発生主義¹⁵に基づいた地方政府部門全体の財務諸表を作成することで、その財務状況を評価する。

地方政府部門の財務諸表は、表 1 から表 5 に表されている。(表では、スペースの都合上、1991 年度と 1996 年度の値のみを示しているが、図は 1991 年度から 1996 年度の 6 年間のデータに基づいて作成されている。)

4.1 スtock面からの時系列的評価：貸借対照表(1991-1996)

まず、貸借対照表を用いて、Stock面から地方政府部門の財務状況の評価を行なうことにしよう。なおここでは、民間企業の財務諸表で通常用いられている、流動性に応じて分類を行う配列法（流動性配列法）ではなく、日本の財政制度の特徴を活かして政府の活動別（経常活動と投資活動）に項目を配列する方法（以下では、**性質別配列法**と呼ぶ）を採用した。その配列法では、資産を、公的サービスを提供するための資産（行政財産）と、それ以外の資産（普通財産）に区分し、さらに、それぞれに対応する形で負債（一般債務と特定債務）を分類する。この配列法によって、行政サービスの活動別（経常活動と投資活動）に資産と負債のリンクが可能となり、政策的な観点からの財務状況の評価が可能となる¹⁶。

性質別配列法に基づいた貸借対照表が、表 1 である。1996 年度における資産と負債は、それぞれ 475 兆円と 165 兆円であり、差としての正味資産は約 310 兆円である。正味資産は、1991 年度（288 兆円）から 1996 年度(310 兆円)まで増加している事がわかる。1996 年と 1991 年で比較すれば、資産では普通財産の伸び(1.1 倍)に比べ行政財産の伸び(1.2 倍)が大きく、また負債では、一般債務の伸び(1.4 倍)に比べ特定債務の伸び(1.7 倍)が大きいことがわかる。正味資産は増加しているものの、負債の伸びによって、資産負債比率は、3.8 倍から 2.8 倍まで低下している。

また、行政財産は地方政府独自の財源でまかなわれたものではなく、中央政府からの補助金（国庫支出金資産構築相当分¹⁷）によって構築されたものも含まれている。そこで、地方政府部門独自の財政運営の状態を見るため、政府からの補助金による影響を取り除き、地方政府部門が自前の財源で構築した行政財産¹⁸だけを計上して、独自の正味資産を計算した。その時系列的な変化を 1991 年度との比較であらわしているのが図 2（点線）である。この図から明らかなように、実線で表されている正味資産の増大の多くは、中央政府からの補助金によって達成されたものであり、地方政府部門のみの資産を計上したときには、正味資産の増加は、緩やかなものになっている。

4.2 フロー面からの時系列的評価：収支報告書 (1991-1996)

ここでは、収支計算書を用いて、フロー面から地方政府部門の財務状況の評価を行う。
4.1.2 で述べたように、収支計算書は、現金の流れを明らかにするキャッシュフロー計算書と、正味資産の変化を明らかにする正味資産増減計算書から構成される。また、それぞれの計算書は、政府活動を表すもの（政府活動収支表）と、活動における資金繰りや活動の結果としての資産や負債の状況を表すものとの2種類から構成される。

1) キャッシュフロー計算書からの評価

まず、表 2に示した各年度の政府活動内容を表す政府活動収支表から、その活動内容とキャッシュフローの変化を見てみよう。表から以下のことが読みとれる。税収は、1994 年度に落ち込んだが、その後回復したものの 1996 年度は 1991 年度と同水準にとどまっているため、経常収入はそれほど増加していない。一方、公共サービス提供のための支出および社会保障給付等への支出が拡大したため、結果として経常収支は減少している。また、資本収支を見れば、景気対策としての公共投資の拡大で赤字が増大している。その結果、キャッシュフロー収支は、大きく悪化している。当然ながら、このマイナス部分は、債務の増額でまかなわれていることになる。

そこで、公共投資の資金をまかなうために増大した負債の動きを見てみよう。表 3の資金収支表をみれば、不足資金をどのように調達したのかが明らかになる。行政財産構築をおこなうための債務（特定債務）のうち、行政財産を形成するために発行された公債発行額が急速に増大したことがわかる。こうした上昇は、国と地方の公債発行の推移を描いた図 3から明らかのように、中央政府が予算の制約から国債発行を削減した一方で、相対的に余裕があった地方政府部門で地方債を増発しつつけた結果であると考えられる。

最後に、ここで作成したキャッシュフロー計算書から、地方政府部門のキャッシュフロー収支¹⁹の動きを図 4で見てみよう。経常的な行政サービスの収支を表す経常収支（企業会計における営業キャッシュフローに相当）は、プラスを保っているものの、低下傾向にある。これは、上で述べたように、行政サービス提供のための経常支出の拡大、社会保障給付等の支出の拡大によるものである。一方で、投資的な経費の収支を表す資本収支（企業会計における投資キャッシュフローに相当）は、公共投資の結果生み出される収益が経常収支に現れるため、基本的に赤字となるが、近年の公共投資の拡大を受けて、その赤字幅は拡大している。実線で示した二つの収支の合計としてのキャッシュフロー収支は、1991 年以降一貫して、下落していることが分かる。また破線で示した中央政府からの移転（地方交付税交付金などの経常移転分すべてを含む）を省いたときのキャッシュフロー収支は、当然ながら悪化するが、その幅には年度間でそれほど差が無いことから、キャッシュフロー収支の悪化は、政府補助金の減少によるものではなく、地方政府部門自体の問題であ

ることが分かる。

2) 正味資産増減計算書からの評価

正味資産増減計算書から地方政府部門の財務状況の評価してみよう。正味資産増減計算書は、発生主義に基づき、資産・負債の増減を明示し、正味資産の増減要因を明らかにするものである。

まず、表 4 の政府活動収支表では、1996 年度の経常収支と経常外収支は、それぞれ約 9 兆円のプラスと約 3 兆円のマイナスである。特別収支は、他の項目に比べると相対的に小さい。結果として、正味資産増加額は、5 兆円のプラスとなっている。また、それぞれの収支の時系列的な動きを図 5 で見ると、92 年および 95 年には、正味資産の増加が小さくなっている。その原因は、経常外収支のマイナス幅が拡大していることにあるが、経常外収支の悪化の主な要因は、表から見れば保有資産の価値の低下であることがわかる。なお、96 年には、経常収支の改善によって正味資産の増加も大きくなっている。

このように、発生主義の導入は、正味資産の変化に大きな影響を与えている。そこで発生主義で捉えた正味資産増加額（実線）と現金主義で捉えた正味資産増加額（点線）²⁰とを比較した図 6 から、発生主義導入の効果を見てみよう。この図から明らかなように、発生主義の下での正味資産の伸びはキャッシュフローに現れているものよりも小さく、また、発生主義での正味資産の増加額は、経済の影響を受けて大きく変化している。

次に、表 5 に示した資産・負債形成表から、政府活動の結果として、資産および負債がどのように形成されたのかを見てみよう。正味資産の変化は、行政財産および債務（一般債務、特定債務）の変化によって影響を受けており、経常的な活動で生み出される普通財産の変化は小さい。また、正味資産の増加は、負債を上回る行政財産が構築されることによって生み出されていることがわかる。

さらに、行政財産を構築するという公共投資（活動）に着目して、その活動が正味資産に与えた影響とその構成要因を見てみよう。公共投資の正味資産に与える影響を時系列的にあらわしたものが、図 7 である。行政財産と特定債務の変化の差として定義される正味資産変化額（投資活動分）は、93 年に一度増加したが、その後の増加幅は減少している。

こうした変化を引き起こした要因を、項目別に見てみよう。正味資産変化額（投資活動分）は、①行政財産の価値の変化を表す行政財産純増加額、②行政財産の償却額を表す減価償却費、③行政財産を構築するために発行された債務である特定債務、④その年度に構築された行政財産の形成額をあらわす行政財産形成費から構成されている。さらに、行政財産形成費は、地方政府が独自の資金で構築した部分（行政財産形成費（地方単独分））と、中央政府の補助によって構築した部分（行政財産形成費（中央政府補助分））とに分けて示されている。

第一に、行政財産の形成のうち、中央政府からの補助分は近年減少しているものの、そ

の大きさは依然として大きな割合を占めている。第二に、中央政府からの補助分があまり変化していない一方で、95 年以降、公共投資の拡大が行われ、行政投資形成費（地方単独分）が増大したため、地方政府の特定債務費が拡大している。これは、公共投資に関する資金調達方法が国債発行から地方債発行にシフトしたためと考えられる。そのため、中央政府からの補助(特定補助金)によって形成された行政財産を除外した時の正味資産変化額（投資活動地方単独分）は、近年、ほとんど 0 近くまで減少しており、実質的に投資活動は正味資産の増加に寄与していないことがわかる²¹。第三に、発生主義で新たに考慮される資産価値の変化（行政財産純増加額）は一貫してマイナスであり、バブル崩壊による資産価値の低下が、行政財産構築にマイナスの影響を与えていることがわかる。この影響は、特に、92 年と 95 年において大きい。

5. おわりに

今後の地方分権下において、「説明責任」を達成し、地方政府が効率的に行財政運営を行っていくためには、公会計制度の改革が不可欠である。本章では、その改革の流れに沿った地方自治体における財務諸表の導入動向を捉えるとともに、地方政府全体の連結財務諸表を作成し、財務面からの評価を行った。

これらの個別自治体による財務諸表作成にむけた取り組みは、地方分権下において各自治体がどのように説明責任を達成していくのかを考える上で重要である。一方で、マクロ的観点から、地方分権下における中央政府と地方政府の関係を考えることも重要である。それゆえ、本章では、新しい視点から地方政府部門全体の財務諸表の構築を試みた。その結果から、地方政府の財務状況の実態、財務状況に与える投資活動の影響、中央政府から地方政府への補助金が財務状況に与える影響などが明らかにされた。

本章で作成した地方政府部門の財務諸表は、その作成方法や解釈に関して改良の余地を残しており、試行錯誤の状態にあると言える。今後、地方分権が推進されるにともない、各自治体がどのようにして財務諸表を作成していくべきかというミクロ的な視点に加え、国全体として地方分権下の地方政府をどのように位置付けるかというマクロ的な視点も重要となろう。その意味において、本章で作成した地方政府部門全体の財務諸表は、国と地方の新たな関係を構想する上で、1つの参考材料となろう。

参考文献

- 赤井伸郎・吉田有里・鷺見英司(2000)「政府部門の財務状況分析―収支計算書と貸借対照表による政策評価―」神戸商科大学経済研究所研究資料 近刊
- 赤井伸郎・鷺見英司・田中宏樹(1999)「資産・負債からみた日本政府の財務状況の評価：発

- 生主義に基づいた日本政府のバランスシートの作成」神戸商科大学研究資料
(1999/10) No.169
- 赤井伸郎・鈴木亘(2000)「年金・医療・介護保険債務を考慮した政府のバランスシートと世
代間損益計算書」『エコノミクス』東洋経済(2000/10)
- 会田一雄・小西砂千夫・高木有三・兵藤廣治・村山徳五郎・横山和夫(2000)『国の貸借対
照表(試算)』
- 跡田直澄・田中宏樹(1999)「公共投資の政策評価システムの確立」『地方財務』No.542
- 跡田直澄・田中宏樹(2000)「政府の説明責任と政策評価－NPM理論を背景として－」『都
市問題研究』第52号第2号
- 石原俊彦(1999)『地方自治体の事業評価と発生主義会計』、中央経済社
- 臼杵市役所総務部企画財政課(1999)『臼杵市バランスシート作成覚書』
- 大住莊四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント；理念・ビジョン・戦略』、日本
評論社
- 太田市・構想日本(2000)「二つのバランス(第1次試算) 太田市の財務」
- 加藤秀樹(1999)「初試算：日本国のバランスシート」『文芸春秋』 p134-144
- 建設政策研究センター(1998)「社会資本と企業会計手法に関する研究」建設政策研究センタ
ー
- 札幌市・監査法人トーマツ(2000)『平成11年度公会計制度検討プロジェクト会議報告書
新しい行政経営を目指して－企業会計的手法導入による財務情報の充実』
- 財団法人宮城総合研究所(2000)『平成11年度宮城県企業会計的手法活用調査研究報告書』
- 自治省(2000)『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』
- 社会経済生産性本部(1997)『決算統計に基づいた企業会計的分析手法研究報告書』
- 鷺見英司・赤井伸郎(2000)「発生主義バランスシートから捉えた日本政府の財務状況」『エ
コノミクス』東洋経済(2000/10)
- 醍醐聰(2000)『自治体財政の会計学』、新世社
- 太陽監査法人(2000)『図解：わかる国際会計基準』、ダイヤモンド社
- 地方自治協会(1987)『地方公共団体のストック分析評価手法に関する調査研究報告書』
- 陳埜(1999)「米国地方政府の財務報告モデルの再構築」『地方自治研究』No.24 Vol.14, No.1
pp.37-47
- 東京都参与・東京都専門委員(2000)『機能するバランスシート(中間報告)－東京都の経営
を考える冷徹な用具－』
- 富山県財政課(2000)「富山県普通会計のバランスシート(貸借対照表)について」
- 日本公認会計士協会近畿会(1982)『地方自治体財務会計制度に関する研究－会計方式改善
の試み』
- 八田達夫・小口登良(1993)「日本国政府の年金純債務」『日本経済研究』No.25 pp.101-121
- 八田達夫・小口登良(1999)『年金改革論』日本経済新聞社

PHP 総合研究所（1999）『日本の政府部門の財務評価 ―accountability の欠如が招いた
政府の債務超過の実態―』

藤沢市企画部財政課（1999）「藤沢市の企業会計的財務諸表について」

三重県財政課（1998）「発生主義会計方式で表した三重県決算について」

表一覧

表 1 貸借対照表 (1991、1996)

単位兆円

地方政府バランスシート		1991	1992	1993	1994	1995	1996
[1]資産							
1.普通財産	現金・預金・その他の預金	30.1	30.0	30.4	30.3	29.4	29.4
	未収金	3.1	3.6	5.0	5.1	6.4	5.7
	投資その他の資産	6.3	6.9	7.4	7.7	8.6	9.2
1.普通財産 計		39.5	40.5	42.9	43.1	44.4	44.2
2.行政財産	純固定資産	227.1	241.7	257.3	271.8	286.8	302.3
	うち 道路資産 (時価表示)	36.1	38.4	39.9	40.8	42.4	44.1
	土地資産等	122.2	117.2	119.4	120.8	122.3	123.6
	土地	101.0	94.1	93.2	93.0	92.4	91.5
	道路底地資産	14.8	16.6	18.5	20.0	21.9	23.5
	森林	6.4	6.5	7.7	7.8	8.0	8.5
	投資その他の資産 出資金	2.4	2.8	3.2	3.7	4.2	4.7
2.行政財産 計		351.7	361.7	379.9	396.3	413.3	430.6
[1]資産 計		391.2	402.3	422.8	439.4	457.7	474.9
[2]負債							
1.一般債務	短期負債 短期債券	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	未払金	15.2	17.5	20.9	20.8	23.2	21.6
	公債等借入 地方債等借入 (赤字分)	14.8	15.3	16.9	19.0	21.3	23.0
	その他金融負債	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	退職金債務	14.3	15.1	16.2	16.6	17.2	17.7
1.一般債務 計		44.3	47.9	54.0	56.4	61.7	62.3
2.特定債務	公債等借入	58.6	65.2	72.3	80.6	90.7	102.3
	地方債等借入 (建設分)	58.0	64.6	71.7	80.0	90.1	101.8
	その他長期債務	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
2.特定債務 計		58.6	65.2	72.3	80.6	90.7	102.3
[2]負債 計		102.9	113.0	126.2	137.0	152.5	164.6
[3]正味資産 計		288.2	289.2	296.5	302.4	305.3	310.2

表 2 キャッシュフロー計算書：政府活動収支表（1991、1996）

地方政府部門		1991	1992	1993	1994	1995	1996
(経常取引勘定)							
I 経常収入	1 税金	35,914.0	35,382.0	34,359.6	33,270.6	34,430.7	35,820.8
	特定財源	1,495.6	1,483.4	1,522.9	1,880.1	1,943.4	2,011.7
	うち道路財源	1,495.6	1,483.4	1,522.9	1,880.1	1,943.4	2,011.7
	その他	34,418.4	33,898.6	32,836.7	31,390.5	32,487.3	33,809.1
	2 社会保障負担等	3.4	3.2	3.0	3.4	3.4	3.5
	3 経常移転収入	23,476.1	24,701.3	24,736.0	25,168.7	26,234.2	27,359.1
	地方交付税交付金	15,800.2	14,203.7	13,949.8	12,068.7	12,302.1	13,945.0
	その他	7,675.9	10,497.6	10,786.2	13,100.0	13,932.1	13,414.1
	4 財産収入	2,540.8	1,959.3	1,606.4	1,402.0	1,111.4	1,046.7
	5 その他の収入	235.2	237.4	249.7	259.2	265.7	271.7
	小計	62,169.5	62,283.2	60,954.7	60,103.9	62,045.4	64,501.8
I 経常支出	1 最終消費支出	28,915.8	30,281.0	31,261.2	32,126.3	32,988.6	33,639.2
	2 社会保障給付等	4,759.7	5,064.6	5,310.0	5,633.2	5,904.8	6,160.5
	3 経常移転支出	2,661.3	3,079.8	3,190.1	3,435.6	3,699.8	4,016.0
	4 財産支出	4,095.4	4,303.7	4,589.3	4,953.5	5,301.1	5,605.4
	5 補助金	1,135.7	1,197.5	1,251.6	1,285.6	1,334.7	1,451.0
	6 その他の支出	6.0	6.2	6.4	6.4	6.7	7.0
	小計	41,573.9	43,932.8	45,608.6	47,440.6	49,235.7	50,879.1
I 経常収支		20,595.6	18,350.4	15,346.1	12,663.3	12,809.7	13,622.7
(資本取引勘定)		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II 資本収入	1 資本移転純収入	4,173.5	5,491.2	8,269.9	8,081.2	6,425.5	6,010.5
	小計	4,173.5	5,491.2	8,269.9	8,081.2	6,425.5	6,010.5
II 資本支出	1 総固定資本形成	20,293.1	23,557.6	25,706.5	25,579.4	26,854.8	26,058.0
	うち道路投資	3,513.6	3,498.5	2,276.9	1,726.4	2,707.2	3,007.8
	2 土地純購入費	4,838.2	5,578.8	5,735.3	4,904.1	5,401.7	4,790.7
	小計	25,131.3	29,136.4	31,441.8	30,483.5	32,256.5	30,848.7
II 資本収支		-20,957.8	-23,645.2	-23,171.9	-22,402.3	-25,831.0	-24,838.2
(キャッシュフロー収支勘定)		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
キャッシュフロー収支		-362.2	-5,294.8	-7,825.8	-9,739.0	-13,021.3	-11,215.5
誤差		169.8	-809.0	455.3	-43.2	1,034.1	-1,016.7
III 修正後キャッシュフロー収支		-192.4	-6,103.8	-7,370.5	-9,782.2	-11,987.2	-12,232.2

表 3 キャッシュフロー計算書：資金収支表（1991、1996）

単位：10億円

地方政府部門	1991	1992	1993	1994	1995	1996
I 一般債務形成費						
1短期負債	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2公債等借入	249.8	472.8	1,623.4	2,132.7	2,284.7	1,700.1
地方債等借入(赤字分)	249.8	472.8	1,623.4	2,132.7	2,284.7	1,700.1
3その他金融負債	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
II 特定債務形成費						
1公債等借入	3,478.7	6,535.8	7,113.6	8,279.2	10,176.0	11,607.9
地方債等借入(建設分)	3,387.6	6,529.2	7,133.6	8,320.4	10,142.4	11,614.3
その他長期債務	91.1	6.6	-20.0	-41.2	33.6	-6.4
負債形成費	3,728.4	7,008.5	8,736.9	10,411.8	12,460.6	13,307.9
I 普通財産形成費						
1現金・預金	475.1	157.6	469.6	-416.3	1,110.2	-199.3
2その他の預金	1,996.6	-273.6	-72.7	288.0	-2,004.8	155.5
3短期債権	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4投資及びその他の資産	758.5	648.1	518.7	286.4	839.3	639.2
長期債権	11.4	11.7	8.6	-0.2	4.6	0.7
長期貸出金	745.1	630.9	506.6	282.8	828.5	633.7
その他金融資産	2.0	5.5	3.5	3.8	6.2	4.8
II 行政財産形成費						
1投資及びその他の資産	305.8	372.6	450.8	471.5	528.7	480.3
出資金	305.8	372.6	450.8	471.5	528.7	480.3
資産形成費	3,536.0	904.7	1,366.4	629.6	473.4	1,075.7
キャッシュフロー収支	-192.4	-6,103.8	-7,370.5	-9,782.2	-11,987.2	-12,232.2

表 4 正味資産増減計算書：政府活動収支表(1991、1996)

単位：10億円

地方政府部門		1991	1992	1993	1994	1995	1996
(経常取引勘定)							
I 資産増加	1 税収	35,914.0	35,382.0	34,359.6	33,270.6	34,430.7	35,820.8
	特定財源	1,495.6	1,483.4	1,522.9	1,880.1	1,943.4	2,011.7
	うち道路財源	1,495.6	1,483.4	1,522.9	1,880.1	1,943.4	2,011.7
	その他	34,418.4	33,898.6	32,836.7	31,390.5	32,487.3	33,809.1
	2 社会保障負担等	3.4	3.2	3.0	3.4	3.4	3.5
	3 経常移転収入	23,476.1	24,701.3	24,736.0	25,168.7	26,234.2	27,359.1
	地方交付税交付金	15,800.2	14,203.7	13,949.8	12,068.7	12,302.1	13,945.0
	その他	7,675.9	10,497.6	10,786.2	13,100.0	13,932.1	13,414.1
	4 未収金	268.0	537.5	1,443.1	60.2	1,338.5	-757.4
	小計	59,661.5	60,624.0	60,541.7	58,502.9	62,006.8	62,426.0
I 資産減少	1 最終消費支出	28,915.8	30,281.0	31,261.2	32,126.3	32,988.6	33,639.2
	2 社会保障給付等	4,733.7	5,056.6	5,296.0	5,511.6	5,550.7	6,108.4
	その他	4,733.7	5,056.6	5,296.0	5,511.6	5,550.7	6,108.4
	3 経常移転支出	2,661.3	3,079.8	3,190.1	3,435.6	3,699.8	4,016.0
	4 財産支出	4,095.4	4,303.7	4,589.3	4,953.5	5,301.1	5,605.4
	5 補助金	1,135.7	1,197.5	1,251.6	1,285.6	1,334.7	1,451.0
	6 その他	6.0	6.2	6.4	6.4	6.7	7.0
	7 固定資本減耗	3,404.6	3,498.6	3,308.2	3,321.1	3,722.1	3,913.6
	純固定資産分	2,191.6	2,314.2	2,470.0	2,649.7	2,714.6	2,823.0
	うち道路分	1,213.0	1,184.4	838.2	671.4	1,007.5	1,090.6
II 負債増加	8 未払金	2,308.6	2,305.8	3,370.7	-103.8	2,439.9	-1,635.2
	9 退職金債務	742.0	813.6	1,093.7	439.4	566.7	517.8
	小計	48,003.2	50,542.7	53,367.2	50,975.7	55,610.3	53,623.2
III 経常収支		11,658.4	10,081.3	7,174.4	7,527.2	6,396.4	8,802.8
(経常外取引勘定)							
I 資産増加	1 財産収入	2,540.8	1,959.3	1,606.4	1,402.0	1,111.4	1,046.7
	2 その他の収入	235.2	237.4	249.7	259.2	265.7	271.7
	3 金融資産純増加額	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	4 実物資産純増加額	-5,506.8	-10,463.8	-2,162.4	-3,119.8	-5,635.4	-4,115.6
	純固定資産	3,006.8	87.8	1,403.7	329.6	-1,673.8	-631.6
	土地資産等	-8,513.6	-10,551.7	-3,566.1	-3,449.4	-3,961.6	-3,484.0
	小計	-2,730.8	-8,267.1	-306.3	-1,458.6	-4,258.3	-2,797.2
I 負債増加	1 負債純増加額	0.0	0.4	-0.3	-0.3	-3.6	0.1
	その他金融負債	0.0	0.4	-0.3	-0.3	-3.6	0.1
	公債等借入	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	小計	0.0	0.4	-0.3	-0.3	-3.6	0.1
II 経常外収支		-2,730.8	-8,266.7	-306.6	-1,458.9	-4,261.9	-2,797.1
(特別取引勘定)							
I 特別収入	小計	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
I 特別支出	1 災害関連経費	26.0	8.0	14.0	121.6	354.1	52.1
	小計	26.0	8.0	14.0	121.6	354.1	52.1
II 特別収支		-26.0	-8.0	-14.0	-121.6	-354.1	-52.1
正味資産増加額		8,901.5	1,806.5	6,853.8	5,946.7	1,780.5	5,953.6
誤差		169.8	-809.0	455.3	-43.2	1,034.1	-1,016.7
修正後正味資産増加額		9,071.3	997.5	7,309.1	5,903.5	2,814.6	4,936.9

表 5 正味資産増減計算書：資産・負債形成表（1991、1996）

単位10億円

[A] 地方政府		1991	1992	1993	1994	1995	1996
[1]資産							
1.普通財産	現金・預金・その他の預金	2,471.7	-116.0	396.9	-128.3	-894.6	-43.8
	未収金	268.0	537.5	1,443.1	60.2	1,338.5	-757.4
	投資その他の資産	758.5	648.1	518.7	286.4	839.3	639.2
1.普通財産 計		3,498.2	1,069.6	2,358.7	218.3	1,283.2	-162.0
2.行政財産	純固定資産	15,721.7	14,655.6	15,532.1	14,506.7	15,033.4	15,502.3
	うち 道路資産	2,324.6	2,338.0	1,454.6	952.8	1,565.2	1,735.8
	土地資産等	-3,675.4	-4,972.9	2,169.2	1,454.7	1,440.1	1,306.7
	土地	-5,680.4	-6,866.4	-879.4	-255.8	-554.6	-882.3
	道路底地資産	1,576.2	1,802.5	1,901.0	1,544.5	1,831.1	1,673.5
	森林	428.8	91.0	1,147.6	166.0	163.6	515.5
	投資その他の資産	305.8	372.6	450.8	471.5	528.7	480.3
2.行政財産 計		12,352.1	10,055.4	18,152.1	16,432.9	17,002.2	17,289.3
[1]資産 計		15,850.4	11,125.0	20,510.7	16,651.1	18,285.4	17,127.3
[2]負債							
1.一般債務	短期負債 短期債券	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	未払金	2,308.6	2,305.8	3,370.7	-103.8	2,439.9	-1,635.2
	公債等借入 地方債等借入（赤字分）	249.8	472.8	1,623.4	2,132.7	2,284.7	1,700.1
	その他金融負債	-0.1	0.3	-0.4	-0.4	-3.7	0.0
	退職金債務	742.0	813.6	1,093.7	439.4	566.7	517.8
	1.一般債務 計	3,300.3	3,592.5	6,087.4	2,467.9	5,287.6	582.7
2.特定債務	公債等借入	3,478.7	6,535.8	7,113.6	8,279.2	10,176.0	11,607.9
	地方債等借入（建設分）	3,387.6	6,529.2	7,133.6	8,320.4	10,142.4	11,614.3
	その他長期債務	91.1	6.6	-20.0	-41.2	33.6	-6.4
2.特定債務 計		3,478.7	6,535.8	7,113.6	8,279.2	10,176.0	11,607.9
[2]負債 計		6,779.0	10,128.3	13,201.0	10,747.1	15,463.6	12,190.6
[3]正味資産 計		9,071.3	996.7	7,309.7	5,904.1	2,821.8	4,936.7

図一覽

図 2 正味資産の変化(1991 年度=100)

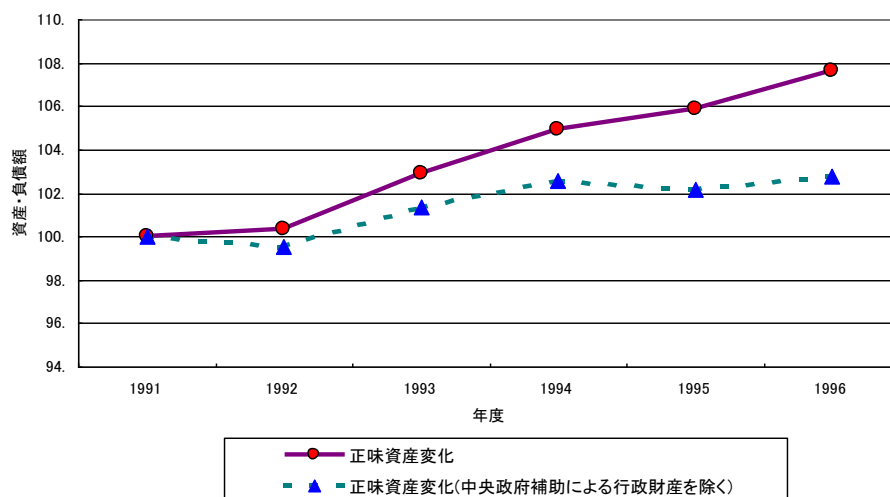


図 3 公債発行額の推移

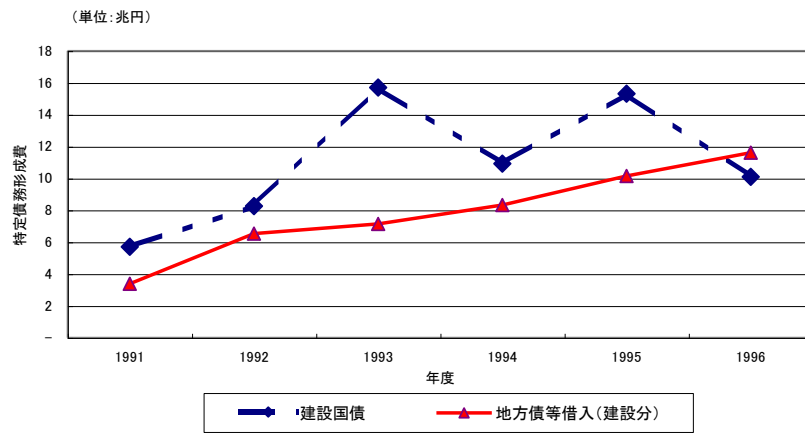


図 4 キャッシュフロー収支の推移

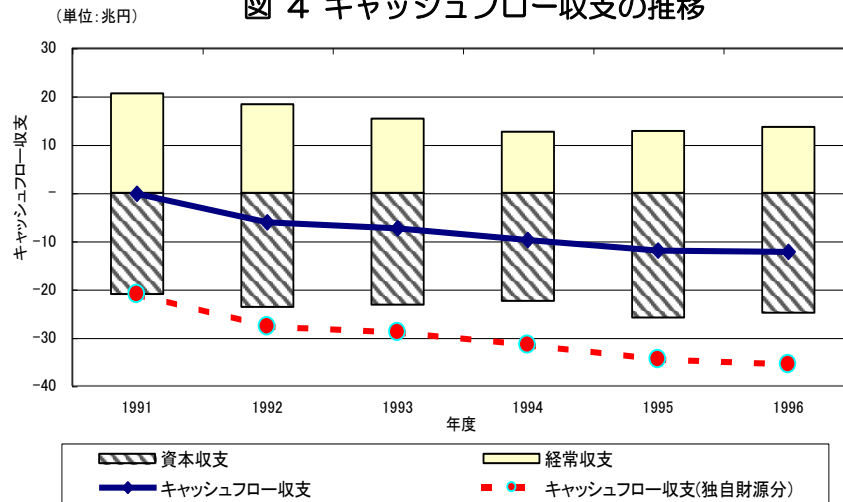


図 5 正味資産増加額の推移と各収支項目の寄与

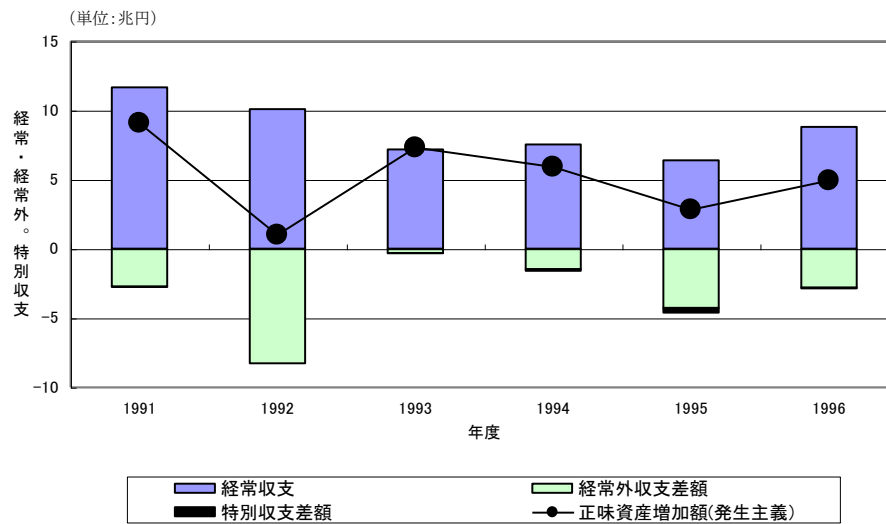


図 6 正味資産増加額の推移 (発生主義と現金主義の差)

(単位:兆円)

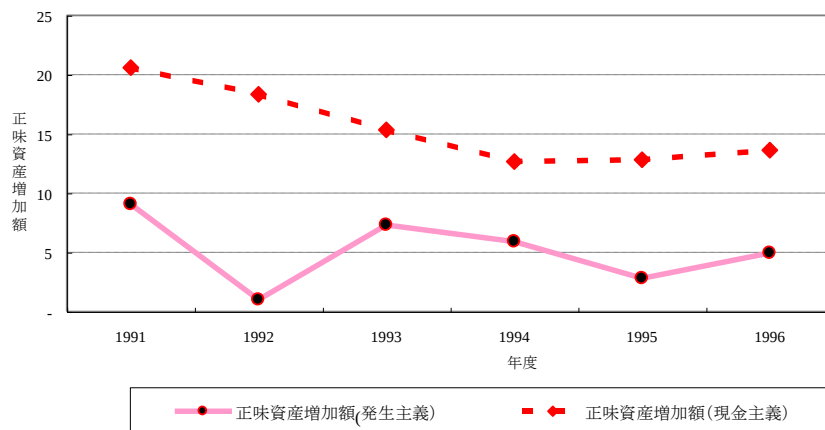
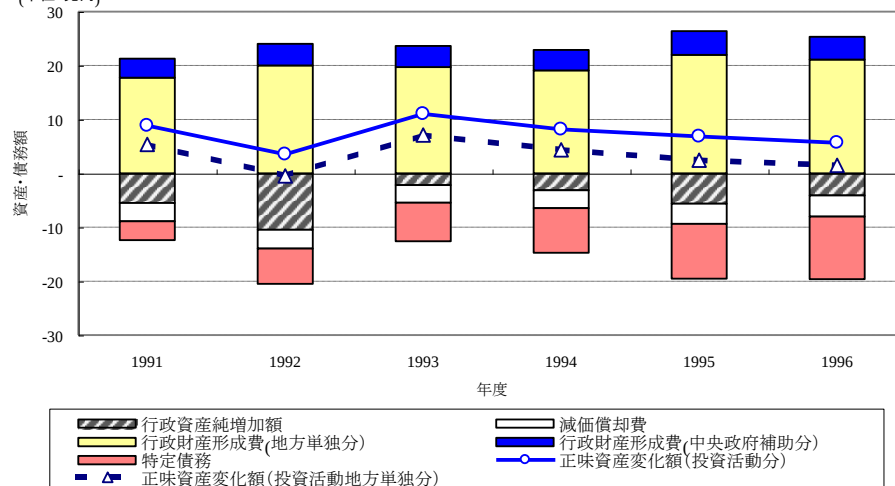


図 7 正味資産変化における投資活動の寄与とその構成項目の推移

(単位:兆円)



付表―1 地方自治体の貸借対照表の比較

	札幌市	藤沢市	三重県	神奈川県
資 産	歳計現金	流動資産	流動資産	流動資産
	市税等未済金	(1年以内回収の未収金含む)	現金・預金、信託等、	繰越金(預金)
	市税等不納欠損見込額	(歳計現金、市税未済額で構成)	未収地方税、未収特定財源	
	(→課税年度別の滞納繰越額に対する欠損率の推移から推計された最終的な欠損見込額を計上)			
	公共資産 (生活、環境衛生、保健福祉、教育文化、産業、防災、コミュニティ)	固定資産	固定資産 (社会資本及び土地)	固定資産
	(→取得原価主義。各区分毎に耐用年数を設定し、残存価値をゼロとして定額法により減価償却を実施。)	土地(用地取得費の累計額)	建物・構築物等	有形固定資産
			(→取得原価主義。建設に要した補助金、負担金を考慮。県有資産外で建設義務を負う資産を含む取得価格台帳と過年度分繰上げ計算から資産残高を推定。)	①行政財産(土地、建物、建設仮勘定等)
		建物・構造物		②普通財産(土地、建物)
		①インフラ資産(道路、橋梁、農道等)		③公共土木施設(土地、構造物、建設仮勘定)
		→維持補修済みのため、減価償却なし。		④その他(美術品、工芸品)
		②インフラ外資産(建物・構造物等)	減価償却積立金	(→①、②については、県有財産表にもとづく時価評価、③のうち道路、港湾等の構造物は取替法(減価償却なし)。④は時価評価)
		→取得原価主義。耐用年数40年で、定額法により減価償却。	(利用実態に合わせ償却期間は50年)	
			土地	無形固定資産(地上権)
			建設仮勘定	
	投資及び出資金 (→取得原価で計上)	投資	投資等	投資有価証券
		投資および出資金		
	貸付金 (→取得原価で計上)	貸付金		出資金
	基金	基金		基金
	(財政調整基金、減債基金、特定目的基金、土地開発基金)	(財政調整基金、減債基金、特定目的基金、定額運用基金、土地開発基金)		貸付金
		繰延資産		
		退職手当		
		災害復旧事業費		
		県営・国直轄・同級他団体等事業負担金		
負 債	市債	流動負債	流動負債	
	公共資産形成に係る市債	地方債翌年度償還予定額	未払金(債務負担行為等)	
	その他の市債	翌年度繰上充用金	1年以内返済予定地方債	
	①出資債等			
	②減税、減収補てん債等			
	(→市債のうち、翌年度償還予定分、および退職給与引当金のうち翌年度支払予定分を区分計上)			
	退職給与引当金	固定負債	固定負債	固定負債
		翌々年度以降償還予定額	1年超返済予定地方債	県債
		退職給与引当金(期末要支給額の100%)	退職給与引当金	他会計借入金
			(引当金準備率20%)	退職給与引当金相当額(期末要支給額の100%)
				購入資産未償還金(土地、建物)
資 本 (正味財産)	固定資産形成財源	自己資本金	自己資本	正味財産 (区分表示せず)
	①一般財源等		利益剰余金	
	②国・道支出金		(普通建設事業の財源のうち県財源)	
	③分担金・負担金等		基金	
	(→それぞれ財源別に形成された公共資産の減価償却後の残高相当額を示す)		収支差額その他	
	その他の正味財産	資本剰余金	資本剰余金	
		国・県支出金	(普通建設事業の財源のうち補助金)	
		分担金・負担金・寄付金		
		積立金(財政調整基金、特定目的基金、定額運用基金)		
		繰越金		
		市税未済額		

	太田市	臼杵市	宮城県	東京都
資 産	流動資産 現金・預金（財政調整基金、減債基金、歳計現金） 未収金 普通財産（土地・建物） （→土地は、近傍類地の固定資産評価額を参考にし計した評価額をもって資産計上。建物は、時価評価するとともに、定額法により、減価償却）	流動資産 現金、財政調整基金 未収入金（特定財源未収額、市税未収額） 貸倒引当金 （市税未収額に関する不納欠損額の5年間平均を計上） 普通財産（売却可能財産） （固定資産の課税標準額を参考に、土地を売却可能時価で計上） その他	流動資産 歳計現金、財政調整基金、貸付金翌年度回収予定額、収入未済額 （5月末までの未納の税金及び使用料） 貸倒引当金 （「貸倒額÷収入未済額」の過去5年間の平均率に基づき計上）	流動資産 現金預金、収入未済額、未収金、繰越事業、財政調整基金
	有形固定資産 土木等（推定値） （→取得原価主義。道路、河川、交通安全施設は耐用年数15年、橋梁は60年とした上で、残存価値ゼロとみなし、定額法により減価償却。） 庁舎・学校などの行政財産 （→区分毎に耐用年数を設定。残存価値をゼロとし、定額法により減価償却。） その他（自動車、美術品、備品等） （→取得原価主義。美術品については、減価償却を行わない。）	固定資産 有形固定資産 ①行政財産（生活、環境、福祉、教育、産業、総務） ②投資及び出資金・貸付金 ③基金 （減債基金、特定目的基金、土地開発基金、定額運用基金） （→①を売却不能財産とみなす。取得原価主義。「普通建設事業費＋土地－減価償却額。減価償却はインフラ資産は耐用年数20年・残存価値50％、インフラ外資産は耐用年数40年・残存価値10％の定額法で計算。） 無形固定資産（県営事業負担金） （生活、環境、福祉、教育、産業、総務）	固定資産 （取得原価主義。昭和45年以前の資産は簿外） 有形固定資産 （「普通建設事業費」の累積数値使用） ①県土木基盤整備 ②産業基盤整備 ③教育基盤整備 ④福祉基盤整備 ⑤その他の公用施設等 （→①土地、②インフラ資産、③インフラ外資産で構成。①②は減価償却せず。③は税法上の平均耐用年数を設定し、残存価値1割として「定額法」により償却。） 無形固定資産（ダム使用権、地上権、施設利用件、電話加入権）	固定資産 （公有財産台帳の範囲で、取得価格を基本。償却資産は原則として減価償却を行う。） 行政財産 ①有形財産（建物、構築物、立木、船舶・航空機、浮標、浮き橋等、土地） ②無形財産（地上権等） 普通財産 ①有形財産（建物、構築物、立木、船舶・航空機、土地） ②無形財産（地上権等） ＊公共土木施設は欄外に記載 （→決算統計の普通建設事業費を累計して推計。）
負 債	投資 投資・出資金 貸付金 基金（財政調整基金、減債基金以外）		投資その他の資産 投資及び出資金 貸付金（長期のもの） 基金運用による資産 預金、信託、貸付金、有価証券、土地、美術品他 （→「財政調整基金」以外の減債基金、特定目基金、定額運用基金、土地開発基金の額を上記項目に区分。）	投資等 ①有価証券 ②長期貸付金 ③差入保証金 ④その他の基金（減債基金、元本取崩型基金、果実活用型基金、その他の特定目的基金、定額運用基金） ⑤その他の投資等
	不納引当金	繰延資産 （生活、環境、福祉、教育、産業、総務）		繰延勘定 都債発行差金
負 債	市債 （→行政目的別に区分表示。1年以内に償還予定の市債を、区分計上。）	流動負債 翌年度返済予定市債 未払金 翌年度支払予定退職金 （「期末時の自己都合退職の退職金平均額×期末時市職員数×40％」で計算。）	流動負債 地方債翌年度償還予定額 未払金 （次年度に支払が確定した債務負担行額）	流動負債 還付未済金 未払金（債務負担行為、繰越事業、支払遅延） 仮受金（繰越事業） 短期借入金（都債）
	退職給与引当金 （年度末要支給額の100％相当額を計上。）	固定負債 市債 1年超未払金 退職給与引当金（「期末時の自己都合退職の退職金平均額×期末時市職員数×40％」で計算。）	固定負債 地方債（翌年度償還分を除く） 退職給与引当金（年度末要支給額の100％相当額を計上。）	固定負債 長期未払金（債務負担行為） 長期借入金（都債、他会計借入金） 退職給与引当金 （→期末要支給額の100％を計上。）
資 本 （正味財産）	国庫支出金 （→期首残高、当期増加額、当期払入額を区分表示。）	持分 社会資本形成一般財源 （土地（一般財源）＋普通建設（一般財源未償却分））	正味財産 国庫支出金 分担金・負担金・寄付金 積立金 当年度末剰余金 （利益概念ないため、借方と貸方の差額）	「資本」にあたる項目を記載しない。
	県等支出金 （→期首残高、当期増加額、当期払入額を区分表示。）	国庫・県支出金 （土地（国・県補助金）＋普通建設（国・県補助金未償却分））		
	一般財源等 （→期首残高、当期増加額を区分表示。）	積立金 （基金の対照勘定） 繰越余剰		

1 たとえば、行政サービスを行うための資産（社会資本、行政財産と呼ばれる。）に関して、収支計算書の支出から、その資産の変化（フロー）の分析を、また、貸借対照表の資産から、合計値としての資産額（ストック）の内容を分析する事ができる。これらの資産の変化としてのアウトプットと、先で述べたコストをあわせれば、価値と質に関して、どのような資産（アウトプット）がどのようなコストで作られたのかに関する分析を通じて、狭義のコストベネフィット分析が可能となる。

2 またそれは、これまでに政府からの受益をすでに得たか、または将来の受益を確定した人たちによる将来世代へのツケであるとも言える。

3 例えば、投資活動は、資産の構築を行う活動であり、その活動は、直接的には正味資産に影響を及ぼさない。

4 収支計算書項目の内容とその解釈は赤井他(2000)を参照。

5 国レベルとしては、加藤(1999)、PHP 総合研究所(1999)、赤井・鷺見・田中(1999)、赤井・鈴木(1999)、鷺見・赤井(2000)、赤井・吉田・鷺見(2000)が日本政府のバランスシートを試作している他、最近では会田他(2000)が、大蔵省主計局および理財局の協力のもと、一般会計および38特別会計をあわせた国(中央政府)のバランスシートを試算している。

6 米国では、既に半世紀前に発生主義会計への移行を経験していたが、1980年代の後半から、既存の財務諸表体系の問題点を改善する試みが活発化していった。なお、米国の財務報告モデルについては、陳(1999)が詳しい。

7 欧米先進国における公会計制度改革の潮流については、PHP 総合研究所(1999)において、より詳細な解説がなされている。

8 1997年に公表された「公開草案(Exposure Draft)」では、政府活動毎の区分経理とは別に地方政府全体の財務諸表の作成が提案されており、そこでは全ての固定資産を例外なく貸借対照表に計上すべきことがうたわれている。

9 例えば、有形固定資産の計上方針が曖昧なこと、地方公務員の退職給与引当金や未収金・未払い金が計上されていないこと、正味財産増減計算書がなく、フローとストックの会計情報のリンクが明確でないことなどがあげられる。

10 札幌市は、財務諸表の付属資料として、形態別と目的別のクロスの詳細書を添付している。

11 ただし三重県は、これら負担金を有形固定資産に計上している。

12 富山県が2000年6月に公表したバランスシートには、負債項目に「交付税措置等のある県債」が計上されている。

13 すなわち、地方債償還額の一定割合を交付税で措置するといっても、実際の措置額は後年度の税収の多寡による変動がありうることから、「交付税措置」は後年度に現金収入が予定されることと同義ではないと解釈できる。

14 詳細は、赤井他(1999)を参照。

15 ただし、年金債務に関しては、政府の負債であるかどうかに関する議論が定まっていないこと、その推計が十分になされていないなどの理由により、本分析では考慮しなかった。年金債務の推計は、八田・小口(1993,1999)でなされている。また、鷺見・赤井(2000)では、年金債務を考慮したバランスシートの分析を試みている。さらに、赤井・鈴木(2000)では、年金債務に加え、医療保険および介護保険における債務を考慮した分析を行っている。これらの推計によれば、1995年時点における地方政府部門の社会保険債務は、約65兆円(このうち、年金債務は約24兆円)である。

16 各項目の意味に関しては、評価の際に説明を加えているが、その詳しい解釈は、赤井他(1999,2000)を参照。

17 地方交付税交付金や剰余金などは政策の以前に配分されている用途を限定しない財源であるため、本章では独自の地方財源とみなし、行政投資において政府が負担した分を、資産構築のための補助金とみなすことにする。

18 本章では、行政財産のうち中央政府からの補助金によって構築された部分を以下のように推計した。まず、これまでに構築されたストックを分割するために、簡易法として、1990年度の行政財産を1985年度から1990年の行政投資における国負担分の平均的な割合で分割した。1991年以降の配分は、それぞれの年度の行政投資における国負担分割割合で分割した。

19 企業会計において採用されているキャッシュフロー計算書には、通常、「営業キャッシュフロー」：営業に関わる製品の売買、「投資キャッシュフロー」：将来に向けての投資、「財務キャッシュフロー」：借入れの返済など、現金・預金以外のお金の流れ、の3種類がある。企業の場合には、毎期の営業成績として「営業キャッシュフロー」が重要視されるが、政府の場合には、公共財産を構築するということも重要な仕事である。そのため、「営業キャッシュフロー」だけではなく、投資も含めた形での、「営業キャッシュフロー

ー」＋「投資キャッシュフロー」で、キャッシュの流れを見る必要があると思われる。これは、短期の返済能力というよりも、実際に、キャッシュ面でお金の流れがどう変わっているのを見るという点で価値がある。また、「財務キャッシュフロー」を含めるかどうかの点に関しては、含めれば実際に残るキャッシュ（現金同等物：容易に換金でき価値変動が極めて少ないもの）が把握できるが、政府の場合にはこのキャッシュではなく、お金の流れを見る事に意義があるわけであるから、資金繰りの結果としてのキャッシュを示すよりも、「営業キャッシュフロー」＋「投資キャッシュフロー」で、お金の流れを見るのが政策判断という意味では一番価値があると思われる。したがって、本章では、「営業キャッシュフロー」（本章の定義における経常収支）＋「投資キャッシュフロー」をキャッシュフロー収支として提示する。資金繰りとしての財務面は、資金収支表に示されている。また、企業会計では、収支報告書が発生主義で捉えられているために、「営業キャッシュフロー」は、発生主義から発生項目（現金の授受を伴わないもの）を抜き出して逆算すると言う「間接法」で計算されているが、現在の政府の会計システムが現金主義であるため、本章における「営業キャッシュフロー」は、現金の授受を直接計算する「直接法」で計算されている。ここでのキャッシュフローの議論は、2000年3月にスタンダードが固まった「国際会計基準」の流れに沿っている。詳細は、国際会計基準の解説書（たとえば、太陽監査法人(2000)など）を参照。

²⁰ 現金主義で捉えた正味資産増加額は、キャッシュフロー計算書における経常収支（企業会計における営業キャッシュフロー）に対応している。その理由は以下の通りである。まず、資本収支は、支出とともに同額の資産が構築されるために、正味資産には影響を与えない。さらに、債務メントとしての資金収支は、経常収支を結果としてどの試算や負債でまかなったのかを表しており、これも、正味資産の変化とは無関係である。したがって、正味資産に影響を与える現金収支は、経常収支に現れることになる。

²¹ だからといって、公共投資が非効率であるというわけではない。ここで示された事実は、公共投資によって形成された行政財産に匹敵するだけの、減価償却、資産価値の下落、債務の増加が起こっているという事実を表している。公共投資が効率的に行われたのかどうかは、景気回復の結果として現われる増収と比較して、長期的に、検討されなければならない。