

# 公会計における企業会計的手法の検討

藤村英樹

## 1 バランスシート作成に至る背景

現行の公会計制度では、単年度の現金収支フローの会計情報を基礎とする「現金主義・単式簿記」方式が採用されている。これは、現金の増減という一面のみに着目して会計処理を行う方法であるため、地方自治体の保有するストックに関する情報が不足してしまい、資産と負債の関係や地方自治体の将来負担の把握が困難であることが問題点として指摘されている。

そこで、これまで認識することができなかったストック情報を明らかにするため、企業会計原則の基本的要素である「発生主義・複式簿記」の考え方を公会計にも取り込むことが試みられている。公的部門の効率化・スリム化を進めていく上での大前提として、また、政策の事後評価を行う視点から、ストック情報を活用して決算をこれまで以上に重視する仕組みを整えようというのである。

国においても、既に昭和三十九年に臨時行政調査会の「予算・会計の改革に関する意見」において公会計における複式簿記の導入について言及しており、その後も主として決算統計に基づいて財政状況を「発生主義・複式簿記」方式に擬制して把握する方法の検討が重

ねられてきた。

こうした動向を背景にバランスシートの作成に取り組み動きが活発化しているが、地方自治体がバランスシートを作成する目的としては、債務償還能力や総資産額の把握を主眼に置いている場合が多い。

横浜市では、公共サービス提供の手段である資産の形成と市民負担との関係を表すことを主たる目的として、バランスシートの研究に着手した。

## 2 公会計と民間会計との相違点

### ① 性質上の相違点

まず、前提条件として、公共の福祉を目的とする地方自治体においては、施設整備による資産形成は利潤追求のための手段ではなく、公共サービスを提供するための手段であるということ念頭に置く必要がある。

民間企業の場合、その活動目的は利益の追求及び企業の継続（Going Concern）にある。企業はこれらの目的を達成するために、自己の持つ経営資源の使用効率及び企業の財務構造や資本構造の健全性を測定する類の分析指標を活用して経営判断を行うことになる。

一方、地方自治体には営業活動に伴う利益

剰余金により資本を増強するという概念が存在せず、強制的な徴税権による一定額の財源確保が将来にわたって予定されている。また、現行の地方財政制度では地方交付税等による財政的安定のための一定の仕組みが整備されており、自己資本の多寡や資金繰りの余裕度、債務超過の可能性を民間会計と同様の手法によりバランスシートで測ることの意味は薄い。

特に地方自治体が発行する地方債は、通常は建設事業の財源に充当されるものであり、地方自治体の保有資産が地方債の発行額以上あるのは当然であるが、その大半は任意に処分・売却することのできない行政財産であることから、資産と負債の単純な比較により債務償還能力を把握することは難しいといえる。さらに、地方債の世代間負担の平準化を図る機能を無視して単純に資産と負債の割合のみを取り上げて比較するのは、極論すると市債を活用した施設整備を一切行わずに、サービスの水準を低下させた方がバランスシート上は健全財政であるという結果を招くことにもなりかねないことになる。

このように地方自治体と民間企業ではその存立概念及び活動目的が根本的に異なることから、バランスシートの位置付けも当然変わ

- 1 バランスシート作成に至る背景
- 2 公会計と民間会計との相違点
- 3 作成上の主な検討事項
- 4 バランスシートの作成結果
- 5 バランスシートの活用に向けて

ってくる。行政運営においては、前述の目的を達成するために、経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、有効性 (Effectiveness) の 3E による政策判断にバランスシートを活用していくべきである。

## ② 会計制度上の相違点

会計の基礎となる考え方には大きく分けて現金主義・単式簿記方式と発生主義・複式簿記方式の二つがある。日本の公会計は、地方自治法に基づき、各会計年度における歳入は、その年度の歳入をもってあてなければならぬとする「会計年度独立の原則」及び一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならぬとする「総計予算主義の原則」によって会計処理を行っている。これはすなわち現金主義・単式簿記により会計処理を行うことを表している。現金主義においては、実際の現金の出入りに着目して一元的に経理処理が行われるため、歳入歳出の執行状況を正確に把握するという面では優れているものの、単年度の費用として支出される人件費や扶助費、維持補修費等の経常的行政活動に充てられる経費 (経常的支出) と支出の効果が後年度にわたり持続する普通建設事業費や投資及び出資金等の投資的・財務的活動に充てられた経費 (資本的支出) を区分して経理することがない。

水道事業や自動車 (バス) 事業等の公営企業では企業会計方式が採用されているものの、建設又は改良等の目的のために発行した企業債及び同様の目的で他会計から借り入れ

た長期借入金、公営企業における企業債等の建設改良の財源としての重要性に鑑み、借入資本金として資本に計上することとされている。これは他人資本である負債を自己資本として計上することであり、株主等が払い込んだ拠出資本や留保利益等の剰余金で構成される民間会計の自己資本と同レベルで比較することはできない。

## 3 一 作成上の主な検討事項

### ① 資産の評価方法の考え方

資産の評価方法には取得原価による場合と時価による場合又はその組み合わせによる場合があり、民間会計では原則として取得原価主義が採用されている。債務償還能力の把握を目的とするならば、保有する資産の現在の市場価値を適正に把握するために時価評価を行うべきであるが、地方自治体の保有する資産は、河川や道路など現実には売却が困難な行政財産がその殆どを占めており、資産を時価評価することで債務返済能力を直ちに証明することにはならない。そこで取得原価主義を採用し、これまでの行政活動に伴う資金の調達と運用の実態を把握することとした。

初めてバランスシートを作成する際には、まず台帳を元に資産価額を積み上げて開始貸借対照表を作成し、その後は年度中の取引を損益計算書等によって記録し、翌年度以降のバランスシートに反映させていくのが一般的な方法である。しかし、現行法令上公有財産台帳への価格表示が義務づけられていないため、年代の古い財産では面積又は物量表示の

みにとどまっているケースがある。また、仮に全ての財産について過去に遡って価格を調査しても、当該財産の取得に係る財源構成まで詳細に把握して正確に対比させることは現状では極めて困難である。

そこで、次善の方法として決算統計を活用することとなる。決算統計とは、地方財政統計上の統一的な会計区分Ⅱ普通会計ベースで作成された統計資料のことであり、自治体間の財政規模の比較などに通常用いられるものである。この決算統計中の普通建設事業費を積み上げて、資産額とみなすのである。

ただし、この方法では資産の除売却や寄付・寄贈された資産価額が反映されないことから、公有財産台帳の資産現在高と突合せず、箇所付けすることができないという問題点が生じる。また、決算統計を調製する際に普通建設事業費と維持補修費の区分がバランスシートでいうところの投資的経費と消費的経費の区分と必ずしも一致しない場合がある。したがって、取得原価による資産の積上げというよりは、むしろ過去の普通建設事業費を積み上げて一定の方法により減耗率を控除した推定取得原価と表現した方が実態を表していると言えるだろう。

現金主義に基づき調製された決算数値の組替え・修正により発生主義に擬制して資産額を算出する以上、自ずと作成範囲には一定の限界が生じてしまうのはやむを得ない。これは現行の公会計の仕組みを抜本的に見直し、発生主義・複式簿記を制度的に導入しない限り解決できない問題である。

## ② 減価償却の考え方

減価償却の機能には、資産の適正な評価を行うという評価要素としての機能のほかに、期間損益の測定を適切に行うという費用要素としての機能、投下資本の回収を行うという金融要素としての機能があるが、現時点では地方自治体の保有する資産について積極的に減価償却の意味を見出せるのは資産価値の減耗を測る評価要素としての機能である。

資産のうち、道路・橋りょうなど繰り返し修繕がなされることによりその機能的価値が維持される資産、いわゆるインフラ資産については、減価償却の方法について最後まで検討が重ねられた。地方自治体の保有する固定資産は大半がインフラ資産で占められていると言ってもよく、減価償却の取扱い一つで資産総額が何兆円という単位で変動してしまうからである。

インフラ資産は概念的には鉄道会社における軌道（レール）など、同種の償却資産が多数集まって一つの全体を構成し、使用不能となった資産の一部を毎年ほぼ同量ずつ取り替えることよって全体の機能が維持される取替資産に近いと考えられる。

毎年度一定額が維持修繕費として計上されていることから、取替資産として減価償却を行わないという考え方のほか、税務会計上の取替資産の取扱いを準用し、残存価額が五十%に達するまで償却を行う方法など様々な方法が検討された。

結局、物理的な資産価値が経年劣化により減耗することには変わりがないこと、取替法の概念を適用して償却を行わない場合、資産

が過大に膨れ上がってしまうことなどから、他の固定資産と同様に減価償却を行うという結論に達した。

減価償却の具体的方法としては、固定資産のうち土地を除く建物・工作物等について定額法により減価償却を行うこととした。耐用年数については、大蔵省令に基づく税法上の年数を参考としながら、庁舎・市民利用施設等の建物は四十年、橋りょう・港湾施設等の土木構築物は五十年、それ以外の道路・公園等の土木施設については二十年と設定した。

本来、大蔵省令では、資産の形態や材質に着目して耐用年数を個別詳細に設定しているが、横浜市のバランスシートでは、資産を形態別でなく、民生費、衛生費、教育費など行政目的別に区分して総合償却（建物、設備等を一括して償却）している。耐用年数の設定に際しては、主に経常的な減価要因、すなわち、使用又は時の経過による物質的減価を重視し、陳腐化や不適応化による機能的減価は考慮していない。

国直轄、県営事業負担金等の無形固定資産についても減価償却は行っているが、横浜市が直接保有する資産ではないことから、耐用年数については〇・七掛けで早期に償却することとした。

## 4 バランスシートの作成結果

### ① 平成十年度末現在のバランスシート

平成十二年三月、政令市では札幌市、名古屋に次ぐ形で横浜市バランスシート（試算）の発表に至った。現在の様式で決算統計が整

備されたのが昭和四十四年度であることから、昭和四十四年度以降平成十年度までを対象とした本市の資産総額は六兆七千八百七十億円、資産総額の内負債は二兆五千四百四十四億円（資産総額に対する割合三七・〇%）、正味財産は四兆二千七百二十六億円（同六三・〇%）という結果となった（表一）。

なお、企業会計の資本に相当する部分について正味財（資産）という呼称を用いているが、これは資産から負債を控除して算出される部分又は資産形成にあたって充当された返済不要な財源の蓄積と定義することができる。

昭和四十三年以前以前の資産については、決算付属書類である「財産に関する調書」等の数量を基に、当時の推定単価を乗じるなどの方法で別途推計した結果、二兆五千六百七十四億円となった。

本市の資産総額と負債・正味財産との財源構成を一覧できる形で表示し、これまで市民が負担してきた税金あるいは将来の市民負担になる市債などに対応した資産形成額を一定期間分ではあるが把握したことで、これまで断片的な情報にとどまっていた行政活動に伴う資金の調達と運用の実態をある程度表すことができるようになった。

また、減価償却累計額による再投資必要額や退職給与引当金相当額などを計上したことにより、将来負担を簡便な形で予測することが可能となった。減価償却累計額は一兆三千九百八十億円、取得価額五兆二千七百五十三億円のうち二六・五%分が減耗していることになる。これらの資産価値を維持するには、単純に計算すると平成一〇年度の一般財源九

表一 平成十年度バランスシート（試算）

借 方		貸 方	
【資産の部】		【負債の部】	
固定資産	60,118	固定負債	23,582
投資等	7,036	流動負債	1,562
流動資産	716		
		【正味財産の部】	
		正味財産	42,727
資 産 合 計	67,870	負債・正味資産合計	67,870

単位：億円

千百十億円の約一・五倍の財源を要する計算になる。

債務負担行為については、工事請負等に係るものと損失補償等に係るものがあるが、工事請負等に係るものについては翌年度以降支出予定額を欄外に表記した。外郭団体等への損失補償等に係るものについても、実際に支払い義務が生じているわけではないものの、偶発債務と捉えて同様に欄外注記することとした。ただし、借入限度額を単純に合計するのではなく、外郭団体等が実際に借り入れた額から既償還済額を控除した残額を実質的な損失補償予定額としている。

退職給与引当金相当額については、将来的に必要な退職給与額を明示するために、全職員が自己都合により一時に退職するとした場合の退職手当相当額を計上している。ただし、実際に積立を行っているわけではないが、普通会計対象職員数に平均給与月額と平均勤続年数に基づく自己都合退職の支給率を乗じて概算額を求める方法をとっている。今回初めて試算した結果、千八百三十一億円となった。これは平成一〇年度の人件費二千二百八十三億円の八〇・一％にあたる。

## ② 平成十一年度末現在のバランスシート

横浜市試算の発表後、自治省（現総務省）から地方自治体がバランスシート作成に取り組み際の指針となる「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」（以下「報告書」という）が発表された。報告書では、経営資源の状況とその経営資源を調達

するための財源の状況を明らかにし、合理的な経営管理に役立てる考え方に沿ってバランスシートを作成するという見解に立ち、取得原価主義を採用して資金の源泉と使途を表すバランスシートを作成することを目的としている。

横浜市でも、平成十一年度版のバランスシートを作成する際には総務省方式を採用することとした。ベースになる資料がいずれも決算統計である関係上、全体の枠組みとしては両者ともほぼ同様の内容であり、他都市比較の優位性を考慮すると総務省方式を採用する方がメリットが大きいと判断したためである。

平成十一年度末現在のバランスシートは、資産総額が六兆千五百五十九億円、負債が二兆五千六百十九億円（資産総額に対する割合四一・六％）、正味資産は三兆五千九百四十億円（同五八・四％）となった（表一②）。

比較のため、平成一〇年度末現在のバランスシートを総務省方式により再度算定したところ、資産総額で約七千九百億円の差額が生じた。この主な要因としては、減価償却積算時の資産の耐用年数の違いによるもののほか、総務省方式では国直轄事業や県営事業に対する横浜市の負担金及び民間団体等に対する補助金など横浜市の所有に属さない資産について計上の範囲外としているのに対し、横浜市の試算ではこれを資産として計上したことによる。これは、それらの負担金や補助金は、横浜市の所有に属さないとはいえずサービスを提供するためになされた支出行為

であり、形成された資産によって住民が実際に便益を享受しているという実態に着目したものである。

## 5 バランスシートの活用に向けて

バランスシートという形で横浜市の資産総額やその財源構成を一覧して提示したことにより、これまで公会計制度の枠内ではあまりなじみのない企業会計制度や複式簿記の利点について幾分か注意を喚起できたのではないかと考えているが、現行の予算決算制度と有機的に結び付いた資料ではないため、あくまでも参考情報の一つとして捉えられているのが実状である。

確かに、バランスシートはある時点での財政状態を客観的に表す表であるが、言い換えれば、これまで横浜市が行ってきた投資活動の積み重ねに過ぎない。総務省方式の限界を指摘し、財産台帳の整備・複式簿記導入による本来的な意味のストック情報整備の必要性を説く声もある。

いずれにせよ、今後もバランスシートを継続的に作成していくことを前提に考えると、例えば『負債を総資産高の何％以内に抑える』などの具体的な目標数値設定といった活用方法の検討とともに、公営企業会計で用いられる収支計算書や、事業別のコストを明らかにする行政コスト計算書等の作成など、より多角的な分析を試みていくことが必要ではないだろうか。

△ 財政局財政課▽

表一② 平成11年度バランスシートと平成10年度バランスシート（再算定）の比較 単位：億円

借方	平成11年度	平成10年度	貸方	平成11年度	平成10年度
【資産の部】			【負債の部】		
固定資産	53,524	52,170	固定負債	23,968	23,582
投資等	7,096	6,728	流動負債	1,651	1,562
流動資産	939	1,051			
			【正味財産の部】		
			正味財産	35,940	34,806
資産合計	61,559	59,950	負債・正味資産合計	61,559	59,950

なお、横浜市バランスシートに関する詳細については、横浜市ホームページに掲載されているので参照されたい。アドレス <http://www.city.yokohama.jp/ne/zaisei/index.html>