

自治体財政運営における発生主義決算の活用

小 西 砂千夫

1. 事業評価の戦略的活用

地方自治体の行財政改革において、発生主義決算と事業評価が中心になっている。事業評価は無駄な財政支出を削減する効果、発生主義の決算書はコスト意識の醸成という意味で効果があるというような認識のされ方が多いようだ。しかし自治体の現場的感覚でいえば、そのどちらもあくまで手段であって、その仕組みを導入しさえすれば直ちに機能するというものではけっしてない。三重県のような革先進自治体と呼ばれるところでは、住民への情報開示を柱として、役所の意思決定のプロセスにできるだけ透明性を持たせながら、予算の編成、執行、評価という一連の流れを連関させるようなシステムを作ろうとしている。そこでは、発生主義決算や事業評価はトータルの戦略のなかでの一つの戦術という位置づけである。

事業評価は何のために行うのか。予算化されている事業のなかで、どの事業が無駄であるのかは、事業評価をしなければわからないものとはいえない。原課と呼ばれる事業担当課の担当者には、本当はどの事業が無駄であるかはわかっている。にもかかわらず、役所の中の内部事情や政治的な理由で切れないというのが実状だ。

事業を本気になって切ろうとすれば、まず役所のなかでの意思決定を縦割りではなく、全体に対する当事者意識を育てる必要がある。次に、首長が議会や対住民から出てくる反対意見の矢面に立つと宣言し、役所が梯子をはずさることがないと確信させる必要がある。そうした土壤ができれば、原課がおもむろに事業評価を行って、費用対効果が小さいと判断しましたといっ

たときに、相当強いインパクトを持つ。逆に言えば、首長にそれだけの決断がなく、いわばボーズで事業評価という制度だけを導入しても効果はない。事業評価は、ある種の作文によって本来切るべき事業の継続を正当化する根拠になりかねない。

筆者は、事業評価の導入に反対しているわけではない。実際に導入し、評価に伴うさまざまな技術的な問題を解決することで、政策判断をより高度なものに改善する期待感はある。ただし、それは多くの自治体の財政運営の実状に鑑みれば、高級すぎる議論であると指摘しているのである。事業評価をせずとも明らかに無駄と分かる事業を、事業評価を盾に取って粉碎していくという作業だけでも、予算の効率化は飛躍的に前進する。

2. 発生主義決算の有効性と活用方法

発生主義決算についても同じようなことがいえる。発生主義決算を作ることが、コスト意識を喚起する契機にはなりうる。しかし、発生主義がコスト意識を喚起させる唯一の手段ではない。コストをトータルで把握するという意識が、役所内で常に働いていることが大切であって、把握されるコストは現金主義ベースであっても、発生主義ベースであってもよい。発生するタイミングは違うが、年度間にわたるもの合計すれば同じである。現在価値に換算すればもちろん異なるが、その程度の違いを問題にしなければならないほどのコスト意識は残念ながらない。それも高級すぎる議論の一種である。

たとえば、ハコモノの建設の場合、現行の予

算書では、ハコモノの建設費は計上されるが、それはコストの一部にすぎず、人件費や電気代などのランニングコストもカウントする必要がある。ハコモノで事業を行うならば、事業費も必要になる。さらに建物に対するコストとして減価償却費、あるいは借入金に対する元利償還金もコストである。このとき、人件費や物件費、あるいは毎年の事業費などの経常経費は発生主義でも現金主義でもコストであるが、発生主義会計では借入金に対する金利と減価償却費がコストとなるのに対して、現金主義会計では建設時に必要な一般財源と借入金に対する金利および元本償還金がコストということになる。減価償却における残存価格を無視すると、償却期間や地方債の償還期間が終わるまでの長期では合計すると、総額は同じになる。ハコモノのライフサイクルコストを現在価値ベースで計算すれば、発生する時期が違うので、発生主義と現金主義では異なる。しかし自治体がコスト意識を持つという観点から両者の差が問題ではなく、どうすればコストをトータルで把握するかというもっと単純な点である。発生主義会計をすることで、自ずとトータルコストが把握されるとというのは、自治体の現場感覚ではちょっと違う。むしろ、予算の形式や予算編成の手法を改善する方が、トータルコストへの自覚を促すことになる。

もっとも自治体の財政の現場では、キャッシュフローと財政状況を混同するようなケースも見かける。これは現金主義的な予算編成に馴れすぎて、感覚が鈍っている証拠でもある。典型例が土地開発公社の債務処理に見ることができる。多くの自治体が、バブル期に公共用地の先行取得を土地開発公社で行ったところ、使う予定のない土地が値下がりし、土地開発公社の金利負担と含み損が膨らむ一方という状況に陥っている。一般会計で土地を公社から買い戻して早期に問題を決着させることが望まれる。にもかかわらず、財政当局は「財政状況が苦しい」という理由で処理を先送りするところが多い。土地

開発公社の債務は、全額、自治体が保障しており、つまり公社の赤字は本体の赤字でもある。つまり、土地開発公社に不良債権が発生しておれば、それだけで財政状況が悪化したのであって、買い戻すと財政状況が悪化するのではない。公社の土地を買い戻すのを先送りしているのは、必要な現金の手当が現行の地方財政制度のもとではやりにくいという理由である。現金の調達を財政状況と勘違いし、そのために処理をますます先送りしているとすれば、大きな問題である。現金主義的な会計の発想が錯覚を生んだことになる。

その一方で、発生主義決算のもとでも、公社の不良債権の処理を早期に行うインセンティブが高まるとも断言できない。土地開発公社の含み損を正確に認知しようとすれば、公社との連結決算を行って、しかも資産を時価評価する必要がある。土地開発公社の土地を毎年時価評価しようとすること自体、その問題にまともに対峙しようとする姿勢の表れであり、それができるならば問題は半ば解決したことになる。

いま、ある種のブームのように発生主義の決算を作る自治体が多いが、それが土地開発公社の問題を本気で処理しようとする自治体の姿勢の表れとはとても受け取れない。両者は別物であって、発生主義の決算書の作成は役所のボーナスではないかと思えるところもある。発生主義の決算を作らなくても土地開発公社の問題を処理するつもりがあれば、含み損を計算し、場合によってはそれを公開するであろうし、やる気がなければ、土地開発公社の部分を曖昧にした発生主義の決算書しか作らない。

同じことは退職金の積み立て不足額についてもいえる。市町村の場合には退職金の組合を作り、そこへ掛け金を払うことで退職金への支出を年度間で標準化させているところもあるが、毎年度の経常経費として処理しているところも多い。ほとんどの自治体で、団塊の世代がかたまって退職期を迎えることで、退職金の支払ラッシュを迎える。しかしその備えは、あまり十分

ではない。発生主義ならば、退職給与引当金を建てることで財源不足額を明示させることになるが、会計制度よりも大切なことは、自治体がいまから基金を積み立てることである。発生主義の会計を持ち込むことで、基金を積むインセンティブが高まるならばいいが、はたして会計制度が現実の財政運営を変えるほどの効果があるかどうかは疑問である。

土地開発公社の処理を早期にすべきかどうかは、有利子負債を減少させて、資金繰りを楽にしようという、会社でいえば再建屋の発想であって、発生主義決算とは関連はあるがそのものではない。またある種の政治的意図の問題もある。もっとも自治体の会計基準を厳格に定めて、政治的意図の有無とは関係なく、開示することで処理を促すという規制の仕方もある。規制の手段という観点で発生主義決算を使うというレベルになれば、相当迫力がでてくる。

自治体が土地開発公社の問題を先送りせざるを得ない現実的理由は、地方債制度にある。自治体の起債や借入は、政策メニューごとの許可という、きわめて厳格な制度的枠組みのなかに押し込められていて、必要なキャッシュを適宜調達できる環境はない。年度内の一時借入は、金融機関との相対取引としてある程度自由にできるが、地方債の場合には、原則、投資資金の一部に対して認められ、いわゆる運転資金に当たる部分を借り入れる手段は例外を除いてない。したがって、自治体にとって財政問題とはすなわちキャッシュの調達である。発生主義でみた財政状況には、そもそも関心を持つ必要がない。地方財政制度がなぜそのような考え方で成り立っているのか。それは戦後、地方自治を急いで確立させなければならない状況で、地方財政制度全体にパトナリズムが支配するような仕組みとして作り上げられたことに原因がある。

昭和30年代に、多くの自治体がキャッシュ不足に直面し、財政再建団体に転落した。当時、地方交付税制度がいまほど充実しておらず、人口急増地域でインフラ整備が急務であったこと

とも関連して、地方財政が困窮した。当時、高度経済成長の始まりであり、貯蓄が投資に比べて不足する資金不足の時代であり、自治体が民間金融機関から資金を調達することは大変困難であった。

財政再建団体という制度は、キャッシュ不足に対する緊急避難を行い自治体の債務不履行を防ぎつつ（容認すれば金融不安に発展しかねない）、自治省の強い指導力を持ってキャッシュ不足の強制的な矯正手段を講じるものである。また財政状況が極端に悪くなっている自治体に対しても、地方交付税で財源を総額として確保しつつ、財政破綻の契機となる借入や地方債の発行を厳しくするという方向で、地方財政制度が整えられていった。破綻自治体の多くでやみ起債や、やみ給与が出ていたという実態が明らかになるにつれ、それらを自治省が規制するという方向で徹底されるようになった。つまり、自治体のデフォルトは絶対に起こさないが、その代わりに財政手段を縛り常時監視の下におくというのである。

しかしいまや時代は変わり、金融市場は自由化が進み、その一方で地方分権を実現させようとしている。地方債制度がいまの許可制から次第に自由化されれば、地方自治体は自らの債務償還能力を金融機関や投資家に示して、資金を調達する必要がある。そのときに、発生主義の決算書は初めて本来の意味を持つようになる。

3. 発生主義決算書の2つのタイプ

東京都がバランスシートを公表したが、その内容はいわば財産目録を金銭表示したものにとどまっており、毎年度のフローの財政収支との関係はつけられていない。本来、東京都の財政赤字が問題だというならば売れる資産は売ればいい、という知事の指令にもとで作成されたことで、あのようなできあがりになったのではないかと思われる。負債の欄には、地方債を中心とする項目が並び、資産の欄は売却可能なものとそうでないものに分けてある。その差額が純資

産（持ち分）と説明されている。そこから得られる情報は、資産合計では負債を上回っているが、売却可能資産だけならば負債よりも小さいので、東京都は実質的に債務超過であるという。

自治体の場合には、そのような決算書を作るまでもなく、資産総額との比較では債務超過にはならない。なぜなら、地方債は減収補填債や財源対策債などの一部を除いて、投資的経費に充当されるからである。投資的経費は資産を残し、起債充当率は平均すると6割程度であるから、資産と負債の比較では資産の方が大きくなる。しかも地方債の償還期限が20年程度が最近では多くなっているが、減価償却期間はそれよりも長いのが普通であるから（したがって持ち分が発生する）、債務超過にはなりようがない。

売却可能な資産と負債とを比較すれば、全資産のなかで売却可能部分はきわめて小さいのが普通であるから債務超過になるのも当然である。東京都のバランスシートがもたらした情報はしたがって、本来、バランスシートを作ることから得られるもののごく一部にとどまっている。売れる資産は売るべしというのは、有利子負債を減らして資金繰りを楽にしようという現金主義的な発想であり、本来、バランスシートとは関係がない。

むしろ筆者が驚いたのは、売却可能資産が累計で1兆円を数えていることである。自治体職員にとって行政資産に転用する予定のない普通財産を売却するのは、あまりやりたくない仕事のようだ。だからこそ、処分を先送りしてきた資産が、1兆円になるまで積み上がったのである。東京都職員の怠慢を叱るために、知事がバランスシートという住民にアピールしやすい手段を使ったというならば、政治家のテクニックとして相当高度な手法である。敵は本能寺であり、攻めるところが別にあるのであれば、あえて稚拙なバランスシートでかまわない。

発生主義の決算書がもたらすべき情報は、次の2つに大別できる。

①自治体が住民に対してどれほどの満足度を

もたらしているかを金銭で表示する

②自治体のストックを含めた財政状況を分析し、債務償還能力の有無を明らかにするのこれら2つは、目的が違う以上、作り方も当然違うことになる。

自治体の資産を評価する際に、資産のユーザーから見た価値に着目する場合と、取得価格（あるいはそれをベースの時価で評価することも含める）場合の2つがあるが、前者が上の①に、後者が②に対応している。ユーザーの価値に注目する場合には、資産評価はそれがフローベースでどれだけの価値（経済的便益やそれ以外の安全や環境などの社会的便益など）を生み出しているかに着目して、それを金利で割り引いて集計することによって算定される。

たとえば、美術館の場合であれば、金銭の形を取るフローは入館料収入等のみである。その料金が市場価格であるとすれば、経済的便益はそれで一応測れる。同時に、文化を振興させるなどの金銭以外の社会的便益もある。これを金銭で評価することは容易ではないが、可能であるとすれば、その割引現在価値の合計も資産価値に含めることができる。それに対して、美術館を建設するに要した負債や美術館の累積赤字等を差し引いたものが、美術館のもたらす純資産（住民持ち分）ということになる。資産をこのように評価すると、最終的に測定されるのは、自治体の行政サービスのネットの価値であり、住民の満足度が住民持ち分という形で表示されることになる。

このような観点からバランスシートを作っていくとする試みは大変意味のあることであるが、現実的には相当大きな困難を伴う。正確さを期せば期するほど、ほとんど不可能であるといってよい。美術館であれば、それがもたらす社会的利益を推定することがまだしも容易であるが、安全や環境保持をめざしたインフラの場合には社会的便益があることはわかっているが、それを特定させて計測しようとすると、ある種の恣意性が強くなることが避けられない。

自治体全体のバランスシートを作る場合には、原則としてすべての種類のインフラについて価値を計測しなければならないから、現実の作業としては、精緻にやれるものと難駭にしかできないものを合計することで、トータルとして意味のある分析ができるかどうかははだ疑問である。むしろこのタイプの分析は、個別インフラごとに、そうした分析が馴染むものだけを取り出して行うのがもっとも有効といえる。そうなると、バランスシートの分析といいながら、事業評価と大変似てくることになる。通常、事業評価はフローで見た事業を対象に行いがちであるが、ハコモノについては本来、ストックベースで議論すべきである。したがって、住民の満足度を計測するタイプのバランスシートは、事業評価の発展型と位置づけることもできる。

一方で、自治体の財政状況をストック情報を含めて分析するタイプのバランスシートでは、ストックの評価は取得価格がベースとなる。その建物にどれだけの価値があるかではなく、取得にどれだけ費やしたかが必要な情報だからである。もっとも発生ベースであるから、ストックの取得時に出していく金額がコストではなく、適切に期間配分した減価償却をもってコストとみなす必要がある。その際に、資産を簿価評価すべきか時価評価すべきかという問題がある。単純に取得価格を期間配分するという意味では簿価ベースでの減価償却でいいが、資産を仮想的にリースしていると考えると、リース料は時価評価を行ったときの減価償却額と考えることもでき、どちらが優れていると断定することはできない。

上述の①のタイプの財務諸表と②のタイプの財務諸表の相違は、目的の違いにあり、同じ自治体であっても2つの財務諸表を作ることはかまわない（資産の評価以外はほとんど同じ内容であるが）。それは株主への業績報告という意味での決算書と、法人税の税務会計上の決算書では共通点が多いが、税務会計上のルールに基づくために企業所得等の内容が異なることにも

似ている。実際に自治体の作っている決算書は、たとえば岩手県などが①のタイプ、三重県が②のタイプなどというように分類できる。

参考文献に挙げた自治省の研究会で示したバランスシートは、おおむね②のタイプであるといえる。ただし、東京都の場合と同じで、フローの財政収支との関係は一切なく、ストック部分だけをとりあげたものである。2000年秋にも公表予定で、いま作成が進んでいる大蔵省による国のバランスシートでも、同様にストックに関する表のみである。それでは、債務超過かどうかだけが問題となり、財政運営の尺度としてはあまり有益な情報をもたらさない。5節での述べるように、財政収支のフロー関係の数値とストック関係の数値の対照で、財政状況が把握されるからである。その理由は、現在と将来の税収等の収益で負債を消していくという財政ならではの問題意識があるからである。財政においては、通常の意味での債務超過であるかどうかは極論すれば問題ではなく、課税権という資産の価値と負債との関係がもっとも大切であるからである。

4. 発生主義決算書の構造

以下では上述の②のタイプの決算書が、財政状況を判断する上でどのような情報を提供するかについて明らかにする。三重県の財務諸表は、図1・2のような構造をしている。

経常会計とは企業会計でいう損益計算書に当たるものであり、建設会計は建設投資や貸付、出資、および地方債の元本償還の資金をどのように調達しているかを示したものである。貸借対照表には、負債として債務負担行為等（その見返りとして債務負担行為等にかかる補助金が未収特定財源として流動資産にカウントされている）。そのほか、退職給与引当金など自治体の通常の決算書には表れないものも含まれている（詳しい説明は、小西（1999）を参照）。

ただし、住民持ち分だけはその解釈を示しておきたい。先に示した①のタイプの貸借対照表

図1 経常会計と建設会計の関係

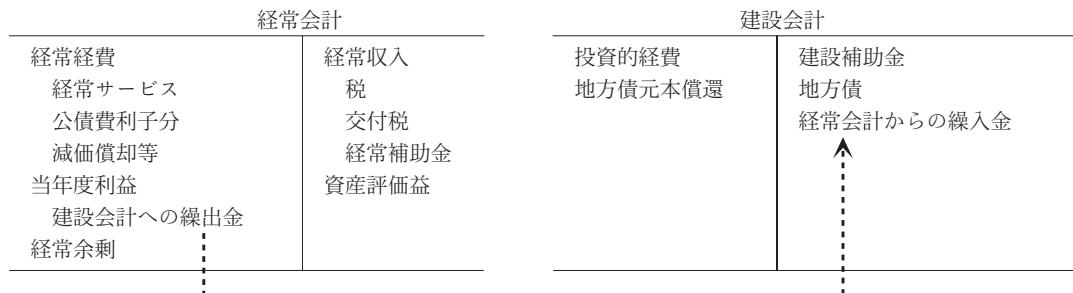


図2 貸借対照表の概念図

流動資産	流動負債
現預金	未払金（債務負担行為等）
信託等	地方債（1年以内償還予定）
未収地方税	固定負債
未収特定財源	地方債（1年超償還予定）
固定資産	退職給与引当金
建物構築物	
土地	
建設仮勘定	
投資等	
資産合計	資本・負債合計

では、資産を価値で図っているので、それと負債との差は満足度であるが、上の図1・2で示した②のタイプの財務諸表では、地方債の償還スケジュールと減価償却の期間の差によって発生する（それだけではないが、その部分がもっとも大きい）。インフラに対する減価償却を財源別に考えると、一般財源充当部分と国庫支出金等の補助金充当部分は、みなし償却され、残存価格はそれぞれ利益剰余金と資本剰余金の一部になる。したがって、資産の減少と負債・資本の減少は同じであり、その差額である住民持ち分には反映されない。ところが地方債充当部分は、地方債の実際の償還に応じて残額が負債の欄に上がり、資産は減価償却のルールに従うので、差が出ることになる。

地方債の償還は、対象事業や発行時期によつても違うが、およそ10～15年である。これに

対して減価償却は、それぞれの自治体でさまざまな期間を設定しているが、30年から60年というところである。その期間が適切であるかどうかは、維持補修費と建設投資の区別をどこで付けるか、ということと相当関係がある。実際には自治体間でも相当区別の仕方が異なるようである。たとえば道路であれば、アスファルトのやり替えを建設投資として扱えば、交通量の多い道路では減価償却期間は10年でも長すぎる。しかしそれを維持補修費として、道路の下地である土の部分の土木工事を建設事業とすれば、平均すれば数十年というところであろう。いずれにせよ、自治体の貸借対照表では、地方債の償還期間よりも長い期間に減価償却期間を設定するのが普通である。したがって、地方債の償還が終わりながら減価償却がすんでいないインフラの場合には、住民から見れば借金は返した

のに、使える資産がそこにある。その部分が住民持ち分である。

地方債は大半が建設財源であるが、赤字地方債については住民持ち分はマイナスになる。なぜなら赤字地方債は資産を残さず、1年限りで費消されてしまうが、負債だけは残るからである。もっとも赤字地方債は交付税の基準財政需要額に算入され、交付税が増額されるので、将来の増額部分を資産として計上すれば、住民持ち分のマイナスが消えるとも考えられる。

住民持ち分とは、財政用語としては聞き慣れないものであるが、財政学が伝統的に議論してきた建設公債主義と事実上は同じものである。インフラは便益が数十年にも及ぶものであるから、財源を税で賄うのではなく公債をあて、その償還期限をインフラの使用可能期間とあわせておけば、費用負担を現代世代だけにおわせるのではなく、将来世代に送ることができるので、世代間で負担が平準化されることになる。つまり、住民持ち分がプラスであるというのは、現代世代が将来世代のために残した資産価値があるということである。

現行の地方債制度で、償還期間を自治省がインフラの減価償却期間よりも短く設定しているのにはどのような意味があるであろうか。これは一種のパターナリズムであると考えてもよい。借金は将来の財政を圧迫するものであるから、できるだけ早く返してしまいたいなさいというのである。個人の住宅ローンについても同じである。新築住宅は丁寧に使えば30年はもつ（もっとも家族構成が変わるなどの理由で使えなくなる確率の方が高いが）。それでは30年で返済すればいいと考える人ばかりかといえば、そうではなく、ローン期間は30年であっても、資金に余裕ができればできるだけ前倒しで返済し、繰上償還をするなどして借金を早く消したいと考えるのが普通である。30年も借金を抱えていても、将来何があるか分からないので、返せる間に返し、少しでも余裕を持って過ごしたいというのが普通である。同じことは自治体財政についても言え、

負担を先送りする癖がつくと、財政錯覚が生じて破綻の原因にもなりかねないというのである。

確かに、償還期間を長く設定すると、資産と負債の関係では負債の減り方が小さいということであるが、現金ベースの毎年の予算で見れば、公債費の元利償還金が減るので、資金繰りが楽になって、地方債に頼る傾向を高める可能性がある。償還期間だけでなく発行対象を自治省が厳密に定め、その範囲で運用させているのは、国から見れば財政破綻を招かない親心、自治体から見ればパターナリズムである。自治体財政の現場的発想では、それはまた必要のあるパターナリズムであり、地方分権という理念からいえば無用のものである。

5. 発生主義決算による財政運営の指標

自治体の決算統計は現金主義会計でありながら、現金の収支尻さえあればいいといった内容ではなく、ところどころに発生主義的な情報やストック情報を組み入れて、それだけで一応、健全な財政運営が行えるような情報を一応、提供できている。その理由は、自治省財政局が多様な自治体財政を見ながら、財政破綻を起こさないようにするために、どんな数字に普段から着目し、危険を早期に察知して是正措置を講じるべきかを考えてきたいわば経験則の上にできあがっている制度であるからだろう。

その反面で、いま問題になっている第三セクターの破綻や大規模開発事業の行き詰まり、土地開発公社の塩漬けの土地、退職金の積み立て不足などの問題は、現在の地方財政制度ができるあがる時期にはなかった新たな問題であり、それに対応した財政分析の尺度を十分に提供できなかったことでもある（そもそも無理であるかもしれないが）。したがって、発生主義決算書による財政分析にメリットがあるとすれば、① こうした想定外の問題に対して適切な尺度を提供することと、② 従来の財政運営の指標が必ずしも完全なものではないことを補完する役割、の2つである。

①については、時価会計による資産評価や出資法人・公社等との連結決算、貸倒引当金等の設定などによって対応することができる。ただしそうした問題は、単に会計上の問題ではなく、問題の所在を明らかにし、情報を開示し、積極的に取り組むことを政治的に決断できるかにかかっている。会計原則でそうした問題の開示を強制することも一つの解決方法ではあるが、自治省としてはその方向で地方財政制度を変えていくという決断はしないであろう。なぜなら、国は自治体に対して、一定の解決方法を提示せずに、問題があることを住民に開示し、住民に謝るなり批判されるなりして解決方法は自分で考えなさいといった姿勢では臨んでこなかった。三セクについても土地開発公社についても、国が財政支援をすること以外に、住民を怒らさない解決方法はない。しかし国はそれができるような財政状況ではない。つまり手詰まりなのである。情報開示によって問題の解決を図るという勇気を持つ姿は、ごく一部の行革先進自治体にはあるが、ほとんどの自治体には備わっていない。そのなかで会計原則の問題として自治体に突きつけても、混乱をもたらすだけの結果にもなりかねない。

②については、従来の財政運営の指標である、経常収支比率、実質収支比率、実質単年度収支、起債制限比率（公債費比率、公債費負担比率）、財政力指数などと、発生主義決算書がもたらす情報とがどのような関連を持っているかに注目することで明らかにすることができます。

自治体の決算統計は、単純な現金収支だけでなく、翌年に繰り越すべき財源を差し引いた実質収支、基金への純増額（積み立てから取り崩しを引いたもの）を加えた実質単年度収支を計算させるようになっている。さらに、債務負担行為を決算統計のなか記載させることで、将来の財政負担の存在を意識させようとしている。そのほか、ストック情報では、地方債の発行額、償還額および償還スケジュール、残高を示し、基金については積立額と取崩額、および残額を

目的別に示し、その運用方法も明記させている。ストック情報としてないのは、インフラ関係の数値であるが、財政状況を把握する上で、インフラ資産がいくらとカウントできるかは当面関係がなく、記載する必要がそもそもないともいえる。

また、決算統計の数値を加工することによって得られる財政運営の尺度として、経常経費と建設財源のあるべき割合を経常収支比率で表し、経常経費の削減を促し、あわせて投資水準の適正化を図ろうとしている。財政力指数では、依存財源である地方交付税を除いた実質的な財政基盤の強さを示そうとしている。

以上のように、自治体の決算統計やそれから導かれる財政運営の尺度は、基本的に現金主義的な枠組みでありながらこれを拡張することで、有効な情報を提供している。それでは、発生主義決算書で同じような尺度を計算するとすればどうなるだろうか。

経常収支比率

経常収支比率は、経常一般財源のうち、経常一般財源で充当すべき経常経費の割合をもたるものである。これが100を超えるれば、建設投資にまわすべき財源がきわめて限られることになる。発生主義会計では、建設投資は借入金と補助金、および一般財源で賄われ、一般財源が充当される部分は、先の図1では建設会計への繰出金として表現されている。そこで、経常収入（時価会計の場合には資産評価益を除く）に対する建設会計への繰出金の比率を100%から引いたものが、経常収支比率に対応した概念となる。

経常収支比率 \Leftrightarrow $(\text{経常収入} - \text{建設会計への繰出金}) / (\text{経常収入} - \text{資産評価益})$

実質収支比率は繰り越すべき財源を含めた現金収支の標準財政規模に対する割合であり、実質単年度収支は実質収支に基金への調整を含めた現金の収支戻である。基本的には現金の収支であるから投資を期間配分することもなく、公債金や貸付金の償還などの資本的収入も収入に

含まれ、元本償還や貸付金は支出に含まれる。確かに、株主に収益を挙げたかどうかを報告する必要がない自治体にとっては、企業会計の意味での決算の赤字や黒字よりも、現金収支の方が重要な情報である。自治体がキャッシュ不足になれば、住民はもちろんのこと取引をしている民間企業も多大な影響を受ける。またキャッシュが大幅にあまっているというのも、税を徴収していることからすれば妙であり、せめて基金等で上手に運用すべきという理屈になる。

実質収支比率・実質単年度収支

実質収支比率は、財政再建団体になる（正確には準用団体になる）基準であるから、財政運営の指標のなかでも最重要なものである。自治体にとって当期利益よりも資金の収支の方を優先すべきであることはすでに述べた。しかし、資金収支であることから、ある種の操作が可能になる。たとえば、昨今の厳しい財政状況のなかで、多くの自治体が実質収支がマイナスになった。ただし、それが直ちに財政状況の悪化を示しているとはいえない。実質収支をマイナスにしようと思えば、最終の補正予算で、歳入見積もりをやや過大においておけばよい。つまり基金を取り崩すべきところを、あえてしなかったりすれば、たちまち実質収支比率はマイナスになる。決算が出るのは6月頃であり、そのころはちょうど予算編成の真っ最中である。財政課が原課の予算要求を抑えるために、実質収支比率をマイナスにわざとしておいて、財政状況が悪いという印象を与えようとしても可能であり、事実よく使われる手もある。つまり、基金が山と積まれたなかで実質収支が単年度でわずかばかり赤であっても、ほとんど問題はない。自治体は借金ですら収入にカウントするので財務に対する感覚がおかしいと批判されることがあるが、実質収支にこだわった議論ばかりすると、まさにその通りになってしまう。

財政課が予算を組んでいると、収入が好調な時期には予算是組みにくいか、不調な時期には

難しくなる。この予算の組みやすさ、組みにくさを反映する指標としては、実質収支比率は不適切である。むしろ企業会計的な、利益の概念を持ってくる方が望ましい。そこで、発生主義では、経常収入（時価評価の場合には資産評価益を除いたもの）に対する、当年度利益の割合（時価評価の場合には資産評価益を除いたもの）という、一種の利益率が実質収支比率ということになる。

実質収支比率 \Leftrightarrow $(\text{当年度利益金} - \text{資産評価益}) / (\text{経常収入} - \text{資産評価益})$

実質単年度収支 \Leftrightarrow $(\text{当年度利益金} - \text{資産評価益})$

起債制限比率・公債費負担比率

地方財政運営で実質収支に次いで重要な指標に、地方債の起債制限と関係する起債制限比率（その系としての公債費比率、公債費負担比率）がある。起債制限比率が15%を超えると段階的に、地方債の発行ができなくなる。地方債が発行できなければ、自治体は資金繰りに困るので、予算編成に重要な支障を来す。もしも歳出の構造的な改善をしなければ、財政再建団体制度の準用という方向にもつながっていく。起債の制限は、このほかにも適用条件があり、たとえばラスパイレス指数が高いなどのその条件に含まれている。

起債制限比率とは、予算が組める、組めないといった現金主義的な発想で捉えられがちであるが、本来はもっと重要な債務償還能力の有無ということと関係がある。つまり発生主義的にいえば、債務償還能力を示すことがもっとも重要であって、現金の流れはその次になる。債務償還能力は、資産と負債との関係から導かれる。しかし、自治体の資産は換金できるものはほとんどない。普通財産は換金できるとはいえ、その割合は小さく、換金可能であるというのは手続き上の問題であって、本当にその資産が公有財産表に記載されている金額で現金化できるかというのはまた別問題である。

地方債に限らず公債は、いずれも将来の税収をあてに借りるものである。負担を先送りすることであるから、当然そういう論理なる。したがって、資産の大きさと負債を比較することは本来意味がない。負債の大きさが財政力に対してどれほどであるかを計測することで、負債の相対的な重さを判断することはできる。しかし本当にその負債が返済可能かどうかは、将来の増税か歳出削減に住民が応じるかどうかで決まるものであり、財務分析から導かれるものではない。

起債制限比率は、収入に対する公債の元利償還金（交付税措置のあるものは除く）の割合であって、負債というストックの重さをフローで表そうとしている。これは、いわば個人が住宅ローンを組む場合に、年収の5倍以上のローンは組むべきではないとか、月々の返済額が手取り所得の2割を超えると生活できなくなるといった類に近い。自治体の債務償還能力は、負債の金額に対して、将来の償還財源のフローを現在価値に直して集計したストック額の割合を求めることが表される。しかし、将来の償還財源を示すことは容易ではないので、今年度末の負債残高に対する今年度の償還財源の割合（いわば償還可能年限にあたる）を求めることが必要になる。償還財源は当期利益に減価償却を加えたもの（時価評価であれば資産評価益を除く）となる。

起債制限比率 \Leftrightarrow 地方債残高／（当年度利益金+減価償却-資産評価益）

なお、地方債残高から交付税措置のある分は除くとか、債務負担行為を加える、地方債から現預金や基金を除いた純負債で比較するといふことも考えられる。

財政力指数

財政的な豊かさを表す尺度としては財政力指数がある。ただしこれは交付税の基準財政需要額と基準財政収入額の割合であるので、交付税制度に乗っかかった分析でもある。収支バラン

スという意味では、発生主義決算では、経常的な収入と経常経費の割合を見ればよいことになる。そこで経常的な収入の定義が問題になるが、財政力指数の決め方からして、経常収入から地方交付税を引いたもの（時価評価の場合にはさらに資産評価益を除く）ということになるだろう。

$$\text{財政力指数} \Leftrightarrow (\text{経常収入}-\text{地方交付税}-\text{資産評価益}) / \text{経常経費}$$

財政力指数の場合には基準財政需要額で標準的な財政支出を求めており、経常経費では標準という考え方では当てはまらない。したがってあるスタンダードなモデルに照らしてでの財政力指数というよりも、現状における財政の余裕度といったものにならざるを得ない。

6. 発生主義の財政運営上の意義

赤字と負債とは異なるというある意味で当然のことが、財政運営の現場では混同されがちになる。財政赤字とはたいていの場合にキャッシュ不足の意味であり、企業会計的な意味での赤字ではない。財政運営においてキャッシュ不足かどうかがもっとも大切であることは当然であるが、発生主義的な指標をおいてみて、赤字か黒字であるかも大切である。企業会計の場合でも、財務内容さえしっかりしていればメインバンクが資金繰りにいくらでも応じてくれるということであれば、赤字か黒字を最優先すべきであるが、いまのような金融情勢では、キャッシュの確保も同じくらい重視せざるを得ない。企業であろうと、自治体であろうと、資金繰りの意味での赤字・黒字と、発生主義決算での赤字・黒字のどちらも重要である。

発生主義決算書で赤字であるとすれば、住民は受けているサービスの期間配分されたコストを負担していないことを意味し、黒字であれば将来世代のために貯蓄していることを意味する。当年度利益が黒字であることは、けっしておかしいことではない。それは住宅ローンを早く返済して、子どもの世代に家を残してやりたいと

考えることとあまり代わりがない。発生主義決算の解釈では、自治体であるから収支は均衡でもよく、黒字幅があるならば、もっと借金をして投資を増やして、利子額と減価償却が黒字を消すまで拡大すべきと考えるケースもある。あるいは住民持ち分があるならば、それがなくなるように地方債の借換をするなどして資金繰りを樂にし、その分で歳出を増やすべきであるという発想もある。しかしこれは大変に危険な思想である。

シミュレーションをしてみるとわかるが、いったん黒字を消すように財政支出を拡大したり、住民持ち分を消すほど目一杯借入を行うと、ちょっとしたショックがあるだけで、財政収支は均衡の経路からはずれて財政破綻に陥る。つまり、増分主義的な予算編成をある程度はせざるを得ず、前年度比-10%などといった思い切った支出削減ができないようならば、当期利益をある程度出したり、住民持ち分をプラスにしておいて財政運営の余裕を持たしておくことが必要である。適切な利益率がいくらであるとは言い難いが、収支均衡が望ましいといった発想は当てはまらない。予算編成については、できるだけ負担を将来に送らないように保守的な運営が望ましいとされてきたが、そのことが企業会計的手法を取ったからといって急激に変わるものではない。こどもの世代にできるだけ資産を残したいと考えるものが社会を形成していくながら、財政になったとたんに将来世代に借金を負わせようと考えるはずもなく、その倫理観にあわせて財政運営のルールも決めるべきである。

ところで、時価評価の場合には資産評価益を除くとしてきたが、時価評価にした場合に変化するのは、減価償却額と当期利益である。資産評価益は発生主義で見た収入であるが、歳出に配分することができない収入であり、財政分析では除いている。減価償却は先に述べたようにコストを表していると解釈すれば、時価評価にする積極的な意味はある。簿価評価では、当期利益が黒であれば住民がコストを負担している

ことになるが、時価評価のでは、当期利益から資産評価益を除いたものが黒であるかどうかで、コストを住民が負担しているかどうかを判断すればよい。したがって、時価評価か簿価評価は大きな問題ではあるが、その違いは減価償却（その関連で当期利益も変化する）に反映され、財政運営の尺度としては実質的にはそれほど大きく影響しないことに注意が必要である。

筆者は、小西(2000)で試みているように、前節の財政運営尺度を用いて、現金主義の決算と発生主義の決算との間でどのような相関関係があるかを分析している。その結論は、今までのところおおむね似てはいるが、完全には相関しないというものであった。仮に完全に相関しているならば、両者は尺度としては同じものであって、別に作る意味はない。したがってやはり意味があるという結論に落ち着いている。

地方分権時代には、さまざまな観点からの情報公開が必要であり、発生主義決算書も事業評価も、全体的な自治体運営の戦略があつてのことではあるが、必要なピースであることは間違いない。

参考文献

- 小西砂千夫(1998a)「自治体のディスクロ革命を一情報公開が財政危機を救う」『週刊東洋経済』5497号。
- 小西砂千夫(1998b)「財政危機と地方債の信用度との本当の関係」『地方債月報』233号。
- 小西砂千夫(1999a)「自治体予算・決算システム改革の方向と三重県の試み」『TOMORROW』(あまがさき未来協会) 13巻4号。
- 小西砂千夫(1999b)「地方財政危機は格付けでは表せない—地方債務付けは自治体「破綻」時代への警告」『週刊東洋経済』5552号。
- 小西砂千夫(2000)「発生主義による自治体決算分析—大阪府内15市1町について」『発生主義会計検討会報告書』、財団法人大阪府市町村振興協会。
- 地方自治体の発生主義会計方式に関する研究会(2000)『地方公共団体の発生主義会計に基づく「財務諸表の体系」について』。