

財政分析と財政情報の開示のあり方： 普通会計の決算統計とバランスシートとの関係から

小 西 砂千夫

1. 内部管理資料としての決算統計と開示手段としてのバランスシート

自治体のバランスシートの活用という言い方があるが、本来はたいへん奇妙である。バランスシートとは開示資料であるので、第一義的には開示するという目的を果たせばいいことになる。それを裏返して表現すれば、自治体が財政運営において伝統的に使ってきた「決算統計」（正確には「普通会計における決算状況調」であるが、本論では通称である決算統計という言い方を使う）は開示資料としては十分でない。

その理由は、まずは財政活動全体に対する総覧性がないからである。特に、インフラ整備などの資本形成や保有する普通財産などについては、決算統計には盛り込まれない。河川台帳や道路台帳、普通財産などについては別途、台帳管理されているが、それらは物的財産として管理されているものの、財政活動の結果として決算統計と関連させて数字が作成されているわけではない。財政活動においてストックを形成する部分で決算統計のなかで特に重点的に把握されているのは、地方債や債務負担行為などの負債に関する部分だけである。言い換えれば、財政運営においてストック情報で必要なのは、負債に関する情報だけであり、資産に関する情報は、基金などの負債と相殺可能ないわばマイナスの負債だけを把握すればよく、そのような問題意識で作られたのが決算統計であるといえるのではないか。つまり、決算統計は財政運営に必要な情報を、決算統計という独自の形式のなかに納めたものであって、それ自体、自治体

財政に関する予備知識がない者であっても一定の範囲で理解できるような形式や用語、内容に関する説明などを持つように設計されたものではないといえる。それが、決算統計は開示資料ではなく、財政運営のために必要な情報を集めた内部管理資料であり、いわば内輪向けの資料であるといえる理由である。

開示資料といえるためには、財政活動全体を総覧する必要がある。財政活動には、フローだけで把握できる経常的なものもあれば、フローにとどまらずストックを形成するものもある。それらをコンパクトに、一定の形式に則って把握しようとするれば、企業会計で培われたノウハウに沿って、ストック情報に関してはバランスシートを作成し、フロー情報に関しては損益計算書にあたる行政コスト計算書を作成する意味がある。そのことを通じて、それほど自治体財政に関する予備知識がない者であっても、会計に関する基礎的な知識があれば、一定の範囲で自治体の財政活動を理解できるコンパクトにまとめられた総覧性のある資料が提供できる。そのノウハウについては公会計の取り組みのなかで積み重ねられてきたものである。開示資料としてはバランスシートと行政コスト計算書が必要であり、それについては改善を積み重ねて、内容の精緻化を測っていかなければならない。

決算統計は財政運営のために必要な内部管理資料であり、自治体の内部向けの資料、バランスシートと行政コスト計算書は総覧性のある開示資料であり、一般住民へ向けの資料と位置づけるとしても、それは決算統計の意味をいささかでも軽んじるものではない。現実に財政運営

する上で必要な情報を集約した資料は必要であり、決算統計の内容は財政運営に必要な情報をほぼ網羅的に把握している（「ほぼ」とは完全ではないという意味であり、決算統計についてもなお改善の余地があるということであるが、そのことについては後で述べる）。

今日、バランスシートの導入をはじめとして公会計の充実に関する関心が高まっている背景には、財政活動をよりわかりやすく理解できる資料の提供を求めているという意味で、情報公開への欲求が高まっていることがある。また情報公開を求める理由の一つに、深刻な財政状況があることもおそらく間違いがない。しかしながらバランスシート導入の背景には、「政府会計の不備が財政運営のまずさをもたらしているのではないか」という声があることに注意が必要である。つまり、バランスシートを作成することで、決算統計では把握できなかった財政活動の課題が浮き彫りにされ、それによって財政運営を改善する指標が提供されるという期待である。それが「バランスシートの活用」という言い方に表現されているように思われる。

確かにPFIや指定管理者制度、市場化テスト等では特定の事業、たとえば施設の管理や運営などが政府が自ら行う場合と民間に任せる場合と、どちらがコストがかかるかを比較する必要があるので、財務情報も同じ形式でなければ比較できず、その意味では民間準拠の会計形式を、政府活動に当てはめる必要がある。あるいは民間へ任せることが想定されていなくても、たとえば下水道やバス事業などの受益者負担を取る場合には、受益者負担を適切に設定するためには、「当期の発生した費用を当期の受益者負担で賄う」という原則を当てはめる必要がある。その場合にはいわゆる発生主義会計を採用する必要がある。しかし、逆に言えば、そのような特定分野については民間準拠の会計基準が必要であるものの、それ以外では開示資料という目的では必要だが、財務分析の情報提供としては必要ないということになる（多くの自治体

で普通会計のバランスシートの作成には熱心であるが、その反面で下水道会計については企業会計方式を採らずに、料金の適正化の議論が明示されるのを避けようとしているのは皮肉であり、本来は相当大きな問題であるといえる）。

ちなみに発生主義という意味と、民間準拠という言い方は同じではない。民間企業の会計基準では特に問題にしていなかった発生したコストであっても、政府会計ではたいへん重要であるというものがあ、政府会計ならではの発生ベースでのコスト把握という観点も必要である。たとえば、政策的な配慮で減税した減収額や、政府が行う低利融資によって遺失された金利収入は、まさに政策コストであり、それがいくらかであるかを開示する必要はある（アメリカの連邦予算では、税の減免によるコストを tax expenditure の形で開示している）。また、地方債の元利償還金の交付税算入など、将来のコストや収入に関わる部分も重要である。この点も、本来はたいへん重要であるが、政府のバランスシートの作成については、民間準拠を行う議論に終始しがちで、政府会計ならではの発生主義での開示という問題意識は十分ではないと思われる。

財政運営をただすという問題意識をもって政府会計の充実を考えるのなら、本来は、開示資料である「バランスシートの活用」などではなく、内部管理資料である決算統計の充実に努めるべきであるというのが自然な考え方ではないか。近年では、国・地方を問わずに政府不信が幅をきかせており、そのなかで自治体の行うことに何かと批判が集まっている。そのなかで、決算統計という資料の存在も十分周知されておらず、したがってそれへの正当な評価もない現状がある。決算統計の価値を見直して、その改善に努めることは、開示資料の充実と並行して取り組むべきことである。

それでは、どのような意味で、筆者は決算統計とそれに基づく財政指標が不十分であると考えているのか。財政運営を考える際に必要な観

点は、時代によって変わっていくものであり、現在の決算統計はその原型ができた時点で、考えるべき視点におおむね目配りが効くように財政指標が集められていたが、刻々と状況が変わるなかで、それに応じて決算統計を変えるのが当然という発想が、総務省のなかでも希薄になっているのではないかという懸念がある。今日、新たに視野に入れるべき具体的な課題とは、次の諸点である。

①地方債制度や制度運営の変化（償還期間の多様化、民間資金引き受けが増えたことによる市場の監視の強化、元利償還金の交付税算入の増加）を反映したデータの収集

②地方債以外の負債の深刻化（退職金支払いへの不安、土地開発公社の負債などの普通会計以外の負債の増加、三セク等の経営の行き詰まり）の捕捉

③フローだけでなくストック指標を取り入れた財政指標、1年間の財政運営だけでなく長期の財政運営の健全性を分析する財政指標の必要性

特に最後の点は重要であって、成長経済では債務はいずれ物価上昇や経済力の増大によって軽減されるが、右肩下がり経済では債務の償還確実性をいかに担保するかが、財政の持続可能

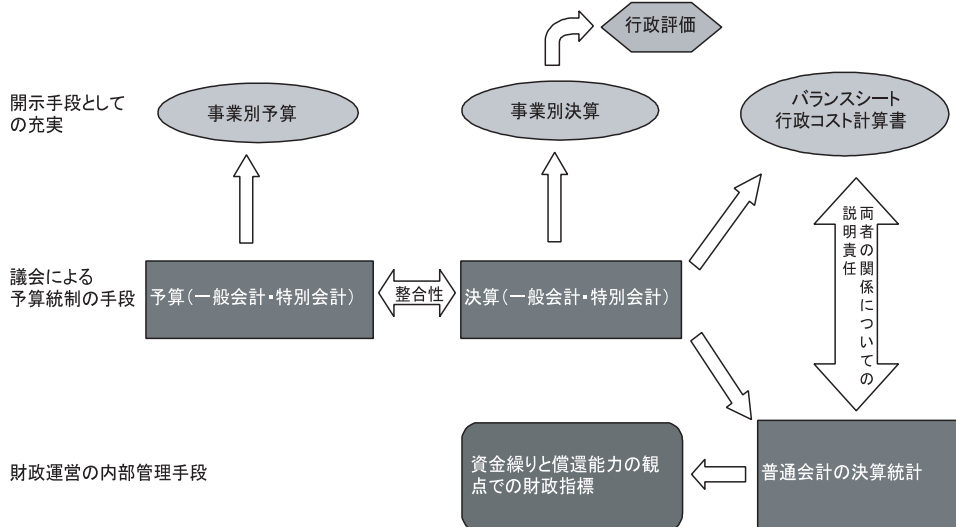
性を考える際のキーとなる。このときに、1年間の資金調達が可能であるかどうか（ここでは資金繰りと呼んでおく）と1年長の長期で資金収支がバランスするかどうか（ここでは償還能力と呼んでおく）を切り分けて、その両方の観点から財政分析を行うことが特に大切である。そのような分析は、バランスシートや損益計算書を作成したからといって解決せず、財政分析の手法として確立させていかなければならない問題である。それには決算統計の充実と、それと並行した財政指標の開発が必要になる。

バランスシートや行政コスト計算書は開示資料、決算統計と財政指標を分析のツールとして、それぞれ目的に異なるものとして充実させていく場合には、両者の関係を明確にしておくことが同時に求められる。

なお、ここまで触れてこなかったこととして、決算統計と予算との関係がある。予算は議会による政府の監視の手段と位置づけられるので、その形式のあり方をめぐる議論は、本論で取り上げているような財政分析とはまた別の観点が必要となる。

詳しくは述べないが、予算・決算との関係は図1のように表すことができる。予算・決算については、政府の統制という観点が第一義的に

図1 予算・決算と決算統計・バランスシート等の関係



あり、そのために踏むべき形式がある。それと並行して、住民に対して分かりやすく情報開示を進めて、住民の行政運営への参加を促すという側面が必要であって、それが図でいえば上段の開示手段としての充実ということになる。近年では、自治体経営の手法として事業別の予算や決算が重視されるが、それは住民に情報開示する情報を活用することによって、住民の視線で行政運営を行うように意識改革を行うことがめざされており、住民に情報開示を行うことによる副次的な効果をねらったものといえる。

また行政評価は、財政運営という観点からすれば、事業別決算にさらに情報を付け加えるものという位置づけになる。総合計画やローカルマニフェスト、あるいは自治基本条例などとの関連させた政策運営システムとしては、行政評価の位置づけは重要なものであるが、この図ではそれらは上の方向に位置づけられるものとなる。

この図から浮かび上がる重要な視点は、地方自治法に定められた現行の予算・決算の形式の不備である。先に決算統計は、本来は経常と資本を区分すべきであると述べたが、実はそれが十分にできない理由は、決算統計のベースとなる予算と決算が、地方自治法上の規程で十分に実現できていないことによる。本来は、予算書、決算書の段階で経常と資本の区分をつける（この場合にはフローだけであって、ストックについては必要ない）ことが大切であり、それさえしておけば、バランスシートや行政コスト計算書を別途作成しなくても、事業別の予算と決算で本来は十分である。決算統計とバランスシート・行政コスト計算書との関係は自ずと明確になるからである。諸外国では予算・決算の段階で、経常と資本の区別がつけられているケースが多いが、わが国の議論では、その基本を無視して、バランスシートの作成に一生懸命になっており、基本を逸脱した感は否めない。

なお現在、バランスシートは決算統計を基に作成されており、図1と矛盾しているが、これ

は便宜的な手法が採られているからというべきであって、本来は決算からそれぞれが作成されるものであろう。

2. 決算統計とバランスシートとの関係

決算統計は、予算との関係もあって、まずは当期の資金収支の形を取る。付表1に歳入、付表2に歳出の項目を記し、そのなかで経常的な性質か資本的な性質かに応じて分類している。主な項目ではそうではないが、細かな項目では一つの区分に経常と資本が混在しているものがあり、これらは本来は切り分けていく方向が望ましい。そうしなければ、決算統計とバランスシートとの関係が明示できないからである。

以下では、簡素化した表1から表5をもとに議論する。現金収支の動きを示す普通会計は、定義上、歳入と歳出は一致する。普通会計には、フローだけでストックを形成しない経常的な歳入・歳出と、ストックが形成される資本的な歳入・歳出があるので、それを切り分けて示したのが表1である。1つの会計を2つに区分すると、もとの1つが収支均衡していても、切り分けられた2つの会計がそれぞれ収支均衡するわけではないので、それを均衡させるために一種の調整項目を仮想し、片方の会計で出た余剰を、もう一つの会計に繰り出すという形を想定する。この場合には、経常会計で生じた余剰を「投資充当一般財源」とし、それを資本会計に繰り出したという形を取っている。

一般に財政運営をする財政課の姿勢としては、経常経費を切りつめて投資的経費に充当する財源をできるだけたくさん捻出しようとする。つまり「投資充当一般財源」が大きい方が望ましく、そのような状態であれば、財政状況に余裕があるという言い方になる。この考え方は、一般に使われている経常収支比率の考え方と共通するところがある。経常収支比率とは、経常一般財源に占める経常一般財源充当経費の割合であり、直感的に言えば、経常一般財源に対して

義務的経費に食われる部分の割合であるので、これが大きくなれば、財政運営が硬直的であると解釈されている。

経常収支比率における義務的経費には公債費が含まれるので、経常収支比率とは、 $(b+c)/a$ に該当する。それに対して、投資充当一般財源の大きさが相対的に大きいかどうかは、 b/a の大きさで決まってくるので両者は同じではない。 b/a に対応するのは、公債費を除く経常収支比率である。投資充当一般財源が大きいということは、投資をまったくしなければ、それらはすべて地方債の償還か、将来の償還に備えた基金積立に回すことができるので、償還財源に恵まれているということの意味する。したがって、公債費を除く経常収支比率が低いということは、同様に償還財源があることを意味している。

もっとも公債費には元本償還だけでなく金利分が含まれるので、本来は元本償還分を除く経常収支比率としなければならないが、データとしては、元本部分と金利部分を分けずに公債費として扱う場合の方が多い（決算統計では、元本償還、一時借入金の利子、地方債の利子は分かれているが、一般財源ベースで区分していないので、その意味では元本と金利を厳密に区別するということは十分ではない）。

表1を経常部分と資本部分に分け、経常会計について発生主義的に表現したものが表2ということになる。発生ベースと現金ベースでは、たとえば同じ税込でも異なる。発生ベースならば、租税債権の発生ベースである現年分の調定額であるが、現金ベースであれば、現年分と滞納繰越分の収入額ということになる。本来は、発生主義的な論理を徹底させる意味で、現年分の調定額のうち徴収できなかった部分は、未収金として計上した上で、租税債権としてストックを形成し、事項によって回収不能になった租税債権は、未収金の償却分という扱いとなる。それを明記することで、現年分の徴収率や過年度の未収金のうち最終的に取り損なった部分が

明示され、それはそれで意味のあるものとなる。先に述べた tax expenditure も、発生主義で徹底するならば計上すべきである。発生主義と現金主義ではこのように同じ項目でもあっても概念の違いがあるが、金額としては大きく乖離するものではない。

発生主義においてもっとも大きな問題は、減価償却の認識である。減価償却は資本コストに対する認識であり、資本費用を期間別に配分することを意味している。期間別に配分するのは、当期利益を公正に認識するからであり、株主に配当を出すには利益の確定が必要になる。表1と表2の関係から、

$$\text{償還財源} = \text{減価償却} + \text{当期利益}$$

となる。すなわち、減価償却の期間や方法をどのように設定しようと、償還財源の大きさは変わらないことになる。この点は財政運営において、減価償却は必ずしも必要ではないということにつながることであり、次節で詳しく述べる。

次に、表1のうちストックを形成する資本部分だけを取り出し、次の式にしたがってフローをストックに置き換えて示したものが表3である。

$$t \text{ 期末のストック} = t-1 \text{ 期末のストック} + t \text{ 期における追加分 (フロー)} - t \text{ 期における除却額}$$

上記の式のうち、除却額にあたるものは、債務残高であれば元本償還、積立金であれば基金を崩したことによる繰入金、貸付金であれば回収金である。

このように、表1の普通会計で経常会計と投資会計の区別をつけて、それぞれを発生ベースで表し、投資会計についてはストックに置き換えて表示したものが、表2の行政コスト計算書であり、表3のバランスシートということになる。したがって、普通会計で経常と資本の区別がきちんとついておれば、表2や表3の作成は容易であり、逆にいえば、普通会計での経常と資本の区別については、できるだけ厳密に行うことが望ましいということとなる。

普通会計とバランスシート等との関係

表1 普通会計（現金収支の動き）

経常会計	経常収入 ^a 経常補助金 投資充当一般財源 地方債収入 建設補助金 基金からの繰入金 回収金	元本償還を除く経常支出(経常収入充当) ^b 経常支出(経常補助金充当) 投資充当一般財源 元本償還 ^c 普通建設事業費 出資金 貸付金 積立金	債 還 財 源
資本会計			

表2 行政コスト計算書・損益計算書（フローにおける財政活動を総覧）

債 還 財 源	経常収入 経常補助金 減価償却 ^d 当期利益	元本償還を除く経常支出(経常収入充当) 経常支出(経常補助金充当)
------------------	--	--------------------------------------

$$\text{経常収支比率} = (b+c)/a$$

$$\text{公債費を除く経常収支比率} = b/a$$

元本償還＝減価償却 ならば当期利益率と経常収支比率は同じ概念(経常補助金がなければ)

負債の償還財源は投資充当一般財源であり、当期利益+減価償却に等しい

償還能力は純負債(地方債残高－基金)の償還財源に対する割合

表3 貸借対照表（ストックにおける財政活動を総覧）

社会資本	出資金(残高) 貸付金(残高) 基金 ^e	地方債残高 ^f 資産・負債差額 ^g 資本剰余金 利益剰余金 住民持ち分 その他
------	---------------------------------------	--

表4 貸借対照表（財務分析として）

償還財源の将来フローの割引 現在価値	純負債＝地方債残高 ^f －基金 ^e 余剰
-----------------------	---

図2 差額^gの内訳

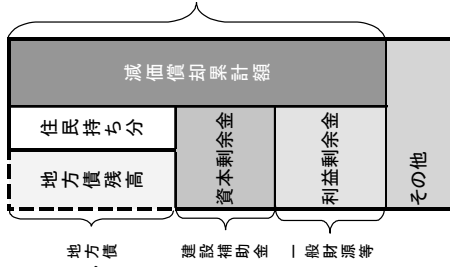


表4の貸借対照表で、社会資本とは過去の普通建設事業費の総額と減価償却の累計額と定義される。バランスシートでは資産と負債の差額は、民間企業の場合には資本であるが、政府の場合には単に差額と表記されることが多い。この差額の内訳を示したものが図2である。図2はいわば財源内訳である。資産を形成した1年目は、

社会資本＝地方債残高＋資本剰余金(補助金充充分)＋利益剰余金(一般財源等充充分)となるが、2年目にはそこから減価償却する。資本剰余金や利益剰余金は減価償却に応じて減価していくが、地方債の償還額は減価償却と一致するとは限らない。地方債の償還のスピードの方が早ければ(通常の場合にはそうなる)、差額として住民持ち分が出てくる。住民持ち分とは、借金を早めに返済することで生まれる、いわば資産の価値の純残分である。したがって、資産形成につながらない赤字公債を多額に発行すれば、住民持ち分はマイナスになる。また災害が起きてインフラが使えなくなり、その分、社会資本から除却損を計上すれば住民持ち分は圧縮される。

もっとも住民持ち分はインフラ整備だけで出てくるものではない。土地購入をすれば、借金はやがて返済されるが減価償却しないので、住民持ち分は累増するし、基金造成や出資金など、減価償却とは関係ない部分も住民持ち分の増加要因になる。

3. 減価償却の把握はどのような意味で必要なのか

改めてここで、財政運営において減価償却を勘案する必要性について考える。減価償却とは、資本支出について、発生主義に基づいてコストを期間に配分するものである。企業会計では、利益額を確定することが必要になるので、減価償却を適切に行うことは絶対的に必要となる。したがって、政府の財政運営においても、利益

の概念が出てくる場合には同様に減価償却は不可欠である。具体的には下水道などの受益者負担を徴収して、当期の費用を当期の料金で徴収し収支が発生主義の意味で均衡することがめざされている場合には、適正な料金水準は減価償却なしに算定することはできない。

それとよく似た場合として、たとえば住民票の発行手数料が高いかどうかとか、駅前に各種証明書の自動発行のための機械を置くべきかという議論をする場合には、1枚あたりの発行コストを算定して、それが手数料に見合っているかが判断基準になるので、この場合にも減価償却を行い発生主義によってコスト算定する必要がある。あるいは受益者負担を取らない場合にも、不要不急の際には救急車の利用を避けてほしいと住民に訴える場合には、救急車の出動1回あたりのコストを発生主義に基づいて算定し、それとタクシー代を比較するなどして、不要不急の場合にはできればタクシーを利用して、財政負担の軽減に協力してほしいと住民に訴えることは有効であろう。

このように、料金や手数料などの受益者負担を徴収する場合や、徴収しない場合でも徴収するとすればいくらになるかを算定する必要がある場合には、減価償却の概念は必要になる。いずれも、適正な利益水準がゼロであると見なし、そのもとで発生主義的なコストを回収できるような受益者負担の水準を算定する場合である。いいかえれば、当期のコストを当期の収入で回収することが前提になっている。

建設公債主義という考え方がある。世代間の負担の公平ということから言えば、建設にかかる財源は公債で調達し、その償還期間を減価償却に近づけることで、

元本償還＝減価償却となり、元本償還を税金で行うことで、そのインフラ・施設等を利用する世代が負担を行うという形になる。言い換えれば、経常費に充当される赤字公債は明らかに現役世代が将来世代に負担を先送りすることになるので、世代間の公

平という観点では正しくないということになる。

なお、先に述べた住民持ち分と世代間の公平という考え方は近い内容だが同じではない。住民持ち分は、社会資本形成に使われた一般財源等があるかどうかは問題ではない（その部分は利益剰余金として処理されている）ので、住民持ち分がゼロであっても、世代間の公平が達成されているわけではない。世代間の公平が達成されているのは、建設コストの全額が公債で財源調達されたうえで、住民持ち分がゼロになる場合である。その場合、土地取得にかかる公債は、土地は減価償却しないために、土地の価値が変わらない限りは、元本を償還しないで利子だけを払い続けるコンソル債でなければ、世代間の公平は達成されないこととなる。

建設公債主義では赤字公債を望ましくないと考えられていることは間違いないが、当期のコストを当期の負担で回収することが望ましいということまでを言っているわけではない。すなわち、負担を将来世代を先送りするべきではないが、現役世代が将来世代に代わって負担をして、負担を前倒しすることはむしろあり得ることである。すなわち、下水道事業などの場合には、当期利益がゼロである状態が望ましく、そのような料金設定をめざすとしても、それを財政活動一般に当てはめることは必ずしも妥当ではないということである。財政全体としては、当期利益がマイナスであることは望ましくはないが、どの程度が妥当かは判断が難しいとしても、むしろプラスであるべきであるということになる。

当期利益がゼロであるということは、当期の負担と当期のコストが同じであるということである。このときに、当期のコストにふさわしいだけの負担についての理解が常に得られるとは限らないことには特に注意が必要である。なぜなら、当期のコストにふさわしいだけの受益を住民が得ていると評価し、それを表明するとは限らないからである。

たとえば、立派なハコモノを建設したとする。

施設が新しいうちは物珍しさもあって住民が利用をするが、そのうちにそれに代わる新しいものができたり、住民の嗜好が変わるなどして利用が激減する場合などがある。住民の利用が減った時期でも、期間配分されたコストは発生するが、それに見合うだけの受益は受けていないことになる。また図書館のように、利用がかなり多い施設であっても、ただで使うことが当然と住民が受け止めているような場合には、受益に見合うだけの税負担をしてもいいと住民が表明するとは限らないという問題がある。いわゆるフリーライダーの問題である。したがって、コスト＝受益でもなければ、受益に見合うだけの負担を住民が喜んで応じるとは限らないという現実がある。これが、受益の大きさが、自由な取引の結果として市場価格という形で顕示されている民間財ととの間の決定的な違いである。

価格が受益の大きさを表している限りでは、当期利益がゼロであるということは、

$$\text{コスト} = \text{負担} = \text{受益}$$

ということがいえるが、価格が受益と関係がなければ、当期利益がゼロであっても

$$\text{コスト} = \text{負担} \neq \text{受益}$$

となる。したがって建設財源を全額公債で調達して減価償却と元本償還を同じにするようにしたところで、当期のコストを当期の負担で賄ったとしても、コストに見合うだけに受益を受けているとは限らない。すなわち受益と負担が一致しているとは限らないことになる。世代が後ろに行くほど、経済活動のパターンが変わり、嗜好が変化していくことはむしろ自然なことであるので、建設財源を公債だけで調達するという意味で、コストに応じた負担という意味での世代間の公平であっても、負担に応じた受益になるとは限らないという観点では、世代間の公平ではないということになる。これらのことを結びつけると、赤字公債で負担を先送りすることは望ましくはないが、当期のコストを当期の負担で賄うべきであるとはならず、むしろ先の世代が後の世代に代わって負担を先に行う方が

望ましいということになる。

社会資本を建設する際に、後ろの世代はまだ生まれていないとか成人していないなどの理由で、投票権もなければ納税者でもないということが考えられる。その観点から考えても、先の世代は負担を前倒して行うことが望ましい。三世代ローンを組んで孫の代まで住宅を残したとしても、孫の世代がその家に住む気がないということになれば、祖父の世代が孫の意思を無視して、不要な資産と勝手な借金を残したということになる。むしろ子孫には少しは美田を残すことが必要であるということになる。

政府の活動と民間企業を比較したときに、当期利益を残さないのが政府であって、反対に残すのが民間というような理解の仕方があるが、それは誤りである。そうではなく、むしろ価格に基づく民間では、負担と受益が相関していると考えられるが、政府では受益がなくても負担をさせられることが起こりうるので、それだけに負担の先送りは危険であるということになる。社会資本は使用される期間が民間資産よりも一般には長いものが多いだけに、劣化が進んで価値が失われたり、嗜好や経済活動が変わったり、災害によって使用できなくなるなどのことが想定されるなかで、むしろ当期のコストを当期の負担で賄うというようなことは考えるべきではない。

自治体の財政運営では、投資に一般財源を充当し、借金をしてもその償還期間は、最近では徐々に長くなってきているが、平均すると減価償却期間よりは低く設定されている場合が多い（道路などの減価償却は30年ほどであるが、地方債の償還期間は平均すると15年程度である）。これは、現役世代の税金を投入したり負担を前倒して行うことであるので、当期利益をむしろ出している。財政運営の持続可能性ということからいえば、負担は前倒しの方が望ましく、払えるときに払っておいた方が将来何があるかわからないという実感にも適っている。現在の地方財政制度は、そのような観点をもとに制度設

計されたものではないだろうが、財政の健全性の確保という経験則に基づいた制度として設計された結果、理に合った形になっているといえる。

財政の持続可能性の判断において、世代間の公正は、下水道事業などの一部では重要であるが、財政運営一般については当てはまらず、むしろ当期利益を出して負担できるときに負担しておいた方がいいと考えれば、財政運営において、減価償却という概念は必ずしも必要ではないということになる。

政府のバランスシートである表3は、コストと負担の関係という意味での世代間の公平がどうなっているかを示したものであるが、財政の持続可能性ということを表しているわけではない。持続可能性という観点でいえば、表1や表2で算定される償還財源が、今後、将来期間においてどのように確保できているかを算定し、その割引現在価値を求めることが必要になる。償還財源を x 、長期金利を r とすれば、

$$\begin{aligned} & \text{償還財源の将来フローの割引現在価値} \\ & = \sum_{t=1}^{\infty} x^t / (1-r)^{t-1} \end{aligned}$$

と定義できる。償還財源の将来フローの割引現在価値と、負債から負債と相殺できる（換金性のある）資産を引いた純負債を比較することによって、財政の持続可能性を判断できる。それをバランスシートの形で示したのが表4である。

政府は課税権を持っており、それを執行した結果、将来期間にどれだけの税収等が確保でき、そのうち償還財源として確保できる部分はどれくらいを算定することで財政の持続可能性が判断できるというのは、ある意味で当たり前のことであって、それはバランスシートの形で議論することでもない。政府のバランスシートの場合には、課税権の評価が決定的に重要になるが、民間の会計基準ではそのようなことを扱うには適さない。したがって、表4のようなバランスシートを作成することが望ましいともいえない。むしろバランスシートとしては、表3の形のものを作っておいて、それはストックベースでの

財政活動を把握するものであって、広い意味で世代間の公平を判断するものではあるが、そこから財政の持続可能性が読み取れるものではないと理解することが適切である（民間企業においても、バランスシートが企業運営の持続可能性を表すものではないが、それについてはここでは詳しく述べない）。財政の持続可能性を分析するにはバランスシートのこだわらない財政分析が必要であって、それについては5節で述べる。

4. コスト把握に関するその他の観点：現金主義 vs. 発生主義、将来コストの把握

さて、バランスシートでは発生主義に基づいたコスト把握を前提に述べてきたが、図1で示した事業別の予算や決算において、コストを把握する場合に、そのときにコストは発生主義に基づくべきか現金主義でよいのかという問題がある。結論的にいえば、発生主義であっても現金主義であっても、どちらもコストという意味で優劣があるわけではない。現金主義と発生主義では、資金調達のタイミングによって現在価値に直すとコストが変わってくる。まさに発生ベースで捕捉するというのであれば発生主義であるが、現金主義であっても元利償還という意味で捕捉すれば、その違いはおおむねカバーでき、資金調達に伴う金利コストを何らかの意味で個別事業に帰属させるという意味では、むしろ現金主義でなければならない。一部の自治体などでは、発生主義の方がより望ましいという考え方をとっているところがある。そこでは、間接費を含めて原価計算を厳密に行うという考え方に基づいてコスト把握に努めているが、事業別の予算や決算を開示手段として整える場合に求められる厳密性から考えると、そこに大きなエネルギーを投入するのはむしろ凝り形である。間接費などは、別途、〇〇管理事業などといった形で、事業にできてしまっただけ個別事業に帰属させるという形を避けた方が、事務作業とし

て効率的であると思われる。

また、民間企業の会計ではそれほど重視されないが、政府の財政運営で特に必要なことは将来コストの把握である。長期にわたって継続している事業で、事業継続のために運営補助金や金利負担を引き下げるために補給金を継続的に行っている場合には、事業の立ち上げ時に将来コストを算定して、それが将来の財政運営のなかで吸収できるかを判断することは当然であるとして、その将来コストの現在割引価値を負債として認識することが必要である。

国が設立する特殊法人などの場合には、政府は特殊法人の設立にあたって出資を行う。それに財投貸付を行って、補助金や補給金を出していく場合には、その特殊法人は、当面は返済の必要のない自己資金である出資金と、返済する必要がある他人資金で事業を行い、事業収入で金利を含めたコストを負担するが、その際に補助金や補給金を受けて収支均衡を図っていくことになる。

特殊法人が金融機関である場合には、財投金利で調達している他人資金に自己資金を混ぜることによって調達金利を下げ、財投金利か長期プライムレートで貸し付けることで利ぎやを稼ぐことができる。その利ぎやで人件費等のコストを吸収できれば事業はできるが、貸付金利を政策判断によって一層下げる必要がある場合には、補給金等が必要になる。しかし元本が焦げ付き不良債権化した場合には、自己資金である出資金の償却で吸収する以外にない。このような状況が続き、出資金が減殺して、マイナスになった場合には他人資金の償還に差し障る。そのときに、その特殊法人の事業は持続可能性がなくなる。ただし、このような考え方が、特殊法人に対する出資金については配当を出さなくてもよく、出資金の価値を保全する必要がないことが前提になっている。この点が、特殊法人と民間企業との決定的な違いであるといつてよい。なお、金融機関の場合には債権回収が問題になったが、事業実施機関の場合には事業収入

(道路事業であれば通行料収入、住宅資産などの売却であれば売却益)が費用を下回ることによって積み上がる累積債務が大きくなり、それが自己資本を下回っているかどうかが問題となる。

財投改革のなかで、現在、財投機関に対しては政策コスト分析が算定され公開されている。この政策コストは、財投機関が現在行っている事業が終了した期末に出資金を返済するとした場合に、いくらの補給金等が必要であるかを算定したものである。政策コストが期末に返済すべき資本金の現在割引価値を上回っていない限り、資本金を償却することはあっても、他人資金の償還に困ることはない。持続可能性があるということになる。

いいかえれば、国のバランスシートを考えた場合には、特殊法人への出資金が資産に計上される反面で、政策コストはそれを減殺するものとして負債に計上されるべきものということになる。このように、将来コストを積極的に把握して、それを認識していくことは政府のコスト把握では特に重要であり、かつ民間の会計基準では現在それほど取り入れられていないものである。このような点についても十分な注意が必要である。コスト分析の結果に関する分析については、小西(2004)を参照していただきたい。

5. 財政分析の手法

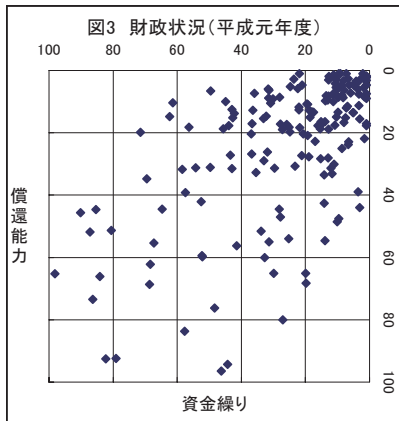
財政の持続可能性を判断するための財政分析の手法については、小西(2005)において述べているので、ここではその概略について述べ、実際に人口10万人以上の都市について分析した結果についても紹介する。

財政運営においては、当該会計年度において必要な資金が調達できるかどうかは主たる関心事となる。しかしそれだけでなく、将来に負担を先送りしないように務めなければならない。すなわち、1年間の財政収支と長期の財政収支の両方をバランスよく勘案することが求められる。前者を資金繰り、後者を償還能力と呼ぶとしよう。もっとも民間企業でいう資金繰りは、1カ月とか1週間というようなもっと短期を意味することが多い。政府ではそのような短期の資金繰りはほとんど問題にならない。1年間の財政収支の均衡を図る予算が決定される限り、国の場合には財務省証券など、地方の場合には金融機関からの一時借入等で資金調達できるからである。

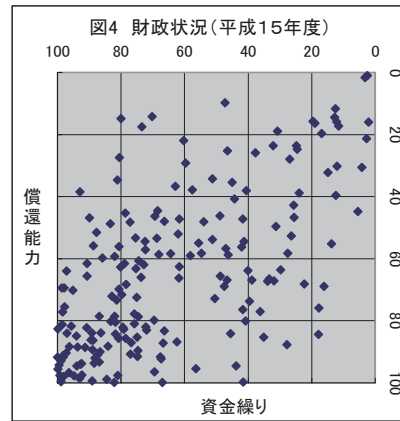
財政状況を資金繰りと償還能力の観点で分析するという手法は、筆者が提唱しているものであって、その手法は小西(2005)で紹介しており、実際の自治体について分析を行ったものとしては、筆者が主査として調査に関わった、関西社会経済研究所の『都市の財政力2005』(10万人以上の都市を対象)がある(ホームページで

表5 資金繰り指標と償還財源指標

	歳出構造等を反映した指標 (制度の結果だけでなく、実際の歳出額などの各団体の財政運営の実態を反映する財政指標)	歳出構造を反映しない外形的指標 (主として制度の結果反映され、実際の歳出構造などは反映されない財政指標)
資金繰りを示す指標	<ul style="list-style-type: none"> ・実質単年度収支比率 (実質単年度収支／標準財政規模) ・経常収支比率の公債費分 ・持続可能性指数 (実質単年度収支の赤字額／基金残高) ・平均償還年数／債務償還可能年限 	<ul style="list-style-type: none"> ・償還財源指数 (地方税の徴収率を考慮した留保財源／元利償還金のうち交付税措置のない部分)
償還能力を示す指標	<ul style="list-style-type: none"> ・公債費を除く経常収支比率 ・債務償還可能年限 (公債費に対する地方交付税措置の影響を考慮する場合としない場合、ただし公営企業分は除く) 	<ul style="list-style-type: none"> ・財政力指数 (単年度)



出所)関西社会経済研究所『都市の財政負担2005』



全文を公開している http://www.kiser.or.jp/research/050531_toshi_zaisei.html。ここでは、表5のように財政指標を設定している。もちろんこれが最良のものであるとは断言できないが、これらを応用した財政分析には、一定の範囲で説明能力がある。

調査結果についてクロスセクションで比較したものが図3と図4である。これは平成元年度と15年度で、調査に協力を得られた約200市がどのように分布しているかを比較したものである。横軸に資金繰り、縦軸に償還能力をとっており、原点から遠い方がよい状態として描かれている。したがって右上は資金繰り・償還能力ともに良好な団体であり、バブル期である平成元年度では多数分布しているが、15年度には少数になって、左下に全体的にシフトしていることが読み取れる。同時に、右下や左上のように、資金繰りと償還能力のどちらかはいいが、どちらかは悪い状態の団体も存在している。そこで重要なことは、資金繰りがよくないか、償還能力がよくない場合では、財政改善への道筋が変わってくることである。

資金繰りがいいが、償還能力が悪い場合には、償還財源を確保することが急務であって、それをしつつ負債残高が減少することを待つことになる。このときには、その場合には、公債費を除く経常収支比率を低下するように、人件費などの圧縮を図らなければならない。その

一方で、償還能力はあるが資金繰りはいいというような場合には、すでに償還財源は確保されているが、当面の資金繰りがタイトである場合には、投資を抑制しつつ、資金繰りの改善のために地方債の充当率を実質的な高めるとか民間資金引き受け分の借換を図るなど、資金繰りの改善に努める余地がある。償還能力がない団体では、地方債を通じた資金繰りの改善は、負担の先送りとなるが、償還能力がある団体はその手法も十分検討に値する。財政状況に応じた財政再建の進め方については、表6にまとめている。

さらに図5は、時系列で見た団体ごとの財政状況の推移である。ここでは中核市のうちの9市だけを示しているが、『都市の財政力』2005では調査協力の得られた全市について結果を公表している。このように図示すると、財政状況がバブル期から直近まで一本調子で悪化している団体、高止まりをしている団体、悪化したものの回復している団体などさまざまである。このように、時系列の変化を踏まえて現実的な財政再建の経路を定めて、そこに向けて経常経費の圧縮や投資の抑制、地方債の充当率や発行期間の設定等を行い、資金繰りと償還能力のどちらかを改善していくかについて戦略的に財政運営をしていくことが望まれる。このようなことを考えなければならない背景には、地方債制度が自由化の方向で改革されてきたことによって、

表6 財政状況に応じた財政再建のあり方

財政状況の変化	財政再建の進め方
資金繰りも償還能力もともに悪化している団体	このような団体では、①過去に行った大規模な投資的経費によって地方債残高が重く、②近年の不況期のなかで行政改革が遅れた結果として基金が枯渇し、③人件費や福祉の経費、公営企業等への繰出が大きいなどの理由で公債費を除く経常収支比率が高いなどの現象が起きた結果として、資金繰り、償還能力がともに厳しい状況である場合が多い。行政改革によって経常経費の抑制と、地方債残高の減少の両方をめざすという厳しい財政運営が必要となる。また、受益者負担の引き上げや人件費の抑制、法定外税などの努力が必要となってくる。
阪神大震災で急激に地方債が増えた団体	このような団体では、特に、震災復興事業などの結果として地方債残高が重く、それに近年の不況による財政難が重なり、財政状況に厳しさが増している。公債費を除く経常収支比率が低い限りは、いずれは公債残高も減ってくることが期待されるので、いましばらく辛抱が必要となる。
資金繰りだけが悪化した団体	資金繰りだけが悪くなる理由としては、公債費を除く経常収支比率を抑制し、償還財源を確保しながら、起債の償還期間をできるだけ短くして急激に返済を行い、経常収支比率の公債費分が高いなどのケースが考えられる。そのような状況では、いましばらく辛抱ができるならば、財政状況は好転することが期待できるが、難しい場合には、資金繰りに改善のために地方債の充当率を地域再生債などの活用で実質的に引き上げたり、民間資金の借換などによって資金繰りを緩和することも有効である。
償還能力が悪化した団体	このような団体では、基金の減少や地方債残高の増大もさることながら、公債費を除く経常収支比率が急激に上昇し、償還財源が圧縮されていることが、償還能力の低下の原因であると考えられる。そうであるならば、財政再建のためには、人件費や扶助費の抑制、団体補助金の見直し、受益者負担の引き上げ等による公営企業会計繰出の抑制など、経常費の圧縮が急務となる。

出所) 関西社会経済研究所『都市の財政負担2005』、一部加筆

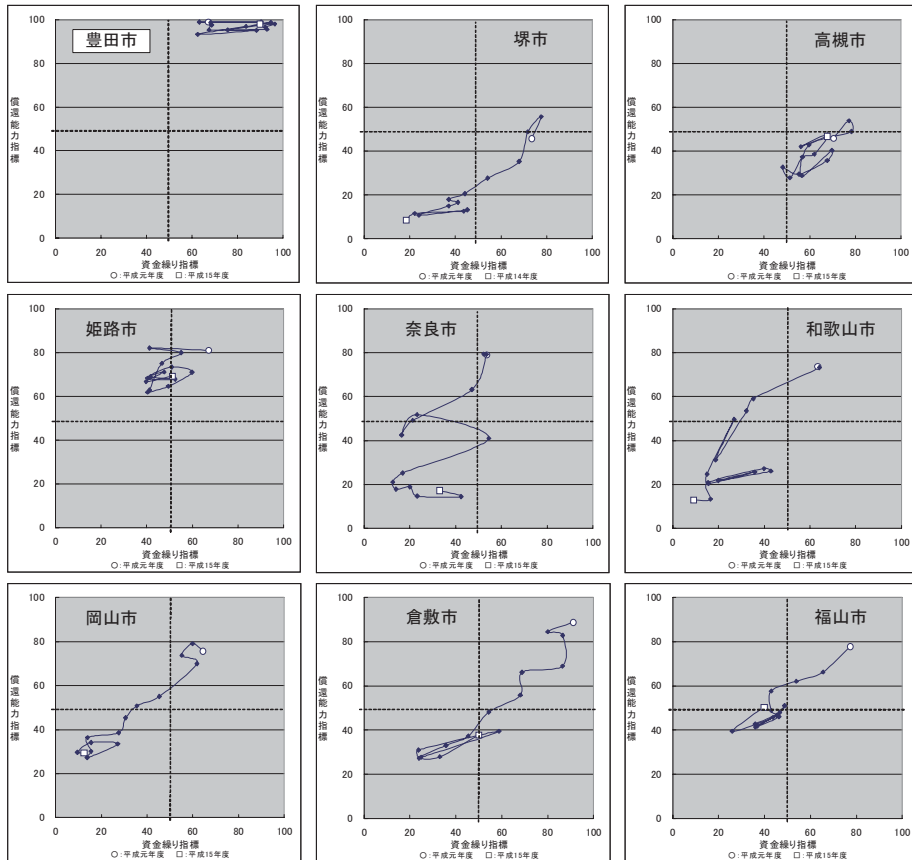
一定の範囲内であるが地方債発行の裁量権が広がり、それに応じて発行管理の技術が問われる余地が広がったことがある。

資金繰りと償還能力という観点で財政分析を行ってきたが、これらは従来の財政指標とどのような関係になるかも重要な論点である。それについては、小西（2005）のなかで述べているので再論はしないが、基本的に従来の指標は資金繰り指標である。償還能力指標であるためには、地方債についても償還額ではなく、残高を使うべきであり、その際には基金残高も勘案しなければならない。ストックを含めた財政指標は、現在、一般に使われているものではない。ただし、総務省自治財政局の研究会報告である『地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書－普通会計の将来的な財政負担』（財団法人自治情報センター、2004年）のなかでは、表5にあるものと似た指標を用いている（考え方としては共通しているが、償還財源な

どの定義については異なっている）。地方債発行の許可制から協議制移行の際に導入される新たな財政指標である「実質公債費比率」は、修正起債制限比率ともいうべきであって、公債費に準じる部分を実質的な公債費として分析している点や、期末一括償還による影響を調整するなどの工夫がされたことで、指標としては大きく改善されているが、しかしなおフローである公債費や準公債費に注目した資金繰り指標である。ストックを勘案した償還能力指標の活用は急務であると思われる。

以上のように、開示手段としてのバランスシートと、財政運営の内部管理手段としての財政分析との違いについて示してきたが、バランスシートの分析と財政分析とは似たところもあるが、相当大きな部分で異なっている。特に注目すべきは、インフラ資産の評価がバランスシートで重要であるが、財政分析においては、インフラ資産は勘案せずともよく、減価償却も必要では

図5 中核市9市の財政状況の変化（平成元～15年度）



出所) 関西社会経済研究所『都市の財政負担2005』

ないところである。また、財政分析においては、バランスシートよりもっと詳しいデータの収集が必要になる。それは基本的に、決算統計から得られることが望まれる。決算統計は財政運営の内部管理資料としての中心でなければならないからである。

そこで最後に、決算統計について今後充実させていくべき内容についてコメントする。資金繰りと償還能力の観点から財政分析することが望ましいとすると、それが可能なるような基礎データはすべて決算統計から得られるようにしていかなければならない。現在、公式に用いられている財政指標は、すべて決算統計の上で把握されているからである。

決算統計は、表1で示したように、本来は經常会計と資本会計に区分されなければならない。

そのときに、一部の項目ではその区分が十分ではない（付表1・2）。これらは今後改善されなければならない。特に、公債費は元本と金利（公債の金利と一時借入にかかる金利）に分けることが必要であるが、一般財源ベースではこの2つは、現在の決算統計では厳密には区分できない。この点は特に重要な改善点である。

また、ストックベースの財政指標としては、地方債の償還期間別の残高が10年後までであり、30年債が発行される状況では、これをもっと先まで伸ばしておく必要がある。現在、大量退職に伴って退職金の負担が問題になっているが、退職金として本来用意しておくべき財源がいくら不足しているかを分析するには、退職給与引当金かそれに代わるデータを、債務負担行為ではないが、それと同じような考え方で、潜在的

な負債項目として把握しておく必要がある（それに対応して退職金組合への積立金や、退職金に備えた基金積立は資産として把握しなければならない。これらは、地方債の協議制移行を機会に新たに導入された実質公債費比率において、フローベースではあるが考慮されている）。

公債費の他に公債費に準じるものは多い。下水道会計への繰出金や一部事務組合への繰出金の一部などである。これらは実質公債費比率が財政指標として用いられることに伴って、決算統計そのものを改訂するか、それに代わる帳票を別途用意することによって把握しやすくなる。これは大きな改善である。しかしそれらはフローベースであるので、公債費の準じる部分だけではなく、公債費残高の準じる部分の把握も必要となる。その点についても今後の課題となるだろう。

また、起債制限比率や実質公債費比率では、元利償還金の交付税算入の部分が強く意識されている。これは臨時財政対策債などの起債の多用によって、交付税措置のある起債残高が大きくなっている現状からすれば当然のことである。しかし、これもまたフローベースであって、ストックベースで交付税算入される部分の残高がいくらであるかは把握されていない。この点は、自治体においても把握できていないケースが多いので、すぐには改善されないだろうが、少なくとも、交付税算入の割合別に公債残高が把握できるように、種類別の公債残高の記載部分の改善は必要であろう。

またたいへん細かいことであるが、都道府県分と市町村分では、たとえば公債費の一時借入の金利部分などで、微妙に記載の仕方が異なっている点がある。両者の制度の違いが反映されているのならば形式が異なるのは当然だが、そうでなければ整合的であることが望ましい。

決算統計は内部管理資料の中心であり、それが担っていく役割は大きいという観点で、決算統計の内容については不断の見直しが必要である。それによって開示資料としてのバランスシ-

トとの棲み分けも明確になる。また、それと同時にストックベースでの財政指標の開発・普及は、地方債制度の変更によってますます重要となっている。

参考文献

- 小西砂千夫（2002）『地方財政改革論』日本経済新聞社。
- 小西砂千夫（2004）「政策コスト分析を活用した財政投融资改革」『政策戦略研究』（大和総研）2号。
- 小西砂千夫（2005）「地方財政制度改革を踏まえた自治体財政分析の手法」『経済学論究』（関西学院大学）58巻3号。
- 神野直彦（2002）『財政学』有斐閣。
- 『地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書－普通会計の将来的な財政負担』財団法人自治情報センター、2004年。

付表1 決算統計（市町村）、3頁4表「歳入内訳」における「経常」と「資本」の区分

	区分	性格	説明	経常収支比率における取り扱い
1	地方税	混在	基本的には経常財源だが、都市計画税は建設財源	目的税は対象外
2	地方譲与税	資本	決算統計上は臨時ではなく経常に区分されているが、実質的には建設財源である（債務償還に充当されることもある）	対象外
3	利子割交付金	経常		対象
4	地方消費税交付金	経常		対象
5	ゴルフ場利用税交付金	経常		対象
6	特別地方消費税交付金	経常		対象
7	自動車所得税交付金	資本		対象外
8	軽油引取税交付金	資本		対象外
9	地方特例交付金	経常		対象
10	地方交付税	経常	特別交付税（臨時一般財源）も含めて経常財源と分類できる	特別交付税は対象外
11	交通安全対策特別交付金	混在		対象外
12	分担金及び負担金	混在		対象外
13	使用料	経常	うち公営住宅使用料は、建設費にかかる元利償還金に充当され、建設費に充当されることもある	対象外
14	手数料	経常		対象外
15	国庫支出金	混在	経常に区分される国庫支出金：生活保護費負担金、児童保護費負担金、結核医療費負担金、老人保護費負担金、財政補給金、産炭地域振興臨時交付金、特定防衛施設周辺地域整備調整交付金、電源立地促進対策等交付金 資本に区分される国庫支出金：普通建設事業費支出金、災害復旧事業費支出金、失業対策事業費支出金、委託金の普通建設事業と災害復旧事業 その他は混在	対象外
16	国有提供施設等所在市町村助成交付金	経常		対象外
17	都道府県支出金	混在	石油貯蔵施設立地対策等交付金は経常、その他は国庫支出金の場合に準じる	対象外
18	財産収入	混在	財産運用収入は経常、財産売却収入は資本	対象外
19	寄付金	経常		対象外
20	繰入金	資本		対象外
21	繰越金	資本		対象外
22	諸収入	混在	公営企業貸付金元利収入と貸付金元利収入の元本部分と受託事業収入の大半は資本、その他は経常であるが、一部混在	対象外
23	地方債	資本	臨時財政対策債も含めて資本	対象外
24	特別区財産調整交付金	経常		対象外

付表2 決算統計（市町村）、21頁14表「性質別経費の状況」における「経常」と「資本」の区分

	区分	性格	説明	経常収支比率における取り扱い
1	人件費	経常		経常収支比率における経常の対象となる部分
2	物件費	経常		
3	維持補修費			
4	扶助費	経常		
5	補助費等	経常		
6	公債費	混在	金利は経常、元本償還は資本	
7	積立金	資本		
8	投資及び出資金・貸付金	資本		
9	繰出金	混在	基本的には経常であるが、下水道会計への繰出などは、実質的には負債の元本償還部分が含まれている	
10	前年度繰上充用金	－	前年度の現金不足	－
11	投資的経費			経常収支比率における経常の対象外の部分
	(1)普通建設事業費	資本	基本的には資本であるが、人件費が含まれる	
	(2)災害復旧費	資本	基本的には資本であるが、人件費が含まれる	
	(3)失業対策事業費	混在	一部経常が含まれる	
12	歳計剰余金又は翌年度繰上充用金(△)	－	当年度の現金余剰	－