

決算等の審査 —財務書類の活用による財政分析—

千葉大学大学院教授 大塚 成男

1 財務書類が必要となる理由

現在、ほぼすべての地方公共団体で財務書類の作成が行われている。地方公会計の改革が進められる契機となったのは、平成11年に内閣総理大臣の諮問機関である経済戦略会議が公表した「日本経済再生への戦略」という答申であった。そこでは「公共部門の効率化・スリム化を進めていく上での大前提として」「政策の事後評価を行う観点から」「会計財務情報基盤を整備する必要がある」とされた。地方公共団体の行財政運営では予算による事前統制が行われているが、予算はいかに厳密に作られたものであっても計画であるに過ぎない。現実には何が行われたのかがしつかりと事後的に評価される必要がある。

しかし地方公共団体には決算情報を用いて事後評価を行うノウハウの蓄積がない。そこで、決算こそが重視される企業会計の手法の導入が図られてきた。ただし、民間企業と地方公共団体では活動の目的が異なる。したがって、財務書類の解釈の基準は民間企業と地方公共団体では異なるものになる。

現在、具体的に作成されているのは、貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、および資金収支計算書の4つであり、これらはすべて将来に向けた政策評価・立案のための情報を決算から得る道具である。そしてその基本的な使い方は、比較である。同じ団体の過去や他の団体と比較することで、その団体の特徴を洗い出し、発生原因に基づいてその特徴が長所であるか短所であるのかを判別し、長所は残り短所は改善する方策を考えることになる。財務書類自体は成績表ではなく、人間に当てはめれば健康診断

の結果であるに過ぎない。健康診断で体重が減っていることがわかったとしても、それだけではそのことの良し悪しはわからない。体重減少がダイエットという努力の結果であれば、それは長所である。しかし体重減少が何らかの病気によるものであれば、同じ特徴が改善すべき短所になる。地方公共団体の財務書類も、そこから読み取られた特徴が生じた原因を調査することこそが重要である。ただし、そもそも特徴がわからなければ調査をすべき点が見つからない。それゆえ、毎年の決算で財務書類を作成し、その内容を分析することが必要となる。なお、本研修では純資産変動計算書以外の3つを取り上げる。

2 収支バランスの評価—資金収支計算書

地方公共団体の収支が黒字であっても、財政状況が良いとは限らない。平成18年に財政再建団体に移行した夕張市も、直接の原因となった平成17年度の決算は大赤字だったが、平成16年度までの収支は黒字が続いていた。ただし平成16年度の決算の内訳をみると、歳入の51.5%が諸収入であり、地方税収入はわずか5%に過ぎなかった。また歳出についても義務的経費の支出は全体の3分の1程度に過ぎず、歳出の47.9%が貸付金等だった。したがって、歳入・歳出のバランスは非常に歪んだものになっていた。

このような歳入・歳出の歪みをチェックするために、資金収支計算書が作成される。資金収支計算書の大きなポイントは、地方公共団体の歳入・歳出の全体が、業務活動収支、投資活動収支、および財務活動収支に3分割され、それらの収支相互のバランスが明らかになる点にある。



大塚成男（おおつか しげお）

- ◆略歴 1989年 一橋大学大学院博士後期課程単位取得退学
千葉大学法経学部専任講師、助教授、教授、大学院人文
社会科学研究科教授を経て
2017年 千葉大学大学院社会科学研究院教授
- ◆公職 財務省・財政制度等審議会臨時委員、総務省・地方公会計の
推進に関する研究会委員、富津市経営改革会議副会長、銚子市
行財政改革審議会委員、国際公会計学会理事、政府公会計学会理
事 他 多数
- ◆著書 『公共経営の変容と会計学の機能』（共著、同文館出版2016）
『政府と非営利組織の会計』（共著、中央経済社 2012）
『企業会計研究のダイナミズム』（共著、中央経済社2012） 他

業務活動収支は地方公共団体の経常的・継続的な活動に伴う収支であり、地方交付税を含めた税金や使用料・手数料が収入に含められ、人件費、物件費、補助金・社会保障給付が支出とされる。そしてその業務活動収支から切り離されるのが投資活動収支と財務活動収支である。投資活動収支は地方公共団体による資産形成のための活動による収支であり、建設事業費や基金の積立、投資・出資金・貸付金のための支出と、それらの支出のための補助金や貸付金回収額との差額である。そして財務活動収支は、地方債の発行収入と償還支出との差額である。

地方公共団体における税金はすべて業務活動の収入とされるが、資産形成にも税金が投入されるとすれば、業務活動だけでそのすべてを支出してしまうのは適切ではない。したがって、業務活動収支は黒字であることが望ましい。一方、投資活動においては支出が補助金等で賄われることはない。それゆえ地方公共団体による継続的な社会資本整備が行われるの

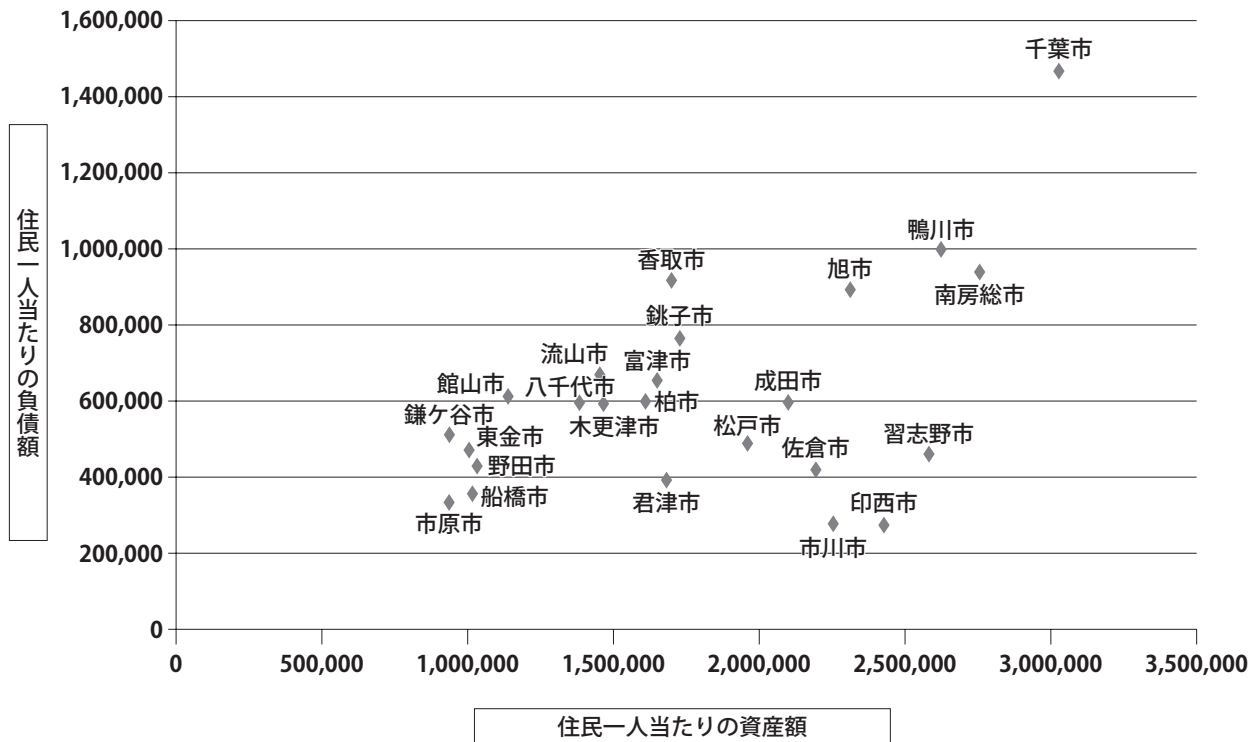
であれば、投資活動収支は基本的には赤字になる。投資活動収支の赤字は業務活動収支の黒字によって埋められることになるが、将来世代のための大規模な建設事業を行うのであれば、その負担を将来世代にも求める必要もある。そこで地方債が発行され、財務活動収支の黒字が投資活動にも振り向けられる。したがって、投資活動収支と財務活動収支の間には、整合性がなければならない。なお、地方債による収入はその後に必ず償還されるため、投資活動収支の黒字はその後に必ず赤字を生じさせる。

夕張市の決算カードの内容を資金収支計算書の形式に組み替えたものが図表1である。夕張市は平成13年度にはすでに業務活動収支が大きな赤字になっている。その後、業務支出を大幅に削減して業務活動収支の改善を図っているが、投資活動の支出は平成13年度の水準の3分の1にまで減少し、投資活動収支が黒字になってしまっている。また、財務活動の収入・支出の規模の膨張が続き、平成16年度には財務

図表1 決算カードに基づく夕張市の資金収支

(百万円)		H13	H14	H15	H16	H17	H18
業務活動	収入合計	8,362	7,662	7,146	6,785	6,521	6,483
	支出合計	10,399	8,233	7,364	6,959	6,236	39,380
	収支額	-2,036	-571	-218	-174	285	-32,897
投資活動	収入合計	2,845	2,199	1,506	1,433	1,313	1,139
	支出合計	3,025	2,291	1,016	1,136	1,299	1,698
	収支額	-180	-92	491	297	14	-559
財務活動	収入合計	8,808	7,338	8,345	11,131	3,136	15,340
	支出合計	6,591	6,674	8,617	11,254	5,084	16,842
	収支額	2,217	664	-272	-123	-1,948	-1,503
歳入・歳出差額		1	1	1	1	-1,649	-34,959

図表2 資産と負債の突き合わせ（千葉県、平成29年度、全体会計）



活動の規模が投資活動の規模の10倍にもなっている。したがって、平成16年度の最終的な収支こそ黒字であったが、収支のバランスは極めて歪な状態になっていた。

監査において収支に関する意見を表明する際には、資金収支計算書から読み取ることができる収支のバランスが極めて重要になる。いかに収支が黒字であっても、それが投資活動における支出の削減や財務活動の収入によるものである場合には、財政状況が良いと判断することはできない。その一方で、収支が赤字であっても、その原因が公共施設の更新のための大規模な投資活動支出や債務の償還を意味する財務活動支出である場合には、将来の負担が軽減されているという意味で、肯定的に評価することもできる。このように資金収支計算書を通じて収支の「質」を評価することが、監査に求められている。

3 ストック情報と財政運営－貸借対照表

貸借対照表では、団体の資産、負債、および純資産が表示される。特に資産については、その意味を適切に理解しなければならない。

地方公共団体が保有している資産は、過去から現

在に至る建設事業の実績を積み上げたものである。資産の金額が大きいことは、現在までに建設事業に投入されてきた資金が大きいことを意味している。しかし、それは将来における収入が大きいことを意味しない。地方公共団体の資産はほとんどが売却できない資産である。また、建設されてきた施設・設備が多いとしても、それによって直接に将来の税収が増えるわけでもない。したがって、地方公共団体において資産を将来の資金源と考えることはできない。それゆえ、資産と負債を突き合わせても、負債の返済能力を評価することはできない。

むしろ資産が大きいことは、その団体が大規模な公共施設やインフラ資産を有しており、それらの施設・設備の維持・管理の負担が大きいことを示している。その意味で「資産＝負担」なのである。地方公共団体において資産を網羅的に把握することが必要なのは、団体がそれらの施設・設備を適切に維持・管理する責任を負っているためである。

ただし、資産と負債を突き合わせることに意味がないわけではない。資産と負債との関係は、その団体のこれまでの財政運営を事後的に評価するうえでの資料となる。図表2は千葉県の団体について住民一人当た

りの資産額と負債額の間を式化したものであるが、団体ごとの財政運営上の差異を読み取ることができる。

例えば千葉市は、他の団体に比べて、資産と負債がともに多い。これは千葉市が起債を伴う建設事業を積極的に進めてきたことを示している。その一方で、船橋市や市原市のように資産と負債がともに少ない団体もある。これらの団体は負債が少ないことで財政的に健全であるとされてきた。しかし、船橋市や市原市の住民一人当たりの資産の金額が千葉市の3分の1に過ぎないことから、建設事業が抑制され、公共施設やインフラが不足していることも懸念される。また、習志野市や印西市のように、負債は少ないが資産は多い団体もある。これらの団体は債務償還の負担は小さいものの、保有している多くの施設・設備を維持・更新していくうえでの負担は大きい。新規の建設事業を行うよりも、既存の公共施設の管理が大きな課題となる。なお、負債が多いにもかかわらず資産が少ない場合には、これまでの建設事業からみれば過大な債務償還の負担があるのであり、財政的に厳しい状況にあると考えなければならない。

地方公共団体の資産の大部分を占めるのは、その団体が長期にわたって使用する資産である固定資産であり、その固定資産は主として事業用資産、インフラ資産、投資その他に区分される。そしてその内訳は団体ごとに異なる。事業用資産が相対的に多い団体では、建設してきた公共施設の統廃合を検討すべき必要性が高い。一方、インフラ資産の比率が高いのであれば、それらのインフラを管理・維持していくための適切な計画が策定されていかなければならない。また、投資その他の比率が高ければ、公営企業等の外郭団体との関係が重要となる。

また、行政目的別の資産の金額も、その団体がどのような行政分野を重視して建設事業を行ってきたのかを表している。一般に、生活インフラ・国土保全や教育の資産が多くなるが、両者の大小関係は団体ごとに異なる。また、資産の規模が生活インフラ・国土保全や教育に次ぐ行政分野は、団体ごとに異なる。そして監査にあたっては、これらの行政目的別の資産の多寡がその地域のニーズに合致しているか否かを事後的に評価し、修正すべき点があれば、今後の建設事業に向けた意見として表明することが求められる。

なお、地方公会計では資産に対する減価償却が行われるため、貸借対照表上の資産の額は時間の経過とともに小さくなる。これは必ずしもその資産の価値の低下を示しているわけではなく、資産の物的な老朽化を正確に表しているわけでもないが、減価償却率が高い資産は建設後経過年数が長いことは事実である。したがって、減価償却率が団体内の他の分野や他の団体と比較して顕著に高くなっている資産の分野があれば、その分野の資産の実態調査を行うとともに、維持・更新のための措置の必要性についての意見を監査意見に盛り込むことも考えられる。

一方、負債と純資産との相対的な関係は、その団体における世代間負担の状況を示している。負債が多いほど、将来世代の負担は大きい。ただし、将来世代に負担を求めて社会資本の整備を進めていく必要がある団体もある。それぞれの団体の事情も踏まえて、世代間負担の状況が適切なものとなるような財政運営が行われているのかを、監査においてもチェックしていく必要がある。

地方公共団体の財政に関して、負債の大きさは問題とされてきた。しかし、単純に負債が多ければ問題があり、少なければ健全であるとは言えない。単純に金額をみるのではなく、公共施設やインフラの整備状況や世代間負担の状況も踏まえて、負債に対する評価が行われなければならない。たとえ負債が少なくとも、公共施設やインフラの整備が進んでいないのであれば、監査を通じて、これまでの起債の方針に対する見直しを求めることも必要になる。また、地方公共団体における資産は、将来の資金源ではなく、将来において維持・管理をしていくべき負担である。それゆえ、資産の保有状況が過大なものになっていないか、あるいは、施設・設備の更新に対する備えはできているのかが問われなければならない。貸借対照表に示された過去からの実績（蓄積）が将来に及ぼす影響を踏まえた監査を行うことが求められる。

4 資源配分に基づく評価—行政コスト計算書

地方公共団体が行政活動を実施すれば、何らかの資源が費消され、コストが発生する。コスト情報は、資源の費消を通じて団体の活動実績を把握するための情報である。

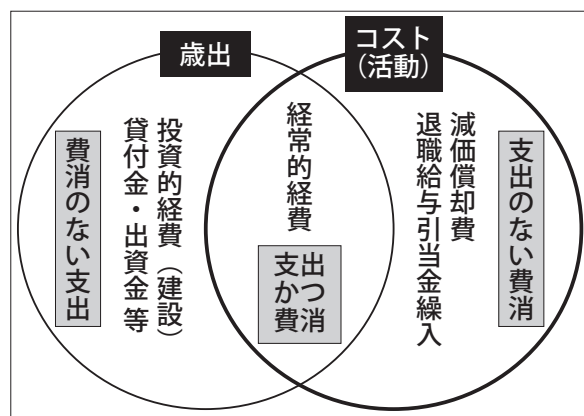
図表3は、歳出とコストとの異同を図式化したものである。支出でもあり費消でもある経常的経費が共通部分となるが、支出ではあっても費消はされず資産が取得される投資的経費や貸付金・出資金支出はコストから除外される。その一方で、支出はないものの、物的資源が費消されたことを示す減価償却費や、人的資源が費消されたことを示す退職給与引当金繰入が、コストに算入される。したがって、コストの金額が大きいことは費消された資源が多いこと、すなわち行政活動の規模が大きいことを示している。また、地方公共団体が地域住民から求められる行政活動を実施すれば必ずコストが発生する。すなわちコストの発生は地方公共団体が求められる責任を果たしていることを示しているものであり、その意味で、コストが生じること自体は「悪」ではない。

注意すべきは、コストとロスとは区別しなければならない点である。コストは地域住民への行政サービスにあたって必要な資源の費消であるが、ロスは行政サービスの提供に結びつかない資源の減失である。そして、排除すべきものはコストではなくロスである。ロスの排除は行政活動の効率性を高めるが、コストまで排除されてしまえば、必要な行政活動が実施されないことになり、地域住民に不利益が生じる。

何らかの資源の費消が行政サービスの提供に役立ったのであれば、それはコストである。しかし、行政サービスの提供に役立ったことが明確に説明できないのであれば、それはロスである。それゆえ、地方公共団体の職員に求められるコスト意識とは、やみくもに支出を減らすことではなく、すべての費消が行政サービスの提供に役立っていることを説明できるようにするという意識であり、コストはその説明責任を果たすべき対象である。そして、コストに対する説明を求める役割が監査に求められる。

「統一的な基準」に基づく行政コスト計算書では、経常費用が大きく4つに区分されている。そのうち、人件費は人的資源の費消を表し、行政活動における職員配置の妥当性を評価するための情報となる。また、物件費等は物的資源の費消を表す。物件費等に含まれる減価償却費は、支出は伴っていないものの、期中の行政活動において施設・設備が使用されたことを表すコストである。したがって、減価償却費も含めた

図表3 歳出とコストの異同



物件費等は、行政活動における施設・設備の使用状況を把握するための情報となる。支払利息等のその他の業務費用は資金のやり繰りに伴う資源の費消であり、資金の調達に対する責任を負う財政部門が説明責任を負う。そして移転費用は地方公共団体が実施している外部支援のための活動による資源の費消である。これらの区分を通じて、地方公共団体が行政活動の中でどれほど人的資源や物的資源を費消したのか、そして外部支援をどれほど行ったのかが示される。そして、そこで示された資源の費消がそれぞれ必要なものであることを確認していくことで、人的資源や物的資源の使い方におけるロスが排除されていくのであれば、行政活動の効率性が上がる。これがコスト情報を用いた経営改革である。

なお、コスト情報が人的資源や物的資源の利用情報を評価するための情報であるならば、それらの資源の管理責任の範囲とコスト情報の範囲は一致していなければならない。地方公共団体の運営においても内部で責任分担が行われているのであれば、その分担に合わせて団体全体のコスト情報は分割される必要がある。それゆえ、コスト情報についてはセグメント別の情報の活用を図ることが求められている。

監査においてコスト情報は団体の活動実績に関する説明を求めるための情報として活用しなければならない。コスト情報を通じて把握される人的資源や物的資源の使い方が、地域のニーズに合致しているか否かを評価する必要がある。そして、一方的にコストの削減を求めるのではなく、ロスをなくすことで行政活動の効率性を高めることを目的とした監査を行うことが求められる。

5 複式簿記導入の必要性

財務書類は決算から地方公共団体の実情に関する情報を得るための手段である。そして、財務書類の機能を強化し、かつ、決算後に迅速に財務書類を入手することができるようにするために、複式簿記を導入することが求められる。

複式簿記は、1つの事項を常に2つの数字で帳簿に記録する複式記入を行う簿記である。地方公共団体に用いられてきた簿記は、歳入・歳出をそれぞれ1つの数字としてのみ記録する単式簿記であったが、複式簿記を導入することで帳簿を地方公共団体の状態や活動内容に関する情報源として強化することができる。

まず歳入・歳出を複式簿記で記録することにより、資金の増減が記録されるだけでなく、その資金の増減が生じた原因の記録を行うことができる。例えば地方税収入と地方債収入は、単式簿記ではともに歳入として記録されるのみである。しかし複式簿記であれば、地方税収入については歳入としての記録とともに、地方税の収納を示す記録が行われる。また地方債収入については、歳入としての記録とともに、地方債の起債が記録される。したがって複式簿記であれば、性質が異なる歳入についてはそれらの性質を区別した記録が作成される。また、歳出についても、その歳出が生じた原因毎に金額が記録される。例えば人件費支出については、歳出としての記録とは別に、人件費の発生が記録される。そして、物件費支出については、歳出としての記録とは別に、物件費が生じたことが記録される。そして人件費や物件費の発生額がそれぞれ集計されていく。これまでの単式簿記であっても、決算で歳入・歳出を区分して集計することはできた。しかし複式簿記であれば、帳簿への記録と同時に分類・集計が行われることになる。それゆえ、複式簿記を採用した方が、決算を短期化し、財務書類を迅速に入手することが可能になる。

さらに期中において原因別の集計が行われるのであれば、帳簿から地方公共団体の途中経過としての活動状況を読み取ることが可能になる。途中経過を監視できることで、帳簿が内部統制の手段として大きな役割を果たすことが期待できる。

また複式簿記の導入により、帳簿の機能自体が拡

張される。

まず、複式簿記により、歳出の記録と資産の記録が直接に結び付けられる。複式簿記では、施設・設備が取得される資本的支出は、歳出と資産増加という複式記入で記録される。それにより、1つの帳簿の中で歳出と資産の把握が同時に行われる。また、歳出と資産の記録を結びつけるうえでは、取得原価で資産を記録することが重要であることが確認できる。そして、複式簿記を導入することで、フローの記録とストックの記録を直接に連係させた管理を行うことになる。

また、複式簿記の帳簿には現金以外の多くの物的資源が記録され、その費消を1つの帳簿の中で管理することが可能になる。すなわち、複式簿記を導入すれば、幅広い資源の費消から生じるコストの網羅的な記録を行うことができる。それにより、複式簿記の帳簿は、現金の収納を把握するだけでなく、地方公共団体の活動を幅広く把握するためのツールとなる。

以上のように、複式簿記であれば、資金の動きを歳入・歳出を性質別に期中において分類・整理することができるとともに、帳簿に記録される事項を大幅に拡張し、現金の増減が生じない活動も記録し、管理することができる。すなわち複式簿記は、組織の運営のために有用な情報をリアル・タイムで作り出すことができる簿記であり、監査の機能を高めるためにも複式簿記の導入を促すことが求められる。

6 おわりに

地方公共団体は、現在だけでなく将来においても、地域住民に対して適切な行政サービスを継続して提供していなければならない。そのためには、将来に世代の能力を超える負担を残さない財政運営が行われなければならない。そして将来の世代の負担となるのは、債務だけではない。維持・管理のための負担が大きい大規模な施設の建設や、継続するうえで多額の資金を必要とする独自の行政活動も、将来世代にとっての負担となる。監査においては、そのような過大な負担が生じていないことを調査しなければならない。そのために、地方公共団体の資金収支のバランスを確認し、資産・負債の状況を把握し、行政活動の実態を捉えるための情報の入手手段である財務書類が、監査においても活用されることが望まれる。