

新地方公会計の推進とその文脈

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
小 西 砂千夫

新地方公会計の推進に当たって、課題であった財務書類の基準の統一に関する方針がまとまる見込みが立ち、資産台帳の整備と複式簿記の導入が予定されている。それと並行して、第三セクター等の抜本改革が最終局面を迎え、地方公営企業の会計基準が見直され、地方公営企業法の財務規定が適用される地方公営企業の範囲の拡大の検討が進んでいる。一連の動きには共通する文脈があり、その中心にあるのは自治体財政健全化法である。地方公会計とその関連事項全体を展望することで、いま、地方自治体に何が求められているかが見えるようになる。

1 新地方公会計の推進をめぐる動き

「経済財政運営の改革と基本方針について」（基本方針 2013）では、「3. 主な歳出分野における重点化・効率化の考え方」における「地方行政財政制度の再構築に向けて」に関する「重点的課題」として、「地方における公共サービスの「可視化」の推進」をあげ、その具体的内容を次のように示している。

企業会計原則による公会計は、経営改革を進める上での基礎インフラであり、その導入を促進し、自治体財政の更なる「可視化」を推進する。併せて、公共施設資産について、量・質両面から見直し、経営改革することが重要である。

- ・地域レベルの身近なデータの利活用を促すとともに、自治体クラウドの取組みを加速させ、地方自治体のオープンガバメント化を進める。
- ・ストックも含めた財務情報の透明化を進め、企業会計原則を前提とした地方公会計の整備を促進する。

その一方で、総務省に設けられた「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」は3年以上の検討期間を経て中間とりまとめを行い、さらに技術的な詰めを行ったうえで、最終報告を取りまとめる段階に入っている。

このような動きをみると、政府は、従来の官庁会計方式と呼ばれる現金主義会計から、民間企業会計と同様の発生主義会計にシフトしていっているように見える。地方財政のあり方を考えるときには、政府と民間企業との共通性に注目し、そのあり方を検討すること

は重要である。経済財政諮問会議で取りまとめられる基本方針は、そもそもそのような志向を持っている。それと同時に、民間企業と政府の相違点にも十分に注意をする必要がある。

それら2つの動きに共通するものは、ストックベースでの地方自治体の財務状況の捕捉に努めるということである。財政情報の開示における充実が求められている。そもそも財務諸表作成の目的は、財務状況の全体を、網羅的でありながらコンパクトに開示することにある。政府会計においても、そのことは基本的に同じである。

地方自治体をはじめ政府の財政状況が悪化したのは、財務会計制度の不備に原因があるという見方が一部にある。その裏返しとして、発生主義会計に基づく財務書類を作成すれば、それまで隠されていたものが明らかになって、財政悪化の原因や解決方法が浮かび上がるという期待がある。しかし、筆者は、それらは残念ながら見当違いであると考えている。事実、実際に財務書類の整備が進むなかで、地方自治体の関係者はその活用方法がわからないと嘆く。財政運営の実態について、何も新しい見方が見つかったという実感を持ってないからだ。地方公会計における一種の期待ギャップがそこにあるといえる。

「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」では、基準モデル、総務省方式改定モデル、および東京都方式（その改良形である大阪府方式）の3方式が並列するなかで、その統一が検討課題の中心とされた。中間とりまとめにおいては、発生主義会計による財務書類は、「ストック情報・フロー情報を総体的・一覽的に把握することにより、現金主義会計を補完」するものと位置付けられ、団体間での比較が可能であることが重要であるとの認識に立って、「財務書類の作成の基本となる部分は、統一的な取扱いとして整理すべき」とし、「標準的な考え方・方法を示す基準を設定」することを方針とし、財務書類の基準について柔軟に見直すとした。今後の実務上の課題としては、固定資産台帳の整備は何らかの簡素化などの工夫はするが必須の要件とし、複式簿記の導入は行う（時期は要検討）こととし、開示等での簡素化や小規模な団体に対する事務負担等を配慮すると同時に、新たな基準の導入に当たっては、「地方公営企業法の財務規定等の適用範囲拡大の議論等も踏まえた全体的なロードマップを示し、円滑に実務が実施できるよう配慮すべき」とした。

以上のことを総合すると、地方自治体間での比較が可能となるように、基本となる部分については統一的な取扱いをするものの、個々のモデルに基づいて作成することは一定の範囲で妨げず、何らかのかたちで資産台帳の整備を行い、資産評価については統一されることとなる。また、開示等の簡素化では、現行の基準モデルの水準は全団体に求めるものではないことを意味する。

地方自治法が定める地方自治体の決算書は、現金主義会計に基づくものであり、発生主義会計に基づく財務書類は、それを補完するという位置づけである。新地方公会計の推進は、遡れば、小泉内閣における資産・負債改革において、資産の売却を進めて負債の圧縮

をめざしたことである。地方自治体が発生主義会計に基づく財務書類を作成する以上、その表示の統一は必要だが、その事務負担の軽減に配慮する必要がある、地方公営企業会計の整備との整合性も含めて進捗を図らなければならない。新地方公会計の整備はそうしたバランス感覚のなかで進められている。公会計が「役に立つ」ということへの過度の期待も、反対に「財政分析に不可欠でなければやる意味がない」といった必要以上の忌避感も禁物である。発生主義会計に基づく財務書類を整えて開示することは、今や時代が求める標準装備といえるからである。

2 政府会計に求められる要件と発生主義会計

政府と民間企業の最も大きな違いは、政府が課税権という強大な権力を持っており、それを統制することである。経済学においては、市場経済において、財・サービスの価格は、その需要に伴う効用の大きさを反映するものと理解されている。したがって、財・サービスが市場で自由意思に基づいて購入されたということは、購入者が価格に見合うだけの効用を得たということである。それに対して、政府は公共サービスを提供するものの、その財源として調達される税は、強制的に課され、納税者の自由意思に基づくものではないことから、公共サービスにかかる満足度に対応していない。そこで、市場メカニズムに代わるものとして、課税権の行使や予算の決定に対して議会の議決を求めることが、近代国家において定着してきた。

その結果、政府の財政活動は議会によって一定の枠組みで統制を受ける。その場合、事前統制が原則である。政府会計が現金主義会計に拠っているのは、会計制度が前近代的であるといった消極的な理由よりも、むしろ民主主義による統制では、現金を対象にした方が明確であり確実であるという積極的な理由も重要である。そのとき、歳出予算の機能は、誰の決裁権において、何を対象に、何円まで支出負担行為を執行できるかという歳出権限を付与するところにある。

一方、発生主義会計だけでなく、複式簿記化することは不正の発見に有益だという見方もあるが、その点もやや誤解である。発生主義会計では、現金の動きを制御していないので統制が難しく、そこで複式簿記によって、貸方と借方の両方を押さえることで不正防止につなげる面はある。その反面で、現金主義会計では、地方自治体の監査業務における例月現金出納検査が典型であるが、現金の動きを物的に監査しているので、そこで財政収支の開示に関する不正防止を行うことができる。その一方で、現金主義会計は現金の動きだけを見て、取得した資産の動きを捕捉しないので、資産台帳の整備がどうしてもおろそかになるという難点がある。複式簿記化は、資産台帳の整備にプラスの効果をもたらすと期待できる。ちなみに、現金主義会計であっても複式簿記化は可能である。

ところで、現金の動きに着目する現金主義会計の収支を管理しているだけでは、一般に

は健全財政を担保することが難しいという問題がある。借入や投資的経費などでは、費用や便益の発生が1年間で完結せず、現金の動きと一致しないものがあるからである。発生主義会計が有益であると考えられているのは、発生ベースで費用と収益に着目し、その収支である利益に着目することで、健全財政を担保することが可能であるという側面に注目するからである。

現金主義会計で健全であるとは、キャッシュインがキャッシュアウトを上回ったということであるので、資金繰りがつくことである。一方、発生主義会計で健全であるとは、収益で費用を回収できるので、償還能力があることを意味する。財務内容が健全であるためには、資金繰りも償還能力も、どちらの健全性も必要である。

単に現金主義会計であるだけならば、その収支が黒字であっても、資金繰りだけを見ており、償還能力を担保しているわけではない。ところが、国家財政では財政法4条、地方財政は地方財政法5条で建設公債主義の原則が明記されている。それが、発生主義会計の収支の健全性を担保するための一種のレギュレーションとして機能していることは、ほとんど意識されていない。建設公債主義とは、投資的経費にしか借入を財源に充てることができず、資金不足に対する借入を禁止するものである。現金主義会計で資金収支が黒字であっても健全財政でない場合とは、過大な借入で資金不足を埋めている場合である。資金不足を借入で埋めることを禁止すれば、そのような事態はそもそも発生しない。さらに、地方財政法は5条の2で、地方債は対象としている経費における耐用年数よりも短い期間で償還することを求めており、より厳密な意味での建設公債主義を求めている。結局のところ、地方財政法5条と5条の2は、発生主義会計で常に健全性を担保することを求めたレギュレーションであって、地方自治体の財政問題を、現金主義会計における資金収支の問題だけに片寄せる意味があるといえる。その結果、地方自治体では、資金不足が生じていなければ財政状態が健全であるといえるので、現金主義会計だけに注目すればよいという制度的な枠組みのなかにある。

実際に、地方自治体の貸借対照表における資産と負債の割合は、事業費全体に対する国庫支出金の割合（補助事業と単独事業を総合した補助率）、一般財源対応分に対する地方債の充当率、減価償却期間に対する地方債の償還期間の比率と、基金や実質収支などの資金収支に拠って決まる。そのとき、地方自治体の財政運営の結果に左右されるのは資金収支だけであって、それ以外の3つは、制度的な要因で決まる与件である。地方自治体の担当者が、貸借対照表から財政運営の指針となるサムシング・ニューを発見できないのは、まさにそれが理由である。

いいかえれば、貸借対照表が資産超過となるように規制されているというところに、財政学（特に建設公債主義をうたったドイツ正統派財政学）と会計との接点があり、そこがもっとも本質的な議論であるといえる。地方自治体関係者は、なぜ現金主義会計に建設公

債主義を組み合わせることで財政運営の健全性が担保できるかについて、発生主義会計の概念と言葉で説明できなければ、発生主義会計に対する過大な期待を払拭できない。そこにも大きな課題がある。

3 第三セクター等の改革や地方公営企業会計の見直しとの関連性

第三セクター等改革推進債が2013（平成25）年度までに期限が切られていることから、第三セクターや地方3公社の改革が最終的な局面を迎えている。その一方で、地方公営企業の会計基準の抜本見直しが2014（平成26）年度予算・決算から始められ、いままた地方公営企業法の財務規定の適用範囲の拡大（いわゆる法適の拡大）が検討されている。それら一連の動きは、小泉純一郎内閣の竹中平蔵総務大臣の時代にさかのぼることができる。

竹中総務大臣は、筆者の見るところ、地方財政に対して民間企業と同じアナロジーを持ち込む一種の市場主義改革を志向した。そのなかで、導入をめざしたものに、いわゆる「破たん法制」と新地方公会計がある。破たん法制は、総務大臣の諮問機関として設けられた地方分権21世紀ビジョン懇談会で検討され、基本方針2006で地方自治体の再建法制の整備を行うことが方針化され、安倍晋三内閣（第1次）における菅義偉総務大臣の下で成立した。その一方で、新地方公会計については、竹中総務大臣時代に設けた総務省の検討委員会で、国の省庁別財務書類の会計基準に準拠する基準モデルの導入が打ち出された。ただし、総務省方式としてそれまで手がけられてきたものを、基準モデルが求める財務4表のかたちにし、資産台帳整備を漸進的に進めることで最終的には基準モデルに近づく総務省方式改定モデルを並列して認めることとした。それを受けて、総務省は、地方自治体に対して、基準モデルまたは総務省方式改定モデルでの新地方公会計の推進を働きかけることとなった。そこで期待できる効果は、すでに述べたように財政情報の開示手段の充実である。

一方、破たん法制の検討は、検討を進めた結果、破たんをさせないで自力再建を前提とする再生法制としての自治体財政健全化法（2007（平成19）年成立、2008（平成20）年度決算からの本格適用）に結びついていく。そこでいう破たんとは、貸し手である金融機関に金利の減免や償還期間の延長などを認めさせるなどの何らかの債務調整を行うことを指す。破たんさせないとは、一見して、財政状況が悪化した地方自治体を救済するようなイメージを浮かべがちである。暗黙の政府保証などという、何を意味するかよくわからない言葉があるが、地方自治体への救済が暗黙に行われるということが信じられているとすれば、それは都市伝説のたぐいである。債務調整を行わないためには、自力返済できる範囲内で強制的な再建プログラムを働かせる必要がある。民間企業にはない（まったくないわけではないが、アドホックに設けられることが多い）、そうした手続きが必要なのは、政府が破たんすることが経済に与える影響が大きすぎて、それを懸念してのことである。

そのことも、政府と企業の違いの1つといえる。

自治体財政健全化法は、財政状況に応じて法的な規制をかけるものなので、一定の指標による財政診断が必要になる。そのために健全化判断比率という指標が用いられることとなった。そこには発生主義会計の要素は一部持ち込まれているが、現金主義会計の概念である「赤字」を基本とする財政指標である。旧再建法である地方財政再建促進特別措置法では、一般会計以外の赤字や負債は対象ではなかった。1954（昭和29）年の法律であるので、やむを得ないところである。自治体財政健全化法の健全化判断比率では、特別会計や地方公営企業会計の資金不足や、第三セクター等の債務保証・損失補償などの債務が反映されることとなった。見えない赤字が開示されたことには、画期的な意味があった。

一般会計、特別会計、地方公営企業会計は、すべて法人格が同一である。破たんさせない以上、その範囲の赤字と負債は自力返済が前提となる。その一方で、第三セクターや土地・住宅・道路の地方3公社は別法人であるので、それらについては、財務状況が悪化して改善な望めない場合には、むしろ積極的に清算・再生等の破たん処理を進めて、債務保証や損失補償を実施して損切をする方針が打ち出された。それができたのも、健全化判断比率の1つである将来負担比率のなかで、債務保証や損失補償に係る財政負担が、処理するかしないかにかかわらず開示済みであったことが、一種の条件整備となった側面がある。併せて、地方公営企業についても、観光や土地造成など、住民の生活を支える基盤とはいえないもので財務内容の悪いものについては、事業の廃止や縮小が打ち出された。第三セクター等改革推進債を2009（平成21）年度からとしたのは、自治体財政健全化法の本格適用に合わせたからであり、5年としたのは改革を集中的に進める意味があった（2014（平成26）年度地方財政対策の概要には、「第三セクター等改革推進債の起債は平成25年度が期限であるが、平成25年度末までに抜本的改革に着手していながらその完了が間に合わなかった地方公共団体については、平成28年度まで起債を可能とする経過措置を講じる（地方財政法を改正）」とあり、着手済みの場合のみ3年間延長する方針を示している）。

このように、第三セクター等の改革は自治体財政健全化法の施行と関連している。一方で、地方公営企業の会計基準の見直しは、自治体財政健全化法以前から総務省に設けられた委員会で検討されており、全体的な方針も固まり、制度設計の段階に移る予定であったが、自治体財政健全化法が割り込んだかたちとなった。地方公営企業法の改正で資本制度の自由化が先行し、政令改正で借入資本金やみなし償却の廃止などの会計基準の見直しが行われた。ただし会計基準を見直すと、自治体財政健全化法の地方公営企業の資金不足比率に影響を与えるので、それに対しては一定の配慮がなされた。民間会計に準拠した会計基準を適用するという意味で、地方公営企業の会計基準の見直しは新地方公会計の推進と同じ方向性のものである。

また、法適の拡大も、同じように開示手段の充実という意味で行われるものである。けっ

して、地方公営企業の活動を締め付ける意図を持ったものではない。一部で懸念されているように、法適用企業になることで独立採算制の原則が今まで以上に厳しく適用されて、繰出が制限されることで、料金が引き上げられたり、赤字体質に陥らせたりすることを意図しているわけではない。

地方公営企業と第三セクター等の抜本改革が進み、存続させるべき地方公営企業と第三セクター等が残った場合には、それへの財政支援のあり方が問題となる。残された課題はそこにある。政府と民間企業は異なる。地方公営企業と第三セクター等は、それぞれが異なるが、どちらも政府と民間企業の中間的な存在である。地方公営企業には無限責任があり、第三セクター等には出資に対する有限責任がある。第三セクター等に対する債務保証や損失補償は、本来、有限責任であるはずのものが、事実上、無限責任になる。債務保証や損失補償を最小限にとどめるべき理由はそこにあると整理できる。筆者の私見では、無限責任である地方公営企業や債務保証・損失補償に対しては、自治体財政健全化法の改正強化のなかで対応し、第三セクター等については、議会の議決を得て交付する長期貸付金ないしは出資金の範囲で対処することであると考ええる。損失補償を行う場合は、本来、地方自治体からの支援がなくても黒字が確保できると見込まれる事業について行うことはあり得るが、その場合にでも、補償額の上限をあらかじめ決めておいて、それを超えるときには、引き続き、損失補償を行うかどうかの判断をするといったスキームを設けることが望ましい。地方自治体の第三セクターの支援では、事前性と明確性が特に必要である。