

地方自治体におけるバランスシートの 作成と活用方法

東京都事業別バランスシート事例分析から

野 村 文 雄

Preparation of regional government
"Balance Sheet", and its application

Fumio NOMURA

1 . はじめに

近年地方自治体におけるバランスシートを作成することによって、行政施策の効率化や行政評価のツールとして活用していこうとする機運が盛り上がっているかに見える。しかしながら、その一方で行政のバランスシートを作成したもののこれをどのように活用したらよいのかが明確でない、といった批判もささやかれている。これは、ひとえにバランスシート作成手法が確立されていないことに加えて、企業会計における手法の模倣に終始するあまり、バランスシートを作って終わりとしているケースが余りにも多いことに原因がある。

実際、バランスシートはその作成方法よりも、むしろその活用方法の方が難しいように見える。「バランスシートはどのように有効活用するのか」といった問いに対して、十分な回答を与えている論文は非常に少ない。その問いに対して、ささやかながらも具体的かつ実践性をもった回答を提示しようと試みたのが本稿である。筆者は、東京都専門委員として東京都における事業別バランスシート作成プロジェクトの初期段階から現在まで、つまり構想段階から都財政への具体的導入段階までたずさわってきた。本稿では、これまでの試行錯誤の中から得られた個別具体的な方法論を一般的かつ汎用的な方法論にまで昇華させようと試みたものである。

2 . 事業別バランスシートの必要性

事業別バランスシートは、地方自治体行政施策を構成する一部の事業について作成されるバランスシートである。これは、地方自治体全体のバランスシートとは異なる目的をもち、またその作成

手法も異なる。本稿では、事業別バランスシートに焦点を当てて議論するが、それは全体バランスシートでは得られない効果をもち、また行政の現場において求められている分析ツールを提供してくれるものである。つまり、行政施策が種々のタイプの事業から成り立っており、これらを総合したバランスシート（全体バランスシート）では、一つ一つの事業の有効性・効率性を判定するための分析は不可能だという限界をもつため、事業別バランスシートによって補わねばならないのである。

バランスシートの作成方法及び分析の視点は、それぞれ事業で特徴があり、すべて同一の手法で作成・分析が行われてきたわけではない。しかしながら、すべての事業で手法が違い共通点がないとすれば、分析手法の発展普及はありえない。そこで、これまでの事業別バランスシートの事例から作成・分析手法のうち共通事項を取り出して、方法論として整理する必要がある。

3. 事業別バランスシートの作成方法

官庁会計方式によっている事業

普通会計及び特別会計で処理されている事業は、複式簿記による記帳はなされておらず、いわば現金収支に基づく収支決算書が存在するのみである。その結果、複式簿記によって作成される貸借対照表及び行政コスト計算書は存在しない。したがって、財政状態や経営成績を把握できる資料が制度上存在しないことになる。一方で、収支決算書が存在するためキャッシュ・フローの状況を把握するための資料は、存在する可能性がある。

この場合に、複式簿記による貸借対照表及び行政コスト計算書の作成方法は以下のステップを踏むことになる。

【ステップ 選定事業に関する資金収支の把握と集計】

普通会計及び特別会計では、いわば現金主義による決算が行われている。ここで、特別会計や普通会計による現金収支データから、当該事業に関連する収支を取り出す作業が第1のステップである。ただ、現状行われている特別会計や普通会計の現金収支が、選定事業に関する現金収支と一致するかどうかは、慎重に検討しなければならない。仮に、ある事業が特別会計化されていたとしても、当該特別会計上の収支が当該事業の収支とは必ずしも一致しないことがあるからである。たとえば、当該特別会計が、当該事業の運営上の資金収支だけを扱っていて、関連施設の建設コストや資金コストは特別会計には出てこないことがあるので、特に資金コストは要注意である。

関連する現金収支が把握されたら、今度はこれを集計して、事業全体の現金収支とする。このとき、前年度繰越現金残高に当年度の現金収入を加え、現金支出を差し引いた残高が次年度繰越現金残高となるよう集計する。

【ステップ キャッシュ・フロー計算書の作成】

事業全体の現金収支が把握されたら、これをキャッシュ・フロー計算書のフォームの形にまとめる。フォームの形は各自治体が独自に検討すればよいし、また他自治体のフォームを参考にしてもよい。たとえば東京都では行政サービスの提供活動、社会資本整備等活動、財務活動の3種に区分したフォームを考案しており、これらを「事業別バランスシート作成マニュアル」の形でまとめている。

【ステップ 貸借対照表と行政コスト計算書の作成】

“ステップ ”で把握した現金収支をベースにして、貸借対照表と行政コスト計算書を作成する。基本的な考え方としては、現金収支のうち、当年度のコストになるものはそのまま行政コスト計算書の数値として計上し、当年度のコストにならないもの（例えば、設備建設費用や資金の貸付等）は貸借対照表の資産・負債科目を増減させる。また、当年度に現金収支がなかった場合でも、設備資産の減価償却費等のように行政コストが発生しているものがあるので、これらを行政コスト計算書にコストとして計上する。このとき、計上されたコストと同額で、対応する貸借対照表の資産ないし負債科目を増減させる。

以上の手順が正確に行われれば、貸借対照表上の正味財産の当年度中の増減額と行政コスト計算書上の収支差額（損益）が一致することとなる。

なお、現金収支の中には国庫補助金や一般財源投入等のように、企業会計でいうところの「資本取引」に該当するものは、正味財産を増減させるものの行政コスト計算書には影響しないものもあるため、貸借対照表と行政コスト計算書の関係を考えるときに、これを考慮して両者間の数値の整合性を検証しなければならない。

以上の手順を経て、数値を貸借対照表と行政コスト計算書のフォームに当てはめて、読みやすい明瞭なバランスシートを作成することとなる。

企業会計方式によっている事業

自治体の外郭団体や公営企業など、複式簿記によって経理されている事業がある。これらの事業では、あえて単式簿記から複式簿記への変換の必要性はない。しかしながら、以下の点について慎重に検討し、必要な修正を施した上でバランスシート分析を行わなければならない。

【チェック1】既存の決算書に、対象事業の経済活動のすべてが取り込まれているかどうか

既存の決算が例えば複式簿記に基づいて作成されているとしても、分析対象とする事業のすべてが決算書に取り込まれていないことがある。したがって、事業全体の財政状態、経営成績を把握するために対象事業の経済活動のうち、既存の決算書に取り込まれていない部分を取り込むための修正を行わなければならない。

決算書に事業体の経営活動の全てが取り込まれないケースは、行政施設等において稀ではない。例えば、特定の事業運営を特定の外郭団体に自治体が委託等する場合には、当該外郭団体等で発生する取引のみで決算書が作成される。もちろん、これ自体は当然のことであり問題というわけではない。しかしながら、事業全体を鳥瞰した場合に委託された事務作業のみで当該事業が成り立っているわけではないことがよくある。たとえば、行政施設は自治体が建設し、建設資金の資金コストも自治体が負担しているにもかかわらず、施設完成後の運営事務のみを外郭団体等に委託した場合には、当然当該団体は運営上の取引のみで決算書を作成するわけであり、そこには施設の減価償却費や建設資金の資金コストは含まれないことになる。しかし、施設の減価償却費や資金コストが含まれない決算書では、事業としての経済活動全体を表現することはできない。このような決算書は委託を受けた組織としての責任遂行状況の説明書としては有効であっても、行政事業の決算書ではないことに留意しなければならない。「受託者の責任遂行状況の説明決算書」と「事業の経済活動を表すバランスシート」の違いを、誤解なく理解した上で行政事業のバランスシートは作成されなければならないのである。

【チェック2】特殊な会計処理ないし会計基準によった場合の一般的な会計基準への修正

事務事業等の委託先組織の決算書が特殊な会計基準で作成されている場合がある。これは、自治体と委託先組織との契約関係や当該事業関連の法令等により規制された結果である。そのため、一般的な会計基準によった場合に比べて財政状態や経営成績が違った形で表現されることになり、事業の効率性や財務的な健全性等が分析しづらいことがある。

このとき、特殊な会計基準によった決算書が正しいとか正しくないといった議論は建設的ではない。特殊な会計基準は、受託した組織体の法律上の特性や自治体との関係から、よるべき基準として設定されたものであり、組織としての受託業務遂行状況の説明法としてはこれによる以外ないものである。したがって、仮に受託事業者が一般的でない会計基準による決算書を作成していたとしても、これを否定することは誤りである。

ただし、一般的でない会計基準による決算は、あくまでも当該組織体が受託している業務についての、いわば限定された責任の遂行状況を説明する会計報告にすぎず、これによって、我々が分析しようとしている事業の経営実態が表現されるものであると期待してはならない。特殊な会計基準は、受託事業者の特殊な立場の説明書であって、これによって事業実態が判断できると期待したならば、特殊な会計基準そのものを否定するとか、あるいは特殊な会計基準の決算書によって誤った分析を行うかしかないことになる。

したがって、受託事業者の特殊な会計基準による決算書は、当該組織体の責任説明書として受け入れ、事業実態を把握するためにこれとは別個にバランスシートを作成・分析することが必要となるのである。

事業実態分析のためのバランスシートの作成方法としては、便宜上組織体の既存の決算書に修正を加える形で作成するのがよいと思われる。特殊な会計基準によっているとしても、複式簿記によって作成されているのであれば、取引の仕訳にまで遡って作り直すのではなく、特殊な会計処理によった部分だけを、一般的な会計基準によった数値に修正するだけで目的は達成されるはずである。

ここで、一般的な会計基準とは何かが問題となるが、当面は一般に公正妥当と認められる企業会計の基準によることが便宜であろう。行政が担う事業実態を民間企業用の会計基準によって適切に表現できるのかは議論されなければならない問題である。しかし現状、行政事業のための会計基準はわが国では検討段階であり存在しないといってよい。したがって、当面企業会計で用いられている会計基準によることとし、公会計に関する事例の積上げと学術的な研究によって将来的に解決されることを期待したい。

様々なタイプの事業への応用

以上のように、官庁会計方式によっている事業のバランスシート作成方法と企業会計方式・複式簿記で既に決算書が作成されている場合のバランスシートの作成方法について、基本的な手法を紹介した。これらの手法をベースにして、両者を融合させてバランスシートを作る場合も考えられる。

例えば、資産の一部を自治体が管理していて、事業運営の一部を企業会計方式で経理する事業体が担う、といった場合等が考えられ、またケースとしては多いかもしれない。この場合には、官庁方式の収支決算をバランスシートに直し、企業会計方式の決算書を一般的な会計基準に修正してバランスシートを作成したのち、2つのバランスシートを連結する、といった作業になるであろう。そのとき、官庁部分のバランスシートの正味財産の内訳と、企業会計方式部分の資本の部の内訳とは内容が異なることが多いので、注意が必要である。

また、場合によっては企業会計方式の決算書に、自治体所有の特定資産のみを加えることで事業全体のバランスシートが完成するといった、簡単な場合もあるので、全体的な作業効率を考慮して合理的に作成するよう工夫する必要がある。

このように、二つの基本的作成手法を上手に組み合わせることによって、かなりの種類に事業について事業別バランスシートの作成が可能になるはずである。

4．バランスシートの行政施策への活用

ここでは、事業別バランスシートを作成した後、どのように財務分析に活用し、行政施策の問題点を絞り込んでいくかを検討する。昨今、バランスシートの作成の必要性が取り沙汰されており、

各地方自治体でも総務省方式でのバランスシート作りが普及してきている。しかしながら、実際にバランスシートを作った自治体においても、作っては見たもののこれをどう活用してよいか分からない、といった声がよく聞かれている。総務省方式でのバランスシートの作成は、決算統計から機械的につくることが可能であり、これがバランスシート普及に貢献したことは否めない。しかし、せっかく作ったバランスシートも活用しなければ絵に書いた餅であって、何の意味もないどころか金の無駄遣いである。

そこで、ここでは事業別バランスシートを作った上でどこに着眼点を置いてバランスシートを読み、どう活用したらよいのかを、東京都での事業別バランスシートの事例を例にとって解説する。

対象事業の類型化

事業別バランスシートを作成・分析する際には、まず対象事業の特徴を踏まえ会計的意味において類型化する必要がある。なぜかという、バランスシートが企業会計的手法をかなりの程度とりいれて作成されるものではあるものの、行政施策が必ずしも民間企業のように利益追求を目的としていないため、企業会計におけるような利益を中心概念とした分析では意味をなさない、という根本的に相矛盾する問題を抱えているためである。

したがって、企業会計手法を行政施策に適用するにあたっては、各行政施策の特徴点を念頭におきながら、その特徴点を企業会計的手法でクローズアップするテクニックが求められるのである。当然、特徴が違えば、クローズアップされるポイントも異なってくるわけであり、極論すれば事業の種類だけ分析のアプローチも存在することになる。

しかし、このように無数の方法論が存在し、何ら整理がなされないとしたら事業別バランスシートの分析技術は進歩することはできず、また次の世代へとテクニックを伝えることもできなくなり、バランスシートは見向きもされなくなるであろう。そこで、分析テクニックをパターン化して、各パターン毎に分析の重点ポイントを絞り込むというやり方で方法論を確立していくことになる。このパターン化にどうしても事業の類型化が必要なのである。

収支均衡型事業と税金投入型事業

東京都では、行政施策をまず税金投入型事業と収支均衡型事業に大きく2分する方法をとった。収支均衡型事業は、事業収入によって必要支出を全額回収することを前提にする事業であり、事業の終了時点ではトータルで収支が均衡して利益も損失もない状態で事業を終えることが求められる。これに失敗すれば、会計を清算したときに多額の損失が残り、税金で埋め合わせるしかなく、最終的には住民への負担となってしまう。一方、税金投入型事業は、事業に必要な支出を税金で賄うことが前提となっていて行われる行政施策である。これには、事業収入を伴うものや全く伴わないものもあるが、いずれにしても事業からの収入だけでは運営できないことを前提にしている事業である。公共的意味合いの強い事業については採算を度外視してでも実行しなければならない、という

決意と信念がその背景にある事業であると考えてよい。

このような対照的な特徴をもつ事業を、複式簿記という企業会計の手法によって分析する場合には、当然同じ論理で分析することは無意味であり有害でもある。税金投入を前提とする事業に対して、事業収入で費用を賄っていないことを問題点とすることはできないし、逆に、収支均衡を前提とする事業では、いくら行政施策だからといって最終的な損失を許すことはできない。この結果、事業のパターン毎に分析の焦点が違ってくるのである。

東京都では、収支均衡型事業として多摩ニュータウン開発事業を取り上げた。その分析結果として最終的に巨額の損失になる可能性大であると判断され、東京都では当該事業について即時清算過程に入ることとされた。また、税金投入型事業としては、生活文化局が管轄する東京国際フォーラムや江戸東京博物館を取り上げた。その分析結果により、東京国際フォーラムは、巨額の損失を出しながら運営されている事実が明らかにされ、これを受けて東京都では、東京国際フォーラムを株式会社化して収益力を高める方策を打ち出している。「バランスシートを作成してはみたものの、これをどうやって活用してよいかかわからない。」という戸惑いを感じている全国自治体のバランスシート担当者は、東京都の手法をおおいに参考にすべきであろう。

【事例その1 典型的な収支均衡型事業のバランスシート作成事例】

多摩ニュータウン事業（平成12年5月報告）

多摩ニュータウン事業は、多摩地域での無秩序な乱開発を防止し、居住環境のよい宅地や住宅を大量に供給するために、昭和40年代から進められてきた事業である。開発事業であるため、特別会計を設置し、最終的には宅地処分等により収支の均衡を図ることを前提としていた。

しかし、この事業を構成する二つの特別会計の財務諸表を作成したところ、大幅な債務超過に陥っていることが明らかになった。地価下落が止まらず、売却予定の造成地の価値の減価が予想されるなかで、事業終了時点では債務超過を解消できないばかりか、早期に損切りを行わないとさらに最終損失が拡大する可能性が高いと判断し、事業を縮小、収束することとした。

多摩ニュータウン事業の見通しについては、事業別の財務諸表を作成することにより、客観的・具体的な数値で実態を明らかにし、将来の方向性に結論をみた点に大きな意義があったと言える。

（注1）

【事例その2 収支補填型税金投入事業の分析事例】

文化施設（平成13年3月報告）

東京国際フォーラムや江戸東京博物館など、東京都の文化施設で、外郭団体の財団法人が管理運営委託を受け、事業を実施している施設のバランスシート分析を行った。

東京国際フォーラムについては、施設の使用料等を財団の収入とし、運営管理費用を賄っていたが、税法上公益法人の営利事業とされる貸館業に関しては、大幅な黒字が生じ年間2億円程度の法

人税等を支払っていた。しかし、施設（東京都が保有）の減価償却費等を含めて財務諸表を作り直すと、一転して大幅な赤字となったばかりか、施設の建替え時にも十分な財源が留保されておらず、再度その時点で税金に頼らざるをえないことが判明した。そこで、財団から適切な施設使用料を徴収し、基金として積み立てる方式に変更した。また、さらなる経営改革を目指して、平成15年7月から運営主体を株式会社化したところである。

また、江戸東京博物館についても、財団が施設の管理運営委託を受けていたが、施設と一体の財務諸表を作成したところ、一人当たりの入場料収入が3百円程度であるのに対して、少なめに見積もってもコストが4千円以上に達していることが判明した。さらに当年度の現金収支の帳尻を合わせるために、入場者一人当たり直すと約3千5百円程度の税金補助が行われていたが、それでも、将来の維持修繕や建替えの資金が担保されていないことが判明した。

江戸東京博物館のような文化施設は、貴重な資料を収集・保管するとともに、それを展示し都民に楽しんでもらうことにより、都民の教養、学術の発展に寄与するものとして運営されており、一定の税金投入を前提としている事業であるが、江戸東京博物館の財務諸表を見た場合、果たしてその税金投入量（将来の負担も含めて）が適切かどうかという疑問が残る。現在、運営財団では、企画展の実施などの入場者の拡大や企業等との協賛事業の拡大による増収策等の取組を進めているところである。

この両者とも、事業スキームの特殊性により「隠れたコスト」（行政部門の場合、多くが将来も含めた税金負担となる）を炙り出した点に意義があったと言えよう。^(注2)

中間形態の事業

収支均衡型事業と税金投入型事業は相反する性格の事業であるといつてよく、最初に両者をバランスシート分析の対象としたことが、東京都の成功の秘訣であったと思われる。しかし、行政施策はすべてこの2つの類型で説明しきれぬかという点必ずしもそうではない。つまり、両者の中間的な性格をもつ事業が結構多いのである。

たとえば、住宅局が管理している都営住宅などはその典型である。入居者の家賃収入を管理運営費にあてて、余った団地があればその金を他団地の建設や修繕に当てているが、その一方で普通会計から一般財源を投入して運営コストにあてている。都営住宅は戦後の住宅難を解消するために建設され、安い家賃で入居させ、足りない費用は税金で補填することにより都市人口の増加に対処してきたのである。家賃で運営コストをまかなうのが本来の姿であろうが、人口の流入に対処するという目的のためにあえて税金を投入してきたわけであり、これを収支均衡型事業であるとか、税金投入型事業であるとかを断定することは難しい面がある。しかも、これは時代や経済情勢によっても解釈が変化するものであり、機械的な論理構成はなじまない事業である。

このような事業についてバランスシート分析するにあたって、我々は、収支均衡型事業の分析手法と税金投入型事業の分析手法の両者を折衷的に使用する方法をとることにした。たとえば、住宅

政策の福祉的意義に着目して、所得水準の低い階層と、高い階層に分けてバランスシートを作成し、都営住宅に入居する高所得者への税金投入の実態を明らかにすることによって不公平の存在を指摘すると同時に、長期的な収支均衡を前提としているはずの住宅供給公社の決算書を企業会計ベースに修正して1兆円近くの債務超過にある事実を浮き彫りにする方法をとったのである。その一方で、低所得層への税金投入の実態も明らかにしたものの、それについての問題点は指摘しなかった。むしろ古くなった団地の将来の建替え費用や補修費用が積み立てられていないことを問題とした。

このように、収支均衡型事業の分析手法と税金投入型事業の分析手法を確立し、その中間的特徴をもつ事業へと応用することによって分析手法に広がりが出てきたといえるのである。

【中間形態の事業についての分析事例】

都営住宅事業（平成14年5月報告）

住宅に困窮する低所得者に低廉な家賃で良好な住宅を提供することを目的とした都営住宅事業も、税金などの一般財源の投入が制度的に予定されている事業である。しかし、当時、一般会計事業として行われており、区分経理が行われていなかったために、現金ベースでさえ具体的な税金投入額が把握できなかった（平成14年度以降、都営住宅事業は特別会計に移行している）。

そこで、普通会計決算から都営住宅事業分の数値を取り出し財務諸表を作成し、一戸当たりの実質的な税金負担をはじき出したが、それをさらに所得階層別に分析すると、団地によっては、高額所得者階層として退去すべき世帯についても実質的に税金を投入していることが分かった。

また、都心部に古くからある住宅を中心に、都営住宅事業が保有する資産の時価は約3兆円ある一方、約26万戸ある都営住宅全てを建て替えるとすると、現在の毎年度の税金支出額以上の支出が将来必要となってくることが判明した。そこで、追加的な将来の税金負担を極力抑えるという観点から、都心部の老朽化住宅の建替えに際して、高度利用・高層化により土地を生み出し、その売却や貸付等により建替え財源を確保していくようなプロジェクトに現在取り組んでいるところである。（注3）

貸借対照表の分析と行政コスト計算書の分析

次に、ストック情報としての貸借対照表と、フロー情報としての行政コスト計算書の分析手法について考える。

a. 最終的な収支均衡（貸借対象表分析）

収支均衡型事業では、事業の最終段階で収支が均衡していなければならない。しかし、事業の途中段階で収支均衡が達成される必要はない。最終的に達成されればよい。また、最終的に収支均衡するかどうかは、最後になるまではわからない。そのため、事業途中で予算管理が杜撰になり、どんだん赤字を広げていって、事業の最終局面で巨額の損失をだして税金で穴埋めをし、責任もうや

むやにするといったことがよく起こる。

現行の官庁会計ではこのような事態を防ぐシステムはない。それは貸借対照表が作成されないからである。貸借対照表を作成すれば、事業の途中段階でも資産と負債の状態を分析し、残された事業計画とを考え合わせることによって、最終的に収支均衡できるか、言い換えれば納税者に迷惑をかけずに事業を終了させることができるかが判明するのである。もし、情勢変化により収支均衡が達成できないことがわかれば、事業撤退も視野にいれた抜本的対策が打てることになる。

さらに、中間形態として期間が限定されてはいないものの、建前として事業収入によって事業コストをまかなうこととされる事業もある。これは、収支均衡を前提としながらも一般財源投入によって事業経費の補填を受けていたりするものである。「ゆりかもめ」や「多摩都市モノレール」などの新交通システムがその例である。一般財源投入による補填を受けること自体がおかしいともいえるが、収支均衡の最終ゴールが明確になっていないために、支出超過であっても問題が先送りにされてしまうことが起こりやすい事業である。これらは計画当初は採算がとれることを前提として認可や承認を経ているにもかかわらず、実際には大赤字となっているケースもある。様々な要因があるが、バランスシートを作成して赤字が広がっている状態を明らかにし、延伸計画の是非も含めて抜本的な対策を講じるよう警笛を鳴らす必要があった。赤字の状況については、行政コスト計算書によって単年度ベースの赤字が把握され、貸借対照表によって累積損失が明らかにされる。さらに、貸借対照表の資産・負債の内訳を詳細に分析することによって将来的な累積損失の解消見込みも分析可能となる。

b. 正味財産の分析（貸借対照表分析）

複式簿記によって作成された貸借対照表では、正味財産の増減と行政コスト計算書の収支差額は密接に関連している。行政コスト計算書で損失を計上すれば正味財産は減少し、利益を計上すれば正味財産は増加するのである。したがって、正味財産の残高は過去の行政コスト計算書の累積であると考えてよい。

収支均衡型事業では正味財産に当該事業の途中時点での成果が現れる。しかし、途中時点で利益がでていたからといって、最終的に収支均衡できるとは限らないし、逆の場合もありえる。なぜなら、最初に利益の多い物件のみを売却して利益をあげたとしても、利益の出ない物件が残されていれば最終的には赤字になる可能性が残るからである。したがって、途中時点での正味財産の状況を踏まえて、残った資産や後に続く事業も考慮して最終的に収支均衡できるかを慎重に分析しなければならない。

期間非限定の収支均衡型事業では、途中で一般財源が投入されることによって正味財産が大きくなっていることがある。本来、収支均衡型事業であれば、一般財源投入は普通会計に対する借入金として処理されなければならないが、当該事業が特別会計でない場合などでは、過去からの一般財

源投入額の累計額がつかみづらいことから借入金として処理できずに正味財産に含めてしまうケースがある。この場合、正味財産は、行政コスト計算書の収支差額の累計と一般財源投入累計との合計額となってしまう、内容がわかりづらくなることがある。これでは、収支差額の累積がわからなくなり、収支均衡がはかられているかどうかもわからなくなる。できれば、収支均衡型事業の場合、一般財源投入は借入金処理することが望まれる。そのためには、当該事業を特別会計として普通会計から分離しておくとうわかりやすい。東京都では、都営住宅について特別会計を設けてこれまでの普通会計と分別管理をはじめたところである。

税金投入型事業の場合、正味財産の額をみても分析上得られるものは少ない。この型の事業では、一般財源投入を借入金として処理することは論理矛盾であり、正味財産の増加とならざるを得ない。とすれば、行政コスト計算書で如何に損失を計上しても、一般財源投入で補填するので正味財産がマイナスになることは通常ないわけである。したがって、正味財産の残高は税金投入額のうち行政コスト計算書で費用計上されなかったもの、という意味しかなく、分析には値しないかもしれない。収入不足税金補填型事業であれば、事業収入によって、税金投入が多少は緩和されているのだろうということが推測されるにすぎず、ここでも分析の意義は薄いであろう。

c. 時価主義貸借対照表の作成と分析（貸借対照表分析）

バランスシートは基本的に取得原価に基づいて作成され、これによって実際の現金収支に基づいた行政コストの効率性分析を可能にするものである。しかし、時価主義貸借対照表は、実際の現金収支とは切り離されたデータによって作成されるため、行政コストの効率性を測定する目的とは違った目的のために利用される。

つまり時価貸借対照表は、行政資産を今後どのように取り扱うかといういわば戦略的意思決定のための用具として機能を発揮する。たとえば、特定の事業や資産について売却や民営化を考えた場合に、過去の取得原価に基づいた貸借対照表よりも現在の時価で評価された貸借対照表が必要となるのである。

なお、時価評価によって資産の含み益を表面に出して正味財産が大きくなったといっても、それが今後の戦略的意思決定の選択肢を広げることにはなるものの、事業運営の効率が良かった事を表すわけではないので誤解のないよう注意しなければならない。

d. 収支差額（利益・損失）の意味（行政コスト計算書分析）

行政コスト計算書には、事業収入と事業コストが列記され、両者の差額が収支差額として表示される。これは、企業会計でいうところの利益ないし損失を意味する。

収支均衡型事業にとっての収支差額は、長い事業計画期間における1単年度での成果を意味する。損失の事業年度もあるだろうし、利益の事業年度もあるであろう。全事業年度を通して最終的に収

支均衡が達成されるかどうか重視されるわけだから、特定の単年度で利益であるか損失であるかは、さほど重要ではない。しかし、過去の収支差額の累積は正味財産の残高となってあらわれ、それが終了時点で均衡して終われるかどうかは常にチェックされなければならない。そういったチェックの一構成要素として当年度の収支差額は分析されることになる。

期間非限定収支均衡型事業では、行政コスト計算書は重要性を帯びてくる。つまり、長期的観点から収支均衡を達成しなければならないわけだから、当期だけ損失であっても説明はつく。しかし、損失の累積は長期的観点での収支均衡の目標に反するので、対策が必要ということになる。したがってこの型の事業では、開業当初で利益がでない場合等特別な場合を除き、行政コスト計算書では安定的に収支差額がゼロとなるよう運営されなければならないことになる。さらに、巨額の施設を要する事業では、将来の施設更新や修繕のための資金も確保されていなければならない。施設更新の費用の備えとして、最低限減価償却費相当額だけ金融資産を積み上げていかなければならないわけで、減価償却費も賄っていない事業では、将来大きな税金負担が待っていることを覚悟しなければならない。

税金投入型事業では、行政コスト計算書は非常に重要な位置付けを持つ。つまり、事業の必要支出を税金投入でまかなうわけだが、それがすべて行政コストとして明らかにされるからである。事業収入では必要支出がまかなえないことを当然としているから、行政コスト計算書の収支差額は巨額の損失が計上されることになる。ここで損失が生じているからといって、それが直ちに問題ではないことは事業の性質から自明である。問題は、税金投入が前提だからといって、無制限に税金投入を認めてもよいのか、言い換えれば税金投入にも歯止めは必要ではないか、という議論である。もちろん、どのような行政サービスであれば、どの程度の税金投入までが許容されるのかをバランスシートが示してくれるわけではない。バランスシートはあくまで、金の流れを一定の法則で整理して一覧表にしただけのものであって、決して政治的な判断までも提供してくれるものではない。しかし、コスト発生の実態と全様を読者に知らせることはできる。行政コスト計算書は、コスト意識を持った読者に出会って初めてその機能を発揮するものである。問題意識を持った読者が行政コスト計算書を読んで、コストの発生状況を踏まえた上で、税金の使い方について大いに議論してもらいたいものである。

このように、行政コスト計算書は、公共的使命を担った行政がその責務を果たすために費やしたコストを明らかにするものである。したがって、行政コスト計算書の収支差額（損失）は、いわば「公共性の対価」をあらわしていると考えてよい。この公共サービスに対してこれだけの行政コストが発生している、という事実を踏まえて行政サービスのあり方を議論できるようにすることが行政コスト計算書の目的である。

5．予算バランスシートの作成・分析

バランスシートは、事後的に作られるものであるが、事業の開始前に予算に基づいて作成することは非常に有意義である。公共事業の認可に際して、事業コストや事業採算性を見積もりを提出して認可・承認を受けることが多いが、ひとたび、認可を受けて開業にこぎつければ、あとはどんなに損失をだしても誰も責任を問われないのが現在の官庁会計システムである。この組織的な病理ともいえる最大の原因は予算ベースでバランスシートが作成されず、当初計画が達成されなくとも誰も説明責任を負わなくてもよいことにある。採算性のない事業に認可が下りないのならば、認可された事業は当然採算がとれているはずである。にもかかわらず、やってみると採算がとれず納税者に負担を押し付けている事例があまりにも多すぎる。

これからの行政は、認可を受けた後にこそ責任を持たねばならない組織構造にしなければならない。そのためには、予算バランスシート作成を義務づけ、実績と予算との乖離を毎年責任者に説明させる体制を構築しなければならない。

【予算バランスシート作成の重要性が提言された事例】

新交通システム（平成15年6月報告）

新交通システム事業は、支柱や橋桁などのインフラ部は、街路の一部とみなされ、公共事業として税金で整備される。そして、運行会社は、運行関連設備、車両などを整備し、その資本コストと、運行にかかる経常経費を料金収入で賄うという事業スキームとなっている。しかし、一般には、財務諸表が開示されるのは運行会社の分のみであり、インフラ部の投資額が無コストのように錯覚されやすい特徴がある。

このため、上下一体の財務諸表を作成し、インフラ部を含めた事業コスト、さらには、どれだけの実質的な税金投入を行っているかを明らかにした。加えて、今後の事業計画に基づき予定財務諸表を作成し、将来の各事業の財務状況を明らかにするとともに、当初計画と実績値の対比等も行い、そこで大きな乖離が生じている事業の経営状態が悪化していることなどを明らかにした。大規模投資に際しては、慎重な需要や投資額等を見積もりのもと、コスト情報を事前・事業中・事後に適切に開示するとともに、適宜、事業の将来見通しの見直しを行い、評価できるようなシステムを整備すべきことなどの提言がなされた。（注4）

6．終わりに

ここまでの事例解説から、行政における事業別バランスシートの作成とその活用方法について、一定の方法論的整理を進めたつもりである。ポイントとしては、行政施策を事業類型に分類し、そ

の事業類型ごとに分析の着眼点が異なるということである。あらゆる事業類型に共通な着眼点はむしろ少ないと考えるべきであって、無理に共通的な分析手法を求めようとすればどうしても抽象的な指標を算定して、結局は何の説得力も持たないバランスシート分析となりかねない。

したがって、事業別バランスシート分析にあたっては、まず事業類型の分類がいかに重要であるかを認識してもらう必要があり、そのことが本稿において強調したかった事項である。

なお、最後に税金投入型事業についての着眼点が行政コスト計算書に置かれる旨を解説したが、実際には行政コスト計算書をさらに分解し、各業務毎の原価ないし費用をシステムチックに算出し、ここから事業の効率性、行政の有効性評価や、民間企業への代替可能性といった各論点へと議論をつなげていかなければならない。この領域は、行政のバランスシート分析手法を開発するにあたって最大かつ最重要テーマとなっている。本稿では、紙幅の都合上そこまでの議論を展開できないが、いずれ稿を改めて詳しく議論したいと考えている。その場合でも、まず本稿における事業分類の考え方や事業分類ごとのバランスシート分析の着眼点の違いの理解が基本となることはいうまでもない。したがって、本稿は事業別バランスシートの総論として位置づけられる。読者および各自治体担当者の便宜として、本稿における事業別バランスシート分析手法を以下のマトリックス「事業別バランスシートの活用法」に整理しておく。各自治体における実務の参考にしていただければ幸いである。

(のむら ふみお・本学非常勤講師)

注

(注1) 地方財務(ぎょうせい)2003年7,8月合併号 室井豊「東京都の会計制度改革の取組みについて(上)」より引用

(注2) 地方財務(ぎょうせい)2003年7,8月合併号 室井豊「東京都の会計制度改革の取組みについて(上)」より引用

(注3) 地方財務(ぎょうせい)2003年7,8月合併号 室井豊「東京都の会計制度改革の取組みについて(上)」より引用

(注4) 地方財務(ぎょうせい)2003年7,8月合併号 室井豊「東京都の会計制度改革の取組みについて(上)」より引用

地方自治体におけるバランスシートの作成と活用方法（野村）

事業別バランスシートの活用方法

類型	収支均衡型	期間非限定収支均衡型	中間形態	(完全な)税金投入型
特徴	事業収入によって、必要支出を全額回収することを前提にする事業	事業収入によって、必要支出を全額回収することを前提とするが、事業の終了期間が定められない事業。事業収入による必要支出が現時点で不可能でも、問題を永遠に先送りすることによって回避。	事業収入によって、必要支出をある程度回収が、足りない部分は税金投入によって補填することを前提とした事業（結果的に、税金投入型事業としての性格が強くなる）	行政サービスの提供に伴う必要経費を基本的に税金によって賄うことを前提とした事業
重点	予算ベースで事業の開始時点から累積損失解消までの期間について予算バランスシートを作成することによって、事業計画の是非を検討する。このとき、非現実的な予算でバランスシートをつくるようなことがあつたらぬ。また、各年度毎に実績ベースのバランスシートと比較する。予算との乖離があつた場合には、今後どうやって収支均衡を達成してゆくかを検討する。	貸借対照表と行政コスト計算書の両者。予算ベースで事業の開始時点から累積損失解消までの期間について予算バランスシートを作成することによって、事業計画の是非を検討する。このとき、非現実的な予算でバランスシートをつくるようなことがあつたらぬ。また、各年度毎に実績ベースのバランスシートと比較する。予算との乖離があつた場合には、今後どうやって収支均衡を達成してゆくかを検討する。	行政コスト計算書	行政コスト計算書
最終的な収支均衡型	現状の資産の状態と今後の事業収入を勘案して、現在の負債及び今後の事業継続によって発生するであろう負債を返済できるかどうかを検討する。資産の状態に比較して、負債があまりに大きい場合には、事業継続によって最終的な収支均衡が不可能なことを意味する。この場合には、事業の撤退、清算までも視野に入れた根本的な改革が必要となる。	収支均衡が達成前であるので、一般財源投入は借入金処理されるべきである。このとき貸借対照表では、過去の累積損失だけ債務超過となり、累積利益分だけ資産超過となる。債務超過となつたケースでは、今後の事業継続によって、累積損失が拡大する方向にあるのか、それとも解消される方向にあるのか、あるいは解消の目的はあるのかを検討する。累積損失の解消の目的は、少なくとも根本的な解消策を策定しなければならない。	最終的な収支均衡は前提とされない。したがって、今後の事業収入や事業資産売却等によって負債を返済できるかどうかという問題はここでは負い、税借等事業との紐付きが明確でない負債（一般財源充当等）は、貸借対照表上認識しないこともありえる。	事業収入によって必要支出をまかなえずに定額以上ない以上、収支均衡はありえない。むしろ必要支出はすべて税金投入することを前提とした事業である。したがって、貸借対照表上の負債は、将来の税金投入必要額をあらわすものである。
時価	バランスシートは基本的に取得原価主義で作成されるため、資産の時価価値が表示されないことが多い。資産処分によって、負債を返済できるかどうかの判断にあつた際には、時価ベースの貸借対照表も平行して作成すると効果的である。	行政コストの効率的な分析には取得原価主義によるバランスシートが利用され、時価主義のバランスシートは、今後の戦略的な意思決定のための資料として効果を発揮する。例えば、一部の資産ないし事業について売却あるいは民営化等を検討する場合、過去の取得原価による財務情報よりも、現時点での処分価額での財務情報の方が有用な場合がある。ただし、時価平面上で資産の含み益を考慮すれば正味財産は大きくなることにもなる。それが貸借対照表等の変動によるものである以上、行政効率が高つたことをあらわすわけではないので、容易な解釈は禁物である。	同左	同左
最終的な収支均衡を前提とすれば、事業終了直前には正味財産はほとんどゼロに取戻していることが予定されていることになる。現在の資産・負債の状態と、今後の事業展開によって、最終的にゼロに取戻できるかどうかを検討されるべきではない。ゼロに取戻できずともなれば、根本的な改革が必要となる。なお、正味財産の算高は、行政コスト計算書の累積損益と一致する。正味財産を改善するためのには、収支差額を改善しなければならぬ。	最終的な収支均衡を前提とすれば、事業終了直前には正味財産はほとんどゼロに取戻していることが予定されていることになる。現在の資産・負債の状態と、今後の事業展開によって、最終的にゼロに取戻できるかどうかを検討されるべきではない。ゼロに取戻できずともなれば、根本的な改革が必要となる。なお、正味財産の算高は、行政コスト計算書の累積損益と一致する。正味財産を改善するためのには、収支差額を改善しなければならぬ。	事業関連の都債の発行が行われれば、負債は極めて限定された科目しか発生せず、正味財産は極めて充実した印象を受け。しかし、都債等による資金調達がない反面、一般財源からの多額の補填がなされているケースが多く、これが負債として扱われず正味財産を構成することとなる。その結果、一見正味財産が充ちて充実した貸借対照表となるが、だからといって、事業運営が効率的に行われていることを示すわけではないことに注意を要する。	税金投入型事業の場合、正味財産は一般財源（税金）投入額と過去の累積損失額との差額になる。言い換えば、一般財源投入累計額のうち行政コスト計算書上まだ費用化されていない残高を差すことになる。したがって、ここでの正味財産の分析は、事業の効率性の観点からあまり意味はないと思われる。	

貸借対照表活用上の着眼点

事業別バランスシートの活用方法

類型	収支均衡型	中間形態	収入不足税金補填型	(完全な)税金投入型
その他	<p>期間非限定収支均衡型</p> <p>事業収入によって、必要支出を全額回収することを建前とするため、最終的には累積損失が解消される見込みがあるかどうかの問題となる。しかし事業の終了期間が定められれば、事業収入による必要支出が現時時点で不可能でも、問題を永遠に先送りすることができず、可能性があるので要注意。</p>	<p>収入不足税金補填型</p> <p>資産内訳を分析することにより、施設等の修繕ははし連で替えるの資金を用意しているかどうかを明示する。減価償却累計額引当金の金額減産が保たれているならば、将来の施設建替の費用は、新たに税金投入が必要であることを意味する。</p>	<p>必要支出をすべて収入に納し、積下資本と利益等資産を高くコストないし収入との比率分析をし、例えばこれを民間企業と比較し、資産運用の効率性を検討する用具となる。</p>	<p>必要支出をすべて収入に納し、積下資本と利益等資産を高くコストないし収入との比率分析をし、例えばこれを民間企業と比較し、資産運用の効率性を検討する用具となる。</p>
収支差額(利益/損失)の意味	<p>行政コスト計算書の分析は、貸借対照表分析に際しての参考に使われる。事業が被験期間にわたる場合、行政コスト計算書の収支差額の異相が貸借対照表の正味財産(剰余)と一致して現れる。したがって、一定時点の正味財産の増減は、過去の行政コスト計算書によって説明される関係にある。貸借対照表分析において財政状態の問題が明らかになった場合、原因は過去の行政コスト計算書を見ればわかることとなる。</p>	<p>行政コスト計算書では単年度の費用対収の対比がなされる。利益がでることは望ましいことはいままでもない。問題は、損失になった場合、今後黒字に転換できる見込みがあるかどうかである。損失の計上は正味財産を減少させる財政状態を悪化させるが、この損失計上が一時的なものか、継続的なものであるかが問題となる。一時的な損失であれば、その後の利益によって十分カバーされるが、継続的な損失であれば財政状態を悪化させてしまうことになる。</p>	<p>事業収入で必要支出が満たないことがあらかじり予定されている事業では、行政コスト計算書では損失計上となる。損失の計上は正味財産を減少させるが、それ以上に一般計財(税金投入)する事で、貸借対照表で正味財産がマイナスになることはあるまい。損失を税金で補填して事業を運営することはあるまい。損失を税金以上、損失計上自体が問題であるとはいえない。しかし、税金投入で補填する必要があることは、補填しても当該事業を継続させる必要がはるかに多い。補填しただけでは、損失額はいわば「公共性の対面」としての性質を有することになる。行政コスト計算書は、この「公共性の対面」を明示し、行政事業の対面としてふさわしいかどうかを評価する際の重要な判断材料となる。</p>	<p>必要支出をすべて収入に納し、積下資本と利益等資産を高くコストないし収入との比率分析をし、例えばこれを民間企業と比較し、資産運用の効率性を検討する用具となる。</p>
公共性の対面の対価	<p>事業の終了時点を明確に定めて、収支均衡を前提に始められた事業の場合、行政コスト計算書で損失が計上され、それを解消する目的が立たない状況では、損失額は事業の失敗額を表す。この損失額に公共的な意味を持たせることは難しいであろう。</p>	<p>将来の施設更新を考えると、減価償却費を計上してもなお、利益がでる体質でなければ収支均衡は達成されない。開業当初で利益が出ない場合等特別の理由がある場合は別として、行政コスト計算書で利益がない事業は問題がある。この場合は、利益を確保できよう、抜本的な対策を講ずる必要がある。当該事業の公共性を重視して、ある程度の損失を税金投入でカバーするのやむを得ないとはすれば、当初計画で採算をとれるの見込みで認可や議会承認を経ている手続きを、事後的に無視していることになる。当該事業の損失を「公共性の対面」とみることが議員にたいしては、納税者に対して責任の言い訳にすぎない。</p>	<p>行政コストの分析は、事業全体で行うだけでなく、必要に応じて一人あたり行政コスト計算書等、有効な指標が得られる場合がある。「公共性の対面」としてふさわしい水準であるかどうかを見極めることは難しく、客観的かつ機動的に判断できる指標は見出しづらい。これはむしろ、納税者からの素朴な意見を集約・分析することが有効である場合もある。そのため、一般の人たちにも理解しやすい数値を算出することが有意義である。例えば、入場者一人当たりの税金投入額等、行政コストの単価がわかる指標を提供する等、工夫が必要である。</p>	<p>必要支出をすべて収入に納し、積下資本と利益等資産を高くコストないし収入との比率分析をし、例えばこれを民間企業と比較し、資産運用の効率性を検討する用具となる。</p>
その他			<p>単年度での損失の発生状況を把握するだけでなく、必要である。税金投入型事業では、この損失を税金投入(一般財源)によって補填している。したがって、行政コスト計算書上の損失を明示し、毎年当該事業がどれだけ一般財源投入を必要としているかが明らかになっている。この結果をもとに、行政コストの費用対効果を検討・議論する材料とする。</p>	<p>単年度での損失の発生状況を把握するだけでなく、必要である。税金投入型事業では、この損失を税金投入(一般財源)によって補填している。したがって、行政コスト計算書上の損失を明示し、毎年当該事業がどれだけ一般財源投入を必要としているかが明らかになっている。この結果をもとに、行政コストの費用対効果を検討・議論する材料とする。</p>
事例	<p>相原小山(多摩ニュータウン) 新住宅開発事業(多摩ニュータウン)</p>	<p>新交通システム(ゆりかもめ) 住宅供給公社</p>	<p>東京国際フォーラム、江戸東京博物館 東京都庭園美術館、東京都写真美術館 住宅向都営住宅 新交通システム(多摩線車モレール)</p>	<p>警察 消防 教育</p>