

# 札幌市と臼杵市における企業会計方式の導入

## - 官民協働を目指す地方自治体から学ぶもの -

石原俊彦\*

(関西学院大学産業研究所助教授)

### 1 地方自治体における企業会計方式の導入

#### 1 「ブーム」という揶揄

現在、多くの地方自治体において企業会計方式の導入が重要な課題となっている。定例議会の代表質問や一般質問でも、行財政改革に関する質問事項として事務事業評価システムの導入と企業会計方式の導入が俄然クローズアップされてきた。もとよりこれほどまでに企業会計方式の導入が叫ばれている今日の状況は、1998年2月に三重県が公表した発生主義会計の貸借対照表と収支計算書が契機になっている。三重県が平成4年度から8年度の決算書を公表して以降、東京都や神奈川県など、多くの先進自治体で貸借対照表等が作成され公表されている。なかには明らかに間違いと思われるような誤解を犯して公表されている決算書も存在しないわけではないが、企業会計方式に基づく決算書は本当に、地方自治体の財政再建や行政改革の処方箋になるのかという疑問が、多くの地方自治体関係者から示唆されている。企業会計方式の導入がブームであると揶揄される背景には、こうした疑問が依然として未解決のまま放置されている現状がある。

筆者は三重県の発生主義会計の導入に関与させて頂いて以来、大分県臼杵市、和歌山県、兵庫県尼崎市、福岡市などの先進自治体で貸借対照表等の作成に直接従事させて頂いた。各自治体で採用された会計方針は必ずしも同一ではないが、それらは自治体の職員が知恵を絞ってそれぞれの自治体にふさわしい企業会計方式の決算書を作成しようとした結果として評価すべきものであり、細かな会計方針の不統一をことさらに取り上げて議論を展開するようでは、地方自治体の行財政改革に企業会計方式の果たす役割も矮

\* 1960年生まれ。関西学院大学経済学部卒業、同大学院商学研究科博士課程終了。1990年京都学園大学経済学部専任講師、93年経営学部専任講師、94年経営学部助教授を経て、95年4月より現職。商学博士（関西学院大学）、公認会計士、税理士。単著に『監査意見形成の基礎』1995年4月、中央経済社（第24回日本公認会計士協会学術賞受賞）、『リスク・アプローチ監査論』1998年3月、中央経済社（第12回日本内部監査協会青木賞受賞）、『地方自治体の事業評価と発生主義会計 行政評価の新潮流』1999年11月、中央経済社がある。現在、尼崎事務事業評価システム研究会アドバイザー、臼杵市バランスシート検討委員会委員、宝塚市行政評価システム研究会アドバイザー、長浜市新都市経営研究会アドバイザー、福岡市経営管理委員会委員、日本公認会計士協会公会計委員会「国・地方自治体におけるバランスシート検討専門部会」専門委員などを務める。

小化される懸念を持たざるを得ない。地方自治体間の比較がなにものよりも大切であるとする主張に対しては、例えば地方財政状況調査表のレベルである程度統一された企業会計方式に基づく数値を集約することで、事足りると考えることはできないのであろうか。筆者は、企業会計方式導入の最大の目的は、自治体の財政状況をより適切に住民に伝え、官民協働によるまちづくりのための意思決定システムを構築するという点に求めるべきであると考え。換言すると、他の地方自治体との比較ではなく、地元住民とのコミュニケーションツールとして、それぞれの自治体が独自の工夫で企業会計方式を導入する方が、行財政改革の処方箋としては即効性を持つということである。

貸借対照表から一体何がわかるのか。貸借対照表を作成したものの住民はおろか、議会の議員も誰一人としてその内容を理解することができないではないか。庁内の職員でも貸借対照表を読解できるものはごく少数だ。家庭の主婦は企業会計の決算書よりも家計簿のような大福帳方式の方が地方自治体の財政を容易に理解できるのではないか。貸借対照表の作成は首長のパフォーマンスに過ぎない。枚挙にいとまがないこうした批判は、企業会計方式の内容を実は十分に理解していない門外漢から多く寄せられることが多いが、ある意味では確かに真実を描写しているとも言える。それは、企業会計方式を導入した自治体に、導入に当たっての目的意識が希薄な場合に顕著である。

本稿で考察する札幌市や臼杵市の事例のように、自治体職員が主体的に貸借対照表等の作成業務に従事するケースも垣間見られるが、ほとんどの場合は自治体職員がそれほど積極的に作成に関与することはない。と言うのは、地方自治体が作成しようとしている企業会計方式の決算書は、ごく小額のコンサルタント料を支払うことでほぼ完全に外注することが可能な状況にあるからである。それにもかかわらず出来上がった企業会計方式の決算書は、最近までマスコミの非常に大きな取材の対象であった。自治体職員が大きな関心を持たず十分にその内容を検討していない決算書でも、マスコミが大きく取り上げることで有名になり、企業会計方式の内容を十分に理解して貸借対照表等を公表していない自治体では、その効用を質問された途端に閉口するという構図が、これまで頻繁に繰り返されてきたのである。

企業会計方式を導入する意義と効用は何か。企業会計方式を導入する際にまず第1に取り上げられなければならないこの問題について真剣に検討し、具体的な展開を見せる自治体がごく最近になっていくつか出てきた。官民協働のまちづくりのための意思決定システム作りに資する視点で、住民に対する財政状況の公表を積極的に行う自治体が登場してきたのである。本稿はそうした自治体の取り組みを紹介することで企業会計方式を導入する成果を明らかにし、ブームと揶揄される企業会計方式の導入にあるべき今後の姿を示唆することを目的としている。

## 2 企業会計方式という概念

企業会計方式をどのように定義するかは、これまであまり真剣に議論されてきたわけではない。企業会計的手法と言及されたり、発生主義会計と言及される場合もある。本稿では地方自治体における企業会計方式の導入を必ずしも、発生主義会計の導入に限定するものではない。なぜなら、民間企業の財務会計や管理会計、経営分析の段階で実際に適用されている会計手法を企業会計方式として広く言及することが最も適切な考え方であると認識しているからである。例えば、費用の認識を現金主義で行う会計は現金主義会計の範疇に集約されるが、費目別に集計された費用を部門別や製品別に分類する作業は、地方自治体でもとりわけ有用な手法である。例えば、職員人件費の多くは款・項・目の歳出構造で、(款)総務費(項)総務管理費(目)一般管理費や、(款)福祉費(項)社会福祉費(目)社会福祉総務費などに一括して集計されている(大阪府平成11年度一般会計予算の場合)が、これを事務事業の製品別あるいは部課係の部

門別に分類することで得られるコスト情報は、これまでの地方自治体会計では認識されることのなかった斬新な意識改革のための素材になる可能性を持っている。もとよりこの計算ではまだ退職給与引当金の繰入額のことを考慮されていない。しかしその金額が含まれていないとしても、このような人件費の事業別や部門別の配賦計算が、地方自治体の意識改革に大きな効果を及ぼすことは、自治体の行革関係者であれば誰でも容易に理解し得ることである。現金主義の枠内でもできることはたくさんあるということ、決して忘れてはならないのである。

企業会計方式を単に貸借対照表の作成だけではなく、こうして広く定義する背景にはこの他にもいくつかの理由がある。まずもって、会計は技術であるから、会計「学」は、その利用目的の体系に合せて最もコスト・ベネフィットの高い手法を提示するフレームワークを構築してゆかなければならない。ここには会計学が持つ資源配分の有効性を実現する哲理と、会計を技術として使用するユーザーのニーズの双方が包括されていなければならない。そのためには会計学は一つの理想形を追求するのではなく、利用目的に合致した手法を提示する実学でなくてはならない。このことから、地方自治体で企業会計方式の導入と言及する場合には、それは民間企業でさまざまな目的に照らして導入されている会計手法を包括するものとして認識する必要がある。したがって、地方自治体で企業会計方式を導入する場合には、発生主義会計だけではなく現金主義会計の手法が含まれるし、取得原価主義会計だけではなく時価主義会計の思考を導入することも必要になる。

企業会計方式をこうして整理すると、発生主義会計は地方自治体における企業会計方式の一部を構成するものとして整理することができる。また、企業会計「的」手法と言及される、ストックの積み上げによる資産金額や減価償却金額の試算は、現金主義会計と発生主義会計の中間に位置を定める地方自治体のストック分析の一手法として理解されるにちがいない。このストック分析の手法は民間企業の経営分析を実践する場合に、一つの代表的な手立てとして普及している。地方自治体で言及される企業会計方式は、こうしたさまざまな手法を包含する概念であり、多様な目的に対応するための手段の塊として見定めるべきものである。

### 3 貸借対照表からコスト・財源計算へのシフト

企業会計方式の範疇をこのように広く認識することで、地方自治体における企業会計方式の導入は、いろいろなレベル（ここでは会計情報の質と量）で住民の意思決定に有用な情報を提供することが可能になる。つまり、正確な行政コストの計算が地方自治体には必要であるということは、一般的に理解できる言明ではあるが、そのために必要なコスト計算は決してただ一つの会計方針によって生み出されるものではない。都道府県、市町村と計算対象となる自治体の役割や構造が異なり、職員や住民の意識改革のレベルも千差万別の状況では、その環境に最も適した会計方針を定めることが住民との適切なコミュニケーションを図るための選択になる。このことをまず認識することが、コスト計算など企業会計方式を導入する際に忘れてはならない点である。

企業会計方式を導入した住民とのコミュニケーションは図表1のフレームワークで確認することができる。図表1では、財源として確保した資金が事業予算や定数配分という形のインプットに形を変え、事務や事業のプロセスを経て行政サービス（アウトプット）に変換される仕組みが描写されている。そして提供された行政サービスの成否は、住民満足度（アウトカム）の高揚にどれほど貢献したかによって評価されることになる。

図表1 行政評価の基礎概念

財 源 (時期・源泉)	インプット (予算・人員)	プロセス (事務・事業)	アウトプット (行政サービス)	アウトカム (住民満足度)
----------------	------------------	-----------------	--------------------	------------------

図表1では、住民（ただしここでは、その自治体で主体的に自らの生活を営もうとする生活者を住民として認識する）の満足度を高揚しない行政サービスの提供は、それがどれほど効率的に提供されても意味の無いものになるということが理解されなければならない。また、同じように住民満足度を高揚する（有効性のある）複数の行政サービスであれば、双方のうち安価なもの（経済性が高いもの）あるいは単価の安いもの（効率性に優れるもの）が、最適行政サービスとして選択されなければならない。そのためには、それぞれの行政サービスを提供するためのインプットを明確に認識し、仕事の仕方（プロセス）に工夫を重ねることが重要になる。

さらに、地方自治体特有の問題として財源の問題を考えることが重要になる。すなわち、地方自治体にとってはその財源が一般財源である地方交付税から構成されるものか、特定財源である国等からの補助金によって構成されるものか、あるいは、その自治体の自主財源である税収から構成されるものか。この問題は地方自治体で事務事業の優先順位もしくは劣後順位をつける場合に、非常に大きな意思決定の要素になる。極端な場合、財源が全額、政府等からの補助金でまかなわれる場合には、地方自治体では住民満足度をそれほど高揚することがないと考える事業でも、地元の企業に資金を還流させるために、国からの補助事業を積極的に受け入れるかもしれない。ミクロ（その自治体）の幸せをとるか、マクロ（国全体）の幸せのために我慢するのか。地方自治体で官民が協働してまちづくりに参画するという構図では、実はこうした非常に困難な意思決定にも直面することになるのである。

図表1において企業会計方式は、財源からアウトプット形成に関する有用な情報を貨幣金額に基づいて提供するという特性を持つ。貸借対照表は、財源がどのような資産に転化したのかを説明する資料であるし、財源・コスト計算書（仮称：民間企業で作成する損益計算書に相当）は、財源がどのようなサービスに転化したのかを説明する資料として機能する。また、事業別決算の手法を導入することで、財源が資産やサービスに転化するプロセスを、性質別の分類ではなく目的別（事業別あるいは資産別）の分類にしたがって把握することも可能になる。こうして計算されたストックやフローの数値は、実は事務事業評価システムと融合することによって、図表1のようなフレームワークで行政評価に不可欠な情報を提供するシステムになる。企業会計方式の導入は、貨幣数値でさまざまな情報を提供するものであるが、それを行政の成果（アウトカム）と事務事業別に対比するシステムを構築することで、住民と行政が協働してまちづくりを推進するのに必要な議論を行うための情報インフラを提供することになる。また、図表1に示される思考は、行政の担当者が業務を執行しその結果を評価して、翌年度の計画立案に役立てるという「Do Check Action Plan」というマネジメントのサイクルにも不可欠な意思決定の要素を集約している。いずれにしても、企業会計方式と事務事業評価システムをリンクさせた行財政情報の公開システムは、官民協働のシステムを構築するための大きな課題である。本稿では、こうした課題に向かって果敢な挑戦を行っている先進自治体を、企業会計方式の導入に焦点を当てて次に考察することにしよう。

## II 札幌市における財務情報の充実

### 1 札幌市の導入企図

180万人の人口を抱える政令市の札幌市が企業会計的手法を援用した本格的決算書を1999年12月に公表した。公表の内容は札幌市（問合先は同市財政課）の『財務情報の充実について～企業会計的手法の導入試案～（概要版）』と『財務情報の充実について～公会計制度への企業会計的手法の導入～（試案）』によって垣間見ることができる。前者は主としてマスコミ、後者は主として札幌市民への情報提供を意識したものと推察される。

企業会計方式を多くの地方自治体が導入するなかで、いわゆる財産目録的な貸借対照表と性質を異にする本格的な貸借対照表が、政令市において作成されたことにまず大きな時代の変革を感じなければならない。もとより札幌市では、新しい時代に即した行政運営を目指して、市民と行政のパートナーシップに基づく行財政改革に取り組んでいるが、この取り組みを具体的に展開したものの一つが、企業会計的手法の導入である。主役は市民であると多くの首長が言及する一方で、主役である住民には十分な行財政情報が定期的に伝達されず、市民はなかなか行政について自己の意思を表明することができないという構図のなかで、今回の札幌市の取り組みは一際高く評価されなければならない。札幌市は企業会計的手法の導入目的について、「札幌市では、新しい時代に即した行政運営をめざし、市民と行政のパートナーシップに基づく行財政改革を推進しています。企業会計的手法の導入はそのための新しいシステムの一つです」と説明し、市民の皆さんにより分かりやすい情報を提供し情報の共有を図ることと、事業評価に資する正確なコスト把握を行うことを目的として言及している。また、企業会計的手法を導入する効果については、次の三点を指摘している。

資産について負債との対比を行い、金額表示で分かりやすい情報を提供できる。

単年度の収支やコストについては従来の官庁会計でも把握しているが、企業会計的手法を導入することで、さらに中長期的な視点でのコストを把握することが可能になる。

職員のコスト意識の向上、資源の有効活用など、行政活動の効率性を高めることができる。

2 バランスシートと一般行政活動コスト表

図表2【札幌市のバランスシート】

札幌市

(単位：百万円)

項目	平成9年度	平成10年度	項目	平成9年度	平成10年度
<b>【資産の部】</b>			<b>【負債の部】</b>		
(1) 歳計現金	3,656	9,100	(1) 市債		
(2) 市税等未済額	24,725	25,452	公共資産形成に係る市債	654,033	711,166
(3) 市税等不納欠損見込額	12,362	12,726	生活(道路・公園・住宅等)	354,964	396,091
(4) 公共資産			環境衛生	60,120	66,417
生活(道路・公園・住宅等)	1,804,453	1,909,386	保健福祉	15,928	16,300
環境衛生	119,287	128,612	教育文化	188,236	197,197
保健福祉	63,341	72,339	産業	13,384	13,764
教育文化	634,130	655,763	防災	6,974	6,920
産業	29,865	30,724	コミュニティ	14,427	14,477
防災	32,659	33,254	その他の市債	204,047	225,134
コミュニティ	163,019	167,539	出資債等	85,278	92,917
公共資産合計	2,846,754	2,997,617	減税・減収補てん債等	118,769	132,217
うち非償却資産	1,037,215	1,105,768	市債合計	858,080	936,300
うち償却資産	1,809,539	1,891,849	うち、翌年度償還予定分	40,258	45,147
取得価額	2,533,925	2,685,964	(2) 退職給与引当金	84,330	87,204
減価償却累計額	724,386	794,115	うち、翌年度支払予定分	8,400	10,312
(5) 投資及び出資金	143,682	154,699	負債合計	942,410	1,023,504
(6) 貸付金	22,240	22,196	<b>【正味財産の部】</b>		
(7) 基金			(1) 公共資産形成財源		
財政調整基金	8,796	7,082	一般財源	1,331,956	1,379,115
減債基金	33,687	35,365	国・道支出金	556,947	587,910
特定目的基金	36,043	34,268	分担金・負担金等	27,651	27,831
土地開発基金	67,121	67,789	(2) その他の正味財産	315,378	322,482
基金合計	145,647	144,504	正味財産合計	2,231,932	2,317,338
資産合計	3,174,342	3,340,842	負債・正味財産合計	3,174,342	3,340,842

図表3【一般行政活動コスト表】

札幌市		(単位：百万円)	
項目	平成9年度	平成10年度	
一般行政活動の特定財源及び一般財源等			
市税（未済額含む）	300,556	289,493	
交付金等	31,015	42,874	
地方交付税	123,502	124,593	
国・道支出金	80,312	88,916	
使用料・手数料	18,722	17,438	
分担金・負担金・寄付金	4,745	5,010	
その他収入	22,809	19,526	
一般行政活動の特定財源及び一般財源等合計	581,661	587,850	
一般行政活動コスト			
生活（道路・公園・住宅等）	137,913	141,942	
環境衛生	55,600	55,880	
保健福祉	180,022	191,537	
教育文化	84,991	81,183	
産業	8,492	8,794	
防災	22,233	22,099	
コミュニティ	52,249	52,190	
一般行政活動コスト合計	541,500	553,625	
正味財産の増加に寄与する額	40,161	34,225	

図表4【正味財産増減内訳】

札幌市		(単位：百万円)	
項目	平成9年度	平成10年度	
期首残高	2,144,045	2,231,932	
一般行政活動に係る寄与額	40,161	34,225	
建設投資活動に係る国・道支出金等	47,726	51,181	
期末残高	2,231,932	2,317,338	

今回札幌市が公表したバランスシート（貸借対照表）と一般行政活動コスト計算書は図表2と図表3のとおりである。札幌市ではまた正味財産増減内訳を作成し（図表4）、貸借対照表と一般行政活動コスト表のリンクを正味財産の金額を媒介として果たしている。札幌市ではさらに資金収支計算書を作成している。これは発生主義による一般行政活動コストと資金収支の符合を試みたものであり、実質的には貸借対照表と一般行政活動コスト表の補助表として機能している。

札幌市が採用した貸借対照表と一般行政活動コスト表を作成するための基本原理は、取得原価主義、発生主義、それに、持分の部に対するみなし償却である。細部の表示では先例となった自治体の方式とは必ずしも合致するものではないが、この方法は概ね兵庫県尼崎市、大分県臼杵市が採用した方法を基本原理としている。後述の臼杵市方式の基本原理（特に、持分の部のみなし償却の発想）は、最近多くの自治体で採用されている。札幌市が臼杵市方式を援用して企業会計方式の決算書を作成した意味は大きい。特に持分の部の公共資産形成財源にみなし償却の方法を採用する手法は、収益が発生しない地方自治体の一般会計の会計処理基準として、今後わが国ではデファクト・スタンダード化の道を歩むことになるはずだ。

この3月には福岡市も持分の部にみなし償却の方法を採用した普通会計の貸借対照表を完成した。また、香川県善通寺市や兵庫県宝塚市、北海道穂別町なども持分の部にみなし償却の方法を採用して貸借対照表を作成している。

さて、札幌市の貸借対照表を見るといくつかの特徴を見出すことができる。まず公共資産と公共資産形成に係る市債を7つの目的体系別に表示している点である。また、市債についてはいわゆる赤字地方債に相当する減収補填債や減税補填債を別掲で標記するなど市民に向けた積極的（行政としてはあまり公表したくない情報も開示するという意味において）情報開示に務めている。さらに札幌市では、資産の意味を貸借対照表の説明でわざわざ「将来のサービスを提供するための能力」として定義している。これらの点は、これまで公表された先行事例と比較しても特筆に値する情報開示である。

ところで、一般行政活動コスト表では、コストを公共資産やその形成に係る市債と同じように生活からコミュニティまでの7つに分類して表示している（こうした目的別の分類は臼杵市方式が端緒）。税金等がどの目的のために投入（費消）されているのかを明らかにすることは、札幌市民が行政に参画するために不可欠な情報であり、目的別の情報開示はこの意味で市民に大きく寄与する取り組みである。もとより、地方自治体は民間企業と異なって売上などの収益を獲得することはない。市民からの税金も、地方交付税や国や道からの補助金も、公共サービスを提供するための財源として認識するのが一般的である。自治体において財源の議論は極めて重要であり、札幌市の一般行政活動コスト表でも、歳入に相当する部分の表示も7つの目的別に開示することが、さらなる改善となるはずだ。その際、歳入の部では7つの目的別分類に特定財源を計上し、さらに8つ目の目的別分類として一般財源を区分掲記し計上するとすれば、コストに対する特定財源もしくは一般財源の割合を算出することも可能になる。こうした分析からは、単純な金額の多寡以外の要素、例えば、一般財源全体に占める特定施策への充当率でもって、行政の質（あるいは施策の方向性）といったものを評価することが可能になる。地方自治体の財務情報開示は、こうしたユーザーの立場に立った情報の峻別が何よりも重視されなければならない。逆にそうした情報を提供できるセンスを地方自治体もつことが肝要になるのである。

### 3 市民一人当たりのバランスシート 市民に読んでもらうための工夫

こうした新しい住民への開示のアイデアが湧き出るほどに、札幌市の取り組みは魅力的である。特に図表5に示される市民一人当たりのバランスシートの公表は、札幌市民が市の貸借対照表に関心を持つ大きなきっかけになる。図表2の札幌市全体の貸借対照表を市民の数で除すだけの作業で図表5は作成されるが、こうした工夫によって、企業会計方式の決算書を市民に開示しようとする取り組みは非常に興味深いものがある。

企業会計方式の決算書は、民間企業の経理に関する専門知識をもたない者も含めて、できるだけたくさんの市民に関心を持ってもらわなければならない。市民に読んで頂けるように難解な用語の使用を避け、ビジュアルに仕上げるのが、地方自治体の貸借対照表等の作成ではますます重要になる。札幌市のこうした取り組みは、作成の目的や成果を強く意識しながら貸借対照表と一般行政活動コスト表を作成するにとどまらず（これ自体がまず相当の作業である）、決算書の利用者である住民への配慮を特に強く意識したのものとなっている。したがって、広聴や広報機能を充実するという視点からも、企業会計方式の決算書作成に多くの地方自治体が一層の関心を喚起しなければならないのである。



図表5【市民一人あたりのバランスシート】

(単位：円)

項目	平成9年度	平成10年度	項目	平成9年度	平成10年度
【資産の部】			【負債の部】		
(1) 歳計現金	2,051	5,078	(1) 市債	0	0
(2) 市税等未済額	13,869	14,202	公共資産形成に係る市債	366,863	396,819
(3) 市税等不納欠損見込額	6,934	7,101	生活(道路・公園・住宅等)	199,108	221,012
(4) 公共資産	0	0	環境衛生	33,723	37,060
生活(道路・公園・住宅等)	1,012,163	1,065,406	保健福祉	8,934	9,095
環境衛生	66,911	71,763	教育文化	105,586	110,033
保健福祉	35,530	40,364	産業	7,507	7,680
教育文化	355,699	365,905	防災	3,912	3,861
産業	16,752	17,143	コミュニティ	8,092	8,078
防災	18,319	18,555	その他の市債	114,455	125,621
コミュニティ	91,441	93,484	出資債等	47,835	51,846
公共資産合計	1,596,815	1,672,621	減税・減収補てん債等	66,620	73,775
うち非償却資産	581,800	617,001	市債合計	481,318	522,440
うち償却資産	1,015,015	1,055,621	うち、翌年度償還予定分	22,582	25,191
取得価額	1,421,342	1,498,724	(2) 退職給与引当金	47,303	48,658
減価償却累計額	406,326	443,103	うち、翌年度支払予定分	4,712	5,754
(5) 投資及び出資金	80,595	86,319	負債合計	528,621	571,099
(6) 貸付金	12,475	12,385	【正味財産の部】		
(7) 基金	0	0	(1) 公共資産形成財源	1,075,043	1,113,097
財政調整基金	4,934	3,952	一般財源等	747,127	769,524
減債基金	18,896	19,733	国・道支出金	312,405	328,044
特定目的基金	20,217	19,121	分担金・負担金等	15,510	15,529
土地開発基金	37,650	37,825	(2) その他の正味財産	176,903	179,940
基金合計	81,697	80,631	正味財産合計	1,251,946	1,293,037
資産合計	1,780,567	1,864,135	負債・正味財産合計	1,780,567	1,864,135

### III 臼杵市におけるサービス形成勘定の作成

#### 1 小さな自治体の大きな改革

人口わずか3万6千人の大分県臼杵市に、平成9年1月、後藤國利市長が誕生した。後藤市長は「日本一の市役所をつくる係」を設置し、市職員が主体的に行財政システムの改革に着手する機会を設ける一方で、市長自らの発案で平成10年4月に「バランスシート係」を設置した。もともと民間企業のオーナーであり経営者でもある後藤市長は、財政再建の具体的な手立てを探ろうにも、地方自治体には資産や負債の増減を把握する貸借対照表が作成されていない不備に注目し、貸借対照表を作成することで行財政運営のヒントを獲得する一方で、住民には苦しい財政事情の公開を図ったのである。

臼杵市が作成した貸借対照表は、平成10年12月の臼杵市定例議会で市長自らが公表し説明を加えた。その反響は著しく、現在でも臼杵市を行政視察する地方自治体が相次いでいる。また、平成11年の夏にはテレビ朝日やNHKの報道番組で臼杵市の貸借対照表が全国に紹介されている。以前であれば小さい自治体だからできることと、冷やかな目で概観していた規模の大きな自治体も、逆に大きな自治体であればなおさら作成できて当然ではないかという議会や住民のパワーに圧倒される形で、貸借対照表を作成するための本格的な取り組みを始めている。その臼杵市では平成11年12月の定例議会において、サービス形成勘定という聞きなれない名称の決算書が、市長から議員に説明された。サービス形成勘定とは一体何を説明しようとする決算書なのであろうか。

## 2 貸借対照表作成のロジック サービス形成勘定のイメージ

地方自治体の貸借対照表を作成する際に、会計の専門家、特に公認会計士が陥りやすい誤解は、自治体の歳入である地方税や地方交付税を民間企業の収益に相当するものとして理解することである。確かに民間企業の収益に相当するものとして地方税収入や地方交付税収入を位置づけることは、地方自治体で発生主義会計の決算書を作成する際に非常に参考になる一つの考え方ではある。しかし、地方税や地方交付税を収益として認識してしまうと、企業会計方式導入の大きな潜在的有用性を失いかねないという点に留意しなければならない。

ごく当然のこのように言及されながら、それを反映した会計方式が具体的に展開されていない例が「地方自治体会計は利益計算を目的とするものではない」という言明である。地方自治体の使命は、住民が支払った税金をより有効に活用して住民の便益を最大限に高めることにある。住民の便益を高めるために地方自治体が提供するのが行政の財でありサービスである。地方税や地方交付税などの歳入は、こうした行政の財とサービスを提供するために必要な資金を確保するための財源（ファイナンス）であるという考え方を持つことが非常に重要である。このことは地方財政状況調査表においても明らかな考え方である。例えば地方財政状況調査表で中心的な役割を果たしているのが「歳出内訳及び財源内訳」の表であるが、これこそ歳出と歳入の関係ではなく歳出と財源の関係を描写している対応表であり、わが国の地方自治体における会計を考える場合に見逃してはならない特徴である。つまり地方自治体の発想として、歳入項目は歳出によって行政が活動を行うために必要な資金を獲得する手段、すなわち、ファイナンスの手段であるという点をまず確認する必要がある。

歳入項目を歳出の財源として認識するとすれば、民間企業の売上に相当する地方自治体の収益は何かという問題提起が当然のように起こるのであろう。答えは実は非常に簡単である。話は少しそれるが、筆者はいくつかの自治体で職員研修の機会に恵まれている。そこで特に依頼の多いテーマが行政の費用便益分析についてである。つまり、地方自治体ではコストとしての費用でどれだけ住民の便益を向上することができたのかというのが、最も大切な方程式であり、そうあるとすれば、民間企業の売上に相当する地方自治体の収益（より厳密には成果）は間違いなく住民の満足度である。

図表6 地方自治体の利益方程式

$\text{住民満足度} - \text{住民の負担} (\text{財源} = \text{行政コスト}) = \text{地方自治体の利益}$
--

図表6の成果方程式に説明されるような体系で、自治体の決算書は作成する必要がある。その際に利用するツールは、住民の便益には事務事業評価システムであり、行政コストには企業会計方式である。また、必ずしも金額表示されない便益と、金額表示される行政コストとの引き算には、住民参画という「オン・

「ザ・テーブル」のツールが活用されることになる。いくつかの先進自治体が事務事業評価システムと企業会計方式による正確なコスト計算をリンクさせようと取り組んでいる背景には、こうした目的意識が潜在していることを忘れてはならない。

### 3 行政コストをどのようにして表示するか

図表7 サービス形成勘定（経常会計）のイメージ図

<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">サービス形成原価</div> 生活 環境 福祉 教育 産業 総務 建設会計繰出 投資会計繰出	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">サービス形成財源</div> 地方税 地方交付税 その他一般財源の歳入 特定財源（経常分） 社会資本形成一般財源戻入 国庫・県支出金戻入
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">当期余剰</div>	

行政は住民から徴収した税金と公的関与の考え方のもとで、住民満足度を最大化するのが究極目的である。そしてそこには当然、受益者としての住民と負担者としての住民という、二重の住民像をイメージしなければならない。行政コスト計算においては、行政の財やサービスを提供するのに要した正確なコストを計算する必要があるが、受益者と負担者という二重の立場に立つ住民に、本当の意味での正確な行政コスト情報を提供しようと思えば、行政の財やサービスを提供するのに要した行政コストの財源も合わせて表示しなければならない。つまり、地方自治体の行政コスト情報を提供する決算書には、「行政コスト＝それに対応する財源」という関係式が要求されるのである。

ところで、地方自治体の会計や管理に発生主義の思考を導入しても解決できない問題がある。それは図表6に説明されるような地方自治体の成果方程式を会計のツールだけで描写することである。会計の範疇で解決できる問題は、貸借対照表と行政コスト計算書により、正確な行政コスト情報と資産および負債の状況を描写することであり、それ以上のことは不可能である。このことは会計の限界という問題ではなく、行政の成果方程式が金額的な評価に必ずしも馴染まない要素を含んで構成されているという点に制約を認めなければならない。臼杵市で作成されたサービス形成勘定は、事業別の正確なコスト情報を把握し報告するための決算書と理解することができる。臼杵市全体のサービス形成勘定は、民間企業の会計で説明するとすれば、製造勘定と経常損益勘定を融合したイメージになるのである。

図表7では、経常会計における行政サービス形成の原価と財源が説明されており、建設会計や投資会計に充当される特定財源（地方債を含む）は、経常サービス形成の財源には算入されていない。しかし、社会資本（ここでは、土地部分を除いたインフラ資産とインフラ外資産）の形成に充当された一般財源や国

および県からの支出金（補助金）は、減価償却に対応して償却されるみなし償却部分を減価償却費と相殺はしないで、社会資本形成一般財源戻入あるいは国庫・県支出金戻入として表示されている。サービス形成勘定では、原価（＝減価償却費）と財源（社会資本形成一般財源戻入および国庫・県支出金戻入）を対応関係で両建て表示することで、経常サービス全体について原価と財源が対応して表示される仕組みになっている。

ここで問題となるのが、社会資本形成の財源のうち地方債が充当された部分の取り扱いである。地方債が充当された部分についても減価償却の手続によって目的別に分類された費目（例えば生活や環境）別に、サービス提供の原価として減価償却費が計上されている。しかし、それに対する財源部分については一般財源や国庫・県からの支出金を充当した部分のように戻入分が計上される仕組みにはなっていない。というか社会資本形成一般財源と国庫・県支出金は何れも資本もしくは持分としての性質を有しているのに対して、地方債は明らかに負債であり、戻入を行うことは本質的に不可能な処理となるからである。この点を複式簿記の仕訳で考えてみると次のようになる。

(借方) 現 金 1000 / (貸方) 地方税 1000 (借方) 地方債 100 / (貸方) 現 金 100
--

上記の例では、地方税として1000億円の歳入のあった自治体において、社会資本を建設するために財源として調達された地方債のうち、償還期日が到来した100億円について償還が行われたという想定で仕訳が切られている。この2行の仕訳の借方と貸方の双方にある現金勘定を相殺すると、「(借方) 地方債100 / (貸方) 地方税100」という処理になる。この(貸方) 地方税100部分を、地方債を財源として充当した部分の減価償却に対する財源として認識することが可能であるという点が重要である。図表8のイメージ図では、実はこの線に沿った考え方で社会資本の減価償却相当部分の減価（＝サービス原価）に対する財源を認識している。もちろん、減価償却の耐用年数と地方債の償還年数に不一致が生じる場合（不一致の場合がほとんどであるが）、この原価と財源の関係は微妙に差異を生じて当期余剰の金額に影響を及ぼすことになる。しかしこの問題は、基本的に地方債の償還年数と社会資本の耐用年数は合致させるべきではないかという議論、あるいは、当期余剰の差異は最終的には地方債の償還と社会資本の除却が完了した段階で相殺されるから当面は無視するという方針の、いずれかに収斂させて整理することが可能である。

なお、経常的なサービス形成だけが地方自治体の提供する行政サービスではないことにも注意しなければならない。例えば、地元中小企業育成のための低利子融資のようなサービスは、元本として融資の実行額が地元企業に貸し出されるだけで、人件費以外のいわゆる経常経費の発生する可能性は低い。こうした場合の行政サービス原価はどのように評価すべきであろうか。この問題に関しては、三重県の収支計算書で示された低利子融資に伴う機会費用の相当額をサービス提供原価と見る考え方も成り立つに違いない。ただ、機会費用はわずかであっても、大きな融資が実行されたと言うことで中小企業にとっては非常に大きな効果のあるサービスとして認識される可能性もある。その場合、サービス原価は機会費用だけでは不十分ではないかというのも予想される問題提起である。サービス形成勘定の作成は、こうしたさまざまな課題との対峙を意味しているのである。

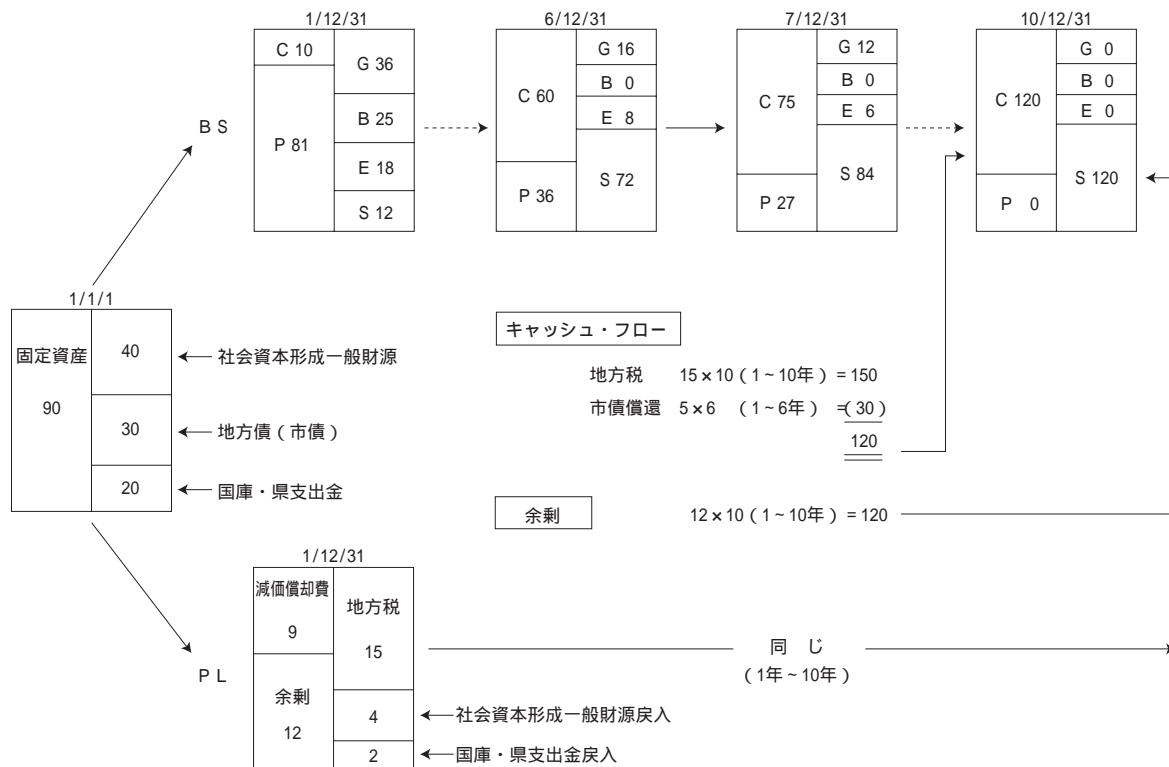
#### 4 数値例による分析

いま考察したような内容を、簡単な数値例を用いることによって確認することにしよう。まず、1年1月1日にある自治体（市）で40億円の一般財源と30億円の地方債それに20億円の国庫・県からの補助金を財

源として90億円のインフラ外資産を形成したとしよう（より簡単な例とするために用地取得費はゼロとする）。地方債の償還期間は6年間で毎年度均等額の償還とする（地方債の金利はゼロと仮定）。インフラ外資産の減価償却上の耐用年数は10年とし、残存価額はゼロとする。また、毎年15億円の地方税収入があるものとし、それ以外の取引は一切存在しないものとする。この場合、仕訳で説明すると1年12月31日までに次のような取引が発生するはずである。

(借方) 現金	15	(貸方) 地方税	15
地方債	5	現金	5
減価償却費	9	減価償却累計額	9
社会資本形成一般財源	4	社会資本形成一般財源戻入	4
国庫・県支出金	2	国庫・県支出金戻入	2

図表8「臼杵市方式の決算書イメージ図」



[記号説明] C: 現金 P: 固定資産 G: 社会資本形成一般財源 B: 地方債(市債) E: 国庫・県支出金 S: (繰越)余剰

図表8はこのような取引が毎年度継続して発生した場合の推移を描写したもので、地方債の償還が終了し(6年後)、さらに、インフラ外資産の耐用年数(10年)が経過した時点では、貸借対照表の借方が現金120億円で貸方が繰越余剰120億円となっている。この時点では、毎年度の損益計算から計算される繰越余剰の累計(=12億円×10年分)と貸借対照表の貸方からの繰越余剰の金額が120億円で一致していることが確認される。また、10年間のキャッシュ・フロー計算では、地方税収が150億円で、このうち地方債の償還に30億円充当されるから、10年後のキャッシュ・イン・フローは120億円になるはずで、これが貸借対照表の借方の現金残高120億円と一致していることを確認しよう。臼杵市における貸借対照表作成の口

ジックは、このように損益計算書の作成やキャッシュ・フロー計算書の作成ロジックと整合性の図られたものとなっている。

もとより地方自治体会計に対する一つの考え方として、歳入をいわゆる収益に相当するものとして認識するのではなく、歳出を確保する財源として位置づけた会計システムを構築する可能性を模索しても良いのではないだろうか。その場合、社会資本の形成に充当された一般財源は、みなし償却の手続で毎期部分的に償却されることから、資本（持分）の部に計上するのではなく、将来提供する行政サービスの原価（減価償却費）に対する将来の財源として長期前受金（長期前受収益とすると歳入を収益とする考え方にリンクしてしまう）、あるいは、長期預り金として貸借対照表に表示する考え方も出てくるであろう。同じように、国や県からの支出金も同様に考えることができるのではないか。地方債といういささかその取り扱いに困難をきたす項目もあるが、社会資本形成一般財源戻入、県支出金戻入、国庫支出金戻入はそれぞれ、臼杵市に住む住民が臼杵市民、大分県民、日本国民として納付した各種の税金を究極的には源泉とした、社会資本サービスの提供であるという理解を示すイメージで、臼杵市の貸借対照表とサービス形成勘定を作成する工夫が今後、有益な情報を提供するものとして評価されるのかもしれない。地方自治体をサービス業に見立てて、いろいろな行財政改革の手法が展開されているが、そこには民間企業とはまったく異なる地方自治体としての特性が強に残っているものであり、あるべき地方自治体の会計制度の構築を考える上でも、臼杵市が示そうとしている貸借対照表とサービス形成勘定のイメージは非常に大きな可能性を示唆している。

## 5 臼杵市サービス形成勘定と内訳表

このようなロジックを採用して実際に作成されたサービス形成勘定とその内訳表が、平成11年12月の臼杵市定例市議会で報告された（図表9と図表10を参照のこと）。このうちサービス形成勘定は札幌市の一般行政活動コスト表を彷彿させるような、非常に良く似たイメージとロジックで作成されていることにも注意しなければならない。札幌市のコスト表との相違は、経常会計から建設会計や投資会計への繰出し金額を明記するとともに、財源を一般財源と消費的経費に関連する特定財源に区分して表示している点である。もとより、一般行政活動コスト表とサービス形成勘定は、そもそも作成の目的をまったく一にするものではないことから、両者を比較して臼杵市のサービス形成勘定の方が単に情報量が多いことに基づいて、優れているといった議論は意味のない行為である。大切なことは、それぞれの計算書が当初に描いた作成の目的を達成し、住民と行政が協働できる社会システムの構築に寄与しているかどうかによって今後吟味されることになる。

こうした点を重視して臼杵市で作成されたのが図表のサービス形成勘定内訳表（図表10）である。この内訳表を臼杵市では生活以外の5つの行政目的についても作成している。サービス形成勘定内訳表では、生活、環境、福祉、教育、農業、総務の各行政活動で展開される事業毎に性質別に認識されたコストとその財源を対応して表示している。ここでは特にコストに関して、減価償却費といった発生主義の思考に基づく経費の要素が算入されていること、ならびに、人件費には退職給与引当金繰入のような発生主義の思考で計算された人的コストが含まれていることに注目すべきである。また、公債費利子の金額を各事業と紐付きの関係で認識して整理していることも、新たな取り組みとして評価されるはずである。

臼杵市ではこのようにして、具体的な事業レベルでの発生主義のコスト計算を行っている。しかも臼杵市では発生主義のコストだけでなく、それに対応する財源についても発生主義の対応関係で整理している。臼杵市が提供している行政サービスの本当の（現金主義ではなく発生主義による）金額を明らかにし、その財源が一体どのように確保されたのかを市民に積極的に開示していくことで、臼杵市では財政再建と

住民参画型の行政システムを構築しようとしているのである。臼杵市が今後、事務事業評価システムで認識される行政活動の成果をこのサービス形成勘定の様式に組み込むことができるとすれば、それは図表1に言及したような官民協働型のまちづくりに不可欠な情報インフラを整備した最初の自治体としての地位の確立を意味することになる。

図表9「臼杵市サービス形成勘定計算書（平成10年度）」

（単位:千円）

支 出	金 額	収 入	金 額
生活	2,334,072		
人件費	686,436	地方税	3,534,616
物件費	62,553		
維持補修費	66,027	地方譲与税	132,257
補助費等	38,458		
繰出金	520,000	地方交付税	4,695,915
災害復旧費	263,944		
公債利子	219,901		
減価償却費	476,753		
環境	962,742		
人件費	321,601	利子割交付金	33,878
物件費	355,149		
維持補修費	12,687	地方消費税交付金	349,728
扶助費	29,632		
補助費等	50,494	その他	120,049
繰出金	1,697		
公債利子	58,002		
減価償却費	133,480		
福祉	3,061,945		
人件費	366,977	一般財源計	8,866,443
物件費	341,991		
扶助費	1,597,409	国・県支出金	1,690,842
補助費等	153,321		
繰出金	565,731	国県支出金戻入	298,467
公債利子	15,002		
減価償却費	21,514	使用料・手数料	164,897
教育	1,518,236	分担金・負担金・寄附金	369,747
人件費	694,062		
物件費	351,985	分担金・負担金・寄附金戻入	45,670
維持補修費	11,842		
扶助費	13,882	社会資本形成一般財源戻入	397,863
補助費等	60,240		
災害復旧費	4,878	その他	247,226
公債利子	147,589		
減価償却費	233,758		
産業	850,272		
人件費	271,771	特定財源計	3,214,712
物件費	46,717		
維持補修費	3,222		
補助費等	181,398		
繰出金	16,637		
災害復旧費	31,518		
公債利子	48,969		
減価償却費	250,040		
総務	1,856,668		
人件費	1,144,742		
物件費	380,471		
維持補修費	1,649		
補助費等	139,233		
繰出金	0		
公債利子	73,312		
減価償却費	101,703		
不納欠損見込み額	15,558		
小計	10,583,935		
建設会計繰出	563,407		
投資会計繰出	251,095		
経常余剰	682,718		
合計	12,081,155	合計	12,081,155

図表10 「平成10年度臼杵市サービス形成勘定計算書内訳表(生活)」

分類	事業名	人件費	物件費	維持補修費	補助費等	繰出金	災害復旧費	公債利子	減価償却費	計	国県支出金	その他	一般財源
生活	土木総務	78,957	24		658					79,639			79,639
	道路橋りょう新設改良	34,111	7,104	60,340	2,087			89,270	266,187	459,099	665	3,200	455,234
	東九州自動車道建設促進対策事業	18,948	13,261		300					32,509	240		32,269
	河川改良,砂防		79		2,039			9,221		11,339			11,339
	港湾建設		166		1,668			25,647		27,481			27,481
	都市計画総務	88,794	526		255	520,000				609,575	155		609,420
	街路事業		7,624		40			13,574		21,238			21,238
	一般下水路		72	162	9			58		301			301
	公園		10,097		17			33,196	38,358	81,668		26	81,642
	住宅管理		3,830	5,525	674			32,373	43,536	85,938	6,174	16,452	63,312
	消防	465,626	17,240		28,582				1,429	512,877		18,217	494,660
	消防施設,水防		645		1,509			4,320	6,955	13,429			13,429
	災害対策		1,885		620					2,505		900	1,605
	公共土木災害復旧						263,944	12,242		276,186	173,860		102,326
	その他								120,288	120,288			120,288
	小計	686,436	62,553	66,027	38,458	520,000	263,944	219,901	476,753	2,334,072	181,094	38,795	2,114,183



## IV 住民との協働を目指す地方自治体

本稿で考察した札幌市と臼杵市の取り組みは、何れも単に貸借対照表を作成して、企業会計方式導入という今日のブームに応えようとしたものではない。この二つの自治体は、明確な目的意識と理詰めのロジックのなかで、住民と行政が協働で意思決定に参画し責任を持つという官民協働の意思決定システムを構築すべく邁進しているのである。

行政と住民が一緒になって21世紀のまちづくりを推し進めていくためには、双方が共通の土台にたつて議論を展開するための情報基盤整備が重要な課題になる。その際に、収益獲得を目的としない地方自治体では、損益計算書に代えて図表6に示されるような成果方程式を考えることが重要な構図となる。住民の満足度を事務事業評価システムで、住民の負担を企業会計方式で把握するとすれば、差額である地方自治体の利益を計算するために両者をリンクするための工夫が必要になる。その工夫はまず住民や自治体職員を意識改革を図ることであり、技術的には事業別の予算決算制度を介して二つの手法を関連づけることである。

札幌市の取り組みは特に住民の意識改革に有用な工夫として札幌市民一人あたりのバランスシートを公表するところまで至っている。また、臼杵市の取り組みでは、事業別の財源からインプットの認識が可能であり、今日多くの自治体ですでに導入されている事務事業評価の手法を導入することで、図表1のロジックに基づいた行政評価のトータルシステムを構築することができるのである。

行財政改革ではそのツールの自己目的化がしばしば懸念されているが、札幌市や臼杵市のように目的意識を明確にした取り組みに失敗の可能性はほとんどない。また、多くの自治体住民が地元自治体の行財政改革を期待を持って待ち望んでいる。これからの行財政改革は、自治体の行政職員だけではなく、住民を巻き込んだ協働システムを構築する一部としての位置づけが不可欠になる。これこそ日本全国の自治体で、札幌市や臼杵市の取り組みに追随する自治体の登場が待ち望まれる所以である。

【付記】本書で言及した三重県、尼崎市、臼杵市等の企業会計方式や発生主義会計の導入の詳細については、石原俊彦著『地方自治体の事業評価と発生主義会計 行政評価の新潮流』中央経済社、1999年11月の第4章から第7章を参照されたい。