

特集

地方公共団体財政健全化法の 本格施行に向けて

平成19年6月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(地方公共団体財政健全化法)は、平成20年4月から一部が施行され、同法に基づき平成19年度決算における健全化判断比率などの公表が行われています。さらに、平成20年度決算からは基準を超える団体は財政悪化の度合いに応じて、早急に改善に取り組むことになっています。今回の特集では、同法の本格施行に向けて、都市自治体の財政健全化に向けてのポイントや行財政改革推進の重要性、さらに公会計制度との関連について市長、関係省庁、有識者の方々にご寄稿いただきました。

寄稿 1

自治体財政の健全化と
健全化法制・公会計改革との関係

関西学院大学教授 小西砂千夫

寄稿 2

地方公共団体財政健全化法の本格施行と
自治体の取り組み

総務省自治財政局財務調査課長 諸橋省明

寄稿 3

地方公共団体財政健全化法で
自治体経営をどう変えるか

有限責任監査法人トーマツ 森田祐司

寄稿 4

新地方公会計制度導入による浦安市の取り組み

浦安市長 松崎秀樹

自治体財政の健全化と健全化法制・公会計改革との関係

関西学院大学教授 小西砂千夫



地方公共団体財政健全化法と財政健全化

本年度からの「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(以下、健全化法という)の本格施行に伴い、平成20年度決算に基づく健全化判断比率などの公表が間もなく行われる。今回の公表結果では前年度から全体的に改善され、健全化団体は少数であり、再生団体は皆無か、ごく少数にとどまるとみられる。つまり健全化法を導入したものの、大半の団体は健全団体ということになる。

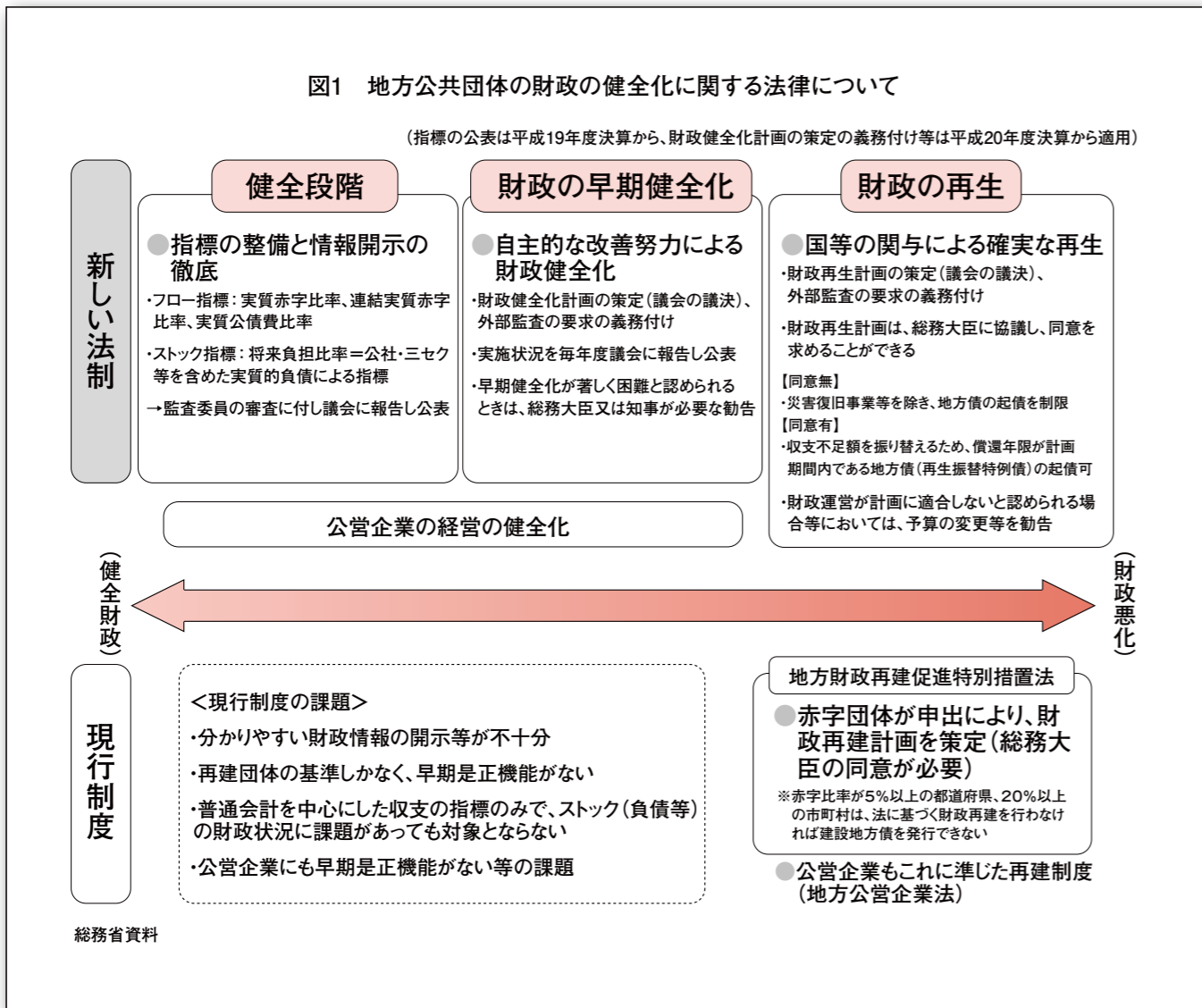
その一方で、本年度こそ地方交付税の増額があったので一息ついたものの、それ以前の持続的な地方財源圧縮の結果、多くの自治体は財政難の状態にあえいでいる。自治体の体感温度として財政状況が悪化しているにもかかわらず、健全化法で法に基づく財政健全化のスキームが適用される団体が少数しかないのはなぜであろうか。

健全化法で再生団体ないしは健全化団体になると、法が定めるスキームにのっとりて財

政健全化のルールが敷かれるので、いわば予算編成権という自治権の中でも最も重要な事項の一つが制限される。従って、自主的な財政再建ではとても改善されないと見なされない限り、健全化法による再建スキームの適用は、自治権への過剰な介入となりかねない。ある自治体の財政悪化は、住民の生活や地域経済へ甚大な影響を与えるばかりか、自治体財政全体への信用低下を通じて無用な財政負担をもたらすので、国が自治体の財政再建に関与する必要があるが、その適用は最小限にとどめるべきである。

このことは裏を返せば、健全化法で健全団体とされていても、財政状況が芳しくない団体はいくらでもあることを意味する。健全化法の健全団体は、総務省に健全であるというお墨付きを与えられたなどという錯覚は絶対にしてはならない。健全団体であっても、自らの財政指標を設定して財政状況を診断し、健全化のために不断に努力すべきである。

図1は健全化法のスキームを簡潔に説明す



る総務省作成の図である。健全化判断比率は、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つである。実質赤字比率は一般会計などの資金不足、連結実質赤字比率は全会計の資金不足の純計額であり、健全化法では基本的に自治体は資金不足が大きいかどうかをもって財政状況が悪化したと判断される。実質公債費比率はフローで見た負債の重さ、将来負担比率はストックで見た負債の重さを示している。負債の重さは資金不足をもたらす主要な原因であることから、これらの2つは資金不足が生じる「先行指標」にあたる。

自治体は財政状況が悪化すると、最終的に一般会計ないしは全会計純計で見た実質収支の赤字の状態に陥るので、資金不足を意味する指標とその先行指標によって健全化法の指標を設定するのは妥当である。しかし、最終的な悪化局面でなければ、財政状況は資金不足の形で表れるとは限らない。例えば実質単年度収支の赤字の状態が毎年度続いてい

も、基金が豊富にある状態では、実質収支は黒字である場合がある。実質単年度収支が黒字であっても、地方債の償還期間を長期にして目先の公債費を抑制した結果ならば、財政状態は健全とはいえない。実質収支の黒字が続いているとか、黒字が拡大していることが、財政状態が良いことを意味するわけではない。財政悪化の最終局面にない自治体が参考にできる健全化判断比率の財政分析への活用例は、例えば、「地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書(平成20年度)」「自治総合センター」などがある。

公会計改革との関連性

健全化法の制度設計・施行と、財務4表の作成・公表を柱とするいわゆる公会計改革は、そもそもは竹中総務大臣における地方分権21世紀ビジョン懇談会の検討事項に端を発していることもあり、ほぼ同時期に進められてきた。そのこともあって両者は表裏一体と受け止められることもあるようだが、関連性は相当あるものの基本的には違うものである。公会計改革は、財政状態の開示のツールを充実させ、資産・債務改革との関係でいえば売却可能な資産の把握に努めるなどの意義があり、その必要性は論を待たない。もっとも、財務4表による財政分析は、平成19年の自治財政局長通知で示されているが、それらは財政活動を包括的に説明する指標であって、財政分析というよりもその自治体の政策選択の

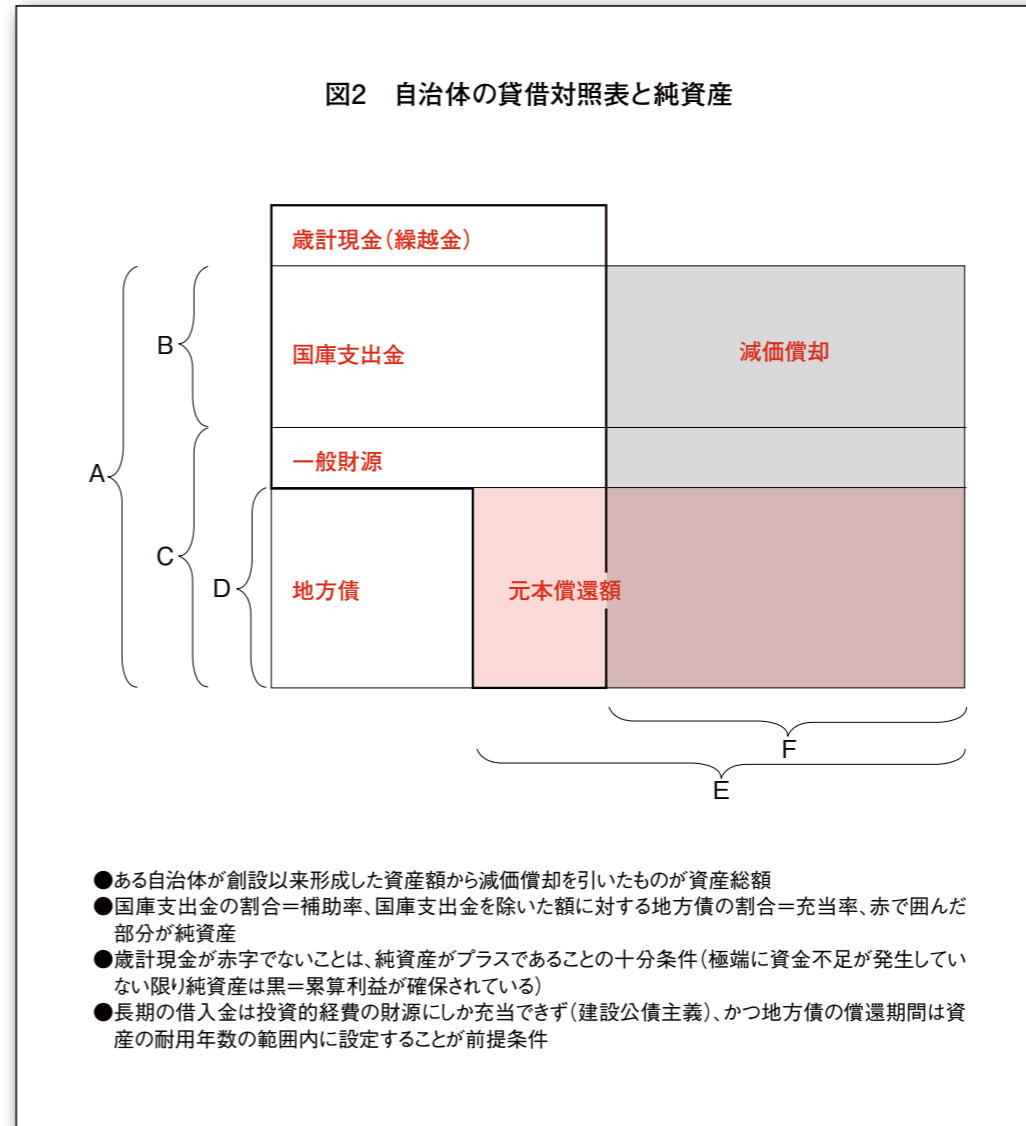
結果を示すものである。いわば、財政課ではなく企画課にとって使い勝手のある情報を提供するイメージすればよい。

財務4表は財政状況の診断には思うほど使えないという声が自治体の財政担当者からは聞こえてくる。民間企業であろうと自治体で

あろうと、①発生主義会計の意味で健全である、と同時に、②現金主義会計の意味で健全である必要がある。②の条件は、言うまでもなく資金収支が1年間および中長期で黒字であることを意味する。1年間の資金収支は、

実質赤字比率ないしは連結実施赤字比率で捕

図2 自治体の貸借対照表と純資産



捉できる。①の条件は、民間企業では1年間で当期利益が黒字であり、中長期でも黒字が確保できることを意味する。貸借対照表が債務超過でないことは、累積利益と資本金などからなる自己資産が黒字であることである。発生主義会計によって損益計算書や貸借対照表を作成し、当期利益や累積利益(にあたるもの)の大きさを見なければ、本来、持続可能性を診断できないはずである。

総務省方式改訂モデルや基準モデルにおける自治体の財務4表では、当期利益にあたるものは表されていない。自治体の主たる収入である地方税収入や地方交付税は、その自治体が提供する公共サービスの対価とはいえないので、費用に対応する収益ではないとする。利益計算にはなじまない。しかし財務4表の1つである純資産変動計算書の純資産とは、資本金がない自治体では、累積利益にあたるものであり、純資産の変動額は当期利益にあたるものに等しい。

現実に、自治体の財務4表では、純資産が赤字になる場合はほとんどない。それだけではなく、総資産に対する純資産の割合は6割程度と比較的大きな値となることが多い。当期利益にあたるものが単年度で赤字(すなわち純資産が前年度比でマイナスになっている)にならないわけではないが、それが長期にわたって続くことはなく、通時的にはプラスである。従って、自治体は発生主義会計の意味では黒字または黒字基調である反面で、

現金主義会計における現金不足が生じやすいという状況になる。

発生主義会計で黒字基調となる理由は、地方財政法第5条で定める建設公債主義であることは意外に知られていない。図2は自治体の貸借対照表の概念図である。歳計現金を除く長方形は、その自治体が設立から現在までに形成した資産を表している(継承資産や負債はないものとして)。資産を形成する場合の主たる財源として、一般財源、国庫支出金、地方債があり、図2では財源の内訳を横線で示している。形成された資産に対して、貸借対照表であるので、当然、減価償却が認識される。図2では右から左方向に次第に減価償却が進むとしている。従って、自治体の資産は償却されない資産と、歳計現金(繰越金にあたる)の合計であることになる。

地方債の償還は減価償却期間とは関係なく決められるが、図2では償還期間の方が償却期間よりも短く設定されている。

図2は、資金収支が赤字でない(歳計現金がゼロ以上である)ことが、自治体の貸借対照表が債務超過にはならない十分条件であることを示している。その前提条件は、地方財政法第5条が定めている建設公債主義と償還期間が耐用年数を上回らないとする規定に基づいている。すなわち、建設公債主義の下では、減価償却に比べて前倒して財源を投入するので、発生主義会計の意味では財政状況は

健全でも、資金不足が生じやすく、現金主義会計の意味で財政状況が悪化する懸念があることを意味する。つまり自治体が現金主義会計だけで財政運営ができてきた理由は、建設公債主義にある。自治体の財政問題は現金主義会計の側面が発生するので、自治体の財政担当者は、財務4表が財政診断にそれほど使い勝手がないと見ることにつながる。

ちなみに、図2でAに対するBの割合は、補助事業と単独事業の総額に対する補助金の額であり、Cに対するDの割合は、地方債の充当率を意味する。またEに対するFの割合も、地方債の償還期間の設定の仕方による。従って、総資産に対する純資産の割合は、以上の3つの比率に依存するが、それらは制度的な枠組みで決まることから、自治体間で値にそれほど差がないことにつながる。

財務4表における当期利益その累積額(にあたるもの)は、直接的に財政運営の指針とならない反面で、健全化判断比率である連結実質赤字比率や将来負担比率などで、本来は発生主義会計である企業会計と一般会計などを結び付けるために、発生主義会計的な要素(解消可能資金不足額や退職手当引当金など)が持ち込まれていることに注意を要する。その意味で、自治体の財政担当者は発生主義会計と現金主義会計の「バイリンガル」になって、両者の接点について十分認識しておく必要がある。決して発生主義会計を無視し

ていいわけではない。誌面の制約で触れないが、自治体の財政分析に関する筆者の見方は、例えば「月刊 地方財務」(ぎょうせい刊)の2008年9〜11月号で示している。

議会の役割の増大

健全化法は自治体の財政健全化に対して、住民を代表して執行者を監視する責務を持つた議会に大きな役割を期待している。議会は今まで以上に財政健全化に責任を担うこととなった。最も先進的な例である岐阜県多治見市の財政健全化条例は、財政状態が悪化すれば議会が市長に対して健全化を促す仕組みが発動される。議会の原始的な役割が、執行者の課税権の乱用の防止であるとする、財政健全化はそれに準じる本源的なものといえる。また健全化法は監査委員に対して、健全化判断比率が適切に算出されているかのチェックを求めている。自治体の作成する決算が正しいことが前提にできないという発想に転換した結果である。

財政健全化を進めるにあたって、何をもちて財政が健全であるかを見なすかについては意外に難しいところがある。発生主義会計による決算書の整備は不可欠であるとしても、それを促すだけでは議会として監視の役割を果たしたとはいえない。近年では、議会が自ら財政診断を行うとする例があるが、財政分析の議論を深化させる必要性は高い。

地方公共団体財政健全化法の本格施行と自治体の取り組み

総務省自治財政局財務調査課長

諸橋省明



はじめに

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、健全化法という）の施行に際し、昨年度は指標の算定や公表など、短い準備期間のなかで初めての作業に対応いただいたことを、まずもって感謝申し上げる次第である。また今年度からは、計画策定部分も含めて同法が全面的に施行されたところであるが、昨年の作業を踏まえて規定の明確化を図るなど、省令や告示を一部改正したところもあり、数値の正確な算定と分かりやすい公表にご尽力いただくようお願いする次第である。

指標の整備と情報開示

健全化法においては、決算提出後、速やかに、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率を、また公営企業については資金不足比率を、監査委員の審査に付し、その意見を付けて議会に報告し、公表することとされている。これは

計画の策定

(1)策定手続 図1・図2

不要と判断したというより、むしろ他の指標でその趣旨がある程度カバーされる一方で、健全化法の規制法としての性格などを勘案した結果と考えるのが自然であろう。したがって、財政分析に当たっては、他の指標も併せて用いることが必要と思われる。

健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準等以上である場合には、当該年度末までに、議会の議決を経て、「財政健全化計画」等を定めなければならない。また、計画を定めるに

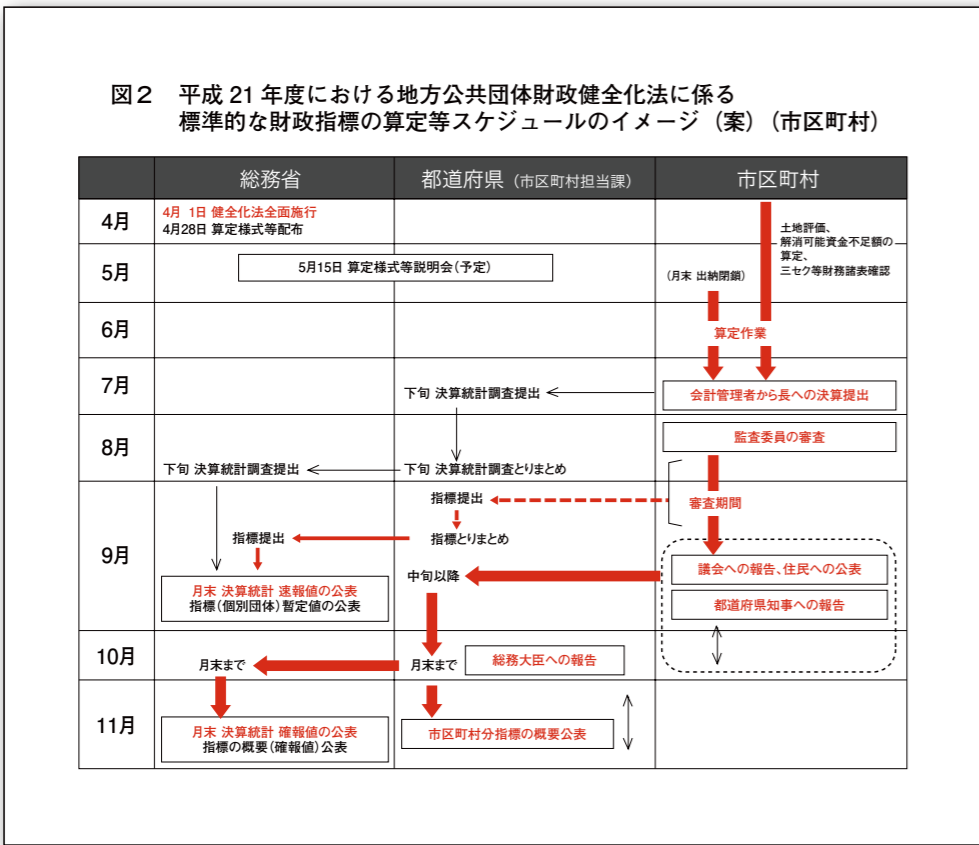
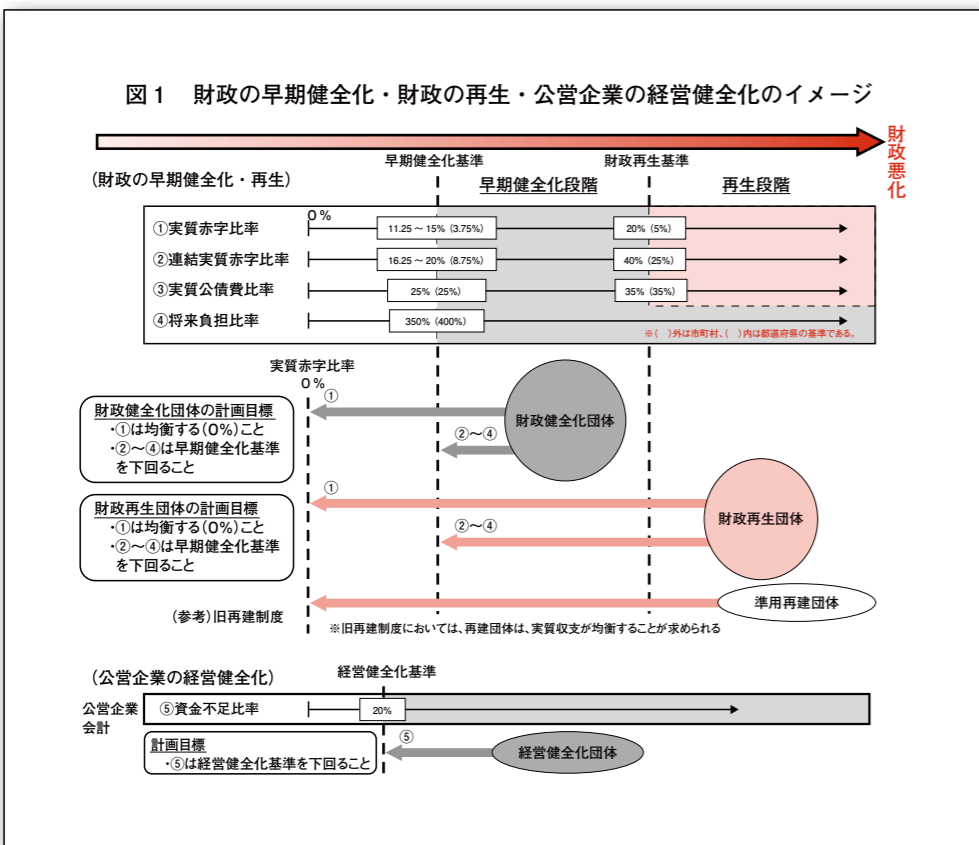
当たっては、あらかじめ、事務の執行について、監査委員に対し、監査の要求をし、併せて、理由を付して監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めなければならない。健全化法では、年度末までに計画を策定することとされているが、当該財政健全化計画

健全化法が、「地方公共団体の財政は、本来、住民やその代表である議会の監視の下にコントロールされ、健全性が確保されるべきである」と考えていることに由来するものであり、従って公表等は分かりやすいものであることが求められる。地方財政に関しては専門的な用語も少なくなく、また「経常収支比率」のように企業で使われる場合と分子・分母が逆転しているため、企業会計に親しむ人々にはかえって誤解を招くようなものもある。

結実質赤字比率に跳ね返る、あるいは「現時点で自治体が法的に債務を負っているわけではない」として後送りにされがちであった公社や三セクに係る損失補償についても、一定のルールに基づき将来負担比率の算定に加えられるなどといった工夫がなされている。他方このことから、それぞれの指標を理解するには、逆にそれぞれの項目に分割し、要因を分析することが不可避となる。なお、連結実質赤字比率が黒字であったとしても、ある会計の赤字を別の会計の黒字で埋めることは、一般に経費負担区分の原則に適合するものではないことは言うまでもない。

また健全化判断比率は、当該自治体の全体の財政運営上の問題を網羅的に把握しようとする視点から、多岐にわたる項目を全体として捉えている。健全化法が制定される背景の一つに、これまで一般会計以外の会計や公社・三セクなどの赤字が十分に明らかにされてこなかった、あるいはあまり大きな問題として捉えられてこなかったのではないかと、いう問題意識があったのであるが、健全化法では、例えば実質赤字比率を改善しようとして他会計への繰出しを削減しても、その分、連

さらに「数字」は、多くの場合、比較の中で理解される。一部の専門家を除けば、数字単体から読み取れる情報は少ない。公表等に当たっては、当該自治体における経年変化や類似団体との比較などの工夫が必要となろう。なお財政分析に関し、4指標だけでは必ずしも十分ではないと思われる。例えば健全化法は、経常収支比率を指標とはしていないが、



地方公共団体財政健全化法で 自治体経営をどう変えるか

有限責任監査法人トーマツ

森田祐司



等に即して当該年度の補正予算や来年度予算の調整が行われるべきものであり、また起債許可が必要な自治体については、当該計画の内容や実施状況等を勘案して、当該年度の起債許可が行われるものであることから、これらの時期を見越して計画を策定する必要がある。

また個別外部監査契約については、契約の相手方が、弁護士や公認会計士など専門的な見識を有する者に限定されており、地域によつては確保が難航することも予想されることから、これらも踏まえて円滑な執行を図る必要がある。なお、自治法が、個別外部監査によることの議決と個別外部監査契約を締結することの議決を区分して議会の判断を求めることとしている趣旨を損なわない範囲で、いずれも9月議会に提案することも差し支えないと解されている。

(2) 計画の内容等

財政健全化計画等は、財政の状況が悪化した要因の分析結果を踏まえ、最小限度の期間内に、実質赤字額がある場合には歳入と歳出との均衡を実質的に回復することを、その他の場合には、当該指標が早期健全化基準未満とすることを目標として定めることとされている。

先に述べたように、健全化判断比率は多岐にわたる項目を全体として捉えていることから、計画の策定に当たっては、当該指標が早期健全化基準以上となった要因を客観的かつ的確に分析し、その原因となった会計や事務

事業等を特定した上で、具体的事実関係を明らかにすることが肝要である。また財政の健全化について、自治体全体で総力を挙げて行政改革に取り組むことが求められるが、各会計ごとの取り組みを明らかにした上で、どの会計のどの取り組みが、どの程度早期健全化に寄与するのか、できるだけ具体的に明らかにする必要がある。その際、以前から取り組まれてきたもの、取組の内容を充実させるもの、新たに取組まれるもの等に区分し、早期健全化基準以上となった要因と関連付けて策定することが望ましい。

ところで、これまで行革と言うと、キャッシュフローを伴う歳出削減と歳入確保が主体となり、その時点で現金の支出を伴わないものについては、見過ごされるきらいがあった。たとえば、資本費については後年度の元利償還金としては認識されるが、減価償却を通して当該事業のコストとしては認識されにくい。あるいは会議室など、使用料を支払って外部施設を借りる場合にはコストとして認識されるが、自己所有施設を使用する場合には、コストとして認識されにくい。しかし、仮に当該施設を売却して債務圧縮に充て、必要な時に外部施設を借りることを考えた場合、むしろそのほうが経済的な場合もある。健全化法においても、一部、発生主義的な要素を取り入れるところであるが、発生主義やストック、機会費用の考え方についても視

野に入れ、財政の健全化に取り組むことが必要である。

おわりに

おわりに、すべての指標が早期健全化基準を下回れば全く問題がないということではないことを付言しておきたい。健全化法を「血液検査」と称する人がいたが、言い得て妙である。検査に引っかからなかったからといって全く病気がないと言い切れることはできないし、逆に引っかかったからといって、必ずしも直ちに重篤な病気であるというわけでもない。したがって、もし十分な分析もせず、単に健全化団体に該当したというだけで、今にも財政破たんといった過度にセンセーショナルな表現がなされるとすれば、それは筋違いといえるであろう。

財政の健全化だけが行政の目的であれば、それはそれほど難しいオペレーションであるかもしれない。行政にあっては、歳出を抑制しても企業ほど歳入に直接影響を及ぼさないため、サービス提供をしなければ一般に財政状況は好転する。しかし、これだけが自治体の役割であるとは思われない。最も重要なことは、財政上の問題を網羅的かつ早期に察知した上で、先送りすることなく情報開示や説明責任を十分に果たし、議会や住民の理解と納得のなかで地域経営を進めることではなからうか。

「数値に基づく経営」のスタートライン

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(以下、健全化法という)はたった4種類(これに加えて公営企業法)の指標がある(この健全化法で、すべての自治体を、①財政の再生が必要な自治体、②財政の早期健全化が必要な自治体、③財政が比較的健全な自治体の3つのグループに区分し、①と②の自治体に対しては、財政再生計画または財政健全化計画の策定とその実行を通じた財政再生や財政健全化を迫るものである。特に財政の再生が必要な自治体になると、行政サービスの低下により受益を犠牲にする一方で、税や利用料金などの負担を増やしても財政再生を最優先に行政経営を行うことが強制される。

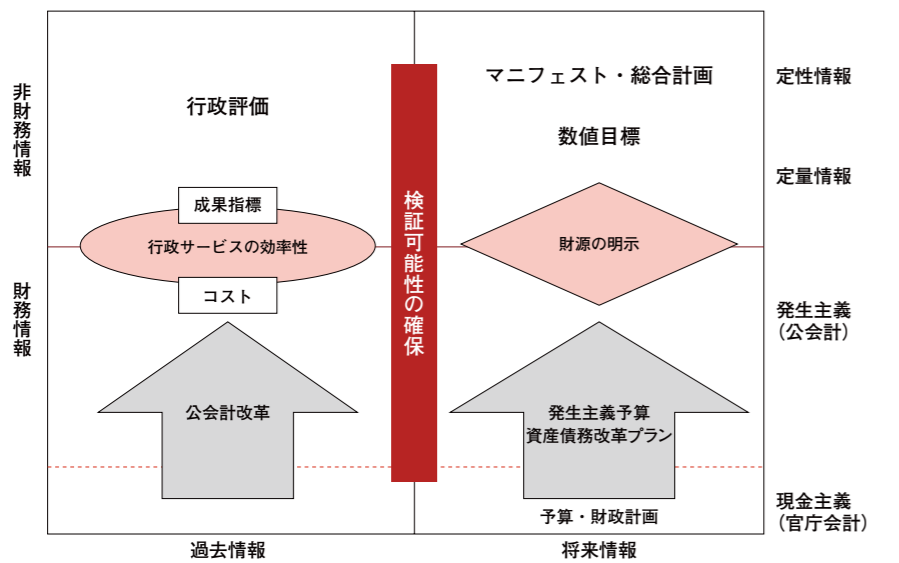
すなわち、健全化法においては、①や②の自治体は財政面において自治体経営の失敗と判断されるといえる。

しかし、自治体経営の良し悪しを、財政面だけで、それもたった4種類の財政指標では

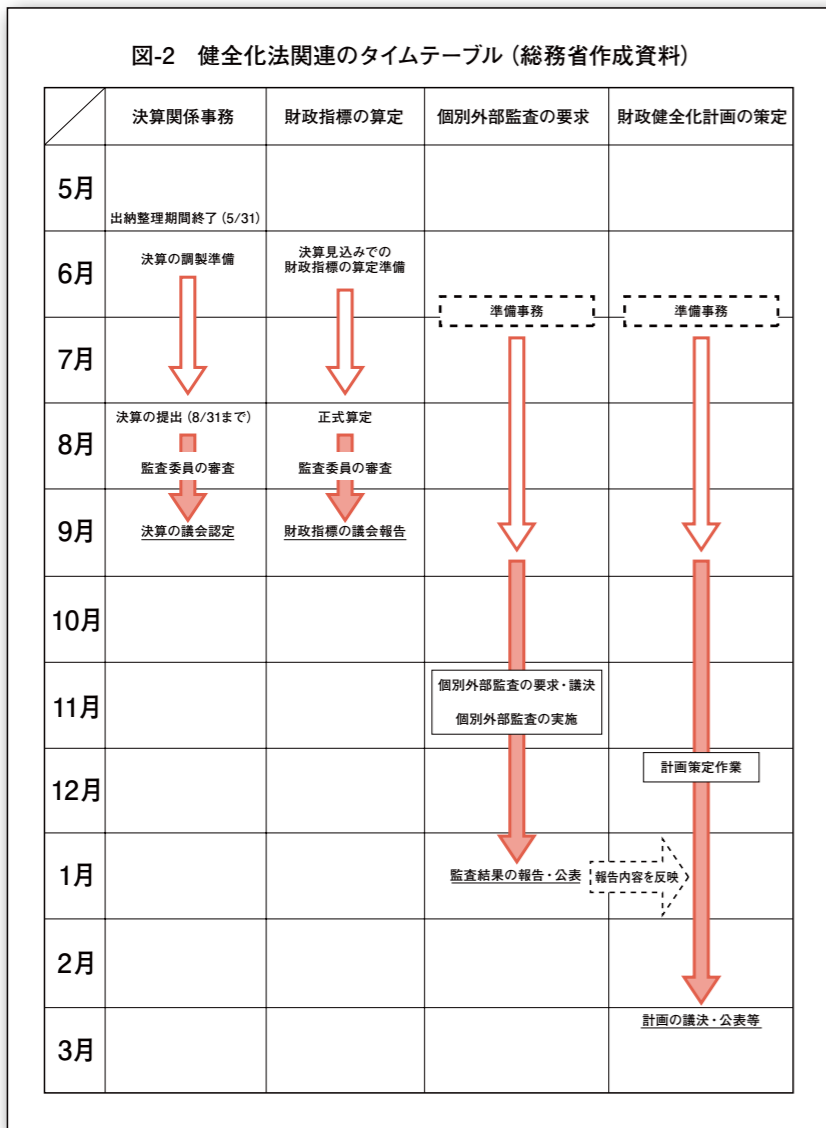
判断できるはずがないとの強い思いを持たれる市長も多いと思う。財政指標のみに目を奪われるのではなく、財政状態と行政サービス水準とのバランスや、将来を見越して進められた社会資本の整備状況とのバランスを考慮することは必須であろう。あるいは逆に財政指標は比較的良くても、行政サービス水準や社会資本整備の状況からして、決して自治体経営がうまくいっているとはいえない自治体もあるだろう。

自治体経営の状況が財政指標のみで判断できないのはそのとおりであるが、だからといって、あいまいな行政サービス水準や社会資本の整備状況を理由に、財政悪化を容認し、負担増による痛みを先送りすることは許されない。今般の健全化法は、自治体経営の一面

図-1 自治体経営情報の全体像



※図は筆者作成



してきたことについて、監査委員の責任を追及した動きは聞こえてこない。

監査委員が自治体の決算書に加えて、健全化判断比率の信頼性を保証するという本来の重要な責任を果たすためには、その専門性と独立性の確保を再度点検する必要がある。そして、どのような審査手続を実施し、その結果どのような結論に至ったのかを文書化して審査証拠として整備しておかなければならない。いわば「監査の説明責任」を果たす必要が

あることを再認識する必要がある。

しかしながら、監査委員が健全化判断比率の信頼性についてすべての責任を負うのではなく、まず一義的な責任は市長にあることは言うまでもない。ルールに従って適切な算定ができるように、担当部署での専門能力を持った職員の配置や、内部チェック体制を整備する責任が市長にあるのである。

健全化法は「監査」という機能を活用して健全化判断比率の信頼性の確保を行うことを求

めているが、これは健全化判断比率に限ったことではない。経営意思決定に用いられ、また議会・住民などに説明される経営情報の信頼性を確保することの重要性について、健全化法を契機として再認識し、内部統制の整備と監査の充実を促進することが求められるのである。

ところで、健全化法では、財政健全化計画などの策定に当たって、市長は財政健全化などのために改善が必要と認められる事務の執行について、地方自治法に定められた個別外部監査を要求しなければならないと規定されている。具体的には、まず市長が財政健全化などのために改善が必要な事務を特定しなければならぬ。すなわち、健全化判断比率の悪化の原因分析を行った上で、その原因と考えられる事務・事業について、3Eの観点から踏まえて、外部の専門家の見解を財政健全化計画などに反映させようとするものである。

この点で、健全化法に基づく個別外部監査は、前述の健全化判断比率の監査でもなく、また、健全化判断比率の悪化の原因がどの事務事業にあるのかを指摘するものでもなく、ましてや、財政健全化計画などの妥当性を監査するものではないことに留意が必要である。

(注)本文中、意見にかかわる部分は私見であり、筆者の属する法人・研究会などの見解ではないことをお断りしておく。

以上

健全化判断比率、特に将来負担比率については新地方公会計制度の考え方と多くの多くが共通している。例えば、連結という考え方がある。一般会計や特別会計といった自治体本体の将来負担見込額のみならず、地方三公社や第三セクターなどに対するものまで含めるととらえられる。

健全化判断比率、特に将来負担比率については新地方公会計制度の考え方と多くの多くが共通している。例えば、連結という考え方がある。一般会計や特別会計といった自治体本体の将来負担見込額のみならず、地方三公社や第三セクターなどに対するものまで含めるととらえられる。

健全化判断比率と新たな公会計情報

すべての自治体は、財政健全化法が全面施行される本年度中に新地方公会計制度の導入を要請されている。これは健全化判断比率のみならず、新地方公会計制度から得られる情報を加えて、より統合的・多面的な財務情報を自治体経営に活用する環境整備が狙いであるととらえられる。

「経営の基本」を踏まえることにより、「より確に財政状況を判断し説明するためには、健全化法による財政指標以外の財務情報が必要である」という判断が行われることもある。行政サービス水準については、数値化された非財務の経営情報の充実が必要になる。その意味で、健全化法は自治体が「経営」を行うきっかけを与えているといえる。

従って、健全化判断比率に加えて、新地方公会計制度が提供する財務情報を総合的に活用することで、連結ベースでの財政状態の把握や、資産債務改革、コスト効率化などを進めていくことが可能になると考えられる。例えば、地方公営企業で資金不足比率が悪化した場合、企業債などの長期債務の発行による資金調達で資金不足比率は改善する。しかし、これは短期の資金繰り状況が改善したに過ぎず、経営そのものが改善したわけではない。そのような場合には、新地方公会計制度で作成される貸借対照表で債務管理を行うとともに、損益計算書で費用収益の状況を把握して経営効率化を検討しなければならない。

これは、1つ2つの計器と有視界飛行の時

新地方公会計制度は、現金のみならず、公有財産などの固定資産や、売却可能資産、貸付金、未収金といった将来資金化可能な資産全体をとらえ、その財源としての負債や純資産の状況をストック情報として提供し、さらには、行政コストや財源調達の状況などのフロー情報とリンクして、自治体の財政状況についての統合的な財務情報を提供するものである。

従って、健全化判断比率に加えて、新地方公会計制度が提供する財務情報を総合的に活用することで、連結ベースでの財政状態の把握や、資産債務改革、コスト効率化などを進めていくことが可能になると考えられる。例えば、地方公営企業で資金不足比率が悪化した場合、企業債などの長期債務の発行による資金調達で資金不足比率は改善する。しかし、これは短期の資金繰り状況が改善したに過ぎず、経営そのものが改善したわけではない。そのような場合には、新地方公会計制度で作成される貸借対照表で債務管理を行うとともに、損益計算書で費用収益の状況を把握して経営効率化を検討しなければならない。

健全化法における指標審査の重要性

健全化法は、財政再建団体の制度から半世紀ぶりの大改革といわれるが、改革点の最も重要な一つは、健全化判断比率が基準値以上となれば、適用申請などの判断や手続なしに、自動的に財政健全化計画などの策定義務が生じる点であると言える。特に財政再生計画の策定義務が課せられるということは、自治体の権限が制約され国主導の財政再生のスタートを意味することから、指標値の正確性は非常に重要である。

そこで健全化法では、指標値の正確性を確保する重要な機能を監査委員が果たすように制度設計されている。

もちろん、これまでも監査委員は、決算審査などで自治体の財務情報の信頼性を保証する機能を課せられてきたが、残念ながらその重大な責任について、住民をはじめとして十分な認識があったとは言えないのではないかと。その端的な事例として、夕張市の財政破たんにおいて不適切な会計処理が原因となっ

代から、ジャンボジェットのコクピットにあるような多様な計器情報を読み取ることに伴って、濃霧の中でも安全な飛行ができることになり、たとえられるであろう。その観点からは、首長も自治体職員も、そして議会議員も住民も、新たに提供される健全化判断比率や新地方公会計制度の情報を読み取る能力が必要な時代になったとの認識が必要ではないだろうか。

健全化法は、財政再建団体の制度から半世紀ぶりの大改革といわれるが、改革点の最も重要な一つは、健全化判断比率が基準値以上となれば、適用申請などの判断や手続なしに、自動的に財政健全化計画などの策定義務が生じる点であると言える。特に財政再生計画の策定義務が課せられるということは、自治体の権限が制約され国主導の財政再生のスタートを意味することから、指標値の正確性は非常に重要である。

そこで健全化法では、指標値の正確性を確保する重要な機能を監査委員が果たすように制度設計されている。

もちろん、これまでも監査委員は、決算審査などで自治体の財務情報の信頼性を保証する機能を課せられてきたが、残念ながらその重大な責任について、住民をはじめとして十分な認識があったとは言えないのではないかと。その端的な事例として、夕張市の財政破たんにおいて不適切な会計処理が原因となっ

新地方公会計制度導入による 浦安市の取り組み

浦安市長 松崎秀樹



分かりやすい財政情報の提供を目指して

平成10年11月、市長に就任してすぐ職員に指示をした一つに、バランスシートの作成がある。公会計に慣れなかった職員に、経営という感覚がいささか不足していると感じたからだ。当時は、まだ旧自治省によるバランスシートの作成方法も示されていない状況であった。こうした中で、浦安市では、できるだけ限り企業会計に近づけるために、全職員が一丸となって一つの財産の洗い出しを行って償却資産台帳を作成し、これを毎年更新しながら財務諸表の作成に結び付けてきた。

こうした独自の取り組みにより、平成13年12月に、「浦安市のバランスシート」と題した財政報告書を発行した。この報告書が、本市の年次財政報告書（アニュアル・レポート）の始まりであり原型となった。そして翌年には、バランスシートに加え、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書を作成し、平

成14年12月、「浦安市の財政に関する報告書2001」という年次財政報告書（アニュアル・レポート）の発行となった。この報告書の中では、（財）施設利用振興公社および土地開発公社を含んだ連結ベースでのバランスシート、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書を作成し、公表したところである。そうした中で、平成18年5月に総務省の研究会（「新地方公会計制度研究会」）の報告書が公表された。そこで、本市では、この報告書等を踏まえて、平成17年度決算による新しい形式の財務書類4表を試作した。財務書類4表を作成するための財務データは、従来から作成している財務諸表と基本的には変わりが無いが、財務諸表に表示された科目の集計範囲が違ったり、新たに「純資産変動計算書」が加わったりして、形式などには違いが生じるようになった。

平成18年度の財務諸表は、総務省が公表した新地方公会計制度に可能な限り近づけて作成した。本市の特徴として、既に資産調査を

新地方公会計制度が財政健全化に果たす役割

新地方公会計制度の導入は、これまでの企業会計的手法の取り組みの延長線上に積極的に位置づけてきた。従来から作成してきた3つの財務諸表が、新地方公会計制度では4つ

表1 連結貸借対照表 (BS)
(平成20年3月31日)

区 分	平成19年度		区 分	平成19年度	
		(構成比)			(構成比)
【資産の部】			【負債の部】		
1. 金融資産	48,521,246	6.0%	1. 流動負債	7,168,163	0.9%
資金	4,347,028	0.5%	未払金及び未払費用	369,677	0.0%
金融資産(資金を除く)	44,174,218	5.4%	賞与引当金	266,100	0.0%
債権	5,197,205	0.6%	預り金(保管金等)	817,085	0.1%
有価証券	203,450	0.0%	公債(短期)	5,115,214	0.6%
投資等	38,773,563	4.8%	短期借入金	600,088	0.1%
出資金	63,055	0.0%	2. 非流動負債	56,910,068	7.0%
基金・積立金	37,182,374	4.6%	公債	39,005,757	4.8%
その他の投資	1,528,134	0.2%	借入金	5,922,497	0.7%
2. 非金融資産	763,175,066	94.0%	退職給付引当金	11,957,495	1.5%
事業用資産	221,804,703	27.3%	その他非流動負債	24,319	0.0%
有形固定資産	219,932,657	27.1%	負債合計	64,078,231	7.9%
無形固定資産	1,842,284	0.2%	【純資産の部】		
棚卸資産	29,762	0.0%	財源	6,301,202	0.8%
インフラ資産	541,370,363	66.7%	資産形成充当財源	64,735,236	8.0%
資産合計	811,696,311	100.0%	その他の純資産	676,581,642	83.4%
			純資産合計	747,618,080	92.1%
			負債・純資産合計	811,696,311	100.0%

表2 連結行政コスト計算書 (PL)
(平成19年4月1日～平成20年3月31日)

区 分	平成19年度
【経常費用】	
1. 経常業務費用	40,470,516
①人件費	17,740,072
②物件費	8,666,620
③経費	12,185,087
④業務関連費用	1,878,737
2. 移転支出	24,910,040
①他会計への移転支出	
②補助金等移転支出	9,106,559
③社会保障関係費等移転支出	14,476,872
④その他の移転支出	1,326,609
経常費用合計(総行政コスト)	65,380,556
【経常収益】	
経常業務収益	9,307,863
①業務収益	6,995,331
②業務関連収益	2,312,532
経常収益合計	9,307,863
純経常費用(純行政コスト)	56,072,693

表3 連結純資産変動計算書 (NWM)
(平成19年4月1日～平成20年3月31日)

科 目	平成19年度
【財源変動の部】	
前期末残高	658,819,816
当期変動額	
I. 財源変動の部	3,881,477
1. 財源の使途	-66,295,316
①純経常費用への財源措置	-56,072,693
②固定資産形成への財源措置	-4,590,493
③長期金融資産への財源措置	-1,319,238
④その他の財源の使途	-4,312,892
2. 財源の調達	70,176,794
①税収	40,632,959
②社会保険料	4,345,591
③移転収入	16,040,067
④その他の財源の調達	9,158,176
II. 資産形成充当財源変動の部	19,771,501
1. 固定資産の変動	-3,887,696
①固定資産の減少	-14,130,825
②固定資産の増加	10,243,128
2. 長期金融資産の変動	864,974
①長期金融資産の減少	-454,313
②長期金融資産の増加	1,319,288
3. 評価・換算差額等の変動	22,794,223
①評価換算差額等の減少	-1,073,560
②評価換算差額等の増加	23,867,783
当期変動額合計	88,798,264
当期末残高	747,618,080

表4 連結資金収支計算書 (CF)
(平成19年4月1日～平成20年3月31日)

区 分	平成19年度
【経常的収支区分】	
I. 経常的収支	
1. 経常的支出	58,498,839
①経常業務費用支出	33,588,799
②移転支出	24,910,040
2. 経常的収入	70,913,886
①租税収入	41,201,140
②社会保険料収入	4,263,811
③経常業務収益収入	9,408,868
④移転収入	16,040,067
経常的収支	12,415,047
【資本的収支区分】	
II. 資本的収支	
1. 資本的支出	7,190,464
①固定資産形成支出	5,871,227
②長期金融資産形成支出	1,069,238
③連結の範囲の変更を伴う出資・出捐支出	
④その他の資本形成支出	250,000
2. 資本的収入	339,087
①固定資産売却収入	17,400
②長期金融資産償還収入	71,688
③連結の範囲の変更を伴う出資・出捐償還収入	
④その他の資本処分収入	250,000
資本的収支	-6,851,377
基礎的財政収支	5,563,670
【財務的収支区分】	
III. 財務的収支	
1. 財務的支出	20,955,786
①支払利息支出	1,532,397
②元本償還支出	19,423,389
公債費(元本分)支出	5,133,990
借入金元本償還支出	578,864
その他の元本償還支出	13,710,536
2. 財務的収入	15,910,893
①公債発行収入	1,871,500
②借入金収入	
③その他の財務的収入	14,039,393
財務的収支	-5,044,893
当期資金収支額	518,777
期首資金残高	3,828,252
期末資金残高	4,347,028

表5 施策体系別セグメント情報 (費用・収益情報)

(単位:千円)

区分	健康福祉都市	市民文化都市	快適環境都市	安全都市	産業都市	計	共通	連結
【経常費用】								
1. 経常業務費用	12,956,235	8,552,326	4,067,895	4,887,991	166,420	30,630,867	9,839,649	40,470,516
①人件費	6,265,605	3,909,544	1,138,108	2,807,986	120,021	14,241,264	3,498,808	17,740,072
②物件費	1,564,797	2,914,828	538,907	1,199,564	2,315	6,220,411	2,446,209	8,666,620
うち減価償却費	812,480	2,226,286	25,833	308,913	0	3,373,512	374,811	3,748,323
③経費	4,671,436	1,237,138	1,753,787	834,320	42,046	8,538,727	3,646,360	12,185,087
④業務関連費用	454,397	490,816	637,093	46,121	2,038	1,630,465	248,272	1,878,737
2. 移転支出	22,728,642	332,138	1,318,839	279,335	100,918	24,759,872	150,168	24,910,040
①補助金等移転支出	8,290,248	223,336	87,241	264,370	100,918	8,966,113	140,446	9,106,559
②社会保障関係費	14,427,617	41,741	0	0	0	14,469,358	7,514	14,476,872
③その他の移転支出	10,777	67,061	1,231,598	14,965	0	1,324,401	2,208	1,326,609
経常費用合計	35,684,877	8,884,464	5,386,734	5,167,326	267,338	55,390,739	9,989,817	65,380,556
構成比	54.58%	13.59%	8.24%	7.90%	0.41%	84.72%	15.28%	100%
【経常収益】								
1. 経常業務収益	3,431,152	948,643	3,120,007	1,501,848	45,513	9,047,163	260,700	9,307,863
①業務収益	3,324,720	315,831	2,748,689	584,136	4,085	6,977,461	17,870	6,995,331
②業務関連収益	106,432	632,812	371,318	917,712	41,428	2,069,702	242,830	2,312,532
経常収益合計	3,431,152	948,643	3,120,007	1,501,848	45,513	9,047,163	260,700	9,307,863
構成比	36.86%	10.19%	33.52%	16.14%	0.49%	97.20%	2.80%	100%
純経常費用(純行政コスト)	32,253,725	7,935,821	2,266,727	3,665,478	221,825	46,343,576	9,729,117	56,072,693
構成比	57.52%	14.15%	4.04%	6.54%	0.40%	82.65%	17.35%	100%

の財務諸表となったが、基準モデルに基づく財務書類作成の基礎は、既に浦安市が行ってきた企業会計的手法により確立していたものである。

新地方公会計制度は、資産・債務改革を主導するものとされている。浦安市が毎年作成している年次財政報告書では、行財政運営の結果として健全な財政状況が確保されていることをさまざまな財務情報で表現している。例えば、個別の資産の具体的な取得価額や減価償却後の簿価をリストアップして、それらの資産の老朽化などをチェックすることができる。また、資産整備に充当した市債などの債務について、個別の資産との関連で残高や利率、償還期限などの情報を分かりやすく開示している。そして、これら資産の内容である各施設(総合体育館や特別養護老人ホームなど)の行政コストとその利用状況に関する情報を提供している。

これらの情報の開示は、市民や議会などからのチェックを受けるためにも必要なものであり、浦安市の財政健全化が強固なものとして継続するための重要な仕組みと考えている。

基準モデルによる財務書類4表の開示と併せて、従来から年次財政報告書により開示している次のような経営指標や資産・負債の状況、またセグメント別情報などをさらに整備し充実させることが、財政健全化への羅針盤になるものである。

①早期警戒指標としての「債務返済能力」

「債務返済能力」は、市全体の債務を行政活動によるキャッシュ・フローで返済した場合に何年で返済できるかを表す指標で、平成19年度決算では、4.2年であった。その変動に留意することが、将来世代への負担の増大に対する警戒につながるものと考えられる。この指標は浦安市独自の指標であるが、資金収支計算書では「基礎的財政収支(プライマリーバランス)」も重要な指標である。

②資産・負債の内訳の公表

主要な施設ごとに建物や構築物などの取得価額や帳簿価額を公表することにより、資産の価値に関する情報を開示している。これらの資産と関連付けて市債などの債務に関する情報を併せて提供している。

③セグメント別情報

施設別行政コスト等の状況と併せて、基本構想で示した5つの施策体系・目指すべき都市像ごとに資産・負債や行政コストの状況を開示している。

新地方公会計制度導入の必要性とその活用について

近年、社会経済状況をはじめ、自治体を取り巻く環境は、目まぐるしく状況が変化してきている。このような大きな転換期に首長がかじ取りを誤ったら、その自治体の運命はどうなるであろうか?しかし、たとえ方向を誤ったとしても、情報をきちんと公開してい

れば、市民の皆さんに方向を修正していただくことができるし、私も、この情報を基に、市民の皆さんに説明責任を果たすとともに、説明責任をも果せるものと確信している。

こうした中で、私は、平成13年12月に、他市に先駆け企業会計的手法を導入した本市の年次財政報告書を発行した。その後も、いち早く新地方公会計制度における基準モデルを採用して、年次財政報告書を発行してきた。この報告書は、私の説明責任を果たす財政に関する情報の宝庫となっている。

ここで強調しておきたいことは、何故、企業会計的手法を導入しなければならぬのか、ということだ。私は、バランスシートを作成することは、市民の皆さんをはじめ、外部からの評価を受けるためのスタートラインに立つことに過ぎないと思っている。民間企業でさえ会計基準が大きく変貌してきているのは、市場、特に海外の市場からの信頼を得なければ企業自体の存続にかかわるからである。国際会計基準に素早く対応している企業は、それだけで高く評価されるのではないかと思うが、自治体も同様だと思う。地方債の市場調達を例に挙げれば、資金調達のため財政の透明性をより高くしなければならなくなる。

そこで、自治体の資産公開が必要になってくる。バランスシートを作成していない自治体、市場が理解できない形(旧総務省方式)もまさにこれにあてはまると思う)で作成している自治体は、市場から、ひいては市民から信頼されない自治体と考えられても仕方がないのではないかと思う。

浦安市では、平成12年度決算から民間企業並に貸借対照表を作成するとともに、減価償却費や退職給与引当金繰入などの発生主義ベースのコストを把握し、行政コスト計算書を作成してきた。その結果、実際のコストがどれだけ個別の収益によって回収されているかが明確となり、全体として、または施設別に、どれだけ剰余が、発生主義ベースで生まれているか、または一般財源が投入されているかを確認することができた。これにより、行政サービスの提供にあたり、より効率的なコストの水準はどれくらいであるかを十分に検討する有効な資料を取得・提供することが可能となった。また、平成19年度決算からは、新たに、行政活動を一定の政策目的に沿って分析・評価できるように、市の事業を政策目的別に分割して作成したセグメント別情報(政策目的別財政情報(表5参照))を追加した。

今後とも、確立した会計基準に基づき、他市との比較も交えながら、本市の財政状態をよりの確に把握し、財政運営に反映させる一方で、市民の皆さんへの説明責任を果たしていきたいと思っている。