

# 財政投融资制度改革の問題点

1. 新財投制度とその問題点	1
(1) 制度の概要	1
(2) 旧財投を支えた要因	2
(3) 財投債の問題	4
(4) 財投機関債の問題	5
(5) 特殊法人等に関する情報の質的改革と基本スキームの再構築	6
(6) 郵貯問題	6
2. 地方財政危機の本質	7
(1) スtockサイクルの到来	7
国債や地方債償還の波	
退職者問題	
社会資本の維持・更新	
(2) 財政と金融の循環構図	9
(3) 財政投融资制度改革	10
3. 公会計改革の目的	10
(1) 公会計改革の枠組み	11
フロー情報とStock情報の連携	
個別情報の形成	
過去のコストと将来コストの把握	
(2) 取引コスト理論	12
4. 企業会計と公会計	13
(1) 目的と制度	13
企業会計の性格	
公会計の性格	
(2) 現金主義と発生主義	14
(3) 企業会計的手法と官庁会計的手法の接近	15
公会計への発生主義導入	
企業会計におけるキャッシュフロー重視	
(4) 公会計への企業会計的手法導入の留意点	16
(5) 財政報告の利用者	16
(6) 財政情報の限界と経済資源に関する情報	17

## 財政投融資制度改革の問題点

2001年4月、財政投融資の制度改革が実施され、新たに財政融資資金制度が創設された。具体的には、郵便貯金として受け入れた資金及び年金積立金に係る資金運用部への預託制度を廃止し、一方で、資金運用部資金特別会計に替わって設けられる財政融資資金特別会計の負担において公債発行できる措置等を導入している。以下では、この新しい財政投融資制度の概要を整理し、その上で、財政融資資金が抱える問題点等について検討する。

### 1. 新財投制度とその問題点

#### (1) 制度の概要

第一に、旧財投の中核である資金運用部を規定していた資金運用部資金法の名称が「財政融資資金法」に改められ、「財政融資資金」が資金運用部に替わり設置されている。

第二に、これは今回の改革の中核部分であるが、郵便貯金及び年金積立金に係る資金の資金運用部(財政融資資金)への預託義務が廃止され、これに伴って、資金調達的手段として財投債等の新しい債券発行が制度化されている。財投債は、財政融資資金において運用に充てる財源が必要な場合に、財政融資資金特別会計の負担において、予算として国会の議決を経た金額の範囲内で発行できる仕組みとなっている。なお、資金運用部資金法第1条、財政融資資金法第1条に共通して掲げられている目的たる「確実かつ有利な運用」の確保にむけて、国債たる財投債への資金運用が「行政権の行使について、国会に対

して連帯して責任を負ふ」(憲法第66条第3項)ことを理由に、実質上義務化される危険性があることには留意すべきである。仮に、実質的に義務化されたとすれば、財政投融資制度の改革の本質を形骸化させ、財政規律を歪める要因となるからである。

第三に、財政融資資金に属する現金に不足が生じる場合、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、1年以内に償還する融通証券の発行等を行うことができるとしている。これまでの資金運用部では、郵便貯金等の資金が法的義務預託として受動的に預けられることなどにより、余資が生じやすい状況にあった。そこで、余資は金融債や国債等に運用されてきた。しかし、新財投では財投債によって計画的に市場から資金調達することを基本とするため、資金運用部に替わって新設される財政融資資金の資金繰りが厳しくなることも予想される。この資金繰りを支えるため、政府短期証券として大蔵省証券等と統合した形で融通証券が発行されることになっている。

第四に、財政融資資金の長期運用予定額については、現行どおり国会の議決を経るとともに、政策的な資源配分機能を統一的に統制するため、郵便貯金資金及び簡易生命保険特別会計の積立金のうち地方自治体に貸し付けられるものについても、国会の議決を経ることとしている。新財投では、運用面を重点をおいた議決が受けられるように、国会に提出される審議参考資料の内容の見直しを実施されている。

第五に、政策コスト分析の導入である。新

財投を通じた施策の展開によって国民負担がどの程度生じることになるのか、その実態をできるだけ明らかにし、旧財投では必ずしも充分といえなかった財政規律を強めることが必要不可欠となっている。このため、新財投によって実施される事業等を対象に、事業終了に至るまでの一般会計等からの補助金をはじめとした政策コストを把握し、割引現在価値として把握する分析手法が基本システムに組み込まれる。また、政策コスト分析の前提となる財務情報の把握のため、経理基準の見直し（発生主義会計の導入等）も進められる。

第六に、特殊法人等も含めた持続的な見直しの実施である。新財投をとりまく金融をはじめとした諸環境は今後さらなる変化が避けられず、加えて、とくに出口部分に位置する特殊法人等については、「特殊法人会計処理基準」など会計制度の見直し、外部監査等の積極的活用、政策評価や独立行政法人制度の活用等を持続的に検討していくこととされている。こうした持続的検討を受けて、特殊法人等の廃止、民営化、独立行政法人化などの方向性が議論されることになる。

## （２）旧財投を支えた要因

旧財投が果たしてきた重要な役割に「期間変換機能」がある。これは、平均7年で資金運用部に預託された資金を平均15年で財投対象機関たる特殊法人等に運用する仕組みである。加えて、長期・固定金利での資金供給が行われ、事業執行の安定性を資金面から支えてきた。社会資本整備等で必要となる長期性資金の安定的確保に、旧財投が大きな役割を果たしてきたことは間違いない（ただし、これまでの固定金利での長期資金供給が、

低金利の今日、事業の高コストをもたらす要因となっているなどの問題点はある）。

固定金利での長期資金の供給という期間変換機能を可能にした要因は何か。それは、右肩上がりの受動性資金の存在、右肩下がりの長期金利、行政による情報の寡占化の3点である。右肩上がりの受動性資金の存在とは、いうまでもなく、閉鎖的金融市場のなかでの郵便貯金の法的預託義務制度による原資の拡大である。7年間で調達した資金を15年間で運用すれば、当然、リファイナンスリスクは拡大する。しかし、郵便貯金を通じた右肩上がりの受動性資金の存在は、このリファイナンスリスクの顕在化を回避させる役割を果たした。また、右肩下がりの長期金利は、順イールドの金利構造のなかで、資金運用部あるいは財投対象機関に金利面での利益をもたらしてきた（7年間の平均調達期間より短い期間で運用してきた中小企業関係の政策金融機関等では逆ざや）。戦後の日本では、右肩上がり成長のなかで長期金利は恒常的に低下し続けてきた。このことは、平均7年で調達した資金を平均15年の期間金利で運用しても、リファイナンスリスクを顕在化させない構造とともに、財投制度全体に大きなメリットをもたらしてきたのである。そして、行政による情報の寡占化は、財投対象機関における事業展開の優位性を確保する上で極めて大きな役割を果たした。戦後の行政は、情報を寡占的に所有し、この情報を選別的に配分することで優位性を確保してきた。この情報の優位性を前提に、特殊法人等による市場の補完を正当化してきた面があることは否定できない。

すでに、財投改革によって郵便貯金の法的預託義務が廃止され受動的な資金の存在は

無くなったこと、長期金利の恒常的低下と行政による情報の寡占的所有には限界があることなど、旧財投を支えた要因は崩れている。新財投の最大の問題点は、こうした旧財投を支えた要因が変化しているにもかかわらず、新財投を通じた事業展開が依然として従来同様の長期固定を前提に形成・拡大されることである。特殊法人をはじめ財投対象機関を通じて展開されてきた政策について、絞り込みや長期固定性を見直しなどを行わなければ、新財投のリファイナンスリスクや金利リ

スクは急速に拡大し、それを補填する財政コストも大きく膨らむ危険性がある。さらに、これまで優良機関とされてきた財投対象機関が、こうした従来の経営を支えた要因の変化によって、経営状況を急速に悪化させる事態も懸念される。こうした点を克服していくためには、単なる特殊法人批判にとどまらず、後でみるように特殊法人に決定的な影響を与えてきた所管官庁の政策理念そのものを見直す取り組みが必要となる。

( 図表 1 ) 新旧財投制度の比較

【新旧制度の性格】

項目	旧制度	新制度
原資の性格	受動性資金	能動的資金
原資調達方法	義務的預託	債券発行
原資調達条件	預託者配慮	市場原理尊重
資金運用条件	長期固定型	中期変動型

【政策形成への影響】

項目	旧制度	新制度
政策の時間的視野	長期的政策	中短期的政策
行政の膨張圧力	量的拡大の維持 リファイナンスリスクが極めて低い	量的制約の強まり リファイナンスリスクが高い
政策コスト	潜在化が可能 特殊法人側に集積	潜在化に限界 コストの分散化
財政情報	偏面的・断片的	横断的・総合的
資金の質	財政的側面の重視 固定性	金融的側面の重視 変動性、無償財源の制約

### (3) 財投債の問題

新財投では郵便貯金等の預託義務が廃止されている。旧財投の最大の原因であった郵便貯金が自主運用となり、それに替わる調達方法は債券発行となる。新財投では、旧財投のように自動的・受動的に資金が集まる仕組みではなく、必要となる資金を必要量だけ能動的に債券を発行して市場から調達する仕組みとなる。

債券による原資調達は、大きく財投債と財投機関債の二つに分けられる。財投債は、新財投制度全体で一括発行する債券であり、国債の一種に位置づけられる。財投債は、市場原理の下で国の発行事務等の簡素化などを踏まえながら、国の信用を背景に資金を効率的に一括調達する方法である。このため、既存の国債発行のなかで財投債分として調達されることになる。既存の国債等と異なる点は、OECDやIMFなどの国際的ルールにおいて、新財投たる財政融資資金が国の債務を把握する「一般政府」の概念外とされるため、国民経済計算上で政府債務と認識されないことである。財政融資資金が一般政府外とされるのは、財政融資資金からの運用が一般政府のものと異なり市場金利に連動して条件を決定されること、財政融資資金が一般会計等からの補給金等を受けずに独立採算型での運営を前提としていることなどによる。財投債は他の国債と異なり、国債発行して調達した資金を財政支出として使い切ってしまうのではなく、財投対象機関に貸し付けるなど資産運用たる性格を有する。すなわち、財投債の発行によって調達される資金は、財政融資資金を通じて財投対象機関に対する金融資産、貸し付け資産を形成し、貸付先か

らの返済金等によって償還と利払いが行われることを基本としている。このため、償還財源を将来の租税に依存する普通国債(建設国債等)とは異なる性格をもつ。したがって、財投債分の国債は、政府債務としてマクロ統計上でカウントされることはない。しかし、財投債で調達した資金の運用が統計上では資産的性格を有するとしても、運営の非効率性や資産運用の不良化などの問題は、評価などを通じて別の観点から議論することが重要となる。財投対象機関の経常的赤字や不良資産が構造化している場合、財投債の償還や利払いが実質的に租税で担保されている構造をもつためである。

また、これに関連して指摘すべき点として、公債発行等について規定している財政法第4条の問題がある。建設公債は、財政法第4条の規定によって貸付金や出資金の資金確保を目的として発行することも可能であり、財投債とその性格をすでにかなりの部分で酷似させている。このことは、特殊法人等の資金繰りにおいて建設公債と財投債の二本立ての調達手法を可能とし、財政規律の弱い方への傾斜を選択肢として残す結果となる。こうした比較が実際の予算編成で可能となれば、全体としての財政規律を歪める原因ともなりかねない。その一方で、財政融資資金の弾力条項(計画額の一定割合を環境の変化に対応するため拡大できる規定)に対応して財投債の発行が柔軟化されれば、一般会計や特別会計等の資金需要が財政融資資金に転嫁される危険性がある。この点は、財政融資資金の資金運用方法として「国に対する貸し付け」(財政融資資金法第10条)が定められていることでも危惧されるところである。

#### (4) 財投機関債の問題

財投債と並んで新財投制度の財源調達手段として上げられるのが財投機関債である。財投機関債は、各財投対象機関が債券を発行して資金調達する方法であり、国債の一種として位置づけられる財投債とは異なり機関ごとの信用力を基本とする。

財投機関債発行の長所としては、特殊法人の財務内容に対する市場化チェックが可能となり、そのことを通じて市場、国民を対象とした情報共有(企業会計原則に則った財務情報の開示、民営化など組織変更プロセスの開示等)の質が向上すること、情報共有が進むことで財投対象機関の運営効率向上にむけた努力が促進されることなどが上げられる。その反面、短所としては、資金調達コストが高くなり、また十分な資金量を確保することが困難となる可能性があること、暗黙の保証の存在によって市場化チェックの機能が空洞化され財投対象機関の運営規律を歪める可能性があることなどが上げられる。また、財投機関債の発行により市場からのチェックが強まる場合、赤字の累積など財務内容が悪化している特殊法人では資金調達のコストが実質的に上昇し、従来の事業の規模と質を維持するためには、国民の利用負担を拡大するか、一般会計・特別会計からの補填、あるいは財投債発行資金への依存を高めるなどの選択が必要となる。

こうした新たな財源調達で課題となるのは、財投機関債発行の環境整備である。財投機関債は、公団、事業団、公庫など個別の財投対象機関が発行する債券である。しかし、財投機関債発行は、新財投制度のスタートと

なる2001年度予算をみても明らかなように、極めて限定的にならざるを得ない。その理由の一つは、債券市場の整備や格付け体制の確立など金融市場側の問題に加え、行財政側の環境整備の遅れ、とくに財投対象機関の自立度と今後の進むべき方向性の不明確さにある。コーポレート型(会社など特定の組織体全体が保有する資産や収益力等を信用の基礎とする形)の財投機関債では、暗黙の政府保証を可能な限り排除する措置と財投機関債が支払い不能となった場合の措置を明確化する必要がある。

財政投融资の制度改革は、郵便貯金や特殊法人の改革にとどまるものではない。行財政改革の中核的存在であり、国と地方、計画と実施、中央省庁と特殊法人の関係など従来の行財政制度、そしてそこでの政策展開の質的な見直しを進める原動力となる。財政投融资の制度改革による量から質への転換には、政府関与の見直しと整理等のルール化も含め、財投対象機関の行為能力と責任能力を明確にすることが必要である。特殊法人が財務的に実質的な破綻状況に陥った時の政府の対応ルール、そしてそうした状況を判断できる情報の開示が何よりも大前提となる。また、財投対象機関の多くを占める特殊法人や特別会計等の改革のシナリオとルールを明確化することも不可欠である。財投機関債の発行機関がその償還期間内に組織の抜本的変革もあり得るという不安定な状況では、財投機関債を市場に定着させることは困難となる。改革にも、体系立った戦略による系統化が必要となる。特殊法人の廃止、民営化や独立行政法人化への移行についても、市場化チェックや事業評価を含めた専門的・政治的判断が両輪として機能する必要がある。

財投機関債の将来型として、財投対象機関の組織的信用とは切り離し、特定の事業や貸し付け債権等を直接の担保として発行するアセットバック債や事業の収益等を返済財源とするレベニュー債（revenue bond）の積極的活用も必要となる。これらは、住宅ローン分野や中小企業分野などで導入しやすい制度である。また、イタリアやフランス等で導入されている輸出信用機関の証券化なども検討材料となる。なお、レベニュー債は、特定財源債と呼ばれ、一定の要件を充たす事業について当該事業から獲得するキャッシュフローを償還財源として発行される。最終的な償還責任は事業者が担い、発行者である行政機関は最終的な償還義務を負わない仕組みとなっている。レベニュー債では受益者が特定され、受益者の負担金等が償還財源となり、債券の期間も事業の性格により最長40年程度まで存在する。公的部門に対する資源投入の多様化を図るには、信用単位の組み替えも必要となるのである。

#### （5）特殊法人等に関する情報の質的改革と基本スキームの再構築

こうした一連の制度改革問題を検討するにあたり、さらに必要なことは、見直しの対象である特殊法人の実態を明確にすることである。とくに、財務情報のあり方は極めて重要な課題となる。特殊法人等から提示される情報の質は、必ずしも十分に改善されているとはいえない。依然として事業拡大、右肩上がりの価値観を前提とする所管省庁にむけた情報が中心であり、特殊法人の経営実態や事業コストなど国民側から政策判断できる情報が形成されていることは少ない。

一般監督権等に基づき所管官庁に「箸の上

げ下ろし」まで指示されると揶揄される特殊法人の財務は、官庁会計の体質を色濃くしている。官庁会計で生み出される財政情報は個別の政策思想（事業拡大等）とそれに基づく制度体質を反映したものとなっている。したがって、まず省庁ごと、特殊法人ごとにもっている異なる政策思想や制度体質を掘り起こし比較することが必要となる。表面的な財務情報は、事業拡大など一定の理念型の下で収支状況をみせるものとなっており、財務情報の項目一つ一つがもつ意味を精査しなければ真の姿は見えてこない。この点は同時に、財務情報の質的改善だけでは限界があり、特殊法人ごとに業務を支えている基本スキームの積極的見直しに伴わない限り、いかなる改革も形骸化したものになることを意味する。

しかし、こうした問題は、公団、事業団等の特殊法人、さらには地方公営企業等にも共通する課題であり、真の財投改革、特殊法人改革では情報の質的改善や組織の改廃論議にとどまらず、所管官庁自身が特殊法人の事業を支えてきた拡大思考等の基本理念を見直す決断が必要となる。それなしに組織改革だけを推進しても、旧財投時代の事業展開の体質は温存され、新財投におけるリファイナンスリスク等の拡大による財政コストのさらなる膨張等を生み出す結果となる。

#### （6）郵貯問題

今回のレポートでは、特殊法人問題等に焦点をあてて整理しているため、詳細は別稿に譲る。ただし、郵貯をどうするかは極めて大きな問題であり、郵貯を現行制度のまま維持することは、投資的にも極めて非効率といえる。郵貯は、一面では地域に対する福祉等を

提供することによって、その存在意義を求めて行く姿にある。たしかに、これも一つの行政サービスのあり方といえるが、そのときに地方自治体との関係をどう考えるかは問題である。両者の関係が補完的なものであれば、またしも、役割が大きく重なった場合に、両者の共存は果たして可能か。共存が難しいとすれば、地域に対する行政コストの投入は重複したものとなる。いうまでもなく、組織をもたない形での補完の方法もあり得ることから、今後、こうした問題を整理していく必要がある。

## 2. 地方財政危機の本質

新財投では、地方自治体に対する融資が大きな柱の一つとなっている。その際、日本の地方財政に対しては、全体が制度危機に直面しているとの認識をもつことがまず必要である。制度危機とは、地方債残高が急増し、その元利返済が地方財政を一時的に圧迫するといった従来型の危機ではなく、地方債、地方交付税、そして地方自治体と地方金融機関との関係も含めた地方財政制度全体を従来同様に維持することが困難になることである。このことは、今回の危機が、従来の財政危機のように将来の景気回復や国からの財源移転を期待して歳出抑制に務めるだけでは克服できないものであることを意味する。こうした地方財政の危機は、これからの10年間を中心にさらに深刻化する。

この時期に克服しなければならない第一の課題は、過去の政策で積み重ねられた資産や負債の構造が大きな変動期を迎えるストックサイクルの到来であり、第二は、財政と

金融の循環構図の限界である。

### (1) スtockサイクルの到来

第一のストックサイクルの到来は、戦後はじめて地方自治体が本格遭遇する重大な課題である。戦後50年以上経過した今日、経済の成熟化とともに、これまで展開してきた政策や事業が堆積した結果、地方財政が抱える資産、負債等の構造が大きく変動する時期を迎えている。そのサイクルは、大きく三つの波によって構成されている。

#### 国債や地方債償還の波

第一は、「国債や地方債償還の波」である。国及びほとんどの地方自治体では、今後10年以内に借金の返済額がピークに達する。右肩上がり経済のなかで、増加する貯蓄を背景に増やし続けてきた国債、地方債を、本格的に純減させなければならない局面に至っている。過去の政策や事業のために発行した国債、地方債が満期を迎えれば自動的に借り換えによって資金調達し、新しい政策や事業のために、さらに借金を重ねることができた恵まれた環境は、すでに過去のものとなっている。金融改革が進むなかで、地方債の商品性が投資サイドから厳しく評価される時代となったのである。従来のように、財政側の都合で借り換え新規発行が可能な時代ではなく、総花的政策展開を見直し借金の絞り込みをしていかなければならない時代となっている。

同時に考えなければならないのは、「流動性リスク」の問題である。これまで日本では、信用リスクを中心に議論が展開されてきた。信用リスクとは、投資サイドにとって貸し倒れとなるリスクである。地方自治体など公的

部門に対する融資・投資では、この信用リスクを認識する必要性がほとんどなかった。今日においても、地方自治体の債務は交付税措置等を通じて国が実質的に保証する制度となっており、従来に比べ大きな変化は生じていない。

問題は、これまであまり認識されてこなかった流動性リスクの顕在化である。流動性リスクとは、投資家自身が資金を必要とした時に、必要な投資資金額を回収できないリスクである。これまでの地方自治体への融資は、返済期限があっても常に借り換えが行われ、投資家側から見れば実質的に永久債に近い資金の固定化を余儀なくされてきた。金融市場の国際化が進むなかで、こうした資金固定化による資金運用の限定は困難となってきた。流動性を高める資金に対して、地方財政制度全体としても対応が求められているのである。さらに重要なことは、こうした資金の流動性の高まりが政策形成にも影響を与えることである。これまでの固定的な資金調達環境から変動的な環境が強まるなかで、政策の対象領域の絞り込みと多様な政策手段の導入が不可欠となる。

#### 退職者問題

第二は、退職する職員数がピークを迎えることである。退職給与等に対する積み立てがほとんどない地方自治体(退職手当条例を団体独自で設定せず退職手当組合に加入している自治体は相対的に問題が小さい)では、今後、大量の職員退職による退職給与の支払によって資金繰りが困難になるケースが増加する。こうした資金需要の拡大に対して、すでに指摘したような金融環境の変化が重なることになる。

加えて、大量退職後の人事構成に大きな歪みが生じる地方自治体も多く、その修正にむけて採用の流動化や給与体系の見直し、外部化など公務員制度等の見直しも課題となる。

#### 社会資本の維持・更新

第三は、社会資本の維持・更新がピークを迎えることである。これまで整備してきた社会資本の老朽化による更新や維持管理に関する需要の拡大が、今後、本格化する。たとえば、学校施設の老朽化にどう対応するかは、都道府県、市町村を問わず大きな問題となっている。このため、既存施設の維持・更新費用の確保が重要な課題となり、加えて今後整備する社会資本については、維持・更新や運営のコストを事業開始前に把握した上で政策決定することが必要となっている。社会資本整備の地域振興としての側面を認識しながら、建設するだけではなく維持・運営・更新のコスト(ライフサイクルコスト)を把握し、事業の中止や見直しも含めた政策検討に反映させる努力が広がりつつある。このため地方自治体の長期計画では、従来のように首長の公約や政策の図柄を総花的・バラ色的に描くのではなく、社会資本をはじめとした政策や施策のライフサイクルコスト等を認識し、全体としての制約要因を明らかにすることが必要となっている。

以上の他に、少子化・高齢化という人口構成の変化が住民税など税収に大きな影響を与え、急速に財政状態の悪化する地方自治体が都市部を中心に多く生じてくる。こうした都市部自治体の財政悪化は、都市と地方の財源再配分の見直し論議をさらに活発させる要因となる。また、新規の財政需要も拡大傾

向にある。高齢化だけでなく環境問題等への対応は、規制の強化と財源措置が必ずしも一体としては進められておらず、国の規制強化策の実現が市町村の財源負担によって担われているなどの実態も存在する。

ストックサイクルの発生とその克服は、同時に既得権構造の見直しも意味することから、従来の政策形成では認識されなかった財政情報の形成と政策論議への反映を不可避なものとする。はじめることだけではなく、事業等をスタートさせたことにより必然的に生じる将来コストとそれによる財政負担の変化を踏まえた視点で、行政が担うべき領域の選択と政策優先順位を議論し判断する仕組みを構築しなければならない。それを通じて、行政には限界があることを明確にし、行政と住民との役割分担等を再構築する必要がある。

## (2) 財政と金融の循環構図

第二の課題は、地域における財政と金融の循環構図の限界である。地方基金は、これまでそのほとんどが現金預金として地元金融機関を中心に預け入れられ、地方自治体の発行する縁故地方債の引き受けなど地域の資金循環を支える機能を果たしてきた。しかし、地方基金の激減で、地域の資金循環の構図は限界に達している。資金ありきを前提とした財政運営の時代は終焉し、地方自治体も市場を踏まえて地方債発行のための信用確保に努力する時代となっている。また、金融改革に伴う金融機関の体力強化の取り組みは、地方債といえども長期に渡って固定化し保有することへのリスク(で指摘した流動性リスク問題)を勘案しなければならない状況を生み出している。加えて、2001年度から

本格化する時価会計の導入も、地方債制度全体に大きな見直しを迫るものとなっている。

こうした金融・経済環境の変化は、財政を通じた地方自治体の信用力、説明力の質を問い直す。中央集権型として国の規則や指導の下に画一的な信用を形成し、国の実質的保証を基盤とした地方自治体と金融機関の関係は限定的となり、地域としての信用力、さらに政策や施策ごとの信用力を地方自治体自身で形成する努力が必要となる。

とくに、これまで多くの地方自治体を支えてきた地方交付税制度の信用を再構築しなければならない。地方交付税特別会計の近年の資金繰りをみると、地方交付税特別会計自体が行った借金の額が40兆円台に達し、2001年度以降、借金の返済と利払いを本格化させなければならない状況となっている。しかも、地方交付税制度の資金繰りを支えるため、毎年度少なくとも8兆円程度の新規借入が構造的に不可欠な状況となっており、仮に国税制度や税収が2000年度のままで推移し、かつ毎年度8兆円の新しい借金が継続的に確保できたとしても、地方自治体に交付される額は、実質的に今後10年間で2割前後減少せざるを得ない。もちろん、個別の市町村単位で見れば、この削減額は大きく異なるものとなる。しかし、現状において地方交付税制度は、すでに全体として厳しい制約のなかにあり、交付税制度を通じて配分される資金は限定的なものとなっていることを認識しなければならない。

こうした状況を反映して、すでに普通交付税額の削減が強化されており、加えて2001年度からは赤字地方債制度が導入されている。地方交付税特別会計で一括して地方自治体の赤字を支えるのではなく、個別地方自

治体の財務状況を外部に対して明確にしていく仕組みの導入である。地方交付税措置は全体として限界に達しており、交付額の実質的減額等が顕在化しているなかで、将来の交付税措置を理由とした安易な財政運営は、地方財政の危機を一段と深刻化させる要因となる。

### (3) 財政投融资制度改革

前節で財政と金融の関係について整理したが、地方自治体の財政運営は民間金融機関との関係以上に、郵便貯金等を原資とした財政投融资に大きく依存している。この財政投融资制度も財政と金融の関係が変わるなかで、2001年4月より新制度に移行している。この移行は、中長期的に地方自治体の財政運営に影響を与えるものとなる。

財政投融资の改革は、金融改革、財政構造改革と一体の問題であり、財政投融资資金に依存する比率が高い地方自治体の資金繰りに大きな影響を与える。主な影響として、以下の点が上げられる。

郵便貯金の法的預託義務の廃止により、新財投の資金に量的に制約が生じ、加えて市場性資金の高まりから、財政側の市場を通じた資金調達にも制約が強まること、

資金の流動性、変動性が高まり、これまでの長期性、固定性を前提とした資金を原資とする政策形成に制約が強まること、

財投改革でも提示された政策コスト分析、公会計の改革等は、特殊法人と同様に資金の受け手である地方自治体にも、自らの信用力を高めるため当然に求められる課題であること、  
などである。

## 3. 公会計改革の目的

公会計改革の背景としては、財政危機の深まりによる財政情報の質的改善と住民との情報共有、説明責任の拡充への要請、経済の成熟化・ストック化に伴う政策決定要素の変化（ストックサイクルの発生等）、財政投融资改革を含めた金融改革の進展に伴う市場での信用力確保にむけた努力（金融主導型財政時代の到来）などが指摘できる。

こうした要請の背景には、従来の公会計制度では国や地方自治体の活動の実態と性格の把握が、住民や市場からは困難であったことが上げられる。戦後、日本の行政は右肩上がり経済のなかで肥大化傾向を強めてきた。そこでは、「行政の利益化」（財政における資源配分・所得配分等の決定の源泉は本来国民にあるが、行政の肥大化とともに、この源泉が行政にあると認識される現象をいう。受益と負担の乖離、政治の利益誘導体質に共通して存在する）意識が深まり、本来、民間部門で実現可能な領域、あるいは時代の変化に伴って民間部門で担えるようになった領域に対してまで、公会計処理が継続された。その結果、施策、事務事業の本質を認識し判断する機能を失っていたといえることができる。

このため、企業会計的処理を公的部門に導入し、本来的に民間部門が担える領域と時代の変化に伴って民間部門が担えるようになった領域についての評価・判断を行い、官から民へ、行政のスリム化を進める努力が必要となる。それによって、行政資源の制約が強まるなかで、行政が担うべき領域の絞り込みも可能となる。この点において留意すべきは、

行為能力、責任能力と評価の問題である。株式会社など自立した民間企業であれば、自らの意思決定によって行動し、その結果が収益等に反映され、赤字・黒字に対する経営者の責任も明確化される。しかし、行政の場合、必ずしも自ら行為能力と責任能力をもって行動できる領域ばかりとはいえない。このため、企業の視点から評価するにあたっては、当該行政組織の行為能力と責任能力の限界を常に測定する配慮が必要となる。とくに、市町村では、最終的な執行責任を負っていても、実態的には国や都道府県からの請負型で事業を展開しなければならない分野も多い。そうしたなかで、財務会計面だけの評価を行っても有用なものとはならない。この点については、十分に配慮する必要がある。

#### (1) 公会計改革の枠組み

##### フロー情報とストック情報の連携

公会計の見直しは、行政組織の資産・負債関係の把握を目的とする財務諸表作成型と、個別事業単位におけるコスト分析型に分けられる。前者は、マクロ的に行政組織の財務を把握し、とくに貸借対照表によって把握される資産・負債を通じたストック状況と、それに基づくストックサイクルの認識に役立つものである。その上で、地方自治体の資金繰りや行政コストの検討を充実させる。

これまでの公会計は、予算を前提としたフローの状況は把握できても、公会計と一体化したストックの把握が可能な制度とはなっていなかった。資産を取得する段階までは、歳出項目によって把握するが、取得以降については台帳別等の管理体系に委ねられ、会計情報として一貫したものとはなっていなかった。すなわち、フローとストックが相互に

関連し合い、継続的な循環構図として会計的に把握できる仕組みとはなっていなかったのである。こうした問題点を克服し、毎年度予算であるフローとそこでの政策によって形成されたストックの情報を連携させることで、計画と予算、そして評価を関連づけることが可能となる。

##### 個別情報の形成

マクロ的な視点に立った財務諸表作成型の公会計制度の見直しとともに、一方で個別事業ごとのコスト分析や事務事業評価等を進めるための財政情報の形成も重要である。個別事業ごとのコスト分析情報としては、個別事業ごとのライフサイクルコストの測定（時間軸の導入）、個別事業ごとの貸借対照表の作成、個別事業ごとの損益計算書の作成などが上げられる。こうした個別事業ごとの財政情報の充実は、独立行政法人のセグメントの形成、事務事業評価やPFI事業の支援ツールとして機能する。

##### 過去のコストと将来コストの把握

従来の公会計は、予算管理するための情報を形成してきた。そこでは、現金主義を基本とすることから減価償却や退職給与引当といった過去のコストの認識も充分に行うことはできなかった。減価償却や退職給与引当などの認識は、過去のコストを把握するための前提にすぎない。さらに求められることは、政策決定のための情報の形成である。これまでの財政情報は、予算を是とし前提とする予算管理のための制度であり、予算自体の適否について判断する情報を提供するものではなかった。住民や市場との情報共有のためには、予算自体の適正性と政策の判断に充分に

資する情報を提供しなければならない。それは、政策や事業を展開する際の代替案も含めた将来コストや機会コストを、いかに認識し、情報共有するかという問題である。

## (2) 取引コスト理論

公会計改革を考えるにあたり、「取引コスト理論」を踏まえることが有用である。行政の意思決定では、人事と予算を媒介要因として多くの利害関係たる属性間の調整が行われる過程で、既得権化や政策の硬直化、密室化などの問題が深刻化しやすいインクレメンタリズム体質をもっていた。この実態をコスト面から整理したものが取引コスト理論である。

取引コスト理論は、政策や事業の取引に関するコストを事前と事後に分離して考察する。事前コストとは、企画・立案、契約締結プロセス、契約執行プロセスに関するコスト、事後コストとは、事後的な瑕疵に対するコスト、事業等の更新・維持コスト等をいう。事後コストの配分決定は、本来、リスクの存在、情報の非対称性等によって大きく変動する。しかし、現実の行政においては、政策や事業の意思決定においてリスクの存在や環境の不確実性が充分には認識されていない。

その理由として、行政が確保している情報は寡占的であっても限定的であることに対する認識と対応が不十分であり、また限られた範囲での情報を前提とした意思決定においても政治等の属性が強く影響すること(多属性問題)から、前例を踏襲することによって不確実性等の存在を回避し、自らの意思決定の正当性を確保する傾向にあることなどが上げられる。とくに、意思決定や事業への参加者が固定的かつ多様な領域ほど参加者

変更のコストが高くなるため、政治・行政両面においてリスクの存在や環境変化への対応を回避する傾向が強まる。このため財政情報や公会計の情報も、事後的コストを中心にほとんど把握する仕組みとはなっていないのが現状である。こうした傾向は、行政組織が硬直化し行政内部における組織間の情報の非対称性(いわゆる縦割り問題)が深刻化すること、意思決定の調整コストが拡大すること、組織の維持コストが拡大することなどにより一層深刻化する。公会計改革は、こうした問題を克服する上で不可欠な取り組みである。

## 4. 企業会計と公会計

### (1) 目的と制度

企業会計的思考の導入を視野に入れた公会計の改革を考えるにあたって、公会計と企業会計の関係について整理することが必要である。公会計と企業会計とは本来異なる原理によって構築されており、単なる会計手法や記帳技術の相違にはとどまらない。二つの会計原理が提供しようとする会計情報の性格や適用される局面は大きく異なっているのである。この点の理解がなければ、公的部門への企業会計的手法の導入についての議論も、表面的なものにとどまってしまうかねない。貸借対照表を作成しても何に活用できるかわからないなどの状況は、NPM理論の思考と同時に公会計と企業会計の本質的違いを十分理解していないことから生じる場合がほとんどである。

### 企業会計の性格

企業の財務会計は「営利企業における経営成績や財政状態を明らかにするための会計」である。企業会計原則は、営利企業への適用を前提として、企業会計の実務において慣習として発達したもののなかから、一般に公正妥当と認められたところを集約したものである。企業には、株主や債権者をはじめとする多様な利害関係者が存在しており、彼らに対して、毎期、損益や財政状態に関する情報を提供しなければならない。企業会計で重要な役割を果たすのは、貸借対照表や損益計算書などの「財務諸表」である。貸借対照表は、企業の財政状態を表示するために作成され、株主や債権者などから集めた資金の運用状態を明らかにする。

また、損益計算書は、各期の収益と費用を対比して企業の利益を表示する。計算された利益は企業の経営成績である。各期の利益を適切に計算するためには、「収益」や「費用」をどの会計年度に帰属させるかが重要となる。このため、企業会計においては減価償却や引当金などの手法により、「発生主義」に基づいて「費用」や「収益」を認識する。さらに、株式会社の利益計算は、商法上の配当可能利益の計算でもあり、株主と債権者の利害調整の役割をもつ。また、企業の損益は一定の調整を経て、法人税法上の課税所得を計算するベースとなる。

とくに重要なのは、企業会計の財務諸表が基本的にはすでに発生した会計事実について事後報告するための書類だという点である。企業会計は基本的には「事後の会計」である。もちろん、企業においても予算書や計画が作成される。しかし、こうしたものは、事前の見通しに過ぎない。企業は、日々変動する経済情勢に臨機応変に対応し、利益を確

保することが重要なのであって、事前に策定された予算書や計画を実施すること自体に価値があるわけではない。

#### 公会計の性格

これに対して、公会計は、公的部門における資金アロケーションのための会計である。政府部門は、憲法、財政法、会計法などの成文法体系に基づいて会計処理を行っている。政府部門の会計は、国民から強制的に徴収した税金、あるいは将来世代の税金である公債金収入によって、公共的な目的のために公平かつ公正にアロケートすることを主たる任務としている。

公会計において、もっとも中心的な役割を果たすのは予算書である。予算書は、各年度の現金アロケーションの予定書であり、行政機関での調整を経て、議会の議決を受けるべく提出される。公会計において重要なことは、議会の議決を経ずして財政資金の支出を行なうことはできないとする財政民主主義の原則である。資金のアロケーションを表示する予算書は、民間企業と異なり単なる見積書ではない。成立した予算は、原則としてその限度内で執行されなければならない。各執行部局への予算のアロケーションは現金ベースで行われ、日々の予算執行も現金の出納に関する管理として行なわれる。

公会計における決算は、予算との対比を表示するものであり、議会の議決を経た予算がどのように使用されたか、その顛末を確認するための仕組みである。決算において、剰余金は予算の使い残しや見込みを上回る収入の発生を反映するものに過ぎず、剰余金それ自体が財政の成績を示すものではない。こうした点が公会計の本質的な性格である。

したがって、公会計は、予算を前提とする事前会計としての性格を有しており、資金アロケーションを示す予算自体の適否を判断することは基本的にできない。予算で決定された資金アロケーションが決められたとおりに執行されているかを管理する趣旨で設けられているため、資金アロケーション自体の適否を判断する情報の提供機能はもっていないのである。そのため、資金アロケーションをどのように形成するかに関する政策論議に、現在の公会計が大きな役割を果たすことはできない。そこで、政策論議に資する情報を形成するには、現在の公会計の仕組みを見直すか、あるいは別の会計制度を導入することが必要となる。

企業会計と公会計とでは、その目的や適用される局面が異なり、同じ会計制度であることから類似しているように思われる概念も、両者では異なる性格を有している。この点を理解しなければ議論が混乱してしまう。資本金、利益と剰余金、予算と決算など、その性格を制度の根幹に立ち返って理解することが必要である。

## (2) 現金主義と発生主義

一般に、公会計は「現金主義」、企業会計は「発生主義」といわれる。「現金主義」とは、収益を現金が収入された時期に、費用を現金が支払われた時期に計上する基準である。これに対して「発生主義」とは、収益または費用を、その発生を意味する経済的事実に基づいて計上する基準である。上述した「公会計」と「企業会計」との制度や目的の違いは、「現金主義」と「発生主義」の相違に根ざしている。すなわち、「現金」のアロケーションを重視する公会計においては、

「現金」の流れをベースとして会計の仕組みが構築されている。「税金」は現金ベースで認識され、支出に対する収入の現金不足額は「公債金収入」によって賄われる。こうして獲得された現金は、「歳出」として具体的な使途に振り分けられる。国の予算は、これら「歳入」と「歳出」の見通しである。国の会計法は、この「歳入歳出」に関する事務について定めた法規である。

これに対して、企業活動のパフォーマンスを評価する「企業会計」では、期間損益の測定が重要な意味をもつ。そこで、各会計期間ごとの損益を確定するために、収益や費用を現金の出入りではなく、その発生を意味する経済的事実に基づいて認識する。なお、「公会計は現金主義に基づいている」という場合の「現金主義」は、上記の「収益や費用の認識のタイミング」を指し、これとは別に予算の議会議決に関して用いられることがある。

## (3) 企業会計的手法と官庁会計的手法の接近

以上を前提として、次に公会計と企業会計の接近について考えることにしたい。

### 公会計への発生主義導入

企業会計的にはすでに発生していながら、公会計の現金主義的手法では表示されない会計情報が存在する。減価償却費と退職給付費が典型である。近年、公会計において発生主義を導入しようとする動きがみられる。英国では「リソース・アカウンティング」と呼ばれる新しい予算会計制度が導入されつつある。この新しい会計制度の下では、議会は「キャッシュフロー必要額」に加えて、発生主義で計算された「配分資源総額」を議決の対象としている。これは、政府の資源配分に

あたり、「現金の所要額」のみならず、「会計上の発生」にまで判断や表示のベースを広げようとするものである。新しい予算制度の下で、現金主義に加えて発生主義の観点も踏まえて政策判断を行なうことになる。

米国では、連邦政府の財務諸表作成が開始されている。これは、政府全体のマネジメントの向上を図るべく、決算を重視し行政評価につなげようという動きのなかで行なわれているものである。米国連邦政府の財務諸表は、一定の修正を加えた発生主義で作成されており、IFAC（国際会計士連盟）の分類では「修正発生主義」とされている。なお、この財務諸表は、英国の場合とは異なり、直接に予算編成作業と結びついたものとはなっていない。

なお、国際会計士連盟・公会計委員会（IFAC-PSG）においては、各国の公会計をさらに詳細に「現金主義」、「修正現金主義」、「修正発生主義」、「発生主義」の四つに分類している。これに基づいて、日本の会計制度を分類すると、決算における年度帰属という観点で出納整理期間を設けていることから、「修正現金主義」と考えることができる。

企業会計におけるキャッシュフロー重視  
公会計に発生主義が導入される一方で、企業会計においてはキャッシュフロー重視の動きがみられる。企業会計においては、99年4月1日以降に開始される事業年度から、連結キャッシュフロー計算書の作成が義務づけられた。キャッシュフロー計算書は、一会計期間におけるキャッシュフローの状況を一定の活動区分ごとに表示するものであり、貸借対照表及び損益計算書と同様に企業

活動全体を対象とした重要な情報を提供する。キャッシュフロー計算書は、国際的にも財務諸表の一つとして位置づけられている。

企業会計がキャッシュフロー計算書を導入する理由として、企業会計原則の選択可能性の問題が指摘されている。企業会計原則においては、減価償却の方法や引当金の計上基準等について複数の処理方法が認められていることから、企業間の比較が困難と指摘されることがある。企業活動をキャッシュ・フローで表現すれば、このような問題は生じない。なお、企業の内部には、公会計のように事前管理のための会計が必要とされる分野もある。たとえば、企業の企画部門や研究開発部門に対して、どのように資金配付を行い、いかに日々の管理を行なっていくかを目的とする会計は、公会計との類似性がある。こうした分野は、管理会計上、「コスト・センター」と呼ばれている。

#### （4）公会計への企業会計的手法導入の留意点

公会計に対する発生主義導入の動きは、政府の政策判断材料を向上させ、情報開示にも資するものではあるが、その際には、次のような点に十分留意しなければならない。

それは、発生主義の導入により、公的部門にとって必要なすべての会計情報が提供されるわけではないということである。資源のアロケーションを関心事項とする公的部門においては、政策判断を行なうにあたり発生主義的な情報では必ずしも十分ではない。もちろん、発生主義によって捉えられる財務情報は、現在の現金主義に基づくものに比べて改善は図られるものの、政策立案や政策決定過程において、本当に必要とされる情報を網羅しているわけではない。なぜなら、発生主

義の導入によって認識できる会計情報は、「貸借対照日までに発生している」ものにとどまるためである。

たとえば、高齢化が進展することによって将来必要となることが予想される医療費については、発生主義の手法によっても認識することはできない。予算編成、すなわち資金アロケーションに関する政策判断のためには、すでに発生している費用だけでなく、将来費用の発生見通しに関する情報が不可欠である。また、特定の施設を建設すべきかどうかを検討する際に必要な情報は、建設費だけでなく、その後を生ずるであろう維持管理費や人件費などの見通しである。発生主義会計によれば、すでに建設された施設の減価償却費やすでに雇用されている職員の退職給付も認識され、損益計算書に反映される。しかしながら、施設を建築したことにより、将来発生するであろう新規雇用職員の人件費や維持管理費までは、認識することができない。発生主義は万能のツールではない。また、毎年の税負担の水準や公債発行額を確定するため、公会計では資金繰りに関する情報も重要である。たとえば、公債の償還期限到来の見通しや退職者発生年度の見通しなどは、地方自治体の資金繰りに大きな影響を与えるものであるが、発生主義に基づく財務諸表に現れる情報ではない。

#### (5) 財政報告の利用者

これまで財政情報に関する質的改善と共有の必要性を指摘してきた。この点を考えるにあたって、もう一度、財政情報は誰が利用するのかを整理する必要がある。地方自治体をはじめとした公的部門の財政情報を利用する主体として、次の4グループを上げるこ

とができる。

- A .公的部門が本来的に説明責任を負うところの住民
- B .直接住民を代表する議会
- C .公的部門に投資する与信者たる投資家や市場
- D .内部統制と政策論議に利用する公的部門自体

こうした利用者に対する財政情報の提供は、大きく二つの性格に分けられる。第一は、従来の管理型公会計から生み出される「統制型」であり、第二は、貸借対照表など企業会計的視点を含めた「経営型」である。

財政情報は、次の諸点での活用が中心となる。

#### 予算との比較

当初予算や補正予算どおり実際の財政活動が執行されているか否か、あるいは当初予算と補正予算の比較など、財政民主主義に基づき議会の議決で成立した予算の執行を担保する。

#### 財政関連法規等への準拠性

予算に対する執行を担保するだけでなく、公的部門の財政活動を律する法的規定(法律、規則、通達等)への準拠性(契約関係、補助金制限、債務行為等)や予算サイクルの準拠性等に対する統制を担保する。

#### 財政状態の評価

公的部門の赤字額や累積債務の状況、歳入能力、資金の使途などについて評価し、公的部門として果たすべき役割を継続的に提供できるか否かを判断する。

#### 効率性・有用性の評価

公会計から提供される情報と事業評価など別の情報が結びつくことにより、公的部門の効率性・有用性の評価が可能となる。

統制型においては、以上の4点のうち、とくに 予算との比較、 財政関連法規等への 準拠性が重視されるのに対して、経営型では、 財政状態の評価、 効率性、有用性評価が 重視され、 と は重視されない。住民は、 もちろん と についても重要な関心を払うのは当然であるが、さらに今日では や の視点への関心度が急激に高まってきている。加えて、投資者や債権者は、自ら投融資した資金が回収できるかという視点から と に集中的に関心を払うことになる。いずれにせよ、今日、財政情報に求められている 利用者の観点は、経営型情報の強化に他ならない。

#### (6) 財政情報の限界と経済資源に関する情報

従来の統制型財政情報では、資金収支や資金安定性に関する情報が主体となる。しかし、資金収支だけで財政状態や公的部門の効率性、有用性を評価することはできない。行政活動の成果は、現金の収支のみに反映されているものではなく、たとえば現金収支の結果として取得した固定資産がいかに活用されているかも重要な評価材料となる。したがって、地方自治体等の公的部門が管理し経済的価値を有する経済資源についての情報を、利用者に対して提供する経営型の財政情報の形成に取り組むべきである。経済資源に関する情報では、ストック情報として貸借対照表で提供される資産・負債の構造が重要な位置を占めることになる。

借入金返済、地方債ゼロを財政構造改革と考える思考は、ドイツのカメラル式簿記の発想であり、そこでは地方自治体の財政が資金面で均衡を保っていれば財政基盤は健全で安定していると考える。しかし、資本主義が

発達と負債を恒常的に抱える時代の財政運営では、地方財政の管理主体が把握すべき対象は、フローの現金収支だけではなく、ストックとしての資産負債など経済的価値全体に及ぶと考えるべきである。借入金等を返済することではなく、ストックとしての貸借対照表項目全体の構成を変えることが財政再建の本質である。そのためには、経済的価値全体を把握するストック情報が必要となる。

以上