

時価・発生主義の 複式簿記がなぜ必要か

筆谷 勇 氏 公認会計士 / 中央大学大学院教授 / 前東京都包括外部監査人

東京都包括外部監査人を務められ、2002年には日本公認会計士協会の「公会計原則(試案)」¹の見直し案を起草されるなど、公会計研究の一线でご活躍の中央大学大学院教授・筆谷勇氏に、日本の公会計制度の問題点、およびあるべき公会計制度についてうかがった。

複式簿記の世界的潮流

わが国で公会計制度見直しの機運が高まっています。筆谷先生はIFAC(国際会計士連盟)のPSC(公会計委員会)²との連絡窓口である日本公認会計士協会公会計委員会公会計制度専門部会長をされ、海外の事情にも通じていらっしゃるようですが、各国ではどのような取り組みがなされているのでしょうか？

筆谷 この分野で世界をリードしてきたのはイギリスです。同

国ではCIPFA([Chartered Institute of Public Finance Accountancy]公共財務会計勅許協会)が公会計のあり方を考えてきましたが、この組織が設立されたのは1882年、日本では明治の初めの頃です。

以来、イギリスは現在の複式簿記に近いかたちで、借入金の管理を重視する会計方式を採ってきました。公会計は債務償還のためにある、というような考え方を採っていたわけですから、そこにサッチャー

首相が登場し、就任早々の1982年に地方行財政改革を断行してCCT(強制競争入札)³を導入しました。役所にバランスシートを作成させてコストを計算させ、自治体の業務について民間と競争入札を行いました。そして、割高な公的部門

を次々に廃止していったのです。サッチャーの後を継いだメージャー首相もその路線をさらに推進しました。

また、イギリスの地方公共団体においては1994年4月に公会計の方式を現金主義から完全な発生主義に切り替えています。それまでの現金主義とは、現金が動いたときに会計上の取引があったと見なす方式ですが、発生主義は資産や負債を含めて経済的な価値のあるものの全てを財務諸表の「要素」と見なしてバランスシートに載せる方式です。さらに、イギリスの国レベルでは1999年には時価主義を採用し、時価でバランスシートを作成して、資産だけでなく負債も時価で評価できるようにしました。それが財務諸表の利用者によるアカウンタビリティの評価や意思決定に役立ったわけですから、2000年からは予算も時価に基づく発生主義によっています。

「イギリス病」と揶揄されながら、

1 公会計原則(試案): 日本公認会計士協会が昨年公表したもの。協会は公会計原則の設定主体ではないが、国際的な議論の流れや、国内での公会計への関心の高まりを鑑み、試案という位置付けで公開草案を公表した。なお、「公会計に関する概念フレームワーク」も現在検討中である。

2 PSC[Public Sector Committee]: 公会計委員会。IFACの下部組織で、1987年に設立された。



見事に復活を遂げる上で、公会計制度改革が重要な基盤となったということですね。

筆谷 今や世界的にイギリスのような制度が広がっています。現在の日本と同じように、大幅な財政赤字に悩んでいたニュージーランドもかつては現金主義でしたが、発生主義に基づく複式簿記を導入し、それに基づく諸政策によって敬服すべき成果を上げています(26~29頁・山本清氏論文参照)。その隣国のオーストラリアでは、ニュー・サウス・ウェールズ州が先進的な制度をつくっています。同様の動きは、欧米をはじめ今や世界中に広がっています。

アメリカの状況は?

筆谷 単一監査法⁴という法律が成立しています。監査を一本化しようというもので、その基準をつくるため、1984年に地方公共団体の会計および監査を扱うGASB[Governmental Accounting Standards Board]政府会計基準審議会⁵ができました。またそれとは別に1991年にFASAB⁶という組織ができました。ここは連邦政府のための会計基準をつくっています。基準そのものはGASBと似ていますが、見るべき成果として年金会計について先進的な考え方を示したことがあります。それまでは、年金の計算方法が3通りもあって、確定的な議論がなされていなかったわけです。

そのように組織をつくってはいるものの、行政評価については会計を取り入れていません。今のところ世界は、行政評価に会計を使うイギリス・ニュージーランド型と使わないアメリカ・カナダ型とに二

分されているわけです。

ただアメリカも動き出しています。経済性(Economy)・効率性(Efficiency)・有効性(Effectiveness)の3E(イギリスのVFM⁶に相当する)という概念も出ています。一昨年から州レベル、昨年から市レベル、今年6月からは教会や学区が発生主義に基づく会計に移行しています。

アメリカが動き出したことは、同じように行政評価に会計を活用しない日本にも影響を与えるのではないかと思います。

日本では「行政機関が行う政策の評価に関する法律(政策評価法)」(11頁・註1参照)が成立していますが、

筆谷 残念ながら現行の公会計制度のままでは、せっかく法律をつくったところで有効な政策評価は望めません。バランスシートを作成していないため、コストを正確に計算する尺度がないのです。「行政評価と会計改革は車の両輪」と言われているのは、まさにそのためです。

イギリスが行った、PFI[Private Finance Initiative]民間資金等活用事業)や公共サービスの民間開放(PPP[Public Private Partnership])が、今、日本でも注目されていますが、本来、それを実行するには客観的な会計データが必要であるということですね。

筆谷 NPM(New Public Management / 16頁・註6参照)の導入を検討するには、公的部門のコストを正確に把握する必要があり、そのためにはバランスシートが不可欠です。自治体が行っている仕事のうち、民間に任せられるものは任せる。自治体が直接執行しなくて

いい仕事はしない。それを決定するには、客観的なコストに関するデータが必要だということです。

複式簿記のメリット

日本の公会計制度についてご説明ください。

筆谷 イギリスでCIPFAが設立された当時、宰相はグラッドストーンでして、財務資源を貸借対照表に計上する修正発生主義を採用することにしました。一方、ほぼ同時期、プロイセンには鉄血宰相と呼ばれたビスマルクがいて、富国強兵を進めています。公会計制度では、両国は相反する方向をとりました。プロシアは現在のドイツまで続く単式簿記を採用したのです。そして、日本はそれを導入しました。実は、明治政府は明治8年に一度は複式簿記を導入しましたが、明治22年に井上薫がプロイセンのカメラル式簿記を導入して、わざわざ単式簿記に切り替えてしまい、以降、変更することもなく、そのまま一世紀が経過してしまいました。今や世界の多くの国々が複式簿記を導入していますが、先進国と言われている日本とドイツについて言えば、能力があるにもかかわらず、意識的に前近代的な会計制度を維持してきたと言わざるを得ません。「民は知らしむべからず、扱らしむべし」という姿勢が政府にあるということでしょう。

複式簿記の利点は?

筆谷 単式簿記は、借方・貸方がなく、現預金ごとに入出りを記帳するのみで、単に現預金の出納・増減だけ記帳する

3 CCT[Compulsory Competitive Tender]: 強制競争入札。サッチャー政権下で、自治体の行政サービスに競争原理を導入することを目的に実施された政策。中央政府が指定する自治体の業務について、地方公共団体と民間企業で競争入札を行い、落札したものがその行政サービスを実施するというもの。

4 単一監査法[Single Audit Act]: 1984年制定。同法の制定以前には、州および地方政府は、連邦政府から補助金等の交付を受けた場合、その補助金ごとに外部監査を受けなければならなかったが、その制度に代わって、州政府および地方政府に対して組織全体に対して監査を実施するもの。複数の連邦機関から補助金を受けている場合でも、一つの監査を受ければよいことになる。

5 FASAB[Federal Accounting Standards Advisory Board]: 連邦政府と出先機関の会計基準を、財務長官、予算管理局長および会計検査院長に勧告する。三者が勧告に賛同した場合、会計検査院長と予算管理局長は会計基準を公表し、発効する。

6 VFM[Value for Money]: 一定の支払いに対し、最も価値の高いサービスを提供するという考え方。



方式です。つまり現金・預金の動きしか分かりません。それに対して複式簿記は、経済資源の増減について取引の発生ごとに借方・貸方に分けて記帳します。そのため現預金のあるべき数字(いわゆる、管理対象とすべき理論値)が分かります。例えば税金の未収があれば、それが具体的な数字として帳簿に表れるということです。あるべき数値である理論値が分かり、それを実際の数値と比較して管理活動の良否を判定できるメリットがあるわけです。目の前で現実に行っている事態を正確にとらえて、正しく対処するには「理論値」を把握することが大前提となります。

経済を測るモノサシということですね。

筆谷 日本経済の低迷の中、テレビを見ますと、経済政策、財政政策について経済学者、財政学者、法律学者等がさまざまな発言をされていますが、まったく相反する意見が交錯しています。ある論者は緊縮財政をせよ、と主張し、一方の論者はデフレを阻止するべきだと譲らない。道路公団の民営化をめぐる議論にしても、民営化推進委員の間でさえまったく異なる意見が出る。失礼ながら、客観的に状況を検討する公会計というツールがきちんと整備されていないため、正しい情報を頭に入れ、それを整理することが難しいのではないのでしょうか。これでは、いかに高邁な議論を展開しても、観念的な議論に終わってしまいがちです。このように経済が低迷しているときにこそ、経済を測る正しいモノサシとして公会計制度の改革を考えることを最優先課題とすべきであるということに気

付くべきです。是非ともニュージーランドの前例を導入すべきときです。

現行の公会計制度にさまざまな問題があるということですね。

筆谷 自治体の会計制度について四つの欠如が指摘されています。ストック情報、コスト情報、アカウントビリティ、マネジメントの欠如です。

まず単式簿記のため、現金の流れというフロー情報に偏り、ストック情報が欠如することから、財産の会計的管理が不完全になります。そして現金主義のため、コスト情報が欠如して、費用対効果といった経済性・効率性の視点に欠けてしまうのです。公的部門で働く人たちは現金主義に慣れているため、コストというと、直接費、しかも現金で出ていったもののみを考え、間接費は無視する傾向があります。しかし、直接費はコストのほんの一部で、実は人件費を含む間接費の割合が圧倒的に大きいのです。そういうコスト感覚では、勢い予算の執行が非効率的にならざるを得ません。

また語源からも分かるように「会計(Accounting)」の本来の役割は「説明・報告(Account for)」することにあるのですが、現金主義・単式簿記である現在の官庁会計は、内部管理を無視した制度であるため、それも十分に行えません。また、マネジメントという点では予算の執行だけが重視されて、決算という評価が十分に行われていません。単年度志向になり、認められた予算は使い切るという発想に陥る。その結果、「予算=決算」という民間企業ではおおよそ信じられないことがまかり通ってきました。行き着いたのが国と地方合わせて700兆円と

いう天文学的な借金です。しかも驚くべきことに、単式簿記を採っているわが国においては、それほどの巨額な債務が簿外で処理されているので、その700兆円の債務についてどのようにして会計的に対処した方が良いのかということについて知る術を持っていないのです。国の財政を700兆円という債務を語るのみで説明しようとしているので、国民はただただ「債務」を減らしさえすれば良いのだというように考えざるを得ないのです。700兆円に対応しているはずの肝心の資産情報を与えられていないからであります。これでは、政府自身も700兆円をどのように扱うかについて全然手掛かりを得られないので、ひたすら「債務」を減らしさえすれば良い(デフレ施策をとる)ことのみを考えるようになってしまうのです。

移行は段階を踏んで

日本でも、財務省や総務省など国も公会計改革の取り組みを始めています。改革の現状をどのようにご覧になっていますか?

筆谷 平成12年3月に旧自治省の「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会」がバランスシートの標準的な作成手法についての報告書を取りまとめました。平成13年3月には、行政コスト計算書の作成手法も報告されています。これらの取り組みによって、全国の自治体に、バランスシートや行政コスト計算書を作成する動きが一気に広がったわけです。しかし、この総務省(旧自治省)方式は、作成が簡便である

といったメリットはあるものの、現金主義会計に基づいた財務書類を単に統計的に作成したもので、内訳がないのです。財務会計制度の改正に伴って作成されたものではないため、管理対象とすべき肝心な「理論値」を持っていないので、行財政改革のためにこれをどのように活用していくべきなのか、その施策が打ち出されていないというのが実際のところ。そのバランスシートから分かるのは、せいぜい財政規模、他の自治体との比較くらいのもです。やはり会計の方式についての抜本的な改革が必要です。

ただ、個々の自治体の中にはそれ以上の取り組みを始めているところもあります。東京都は複式簿記の導入に向けて動きだしています(22~25頁・室井豊氏インタビュー参照)。私が東京都包括外部監査人⁷をしているときに、石原東京都知事に、会計を発生主義・複式簿記にしなければならない旨を、とくとくとご説明しましたところ、ご賛同いただけまして、まずバランスシートをつくらうということになりました。「機能するバランスシート」を平成10年度決算から作成しました。さらに改革を進め、発生主義会計で複式簿記をつくる方針を固め、平成18年からスタートするという計画のようです。

自治体が単式簿記から複式簿記へ移行するには、どのような手順で進めればよいのでしょうか？

筆谷 いきなり発生主義・複式簿記に切り替えるという考え方はとらないでいただきたいと思います。段階的に移行することがポイントです。その際、最大のネックとなるのが、どのような固定資産があ

るかを把握して、その価値を評価することです。これは容易な作業ではありませんから、初めからムキになって取り組みますと途中で挫折しかねません。まずは価格が比較的に分かりそうなものから手を付けて、できるものから積み上げていく。そういうアプローチをとっていただきたい。100年以上続けてきたことを変えるのですから、どうしてもある程度の期間が必要です。留意すべきことは、拙速に進めて中身の空虚なものをつくることは絶対に避けるということです。

勘定項目の設定も重要な課題です。これまでは現金と預金だけ記載していたのですが、発生主義ではそれらはほんの一部で、未収入金、固定資産、数多くの「経済資源」と言われる勘定項目があります。勘定項目を形態別に分類するだけでなく、テーマ別、プロジェクト別、事業別等に区分する。あるいはアウトプット別に区分するなど勘定の体系を考える必要があります。その際、諸外国で参考になるのが中央集権的な色彩の強いフランスの制度で、1956年から発生主義のコンテンラーメン([Kontenrahmen]勘定組織図計画)をつくっています。

公会計制度に適應させるための職員のトレーニングも必要ですね。

筆谷 複式簿記の訓練をして、会計の知識を教えなければなりません。また外部の人材を活用することも重要です。例えば公認会計士に協力を求めたり、簿記会計に堪能な民間の人材を雇ったりする方法もあるでしょう。

移行過程では外部監査の役割も重要です。幸い外部監査制度がスタートしており、外部監査人の9割以上が公認会計

士です。移行にあたって、専門家の立場から指導してもらうことも重要なポイントとなります。

また全国的に推進するには、やはり政治的環境整備が大切です。もっとも望ましいのは、国として、一定の準備期間を置き、公会計制度を移行すると明確に宣言していただくことです。

公会計制度の改革のほか、財政規律を実現する上で、どのような政策を講じる必要があるとお考えですか？

筆谷 財政法第40条⁸の改正が重要です。日本の決算は、内閣が会計検査院の検査を経た決算を国会に提出すればいいという仕組みです。要するに予算さえ通れば、それでいいというような制度です。財政法を改正して、決算に国会の決議を要するようにする。そして国民の注目する国会の場で、議員が厳しい態度で決算の審査をするようになれば、この国は大きく変わるはず。この国は大きく変わるはず。この国は大きく変わるはずです。

公認会計士 / 中央大学大学院教授 / 前東京都包括外部監査人
筆谷 勇(ふでやいさむ)

1960年東京大学農学部卒業、同年東洋精糖株式会社入社。1969年公認会計士3次試験合格、同年新日本監査法人勤務(～2002年6月)。1983年新日本監査法人公会計本部部長、1987年新日本監査法人代表社員。同年日本公認会計士協会公会計委員会委員長就任(～1990年、同委員会委員長および専門部会長を歴任)。1997年日本公認会計士協会「公会計原則(試案)」起草。1999年～2002年東京都包括外部監査人。2002年日本公認会計士協会「公会計原則(試案)」の見直し案起草。著書に、『VFM 監査の理論と実際』(共訳/同文館・1988)、『公企業のための経営管理入門』(共訳/中教出版・1989)、『公会計原則の解説』(中央経済社・1998)、『地方公営企業の会計と監査』(共著/中央経済社・1999)、『公会計における貸借対照表の作り方』(執筆代表/財団法人大蔵財務協会・1999)、『公務員・実務家のための公会計・監査用語辞典』(編集代表/ぎょうせい・2002)、『早分かり自治体の公会計・監査の実務入門』(共著/ぎょうせい・2002)がある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

7 包括外部監査人：包括外部監査制度は、平成9年5月の地方自治法一部改正により導入された。自治体が、公認会計士等と契約を締結し(これが包括外部監査人である)、各年度1回以上、特定の事件を定めて監査を受ける。(それに対し、個別外部監査とは、有権者の50分の1以上の署名で請求する事務監査請求があった場合などに、外部監査人が監査委員に代わって行う監査)

8 財政法第40条：「内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする。

2 前項の歳入歳出決算には、会計検査院の検査報告の外、歳入決算明細書、各省各庁の歳出決算報告書及び継続費決算報告書並びに国の債務に関する計算書を添附する。」

