

複式簿記導入に向けた 東京都の取り組み

室井 豊 氏 東京都財務局主計部副参事(公会計制度改革担当)

東京都は公会計制度改革に取り組み、「機能するバランスシート」を作成し、2006年度からは、全国の自治体では初めて複式簿記を導入する方針も固めている。都の財務局主計部の副参事・室井豊氏に公会計制度改革の意義についてうかがった。

財政再建団体への 転落の危機

東京都では、全国の都道府県に先駆けて会計制度の改革に取り組まれています。まずその経緯からうかがい

たいと思います。

室井 4年前、都の財政は大変に悪化し、「財政再建団体 転落」の危機が喧伝されるほどになりました。大幅な税収減となり、財政調整基金²をはじめとした基金も底をつき、人員削減などの内部努力や施策の見直しによってどうにか2,000億円ほどの歳出削減をしたものの、それでも財源が約4,000億円も不足していました。何とかやり繰りするため緊急的・臨時的な財源対策として公営企業会計から借入をして、さらに

退職手当債の発行などをしました。しかし、それでもなお足りず、数値目標を含むリストラ計画を策定して初めて許可される財政健全化債を発行しなければならないという状況に陥ったのです。

そのような状況の中、都知事選挙が行われ、財政再建が大きな争点の一つとなりました。その選挙戦で現在の石原知事は、バランスシートを作成することで都の資産内容を明らかにして、それを分析した上で無駄遣いをなくす方策を検討すべき、と主張しました。それまでの官庁

会計は家計簿と同じようにサイドにお金があるかどうかで赤字か黒字かを見るというもので、資産や負債を踏まえて財務状況をきちんと把握するものではなかったわけです。

その後、石原知



事の公約通りバランスシート作成の取り組みが始まったわけですね。

室井 石原知事の「負の遺産がどれだけあるか知りたい」という要求を受けて、都は官庁会計への企業会計手法の導入を検討することとなり、平成11年6月から、当時日本公認会計士協会会長をされていた中地宏先生を参与としてお招きして、さらに6名の公認会計士の方に専門委員になっていただき、バランスシートの作成に着手しました。平成10年度決算から「東京都の機能するバランスシート」を公表しています。

「機能する」とネーミングされたのは？

室井 中地先生から「バランスシートは床の間に飾っておくものではない。機能するものにしなければならない」というご指摘があり、都政運営に具体的に資するものにしようということを「機能するバランスシート」という言葉をもって表現したわけです。通常、「バランスシート」というと貸借対照表のことと理解されていますが、われわれは普通会計決算ベースの貸借対照表に加えてキャッシュフロー計算書、行政コスト計算書という3体系の財務諸表、および会計方針と注記事項をもって「機能するバランスシート」と呼んでいます。全体を見て費用と効果のバランスがとれた行政運営をしていくための資料です。

「機能するバランスシート」を導入するとき、工夫を要したことは？

室井 平成11年7月に自主的な財政再建の道筋を示すための財政再建推進プランを公表しました(達成状況については資料参照)。その策定のために、まず

資料 財政再建推進プランの達成状況(12～15年度)

(一般財源ベース)

(単位:億円、%)

区分	目標額	確保額	達成率
内部努力	1,600	1,669	104.3
施策の見直し	2,400	2,429	101.2
歳入確保	550	738	134.2
税財政制度の改善	1,750	1,069	61.1
合計	6,300	5,904	93.7

出所：平成15年度東京都予算案の概要(平成15年1月)

都の資産・負債を洗い出し、財務状況を貸借対照表で見ようということでの第一弾のバランスシートを作成しました。しかし、その結果は、都には莫大な資産があり、それが負債を大きく上回っているため、財政危機の実態がつかめないということになってしまいました。つまり、いかに資産が莫大であったとしても、自治体が保有する資産は現に行政サービスに使用しているものが大半で、売却などの処分がすぐにできる財産はほんの一部に過ぎなかったわけです。

そこで、すぐに売却などの処分ができない資産を除いてバランスシートを作成してみました。それによって都債をはじめとした負債が、道路をはじめとしたインフラ資産等を除く容易に資金化できる資産を大きく上回っており、それを将来世代が賄うのは大変だという実態が浮き彫りになりました。それが財政再建推進プランの根拠の一つとなったわけです。

バランスシートは財政の健全化にどのような効用があるとお考えですか？

室井 都の財務体質の実態、資産・負債といったストック情報が明らかになります。将来世代にツケを残したのか、それ

とも財産を残すことができたのか、あるいは負債の額は適正なものか、そういう指標を提供してくれます。バランスシートから何を読み取り、それをどのように財政運営に活用していくかは今後の大きな課題です。会計基準などもより精査し、より正確なものにする。また、それを財務体質や財政状況の把握に有効に活用する。そのためにはバランスシートをどう見ていくか、そうしたことについて研究していこうということになっています。ただ、すでに生じてしまった財政赤字については、バランスシートだけで財政再建の特効薬を処方することはできないと思います。これは私見ですが、もっと早い段階からバランスシートを作成していれば、財務状況の悪化を正確に把握でき、そのシグナルを早い段階で発見して、策を講じられたのではないのでしょうか。

「冷徹な用具」をいかに扱うか

個別の事業に与えた影響としてはどのようなことがありますか？

室井 「機能するバランスシート」は、全体バージョンとして東京都全体の普通会

- 1 財政再建団体：財政が赤字に陥り、独力での再建が見込まれず、国の指導・監督の下に赤字の解消を目指す自治体。
- 2 財政調整基金：税収の減少や将来の支出増加に備えて積み立てをする基金。

- 3 東京都監理団体：都が出資又は出えんを行っている団体及び継続的な財政支出、人的支援等を行っている団体のうち、全庁的に指導監督を行う必要があるものをいい、原則として次のいずれかに該当するものをいう。
都が基本財産に出資等を行っている公益法人
都が資本金の25%以上出資している株式会社
その他特に指導監督を必要とする団体。



計決算と都の監理団体³などを含めた連結決算のバランスシートがありますが、それとは別に事業別のバランスシートを作成して個別事業の分析も行いました。今まで対象としたものに、多摩ニュータウン事業、文化施設、住宅事業などがあります。

多摩ニュータウン事業は収支均衡型事業として行われてきたのですが、バランスシートの分析によって将来、事業終了時点でも債務超過を解消できないことが明らかになり、その結果を受けて、事業を縮小、収束することとしました。

東京国際フォーラムについても分析しています。ここは運営財団に管理運営委託をしまして、黒字が出ており、財団は多額の法人税を払っていたのですが、施設の減価償却費などを含めると施設全体では赤字であることが分かりました。また、将来の建て替えのときには税金に頼らざるを得ないことも分かりました。そこで運営財団から施設使用料を徴収して、それを基金として積み立てる方式にしました。

江戸東京博物館などの文化施設について言えば、収支均衡ではなく、文化行政の一環として税金の投入が前提とされていますが、利用実態に対してコストがあまりにも過大ではないかという状況が見えてきました。文化政策として税金を投じることは当然としても、では、どれくらいの税金を投入すべきなのか、具体的な数値をもとにして議論できることがバランスシートのよいところです。

住宅困窮者に対する都営住宅事業も収支を均衡させるべきものではありませんが、多額の一般財源の投入が行われ

ているにもかかわらず、一般会計事業で行われているため、具体的な税金投入額が把握できません。そこで、平成14年度から特別会計に移すことで税金で負担している額を明らかにするようにしています。

また、都心部に古くからある住宅を中心に、都営住宅事業の保有時価は3兆円もあり、多大な含み益のあることが判明しています。その有効な活用ということで、現在、都心部にある老朽化住宅を建て替えるに際して高度利用・高層化することによって、土地を生み出すプロジェクトがいくつか動き出しています。

企業会計の手法の導入にあたって重要なことは？

室井 「機能するバランスシート」の報告書において、バランスシートは「東京都の経営を考える冷徹な用具」と位置付けられています。「冷徹」と言いますと、何か行政にそぐわないような印象を与えるかもしれませんが、数字によって無慈悲に判断するというような意味ではなく、まず客観的な数値で実態を明らかにし、主観を排除して、実態をありのままに見ていく。その道具にしようということです。

バランスシートはあくまで道具であり、使う側に、活用できるだけの力量が求められると思います。そこから何を読み取り、どう行動すれば、都の経営をよりよくしていくことができるのか、費用対効果の面ですぐれた行政活動を行えるのか。そこをそれぞれの事業責任者、あるいは個々の一般職員に考えてもらいたいと思います。

行政評価に利用するお考えは？

室井 今までは単式簿記の決算からバランスシートを作成する標準的な手順を

決めていませんでしたから、評価に活用されていませんでしたが、昨年夏に事業別バランスシート作成マニュアルをつくりました。今後はマニュアルを使って事業別のコスト分析ができます。方向としてはコスト分析を踏まえた行政評価が実施されることになり、それによって評価もより客観的なものになり、結果に対する信頼性も高まると考えています。また複式簿記を導入すれば、どうかたちにも切れますから、より楽に評価をできるようになると思います。

複式簿記・発生主義導入の必要性

単式簿記の官庁会計をベースとした現在のバランスシートに限界を感じられる点は？

室井 現在は現金主義決算で出てきた数値を組み替えて作成していますが、勘定項目によっては内訳を表示できないものがあるなど、信頼性、正確性の面で不十分な点があります。あるいは個々の事業レベルに落として見ることができないため問題を発見しにくいところがあります。本格的に複式簿記を導入すれば、個々の事業における財産の増減といったものが自動的に分かるようになりますし、事業別決算が楽に作れるようになります。それによって都庁全体にコスト分析が普及して効率的な行政の実現に資すると思います。

本格的なバランスシート作成のためには、やはり複式簿記・発生主義会計という公会計の改革が求められるわけですね。

室井 以前からその必要性は感じていましたが、実現するには財務会計の会計システムを抜本的に変更しなければなりませんし、職員にも複式簿記を勉強してもらわなければなりません。特に厳しい財政状況の中、大々的なシステムの変更に取り組むのは難しいという状況だったのですが、昨年5月末の記者会見で、石原知事が都の会計に複式簿記を導入することを自ら発表したことから現実の動きになったわけです。現在、「機能するバランスシート」についてご協力いただいた公認会計士の先生方とともに基本的な考え方や具体的な導入の方法などを検討中です。

効果として期待されることは？

室井 都政運営の効率化、都財政の包括的な情報公開です。正確なコスト情報を把握することによって、費用対効果を正しく分析するなどしてマネジメント・サイクルを構築していく。財政運営全体で言えば、財政の持続可能性や世代間の負担の公平という観点などから財政の状態をチェックできるようになります。職員の意識改革という点での効果も期待されます。財務情報を、局長をはじめとした事業責任者に提供することでコストと効果のバランスを自ら点検して事業効率の向上に向けて主体的に取り組んでもらいたいと考えています。

またアカウントピリティということでは、都財政の状況を問題点も含めて都民にトータルに明らかにすることによって、従来以上に説明責任を果たすとともに、ご批判も含めて意見をいただきたいと考えています。

民間とのコスト比較が可能になる

ことにより、民間委託や民営化、PFI ([Private Finance Initiative]民間資金等活用事業)などの導入に向けた検討材料としていくことも考えられますか？

室井 もちろんサービスの質ということもあり、単純なコスト比較で政策決定はできないにせよ、将来、個別事業の分析から運営コストを明らかにできるようにすれば、PFIなどの手法を導入する際、重要な判断材料にできるようになるでしょう。現状としては、官庁会計の単式簿記では事業別バランスシートの作成には大変な作業が必要なこともあり、十分活用されているとはいえません。

国の制度が現行法のままとすると、それは単式簿記・現金主義会計を前提としていますから、都としては単式、複式の両方を処理することになると思います。その事務的な負担増についてどのように問題をクリアされるのでしょうか？

室井 われわれは複式のシステム(複式伝票)に加えて、地方自治法などの法令で定められた従来通りの財務会計システムの入力(単式伝票)も行っていかなければなりません。ダブルに入力すれば、事務処理負担は倍になり、煩雑になれば間違いも起こりやすくなります。そこで現行のシステムを見直して、一度の入力で、単式・複式両方を処理できるようにしていくつもりです。

公会計制度を改革していくにあたって、日本公認会計士協会が発表している「公会計原則(試案)」(19頁・註1参照)を取り入れられるのでしょうか？

室井 「公会計原則(試案)」は、発生主義に基づく公会計の基本的な考え方で、発生主義会計を導入している国の

先進事例を選びすぐって作成されたものと理解しています。大いに参考にさせていただきたいと思っているのですが、これまで脈々と現金主義会計に慣れ親しんできたわけで、いきなりあのレベルのものを実施するのは難しいかもしれません。ですから第一段階として、きちんとした複式簿記のフォーマット(システム)をつくる。次の段階としてバランスシートをより良いものとするように「公会計原則(試案)」にあるような特有の会計処理を徐々に導入していく。現段階ではそのように考えています。

複式簿記導入までのスケジュールは？

室井 今のところ平成18年度の導入を目指しています。かなり先のようにですが、会計システムの大規模な変更ですから、やるべき作業は多く、スケジュールとしては極めてタイトです。標準的なひな型もありませんので、システムの見直しや会計基準の設定などをすべて自前で考えていかなければなりません。さらに会計担当者全員が複式簿記に対する十分な理解を持たなければなりません。大変ではありますが、公会計制度改革の先陣をきるという、やり甲斐のある仕事であり、

東京都財務局主計部副参事(公会計制度改革担当)

室井 豊(むろい ゆたか)

1966年東京都生まれ。1988年東京大学経済学部卒業。同年東京都入庁、下水道局勤務。1993年東京都総務局。1996年東京都小平市企画財政部主幹(行財政改革担当)。1998年東京都政策報道室計画部課長補佐。2001年財団法人東京都新都市建設公社総務部経理課長。2002年より東京都財務局主計部副参事(公会計制度改革担当)。

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

