

正しく財政情報を伝えるために 官庁会計と企業会計では何が違うのか



埼玉県監査事務局監査第一課 磯野 隆一

1 はじめに

自治体の会計に民間企業の会計慣習を取り入れる動きは、平成12年に総務省より「普通会計バランスシート」の作成基準が公表されてから、既に10年以上が経過している。その間に、国の行政改革の中で、平成17年には「国及び地方公共団体の資産・債務の管理等に必要な公会計の整備については、企業会計の考え方を活用した財務書類の作成基準等の必要な見直しを行うなど、一層の推進を図る。」と閣議決定された。そして、平成18年に「新地方公会計制度研究会」の報告書が出され、全ての自治体において財務4表の作成が求められるに至っている。

本稿においては、営利企業と自治体の会計では「どこが異なり」「どこに共通点がある」のかを見ていくことにする。そして、財務書類を見る際には、自治体と営利企業では異なる見方があることを、純資産の内訳をとおして考えてみることにする。

2 会計主体と会計の目的

会計とは、金銭や物品の出納を、貨幣を単位として、記録、計算、管理等することである。会計を行う主体（会計主体）は、個人・家計のレベルから大会社や国家まで様々である。

ここでは、営利民間企業の代表である「株式会社」と非営利政府機関である「地方自治体（以下「自治体」という。）」の2つの会計主体について、考えていくことにする。

はじめに、株式会社と自治体は、それぞれどのような目的で会計しているのだろうか。会計の結果で

ある決算書類は何のために作成されるか、と言い換えても良い。勿論、会計は手段であって、会計主体の組織の目的は別にある。したがって、その主体における会計の目的とは、特定の目的を有する主体が、金銭や物品の出納を記録することの意義ということである。

(1) 株式会社は営利団体である。株式会社の場合は、その構成員である株主に利益を分配することが目的となる。株式会社における会計の目的は、この「株主に利益を分配すること」に焦点が当てられる。すなわち、「利益が何円」あり、そのうち「何円が配分」され、「配分後の持分が何円」になっているかを説明するために、会計が行われ、決算書類が作成される。このため、決算書類として「損益計算書」を作成し、当期の利益を明らかにする。また、「貸借対照表」では、純資産で株主の持分を示している。

(2) 自治体は非営利団体なので、もとより利益の配分を目的とはしていない。自治体の目的は、住民の福祉を向上させることである。自治体における会計の目的は、住民の福祉向上に係る費用が賄えていることを明らかにすることである。また、その財源は、地方税、地方交付税、地方債など様々であるが、最終的には住民の税金を原資とすることになる。このため、税金の使い途が住民の意図（住民が選出した議員の決定＝予算）に合致しているかどうかをチェックすることも会計の目的である。

表1 貸借対照表の構成要素

項目	株式会社	自治体
資産	過去の事象の結果として、企業が支配するもので、そこから将来の経済的便益が企業へ流入することが期待される資源	過去の事象の結果として、自治体が支配するもので、そこから将来の経済的便益又はサービス提供能力が自治体へ流入することが期待される資源
負債	過去の事象から発生した企業の現在の債務であり、これを決済することにより経済的便益のある資源が流出することになるもの	過去の事象から発生した自治体の現在の債務であり、これを決済することにより経済的便益又はサービス提供能力のある資源が流出することになるもの
純資産	企業の資産から負債を控除した残余財産	自治体の資産から負債を控除した残余財産

3 共通点と会計基準

株式会社と自治体の会計に共通するのはどこだろうか。損益計算書や貸借対照表などの構成要素¹について考えてみたい。この中で貸借対照表の構成要素を比較した²のが上の表である。

違いは下線の「(又は) サービス提供能力」部分だけである。株式会社の活動は、投下した資本からのリターンで成り立っているため、資産は、「経済的便益が得られるもの」として定義される。一方、自治体の活動は、住民にサービスを提供することで成り立っているため、資産は、「経済的便益が得られるもの又はサービス提供能力」として定義されることになる。自治体においては、その資産のほとんどは、サービス提供能力に係るもので、経済的便益が得られるものは少ない。

この違いは、自治体と株式会社の組織目的の違いに派生しているものだ。しかし、これを除けば、定義に違いがない。すなわち、株式会社で資産となるものは自治体でも資産となるし、負債となるものは負債となるのだ。

自治体と株式会社のように、性質が違う会計主体であっても共通の会計基準を適用する考え方を「会計のセクター中立」という。

セクター中立の会計基準を採用しているのは、英国、オーストラリア、ニュージーランドなどである。これらの国では、政府機関固有の取引について追加的な基準があるが、基本的には営利企業の会計基準

が政府にも適用されている。

一方、別の会計基準を採用している代表例は、米国である。米国では、民間用、連邦政府用、地方政府用の3つ会計基準の設定主体が独立して存在している。そして、それぞれが別セットの会計基準を設定している。

(1) セクター中立のメリット³

- 民間・公的セクターで基本的に同一の基準となるため、人材育成・教育が容易（作成者、監査人）
- 利用者が民間セクターのアナロジーで財務書類を理解できる。
- 高品質の会計基準の設定コストが相対的に低い。

ア 日本の自治体の従来からの会計システムは、現金主義⁴であり、現金の出入りと伝票があっいて、予算執行が適切に行われていれば問題がない。そのため、会計や決算書類の作成に特別な技術は必要とされず、それを監査するにも専門知識が不可欠という程の困難さはない。しかし、発生主義⁵の財務書類を作成する「新しい公会計」のように、現金以外の経済資源を含めた会計システムとなると、ルールに則った見越⁶、繰延⁷、減価償却などを正確に見積る必要が生じる。これを作成したり、監査するためには、会計の専門知識を有する職員が必要となる。営利企業でのノウハウが、同一ルールでそのまま、自治体の会計に適用できるのであれば、これらの職員の採用や育成・教育が容易となる。

イ 現在、多くの自治体が財政状態を積極的に開示

している。住民、議員、地方債購入者などの利害関係者が自治体の決算を読むのに、営利企業と同じルールで書かれた財務書類であれば、営利企業の決算と同じように理解できると考えられる。

ウ 経済が複雑化する中で、起こりうる経済事象を適切に反映するような、決算書を作成するためには、会計基準が進化し続ける必要がある。このために、営利企業の会計基準は、会計基準設定主体⁸により、最適な状態を保つ努力がなされている。自治体向けに別の会計基準を作成することとなれば、米国のように会計基準設定主体がもう一つ⁹必要となる。同じ会計基準を使うのであれば、この運営費用を節約できる。

(2) セクター中立のデメリット¹⁰

- 現実的に会計基準は両セクターに「中立」には作成されない。公的セクターの会計基準が民間セクターの会計基準に追従する結果になる。
- 数値の持つ意味が両セクターで異なるにも拘らず、同様に理解される懸念。

ア 日本でも国際会計基準の導入が話題となっているが、営利企業が国際会計基準を取り入れていき、公的セクターの考え方との乖離が大きくなっていくことが考えられる。その場合であっても、公的セクターの会計はそれに追従する（あくまでも同じ基準を貫く）のか、一部において違っているこ

とを容認する（純粋な意味でセクター中立ではない）のかを選択せざるを得ないだろう。

イ 同じ会計基準を用いた場合で、最も気を付けなければならないのは、数値の持つ意味の違いである。株主の持分を増やして、利益を最大化することを目的としている営利企業の財務書類において、純資産（＝株主の持分）が大きくなることは、基本的に好ましいことである。損益計算書の純利益も、またしかりである。しかし、行政サービスを提供するために、税金を集めてそれを適切に配分することを目的とする自治体の会計においては必ずしもそうではない。この異なる性質を持つ会計主体の目的の違いに気付かず財務書類の数値を読んでいくと、会計主体の業績の是非の判断を誤るおそれがある。

4 株式会社と自治体ではどこが違うか

株式会社と自治体では、組織目的が異なり、そのため会計目的も異なっていることを述べた。ここでは、少し詳しくその違いを考えていく。

米国の政府会計基準審議会が2006年に発行した白書¹¹から見てみよう。ここでは「自治体は、いくつかの重要な事項において基本的に株式会社と異なっている」ということを述べている。

(1) 「組織目的」が異なることは、既に述べたと

表2 株式会社と自治体の違い

項目	株式会社	自治体
組織目的	富の創出 株主の投資に対するリターンの創出	公共サービスの提供を通じた公共福祉の増進及び維持
収入の源泉	意思のある購買者と販売者との、自発的交換取引による売上が収入の源泉	税金が収入の源泉 非自発的取引かつ非交換取引
長期存続能力	継続企業の前提はあるが、業績不振による廃業や他企業の買収により存続しなくなる可能性あり	課税権の継続と公共サービス継続の必要性から、清算されることはまれ
利害関係者との関係	第一に株主の持分を増やすことに焦点がおかれる	住民は受け取るサービスと直接の相関なしに税金を払う
予算の役割	業績統制のための内部管理ツール	公共政策の優先順位の表明 公共資源の用途の承認としての意味

"WHY GOVERNMENTAL ACCOUNTING AND FINANCIAL REPORTING IS --- AND SHOULD BE --- DIFFERENT (何故、政府会計及び財務報告は違うのか、そして違わなければならないのか)" を基に筆者作成。

おりである。

(2) 「収入の源泉」が非自発的な非交換取引となっていることについてはどうだろうか。株式会社における収入である「売上」は、同時にその「売上に係る犠牲」と対応される。すなわち、売上は、同時に、商品という企業の資産の減少をもたらすか、サービスの提供という費用を発生させる。つまり、株式会社の収入は企業の犠牲との交換で成り立っている。ゆえに、株式会社が利益を求める際には、収入から対応する犠牲を差し引いて計算する。

これに対して、自治体の収入の中心である税金は、自治体の犠牲とは関係なく支払われる。「サービスを受け取ったかどうか」や「どれだけ受け取ったか」との相関関係はない。したがって、収入は収入として「どの期間（年度）に属するか」が決定され、同様に支出も「どの年度に属するか」が決められる。そして、結果として「収入で支出を賄えたかどうか」ということが重要であって、「行政サービスを増やしたから税金収入が増えた(又は、その逆)」という関係にはない。

(3) 「長期存続能力」についてはどうだろうか。株式会社は「継続企業の前提」に立って経営されている。株主は、「今期だけでなく来期以降もその株式会社が継続的に事業を進めていくであろう前提」で投資している。このため、株式会社の決算報告における監査意見では「継続企業の前提」に疑義がある場合は、その旨を指摘することになっている。具体的には、赤字が続いていたり、営業から得られるキャッシュフローが連続してマイナスになっているような場合は、継続企業の前提に疑義があるとされる。

自治体も「継続する前提」で事業を進められている。また、代替するものがない自治体の存続が不安定では住民生活に支障が出かねない。自治体の経済活動も長期間継続する前提で行われており、地方債の償還期間や債務負担行為の期間などは、民間企業では不可能と思われる長期間で設定されている。そ

して、その土地や住民に課税する権限を有することが長期の存続を保証する。

(4) 「利害関係者との関係」はどうだろうか。株式会社における主要な利害関係者は、その所有者である株主である。株主は、その持分を増やすことに最大の関心がある。そのため、決算報告では純資産の変動に焦点が当たる。

一方、自治体における主要な利害関係者は、その主権者である住民である。その住民は、納めた税金とは無関係にサービスの提供を受けるので、自治体に対しての個々の住民の持分が取り沙汰されることはない。よって、自治体の決算書類の中に持分を示す項目はない。

(5) 「予算の役割」はどうだろうか。株式会社の財務会計には予算はない。もちろん、収益の予測や見通しなどを作成し、株主や将来の株主たる投資家に示すことはある。しかしながら、それは経営を拘束するものではない。もっとも、管理会計として予算を作成し、従業員（マネジメントを含む。）がそれに基づいて業務を執行することもある。これは業績を測定するなどのコントロールのためのものであって、差異が生じたからといって、外部的に問題となるものではない。また、財務書類の中に、予算と決算の比較が出てくることもない。

これに対して、自治体の予算は絶対である。住民が納めた税金をどの分野に割り振るかが予算の機能であり、これを承認するのは議会である。議会は住民の代表により構成されているので、間接的に住民の意思により税金の使途が定められることになる。よって、決算においては、予算と決算の比較によって、その住民の意思が事業執行に反映しているかどうかを測ることになる。

5 財務書類における純資産の取扱い

決算を見るポイントの一例として、株式会社と自治体（又は地方政府など）の財務書類において、どのように純資産が表示されているかを見ていくこと

にする。

(1) 株式会社

株式会社の「貸借対照表」に示される「純資産」の主な構成は、「資本金」「資本剰余金」「利益剰余金」である。資本金と資本剰余金は主に株主からの株式の払込金である。利益剰余金は、損益計算で得られた純利益の累計で、ここから株主に配当が支払われる。株式会社の純資産は、株主の払込資本と将来の配当の原資となる利益を示したものといえよう。

(2) 英国の地方自治体

年次財務報告書の「バランスシート (Balance sheet)」の「純資産 (net worth)」は、「使用可能留保金 (usable reserves)」と「使用不可能留保金 (unusable reserves)」に分けられている。マンチェスター市の年次財務報告¹²を見ると、2011年3月末で使用可能留保金は3億ポンドで、使用不可能留保金は11億ポンドである。使用不可能留保金の内訳¹³は「退職給付債務の積立不足額」「資本調整勘定」などである。このうち、最も金額が大きいのは資本調整勘定で、ここには固定資産取得の財源が計上されている。そして、減価償却に合わせて減少させる。つまり、固定資産に拘束されている純資産額を示す。

(3) 米国地方政府

包括年次財務報告書の「純資産計算書」の純資産は、「固定資産投資額 (関連負債控除後) (Invested in Capital Assets, Net of Related Debt)」「拘束 (Restricted) 純資産」「非拘束 (Unrestricted) 純資産」に区分されている。固定資産投資額 (関連負債控除後) は、固定資産の財源となっている純資産を計上するものである。この額と負債に計上されている地方債を合計すると固定資産になる。拘束純資産には、「元利償還」「高等教育」などの使用目的が決まっているものが含まれる。それ以外のものが非拘束純資産である。ニューヨーク州の包括年次財務報告書では、非拘束純資産はマイナスである。この理由は、「州政府の活動に用いる固定資産のためではない債務を負っているため」としている¹⁴。

(4) 日本の自治体

日本の自治体が、現在、「新しい公会計」として採用している財務書類作成方法にはいくつかの方式¹⁵がある。この中で一番多く用いられているのが、「総務省方式改訂モデル」である。総務省方式改訂モデルでは、「純資産」は、「公共資産等整備国県補助金等」「公共資産等整備一般財源等」「その他一般財源等」「資産評価差額」に分けられている。この中で、「公共資産等整備国県補助金等」と「公共資産等整備一般財源等」には、英国や米国と同じように、公共資産の取得財源に充てられている純資産が計上される。「資産評価差額」は資産の公正価値評価による差額であるため、これも資産に拘束された純資産であり、自由に使用できない。「その他一般財源等」は、それらを控除した自由に使用できる純資産となる。大阪市の平成21年度の「普通会計貸借対照表¹⁶」を見ると、純資産は5兆1,032億円で、公共資産等に充てているのが5兆8,419億円で、その他一般財源等は7,387億円のマイナスとなっている。このマイナスについては、「退職手当引当金や損失補償引当金など将来支出が見込まれている負債の財源が現時点で確保できていないことを示す」と説明している。

株式会社においては、純資産の内訳が、払い込んだ資本なのか、未配当になっている利益なのか、が分かるようになっている。これは、株式会社の主な利害関係者である株主のニーズを踏まえたものである。一方、自治体の場合は、ここに掲げた事例から見ると、翌年度以降に利用可能な純資産がどれだけあるかが分かるようになっている。これは、自治体の主な利害関係者である住民として、決算年度までと翌年度以降の収支のバランスを見るのに適しているといえよう。多くの自治体では、この使途が非拘束であるその他一般財源等がマイナスになっているが、この数値自体よりも、前年度以前からの推移が重要であることを指摘しておきたい。また、連結財務書類において、純資産の内訳を省略している団体

が多いが、財政状態は連結でこそ意味がある¹⁷ため、連結財務書類の充実を求めたい。

6 おわりに

株式会社と自治体の会計の異同を概観した上で、特に注意が必要な純資産の見方について述べた。

株式会社はその目的から、純資産が増えていることをもって好業績とみることができる。一方、自治

体の場合は、純資産が増えていてもその純資産が直接税収などの将来の資金需要に結びつかないこともあり、そのことだけで好業績であったということができない。そこで、拘束されていない財源の動向をチェックしたい。もっとも、この数値も単にプラスであれば良いというものではない。プラスなのであれば、もっと住民サービスに力を入れることができるか、税金を安くすることができるからである。

脚注

- 1 財務書類を作成するときに焦点をあてる項目のこと。国際会計基準(IFRS。正確には「国際財務報告基準」と変更されたが、本稿では、従来からの名称である「国際会計基準」と記述する。)では、資産、負債、純資産、収益及び費用の5つが定義される。
- 2 株式会社は「国際会計基準」、自治体は「国際公会計基準(IPSAS)」のものを使用した。"entity"の語は、それぞれ「企業」、「自治体」とした。
- 3 総務省「今後の新地方公会計の推進に関する研究会(第2回)提出資料」(関川正委員作成)(21頁)より引用。資料では、「トランザクション・ニュートラル」という表現が用いられていたが、本稿では、「セクター中立」と同じ意味と捉えて引用した。
- 4 会計基準には、「現金」に焦点を当て、その「出納」の時点で整理する「現金主義」と、「全経済資源」に焦点を当て、その「取引の発生」時点で整理する「発生主義」がある。
- 5 注4参照
- 6 「見越」とは、収益に対応させるために、翌期以降の支出額を今期に費用として計上しておくこと。
- 7 「繰延」とは、収益に対応させるために、今期の支出を翌期以降の費用とすること。
- 8 国際会計基準は国際会計基準審議会(IASB)、米国財務会計基準は財務会計基準審議会(FASB)、日本の会計基準は企業会計基準委員会(ASBJ)などの設定主体により、常に実情に合うよう改良が加えられている。
- 9 「政府会計基準審議会(Governmental Accounting Standard Board: GASB)」のこと。
- 10 総務省「今後の新地方公会計の推進に関する研究会(第2回)提出資料」(22頁)
- 11 "WHY GOVERNMENTAL ACCOUNTING AND FINANCIAL REPORTING IS --- AND SHOULD BE --- DIFFERENT" GASB, 2006。原文では「Government(政府)」「Business Enterprises(営利企業)」となっているところを、それぞれ「自治体」「株式会社」に置き換えた。
- 12 "Manchester City Council Annual Statement of Accounts 2010/11" (6頁)
- 13 同上(88頁から90頁)
- 14 "State of New York Comprehensive Annual Financial Report for Fiscal Year Ended March 31, 2011" (22頁)
- 15 主なものとしては、他に、総務省研究会の「基準モデル」「東京都方式」がある。この2つの方式では、純資産(正味財産)の内訳は適用年度以降の増減額として、純資産(正味財産)変動計算書において表示される。
- 16 「平成21年度バランスシート等財務諸表(財務書類4表)」(大阪市HP)。連結財務書類も掲載されているが連結貸借対照表には純資産の内訳の記載がないため、ここでは普通会計を使用した。
- 17 米国の地方政府会計の改革の大きな柱の一つが、政府会計と独立法人との「連結財務書類」を「発生主義」で作成することだったことに留意。また、民間営利企業の会計基準として導入が検討されている「国際会計基準」においても連結が重視され、単体財務書類には適用外とする見方が大勢である。