

東京都の会計制度改革に対する提言

自治体会計の新しい経営報告書 <論点整理>

平成18年2月

元東京都参与

東京都専門委員

同

同

同

同

中 地 宏

安 藤 算 浩

鵜 川 正 樹

小早川久佳

服 部 夕 紀

米 田 正 巳

本書は、平成18年2月に元東京都参与と東京都専門委員から提言を受けたもので、東京都における、今後の公会計改革に資することを目的として、この度発行するものである。

* 文中各表等においては、原則として表示単位未満を四捨五入し端数調整をしていないため、合計欄と一致しない場合がある。

はじめに

「負の遺産がいくらあるか知りたい」と、平成 11 年 6 月、石原慎太郎東京都知事は、就任早々、基本的な質問を發した。これが、東京都の経営改革・会計制度改革の出発点である。

自治体の会計は長年にわたって、現金主義に立脚した確定予算の執行を単式簿記で記帳するという方式が続いて来ている。だから議会で予算が確定したら、その執行は現金支出の記帳に注意が注がれる。現金収入は、住民からの税金徴収、中央政府からの補助金及び公債という借金に依存する。負債の残高は必ずしも一ヶ所に集中して管理されない。その負債残高の変動に対する責任の在り処が明確に示されていない。現金の調達・運用が主要な会計業務となって、自治体の経營業務について、誰が責任を負うのかが必ずしも明確ではない。

そこで、東京都における責任会計を具現化するために、知事の依頼を受けた我々「機能するバランスシート・検討チーム」は、財務局及び所管局の協力を得て、都庁の組織各階層における経営責任会計に立脚したものとして「機能するバランスシート」を作成した。これは、「貸借対照表」、「行政コスト計算書」、「キャッシュ・フロー計算書」の三体系と会計方針及び注記事項の開示がセットになった責任会計の表示様式である。この様式の活用によって、現行の自治体会計制度に内在する以下の 4 つの欠如を是正することができる。単式簿記による「ストック情報」の欠如、現金主義による「コスト情報」の欠如、住民への決算要領の公表について一定のルールが無いことによる「説明責任（アカウントビリティ）」の欠如、予算（Plan）執行（Do）が重視され、検証・評価（Check）見直し（Action）が十分に実施されていないという「マネジメント」の欠如。

さらに我々は、平成 11 年から 6 年間にわたり、5 つの事業別「機能するバランスシート」を作成し、これが都政改革を進めるのに有効なツールとなることを証明した。そして、この過程で、全庁的・組織的に財務情報を用いた経営改革・会計制度改革を遂行するには、日常の会計処理から本格的に複式簿記・発生主義を導入することが不可欠であるという結論に至った。

これを受けた東京都では、平成 18 年度からの日本初の公会計制度の導入に向け準備を進めている。そこで、我々は、複式簿記・発生主義会計の導入を前向きに進めるために、論点整理及び諸外国の事例の検討を行い、ここに「自治体会計の新しい経営報告書〈論点整理〉」をまとめた。

これが、東京都における会計制度改革の理論的根拠となるだけでなく、今後の自治体会計改革の方向性を考える上での材料として有効に活用され、そして東京都の経営改革・会計制度改革の新たな飛躍的出発点となることを、確信している。

元 東京都 参与
中 地 宏

【 目 次 】

第 1 章	自治体会計の基礎概念をめぐって	1
1 - 1	転換期を迎える我が国の自治体.....	2
1 - 2	自治体の活動環境（パブリック・ガバナンス）の特徴.....	2
1 - 3	我が国の公会計改革の状況.....	5
1 - 4	なぜ概念フレームワークが必要か.....	6
1 - 5	自治体会計の歴史的転換.....	7
1 - 6	自治体会計と企業会計との質的差異.....	9
1 - 7	公的説明責任の意味.....	11
1 - 8	自治体における財務報告の基本目的.....	13
1 - 9	財務報告の報告主体.....	16
1 - 10	財務報告の利用者.....	21
1 - 11	自治体における内部統制.....	24
1 - 12	自治体における公的監査（今後の課題）.....	26
第 2 章	東京都の新しい経営報告書	33
2 - 1	東京都の会計改革の目的と意義.....	33
2 - 2	東京都の「機能するバランスシート」作成の意義と限界.....	34
2 - 3	複式簿記・発生主義会計導入にあたっての基本的スタンス.....	36
2 - 4	平成 18 年度からの本格導入.....	39
2 - 5	財政運営の視点に立った財務諸表と事業経営の視点に立った財務諸表	41
2 - 6	新しい会計制度と経営報告書.....	43
2 - 7	年次経営報告書のあり方.....	45
2 - 8	発生主義会計をどう活用していくか.....	49
2 - 9	予算・決算報告（現金主義会計）と財務諸表（発生主義会計）の併存に ついて.....	54
第 3 章	財務報告 - 財務会計	57
3 - 1	財務報告が備えるべき性格と限界.....	57
3 - 2	財務会計報告の前提となる会計システム.....	60
3 - 3	財務諸表の構成要素と財務諸表の体系.....	65
3 - 4	財務諸表の様式.....	73
3 - 5	財務諸表の作成単位（会計単位）と報告範囲.....	73
3 - 6	連結財務報告のあり方.....	75

第4章 東京都の「機能するバランスシート」の活用事例	81
4 - 1 「機能するバランスシート」とは.....	81
4 - 2 財政運営への活用 - 財政再建推進プラン.....	82
4 - 3 財務諸表に基づく主要な財政指標と財政分析.....	86
4 - 4 事業経営への活用.....	93
4 - 5 多摩ニュータウン事業.....	96
4 - 6 生活文化局事業.....	97
4 - 7 住宅政策 - 都営住宅事業と住宅供給公社.....	99
4 - 8 新交通システム - ゆりかもめ、多摩都市モノレール、日暮里・舎人線	102
4 - 9 救急事業.....	104
4 - 10 事業別バランスシートにおけるコスト概念.....	105
第5章 事業経営と業績評価のあり方	107
5 - 1 自治体経営と管理会計の役割.....	107
5 - 2 会計情報による業績の管理 事業別バランスシート.....	115
5 - 3 原価情報による採算の管理.....	118
5 - 4 財務情報による投資の決定と管理 - 投資事業の費用と効果を予め算定 する方法.....	124
5 - 5 非財務情報による事業の管理 - 成果指標と業績管理指標.....	130
5 - 6 業績の評価.....	137
5 - 7 業績報告のあり方.....	147
第6章 諸外国の自治体経営報告書（アニュアル・レポート）	154
6 - 1 公的部門における国際的な会計改革.....	155
6 - 2 「ベスト・バリュー」と自治体経営 - バーミンガム市及び大ロンドン庁 における自治体改革の推移.....	162
6 - 3 自治体の財務報告書と資金調達コスト - ニューヨーク市の事例より	169
6 - 4 英国及び米国の自治体財務報告書の構成内容.....	171
6 - 5 ニューヨーク市の年次経営報告書（市長の経営報告書）.....	181
6 - 6 英国政府の資源会計による省庁別経営報告書.....	182