

第4章 東京都の「機能するバランスシート」の活用事例

【本章のねらい】

東京都では、平成 11 年度（1999 年）より「機能するバランスシート」を作成して、財政状況を数値で明らかにし、財政のマネジメントのために、また、事業の効率化を図る経営のマネジメントのために、経営改革の用具として活用してきた。ここでは、「機能するバランスシート」（2000 年度から 2004 年度まで 5 つの報告書が公表されている）の意義を総括している。

この章では、4 - 1 で、「機能するバランスシート」とは、自治体という経営する組織を責任会計として把握することである、と明確に述べている。

4 - 2 から 4 - 3 までは、自治体の財政運営へ財務諸表をどう活用できるのかという視点から、財政指標としての見方を具体的に検討している。

4 - 4 から 4 - 9 までは、自治体の事業経営へ財務諸表をどう活用できるのかという視点から、多摩ニュータウン事業、生活文化局事業、住宅政策（都営住宅と住宅供給公社）、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）、救急事業のそれぞれの分析結果とその後の改革の成果を要約している。最後に 4 - 10 で、事業別バランスシートのコスト概念についてまとめている。

4- 1 「機能するバランスシート」とは

東京都では、平成 11 年度（1999 年）より「機能するバランスシート」を作成して、財政状況を数値で明らかにし、財政のマネジメントのために、また、事業の効率化を図る経営のマネジメントのために、経営改革の用具として活用してきた。

ここでは、「機能するバランスシート」（2000 年度から 2004 年度まで 5 つの報告書が公表されている）の意義を総括する。

最初に、背景と基本的な考え方は次のようなものである。

経営改革の出発点の線引き

石原知事が平成 11 年 4 月に就任したとき、東京都は危機的な財政状況にあり、実質収支の大幅赤字と“財政再建団体”への転落の危機にあった。石原知事から、「負の遺産はいくらあるか知りたい」という言葉を受けて、都はバランスシートの作成を始めた。経営改革の出発点にきちんとした一本の線を引き、負債を清算し、将来へ向けて建設的施策に着手しようという知事の強い意思と理解した。

東京都を経営する組織を責任会計として把握

「機能するバランスシート」とは、組織体の活動を会計数値で表現し、そこに経営の責任者を置くことで経営責任を表示しようとするものである。すなわち、部門ごとに財務報告書が作成され、それぞれの部門責任者が事業活動に対して責任を負うというものである。それぞれの部門が機能的に活動したとき、東京都の財務管理体系は存在意義を發揮する。このようにして作成された財務管理の体系は、冷徹な数値でその業績を語り、その時々資産、負債の有り高を示し、過去の反省と未来の方向を指向するようになる。

「機能するバランスシート」の体系

「機能するバランスシート」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からなる。

ストック情報、行政コスト情報、キャッシュの流れを毎期的確にとらえた「機能するバランスシート」を作成し、時系列を作ったなら、行政活動の数字による歴史が開示される。また、東京都監理団体の会計数字も含めた連結ベースの「機能するバランスシート」を作成すれば、よりの確に各年度の行政責任の度合いを数字で表示することが可能となる。

事業別バランスシートの作成で財政改革の方向を探る

事業別バランスシートは、管理会計（責任会計）のツールであり、部門や業績評価のための財務情報を提供する。

事業別バランスシートの事例として、

- () 収支均衡型事業として多摩ニュータウン計画（2000）
 - () 税金投入型事業として文化事業部門（2001）、消防事業（2004）
 - () 中間形態型事業として住宅事業（2002）、新交通システム（2003）
- を取り上げて検討した。

より有効な用具となるためにすべては職員の意識改革から始まる

東京都では、複式簿記・発生主義会計の本格的導入を決定し、平成18年度の完全実施を目指している。財務諸表が每期タイムリーに作成されるためには、一般会計と特別会計の複式簿記化、システム化が必須である。この新しい手法を感覚として身につけ、硬直化していた会計組織を民間企業の経営手法に近づけるため、すべては職員の意識改革から始まる。

4-2 財政運営への活用 - 財政再建推進プラン

東京都では、『財政再建推進プラン』（平成11年7月策定、計画期間12～15年度）及

び『第二次財政再建推進プラン』（平成 15 年 10 月策定、計画期間 16～18 年度）に基づき、平成 12 年度予算より財政の構造改革に取り組んでいる。ここでは、第一次プランとして完了した『財政再建推進プラン』について評価してみたい。

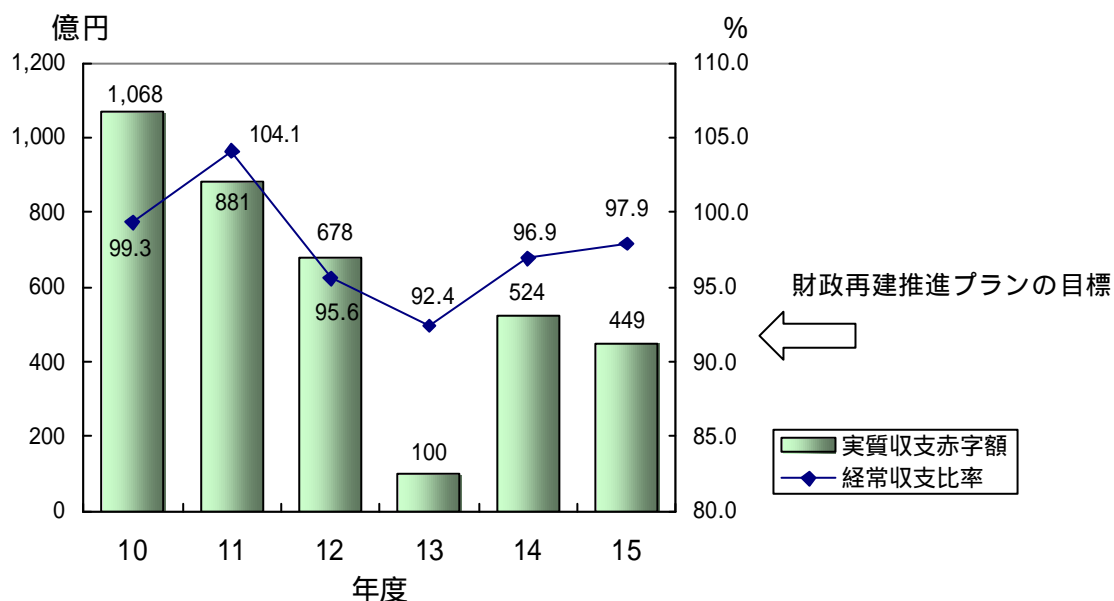
（１）実質収支と経常収支比率

『財政再建推進プラン』において、

実質収支を平成 10 年度の 1,068 億円の赤字から平成 15 年度までには解消すること
 経常収支比率を平成 10 年度の約 100%から平成 15 年度までには 90%にすること
 という 2 つの数値目標を掲げている。

平成 15 年度までの実績は以下のとおりである。

図表 7 実質収支赤字額と経常収支比率

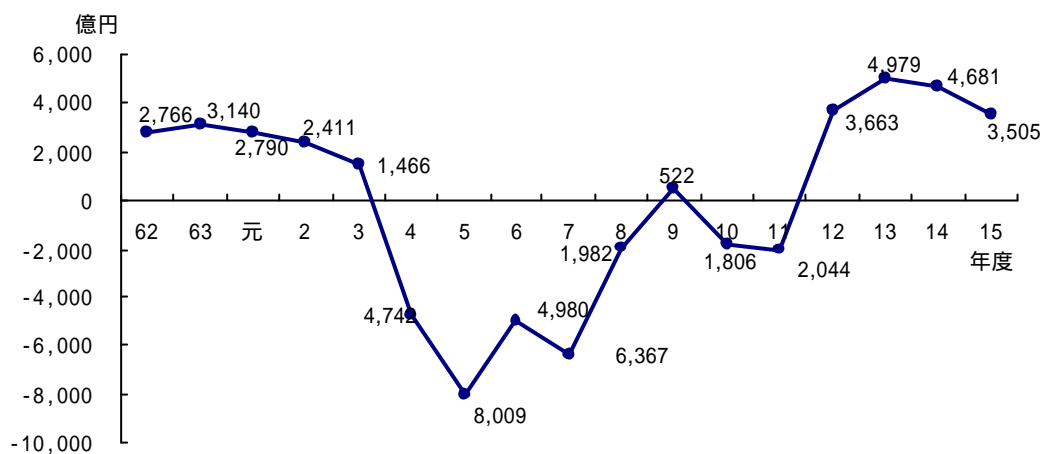


（注）経常収支比率は、減税補てん債等を経常一般財源等から除いて算出している。

<出所>東京都の資料をもとに筆者が作成（以下同様）

都債の発行状況と残高については、平成 12 年度より発行を抑制しており、プライマリーバランスも黒字化している。

図表 8 都におけるプライマリーバランスの試算（普通会計）



プライマリーバランスが赤字ということは、行政サービスによる現世代の受益が、税収等による負担を上回っている状態であり、この状態が継続すると、公債残高は累増していくことになる。

(注) プライマリーバランス (Primary Balance) とは、公債の元利払いを除いた歳出 (一般歳出等) と、公債発行収入を除いた歳入 (税収等) についての財政収支 (公債費関連を除いた基礎的財政収支) である。

(2) 財政規律の指標として活用する借入金収入比率

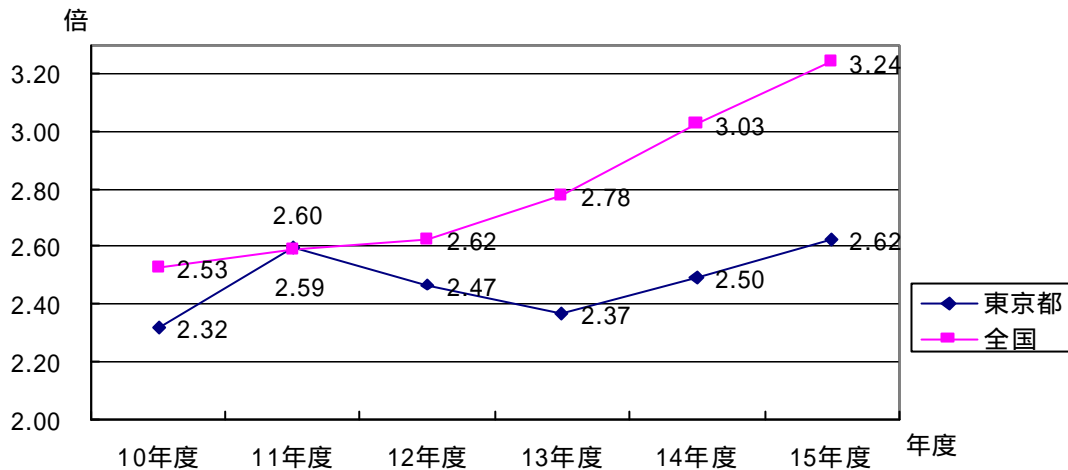
財政規律の指標として、借入金収入比率(借入金残高/収入)を取り上げて検討する。

東京都の普通会計における平成 15 年度末の借入金残高合計 (地方債・他会計借入金等の合計) は 7 兆 9,153 億円である。これを収入と比較すると、平成 15 年度一般財源 (地方税等) の約 2.62 倍に相当する。

一方、総務省『平成 14 年度版地方財政の状況』に基づき、平成 15 年度の全国ベースでの普通会計における借入金残高 (企業債の普通会計負担分を除く) の一般財源に対する比率を計算すると約 3.24 倍となり、借入金残高は非常に高い水準になっている。

東京都の抱える借入金は全国平均に比べると相対的に低いともいえるが、財政再建を果たした先進欧米諸国では、借入金残高は年間歳入の 1 年分程度となっており、東京都においても、今後とも借入金の残高を賢明な水準までに引き下げていくことが重要な課題である。

図表 9 一般財源に対する借入金残高の割合

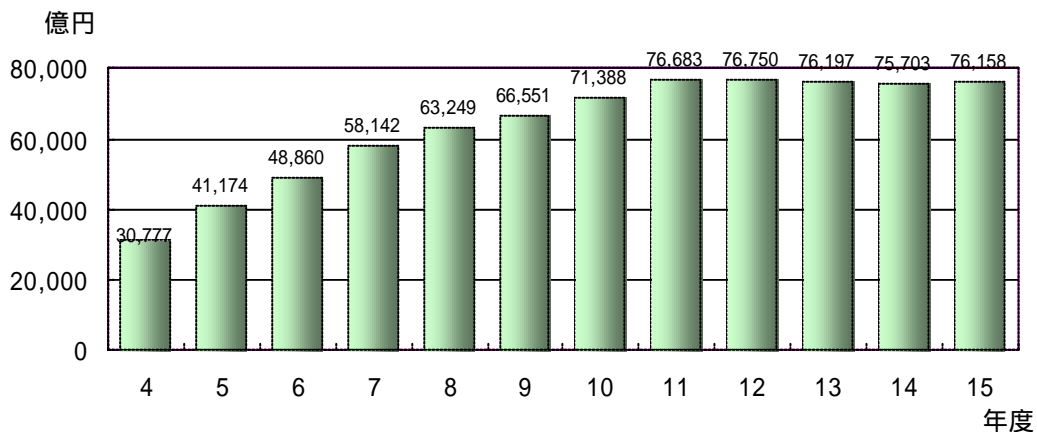


- ・ 一般財源（全国ベース）＝ 地方税＋地方譲与税＋地方特例交付金＋地方交付税
- ・ 同（東京都ベース）＝（地方税＋地方譲与税＋地方特例交付金＋地方交付税）－
（租税徴収移転活動費＋税連動経費）・・・実質的な収入

（注）地方財政の借入金について

ここでの地方財政の借入金とは、地方債残高と交付税及び譲与税配付金特別会計借入金残高の合計値を指し、企業債の普通会計負担分相当の残高は含まない。

図表 10 都債現在高（普通会計）の推移



- （注）1 縁故債及び市場公募債の満期一括償還の財源に充てるため、定時償還相当額として減債基金に積み立てた額を除いている。
- 2 特定資金公共投資事業債（NTT債）を含まない。

4-3 財務諸表に基づく主要な財政指標と財政分析

東京都の平成 15 年度の財政状況を、「機能するバランスシート」を用いて、次の 6 つの財政指標を取り上げて分析する。主要な指標は下記のものである。

図表 11 主要な財政指標

(単位：億円)

財務諸表	財政指標	意味	10 年度	11 年度	12 年度	13 年度	14 年度	15 年度
行政コスト 計算書	収入	サービス・コストを 賄う財源	49,544	48,928	52,793	53,359	50,471	48,062
	支出	提供されたサービ スのフルコスト	51,569	51,541	50,992	50,894	50,155	49,039
	収支差 額(注)	サービスの受益と 負担の関係(は 現世代の受益 > 負担)	2,024	2,612	1,800	2,464	315	977
貸借対照 表	借入金	財政の持続可能 性(将来世代の負 担)	73,087	80,382	80,250	79,764	79,341	79,153
	正味財 産	資産形成におけ る世代間の負担 (現世代の負担)	100,830	94,088	85,843	87,005	83,772	87,897
キャッシュ・ フロー計算 書	行政活 動の純キャ ッシュ・フロ ー	行政活動(サービ ス・社会資本整 備)の現金収支	5,665	7,152	629	1,314	405	111

(注) 1 普通会計を対象としている。

2 収支差額は社会整備等調整活動財源調整前の数値である。

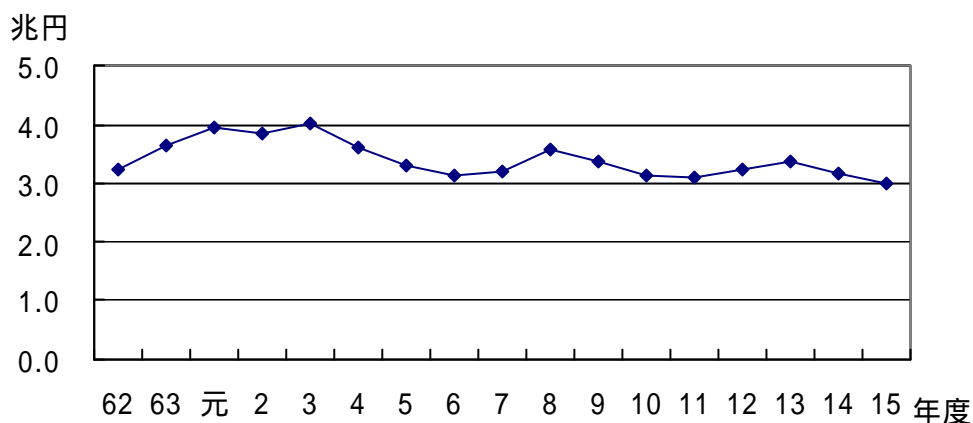
(1) 行政コスト計算書

行政コスト計算書は、1 年間に提供されたサービスのコストが当該年度の収入で賄われたかどうかを表すものである。これを「期間負担の衡平性」といい、この衡平性を図ることは財政運営の基本的な考え方である。収支差額が赤字であると、将来への負担の先送りや過去に蓄積した資産の食い潰しをしていることを意味する。

収入

収入のうち実質的な都税収入は、租税徴収活動費を控除した金額であり、平成 10 年度から 15 年度にかけては、3 兆 1,000 億円前後で推移している。実質的な都税収入は、平成 3 年度（1992 年）をピークとして以来低い水準のまま推移している。

図表 12 実質的な都税収入の推移



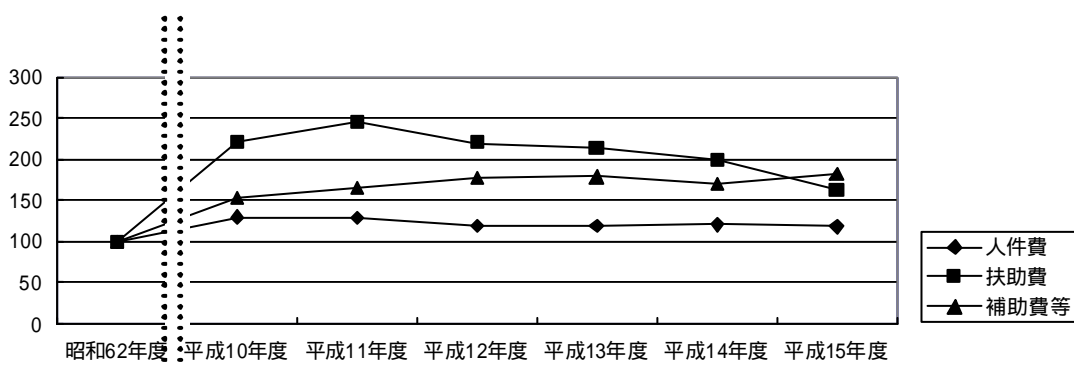
(注) 実質的な都税収入 = 都税等 - (租税徴収移転活動費 + 税連動経費)

支出

支出は、現金及び非現金支出を合わせて、平成 10 年度から 15 年度にかけては、5 兆円前後で推移している。

主な性質別の支出をみると、扶助費、補助費等、人件費は昭和 62 年度（1988 年）を基準とすると、実質的な都税収入が横ばいあるいは減少しているのに対し、支出の削減が十分にはできていないことが指摘できる。投資的経費は、すでに昭和 62 年度レベルまで減少している。

図表 13 主な性質別の現金支出の推移（指数）



収支差額

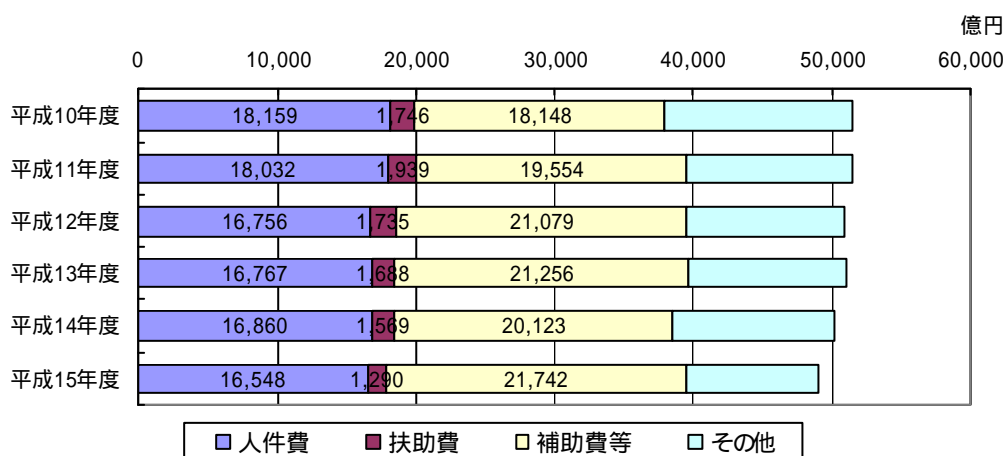
収支差額は、1年間に提供されたサービスのコストが当期の収入で賄えているかどうかを示すものである。平成10年度は2,024億円、11年度は2,612億円と連続して赤字となったが、12年度が1,800億円の黒字に転換し、平成13年度、14年度と黒字を維持したが、15年度は収入の減少に支出削減が追いつかず赤字になった。

図表 14 行政コスト計算書

(単位：億円)

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
収入	49,544	48,928	52,793	53,359	50,471	48,062
うち地方税	41,999	40,333	42,670	44,009	40,753	39,360
支出	51,569	51,541	50,992	50,894	50,155	49,039
うち人件費	18,158	18,031	16,756	16,766	16,859	16,548
うち補助費等	18,148	19,553	21,079	21,255	20,123	21,742
収支差額	2,024	2,612	1,800	2,464	315	977
社会整備等調整 活動財源調整	423	4,846	10,046	1,302	541	5,102
正味財産増減	1,601	7,459	8,245	1,161	225	4,125

図表 15 行政コストの推移



(2) 貸借対照表

貸借対照表は、会計年度末の資産・負債・正味財産の残高を示すものである。これは、資金の運用（資産）と調達（負債・正味財産）を表す。正味財産の残高推移は、世代間負担の衡平性の指標となる。

借入金

借入金は、普通会計の7兆9,153億円に対して、連結会計では14兆5,340億円（社債含む）と1.84倍に増加する。借入金の水準はまだ高いものの、普通会計ではプライマリーバランスを黒字にしておき、都債残高を抑えている。連結ベースでも賢明な水準に引き下げることが課題といえる。

有形固定資産と借入金の比率をみると、有形固定資産は平成12年度に清掃事業の特別区への移管に伴い大きく減少したが、借入金の水準は高いままで推移している。その理由としては、資本整備に充当する都債の割合が高く償還期間も長いこと、また減税補てん債のように一般財源に使われてしまうものや、清掃事業を特別区へ移管したがその借入金は東京都に残っているものなどがあるためである。

図表 16 有形固定資産と借入金の比率

（単位：億円）

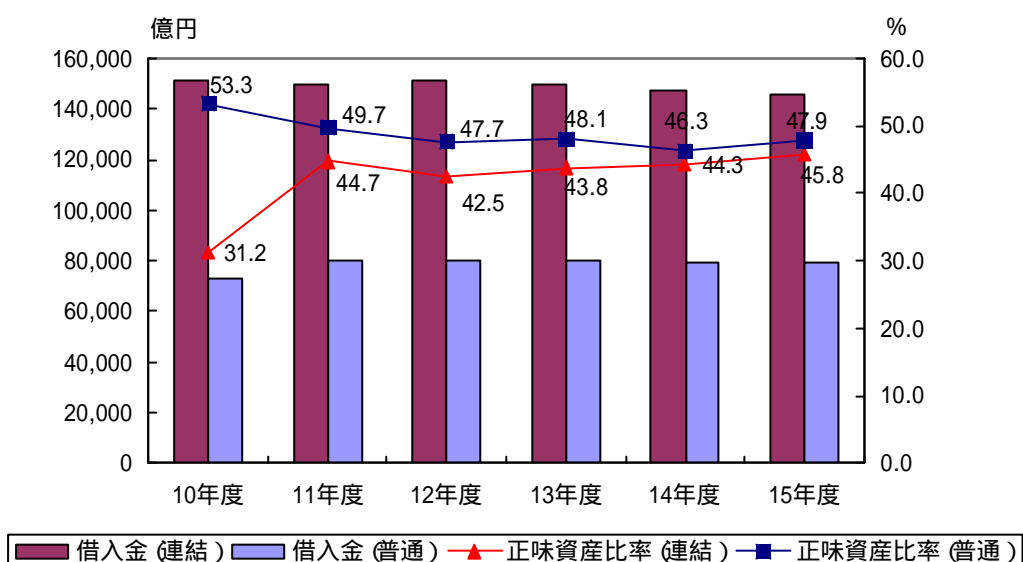
	10年度末	11年度末	12年度末	13年度末	14年度末	15年度末
有形固定資産						
建物・構築物等	43,039	42,301	37,962	38,472	37,808	38,071
土地	41,774	40,189	39,188	38,184	37,972	42,819
計	84,813	82,490	77,150	76,656	75,780	80,890
道路橋りょう						
構築物	20,347	20,304	19,935	19,402	18,972	18,896
土地	32,537	33,625	34,469	35,185	36,343	37,417
計	52,884	53,929	54,404	54,587	55,316	56,313
建設仮勘定	6,438	5,843	3,363	2,586	2,191	1,864
有形固定資産等合計	144,135	142,262	134,917	133,829	133,287	139,067
借入金	73,087	80,382	80,250	79,764	79,341	79,153
清掃事業に係る借入金			3,980			
減税補てん債等	2,586	2,689	3,370	4,178	4,965	6,196
資産形成に係る借入金	70,501	77,693	72,900	75,586	74,376	72,957
資産形成に係る借入金比率	50.7%	56.5%	54.0%	56.5%	55.8%	52.5%

正味財産（純資産）

平成15年度末の正味財産（純資産）は、普通会計の8兆7,897億円に対して、連結会計では14兆6,995億円と1.67倍に増加する。一方、正味資産比率（＝正味資産／総資産）は、普通会計の47.9%から連結会計の45.8%へと低下する。これは、普

通会計よりも連結会計では、借入金の比率が高くなっているためであり、借入金に依存した事業が多いことを示している。

図表 17 借入金・正味資産比率の推移



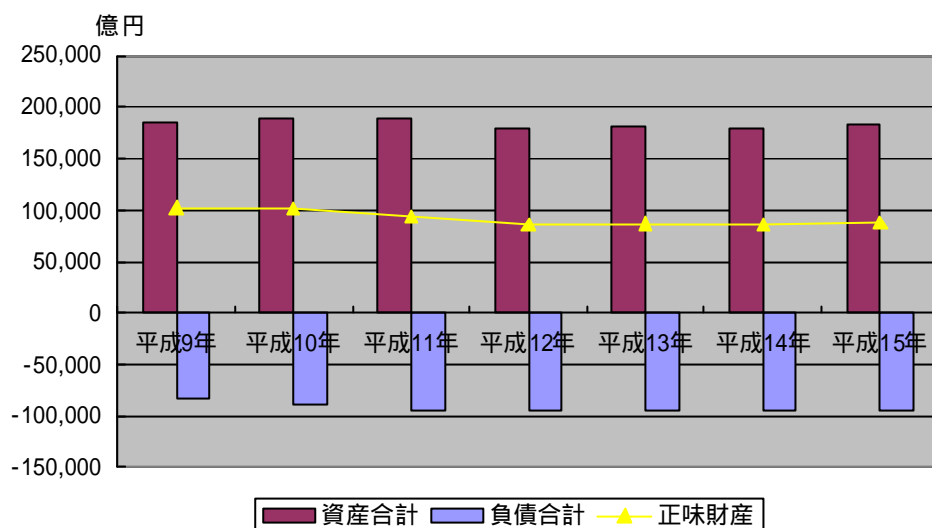
図表 18 普通会計と連結会計の比較

(単位: 億円)

平成 15 年度	普通会計		連結会計	
	金額	構成比%	金額	構成比%
総資産	183,546	100.0%	321,254	100.0%
うち有形固定資産	139,640	76.1%	272,845	84.9%
総負債	95,649	52.1%	172,849	53.8%
うち借入金	79,153	43.1%	145,340	45.2%
正味財産	87,897	47.9%	146,995	45.8%

正味財産の推移については、行政コスト計算書の収支差額と純資産増減項目との2面からみることができる。平成13年度に収支差額が黒字化し、また資産移管等が少なかったため、正味財産は初めて増加した。

図表 19 資産・負債・正味資産推移



図表 20 貸借対照表の経年推移

(単位：億円)

	9年度末	10年度末	11年度末	12年度末	13年度末	14年度末	15年度末
流動資産	4,407	4,098	3,401	5,422	8,705	9,184	6,839
現金預金	1,054	226	368	865	1,693	1,859	1,561
財政調整基金	9	484	15	1,419	1,891	2,059	791
収入未済等	3,460	3,794	3,381	3,460	5,400	5,514	4,755
不納欠損引当金	117	405	363	322	279	250	268
固定資産	180,566	184,985	184,916	174,591	172,237	171,612	176,579
行政財産	69,438	72,006	64,204	64,083	64,397	63,833	68,992
普通財産	12,232	12,884	18,377	13,153	12,338	12,020	11,972
道路橋りょう	51,287	52,884	53,929	54,405	54,588	55,316	56,313
その他	6,849	6,438	5,843	4,034	3,061	2,730	2,437
投資等	40,758	40,772	42,560	38,916	37,850	37,711	36,862
繰延資産	157	151	147	134	120	115	128
資産合計	185,131	189,236	188,465	180,148	181,063	180,912	183,546
流動負債	5,598	7,261	8,090	7,780	10,558	14,981	12,309
借入金	4,177	4,966	5,947	5,390	7,929	11,412	9,594
その他	1,420	2,293	2,142	2,389	2,629	3,568	2,713
固定負債	77,100	81,144	87,004	86,524	83,499	82,159	83,340
借入金	64,073	68,121	74,435	74,860	71,835	67,929	69,559
退職給与引当金	13,027	13,021	12,568	11,663	11,662	14,230	13,778
負債合計	82,699	88,406	95,094	94,304	94,058	97,140	95,649

(3) キャッシュ・フロー計算書

キャッシュ・フロー計算書は資金の流れと残高を示し、貸借対照表と行政コスト計算書を補完し、資金収支の状況をより明らかにする。キャッシュ・フロー計算書は、一般的に、サービス提供活動、資産形成活動、財務活動に3区分される。

行政活動純キャッシュ・フロー

サービス提供活動と資産形成活動を合わせた行政活動の純キャッシュ・フロー（収支差額）は、平成10年度は5,665億円、11年度は7,152億円と連続して大幅な不足となった。12年度は一転して629億円の黒字となり、13年度、14年度と黒字になったが、15年度は再び赤字になった。

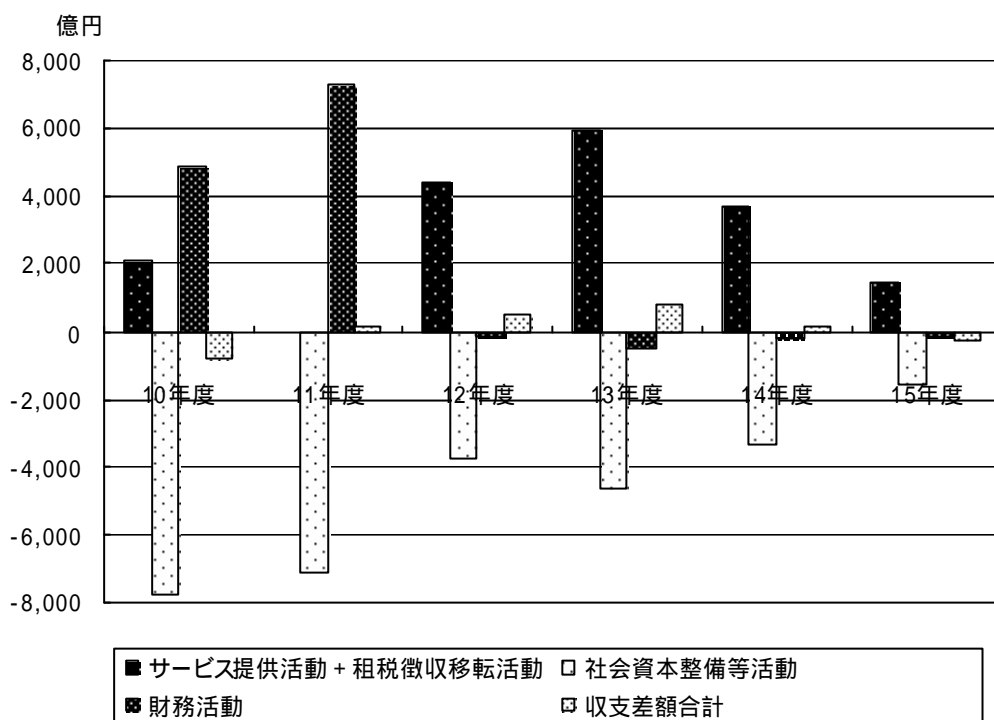
資金の動きを、キャッシュ・フロー計算書で見ると、平成11年度までは一般財源収入（都税等）は、サービス提供活動でほとんど消費しており、インフラ資産や建物施設等の社会資本整備に回す資金は全く不足しており、その不足分を都債発行の財務活動で資金調達していた。しかし、平成12年度より一般財源でサービス提供活動と社会資本整備活動を賄い、都債の償還に資金が一部回っていることがわかる。

図表 21 キャッシュ・フロー

（単位：億円）

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
一般財源収入	31,488	30,947	32,520	33,707	31,758	30,177
収支差額						
サービス提供活動	29,425	30,990	28,122	27,743	28,057	28,709
社会資本整備等活動	7,729	7,109	3,768	4,649	3,295	1,579
行政活動（合計）	5,665	7,152	629	1,314	405	111
財務活動収支差額	4,836	7,294	132	485	221	187
収支差額（総計）	828	142	496	828	183	298
現金残高（形式収支）	226	368	865	1,693	1,859	1,561
実質収支	1,067	881	678	100	524	449

図表 22 活動別資金収支の状況



4-4 事業経営への活用

(1) なぜ事業別バランスシートを作成するのか

東京都の「機能するバランスシート」は、全体の財務報告書の体系を、3表（貸借対照表、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書）及び連結財務諸表として作成しているが、同じような様式で、部門別・事業別に財務諸表を作成している。この部門別・事業別の財務諸表を事業別バランスシート（注：現在は事業別財務諸表と呼んでいる）と呼んでいる。

この事業別バランスシートは責任会計という考えのもとで、東京都が進めている行政評価と連携することが期待されている。知事が自治体全体の経営に責任をもつように、部門責任者（局長・部長・課長）はその部門の経営について責任をもつ。部門責任者は、行政評価と事業別バランスシートにより、達成した実績を総合的に評価し、その結果を新たな戦略へとフィードバックすることが求められる。

事業の目的を効率的に達成するためには、発生主義による財務報告が有効である。企

業は、収益性と資本効率の向上を図るために、常に事業の正確な財政状態と経営成績を測定することにより、事業の目的を達成しているかどうかを点検している。行政においては、事業が利益目的ではないとしても、行政目的の有効な成果を達成するために、効率的な経営がなされることが必要なのは民間企業と同じである。

発生主義会計による事業別の財務報告書には、次のような利点がある。

公正な会計原則に基づき明瞭で有効な情報を提供する。

その結果、経営改革のため民間企業で開発された経営管理手法の導入が可能になる。

経営指標の利用や民間企業とのベンチマークが可能になる。

正確なコストデータにより受益と負担の衡平性の確保が促進される。

経営管理情報の公開は、議員や住民にとって理解しやすいものであり、政策の合意形成に役立つ。

(2) 行政評価と事業別バランスシートの連携

行政評価制度は、「時代の変化を踏まえ、より質の高い行政サービスを効率的に提供していくために、成果重視の都政への転換、施策・事業の不断の見直しを着実に進める有効な手段である」(東京都総務局)。

行政評価は、有効性、効率性、経済性の視点から、政策・施策・事業を総合的に評価するものである。しかしながら、現行の官庁会計を前提としたコストの把握では、経済性や効率性の面からの分析が必ずしも十分にはできない。一方、財務数値は、事業を経済面から捉え、政策の公共性や有効性の評価の視点をもたない。従って、事業別バランスシートは、業績報告(行政評価)と共に、車の両輪となって、行政の経営改革のツールとして、政策・施策・事業の成果の測定に効果を発揮するものである。

東京都財務局では「事業別バランスシート作成マニュアル」(平成14年5月)を公表しており、行政評価(事務事業評価)においても、発生主義会計に基づくフルコストを計算することが求められている。

東京都は、平成18年度を目標に、公会計制度を単式簿記・現金主義から複式簿記・発生主義に移行することを計画している。これは、財務会計(一般会計、特別会計、公営企業会計等)のみならず、管理会計(局別・主要な事業別の財務諸表)においても、発生主義に移行しようとするものである。

(3) 東京都で選択した事業のタイプと作成した財務報告書の体系

平成11年度から15年度の5年間で、東京都で作成した事業別バランスシートは次の5つのタイプに分けることができる。

収支均衡型事業（多摩ニュータウン開発事業）

多摩都市整備本部とその主要な2つの事業（新住宅市街地開発事業、相原小山開発事業）の投資回収分析

税金投入型事業（巨大ハコモノ文化事業）

生活文化局とその主要な4つの事業（東京国際フォーラム、江戸東京博物館、写真美術館、庭園美術館）のコスト分析

中間形態型事業（住宅事業）

2つの住宅事業（都営住宅と住宅供給公社）の事業分析

中間形態型事業（新交通システム）

ゆりかもめ、多摩都市モノレール、日暮里・舎人線の3路線について、インフラ部とインフラ外部を合算した上下一体方式でのコスト分析

税金投入型事業（救急事業）

消防庁の救急事業のコスト分析

図表 23 選択した事業のタイプと財務報告書の体系

事業タイプ	作成単位	財務報告書の範囲	財務報告書の体系
収支均衡型	多摩都市整備本部の連結財務諸表	一般会計、2つの特別会計、2つの監理団体を連結した	基本3表(注1)と会計方針・注記
	新住宅市街地開発事業 相原小山開発事業	それぞれの特別会計	基本3表と会計方針・注記 開発事業に投入された税金は特別会計にとって回収すべき借入金として認識した(注2)
税金投入型	生活文化局の連結財務諸表	一般会計と4つの監理団体を連結した	基本3表と会計方針・注記
	東京国際フォーラム 江戸東京博物館 写真美術館 庭園美術館	一般会計と東京国際フォーラムに関する部分を連結した(他の事業も同様である)	基本3表と会計方針・注記 純コスト計算書(注3)の作成

中間形態型	都営住宅事業 住宅供給公社	都営住宅事業については団地別・所得階層別行政コスト計算書により分析 住宅供給公社については修正B/S、P/Lにより分析	都営住宅事業：基本3表と団地別・所得階層別行政コスト計算書 住宅供給公社：修正B/S、P/L (注4)
中間形態型	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	新交通システムは、街路事業(公共事業)と軌道事業(収支均衡事業)からなる上下分離方式である。インフラ部とインフラ外部とを合算したB/S、P/Lにより分析	ゆりかもめ+インフラ部 B/SとP/L 多摩都市モノレール+インフラ部 B/SとP/L 日暮里・舎人線+インフラ部 B/SとP/L(注5)
税金投入型	消防庁事業	消防庁の事業を、消防・救急・防災・予防の4つのセグメントに分類し、原価計算を行い、有効性、効率性、経済性を分析	セグメント別基本3表(B/S、P/L、C/F)

(注1) 基本3表とは、貸借対照表、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書をいう。

(注2) 不動産の開発に投入された資金は、不動産の売却によって回収されるという事業目的から、一般財源(税金)は借入金として認識した。

(注3) 純コスト計算書とは、発生主義会計の適用による減価償却費、退職給与引当金繰入額に加えて、機会費用である資本費用(キャピタル・チャージ：施設建設に要した資金コスト)を加算し、さらに一般財源からの税金投入を控除し、純コストとして認識したものをいう。ここでは、純コスト=総コスト-利用者負担+機会費用(キャピタル・チャージ)として計算している。

(注4) 修正貸借対照表、修正損益計算書は、企業会計の一般基準により修正した。

(注5) インフラ部と運行関連設備等を一体とした財務諸表を作成している。

4-5 多摩ニュータウン事業

平成10年度における多摩ニュータウン事業の事業別バランスシートの要約は以下のとおりである。

図表 24 多摩ニュータウン事業の正味財産

会計区分	事業名	正味財産	剰余金	資本金
一般会計	多摩本部普通会計	1,402 億円		
特別会計	相原小山事業 (収支均衡: 土地区画整理事業)	281 億円		
	新住宅市街地開発事業 (収支均衡・税金負担・利用者負担)	337 億円		
都監理団体	多摩ニュータウン開発センター (南大沢のビル賃貸)		58 億円	18 億円
	東京スタジアム (開業準備中)		8 億円	96 億円
合計		784 億円	67 億円	114 億円

特別会計の相原小山事業で 281 億円、新住宅市街地開発事業で 337 億円、合計 618 億円の債務超過になっていることが判明した。

さらに、新住宅市街地開発事業には、有形固定資産 777 億円が計上されているが、この中には、公園緑地や公益施設といった売却できない資産が 455 億円、利用者負担で整備すべき公共下水道の資産が 135 億円も含まれており、売却可能な土地は、未処分地 263 ヘクタールのうち 140 ヘクタールしかない。さらに、売却の時期や状況次第では、この事業だけでも、1,000 億円近い損失負担を覚悟しなければならないことがわかった。

こうしたことから、多摩ニュータウン事業自体が将来性のないものと判断し、両事業を縮小、収束するとともに、この事業を所管していた多摩都市整備本部を廃止（建設局に統合）した。また、ニュータウン地域の開発促進のために設立され、ビル賃貸等の事業を行っていた株式会社多摩ニュータウンセンター（平成 10 年度末で約 40 億円の債務超過）についても、民事再生法を申請した。

4-6 生活文化局事業

生活文化局の資産は、3,300 億円あり、そのうち 2,000 億円は建物等の施設である。負債はわずか 200 億円で、残りの 3,100 億円は、一般財源からの税金投入によって賄われている。

平成 11 年度の生活文化局事業のうち、4 つの主要な事業についての純コスト計算書を作成した。

図表 25 主要な施設の行政コスト計算書

(単位: 百万円)

区分	東京国際フォーラム	江戸東京博物館	写真美術館	庭園美術館
コスト				
運営費	5,036	4,745	1,040	479
減価償却費	3,933	1,254	107	11
退職給与引当金繰入額	11	9	0	0
その他	13	15	5	0
コスト計	8,993	6,025	1,154	491
キャピタル・チャージ(注)	5,376	3,337	175	485
総コスト	14,370	9,362	1,329	976
入場料収入等	5,489	573	87	133
純コスト	8,880	8,788	1,242	843
一般財源投入額	0	4,781	954	379

(注)キャピタル・チャージ:この事業は借入金がほとんどないため、支払利息が発生しない。しかし、機会費用として資本コストは発生している。もしもこの事業に投資していなければ、その資金で借入金を返済するか金融資産で運用できたはずである。したがって、ここでは、キャピタル・チャージとして、正味財産(純資産)の残高に都債の平均金利をかけたものを加算している。

また、利用者1人当たりのコストを計算すると以下のようになった。

図表 26 利用者1人当たりのコスト

区分	江戸東京博物館	写真美術館	庭園美術館
総観覧者数(人)	1,376,605	179,557	173,435
観覧者1人当たり総コスト(円)	6,801	7,406	5,631
観覧者1人当たり入場収入等(円)	347	349	475
観覧者1人当たり純コスト(円) = 税金投入額	6,454	7,057	5,156

東京国際フォーラム

施設は、都が建設・保有し、東京国際交流財団に運営委託されていた国際会議場で、施設使用料は財団が収入しており、財団はこの事業に関し、毎年約2億円の法人税を

支払っていた。

施設の減価償却費や金利を加味した行政コスト計算書を作成したところ、平成 11 年度で約 89 億円の赤字が生じており、将来の更新財源の確保が危ぶまれる状況にあることが判明した。

そこで、財団から都が一定の施設使用料を徴収し、将来の更新財源を確保する方式とし、また、運営主体も財団から民間資本も参加した株式会社になった。(平成 16 年 4 月からは産業労働局の所管となっている。)

東京都江戸東京博物館

都が建設・保有し、東京都歴史文化財団に運営委託されていた文化施設で、入場料は財団が収入している。

施設の減価償却費や金利を加味した行政コスト計算書を作成したところ、平成 11 年度で、年間 48 億円の税金を投入し、金利を含めた総費用は約 94 億円に上ることが判明した。これを、平成 11 年度の入場者数約 13 万 7 千人で割ると、それぞれ 3,473 円(入場者一人当たりの当年度税金投入額)、6,801 円(入場者一人当たりのコスト)となった。

一方、入場料収入は、約 4 億 8 千万円であり、一人当たりでは 347 円となり、入場者一人当たりのコストの 5%程度にしか過ぎないことが分かった。

博物館は、税金投入を前提とした事業であるが、ここまでの税金負担は「公共性のコスト」として妥当とは言えるかどうか、という観点から事業の見直しを行った。現在は、民間企業からの寄付金・協賛金の受け入れや、魅力を高めるための企画展の積極的な展開等を行っている。

4-7 住宅政策 - 都営住宅事業と住宅供給公社

住宅事業は、戦後の高度成長期にかけて住宅に困窮する住民に、低廉な住宅を供給するという重要な政策のひとつであったが、現在その目的の転換期を迎えている。住宅事業は、政策的な税金投入と一部受益者負担もあるという中間形態型事業といえる。

(1) 都営住宅

都営住宅事業は、住宅に困窮する低所得者層に低廉な家賃で住まいを提供する事業であり、そもそも税金などの一般財源の投入が制度的に予定されている。従来、都では、一般会計事業として行われてきた。

社会経済情勢の変化に応じ、都営住宅事業制度を含めた住宅政策の抜本的改革が求められるなかで、事業全体及び団地別の行政コスト計算書を作成したところ、平成 12 年

度で、事業全体で税金投入額が約 242 億円(実質的な家賃対策としての都負担分も含む)に達し、団地一戸当たりでは約9万円となることが判明した。さらに、所有地であるために発生しない地代相当額や公課などのコストを含めると、実質的な都負担は 1,031 億円(戸当たり約 39 万円)になっていることも分かった。また、貸借対照表を作成したところ、26 万戸の建物と 19 百万㎡の土地(簿価 2 兆円、時価 3 兆円)を保有しており、膨大な維持更新費の確保と資産の有効活用が重要な課題であることが判明した。

そこで、都市再生の視点も重視しながら、都営住宅の行政コスト低減を図るために、都心部の都営住宅の建替えに際して PFI 的手法を採用し、土地の高度利用を行うとともに、捻出地の有効活用を図ることとし、都営住宅と公益施設、民間施設等からなる複合施設を建設することを決定した。また、真に住宅に困窮する者に対する的確に供給していけるよう、期限付き入居制度の創設(契約期間の短期化)を行うなど、入居方法の見直しを図った。

さらに、平成 15 年度からは、都営住宅事業を特別会計化し、毎年の一般財源投入額が明らかになるようにした。

図表 27 都営住宅事業の財務諸表

貸借対照表(平成 12 年度末) (億円)

資産		負債	
建物	16,047	都債	8,156
		その他	224
		正味財産	
土地(時価)	4,664 (15,597)	14,513	
その他	2,182		
合計	22,893	合計	22,893

行政コスト計算書 (億円)

支出		収入	
管理費	90	使用料	802
維持補修費	210	家賃対策	133
支払利息	300	国庫補助	
減価償却費	494	その他	52
その他	136		
合計	1,229	一般財源(A)	147
収支差(B)	95	合計	1,134
行政負担(C)	789		
都負担(D) =(B)+(C)	884		

実質的な収支差
(B - A) = 242

実質的な都負担
(D - A) = 1,031

(注) 行政負担とは、地代相当や公課(区部固定資産税等)など公営住宅であるため発生しないコストであるが、結果的に都の負担になっているものである。

(2) 住宅供給公社

東京都住宅供給公社は、住宅を必要とする中堅所得層に対して、分譲住宅、一般賃貸住宅、都民住宅等を供給してきた。特に、一般賃貸住宅や公社施行型都民住宅においては、住宅金融公庫及び東京都からの長期・低利の資金調達により、適正な家賃で良質な賃貸住宅の供給を実現している。

公社は、複式簿記の会計処理を行い、損益計算書や貸借対照表を作成しているが、その会計基準は、「公社会計基準」を使用している。

「公社会計基準」の特徴として、

賃貸資産の減価償却費は、その財源となった借入金の元金償還額をもって減価償却額とする方法（年金法）を採用していること

企業会計上認められない利益留保的性格の引当金（経営改善引当金、社屋整備引当金等）を計上していること

などがあり、これにより、公社の損益は常にゼロとなるようになっており、経営成績の良否が、損益計算書では分からない状況になっていた。

そこで、民間企業と比較可能なように修正（減価償却の定額法の採用、利益性引当金の除去）を行ったところ、当期損失が約 43 億円生じていることが判明した（修正 1）。

さらに、都からの無利子貸付金分を有利子と仮定し、利子補給金を収入から控除するなどの調整を行うと、当期損失は約 642 億円に拡大し、貸借対照表では、約 8,834 億円の債務超過が生じることが判明した（修正 2）。

このような公社の会計処理の問題点が、東京都だけでなく全国の地方住宅供給公社において指摘されたことから、「公社会計基準」が見直され、平成 14 年度決算から、利益留保性引当金の計上をしないなどの措置がとられている。

また、民間による住宅供給が拡大し、住宅金融も発達した時代において、中堅所得層向けの住宅供給を、公的主体が財政支援をしてまで行う必要はないのではないかとといった観点から、現在は都からの新規の貸付金を停止している。

図表 28 住宅供給公社の修正財務諸表

現行バランスシート

修正 1 バランスシート

修正 2 バランスシート

当期利益	0
固定資産	1,092,740 百万円
長期借入金	822,393 百万円
資本	77,538 百万円

当期利益	4,329 百万円
固定資産	992,784 百万円
長期借入金	822,393 百万円
資本	6,602 百万円

当期利益	64,237 百万円
固定資産	992,784 百万円
長期借入金	1,712,397 百万円
資本	883,401 百万円

< 修正 1 > 企業会計原則に基づく修正

- 減価償却費の修正（借入元金償還額を償却する方法から、法定耐用年数をもとに定額法で償却する方法へ修正）
- 負債性がない引当金の除去（経営改善引当金や社屋整備引当金など企業会計上は認められない引当金を除去）

< 修正 2 > 民間企業が事業を実施した場合を想定して修正

- 都からの無利子借入金を有利子で借り入れたと仮定
- 住宅金融公庫借入金に対する都からの利子補給について、収入から除き、同額を借り入れたと仮定

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

新交通システム事業では、支柱や橋桁などのインフラ部分は、道路の一部とみなされ、公共事業として一般財源で整備されている。他方、運行会社は、駅舎、車輛などを整備し、そのコストと運行にかかる経費を料金収入で賄うという収支均衡型の事業形態となっている。新交通システムは、いわば上下分離方式で建設と運営がなされている。

新交通システムの問題点としては、インフラの整備に多額の初期投資が必要であるにもかかわらず、事業運営会社のバランスシートの対象となるのは軌道事業部分のみであり、インフラ部分への投資額が無コストのように錯覚されやすいことである。

事業運営会社は、税金を投入して作られたインフラ部分を無償使用している以上、事業に関する投資の是非や事業内容の正確な分析のためには、インフラ部分を含めた上下一体方式でのコスト分析が不可欠である。

東京都が関与する公設型上下分離方式の新交通システムである「ゆりかもめ」、「多摩都市モノレール」、「日暮里・舎人線」の3路線を調査対象とした。インフラ部分を含めた財務諸表を作成し、どれだけの税金投入を行っているかを明らかにした。

さらに、今後の事業計画に基づき予定財務諸表を作成し、将来の各事業の財務状況を明らかにし、事業の将来見通しを行い、評価できるようなシステムを整備すべきことを提言している。また、一定規模以上の投資的事業を行う場合、事前調査の徹底、投資決定プロセスの確立、追加支出の厳格化、成果の検証等により、厳格な事前審査と事後事業評価を行う必要があることを提言している。

図表 29 ゆりかもめの財務諸表

「ゆりかもめ」＝開発者負担金収入と乗客数の増加による成功例

財務状況(平成13年度末貸借対照表、損益計算書と平成18年度末の予定貸借対照表、損益計算書)

<企業会計モデル(ベースケース)>～都支出金を資本に計上した場合の財務諸表～

[貸借対照表] 単位:百万円

科 目	平成13年度末			平成18年度末(予定)		
	事業実態			事業実態		
	(上下一体方式)	(株)ゆりかもめ (公設型上下分離方式)	インフラ部	(上下一体方式)	(株)ゆりかもめ (公設型上下分離方式)	インフラ部
資産合計	163,558	47,601	115,957	175,031	46,113	128,918
負債合計	117,935	37,177	80,758	118,133	34,377	83,756
自己資本合計	45,623	10,424	35,199	56,898	11,736	45,162
うち剰余金	▲ 7,761	▲ 576	▲ 7,185	▲ 15,797	▲ 2,864	▲ 12,933

[損益計算書] 単位:百万円

営業収益	11,032	9,260	1,772	11,811	10,021	1,790
事業費用等	11,046	8,024	3,022	12,710	9,956	2,754
当期利益	▲ 14	1,236	▲ 1,250	▲ 899	65	▲ 964

(2) 財務内容概説

○(株)ゆりかもめ単体

○ ベースケース事業実態

<平成13年度末の状況>

- ・平成7年度の開業以来、累積損失が約6億円
- ・単年度の収支は約12億円の黒字

<平成18年度末見込み>

- ・開業以来、累積損失が約29億円
- ・単年度の収支は約0.7億円の黒字

※平成18年度末見込みの一時的な悪化要因は、平成17年度末の豊洲延伸によるコスト増の影響大

<平成13年度末の状況>

- ・平成7年度の開業以来、累積損失が約78億円
- ・単年度の収支はほぼ均衡へ

<平成18年度末見込み>

- ・開業以来、累積損失が約158億円に
- ・単年度の収支は▲約9億円に

(3) 特記事項

- ① 開発者負担金(平成13年度末675億円、平成18年度末見込み705億円)が多く、将来の事業採算性の向上に寄与
- ② 営業収益は現金コスト(総費用ー減価償却費)を上回っており、長期的には借入金返済と設備投資は自力で可能
- ③ (株)ゆりかもめ単体のみならず、上下一体方式でも将来的には単年度黒字が計上できる見込み

4-9 救急事業

救急事業は、そのサービス提供に伴う必要な経費を基本的に税金でまかなうことを前提としている事業である。このような税金投入型の事業においては、次の2点が特に重要になる。

原価計算

サービス給付(あるいはプロジェクト)に対応づけてコストを正確に把握することが必要である。

業績評価

サービス提供にかかったコストに加えて、成果に関する情報が重要である。

事業の目的を達成するために、どのような資源を投入して、経済的、効率的、効果的に、成果をあげているかを測定し、評価することが必要である。

東京消防庁の業務は、大きく4つに区分することができる。

【消防活動】火災の消火、救助、水難・山岳事故、特殊災害等への対応

【救急活動】傷病者の医療機関への搬送、応急救護知識・技術の普及・啓発・育成など

【防災事業】地域の防災性向上対策、初期消火対策、災害情報対策など

【予防事業】建築物の防火指導、消防用設備等に関する指導、火災予防査察、火災原因調査など

上記の業務区分に沿って、業務別行政コスト計算書を作成すると次のようになった(平成14年度)。

救急事業において、1年間で、約63万回の出場があり、1回あたりのコストは45,000円かかっていることが判明した。

救急出場件数の増加により、平均現場到着時間が、目標としている5分(ドリンカー曲線による蘇生率25%に相当する数値)をオーバーし、年々平均現場到着時間が延びている。また、搬送された人の92%は軽症、中等症の者であった。

このことから、90%以上の者が重症者以外であり、平均現場到着時間は最大の課題ではなく、むしろ通報時の重症度・緊急度の判別(トリアージ)技術の開発こそ不可欠であることがわかる。

したがって、全件対応・全件自前・全件無償方式の現行制度の見直しを行い、次のような対策を提言している。

救急利用マナーの啓蒙・・・広報等を活用して、救急車の利用マナーの都民への周知を徹底

情報の開示・・・軽症の利用者が多いことや、出勤1回あたり45,000円のコストは都民負担であることなど

代替手段の提供

急病発生時の医療相談・・・急病コールの設置

代替搬送手段の提供・・・民間搬送の育成

有料化 …… 転院搬送、イベント出場など受益の明確なもの

図表 30 消防庁の事業別コストの概要

(単位：百万円)

		消 防	救 急	防 災	予 防	計
収入	受託事業収入等	32,276	5,323	774	6,581	44,954
	その他	1,002	185	303	489	1,978
	計	33,278	5,508	1,077	7,070	46,932
支出	人件費	147,857	24,384	3,547	30,148	205,936
	その他	25,652	4,168	5,170	3,442	38,433
	計	173,509	28,552	8,717	33,590	244,369
収 支 差 額		140,232	23,044	7,641	26,520	197,437

〔代表的なコスト指標〕

救急出場 1 回当たりのコスト 約 45,000 円

(年間出場件数…約 63 万件)

4-10 事業別バランスシートにおけるコスト概念

最後に、事業別バランスシートにおけるコスト概念を整理しておく。

事業コストの範囲

事業コストの内容は、費用（直接費と間接費）と機会費用に分類される。

行政コスト計算書上は、通常、費用のみが計上されるが、必要に応じて機会費用を計上する。

) 直接費

直接費は、事業に直接に要した費用であり、減価償却費など現金支出を伴わない費用を含む。なお、直接費の対象となる人件費等については、適正な基準により按分する。

) 間接費

間接費は、適切な配賦基準により、各事業に配分する。

）機会費用

機会費用とは、有効に活用したなら収益が得られる財産を、公共のための事業を行っている等の理由により無償等で貸与、給付したことによって、収益が得られなかったことに対応する費用であって、資本コストや庁舎など都有財産の無償使用に係る地代家賃・租税公課等がある。

特に民間企業と費用対効果を比較する場合には、これらの機会費用を行政コスト計算書上のコストに加えることでより正確な比較が可能になる。

資本コストの算定については、有形固定資産を有する事業で、かつ正味財産が生じている場合、その正味財産額に都債の平均利率を乗じた額としている。

図表 31 事業コストの範囲

	行政コスト計算書のコスト (a)		
	費用 (a)		機会費用 (b)
	現金収支を伴うもの	現金収支を伴わないもの	
直接費	人件費 物件費 支払利息 等	減価償却費 退職給与引当金繰入 等	資本コスト 地代・家賃 租税公課
間接費	総務部門の人件費など	総務部門の退職給与引当金繰入など	
	事業評価上必要とするコスト (a+b)		

間接費の配賦

管理部門（総務部など）に所属する人件費などの間接費については、配賦により、当該事業にかかるコストを把握する必要がある。

配賦基準は、一般に次のようなものがある。

- ）人件費の配賦基準は人数
- ）減価償却費の配賦基準は人数（あるいは面積）
- ）都債金利の配賦基準は事業別の都債比率
- ）その他の間接コストの配賦基準は、人数等のコスト配賦に相応しい基準

以上の事例でみたように、事業別バランスシートの作成と同時に、事業の業績評価を行うことで、その評価結果を施策や事業の見直しに結びつけることができる（「3 - 5 財務諸表の作成単位（会計単位）と報告範囲（3）費用の配分と資産の配分」を参照のこと）。