九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

日本の財務再構築 ： 連載第二回:連結財務管理と自己責任の原則に基づく業績評価

村藤, 功
九州大学大学院経済学研究院産業マネジメント部門 ： 教授 ： 財務

https://doi.org/10.15017/6218

出版情報：經濟學研究. 72 (2/3), pp.67-91, 2005-12-08. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

日本の財務再構築

連載第二回：連結財務管理と自己責任の原則に基づく業績評価

村　藤　　功

第１章　はじめに
第２章　事業会社の連結財務管理と自己責任の原則に基づく業績評価
第１節　会計ビッグバン
第２節　連結事業部経営
第３節　自由と自己責任の原則に基づく経営
第４節　投資家重視経営のための業績評価
第５節　連結経営管理システム
第３章　金融法人の連結財務経営と自己責任の原則に基づく経営
第１節　銀行管理の考え方
第２節　金融機関の業績評価
第４章　政府の連結財務管理と自己責任の原則に基づく経営
第１節　中央省庁連結
第２節　都道府県連結
第３節　財務理念の変化と行政評価
第４節　政府の業績評価基準
第５節　憲法の現状と発生主義・複式簿記導入の合憲性
第５章　省庁別財務書類
第１節　省庁別財務書類作成経緯
第２節　省庁別財務書類の作成基準
第３節　省庁別財務書類の構成
第４節　平成15年省庁別貸借対照表の全体像
第６章　参考文献

第１章　はじめに

前回は、「日本の財務再構築」連載第一回として、バブルの発生の崩壊が日本経済にどのような影響を与えたか考察した。その上で日本の財務再構築を支えるべき理念について考えてみた。

今回は「日本の財務再構築」連載第二回として、連結財務経営と自己責任の原則について考えることにする。連結財務経営や自己責任の原則による経営は、事業会社セクターにおいて問題になり、改革が進んできたが、金融機関や政府においてはあまり語られてこなかった。しかし、連結財務経営や自己責任の原則は金融機関においても意味があるし、政府の行政管理においては、非常に大きな意味がある。連結主義や、自己責任の原則の適用において、日本で最も遅れており、改革が必要なのは、政府セクターである。まず事業会社の連結財務経営や自己責任の原則について現状や方向性を確認し、簡単に金融機関の場合を考えた上で、政府の連結財務経営と自己責任の原則による経営をより深く考察したい。

第2章　事業会社の連結財務管理と自己責任の原則に基づく業績評価

第1節　会計ビッグバン

日本の民間企業セクターでは、90年代後半以降、自由市場のインフラストラクチャー導入の一環として、会計ビッグバンが起こった。付加価値を構成する経済単位の財務の実情を把握するために連結主義と時価主義が導入されたわけだ（参照　図2－1：会計ビッグバン）。

まず、2000年3月期から、連結決算が本格的に導入された。多くの日本企業にとって、99年9月末の中間決算が初めての連結決算だった。欧米では、そもそも単体財務諸表は補足的な資料にとどまり、グループの全体像を開示する連結財務諸表が主要な評価の対照となっている。自由市場原理は経済的実態を見るために、単体よりも、連結を志向する。日本もやっと、連結決算がメインの当たり前の国になった。

連結決算を何とか乗りきった日本企業に、時価主義はホップ・ステップ・ジャンプの三段跳びでやってきた。ファーストステップのホップは、金融資産と退職給付債務の時価評価である。これは、2001年の3月期、すなわち2000年の9月中間決算から始まった。これまで、取得原価主義のもとで、時価とはかけ離れていた帳簿価値が、市場価格になってきたわけである。財務状況のいいときなら、リスク管理を容易にするいい話だが、バブル崩壊後は財務状況の劣化が厳しかったため、多くの企業にとって、見せたくない含み損や引当不足を見せなければならないことになった。困ったことでも、会計監査の承認をとるためには、時価で現状を見せざるを得ない。売買目的有価証券は、時価で表示されることになり、時価の変化は損益計算書を直撃することになってしまう。多くの日本企業は、損益計算書を安定させるために、有価証券の大半を、流動資産から固定資産に移し、売買目的有価証券でない投資有価証券として損益計算書への影響を回避した。退職給付債務の引当不足の引当に対する対応は財務の余裕によってさまざまだった。1年で全て引き当てたところもあれば、10年で償却することにした事業会社もある。海外に事業展開している事業法人は、為替換算調整勘定によって自己資本を大きく毀損したところが多い。これまで、海外の子会社に対する自己資本投資は、為替が円高になれば評価損を資産計上していた。これを資産でなく、自己資本のマイナスとして計上することになったのだ。円が安いときに投資していたアメ

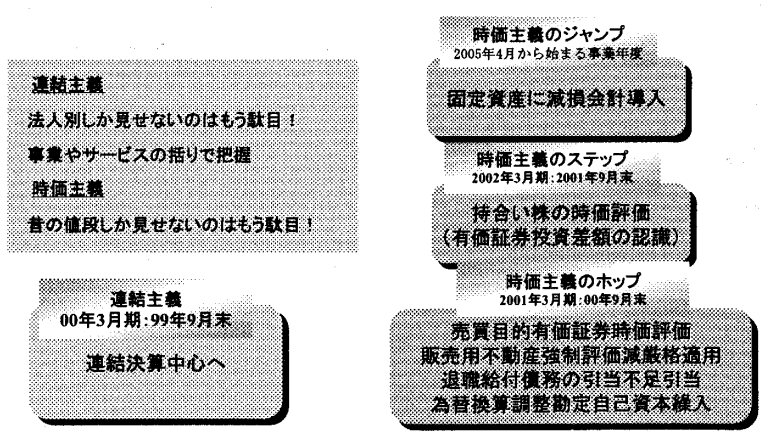


図2－1　事業会社の会計ビッグバン

リカ子会社や、投資した後にアジア危機で通貨価値が下落したアジア諸国子会社等、結構大きな金額でやられたところが多い。海外に子会社を持つ事業会社はこれから為替市場の心配もしなければならなくなった。販売用不動産の強制評価減もこのタイミングで若干厳格に適用しようという動きが出た。

セカンドステップは、持ち合い株式の時価評価だった。これは、2002年3月期から始まるということで、2001年の9月末中間決算から適用が始まった。多くの日本企業は2000年9月に売買目的から投資有価証券であるとして持合株を固定資産に避難させたが、これは持ち合い解消を1年先送りしたに過ぎなかった。投資有価証券にしておけば損益計算書を通すことはないが、時価の変更分は、有価証券投資差額として自己資本の欄に計上される。公開されている持ち合い株式の株価が下がれば、自己資本を直撃する。持ち合い株式が時価評価されて、互いにリスクに見合ったリターンを提供しているかどうかが見えるようになったわけだ。この結果、リスクに見合ったリターンを提供できない株式は売られることになりつつある。バブル崩壊後の不良資産処理により自己資本が毀損した日本の金融機関は、事業会社の株式を保有する余裕はなくなった。日本の金融システムを株価変動から守るため、2001年11月21日に、銀行株式保有制限法が成立、2004年からの株式保有は自己資本を限度とすることになった。金融機関が売却すれば、相手の事業会社は当該金融機関の株を売却しないわけがない。相互に売却することによって、日本の持ち合い構造は崩れ、これに支えられた安定経営は崩壊しつつある。

次にくるジャンプは2005年の4月から始まった固定資産の減損会計である。減損会計の影響は大きく、バブル崩壊でやられた建設会社、不動産会社、商社等がいったいこれに耐えられるのか疑問があり、導入のタイミングがなかなか決まらなかった。事業会社とすれば、必死に引き伸ばしてきたわけだが、公認会計士協会としても、その信頼が揺らいでいるところで、公正な基準を導入しないわけには行かなかった。

第2節　連結事業部経営

さて、日本の事業会社は、連結決算制度は導入したが、連結経営管理制度はまだまだこれからのところが多い。有価証券報告書のセグメント開示のセグメントと経営管理上の部門や本部の括りが異なるのだ。連結経営をしているというためには、事業ごとに、付加価値の括りを連結し、連結事業部の貸借対照表を含む財務諸表が定期的に取得されることが必要だ。

事業部が傘下の管轄関係会社を連結し、連結事業部が貸借対照表を含む財務諸表を作成できる体制を連結カンパニー制と呼ぼう（参照　図2－2：連結事業部経営）。単体の事業部だけで貸借対照表を作り、これを社内カンパニーと呼ぶ制度もあるが、事業の塊を把握するためには、単体の社内カンパニーが国内・海外の関係会社を連結してフルラインの財務諸表を作成する必要がある。連結カンパニー制を導入するためには、まず単体の事業本部が貸借対照表を持たなければならない。このためには、社内財務制度を整備して使用資金を負債と自己資本に分離する必要がある。使用資金が負債と自己資本に分けられれば、ROEや有利子負債比率管理が可能になる。社内借入は、短期借入と長期借入に分けられ、社内自己資本は社内資本金と社内剰余金に分けるのが普通である。

カンパニーにはプレジデントと、カンパニー

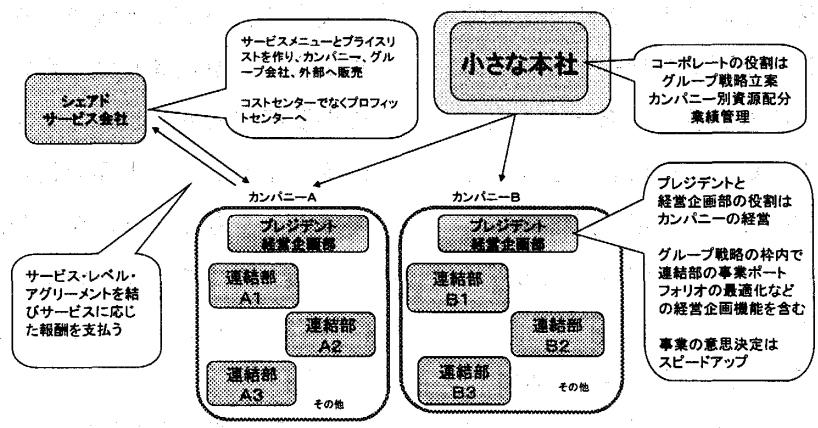


図2－2　事業会社の連結事業部経営

の経営企画部を置く。プレジデントと経営企画部の役割はカンパニーの経営だ。グループ戦略の枠内で、連結部の事業ポートフォリオの最適化やカンパニーの業務の効率化を行い、プレジデントは自分の意思決定の結果であるカンパニーの連結財務諸表について責任を持つ。全てを本社の社長が決めるのでなく、カンパニーのプレジデントがグループ戦略の枠内でカンパニーの意思決定必要事項を決定することによって、グループの意思決定はスピードアップする。

カンパニー制においては、大きな本社を持つ必要はない。本社の役割は、グループ戦略の立案やカンパニー別資源配分の最適化、業績管理等に限定すべきだ。大きな本社を小さくするために、営業に対するサービス業務は、シェアドサービス会社に移して、これをコストセンターでなくプロフィットセンターにする。サービスメニューとプライスリストを作り、カンパニー、グループ会社、外部へ販売するわけだ。もともとの本社機能が、各カンパニーや、シェアドサービス会社に移行され、コストセンターとしての本社は、小さな組織になれば、カバーするコストも小さくて済むようになる。小さな本社は、カンパニーに対する投融資収益だけでやっていくことをめざすのが理想だ。

第3節　自由と自己責任の原則に基づく経営

自己責任の原則による経営と業績評価の問題を、まず事業会社について考えてみよう（参照図2－3：自由と自己責任の原則に基づく経営）。

まず自己責任の原則による経営とは、組織の責任者が、組織における業務権限と自分の価値観に基づいてグループ戦略の枠内で自由に意志決定し、その結果が公平に評価され、報酬を得たり責任を取ったりするという経営方式である。①権限に基づく自由な意志決定と、②評価と、③責任という3つをリンクさせるわけである。

日本企業では、稟議制が取られており、誰が意思決定をし、誰が評価されて、誰が結果責任をとるのか、はっきりしないことが多い。意思決定や、評価が曖昧なため、責任の所在が明確でないのだ。自由な意思決定ができないところで公平な評価はありえず、自己責任の原則は働かない。自分で決定できないことを含む業績評価基準を導入しても公平とはいえない。日本の大企業では、社長や経営会議が全ての権限を握り、意志決定するような権限規定を採用してい

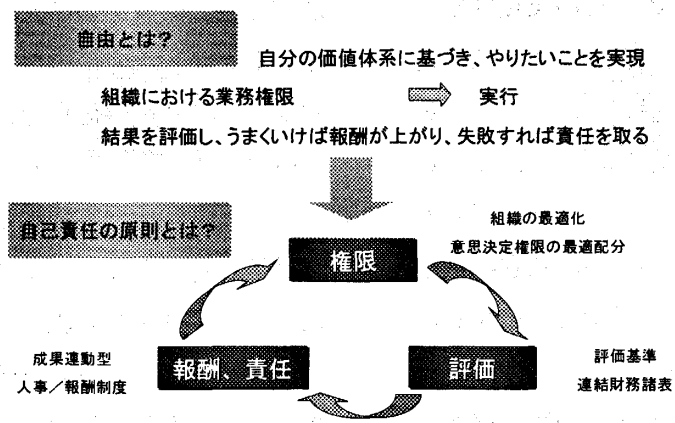


図２－３　自由と自己責任の原則による経営

ることも多い。これでは意志決定者は社長や経営会議であるから、評価の対象となり、責任を取るべきは社長や経営会議メンバーであって、下の人間ではない。しかし、中小企業ならいざ知らず、大企業においては、社長や経営会議が全てを意志決定するのはそもそも無理である。社長が全てを決めるというのは、無理だとわかっているのに社長に権限を与えては、社長も責任が取れないし、権限のない下の人間も責任が取れなくなり誰も責任者がいなくなってしまうわけだ。責任者を作るためには、組織規定や権限規定を見直し、権限の最適配分をする必要がある。すなわち、その意志決定をするのに最適な人が意志決定をできるような組織を設定した上で、権限規定を最適化するのだ。その意志決定をするのに最適な人とは、組織階層ごとのトップである。全体のグループ戦略の話なら社長だし、カンパニー内の話なら、カンパニーのプレジデントだ。連結部内の話なら、部長にすればよいし、子会社内だけの話なら子会社の社長で良い。

階層別の組織のトップに自由な意志決定をさせたとしても、意志決定の結果が見えなければ公正な評価は不可能だ。もし、連結事業部の事業部長が自由に意志決定したとしても、その結果が連結事業部の財務諸表がないため見えなければ公正な評価は不可能だ。単体事業部だけ評価の対象にするということであれば、単体の事業部長は、子会社に売上や利益を落とさず、親会社につけたいというモーティベーションが出てくるが、これはおかしい。連結事業部長を公正に評価しようとすれば、親会社事業部だけでなくて、傘下の子会社や関連会社も含んだ連結損益計算書や、連結貸借対照表を作成しないと財務が歪んでしまうわけだ。また、連結財務諸表があっても公平な評価基準がなければ、評価はしにくい。評価をするためには、連結事業部ごとの財務諸表と業績評価基準が必要だ。また、適正な権限規定に基づく自由な意志決定があって、連結財務諸表に基づく財務諸表や業績評価基準があっても、人事制度上、評価結果が、報酬や昇進に反映されず、結果について責任を取ることがなければ、自己責任の原則による経営がなされているとはいえない。

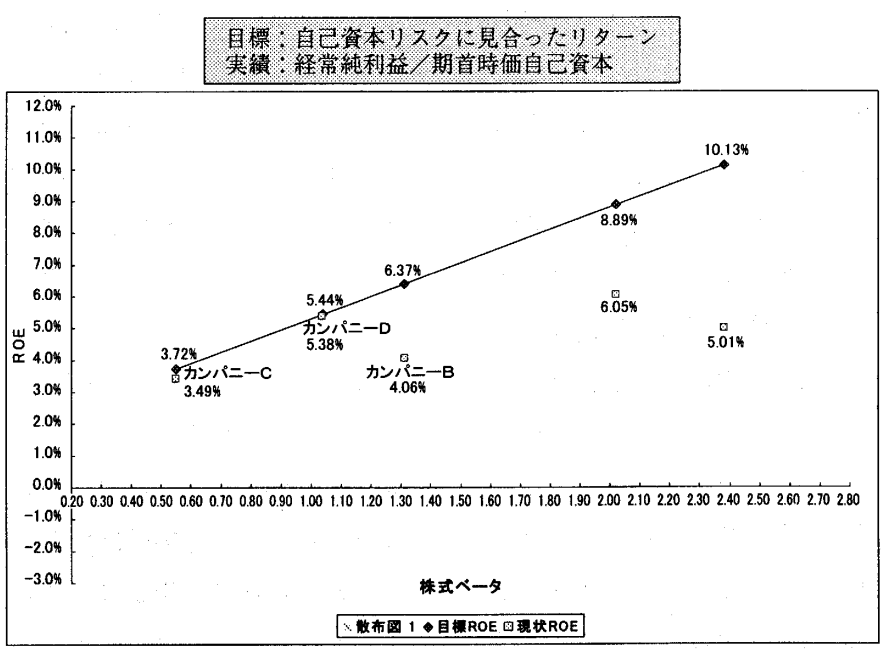
このように、自己責任の原則による経営がなされているというためには、①組織と権限の設定、②評価をするための連結財務諸表と業績評価基準の設定、③業績評価とリンクした人事制度の設定の３つが適正になされていることが必要になる。

第4節　投資家重視経営のための業績評価

業績評価基準は経営者のビジョンや戦略に従う。事業会社の経営者は、将来のビジョンを策定し、自分の経営する組織を将来ビジョンにリードしていく責任がある。どうやって現状から将来ビジョンへ到達するか、戦略的選択肢を検討するわけだが、経営者が選択した戦略を実行するために、業績評価基準が役に立つ。業績評価基準は組織の人々を経営者の戦略に従わせるために、その戦略に合う形で設定すべきものである。民間事業会社の場合、株主や格付け向上のために投資家を重視した業績評価基準を設定し、グループ企業内のベクトルを投資家重視経営の方向にあわせる方法がある（参照　図2－4：投資家重視経営のための業績評価）。

株価を上げる株主重視経営をしようという財務戦略目標を持った場合、これを実現するための手段として、経営管理組織ごとに自己資本リターン（ROE：Return on Equity）を業績評価基準として設定する方法がある。株主重視経営のための業績評価基準を設定することによって、基準を満たせば評価され、満たせなければ非難されることになるので、カンパニーの経営者の意識がこの業績評価指標に集中し、財務戦略上のベクトルを合せられるからだ。

一方、格付け向上経営をしようという財務戦略目標を持った場合、これを実現するための手段として、経営管理組織ごとに有利子負債比率（Debt/Equity Ratio）を業績評価基準として設定する方法がある。格付け向上のための業績評価基準を設定することによって、基準を満たせば評価され、満たせなければ非難されることになるので、カンパニーの経営者の意識がこの業績評価指標に集中し、財務戦略上のベクトルを合せられるのは、株主重視経営の場合と同様である。銀行や社債権者にとって見れば、金利元本の返済能力を示す指標として有利子負債比率が存在するわけだが、これをカンパニーごとに設定し、カンパニーの類似企業と比較して、適正なレベルに押えることを、格付けを向上するための業績評価基準とするわけだ。



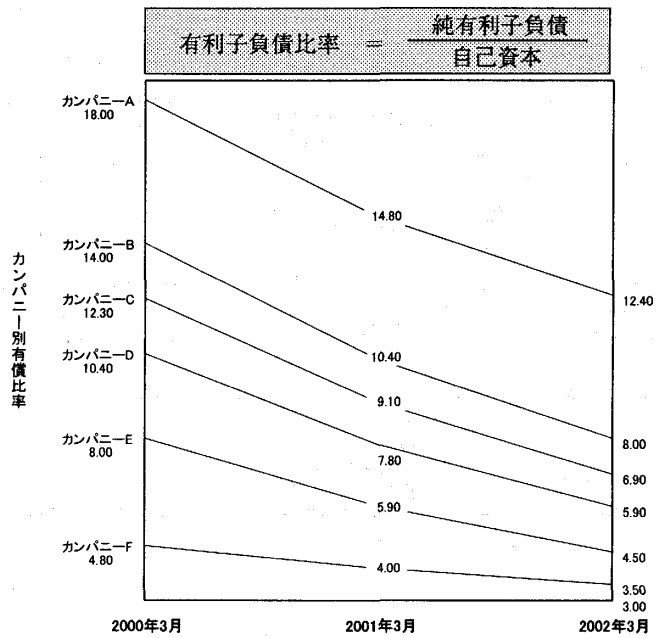


図２－４　投資家重視経営のための業績評価基準

第５節　連結経営管理システム

日本の事業会社は、自由市場原理の帰結である会計ビッグバン、金融ビッグバンの導入で、連結主義、時価主義、自己責任の原則に基づいた投資家重視経営を行わなければならなくなった。このような理念に基づく連結経営を行うためには、理念を制度やシステムに落とす必要がある。経営者が新しい理念を理解しなければ始まらないが、理念を理解しただけで制度やシステムに落とさなければ、その理念が実現されることはない。従業員にとっては、制度やシステムの方がより具体的現実的であり、経営者の持っているかもしれない理念より優先するからだ。経営者は、新しい理念を実現したければ、それを抽象的な理解で終わらせることなく具体的な制度やシステムまで落とす必要がある（参照　図２－５：連結経営管理システム）。

それでは自由主義の理念に基づく会計ビッグバン、金融ビッグバン後の連結経営制度はどうやって作るべきか。まず、全ての前提として、外部開示する連結決算の内訳として連結事業部ごとの財務諸表を作成するという制度の導入が必要になる。目標の設定や、業績の評価もこれがなければ行うことはできない。次に、経営者は、自分のビジョンに従い、グループの向かう方向性を定めてやる必要がある。将来ビジョンに向かう戦略的選択肢を検討し、この戦略で行こうということになれば、それを業績評価基準に落としてやるのだ。業績評価基準は評価される方にとってはそれに従って誉められたり非難されたりするものであるから大変重要だ。経営者としては、事前に業績評価基準を明示してやる必要がある。たとえば、あるグループがカンパニー制を採用しており、小さな本社としては、財務戦略のプライオリティーとして、株価・格付けを向上したいと思ったとする。そうだとすれば、本社はカンパニーのプレジデントに対して、業績評価基準として自己資本リターンや有利子負債比率を設定すべきである。これだけ稼げばリスクに見合ったリターンを稼いで株主に対する責任を果たせるとか、これだけの有利子負債比率を達成すれば、グループの各付

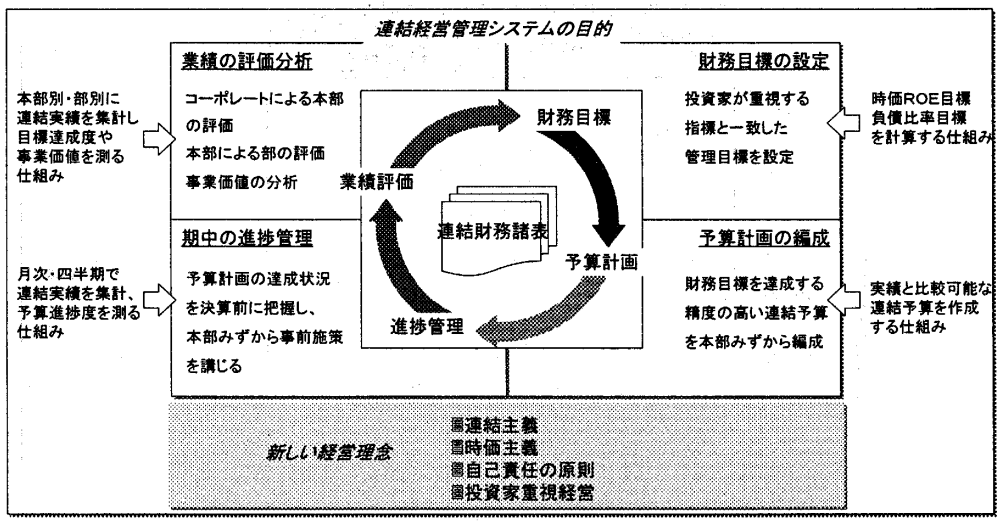


図2－5　連結経営管理システム

け向上に貢献したことになるとかを、数値基準として定めるのだ。

本社は期待される業績評価基準を定め、これに見合うような予算や中期計画をカンパニーに策定させる。カンパニーのプレジデントは、予算や中期計画の達成をコミットすることになるわけだ。いいかげんな予算や中期計画を、鉛筆をなめて作る企画担当者は多い。全体が苦しいということで、本社が無理な予算を押し付けるということもあろう。しかし、自己責任の原則に基づく経営を行うためには、本社が無理な数字を押し付けてはいけない。苦しいが達成可能というような数字にしておかないと未達成の責任を取らせることには無理があるからだ。カンパニーのプレジデントが達成をコミットした予算や中期計画ができれば、今度はこれの進捗管理が必要となる。進捗管理は頻繁すぎても大変だが、中間の実績が把握できなければ予算通りの実績を作ることはできない。実績の外部開示が半期ごとなら、四半期の実績を入手する必要があるし、実績の外部開示が四半期ごとなら、月次の実績の入手が必要だ。期が終了して手遅れになる前に、予算を達成するための施策を企画・実行する必要があるからだ。一口に四半期とか月次とか言っても、関係会社の数が多いときはデータ収集や決算の手間が大変だ。四半期の実績が四半期末から1月くらいでできるようにならなければ、月次には移行できない。宿題が毎月残ってしまい収拾がつかなくなるからだ。逆に四半期、月次でデータを収集して決算整理をしておけば、半期や年次の処理は楽になる。一度にやっていたことを時期的に分散処理できるようになるからだ。

期中の進捗管理によって達成度を計測し、放置すれば予算の達成が無理そうだということになれば、これは問題だ。何とか達成するための施策の選択肢を検討し、適切な施策を企画実行する必要がある。何もしなければカンパニーのプレジデントは責任を取って、辞任したり、ボーナスが減少したりすることになる。適切な施策を実施して予算を達成したり、超過収益をもたらしたりできれば、プレジデントは、昇進したり、大きなボーナスをもらったりするわけだ。プレジデントは自分が管理するカンパニーの業績責任を、本社と約束した範囲内で持つわけだ。プレジデントは自分のカンパニーについ

て一定の意志決定をする自由も持つが、責任も取ることになる。自由競争原理のもとに生き残るのは厳しいのだ。これに生き残った経営者が本社のトップにいくというような仕組みを作らなければ、日本の大企業グループは他社との国際競争を生き延びられないと思う。

第3章　金融法人の連結財務経営と自己責任の原則に基づく経営

第1節　銀行管理の考え方

日本の金融機関は、バブル崩壊に会計ビッグバンだけでなく金融ビッグバンが重なり、生き残り戦略が事業会社以上に必要になった。金融ビッグバンは、改革3原則として、Free、Fair、Globalをあげた。自由市場原理にたって自由競争をおこなうために、その前提としての国際基準に合致した透明かつ公正なルールを作り、国際競争に勝てるような金融機関を作ろうということになったのだ。

金融ビッグバンによって、各種の規制が緩和されたが、金融機関経営への影響が大きかったのは、金融取引や金融市場の自由化である。日本の金融機関はこれまでそれぞれの金魚池の中で、大蔵省の銀行局、証券局、保険局等の指示する同じ方向に泳いでいれば、保護されていた。差別化戦略は許されず、必要なかった。国民にとっては不便でも、銀行1行だけサービスが改善されることはなかった。ところが、金融ビッグバンによって、他業態への参入規制が撤廃され、護送船団方式が廃止された．日本の金融金魚は、自分で大海に出て自己責任の原則によって泳いでいかなければならなくなったのだ。金融金魚は池でしか泳いだことがなかったため不安だが、どこへ行き、何をするのかは自分で決めるしかない。大海における生き残りの戦いが始まっている。自己責任の原則による経営を行い、新しい自由な金融市場の中で生き延びるためには、グループの強みを生かしながら競合他社に勝つ戦略を策定、実行していく必要がある。不良資産処理の必要性と自己資本不足の中で、全てに勝ち残ることは不可能だとすれば、どういう顧客に対するどの事業を選択し、国際化を含む地域戦略や商品開発を含む提携戦略を進めていくか検討する必要がある。

銀行は、①資金の調達・運用業、②M＆A、プロジェクトファイナンス等のアドバイザリー事業（役務取引）、③トレーディング、リスク管理等の特定取引業を本業とし、このための資金調達を行っている。本店は支店や地域カンパニーに投融資を提供してリスクに見合ったリターンを稼ぐと共に、本店担当の不良債権処理を急ぎ、顧客の財務を再建し、リスクに見合ったリターンを稼ごうとしている。金融機関の財務を最適化するためには、不要なリスク資産を削減すると共に、金利の鞘で稼ぐ以外のトレーディング、リスク管理、アドバイザリー等の業務を強化することが必要だ。本店が地域カンパニー、本店融資、土地株式、各業務部門等の自己資本ニーズを把握するためには、それぞれの組織の財務諸表が実績として把握でき、予算や中期計画との間で財務の進捗管理が可能にならなければならない。本店は、不足する自己資本を調達し、格付けの引き上げと株価の向上を目指す必要がある。日本の金融機関は株バブル崩壊と90年代後半からの不良債権処理で自己資本を毀損し、自己資本比率を守るために貸出しを削減してリスク・ウェイトが0の国債保有にまわした。不良債権処理がやっと一区切りついてきた現在、国民が直接保有可能な国債の保有は

ほどほどにして、しっかりと家計の資金を事業会社に流す間接金融機能を果たす必要がある（参照　図２－６：銀行管理の考え方）。

第２節　金融機関の業績評価

銀行は①不良債権を処理し、②リスク資産に対して必要な自己資本を維持する一方で、③使用している自己資本に対してリスクに見合ったリターンを稼ぐ必要がある。そのためには、不良債権処理、自己資本比率維持、自己資本リターン等の業績評価基準を設定する必要がある（参照　図２－７：金融機関の業績評価）。

不良債権の処理は、貸出についてどの程度の引当金をつんでいるかを見る引当率や、貸出金の中でどの程度のリスク管理債権（要管理債権）があるかを見ることによって概要が把握できる。日本の金融機関は90年代の後半以降100兆円ほどの不良債権処理を行ったが、土地価格の下落は終了したとはいえない。土地下落が終了しておらず、銀行が土地担保主義から抜けきっていない以上、まだまだ新規不良債権発生の余地があり、不良債権処理は継続して評価する必要があるだろう。

BIS規制によって始まった銀行の自己資本管理は、バブル発生のころは日本の銀行の無理な拡張を制限するためのものに見えたが、バブル崩壊以降は日本の銀行を整理する役割を果たした。以下が自己資本比率の定義である。有利子負債／自己資本で定義される有利子負債比率に比べて、自己資本と資産との関係を見ているところに特徴がある。自己資本が保有するリスク資産に対して十分かどうかを見て管理するわけだ。

自己資本比率
＝自己資本（基本的項目＋補完的項目）／リスク・アセット×リスク・ウェイト

基本的項目とは、資本金、資本準備金、剰余金のような通常の自己資本で、補完的項目としては劣後債、優先株のような負債と自己資本の中間的なものも一定の範囲で認められている。銀行は規制をクリアーし、格付けを向上させるためには、リスク資産を圧縮し、自己資本を増加させる必要がある。

2006年末に導入が予定される新BIS規制では、分母となる「信用リスク」の算出の際に、不良債権処理の状況を反映させる必要がでてくる。

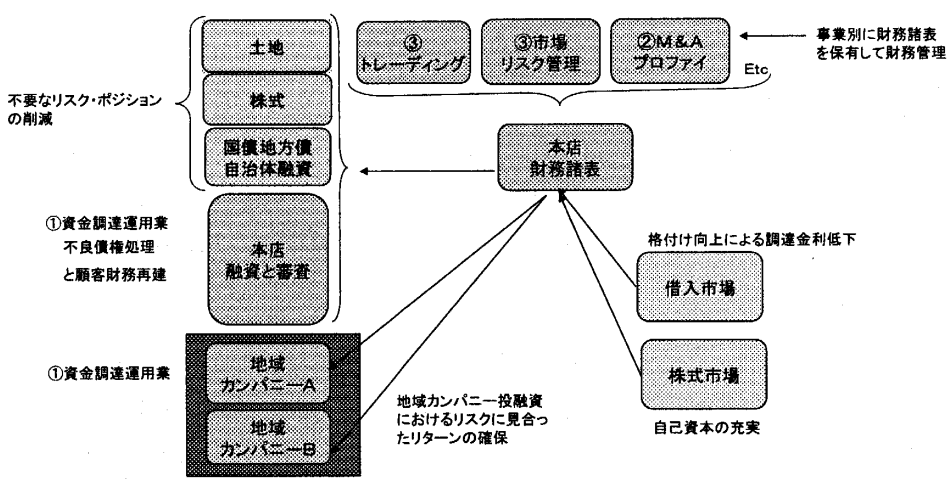


図２－６　銀行管理の考え方

① 不良債権処理 $\begin{cases} \text{引当率＝ 貸倒引当金／貸出金} \\ \text{リスク管理債権(要管理債権)／貸出金} \end{cases}$

② 自己資本比率 $= \dfrac{\text{自己資本(基本的項目＋補完的項目)}}{\text{リスク・アセット} \times \text{リスク・ウェイト}}$

③ 自己資本リターン $= \dfrac{\text{引当後経常純利益}}{\text{自己資本}}$

図２－７　金融機関の業績評価

企業向けの融資はこれまで、不良債権は引き当てにかかわらず融資額の全額が分母に算入されていた。しかし、新規制では、不良債権は引当率が高ければ分母に算入する必要金額が小さくなる。その分、自己資本比率が高まるわけで、不良債権処理への取り組みが加速されるとみられている。顧客の財務を改善して必要自己資本を減らす一方で、貸出を証券化して手数料収入を稼いだり、不良債権を売却したりする必要がでてきているわけである。企業向け融資では、中小企業向け融資の分母への算入額を減らして、中小企業向け融資を増やすほど、自己資本比率が上がるようにした。大企業向けの貸し出しは融資額が大きく、１度に巨額の貸し倒れが出やすいということを背景としている。

銀行は、自己資本の充実のためには、株主に対してリスクに見合ったリターンを返すことが必要だ。そのためには、資産の積み上げによるROA（Return on Asset）だけでなくネットの使用資金に対するリスクに見合ったリターンを連結事業部としてのカンパニーや支店等の内部管理組織ごとに確保すべきだと思う。そのためには管理組織ごとの自己資本が必要だ。これまでは、預貸差額を一本の本支店レートで管理する方式も、スプレッド管理会計も、支店に自己資本を持たせない点は共通していた。しかし今後は、自己資本比率規制を徹底するためには、支店には、それぞれのリスク資産に対応するネットの使用資金としての自己資本を持たせるべきだと考える。

自己資本リターンは、不良部分の引当後・税引後の経常利益／自己資本で計測するべきだ。自己資本に対するリスクに見合ったリターンを管理する場合、引当てが少なくてすむ優良顧客にスプレッドが高い貸出をし、財務を悪化させず改善することが一番重要になる。もちろん預金は集めればすぐ儲かるのでこれも評価の対象だ。その他役務取引収入を上げ、支店経費を削減すれば、支店の収益性は上がる。自己資本のリターンは、資産のリターンだけでなく、資本構成とレバレッジ・リスクにも影響される。今までは自己資本がなかったのでレバレッジを悪化させて怒られることはなかったが、今後は、資本構成の悪化も支店評価の対象とすべきだろう。

第４章　政府の連結財務管理と自己責任の原則に基づく経営

第１節　中央省庁連結

新理念としての連結主義を適用すべきであるのは、事業会社や、金融機関だけではない。バブル崩壊後の経済維持のために大きくなってしまった政府も、これから小さな政府を作るため

に全体と主要行政サービスの括りで財務が確認できる連結経営管理を行うべきである。行政においても、ITシステムを使った発生主義や複式簿記制度の導入が可能である以上、単式簿記や現金主義による財務管理はもはや時代遅れであると考える。政府には大きく分けて中央政府と地方公共団体があるが、中央政府の連結経営管理はどのように考えるべきだろうか。

まず中央政府は、中央政府の将来ビジョンを明らかにし、将来のあるべき姿へ向かう戦略を策定する必要がある。これは民間企業の場合と同様だ。民間企業の企業戦略と同様に、内閣総理大臣は日本の将来構想や、国家戦略を策定する必要がある。日本は議院内閣制で、政党政治だから、政権政党がもつ、日本の国家ビジョンに基づいて、国家戦略をたて、これを実行する必要があるわけだ。内閣総理大臣は、国の行政の最高責任者だから、国家戦略に沿って政府セクターにおける資源の最適配分や、業績評価を考える必要がある。すなわち、内閣は、国家戦略に沿って政府組織のポートフォリオを最適化する責任を持つべきである。このような観点に立って現在の中央政府の管理方式を眺めると、現状はきわめてお粗末であることに気が付くだろう。存在するのは、キャッシュフローの予算管理だけで、政府セクターでは、実績管理にストックや期間コスト情報がないのだ。自分の意思決定の結果としての貸借対照表や行政コスト計算書を含む連結財務諸表がなければ、組織のリーダーが責任を取れる責任財務諸表があるとはいえない。責任財務諸表がなければ、リーダーの意志決定の結果を評価して責任を問うことはできない。

事業会社のマネージメント・サイクルは、戦略や計画（PLAN）を作って実行し（DO）、これを確認（CHECK）して必要に応じて修正施策を実行する（ACTION）というPDCAサイクルによってなされる。政府セクターは、これまでも現金予算の策定という形で計画してきたが、今後は現金のフロー予定だけでなく、貸借対照表や、行政コスト計算書の計画も策定して国会の承認を受けるべきであると思う。これまでは、道路公団、都市整備公団、住宅公庫、郵貯、簡保等の公営事業や公的金融機関を通じて、計画の実行(DO)もその一部を行ってきた。しかし、現業（DO）は、民間でもできるので、これからは行政が自分でやらずに民間に委ねた方が良いと思われる。政府は、企画したことが実行されているかどうかチェックする必要があるが、チェックする対象の連結財務諸表がないために、評価して、責任を取らせたり見直したりすることが困難だった。有効なチェックを行うためには、チェック対象の一部である連結財務諸表を作成する必要がある。チェックに基づいた修正施策の実行（ACTION）は民間企業でも行うが、政府としても、公共の福祉の観点から一定の関与が必要な場合がありうるだろう。この意味ではPLANとCHECKは政府の本業だが、DOは民間にやらせ、ACTIONも必要な関与に限ることが必要だと思う。

内閣総理大臣は、まず、行政の最高責任者として、自分が責任を持つ中央省庁の全体像を見るために中央省庁の連結財務諸表が必要だ（参照　図２－８：中央省庁連結)。各中央省庁の戦略を前提として国家戦略を定め、中央省庁のポートフォリオを管理、最適化することが望ましい。国家戦略には、各省庁が担当する行政サービスごとの行政サービス戦略や、国内海外の地域ごとの地域戦略がありうる。現在の組織で考えれば、国内の地域別戦略は総務省、海外

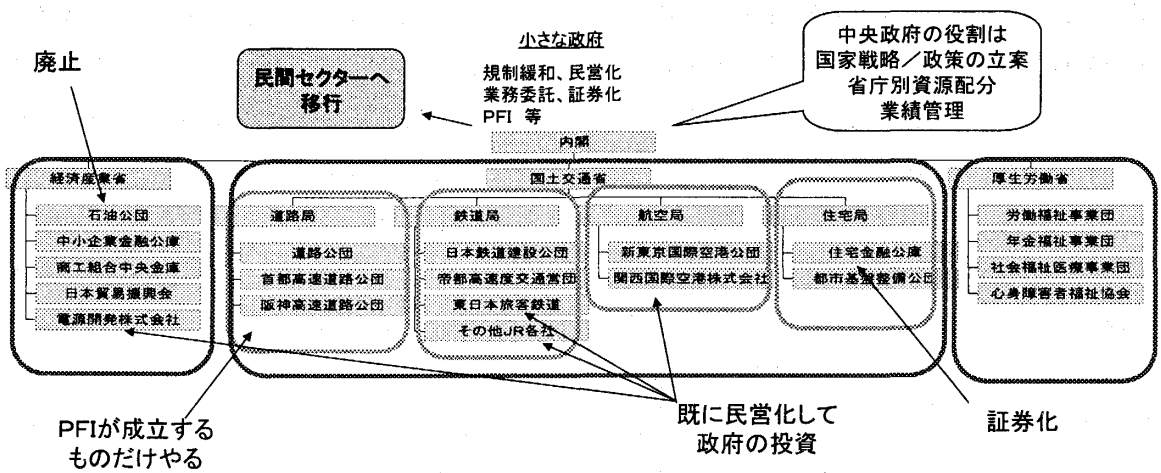


図２－８　政府の連結経営－中央省庁連結

の地域別戦略は外務省が担当するのが筋だろう。ただし、民間事業会社が、グローバルの連結事業部を作るために国際部や国内地域法人を解体して各事業部に振り分けるのと同様に、政府の場合も、外務省や総務省を解体して各行政のサービスラインに統合する方法も将来組織の選択肢の一つでありうる。

中央省庁全体の連結財務諸表の内訳としては、省庁ごとに、所管の特殊法人や独立行政法人を連結して連結貸借対照表を含む連結財務諸表を作成することが望ましい。これは連結財務諸表の作成だけでなく、行政の内容を国民に開示する省庁別アニュアル・リポートであるべきだと思う。パブリックセクターは、まだ発生主義や複式簿記を導入してはいないものの、平成15年度から省庁別財務諸表の作成を始めた。たとえば、国土交通省、厚生労働省、総務省、財務省等で、所管の法人を連結した連結財務諸表を作るわけだ。省庁別連結財務諸表については、各省庁の大臣が当該行政サービスの最高責任者としてその内容に権限と責任を持つべきであろう。

現状はまだ省庁別連結財務書類作成の実験が始まったところだが、将来は、各省庁は、省庁全体だけでなく、局別に連結財務諸表を作成することにすべきである。行政サービスは、実際は局別に行われているから、省庁別連結財務諸表だけでは、行政サービスの括りが大きすぎる。行政サービスの全体像と個別主要行政サービスの財務的実態を把握しようとすれば、省庁別連結財務諸表の内訳として、部局別連結財務諸表が必要になると思う。各中央省庁は、所管特殊法人を局に連結して貸借対照表を含む連結財務諸表を作成し、連結局のポートフォリオを最適化するわけだ。たとえば国土交通省は、国土交通省連結の中に、道路局連結、住宅局連結、鉄道局連結、航空局連結等の局連結の財務諸表を作成して連結局のポートフォリオを管理すべきだ。この場合、道路局や住宅局の連結財務諸表については、道路局長や住宅局長がそれぞれ責任を持つことにする。道路公団は道路局の傘下にあり、住宅金融公庫は住宅局の管轄下にあるからだ。道路公団の民営化、住宅公庫の住宅ローンの証券化、郵政公社の民営化等、公営事業や公的金融機関を民間の市場原理に委ねるための施策が起こりつつある。小泉総理は、道路公団や、郵政公社等の個別特殊法人をターゲットとしているように見えるが、特殊法人に

ついての意志決定を行う人々が特殊法人自体でなく中央省庁に存在するのであれば、中央省庁の管轄局を含めた対応を考えないと、特殊法人施策の実行は困難であると思う。道路公団、住宅公庫、営団地下鉄等の問題は、結局日本の道路政策、住宅政策、鉄道政策の問題だ。道路公団は道路局、住宅金融公庫は住宅局、営団地下鉄は鉄道局がその気になり、それを国土交通大臣が責任を持ってやるという話にならない限り、内閣総理大臣や、行革担当大臣が全てを企画・実行するのは無理があるだろう。全体を統括する総理大臣が構造改革の旗をふるのは当然としても、管轄する局や、管轄する省庁がその気にならない限り、多くの民営化施策を公的セクターの戦略に添った形で企画・実行していくのは困難であると考える。

バランスシートの資産サイドに時価主義を適用して、連結省庁や連結局の貸借対照表を含む財務諸表を作らせれば、どこの省庁やどこの局が単体でなく連結省庁、連結局として債務超過かが一目瞭然になる。債務超過を開示すれば必要な施策を回避することは困難だ。私は1人の国民として、全ての連結省庁、全ての連結局に、健全な財務を維持しながら行政を行って欲しいと思う。国民の大多数も同意見ではないかと考える。各局の官僚も、自分の数字を見ないで過去の政策を否定されて怒っているだけで、自分が意思決定してできた結果としての財務諸表が破綻していれば自分で施策を企画して再建したくなるはずだ。それが日本の将来をになう責任ある官僚というものだと思う。

ニュー・パブリック・マネージメントの流れは、どちらかといえばイギリス系諸国がリードしてきた。しかし、まだ政府の財務経営は発展途上で、総理大臣、各省庁大臣、局長等が、自分の意志決定によって生ずる連結財務諸表を把握し、最適化する責任を制度として持っている国は、現在どこにも存在しない。先例がなければやる必要がないという人が、これまで日本を駄目にしてきた。私は、いいことは一番にやるのがいいと思う。道なき道を切り拓いて明日の日本を作るのである。資産サイドを時価にし、年次から始めて半期に移行してスピード経営できるようになれば、日本の政府管理は世界で最も進んだものになる。発生主義と複式簿記を導入して政府の連結財務諸表を作成するためのコストは、これまで作ってきた道路、橋、構築物、公共の建物、開発用地買収等の公共投資に比べればわずかなものだ。国民に対するアカウンタビリティーを保証し、民主主義を一歩前進させるためにも、中央省庁の連結財務諸表作成の制度化とシステム化を急ぐべきだと思う。

第2節　都道府県連結

これまで地方は、地方交付税や地方債の引受など、中央からの紐付き資金提供を背景に中央から過度に支配されてきた。中央は、機関委任事務や、過剰な公共投資を地方に押し付け、地方の財務は悪化した。しかし、2000年4月1日から、地方分権一括法が施行され、機関委任事務が廃止された。今後の地方公共団体は、中央の過剰支配を回避し、自由を得た上で、自己責任の原則に基づく地方自治を行う必要がある。

そのためには、財務管理も、これまでのような単式簿記や現金主義に基づく予算管理だけでは不足である。各地方自治体の首長は、自分が責任を持つ自治体の連結財務諸表を作成して責任を持つとともに、その内訳としての、局別連結財務諸表を作成すべきだと思う。 財政投融資資金は、公的金融機関だけでなく、地方公共

団体にも流れた。地方公共団体は土地開発公社、住宅供給公社、道路や交通機関等の形で大量の資金を使用し、自らの財務を悪化させた。現在、地方債の格付けは国が最後は面倒を見ることを前提に大変良い格付けになっている。しかし、地方公共団体の個別財務の実態は、県によるが相当悪化しているところがでてきている。格付け機関も、国の信用を前提とした格付けの他に、スタンドアローン格付けをつけるようになり、自治体間格差は開きつつある。

東京都の例を見てみよう（参照　図２－９：都道府県連結）。建設局が土地開発公社や東京都道路公社を管轄し、住宅局が東京都住宅供給公社を管轄している。建設局の考えることを土地開発公社や東京都道路公社がやるので、土地開発公社や東京都道路公社が勝手にやるのではない。東京都住宅供給公社も、住宅局の意思を受けて事業を行うのだから、連結住宅局で、政策や財務を考えないと意味がないのだ。都道府県の場合も、中央省庁の場合と同様である。行政サービスの付加価値の括りが連結でないと意味がないのに、個別の公社だけ見ていては事業の実態は見えないし、民営化施策も進まない。管轄局が反発して、民営化が頓挫するだけである。連結部局の財務諸表を内訳として持つ地方自治体の連結貸借対照表を作成すれば、どこの都道府県や、どこの連結局が債務超過に陥っているかが一目でわかることになる。私は、連結財務諸表の作成と開示は自治体の住民に対する責務であると考える。実態が明らかになれば、問題解決が必要なことは明らかである。あらゆる人がこぞって意見を言い、選択肢の検討が進むはずだ。その上で、その事業を行っている人々と組織のヘッドが中心となって財政再建を急ぐ必要がある。評価や責任は、過去のことでなく、将来の行動について問うのが建設的である。終わったことについてあれこれいうのは時間の無駄であることが多い。行政組織のリーダーの評価は、自由主義、民主主義に向けた将来の小さな政府つくりへの貢献度をもって行い、これを阻害する場合に責任を問うべきだと思う。

地方自治体も、中央政府と同様に、自分の行政サービスのポートフォリオを最適化する必要

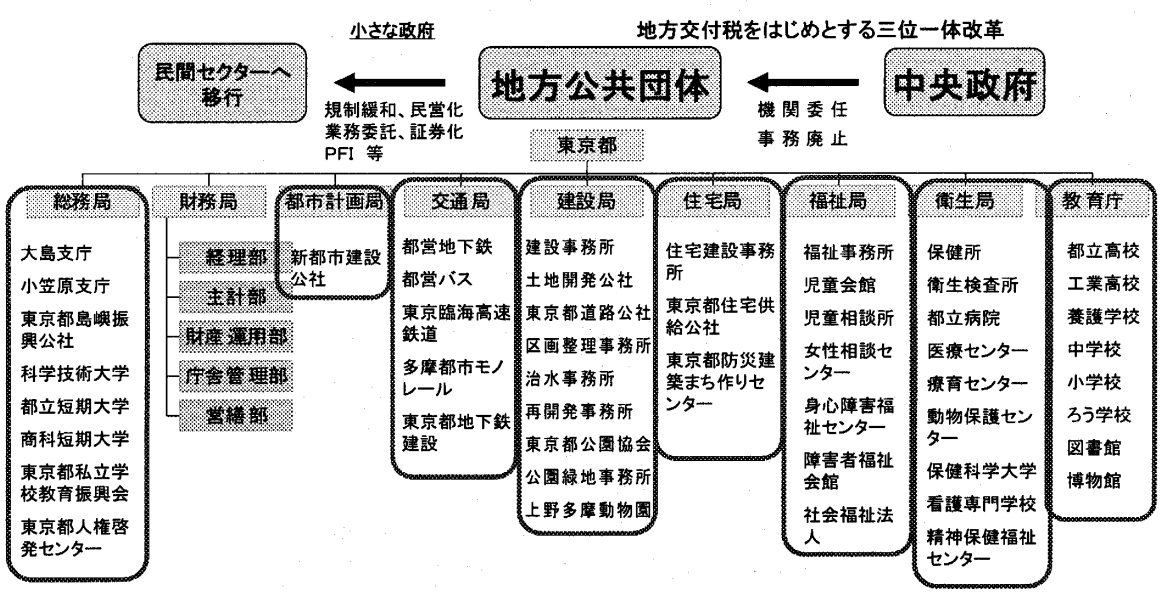


図２－９　政府の連結経営－都道府県連結

がある。住民が自治体にやって欲しい、自治体でないとできないことのみをコア業務とすべきである。地方自治体が行うべき業務は、地方自治のための行政の企画立案（PLAN）と、公共の福祉の観点からの民間事業のチェックである。自分で事業をやること（DO）ではない。現在行っている事業で、民間に任せられる部分は、民営化、民間業務委託、証券化、PFI等によって、速やかに市場原理に委ねるべきだ。各自治体は、貸借対照表を含む連結財務諸表を住民に開示し、民営化の進捗を報告すべきだと思う。都道府県に限らず、市町村でも同じことである。各地方公共団体は中央省庁と同様に、部局別に普通会計、特別会計、公社等を連結して財務諸表を作成した上で、小さな政府化政策の実行を進捗管理すべきだと思う。

第3節　財務理念の変化と行政評価

さて、事業会社や、金融法人をまきこむ自由主義の流れは、政府セクターにも大きな影響を与えようとしている。政府セクターにおいても、過去の財務理念に基づく評価でなく、新しい財務理念に基づいて、貸借対照表を含む公開された連結財務諸表を評価の対象にする必要がある（参照　図2－10：政府セクターの財務理念の変化と行政評価）。会計ビッグバンは事業会社や金融法人に対するもので、政府とは関係ないと考えがちだが、政府セクターの場合は民間企業以上に今後抜本的に変えていかなければならない問題が多い。

まず、連結主義の考え方だ。政府セクターにおいても、組織別、法人別に財務を管理しようという発想は民間と一緒だった。ただし、特殊法人の意志決定が特殊法人の内部で完結せず、管轄局の影響を受ける以上、特殊法人を含む連結局や、連結省庁、連結都道府県の管理が必要になる。その局が行う行政サービスは、局が特殊法人と連結しながら提供しているもので、特殊法人は行政の一部だからだ。民間企業の関係会社が、これを統括する親会社事業部と連結されて財務を捉えるべきであるのと同じである。

次に、時価主義の考え方だ。政府の一般会計、特別会計、普通会計等はそもそも貸借対照表を持たず、原価主義の貸借対照表も簡単には作れない。中央省庁が国有資産台帳によって省庁別資産を計算したり、地方公共団体が、決算統計をベースに貸借対照表を作成したりする実験をしているのが現状だ。この意味では、まず、取得原価主義の導入をしないと、時価主義に進めないと考える人も多いだろう。しかし、

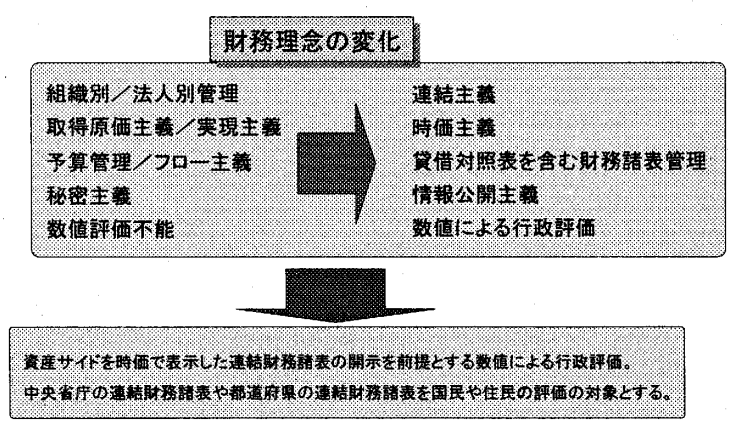


図2－10　財務理念の変化と行政評価

昔の値段に意味がないのは、民間企業だけでなく政府でも同じだ。取得原価主義の導入も必要なステップかもしれないが、そこで止まってはいけない。将来は政府セクターにも民間企業同様に、時価主義を導入していくべきだと思う。

政府の場合に、民間企業と特に違うのは、予算管理によるフロー主義だということだ。日本の公会計制度は明治22年にプロイセンの公会計を輸入してできたもので、その後基本的な改革を見ていない。歳出予算中心の現金主義かつ単式簿記管理なので、ストック情報がないことが致命的な欠陥である。バブル崩壊後の日本経済再建の遅れはストック問題の認識と対処が遅れたことだ。政府セクターの貸借対照表管理を急ぐ必要がある。

日本では、御上（オカミ）が民間を支配する官治主義の伝統に基づき、秘密主義が官僚のカルチャーだった。「教えるとうるさいことになるから、教えるな。」「わからない連中に言っても無駄だ。」「拠らしむべし、知らしむべからず。」というわけだ。しかし、高度成長期までは良かったが、バブル崩壊以降は官僚に全てを一任しても世の中は一向によくならない。国民、住民としては、堪忍袋の尾が切れ、行政の透明性を求めて情報公開法を成立させた。民主主義に基づく情報公開主義の勝利である。そもそも行政は、人民のために、人民の資金で行政を行っているわけだから、行政について説明する責任がある。政府は人民の所有するものであり、人民は、必要なら、行政の中身をチェックして是正アクションを取りうるということでもある。人民の人民による人民のための行政（Of the people, By the people, For the people）というわけだ。

行政はこれまで、行政サービスは目に見えないもので、数値評価は不可能だ、と主張することが多かった。確かに、行政には営利目的がないし、売上や利益がない。投資収益率や、経常利益の測定はできないのだ。しかし、数値による行政評価は不可能ではないし、これからは数値目標を中心に行政評価を行うべきだ。行政サービスの定義が難しいから数値目標をやめようというのは楽に流れたい行政側の怠慢だ。数値目標ほどわかりやすいものはない。言葉で説明するよりも、数字で示すほうが嘘はつけないのだ。

このように、自由主義や民主主義の観点からみれば当たり前のことが政府セクターではできていなかった。今後は、資産サイドを時価で表示した連結財務諸表の開示を前提とする、数値による行政評価を中心に政府セクターの運営を行うべきだ。まず、中央省庁の連結財務諸表や地方自治体の連結財務諸表を作成して、自由民主主義の観点から必要な業績評価基準を適用する動きを開始すべきであると思う。

第４節　政府の業績評価基準

政府セクターに連結経営管理が導入され、中央省庁や地方自治体の連結財務諸表が作成されれば、国や地方自治体の財務の実態が相当わかるようになる。アニュアルレポートとして連結財務諸表だけでなく行政サービスについても国民や住民に開示すれば、さらに結構である。国民や都道府県民にとっては、政府の行政の結果がより透明になり、民主主義に向けた大きな進歩となると思う。しかし、中央省庁や、都道府県の財務諸表が手に入ったとして、これをどう評価するかが問題だ。連結財務諸表が開示されても、これを評価する業績評価基準がないと、うまくいっているのか問題があるのか評価しに

くい。それでは政府セクターの業績評価基準はどう作るべきだろうか（参照　図２－11：政府の業績評価基準）。

事業会社や金融機関のところで解説したように、業績評価基準は、通常、組織のリーダーが理念や戦略を決め、これにあった方向に組織の構成員が動いてくれるように設定する。戦略的な方向性を実現してくれれば評価し、実現できなければ非難するというわけである。行政評価の結果は国民や住民に開示され、行政の責任者の評価につなげる。また、行政の担当者のプロモーション、報酬等の人事評価に反映させるべきだ。

それでは、政府セクターは将来ビジョンとしてどのような戦略的方向性を持つべきだろうか。ここで４つの方向性を提示したいと思う。

まず、日本は、官治主義から民主主義へと移行すべきだ。日本では古くからお上は統治者だった。しかしお上として民間より上の立場に立って民間を指導する考え方は官治主義の発想によるもので民主主義の理念とは相容れない。日本は民主主義国家であり、民主主義の立場からみた政府とは、「税金を使ったサービス業」である。政府の収入は主として税金で、支出は行政サービスである。資産は行政サービスのための資産が中心で、このために資本構成を持ち、負債と正味資産を持つ。正味資産は、国民や住民から集めたもので、国民や住民のために使われるべきものだ。

二つ目は、フローのみでなくストックも見る財務経営への移行だ。バブル崩壊以降、政府はGDPや失業率を守るために、フローだけ眺めながら公共投資を行い続け、バランスシートを肥大化させた。政府の肥大化がここまで来ては、貸借対照表を見なければ、もはや政府の財務経営は不可能だ。貸借対照表を含む財務諸表を見ながら財政再建を行う必要がある。

三つ目は、大きな政府から小さな政府への転換だ。日本はお役所が余計なことをやりすぎ、民間企業の自由を制限してきた。今後は、政府の財政再建のため、ひいては日本全体の財務再建のために、市場原理が適用可能な行政サービスや資産を民間セクターに移行し、大きくなりすぎた政府の貸借対照表を小さくする必要がある。民間企業の現業（DO）を行う自由をもっと尊重し、補完的役割に徹するわけだ。

四つ目は、行政サービスの向上、効率化を目的とした政府セクターのIT化だ。これまでは公共サービスを受けようと思えば、役所に行かないとできないことが多かった。今後は、オンラ

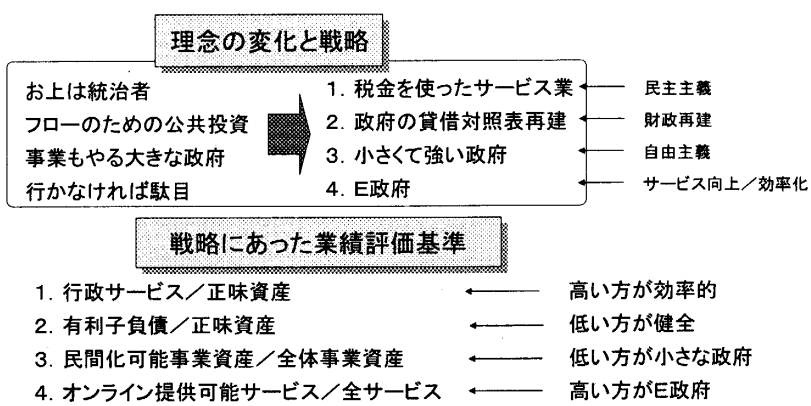


図２－11　政府の業績評価基準

インで全ての許認可が取得できたり、届出ができたりするようにしたいものだ。将来は、ネット経由で、選挙や重要事項の国民投票を行うこともできるようにするべきだ。税金もインターネットのホームページで手続きができれば簡単だ。今後は、インターネットのセルフサービスで公共サービスの提供を受けられることを原則にすべきだと思う。

このような将来ビジョンを考えれば、どのような業績評価基準を採用すべきかが見えてくる。政府の将来ビジョンは、健全な財務諸表を持つ小さな政府が、自由に幸福を追求する国民や、自由競争をする民間企業に対して、少ないコストでハイレベルの効率的な行政サービスを提供することだ。現状は、貸借対照表を保有しない過大な政府が、国民の自由な幸福の追求や民間企業の自由競争を制限し、大きな税金を徴収しながらローレベルの非効率な行政を行っているのだ。現状と将来ビジョンの間には大きなギャップがあることに着目して欲しい。将来ビジョンに向かう戦略としては、行政サービスの効率性の計測と改善、有利子負債削減と正味資産充実施策、小さな政府を作るための民営化、ITを使った効率化等が必要になる。

まず、最小の税金で最大のサービスを行っているかどうかを判定するため、サービス／正味資産比率を評価基準としたい。分子のサービスは、行政分野ごとに異なるので、局別に行政サービス上の数値を定義する必要がある。バランスを取るために、たくさんのサービス目標を定義したくなりがちだが、あまりたくさん作るとわかりにくくなるので、できるだけ本質的な少数の目標を設定したい。予算をいくら使って公務員を何人投入したかというようなこれまでよくあったインプット基準は意味がない。たくさん資源を投入することに意味があるのではなく、資源を少ししか投入しないのに大きな行政サービス上の効果（アウトカム）をあげることに意味があるのだ。分母の正味資産は、人民が拠出した人民の税金で、人民のためにできるだけ有効に使われるべきだ。これまでは、次年度の予算確保のため、取った予算は必ず使うということが繰り返されてきた。このため、期末予算消化のために、道路を穿り返したり、海外視察が多発したりしたのだ。正味資産は、税収等の収入が行政サービス費用を上回れば増加し、下回れば減少する。税収が減りそうなら、行政サービスの費用を減らさなければ、正味資産が減少する。国民としては、同じサービスなら、少ない予算、少ない正味資産利用でやって欲しい。今後は、行政サービス提供にあたって歳出予算を余らせ、正味資産を増加させるのは良いことであるから評価すべきである。

政府財務の再建のためには、有利子負債／正味資産比率が重要だ。政府には資本金も営利目的もない。営利目的がないから、売上も利益も剰余金もない。しかし、正式に貸借対照表を作成はしていないものの、法的、経済的な意味の資産と負債はある。資産と負債がある以上、その差額としての正味資産は存在する。民間企業でも有利子負債が資産を超過すれば債務超過として大変なことだが、政府セクターでも、正味資産をマイナスにしていては、健全財政とは言えない。正味資産はプラスに維持し、さらに存在する正味資産に対して、一定の有利子負債しか持たないということを制度化すべきだと思う。財務の健全化を保つためには、正味資産と有利子負債の比率を見る方法と、正味資産を資産の性質にリンクさせる方法がある。事業会社は普通有利子負債比率で管理するし、金融機関

は正味資産をリスク資産に関連つけて管理している。どちらもありうると思うが、行政資産を支える資本構成の問題として、この本では、有利子負債／正味資産比率を想定する。

さて、小さな政府を作るためには、市場原理が適用可能な政府事業を民営化し民間の自由市場に戻してやる必要がある。この動きを促進するために、民営化可能事業資産／全体事業資産比率を業績評価基準として導入すべきだと思う。この比率を改善するために、中央省庁や都道府県が、傘下の特殊法人を巻き込んだ規制緩和、民営化、民間への業務委託、証券化、PFI等の施策を企画し実行することが期待される。都営地下鉄のような事業は、東京メトロ（旧営団地下鉄）に合併して民営化すべきだ。住宅金融公庫は、住宅ローンを証券化することを業務とし、自分で住宅ローンを提供することは止めるべきだ。都市基盤整備公団も公団住宅は売却したり、賃料キャッシュフローを証券化したりして、バランスシートを小さくすべきだ。郵政民営化法案が参議院で否決されたときには驚いたが、解散総選挙で自民党が勝ったのは不思議でない。郵政民営化を始めとする財政投融資の縮小は日本の財務再構築のために喫緊の課題であって、これを国民が評価するのは当然だと考える。

政府サービスのIT化推進のためには、オンラインサービス／全体サービスを業績評価基準として導入すべきだ。この比率が高い方が良い政府（E政府）というわけだ。オンラインサービスを始めたのはいいが、これまでのサービスを継続しダブルで提供するということになると、便利にはなってもコストはかえって高くなったりしうる。この意味ではITの導入にあたっては、業務のリエンジニアリングを行い、古いサービスはどんどん廃棄していくことが必要だ。そうしないと、分子のオンラインサービスが増えても、分母も増えたり、サービス／正味資産 比率が悪化したりしうる。

このように、まず、中央省庁や都道府県の連結財務諸表、またその内訳としての局連結財務諸表を作成し、大臣、知事、局長等の業績評価のベースとする。次に、上記の業績評価基準を導入し、その達成度で大臣、知事、局長等を評価する。評価の結果は、民間企業と同様に、昇進、報酬、解任等の人事評価に反映させるべきだ。連結財務諸表と適切な業績評価基準の導入で、日本の自由主義化、民主主義化を進め、財政再建、行政サービスの向上と効率化を果たすべきだと思う。

第5節　憲法の現状と発生主義・複式簿記導入の合憲性

日本国憲法は、過去の常識である現金主義、単式簿記、予算主義（インプット基準）、単年度主義を前提として作成されている。日本国憲法の財政を規定する第七章を見てみよう。まず83条は財政処理の基本原則を定めるものだが、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいてこれを行使しなければならない。」と規定する。85条は、国費を支出し、または国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。86条によれば、内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け、議決を経なければならない。90条は決算検査、会計検査院について定めたものだが、「国の収入支出の決算はすべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」規定する。

これに対して、民間企業では、発生主義、複式簿記、予算・中期計画の策定を前提としたPDCAサイクル（アウトカム基準）が財務管理の常識になっている。政府セクターでもこの方式を正式に制度化して導入することが望まれるが、憲法上の問題はあるだろうか。

私は、発生主義や複式簿記の導入は、現在の憲法の下でも、法律の導入により可能だと思っている。憲法の規定は、国民の意思に反して政府が財政処理を行うことを規制しようとするものである。憲法が想定していた以上の財務情報の作成が今日可能になった以上、民主主義のためには、予算だけでなく、財務書類全体が国民の代表である国会の議決を経るべきであると思う。発生主義、複式簿記による政府の財務諸表の作成は、支出と債務負担のみのコントロールに比較して、政府の財政に対する国民のコントロールを強化するものであり、現在の憲法解釈でも、なしうると考える。憲法改正を政府セクターにおける発生主義、複式簿記制度導入の先決事項として、発生主義、複式簿記制度の導入を先送りする必要はないだろう。

但し、予算の単年度主義や会計検査院の収入支出決算検査機能等は、憲法に明記されている。従って、政府の中期計画の策定や、議会を中心とするPDCAサイクルの制度化にあたって問題になりうるので、憲法改正による明確化の必要性を検討すべきであると思う。

第５章　省庁別財務書類

第１節　省庁別財務書類作成経緯

平成15年６月に、財政制度等審議会において、「公会計に関する基本的考え方」がとりまとめられた。この中で、行政府のアカウンタビリティーを高め、財政の効率化・適正化を促すため、予算執行の単位であると共に行政評価の主体である省庁に着目し、省庁別のフローとストックの財務書類を作成することになった（参照　図２－12：省庁別財務書類作成経緯）。国民に対する説明責任を履行し、行政効率化を進めるためである。

「公会計に関する基本的考え方」の中で、省庁別財務諸表作成に必要となる会計基準については、公企業会計小委員会で検討することになった。具体的には、公企業会計小委員会に設置されている公企業会計ワーキンググループにおいて具体的な作成基準を検討することにした。これまでの特別会計における基準策定の経験を生かして、特別会計基準との整合性もとるために、公企業会計小委員会で一般会計の基準を検討することにしたものだ。公企業会計ワーキンググループでは、平成15年６月に、財政制度等審議会で取りまとめられた「新たな特別会計財

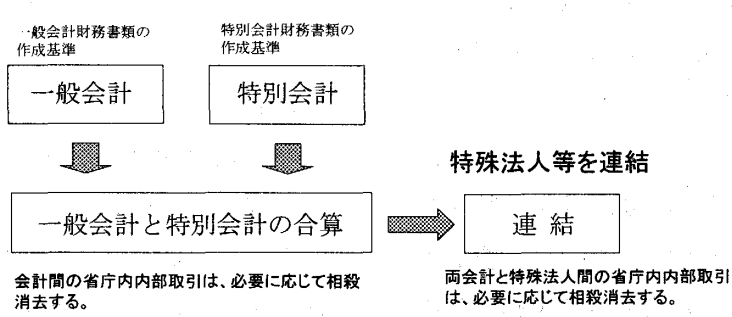


図２－12　省庁別財務書類作成経緯

務書類の作成基準」を基礎とし、省庁別財務諸表の体系・様式、税収入等の財源や、公債の各省庁への配分等、一般会計に固有な論点を中心に検討を行った。省庁別財務諸表の作成は、法律上の会計区分とは異なる新たな取り組みであることから、各省庁において省庁別財務書類の試作を行い、試作財務書類を通じて省庁別財務書類の作成における個別の論点等をさらに洗い出して検討することにした。このため、平成15年12月に、「省庁別財務書類の試作基準」が取りまとめられた。省庁別財務書類の検討は、「新たな特別会計財務書類の作成基準」をもとに検討を開始したが、一般会計も含めた省庁別財務諸表の作成基準との整合性等の観点から、「新たな特別会計財務書類の作成基準」についても見直しを行い、「特別会計財務書類の作成基準」として省庁別財務書類の作成基準の体系に組み入れることになった。

第2節　省庁別財務書類の作成基準

省庁別財務書類として作成されることになったのは、貸借対照表、業務費用計算書、資産負債差額計算書、区分別収支計算書及びこれらに関連する事項についての付属明細書である。業務費用計算書は、各省庁の業務実施に伴い発生した費用を明らかにするものである。資産負債差額計算書は、前年度末ＢＳと本年度末ＢＳの資産負債差額の増減について要因別に開示するものである。区分別収支計算書は、各省庁の財政資金の流れを区分別に明らかにするものである。

省庁別財務書類は、「一般会計省庁別財務書類の作成基準に基づいて作成された一般会計省庁別財務書類」及び「特別会計財務書類の作成基準に基づいて作成された特別会計財務書類」を合算して作成された。合算にあたっては、相殺消去などの必要な修正を行うものとした。作成基準日は3月31日とした。

行政サービスの全体像を把握するために、各省庁が所掌している業務と関連する事務、事業を行っている特殊法人等と連結を行うことにした。省庁が特殊法人等の設置法を所管し、当該法人に対して一定の監督権限をもち、かつ財政資金を流していれば、これを所管省庁への連結対象とすることにしたわけである。この観点からは、特殊法人、認可法人、独立行政法人、日本郵政公社、国立大学法人等が連結の対象となりうる。但し、国立大学法人は、2004年3月から別法人として国から分離したばかりで、財務諸表の作成が間に合わず、初年度は文部科学省に連結されなかった。次回からは国立大学法人を連結する予定なので次回の文部科学省連結財務書類がどう変わってくるかが注目される。公益法人は連結対象としないことになった。

第3節　省庁別財務書類の構成

省庁別財務書類は、一般会計、特別会計、一般会計と特別会計の合算、連結の4つより構成される。

一般会計は、租税として集めた財源を消費する会計である。但し、国の借金は、便宜上今回はここにつけることにした。まだパブリックセクターで発生主義や複式簿記は制度化されていないため、計算されている数字は発生主義や複式簿記に基づくものでなく、歳入歳出決算や、国有財産台帳等の数字を基礎として作成された。有形固定資産は、国有財産は国有財産台帳により、償却が必要なものは償却後のネットで載せることにした。国有資産台帳は、5年ごとに価格の上昇分と5年間における減価償却部分

を加味して、価格改定を行っている。公共用財産は、過去の用地費や事業費等を累計することにより取得原価で計上している。出資金は市場価格があるものは市場価格、ないものは出資金額で計上した。出資金は初めての試作財務書類では、共管の問題を回避するため、財務省の資産として計上することにした。

特別会計は、合計の資産が747兆円、負債が682兆円となっており、正味資産が64兆円である。これは一般会計の規模より大きい。特別会計の中で大きいのは、以下のものである。財政融資資金、厚生年金、外国為替資金が際立って大きいことがわかる。財政融資資金特別会計と外国為替特別会計は財務省、厚生年金は厚生労働省、交付税は総務省が管轄である。交付税の49兆円は外部からの借入金である。

(単位：兆円)	資産	負債	正味資産
財政融資資金	388	369	20
厚生年金	145	139	6
外国為替資金	98	88	10
交付税	23	49	−25

一般会計と特別会計の合算は、平成15年度の合計資産が852兆円、負債が1097兆円となっており、債務超過が245兆円である。この債務超過は一般会計から持ちこまれたものである。

省庁別連結財務諸表は、資産が1524兆円、負債が1761兆円で、債務超過237兆円である。財務省の資産が485兆円、負債が869兆円というのは、一般会計と特別会計の合算に近い。すなわち連結財務省の数字は、資産の大半が特別会計の財政融資資金388兆円と外国為替特別会計の98兆円であり、負債の大半は日本の公債439兆円と、財政融資特別会計の369兆円、外国為替特別会計の88兆円である。総務省の両会計合計の資産が2兆、負債が57兆円だったのに、連結資産が428兆円、連結負債が479兆円になっているのは、郵貯や簡保を負債として三百数十兆円の運用資産を持つ郵政公社を連結しているからである。国土交通省は、連結資産281兆円と連結負債138兆円を持っている。一般会計と特別会計の両会計合計資産138兆円と、負債5兆円に比較して、両会計の外で資産や負債が130−140兆円あることがわかる。道路公団、都市基盤整備公団等、大きなインフラ整備のための法人が多いからである。厚生労働省の連結資産が201兆で負債が196兆円なのは、両会計合算資産168兆円と負債161兆円が主たるもので、これは厚生年金特別会計の資産145兆円と負債139兆円が主たるものである。

第4節　平成15年省庁別貸借対照表の全体像

公債等は一般会計の財務省のところにつけてあるので一般会計が289兆円の債務超過で特別会計は大丈夫のように見えているが、これは政府内財務制度の不在のためである。

年金債務は国民経済計算のように0計上ではないが、預かり金として138兆円計上しているだけである。年金債務は今後どのような年金制度を選択するかで大きく異なってくるが、とりあえずここでは実際の債務を300兆円と仮定すると、150兆円ほどの簿外債務が存在する。債務超過が増加する要因はそれだけではない。民間金融機関は、90年代後半以降で約100兆円の不良債権処理をした。公的セクターは、特別会計や特殊法人が大きな不良資産を持っていると思われるが、不良債権処理はまだまだこれからである。土地株バブルの崩壊で1600兆円ほど資産価値が失われたことを考えると、公的セクターにも大きな不良資産が残っているものと思

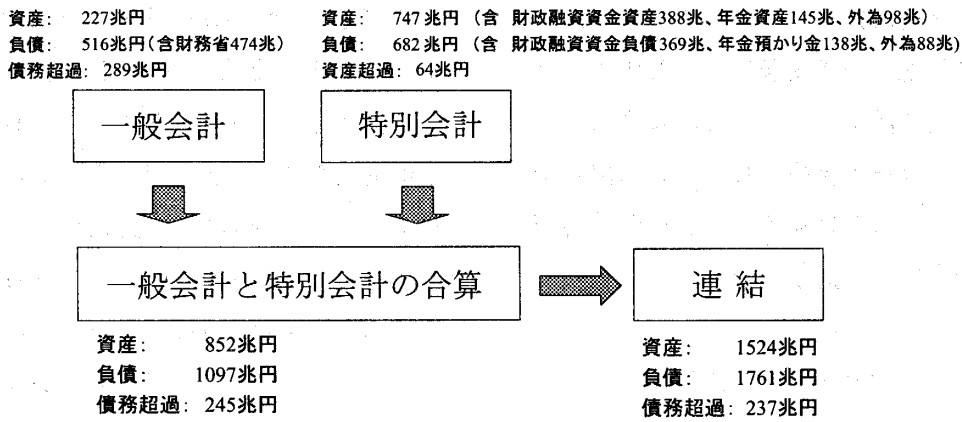


図2－13　平成15年省庁別貸借対照表の全体像

われる。これを仮に100兆円として、年金の簿外債務を150兆円程度と帳簿上の237兆円の債務超過と合計すれば、中央省庁連結で、約500兆円ほどの債務超過があると考えられる（参照　図2－13：平成15年省庁別貸借対照表の全体像）。

政府の債務超過は、政府が行政サービスを税金だけでなく借りてやってきたことから生ずるもので、これは高齢者から若年者に対して負債として引き継がれるものである。人口減少、高齢化を控えて、若年者が高齢者に文句を言いたくなるのはあたりまえである。個人であれば親から相続できる資産より負債のほうが多いと思えば相続を放棄できる。しかし、国の場合、多くの国民にとって、日本を脱出してオーストラリアやカナダに行くことは現実的な選択肢ではない。国の債務超過問題は一刻の猶予も許さないほど巨額のものであり、これを解決するためには、毎年のフローだけでは全く不足する。

現存する大きな政府における現業や資産ストックを現金化してできるだけ有利子負債を返済することが財政再建のためには急務である。このためには、ストックを正確に把握するための発生主義や複式簿記のパブリックセクターへの導入が必要だ。現在パブリックセクターが保有するインフラや、公営事業、公的金融機関等、民間でもできる事業に関わるストックは全て民間に移行することにより、その行政資産を支えている有利子負債も連結バランスシートの外に出すことができる。小さくなれば、政府は税金によってなんとか立ち直る可能性が出てくるが、大きいままでは財政再建の望みはない。若年者が閉塞感で暗澹たる気持ちになるのは当然である。財政投融資に巨額の資金をつぎ込んできた郵政公社の民営化はもちろん、民営化、民間業務委託、プロジェクトファイナンス、証券化等、ありとあらゆる手法を用いて、政府の行政資産の民間セクター移行を急ぐべきであろう。国土交通省的箱モノだけではなく、年金、健康保険、失業保険等の厚生労働サービスや、郵貯、簡保等も聖域にすべきではない。現業は全て民間に移すくらいの意気込みが必要だと私は思う。

第6章　参考文献

内閣府経済社会総合研究所編　国民経済計算　1986-2003年データ

中央省庁別　連結財務諸表　平成15年データ

村藤　功「日本の財務再構築」東洋経済新報社　2004年