

政府会計の連結財務諸表についての一考察

— 「国の財務書類」の連結財務書類を手掛かりにして—

鶴川 正樹 (武蔵野大学 経営学部 教授)

要約

本稿は、「国の財務書類」の連結財務書類を題材として、その考え方、連結対象の基準について、海外の事例（英国、米国、IPSAS）と比較した後、予算ポジションとの関係、連結財務書類の連結対象と国民経済計算（SNA）の分類との整合性（関係）を検討したものである。

国の財務書類の連結対象の基準として、業務関連性と財政支出という基準は、政府の関与と予算を通じた支配といえるが、企業会計の支配基準（経営戦略的支配）とは異なるものである。

他方、国民経済計算（SNA）の分類と比較すると、連結は、一般政府の中央政府と社会保障基金だけでなく、公的企業（非金融・金融）を含んだものとなっており、国の財政活動を会計数値によって描写したものという解釈ができるが、財政的な解釈とは乖離するところがある。また、財政規律を含む財政ポジションは一般会計が対象となっており、連結の会計情報の有用性を難しくしていると思われる。

連結財務書類の今後のより有用な活用を考えると、ひとつの解決案として、

- ① 連結の対象を、SNAの一般政府と整合させる。あるいは、
- ② 財務書類の表示形式を併記式に変更して、コア（一般会計・特別会計）と構成要素（特殊法人・独立行政法人等）に区分して、相殺はしないで表示する。また、関連する取引と残高は注記で開示する。

ということを検討する必要があるのではないかと考える。

1. はじめに

政府部門の連結については、政府に適用される会計の問題と、アカウントビリティ、支配の概念、透明性など基礎的な概念の問題について様々な論点がある。

本稿では、政府部門に連結会計を導入するときに、企業会計との相違とともに、

国民経済計算(SNA)の分類との比較、財政政策のポジション(財政ポジション)との関係について、検討したい。

具体的には、下記の論点にそって検討する。

- (1) 政府会計の連結の考え方と連結対象の範囲
- (2) 連結財務書類の対象法人と国民経済計算における政府諸機関の分類との比較
- (3) 連結財務書類の分析

本稿を通して、連結財務書類の考え方、範囲、活用について何かしらの示唆ができれば幸いである。

2. 政府会計の連結の考え方と連結対象の範囲

(1) 企業会計の連結財務諸表との比較

企業会計において、連結財務諸表とは、支配従属関係にある2つ以上の会社や事業体からなる企業集団を単一の組織と見なして、親会社はその企業集団の財務内容を総合的に報告する目的で作成する(連結財務諸表に関する会計基準第1項)。連結の範囲について、わが国の連結会計基準は、「親会社が、他の企業の財務及び営業又は事業の方針を決定する機関(意思決定機関)を支配している場合、当該他の企業に対する支配が存在する」(連結会計基準6、7、13)としており、支配力の概念による。これは、国際会計基準IFRSと概ね一致すると考えられる。

これに対して、公的部門における連結財務諸表は、企業会計とその目的や連結の範囲に大きな相違がある。

(2) 「国の財務書類」における連結財務書類の考え方

わが国の「国の財務書類」における連結の基本的な考え方は、「国の業務の独立行政法人等への移行が進められる中で、国と独立行政法人等を合わせたフローとストックの財務状況を把握するために、連結財務書類を活用すべきである」(財務省財政制度審議会、2006, p.5)としている。これを受けて、財務省『『国の財務書類』ガイドブック(令和3年1月)』(2020, p.35)では、「国の業務の一部は、独立行政法人等を通じて実施されているが、国の財務状況に関する一層

の説明責任の履行の向上を図り、予算執行の効率化・適正化に資する財務情報を提供するためには、これらの独立行政法人等を含めたところの財務情報の開示が必要である」としている。

連結の対象としては、「財政状況について国と一体として説明責任を果たす必要があると考えられる主体として、各省庁の業務と関連する事務・事業を実施している法人を連結」するとしている。つまり、特殊法人、認可法人、独立行政法人及び国立大学のうち、以下の要件を満たすものとしている。

- (a) 国から監督を受け、かつ、
- (b) 財政支出を受けていること。

このように国の財務書類においては、業務関連基準を採用している。業務関連基準とは、国による監督と予算支出による管理という概念である。

連結の方法については、企業会計においては、連結に際しては同一の状況下での会計処理は統一されている必要があるが、国においては、独立行政法人は独立行政法人会計基準、国立大学法人等は国立大学法人会計基準といったように、連結対象となる法人それぞれにおいて適用される会計基準が異なっている。連結に際しては、本来であれば会計処理の基準を統一することが望ましいと考えられるが、事務負担等の観点から困難であるため、基本的には、独立行政法人等の既存の財務諸表を利用し、独立行政法人等に固有の会計処理について、連結に際して必要な修正を行ったうえで連結することとしている。

わが国では、公的部門共通の会計基準が存在しておらず、例えば、独立行政法人の場合は、総務省が、独立行政法人の評価に資する目的から、固有な会計基準を設定している。そのため、連結に当たっては、独立行政法人の固有な会計処理を「国の財務書類」の会計基準に合わせて修正している。

また、地方公共団体は、連結の対象外ではあるが、総務省が「国の財務書類」とは異なる独自の会計基準を設定している。したがって、国と地方を連結しようとする、会計技術上の問題があり、連結の可否の前に、公的部門の会計処理を統合することが必要であると考えられる。

連結財務書類の位置付けについては、省庁別財務書類が、予算執行の効率化・適正化等の目的のために作成されるものであることから、国の会計の財務書類を基本とすべきこと、また、連結に際しては国と独立行政法人等との会計処理統

一の困難性等の技術的な問題が存在していることなどから、連結財務書類は参考情報として位置付けられている。

(3) 英国政府会計

英国では、The Government Resources and Accounts Act 政府資源会計法 (GRAA)2000 に基づき、財務省が Whole of Government Accounts 政府全体連結財務諸表 (WGA) を作成している。連結の対象は、

- (a) 公的な性格 (public nature) を有していることと、
- (b) 主に税金 (public money) によって資金調達を行っている
と判断されたエンティティである。

また、同時に、the Office for National Statistics 国民統計局(ONS)により、公的セクター (public sector) と定義されたエンティティが対象である。WGA の境界線 (範囲) と、国民経済計算 (national accounts) の境界線 (範囲) を連携することのメリットは、財政状況を理解する道具として、WGA の有用性を向上させるものであるとしている。(WGA (2021) Note2 Critical accounting estimates and judgement, 2.1 WGA boundary)

WGA は、中央政府、地方政府、NDPs Non-Departmental Public Bodies 非省庁公共組織 (NDPB s)、国営企業などが連結の対象になっている。財務省は、すべての政府レベルにおいて、より良い意思決定は、経済的なパフォーマンスを向上させ、納税者にとって便益をもたらすと述べている。そして、「純資産」のような政府の財政状態や財政指標を公表することは、政府の財政政策への公的な関心や議論を喚起し、透明性とパブリック・アカウンタビリティを増進すると主張している。

このように、英国政府会計では、公的な性格、税金による資金調達という2つの条件に加えて、国民経済計算における分類として公的セクターという条件を付加することによって、連結財務諸表 (WGA) が財政政策 (財政規律) と国民経済計算にリンクしており、財政状況をよりわかりやすく説明することが可能であり、議会や国民に対する説明責任を果たしていると考える。

ところで、Rowan Jones (2000, p.118) は、報告主体の境界線について、次のように述べている。

報告主体には、どのような法人が連結の範囲に含まれるべきか。企業会計では、持分や法的基準ではなく、経済的な実質に基づく実質的な支配基準が適用される。政府では、営利組織とは重要な差異があり、幅広く多様な組織体との支配関係が存在する。例えば、国営企業、公的企業がある。それらは、民間非営利法人に分類されるが、多大な公的資金が投入されている。政府会計では、支配の概念が企業会計と異なる。英国政府では、制限的な意味で支配概念を適用している。「戦略的な支配」と「政府予算を通じた支配」を区別している。「戦略的な支配」は営利組織に当てはまるが、「政府予算を通じた支配」はもっと狭い。単に多額の予算をその組織に投入していることだけでは、連結の対象にならない。

報告主体の境界線や政府予算の影響度を定義することは複雑であり、自然と連結の範囲は企業会計よりも広く検討しなければならない。英国の場合、すべての地方政府を含めるか否かが課題になった。いくつかの国では、州や地方政府は、中央政府とは法的に独立している。国民経済計算（SNA）は同様の財務諸表を作成している。国民経済計算の基準は、企業会計と根本的に相違している。お互いに調整照合することは理論的にも実務的にも理解が困難である。仮に照合できたとしても、議論をかもしれない。

また、David Heald（2000, p.193）は、下記のような指摘をしている。

政府部門に発生主義会計を導入するとき、民間部門とは異なる点がある。第1に、支配の概念の困難さがある。支配概念の追求は、アカウントビリティなどの他の原則との対立をもたらす。財政的な独立性ということ解釈する場合に、支配概念の定義は、連結の範囲を、地方政府や民間部門に見なされる類似公的部門などに拡大する。例えば、政府が所有しないが便益を享受するような資産を創出することがある。民間によって支配されている資産の場合、支配概念に基づく連結の範囲は問題を生む。

第2に、省庁の境界を超える取引について、例えば、PFIを巡る問題、NPMによる民間の活用について、適切な会計処理の方法に問題を提起する。

第3に、情報開示の問題がある。連結団体と対象外の団体（NDPBs）との関係の複雑性は注記で開示されるが、開示は、連結されているかいないかに関わらず、必然的に、政府財務諸表の解釈の問題につながる。負債（例えば、財源措置されていない年金債務）について、民間部門の意思決定の場合に比べて、政府部

門は広範囲な裁量権をもっている。また、将来の税金（財源措置されていない債務に対応する）は資産計上されていない。

英国では、政府会計を巡り、議会をはじめ、学者を含めて、広範な議論がなされてきており、その中で合理的な政策選択がなされてきたといえるのではないかと考える。

（４）米国連邦政府会計

連結の範囲について、概要をみていくことにする。

米国連邦政府は、Statement of Federal Financial Accounting Standards 連邦政府会計基準(SFFAS)の SFFAS47 Reporting Entity（報告主体）に基づき、連結財務諸表（the U.S. government's Financial Report）を作成している。連結の対象は、次の３つの原則を満たす組織である(para.20-21)。

(a) In the Budget 政府から予算措置されている

(b) Majority Ownership Interest 政府によって所有されている

(c) Control with Risk of Loss or Expectation of Benefit 政府によって期待される便益あるいは損失のリスクがコントロールされている

これに加えて、上記３原則からはずれるが、もしも除外するとミスリードされるおそれがある場合には、対象とするとしている。

（５）国際公会計基準 International Public Accounting Standard (IPSAS) 35 (2015)「Consolidated Financial Statements 連結財務諸表」

IPSAS35「連結財務諸表」では、主体は、他の主体への関与により生じる変動便益に対するエクスポージャー又は権利を有し、かつ他の主体に対するパワーにより当該便益の内容及び金額に影響を及ぼす能力を有している場合には、他の主体を支配しているとしている（para.19）。

したがって、主体は、主体が次の各要素のすべてを有している場合にのみ、他の主体を支配している（para.20）。

(a) 他の主体に対するパワー

(b) 他の主体への関与により生じる変動便益に対するエクスポージャー又は権利、及び

(c) 他の主体への関与から生じる便益の内容又は金額に影響を及ぼすように他の主体に対するパワーを用いる能力

IFRS10 と比較すると、IPSAS35 の判断要素は、類似しているが、便益は財務及び非財務を含む概念となっていることが異なる。

連結の対象とする基準の比較

国の財務書類	英国政府会計	米国政府会計	国際公会計基準
(a) 国からの監督	(a) 公的な性格 (public nature)	(a) In the Budget 政府から予算措置	(a) 他の主体に対するパワー
(b) 財政支出を受けている	(b) 主に税金 (public money) による資金調達	(b) Majority Ownership Interest 政府による所有	(b) 他の主体への関与により生じる変動便益に対するエクスポージャー又は権利
	(c) 国民統計局 (ONS)による分類が 公的セクター (public sector)	(c) Control with Risk of Loss or Expectation of Benefit 政府によって期待される便益 あるいは損失のリスクのコントロール	(c) 他の主体への関与から生じる便益の内容又は金額に影響を及ぼすように他の主体に対するパワーを用いる能力

(出典) 筆者作成

3. 連結財務書類の対象法人と国民経済計算における政府諸機関の分類との比較

(1) 「国の財務書類」と「国民経済計算 (SNA)」の関係

財務省財政制度審議会「公会計整備の一層の推進に向けて～中間取りまとめ～」(2006, p.12) では、「国の財務書類」と「国民経済計算 (SNA)」の関係について、次のように述べている。

「国の財務書類」と「国民経済計算 (SNA)」では、例えば、公的年金債務や退職給付引当金といったものが前者では負債と認識されるのに対して、後者で

は負債とは認識されないなどといった相違がみられるところであるが、両者の性格の違いに留意しつつ、資産・負債の計上方法等について必要な調整が検討されるべきである。

具体的には、「国民経済計算（一般政府）」と「国の財務書類（一般会計・特別会計）」の貸借対照表における計上科目の相違として、下記の例をあげている。

- 「国の財務書類」にあつて、「国民経済計算」にないものとして、公的年金預り金（負債、143.1兆円）、責任準備金（負債、9.3兆円）、退職給付引当金（負債、15.7兆円）、賞与引当金（負債、0.3兆円）、貸倒引当金（資産の控除科目、2.4兆円）。
- 「国民経済計算」にあつて、「国の財務書類」にないものとして、一般政府が保有する国債等（資産・負債、相殺消去しない、43.4兆円）、一般政府が保有する政府短期証券等（資産・負債、相殺消去しない、6.4兆円）

このような科目の相違は、政府会計の資産・負債の範囲がより広い対象を含んでいることを示している。他方、連結の会計処理として債権債務の相殺を行うと、財政ポジションの視点からは、本来、公債のように将来の国民負担になるものが適切に描写できていないのではないかという問題を示していると考ええる。

（2）連結対象の基準と国民経済計算（SNA）における政府機関等の分類の判断基準

本稿においては、連結財務諸表とSNAとの関係について、連結対象の基準とSNAにおける政府機関等の分類（公的・民間）の判断基準を比較していく。

国の財務書類の連結対象の基準は、各省庁の業務と関連する事務・事業を実施している法人であり、具体的な判断基準は、特殊法人、認可法人、独立行政法人及び国立大学のうち、国から監督を受けており、かつ、財政支出を受けていることである。

これに対して、国民経済計算における公的部門と民間部門の区分は、政府による所有と支配であり、具体的には、政府が、議決権の過半数を保有している、または、取締役会等の統治機関を支配しており、かつ、重要ポストの任免を掌握していることである。

このように両者の考え方が異なるため、分類（格付け）を一致させることが困

難となっている。

連結対象の基準と SNA における公的・民間の判断基準

	国の財務書類	国民経済計算
連結対象の基準/ 公的・民間の判断基準	各省庁の業務と関連する事務・事業を実施している法人。 特殊法人、認可法人、独立行政法人及び国立大学のうち、以下の要件を満たすものとしている。 <ul style="list-style-type: none"> • 国から監督を受けている • 財政支出を受けている 	政府による所有と支配。 <ul style="list-style-type: none"> • 政府が、議決権の過半数を保有している。 • 取締役会等の統治機関を支配しており、かつ、重要ポストの任免を掌握している。

(出典) 筆者作成

(3) 国の連結財務書類の連結対象と国民経済計算の分類との関係

国民経済計算は、国民経済の構造・循環をとらえる統計であり、公的部門は「一般政府」と「公的企業」に分類される。「一般政府」とは、通常の産業活動では経済的に供給されないような共通のサービスを、無償もしくは生産コストを下回る価格で社会に供給している主体であり、「一般政府」は、さらに「中央政府」、「地方政府」、「社会保障基金」に分類されている。「公的企業」は、政府によって支配されている法人企業であり。「公的企業」は、さらに市場材の生産に携わる「非金融公企業」と金融仲介活動を行う「公的金融機関」に分類されている。わが国の国民経済計算における政府諸機関の分類の判断基準は、下表のとおりである。

わが国の国民経済計算における政府諸機関の分類の判断基準

(1) 公的部門と民間部門の区分(所有・支配基準)

判断基準 1. 政府出資(政府による株式保有)が 50%超ある

判断基準 2. 政府に役員任命権・許可権がある

判断基準 3. 経営方針の決定権がある(下記 4 つのうち 3 つ以上該当するか)

- 事業計画の認可

- 資金計画の認可
- 予算の認可
- 決算の承認

判断基準4. 政府の代行業務を行っている（政府によって指名された者によって設立されている、あるいは政府関係者が設立の発起人となっているか）。

（2）一般政府と公的企業の区分（財・サービスの市場性の判断）

上記において、公的部門と判断された機関のうち次の判断基準により、一般政府、公的金融法人、公的非金融法人に分類する。

判断基準5. 金融資産が90%以上ある（金融・非金融の判断）：公的金融法人

判断基準6. 下記①～③で2つ以上該当すれば、公的非金融法人に分類する。

- ① 民間事業所に同種の活動がある（民間との競争の可能性）
- ② 価格あるいは料金が供給する量・質に比例している（供給活動に外部からの制約を受けない）
- ③ 自由意志による購入ができる（消費活動に外部からの制約を受けない）

判断基準5及び6に該当しない場合は、一般政府部門に分類する。

（出典）総務省統計委員会 国民経済計算部会 第1回 財政・金融専門委員会 議事要旨
2021年）

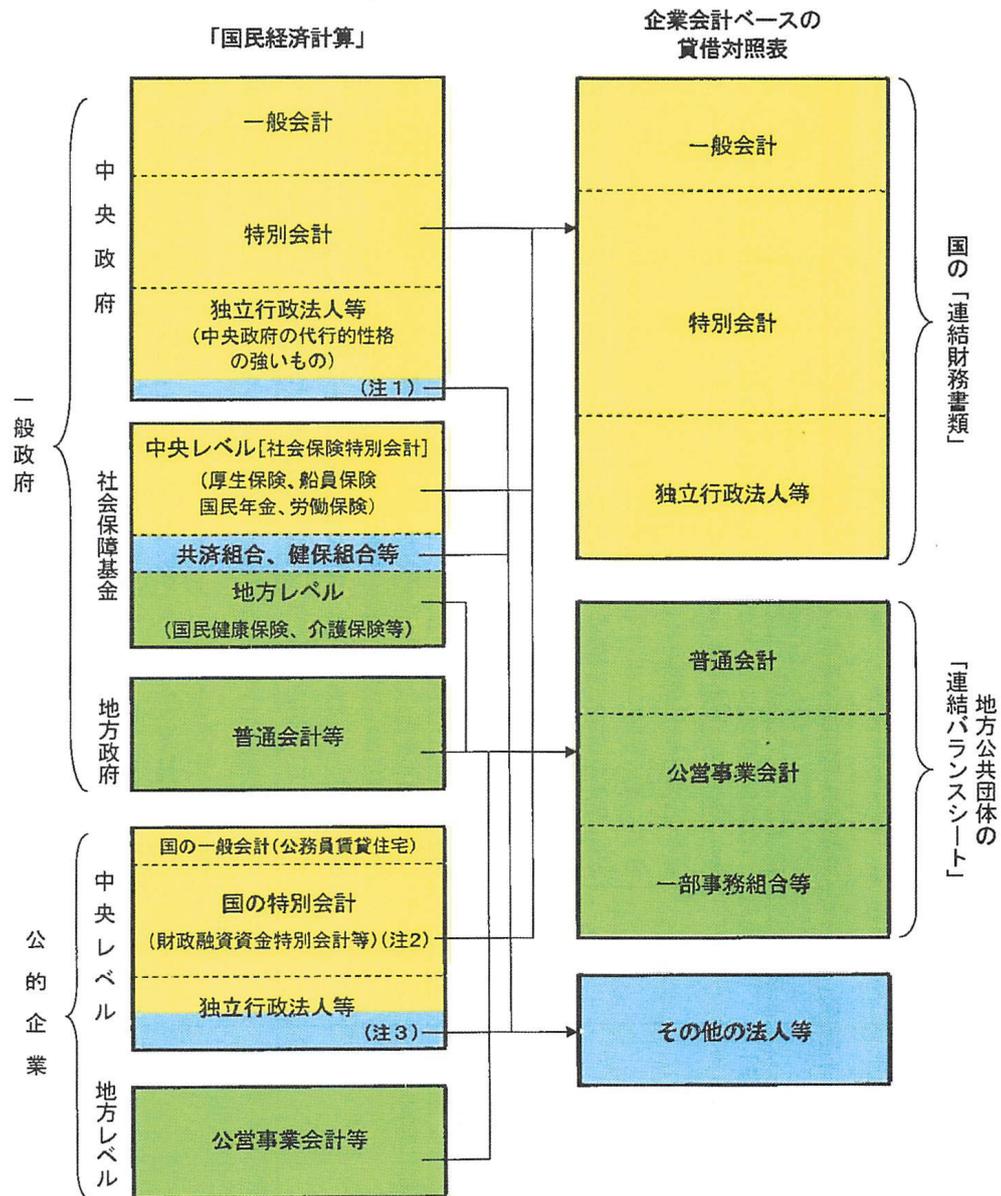
国の連結財務書類の連結対象と国民経済計算の分類との関係について、全体のイメージは、下表のようになる。

国の連絡財務書類の対象は、国民経済計算における①中央政府（一般会計、特別会計、独立行政法人（政府の代行的性格の強いもの）、②社会保障基金（社会保険特別会計）、③公的企業（一般会計のうち公務員賃貸住宅、財政融資資金特別会計等、独立行政法人等）に分類されている。

国の財務書類の対象と国民経済計算との対応関係（イメージ）

（参考）

「国民経済計算」と企業会計ベースの貸借対照表の対象範囲の比較
（大まかなイメージ）



(注1) 放送大学学園、日本下水道事業団

(注2) 国有林野事業、地震再保険、農業共済再保険、森林保険、漁船再保険及漁業共済保険、貿易再保険、国立高度医療センター、食糧管理、自動車損害賠償保障事業、産業投資、都市開発資金融通、財政融資資金

(注3) 日本銀行、帝都堂団、日本中央競馬会

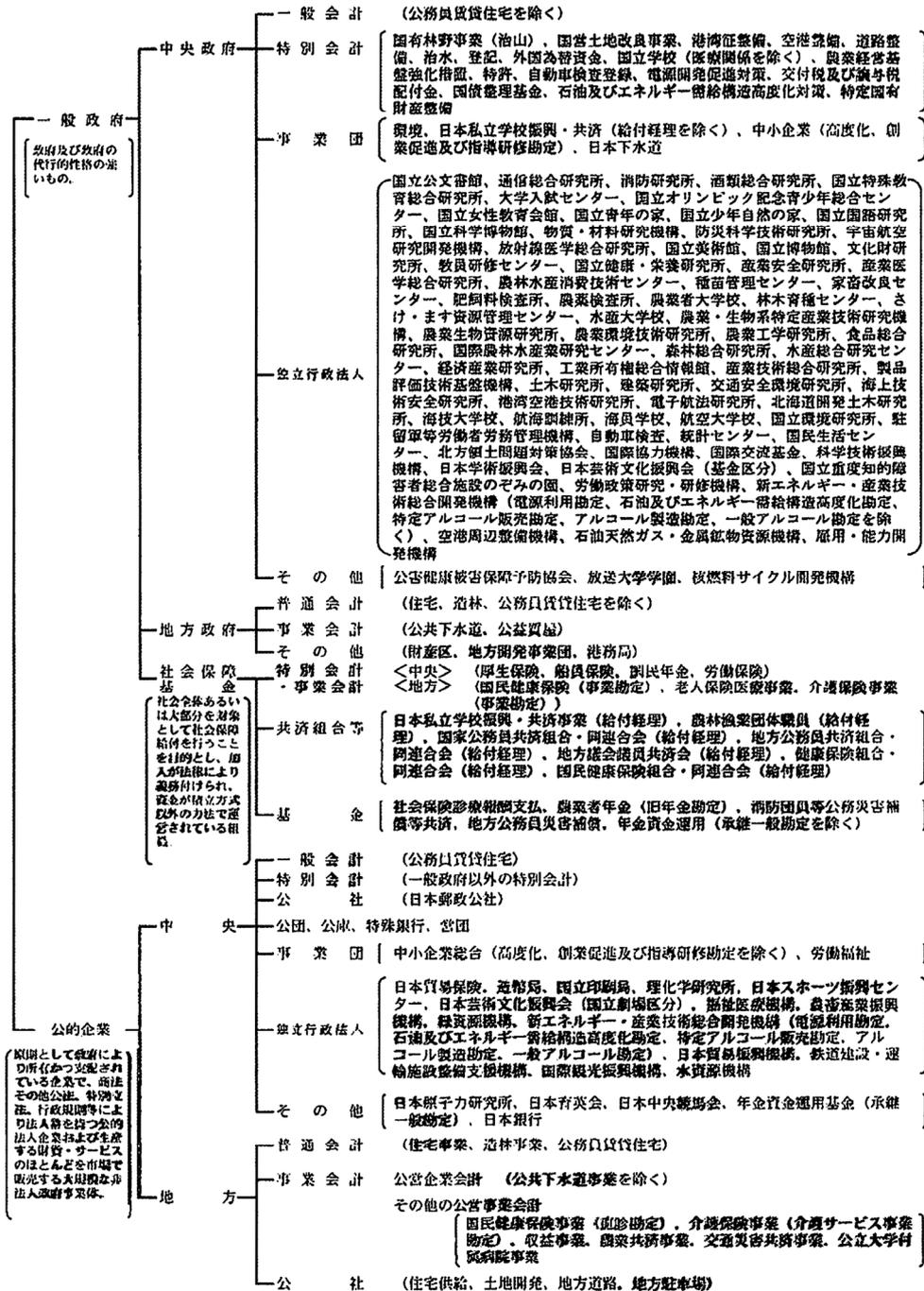
※ 平成16年3月末現在

(出典) 財務省財政制度審議会 (2006, p.39)

また、国民経済計算における政府部門の範囲は下表のようになる。

国民経済計算における政府部門の範囲

国民経済計算における政府部門の範囲



(注) 平成16年3月末時点の分類による。

(出典) 財務省財政制度審議会 (2006, p.38)

国の財務書類における公的分類とSNAの公的分類は、概ね一致しているが、一致していないものもある。例えば、財政制度審議会（2006, p.42）では、下記のような不一致があるとしている。

① 国民経済計算（SNA）では公的部門に整理されているが、連結財務書類で連結対象外となっている法人

- 日本銀行

省庁の監督権限が限定され、また、政府出資の額が僅少（純資産額の0.0009%）であるため。また、アメリカでも、連邦政府の財務諸表で中央銀行を連結していない。

- 日本中央競馬会

財政支出（政府出資）はあるが、純資産額に比べて僅少（0.45%）であり、国の業務を実施させているとは認められない。

- 放送大学学園

私立大学に近い形態の法人（特別な学校法人）となり、役員の任免及び予算等に関する主務大臣の認可が廃止されたため。

② 国民経済計算（SNA）では民間部門に整理されているが、連結財務書類で連結対象となっている法人

- 預金保険機構、農水産業協同組合貯金保険機構、総合研究開発機構

役員の任免、予算及び業務方法書等に関して、国の監督を受け、かつ、政府出資を受けているため。

- 商工組合中央金庫、関西国際空港株式会社

国の監督権限は限定されているが、財政支出の金額及びその割合が高いため。その後、政府機関の分類の見直しがなされて、現在では、国民経済計算上の公的分類と「国の財務書類」における公的分類について、一致していなかったものが一致する機関があり、他方、一致していたものが一致しなくなる機関がある。

① 一致していなかったものが一致する機関

機関	SNA 上の公的分類		財務書類
	旧分類	新分類	
<特殊法人>			

商工組合中央金庫	民間産業	公的金融	連結対象
関西国際空港株式会社	民間産業	公的非金融	連結対象
<許可法人>			
預金保険機構	民間産業	公的金融	連結対象
農水産業協同組合貯蓄保険機構	民間産業	公的金融	連結対象
<独立行政法人>			
産業技術総合研究所	民間産業	中央政府	連結対象

② 一致していたものが一致しなくなる機関

機関	SNA 上の公的分類		財務書類
	旧分類	新分類	
<特殊法人>			
農林漁業団体職員共済組合	民間非営利	社会保障基金	連結対象外
日本たばこ産業株式会社	民間産業	公的非金融	連結対象外
<許可法人>			
国家公務員共済組合・同連合会 地方公務員共済組合・連合会 警察共済組合 公立学校共済組合	民間非営利	社会保障基金	連結対象外

(出典) 総務省統計委員会 国民経済計算部会 第 1 回 財政・金融専門委員会 議事要旨
2021) を参考に筆者作成

(4) 公的部門の活動と中央政府の予算・財政ポジション

次に、中央政府、地方政府、社会保障基金、公的企業といった公的部門の活動と中央政府予算との関係について検討する。

予算は、通常毎年作成される政府支出あるいは収入についての計画である。国民経済計算と予算は、その用途・目的が異なるため、中央政府といっても、国民経済計算の「中央政府」と「中央政府」の予算の対象範囲は必ずしも一致しない。

わが国の予算は、歳出・歳入が対象となっており、一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算がある。

財務省財務総合政策研究所『我が国の予算・財政システムの透明性－諸外国との比較の観点から－』（2002, p.69）によれば、公的部門の活動と中央政府予算との関係について、次のような特徴があるとしている。

公的部門の活動と中央政府予算との関係について、その特徴は、第1に、政府予算の範囲は、基本的に中央政府の歳入・歳出を全て網羅している。議会による支出権限の承認のみならず、国庫債務負担行為等、予算年度以降に支出が生じる可能性のある債務負担行為についても、予め議会の承認が必要とされている。また、政府関係機関の予算も、議会の議決対象となっている。

第2に、予算文書（財政第28条による予算参考書類）において、歳入・歳出勘定や貸借対照表等を公表する公的部門の範囲が広範である。政府関係機関の事業計画、資金計画、貸借対照表、損益計算書等が公表されている。特殊法人等の予算は、議会の議決対象となっていないが、その企業に対する出資、補助金、融資等は予算に計上されている。公的金融機関及び非金融公企業の財務諸表についても明らかにされている。

第3に、わが国の財政ポジション（歳入総額、歳出総額、収支尻）は、一般会計を対象としており、特別会計や特殊法人等を連結した財政ポジションは作成されていない。予算文書において対象となる公的部門の範囲は限定されている。わが国は、予算の範囲は広範であるのに対し、財政ポジションの範囲は狭い。諸外国（米国、英国、豪州、ニュージーランド）は、財政ポジションに中央政府、特殊法人政府企業、地方を含んでいるという特徴と逆になっている。

つまり、予算管理の対象は、一般会計だけでなく、特別会計や特殊法人等を含めた広範囲になっているが、財政規律を含めた財政ポジションは一般会計に限定されている。

「国の財務書類」は、政府という組織の財政状態と財務業績を会計数値で描写するものであるが、一般会計・特別会計を対象にしたものが中心であり、特殊法人・独立行政法人等を含めた連結財務書類は参考資料という位置づけになっていることと関係しているともいえる。連結財務諸表をより活用するためには、財政ポジションが連結対象を含めた広範囲のものに拡大することが必要ではないかと考える。

4. 連結財務書類の分析

(1) 一般会計と特別会計の範囲

国の財務書類は、各省庁が作成した省庁別財務書類を基礎として作成している。省庁別財務書類は、一般会計の所管単位で作成され、各所管に属する特別会計は、次のとおりである。

参考に、国民経済計算における分類を記載している。一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金）に分類される特別会計が多いが、財政投融资特別会計や地震再保険特別会計など公的企業（非金融、金融）に分類されるものもある。

特別会計の範囲

一般会計所管	特別会計	(参考) 国民経済計算における分類
皇室費		
国会		
裁判所		
会計検査院		
内閣		
内閣府	エネルギー対策特別会計（電源開発促進勘定） 年金特別会計（子ども・子育て支援勘定）	中央政府 社会保障基金
（復興庁）（注1）	東日本大震災復興特別会計	中央政府
総務省	交付税及び譲与税配付金特別会計	中央政府
法務省		
外務省		
財務省	地震再保険特別会計 国債整理基金特別会計 外国為替資金特別会計 財政投融资特別会計	公的企業・金融 中央政府 中央政府 公的企業・金融（一部は中央政府）
文部科学省	エネルギー対策特別会計（電源開発促進勘定）	中央政府
厚生労働省	労働保険特別会計	社会保障基金

	年金特別会計	社会保障基金
農林水産省	食料安定供給特別会計 国有林野事業債務管理特別会計	中央政府（一部は 公的企業・金融）
経済産業省	エネルギー対策特別会計 特許特別会計	中央政府
国土交通省	自動車安全特別会計	公的企業非金融及 び金融
環境省	エネルギー対策特別会計（エネルギー需給勘 定・電源開発促進勘定）	中央政府 公的企業・非金融
防衛省		

（注1）復興庁については、平成25年度以降一般会計予算が措置されていないことから、東日本大震災復興特別会計財務書類（復興庁所管分）を省庁別財務書類としているが、ここでは記載を省略している。

（出典）「国の財務書類令和元年度」と「国民経済計算における政府諸機関の分類 2019年度」を参考に筆者作成

（2）連結対象法人

令和元年度「連結財務書類」で連結対象となっている法人数及び主な法人は、以下のとおりである。（法人名は、令和元年度末時点の名称）

なお、参考に国民経済計算における分類を記載している。国の財務書類の連結対象法人は、国民経済計算における政府部門では、下記のように要約できる。

- 一般会計は、公務員住宅賃貸を除き、中央政府に分類されている。
- 特別会計は、中央政府（国有林野事業など）、社会保障基金（年金会計など）、公的企業非金融（食料安定供給・麦管理勘定など）、公的企業金融（財政投融资など）に分類されている。
- 独立行政法人は、中央政府（国立公文書館など）、社会保障基金（年金積立金管理運用など）、公的企業非金融（造幣局など）、公的企業金融（国際協力機構・有償資金協力業務など）に分類されている。
- 国立大学法人は、一般政府・中央政府に分類されている。
- 特殊会社は、公的企業・金融（株式会社日本政策金融公庫など）もあるが、

その多くは公的企業・非金融に分類されている。

- 認可法人、事業団、公庫、その他特殊法人には、公的企業・金融（預金保険機構など）、一般政府・社会保障基金（日本私立学校振興・共催事業団の給付経理）、などがある。認可法人には日本銀行が含まれるが、連結対象外となっている。

連結対象法人

法人形態	連結法人	主な法人名	(参考) 国民経済計算における分類
独立行政法人	87法人	全ての独立行政法人(郵便貯金・簡易生命保険管理機構、国際協力機構、日本学生支援機構、年金積立金管理 運用独立行政法人、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、都市再生機構、住宅金融支援機構、日本高速道路保有・債務返済機構等	中央政府、社会保障基金、公的企業・非金融、公的企業・金融の多岐に分類
国立大学法人等	90法人	全ての国立大学法人及び大学共同利用機関法人	中央政府
特殊会社	15法人	日本郵政株式会社、株式会社日本政策投資銀行、株式会社国際協力銀行、輸出入・港湾関連情報処理センター株式会社、株式会社日本政策金融公庫、株式会社日本貿易保険、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、 阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社、成田国際空港株式会社、新関西国際空港株式会社、中間貯蔵・環境安全事業株式会社	金融機関は、公的企業・非金融、それ以外の会社は公的企業金融
認可法人	4法人	預金保険機構、外国人技能実習機構、農水産業協同組合貯金保険機構、原子力損害賠償・廃炉等支援機構	外国人技能実習機構(中央政府) 以外は、公的企業・金融

事業団	1 法人	日本私立学校振興・共済事業団	退職等給付勘定は 公的企業・金融、そ れ以外は社会保障 基金、公的企業・非 金融。
公庫	1 法人	沖縄振興開発金融公庫	公的企業・金融
その他特 殊法人	4 法人	沖縄科学技術大学院大学学園 日本司法支援センター 全国健康保険協会、日本年金機構	民間非営利団体。 公的企業・非金融 社会保障基金
合計	202 法人		

(注) 日本銀行については、省庁の監督権限が限定されているうえ、政府出資はあるもののその額は僅少であり、補助金等も一切支出していないことから、連結対象としていない。日本銀行は、公的企業・金融に分類されている。

(出典)「国の財務書類令和元年度」と「国民経済計算における政府諸機関の分類 2019 年度」を参考に筆者作成

(3) 連結財務書類の概要 (令和元年度)

連結財務諸表 (令和元年度) の概要は下表のとおりである。

政府会計の連結財務諸表についての一考察 「国の財務書類」の連結財務書類を手掛かりにして

貸借対照表

令和元年度末

(単位：兆円)

	連結	国の財務書類		連結	国の財務書類
<資産の部>			<負債の部>		
現金・預金	127	46,1	未払金	16	12
有価証券	399	127	政府短期証券	77	78
たな卸資産	5	4	公債	899	999
未収金	14	12	独立行政法人等債券	56	
貸付金	152	107	借入金	36	32
運用寄託金		113	預託金	3	6
貸倒引当金等	▲ 3	▲ 1	郵便貯金	181	
有形固定資産	277	189	責任準備金	92	
無形固定資産	1	0	公的年金預り金	125	121
出資金	18	76	退職給付引当金	11	6
支払承諾見返等	3		支払承諾等	3	
その他の資産	30	8	その他の負債	47	9
			負債合計	1,546	1,273
			<資産・負債差額の部>		
			資産・負債差額	▲ 523	▲ 592
資産合計	1,023	681	負債及び資産・負債差額	1,023	681

業務費用計算書

資産・負債差額増減計算書

(単位：兆円)

(単位：兆円)

	連結	国の財務書類
人件費	11.8	5.2
社会保障給付費	50.2	50.2
保険金等支払金	6.4	
国家公務員共済組合連合会等交付金	4.3	4.6
保険料等交付金		10.6
補助金等	32.5	35.3
運営費交付金		3.4
地方交付税交付金等	19.8	19.8
減価償却費	7.6	5.1
支払利息	6.7	6.9
本年度業務費用合計	169.7	149.8

	連結	国の財務書類
前年度末資産・負債差額	▲ 504.5	▲ 583.4
本年度業務費用合計	169.7	149.8
<財源>		
租税等財源	62.2	62.2
社会保険料	54.5	55.1
その他の財源	28.0	12.2
財源合計	144.8	129.5
超過費用(財源-業務費用)	▲ 25.0	▲ 20.3
<その他>		
資産評価差額	3.2	8.4
為替換算差額	▲ 0.7	▲ 0.6
公的年金預り金の変動に伴う増減	▲ 0.5	▲ 0.4
その他資産・負債差額の増減	4.5	4.4
本年度末資産・負債差額	▲ 523.0	▲ 591.8

(出典) 令和元年度国の財務書類(連結)(2021, p.29)

「国の財務書類」から連結財務書類への主な増減項目について、負債の変動についてみていこう。

国の財務書類（一般会計・特別会計）では、公債残高は、令和元年度では 998.8 兆円（前年度比 12.7 兆円増加）となっている。これは、SNA における一般政府（中央政府）の負債であり、将来の国民負担を示すものである。

これが、連結財務書類では、(株) ゆうちょ銀行、(株) かんぽ生命保険などの連結対象法人が保有する公債 99.7 兆円と相殺されて、残高が 899.2 兆円になっている。(株) ゆうちょ銀行、(株) かんぽ生命保険は SNA における公的企業・金融に分類されているものであり、それぞれの負債は、郵便貯金や責任準備金であり、利用者に対する契約上の債務である。連結することにより、公債という国民負担が減少して、ゆうちょ銀行やかんぽ生命保険の契約者に対する債務に置き換わっているように見えるのは、財務情報の利用者に誤解を与えないように説明することが大切であると考ええる。

公債残高

(単位：兆円)

公債残高	平成 30 年度	令和元年度	増減	(参考) SNA 分類
A 国の財務書類残高	986.1	998.8	12.7	中央政府
B (株) ゆうちょ銀行保有分	56.8	52.3	▲4.5	公的金融
C (株) かんぽ生命保険保有分	105.6	99.7	▲5.9	公的金融
D その他の連結対象法人保有分	11.5	11.3	▲0.2	
E 連結財務書類残高	880.5	899.2	18.6	

(出典) 令和元年度国の財務書類（連結）(2021, p.32)

郵便貯金残高

(単位：兆円)

郵便貯金残高	平成 30 年度	令和元年度	増減	(参考) SNA 分類
A 国の財務書類残高	—	—	—	中央政府
B (株) ゆうちょ銀行保有分	179.6	181.4	1.7	
C 連結財務書類残高	179.6	181.4	1.7	

(出典) 令和元年度国の財務書類（連結）(2021, p.30) より筆者作成

責任準備金残高

(単位：兆円)

責任準備金残高	平成 30 年度	令和元年度	増減	(参考) SNA 分類
A 国の財務書類残高	9.3	9.5	0.2	中央政府
B (株) かんぽ生命保険保有分	67.5	64.6	▲2.9	公的金融
C (独) 中小企業基盤整備機構	9.4	9.6	0.2	小規模企業共済勘定は公的金融、その他は混在
D 連結財務書類残高	94.1	91.7	▲2.4	

(出典) 令和元年度国の財務書類 (連結) (2021, p.30) より筆者作成

連結財務書類は、公的企業を含めて連結対象にするという会計方針に基づくものであり、財政状況をわかりやすく説明するという趣旨を十分に果たしているとはいえないと考える。特に、負債については、将来の国民負担を示す公債残高を、保有資産と相殺することには再考が必要ではないだろうか。

ひとつの解決案としては、

①連結の対象を、SNAの一般政府と整合させる、あるいは、

②財務書類の表示形式を併記式に変更して、コア省庁(一般会計・特別会計)と構成要素(特殊法人・独立行政法人等)に区分して、相殺はしないで表示する。また、関連する取引や残高は注記で開示する。

ということを検討する必要があると考える。

(4) 日本銀行

日本銀行については、省庁の監督権限が限定されているうえ、政府出資はあるもののその額は僅少であり、補助金等も一切支出していないことから、連結対象としていない。日本銀行は、SNAでは、公的企業・金融に分類されている。

もしも、日本銀行を連結するとどうなるか、という議論もある。その場合、単純な合算相殺をすれば、公債は998.8兆円から、連結財務書類では899.2兆円、日本銀行を連結すると413.3兆円に減少するように見える。他方、発行銀行券106.6兆円、預金447兆円が増加して628.4兆円となる。これらの負債は、本

来、ゆうちょ銀行と日本銀行の負債であり、SNA 上の分類では、公的企業・金融セクターの負債である。一般政府（中央政府）の公債は、将来、国民の税金等で負担すべきものであり、日本銀行の保有国債と相殺することには議論があると思われる。

負債の変動

(単位：兆円)

報告主体 \ 負債	公債	発行銀行券	預金	(参考) SNA 分類
国の財務書類	998.8	—	—	中央政府
連結対象法人	▲99.7	—	181.4	公的金融
連結財務書類	899.2	—	181.4	
日本銀行	▲485.9	106.6	447.0	公的金融
(仮想) 連結	413.3	106.6	628.4	

(出典) 筆者作成

日本銀行の財務諸表

貸借対照表

令和元年度末

(単位：兆円)

	連結		連結
<資産の部>		<負債の部>	
金地金	0.4	発行銀行券	106.6
現金	0.2	預金	447.0
国債	485.9	政府預金	12.6
コマーシャルペーパー等	2.5	売現先勘定	24.1
社債	3.2	債権取引損失引当金	6.7
金銭の信託（上場投資信託）	29.7	外国為替等取引損失引当金	1.4
金銭の信託（不動産投資信託）	0.5	その他	
貸出金	54.3	負債合計	599.9
外国為替	25.9		
有形固定資産	0.2	<純資産の部>	
その他		純資産	4.5
資産合計	604.4	負債及び純資産合計	604.4

(出典) 日本銀行 (2021) より筆者作成

5. むすび

本稿では、「国の財務書類」の連結財務書類を題材として、その考え方、連結対象の基準について、海外の事例（英国、米国、IPSAS）と比較した後、予算ポジションとの関係、連結財務書類の連結対象と国民経済計算（SNA）の分類との整合性（関係）を検討した。

他方、国民経済計算（SNA）の分類と比較すると、連結は、一般政府の中央政府と社会保障基金だけでなく、公的企業（非金融・金融）を含んだものとなっており、国の財政活動を会計数値によって描写したものという解釈ができるが、財政的な解釈とは乖離するところがある。また、財政規律を含む財政ポジションは一般会計が対象となっており、連結の会計情報の有用性を難しくしていると思われる。

連結財務書類の今後のより有用な活用を考えると、ひとつの解決案として、

- ① 連結の対象を、SNAの一般政府と整合させる。あるいは、
- ② 財務書類の表示形式を併記式に変更して、コア（一般会計・特別会計）と構成要素（特殊法人・独立行政法人等）に区分して、相殺はしないで表示する。また、関連する取引と残高は注記で開示する。

ということを検討する必要があるのではないかと考える。

参考文献

- David Heald and George Georgiou (2000) *Consolidation Principles and Practices for the UK Government Sector*, Accounting and Business Research, 30(2) 2000 pp.153-167
- International Public Accounting Standard (IPSAS) 35 (2015) *Consolidated Financial Statements* 国際公会計基準 35 号「連結財務諸表」
- Rowan Jones, Maurice Pendlebury (2000) *Public Sector Accounting 6th Edition*
- The U.S. government's *Financial Report* (2021)
- UK Treasury (2021) *Whole of Government Accounts*

財務省財務総合政策研究所（2002）『我が国の予算・財政システムの透明性－諸外国との比較の観点から－』

財務省財政制度審議会（2006）「公会計整備の一層の推進に向けて～中間取りまとめ～」

財務省（2021）「令和元年度『国の財務書類』ガイドブック（令和3年1月）」

財務省（2021）「令和元年度『国の財務書類』ポイント（令和3年1月）」

総務省統計委員会（2021）国民経済計算部会 第1回 財政・金融専門委員会
議事要旨

内閣府（2021）「国民経済計算における政府諸機関の分類 2019年度」、『2020年度国民経済計算（2015年基準・2008SNA）』

日本銀行（2021）財務諸表