

自治研究

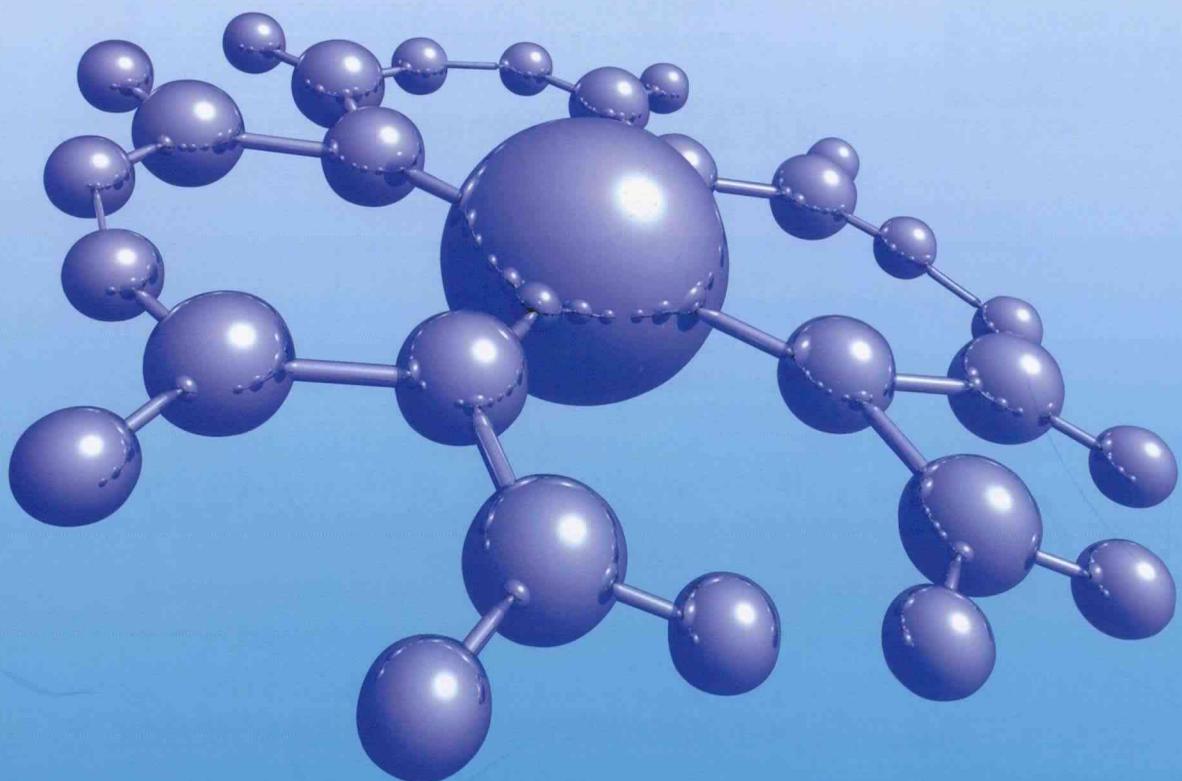
かながわ

2001

10

No.80

(通算144号)



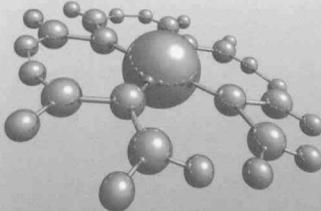
◆自治体における政策評価の課題と展望
◆地方公共団体のバランスシートをめぐる諸問題(前編)

〈アメリカを見る〉④ 「私は何者か」—アメリカにおける歴史のあり方—

社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研究



社団 法人 神奈川県地方自治研究センター

2001
10
No.80
(通算144号)

◆◆ 地方公共団体における政策評価の課題と展望
◆◆ ④「私は何者か」～アメリカにおける歴史のあり方～



もくじ * * * CONTENTS

自治体における政策評価の課題と展望

北海道学園大学教授 佐藤克廣

1. 今なぜ政策評価か？

- (1) 地方分権による自己決定 1
- (2) 財政逼迫による選択肢の限定 2
- (3) 住民意識の変化と多様性 2
- (4) 流行と強制 3

2. 自治体政策評価の特徴

- (1) 評価基準が多様である 3
- (2) 政策の体系性がない 4
- (3) 評価指標を作るのはたいへん 5
- (4) 目的や目標がはっきりしていない 6
- (5) 入力指向であった 7

3. 政策評価のめざすもの

- (1) 業務改善とアカウンタビリティ 8
- (2) 予算重視から結果重視へ 9
- (3) 職員の意識改革 9
- (4) 住民の意識改革 10
- (5) 優先順位の設定と歳出削減 11

4. 評価成功の前提

- (1) 使命と目的・目標を明確化 11
- (2) 評価結果の利用方法の合意 12

5. 評価成功の前提

地方公共団体のバランスシートをめぐる諸問題(前編)

神奈川大学講師・博士(経済学)・税理士 菅沼康二

第一章 企業会計における貸借対照表

- 第一節 貸借対照表とはなにか 一貸借対照表はバランスシートか一 14
- 第二節 貸借対照表目的概観 15

第二章 自治省報告書における貸借対照表

- 第一節 類型考察 20
- 第二節 負債項目の特徴と問題点 23
- 第三節 正味資産についての問題点 24

(以下次号)

第三章 簿記システムの相違

- 第一節 正規の簿記
- 第二節 単式簿記
- 第三節 帳簿組織

第四章 営利か非営利か 一公益法人会計一

第五章 結びにかえて

〈アメリカを見る〉④

「私は何者か」～アメリカにおける歴史のあり方～

28

自治体における政策評価の課題と展望

北海道学園大学教授 佐藤克廣

本稿は、2001年10月18日に開催された「第37回地方自治研究神奈川集会」クロージング集会での記念講演の記録である。文責は編集部にあることをお断りする。

1. 今なぜ政策評価か？

まず、地方分権がすすんできて、自己決定がせまられているという状況があります。そしてもちろん財政逼迫の問題があり、住民意識も変化してきていることもあります。東京大学の田辺先生は、ある雑誌で「強制された政策評価」ということを言われていますが、「強制されている」というニュアンスともう一つは流行ということもあると思います。

分権も「強制された」ものであるかどうか、クエスチョン・マークをつけておきますが、神奈川のみなさんにとっては今までにもいろいろな蓄積をしてこられていて、分権は国のしがらみから解放されていいことだと思う方が多いと思います。しかし、全国的にみると、分権になって自分たちで決定しなければならないということに、い

まのところ地方自治体の方が右往左往している事が多いと思われます。自治体からみても、「自分たちがこうしたいから分権してくれ」と言ったというよりは、学者先生ががんばって分権になった、しかし何が変わらんだろうというのが実態でしょう。

(1) 地方分権による自己決定

ともかく、国と自治体の関係は平等になつた、くわえて「自分たちで地域の物事を決めていかなければならない」ということになりましたので、それに対応したそれぞれの自治体の力量を発揮していくかないと、「それみたことか」ということになってしまいそうです。そのへんを意識されて、自分たちのことは自分たちでやるということを徹

底していただければと思います。そのために、何をどういうふうにしたらいいかという手段として、政策評価・行政評価を使っていくことが大事になります。

今回の分権改革で国の関与が小さくなりましたから、自治体は自分たちで決めていかなければならぬのですが、まだまだ「国が基準を示してくれ」という自治体が多いようです。そして住民自治の観点という問題は、まだ道半ばです。北海道でもいくつかの自治体で住民参加を充実していくと、条例化をはからて市民参加をすすめていこうという動きが大分出てきています。

(2) 財政逼迫による選択肢の限定

自治体の財政問題はいろいろなところで言われています。国もお金は出せませんので、財政が非常に苦しくなってきています。いま行われている事業がそのままでいいのか、まずきちんと判断していかなければいけません。当然、その判断に住民がどう考えているかを盛り込んでいかなければなりません。事業を組み換えて財政負担を少なくすることができるのかの判断の手段が必要になってきます。ですからここでも政策評価が必要になるということになります。

(3) 住民意識の変化と多様性

いろいろな利害をもつ住民が増えてきているという現実があります。今まで比較的無視してもよかったような人たちを無視し難くなっているということです。その住民の類型を考えてみました。

①消費者型：税金を払っているのだから行政サービスを受けるのは当然と考え、お店でものを買うような意識で行政をとらえている。最近は経済学の分野からの自治体

や政府への発言も多くなり、結構なことですが、消費者型の住民はサービスの単なる受け手になってしまい可能性があります。それで地域住民としていいのかという問題が残されています。

②環境指向・開発指向型：単一争点を問題にする住民です。ある問題に特化して、その方面的知識も豊かで弁も立ち、地方政府に要望・意見を出してくれる。ともすればこの型の住民は、役所の活動を理想の高い視点から不足を指摘します。役所はいろいろな分野の仕事をしていますから、政策間のバランスも考えていかなければいけないわけで、この型の住民からみると、いつまで経っても満足のいく結果にならないという不満がのこりそうです。その点が問題になります。

③無関心型：役所から見れば無視してもいいとも言えますが、いつほかのタイプに変身するか分からない住民層であり、無視するわけにはいかなくなっています。

④定時制市民：地域には寝に帰ってくるだけで、通常、平日の昼間はそこには住んでいない住民です。従来はこの型の人たちの声は、役所は聞くチャンスをつくってきました。しかし週休二日制が普及し、地域の問題にも関心をもつようになってきていて、無視できなくなっています。

⑤行政対立型：なんでも行政に反対する住民ですが、この人たちにも対処することが必要になってきていて、理詰めの説得をせざるをえません。いまでは国の基準や通達をたてに説得することが多かったと思いますが、分権の時代ですから、そのような言い訳は通用しなくなりました。自治体の職員にとっては大変なことになってきていて、基本的な説得の材料を揃えなければならなくなっています。

(4) 流行と強制

いま政策評価が流行っています。そしてやや強制の側面があります。「役人はサボル」と見られているということでしょうか。いまは、税金を減らせ、債務を減らせという圧力になっています。その部分は流行のように言われますが、日本の場合には「税金が高い」という問題がありそうです。また課税最低限が先進諸国から見ると高く設定されていますから、所得税で見るかぎり税金を払っている人は少ないので。しかし、その税金で、本当にきちんとした仕事をしているかが問題なのだと思います。

役所の管理を「経営とみる」ことも流行っています。「自治体経営」という言葉を使う学者がたくさんいますが、簡単に言うと、行政活動を民間企業の経営と同様に考えるべきだということだと思います。しかし、「民間企業のように簡単ではない」と私は考えています。

「評価をやらない自治体は悪い自治体」

という見方もだんだん出てきています。たしかに何も評価しないで仕事をしているというのはよくないのですが、自治体は今までにもそれなりに評価をしてきたと思うのです。ただ、その仕方がどうであったか、それから自治体が評価しないことをもっていきなり悪くいうのは、公平さに欠けると考えています。

今まで、中央集権的でしたから自治体が自分たちができる範囲が非常に狭かったのです。できる範囲が少ないのに「それを評価しろ」と言っても、決められたとおりに決められたことをやるだけでしたから、そこでほとんど判断の余地がないとすれば、それについて「責任をとれ」と言われても、自分で決めているわけではありませんから責任をとれるわけありません。

中央省庁の言っていることとされた時には問題が出てくるかもしれません、そうではなく、言うとおりにやっていて悪い結果が出たときに、自治体が責められるというのは不公平だと思っています。しかしこれからは、それはいかないことになります。

2. 自治体政策評価の特徴

今までの自治体の政策評価は、いろいろな方法で行われてきたし、最近では三重県をはじめ北海道庁、その他の自治体でも流行のようになっています。その特徴を見てみます。

- (1) 評価基準が多様である
- (2) 政策の体系性がない
- (3) 評価指標を作るのはたいへん
- (4) 目的や目標がはっきりしていない
- (5) 入力指向であった

(1) 評価基準が多様である

評価というと、有効性、能率性がよくいわれるが、自治体を評価する基準はそれにとどまらずいくつかあります。従来は「合法性」が重要な基準でした。法律、政令、規則や条例に基づいて行われているか評価されてきたと思います。とはいっても、法律や条例はあいまいな形態をとっていますので、実際上、合法性といつても裁判にかけられる

というケースは、日本の場合には多くはありませんでした。これからは司法制度の改革なども行われていくでしょう。そして弁護士の数も増えると訴訟が増え、その訴訟の中には行政活動をめぐる訴訟も増えていくでしょう。その意味では、合法性の評価は重要性を増すと思われます。

公平さ、人によって異なる扱いをしてはいけないということも、行政の活動にとつては重要な要素になります。従来の行政活動は「アンダー・ザ・テーブル」で、公平でない扱いも行われることがあったと思います。今日では情報公開とも関連してきて、公平性の観点は重要な要素です。

難しいのは、基準を作ることです。「基準が作れないので補助ができない」という役所の論理があります。それに対して、市民は「それはお役所仕事だ」と言いますが、基準を作らないで行き当たりばったりにやるのはよくないわけです。「基準を作れないのは役所に能力がないから」と言うのはわかりますが、「基準がなくてもできる」と言うのは公平性の観点からよろしくないわけで、どういう基準があるか、本来なら市民を交えて考えて行かなければならぬわけです。その点が役所の重要な課題になってくるわけで、民間の企業経営とは違うところだと思います。

「民主的」であることは、言わずもがなでしょう。話し合いをして、皆が納得するところへ落ち着いていかざるを得ないです。

「有効性」は、ある目標を掲げ、それをどれだけ達成したかの基準で計られるものです。

「能率性」は、どの事業に対してどれだけのコストがかかっているかを考え合わせて、ある手段とある手段を比べて、どちらが安上がりであったか、おなじお金ならどちらが効果があったかを測定していくというものです。

日本人は、行政だけではなく一般の市民も「有効性」を比較的重視する傾向にあります。ですが「能率性」の観点についてはあまり考えていないように思われます。これからは、いろいろなところで「能率性」が問題になる可能性があります。しかし「能率性」を測定するのは結構たいへんなことです。

(2) 政策の体系性がない

体系性の欠如というのは、評価する政策自体がどういう体系を持っているのか認識されていないことになりますが、その認識が意外にないのです。従来の自治体の政策づくりは、体系をあまり考えませんでした。なぜかと言いますと、部局中心で、それぞれの部門がそれぞれ専門であると考えて、仕事をしてきたからです。

それを「縄のれん型中央地方関係」といいます。上の方は一緒になっているのですが、下は各中央省庁、都道府県、市町村がばらばらにぶら下がっているのです。本来なら都道府県や市町村で束ねるといいのですが、束ねるという作業が行われず、中央省庁からの縦割りで仕事がなされてきました。

中央省庁のような大きな規模と内容をもっていると、部局編成が縦割りになってしまふのも仕方がないのです。その分け方には議論のあるところでしょうが、なんらかの形で分けざるをえないと思います。そこで分けてやっているからといって、それに連なる都道府県や市町村の部局が、同じように分かれ仕事をする必要はないはずです。

例えば下水道では「同じような施設を隣合っている自治体が作り、パイプも別々に引くのは怪しからん」というキャンペーンがありました。それは自治体が悪いわけではなく、そのようにして補助金をつけている中央省庁のせいだったのです。自治体は、

本当はまとめたいのですが、補助金適正化法という法律があって「目的外には使えない」ことになっていました。

小学校に少子化で空き教室ができて、近くの高齢者が集まる場所が欲しいから使いたいと言っても、これは義務教育の補助金をもらって作った建物で、補助金の不正使用になるからだめだという議論がまかり通っていました。そのような中央省庁の縄張り主義が、そのまま自治体に来ていましたから政策の体系性という観点から考えるチャンスはありませんでした。

計画についてもそうです。自治体が、基本構想とか総合計画とかを作っていますが、計画というのは「ばら色の未来」を描けばいいという感じで、計画と言いながら、計画に盛り込まれている施策、事業相互間の連携がほとんどとられていません。縦割りのままに寄せ集める作業を、自治体の企画、計画部門がやっていたケースが多かったわけです。

例えば今、政策評価と言っていますが、事業評価からはじめて、施策評価という段階まできたわけです。施策評価をどうやろうかとして、2、3年前の総合計画の中の施策とされる項目から一覧を作り、見事に失敗しました。

なぜか。そもそも総合計画に、「5年後はどうなる」と書いてはありますが、計画作りの段階で5年後に評価されることを想定していないわけです。

ですから総合計画を使って施策評価をしようとするのはだめだということがわかります。施策とか事業とかの区分けもはっきりしていなかったのです。施策といいながら事業が1本しかなかったりして、政策評価をする部門は困ってしまったのです。結局、いまではそれを大括りにまとめ、100の施策に3000の事業をまとめてやろうということになっているようです。

「計画」という名前はついていますが、本来の意味での総合計画ではないのです。評価をするには、まず計画をきちんと作っておかなければいけません。そこから始まるのだと、私は思います。

政策評価の先進地と一般に言われているアメリカをみると、最近は計画作りの段階に力をいれています。あとで評価可能な計画を作つておくと、評価は8割がた終わったようなもので、あとは数字などを入れればいいのです。このような計画を作ることが、日本では大切なことですし、またなかなか難しいところもあるという気がします。

合法性の評価に加えて、予算要求の段階、査定の段階での評価は、実はなされているのです。財政部門は予算査定という形でさまざまな評価をしてきましたが、それで良かったのかという問題は残っています。

計画性のなさとも関連する、政策同士の関係という感覚も抜けています。もちろん先進的な自治体、たとえば武蔵野市などはずいぶん前にマトリックスをつくり、地図にあてはめるという方法で自治体の政策の関係性を明らかにしようとしました。

しかし一般的には、縄のれん型の中央・地方関係を前提に、中央省庁の補助金がつくから申請してみようというのです。「わが町のまちづくりはこの観点から」として、これが必要だというのではなく、補助金がつくから、あるいは補助金をもらってくれといわれて、物事がすすんでいくということが多かったのです。

今後、これがどう変わるか、少なくともこののような前提を考えておかないと評価は難しいのです。

(3) 評価指標を作るのはたいへん

評価をする際の「指標」も、きちんと設定

されてませんでした。「効果指標」というのは、行政が活動した結果、社会になんらかの変化を引き起こしますが、その変化をとらえた指標です。具体的には、交通事故の件数、合計特殊出生率、住民一人当たりの医療費などといった指標が考えられます。何のために行政活動をするのかという問題ですが、まだ日本の自治体では難しいのかもしれません。

「事業指標」というのは、どういう事業が行われたかという指標です。計画で事業量が設定されているケースではそれが達成されているかというものです。道路の改修キロ数という指標があります。これは比較的簡単にデータが出てきますので、最近の自治体は「これらの事業が行われこの結果がでた、今後も続けていくことが必要」という評価調書をたくさん出しています。

「入力指標」というのは、聞きなれないかもしれません。これはお金や人の問題です。能率性は、達成度合いとそれにかかるコストを比較することだと言いましたが、入力指標はそのコストの方の問題です。

能率性というのは、分母、分子どちらも操作可能であることが前提になるのですが、その入力の方を操作する指標のことです。これは日本の中央省庁、自治体もやってきました。分母の予算をどう編成するかでコストの方を制限し、操作していたわけです。

一方、分子の方は、それによって出てくる事業の効果の方はほとんど見てきませんでした。効果を上げるためにには、どんどん事業をすればいい、そのためにはどんどん予算を投入すればいい、ということになりますが、経済学でいう「限界費用」という問題もあるのです。

ある領域では100のコストをかけると100の効果があったとします。領域が変化すると100のコストをかけても10しか得られないということがあります。限界費用の観点か

ら、どの辺が均衡する点なのかを見つけないといけません。そのような指標もこれからは考えていく必要があると思います。

「副反応指標」という、世間では副作用という指標もあります。行政がある一定の目的をもって事業をするとき、その事業の結果は、最初に想定されていない効果、変化を起こすことがあります。あるいは想定されているが、無視してしまうこともあります。たとえば、業界を保護するための政策が、一方で消費者に負担をかけるといった、別の反応を及ぼすということです。

狂牛病の問題では、業界のためにヨーロッパではすでに禁止されていた肉骨粉を制限しなかったので、今回の事態を起こしているわけです。これは今後は気をつけないとならないことです。

交通事故を予防するために「信号機をつける」という運動を住民が提案します。しかし都市部では信号機をつけることによって渋滞が起り、かえって大気汚染がすすむことがあります。世の中が複雑になってきていますから、一つのことにポイントを合わせて事業を行っても、効果がそこにだけ現れるということはありません。事業が及ぼすいろいろな変化をある程度予測しておく必要が出てきます。

(4) 目的や目標がはっきりしていない

①抽象的目的設定

今までの役所の典型は、予算をかけて仕事をすれば、当然一定の効果が現れることを前提にしていました。たしかに、それぞれの事業に目的はありましたが、それがあいまいな目標設定、あるいは抽象的な目的設定である場合が多かったのです。

法律の条文には最初の方に「目的」がありますが、極めて抽象的で本当に何をした

いのかわからないのが通常です。

②達成可能な目標に限定

今までの役所のやり方は、具体的な目標を掲げるときに達成可能な目標に限定している傾向があったのではないかでしょうか。達成不可能なことは考えない、目標として掲げないということです。

ダイオキシン対策として「焼却炉の規模を大きくすれば解決する」と厚生省は言いました。ダイオキシンの問題自体は80年代の後半には、専門家ではない私でも知っていました。警告を発している学者がいたのです。そのときには厚生省はなにも言いませんでした。

思うに、ダイオキシンが騒がれるようになったときに、厚生省は「ある程度、目標達成可能だ」という腹をくくったのです。ダイオキシンが騒がれたときに「焼却炉の規模を大きくすれば大丈夫」と言いました。ところが実際のダイオキシンの排出量は、そのときにはすでに少なくなってきたのです。ダイオキシンの量が下がってきた段階で、「ダイオキシンが問題だ」といい始めるのです。推測ですが、達成可能と思われるときにならないと、物事を公表しない、対処しようとしている特徴があったのではないかでしょうか。

③補助事業優先

自治体の場合は、国からの補助金が得られることを優先して、事業の体系性を無視してきたのではないかと思います。北海道内のある自治体では評価をするために事業の点数化を考えました。その点数の一番高い事業は何かというと、国の補助金を得られる、ということでした。わからなくはないのですが、もう少しなんとかならないかという感じです。

④手段先行型の事業遂行

一般的には、目標が設定されて手段が考えられるのですが、役所の決定は「こうい

う手段があるから、それを使ってみよう」というように、手段があつて目標が設定されることがよくあります。むかしは「必要は発明の母」といわれましたが、科学技術が進歩すると、むしろ「発明が必要の母」になってしまいます。

「こういうものを発明しちゃったが何に使おうか」ということになります。「手段があるならそれを使ってみよう」ということで、目標をあまり考えずに事業を行うことがされているように見えます。

(5) 入力指向であった

①予算編成偏重型

役所は予算編成を重視し、予算要求、予算査定ということで動いてきました。予算編成が大事であることはその通りですが、ここに日本の特徴があると思います。

それは、査定というプロセスです。予算を査定する部門があり、その部門の仕事は「要求された予算を削ること」なのです。そのことは、予算を要求する側も知っていて、そういう中でゲームが行われます。

先ほど言ったように、目標を設定して手段が決まるという合理的な考え方では、予算要求の段階では関係なくなっています。

査定部門が絶対に削ることが分かっていますから、100万円必要なら150万円要求する。要求する部門もそれが身についていて、「この目標達成には、この予算で、この人員を投入して」ということを真剣に考える気にならなくなっています。そのような問題が、予算編成偏重型の場合から導かれているのです。

その改革は難しいのですが、予算の総枠をあらかじめ決めておき各部局に配分しその中で自由に使うという方法もあるかもしれません。その方法では、予算に対するコントロー

ルが利かなくなるなどの議論が出てきますが、そのような側面があって、評価が難しくなっているのです。

「100万円必要でも、削られるから150万円要求する」というときに、50万円削られて100万円になるというようにゲームがうまく運べばいいのですが、「150万円の要求がそのままOKになった」あるいは「100万円もつかなかつた」としたら大変です。

このように、最後までよくわからない状況の中で業務が展開されるわけで、きちんと政策評価をして、事業評価をして仕事をするといつても力が入らないのではないでしようか。ここは大きな課題です。

②人的資源の活用

行政に限らず、日本の社会は「人」を重視する傾向があります。それは結構なのですが、それは「システムを作らない」ということになるのです。ここがアメリカなどと大きく違うところです。

日本では「いい人がいればいい仕事ができ

る」と考えます。だから人材を育成しようとする、それ自体はいいことなのですが。しかし何千人の役所の人が、全部「いい人」であるはずがありません。

組織を作るということは、本来、すでに「採用した職員のどのが来ても仕事は大丈夫」というシステムを作り上げることです。日本の場合には年功序列の問題もあるかもしれません。

したがって「人だのみ、人だより」なのです。政策評価といつても、結論は「あの時期にあの人があつたからうまくいった」という話になります。それではいつまで経っても改善されません。

③業務評価などの主観的評価

主観的評価というのは、必ずしも悪いとは思いませんが、今まで役所の中では「主観的評価」がまかり通っています。これだけではだめだと思います。先ほど言った、合法性・合規性が重視されることが必要になります。

3. 政策評価のめざすもの

(1) 業務改善とアカウンタビリティ

評価の最初は、自己点検だと思います。その仕事をしていてどこが良くないかは、やっている人自身が一番分かっていると思いますが、自分の仕事をある程度客観的な眼で見直してみると、問題点が浮かび上がります。あるいは仕事をしながら矛盾や変更したいところに気が付くと思います。まずは問題点を自分で探し出すことです。

そして係単位でも点検をし、改善の余地はないか確認することです。日本の企業は、

工場労働者はがんばっていますが管理部門がダメですから、結局のところダメなのですが、役所もいわばほとんどが管理部門だということです。自己点検をし、改善部分を把握することが重要です。

しかし「ここはダメだ」ということが、実際に仕事をしている役所の職員だけの問題ではないケースが多いのです。住民からの要望に対して対処できない場合に、なぜできないか、その原因を公表して説明し、その上で、外部の評価をあえて受けて立とうということで、はじめて業務の改善がすすんでいきます。

なんでもかんでも引き受けてしまって、自分たちが完璧でなければならないと考えると大変です。「完璧でなければならない」から、「完璧なはずである」となって、「われわれは完璧だ」となるわけですから、「われわれは完璧でないかも知れない」というところからはじめてみることが大事です。

その点をきちんと説明することは、「われわれはこう考えてやっている」けれども、それでいいのかを聞くことであり、「こういう問題がある」ということをテーブルの上にあげて説明し、住民と一緒に考えていくことです。最初は役所にもフラストレーションがかかるでしょうし、住民の要望、非難、中傷が起こるかも知れませんが、一度は通らざるをえないのです。

(2) 予算重視から結果重視へ

日本の場合には役所の仕事のかなりの部分が、予算編成の過程になっているように見えます。

その過程が、査定という構造を通じての役所内のゲームです。ルールがきちんとしていて計算可能であれば評価はやりやすいのですが、そこが分かり難いのではないかと思います。

そして予算編成を重視するので、実際に事業を実施する過程が顧みられないことになります。実際にどう事業を遂行していくかによって、政策の効果は大きく変わる可能性があるわけです。

アメリカでは1970年代に、政策実施研究が流行りましたが、それらの研究が明らかにしているのは、政策の実施過程が非常に重要だということです。この部分が、日本では十分に捉えられていないのではないかと思います。予算が付いて、それを執行すれば一定の効果が現れるはずであるという

わけです。

「結果」というのは、行政活動を行ったことによって社会に起きた変化という意味ですが、その結果の出方はいろいろあり、それをきちんと把握しておかなければなりません。

先述の例でいえば、信号を作って交通事故が減るほうが良かったのか、それによる渋滞が引き起こす大気汚染が問題なのかを、きちんと把握する試みがなされてこなかつたように思います。これは役所だけの問題ではありません。

このような結果の評価をせざるを得ないのですが、実はなかなか難しいのです。一定の社会変化が行政の活動だけによって起こされるというのであれば簡単ですが、社会の変化にはいろいろな要素が絡んできています。

大きく言えば、世界的な景気の動向だとか、その事業を受け止める住民の側の意識の問題とかが、実際上の社会変化に影響を及ぼします。もし厳密にこれを評価しようとすれば、行政活動によって引き起こされた変化の部分はどこなのかを明らかにしなければならないので、これが難しいのです。

たとえば、交通違反防止キャンペーンをやって交通事故が減ったとします。それと同時に、警察の取り締まりを厳しくしたとすると、取り締まりを厳しくしたから交通違反が減ったと捉えられるかもしれないのです。結果重視とは言っても単純ではありません。そこが行政活動を評価する場合の難しい問題です。

(3) 職員の意識改革

「行政は間違いません」という意識、無謬性から脱却しなければいけないとは、よく言われることですが、間違っているかどうかはともかく、行政がこうすればこういう結果が起こると、単純には言えません。

違う結果が起こるかもしれない、ということであり、行政もなんらかの間違いを犯すことがあることを意識せざるを得ません。したがって自分たちの活動を、常に自己点検していくことが大事です。

それからパターナリズム、「役所は偉いのだから、何かして上げますよ」という意識から、住民も交えて「みんなでやっていこう」というようにしていかざるを得ないと思います。

住民の意識が多様化していると言いましたが、従来は住民の要望を聞いて、その通りに行っていく行政が良い行政であると考えられてきたと思います。一つは右肩上がりの経済でしたから、住民の大体の要望は、多少の時間のズレはあっても聞き入れることができました。ところが最近の住民の意識は一通りではありません。「道路を作ってくれ」という要望があったかと思うと、「そんな所に道路を作ると環境が破壊されるからやめろ」という声もあるという具合です。実際に、住民の意識が二股に分かれていて、正反対の要望が行政に上がってくることがあります。その時に家父長的な態度では通用しなくなっています。

これもよく言われますが、年度末になつて予算を使い切ろうとします。使い切ろうとすることもされることながら、「もしかしたら何か起こるかもしれない」と予算を使い済む方も問題ではないかと思います。年度末にやるから無駄かというとそうとも言い切れませんが、予算を年度末に集中させないで使うことです。

役所も最近はいろいろな形で責められていますが、被害者意識が強いような気がします。その意識もわからなくはないが、被害者ではなく積極的に打って出ることも必要かもしれません。さらに「結果指向」、この仕事は何のためにやっているかを常に意

識しておくことが大事だと思います。これはなかなか難しいのです。

昨年、アメリカに行っていくつかの自治体を調査しました。政策評価では先進的といわれる自治体を調べましたが、その中で多く言わされたのは、「一番難しいのは職員の意識改革」ということでした。「結果指向の方向に職員の意識を変えるのが大変」というのです。

予算を使うという意識から解放されない、結果というものを考えるようにならないということが、アメリカの自治体でさえ言われていますから、レベルの違いはあるかも知れませんが、日本でもこの辺がかなり大変だという気がします。

(4) 住民の意識改革

住民の意識も変わってもらわないと困る問題です。「住民の意識を変えてもらう」ことを、職員の側から住民に知らせることができます。従来の、「おまかせ民主主義」というか、「役所がやってくれる」という意識を変えていかないと、自治体の運営ができなくなります。

まちづくりは、「税金を払っているのだから役所がやればいい」という意識も変えてもらわなければなりません。自分たちのまちなのですから、「自分たちでなんとかしよう」という意識を持ってもらわないと、いつまで経っても役所の予算を減らすことができません。行政需要がどんどん増えてくるのは、住民が自分たちの活動領域を少なくて、しかしある程度共同で問題を解決しなければならない部分があるので、役所の肩代わりを要求するというケースが増えているのです。

西尾勝先生の本にありますが、神社や寺に森があって緑があるときには、「まちに緑

を増やそう」という行政需要は出てこないが、寺が木を切って、葬儀場を作り駐車場にすると、「緑を増やしてもらわないと困る」という要望が行政に出てくる、と。

もともと住民自身が行っていたことが行われなくなると、行政需要として発生します。もし役所をスリム化して税金を払わなくとも済むようにしようとするのであれば、ある程度のところまでは住民がやらざるを得ないです。

フリーライダーをどうするかなど面倒な話にもなりますが、積極的に関与する住民が増えてもらわないと困るわけです。「なんでもやってくれ」という「物取り」主義はだめです。

いろいろな考え方、要望を持った人たちがいるわけですから、その間を調整するような話し合いの技術、討論の技術もこれからは重要になってくると思います。日本の場合には、この辺は「まだまだ」という気がします。きちんと議論をして、「何がいいか、どこまでか」をはっきりしていくことが必要になります。

(5) 優先順位の設定と歳出削減

政策評価をすると、政策に優先順位を付けられるとよく言われ、比較的単純にそう思われているようですが、そうはいきませ

ん。政策評価で、事実について明らかにすることは可能だと思いますが、しかし実際の公共政策を行う際には、価値判断が入らざるを得ません。事実だけを押して技術的にこうだということだけで、政策が決まるわけではありません。だからこそ、民主主義とか政治の必要が言われるわけで、価値判断の部分というのが最後に残ってきます。政策評価をするから政策の優先順位が決まるとは言えませんが、しかし代替手段を明らかにすることは可能ですし、昔からの、先輩の作った事業だから続けていくしかないというようなことは、これからは無くしやすくなってくるだろうと思います。

評価の結果と予算編成を連携させることができれば一番いいですが、予算編成は価値判断と絡んできますから単純ではありません。最近の経済学関係の学者の政策評価論は、その辺を単純に考えているものがあると思います。アメリカのジョンソン大統領政権下の1965年に行われた「P P B S」という方法があります。かなり厳密に、技術的に、予算の優先順位を決めていくこうという方法でしたが、うまくいきませんでした。予算編成というのは政治過程なので、価値判断が入ってこざるをえません。それを全部、数字で置き換えてできるというのは幻想に過ぎません。その辺をわきまえて、政策評価を使うべきなのです。

4. 評価成功の前提

(1) 使命と目的・目標を明確化

「使命」、英語ではミッションと言われますが、私はもう少し簡単に、「役割」だと考

えています。先ず役割を明確化し、役割を果たす目的を明確化していくことです。

できればそれを数値的に表現します。数値で表現する目標の性格もはっきりさせないといけないでしょう。理想的な状態の目

標か（期待値）、そこまで行けばいいという目標か（充足値）、これは下回ってはいけないあるいは上回っていけないという限界的な目標なのか（限界値）によって、役割が異なってきます。

たとえば、限界的な目標を設定して9割達成したという場合と、理想的な目標を設定して8割しか達成できなかった場合とでは、前者の場合の方が悪いかもしれません。単純に、目標の何%を達成したから良い、悪いとはなりません。そこは注意が必要です。

①評価基準の合意形成

目標把握の基準については、合意を形成していく必要があります。そして、「代理指標」を使って効果を測定する場合、直接的に効果を測ることが難しいことがあります。

たとえば、図書館を評価するという場合、貸出冊数、入館者数などの数値が上がりますが、これらは代理指標でしかないわけです。そのような代理指標の何を使うかによって、図書館の評価が変わってくることがあります。その辺も合意をし、このような図書館をつくるのだということをはっきりさせておかなければいけません。

②達成度か削減か

達成度を上げるということで考えるのか、それとも達成度は多少下がっても、お金を使わない、コストをかけないことを優先す

るのかの合意も必要です。

（2）評価結果の利用方法の合意

①だれがどのように使うか

住民は、個別利害の充実を念頭に置くでしょう。議員は、条例や予算の執行がきちんと行われているかという観点で見るでしょう。

首長は、自分の行政管理がうまくいっているかの観点で見るでしょうし、行政職員は自分たちの仕事を見直すという観点で見るかもしれません。

实际上は、それぞれの視点によって評価の中身が変わってこざるを得ません。またどれにでも使える評価はありませんから、一つの評価の仕方でいいのか、その点も気をつけなければいけません。

②評価に適した行政運営

これから評価を行っていく段階ならば、それに適した行政運営をしていく必要があります。まず、仕事を客觀化、数値化していくことです。そして事業別予算を考えていき、この事業にどれだけのお金がかかるか分かるようにしておかなければいけません。また自分たちの状況を踏まえた計画、政策との整合性をもった計画を立てることです。組織編成もある程度彈力化しておき、いわゆる縦割りの弊害をなくすことです。

5. 自治体政策評価の展望

今まで課題を上げながら、いくつかそれを達成するための方法を述べましたが、ここではまとめと復習をしておきます。まず、「有効性の評価をしよう」とするのか「能率性の評価をしよう」とするのかをはっきりすることが大事です。評価の限界をきちんと認

識しておくことも必要になり、討論の問題では、合意形成をきちんとしておくことです。

そして、評価自体もコストがかかります。あまりにも莫大なコストをかけた評価は、何のための評価かということになります。やり過ぎてしまってはよくないということ

かも知れません。また、いろいろな利害関係者がいますから、その人たちの関係も捉えた上で評価していくことが必要です。

最近の日本では、何でもかんでもアウトソーシング、「事務委託をすればOK」という感じですが、本当にそうなのかを探っていく必要があります。単なる天下り先を作っているだけではなく、それによって「安上がりの事業ができるようになったのか」を点検してみることです。

そもそも役所がやっていることは、民間ではできないからやっているはずなのです。何でもアウトソーシングすれば良いというものではないと思います。

政策評価を行えば、職員の首が切られるとか、給料が減らされるとかの心配があるかも知れませんが、そう簡単に、職員の削減に結びつくことはないと思います。むしろ、職員が積極的に政策評価あるいは行政評価に関わって、問題点の所在を明らかにすることによって、行政の仕事を住民の皆さんに理解してもらうことが、結局は、皆さんの職場を守ることに繋がるのではないかと思います。(完)

地方公共団体の バランスシートをめぐる諸問題(前編)

『自治体のバランスシート－基礎編－』

神奈川大学講師・博士(経済学)・税理士 菅沼康二

第一章 企業会計における貸借対照表

第一節 貸借対照表とは何か 一貸借対照表はバランスシートか－

貸借対照表、英語ではバランスシート(balance sheet)¹⁾、ドイツ語ではビランツ(Bilanz)であるとされる²⁾。

この場合、バランスとは「『残高』の意味」であるとされ³⁾、さらにその残高とは「正の総額、負の総額」から「計算できる」「現在高」であるとされる⁴⁾。それ故、バランスシート、すなわち貸借対照表は、「項目を集めて一表にした」「残高表」であるとされる。

ここで言う項目とは「(複式)簿記の記録」であり⁵⁾、簿記上の「記録・計算の単位を勘定という」⁶⁾、とされるところから従って「勘定残高表」であると説かれる⁸⁾。

また古く、明治商法に「貸方借方ノ対照表」なる表が今で言う計算書類の一つとして規定されていたため、その字義が前述の解釈と結びつけられると、「貸借対照表のことを英語

でバランスシートという。これは資産の合計額と負債・資本の合計額がバランス(平均)しているからである」、「借方と貸方が対照表示されているところから貸借対照表というのである」という説明となる⁹⁾。

かかる説明、教科書的にはなんとなく納得させられるものではあるが、それでは損益計算書、あるいは試算表の如きもバランスシートと称しうるのではないかという疑問を直ちに生ずる¹⁰⁾。また事実、ドイツ語のビランツ(Bilanz)は貸借対照表のみを意味するわけではなく、広く財務諸表を意味する¹¹⁾。ごく大ざっぱに言えばバランス(平均)している表(書)は何でもビランツなのである。しかしながら貸借対照表や損益計算書、あるいは財務諸表と試算表その他を区別する必要がある場合には、何らか

の方法によりビランツを分ける基準がなければならぬこととなる。

筆者は、かかる基準としてかねてよりオスパークによる主要ビランツと副ビランツとの区別を利用している¹²⁾。この、オスパークによる主要ビランツと副ビランツとの区別の基準は、端的にはそのビランツにおける借方合計と貸方合計との一致が、何らかの差引計算の結果を加える事によって得られているのかどうか、である。試算表(Umsatzbilanz)の場合、その貸借合計は一致している事が前提とされており、従って副ビランツであるとされる。これに対して貸借対照表(Vermoegenbilanz)あるいは損益計算書(Erfolgsbilanz)は主要ビラン

ツであるとされ、従って何かを計算し、その計算結果を挿入することによって貸借合計が一致しているのである¹³⁾。

例えば、企業会計原則、第三、貸借対照表原則(貸借対照表の本質)、一、Eでは、「貸借対照表の資産の合計金額は、負債と資本の合計金額に一致しなければならない」とされているが、貸借対照表は単なる「資産、負債および資本を示した一覧表であり」「勘定残高表」であるわけではなく、従って当然の結果として一致することをこの原則は定めているわけではなく、すなわち計算書として何かを求めた結果としてこの原則が遵守されうることとなるのである。

第二節 貸借対照表目的概観

簿記が記録対象とする項目にはいわゆる要素レベルで資産、負債、資本、費用および収益がある。それらの組み合わせが要素の結合表として知られるが、その大原則は「貸借平均の原理」であり、いかなる要素の組み合わせによる仕訳であっても一つの仕訳内においてその借方合計と貸方合計は一致させられていなければならない。

例えば、次のように貸借平均している三組の仕訳がなされるとする。

貸借平均の原理に基づく仕訳が仕訳帳、元帳へ記入され、合計試算表へとまとめられる。従って仕訳において貸借平均の原理が遵守されている限り、合計試算表の借方合計と貸方合計とは当然に一致しているはずである。この場合、同一項目における貸借同額部分が相殺されるなら残高試算表が作成される。貸借平均している貸借合計額から貸借同額を差し引くのであるから、残高試算表の貸借も当然に一致しているはずである。

仕 訳	借 方	貸 方
	資 産	負債・資本
	資 産	収 益
	費 用	資 産

貸借平均の原理に基づく仕訳が仕訳帳、元帳へ記入され、合計試算表へとまとめられる。従って仕訳において貸借平均の原理が遵守されている限り、合計試算表の借方合計と貸方合計とは当然に一致しているはずである。この場合、同一項目における貸借同額部分が相殺されるなら残高試算表が作成される。貸借平均している貸借合計額から貸借同額を差し引くのであるから、残高試算表の貸借も当然に一致しているはずである。

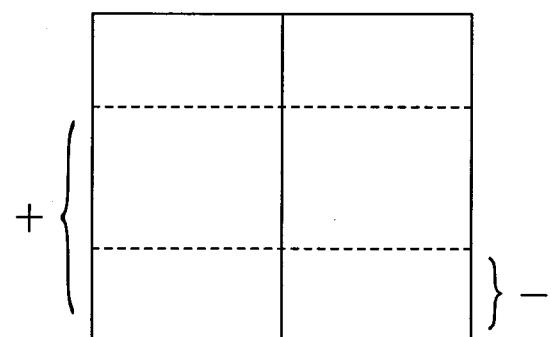
かかる残高試算表から資産、負債および資本を貸借対照表として、費用および収益を損益計算書として分離するとすれば、「試算表の貸方と借方の合計が一致している」ことにより「試算表を二つに分解」するから「純損益は、一致しないはずがない」¹⁴⁾、すなわち「貸借対照表上の純利益が損益計算書上のそれと一致するのは当然である」ということとなる¹⁵⁾。

貸借対照表と損益計算書とがこの場合に同じ利益を計算しているように見えるのは、「ある期間の取引全体についても、すべての勘定の借方合計と貸方合計は等しい」、「個々の取引について」「借方の金額と貸方の金額は等しい」、すなわち「貸借平均の原理」が遵守された結果にほかならない¹⁶⁾。この場合に計算される利益は、「利潤の実質的な正確性は保証されない」、いわば計算上の差額にすぎない¹⁷⁾。

このような「複式簿記の記録を基礎」とする貸借対照表の作成法を「誘導法」という¹⁸⁾。例えば法人税法施行規則第五十三条は「複式簿記の原則に従い」と明記し、商法第三十二条は「商人ハ」「会計帳簿及貸借対照表ヲ作ルコトヲ要ス」と定めている。いわゆる誘導法による貸借対照表の作成を求められているかにも見える。

しかしながら、例えば所得税法施行規則第五十七条は、「正規の簿記の原則に従い」

合計試算表

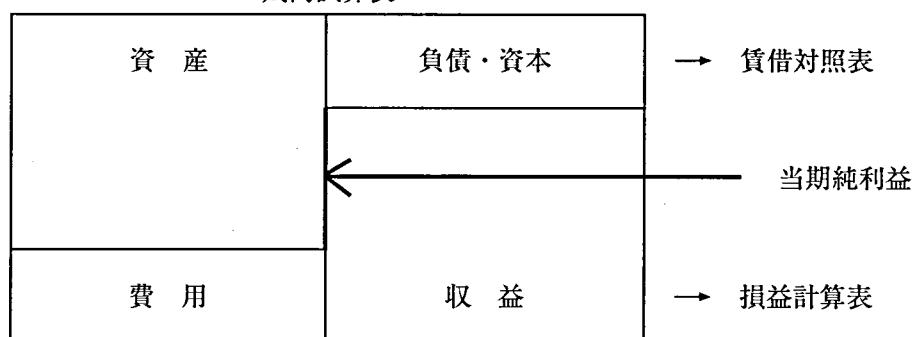


と規定しており、また企業会計原則、第一、一般原則、二も「正規の簿記の原則」と規定している。「複式簿記を用い」て「貸借対照表と損益計算書の作成」を「含んだ」「財務諸表が誘導される」と通常、言われるが¹⁹⁾、「正規の簿記という場合に、その記帳組織が必ず複式簿記でなければならないという理由はない」と、夙に言われている事もまた周知である²⁰⁾。

貸借対照表の作成に関する、この複式簿記を基礎とした誘導法に対して、「すべての資産、負債を実地調査し、財産目録を作り、これにもとづいて貸借対照表を作るという方法」は、「棚卸法」と称される²¹⁾。この場合の実地調査とは、いわゆる棚卸のみを示すのではなく、広く、「帳簿とは無関係にその実情を確かめること」を意味する²²⁾。

しかしながら、「棚卸法でも、資本の期中増減を知るために帳簿記録を必要」とする

残高試算表



試算表

資産 120	負債 30 資本 70
利益20	

費用 100	収益 120
-----------	-----------

実地調査

110	30 70
利益 10	

試算表

資産 110	負債 30 資本 70
利益10	

費用 110	収益 120
-----------	-----------

実地調査

110	30 70
利益 10	

と、一般にはされている²³⁾。すなわち誘導法も棚卸法も単独では貸借対照表の作成方法たりえないと。しかしそれは資産、負債および資本を記載する貸借対照表を作成するための実地調査にあって、前述のように資産および負債のみを実地調査する、あるいは資本を実地調査しないと考えるからである。無形固定資産および負債が実地調査可能であるなら、資本を実地調査不能と考えることは理解しがたい。そもそもここで実地調査するのは前記のようにその借方側に資産および費用が、その貸方側に負債・資本および収益が混在している試算表を貸借対照表と損益計算書とに分割するに当たり、借方側であれば資産と費用との総体から資産を確定する、同時に費用も確定される、ためである。されば、その貸方側にあっては負債・資本と収益とを区分する必要がある。

簡単な事例を想定してみよう。帳簿上、

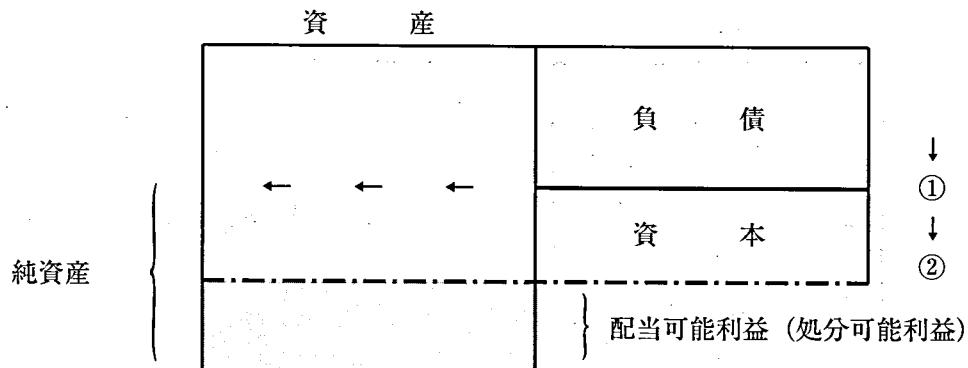
資産120、負債30、資本70、収益120そして費用100とする。試算表としては貸借合計は各220で平均している。この時、貸借対照表上では利益は20と計算され、同様に損益計算書上でも利益は20と計算される。ここで実地調査の結果を、資産110、負債30、資本70であると仮定してみる。この場合には貸借対照表上でのみ、利益は10と計算される。帳簿上の当初利益は20であるが、

借方) 費用の増加 10 貸方) 資産の減少 10 であるから、次のように修正される。

かかる事例の想定は、

1 貸借対照表上の数値は、それを簿記記録、すなわち試算表の上半分から作成するとしても、(利益の額も含めて) すべて実地調査の数値となっている²⁴⁾。

2 利益の額10は、帳簿記録に左右されない。例えば帳簿記録に誤りがあり、費用210、収益220であっても、あるいは費用10、収益



20であっても利益は正しく10と計算される。のみならず、帳簿記録がない場合にも利益は10と計算される。

3 上記2からさらに、費用・収益の大きさは利益に対して相対的な大きさに過ぎない、という結論が導かれる。まさに「貸借対照表が簿記に従わなければならぬのではなく、逆に貸借対照表に簿記が従わねばならない」のである²⁵⁾。

ではその貸借対照表は何を計算していると考えられるのか。教科書的に、損益計算書とともに当期利益を計算しているとは、もはや言えないでのある。

商法、第二百九十条は、「利益ノ配当ハ貸借対照表上ノ純資産額ヨリ左ノ金額ヲ控除シタル金額ヲ限度トシテ之ヲ為スコトヲ得」と定め、その控除する金額を「一 資本ノ額」他、と規定している。ごく簡単に言えば、先ず資産の金額から負債の金額を差し引いて純資産の金額を求め、そこから資本の額その他をさらに差し引いて計算される金額を配当可能な利益の額とするという事である。

商法上の規定としてはこの通りであるが、問題がないわけでもない。純資産の額は資産の額から負債の額を差し引くことにより、また配当可能な利益の額は純資産の額から資本の額等を差し引いて求められるはずであるが、そもそも、たとえ金額の話であるにせよ、資産から負債、資産から資本を控除可能であ

るのかどうか、である。資産を積極財産、負債を消極財産と考え、積極財産から消極財産を差し引いて純財産を求めていいると考えるとても、では純財産から資本を差し引くとはいかなる意味であるのか。例えば、

$$15A - 6P - 5K =$$

という式は、この式のみでは計算できないという事である。ただし、 $A = P = K (= 1)$ ならば答えは4となる。ここに一つの含蓄がある。すなわち資産、負債および資本の共通性質である。

資産と負債とを財産とみる考え方とは別に、負債を他人資本、資本を自己資本とみる考え方がある。

例えば、必要な資金を企業外部から調達する場合を想定するならば、

借方) 現 金	1,000,000
貸方) 借入金 or 資本金	1,000,000

必要な資金を調達する事に関しては、銀行からの借入によろうが、あるいは株主による出資によろうが、そのいずれによつても達成可能である。ここから負債と資本、すなわち貸借対照表貸方側は、資金の調達源泉を示していると考える事ができるのである。そこで調達された資金が調達資本である。これに対して資産、すなわち貸借対照表借方側は、調達された資金の存在形態を示していると考える事ができる。調達され、かつ残存している資金が運用資本である。換言すれば、貸借対

照表においては「調達されている資本が直接に資本と呼ばれ、利用されている資本がそれに対して資産と呼ばれている」ということである²⁶⁾。

ただしこの場合に調達資本の大きさ、すなわち貸借対照表上の金額は、その調達額と要返済額とが等しい場合、例えば、

借方) 現 金 1,000,000

貸方) 借入金 1,000,000

と、仕訳される場合にはそのままであるが、その調達額と要返済額とが相違する場合、例えばその調達額より要返済額の方が大きい場合には、

借方) 現 金 900,000

貸方) 社 債	1,000,000
社債発行差金	100,000

と、仕訳される事となる。これはすなわち、調達資本の大きさは要返済額の大きさであるという事である。両者に差額がある場合には、その差額を補って記録・表示されるのである²⁷⁾。

調達資本の大きさに関するこの特徴を考慮するなら、貸借対照表上において計算される処分可能利益とは、貸借対照表日現在において実在している運用資本の額から要返済額としての調達資本の大きさを控除した大きさ、すなわち、仮にそれを全部処分したとしても、調達資本を返済する事が可能な最大値を表しているのである²⁸⁾。

注

- 1) 森藤一男編著『新版 要説商業簿記』(平成9年、中央経済社)、18頁、中村 忠『新訂 現代簿記』(1996年、白桃書房)、7頁
- 2) 中村 忠『新稿 現代会計学〔三訂版〕』(1999年、白桃書房)、225頁。
- 3) 同上、226頁。
- 4) 森藤一男(前掲)、33頁。
- 5) 中村 忠『現代会計学』(前掲)、226頁。
- 6) 同上、226頁。
- 7) 中村 忠『現代簿記』(前掲)、14頁。
- 8) 中村 忠『現代会計学』(前掲)、226頁。
- 9) 中村 忠『現代簿記』(前掲)、7頁。
- 10) 久野秀男『わが国財務諸表制度生成史の研究』(昭和62年、第一法規出版)、397・398頁。久野によれば本来は、米語のbalance sheetとは、英語のworking balance sheet、すなわち精算表であるという。
- 11) 久野秀男『わが国財務諸表制度生成史の研究』(前掲)、378頁。
- 12) Osbahr, W., Die Bilanz vom Standpunkt der Unternehmung(Berlin, 1918), S.IX.
- 13) 同上。詳細は菅沼康二『財務諸表目的論 -新トターレ・ビランツ論-』(平成9年、白桃書房)参照のこと。
- 14) 岩田 巖『利潤計算原理』(昭和55年、同文館)、7頁。
- 15) 中村 忠『現代会計学』(前掲)、228頁。
- 16) 中村 忠『現代簿記』(前掲)、18頁。
- 17) 岩田 巖『利潤計算原理』(前掲)、8頁。
- 18) 中村 忠『現代会計学』(前掲)、226頁。
- 19) 高木泰典『財務会計論〔改訂版〕』(平成9年、税務経理協会)、44頁。
- 20) 片野一郎『新簿記精説(上・下巻)』(昭和62年、同文館出版)、694頁。
- 21) 中村 忠『現代会計学』(前掲)、226頁。
- 22) 岩田 巖『利潤計算原理』(前掲)、18頁。
- 23) 中村 忠『現代会計学』(前掲)、226頁。
- 24) むろん、簿記において決算整理がされた結果として、である。
- 25) le Cointre, W., Grundzuege der Bilanzkunde, Eine totale Bilanzlehre(Wolfenbuttel, 1949 4Auf.) , S.77.
- 26) le Cointre, W., Beitraege zur betriebswirtschaftlichen Lehre vom Kapital (ZfB, 1927) , S.347.
- 27) この場合にはその差額が繰延資産とされている。むろん繰延資産にはこれ以外の仕訳も考えられるが、最終的にはかかる例示と同じ状態になる。
- 28) 吉田 威『損益計算の二元性』『商経論叢』(神奈川大学、第7巻第1号、1971年)、97-99頁、菅沼康二『財務諸表目的論』(前掲)、22頁。

第二章 自治省報告書における貸借対照表

平成12年3月に自治省から「地方公共団体が普通会計のバランスシート作成に取り組む場合の『作成マニュアル』」として、『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』(以下、自治省報告書)が公表された。

この自治省報告書によれば、「バランスシートの意義はいくつかに分類することができる」として¹⁾、

1 「一つには財産目録の要約表としてのバランスシートがある」

2 「バランスシートを期間損益計算の補助手段として用いるために、費用となつていない支出を一覧表にしたバランスシートがある」

3 「さらに第三の分類として、企業内部における資金の源泉と使途を表すバラン

スシートがある」(同2)

の三類型があげられている²⁾。

その上で同報告書では、「専ら第三の考え方沿ってバランスシートを作成する見解をとることとした」とされている³⁾。かかる判断は、貸借対照表が運用資本・調達資本を示すという前述の筆者の見解と同一と考えられる。しかしながら既述したように、筆者の解釈によれば、貸借対照表上の数値はすべて実地調査の数値である。実地調査とは、その対象が商品等であればすなわち棚卸であり、従ってその結果を一覧表とすれば、それは財産目録となる。とすれば、そのような見解は自治省報告書に言う第三の分類であるのか、それとも第一の分類であるのか、が問題となる。

第一節 類型考察

同報告書によれば財産目録の要約表としてのバランスシートは、「バランスシート作成の目的を企業の債務弁済能力の把握に重きを置いた考え方であり、換金価値のあるものを、時価により、資産に計上するもの」であり⁴⁾、「企業の清算を前提にするもの」であるという⁵⁾。財産目録と貸借対照表との関係を精査する必要がある。

古く、明治二十六年商法、第三十二条によれば、「財産目録及ヒ貸借対照表ヲ作ルニハ総テノ商品、債権及ヒ其ノ他総テノ財産ニ当時ノ相場又ハ市場価直（注：原文通り）ヲ附ス」(明治二十三年原始商法の第三十二

条に同じ)と規定されていた。この条文からも財産目録と貸借対照表とは別の財務諸表である事はわかるが、さらに次のような疑問を生ずる。すなわち、もし貸借対照表が財産目録を要約して作成されるような財務諸表であるなら、「財産目録及ヒ其ノ要旨」と規定すれば十分ではなかったのか。そして、いわゆる「時価」をすべての財産に付する事を要求しているのかどうか、である。

明治商法は、1861年ドイツ一般商法典、第三十一条、貸借対照表の規定に由来しており⁶⁾、それはさらに1794年プロシヤ一般国法、第六百四十四条、評価規定を経て1673

年フランス商業条令、第八条、財産目録の規定にまで遡るという⁹⁾。

かかる法制定は、「詐欺的破産者は財産の隠匿および着服を行いがちである」ため¹⁰⁾、「破産の際における債権者保護のための立法化」であったとされている¹¹⁾。このような場合には、「債権のもつべき担保力としての財産状態の定期的な表示（中略）を財産目録に求め、財産目録の定期的な作成を命じている」とされている¹²⁾。

この場合、「財産目録に計上される財産」の「正しい担保価値としての財産価値評価」とは、原材料、商品等にあっては低価主義、営業用什器にあっては価値減耗を考慮し、また売掛債権にあっては評価減を行うとされる¹³⁾。弁済を担保するために時価を用いる、とは正にこのような場合を言う。

ではこの場合に、財産目録と並んで貸借対照表をさらに導入する理由は何であろうか。それは「財産状態そのものの表示」から「純財産額の計算表示」へ、「利益を貸借対照表上の純財産増加分として規定」する事によって、「純財産の侵蝕ないし犠牲によってする利益処分の道を排除」する、という意味でいっそうの「債権者保護」を図ろうとするものである¹⁴⁾。従って自治省報告書における第一類型の見解は、「貸借対照表に対する法律的要請に基づく一方的な考え方由来する」ということができる¹⁵⁾。

また、いわゆる時価にあっても、例えば明治二十六年商法施行「当時は、設備資産といつても（中略）全資産中に占める割合も小さい」事は容易に想像でき、しかしまだ「鉄道業のような場合は、そう単單にはいかぬ。機関車、車輛、レール、停車場、どれをとっても、いわゆる『時価』の算出それ自体に、また、その適用に、甚だしい矛盾と困難とを伴う」ことも想像に難くない¹⁶⁾。

そもそも今でいう減価償却資産のごとき

は、「設備資産が企業財産の一部として出現した最初の頃には、これは会計上棚卸資産と同様の取扱いをうけた」とされる¹⁷⁾。すなわち取得価額で繰越され、廃棄時に費用とされる、廃棄法である。この場合には費用の期間的負担は当然に不均一となる¹⁸⁾。

かかる処理法は、「設備の規模がしだいに大きくなり、内容が複雑となるにつれて（中略）困難になった」とされ、「棚卸評価は省略」する取替法が用いられるようになったとされる。このような処理法は、当該資産に関して、「充分に修繕維持の手当が行届いているかぎり、つねに同一物が存在すると解釈」、すなわち「設備資産をもって永久資産と觀念する」事を意味する¹⁹⁾。

例えば平成12年3月21日付「[横浜市におけるバランスシート作成（試算）]について」の「概要説明」によれば、資産の減耗度合いの適切な評価について、「常に維持補修がなされるインフラ資産は、減価償却は不要であるという考え方もあります」²⁰⁾という表記は、正にこの考え方である。しかしながら、「修繕維持が完全に行われたとしても、設備の寿命には限度がある」ことが一般に認められて久しい²¹⁾。そこで使用中の各年度に原価を一部ずつ費用として負担せしめる減価償却という手続、すなわち償却法が登場することとなる²²⁾。

例えば機械の購入とその減価償却は、

購入時

借方) 機械装置100 貸方) 現金 100

償却時

借方) 減価償却費15 貸方) 機械装置 15

と、仕訳される。かかる仕訳の各項目はそれぞれ、

購入時

借方) 資産の増 貸方) 支出

償却時

借方) 費用 貸方) 資産の減

のように解釈できる。この時、貸借対照表上の機械装置の金額は、

支出100 - 費用15 = 85
支出未費用 = 機械装置 85
となる。

企業の設立からその解散までの全存在期間を全体期間として、各会計年度はそれを区分した期間である。企業の解散時には残余財産が分配され、現金も資本金も存在しない。従って、

全体期間収入 = 全体期間支出 + 全体期間利益
となる。いわゆる一致原則である。しかしながら全体期間の途中の各期間毎では、
収入 - 支出 ≠ 利益 = 収益 - 費用

である。それは、その期の収入であるがその期の収益でない（収入・未収益）、その期の収入ではないがその期の収益である（未収入・収益）、その期の支出であるがその期の費用でない（支出・未費用）、その期の支出ではないがその期の費用である（未支出・費用）ものが存在するからである。結果、これらの収入・未収益、未収入・収益、未支出・費用、支出・未費用（未解決項目）を次期以降の損益計算に引き継ぐ必要が生じる。

このような解釈のもとでの貸借対照表は、各期間の連結環としての役割を果たすと考えられるのである²¹⁾。

貸借対照表をこのような未解決項目の集合表と考えるのが自治省報告書にいう第二類型の、「費用となっていない支出を一覧表にしたバランスシート」という考え方である²²⁾。この考え方は、貸借対照表に関する動態論として一般に知られているが、収入、支出の対象である現金について未解決項目としてうまく説明が出来ない、あるいはその項目が存在する間、通常では収益または費用とならないもの、例えば資本金等、について説明できないなどの問題点がある考え方である事も周知である。

この第二類型を探りえない理由を自治省

報告書では、「第二の考え方は期間損益計算を前提にするものであり、営利活動を目的としない地方公共団体の財務活動に馴染まない」から、としている²³⁾。しかしながら民法、第三十四条に基づく公益法人についても、公益法人会計基準、第一 総則、二 一般基準により貸借対照表の作成義務があり、従って営利、非営利は貸借対照表にとってさしたる問題ではない。貸借対照表を用いる組織の性質の相違に応じて何種類もの貸借対照表があるわけではないのである。

とすれば、先に問題とした第一類型と第三類型との関係は、実地調査と減価償却費の計算との関係を問題としているに等しい。

貸借対照表上の金額、すなわち貸借対照表価額は、棚卸資産等を例にすれば、
貸借対照表価額 = 単価 × 数量

として計算される。貸借対照表作成日（貸借対照表日）は通常、期末末日であるから、この計算は、

$$= \text{期末単価} \times \text{期末数量}$$

として計算される。しかしながら期末時点での計算であっても、いずれかの時点で取得されたもののはずであるから、その意味では、

$$= \text{取得単価} \times \text{取得数量}$$

という計算と同じはずである。無論、実際にには、例えば10個あるはずなのに9個しかないという商品減耗損が生じているとすれば、

$$= \text{取得単価} \times (\text{取得数量} \times \text{残存率})$$

となる。さらにまた単価100円が90円になっているという、商品評価損が発生していれば、

$$= (\text{取得単価} \times \text{残存率}) \times (\text{取得数量} \times \text{残存率})$$

という計算となるはずである。

ここで、減価償却資産、例えば機械の場合には、機械1台はどんなに傷んでも1台である。従って減価償却計算とは、端的に前括弧内の下線部の計算を行っていると考えられる事となる。これを減価償却という手続によらず、残存率を実際に調べれば、

すなわち実地調査となるのである²⁴⁾。

このように実地調査に基づく数値とは、減価償却計算と対立せず、また清算を前提とした担保価値を調査するものでもなけれ

ば、自治省報告書にあるように、「第三の考え方方に沿ってバランスシートを作成することとなるのである²⁵⁾。

第二節 負債項目の特徴と問題点

前述のように、第三類型として貸借対照表を解釈する場合、貸借対照表は運用資本および調達資本を示し、その結果、処分可能利益を計算していると考えられる事となる。

この場合にいう、調達資本の大きさとは、その要返済額の事であり、それは当然、貸借対照表上に表示されているはずである。

しかし従来、貸借対照表上に要返済額が計上されない項目が存在した。退職給付、リース負債などがその典型である。これらの項目に関しては、その支払期限が貸借対照表作成日現在で未到来であるがゆえ、負債としてその存在が認識されず、結果、貸借対照表上に表示されなかった。

これに対して平成十年六月に企業会計審議会は「退職給付に係る会計基準」を公表し、その中で、「年金給付に必要な資産の不足は、企業の年金給付コストの増大により、財政状況を悪化させるおそれがある」として、平成十二年四月以降、退職給付債務を負債として貸借対照表計上することとした²⁶⁾。しかしながら、これで問題がすべて解決するわけではない。

退職給付債務を負債として貸借対照表計上する場合、例えば、

借方) 退職給与引当金繰入

貸方) 退職給与引当金

という仕訳が必要となる。この仕訳により貸方、退職給与引当金は負債として貸借対照表に計上されることとなるが、借方、退職給与引当金繰入は企業会計上、費用となる。

株式会社を典型とする、いわゆる営利企業にあっては、法人税法の規制を受ける。法人税法、第五十四条によれば、「～政令で定めるところにより計算した金額に達するまでの金額は～損金の額に算入する」と規定されており、また法人税法施行令、第百六条によれば、「いずれか少ない金額」として、例えは「二～期末退職給与の要支給額の百分の二十に相当する金額～」と規定されている。従って、大ざっぱに言えば、営利企業では退職給与引当金としての必要額の八割分について有税引当となるのである。従来、退職給付債務が負債として貸借対照表計上されなかつた一因は、ここにあると言っても大過ないと思われる。

これに対して地方公共団体のバランスシートでは、「年度末に職員全員が普通退職したと想定し、その要支給額を引当金計上することとする」とされている²⁷⁾。

営利企業の場合、租税の経済活動に対する中立性という原則に反して、法人税法が経済活動に対し介入している結果、昨今、不足額の引当が企業収益を圧迫している事は周知の事であろう。これに対して地方公共団体の場合、法人税法上課税されないため、その影響はない。必要額の貸借対照表計上が可能である。例えは横浜市のバランスシートを例に採れば、「2負債(2)固定負債『退職給与引当金相当額』」として、「10年度末現在の職員のこれまでの勤務によって既に発生している将来必要となる退職

給与額を明示するため退職手当相当額(100%)を計上」となっている²⁸⁾。これは正に後発の有利性であるが、企業会計における貸借対照表に比して、評価すべき点であろう。

退職給付債務の負債計上はこのように評価に値すると思われるが、そこにはもう一つ問題がある。退職給付債務に相応する支払資金準備が実際に存在するかどうか、である。もし退職給付債務を貸借対照表に計上しなかったなら、正味財産が減少しただけだった、ではただ開示したに過ぎない。退職給付債務に相応する支払資金準備が実際に存在するかどうかその事自体は貸借対照表の問題ではないが、実際に相応する資金準備があるならオンバランスかオフバランスかは別にしても、明示すべきであろう。現状では不明のままである。

また地方公共団体に固有の問題として、退職手当組合加入等に係る問題がある。自治省報告書でも検討されているが²⁹⁾、退職給付債務をどこまで地方公共団体のバランスシートとして認識・表示するかにかかる

る問題であり、早急な整備が必要であろう。

退職給付債務の貸借対照表計上に関しては、企業会計の貸借対照表より整備が進んでいると思われる地方公共団体のバランスシートではあるが、逆に企業会計に比して未整備の項目も、同じ負債項目に存在する。リース取引である。

リース取引に関しては、企業会計においては「リース取引に係る会計基準」が制定されているが、地方公共団体のバランスシートに関しては自治省報告書においても言及すらされていない。将来の支払債務が未計上になる可能性がある事については退職給付債務と同様であり、整備する必要がある項目として指摘しうると思われる³⁰⁾。

その他、近年の企業会計制度における変更点、すなわち保有株式・社債等の金融商品の時価評価およびデリバティブの認識・測定、事業用固定資産の再評価、さらには固定資産の時価評価など、これらの点についてでは地方公共団体のバランスシートの場合においても考慮を要するはずの点であり、今後の課題となろう。

第三節 正味資産についての問題点

「自治体における正味財産は、民間のような損益計算による利益の蓄積ではなく、過去の施設整備による資産形成に充てられた地方税や国・県支出金など返済不要な財源の蓄積と考えられる」ので³¹⁾、「企業会計における資本と同列に扱うことは困難」である事は容易に理解しうる³²⁾。従ってそれ故に、「資本、持分等の名称は避け、『正味資産』の呼称を用いる」とされている事は、無用の混乱を回避しようという意味において評価すべきであろう³³⁾。

しかしながら、正味資産について次のよ

うな解説を見いだすことができる。

3 正味財産

- (1) 地方税・地方交付税等：「固定資産」の形成にあたり、一般財源等を充当した額と「投資及び出資金」「貸付金」及び「市税未済額」の合計額。「固定資産」の償却に伴い相応する分を取崩。
- (2) 国・県支出金：「固定資産」の形成にあたり、充当した額を計上。「固定資産」の償却に伴い相応する分を取崩。
- (3) 分担金及び負担金・寄附金：「固定資産」の形成にあたり、充当された工事

負担金等の累積額を計上。「固定資産」の償却に伴い相応する分を取崩。」³⁴⁾

呼称の問題、すなわちラベルはどうであれ、その内容に疑問が生ずる。前述のように、資産に関して減価償却計算を行う事は必要であるし、また行われるはずであるが、その場合に、なぜ正味資産を取り崩すのであろうか。またその場合、

借方) 減価償却費 貸方) 減価償却累計額
という仕訳ではなく、

借方) 正味資産 貸方) 減価償却資産
という仕訳が行われるのであろうか。

企業会計的には減価償却にあわせて資本が減じられる事は通常、ない。運用資本が減失しても、その源泉たる調達資本の返済とは無関係であるからである。地方公共団体の場合、むろん営利企業のような損益計算を予定していない事は言を待たないわけであるが、そうであっても費用の発生が資本の減少と入れ替わるという解説は、企業会計に慣れ親しんだ者には理解しにくい。

おそらくは企業の場合と異なり、運用資本の源資たる調達資本につき、その返済を要しないという、地方公共団体特有の財政構造によるものと推測される。企業会計における国庫補助金等についての圧縮記帳を想起すればよい。

ただし、問題がないわけではない。極端な場合を想定すれば、すべての固定資産が減価償却され、負債もすべて償還してなお資産（例えば現金預金）が存在した場合、それはほんとうに「一般財源等」のみでよいのかどうか、という問題である。

またバランスシートの運用側、源泉側を両建てで削除することとなるわけであるが、そのような処理はバランスシートとして適切であろうか。仕訳可能ならなんでも良いというわけにはいかないであろう。すなわち、そのような処理は、資産を単に未費用と考えてい

ることにほかならないのではないであろうか。それはバランスシートに関して、依拠している類型が相違する事を意味する。

また、開示情報としての問題も考えられる。正味財産の資産総額に対する大きさは、おおよそ横浜市の場合で62%、神奈川県の場合で58%と計算される。³⁵⁾

これに対して、「これまで市民が負担した市税などの負債ではない資金により形成した資産、及び既に負債の返済の終わった資産の合算額とみることができます」という説明³⁶⁾、特に後段部分は、

資産 - 負債 = 正味財産
との誤解を与えかねない³⁷⁾。

これは、各地方公共団体の財政の現状を正しく伝達できない可能性を生ぜしめる原因となりうる。すなわち、

資産 - 負債 > 0

であるから、昨今の地方財政の危機、地方債の累積問題などが正しく認識されない可能性があり、また資産も、営利企業の場合とは異なって、特に「行政財産」の場合、地方自治法、第二百三十八の四、第一項の規定により、その売却による負債の償還ができない事などについては、これもその事自体はバランスシートの問題ではないにせよ、周知を要する点であろう。

また開示情報の問題としてはさらに、固定資産に関して「本市のストックによる行政サービスの供給能力を示す」³⁸⁾、という補足説明も適切とは思われない。資産の大きさがサービス供給能力の大きさを表すという資産本質觀は、資産の本質に関するサービス・ポテンシャル論として知られている。しかしながら物自体の性質が貸借対照表上に表示されているわけではない。例えば、同じ商品1個を100円で購入する場合と150円で購入する場合で、当然、貸借対照表上には100円、あるいは150円と表示されるはずであるが、その1個の商

品が供給するサービスが異なるかどうかを考えて見ればよい。

負債に関して「今後これらの資産により行政サービスを受ける市民の将来的な負担による資産とみることもできます」³⁹⁾、という補足説明も適切とは思えない。負債を資産とみることはできない。「将来的な負担」である事を周知してこそ正しい情報伝達ではないのか。

その意味では負債を「次年度以降の住民負担」とする、「世代間負担からみた財務諸表解釈」、いわゆる社会生産性本部方式のバランスシートも一考には値する。しかしながら正味資産を「当年度までの住民負担」と解し⁴⁰⁾、「当年度の正味財産増加額」を「収益 - 費用 =」と解釈する事も適切とは思われない⁴¹⁾。

正味資産は当該地方公共団体の住民負担のみから構成されているわけではない。国庫支出金相当部分は言うに及ばず、一般財源相当部分ですら、必ずしも当該地方公共

団体の住民の負担によるとは限らない。またこの解釈では、正味資産がコストを上回る過剰な住民負担、あるいは企業会計的な利益の累積と誤解されうる。

また「課税権」その他が「簿外」であるから「不完全なストック認識」であるとの指摘も不適切ではないか。なぜなら、それは地方債起債の信用力評価として利率に反映されているはずであり、企業会計においても収益あるいは利益の稼得力が貸借対照表計上されているわけではない⁴²⁾。

総じて、計算・表示されている数値がいかなる意味を持つのか、それらの数値を(特にバランスシートという一覧表として)公表する事により、何を伝えたいのか。「バランスシートを活用した財務分析」も充分な議論を要するであろうが、正に、「住民等に対して作成したバランスシートの広報・解説を行うことが重要と考えられる」のである⁴³⁾。

(第三章以降、次号へ続く)

注

- 1) 自治省『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』(平成12年3月)。
- 2) 同上、2頁。
- 3) 同上、3頁。
- 4) 同上、2頁。
- 5) 同上、3頁。
- 6) 久野秀男『わが国財務諸表制度生成史の研究』(前掲)、313頁。
- 7) 山下勝治『貸借対照表論－貸借対照表法の近代化－』(昭和50年、中央経済社)、118-122頁。
- 8) Schmalenbach, E., Dynamische Bilanz (Leipzig, 1929 2Auf.) , S.63.
- 9) 山下勝治『貸借対照表論』(前掲)、120頁。
- 10) 同上、123頁。
- 11) 同上、122頁。
- 12) 同上、127頁。
- 13) 同上、174頁。
- 14) 久野秀男『わが国財務諸表制度生成史の研究』(前掲)、315頁。
- 15) 岩田 嶽『利潤計算原理』(前掲)、77頁。
- 16) 同上、75頁。
- 17) 同上、78頁。
- 18) 平成12年3月21日付「[横浜市におけるバランスシート作成(試算)]について」「概要説明」第4、5。
- 19) 岩田 嶽『利潤計算原理』(前掲)、78頁。
- 20) 旧来の処理法は、減価償却資産の廃棄時にその未償却額を費用化する場合に廃棄法が、そして取替法は修繕費の処理法として残存している。
- 21) 山下勝治『貸借対照表論』(前掲)、200頁。
- 22) 自治省報告書(前掲)、2頁。

- 23) 自治省報告書（前掲）、3頁。
- 24) 菅沼康二「財務諸表目的論」（前掲）、21頁。
- 25) 自治省報告書（前掲）、3頁。
- 26) 企業会計審議会「退職給付に係る会計基準」「退職給付に係る会計基準の設定に関する意見書」、二。
- 27) 自治省報告書（前掲）、10頁。
- 28) 平成12年3月「[横浜市におけるバランスシート作成（試算）について」、用語解説、2 負債（2）固定負債。
- 29) 自治省報告書（前掲）、5頁。
- 30) 地方公共団体においては、現金払が中心であり、そもそもリース取引はレアケースであるとの御教唆をいただいた。しかしながらリース取引がありうる以上、事の重要性は変わらないであろう。
- 31) 「横浜市におけるバランスシート作成（試算）概要説明」、第1。
- 32) 同上。
- 33) 自治省報告書（前掲）、11頁。なお、自治省報告書が公表される以前に、各地方公共団体により自主的に作成されたバランスシートにおいては正味資産ではなく、正味財産と称されている場合もあるが、本稿においては両者を同一のものとして扱う。蓋し、正味資産にせよ正味財産にせよ、貸借対照表貸方項目の呼称としては妥当ではないと考えるのだが。
- 34) 「横浜市におけるバランスシート作成（試算）について」（平成12年3月21日）、用語解説。
- 35) いずれも平成11年3月31日現在までの独自方式により作成・公表されたバランスシートに基づいて計算。平成12年3月の自治省方式ではない。
- 36) 「横浜市におけるバランスシート作成（試算）概要説明」（前掲）、参考②。
- 37) 同様に、運用 = 調達という考え方との相違に注意する必要がある。
- 38) 「横浜市におけるバランスシート作成（試算）概要説明」（前掲）、参考②。
- 39) 同上。
- 40) 自治省報告書では「社会資本形成の世代間負担比率」として「これまでの世代によって既に負担された分の割合を見ることができる」とされている（自治省報告書（前掲）、13頁）。
- 41) 水田健輔「アナロジーとしての地方自治体会計とその限界」（東京経済大学『地方自治体会計の現状と課題－社会的アカウンタビリティの時代を迎えて－』（シンポジウム報告要旨、2000年）、8頁。この場合、収益は「当年度の住民負担」、費用は「当年度の住民に対するサービスコスト」と解されている。
- 42) 調達資本の期末時点で残存している運用資本としての資産という解釈には少なくとも相容れないと思われる。
- 43) 自治省報告書（前掲）、13頁。

〈アメリカを見る〉④

「私は何者か」～アメリカにおける歴史のあり方～

〈報告／園田節子〉

アメリカの大学の授業はたいてい5月始めにはすべて終り、9月まで長い夏休みに入る。私もついに自由に大学を飛び出す機会に恵まれたので、5、6月はニューヨークとワシントンDCを繰り返し訪れては観光し、当地の資料館で歴史史料を収集した。大学コミュニティを離れると、いく先々で発見がある。アメリカ人にとっての歴史のあり方、それも発見のひとつである。

アメリカ国立公文書館（The National Archives and Research Administration、略称NARA）は連邦の公文書や事件記録そして写真映像資料を、原本やマイクロフィルムや電子化資料など、様々なかたちで収蔵する巨大な資料館であり、それらの保管と公開を目的としている。1934年に創設された本館は、首都ワシントンDCのまさに中心、ホワイトハウスや国會議事堂などが集まる区画にある。車で30分ほど離れたヴァージニア州メリーランドのNARA分館は、200万立方フィートの収蔵容量を誇り、資料館として事実上世界最大である。本館とこの分館はひとまとめにワシントンDC地区NARAと呼ばれるが、これに加えてアンカレジ・ボストン・サンフランシスコ・ニューヨーク・カンザス等に計18のNARA分館があり、各々が当地域に関する膨大な連邦資料を持っている。

日本では、資料館まで足を運んで史料やマイクロフィルムに目を通す人は、主に研究者や郷土史家などの学術関係者である。

よって日本の資料館の閲覧室はそういった利用者が醸し出す、静かな独特の雰囲気を持っている。ところがNARAは、研究者はもちろん多くの市民で毎日活気づく。私が作業したワシントンDCとニューヨーク、どちらのNARAでも、閲覧室やマイクロフィルム室で職員に熱心に何か尋ねる一般の人々を、絶えず目にした。彼らのほとんどが中年か老年の白人。「祖父はドイツ人で1911年か1912年にニューヨークに上陸した」など、各々が先祖の情報を抱え、さらに多くを知るために史料を確認しに来ている。

日本人が先祖を調べる最も確実な方法は、もちろん戸籍。しかしそれ以上となると、家系図などの根拠もなしに「藤原氏らしい」「遡れば平家と関係あるだろう」など、曖昧な線で自己満足しているのが現状だろう。アメリカの場合、先祖探しに最も適した史料である移民の乗船名簿・上陸記録のほかに、各州の国勢調査や、ホームステッド法による自作農の土地記録、ニューディール政策・大恐慌関係資料・兵役記録などに残るリストから、量は多くはないが具体的な先祖情報が手に入る。アメリカは比較的歴史が浅い上に、多くが移民の子孫で、どこかに大抵記録が残っているという文献上の利がある。加えて、資料の公開体制が整っている。NARAでは職員が来館者を一人づつ丁寧にサポートし、一般の人が短時間で史料にアクセスできる。今はウェブからNARAのデータベースが使えるので、家系

探しはますます簡単になってきた。

しかし、NARAで先祖を探すのはほぼ白人だという事実には注目していい。アメリカにおけるアフリカ系やアジア系の歴史は言うまでもなく彼らとは異なり、史料からして違う。15、6年前に日本でも話題になった「ルーツ」は、アフリカ系アメリカ人作家が、奴隸貿易船で連れて来られた先祖から自らに至る数世代の家系を描いた歴史小説だが、ああした事実は奴隸売買記録や白人農園主の所有物記録から判る。また、アメリカの中国人は1882年から1943年まで、排華法【註：中国移民は1850年代末から安価な労働力として西海岸の資本家たちに好意的に導入され大陸横断鉄道建設などに携わったが、白人労働者の激しい排斥運動が契機となり、中国人の入国数を制限し、帰化権を剥奪する法が作られた。近代アメリカで初めて特定の人種集団を対象にした人種差別法である】によって「帰化不能外国人」と呼ばれ、排斥された。このため中国人関係の入国記録・ビザ申請・外交史料は特にNARAでは「中国人隔離ファイルSegregated Chinese Files」として別編集されている。アフリカ系やアジア系の歴史は楽しく先祖を搜せるようなものではない。実際に私は調査中、先祖探しのためにNARAにやってきて「中国人隔離ファイル」を繰る中国系アメリカ人を、ただのひとりも見なかつた。

もっとも中国系アメリカ人は彼らの歴史を異なる方向に展開している。それは社会運動と連結しており、ここが白人の歴史と大きく異なるところだ。例えば北米最大規模の中華街であるニューヨークのマンハッタン島のチャイナタウンには南北アメリカ華人博物館(Museum of Chinese in the Americas、略称MoCA、中国語表記は美洲華人博物館)があり、南北アメリカ大陸の中国移民の歴史文物・パ

ネルを常設展示している。ここは頻繁に特別展を開き、史料収集と整理、研究プロジェクトを進めている。純粹な博物館として見た場合、展示資料や文物の価値、陳列のしかたなどの技術的水準は低い。しかしMoCAは、チャイナタウンの住人を対象とする教育啓発、および彼らと協力しながら進める研究に重点をおいている。なかでも聞き取り調査プロジェクトは活発である。無名の住民たちを中国系アメリカ人史の証言者として扱い、インタビューを探ってその経験を直接録音し、史料として残しつづけている。

MoCAの活動にコミュニティ活動の色が強いことには訳がある。中華街の構成員の多くは、アメリカでも故郷中国でも社会的に低いとみなされている職種である、洗濯業に代表関わっている。洗濯業は文字通り辛酸をなめた経験ばかりで、彼らは羞恥心から口を閉ざして経験を語らない。これがしばしば暴力を伴う深刻な感情障害として表面に出て、精神不安に悩む住民もいる。ニューヨーク市立大学の中国系アメリカ人歴史研究者ジョン・チエンは1980年代から、洗濯業の記憶は中華街住民の多くが共有する社会的な「集合的経験」であり、これを語りあうことで羞恥心がもたらす心理的圧迫を軽くし、コミュニティの改善を進められる、と論じてきた。中華街の歴史の掘り起こしは、「過去の理解なしに、現状の改善はあり得ない」という中国系アメリカ人知識人たちの歴史観の所産なのである。この歴史研究とは、白いアメリカを維持するために歴史的に迫害されつづけた中国系移民のアイデンティティとコミュニティ問題の解決をめざす手段である。

移民社会、アメリカ。若い国には若い國なりの歴史のあり方がある。

2001年10月25日

自治研かながわ月報第80号(2001年10月号, 通算144号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山桂次 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
<http://www.igpn.co.jp/kjk/>
振替口座 中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁出張所 0709629

会員になるには

1. 誰でも会員になります。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。