

## 論 文

# 自治体バランスシートにおけるインフラ資産の評価基準 会計観および基本目的を考察の手掛りとして

宮本幸平\*

(徳島文理大学短期大学部助教授)

## はじめに

地方自治体のバランスシートが急速に広がりを見せるなか、平成12年に自治省（現総務省）がバランスシートの作成指針を示し、多数の自治体がこれに準拠する試作を公表した<sup>1)</sup>。自治体バランスシートの主たる機能はストックベースによる財政状態の把握を可能にすることであるが<sup>2)</sup>、当該作成においては、橋梁や道路などのインフラ資産をいかに評価するかが検討課題の一つとなる。なぜなら、自治体のインフラ関連支出が予算総額の大部分を占めるにもかかわらず<sup>3)</sup>、インフラ資産が換金性を持たず売却不能であるため、評価方法や資産性そのものについて検討を要するためである。

また海外の一部自治体では、インフラを減価償却せずに維持補修費で代替する手法を採用しており、固定資産減耗の概念が企業会計とは異なる。したがって、インフラ資産の減耗価額の測定についても考察の余地を残している。

本稿では、自治体バランスシートに記載されるインフラ資産価額をいかなる基準で評価すべきかについて、諸外国の事例および先行研究を敷衍しつつ考察を進める。まず、第 節で諸外国のインフラ資産評価基準を概観し、次いで第 節で、当該評価基準がいかに設定されるべきかについて理論的に検討していく。

## 諸外国におけるインフラ資産の評価基準

インフラ資産の評価基準のあり方について考察する前に、本節では、既に評価基準を設定している諸外国の事例および基準設定の根拠を、資産本体と減耗部分とに分けて概観する。

\*1963年生まれ。京都大学大学院経済学研究科博士課程修了。京都大学博士（経済学）。日本会計研究学会、日本会計史学会、租税法学会等に所属。主な著書、『企業不正支出とコーポレートガバナンス』（中央経済社、2002年）、『社会生活と会計』（名英図書出版協会、2002年）、『会計学』（名英図書出版協会、2002年）等。

- 1) 自治省（現総務省）の調査（2000年8月31日）では、47都道府県が自治省の基準を採用している。（自治省『地方公共団体のバランスシートの作成状況について（平成12年8月31日現在）』2000年）
- 2) ストック情報は、単年度収支の均衡状況に着目する歳入歳出決算には表れない長期使用資産の保有状況や、将来の財政運営を制約する債務の全貌を明らかにできる。（醍醐聰『自治体財政の会計学』新世社、2000年、27 - 28頁）
- 3) 例えば平成11年度の東京都バランスシートにおいて、総固定資産額に占めるインフラの割合は約30%（5兆4000億円）にのぼる。（東京都『機能するバランスシート（東京都の経営を改革する冷徹な用具）』2001年、56頁）

### (1) 諸外国におけるインフラ資産の評価基準

インフラ資産の評価方法について考察・検討され、基準が設定されている諸外国の事例は以下のとおりである。

項番	国名	インフラの評価基準	
		1	アメリカ
		地方政府	歴史的原価
2	イギリス	中央政府	償却後取替原価
		地方政府	歴史的原価
3	ニュージーランド	中央政府	償却後取替原価
		地方政府	償却後取替原価
4	オーストラリア	中央政府	剥奪法
		地方政府	剥奪法

(2001年現在)

#### アメリカのインフラ評価基準

アメリカ連邦政府を対象としたFASAB基準書第6号では、インフラを原価で表示すべきと規定する<sup>4)</sup>。時価を用いない理由として、作業が複雑で算出コストがかかること、操作が介入すること、を挙げ、時価情報は財務報告書外で提供すべきと考える<sup>5)</sup>。また地方政府を対象としたGASB基準書第34号でも、インフラを歴史的原価に基づいて純財産報告書に報告すべきとする<sup>6)</sup>。当該論拠として、資産の状態が把握できて補修・取替の要否が判明すること、政府の財政状況およびサービス提供コストが明らかになること、を挙げている<sup>7)</sup>。つまりGASBでは、原価でインフラを評価することにより、累積された資産の状態や当該時点の財政状況が明らかにできると判断している。

#### イギリスのインフラ評価基準

イギリス中央政府は、資源会計マニュアル(RAM)において償却後取替原価でインフラを評価するのに対し、地方政府の実務コード(SORP)では、歴史的原価により評価すべきと考える<sup>8)</sup>。資源会計マニュアルが償却後取替原価を採用するのは、インフラが売却不能で売却時価による評価が妥当でないと判断するためである。また地方政府実務コードが原価で評価する論拠は、インフラは埋没原価であるから時価評価に伴う利益算出の意義が乏しいこと、原価による評価実務がすでに行き渡っていること、である<sup>9)</sup>。双方の見解相違に対してイギリス公認公共財務会計士協会(CIPFA)は、歴史的原価では比較可能

4) FASAB, *Accounting for Property, Plant, and Equipment*, Statement of Federal Financial Accounting Standards No.6, 1996, par.26.

5) *Ibid.*, par.159.

6) GASB, *Basic Financial Statements - and Management's Discussion and Analysis - for State and Local Governments*, Statement No.34 of the Governmental Accounting Standards Board, 1999, pars.19 - 22.

7) GASB, *Action Report Vol.16 No.5*, 1999. 特に については、時価では資産額や減価償却費が膨らんで財政状況を明らかにできないことが指摘されている。

8) CIPFA, *Review of Local Government SORP*, <http://www.cipfa.org.uk>.

9) John Stanford, *Sorting the SORP*, <http://www.cipfa.org.uk>.

性が欠落すると判断し、資源会計マニュアルの方針を支持している<sup>10)</sup>。

### ニュージーランドのインフラ評価基準

ニュージーランドでは、1989年公共財務法に基づく政府財務報告書において、インフラの評価基準に償却後取替原価を採用している<sup>11)</sup>。また地方政府でも、地方政府法223条に基づく財務報告書において償却後取替原価でインフラを評価している<sup>12)</sup>。

時価となる償却後取替原価が採用されるのは、毎年度の評価によって時系列に資産価値が把握できるためである<sup>13)</sup>。すなわち、永続的サービス供給を前提としたインフラ資産は、資産の取得・維持・更新の時系列過程に対し同一貨幣尺度での測定が要求され、時価がこれに適合すると判断されている<sup>14)</sup>。

### オーストラリアのインフラ評価基準

オーストラリアでは、中央・地方政府ともにオーストラリア会計基準（AAS）に基づいて財務報告書が作成される。インフラについては、まず導入時に取得原価で評価され（AAS21）、3年ごとに剥奪法に基づく償却後取替原価によって資産が再評価される（AAS38）<sup>15)</sup>。オーストラリア財務監督局（DOFA）は、償却後取替原価を適用する理由として、歴史的な原価は資産の全貌を示し得ないこと、資産効用を計算するための一貫性や比較可能性の確保に時価評価が必要なこと、を挙げている。そのうえで剥奪法を導入するのは、当該法が将来の経済便益の算定に基づく定期的な価値評価を前提としており、健全な資産管理が期待できるためとしている<sup>16)</sup>。

## （２）インフラ減耗額の測定基準

インフラ減耗額の測定について考察・検討され、基準が設定されている諸外国の事例は以下のとおりである。

- 
- 10) CIPFA, *Fixed Asset Accounting and the Capital Control System in England and Wales*, 2000, <http://www.cipfa.org.uk>. CIPFAは正式には、“Chartered Institute of Finance and Accountancy”といい、公共部門に特化した活動を実施するイギリスで唯一の会計団体である。
- 11) The Treasury of New Zealand, *Financial Statements of the Government of New Zealand (for the year Ended 30 June 2000)*, 2000, p.57.
- 12) Porirua City Council, *Statement of Accounting Policies*, 1998, [http://www.pcc.govt.nz/plans/ann\\_report](http://www.pcc.govt.nz/plans/ann_report).
- 13) 山本清「政府部門における固定資産会計の国際的動向と展望」『会計』第152巻第5号、1997年、110頁。
- 14) 同上書、110頁。つまり、インフラは永続的に維持補修を繰返し、取得原価の償却部分が実際には維持補修費を支出した時点の価額で補修される。このため、償却後の取得原価の時系列での比較が無意味なものとなる。
- 15) DOFA, *Requirements and Guidance for the Preparation of Financial Statements of Commonwealth Agencies and Authorities (Financial years ending on or after 30 June 2002)*, 2001, p.24. 剥奪法とは「財の価値は、ある財が剥奪されたと仮定した場合に生ずると予想される損失額を回避しえていることにあるという考え方にもとづく価値概念」を用いた評価である。奪われたと仮定した財の効用（将来キャッシュフローの現在価値と正味実現可能額の高い方）が取替原価をこえる場合に企業はそれを取替えると考えられるため、「取替原価<効用」となる通常の場合には、取替原価に基づく財の評価が導かれる。（神戸大学会計学研究室『会計学辞典』第五版、同文館、2001年）
- 16) DOFA, *Land Buildings, Other Infrastructure, Plant and Equipment*, 2001, <http://www.dofa.gov.au/corporategovernance/ace/assets/policies>. ここでは「取替原価>効用」となる場合、売却時価によって評価すべきとする。これは、効用が取替原価より低い場合、売却時価が最も低い時価と考えられるためである。

項番	国名	インフラ減耗額の測定基準	
1	アメリカ	連邦政府	減価償却（維持補修費を補足情報として記載）
		地方政府	維持補修費
2	イギリス	中央政府	更新会計
		地方政府	減価償却
3	ニュージーランド	中央政府	減価償却
		地方政府	更新会計
4	オーストラリア	中央政府	減価償却
		地方政府	減価償却

(2001年現在)

### アメリカのインフラ減耗額測定基準

アメリカ連邦政府を対象としたFASAB基準書第6号は、有形固定資産に対し減価償却累計額を控除して財務報告書に記載することを要求するが、繰延維持補修費（deferred maintenance）も必要補足情報に記載するよう求めている<sup>17)</sup>。ここでの維持補修費とは、容認できる状態に資産を維持する活動を表わすものであり<sup>18)</sup>、計画された維持補修が行われなかった場合には維持補修費を繰延べ、必要補足情報に示される<sup>19)</sup>。

また地方政府を対象としたGASB報告書第34号でも、資源管理システムによってインフラが一定状態を維持している場合には、減価償却の代わりに維持補修費を計上できるものとする<sup>20)</sup>。これは、インフラが補修して永続的に使用されるため資産減耗が民間設備と比べて少なく、減価償却を実施せずに補修支出を期間費用化できると判断するためである<sup>21)</sup>。

### イギリスのインフラ減耗額測定基準

イギリスでは、中央政府の資源会計マニュアルにおいて、道路と水道を対象に更新会計が適用されている。一般に更新会計では、減価償却を実施せず、維持補修に要した支出を減耗価額に相当するものと見なし、一定のサービス・ポテンシャルが保てない場合には引当てによって繰延維持補修費が計上される<sup>22)</sup>。一方地方政府については、実務コードがインフラに対して毎期の減価償却を要求している<sup>23)</sup>。

### ニュージーランドのインフラ減耗額測定基準

ニュージーランドでは、財務省の政府財務報告書において定額法による減価償却が適用されているが<sup>24)</sup>、地方政府では地方政府法第122条に基づき、更新会計によって減耗額を測定している。例えばポリリア市

17) FASAB, *op. cit.*, par.d.

18) *Ibid.*, par.78 .

19) FASAB, *Amendments to Deferred Maintenance Reporting*, Statement of Federal Financial Accounting Standards No.14, 1999, pp.7-9.

20) GASB, Statement No.34, pars.23-25.

21) GASB, Action Report Vol.16 No.5.

22) IFAC, Government Financial Reporting Study11, 2000, pars.621-625.

23) CIPFA, *Review of Local Government SORP* .

24) The Treasury of New Zealand, *op. cit.*, p.55.

では、道路や水道施設においてサービス・ポテンシャルが減価した場合にこれを減価償却に代えて営業費用に計上し、内容が改良された場合には資本的支出としている<sup>25)</sup>。

### オーストラリアのインフラ減耗額測定基準

オーストラリアの財務監督局は、すべてのインフラに対する減耗額測定に定額法による減価償却を適用すべきとする<sup>26)</sup>。またオーストラリア全国監査委員会(NCOA)は、維持補修費をサービスの費消と捉えて期間費用に計上するものの、これに加えて減価償却も計上すべきと考える<sup>27)</sup>。したがって同国では、インフラを補修するための支出は期間費用とされ<sup>28)</sup>、資本的支出とする考え方は認められていない。

## インフラ評価基準に対する理論的考察

第節の内容を総括すれば、インフラ資産の評価方法は歴史的原価と償却後取替原価に峻別され、一方、減耗部分の測定値は減価償却費と維持補修費とに分けられる。

本節では、前掲諸外国における評価基準の理論的含意、およびこれまでの関連研究を勘案しつつ、インフラ資産をいかなる基準で評価すべきかについて考察を進める。そのために、会計基準設定のための基準(メタ基準)である「会計フレームワーク」を援用し、「会計フレームワーク」の理論基礎である「会計観」、および「会計フレームワーク」の一要素である「基本目的」の2点を、考察展開の手掛りとする。

### (1) 会計観に焦点をあてたインフラ評価基準の考察

会計基準の設定において、基準設定のための基準(メタ基準)が「概念フレームワーク」であり、「概念フレームワーク」の理論基礎に関わるのが「会計観」の選択問題である<sup>29)</sup>。したがって、インフラの評価基準を検討する際にも、拠り所となる「会計観」をあらかじめ確定させ、当該観に基づいて考察を進める必要がある。

会計観の選択についてアメリカ財務会計審議会(FASB)は、従来の通説的会計観である損益計算指向的会計観を「収益費用アプローチ」(revenue and expense view)として一括し、これと対比される会計観として「資産負債アプローチ」(asset and liability view)を提示している<sup>30)</sup>。

ここで、FASBが峻別する2つの会計観それぞれを援用してインフラの評価基準を考察する際、「収益費用アプローチ」を前提にすると理論的問題が生じる。当該アプローチでは、「収益と費用の良好もしくは適切な対応」<sup>31)</sup>によって測定された利益を財務諸表の眼目と考えるが、これを自治体の会計にあてはめると、インフラの費消による費用化に対応する収益は「税金」に特定される。ところが、「税金」は自治体の努力と無関係にインフローするため、これと費消価額とは「収益費用アプローチ」が要求する対応関係

25) Porirua City Council, *op. cit.*

26) DOFA, *Notes to and Forming Part of the Financial Statements for the year ended 30 June 1999*, <http://www.dofa.gov.au/other>.

27) National Commission of Audit, *Report to the Commonwealth Government*, 1996, Chap.8.

28) 筆谷勇『公会計原則の解説』中央経済社, 1999年, 177頁。

29) 藤井秀樹『現代企業会計論』森山書店, 1997年, 36頁。

30) 同上書, 35頁。

31) FASB, *An Analysis of Issues Related to Conceptual Framework for Financial Accounting and Reporting: Elements of Financial Statements and Their Measurement*, FASB Discussion Memorandum, 1976, par51.

に相当しない<sup>32)</sup>。したがって、資産の費消に対応する収益価額が特定できない以上、インフラに対する資産性の是認は困難となる<sup>33)</sup>。

これに対し「資産負債アプローチ」では、「げんにある資産」の増減変化を利益とし、これを「げんにある経済的資源」の変動に基づいて測定するアプローチの理論的含意により、貸借対照表を「財政状態表」に再生させることができる<sup>34)</sup>。そして当該アプローチによれば、収益に相当する「税金」とインフラの費消の加減は「げんにある資産」の増減変化により表象されるため、「税金」とインフラ費消との対応を考慮せずに「げんにある」インフラを資産とみなすことが可能となる。

また「げんにある資産」の本質は将来の経済的便益であり、将来の正味キャッシュ・インフローが要求される<sup>35)</sup>。そこでインフラについても何らかのキャッシュ・インフローが想定されなければならないが、「収益費用アプローチ」に比べて精緻な対応を要さない「資産負債アプローチ」では、「税金」を将来のキャッシュ・インフローに想定することが可能である。さらに、GASB概念書第1号では予算を「最も意義のある公的財務書類」とし、期間衡平性の確保を支援する法制度的システムとして機能するものとする<sup>36)</sup>。したがって、予算制度のもとで歳出される毎年度の維持補修費用を将来キャッシュ・インフローと見なすこともできる。

そこで、「資産負債アプローチ」を会計観とした場合に、当該アプローチでは財貨動態が想定されるため、個別財貨の数量的変動が把握された後、これを利益計算の観点から共通尺度である貨幣に変換する認識・測定構造を要する<sup>37)</sup>。そして、共通尺度である貨幣に変換する評価過程は特定時点（決算時点）に起こるものであるから、当該時点における何らかの時価が採用されることになる<sup>38)</sup>。

このように、インフラの費消と「税金」との対応は困難であるため、インフラ資産評価の会計観に「収益費用アプローチ」を援用するのは妥当といえない。これに対し「資産負債アプローチ」では、インフラの費消と収入の精緻な対応を考慮する必要がなく、また同アプローチが資産に要求する将来の経済的便益は、「税金」もしくは予算によって担保される。そして「資産負債アプローチ」を会計観とした場合、測定属性には必然的に時価が選択されることになる。具体的には、インフラに市場が存在しないことから、売却時価よりも取替原価がより妥当と考えられる。

## (2) 基本目的からみたインフラ評価基準の考察

アメリカのGASBおよびFASAB概念書では、自治体財務報告の「基本目的」(objectives)に焦点を当てた考察が行なわれている。ここでの「基本目的」とは、会計基準設定のための基準(メタ基準)である「概念フレームワーク」の一要素であり<sup>39)</sup>、自治体財務報告のあり方を考察するための理論基礎となるものである。

32) GASBでは納税を「非自発的な行動」としている。(GASB, Concepts Statement No.1, par.17a.)

33) 拙稿「自治体バランス・シートにおける『インフラ』の資産能力」『会計』第159巻第5号, 89 - 90頁。

34) 藤井秀樹, 前掲書, 52頁。

35) FASB, *Elements of Financial Statements*, Statement of Financial Accounting Concepts No.6, 1985, pars.25-28. 平松一夫・広瀬義州訳『FASB財務会計の諸概念』中央経済社, 1990年, 297 - 299頁。

36) 藤井秀樹「アメリカ政府会計の基底」『京都大学大学院経済学研究科ワーキングペーパー』J-14, 2001年, 5頁。

37) これに対し、収益費用アプローチでは測定属性に取得原価が採用される。(高須教夫「FASB概念フレームワークにおける利益概念の錯綜」山地秀俊編著『原価主義と時価主義』神戸大学経済経営研究所, 1998年, 246 - 247頁)

38) 同上書, 246頁。

39) 藤井秀樹, 前掲稿, 2-3頁。

そしてGASB概念書は、自治体財務報告における最高の「基本目的」に「説明責任」(accountability)を挙げている<sup>40)</sup>。さらに、「説明責任」概念の基底に「期間衡平性」概念を見出し<sup>41)</sup>、「現代の市民が当該年度のサービスにかかわる支払負担を、将来年度の納税者に転嫁するような可能性があってはならない」と規定している<sup>42)</sup>。

インフラ資産の評価に際して「期間衡平性」が関わるのは、減価償却の測定における期間配分プロセスにおいてである。インフラの減価償却測定には減価償却・取替法・更新会計の各手法が挙げられるが<sup>43)</sup>、取替法では取替実施期間に減価償却額が膨らみ、一方減価償却と更新会計とは「期間衡平性」が維持される。

しかし減価償却では、機械的計算により正確なインフラの維持活動が評価できないこと、維持補修によって防いでいるはずの価値減少が報告されること、多数のコンポーネントが集積するインフラには一つの残存期間を確定できないこと、が理論的問題点となる。これに対して更新会計は、機械的計算が介入せず、費用の二重計上が回避でき、残存期間が直接に減価償却測定プロセスに入り込まない。

更新会計は、イギリスやニュージーランドですでに適用されており、また公的部門の国際会計基準設定を目途とする国際会計士連盟(IFAC)でも、当該手法を推奨している<sup>44)</sup>。そして更新会計による減価償却測定を前提とした場合、減価償却部分に相当する維持補修費は実際の支出額であるから、貨幣尺度には時価が適用される。さらにこの場合、インフラは取得・維持が時系列でなされ、かつ永続的に存在するから、本体(残存部分)の評価にも同一尺度である時価が要求されることになる<sup>45)</sup>。

しかしGASBは、歴史的な原価でインフラ資産を評価すべきと考え、その論拠として、政府の財政状況が明らかになる点を挙げる。歴史的な原価で本体を評価して減価償却を行った場合、累計的な財政資源の投入額を把握でき、さらに「期間衡平性」も確保できる。ただしインフラが永続的補修を繰返す以上、サービス・ポテンシャルは維持されるから、原価評価に基づく償却後残存額は現実の状態に基づく額と乖離する。かかる評価では、過去と現在の比較が理論的に意味を持たなくなる。

またイギリスの地方政府実務コードも原価主義に立脚し、論拠として、インフラが埋没原価であるから、時価評価に伴う利益算出の意義が乏しいことを挙げる。確かに企業会計の場合は、投資者および与信者の意思決定が情報利用者の行動であり<sup>46)</sup>、潜在利益の精緻な測定が要求される。これに対し政府会計の情報利用者である市民の行動は「説明責任」の査定にあるため、埋没原価を勘案する必要性は乏しい。

したがって、「期間衡平性」の維持を達成しつつ減価償却の理論的問題点を払拭できるのは更新会計のみであり、当該手法の貨幣尺度は時価であるから、インフラ本体も時価で評価すれば時点の整合性を保つことができる。また、サービス・ポテンシャルが維持されたインフラでは歴史的な原価が意味を持たないこと、埋没原価であっても潜在利益が意思決定に重要な影響を与えないこと、からも、インフラ評価基準に時価を用いるのがより妥当と考えることができる。

40) GASB, *Objectives of Financial Reporting*, Concepts Statement No.1 of the Governmental Accounting Standards Board, 1987, par.56, par.76.

41) 藤井秀樹, 前掲稿, 5頁。

42) GASB, Concepts Statement No.1, par.60.

43) 拙稿, 前掲「自治体インフラの償却における更新会計の適用」参照。

44) IFAC, *op. cit.*, pars.617-618.

45) また、インフラの残存部分を歴史的な原価で評価した場合、時価を反映した維持補修費との関数関係が成立せず、両者が対比できない。(山本清「公会計 - 諸外国の動向とわが国へのインプリケーション」『IMES Discussion Paper Series』No.99-J-23, 日本銀行金融研究所, 1999年, 15頁)

46) 藤井秀樹, 前掲稿, 6頁。

## おわりに - 本稿の結論 -

本稿では、先んじて自治体バランスシートの導入を進めた諸外国の事例を敷衍しながら、インフラの評価基準がいかにあるべきかについて考察を展開した。先行事例を見るかぎり、減耗部分の評価には時価をベースとした更新会計を実施する傾向にあり、一方本体（残存部分）の評価方法は原価と時価に分かれている。

総括的には、更新会計が先進諸外国で趨勢を占めること、インフラ評価の会計観として「資産負債アプローチ」が理論的に妥当であること、により、本体・減耗部分ともに時価で評価すべきとの結論に達する。本体と減耗部分との時点の整合性、財貨動態における特定時点評価の必要性を勘案すれば、インフラの評価には時価が適当と本考察は結論付ける。