

# 公的年金に係る財務報告について

清 水 涼 子\*

(関西大学大学院会計研究科教授)

## 1. はじめに

公的年金制度は老後の所得保障の支柱として高齢者の生活を実質的に支えていくことを目的としているが、我が国においてはその信頼性が揺らいでいる。

公的年金制度は過去幾度となく改正が繰り返されてきた。最近では平成16年に大改正が行われたが、これは今後の少子化の中でも標準的な年金の給付水準を年金を受給し始める時点(65歳)で現役サラリーマン世帯の平均的所得の50%を上回るものとするとし、保険料負担及び基礎年金国庫負担割合の漸次引き上げを定めたものであった。政府はこの仕組みを「100年安心プラン」として太鼓判を押したが、その後の少子高齢化の進展で出生率等の前提条件はすでに非現実的なものとなっており、年金財政は危機に瀕していると言われている。それだけでなく保険料の未納問題や年金記録問題など、国民の老後を支えるべき信頼されるはずの年金制度は不信に満ちている。本来、年金財政は長期安定的に維持されなければならないが、現在の枠組みでは長期的な人口や経済の変動リスクに対応するのは困難との試算も公表されており、基礎年金の全額税負担化や賦課方式から積立方式への転換等の抜本的な改革議論さえ試みられている。現制度の持続可能性はどの程度困難なのか、政府が公表する見通しがどの程度の確な仮定に立っているのか、またその仮定が変更されるとどのように影響を受けるのか、国民にとっては必ずしも明確ではなく将来の負担増と給付減への不安が募るばかりである。この問題に関して常に指摘されるのは、事態の深刻さを政府が十分に国民に説明していないということである。同様の問題を抱える他の先進諸国はどのように国民にとって必要不可欠な制度の持続可能性を国民に説明しているのだろうか。

同様の問題はベビーブーマーが退職年齢を迎えつつあるアメリカでも深刻である。第20回公会計監査フォーラムでは、アメリカ会計検査院(The U.S. General Accountability Office, 以下「GAO」という。)院長<sup>1)</sup>

\* 1989年中央新光監査法人入所。1992年公認会計士登録。日本公認会計士協会公会計委員会 IFAC-IPSASB 対応専門部会長、地方公共団体外部監査専門部会委員等を歴任。2004年～2006年まで国際会計士連盟国際公会計基準審議会日本代表委員、同テクニカルアドバイザーを務める。2007年4月より現職。防衛調達審議会委員、厚生労働省独立行政法人評価委員会委員等の政府審議会等委員も務める。著書・論文：『公会計の基礎知識—各国基準と国際公会計基準』(2007年、朝陽会)、「地方公共団体の公会計改革に関する考察」(『税経通信』平成18年2月号)、「公会計における財務報告の目的に関する一考察」(2008年、『現代社会と会計』関西大学大学院会計研究科)等。所属学会：国際公会計学会、日本監査研究学会、日本自治研究学会。

<sup>1)</sup> 会計検査院主催(平成19年8月24日)。当時のGAO院長 David M. Walker氏による基調講演が行われた。

が、高齢化や医療費の増大等から老齢・遺族・障害年金 (Old Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI 以下「公的年金」)、高齢者医療保険制度 (Medicare 以下「メディケア」) や低所得者医療扶助制度 (Medicaid 以下「メディケイド」) といった財源の裏付けのない連邦政府の公的給付プログラムがアメリカの財政の持続可能性を損なう可能性を指摘した。そのような長期的財政不均衡が予期されるにも拘らず、現政府がその迫り来る危機に十分な手立てを立てていないことに懸念を示し、議会や政策立案者にその長期的な影響を警告し、適切な政策選択を促していくこと、すなわち先見 (foresight) の役割を GAO の使命として今後も優先的に果たしていくとの考えを示した。

本稿では、アメリカにおける公的年金に係る情報の位置付けの変遷を見ることにより、我が国における年金に係る財務報告のあり方を考察する。

## 2. アメリカにおける公的年金情報の取扱い

### (1) 社会保険報告書

アメリカの社会保障制度は、社会保険を柱として公的扶助がそれを補完するという基本構造を有している。年金分野では、国民のほぼすべてをカバーする公的年金、医療分野ではメディケアの他、メディケイドが存在する。このうち、社会保険の形態を持つ公的年金とメディケアは、その財源を加入者からの社会保障税としながらも、それぞれ独自の信託基金を持ち、連邦政府の一般予算からの独立性が確保されている<sup>2)</sup>。

現在、アメリカの公的年金を中心とする社会保険の会計処理を規定しているのは連邦財務会計基準書 (Statement of Federal Financial Accounting Standards, SFFAS 以下「基準書」) 第 17 号「社会保険の会計」である。アメリカの社会保険は、5 つのプログラム (社会保障、鉄道退職者、黒肺病患者、失業保険、メディケア) から成り立っている。そのうち、社会保障とメディケアの 2 つのプログラムは多くの国民が加入していることから、その財政上の問題は特に重要である。

これらの社会保険プログラムの費用及び負債認識は、長い間の政府会計の論争の種となっていた。アメリカ連邦会計基準諮問審議会 (Federal Accounting Standards Advisory Board, FASAB 以下「審議会」) は、15 年間この問題に関していくつかの公開草案を作成してきたが、対立する意見の妥協の産物として 1999 年 8 月に公表されたのが基準書第 17 号であった。その結果、導入された社会保険報告書や追加的な開示情報は連邦政府及び連邦機関の財務報告の改善をもたらした。

基準書第 17 号は、社会保険プログラムにおける支払期限到来基準を確立したといえる。この基準の下では、報告期間の発生費用は、その期間に支払われた給付に、前年度末から当期末までの間の負債の変化額を加減して算出される。負債は、報告日現在、受給者に対して支払期限が到来している社会保険給付のうち報告期間の末日までに支払われていない金額を指す。基準書第 17 号は、このように貸借対照表に計上される負債を「期日到来且つ支払可能 (due and payable)」に限る一方、プログラムの長期的な持続可能性を評価する情報を補足管理情報 (Required Supplementary Stewardship Information, RSSI) として提供することを求めた。補足管理情報は、後述のように特定の政策に係る追加的な情報を指し、説明文章やグラフ等によって示される。社会保険プログラムに関しては、以下のような情報が要求される。

---

<sup>2)</sup> 安部(2006)

- i) 名目ドル価による長期キャッシュ・フロー（収入及び支出）とそれらの課税所得及び GDP に対する割合の予測
- ii) 拠出者の受益者に対する割合（依存率）の長期予測
- iii) 社会保障政策の将来給付額、拠出額及び税金収入の数理的な現在価値を表わす報告書

この基準に基づいて連邦連結財務諸表で開示されてきたのが、社会保険報告書から始まる一連の社会保障プログラムの持続可能性に係る情報である。表 1 は 2007 年 9 月期の連邦連結財務諸表に記載されている公的年金制度に係る情報の一部である。

表 1 アメリカ連邦政府の社会保険報告書 - 75 年間の数理的長期予測に基づく現在価値  
(一部)

公的年金	(単位：10 億ドル)				
	2007 年	2006 年	2005 年	2004 年	2003 年
	← 監査対象外 →				
(収入) 保険料及び目的税					
62 歳に到達した加入者からの収入	477	533	464	411	359
15 歳から 61 歳までの加入者からの収入	17,515	16,568	15,290	14,388	13,576
将来の加入者からの収入 (15 歳未満及び本年出生の者)	16,121	15,006	13,696	12,900	12,213
現在及び将来の加入者合計	34,113	32,107	29,450	27,699	26,147
(支出) 年金給付					
62 歳に到達した加入者への支払	(6,329)	(5,866)	(5,395)	(4,933)	(4,662)
15 歳から 61 歳までの加入者への支払	(27,928)	(26,211)	(23,942)	(22,418)	(21,015)
将来の加入者への支払 (15 歳未満及び本年出生の者)	(6,619)	(6,480)	(5,816)	(5,578)	(5,398)
現在及び将来の加入者合計	(40,876)	(38,557)	(35,154)	(32,928)	(31,075)
不足財源の現在価値	(6,763)	(6,449)	(5,704)	(5,229)	(4,927)

(2007 年 9 月期の連邦政府包括的財務報告より抜粋)

公的年金に続いて、連邦病院保険（メディケア A）、補足的医療保険（メディケア B 及び D）、鉄道退職者保険、黒肺病保険<sup>3)</sup>についても長期キャッシュ・フローの予測が表 1 と同様の形式で表示され、表の末尾ではこれらの不足財源の現在価値合計額が示される。社会保険報告書は、この一連の表及び注記<sup>4)</sup>からなる。不足財源の現在価値合計額は、2007 年度では 40.9 兆ドルにも上るとされている。

さらに、補足情報として、各制度別の財政制度の概要、収支予測、課税所得及び GDP に対する収入及び支出の割合、支出超過予想額の現在価値が予測の前提条件とともに示される。ここでは、グラフや表等が多く使われ、分かりやすく説明されている。

<sup>3)</sup> 失業保険については、基準書第 17 号で本表の対象外とされている。

<sup>4)</sup> 表には予測期間や予測時点等を開示した脚注が付されている。また、注記では、予測の前提となる仮定等が詳細に示されている。

以上の社会保険に係る情報は、財務報告の目的を初め、情報開示のあり方に関する長年の議論の展開に伴い、その取扱いや位置付けが変遷してきた。その今日に至るまでの経緯を以下で概観してみたい。

## (2) 公的年金に係る財務情報の位置付けの変遷

### ① 財務報告の目的

連邦政府及び連邦機関は、1990年主席財務官法 (Chief Financial Officers Act)、1994年政府管理改革法 (Government Management Reform Act)、1996年連邦財務管理改善法 (Federal Financial Management Improvement Act) 等の一連の財務管理の向上を促進する法律によって、「一般に認められた会計原則 (Generally Accepted Accounting Principle 以下「GAAP」という。))に準拠する財務諸表を作成し監査を受ける義務を課されている。連邦GAAPの頂点に位置付けられるのが、審議会の設定する基準書である。この基準書を策定するためのルールが連邦財務会計概念書 (以下「概念書」) であり、現在第1号から第5号までが公表されている。連邦政府の財務報告の目的は、概念書第1号で定められているが、社会経済情勢の変化とともにこれから導かれる基準書の内容も変わってくる。

概念書第1号によれば、財務報告の目的には、予算遵守 (Budgetary Integrity)、運営成果 (Operating Performance)、管理責任 (Stewardship)、システムとコントロール (System and Control) の4つがある。財務報告の内容はこの目的に照らして有用なものでなければならない。

第一の目的である予算遵守とは、政府活動に係る資金調達や支出は、それらを規律する法的根拠に基づいて行われたか、またその結果どの程度資金が残っているかを示すことである。

第二の目的である運営成果とは、各プログラムにどの程度コストが掛り、どのようなアウトプットとアウトカムが達成されたか等を示すことである。

第三の目的である管理責任とは、過去、政府の財政状態は改善してきたか或いは悪化してきたか、また将来の予算資源が公共サービスを維持し、債務を決済するのに十分であるかどうかといった情報を提供することである。

第四の目的であるシステムとコントロールとは、政府が資産を保全するために費用効果的なシステムとコントロールを構築しているか、起こりそうな問題を発見できるか、また欠陥が発見された場合それは是正されるかどうかを示すこととされる。

ところで、上述の第三の財務報告目的である「管理責任」は、現在提供されている公共サービスが将来も維持されるための財源が十分確保されるかどうかについての説明をも含む。基準書第17号で規定する社会保険報告書はまさにこの目的のために必要とされる。

### ② 財務報告の構成

概念書第2号「主体と表示」では、第三の財務報告目的である「管理責任」と重要な関わりを持つ「補足情報」について触れ、これを主要財務諸表以外の情報で報告主体の財務報告の重要な部分であり、その測定や表示のために権威あるガイドラインを整備するものとしている。

その後1996年6月に公表された基準書第8号「補足管理報告」は、「補足管理情報」として開示されるべき内容を規定した。「補足管理情報」とは、財務諸表で資産・負債としては計上されないが、財務諸表日及びそれ以降の期間における連邦政府の事業や財政状態を知る上で重要な、資産や公共サービス等に係る情報と定義される。この分類は、連邦政府の置かれた環境や事業の特殊性に鑑み、非財務或いは取得原価以外の情報を含め、財務報告の目的を充たすのに目的適合的な情報をできるだけ柔軟に報告する裁量を財

務報告の作成者に与える目的で設定された。例えば、一般国民に長期的な便益をもたらすことを目的とした連邦政府による実質的な投資（管理投資）は、財務諸表上は費用として扱われるが、政府はそのために使用した資源に係る説明責任を果たさなければならない。基準書第8号は、この他、文化資産や管理土地等を補足管理情報として報告されるべき内容として規定している。

この結果、連邦政府の財務報告は、基本財務諸表（primary statements）を頂点として、注記（notes to financial statement）、補足情報（Required Supplementary Information, RSI）、補足管理情報という体系をなすようになった。

これらのうち、補足情報及び補足管理情報は監査対象外である。当初、GAOと行政管理予算局（Office of Management and Budget, OMB）は、補足管理情報に対しても実施されるべき監査手続等についてガイダンスを提供する予定であったとされている。例えば、必要な補足管理情報が省略され、或いは重大な虚偽表示があった場合に監査人は限定意見を付すか、意見不表明とする等である。

しかし、重要な情報でも「補足」という名称を付されることにより十分に関心が払われないことや、同種の情報が様々な場所で報告されることによって混乱が生じる可能性があることから、補足管理情報の分類をやめ、そこで開示されていた情報を適当な他の場所に再分類することとなった。例えば、従来は「国防資産」という分類があり、そのような資産の取得原価は支出された期に費用化されるが、評価額（取得価額或いは最終購入価額いずれかによる）、資産の状態、繰延維持費用に係る情報は、補足管理情報として開示されていた。しかし、基準書第23号により、「国防資産」を特別扱いする規定は削除され、これらも一般固定資産として減価償却されることとなった。

なお、2008年3月に公表された概念書公開草案「基本情報、補足情報、その他の追加情報の区別」は、さらに進んで、財務報告に含まれるべき情報を以下の分類に分けるべきことを提案している。この場合、監査対象は基本情報が中心となるが、補足情報及び他の追加情報についても、固有の監査基準に基づき、一定の監査手続が実施されることになる。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 必須情報：基本情報と補足情報からなる             <ul style="list-style-type: none"> <li>— 基本情報：GAAPに従って表示される基本財務諸表と注記</li> <li>— 補足情報：GAAPの作成主体が基本情報に付随させることを要求する情報</li> </ul> </li> <li>・ 他の追加情報：基本情報及び補足情報に付随する情報</li> </ul> |
|---|

ところで、補足管理情報の再分類の過程で社会保険に係る情報の開示についても見直しが行われた。これまで補足管理情報として報告されてきた社会保険報告書は、まさに第三の財務報告目的を直接果たすものであるから基本財務諸表として、それ以外の情報も注記又は補足情報として報告されるべきだと考えられるようになった。

しかし、これらを基本財務諸表とするには、監査実施可能性や監査の便益とコストとのバランスが問題となった。そこで、審議会は、アメリカ公認会計士協会（AICPA）の代表と協議し、社会保険報告書のみを基本財務諸表とし、それ以外の情報を補足情報とすることとした。これらを定めたのが基準書第25号である。適用開始は当初は2004年9月以降開始する事業年度からとされたが、1年先送りされた。この結果、連邦連結財務諸表では、2006年9月期から社会保険報告書は基本財務諸表として開示されることとなった

のである。

2007年9月期におけるアメリカ連邦政府の包括的財務報告は以下の構成からなる。

<u>財務省長官からのメッセージ</u>
<u>市民のためのガイドー数字で示す国家ー</u> (ハイライト情報)
<u>経営者による討議と分析</u>
<u>会計検査院による監査報告書要約</u>
<u>財務諸表</u>
純コスト計算書
業務運営及び純資産変動計算書
純コストと予算赤字との調整表
予算及び他の活動による資金変動計算書
貸借対照表
<u>社会保険報告書</u>
<u>注記</u>
(省略)
<u>補足情報ー監査対象外ー</u>
・ <u>社会保険</u>
・ <u>公的年金及びメディケア</u>
・ <u>鉄道退職制度、黒肺病患者制度、失業保険制度</u>
・ 繰延補修費
・ 予期しなかった予算残高
・ 税負担
・ タックスギャップ
・ その他の還付要求
・ 想定されるリスク
・ 取引及び残高の不一致
<u>補足管理情報ー監査対象外ー</u>
・ 管理投資 (純コストの計算上は費用として計上されるが、実質的な投資であり、長期にわたる便益をもたらすもの)
・ 連邦の所有しない固定資産 (連邦政府の補助金によって購入される資産で州や地方政府が所有するもの)
・ 人材投資 (連邦政府によって公共のために資金が拠出される教育及び訓練プログラム)
・ 研究開発
<u>付録</u>
<u>会計検査院の監査報告書</u>

(注) \_\_\_\_\_ は社会保険に係る情報

(出典：07年9月期の連邦政府包括的財務報告の目次から筆者訳。( )内は各項目の概要を筆者が加筆。)

社会保険報告書が基本財務諸表として位置付けられた背景には、予測情報であってもそれに伴う不確実性が適切に開示されれば、財務報告の目的を直接充たす基本財務諸表としてGAAPに従った公正な表示となりうるとの考えがある。つまり、審議会は予測情報は基本財務諸表の中心たりえないという考えを捨てたのである。発生主義に基づく過去情報としての財務諸表にも、退職給付債務のように将来事象に係る仮

定を必要とする測定が含まれる。すでに発生した事象の財政的な影響を報告することと、将来事象の影響を報告することとの違いは、「事象」の定義の違いでしかないと審議会は考える。基準書第17号によって要求される情報は、既に存在する法律や人口動態等がもたらす財政的な影響を報告するものであるから、ある意味ですでに発生した事象、すなわち歴史的情報ともみなしうるとしている。

社会保険報告書を基本財務諸表に分類するという事は、監査対象となることを意味する。監査意見の限定は、情報の適正性について利用者に対して警告を与えることになる。監査対象とするには追加費用が掛かり、この情報の作成に関与する専門機関において会計或いは保険数理専門スタッフへの追加的な需要が強まることも想定されたが、これによる効果は追加費用を上回るものと期待された。公的年金に係る見積の測定は、企業会計における数理的な見積りと同様に幅が認められ、決算日から1年以内のなるべく決算日に近い日に行えば良いが、毎年同じ時期に行う必要がある。

### (3) 社会保険報告書の監査

1921年に設立されたGAOは、連邦議会の依頼を受けて、連邦政府の政策を評価し、当該歳出を検査し、法的意見を表明する独立した超党派の組織である。「議会の番犬 (Congressional Watchdog)」とも呼ばれ、具体的には、以下の業務を通じて連邦政府を監督する<sup>5)</sup>。

- ・連邦機関の事務事業において公金が有効に効率的に使用されているかどうかを監査する
- ・不法・不適正な活動に対する申し立てを調査する
- ・政府のプログラムや方針が本来の目的に合致しているかどうかについて報告する
- ・連邦議会の参考のために政策分析を評価し、選択可能な政策を提供する
- ・法的な判断や意見を公表する

GAOは、直接的には政策判断を行わないものの、国会の強い信頼の下、政策立案者に対して考慮すべき重要な情報を提供し、或いは複数の政策案に対する評価を示す等して、結果的に将来の政策決定及びそれに伴う予算配分の過程に影響を及ぼす。言い換えれば、GAOの権限は過去情報の検証に留まらず将来事象まで視野に入れた広汎な範囲に及んでいる。とりわけ今後の財政に対する懸念は顕著であり、GAOの主要な業務の一つとして「国の財政見通し—連邦政府の長期的な予算不均衡」の公表を挙げている。今後数10年間にわたって、アメリカの財政は人口動態や医療費によって大きく影響を受ける。ベビーブーマーが引退するに従って、連邦政府の退職者に対する支払や医療費（社会保障、メディケア、メディケイド）は爆発的に増大する。それ以外の連邦政府の公約も財政政策の弾力性を失わせ財政の不均衡を招く可能性がある。この長期的な財政見通しの変化を分析しモニターするためにGAOは連邦財政のモデルを構築し、シミュレーション結果を報告する。

また、前述の審議会は、会計検査院長が、行政管理予算局長、財務省長官とともにその設立に深く関わっている。審議会が会計基準を策定する場合は、それらの案を3機関の長に提案し、内容のレビューを受ける。このように、GAOはアメリカ連邦政府の会計基準の設定に深く関与するとともに、連邦機関のそれへの準拠性を監査する立場にある。

アメリカの連邦機関は、前述のように監査済財務諸表を提出することが求められている。監査は、監察総監が任命されている場合は監察総監によって、或いは監察総監が決定した外部の独立監査人によって行われる。会計検査院長は、監察総監或いは外部監査人の実施した財務諸表監査をレビューし、国会、行政

<sup>5)</sup> <http://www.gao.gov/about/index.html>

管理予算局長、各連邦機関の長にその結果と改善勧告を報告する。また、会計検査院長の判断に基づいて或いは国会の委員会の要求に応じて上記の監査人に代わって監査をすることができる。さらに、政府管理改革法では、財務省が1997年9月期以降の連邦連結財務諸表を作成すること及びそれに対するGAOの監査を義務付けている。

連邦連結財務諸表において社会保険報告書が基本財務諸表として報告されたのは、前述のように2006年9月期からである。2006年9月期においては、GAOは社会保険報告書も含めすべての財務諸表に対して意見不表明の立場をとっている。なお、GAOは連結財務諸表が公表されて以来、一度も適正意見を出していない<sup>6)</sup>。社会保険報告書についても、収支不足予想額の現在価値の全プログラム合計が示されていないという点でGAAPに準拠していないとした<sup>7)</sup>。

しかし、2007年9月期においては、社会保険報告書以外の基本財務諸表については同様に意見不表明としたものの、これらと直接関連のない社会保険報告書については前年度の指摘事項が改善されたとして適正意見を表明した。監査報告書では「2007年の社会保険報告書はすべての重要な点において、GAAPに準拠してアメリカ連邦政府の社会保障プログラムの財政状態を公正に表示しているものと認める。」と記載されている。以下はその監査アプローチを概観する。

GAOは個々の連邦機関に対しては必ずしも直接監査を実施しているわけではない。むしろ大部分の連邦機関は監察総監か独立監査人の監査を受けている。連邦連結財務諸表における社会保険報告書は、その大部分が社会保障局と健康人間サービス省の数値から構成される。従って、社会保険報告書については、これらの2つの連邦機関に対する監査人の監査結果に依拠するアプローチが採られた。すなわち、各連邦機関について社会保険報告書と監察総監或いは独立監査人の監査報告書を検討し、内部統制の評価や実証手続、再実行手続、他の監査人の監査業務のレビュー等の十分な監査業務を実施したとしている。

なお、社会保険報告書に対する監査については、AICPAのガイダンス<sup>8)</sup>が公表されている。長期予測情報については仮定が重要であり、その詳細は注記で開示される。仮定の選択については第一義的に経営者が責任を有するため、監査の過程では最善の仮定を採用したことについて経営者の確認書を取ることが求められている<sup>9)</sup>。経営者はこの仮定に関して信託基金等によって作成された報告書や外部レビューグループの評価結果を監査人に提出しなければならない。AICPAのガイダンスによれば、監査人はこれらの報告書を検討するとともに、仮定を決定するプロセスに係る内部統制の状況に応じて必要な監査手続を実施することにより、採用された仮定の合理性を検討しなければならない。

#### (4) 社会保障プロジェクト

##### ① 2006年予備的草案

審議会は、基準書第17号の制定後、2004年から再び社会保障プロジェクトを活発化させている。このプロジェクトの目的は、負債の定義とその社会保障プログラムへの適用について再考すると同時に、社会保障債務の認識、測定及び表示を検討するものである<sup>10)</sup>。2006年10月に公表された「社会保険会計(改訂案)」と称した予備的草案(Preliminary Views)は、この長期的なプロジェクトの一定の成果である。

この予備的草案では、多数案と少数案が示されているが、多数案は、上述の社会保険に係る会計処理に

<sup>6)</sup> GAOは、「いくつかの重要な欠陥及び我々の作業の範囲の限定によりアメリカ政府の発生主義に基づく財務諸表の重要な部分の信頼性を示すことができないため、財務諸表に対し意見を述べることはできないし行わない」としている。

<sup>7)</sup> GAO-07-805 なお、個別の連邦機関の社会保険報告書には適正意見が付されている。

<sup>8)</sup> Statement of Position 04-1

<sup>9)</sup> 財務監査マニュアル 1001A.28-36

<sup>10)</sup> <http://www.fasab.gov/projectssocialinsurance.html>

ついて大きな転換をもたらすことを提案している。以下は、多数案と少数案の概要である。

#### ア. 多数案

多数案は、公的年金、メディケア等に係る費用や負債の認識及び測定を変更することを提案している。これによると、これらのプログラムにおいて、加入者が完全に保険対象者となり、実質的に将来の給付のための適格条件を充たした時点で純コスト計算書で費用が認識されなければならない。公的年金、メディケア、鉄道退職者プログラムでは、従事する職務において十分な業務（公的年金やメディケアでは、従事する雇用で40四半期（10年）或いはそれと同等の業務）を遂行した時点で完全に保険対象者となる。政府はこの時点で法律の条文に基づいて債務を負うこととなり、貸借対照表上は報告日時点の累積未払給付額だけ負債を計上することになる。ここにおける負債は、新たな負債の定義を充たすとする<sup>11)</sup>。

#### イ. 少数案

少数案は、現行の基準書第17号で規定されている費用・負債の認識及び測定基準を維持することを提案している。これは、前述のように個人が給付（現金、実物、サービス）を受け取る権利を得るためのすべての適格規準が充たされた時点で社会保険給付に係る負債と費用を認識するものである。その時点で、政府は、現在の債務を負い、給付は支払期日が到来し支払可能となるとしている。この点は現行の基準書第17号に何ら変化がないが、社会保険プログラムにおいて当該年度の給付額を超える収益部分について収益認識を繰り延べること、社会保険報告書で示される現在価値の変動理由を示す新たな基本財務諸表「社会保険変動額計算書」等を追加すること等を提案している。

### ② 現在の議論

予備的草案の多数案は、費用と負債を一定の雇用期間が経過した時点、すなわち基準書第17号で定めるよりもかなり早い時点で認識するという画期的な提案をしている。2008年3月末時点では、審議会は上記の相対立する見解について妥協的な立場を検討している。事務局案では以下のような提案が検討されている。

第一に、社会保険報告書上、クローズドグループとオープングループ双方の「拠出されない債務 (unfunded obligation)」を表示することである。クローズドグループやオープングループの用語は、信託基金等の実務や2007年9月期の連邦連結財務諸表における社会保険報告書でも用いられている分類である。「オープングループの拠出されない債務」とは、すべての加入（予定）者について一定期間におけるプログラムの予想コスト（現在価値）が期首の信託基金資産の価値及び予想税率と給付水準を前提としたプログラムの予想税収の現在価値の合計を上回る額とされている。「クローズドグループの拠出されない債務」はオープングループの拠出されない債務から15歳以下の個人を除いた分、すなわち予想期間の初年度で16歳以上の個人に係る債務である。

第二に、クローズドグループの拠出されない債務の期首と期末の変動額を示す「クローズドグループ社会保険変動額計算書」を新設すること、そのほか、ハイライト情報（市民のためのガイド等）で2種類の拠出されない債務額を開示するとともに、貸借対照表、業務運営及びネットポジション変動計算書上にもそれを付記すること等が提案されている。

このように、審議会では、予備的見解の多数案を直接採用はせず、開示内容を増やす妥協的な方向性が

<sup>11)</sup> 概念書第5号「発生主義財務諸表における構成要素の定義と基本的な認識基準」（2007年12月）では、負債の定義として、「特定の事象の発生や要求に応じて、一定の日に他の主体に財貨或いはサービスを提供すべき連邦政府の現在の債務である」としている。

検討されていると思われる<sup>12)</sup>。

### 3. 負債計上額と開示の問題

社会保障プロジェクトが進められているアメリカにおける議論に見られるように、公的年金に係る会計的取扱いには、大別して「負債の認識及び測定」と「開示内容」の2つの課題があるといえる。以下では、同様のプロジェクトが進められている国際公会計基準策定の動向及び我が国における考え方を見る。

#### (1) 国際公会計基準 (IPSAS)

国際財務報告基準 (国際会計基準) のグローバルスタンダード化が加速する一方、これとほぼ同様の概念に基づく国際公会計基準の策定が急ピッチで進められている。しかしながら、社会保障に係るプロジェクトは必ずしも順調に進んでいるとは言えない。長い議論の結果、現段階で再び振り出しに戻ったかのような印象を受ける。

負債を扱った国際公会計基準 (以下「IPSAS」) 第19号「引当金、偶発債務及び偶発資産」は、同じ標題の国際会計基準第37号を基礎に作成され、2002年10月に公表された。しかし、社会保障は非交換取引に該当するため別途の検討が必要という理由で基準の適用範囲からは除外された。非交換取引とは、取引当事者がほぼ同等の価値を有するものを交換することによって成立するいわゆる「交換取引」以外の取引であり、税金及び補助金が典型的な例である。交換取引は企業会計で一般的に行われており、それに係る構成要素の認識・測定の基準はほぼ確立されているが、公的部門で多く見られる非交換取引についてはそれに伴う認識・測定の基準はまだ確立していない。通常、社会保障給付は非交換取引に該当するが、公的年金についても、加入者の拠出額と将来の受給額との関係は必ずしも等価ではないことから、非交換取引の範疇に入ると考えられている。

国際公会計基準審議会は、2004年1月に社会政策債務 (老齢年金を含む) に係る意見募集草案を公表した。この意見募集草案は、国際公会計基準の基礎概念を非交換取引による社会給付の会計処理に当てはめて作成されたものである。すなわち、国際公会計基準の定義では、負債は「過去の事象から発生した当該主体の現在の債務であり、その決済により経済的便益またはサービス提供能力を有する資源が流出する結果となることが予想されるもの」である。この定義にある「現在の債務」には契約、法律等に基づく法的債務と過去の実務慣行等から生じる推定的債務が考えられる。法的債務については当該法域における法令等に従うことになるため特に問題はないが、老齢年金に係る推定的債務については起草委員会の見解は一致しなかった。いつの時点でこの推定的債務が発生するかについては3つの見解が示された。

#### オプション1 (すべての適格基準の満足)

特定の個人がすべての適格基準を充たした時点で現在の債務が生じると考える方法。

#### オプション2 (入口基準)

個人が最初に適格基準を充たした時点で現在の債務が生じると考える方法。将来の期間において再度適格基準を充たすことを要求されるかどうかにかかわらず、将来の期間において当該個人に提供されるすべての給付が対象となる。

<sup>12)</sup> Issue Memorandum for April 2008 meeting (<http://www.fasab.gov/projects/socialinsurance.html>)

### オプション3（主要な参入事象）

入口適格規準を充たす時点より前の、出生や労働年齢到達といった一定の事象が発生した時点で現在の債務が発生すると考える方法。

国際公会計基準審議会の多数及びパブリックコメントの結果はオプション1を支持したが、オプション3を支持する者も少数あった。この後、国際公会計基準審議会は、2005年からオプション1に従って公開草案を策定する作業に入った。国際公会計審議会の考え方は、財政方式にかかわらず、法的債務或いは推定的債務をもたらす過去の事象が発生した段階で負債を計上するというものである。但し、将来の税金収入を資産として認識せずに、将来の給付に係る負債を認識することは、財政状態の信頼性のある表示を損なうとの見解をも有している。そのような理由から、国際公会計審議会はオプション1を採用したが、その後の基準化作業には時間がかかっている。

当初の公開草案ドラフトは、財貨・サービスの現物給付（集散的及び個人に対するもの）と現金給付に分類し、前者は実際の給付が行われる以前には現在の債務が存在しないものとする一方、後者についてはすべての適格基準を充たした場合に現在の債務が発生するとしていた。しかし、その後の議論でこれらのドラフトは根本的に修正され、2008年3月になって、以下の3つの草案が公表された。

- i) 社会保障給付の認識と測定に関するコンサルテーション・ペーパー
- ii) 将来現金移転予想額の開示に関する公開草案第34号
- iii) 長期財政持続可能性報告プロジェクト骨子

i) は、上述の現物給付と現金給付とで別の会計処理を採ることについては異論が根強くあるため、再度社会保障給付に関連する負債・費用の認識・測定に関する課題を検討するために公表されたコンサルテーション・ペーパーである。

ii) は、現金給付のプログラムについて、報告日現在において入口基準を充たしている個人・家庭に対して将来移転されると予測される総額の現在価値を開示させることを規定する公開草案である。

一方、iii) は政策及び財政の長期財政的持続可能性について報告するためのフレームワーク作りを目的とするプロジェクトの骨子である。国際公会計基準審議会は、どのような負債の計上方法を採用したとしても、すべての利用者のニーズを満足させることはできないことから、財務諸表はそれらのプログラムの財源も含めた長期財政的持続可能性に係る情報によって補足される必要があると考えたのである。

国際公会計基準は各国のベストプラクティスを参考に世界標準的な基準を策定することを目的としているが、社会保障プロジェクトについては、依然として模索を続けながらも、議論が先行しているアメリカの財政持続可能性プロジェクトに影響を受けつつあると思われる。

## （2）我が国における考え方

我が国においても、2000年に国の貸借対照表（試案）が公表された後、国の公会計制度の整備が急速に進められている。公的年金の計上方法について、「国の貸借対照表作成の基本的考え方」（2000年10月）は、表2で示すように、年金の将来給付額について「過去期間に対応した給付原価」と「将来期間に対応した給付現価」とに区別している。このうち、「将来期間に対応した給付現価」は、負債の定義を満たさないと議論から外す一方、過去期間に対応した給付現価（表2中□の部分）の負債計上の適否及び方

法について検討している。

表2 年金の将来給付現価の区分

将来の保険料収入	将来の保険料収入
積立金	
国庫負担	国庫負担
過去期間に対応した給付現価	将来期間に対応した給付現価

(注) 給付現価とは公的年金の将来給付額を現在価値で表したものの。

(出典：財務省「国の貸借対照表作成の基本的考え方」)

これについて「国の貸借対照表作成の基本的考え方」は、以下の3つの考え方を挙げている。

- 案1：公的年金の将来給付は負債計上しない（ただし、積立金分は預り金として負債計上する）。
- 案2：公的年金の将来給付の一部（積立金分及び国庫負担分）を負債計上する。
- 案3：公的年金の将来給付を全額負債計上する。

案1は、国が法律・制度等に基づき国民に一定の給付を行うような場合（各種の福祉プログラム等）は、その給付時点で支払義務が生じると考えられ、将来の給付債務を現時点で負債として認識しないという考え方による。この考え方によれば、我が国の公的年金は積立金を持ちつつも賦課的要素が強い財政方式により運営されるものであり、各年の給付は各年の収入によりまかなわれるという点で、他の福祉プログラムの給付と変わらないため、会計上の負債と認識しない。ただし、積立金の見合分は、預り金として負債計上する。

案2及び案3は、公的年金は、保険料支払により給付が行われるという社会保険方式がとられており、「保険料の支払い」によって、制度の運営者である国に年金を支給する義務が生じるため、これを会計上の負債と認識するとの考え方に基づく。このうち案3は、将来給付の財源の違いにより負債計上の適否を個別に判断すべきではなく、全額負債計上するべきとの考え方である。他方、財源により負債計上の適否を判断することは可能であり、将来の保険料収入分は、雇用主、被保険者という国外部の者により将来給付の財源が負担されることが予定されていることを考慮して、積立金分と国庫負担分のみを負債計上することが適当であるとの考え方が案2である。なお、いずれの計上方法においても、年金制度の現状とその見通しは、国民の負担と受益の関係を見る上で重要な情報であるので、国の貸借対照表においても年金の財政方式や財政見通しについての資料を添付することが適当と考えられるとしている。

作成された国の貸借対照表は案1に基づくものであり、公的年金の将来給付は負債計上しないが、年金給付の4月支払分（2, 3月分）については支払義務発生の起因となる事実が生じており、その金額が出納整理期限までに確定しているもの又は合理的に見積もることができるものとして「未払金及び未払費用等」として負債計上している。

### (3) 会計処理に係る私案

IPSAS を初め、現在一般的に見られる資産・負債アプローチに基づけば、負債の定義に該当すればその金額を貸借対照表上負債として計上することになる。潜在的な財政負担を強調する余り、推定的債務の発生を早い時点で認めれば、負債計上額は巨額となり財務諸表の利用者にミスリーディングなものとなる。負債計上を断念すれば、IPSAS 公開草案第 34 号のように入口基準を充たした債務の現在価値を注記で示す方法が次善の策となる。これらのプロジェクトの動向を見ていると、財政方式に拘わらず負債を計上しようとするれば、的確に財政状態が表示できなくなってしまうというジレンマに陥っているように思われる。そのために債務の発生をできるだけ遅いものとし負債計上額を抑制しようとしているようにも見える。

しかし、公的年金制度のように独立性の高い財政方式が採用される場合、財政方式を無視して的確な会計処理ができるかどうかについては疑問である。将来の保険料収入で充当される予定の給付額については、国は原則として将来に亘って何らの財政負担も負わないと考えられるため、これについては負債性はないとも考えられる。一方、国庫負担分については、それが将来の税収を財源とする場合であっても、将来の一般財源を拘束することから負債性を認めることは適切とも考えられる。このような考え方を採れば、保険料収入で充当される部分について負債認識をしないことになり、財務諸表の利用者にこの分について国が巨額の債務を負っているかのような誤解を与えることもなくなる。

そこで、公的年金の会計処理を考えるに当たって、(2) の「国の貸借対照表作成の基本的考え方」で記述した積立金見合額を自己収入とせず「預り金」扱いとする考え方を拡張して考察してみたい。「預り金」として計上する扱いが加入者のために預って管理するという考えか、或いは本来収益計上するべきところを繰延べたのか、その理論的根拠は明確ではない。仮に、前者、「保険料を加入者のために預る」、すなわち第三者のために管理するという考え方を採りうるとすれば、年金財政について国が負う債務は、一つは法令等で定められている国庫負担分に関するものであり、もう一つは年金財政の前提条件が崩れ収支不均衡に陥った際の究極的な管理責任（年金財政に代わって一般財源から給付を行う等）の 2 つに限られる。年金財政が維持される以上、単に預り金の受入れ・払出しを行うのみであり、国庫負担分以外は負債を認識しない。

主体が第三者に代わって管理する資産、負債、費用、収益を「管理項目」等として、自らの直接支配する裁量項目と分けて会計処理を行うことはごく一般的に見られる。ただし、年金財政を第三者（国民）のために管理するとは一般に看做し難いため、公的年金の会計処理にこのような考え方を採る案はこれまで見られない。しかし、年金財政の特殊性に鑑み、このような考え方を便宜的に採用することは可能ではないだろうか。

仮に上述の考え方に立って、②で示した 1～3 案を再考してみると、まず、第 3 案はこの考え方とは相入れないものである。第 3 案は、すべて自己（国）の勘定に帰属させる考え方であり、保険料収入を自己収入とするとともに、過去の保険料支払期間に応じた負債を全額計上するとしているからである。この負債には将来の保険料収入が充当される額も含む。

一方、第 1 案、第 2 案はもともと今回提案した考え方に近いが、言い換えれば以下ようになる。

第 1 案 国の現在の債務は存在せず負債計上しない。積立金分は預り金として処理する。ただし、報告日現在で未払となっている 2 ヶ月分の給付に係る国庫負担分のみ未払を計上する。

第 2 案 加入者の保険料の支払によって国庫負担分に限り国に債務が生じる。ただし、積立金分は預り金として処理する。

私見ではこの第 2 案に若干の修正を加えたものを支持する。国民年金を例にとれば、法律上支給要件と

して保険料納付済期間と保険料免除期間の合計が 25 年間以上でなければならないと規定されており<sup>13)</sup>、この期間が 25 年に到達した際には加入者の将来の受給に対する期待は確立しているものと推測される。従って、25 年間拠出（免除期間を含む）した者に対する将来の給付額に係る推定的債務が存在し、それについて国庫負担分のみ国の負債が発生していると考えられるものである。現時点で国には国庫負担分以上の負担すべき金額はないから、貸借対照表に計上する債務はこれに限られる。なお、保険料収入の収受は預り金勘定で処理し、収益認識は行わない。

しかし、アメリカと同様に収支均衡期間における不足額が予測されるとすれば、それについての負債性を検討する必要がある。長期的な不足予想額の現在価値それ自体は、現時点では負債でも偶発債務でもない。しかし、現時点において偶発債務が全くないともいえない<sup>14)</sup>。現行の制度が維持され、予測の基礎となる仮定が維持される場合、不足予想額の一部は現時点における偶発債務といえる。すなわち、将来的に国が負担せざるを得ない額の一部は潜在的に発生しているが、現時点においてその発生の可能性は不確実であり、その額の測定も困難であるからである。このような場合、現在の偶発債務の可能性を示す長期収支に係る予測情報を注記として示すことは有用と考える。これには、第 2 案を採った場合、負債として計上する額（将来給付額のうち国庫負担分）も含まれる。以上は私案であるが、いずれにしても長期的な予測情報は、国民に対して年金財政そのものの持続可能性を説明するうえで重要である。

## 4. 結論

財務諸表の目的は、主体が説明責任を遂行するとともに財務諸表の利用者の意思決定に有用な情報を提供することとされ、従来財務諸表で表わされる内容は過去の情報に限定されていた。2 で記述したようなアメリカの基本財務諸表の対象範囲の拡大はこのような固定観念を打破したものと見える。

確かに退職給付債務は保険数理的な高度な見積りを要するが、計上される債務はこれまでに発生した金額、すなわち過去の勤務の対価相当分に限られる。この点、社会保険報告書は現行の制度を前提としながらも過去に発生した事象に基づく債務のみならず将来に発生する事象を対象を拡大している。このような社会保険報告書は予測情報の範疇に入るものと見える。

財務諸表をあくまで過去事象に関する情報とする限り、予測情報を基本財務諸表とすることは困難であろう。これを基本財務諸表とするには、アメリカ連邦政府のように財務報告の目的に予測情報の必要性を明記し、財務報告の体系をそれに沿ったものとする必要がある。このように、予測情報を基本財務諸表と位置付けるにはハードルが高いが、報告日現在すでに発生していると推定される偶発債務等を含む長期収支に係る予測情報は、財務諸表を説明する注記として開示されることが適切であろう。

これまで見てきたように、負債計上額についてはさまざまな考え方があがるが、どの方法を採用しても、現在の制度の将来に向けた持続可能性を判断するに当たっては必ずしも有用とはいえない。国民にとっては、国全体の決算日現在の財政状態だけでなく、現在保険料を徴収されている制度が将来も持続可能なの

<sup>13)</sup> 国民年金法第 26 条。

<sup>14)</sup> 偶発債務とは、国際公会計基準第 1 号によれば以下のように定義される。

- a. 過去の事象から発生し得る債務のうち、主体が必ずしも支配可能な範囲にあるとは言えない将来の 1 つまたは複数の不確実な事象が発生するか、または発生しないことによるのみ、その存在が確認される債務、或いは
- b. 過去の事象から発生した現在の債務であるが、以下の理由により認識されていないもの。
  - i) 債務決済のために経済的便益またはサービス提供能力を有する資源の流出が必要となる可能性が高くないまたは
  - ii) 債務の金額が十分な信頼性をもって測定できない

か、財政破たんの危機はないのかが重要な関心事なのである。とりわけこのような制度の持続性に係る情報のニーズは、世代間所得配分を伴う長期的なプログラムについては高いといえよう。

我が国の政府会計は、従来現金主義に準拠する会計制度が法令上規定されており、作成された財務書類（歳入歳出決算書等）の適正性を第三者が監査するといった制度は存在しなかった。現在の法令で規定されている財務書類は主として法令及び予算準拠性の説明を行うためのものであり、国民に対してそれを使って説明責任を遂行し、或いは意思決定に有用な情報を提供するといった目的は希薄である。現在の枠組みにおいて、アメリカの社会保険報告書のような公的年金に係る予測情報に対して会計検査院や独立監査人が保証を付与する仕組みに直ちに移行することは困難である。しかしながら、所管省庁が試算する長期収支に係る予測情報は国民にとって必ずしも説得力のあるものではない。

従って、現在試行されている省庁別財務書類に付属する資料として、毎期同じ評価日において首尾一貫した適切な仮定に基づく将来の年金制度持続可能性を評価した資料を添付することが必要と考える。この場合、適切な仮定に基づいているかどうかについては、専門家等の第三者のチェックを経ることが必要である。さらに将来的には、国の財務諸表監査の一環として、この持続可能性に係る報告書についても第三者が保証を行い信頼性を付与するような仕組みを設けることが望まれる。

## 参考文献

- International Public Sector Accounting Standards Board (2002) *Invitation to Comment*, “Social Policy Obligation”
- International Public Sector Accounting Standards Board (2008) *Consultation Paper*, “Social Benefits: Issues in Recognition and Measurement”
- International Public Sector Accounting Standards Board (2008) *Exposure Draft 34*, “Social Benefits: Disclosure of Cash Transfers to Individuals or Households”
- International Public Sector Accounting Standards Board (2008) *Project Brief*, “Long-Term Fiscal Sustainability Reporting”
- Federal Accounting Standards Advisory Board (1993) “Objectives of Federal Financial Reporting” *Statement of Federal Financial Accounting Concepts* No.1
- Federal Accounting Standards Advisory Board (1995) “Entity and Display” *Statement of Federal Financial Accounting Concepts* No.2
- Federal Accounting Standards Advisory Board (2007) “Definitions of Elements and Basic Recognition Criteria for Accrual-Basis Financial Statements” *Statement of Federal Financial Accounting Concepts* No.5
- Federal Accounting Standards Advisory Board (1996) “Supplementary Stewardship Reporting” *Statement of Federal Financial Accounting Standards* No.8
- Federal Accounting Standards Advisory Board (1999) “Accounting for Social Insurance” *Statement of Federal Financial Accounting Standards* No.17
- Federal Accounting Standards Advisory Board (2003) “Eliminating the Category National Defense Property, Plant and Equipment” *Statement of Federal Financial Accounting Standards* No.23
- Federal Accounting Standards Advisory Board (2003) “Reclassification of Stewardship Responsibilities and Eliminating the current Service Assessment” *Statement of Federal Financial Accounting Standards* No.25

- Federal Accounting Standards Advisory Board (2006) *Preliminary Views*, “Accounting for Social Insurance, Revised”
- Federal Accounting Standards Advisory Board (2008) *Exposure Draft*, “Distinguishing Basic Information, Required Supplementary Information, and Other Accompanying Information”
- AICPA (2004) *Auditing the Statement of Social Insurance*, Statement of Position 04-01
- 財務省(2000) 「国の貸借対照表の考え方」
- 安部彩(2006) 「アメリカにおける社会保障改革と財政」『フィナンシャル・レビュー』第85号3-30頁