

国際公会計基準審議会（IPSASB）公開草案第 63 号「社会給付」の解説

元 IPSASB ボードメンバー 公認会計士 伊澤 賢司
 IPSASB テクニカル・アドバイザー 公認会計士 露谷 竹生

1. 本公開草案の目的

公開草案第 63 号「社会給付」（以下「本公開草案」という。）は、2017 年 10 月に公表された。本公開草案は、社会給付の認識、測定に関する要求事項を定めている。

社会給付の提供は、わが国を含めて多くの政府にとって重要な目的であり、支出においても大きな割合を占めている。しかし、現行の国際公会計基準（IPSASs）は社会給付の会計処理を定めておらず、各国政府間で会計処理が異なっている。本公開草案が基準化されることにより、IPSAS の最大の欠点が改善されると考えられている。

IPSASB は、2015 年 7 月にコンサルテーション・ペーパー「社会給付の認識及び測定」（以下「CP」という。）を公表し、CP に寄せられたコメントを考慮して、本公開草案を開発した。CP については、会計・監査ジャーナル 2016 年 1 月号の解説記事を参照されたい。

2. 社会給付に関する IPSASB の検討経緯

IPSASB は過去幾度も、社会給付に関する会計基準を検討してきたが、いずれも最終基準化に至っていない（下表参照）。基準が対象とする社会給付の範囲や、社会給付の定義に対する反対が多かったことが主な原因である。

本公開草案では、CP に引き続き社会給付の範囲を狭く絞り込んだ提案を行って

年	概要	顛末
2004	ITC(コメント招請): 社会給付の範囲を広く定義(防衛、公的秩序の維持、安全、公衆衛生等も含む)	▶ 拋出型現金移転制度等において現在の債務が生じる時期について合意に至らず、廃案
2008	<ul style="list-style-type: none"> ED 34号「社会給付: 個人又は世帯への現金移転の開示」 旧CP「社会給付: 認識及び測定上の諸問題」 → 社会給付の定義を限定(社会リスクから保護するためのもの、現金移転と、集散的又は個別の財又はサービス) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ED34号の開示内容に賛同が得られず廃案 ▶ 旧CPIに「社会リスク」の定義がないことから、概念フレームワークの完成まで延期することを決定
2011~ 2013	ED 46号「公的部門の主体の財政に関する長期持続可能性報告」	▶ RPG (推奨実務ガイドライン) 1号「主体の長期持続可能性に関する報告」
2014	公的部門の概念フレームワーク 公表	
2015	CP「社会給付の認識及び測定」 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 社会給付の範囲を狭める ▶ 社会リスクを定義する ▶ GFS(政府財政統計)との整合を意識 	▶ 相当数の懸念コメント <ul style="list-style-type: none"> ▶ 社会リスクの定義(社会給付と他の非交換費用の区別が困難) ▶ 社会給付と非交換費用の境界線が不自然
2017	ED63号「社会給付」 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 定義改訂(会計上の用語であることを明確化) ▶ 社会リスクと地震・洪水リスクを区別 ▶ 普遍的に提供されるサービスを社会給付から除外 	

る。

3. 社会給付の定義及び対象範囲

本公開草案は、過去の類似プロジェクトに比べて社会給付を狭く定義することで、基準化をスムーズに行うことを意図している。

(1) 社会給付の定義

社会給付とは、

- (a) 適格規準を満たす特定の個人及び（又は）家計に提供され、
- (b) 社会リスクの影響を緩和し、
- (c) 社会全体のニーズに対応するものであるもののうち、
- (d) 普遍的に利用可能なサービスではないものをいう。

(a) の適格規準 (**eligibility criteria**) とは、例えば我が国の年金制度では、「受給資格」又は「受給要件」等と呼ばれており、一定年数の保険料納付や受給開始年齢の到達等が適格規準に該当する。

(b) の社会リスクとは、本公開草案の定義上は、個人（家計）の特徴（年齢、貧困など）に関連するもので、支出を増やすことにより、又は所得を減らすことによって、個人（家計）の厚生に悪影響を及ぼす事象又は状況をいう。例えば、地震などの災害はこの定義上の社会リスクには当てはまらないので、災害支援の給付は社会給付ではなく、非交換費用プロジェクトの対象にすることと整理している。

(c) の普遍的に利用可能なサービス (**universally accessible services**) とは、義務教育や、全額が税金で賄われるような公的医療制度を想定している。それらも非交換費用プロジェクトの対象となる。

上記の整理の結果、本公開草案で扱う社会給付は、公的年金、失業給付、生活保護などの給付が主な対象範囲となる。

(2) 社会給付の対象範囲

本公開草案が対象とする社会給付の範囲と、他の取引との関係は、以下の図のとおり。

カテゴリー	非交換費用プロジェクト			社会給付	その他の IPSAS/IFRS		
	補助金、拠出及びその他の移転	集合サービス	普遍的に利用可能なサービス	社会給付	従業員給付	保険契約	財及びサービスに係る契約
例	他の公的部門の主体への補助金、慈善団体への補助金、災害救援	防衛、街灯	ユニバーサルヘルスケア 普通教育	公的年金、失業給付、所得補助、ヘルスケア（ユニバーサルヘルスケア、従業員給付、私的保険を除く）	給与、ヘルスケア、厚生年金	車両保険、個人医療保険	財の購入、サービスの対価の支払
交換取引か、非交換取引か	非交換	非交換	非交換	非交換	交換	交換	交換
適格規準を満たした特定の個人/世帯に提供されるか	場合による	いいえ	いいえ	はい	はい	いいえ	いいえ
社会リスクの影響を軽減するか	いいえ	いいえ	いいえ はい	はい	はい	いいえ	いいえ
全体としての社会のニーズに応えるか	場合による	はい	はい	はい	いいえ	いいえ	いいえ
普遍的に利用可能なサービスを除外しているか	場合による	はい	いいえ いいえ	はい	はい	はい	はい

GFS（政府財政統計）における
社会給付の範囲

4. 社会給付の会計処理に係る二つのアプローチ

本公開草案では、社会給付に関して二つのアプローチを認めている。(1) 保険アプローチと、(2) 債務発生事象アプローチである。

CP では、社会契約アプローチ（政府が社会給付を提供する債務を準契約とみなし、未履行契約として会計処理する案）も含めた 3 案が提案されていたが、本公開草案では、二つに絞られている。

5. 保険アプローチ

一部の国では、公的年金制度において、個人の掛金のみを原資として、民間の保険会社と同様の管理・運用が行われている。かかる場合、本公開草案は、IFRS 第 17 号「保険契約」や実質的に IFRS 第 17 号と同等の各国の会計基準を適用することを認めており（強制ではない）、そのような考え方を保険アプローチと呼称している。

6. 債務発生事象アプローチ

(1) 認識

このセクションが本公開草案の核心部分である。保険アプローチを適用しない社会給付には、債務発生事象アプローチを適用する。

本公開草案では、すべての社会給付を次の時点で認識することを提案している。

主体は、社会給付制度に関する負債を、次の時点で認識しなければならない。

- (a) 主体が、過去の事象に起因する資源の流出について現在の債務を有し、かつ、
- (b) 現在の債務が一般目的財務報告書における情報の質的特性を満たすとともに制約条件を考慮する方法で測定可能である。

上記(a)の「過去の事象」によって負債を生じるのは、社会給付の受給権者が「次の給付についてすべての適格規準を満たした場合」とされている。

CP の段階では、債務発生事象をいつにするか、複数の候補が提示されていた。本公開草案の採用した考え方以外に、我が国の公的年金に当てはめて考えるならば、成人して制度に加入した時点や、65 歳になって受給が開始された時点で、年金債務を将来分について認識するような案も示されていた。

CP において提示された五つの負債認識時点

- (a) 主要な加入事象が発生した時点
- (b) 閾値適格規準が満たされた時点
- (c) 次回給付を受給するための適格規準が満たされた時点
- (d) 請求が承認された時点
- (e) 請求権が強制可能となる時点

負債は、その定義を満たした時点で認識される。IPSASB「公的部門の主体による一般目的概念フレームワーク（以下「概念フレームワーク」という。）」5.14 項では、負債は、「①過去の事象の結果として生じる資源の流出に対する主体の②現在の債務」と定義されている。本公開草案では、①過去の事象は、受給者が生存していることを含めた、全ての適格規準を満たしていることとされている。

また、②現在の債務については、時の経過によって債務の支払いが無条件に強制可能となる場合、閾値適格基準を満たした時点で負債認識されることになる。この点、概念フレームワーク 5.21 項では、「交換取引に関する債務の中には、報告日時点で外部当事者により厳密には（支払いが）強制可能ではないが、外部当事者が支払いの前にさらなる条件を満たさなくとも（あるいはさらなる行為を行わなくとも）、時の経過によって（支払いが）強制可能となる債務もある。時の経過によって無条件に（支払いが）強制可能となる請求権は、負債の定義に照らし合わせると（支払いが）強制可能な債務になる。」とされている。

本公開草案では、社会給付のような非交換取引では概念フレームワークのようなケースは想定されないとして、「(b) 閾値適格規準が満たされた時点」を否定した。同様の論拠で、(b)より以前の「(a) 主要な加入事象が発生した時点」も否定した。

一方、「(d) 請求が承認された時点」、「(e) 請求権が強制可能となる時点」は、実質的に「(c) 次回給付を受給するための適格規準が満たされた時点」の下位区分であると判断し、個別には取り扱っていない。

以上の検討の結果、本公開草案では最終的に「次回の給付についてすべての適格規準を満たした場合」に一本化することを提案した。これは例えば、翌月分の年金の受給資格を満たした者について、その翌月分のみの年金支給額を負債認識の対象とすることを意味する。公的年金の負債認識額は、将来の給付分まで想定する場合と比較すると、かなり少額となる。どちらかという、理論性よりも適用実務上の簡便性を重視した結論となっている。

本公開草案に示された債務発生事象の考え方には最終的に筆者（伊澤）を含む3名のボードメンバーが反対し、合同の代替的見解を公開草案に掲載している。代替的見解は、債務発生事象は一律に定めるのではなく、社会給付制度の個々の経済的実質を考慮し、個別に定めるべきであると唱えている。今後、本公開草案に対する利害関係者の意見が、本公開草案の提案と代替的見解のいずれを支持するのかが注目される。代替的見解の概要については7. において述べる。

	債務発生事象
本公開草案	次回の給付についてすべての適格規準を満たした場合
代替的見解	社会給付制度の個々の経済的実質によって異なる時点

(2) 測定

社会給付制度に係る負債は、負債で表される現在の債務を主体が履行するために支払うコストの最善の見積額で測定する。

なお、(1)で述べたように、本公開草案では次回の給付の適格規準を満たした時点

で負債を認識することを提案しているので、通常、社会給付の負債は短期負債であり、最善の見積りといっても見積りや割引計算は必要ない場合が大部分であると想定される。

(3) 開示

本公開草案では、社会給付について以下の情報を開示（注記）することを求めている。

- ① 社会給付制度の特徴
 - 社会給付の内容（退職給付、失業給付、児童給付等）
 - 社会給付制度の主な特徴（主な適格基準のような法的枠組み、情報の参照先等）
 - 財源の説明（予算承認、他の公的部門の主体からの移転など）
 - 報告期間中の制度の変更 など
- ② 社会給付制度から生じる財務諸表計上額の説明
 - 次の報告期間中に社会給付に関する負債残高が決済されない場合、当該負債の現在価値を算定するために用いた重要な仮定（割引率の算定根拠など）
 - 財務業績計算書に認識された費用総額と、関連負債の期首期末残高の調整表
- ③ 社会給付制度から将来生じる債務に関する説明（将来キャッシュ・フローなど）
 - 報告日後 5 年分の各報告期間の予想キャッシュ・フロー（割引前）。このキャッシュ・フローには、現在の受給者だけでなく今後受給を開始する者の分も含める。
 - 予想キャッシュ・フローの最善の見積りを算定する際に依拠した重要な仮定
- ④ 主体の財政の長期持続可能性

社会給付を提供する主体は、主体の財政の長期持続可能性に関する情報を提供する一般目的財務報告書を作成することが推奨される（強制ではない）。IPSASB の推奨実務ガイドライン（RPG）第 1 号は、当該報告書の作成ガイドランスを示している。

7. 代替的見解

Lindy Bodewig 氏（南アフリカ）、Sebastian Heintges 氏（ドイツ）及び筆者（日本）が本公開草案について、以下のとおり代替的見解を提出している。

(1) 次回給付認識規準は社会給付の経済的実質を表さない

社会給付制度は国によって様々であるにもかかわらず、全ての社会給付を一律

の認識規準で処理しようとする、社会給付の経済的実質を表さなくなるという主張である。例えば、将来の受給者による拠出で給付が賄われることになっている（すなわち、賦課方式）社会給付制度は、個人が過去に拠出したという事実に基づいて、現在の受給者と将来の潜在的受給者の両者に、受給権があるとの期待を生じさせる。一方で、賦課方式以外の方式を採用する社会給付制度は、同じような期待を受給者には生じさせない可能性がある。

(2) 本公開草案で提示された認識規準は概念フレームワークに準拠していない

特に拠出型の社会給付制度では、次の給付に係る適格規準が満たされる前、例えば主要な加入事象から負債（概念フレームワーク 5.15 項における「法的ではないが拘束力を有する債務」）が生じる可能性がある」と主張している。

(3) 「生存している」という規準は、認識規準ではなく測定規準である

認識規準に「生存している」という規準を含めることに対し、全ての社会給付の認識時点が次回給付に係る債務の確定時点に集約されてしまうことになるとして反対している。

IPSAS 第 25 号（改訂後 IPSAS 第 39 号）「従業員給付」においては、「生存している」という規準は統計的に扱われる（すなわち、死亡率統計等を加味して引当金額が測定される）のに対し、社会給付では同じ「生存している」という規準をなぜ認識規準に取り込むのか、という疑問を呈している。

8. 設例

本公開草案の例 9（IE32 項から IE41 項）を以下に取り上げる。

前提

政府は、市民と永住者に対し老齢年金を提供している。 70 歳に達した個人に、後払いで毎月末固定額が支払われる。 対象者が退職年齢に到達する月と、死亡月には日割り計算して支払われる。 政府の決算日は 12 月 31 日。
--

IE において示されている数値例について、老齢年金負債の T 字勘定により表現すると以下のとおりとなる。

20X7 年 12 月期末（=20X8 年 1 月期首）時点の負債残高は、次回（20X8 年 1 月）支払分のうち、20X7 年 12 月 31 日時点で適格規準を満たしていた部分（2,990,656）のみとなる。

20X8 年 1 月中に退職年齢到達した受給者分（34,341）については、20X7 年 12 月時点では適格規準を満たしていないので、20X7 年 12 月期末負債の額には含まれないこととなる。20X8 年 12 月期末負債残高についても同様である。

20X8/1/1～20X8/12/31

老齢年金負債の推移

20X8/1支払 3,024,997	期首残高 2,990,656	←①20X7/12までに 適格規準充足分
	20X8/1発生 34,341	←②20X8/1中に退職年 齢到達 (適格規準充足)
20X8/2～12支払 33,435,183	期中発生(20X8/2～12) 33,435,183	
	期末残高 3,016,020	←③20X8/12までに 適格規準充足分

項目	対象受給者	金額
①20X8/1期首残高	20X7/12/31～20X8/1/31まで受給適格の受給者に対する年金支払い	2,990,656
②20X8/1発生分	20X8/1/31までに新たに受給適格となった受給者に対する日割り年金	34,341
③20X8/12期末残高	20X8/12/31～20X9/1/31まで受給適格の受給者に対する年金支払い	3,016,020
(④20X9/1発生(翌期)分)	20X9/1/31までに新たに受給適格となった受給者に対する日割り年金	37,556

9. わが国の実務

(1) 国の財務書類

我が国の「国の財務書類」では、2月及び3月の分年金給付について、未払金として計上されているため、本公開草案で提案された会計処理に近い方法が採用されているといえる。

一方、公的年金の掛金部分については、賦課方式と呼ばれる考え方にに基づき、制度加入者の支払った掛金を公的年金預り金として負債に計上し、当該預り金から年金支給額を支払うという、預り金の会計処理を採用している。本公開草案では、社会給付に係る負債側についてのみ議論されており、掛金収入等の会計処理については触れられていない。

(2) 新地方公会計

生活保護や介護保険の給付は、当月分を当月中に支給し、費用計上しているため、負債は月末や年度末には認識されない。結果として、本公開草案の会計処理とは大きく異なる。

以 上