

# 解説

## 推奨実務ガイドライン 第1号及び第2号について

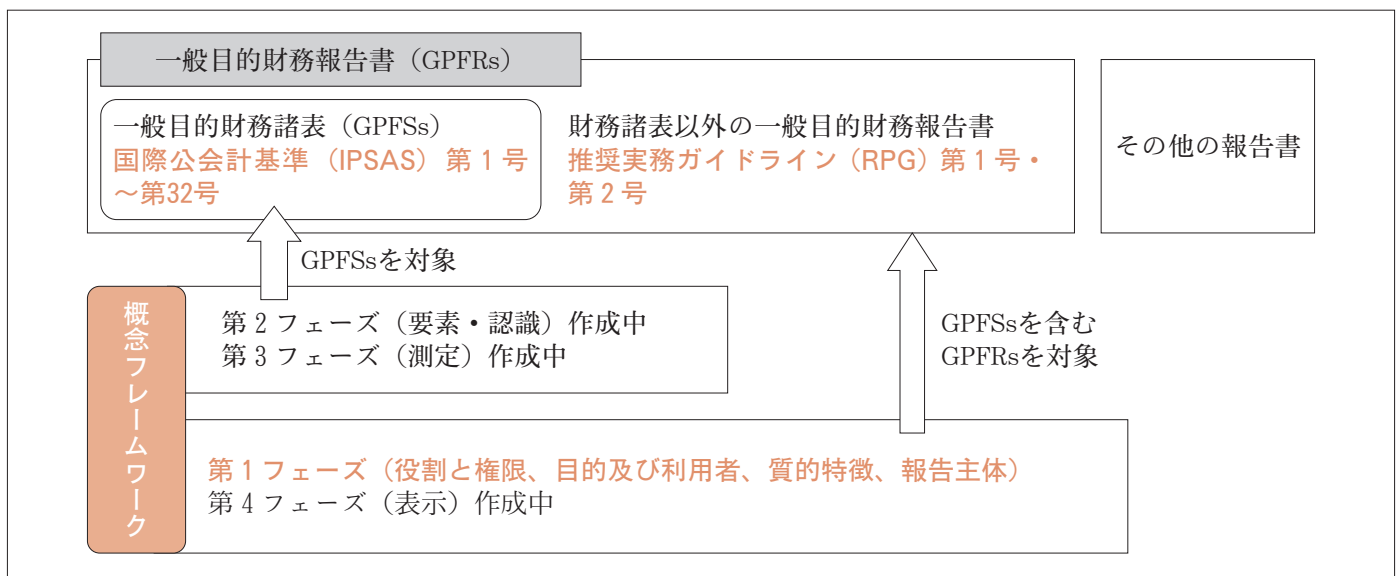
IPSASBボードメンバー／公認会計士 伊澤 賢司

IPSASBテクニカル・アドバイザー／公認会計士 落谷 竹生

2013年7月に公表された推奨実務ガイドライン第1号「主体の財政の長期的な持続可能性に関する報告」及び同第2号「財務諸表の討議と分析」の内容について解説を行う。

国際公会計基準審議会(IPSASB)がこれまで公表してきた国際公会計基準(IPSAS)は、一般目的財務諸表に係る正式な会計基準である。今回IPSASBが公表した推奨実務ガイドライン(RPG)は、一般目的財務報告書(一般目的財務諸表を除く)を構成する報告書を作成するにあたり、効果的な実務上のガイダンスを提供するものである。

図表1 IPSASとRPG、及び概念フレームワークの関係



これまでにRPGとして、2本の最終文書が公表されている。図表2は、その一覧である。

図表2 RPGの進捗状況一覧

	表題	2013年12月12日現在
RPG第1号	主体の財政の長期的な持続可能性に関する報告 (Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances)	2013年7月公表済み
RPG第2号	財務諸表の討議と分析 (Financial Statement Discussion and Analysis)	同上
RPG第3号 (予定)	サービス業績の報告 (Reporting Service Performance Information)	公開草案を作成中 2013年12月承認予定

## RPG第1号「主体の財政の長期的な持続可能性に関する報告」

### 1 RPG第1号の目的 (パラグラフ1)

RPG第1号は、公的部門の主体の財政の、長期的な持続可能性の報告についてのガイダンスを提供するものである。

長期的な財政持続可能性情報を報告する目的は、一定の仮定を置いて、将来の一定期間にわたる財政的な持続可能性に関する指標を提供することにある。当該報告を作成するにあたり、現行の政策及び将来のインフロー・アウトフローに関する判断が重要な影響を及ぼすので、RPG第1号はそれらに関するガイダンスを定めている。

### 2 RPG第1号の位置づけと対象範囲(パラグラフ2～8)

長期的な財政持続可能性情報の提供を行う主体は、本RPGに準拠することが奨励される。ただし、本RPGは強制基準ではないため、本RPGに準拠していない場合でも、IPSASに準拠している場合は、当該主体は財務諸表がIPSASに準拠していると主張できる。

公的部門の主体が作成する、「長

期的な財政持続可能性情報の報告書」は、本RPGのすべての要求事項に準拠しない限り、本RPGに準拠していると称してはならない。ただし、本RPGは最低限の水準を定めたものであるので、財務報告の目的に沿った追加の記載は妨げない。

将来の予想フローには、その重要性にかんがみ、社会給付制度に関するフローを含めることが望ましい。環境の持続可能性については、範囲外であるが、財政面に及ぼす影響を考慮する必要がある。

本RPGは、政府系企業(GBEs)を除くすべての公的部門の主体を対象範囲とする。ただし、報告主体とGBEsとの間の取引は、本RPGの対象範囲内である。

### 3 定義(パラグラフ9)

(1) 「現行の政策上の仮定(current policy assumption)」とは、限定的な場合には適切な逸脱を伴う、報告日時点で有効な法規に伴う仮定である。

(2) 「長期的な財政持続可能性(long-term fiscal sustainability)」とは、現在及び将来の双方におい

て、サービスの提供を行い財政上の義務を果たす、主体の能力である。

(3) 「予測(projection)」とは、主体の現行の政策上の仮定、及び将来の経済情勢やその他の状況の仮定に基づいて作成された、将来を考慮した財務情報である。

### 4 長期的な財政持続可能性情報を報告するか否かの判断(パラグラフ10～13)

長期的な財政持続可能性情報を報告するかどうかの判断に際しては、見込財務情報の利用者が存在するかを評価する必要がある。以下のいずれかを有する主体の場合は、潜在的な利用者が見込まれる。

- 重要な租税、その他の収入の徴収権
- 多額の負債を負う権能(power)
- 提供するサービスの性質、水準、及び方法を決定する権能と能力(capacity)。新しいサービスの導入も含む。

### 5 報告上の境界(boundary) (パラグラフ14・15)

ここで境界とは、報告範囲を意味

する。財務諸表と同じ報告上の境界を使うことで、予測に対する利用者の理解可能性と、予測の有用性が高まる。

財務諸表と異なる境界、例えば、一般政府部門（GGS）を境界とすることもできる。

## 6 長期的な財政持続可能性情報の報告（パラグラフ16～20）

長期的な財政持続可能性情報の利用者は、その情報によって主体の長期的な財政持続可能性を多面的に評価できる必要がある。財政上のリスクの性質と範囲も評価対象となる。

一般的に報告に含まれる情報は、以下のとおり。

- 将来インフロー及びアウトフローの予測（表又はグラフ、説明つき）
- 長期的な財政持続可能性の領域に関する説明文（指標を含む）
- 予測の基礎となる原則、仮定、方法論に関する説明文

## 7 将来インフロー及びアウトフローの予測の表示（パラグラフ21～26）

将来インフロー及びアウトフローの予測には、資本的支出を含めて表示する。予測は、現行の政策上の仮定及び将来の経済情勢やその他の状況の仮定に基づかなければならない。

対象期間の長さや予測の正確性は、トレードオフの関係にある。対象期間の長さは、主体の特徴、例えば、制度の期間、他の主体への資金面での依存度、インフラ等の主要資産の耐用年数等を反映したものとなる。

## 8 長期的な財政持続可能性の領域（dimensions）の取扱い（パラグラフ27～40）

### (1) 相互に関連する3つの領域

長期的な財政持続可能性情報の報告には、長期的な財政持続可能性の各領域に係る、文章による説明が含まなければならない。本RPGでは、サービス、収入、負債の3つの相互に関連する領域について論じている。

サービス、収入、負債の各領域は、1つの領域の変化が他の領域に影響を与えるように、相互に関連している。例えば、将来のサービスや受益者への受給権（サービス領域）は、収入及び（又は）負債により資金が供給される。したがって、1つの領域は、他の2つの領域を一定に保つことで分析することができる。例えば、既存のサービス水準と収入水準を一定に保つことにより、これらの仮定が負債水準に及ぼす影響を説明することができる。

各領域には2つの側面がある。1つは、領域を変更することができる、又は領域に影響を与えることができる主体の能力（capacity）であり、もう1つは、主体の支配や影響が及ばない要因に対する主体の依存の程度を指す脆弱性（vulnerability）である。

主体は、長期的な財政持続可能性の領域を表示するために、指標を用いることができる。指標の例としては、総負債合計、純負債、純金融資産、純資産、総合収支、基礎的財政収支などがある。

### (2) サービスの領域

サービスの領域では、予測期間にわたり受け手に提供されるサービス及び受益者に提供される給付の量と

質について検討する。

- ① 能力：提供するサービスの量・質、及び給付制度を維持又は変更する、主体の能力
- ② 脆弱性：主体自身がサービスの水準を決定する、又は変更する能力を有しないため脆弱かどうか、又は主体自身が、受け手や受益者がサービスや給付の削減を受け入れる意思等の要因に対して脆弱かどうか。
- ③ 他の領域：課税等の収入源からの収入、及び負債に係る現行の政策上の仮定より受ける影響を反映することにより、財・サービスの提供に充当される金額を表示することができる。利用者はこうした情報をサービス提供の義務と対比させ、サービス提供の持続可能性を判断することができる。

### (3) 収入の領域

収入の領域では、予測期間の課税水準や他の収入源について検討する。

- ① 能力：既存の課税水準や他の収入源を変更する、又は新たな収入源を導入する、主体の能力
- ② 脆弱性：課税水準の引上げに難色を示す納税者に対して脆弱であるかどうか、あるいは支配や影響が及ばない収入源に対する主体の依存の程度
- ③ 他の領域：サービスの提供及び負債管理の政策が予測されれば、そのような政策に必要な資金を供給できる収入水準を表示できる。利用者はこうした情報によって、主体の収入水準を維持できる、又は高めることができる能力を評価し、収入源の維持可能性を判断することができる。
- ④ 指標の例：政府の他のレベルの主体や国際機関から受け取る、総

収入の割合

#### (4) 負債の領域

負債の領域では、予測の対象期間にわたる負債の水準を検討する。

- ① 能力：負債の返済時期、再融資時、又は追加借入時に、財政上の義務を果たす主体の能力
- ② 脆弱性：市場リスク、貸手の信用リスク、及び金利リスクに対する脆弱性
- ③ 他の領域：受け手に提供されるサービス及び受益者に提供される給付に係る現行の政策上の仮定と、課税等の収入源に係る現行の政策上の仮定を所与とする。
- ④ 指標の例：報告日における純負債高

### 9 原則と方法論 (パラグラフ41～53)

#### (1) 予測の更新及び報告の頻度

報告は、年次などの定期的な更新が望ましい。予測が行われてからの経過時間と、予測に基づく仮定の正確さは反比例する。また、金融情勢が不安定な時期、あるいは自然災害等の事象の後には、予測を頻繁に更新する必要がある。

#### (2) 法的要件及び政策のフレームワークの影響

長期的な財政持続可能性の報告が、国、州レベル、国際的な取決め等の

法令によって定められている場合がある。また、予算の均衡が求められる場合もある。こうした要件は、主体が予測を算定し開示するのに使用しなければならない原則、仮定、及び方法論を特定するか、又はこれらに対して影響を及ぼし得る。

#### (3) 現行の政策上、人口統計上、及び経済上の仮定

報告書上で特定の制度や活動のフローが個別にモデル化されている場合、政策上の仮定は、現行の法令に基づかなければならない。ただし、適切な場合には逸脱が必要となる。

また、法令と実際の政策が異なるような特殊な場合（財源が枯渇した後も、違法な給付が継続するような場合）には、実際の政策を前提とする。

#### (4) 収入インフローに対するアプローチ

課税や政府間移転等のその他の収入源からの重要な収入インフローは、現行の政策上の仮定に基づき個別にモデル化することができる。個別にモデル化されない場合は、国内総生産（GDP）や特定のインフレ指標等の変動を利用して増減予測する。

#### (5) 年齢に連動する制度又は年齢に連動しない制度に関するアプローチ

予測を策定する際に、年齢に連動する制度や活動と、年齢に連動しない制度とを区別することができる。

年齢に連動する制度は個別にモデル化することができるが、年齢に連動しない制度はGDP等の他の変数に連動して増えるか、実質ベースで変わらないことが予測される。

#### (6) 人口統計上及び経済上の仮定

人口統計上の仮定には、出生率、死亡率、労働力参加率等がある。経済上の仮定には、経済成長率やインフレ率、自然環境の要因（生態系の枯渇、天然資源の減耗が経済成長に与える影響など）等がある。

#### (7) 仮定の合理性

インフロー及びアウトフローの予測は、入手可能な最善の情報を使い、現行の政策上、経済上、人口統計上、それぞれ合理的な仮定に基づく必要がある。

#### (8) インフレ率と割引率

予測を算定する際には、インフレ率を加味する方法と、報告日時点の一般価格を使用する方法がある。割引率には、前者の場合はインフレ率を加味し、後者の場合はインフレ率を織り込まない。

#### (9) 感応度分析

変数のわずかな変動が、予測に大きな影響を与える場合がある。感応度分析の利用は、利用者にとって、人口統計上及び経済上の仮定の重要な変動が予測に与える影響を理解するうえで有用である。

## RPG第2号「財務諸表の討議と分析」

### 1 RPG第2号の目的 (パラグラフ1)

RPG第2号は、財務諸表の討議と分析を作成し、表示する方法についてのガイダンスを提供するものである。財務諸表の討議と分析は、一般目的財務諸表で表示される財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローを、利用者が理解する一助となる。

### 2 RPG第2号の位置づけと対象範囲(パラグラフ2～8)

財務諸表の討議と分析を作成し表示する主体は、本RPGに準拠することが奨励される。ただし、本RPGは強制基準ではないため、本RPGに準拠していない場合でも、IPSASに準拠している場合は、当該主体の財務諸表はIPSASに準拠していると主張できる。

「財務諸表の討議と分析」は、少なくとも1年に1度は表示されなければならない。また、財務諸表が対象とする報告期間と同じ期間、同じ報告の境界(boundary)を使用しなければならない。

本RPGのすべての要求事項に準拠しない限り、本RPGに準拠していると称してはならない。

本RPGは、GBEsを除くすべての公的部門の主体を対象範囲とする。ただし、報告主体とGBEsとの間の取引は、本RPGの対象範囲内である。

### 3 定義(パラグラフ9)

「財務諸表の討議と分析(financial statement discussion and analysis)」とは、主体の財務諸表に表示された重要な項目、取引及び事象の説明、並びにそれらに影響を及ぼした要因の説明である。

「財務諸表の討議と分析の識別(パラグラフ10～12)」とは、主体の財務諸表に表示された重要な項目、取引及び事象の説明、並びにそれらに影響を及ぼした要因の説明である。

### 4 財務諸表の討議と分析の識別(パラグラフ10～12)

財務諸表の討議と分析は、財務諸表やその他の情報とは明確に区別しなければならない。また、関係する財務諸表を明確にしなければならない。

### 5 財務諸表の討議と分析の表示(パラグラフ13・14)

財務諸表の討議と分析は、利用者が、報告側の視点に立って当該主体の事業に対する見識を得られるようにすることで、財務報告の目的(説明責任目的及び意思決定目的)にかなう、利用者に有用な情報を提供する。

財務諸表の討議と分析内の情報は、一般目的財務報告書に含まれる情報の制約を考慮したうえで、財務報告の質的特徴にかなうものでなければならない。

これらは、概念フレームワーク第1フェーズに基づく定めである。

### 6 財務諸表の討議と分析の内容

#### (1) 財務諸表の討議と分析の内容(パラグラフ15～18)

財務諸表の討議と分析の内容は、認識及び測定等に係る仮定だけでなく、財務諸表やその基礎を成す項目、

取引及び事象とも整合させるべきである。また、財務諸表の単なる反復ではなく、影響分析や説明を伴い相互に参照し合う関係でなければならない。

<財務諸表の討議と分析が含むべき内容>

- 主体の事業及び主体の事業環境の概要
- 主体の目的と戦略に係る情報
- 主体の財務諸表の分析(主体の財政状態、財務業績及びキャッシュ・フローの重要な変動及び趨勢を含む。)
- 主体の財政状態、財務業績及びキャッシュ・フローに影響を及ぼす主なリスクと不確実性の説明
- 前報告期間以降に生じた当該リスクと不確実性の変化の説明
- 同リスクと不確実性を負う又は軽減する戦略

#### (2) 主体の事業と環境の概要(パラグラフ19)

主体の事業について提供する情報の例(それぞれ、現在と過去の双方の情報)

- 主体の使命とビジョン
- 主体のガバナンス(例:法規制の構造、管理の体制)
- 主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローに重要な影響を及ぼし得る関係性に焦点を置いた、他の主体との関係性(例:資金供給の取決め)
- 主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローに重要な影響を及ぼす又は及ぼし得る外部の傾向、事象及び展開(法律環境、

規制環境、社会環境、政治環境、マクロ経済環境における、主体に固有のものを指す。例えば、国際市場で生じた事象が雇用、課税基盤、金利等に及ぼす影響など)

- 主体の主な事業（外部委託・サービス委譲契約などのサービス提供方法、及び主体の主な事業の重要な変更を含む。）

### (3) 主体の目標と戦略に関する情報（パラグラフ20・21）

主体の目標と戦略の例として、余剰又は欠損の管理や、負債水準や準備金水準の管理が挙げられる。財務諸表の討議と分析では、このような主体の目標と戦略を実現するために、管理しなければならない資源を特定できるような方法について検討を行う必要がある。また、目的の達成を測定する方法及びその測定期間、重要な変更がある場合は、その内容についても検討を行う必要がある。

### (4) 主体の財務諸表の分析（パラグラフ22～26）

財務諸表の討議と分析には、主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローの重要な変化や傾向の分析を含めなければならない。傾向の分析には、主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローをより深く理解するのに重要な財務諸表項目、及び財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローのときの経過に伴う変化が含まれる。

財務諸表の討議と分析は、単に財務諸表で表示された情報を反復するのではなく、主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローに影響を及ぼした重要な項目、取引及び事象を説明しなければならない。

財務諸表の情報が、財務諸表の討議と分析で使用するために調整され

ている場合には、その事実を、調整の性質及び理由と併せて開示しなければならない。財務業績の指標が財務諸表に由来する場合には、IPSASに準拠して作成された財務諸表で表示される業績指標と照合されなければならない。

適切な場合には、財務諸表の討議と分析で表示された金額に関して、比較情報を開示しなければならない。

主体に承認された予算を公表することが要求されている場合、又は主体が承認された予算を公表することを選択する場合、IPSAS第24号「財務諸表における予算情報の表示」により、財務諸表において予算値と実績値とを比較することが求められている。

### (5) リスクと不確実性（パラグラフ27～31）

財務諸表の討議と分析では、主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローに影響を及ぼす主要なリスクと不確実性を討議し、主体の目的と戦略にどのように関連するかを説明すべきである。

主要なリスクと不確実性は、外部的なものでも内部的なものでもあり得る。リスクと不確実性の説明は、不都合な結果と潜在的な可能性の双方に対するエクスポージャーを対象としなければならない。

リスクと不確実性の管理方法に係る討議の開示は、一部のリスクに関して「自家保険をかける（self-insurance）」決定や、保険を通じてリスクを移転又は共有することによりリスクを軽減する決定を含む。

こうしたリスクと不確実性の討議は、特定の地域や産業への多額の貸付や特定の収入源への依存といった、リスクの集中に対する主体の直面、

又は脆弱性に関連する情報を、利用者に提供する。

主体の財政状態、財務業績、及びキャッシュ・フローに影響を及ぼすリスクと不確実性は、財務諸表に広範にわたる影響を及ぼすおそれがある。したがって、こうしたリスクと不確実性に関する情報を、別個に、又は財務諸表の討議と分析の関連するセクションで、報告することができる。

## 7 今後について（BCより）

本RPGは、公開草案第47号「財務諸表の討議と分析」として公表された段階では、強制力のある基準（IPSAS）として策定されていた。しかし、公開草案に寄せられたコメントを検討する過程で、公開草案の要求事項を遵守しないとIPSAS準拠と主張できなくなること、及び財務諸表の討議と分析は財務諸表の構成要素ではないことなどの懸念事項が明らかになり、IPSASではなくRPGとする大きな方針変更が行われた。

今後、本RPGに則して一定の実務慣行が醸成されることが予想される。将来的には、本RPGを強制力のあるIPSASに変更するかどうか、改めて検討することとなる。