

政策効果測定と公会計の問題 — 公的年金政策の実例 —

宗岡徹

RCSS

文部科学大臣認定 共同利用・共同研究拠点
関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構
関西大学ソシオネットワーク戦略研究センター
(文部科学省私立大学学術フロンティア推進拠点)

Research Center of Socionetwork Strategies,
“Academic Frontier” Project for Private Universities, 2003-2009
Supported by Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology

The Research Institute for Socionetwork Strategies,

Joint Usage / Research Center, MEXT, Japan

Kansai University

Suita, Osaka, 564-8680 Japan

URL: <http://www.rcss.kansai-u.ac.jp>

<http://www.kansai-u.ac.jp/riss/index.html>

e-mail: rcss@ml.kandai.jp

tel: 06-6368-1228

fax. 06-6330-3304

政策効果測定と公会計の問題

—公的年金政策の実例—

宗岡 徹

関西大学会計専門職大学院・教授

関西大学ソシオネットワーク戦略研究センター・研究員

関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構・研究員

我が国の公的年金制度には国民年金、厚生年金及び共済年金があるが、前2者は国の年金特別会計で制度等が運営されている。これらの年金制度の財政方式は賦課方式である。一方、国の公会計制度は2000年より行税制改革の一環として整備が始まり、2004年から国に係る全部の組織についての財務書類が作成されるようになった。特別会計の財務書類作成基準の策定において、公的年金にかかる開示が問題となった。賦課方式のため、国民に約束した支払額の現在価値が1050兆円あるにもかかわらず、積立金の金額が144兆円しかないが、そのことをどのように開示するべきかについての意見が対立したからである。そのため、企業で採用されている現在価値を計上する方式ではなく、年金資産の残高を預かり金として計上する方式が採用されている。

現行の会計では、政策提言を行ってその結果を予測しても、公的年金会計上の変化はほとんどない状況となっている。一方、国民に約束した金額を負債に計上したとしても、政策提言の結果が反映されない。これは、公的年金が賦課方式を採用しているためである。したがって、公的年金に係る会計の課題は、賦課方式に対応した会計方式を考案することにある。その場合、政策提言の結果が反映されるようにすることが、そのメルクマールになるものと思われる。

キーワード：RCSS、国民年金、厚生年金、公会計、省庁別財務書類、年金特別会計
JEL Classification: M48-Government Policy and Regulation, H55-Social Security and Public Pensions

Issues of public sector accounting for the Policy-Making - from public sector accounting for the public pension

Toru Muneoka

Professor, Graduate School of Accountancy, Kansai University

Research Fellow, The Research Center of Socionetwork Strategies, Kansai University

Researcher, The Research Institute for Socionetwork Strategies, Kansai University

Abstract

Japan's public pension system consists of the National Pension (Basic Pension), the Employee's Pension Insurance and the Mutual Aid Pension Plan. The National Pension (Basic Pension) and the Employee's Pension Insurance are run by the National Pension Special Account. These public pension systems have adopted the imposition method. Meanwhile, the country's public sector accounting system development began in 2000 as part of administrative reform, and as a result, all institutions in the Japanese central government made their Financial Statements in 2004. When Accounting standards in Special Accounts were developed in a committee of the Ministry of Finance, the committee discussed how to disclose the pension system to the public. Japanese Government have promised future payments of 1050 trillion yen (present value base) to the public, but now the amount of the reserve fund have only 144 trillion yen. The committee discussed this discrepancy and many opinions were given about what should be disclosed to the public? Finally, the committee concluded a method to disclose the deposit of the balance of the assets was employed rather than use the present value method that discloses the present value of how much the government promises to the public, which has been adopted by companies and is currently used.

In the Public Sector Accounting Standard now being adopted in Japan, the financial statements are changed slightly, although we still advocate the policy proposals and predict the results of policy proposals. If we adopt the accounting method that discloses the present value of how much the government promises to the public, the situation does not have changed, and the accounting does not reflect the results of policy recommendations. This is because a public pension system adopted the imposition method. Therefore, issues pertaining to public pension accounting, is to devise a method of accounting for the imposition method. In that case, may be reflected as a result of policy recommendations, it is likely to be criteria.

Keywords: RCSS, pension, pension, public sector accounting, financial statements by government agencies, pension special account

JEL Classification: M48-Government Policy and Regulation, H55-Social Security and Public Pensions

1 はじめに

わが国では、公的年金制度に対する信頼が揺らいでいる。少子高齢化の中、団塊世代¹といわれるベビーブーム世代が公的年金を支える側から受け取る側に転換し、年金財政の悪化が懸念されている。そのため、年金制度を維持するための様々な政策提言がなされているが²、実現可能性や政策の効果まで測定されたものとは必ずしも言えない。

一方、企業年金制度はキャッシュバランスプランや確定拠出型年金の採用等を含め、実質的な給付引き下げが行われてきたが、それは2000年に導入された退職給付会計により、その財務的負担の重さが明らかになったからである。つまり、企業会計において、年金基金等への掛金の拠出を費用とし、年金にかかる負債を計上しない処理から、既に発生している給付見込額の割引現在価値の増加額を費用とし、未拠出額を負債とする処理に変更したが、その結果、未計上の費用額と未拠出の金額が多額に上ったからである。さらに、企業が年金制度を改正するに当たり、各代替案について、その負担額への影響を会計的なシミュレーションで算定し、意志決定した。このように、企業会計が年金・退職金といった退職後給付の負担の重さを的確に示すという形で企業の政策に影響を与えたのである。

日本における国の公会計制度の構築は2000年から始まり、2004年に国の全組織並びに国全体の財務書類を作成する基準が整備された。私は財政制度等審議会委員として、公会計の整備に深くかかわってきた。

わが国の公的年金は特別会計によって管理運営されており、その財務書類も整備された。それまでは、予算決算制度の中、収入と支出の面で管理され、貸借対照表で積立金を示すとともに、歳出確定の年金未払額等を負債に計上するのみとし、積立金相当額の大部分を国の持分とする開示を行っていたが、業務費用計算書、資産負債差額増減計算書、区分別収支計算書、貸借対照表の財務書類を作成するようになった。また、積立金は国民からの預り金として計上している。年金にかかる積立金を国の持分から国民の持分（預り金）に変更するとともに、財務書類体系の整備と計上基準の統一化を図ったのである。

¹ 1947年から1949年までの3年間に生まれた約800万人をいう。作家堺屋太一が発表した小説「団塊の世代」（1976年）から一般化した。

² 2009年衆議院総選挙により、自由民主党を中心とした政権から、民主党を中心とする政権に交代したが、各政党のマニフェストの目玉の一つが年金制度改革案であった。自由民主党は現行制度をもとに必要な修正を加える案であったのに対し、民主党は年金を一元化し、最低保障年金と所得比例年金を創設するという抜本的に近い改革案であった。

しかしながら、このような公会計の整備が企業会計のように、現在の公的年金の状況を的確に示し政策に影響を与えるとともに、会計的シミュレーションを用いて意思決定するものとなっているのであろうか。公的年金制度への信頼が動揺している状況で、どのような政策を行うにしろ、その政策の効果を予測し、測定することは重要な課題であり、企業会計のように、公会計がその役割を担えるのであろうか。これが私の問題意識である。

会計は、企業等の組織の行動の結果を測定し開示することにより、経営者や投資家等のステークホルダーの意思決定に貢献する機能を有している。この機能は意思決定支援機能と呼ばれるが、企業会計制度においては、企業並びに監査は財務諸表の開示までを行い、財務諸表の分析や予測はアナリストや投資家が行うという形で役割分担が明確になっている。公会計においても、同様の構図を前提に主として財務書類についての開示の基準を整備したのである。

しかし、財務書類の開示とその利用という役割分担の前提として、利用者側の技術の整備がなければならない。企業会計においては、アナリストという職種の確立と企業分析並びにシミュレーションにかかる手法の整備がなされており、国際会計基準の制定においては、むしろアナリスト側の意見を取り入れた会計基準の制定が行われるようになっている。それに対し、公会計では利用者側の技術が未整備である。そのため、その財務書類も企業会計を流用したものとしたものとなっており、公会計の利用者側の技術を前提としたものとはなっていないのが実情である。それを利用者志向の公会計制度にもっていきたいと考えており、柴・宗岡はこのような学問体系を構想し、「政策会計学」と命名した³。

喫緊の課題である年金制度改革において、政策会計学はどのように貢献できるのか、どのような理論、技術の体系であるべきか等を模索することと前述の問題意識を書き換えることも可能であろう。

2 先行研究

政策会計学という構想がユニークなものであり、われわれの問題意識に対応する先行研究は残念ながら見当たらない。しかし、後述のとおり、公会計基準の制定を行う委員会等では、どのような開示がなされるべきかという議論の中で、暗黙の了解として委員に共有されているということができる。

³ 「第一章 政策会計学の構想」、柴健次、宗岡徹、鶴飼康東、『公会計と政策情報システム』、多賀出版、2007年3月、pp3-18

わが国の公的年金にかかる公会計の議論については、宗岡⁴が財政制度等審議会の議論を踏まえて論点を整理し紹介している。省庁別財務書類作成基準の補論⁵において、公的年金の負債計上にかかる結論の背景を述べており、その抜粋を「公会計の整備の一層の推進に向けて」⁶で引用している。その他、会田⁷が省庁別財務書類の特質を論ずる中で軽く触れている。

国際公会計基準⁸（以下「IPSAS」）や米国連邦財務会計基準書⁹（以下「SFFAS」）においても、公的年金の開示は大きな問題となっている。

IPSAS は国際会計士連盟¹⁰が策定を行っているものであり、強制力のあるものではない。しかし、国際会計基準とほぼ同様の概念に基づいて作成されているものであり、その考え方について参考となるものである¹¹。年金を含む社会保障給付についての議論は錯綜しており、何回も公開草案が出されていて、基準として成案になったものはない。2008年3月に公表された公開草案34号「社会保障給付：将来の現金移転額の開示」¹²と議論のたたき台草案「社会保障給付：認識と測定」¹³についての意見集約が2008年10月に行われた。公開草案34号は基準にせず、定義等の見直しを行うこと、コンサルテーションペーパーについて、多数意見は適格基準を満たした時まで、現在の負債が生じないと考える意見が多数を占めた。その後の議論は進展しておらず、現在は第2期の概念フレームワークプロジェクトの負債の定義を待っている状況である¹⁴。また、年金を含む社会保障給付に関連した新しいプロジェクトとして、「長期の公的財政の存続可能性についての報告」プロジェクトが立ち上がり、2008年3月に「プロジェクト骨子¹⁵」

-
- 4 「公的年金会計のあり方について」、宗岡徹、『日本年金学会誌 第26号』、日本年金学会、2006年3月、pp10-20
- 5 「補論」、財政制度等審議会、『省庁別財務書類の作成について』、財政制度等審議会、2004年6月、PP90-115
- 6 「資料 21 省庁別財務書類作成基準の補論（抄）」、財政制度等審議会、『公会計整備の一層の推進に向けて—中間とりまとめ—』、財政制度等審議会、2006年6月、pp45
- 7 「省庁別財務書類の特質と今後の課題」、会田一雄、『公会計研究 第9巻第1号』、国際公会計学会、2007年9月
- 8 International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) は International Public Accounting Standards Board(IPSASB)が作成している。
- 9 Statement of Federal Financial Accounting Standards (SFFAS)は Financial Accounting Standards Advisory Board(FASAB)が作成している。
- 10 International Federation of Accountants (IFAC)
- 11 財政制度等審議会においても、IPSAS の動向は紹介され、その考え方や方向性は基準作成にあたり参考にされた。
- 12 IPSASB,ED 34, “Social Benefits: Disclosure of Cash Transfers to Individuals or Households”,2008年3月
- 13 IPSASB, consultation paper, ”Social Benefits: Issues in Recognition and Measurement”,2008年3月
- 14 社会保障給付 (Social Benefit) プロジェクトの Status は以下の HP を参照。
<http://www.ifac.org/PublicSector/ProjectHistory.php?ProjID=0065>
- 15 IPSASB, Project brief, “Long-Term Fiscal Sustainability Reporting”,2008年3月

を発表、2009年11月に議論のたたき台草案「長期の公的財政の存続可能性についての報告¹⁶⁾」が出された。このプロジェクトは、年金を含む社会保障給付そのものの会計を規定するものではないが、その財務的存続可能性の情報によって補足されるものとの位置づけである。

米国では、年金に加え失業保険や医療保険等を含む社会保障全般の会計処理が SFFAS17号「社会保険の会計¹⁷⁾」に従って行われている。そこでは、すでに支払いが確定した給付のうちの未払額のみが負債計上されている。これは、日本でいえば公会計が整備される以前の状況と同じであるが、米国では「社会保険報告書」により、制度の長期予測情報が補足的に提供されている¹⁸⁾。その後も SFFAS17号の改正に関する議論が活発に行われており¹⁹⁾、2006年10月には予備的見解「社会保険の会計(改正案)²⁰⁾」が公表された。その中で多数意見は、給付の要件を満たした段階で未払年金の現在価値額を負債計上するというものである。その後の議論は錯綜しているが、多数意見そのものを採用するのではなく、現行基準との折衷案を模索しているようである。

これらの米国や国際会計士連盟における議論について、清水²¹⁾は米国の状況を中心に、IPSASも含めた公的年金に関する議論を紹介し、日本の開示方法を諸外国も取り入れるべきであることを主張している。なお、古市²²⁾はIPSASの策定プロジェクトの全体の概要を紹介している。

公的年金制度に関する議論は数多いが、会計的なアプローチは宗岡(前述)しか見当たらない。なお、社会保障に関する泰斗が一堂に会したものとして、フィナンシャル・レビューの85号²³⁾と87号²⁴⁾をあげることができよう。

3 我が国の公的年金制度と公会計制度

3.1 公的年金制度の概要

¹⁶⁾ IPSASB, Consultation Paper, “Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Finances”, 2009年11月

¹⁷⁾ FASAB, SFFAS17 “Accounting for Social Insurance”, 1999年8月

¹⁸⁾ SFFAS17号によれば、追加情報(Required Supplementary Stewardship Information(RSSI))が要求されており、それに基づいて「社会保険報告書」が作成されている

¹⁹⁾ 社会保険(Social Insurance)プロジェクトについての状況は以下のHPを参照。
<http://www.fasab.gov/projects/socialinsurance.html>

²⁰⁾ FASAB, Preliminary Views, “Accounting for Social Insurance, Revised”, 2006年10月

²¹⁾ 清水涼子、「公的年金に係る財務報告について」、『会計検査研究 第38号』、会計検査院、2008年9月

²²⁾ 古市峰子、「国際会計士連盟による国際公会計基準(IPSAS)の策定プロジェクトについて」、『金融研究』、日本銀行金融研究所、2003年3月

²³⁾ 貝塚啓明責任編集、『諸外国における税・財政改革—社会保障制度改革を中心に—』フィナンシャル・レビュー第85号、財務総合政策研究所、2006年9月

²⁴⁾ 岩本康志責任編集、『<特集>社会保障』フィナンシャル・レビュー第87号、財務総合政策研究所、2007年9月

我が国の公的年金制度は、自営業者や主婦等の被扶養者が加入する「国民年金」制度、民間の雇用者が加入する「厚生年金」制度、国家公務員、地方公務員、私立学校の教職員がそれぞれ組織する共済組合の年金制度、船員等のその他の年金制度からなっている。各制度は、加入期間に比例した年金が支給される「国民年金」に相当する部分（基礎年金）を共通にしており、国民年金を除き、それに所得比例（保険料比例）の年金を上積みした制度となっている(図1参照)。公務員共済等（国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、私立学校教職員共済）において、所得（保険料）比例年金部分は各共済から支払われるが、基礎年金相当分は年金特別会計の基礎年金勘定に納付し、そこから年金受給者に支払われる。このうち、国民年金（基礎年金）の50%が税金により負担されるが、後は保険料で賄われる仕組みとなっている。

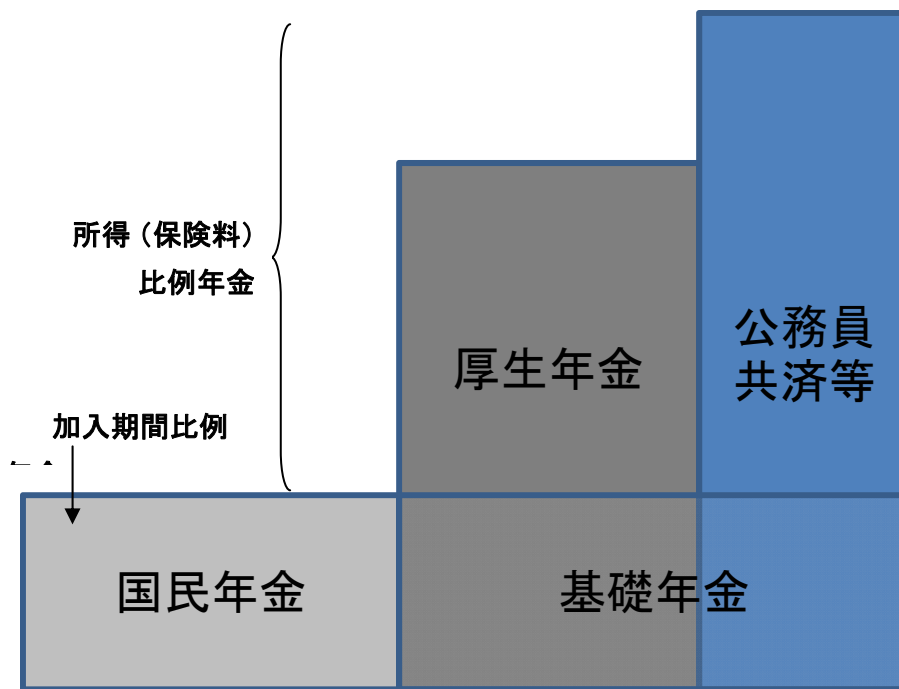


図1 我が国の公的年金制度
(出典：筆者作成)

我が国の公的年金制度に係る財政方式は「賦課方式」がとられている。賦課方式とは、年金支払いをその時点の保険料で賄う方式である。これに対し、民間企業等で行われる私的な年金制度は将来の支払に必要な資金を外部等に積み立てておく「積立方式」がとられている。厳密に言えば、我が国の公的年金は賦課方式ではあるが、その年度の収入をその年度で支払ってしまうのではなく、人口動態の変化等に備えるため一定の積立金

を有している（2009年3月末で132兆円）。ただし、その積立金で将来の年金支払いを賄えるものではなく、将来に備えたバッファとしての積立金である。

国民年金、厚生年金は国の特別会計で管理されている。特別会計とは、国の特定の業務にかかる収支を明確するために、一般会計と区分して経理するべく設置されたものである。かつては国民年金特別会計と厚生保険特別会計に分かれていたが、特別会計の統廃合により、2007年に両者は年金特別会計に統合された。年金会計は、基礎年金勘定、国民年金勘定、厚生年金勘定、福祉年金勘定、健康勘定、児童手当勘定、業務勘定の7つの勘定からなっている。国民年金、厚生年金のみならず、国民健康保険や児童手当も所管しており、2008年度（2008年4月から2009年3月）の保険料収入だけで32兆円を超える（国民年金勘定2.6兆円、厚生年金勘定22.8兆円、健康勘定6.7兆円）巨大な特別会計である。

3.2 特別会計に係る公会計基準の制定

我が国の公会計基準の整備は、行政改革の一環としておこなわれたということが出来る。2000年頃より、マスコミは国の機関の非効率性や不透明性を盛んに喧伝した。特殊法人では道路公団等がやり玉に挙げられたが、特別会計では、年金に係る特別会計（特に、年金を管理運営する「社会保険庁」が攻撃対象とされた）が、多額な無駄遣いや職員の怠慢な業務実態、年金記録のずさんさの例が紹介される等、恰好の攻撃材料にされた。その中、イギリスのエージェンシー制度に範をとった独立行政法人制度が創設され、特殊法人等の独立行政法人化が進められた。独立行政法人では、法人の管理を企業会計の手法を用いて行うものとされたが、効率化の手法として企業会計が注目され、国の機関に係る会計基準の整備につながっていったのである。

特殊法人や特別会計は複式簿記による会計処理が行われていたが、資金収支を前提にした会計であったことや勘定別の開示であったことから、その資金収支の実態や借入金や資産、余剰金等の実態や全体像が分かりにくく、不透明との指摘がなされていた。公会計基準の整備は、企業会計を手法として、民間企業の効率性を国においても実現しようとするものであったといえるが、実際には、企業会計に係る基準と同様、主として開示の基準が整備され、むしろ財務情報提供の透明性に重点を置いたものとなっている。

2000年に総務省で「独立行政法人会計処理基準」が制定され。その後、財務省の財政制度等審議会公企業会計小委員会で、当時、行政改革の焦点となっていた特殊法人等に係る会計基準の改訂が行われた。さらに、2001年から企業会計に準拠した特別会計の会計基準の検討が始まった。論点整理、試作基準に基づく財務書類の試作、ヒアリング等を経て、2003年6月に「新たな特別会計財務書類作成基準」として取りまとめられた。その経緯は表1のとおりである。

そこでは、特別会計の勘定を基本的な会計単位としつつも、勘定と関係の深い独立行政法人等を連結した財務書類を作成すること、特別会計全体を合算した（簡易的に連結した）財務書類を作成する等、透明性の高い財務書類が公表されているといえることができる。

時期	組織	内容
平成 13 年 10 月 ～平成 14 年 1 月	公企業会計小 委員会	「新たな特別会計財務書類作成基準」策定 に向けた論点整理
平成 14 年 2 月 ～10 月	ワーキング・ グループ	「新たな特別会計財務書類作成基準」中間 取りまとめ（試作基準）の策定
平成 14 年 10 月 ～平成 15 年 2 月	各特別会計	試作基準に従った、特別会計財務書類の試 作
平成 15 年 2 月 ～3 月	ワーキング・ グループ	試作結果ヒアリング
平成 15 年 4 月 ～6 月	ワーキング・ グループ	「新たな特別会計財務書類作成基準」の検 討・取りまとめ
平成 15 年 6 月	公企業会計小 委員会	「新たな特別会計財務書類作成基準」の取 りまとめ・公表
	財政制度分科 会三部会合同 会議	

表 1 新たな特別会計財務書類作成基準の検討経緯
(出典：筆者作成)

その後、一般会計に係る財務書類の作成基準が取りまとめられたが、特別会計に係る基準もその中に取り込んで、2004 年 6 月に「省庁別財務書類の作成について」として公表された。その結果、一般会計（一般会計省庁別財務書類）特別会計（特別会計財務書類）、一般会計と特別会計を連結したもの（省庁別財務書類）、特別会計と関連した法人等を連結したもの（特別会計連結財務書類）、一般会計と特別会計と関係する法人等を連結したもの（省庁別連結財務書類）の 5 種類の財務書類が作成されることとなった（表 2 参照）。さらに、省庁別連結財務書類を全省庁について連結し、国全体の財務書類も作成されている。

また、財務書類の体系も整理され、図2のとおりとなった。貸借対照表は、貸借対照表日現在の資産と負債の状態を一覧表として示したものであるが、資産と負債の差額を「資産負債差額」として表示して貸借が一致するようにしている。単に財産と債務を示すのみならず、未払費用や未収収益等の経過勘定項目や減価償却累計額等の発生主義を適用することにより計上される項目も含まれている。貸借対照表の現預金勘定の期中増減を内容別に示したものが「区分別収支計算書」であり、資産負債差額勘定の期中増減の明細を示したものが「資産・負債差額増減計算書」である。資産・負債差額計算書に示される資産・負債差額の減少に当たる項目のうち、業務実施にかかるコストを発生主義的にとらえたものの計算書が「業務費用計算書」である。

財務書類	一般会計	特別会計	独立行政法人・特殊法人等	
			特別会計関係	その他
一般会計省庁別 財務書類	↔	--	--	--
特別会計財務書類		↔		
特別会計連結 財務書類		↔		
省庁別財務書類	↔			
省庁別連結 財務書類	↔			

表2 省庁別財務書類の対象範囲
(出典：筆者作成)

これらの財務書類の具体的な関係を示すと以下のとおりである。資産・負債差額増減計算書において、区分別収支計算書で計算された配賦財源の額と目的税や手数料等の主管財源の額の合計額から、業務費用計算書で計上された額の合計額（業務費用）を控除し、その他の項目を加減することで、貸借対照表で計上される資産・負債差額の期首と期末の増減額を計算する。つまり、期首貸借対照表の資産・負債差額に資産・負債差額増減計算書で計算した増減額を加減して、期末貸借対照表の資産・負債差額の金額となる。一方、期首貸借対照表の現預金と期末貸借対照表の現預金の額の差額を業務収支と財務収支に区分して示しているのが、区分別収支計算書である。区分別収支計算書で計算される配賦財源が資産・負債差額増減計算書に計上され、業務費用計算書で明細が計上される業務費用（発生費用）は資産・負債差額増減計算書に合計額として計上される。

このように、各財務書類は、現預金、資産負債差額、財源、業務費用によって連携している。

さらに、当該「特別会計財務書類作成基準」は、2005年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」に組み込まれることとなった。具体的には、「特別会計の会計情報については、その開示の内容及び要件を統一的に明示するとともに、企業会計の考え方に基づく資産・負債も開示するものとする」とされ、特殊法人は当該「特別会計財務書類作成基準」に基づいて、公的書類としての財務書類を作成することとなったのである。それを受け、2006年6月に「行政改革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）」、2007年3月に「特別会計法（特別会計に関する法律）」が制定され、「特別会計財務書類作成基準」が法律に基づいて作成される財務書類の作成基準とされることとなった。

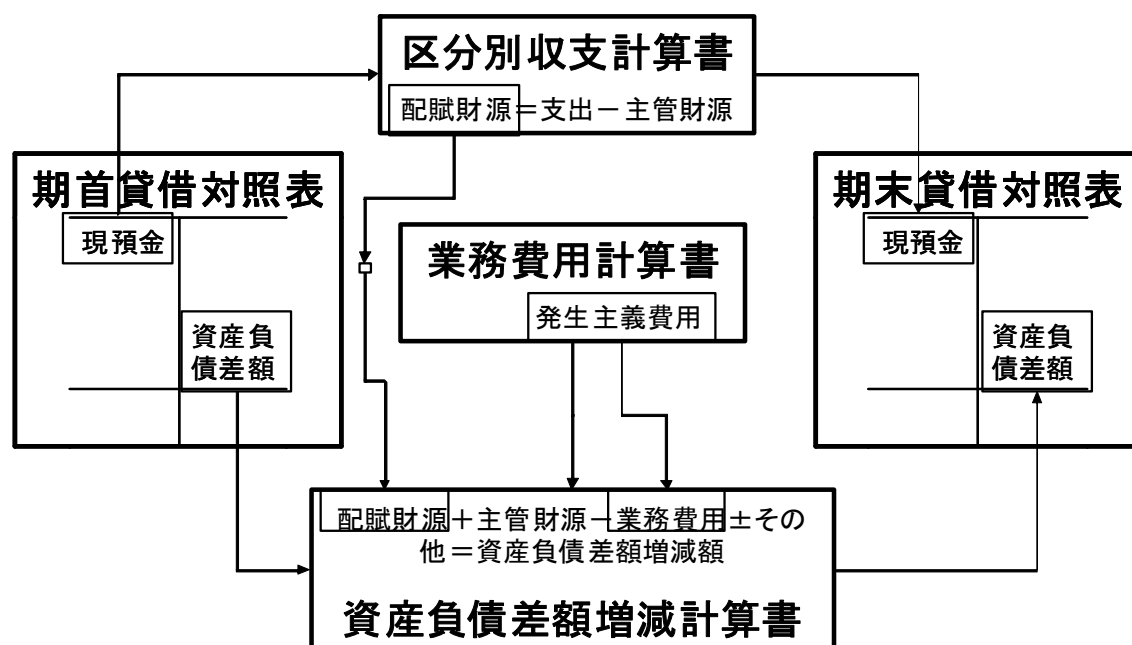


図2 省庁別財務書類の体系
(出典：筆者作成)

3.3 公的年金に係る資金の流れの概要

公的年金に係る実際の資金の流れは図3のとおりである。なお、僅少な収支は省略し、勘定間の資金のやりとり（繰入と受入）はネットした金額を示している。

国民年金について、加入者が支払った保険料 2.8 兆円と一般会計からの繰入（国民年金／基礎年金の国庫負担分） 1.9 兆円、運用益等 0.1 兆円を財源として、国民年金とし

て 1.6 兆円、厚生年金等への加入期間がある受給者に対しては、基礎年金勘定を經由して 2.6 兆円を給付する。一方、厚生年金について、加入者の支払った保険料 22.8 兆円と一般会計からの繰入金（基礎年金の国庫負担分） 5.6 兆円、運用益等 1.8 兆円を財源として、加入期間比例年金部分である基礎年金を基礎年金勘定を通して 11.6 兆円、所得（保険料）比例年金部分である厚生年金を 22.8 兆円給付している。基礎年金勘定は、国民年金勘定からの繰入 2.6 兆円、厚生年金勘定からの繰入 11.6 兆円、共済組合等からの拠出金 1.4 兆円を財源として加入期間比例年金である基礎年金を 15.6 兆円給付している。

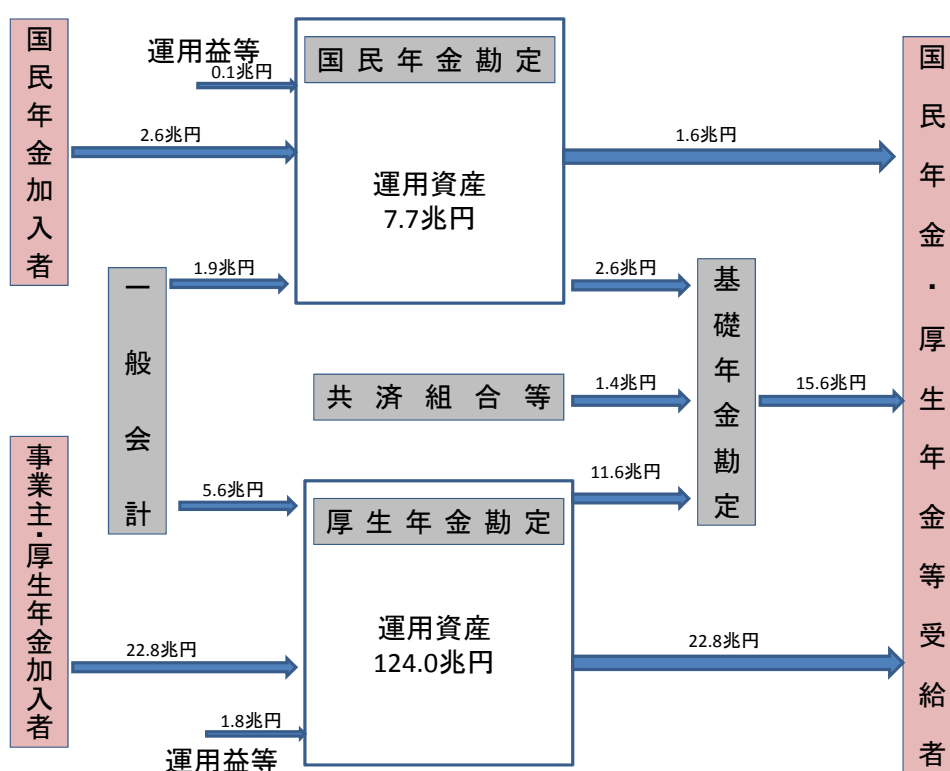


図3 公的年金に係る資金の流れ

(出典：平成 20 年度年金特別会計財務書類から筆者作成)

当該「公的年金に係る資金の流れ」の図は年金特別会計財務書類から作成したが、簡単に作業することができた。企業会計と同様の開示となっているため、資金の動き等の内容を読み解きやすいからである。かつての決算書であったならば、このように簡単に図を作ることはできなかったであろう。公会計改革の成果の一つということができよう。

連 結 貸 借 対 照 表			
		(単位：百万円)	
	本会計年度		本会計年度
	(平成20年		(平成20年
	3月31日)		3月31日)
< 資 産 の 部 >		< 負 債 の 部 >	
現金・預金	54,385,172	未払金	12,832,612
有価証券	213,022,238	未払費用	2,639,030
たな卸資産	5,429,860	保管金等	3,876,859
未収金	14,627,535	賞与引当金	638,740
未収収益	1,826,703	政府短期証券	67,776,650
貸付金	242,323,030	独立行政法人等債券	57,289,771
破産更生債権等	2,279,189	公債	418,228,994
割賦債権	7,809,971	郵便貯金	180,744,657
その他の債権等	7,326,267	借入金	35,768,466
貸倒引当金等	△ 6,061,619	預託金	4,912,190
有形固定資産	268,265,917	責任準備金	131,849,440
国有財産等（公共用 財産を除く）	75,639,573	公的年金預り金	144,052,701
土地	38,638,617	退職給付引当金	20,617,785
立木竹	7,836,915	その他の引当金	2,346,072
建物	12,973,152	支払承諾等	1,817,050
工作物	8,818,319	その他の債務等	15,133,509
機械器具	133		
船舶	1,630,033		
航空機	1,039,381		
建設仮勘定	4,702,973		
公共用財産	186,440,600		
公共用財産用地	44,587,109		
公共用財産施設	135,926,782		
建設仮勘定	5,926,708	負 債 合 計	1,100,524,598
物品等	6,185,732	< 資産・負債差額の部 >	
無形固定資産	994,468	資産・負債差額	△ 271,101,364
出資金	14,568,941	（うち国以外からの出資）	(2,195,825)
支払承諾見返等	1,817,050		
その他の投資等	808,433		
資 産 合 計	829,423,237	負 債 及 び 資 産 ・ 負 債 差 額 合 計	829,423,237

表3 公的年金の約束額を負債として計上しない国の連結財務書類
(平成19年度)の貸借対照表(2008年3月末)－現行方式

(出典：財務省 HP: <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/fs/2009.htm>
-ただし、網かけは筆者)

4 公的年金に係る会計の考え方

現行の特別会計財務書類の作成基準では、公的年金にかかる負債を計上せず、将来の年金給付のために積み立てている資産相当分を「公的年金預り金」として負債に計上している。その結果、年金にかかる資産と負債は実質的に中立となる計上を行っている。

公的年金に関する負債については様々な考え方がありうる。国は国民に対し年金給付の約束をしているが、その資金は原則として賦課方式により、支払時点の収入により賄う。つまり、約束時点での資金的裏付けのないまま年金の支払いを約束しているものであり、国（政府）ならではの制度ということができる。このような賦課方式を会計的にどう表示するのかについて、説得的な考え方は存在しない。大きく分けると、潜在的な債務も含めた負債総額を開示すべきという考え方と、年金にかかる管理状況である積立不足額を開示すべきとする考え方がある。

前者は国には年金支給の義務があるのでそれを開示すべきという考え方であり、後者は資金的裏付けができるのは年金支払い時のみであり、その時点での潜在的支払能力を示すのはその時点で保有しているべき年金資産の額ということになるため、年金資産の積立不足額についてのみ負債とするべきとする考え方である。

表3は現行方式(公的年金の約束額を負債として計上しない)の国の連結財務書類(平成19年度—2007年度)の貸借対照表(2008年3月末)である。また、表4は平成20年度の年金特別保険財務書類の合算短借対照表(2008年3月末、2009年3月末)である。

特別会計財務書類の作成基準を作るワーキンググループにおいて、公的年金の負債をどのように考えるべきかについて、激しい議論が戦わされた。注記等を含めれば両者の金額を開示すべきということについては異論がなかったため、貸借対照表に計上する金額をどのように算定するべきかという点がポイントとなった。

最終的に、公的年金の約束額を負債として計上しないという結論となったのは、公的年金の約束額の総額を負債として計上すると貸借対照表の持つ意味が失われるということが危惧されたからである。表5は、表3と年金特別会計財務書類から作成した国全体の連結貸借対照表である。

公的年金としてすでに約束した金額の現在価値は、年金の制度設計上において賃金上昇率として仮定した率(2.1%)で計算すると1050兆円(国民年金150兆円、厚生年金900兆円)になる。割引率を運用利回りの仮定(3.2%)で計算しても、840兆円(国民年金120兆円、厚生年金740兆円)²⁵となる。

²⁵ 財務省、「平成20年度特別会計財務書類(第174回国会提出)」、財務省、2010年1月

合 算 貸 借 対 照 表

(単位：百万円)

	前会計年度 (平成20年 3月31日)	本会計年度 (平成21年 3月31日)		前会計年度 (平成20年 3月31日)	本会計年度 (平成21年 3月31日)
<資産の部>			<負債の部>		
現金・預金	26,938,378	10,769,744	未払金	6,527,312	6,825,537
未収金	437,714	462,251	他会計繰入未済金	—	157,026
未収収益	8,705	7,658	前受金	22,879	—
未収保険料	4,423,509	4,581,420	前受収益	16,440	—
他会計繰入未収金	4,720,530	5,060,469	賞与引当金	7,458	6,051
前払費用	21	18	借入金	1,479,228	1,479,228
運用寄託金	112,754,442	124,983,924	公的年金預り金	140,585,020	136,265,089
貸倒引当金 △	2,039,538	△ 2,145,146	退職給付引当金	165,058	143,796
有形固定資産	546,971	174,987			
国有財産(公共用 財産を除く)	539,325	172,992			
土地	219,621	102,563			
立木竹	704	145			
建物	223,355	52,488			
工作物	95,643	17,794			
物品	7,646	1,994			
無形固定資産	29,126	26,331			
出資金	3,566,664	3,239,497			
			負債合計	148,803,398	144,876,730
			<資産・負債差額の部>		
			資産・負債差額	2,583,127	2,284,427
資産合計	151,386,526	147,161,158	負債及び資産・ 負債差額合計	151,386,526	147,161,158

表4 公的年金の約束額を負債として計上しない年金特別会計合算貸借対照表（平成19年度、20年度—2008年3月、2009年3月）—現行方式

(出典：厚生労働省 HP: <http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/dl/nenkin05.pdf>)

連 結 貸 借 対 照 表

(単位：百万円)			
	本会計年度 (平成20年 3月31日)		本会計年度 (平成20年 3月31日)
< 資 産 の 部 >		< 負 債 の 部 >	
現金・預金	54,385,172	未払金	12,832,612
有価証券	213,022,238	未払費用	2,639,030
たな卸資産	5,429,860	保管金等	3,876,859
未収金	14,627,535	賞与引当金	638,740
未収収益	1,826,703	政府短期証券	67,776,650
貸付金	242,323,030	独立行政法人等債券	57,289,771
破産更生債権等	2,279,189	公債	418,228,994
割賦債権	7,809,971	郵便貯金	180,744,657
その他の債権等	7,326,267	借入金	35,768,466
貸倒引当金等	△ 6,061,619	預託金	4,912,190
有形固定資産	268,265,917	責任準備金	131,849,440
国有財産等（公共用 財産を除く）	75,639,573	公的年金債務	1,050,000,000
土地	38,638,617	退職給付引当金	20,617,785
立木竹	7,836,915	その他の引当金	2,346,072
建物	12,973,152	支払承諾等	1,817,050
工作物	8,818,319	その他の債務等	15,133,509
機械器具	133		
船舶	1,630,033		
航空機	1,039,381		
建設仮勘定	4,702,973		
公共用財産	186,440,600		
公共用財産用地	44,587,109		
公共用財産施設	135,926,782		
建設仮勘定	5,926,708	負 債 合 計	2,006,471,825
物品等	6,185,732	< 資産・負債差額の部 >	
無形固定資産	994,468	資産・負債差額	△ 1,177,048,588
出資金	14,568,941	（うち国以外からの出資）	(2,195,825)
支払承諾見返等	1,817,050		
その他の投資等	808,433		
資 産 合 計	829,423,237	負 債 及 び 資 産 ・ 負 債 差 額 合 計	829,423,237

表5 公的年金の約束額を負債として計上する国の連結財務書類
(平成19年度)の貸借対照表(2008年3月末)

(出典：表3と平成20年度年金特別会計財務書類を元に筆者作成)

公的年金に関する約束額を負債として計上すると、資金的裏付けのない負債を多額に計上することになる。ワーキンググループの議論では、それが国の実態として適切かどうかということが問題となった。1,000兆円を超える負債を計上し、資産負債差額も1000兆円を超えるマイナスとなるが、そのスケール感が他の資産や負債の金額に対する感覚を狂わせ、誤ったメッセージを送付することになる可能性が危惧された。たとえば、年金債務と比較すると国債残高はそれほど大きくないというメッセージを伝えてしまうことになるかもしれないからである。

表4の「公的年金預り金」の代わりに「公的年金債務」を1,050兆円計上した場合を想定するとより分かりやすいと思われる。現在、公的年金特別会計の資産負債差額は2兆円超のプラス（2009年3月末）となっているが、公的年金債務を1050兆円計上すると、資産負債差額は912兆円程度のマイナスとなる。年間保険料の総額が25.8兆円に対する資産負債差額の割合は35倍超となる。企業会計的に考えると、年間収入の35倍の債務超過があることになり、倒産状態と判断される。しかし、財政運営に賦課方式をとっているため、この事実をもってして年金制度崩壊ということにはならない。とすれば、そのような開示は誤った認識を植え付けることになるかもしれないということが危惧された。

前述のとおり、支払い時まで資金的裏付けのない約束をしているのは事実だが、そのことと年金が支払われるかどうかとは直接的な関係があるとはいえない。賦課方式というのはそのような方式であるからである。とすれば、公的年金に約束額（債務）をそのまま計上するよりも、このような事実を注記として詳細に開示するとともに、年金にかかる管理が適切に行われているかどうかを開示すべきということになった。そのため、2004年段階では、負債として計上するのは年金資産としてあるべき額とし、年金資産との差額のあり方により管理状況を示すこととなったのである。

その後、平成19年に前述のとおり、年金資産と同額を年金預り金として計上するという処理に変更した。これは、年金資産としてあるべき金額自体が説明のための金額に過ぎず、管理に使われていないという実態を反映したものである。その結果、年金資産と年金預り金は同額で計上され、公的年金にかかる管理情報は示されなくなった。

5 新たな政策提言と公的年金会計

5.1 新たな政策提言の内容

我が国の公的年金制度の信頼が揺らいでいる。その発端は社会保険庁の無駄遣いの問題であったが、公的年金記録のずさんさや横柄で身勝手な勤務態度、さまざまな不正等も重なり、社会保険庁は解体されて「日本年金機構」として再出発することとなった。

そもそも、少子高齢化の進展の中で公的年金、特に国民年金の存続可能性についての疑問が広がっていた。その信頼性の低下に拍車がかかり、国民年金の納付率（制度加入者の国民年金保険料の納付割合）が2008年度で62.1%²⁶、20歳到達者のうちの国民年金加入者が約5割にとどまる等²⁷危機的な状況となっている。厚生年金は事業主が事業主負担分と給与から天引きした従業員負担分の保険料をまとめて納付するため、未納や未加入という問題は起きにくい。しかしながら、国民年金は個人が定額（2010年4月からの国民年金保険料は月額14,980円）を支払う制度となっており、支払を個人の判断でストップすることが可能であることから、年金制度への信頼性の水準がそのまま国民年金保険料の納付率や国民年金への加入率に影響を与えることになる。

公的年金に係る問題点をまとめたものが以下のリストである。

- 年金の記録問題・改ざん問題の影響。
- 社会保険庁や厚生労働省の組織の問題の影響。
- 積立金のむだづかい。
- 年金未納者の割合が高く、自分が払うことに不公平に感じる事（同世代間の衡平）。
- 若い世代ほど不利になること（世代間の衡平）。
- 年金を受給するために25年以上保険料を納付しなければならないこと。
- 給付額が低すぎる事（給付水準）。
- 保険料が高すぎる事（負担の程度）。
- 年金積立金の運用の結果とその影響。
- 年金制度の持続可能性。
- 現在および将来の国民負担の状況。

これらの問題点を解決する切り札的な政策は存在しないであろう。超長期の先送りを繰り返して問題点を糊塗してきた結果が積み重なったものだからである。抜本的な制度改革を行おうにも、戦後ベビーブームの団塊世代が、年金を支える側から受け取る側に転換していく中で、合計特殊出生率が1.37²⁸という状況を踏まえ、年金制度が継続可能な制度設計がありうるとは思にくいからである。

このような状況で、とりうる政策としては、「より正確な年金受給額の通知の徹底」や「繰り上げ受給による年金の減額率の変更」等地道ながら制度の信頼性を高め、年金制度の信頼性を向上させていくことになるであろう。そして、制度の信頼性向上策の結

²⁶ 社会保険庁、「平成20年度の国民年金の加入・納付状況」、社会保険庁、2009年7月：
<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/nouhu2009/noufu2009.pdf>

²⁷ Ibid.

²⁸ 厚生労働省官房統計情報部人口動態・保険統計課、「平成21年人口動態統計の年間推計」、厚生労働省プレスリリース、2010年1月：
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai09/dl/suikai.pdf>

果として期待されるのは、年金制度加入率の上昇、年金保険料の納付率の向上ということになる。

もし年間換算で 100 万人相当の制度加入者、国民年金保険料の納付があったとすると、2010 年度の 1 か月の保険料が 14980 円であるから、1 年間で約 1800 億円の保険料増加となる。100 万人相当の保険料収入は、現在の国民年金納付率でいえば 6.8%に相当する²⁹。

5.2 保険料の増加が公的年金会計に与える影響

公的年金の信頼性を高める政策を地道に実行することにより、保険料収入が増加したとき、公的年金会計にどのような影響を与えるのであろうか。前述の 100 万人相当の保険料が増加する場合の影響を考察する。

現行の会計を前提とすると、1800 億円の収入が増加するが、支出額には影響しないため、1800 億円の年金資産が増加することとなる。それはまた、公的年金預り金も同額が増加する。つまり、現預金と公的年金預り金が約 1800 億円増加する結果となる。それは、国民年金に係る公的年金預り金 8.1 兆円の 2.2%ということになる。

国民への約束額を負債に計上する方式での影響額を試算する。年金資産が 1800 億円増加することは同様である。負債計上額は国民に約束した金額ということになるが、100 万人の男女比が 1:1 で 20 歳から 60 歳までのすべての世代が同数であると仮定し、割引率が賃金上昇率の仮定と同じ 2.1%として計算すると年金負債の計上額は 1832 億円³⁰となる。また、運用利回りの前提である 3.2%を前提とすると 1283 億円となり、保険金納入額を下回ることになる。それは国民に約束した国民年金支払額の割引現在価値額 150 兆円³¹の 0.12%ということになる。

政策の実行によって、100 万人という規模の保険料増加を想定しても、公的年金会計に係る財務書類に与える影響はそれほど大きくない。それは、国民年金の加入者が約 3000 万人いるため 100 万人部分の増加のインパクトが大きいこと³²、国民年金加

²⁹ これらの計算は、以下の資料を参考に算定した。財務省、「平成 20 年度特別会計財務書類」、財務省、2010 年 1 月、社会保険庁、「平成 20 年度の国民年金の加入・納付状況」、社会保険庁、2009 年 7 月：<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/nouhu2009/noufu2009.pdf>

³⁰ 国民年金は加入期間に比例した年金であることから、今年度 1 年間の保険料納付（たとえば、2010 年度は 14980 円×12 カ月＝179,760 円）で、国民年金給付額満額（792100 円）の 40 分の 1（19802.5 円）を 65 歳から平均寿命（平成 20 年で男 79.29 歳、女 86.05 歳）まで購入したとみなすことができる。（なお平均寿命は、厚生労働省大臣官房統計情報部人口動態保険統計課、「平成 20 年簡易生命表の概況について」、厚生労働省報道発表資料、2009 年 7 月：<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/life08/index.html> を参照した）

³¹ 財務省、「平成 20 年度特別会計財務書類（第 174 回国会提出）」、財務省、2010 年 1 月

³² 社会保険庁、「平成 20 年度の国民年金の加入・納付状況」、社会保険庁、2009 年 7 月：<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/nouhu2009/noufu2009.pdf>

入者の約3分の1の1千万人がサラリーマンの配偶者である第3号被保険者（加入者）であること³³、基礎年金部分のみならず所得比例（保険料比例）年金のある厚生年金があることにより国民年金の相対的な金額が小さくなること等を挙げることができよう。また、会計が過去の記録を基本としているため、影響額が過去分のみとなることも大きいといえる。そして、公的年金制度が賦課方式であることも見逃せないであろう。

賦課方式による財政運営は、将来の支払資金はその時点で調達するというものである。現時点でいえば、未来の資金収入をもって過去からの債務に対応しようとするものであるが、会計の考え方とは相いれない面がある。会計においては、過去の業績（損益の面とキャッシュフローの面の両方）と一定時点（通常は決算期）の資産と負債を示すものであり、将来の事象は評価のために使うのみである。その意味で、賦課方式という財政運営は会計の仕組みを超えた制度ということができる。したがって、年金財政の健全性について会計を使って評価できないことになる。それでは、会計は単なる過去の資金収支の記録に過ぎなくなるが、会計の役割はそれでよいのであろうか。

6 公的年金会計に求められること

国等の政策は実際の金額のインパクトだけではなく、国民へのアピールも含めた総合的な効果を狙って行われるものであろう。したがって、金額ベースだけで判断できるものではない。しかしながら、同じコストをかけるのならば長期的に考えて、金額的にもインパクトの大きい政策が求められることは言うまでもない。そのような政策がどのような効果を与えるのかについて、金額的に評価することが会計に与えられた使命といえることができよう。しかし、現在の会計は過去指向でありこのような役割をはしているとは言い難い。その問題が端的に出ているのが、公的年金をめぐる会計の問題であろう。

特別会計の会計処理の検討において、公的年金の開示について議論が行われた。焦点は貸借対照表において国民に約束した年金の現在価値を計上するかどうかということであった。その結果、現在価値ではなく、期末時点で国民から預かっている資産の金額を預り金として負債に計上することにした。しかし、これは公的年金の負債についての議論が決着したというよりも、制度的に資金的裏付けが無い金額を負債として計上することによるインパクトを配慮したからである。

企業会計において、未来をどのように予測するかはアナリストの仕事範囲とされている。アナリストは、企業会計の結果を重要データの一つとして将来を予測し、株価等の水準を判断している。したがって、会計は過去のデータを一定のルールに従って正しく開示することが求められてきたのである。しかし、公的部門においては、予算統制が厳

³³ Ibid

しくおこなわれるため、会計は予算どおりに執行されたかどうかを確かめるための統制と記録に機能を特化してきたといえよう。

しかし、政策を考え、執行するために必要なのは、その政策が将来にわたってどのように影響を与えるのかについての定量的な資料であろう。そのような資料をシステムチックに把握し提供していくことがこれからの会計の課題ということができるとはでないか。特に、公的年金の分野において、賦課方式という特殊な管理方式を適切に開示する会計処理の在り方が求められよう。

現在のところ、そのような手法は開発されていないが、公的年金の会計を突破口として手法の解決を模索することが必要となるであろう。その時、政策提言の結果が反映されるようにすることが、そのメルクマールになるものと思われる。

謝辞

本研究は文部科学省私立大学学術研究高度化推進事業(学術フロンティア推進事業)による助成を受けて行った研究成果である。

参考文献

- IPSASB, Consultation Paper, " Social Benefits: Issues in Recognition and Measurement" ,2008年3月
- IPSASB,ED 34, "Social Benefits: Disclosure of Cash Transfers to Individuals or Households" ,2008年3月
- IPSASB, Project brief, "Long-Term Fiscal Sustainability Reporting" ,2008年3月
- IPSASB, Consultation Paper, "Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Finances" , 2009年11月
- FASAB, SFFAS17 " Accounting for Social Insurance" ,1999年8月
- FASAB, Preliminary Views, "Accounting for Social Insurance, Revised" , 2006年10月
- 会田一雄、「省庁別財務書類の特質と今後の課題」、『公会計研究 第9巻第1号』、国際公会計学会、2007年9月
- 岩本康志責任編集、『<特集>社会保障』フィナンシャル・レビュー第87号、財務総合政策研究所、2007年9月
- 貝塚啓明責任編集、『諸外国における税・財政改革—社会保障制度改革を中心に—』フィナンシャル・レビュー第85号、財務総合政策研究所、2006年9月
- 厚生労働省大臣官房統計情報部人口動態保険統計課、「平成20年簡易生命表の概況について」、厚生労働省報道発表資料

国立国会図書館（松浦茂）、「特別会計の整理合理化」、国立国会図書館 ISSUE BRIEF
564号、2007年2月

財政制度等審議会、「公会計整備の一層の推進に向けて—中間とりまとめ—」、財政制
度等審議会、2006年6月

財政制度等審議会、「省庁別財務書類の作成について」、財政制度等審議会、2004年
6月

財政制度等審議会、「省庁別財務書類の作成について（平成19年11月19日改訂）」、
財政制度等審議会、2007年11月

財務省、「平成19年度特別会計財務書類」、財務省、2009年1月

財務省、「平成20年度特別会計財務書類（第174回国会提出）」、財務省、2010年1
月

柴健次、宗岡徹、鶴飼康東、『公会計と政策情報システム』、多賀出版、2007年3月

清水涼子、「公的年金に係る財務報告について」、『会計検査研究 第38号』、会計
検査院、2008年9月

古市峰子、「国際会計士連盟による国際公会計基準（IPSAS）の策定プロジェクトにつ
いて」、『金融研究』、日本銀行金融研究所、2003年3月

宗岡徹、「公的年金会計のあり方について」、『日本年金学会誌 第26号』、日本年
金学会、2006年3月