

(論文)

## G A S B 退職後給付制度の会計問題

工藤久嗣

---

### キーワード

退職後給付 (OPEB) 負債 財務報告 保険数理的評価方法 G A S B

---

### 1. はじめに

米国会計基準審議会 (Governmental Accounting Standards Board - GASB) の使命は、1984年創設以来、ステークホルダーを中心とした財務諸表利用者に対して、正確で明瞭な情報を提供するための財務報告基準を公表することにある。すなわち、会計基準や財務報告基準は、本質的には政府の民主的なシステムを効率的に有効にするためのものである。この考え方から財務報告書は、住民や一般投資家、債権者および財務アナリスト等が経済的、社会的および政治的な決定をするために利用されるようにするものでなければならない。

ここでOPEB (Other Postemployment Benefits - 年金以外の退職後給付) とは、年金以外の給付を退職後に元職員が受取るものである。具体的には次のような退職後の事項である。それは医療給付、歯科給付、医薬品給付、年金以外の医療給付、長期健康保険給付などである。

OPEB会計基準が設定されるまで州・地方政府機関では、現在の費用/支出をOPEBコストの認識として現金主義 (Pay-as-you-go) の適用することにより、その結果これまで基金の積立を行ってこなかった。このことはコストの金額やOPEBの本質に適正に反映してこなかったことになる。すなわち、確定給付コストが州・地方政府機関の給付支払が行われてから認識するのではなく、職員の勤務を受けた時点で認識すべきことである。

GASBは、州・地方政府機関の会計および財務報告に関する諸基準を積極的に公表して州・地方政府会計の改善、充実のための活動を展開してきている。とりわけ、年金プロジェクトのほかGASBは1988年、年金給付以外の退職後給付の会計と財務報告を取扱うプロジェクトを設置しその成果の一部を公表してきた。

2004年4月、GASBは、会計基準第43号を公表した。その内容は年金に加えて州・地方政府機関が職員の役務の提供の代償である報酬の一部としてOPEBを支給する。会計基準第43号は、OPEB制度の財務報告基準の統一的な基準を確立し、会計基準第26号を含む暫定的な指針になる<sup>(1)</sup>。また、会計基準第43号のアプローチは、会計基準第25号のアプローチの年金とOPEBとの違いはあるが、ほぼ同様の取扱いである<sup>(2)</sup>。

---

くどう ひさつぐ：淑徳大学 経営学部 教授

次に2004年6月、GASBは会計基準第45号を公表した。当該会計基準の内容は、OPEBの費用/支出、それに関連した負債（資産）の認識、測定、報告、脚注開示そのうえ、当該会計基準を適用した場合の州・地方政府機関の財務報告での要補足情報（Required Supplementary Information）に関しても規定している。当該会計基準のアプローチは、年金とOPEBの違いがあっても基本的には会計基準第27号と一致した内容である。

2009年6月、GASBからOPEBの測定に関する公開草案（Exposure Draft-ED）が公表され、同年12月には会計基準第57号として公表された。当該第57号は、既に公表されている会計基準第43号「Financial Reporting for Postemployment Benefit Plans Other Than Pension Plans」<sup>(3)</sup>と会計基準第45号「Financial Reporting by Employers for Postemployment Benefits Other Than Pensions」<sup>(4)</sup>を修正する会計基準の内容である。

その目的は、択一的な測定方法の利用と複数雇用主のOPEB制度における雇用主の測定の時期とその回数に関する問題点にアプローチしたものである。当該変更点は、財務報告目的として基本となる保険数理的評価情報とするために選択的な測定方法を適用することを雇用主に許容するものである。その結果、会計基準第45号の規定を適用した適切な雇用主のコストが次のような場合に削減される。それは報告される情報の適切な測定目標と適正コストとの差額が適正である場合に限りである。

それに加えて、複数雇用主OPEB制度とそれに参加している雇用主との報告OPEB測定額は同時に最少回数で決定すべきであることと、同一の日に積立状況や積立過程に関する情報の報告を統一することを明確にしている。

そこで、2009年12月、GASBからOPEBの測定に関する会計基準第57号の内容を中心に考察し既に公表されている会計基準第43号「Financial Reporting for Postemployment Benefit Plans Other Than Pension Plans」と会計基準第45号「Accounting and Financial Reporting by Employers for Postemployment Benefits Other Than Pensions」と比較検討し、さらに全米のOPEBに関する実態調査の結果を踏まえた会計基準の本質を明らかにするものである<sup>(5)</sup>。

## 2. 現行OPEB会計基準の特徴

GASBは、1984年設立以来、これまで州・地方政府機関等の主に会計と財務報告問題に関する会計基準を現在まで71号まで公表してきた。したがって、現在米国における州・地方政府の財務報告基準設定機関として広く周知されていることは言うまでもない。

GASBは、意思決定有用性アプローチ（Decision-usefulness Approach）の企業会計規制方式を可能なかぎり公会計規制に適用するために、考え方や手法に一定の修正を施している。むしろ意思決定有用性アプローチは、会計の基本目的を情報利用者の意思決定に有用な情報を提供することを規定する会計の考え方である。そこで、GASBは政府活動と企業活動等との相違点等をまず情報利用者と考えているのは住民（有権者、納税者）である。そのうえ住民のどのような意思決定を考えるのが問題となる。GASBが考えているのは、第1に、政府のアカウンタビリティ（Accountability-説明責任）の評価であり、第2に政府のアカウンタビリティの評価を踏まえて行われる住民の経済的、社会的、政治的意思決定である（GASB〔1987〕, par. 76）。すなわち、ここで政府のアカウンタビリティが中心的な要素として位置づけられている。GASB〔1987〕によれば、政府のアカウンタビリティとは、「自己の行為を説明する義務、すなわち自己の行ったことを弁明する義務」（par. 56）をいう。政府のこうした義務は、住民の「知る権利」（Right to know）に対応するものである（GASB〔1987〕, par. 56）。さらに、公会計規制で注目されるのは、予算の位置づけである。すなわち、米

国の政府財務報告制度において、予算は「最も意義のある公的財務書類」(GASB [1987], par. 19)とされ、具体的には、(1) 公共政策の表明手段、(2) 財務計画または財政意図の表明手段(3) 法的強制力をともなった財務的統制手段(4) 業績評価の基礎の提供という機能を予算は果たしている(GASB [1987], par. 19)。

GASBは、退職医療給付を中心とした年金とその他のOPEBに関するGASBの会計基準の設定プロセスについては、その重要性と総額が巨額であるために、かなりの時間を費やしたことになる。その結果、多くの州・地方政府機関等では、現役の勤務の一部として認識し全報酬の一部である年金と退職後給付として退職者に提供することになる。また、会計基準設定後には、財務諸表利用者は州・地方政府機関等の将来債務の規模やそれに関連して提供された勤務に対する年間総コストについては、発生主義的な情報を利用することが可能になった。

実務面でも州・地方政府機関等では、かつて債務に対する概念的、統一的な測定方法ではなく年間財務諸表に独自の測定方法によって計上していたため、その結果、GASBは全会一致ではなかったが年金給付とOPEB会計と財務報告について会計基準を設定したことになる。その内容は州・地方政府機関等のアカウントビリティと給付を評価するための意思決定有用性情報を財務諸表利用者に提供するものである。

GASBの退職後給付会計と財務報告プロジェクトにおいて、年金給付会計基準の再検討課題とともに州・地方政府機関等でOPEBをどのように計上すべきかなどの基本的な問題を考えることも必要である。これらの一連のGASBの再検討プロジェクトがOPEB会計基準と同様に概念的にインパクトを与えるものである。

年金会計と財務報告のコメント募集期間中にGASBは再検討の内容の一つとして期間衡平性(Inter-period Equity)の達成度合の一環として十分な情報が計上されているかの問題が生じた。言い換えれば、将来の納税者に対して当期のサービスに対するコストを転嫁するのか、あるいは当期のサービスに対して前期まで累積された純資源を引出すかである。

GASBは、2007年6月、概念書第4号(Concepts Statement No.4「Elements of Financial Statements」)<sup>(6)</sup>を公表した。概念書は個別の会計基準を設定するための概念的な枠組みを明らかにしたものであり、概念フレームワーク(Conceptual Framework)である<sup>(7)</sup>。当該ステートメントは、州・地方政府機関等の財務諸表を基礎として歴史的に7つ(資産、負債など)の要素についての定義をしたものである。当該要素の定義の中心は、住民に対するサービスを提供するための資源についてである。とりわけ、期間衡平性については、次のように規定している。当期の資源の歳入は、当期のサービス・コストと同等である。すなわち、このことは、GASBの見解としてアカウントビリティを評価する観点からすれば理解できることである。現在のGASB退職後給付プロジェクトは、概念書第4号公表以来、負債の本質を含み財務報告目的に見合う期間にコストを割当てるなどの重要な概念を主要な課題としている。

OPEB会計基準が設定されるまで州・地方政府機関等では、現在の費用/支出をOPEBコストとしてまた、現金主義(Pay-as-you-go)の適用によってOPEBコストに対する基金の積立を行ってこなかった。このことはコスト金額やOPEBの本質に適正に反映してこなかったことになる。これまでGASBは、長期間にわたって問題点を提起してきた。たとえば、職員の在職中から発生し、その後、中途、定年退職者に支払った年金給付と同様にOPEB給付にもその取扱、処理を行うようにしたものである。すなわち、確定給付コストが州・地方政府機関等の給付支払いが行われてから認識するのではなく、州・地方政府機関等が職員の勤務を受けた時点で認識すべきことである。

GASB会計基準第45号は、OPEBに関する財務報告を改善しようとするものである。発生主義の観

点からOPEBコストは、年金給付と同様、現金払いの期間ではなく発生事象の期間に認識される。過去勤務を基準とした契約の給付に関する保険数理的発生負債の情報を提供するものである。また、州・地方政府機関等の将来キャッシュ・フローに関する評価のための有益な情報をも提供する。

GASB会計基準第45号は、たとえば州政府・郡・市政府および学校地区などのすべての官公庁に一般に認められた会計原則（GAAP）として年次財務諸表と年金以外のOPEBに関して適用される。当該会計基準において、さらに官公庁は年金給付と同様に年間OPEB給付の年間要拠出額（annual required contribution -ARC）の会計と財務報告基準について規定している。その結果、ほとんどの官公庁で報告される年間OPEBコストは、現金主義ではなく、保険数理的評価方法を適用して決定することが必要となる。したがって、官公庁などでは、将来有効である会計上あるいは財務報告上の算定金額を決定するのに保険数理的評価方法を適用することを強制されている。

また、OPEBコストについては、職員の現役期間以上の報告をするもので、財務諸表上の情報には、積立状況やOPEBコストとそれに関する規定を包含するものである。当該会計基準は、OPEB制度の既積立額の規定についてはないが、しかし純OPEB債務（Net OPEB obligations -NOO）の開示（ディスクロージャ）に関する規定がある。

当該会計基準57号の適用範囲は、OPEBの会計と財務報告上に関する保険数理的評価法に関する基準を確立した会計基準第43号、第45号の2つの会計基準の問題点について指針を提供している。具体的には次の取り組みにある。それは複数雇用主OPEB制度の加入者が選択的な測定方法とその時期と回数に関する諸問題である。

また、会計基準第57号は、加入者が100人以下の単一雇用主OPEB制度に選択的な測定方法を適用することを容認している第45号を修正するものである。また、当該変更点は第43号の保険数理的評価法を適用した確定給付OPEB制度の規定を修正したものである。

当該変更点は、次の点について許容している。単一雇用主OPEB制度の保険数理的評価法の適用と適格である単一雇用主OPEB制度の択一的な測定方法を適用した測定額を報告することは複数雇用主OPEB制度において的確な規定であると認めている。

それに加えて当該会計基準は、次の事項についても明確にしている。保険数理的評価方法によって決定されたOPEB測定額が複数雇用主OPEB制度に加入している雇用主によって計上された場合、当該測定額がまた複数雇用主OPEB制度の財務報告要件を満たす共通のデータと時期を決定することになる。

複数雇用主OPEBに加入している雇用主は、100人以下の加入者の単一雇用主OPEB制度による択一的な測定方法の適用については制限されている。複数雇用主OPEB制度は、財務報告目的上第43号の規定のもとでは保険数理的評価法を適用することではなく保険数理評価法の結果のみを報告開示することを規定している。ただし、加入者100人以下であれば、択一的測定方法に代わりオプションの適用を許容している。

4 また、第43号・第45号は、評価日と同時である単一雇用主の保険数理的評価情報を一つにして報告した複数雇用主制度に対する規定を含む、すなわち保険数理的情報を測定する時期と回数について規定している。

第57号は、加入者100人以下の単一雇用主OPEB制度の場合と複数雇用主OPEB制度による保険数理的評価情報の測定方法と財務報告に関する会計基準を確立した。それに加えて、単一雇用主と複数雇用主OPEB制度の測定額の時期と回数の調整に関して第43号・第45号の規定をさらに明確にしている。

第45号は、州・地方政府機関等の年間歳入を基準として適用しているが、それがさまざまな方法

でOPEBコストに影響することになるであろう。また、第45号では、給付額支払いの基金を繰り入れるために州・地方政府機関等に拠出額を増額させることになる基準であり、その上規定された保険数理的評価方法を行う必要性は、これらの給付を条件としたコストを増額させる結果となる。さらに、第45号は財務諸表の計上に影響力をもつ追加負債の報告をするべき規定でもある。

### 3. OPEB会計基準の負債概念への影響

概念書第4号における財務諸表の構成要素の負債の定義は、次のとおりである<sup>(8)</sup>。負債とは「政府が回避する裁量権 (Discretion to avoid) をほとんどあるいは全く持たない、資源を犠牲にする現在の債務 (Present obligations) である」(GASB, par. 17) と定義される。すなわち、負債となる債務は、既に負債が生じる事象が行われていることが要求され、現在の債務でなければならない。(GASB, par. 22) また、負債は確定債務に限定されない。「推定的負債 (Constructive Liabilities) もまた政府の負債を構成する」(GASB, par. 19)。

推定的負債とは、法的な強制力によるものではなく、政府の行動や行為の社会的、道義的、もしくは経済的帰結によって作り出されるもの。

会計基準第45号は、発生主義会計によって認識されたOPEBの給付コストを起因として、過去に獲得した給付価値分として発生した累積債務の情報提供に関して規定している。単一雇用主による給付に関する契約においては、費用は、現金主義による実際の給付支払額で認識している。それゆえ、会計期末時点での費用発生額は、支払済額と認識額との差額が発生する。年間OPEBコストは、通常のコストと未積立保険数理発生負債とから構成される。言い換えれば、発生主義基準の州・地方政府機関等の財務諸表に発生負債として計上され、発生主義による自治体レベルの財務諸表に負債が表示されることになる。

年間OPEBコストに対する退職後医療給付に対する雇用主支払額を比較することのできる情報を計上すべきである。たとえば積立比率については、次の2つの比率がある。1つは負債 (actuarial accrued liability -AAL) を基準とした資産 (actuarial value of assets) -AVA) の割合。もう一つは、負債を基準とした未積立保険数理発生負債 (unfunded actuarial accrued liability -UAAL) の割合。言うまでもなく理想的なのは、前者は100%に近く、後者の比率は極めて0に近くなることである。

例えば2008年ミシガン州立の学校職員退職制度の財務報告によれば<sup>(9)</sup>、年金給付の積立率は88.7%と極めて高く、それに比べて退職後医療給付の積立率については、たった3%と極めて低い比率となる。このことは、ニューヨーク市などの大都市の財務状況にも同様のことがいえる。

大半の州・地方政府間では、積立率の低さにより各納税者に対する退職後医療給付のUAALによって比較的将来に負担を課すために評価を行う他の測定方法が必要とされる。

退職後給付制度の積立状況に関する次のような重要なコメントがある。例えば長期的に予算が拡大すれば、現金主義による退職後医療給付の予算上の債務も増加する。本質的に現金主義による財務とは、将来の納税者に対して現役期間に限って支払うための方法である。また、議論の一つに個別の自治体の人口と経済力が上昇し続けるとなれば、税収入もまた増加することになり、その支出も増加することになる。

少なくとも近い将来にインフレ率の速度より早いペースで医療費コストは上昇することになることが予想される。その理由は税収入より、退職後医療支出額のほうが上昇するからである。アクチュアリーは、通常コストと保険数理発生負債の見積については、インフレ率9% (5%まで下げる。)を適用している。

OPEB負債の算定には割引率や投資利益率などの保険数理的評価方法を用いることになる。年金以

外の医療費は全米の合計金額6,000億ドルとなる。

2009年、50州の包括年次財務報告書（CAFRs）を調査したところ、アリゾナ州などの4州は、回答がなく、ネブラスカ州は、OPEB負債は全く計上されていない状況であった。また、OPEB負債について問い合わせたところ、45州は保険数理的評価法とその関連情報を報告している<sup>(10)</sup>。

45州の医療費コストの上昇について38州では割引率か投資利益率を適用している。とくに38州のうち33州は、投資利益率や割引率を4%から5%に設定している状況である。このように設定率は、どの州においてもあまり変動率のないものを適用する。したがって、PEW（ワシントンの情報シンクタンク）研究センターによれば、年金積立の場合、たとえばイリノイ州の51%からニューヨーク州の101%までの範囲があり、全体として少なくとも50%はあるのに比べてOPEB負債に対する積立資産比率はなんと5%以下である。そのため年金計算の場合と違って投資利益率の評価方法はまったく役に立たないことになる。投資利益率や割引率は、各州間では類似したものとなるが、医療費の評価方法については、それはそのようにはならない。医療費コストの増加率の評価方法は、投資利益率や割引率よりかなり変動幅が大きくなる。すなわち、医療コストの増加率はOPEB負債の報告に関してかなり影響することになる<sup>(11)</sup>。

2009年OPEBの平均医療給付の仮定を1%増加させると、その負債額は2億1,500万ドル増加することになる。それゆえ、理論的には経済的な要因はともかく保険数理的評価法のウェストバージニア州の6%とアイダホ州の13.6%との差額は、およそ16億ドルになる。この増加額で計算した場合、民間企業OPEB負債額の平均増加額は、34億ドルに対して、45州の平均増加額は、91億ドルである。

このことは、各州での保険数理的評価方法が広範囲であることは、私企業ではこのような状況は考えられなかったことであるが、これまでは各州間での比較を行うことがなかったからであろう。

全米の合計額6,000億ドルのOPEB負債額は、数種の保険数理的評価方法から算定されたものである。各州では、OPEB負債の算定に適用する投資利益率や割引率については、合意されているが医療コスト増加率については正当性がない<sup>(12)</sup>。すなわち、評価方法である医療コストの増加率の幅があることで報告されるOPEB負債額が問題となる。OPEB負債額に過大報告の州もあれば、過少報告の州もあるかもしれない。財務諸表利用者は、財務状況を調査する場合にこのことを考慮する必要がある。

#### 4. OPEB会計情報の評価

財務諸表上の負債に関するコメントについては、次のとおりである。州・地方政府機関等間の財務諸表に計上されるOPEBの発生・未払負債の本質は理解できるが、45号の任意選択適用によって例えばニューヨーク市では、2009年6月30日現在のUAALは、655億ドルの計上となる。それと反対にニューヨーク州では、2009年3月31日現在負債の計上は、44億ドルである。この負債額は脚注表示のUAALの額（463億ドル）に比べてかなり少額である。そもそも負債額は今後30年以上にわたって増加することになる。

- 6 さらに、テキサスやフロリダ州では、単一雇用主のOPEB制度と違ってコスト共同負担型複数雇用主OPEB制度では全く負債の計上がない事例もある<sup>(13)</sup>。

会計基準第45号は、OPEBのための適正コストと債務に関する政府による会計調査の主要な部門で貢献している。とはいえ、なおデータの本質は、OPEBに関する州・地方政府機関等の首長やアナリストの意思決定に役立てられるためには改善されなければならない。

年間OPEBコストは、変動幅がある保険数理的評価方法で算定されるため、あるいは金額が過去の現金主義の重大な影響を受けているなどの理由から必ずしも目的に見合っていないことになる。

規模の大きな州では、適正コストを支払額の10%位と示していて、それは現金主義による場合の2倍の額である。また、年間OPEBコストの2分の1位である。大都市では、適正なコストを支払額の20%位としている。

支払額に対する比率で表示された適正コストは、州・地方政府機関等間での比較を行う場合には有効である。

会計基準第45号は、適正コストを開示することは規定していないが、手続上アクチュアリーから簡単に入手することができる。今後は、適正コスト（年間OPEBコストとの構成の一部）の金額表示と支払額に対する比率を開示することに賛成する意見がある。その理由は、首長やアナリストが給付額や予算の実務を中心とした歳入歳出の観点から適正コストを焦点とすることになるからである。

統一的な形式と情報の範囲を定めた会計上の負債を報告することが重要である。たとえば、退職者の医療費給付を報告する財務諸表上の負債額はあまり重要な表示ではない。すなわち、実際財務諸表利用者が脚注を通して積立率などを確認できなければ報告上の負債のみの判断となるからである。そこで、GASBではすべての州・地方政府機関等の単一雇用主制度に財務諸表上すべての未積立退職医療負債を報告する規定を設定する意見もある。それに加えて、コスト共同負担型複数雇用主制度のすべての主要な加入者に財務諸表上の負債の持分比率を報告することを規定している。

## 5. むすびにかえて

以上、考察した結果に関して次のような事例がある。ミシガン州デトロイト市の財政破綻申請となるデトロイト市の資料によると約188億ドル（1兆8千億円）の負債額のうち、年金関連の49億ドルと医療費が中心の退職者給付金の57億ドルを合わせ57%を占める<sup>(14)</sup>。

GASBは、現在、州・地方政府とそれに対応した財務諸表とに計上された情報を統一化と比較可能性に関して改善するためにはどのように変更するかという課題に対してGASBプロジェクトは、会計基準第45号さらには会計基準第57号の公表によって対処しているがどのような効果があるかについては今後の動向に期待するものがある。

また、GASB第45号は州・地方政府機関等に対してOPEBに関する巨額の債務等の情報の開示を義務づけていることで、会計の機能だけでなく、これらの解消に向けた方策をとることをしないと州・地方政府機関等の債務の格付けに悪影響を及ぼすことになる。

### 【注】

- (1) GASB, Statement No. 26, *Financial Reporting for Postemployment Healthcare Plans Administered by Defined Benefit Pension Plans*, Government Accounting Standards Board, 1996.
- (2) GASB, Statement No. 25, *Financial Reporting for Defined Benefit Pension Plans and Note Disclosures for Defined Contribution Plans*, Government Accounting Standards Board, 1996.
- (3) GASB, Statement No. 43, *Financial Reporting for Postemployment Benefit Plans Other Than Pension Plans*, Government Accounting Standards Board, 1999.
- (4) GASB, Statement No. 45, *Accounting and Financial Reporting by Employers for Postemployment Benefits Other Than Pensions*, Government Accounting Standards Board, 1999.
- (5) GASB, Statement No. 57, *OPEB Measurements by Agent employers and Agent Multiple-Employer Plans*, Government Accounting Standards Board, 2011.
- (6) GASB Concepts Statement No. 4, *Elements of Financial Statement*, Government Accounting Standards Board, 2007.

- (7) 吉田智也『米国公会計における財務諸表の構成要素 — GASB概念書第4号「財務諸表の構成要素」の検討—』産業経理 Vol. 70 No.2 2010年7月、137-148頁。
- (8) 藤井秀樹監訳『GASB/FASB 公会計の概念フレームワーク』中央経済社 平成15年1月、38-39頁。
- (9) Martin Ives, “Financial Reporting of Retiree Health Care Benefits: An Assessment” *Journal of Governmental Financial Management* Vol.58 No.3, Summer 2010, p.21.
- (10) Catherine Plante, “Assumptions and States’ OPEB Liabilities” *Journal of Governmental Financial Management* Vol.61 No.2, Summer 2012, p.21.
- (11) *Ibid.*, p.27.
- (12) *Ibid.*, p.27.
- (13) Robert H. Attmore “A look Forward from the GASB Chairman” *Journal of Governmental Financial Management* Vol.58 No.3, Fall 2009, p.21.
- (14) 日本経済新聞「再建、国の支援探る」2013年8月19日朝刊。

(受理 平成26年1月17日)