

参考 4

国民経済計算部会
第 2 回財政・金融専門委員会
関川委員提出資料

IMF シンポジウム「世界金融危機：公会計への影響」

(2009年5月22日開催、米国ワシントンD.C.)

注：この文書は、2009年5月にIPSASB ワシントン会議の直後に開催された IMF のシンポジウムでの講演の要旨を、他の日本人参加者の協力を得て、関川の責任においてとりまとめたものである。英語による口頭の発言をまとめているため、内容の正確性を欠いている場合があることを理解の上、参照していただきたい。

I. エイドリアン・チスティ IMF 財務部シニアアドバイザー

1. 金融危機と介入

世界各国政府は、金融危機において、かつてない非常に大規模で、主に直接的な財政支出ではない様々な方法により介入した。介入の方法は次のとおり。

(1) 資本注入

今回の金融危機において、銀行に対する資本注入は、金融システム維持とその重要性にかんがみて、広範に行われた。

(2) 財務省による資産取得と直接融資

政府は、銀行から非流動性の資産や不良資産を取得した。また、金融機関に対して直接的に多額の融資を行った。

(3) 中央銀行支援

多くの国の対応策としては、中央銀行が、危機的な金融機関に対して流動性供給を行った。中央銀行による介入は、このほかに、資産担保証券とコマーシャルペーパーの取得や資産スワップなどの形もある。事例として、財務省が、中央銀行に運転資金(の一部)を提供した国もあった。

(4) 金融機関の債務保証

多くの国々では、銀行預金と銀行間貸付に保証を行った。また、債券とマネーマーケットファンドにも、保証が提供された。預金保険の限度を引き上げるなどを行った。

2. 政府介入についての混乱

金融危機に対するこれらの政府の介入は、国の財政が悪化したと国民は認識できるが、悪化の程度を国民は理解できない。金融危機に対する政府介入の規模と影響を取り巻く混乱は、あまりにも早く起きたためである。世界各国の政府は、政府の政策決定者が緊急に講じた措置の説明及び報告をどのように行うかという問題に直面していると思われる。

また、政府介入が、政府、中央銀行、預金保険機構、政府系ファンド、開発銀行などの多様な機関を通じて行われたことも、問題を複雑にしている一因である。さらに、取得する資産が、市場価格のボラティリティーが高いために正しい市場価値を確定することが困難であり、市場価値を上回る支出を行う可能性があるなど、評価の困難性がある。さらに、介入の多くは、SPV を通じるなど最新の金融手段を用いるため、会計基準を再検討しなければならないケースが存在するかもしれない。

3. IMF の関心

IMF は、政府介入を、公会計上どのように取り扱うか関心がある。IMF は、マクロ経済目標である、安定化、成長、長期的支払能力の達成の方法に関して、政府に対して政策助言を行う。会計専門家と統計専門家によって得られるデータは、財政指標の設定を政府に助言する上での根本、基盤、DNA である。

まず、我々が関心を持つ問題は、政府介入が拡大型である場合、財政赤字を増加させる取引として記録される必要がある。そうでなければ、財政出動の規模と資源を適切に表わさない。

次に、民間に対する補助金または税が、政府だけではなく、中央銀行、預金保険機構からでも、またオフ・バランス・シートで SPV によっても、国家財政に影響がある。最終負担は国であり、財政支出規模は、発生費用のすべてを表す必要がある。

さらに、我々は、政府が引き継いだ資産価値の回収率について楽観的ではない。過去の金融危機では、新興国経済における回収率はその後低下する傾向が

みられた。危機は全世界的であり、政府が取得した資産の買い手が見つからない可能性がある。正確な資産評価は、金融危機対応の影響を理解する上で、重要な要素である。

最後に、財政リスクの上昇は、国民の将来の正味資産を低下させることになる。我々は、保険制度や包括保証など、外見上費用が発生しない経済対策を、国の支払能力を担保するためにも適切に評価する必要がある。

要するに、政府介入の経済的影響を会計上適切に把握していないと IMF の助言は的外れで有害なものとなる。そのため、経済数値を適切に測定すること及び政府活動を測定する最適な会計基準を検討することを通じ、IMF と会計専門家が協力することは大変に重要なことである。

4. 透明性及び説明責任

介入を適切に取扱うとは、エコノミストが使用できる情報を反映させるだけでなく、介入の取引実態を報告し、政府が責任を負う資産及び負債を報告し、透明性と説明責任を果たすことである。利害関係者とのオープンなコミュニケーションは、金融機関への支援策であろうと、財政刺激策であろうと、政府介入の国民の継続的支持と信頼のために 欠かせない要素である。議会、市民社会、メディア及び納税者には、政府の支援策と政策決定が、財源に関する情報を提供する必要がある。そして、この情報は、的確で、わかりやすく、タイムリーであるという要件を満たさなければならない。会計専門家は、透明性と説明責任を果たすという重要な目標を達成するため、政府を支援するという重要な役割を担っている。国際公会計基準は、最近の政府介入の透明な報告とともに国際比較が促進されることとなる。非常に混乱したこの時期に、公的部門による財務報告の透明性を向上させる上で役立つことを願っている。

Ⅱ. マイク・ハーソン IPSASB 議長

1. はじめに

IPSASB のミッションは、「全世界の公的部門の主体によって一般目的財務諸表の作成に使用される高度な会計基準を策定することにより公共の利益に資すること」である。

この数か月の間に、多くの先進経済国政府のバランス・シートは、世界的な金融危機及び世界的な不況が一気に押し寄せてきたために傷んでいる。政府のバランス・シートの境界範囲(boundaries)は、公的機関がかつてないほど広範囲に貸付などの支援を行ったため拡大した。また、政府が銀行に借入の保証をし、また最近では他の民間部門の債務をも保証したため政府の偶発債務が急激に膨れ上がった。厳しい経済不況は、税収にも悪影響を与え、公的部門の赤字と債務の急速な増加につながっている。おそらく最も重要なことは、政府の成長力が、増税もできず、資産価値の毀損のために損なわれたのではないかと思われることである。総じて各国政府のバランス・シートの内容は、純資産が減少し(不安定要因は増しながら)悪化している。各国政府は、単独又は協調し金融危機に対処せざるを得ない。多くの政府は、金融危機が空前の規模かつ世界的なために、幾度となく介入を行った。

報道は、政府介入の規模と将来の所得税課税による介入コストの双方に焦点を置くようになった。所得税への言及は、住民に関係する数値であり、政府介入の結果を理解させることができるため、関心を引き起こしている。また、報道は、金融危機への政府介入について、政府が何を行っているかを市民等へ伝達するために、適切な財務報告が極めて重要であること強調している。

金融危機への対処の一方で、政府決定の影響と将来の対応の理解(つまり透明性)及び資金源泉(つまり説明責任)を市民に示し、説明するための財務報告及び伝達ツールを有しているであろうか。

先述のとおり、政府介入の実績及び想定される結果を通じて、現在の問題の重大さが報道されている。

しかし、私の見解では、多くの政府が、説明責任を果たし、透明性ある方法として、市民へ伝達する上で欠かせない財務報告を行っていない。

公的部門は、今、発生主義財務報告の適切な形式への発展の出発点にあり、この先、財務報告を出来る限り明瞭かつ有用にするための長い道のりが待っている。しかし、我々は、公的部門の財務報告が、効果的な伝達ツールとして確実に役立つようにする責任を有している。公的部門にとって、この金融危機は、例外的で複雑な事象を伝達しようと努力し、財務報告の適切な情報を強調、説明する責任を有している人々に、重要な難題を突き付けていることは間違いない。

2. 金融危機対応下の IPSASB の取組み

(1) コンバージェンス・プログラム

金融商品の基準の採用も含めて 2009 年 12 月 31 日までに民間部門の国際財務報告基準 IFRS (2008 年 12 月 31 日時点の IFRS) とのコンバージェンス・プログラムを完了させる。

我々が最初の IPSAS を発行した 2000 年の開始時から、IPSAS 設定にあたって、民間部門の基準をベースとして使用し、公的部門の特性が識別できた場合にのみに変更することとしている。また、当審議会は、コンバージェンスを完了させるまでの 9 年間において、IPSAS を有しなかった場合には、財務諸表作成者が最初に IFRS を参照し、さらに IFRS が存在しない場合には各国基準を参照するというヒエラルキーを設けざるを得なかったことを承知している。したがって、金融商品会計に関して、IPSAS を適用しているすべての公的部門の主体は、金融商品会計の IPSAS が未設定であるため、現在は(民間企業の)国際会計基準 IAS 第 32 号、IAS 第 39 号及び国際財務報告基準 IFRS 第 7 号を適用している。そこで、IPSASB は、コンバージェンス・プログラムを継続させ、現在激論が交わされ国際的解決が要望されている金融商品会計基準(2008 年 12 月末日現在)を公的部門の特性を踏まえた修正の上、設定することとした。IPSAS の利用者は、高度に

複雑な金融デリバティブではなく、非常に一般的で問題がなく公的部門に関連ある金融商品の基準を有することになる。

更に、IPSASB は、金融危機への政府の介入、特に複雑な金融商品に関する、会計及び報告に対する意見と計画についての各国政府との協議を望んでいる。

我々は IASB/FASB 及び欧州委員会が、民間部門において国際的に容認できる解決に達したと認識しており、IPSASB は公的部門に特有の理由がない限り、今回の IFRS の変更点を検討し採用することとしている。この時期に金融商品に関する IPSAS を有することは、混乱を取り除き、信頼性を向上させる。また、この時期に、すべての公的部門が同一の会計基準を有し、公的部門の特性からの変更があるものの民間部門と同様の基準を持つことは、民間金融機関に対する公的部門の関与が増大していることを考慮すれば、極めて重要である。

(2) 長期的な財政持続可能性の報告

今後、長期的な財政持続可能性の報告に関するコンサルテーション・ペーパーを公表する予定である。

政府における金融危機の影響を、単に政府の債務総額の増加に注目して評価することは、あまりにも短絡的である。金融危機の影響を把握する上で、より確かな方法は、政府全体のバランス・シート、つまり政府全体の純資産を調査することである。特に、これは政府負債の包括的な洗い出しが必要となる。また、バランス・シートの観点から金融危機をみると、「課税力」という重要な概念が強調される。多額の財政損失を被りそうな政府については、公的債務と「どのように共存していくか」という考え、つまり利払いがどの程度まで政策的及び社会的な選択に影響を与えるかを調べなければならない。支払可能額の測定は、自由処分可能な財源によって、利払いの必要な政府負債の規模とコストを縮小することを目標とする。そのような政府では、債務/財源比率の重要な基準は、債務/GDP と債務/歳入との間のどこかの範囲に収まるであろう。

管理会計と財務報告のための基礎として、今なお「現金主義会計」を使用している政府は、市民に対するその財務報告において、金融危機の間に何が生じて

いるかに関して十分な情報を提供していないし、また、将来に向けての正しい決定を行うための必要な情報も有していないことは疑いないであろう。多くの政府は多数の約定、保証の供与、不良債権の支払義務を履行し、多くの投資を行うこととなった。それらは基本的に「発生主義」によるものであるため、現金主義会計では、それらの「取引」を含まない。

しかしながら、金融危機に対する公的部門の対応には、長期にわたる政府による非常に多額の現金注入及び短期及び長期予算に対する非常に大きな影響が含まれる。何がこれらのキャッシュ・フローを生み、また、それらに持続可能性があるかどうかは、政府及び市民にとっても同様に重要な問題である。

資本市場は、各国政府をより注意深く見るようになってきている。アナリストは、持続可能性を含めて、その過去の業績及び現在の財政状態に基づいた政府の将来の正味キャッシュ・フローの予測に関心を置いている。市民においても意思決定を担うのであるから、知ることを要求しなければならない。

IPSASB では、金融危機が来るとは予想していなかった。しかし我々は、2007 年に、どのようにすれば市民等に対して、政府の年次財務報告によって、報告日における社会政策の財政上の義務とそれらを支払うことに必要なキャッシュ・フローを報告することが可能かどうかの疑問を呈してきた。これは複雑な問題であり、容易な解決策は存在しないが、IPSASB は、独立した長期的な財政持続可能性の報告が、公的部門特有の解決方法になることを期待している。

IPSASB は、世界中の多くの国の財務省等と共同作業するための調査研究チームを立ち上げており、IPSASB として 2009 年末までにコンサルテーション・ペーパーを公表したいと考えている。

我々は、政策の持続するために必要なキャッシュ・フローを捉えられ、全体像を理解するために、「政府全体の会計」を目指している。「政府全体の会計」は、世界的規模で普及する財務報告の基盤となるものでなければならないが、まだ一部の政府しかそれらを公表していない。

(3) 概念フレームワークー公的部門の境界

国際的な公的部門の概念フレームワークを策定することは、最近の金融危機に対する政府介入の結果を、いかに又何を報告するのかという疑問を抱く。政府介入の内容は、複雑かつ重要であり、さらに、市民が、今何が起きているか理解するために、連結レベルの財務諸表が必要である。

公的部門の財務報告を行うものにとって重要な課題は、例えば、市民が現在では政府が所有すると考える銀行について、どのように会計処理するかである。つまり、

- ・我々は銀行に投資を有しているか？
- ・銀行は公的部門の所有であるため、公的部門の報告主体であるか？
- ・それ以外か？

次に、測定に関する小さな課題が存在する。

IPSASB は、2007 年に世界のいくつかの各国基準設定機関から、国際公会計概念フレームワークを策定するように勧奨された。その理由は、IASB 初期の文書は議論のあるところであり、公的部門の論点に配慮していないというものであった。IPSASB は、コンサルテーション・ペーパーを 2008 年 9 月に公表した。内容は、目的、範囲、報告主体及び質的特徴であった。コンサルテーション・ペーパーに対して 53 の回答を受領した。

提起された重要な事項としては以下のとおり。

- ・透明性の重要性
- ・公的部門の財務報告についての説明責任の重要性
- ・「全体政府」の定義、つまり何を含め、何を除くか？
- ・長期財政持続可能性報告を公的部門の財務報告の範囲に含めるべきか？

国際的な公的部門の概念フレームワークを策定することは、非常にチャレンジングである。民間部門の特徴の多くを共有するが、しかし、決定的違いは、金融危機に対する政府介入によって生じている問題が挙げられる。民間部門のビジネス・リスクは、支援している政府にとって、現在の債務になり得るし、企業ひいては政府にとって重大なキャッシュ・アウトフローを生じさせる。

金融危機の間に実施された保証が、突然履行を要求されたり、バランス・シートに記載されていなかった債務が、突然支払いを要求されたりといったことが起きている政府にとって、これまでになく政府の行動に透明性を持つことが重要となっている。

3. 独立性のある基準

IPSAS が各国政府に直接的に適用されない限り、各国の基準設定機関(又は諮問委員会)は政府から独立したものでなければならない。基準設定上の独立性がなければ、各国政府は、常に透明性と説明責任を果たすことが非常に困難であることを認識することになる。

4. 結論

IPSASB は、透明性と説明責任が、金融危機における政府介入の報告において、極めて肝要であると考えます。政治家は、今日において発生している負債及び債務が、今日において彼らによって隠匿され、しかし、明日には支払われることになる場合、将来の世代から決して許されることはないであろう。

また、IPSASB は、異なる政府による同様の介入についての政府報告の一貫性も極めて重要であると信じています。

IPSASBは、政府及びIMFと緊急に共同作業することを熱望しています。我々は基準設定以外の次の事項を要望する。

- ・概念フレームワークの開発を通知する
- ・現在の政府報告における最善の実務を推進する
- ・政府間の財務報告の一貫性を実現する
- ・統計と発生主義会計の間の調和を促進する。

以 上

TERMS OF REFERENCE—IPSASB/IMF TASK FORCE

Objectives:

- To learn how governments are intending to deal with assets, obligations, and commitments acquired as a result of their actions in response to the financial crisis, and comment/contribute to their thinking.
- To learn how the application of the existing accounting standards reports the variety of government actions in response to the financial crisis, and identify the need for any improvements.
- To discuss the reporting and valuation approaches.

To do this, the task force would seek to understand the accounting and reporting of selected countries, including identifying how these countries will report the various forms of government assistance, including loans, equity investments, purchase of toxic assets, and guarantees under their respective frameworks. Government actions undertaken through the central bank and/or special purpose entities should be part of the review, and the issue of consolidated financial reporting should be examined. It is understood that most governments have not yet reported, so this is an opportunity to openly discuss the current thinking.

The group will facilitate debates about why reporting might be different between jurisdictions, ideally with the governments together and engaging face to face. Comparing country practices will be important, including differences in treatment on statistical basis, which is one of the reasons the IMF's participation is key.