

第2章 公的セクターの財務報告の範囲をめぐる議論の形成過程

古 庄 修

1 はじめに

本章は、第1章「公的セクターにおける財務報告の枠組みとアニュアルレポートの変容」を補足し、財務報告を構成するナラティブ報告の国際的な標準化とその報告モデルについて議論を展開してきた国際会計士連盟（IFAC）の国際公会計基準審議会（IPSASB）における概念フレームワークに係る議論の形成過程について考察する。

ナラティブ報告をめぐるIPSASBにおける議論は、当時、国際会計基準審議会（IASB）のなかで先行して議論されていた財務報告の枠組みにおいて財務諸表に附属する情報である「経営者による説明」¹⁾（Management Commentary, 以下MCという）を議論の出発点としている。ここにMCを明示的に組み込んだ財務報告の体系の再編成をめぐるIASBとIPSASBにおける国際的な連携を捉えておく必要があるだろう。その意図は、公的セクターにおける財務報告概念の拡張を図り、財務報告の内側にナラティブ報告を収容することにより、アカウンタビリティの拡充と意思決定の支援に資することにあつたといえる。

このような議論の展開は、財務諸表を「補足」し、そして「補完」するためのナラティブ報告²⁾が公的セクターのエンティティによる財務報告の目的にも適合し得るとするIPSASBの明確な認識を基調とする。

以下では、IPSASBにおける財務報告の概念フレームワークに関する検討を俯瞰したうえで、財務報告の枠組みにおける財務諸表外情報、すなわちMCをめぐるIASBにおける議論の到達点を説明する。また、IASBのMC開示をめぐる検討を出発点として議論を始めたIPSASBが、公的セクターのエンティティによる財務報告にこれを適用する場合の論点とし

1) IASBは、2002年のプロジェクト・チームの発足以来、討議文書（IASB（2005））、公開草案（IASB（2009））のデュープロセスを経て、約8年間の長期にわたる検討の成果として2010年に実務意見書（Practical Statement）として「経営者による説明」（IASB（2010））を公表している。本章では、IPSASBにおける財務報告の枠組みと範囲に係る検討の時期に照らして、上記の討議文書と比較対照しながら考察を進める。IASBの当該実務意見書については、古庄（2012）を参照のこと。

2) 本稿において「補足」とは、財務諸表上の金額に係る追加的な説明および結果的に財務諸表上の金額となったエンティティを取り巻く状況や事象の説明を意味する。また、「補完」とは、財務諸表には示されないような事実と業績に関する財務情報および非財務情報の提供を意味するものであり、両者は概念上区別される（古庄（2012）40頁）。

また、「ナラティブ報告」という場合、本章では「ナラティブ」を取って訳さず、そのままカタカナ表記している。これまで一般に「記述的」とか「定性的」と訳されてきたが、それでは量的測度を含まないものと矮小化されてしまうためである。したがってナラティブ報告は、いわゆる定量的情報と定性的情報、あるいは財務諸表上で表現されない財務情報およびその他の非財務情報を包括する文章形式の報告を包含するものとして議論を進めたい。

て掲げたナラティブ報告の目的、開示原則、構成要素および「公的セクター版 MC」の制度化のためのアプローチについて考察する。

2 財務報告の範囲とナラティブ報告

2.1 財務報告の概念フレームワーク

本節では、IPSASB が 2008 年に公表した諮問文書『公的部門の主体による一般目的財務報告の概念フレームワーク』（IPSASB (2008)）³⁾ に従い、概念フレームワークの策定をめぐる国際的な議論のなかで財務報告の範囲を広げてナラティブ報告を収容することの意義がどのように議論されたのかを検討したい。

IPSASB の諮問文書において提案されたフレームワークは、発生主義に基づく財務報告を採用する公的セクターのエンティティによる一般目的財務報告（general purpose financial reporting）の基礎概念の形成を意図するものであった。すなわち、諮問文書は、IPSASB が設定する国際公会計基準（IPSAS）を支える概念、定義および原則を明確にすることを目的とするものであり、概念フレームワークの形成に係る主要な論点を 9 つの予備的見解として示し、コメントを求めた。

当該諮問文書は、概念フレームワーク・プロジェクトの「フェーズ 1」として、「財務報告の目的」、「財務報告の範囲」、「一般目的財務報告に含まれる情報の質的特性」および「報告主体」により構成される。

財務報告の目的は、一般目的財務報告の利用者とその情報ニーズに関連して決定される。すなわち諮問文書は、「公的部門の主体による財務報告の目的は、アカウントビリティ目的ならびに資源配分、政治的および社会的な意思決定のために、一般目的財務報告の利用者に有用な報告エンティティに関する情報を提供することである」【予備的見解 4】とする。

ここに一般目的財務報告書は「利用者の特定の情報ニーズを満たすための財務報告書の作成を要求することができない潜在的に広範囲な利用者に共通する情報ニーズを満たすことを意図した財務報告書である」（par. 1.10 および【予備的見解 2】）と定義される。

一般目的財務報告は財務諸表および注記よりも範囲が広く、利用者に有用な過去、現在および将来に関する情報を提供する。すなわち、一般目的財務報告は、①過去の取引およびその他の事象に関する財務情報を表示する一般目的財務諸表、②予算を基礎とするような予測財務情報（prospective financial information）およびその他の情報、ならびに③各エンティティのサービス提供目的の達成度に係る非財務情報等から構成される（par.1.13）。

また、上記の一般目的財務報告の定義に示された「潜在的に広範囲な利用者」については、当該利用者グループが相互に排他的ではなく、共通の情報ニーズを有するものとして、「サービスの受領者またはその代表者、資源提供者またはその代表者および特別な利害関係者グ

3) 以下本文中には該当パラグラフ番号のみを示す。

ループまたはその代表者を含むその他の当事者」と定義される。さらに、住民・国民の利益のために活動を行う立法機関も、一般目的財務報告の主要な利用者として含まれている（para.2.5～2.6 および【予備的見解 3】）。

この場合、公的セクターのエンティティと民間セクターのエンティティの間には活動目的に相違があるだけでなく、資金調達の方法、資金提供者およびサービスの受領者の意思決定の性質とその範囲についても、概略以下のような相違点がある（par.2.9）。

- ①公的セクターのエンティティは、基本的に住民・国民に対してサービスを提供するために組織され、資金の供給を受ける。そのため当該エンティティの業績は財務業績または純資産の変動の測定だけでは完全に、または十分に反映されない。
- ②政府に対する納税者その他の資源提供者は強制的に資金提供が求められるため、政府または公的セクターのエンティティに投資するか、または投資を撤退するか等の選択の余地はない。
- ③援助資金供与者ならびに開発援助およびその他の援助提供者は公的セクターのエンティティに対して自発的に資源を提供するが、その見返りとして等価のサービスまたは財務的リターンを期待する者ではない。しかし、エンティティに対して提供された資源が企図した目的に使用される（準拠性）とともに、エンティティが予定した目標に対するその達成状況については大きな関心がある。
- ④納税者および住民は政府または政府系のエンティティからサービスを受領するが、それは一部の使用高基準のサービスの消費者を除き、交換取引の結果によるものではない。
- ⑤公的セクターのエンティティによって提供されるサービスおよびその他の便益の受領者は、多くの場合、提供される財貨およびサービスの購入に係る裁量またはサービス提供者を選択する権利を有していない。

このような相違点は、財務報告の目的および当該目的に対応して、財務報告の範囲に網羅される情報の性質に影響を与えることになる（par.2.10）。

2.2 財務報告の範囲において開示される情報

諮問文書における大きな特徴のひとつは、IASB と米国財務会計基準審議会（FASB）の概念フレームワークに係る共同プロジェクトに先立って「財務報告の範囲」を「フェーズ 1」の構成に組み入れて議論を示した点にあった。

諮問文書は、利用者の情報ニーズにどの程度まで応えるかは、財務報告の範囲に何が包含されるかに左右されるとする（par.2.25）。財務報告の範囲は、一般目的財務報告において報告される取引、その他の事象および活動について境界線を定める（par.3.1）点で重要である。諮問文書は、以下のような過去、現在および将来の財務情報および非財務情報が財務報告の範囲に含まれるものとしている（paras.3.4-3.18, 【予備的見解 5】）。

- ①報告日現在における報告エンティティの経済的資源、当該資源に対する請求権

- ②キャッシュ・インフローおよびアウトフローならびに財務業績を含めた報告期間中の報告エンティティの経済的資源を変動させる取引，その他の事象および活動と当該資源に対する請求権の影響
- ③納税者から公金（public money）を徴収することを正当化する関連法規および法的に採択または承認された予算に対する報告エンティティの準拠性
- ④報告エンティティのサービス提供目的の達成度
- ⑤報告エンティティの将来のサービス提供活動と目的および当該活動を支援するために必要な資源についての予測財務情報およびその他の情報

また，財務報告には，エンティティの財務業績の基礎にある主要な要因，主体のサービス提供その他の目的の達成度および将来の業績に影響を与える可能性の高い諸要因，および財務諸表上で認識された金額の基礎にある仮定および主要な不確実性等に係る説明的資料（explanatory material）（下線筆者）が含まれる。

諮問文書は，公的セクターのエンティティによる財務報告の中核はあくまでも財務諸表と注記であるとしているが，公的セクターにおいては公的サービスの価値と消費に係る測定が基本となることからすれば，財務報告の範囲は本来的に非財務情報を包めて非常に広いものとなるであろう。このことは公的セクターのエンティティによる財務業績や財政状態ならびにキャッシュ・フローの状況に係る財務諸表を通じた財務的アカウンタビリティの確保にとどまらず，ナラティブ報告を組み込むことによる政策的アカウンタビリティへの拡充—アカウンタビリティ概念の延伸の拡張—の求めに対応するものとみなされる。とりわけ準拠性，サービス提供の達成度，および政府予算，政府プログラムの長期的財政持続可能性等に係る予測財務情報その他の情報は，公的セクターのエンティティのアカウンタビリティの向上および意思決定目的のための追加情報としての意義を有する点で重要である。

諮問文書は，財務報告の範囲は普遍的なものではなく，財務報告の目的と首尾一貫していることを求めるとともに，利用者の情報ニーズに対応して財務報告の範囲は発展すべきことを示した（par.3.22，【予備的見解7】）。

前述のIASBとFASBの共同プロジェクトにおいては，財務報告の範囲を明示しなかった。だが，財務諸表と財務報告の関係について，「附属する注記を含めて財務諸表は財務報告の中心的な役割を担うものである。しかし，財務報告の目的は財務諸表だけでなく，財務報告全体に関係する」（OB16）として，MCに相当する「経営者の説明」（management's explanation）が以下のように位置づけられている。

「財務報告は，利用者に提供されている情報を理解するのに必要な経営者による説明その他の情報を網羅するものでなければならない。投資者および債権者等が企業についての予測を行う場合，財務報告書はそこに網羅されている情報に関して経営者の説明が与えられていれば，一層有用性を増すであろう。一中略—さらに財務報告は，経営者の見積もりと判断に左右される，またはそれにより影響を受ける情報を提供することも多い。主な基礎的仮定ま

たは見積もりをはじめとする基本的な想定事項，適用された方法についての説明があれば，投資者および債権者等がその見積もりおよび判断を評価するうえで役立つ」(OB26)

MCのようなナラティブ報告の一部を説明するこのような「経営者の説明」の趣旨は，IPSASBの諮問文書のなかでは必ずしも明確になっていない。だが，前出の財務報告の範囲(【予備的見解5】)における「説明的資料」(上記の下線部分)に該当し，そしてその後，第1章で示した推奨実務ガイドライン(RPG)第2号「財務諸表の討議と分析」として体系化されることになったと考えられる。

当時，IASBのMCに係る討議文書を側面から支援するかのようには，財務報告の範囲を十分に広範なものとする公式的な議論が概念フレームワーク・プロジェクトとして展開されたが，このことは，IASBにおける議論と連動して，IPSASBの諮問文書における概念フレームワークにおいても新たな展開として確認することができる。

3 IPSASBによる公的セクター版「経営者による説明」の検討

3.1 IASBにおける検討経緯

IASBは，これまで財務報告基準(IFRS)の範囲外とされてきた財務諸表外情報の開示に係る開示領域の質を改善することを狙いとして，2005年にMCに係る討議文書を公表した。IASBは，MCが財務報告の透明性を改善することを通じて資本市場に対する投資者の信託を高めうるとして，IASBがMCに係る開示基準ないし指針の開発にその資源を投入することは極めて重要かつ意義のある領域であることを認めるものである。

MCは，米国等の「経営者による討議と分析」(MD&A)あるいは英国等の「営業・財務概況」(OFR)に該当する。討議文書において，MCは以下のように定義されている(par.19)。

「MCは，財務報告の一部として財務諸表に附属する情報である。MCには，財務諸表が対象とする期間における企業の事業の展開，業績および状態の基礎にある主要な趨勢や諸要因の説明とともに，将来にわたる事業の展開，業績および状態に影響を与える可能性の高い主要な趨勢や諸要因の説明が含まれる」

MCは，財務諸表がそれ自体では提供することのできない，あるいはそもそも財務諸表に期待すべきでない企業業績に係る情報を提供し得る。MCのような開示情報がアニュアルレポートの重要な部分を構成することは広く認められており，主要な法域における開示制度においてMCに相当する開示要求はすでに存在する。討議文書は，IASBの取り組みとして，MCに係る国際的に多様な開示実務の収斂(convergence)を促進することを意図した。

これまで一貫して会計基準の設定に取り組んできたIASBが，財務諸表外情報の開示領域に踏み込んだことは，一見唐突であるようにも見える。しかし，IASBは，財務諸表外情報に言及したのはいまに始まったことではない点を強調する。

すなわち，IASBの前身である国際会計基準委員会(IASC)の財団憲章(FOUNDATION CONSTITUTION)において，「財務諸表およびその他の財務報告(下線筆者)において透明で質

の高い、比較可能な情報を求めるグローバルな会計基準を開発すること」(IASB (2005) par.2) が広くその目的として掲げられている。

また、「IFRS への序文」における「IFRS の範囲と権限」のなかで、「その他の財務報告は、完全な一組の財務諸表の解釈を支援する、または効率的に経済的意思決定を行う利用者の能力を改善することを目的とした財務諸表以外で提供される情報によって構成される」(IASB (2005) par.7) と定義される。IASB は、ここに自らが「その他の財務報告」を検討することに正統性があることを明示するものである。その意味で、MC は「その他の財務報告」の主たる構成要素とみなされる。

討議文書は、財務報告書を (a) 主要財務諸表、(b) 注記および (c) MC から構成されるパッケージとみなしている。MC は、あくまでも財務諸表に附属するものであって、財務諸表自体を構成するものではないことが強調されている (par.23)。

3.2 「経営者による説明」の導入をめぐって提起された論点

IPSASB は、意思決定のためのインプットおよびアカウンタビリティの解除に係る評価に関連して、財務情報の価値を高めるものとしてナラティブ報告の意義を認めている。IPSASB におけるナラティブ報告をめぐる議論は、IASB の討議文書 (IASB (2005)) を基礎とする。すなわち、IPSASB はその論点整理 (IFAC (2008))⁴⁾ のなかで、IASB の討議文書が提示した MC の目的、属性、構成要素および適用ガイダンスに係る議論を基礎として、公的セクターのエンティティによるナラティブ報告にこれを適用する場合の論点を以下のように示している。

3.2.1 ナラティブ報告の目的

IASB の討議文書は、MC の目的として以下を明示している (par.34)。

- ①企業が活動する環境情況に照らして財務諸表を解釈し、評価する
- ②企業が直面している最も重要な問題を経営者がどのように捉えて、またこれらの問題にいかに対応しようとしているのかを評価する
- ③企業が選択した戦略および当該戦略が実現する可能性について評価する

これらの目的を達成するために、MC にはナラティブな説明とともに、IFRS 適用外の財務指標および非財務指標が含まれることになる (par.35)。

論点整理は、公的セクターのエンティティによるナラティブ報告においても MC に係る上記の目的は適合し得る一方で、公的セクターにおいては多様な財務諸表の利用者が存在し、財務諸表だけでは意思決定に必要な情報が提供されないことを認めるものである。公的セクターにおける利用者は、伝統的な財務諸表において示されないサービスの提供、長期的

4) 当該論点整理には、各国のナラティブ報告制度の概要がまとめられている。なお、日本については、独立行政法人における事業報告書の記載事項が例示されている。

財政持続可能性あるいは契約上の義務等の領域に関心があり、財務諸表に追加的な財務情報や非財務情報の有用性を指摘している。

MCにおいては、リスク資本の提供者たる投資者のニーズに焦点をあてるべきであり、より広範な利用者のニーズを満たすためにその対象を拡張すべきではないとする (par.30)。これに対して論点整理は、公的セクターにおいて適用する際には多様な利用者の存在を基礎として、MCの目的を再構成すべきことを示唆している。

3.2.2 ナラティブ報告の開示原則

IASBの討議文書は、原則主義アプローチ (principles based approach) を採用しており、MCの作成・開示に係る以下の諸原則 (principles) を示した (par.34)。IPSASBは、これを質の高いナラティブ報告の主要な特性 (attributes) と表現している。

- ①MCは財務諸表情報を補足するとともに、補完すべきである
- ②MCは経営者の視点を通じた分析を提供すべきである
- ③MCは将来指向であるべきである

論点整理は、とりわけ予測情報の開示に関心を示した。すなわち、ナラティブ報告は、予想される将来の趨勢や事業環境に係る諸条件の変化および報告エンティティへの潜在的な影響を利用者に対して強調する主要なメカニズムであり、一般目的財務報告に予測情報または将来志向情報を明示的に組み込むことは新たな関心を導くことになる旨を指摘している。また、財務データに付加価値を与えるナラティブ報告の重要性について認識が高まっており、財務諸表の支援を意図して包含される分析や解説は発展を続けるとの見通しを示している。

論点整理は、会計基準設定主体の関与が、財務報告書に含まれる情報の価値と有用性を高める可能性があり、公的セクターと民間セクターにおけるナラティブ報告に係るガイダンスを設定することに一定のメリットが認識されていることを指摘している。

3.2.3 ナラティブ報告に不可欠な構成要素

IASBの討議文書は、各国の開示規制の現状からMCの内容には高い水準の国際的な合意が得られるものと認識しており (par.99)、MCの目的に合致するために、以下に概略する開示事項を例示した (par.100)。

- ①事業の性質…企業が活動する事業の性質と外部環境を明確に説明する (paras.112-118)
- ②目標と戦略…企業の目標と目標達成のための戦略について明確に利用者に説明する (paras.119-121)
- ③重要な資源、リスクおよび諸関係…経営者が企業の長期的価値に影響があると考え重要な資源、リスクおよび諸関係ならびに重要な資源、リスクおよび諸関係を管理する方法について利用者に説明する (paras.122-131)
- ④成績と見通し…達成された財務業績および非財務業績、当該業績が将来の成果となり得

- る範囲および将来の見通しに係る経営者の評価について明確に説明する (paras.132-136)
- ⑤業績測度および業績指標…表明された目標に対する業績を経営者が評価するために用いる重要な業績測度および業績指標について明確に説明する (paras.137-143)

論点整理では、ナラティブ報告が財務諸表情報の有用性を高めるという仮説が支持されるならば、公的セクターに関連した報告のためのガイダンスを検討するとした。ここでは、政府の財務システムに固有のものとして予算プロセスが示されており、ナラティブ報告が予算との関係や業績を説明するために活用されるべきかが民間セクターと相違するひとつの課題として指摘されている。すなわち、公的セクターにおけるスチュワードシップないしアカウントビリティの履行・解除に関連した重要な側面は予算に対する業績であり、民間セクターにおける焦点ではない。公的セクターの長期的財政持続可能性および業績報告について、IPSASBがナラティブ報告にも関連した重要な問題領域として当時認識していた将来的なプロジェクトは、その後RPG第2号とは独立したふたつのRPG、すなわち現在の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」および第3号「サービス業績情報の報告」の設定に繋がったことをここに指摘し得る。

4 おわりに—ナラティブ報告の制度化をめぐる—

IPSASBの論点整理は、ナラティブ報告の作成・開示ガイダンスの設定をもうひとつの論点として掲げた。この点についてIASBの討議文書においては、MCに係る開示基準ないし指針の設定について4つのアプローチが提起された。

- ①国際会計基準 (IAS) 第1号のなかで、MCの開示を要求するように改訂する
- ②市場で持分証券や負債証券を発行している企業に適用されるIAS第14号「セグメント報告」と同様の方法で、基準が適用される範囲を限定する
- ③MCに係る基準をIFRSのコア部分以外のものとして位置づけ、IAS第34号「中間財務報告」と同様の方法で、各国で強制するか、企業が自発的に採用する場合に本基準を適用し得るものとする
- ④英国における開示規制のように、IFRSとは区別される独立したMCに係る開示基準ないし指針を設定する

このうち、①の選択は遵守コストの増大の観点から否定され、②の選択も①と同様の理由により短期的には困難である。③はMCの収斂について積極的なステップとして評価されるが、強制力を伴わない点で問題がある。④についてはMCの開示要求が財務報告の目的と対応せず、別々のものとして統一的でないという印象を与え、またIFRSから独立することになるMCの地位についても曖昧さが生じることが指摘されている (paras.216-227)。

IASBは、討議文書の段階では、MCに関する指針を作成し、その自発的な遵守を促すよりも、原則主義に基づく基準を設定することの方がより望ましいと結論していた。すなわち、IASBは、短期的には自発的な遵守を促し、その強制化については各法域の要求に基づくもの

としている。IASB は、MC に係る基準の遵守を IFRS の遵守にとって不可欠なものにすることを最終的な目標として示していたが、結果的には IFRS とは区別されると実務意見書として位置づけたことは前述のとおりである。

論点整理においても当初、強制力をもった完全な改訂または新基準の公表を志向しながら、その優劣を評価するまでには至っておらず、第 1 章に示したように IPSAS の遵守とは切り離された RPG として位置づけられることになった。

本章は、公的セクターにおけるナラティブ報告の標準化と制度化をめぐる IPSASB の取り組みと議論の形成過程に注目し、第 1 章に加えて制度的な到達点を補足した。財務諸表外情報としての MD&A や英国の OFR 等の開示そのものは公的セクターにとって必ずしも新しい問題でなく、多くの法域においてすでに制度化されていることも事実である。しかしながら、いわゆる「公的セクター版 MC」の導入に係る議論が、民間セクターにおける財務報告の再編成をめぐる議論と連動して、国際的な標準化を視野に入れた各法域における会計基準設定主体の公式のアジェンダとして提起された点は重要な変化である。

「公的セクター版 MC」の導入は、財務報告の質を高め、アカウンタビリティの継続的改善のプロセスにおける有力なひとつのステップとみなされてきた。ナラティブ報告の標準化は、開示の量的な追加のみをもたらすものではなく、むしろ各法域において制度化されたナラティブ報告の合理化を支援し、報告負担の軽減となるか、ひいては「公的セクター版 MC」に係る開示規制の在り方を検討するうえで、今後継続的な実態調査研究が必要になるであろう。本章は、公的セクターにおいても財務諸表とナラティブ報告が連係した体系的な財務報告の制度的な枠組みを形成する必要性を改めて強調するものである。

参考文献

- 古庄 修 (2009) 「公的部門の財務報告の体系に関する国際的動向」『会計・監査ジャーナル』第 651 号、107-114 頁。
- 古庄 修 (2012) 『統合財務報告制度の形成』中央経済社。
- IASB (2005), Discussion Paper, *Management Commentary*, October.
- IASB (2005), *Preface to International Financial Reporting Standards*, May.
- IASB (2005), IASC Foundation, Constitution, July.
- IASB (2009), Exposure Draft, *Management Commentary*, June.
- IASB (2010), IFRS Practical Statement, *Management Commentary*, December.
- IASB=FASB (2006), Discussion Paper, *Preliminary Views on an Improved Conceptual Framework for Financial Reporting: The Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics of Decision-Useful Financial Reporting Information*.
- IFAC (2008), IPSASB Meeting, Agenda Paper, *Issues Paper*, March.
- IFAC (2008), Consultation Paper, *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting, The Scope of Financial Reporting, The Qualitative Characteristics of Information included in General Purpose Financial Reports and The Reporting Entity*, September.