

わが国の特殊法人における法と会計

— 会計学と法学との交錯領域における研究対象の模索 —

原 口 健太郎*

1. はじめに

本稿の目的は、政府出資法人のうち、会社法・独立行政法人通則法・国立大学法人法等に基づかず、法人ごとに独自に制定された法により設置・運営されている法人、すなわち「特殊法人」の会計基準や法制度の研究対象としての価値を明らかにし、法学・会計学における研究領域の深化・拡張を試みるものである。

法と会計の議論の前段として、会計基準の形成過程の整理が必要となる。今日、単に「会計基準」と表記した場合、一般には株式会社等に適用される資本市場における会計基準のことを指す。先行研究によると、資本市場における会計基準は、慣行や契約を通じて形成されたデファクト・スタンダードとして捉えられ（斎藤，1999・小賀坂，2007）、そのプロセスは、しばしば、資本市場の主要な参加者である投資家と経営者が、それぞれ統一的な基準に基づく情報開示を必要としていることをもって説明される。具体的に見ていこう。投資家は投資の意思決定や経営者の行動監視等のために会計情報を必要とするが、もしも会計基準が存在せず、どのような情報を開示すべきかを個別に経営者と調整・交渉した場合、投資家・経営者の双方に莫大なコストが発生する（大日方，2007，192頁）。一方、経営者は、自らの内部情報たる経営成績や財政状態を投資家が必要とする形で開示し、資本調達コストを適正化したいと考える。もしも会計基準が存

* 西南学院大学商学部准教授

在せず、経営者が個別のフォーマットで情報を開示したとしたら、投資家が資本コストを導出するために必要な情報が開示されない可能性が生じ、その結果、投資家は経営者に対して（会計基準が存在した場合よりも）高い資本コストを要求するリスクが発生する。つまり、会計基準は投資家の保守的リスクを緩和する効果を有するのである。会計基準とは、このような投資家・経営者双方のインセンティブに基づき、市場取引が繰り返される中で、情報開示に関する合意の集積として、自然発生的に形成されるものと考えられる（大石、2015）。我が国においては、市場で形成された会計基準が、会計基準設定主体たる企業会計基準委員会により成文化される。

このように、会計基準がおおむね経済合理的と想定される多数の資本市場参加者の合意により形成され、会計学者や会計プロフェッションからなる専門家集団である企業会計基準委員会によって成文化されることは、会計基準が、多数の専門家や市場参加者等有する高度な専門的知見の「集積」に基づき策定されることを意味している。

2. 法制度とエンフォースメント

わが国において成文化された会計基準は、法の規定に基づき、その強制的な適用（エンフォースメント）が実現している。具体的には、主として会社法・金融商品取引法・法人税法の3つの法（及び各法が指定する政令等）が、一般に公正妥当と認められる会計基準のしん酌・遵守等をそれぞれ規定している。上記3法により会計の規制がなされる我が国の体制は一般に「トライアングル体制」と呼ばれる（新井、1999）。

政府が、資本市場で合意形成された会計基準を法に基づきエンフォースしているという事実は、当該会計基準の活用が、政府が有する政策目的の実現と整合的であることを示している。具体的に各法について見ていこう。会社法は主として会社の効率的な組織運営や機関設計、配当の適正計算や株主及び債権者の保護を目的としているが、会計基準の活用は、このうち、特に配当の適正計算を行うために有益であり、ひいては株主・債権

者保護に寄与することが見込まれるため、会社法の所管官庁である法務省は、会社法及び会社計算規則の中で、株式会社の会計は一般に公正妥当と認められる会計基準の基準その他の慣行に従うことを規定している。次に、金融商品取引法は情報開示の適正化による投資家保護並びに資本市場の適正運営を主な目的としているが、所管省庁である金融庁は、会計基準の活用が情報開示の適正化を通じての投資家保護等に有益であると判断して、金融商品取引法及び財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則の中で、一般に公正妥当と認められる会計基準の利用を規定している。さらに、法人税法においては納税義務の適正性確保を図るために、会計基準を用いることが法人税等の計算にあたって有益であると国税庁が判断し、法人税法の中でその利用を規定しているのである。

これまで見てきたように、3つの法はそれぞれ異なる政策目的に基づき制定されたものである。したがって、政府は、資本市場で合意が得られた会計基準を用いるのではなく自ら会計基準を策定し、各々の法の中で定めることも理論上は可能ではあるが、わが国においては各法が会計基準設定主体により成文化された単一の会計基準を参照する。この主な理由としては、先に述べたとおり、資本市場で合意が得られた会計基準の活用が各法の政策目的と背反しないことに加え、市場の合意が得られた会計基準を用いる（つまり、会計基準の作成を会計基準設定主体に委任する）ことにより、政府が自ら各法の会計基準を作成するよりも政策コストの削減が可能となることが考えられる。

3. 企業会計における会計基準と法制度の長期的最適化

ここで重要となるのは、このようにしてエンフォースされる企業会計の会計基準は、資本市場のモニタリングに基づき随時アップデートされ、品質の継続的な向上が期待されることである。このプロセスを説明するため、上記3法のうち、特に、株主・債権者保護や投資家保護といった会社法・金融商品取引法の目的の実現は、政府と資本市場参加者の双方に有益であることに注目する。仮に、現在の会計基準よりも、株主・債権者保

護や投資家保護を促進する（より品質の高い）会計基準が開発され、資本市場の中で合意が得られた場合、資本市場参加者は、当該基準を政府にエンフォースさせるインセンティブを有するのに対し、政府も同様にエンフォースするインセンティブを有するであろう。つまり、規制者たる政府と規制対象者たる資本市場参加者の利害は、少なくとも、資本市場で合意が形成されたより高品質の会計基準を用いて上記政策目的を実現させるという点において一致するのである。このことは、資本市場が、政策目的を実現させてその成果を享受するために、より高品質の会計基準を随時開発して合意形成し、政府にエンフォースさせるインセンティブを有することを意味する。

この規制者と規制対象者との利害の一致は、エンフォースされる会計基準が長期的には政策目的の実現のため最適化されるという観点から重要である。当該最適化は本稿の議論の根幹をなす概念であるから、本節で詳しく解説したい。仮に、政府が有する政策目的の実現を阻害する（品質の低い）会計基準がエンフォースされ、各政策目標が未実現となった場合、市場参加者たる企業や経営者にとっても不利益である。例を挙げると、株式会社においては株主責任が有限化されており、会社債務の弁済のために期待できる資産は当該企業が有する資産に限定されることから、会社債権者を保護するため、会社法は自己株式の取得や剰余金配当にあたっての財源規制を規定しているが（第461条）、もしも、会計基準の不備により会社による過剰な剰余金配当が許容され、会社債権者の保護が図られないような事態に陥った場合、政策目的の実現が図られないと同時に、市場参加者たる債権者にも不利益が生じる。さらには、このような不備により負債による資産調達減少や倒産件数の増加が起こった場合、長期的にはわが国における企業成長が阻害され、株主や投資家の利益をも損なわれるであろう。政府と資本市場参加者は、この問題を解決しなければならない点において利害が一致するのである。

このように、エンフォースされた会計基準が政策目的の実現と背反する事態に陥った場合、資本市場参加者は、不利益を解決するための新しい

(より品質の高い) 会計基準を合意形成することが期待される。さらに、当該合意形成を踏まえ、会計基準設定者は、問題を解決するための新しい会計基準を「一般に公正妥当と認められる会計基準」と認識し、政府が必要な規制を加えたうえでエンフォースメントを図るであろう(会計基準の最適化)。もちろん、政府と市場参加者との思惑は必ずしも一致するとは限らないし、資本市場における合意の形成や法の制定には時間を要することに加え、会計処理によっては単一の会計基準への収斂が困難な場合もある。これらは会計基準の最適化にあたっての、いわば制約条件である。しかしながら、本節の議論に従えば、政府が資本市場にエンフォースメントする会計基準は、上述のような制約条件に抵触しない範囲において、長期的には市場参加者の合意形成を通じて政策目的の実現に沿ったものとなることが期待される。換言すれば、規制者と規制対象者の利害が一致する資本市場においてエンフォースメントされる会計基準は、常に資本市場によるモニタリングがなされ、政策目的の実現のための継続的なアップデートが図られることが期待されるのである。

加えて、会計基準のみならず、会計基準を取り巻く法制度にも同様の議論が適用できる場合があることに注目したい。つまり、効果的な会社制度の構築を目的とする会社法や、資本市場の適正化を目的とする金融商品取引法に関して、法が定める制度が政策目的の実現を妨げるものとなっていた場合、市場参加者は、議員の選出やロビー活動を通じて法の改正を促すであろう。政府も、各種審議会の設置などにより、市場参加者等の意見を法の制定に取り入れるための制度を整備したうえで、必要な規制を加えて法制度の改正案を国会に提出することができる。具体例として、2014年の会社法改正において新規に認められることとなった監査等委員会設置会社の導入について考えよう。監査等委員会設置会社においては、一定の条件を満たした場合に、委員会非設置会社では原則として取締役会の決議が必要とされている重要な業務執行の決定を取締役に委任することができ(第399条の13)、会社としての迅速な意思決定が可能となることが期待される。監査等委員会設置会社の導入は急速にわが国の株式会社に広がりつつ

ある（日本取締役協会，2019）。当該改正は、効率的な機関設計の実現を図ろうとする政府と、迅速な意思決定が可能となる機関設計の法制化を求める資本市場の利害が一致し⁽¹⁾、法改正が行われた一つの例と考えることができる。

もちろん、市場参加者の合意を無条件に法律に取り入れることができるわけではないし、法制度のうち規制者と規制対象者の利害が一致しない場合も多い。加えて、法改正には国会の議決が必要となるため、政府の思惑のみをもって改正ができるわけではないなど、法の最適化のためには、会計基準の最適化以上に多くの制約がある。しかしながら、会計基準の議論と同様に、企業会計分野における法制度も、その一部は規制者と規制対象者の利害が一致しており、資本市場による継続的なモニタリングがなされ、資本市場参加者等の専門的知見が集積することで、上記制約に触れない範囲において、長期的には政策目的の実現と整合的なものになることが期待されるという側面を有するのである。

ここで、資本市場において合意形成された会計基準等が政策目的の実現のために最適なものではなかった場合（市場の失敗）や、資本市場と政府との思惑の違いに基づき政府が加えた修正が最適なものではなかった場合（政府の失敗）についても言及しなければならない。市場の失敗や政府の失敗の可能性は、最適でない会計基準や法制度のエンフォースメントの可能性と同義である。したがって、これらの失敗がもし起こった場合、これまで論じてきたような、会計基準・法制度の最適化の実現が妨げられるようにも思われる。しかしながら、仮に、これらの失敗により最適でない会計基準等がエンフォースされたとしても、当該会計基準等は、政策目的の実現を望む資本市場によるモニタリングの対象となり、長期的には、不整合性が検出される可能性が高くなる。資本市場や政府は当該不整合性を解消するために、より品質の高い会計基準等を合意形成し、エンフォースメ

(1) 村田（2015，265頁）は、監査等委員会設置会社に関して、2005年の会社法改正の立法当時から「経済界サイドによりこうしたタイプの機関設計の法制化を求める声があがっていた」ことを指摘している。

ント実現のための努力をするであろう。したがって、市場や政府の失敗は、会計基準等の最適化がなされるまでの期間を、失敗が起こらなかった場合よりも長いものにするであろうが、長期的な最適化の実現可能性を否定するものではないのである。

4. 企業会計分野と非営利分野との差異

これまでの会計基準や法制度の最適化の議論は、規制者と規制対象者の利害の一致を前提としてきた。これに対し、利害が一致しない分野においては上記議論が成り立たないことに注意が必要である。利害が一致しない分野とは、具体的には非営利分野である。本稿で、非営利分野とは、利益計上ではなく公共の福祉の増大のために設置された団体が属する領域と定義する。その定義から、非営利分野の規制者たる政府の政策目的は当然に公共の福祉の増大であり、規制対象者である非営利団体の保護や利益計上そのものではない。

非営利分野において規制者と規制対象者の利害が不一致であることは、企業会計分野においてみられた規制対象者たる資本市場参加者による会計基準・法制度のモニタリングや、それに基づく長期的な最適化が、非営利分野においては期待できないことを意味する。例えば、仮に、ある非営利団体が過大な収益を計上する一方、活動が政策目的の実現に寄与しないものとなっており、それらの原因が会計基準や法制度にあったとしよう。この場合、政策目的の実現のためには会計基準や法制度の適正化が必要になるが、非営利団体には現状で十分な収益が計上されているのだから、適正化のインセンティブがないのは明らかである。その一方で、長期的には最適化が期待される企業会計における会計基準等を非営利分野に流用しようとしても、企業会計分野と非営利分野ではその前提条件に多くの差異があるため、そのまま同じものを用いることはできないことから、政府は、非営利分野における会計基準等の策定を自ら行わなければならない。すなわち、政府は、資本市場からのモニタリングがなされない状況下において、非営利分野における最適な会計基準や法制度を自ら研究・開発し、構築す

る責務を負うのである。当該責務の有無は、資本市場の合意から得られる知見を活用できる企業会計分野と非営利分野との大きな差異であるとともに、知見の集積の「度合い」の観点から極めて重要である。

すでに述べたとおり、企業会計における会計基準等は、規制対象者たる資本市場参加者や基準設定主体及び政府が有する高度な専門的知見の集積に基づき策定されるものである。非営利分野において、多数の経済合理的な市場参加者の集団や、会計基準設定に関して高度な知見を有する専門家集団等からの知見の提供に基づかず、政府が自ら会計基準等を研究・開発しなければならないことは、非営利分野の会計基準等策定における、いわば「知見集積の度合い」が著しく低いことを意味する。

このように、非営利分野において多数の専門家からの知見提供がなされず、集積の度合いが著しく低くなる理由は、まず、政府以外のアクターが会計基準等を形成する可能性がほとんどないことである。非営利分野において会計基準等を設定する可能性のある政府以外のアクターの候補は、企業会計の事例に倣えば、規制対象者たる非営利団体か、あるいは非営利団体の活動から公共の福祉の増大という形で利益を得る国民（受益者）であるが、このうち、非営利団体は高度な専門性を有する可能性はあるものの、自ら最適な会計基準等を形成し、政府にエンフォースメントさせるインセンティブが企業会計に比べて弱い。これまで論じてきたとおり、非営利分野では規制者と規制対象者との利害が一致しておらず、最適な会計基準等が、企業会計のように、非営利団体の保護や利益最大化を図るためのものではないからである。さらに、非営利団体の会計基準等は、後に述べるように団体の種類ごと（あるいは団体ごと）に異なるのが通常であるから、企業会計のように多数の規制対象者の知見を集積して単一の会計基準等を形成することはそもそも困難である。

次に、受益者が会計基準等を形成する可能性もほとんどない。一般に、受益者は非営利団体の会計基準等に関する専門性を有していないし、専門性を習得するインセンティブもない。非営利団体の会計情報を分析しても受益者自らの利益の増大につながる情報を得ることは通常できないからで

ある。具体的な例を考えると、本稿で定義する非営利団体の代表的なものとして政府出資団体が挙げられるが、政府の100%出資法人である日本放送協会（NHK）の番組視聴者（受益者）がNHKの会計基準等に精通している可能性は極めて低いであろう。加えて、非営利分野には、企業会計基準委員会に相当するような政府外部の専門家集団たる会計基準設定主体が我が国において存在しない⁽²⁾ことも専門的知見の集積の度合いが低くなる理由の一つである。

本節の議論は、非営利分野における会計基準や法制度が真に政策目的の実現と整合しているものとなっているかどうか、企業会計分野以上に慎重な検証が必要となることを意味している。

5. 研究対象としての特殊法人

それでは、非営利分野における会計基準や法制度の研究には、具体的にどのような研究対象が存在するであろうか。本稿では、団体ごとに個別に制定された法により設置・運営される政府出資団体である「特殊法人」に注目する。その理由は、会計基準や法制度が団体ごとに個別に制定されていることから、専門家の数が少なく、知見の集積の度合いが特に低いと見込まれることに加え、後に述べるとおり、特殊法人の中には社会的重要性が高い上に経営規模が非常に大きい法人が多く存在する上に、研究蓄積が極めて少なく、検証の必要性が高いことである。

議論を進めるにあたり、まず政府出資法人の定義を整理する。政府出資法人とは、その名のとおり純資産に政府による出資を含む法人で、多くの場合、国や地方公共団体が有する政策目的の実現のために活動しており、一般に非営利分野の団体として取り扱われる。会計検査院ホームページ

(2) 諸外国の公会計における会計基準設定主体としては国際公会計基準審議会（IPSASB）が該当する可能性があるが、現在のところわが国に国際公会計基準（IPSAS）を導入する具体的な予定はなく、IPSASとわが国の公会計基準とのコンバージェンスの議論も進展していない。仮に導入を具体的に検討するとしても、わが国の非営利団体の特性等を踏まえてIPSASを適用するためには多大な労力が必要となることが予想される。現時点でIPSASBがわが国の会計基準設定主体としての役割を果たすことは想定しえないであろう。

「検査の対象」には、国が純資産の1/2以上を出資している法人（主な政府出資法人）の一覧が掲載されており、主な政府出資法人は、独立行政法人、国立大学法人とそれ以外の法人に区分できる。

独立行政法人は、独立行政法人通則法に基づき設置され、「各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする（総務省ホームページ「独立行政法人」）」³⁾もので、2022年現在、87法人が存在する（総務省、2022a）。各独立行政法人は、統一された会計基準「独立行政法人会計基準」により運営され、比較可能性を有する財務諸表を作成している。国立大学法人は国立大学法人法により設置される法人で、その会計基準等は独立行政法人に準拠するものとされている。

一方で、政府出資法人のうち、独立行政法人通則法・国立大学法人法のいずれも適用されず、法人ごとに制定された個別の法により設置・運営される法人が「特殊法人」である。総務省ホームページ「特殊法人」によれば、「政府が必要な事業を行おうとする場合、その業務の性質が企業の経営になじむものであり、これを通常の行政機関に担当させても、各種の制度上の制約から能率的な経営を期待できないとき等に、特別の法律によって独立の法人を設け、国家的責任を担保するに足る特別の監督を行うとともに、その他の面では、できる限り経営の自主性と弾力性を認めて能率的経営を行わせようとする法人」とされる。例えば、放送法に基づき設置された日本放送協会（NHK）や日本中央競馬会法に基づき設置された日本中央競馬会（JRA）等がよく知られており、いずれも社会的重要性が高く、経営規模も非常に大きいことが特徴である。総務省（2022b）によると、2022年現在、合計33の特殊法人が存在している。本稿では、これに、日本銀行法に基づき設置された日本銀行⁽³⁾も加えた34法人を広義の特殊法人と呼ぶ。広義の特殊法人のうち、26の法人は株式会社の形態を取る「特殊会

(3) 日本銀行は総務省が定義する特殊法人には含まれないが、政府が全額を出資し、日本銀行法に基づき設置された法人であるため、本稿では特殊法人として取り扱う。

社」であり⁽⁴⁾会社法が適用されるが、残り8の法人（狭義の特殊法人）⁽⁵⁾には適用されない。

資本市場による会計基準や法制度のモニタリングがなされない政府出資法人において、政府が定めた会計基準等が政策目的を実現するために妥当なものとなっているかどうか、特に慎重な検証が必要となるのは既に論じたとおりである。このうち、独立行政法人に関しては、複数の法人が通則法により設置・運営されていることもあり、これまで通則法や独立行政法人会計基準を対象として多くの研究がなされてきた⁽⁶⁾。多くの制度が独立行政法人通則法に準拠する国立大学に関しても同様である。加えて、会社法に基づき運営される特殊会社も、市場のモニタリングを経た会計基準等がそのまま適用されており、改めて検証を行う意義は薄い。一方で、独立行政法人通則法・国立大学法人法・会社法のいずれも適用されない狭義の特殊法人に関する研究はほとんど存在せず、各法人の会計基準等の妥当性に関する検証はこれまでなされていない。狭義の特殊会社はいずれも社会的に重要な意義を有し、経営規模も大きい上に、会計基準等の知見集積の度合いが特に低く、検証の重要性が高いにもかかわらず、これまで研究が行われてこなかったことは大きな問題である。特殊法人の法と会計は、法学・会計学的に重要な意義を有し、今後の研究進展が強く望まれる領域なのである。

6. まとめ及び将来の課題

本稿においては、特殊法人における法と会計の研究の必要性を、会計基準と法制度の形成過程の観点から検討した。

会計基準等の形成にあたって市場のモニタリングが起りえず、専門的

(4) 日本たばこ産業（株）、（株）日本政策金融公庫等がよく知られている。

(5) 沖縄振興開発金融公庫、沖縄科学技術大学院大学学園、日本放送協会、日本私立学校振興・共済事業団、放送大学学園、日本年金機構、日本中央競馬会及び日本銀行。

(6) 例えば、独立行政法人通則法の成立以降の経緯をまとめた論文に中西（2014）、独立行政法人会計基準の研究をまとめたものに東（2013）、独立行政法人の財務分析を行った研究に前田（2008）がある。

知見集積の度合いが低いと見込まれる非営利分野に属する政府出資法人においては、会計基準等が政策目的の実現と整合的となっているか否かをより慎重に検証する必要があるが、政府出資法人の中でも特に検証の必要性が高いと見込まれる特殊法人に関して、そのような議論はほとんどなされてこなかった。本稿は、これまで全く注目されてこなかった特殊法人における法と会計という新たな学術領域に、法学と会計学の視点から着目する研究の第一歩として位置づけられる。今後、各特殊法人のケーススタディをはじめとした研究を推進し、一層の知見獲得を図りたいと考えている。

参考文献

- 新井 清光 (1999) 『日本の企業会計制度—形成と展開—』中央経済社。
- 大石 桂一 (2015) 『会計規制の研究』中央経済社。
- 大日方 隆 (2013) 『アドバンスト財務会計 (第2版)』中央経済社。
- 小賀坂 敦 (2007) 「デファクト・スタンダードとしての会計基準の形成」『ソフトロー研究』第9号, 59-74頁。
- 斎藤 静樹 (1999) 『企業会計とディスクロージャー』東京大学出版会。
- 総務省 (2022a) 「独立行政法人一覧」総務省公表資料。
- 総務省 (2022b) 「所管府省別特殊法人一覧」総務省公表資料。
- 日本取締役協会 (2019) 「上場企業のコーポレート・ガバナンス調査」日本取締役協会公表資料。
- 村田 敏一 (2015) 「監査等委員会設置会社の創設とその課題—不思議なコーポレートガバナンス—」『立命館法学』第359号, 265頁-288頁。

謝辞

本研究は、公益財団法人 全国銀行学術研究振興財団の助成を受けた。

参考ホームページ

会計検査院ホームページ「検査の対象」

<https://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/target/index.html>

総務省ホームページ「独立行政法人」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html

総務省ホームページ「特殊法人」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_02.html