

〈論文〉

# 公共施設等運営事業における会計上の諸問題

— 実務対応報告第35号によせて —

権 大 煥

## 要 約

本稿は2017年5月に企業会計基準委員会が公表した実務対応報告第35号「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い」（以下、単に第35号という。）について考察したものである。公共施設等を運営する権利として規定される「公共施設等運営権」（以下、単に運営権と略し、その対価を運営権対価という。）は第35号により無形資産として認識され、公共施設等の運営者側は企業会計制度にしたがって会計処理ができるようになった。第35号の公表に至る過程では、運営権対価を資産として捉える考えと費用として捉える考えが検討され、公表に至っては前者が採用されることとなった。さらに運営権方式とリース取引との関係が検討され、最終的にはリース会計基準を適用しないことが決まった。以上にみる検討段階で議論された問題はいずれもPFI法制度上の政策的目的を基礎としている。資産計上の考えでは、他のみなし物権との整合性を図り、リース会計基準の適用に関してはリース取引の定義に該当する可能性を言及しつつも、運営権に対する制約条件を前提にリース会計基準を適用しないことが決定された。本研究の例示分析によれば、運営権を資産として計上すると、運営権者と管理者は互いに会計上のメリットが確認できる。運営権者の場合、費用の平準化が確認でき、管理者の場合、収益の平準化が確認できる。後者の場合、収益の平準化に加えて財政負担の軽減が考えられる。運営権を導入した改正PFI法の狙いこそこれらの点にあると考えられる。運営権の特徴はこうした制度構造から看取できる。

キーワード：公共施設等運営権、PFI法、みなし物権、費用配分

## 1. はしがき

本稿は、2017年5月2日に公表された「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い」（企業会計基準委員会『実務対応報告第35号』<sup>1)</sup>（以下、第35号という。）の意味を考察したものである。本研究においては、この第35号そのものが研究対象として据えられ、ここでの諸問題を考察することを通じて、新しい会計事象（公共施設等運営権）の特徴を明らかにすることを目的としている。

第35号は公共施設等運営権（以下、単に運営権という。）の会計処理を正式なルールとして規

1) 企業会計基準委員会が公表する『実務対応報告』の位置づけに関しては、「監査実務等における準拠性判断の拠り所とすべきものとなる」との見解が『日本公認会計士協会会長声明』（日本公認会計士協会、平成14年4月16日理事会決議事項）として出されている。

定し、運営権の会計上の実態を形成しようとするものとみられる。本研究で着目したのも運営権が資産計上される制度上の論理構造にある<sup>2)</sup>。後述するように、第35号は政策（法）上の論理のもと、新たな資産の実態を会計文書に表示する役割を果たすものである。当該文書は、いうまでもなく、複式簿記から形成される文書といえる。その内容は必然的に利益数値に向かうものである。複式簿記上の勘定項目（科目）を決定する5要素（資産、負債、純資産、費用、収益）が現実の経済そのものを忠実に表すものではないことに鑑みれば<sup>3)</sup>、後述するように、運営権を無形資産として計上する論理は政策的意図によるものとして考えることができる。この点は、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（2011年改正、法律第57号。以下、単にPFI法<sup>4)</sup>という。）および「日本再興戦略」<sup>5)</sup>をみれば明らかであろう。第35号はこうした背景を受けてはじめて運営権の会計処理について正式なルールとして公表されたものである<sup>6)</sup>。本研究でさらに着目したのは、運営権は公的主体と民間企業主体を会計上結んでいるという側面である。運営権を設定するためには、公的施設が会計上まず財産として認識されなければならないという問題も含んでいる<sup>7)</sup>。以上が第35号を研究対象として据えた理由である。

以下では、まず上記の分析視角を基礎に、第35号の公表が政策上の目的から出発し、その目的が法律に基礎を置いている点について述べることにする（第2章および第3章）。その次に第35号の主要な論点について考察することで運営権制度の論理構造を明らかにし（第4章）。最後に例示をもって分析を加えることにする（第5章）。

## 2. 第35号の公表の経緯

第35号の公表に至る経緯は図表1の通りである。企業会計基準委員会によれば、第35号は内閣府から提案されたものであり、運営権にかかる会計処理を取り扱ったものである。第35号「結論の背景」第23項<sup>8)</sup>によれば、企業会計基準委員会第24回諮問会議（2015年7月13日付け）において内閣府からの提案<sup>9)</sup>（図表2を参照）のもと、正式的に35号が公表された。

2) 宮上（1979、145-146頁）によれば、会計上の論理体系は無目的なものではなく、それによる役割に向けた目的をもっているものと考えられている。ここに取り上げる運営権は新たな資産項目として、会計上の目的（メリット）を果たすものと考えている。

3) 会計の考え方には写像論と記号機能論があるといわれる。前者は会計情報が経済実体と一対一の関係を表すとみる考え方で、後者は会計情報の記号としての役割に着目した考え方である。本稿は後者の考え方を基礎においている。これらについては、鈴木・千葉（2015）第1章を参照されたい。

4) 原語その他については脚注10)を参照されたい。

5) 企業会計基準委員会（2015、2017）でも言及されているように、日本経済再生本部（2014、65-66頁）では運営権事業が推進されている。

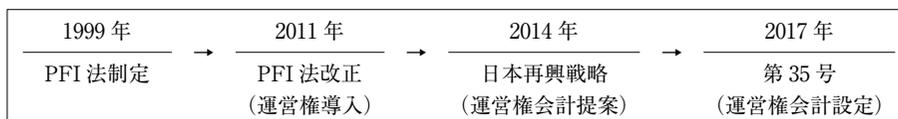
6) この運営権に関しては、問題の発端は公会計上の問題といえる。なぜなら、運営権は公共施設を前提とするもので、その主体は公的主体だからである。したがって、問題意識としては公会計制度の背景も取り入れる必要がある。公会計制度上、公的主体の複式簿記・発生主義会計問題は多く議論され、2014年と2015年には総務省から総務省（2014）および総務省（2015a）が公表され、いわゆる地方公会計基準の統一の基準が2017年度会計年度をめぐりに全国の地方公共団体に適用されることになった。こうした状況のもと、運営権問題は公会計制度を分析する一つの視点を与えるものと考えられる。

7) 本稿においてはこの問題は分析視角の次元に止め、運営権と公会計の問題は別稿で論じることとする。

8) 第2章および第4章で表記する“項”の番号は、別途の表記を除き、すべて第35号上のものを指し、第3章で表記する“項”はPFI法上のものを指す。

9) 企業会計基準委員会第24回基準諮問会議「今回の基準諮問会議におけるテーマの提案〈実務対応レベ

図表 1 公共施設等運営権の公表に至る経緯



図表 2 内閣府による運営権の会計処理に関する提案理由

平成 23 年の PFI<sup>10)</sup> 法改正により創設された公共施設等運営権制度は、空港、水道等の分野で取組が進んでおり、現在のスケジュールを前提とすると、先行する事業では、平成 28 年 3 月末に事業移管がなされ、運営権者による事業運営が開始される見込みである。

そのような中、政府の成長戦略（『日本再興戦略』改訂 2014——未来への挑戦——』平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）において、運営権方式を活用する場合における事業環境を整備するために「会計上の処理方法において、更新投資の償却や税金などの費用処理について実務的な観点から整理を行う」こととされており、企業の参画を促すためにも、運営権者による公共施設等運営権の会計上の取扱いについて、予見可能性を高める措置を講じることが必要不可欠と認識している。

そこで、公共施設等運営権の会計上の取扱い、及び、その考え方について広く一般に示して頂きたく、本テーマを提案させていただきたい。

上記の図表 2 の提案理由を受けて、第 324 回企業会計基準委員会の基準諮問会議において、運営権の会計処理に関する具体的テーマが検討されている。その主な検討事項<sup>11)</sup>は、「運営権対価を一括して会計処理する方法」と「運営権対価を複数の公共施設等に配分して会計処理する方法」（同資料 4-5 頁）、「リース会計基準との関係の整理」（同資料 8-10 頁）である。

第 35 号は、2016 年 12 月に公表した「実務対応報告公開草案第 48 号」を経て公表するに至り（第 24 項）、PFI 法上の公共施設等運営権事業における運営権者の会計処理等についての実務上の取り扱いを明らかにすることを目的としている（第 1 項）。このように、第 35 号はその前提として PFI 法という政策上の狙いが明確にされているものであり、会計上の実態は政策上与えられ、形成されるものであると解することができる。そこで、PFI 法 2011 年改正法の特徴をまず明らかにする必要がある。運営権はこの改正法によって付与された財産権（物権）だからである。

### 3. 公共施設等運営権制度

公共施設等運営権制度は、2011 年に改正 PFI 法においてはじめて導入された制度である。内閣府民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI 推進室）によれば、運営権は利用料金の徴収を行う公共

ル）」資料番号：資料(1)-3。

10) 実務対応報告第 35 号の第 1 項目的には次のように述べられている。PFI (Private Finance Initiative) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。日本では「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（律第 117 号）が 1999 年 7 月に制定され、PFI 事業の枠組みが設けられた。その後、平成 2011 年に同法が改正され、管理者等が所有権を有する公共施設等について、公共施設等運営権を民間事業者に設定する制度が新たに導入された。

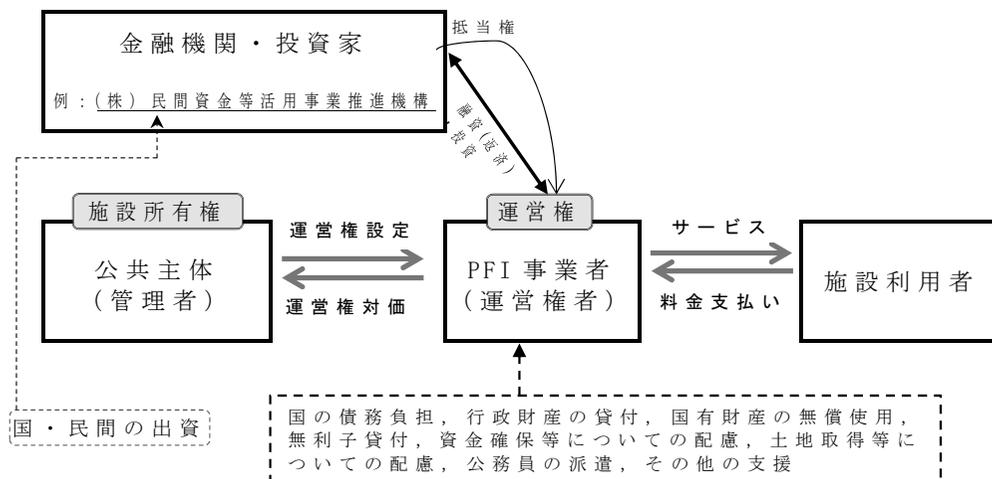
11) 第 324 回企業会計基準委員会「公共施設等運営権に係る会計上の取扱いについて（実務対応専門委員会による評価）」（基準諮問会議資料）、資料番号：審議事項(1)-1、SA2015-2 参考資料 1、2015.11.20 付け。

施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式をいい、コンセッション（concession）方式とも呼ばれる。この方式を導入することにより、公的主体が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供するといわれる（内閣府 2013c, 6 頁）。

以下、図表 3 にみる PFI 法上の運営権のスキームについて述べることにする。施設の所有権を保有している管理者<sup>12)</sup>は、運営権者<sup>13)</sup>と運営権事業契約を結び、運営権を設定することができ<sup>14)</sup>、運営権者は運営権対価の支払い義務が発生することが図表からわかる<sup>15)</sup>。この運営権設定によって、運営権者は施設を自らの創意工夫で施設利用者にサービスを提供でき<sup>16)</sup>、当該サービス料金をもって自らの収入とすることができる<sup>17)</sup>。このとき、運営権者は金融機関や投資家から運営権を担保として資金を調達することができ、金融機関や投資家は運営権に抵当権を設定することができる<sup>18)</sup>。運営権は PFI 法によって物権（財産権）としての性質が付与されているからである<sup>19)</sup>。それだけでなく、PFI 法第 5 章には運営権事業を促進するための組織として、民間資金等活用事業推進機構<sup>20)</sup>

- 
- 12) PFI 法第 2 条第 3 項によれば「公共施設等の管理者等」とは次に掲げる者をいう。「一 公共施設等の管理者である各省各庁の長（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長及び大臣をいう。以下同じ。）又は特定事業を所管する大臣、二 公共施設等の管理者である地方公共団体の長又は特定事業を実施しようとする地方公共団体の長、三 公共施設等の整備等を行う独立行政法人、特殊法人その他の公共法人（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を施行する組合を含む。）」。
  - 13) 次のように、PFI 法第 8 条によれば、ここでいう運営権者は運営権方式で PFI 事業を行う民間事業者のことで、この運営権者は、公募等により選定される者である。「第 8 条 公共施設等の管理者等は、前条の規定により特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定するものとする。第 2 項 前項の規定により選定された民間事業者は、本来同項の公共施設等の管理者等が行う事業のうち、事業契約において当該民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等を行うことができる」。
  - 14) PFI 法第 16 条「公共施設等の管理者等は、選定事業者に公共施設等運営権を設定することができる」。
  - 15) PFI 法第 20 条「公共施設等の管理者等は、実施方針に従い、公共施設等運営権者（公共施設等運営権に係る公共施設等の建設、製造又は改修を行っていない公共施設等運営権者に限る。）から、当該建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる」。
  - 16) PFI 法第 3 条第 2 項「特定事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国及び地方公共団体の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとする事により民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない」。
  - 17) PFI 法第 2 条第 3 項第 6 号「この法律において『公共施設等運営事業』とは、特定事業であって、第 16 条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等（利用料金を徴収するものに限る。）について、運営等（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。）を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう」。第 23 条「公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。2 利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない」。
  - 18) PFI 法第 25 条「公共施設等運営権は、法人の合併その他の一般承継、譲渡、滞納処分、強制執行、仮差押え及び仮処分並びに抵当権の目的となるほか、権利の目的となることができない」。
  - 19) PFI 法第 2 条第 3 項第 7 号「この法律において『公共施設等運営権』とは、公共施設等運営事業を実施する権利をいう」。第 24 条「公共施設等運営権は、物権とみなし、この法律に別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する」。
  - 20) PFI 法第 31 条「株式会社民間資金等活用事業推進機構は、国及び地方公共団体の厳しい財政状況を踏まえつつ、我が国経済の成長の促進に寄与する観点から、公共施設等の整備等における民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用が一層重要となっていることに鑑み、特定選定事業（選定事業であって、利用料金を徴収する公共施設等の整備等を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。）又は特定選定事業を支援する事業を実施する者に対し、金融機関が行う金融及び民間の投資を補完するための資金の

図表3 運営権のスキーム



(出典：内閣府 [2013c] 8頁, 民間資金等活用事業推進機構のウェブサイト, PFI法をもとに作成)

の設立について規定を設けている。当該機構は様々な業務を行うことができる。例えば、運営権事業者への出資、資金の貸付、有価証券の取得等である。つまり同機構は重要な投資家としての役割を果たすものであることがわかる。

以上にみるようなスキームのもと、運営権事業は改正PFI法においてさらに広い領域で事業を行うことができるようになった。図表4の改正PFI法においては、新たな制度の導入だけでなく、PFI事業のその範囲の拡大が示されている。すなわち、従前よりも拡大された事業範囲で運営権が適用できるようになったのである。

運営権の事業範囲の拡大により、法改正前の公営住宅だけでなく、低所得者向けの賃貸住宅、中堅所得者層向けの賃貸住宅、高齢者向けの賃貸住宅、地方住宅供給公社等が整備する賃貸住宅も事業が可能となった。そして新たに事業範囲に加わったのが改正PFI法第2条第1項第5号である。同条文によって、たとえば、離島航路や工船用船舶、防災ヘリコプター、公的な通信衛星などにもPFI活用が可能といわれる<sup>21)</sup>。

以上を踏まえて、注目すべきは会計上資産というものが創設される法制度上の論理構造である。運営権は前述のように物権<sup>22)</sup>としての性質が与えられ、実質上抵当権の設定が可能であるため、制度会計上の定義<sup>23)</sup>にしたがえば、資産概念に該当するものと解される。しかしながら、ここで注意

供給を行うことにより、特定選定事業に係る資金を調達することができる資本市場の整備を促進するとともに、特定選定事業等の実施に必要な知識及び情報の提供その他特定選定事業等の普及に資する支援を行い、もって我が国において特定事業を推進することを目的とする株式会社とする。

21) 内閣府民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室) のウェブサイトを参照されたい (http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html)。

22) 民法第175条によれば「物権は、この法律その他の法律に定めるもののほか、創設することができない」と規定される。

23) 企業会計基準委員会 (2006) によれば、「資産とは、過去の取引または事象の結果として、報告主体が支配している経済的資源」と定義づけられている。

図表 4 PFI 法改正前後の事業範囲

PFI 法第 2 条第 1 項「公共施設等」 (1999 年 7 月 30 日法律第 117 号)	PFI 法第 2 条第 1 項「公共施設等」 (2011 年 6 月 1 日法律第 57 号)
一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、 下水道、工業用水道等の公共施設 二 庁舎、宿舍等の公用施設 三 公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、 医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、 地下街等の公益的施設 四 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、 リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光 施設及び研究施設 五 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で 定めるもの	一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、 下水道、工業用水道等の公共施設 二 庁舎、宿舍等の公用施設 三 <u>賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、</u> 医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、 地下街等の公益的施設 四 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、 リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光 施設及び研究施設 <u>五 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これ</u> <u>らの施設の運航に必要な施設を含む。）</u> 六 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で 定めるもの

しなければならないのは、PFI 法第 24 条<sup>24)</sup>で規定している「みなし物権」は行政的行為によって設定されるものであるという点である<sup>25)</sup>。後述するように、「みなし物権」に求める資産計上の論拠上、当該資産の費用配分においても運営施設そのものの経済的耐用年数による減価償却手続きではなく、当該権利の存続期間が減価償却手続き上の費用配分期間となる。

運営権の費用配分に関しては、「法人税法施行令」第 13 条の減価償却資産の範囲における無形固定資産に該当する条項として「公共施設等運営権」（第 13 条第 1 項八・ル）が新たに追加されている。「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」第 1 条第 2 項第 5 号において「当該公共施設等運営権に係る民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律第 19 条第 3 項<sup>26)</sup>の規定により公表された同法第 17 条第 3 号<sup>27)</sup>に掲げる存続期間の年数」が運営権の減価償却期間と規定された。これら法規則の改正に関して図表 5 のような背景が示されている<sup>28)</sup>。

以上のように、運営権という会計上新たな資産項目は政策（PFI 法）上の狙いによって創設された会計事象であることがわかる。

24) 脚注 19 の条文を参照されたい。

25) これに関しては他のみなし物権との整合性が図られている。他のみなし物権には次のようなものがある。たとえば、採石法（採石権）第 4 条第 1 項「採石権者は、設定行為をもつて定めるところに従い、他人の土地において岩石及び砂利を採取する権利を有する」、漁業法（漁業権）第 6 条「この法律において『漁業権』とは、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をいう。」、鉱業法（鉱業権）第 5 条「この法律において『鉱業権』とは、登録を受けた一定の土地の区域において、登録を受けた鉱物及びこれと同種の鉱床中に存する他の鉱物を掘採し、及び取得する権利をいう。」、特定多目的ダム法（ダム使用権）第 2 条第 2 項「この法律において『ダム使用権』とは、多目的ダムによる一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利をいう。」がある。

26) 公共施設等運営権の管理者等は、第一項の規定により公共施設等運営権を設定したときは、その旨並びに当該公共施設等運営権に係る公共施設等の名称及び立地並びに前項第二号に掲げる事項を公表しなければならない。

27) 公共施設等運営権の存続期間

28) 平成 23 年度税制改正大綱「法人税の改正」288 頁。

図表5 2011年度税制改正大綱（抜粋）

三 減価償却資産の範囲の見直し

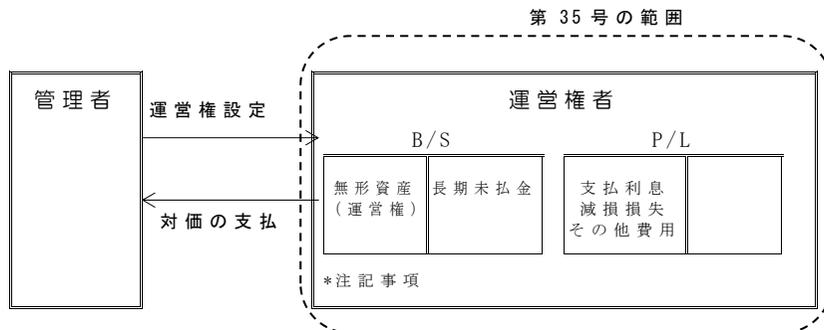
1. 改正の背景

新成長戦略（平成22年6月18日閣議決定）において、公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進の方策として、「国、地方ともに財政状況が極めて厳しい中、必要な社会資本整備や既存施設の維持管理・更新需要に最大限民間で対応していく必要がある。そのため、PFI制度にコンセッション方式を導入し、既存の法制度（いわゆる公物管理法）の特例を設けることにより公物管理権の民間への部分開放を進める」とされているところです。これを踏まえ、政府は、第177回国会に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案」を提出し、5月24日に成立し、6月1日に法律第57号として公布されています。（後略）

#### 4. 運営権に関する諸論点

第35号は下図表6のように、運営権者側の会計処理のみを取り扱っている。つまり、企業会計制度上の論点のみが主な問題となっている。本章では、前章で検討した運営権の法的根拠を踏まえながら、第35号の運営権に関する主たる会計問題について検討を加えることにしたい。

図表6 第35号の主な範囲



##### (1) 運営権対価

運営権は、前述のように、PFI法によって財産権としての性質が付与され、さらに税法上減価償却資産として法制度上の地位が付与されたため、取得したときに無形資産として計上される（図表7）。この運営権に対して支出額が運営権対価と呼ばれる。この運営権対価は管理者と運営権者の間で締結された実施契約に基づいて、合理的に見積もられた支出額の総額をもって貸借対照表の資産の部に計上されることになる（第3項）。運営権対価の算出方法について第35は具体的な規定を設けていない。内閣府（2013c, 20頁）によれば、運営権対価の算出方法（図表8）は「運営権者が将来得られるであろうと見込む事業収入から、事業の実施に要する支出を控除したものを現在価値に割り戻したもの（利益）を基本とし、各事業のリスクや優位性等を勘案し、運営権対価の割引、上乘せ等による調整や運営事業に付随して管理者等から売払いを受ける施設や物品等の購入金額を

控除した金額等の合理的な手法が考えられる」とされている。

運営権対価は分割で払うことができる（第4項）。この場合、見積み支払い総額の現在価値が資産の部に計上され、運営権設定期間の未経過期間における未払い金額の総額が負債の部に長期未払金として計上されることになる。そして、運営権対価支出額の総額とその現在価値の差額は運営権設定期間にわたって、利息法により配分することになる。したがって、この差額は運営権設定期間にわたって、支払利息として費用計上されることになる。運営権対価支出総額の現在価値の算定に当たっては運営権者の契約不履行の係るリスクを割引率に反映させることが規定されている（第5項）。

無形固定資産	2,171,145
公共施設等運営権	2,143,900
公共施設等運営権更新投資	4,175
ソフトウェア	20,405
その他	2,665

(出典：仙台国際空港、2017年3月31日現在の連結貸借対照表より抜粋)

将来得られるであろうと見込む事業収入
- 事業の実施に要する支出
-----
○○○○円の現在価値
± その他の金額の調整
-----
<b>＝ 運営権対価</b>
=====

(出典：内閣府（2013c）をもとに作成)

## (2) 運営権対価の会計的性質

上記の(1)で述べたように、第35号において運営権は無形資産として貸借対照表の資産の部に計上される。運営権対価の会計的性質を資産的なものと捉えているからである。この点に関して、第35号の検討過程においては2つの考えが議論されている。第35号の「結論の背景」第30項から第34項においては、運営権対価の会計的性質について補足説明がなされ、検討段階での次の二つの考えが示されている（第30項）。

- ① 運営権者が一定の期間にわたり公共施設等を使用する権利の取得の対価と捉える考え
- ② 管理者等が所有権<sup>30)</sup>を有する公共施設等を每期使用する役務提供に係る費用と捉える考え

すなわち、上記の①の考えが運営権対価を資産として捉える考え方であり、②がそれを費用として捉える考え方である。第35号では①を採用しており、これにより運営権対価は無形資産として計上されることになった。その理由については次の点が示されている（第31項）。

29) 会計上の表示科目として、その内容を示す科目を以て表示する。仙台国際空港の場合、株式を発行し一括で運営権対価を支払っているため、負債の部の表示はない。

30) 所有権に関して民法および日本国憲法には次のようは規定がある。民法206条第1項「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する」。日本国憲法第29条「財産権は、これを侵してはならない（第1項）。財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める（第2項）。私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる（第3項）」。

- ・PFI法において物権とみなされていること、
- ・運営権者が独占的に公共施設等を使用することを認める法律上の権利であること、
- ・他の法律上のみなし物権の会計処理と整合的であること

第35号には上記の理由を根拠に運営権の資産計上について述べられているが、議論の余地がある論点については含みを持たせている。上記の理由だけでは会計的性質を十分検討したというよりもPFI法によって資産性が付与されたという印象が強くみられるからである<sup>31)</sup>。

### (3) 運営権対価の性質とリース会計基準との関係

第35号においては、「公共施設等運営権の取得時は、企業会計基準第13号『リース取引に関する会計基準』の適用範囲に含めない」(第7項)に止めているが、「結論の背景」においてリース会計およびリース取引との関係が補足説明されている。すなわち、運営権が一定期間にわたる公共施設の使用による権利であり、運営権対価がその権利取得の対価という点で、リース取引との類似点が議論され得るからである(第32項)。リース取引がリース物件を使って「使用収益する権利」<sup>32)</sup>と定義している点で類似しており、議論の余地があろう。

まずリース会計における変動リース料<sup>33)</sup>と類似している点で補足説明がなされている(第33項)。これに関しては、たとえ運営権対価が将来の業績等の指標に連動する形式で定められる場合において変動リース料に運営権対価が該当するとしても、無形固定資産として計上することを決めている。その理由は、第1に運営権は一定期間にわたる公共施設の使用権利であり、これに対する支払い義務の性質は変わらないこと、第2に運営権はみなし物権としての性質を有しているため運営権対価が固定額であるか変動額であるかの議論は適切ではないこと、第3に運営権対価は実施契約において管理者と運営権者が定めた固定価格と考えられる、としている。

次に、「結論の背景」第37項から第39項にわたってはリース会計基準との関係が整理されている。ここでの検討事項はまずリース会計基準におけるリース取引の定義を挙げたうえで、運営権の取得がリース取引に該当する可能性について言及している(第37項)。しかしながら、下記の図表9にみる運営権の設定に関する特徴を理由に、運営権者が使用収益する権利に大きな制約がある点、

31) 第35号の検討の段階では①の考えについてみなし物権(財産権)としての性質を根拠とした他のみなし物権との整合性の観点、そして運営権対価を一括で支払った場合、一括で権利を取得したと考えられるという点が述べられている。また②の考えについては、運営権方式による契約を役務提供契約と捉えた場合、公共施設を每期使用することに対する料金として捉えることができるとした。そのうえで、仮に当初に一括して運営権対価を支払った場合、翌期以降に帰属する役務提供の対価は長期前払費用として認識することができることも述べられている。つまり、いずれも資産計上はなり得る。この点については企業会計基準委員会(2015)を参照されたい。

32) 「リース取引」とは、「特定の物件の所有者たる貸手(レッサー)が、当該物件の借手(レシー)に対し、合意された期間にわたりこれを使用収益する権利を与え、借手は、合意された使用料を貸手に支払う取引をいう」(企業会計基準委員会2007、第13号第4項)。

33) 企業会計基準委員会(2010)における[論点3-2]変動リースの論点(第175-176項)では、国際的に議論されている「一定の指標に基づき変動するリース料」について次の指標に基づきリース料が変動する場合はリース契約に関する会計処理に含めるべきかどうか検討されている。例えば、(1)指数やレート、その他の価格変動(例えば、消費者物価指数やLIBOR、市場のリース料など)、(2)原資産に起因する借手の業績(例えば、リースしている小売店舗から生じた売上高の一定割合など)、(3)原資産の使用量(例えば、自動車のリースにおける所定の走行距離を超過した使用など)が挙げられている。

図表 9 公共施設等運営権の設定に関する特徴

- (1) 利用料金に関する事項は、適切な利用料金の上限、幅などについて実施方針において規定され、個別法に料金に関する規定がある場合は、当該規定に従い所定の手続を行い、併せて民間資金法に基づく届出を行うことが要求される。
- (2) 公共施設等運営事業は公共施設等の運営等を行うものであり、当該施設等の維持管理が重要であることから、民間資金法に基づき、管理者等は、必要に応じて、運営権者に対して、業務及び経理の状況について報告を求め、実地の調査や必要な指示（改善命令）をするなどのモニタリングを行うことが要求される。
- (3) 公共施設等運営権を移転する場合は、実施方針に照らして適切であることを確認する必要があるため、移転の条件が実施方針に定められ、管理者等による運営権移転の許可が必要となる。
- (4) 管理者等は、公共サービスを継続的に提供することの重要性等を勘案した上で、公共施設等運営権の取消しを行い得る。

(出典：実務対応報告第 35 号第 38 項より転載。)

そして運営権事業が複数の公共施設等が一体となって一つの事業を構成し、その分割または併合が認められていないという点が挙げられている。これらいずれも PFI 法による理由である。

以上に検討したように、リース会計およびリース取引との関係においても、第 35 号はその取引の類似性を言及しつつも、運営権対価の性質がリース取引に該当しない理由の主たる根拠は PFI 法が前提となっていることがわかる。

#### (4) 運営権の減価償却と減損会計

運営権は減価償却資産として税法にしたがって減価償却手続きが行われる。その時の減価償却期間は運営権設定期間を耐用年数とする（第 8 項）。このため通常長期にわたって減価償却が行われることになる。注意しなければならないのは、公共施設の耐用年数と運営権の耐用年数は同じ期間ではないということである。すなわち、運営権はあくまで権利としての減価償却資産であって、運営権の設定に係る取引は公共施設そのものの譲渡とは明確に区別される。したがって、運営権の費用配分の期間に関しても、公共施設それ自体の経済的耐用年数ではなく、運営権の設定期間が減価償却期間となる。

さらに、運営権は「固定資産の減損に係る会計基準」の対象とされ、減損損失の認識の判定及び測定が行われる（第 10 項）。減損会計において、企業が投資した固定資産は通常他の固定資産と相互に関連して収益やキャッシュ・フローを生み出すものとする。したがって、減損会計ではまず減損処理を検討する際に、キャッシュ・フローを生み出す固定資産の単位を決定することからはじまる。この作業をグルーピングという（企業会計基準委員会 2009, 第 8 項）。運営権の場合においても、その検討段階の議論（企業会計基準委員会 2015, 4 頁）によれば、「公共施設等運営事業では、運営権の設定において複数の公共施設等が含まれており、これらが一体となって 1 つの事業を構成している」と述べたうえで、これらには「物理的資源や人的資源など様々な経営資源によって構成されることから」「どのような単位で会計処理を行うかが論点となる」としている。

第 35 号では、以上の議論を踏まえたうえで減損損失の認識および測定に関して、通常行われる資産のグルーピングは、原則として、実施契約に定められた運営権の単位で行うことを決めている（第 10 項前段）。そのうえで、「管理会計上の区分、投資の意思決定（資産の処分や事業の廃止に関す

る意思決定を含む。)を行う際の単位, 継続的な収支の把握がなされている単位及び他の単位から生じるキャッシュ・インフローとの相互補完性を考慮し, 公共施設等運営事業の対象とする公共施設等ごとに合理的な基準に基づき分割した公共施設等運営権の単位でグルーピングを行うことができる」(第10項後段)とも規定している。そして、「結論の背景」において次のように補足説明を追加している。すなわち, 運営権は複数の公共施設等から構成されているとしてもその分割は認められておらず, 運営権の移転には一括して移転することが要求されており, 個々の公共施設等を処分する場合には, 管理者等の承認が必要となる(第47項), というのが運営権の単位でグルーピングをする理由となっている。前記の図表9にみるような特徴と同次元で解することができる。

## 5. 運営権の会計処理

ここでは, 運営権事業の会計処理について, 内閣府(2013a)の例示をもって運営権取引の特徴を明らかにしたい。とくに, 前述のように運営権取引の形態がリース取引と類似している点に鑑み, 両者の会計処理を比較検討することにする。なお, 取引の内容は内閣府(2013a)をそのまま引用し, これにリース取引の会計処理を適用した。リース取引に関しては, 企業会計基準委員会(2007)「リース取引に関する会計基準」および同基準適用指針を参考にした。

### (1) 取引の例

#### ① 運営権取引

分割期間5年, 各会計期間末に運営権対価として100を支払う。契約利率3.0%, 運営期間30年, 残存価額はゼロとする(単位:円)。

#### ② リース取引

リース期間5年, リース物件の見積もり現金購入価額458で, リース料総額500, 割引率3.0%, 耐用年数5年, 残存価額はゼロとする(単位:円)。

### (2) 支払い(受取り)スケジュール

#### ① 運営権取引の運営権者

図表10 〈運営権対価の支払いスケジュール〉

	元利支払額	対価支払額	支払利息	長期未払金残高
開始時				*458
第1期	100	***86	**14	372
第2期	100	89	11	283
第3期	100	92	8	191
第4期	100	94	6	97
第5期	100	97	3	0

\*458=(100÷1.03)+(100÷1.03<sup>2</sup>)+(100÷1.03<sup>3</sup>)+(100÷1.03<sup>4</sup>)+(100÷1.03<sup>5</sup>), \*\*14=458×3.0%, \*\*\*86=100-14

②運営権取引の管理者

図表 11 〈管理者側の運営権対価受取りスケジュール〉

	元利受取額	対価回収額	受取利息	長期未収金残高
開始時				458
第1期	100	86	14	372
第2期	100	89	11	283
第3期	100	92	8	191
第4期	100	94	6	97
第5期	100	97	3	0

③リース取引の借手

図表 12 〈借手側のリース料返済のスケジュール〉

	返済額	元本分	利息分	期末残高
開始時				458
第1期	100	86	14	372
第2期	100	89	11	283
第3期	100	92	8	191
第4期	100	94	6	97
第5期	100	97	3	0

④リース取引の貸手

図表 13 〈貸手側のリース料受取のスケジュール〉

	元利受取額	受取元本	受取利息	期末残高
開始時				458
第1期	100	86	14	372
第2期	100	89	11	283
第3期	100	92	8	191
第4期	100	94	6	97
第5期	100	97	3	0

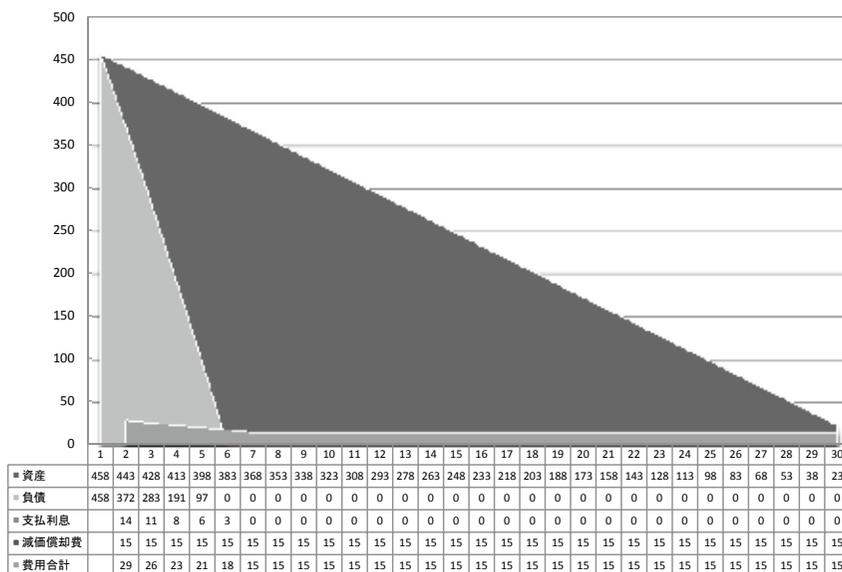
(3) 仕訳

① 運営権取引の運営権者側の仕訳 (図表 14)

	借 方		貸 方	
開始時	運 営 権	458	長 期 未 払 金	458
第 1 期	長 期 未 払 金	86	現 金	100
	支 払 利 息	14	減 価 償 却 累 計 額	15
	減 価 償 却 費	*15		
第 2 期	長 期 未 払 金	89	現 金	100
	支 払 利 息	11	減 価 償 却 累 計 額	15
	減 価 償 却 費	15		
第 3 期	長 期 未 払 金	92	現 金	100
	支 払 利 息	8	減 価 償 却 累 計 額	15
	減 価 償 却 費	15		
第 4 期	長 期 未 払 金	94	現 金	100
	支 払 利 息	6	減 価 償 却 累 計 額	15
	減 価 償 却 費	15		
第 5 期	長 期 未 払 金	97	現 金	100
	支 払 利 息	3	減 価 償 却 累 計 額	15
	減 価 償 却 費	15		
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
第 30 期	減 価 償 却 費	15	減 価 償 却 累 計 額	15

\*15=458÷30

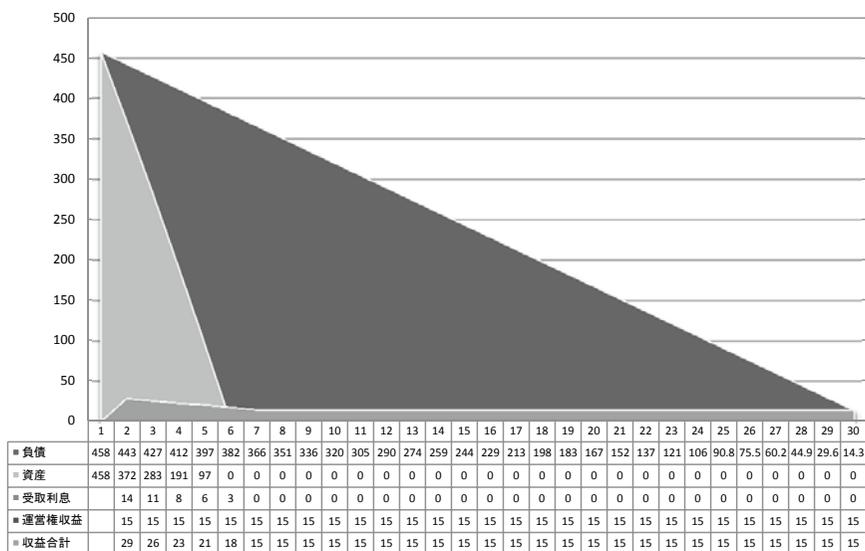
図表 15 運営権者側の費用配分状況



② 運営権取引の管理者側の仕訳 (図表 16)

	借 方		貸 方	
開始時	長期未収金	458	繰延受取運営権対価	458
第1期	現金	100	長期未収金	86
	繰延受取運営権対価	15	受取利息	14
第2期	現金	100	受取運営権収益	15
	繰延受取運営権対価	15	長期未収金	89
第3期	現金	100	受取利息	11
	繰延受取運営権対価	15	受取運営権収益	15
第4期	現金	100	長期未収金	92
	繰延受取運営権対価	15	受取利息	8
第5期	現金	100	受取運営権収益	15
	繰延受取運営権対価	15	長期未収金	94
第6期	現金	100	受取利息	6
	繰延受取運営権対価	15	受取運営権収益	15
第7期	現金	100	長期未収金	97
	繰延受取運営権対価	15	受取利息	3
⋮	⋮		受取運営権収益	15
第30期	繰延受取運営権対価	15	受取運営権収益	15

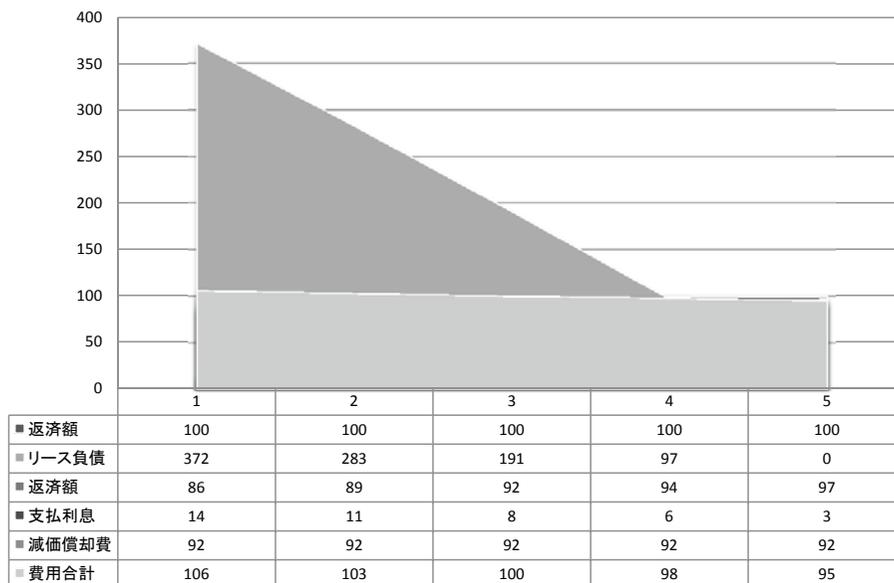
図表 17 管理者側の収益計上状況



③ リース取引の借手側の仕訳（図表 18）

	借 方		貸 方	
開始時	リ ー ス 資 産	458	リ ー ス 負 債	458
第 1 期	リ ー ス 負 債	86	現 金	100
	支 払 利 息	14	減 価 償 却 累 計 額	92
	減 価 償 却 費	92		
第 2 期	リ ー ス 負 債	89	現 金	100
	支 払 利 息	11	減 価 償 却 累 計 額	92
	減 価 償 却 費	92		
第 3 期	リ ー ス 負 債	92	現 金	100
	支 払 利 息	8	減 価 償 却 累 計 額	92
	減 価 償 却 費	92		
第 4 期	リ ー ス 負 債	94	現 金	100
	支 払 利 息	6	減 価 償 却 累 計 額	92
	減 価 償 却 費	92		
第 5 期	リ ー ス 負 債	97	現 金	100
	支 払 利 息	3	減 価 償 却 累 計 額	92
	減 価 償 却 費	92		

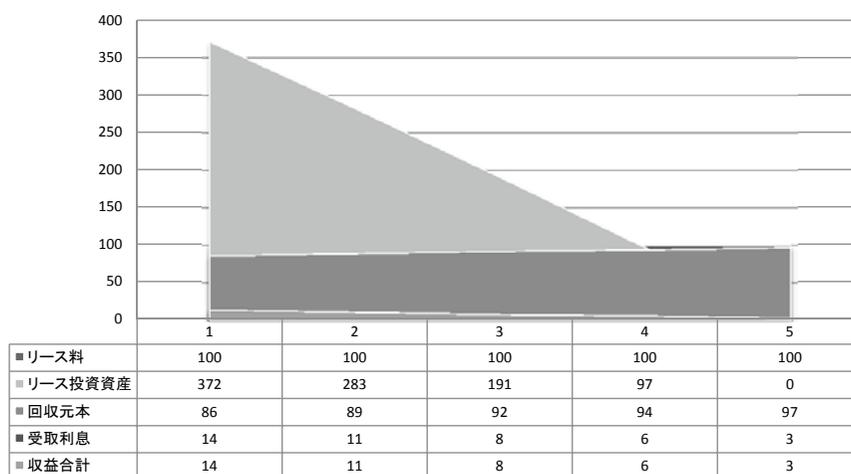
図表 19 借手側の費用配分状況



④ リース取引の貸手側の仕訳（図表 20）

	借 方	貸 方
開始時	リース投資資産 <sup>34)</sup> 458	買 掛 金 458
第 1 期	現 金 100	リース投資資産 86 受取利息 14
第 2 期	現 金 100	リース投資資産 89 受取利息 11
第 3 期	現 金 100	リース投資資産 92 受取利息 8
第 4 期	現 金 100	リース投資資産 94 受取利息 6
第 5 期	現 金 100	リース投資資産 97 受取利息 3

図表 21 貸手側の収益計上状況



会計の目的（損益算定）に向けた会計事象の機能という視角から本章を考察すると次の点が見て取れる。運営権取引の場合、運営権者側のキャッシュ・フロー（支払い）は管理者との契約内容により一括払いまたは分割払いにより、支払い期間およびキャッシュ・フローの調整が可能である。またそれとは別に運営権資産の費用配分は、運営権設定期間が通常長期であることを考えれば、長期にわたる費用配分が可能である。図表 15 の場合、分割期間 5 年で費用額が減少していき、6 年目からは一定の費用配分が長期に続く。一方、管理者側は、分割による運営権対価を回収する場

34) 企業会計基準委員会（2007、第 13 項）によれば、「貸手は、リース取引開始日に、通常の売買取引に係る方法に準じた会計処理により、所有権移転ファイナンス・リース取引についてはリース債権として、所有権移転外ファイナンス・リース取引についてはリース投資資産として計上する」。

合、未収運営権対価を資産に計上し、当該資産の相手勘定として繰延受取運営権対価が負債の部に計上される。このとき、長期未収金は分割期間の5年で回収が完了するが、負債の部の繰延受取運営権対価の場合は次のような考え方に基づき運営権の設定期間にわたって受取運営権収益と相殺処理が行われる。すなわち、運営権対価は運営権の設定期間にわたって、時の経過に基づいて収益が発生すると考えるのが合理的であるといわれる。したがって、未経過期間に対する返済義務を考えて、運営権の設定期間にわたって発生する受取運営権収益と相殺して会計処理するのが妥当とされる（内閣府 2013a, 12 頁）。このような会計処理からは、運営権者とは真逆の状態が起ることがわかる。すなわち、運営権対価の回収（キャッシュ・フロー）の早期実現とは別に、長期にわたる収益の計上が確認できるのである。以上の点から、運営権者にとっては長期の費用配分による費用の平準化が図られ、管理者にとっては長期の収益計上による収益の平準化が図られる。後者の場合それだけでなく、管理者が公的主体であることを考えれば、これまでの財政負担が軽減でき、財政の健全化が図られるというメリットが同時に考えられる。このように運営権取引の場合、リース取引（15-16 頁）と比較して、運営権者と管理者両方のメリットがみられる<sup>35)</sup>。

## 6. むすび

本稿は企業会計基準委員会が公表した実務対応報告第 35 号「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い」について考察したものである。運営権者側において運営権は無形資産として減価償却資産となる。運営権取引の性格上、運営権は長期の費用配分が行われる。管理者側においては、公共施設を運営権者に運営してもらうことで財政負担が軽減することだけでなく、運営権対価として早期のキャッシュ・インフローに加えて長期の収益計上が図られる。第 35 号の検討過程では運営権対価の性質を資産性に求めるか、それとも費用性に求めるかで議論されていたが、PFI 法（政策）にしたがって結論は資産性に求める形になった。こうして新たに創設された資産（運営権）は運営権者と管理者の両者に一定のメリットが確認できる。運営権の特徴に伴ったこうしたメリットは、まさにこれに向けた、PFI 法の改正、内閣府の提案、第 35 号の公表という論理構造のもとに新たな資産計上が創設できた側面が見て取れる。

### 参考文献

- 企業会計基準委員会（2006）「討議資料 財務会計の概念フレームワーク」。
- （2007）、「企業会計基準第 13 号「リース取引に関する会計基準」」。
- （2009）、「企業会計基準適用指針第 6 号「固定資産の減損に係る会計基準の適用指針」」。
- （2010）、「リース会計に関する論点の整理」。
- （2011）、「企業会計基準適用指針第 16 号「リース取引に関する会計基準の適用指針」」。
- （2015）、「公共施設等運営権に係る会計上の取扱いについて」, 第 324 回企業会計基準委員会基準諮問会議資料, 2015 年 11 月 20 日付け。
- （2016）、「IFRIC 解釈指針第 12 号『サービス委譲契約』——社会基盤がリースされているサービス委譲契約の会計処理」, 第 338 回企業会計基準委員会基準諮問会議資料, 2016 年 6 月 16 日付け。
- （2017）、「実務対応報告第 35 号「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い」」, 2017 年 5 月 2 日公表。

35) 現代会計におけるリース会計の意味については宮上（1985）121-147 頁を参照されたい。

- 片山直也 (2015) 「活用 (exploitation)」概念と『権能』論：PFIにおける公共施設等運営権を契機として」『法学研究』第88巻第1号, 29-56頁。
- 鈴木文彦 (2017) 「時事解説 PFI事業の現状：公共施設等運営権導入でどう変わったか?」『企業会計』第69巻第9号, 1260-1263頁。
- 鈴木義夫・千葉修身 (2015) 『会計研究入門——会計はお化けだ!』森山書店。
- 総務省 (2014) 『今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書』。
- (2015a) 『統一的な基準による地方公会計マニュアル』。
- (2015b) 『資産評価および固定資産台帳整備の手引き』。
- 柴健次編著 (2016) 『公共経営の変容と会計学の機能』同文館出版。
- 豊岳光晴 (2017) 「ASBJ解説 実務対応報告第35号『公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い』の概要」『企業会計』第69巻第9号, 1249-1255頁。
- 徳重昌宏, 亀岡典之, 江本卓也 (2017) 「金融庁解説 公共施設等運営事業に関する財務諸表等規則等の改正について」『企業会計』第69巻第9号, 1256-1259頁。
- 田代俊明 (2015) 「我が国のPFI制度について：十五年の歩み」『法学会雑誌』第56巻第1号, 483-505頁。
- 内閣府民間資金等活用事業推進室 (2011) 「PFI法改正法に関する説明会」説明資料。
- (2013a) 「公共施設等運営権に係る会計処理方法に関するPT研究報告(中間とりまとめ)」2013年9月6日付け。
- (2013b) 「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」。
- (2013c) 「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」
- 日本経済再生本部 (2013) 『日本再興戦略～Japan is Back～』。
- (2014) 『「日本再興戦略」改訂2014——未来への挑戦——』。
- 日本会計研究学会 (2016), 第75回特別委員会報告書『新しい地方公会計の理論, 制度, および活用実践』, 294-304頁。
- 法令「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(最終改正2017年5月27日法律第51号)。
- 福田隆之, 赤羽貴, 黒石匡昭, 日本政策投資銀行PFIチーム (2011) 『改正PFI法解説』東洋経済新報社。
- 藤波匠 (2014) 「次世代の社会資本整備に向けたPFIの在り方」『JRIレビュー』第5号, 35-54頁。
- 宮上一男 (1979) 『会計学本質論』森山書店。
- (1985) 『会計制度論』森山書店。
- 山本清 (1999) 「PFIにおける会計——政府会計改革への触媒——」『会計』第156巻第5号, 681-690頁。
- (付記) 本稿の作成に当たり鈴木義夫先生(明治大学名誉教授)に貴重なご指導を賜った。ここに記して, 感謝申し上げる。

(原稿受付 2017年11月30日)