

関西学院大学審査博士学位申請論文

(題目)

わが国地方自治体における財務管理内部統制の構築

—必要性と課題およびその解決策—

指導教員：石原俊彦教授

2015年6月

経営戦略研究科博士課程後期課程

D9951 関下 弘樹

## 目次

第1章 わが国地方自治体における財務管理内部統制の現状と課題 .....	1
Ⅰ 財務管理内部統制の意義 .....	1
1 財務管理内部統制の必要性 .....	1
2 財務管理の革新の必要性 .....	3
3 内部統制による有効性および効率性の担保 .....	3
Ⅱ 財務管理内部統制と財務報告責任 .....	4
1 自治体におけるスチュワードシップ .....	4
(1) 財務管理とスチュワードシップ .....	4
(2) 英国におけるスチュワードシップ概念の形成 .....	5
(3) 公共におけるスチュワードシップの定義 .....	8
2 スチュワードシップと財務管理 .....	9
3 公共部門の財務管理の定義 .....	9
4 財務管理内部統制の定義 .....	10
Ⅲ わが国地方自治体における地方財政と財務管理内部統制の課題 .....	11
1 地方財政制度の変遷 .....	11
(1) 地方分権・三位一体改革 .....	11
(2) 地方財政健全化と4指標 .....	12
2 公会計改革の沿革 .....	13
(1) NPMと発生主義会計 .....	13
(2) 公会計を巡る国の動き .....	14
(3) 東京都方式とその波及 .....	16
3 統一基準の設定と公会計の推進 .....	17
(1) 公共施設等管理計画 .....	17
(2) 統一的基準の公表 .....	19
Ⅳ わが国地方自治体における財務管理体制の課題 .....	20
1 自治体財務管理における資金調達と運用における課題 .....	20

(1)	リスク対応の必要性 .....	20
(2)	地方債務問題と資金調達方法 .....	21
2	自治体財務管理における財務人材・組織の課題 .....	22
(1)	公会計の専門知識を有する人材育成の必要性 .....	22
(2)	財務組織の課題 .....	22
(3)	業績管理の利活用 .....	23
V	わが国自治体財務管理体制の欠如と英国自治体の体制を研究する意義 .....	23
(注)	.....	25
第2章	地方自治体における内部統制と財務管理 .....	27
I	地方自治体における内部統制の意義 .....	27
II	わが国地方自治体における内部統制の考察 .....	28
1	わが国における内部統制の展開 .....	28
2	2009年総務省研究会報告書の公表 .....	29
(1)	内部統制の定義と4つの目的 .....	30
(2)	内部統制の基本的要素 .....	32
(3)	報告書の意義 .....	36
3	2014年総務省研究会報告書の公表 .....	37
(1)	地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書 .....	37
(2)	報告書の意義 .....	38
III	自治体内部統制概念と財務管理の関係性 .....	38
1	各項目の内部統制への関連 .....	39
(1)	財務管理モデルの提示 .....	39
(2)	財務専門職の役割 .....	39
(3)	財務組織の役割 .....	39
(4)	資金管理上のリスク管理 .....	39
(5)	新たな事業資金調達 .....	40
(6)	業績管理 .....	40
2	自治体内部統制概念と財務管理の関係性 .....	40
3	「ITへの対応」について .....	41
IV	財務管理内部統制概念の構築と展開 .....	41

(注) .....	43
第3章 財務管理内部統制と財務管理モデル .....	45
I 財務管理内部統制概念構築の必要性 .....	45
II 内部統制の視点から見た財務管理の意義 .....	46
1 財務管理の定義 .....	46
2 財務管理の重要性 .....	47
III CIPFA「財務管理モデル」の考察 .....	48
1 FMモデルの構造 .....	48
2 スコアリングの方法 .....	57
3 FMモデルの展開 .....	58
IV CIPFA FMモデルの実務的展開 .....	58
1 英国・ハーロウの事例 .....	58
2 米国・GFOAにおけるFMモデル導入事例 .....	59
3 FMモデルのわが国自治体への適用の検討 .....	61
V 財務管理内部統制と財務管理モデルの意義 .....	63
(注) .....	65
第4章 英国地方自治体における財務管理内部統制と最高財務責任者の役割 .....	67
I 最高財務責任者の必要性 .....	67
II 最高財務責任者の機能 .....	68
1 民間企業におけるCFO.....	68
2 公共部門におけるCFO.....	69
III 英国地方自治体における最高財務管理責任者の実務事例 .....	69
1 CIPFAの意見書 .....	69
2 地方自治法等の規定と法的要件 .....	70
(1) CFO設置に関する法的要件 .....	70
(2) 規則等に規定されるCFOの権能 .....	71
(3) 1988年地方財政法114条における会計不正におけるCFOの役割 .....	72
3 CIPFA意見書におけるCFOの役割 .....	72
4 5つの原則と3つの要素 .....	73
(1) 第1原則：CFOは執行部の一員であること .....	73

(2) 第2原則：財務戦略への関与 .....	74
(3) 第3原則：適切な公金管理 .....	74
(4) 第4原則：財務部門の指揮・命令 .....	75
(5) 第5原則：専門的資格の保持と豊富な経験 .....	75
5 5つの原則から導かれる自治体CFOのあり方 .....	76
IV 財務管理内部統制における最高財務管理責任者の重要性 .....	79
V わが国地方自治体の財務管理内部統制と最高財務管理責任者 .....	80
(注) .....	83
第5章 英国地方自治体における財務部門の役割 .....	85
I 財務部門の責任と役割 .....	85
II 英国地方自治体における財務機能 .....	86
1 討議資料の背景と目的 .....	86
2 討議資料の示す財務機能のあるべき姿 .....	87
3 討議資料の考察と財務管理内部統制との関連 .....	91
III 英国自治体の機構の分析 .....	91
IV わが国地方自治体の財務組織 .....	96
1 地方自治体における財務組織 .....	96
2 命令機関と会計機関の系統分離の問題点 .....	98
(1) 財務の非効率性 .....	98
(2) 相互牽制の有効性 .....	99
(3) 内部統制整備による牽制機能の強化 .....	100
3 財務部門（財政担当課・会計担当課等）の設置状況 .....	101
V 地方自治体財務部門強化における財務管理内部統制の役割 .....	105
(注) .....	107
第6章 英国地方自治体の資金管理と財務管理内部統制 .....	109
I 財務管理内部統制と資金管理リスク .....	109
II 英国地方自治体の資金管理—財務管理内部統制の視点から— .....	110
1 資金管理の定義 .....	110
2 資金管理実務規範 .....	110
3 資金管理実務規範の内容 .....	111

(1) リスク・マネジメント .....	113
(2) 資金管理の責任体制とCFO .....	115
(3) 資金管理規範とFMモデルとの関連性 .....	116
Ⅲ わが国地方自治体における資金管理体制の構築 .....	120
1 資金管理の実際の側面 .....	120
2 リスク管理に関する問題点 .....	121
3 日英資金管理の比較 .....	121
(1) 資金管理の範囲の違い .....	121
(2) リスクに対する考え方の相違 .....	122
(3) 資金管理を支える専門性 .....	123
Ⅳ わが国地方自治体における資金管理改革 .....	123
1 より詳細なリスク管理の必要性 .....	123
2 専門知識の必要性 .....	124
(注) .....	125
第7章 財務管理内部統制の新展開と官民連携型ジョイントベンチャー .....	126
Ⅰ パートナーシップによる新たな資金調達手法の必要性 .....	126
Ⅱ 財務管理内部統制とPFI・PPP .....	127
1 PFIおよびPPPの誕生と発展 .....	127
2 PPPの定義 .....	128
Ⅲ 財務管理内部統制の新スキームとしてのPPP型LABV .....	128
1 LABVに関する先行研究 .....	129
2 LABVとは .....	129
3 LABVの構造と特徴 .....	132
4 LABVの実施事例 .....	133
(1) クロイドン特別区の都市再開発事業 .....	133
(2) ボーンマスにおける市街地再開発事業 .....	135
5 LABVの失敗事例 .....	136
Ⅳ 財務管理内部統制の充実とLABV .....	137
1 PFIとLABVのスキーム比較 .....	137
2 PFIとLABVの会計的比較 .....	138

3	第三セクターとLABVの比較 .....	139
(1)	第三セクターの問題点 .....	139
(2)	LABVとの比較分析 .....	139
(3)	わが国第三セクターおよびPPP事例とLABVの比較 .....	141
4	分析の要点 .....	142
V	わが国地方自治体へのLABVの応用と財務管理内部統制 .....	144
(注)	.....	145
第8章	地方自治体財務管理内部統制における業績管理 .....	147
I	財務管理内部統制と業績管理 .....	147
II	英国地方自治体における業績管理 .....	148
1	地方自治体監査委員会とサービス水準検査 .....	148
2	サービス水準検査に対する見解 .....	150
3	地方自治体監査委員会の廃止と業績管理に対する影響 .....	153
4	業績管理におけるサービス水準検査の意義 .....	154
III	財務管理内部統制における業績管理 .....	155
1	業績管理と財務管理の内部統制 .....	155
2	英国公監査フォーラムによる発生主義と業績管理の関係性に関する指摘 .....	156
(1)	発生主義の5つの長所 .....	156
(2)	発生主義の進展度評価 .....	158
3	業績情報が業績改善に与える行動要因となるプロセスの例 .....	159
IV	自治体における業績管理と財務管理内部統制 .....	161
(注)	.....	163
第9章	わが国地方自治体における財務管理内部統制の構築 .....	164
I	財務管理内部統制に関する各事例の考察 .....	164
1	本研究の前提 .....	164
2	各章の要旨 .....	164
II	財務管理モデルの提示による統制環境の整備 .....	169
III	最高財務責任者を中心とした財務の責任体制の構築 .....	170
1	最高財務責任者の役割 .....	170
2	財務部門の役割 .....	171

IV	内部統制の構築による財務管理の確立 .....	172
1	内部統制を支えるリスク・マネジメントの実践 .....	172
2	VFM向上のための業績管理の活用 .....	172
3	資産の保全に資する新たな事業資金調達 .....	172
V	本研究の総括と課題 .....	173
1	英国事例を取り上げた理由 .....	173
2	論文の国際性 .....	174
3	学界への貢献 .....	174
4	研究の総括 .....	175
(注)	.....	176
参考文献	.....	177



## 第1章 わが国地方自治体における財務管理内部統制の現状と課題

### I 財務管理内部統制の意義

#### 1 財務管理内部統制の必要性

わが国経済は戦後の高度成長期を経て、今や低成長の成熟期に入った。2013年12月、第2次安倍政権が誕生して以降、政府は本格的にデフレ対策に乗り出した。その結果、金融政策は転換点を迎え、金融緩和の実施もありGDPデフレーターを見る限り2014年推計では底を打った感もある<sup>1</sup>。しかし、1990年代初頭のバブル経済の崩壊以後、この20年にわたる低成長とデフレの期間に、社会環境も変化し、地方自治体を取り巻く環境は、一層厳しさを増している。

特に地方財政に直接的な影響を与える要因としては、人口減少である。従来、少子高齢化と言われ、いびつな人口構造が問題視された。高齢化人口の増大による社会保障・給付財源の問題がクローズアップされてきた。2008年に人口のピークを迎え、出生率回復の妙案もない中、今後、本格的な人口減少社会になることが、確実視されている。増田レポート<sup>2</sup>は多くの人々が深刻に受け止め、人口減少問題について世間に警鐘を鳴らした点では評価できる。人口減少による歳入減と経済活動の縮小は地方財政悪化に拍車をかけることが予想される。特に人口減少の勢いが激しいとされる地方圏では、より深刻な問題として受け止められなければならない。

政府は、人口減少・超高齢化への対応のため、2014年まち・ひと・しごと創生を打ち出し、関連法を成立させた。いわゆる「地方創生」である。人口減少社会に対応すべく、①東京一極集中の是正、②若年世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決の3つの基本的視点を柱に、将来にわたって活力ある日本社会を維持することを将来の方向性として据えている<sup>3</sup>。地方創生がもたらす日本社会の姿として、①自らの地域資源を活用した、多様な地域社会の形成を目指す、②外部との積極的なつながりにより、新たな視点から活性化を図る、③地方創生が実現すれば、地方が先行して若返る、④東京圏は、世界に開かれた「国際都市」への発展を目指すとして、東京圏と地方がそれぞれの強みを活かし、日本社会を牽引することとしている<sup>4</sup>。

地方創生の地方版総合戦略は自治体ごとに作成することとされ、地域資源を用いた創意

工夫が求められている。今回の地方創生では、地方が自律的に考え、行動しなければならず、従来の補助金行政のように最初からメニューが与えられるわけではない。そこでは、自治体の創意工夫への熱意が差を付けることになる。加えて、地方における自律的な行財政運営の展開も同時に求められていることに気づかねばならない。各自治体の財政状況は現状においても厳しく、今後大幅に好転するような見込みも今のところない。自治体自らが創意工夫で行財政運営をしていかなければならない。厳しい時代であるが、地方にとっては自らの自主性を伸ばすための好機と捉えることもできる。これまで高度成長時代を経て積み上げた資産を背景に課題に取り組めるという意味で、最後のチャンスと言える。

そのような時代に合った、新しい、自主・自律性を伸ばせるような財政運営が求められる。特に自らが持つ有形無形の資産に目を向け、良好な財務管理をする必要がある。それは、これまで地方財政として取り組んできたのは、マクロの地方財政としての統制や、国家財政との強い結びつきの中で培われてきたものであったと理解できる。これから先は、マクロの統制や国家財政とのつながりがあることは当然として、より自治体内部の財務に目を向ける必要がある。これまで取り組んで来なかったような資金調達や資金運用にも目を向ける必要がある。そのためには、自治体の財務の状態をより正確に認識できるツールが必要である。そのツールの1つが地方公会計であり、公共施設等総合管理計画である。

新地方公会計は2014年に総務省から統一基準が示され、2017年にはほぼすべての団体が新たな基準に基づき財務書類を作成することになる。また昨今の公共施設老朽化に対応するため、同じく2017年度までに公共施設等の総合管理計画を策定することが求められている。この2つの動きは、言わば、財務によって自治体を管理する自治体財務管理の考え方を必要としている。

一方、地方自治体の財務にも問題点はある。2010年12月会計検査院は、「都道府県及び政令指定都市における国庫補助金に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書」を公表し、自治体における不適正な経理処理について明らかにした。報告書によれば、受検した全65団体で不適正な経理処理が発見され、需用費・旅費・賃金の合計額は52億8,899万円であった。預け金や一括払い、領収書の差し替えなどの手段を使い、実際とは異なる物品の購入に充てていた実態が明らかにされた。報告書では、会計事務手続に問題があり、内部統制が機能していなかったことが挙げられた<sup>5</sup>。1995～96年のカラ出張問題<sup>6</sup>や2006年の裏金問題<sup>7</sup>など、地方自治体において不適正な経理処理は続発しており、根絶に至っていない。

いかに財務管理を精緻に行ったとしても、有効性や効率性が低下したり、不適正な経理処理が頻発しては適切な財務管理はおぼつかない。2006年以降、民間企業では内部統制制度の構築が進められた。先の会計検査院報告書でも、内部統制が十分機能しているかについて継続的に監視評価するよう求められている<sup>8</sup>。つまり、財務管理と内部統制を同時に実現する手法が求められている。

本研究では、地方自治体の財務管理に焦点を当て、現状の財務管理・内部統制とは異なる、「財務管理内部統制」の考え方に基づいた行政経営の提言に向けた考察を行う。自治体の基本的な機能である財務管理を、内部統制を同時に行うことで統制活動を維持しつつ、有効で効率的な財務管理を実現することは、さらなる自律性を求められる地方自治体にとって、克服すべき課題である。地方自治体が抱える財務管理内部統制にまつわる課題の解決策について、先進事例を参考に、解決策の提言を行っていくことを、本研究の目的とする。

## 2 財務管理の革新の必要性

自治体を取り巻く厳しい環境に対応していくため、これまでのような手法ではなく、財務管理を革新していく必要がある。人口減少、税収減少の中で新たな財源の確保の必要性があり、既存の考え方にとらわれない財源確保の考え方が求められている。また、単に財源を求めるだけでなく、新たな収入の途を探り、実現していくことが求められる。現実に近年、行政改革の一環として、ネーミングライツや広告収入などを取り入れた自治体も多くあるが、より根本的に、金融知識を用いたより高度な収入確保の方向性を模索することが求められる。そうなった場合、財務・金融の専門知識をどのようにして確保するかが課題となる。

## 3 内部統制による有効性および効率性の担保

内部統制は新たに作られるものではなく、既に自治体に程度の差こそあれ、備わっている機能である。ただ、その機能がきちんと機能しているかどうか懸念されている。効率性が低下したり、不正が発生したりするようであれば、内部統制が有効に機能していないことになる。内部統制が有効に機能するようモニタリングや統制活動が実施できる体制を確保することが求められている。現状の内部統制を、有効に機能する内部統制へ変革する必要があると言える。その際、財務管理内部統制として両者の良き統制を有効に連携で

きる形が望ましい。

## Ⅱ 財務管理内部統制と財務報告責任

### 1 自治体におけるスチュワードシップ

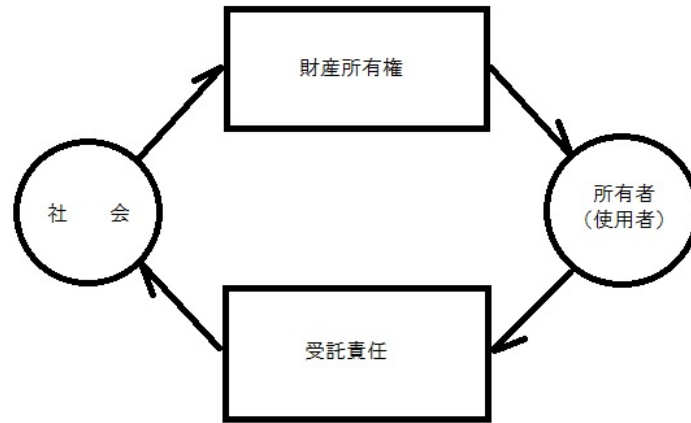
#### (1) 財務管理とスチュワードシップ

財務または財務管理の定義を考える際、財務管理の構造とその根本にある「スチュワードシップ」について着目する必要がある。一般的にアカウントビリティ（説明責任）<sup>9</sup>とスチュワードシップ（受託責任）<sup>10</sup>は対として説明される。行政組織をはじめとする公共部門は、住民から付託された資金や財産を適切に運用管理する受託責任がある。そしてその受託責任の解除のために説明責任があるとされる<sup>11</sup>。この受託責任の解除のために監査を行うことは、現代監査を支える理論的支柱の1つである<sup>12</sup>とされており、このようにスチュワードシップはアカウントビリティの対局、もしくはアカウントビリティを果たすための対象として説明されてきた。

アカウントビリティは既によく知られているとおり、一般的には「説明責任」という言葉で表され、その言葉は会計分野を越えて、広く責任を示す言葉として一定の定着をみている。一方で、スチュワードシップは受託責任（時には受託者責任）と訳され、理解されているが、その意味は多義的であり、定義は難しい<sup>13</sup>。また、スチュワードシップという言葉は、アカウントビリティに比べて一般化しているとは言いがたい。

スチュワードシップについては、これまでの研究では、リトルトンやR.S.チェーンが挙げられる。リトルトンは歴史的経緯からスチュワードシップの理解を試み、一方チェーンは、スチュワードシップについて、歴史的経緯から5つの段階を設定し、それぞれのモデルを提示している。チェーンはスチュワードシップ段階のなかで、公共的スチュワードシップが最も初期的で、根源的なものとしてアキナスの所有概念を用いてその構造を説明している<sup>14</sup>。リトルトン、チェーンともに、公共的スチュワードシップは委託者と受託者とを直線で結び、比較的原始的な形態のものとして見なしていることが分かる。

図表1-1 公共的受託責任概念



出所：Chen, R. S., "Social and Financial Stewardship", *The Accounting Review*, Vol.50, No.3, Jul. 1975, p.535.

## (2) 英国におけるスチュワードシップ概念の形成

近代自治制度の形成において、欧州諸国は先進的地域であった。中でも英国における近代自治制度の生成過程において、自治体の財産管理の様態が変化する中に公共におけるスチュワードシップ概念の形成が見てとれる。英国の自治体とスチュワードシップ概念の形成過程について、岡田の『近代イギリスの地方自治制度の形成』<sup>15</sup>を基礎として確認する。

英国の地方自治体の起源は古く、国王の勅許により Borough(自治都市あるいは自治邑。以下、自治都市)に対する法人権付与が始まったのは13~15世紀前後のことであった<sup>16</sup>。自治都市は、国王に都市設立を請願し、国王からの勅許状(Royal Charter)により法人格を取得した。この頃の自治都市は、国王の統制下に置かれており、国王が都市法人へ介入することも可能であった。国王が、権限開示礼状を濫用し勅許状を剥奪することもあった。自治都市は、その後の勅許状回復に多額の金銭を国王側に支払うこととなり、それが国王側の財源の一部となることもあった。自治都市に与えられた権限には、主に裁判管轄権、商業上の特権、独自の課税権、条例制定権、ギルド設立の特権、参事会を組織する特権があり、国王や領主から独立した一定の自治を行っていた。当初、自治都市は裁判権と行政権を行使していたが、時代が下るにつれて徐々に機能が分化していった。裁判権は当然ながら裁判所へ移行され、行政権を自治都市が担うこととなった。

初期の自治都市の統治は、都市住民による合議制であったが、次第に市長・参事会員・長老参事会員の寡頭制へと移行した。自治都市といっても、多くは商業的な特権の保護を求めたものであり、都市住民全体に対して社会的サービスを行う組織ではなかった。自治都市は私的性格、つまり私的な財産管理が目的の組織という色彩が強かった。自治都市とは別に、社会的サービスを行う公共団体として、勅許に基づくアド・ホックな行政機関、具体的には衛生事業を行う改良委員会などが立ち上げられ、サービスを展開した。そのため、自治都市にはその私性格から、「共同利益（共同体構成員の利益）」はあるが「公共利益（住民の利益）」はないとされる。

勅許による自治都市は、社会的サービスを十全にする組織でなかったため、それを補うように、公益信託<sup>17</sup>と自治体の重層関係が存在した。つまり、自治体のサービスが縮減する場合、公益信託がそのサービス減少を補う。逆に、自治体の権限・サービスが伸張する際には、公益信託が補うサービス量は減少した。

土地貴族・ジェントリ層が恩恵的に行う救貧活動などの公益的活動が、19世紀に地方自治体が国会制定法上の法人となることで、公的活動への収斂がおこなわれていく。つまり、ジェントリ層が供給していたサービスを、国会制定法によって、漸進的、試行錯誤的に地方自治体が担うようになっていく過程であった。

1835年都市法人法（Municipal Corporation Act 1835、以下1835年法）により、それまでの国王の勅許（勅許状）によって自治体が設立されていたが、国会制定法に基づく設置へと自治都市の設立手続きが変化した。これは、自治都市の統制が、国王の私的統制から国会制定法に基づく議会による統制へと変化したことを意味する。

この設立手続きの変化は、自治都市の性格をも変えることとなった。すなわち、これまで自治都市はギルドを中心とした商業的な利益共同体としての性格が主であった。それは、自治都市自身が私的利益を反映する団体であったことを示唆している。共同体（自治都市）の構成員が不特定の住民に開放されたことにより、かつての私的な「共同利益」ではなく、より広範な人々を対象とした「公共利益」の実現が求められるようになった<sup>18</sup>。そして条例制定は公共利益実現のために制定されることとなった。

自治体財政において、発生する余剰については参事会の裁量で用途を決定することができ、また予算に不足ある場合は参事会が不足額を厳密に算定し、課税することができた。これらの裁量行為はいずれも、条例の場合と同じく、「公共利益」の実現を目指すものでなければならない<sup>19</sup>とされた。制定法には「都市法人を私的な団体から『自治政府』へと変

質させる明確な意図があったと理解できる」<sup>20</sup>。

図表 1-2 19世紀イギリスにおける地方自治制度形成に関連する法令

法令名	内容	主な意義	(参考) 日本の地方制度
1835年都市法人法 (Municipal Corporation Act 1835)	国会制定法	勅許から国会制定法による 統制 近代的地方政府への変容	
1848年公衆保健法 (Public Health Act 1848)			
1858年地方政府法 (Local Government Act 1858)	48年法の全面改正	テイラー「自発性の原則」	
1866年衛生法 (Sanitary Act 1866)	汚物処理		1868年政体書制定 1869年版籍奉還
1871年地方政府委員会法 (Local Government Board Act 1871)	地方政府委員会の設置	中央政府の地方自治関係 部局を統合	1871年戸籍法、廃藩置 県、府県官制制定
1872年公衆保健法 (Public Health Act 1872)	Districtの設置	地方自治制度の枠組み	
1875年公衆保健法 (Public Health Act 1875)			1880年区町村会法
1888年地方政府法 (Local Government Act 1888)	Countyの設置 ロンドンカウンシルの 設置		1886年地方官官制 1888年市制町村制
1894年地方政府法 (Local Government Act 1894)	Districtの分類	Urban District と Rural Districtの設定	1890年府県制・郡制

出所：岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書房、2005年および、日本の地方制度は総務省ホームページを元に筆者作成。

1835年法制定後、裁判所は法人を自然人と同様に判断するのではなく、都市法人を国会

制定法上の機関として、法によって正式に付与された権限のみを行使することができると考えられるようになった<sup>21</sup>。1835年法制定以後の地方自治関連法制については、図表1-2に年代ごとにまとめた。1835年法以後、各種法制整備により自治体の権限が確定していたことがここからも読みとることができる。

### (3) 公共におけるスチュワードシップの定義

1835年法制定後、自治体財政は、英国法の特徴の一つであるエクイティ（衡平法）によって、その果たすべき責任について判例により規定されることとなった。

コモンローは「慣習法と判例からなる英国の不文法体系」である。一方、エクイティは「中世以降コモンローの持っていた厳格な訴訟方式を補完し、原告の権利を救済する法体系」である。コモンローとエクイティは図表1-3のように対比される。また、コモンローとエクイティの救済の違いは、図表1-4のように比較することができる。

エクイティは、コモンローによっては法的権利を保護できないような信託問題に対して、大法官による裁量的救済措置を施すことから始まった。1840年法務総裁対ウィルソン事件<sup>22</sup>や、1838年法務総裁対プール事件<sup>23</sup>の判決では、1835年法の制定によって、「法人基金に対して『公衆』を受託者とする公益信託が設定されたと解釈し、それゆえ、基金の運用はもとより、その重点たるレイト徴収についても、『公衆の権利の擁護者』たる法務総裁による告発に基づき、差止命令や確認判決といったエクイティ上の救済が与えられる」<sup>24</sup>との判断が示された。これは、「受託者たる都市法人は受益者たる『公衆』の利益のために財産を適正に管理しているかどうか争点とされ」<sup>25</sup>、信託に関する法律であったエクイティの適用により、受託責任が法的に認められた画期であったと言える。このことについて岡田は「公衆の利益に適う行為を行うことが、受託者の義務、言葉を換えれば、公的責任の領域に属する行為として構成されるようになった」<sup>26</sup>として評価している。

エクイティによる救済概念の適用というこの考え方は、前述のような判例を見る限り、「信託」から導き出されたものと理解することができる。エクイティによる救済判例は、単なる財産管理から、公益の実現の概念を追加した<sup>27</sup>。つまり、自治体のスチュワードシップ概念とは、自治体と住民の間に委託・受託という一定信託関係を認め、財産の適正な管理と公益の実現を両立させることが自治体の責務であると言える。これにより、公共におけるスチュワードシップは「財産の適切な管理と公益の実現を同時に果たすこと」と定義することができる。



図表1-3 コモンローとエクイティの対比

法分野	法理	着目点	法原則
コモンロー (普通法)	権限踰越	付与された権限	法人設立目的以外に公金を充てることはできない
エクイティ (衡平法)	信託違反	受益者と受託者の関係に 根拠を持つ義務	公益信託に反した場合、法務総裁の告発に基づき、エクイティ上の救済が与えられ得る

出所：岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書店、2005年、181-182頁から筆者作成。

図表1-4 コモンローとエクイティ上の救済の違い

法分野	救済内容	特徴
コモンロー上の救済	金銭による損害賠償	手続重視・厳格
エクイティ上の救済	特定履行や差止命令	公平性と柔軟性

出所：岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書店、2005年、181-182頁から筆者作成。

## 2 スチュワードシップと財務管理

ここまでスチュワードシップの形成とその定義について述べてきた。受託者において重要なことはスチュワードシップを果たすことである。受託者としてスチュワードシップを果たすとは、前節でみた①財産の適切な管理、②公益の実現である。わが国の自治体財務改革の中で、公会計改革はこのスチュワードシップの責任を果たすために好機と言える。スチュワードシップ、つまり「財産の適切な管理」と「公益の実現」のためには適切な情報を持つ必要がある。財務情報を増加させ、日々の財務運営に基づく有機的連携の下に算出される情報を用いて、スチュワードシップの2つの要件を達成する必要がある。

## 3 公共部門の財務管理<sup>28</sup>の定義

ここではまず、公共部門における財務管理の定義について確認する。公共部門の財務管理の定義はいくつかの機関・団体によりなされている。OECDは、「政府省庁が誠実性と規則性の規定の基準を満たす公的資金の適切な使用を確保するような行動を行うことを可能にするための、法的あるいは統制のシステムや手続」<sup>29</sup>と定義している。英国勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy：CIPFA）<sup>30</sup>における財務管理の定義は、「財務管理とは、公共サービスの目的を効率的・効果的に達成し、

作用するために、財務資源を計画、指揮、統制するシステム」<sup>31</sup>であるとしている。地方自治体監査委員会（Audit Commission）<sup>32</sup>は、有効な財務管理を「優れた行政サービスを提供することとともに、納税された金銭を効果的に受託することが極めて重要であり、自治体が短期・中期・長期において適切な意思決定をする際の助けになるもの」<sup>33</sup>としている。また、英国会計監査院（National Audit Office：NAO<sup>34</sup>）は「財務管理とは、組織の目的達成に向けて、組織が有する経営資源を、計画的に執行するように、指揮・監視・コントロールされるシステム」<sup>35</sup>としている。

図表 1－5 公共部門の財務管理の定義

設定団体	公金管理	公益	統制
OECD	公的資金の適切な使用		統制のシステムや手続
CIPFA	—	公共サービスの目的を効率的・効果的に達成	計画・指揮・統制するシステム
Audit Commission	—	納税された金銭を効果的に受託する	適切な意思決定をする際の助けになるもの
NAO	—	組織の目的達成に向けて	指揮・監視・コントロールされるシステム

出所：筆者作成。

図表 1－5は、公共部門の財務管理の定義に含まれる要素別に分類したものである。これによれば、財務管理の目的は、公益と統制の概念が強調されていることが分かる。すなわち、財務管理は公益の実現のために財政面を適正に管理運営していく手段と言える。

#### 4 財務管理内部統制の定義

続いて、財務管理内部統制の定義を考察する。スチュワードシップの定義が、「財産の適切な管理」と「公益の実現」であることは先ほど述べた。また、公共部門における財務管理の定義を、「財務管理は組織目的の達成のために財政面を適正に管理運営していく手段」とした。

内部統制は組織全体にわたる幅広いシステムであり、非財務分野も対象範囲である。また、内部統制の構築責任が首長にある<sup>36</sup>とされるため、内部統制を受け皿として位置づけ

ることが妥当である。そうすると経営者の視点、特に財務の視点から内部統制を行うこととなり、内部統制の要素と財務管理の手法がそれぞれ関連する部分で連携することが想定される。

以上のことを考慮し、ここでは財務管理内部統制を「財務の視点に立って、公共サービスの目的を効率的・効果的に達成するために、内部統制の枠組みのなかに財務管理の諸要素を連携させて、計画・指揮・統制するシステム」と定義することとする。なお、地方自治体における内部統制については第2章において詳述する。

### Ⅲ わが国地方自治体における地方財政と財務管理内部統制の課題

#### 1 地方財政制度の変遷

##### (1) 地方分権・三位一体改革

地方制度については、都度改正が実施された。1990年代以降の制度改正を伴う主な改革は、地方分権改革、それに続く三位一体改革、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「健全化法」）の制定である。

1993年6月3・4日の両日、東京一極集中の是正、国土の均衡ある発展、ゆとりと豊かさを実感できる社会作りを目指して、「地方分権の推進に関する決議」が衆参両議院において決議された。この決議では、国と地方の役割の見直し、国から地方への権限委譲、地方税財源の充実強化等自治体の自主性自律性の強化を図り、新しい国地方関係を確立することを目指した。

改革の第一弾として、1998年地方分権推進計画が閣議決定され、翌1999年7月地方分権一括法が成立した。翌年4月には同法が施行され、475本の関連する法律を一括して改正した。

この結果、第一次地方分権改革では、機関委任事務の廃止と事務の再構成、国の関与の法定化、権限委譲、その他必置規制の見直し等が行われた。国と地方が対等であることが謳われ、実質的な上下の力関係は残るものの、概ね地方の自主性の拡大が実現した。

第一次地方分権改革では国と地方の関係の見直し・是正が行われたが、財政面では手つかずであった。2002年6月に小泉政権は「骨太の方針2002」を閣議決定し、国の関与を縮小し「地方にできることは地方に」という理念のもと、国庫補助金負担金改革、税源移

議、地方交付税の見直しを進めることとした。いわゆる「三位一体の改革」である。

この過程で2003年12月、地方財政計画で地方交付税が大幅に削減することが示され、2004年度予算編成に混乱と影響を与えた。三位一体改革の実施期間2004～2006年の間に、約4.7兆円の補助金改革、国から地方への約3兆円の税源移譲、地方交付税改革として約5.1兆円の削減を実施した<sup>37</sup>。このうち、税源移譲については2007年に実施され、国税と地方税の負担額の比率が変更された。

## (2) 地方財政健全化と4指標

三位一体改革の最中の2006年6月、夕張市長が財政再建団体申請を表明した。いわゆる「夕張ショック」である。夕張市は、本来年度内に返済すべき一時借入金について年度を跨いでの制度を悪用した不適正な会計処理が行われ、総額353億円の負債を抱えた。夕張市は財政再建特別措置法の適用団体となり、市の財政は国の厳しい管理下に置かれ、債務を償還するためにサービスの大幅な低下を伴う歳出の削減を強いられた。地方自治体の実質的破綻事案の発生に、国は財政再生制度の検討に動いた。同年12月、「新しい地方財政再生制度研究会報告書」を公表した。この報告を受けて、財政再建特別措置法に代わる地方財政健全化に関する新たな措置が必要であるとして、健全化法が制定され、2009年4月に施行された。健全化法では、自治体の財政状態を把握するための早期是正スキームと、破綻した団体の再生を行う再生スキームの2段階の財政健全化のためのスキームを導入している。健全化法では早期是正スキームによって、自治体は毎年度、健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）を監査委員の審査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならない<sup>38</sup>。旧再建法では破綻する前のセーフティネットがなかったが、事前に察知することにより自主的に財政健全化に取り組むことが可能になっている。4指標に基づく早期健全化基準が、自治体の「自主的な再建にまかせておけないほど悪化した水準」<sup>39</sup>を示すものとして設定されている。この指標の設定は財政状況の判断に大きな効果をもたらした。連結実質赤字比率は、全会計の資金不足を可視化することで、赤字隠しができなくなった。また、実質公債費比率と将来負担比率の導入により、普通会計以外の地方公営企業会計、地方三公社、第三セクターなどの設立法人の債務のうち、自治体が負担しなければならない部分については、ほとんどすべて捕捉された<sup>40</sup>。これまで見えていなかった財政的な負担がこの4指標によって可視化された意義は大きい。また再生判断比率（健全化指標のうち将来負担比率を除く3つの指標）が財政

再生基準に達した自治体は、財政再生計画を定め再生に取り組むこととなる。

自治体の改革は、主に地方分権の流れの中で進められてきた。国は地方の自主性を尊重し、自治体には自律的な行政経営を求められている。一方で自治体の破綻が発生するなど、自律的運営のために、財政健全化の予防措置も必要に応じて整備された。この分権の流れと対をなす形で、もう一つの地方財政の改革が進められてきた。公会計改革がそれである。

## 2 公会計改革の沿革

### (1) NPMと発生主義会計

公会計の改革を説明する上で、NPM(New Public Management)の影響は見逃せない。公会計改革の源流は、1962年の地方財務会計制度調査会による「地方財務会計制度の改革に関する答申」に見て取れるが、公会計改革の動きが大きくなうねりとなって動き始めるのは、NPMの隆盛と軌を一にしている。

NPMは主に英国およびコモンウェルス諸国、北欧諸国における行政改革の思考である。1979年に就任したサッチャー首相以降、英国のNPMは世界的に注目を集めた<sup>41</sup>。NPMの理論を提唱したのはフッドであるが、NPMは論者によってさまざまな定義が成されている。多くの場合、NPMの基本原理は①市場機構の活用、②顧客志向、③成果志向、④権限移譲・分権化の4つで定義されている<sup>42</sup>。

そのNPMの一つとして行政経営への発生主義会計的思考の導入が取り組まれた。わが国自治体でのNPMの隆盛は、1990年代になってからであるが、公会計改革、とりわけ発生主義会計導入の試みは、それより早い時期に始まっている。図表1-6に示すとおり、1980年代に入って間もない頃から発生主義会計導入への試みがなされている。日本公認会計士協会が1982年に枚方市の財務諸表を作成している。自治体が主体となって行ったものでは、1987年の熊本県の取り組みが最も早い。ここから約10年後、1998年に三重県が発生主義に基づく貸借対照表と損益計算書を作成し、議会に報告している。この取り組みは、県職員と財政学・会計学専門家の議論の下で、自治体の特性に着目しつつ作成されたものとして評価されている<sup>43</sup>。同年12月には、大分県臼杵市がバランスシートを作成している。臼杵市は人口約37,000人の自治体であるが、8か月でバランスシートを作成した。小規模自治体でも作成できるという可能性を示した意義は大きい<sup>44</sup>。

従来の財務情報に不足を感じ、より多くの財務情報を発生主義に求めたことが、これらの自治体において財務諸表が作成された要因と考えられる。

1990年代後半から行政評価の登場によりNPMの動きが加速する。行政評価では、フルコストの把握には評価の基礎情報として人件費（退職給与引当金を含む）や減価償却費などの発生主義情報を求めるようになった。NPMでは成果志向が叫ばれ、自治体では業績測定や業績評価が広く試みられた。また、市場機構の利用として、民営化や外部委託を検討されることが増え、官民のコスト比較をする際、発生主義情報を含めたフルコストが用いられた。これは発生主義情報を含めない場合、自治体のコストが不当に低く算出される<sup>45</sup>と考えられたからである。

コスト算定を民間に準じることとなったことが、発生主義導入を中心とする公会計改革の動因になったものと推測できる。

図表1-6 地方自治体における発生主義会計導入の試み

時期	主体	説明・報告の媒体
1982年3月	日本公認会計士協会 近畿会社会会計委員会	地方自治体財務会計制度に関する研究—会計方式改善への試み—
1987年3月	(財)地方自治協会	地方公共団体のストックの分析評価手法に関する調査研究報告書
1987年12月	熊本県総務部	日本経済新聞経済教室「熊本県：貸借対照表使い財政運営」
1988年3月	日本公認会計士協会 近畿会社会会計委員会	地方自治体行財政報告のあり方に係わる研究
1997年7月	(財)社会経済生産性本部情報開発部	決算統計に基づいた企業会計的分析手法研究報告書
1998年3月	三重県財政課	発生主義会計方式で表した三重県決算について
1998年12月	大分県臼杵市	平成11年12月定例会 第88号議案提案理由説明

出所：石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計』、中央経済社、1999年、126頁。

## (2) 公会計を巡る国の動き

国における公会計改革の動きを見てみると、1999年に旧自治省が研究会を立ち上げたことが端緒となっている（図表1-7）。1999年6月、地方公共団体の総合的な財政分析に

関する調査研究会が立ち上げられた。この成果は、翌 2000 年 3 月、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」として公表された。ここでは、バランスシートの作成方式について、方向性が示された。2001 年 3 月には、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書—『行政コスト計算書』と『各地方公共団体全体のバランスシート』—」が公表され、ここでは行政コスト計算書の作成方法が示された。これらはいわゆる決算統計（地方財政状況調査）を利用して簡便にバランスシート・行政コスト計算書を作成するための手法を開発したものである。

図表 1-7 公会計改革を巡る国の取り組み

年月	国の取り組み	主な内容
1999 年 6 月	地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会	発生主義情報による財政分析の調査研究
2000 年 3 月	「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」	バランスシートの作成方法の提示
2001 年 3 月	「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書—『行政コスト計算書』と『各地方公共団体全体のバランスシート』—」	行政コスト計算書の作成方法の提示
2006 年 5 月	「新地方公会計制度研究会報告書」	総務省改定モデル・基準モデルの提示
2007 年 10 月	「新地方公会計制度実務研究会報告書」	総務省改定モデル・基準モデルの作成要領
2009 年 12 月	「地方公営企業会計制度等研究会報告書」	地方公営企業会計の見直し
2014 年 4 月	「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」	新地方公会計の推進・基準のあり方
2015 年 1 月	「統一的な基準による地方公会計マニュアル」	財務書類作成要領、資産評価・固定資産台帳整備の手引き

出所：筆者作成。

2006 年 5 月には、「新地方公会計制度研究会報告書」が公表された。この報告書では、従前の財務諸表作成基準（いわゆる総務省方式）を総務省方式改訂モデルと基準モデルの

2方式並立に改めた。翌2007年10月、「新地方公会計制度実務研究会報告書」が公表され、両モデルの具体的な作成要領が示された。基準モデルはより誘導的に財務諸表が作成できるように定められた基準であるが、簡便な作成方法についても一定の配慮をするため総務省方式改訂モデルも用意された。

2010年9月には「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」が設置され、再び公会計が議論の俎上に上げられた。2013年8月に「中間とりまとめ」を公表している。この中間とりまとめを受け、実務上の課題を踏まえて今後の基本的な方針を決定すべく2つの作業部会を設置し、検討を行った。2014年4月、「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」が公表された。今後の方向として、①財務書類の整備、②固定資産台帳の整備、③複式簿記の導入が示されるとともに、今後の課題として①マニュアルの制定、②活用の充実、③人材の育成、④システムの整備が挙げられている<sup>46</sup>。

このほか、国の公会計改革の中で、特筆すべきこととして地方公営企業会計の改革が挙げられる。地方公営企業は従前から企業会計に沿う形で会計基準が定められていたが、1966年以降、大きな法改正を経ておらず、民間の会計基準との乖離が指摘されていた<sup>47</sup>。今回46年ぶりに会計基準が改められ、2014年度から新しい会計基準の適用が始まっている。地方公営企業は新たな基準により、民間の会計基準に合わせる形で、減損会計やリース会計など新たな会計手法を採り入れた。また、地方公営企業会計独自の会計処理についても修正がなされ、新しい基準ではみなし償却や借入資本金は姿を消した。総務省の研究会では、地方公営企業法の適用拡大についての議論が行われており、将来的には準公営企業についても適用が取りざたされている。

### （3）東京都方式とその波及

東京都は国の動きとは別の取り組みを進めてきた。2000年度以降、「官庁会計における企業会計的手法に関する研究会」を設置し、報告書「機能するバランスシート」を公表した。2002年5月には「事業別バランスシート作成マニュアル」を作成した。同月、石原都知事（当時）により複式簿記・発生主義会計の導入が表明された。東京都は、独自方式の公会計基準の策定、実務指針、財務管理方針の作成、新財務システムへの移行を進めた。2006年4月から独自の東京都方式として複式簿記・発生主義会計の考え方に立った公会計制度を運用開始した。

東京都は独自の公会計制度の情報提供を全国自治体に行うため、説明会やフォーラムを



開催した。東京都方式は、他の自治体にも波及し、橋下大阪市長（当時大阪府知事）により、大阪府・大阪市へ導入されることとなった。また、新公会計制度普及促進連絡会議を組織し、前述の大阪府・大阪市に加え、新潟県<sup>48</sup>、愛知県、町田市、江戸川区、吹田市が参加している。

東京都方式の特徴は、現行の官庁会計に、複式簿記・発生主義の考え方を加味するとともに、日々の会計処理の段階から仕分けを行いシステムに入力し、誘導的に財務諸表を生成することにある。一方で現金主義情報も保持しており、歳入歳出決算書も作成できる。従来の官庁会計と複式簿記・発生主義会計の両方の情報を兼ね備えており、現行の法制度の中で対応できる状況としているところが特徴的である。

### 3 統一基準の設定と公会計の推進

#### (1) 公共施設等管理計画

2013年11月、国の「インフラ長寿命化基本計画」<sup>49</sup>が策定され、国は各インフラの管理者に対し、必要に応じて行動計画及び個別施設計画の策定を要請<sup>50</sup>した。これを受けて2014年4月、総務大臣通知「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」が発出され、各自治体に対して行動計画に当たる公共施設総合管理計画の策定が要請された。この要請がなされた背景として理由が3点示されている。

まず、第一に、過去に建設された公共施設が大量に更新時期を迎えることである。1960～70年代の高度成長期に整備された社会資本が、現在耐用年数を迎つつある。更新を要する社会インフラが大量にあるため、その更新のための財源の捻出が困難となることが懸念されている。また、これまで社会インフラの整備に重点が注がれてきたが、中央自動車道の笹子トンネルで起きたメンテナンス不良による事故の発生により、社会インフラの維持管理が改めてクローズアップされることとなった。

社会インフラの整備は、戦後の高度成長経済時代の社会構造をそのまま引きずっていたため、人口減少・超高齢化による需要の変化、必要な社会資本の更新への投資が十分でないとの指摘もある。社会インフラによるサービスの需要と供給のバランスが崩れたり、需給ニーズのミスマッチが起きたりしている。

これら社会インフラの課題に対応するため、ファシリティ・マネジメントやアセット・マネジメントといった社会資本の整備や維持更新のための新たな手法が検討され、実際の実務にも応用され始めている。これは、更新の必要性の検討、需要に合わせたストック抑

制、適切なメンテナンスによる延命化など、コストを抑制しつつ、需要を満たす方策として今注目が集まっている。このことも今回の要請の素地になったものと考えられる。

第二に、人口減少等により今後の公共施設等の利用需要が変化することが想定されていることである。2005年国勢調査の結果、総務省統計局は総人口が減少局面に入ったとみられると発表し、わが国の人口減少が現実のものとして認識され始めた。2014年5月8日には、日本創成会議・人口減少問題検討分科会（増田寛也座長）が、提言「ストップ少子化・地方元気戦略」<sup>51</sup>を発表した。そこでは全国市町村の約半数にあたる49.8%、896団体が2040年代に若年女性人口（20～39歳の女性人口）の5割以上が減少する推計を発表した。若年女性人口の減少は、子どもを産む世代の減少を示し、将来の人口減少ひいては自治体消滅を示唆するものとなっている。国内人口の高寿命化による高齢者の増加や、人口減少による年齢層バランスが不均衡となり、人口ピラミッドは現在の紡錘型（2010年）から将来的には逆三角形（2060年）へと推移すると予想されている。人口の多い層が高齢化し、長寿命化により高齢者人口の絶対数が増加するなか、介護・医療コストの増加など行政需要にも変化が生じている。

これら人口減少等の問題が施設に与える影響としては、まず、単純に人口が減少することにより、各施設の利用率・利用者数が減少し、現有施設が需要に対して過大となることが予想される。また、人口構成比が変わることにより、若年層に関する施設は需要が減少し、代わりに高齢層に関する施設は需要が増加することも予想される。人口が減少局面に入ったなか、出生率が好転しない限り、人口増加は望めない。少子化対策により出生率の向上を企図するものの、現状では将来人口は減少するものと判断することが妥当であろう。各自治体では、現状の人口予測に基づきつつ、将来のサービス需要を測り、施設の取捨選択・維持管理を行うことが求められている。

第三に、市町村合併後の施設全体の最適化を図る必要性があることである。高度成長を経て社会経済情勢が大きく変化するなか、住民の価値観も多様化し、行政需要は増加した。しかし、戦後昭和の大合併以後、市町村数に大きな変化はなかった。行政体制の整備・行財政基盤の強化を目的に、1999年から市町村合併が推進され、合併特例債適用の期限となる2005年をピークとして、市町村数は1999年の3,232団体から2010年には1,727団体へと約1,500団体減少した。

平成の合併では、当初の目的どおり、専門職員の配置などで住民サービス提供体制が充実したということで行政体制の整備がなされたと評価する面もある。しかし地域により市

町村合併の進展にはばらつきがあり、市町村の減少率が7割に達したところもある反面、東京都内のようにほとんど合併が進展しない地域も存在した。

2014年4月、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」<sup>52</sup>が示され、各地方自治体は2014年から3年間に「公共施設等総合管理計画」を策定することが求められた。計画の基本方針として、①計画期間10年以上、②全庁的な取組体制の構築、③現状や課題に関する基本認識、④適正管理に関する考え方、⑤フォローアップの方針について、記載することとされた。また、施設類型ごとの基本方針も上記の項目②～⑤を踏まえて定めることとされた。これに合わせ計画策定の留意事項も出され、議会・住民との情報共有、数値目標の設定、既存施設の必要性の検討、PPP/PFIの活用、施設の広域利用の検討、合併団体の取組推進が示された。既存施設をゼロベースで必要性から見直すこととしたほか、PPP/PFIの積極活用が求められることとなった。また、施設の広域利用の方針も示され、市町村間、都道府縣市町村間でも広域的利用を念頭に検討することが求められた。

また、特筆すべきことは、公共施設等総合管理計画と地方公会計の固定資産台帳との関係について触れていることである。管理計画は固定資産台帳整備を前提とはしていないものの、将来的には固定資産台帳によることを念頭に置きつつ、公会計の動向に留意するよう促している。現時点で、管理計画と固定資産台帳とを整合するよう求められてはいないが、関連に言及したことは、今後の流れとして両者が同一の情報に基づき管理される流れを作ったものと理解できる。

## (2) 統一的基準の公表

2015年1月、総務省から「統一的な基準に基づく地方公会計マニュアル」が公表された。ここでは、統一的な基準により財務書類を作成する手順を示している。また資産評価および固定資産台帳の整備が求められ、財務書類等作成の基礎資料を整備するとともに、公共施設等のマネジメントに活用することが想定されている。このほか、連結財務書類の作成や財務書類等活用についても示されている。長く批判的であった総務省方式改訂モデルと基準モデルの2方式並立は、統一的基準の採用により解決を見た。また、複式簿記の採用が明示されるなど、長らく公会計改革の懸案であった事項についても一定の方向性が出された。また、報告主体に一部事務組合・広域連合も対象とされることとなり、全自治体が財務書類等の作成に取り組むこととなった。

統一的基準による財務書類は、2015～2017年度の3年間に作成することとなり、作

成に必要なプログラムは国から配布される予定である。

ただし、統一的基準が作成されたが、あくまで現金主義を補完するものとしての発生主義会計であるとの見解に立っている。複式簿記の導入推進やストックのマネジメントを要請しているが、基本的な立ち位置が現金主義に立脚している以上、速やかに全団体に浸透するとは考えにくい。取組の早い自治体は新たな基準を使いより高度な財務管理が可能になるが、一方で旧態依然とした団体では、財務書類の作成負担が増加するだけで、実際の効果はそれほど見込めない。意欲や財務の知識のある自治体は伸びる反面、取組の遅い自治体は取り残されるおそれがあり、自治体間の格差がより大きくなる可能性が高い。

#### Ⅳ わが国地方自治体における財務管理体制の課題

##### 1 自治体財務管理における資金調達と運用における課題

###### (1) リスク対応の必要性

一般に財務管理において、ファイナンスは極めて重要な要素である。地方自治体においても、民間企業と同様、資金の運用管理が、団体の生殺与奪を握っていると言っても過言でない。そのファイナンスの中で、特に資金管理の問題について取り上げられることは、これまでそれほど多くはなかった。

地方自治体における資金管理は通常、地方自治法に基づき行われている。現状の地方自治体では主に出納・会計担当課に属する事務がそれである。地方自治法には235条の4に現金及び有価証券の保管について規定され「最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない」と定められている。また、地方自治法施行令168条の6第1項にも、「会計管理者は、歳計現金を指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他の最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない」とされている。2005年4月にペイオフが解禁され、自治体が保有する現金・基金の預入先について、さまざま議論がなされた。そのなかで、運用についても自治法の規定のもとで、定期預金が多くを占めていたものが、国債をはじめとする債権などでの運用が模索されるようになった。その一方で、地方自治体は資金運用を巡る問題にも直面している。

地方自治体は金融市場でのプレーヤーであるにも関わらず、そのことに関して未だ関心が高いとはいえない。自治体のみならず、自治体に関連する公的組織・各種団体におい

ても、金融知識を欠いた資金運用・投資に絡んだ問題が少なからず発生している。仕組預金での資金運用など、その最たる例である。大規模自治体では大手金融機関との有意な連携のもとで資金運用に取り組み、金融市場と向き合う傾向も認められるが、すべての自治体で同じような取り組みが実践されているわけではない。資金の扱いに際しては、リスクへの対応が必要である。

## (2) 地方債務問題と資金調達方法

地方債務はその残高が 144 兆 7,266 億円<sup>53</sup>に達している。1990 年から 2002 年にかけて増加している。主に、減収補填や経済対策の影響である。起債残高は 2012 年度歳入総額の 145%、一般財源の 262%に達している。

政府債務は日銀引き受けがあり、現に金融緩和のため実質的には財政ファイナンスの状態になっているとみられる。ところが、地方債は、課税権の裏付けがあるとは言え、無尽蔵な地方増税は現実的でなく、実際は単なる債務でしかない。そのため政府債務とは問題が本質的に異なる。地方債務は通常の債務と同様、適正な水準を保たねばならない。これまでは暗黙の政府保証が地方債の安全性を一定担保していた。しかしあくまで「暗黙」であり、政府保証がいつまでも継続されるとは限らないため、自律的な債務の適正管理・圧縮に努める必要がある。

臨時財政対策債を除き、ほとんどの起債は投資的事業に充当されている。起債充当の投資的事業を実施すれば、地方債は増加する。前述したように、現在、社会インフラの大量更新時期にさしかかっている。社会インフラのうち、一部は延命化や長寿命化によって更新時期を遅らせることができるが、延命対応できないものはインフラの更新に迫られることになる。自治体は大量の更新需要を計画的かつ財務的影響の少ない方法で取り組んでいく必要がある。総務省も 2014 年 4 月に『公共施設等総合管理計画の策定要請』を公表し、社会インフラや公の施設の更新・大規模補修・維持管理の諸問題は、わが国自治体における喫緊の課題である。

その際、参考になるのが PPP (Public Private Partnership) である。わが国では PPP は事業実施の手法として捉えられがちであるが、英国では広範な資金調達手法の一つと考えられており、PPP を評価するためにはこの面からの分析を欠かしてはならない。

## 2 自治体財務管理における財務人材・組織の課題

### (1) 公会計の専門知識を有する人材育成の必要性

公会計改革のなかで、何度となく指摘されたのが、公会計を取り扱う人材の問題である。特に会計・監査の専門知識を持つ人材の不足が指摘され、発生主義・複式簿記の導入に際して常にボトルネックとなる問題であった。

金融市場の拡大とともに、自治体もそのプレーヤーとして市場に参加する機会が増加した。自治体が金融市場に伍していくためには、金融の専門知識も必要である。これら自治体の財務管理において、専門知識を持つ司令塔となる要の存在が必要となっている。また、これを支える財務人材の育成についても急務である。

### (2) 財務組織の課題

わが国自治体の財務管理を考えるうえで、命令機関と出納機関の牽制機能、つまり財政と会計の分離について行き当たる。自治法の基本的な考え方は、会計事務の適正な執行を確保するために、支出に係る「首長」の命令行為と「会計管理者」の確認行為の分離による内部牽制の仕組みを採用している。

一方、財政と会計の所管事務は、命令行為は財政、確認行為は会計というように、命令機関と出納機関の分離はどの自治体も同じだが、それ以外の事務は自治体によって管掌事務が異なっている。財産管理を財政が所管している自治体もあれば、会計が所管している自治体もある。また財産管理が両者いずれの課からも独立している自治体もある。基金の管理は会計が行っている例が多いが、財政が基金の管理に関与する例も少なからず聞いている。地方分権以降、自治体の内部機構については条例で規定できることとなっているため、各自治体の事情に合わせたものと推察できる。

現在では、会計事務もシステム化され、指定金融機関制度の実施により税等収入金の収納や支払支出についても口座振替や銀行振込が一般化して直接現金に触れることは、一部の窓口を除いて昔に比べ大幅に減少した。また、牽制機能については内部統制や内部監査の整備により代替することも可能と考えられ、法的な問題がクリアできるのであれば組織の効率性の面から、財政・会計の機能を統合の可能性も考えられる。財務管理上、財政と会計の分離は効率性の面から改善の余地がある。

### (3) 業績管理の利活用

財務管理上、財務情報や業績情報は意思決定に際して重要であることは言うまでもない。発生主義・複式簿記の導入により、財務情報はこれまで以上に増加する。増加した情報を基に意思決定や財務分析の精度を向上することが求められる。また、わが国自治体で1990年代以降広く取り組まれた行政評価の経験から、業績情報をいかに管理し、活用すべきか、情報の有機的連携を検討し、効率的な財務管理を進める必要がある。

## V わが国自治体財務管理体制の欠如と英国自治体の体制を研究する意義

自治体財政はこれまで、地方財政制度というマクロの視点、ならびに、この計画に深い関わりを持つ決算統計をベースにした財務分析の視点でコントロールされてきた。地方財政制度がマクロの視点であるのに対して、財務管理はミクロの課題である。

国の統制が強かった時代には、国の方向性や示された方針に従い、自治体運営すれば問題とされなかった。しかし、これまでの地方分権改革を経た今、自治体は国の方針のみを頼みにしていくことはできない。地方分権の精神に沿った、より自律的な自治体経営を目指し、住民の負託に応えなければならない。

一方で、公会計のあり方が大きく変容するのに合わせて、新しい公会計に対応した自治体の財務管理が確立したかと言えばそうとは言えない。一部の自治体では、先駆的に公会計改革に対応した取組が見られるが、大半の自治体にとっては、実際の財務運営上で具体的な変化が本格的に現れるのはこれからである。「統一的な基準による地方公会計マニュアル」の公表により、2017年までに統一的な基準による財務書類の作成や固定資産台帳の整備等を全自治体で行うこととされている。

ところが、前節で述べたように、現状の財務管理に課題が山積している現状では、上記のような新たな要請がなされるなか、これに対応する体制が整備されていると言えない。つまり適切な財務管理体制が欠如していると指摘せざるを得ない。自治体は、現在の変化を正しく活用し自らの財務管理の向上に努めなければならない。これには専門的知識を持つ人材の育成や体制の整備が不可欠である。これまでのさまざまな改革の成果を踏まえた新しい財務管理体制を構築することが求められている。

財務管理のあるべき姿をどのように設定するかはさまざまな考え方がある。これまでは

持続可能な財政運営といったように持続可能性に着目した考え方に立っていた。この考え方は地球環境問題に端を発した考え方であるが、財政にも長期的な展望に立った持続可能性が重要であると取り入れられたものと推察する。

これに加えて財務管理においては、「レジリエンス (resilience) : 弾力性・弾性」、「スタビリティ (stability) : 復元力」も同じく重要であると考え。特にレジリエンスは、国土強靱化 (National Resilience) にも使われているように、リスクや景気変動はあり得べきこととして、どのように対処していくか、財務管理での対応能力の涵養が必要である。レジリエンス、スタビリティを確保しつつ財務運営を行うには、専門的知識を持って自治体財務を一元的に指揮する機能が必要である。

また、わが国自治体では、これまで NPM 改革の普及によってさまざまな財務改革を試み、改革手法が導入され、その知見が蓄積された。ただし、これは改革それぞれが単独のもので、必ずしも地方自治体財務全般を通じた包括的な取組みではなかった。包括的な財務管理のためには、組織内部における財務の管理モデルが必要である。その一つの解を、財務改革の先達である英国に求めた。諸外国、とりわけ英国では、国、地方自治体の発生主義会計への移行がすでに行われており、財務管理についてもこれに基づいて行われている。特に英国において特徴的なのは、財務管理の分野において、地方自治体の実務者を理論的側面から支援し、研究・研修活動を行っているのが C I P F A である。C I P F A は、世界でも稀な公共部門に特化した会計専門職団体である。C I P F A では、自治体や実務者に向けて、さまざまな財務管理に関する文献やツールを提供している。わが国地方自治体の財務管理は NPM 改革や公会計改革の開始によって、その歩みを進めたものの、公会計を巡る法制面の整備が進まない現状からその歩みは緩やかである。今後の財務管理体制の確立のために、英国の知見に学ぶところは大きいものと考え。

次の第2章では、本章で明らかにした財務管理の課題を踏まえた上で、現在構築が求められている地方自治体の内部統制について考察する。



(注)

- <sup>1</sup> IMF, World Economic Outlook Databases, Oct 2014.
- <sup>2</sup> 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」、2014年。
- <sup>3</sup> 内閣府「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」、2014年。
- <sup>4</sup> 「同上書」、2014年。
- <sup>5</sup> 会計検査院「都道府県及び政令指定都市における国庫補助金に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書」、2010年、18-19頁。
- <sup>6</sup> 吉見宏『企業不正と監査』税務経理協会、1999年、275-284頁。
- <sup>7</sup> プール資金問題検討委員会「不正資金問題に関する報告書」岐阜県、2006年。
- <sup>8</sup> 会計検査院「前掲書」、2010年、49頁。
- <sup>9</sup> 会計責任と訳される場合もある。本章では、Accountabilityの訳は説明責任で統一し、表記は「アカウントアビリティ」とする。
- <sup>10</sup> 受託者責任と訳される場合もある。
- <sup>11</sup> 稲澤克祐『公会計 新訂版』同文館出版、2009年、5-7頁。
- <sup>12</sup> 山浦久司『会計監査論 第5版』中央経済社、2008年、34-36頁。
- <sup>13</sup> Stewardshipという言葉の多義性については、上田雅通『会計の連続』税務経理協会、1997年、178-179頁を参照。また定義が定まっていない点については、椛田龍三「会計における二重の受託責任概念（目的）について」『大分大学経済論集』第65巻第2号、2013年、3頁を参照。
- <sup>14</sup> Chen, R. S., "Social and Financial Stewardship", *The Accounting Review*, Vol.50, No.3, Jul. 1975, pp.533-534.
- <sup>15</sup> 岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書房、2005年。
- <sup>16</sup> 自治都市以外は治安判事（Justice of the peace）により行政サービスが提供されていた。
- <sup>17</sup> 英国では、貧困撲滅や教育振興などの特定の公共目的の実現のために設定する信託は、社会全体やそのうちの一定のグループの利益のための特別な信託として、古くから認められている。これは、私益信託に対し、公益信託または慈善信託（Charitable trusts）と呼ばれている。島田真琴「イギリスにおける信託制度の機能と活用」『慶應法学』第7号、2007年、224頁。
- <sup>18</sup> 『同上書』、178頁。
- <sup>19</sup> 『同上書』、180-181頁。
- <sup>20</sup> 『同上書』、181頁。
- <sup>21</sup> 『同上書』。
- <sup>22</sup> Attorney-General v. Willson [1840] Cr. & Ph. 1.
- <sup>23</sup> Attorney-General v. Pool [1838] 4My. & Cr. 19.
- <sup>24</sup> 『同上書』、181-182頁。
- <sup>25</sup> 『同上書』、182頁。
- <sup>26</sup> 『同上書』、182-183頁。
- <sup>27</sup> 『同上書』。
- <sup>28</sup> 本論文における公共部門の財務管理は、すべて公共財務管理（Public Financial Management）の概念に沿っており、本文に掲げた3つの団体による財務管理の定義も公共財務管理の定義である。公共財務管理は、非営利組織の財務管理概念であり、民間企業における財務管理とは異なる。
- <sup>29</sup> OECD, *OECD Glossary of Statistical Terms*, 2008, p.203.
- <sup>30</sup> CIPFAについては、石原俊彦『CIPFA 英国勅許公共財務会計協会』関西学院大学出版会、2009年を参照されたい。
- <sup>31</sup> CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.2. CIPFA FM Modelにおける財務管理の定義は「財務的側面」を「財務資源」に差し替えるなど2007年版から一部修正が加えられている。CIPFA, *The CIPFA FM Model: Statement of good practice in public financial management*, 2007, pp.2-3. この財務管理の定義については1992年のキャドベリー報告書にそのルーツを見ることができる。キャドベリー報告書では、コーポレート・ガバナンスを「組織が指揮・統制されるシステム」と定義しており、この定義を財務管理の定義に応用していることがわかる。また、ハンベル報告書からは、業績上昇（business prosperity）が視点に加わり、「財務管理は、組織のビジネスの財務的側面を管理・コントロールし、業績上昇に寄与するシステムである」とも定義されている。Cadbury, A., *The Report of the Committee of the Financial Aspects of Corporate Governance (The Cadbury Report)*, 1992. および Hampel, R., *The Report of the Committee*

on Corporate Governance (The Hampel Report),1998.参照。

- <sup>32</sup> 地方自治体監査委員会は、1982年地方財政法（Local Finance Act 1982）に基づき、1983年に設立された国による地方自治体の監査機関である。委員会は、監査基準の作成や地方自治体を監査する監査人の任命を担っていた。2010年8月、Eric Pickles 地方自治大臣から廃止の方針が示され、2015年3月31日に正式に廃止された。
- <sup>33</sup> Audit Commission, *Strategic Financial Management in Councils*, 2010, p.8.
- <sup>34</sup> National Audit Office. 英国の会計検査院で、国政の監査を担う組織である。
- <sup>35</sup> NAO, *Financial Management Maturity Model*, 2012, p.1.
- <sup>36</sup> 石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第6号、2010年、3頁。
- <sup>37</sup> 総務省「三位一体改革の成果」2006年、1-4頁。
- <sup>38</sup> 近藤俊之「地方財政における新たな再生制度の創設～地方公共団体の財政の健全化に関する法律案～」『立法と調査』268号、2007年、4頁。
- <sup>39</sup> 小西砂千夫『公会計改革の財政学』日本評論社、2012年、97頁。
- <sup>40</sup> 『同上書』、112頁。
- <sup>41</sup> NPMは英国やコモンウェルス、北欧諸国において取り組まれているが、とりわけ英国が注目されるのは、OECD報告書での取り上げや、サッチャー首相の政治過程に見られるように対立が大きく、急進的なものであったことに起因するのではないかという指摘がなされている。シューン・バーナム、ロバート・パイパー著、稲継浩昭監訳、浅尾久美子訳『イギリスの行政改革—「現代化」する公務』ミネルヴァ書房、2010年、1-4頁。
- <sup>42</sup> 石原俊彦「地方自治体の事業評価と発生主義会計」中央経済社、1999年、5頁。
- <sup>43</sup> 『同上書』、154頁。
- <sup>44</sup> 『同上書』、184頁。
- <sup>45</sup> 官民コスト比較の例は、稲澤克祐『自治体における公会計改革』同文館出版、2009年、34頁参照。
- <sup>46</sup> 総務省「今後の新地方公会計推進に関する研究会報告書」2014年、10-36頁。
- <sup>47</sup> 総務省「地方公営企業法の適用に関する研究会報告書」2014年、13頁。
- <sup>48</sup> 新潟県は会計基準としてIPSAS（International Public Sector Accounting Standard：国際公会計基準）を平成20年度決算から採用している。
- <sup>49</sup> インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議「インフラ長寿命化基本計画」2013年。
- <sup>50</sup> 「同上書」、17頁。
- <sup>51</sup> 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「前掲書」、2014年。
- <sup>52</sup> 総務省「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」2014年。
- <sup>53</sup> 総務省『平成26年度地方財政白書』2014年3月。

## 第2章 地方自治体における内部統制と財務管理

### —財務管理機能の徹底と内部統制の構築—

#### I 地方自治体における内部統制の意義

前章では、自治体財政を取り巻く環境と置かれる状況について確認し、自治体財政改革、とりわけ公会計改革の進展とその後に地方自治体が直面する財務管理上の課題を明らかにした。

一方で、地方自治体が業務を行う上での基礎として、住民の信頼を確保するため、またマネジメント改革の手法として、地方自治体にも内部統制が求められている。公会計改革により自治体財務がより高度化・複雑化するなか、内部統制がその基礎となるため、その体制整備が求められる。

総務省では、「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」（以下、内部統制研究会）が設置され、2009年に報告書<sup>1</sup>が公表された。その後に行われた総務省による自治体の内部統制に関する調査で、自治体が法令等の遵守を重視しているという結果が示された<sup>2</sup>。報告書では、内部統制の目的のうち、業務の有効性及び効率性を最重要と位置づけ、組織マネジメント改革の手法として志向したが、調査結果では報告書の意図とは異なる結果が示されている。これは依然として、内部統制が法令遵守のためのものと「誤解」されている結果であり、従来の内部統制の取組が、合法性・合規性を中心としたものであったことの証左であると言える。

今後の財務管理を考える上で、業務の有効性及び効率性、言い換えればVFM（Value for money：支出に見合う価値）や3E（Economy、Efficiency、Effectiveness）は自治体財務管理の要点である。その上で、内部統制も、報告書の指摘を基に業務の有効性及び効率性を基礎とした体制で構築することが求められる。

内部統制は、報告書にも指摘があるように、既に自治体内部に存在し、従来取り組まれてきたことでもある。しかしながら理論的フレームワークの欠如や、法令遵守に着目した統制が行われてきた。一方で、NPMの進展と行政経営改革が各自治体で進められるなか、行政経営手法が個別に林立し、相互の関連性が弱いとみられる場面も少なくなかった。内部統制概念の登場は、これらそれぞれで起こった事象を統合する役割が期待されている。

内部統制構築の意義について石原は「予算制度はもとより、多くの自治体で導入されている行政評価など、これまで自治体が行ってきた有効な行政経営手法はすべて、内部統制の一部を構成している。内部統制の概念は、こうした既存の手法そのものを、リスクの予防・発見・修正という視点から見直したものに他ならない」<sup>3</sup>と指摘している。

本章では、総務省研究会の報告書の分析を通じて地方自治体に求められる内部統制の要素を明らかにし、その上で財務管理を内部統制に位置づけることで両者の統合を図り、財務管理を内部統制というガバナンス・フレームワークの中に位置づけることを検討する。

## Ⅱ わが国地方自治体における内部統制の考察

### —総務省研究会報告書に基づいて—

#### 1 わが国における内部統制の展開

1992年、トレッドウェイ委員会組織委員会(COSO)の内部統制報告書が公表された。以後、COSOの内部統制フレームワークは多くの先進諸国に採り入れられ、現在ではデファクト・スタンダードとなっている。COSOの内部統制フレームワークは、わが国民間企業における内部統制フレームワークの構築に大きな影響を与えた。

2000年9月、大和銀行株主代表訴訟において、内部統制システムの構築責任が取締役等にあることが判示された<sup>4</sup>。このことを受けて、2006年5月に施行された会社法では、内部統制システムの構築に関する基本方針の決定が義務づけられた。2007年2月に「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)」(以下「基準及び実施基準」)が公表された。また、西部鉄道による有価証券報告書虚偽記載事件の発生によって、2007年9月改正金融商品取引法が施行され、上場企業等に対し内部統制の評価と公認会計士等による監査が義務づけられることとなった。

ここでは、内部統制の定義は、「内部統制とは、基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング(監視活動)及びIT(情報技術)への対応の6つの基本的要素から構成される」<sup>5</sup>とされている。この定義に基づく4つの目的・6つの基本的要素は、COSOフレ

ームワークを踏襲しており、これに「資産の保全」と「ITへの対応」を拡張した形になっている。

このような民間企業における内部統制論議の進展と、自治体で続発する不祥事件への対応として、自治体における内部統制が注目されることとなった。

## 2 2009年総務省研究会報告書の公表

2009年、総務省は内部統制研究会を立ち上げ、COSOフレームワークやわが国民間企業の内部統制フレームワークを参考に、地方自治体における内部統制の基本的なあり方についてとりまとめた。

報告書を取りまとめた背景として、不祥事件の続発、地方分権改革の進展、厳しい社会経済情勢に対応する行財政改革、財務報告の信頼性が挙げられる。特に、地方自治体の公金にまつわる不祥事については、2010年12月に出版された会計検査院の報告書<sup>6</sup>にも指摘されているとおり、自治体において内部統制が機能していないことが問題とされ、牽制機能が十分機能する会計手続の整備や、内部監査による継続的監視評価や監査委員の役割について指摘された。また、公会計改革の進展によって統一基準による財務書類を一部事務組合や広域連合を含むほぼすべての自治体が作成することになったため、財務書類の信頼性がより求められる状況になっている。加えて従来の削減型行革の限界を指摘し、「今後は、公会計改革や資産・債務改革を通じたストックに着目した財政運営や資金運用・資金調達といったキャッシュフローに着目した財務管理など、行政においても経営の視点で財政運営を抜本的に見直すことが求められている」<sup>7</sup>としている。

総務省の他の研究会では、内部統制への期待が報告されている。地方公共団体の監査制度に関する研究会では、監査の実効性を向上する要素として、リスクアプローチ監査をベースとした内部統制の有効性が指摘されている<sup>8</sup>。また、住民訴訟に関する検討会では、住民訴訟要件の見直しに関わらず、自治体は内部統制の整備・運用が求められている<sup>9</sup>。

内部統制研究会の作成した報告書は、自治体を取り巻く行政課題として、リスクへの対応、モニタリング機能の不全、縦割り組織・錯綜するルール体系への対応、行政評価の質の向上、公会計制度改革への対応の5点を挙げている。また、今後のあるべき自治体マネジメント改革の方向性として、「リスクと向き合いリスクを事前に統制すること」、「組織マネジメントに関する基本方針の明確化とPDCAサイクルの実現を通じた首長、管理職、職員の組織マネジメントに関する意識改革の実現」<sup>10</sup>とし、行政サービスや行政改革の基礎を

「住民の信頼」において、「行政運営の透明性の向上、業務の有効性及び効率性を高める地域経営改革の実現、さらには、公会計改革を通じた財政運営の刷新を図っていくこと」<sup>11</sup>としている。

民間でも導入されている内部統制が、4つの目的を実現する具体的手段の一つとして期待されている。

#### (1) 内部統制の定義と4つの目的

COSOフレームワークをベースに開発された、民間企業における内部統制フレームワークである「基準及び実施基準」を基に、4つの目的・6つの基本的要素を地方自治体の内部統制に適用している。「基準及び実施基準」では4つの目的が次のとおり定義されている。

図表2-1 内部統制の4つの目的

①業務の有効性及び効率性	事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること
②財務報告の信頼性	財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保すること
③事業活動に関わる法令等の遵守	事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること
④資産の保全	資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ること

出所：企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」、2007年。

この4つの目的は、「それぞれ独立しているが、相互に関連している」とされる。報告書では、4つの目的のうち「業務の有効性及び効率性」が地方自治体の事務の原則であり、重要であることが示されている。この「業務の有効性及び効率性」の前提として、「法令等の遵守」により合法性や合規性を確保することや、住民サービスの財政的裏付けとなる「財務報告の信頼性」「資産の保全」に努めることが重要であるとされている。

業務の有効性及び効率性については、報告書では「目的を実現する手法として、ニューパブリックマネジメントの考え方や行政評価導入などが挙げられ」<sup>12</sup>ているが、「これまで

の行政評価システムを見直すべき点等がないか、特にリスクの統制という内部統制の特徴を踏まえて改めて点検する必要がある<sup>13</sup>とリスクの視点に着目した指摘をし、「内部統制の整備・運用によって、個別の業務プロセスレベルの有効性及び効率性を再点検し、(中略)既存のルール of 整備・合理化を行うことが望ましい<sup>14</sup>としている。

また、財務書類などの「コストなどの会計情報を活用することで、行政評価は正確なコストに基づく評価へ展開することが期待される<sup>15</sup>ことから、「行政評価システムの中でアウトプットデータを正しく集計する内部統制が求められている<sup>16</sup>と述べられている。

財務報告の信頼性については、これまで法令を遵守をすることで、財務報告の信頼性は保たれるものと考えられていた。報告書では、財務報告の信頼性は、「誤った報告によってこれが保証されなければ、議会や住民が財政状況の実態を正しく把握し、監視することができず、場合によっては、財政悪化・財政破綻による住民サービスの低下等の不利益をこうむる可能性が考えられる<sup>17</sup>と問題点が指摘されている。これまでの決算書類に対する見方については、「単なる予算統制のための決算書という考え方に加え、資産・債務を含めた財政状況の全体像の把握によって、財政運営の質の向上を目指す決算統制という考え方が重要となっている<sup>18</sup>とし、「折しも、財務書類4表の適切な作成・公表や、地方公共団体財政健全化法施行による財政指標の公表及び当該指標に応じた財政の早期健全化・再生等が図られることになり、財務報告の信頼性がますます重要となっている<sup>19</sup>とその重要性を指摘している。つまり、公会計改革が進展し、統一基準に基づく発生主義・複式簿記による財務諸表の作成が求められるなか、「財務報告の信頼性」の重要性はより現実味を増しているのである。財務報告の信頼性を担保するために、内部統制を通じて「ルールが適切に運用されているか、ルールの適用により非効率な業務プロセスが温存されていないかなどの観点からルールを不断に見直し、整理・合理化を図ることが重要である<sup>20</sup>としている。

資産の保全では、自治体がさまざまな資産を所有していることに着目し、「資産・債務の把握等を通じて、資産・債務改革の方向性や具体策を打ち出す<sup>21</sup>ことや、「個々の資産・債務の現状や問題の所在を明らかに<sup>22</sup>する、あるいは「問題点や危機意識を共有することがまず重要である<sup>23</sup>と述べられている。

その上で、「従来型の『歳出削減』というフロー面の取組だけでなく、抱えている資産を再点検し、売却できるものは売却する、遊休資産を有効活用するといったストック面での検討を行い、債務の圧縮等を実施することが求められている<sup>24</sup>としている。そして、「資

産は財産としての側面だけではなく、保有コストがかかるものであり、この点からも試算の把握・管理は重要である」<sup>25</sup>ことから、「管理の質を高めていくことも重要である」<sup>26</sup>と述べられている。

また、資産の取得・運用・売却については、不正への対応も含めて、「全ての行為について適切なプロセス管理等を行うことが重要」<sup>27</sup>とも指摘されている。

法令等の遵守について、自治体において業務に携わる者が法令を遵守することは、「適正な職務の実施を担保しており、地域住民からの信頼を得ることにもつながるため、地方公共団体の内部統制の目的として重要になってくる」<sup>28</sup>とその重要性が指摘されている。しかし、一方で法令等の遵守を厳格に適用すると、「チェックなどの手間が増え、内部管理業務が増大することに留意しなければならない」<sup>29</sup>と述べられており、「対応しようとするリスクの重点の置き方によって、双方のバランスを図ることが重要である」<sup>30</sup>と指摘されている。

これらの目的により内部統制の整備・運用を図ることで、報告書では次のことができるようになると想起している。1つ目は、リスクの可視化により有効なチェック体制の構築が可能になることである。2つ目として、業務プロセスのチェックにより、業務有効性・効率性が高まることである。3つ目として、真に必要なサービスへの人員の重点配分が可能となることである。4つ目は、リスクを認めることで無謬神話を払拭し、リスクを前提とするよう意識を改善することである。5つ目として、内部統制の導入により、信頼性の確保された財務書類の作成や公表が可能になるということである。このほか報告書では、内部統制が構築されることにより、統制に対する組織的対応が可能となり、首長が戦略的な業務に専念できるようになるという副次的な効果も指摘されている。

この報告書では、リスクベースの考え方が根底にあり、それを基礎として業務の統制体制を組み立てていくという意図を読み取ることができる。リスクの評価は内部統制においては重要な要素であり、基本的要素の中にも組み込まれている事項である。続いてその内部統制の基本的要素に関する報告書における見解を見ることとする。

## (2) 内部統制の基本的要素

内部統制の基本的要素についても4つの目的と同じく「基準及び実施基準」に準じており、報告書では要素の概要を整理している(図表2-2)。加えて、報告書では自治体に関係する留意点も整理している。以下、6つの基本的要素別にその留意点を整理する。



「基準及び実施基準」において統制環境は、他の要素の前提であり、他の5つの要素に影響を及ぼす基盤とされている。報告書においては①首長の使命感、②基本方針の策定、③組織体制の整備の3点について指摘されている。

図表2-2 内部統制の6つの基本的要素

①統制環境	組織に属するすべての者が、各々の権限と責任において、内部統制の整備・運用を行うための基礎となるもの
②リスクの評価と対応	組織を取り巻きリスクを洗い出し、リスクの分析・評価・特定を行うこと
③統制活動	あらかじめ整備された体制やルールを実際の業務において適正に機能させるための方針及び手続
④情報と伝達	内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに、組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること
⑤モニタリング	以上のプロセスについて、日常的又は独立的な立場から監視し、必要に応じた見直しを行うこと
⑥ITへの対応	すでに取り入れている利用環境を把握した上で、適切な方針や手続を定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげる

出所：地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年、34頁から作成。

首長の使命感を有効に活かし、内部統制が適切に整備運用されるよう、内部統制に対する正しい理解がなされることと、首長のみならず管理職を含めた日常業務に携わるすべての職員の意識改革が必要とされる。また、基本方針の策定においては、「全庁的な決定事項とし、すべての職員に周知・徹底されるとともに、モニタリングの実施や、その結果を受けた基本方針柔軟な見直しが重要である」<sup>31</sup>とともに、ルール遵守に伴う職員負担についても考慮すべきであると指摘されている。加えて、組織体制の整備では、民間企業と比較して自治体には取締役会に類する組織がないため、その構築が課題であると示されている。自治体執行部において首長の意思決定を支える機関・組織を設け、「基本方針を協議・調整し、内部統制の整備運用について、メンバーが全庁的な視点で議論し取り組む役割が求められている」<sup>32</sup>と示されている。

さらに、内部統制の整備・運用を支援する内部統制総括部署の位置づけ、整備について

も課題として取り上げられている。この場合、既存の部署の活用についても、自治体の実情に応じて進められるべきと示唆している。

リスクの評価と対応については、リスクをベースとすることが、この報告書の基調となっており、自治体がこれまでなじんでこなかったリスクに対する基本的な考え方に1節を割いて説明するなど、この要素を非常に重要視していることがわかる。内部統制において対象とするリスクは、事前統制の対象となり得るリスクとされており、リスクを事前に統制することを目的として、「リスクを洗い出し、リスクの内容を影響度と頻度によって分析した上でその重要性を評価し、対応すべきリスクを特定すること、そして特定したリスクごとに、回避・低減・移転・受容等の統制内容の判断を行うことが重要である」<sup>33</sup>と述べられている。

また、リスクの対応に際しては、費用対効果を踏まえた対応を行う必要がある。容認可能なリスクの水準を検討することなく、やみくもにリスクゼロを目指すことは、組織や職員に過重な負担を強いるばかりか、実効性にも乏しい制度に陥る危険性がある。今日、リスク・マネジメントは、「合理的なレベルでリスクを管理するという考え方（合理的な保証という考え方）」を採っており、自治体・議会・住民に対して、このようなリスク・マネジメントの考え方を正しく理解することが求められている。

統制活動においては、業務プロセスの属人化、業務分担や責任の不明確さを指摘した上で、自治体は「ルールを適切に整備し、その整備されたルールが業務の中において、適切に運用されていることを確保するための方針及び手続きを明確にし、事務処理のミスや不正を働くリスクを低減する必要があり、まずは、フローチャート等を参考に業務の可視化を行い、リスクを洗い出すことが重要である」<sup>34</sup>と業務プロセスを明確にした上でリスクを洗い出すよう求められている。加えて、「誰が責任を持って業務を執行しているのかを明らかにすることで、責任の所在を明確化し、それがリスクを洗い出しにも役立つ」<sup>35</sup>と示されている。

なお内部統制の構築においては、「これまで地方公共団体が行ってきた個別の統制を再編・整理していく取組として考えるべき」<sup>36</sup>として、一からの取組でなく既存の統制活動などの体制の活用が求められている。

基本的要素の4点目は情報と伝達であるが、ここでは情報の正確性の問題と、伝達ルートの整備が強調されている。ここでいう「情報」は、内部統制に関する情報に限らない。自治体を取り扱うあらゆる情報を含んでいると解釈されている。情報の正確性の問題につ

いては、情報というものは、マネジメント階層ごとにそれぞれ必要とされるデータが異なり、その要求に合った情報の伝達が求められることが指摘されている。さらに、「伝達されるべき情報そのものが正確に作成・提出されなければ、伝達ルートが適切に整備されても意味をなさない」<sup>37</sup>として、伝達ルートの整備と同様に、情報そのものの正確性もマネジメントに与える影響の大きさが指摘されている。

情報の伝達ルートの整備については、「首長の意思や指示が全庁的に伝達されるとともに、各部局から情報が迅速に首長や管理職に伝達される流れが必要であり、組織運営に関する情報の外部への公表や外部からの情報提供ルートを確保しなければならない」<sup>38</sup>と示されている。伝達ルートに関しては民間のフレームワークと同じく、情報伝達のスムーズさと、意思決定者への適切な伝送を確保することが求められている。また、内部のみならず、外部への情報発信についても適切に行うことも求められている。

モニタリングは、統制環境から統制活動までのプロセスを受け自治体においても、日常的モニタリングと独立的評価の実施が必要とされる。

報告書では、これまでの不祥事件への対応ではルール強化に重点が置かれ、ルールが機能しているかどうかについて注意を払うことが少なかったという不正対応の弱点が指摘されている。これは、不祥事件が起こる度にその対応策を構築するが、それは規制の強化や監視の強化への方向に限定され、ルールや規則の実効性に対する関心が薄かったことを物語っている。単なる対処療法に止まらず、日常的モニタリングでは、ルールが機能するために「分かりにくい錯綜したルール体系の整理・合理化が必要となる」<sup>39</sup>と指摘されている。この日常的モニタリングについては、「業務から独立した部署又は立場にある者が、定期的又は随時に実施するもの」<sup>40</sup>とされている。

独立的評価については、日常的モニタリングでは発見できないような運営上の問題点を、民間においては監査役監査や内部監査等を通じて内部統制の有効性を継続的に評価しており、そのことを念頭に自治体においても第三者的な立場による評価が求められている。報告書では現下の体制において、会計事務は会計管理者が、その他の事務については別途独立した部署によって、モニタリングを行うことを想起している。また、監査委員が行政監査を通じて行うことを想起しており、「外部監査に近い第三者的な立場による評価を行うことが求められる」<sup>41</sup>と示されている。

要素の6点目はITへの対応であり、これは他の5つの要素全体に影響する基層的な要素でもある。報告書では、アクセス権限やプログラムの誤処理、職員の業務そのものへの理

解の低下、情報漏洩、システム内容についての不理解、ブラックボックス化、ルール整備の遅れなど、7つのリスク項目も提示し、これに対する対応が求められている。昨今自治体の業務大半は情報システムに依存し、個人の業務もパソコン無しには立ち行かないなど、業務上のITへの依存は高い水準にある。内部統制を構築する際にも、ITの利便性の側面だけでなく、脆弱性やリスクの側面についても正しく評価することが求められている。

### (3) 報告書の意義

基本的には、COSOあるいは「基準及び実施基準」に沿って議論が成されているため、結果的に民間と同様の目的・基本要素を踏襲している。ただし、公共の視点から目的の優先順位は、業務の有効性・効率性を第1位に置いていることに注目したい。2013年の総務省による内部統制に関する調査では、内部統制に取り組んでいる29団体のうち、業務の効率性・有効性の観点から統制している団体はなく、すべて法令遵守の観点からの統制であった<sup>42</sup>。このことから考えても、従前の自治体の内部統制は法令面が中心となり、合規性・合法性を中心としたものであった。内部統制の導入においても、依然として法令遵守の側面が強調されており、従来の統制の延長線上に内部統制を捉えていることがこの結果から分かる。報告書では、内部統制の4つの目的を相互関連し、補完し合う関係にあるものとされ、業務の有効性及び効率性を重視するものの、法令等の遵守は合規性・合法性の観点から基本であり、財務報告の信頼性や資産の保全は行政サービスをする上での財政的な裏付けであるため、それぞれが相互に関連して内部統制を構築するものとしている。

もう一つのこの報告書の意義として、自治体のマネジメントに対してリスクの考え方を本格的に導入したことが特筆される。危機管理においては、災害の発生等で自治体が常に対応を迫られており、リスクの考え方は定着していると言える。しかしながら、日常業務に対してリスク、つまり不確実性に対する対応や備えについて、国が自治体に対して強調したことは、今後のマネジメントの方向性に大きな影響を与えるものと思われる。

さらに付け加えれば、従来から自治体内部に備わる統制活動を昇華する形で内部統制の導入を推進することは、過重な負担を避けながら、もともと備わっていた内部統制を理論的に裏付けられた形で統合しようとしている点で評価できる。しかし、一定の水準を確保しようとする、内部統制フレームワークが構築され、それに沿った統制が行われることが求められる。2009年の報告書は内部統制を導入する際の基本的な考え方を示したものであり、これをもって自治体内部統制のフレームワークが構築されたとみることはできな

い<sup>43</sup>。内部統制を行うべき法的根拠は、首長が事務を適正に管理・執行する義務と責任を規定した地方自治法 148 条によるとされている<sup>44</sup>。「基準及び実施基準」に準じた規範を作成し、これに則って各地方自治体に内部統制体制を構築することが求められる。

### 3 2014 年総務省研究会報告書の公表

#### (1) 地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書

2014 年 4 月、総務省は「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」を公表した。2009 年の報告書を受けて、その後内部統制体制の構築が進まないことから<sup>45</sup>、具体的な導入・実施体制に関する検討を行い、報告書を作成した。

この検討では、4つの視点が想定されていた。つまり、①民間企業の内部統制の取組は、地方公共団体に応用可能か、②地方公共団体における内部統制をどう定義付けるのか、③地方公共団体における内部統制の効果的な方法は何か、④議会や監査委員等の既存制度との整合性についての4点である。

この報告書では、自治体における内部統制制度の具体的な設計案が示され、①内部統制制度の整備運用の責任が首長にあることを明確化すること、②内部統制の取組を段階的に発展させることとされている。内部統制の取組の方向としては、財務事務執行リスクについて最低限評価するリスクとすること、大規模自治体・都道府県から導入を推進すること、内部統制基本方針等は公表して外部からの視点を入れることとされている。具体的には、内部統制基本方針を策定・公表し、これに基づいて内部統制体制の整備・運用を行う。また、内部統制状況評価報告書を作成し、監査委員の監査や議会への報告を経て公表するというスキームとなっている。

内部統制の運用に際しては、内部統制推進責任者や内部モニタリング責任者を設置すべきとしている<sup>46</sup>。内部統制体制の整備の責任は首長にあるものの、首長一人で体制整備することは現実的ではない。そのため、内部統制推進責任者を別に設け、首長の指示に基づき、内部統制体制の整備や運用を担うことが期待されている。この内部統制推進責任者は、最低限評価すべきリスクが財務事務執行リスクであるため、その専門的な知見を持つことが求められている。内部統制では、相互の牽制関係を構築するために内部モニタリングを重視している。内部モニタリングには日常的モニタリングと独立的評価がある。日常的モニタリングは、日々の業務を行う会計管理者が想定されているが、独立的評価はその名のとおり独立性が求められるため、責任者には会計管理者とは別のものが就くことが望まし

いとされる。

## (2) 報告書の意義

2014年の報告書では、具体的な内部統制制度の設計案について提示されたことに意義がある。また、自治体において最低限評価すべきリスクとして、財務に関する事務の執行における法令等違反のリスク、決算の信頼性を阻害するリスク、財産の保全を阻害するリスクが示されている。報告書ではその理由として、財務事務執行リスクは、発生の頻度が高く重要性が高いと判断されている。さらに、自治体の事務処理の多くは予算に基づくものであるため、リスクを網羅的に捕捉できるとされている。

ただし、2014年の報告書も2009年の報告書に続き、自主的な対応を促すにとどまっておらず、フレームワークの整備や法令化には踏み込んでいない。あくまで各自治体のマネジメントの問題であり、自治体内部の事柄については自治体自身が判断すべきものとしてコンセプトの提示を行ったものと考えられる。しかし、統一基準による新公会計への対応のためにも内部統制体制の構築は必須であり、取り組む必要性は高いと思われる。公会計が変わることで内部統制の目的や要素はより身近なものとして捉えられる素地は作られつつある。自治体内部統制も考え方は民間ベースであり、公会計も本格的に発生主義・複式簿記の導入により、企業会計に近づいたことを考えると双方の親和性は高いと考えられる。

報告書の指摘にもあるとおり、これまで自治体に内部統制がなかったわけではない。しかしながら、フレームワークに沿った内部統制がないと、統制のないまま財務諸表が作成される危険性がある。財務諸表の信頼性が損なわれる可能性も考えられ得るし、内部統制によるリスク管理がなければリスクアプローチに基づく監査も望めない。

統一基準の本格的な運用後は、地方自治法に首長の内部統制構築責任を規定するとともに、「基準及び実施基準」に準じたフレームワークの構築し、自治体における内部統制の構築を確実なものにする必要がある。

## Ⅲ 自治体内部統制概念と財務管理の関係性

ここまで2つの総務省報告書から、地方自治体における内部統制について検討を行った。国における自治体内部統制論議を踏まえて、財務管理との関係性について考察する。第1

章においてわが国地方自治体における財務管理の課題について明らかにした。

この各課題について、2009年総務省報告書が示した地方自治体内部統制の概念に、前述した各課題を当てはめる。これにより財務管理が、カバーできた内部統制の分野、あるいはそうでない分野を確認する。

## 1 各項目の内部統制への関連

### (1) 財務管理モデルの提示

わが国の地方自治体では、発生主義下の財務管理は一般化されておらず、その財務管理の範囲や手法についてとりまとめられたものの存在は確認されていない。財務管理モデルは、財務管理のベストプラクティスから財務のあるべき姿、お手本を示すものである。財務管理の全体を規定すると考えれば、内部統制の統制環境に相当するものと考えられる。

### (2) 財務専門職の役割

財務専門職の役割は、財務に関する専門知識と専門的実務経験を以て組織の統制に寄与することである。財務専門職は自治体財務を統括する立場に位置することから、内部統制においてはほぼ全体に対して影響があると考えられる。ただし、専門知識・実務経験から組織の統制に寄与することを考えると、特に統制活動とモニタリングに関連すると考えるのが妥当であろう。

### (3) 財務組織の役割

財務組織は、財務専門職の指揮下で活動するため財務専門職と似た傾向になるものと考えられる。ただ、実務部門として、目的の側から「業務の有効性及び効率性」や「資産の保全」の観点は強化されるものと考えられ、財務専門職と異なり、より実務面で内部統制への関与を発揮するものと考えられる。

### (4) 資金管理上のリスク管理

資金管理は、自治体においても金融市場へのアクセスが増えるに従い、資金管理リスクの課題が浮上していることは既に述べたところである。これらのリスクを管理することは、内部統制においても重要な課題として認識されており、内部統制におけるリスクの評価と対応に直結するものと判断できる。

### (5) 新たな事業資金調達

事業資金調達は、これまでのような補助金や負担金の枠を越えて、自ら資金調達を市場の中で行うことであり、そこには当然リスクが伴うことになる。このリスクの評価・対応が事業目的の達成の観点から適切に行われることが求められる。さらに、事業目的の達成は、業務の有効性及び効率性の側面でも、重視される点であり、この課題は特に強調される点である。

### (6) 業績管理

業績管理は、わが国の行政評価や財務報告を考へても内部統制における「情報と伝達」へ対応するものと考えられる。目的の中でも、「業務の有効性及び効率性」や「財務報告の信頼性」と特に関係が強いものと考えられる。

## 2 自治体内部統制概念と財務管理の関係性

上記の6点を内部統制概念に当てはめたものが図表2-3である。ITへの対応を除き、概ね内部統制の目的・要素はカバーしていることが分かる。ただし、これは各課題が主に内部統制要素のどこに関連するかを示しているのであり、各課題が他の要素に全く影響しない、あるいは関連しないということではない。それぞれ関連には濃淡があり、各課題の性質を考慮した上で判断しているに過ぎない。この仮定を元に、各課題の検証を行い、結章において内部統制と財務管理の位置づけについて考察することとする。

図表2-3 地方自治体内部統制概念と財務管理の関係性

	統制環境	情報と伝達	リスクの評価と対応	統制活動	モニタリング	ITへの対応
業務の有効性及び効率性	(1)	(6)	(4)	(2)(3)		
財務報告の信頼性						
法令等の遵守			(5)			
資産の保全						

出所：「基準及び実施基準」の内部統制の要素に基づき筆者作成。



### 3 「ITへの対応」について

なお、内部統制の基本的要素の一つである「ITへの対応」は、その他5つの要素全体に影響を与える要素である。自治体の業務の大部分は、メインフレームやサーバを利用した情報システムを構築して処理されている。近年で個人の業務もパソコン無しでは成り立たないのが現状であり、自治体業務はIT機器に深く依存している。内部統制においても、IT特有のリスクを認識し、対応することが求められているのである。2013年、COSOは内部統制フレームワークの改訂を行った。その中で基本的な3つの目的・5つの要素は変更せず、ビジネス活動の拡大・複雑化に対応するものの一つとして、統制活動の原則に「テクノロジー（IT）に関する統制活動を選択し、整備する」<sup>47</sup>ことが追加されており、ITの統制に対する重要性の認識が高まっている。

一方で、1992年に公開（2004年改訂）された最高会計検査機関国際組織（International Organization of Supreme Auditing Institutions：INTOSAI）の内部統制ガイドラインでは、目的は総務省研究会報告書と同様の4つ、構成要素はITを除く5つで構成されている<sup>48</sup>。INTOSAIの要素を考えれば、ITを除く部分は総務省報告書と共通しており、COSOとの共通性を考えても重要視されたと考える。ITへの対応は各国の内部統制フレームワークに先駆けてわが国の内部統制で拡張された部分であり、内部管理業務が相当部分IT化されている現代では重要な要素であると考えられる。しかしながら、その影響は組織の業務全体を覆っており、敢えてITを自治体内部統制への財務管理要素の適用において取り上げると、複雑化し議論が錯綜する可能性がある。そのため、ITへの対応についてはここではひとまず取り上げないこととする。

## IV 財務管理内部統制概念の構築と展開

本章では、内部統制が地方自治体においても導入することが求められていることを述べ、2つの総務省報告書から自治体における内部統制概念について検討を行った。研究会における方向性が「小さく産んで、大きく育てる」<sup>49</sup>と示されたことから、2014年総務省報告書では、内部統制は財務を中核に検討されている。これは、自治体業務のほとんどが、歳入歳出に關与しており、財務を中心に置くことで業務の捕捉を容易にするためである。また、自治体の金銭関係のリスクが高いことも、要因と考えられる。

自治体の内部統制概念に対する財務上の課題の関連性の検討では、内部統制の分野はⅠⅡを除き関連していると考えられることが見てとれる。このことから、内部統制は財務管理体制構築に大きく影響する。

内部統制の目線で、財務管理手法を位置づけることは、内部統制の実効性を高め、財務を中心とした統制の基軸を与えるものとして評価できる。わが国自治体においては、内部統制、財務管理とも新たな体制構築が始まった段階と捉えることができ、財務管理に関する先進事例の検討・考察が、今後の内部統制や財務管理の構築に対して有用な示唆を得ることができるものとする。続く第3章以降は、具体的な先進事例を取り上げ、内部統制の観点から財務管理手法の有効性について検証する。

(注)

- <sup>1</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年。
- <sup>2</sup> 浦上哲朗『『地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会』』の開催について『地方自治』、2013年9月号、2013年、106頁。
- <sup>3</sup> 石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第6号、2010年、3頁。
- <sup>4</sup> 吉見宏『企業不正と監査』税務経理協会、1999年、198頁。
- <sup>5</sup> 企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」、2007年。
- <sup>6</sup> 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書 都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について」、2010年。
- <sup>7</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「前掲書」2009年、3頁。
- <sup>8</sup> 総務省「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」、2013年、7頁。
- <sup>9</sup> 住民訴訟に関する検討会「住民訴訟に関する検討会報告書」総務省、2013年、4頁。
- <sup>10</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「前掲書」2009年、8頁。
- <sup>11</sup> 「同上書」。
- <sup>12</sup> 「同上書」、29頁。
- <sup>13</sup> 「同上書」。
- <sup>14</sup> 「同上書」、29頁。
- <sup>15</sup> 「同上書」、29-30頁。
- <sup>16</sup> 「同上書」、30頁。
- <sup>17</sup> 「同上書」。
- <sup>18</sup> 「同上書」。
- <sup>19</sup> 「同上書」、30頁。
- <sup>20</sup> 「同上書」、31頁。
- <sup>21</sup> 「同上書」。
- <sup>22</sup> 「同上書」。
- <sup>23</sup> 「同上書」。
- <sup>24</sup> 「同上書」。
- <sup>25</sup> 「同上書」。
- <sup>26</sup> 「同上書」。
- <sup>27</sup> 「同上書」。
- <sup>28</sup> 「同上書」、32頁。
- <sup>29</sup> 「同上書」。
- <sup>30</sup> 「同上書」。
- <sup>31</sup> 「同上書」、35頁。
- <sup>32</sup> 「同上書」。
- <sup>33</sup> 「同上書」、39頁。
- <sup>34</sup> 「同上書」、41頁。
- <sup>35</sup> 「同上書」。
- <sup>36</sup> 「同上書」、42頁。
- <sup>37</sup> 「同上書」、43頁。
- <sup>38</sup> 「同上書」。
- <sup>39</sup> 「同上書」、44頁。
- <sup>40</sup> 「同上書」、45頁。
- <sup>41</sup> 「同上書」。
- <sup>42</sup> 浦上哲朗「前掲稿」2013年、106頁。
- <sup>43</sup> 石川は地方自治体の内部統制フレームワークの作成と、それを実務指針とした内部統制の運用の仕組みの構築が課題であると指摘している。石川恵子「わが国の地方自治体の内部統制の整備・構築に向けての課題」『実践女子大学人間社会学部紀要』第9集、2012年、8頁。
- <sup>44</sup> 総務省「地方公共団体の内部統制制度の導入に関する報告書」、2014年、5頁。

<sup>45</sup> 2013年6月の総務省の調査では、47都道府県・20指定都市のうち、基本指針を策定したのは1／4程度で、内部モニタリングの実施はほとんど見られないとしている。浦上哲朗「前掲稿」2013年、106頁。

<sup>46</sup> 総務省「前掲書」2014年、11-12頁。

<sup>47</sup> COSO, *Internal Control – Integrated Framework Executive Summary*, 2013, p.7.

<sup>48</sup> 東信男「国の行政機関への内部統制制度の導入」『会計検査研究』第41号、2010年、155頁。

<sup>49</sup> 総務省「前掲書」2014年、7頁。

### 第3章 財務管理内部統制と財務管理モデル —CIPFA「FMモデル」の分析を中心に—

#### I 財務管理内部統制概念構築の必要性

現在のわが国地方自治体において、地方財政としての捉え方はあっても各自治体単体としての財務管理という考え方が、これまで乏しかった。その大きな理由として、地方財政計画や地方交付税、国庫補助金等によって地方財政が国家財政と密接にリンクし、その影響下において統制されてきたことが挙げられる。特に地方財政計画には、①標準的な行政水準を確保出来るように財源を保証すること、②地方財政・国家財政・国民経済等の整合性を図ること、③地方団体の財政運営の指針を示すことがその目的になっている<sup>1</sup>。地方自治体においても、特に歳入見込みについては地方財政計画に基づいて計上されており、その面からも毎年度の地方財政の基層を担っているものと言える。

しかしながらこれまでは、前述のように国による地方財政統制とそれに依存する自治体の姿勢が相まって、個別の自治体の財務管理は注目されてこなかった。個別に財務改革の取り組みがなされたとしても、それは行財政改革の一環かNPM改革の手段の一つといったアドホックな対応であり、組織全体の「財務管理」として確立されたものとは言い難かった。それは、これまで個々の自治体財政が地方財政計画を通じて地方財政全体と、または政府財政とリンクすることにより、マクロ的な財政的視野に立った見方が大勢を占めてきたからである。言いかえれば、財務管理の弱さは、それだけ地方財政を統制する地方財政計画を始めとするマクロの地方財政全体と、負担金・補助金・交付金により政府財政と直結することにより、自治体財政が国による強い影響を受けてきたことの証左とも言える。

一方で、さまざまな改革を通じて、地方財政の姿は少しずつ変容している。小泉政権下では「小さな政府」を志向し、当初は地方の自主性を高めることを目的に、国庫補助金改革・税源移譲・交付税削減の検討を行う三位一体の改革が実施された。2000年以降、公会計改革が進められ、財務書類の作成・公表するという公会計の整備方針とその期限が示された。夕張ショック以降は、財政健全化法の制定がされ、指標を基準に自治体財務の健全性の度合いを測ることとなった。また一方で公会計の進展によるストック情報の増加は、経営情報の充実という点で見れば、情報の精度に課題はあるが、自治体財務情報の充実により、

意思決定の精度が高まることも考えられる。ミクロの財務管理の視点が改めて問われる状況となっている。

しかし、ミクロの財務管理についてこれまで「一つ一つの自治体というミクロのレベルでの、負債や資産などのストック管理は必ずしも十分に行われてきたわけではない」<sup>2</sup>という指摘がある。実務面からも、「財務会計規程の解釈運用に制限しがちな傾向や、制度論や政策論に重点を置き内部管理面や効率性を軽視しがちな『財政』優位の傾向は、ともに是正されるべき」<sup>3</sup>とし、財政・財務の有機的連携の必要性を示している。

公会計改革以降、ストック情報も管理することが求められるようになったが、自治体会計が依然として現金主義のままであり、発生主義は利活用の水準にとどめおかれていることから、発生主義情報を用いた有効な財務管理は未だわが国地方自治体に定着していない。

そこで、発生主義会計に既に移行している諸外国を見ると、例えば英国においては、財務管理は地方自治体のVFM（Value for Money：支出に見合う価値）を達成するための手段として重要視されている。公共部門に特化した会計専門職団体である英国勅許公共財務会計協会（The Chartered Institute of Public Finance Accountancy：CIPFA）では、財務管理のベストプラクティス・モデルとしてCIPFA財務管理モデル（CIPFA Financial Management Model、以下「FMモデル」）を構築している。このモデルは、財務管理に必要な諸要素を組み合わせ、テーマ毎に自らの自治体の財務管理要素を判断することができる、自己診断ツールとなっている。この自己診断により、財務管理の強みや弱みを理解し、改善の方向性や財務管理戦略の指針を見つけることができるようになっている。本章では、このモデルのわが国地方自治体の財務管理への適用可否を検討することを通じて、わが国地方自治体の財務管理の新たな方向性を見いだすとともに、わが国自治体の内部統制における財務管理モデルの役割について示唆を得ることを目的としている。

## Ⅱ 内部統制の視点から見た財務管理の意義

### 1 財務管理の定義

ここで改めて財務管理の定義について確認する。財務管理の定義はいくつかの機関・団体によりなされている。OECDは、「政府省庁が誠実性と規則性の規定の基準を満たす公的資金の適切な使用を確保するような行動を行うことを可能にするための、法的あるいは

統制のシステムや手続」<sup>4</sup>としている。

CIPFAにおける財務管理の定義は、「財務管理とは、公共サービスの目的を効率的・効果的に達成し、作用するために、財務資源を計画、指揮、統制するシステム」<sup>5</sup>であるとしている。地方自治体監査委員会（Audit Commission）<sup>6</sup>は、有効な財務管理を「良い行政サービスを提供することとともに、納税された金銭を効果的に受託することが極めて重要であり、自治体が短期・中期・長期において適切な意思決定をする際の助けになるもの」<sup>7</sup>としている。また、英国会計検査院（National Audit Office：NAO）<sup>8</sup>は「財務管理とは、組織の目的達成に向けて、組織が有する経営資源を、計画的に執行するように、指示・監視・コントロールされるシステム」<sup>9</sup>としている。

これらの定義によれば、財務管理は組織目的の達成のために財政面を適正に管理運営していく手段と言える。またこの手段は、これから述べるFMモデルが、財務的制約のあるなかで優れた財務管理を実行し、財務のグッド・プラクティスを生み出すためにさまざまな視点から検証・分析を行い、運営やコントロールの改善を行うキーとなるツールとしての役割を担っている。本章ではFMモデルを参考に見ていくことからCIPFAの財務管理の定義に従うこととする。

## 2 財務管理の重要性

行政組織が、資源の制約のある中で持続的に財務運営を行うことは、組織が永續するために極めて重要なことである。また、近年、その資源の用途は納税者をはじめとする利害関係者から厳しく監視されており、経済性・効率性・有効性が特に問題になっている。そのような中で、自治体における財務管理の重要性が非常に高まっている。

わが国地方自治体においても財務管理に取り組んでいたが、それは地方自治法等に規定される「財務」の分野に関わる事務であり、日々の事務処理は法令の域を出るものではない。しかしながら、現在の自治体を取り巻く状況・環境は厳しさを増している。先般、中央自動車道の笹子トンネル崩落事故により、インフラ資産の老朽化とその維持管理・更新対策が世間の耳目を集めることとなった。自治体では1960年代から70年代にかけて、高度成長期に整備された社会資本が多く存在する。それら社会資本は、経済成長に伴い、行政の税収が順調に伸びた時代に整備された産物でもあった。しかし、その整備された社会資本も、耐用年数の40～50年を迎え、大量更新時期にさしかかっている。一方で、2014年5月8日に発表された日本創成会議人口減少問題検討分科会の人口推計では、半数近い

自治体が消滅の危機にさらされているという衝撃的な報告がされている<sup>10</sup>。そのような人口減少社会を迎えるなか、社会資本の適正規模の管理が必要になっている。これまでの社会資本を更新し続けるのではなく、戦略的に社会資本の質と量をコントロールすることが求められている。

公会計の進展によって、財務情報、特にストックに関する情報が増加しているが、その情報を用い、自治体全体の資産・負債のマネジメントを行う必要がある。つまり、自治体のより良い意思決定のために、公会計によって自主性の高い財務管理が求められているのである。

英国では、CIPFAが中心となり、地方自治体の財務管理のあり方についてさまざまな基準やガイダンス、報告書が示されている。そのようななか、財務管理のベストプラクティス・モデルを構築したものが、FMモデルである。次に、FMモデルの詳細から英国地方自治体における財務管理のあり方について見ていくこととする。

### Ⅲ CIPFA「財務管理モデル」の考察

#### 1 FMモデルの構造

CIPFAは2004年にFMモデルの初版をリリースした。続く2007年には改訂版を、2010年には三訂版を発行し、版を重ねるごとに内容に改良を加えている。FMモデルは財務管理の実務上の指針となるべきベストプラクティス・モデルとして作成されたが、それは、ただ単に会計や財産の管理を目的とするものではない。FMモデルは良好な財務管理とともに意思決定の支援、サービス向上の視点も含まれている。現在の公共部門の財務管理においては、組織の目的・目標に合致したさまざまな実務の運用について、財務的な文脈でそれらを理解できるかが求められている<sup>11</sup>。

このFMモデルは公共部門で採り入れやすいようにバランススコアカード、EFQM<sup>12</sup>、自己診断モデルといったツールの要素を組み込んでいる<sup>13</sup>。

FMモデルの目的は、次のとおりである<sup>14</sup>。

- 組織における財務管理の確立
- 組織のリーダーの財務管理に関する熟練度テスト
- 短期よりも長期的に組織の有効性を最大化するための財務管理の位置づけの比較



- ・財務管理におけるチームベースでの改善アプローチの構築
- ・改善の強みと範囲の認識
- ・行動計画（action plan）の展開
- ・優先的な改善の支援
- ・改善の進捗状況の把握

FMモデルでは、「スチュワードシップの確保」、「業績向上の支援」、「変革の実践」の3つの側面に、リーダーシップ（Leadership）、人材（People）、プロセス（Process）、利害関係者（Stakeholder）の4つの要素をクロスし、マトリクスとして構築した自己診断ツールとして構成されている。3つの側面は図表3-1のように定義される。

図表3-1 FMモデルの3つの側面

スチュワードシップの確保	コントロール、誠実性に加え、法的要件を遵守することや説明責任を強化すること
業績向上の支援	住民に対して迅速に対応し、効率的で有効かつ業績の改善へ関与すること
変革の実践	戦略的、顧客主導、未来志向で、変化とリスクを積極的に管理すること、そして新しい考えを受け入れること

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.3.

スチュワードシップは公共部門において極めて重要な要素である。FMモデルにおいても「スチュワードシップの確保」が最初に位置づけられていることに留意すべきである。この要素におけるスチュワードシップの確保とは、自治体における資源の適切な活用である。住民あるいはサービス利用者と、自治体との信頼関係を築く上で不可欠な要素である。2つ目の「業績向上の支援」は、住民ニーズを汲み取って、そのニーズに合ったサービスを提供することで効率的で有効なサービスの提供とサービス業績の改善を意図している。最後の「変革の実践」は、戦略性やリスク管理などさまざまな新しい要素を容れて組織を変革していくことを意図している。外部環境に対して積極的に適応させる体質を目指すことを目的としている。

これら3つの側面は相互に影響を与えながら、自治体が目指すべき目標を達成するという点で、財務管理における重要性を示している。スチュワードシップのみを追求しても、業績の向上や組織変革の能力を向上させなければ、有効な財務管理とは言えない。その反対に業績や変革を追求するあまり、資源のコントロールや法令遵守をおろそかにすれば、そのような財務管理は失敗に終わると指摘されている<sup>15</sup>。

FMモデルではマネジメントの特性について、4つの要素が設定されている。4つの要素は図表3-2のように定義されている。この要素の特徴として、財務の実態を把握する上で重要なコスト認識や業績の測定が定量的特性のものとして設定されている。また、コミュニケーションや行動、動機付けなどの定性的特性も設定されている。FMモデルは、これらの要素を組み合わせ、2つの視点から自治体の財務管理に焦点を当てている。

リーダーシップ、人材、利害関係者は主に「人的問題」を扱い、他方、プロセスを加えることで財務管理のシステム上の視点も加えている。人の問題では、財務管理の主体としての自治体の幹部職員等に加え、財務関係スタッフも要素の対象としており、実働部隊の財務能力の養成に着目している。また、利害関係者の視点を加えることで、内部者に偏ることなく、サービス利用者はもとより、サービス供給を担うパートナーまでをも対象としていることで多様な切り口を提供している。後段における分析の際は、このような多様な視点・切り口が、分析の精度を高めることに役立っている。

3つの側面、4つの要素を重ねたマトリクスは図表3-3のとおり構成されている。これはFMモデルの特徴の一つである。2つの方向から各視点を重ねることで、それぞれの要素を合わせたテーマが設定されている。なお、図表3-3内のL、P、PR、Sはそれぞれ4つの要素であるリーダーシップ(Leadership)、人材(People)、プロセス(Process)、利害関係者(Stakeholder)の頭文字であり、リーダーシップでは7、人材で6、プロセスは少し多く19、利害関係者は6と各ステートメントのテーマが38設定されている<sup>16</sup>。図表3-4ではマトリクスの各テーマの概要を一覧表形式で示している。

図表3-2 FMモデルの4つの要素

リーダーシップ	組織の意志決定機関の構成員と上級幹部のビジョンや改善の財務管理に対するインパクトやビジネスマネジメント、戦略の方向に注目する
人材	スタッフの能力と貢献の両方を含むもので、この要素は、一般的に組織内部へ向いている
プロセス	政策と戦略を支援する財務プロセスを設計・管理・コントロールし、かつ組織を改善する能力を検討する
利害関係者	組織と財務状況に関心のある政府、検査官、納税者、供給者、顧客やパートナーとの関係に対処する。また、組織内部の顧客との関係についても対処する

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.5.

図表3-3 マトリクス分析

側面/要素	リーダーシップ	人材	プロセス	利害関係者
スチュワードシップの確保	L1、L2	P1、P2	PR1—PR11	S1、S2
業績向上の支援	L3—L6	P3、P4	PR12—PR16	S3、S4
変革の実践	L7	P5、P6	PR17—PR19	S5、S6

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.5.

図表3-4 マトリクスに基づく各テーマ

	スチュワードシップの確保	業績向上の支援	変革の実践
リーダーシップ	<p>L1 財務アカウンタビリティの有効なフレームワークを保持する</p> <p>L2 目的達成・財務・業績を監視するため資源を配分し組織の財務・業績をモニタリングする</p>	<p>L3 業務計画と財務計画を統合する</p> <p>L4 財務管理戦略を策定する</p> <p>L5 戦略的意思決定や業績管理において財務管理の専門知識を活用する</p> <p>L6 職員の報酬制度を戦略的に開発・運用し、財務的影響を理解する</p>	<p>L7 財務管理アプローチは変化における課題、住民目線の文化、イノベーション、改善と開発を支える</p>
人材	<p>P1 財務能力の必要性を認識し、それを満たす適切な体制を整備する</p> <p>P2 業務上のニーズを満たすために重要な財務スキルを用いる</p>	<p>P3 マネージャは効率的なサービス提供をする責任があり、それを果たそうとする</p> <p>P4 財務スタッフは、財務的課題を分析し、意思決定者等を助けて、解釈・理解・助言・意見・専門知識・解決方策を提示し貢献する</p>	<p>P5 財務リテラシーを組織全体に拡大する</p> <p>P6 変革プログラムを支援するために財務管理能力の維持・開発をする</p>

	スチュワードシップの確保	業績向上の支援	変革の実践
プロセス	PR1 重要な業務上のリスクを認識し管理する	PR12 中期財務計画が戦略的な優先順位を支える	PR17 財務管理プロセスは、組織の変革を支援する
	PR2 内部統制システムを維持するための体制を整備する	PR13 コスト低減やVFMの改善の機会を探求する	PR18 サービス品質とコストを均衡させながら、住民や利用者ニーズを満たすよう他団体と協力する
	PR3 適切で有効な内部管理を実施する	PR14 調達と委任を通じて、VFM改善の機会を探求する	PR19 財務プロセスを再構築する
	PR4 正確で効果的な財務取引サービスを運営維持する	PR15 固定資産の積極的マネジメントで VFM を達成しようとする	
	PR5 組織の資金管理はリスクに基づき管理し、リスクに見合う業績の最適条件を追求する	PR16 より良いサービス業績とコスト低減を他団体と協力する	
	PR6 財務情報システムを運用する		
	PR7 専門的・法的基準を満たす財務会計・財務報告を行う		
	PR8 予算は保守的に見積もられる		
	PR9 モニタリングや予測を用いて、積極的に予算を管理する		
	PR10 重要な資産・負債の情報がマネジメントの基本となるようプロセスを維持する		
	PR11 サービス提供のコラボレーション体制は、資金調達やサービス業績に責任を有する		

	スチュワードシップの確保	業績向上の支援	変革の実践
利害関係者	S1 外部の利害関係者から組織の財務的行為を信頼されること S2 住民やサービス利用者に財務サービスを一貫して処理できること	S3 外部の利害関係者にVFMを提供すると信用されること S4 財務サービスが住民満足度を監視できること	S5 住民と利害関係者が重要な財務管理政策に関する影響をもたらすこと S6 住民とサービス利用者のニーズを認識し対応すること

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, pp.9-11.を筆者要約。

各テーマの一例を挙げると、リーダーシップでは、スチュワードシップの確保ということで L1、L2 のテーマが設定されているが、L1 では、「組織が、意志決定機関から幹部および非常勤幹部を通じて、前線のサービス・マネージャーに対して明確に理解され適用される財務責任能力の有効なフレームワークを持っている」というテーマが設定され、L2 では、「組織のリーダーシップはその目的を達成するために異なる活動に資源を割り当てて、組織の財務と活動業績をモニタリングする」というテーマが設定されている。

また、プロセスの業績向上の支援では、PR2 に「組織は、内部統制システムを維持するための適切な体制を整備する」、また PR3 には「組織は適切で有効な内部監査を実施する」としている。利害関係者の業績向上の支援では S3 に「外部の利害関係者は、組織がVFMを提供するという確信を抱いている」というテーマを設定している。

この各テーマの下には、各ステートメントにおいて、詳細な設問が更に設定されており、それがスコアリングされていくことになる。例えば PR15 では固定資産のマネジメントについて（図表3-5）、また PR18 では他団体との協力がテーマになっている（図表3-6）。テーマにひもづけされる形で大問を評価するように小問が設定されている。大問・小問に分割するカスケード型の構造を分割統治的アプローチと呼ぶが、FMモデルにおける全体像は図表3-7のとおりである。

図表3-5 個別質問の設定事例（1）

変革の実践—プロセス	
PR15 組織は、固定資産の積極的なマネジメントでVFMを達成しようとする。	
1.	リーダーシップチームは、さらなる効率的な利用や施設の合理化のために、資産の利用と有効利用の機会を積極的に見直しているか
2.	事業ニーズや事業計画(corporate business plan)の意図の観点から、資産の状況、充足率、適合性を評価するためのアセット・マネジメント・プランがあるか
3.	中期財務計画には資産売却の価格の目標値を含んでいるか
4.	安易な収入確保策によるのではなく、適切な資産合理化計画に基づいて資産売却が決定されているか
5.	知的財産・知的所有権などの無形資産は積極的に管理されているか
6.	納期と在庫費用を最適化するために、資産マネジメントは見直されているか

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.44.

図表3-6 個別質問の設定事例（2）

変革の実践—プロセス	
PR18 組織は、サービスの品質とコストを均衡させながら、より住民や利用者のニーズを満たすようにサービスを提供するために、他団体と協力する。	
1.	組織は、住民サービスを改善するとともに、これまでの手法の繰り返しを防止するために、組織の枠を越えてプロセスの再構築のために協力しているか
2.	組織は、将来的な便益を実現・追求するために、資金の必要条件および能力を評価し、サービスへの早期介入と予防措置のための共同事業を評価しているか
3.	組織は、住民にサービスを提供するために、連続的に資金が供給できるようにしているか
4.	組織は、財務管理能力の弱いパートナー組織の能力開発を支援しているか

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.47.

図表3-7 分割統治的アプローチの構造

	リーダーシップ		人材		プロセス		利害関係者		総計	
	大問	小問数	大問	小問数	大問	小問数	大問	小問数	大問	小問数
スチュワードシップの確保	L1	17	P1	11	PR1	11	S1	9		
	L2	14	P2	15	PR2	13	S2	9		
					PR3	14				
					PR4	11				
					PR5	16				
					PR6	12				
					PR7	11				
					PR8	12				
					PR9	16				
					PR10	11				
					PR11	13				
					<b>2</b>	<b>31</b>				
業績向上の支援	L3	18	P3	9	PR12	14	S3	7		
	L4	9	P4	17	PR13	14	S4	8		
	L5	11			PR14	18				
	L6	10			PR15	6				
					PR16	11				
					<b>4</b>	<b>48</b>				
変革の実践	L7	18	P5	6	PR17	7	S5	7		
			P6	13	PR18	4	S6	9		
					PR19	8				
	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>16</b>		
合計	<b>7</b>	<b>97</b>	<b>6</b>	<b>71</b>	<b>19</b>	<b>222</b>	<b>6</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>439</b>

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, pp.15-54.を基に筆者作成。



上記では固定資産のマネジメントとコラボレーションを取り上げたが、これ以外にも PR5 資金管理、PR9 予算管理、PR10 バランスシート・マネジメント、などの視点が組み入れられており、先進的な手法を盛り込むことにより FM モデルの際だった特徴を構成している。これらは 2010 年版が作成されるに当たって追加された項目であり、例えば資金管理はアイスランド銀行危機の教訓から、中長期の資金の流動性やリスク・マネジメント項目が個別設問として設定されている。

## 2 スコアリングの方法

スコアリングの方法は、マトリクス上に示された項目数のステートメントが用意され、そのステートメントの中には、L1 から S6 までのテーマに沿って平均 10 個程度の設問が用意されている。その設問 1 つ 1 つに対して「はい」・「いいえ」・「部分的に」・「知らない」の 4 つの項目のいずれかにチェックを入れて回答していく。ステートメントには 4.0～0 のスコアが割り当てられており、スコアリングの状況から判断して、4.0 から 0.5 ポイント刻みに 9 段階設定されている欄にチェックを入れてそのステートメントのスコアをはじき出す仕組みになっている（図表 3-8）。それらを合計して、3 つの側面、4 つの要素別にスコアが計算されるようになっている。

また、スコアリングの区分によってそれぞれ色が割り振られており、低いスコア（0～1.9）は「赤」、中間のスコア（2.0～2.9）は「黄」、高いスコア（3.0 以上）は「緑」となっている。これは信号を模して、高いスコアに緑、中位のスコアに黄色、低いスコアには「赤」を塗り分けるようになっており、図表 3-3 のマトリクスをこの三色で塗り分け、改善が必要な部分については、赤や黄色の注意・警戒色で彩られ、状況の把握のし易さにつながっている（図表 3-9）。

各ステートメントには、設問の判断を行った客観的な証拠を記述するよう求められている。FM モデルでは、設問に対する判断が所見と証拠の記録に基づき行われたものであることを保証するために、このことが重要であるとしている。

また、評価者は公共サービスに関わる管理職と財務スタッフが対象となっており、Web 上で記入をする方式で、集計もシステム内で行われるため、集計の負担軽減が図られている。

図表3-8 スコアリング

ほとんどない			いくぶんか		たいていは		ほとんどそう思う	
0	0.5	1.0	1.5	2.0	2.5	3.0	3.5	4.0

出所：筆者作成。

図表3-9 スコアリングと「信号」評価

色の区分	スコア
赤	0.0-1.9
黄	2.0-2.9
緑	3.0-4.0



出所：筆者作成。

### 3 FMモデルの展開

CIPFAの前事務総長 Steve Freer氏は、事務総長在任中、このFMモデルの展開を強く押し出していた。版を重ねて改良を加える中で、財務管理に資するとの自負を持っているとの見解である。しかしながら、自治体での導入は20団体程度で、イングランド全体から見ても低い水準であり、現在の水準は十分なものではないと認識であった<sup>17</sup>。

一方で、英国財務省、内閣府、内務省などの政府省庁において導入されている。またFMモデルはウェールズ会計検査院（Wales Audit Office：WAO）の地域政府レベル、また海外では北米政府財務職員協会（Government Finance Officer Association：GFOA）<sup>18</sup>やアラブ首長国連邦アブダビ首長国会計責任局<sup>19</sup>でも導入されるなど海外展開も図られている。特にGFOAはCIPFAと連携し、CIPFA-GFOA FM Modelとして米国・カナダ向けに内容を調整し、所属会員に対して自ら所属する連邦政府・州政府・自治体の自己診断ツールとして採用を呼びかけている。

## IV CIPFA FMモデルの実務的展開

### 1 英国・ハーロウの事例

ハーロウ（London Borough of Harrow）は、人口約24万人のロンドンの北西部に位置

するロンドン特別区の一つである。ハーロウは、2012年2月CIPFAの協力の下、FMモデルを適用し、財務管理体制のレビューを行っている。レビューの目的は、FMモデルを活用して、財務管理の問題点を洗い出し、次の改善につなげることである。

レビューは、①ITによる調査、②職員等へのインタビュー、③書面審査の3つの調査を通じて行われた。

各ステートメントの評価の結果は、図表3-10のように示される。スチュワードシップの確保は概ね良い成績だったが、業績の向上、変革の実践はあまり高くない評価（図表3-10では塗りつぶし）となっている。特に変革の実践はリーダーシップ・人材・プロセスの分野で低い値、信号で言えば「赤信号」が灯っている状態である。マトリクスを見ることでレビューの評価結果が視覚的に読み取ることができ、どの分野に問題があるか、あるいは問題が集中しているかが認識可能になる。図表3-10の結果を受けて、詳細な47項目の改善提案がされている。この具体的な改善提案に従い、ハーロウ自らが次のステップ構築に動くこととなる。

図表3-10 ハーロウの結果マトリクス<sup>20</sup>

財務管理スタイル	経営上の要素			
	リーダーシップ	人材	プロセス	利害関係者
スチュワードシップ				
業績の向上				
変革の実践				

出所：CIPFA, *Review of Financial Management Using The CIPFA Financial Management Model Next Step*, 2012, p.13.

## 2 米国・GFOAにおけるFMモデル導入事例

GFOAにおけるFMモデルの導入に関しては、Beachamp<sup>21</sup>やBailey<sup>22</sup>によってFMモデルの意義が述べられている。ここではバージニア州ロアノーク市のシティ・マネージャで、GFOA理事長のChristopher Morrillの文献を基に、FMモデル導入の経緯、ロアノーク市での取り組み事例について見ていくこととする。

GFOAはFMモデル導入以前から、認証評価プログラムという自己評価を行っていた。この延長線上に、評価モデル（Assessment Model）の構想が発生し、GFOAの英国の力

ウンターパートであるCIPFAが取り組むFMモデルに白羽の矢を立てた。GFOAは北米においてCIPFAと同じく財務担当者の専門職団体を組織していた。GFOAは、自治体を組織横断的に評価する、自己診断ツールとして、FMモデルを採用した。ローカライズは施しているものの、基本的な構造はCIPFAのFMモデルと同じであるとしている<sup>23</sup>。

このGFOA-CIPFA FMモデルを北米の政府部門に導入・展開するために、いくつかの自治体で試験導入が試みられた。バージニア州のロアノーク市もその一つである。ロアノーク市は、南部大西洋岸のバージニア州に位置する人口約10万人の都市である。

ロアノーク市におけるこれまでの財務指標では、財務管理の根本的な質を測ることや戦略を形成することに有用ではないとの結論に至り、GFOAの新モデルを適用した。ロアノーク市は、「分割統治法 (Divide and Conquer)」と呼ばれるアプローチを採用し、7つの部署に2名ずつ評価の担当者を置き、2人一組で各自評価表を作成したものを互いにチェックする「パディシステム」を採った<sup>24</sup>。評価結果まで約40時間を必要としているが、事務量を分散させることで、各担当者の平均稼働時間は4時間程度と過重な負担とはならなかったことが報告されている<sup>25</sup>。

ロアノーク市では、FMモデルの導入を、自己診断により組織を横断的に判断することで、強み弱みの分析を行い、財務管理を持続的・自律的に改善していくことを目的としていた。ところが、ロアノーク市において、FMモデル導入によって、マネージャーに「幅広い(業務上の)視野を得られた」ことが、当初予期していなかった副次的な効果として挙げられている。FMモデルの自己評価を担当することで、ベストプラクティスとの比較を通じて、新しい視点と客観的な見方を得ることができた<sup>26</sup>。

このGFOAのFMモデルをCIPFAのFMモデルと比較すると、FMモデルの構造(3つの側面・4つの要素のマトリクス構造)については、そのまま使用している。構造に関する説明も英国のものと同じである。英米両国のマトリクスのステートメント番号を比較しても一致しており、英国の2010年度版に準じた構成になっている。ただし、細部においては各設問の大問の表示が異なること、大問に関連する小問の数が英米で異なるなど、米国・カナダ向けにカスタマイズしている部分も存在する。これは英米で組織や職名の呼び方が異なったり、存在の有無に差異があったりするためである。GFOAのFMモデルはCIPFAの構造自体は変更せずに活かし、最小限の変更にとどめている印象を受ける。

また、ロアノーク市におけるFMモデルの副次的効果について言及があるのも興味深い。当初、組織における客観的な自己診断ツールとしてFMモデルを導入しているが、その導入により、組織内部や組織のマネージャーに変化が見られたという報告があったのである。このことは、モデル導入による組織の直接的な変化から、波及的に組織内部の変革に影響を与えていることを示唆している。特に、このときロアノーク市で見られた変化は、マネージャー級の管理職に「幅広い視野が得られるようになったこと」<sup>27</sup>が挙げられている。マネージャーに必要な高次の視点が生まれたことは、FMモデルのツールとしての完成度の高さから導き出されたものと考えられる。

### 3 FMモデルのわが国自治体への適用の検討

わが国へのFMモデル適用を考えるため、マトリクス表の各テーマについてそれぞれ適用可能かどうかを、現在の自治体財務の状況を鑑み判断を試みた。設問が適用可能であれば○、一部適用に難があるものの可能であれば△、適用不可は×とした。その結果が図表3-11である。全体的に○が多く、一部△が存在する。×については1つも付かなかった。△と判断したものは、L6 職員給与、PR2 内部統制、PR10 マネジメント情報、PR15 固定資産運用についてであった。

L6 職員給与は、わが国には国公準拠の慣例があり自由度が少ない、また実際には組合との協議も必要なことから、職員給与については困難が伴うものと判断した。PR2 の内部統制は、既に内部統制に取り組む自治体もあるが、全自治体に取り組むような一般的な動きにはなっていない。ただし、内部統制は今後の自治体にとって重要な事項であることから×とはせず△とした。PR10 は、資産・負債の情報をマネジメントに活かすということであるが、今後、発生主義・複式簿記が導入されるながれとなりつつあるが、現状では多くの自治体は、財務諸表の作成・公表に止まっている。一部自治体では積極的な動きも見えるものの、会計方式の変更も今後の課題であることから、△とした。ただし、この項目は法的な制限があるわけではなく、むしろ自治体の意思により積極的に展開することも可能である。その意味では限りなく○に近いと判断もできよう。PR15 の固定資産の積極的運用については、行政財産は行政目的以外には使用できず、運用の方途が閉ざされている。また、普通財産でも財産処分には議会の議決事項となるものもあり、フリーハンドで運用を考慮できる状況にはなりにくいため、△と判断した。固定資産を含む自治体の資産については、今後アセット・マネジメントとの関係からも積極的に運用を検討することが望まれ

る。行政財産のあり方についても、アセット・マネジメントの観点からその意義を改めて問い直す必要がある。

以上のようにひとまず判断をしてみたが、△の付いた事項については、自治体における財務管理上の課題と言い換えることもできる。これらの課題解決の後押しとなるように、このモデルを利活用することができれば、モデルの意義も更に高まるものと考えられる。

図表3-11 わが国自治体へのFMモデルの適用可否

	リーダーシップ	人材	プロセス	利害関係者
スチュワードシップ	L1 ○	P1 ○	PR1 ○	S1 ○
	L2 ○	P2 ○	PR2 △	S2 ○
			PR3 ○	
			PR4 ○	
			PR5 ○	
			PR6 ○	
			PR7 ○	
			PR8 ○	
			PR9 ○	
			PR10 △	
			PR11 ○	
業績	L3 ○	P3 ○	PR12 ○	S3 ○
	L4 ○	P4 ○	PR13 ○	S4 ○
	L5 ○		PR14 ○	
	L6 △		PR15 △	
			PR16 ○	
変革	L7 ○	P5 ○	PR17 ○	S5 ○
		P6 ○	PR18 ○	S6 ○
			PR19 ○	

出所：筆者作成。

## V 財務管理内部統制と財務管理モデルの意義

ここまで、財務管理の重要性から新たな財務管理モデルの必要性を導き出し、英国地方自治体で取り組まれるFMモデルを参考として取り上げた。また、FMモデルの構造やマトリクス、マトリクス別のテーマの設定を中心に、その具体的構成を確認してきた。各ステートメントの設問に客観的な証拠を用いて回答し、自治体の財務管理の状況について分析把握ができる仕組みとなっていることが分かる。このステートメントにおいて、設問欄のチェックと、下段のスコアリングの間には具体的な証拠に基づき判断することとされており、論理的関連性を担保している。他方、評価や自己診断にはありがちな作業労力の問題については、ITを活用することにより、自己診断の負担・労力を可能な限り減らす試みもなされている。FMモデルは、自己診断により自律的な財務管理の改善を促すようモデルが設計されている。単純に自己診断するのみではなく、その診断に基づき次の必要なアクションをとるような仕組みとなっている。このように、FMモデルは自治体の財務管理のベストプラクティスを提示することで、自己診断の際の基準となっている。FMモデルが財務管理の水準を提示することで、財務管理の品質の向上を企図しているのである。これは、自治体の内部統制における統制環境を整備することにつながる。自治体の財務管理のあるべき姿を提示し、その水準を達成する組織的な環境を作ることによって、内部統制の統制環境にFMモデルを関連づけることができる。これは財務管理内部統制の基層を構築することを示し、FMモデルを土台として関連する財務管理手法を展開していくことが可能になる。

一方でわが国への適用に際しては問題点も存在する。FMモデルの設問自体には、英国の地方自治体特有の事情・環境が反映されている。例えば、PR18の中にアセット・マネジメント・プランの策定について設問があるが、アセット・マネジメント・プランは英国自治体では法定ではないものの全団体で策定されている。これらのことは、英国特有の事情やわが国地方制度との差異については、すべてをそのまま適用せず、各々検討が必要となることを意味する。アセット・マネジメント・プランについては資産管理計画等と読み替えて、そのエッセンスを活用する方向で考えることも可能である。

FMモデルの海外展開については、北米のGFOAでも採用されていることを述べたが、GFOAでは、現地用にFMモデルを現地の状況に適合するよう修正していることから、FMモデルの海外展開に際しては、少なくともその国の財務管理の置かれる状況に文言を

合わせるなどの必要があるだろう。自己診断の判断基準は重要であるが、わが国自治体に求められるのは、財務管理を形作る枠組みであり、その枠組みの一つの基準となり得る可能性を、FMモデルは持っている。C I P F A前事務総長の Steve Freer 氏はこのFMモデルが、カイゼンを志向するわが国との親和性を持つことを指摘している<sup>28</sup>。これらのエッセンスを活用し、公会計改革の下での財務管理の有効なモデルとして利用されることが望まれる。



(注)

- <sup>1</sup> 片桐昭泰、兼村高文、星野泉『地方財政論』税務経理協会、2002年、27頁。
- <sup>2</sup> 石原俊彦『CIPFA 英国勅許公共財務会計協会』関西学院大学出版会、2009年、277頁。
- <sup>3</sup> 田谷聡『地方自治総合講座4 財務管理』ぎょうせい、2002年、2頁。
- <sup>4</sup> OECD, *OECD Glossary of Statistical Terms*, 2008, p.203.
- <sup>5</sup> CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p2. CIPFA FM Modelにおける財務管理の定義は「財務的側面」を「財務資源」に差し替えるなど2007年版から一部修正が加えられている。CIPFA, *The CIPFA FM Model: Statement of good practice in public financial management*, 2007, pp.2-3. この財務管理の定義については1992年のキャドベリー報告書にそのルーツを見ることができる。キャドベリー報告書では、コーポレート・ガバナンスを「組織が指揮・統制されるシステム」と定義しており、この定義を財務管理の定義に応用していることがわかる。また、ハンベル報告書からは、業績上昇(business prosperity)が視点に加わり、「財務管理は、組織のビジネスの財務的側面を管理・コントロールし、業績上昇に寄与するシステムである」とも定義されている。Cadbury, A., *The Report of the Committee of the Financial Aspects of Corporate Governance* (The Cadbury Report), 1992. およびHampel, R., *The Report of the Committee on Corporate Governance* (The Hampel Report), 1998.参照。
- <sup>6</sup> 地方自治体監査委員会は、1982年地方財政法(Local Finance Act 1982)に基づき、1983年に設立された国による地方自治体の監査機関である。委員会は、監査基準の作成や地方自治体を監査する監査人の任命を担っていた。2010年8月、Eric Pickles 地方自治大臣から廃止の方針が示され、2015年3月31日に正式に廃止された。
- <sup>7</sup> Audit Commission, *Strategic Financial Management in Councils*, 2010, p.8.
- <sup>8</sup> 英国の会計検査院で、国政の監査を担う組織である。
- <sup>9</sup> NAO, *Financial Management Maturity Model*, 2012, p.1.
- <sup>10</sup> 日本創成会議人口問題検討分科会『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』2014年5月。
- <sup>11</sup> Beauchamp, S. and C. Hicks, "Financial Management and Effectiveness in Public Service Organizations: The CIPFA FM Model", *Public Money and Management*, 24:3, 2004, p.185.
- <sup>12</sup> 欧州品質管理財団(European Foundation for Quality Management)。EFQMは、1988年ブリュッセルで設立されたヨーロッパの企業の成長・発展を推進する団体である。企業の自己評価や改善活動の手法について、優秀な企業を毎年EFQM Excellence Award を表彰している。現在、民間企業のみならず公共部門も含めて表彰が行われている。
- <sup>13</sup> *ibid.*, p.187.
- <sup>14</sup> CIPFA, *op. cit.*, 2007, p.6.
- <sup>15</sup> Beauchamp, S. and C. Hicks, *op. cit.*, 2004, p.186.
- <sup>16</sup> FMモデルは2回にわたり改定を経ているため、マトリクスの要素は版によって増減している。本章では最新の2010年版を基準にしている。
- <sup>17</sup> 2014年2月12日、CIPFA前事務総長 Steve Freer氏がEUIJ関西主催セミナー講師として来日した際、インタビューを行いCIPFA FMモデルの現状とCIPFAが考える課題について意見交換した。また、12・13日西宮市と東京都でそれぞれ行われたEUIJセミナーにおいても、FMモデルの紹介とFreer氏の見解を伺っている。
- <sup>18</sup> 1906年設立の米国・カナダの政府部門の財政専門職団体である。
- <sup>19</sup> 2008年に設立されたアブダビ政府の監査・会計を担当する部局。アブダビ政府はアラブ首長国連邦を構成する国の一つ。
- <sup>20</sup> 原典では、図表3-9欄中の格子柄は緑(Green)、斜線は黄(Amber)、塗りつぶしは赤(Red)で表現されている。
- <sup>21</sup> Beauchamp, S. and C. Hicks, "The UK's CIPFA FM Model: Financial Management and Effectiveness in Public Service Organisations", *Government Finance Review*, June 2005, pp.12-19.
- <sup>22</sup> Bailey, M. and K. Feher, S. Kavanagh, "Improve Performance Using the GFOA's New Financial Management Assessment Tool", *Government Finance Review*, August 2011, pp.18-22.
- <sup>23</sup> Morrill, C. P. and A. Shawver, S. Kavanagh, "Assessing your Financial Management Acumen: The City of Roanoke's Experience with the New GFOA-CIPFA FM Model", *Government Finance Review*, June 2012, p.9.
- <sup>24</sup> *ibid.*, p.10.
- <sup>25</sup> *ibid.*, p.11.

<sup>26</sup> *ibid.*, p.9.

<sup>27</sup> *ibid.*, p.9.

<sup>28</sup> EUインスティテュート関西「EU | J関西主催『学術セミナー』 欧州債務危機と会計プロフェッションの活躍 EU | J関西主催『欧州自治体ガバナンスセミナー』 欧州における自治体のガバナンス構造－英国を中心に－」2014年、25頁。

## 第4章 英国地方自治体における財務管理内部統制と最高財務責任者の役割

### —C I P F A 「The Role of the Chief Financial Officer」を中心に—

#### I 最高財務責任者の必要性

米英を中心とする金融市場の成熟化とともに、世界の金融市場における金融に関する技術はここ数十年来大きな成長を遂げ、金融工学を駆使したその取引の規模を拡大させている。公共部門においても市場で資金を調達することから金融市場とは不可分の関係にあり、この影響を無視することはできない。わが国の地方自治体を見ても、2002年4月のペイオフ解禁により銀行預金の元本保証が一部に限られることとなったため、その資金運用を根本から見直すこととなった。その結果、国債での運用を拡大させるなど運用先の多様化が広がり、地方債についても、財投改革を受けて政府資金は縮小され、市場公募化・民間資金の拡大へとその軸は移されている。こうした状況にもかかわらず、わが国の自治体では、財務の専門知識を有する職員がその責を担うケースは、非常に少ない。そのことは、自治体等における資金運用の失敗にも明らかである。

英国の地方自治体では、最高財務責任者（Chief Financial Officer：CFO）が置かれ、CFOが自治体の財務管理に大きな重責を担っている。英国自治体のCFOは会計専門職としての資格を有することが求められており、専門性を通じて責務に応える体制が構築されている。英国の職業会計団体の一つで、地方自治体等の公共部門における会計・監査・財務管理などの専門職団体である勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy：CIPFA）<sup>1</sup>は、2010年3月に地方自治体のCFOについての意見書を公表している。本章では、この意見書に基づいて英国地方自治体における財務管理とCFOの役割をについて検討する。そして、わが国地方自治体における財務管理体制との比較を通じて、わが国自治体におけるCFOのあり方について一定の方向性を示唆する。

## Ⅱ 最高財務責任者の機能

### 1 民間企業におけるC F O

C F Oとは米国型の業務執行役員の一つで財務を担当する執行役員である。C E O（Chief Executive Officer：最高経営責任者）が会社を代表する立場であるのに対して、C F Oは企業の財務面での最高位の役員である。C F Oの役割とは「計数的管理による企業状態の把握によるC E Oに対する補完性」<sup>2</sup>と言われている。米国型の企業統治が世界的に広まるに従い、これらの職についても広く世界の企業で肩書きとして用いられるようになった。

わが国では、法定の役員ではないが、上記の事情から大企業を中心にC E OやC F Oの肩書きが用いられている。元来、C F Oに対応する役職は、一般的に財務部長・経理部長と呼ばれるものであった。しかし、欧米に見るような財務部長・経理部長の権限が統合<sup>3</sup>（Controller+Treasurer=C F O）した、包括的な財務権限を有するC F Oの形態がわが国にも導入されている。

また、C F Oの役割は時代とともに変化してきた。2001年12月に破綻したエンロン事件では、C F Oが不正に関与するなど、企業統治に大きな疑問を投げかけた。この事件をきっかけにサーベンス・オクスリー法（SOX法）が制定され、コーポレート・ガバナンスや内部統制について整備が進められることとなった。これ以降、コーポレート・ガバナンスにおけるC F Oの役割は急速に拡大している。

民間企業におけるC F Oの役割は概ね、①コーポレート・ガバナンス、②ディスクロージャー制度、③内部統制、④リスク・マネジメント、⑤グローバル事業展開・グループ経営管理、⑥税務戦略、⑦コーポレート・ファイナンス、⑧企業価値向上戦略などに集約される<sup>4</sup>。民間のC F Oは、その所属する組織の規模・構成または業界によって、その役割も多岐にわたる。しかし、基礎的なC F Oの役割については、組織が違って大きく変わることはない。C F Oと従来の財務担当役員や経理担当役員の違いは、従来の役職では基本的に過去情報に重点を置いていたが、C F Oはそれに加えて、将来情報・将来予測をも含め、統合的に管理し、意思決定に資するとした点であると言われている。企業環境の変化にいち早く対応するために、企業全体の情報を集約し、マネジメントしていくことが期待されている<sup>5</sup>。

## 2 公共部門におけるCFO<sup>6</sup>

公共部門における代表的なCFOの例に、米国・英国の中央政府におけるCFOがある。米国政府の例を見ると、連邦政府の会計責任は大統領府経営予算局（Office of Management and Budget：OMB）が全体の指揮・監督をし、各省庁が財務管理機能を執行している。1990年に制定されたCFO Actでは、各省庁にCFOが設置されることとなった。その権限と機能は、財務管理に関して長官に直接報告することや、内部統制を含む総合的な会計システムの構築等、OMB長官への年次報告、各種料金のレビュー等である。

英国政府では、中央政府各省庁のCFOは大臣に対するアカウントビリティを果たすものとして、政府のコーポレート・ガバナンス・コード（CGC）に記されている。英国政府では各省庁の事務次官等がCFOに相当する<sup>7</sup>会計官とされ、「個人的に」責任を負っていることが特徴的とされている。英国政府においてはVFM（Value for Money: 支出に見合う価値）を達成することが重要な概念とされており、財務管理はその主な対象とされている。会計官は、省庁、エージェンシー、NHS（National Health Service：国民保険サービス）、NDPBs（Non-Departmental Public Bodies：非省庁公的機関）などの政府機関に配置され、年次報告書や財務諸表の公表等を通じてアカウントビリティを遂行している。英国ではこの他にも地方自治体において、CFOの制度が積極的に導入されている。

## Ⅲ 英国地方自治体における最高財務管理責任者の実務事例

### 1 CIPFAの意見書

英国地方自治体の財務担当幹部は、古くは財務官（Treasurer）と呼ばれ、現在では一般的にはFinancial DirectorまたはDirector of Financeと呼ばれている<sup>8</sup>。その呼称は、1933年地方自治法（Local Government Act 1933）等においてTreasurerが設置されたことにちなんでいる<sup>9</sup>。また、財務官（Treasurer）の役割については、1906年法務総裁対デ・ウィントン<sup>10</sup>の判例によって成立している。つまり、財務官は単なる自治体の使用人ではなく、地方の納税者に対して受託者責任がある<sup>11</sup>とした判決であり、財務責任者の責任が明確に定められた画期的な判決であった。

1972年地方自治法では、財務管理の責任を有する法定職を設置することとなり、財務官の制度（名称）は廃止された。そして1988年地方財政法では、CFOの保有すべき資格また不正会計への対応について定めがなされた。1993年12月、CIPFAは意見書『地方自治体の財務管理における最高財務責任者の役割』（*The Role of the Chief Financial Officer in Financial Administration in Local Government*）を発行した。この意見書では、当時のCFOの役割の変化に着目し、①民間のマネジメントスタイルの導入、②地方分権・権限委譲への対応、③強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering: CCT）への対応について考察が展開されている<sup>12</sup>。

続く2000年1月、CIPFAはさらに意見書『地方自治体における財務部長の役割』（*A Statement on the Role of the Finance Director in Local Government*）を発表した。ここでは、CFOが所属する組織内で戦略的な政策決定の役割を担うことを奨励している<sup>13</sup>。また、この意見書は2003年1月には、改訂版が発行されている<sup>14</sup>。改訂版では、自治体財務を取り巻く環境の変化を受けて、CFOの助言の権威を保ち、包括的な資源配分決定の権限を確保するよう目指すとともに、政治的・組織的・経営的变化に際して発生するリスクに対処できるよう意図したものとなっている。加えてCIPFAは、この改訂版の発行によってさらなるCFOに関する調査研究継続の必要性が示唆されている<sup>15</sup>。そして2008年には、CFOに関する調査が開始され、2009年12月に調査を受けて討議草案（コンサルテーション・ドラフト）が公開され、2010年には『地方自治体における最高財務責任者の役割』（*The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*）が発行された<sup>16</sup>。

## 2 地方自治法等の規定と法的要件

### （1）CFO設置に関する法的要件

イングランドおよびウェールズのCFOについては1972年地方自治法（Local Government Act 1972）151条で「財務事務の適切な管理のための体制を構築し、財務事務の管理に責任を有する幹部職員を設置しなければならない」と定められている<sup>17</sup>。スコットランドについては1973年地方自治法（スコットランド）95条において、自治体財務の適切な管理体制を整備し、かつその体制に対する責任を有するCFOを設置しなければならないとされている。北アイルランドについては、1972年地方自治法（北アイルランド）54条において、歳入歳出に関し安全で効率的な体制を整備し、

選任されたCFOの監督下で実施されなければならないと規定されている。

また、1988年地方財政法（Local Finance Act 1988）113条では、CFOの要件として下記の6つの職業会計団体のいずれかの会計専門職でなければならないと定められている。スコットランドと北アイルランドには、同様の規定をする法律はないものの、これらは優れた事例（Good Practice）として認識されている。

- ① 勅許公共財務会計協会（CIPFA）
- ② イングランド・ウェールズ勅許会計士協会（ICAEW）
- ③ スコットランド勅許会計士協会（ICAS）
- ④ アイルランド勅許会計士協会（ICAI）
- ⑤ 勅許管理会計士協会（CIMA）
- ⑥ 英国勅許公認会計士協会（ACCA）

## （2）規則等に規定されるCFOの権能

上記のCFOの設置を規定した1972年法151条、1988年法113条以外にも、CFOについての役割を示した法令等が存在する。2011年会計・監査規則（イングランド）（Accounts and Audit Regulations (England) 2011）では、財務管理に関する定めがあり、第5条でResponsible Financial Officer（RFO）<sup>18</sup>つまり151条職員たるCFOの権限について規定されている。ここでは、CFOが会計記録、統制体制および決算報告に関する責任、また会計情報については常に最新を保つよう義務が課されている。

また、地方自治体会計の実務規範（Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom：COPPLAA<sup>19</sup>）については、決算報告書の責任報告書（Statement of Responsibilities）において、自治体の責任とともに、CFOの責任について明記するよう求めている<sup>20</sup>。すなわち、自治体の責任として、①財務事務を適切に管理し、CFOがその責任を負っていることを明確にすること、②資産の保全や資源の利用について経済的・効率的・効果的に行うことを保証するよう業務を管理すること、③決算書を承認すること、が掲げられ、CFOの責任として、①適切な会計方針の選択および継続的使用、②合理的かつ保守主義的な判断と見解の行使、③COPPLAAの遵守、④適切な最新の会計記録の保持、⑤会計不正等の規則違反の予防および発見が掲げられている。

### (3) 1988年地方財政法114条における会計不正におけるCFOの役割

法令に規定されるCFOの役割の中で比較的重要なものが、会計不正に対するCFOの役割である。1988年地方財政法（Local Finance Act 1988）には、会計不正や赤字予算に関するCFOの役割が規定されている。114条では、会計不正や赤字予算が発生、または見込まれる場合、事務総長、最高法務責任者（CLO）またはモニタリング・オフィサー（MO）と協議し、報告書を作成する義務が規定されている。この報告書<sup>21</sup>は同法第8章に規定する手続に則って作成され、CFO個人の署名をした上で全議員および外部監査人に送付される。その後、執行部において本報告書が検討され21日以内に対応することとされている。執行部は対応について記した報告書を作成し、議員・外部監査人・CFOに送付しなければならないこととされている。

このようにCFOの役割は法令によって詳細な規定がある。その一方で、財務管理は「適切な管理を行うこと」と包括的な指示をされているが、個別具体的な点についてまで法令によって明らかにされているわけではない。その具体的な指針となるのが、CIPFAが発行した意見書である。

### 3 CIPFA意見書におけるCFOの役割

2009年12月、CIPFA意見書『地方自治体における最高財務責任者の役割』（*The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*）の討議草案が公開され、その内容は2010年2月に正式に承認された。

この意見書は、地方自治体におけるCFOの役割・責任について記されており、所期の目的を達成するための資源の賢明な利用や、業務の財務統制を保持することを求めている。リーマンショックを遠因とし、ギリシャ危機に端を発する欧州債務危機により、急激に地方自治体を取り巻く財務環境が悪化するなかで、CFOの基本的役割を強化することでそれらに起因する諸課題の解決に資することをCIPFAは目的としている。

この意見書には図表4-1のように5つの原則が示されると同時に、その原則を適切に導入するために組織・役割・個人の3つの要素に切り分け詳述している。またその3つの要素は、それぞれ「ガバナンスの必要条件」、「CFOの中心的な責任」、「個人の技術および専門的基準」として整理されている。



図表4-1 CFOの役割における5つの原則

第1原則	CFOはリーダーシップチーム <sup>22</sup> の主要メンバーとして、戦略を策定・立案し、その実践を支援すること。そして、公共サービスの提供を通じて、自治体の戦略目的を持続可能なかたちで達成すること。
第2原則	CFOは、直近あるいは長期の予測、機会およびリスクを完全に考慮し、自治体の全体的な財務戦略の調整のためにすべての重要な経営的意思決定に影響を与え、また積極的に関与すべきである。
第3原則	自治体の公金が常に保護され、適切に、経済的、効率的、有効的に使用されるように、良好な財務管理を通して、公共サービスの提供をリードしなければならない。
第4原則	目的を達成するために資金調達される財務機能を指揮・命令しなければならない。
第5原則	専門的な資格を取得し、相応の経験を積んでいなければならない。

出所：CIPFA, “*The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*”, 2010, p.4.から筆者作成。

#### 4 5つの原則と3つの要素

ここでは、図表4-1に集約された5つの原則を3つの要素の視点から分析する。

##### (1) 第1原則：CFOは執行部の一員であること

第1原則は、CFOの立場、またCFOの取り扱う業務の目的について定められたものである。CFOは適切に財務権限を行使するために、その立場について明確にするよう求めている。自治体の執行部であるリーダーシップチームには、内閣を構成する議員や事務総長や各部門長（Chief Officer）がメンバーとなっている。そのなかで、CFOは事務総長への直接報告の権限を有するとともに、他のリーダーシップチームのメンバーと同等の地位を確保するよう求めている。それは、CFOが執行部の他のメンバーに対して助言を行うとともに、自治体の戦略計画の目的を達成するために、財務運営をしなければならないからである。必要な措置が、必要なときに実施できるよう、CFOの権限を担保する地位を確保するよう求めているのである。

## (2) 第2原則：財務戦略への関与

CFOには、当然ながら当該自治体の財務を健全に運営する義務がある。それは財務戦略の策定および実行に対する直接的な責任を有することを意味する。CFOが財務管理のなかで主体的な役割を果たし、中長期的に財務の持続性を維持するために、CFOは意思決定者と密接に業務を遂行する必要がある。CFOが執行部への助言を通じて、意思決定に関与することで、健全な財務運営に寄与することが求められる。また、意思決定者に対しては、CFOが必要な財務情報の提供を行うことについても重要な役割を担っている。政策を決定する際には関連事項がすべて適切に考慮されていることを重視するウェンスベリー原則<sup>23</sup>への配慮を怠ってはならないとされている。

## (3) 第3原則：適切な公金管理

5つの原則のなかで最も重要なのが第3原則である。CFOの中核的な責任である公金の保護とその経済的、効率的、有効的な使用について適切な財務管理下で行われるよう述べられている。CFOの適切な財務管理に当たっては、関連するリーダーシップチームや自治体全体の財務リテラシーの向上が不可欠とされている。また、公共サービスの価値を最大化するためにVFMに着目し、適切な財務管理において限られた資源をより優先順位の高い事業へ投入するなどして、有効に活用することが求められている。具体的には自治体の業績を調査しVFMを測定すること、自治体の資産や施設の管理戦略、シェアードサービスやプロセス分析およびコスト管理などの効率的なツールや技術の利用に対するリーダーシップを発揮することが挙げられている。

また、公金の保護については、公金の適切な管理の意味を多く含んでいる。単なる公金の安全性について注目するのではなく、リスク管理や内部統制によって不正行為や損失から公金等の資産を保護するとともに、よりよい財務管理へと結びつけるものである。この公金の適切管理については、1906年のデ・ウィントン判例にもある地域住民の代わりに自治体の資源を適切に管理するというCFOの最も重要な法的義務・道徳的義務にもつながることである。会計不正の防止については、1988年地方財政法114条に基づく不正防止・処理スキームに則って処理されることになる。

CFOの求められる役割の一つに、さまざまなステークホルダーとの関係を構築することが挙げられる。CFOが情報の流れを管理し、規制官庁や外部監査人、また主

要なステークホルダーでもある住民・サービス利用者・資金提供者・納税者に対して情報提供することが求められる。

加えて、C F Oの責任を解除するための内部監査体制の構築支援も重要である。2011 年会計・監査規則にはC F Oの会計記録、統制体制および決算報告に関する責任が規定され、また同じく同規則 6 条には内部監査に関して規定されている。C F Oの責任の解除については、この内部監査に部分的に依拠している。

#### (4) 第4原則：財務部門の指揮・命令

C F Oはみずからの責務の達成のために、その下で働く財務部門を指揮・命令することが求められる。また、財務部門については、その能力が十分発揮されるよう、体制を構築し、財務部門の職員に適切な研修を施さなくてはならない。財務部門とは、C F Oに直属する部署のみならず、現在では権限委譲が進んだ現場の財務担当者を含む。また財務事務全体として見た場合、共同設置されたものや、外部委託されたものまで含まれると解される。そのような広い範囲の財務部門について、C F Oは詳細を把握し、リードすることが求められている。

#### (5) 第5原則：専門的資格の保持と豊富な経験

英国の地方自治体の財務に関する特徴の一つとして、専門資格を有する職員を採用していることが挙げられる。この第5原則では、専門的資格と財務に関する相応の経験について記述されている。C F Oは、明瞭かつ確実な方法で複雑な財務情報を伝えなければならず、それはさまざまな状況下においても有効に機能することが求められている。またC F Oが財務的な主張を行う場合には、客観的な助言を行うための確信を持つことも必要とされる。それら財務スキルや専門知識の裏付けとして、1988 年法 113 条において指定された職業会計団体のメンバーでなければならないとされている。

加えて、C F Oには、同僚や検査官、利害関係者に対する対外的な尊敬・信頼を得るために、業務の広い範囲に対する理解と関与が求められる。また、C F Oは、専門家として助言を行うために財務分析のツール・技術に通じていなければならないが、時としてデータは明確であるとは限らず、不完全な情報に対しても判断できることが求められている。

## 5 5つの原則から導かれる自治体CFOのあり方

上記の5つの原則、3つの要素からマトリクスを作成したものが、図表4-2である。

CFOは自治体の上級幹部の一人として、意思決定に深く関与し、自治体のガバナンスを財務面から支えていくということが求められる。直接的な意思決定への関与はもちろんのこと、自治体の中長期の事業計画や財務計画などの策定や、自治体の財務報告のフレームワーク、リスク管理などを通じて、財務の視点から自治体のガバナンスに貢献していく必要がある。自治体のなかでの高い位置づけをもとに、財務の専門性をもって組織に対して影響力を行使し、ガバナンスを推進していくのがCFOであるといえる。

また、第3原則を中心として、CFOの中心的な責任についての記載が、他に比べて極めて大きく、特に重要視されている。CFOの中心的な責任では、財務管理の極めて具体的事項について列挙されており、CFOの責任が財務のスキル・専門知識の上に成り立っていることを如実に表している。その中でも注目しておきたいのが、先進的な財務管理の実施と、不正行為と腐敗の防止および検知をCFOの責務として捉えている点である。先進的な財務管理については、資金管理規範（Treasury Management Code）や借入金に関する健全性規範（Prudential Code）などCIPFAの作成する各種会計コードを基準として取り組むこととされていて、バランスシート・マネジメントや、キャッシュフロー、投資の効果的な管理などの手法を用い、適切な財務管理を実施することが推奨されている。

不正行為等についての検知・防止もまた、CFOの非常に重要な責務の一つとされている。CFOには適切な財務管理を行う法的・道徳的義務が判例により確立している。1988年法114条以下に基づく、不正防止スキームは財務管理上のリスクを除去するため、不正防止を積極的に検知・防止し、その発生を未然に防ぐか発生したとしても自治体内部の協議により適切に対処するよう対策が法的に講じられている。わが国地方自治体の財務担当幹部（財政部長・財政課長）には、積極的に不正を摘発する役割が規定されているわけではないため、英国自治体のCFOが持つこの役割は注目に値する。

このほか、CFOを規定するうえで、財務スキル・専門知識を担保するのが1988年法113条において、CIPFAを含む6つの職業会計団体の資格を有するものでな

なければならないと規定している点も見逃してはならない。それはCFOの職務遂行に当たって、一定の知識・技術水準を求めているのであり、専門的価値観のよりどころとなる正確性、誠実性、完全性、客観性、公平性、透明性、信頼性などの諸要素を保持したCFOに適した人材をその任に付けることを意図したためである。財務管理においては、専門知識・技術を用いた数値の分析・評価を行わねばならず、時として不明瞭・不完全な情報に対しても判断を求められる、それゆえ会計専門職としての専門知識が特に必要とされている。

図表4-2 5つの原則および3つの要素の関連マトリクス

原則／要素	ガバナンスの必要条件	CFOの主な責務	個人の資質・専門的水準
第1原則 戦略目的のために資源を調達し提供すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>役割と責任が明確な文書で明示される</li> <li>CEへの直接報告、他のリーダーシップチームのメンバーと同等の地位の確保</li> <li>異なる組織体制が適用される場合、同様の影響を与える要因、その理由の公表</li> <li>委任・留保した権限のスキームの決定・更新・監視</li> <li>CFOを念頭に置いたガバナンス体制の構築(意思決定への関与、CE等への直接的アクセスの確保)</li> <li>財務問題で妥協しないためにCFO等の経営責任の範囲を見直す</li> <li>リーダーシップ・チームに必要とされる財務スキルを評価し、そのスキル開発に関与すること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>正確な分析・チャレンジを通じて、自治体の有効なリーダーシップへの貢献</li> <li>自治体の有効な組織運営への貢献</li> <li>有効なガバナンスの支援(組織のガバナンス体制、リスク管理、財務報告フレームワークおよび組織の意思決定体制)</li> <li>自治体の計画の変更を指揮・推進すること</li> <li>財務バランスとモニタリング・プロセスの実現のために、中期財務戦略、毎年の予算編成プロセスの開発を指揮する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>リーダーシップを持ち、信頼と尊敬を集め、高い行動規範を示すこと</li> <li>適切な課題に対する実行、共同、協議のビジョンを示し、柔軟なリーダーシップを発揮すること</li> <li>組織の内部・外部の両方に強固な関係を構築する</li> <li>政治感覚をもったリーダーシップ・チームの他のメンバーと効率的に働くこと</li> <li>戦略・リスク・サービス提供の共有の支援</li> <li>困難な局面に効率的に対処・処理すること</li> <li>ベストプラクティスを実証する</li> <li>矛盾する圧力・ニーズのバランスを調整する</li> <li>イノベーションと業績向上に対する強い関心</li> <li>多様な住民ニーズを満たす広範囲のサービスポートフォリオの管理</li> <li>財務の技術的側面とステークホルダーの期待やニーズの調整</li> <li>会計士団体の倫理基準の遵守</li> </ul>
第2原則 重要な意思決定に影響を与え、積極的に関与すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>中期的事業・財務計画の策定</li> <li>策定された計画の定期的な見直し</li> <li>財務的影響を持つ問題についての専門的助言</li> <li>会計方針についてCIPFAのガイダンスに従うこと</li> <li>意思決定の目的に適った情報が提供されていること</li> <li>財源・VFMの有効なスチュワードシップを提供すること</li> <li>利用可能資源と支払義務の適度なバランスを保つこと</li> <li>内部留保とバランスに関する助言の提供</li> <li>CIPFAの自治体資本調達健全性フレームワーク・資金管理基準の遵守</li> <li>管理会計制度、機能・統制の環境整備をすること</li> <li>管理職・幹部職員への正確な情報、報告書の確保</li> </ul>	<p><b>財務戦略に対する責任</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>財政フレームワークの合意</li> <li>長期財務戦略の維持</li> <li>持続可能な長期的な財政健全性を補強する財務管理政策の実行</li> <li>財務目標に関する助言・評価</li> <li>有効な資源配分モデルの開発・維持</li> <li>資産・バランスシートマネジメントの指揮</li> <li>計画立案と予算編成の調整</li> </ul> <p><b>意思決定への関与</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>機会とリスクを完全に考慮し、意思決定が財務戦略と完全に一致すること</li> <li>意思決定者がタイムリーに意思決定することを可能にすること、専門的助言・客観的財務分析の提供</li> <li>資源を効率的に正しく配分する</li> <li>資金計画・予算策定時に適切な助言を行うこと</li> <li>資金計画・予算策定時に監視機能が与えられること</li> <li>専門的指針を使用した評価およびVFM分析のうえで資本計画が策定されること</li> <li>初期段階で財務アプローチが法令に準拠しているかのチェック</li> </ul> <p><b>意思決定者のための財務情報</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>業績情報・戦略目的にリンクする財務実績の報告・監視</li> <li>適切な勘定科目の設定</li> <li>多段大を含む全体像を捉えるような財務報告の範囲の決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算が自治体の計画および組織と連動すること</li> <li>予算が、信頼できる将来予測等に基づき調製されること</li> <li>予算管理とコントロールに対する責任のため、適切に権限を割り当てること</li> <li>財務会計システムは、すべての利用者に適切なタイミングで、適切な情報を提供する</li> <li>管理・事業・戦略的計画に関する技術の実践</li> <li>財務戦略・自治体全体の戦略へのリンク</li> <li>困難な決定を引き受け、継続して取り組む意欲</li> <li>財務・事業リスクを自分のこととして受け入れること</li> <li>経営の意思決定に必要なすべての要素を把握するために内部連携すること</li> <li>説得力のある、簡潔なコミュニケーション</li> <li>明瞭かつ公平な専門的助言、複雑な状況の財務分析の解釈を提示すること</li> <li>個人・組織に対し適切な法令により規定され、専門的基準を適用すること</li> <li>財務のイノベーションや、付加価値を付けること</li> <li>有効で建設的なフィードバックをやりとりすること</li> <li>政治的な環境における運営で感覚を備えること</li> </ul>

<p>第3原則</p> <p>自治体全体を適切な財務管理で発展とサービス提供を推進する</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財政問題に対する助言、会計記録の保持、財務統制システムの維持に関して責任を有する</li> <li>・財政のシステム・プロセス、自治体の資源・財産の統制・保全について倫理基準に適合し、有効性の監視に服すること</li> <li>・成文化された指針を適用した内部財務管理、予算制度、監視、監査・モニタリング、保護手段、責任の分離、会計手続、情報システムおよび権限の付与等が自治体に導入されること(ガバナンスのフレームワークを構成するこれらのコントロールが地方の会計規則に基づくこと)</li> <li>・年次ガバナンス報告書等でリスク管理のための準備をすること</li> <li>・財務状態や業績を公表する年次会計報告の作成</li> <li>・内部監査機能の維持および支援</li> <li>・監査委員会の強化および維持</li> <li>・資源利用の最適化、納税者・サービス利用者がVFMを得られること</li> <li>・人的要件・評価に財務権限を組み込むこと</li> <li>・管理職に求められる財務スキルの評価、またスキル開発への関与</li> <li>・議員の財務スキル確保のためのトレーニングの提供</li> </ul>	<p><b>財務管理の促進</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・財務管理体制と戦略の整合性の評価</li> <li>・自治体全体の財務リテラシーの向上</li> <li>・議員や管理職のための財務管理の手順の開発支援</li> </ul> <p><b>VFM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・財務政策や運用上の提案について意思決定者に提案または支援すること</li> <li>・重要な決定の初期段階での助言</li> <li>・適切な資産管理・調達戦略</li> <li>・長期的商業の契約の管理</li> <li>・公金の適正管理</li> <li>・財務管理・リスク管理・資産管理に内部統制を適用すること</li> <li>・サービス評価のための予算、財務目標、業績指標の設定</li> <li>・有効な内部統制システムの実装</li> <li>・内部統制システムや統制環境の内部監査に有効な体制の構築</li> <li>・委任された財務権限が尊重されること</li> <li>・重要な業務上のリスクを認識し管理する体制の整備・促進</li> <li>・投資事業・完了検査後の監視</li> <li>・財務管理の規律の適用</li> <li>・キャッシュフロー、借入金、投資の効果的な管理(最適な業績の追求と効果的なリスク管理)</li> <li>・不正行為と汚職を防ぎ検知する適切な手段の実施</li> <li>・バランスのとれた業務の継続体制の定着</li> <li>・パートナーシップが明文化された内部統制によって補強されること</li> <li>・保証および調査</li> <li>・委員会等の求めに応じて、自治体・関連団体の業績を報告すること</li> <li>・財務・業績情報の客観性の担保のために、議員・住民・メディアに提供すること</li> <li>・議会の監査委員会等への適切な助言・支援</li> <li>・明確かつ正確な助言が幹部や監視する側に提供されること</li> <li>・予算・決算・固地方連結決算の統合データの公表準備</li> <li>・財務諸表を適切な会計基準・実務指針によって作成すること</li> <li>・年次財務報告の承認</li> <li>・他会計や補助金の要望が法令・他組織の必要条件を満たし、スキームの条件に適合するよう体制を整備すること</li> <li>・外部監査人との連携の保持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有効なシステムにより予算執行の進捗について監視すること</li> <li>・歳入・歳出については、法的必要条件に従い正確に処理すること</li> <li>・現金の取り扱いの注意。電子取引等は安全体制を導入すること</li> <li>・財務会計システムにより利用可能で正確な情報を提供すること</li> <li>・財務報告書と財務会計システムの対応</li> <li>・諸制度により税を適切に管理、損失を防止すること</li> <li>・CIPFAの資金管理規範に従い、適切な管理体制を構築すること</li> <li>・自治体全体が適切な財務管理の提供できるよう支援すること</li> <li>・パートナーシップの維持・発展</li> <li>・ファシリテーションスキル・会議を進行するスキルの開発</li> <li>・改善とリスクを認識した革新的な解決策の構築・実証</li> <li>・財務マネジメントの基盤としてのステewardシップと誠実性</li> </ul>
<p>第4原則</p> <p>資金調達する財務部門を指揮命令する</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CFOの職責を果たすための機能を備えた財務部門の設置</li> <li>・各部門の財務関係職員に対する専門的説明責任を果たす手段の確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財務部門が十分機能するように指揮命令すること</li> <li>・財務部門のための資源・専門知識・システムの決定</li> <li>・財務職員の採用、財務機能のアウトソーシングの実行</li> <li>・財務部門の業績評価、利害関係者の求めるサービス水準の確保</li> <li>・財務部門の改善</li> <li>・現在・将来における財務の管理能力・専門知識を職員・管理職・幹部が習得すること</li> <li>・適切な履行プロセスの確保</li> <li>・専門的基準適用の最終仲裁者であること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財務部門のビジョンを作成し、実行すること</li> <li>・顧客中心の文化の尊重</li> <li>・効果的な指導法の構築</li> <li>・利害関係者・内部者とのコミュニケーションの推進</li> <li>・計画策定・工程管理スキルの強化</li> <li>・有効な業績目標の設定・監視</li> <li>・有能な職員の業績管理を参考事例とする</li> <li>・職員・技術・人材育成での指導・支援</li> <li>・高い水準の行動倫理・信頼性・完全性・誠実性</li> <li>・必要に応じて助言のための外部の専門家を確保しておくこと</li> <li>・現在の財務問題等の影響に関する議論の推進</li> </ul>

第5原則  専門的資格の取得と経験を積むこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門的資格の保持</li> <li>・スキル・知識・経験・資源の保持</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・6団体の会計士であること</li> <li>・IFACの倫理基準等の支持</li> <li>・実務経験</li> <li>・財務関連法令・規制に対する理解</li> <li>・財務管理原則の適用</li> <li>・長所に対する理解</li> <li>・非財務分野に関する経験等を積むこと</li> </ul>
------------------------------	---	--	---

出所：CIPFA, *The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*, 2010, pp.7-24.

#### IV 財務管理内部統制における最高財務管理責任者の重要性

第3節で整理されたように、英国地方自治体のCFO像は5つの原則からその特徴を捉えることができる。他方でわが国自治体の財務管理体制はどのようになっているのだろうか。市町村を例にとって見てみると、現状では、自治体財務の体制は、財政担当課（以下、財政課）と会計担当課（以下、会計課）が別々に設置されている。財政課は主に予算査定と予算執行管理（組織体制によっては財産管理を含む場合がある）を、会計課は主に出納管理、資金管理および決算の調製とお互いに異なる機能を持ち、それぞれ財政運営を担うこととされている。財政課と会計課は同じ財務を担う部署であるにもかかわらず、組織的な位置づけは近いとは言えない。実務上は相互関連する部分が多く、例えば、財務会計システムは主な所管課が会計課となるはずであるが、そのシステム構築について予算を所管する財政課の参画無くしてはあり得ず、自治体によっては財務データの統計的処理の必要性から財政課主体のシステム選定・設計になることも少なくない。

市町村の収入役の設置は明治21年であり、その趣旨として、命令権者と実際の出納を担当する者を分離したというのが始まりとされている<sup>24</sup>。収入役が会計管理者に変わっても、補助機関である会計課は変化せず存続している。財務を一元的に所管する部署として会計課と財政課を統合しようとする、自治法上の規定を精査しなければならないが、会計管理者の補助機関として会計課が存在している以上、この点をクリアする必要がある。

財政機能と会計機能が組織的に分裂している状況であるが、他方、財政担当課と企

画担当課が融合する事例も見られる<sup>25</sup>。それは、財源・財政計画に裏付けされた計画策定が志向されている結果と考えることができる。また、現在の会計管理者は、2005年第28次地方制度調査会の答申を受けて、2006年に地方自治法が改正され特別職としての出納長・収入役が廃止されたことに伴い、一般職の会計管理者として新たに設置されたものである。地方制度調査会の答申以前にも、地方自治法改正によって収入役は置かないことができるとされたため、条例設置による収入役の廃止が相次いだ。これは比較的小規模な自治体では、助役が収入役の役目を代替できたり、そもそも設置の必要が乏しい事情によるものである。また、収入役廃止前後では、収入役の不正事例が明るみに出ており、損失額が巨額であったこともあって、収入役の必要性や自治体の財務管理について疑念の目が向けられた<sup>26</sup>。

このようにわが国では、財務を主担する機能としては、財政的機能、会計的機能に分類され<sup>27</sup>、自治体の組織としてはおおむね会計課と財政課で二分されており、CFOのもとで一元的に管理される英国自治体の事情とは大きく異なっている。英国では自治体全体で財務を捉え、わが国では、各事務に焦点を当てていることに大きな違いが存在している。

## V わが国地方自治体の財務管理内部統制と最高財務管理責任者

わが国自治体において、CFO制度を導入することが可能かどうかを明らかにするため、図表4-2に示した5つの原則と3つの要素を基に作成したのが図表4-3である。図表4-3では、図表4-2に掲げられた項目数（分母）のうち現在のわが国において実現可能・実施可能な項目数（分子）が整理されている。財務の内容や水準を問わなければ、第1、第2、第4原則についてはおおむね実施済み、もしくは実現可能である。一方で適切な公金管理に関する第3原則、専門資格を求める第5原則については、他の原則よりも低い数値となっている。

第3原則において差異が顕著に見られるのは、財務を取り巻く環境面において、わが国地方自治体の公会計は基本的に発生主義会計で処理されていないこと、CIPFAの実務指針（会計コード等）に対応するものがないことなど、日英自治体の置かれている状況に差があると点である。わが国においても近年の公会計改革の結果、一定



の発生主義情報を利用する取り組みが進められてきたが、多くの自治体では既存情報の転用で財務諸表を作成するにとどまり、取引の記帳から誘導的に財務諸表を作成するような取り組みは一部の自治体にとどまっている。わが国地方公会計改革はいまだ全体的な自治体の動きとはなっていないために、公会計改革を必要とする各項目については差が出る結果となっている。

図表4-3 マトリクスの項目数

	組織	役割	個人
第1原則	5 / 7	4 / 5	9 / 12
第2原則	9 / 11	12 / 15	10 / 13
第3原則	4 / 11	14 / 28	8 / 12
第4原則	1 / 2	5 / 8	8 / 10
第5原則	0 / 2	—	4 / 7

出所：筆者作成。

第5原則で分子の数字が少なくなる理由として、わが国自治体に専門的知識を有する財務担当職員が存在しないことに起因する。C I P F Aの勅許公共財務会計士（C P F A）のような公共財務に特化した専門の資格についても存在せず、わが国では公認会計士資格があるのみで、必ずしも公共財務の専門知識を担保するものではない。導入に関する大きな問題点としては、専門知識を有する職員の確保が第一に挙げられる。現在でも専門知識の蓄積・涵養に関しては、さまざまな研修制度等を活用し、広く行われている。しかしながらそれらは資格取得を伴うものではない。知識・技術の水準を公に表すものでなければ結局、知識の受容に終始してしまっている。専門知識の水準をいかに客観的に判断するか、もしくは公共財務の専門資格について対策を採るかが、わが国へC F Oを導入する鍵となる。

本章では、C I P F A意見書を基に英国地方自治体の財務管理とC F Oに求められる資質について考察を行った。そして、意見書から導き出された図表4-2のマトリクスから、わが国への示唆について導き出した。

前段でも取り上げたように、C F Oの重要な要素の一つである専門知識・資格を持つ職員の確保が大きな壁になることは大きな問題である。また、自治体財務を取り巻

く環境の改善、とりわけ公会計改革の進展なくして、C F Oが有効に機能する素地を作り得ないという状況の認識も重要である。さらに、わが国の特徴的な要素として、自治体財務が組織内で二分された形で運営されていることも、有効な財務管理を展開する上では大きな課題を抱えていることがあきらかとなった。

一元的な財務管理を前提にC F Oを設置するならば、現在の状況では財務担当副市長を設置し、その下に会計・財政担当課を配置することが、わが国の現行制度を前提とする財務管理のあり方としては最善の方法といえよう。C F Oに特別職を当てる理由としては、C I P F A意見書にもあるように、最高経営層と同等の地位を必要とし、対等に助言を行える立場でなければならぬためである。それゆえ今後、特別職に自治体財務に通じた専門知識・資格を保持する人材を確保できるかが焦点となり、わが国地方自治体の財務管理を発展させる上で、重要な課題である。

(注)

- <sup>1</sup> CIPFAについては以下の文献が詳しい。石原俊彦『CIPFA 英国勅許公共財務会計協会』関西学院大学出版会、2009年。
- <sup>2</sup> あずさ監査法人、KPMG監修『CFOの実務:企業価値向上のための役割と実践(第2版)』東洋経済新報社、2012年、2頁。
- <sup>3</sup> 財務部長(Controllor)と経理部長(Treasurer)の役割に戦略性を合わせたものがCFOと考えられている。朝日監査法人、KPMG監修『CFOのための財務戦略』東洋経済新報社、2003年、17頁。
- <sup>4</sup> 『同上書』、16頁。また、落合は、CFOの基本的な役割として、①経営戦略の立案、実行、②企業価値向上のフレームを明示した財務戦略の提案、実行、③企業リスクのマネジメント、④説明責任(ステークホルダーとのコミュニケーション)を挙げている。落合稔『CFOハンドブック』中央経済社、2006年、25頁。
- <sup>5</sup> あずさ監査法人、KPMG監修『前掲書』2012年、23-24頁。
- <sup>6</sup> 本章における英米における中央政府のCFOの例については以下の論文を参照している。田中秀明・藤野雅史「財務・会計責任とCFOモデル:公共調達の改革に向けて」『フィナンシャル・レビュー』財務省財務総合政策研究所、平成23年第3号(通巻第104号)、2011年、105-157頁。
- <sup>7</sup> CIPFA, *The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*, 2010, p.8.
- <sup>8</sup> 英国バーミンガム大学地方自治研究所(INLOGOV)のPeter Watt博士とのインタビューで、「Treasuryは今ではあまり使われておらず歴史用語のような立場であり、現在地方自治体で広く使われている名称はFinancial directorもしくはDirector of Financeである」との示唆をいただいた。2011年9月17日インタビュー。
- <sup>9</sup> Capaldi, A. ed., *A Comprehensive Guide to Local Government Finance 2010 edition*, CIPFA, 2010, p.317.
- <sup>10</sup> Attorney General v De Winton(1906)2CH106.
- <sup>11</sup> CIPFA, *op. cit.*, p.3.
- <sup>12</sup> Capaldi, *op. cit.*, p.311.
- <sup>13</sup> Capaldi, A. ed., *Councillors' Guide to Local Government Finance 2008 fully revised edition*, CIPFA, 2008. p.353.
- <sup>14</sup> CIPFA, *A Statement on the Role of the Financial Director in Local Government*, 2003.
- <sup>15</sup> Capaldi, *op. cit.*, p.312.
- <sup>16</sup> 2009年には自治体以外の公共部門(警察当局等)を対象とした *The Role of the Chief Financial Officer: in Public Service Organisations* が発行されている。
- <sup>17</sup> GLA (Greater London Authority: 大ロンドン庁)およびその機能別の4団体(ロンドン交通局、ロンドン開発庁、ロンドン警視庁、ロンドン消防救急計画局)のCFOは、1972年地方自治法151条ではなく、1999年GLA法(Greater London Authority Act 1999)127条により設置されている。また、City of LondonのCFOは、シティ議会と同様の立場にある出納長(chamberlain)が、CFOに当たるとして、1989年地方自治および住宅法により設置されている。
- <sup>18</sup> 2011年会計・監査規則(The Accounts and Audit (England) Regulations 2011)第2条第a項(i)に1972年地方自治法151条に規定する職員への読み替え規定がある。
- <sup>19</sup> COPLAAについては、以下の論文を参照されたい。酒井大策・石原俊彦「英国地方自治体における会計実務規範を規定するフレームワーク—国際財務報告基準の導入プロセスを踏まえて—」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第9号、関西学院大学経営戦略研究会、2012年、129-142頁。
- <sup>20</sup> CIPFA, *Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom 2012/13*, 2012, pp.42-45. または、隅田一豊『住民自治とアカウンタビリティ』税務経理協会、1998年、158-159頁。会計コードは毎年改訂され、その内容は少しずつ変化している。『住民自治とアカウンタビリティ』では1995年の会計コードを取り上げており、それを参考にして、2012年会計コードを訳出している。
- <sup>21</sup> 1988年地方財政法第8章に規定される報告書であることから、Part VIII report(第8章報告書)と呼ばれる。
- <sup>22</sup> リーダーシップチームとは、内閣の構成議員(Executive)で構成される委員会(Board)および幹部職員で構成される経営陣(Management Team)から成る。英国自治体の組織構成については、アンドリュー・スティーブンス著、石見豊訳『英国の地方自治:歴史・制度・政策』芦書房、2011年を参照。

<sup>23</sup> ウェンズベリー原則は、地方映画館協会対ウェンズベリー・コーポレーションの判例によってできた原則。Associated Provincial Houses v Wednesbury Corporation(1948).

<sup>24</sup> 石原俊彦・山之内稔『地方自治体組織論』関西学院大学出版会、2011年、72頁。

<sup>25</sup> 『同上書』、69-71頁。

<sup>26</sup> 収入役に関連する不正事件としては、2001年高知県土佐山村の巨額公金流用事件や、2007年徳島県那賀町の背任・詐欺事件（公金不正流用・先物取引による損失）などがある。

<sup>27</sup> 財務の中心的機能として、財政的機能（予算調整・予算執行管理・財源調整・起債管理・決算統計）、会計的機能（出納審査事務・決算事務・基金管理事務・キャッシュフロー管理）に分類することができると考えられる。換言すれば、財政的機能とはプランニングの機能であり、会計的機能とは金銭出納の執行機能であると言えよう。このほか、財務には財産管理も重要な機能とされ、その他に広義の財務として税務、契約を含む場合もある。

## 第5章 英国地方自治体における財務部門の役割 —財務機能の発揮を企図した財務管理内部統制の構築—

### I 財務部門の責任と役割

第4章では最高財務責任者（CFO）について考察し、CFOの機能、役割、責任について明らかにした。そのCFOの下でいわば補助機関として働くのが財務部門である。本章では、自治体の財務管理内部統制を考えるうえで、財務部門が持つ財務機能について考える。本章で取り上げる財務機能とは、財務に関する活動を行う財務組織および財務関係職員を意味している。

近年、公会計改革が進展し、企業会計的な考え方で財務を捉える必要が出てきた。ここで言う企業会計的とは、これまでの官庁会計にあるような歳入・歳出をそれぞれ分離した形で捉えるのではなく、フローとストックを同時に認識しようとする形を指している。自治体における資金調達や資金運用を強化しようとするれば、金融市場への対応のために財務機能の強化が必要となる。ところが、わが国自治体の財務機能は、会計事務の内部牽制のために伝統的に会計事務の系統とその他財務事務の系統に分けられている。しかし、内部牽制のための系統分離は公的組織における独特の形態であり、民間企業の状況とは異なっている。

わが国自治体の財務部門を財政と会計<sup>1</sup>に分離しているのは、命令機関と出納機関が相互に牽制するためである。しかし、この分離が財務管理の非効率性の原因の一つになっている。例えば、資金の運用は会計課（出納）が行い、起債等の主な資金の調達は財政課が行っているが、資金の運用・調達は技術的に類似したところがあり、本来は同一部署で行う方が効率的である。また、情報化社会の進展により財務システムが高度化するとともに、口座振替が一般化したため、以前に比べて職員が現金を直接取り扱うケースが減少している。現在の自治体の財務関連規程は、概ね1963年の改正以後、見直されてこなかった。社会経済情勢の変化に伴い、内部牽制などの適切な財務管理内部統制を保ちつつ、効率的な財務管理の実現が望まれる。

一方、英国の地方自治体では、先述のC F Oの下で、財務部門が運用されており、C I P F Aはこの財務機能に関する討議資料を 2012 年に公表している。この討議資料では、英国の自治体において求められる財務機能のあり方について解説されている。本章では、英国自治体の財務機能のあり方を検証することで、わが国地方自治体の財務に関する組織構造に対する示唆を得ることを目的としている。C I P F Aの討議資料をもとに、必要な財務機能のあり方について検討するとともに、財務組織の内部統制あるいは財務管理内部統制のあり方についても考察する。具体的には、財務の牽制機能を適切な内部統制の構築によって発揮し、命令・出納の両機関の系統分離の課題解消に役立てるとともに、内部統制によって組織の効率化を図ることが可能か、検討する。

## II 英国地方自治体における財務機能

### 1 討議資料の背景と目的

C I P F Aは 2012 年、*Emerging Stronger : Shaping the finance function to meet new and future challenge*（新たな強化に向けて：財務機能の強化に関する現在・将来の取組み）を討議資料として公表した<sup>2</sup>。本書は、「財務機能が組織の戦略目標を実現すること、効果的にその機能を支援すること、公金の使用を通じて住民の負託に応えるということについて、公共部門の長と財務の専門家の間で議論を促進する」<sup>3</sup>こと、また「財務関係部署が自らの役割を効果的に実施するために採るべき重要なステップや、将来に向けた、または将来を見据えた近代的な財務機能を設置するという重要なチャレンジを認識する」<sup>4</sup>ことの2点を目的としている。

ここでは財務の機能を、①イノベーター（先導役）、②ビジネスパートナー（協働者）、③スチュワード（管理者）、④プロバイダ／コミッショナー（提供者・調整役）の4つに分けてその役割と重要分野について解説している。背景には、2008年のリーマンショック以降、英国経済は落ち込み、2009年度は対GDP比で-11.2%<sup>5</sup>となる財政赤字を抱えることになった。2010年に

就任したキャメロン首相が政権を取って以降、自治体には苛烈とも言える歳出削減を要求し、2010年歳出レビューでは自治体向けの補助金を27%減少するなど、自治体財政に大きな影響を与えることとなった。自治体の中には破綻の危機に瀕するものも現れる事態となり、自治体の歳出削減は喫緊の課題となった。そのような厳しい経済・財政状態の中で、自治体の財務がどのように取り組むべきかについて書かれたのが本討議資料である。そのため本討議資料は、厳しい緊縮財政のなか、地方自治体の財務がどうあるべきか、どう変化していかなければならないかについて記述を多く割いている。

## 2 討議資料の示す財務機能のあるべき姿

組織において財務機能が果たす役割はイノベーター（先導役）、ビジネスパートナー（協働者）、スチュワード（管理者）、プロバイダ／コミッショナー（提供者・調整役）の4つに分けられ、この4つの視点からそれぞれの役割が持つ性質に言及している。イノベーターは、組織・業務の改善改革の先導役あるいは先導者として財務の有効性のために組織全体をリードしていくことが求められている。ビジネスパートナーは、財務リテラシーの育成、意思決定に関する情報の提供をすることが求められている。スチュワードは、損失・無駄・不正使用・収賄から資源を保護し、どのように経営資源を使用したかについて説明責任を果たすことを求められている。プロバイダ／コミッショナーは、アウトソースしたものも含む、財務運営機能と財務管理プロセスの管理をすることが求められている<sup>64</sup>。この4つの役割は、財務機能の性質であり、この役割が相互に何らかの関連を示すものではなく、財務機能には並列的にこれらの性質を持ち、または持たねばならないとしている。また4つの役割それぞれにビジョンが設定されている。イノベーターは「イノベーションをリードする」、ビジネスパートナーは「価値の向上」、スチュワードは「リスクの管理」、プロバイダ／コミッショナーは「コスト削減」である。このビジョンに基づいて、それぞれの役割には5～6の重要分野が設定されており、それぞれに説明が付されている。

まず、イノベーター（先導役）の重要分野は、5つ設定されている。会議のまとめ役、公共サービス全体にわたるチャンスの活用、公的価値の分析、

変革への支援、利害関係者との関係である。1つ目の会議のまとめ役では、資源の配賦を部署毎にまとめ上げることを指している。2つ目の公共サービス全体にわたる機会では、当該自治体だけでなく、他団体との協働を通じてより高い価値創造を目指すことを指している。3つ目の公的価値の分析では、公共部門の価値を戦略に反映させることとしている。4つ目の変革への支援では、変革を実現するために、主な施策や事業を変更していくことを指している。5つ目の利害関係者との関係では、サービスの利用者や住民との関係をより良く変えていくために、財務メカニズムを改善することを指している。

次に、ビジネスパートナー（協働者）の重要分野は6つ指定されている。1つ目の需要の調整では、住民ニーズの高まりに対処することを指している。2つ目の資金調達の将来では、新たな資金調達の模索について述べている。3つ目の未来志向の意思決定支援では、財務担当者が財務状況について正しく理解をし、リスクに対応しつつ、適切な政策・運用に基づいた意思決定を行うことができるよう、正しい情報の提供によって支援することを指している。4つ目の戦略・資源に関する計画では、コスト要因を理解し、設定されるアウトカムに対して資源を割り当てることを指している。5つ目の商業的活動では、業務上の財務情報を分析し、意思決定支援に役立てることを述べている。6つ目のVFMでは、財務部門が効率性とVFMの達成をリードすることを求めている。

続くスチュワード（管理者）の重要分野は5つ設定されている。1つ目のリスク・マネジメントでは、効率良くリスクを低減し、組織のレピュテーションリスクを低減することを指している。2つ目の財政状況・回復力では、金利の変動率、金融危機や負債への対応力について述べている。3つ目の内部統制では、統制環境が変化を妨げず、変化を維持することが求められている。4つ目のモニタリングでは、公金に関する公正な報告・説明を求めている。5つ目の保証では、法令遵守と統制の基準が独立した確認によって確保されることについて述べている。

最後にプロバイダ（提供者）／コミッショナー（調整役）の重要分野は5つ設定されている。リーン・トランザクションでは、一貫した水準の取引をすることにより、無駄なく低いコストを保つことが求められている。提供手



法では、財務プロセスは最も効率性の高い手法によって実現されることについて述べている。権威および専門家では、法令遵守のため技術的な助言を求めること、また、より高い業績達成のためのアドバイスを求めることを指している。調達では、価格競争によって組織のニーズに合う財やサービスを調達することを求めている。データ管理では、信頼性、安全性、適時性、関連性がある理解可能な適切なデータを財務報告と意思決定に提供することを述べている。

以上について、本書の内容を概観したものが、図表5-1である。

図表5-1 財務機能の役割と変革の方向性

役割	重要分野	説明
イノベーター (先導役) 【ビジョン： イノベーション をリードする】	会議のまとめ役	資源の配賦は、部署レベルで組織化される
	公共サービス全体わたるチャンス の活用	単独で行動する組織の能力を超える価値 の達成
	公的価値の分析	公共部門の価値を戦略に反映させるコン セプト
	変革への支援	主な施策や事業の変更
	利害関係者との関係	財務メカニズムが、サービス利用者や住民 との関係を変えるために提供され、設計さ れている
ビジネスパート ナー (協働者) 【ビジョン： 価値の向上】	需要の調整	需要の高まりへの対応
	資金調達の将来	資金調達
	未来志向の意思決定支援	財務は、マネージャーが財務の結果を理解 し、リスクに対処し、適切に政策および運 用に基づいた決定をすることが出来るよ う財務情報により寄与する
	戦略および資源に関する計画	事務とコストの要因についての理解に基 づき、計画されたアウトカムに対し資源を 割り当てる

	(官民連携等の) 商業的活動	財務は、業務上で情報に基づく確かな洞察や賢明な判断を提供する
	V F M	財務機能が組織の効率性と V F M をリードする
スチュワード (管理者) 【ビジョン： リスクの管理】	リスク・マネジメント	効率良くリスクが低減され、組織の完全性や能力に対する評判を保つ
	財政状態および回復力	組織には、金利の変動率や金融危機、負債に対応する能力がある
	内部統制	統制環境が、変化の速度を抑制せず、十分に維持される
	モニタリング	公金について、公正に報告し説明する
	保証	法令遵守と統制の基準は独立して確認される
プロバイダ・コミッショナー (提供者・調整役) 【ビジョン： コスト削減】	リーン・トランザクション (無駄のない処理)	一貫した一定の取引精度によって、非常に低い単位コストが達成される
	(財務プロセスの) 提供手法	財務プロセスは、もっとも費用効果の高い手法によって提供される
	権威および専門家	効果的なコンプライアンスを確保するために技術的な助言にアクセスする。また、より良い業績を達成するための機会を認識すること支援する
	調達	価格競争によって、組織のニーズに基づき財やサービスを調達する
	データ管理	信頼性、安全性、適時性、関連性があり、理解可能なデータは、財務報告と意思決定を裏付ける

出所：CIPFA, *Emerging Stronger*, 2012, pp.8-18.から筆者作成。

### 3 討議資料の考察と財務管理内部統制との関連

各ビジョンに注目すると、イノベーターは、内部統制には直接結びつかない分野だが、スチュワードのリスクの管理は正に内部統制の要素と合致する内容であり、ビジネスパートナーの価値の向上やプロバイダ／コミッショナーのコスト削減は、業務の有効性及び効率性につながるものと考えられる。また個別の項目に着目すれば、スチュワードの中には、内部統制の文言を見ることができ、財務機能の役割の中に位置づけられているのが分かる。また、モニタリング、法令の遵守についても特に項目を起こして、その要素が取り込まれている。さらに、コミッショナーではデータ管理として適切なデータを財務報告と意思決定の裏付けとして利用することが述べられており、内部統制の基本的要素である「情報と伝達」や目的の一つである「財務報告の信頼性」への関与も見て取ることができる。

このように、財務機能が行う財務管理と内部統制は極めて近接的に関連していることがうかがえ、財務の機能として、内部統制に深く関与することが求められているとも言える。財務管理内部統制の構築に、この討議資料の考え方は有効であると言える。

### Ⅲ 英国自治体の機構の分析

前節では、C I P F Aの討議資料を基に、財務機能に求められる役割を見てきた。次に、実際の英国地方自治体における組織の構成がどのようになっているか確認する。具体的には、C F Oあるいは財務担当部長の組織内の位置づけと、財務部門の配置状況を確認するため、実際の組織の構成について、英国自治体の機構図を参考に、自治体の財務部門の構成を分析する。イングランドの56ユニタリー<sup>7</sup>の機構図を収集し、財務部門・財務職員の位置づけを確認した。ユニタリーを選択した理由は、ユニタリーが二層制の広域自治体・基礎自治体の事務を併せ持っており、人口規模にばらつきがあるものの、ほぼ同一の事務が規定されているため、比較が可能と考えたからである。ほとんどの団体では機構図が職員給与とともにウェブ上に掲載されており、53

団体から機構図を入手し、事務総長、財務関係部長、財務部門関係者を抽出した。その結果が図表5-2である。

機構図を見ると、英国の組織は概ねライン組織として構成されており、組織図においても階層を確認することができる。時々、フラットな組織を志向しているのか、円形の組織図を用いる団体がある（図表5-3）。Directorと並列にHeadが並ぶ場合もあれば、Director（この場合、より上位の位置づけとしてExecutive Directorなどと呼称する職）の下にHeadが来ることもあり、組織の職名は一様ではない。ただし、全体の傾向から概ね図表5-4のように分類が可能である。

財務を担当する職や部署は、ほとんどの団体がCorporate ServicesやResourcesの語が入る名称が付されている。直接的なDirector of Financeといった表現はかえって少ない。財務部長の職名にResourcesが含まれる団体が46団体中20団体と最多であり、Financeを含むものが8団体、Corporate Servicesを含むものが5団体あった。その他、COO(Chief Operating Officer)が2団体あり、最も直接的なCFOの語を使用していたのは1団体のみであった。

図表5-2 ユニタリーにおける財務関係部長等の配置状況

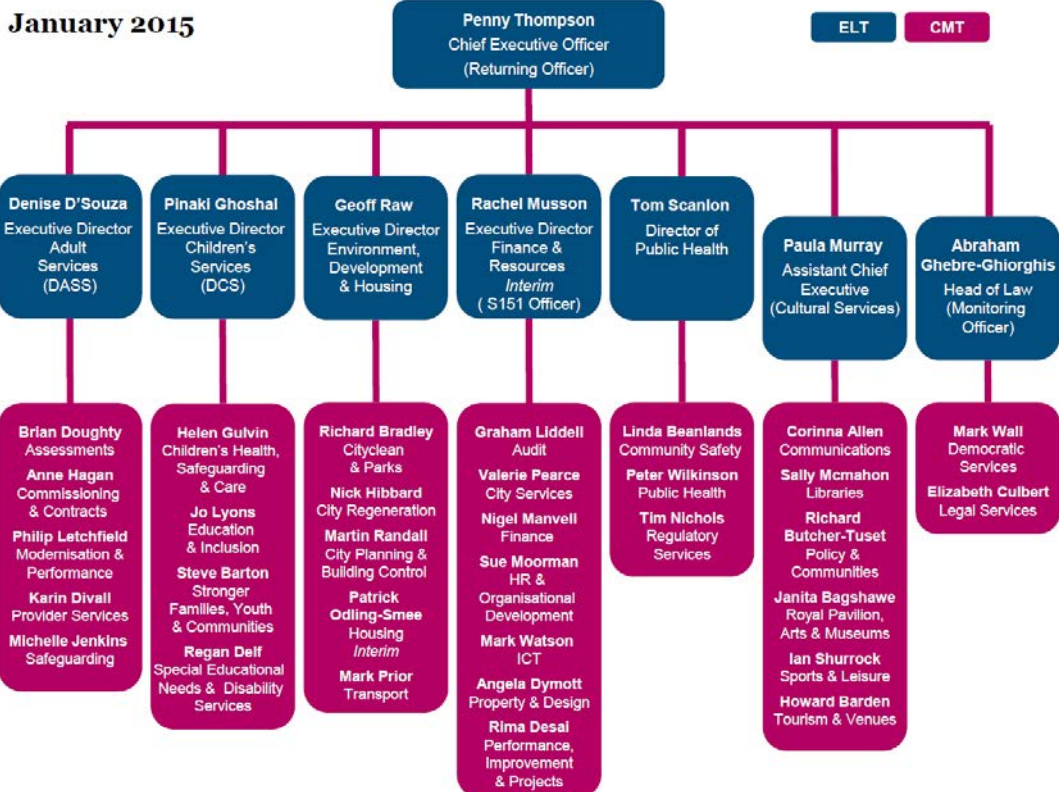
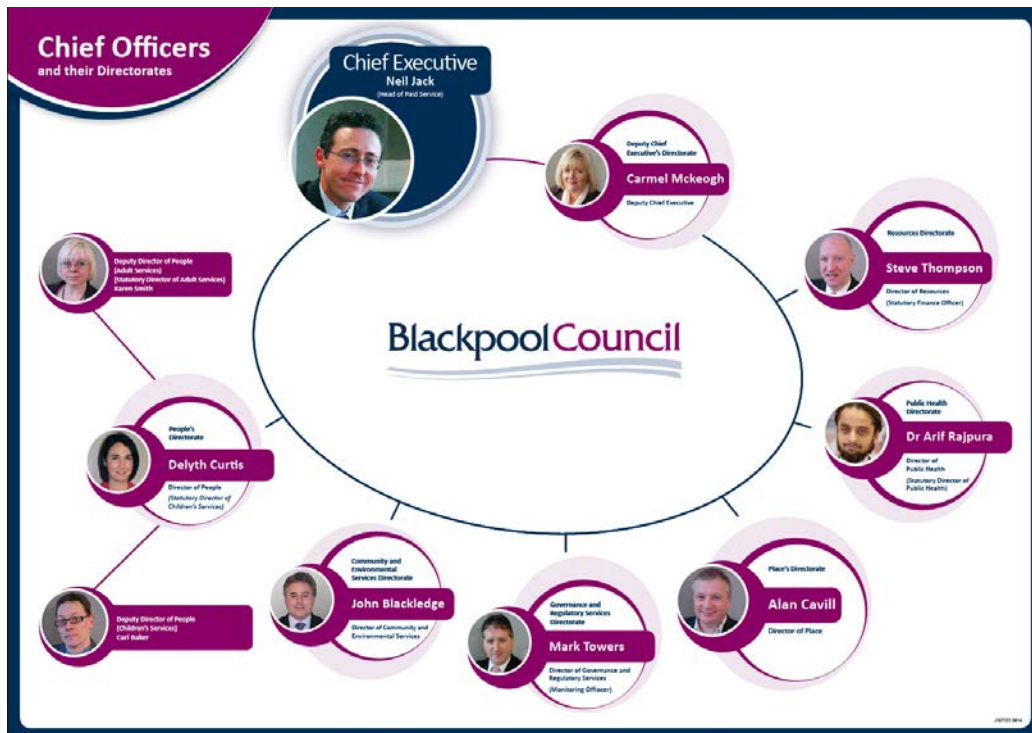
	ユニタリー名	事務総長	財務関係部長
1	Derby UA	Chief Executive	Director of Strategic Services and Transformation
2	Leicester UA	Chief Operating Officer	Director Finance
3	Nottingham UA	Chief Executive	Corporate Director for Resource
4	Rutland UA	Chief Executive	Director for Resource
5	Bedford UA	Chief Executive	Director for Finance & Corporate Services
6	Central Bedfordshire UA	Chief Executive	Chief Finance Officer
7	Luton UA	Chief Executive	Director Commercial & Transformation Services
8	Peterborough UA	Chief Executive	Corporate Director (Resources)
9	Southend-on-Sea UA	Chief Executive & Town Clerk	Corporate Director for Corporate Services
10	Thurrock UA	Chief Executive	-
11	Darlington UA	Chief Executive	Director of Neighbourhood Services & Resources
12	Durham UA	Chief Executive Officer	Corporate Director Resources
13	Hartlepool UA	Chief Executive	Chief Finance Officer
14	Middlesbrough UA	Chief Executive	Executive Director of Commercial and Corporate Service
15	Northumberland UA	Lead Executive Director	Lead Executive Director
16	Redcar & Cleveland UA	Chief Executive	Director of Corporate Resources
17	Stockton-on-Tees UA	Chief Executive	Corporate Director of Resources
18	Blackburn with Darwen UA	Chief Executive	Executive Director of Resources & Transformation
19	Blackpool UA	Chief Executive	Director of Resources(151)
20	Cheshire East UA	Chief Executive	Chief Operating Officer(151)
21	Cheshire West and Chester UA	Chief Executive	Director of Resources
22	Halton UA	Chief Executive	Policy Resources Directorate
23	Warrington UA	Chief Executive	Director of Finance & Information Services
24	Bracknell Forest UA	Chief Executive	Director of Corporate Services
25	Brighton & Hove UA	Chief Executive Officer	Executive Director Finance & Resources(151)
26	Isle of Wight Council UA	Managing Director and Head of Paid Service	
27	Medway UA	Chief Executive	Business Support Department
28	Milton Keynes UA	Chief Executive	Corporate Director for Resources
29	Portsmouth UA	Chief Executive	Director of Support Services
30	Reading UA	Managing Director	-
31	Slough UA	Chief Executive	Strategic Director Resources, Housing & Regeneration
32	Southampton UA	Chief Executive	Director of Corporate Services
33	West Berkshire UA	Chief Executive	-
34	Windsor & Maidenhead UA	Managing Director	-
35	Wokingham UA	-	-
36	Bath & North East Somerset UA	-	-
37	Bournemouth UA	Chief Executive	Strategic Finance
38	Bristol UA	City Director	Strategic Director: Business Change
39	Cornwall	Chief Executive	Corporate Director for Communities and Organisational Development
40	Isles of Scilly	-	-
41	North Somerset UA	Chief Executive and Director of Corporate Services	-
42	Plymouth UA	Chief Executive	Director of Transformation
43	Poole UA	Interim Chief Executive	Strategic Director Place & Business
44	South Gloucestershire UA	Chief Executive	Director of Corporate Resources & Deputy CEX
45	Swindon UA	Chief Executive	Board Director Resources(151)
46	Torbay UA	Executive director	Director of Operations and Finance
47	Wiltshire UA	Corporate Director	-
48	Herefordshire UA	Chief Executive	Director for Economy Communities & Corporate
49	Shropshire UA	Operations Director	Director of Resources & Support
50	Stoke-on-Trent UA	Chief Executive	Chief Operating Officer
51	Telford & Wrekin UA	Interim Chief Executive	Corporate Director
52	East Riding of Yorkshire UA	Chief Executive	Director of Corporate Resources
53	Kingston-upon-Hull UA	Chief Executive	Director of Resources & City Treasurer
54	North East Lincolnshire UA	Chief Executive	Director of Finance
55	North Lincolnshire UA	Chief Executive	Director of Policy & Resources
56	York UA	Chief Executive	Director of Customer and Business Support Services

出所：各団体のホームページから筆者作成。表内の(151)は確認できた151条職員を表す。

	ユニタリー名	財務部門関係者	備考
1	Derby UA	-	
2	Leicester UA	-	
3	Nottingham UA	Director for Finance	
4	Rutland UA	Assistant Director(Finance)	
5	Bedford UA	Assistant Director Finance, Assistant Director Finance & Corporate Services, Assistant Director Revenues Benefits & Customer Services	
6	Central Bedfordshire UA	Head of Financial Performance and Support, Head of Financial Control, Head of Revenues and Benefits, Head of Internal Audit and Risk	
7	Luton UA	Head of Finance, Head of Procurement & Shared Service, Head of Fixed Assets	
8	Peterborough UA	Financial Services, Education People Resources & Corporate Property	
9	Southend-on-Sea UA	Head of Finance & Resources	
10	Thurrock UA	Head of Corporate Finance	CE直下にHOF
11	Darlington UA	AD Finance & Human Resources	
12	Durham UA	Head of Finance, Revenue & Benefits Manager, Finance Manager	FM5人
13	Hartlepool UA	-	
14	Middlesbrough UA	Assistant Director: Finance and Investment(151)	部長は151ではない
15	Northumberland UA	-	事務総長は151兼任
16	Redcar & Cleveland UA	Assistant Director Financial Services	
17	Stockton-on-Tees UA	-	
18	Blackburn with Darwen UA	Director of Finance & IT(151)	部長は151ではない
19	Blackpool UA	-	
20	Cheshire East UA	Head of Corporate Resources and Stewardship	
21	Cheshire West and Chester UA	Head of Finance, Head of Procurement	
22	Halton UA	-	職名不明
23	Warrington UA	-	CEの下にDiputy Chief Executive
24	Bracknell Forest UA	Borough Treasurer, Chief Technical Accountant, Chief Accountant, Head of Audit & Risk	
25	Brighton & Hove UA	Audit , City Service, Finance, HR & Organisation Development, Property & Design, Performance improvement & Projects	
26	Isle of Wight Council UA	Head of Finance and Section 151 Officer(151)	CE直下にHOF
27	Medway UA	Finance	職名不明
28	Milton Keynes UA	Assistant Director: Financial Management	
29	Portsmouth UA	Finance(151)	部長は151ではない
30	Reading UA	Head of Finance(151)	CE直下にHOF
31	Slough UA	AD Finance & Audit	
32	Southampton UA	Finance	職名不明
33	West Berkshire UA	Head of Finance	CE直下にHOF
34	Windsor & Maidenhead UA	Head of Finance	事務総長が他の部長と並列
35	Wokingham UA	-	入手不能
36	Bath & North East Somerset UA	-	入手不能
37	Bournemouth UA	-	議会の構成から抽出
38	Bristol UA	Service director: finance, Chief Internal Auditor, Service Manager: Corporate Finance	
39	Cornwall	Head of Business planning and Development	
40	Isles of Scilly	-	入手不能
41	North Somerset UA	Financial Management	FMは空席、CEが151と思われる
42	Plymouth UA	Assistant Director:Finance	
43	Poole UA	Service Unit Head:Financial Services	
44	South Gloucestershire UA	Head of Finance & Customer Services	
45	Swindon UA	Head of Finance & Change	
46	Torbay UA	Executive Head: Financial Services	
47	Wiltshire UA	Assistant Director: Finance(151)	HPSが3人いる
48	Herefordshire UA	Chief Financial Officer(151), Head of Corporate Finance, Head of Management Accounting, Head of Corporate Asset	
49	Shropshire UA	Head of Finance, Governance & Assurance(151)	
50	Stoke-on-Trent UA	-	
51	Telford & Wrekin UA	Head of Finance	
52	East Riding of Yorkshire UA	Head of Finance	
53	Kingston-upon-Hull UA	Corporate Finance, Financial Support, Audit & Fraud	
54	North East Lincolnshire UA	-	
55	North Lincolnshire UA	Assistant Director: Financial Services	
56	York UA	Assistant Director: Financial, Asset Management and Procurement, Head of Facilities Management, Finance Manager: H&W and CSES, Head of Asset and Property Management, finance Manager: CANs&CES, Head of Procurement and Corporate Finance	

注：CEは事務総長、HOFはHead of Finance、HPSはHead of Paid Serviceを示す。

図5-3 機構図の例 ブラックプール（上）とブライトン&ホーブ（下）



図表5-4 職位階層と職名の関係

階層	職名	組織上の位置づけ
最上層	Chief Executive	事務総長（事務部門のトップ）
2層目	Executive Director, Director	財務関係部門の長
3層目	Head, Assistant Director	財務関係事務部門

出所：筆者作成。

また、151条職員<sup>8</sup>（法定のCFO職）は、小規模の組織において事務総長と兼ねることもあれば、部長級(Director)を任命する場合や、次長級(Head)が担任する場合もある。今回収集したデータでは、組織図に151条職員が明示される例は少なかったが、それでもそれぞれの自治体で階層にばらつきのある形で配置されることは興味深い。4章の意見書では、リーダーシップチーム（理事会）や上級幹部への関与が可能な位置づけの職位とするべきという指摘があったが、それは必ずしも最上位の職種として設定されていない現状を踏まえての指摘と捉えることができる。

さらに、財務部門には、内部監査や内部統制担当者を含む場合があり、*Emerging Stronger* の記述を裏付けるものとして注目に値する。第4章で取り上げたCFO意見書「最高財務責任者の役割」でも内部統制の構築・内部監査への支援がCFOの役割として明記されていた。収集した組織図では、自治体毎に表示される組織の細かさに差があり、一定の水準での比較には限界がある。ここでは、明示されているもののみを取り上げているが、それでも組織図を見る限り6団体が、内部監査・内部統制を財務部門において掌握しているのが分かる。

#### IV わが国地方自治体の財務組織

##### 1 地方自治体における財務組織

わが国地方自治体の財務組織は、地方自治法に規定されている。しかしな



がら、財務に関する規定については 1963 年の抜本的な改正以降、いくつかの規定の見直しは行われたものの、体系的な見直しは行われずに今日に至っている。例えば、2006 年の地方自治法改正では、出納長・収入役が廃止されたが、その役割は会計管理者に受け継がれていて、実質的な変化は乏しいといった具合である。

そのようななか、2014 年 5 月に地方公共団体の財務に関する研究会の中間報告書が公表された。この中間報告では、不適正な会計処理が根絶されず、内部牽制機能が十分働いていないことや、制度が硬直的であるとの指摘<sup>9</sup>がなされ、不適正経理防止のための内部牽制の徹底が課題とされた。具体的には、「制度的に命令機関（首長）と会計機関（会計管理者）との分離が図られているが、実際には牽制機能が働いていない」<sup>10</sup>との指摘があり、牽制・監視システムを強化し対応することを企図しているものの、内部統制への言及はされていない。

この会計処理上の相互牽制は、古くは明治期にさかのぼり、フランスの内部牽制制度の影響を受けたものであるといわれている。甲斐によれば、わが国の政府財政制度が影響を受けたフランスは強力な内部牽制があるが、他の欧州諸国のような内部監査はないとしている<sup>11</sup>。わが国も同様に内部統制を目的として命令機関と会計機関の分離が図られているが、内部監査は取り入れられていない。

内部牽制としての命令・会計機関の分離は、国・地方双方に導入されており、この牽制機能により会計事務の適正執行を確保しているとしている。だが、廃止された収入役制度では、10 万人以下の市については収入役を長・助役が兼務することが可能であり、小規模の町村についても、収入役を置かないことが選択でき、必ずしも完全な分離が行われたわけではなかった。また、出先機関において会計職員が兼職しており、内部牽制の有効性が疑問視されていた事例では、会計職員を別途配置して、分離を図る例がある<sup>12</sup>。さらに、総務省の財務体制に関する報告書でも指摘されているが、不適正な会計処理に際して検収が正しく行われていなかった原因として内部牽制が機能していなかったことが問題視されている<sup>13</sup>。このように内部牽制は、従来の会計事務における内部統制の中心的統制であるにも関わらず、これまで数多くの課

題・問題の指摘が行われている。

会計事務は首長の担当事務（自治法 149 条 1 項 5 号）であるが、現金、小切手、有価証券、物品、現金・財産の記録管理、支出負担行為の確認、決算などの事務は、会計管理者が処理することとなっている（自治法 170 条）ため、会計部門は首長の部局とは分離された形で存在している。現金管理は会計管理者の担当であるため、会計課では会計事務とともに、基金管理・資金管理を行っている。基金は資金の保管とともに、運用することもあり、組織の財務として考えれば、資金調達の側面<sup>14</sup>が財政課に分離されていることは、ことさら不自然な印象を与える。特に、公会計改革の進展により会計方式を変更することになれば、従来、歳入・歳出で峻別されていた現金主義・単式簿記から、取引を収入・支出・資産・負債・純資産に区分する発生主義・複式簿記に変わることになる。会計方式の変更によって、自治体財務が分離した機能を一体として取り組む必要に迫られる可能性がある。現行の財務体制が、新たな会計方式のもとで機能していくのかどうかについて今のところ明らかにはなっていない。

## 2 命令機関と会計機関の系統分離の問題点

### （1）財務の非効率性

命令機関と会計機関の系統を分離したことによる問題点は2点に集約されると考えられる。まず第1点目は、財務の非効率性に関する問題である。相互牽制によって財務の機能を命令機関と会計機関に分離することは、牽制の効果も生まれるが、分割することにより事務が複雑化・煩雑化するトレードオフの関係にある。例えば、既に資金調達と資金運用については触れたが、この2つは表裏一体の関係にある。端的に言えば、どちらも金利動向と運用・調達期間を考慮して決定を行うことは同じである。いわば同じ機能を資金調達と資金運用という側面で行えるものが、機構上別の部署で取り扱われるのは非効率的であるといえる。もっとも、組織の規模が大きい場合は、資金調達と資金運用は別の部署でその専門性に基づいて取り扱われることも考えられる。しかし、その場合においても、同一系統に属することが望ましく、資金調達と資金運用の機能においては相互牽制するべき理由が見当たらない

め、系統を分離することは避けるのが望ましいと言えるだろう。

民間企業の視点から見れば、これらの考え方は一般的であり、それは「民間が言うところの財務は、一言で言えば、お金の効率的な管理のことである」<sup>15</sup>と定義するところ、また「資金の分割所管は民間企業では考えられない」<sup>16</sup>という指摘も表れている。

## （２）相互牽制の有効性

命令機関と会計機関の系統を分離したことによる問題点の２点目は、相互牽制（内部牽制）の有効性に関する問題である。相互牽制不全の問題については前に触れているが、改めて取り上げる。相互牽制の問題点として、２点挙げられる。まず第１点は、牽制機能の形骸化の指摘である。石川は、2008年から2011年にかけての会計検査院による調査結果を分析し、地方自治体の不適正な経理処理の問題の核心が、「会計事務手続の職務分担に対して、けん制機能が働いていなかったことにあった」<sup>17</sup>ことを明らかにした。会計検査院の報告書では、この不適正な経理処理の発生原因を「検収事務等の形骸化」であるとされており、物品の調達要求課が検収事務も兼任していたため、職務分担が行われておらず、相互牽制が有効に機能しなかったとしている。それを踏まえて石川は、「（１）会計規則を遵守するための組織的な体制と（２）会計規則を遵守しなかった場合に、それを発見することができる体制」<sup>18</sup>が必要であると指摘している。そして、法令規則の遵守についてはマニュアルや研修を通じた理解・周知の徹底を指摘し、発見できる体制については、内部統制責任者や内部統制整備状況をモニターする職を設け、内部統制が有効に機能する体制の整備を求めている。石川の指摘では、系統の分離については触れられておらず、内部統制の整備により相互牽制の確保を求めているのである。

第２点として、自治法の規定がそもそも厳密な内部牽制を想定していないと考えられる点である。自治体の財務の規定上、命令機関と出納機関に分離されており、会計課以外の部署については会計課との相互牽制の体制が採られている。しかしながら、当の会計課については、特段の措置が講じられなければ会計課内の同系統による牽制となり、牽制の意味を成さない。会計職

員等は特に賠償責任を負うことが自治法上規定されている（自治法 243 条の 2）ため、これにより故意または過失による現金等の動産・物品の亡失や損傷に伴う損害を防止しており、会計職員等への一定の統制をしていると言える。しかし、相互牽制とは別の部分で規制しているわけであり、相互牽制が万全な手法であるとは言えない。

また、少人数の組織や出先機関で相互牽制体制が整備できるかという課題もある。自治法では、会計管理者の補助職員として出納員を置くことができる（自治法 171 条）と規定されているが、職員数的に制限のある小規模な組織や出先機関では適切な相互牽制体制が整備できていないという指摘もある。例えば、京都府の「財務会計執行体制のあり方検討結果報告書」では、会計公所（出先機関）においては、出納員が支出命令側との業務を兼ねており、実質的に出納機関としての牽制機能が発揮しがたい<sup>19</sup>と問題点を指摘している。京都府の報告書では、最終的に現行法令の趣旨を踏まえ、会計公所においても命令機関と出納機関を分離するよう結論を出しているが、小規模自治体のみならず府のような大規模な組織にあっても、相互牽制に関する課題が存在することは認識しておく必要がある。

さらに、2006 年の自治法改正で既に廃止された収入役制度では、収入役を置かず、首長・助役が兼務<sup>20</sup>を可能とする規定があり（旧自治法 169 条 2 項ただし書き）、自治体の状況に合わせて統制体制を選択することができた<sup>21</sup>。これは必ずしも系統分離によらない例であると考えられる。つまり、系統分離を行っていたとしても、自動的に相互牽制が機能するわけではない。系統分離が必ずしも相互牽制の有効性を意味しないのである。

### （3）内部統制整備による牽制機能の強化

上記において、系統分離が非効率的であることについて述べた。また、系統分離が必ずしも相互牽制の有効性を意味するわけではないことも確認した。しかしながら、組織内部における統制は必要であり、系統分離に依拠しない統制体制の構築が求められる。相互牽制は組織の統制において必要であり、他者の監視によって行為を統制することは有益である。これらのことを踏まえれば、系統分離を行わずとも、内部統制の整備・強化により相互牽制を確

保することが、効率性を維持しつつ牽制機能を有効にしうる手段であると言える。内部統制の統制活動やモニタリングの機能を活用することで、相互牽制の確立は可能である。

内部牽制は、相互のチェック体制であり、系統を分離することが必須条件ではない。わが国は、フランスからの制度の移入を経て、命令機関と出納機関の系統を分離して内部牽制を働かせることとした。会計方式が現金主義である間は、現金出納時に認識するため有効に機能するが、発生主義へ移行した後は、取引の認識が大きく変わるため、内部統制を利用した第三者による監視を効率的に行い、系統分離を解消することが牽制機能を維持しつつ、業務の効率性を高めることになる。

### 3 財務部門（財政担当課・会計担当課等）の設置状況

前段では命令機関と出納機関の系統分離の問題点を指摘した。次に、実際の組織の設置状況はどうか調査した。財務部門を財政・管財・契約・税務・会計に分類し、中核市におけるそれぞれの設置状況を調べた。分析の対象として中核市を選択の理由は、人口規模が大きく、組織が分化しているためである。中核市は団体間の人口規模が似ているため、県庁所在市より均質であり、政令指定都市より対象自治体数が多いため、比較に適すと考えられる。集約した結果が図表5-5である。

まず、上部組織の位置づけ（総務部・企画部・財務部）により、各団体を総務系・企画系・財務系に分類した。中核市は組織分化が進んでいるため、財務に特化した財務系が24団体と最多で、企画系16団体、総務系3団体と続く結果となった。そのうち、財務系は財政・管財・契約・税務がフルセットで設置される割合24団体中11団体（45.8%）、総務系では対象団体数は少ないものの3団体中3団体（100%）。反対に企画系は16団体中0団体（0%）であった。

その他の特徴として、いわき市は財政課こそ企画部だが、それ以外の管財・契約・税務の機能は理財部に集約されている。財政課を資源配分のプランニングと捉えれば企画部への集約は首肯でき、理財部へ財務機能を集約していることも効率的であると考えられる。この傾向は、他の企画系と分類された

団体にも見られ、豊田市、岡崎市、尼崎市、久留米市も予算編成機能を企画部へ位置づけている。

また最近の傾向として、公有資産管理を強化する動きも垣間見える。公有資産マネジメント課や資産経営課、FM（ファシリティ・マネジメント）推進課など、管財課等からの従来の名称変更し、資産管理に注力した組織立ても目立っている。名称が特徴的なものだけ拾い上げても、43 団体中 18 団体（41.9%）に達しており、公有資産管理に対する取組が進展していることが窺える。

一方、会計部門は明確に独立している。例外として横須賀市が総務部に会計課を位置づけている<sup>22</sup>。奈良市は会計課と別に契約部門が主体の会計契約部が設置されている。他の自治体が牽制機能の関係上、分離していることから考えて、横須賀市の事例は珍しいと言える。また、奈良市は会計契約部内に指導監察課を設け、内部統制を行っている。ただ、この会計契約部は機能実態としては契約課であり、会計機能は依然として会計課に存在する。

このような中核市の結果を見る限り、財務系統（財政・管財・契約・税務）は、会計課と完全に分離されている。これは、現在までの命令機関と会計機関の分離が、厳格に行われている証拠であると言える。図表5-2のユニタリーの結果と比較した場合、ユニタリーでは会計機関が分離している様子は、この表からはうかがえない。資源部門（Department of Resources）や財務部門（Director of Finance）に集約されているものと考えられる。ユニタリーでは、職位の位置づけにはばらつきがあるものの、法定職としての151条職員（Section 151 Officer：CFO）が置かれており、財務の責任者は明確である。しかしながら、中核市の場合は、部門を統括する財務部長なのか予算編成実務を担う財政課長なのか、はたまた会計管理者であるのか、財務の責任体制が判然としない状態である。総務省の内部統制報告書では会計事務についてモニタリングを会計管理者がするよう想定している<sup>23</sup>が、英国の自治体の事例からは、統制が会計事務のみで財務の統制が可能なのか、より広く財務を統制する機能が必要ではないかと考える。

図表5-5 中核市における財務部門の位置づけ

No.	中核市	現在日	上部組織	財政課の位置づけ	位置づけの特徴
1	函館市	26.4.1	財務部	管理課・財政課・調度課・税務室・債権回収対策室	税務部門を含む
2	旭川市	-	総合財政部	政策調整課・男女共同参画・政策推進課・総合計画課・秘書課・財政課・都市交流課・広報広聴課	管財契約は総務部、税務は税務部
3	青森市	25.4.1	企画財政部	企画調整課・財政課・市民税課・資産税課・納税支援課・工事検査室・競輪事業所	税務部門を含む、管財契約は総務部
4	盛岡市	26.4.1	財政部	財政課・契約検査課・市民税課・資産税課・納税課、(資産管理活用事務局)	税務部門を含む、資産管理活用事務局あり、管財は総務部
5	秋田市	26.6.1	企画財政部	企画調整課・財政課・情報統計課・広報広聴課・市民税課・資産税課・納税課・特別滞納整理課・地籍調査室	税務部門を含む、管財契約は総務部
6	郡山市	26.8.1	財務部	財政課・公有資産マネジメント課・契約課・工事検査課	公有資産マネジメント課あり 税務は税務部
7	いわき市	25.4.1	財政部	財政課・契約課・管財課・税務課・市民税課・資産税課	税務部門を含む
8	宇都宮市	26.4.1	行政経営部	行政経営課・行政改革課・財政課・人事課・秘書課・危機管理課	税務・管財・契約は理財部
9	前橋市	26.4.1	財務部	財政課・資産経営課・収納課・市民税課・資産税課	税務部門を含む、資産経営課あり
10	高崎市	26.4.1	財務部	財政課・管財課・契約課・技術監理課・市民税課・資産税課・納税課	税務部門を含む
11	川越市	26.4.1	政策財政部	政策企画課・オリンピック大会準備室・行政改革推進課・財政課・市民税課・資産税課・収税課・収納対策室	税務部門を含む、管財契約は総務部
12	船橋市	26.7.15	企画財政部	政策企画課・財政課・管財課・契約課・男女共同参画センター	男女は企画系か、税務は税務部
13	柏市	26.4.1	財政部	財政課・債権管理室・契約課・収納課・市民税課・資産税課	税務部門を含む、管財は総務系
14	横須賀市	26.4.7	財政部	財政課・資産経営課・契約課・工事検査課・納税課・市民税課・資産税課	税務部門を含む、資産経営課あり
15	富山市	26.4.1	財務部	財政課・管財課・契約課・工事検査課・納税課・市民税課・資産税課・債権管理対策課・用地課	税務部門を含む、用地課あり
16	金沢市	26.4.1	総務局	総務課・文書法制課・職員課・監理課・行政経営課・財政課・税務課・資産税課・市民税課	総務系、税務部門を含む
17	長野市	26.7.1	財政部	財政課・契約課・管財課・市民税課・資産税課・収納課	税務部門を含む
18	岐阜市	26.4.1	財政部	財政課・行政改革課・税制課・市民税課・資産税課・納税課	税務部門を含む、管財契約は行政部
19	豊橋市	-	財務部	財政課・資産経営課・契約検査課・債権管理課・市民税課・資産税課・納税課	税務部門を含む、資産経営課あり
20	岡崎市	26.4.1	企画財政部	企画課・100周年記念事業推進課・財政課・行政経営課・情報システム課	管財契約は総務系。税務は税務部
21	豊田市	26.4.1	企画政策部	企画課・財政課・国際課・土地利用調整課・都市計画課・環境モデル都市推進課	管財・税務は税務財産部、契約は総務系
22	大津市	25.4.1	総務部	総務課・危機防災対策課・職員課・財政課・行政改革推進課(公共施設マネジメント推進室)・管財課・契約検査課・市民税課・資産税課・納税課・債権管理室・コンプライアンス推進室	税務部門を含む、行単に公共施設マネジメント部門あり
23	豊中市	26.4.1	財務部	財政室・税務センター・税務企画課・市民税課・固定資産税課・納税管理課・債権管理室	税務部門を含む、資産活用部が別にある
24	高槻市	26.4.1	政策財政部	政策推進室・営業広報室・財政課・資産管理課・契約検査課	税務は総務部
25	枚方市	26.4.1	財務部	資産活用課・財産区事務局・財政課・総合契約検査室・税務室(税制課・市民税課・資産税課・納税課・債権回収課)	税務部門を含む
26	東大阪市	26.4.1	財務部	管財室・財政課・調度課	経営企画部に資産経営室あり、税務は税務部
27	姫路市	26.4.1	財政局	財政部(財政課・管財課・契約課)、税務部(主税課・市民税課・資産税課・納税課)、工事技術検査室	税務部門を含む
28	尼崎市	26.4.1	企画財政局	企画管理課・政策部(政策課)、行政改革本部(行政改革課・財政課)、シティプロモーション推進部(都市魅力創造発信課)	管財・税務は資産統括局
29	西宮市	26.4.1	政策局	政策総括室(政策総務課・政策推進課、行政経営政策課、都市政策課)、財政部(財政課・施設企画課・資産活用課)、情報政策部(情報政策課・情報システム課・市長室(秘書国際課・広報課・市民相談課)	管財・契約・税務は総務局
30	奈良市	26.4.1	財務部	財政課・FM推進課・税務室(市民税課・資産税課・納税課・滞納整理課)	管財は総務部、契約は会計契約部
31	和歌山市	26.4.1	財政局	財政部(財政課・管財課・調達課・営繕課・工事検査課)、税務部(市民税課・資産税課・納税課・債権回収対策課)	
32	倉敷市	26.4.1	企画財政局	企画財政部企画経営室(財政課・財産活用課・情報政策課)	税は税務部、長期修繕計画室あり、契約は総務部
33	福山市	26.4.1	財政局	財政部(資産経営戦略課・財政課・管財課)、税務部(税制課・市民税課・資産税課・納税課)	税務部門を含む、資産経営戦略課あり、契約は建設管理部
34	下関市	26.4.1	財政部	財政課・納税課・市民税課・資産税課	税務部門を含む、管財は総務部、契約は契約室で独立
35	高松市	25.4.1	財政局	財政課・契約監理課・財産活用課・税務部(納税課・市民税課・資産税課)	税務部門を含む
36	松山市	26.4.1	理財部	財政課・納税課・市民税課・資産税課・管財課(公共施設マネジメント担当課長)	税務部門を含む、管財課に公共施設マネジメント担当あり、契約は総務系
37	高知市	26.4.1	財務部	財政課・管財課・税務管理課・市民税課・資産税課	税務部門を含む、契約は総務部
38	久留米市	25.4.1	総合政策部	総合政策課・広域行政推進課・財政課・行政改革推進室・広報課・東京事務所	管財契約は総務部、税務は市民文化部
39	長崎市	26.4.1	総務局	企画財政部(都市経営室・財政課・地域振興室・市民協働推進室・市史編さん室)、理財部(財産活用課・契約検査課・収納課・特別滞納整理室・資産税課・市民税課)	税務部門を含む 副市長直属で資産経営室あり
40	大分市	25.4.1	財務部	財政課・管財課(公共施設マネジメント推進室)、税制課・市民税課・資産税課・納税課	税務部門を含む 公共施設マネジメント推進室あり、契約は総務部
41	宮崎市	26.4.1	企画財政部	企画政策課・秘書課・財政課・管財課	税務は税務部、契約は総務系
42	鹿児島市	26.4.1	企画財政局	企画部(政策企画課、世界文化遺産登録推進室、政策推進課、交通政策課)、財政部(財政課・管財課・契約課・工事検査課)	税務は総務系の税務部
43	那覇市	26.4.1	企画財政部	企画調整課・財政課・情報政策課・行政経営課・税制課・市民税課・資産税課・納税課	管財は総務系、契約は都市計画部、企画調整内にFM推進あり

出所：各自治体のホームページから収集し筆者作成。旭川市、豊橋市の現在日は不明。

No.	中核市	組織構成	階層	分類	財政	管財	契約	税務	分類の特徴	会計部門
1	函館市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○		会計部会計課
2	旭川市	部課制	2層	企画系	○	総	総	税		会計課
3	青森市	部課制	2層	企画系	○	総	総	○	検査は含むが管財は別	会計課・出納室
4	盛岡市	部課制	2層	財務系	○	総	○	○	部に資産管理活用事務局	会計課
5	秋田市	部課制	2層	企画系	○	総	総	○		会計課
6	郡山市	部課制	2層	財務系	○	○	○	税	公有資産マネジメント課	会計課
7	いわき市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○		会計室
8	宇都宮市	部課制	2層	企画系	○	理	理	理	税務・管財は理財部	出納室
9	前橋市	部課制	2層	財務系	○	○	総	○	資産経営課	会計室
10	高崎市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○		会計課
11	川越市	部課制	2層	企画系	○	総	総	○		会計室
12	船橋市	部課制	2層	企画系	○	○	○	税	企画系の男女を含む	会計課
13	柏市	部課制	2層	財務系	○	総	○	○	債権管理室 資産管理課は営繕を含む	会計課
14	横須賀市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○	資産経営課	総務部会計課
15	富山市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○	用地課が含まれる	出納課
16	金沢市	局課制	2層	総務系	○	○	○	○	管財は総務課に含む	会計課
17	長野市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○		会計局会計課・検査課
18	岐阜市	部課制	2層	財務系	○	行	行	○	岐阜市は部門別に組織分類	会計課
19	豊橋市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○	資産経営課	会計課
20	岡崎市	部課制	2層	企画系	○	総	総	税		会計課
21	豊田市	部課制	2層	企画系	○	税	総	税		会計課
22	大津市	部課制	2層	総務系	○	○	○	○	行革に公共施設マネジメント推進室	出納室
23	豊中市	部課制	2層	財務系	○	資	総	○	資産活用部が別にあり	会計室
24	高槻市	部課制	2層	企画系	○	○	○	総	資産管理課	会計課
25	枚方市	部課制	2層	財務系	○	○	○	○	資産活用課	会計課
26	東大阪市	部課制	2層	財務系	○	○	○	税	経営企画部に資産経営室	出納室
27	姫路市	局制	3層	財務系	○	○	○	○		会計課
28	尼崎市	局制	3層	企画系	○	資	資	資	資産統括局	会計管理室
29	西宮市	局制	3層	企画系	○	総	総	総		会計室
30	奈良市	部課制	2層	財務系	○	総	会	○	財務にFM推進課、会計契約部に契約(会計課とは別)	会計課
31	和歌山市	局制	3層	財務系	○	○	○	○	局内で財政・税務が分離	出納室
32	倉敷市	局制	一部3層	企画系	○	○	総	税	長期修繕計画室	出納室
33	福山市	局制	3層	財務系	○	○	建	○	資産経営戦略課 局内で財政・税務が分離	会計課
34	下関市	部課制	2層	財務系	○	総	契	○		出納室
35	高松市	局制	一部3層	財務系	○	○	○	○	財産活用課	出納室
36	松山市	部課制	2層	財務系	○	○	総	○	公共施設マネジメント担当	会計事務局
37	高知市	部課制	2層	財務系	○	○	総	○		出納課
38	久留米市	部課制	2層	企画系	○	総	総	市		出納室
39	長崎市	局制	3層	総務系	○	○	○	○	企画財政部と理財部に分離	出納室
40	大分市	部課制	2層	財務系	○	○	総	○	管財課に公共施設マネジメント推進室	会計課
41	宮崎市	部課制	2層	企画系	○	○	総	税		出納室
42	鹿児島市	局制	3層	企画系	○	○	○	税		会計管理室
43	那覇市	部課制	2層	企画系	○	総	都	○	企画調整課内にFM推進G	出納室



## V 地方自治体財務部門強化における財務管理内部統制の役割

ここまで、C I P F Aの討議資料から、英国地方自治体の財務機能に求められる役割とビジョン、さらにその重要分野について検討し、実際の機構図から英国地方自治体の財務組織の現状についても確認した。一方で、わが国地方自治体の財務体制とその問題点として、命令機関と出納機関の系統分離による相互牽制体制について、財務の効率性の点と相互牽制の有効性の点から指摘した。その上で、中核市の財務部門・会計部門の位置づけを確認し、その傾向を分析した。

まず、討議資料 *Emerging Stronger* からは、財務機能の役割として、イノベーションを先導し、組織の価値向上を目指し、リスクの管理を行いつつ、コスト削減による効率性を発揮することが求められている。それを実現する重要分野の中に、内部統制の要素が埋め込まれている。また内部統制自体も組織改革を促すような統制環境を構築するよう求められるなど、財務機能の内部統制への関与が強く示唆されている。英国自治体の財務機能の分析から、C F Oを中心とした財務機能の統合が行われていることが裏付けられた。これは、C F Oの責任体制から発せられるものと考えられる。第4章でも触れたように、C F O自身も、内部統制構築への支援を求められており、財務機能の役割として内部統制への関与は大きな位置を占めるものと考えられる。

他方、わが国の財務体制を見ると、財務の根幹とも言える基本的な統制体制が、命令機関と出納機関の分離により採られていることが分かる。この系統分離は、フランスに源流を発する相互牽制によるものであり、明治から国・地方双方に脈々と今も息づいている。地方自治法により分離が規定されているため、現在も解釈は厳密に運用されている。このことは、中核市の機構図を分析しても明らかとなった。そのことから現行法令下で財務部門と会計部門を統合することは現実には困難と思われる。しかしながら、系統分離による財務の非効率性や相互牽制の有効性を考慮すれば、系統分離の呪縛を越えて新たな統制体制の創造に向かって進まなければならない。

これまでの議論を踏まえて、自治体における内部統制はどうあるべきか、財務機能はどう内部統制に関与すべきかを検討する時期が到来している。そ

の上で、財務管理内部統制という考え方の下に、統制体制を検討することは有用であると言えよう。先に述べたわが国財務体制の課題解決においては、内部統制の活用が欠かせない。内部統制において、相互牽制は統制活動・モニタリングの要素であり、これを有効に活用することは、財務管理内部統制の有効性を飛躍的に高めることになる。内部統制を構築することで、内部の相互牽制体制を確保し、会計部門を含めた財務部門の構築が望まれる。またその際には、CFOを財務の責任者として位置づけ、財務管理内部統制に手腕を発揮し、スチュワードシップを果たすことが求められる。会計とともに資金管理・資金運用機能を統合した財務管理内部統制を財務部門強化で企図することが、公会計の変革期を迎えた地方自治体の重要課題である。本章で一部取り上げた資金管理・資金運用は、次の第6章でリスクの関連について詳細を分析することとする。

(注)

- <sup>1</sup> 自治体における財務・会計・出納の語について整理すると、まず、会計の語は、明治期の会計制度で、明治期、本来「財政」の語を当てるところに「会計」の語を当てている。例えば、1889年明治会計法などである。公共部門における会計の語の淵源は、単に「財政」を「会計」と言い換えたものと言える（亀井孝文「新しい公会計制度への提言」『会計検査研究』第45号、2012年、6頁）。なお、「会計」と「出納」の違いについては、簡単に言えば、会計は記録、出納は資金の出し入れということになろう。宮元はこれらをまとめて、予算・決算・会計・財産等に関する事務としての「財務」、そのうち現金・物品の出納保管やこれに付随する事務である「会計」、またこの会計のうち現金の出し入れについて「出納」と整理している。この章における「財務」・「会計」・「出納」の定義はこれに従うこととする。宮本義雄『地方財務事務 第二次改訂版』学陽書房、2002年、1頁。
- <sup>2</sup> CIPFA, *Emerging Stronger: Shaping the finance function to meet new and future challenges*, 2012.
- <sup>3</sup> *ibid.*, p.3.
- <sup>4</sup> *ibid.*, p.3.
- <sup>5</sup> OECD, *Economic Outlook 94*, 2013.
- <sup>6</sup> CIPFA, *op. cit.*, p.6.
- <sup>7</sup> 一層制、二層制の事務を併せ持つ単一自治体。イングランド全体で56団体存在する。
- <sup>8</sup> 151条職員は、いわゆるCFOであるが、ここでは特に1972年地方自治法151条に基づく法定職という立場を際立たせるために、敢えて151条職員と呼称している。
- <sup>9</sup> 地方公共団体の財務制度に関する研究会「地方公共団体の財務制度の見直しに関する中間的な論点整理」総務省、2014年、2頁。
- <sup>10</sup> 「同上書」、5頁。
- <sup>11</sup> 甲斐素直「会計事務職員の弁償責任」日本財政法学会編『財政法講座2 財政の適正管理と政策実現』勁草書房、2005年、126-127頁。甲斐は著書においてフランスは、他の先進各国とは異なり、強力な内部監査組織を持たないとしている。一方で松浦によれば、フランス中央省庁では、財務省から各省への監視と財務監察官による統制があるとしている。会計検査院の検査が外部監査とされており、松浦は財務監察官による統制は内部監査とみなしている。松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』平成20年5月号、2008年、123-124頁。
- <sup>12</sup> 財務会計改革委員会「財務会計執行体制のあり方検討結果報告書」京都府、2009年、2-10頁。
- <sup>13</sup> 石川恵子「わが国の地方自治体の内部統制の整備・構築に向けての課題」『実践女子大学人間社会学部紀要』第9集、2012年、4-6頁。
- <sup>14</sup> ここで言う資金調達は主に長期借入金・地方債の起債を指す。一時借入金は資金需要への対応のため、会計課の担当であるの言うまでもない。
- <sup>15</sup> 大庫直樹「自治体のマネジメント戦略① 財政から財務による自治体経営の転換」『地方行政』第10351号、時事通信社、2012年、2頁。
- <sup>16</sup> 石原俊彦・鈴木信義『地方自治体ファイナンス』関西学院大学出版会、2009年、160頁。
- <sup>17</sup> 石川恵子「わが国地方自治体の内部統制の整備・構築に向けての課題」『実践女子大学人間社会学部紀要』第9集、2012年、2頁。
- <sup>18</sup> 「同上稿」、7頁。
- <sup>19</sup> 財務会計改革委員会「財務会計執行体制のあり方検討結果報告書」京都府、2009年、2-3頁。
- <sup>20</sup> 2003年の調査では、2,513団体のうち収入役が長を兼掌している団体が17、助役が兼掌している団体が330に上ることが報告されている。久元喜造「第28次地方制度調査会第一次答申と地方自治制度改革の課題について(上)」『自治研究』第82巻第2号、2006年、47頁。
- <sup>21</sup> 収入役を兼掌する際は、内部牽制制度の趣旨に鑑み、極力首長ではなく助役に兼掌させるべきとされていた。藤井雅文、佐久間寛道、渡邊史朗「地方自治法の一部を改正する法律について(上)」『地方自治』第704号、2006年、22頁。
- <sup>22</sup> 横須賀市の会計課は、総務部会計課と会計管理者付会計課に分かれている。総務部会

計課は、指定金融機関、用品調達基金、口座振替に関することを担当し、会計管理者付会計課は、現金の出納および保管、支出負担行為の確認、支出命令等の審査、小切手の振り出し、有価証券・担保物件・物品の出納・保管、不用物品の品処分、歳入歳出予算整理簿の記録整理、決算の調製、指定金融機関の検査、現金出納員、物品出納員の検査に関することを担当している。総務部会計課は、会計管理者の権限に必ずしも属さないものとなっており、会計管理者の権限上問題が無いように配慮されていることが分かる。

<sup>23</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年、51頁。

## 第6章 英国地方自治体の資金管理と財務管理内部統制

### —C I P F A「資金管理規範」を中心に—

#### I 財務管理内部統制と資金管理リスク

地方自治体が市場のプレーヤーとなって資金調達や資金運用を行うにつれ、資金管理の重要性は年々高まっている。特に公共部門の財務管理において、リスクのある取引は回避する傾向にあったが、市場や経済との密接な関わりにおいて、リスクを認識しつつこれに対応することが求められている。

地方自治体における資金管理は、地方自治法（以下、自治法）に基づき行われている。現状の地方自治体では主に出納・会計担当課に属している。地方自治法には235条の4に現金及び有価証券の保管について規定され「最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない」と定められている。また、自治法施行令168条の6第1項にも、「会計管理者は、歳入歳出現金を指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他の最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない」とされている。2005年4月にペイオフが全面解禁され、自治体が保有する現金・基金の預入先について、さまざま議論がなされた。そのなかで、運用についても自治法の規定の下で、定期預金が多くを占めていたものが、国債をはじめとする債権などでの運用が模索されるようになった。その一方で、地方自治体は資金運用を巡るリスク管理の問題にも直面している。

地方自治体は金融市場でのプレーヤーであるにも関わらず、そのことに関して未だ関心が高いとはいえない。地方自治体のみならず、自治体に関連する公的組織・各種団体においても、金融知識を欠いた資金運用・投資に絡んだ問題が少なからず発生している<sup>1</sup>。規模の大きな自治体（都道府県・政令市）では、市場公募債の調達や資金運用に取り組むなかで、金融市場と向き合っているが、すべての団体が必ずしも同じような取り組みができていたとは言えない。

本章では、英国勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance Accountancy: C I P F A）の資金管理規範（*Treasury Management Code*）を中心に、英国地方自治体における資金管理について明らかにした上で、わが国地方自治体のそれとの比較において、有用となる示唆を導き出すことを目的としている。

英国は、今なお世界金融の中心地の一つであり、米国と並び金融の先進国である。外国為替取引だけ見ても英国の市場は世界の約3分の1を取り扱っている。先進的な金融市場がある環境の中で、英国地方自治体はいかなる取り組みをしているのか、このコードを中心に検討する。

## II 英国地方自治体の資金管理—財務管理内部統制の視点から—

### 1 資金管理の定義

CIPFAでは、Treasury Management（以下、資金管理）の定義を次のように定めている。資金管理とは、「組織における投資、キャッシュフロー、銀行取引、金融市場での資本取引といった活動に関連するリスクの効果的なコントロールと、そのリスクに見合った最適の業績の追求<sup>2</sup>」であるとしている。この資金管理に関して、CIPFAは実務規範を作成・発行しており、適宜、経済情勢等を勘案しながら改訂を行っている。

### 2 資金管理実務規範

CIPFAは2001年、公共部門における資金管理に関する新たな実務規範として*Treasury Management Code*（以下、資金管理実務規範）を設定した。2004年11月には、小規模なディストリクト<sup>3</sup>などに対応するための資金管理基準が定められた。これらは通常の資金管理実務規範の全部適用が困難な小規模自治体に対応するための基準が定められている。

2006年には、地方自治体の資金管理に関する法律の改正により、法的枠組みが大きく変わったため、資金管理実務指針もそれに併せて改められた。特に2006年の改訂では、2003年地方自治法（イングランド及びウェールズ）と2003年地方自治法（スコットランド）で定められた自治体の借入・資本金的収入・投資に関する規定を反映している。また、2002年犯罪収益没収法（*Proceeds of Crime Act 2002*）や2003年マネーロンダリング規制に関する規則（*Money Laundering Regulation 2003*）を反映した、ガイダンスノート<sup>4</sup>を発行した。2009年の改訂を経て、現在2011年に最新版として発行されたものが運用されている。

現在の資金管理実務規範の根拠法令は、2003年地方自治法（*Local Government Act 2003*）

15条、地方自治体(資本調達・会計)(イングランド)規則(Local Authorities (Capital Finance and Accounting) (England) Regulation 2003) 24条の規定に基づき、資金管理をする際に留意することとされている。スコットランドについては、スコットランド政府発行の2003年財務通知第5号(Financial circular 5/2010)に基づき、資金管理に当たっては実務規範に留意することとされている。

CIPFAの定める実務規範策定の目的は、主なものとして9つ挙げられている<sup>5</sup>。順に挙げれば、①資金管理の明確な目的、組織の基礎的能力の開発、②効果的なリスク管理の重要性、③資金管理に関する意思決定の透明性、④資金管理におけるVFM(Value for Money：支出に見合う価値)の追求、⑤専門的能力の開発と継続的教育、⑥資金管理に関する方針や実務の標準化、⑦資金管理の規制・監査の支援、⑧法令による資金管理の規制、⑨金融機関の理解と信頼醸成の9つである。イングランドに関しては2003年地方自治法第15条の規定に基づき、大臣が示すガイダンスとともにCIPFAのガイダンスに留意することが規定されている。上記の実務規範の目的は策定者としてのCIPFAの考え方を反映したものである。法令のフレームワークを基本としつつ、リスク管理やVFMの追求などの技術的課題、自治体の体制としての資金管理方針(Treasury Management Policy)や資金管理担当者等の能力開発、監査や監視体制の支援などが実務規範には盛り込まれている。

### 3 資金管理実務規範の内容

資金管理実務規範は、その内容によって大きく分けて3つのパートに分かれている。1つ目は3つの重要原則である。2つ目は資金管理の実務に関する規定(Treasury Management Practice: TMP)である。3つ目が詳細を記述する、ガイダンスノートである。このうち、ガイダンスノートはTMPを補完するものであることから、ここでは、重要原則とTMPについて見ていくこととする。

資金管理実務規範には、根幹となる3つの重要原則が定められている。

第1原則 資金管理を効果的に管理・統制するために、自治体は目的、方針と実務、戦略と財務報告に関する適切なフレームワークを構築すること。

第2原則 資金管理の責任が組織内にあることをフレームワークにおいて明示し、毎年策定する戦略計画<sup>6</sup>に資金管理上取り得るリスクについて明示すること。

第3原則 資金管理に関するVFMおよび適切な業績測定がフレームワークに反映すべ

きこと。

この3つの重要原則は、自治体における資金管理フレームワークを規定するものである。その上で、責任が自治体内にあることを明示し、資金管理上選択するリスクに関する説明と、資金管理のVFMを確保するため業績測定を行うことを定めている。

続いて、資金管理の実務についてその種類を12に分類し、各項目に実務の内容について規定している（図表6-1参照）。TMP1~2はリスク・マネジメント、TMP3~5は資金管理の透明性、TMP6~9は経営情報、TMP10~12が資金管理体制とそれぞれグループ化することができる。以下、特徴的な部分について取り上げる。

図表6-1 資金管理実務規範の内容

番号	項目	内容
TMP1	リスク・マネジメント	信用、取引先、流動性、利率、為替レート、法令、借換、不正行為、錯誤、汚職、偶発性、市場などの各リスクを監視・統制・識別をどのように行うか
TMP2	業績測定	効果的なリスク・マネジメント・フレームワークにおいて、VFMがどのように確保され、どのように業績が測定されているか
TMP3	意思決定および分析	資金管理の意思決定をする場合、必要なチェックや保護手段が適切に行われているか
TMP4	手段・手法・技術の承認	資金管理において使用可能な手段・方法・技術の透明性が確保されているか
TMP5	責任の統合・明確化・分離、および取引体制	責任の分離、統制を適切に行うために、資金管理の責任に関する報告書が作成されているか
TMP6	財務報告の要件および経営情報の準備	最低限の報告要件など、組織における報告の様式・頻度・詳細等を定めているか
TMP7	予算・会計・監査の体制	アカウンタビリティを強化するために、資金管理のためのコストや収益はすべて集約されているか
TMP8	現金とキャッシュフロー・マネジメント	定期・随時におけるキャッシュフロー予測について、効果的な資金管理を行うための堅実なフレームワークができ



		ているか
TMP9	資金洗浄	潜在的なマネーロンダリングを識別し報告するために、組織が適切なプロセスを経ているか
TMP10	職員研修と資格取得	資金管理に責任を負う者が、その役割を効果的に果たすための適切な技術・知識を持つための体制が取られているか
TMP11	外部委託の利活用	外部のサービス提供者を活用すること、またそれらが提供したサービスについて、どのように調査・監視されるか。また、包括的に文書化されているか
TMP12	コーポレート・ガバナンス	組織がどのように、資金管理活動が開放性、透明性、公正性、完全性、アカウントビリティを実行しているか

出所：CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, pp.14-19.を基に筆者作成。

#### (1) リスク・マネジメント

TMP1では、CFO（Chief Financial Officer：最高財務責任者）は資金管理リスクの管理と統制について体制整備を行うことが求められており、少なくとも毎年、組織に関連するリスクの状況について、TMP6（報告義務および経営情報体制）に従って報告しなければならない。このリスク・マネジメントは、規範の1番目に掲げられていることでもわかるとおり、極めて重視されている。また、かつ各リスクについても詳細に説明が付されており、その分量も他のTMPに比べて群を抜いて多く割かれている<sup>7</sup>ことから、その重要性が見て取れる。

この項で扱うリスクは、それぞれ①信用リスクおよび取引先リスク、②流動性リスク、③金利リスク、④為替リスク、⑤借換リスク、⑥法令リスク、⑦不正・誤謬・汚職および偶発性リスク、⑧市場リスクの8つに分類されている（図表6-2参照）。

このリスクの中で特徴的なものとして1つには、借換の際の市場動向や国の政策変更や法令改正がリスクとして認識されていることが挙げられる。借換のなかで有利な条件を追求することは当然のことであるが、それをリスク視点で検討することはより有利な条件へのインセンティブにつながる。

法令リスクについては、政策変更や法令改正は行政上影響を受けることは避けられない。

しかし、将来の法令改正の影響を加味して資金管理を行うことは、環境変動に対応してリスクを軽減することが可能である。加えて法令リスクの中には、取引先の権限・コンプライアンスについても焦点が当てられている。パートナーシップで民間部門と連携を組む事例も多いことから、このようなリスクが加えられているものと推察される。

不正・誤謬・汚職および偶発性リスクも、特徴的な部分とっていいだろう。これらのリスクは偶発的に発生する事件・事故・災害等の事象に対する対応方針や、保険による損失の補償といった視点が展開されている。

また TPM2 業績測定では、資金管理においてもVFMを追求することが求められ、その目的達成を助けるために業績評価手法を活用することとなっている。業務やサービスの付加価値を継続的に分析し、サービス適用の代替方法や、補助金・助成金などの財政的なインセンティブ、業務の潜在的な改善の余地を探ることを目的としている。

図表6-2 リスク・マネジメントの分類一覧

対象リスク	内容
①信用・取引先リスク	投資行動を許容可能な範囲にとどめる。借入等の資金調達では、取引先の取扱方針を確認する
②流動性リスク	サービス提供等に必要な資金を常に使用可能な水準で確保するために、キャッシュフロー以外にも借入協定・貸越等を適用する
③金利リスク	金利負担や金利収入の安定確保のために金利の変動リスクを管理する。デリバティブ等のヘッジツールはリスク管理や財務の健全な管理のために利用される。デリバティブ利用に関する情報は、年次戦略に明確に記載する
④為替リスク	為替の不利な影響を最小限に抑えるために為替レートの変動を公開する
⑤借換リスク	合理的な資金調達ができるよう、金融機関等の競争を通じて、自治体が有利になるような借換条件を実現する。そのための分析データを管理する
⑥法令リスク	自治体の資金管理は、法令の要件を遵守する。将来の法令改正が資

	金管理に与える影響を最小化する
⑦不正等・偶発性リスク	資金管理に際して不正・誤謬・汚職・その他不測の事態を通じた損失のリスクを認識する。偶発性リスクに対応するマネジメント体制を整備する
⑧市場リスク	自治体は資金管理方針を明示する。市場環境に応じて最適な利益を上げるよう努め、市場変動の影響から投資を保護する

出所：CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, pp.14-15.を基に筆者作成。

## (2) 資金管理の責任体制とCFO

TMPの中で強調されているのは、CFOの果たすべき役割である。第4章でも取り上げたように、CFOは英国地方自治体において財務を司る法定職である<sup>8</sup>。CFOは1988年地方財政法113条で指定された6つの会計団体の会計士でなければならず、これはCFOが自治体において財務的リーダーシップを果たすために、保持すべき専門知識や技能の水準を定め、継続的な能力開発に努めることが求められている。

TMPのなかでは、CFOに求められる責任についての記述が多い。例えばTMP8ではCFOはすべての手元現金を統制下に置くことが求められ、TMP10では財務部門の職員の研修や資格取得について必要な措置を講じることが求められている。また、入札に当たっての法令遵守の監視や、資金管理体制の有効性の監視についても役割として記載されている。資金管理は、財務管理の一分野として取り扱われ、当然ながら自治体の財務管理の最高責任者であるCFOは、資金管理についても統率を取る立場にある。CFOに関するCIPFA意見書においてもものの中に、公金の適正管理という一項目を置いて特筆されるなど、CFOの中心的な責務一つとして理解されている<sup>9</sup>。

資金管理分野におけるCFOの役割は、「資本および収益会計の両方を含む自治体のキャッシュフローの日常的マネジメントに対する責任」<sup>10</sup>とされている。また、CFOの資金管理に関する責任はSOPP (Standards of Professional Practice)<sup>11</sup>の中で下記のように示されている。

- ・収入は速やかに回収しなければならない
- ・延滞金を監視すべきであり、延滞金現在高の速やかな回収のための措置が講じられなければならない
- ・債権者への支払いは合意された返済期間に関する方針の下に管理されなければならない

い

- 余剰金は利益を得るために、適切な期間に投資しなければならない
- 予期せぬ要因によって借入が必要になる場合も、借入コストを最小にしなければならない
- 資金調達は、法律および当該自治体の資金管理方針に従わなければならない
- すべての活動に関連するリスクに対して、適切な評価を実施しなければならない。

また、CFOは向こう1年間の自治体のキャッシュフローについても、年間の収入支出のパターンや、交付金・補助金の受入や工事費の支払などの主な収入支出を踏まえ、予測することになっている。これにより自治体の年間を通じた金融機関からの貸し借りについて、幅広い概観をCFOに与えている。この資金の概観を日々監視し、常に微調整を図っていくことをCFOに求めているのである。

### (3) 資金管理規範とFMモデルとの関連性

資金管理規範とCFOとの関連について述べた。一方で財務管理のベストプラクティス・モデルであるCIPFA FMモデル(CIPFA Financial Management Model)においても資金管理に対する言及が見える。FMモデルの関連する部分を取り上げ、その関連性について明らかにする。

CIPFA FMモデルは第3章において、その役割と示唆についてすでに述べており、FMモデルは3つの側面と4つの要素によって構成されていることを説明した。資金管理は、FMモデルにおいて3つの側面の中の「スチュワードシップの確保」と、4つの要素中「プロセス」の交点に位置づけられている設問PR5において取り上げられている。

PR5は、自治体の資金管理は、リスクベースで取り扱われることが明記されている。また、リスクコントロールのために投資やキャッシュフロー、預金や市場取引などの資金管理手段を用いて管理すること、あわせてリスクに見合う業績の最適条件、つまりリスクと業績のバランスをみて最適な容認可能なリスク水準を判断することとされている。

大問に設定されている各小問では、自己診断のための質問事項が記載されている。小問1~4、13については資金管理戦略、資金管理政策などの上位計画と議会・執行部によるガバナンスについて書かれている。上位計画に対する監督・監視に加え、組織や財務スタッフの行動についても監視・監督がなされているかを問うている。小問6~9、16は主にリスクに関する記述が続く。資金管理に関する決定や実務について、リスクに基づいた判断

を行うことを前提として、単なるリスクの認識ではなく、リスクを分析した上で許容できるリスクについて制限値を設けるかたちで、具体的なコントロールを行えるかどうかを判断している。

小問 10 以降については組織と財務スタッフに関する事項が提示されている。財務に関わるスタッフに対して資金管理業務を行う上での十分は知識・経験を持っていることを前提としており、また外部からの専門的助言やアドバイスに対して、分析や検証ができるかどうかについても問うている。実務運用上の助言やアドバイスに対する適用可否や妥当性を分析・検証を求めていることにも、相当高度な専門性と知識を求めていることが分かる。

図表6-3 CIPFA FMモデルにおける資金管理の位置づけ(1)

スチュワードシップの確保プロセス	
PR5 組織の資金管理はリスクに基づく。資金管理では、資金管理活動を効率的に行うこととあわせてリスクをコントロールするために、投資、キャッシュフロー、預金、金融市場や資本市場取引を管理する。そして、リスクに見合う業績の最適条件を追求する。	
1.	組織は、ガイダンスとベストプラクティスに基づいて資金の調達・運用をどのように管理・統制するかを定めた、資金管理政策と関連する資金管理実務を適用しているか
2.	資金管理戦略および政策の確認・監視を担当する、指名されたガバナンス・グループはあるか
3.	資金管理戦略および実務は、最新のベストプラクティスや市場状況を反映するために、定期的に見直されているか
4.	政策と実務に従うスタッフは、スタッフによる逸脱行動が迅速に認識できるように監督(supervised)・監視(monitored)されているか
5.	組織は、流動性を統御し、ビジネスニーズを満たす十分な量のキャッシュを確保するために、3年以上の計画されたキャッシュフローモデルを持っているか
6.	理事会(Board)は、資金リスク(流動性リスク、相手方や利率のリスクなど)、組織のリスク選好、リスク管理のための資金安全性の量的制限値の設定を考慮しているか
7.	相手方リストや制限は、資金を託した組織に向けた、安全性に対する懸念を反映したものになっているか
8.	借入や資金調達の段階的体制は、市場状況の観点から、有利な条件を確立するために、分析や構成

	がなされているか
9.	資金管理の決定は、その決定の正当化のためのオプションの考慮やリスクや機会の分析に基づいているか。また、決定は記録されているか
10.	CFO や理事会レベル(監視を担当するガバナンス・グループを含む)に対する、実際の資金管理活動や業績の報告のための効果的なシステムがあるか
11.	専門的財務スタッフは、組織と相手方が法令を遵守し、規制基準に合わせることを実際の行動で示すことができるか
12.	資金管理戦略やその運用について合意・監視・監督するガバナンス・グループと他の一般的財務スタッフとともに、専門的スタッフは、十分に訓練され、スタッフの役割を果たすことに知識と自身を持っているか
13.	長期的な資金調達需要を含む、投資戦略は策定されているか
14.	財務部門の内外の(例えば、利率や為替レート、インフレ率などの今後の推移や、相手方の財務状況など)、組織は幅広い専門的情報やアドバイスに接しているか
15.	財務スタッフは、資金管理アドバイザーの助言を分析や検証をしているか
16.	組織がリスクの影響度を測定しコントロールする一方で、ベンチマーク・ポートフォリオを活用しているか

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.10.

この他、L4「財務管理戦略の策定」中、小問3では、財務管理戦略の一部として財務管理政策を策定することとしており、その政策の一部として資金管理が財務リスク・マネジメントやリスク顕在化に備える資金確保などとともに、項目に挙げられている。

FMモデルは、自治体財務のベストプラクティスを集約したものとして、財務管理のロールモデルとなる役割がある。その一方でFMモデルは、ベストプラクティスを通じて自治体財務を概観するフレームワークを提示する役割も担っている。上記PR5やL4の項目で見たように、FMモデルにおいて資金管理は詳細かつ慎重な対応が求められ、適切な監督・監視が及ぶよう求められている。資金管理の重要性が、FMモデルを構成する一部と

して、また財務管理の重要な一部を構成していると言える。

図表6-4 CIPFA FMモデルにおける資金管理の位置づけ(2)

業績向上の支援—リーダーシップ	
L4 組織は、長期的な財務の健全性を支えるため、財務管理戦略を策定する。	
3.	<p>長年にわたる持続的で安定的な資金調達に基づく、明確な財務管理政策はあるか。政策には、次のものが含まれる。会計実務、外部リソース入札のアプローチ、偶発事象に対応するための資金・内部留保の水準、(物品・役務の)調達、アセット・マネジメント、ビジネス事例、資本投資の最適投資額、効率的な利益と目標、財務リスク・マネジメント、リスクの顕在化に備える資金対応と保険、資金管理、より広い市場と取引機会、ユーザーへの課金と助成金。</p> <p style="text-align: right;">(小問3以外は省略)</p>

出所：CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010, p.18.

### Ⅲ わが国地方自治体における資金管理体制の構築

#### —財務管理内部統制の視点から—

##### 1 資金管理の実際的側面

わが国の公金管理の実務は、歳計現金と基金に分けることができる。法的な根拠を概観すると、①現金の出納と管理(地方自治法 170 条)、②歳計現金の保管(地方自治法 235 条の 4、地方自治法施行令 168 条の 6・7)、③基金の管理(地方自治法 149 条)、④基金の運用(地方自治法 241 条 1 項・7 項)、⑤積立金の運用方法(地方財政法 4 条の 3)、⑥基金の運用収益(241 条 4 項)である。

これら諸規定を見ていくと、公金の出納・保管・運用の3つの側面があることがわかる。それぞれの性質により規定が少しずつ異なっている。例えば、保管と運用の条文では表現が異なっており、管理を重視するものは「最も確実かつ有利な方法によりこれを保管」(地方自治法 235 条の 4、歳計現金に関する定)となっており、運用を重視するものは「確実な方法によって運用しなければならない」(地方財政法 3 条、積立金)、あるいは「確実かつ効率的に運用しなければならない」(地方自治法 241 条、基金)となっている。

各自治体は資金の保管運用に関する方針を定め、それに沿って資金運用を行っている<sup>12</sup>。これらはペイオフ解禁に併せて策定されたもので、運用実績を公表する自治体もある。



## 2 リスク管理に関する問題点

資金管理において、従来は金利が現在より高いこともあり、銀行預金を中心としてリスクを最小限にしてきた。ところが 1990 年代後半のわが国金融危機以降、金融機関破綻の現実に直面し、信用リスクが顕在化し強く認識されるようになった。この金融危機の対応として導入されたペイオフ解禁以降は、自治体現場においても一般的にリスクについて認識が広がった。現状でも、実務では法令の趣旨である元本保証を最重要視しているため、リスクは低く抑制されているものと考えられる。

一方で、現実には金融機関の薦める金融商品を購入した事例も多い。仕組債の事例では、損失を被った自治体が金融機関を相手取って損害賠償請求訴訟を提起するに至った<sup>13</sup>ものもある。仕組債は安倍政権発足以降の金融政策により、為替相場が円安に進んだことにより、トータルで損失回避することができた。結果論ではあるが、損失確定は満期までわからない。ここでのリスクは、評価額低下により流動性リスクが顕在化したことにある。流動性リスクが許容出来る範囲であれば、問題にはならなかった可能性がある。現在の状況では、自治体においてリスク認識がまだ十分とは言えない状況と言える。

この事例の問題点はリスクの認識であり、その影響は、財務に関する知識なしにリスクは判断しえないこと、また正しい金融知識がなければ、リスクを過度に恐れることになることにつながる可能性があるということである。外債・仕組債など金融知識を必要とする金融商品に対する拒否感が、金融市場全体に対する恐怖心を植え付けることによって、過度に金融市場を忌諱することにつながりかねないことを危惧する。自治体や財務担当者に必要なのは、金融市場を遠ざけることなく、金融や財務に関する正しい知識の涵養とそれに基づく行動をとることである。

## 3 日英資金管理の比較

### (1) 資金管理の範囲の違い

前述したように、C I P F A の資金管理実務規範では、英国地方自治体における資金管理の対象範囲は、組織における投資、キャッシュフロー、銀行取引、金融市場での資本取引、資金調達と財務全体に関連する業務となっている。それに対してわが国地方自治体の資金管理ないし公金管理は、出納・保管・運用の部分に限られている。

会計管理者は資金管理において、英国地方自治体における C F O の立場に比肩するもの

とみなすことができる。その一方で、わが国地方自治体の会計管理者は、CFOのように地方自治体の財務全般を取り仕切っているわけではない。CFOは財務管理の一分野として資金管理を行っているのであって、資金管理のみを専管しているわけではない。CFOの業務が広く自治体の財務活動全般を管理していることを見ても違いがわかる。わが国のそれでは、会計管理者と財政担当部長を併せた形の業務を行っている。権限・地位としては事務総長（Chief Executive）に次ぐ地位を有している。

資金管理の主戦場である金融市場は、自治体においても特に複雑で難解な分野である。この相当高度な財務・金融知識を必要とする分野を担当するために、専門性を持った職員を育成していくことは、長い期間とコストが必要である。そのため相互牽制に伴う権限の分割・分離によって、高位の財務担当者を何名も配置することは比例してコスト増を招くため、会計・財政の機能を集約し、運用する方がより効率的であると言える。

## （２）リスクに対する考え方の相違

前述の通り TPM1 リスク・マネジメントの項で見た実務規範が対象とするリスクの範囲は、8つの分野に及んでおり、英国地方自治体の資金管理実務では広範な分野のリスクを把握している。

わが国でも比較的なじみ深いのは、信用リスク、流動性リスク、金利リスクの3つであろう。信用リスクはデフォルトのリスクであり、投資においてはこのリスクを避けることが極めて重要であることは言うまでも無い。この3つのリスクについての関連性は、例えば決済性預金を普通預金で運用すれば信用リスクを取ることにになり、さらに普通預金を定期預金で運用すれば金利リスクを取ることになる。また、定期預金を譲渡性預金で運用すれば、流動性リスクを取るということになるというふうに表示することができる<sup>14</sup>。

一方で、わが国で比較的なじみの薄いものに為替リスク、借換リスク、法令リスク、不正・誤謬・汚職および偶発性リスク、市場リスクであろう。為替リスク・市場リスクについては、仕組債の問題もあってにわかに脚光を浴びることになった感があるが、問題の発生は、これらリスクを軽視したことに端を発したものと想像に難くない。また、借換リスク・法令リスクについては、リスクとは認識せず所与の環境として処理されている可能性がある。不正・誤謬・汚職および偶発性のリスクについては、わが国で理解が最も遅れている分野といえるだろう。資金管理あるいは財務管理全体においても不正のリスクは問題視されるべきものである。単に不正を行った職員を処分するだけではリスクに対応したこ

とはならない。システムとしてどのような防止策を採れるか、それをリスク・マネジメントの視点で実施してこそ、真に防止策が機能するといえる。

英国地方自治体において、CIPFAが策定した資金管理実務規範の第一の要諦は、このリスク・マネジメントの視点といえるだろう。

### (3) 資金管理を支える専門性

上述のリスクに関する専門知識や、金融市場に関する専門知識は、資金管理に必要不可欠な技術・能力である。CFOには、財務に関する専門知識・技術・能力を開発していく責任、言い換えれば適切に財務運営していくための体制整備の責任を有している。また、CIPFAといった自治体財務に特化した専門家組織も存在し、その体制整備を支援している。わが国にはそのような体制は存在せず、担当職員・部署が個別にその能力開発に努めているのが大半の自治体の現状ではないだろうか。経験的に得た知識も等しく重視されるべきだが、理論的な背景を持った専門知識に欠けるのでは、バランスを失い偏りが出ることもあり得るだろう。

## IV わが国地方自治体における資金管理改革

### —英国における財務管理内部統制の考察から—

わが国の現況では、法制上、元本保証がないものに対する投資は、原則として法令違反に問われる可能性が極めて高い。それは、総務省の見解における「元本保証があれば直ちに違法とは言えない」という回答にも見て取れる。

この規制の解除無しに、自治体が自由な投資活動を行うことは叶わないが、その規制を所与のものとした上でも、英国地方自治体における資金管理手法を参考にすることで、より資金管理を強化することができる。

次の点について、わが国地方自治体の資金管理に対する示唆を挙げることができる。

#### 1 より詳細なリスク管理の必要性

まず、第一にリスクに対する理解を深めることが挙げられる。資金管理実務規範にあるように広範なリスクを検討した上で、安全性を高めた資金運用の展開を検討すべきではな

いだろうか。リスクの範囲についても一定の指針が求められる。金融市場のプレーヤーとしては基本的に機関投資家<sup>15</sup>として見なされるべき地方自治体が、リスクを詳細に検討せずに金融市場に参加するのは非常に冒険的な行為と言わざるを得ない。しっかりとしたリスク管理の上で、所与の条件から最大の収益を上げることが自治体には求められている。そのためにリスク管理を可能とする技術・能力の開発も欠かすことができない。

## 2 専門知識の必要性

会計管理者の実務経験者の話として、収入役制度のときは4年の任期があり、豊富な実務経験から比較的円滑に運用が行われていたが、会計管理者に変更されて以降は、頻繁に人事異動があり、なかなか債権による資金運用までの取り組みがなされないようになってきた、との興味深い指摘もある<sup>16</sup>。

また、英国地方自治体におけるCFOは、法令の定めるところにより会計士としての資格を持たなければならず、会計に関する専門的知識をその職務執行上発揮することが求められている。翻ってわが国地方自治体における会計管理者は、実務者としての経験を持っているものは多数いると想像できるが、会計士に相当する専門知識を持つものは、ごく限られた数であろうと考えうる。この地方自治体財務の実務経験と会計専門職としての専門知識を併せ持つ人材を育成していくことが、今後の自治体財務を考えていくうえで鍵となる要素であると言えるだろう。

(注)

- <sup>1</sup> 仕組債については、兵庫県朝来市による金融機関を相手取った損害賠償請求訴訟の提起の問題がある（その後、円安が進行したことにより、最終的に朝来市は2013年6月7日すべての仕組債を売却し4億4,564万円の運用益を得、訴訟は取り下げた。朝来市監査委員「平成25年定期監査（前期）結果の報告について」、2013年。）。このほか、自治体の外郭団体が購入したアルゼンチン国債のデフォルトに伴う損失問題などがある。
- <sup>2</sup> CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, p.1.
- <sup>3</sup> 英国地方自治体には、大きく分けて一層制の自治体と二層制の自治体に分類することができる。一層制自治体はユニタリーと呼ばれ、二層制自治体の広域自治体がカウンティと称され、基礎自治体に当たるものがディストリクトと称される。
- <sup>4</sup> CIPFA, *Treasury Management in the Public Services: Anti-Money Laundering –Cross-Sectional Guidance Notes*, 2006.
- <sup>5</sup> CIPFA, *op. cit.*, 2011, p.3.
- <sup>6</sup> 資金管理基本方針（Treasury Management Policy Statement）は毎年作成されるが、その中に資金管理戦略が記載されている。資金管理戦略は2003年地方自治法および資金管理実務規範で毎年作成することが規定されている。またコミュニティ・地方自治省（DCLG）の2010年地方自治体投資指針（Guidance on local Authority investments in March 2010）において投資戦略を毎年作成するよう規定されており、これも基本方針とともに公開されている。
- <sup>7</sup> 頁の分量で考えるとTMPの説明のうち、約3割強をこのリスク・マネジメントに紙面を割いている。
- <sup>8</sup> CFOについては、第3章および、下記を参照されたい。  
関下弘樹・石原俊彦「英国地方自治体における財務管理と最高財務責任者の役割—英国勅許公共財務会計協会の意見書を中心に—」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第11号、2013年、85-100頁。  
石原俊彦監訳、木村昭興・酒井大策・関下弘樹・丸山恭司・井上直樹訳『地方公共サービスのイノベーションとガバナンス』関西学院大学出版会、2013年、133-189頁。
- <sup>9</sup> 関下弘樹・石原俊彦「前掲稿」2013年、95頁。
- <sup>10</sup> Capaldi, A., *A Comprehensive Guide to Local Government Finance 2010 edition*, CIPFA, 2010, p.408.
- <sup>11</sup> CIPFAは、所属する会計士（CPFA）や会計士を目指す学生会員が従うべき会計専門職の実務に関する基準を定めている。CPFA等の行為がこの基準に満たない場合は、必要に応じて処分等の処置が講じられる。CIPFA, *Standard of Professional Practice*, 2002, p1.
- <sup>12</sup> 平成14年2月8日付け総行自第9号総務省自治行政局自治政策課長通知「ペイオフ解禁に向けた地方公共団体の対応について（通知）」において、「適切な資金管理のために収集すべき情報や資金の管理運用等に係る計画の決定プロセス等を記した資金管理の方針を定めること」とされている。2009年の野村総研のアンケート調査では、保管運用方針マニュアルの作成は100%と報告されている。磯崎彦次郎「金融危機が地方債・公金管理に与えた影響と今後求められる取り組み」『NRIパブリックマネジメントレビュー』vol.68、2009年3月、5頁。
- <sup>13</sup> 2013年7月、朝来市が訴訟取り下げを行い、第1回口頭弁論を前に裁判は終結した。
- <sup>14</sup> 石原俊彦・鈴木信義編、株式会社三井住友銀行著『地方自治体ファイナンス』関西学院大学出版会、2010年、132-133頁。
- <sup>15</sup> 自治体は基本的に特定機関投資家に分類されているが、希望により一般投資家への移行が可能となっている。
- <sup>16</sup> 岐阜県多治見市の会計管理者であった青山氏が、証券会社担当者の話として紹介されたものである。青山崇「資金運用の実務を考える」『月刊地方財務』、2010年9月号、ぎょうせい、2010年、11頁。

## 第7章 財務管理内部統制の新展開と官民連携型ジョイントベンチャー

### I パートナーシップによる新たな資金調達手法の必要性

#### ーパートナーシップの財務管理内部統制ー

1992年メジャー政権下でPFI（Private Finance Initiative）が提唱・導入され、20年あまりが経った。その間、英国を始め多くの国々においてPFI／PPP（Public Private Partnership）に関するさまざまな取り組みがなされるとともに、わが国にもその手法が導入され、政府・地方自治体において418件（事業費累計4兆2,819億円）の案件が、この手法によって取り組まれている<sup>1</sup>。

その英国では近年、PPPによる事業資金調達の新たな手法としてLABV（Local Asset-Backed Vehicle）が導入され、地方自治体の主に都市再開発などの手法として用いられている。この手法が特徴的なこととして、①出資が官民折半であること、②地方自治体は現物出資することができることが挙げられ、金銭的イニシャルコストを直接投入することなく、都市開発や施設整備を行っている点で、財務的なインパクトを回避しつつ目的達成を果たしている。

わが国ではPFI／PPPは事業実施の手法として捉えられがちであるが、英国の事例においては広範な資金調達手法の一つと考えられており、PFI／PPPを評価するためにはこの面からの分析を欠かしてはならない。特に昨今、社会資本の老朽化に伴い、インフラ資産を中心とする大量更新期が迫っているが、財政的にそのすべてを更新していくことは困難な情勢となっている。総務省も2014年4月に『公共施設等総合管理計画の策定要請』を公表して、自治体に対応を促している。社会インフラや公の施設の更新・大規模補修・維持管理の諸問題は、わが国自治体における喫緊の課題となっている。この課題に対応する際、問題となるのが自治体資産の有効活用と資産の保全をどのように両立させるかということである。資産の有効活用は業務の有効性・効率性につながり、資産の保全とともに内部統制の要素である。

本章の目的は、英国地方自治体におけるLABVの具体的事例を参照し、既存スキームとの比較分析を通じて、わが国地方自治体における、官民パートナーシップを用いた新たな財務管理手法としての活用可能性について考察し、資産の有効活用と資産の保全を両立

させた財務管理内部統制の新たな投資スキームを開発することにある。換言すると、L A B Vによる独特の資金調達方法は、わが国におけるPPPのあり方と財務管理内部統制による資産の有効活用に一石を投じる可能性を秘めているのである。

## II 財務管理内部統制とPFI・PPP

### 1 PFIおよびPPPの誕生と発展

PFIは、1992年11月、下院においてメジャー政権当時のラモント財務大臣によって導入が提唱された。PFIとは、「一定の所与の条件の事業について、最大のVFM(Value for Money：支出に見合う価値)を創出する調達のスキーム」<sup>2</sup>であるとされている。その特徴は、①性能発注に基づくライフサイクルの一括管理、②リスクの最適配分、③業績連動払いなどである。

英国財務省の報告書<sup>3</sup>では、PFIが事業スキームとして適当であるものとして、①資本投資の必要な施設、②サービスニーズをアウトプット仕様として民間に提示し契約に規定する、また、官民のリスク配分が明確にできること、③ライフサイクルコストを確定できるもの、④資本投資の額が2000万ポンドを超えるもの、⑤所与の変化が想定されない事業、⑥公共サービスの廃止・中断がない事業、の6つを挙げている。

2010年に保守党・自由民主党連立政権が政権を取り、キャメロン首相が就任すると、PFI政策の見直しに着手した。2012年12月に財務省は「PPPに関する新たなアプローチ」(A new approach to public private partnerships)を発表し、PFIに代わる新たな手法「PF2 (Private Finance 2)」を公表した。この中では①政府出資、②サービス提供までの期間短縮、③サービス提供内容の柔軟化、④透明性の向上、⑤リスク配分の見直し、⑥資金調達の改善、⑦VFM査定ガイダンスの見直し<sup>4</sup>をすることとされ、従来からのPFIに対する批判にこたえるかたちとなっている。特に、PF2への切り替えについては、「リファイナンスやエクイティの売却により、民間事業者がたなぼた的に利益を得る」<sup>5</sup>ことへの批判があり、これが理由の一つとされている。英国のPFIは現在進行形であり、その姿を変えながら今なお進化を続けている。

## 2 PPPの定義

PPPは、労働党政権下でパートナーシップを主眼に置いた手法としてPFIを拡大する形で発展した。PFIとPPPは対立するような概念ではなく、PPPがPFIを包含するかたちで捉えられ、PPPはPFIより、さらに広い範囲を指すものとして理解されている。PFIからPPPへの展開は、多様なスキームから最適な手法を選択できるように概念を拡大させたということである。英国では、PPP案件のほとんどをPFIが占めていることから、自治体関係者の中では、PPPとPFIはほぼ同一のものと見なされている<sup>6</sup>。IMFの2004年の報告書では、PPPの特徴として①公的セクターから民間セクターにリスクを移転すること、②公的セクターと民間セクターが連携して持続的なサービス提供を行うこととされている<sup>7</sup>。またOECDではPPPを「政府のサービス提供目的と民間パートナーの利益目的が一致し、民間パートナーへ十分リスクが移転することによりその連携の有効性を確保する方法で、民間パートナーがサービスを提供する、政府と単独または複数の民間パートナー(運営者と資金提供者を含む)との合意<sup>8</sup>と定義している。両者の定義では、リスクの移転と官民連携したサービス提供の2点で共通している。IMFの定義ではサービスの持続性が盛り込まれ、一方OECDの定義では、官民の課題と利害の一致に注目している。

PPPの定義はさまざまだが、「多様なスキームを適切に選択した広範な官民連携によって、リスク移転を伴いつつ、持続的な公共サービスを提供すること」と考えることができる。

内部統制については、PFI/PPPともリスクの対応という面で関連づけることができる。事業実施に伴うリスクを民間セクターとの連携の中で、適切に移転させることは、内部統制上のリスクの評価と対応に結びつけられる。自治体が、民間パートナーと適切にリスクの分担を行い、互いに利益と事業の有効性を得て、持続的な公共サービスの提供を実現するために、財務管理内部統制に求められる役割は大きく、その一例として、以下においてLABVにおける財務管理内部統制について考察する。

## Ⅲ 財務管理内部統制の新スキームとしてのPPP型LABV



## 1 LABVに関する先行研究

LABVの先行研究は数少なく、石田および高橋による英国の事例がまとまった報告としては比較的詳しい。石田は、LABVスキームが自然発生的に導入されてきた背景として、①官民協働で行う方式に、官民双方が経験を蓄積していた、②民間不動産で同様のスキームがあった、③自治体が土地を売却しないスキームを求めていた、ことを指摘している<sup>9</sup>。その上で、現行のPFIでは困難な長期的な地域価値向上を目的とした事業実施や、インフラ更新に際して官民協働会社による調達の効率化・ノウハウの蓄積、技術職不足に対応するため調達を官民協働会社に一元化することを、わが国への示唆として結論づけている。本章では、この示唆を基に英国におけるLABVの事例から、わが国へのLABVの適用を検討する。

## 2 LABVとは

LABVは、官民が出資をするジョイント・ベンチャー（JV）であり、PPPの一類型とされる。近年、英国の地方自治体は、施設の再開発等の事業にPPPやUDC<sup>10</sup>、URC<sup>11</sup>など幅広いパートナーシップをベースとするスキームを採用している。しかし、これらのスキームは間接的な関与にとどまることから、経済成長に対する十分な資源が投入できないとしてしばしば批判の対象となっていた<sup>12</sup>。2006年12月に発表されたDCLG（Department of Community and Local Government：英国コミュニティ・地方自治省）の討議資料「イングランドの主要都市および都市圏の都市開発会社の役割」に、LABVの記述を見ることができる<sup>13</sup>。そこでは不動産開発や都市再開発事業のスキームとしてLABVの利活用が期待されることが記載されている。

LABVスキームの嚆矢は、2002年のBritish Waterways<sup>14</sup>（BW：英国水路公社）によるISISウォーターフロント再開発事業である。BWとデベロッパーのAmec、ファンドのIgrooによって事業スキームが立ち上げられ、再開発事業を実施した。その後、自治体では、クロイドン・ロンドン特別区がLABVを設立し、市街地再開発事業に応用したのが最初である。2000年以降のLABVの設立状況は図表7-1のように示される。

またLABVの事業類型としては、①公有地開発、②施設管理、③施設運営、④中心市街地再開発といった4類型が考えられている<sup>15</sup>。公有地開発型は、ある一定の規模を要する単一地区における開発事業例が見られる。施設管理型については自治体であるAylesburyを除いて他は地域開発公社（Regional Development Agency: RDA）<sup>16</sup>が関与するLAB

Vである。この事業については事業期間 10 年というものが典型的である。施設運営型は、点在する資産を一体的に運営管理することを求められる施設等に適用される例である。図表 7-1 にある例では、公共部門のなかでも British Waterways や National Rail のような公社形態のものが当事者になっていることが特徴的である。最後の中心市街地再開発型はパートナーシップ間のビジネスプランに基づき、事業期間が長期間にわたるもので採用される。後段、4つのLABV事業例として取り上げたものは、いずれもこの中心市街地再開発型である。

なお、LABVの14事業のうち、自治体の事例は6事業（うち2件は後述するように失敗事例）しかないが、オペレーション型の2件を除けば、RDAと自治体はそれぞれ6事業で同数実施されている。LABVは、事業形態や開発対象（特に土地の価格・広さ）が多様なため、事業実施に際しては計画をより綿密に立てる必要があることから、計画はしたものの、実際に事業実施に至らなかったものもあると考えられる。現実には、ニューカッスルやリバプールなどは、LABVに関心を寄せ、投資可能性を研究していたとされる<sup>17</sup>が、LABV事業としての実施はされていない。

図表 7-1 英国におけるLABVの主な事例

年度	事業 期間	事業 類型	名称	公共	民間	事業規模 (£)	目的
2002	15年	③	ISIS Waterside Regeneration	British Waterways	AMEC	5,000万	水路沿いのウォーター フロント地区の再開発
2004	5-10 年	②	B4B	One North East	UK Land Estates	1億5,500 万	49 エーカーに広がる 1700 件の資産の投資 管理
2005	10年	②	Blueprint	EMDA and English Partnership	Igloo	4,500万	中心市街地区およびビ ジネス地区などの開発
2006	10年	②	Space Northwest	North West RDA	Ashtenne Industrial Fund	1億4,000 万	マーシーサイドおよび カンブリアの資産の投 資管理

2007	10年	②	PxP	Advantage West Midland	Langtree	6,400万	60万平方フィートの投資管理、130エーカーの地域開発
2008	25年	④	CCURV	Croydon LBC	Laing	4億5,000万	庁舎・住宅建設等による中心市街地の再開発
2008	10年	④	Tunbridge Wells Regeneration Company	Tunbridge Wells BC	Laing	1億5,000万	庁舎建設を含む4地区の再開発
2008	10年	③	Solum Regeneration	Network Rail	Kier	5億	鉄道駅の再開発
2009	15-20年	①	Skypark	Devon County Council	St Modwen	2億1,000万	エクセター空港周辺にビジネス拠点を整備
2009	15年	①	Onsite North East	One North East	Langtree	2,500万	工業資産の開発・マネジメントを通じた Tees Valley の再開発
2010	20年	②	Aylesbury Vale Estates	Aylesbury Vale DC	Guildhouse	360万 (毎年)	未利用資産の投資およびマネジメント
2010	20年	①	Daresbury Science and Innovation Campus	Halton BC, North West RDA and STFC	Langtree		大学構内の科学技術関連施設の整備
2011	20年	④	Bournemouth Town Centre Master Vision L ABV	Bournemouth BC	Morgan Sindall Investment	3億5,000万~5億	中心市街地再開発計画で策定した17か所の再開発 <sup>18</sup>

2011	20年	④	Torbay LABV	Torbay Council	McAlpine and Deeley Freed	5億	商業施設・住宅の建設 を含む中心市街地の再 開発
------	-----	---	-------------	----------------	------------------------------	----	--------------------------------

出所：Thompson, B. and Local Partnership, *Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?*, RICS, 2012, p.9. に事業類型を加筆。

### 3 LABVの構造と特徴

まず、LABVの特徴として挙げられるのはその構造である。官民が各50%ずつ折半し出資を行う。その際、自治体等は土地を現物出資し、民間事業者はその土地の価格と同額を出資する。官民両者の出資によって Limited Liability Partnership<sup>19</sup>（LLP：有限責任事業組合）を設立する。英国のLLPは、2000年に Limited Liability Partnership Act が制定され、設立が可能となった。LLPは出資者が出資額までしか事業上の責任を負わない有限責任制を採っており、出資者が自ら経営を行うため組織構成について自由度が高い。また、出資者に直接課税され、LLP自体には課税されない。このようなLLPの特性から、制度創設後約3年間で1万社を越える設立が確認されている。

また、出資や財務報告によって事業における一定の透明性を確保している。PFIでは英国財務省の報告書においてもSPC（Special Purpose Company：特定目的会社）の不透明性が問題視されていた。PFIにおけるSPCは事業実施主体としてPFI事業を受託した民間事業者が設立するもので100%出資の子会社として設立される。そのため、自治体側からはSPCの内容を知ることは容易ではない。一方でLABVは自治体がJVに対して直接出資し役員を送り込むため、JVの事業内容を知ることは比較的容易であるうえ、出資割合に応じた権限を持つため自治体の意向を反映させやすい。

加えて、民間事業者のプロジェクト・マネジメントやサプライチェーンを活用できることも魅力である。民間の資金調達力を用いてより大きな金額を調達することを可能としている。また、民間事業者からは事業の専門家がLABVに派遣されており、その専門的知識を活用し、効率的な事業実施を実現することができる<sup>20</sup>。

リスク分担も重要な要素である。官民それぞれが、お互いに事業における適切なリスク分担をすることで、より効果的なリスク管理が実現できる。

最後に、資産の有効活用が可能なことである。現物出資により施設整備の際の金銭的な直接投資を抑制することが出来る。自治体保有の資産を有効に活用することが可能である。

このLABVのリスク管理と資産の有効活用、あるいは資産の保全の観点から、財務管理内部統制の基本的要素や目的に位置づけることができる。内部統制上の「リスクの評価と対応」、「資産の保全」と結びつけることにより、財務管理手法を内部統制の中で実施することで、財務管理内部統制の構築に資することが可能である。

以下に具体的な事例を挙げ、LABVの実際について確認する。

#### 4 LABVの実施事例

##### (1) クロイドン特別区の都市再開発事業<sup>21</sup>

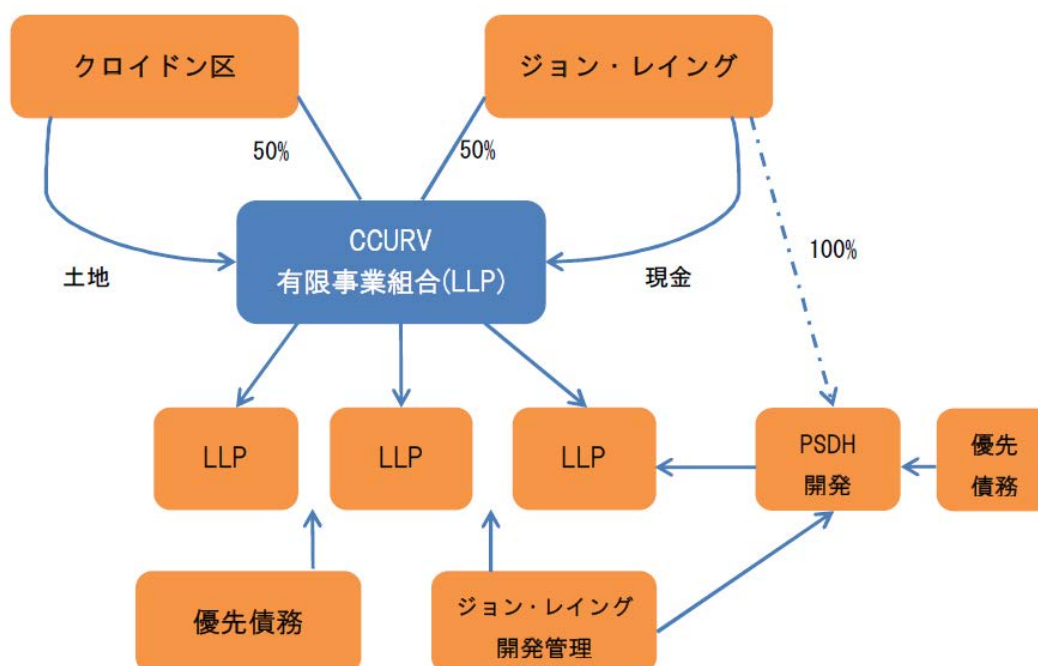
クロイドン・ロンドン特別区（Croydon London Borough Council）は、ロンドン南東部に位置するロンドンバラ（特別区）の1つである。人口337,000人を擁するロンドン最大の特別区でもある。区内の16,800の事業所では約16万人の雇用を生み出している。

クロイドンでは、LABV手法による都市再開発事業が展開され、CCURV（Croydon Council Urban Regeneration Vehicle）と呼ばれるJVを設立されている（図表7-2）。このCCURVは英国地方自治体で初のLABV事業である。28年間の長期にわたる、総額450百万ポンドに及び大型案件である。

CCURVはクロイドンとJohn LaingのJVで、クロイドン区庁舎裏手の公有地に新庁舎（Barnard Weatherill House）<sup>22</sup>を建設し、管理運営を担う事業や、住宅・レジャー施設などを整備する事業を計画している。

同事業では、クロイドンは公有地を、John Laingは出資と専門家を提供している。両者の出資比率は各50%で、クロイドンは出資を通じて事業への関与を確保している。これは事業の透明性を確保しつつ、民間のプロジェクト・マネジメントを活用することを実現している。PFIではSPCは受注企業の100%出資で設立されており、財務的な不透明性に対して批判されていた<sup>23</sup>が、LABVでは自治体側から出資を行うことで事業への一定の関与をすることが可能になっている。これらはPPPの理念である官民連携を実践的なかたちで具現化する方策であると考えられる。

図表7-2 クロイドン特別区LABVの事業スキーム



出所：CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2011*, p.2.

また、CCURVの事業の進め方について、高橋は①事業実施に先立ち、行政単独で詳細なビジョンフレームワークを策定していること、②事業遂行に際して、官側のガバナンスが利く意思決定システムを採用していること、③事業目的が達成される限り、民間事業者側は事業実施における相当の裁量権を有していること<sup>24</sup>の3つの特徴を指摘している。

CCURVが手がける最初の開発案件である新庁舎の建設事業は2013年に完成し、9月から10月にかけて庁舎移転した。同年11月19日開館式典が挙行され、正式に利用開始された<sup>25</sup>。

クロイドンのLABV事業は、自治体初の事例として貴重である。後述するボーンマスのLABV事業の際にも先行事例として参考にされている。また、先行事業として新庁舎が完成し次の事業へ移行するなど、現在のところ順調に推移していることも評価できる。自治体におけるLABV事業は事業環境の制約もあって数多く実施されているわけではない。そのような中で事業の経験を積み上げていくことは価値があり、先行自治体としての意義があるものと考えられる。

## (2) ボーンマスにおける市街地再開発事業

ボーンマス<sup>26</sup> (Bournemouth Borough Council) は、イングランド南東部にある人口約17万人のユニタリー自治体である。

ボーンマスは、2008年から庁内でLABVに関する検討を行い、2011年2月に Morgan Sindall Investment Ltd. とともに折半出資によりLABVである Bournemouth Development Company LLP (BDC) を設立した。ボーンマスでは、過去30年間に市街地に対する投資が十分でなく、中心市街地施設が老朽化するとともに競争力を失っていた。市の開発計画 (Town Centre Vision) に沿って、16か所の市街地再開発事業を実施している。市の計画としては、市保有地を有効に利用し、市街地活性化のための再開発事業を実施するもので、民間パートナー企業とJVを組むことで、民間事業者の知識・技術の活用や資本調達をより容易にすることを目的としている。市側としては、市街地再開発を通じて保有地の有効利用と、土地から発生するVFMの最大化を意図している。2011年度に事業がスタートし、計画では2011年~2031年の20年間の事業期間の間、駐車場・オフィス・住宅・社会インフラ等の整備を行うとしている。

LABVの構造としては、ボーンマスが土地を現物出資し、民間デベロッパーの Morgan Sindall が現物出資の土地と同額を出資してBDCを設立している。両者から役員として3名ずつ派遣しており、ボーンマスからは担当局長・部長、および議員の3名が役員としてBDCに名を連ねている。

LABVのガバナンスとしては、BDCとボーンマスとは別の法人格を有するため、企業登記所 (Companies House) へ決算を提出し、監査人による外部監査を受けなければならない。BDCは地元の小規模会計事務所 (Princetown Willis) から監査を受けている。年間2~3万ポンドの報酬である。また、これとは別にボーンマスの内部監査も受けている。

BDCの財務諸表は、前述のとおり企業登記所へ提出されるが、公開はされていない。ただし、ボーンマスの財務報告の注記としてLABVの項目が設けられており、そこではLABVの事業内容とともに、貸借対照表や損益計算書の概要が示されている。

LABVのパートナーとなる民間事業者の選定方法は、EUの調達規制にそって決定される。独自の選定基準も比較的自由に設定できるが、ボーンマス市として特に設定していない。

LABVは、官民出資割合が各50%ずつであるため、官民双方の出資者の意見が対立した場合、BDCが意思決定できなくなる「デッドロック」状態が生じるおそれがある。デ

ッドロックはLABVのガバナンス構造の中心であり、両者の総合的な合意がない場合、デッドロックに陥るよう意図されている。デッドロックが発生した場合、新たな合意がない場合にはLABVは清算されることになるが、ボーンマスの担当者は、逆にこのことによって官民両者が事業の目的達成のために相互に合意や譲歩、妥協を得ようとするインセンティブになると考えている。

また、LABVの財務的な優位性については、英国の自治体は自治体独自での借入が制限されるため、民間資本を導入する方がより大規模な資金調達が可能となる事情がある。その上、出資割合に応じて各出資者が配当金を受け取ることになっている。また民間事業者は開発管理費（Development Management Fee）として毎事業期間ごとに事業コストの5%を受け取っている。このほか、LLPの税制が出資者に課税されるが、自治体は非課税のため、税務コストが抑制できることも利点である。

加えて、複数の公有地を総合的に開発することが可能で、個別に開発するより効率的である。また、土地売却は土地価格が市場環境・経済環境によって変動するため、売却時期を見極めることが困難である。土地売却に失敗した場合、住民からの批判は避けられないことから、単独の土地売却には慎重である。

## 5 LABVの失敗事例

トーベイ（Torbay Council）はイングランド南西部に位置する1998年にユニタリーとなった自治体である。トーベイは2011年3月に民間パートナー企業として、2012年ロンドンオリンピックの新スタジアム整備などを手がけたSir Robert McAlpineをLABV設立のための相手方に選定した。事業計画では、市庁舎整備、駐車場、市街地再開発など総額400万ポンド規模の開発事業を計画していた。しかし、欧州経済危機の影響により、事業の先行きに不透明感が増したことから、同年10月Sir Robert McAlpineがLABV事業から撤退することを発表した。トーベイ市長の声明では、トーベイは引き続き再開発や雇用創出のために、新たな調達を実施するとしている<sup>27</sup>。

トーベイの事例は、LABV設立に至らないものであったが、次に取り上げるタンブリッジ・ウェルズ（Tunbridge Wells Borough Council）はLABVを設立し、2年間事業実施したのちに、事業が頓挫した事例である。

タンブリッジ・ウェルズは、ロンドンから南東約30kmに位置するケント州の非都市ディストリクト（基礎自治体）である。クロイドンとほぼ同じ時期の2008年12月に、LA



BVスキームをデベロッパーの John Laing とともに立ち上げた。設立された Tunbridge Wells Regeneration Company は、10年間の事業期間に庁舎建設を含む4地区の市街地再開発事業を実施する計画であった。この計画は、庁舎の建設や事業相手方などクロイドンの計画とよく類似していた。しかし、2012年11月、事業環境を見直していた両者は、景気後退の影響等を理由に事業解消を決定した。両者による共同報告書には、景気後退による見込み利益の減少や国の歳出見直しにより公共部門の予算が縮小したことの影響が報告された。その後、タンブリッジ・ウェルズはLABVでの事業実施をあきらめ、用地の売却を検討していると報じられた<sup>28</sup>。

上記2件の失敗事例において特徴的であるのは、両者が景気後退と歳出削減によってLABV事業の撤退に追い込まれていることである。欧州債務危機の影響の大きさを同うことができる。困難な局面に際しても、官民双方の協議がもたれ、方向性についての結論がだされていることについても注目すべきであろう。ポーンマスのインタビューでは、LABV担当の Martin Tiffin 氏から「LABVを設立することで、一定の政治的影響からは逃れられるが、反面、経済的影響を受け易くなる」との指摘を受けた。この失敗事例では、経済的影響を受けた結果であると考えることができる。

#### IV 財務管理内部統制の充実とLABV

##### —他のスキームとの比較分析から—

##### 1 PFIとLABVのスキーム比較<sup>29</sup>

LABVの特徴をより端的に示すために、比較分析を用いてその差異を検討した。

まずはPFIとLABVのスキームを比較したものが図表7-3である。PFIは事業スキームが固定化していて、またSPCの設立により組織化もされているため、事業の統制は容易であるがスキームに柔軟性はない。また、プロジェクトファイナンスであるため、資産価値を向上させる目的はなく、事業ごとにPFIが組まれることから包括性もない。

一方で、LABVはLLPというJVを設立しているため組織的であり、事業スキームの組み立ては自由度が高く柔軟性・包括性がある。出資を通じて出資者の権限を行使することができ、事業の統制も可能である。また、自治体の所有地を活用した開発事業であることから、開発が成功すれば資産価値の向上も見込める。

図表7-3 PFIとLABVのスキーム比較

スキーム	柔軟性	統制	資産価値	包括性	組織化
PFI	×	○	×	×	○
LABV	○	○	○	○	○

出所：Grace, G. and A. M. W. Ludiman, “Local asset Backed vehicles: The potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration”, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol.1, No.4, 2007, p.344. から抜粋。

## 2 PFIとLABVの会計的比較

次に、PFIとPPP（ここでは特にLABV）との会計処理上の差異を比較する（図表7-4）。この2つの取引には明確な違いが存在する。

PFIは事業実施に際して自治体は、「支払義務」を負うのに対して、LABVでは自治体はJVへの「出資」をすることになる。PFIの「支払義務」は負債であり、経常経費から支出されることになる。一方でLABVは「出資」＝資産であり、ここから支払義務が生じることはなく、運用による収入を得ることが可能である。自治体が事業を実施するに当たって、キャッシュフローがPFIとLABVでは逆の向きを示している。事業実施に際して、この違いに注目することは重要であり、長期的な財務を考える上で有用であるといえる。

また、PFIの会計学上の影響としては、山本は①インフラ資産の評価と測定方法の見直し、②インフラ整備が経常的支出から構成される予算統制への影響、③財政政策への影響<sup>30</sup>について指摘している。この影響への対応として、発生主義による予算・会計を導入し、公共事業の改善から資産管理の改善につなげる<sup>31</sup>ことを提案している。

図表7-4 PFIとLABVの会計的比較

スキーム	帰属	B/S
PFI	支払義務	負債
PPP(LABV)	出資	資産

出所：Capldi, A., *Local Government Finance 2010ed.*, CIPFA, 2010, p.229. から筆者作成。

### 3 第三セクターとLABVの比較

#### (1) 第三セクターの問題点

わが国のPPPを考察するにあたり、第三セクターは避けて通れない。PPPは1997年以降に出現した手法であるが、その言葉より早く、第三セクターは官民連携の理念を具現化したものとして注目されるべきものである。当初、第三セクターは官民双方の長所を發揮することを目的に想起された枠組みであった。リゾート法<sup>32</sup>や民間活力導入の動きのなかで、バブル期には多くの第三セクターが設立されたが、その後の経済環境の変化により、破綻する第三セクターも現れた。2013年3月31日現在の第三セクターの数は6,971法人<sup>33</sup>（社団法人・財団法人3,456法人、会社法法人3,515法人）にのぼるものの、ここ10年間の法人数は漸減傾向である。

第三セクターに関する先行研究としては、赤井の経営分析の観点からの破綻要因を分析している。赤井は、経営悪化の要因を外部と内部に分け、外部要因としては景気変動による要因・地域構造変化による要因・政策誘導による供給過剰要因を指摘している。また、内部要因としては、官民、官官の馴れ合い、情報公開不備による説明責任の欠如、政治的圧力による過大投資や非効率運営をその要因に結論づけている<sup>34</sup>。一方で深澤はコルナイの「ソフトな予算制約」の考え方を用い、自治体からの裁量的な補助金支出により、第三セクター経営の統制が弛緩する点を指摘している<sup>35</sup>。

他方、第三セクターの組織形態からの指摘もある。第三セクターの定義はわが国においては法人形態から定義されるものの、諸外国においてサードセクターはNPOやチャリティ等を含んでいる。宮脇は、活動の機能ではなく法人形態の違いによってなされるわが国の定義に対して「こうした区分けは、法的に明確であっても住民を含めた外部者から第三セクターである否かを見極めることを難しくすると同時に、第三セクターのガバナンス構造を複雑にする結果となっている」<sup>36</sup>と批判している。その上で、PPP時代の第三セクターに必要なものとして、従前の官民上下の関係から、官民相互のパートナーシップに基づく水平的な信頼関係を形成し、相互に役割と責任分担を明確化する枠組みが不可欠と指摘している<sup>37</sup>。

#### (2) LABVとの比較分析

第三セクターとLABVを比較する際、まずその組織の設立面に焦点を当てることとする。LABVにおいてはLLP Act 2000以外に設立に関する法的規制は見られない。わが国

における第三セクターも、法人設立に関する規定（民法・会社法）以外には法的規制や特別法による規定はない。LABVも第三セクターも設立方式としてはJVである。この2者を、出資割合、出資方法、ガバナンス、リスク、事業目的、設立目的の6項目に分けて比較すると図表7-5のとおりとなる。

特に、第三セクターに対する主な出資形態は現金である。現物出資も事例は存在するが少数でしかなく、圧倒的多数は現金の出資である。LABVでは、自治体は土地の現物を出資している。このことからLABVは土地を現物出資する第三セクターに近似すると言える。ガバナンスの構造も出資に応じた権利を保持している点、監査や財務報告が行われる点は同様である。ただ、その権利や権限をどのように実行するかでガバナンスが適切に行われるかが変化する。事業目的や設立目的についても両者は類似点が多い。LABVと第三セクターの端的な違いは、リスクの部分である。LABVは官民双方で適切なリスク分担を行うのに対して、第三セクターでは債務保証をしている場合、最終的なリスクを自治体が負うことになっている。この場合、自治体の信用を利用してファイナンスを行っているため、自治体が最終的なリスクを負う形になる。

図表7-5 LABVと第三セクターの比較

比較項目	LABV	第三セクター
出資割合	官民各 50%出資	官民の出資割合はさまざま
出資方法	自治体は現物出資	出資・出捐(主に現金出資)
ガバナンス	同額出資によりJVの半分を支配 財務報告・監査による統制	出資割合に応じた権利があるが、 役割分担が不明確 独立性が高いためガバナンスやモニタリングが期待しにくい <sup>38</sup>
リスク	官民による適切なリスク分担	債務保証などで最終的なリスクが自治体側に存在
事業目的	開発事業(特定目的)	多様な目的
設立目的	ファイナンス・リスクの移転 民間事業者の専門性の活用	民間活力の活用・導入

出所：筆者作成。

### (3) わが国第三セクターおよびPPP事例とLABVの比較<sup>39</sup>

ここまで第三セクターとLABVとの事業スキームの比較を行った。次に、最近の第三セクターの具体的事例を取り上げ、第三セクターおよびPPP事例とLABVの比較分析を行うこととする。

岩手県紫波町では、JVを活用した地区開発（エリア・マネジメント）事業が実施されている。紫波町では、公有地を活用して財政負担を最小限に抑えながら公共施設整備と民間施設等立地による官民複合開発を行うこと目的に、2009年2月に紫波町公民連携基本計画が策定された。この基本計画に基づき、紫波中央駅前地区を対象とする紫波中央駅前都市整備事業（オガールプロジェクト）を2009年4月から実施した。

紫波町のPPP事業は、町有地10.7haを含む21.2haを対象として、役場庁舎、道路・公園・下水道の公共施設と、民間活力を導入したオガールプラザ（官民複合施設）、フットボールセンター（雨水貯留浸透施設併設）、住宅用地等を整備するものである。各施設は、オガールプラザは第三セクターを設立して整備を、役場庁舎はPFI事業、フットボールセンター整備は岩手県サッカー協会とそれぞれパートナーと共同して整備を行うこととなっている。役場庁舎を除く公共施設整備については、まちづくり交付金を利用している。このうちオガールプラザ整備事業では、紫波町が39%出資し、官民複合施設の建設企画、不動産管理運営業務、産業雇用創出事業等を主な業務とするオガール紫波株式会社（第三セクター）を設立した。オガールプラザは、紫波町所有の情報交流館（図書館を内包）・子育てセンターの公共施設とオガール紫波株式会社が出資する施設整備特定目的会社「オガールプラザ株式会社」所有の民間施設の複合施設である。事業スキームでは、紫波町39%、民間出資61%でJVのオガール紫波株式会社を設立しており、施設整備・資産保有のためのSPCをJVが設立している。オガール紫波はプロジェクト全体の調整、オガールプラザは事業実施と役割が分担されている。また事業実施にかかる資金調達はオガールプラザが担い、岩手県内の金融機関が融資に応じている。第三セクターを核としたPPP事業を形成しており、事業の中にはPFIを含むなど、整備対象に合わせて柔軟に事業スキームを組み立てていることが分かる。ここでは第三セクター事例として取り上げているが、わが国PPP事業としての性格も併せ持つ先進的な内容で、なおかつ小規模な自治体が実施していることに、今後の事業実施のあり方を問う意義と整備事業の多様化の可能性を見ることができるといえる。

本事業とLABV事業との比較をすれば、図表7-6のようになる。出資比率が異なる

ため、LABVの定義からすると、オガール事業はLABVとは呼べず、ガバナンスやデッドロックでも違いが見られる。しかし、スキームの構造は近似しているため、LABVとの類似性は高いと考えられる。また一つの事業区域に複数施設を整備する、また民間活力を導入した整備を行うことはLABVの形態と類似している。比較が一例のみのため、これをもってLABVの適用可能性があるとは断じることができない。しかしながら、LABVをわが国で展開する際の重要な事例の1つとして本事業をメルクマールに挙げることができる。

図表7-6 LABVと紫波町PPP事業の比較

比較項目	LABV	紫波町PPP事業 (オガールプロジェクト)
出資形態	官民出資、1対1、官は土地、民は現金出資	官民出資、複数出資、現金出資
出資比率	官民各 50%	町 39%、民間 61%
事業目的	公有地開発、市街地再開発等	公有地開発
設立目的	ファイナンス・リスクの移転 民間事業者の専門性の活用	民間活力の活用・導入 (資金調達、民間の技術の活用)
事業対象区域	複数サイトを複合的に開発	1か所を複合的に開発 (全体としては複数サイトにわたる)
デッドロック	出資比率が同じため、両者の衝突があれば発生する可能性あり	出資比率が異なるため起こる可能性は低い

出所：筆者作成。

#### 4 分析の要点

PF IとLABVの比較では、両者はともに資金調達方法の一種であるが、PF Iは支払義務になるのに対してLABVでは出資を受ける形を取っているため、調達後の会計処理に差が生じる。またPF IとLABVの会計的な違いからは、キャッシュフローの方向が異なることがわかる。将来的な財務への影響を考慮する上で重要な要素である。

第三セクターとの比較では紫波町PPP事業との比較を通じて、LABVはわが国の第三セクターと類似すると解することができ、特別な立法措置を必要とすることなく、導入

が可能であることがわかる。LABVの特徴としては、50%ずつの出資割合に基づくガバナンスが官民双方から効いてくること、また、LABVのもう一つの特徴である、現物出資（多くの場合は建設用地としての土地）が可能であり、再開発手法や未利用地の利活用手段としては適切であると考えられる。土地は出資という形を取っており、売却とは異なり土地に対する一定の関与を残しているため、資産を手放すことへの自治体側の抵抗感を緩和することに役立っている<sup>40</sup>。また、関与を求められることにより、事業に向き合う姿勢が求められ、設立後、関心が薄れがちな第三セクターとはその点で異なる。資産を活用するLABVは、自治体側も発生主義・複式簿記による会計方式を導入しなければ正確な判断ができず、適切な管理が困難になる可能性がある。会計上の差異を認識することから考えてもLABVを発生主義・複式簿記により管理することで、より良いパフォーマンスを上げることが可能である。

続いて、LABVによる事業実施によってわが国で課題となる事項を取り上げる。

まず、自治体そのものが実施主体でなければ補助金の適用が受けられない事業については、LABVを活用することは困難である。イニシャルコストで補助金の方が有利となる場合は、LABVを利用せず補助金を充当して事業実施することになる。ただし、トータルコストで比較した場合、LABVの方がより低コストになる場合がある。また、補助金適正化法の縛りを受け、後年度施設を別の目的で活用する際の足かせになる場合がある。LABVの方がより自由度が高く有効となる場合も考えられる。事業の性質や補助金、後年度におけるサービス需要などを勘案したうえで、事業選択をするべきであろう。

次に、長期間のスキームとなるため、民間事業者との関係性や経済状況が影響する場合がある。官民双方のガバナンスによりJVは統治されていくが、双方の利害が衝突し、50/50出資に起因する「デッドロック」を避けるため、英国の事例ではお互いの協議により問題解決が図られる。これは、デッドロック回避が、より良い事業実施に向けたインセンティブでもある。

また、LABVではLLPに対する課税が出資者に対してなされるものの、自治体が出資者の場合は非課税となることをボーンマスのインタビューで聴取した。わが国においても有限責任事業組合を設立した場合、組合に対しては法人税が課税されないが、利益配分があったときに出資者に対して直接課税される。第三セクターは株式会社や、一般社団法人などさまざまな形態があるが、株式会社等は当然法人税が課税されることになるし、社団法人等も収益事業を行えば課税対象となるなど差異がある。

## V わが国地方自治体へのLABVの応用と財務管理内部統制

インタビューや英国内の各事例から、LABVの特徴としては、50%ずつの出資割合に基づいて設立され、LABVへの出資を通じて、官民双方がLABVに対してガバナンスを確保していることが明らかになった。また、LABVのもう一つの特徴として現物出資が可能であるため、施設や土地の再開発手法や未利用地の利活用手段としては、わが国地方自治体においても有効である。さらに、LABVを利用することで、JVを通じた資金調達を得ることが可能で、そのファイナンス・リスクをJVに移転することができる。言い換えれば、LABVによる資産の有効活用は、内部統制上の資産の保全に当たると言えるし、官民によるリスクの分担やファイナンス・リスクの移転は、内部統制上のリスクの評価と対応に当たると言える。このことからLABVは財務管理内部統制の運用上、関連性があると言え、この事業スキームの適切な利活用を通じて業務の有効性や効率性を高めていくことが望まれる。出資団体からのガバナンスとあわせて、LABVの組織自体に内部統制を構築する必要性がある。

他方で、LABVは長期スキームとなるため、民間企業との関係を良好に保ち事業を成功に導く必要がある。このことにおいても、事業への関与、計画の統制、JVの統治のために、内部統制が有効に機能することが条件となる。わが国地方自治体におけるLABV導入の成否は、こうした財務管理内部統制の構築と表裏一体の関係にあると言えるだろう。



(注)

- <sup>1</sup> 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」内閣府、2014年2月、4頁。
- <sup>2</sup> 町田裕彦『PPPの知識』日本経済新聞出版社、2009年、82頁。
- <sup>3</sup> HM Treasury, *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, 2008.
- <sup>4</sup> *ibid.*, p.13.
- <sup>5</sup> 町田裕彦『前掲書』2009年、247頁。
- <sup>6</sup> 筆者は、2003年以降、6回に渡って英国調査を実施したが、複数の自治体関係者からこのような認識を示されている。
- <sup>7</sup> International Monetary Fund, *Public-Private-Partnerships*, 2004. 内容については『同上書』、18頁。
- <sup>8</sup> OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008, p.20.
- <sup>9</sup> 石田直美「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと(中) 官民協働会社によるPPP手法の活用」『地方行政』10370号、2013年、14頁。
- <sup>10</sup> Urban Development Corporation (都市開発公社)は、1981年サッチャー政権が展開した国主導の都市再開発事業主体で、中央政府によって設立されるQUANGO(特殊法人)である。1998年3月に廃止されるまでイングランド内14か所に設立された。押田文治・高見沢実「新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究—英国UDC、URCを参考に—」『(社)日本都市計画学会都市計画報告集』第7号、2009年、82-84頁。
- <sup>11</sup> Urban Regeneration Company (都市再開発会社)は、ブレア政権が展開したパートナーシップの考え方に立脚する都市再開発事業主体で、自治体やRDA(地域開発公社)によって設立される。1999年からイングランド内で19か所に設立されている。「同上稿」、82-84頁。
- <sup>12</sup> Harrison, B. and A. Marshall, "City Solutions: Delivering Local Growth Local Asset-Backed Vehicles", *Centre for Cities*, 2007, p.2.
- <sup>13</sup> DCLG, *The Role of City Development Companies in England Cities and City Regions*, 2007, pp.11-12.
- <sup>14</sup> 英国には水路(運河)が張り巡らされており、18世紀の産業革命において極めて重要な輸送手段の一つであった。現在でもこれらの水路が利用されており、英国の歴史的景観として観光資源となっている。2012年まで約2000マイルにおよぶ水路がBritish Waterwaysと呼ばれる公共部門によって管理されていた。2012年7月、British Waterwaysは、イングランドおよびウェールズ地方がCanal & River Trust、スコットランド地方がScottish Canalsに分割された。
- <sup>15</sup> Thompson, B. and Local Partnership, "Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?", RICS, 2012, p.10. 英国王立チャータード・サーベイヤーズ協会(Royal Institution of Chartered Surveyors: RICS)は英国における不動産鑑定および測量の専門職団体である。
- <sup>16</sup> 1999年、ブレア政権が発足させた組織で、法的には国から独立した機関だが、実質的にはエージェンシーと見なされ、国務大臣の監督下にある。務台俊介「労働党政権の地域再開発戦略を検証する」『都市問題』第98巻第13号、2007年、19頁。
- <sup>17</sup> Harrison and Marshall, *op. cit.*, p.2.
- <sup>18</sup> RICSの資料では、17か所となっているが、BDCのウェブサイトを確認できるのは現状16か所である。
- <sup>19</sup> LLPの内容については経済産業省の資料を参考とした。英米のLLP制度を参照しながら日本の有限責任事業組合制度が創設されているが、英国のLLPは法人格を有するがわが国のそれには法人格がないなど差異がある。有限責任事業組合制度に関する研究会「有限責任事業組合制度の創設の提案(中間とりまとめ)」経済産業省、2004年、1頁。高澤美有紀「有限責任事業組合(日本版LLP)の創設」『調査と情報』第479号、2005年、6頁。
- <sup>20</sup> Thompson, B. and Local Partnership, *op. cit.*, p.15.
- <sup>21</sup> クロイドン区の事例については、主にCCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2009*. 以降2011年までの年次報告所を一次資料として参照している。また、邦文文献として、高橋秀文「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと(下) 地域の面的再生を担う官民協働会社の挑戦」『地方行政』10372号、2013年、10-13頁に詳細な解説がある。
- <sup>22</sup> この新庁舎はPublic Service Delivering Hubと呼ばれる、住民サービス窓口を中心としたもので、住民が集う"Civic Hub"とも呼ばれている。従来の本庁舎"Taberner House"に代わる建物としてクロイドン行政の中枢を担う。
- <sup>23</sup> 林泰三・中野宏幸「第三部 イギリスの代表事例と実施スキーム」『運輸・交通インフラと民間活力 PPP/PFIのファイナンスとガバナンス』慶應義塾大学出版会、2014年、214-215頁。
- <sup>24</sup> 高橋秀文「前掲稿」、2013年、11-12頁。
- <sup>25</sup> Croydon Council, 'Barnard Weatherill House is officially open', 20 November 2013.

<http://www.croydon.gov.uk/news/pressreleases/press-2013archive/bwh-officially-open> (最終アクセス 2014年7月25日)

- <sup>26</sup> 2013年12月20日、筆者は Bournemouth Borough Council のLABV担当部長である Roger Ball 氏と LABV担当者である Martin Tiffin 氏に、ポーンマスのLABVである Bournemouth Development Company についてインタビューした。本章のポーンマスの事例は、2名からのインタビューを基に要約したものである。
- <sup>27</sup> Construction News, 'Sir Robert McAlpine pulls out of £400m Torbay LABV', 27 October 2011. [http://www.cnplus.co.uk/sir-robert-mcalpine-pulls-out-of-400m-torbay-LABV/8621762.article#.U4jr5\\_l\\_vsg](http://www.cnplus.co.uk/sir-robert-mcalpine-pulls-out-of-400m-torbay-LABV/8621762.article#.U4jr5_l_vsg) (最終アクセス 2013年11月13日)
- <sup>28</sup> SOCINVEST, 'Pioneer LABV scrapped by partners', 20 November 2012. <http://www.socinvest.co.uk/news/3692/Pioneer-LABV-scrapped-by-partners> (最終アクセス 2014年1月9日)
- <sup>29</sup> Grace, G. and A. M. W. Ludiman, Local asset Backed vehicles: The potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol.1, No.4, Henry Stewart Publications, 2007, pp.333-344.
- <sup>30</sup> 山本清『政府会計の改革』中央経済社、2001年、111-113頁。
- <sup>31</sup> 『同上書』、114頁。
- <sup>32</sup> 1987年に施行された総合保養地域整備法のこと。
- <sup>33</sup> 総務省報道資料「第三セクター等の状況に関する調査結果」2013年12月17日。
- <sup>34</sup> 赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析—商法観光分野の個票財務データによる実証分析」ESRI Discussion Paper Series No.32、2003年、18-20頁。
- <sup>35</sup> 深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、2005年、67-68頁。
- <sup>36</sup> 宮脇淳編著『第三セクターの経営改善と事業整理』学陽書房、2010年、231頁。
- <sup>37</sup> 『同上書』、249-250頁。
- <sup>38</sup> 金井典昭「第4章 各種の公民連携手法」『公民連携の経営学』中央経済社、2008年、96頁。
- <sup>39</sup> オガール紫波プロジェクトについては、紫波町『紫波町公民連携基本計画』2009年、鎌田千市「紫波町におけるPPPの取り組み—オガールプロジェクトの概要—」平成24年度国際文化系研修「公共政策セミナー—将来に向けてのリーダーを育てるために—」2012年 ([https://www.jiam.jp/case/upfile/0010\\_1.pdf](https://www.jiam.jp/case/upfile/0010_1.pdf)、最終アクセス 2014年10月22日)を参照。
- <sup>40</sup> ポーンマスの Roger Ball 部長は、この点について、土地売却は時期を見極めるのが大変困難で、売却によって損失を被ったり、期待どおりの収益が得られなかったりした場合、住民からの突き上げは厳しいものになるため、土地を手放さず投資が可能なLABVは土地収益を考えるうえで優れた手法であると説明している。

## 第8章 地方自治体財務管理内部統制における業績管理

### I 財務管理内部統制と業績管理

財務管理においては業績を測定し、管理することが重要である。業績管理は、CFOの役割においても重要視され、財務情報を集積して業績を管理し、意思決定に資すること<sup>1</sup>、という部分においても表れている。これは、いわばCFOが業績管理を駆使するよう求めたとも読み取れる。

一方で、内部統制においても「情報と伝達」が基本的要素の1つに数えられるなど、重要視されている。また、内部統制の目的として「業務の有効性及び効率性」が掲げられており、その達成を測定し、結果の改善を促すためには、業績管理が欠かせない。

その業績管理においては、公共部門における定義が多義的で、定まったものを見つけることは困難である。民間における業績管理は、管理会計の一分野と認識されている。管理会計における業績管理は意思決定に資する情報の提供を目的にしている。公共部門は民間企業と異なり、利益の獲得を目的としていないため、財務・非財務情報などの業績情報による成果の管理が求められる。

業績管理を、公共部門の管理会計の一分野として位置づけるという考え方がある。松尾は、わが国地方自治体において取り込まれる行政評価を公共部門の業績管理システムとして捉えている<sup>2</sup>。古川も「評価は業績管理の一環としてとらえることが望ましい」<sup>3</sup>としている。このように、わが国においては、行政評価を業績管理と捉える向きがある。本章では、上記定義や行政評価の諸要素などを加味し、ここでは「業績管理とは、サービス業績を測定・評価・分析し、意思決定に資するために管理すること」と定義する。

業績管理の事例として、わが国の行政評価にも少なからず影響を与えた英国のベストバリュー（Best Value: BV）制度がある。BVのフレームワークの研究は多く存在するが、BVサービス水準検査(inspection)に焦点を当てたものはそれほど多くはない。ここでは、BVの調査研究を行った研究者に対する現地調査から業績管理、とりわけサービス水準検査を中心にその意義・課題について明らかにする。

また、PAFの発生主義にもとづく業績情報の活用についてその必要性を明らかにするとともに、内部統制の中に業績管理と財務管理をどのような形で位置づけ、最終的に、業

績管理の財務管理内部統制における意義について考察する。

## Ⅱ 英国地方自治体における業績管理

### 1 地方自治体監査委員会<sup>4</sup>とサービス水準検査<sup>5</sup>

1997年に労働党のブレア政権が成立すると、それまでの保守党政権下で実施され、急激な改革として地方自治体から不評であった強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering: CCT）を2000年に廃止した。これに替えて政府は新たに、同年4月、地方自治体の行政サービスの品質を測る「ベスト・バリュー」制度を本格実施し、保守党政権の市場化や競争化の流れは、形を変えて残ることとなった。

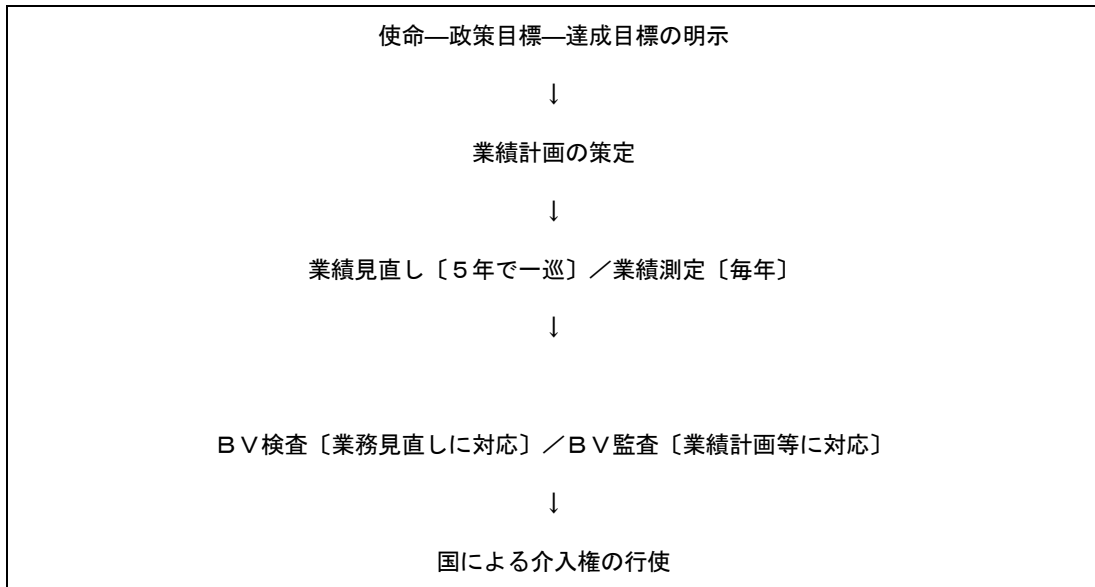
BVが「サービスユーザーの視点に立った生産性向上／成果志向を全自治体で進めることを目的として、戦略経営、業績マネジメントそしてパートナーシップを徹底するフレームを構築しようとした」<sup>6</sup>ものだと見ることができる一方で、労働党政権による自治体間のサービス格差の解消に向かわせるために、BVの仕組みを法定したと指摘されている<sup>7</sup>。

BV制度のフレームは、図表8-1に示すとおり、まず、地域経営戦略を構築し、サービスの提供理念を確立し、達成目標や手段を明示することから始まる。次に業績計画（Best Value Performance Plan）を策定し、その計画に基づき毎年業績測定をするとともに、5年サイクルの業務見直しをする。業績計画を監査するとともに、業務見直しに対するチェックがサービス水準検査である。

サービス水準検査は、現在のサービスの目的やサービス実施と、今後のサービス改善の見通しについて、その原動力、改善計画、実現見込みをそれぞれ基準として行われる<sup>8</sup>。さらに追加的基準として、サービスの目的や必要性の判断、自治体の他の計画との整合性、または他団体との業績の比較を取り入れている<sup>9</sup>。現在の業績と、改善見通しの業績をそれぞれ星印の数で評価し、サービスの水準と改善の方向性を示している。

BV制度の下で、サービス水準検査は展開され、自治体のサービス水準の改善に効果を挙げたと言われている。ところが、サービス水準検査は自治体を訪問し職員へのヒアリングを中心に行われるため、職員の検査対応が過重な負担感を生み、それに対する不満が上がった。また数多くの自治体を検査することになるため、多額の検査費用が必要になるなど、BV制度に対する批判もあった。

図表8-1 BVのフレーム



出所：稲澤克祐『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい、2006年、187頁。

2001年12月、白書『*Strong Local Leadership*』によって、「サービスのみを対象とする検査では自治体の総合的な評価を見るのは不十分」であり、BVをベースとして組織全体の能力を評価する包括的業績評価制度（Comprehensive Performance Assessment：CPA）の導入方針を示した。2002年12月、テストケースとして一層制自治体、カウンティ（広域自治体）、ロンドンバラ（ロンドン特別区）のCPAの結果を公表した。2003年には立法化され、ディストリクト（基礎自治体）のCPA結果が公表された。翌2004年、CPAが本格実施された。

CPAは7つの主要サービス等を評価し、自治体の業績を総合的に評価する方向に転換された。この中でサービス水準検査は各サービス分野の評価を行うこととなり、KLOE（Key Lines of Enquiry）に基づきサービス水準検査が実施されることとなった。

2004年、戦略的規制（Strategic Regulation）の導入により転機が訪れる。これは、5年間ですべてのサービスを徹底的に調べるという当初の目的について、極めて業務量が多く、検査官及び自治体担当者の負担が相当重いこと、また業務量が多いため実施費用が多額にかかることが問題視された。これを解決するため、サービス水準検査の合理化と費用の削減を企図して、戦略的規制が導入された。

## 2 サービス水準検査に対する見解

2010年11月1日から3日にわたって、英国の複数の研究者に対してサービス水準検査を中心に、ヒアリングを実施した。この調査では Howard Davis 所長代理（当時ウォーリック・ビジネススクール）、Steve Martin 教授（カーディフ・ビジネス・スクール）を中心にヒアリングを行ったが、彼らは 2002 年刊行の報告書「Changing role of the Audit Commission Inspection in the local government」においてサービス水準検査に関する調査を行っており、その報告書の内容について、質問・確認を行うことが主な目的であった。この報告書では、英国におけるサービス水準検査の概要を、BVからCPAにかけて、監査人・検査官や自治体幹部、現場担当職員のインタビューに基づき分析している。

まず、その前提として、Peter Watt 博士（バーミンガム大学）と Howard Davis 所長代理に対しては、検査等の用語定義の整理について質問した。別表のように、Audit、Inspection、Scrutiny、Assessment、Governance といった言葉について、英国ではどのように捉えられているのか、またそれは日本で認識されている同様の機能について適用できるのか、もしくは改めてその機能から言葉を再定義するべきか考察した。

図表8-2 用語定義の整理

原語	訳語	意味
Audit	監査	狭義では財務監査を指す。公共部門では、VFM まで含む広義に捉えている。
Inspection	検査（サービス水準検査）	公的セクターで長い歴史を持ち、初期には技術的な分野で法令を遵守しているか、または水準に達しているかを調査することを言う。BV以降は、パフォーマンスの水準を調査することを指すようになった。
Scrutiny	監視	詳細に見たり、調べたりすることをいう。議員が執行部に対して行うことにも使われる。
Assessment	（業績）評価	比較をし、得点付け、格付けをすることをいう。経年比較、他団体比較、目標と実績の比較のように比較をすることを表している。ベンチマークやターゲットも含まれる。

出所：Peter Watt、Howard Davis 両氏とのヒアリングから作成。

まず、Audit は狭義で捉えれば財務監査のことを指す。公共部門では、広義に捉えられることが多く、VFMを調査することも監査の中に含まれる。

つぎに Inspection は、公共部門のなかでは古い歴史を持ち、初期には技術的な水準を満たしているかを判断するものであったが、BV以降は自治体サービスの業績の水準を調査することを指すようになり、次第にVFM監査との近接が見られるようになった。

Scrutiny は、詳細に見ることや調べる、検査することを指す。地方自治体においては、議員が執行部を監視することを指すことが多い。また、個々のテーマを設定して行われることが多い。なお、Audit や Inspection も Scrutiny の一部であると見られている。

Assessment は、比較をし、得点付け、格付けをすることを指す。経年比較、他団体比較、目標と実績の乖離値の比較や、ベンチマークやターゲットを含んだものとされている。

これらのヒアリング内容から、図表8-2のように、各語の訳語と意味を整理した。

また、監査人と検査官の違いについて、それぞれの資質やどのような人がこれらに任命されるのかについて聞いたとき、監査人に求められるのは財務に関する専門資格であるが、検査官には一般的マネジメント能力が必要とされるとの回答があった。監査人に監査理論に基づく監査技術や財務会計に関する知識が求められるのは当然のことと思われるが、検査官の能力としてマネジメント能力が必要との回答は、実施されるサービスの実態説明が検査官の役割であり、サービスそのものへの理解が求められている結果ではないかと考える。

さらに、BVからCPA、CAA（Comprehensive Area Assessment：包括的地域評価）にかけてサービス水準検査がどのように変化したかということについて質問をした。

BVで行われたサービス水準検査は当初、狭い範囲のサービスに焦点を当てていたが、2003年のCPAでは全体的なサービスの検査へと移行した。このことが Scrutiny に近くなってきたと評されている。また2008年の労働党政権末期になると、焦点はエリア（地域）に対して当てられ、CAAへと変化した。CAAでは市民の目線から業績を評価することになっており、制度が変化するにつれてサービス水準検査の対象とする範囲が広がっている。たとえば、住宅サービスを例に挙げると、最初BVでは、家賃の徴収や住宅の修繕といった非常に細かな個々のサービスについてサービス水準検査を行っていた。ところがCPAになると、住宅サービス全体についてサービス水準検査を行うようになり、サービス水準検査の量が多くなったと説明されている。

また、サービス水準検査の意義について伺ったところ、労働党政権下でサービス水準検査は英国で前例のない規模に成長し、その影響はニュージーランドにも広がり、西欧社会では大きな実験であったとの見方がされ、そして最大の効果としてもたらされたものは、サービス水準検査を包括的に行うことにより、自治体サービスの改善へ焦点を当てたことである。この中でサービスの劣っている団体については、全体的な底上げの効果が見られ、サービスのボトムラインが上昇した。しかし一方では、もともと業績の良かったトップクラスの団体については、必ずしも天井が上がっているとは言えなかった。その上、サービス水準検査の結果向上のための業績改善をする中で、革新的なサービス提供は危険と見なされ、幹部職員たちは新しいチャレンジをせず保守的になったという副作用もあった。しかし、全体的に見れば、サービスの劣る団体の業績が向上したのは疑う余地もなく、それはサービス水準検査の効果であったと評価されている。

カーディフ・ビジネススクールでは、Steve Martin 教授に、サービス水準検査の構造や地方自治体監査委員会廃止によるサービス水準検査への影響について伺った。

地方自治体監査委員会の廃止によって、イングランドのサービス水準検査については廃止されることが決定されている。一方でウェールズやスコットランドではそれぞれの地方政府が存在するため、廃止されていない。地方自治体監査委員会のサービス水準検査廃止の理由としては、1つにはサービス水準検査が多くなりすぎたということが言える。また、早期にサービス水準検査で大きな問題が解決してしまい、現在ではサービス水準検査による改善が少なくなったことも理由に挙げられる。さらに、イデオロギー的な問題で廃止されるという理由もある。過去 13 年の労働党政権下で政府支出は増加し、サービス水準検査が非常に増加した。キャメロン政権は小さな政府を志向しており、公共支出を大幅に削減しようとしている。そのような理由で地方自治体監査委員会とともにサービス水準検査は廃止される。ただし、教育・福祉・警察などの個別の検査機関の廃止については言及されておらず、存続する見通しである。

サービス水準検査以外にも、監査の面でも影響があるとの指摘もあった。それは、自治体の監査人の選定は地方自治体監査委員会が行っており、地方自治体監査委員会廃止後の詳細は決まっていないが、自治体が監査人を自ら選任することになるだろうという見通しであった。イングランドでは従来から、監査人の独立性を重視して、地方自治体監査委員会が監査人を選定してきた。しかし地方自治体監査委員会が廃止されることによって監査の受検者が監査人を選定してしまうと、独立性の面が危惧されるということである。



また、地方自治体監査委員会の廃止で業績のターゲットの多くを失うことになるが、その場合に何を頼りに改善すればよいのかとまどいが生じるが、政府の考え方は「すべて選挙民が決める」ということである。

### 3 地方自治体監査委員会の廃止と業績管理に対する影響

地方自治体監査委員会では、廃止に関してどのような動きを行っているかを聞き取り調査した。

地方自治体監査委員会は、保守党・自由民主党によるキャメロン連立政権が発足後、地方自治担当大臣 Eric Pickles（当時）によって廃止が発表された。廃止の主な原因は、地方自治体の監査について監査ファームが担当可能となっており、公的関与の必要性が薄れたことである。また、評価や調査の実施において地方自治体に対する負担が大きく、コストもかかりすぎているという指摘があったためであった。政権交代というインパクトはあるものの、1982年に設立され、約2,000人の職員を擁する公的監査組織を、歳出削減の名の下に廃止を断行したのである。

今回の調査はその発表があってそれほど時間も経過していない中で、地方自治体監査委員会がどのように考え、またどのように行動しているのかを見る絶好の機会であった。

地方自治体監査委員会では、当時、調査部門の部門長であった Michael Hughes 教授から現下の情勢について聞き取り調査を実施した。

地方自治体監査委員会の業務は大幅に縮小しており、サービス水準検査は既に中止となりCAA受検団体の中には実査を行ったにもかかわらず報告書が発行されない団体もある。またリサーチ部門の職員は原則解雇となる予定とのことであった。監査部門については、2011年1月、所属する会計士が独立して公監査ファームを立ち上げている状況である。

サービス水準検査の廃止による影響についても伺った。その中で、サービス水準検査を廃止すると、すべての団体が自らの団体の業績が最も良いと喧伝し始めるのではないかとという危惧を抱いていた。何ら全団体にわたって比較する仕組みが無くなってしまふことによって、比較に基づかないサービスの評価が現れるのではないかと懸念である。

また、地方自治体監査委員会廃止により地方自治体が自ら監査人を選定することになる問題については、選挙で選ばれた首長の政策を判断する人を自ら選ぶことになってしまい、やはり独立性の面で問題が生じると答えている。

加えて、地方自治体監査委員会廃止で調査事業がなくなってしまうことについては、こ

これまで集めた情報の「遺産」をどのように活かすかの問題について指摘されていた。このことについては、バーミンガム大学の Chris game 講師が地方自治体監査委員会廃止に関する問題点について2点挙げている。①公共部門の会計と監査の峻別を失ってしまうということ。②内部知識的リサーチ部門の喪失が挙げられている。②では、これまで地方自治体監査委員会がリサーチ部門で蓄積してきた地方自治体の業績に関する情報が集まらなくなるといった危惧である。LGA (Local Government Association : 地方自治協会) が肩代わりを打診してきたようだが、LGAは政治的な組織であるため、任せることはできないと断じている。

#### 4 業績管理におけるサービス水準検査の意義

BVからCPAへとつながる業績評価に関する一連の動きにおいて、サービス水準検査が個別のサービスからサービス分野へとその対象範囲を広げていき、その過程でサービスの改善に対して効果を発揮したことは、英国の研究者からも評価されることである。BVにおいては、サービスの合規性のみならず、業績・改善可能性について評価を行ったことについてサービス水準検査のその機能を特徴付けることができる。

2012年2月21日にも、Martin 教授を再訪し、直近のサービス水準検査の状況について質問した。調査時の状況としては、CAAレジームが停止して以降、地方自治体監査委員会が担当するサービス水準検査も同様に停止している。全国指標 (National Indicators: Nis) も収集されなくなり、ベンチマークは実施できない状況になっていた。保守党・自由民主党連立政権は、地方のことは地方が行うべきだとの基本的な立場に立っており、地方自治体のサービスについての規制は行わない方針である。

ただし、地方自治体監査委員会が担当する以外の警察・教育・社会福祉の分野については、依然としてサービス水準検査は存在し、各サービスの検査機関も存続している。これは、これらのサービス分野が強力な権限を持つ各省庁の所管となっており、また、これらの分野に費やされる予算も極めて大きい<sup>10</sup>ためである。

これらの分野のサービスについては、極めてリスクの高い分野あるいは失敗してはならない分野<sup>11</sup>と認識されており、リスク管理の面からも、サービス水準検査を受検し、規制・監視下に置いている。一般の地方自治体サービスは、これらの分野に比べてリスクという面でも低く、それ以上に労働党政権下で膨張したCPAやCAAレジームに関する費用の方が、問題視されていた。

ただ、Martin 教授の見解として、サービス水準検査が初期の業績の改善に役立ったのは間違いのない事実であり、それらを簡単に捨て去ることは残念な事態だという認識である。

このほか、現在LGAで希望する自治体に対して Peer Challenge というピア・レビューに似たモニタリング活動を実施している。Martin 教授もこのレビューに関係している。自治体の希望するサービス分野についてLGAスタッフや他自治体の事務総長、議員が往査する。CPA・CAA廃止後における、サービス改善のための自治体による自主的な取り組みであると位置づけられている。

サービス水準検査は、当時の政権党の意向により、組織とともに廃止された。ただし、廃止されたのは地方自治体監査委員会の管轄する部分だけであり、他の検査機関や、他の地域のサービス水準検査は残存することとなった。インタビューの結果からは、多分に地方自治体監査委員会の廃止ありきの方針で、監査委員会の役割を理解していた人々からは惜しまれた。一方で自主的な動きとして、LGAが自治体間で業績を相互にモニタリングする体制を採ったことは興味深い。Peer Challenge は 2011 年の開始以来、既に 400 団体が取り組んでいる<sup>12</sup>。このような自主的な動きを見るに、サービス水準の改善、つまり業績管理は自治体業務と不可分の関係にあり、行政経営のためには業績管理に取り組む必要があるとの認識に立っているものと考えられる。これは業績管理の有効性の例とも言え、業績管理が意義ある形で自治体に根付いていることを表している。

### Ⅲ 財務管理内部統制における業績管理

#### 1 業績管理と財務管理の内部統制

ここまで、英国の事例、現地調査の結果を見てきた。そこでは、サービス水準検査を一とする業績管理が、自治体の業績に大きな影響を与えており、さらには地方自治体監査委員会が廃止されることになり、サービス水準検査やCAAが停止されても、LGAで別途業績管理を行う動きがあるなど、英国の自治体現場においては、業績管理はごく自然なものというように見ることができる。

だが、公共部門においては、これまでも業績管理面と財務管理面の統合に失敗しているという指摘<sup>13</sup>がある。一方で、石川は、英国自治体の外部監査人の法的責務の変化から、財務管理体制と業績管理体制の両側面からのアプローチが強化されていることを指摘して

いる<sup>14</sup>。2002年版監査実務指針（Code of Practice）では、VFM監査に関わる責務が業績管理体制に限定されていた。2005年度版実務指針では、この責務を資源の利用に関わる責務として、財務管理体制にも拡大した。この拡大のもう1つの理由として、英国の自治体に2003年から内部統制報告書（Statement on Internal Control：S I C）の作成が義務づけられた<sup>15</sup>。S I Cの様式はC I P F Aによって様式を制定され、①責任の範囲、②内部統制システムの目的、③統制環境、④有効性のレビュー、⑤重要な内部統制上の課題について記すようになっている<sup>16</sup>。S I Cの作成には、財務管理と業績管理のすべての側面を網羅することが求められている。内部統制フレームワークの中で、財務管理と業績管理を位置づけることで、両者の連携と効率的運用の可能性を見いだすことができる。内部統制の構築に影響を与える立場にあるC F Oに注目すれば、財務管理と業績管理をシステムとして統合するのではなく、C F Oという職・機能を軸に内部統制でコントロールするという新たな可能性が見えてくるのである。

## 2 英国公監査フォーラムによる発生主義と業績管理の関係性に関する指摘

財務管理と業績管理を考える上で、財務情報をどのように利用するかが課題となる。英国における発生主義導入の状況は、地方自治体が先行して1993年、中央政府は1999年に導入している。中央政府の発生主義会計導入後、公共監査フォーラム（Public Audit Forum：P A F）は、2002年11月、報告書「ありのままの真実：なぜ発生主義会計は良いマネジメントを意味するのか」（*The Whole Truth: Or Why Accruals Accounting Means Better Management*）を公表した。この報告書では、公共部門への発生主義会計導入について、実例からその意義を整理し、対応策を示している。自治体やNHSなどの公共部門における導入の実態と、その際に発生した問題点が示されている。特に、発生主義の長所について財務管理と業績管理について指摘があるので取り上げる。

### （1）発生主義の5つの長所

P A Fの報告書では、発生主義の5つの長所について5つの視点を示して、図表8-3のように説明している<sup>17</sup>。5つの視点は、「完全性」、「計画性」、「マネジメントおよび意思決定機能の強化」、「変化に対応するための能力」、「業績管理」、「財務健全性に関する評価」に分けられている。

1つ目の完全性では、発生主義会計の完全性を現金主義より優位であると断じている。

期間取引の適正化は会計操作の可能性を抑制し、期間・組織間の比較可能性の改善についても可能であるとしている。

2つ目の計画・マネジメント・意思決定機能の強化については、正確で客観的な財務・マネジメント情報がより良いマネジメントや意思決定のために必要不可欠であるとしている。

3つ目の変化に対応するための能力では、発生主義を導入すれば課題が自動的に解決するわけではなく、変革のために、政策の変更や新規投資が重要であることを指摘している。公会計改革においても新たな仕組みの導入により改善が図られるとする考え方が見られがちだが、安易な制度導入を戒めている。

4つ目の業績管理では、効果的な業績測定により、良い業績管理が実現できると指摘している。ここでは、発生主義会計による確度の高い財務・マネジメント情報によって業績測定を行うことで、より良い業績管理の実現が測られるとしている。3つ目の項目でも発生主義会計からもたらされる経営情報の重要性が指摘されているが、業績管理においても同様のことが言えることを指摘している。

最後の5つ目の財務健全性に関する評価については、財務報告によって過去に行った実績に評価を行うことで、より適切な意思決定へとつながっていくことを示している。より具体的には、将来キャッシュフローを予測し、回復力（レジリエンス）やリスクの評価を行うことが、財務報告の目的の一つであるとしている。

図表8-3 発生主義に関する5つの視点

<p><b>完全性</b></p>	<p>発生主義会計は、現金主義会計より完全である。取引を正しく認識することは、潜在的な会計操作の可能性を減少させ、期間ごとや組織間の比較可能性を改善する。</p>
<p><b>計画性、マネジメントおよび意思決定機能の強化</b></p>	<p>正確で客観的な財務・マネジメント情報は、優れたマネジメント・意思決定や良い資源配分計画の要諦である。</p>
<p><b>変化に対応するための能力</b></p>	<p>優れたマネジメントは、発生主義会計の採用で可能になるが、採用すれば自動的に改善されるわけではない。変革を成功させるためには、政策の変更や財務的な要因が必要とされる場合がある。</p>

業績管理	優れた業績管理は、効果的な業績測定を必要とする。業績測定、あるいは業績指標は、包括的で一貫性のある財務・運営データを基に算出されなければならない。それゆえ、発生主義会計は優れた業績管理の必須の構成要素なのである。
財務健全性の評価	財務諸表を公表する目的の一つは、利用者が将来キャッシュフローを予測し、回復力やリスクの評価をできるようにすることである。財務諸表は、完全な正確性をもって将来を予言することはできないが、財務報告の目的は、少なくとも、過去について公平でバランスの取れた全体像や将来の業績に関する指針を与えることである。

出所：Public Audit Forum, *The Whole Truth: Or Why Accruals Accounting Means Better Management*, 2002, pp.3-4.を基に筆者作成。

## (2) 発生主義の進展度評価

この報告書では、発生主義会計の導入進展度が示され、5段階での発展度が測られるようになっている。図表8-4に示すように進展度評価モデルでは、1～5段階に発展度を分けて、その段階毎に実現できている長所について解説している。

一番低い第1段階は、現金主義による会計制度・予算・経営情報の段階とされている。わが国で言えば、公会計改革以前の状態と考えることができよう。

第2段階は、会計に発生主義を導入している状態である。現金主義予算であるものの、発生主義により財務諸表作成のプロセスを別にすることで、経営情報の改善を図っている状態と言える。わが国の多くの自治体はこの段階かあるいはこの段階の入り口に位置していると考えられる。


第3段階は、発生主義の記帳が日々定期的に行われる状態である。わが国でも東京都方式のように日々仕訳に取り組む自治体もあることから、先進自治体はこの位置にあるものもある。

第4段階では、経営情報は月次決算が作成できる段階を想定している。財務マネジメントも、発生主義からもたらされる経営情報に寄ることとなり、意思決定においては、発生主義情報が基本とされている状態である。

第5段階は、貸借対照表とキャッシュフロー情報が月次情報に含まれる状態を言い、将来の財務情報を含む、現有情報を確保している水準とされる。

この進展度評価モデルを見る限り、わが国の公会計改革は第2もしくは第3段階に位置し、進展度としては、中間付近に位置していることが分かる。このモデルによれば、わが国の自治体は、さらなる公会計の整備を推進することが必要で、発生主義に基づく経営情報を活用し、将来予測やマネジメント・意思決定に資するようにすることが求められる。

図表8-4 発生主義会計の長所の実現における進展度評価モデル

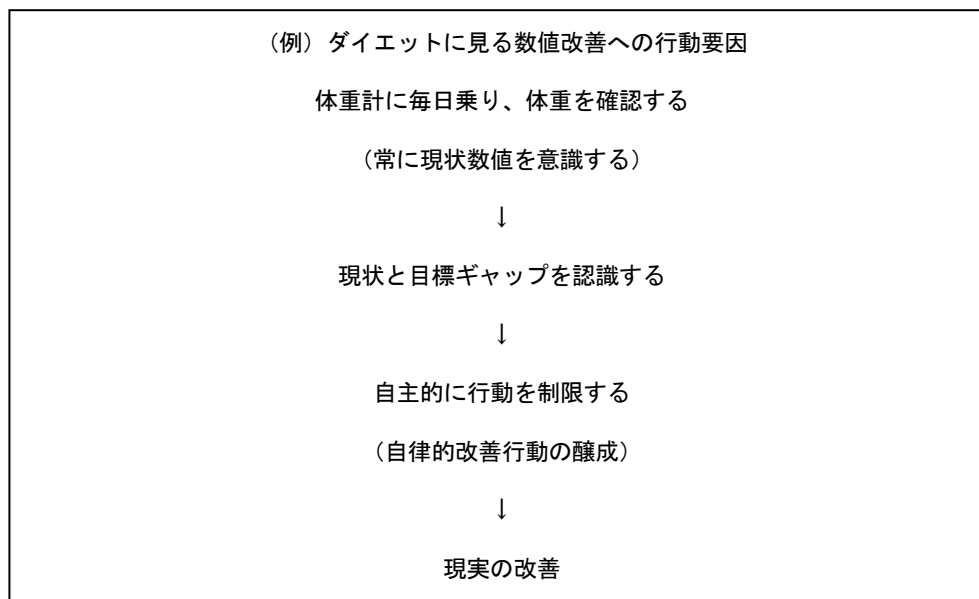
発展度	段階	内容
 高	5	貸借対照表とキャッシュフロー情報が月次情報に含まれる。将来の財務をも含む、現有データの情報が存在する。
	4	月次の発生主義経営情報が、財務諸表を作るように、いくつかのプロセスで作成される。コントロールの焦点は、発生主義基準の数値目標に移行している。意思決定における良い財務・業績データを使用する。少なくとも四半期において、貸借対照表情報を提供する。
	3	完全発生主義経営情報を除く発生主義元帳は、月次ではなく定期的（四半期ごと）に作成される。情報は、収入と支出に限定される。予算統制は現金主義と発生主義のハイブリッドに基づいている。伝統的オプションは査定技術を使用する。
	2	現金主義予算と経営情報；発生主義の財務諸表を作るプロセスを分離する。
	1	現金主義による会計制度、予算、経営情報。
低		

出所：Public Audit Forum, *The Whole Truth: Or Why Accruals Accounting Means Better Management*, 2002, p.57.に一部加筆。

### 3 業績情報が業績改善に与える行動要因となるプロセスの例

次に、業績情報が業績の改善に与える影響について述べておきたい。業績情報への認識が、業績改善のための行動を規律付ける要因となると考えられる。業績情報を認識することで、自らの置かれる現状を把握し、同時に目標（ターゲット）とのギャップを認識することになる。常にギャップを認識することは、自らの行動を業績改善へと規制する要因になる。ギャップの認識と目標達成への意識が、自律的な改善行動を醸成し、現実の業績数値を改善・向上させることになる。

図表8-5 数値改善への行動要因の例



出所：2015年5月26日読売新聞夕刊8面「体重量るだけで肥満改善」を参考に筆者作成。

例えば、ある体重までダイエットしようとする。体重計に乗って体重を量るが、このとき毎日体重計に乗り、体重を確認する。このとき、現在の体重と目標体重とのギャップを認識する。すると、目標達成の意識があれば、ギャップがあることにより、その数値を改善しようとする運動をする、食事を制限するなど自らの行動を自主的に制限するようになる。そうした自律的改善行動により、現実の体重を改善していく誘因を自ら作り出すことができる。

上記のダイエットの例は数値の認識から改善行動への流れを単純化したものだが、数値およびギャップの認識が、行動規制に影響する例である。つまり、業績情報が業績改善に対する行動要因となるプロセスを表したものと言える。これは、行動要因（誘因・インセンティブ）は、金銭的インセンティブのみではないことを表している。改善行動は現状不満の改善欲求と業績数値乖離の是正要求の合わさったものとも言える。現状不満の改善欲求は主観的認識下における、また業績数値乖離の是正要求は客観的認識下における、主客両面それぞれの認識の下に行動要因が生成されているとみることができる。

これは一見、内部統制とは関係のない議論に思えるが、内部統制フレームワークの中で、これらの改善要因や具体的改善行動を抑制・制限せずに、より良い改善を促す統制環境を構築する必要がある。内部統制の構築により、過剰な統制に走り、せっかくの改善の芽を摘むようでは、本末転倒の誹りを免れ得ない。身近な例から業績情報の認識が改善行動に



与える影響を取り上げたが、ここで述べておきたかったのは、内部統制が単なる抑制の道具であるのではなく、あくまでマネジメント強化や変革を促すための体制であることが望まれる姿であるということである。

#### IV 自治体における業績管理と財務管理内部統制

英国のサービス水準検査の事例から、自治体のマネジメントにおいて業績管理が有用であり、マネジメントの重要な位置を占めている状況を明らかにした。サービス水準検査はさまざまな批判はあったものの、業績の改善という意味においては、実績を残しており、識者の間でも意義のある取組であったとの認識がなされている。サービス水準検査の問題点、特にコスト・事務の負荷の問題は、わが国においても示唆的である。行政評価においても制度の精緻化によりコストや事務の負荷の問題が散見され、大局観のない精緻化は成功に結びつかないということである。

次に、業績管理と財務管理の関連性について、内部統制フレームワークに位置づけることにより、両者連携の可能性を見いだした。また、第2章で内部統制状況評価報告書を取り上げたが、総務省報告書では具体的内容が示されていない。内部統制状況評価報告書は、本章で取り上げたS I Cを参考にすることができる。S I Cは、内部統制の運用を志向する場合には有効な具体例であると思われる。

加えて、統一基準による地方公会計によって、発生主義・複式簿記に基づく財務書類を作成することにより、わが国においても今後本格的に発生主義情報が誘導的に生成され、入手が可能になる。このことから、発生主義で情報の適切な活用をすることで、業績管理の精度を高めることにつながると考えられる。業績管理は、内部統制において、「業務の有効性及び効率性」の判断に資すると考えられる。総務省研究会における内部統制の論議についても、行政評価を高度化するためには、財務書類に基づくコスト情報を利用することが望ましいとされ、行政評価システムの中で、アウトプットデータを正しく集計するために、内部統制が求められているとしている<sup>18</sup>。

財務情報・業績情報が内部統制の「リスクの評価と対応」にも貢献できれば、財務管理と業績管理をより統合した形にすることも可能である。これらの運用を司るのは、財務の専門知識を有するC F Oの役割である。C F Oが軸となり業績管理を含めたそれぞれの要

素が連携し合う財務管理内部統制を構築することで、組織マネジメント改革に資するもの  
と考える。

(注)

- <sup>1</sup> CIPFA, *The Role of Chief Financial Officer: in Local Government*, 2010, p.10.
- <sup>2</sup> 松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年、1頁。
- <sup>3</sup> 古川俊一「業績管理と会計制度改革の視点」『会計検査研究』第19号、1999年、49頁。
- <sup>4</sup> Audit Commission は、1982年地方自治体監査委員会法(Audit Commission Act 1982)により設立され、その主な役割は、自治体の外部監査人の選定、VFM監査、地方行政の調査研究であった。2010年、保守党のキャメロン政権が成立すると、歳出削減の一環として Eric Pickles 地方自治大臣によって廃止の方針が出され、2015年3月31日廃止された。
- <sup>5</sup> Inspection は通常、検査と訳されるが、Inspection の性質をBVからCPAの流れを踏まえて考えると、サービス水準に関する検査と行うことができ、その意義を斟酌し、ここでは「サービス水準検査」と呼ぶことにする。
- <sup>6</sup> 稲澤克祐『英国地方政府会計改革論：NPM改革による政府間関係変容の写像』ぎょうせい、2006年、185頁。
- <sup>7</sup> 『同上書』、186頁。
- <sup>8</sup> Davis, H. and J. Downe, S. Martin, *The Changing Role of Audit Commission Inspection of Local Government*, Joseph Rowntree Foundation, 2004, p.6.
- <sup>9</sup> *ibid.*, pp.6-7.
- <sup>10</sup> Martin 教授によれば、主に教育・社会福祉費であり、その割合は、約60%になるとのことである。
- <sup>11</sup> 例えば、子どもが死ぬ様な事例があった場合、政府は国民の強い非難に晒される。
- <sup>12</sup> LGAウェブサイトによる。<http://www.local.gov.uk/peer-challenges> (最終アクセス：2015年5月28日)
- <sup>13</sup> Pollitt, C., "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal of Budgeting*, Vol.1, No.2, 2001, p.33.
- <sup>14</sup> 石川恵子『地方自治体の業績監査の研究：実践女子学園学術・教育研究叢書20』中央経済社、2012年、97-98頁。
- <sup>15</sup> 『同上書』、98頁。イングランドでは2003年会計監査規則6財務管理の責任において、内部統制の有効性のレビューの実施や、内部統制の報告書を毎年公表することとされている。遠藤尚秀『パブリックガバナンスの視点による地方公会計制度改革』中央経済社、2012年、194頁。
- <sup>16</sup> 『同上書』、199-201頁。2007年度よりSICは、年次ガバナンス報告書(Annual Governance Statement: AGS)の一部に含められている。
- <sup>17</sup> Public Audit Forum, *The Whole Truth: Or Why Accruals Accounting Means Better Management*, 2002, pp.3-4.
- <sup>18</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年、29-30頁。

## 第9章 わが国地方自治体における財務管理内部統制の構築

### —本研究の意義と成果—

#### I 財務管理内部統制に関する各事例の考察

##### 1 本研究の前提

本研究はわが国地方自治体に内部統制を構築する際、課題となる事項を抽出しその解決を目指すことを目的としている。自治体には元々内部統制が備わっており、新たに一から構築するわけではない。ただし、従来の内部統制は個別に、活動毎に取り組みられており、必ずしも組織として一体のものではなかった。

また、これまで自治体が行ってきた有効な行政経営手法はすべて、内部統制の一部を構成しており、従来の行政経営手法をリスクの予防・発見・修正という視点から見直したものである<sup>1</sup>。本研究では、自治体に内部統制を構築するに当たって、特に公共部門における財務管理に焦点を当て、既存の内部統制や従来の行政経営手法を内部統制理論に基づく統制を展開し、以て内部統制の目的を果たすことを企図した。

また、本研究で取り上げた公共部門の財務管理は、民間の財務管理とは本質的に異なるものという認識の下、公共部門に特有の環境・事象・性質を踏まえて定義をした。第1章において公共部門の財務管理で取り上げた定義は、すべて公共財務管理における定義である。つまり、本研究における自治体に関する財務管理は全て公共財務管理の概念に沿っており、民間企業における財務管理とは異なる概念であることを明確にしている。各章の要旨を整理すると以下の通りである。

##### 2 各章の要旨

まず第1章では、財務管理内部統制の意義を、人口減少社会への対応のため、地方自治体に自律的な行財政運営が求められているところに求めた。自治体においては、地方創生を推進するため、地域資源を用いた創意工夫が求められている。一方、地方自治体の財務については、公会計改革の進展により、本格的に発生主義・複式簿記の導入や固定資産台帳整備等が行われることになり、自治体に高度な財務管理が求められている現状を明らかにした。不適正経理が続発するなど地方自治体の信頼が揺らぐ事態に対応するため、内部

統制のフレームワークを利用することで、財務管理手法をより統制が効いた形で制御しつつ、業務の有効性や効率性を高めることを企図した。財務管理内部統制の構築には、財務管理および内部統制の両面からのアプローチが必要であることを述べた。その上で、両者の連携による相乗効果により生み出される財務管理内部統制の意義および必要性についてまず明らかにした。

続いて財務管理の根幹ともいえるスチュワードシップ概念を、英国における「自治体」の生成とその定義について、1835年都市法人法成立前後の英国地方自治体の状況から、自治体における「財産管理」と「公益の実現」がスチュワードシップの2つの要件であったことを導き出した。このスチュワードシップ概念の定義と財務管理の定義を踏まえ、財務管理内部統制の定義を「財務の視点に立って、公共サービスの目的を効率的・効果的に達成するために、内部統制の枠組みのなかに財務管理の諸要素を連携させて、計画・指揮・統制するシステム」とした。続いて、地方財政改革、公会計改革の動きを中心に自治体財務の現状を概観した上で、財務管理上の課題を抽出し、整理した。

第2章では、わが国地方自治体における内部統制構築の課題について、2つの総務省報告書を中心に内部統制の目的・基本的要素について分析した。この分析を通じて、第1章で示した財務管理における課題を内部統制の目的と要素への関連性について論じた。2009年の総務省の内部統制に関する報告書<sup>2</sup>は、民間の内部統制フレームワークを参考に、基準及び実施基準をベースとして、自治体独自の要素を加味しつつ、作成された。地方自治体における内部統制の定義・目的・基本的要素について分析を行い、その上で第1章において抽出した財務管理上の課題について、内部統制の目的・基本的要素に照らして、それぞれがどの分野に関連するかについて検討を試みた。その結果、ITの活用を除く分野について関連性があることが確認できた。

第3章では、財務管理のフレームワークとしての財務管理モデルのあり方とその活用や導入について論じた。英国勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance Accountancy：CIPFA）は2004年、公共部門、特に地方自治体の財務管理のベストプラクティスを示すとともに、各組織の財務管理をこの水準に引き上げることを目的に、FMモデルを開発した。FMモデルは、CIPFAが収集した財務管理実務におけるベストプラクティスと、自らの組織の財務管理状況を比較し、自己診断することができるツールである。CIPFAはこのFMモデルを自治体に対して採用を促している。導入した自治体が拡大していないという課題はあるものの、英国の自治体および政府省庁をはじめ、北

米のGFOA（北米政府部門財務担当者協会）やアブダビ首長国投資庁など海外の組織においても活用が広がっている。このFMモデルは、自己診断ツールとして、詳細な項目設定を通じて、自治体の財務管理をベストプラクティスと比較する形で、自らの財務管理の水準や位置等を認識することが可能となる。国外への展開も図られているFMモデルについて、わが国の自治体財務管理における指針の一つとして適用の可否について検討し、わが国自治体向けに調整を施した上で導入することが可能という結論を導き出した。FMモデルは、自治体の財務管理の統制環境に影響を与えるものであり、このFMモデルを活用し、統制環境を整備することで、財務管理内部統制を構築し、財務管理のフレームワークを確立することを示した。

第4章では、財務に関する専門知識を持つ人材として、自治体における最高財務責任者（Chief Financial Officer：CFO）の役割について論じた。ここでは、英国地方自治体におけるCFOの責任と役割について、CIPFA意見書『最高財務管理責任者の役割』を基に、CFOが事務総長の下で財務を統括する役割を担っていることを明らかにした。CFOはその資質を担保するために、1972年地方自治法151条において設置が規定された法定職である。また、人材の水準を一定にするため、英国の6つの会計士団体が定めるいずれかの資格を有することと規定されている。CIPFA意見書は、CFOの資質について、5つの原則と3つの要素を設定している。これを分析し、CFOのあるべき姿として、「意思決定への関与」「先進的な財務管理の実施」「不正・腐敗の検知」「専門資格の保有」が求められることを明らかにした。CFOは自治体財務のトップとして財務管理を取り仕切る一方で、内部統制の構築にも一定の役割を負っている。内部統制の構築、内部監査の実施について、CFOが関与することが求められており、財務管理内部統制を構成するキーパーソンであることを明らかにした。

第5章では、財務管理実務を取り扱う財務部門における財務機能の役割とそのあり方について論じた。まず、CIPFA討議資料 *Emerging Stronger* から財務機能に求められる役割を抽出し、財務機能のあり方・役割と内部統制の関連性について分析した。英国地方自治体の財務関連部署・職の設置状況とわが国の自治体の財務関連部署の位置づけを比較し、わが国自治体の財務部門が機能面で分離され、財務運営が非効率になりがちであることを指摘した。また、わが国における財務機能が分離の原因である内部牽制機能の問題点を明らかにし、内部統制構築による改善方策についても検討した。その上で内部統制の機能を活用することで、財務機能の効率的な統合を図る可能性について考察し、財務管理内

部統制構築の必要性について明らかにした。

第6章では、資金管理におけるリスク管理のあり方について、英国の資金管理規範を例に取り上げ論じた。英国地方自治体におけるリスク管理について、資金管理の視点から、C I P F Aの *Treasury Management Code*（資金管理実務規範）を基に考察している。近年、わが国自治体の資金の運用・管理においては、金融商品の多様化に伴い、高リスク商品に手を出した結果、損失を被ったり、裁判が提起されたりするなど、問題が表面化している。従来の自治体財務管理においては、リスク管理の視点が乏しく、問題の原因はリスク管理の重要性を認識せず、安易に収益を追った結果によるものと断じた。リスク管理の観点から安全性を高めた財務管理のあり方について、英国の考え方から考察した。リスクの管理においては、リスクの排除・回避ではなく「許容できるリスクの範囲という考え方」が重要であり、リスクを一方向的に避けるのではなく、許容できるリスクを取りつつ、リスクの管理を行うことで、リスクへの対応が可能であることを明らかにした。財務管理内部統制においては、リスクの評価と対応は重要な基本的要素であり、これからの自治体にはリスク管理をする上で、C I P F Aのリスク管理手法が財務管理内部統制において有用であると結論づけた。

第7章では、事業実施における資金調達のあり方について、PPP（Public Private Partnership）を事例に自主的な財務による資金調達について明らかにした。英国地方自治体における事業資金調達の手法について、官民連携型ジョイントベンチャーによる事業資金の確保に関する英国自治体の事例を調査した。わが国第三セクターやPPP事例との比較を通じて、新たなPPP手法であるLABV（Local Asset-Backed Vehicle）から資金調達スキームとしてのPPPの役割と新たな可能性について考察を行った。この章における重要な点は、既存の国庫補助金や、地方債発行に頼らない社会資本整備の可能性を探ったことである。これまで、また現在でも多くの地方自治体の施設整備においては補助金や地方債発行による財源確保が欠かせなかった。しかし、補助金を受けるためには施設内容を補助基準に合致させる必要がある。また、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の制限を受け、施設の転用・目的外利用は制限され、転用・除却に際しては補助金返還が求められる。本章で取り上げたPPP事例、特にLABVは、補助金・起債を充当しないため、これらの制限は受けず、より自由度の高い施設整備の可能性がある。LABVは官民双方が折半出資を行い、特に公共部門は現物出資が認められるため、英国においては市街地や地域再開発の手法として用いられている。また、これまでPFI（Private Finance

Initiative) / PPPは事業実施の手法として捉えられることが多かったが、事業資金調達スキームとして注目することで、資金調達の幅を広げる可能性を秘めている。これを活用するには、発生主義・複式簿記による会計改革はもちろんのこと、金融・財務の専門知識の涵養も必要となることを指摘した。LABVは事業実施に際して、民間パートナーとリスクの分担を行うため、より効果的なリスク管理が可能になる。また、LABVスキームでは事業資金の調達はLABV自身が主体となって行うため、ファイナンス・リスクについては、LABVに一部移転することができる。さらに、LABVでは自治体の所有地等を現物出資することになるため、資産の有効活用が図られるとともに、売却ではなく出資を選択していることから資産の保全も同時に図ることができる。これらのことからLABVは、「リスクの評価と対応」と「資産の保全」という内部統制の基本的要素・目的に対応していることを明らかにした。また、出資によって特定目的法人（Special Purpose Company：SPC）が設立されると、関連する外郭団体への統制のため、SPCに内部統制の整備を行う必要があることについても付言した。

第8章では、財務管理における業績情報の重要性とその利活用について財務管理内部統制の視点から論じた。英国地方自治体の業績管理、とりわけサービス水準検査に着目し、その意義や地方自治体監査委員会の廃止に伴う検査への影響などを英国の識者にインタビューを行った。サービス水準検査について、ベストバリュー（Best Value：BV）初期の段階で業績の改善があったため、一定の意味はあったと評価していた一方、検査の複雑化によって受検団体の職員に過大な負担を強いたり、検査費用が多額にかかったりするなど、課題も多いことについて識者の意見を基に示した。地方自治体監査委員会のサービス水準検査は、2010年に廃止が打ち出されて以降、検査が中止され、指標の収集も停止した。しかし、地方自治体協会（Local Government Association：LGA）が独自に団体相互の業績評価を行う動きが始まるなど、業績管理は自治体の成果測定において一定の定着をみていることが明らかになった。

一方、公監査フォーラム（Public Audit Forum：PAF）の意見書から発生主義会計導入による業績情報の高度化について触れ、業績管理が内部統制の目的・基本的要素のうち、業務の有効性と効率性やリスクの評価と対応に関連することを明らかにした。続いて内部統制が業績改善への行動誘因に与える影響に関する考察を経て、業績改善やマネジメント改革に資する内部統制のあり方について言及した。

また、内部統制と業績管理・財務管理の関係について、英国の内部統制報告書（Statement



of Internal Control : S I C) の例から、これらの連携のあり方を見ることができた。内部統制の構築に影響を与える立場にある CFO に注目し、財務管理・業績管理をシステムとして統合するのではなく、CFO という職・機能を軸に内部統制でコントロールするという新たな可能性を見いだした。

ここまで、財務管理上の課題から、財務管理内部統制の適用によってその課題の解決が図られることを示した。単純に財務管理手法の導入だけでは、個別の課題に対応しているだけであり、そこには限界がある。しかし、そこに業務の基礎となる内部統制を構築することによって、統合的なフレームワークとして財務管理を運用することが可能になる。

財務管理内部統制構築の注意すべき点は、COSO が求める経営者のための内部統制が必要ということである。つまり、マネジメント改革の視点で財務管理内部統制を導入することである。COSO が示したのは経営者の目から見た内部統制議論であると言う点を忘れてはならない。内部統制は経営管理そのものであり、日々の業務を監視し、日々の財務管理に関する業務の有効性・効率性を評価するのである。

また、内部統制は、経営者の自主性や裁量の範囲で行われるものであり<sup>3</sup>、それはマネジメントのためでなければならない。内部統制を行うこと自体が目的化すること、あるいは不正の発見・防止のみを主眼として展開することは、内部統制の目的を歪めてしまい、ひいては内部統制の効果が発揮されない事態に陥りかねない。

以上のことから、内部統制構築に際しては、経営者による、マネジメントのための内部統制という視点を忘れてはならないのである。この視点を堅持しつつ、内部統制を基盤とした財務管理の展開、つまり財務管理内部統制の構築が求められる。

次に、上記の第2章から第8章にかけて考察した各課題の解決に用いた手法を、財務管理内部統制の構築にどう活かすのかについて、「財務管理モデルの提示による統制環境の整備」「最高財務責任者を中心とした財務の責任体制の構築」「内部統制の構築による財務管理の確立」の3点から述べていく。

## II 財務管理モデルの提示による統制環境の整備

財務管理内部統制の展開のためには、まず、統制環境を規定することから始めなければならない。統制環境は、組織の気風を決定し、組織内のすべての者の統制に対する意識に

影響を与え、他の基本的要素の基礎となる基盤である。第3章で取り上げたC I P F A F Mモデルは、自治体における財務管理実務のベストプラクティスを集約したものである。またFMモデルは、このベストプラクティスを基準として、自らの団体の実務とのギャップがどの程度存在するのかを確認することができる自己診断ツールである。

しかし、このFMモデルは財務管理のあるべき姿を表しているものと捉えることが可能であり、財務管理のフレームワークを提示しているということが言える。この財務管理フレームワークを内部統制上の統制環境として利用し、内部統制に財務管理の範囲を適用することにより、財務管理内部統制の規範の基礎を構築することが可能になる。

また、C I P F AのFMモデルは英国内にとどまらず、国外へ展開している実績がある。導入国の事情にあわせた調整や修正も行われており、より効果的になるよう工夫がされている。これを参考として、わが国地方自治体における財務管理モデルを提示していくことで、公会計改革に取り組んでいる自治体に対し、新たな財務管理のフレームワークを示すことができる。わが国地方財政独特の要素も考慮し、わが国に適合した財務管理モデルを構築することが望まれる。さらに、財務管理内部統制においては、統制環境を規定する役割を担うことが期待される。

### Ⅲ 最高財務責任者を中心とした財務の責任体制の構築

#### 1 最高財務責任者の役割

第3章で示したように英国では、C F Oが財務管理内部統制の構築に大きな役割を担っている。C F Oは、その責任と業務の実効性を担保するため、意思決定に関与できる職位であることが求められており、財務の専門知識や豊富な実務経験を以て財務管理に貢献することが求められている。そして、C F Oは財務管理内部統制の構築について一義的な責任を負っている。英国の事例より、財務管理内部統制は、財務管理モデルをフレームワークとして、C F Oを軸に展開されることがわかる。

しかしながら、わが国自治体には、これに比肩しうる存在は法制上存在しない。実態上もC F O職を設置したことは確認されていない。それは、C F O人材の確保が容易ではないことも関係している。自治体の財務担当職員は、従来、地方財政の知識は当然詳しいが、金融知識の水準には濃淡がある。2005年4月のペイオフ全面解禁以降、金融知識に対す

る重要性についての認識が高まり、研修などを通じて知識の啓発普及は進んでいると言えるが、その水準は十分なものではない。それは、自治体等の投資の失敗例を見てもそのように判断せざるを得ない。

このようにCFOに対応する人材の確保や育成は急務である。英国におけるCIPFAが果たす役割を斟酌すれば、わが国地方自治体においても財務専門知識の涵養に取り組む組織の役割は大きいと言える。2014年、わが国においてCIPFA日本支部が開設され、地方自治体の現場に必要とされる財務・会計・監査人材の育成を目指した取組が始まっている。これまでの地方自治体における人材育成は地方自治体職員の育成から取り組まれることがほとんどであった。CIPFA日本支部の取組は、職員のみならず地方議員・会計士等の専門家も含めた多面的なアプローチを採っている。自治体間や業界内の人材の流動性が今後高まれば、地方自治体における財務専門職人材の層の厚さも改善していくものと考えられる。

## 2 財務部門の役割

CFOが財務のリーダーシップを取る一方、財務に関連する組織・部門・職員の責務についても重視されなければならない。第5章ではCIPFA討議資料から財務機能に求められる役割を整理した。内部統制は財務機能が担うべき役割の一つとされ、財務機能における財務管理の要諦であるとされている。内部統制は財務機能の基本的機能として捉えることもでき、この基本的機能を活かして財務管理内部統制の構築を行うことが求められる。具体的には、財務管理内部統制では、財務機能・財務組織が財務の日常的モニタリングや統制活動を行うことが必要となる。また、内部監査を通じて、構築された内部統制の独立的评价を行うことも求められる。

内部統制を通じて牽制機能を発揮し、適切な財務活動をするような環境を生み出さなくてはならない。その際、現在の系統分離による相互牽制は、過剰統制であると言え、日常的モニタリングや内部監査により、牽制活動を行うことで代替が可能であると考えられる。

総務省の内部統制に関する報告書では、財務運営における硬直的な法解釈を問題視している<sup>4</sup>。内部統制を導入することで相互牽制の補完を行い、財務機能の統合を図ることが可能になる。統合された財務機能を統括する職にCFOを当てることで、財務管理の機能は一元化され、効率的に強化されることが期待できる。

## Ⅳ 内部統制の構築による財務管理の確立

### 1 内部統制を支えるリスク・マネジメントの実践

自治体のリスク管理への対応は、財務管理内部統制を構築することで、フレームワークに規定されるリスク管理を担うことになる。その際、リスクを「不確実性」として正しく認識し、リスクを過剰に恐れたり、リスクを過大に見積もることのないよう、適切な対応が求められる。また、許容できるリスクは、可能な限り除くことも検討しなければならない。リスクを避け、リスクを回避することのみを求めれば、却って効率性を失う場合もある。適切にリスクを評価し、業務の有効性や効率性など内部統制の目的に沿うよう、リスクへの対応を図ることが求められる。

### 2 VFM向上のための業績管理の活用

第8章では業績管理について取り上げた。公会計改革の進展により、発生主義・複式簿記の導入が本格化することになり、財務情報の質・量が変わることが見込まれる。より多くの情報を活用することで、VFM（Value for Money：支出に見合う価値）の向上や業績の改善に対する効果が期待できる。財務情報を利用した管理会計手法に基づく業績管理を行うことが求められるなかで、これまでの財務と業績管理の連携は従来必ずしも良いとは言えなかった。英国のSICの事例は、財務管理と業績管理を統合したSICのあり方を示している。財務管理と業績管理の連携ができれば、財務管理内部統制において両者の効率的に運用できる可能性がでてくる。内部統制の構築に影響を与える立場にあるCFOが、財務管理・業績管理をシステムとして統合するのではなく、CFOという職・機能を軸に内部統制でコントロールするという新たな可能性が開けるのである。

### 3 資産の保全に資する新たな事業資金調達

第7章では新たな事業資金調達の例として、PPPを取り上げた。PPPは、公共施設の整備の方法として、有用な手法である。具体例としてLABVの取組を通じて、自治体の保有する資産の有効活用、つまり「資産の保全」の視点から保有資産の有効活用を図りつつ資金を調達し、事業目的を達成することが可能であることを明らかにした。その際、投資についてのリスク・マネジメントも同時に求められ、これは内部統制の構成要素であ

る「リスクの評価とその対応」にも通じる。

また、LABVは自治体の外部に組織を設立することになるため、組織ガバナンスを有効に働かせるためにも、設立された組織において内部統制の構築が求められる。出資団体からは、その出資に応じたガバナンスを効かせることで、自治体本体とともにLABVなどの外部組織においても内部統制のコントロールが期待できる。

## V 本研究の総括と課題

### 1 英国事例を取り上げた理由

自治体は公共部門に属しているため活動は非営利であり、利益概念がないため、自治体の財務管理に求められる役割を探求することとし、第1章において自治体のスチュワードシップ概念について検討した。「英国は地方自治の母国」といった形容をしばしばされるが、英国の地方諸制度は、ある時点において特定の理念に基づき体系的に整備されてきたわけではない<sup>5</sup>。時代の要請に応じ試行錯誤を繰り返し、結果として漸次的かつ柔軟に変容を遂げてきたとの印象が強い<sup>6</sup>。英国を研究する際には、現在起きている事象のみを負うのではなく、こうした歴史的な事象も踏まえた研究が求められる。そうした考えから、英国の自治体の形成過程から、自治体におけるスチュワードシップ概念の解明を試みた。スチュワードシップ概念は、公共財務管理の中心的な概念に当たることは、すでに本文で述べた。スチュワードシップを果たすことは、ただ単純に公共財務管理上の管理責任を果たすのみならず、適切な管理責任を果たすことは内部統制を同時に達成することにつながる。本研究は、公共部門の財務管理を検討するに当たって、自治体の生成過程からスチュワードシップ概念の成立を探究し、スチュワードシップ概念に基づき自治体の財務管理の定義を明らかにしたことから、その後の英国の事例を引き続き紐解くことは、必然である。

さらには、わが国地方自治体が抱える現実的課題として、発生主義への移行がある。英国地方自治体は1993年に、すでに発生主義への移行を済ませており<sup>7</sup>、既に先行した知見の蓄積がなされている。今後、統一的な地方公会計基準に基づき、本格的に発生主義の考え方を取り入れることになるわが国にとっては、貴重な先進事例に当たる。その先進事例の成否も含めた検討を行うことで、わが国地方自治体のあり方を考える上で有益な考察を得ようとした。本研究では第3章から8章まで各省において、先進事例の分析・考察を行

った。

## 2 論文の国際性

本研究においては、国内事例にとどまらず、積極的に海外事例を現地調査した。研究期間中、5度にわたる海外現地調査を実施した。海外の研究者や自治体の実務者と英国地方自治体の変容とその影響を議論し、実態に迫った。

また本研究の中心は、英国を主なフィールドとしているが、取り上げる事例によっては英国から北米への影響なども加味した。英国の公共部門で取り組まれている事象は、他の国の事情に合わせて柔軟に手法を展開されている。とりわけ第3章で取り上げたFMモデルについては、日英米の三カ国を通じてわが国への展開の可能性について検討を行った。英国での取組が、北米で導入された事例を取り上げることにより、国際展開の示唆に富んだ研究を行うことができた。

国内事例のみでは課題解決への示唆を得ることは困難であり、また海外の制度については文献調査では限界があるため、有益な示唆を得るためには現地調査は欠かせない。英国の研究者・実務家との交流機会に恵まれたことにより、より具体的な示唆を得ることができたことは本研究の充実につながっていると確信している。

## 3 学界への貢献

自治体における内部統制は、理論的背景、導入方針、方向性は概ね揃っている。内部統制は、従来の行政経営手法をリスクの視点で見直したものであるという理解に立てば、これまで内部統制の構築に従来の行政経営手法を取り込んだものや新たな手法を盛り込むことは一般的ではなかったと言える。本研究において、内部統制の下に財務管理を実行することで新たに財務管理内部統制という視座を得ることができた。

また従来、内部統制の議論は、監査との関係に注目して取り上げられることが主であった。本研究では、内部統制は経営管理であるという視点に立脚し、自治体のマネジメント改革に資する内部統制、ひいては財務管理内部統制の構築に主眼を置いて議論を重ねてきた。本論文における研究の成果は微々たるものでしかないが、自治体の内部統制議論に新たな視座を得られたことで、学界の発展に貢献できるのではないかと考える。

#### 4 研究の総括

自治体を取り巻く社会経済情勢が大きく変化するなか、自治体はこれまで以上に自律的な財務運営を求められている。自治体の財務状況は厳しい中にはあるものの、公会計改革や地方創生など環境面での変化が現れ、この変化を機会として捉え、新たな財務管理内部統制の構築を進めることが望まれる。また、この成否は、自治体自身の取組次第であることは言うまでもない。

本論文の作成に当たって、財務管理内部統制に着目して論を進めてきたが、内部統制の整備には、併せて内部監査体制の整備も同時に求められる。内部監査についてもCFOや財務機能が関与を求められる事項であり、内部統制の有効性を評価・保証するためにも重要な要素である。ただ、内部監査の議論については研究資源に限られるなか、本研究では詳細に触れることができなかった。内部監査については有用な先行研究が存在<sup>8</sup>し、それらに基づき内部統制構築の際には内部監査の適切な展開が求められる。

また、財務の分野が広大なため、本研究ではカバーすることのできなかった範囲がある。PPPの議論の際に資産活用については少し触れたが、アセット・マネジメントの本格的な議論まではできなかった。加えて、予算管理についても財務のサイクルを考えれば、言及する必要があるが、これも論点が拡散するおそれがあるため、内部統制に絞って議論を深めることに注力した。

本研究では、財務管理を行う上で基本的な部分となる財務管理内部統制の構築がまず求められるということについて論じた。財務管理内部統制は、公会計改革を受けた財務制度の変革に合わせて構築される必要があり、本研究で示したいくつかの要素は、それに資すると考えている。関連するこれら諸課題も合わせて取り組まれることが望まれる。その際に中心となって活躍するのがCFOであり、財務の基層としての財務管理モデルの確立とともに、今後の改革の軸になるものと期待される。

(注)

- <sup>1</sup> 石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第6号、2010年、3頁。
- <sup>2</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年。
- <sup>3</sup> 八田進二『これだけは知っておきたい内部統制の考え方と実務』日本経済新聞社、2006年、65頁。
- <sup>4</sup> 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「前掲書」、2009年、78頁。
- <sup>5</sup> 岡田章宏『近代イギリスの地方自治制度の形成』桜井書店、2005年、6頁。
- <sup>6</sup> 『同上書』。
- <sup>7</sup> 稲澤克祐『公会計 新訂版』同文館出版、2009年、153頁。
- <sup>8</sup> 内部監査人協会の内部監査の定義では、「内部監査は、組織体の運営に関し価値を付加し、また改善するために行われる独立にして、客観的なアシュアランスおよびコンサルティング活動である。内部監査は、組織体の目標の達成に役立つことにある。このためにリスク・マネジメント、コントロールおよびガバナンスの各プロセスの有効性の評価、改善を内部監査の専門職として規律ある姿勢で体系的な手法をもって行う」としている。内部監査に関する先行研究については、青木茂男『現代の内部監査』中央経済社、1981年、松井隆幸『内部監査機能』同文館出版、2007年などがある。



## 参考文献

- Audit Commission, *Risk and Return*, 2009.
- Audit Commission, *Strategic Financial Management in Councils*, 2010.
- Audit Commission, *Summing Up*, 2009.
- Bailey, M. and K. Feher, S. Kavanagh, "Improve Performance Using the GFOA's New Financial Management Assessment Tool", *Government Finance Review*, August 2011, pp.18-22.
- Beauchamp, S. and C. Hicks, "Financial Management and Effectiveness in Public Service Organizations: The CIPFA FM Model", *Public Money and Management*, 24:3, 2004, pp.185-191.
- Beauchamp, S. and C. Hicks, "The UK's CIPFA FM Model: Financial Management and Effectiveness in Public Service Organisations", *Government Finance Review*, June 2005, pp.12-19.
- Cadbury, A., *The Report of the Committee of the Financial Aspects of Corporate Governance*, 1992.
- Capaldi, A. ed., *A Comprehensive Guide to Local Government Finance 2010 edition*, CIPFA, 2010.
- Capaldi, A. ed., *Councillors' Guide to Local Government Finance 2008 fully revised edition*, CIPFA, 2008.
- CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report*, 2009.
- CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report*, 2010.
- CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report*, 2011.
- Chen, R. S., "Social and Financial Stewardship", *The Accounting Review*, Vol.50, No.3, Jul. 1975, pp.533-543.
- CIPFA, *A Statement on the Role of the Financial Director in Local Government*, 2003.
- CIPFA, *The CIPFA FM MODEL: Assessment of Financial Management in Public Service Organisations Statement of Good Practice*, 2010.
- CIPFA, *The CIPFA FM Model: Statement of good practice in public financial management*, 2007.
- CIPFA, *Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom 2012/13*,

- 2012.
- CIPFA, *Emerging Stronger: Shaping the Finance Function to Meet New and Future Challenges*, 2012.
- CIPFA, *Standard of Professional Practice*, 2002.
- CIPFA, *The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*, 2010.
- CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011.
- CIPFA, *Treasury Management in the Public Services: Anti-Money Laundering – Cross-Sectional Guidance Notes*, 2006.
- Coombs, H. M. and D. E. Jenkins, *Public Sector Financial Management: Third Edition*, South-West Cengage Learning, 2002.
- COSO, *Internal Control – Integrated Framework Executive Summary*, 2013.
- Davis, H. and J. Downe, S. Martin, *The Changing Role of Audit Commission Inspection of Local Government*, Joseph Rowntree Foundation, 2004.
- DCLG, *The Role of City Development Companies in England Cities and City Regions*, 2007.
- Grace, G. and A. M. W. Ludiman, “Local asset Backed vehicles: The potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration”, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol.1, No.4, Henry Stewart Publications, 2007, pp.341-353.
- Hampel, R., *The Report of the Committee on Corporate Governance*, 1998.
- Harrison, B. and A. Marshall, “City Solutions: Delivering Local Growth Local Asset-Backed Vehicles”, *Centre for Cities*, 2007.
- Hepworth, N. P., *The Finance of Local Government 4th ed.*, G.Allen&Unwin, 1979. (ヘップワース N.P.著、池上惇監訳『現代イギリスの地方財政』同文館出版、1983年。
- HM Treasury, *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, 2008.
- International Monetary Fund, *Public-Private-Partnerships*, 2004.
- Jones, R. and M. Pendlebury, *Public Sector Accounting: Sixth Edition*, Prentice Hall, 2010.
- Morrill, C. P. and A. Shawver, S. Kavanagh, “Assessing your Financial Management Acumen: The City of Roanoke’s Experience with the New GFOA-CIPFA FM Model”,

- Government Finance Review*, June 2012, pp.8-11.
- NAO, *Financial Management Maturity Model*, 2012.
- OECD, *OECD Glossary of Statistical Terms*, 2008.
- OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008.
- Pollitt, C., "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal of Budgeting*, Vol.1, No.2, 2001, pp.7-37.
- Public Audit Forum, *The Whole Truth: Or Why Accruals Accounting Means Better Management*, 2002.
- Thompson, B. and Local Partnership, *Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?*, RICS, 2012.
- 青木茂男『現代の内部監査<全訂版>』中央経済社、1981年。
- 青山崇「資金運用の実務を考える」『月刊地方財務』第675号、2010年9月号、ぎょうせい、2010年、11-18頁。
- 赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析—商法観光分野の個票財務データによる実証分析」ESRI Discussion Paper Series No.32、内閣府経済社会総合研究所、2003年。
- 朝日監査法人、KPMG監修『CFOのための財務戦略』東洋経済新報社、2003年。
- あずさ監査法人、KPMG監修『CFOの実務 企業価値向上のための役割と実践（第2版）』東洋経済新報社、2012年。
- 東信男「国の行政機関への内部統制制度の導入」『会計検査研究』第41号、2010年、153-171頁。
- アンドリュー・スティーブンス著、石見豊訳『英国の地方自治：歴史・制度・政策』芦書房、2011年。
- 飯野利夫『財務会計論〔三訂版〕』同文館出版、1993年。
- EUインスティテュート関西「EUIJ関西主催『学術セミナー』 欧州債務危機と会計プロフェッションの活躍 EUIJ関西主催『欧州自治体ガバナンスセミナー』 欧州における自治体のガバナンス構造—英国を中心に—」2014年。
- 石川恵子『地方自治体の業績監査の研究：実践女子学園学術・教育研究叢書20』中央経済社、2012年。
- 石川恵子「地方自治体の不適正な経理処理に対応した内部統制の整備に向けての視座」『地

- 方自治』第792号、2013年、2-18頁。
- 石川恵子「わが国の地方自治体の内部統制の整備・構築に向けての課題」『実践女子大学人間社会学部紀要』第9集、2012年、1-10頁。
- 石田直美「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと（上）インフラ投資と財政再建の両立を目指す英国の戦略」『地方行政』10368号、2013年、12-16頁。
- 石田直美「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと（中）官民協働会社によるPPP手法の活用」『地方行政』10370号、2013年、12-16頁。
- 石田晴美『地方自治体会計改革論』森山書店、2006年。
- 石原俊彦『C I P F A 英国勅許公共財務会計協会』関西学院大学出版会、2009年。
- 石原俊彦「地方公共団体における内部統制のあり方に関する一考察 —包括外部監査報告書に見る内部統制概念の浸透度—」『経済学論究』第62巻、第1号、2008年、39-60頁。
- 石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社、1999年。
- 石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第6号、2010年、1-19頁。
- 石原俊彦・鈴木信義編、株式会社三井住友銀行著『地方自治体ファイナンス』関西学院大学出版会、2010年。
- 石原俊彦・山之内稔『地方自治体組織論』関西学院大学出版会、2011年。
- 石原俊彦監訳、木村昭興・酒井大策・関下弘樹・丸山恭司・井上直樹訳『地方公共サービスのイノベーションとガバナンス』関西学院大学出版会、2013年。
- 磯崎彦次郎「金融危機が地方債・公金管理に与えた影響と今後求められる取り組み」『NRIパブリックマネジメントレビュー』Vol.68、2009年、1-7頁。
- 稲澤克祐『英国地方政府会計改革論：NPM改革による政府間関係変容の写像』ぎょうせい、2006年。
- 稲澤克祐『公会計 新訂版』同文館出版、2009年。
- 稲澤克祐『自治体における公会計改革』同文館出版、2009年。
- 上田雅通『会計の連続』税務経理協会、1997年。
- 浦上哲朗「『地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会』の開催について」『地方自治』2013年9月号、2013年、102-109頁。
- 遠藤尚秀『パブリックガバナンスの視点による 地方公会計制度改革』中央経済社、2012

年。

大庫直樹「自治体のマネジメント戦略① 財政から財務による自治体経営の転換」『地方行政』第 10351 号、時事通信社、2012 年、2-5 頁。

大庫直樹『日本のあしたのつくり方 人口減少時代の自治体経営改革』時事通信社、2013 年。

落合稔『CFOハンドブック』中央経済社、2006 年。

岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書房、2005 年。

押田丈治・高見沢実「新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究—英国UDC、URCを参考に—」『(社)日本都市計画学会都市計画報告集』第 7 号、2009 年、82-85 頁。

甲斐素直「会計事務職員の弁償責任」日本財政法学会編『財政法講座 2 財政の適正管理と政策実現』勁草書房、2005 年、125-146 頁。

会計検査院「会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書 都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について」、2010 年。

会計検査院「都道府県及び政令指定都市における国庫補助金に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書」、2010 年。

片桐昭泰・兼村高文・星野泉『地方財政論』税務経理協会、2002 年。

金井典昭「第 4 章 各種の公民連携手法」『公民連携の経営学』中央経済社、2008 年。

栲田龍三「会計における二重の受託責任概念（目的）について」『大分大学経済論集』第 65 巻第 2 号、2013 年、89-124 頁。

亀井孝文「新しい公会計制度への提言」『会計検査研究』第 45 号、2012 年 2 月、5-12 頁。

企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」、2007 年。

北川道男『英国会計制度の国際化—会計責任の解明—』高文堂出版社、1992 年。

小西砂千夫『公会計改革の財政学』日本評論社、2012 年。

近藤俊之「地方財政における新たな再生制度の創設～地方公共団体の財政の健全化に関する法律案～」『立法と調査』第 268 号、2007 年、3-10 頁。

財務会計改革委員会「財務会計執行体制のあり方検討結果報告書」京都府、2009 年。

酒井大策・石原俊彦「英国地方自治体における会計実務規範を規定するフレームワーク—

国際財務報告基準の導入プロセスを踏まえて一』『ビジネス&アカウンティングレビュー』第9号、2012年、129-142頁。

島田真琴「イギリスにおける信託制度の機能と活用」『慶應法学』第7号、2007年、213-256頁。

住民訴訟に関する検討会「住民訴訟に関する検討会報告書」総務省、2013年。

ジューン・バーナム、ロバート・パイパー著、稲継浩昭監訳、浅尾久美子訳『イギリスの行政改革－「現代化」する公務』ミネルヴァ書房、2010年。

紫波町『紫波町公民連携基本計画』、2009年。

隅田一豊『住民自治とアカウントビリティ』税務経理協会、1998年。

関下弘樹・石原俊彦「英国地方自治体における財務管理と最高財務責任者の役割－英国勅許公共財務会計協会の意見書を中心に－」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第11号、2013年、85-100頁。

総務省「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」、2013年。

総務省「地方公共団体の内部統制制度の導入に関する報告書」、2014年。

総務省「今後の新地方公会計推進に関する研究会報告書」、2014年。

総務省「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」、2014年。

総務省『平成26年度地方財政白書』、2014年。

総務省「三位一体改革の成果」、2006年。

高澤美有紀「有限責任事業組合（日本版LLP）の創設」『調査と情報』第479号、2005年、1-10頁。

高橋秀文「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと（下）地域の面的再生を担う官民協働会社の挑戦」『地方行政』10372号、2013年、10-13頁。

高橋誠『現代イギリス地方行財政論』有斐閣、1978年。

田谷聡『地方自治総合講座4 財務管理』ぎょうせい、2002年。

田中秀明・藤野雅史「財務・会計責任とCFOモデル：公共調達改革に向けて」『フィナンシャル・レビュー』平成23年第3号（通巻第104号）、2011年、105-157頁。

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年。

鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『内部統制の統合的枠組み－理論編－』白桃書房、1996年。

日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」、2014年。

内閣府「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」、2014年。

内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」内閣府、2014年。

プール資金問題検討委員会「不正資金問題に関する報告書」岐阜県、2006年。

八田進二『これだけは知っておきたい 内部統制の考え方と実践』日本経済新聞出版社、2006年。

山内弘隆編著『運輸・交通インフラと民間活力 PPP/PFIのファイナンスとガバナンス』慶應義塾大学出版会、2014年。

久元喜造「第28次地方制度調査会第一次答申と地方自治制度改革の課題について（上）」『自治研究』第82巻第2号、2006年、20-48頁。

深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、2005年、62-78頁。

藤井雅文、佐久間寛道、渡邊史朗「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」『地方自治』第704号、2006年、14-38頁。

古川俊一「業績管理と会計制度改革の視点」『会計検査研究』第19号、1999年、49-60頁。

マイケル・パワー著、堀口真司訳『リスクを管理する 不確実性の組織化』中央経済社、2011年。

町田裕彦『PPPの知識』日本経済新聞出版社、2009年。

町田祥弘『内部統制の知識 第2版』日本経済新聞出版社、2007年。

松井隆幸『内部監査機能』同文館出版、2007年。

松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』第688号、2008年、111-129頁。

松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年。

宮脇淳編著『第三セクターの経営改善と事業整理』学陽書房、2010年。

務台俊介「労働党政権の地域再開発戦略を検証する」『都市問題』第98巻第13号、2007年、13-21頁。

山浦久司『会計監査論 第5版』中央経済社、2008年。

山本清『政府会計の改革』中央経済社、2001年。

有限責任事業組合制度に関する研究会「有限責任事業組合制度の創設の提案（中間とりま

とめ)」経済産業省、2004年。

吉見宏『企業不正と監査』税務経理協会、1999年。