

氏名	関下弘樹
学位の専攻分野の名称	博士（先端マネジメント）
学位記番号	甲経営第13号（文部科学省への報告番号甲第571号）
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位授与年月日	2015年9月2日
学位論文題目	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—
論文審査委員	（主査）教授 石原俊彦 （副査）教授 稲澤克祐 教授 山地範明

論文内容の要旨

地方自治体のマネジメントに内部統制の概念を導入しようとする試みは、わが国では2009年に総務省が公表した研究会報告書「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革」を端緒としている。この報告書では、自治体マネジメントに内部統制の概念を導入する意義・必要性・効果・課題等が、民間企業における内部統制の構築を参考にして整理されている。公共経営や公会計の視点でこの研究を一層推進するためには、地方自治体のミッション（公共の福祉の増進）が、民間企業のミッション（利潤追求）と異なることに注目し、地方自治体内部統制の構築において、民間企業の内部統制にはない特性を反映することが求められる。

関下弘樹氏が提出した博士学位申請論文（以下、本論文）では、地方自治体におけるマネジメントの基礎概念である内部統制に、自治体固有のミッションである公共財務管理の諸要素を積極的に関連付けることで、住民が拠出した税金を「最少の経費で最大の効果が発現されるように活用する」組織マネジメントの体制構築が企図されている。

もとより、地方自治体で管理されている資金は、すべて公共財務管理の対象である。公共財務管理は、資金リスクを合理的に回避するとともに、住民の福祉の向上とその最大化を目標に、限られた税と財源をいかに有効に活用（調達・運用）するかを企図する概念である。本論文は、公共財務管理をより効果的なものとするために、内部統制という自治体組織マネジメントにおける基本フレームワークに、公共の財務管理機能を積極的に組み込むことで、新たな発想として自治体における「財務管理内部統制」の概念を構築し、その構成内容について論点整理を図ろうと試みており、従来の先行研究にはない斬新な着想に基づく独創性の高い研究となっている。

換言すると、たとえば、わが国地方自治体の内部統制に関する先行諸研究を渉猟すると、そこでは事業実施の合規性と合法性の徹底といったコンプライアンスに主眼を置いた考察がほとんどであることが確認される。これに対して本論文では、現下の厳しい自治体の財政状況を斟酌しつつ、より経済性・効率性・有効性の高い内部統制マネジメントが重要であるという認識に基づいて問題提起が行われ、財務管理内部統制概念に基づく諸般の考察（課題抽出と解決）が行われている。

本論文の研究手法は、地方自治体に財務管理内部統制という新概念を導入し、その意義と課題を明らかにすることから始まっている。そして、自治体の公共財務管理の先進国である英国の先進事例を中心に積極的に文献や実務事例の渉猟を行うことで、英国地方自治体における財務管理手法について諸般の分析的な考察

を展開し、地方自治体財務管理内部統制の構築を通じたマネジメント改革のフレームワークと個別論点の解決に向けた示唆が提示されている。本論文は終始一貫して従来のコンプライアンス偏重の内部統制研究からの脱却を図り、公共財務のマネジメント改革に寄与・貢献する内部統制への変革に向けた道筋を解明しようと試みている。

本論文は合計9つの章から構成されている。第1章と第2章では、問題提起と課題抽出が行われている。そして、第3章から第8章で課題に対する解決への考察が展開され、終章の第9章で包括的な集約（提言の提示）が行われている。本論文における各章の概要を整理すると以下のとおりとなる。

第1章では、地方自治体における財務管理内部統制構築の意義および必要性が検討されている。ここでは、わが国地方自治体は、相次ぐ自治体不正から住民の信頼を回復するために、内部統制のフレームワークを利用してコンプライアンスの徹底を図りつつあるという現状にまず言及している。そして、昨今の自治体財政を加味すれば、コンプライアンスの徹底を前提としつつも、財務管理を主目的とした内部統制の構築が不可欠であると指摘している。そして、財務管理内部統制の構築には、財務管理機能と内部統制機能の両側面からの統合的アプローチの構築が必要であると言及されている。その上で、自治体の基本的責任であるスチュワードシップについての考察を行い、そこから財務管理内部統制を「財務の視点に立って、公共サービスを効率的・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」と定義している。

第2章では、わが国地方自治体における内部統制構築の研究で議論されている諸問題についての研究課題の再検討と論点の整理が行われている。ここでは総務省が公表した二つの研究会報告書（2009年と2014年）が考察の対象とされている。そして両研究会報告書に基づいて、地方自治体における内部統制の定義・目的・基本的要素等についての考察が展開され、第1章で抽出された財務管理上の諸問題が、内部統制フレームワークの4つの目的、および、6つの基本的要素のいずれに直接関連するものなのかを解明している。本章における考察からは、財務管理機能の充実に関する内部統制の構成要素は、ITの活用を除く5つの分野に関連するものとして整理することが有用であると結論付けられている。そして非常に重要な財務管理内部統制の体系図として、「内部統制のフレームワークと財務管理の構成要素の関係図」が提示されている。

第3章以降では、第2章までの考察から導出された地方自治体における財務管理内部統制の構築に関する諸課題に対して、英国地方自治体における財務管理の先行研究や実務事例の考察が展開されている。本論文では英国における先行研究や実務事例を取り上げる理由として、英国自治体がこれまで公共財務管理を長年にわたって推進し成果を上げてきた点に言及している。

まず第3章では、財務管理内部統制を構築するための概念フレームワークが検討されている。ここで取り上げられているのは、英国勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy：CIPFA）が2004年に公表した財務管理モデル（CIPFA FMモデルと一般に言及されている）である。このモデルは、英国の自治体や国民医療サービス（National Health Service：NHS）などの公共部門における財務管理のベスト・プラクティスを示すとともに、財務管理の水準向上を企図して開発されたものである。本論文では、このモデルが英国内の多くの自治体における財務管理体制のレベルアップに貢献した点に注目して、詳細な考察対象として意義あるものと位置づけている。CIPFA財務管理モデル（FMモデル）は、公共財務管理におけるベストプラクティスを例示し、各自治体等の公共部門が自己の組織の財務管理の現状を比較分析することで、自治体が財務管理の良否や改善が必要な部分を自己診断できるような

ツールとして開発されている。C I P F AはこのFMモデルを多くの公共部門に対して採用するように積極的に促している。C I P F AのFMモデルはこの結果、英国の自治体・政府における各省庁だけでなく、北米や中東などの海外の公的組織においてもその活用が広がっている。本章では以上の詳細を考察しつつその結論として、このFMモデルをわが国の自治体財務管理における実務指針として適用することの可能性について検討し、わが国自治体向けに、たとえば、制度的な調整を施すことで導入することが可能であるという結論を導き出している。そして、内部統制の一般的な枠組みとの関連性でFMモデルを体系的に整理することで、C I P F AのFMモデルは、自治体の財務に関する統制環境を包括的に評価するフレームワークとして位置付けることが可能であるという結論が導かれている。

第4章では、財務に関する専門知識を持つ経営管理人材として、自治体における最高財務責任者（Chief Financial Officer：C F O）を取り上げその役割が考察されている。わが国地方自治体では、財務管理の最高責任者であるの財政局長や総務部長などC F Oに該当するポストに、必ずしも公共財務に関する専門的知識を有する人材が配置されていない現状に関して、本章ではC I P F A意見書『最高財務管理責任者の役割』の考察を通じて、C F Oのあるべき資質についての5つの原則と3つの要素が考察されている。本章では諸般の分析を通じて、C F O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」の4つが求められることが解明されている。そして、C F Oは自治体における公共財務の最高責任者として財務管理にかかわる実務をマネジメントする一方で、積極的に財務管理内部統制の構築にも関わる必要があることが主張されている。また、内部統制構築の過程で、内部監査の実施環境の整備と運用にC F Oが積極的に関与することの重要性が解明されている。最後に本章では、最高財務責任者は自治体の財務管理内部統制を構成する最も重要な人的構成要素であるという結論を導いている。

第5章では、財務管理内部統制を構成する自治体の組織編成について考察が行われている。ここでは、地方自治体における公共財務管理の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が検討されている。その際C I P F A討議資料『新たな強化に向けて』（Emerging Stronger）から財務機能に求められる役割が抽出され、財務機能のあり方と内部統制との関連性について分析が展開されている。そして、財務管理内部統制における組織編成のあるべき姿が帰納的に導出されている。本章の考察で最も注目すべき点は、わが国と英国の地方自治体における財務管理部門の組織論的位置づけを比較検討し、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という点を解明している点にある。また、わが国自治体における財務管理機能の分離にも注目し、内部牽制機能の問題点を明らかにすることで、財務管理内部統制の構築を通じた改善策について考察されている。これらの考察から本章では、地方自治体の公共財務管理に内部統制の思考フレームワークを活用することで、財務管理機能の効率的な統合が図られる可能性について言及し、財務管理内部統制を構築することの成果が説明されている。

第6章では、財務管理内部統制の手続的側面に焦点を当てた考察が行われている。ここでは資金管理におけるリスク管理のあり方について、C I P F Aの『資金管理実務規範』（Treasury Management Code）が考察対象として取り上げられている。わが国自治体における資金運用や資金管理の不適切な現状として、資金運用に関して大口定期の短期運用以外ほとんど何も行っていない自治体が数多くある一方で、高リスク商品に手を出した結果損失を被る自治体が過去に散見されるなどの対照的な状況が表面化していることに言及している。そして、この双方の不適切な状況の原因は、リスク管理の重要性を認識せず安易に収益を追求する行動や、リスク管理を踏まえた上での資金運用の重要性についての理解が徹底されていない点にあるとしている。本章の考察では、地方自治体の資金リスクの管理においては、リスクの排除や回避ではなく「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が主張されている。そして、地方自治体の財務管理内部統制においてはとりわけ、「リスクの評価と対応」が重要な統制の構成要素であり、今後、わが国の自治体が資金リスクの管理を行う上で、C I P F Aの『資金管理実務規範』が財務管理内部統制の構築で有用であると結論づけている。

第7章では、地方自治体における新しい財務管理内部統制の手法として最近特に英国で注目を集めている実務事例が考察されている。本章で考察されているのは、自治体の事業実施における資金調達の新手法であるL A B V (Local Asset Back Vehicle)の事例である。L A B Vは自治体と民間事業者が折半で現物(土地)や資金を拠出してジョイント・ベンチャーを編成し、民間企業のもつ経営のノウハウやネットワークなどを駆使することで、地域再生を実現する手法であり、英国では少なくない成功事例が存在すると説明されている。本章では、L A B Vは新しい官民連携の取り組みとして位置づけられるだけでなく、自治体における新しい資金調達的手法として注目することが可能であるとし、新たな資金調達手法と財務管理内部統制を関連付けて整理することで、事業の推進とリスク管理の双方が適切に推進されるとしている。そしてL A B V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に、より効果的なリスク管理が可能となっている点についても、有用な財務管理内部統制の構成要素となりうると言及している。ただしL A B Vでは、自治体は所有地等を現物出資することが可能であり、資産の有効活用が図られるとともに、資産の保全も同時に図ることが可能である。したがってL A B Vは、内部統制の構成要素である「リスクの評価と対応」ならびに「資産の保全」の双方に関連付けることが可能な概念になると説明されている。

第8章では、財務管理内部統制を構築する視点から、財務管理における業績情報の重要性とその利活用のあり方が検討されている。ここでは、英国地方自治体における業績管理に着目し、英国の研究者と実務家にインタビューを行うことで、「業績管理の有用性を評価する一方、検査の負担など課題も多い」との実務的なインプリケーションを導き出している。英国地方自治体監査委員会の廃止により中央政府による業績の統制は減少したが、英国自治体では自治体独自に団体相互の業績評価を行うなど、業績管理が自治体に定着していることを、筆者は英国における現地調査を通じて明らかにしている。そして、内部統制と業績管理および財務管理との関係については、英国自治体が作成した内部統制報告書の実務事例の分析を行い、内部統制の構築において業績管理と財務管理との有機的な統合を調査対象のほとんどすべての自治体が企図しているとしている。また、財務管理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、C F Oという職・機能を軸に、内部統制のフレームワークに基づいて諸般の管理的統制が進められているのではないかという新たな可能性を見出している。

以上の考察を踏まえて、本論文の終章である第9章では、第1章と第2章で抽出された課題を、第3章から第8章の考察に基づいて結論付けし、財務管理内部統制の構築による諸課題の解決について総括的な要約が行われている。ここでは本論文の結論を「財務管理モデルの提示による統制環境の整備に関する提言」、「最高財務責任者を中心とした財務の責任体制の構築、すなわち、C F Oの設置と財務機能の統合運用といった人・組織・体制面に関する提言」、そして、「新たな事業資金調達手法やリスク管理、業績管理といった財務管理手法を内部統制に位置づけることで、内部統制の一般的な概念を財務管理内部統制に発展させることにより、内部統制によるマネジメント体制を一層強化する必要性と効果に関する提言」という3つの提言に集約している。そして、地方自治体における財務管理内部統制の構築に向けた積極的推進の意義を結語として取りまとめ、本論文における一連の考察を完了している。

論文審査結果の要旨

本論文の特徴は、英国地方自治体における公共財務管理の制度と実務を内部統制フレームワークの視点から文献に基づいて考察するだけでなく、英国地方自治体の財務管理関係者への数回にわたるインタビュー調査や実地調査を行ない、さらには、英国地方自治体の内部統制報告書の分析などを通じて得られた総合的な知見をもとに、わが国地方自治体における財務管理内部統制の設計（構築）に向けた提言を導き出したところにある。その際、本論文が強調している「公共財務管理機能との連携を企図した内部統制の設計」という発想は、非常に独創的かつ説得的である。また、日本の地方自治体における財務管理実務の現状には内部統制との関連性が欠如していることをとらえ、その解決策として、財務管理内部統制の概念とその思考展開のフレームワークを示唆した点は、学術的にも非常に優れた研究成果と評価することができる。ここで、本論文の主要な学術研究上の意義を整理すると、次の5点に集約することができる。

第1に、本論文の第1章では、近年わが国地方自治体で構築が求められている内部統制のフレームワークに公共財務管理の視点を組み込み、内部統制を単に合规性と合法性の実現を志向する手法ではなく、公共サービスを最少の経費で最大で提供するための計画・指揮・統制システムとして位置づけている。このことは、自治体内部統制概念を意欲的に拡張するものであり、わが国地方自治法第2条第14項の規定に準拠した内部統制フレームワークの確立を企図する先行研究のない独創性の高い研究内容と位置づけることができる。また、その中心となる財務管理内部統制の概念を、エクウィティとスチュワードシップの考察から導出している点は、監査論の学術研究としてだけでなく、会計学の研究論文としても推敲を十分に重ねた内容となっている。

第2に、本論文の第2章で導出された「内部統制のフレームワークと財務管理の構成要素」の関係図は、財務管理内部統制の具体的内容を体系的に整理することに成功している。この関係図のように、内部統制の構成要素である「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」に、たとえば、英国の事例分析に基づいて公共財務管理のような新たな視点からその主要な検討課題である「財務管理モデル」「業績管理」「資金管理」「資金管理規定」「CFOと財務管理組織」を関連付けて整理し、その有用性まで言及した研究成果はこれまで存在しない。このことはわが国の学会研究に財務管理内部統制の「フレームワーク形成」という新たな研究課題を示唆するものであり、とりわけ監査の学術研究における独創性と国際性の観点で顕著な貢献を果たしている。

第3に、本論文では第3章から第6章の考察において、英国自治体の財務管理実務とそれを支える制度、さらには学術的な文献を丹念に渉猟し、その考察と分析の結果を、財務管理内部統制構築上の課題とその解決に向けた具体策や方向性という形で整理することに成功している。これらの章で考察の対象とされた英国の事例については、すでにわが国の公共経営や公会計の研究者がその重要性を指摘しつつも、いまだ詳細な考察等が行われていなかった題材を検討の対象とするものであり、それらの詳細な分析を推し進めたという点において、わが国学会への一つの貢献と位置づけることが可能である。特に、「CIPFAのFMモデル」「2010年のCFOに関するCIPFA意見書」「2012年のCIPFA討議資料『新たな強化に向けて』」の三点は、英国における公共財務管理の研究者（たとえば、英国における公会計研究の第一人者と目されるバーミンガム大学ビジネス・スクールのローワン・ジョーンズ教授）が注目しその内容を精査する意義を認めている文献であり、本論文がこの3つの文献に基づいて地方自治体における財務管理内部統制のフレームワークを構築したことは、わが国の公会計・公監査の諸研究に対する大きな国際的貢献と認識することが適当で

ある。

第4に、第7章で詳細な考察が行われているL A B Vの事例分析は、わが国でこれまでほとんど検討の対象とされなかったL A B Vの詳細について考察を展開した先進性の高い研究業績である。特に本論文筆者が現地調査を行い詳細なデータに基づいて考察を行ったロンドン・クロイドン区役所やボーンマス市役所の事例は、市街地の再開発を通じて経済成長を実現した成功例として英国国内でも高く評価されており、本論文ではその内容を、庁舎等の施設整備費や運営費の逓減、あるいは、ジョイント・ベンチャーを通じての配当の獲得（区財源の確保）、さらには、土地の所有権を手放さずに開発を推進することで住民財産の保全を果たしているなど点に着目し、自治体財務管理内部統制の重要な新手法として位置付けている。こうした点はいずれも論理的であり説得的である。L A B Vの事例は、現在わが国政府が推し進めている地方創生でも注目されはじめた手法であり、本論文がこれよりもかなり早い段階でL A B Vを取り上げたことは、本論文の創造性を裏付けるものである。

第5に、本論文では第8章で、財務管理内部統制と業績管理手法の統合の必要性が示されている。合規性と合法性というコンプライアンスの徹底に加えて、経済性・効率性・有効性といったV F M（Value For Money：最少の経費で最大の効果）を自治体が目指すためには、財務管理に関する情報と住民満足度に関する情報を統合して意思決定を行うことが重要である。特に有効性については、住民満足度に関する指標について財務管理指標を介して分析することで、より正確な評価が可能になる。本論文はこの点に着目し、わが国自治体に取り組んできた行政評価の一般的特性を批判的に考察し、英国自治体等で実施されてきた業績評価指標（たとえば英国地方自治体監査委員会による包括的業績評価制度）の活用が有用であるという結論を導いている。自治体など公共部門の業績評価にどのようにして財務データを組み込むかは、長年わが国の研究者にとっても未開拓な領域である。本論文はこの点について嚆矢的ではあるが一つの切り込みを行っており、挑戦性のある意欲的な研究内容と評価することができる。

ところで、本論文は以上のように、地方自治体における監査研究に新たな貢献をもたらす非常に優れた研究成果ではあるが、いくつかの問題点や課題を示唆することもできる。これらの問題点や指摘はいずれも本論文の学術的価値をいささかも減じるものではないが、学位論文申請者による今後の研究の一層の発展に期待を寄せる意味で次の6点を指摘しておきたい。

第1に、第1章ではわが国地方自治体を取り巻く環境変化から、その課題として資産の劣化と債務の累増が指摘されており、第7章でのL A B Vも当該課題への対応策として示唆されている。L A B Vはわが国における研究が少なく、それ自体の研究には意義が認められるが、本論文の主題である「財務管理」には資金管理のみならず、実物資産の管理・処分などの対応も含まれると解するのであれば、その対応策として土地の現物出資に焦点を当てたL A B Vのみを取り上げたのでは必ずしも十分ではない。またL A B Vは、英国でも適用事例は必ずしも多くはない。わが国自治体への導入可能性を検討するのであれば、事例が現状多くはない状況についても考察を展開すべきではないか。

第2に、英国では実物資産の管理について、Corporate Property Officer（C P O：自治体資産管理官）が設置されている。本論文ではC P Oについての言及がなく、C P OとC F Oの関係（たとえば、C P OはC F Oの部下なのかどうか）についての言及がない。資金と実物資産の適切な管理があつてこそ、財務管理の有効性が実証されるのであれば、C P Oについても研究を進める必要がある。また、これとの関連からわが国自治体で、会計制度が現金主義から発生主義へと変更になった場合、自治体の財務管理内部統制にど

のような影響が生じるのかを明らかにすることも重要なのではないか。

第3に、第7章ではLABVがPFIと比較されている。ここで用いられているPFIに関する情報は2010年と2008年の文書を基にしているが、英国におけるPFIは2012年度以降、出資という形で公共の関与を強める方向に転じており、この点をLABVとの関係で整理する必要があるのではないか。

第4に、第8章では英国の「サービス水準検査」とわが国の「行政評価」をとり上げ、英国の自治体における業績管理がわが国の行政評価よりも有用であると指摘している。このことはその手法によるものか、あるいは、英国では外部機関によるものであり日本では主として内部評価にとどまっていることの差異によるものなのか、を考察すべきではないか。

第5に、本論文の82頁には、「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……最善の方法と言えよう」という貴重な指摘をしている。しかし第9章の結論ではその指摘が提言に組み込まれていないように見受けられる。その理由は不明であるものの、論旨の整合性から見ても、当該指摘を第9章で取り上げるべきではないか。

第6に、本論文の記述に関して2点を指摘する。まず、59頁で指摘しているハーロウの事例については、2012年2月にFMモデルを適用し「財務管理の問題点を洗い出し、次の改善につなげる」と言及されている。もしそうなのであれば、2014年度には「次の改善につなげる」実態が判明するわけで、その部分の検証によってFMモデルの有効性に対する根拠が一層明確になると考えられる。また、61頁では、わが国地方自治体について「すでに内部統制に取り組む自治体もあるが」と指摘されている。もしそうなのであれば、その具体的事例（たとえば、愛知県豊橋市役所など）を例証すべきである。その例証があれば、一層具体的にCFOによる内部統制の充実という本論文の主張を強化できたと考えられる。

本論文には以上のような問題点と課題が残るとはいえ、これらはいずれも今後の研究の発展の方向性や諸データのアップデートの必要性を示すものであり、本研究の本質的な意義と価値をまったく揺るがすものではなく、研究の緻密さと研究手法としての独創性、さらには、膨大な文献等考察結果から導出された結論の妥当性を歪めるものでもない。特に、第1、第2、第3の指摘は、本論文の精緻な分析や考察を通じて、今後の研究課題がかえって明確化されたものと位置づけることが妥当な内容である。

加えて本学位申請論文の申請者である関下弘樹氏は、査読論文2本を含め合計4本の研究論文（単著2本・共著2本＜うち1本は第一著者＞）の他、共著の翻訳書1冊、合計3回の学会全国大会報告、合計5回の英国における地方自治体調査を行っている。特に、英国地方自治体調査では、ボーンマス市におけるLABVの実態調査から、英国自治体における資産管理の新技术と資金管理の関係という新しい研究領域（資金管理から資産管理への発展的新展開と発生主義会計との関係）を発掘するなど、今後の学会研究の発展にも寄与する大きな知見を示唆している。

以上により、審査委員会は全員一致で、関下弘樹氏の学位申請論文が、博士（先端マネジメント）の学位に相当する論文であると判断し、ここに報告するものである。