

氏名	益戸健吉
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25号（文部科学省への報告番号甲第669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	2018年2月21日
学位論文題目	<b>わが国地方自治体における資金管理内部統制基本方針の構築 －COSO全社的リスクマネジメントのフレームワークから－</b>
論文審査委員	（主査）教授 石原俊彦 （副査）教授 稲澤克祐 教授 林隆敏

## 論文内容の要旨

### 1 概要と目次

わが国地方自治体における資金管理の権限は、財政部門と会計部門に分割されており、民間企業の財務最高責任者（CFO）に相当する役職は存在しない。また、地方公営企業や第三セクターの資金管理は、首長部局とは切り離されて実施されており、地方自治体全体を統括する資金管理の責任者も存在しない。このため、地方自治体が資金管理に関わる諸活動を一つの事業としてとらえ、使命と目的を共有し、資金管理に関する組織編成と指揮命令系統を統括する体制も整備されていない。また、法規制、金融環境、資金管理諸活動の相互関係などからリスクや機会を見出し、全体最適を志向して資金管理を統括する実務事例を垣間見ることにも困難である。地方自治体における資金管理実務ではさらに、資金管理活動におけるリスクを明確にして、そのリスクをマネジメントする内部統制を構築する条例等による基本規程が、ほとんどの自治体で制定されていない。

益戸健吉氏が提出した本博士学位申請論文（以下、本論文とする）は、以上のようなわが国地方自治体における資金管理に関する現状を問題視し、自治体資金管理に関するアンケート調査と、米国トレッドウェイ委員会組織委員会（以下、COSO という）『全社的リスクマネジメントフレームワーク（2004年）』：以下、ERM フレームワークという）の概念と論理を駆使して、わが国地方自治体における資金管理の現状と問題点を詳細かつ客観的に分析するとともに、分析で識別した資金管理のリスクと機会を、地方自治体資金管理内部統制の基本方針に記載すべき事項として集約し、それらを提言することを企図して執筆された学術論文である。

本論文は8章から構成されている。第1章では、地方自治体資金管理の問題提起と課題抽出が行われている。第2章および第3章では、① COSO『内部統制- 統合的枠組み（1992年）』：以下、COSO 内部統制フレームワークという）、② ERM フレームワーク、③『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～』（以下、総務省内部統制研究会報告書という）の概念整理を行い、資金管理における有用性が考察されている。第4章および第5章では、全国597の地方自治体を対象にした資金管理アンケート調査と資金管理規程を全社的リスクマネジメントの観点で分析し、地方自治体における資金管理内部統制の現状が詳細に考察されている。この考察結果を受ける形で第6章と第7章では、地方自治体における資金調達と資金運用の内部統制構築に際して克服すべき課題の解明と論点の詳細な体系化が行

なわれている。第8章では、英国地方自治体資金管理を統制する CIPFA「資金管理実務規範」の先進性を確認したうえで、わが国地方自治体における資金管理内部統制の基本方針に記載すべき事項の提言がなされている。本論文の構成は、以下のとおりである。

第1章 わが国地方自治体資金管理内部統制の現状と課題

第2章 内部統制と全社的リスクマネジメントの意義

—COSO 内部統制と全社的リスクマネジメントのフレームワーク—

第3章 わが国地方自治体資金管理における全社的リスクマネジメントの意義

—COSO 全社的リスクマネジメントと総務省内部統制研究会報告書—

第4章 わが国地方自治体における資金管理に関するアンケート調査

—600団体へのアンケート調査—

第5章 わが国地方自治体における資金管理（調達・運用）規程の分析

第6章 わが国地方自治体における資金調達内部統制の現状と課題

第7章 わが国地方自治体における資金運用内部統制の現状と課題

第8章 全社的リスクマネジメントの視点に基づく資金管理基本方針の策定

## 2 各章の概要

第1章では、地方自治体の資金管理の使命（ミッション）を、財政継続性の維持とし、それは①法令遵守、②不正と誤謬の防止・発見、③最も確実かつ効率的な管理という3つの目的を実現するためのものであること、また、公金および準公金を対象にした5つの活動（現金出納、短期資金調達、現金保管、基金運用、長期資金調達）で構成されることが概念整理されている。そして、地方自治体における資金管理の実態として、首長と会計管理者による指揮命令系等の分立から、現金出納管理、短期の資金調達、基金運用のそれぞれのプロセスが分断されており、公金と準公金の不正リスクに対する内部統制の不備等に課題があることが示されている。また、資金管理活動に影響を及ぼす自治体外部からの環境要因として、元利償還金の地方交付税措置という地方財政政策、新地方公会計における有価証券会計基準の不備、金融環境の重大な変化が示されている。その上で、一元的な統括者の欠如、地方債を債務でないとする認識や縦割りの組織風土等が、資金管理の統括的なマネジメントを困難にしているという現況が導出されている。

第2章では、わが国における内部統制の淵源である COSO 内部統制フレームワークの概念整理と、この内部統制フレームワークを発展させて作り上げられたとされる ERM フレームワークの概念整理が行われている。COSO 内部統制フレームワークでは、内部統制を、業務目的、財務報告目的、法規遵守目的の達成に関する合理的な保証を提供するために、取締役会、経営者およびその他構成員によって5つの構成要素を通じて行われるプロセスとして位置づけている。これに対して ERM フレームワークは、戦略目的をミッションやビジョンを支援するハイレベルな目的として追加し、リスクマネジメント（リスク選好）の考え方、機会の識別と戦略へのフィードバック、リスクのポートフォリオでの管理、リスクへの対応を構成要素に追加している点がより高度に体系化された内部統制であると言及し、それらの内容を詳細に考察している。また、内部統制は、所定の目的のもとでマネジメント・プロセスが機能していることと、経営目的と適合しているかを監視することには有効であることを指摘する一方で、ERM は追加的に、経営者の責任で行うべき諸活動および経営に伴うリスクの統制に有効であることが強調されている。

第3章では、総務省内部統制研究会報告書および ERM フレームワークの資金管理に関する有用性についての検証が行われている。まず、資金管理における総務省内部統制研究会報告書の有用性は、資産・負債改革への貢献、活動（業務）レベルのリスク管理および不祥事や事務処理ミスの組織的対応にとどまるとし

て、戦略策定と目的設定、事象相関関係におけるリスク識別、機会の識別と戦略策定へのフィードバックには、有用性が認められない点が指摘されている。また、ERMフレームワークは内部統制研究会報告書のフレームワークとは異なって、戦略目的設定による目的の体系化、リスク選好の考え方による価値追求に当たり受容する包括的なリスク量の管理、事業機会の識別と事象の相関関係の評価により、内外の環境の変化に応じた迅速なリスク対応と機動的な戦略変更が可能になると整理されている。そして、資金管理が財政継続性の維持を使命とする事業であることから、ERMフレームワークの適用に絶対的に優位な有用性があるという結論が導出されている。

第4章では、すべての都道府県と政令指定都市を含む597団体を対象に実施した資金管理に関するアンケートに関して、回答を得た324団体（54%）の集計結果から、わが国地方自治体においては、資金管理（資金調達と資金運用）における全社的なリスクマネジメントの構成要素が欠如している状況を導出している。具体的には、①総合計画において資金管理が事業として位置付けられず戦略事業として認識されていないこと、②資金運用・資金調達の総合管理が欠如していること、③権限と責任が付与されなまま業務がなされ専門研修が実施されていないこと、④長期資金調達および資金運用においてリスクの全面回避が認められリスクマネジメントの考え方が浸透していないこと、⑤非効率な資金運用および長期資金調達が行われ、起債においては財務的観点と非財務的観点の目的が相互に矛盾する形で混在していること、⑥債券償却原価法が適用されていないこと、⑦資金管理規程は内部規程として扱われて資金管理業績が算定されず、透明性が欠如していること、⑧資金管理規程の遵守に関する議会のモニタリングはきわめて少ないことなどである。これらはいずれも、地方自治体の資金管理における内部統制基本方針に組み込むべき課題であり、その具体的な考察は後述の第8章で展開されることになる。

第5章では、すべての都道府県と政令指定都市を含む200団体の資金管理規程を分析対象として、ERMフレームワークに基づいてわが国地方自治体の資金管理規程における問題点の抽出が行われた。すなわち、①地方自治体内部の問題として、誠実性・倫理観の言明、権限と責任の付与、教育・研修の言明、外部専門家意見の聴取、リスクマネジメントの考え方の規定が少ないこと、②債務早期償還および債務抑制の規定が非常にわずかで法令遵守の規定も非常に少ないこと、③会計管理者が保管する資金のみを対象とする規定が多いこと、④長期資金調達と資金運用に関するリスク統制手続が極めて少ないこと、⑤資金管理規程と財務業績の算定結果の公表に関する規定が極めてきわめて少ないこと、⑥資金管理規程と財務業績を監査委員や議会に報告することを定めた規定も非常に少ないことなどの問題点である。これらはいずれも第4章における指摘と同様に、地方自治体の資金管理における内部統制基本方針に組み込むべき課題であり、その具体的な考察は後述の第8章で提言されることになる。

第6章では、第4章と第5章の現状分析結果（問題点）を踏まえて、資金調達内部統制の構築において取り組むべき課題が再検討され、解決の具体的な方策が再吟味されている。すなわち、①資金調達管理規程が整備されている自治体が少ないため、資金管理内部統制の基本方針の整備が必要とされること、②短期資金調達は長期運用資金を確保するために外部資金への転換が必要であり、歳計現金ひっ迫リスクへの対応策として、会計を超えた出納口座の統合、ならびに、中小企業制度融資に関わる預託金制度の見直しや、土地先行取得システムの破たんへの対応が必要とされること、③長期資金調達を満期一括償還から定時償還方式へと変更し、起債における償還期限と据置期間の短期化、目的における公債費負担の平準化と予算厳密性の原則からの脱却、臨時財政対策債抑制および起債の繰上げ償還の検討や、資金調達職員に対する専門研修の実施を行うことなどが、資金調達内部統制の基本方針の構築に必要であると主張されている。

第7章においても第4章と第5章の現状分析結果（問題点）を踏まえて、資金運用内部統制の構築において取り組むべき課題が整理されている。すなわち、①資金運用管理規程にリスク対応と資金調達・運用総合管理の観点が欠如しているため、資金管理内部統制の標準的な基本方針の整備が必要とされること、②現金



保管の利回りの低さは自治省（総務省）通知（S33.6.14）による地方自治法解釈および一時的な資金不足への対応ができていないことが要因とされること、③自治省（総務省）通知（S33.6.14）に関しては、今日的な有効性の検証が必要であり、一時的な資金不足への対応は調達と運用の総合管理の視点で外部資金調達により対応することが必要とされること、④基金、地方公営企業および外郭団体の運用は、すべての基金と地方公営企業および外郭団体の一括運用、運用権限の付与と集中、金利変動リスクの対応および債券会計処理の確立が必要とされることなどが、資金運用内部統制の基本方針の構築に必要であると主張されている。

第8章は、本論文の結論に該当する章である。ここではまず COSO の ERM フレームワークを尊重しながら、CIPFA「資金管理実務規範」のリスクマネジメントフレームワークの先進性と有用性を考察したうえで、わが国地方自治体における資金管理基本方針に記載すべき標準的事項の提言が行われている。具体的には、CIPFA「資金管理実務規範」が、①資金管理活動とリスク（金融リスク、不正リスク、非常事態リスク）を網羅的に把握している点、②リスク選好による最善の業績の追及を企図している点、③ERMの目的と構成要素との広範な対応を強く意識している点に注目し、提言の構造化が展開されている。そして、英国における CIPFA「資金管理実務規範」を標準とする地方自治体資金管理プロセスの統制は、財務最高責任者（CFO）による財務管理の一元的な統括によりなされており、それが未実施のわが国自治体の資金管理内部統制に重要な示唆を与えるものであると指摘している。本章ではさらに、わが国地方自治体の財務管理制度には、最高財務責任者（CFO）のような財務管理統括者が欠如していることを踏まえ、資金管理内部統制責任者による統制力の発揮が困難であることに付言しつつも、資金管理諸活動と全社的リスクマネジメントの構成要素を網羅する資金管理の内部統制基本方針が条例化されることで、資金管理基本方針を駆使した資金管理の全体的な統括と資金調達・運用の総合管理が可能になることが強調されている。換言すれば、CFOを持たないわが国地方自治体においても、この内部統制基本方針が策定されれば、統括的・総合的な資金管理が可能になるというのが、本論文で最も強調されている重要な結論である。本章では最後に、一連の考察を集約する形で、資金管理基本方針に記載すべき具体的な内容を、ERMの構成要素を網羅する形で31事項に集約し提言として提示している。

## 論文審査結果の要旨

### 1 本論文の意義

本論文の最も大きな特徴は、597件という膨大な数の地方自治体に対するアンケート調査を実施し、加えて、200の地方自治体の資金管理規程を分析するという研究手法で、わが国地方自治体における資金管理の現状と課題を明確なエビデンスに基づいて解明した点にある。わが国ではこれまで、本論文で実施されたほどの多くの地方自治体を対象とした資金管理に関するアンケートの実施実績はなく、本論文の参考資料として添付のアンケート結果ほど、自治体の資金管理に関する現状と課題を明らかにした証拠資料はない。この点は、本研究の重要な学術価値となっている。また、解明した課題を整理するための論理フレームワークとして COSO の ERM フレームワークと CIPFA の「資金管理実務規範」リスクマネジメントのフレームワークを援用し、体系的な資金管理の格子を内部統制方針として集約した点にも、本論文の先進性と独自性を垣間見ることができる。

本論文では、わが国地方自治体における資金管理内部統制の設計（構築）に向けた提言を基本方針として導出した部分に、論文全体としての結論を見出すことができる。その際、本論文が強調している「CFO不存在を克服する資金管理内部統制の基本方針の設計」という発想は、非常に独創的かつ説得的でもある。また、日本の地方自治体における資金管理実務の現状に、内部統制との関連性が欠如していることを再三の

事例で解説し、その解決策として、ERM フレームワーク等を駆使して、資金管理内部統制の概念とその思考展開の体系を示唆（例示）した点は、着想の斬新性とも相まって学術的に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、本論文では、地方債を債務でないとする認識から誤導されている公債費の平準化という発想、予算厳密性の原則、世代間の公平、必要な据置期間などの非財務的な目的が長期資金調達で優位になっている現状を指摘している。また、現金保管および基金運用は預金による運用が中心であり、運用利回りが低い状況にあることを踏まえ、資金管理は財政に大きな影響を与える活動であることを強調し、地方自治体の資金管理に「財政継続性の維持」をミッション（資金管理の使命）として導出している点は説得的である。このミッションからは、資金管理の目的を体系化するという新たな研究目的も萌芽すると期待される。

第2に、本論文では、COSO 内部統制フレームワーク、COSO 全社リスクマネジメントフレームワーク、総務省内部統制研究会報告書の三者に関して、地方自治体資金管理の有効性の観点から再検討し、COSO 全社リスクマネジメントフレームワークが、戦略目的設定による目的の体系化、リスク選好の考え方、事業機会の識別、迅速なリスク対応と機動的な戦略の変更が可能な経営ツールであり、戦略事業としての性質を有する地方自治体資金管理において有効なフレームワークであることを明らかにしている。この解明は、現状の地方自治体における資金管理の内部統制に大きな影響を与えている総務省内部統制研究会報告書の課題と、今後のわが国自治体資金管理内部統制が目指すべきベクトルを示すものであり、地方自治体等の実務に対する大きな貢献と言える。

第3に、本論文は、地方自治体597団体を対象にしたアンケート、ならびに、200団体の資金管理規程の分析といった膨大な資料収集活動を経て完成された論文であるという点である。アンケート結果については、疑問視される回答について再質問やインターネット情報との緻密な照会などを通じて、単にアンケート結果等をそのまま考察の題材として使用するのではなく、より慎重な再検討を介して一連の考察の証拠資料として活用している点は、学術論文としての本論文の価値を大きく飛躍させるものになっている。

第4に、本論文では、わが国地方自治体における資金管理は、財務管理統括者（CFO）の欠如と内部統制不備の状況にあり、資金管理規程にも、リスクマネジメントの観点がなく、透明性に欠け、資金管理と資金調達および不正リスクとの総合管理の視点がないなどの問題点から、資金管理諸活動とERMの全社リスクマネジメントの構成要素を網羅した資金管理基本方針を策定することが必要であると結論づけている。第8章ではこの結論に基づいて、ERMフレームワークに沿った形で内部環境5項目、戦略・目的の設定3項目、事象の識別1項目、リスク評価1項目、リスク対応3項目、統制活動12項目、情報と伝達3項目、モニタリング3項目の計31項目の提言を行っているが、その内容はどれも詳細な実態調査（アンケートの実施と資金管理規程の分析）に基づくものであり、提言導出に至る一連の考察プロセスは、この実態調査から得られる帰納的な分析内容によって確認されており、結論としての主張（提言）とそのエビデンスが的確にマッチングしている。

第5に、本論文では新地方公会計基準の問題点にも言及している。すなわち、新地方公会計は満期保有目的有価証券と満期保有目的以外の有価証券の2分類であるが、企業会計には満期保有目的債券、その他有価証券および売買目的有価証券の3分類がある。地方自治体は、企業会計における「その他有価証券」に類する有価証券を保有し、きわめて少ないながらも「売買目的有価証券」を保有する事例がある。企業会計「その他有価証券」に類する債券に関しては、新地方公会計で償却原価法の適用が言及されていないために、期末貸借対照表価額算定における実務上の混乱が生じている。また、国債等債券運用において、地方自治体では一般的にオーバーパー債券の取得が回避されるという顕著な傾向にある。この原因が償却原価法の不採用によるものであるという本論文の指摘は、極めて明快で適切なものである。新地方公会計基準（マニュアル）では官庁会計における償却原価法適用手続が示されず、複数の基金に債券が分割された場合は償却事務が複

雑になっている。オーバーパー債券取得回避は効率的な債券運用のリスクであるため、官庁会計における債券償却原価法適用手続を考察し周知する必要があるなど、本論文における新地方公会計に関連した問題点の指摘と方向性の示唆は、これまでどの学術論文にも指摘されていない論点の解明であり、学界および実務界に対する極めて大きな貢献と位置づけることができる。

## 2 本論文の課題と審査委員会の結論

本論文はこのように、地方自治体における資金管理の内部統制研究に新たな貢献をもたらす非常に優れた研究成果である。しかしながら、いくつかの問題点や課題を示唆することも可能である。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、以下の点を指摘しておきたい。

まず、わが国地方自治体の現状に対して、長期的資金調達に関する改善を企図する提案がなされている第6章の記述には、前提となる制度や用語の理解が不十分なところが見受けられる。また、提言については、地方自治体ごとの財政力などを斟酌すべきところがあると考えられることも可能であり、全地方自治体を対象に一律に同じ提案を行うことには、もう少し踏み込んだ考察が必要ではないかという指摘もできよう。この点についての考察が益戸氏によって展開されることが期待される。

また、わが国地方自治体における資金調達内部統制の現状と課題の中で、184頁「地方債の効率性を阻む要因」の記述と、190頁「長期資金調達の戦略の記述」については、提言を導出している部分であるため、次の2点について、より一層の正確性を期した考察が必要と考えられる。

- ①「地方債は借金ではないという地方自治体の理解」に関する部分……地方交付税の総額は、地方財政計画の歳出総額と歳入総額との差額によって決定することから、臨時財政対策債等の元利償還費用が交付税算入されるという、いわゆる事業費補正の対象となる起債の増加による公債費の増額が他の歳出項目を追い出して（地方財政計画の総額を減少させて）いる訳ではない、という理解が必要なのではないか。
- ②「公債費負担の平準化からの脱却」について……償還期限の短期化および措置期間の撤廃による単年度公債費の増は、結果的に「実質公債費比率」の上昇につながることへの指摘も必要なのではないか。また、「経常収支比率」の上昇による政策的経費財源の縮小ということも認識すべきではないか。

そして、部分的にはあるが、本論文では、各章の内容（整理・確認事項、発見事項、問題提起など）をつなぐ記述が少なく、あるいは記述の順序が適切でないために、論理展開ないし筆者の主張がわかりにくい部分が存在している。これについては、もう少し丁寧な記述を心がけるか、図・表を用いて提示するなどによって、一層精緻な論文に完成されることが考えられる。

審査委員会は、こ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論文内容の形式的なブラッシュアップ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、膨大なアンケート調査結果から導出された結論の妥当性を歪めるものではない。

また、本学位申請論文の申請者である益戸健吉氏は、査読論文1本を含め合計6本の研究論文（単著3本<うち2本は上と下に一つの長文論文を分割したもの>・共著3本<3本ともに第一著者>）の他、分担執筆の著書1冊、合計2回の学会報告（全国大会および関西部会）、英国におけるCIPFAと地方自治体の現地調査を1回行っている。

以上の審査結果により、審査委員会は全員一致で、益戸健吉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、益戸健吉氏に学位を授与されるように推薦するものである。