

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——

関 下 弘 樹
石 原 俊 彦

本稿は、地方自治体における最高財務責任者（CFO）の役割について考察している。まず、CIPFA 意見書から CFO に求められる 5 原則・3 要素について明らかにし、CFO に求められる資質について考察している。さらに、CIPFA 意見書を基にしたマトリクスを作成し、わが国地方自治体の財務管理の現状との比較からその内容の適否について検討する。その後、わが国地方自治体における CFO の導入に関する示唆について、CFO の重要な機能である適切な財務管理と不正会計の検出・防止の観点から考察している。

I 地方自治体における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。公的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）¹⁾ 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。本稿では、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 最高財務責任者の意義と役割

1 民間企業におけるCFO

CFO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。CEO（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、CFOは企業の財務面における最高位の役員である。CFOの役割とは「計数的管理による企業状態の把握によるCEOに対する補完性」²⁾とされている。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CEOやCFOの肩書きが用いられている。元来、CFO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³⁾した、包括的な財務権限を有するCFOの形態がわが国にも導入されている。

また、CFO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、CFO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CFOの役割は急速に拡大している。

民間企業におけるCFO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⁴⁾。民間のCFO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CFO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。CFO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、CFO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⁵⁾。

2 公的部門における CFO⁶⁾

公的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⁷⁾ 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、NDPBs (Non-Departmental Public Bodies: 非省庁型公的機関) 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 英国地方自治体の CFO

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⁸⁾。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⁹⁾。また、財務官の役割については、1906年法務長官対デ・ウイントン¹⁰⁾ 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¹¹⁾ 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¹²⁾。

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¹³⁾。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¹⁴⁾。改訂版では、自治体財務をとりま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¹⁵⁾。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¹⁶⁾。

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）第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¹⁷⁾。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）第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）第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）第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有り、第5条で Responsible Financial Officer (RFO)¹⁸⁾ 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: COPLAA)¹⁹⁾ 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²⁰⁾。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の使用、②合理的かつ保守主義的な判断と見解の行使、③COPLAA 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年地方財政法第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。第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、最高財務責任者 (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²¹⁾ 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。

この意見書には表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。

表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 ²²⁾ 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、適切かつ、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する財務部門を指揮・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。

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、表1に集約された5つの原則を3つの要素の視点から詳細に分析することにしてしよう。

(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。自治体の執行機関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がリーダーシップ・チーム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がリーダーシップ・チームへの助言を通じて、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、必要な財務情報の提供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ズベリー原則²³⁾への配慮も怠ってはならない。

(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無く、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年地方財政法第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、CFO 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 CFO 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、また同じく同規則第 6 条には内部監査に関して規定されている。CFO 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

CFO 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、CFO 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みた場合、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、CFO 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。CFO 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 CFO 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年法第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、CFO 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、CFO 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、表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付けをもとに、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規範を基準として取り組むこととされており、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。また、1988年法第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年法第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。

表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"> 役割と責任が明確な文書で明示される 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 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 委任・留保した権限のスキームの決定・更新・監視 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） 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 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 自治体の有効な組織運営への貢献 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） 自治体の計画の変更を指揮・推進すること 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 内部・外部の両方に強固な関係の構築 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 戦略・リスク・サービス提供の共有の支援 困難な局面に効率的に対処・処理すること ベストプラクティスを実証する 矛盾する圧力・ニーズのバランスを調整する イノベーションと業績向上に対する強い関心 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 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 会計士団体の倫理基準の遵守
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"> 中期的事業・財務計画の策定 策定された計画の定期的な見直し 財務的影響を持つ問題についての専門的助言 会計方針についてCIPFAのガイダンスに従うこと 意思決定の目的に合った情報が提供されていること 財源・VFMの有効なスチュワードシップを提供すること 利用可能資源と支払義務の適度なバランスを保つこと 内部留保とバランスに関する助言の提供 CIPFAの自治体資本調達の健全性フレームワーク・資金管理規範の遵守 管理会計制度、機能・統制の環境整備をすること 管理職・幹部職員への正確な情報、報告書の確保 	<p>財務戦略に対する責任</p> <ul style="list-style-type: none"> 財政フレームワークの合意 長期財務戦略の維持 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 財務目標に関する助言・評価 有効な資源配分モデルの開発・維持 資産・バランスシート管理の指揮 計画立案と予算編成の調整 <p>意思決定への関与</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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 資源を効率的に正しく配分する 資金計画・予算策定時に適切な助言を行うこと 資金計画・予算策定時に監視機能が与えられること 専門的指針を使用した評価及びVFM分析のうえで資本計画が策定されること 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 <p>意思決定者のための財務情報</p> <ul style="list-style-type: none"> 業績情報・戦略目的にリンクする財務実績の報告・監視 適切な勘定科目の設定 他団体を含む全体像を捉えるような財務報告の範囲の決定 	<ul style="list-style-type: none"> 予算が自治体の計画及び組織と連動すること 予算が、信頼できる将来予測等に基づき調整されること 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 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 管理・事業・戦略的計画に関する技術の実践 財務戦略・自治体全体の戦略へのリンク 困難な決定を引き受け、継続して取り組む意欲 財務・事業リスクを自分のこととして受け入れること 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 説得力のある、簡潔なコミュニケーション 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 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 財務のイノベーションや、付加価値を付けること 有効で建設的なフィードバックをやりとりすること 政治的な環境における運営感覚を備えること

<p>第3原則 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"> ・ 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 ・ 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 ・ 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） ・ 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 ・ 財務状態や業績を公表する年次会計報告の作成 ・ 内部監査機能の維持および支援 ・ 監査委員会の強化および維持 ・ 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 ・ 人的要件・評価に財務権限を組み込むこと ・ 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 ・ 議員の財務スキル確保のためのトレーニングの提供 	<p>財務管理の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財務管理体制と戦略の整合性の評価 ・ 自治体全体の財務リテラシーの向上 ・ 議員や管理職のための財務管理の手順の開発支援 <p>VFM</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 重要な決定の初期段階での助言 ・ 適切な資産管理・調達戦略 ・ 長期の商業的契約の管理 <p>公金の適正管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ サービス評価のための予算、財務目標、業績指標の設定 ・ 有効な内部統制システムの実装 ・ 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 ・ 委任された財務権限が尊重されること ・ 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 ・ 投資事業・完了検査後の監視 ・ 財務管理の規律の適用 ・ 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） ・ 不正行為と汚職を防ぎ検知する適切な手段の実施 ・ バランスのとれた業務の継続体制の定着 ・ 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 <p>保証および調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 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 ・ 議会の監査委員会等への適切な助言・支援 ・ 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 ・ 予算・決算・国地方連結決算の統合データの公表準備 ・ 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 ・ 年次財務報告の承認 ・ 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 ・ 外部監査人との連携の保持 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 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 ・ 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 ・ 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 ・ 財務報告書と財務会計システムの対応 ・ 諸制度により税を適切に管理、損失を防止すること ・ 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 ・ 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 ・ パートナーシップの維持・発展 ・ 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 ・ 改善とリスクを認識した革新的な解決策の構築・実証 ・ 財務マネジメントの基盤としてのスチュワードシップと誠実性
--	--	--	---

第4原則 資金調達する財務部門を指揮命令すること	<ul style="list-style-type: none"> ・CFOの職責を果たすための機能を備えた財務部門の設置 ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・財務部門が十分機能するように指揮命令すること ・財務部門のための資源・専門知識・システムの決定 ・財務職員の採用、財務機能のアウトソーシングの実行 ・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 ・財務部門の改善 ・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 ・適切な履行プロセスの確保 ・専門的基準適用の最終仲裁者であること 	<ul style="list-style-type: none"> ・財務部門のビジョンを作成し、実行すること ・顧客中心の文化の尊重 ・効果的な指導法の構築 ・利害関係者・内部者とのコミュニケーションの推進 ・計画策定・工程管理スキルの強化 ・有効な業績目標の設定・監視 ・有能な職員の業績管理を参考事例とすること ・職員の技術・人材育成での指導・支援 ・高い水準の行動倫理・信頼性・完全性・誠実性 ・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 ・現在の財務問題等の影響に関する議論の推進
第5原則 専門的資格の取得と経験を得ること	<ul style="list-style-type: none"> ・専門的資格の保持 ・スキル・知識・経験・資源の保持 		<ul style="list-style-type: none"> ・6団体の会計士であること ・IFACの倫理基準等の支持 ・実務経験 ・財務関連法令・規制に対する理解 ・財務管理原則の適用 ・長所に対する理解 ・非財務分野に関する経験等を積むこと

筆者がCIPFA, "The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government", 2010. を基に作成。

IV わが国の財務管理体制

Ⅲ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²⁴⁾。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²⁵⁾。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（2001年高知県土佐山村の巨額公金流用事件、2007年徳島県那賀町の背任・詐欺（公金不正流用・先物損失）事件など）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。

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²⁶⁾、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²⁷⁾、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 わが国地方自治体における CFO 制度の導入

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、表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表3である。表3では、表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

表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 / 17	10 / 15
第3原則	4 / 11	14 / 28	8 / 12
第4原則	1 / 2	5 / 8	8 / 11
第5原則	0 / 2	—	4 / 7

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（会計規範等）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いう点である。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は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。

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。CIPFAの勅許公共財務会計士（CPFA）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CFOを導入する鍵となる。

VI む す び

本稿では、CIPFA意見書を基に英国地方自治体の財務管理とCFO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表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、CFO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障壁と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、CFO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CFO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。CFOに特別職を当てる理由としては、

CIPFA 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ないためである。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

- 1) 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。
- 2) 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。
- 3) 財務部長（Controller）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。
- 4) 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。
- 5) あずさ監査法人・KPMG 監修『前掲書』，23-24頁。
- 6) 本稿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。
- 7) CIPFA, “*The Role of the Chief Financial Officer: In Local Government*”, 2010, p. 8.
- 8) 英国 Birmingham 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。
- 9) Capaldi, A. ed., “*A Comprehensive Guide to Local Government Finance 2010 edition*”, CIPFA, 2010, p. 317.
- 10) *Attorney-General v. De Winton (1906)*, 2 Ch. 106.
- 11) CIPFA, *op.cit.*, p. 3.
- 12) Capaldi, *op.cit.*, p. 311.
- 13) Capaldi, A. ed., “*Councillors’ Guide to Local Government Finance 2008 fully revised edition*”, CIPFA, 2008. p. 353.
- 14) CIPFA, “*A Statement on the Role of the Financial Director in Local Government*”, 2003.
- 15) Capaldi, *op.cit.*, p. 312.
- 16) 2009年には自治体以外の公共セクター（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。

- 17) 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年地方自治法第151条ではなく, 1999年GLA法(Greater London Authority Act 1999)第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。
- 18) 2011年会計・監査規則(The Accounts and Audit (England) Regulations 2011)第2条第a項(i)に1972年地方自治法第151条に規定する職員への読み替え規定がある。
- 19) 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。
- 20) 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。会計規範は毎年改訂され, 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年の会計規範を取り上げており, それを参考にして, 2012年会計規範を訳出している。
- 21) 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。
- 22) リーダーシップチームとは, 内閣の構成議員(Executive)で構成される執行委員会(Board)および幹部職員で構成される経営陣(Management Team)から成る。また, 英国自治体の組織構成については, アンドリュウ・ステイブンス著, 石見豊訳『英国の地方自治: 歴史・制度・政策』, 芦書房, 2011年を参照されたい。
- 23) 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 Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation [1948] 1 K.B. 223.
- 24) 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。
- 25) 同上書, 69-71頁。
- 26) 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。
- 27) 金融機関の視点からも, 「民間企業では考えられない組織形態」と述べられている。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, 160頁。