

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 8 日現在

機関番号：34504

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2009～2011

課題番号：21653037

研究課題名（和文） わが国自治体の内部統制構築のための理論とツールの統合的な枠組みの開発

研究課題名（英文） The Development of the Integrated Framework of Theory and Practice on Internal Control in Japanese Local Government

研究代表者

石原 俊彦（ISHIHARA TOSHIHIKO）

関西学院大学・経営戦略研究科・教授

研究者番号：20223018

研究成果の概要（和文）：本研究では、わが国の地方自治体における内部統制の統合的なフレームワークとして業務の有効性と効率性の向上に注目した。その際、英国の地方自治体における内部統制の現状と特徴に注目し、わが国の現状を反映した内部統制の統合的なフレームワーク形成のための基礎的考察を行った。本研究では現在、わが国の一部地方自治体で取り組みが開始されている業務改善運動の有用性に注目し、その概要を書物として集約し一定の研究成果とした。

研究成果の概要（英文）：In this study, I paid attention to improvement of the effectiveness and the efficiency of operations as an integrated framework of the internal control in Japanese local government. I also paid attention to the present circumstances and the characteristic of the internal control in the UK local government. In addition, I performed consideration on the basics for the integrated framework formation of internal control that reflected the present conditions of our country on this occasion. I published the summary as a book with regard to the effectiveness of KAIZE activity.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,300,000	0	1,300,000
2010年度	900,000	0	900,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	270,000	3,370,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経営学・会計学

キーワード：内部統制 NPM VFM 内部監査 財務管理 業務改善

## 1. 研究開始当初の背景

地方自治体を取りまく行財政環境は非常に多くの課題を提示している。財政状況の悪化に対応するための財政健全化、住民ニーズの多様化に対応するための新行政システムの開発、さらには、戦後60年を経過するインフラ資産の更新などが、解決に向けた迅速な議論が求められる課題となっている。

こうした問題は内部統制の4つの目的である業務の有効性と効率性、あるいは、資産の保全、財務報告の信頼性などと直接に関係している。また、もとより地方公共団体に求められるコンプライアンス等の問題を斟酌すれば、現在のわが国地方自治体には、適切なこうした4つの目的を実現できる内部統制の整備と運用が求められていると言える。

しかしながら、本研究の着想にいたった平成20年度当初、わが国には地方自治体関係者の間でも内部統制という概念そのものについての認識が不十分な状況であり、ましてや、精緻な内部統制を整備し運用するための背景となる統合的なフレームワークの不存在などを、問題点として意識する地方自治体関係者はほとんど存在しなかった。

換言すると、こうした状況のために、地方自治体のガバナンス構造のあり方、より効果的で効率的な行政執行のあり方、さらには、住民に対する説明責任を適切に果たしうる情報公開制度のあり方等について、これらが統合的に包括されたフレームワークは当時存在せず、内部統制に係わる個々の目的を実現するための小システムの構築に多くの自治体に取り組む結果となっていたわけである。

ところで、地方自治体を取り巻く行政環境は、非常に厳しい状況にある。長寿少子化、保育所の待機児童、国民健康保険や介護保険、中心市街地の活性化など、迅速な対応が求められる行政課題は山積みである。しかしながら、こうした課題に取り組むための財源が不足している。政府と地方自治体の抱える公的債務の残高は1000兆円を超過し、日本は経済先進国のなかでも最悪の借金大国となっている。

この状況下では、政府に地方自治体の財政を支える余裕はない。したがって、地方交付税の増額を要求したり、補助金の獲得に自治体が奔走したりという手法の効果も、いずれ極めて限定的なものとならざるを得ないだろう。しかし、こうした厳しい状況であっても、地方自治体はその財政基盤を根本から建て直し、将来世代に実質的なツケ（建設地方債は単なるツケではないし、貸借対照表の純資産の部に掲記されている公共資産等整備一般財源はマイナスのツケ<過去世代から現在・将来世代への実質的なプレゼントである>）を転化しない財政運営を目指さなければならない。

このことは日本全国のすべての地方自治体に取り組むべき最重要課題である。しかしながら、その道は容易ではない。財政の悪化や人員削減によって、実質的な行政サービスの質と量が低下しているという懸念もある。その場合には、財政状況の改善策よりも前に、不可欠な行政サービスを見極め、その質量の下降傾向にまず歯止めをかけなければならないだろう。財政は厳しい、職員数は減少、それでも住民からのニーズや要請は多様化し複雑化する。自治体の首長・幹部・管理職・職員には現在、こうした難局にそれぞれの立

場で果敢に取り組むことが求められている。

自治体の首長・幹部・管理職・職員は、ここで知恵を出さなければならない。また、大胆な発想の転換も必要である。たとえば、図書館、公民館、プールなどの公の施設は、多くの自治体で建設が進められてきた。平成の市町村合併に一区切りがついた現在では、人口規模や財政規模に比して、過大な公の施設を保有する自治体も多い。一方で、自治体に求められるのは、住民を支える基礎的なサービスを最少の経費で最大の効果が発現されるように提供する工夫である。

贅沢な施設は建設すべきではないし、利用者の限定される公の施設を建設する余裕はどの自治体にもないはずである。さらに今日では、こうした目線で必要ないと判断される公の施設の見直しすらどんどんと進められている。

もとより、単に一部の住民が望んでいるから、公の施設を建設するという発想だけでは、自治体の財政は悪化し、結果、自治体破綻などの状況に陥って、住民生活を破綻させることになる。「基礎的なサービスを最少の経費で最大の効果」という観点から、廃止や統廃合を検討すべき公の施設は、実際は非常に多いのである。

現在、日本と同様に公的部門の歳出削減を政府の重要な政策と位置づけている英国では、2011年度からの4年間の財政年度で、政府から地方自治体への歳出を26%削減の予定である。もちろんこうした政府方針への反対キャンペーンは多くの英国自治体関係者から提示されているが、英国の自治体はその一方で、積極的な自助努力を怠らない。たとえば、サービスの共有化（shared services）という考え方が、最近の英国自治体関係者の間で浸透している。

これは先に掲げられた図書館、公民館、プールなどの公の施設を、地方自治体間で共有して活用しようとするものである。A市には図書館、B市には公民館、C市にはプールを設置し、3つの自治体でこれらを共有することで、建設費用や維持管理の費用は当然削減される。わが国の一般的な状況と異なるのは、3市には図書館、公民館、プールは合計で1つしかないという点である。3つの自治体に図書館等が合計3つあり、それらを住民間で利用し合っているわけではない。3つの自治体で1つの施設を共用利用しているのである。

また、英国の地方自治体では、パネル（panel）と呼称される会議が数多く設置されている。これらは、自治体職員、地元企業、

NPO、ボランティアなどから構成され、防犯、社会教育、経済再生など地域の抱える課題を、それらに関わるすべての住民と自治体で解決を目指して検討しようとするものである。自治体職員は当然のように、行政課題を解決するためのヒントを住民に求めている。わが国では、自治体関係者が住民に意向を尊重して問題解決のベクトルを見出すという発想が近年重視されている。

しかし、英国のパネルは、住民の意向だけ尊重するのではなく、行政のプロとしての自治体職員が住民等の有意な討議のなかで問題点を住民と共有し、財政問題や行政活動の中立性なども斟酌して解決策を模索するという特徴を有している。住民自治の捕らえ方にも多面性があり、日本と英国では少しニュアンスが異なっているように見受けられるのである。

さらに、英国の地方自治体には、勅許公共財務会計協会（CIPFA）の認定する専門資格である勅許公共財務会計士（CPFA）が多数在職し、専門的な知識が自治体運営に活用されている。辞令一つで総務部長や財政課長に就任する日本の自治体とは、この部分においても内部統制上大きな相違が存在している。

わが国の地方自治体においては、以上のような内部統制に関連する基礎的な認識が不足している。そのことは、わが国地方自治体のマネジメント構造の不十分さを意味するものであり、この課題を克服するために、総務省や一部の地方自治体では、民間企業で積極的に整備・運用されてきた内部統制の諸概念に注目しつつあった。

本研究は、こうした現状を踏まえて、地方自治体の内部統制に関する理論・実務・制度の統合的なフレームワークの構築を意図して着手されたものである。

## 2. 研究の目的

1.のような背景において、本研究では、地方自治体における内部統制の理論と実務の統合的なフレームワーク形成の必要性に着目し、その具体的な展開に取り組もうと試みられた。

本研究の目的は、わが国の地方自治体における内部統制の統合的な理論とツールのフレームワーク（枠組み）のあり方を準備的に考察し、その成果をアウトプットすることであった。

アウトプットで本研究代表者が意識したことは、挑戦的萌芽という本研究のあり方から、現在のわが国自治体関係者の中で注目され具体的な取り組みが展開されている実務を整理して、その理論的な体系化を試みるという点であった。そして、本研究が次第に大

きな焦点を当てて注目したのが、わが国地方自治体が積極的に取り組んでいる自治体業務改善に向けての取り組みであった。

そして、そうした取り組みを内部統制の統合的な枠組みに包括する上で有用な英国勅許公共財務会計協会の内部統制フレームワークと、英国の地方自治体関係者による知見への注目を積極的に行うことが本研究の主目的とされた。

同時に本研究では、わが国の地方自治体が2006年度から積極的に展開している「全国都市改善改革実践事例報告会」にも注目した。この報告会は、2000年度に福岡市役所で着手されたDNA運動を嚆矢に、その後、名古屋市、兵庫県尼崎市、大阪市、横浜市、静岡県富士市などが積極的に取り組んだ業務改善運動の全国的な報告会である。

2011年度に開催された大分市役所での第6回全国大会には20の地方自治体が報告し、日本全国から1000名にのぼる地方自治体関係者が参加した。

本研究では、この全国大会の推移と、各地方自治体で実施されている業務改善運動の詳細を考察し、内部統制の主要な目的である業務の有効性と効率性の向上に、こうした取り組みが有用であることを検証することを目的とした。

## 3. 研究の方法

内部統制の統合的な理論とツールのフレームワークとして、従来から注目されているのがトレッドウェイ委員会のCOSOによる内部統制のフレームワークである。またわが国でも、すでに民間企業の内部統制についてはJSOXと呼称される内部統制報告とその監査のための基準が公表され、この内容を斟酌する形で、総務省は地方公共団体の内部統制のあり方に関する研究会から「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～」(平成21年3月)を公表している。

本研究ではCOSO、JSOX、さらには総務省研究会報告書の文献渉猟を積極的に行った。そこで得られた結果は、①民間企業の内部統制と地方自治体の内部統制の根本的な相違についての議論が必要であること、②地方自治体内部統制の統合的なフレームワークの形成には、徹底した地方自治体の現地調査を通じた実態把握が必要であること、③②の実態把握の内容を理論的なフレームワークとして再整理する際には、英国の地方自治体内部統制の現状を参考にすることが一つの有用な手段になること、④③を実践するためには英国勅許公共財務会計協会（CIPFA）へのヒアリング等の現地調査が極めて有用であること、⑤本研究の成果は、わが国自治体に特有の内部統制実務といえる自治

体に業務改善を中心にすえて中間的な研究成果物として集約することが適当と考えられること、という5点であった。

さらに、全国都市改善改革実践事例報告会と業務改善運動に積極的に取り組む地方自治体の事例を分析することから、上記の⑤に沿った研究成果の集約には、全国規模の報告会や各自治体の業務改善運動を詳細に分析し、その内容を体系的に整理して集約することが、非常に有用であるとの結論に至った。

これらを踏まえて本研究では、研究成果を地方自治体の業務改善を対象とした一冊の書物として集約することを企図した。そのフレームワークは本研究代表者が、また、詳細な各自治体等の事例分析は、本研究代表者と共に日本全国の自治体で業務改善運動に係わる自治体職員が中心となって作成した原稿を、本研究代表者が編集する形で集約した。

#### 4. 研究成果

本研究では、わが国地方自治体における内部統制の統合的な枠組みを開発する上で、特に重要と考えられる自治体業務改善の実務に関する理論的考察を踏まえて、一冊の書物である『地方自治体業務改善』を完成した。

本書は、本研究代表者が研究期間を通じて構築した日本全国の地方自治体関係者とのネットワークから約30名の地方自治体職員に、研究成果の基礎となる素稿を作成依頼し、本研究代表者がその内容を理論的に斟酌して、最終的に書物として編纂したものである。理論と実務の統合をいかに推し進めるかという問題に対して、本研究ではおおよそ30名ものわが国自治体関係者に参加していただき実務のエキスを集約するとともに、本研究代表者（英国の地方自治体内部統制の制度と実務を現地調査等行った）が、理論的に推敲を重ねるというスタンスで、1冊の書物に集約したものである。

この研究成果である『地方自治体業務改善』は、すでにわが国の多くの地方自治体関係者、自治体内部統制に関心を持つ公認会計士等の自治体関係者の間で高く評価されており、2012年2月に出版されたものではあるが、まもなく初版についての出版社在庫がなくなる予定である。

本書の中心となる主張は次のとおりである。すなわち、ITやICTの時代、「コピペ」という言葉が多用されている。安易な複製というイメージの強い「コピペ」という用語であるが、日本全国で改革改善に取り組んでいる自治体では、この「コピペ」を前向きにとらえて積極的な業務改善が進められている。

自治体は競争関係にない。それゆえ、他の自治体のノウハウを積極的に援用すべきである。しかし、他の自治体からノウハウを導

入するときには、当該自治体への尊敬の念と感謝の気持ちを忘れず、今度は自らの自治体の進んだノウハウを積極的・好意的に他の自治体に提供していく。他の自治体や部署のノウハウに単にフリーライドするのではなく、優れたノウハウをさらに他の自治体へ伝播する伝道師としての役割を果たす、あるいは、自己の自治体のノウハウを積極的に他の団体に提供する。こうした貪欲で思いやりのある思考とネットワーク形成の重要性を大切にして、わが国には現在、業務改善や改革に取り組む自治体が非常に数多く存在するようになってきた。ところが、残念なことに、一部の自治体では、こうしたノウハウの伝播や共有に際して視察等の団体に視察料を求めるといった事実がある。こうした事例は、本書が企図する「共鳴」の精神と180度正反対の思考を具現するものである。様々な事情はあるにしても、共鳴の精神とは相容れない事例であり、残念な事例である。

ここにおいて「共鳴」の精神とは、「優れた事例や取り組みを率直に賞賛し、自らもその事例等を導入し、さらに他の自治体等へその内容を伝播していこうとする」考え方である。補助金や地方交付税の仕組みを説明するまでもなく、ほとんどすべての自治体では、自主財源のみで行政サービスを提供しているわけではない。個々の自治体の財源のなかには、日本全国のどこかで、あるいは、住民だけではなく企業の納めた税金が充当されている。こうした税金の流れから見ても、特定自治体の先進事例や取り組みは、次々に他の地方自治体に伝播し、一つでも多くの自治体で共有されるべきものである。この共有の前提としても、多くの自治体職員が「共鳴」の精神をもつことが重要なのである。

なお、本研究で解明された以上のような研究成果については、平成24年度から3年間採択された挑戦的萌芽研究「わが国地方自治体監査制度の再構築に向けた日本型統合的公監査フレームワークの開発」（課題番号：24653109）の研究に進展され、引き続き、関連する研究についての、一層の研究成果の実現に向けて有用に活用される計画である。

その際、内部統制の主目的を法令等の遵守といったコンプライアンスの問題に限定するのではなく、最少の経費で最大の効果を発現するような支出の効果についての認識にも留意することが重要である。内部統制におけるこのようなVFM（Value For Money）を意識した整備と運用は、内部監査の目的を通じて監査全体の統合的アプローチの展開にも有効に寄与することになる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[図書] (計1件)

1. 石原俊彦、関西学院大学出版会、地方自治体業務改善、2012年、168頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

石原 俊彦 (ISHIHARA TOSHIHIKO)  
関西学院大学・経営戦略研究科・教授  
研究者番号：20223018

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：