



Project funded by
the European Union

EU Institute in Japan, Kansai (EUIJ-Kansai)



EUIJ Institute in Japan, Kansai

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—



関西学院大学西宮上ヶ原キャンパス 2014年2月12日

関西学院大学東京丸の内キャンパス 2014年2月13日

主催 EUインスティテュート関西

協力 関西学院大学産業研究所

**関西学院大学産業研究所
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

- 1.日 時:** 2014年2月12日(水)16:50~18:20
2.場 所: 関西学院大学西宮上ヶ原キャンパス 大学院棟2階 205 教室
3.講 師: **スティーブ・フリーア(Steve Freer)氏**
英国勅許公共財務会計協会(CIPFA)前事務総長(Chief Executive)
英国バーミンガム美術館館長
(司会)石原 俊彦 関西学院大学大学院経営戦略研究科教授 博士(商学)
英国勅許公共財務会計協会日本支部長
(CIPFA Japan President)
- 4.主 催:** EUIJ関西
5.協 力: 関西学院大学産業研究所
6.講演内容:

【司会】 皆さん、お集まりいただきまして、どうも ありがとうございます。

これから EUIJ 主催で、英国におけるスティーブ・フリーア先生、公共部門に特化した会計、あるいは財務管理の専門職団体である、CIPFA、英国勅許公共財務会計協会の、実質的なトップであるチーフエグゼクティブを 13 年間務められまして、昨年 9 月にその職を退任されたスティーブ・フリーア先生に来ていただいております。

ヨーロッパが債務危機に直面したときにも CIPFA の事務総長という立場で、英国政府にヨーロッパ全体の債務問題をどのように解決していったらいいのかというフレームワークなども提出されました。そういう組織のトップであります。英国では非常に有名な会計士のお一人でありまして、政府とか地方公共団体にもたくさんのネットワークをお持ちであります。

今回、関西学院大学院経営戦略研究科、I B A の客員教授にご就任いただいておりますので、そのご縁で関西学院においでいただいております。

今日は、前にリストアップさせていただきました、EU の債務危機と、職業的専門家、会計専門職としての挑戦ということをお話をしていただく段取りになっております。

それでは、主催者を代表しまして、市川先生からごあいさつをお願いいたします。

【市川】 皆さま、こんにちは。関西学院大学産業研究所の市川颯と申します。

このたびは、EU、そして世界を代表する、公共部門を専門とする会計士で、英国ではブレア元首相ともこの問題について意見交換をされた泰斗であります、スティーブ・フリーア先生をお招きしまして、このような学術セミナーが開催できることを心より感謝申し上げます。

皆さまのお手元にケースがございまして、その中に EUIJ のパンフレットがありますので、それをながめながらお話を聞いていただければと思います。

私たち、EUIJ 関西は、欧州連合に関する教育、学術研究の促進、広報活動の推進や情報発

信などを通じまして、日本と EU の関係の強化に貢献するために、2005 年から欧州委員会の資金援助によって神戸大学、関西学院大学、そして大阪大学からなるコンソーシアムとして設立されました。

2009 年より京都大学経済研究所、および関西大学、それから 2012 年に和歌山大学および香川大学、2013 年に奈良女子大学を協定校として組織を拡大し、現在、3 期目に入っております。

このたびのフリーア先生の学術セミナーも、この EUIJ 関西の活動目的、すなわち EU に関する教育、学術研究の拠点となること、EU に関する情報収集および発信の拠点となること、さらには EU 普及活動の拠点となることを満たす、非常に重要な EUIJ のイベントとなっております。

フリーア先生には遠路ヨーロッパから来日され、非常に貴重なご講演をいただき、まことにありがとうございます。また、当学術セミナーの開催に当たりましては、関西学院大学大学院の経営戦略研究科教授であられる石原先生に大変なご尽力をいただきました。心より御礼を申し上げます。この学術セミナーが日本と EU の学術的な架け橋になるよう心より祈念いたしまして、私のあいさつとさせていただきます。ありがとうございました。

【司会】 ごあいさつをありがとうございました。

それでは、スティーブさんからプレゼンテーションを始めていただこうと思います。午後 6 時 20 分ぐらいまでを予定しており、半分ぐらいは皆さん方との意見交換ということでありませう。質問がなければ、この辺を集中的にいきますので、心して質問を準備していただきたいと思っております。

それではスティーブ・フリーア先生、よろしく願いいたします。

【フリーア】 皆さま、こんにちは。お許しをいただきまして、座ったままでお話をさせていただいたと思いますけれども、もし声が聞こえないようであれば、もっと大きな声でしゃべってくれと、いつでもおっしゃってください。

まずは、大学の皆さま、そして EUIJ の皆さまには、この場でお話しさせていただく機会をいただいたことにお礼を申し上げます。実は、大学を訪問させていただきましますのは、今回が二度目でありまして、2010 年にも訪問させていただきました。また、こうして戻ってくることができて大変うれしく思っております。

また、このたびは客員教授にもしてくださったということに関しましては、大学の皆さまにもお礼を申し上げます。大変光栄に思っておりますし、皆さまの期待に添いたいと願っております。

皆さまご承知と思っておりますけれども、今回の来日に関しましても、私の友人であります石原先生のご支援なしには実現できなかったことでもあります。この場をお借りして、先生の多大なご支援に心よりお礼を申し上げたいと思っております。また、先生の学生さんもこの場におられるということで、大変うれしく思っております。皆さまこそ、日本の公共サービスを支える偉大な大使の役目を果たしておられる方々だと思っております。

そこで、本日のテーマでありますけれども、私がいただきましたテーマは欧州債務危機と会

計プロフェッションに対する債務危機が持ち得る意味ということで、そのテーマについてこれからお話をしてみたいです。

さて、このような映像を皆さまはテレビでごらんになったご記憶はおありでしょうか。この看板ですが、カーフォンウェアハウスと書かれています。これは実は、 아이폰などの携帯電話を販売している店です。この長い列に並んでいる人たちは、 아이폰を買い求めるためにここに並んでいるのでしょうか。違いますね。

実は、この人たちが目指しているのは隣にあるノーザン・ロックという銀行です。この銀行は英国でも比較的規模の小さい銀行ですが、2008年に取り付け騒ぎが起きました。すなわち、ノーザンロック銀行は世界的な危機を受けて、かなり早い段階でその犠牲になった銀行の一つでした。2〜3カ月の間に、さらに数多くの、より大きな規模で犠牲者が出ました。その一つが、ここにありますリーマン・ブラザーズの破綻でした。これが最大規模ではなかったかと思いません。

こちらの写真も、皆さまはごらんになったことがあるかと思えます。アテネです。2009年9月です。このときは、ユーロ圏が世界的な危機の中心地となっていたときです。ここで初めて政府債務危機ということが語られるようになりました。多くの点において、ドラマは今や銀行から国に移っていったとも言えるわけです。そして、政府による救済によって、問題を抱えた金融機関の状況が安定化することにはなりましたが、それと同時に、今度は国が財政的に健全なのか、その信用はどれだけあるのかということが疑問視されるに至ったということです。

そこで、政府の財政がどれほど安定しているのだろうか、すなわち経済状況が景気後退に陥り、歳入が減っていく中で、政府そのものの財政の健全性、安定性はいかなるものかということが疑問視されるようになったわけです。

つまり、巨額の債務と申しますか、巨額のエクスポージャーを抱えた銀行を支えるだけの余裕が政府の側にあるのかどうか、また、経済回復のための刺激策を打つに当たって、大規模なプログラムを実施するだけの余裕が政府にあるのかどうか問われるようになったわけです。

ギリシャにおける答えは、政府はそのどちらも行う余裕がないということでした。そこで彼らが初めて認めざるを得なくなったことは、国の財政に大きな穴が開いているということでした。つまり、国自体を救済しなければいけない状況になっていたということです。したがって、それを受けてユーロ圏から大々的な支援を受ける代わりに彼らが求められたのが緊縮政策でした。

これもアテネです。ここでは、政府に対する国民の反感がこのように抗議行動という形であらわされています。つまり、給与カット、年金カット、手当カット、雇用が失われる、公共サービスがカットされるという、痛みを伴う措置に対して抗議をしている姿です。緊縮財政というのは非常に苦い薬なわけです。

もちろん、ギリシャだけがそのような問題に直面したわけではありません。まさに月単位で幾つものヨーロッパの国々が新聞の見出しに踊るようになり、多くのケースにおいて多額の救

済措置が必要であるとされたわけです。このことで、ユーロという通貨に非常に大きな断層が走ったこととなります。まさに通貨としてのユーロの生き残りが脅威にさらされたということでした。もちろん、この危機は、当面は去ったと考えられますし、これが戻ってこないことを我々は切に願うばかりです。

そこで、会計という専門職についてお話をしたいと思います。そちらの側に危機はあるのかどうかということですが、会計を専門職とする人々の間での答えは、たぶん「ノー」ということになると思います。

つまり、皆さまも覚えていらっしゃると思いますけれども、2002年にエンロンが引き起こした危機とは比べるような状態ではないということです。あのとき、エンロンの危機によって、会計専門職の間では、エリートブランドとされていたアーサー・アンダーセンが消滅してしまうという事態が起きました。それと比べるようなものではないということです。

しかし、それだけではありません。この引用を見てください。これは、ジェームス・ドッティーという、アメリカの規制当局である、公開企業会計監視委員会の委員長が述べたことです。

彼がここで何を言おうとしているのかといいますと、世界の主たる金融機関が抱える破壊的なすべての問題は、彼らの財務諸表において、それを示唆するようなことに一切言及されないままに起こったものであるということです。すなわち、何かの誤りがあるということは、一切、財務諸表に見てとることができなかったということです。

また、彼が言っているのは、それら金融機関の財務報告のあり方の質や監査の質において深刻な疑問が生じていること、そして、そういった慣行が、いわばチェックされないまま、これまで許されてきたことが非常に大きな問題だということです。

これは非常に大きな批判で、会計を専門とする者としてはそれに真正面から立ち向かい、みずからが提供するサービスに対する信用を回復するべく努力をしなければいけないと思います。

監査における改善のための努力は既に始まっております。それは世界中の規制当局が引っ張る形で対策あるいは改善が行われています。そこで注目しているのは何かといいますと、監査という市場においても競争がますます激しくなっているという課題があること、そして、監査法人の独立性を強化しなければならないという認識があるということです。

そのために必要とされる対策としましては、例えば税務であるとか、コンサルタントといった監査以外のサービスで監査法人がクライアントに対して提供できるものの幅であるとか、額を限定していこうというものです。それを特に重要視しているのが欧州委員会で、この議論を積極的にリードしております。

また同様に、監査における国際基準づくりも進んでおります。それを進めているのが国際監査・保証基準審議会というものです。そこを中心にして、監査報告書に対する再考がなされております。すなわち、組織あるいは投資家に対して、より付加価値がつけられるような監査報告書にしなければならないということと、監査の中で出てきた主たる問題に関してはもっと明確にしなければならないという考え方です。

私は、会計というプロフェッションに関しては、これらすべてを改革していくことが必要で

あると考えています。中には、詳細に提案されている変更に関して懸念を抱く人もいたり、あるいは留保する立場を示す人たちもいます。しかし、会計をプロフェッションとして考えるならば、クライアントに対して、より妥当かつ価値あるサービスを監査の中で提供していくということを軸として、はっきりとしたメッセージを出していく必要があると思います。

このスライドで問うている質問、すなわち、そうは言っても、監査改革というのは、会計のプロフェッションが直面している最大、そして最も重要な課題なのだろうかということですが、私の答えとしては、監査改革は明らかに会計プロフェッションが直面している唯一の課題ではない、しかも最大の課題でもないかもしれないということです。

そこで、欧州連合、EUに話を戻します。ここに示している表は2002年と2012年におけるEUの27カ国、全体の赤字と債務水準をまとめたものです。

このスライドのコピーでミスがありますので、それを指摘しておきたいと思います。スクリーンに映している2002年というのが正しいものです。お手元に配付されているものでは2009年となっているかと思いますが、訂正をお願いいたします。2002年が正確なものです。

ごらんいただきますように、二つの尺度で見た場合、この期間でほぼ2倍に増えていることがわかります。

まず、単年度の赤字ですが、27カ国全体で、今や対GDP比で3.9%となっています。そして、国債残高は対GDP比で85.2%になっております。さらに申し上げますと、この両方の数字は、右端に示すとおり、EUの安定成長協定で上限とされている数字をともに上回っております。この安定成長協定の上限は、すべての加盟国が遵守しなければならないものとされています。

会計プロフェッションが直面する最大の課題の一つは、私が考える限り、政府が健全な財政の軌道に戻るために、我々は何ができるだろうと考えることだと思います。すなわち、政府がみずからの財政をもっと責任と透明性を持って管理するために、我々としてはどのような支援ができるのかということです。先ほどお見せしましたのはヨーロッパの統計ですが、これはアメリカ、あるいは日本の統計をお見せしてもよかったのかと思うぐらい、全世界共通のものだと思います。

質の高い会計および監査を導入することが政府に必要であることについては、さまざまな形で文書などが出ていると思います。例えば、IPSAS、国際公会計基準も出てきております。

ここでの課題は、会計のプロフェッションが政府をどう説得することができるのか、つまり、現金主義会計ではなくて、発生主義会計を採用する、これは予算編成においても発生主義会計を採用するということですが、それをどう促していくのか。そして、これらの改革を効率的に実施できるように、政府をどのように助けていくことができるのかという点ではないかと思います。ユーロスタット、欧州連合統計局も最近、これらの改革を実施するためのケース・スタディを検討し始めております。

会計のプロフェッションとしては、また別の形で政府を助けなければいけません。それは、政府がより効果的に運営されるために手助けをするということです。その際に必要なのは、予

算編成のテクニックを改善する手助けをすること、また、投資したものに関して、それをどう評価するかについての手段を提供することです。国に求められる最も重要なことの一つは、より強力な形で長期の戦略を立案することだと思います。それによって、財政の持続可能性を確実にしなければならないわけです。

政府の意思決定において、本当の意味で弱いところは何かということ、長い目で見た場合、本当にそれでやっていけるのかどうか担保されていない中で新政策が導入されているということではないかと思います。

この道のりにおいて我々を助けてくれるのが、公的なアカウンタビリティという考え方だと思います。我々は、国民に代わって意思決定をする政府がどのように運営されているのかに、もっと高い関心を持つように促していくことが必要だと思います。そのためには、政府財政の健全性について定期的に国民に情報を提供する、そして、それをもとにして、政府が責任を持って運営しているのかどうかを国民自身が判断する材料としてもらうことが必要だと思います。

これは、いわば公共部門の財務管理における課題だという言い方もできると思います。そこで一つのすぐれたツールがありますので、ご紹介したいと思います。それは、私が以前に属しておりました組織である CIPFA が開発したツールです。

それは CIPFA 財務管理モデルと呼ばれているものです。これは関下弘樹さんが研究されていらっしゃるものですが、財務管理のさまざまなスタイルを検討するもので、それによって、どのスタイルが特定の組織に最も適しているのかということ判断する材料を提供してくれるものです。

それによって、組織は四つの主要な分野において最高レベルの基準に向けて努力をすることができます。すなわち、リーダーシップ、人材、プロセス、ステークホルダーというものです。これらは、会計のプロフェッションが提供し得る、革新を促す一つのツールとしてとても良いものではないかと思っております。

もちろん、時間が許せば、さらにお話ししたいことはありますけれども、ここではとりあえず、どのような形で債務危機がヨーロッパで起こったのか、そして、それが会計のプロフェッションにどのような影響をもたらしたのかについて簡単にお話をしました。

会計のプロフェッションは、世界的な金融危機、債務危機後の回復期に当たって重要な役割を果たすと思っています。しかし、その重要な役割を果たすために、また私たちが提供するサービスに対する信用を回復するためには、まずは、みずからが変わることが求められています。そして、政府および公共部門が直面している最も切迫した課題に対して、自分たちも立ち向かうという覚悟がなければならないと思っています。

ご清聴ありがとうございました。この後、皆さまとディスカッションをしたいと思います。

さて、石原先生はどこへおいでになったんでしょうか。

何かご質問がありますか。

【フロア参加者】 債務危機を乗り切るために提案された内容と、そもそも財務諸表にその兆候があらわれていなかったことに対して対応された内容というのはどういったものかをお教え

いただければと思います。

【フリーア】 最初の質問からお答えしますと、そのような危機に対する克服の仕方として一番大切なことは何かといいますと、二つのことが必要だということです。まず、すぐれた形で経済運営をすることと、財務管理をしっかりすること。この二つが両方備わっていないといけないわけで、どちらかだけではだめだということです。

私はエコノミストではないので、きっちりとしたお答えができるかどうかはわかりませんが、経済というのは確かに非常に難しいところがあります。英国政府が緊縮政策を導入したとき、それはかなりうまく機能したと思います。しかし、同様に緊縮政策を採用したほかの国では、必ずしもそれがうまくいかなかったケースもあり、経済の運営を正しい方向へ持っていくこと自体が非常に難しいものです。

一方で、財政運営のほうが容易な部分があるかと思いますが、つまり、良好な財政運営には何が必要かという点、透明性を持って運営をすることだと思っています。したがって、各政策の財政状態が明らかに、そして透明になっていることがまず必要だと思います。

ですから、本当の数字を明らかにして、それを目に見える形にすることが必要で、政府の債務が減ってきているのか、あるいは、まだ増え続けているのかということを示すことが重要です。

このことは監査においても同じだと思います。透明性のプロセスが必要です。監査を行った者は、何をどう監査したのか、そして、その組織の監査結果として何が見えたのかをもっと語らねばならないと思います。

現在、出されている監査報告書はあまり役に立たないものであると思います。すなわち、それを見たからといって、組織の戦略が書かれているわけでもなく、あるいはビジネスモデルについて語られているわけでもなく、将来どうなるかということについてもよくわかるものになっていないということです。すなわち、その時点から過去を振り返って、財務的にどうであったのかを語っているだけです。

これは決して容易に克服できる課題ではないと思いますけれども、少なくとも会計のプロフェッションとしましては、今お話をした部分に関して変更を加えていく努力をしていく必要があるのではないかと思います。

ご質問ありがとうございました。

【フロア参加者】 もう一つよろしいですか。

監査のプロセスの開示の部分で、危機前と危機後で、開示の範囲が広がったかどうかというのはどうですか。

【フリーア】 たぶん広がったと思います。すなわち、企業、組織の側としても、投資家に対して開示すべき情報は完全に開示するということを、より慎重に、きっちりとやろうという努力が見られると思います。さらに、監査をする側にしても、開示されるべき内容が確実に開示されているかどうかを気をつけて見ている状況になってきていると思います。

先ほど、前進は見られると申し上げました。すなわち、取り組みとしては見られるので、前

進はしている。ただ、私が抱えているフラストレーションとしては、もっとスピードアップして、その変化を促していかなければいけないのに、あまりにもスピードが遅いということです。

【石原】 ほかの資料は、どうですか。

【フリーア】 今のご質問は、ベストクエスチョン賞を差し上げてもいいと思います。

【石原】 その皆さん、質問はないですか。

【フロア参加者】 僕は、ある地方自治体で監査をやっていて、最初にいただいた紹介の文章の下から3行目あたりに、勅許公共財務会計士が公共部門の赤字削減にどう活躍しているのかと書いてあって、ここにすごく興味があるんですけども、実際に欧州危機等を踏まえて、プロフェッションはどんな活動をして、どれだけの赤字が減ったのかなというところをお伺いしたいんですけども。

【フリーア】 まず、CIPFAの中で、この分野で最も活躍をした、あるいは活動をしていた人たちは、地方自治体といった公的機関のCFOの立場にある人たちでした。

先ほど、政府が緊縮財政を敷いたと申し上げましたけれども、その政策の一環として、公共部門に対する予算が削減されました。より少ない予算で何とかやっていくことにおいて重要な役割を果たすのがCFOという人たちです。もちろん、そのために必要となるのは、CFOという立場にいる人が、選挙で選出されてきた議員と緊密に作業を進めながら取り組んでいくということです。

CFOの立場としては、議員とともに自治体の運営をより効率的に、また生産性を高める形で運営できるように働きかけていくという良い側面もありますけれども、それと同時に、より少ない予算で運営していかなければいけないのであれば、どのサービスを削るのかということも判断していかなければいけないということで、それはあまり好ましくない側面でもあります。

これはおそらく日本でも同じだと思います。政治家は、サービスをカットすることに関しては、自分たちの人気落ちてしまいますので、あまりやりたがらない。しかし、CFOの立場からすれば、それはどうでも良いと。予算がないのであれば、何とかバランスをとって収支を合わせていかななくてはいけないのだから、何とかしないといけないと考えるのがCFOです。

今、石原先生からご指摘がありました点について補足させていただきますと、英国の地方自治体においては、法律の要件として、CFOにつく人は、専門的な資格を持つ会計士でなければならないということになっています。

また、同じく法律で規定されていることですが、CFOは自治体の財務において予算の収支がきっちり合うことに関して、個人的な責任を持たされているということです。つまり、地方自治体は、国のように赤字を出してもいいということではなくて、常にその予算の収支はバランスがとれていなければいけないことになっています。したがって、それを国に当てはめることができたら一番いいのではないかと思います。

【石原】 どうぞ、何か。

【フロア参加者】 スライドで、財政改革が一番大きなものでも、一番大きなチャレンジでもないかもしれないということだったんですけど、プロフェッションにおいて一番重要なチャレ

ンジは何ですか。

【フリーア】 私が指摘したい点は、会計プロフェッションにとって最大の課題というのは、政府が適切にみずからの財政を、責任を持って運営することができるように、助けることであると考えています。国や政府が、財政や財務管理をきっちりとできるようにサポートしていくこと、それが会計プロフェッションにとって最大の課題だと思います。

しかし、それは難しいときがあります。というのは、ときに政府にとっての一番の関心事は次の選挙で勝つことになりがちで、財政について透明性を保つことへの関心があまり高くないことがあるからです。

したがって、会計プロフェッションとしての課題は、単に適切なツールを提供するものにとどまるものではありません。むしろ政府を説得して、国が財務管理をきちんと行うこと、財政を管理することができるように、ツールを使いこなすように説得していくことにあると思います。

【フロア参加者】 先ほど、透明性とか、将来的な財務の戦略等の話が出たんですけども、今は財務諸表だけではなくて、統合報告書が話題になっています。CIPFA も IRC とジョイントプロジェクトをやろうとしていると思うんですけども、フリーア先生の個人的な意見として、統合報告書は必要だと思われるのか、また、今後、イギリスの地方自治体に広まっていくと思われるのか、その点で意見をお伺いしたいんですけども。

【フリーア】 よく調べていらっしゃるんですね。

統合報告書というのは、まだ新しい考え方であって、発展途上にあると言っていいと思います。また、統合報告書に関しては、パイオニア的に考えていらっしゃる方が日本にもいらっしゃることはよく知っています。また、日本の企業の多くが統合報告書に関して強い関心を持っていることも承知しております。

統合報告書というのは、おっしゃったように、財務諸表以上のものでありまして、そこで語られているのは、組織としての戦略であったり、ビジネスモデル、あるいは、それを透明な形で、どうありたいかを説明していくもの、すなわち、会社としての理念全体を語るようなものだということです。

統合報告書というものについての基本的な考え方は、これまでは民間部門を対象として考えられてきたことですが、今ご質問をいただいたとおり、まさに公共部門にも当てはめることができるわけで、そのことは非常に良い考え方であると思いますし、むしろすぐれたテクニックなのではないかと思えます。

しかし、そのために必要なのは法制化だと思います。もし、それが法律で規定されなければ、それはあくまでもオプションの一つとしてしか使われないものになります。それを使いたければ使ってもいいということだと、少数の組織しかそれを採用せず、大多数の組織は、そんなことをやっている時間はないといって、導入しないことになると思います。

【フロア参加者】 日本においても、公共部門の監査の改革を進めようと、総務省を中心にいろいろなことが各地方自治体でなされているわけですが、事実上、なかなか改善が進んでいません。その理由としては、時間がないということ、制度設計を組むに当たってお金も必要だと

ということがあるわけです。

イギリスでは、このような改革を進めるに当たって、英国政府から地方自治体に財政的な支援のようなもの、改革を促すような取り組みがあったのかということをお教えいただきたいと思います。

【フリーア】 それは両方あると思います。時には、政府の取り組みの中には、資金を提供する、支援するというものが含まれているものもあれば、そうでないものもあります。あえて言いますと、英国が良いモデルとは言えないと思います。正直に申し上げますと、英国でよくあるのは、政府が地方自治体に何かをやらせようとするとき、雰囲気的に地方自治体を怖がらせて何かをさせようとする傾向があります。

むしろ、もっと良いやり方のモデルを考えるなら、地方自治体が改革の必要性について理解をするように促すこと、なぜその改革をすることに価値があるのかを理解させた上で、その採用を促し、きちんと採用してもらったときには、よくやったとほめてあげるといったやり方が効果的ではないかと思います。

したがって、ここで採用すべきモデルは、政府が怖いからしぶしぶやるとか、あるいは金をもらったからやるということではなくて、変えていくことが自分たちにとっても良いのだということをおきちんと理解し、そうあるべきだと信じてやっていくことではないかと思います。

【石原】 もうお一方どうでしょうか。

【フロア参加者】 公共財務会計士の機能を実際に果たす場合、先ほどおっしゃったように、公認会計士はファイナンシャルマネジメントの専門家ですけれども、説得をする公共部門、政府、地方自治体の官僚がやる公共事業の内容等については専門家ではありません。その場合、監査をして指導する場合に、相当の摩擦があると思いますが、公認会計士には、それを説得できるだけの能力があるのでしょうか。そういうご苦労はないのでしょうか。

【フリーア】 まず、石原先生のご指摘から先にお答えしますと、日本の状況と比較すると、日本には一つの団体、JICPA という、遠藤さんが率いらっしゃる組織があるわけですが、英国では六つの会計団体が存在していますので、状況はかなり違います。

英国においては、多くの会計士が組織の中で CFO として、あるいは財務担当として仕事をしています。その中で、一つの団体が CFO を輩出する、あるいは公的部門の会計士として仕事を担っていく人材を輩出する役割を担っているわけで、それが、私が事務総長を務めておりました CIPFA という団体です。

したがって、我々はいわば公共部門における組織、団体が財務的にうまく運営されるための人材をどのように輩出するのかということをお専門として考えているところです。石原先生と遠藤さんは CIPFA の名誉会員でいらっしゃいます。

最初の質問はよくわかりました。

英国のシステムは、その意味で非常にすぐれていると思います。つまり、我々はいわば特化する形で公共部門を深く理解する人材を育てることができる団体だからです。どのようにすれば、官僚たちと適切にコミュニケーションをとり、彼らとのやりとりをスムーズに行い、そし

て説得することができるのかを考えながら人材を育てることができる。さらに、公共部門においては独特な立場にある政治家ともうまくやっていけるような人材を育てることができるようなシステムになっています。

確かに、官僚や政治家との間で緊張関係が生まれる場合もあります。そういう場合は「うちの CFO は困ったものだ。予算をカットすることばかり言っている」と不平を言う人たちもいますけれども、それよりも多くの場合において、「うちの CFO はすばらしい。予算もバランスがとれているし、どこに変更を加えなければいけないのか、きちんと判断して言ってくれる。うちの組織に対してバリュー・フォー・マネーをきっちりと提供してくれる」と称賛されることのほうが多いと思います。

【司会】 あと一つだけ、手短な質問をどなたか。

【フロア参加者】 2 回目で申しわけないんですが、簡単でけっこうですので、今、日本の公共部門では、公共部門に特化した CPA が必須にはなっていないんですが、イギリスでは必須として設置されていると伺っているんです。長年そちらのトップを務められたということで、それが義務づけられていることのメリットとデメリットがあれば教えていただければと思います。

【フリーア】 どちらかといいますと、かなりメリットのほうが大きいシステムになっていると思っています。すべての種類の組織に関して、財務管理をきっちりとすることは重要なことだと思いますが、それを実現するために必要なことは、まず組織についてしっかり理解すること、その機能についてしっかり理解するところから始める必要があると思います。

地方自治体は、製品をつかって市場で売っていく企業とは違います。地方自治体は営利で運営されているわけではありませんし、地方自治体を率いているのはビジネスマンではなく、政治家です。地方自治体は限られた財源を用いて地域社会に最善のサービスを提供するところに重きを置いています。

したがって、そのように非常に異なるさまざまな環境の中で、置かれた環境を理解し、きちんと会計士として仕事をしていくことが重要ではないかと思っています。

【司会】 時間が来ましたので、これで終わらせていただきたいと思います。

最後のご質問ですが、CIPIFA の公共部門に特化した会計士の資格、実は、今度、CIPIFA の日本支部を設立いたしましたして、地方監査会計技能士というんですが、小川局長も資格をとられました、そういうシステムが始まりましたので、ぜひとっていただければと思います。最初は試験ではなくて認定だと思しますので、また人間関係が濃くなればと思いますので、決してジョークではありませんので、ご連絡をお待ちしています。

それでは皆さま、ここで一度区切りをつけたいと思います。

最後にスティーブさんに拍手をお送りしたいと思います。

(終了)

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—

- 1.日 時: 2014年2月13日(木)18:00~20:00
2.場 所: 関西学院大学東京丸の内キャンパス ランバスホール
3.講 師: スティーブ・フリーア(Steve Freer)氏
英国勅許公共財務会計協会 前事務総長
英国バーミンガム美術館館長
(司会)石原 俊彦 関西学院大学大学院経営戦略研究科教授 博士(商学)
総務省第30次地方制度調査会委員
- 4.主 催: EUIJ関西
5.協 力: 関西学院大学産業研究所
6.講演内容:

【司会】 皆さん、たくさんお集まりいただきまして、どうもありがとうございます。

これから EUIJ 主催のセミナーを開催させていただきます。会場の関西学院大学東京キャンパスですが、今日はお越しになっておりませんが、隣に個室がありまして、そこが『NEWS ZERO』のメインキャスターの村尾さんの部屋です。ですから、ここは三重県の総務局長をしておられた、財務官僚の村尾さんが勤務されるキャンパスということですが、ようこそお越しいただきました。

私のほうで司会進行をさせていただきますが、まず、本日のセミナーの主催者を代表しまして、関西学院大学の市川先生からごあいさつをいただきたいと思います。

【市川】 ご紹介ありがとうございます。皆さん、こんにちは。

関西学院大学産業研究所の市川顕と申します。このたびは、EU、そして世界を代表する、公共部門を専門とする会計士で英国ではブレア元首相ともこの問題について意見交換をされた泰斗であられるスティーブ・フリーア先生をお招きし、このような学術セミナーが開催できることを心より感謝申し上げます。

開会に先立ちまして、当学術セミナーを主催させていただいております、EUIJ 関西のご紹介をさせていただきますと思います。皆さんの資料の中に EUIJ 関西に関する資料がありますので、ごらんになりながら聞いていただければと思います。

EUIJ 関西というのは、欧州連合に関する教育、学術研究の促進、広報活動の推進や情報発信などを通して、日本と EU の関係の強化に貢献するために、2005 年より欧州委員会の資金援助を受け、神戸大学、関西学院大学、大阪大学からなるコンソーシアムとして設立されました。今期で第 3 期目を迎えまして、京都大学、関西大学、和歌山大学、香川大学、そして奈良女子大学にネットワークを広げて事業を展開しております。

このたびの学術セミナーも、この EUIJ 関西の活動目的、すなわち EU に関する教育、学術

研究の拠点となること、EUに関する情報収集および発信拠点となること、さらにはEU普及活動の拠点となることを満たす、EUIJ 関西の非常に重要なイベントの一つとなっております。

フリーア先生には遠路ヨーロッパから来日され、非常に貴重なご講演をいただき、まことにありがとうございます。また、当学術セミナーの開催に当たりましては、関西学院大学大学院経営戦略研究科教授であられる石原先生に大変なご尽力をいただきました。心より感謝を申し上げます。この学術セミナーが日本とEUの学術的な架け橋になるよう心より祈念いたしまして、私のあいさつとさせていただきます。ありがとうございました。

【司会】 市川先生、どうもありがとうございました。

それでは、スティーブ・フリーアさんの講演を始めたいと思いますが、フリーアさんをご紹介を簡単にさせていただきたいと思います。

英国には会計を専門とする職業団体が六つありまして、その中で唯一、公共部門に特化して、会計基準や監査基準の設定、財務報告基準の策定、あるいは内部統制や内部監査といったものの充実を通じまして、最終的に各自治体の財務管理、フィナンシャル・マネジメントを的確に行っていける専門家を養成していく CIPFA という団体の実質的なトップである事務総長を13年間お務めになったのがスティーブ・フリーアさんであります。

今日は公認会計士の皆さんもたくさんお越しですが、例えば IFAC、国際会計士連盟のテクニカルアドバイザー、かなりVIPの方がなられるポストですが、こういうポストなども5~6年にわたって務めてこられた方であります。

今回、CIPFAが日本支部をつくることになりまして、日本支部設立にあわせてEUIJと関西学院大学、そして監査法人にサポートをいただきまして、招聘させていただきました。日本で3回お話をさせていただくんですが、今日は会計検査院、総務省、内閣府、多くの地方自治体の関係者の方がお越しですので、英国の地方自治体におけるガバナンスの構造についてお話させていただきます。現在、日本の自治体改革というのは、まだまだマネジメントのレベルであります。住民との協働でありますとか、機会の活性化ですとか、そういう議論はしばしば行われておりますが、それを理論と実務を含めたトータルのフレームワークで展開しているのがイギリスであります。

その英国の地方公共団体を中心といたしますガバナンス構造について1時間お話をさせていただきまして、その後、少し休憩を入れました後、たくさん質疑応答の時間をとらせていただいております。なかなか、直接質問ができる機会の持てる方ではありませんので、ぜひご質問をいただきたいと思います。

それでは、スティーブ・フリーアさんに始めていただきたいと思います。どうぞ、よろしくお願いたします。

【フリーア】 皆さん、こんにちは。まずは、関西学院大学とEUIJに対しまして、今回、お招きいただきましたことに感謝を申し上げたいと思います。今日、皆さま方とお話ができることを非常にうれしく思っております。今回はディスカッションということで、それも楽しみにしています。日本に来るのは2回目で、ただし東京に来たのは初めてです。2010年に初めて

日本に来たときは大阪へ来ております。

まず、今回、私が来日するに当たりまして、それを可能にしてくださいました石原先生、そして、トーマツの皆さんに感謝を申し上げたいと思います。今回の来日のホストをしてくださったことを感謝申し上げます。特に永田先生、トーマツのシニアマネージャーでいらっしゃいます、世羅さんに感謝を申し上げたいと思います。この二人がいらっしゃらなかったら、私の今回の来日は可能にならなかったと思っております。

また、石原先生の学生の皆さんとお会いできて非常にうれしく思いました。彼らは、まさに日本の優秀な大使であると言ってもいいと思います。彼らが今後の日本の政府あるいは公共部門において素晴らしい役割を果たすことになるかと確信しております。

今日のお話ですけれども、依頼されましたのは、英国の地方政府における構造と、ガバナンスの仕組みについてお話をしてほしいということでした。ただ、私は英国の中のイングランドにおける仕組みについてだけをお話したいと思います。今、こちらにありますのがイングランドの地図ですけれども、地方政府の地図を描くとこのようになります。

ここで重要な点は、国の場所によって異なる階層、異なる構造が用いられているという点です。場所によっては一層制の構造になっておりまして、一つの自治体でそのエリア全体における地方政府が行うべきすべてのサービスを提供しているという制度があります。

それから、二層制の構造になっているところがあります。そこではストラテジック・カウンシル、これはよくカウンティ・カウンシルと呼ばれますけれども、そこが比較的大きなエリアに対してのサービスを提供し、そしてディストリクト・カウンシルのほうで、さらにもっとローカル化したサービスを提供しているという二階立てのものです。

このすみ分けに関して、以前はかなりはっきりとした理由がありました。それはどういうことかといいますと、いわゆる一層制の自治体は都市部で用いられていました。バーミンガムとかマンチェスター、リーズ、あるいはリバプールといった大都市エリアで用いられておりました。こういった大都市の自治体は、この地図では赤で示されています。

二層制はより地方で用いられておりまして、住宅密集度、あるいは人口密度が低い小さな町であるとか、村といったところで用いられております。それは、この地図ではピンクに色づけられています。

多くの人々が、全土で一層制を敷いたらどうかと考えておりまして、そのシステムはスコットランド、ウェールズで使われております。そういうことを望んだ人がいたものですから、過去 15 年ぐらいは、地方にも一層制を導入しようという実験が始まりました。それはユニタリー・カウンシルというように我々は呼んでいますけれども、この地図ではグリーンで示してあります。例えば、西の端にコーンウォールというところがありますが、ここはきわめて田舎ですが、今、一層制の自治体になっています。

そして、残っているのがロンドンです。これはオレンジで示されていますけれども、今申し上げた種類とは異なった制度を持っています。というのも、ロンドン市そのものの規模が非常に大きく、人口も多いということで、非常に特徴のある二層制を持っておりまして、そこには

ロンドン市長というポジションがあります。

現在は、ボリス・ジョンソン氏が市長をやっていますけれども、有名な人なので皆さんもご存じかもしれません。ある種、笑える人です。そして、32のバラ、東京でいうと区のようなものがあります。

ということで、イングランド自体はそんなに大きな国ではないんですが、我々の地方政府の構造が複雑なものとなっておりまして、多くの人々にとって非常に混乱をきたしております。はっきり言いまして、それはイングランドにおけるユニタリー・ガバメントの制度の導入が政治家によって扱いが間違えられてしまったからだと申し上げることができると思います。

といいますのも、政治家は二つの目的の間で揺れ動いてしまったわけです。一つは、都市にだけユニタリー・カウンシルを導入しようという目的と、もう一つは、全土でユニタリー・カウンシルを導入しようという目的、この二つの間で、どちらにしようかと揺れ動いてしまった。そのために、今のように両方がごちゃごちゃになった、混乱を招くモデルになってしまっているのが現状です。

こちらのスライドでは、二層制における二つの自治体の機能のすみ分けを示してみました。上層部、つまりカウンティ・カウンシルは、どちらかという戦略性の高いサービスである教育や高速道路などを提供する。一方で、下層のほう、つまりディストリクト・カウンシルは、さらにローカル性の高いサービスを提供する。例えば、土地開発の申請を、あるいは駐車場などを扱うというすみ分けです。

この二つの層がそれぞれに協力をする、あるいは共同で仕事をするのがきわめて重要となっています。こちらからわかるように、経済の再生については二つの層、両方の共同責任ということになっていますし、機能によっては、二つの層それぞれが行う機能がお互いにつながっているものもあります。例えば、下層の自治体が行うごみ収集、家庭やオフィスからごみを集めてくるという作業はそちらで行うけれども、上層の自治体のほうはそれを処理する廃棄物処理を担っているというようなすみ分けです。

次に仕組みの話に移りたいと思いますけれども、自治体のガバナンスというのは、いろいろな要素がからみ合った、非常に大きなトピックであると言えます。この話をするとき、つまり英国におけるガバナンスの話をするときは、だいたいこのスライドにあるようなことが議論の対象になる、あるいはすべてが議論の対象となります。例えば、自治体がいかにして目的や目標を設定し、そのパフォーマンスをモニターしたり管理したりするのかということに関する議論。どのようにすればそれが適正に管理され、法律を遵守し、一番良い状態で行われるかという議論。いかにしてリスクを特定して管理するか、例えば不正のようなものを発見して管理するかという議論。また、選挙で選ばれた議員と有給の職員にそれぞれの役割をいかに理解してもらい、その役割を遂行するためのスキルを彼らに付与するかという議論。さらには、その自治体がほかの組織とパートナーシップで作業をする場合、いかにして高いガバナンスのレベルを担保するのかという議論だったりします。

私が以前、事務総長をしておりました、英国の勅許公共財務会計協会、CIPFAが地方自治体

の事務総長の協会と一緒に なりまして、地方自治体におけるすぐれたガバナンスの実施のためのガイダンスという書類を発行しています。

この CIPFA のガイダンスは六つの原則に重点的に焦点を当てておりまして、このスライドに書いてありますけれども、まず、中央のところですが、自治体としての目的を明確に定義することが重要な原則の一つとなっています。つまり、なぜ自治体が存在するのか、あるいは、その自治体がサービスを提供する場所、あるいは人々に対して何を達成しようとしているのかということ を明確に定義することを原則の一つとしています。

そして内側の円を見ますと、まず組織の中の価値観をクリアにして、それを敷衍させていく、それによって、行動において高い基準を維持するという ことを書いてありますし、情報にのっとり透明な意思決定をする、そのような形でリスク管理をしていくこと、また、選ばれた議員ならびに有給の職員に対して技能開発をし、それによって彼らの役割を効果的に実行させることを担保する。また、議員、職員が効果的に協力をして作業することを担保するという原則がその内側に存在しています。

そして、一番外側にありますのが、地域住民、ステークホルダーを巻き込む形で自治体が機能することを担保する。また、自治体の行動に対しては説明責任をとるべく努力をする ことを担保するというものです。

すべての地方自治体はこのガイダンスをフォローすることを推奨されています。そして、毎年、公表する会計書類、つまり決算書において、自分たちがこのガイダンスを遵守しているかどうかについて説明をするような宣言を載せることが求められています。

これは非常に良い規律をもたらすこととなります。これによって、組織のガバナンスについて政治家と職員が話を する機会になりますし、何らかの問題があれば、その人たちは何らかの行動をとらなければならないという気にならざるを得なくなるから です。

私見ではありますがけれども、良きガバナンスにとっては資金の問題がきわめて中心的な役割を演じると考えております。例えば、自治体が公的資金を浪費している、あるいはその資金を賢明な使い方をしていない場合、自治体がきちんとしたガバナンスを効かせているかということが疑問視されるべきだと思 います。

そこで、次に最高財務責任者、CFO というポジションにある人が地方自治体にいるわけですので、それについてお話を していきたいと思 います。というのも、このポジションがあることで、良きガバナンスに大きく貢献していると思 っているから です。

職種的な資格を持った CFO を置くことは法律の要件となっています。この要件によって、このポストにつく人は自治体の財務の問題に対して個人として責任を持つこと になります。この法律は 1972 年に可決されました、地方自治法第 151 条がそれに該当する条文となつてお います。それで、CFO はしばしば、第 151 条職員というように呼ばれます。

私見ですけれども、この法律はきわめて効果的に機能していると思 っています。とい いますのも、CFO に対してその職務を全うするために必要な権限を与えていて、同時に、それによつて、この職にある人が警戒することができているから です。

CFOとしては会計システム、あるいは自治体の仕組みがきちんと管理されていることを担保しなければならないとされています。そして、何らかの問題があれば、それに対する解決策をとらなければならないとされています。また、CFOはみずからの責任を誰かになすりつけたり、他者にみずからの職務を委ねたりすることはできないという法律になっています。

ここでもCIPFAは、CFOの役割に関して役立つガイダンスを発行しております。それを発行することで、CFOの役割が一貫性のある形でいろいろなところで理解され、全国にある各自治体において、同じような形でCFOの役割が担保されます。

このガイダンスの中で特に強調されているのは、CFOはマネジメントのメンバーの一員でなければならないということです。つまり、トップの会議に必ず財務担当者の声がきちんと届けられること、そして、そのような人が出席することによって自治体のいろいろな問題に対して経済的かつ効率的な対処を担保できることが重要であるとガイダンスは強調しています。

これは非常に高く、また野心的なスタンダードを設定したもので、私がCIPFA在任中のもう一つのイニシアチブについても触れておきたいものがあります。私がCIPFAにおりましたとき、CIPFA財務管理モデルというものをつくりました。これは非常に賢いツールで、組織のどこを改善すれば財務管理の仕組みがさらに良くなるかが特定できるようなものです。

そうはいても、この財務管理モデルは、本来あるべきほどは普及していません。ただ、使っているところは非常に高い財務管理のスタンダードを維持する、あるいは達成しているという意味で役立っています。それは地方自治体のみならず、例えば政府の部門であっても役に立っていると思います。それは良きガバナンスのために重要であると思っています。

では、今、2014年ですので、2014年の問題についてどういう考え方があるかについて言及したいと思います。

金融危機の後、英国政府はいわゆる緊縮財政政策を進めてきております。それは、地方自治体の良きガバナンスにとってリスクにもなっておりますし、課題をもたらしてもいます。

最も明らかな点は、今、各地方自治体はどんどん財源や陣容が減ってきている中で対応を迫られているということです。このような問題を解決していくために、非常に難しい意思決定をせざるを得ないという状況になっています。例えば、サービスをやめる、カットするという意思決定をしないとやっていけない状況になっています。

場合によっては、政治家はこのような意思決定をすることを嫌がります。というのも、それによって彼らは自分の人気落ちることを知っているからです。また、そういう意思決定をした場合、次に何が起こるかという、組織として実行に移すときに大きな問題に直面します。人もお金も減っている環境で、地方自治体の職員はこういう大きな変更プログラムを遂行しなければならない状況に立たされています。

多くの場合、自治体の対応策としては、バックオフィス、例えば上層経営陣の数を減らすという形で、人々の目につかないところを減らすことで対応しようという努力をしています。しかし、そのことで仕事は山ほど増えたにもかかわらず、それに対応すべきチームがどんどん小さくなっているという問題が出てきます。

場合によっては、政府のほうで何らかの法律をつくることで助けようと努力をしますけれども、往々にして議会における議論が不十分で、法案の書き方もあまり良くない。そのために、実際に法律が可決されて、実行に移さなければならなくなったとき、地方政府の実行における問題が多く発生してしまうこともあります。

結論としては、英国の地方自治体という観点から見ると、2014年の段階で良きガバナンスというのは、今までなかったような試練に立たされていると思います。緊縮財政のプレッシャーの中に立ったままいられるのか、立ち向かえるのかどうかは非常に興味のあるところで、これに関しては今後2~3年で結果が出ると思います。

これまで申し上げてきたことが皆さま方にとってお役に立てればと思います。我々、英国の地方自治体の構造のエッセンスの部分をご説明しようと試みました。また、我々として、良きガバナンスというものをどのように解釈しているのかということについてもお話をしてみました。

また、すべての自治体において高い基準をつくっていくために何をやっているのかについてもお話をしたつもりですし、現在の緊縮財政が地方政府にどのようなチャレンジをもたらしているのかについてもご説明を試みてきました。

ありがとうございました。これからの質疑を期待しております。

【司会】 では皆さん、少し早めですが、ここで休憩にして、その後は質疑応答に1時間ほど時間をとりたいと思います。

私のほうから少し補足しますと、今、イギリスの地方公共団体の財務管理で一番のキーワードは良きガバナンスの「Austerity」という言葉で、緊縮財政というのが一番わかりやすいんですが、昔を振り返ると、昔、土光さんが清貧という言葉、清く貧しいという言葉を使っておられました。

私自身、「Austerity」という言葉の訳を考えているんですが、日本的には、昔の土光さんが使われた清貧という言葉が比較的近いのではないかと思います。そういうことをうまく実現していこうとするときに、市民、議員、実際の職員がどういう役割を果たすのかというのが、おそらく「Austerity and Governance」というテーマかなと思っております。

間違っていたら、スティーブさん、後で修正してください。

では、あちらの時計で55分まで休憩させていただきます。

質疑応答

【司会】 では、質問の時間にしたいと思います。大いに盛り上がっていただきたいと思いますので、遠慮なく。通訳も抜群の方ですので。「どんな質問が出ますか」と言われたので、「スティーブさんはイギリスで何を食べているんですか」とか、そんな質問だという話をしていました。それより、もう少し上のレベルで質問していただけたらと思います。

彼がマイクを持って回ります。皆さんに質問をしていただきたいので、手短かにお願いします。どうぞ。

では、山浦先生から。皆さんご存じだと思いますが、会計検査院の前院長です。山浦先生、どうぞ。

【山浦】 フリーア先生、非常に興味深い話をありがとうございました。今日のプレゼンテーションは、短い時間でエッセンスを説明しようとしたので、ずいぶん端折られているような気がしたんです。それについて私は疑問を持ちながら、先生の話をつォローしようとして、幾つかひっかかったところがありますので、それについて質問したいんです。

一つは、自治体のガバナンスに対する導入の権限は、やはり自治体の議会ですか。一つのスタンダードというのが、例えば地方自治法というところでスタンダードがあって、その範囲内でガバナンスの仕組みがつくられているんですか。

【フリーア】 おっしゃるとおり、このトピックは非常に幅が広いので、表面だけをひっかいてお話をする程度しかできませんでした。

ガバナンスに関してですけれども、議員と職員と一緒に作業をしまして、自分たちの地域に関して、あるいは、自分たちの自治体においてはこういう仕組みでいこうということを詳細に決めるというやり方でガバナンスを導入しています。

CIPFAのガバナンスというのは、ある意味、たたき台でしかないもので、これをベースに、自分たち専用のガバナンスをつくっていくというのが、議員、職員の共同作業によるものとなっています。

実は非常に役に立つ法律上の要件があります。それは、先ほども申しあげましたけれども、毎年、自分の地方自治体のガバナンスの仕組みが、国で決められているガイダンスによるフレームワークとどこが違うのかについて、とても大きく違っているのであれば、それについて触れて、宣言をしなければいけないという要件があります。

【山浦】 それは、住民に対する自治体のアカウンタビリティなのか、それとも国に対するものですか。

【フリーア】 この宣言の仕組みは、監査人が会計処理を監査するプロセスの中で、きちんと宣言もつくっているかどうかを監査するプロセスを加えることによって、宣言をつくるというプロセスが担保されるという形のアカウンタビリティになっています。監査人が重要なのは、会計検査院にいらしたのでおわかりだと思うんですけれども。

【山浦】 私の別の知識と合わせて、わかりました。

ほかにもたくさん質問があるでしょうから、もう一つだけ質問をしたいんですが、良いガバナンスのためにガイダンスをつくる上でリーダーシップをとっているという CIPFA の役割はわかるんですが、CIPFA のメンバーは CFO の役職につくことを主な職分としているんですか。

【フリーア】 CIPFA の役割の一つは、地方自治体が従うべきガイダンスをつくるというものになっております。それもあって、我々、CIPFA としてはガイダンスを策定するわけですが、場合によっては、法律の中で、CIPFA のつくるガイダンスに従うことと言及されて、CIPFA のガイダンスがつけられるということがあって、そういうガイダンスにおいては法的拘束力を持つものになります。

CIPFA のメンバーには、いろいろな上級職についている人たちがたくさんいます。監査役であったり、チーフ・エグゼクティブであったり。主には CFO の人たちがたくさんいます。

【山浦】 ありがとうございます。ほかに質問のある方もいらっしゃると思うので、そちらにマイクを渡して、時間があればまた質問をしたいと思います。

【フリーア】 わかりました。

【司会】 その前に一つだけ。今、イギリス、イングランド・ウェールズに 400 ほどの地方自治体がありますが、そのうちの CFO で、CIPFA の CPFA の資格を持っている人は何人ぐらいいらっしゃいますか。

【フリーア】 我々のメンバーですけれども、まず CFO になる資格要件があって、職業的な CFO たるべき資格を持っている人しかありませんから、各地方自治体というのは、プロの資格を持った人を CFO にしなければならないということです。

CIPFA のメンバーが CFO になっている自治体は 9 割ぐらいです。残りの 1 割は、CIPFA 以外にも会計協会がありますので、例えば、民間の会計士のメンバーをつくる組織であったり、監査人協会といったものです。公共財務会計の専門家を輩出する協会ではない人たちからも、10% ぐらいが CFO になっているのが現状です。

【司会】 では、続いて質問をどうぞ。

【フロア参加者】 最初に説明された一層制と二層制について、この長所と短所の議論についてはどういうものがあるのでしょうか。それから、都市部と地方において、そういう議論で何らかの差異はあるのでしょうか。

【フリーア】 まず、一層制のメリットですけれども、それはとりもなおさず経済性にあります。カウンティ・カウンシルがあって、その下に 5 とか 10、それ以上のディストリクト・カウンシルがあるという制度に比べると、一層制は一つの自治体ですべてのサービスを提供するという経済性があります。

そのようなやり方は、大都市では非常にうまく機能します。というのも、限られた地域に人口が密集しているからです。ただ、広いところに人がばらばらに住んでいる人口密度の低いところでは、それがうまくいかなくなります。というのも、自治体の仕事が本当にローカルと言えるのかという問題が発生するからです。ですから、効率性・経済性 vs. ローカル性という緊

張関係があると言っていいと思います。

そのために、政府としては一層制を導入すると一度は考えたんですが、地元の抵抗に遭ったところは、それができないままになっています。そのために、地図でお見せしたような非常に複雑なことになっています。政治ですね。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 どうですか、ご遠慮なく。

【フロア参加者】 一つお願いします。イングランドの自治体の財政状態が非常に厳しくなったとお聞きしています。自治体の職員の数も減らされています。そうすると、内部統制が弱体化するのではないかと考えるのですが、そのあたりはいかがでしょうか。

【フリーア】 まさにおっしゃるとおりです。各自治体はどんどん使える資源が減っていて、スタッフの数も減っています。それによって、背伸びをさせられっぱなしみたいな状態で、ここまでしかやれないのに、「もっとやれ」と言われている状況になっています。

それによって、内部統制に対する大きな脅威となっていると思います。また、このシステム自体が試練に立たされていると思います。2年後にどのようになるかはわかりませんが、組織によっては、きわめて難しい状況にさらされる場所も出てくるのではないかと思います。

でも、2010年にも、つまり緊縮財政が始まったときにもそういうことを言っていました。今は2014年で、緊縮財政が始まって4年たっていますけれども、まだそういう難しい状況になっている地方自治体はないんです。

【フロア参加者】 そうすると、財政部の中に内部監査のセクションが置かれていて、内部監査の部署の人たちが内部統制の評価をしていると思うんですが、それに対して、警告というのは出されているのでしょうか。

【フリーア】 CIPFA としてですか。

【フロア参加者】 そうではなくて、各自治体に置かれている内部監査部門が自分の自治体の内部統制が弱体化しているということに対して。

【フリーア】 各地方自治体は内部監査機能を置くことが求められています。多くの場合は、おっしゃるように、財務部門の一部という形になっていますけれども、場合によっては内部監査人がチーフ・エグゼクティブの直属になっている組織立てになっているところもあります。

この内部監査部門のトップの役割はきわめて重要ですので、CIPFA としても CFO 用のガイダンスをつくっておりますけれども、内部監査部門の長に対する CIPFA のガイダンスというものもつくっています。

内部監査人協会というところと一緒にしまして、最近、公共部門における内部監査基準というものをつくりました。ですから、内部監査に関しても、良いたたき台があると思いますので、これがうまく機能するはずですが。しかしながら、内部監査というのも緊縮財政から逃れることができないわけで、減らされたスタッフの中には内部監査担当者もいます。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 内部監査人が内部統制について何か警告を出したりすることはあるんですか。

【フリーア】 正直に言って、内部統制のレベルが下がっているという警告を内部監査人が出している事例について、私は承知しておりません。たぶん、出ていると思います。

しかし、内部監査人の警告を出さなければならないとしても、外に向けてではなくて中に向けてしか出ませんので、公表されないんです。ですから、自治体の中の問題であるという形にとどまっていると思います。内部監査人としては、こういう警告を出せば問題解決の一助になるのではないかと考えて出していると思われる。

先ほど申し上げた CFO は、個人として地方自治体の財政問題に責任を持つということになっているわけです。ですから、内部監査人が内部監査の過程において、内部統制のレベルが下がっているという警告を発したなら、CFO として何かのアクションをとらなければいけない状況になりますので、そういうことで解決になるのではないかと内部監査人が期待して発している可能性はあると思います。

【司会】 HIA(内部監査責任者)が内部統制についてコメントしたものは、スティーブが言ったように内部資料なんですね。それを研究用にいただけないかというので、そのレポートを若干持っていますので、送らせていただきます。先生がイメージされているとおりのことが進んでいるということです。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 では、総務省チーム、いかがですか。

【フロア参加者】 ご講演ありがとうございます。大変興味深く伺いました。イギリスに行ったことがないので、想像しながらお話を伺いました。

質問ですが、先ほどの CIPFA のガイダンスについて教えていただきたいと思います。先ほどの質問へのお答えでも、地方自治体が従うべきガイダンスとして法律で決まっているとのことでした。他方、ガイダンスというのはたたき台なので、もし地方の仕組みをつくった場合には宣言をするということになっているということでした。その際、どれくらい変えていいものか。

と申しますのは、先ほどの CIPFA のガイダンスの六つの項目については、非常に納得度の高い、普遍性があるといえますか、一般的なもののように感じます。したがって、統一的に図るべきパフォーマンスのスケールと、それぞれの自治体での独自性をどこまで認めるか。

もう一つ、観点を少し変えて、同じところですが、多様な自治体があるということですので、例えば自治体の体制によって差が生じているのか。大規模な団体、小さな団体で違いがあるものなのか。

以上の点について教えていただければと思います。よろしくお願いします。

【フリーア】 非常に良い質問をいただいたと思います。CIPFA のガイダンスですけれども、カバーしているエリアは非常に多岐にわたっておりまして、財務書類にかかわるもの、あるいは地方の資金管理にかかわるもの、それから内部監査にかかわるものなど、いろいろあります。

分野によっては非常に詳細なルールがあって、これは一歩たりとも道を踏み外してはならないというルールが決められているエリアもあります。良きガバナンスというのは、ルールをつ

くればガバナンスが得られるというものではないので、そういう種類には属しません。ですから、いわゆるフレームワーク・アプローチというものが必要になってきます。

我々としては、ある種の境界線のようなフレームワークをつくった上で、「うちの組織ではこういうやり方が良い」というものを見つけるのはあなたたちの仕事です、という感じのアプローチにしています。

そういうやり方にするメリットは、それぞれのガバナンスのやり方を導入した組織が「これは、自分たちがこうやってやると決めたのだから」と思える、自分のものだと思えるガバナンスの仕組みをつくれるメリットがあります。

年次ごとの宣言の要件というのは、あまりにもほかのところと極端に違うものを導入させないようという仕組みです。それでも違ってしまった場合は、公開資料の中で説明をしなければならなくなるわけですから、説明責任が生じます。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 どうぞ。

【フロア参加者】 本日はありがとうございます。一つ、CFOの責任について教えてください。

スライドによりますと、CFOはセクション151で「personally, regally responsible」とあり、単に責任があるというのならわかるんですけども、パーソナルに責任があるというのはどういうことなのか。また、法律的に責任があるというのはどういうことなのか。この辺についてご説明いただけますか。

【フリーア】 例えば、ある地方自治体で内部統制が重大な崩壊をされていて、それに対してCFOが対応を怠ったという場合は、そのCFOが属している協会や組織から懲戒処分が下されます。それほど頻繁ではありませんが、起こってはいます。1年に1回ぐらいの割合で、そういう懲戒処分の対象になるCFOがいて、処分にはいろいろなレベルがありますが、処分の中には、その協会から退会させられるという処分も含まれます。

もし、ある地方自治体のCFOで、その自治体のリソースを喪失しているとか、あるいは赤字がたくさん出ているという場合、そのCFOが法的な処分の対象となる、刑事処分の対象となることもあり得ます。この発生頻度はきわめて低くて、20年に1回ぐらいの割合です。まれなことで良かったなと思います。

【フロア参加者】 あと、今の関連で、「personally responsibility」というのは、想像ですけども、ちゃんと働かなかったので、チーフ・エグゼクティブとかカウンセラーからリストラされるという意味ですか。

【フリーア】 おっしゃるとおりで、CFOが役に立っていない場合は、チーフ・エグゼクティブとか議員から首をすげ替えられることはあります。ただ、これには非常に重要な統制があるべきで、チーフ・エグゼクティブがそのCFOを嫌がる理由は、働かないということもあるんですが、良い仕事をし過ぎてしまうということもあるわけです。

それは政治家との関係にも似ていまして、政治家も非常に良い助言をもらうけれども、その助言が気に入らないという態度を示すことがあります。

ただ、誤解していただきたくないんですが、たいていの場合はこういう感じになります。政治家が「うちの CFO は最悪だ、大嫌いだ。あの CFO がいると、仕事がやりにくくてしょうがない」と言う人はきわめてまれで、たいていの場合、政治家とかチーフ・エグゼクティブというのは「うちの CFO は本当にすばらしい。バリュー・フォー・マネーで、1 円をもっと価値あるものにしてくれる」と言う人のほうが多いです。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 では、あとお二方で、最後に山浦先生からお受けしたいと思います。

どうぞ。

【フロア参加者】 内部監査の専門性と独立性についてお伺いします。

日本の場合、年次異動などによって、短いスパンで内部監査部門の人が入れ替わるということで、内部監査をする側の専門性がなかなか身につかないまま異動してしまう、あるいは、監査をしている人間が、次は非監査部門に異動する、あるいは、非監査部門の者が監査部門に異動するなどによって、独立性などの部分でも課題が指摘されるところだと思います。

そのような中で、イングランドの場合、そういった独立性、専門性に関する課題を乗り越えるために、何か工夫があるんでしょうか。

それと、CIPFA が内部監査のガイダンスをつくる以外の部分で、内部監査の専門性に関してどういった貢献をしているのか。この 2 点についてお伺いしたいと思います。

【フリーア】 これも良いご質問だと思います。二つの考え方がありまして、一つは、独立性を担保するために内部監査人は内部監査に特化すべきであって、それ以外の仕事をするべきではないという考え方があります。

対極的に、内部監査の能力は、もしその人がほかの部門で経験を積めば、さらに高まるという考え方があります。例えばサービス部門へ行ってみるとか、財務部門のほかのセクションで働いてみると、もっとスキルが高まるという考え方もあります。例えば、システムの監査の場合、そのシステムを運営したことのある人のほうがうまく監査ができるという場合もあります。

英国では、個人ごとに状況が違ってしまっていて、人によっては専門性を追求する人もいますし、あるいは、あの経験も、この経験もというように積み上げていく人もいます。

内部監査のポジションに初めてついたとき、最初ですから、学習曲線の立ち上がりがあるものすごく急なものです。そういうときに CIPFA が何をするかということ、もちろんガイダンスをつくるか、トレーニングを提供するというやり方での協力の仕方もありますが、もっと重要なのは、CIPFA のネットワークを使って、新たに内部監査人になった人たちがお互いに会うことができ、そこで話ができ、ベストプラクティスを共有し合うことができる場を提供できるということです。

そういうネットワーキングをする過程で、ベンチマーキングというものも行われます。つまり、内部監査のコストだけを比較するのではなくて、内部監査の仕組みの比較などをして、それによってベストプラクティスを洗い出していくという作業も行われます。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 では、もうお一方、どうぞ。

【フロア参加者】 今日は貴重なご講演をいただきまして、どうもありがとうございました。

1 点お伺いしたいんですけども、8 ページに「good financial management model for governance」という、組織を改善する点を特定するのに役立つというお話があったんですが、具体的に事例でご説明いただけないでしょうか。

【フリーア】 財務管理モデルですけども、これは自分たちの財務管理の仕組みのすべてのエリアをつぶさに見て、いったいどこに弱みがあるかを知る作業に使えるツールです。

財務管理の対象となるエリアは非常に広くて、例えば会計、予算、内部統制、あるいは財政管理、投資の評価まで含まれます。ですから、これらをつぶさに見ていくためには、山ほどの質問を聞いていかなければならないわけです。

財務管理モデルの中には、500 ほどの質問が入っています。ですから、非常に詳細ですし、解剖するような形で深掘りしていかなければならない作業でもあり、本当にハードワークです。でも、素晴らしい仕事をしたいと望むのであれば、そして継続的に改善していきたいと望むのであれば、常にそのハードワークをやるぞという気持ちでいなければなりません。

最善の組織というのは、このモデルを継続的に使っていて、毎回、自問自答をして、どんどん、みずからの組織を深掘りして行って、今度はどこが新たな改善の対象となり得るかを常に探しているものです。時間をかけてこれをやっていると、素晴らしい結果が生じて、以前とはまったく違った組織に生まれ変わることができます。ですから、財務管理はまったくだめだという組織がこれを使って、時間をかけて頑張れば、きわめて良好な財務管理を行う組織に生まれ変わることができます。

先ほどの最前列の方の質問にお答えしたように、これもまたフレームワークでしかないので、これをベストに活用するためには、これをやっていくのだというコミットメントがないとだめなんですね。これは日本ではきつうまくいくと思います。というのも、改善というのは日本が生みの親なので。

【フロア参加者】 ありがとうございました。

【司会】 まん中の後ろに 3 人が座っていますが、左にいるのが CIPFA FM model を翻訳して日本に持ってきて、今、研究をしています。

それから、今、スティーブが言いましたけれども、CIPFA FM model の考え方で、財務管理の中にいろいろなものが入っているというのは、手前みそですが、去年の 12 月に『地方財務』に私が書かせていただいています。反響はまったくないんですが。「総務省で研究会をつくったらどうや」と言ったら、しーんとしていたんですが、ご参考にさせていただけたら。

【フリーア】 一つ申し上げたいのは、石原先生は、友だちも学生もこき使っているようです。

【司会】 では、あと一つだけお聞きして、最後は山浦先生にお願いしたいと思います。

【フロア参加者】 ありがとうございました。私は、地方の公会計、財務処理を担当しているんですけども、今日、聞いている中では、監査が中心のお話ということでした。今、日本の

地方公会計も、統一の基準といたしますか、一つの考え方で考えていこうという取り組みを行っているところです。

その中で、監査、内部統制という観点もございますけれども、外部に活用していく、分析していく管理会計的な手法も非常に重要だと考えておまして、そこで非常に悩んでいるところではあるんです。

そこで、管理会計的な活用の観点から、CIPFA のほうでもガイダンスなり、お話がございましたら教えていただければと思います。

【フリーア】 時間が少ない中でカバーしなければならないトピックが非常に多かったものですから、抜かしてしまったものも多くて、まさにおっしゃるとおり、財務会計、管理関連、外部監査といったものは、一つ一つ重要なことです。

英国においては、発生主義ベースで予算をつくり、会計書類を公表することが求められています。会計年度末から 3 カ月以内に書類をつくって監査を受けることが求められています。監査人は国の行動規範にのっとりた形で、非常に高いレベルで監査を行うことになっています。チェックをするのは、もちろん資格を持った会計士です。

それから、公共の利益にかかわる報告書も場合によってはつくっています。ですから、このエリアで地方政府は大金をむだ使いしてしまったというようなことも監査報告書の中に記載して、それが公開されるということです。

先ほど管理会計の話も質問の中にあっただと思いますが、これは内部で月次の管理会計という形で回していくもので、それから、当局に対して出すような管理会計情報が含まれます。管理会計に関しても CIPFA はガイダンスを出しています。

これはある意味で、地方政府がガイダンスから逸脱してもいいという柔軟性を許されているものですけれども、それは、財務会計情報というのは、意思決定をする上でどういう情報が必要かというのはそれぞれの自治体によって違いますので、マネジメントには何が必要かということに関して、ガイダンスに書いてあるからではなくて、発言権を持って決めていくことが許される側面があるエリアだからです。

もちろん、CIPFA のガイダンスも逸脱していいものではあるけれども、そのまま変えることなく使っている地方自治体も多いです。というのは、他者との比較がしやすくなる、ベンチマーキングをしやすくなるからです。ですから、みんなが従っているアプローチに自分のところも従うという形で、全国が同じアプローチをすることのメリットはそういうところにあると思います。

【フロア参加者】 ありがとうございます。

【司会】 財務会計と管理会計の識別が日本とイギリスでは少し違って、今、ベンチマーキングの話をされましたけれども、財務諸表を比べるだけだったら財務会計の世界じゃないかという認識を日本では持つんですが、向こうでは、それを比較することによって中を改革していけるのであれば、それはマネジメントの会計であるという観点から、彼はお話をされています。

それでは先生、あと 7 分ですが、ピシッと締めていただくことを期待しております。

【山浦】 一つ、ぜひ伺いたいのは、CIPFA のメンバーが自治体の独立監査人になるんですか。

【フリーア】 答えはイエスです。

CIPFA のメンバーで、地方政府に対しての外部監査人的な役割をしている人たちがいます。数年前までは、そのほとんどが国の地方自治体監査委員会、AC のメンバーである場合が多かったんですが、それ以外では、会計事務所の人たち、もちろん会計事務所がある種の地方政府の監査人的な役割をしていることがありましたから、そういう人たちが外部監査人になっていることもありました。

2010 年、私が日本にいたときでしたから、よく覚えているんですが、突然、英国政府が AC 廃止を決めました。ですから、今の仕組みとしては、すべての監査が会計事務所によって行われるという方向に流れていて、CIPFA のメンバーで監査をやっていた人は、その組織の中に取り込まれるという形の動きになっています。

【山浦】 実は、AC が廃止された後も、自治体の監査人の仕組みの情報がなかなか入ってこないものですから、例えば資格の問題であるとか、スタンダードの問題であるとか、監査報告書で英国会計検査院、NAO との関係とか、政府との関係とか、今の仕組みについての新しい情報が、私が不勉強なところがあってわからなかったものですから、ぜひとも聞きたかったんです。

【フリーア】 さっきの発表の中で、政府が法律をつくるけれども、その法案がまずい場合があると申し上げたかと思います。法律をきちんとドラフトしないで立法化してしまうのと同様に、発表に関しても、どうなるのかよく考えないで発表してしまうことがたまにあります。

AC の廃止に関しては、これは絶対にうまくいく、緊縮財政にフィットする、これによってお金も節約できると思ったので発表したようです。それで、今のような質問が政府に対して矢継ぎ早に寄せられる状況に陥ってしまったわけです。政府がその質問に対する答えを持っていない状況で、今、徐々にではありますけれども、新しいシステムへの道筋をつけようとしています。

【山浦】 私は 3 年前に NAO を訪ねたんです。そのとき、NAO のメンバーも、今後、自治体の外部監査がどうなるかわからないと言っていたので、先生のお話とも符合します。

【フリーア】 その新しい仕組みというのが徐々にできていて、NAO が地方政府の監査の監督役みたいな役割を演じるようになりつつあります。

これまで NAO というのは国の政策の監査の監督しかしておらず、その対極にあったのが AC で、それは NAO から独立した形で地方政府の監査を見ている状況だったんですが、そちらがなくなったので、地方政府のところも NAO の下についた形になりました。

【山浦】 最後の質問ですけれども、NAO を訪問した際に、監査法人が外部監査をするときに、財務諸表の監査がベースになって、バリュー・フォー・マネーの監査がどうなるかわからないという、今後の方向について疑問を感じているような答えだったんです。

現実では、監査法人が CIPFA のメンバーを雇って監査をするにせよ、財務諸表監査ベース

で行われるのか、それともバリュー・フォー・マネー監査も入ってくるのか、そこを教えてくださいたいんです。

【フリーア】 民間部門と公共部門の監査は、おっしゃるとおり違っていきまして、公共部門に関してはバリュー・フォー・マネーの監査が行われてきたという点ですね。

国の現在のポジションは過去と変わるところはなくて、NAO が年に 60 のバリュー・フォー・マネーのスタディーを行うという状況です。これは非常に重要なスタディーで、朝、ラジオをつけたら、NAO のレポートについて全国ニュースになっていたことがたまにあります。バリュー・フォー・マネーだったときはニュースにならないんです。バリュー・フォー・マネーでなかったときだけ、ニュースになります。

まだ AC があったときは、地方政府の監査に関しては AC がバリュー・フォー・マネーのアジェンダづくりをやっていました。今は、地方政府そのものがバリュー・フォー・マネーの報告を委託するかどうかをみずからが決定するという仕組みになっています。ですから、監査人は将来的にバリュー・フォー・マネーを今までほどはやらない可能性があります。

質問をありがとうございました。

【司会】 ありがとうございました。時間になりましたので、ここで一度締めたいと思います。

それでは、締めのあいさつは私のほうからさせていただきます。

皆さん、今日はお集まりいただき、ありがとうございました。CIPFA と同じようなコピーですが、日本でも CIPFA 日本支部ということでつくります。明日、大きく発表させていただこうと思いますが、こちらもごらんいただきましたら、特に地方自治体の内部監査を担っていただけるような人材育成を主としてやっていこうという趣旨でございますので、ご参集いただければと思います。

それでは、今日は 2 時間にわたって私たちにいろいろな情報を提供していただきました、スティーブ・フリーア、関西学院大学の客員教授でありますので、フリーア教授に拍手で感謝の気持ちをあらわしていただきたいと思います。

どうもありがとうございました。

(終了)

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5月19日発行

編集 関西学院大学研究推進社会連携機構事務部 研究所担当

発行 関西学院大学産業研究所

〒662-8501 西宮市上ヶ原1-1-155

電話 0798-54-6127 FAX 0798-54-6029



Consortium of 3 Universities



Project funded by
the European Union