

パブリック・ガバナンス

図表 7-1 公共経営における考え方の変遷

	従来型の 行政管理	ニュー・パブリック・ マネジメント (NPM)	ニュー・パブリック・ ガバナンス (NPG)
理論的な基礎	行政論	経済論	民主主義論
公共の担い手	行政機関	アウトソーシングやフランチャイズの活用	地域社会
住民との関係	管理・保護の対象	公共サービスの顧客	協働の担い手
行政手法の例	規制, 許認可	民営化, PFI, 業務委託, 指定管理者, 官民競争入札	官民連携, 住民参加
統制の手段	予算による事前統制	業績にもとづくアカウンタビリティ	多様な主体の合意と連携にもとづくガバナンス
評価の尺度	適法性, 合規性	費用便益分析, バリュ-フォー-マネー	社会的価値の創出, 公共サービスのイノベーション
必要な会計情報	現金主義会計	発生主義会計	財務・非財務情報

出所：筆者作成

従来型の行政管理では、予算による事前統制が行われることから、法令等を遵守する手続きが重要となるため、支出と収入を正確に確認できる現金主義会計に基づく単式簿記が行われている。

このような法令遵守は、公的部門の基本であり、NPM や NPG が導入されても、その重要性が損なわれることは無い。

ただし、それに加えて、NPM の場合には、経済的な合理性が基本とされるために、業績を測定して説明するというアカウンタビリティが求められる。

そして、経済的な意思決定を行うためには、現金主義会計では不十分であり、発生主義会計に基づく、公会計情報が不可欠になる。

さらに、NPGにおいても発生主義会計による会計情報は不可欠となるが、多様な主体が参画して、協力することが想定される NPG では、財務情報だけでなく、広範囲な非財務情報が必要となると考えられる。

そして、利害関係者の合意形成を促進しながら、相互に合意された目標を達成するためのガバナンスをどのように構築するかということが研究、解題、模索され必要がある。

公共サービスのイノベーション

一般的にイノベーションと言う場合、経営手法や科学技術等における革新的な変化がイメージされるが、人々の生活に直接的な影響を与える公共サービスにおいて、このように劇的な変革を期待することは現実的ではない。

しかしながら、近年では、公共サービスへのイノベーションも多岐にわたり提唱されているが、ここで言うイノベーションとは従来ないアプローチや

創意工夫によって社会に新しい価値を創出することであり、必ずしも大きな変革が想定されているわけではない。

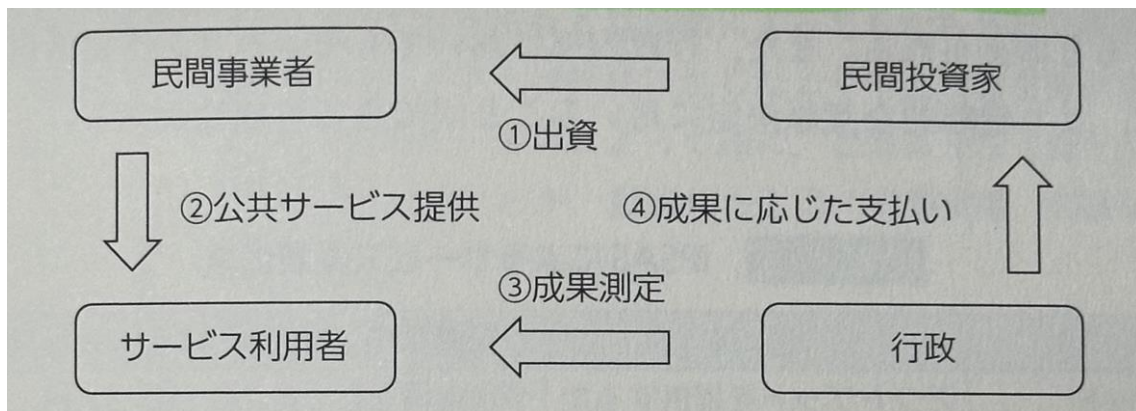
公共サービスのイノベーションを推進するために、官民連携(PPP:パブリック・プライベート・パートナーシップ)の考え方が浸透し、民間事業者の活用や住民参加による政策決定が、頻繁に見られている。

そして、民間事業者については、旧来のように単なる下請けとして業務を請け負うことから、現在では、福祉、教育、防災、まちづくりなど、多種多様な分野へと連携の範囲が広がっており、その主体も民間企業だけでなく、NPO 等の非営利組織や社会的企業が大きな役割を果たすようになってきている。

また、多様な主体を巻き込んだ公共サービスの新しい取り組みの一例として、近年ではソーシャル・インパクト・ボンド(SIP)も注目されている。そこで、SIP では、民間の投資家から募った出資金を活用して、事業者がプログラムを実施し、通常予想される水準を維持することができた場合には、その達成度に応じて、行政から投資家(事業者)に対して元利金が支払われるとともに、達成度が一定水準に満たない場合には、支払いが減額されたりすると言う、成果連動型民間委託契約(PFS:pay for success)のスキームが採用されている。

このように SIB では効果的な政策とそれに対するコストが不明確な社会的課題に対して行政が財政的なリスクを負うことなく、パイロット・プロジェクトを実施できるという利点があり、現在では、世界各国において、就労支援、若年者教育、ヘルスケア等、様々な分野において多数の SIB が導入されるようになってきている。

ソーシャル・インパクト・ボンド



サービスの業績情報

公共サービスの成果を測定するためには、財務情報と非財務情報を適切に組み合わせて分析を行う必要がある。

わが国の公会計では、非財務情報の整備について十分な検討が進んでいないが、国際会計基準(IPSAS)では、推奨実務ガイドライン(RPG)第

3号「サービス業績情報の報告」を公表し、公的部門が、どのようなサー

図表7-3 IPSASによるサービス業績情報

項目	定義	業績指標 (performance indicators)
インプット (inputs)	アウトプットを提供するために使用した資源	予防接種を行うために必要な人員・コスト
アウトプット (outputs)	外部の受益者に提供されたサービス	予防接種された幼児の数
アウトカム (outcomes)	アウトプットの成果が社会にもたらすインパクト	はしかに感染した幼児の数や割合の減少
効率性 (efficiency)	インプットとアウトプット・アウトカムの関連性	予防接種された幼児一人当たりのコスト (インプット→アウトプット) はしかに感染した幼児の減少数当たりのコスト (インプット→アウトカム)
有効性 (effectiveness)	実績とサービス業績目標の関連性	人員やコストが当初の計画よりも抑えられたか (実績→インプット) 当初に計画した人数に予防接種を実施できたか (実績→アウトプット) はしかに感染する幼児を当初の計画どおりに減らせたか (実績→アウトカム)

ビスを提供し、その業績目標は、何であり、目標の達成度は、どの程度であったか、を明らかにすべきとしている。

サービス業績指標は、図に示すようにインプット、アウトプット、アウトカム、効率性、有効性の5つである。

そして、さらなる分析として、一般的に効率性はインプットとアウトプットの対比によって測定される。

また、有効性はインプットやアウトプットは、どのくらいアウトカムに結びついたかにより測定される。

このような非財務情報を公的部門が整備して公表することにより、議員や住民等の政策への理解が深まって、コミュニケーションが推進されるとともに、今後の議論や投票行動にも資すると考えられている。

また、行政内部においてもモニタリングに活用するとともに、より、戦略的な意思決定に用いることができる可能性がある。

公的部門のガバナンス

所有と経営の分離を基礎とする民間企業とは異なり、公的部門には株主のような所有者は存在しない。

そのため、公的部門では選挙によって住民を代表する議員を選出し、議会を構成することによって、予算を承認したり、行政機関に対する監視を行ったりしている

この時、地方自治体であれば図に示すように首長と地方議会議員を選挙によって選出している。

地方自治体では住民が首長及び議員を選挙で選ぶ二元代表制が採用されている。

そのため、ともに住民を代表する首長と議会が対等の機関として、相互に牽制と協力をしながら、政策を決定して、その執行を監視する、と言うガバナンスの構造になっている。

そして、首長の補助期間として事務の執行及び管理を行う「部局」や現金、出納事務などを担当する会計管理者が設置されている。

さらに、首長に権限を集中させすぎずに、中立的な行政運営を確保するために、執行機関多元主義が導入されており、首長から独立した地位や権限を有する組織として、行政委員会が設けられている。

行政委員会には、教育委員会や選挙管理委員会等があるが、首長による指揮監督を受けずに、自らの判断と責任において、事務を執行する機関であり、議会の同意を受けて選任された委員によって構成されている。

また、財務や経営に関する事業管理に係る財務監査、あるいは事務の執行に係る行政監査を実施する監査委員も、行政委員会の1つである。

さらには公金の不正支出が多発したために、1998年に地方自治法が改正されて、外部監査制度(第252以上の28)が導入された。

その結果、都道府県や政令指定都市、中核都市などでは、弁護士や公認会計士、税理士等の独立した第三者による外部監査人が設置されている

なお、住民が地方自治体の執行機関である職員による違法行為等を防止是正するように働きかけるために、関西に対して監査を実施することを請求できる住民監査請求制度(第 242 条)が設けられている。

さらには監査委員による監査の結果や、それに対する措置に不服がある場合には住民監査請求を行った住民自身が裁判所に訴えることができる。

住民訴訟制度(第 242 条の 2)も定められている。

