

機関番号：34504

研究種目：基盤研究（A）

研究期間：2007～2010

課題番号：19203022

研究課題名（和文）産官学連携による日英自治体のNPM実態調査と改革を推進するケース・メソッドの開発

研究課題名（英文）NPM Fact-Finding in Japan and the UK Local Government
by Industry-Government-University Cooperation and the development of the Case Method to Promote NPM Reforms

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）：

地方自治体が直面する会計・監査・内部統制・財務管理・組織管理などに関する重要な課題を、日本と英国における地方自治体の調査を通じて解明し、その研究成果を5つの研究報告書と5冊の書物を中心に集約し公表した。本研究では、英国勅許公共財務会計協会（CIPFA）との調査研究交流に重点を置き、約10名の研究関係者が4年間にわたって同協会を訪問し、以上のような研究成果の集約に取り組んだ。

研究成果の概要（英文）：

We elucidated an important problem about accounting, inspection, internal control, financial management and the organizational management that a local government faced, through the investigation of the local government in Japan and the U.K. and we gathered the results of research mainly on five working papers and five books and published them.

In this study, we put important points for the research with association of Chartered Institute of Public Finance Accountancy (CIPFA) and about ten study faculty concerned visited the CIPFA for four years and wrestled for the collection of the results of research that seemed to be.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	8,400,000	2,520,000	10,920,000
2008年度	8,100,000	2,430,000	10,530,000
2009年度	8,400,000	2,520,000	10,920,000
2010年度	8,800,000	2,640,000	11,440,000
年度			
総計	33,700,000	10,110,000	43,810,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経営学・経営学

キーワード：CIPFA ファイナンス 組織論 地方公営企業 人事管理 公監査 公会計

1. 研究開始当初の背景

研究計画立案時、わが国地方自治体は財政状況の悪化に直面し、それを克服するための具体的な手立てとして、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の手法を用いた積

極的な行財政改革が求められていた。本研究はNPM研究と地方自治体における実践の点で先進的とされた英国の実態調査をわが国自治体の実態調査とあわせて行い、その比較等から、わが国自治体のNPM改革に寄与

するケース・メソッドの開発に取り組む企図を有していた。また、ケース・メソッドは積極的に英語化を行い、英国の地方自治体の改革にも寄与貢献できるようにする企図も有していた。

2. 研究の目的

本研究は、NPMに基づく地方自治体改革の具体的な処方箋を見出し、その内容を積極的にケース・メソッドの形で集約することを目的として、個別적으로는次のような研究に取り組むこととした。

(1)NPM改革の基礎にある成果主義を徹底するためには、行政サービスごとのコスト計算が重要である。しかし、日本の自治体会計制度は現金主義を採用しており、この点には批判も強い。また、英国自治体の会計は発生主義を採用し、しかも、世界各国の民間企業会計で共有されようとしている国際財務報告基準(IFRS)を採用する機運もある。こうした英国の先進的な自治体会計制度の考察分析を通じて、わが国自治体会計制度の問題点とそれを克服する方向性、さらには、有用と期待される手法等を集約する。

(2)わが国自治体は、地方債や政府からの補助金に依存した財政運営を展開している。他方で、英国の自治体は政府からの中央集権的な統制の一方で、積極的なPFI手法や財源調達により、日本以上に積極的に自主的な投資事情を展開している。その背景にあるのは、資金繰りではなくファイナンスの発想である。わが国自治体が直面する財政状況の悪化のなかにおいても、より適切な公共投資を行うためにはファイナンスの論理を正確にわが国自治体に導入する必要がある。この点を、英国自治体やわが国民間企業等のファイナンスの事例を参考にして、取りまとめる。

(3)日本の自治体では、企画や財政、人事などのセクションは、内部牽制の視点で機能を分離視して組織編成されるケースが多い。それに対して英国の自治体ではこれらをリソース関係のセクションとして一つに集約する傾向が認識されている。自治体内部の組織編成のありようは、行政執行や行政サービスに大きな影響を及ぼすものであるが、その様子は様々である。こうしたことを踏まえ、本研究では、主としてわが国自治体の組織編成のあり方について現状を実態調査し、今後のあるべき方向性を解明する。

(4)人事管理や監査、地方公営企業などに関係する諸問題は、これまでもわが国の行財政改革で取り上げられてきた重要な領域である。しかし、その発想には必ずしもNPMの発想が十分に組み込まれてきたわけではない。本研究では、英国のNPM事例を参照しつつ、日本の自治体改革におけるこれらの論点を再検討し、今後あるべき方向性やそれを

実現するための具体的な手法などについて詳細な検討を行う。

(5)英国自治体の会計・監査・内部統制・財務管理などの諸実務は、英国勅許公共財務会計協会が公表する各種の規範や解説書によって展開されている。この協会はボランティアセクターの団体であり、政府機関ではないが、勅許公共財務会計士(CPFA)といった資格の認定なども行い、英国の地方自治体マネジメントではとりわけ大きな影響力を持っている。ところが、わが国における自治体NPM研究ではこの協会についての調査研究はほとんど行われていない。本研究においては、この協会(CIPFA)の基本構造やミッション、活動などについて詳細な調査検討を行うことを、特に第5番目の目的として位置づけ、特段重要な課題と位置づけることとする。

3. 研究の方法

本研究の方法では、文献渉猟だけではなく、より積極的に実態調査を行い、それらの内容を総合的に考察するための意見交換などを繰り返し実践することで、研究成果の集約を目指した。詳細な研究目的に照らした具体的実践は次のとおりである。

(1)わが国自治体の現金主義会計の限界を現金主義に求め、発生主義会計への転換を理論と実践の双方で主唱かなうような理論的・実践的調査を行った。その際、英国地方自治体の会計と監査の大家として知られるバーミンガム大学のRoan Jones教授へのヒアリング調査とその後のフォローに多くの時間を費やした。本研究代表者はバーミンガム大学客員教授を任命されており、その縁から同教授から非常に好意的に研究協力の支援を受けることが可能となり、わが国自治体職員を同行したバーミンガムでの実態調査・ヒアリング調査なども実施した。

(2)わが国自治体の財務管理のあり方については、三井住友銀行金融法人部と連携して日本の自治体の現状と、民間企業の先進的な取り組みを総合的に斟酌することで、わが国自治体の財務管理のあり方について詳細な考察を展開した。また、バーミンガム大学地方自治研究所のPeter Watt氏は、英国自治体の財務管理を公共政策の視点で分析する英国でも著名な研究者で、今回の本研究に際しても、幾度となく英国内で意見交換の協力をいただくなどした。そのさい、資金調達だけではなく、その運用の局面についても十分な吟味を行うなどを、研究の推進において留意した。

(3)わが国自治体の組織編成については、毎年のようにほとんどの地方自治体で機構改革が行われている。しかし、わが国の現状

は組織よりも先に人事が確定し、その次に組織編成が検討されるという、人の配置主導の組織となっている。もとより、人事と組織編成は有機的に連動することが望ましいが、他方、政策や施策を達成するという目標を実現するには、個々人の能力よりも組織力の向上が不可欠であり、組織編成は、本来人事に先立って策定されるべきものと考えられる。こうした問題意識を重視し、本研究では、日本国内の自治体の組織編成について、資料収集やヒアリング調査を行い、ボーダレス化、政策志向、首長部局の強化などのキーワードを抽出して、わが国自治体の組織編成のあるべき姿について方向を見定め、その内容を確認できるようなデータ等の収集を積極的に行った。

(4)以上の3大研究課題に加え、本研究では水道事業や自動車事業などの地方公営企業経営のあり方について、昨今の地方公営企業を取り巻く厳しい経営環境を斟酌して、実態調査を中心とした考察を展開した。また、人事管理や今後ますますその重要性が大きくなる内部統制や監査制度改革についても、こうした実務に関与する公認会計士や自治体職員などの実務家に積極的にヒアリング調査を行い、いかなる方策でNPM的な改革を推進すべきかについて詳細に検討を行った。その際、人事管理については、英国の現状や目指す方向についての検討を詳細に行い、人事管理については、日英の比較を英語文献のアウトプットを目標として研究に取り組んだ。監査制度改革についても、地方自治体版の監査基準の策定に向けて、日本監査研究学会とも連携した調査研究に取り組んだ。

(5)英国勅許公共財務会計協会(CIPFA)はこれまでも多くの公会計研究者が研究対象として取り上げながら、その規模の大きさや事業の多様性から、なかなか多面的で包括的な研究が行われてこなかった。英国勅許会計士協会や米国公認会計士協会のような協会を研究対象とした研究成果は、これまでも公表されていない。それでも、日英の比較で地方自治体の会計等の諸問題を検討し、NPMに基づくマネジメントやガバナンスについての考究が求められる場合には、そうした研究の前提としてCIPFAの現状についての正確な認識は不可欠である。本研究の特に前半の2年間の間には、CIPFAが英国自治体の会計、監査、財務管理、内部統制などの諸分野で、どのような活動を行っているのか、また、CIPFA自体のマネジメントやガバナンスの構造はどうなっているのか、さらには、CIPFAが英国内で非常に大きな役割を果たしている背景にはいったいどのような法的位置づけがあるのか。本研究では、こうした問題意識をもって、CIPF

Aの本部事務所やCIPFAの年次総会に積極的に足を運んで調査研究を行うと同時に、CIPFAのマネジメント部門の責任者(事務総長)であるSteve Freer氏を日本(関西学院大学)に招聘するなどの取り組みを行い、CIPFAの現状と今後の展開方針、さらには、歴史を積極的に理解しようと試みた。

4. 研究成果

本研究の成果は、研究目的に集約された5つの目的を中心に、次の6点に集約される。なお、(6)は本研究の推進において波及的に認識された当初の研究計画では予定されなかった研究目的に関する成果のうち、他の5つの成果と比較しても遜色のない本研究の成果として掲げることが可能なものである。

(1)Rowan Jones教授との意見交換で、地方自治体のあるべき会計フレームワークとして発生主義の重要性を社会に啓蒙啓発することの重要性が、何ものにも変えがたいという結論に至った。このことを受けて、本研究では論文や書物という形ではなく、わが国の自治体関係者が手軽に発生主義会計の重要性を認知することのできる教材(ケース・メソッド)として研究成果中間報告第1号の好評物を完成させるに至った。この内容は、わが国地方自治体の会計処理の現状を緻密に分析体系化し、それを基礎的な複式簿記の手法で会計情報に描写するプロセスを解説したものである。この中間報告書はすでに山口県下関市、滋賀県東近江市をはじめ約10の地方自治体で職員研修等に資料として利用されており、本研究の成果の非常に大きな社会還元となっている。特に、下関市においては市長自らが、本中間報告第1号を用いて職員研修に携わるなどの成果が認められている。

(2)地方自治体のファイナンスは、これまで地方債市場、あるいは、地方交付税制度など、地方財政制度の枠組みにおける調査研究が中心であった。しかし、昨今、PFI(Private Finance Initiative)を推進する法律が制定されるなど、新たな資金調達場が誕生している。もとよりこうした領域での知見は、民間の金融機関が優れており、本研究では、三井住友銀行と3年間の共同講義開講などを通じて相互に研究交流を深め、その成果を5に言及した『地方自治体ファイナンス』という1冊の書物として完成させた。この内容は、『地方財政』(2011年6月号)の書評欄で一番に取り上げられるなどの評価をすでに得ている。

(3)平成10年度三重県はフラット化やグループ制の導入など、当時としては他に例をみない積極的な機構改革に取り組んだ。本研究では、この三重県の取り組みをわが国におけるNPMの発想に基づく機構改革(組織編

成改革)の起点と位置づけ、その後の国内自治体の展開した組織編成の特徴的な取り組みを詳細に調査し、その内容を体系的に整理した。その成果は、5に言及される『地方自治体組織論』に集約された。本書は、この10年間にわが国自治体に取り組んできた機構改革の内容を総合的に整理したのもとして、たとえば「こうしたデータの整理は、総務省も積極的に取り組むべきものであった」と、総務省関係者からも高い評価を得ている。と同時に、一部の地方自治体の首長は、本書を参考にした組織編成のあり方を実践すべく具体的な取り組みを開始されている。なお、本書は研究協力者の山之内稔氏(宮崎県庁職員)と研究代表者が中心的役割を担い、完成されたものである。

(4)地方公営企業の経営実態の確認と今後のあるべき方向性の議論は、文献研究だけでは困難である。本研究代表者は名古屋市交通事業経営健全化委員会委員長として、名古屋市の地下鉄とバスの経営をつぶさに確認してきた(現在継続中)経験を踏まえ、新たに水道事業と下水道事業を対象とした地方公営企業経営のあり方を考察し、その成果を研究協力者である菊池明敏氏との共著『地方公営企業経営論』に集約した。菊池氏は水道事業に岩手県北上市職員として長く従事し、現在同市の水道課長である。同市の経験と本研究の理論的・制度的考察を経て完成された本書は、すでに非常に多くの水道事業責任者から、今後の水道事業経営(下水道を含む)のあり方を示唆するものとして高く評価されている。

(5)英国地方自治体の会計・監査・財務管理・内部統制の実務指針の策定は、英国政府が法律と規則によってCIPFAに付与している権限である。CIPFAには約200名の専任職員が勤務し、これに加えて約20のパネル(検討会)が設置され、英国自治体が直面している諸課題を解決し実務指針を提供するという役割を担っている。CIPFAの業務内容は質量ともに膨大であり、これらを総括的に集約することは容易ではない。この点に関して本研究では、CIPFAの事務総長 Steve Freer 氏に最大の援助をいただき(なお、同氏は関西学院大学での本研究の推進のために来日もされた)、非常に効率的に有用な研究を進めることができた。研究成果は下記の5に言及の『CIPFA:英国勅許公共財務会計協会』に集約された。なお、本書は2010年6月に英国ハロゲート市で開催されたCIPFAの年次総会(元デンマーク首相など約800名参加)でも紹介されている。

(6)以上の研究成果に加えて、本研究では、自治体職員の人事管理について、日英の制度比較から今後のわが国自治体における人事

管理政策をどのように進めるかという知見を得るために、英語による日英の自治体人事管理政策(人的資源管理政策)の比較分析を研究成果として集約するに至った。本書は研究分担者の稲沢克祐と研究協力者の Peter Smart(英国アバディーンビジネススクール名誉上級講師)が中心になってその集約作業に当たった。また、最終的な書物の集約に至らなかったものの地方自治体における監査制度改革のありかを本研究では、相当の時間をかけて行った。その中間的な研究成果として5に言及の日本監査研究学会での学会報告などを行っている。また、研究成果の中間報告書として第4号の発行なども行っている。今後もこの成果を基礎に引き続き研究を行い、現在総務省で検討されている地方自治体の監査制度改革に向けた政策提言の実現を目指す予定である。

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)

[学会発表](計1件)

①石原俊彦、わが国における地方自治体監査基準設定に関する論点の整理、日本監査研究学会全国大会、平成22(2010)年10月30日、甲南大学。

[図書](計6件)

①Peter Smart and Katsuhiko Inazawa, Kwansei Gakuin University Press, Human Resource Management in the Public Sector, 2011, pp.1-174.

②石原俊彦・菊池明敏共著、関西学院大学出版会、地方公営企業経営論、平成23(2011)年、1-209頁。

③石原俊彦・山之内稔共著、関西学院大学出版会、地方自治体組織論、平成23(2011)年、1-213頁。

④石原俊彦・鈴木信義共編、関西学院大学出版会、地方自治体ファイナンス、平成22(2010)年、1-170頁。

⑤石原俊彦監修、中央経済社、地方自治体のパブリック・ガバナンス—英国地方政府の内部統制と監査—、平成22(2010)年、1-180頁。

⑥石原俊彦著、関西学院大学出版会、CIPFA—英国勅許公共財務会計協会—、平成21(2009)年、1-280頁。

[その他]

研究成果中間報告書

①Steve Freer、The Role of the Accountancy Profession in helping to deliver Good Government and an Effective and Efficient Public Sector —優れた政府と、有効かつ効率的な公共部門を実現するための会計プロフェッションの役割（講演録）—、2010年9月3日、関西学院大学、研究成果中間報告書第5号。

②石原俊彦編、地方自治体監査の現状と課題、社会人大学院生による国内調査、2010年、研究成果中間報告書第4号。

③ Toshihiko Ishihara, Fundamentals of Japanese Local Government—Structure, Plan, Budget, Accounting and Audit—, 2010, Interim Report No. 3.

④石原俊彦編、英国地方自治体等におけるNPMの実態調査—先進事例の考察を中心として—、2010年、研究成果中間報告書第2号。

⑤石原俊彦編、日商簿記検定2級レベルを想定した地方自治体発生主義会計導入のケース・メソッド、2010年、研究成果中間報告書第1号。

ホームページ

<http://www.kgpm.jp/kaken/a01.html>

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

稲沢 克祐 (INAZAWA KATSUHIRO)
関西学院大学・経営戦略研究科・教授
研究者番号：70340411

西尾宇一郎 (NISHIO UICHIROU)
関西学院大学・経営戦略研究科・教授
研究者番号：20411796

(3) 連携研究者

()

研究者番号：