

令和 5 年 5 月 9 日現在

機関番号：34504  
研究種目：基盤研究(C) (一般)  
研究期間：2019～2022  
課題番号：19K02031  
研究課題名(和文)新地方公会計と監査委員監査を内包する日本型地方自治体内部統制フレームワークの構築

研究課題名(英文) Japanese Local Government Internal Control Framework with New Local Government Accounting and Audit Commissioner's Audit

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  
交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：財務的な業績のみを対象とする内部統制の構築だけでは、わが国の地方自治体が目指すべき内部統制として不十分であることを、諸般の文献的な渉猟や自治体関係者からのヒアリングで確認した。本研究ではこのことを背景に、財務以外の業績評価が可能になる理論フレームワークを模索し、英国エジンバラ大学の Stephen Osborne 教授が提唱する Public Service Logic の有用性を明らかにした。  
本研究の研究成果は、Osborne 教授が執筆された著書『Public Service Logic』の日本語翻訳と出版という形で、学会と社会に還元された。

#### 研究成果の学術的意義や社会的意義

地方自治体をはじめとする公共分野では、財務的な業績以上に非財務的な業績に注目して、自治体の内部統制を構築する必要があるにもかかわらず、この基本的な考え方を支えるロジックが存在していなかった。本研究ではその重要なロジックとして Public Service Logic の存在を明らかにして、かつ、その内容を詳細に分析するための学術資産として翻訳書の出版を行ない、社会に情報を発信した。

研究成果の概要(英文)：We have confirmed that the establishment of internal controls which target only financial performance is not sufficient as the internal controls that local governments in Japan should aim for, through researching various documents and interviews with local government officials.  
Based upon this background, the research has been done to find a theoretical framework that is able to evaluate non-financial performance and clarifies the usefulness of Public Service Logic advocated by Professor Stephen Osborne of the University of Edinburgh, UK.  
The research results of this research were returned to academic societies and society in the form of Japanese translation and publication of the book "Public Service Logic" written by Professor Osborne.

研究分野：公共ガバナンス 地方自治体監査

キーワード：パブリック・サービス・ロジック 価値創造 価値共創 Co-Production 地方自治体 内部統制 地方公会計 監査

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 1. 研究開始当初の背景

総務省は地方自治体を対象に過去約 20 年の間、新地方公会計改革と監査・内部統制改革を行ってきた。前者では自治財政局財務調査課に公会計の担当課長補佐と公共施設総合管理計画担当の課長補佐を置き、両者を融合させるような形で、財務的な業績の測定と評価に焦点を当てた実務指針が公表されている。また、後者については、地方自治法第 150 条の改訂を通じて、都道府県と政令市には内部統制の構築が義務付けられている。

## 2. 研究の目的

本研究は、このような研究背景において、新地方公会計を内部統制(主として財務統制の一部)として認識するこれまでの理論を踏襲し、新地方会計と地方自治法で言及される内部統制の関連付けをどのようにして実現するのかを、研究の着想として計画されたものである。

## 3. 研究の方法

上記の着想(目的)に沿って、本研究では詳細な文献渉猟と地方自治体の財政や会計等の担当者(経験者を含む)へのヒアリング調査を行った。この調査や文献渉猟で発見された最も重大な視点は、内部統制は決して財務統制のみを目的に構築されるべきではないという視点であり、特に、民間企業等とは異なって、公金を財源として住民の福祉の向上を目指す地方自治体においては、財務にのみ焦点を向けるべきではなく、財務的な効率性を犠牲にしても実現しなければならない社会的な価値がまた存在することを忘れてはならないという点であった。

この点を無視した内部統制の構築に果たしてどれほどの学術的な研究価値があるのだろうかという観点で、本研究では公共領域において社会的な価値を考察するための理論フレームワークを模索した。そこで注目されたのが英国エジンバラ大学教授で、欧州を中心とした公共経営の研究者に多大な影響を与えている Stephen Osborne 博士の『Public Service Logic』であった。本研究では、地方自治体における包括的な内部統制の構築の根底となる論理として、Osborne 博士のこの理論を概括的に考察し、その結果、その内容は極めて深遠で、わが国地方自治体の内部統制構築の最も重要な基盤となるロジックであると判断し、その内容を精査して、精査結果を学会と社会に還元すべく、翻訳本として出版することを目標に設定して、地道な翻訳活動を研究の主たる方法とした。

## 4. 研究成果

本訳書の原著は、エジンバラ大学(スコットランド)教授の Stephen P. Osborne 博士による『Public Service Logic』(Routledge 2021)である。原著は Osborne 博士のこれまでの研究業績とその他の学会研究者による先行研究の包括的なレビュー結果を素材として、PLS の基本フレームワークを構造化したものである。また、その内容は仮想事例を用いて例証され、読者の理解が得られるように配慮されている。原著はこれまでの行政学研究や公共経営研究に非常に大きな一石を投じている。たとえば、中立性を理由にして万人に同一のサービスを提供するという失敗により、個人の生きた経験やサービスに対する期待やニーズを無視してはならないし、公共サービス提供機関の内部効率性はあくまで手段であり、これを目的化してはならないと警鐘を鳴らされている。Osborne 博士が提唱される PSL の基本となる発想は、公共サービス利用者や住民一人ひとりに直接目を向けた公共サービスの提供である。また、PSL は公共サービスをデザインするロジックではなく、価値創造に失敗した公共サービスの改善を推し進める方法をデザインするロジックであるとも主張されている。

このような主張は、これまでの公共サービスに関する理論と実践に大きなベクトルの転換を促すものであり、地方自治体内部統制の実務家のみならず研究者(特に行政学や公共経営論)からも、その妥当性と実現可能性に多くの疑義が唱えられる可能性が高いと考えられる。しかし、現状を是とする発想だけでは公共サービスにイノベーションは生成しないし、変化に積極的に取り組むアントレプレナーシップは、公共サービスの領域にも当然のこととして求められている。大切なことは、変革に取り組む際に、PSL がそのフレームワークとして説得的な論理性(理論的妥当性)を有するかどうかという点にある。もとより原著は、たとえば NPM のように、民間企業の経営手法やロジックを行政部門に積極的に展開し、行政を民間企業のロジックを参考にして運営する、などといったものではない。このことは、Osborne 教授が、経営学の一つである SMM のロジックを PSL に援用する際に、SMM(Service Marketing and Management)理論の公共部門への展開に際しての不十分さに十二分に留意され、原著で最も重視すべき概念として PAM 理論の中心概念となっている Co-Production を取り上げ、この概念に十分な紙数と先行文献レビューを通じた考察を展開されていることから明らかである。

本訳書は、PAM 理論の学術業績としての意義が顕著な原著の内容を、わが国の行政学、公共経営論、そして、それらの隣接諸科学の研究者に紹介し、PSL フレームワークの研究を、わが国学術研究の重要な discipline の一つにと企図するものである。訳出に際しては、地方自治体における内部統制構築の観点から、特に重要な下記の5点に留意をした。

- 第1に、原著で最も多用される重要なキーワードは public service delivery という概念である。おそらくわが国の先行文献研究でも、この概念を中心に考察を展開した学術研究は存在しないか、存在したとしても、ごく少数と考えられる。この概念は「公共サービスの提供」と訳出されているが、一般的にはなじみのない概念であり、日本語としての意味も不明であると批判されることを予想している。この批判は、公共政策とは何か、あるいは、公共経営とは何か、という discipline の問いかけに対して明快な説明を行うことで、対処することができる。すなわち、PAM (Public Administration and Management) 理論は、public policy と public service delivery という大きな二つの範疇に識別することが求められている。前者は「サービスの約束」に関するロジックであり、後者は「サービスの提供」に関するロジックである。もとより、公共政策（約束）だけではサービスの利用者や住民に価値を創造することはできない。価値を創造できるのは、サービスの提供というプロセスにおいてのみであり、提供 (delivery) とはこのプロセスを意味している。厳密には、公共サービスによる価値は、このプロセスに公共サービスというリソースが提供されて、それに生産や利用や消費でかかわったサービスの利用者や住民（文脈価値の場合）において創造されるものである。つまり、「公共サービスの提供」は、公共サービスプロセス全体を意味し、その内容のマネジメントを研究対象とするのが公共経営論である。公共経営論と称する学術書はわが国でも相当数出版もされているが、原著や本訳書が定義する公共経営（あるいは、公共マネジメント）の discipline とは、以上のような内容 (public service delivery) を対象とするものである。地方自治体の内部統制構築に際しては、もとよりこの二つの概念双方を、そのフレームワークに包含する必要がある。
- 第2に、原著でも強調されているように、service と services と goods はそれぞれ異なる概念であり、訳出においてそれらをどのように表記すべきかが大きな問題となった。そこでの基本的な考え方は、もとより「service = services + goods」である。ただ、日本語の訳語としては service も services も「サービス」とするのが一般的である。しかし、この二つの概念を何れも同一の「サービス」という訳出語で翻訳すると、原著の意図するところが正確に伝わらないリスクが非常に大きな箇所がある。また、当然ながら「公共サービスは公共サービスの集合体である」といった迷訳が生まれることになる。だからといって、services をサービシーズと直訳することは、日本語訳をかなり読みにくくする。それゆえ本訳書では、service と services をいずれもサービスと訳出することを前提としつつ、特に原著の前半部分で強調されている service と services の相違を訳出に反映すべき箇所については、services をサービシーズと訳出することにした。率直に考えれば、公共サービスのサービスが、services なのか goods なのか。これらを識別しない概念形成がこれまでの地方自治体内部統制論では展開されており、本研究ではこの点の修正の必要性を確認した。
- 第3に、原著は行政管理 (public administration) と公共経営 (public management) の研究領域における研究書である。著者の Stephen P. Osborne 教授はこの研究領域を代表する世界トップクラスの研究者であり、少なくともヨーロッパにおける現在の PAM 研究は Osborne 教授の研究業績を抜きにして語ることはできない。他方で PAM 研究にはアメリカ流の行政学研究というまた別の大きな学派が存在している。このことは原著でもしばしば言及されている数多くの学派の存在からも明らかである。たとえば、行政学を中心とするアメリカ流の研究（日本でもこの影響は顕著で支配的である）では、OPA (Old Public Administration)、NPA (New Public Administration)、NPS (New Public Service) などのロジックが形成されている。地方自治体の内部統制の議論でも、当然に、こうした基礎理論の整理は必須である。NPM は NPA と同様に OPA に対する批判的な検討を嚆矢としているが、基本的なロジックは行政学ではなく経営学にある。NPM を批判した NPG もまた経営学（特に SMM 理論）を中心としたロジックで展開されているが、NPS においても主権者である住民という思考をさらに強化して協働 (collaboration) を巡る考察が展開されている。このような PSL を取り巻く隣接諸科学の影響は当然のこととして、PSL を研究対象とした原著にも垣間見られる。たとえば、原著で用いられている public goods という概念の訳出について考えてみると、行政学や経済学（財政学）では当然のこととして公共財となる。しかし、翻訳書でもし public goods を公共財として訳出してしまうと「公共サービス=公共サービシーズ+公共財」となり翻訳が理論的に成り立たない。この部分は「公共サービス=公共サービシーズ+公共グッズ」と訳出するほかない部分である。
- 第4に、Public という英語の訳出にも非常に大きな困難があった。この用語には公共という最も一般的な訳語が無意識に充てられることが非常に多い。しかし、public の具体的な内容を精査すれば、それが行政部門を強く意識していることもあれば、広く社会全体をイメージしているケースもある。また、public service という概念に対して civil service という概念がある。civil service は、その内容を政府によってコントロールされ、実質的な財源の大半が政府によって確保されているサービスを意味する。この概念は、英国における

PAMの研究者との議論に頻繁に登場する概念で、しかも、彼らとの議論においては暗黙の前提として把握しておくべき概念である。つまり、public service と civil service は異なる概念で、public service とは、その提供主体となる公共サービス機関が、政府セクター・民間セクター・非営利セクターのいずれに所属するかを意識した概念ではなく、リソースとして提供されたサービスの社会全体への波及性を想定した概念である。わが国では、そもそも行政サービスと公共サービスの相違すら明確に意識されないことが多い。公共サービスとは行政が提供するサービスであると認識している住民もきわめて多いと推察される。学術書の翻訳では、時代背景・社会背景・文化背景などの相違を理解して、訳出言語に相応しい翻訳を心がける必要がある。

- 第5に、social と societal の訳出も容易ではない。筆者の Osborne 教授は、Moors (1995) の研究業績を特に意識して、public value という概念に対して societal value という概念を構築されている。societal value という概念は social value とは異なる概念である。societal value の訳出には PSL のロジックも大きく関係してくる。本訳書では、public value を公共価値と訳出し、societal value については社会全体価値と訳出している。これは PSL が生産価値・利用価値・文脈価値のいずれの局面においても、目の前の短期的な満足にとどまらず、中長期的に広く波及する価値の創出に着目しているからである。PSL はインプット→アウトプット→アウトカムという直線的な価値転換のロジックモデルを批判し、これらのフィードバック・ループとヒューリスティックな思考を重視している。それゆえ、societal value の訳出は中長期的に社会全体に波及する価値の創造をイメージして、社会全体価値と訳出している。

本研究の研究成果としての以上のような日本語への訳出と翻訳書の出版を実現したところであるが、本研究ではさらに、このような PSL に基づいてわが国地方自治体の内部統制をどのように構築して言うのかという極めて大きな問題が存在している。本研究はこれを解決する端緒として、そのもっとも基礎になる理論を発見してその内容を精査したに過ぎない。これらの研究状況を理解したうえで、この先の早急の解決すべき根本的な課題として掲げられるのは、内部統制の諸概念と PSL の諸概念の関係整理ということになる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 松尾亮爾、関下弘樹、細海真二、石原俊彦	4. 巻 第5号
2. 論文標題 価値共創に関わる諸概念の統合的枠組み	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 CIPFA Japanジャーナル	6. 最初と最後の頁 3-11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Ishihara Toshihiko	4. 巻 Vol. 24
2. 論文標題 Public sector reform and public management theory cases of Japan	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 Public Management Review	6. 最初と最後の頁 453-462
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1080/14719037.2021.1893093	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計1件

1. 著者名 スティーブン P. オズボーン、石原 俊彦、松尾 亮爾	4. 発行年 2023年
2. 出版社 関西学院大学出版会	5. 総ページ数 342
3. 書名 パブリック・サービス・ロジック	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

	氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
研究協力者	松尾 亮爾  (MATSUO RYOJI)		

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	井上 直樹  (INOUE NAOKI)		
研究協力者	酒井 大策  (SKAI DAISAKU)		
研究協力者	関下 弘樹  (SEKISHITA HIROKI)		

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関			
英国	University of Edinburgh	University of Kent	Nottingham Trent University	