

# 公共サービスを提供する組織における ガバナンスの在り方検討プロジェクトチーム

## 概要資料

2025/5/22



 日本公認会計士協会

# 目次

---

要旨

はじめに

- I 問題意識と検討の視点
- II 公共サービスの特徴と公共サービス提供組織の組織特性
- III 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題
- IV 公共サービス提供組織の成果情報に関する課題
- V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方
- VI 今後の検討課題

おわりに

# 目次

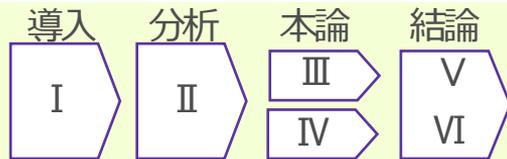
---

## 【附属資料 1】 論点整理表

## 【附属資料 2】 資料編

- (1) 公共サービス提供組織の主な制度改革等の経緯
- (2) 公共サービス提供組織の組織制度
- (3) 公共サービス提供組織の会計・情報開示
- (4) 公共サービス提供組織のガバナンス・コード
- (5) ニュージーランドにおける規模別会計・開示基準

# 報告全体の流れ（ストーリー）



- ガバナンスの機能不全（Ⅰ）
  - ▶ なぜ機能不全に陥るのか
- 分析（ガバナンスの前提の確認）
  - ▶ 公共サービスの特徴と公共サービス提供組織の組織特性（Ⅱ）
- 公共サービス提供組織のガバナンスの課題
  - ▶ サービスの特徴に起因するガバナンスに関する課題（Ⅲ1）
  - ▶ 組織特性に起因するガバナンスに関する課題（Ⅲ2）
  - ▶ ガバナンス・コードに関する課題（Ⅲ3）
  - ▶ 成果情報に関する課題（個別論点）（Ⅳ）
- 公共サービス提供組織のガバナンスの在り方(課題に対する解決策の提示)(Ⅴ)
- 今後の検討課題(解決策を提示できなかった課題)（Ⅵ）

# I 問題意識と検討の視点



## 1. ガバナンスとは

### ▶ ガバナンスとは「組織を方向付け、統制する仕組み」

- ◆ 「組織」には、マクロからミクロまで、様々なレベルが考えられる。また、ガバナンスの担い手は、組織外部のステークホルダーも含む

## 2. ガバナンスの機能不全について

### (1) ガバナンスの機能不全の状態について

- ◆ 過去の事例を踏まえ、機能不全の状態を六つに類型化

### (2) ガバナンスの機能不全への取組

- ◆ 株式会社と政府・非営利組織の別に、諸外国及び日本における取組を紹介

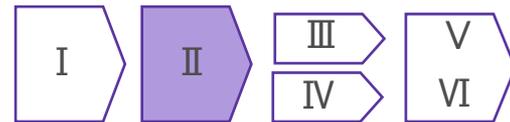
【附属資料 2 資料編(1)】 公共サービス提供組織の主な制度改正等の経緯

【附属資料 2 資料編(4)】 公共サービス提供組織のガバナンス・コード

## 3. 検討の視点と対象範囲

- ▶ 「公共サービスの特徴」と「組織の特性」の視点から分析（Ⅱ）し、ガバナンス上の課題の抽出（Ⅲ・Ⅳ）。抽出した課題に対する提言として、ガバナンスの在り方を提示（Ⅴ）

## Ⅱ 公共サービスの特徴と 公共サービス提供組織の組織特性



### 1. 公共性とは

- ▶ ①社会に影響を持つこと、②特定の者ではなく社会全体（cf.共益）

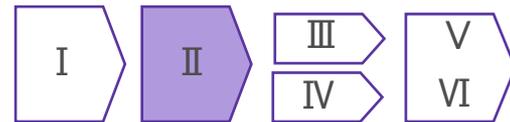
### 2. 公共サービスとは

- ▶ 公共サービスの定義…公共サービス基本法の定義を一部修正（下記赤字箇所）

公共サービスとは、以下のいずれかに当てはまるものをいう。

- ① 国又は地方公共団体（独立行政法人等及び地方独立行政法人等の政府関連組織を含む）の事務又は事業であって、特定の者又は地域社会全体に対して行われる財又はサービスの提供
- ② 国又は地方公共団体以外の者が行う公益性の高い目的を持つ事業であって、特定の者又は地域・社会全体に対して行われる財又はサービスの提供
- ③ 国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

## Ⅱ 公共サービスの特徴と 公共サービス提供組織の組織特性



### 3. 公共サービスの特徴

#### ▶ ガバナンスに影響を与える可能性のある特徴

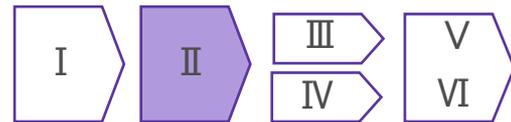
##### (1) 重層的なプリンシパル・エージェント関係の存在

- ◆ 公共サービスのプリンシパルたる国民と、エージェントである公共サービス提供組織の間には、複数のプリンシパル・エージェント関係が存在

(例) 医療サービスにおける患者と医療法人の間に多数のプリンシパル(P)・エージェント(A)関係

(外観) P (患者)	⇒	A (医療機関)			
(実態) P (患者・国民)	⇒	A (国会議員)			
	P (国会議員)	⇒	A (政府)		
		P (政府)	⇒	A (地方公共団体)	
			P (地方公共団体)	⇒	A (医療機関)

## Ⅱ 公共サービスの特徴と 公共サービス提供組織の組織特性

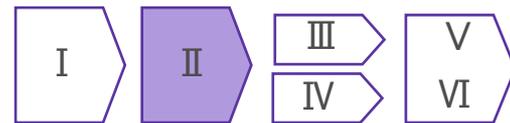


### 3. 公共サービスの特徴

#### (2) 公共サービスに対する政府による規制の存在

- ① 供給量・価格の決定プロセスにおけるサービス提供者の関与が限定的となるサービス
  - ◆ サービス供給量・価格をサービス提供者自らが決めることができない規制
- ② 自然独占性・非競合性（非代替性）を有するサービス
  - ◆ 規模又は範囲の経済性とそれに伴う多額の埋没費用の影響に対して市場の失敗を防ぐための規制
- ③ 税制上の優遇措置のあるサービス
  - ◆ 税制上の優遇措置を受けるための条件そのものが間接的な規制
- ④ 最低限の品質が確保されたサービス
  - ◆ 最低限のサービス品質水準の設定による参入規制と、品質水準を満たさないサービス提供者の資格剥奪

## Ⅱ 公共サービスの特徴と 公共サービス提供組織の組織特性



### 3. 公共サービスの特徴

#### (3) 多様な財源種類による資金提供者の存在

- ◆ サービス対価で賄えないサービス原価について、様々な資金提供者から補填
- ◆ 主な資金提供者（①出資者、②融資者、③寄附者、④補助金交付者）

#### (4) 多数の直接的・間接的なサービス受益者の存在

- ◆ 基本的にサービスを必要とする全ての者が直接的又は間接的にサービスを受益可能
- ◆ 外交や国防といった原則として間接的にしか受益できない（又は事前に受益者を特定できない）サービス
- ◆ サービス提供者がサービス受益者を特定・限定できない（非排除性：フリーライド）

#### (5) 社会的公平性の観点から特定の者や地域社会に提供されるサービスの存在

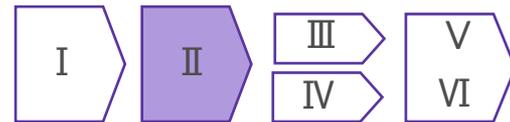
- ◆ 応益負担ではなく応能負担に基づいて提供されるサービス（例：社会保障、公共住宅、医療）

### 4. 公共サービス提供組織とは

- ▶ 法人形態、組織制度を問わず、公共サービスを提供する組織
- ▶ 組織制度ごとに所与となるガバナンス構造が異なる

【附属資料2 資料編(2)】公共サービス提供組織の組織制度

## Ⅱ 公共サービスの特徴と 公共サービス提供組織の組織特性



### 4. 公共サービス提供組織とは

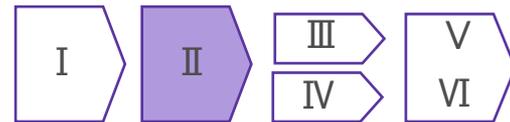
- ▶ ガバナンス構造の違いを踏まえ、所有権・持分権の有無と、公共サービス提供組織が有する意思決定権限の範囲により類型化

【図表2 公共サービス提供組織の類型図】

		①政府	②政府 関連機関	③民間非営 利組織	④営利組織
所有権・持分権の有無		× (概念がない)	○	△ (※)	○
意思決定権限 の範囲	規制・監督等	政府	政府	政府	政府
	企画・立案			民間非営利 組織	営利組織
	事務・事業の実施		政府 関連機関		

(※)持分権の概念はあるが、実質的な所有者が存在しない

## Ⅱ 公共サービスの特徴と 公共サービス提供組織の組織特性



### 5. 組織ガバナンスを機能させるための基本要素

- ▶ 【先行研究】非営利法人委員会研究報告第31号「持続可能な社会保障システムを支える非営利組織ガバナンスの在り方に関する検討」で示されている、社会保障サービスを提供する非営利組織における組織ガバナンスの目的を達成するための四つの基本要素を、公共サービス提供組織向けに修正

#### (1) 組織目的の明確化

- ◆ 組織目的の達成を通じて組織価値を向上させ、公共価値を最大化することに貢献

#### (2) 責任あるステークホルダーの参画

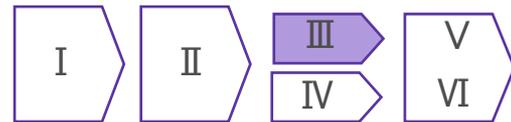
- ◆ 実質的な所有者が存在しない組織におけるガバナンスの担い手

#### (3) 経営資源の確保

- ◆ 経営、監督、監査を機能させる前提

#### (4) 情報開示と透明性

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題



## 1. 公共サービスの特徴に起因するガバナンスの課題

### (1) 重層的なプリンシパル・エージェント関係の存在

#### ① ステークホルダー間の利害調整・ガバナンスへの参加の難しさ

- ◆ 重層的に存在している個々のエージェントがプリンシパルの目的に沿って行動するように方向付けるための明確な指針やインセンティブが必要
- ◆ 公共サービスに関する政策立案プロセスへのステークホルダーの参加は公共価値を高める効果が期待できる一方、どのように参加を促進し、維持するか

#### ② 情報の非対称性

- ◆ プリンシパルとエージェントの間情報の非対称性を解消するために、どのようにエージェントのガバナンスを機能させるか

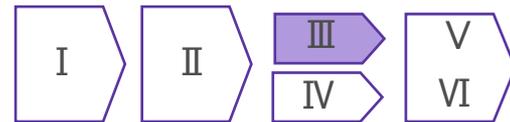
#### ③ 監視コストの存在

- ◆ エージェントの行動を効果的かつ効率的に監視する必要性

#### ④ 長期的な成果目標と短期的な成果目標の整合性

- ◆ 公共価値の最大化につながる長期的な成果目標を重視するインセンティブ構造をどのように設計するか

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題

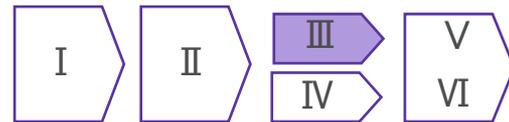


## 1. 公共サービスの特徴に起因するガバナンスの課題

### (2) 公共サービスに対する政府による規制の存在

- ① 供給量・価格の決定プロセスにおけるサービス提供者の関与が限定的となるサービス
  - ◆ 供給量・価格の決定において規制機関の関与が大きいいため、原価低減に関する積極的なインセンティブが働きづらい
  - ◆ 不利な規制となる可能性のある情報をサービス提供者が規制機関に提供しないおそれ
- ② 自然独占性・非競争性（非代替性）を有するサービス
  - ◆ 市場競争が働かず、原価低減に関する積極的なインセンティブが働きづらい
  - ◆ 代替サービスが乏しいため、受益者はサービスに不満があっても受け入れざるを得ない
- ③ 税制上の優遇措置のあるサービス
  - ◆ 補助金と同様の効果がある一方、個々の公共サービス提供組織は優遇を受けた金額やその効果について、プリンシパルである国民に対する説明を求められていない
- ④ 最低限の品質が確保されたサービス
  - ◆ 品質を確保するための規制がサービス提供にとって追加的なコストとなり、規制機関が規制に必要な情報をサービス提供者から入手できないおそれ

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題



## 1. 公共サービスの特徴に起因するガバナンスの課題

### (3) 多様な財源種類による資金提供者の存在

- ▶ 融資や出資がない場合、資金提供者からの規律付けが弱い傾向
- ▶ 補助金等については、資金配分機関による資金使途の適正性の検査を通じた間接的な規律付けを期待できる一方、機関ごとの検査手法が異なることによる業務の非効率性への懸念

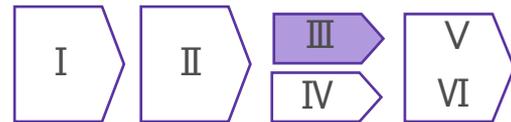
### (4) 多数の直接的・間接的なサービス受益者の存在

- ▶ 受益の選択が可能なサービスは、サービス受益者からの選択により、一定程度の規律付けが働くものの、個々のサービス受益者による規律付けは弱く、メディア等の情報の仲介者を介した規律付けに期待
- ▶ 事前に受益者が特定されないサービスや非排除性を有するサービスは、サービス受益者からの規律付けが働きづらい

### (5) 社会的公平性の観点から特定の者や地域社会等に提供されるサービスの存在

- ▶ 税財源等の保障によるコスト低減意識の希薄化
- ▶ 応能負担から生じる社会的公平性に関する課題

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題



## 2. 組織特性に起因するガバナンスの課題

### (1) 組織目的の明確化

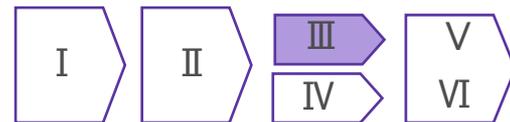
＜ガバナンスを機能させるための組織目的＞

- ▶ 組織の目指すべき経営理念等と、理念を実行するために「**中長期において当該組織が何を成し遂げるのか**」という具体的な行動計画
- ▶ 具体的かつ評価可能な組織目的の設定、組織の持続性への考慮が必要

＜公共サービス提供組織のガバナンスの目的＞

- ▶ 究極的には「**公共価値（パブリックバリュー）の最大化**」であるが、個々の公共サービス提供組織が必ずしも公共価値の最大化を目指す必要はない

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題



## 2. 組織特性に起因するガバナンスの課題

### (1) 組織目的の明確化

＜組織類型ごとの課題＞

#### ① 政府関連組織

- ◆ 政府が目標設定・評価する仕組みが確立しているが、規制の虜になる懸念

#### ② 民間非営利組織

- ◆ 組織目的を自由に設定できるが、組織目的の達成状況を評価する仕組みがない
- ◆ 組織の財務的持続可能性と公共性に配慮した利益水準の設定が課題

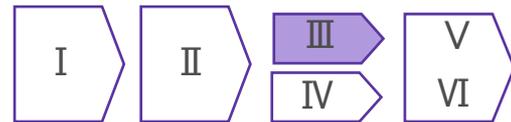
#### ③ 営利組織

- ◆ 公共性に配慮して利潤を最大化させることの難しさ

### (2) 責任あるステークホルダー(ガバナンスの担い手)の参画

- ▶ 「民間非営利組織」は実質的な所有者が明確に存在せず、最終的な責任を負うガバナンスの担い手を定義困難
- ▶ ステークホルダー（規制・監督機関と広域連携組織）がガバナンスの担い手となることに期待

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題



## 2. 組織特性に起因するガバナンスの課題

### (3) 経営資源の確保

<政府関連組織>

- ▶ 必要最低限の経営資源しか措置されないため、経営資源の有効活用や生産性向上、創意工夫に支障

<民間非営利組織・営利組織>

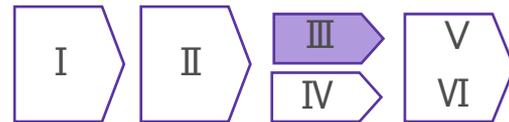
- ▶ 基本的に必要な経営資源は自ら確保する必要
- ▶ 特に小規模組織において、ガバナンスを機能させるための経営資源の確保が困難

### (4) 情報開示と透明性

- ① 公共サービス提供組織におけるアカウントビリティの重要性
- ② 同種の公共サービスを提供する場合の比較可能性
  - ◆ 異なる組織制度で異なる会計基準が適用されている：財務報告の比較可能性が損なわれている現状
  - ◆ 開示プラットフォームは整備途上であり、情報のアクセスや比較分析が困難

【附属資料2 資料編(3)】公共サービス提供組織の会計・情報開示
- ③ 組織規模に応じた開示基準
  - ◆ 営利組織以外の組織類型では規模の大小にかかわらず、開示基準は組織類型ごとに同一
- ④ 成果情報の開示
  - ◆ 成果情報は財務・非財務情報によって説明される
  - ◆ 営利組織：主に財務情報、営利組織以外の組織：一般的に財務情報では説明困難

# Ⅲ 公共サービス提供組織のガバナンスに関する課題



## 3. ガバナンス・コードにおける課題

【附属資料2 資料編(4)】公共サービス提供組織のガバナンス・コード

### (1) ガバナンス・コードとは

- ▶ 「ルール」と「コード」の違い（法的拘束力はない）
- ▶ コードの内容は不変ではなく、定期的に見直しの要否を含む評価が行われる必要
- ▶ コードを守りさえすればコーポレートガバナンスが達成されるものではない

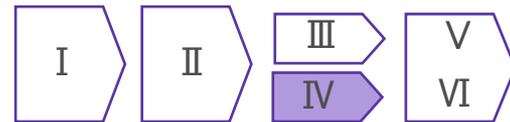
### (2) ガバナンス・コードの設定状況

- ▶ コード設定は組織制度ごとが基本。ただし、同一組織制度に複数のコードが存在する組織制度もある
- ▶ コード設定時の協議過程が公表されていないものもある
- ▶ 個々の組織において独自のガバナンス・コードを定めている例の存在

### (3) ガバナンス・コードの遵守状況の開示

- ▶ 一部のコードについては、遵守状況の開示義務がない
- ▶ 根拠を示さず「遵守している」という宣言のみの場合がある
- ▶ 遵守状況への対応が形式となっている懸念

# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



## 1. 成果情報とは

### (1) 成果情報

- ▶ 公共サービスの成果情報は、サービスの「有効性」と「効率性」(IPSASB RPG3)
  - ◆ 有効性
    - ・ サービスが有効に提供されたのか、業績目標と結果の関係で説明されるもの(定性・定量)
  - ◆ 効率性
    - ・ サービスが効率的に提供されたのか、インプットとアウトプット又はインプットとアウトカムの関係性
- ▶ 「インプット」「アウトプット」「アウトカム」も成果情報(財務報告の利用者の評価に役立つ情報という観点)
  - ◆ インプット
    - ・ アウトプットやアウトカムを生み出すために投入した資源
  - ◆ アウトプット
    - ・ サービス提供の結果
  - ◆ アウトカム
    - ・ アウトプットの結果として、又はアウトプットに起因する、社会経済に与える影響や効果
    - ・ 重層的なプリンシパル・エージェント関係の段階に応じて、測定可能なアウトカムにも短期・中期・長期といった段階がある

# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



## 1. 成果情報とは

### (2) 有効性

- ▶ 「業績目標と結果の関係」は、「目標に対する成果の度合い」（サービス提供者の観点）だけでなく、「サービス受益者の満足の度合い」（サービス受益者の観点）も含まれる

### (3) 効率性

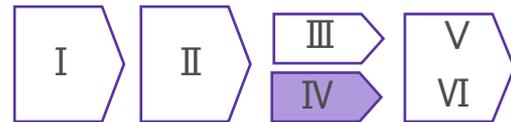
- ▶ 少ないインプットでいかにアウトプット・アウトカムを最大化するかという観点を含む

### (4) 生産性

- ▶ 「生産諸要素の有効利用の度合い」
- ▶ 定量的には「投入量 1 単位当たりの産出量・産出額」  
(株式会社における測定指標例：物的生産性・付加価値生産性)

公共サービスの分野における生産性は、効率性に加えて、公共サービスとして要求されるサービス水準を満たし、かつ適時にサービスを提供できるかといった付加価値を含む

# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



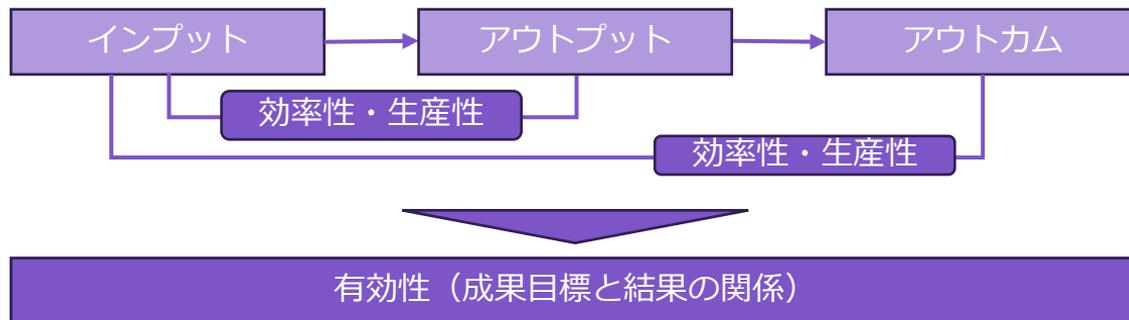
## 2. 成果情報の測定・開示単位

- ▶ 公共サービス提供組織の成果情報の測定・開示単位は当該組織に限定されない
  - ◆ ミクロレベル：個別の報告主体単位
  - ◆ マクロレベル：個別の報告主体を超えた、政策や施策の目的に応じた集計単位
- ▶ ミクロレベルの成果情報が集計されてマクロレベルの成果情報となる関係であるべき
  - ◆ 個別の報告主体における「セグメント情報」が重要な役割

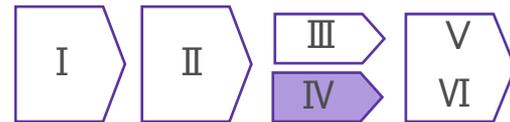
## 3. 成果情報を測定・開示する上での課題

- ▶ 有効性と効率性・生産性は評価可能な成果情報の両輪
  - ◆ どちらか一方のみを重視して測定・開示することは、ステークホルダーからの規律付けの観点からバランスを欠く

【図表3 公共サービス提供組織の成果情報の関係・位置付け】



# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



## 3. 成果情報を測定・開示する上での課題

### (1) 有効性における課題

#### ① サービス提供者の視点

- ◆ 組織目標の達成度の定量的な測定が困難。定性的な測定では組織横断での比較が困難
- ◆ 提供した公共サービスの最低限の質を確保するための情報は、（参入）規制の一環として測定され、規制機関に報告されているが、必ずしもステークホルダーには開示されていない

#### ② サービス受益者の視点

- ◆ サービスニーズの充足度による測定は確立された手法がなく、公共サービス提供組織にとっての規律付けとして機能しづらい

### (2) 効率性・生産性における課題

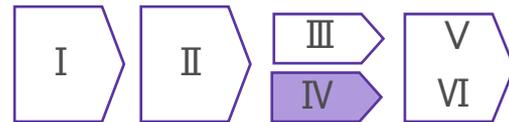
#### ① 公共サービス提供組織におけるインプットとアウトプットの関係

- ◆ 公共サービス提供組織におけるインプット（原因）とアウトプット（結果）は財務的成果として因果関係が成立しないという前提の理解が必要

#### ② 公共サービス提供組織における効率性・生産性の測定と開示

- ◆ 財務情報以外の生産量等を用いることでアウトプットを定量的に測定可能
- ◆ 規制によりサービス供給量や価格が定められている場合、効率性・生産性情報の開示がない限り、各組織が生産性を高めるインセンティブが働きづらい

# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



## 3. 成果情報を測定・開示する上での課題

### (3) インプットにおける課題

- ▶ 質的側面に留意する必要

### (4) アウトプットにおける課題

- ▶ アウトプットはサービスの種類や組織制度に応じて様々な定義が可能
- ▶ 会計上利益が生じない組織制度の場合、付加価値額をアウトプットとして測定できない
- ▶ 定量的なアウトプットの測定を過度に重視すると、指標設定が自己目的化する懸念
- ▶ 定量的な情報のみならず定性的な情報も交えて、複数のアウトプットを定義・測定する必要

### (5) アウトカムにおける課題

- ▶ 本来、個別組織が測定困難な長期的なアウトカムのみを達成すべき成果目標として設定し、短期的なアウトカムの設定をしない場合、サービス提供の有効性と効率性・生産性のバランスを逸する懸念
- ▶ プリンシパル・エージェント関係を踏まえたアウトカム目標を設定しないと、そもそも測定不可能な成果目標が設定されるおそれ

# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



## 3. 成果情報を測定・開示する上での課題

### (6) 測定・開示単位における課題

- ▶ マクロレベル（統計的手法）とミクロレベル（個別組織の財務報告）とで成果情報の測定手法が異なっており、ミクロレベルでの集計結果が単純にマクロレベルにならない
  - ◆ 統計情報としてミクロレベルの成果情報を収集する際に匿名化する必要があることが一因
- ▶ 情報が匿名化されている場合、マクロレベルの成果情報と個々の公共サービス提供組織（ミクロレベル）の財務報告のつながりが不明確となる可能性

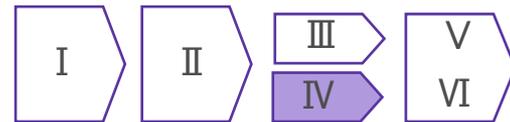
### (7) 医療・教育サービスにおける課題

- ◆ 具体例を通じて、成果情報の測定・開示上の課題を検討

## 4. 成果情報を活用する上での課題

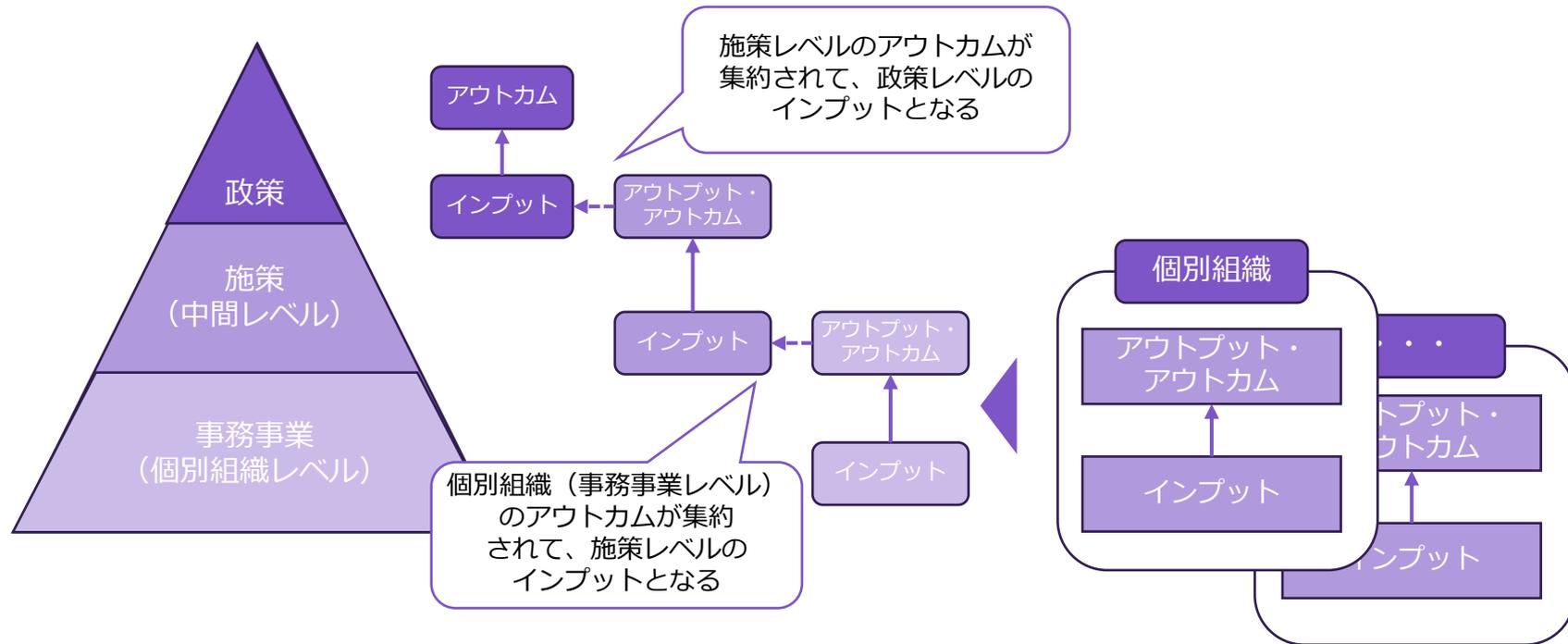
- ▶ EBPMを踏まえた政策評価と行政事業レビューを一体的に実施するために、政策・施策体系におけるアウトカムとインプット・アウトプットの関係性を説明する手段（ロジックモデルの作成）が重要
  - ◆ 事務事業におけるアウトカムに基づいた政策評価が実施されているとは言えない
  - ◆ エビデンスの定義が不十分なため、政策・施策におけるアウトカム達成に向けてインプットをどのように投入すればよいかという因果関係をロジックモデルによりたどることができない

# IV 公共サービス提供組織の 成果情報に関する課題



## 4. 成果情報を活用する上での課題

【図表6 政策・施策体系と個別組織のロジックモデルの関係（概念図）】



# V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方



## 1. 政府・政府関連組織

### (1) 規制

#### ① 事業規制

- ◆ 規制機関と公共サービス提供組織が有する供給量・価格・品質に関する情報格差を埋める必要
  - ・ 正しい情報を個々の公共サービス提供組織から入手する仕組みの構築
  - ・ 公共サービス提供組織からも積極的に情報提供
- ◆ 規制機関と公共サービス提供組織の緊張関係を保つ手段：市場化テスト・時限（サンセット）方式
- ◆ 環境変化に応じた規制の適時適切な見直し

#### ② 組織規制

- ◆ 適切な事業規制の前提
  - ・ 求められる水準を満たすサービスを提供可能な機関設計（規模に応じた選択）
  - ・ ステークホルダーが意思決定を行うための情報開示

### (2) 支援

#### ▶ 小規模組織のように経営資源が乏しい場合

- ◆ 公共サービスの担い手となる専門人材や公共サービス提供組織の経営人材の育成・確保
- ◆ 規模の経済性を活かした効率的な調達や設備投資等のための比較的規模の大きい資金確保

#### ▶ 個別の組織では経営の限界が生じた場合、組織間のマッチングや統廃合に関する技術的支援

- ▶ 現行の支援機関（例：学校法人への私学事業団、社福等への福祉医療機構）
  - ◆ 直接的な支援：貸付けや経営支援
  - ◆ 間接的な支援：組織運営に必要な情報収集・分析及び分析結果の提供等
  - ◆ 支援機関の経営資源を越えた支援の提案（共同資金運用・共同調達）

# V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方



## 1. 政府・政府関連組織

### (3) 政策立案・評価

- ▶ EBPMに資するエビデンスの定義と収集
  - ◆ 各公共サービス提供組織から収集すべきエビデンスを定義し、収集した情報を横断的に比較・分析できる共通情報として整理することが重要
- ▶ 政策評価と行政事業レビューの一体的な運用の推進
  - ◆ 測定単位を整えた上で、ロジックモデルにおいて個別の報告主体の成果情報から政策目標までの因果関係を明らかにすることが必要

## 2. その他の外部ステークホルダー

### (1) メディア等

- ▶ サービス受益者と公共サービス提供組織の情報の非対称性を埋め合わせる役割
  - ◆ 制度理解の促進、複数組織からの情報の収集・分析
- ▶ 収集情報の仲介だけでなく、分析してガバナンスに寄与する情報として発信することが重要な役割
  - ◆ 多数のサービス受益者の声を集約することで大きな世論を形成する力・公共サービスの制度そのものを変革する力を生み出す

# V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方



## 2. その他の外部ステークホルダー

### (2) 広域連携組織

- ▶ 組織横断的なガバナンス体制を構築可能だが、現在の活用は経営資源の効率化・合理化が中心
- ▶ ガバナンス体制の構築に必要な経営資源の不足を補うような活用に重点を置くことが重要

### (3) 資金配分機関

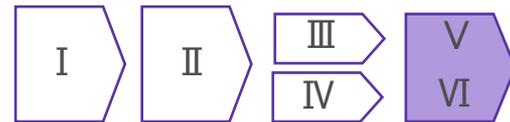
- ▶ 全ての資金配分機関に共通の資金使用及び検査ルールの導入、資金使用基準の簡素化
- ▶ 公共サービス提供組織のガバナンスの状況を踏まえた配分手法の導入

## 3. 公共サービス提供組織

### (1) 組織目的の達成状況を評価可能な行動計画の策定

- ▶ 達成すべき成果目標を織り込んだ行動計画の作成、公表及び評価の義務付け
  - ◆ 公共サービスに関する政策目的を踏まえた行動計画が必要
  - ◆ 各公共サービス提供組織の成果情報（アウトプット・アウトカム）が政策目的の達成にどのように貢献したかを、政府が評価する際のインプット情報として活用可能

# V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方



## 3. 公共サービス提供組織

### (2) 公共サービスの提供に適した経営資源の確保

- ▶ 営利・民間非営利組織の効率性・生産性向上による余剰資源の創出と公共サービスの担い手への還元
- ▶ 経営資源の増加につながる寄附者の増加
- ▶ なお資源確保が困難な場合は組織統合による規模拡大も検討すべき

### (3) 公金受入組織としてのアカウンタビリティの履行

- ▶ 補助金や租税特別措置の適用額の開示と、メディア等による収集・分析・発信

## 4. 情報開示

### (1) 成果情報の測定と開示

#### ① 財務的成果の分析と説明

- ◆ 利益（収益と費用の差額）の発生要因を分析し、発生していることの正当性を説明することが重要
- ◆ 前提として原価情報の収集体制の構築と、MD&A情報のような財務的成果に関連する説明の充実

# V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方



## 4. 情報開示

### (1) 成果情報の測定と開示

#### ② 有効性と効率性・生産性の測定・開示

##### (測定・開示対象と目的)

- ◆ 有効性と効率性・生産性のバランスに配慮した成果目標の設定（限られた経営資源）
- ◆ 個々の組織構成員の業務目標に落とし込み、継続的に評価することが重要
  - ・ 有効性：成果目標の達成度合い（サービス提供者）とサービスニーズの充足度（サービス受益者）
  - ・ 効率性・生産性：物的生産性の測定と開示（同種サービスの組織間比較が可能）
- ◆ 定量的かつ直接的なアウトカム指標の設定が望ましいが、定性情報を含む補完的な指標の設定が適切な場合もある（指標の設定自体が目的化することを避けることが重要）

##### (測定・開示手法)

- ◆ 個別組織単位の趨勢分析の実施
- ◆ ベンチマーキングは、有効性や効率性・生産性の標準的な測定・開示基準や、開示情報を収集・分析可能なプラットフォームの整備が必要でありハードルが高い

#### ③ 測定技術の進歩による測定範囲の拡大

- ◆ 従来測定困難であった成果情報が定量的に測定可能となった例：GHG排出量情報（外部不経済の定量的測定）

## 4. 情報開示

### (1) 成果情報の測定と開示

#### ④ 開示情報に基づく評価とステークホルダーとの対話

- ◆ 制度設計への理解（公共サービスである理由、サービス原価の負担関係の決定、政策との関連性）
- ◆ ステークホルダーとの対話による参加型ガバナンスを実現するために、情報格差の是正と成果情報の開示による開示の好循環の構築
- ◆ 成果情報の自己評価・第三者評価（プラス面も評価）
- ◆ EDINETのような開示情報のプラットフォームの整備（情報へのアクセス容易性）

#### ⑤ 統計情報と財務情報の連携

- ◆ ミクロレベルの集計がマクロレベルの統計情報となるように、例えば政府統計等における個別組織の情報収集対象を拡大
- ◆ 開示情報の作成負荷軽減や統計上の加工を容易にするため、XBRLのような勘定科目体系の整備や会計データと統計データの連携を目的としたDX推進（情報作成負担軽減にも寄与）

## 4. 情報開示

### (2) 会計・開示基準の在り方

#### 【附属資料 2 資料編(3)】公共サービス提供組織の会計・情報開示

##### ① 会計基準

- ◆ 組織制度を問わず、同種サービスには共通会計基準を適用し、横断比較可能にすることが理想
- ◆ 民間非営利組織の会計基準の共通化：非営利組織モデル会計基準の開発と普及活動
- ◆ 政府・政府関連組織の会計基準の共通化：長期的な取組

##### ② 開示基準

- ◆ 組織制度を問わず、同種サービスには共通開示基準を適用する一方、組織規模に応じて開示情報の詳細化又は簡素化が必要（開示情報の粒度：differential reporting）
- ◆ 開示制度の設計例（ニュージーランドの規模別会計・開示制度）

#### 【附属資料 2 資料編(5)】ニュージーランドにおける規模別会計・開示基準

# V 公共サービス提供組織におけるガバナンスの在り方



## 5. ガバナンス・コードの在り方

### (1) ガバナンス・コードの設定

- ▶ 幅広いステークホルダーが関与・合意したものを設定すべきであり、設定過程の公表も必要

### (2) ガバナンス・コードの遵守状況の開示

- ▶ 遵守状況を根拠とともに開示し、ステークホルダーとの対話を進めることが重要

### (3) コード設定主体としての責任

- ▶ コード対象組織の遵守・開示状況をモニタリングし、ステークホルダーとの対話を通じてコード自体の改訂を含む評価・改善施策の実施責任

### (4) 公共サービス提供組織のガバナンス・コードに求められる要素

- ① 組織目的の明確化（ガバナンス体制・リスクマネジメントを含む）
- ② ガバナンスを担う者の選任・監視・評価等に関するルール
- ③ アカウンタビリティの履行のための情報開示（財務情報に加え、成果情報も開示対象）

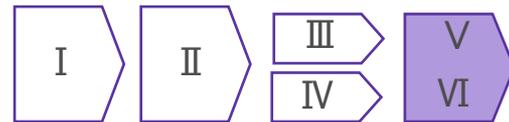
## 1. 収益性と公共性の両立

- ▶ 異なるステークホルダーの利害を調整し、収益性（又は組織の持続性）と公共性を両立させることが組織運営の難しさであり、唯一絶対の解はない
- ▶ 重層的なプリンシパル・エージェント関係の中で、各組織のガバナンスを強化し、個々のステークホルダーの利益と国民全体の利益の調和を目指すためには、透明性とステークホルダーの参加を促す制度設計が必要 = 公共サービス提供組織を超えた議論

## 2. 成果情報の測定・開示

- ▶ 測定手法の向上による測定・開示対象の拡大（例：人的資本、生物多様性等のサステナビリティ情報）
- ▶ ベンチマーキングによる評価が可能な体制を、どの組織を対象に誰がどのように設計するかは、今後さらなる検討が必要
- ▶ 個別の公共サービスにおける成果情報の具体的な測定指標の実例調査・分析を通じた検討の深化

# VI 今後の検討課題



## 3. 持続可能性の観点

### (1) 公共サービス提供体制の持続可能性と規制の柔軟性について

- ▶ サービス供給総量の適正化に関する規制
  - ◆ 供給過剰：組織の統廃合を含む構造的な調整
  - ◆ 供給不足：品質低下に留意したサービス提供体制の確保
- ▶ 最低限の品質水準と財務の健全性の確保と、イノベーションを阻害しない過剰な規制の排除
- ▶ 公共性の捉え方の変化への対応（社会的包摂や人権、多様性）
- ▶ 技術革新や規制緩和を通じて新規参入する公共サービスの担い手への規制の在り方

### (2) 資源配分の最適化

- ▶ 有限な社会全体の資源の最適化
  - ◆ 例：過疎地域へのサービス維持による非効率問題

## 4. 非営利組織制度の共通化

- ▶ 会計基準の共通化を越えて、組織制度の共通化の検討
  - ◆ 大きくは「政府関連組織」・「民間非営利組織」の単位で、共通した会計基準や、会社法のような内部統制システムを含む共通したガバナンスの導入が望ましい

# VI 今後の検討課題



## 5. 組織風土・人材育成

- ▶ 幅広い専門性が求められる人材確保に関する課題
  - ◆ ジョブ型人材育成方針への転換、効率性・生産性向上が報われる組織（専門人材の待遇改善）
- ▶ ガバナンスの機能不全に陥る組織の組織風土を変える人材の採用や育成は、様々な学際的なアプローチ（会計学、財政学、行動経済学、ゲーム理論、比較制度分析、組織心理学、組織社会学等）による検討が必要

## 6. 複合的にサービスを提供している組織のガバナンス

- ▶ 複合的にサービスを提供している組織特有のガバナンスの課題や、単一サービスを提供する場合と比較した相違点の有無等は今後の検討課題
- ① 法的・組織的・会計的に分離しているものの、サービス受益者からは一体に見えるサービス
    - ▶ 上水道事業・下水道事業、高速道路事業、電力事業
  - ② 一つの組織が公共サービスと非公共サービスを同時に提供するサービス
    - ▶ 混合診療サービス

●● 信頼の力を未来へ  
jicpa

 日本公認会計士協会