

関西学院大学審査博士学位申請論文

(題目) 地方自治体における政策の形成と実践の論理

－NPMとNPGの融合－

指導教員: 石原俊彦教授

2017年12月

経営戦略研究科博士課程後期課程

73015905 松尾亮爾

博士論文要旨

わが国地方自治体においては、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の導入により、行財政改革を進めた結果、公共領域への民間セクターの参入が進んでいる。そうしたなか地方分権が進展し、民間セクターが公共領域において主体的に参画するアクターとしての役割を持つ立場となってきた。

人口減少により資源制約が強まる一方で、社会の成熟化によりニーズが多様化かつ複雑化するなかでは、地方自治体とアクターとの協働を進め、「相互影響（interaction）」により公共サービス等を提供するガバナンスが重要となっている。しかしながら、ガバナンスの概念自体はまだ新しいものであり、具体的な方法論等が必ずしも明確とはなっていない状況である。

これは、わが国地方自治体の行政システムは中央集権から地方分権へと転換する中で、NPMにおける市場原理の導入により、民間の参入も進んできているものの、多様な組織が公共領域に主体的に参画をはじめたのは比較的最近であること、わが国地方自治体の行政システムへのガバナンスの概念の導入がそれほど定着しておらず、また、既存の行政システムとの関係性のなかでの体系的な概念が確立されていないためと思われる。

第1章ではまず、わが国地方自治体における行政システムの概観をまとめた。戦後から1970年代を国主導のもと執行管理を主眼とする行政システムとして概説した。1980年代から90年代を地方自治体の独自性を一部反映した行政システムとして概説した。1990年代後半から2000年代前半を地方自治体における行政システムの独自性の萌芽として概説した。そして、2000年代後半から現在を組織間連携を基盤とする行政システムとして概観した。さらに今後の展望として以下の2点にまとめた。

- ① NPG（ニュー・パブリック・ガバナンス）に基づく政策・施策・事務事業の形成が求められている。多様なアクター間の関係性を構築し、相互影響により、ニーズに基づく形成のレベルの向上と効率性・経済性を意識した形成手法の確立が求められる。
- ② ガバナンス機能を発揮する行政システムの統合的枠組みが求められている。NPMとの共存を図りながら、行政外部との協働に基づくガバナンスの観点から、NPGを行政システムとして位置づけ、枠組みの再構築を図ることが求められている。

本論文では、以上のような展望を見据え、わが国地方自治体の行政システムの構築や政策・施策・事務事業の形成と実践に関し、わが国の現状・課題をふまえてNPGをはじめ

めとするガバナンスに関する欧州の先行研究を中心にNPMやサービスマーケティングに関する先行研究も織り交ぜながら考察を進めた。

第2章では、わが国地方自治体の最上位の計画である総合計画における問題点を考察した。まずガバナンスに関する規定の明確化の必要性をあげている。マネジメント機能の充実、サービスマーケティングの重要性等を指摘した。また、総合計画における評価の問題として、現在のNPMに基づく行政評価が不十分な状況にあり、NPGの導入によって更なる改善が求められることを考察した。また、総合計画と地域経営の関係について触れ、地域経営におけるNPGに基づくガバナンスについて考察した。

第3章では、地方自治体における政策形成に関し、NPGの論拠の一つとなり特徴づけられているサービスマーケティングを検証した。その中核的な概念として、サービス・ドミナント・ロジック、サービス・ロジック、コア・コンピタンスと共創について整理をした。そして、サービスマーケティングの特徴として、「ネットワーク」、「相互影響」、「経営資源の拡大」、「コーディネート」を整理し、地方自治体の政策形成への適用について提起した。

第4章では、ニュー・パブリック・ガバナンスのフレームワークを考察した。先行研究を踏まえ、NPGの基本原則として「価値創造」、「価値共創」、「相互影響」、「コーディネート」、「協働」、「経営資源の拡大」を提起した。そのうえで、NPMとNPGを融合したガバナンスやマネジメントが重要であることを踏まえたフレームワークを提起している。

第5章では、NPGにおける「価値」概念を考察した。サービスマーケティングに基づき、価値は顧客による利用によってはじめて決定されるものと整理した。先行研究を踏まえ、地方自治体における「価値創造」を「地方自治体がグッズやサービスを提供し、住民等が利用することを通じて価値を引き出すプロセス」とし、「価値共創」を「地方自治体とアクターが協働し、住民等をアクターや価値創造者に組み込みながら、グッズやサービスを提供し利用される価値創造のプロセス」として定義した。さらに、事務事業類型として、PA型、NPM型、NPG型の3類型について整理をし、それぞれの類型別に、経済性、効率性、有効性の観点からの価値創造ビジョンを提起した。

第6章では、NPGの中核的な手法とされてきたコ・プロダクションの拡張とビジネスモデルについて考察している。先行研究を踏まえ、コ・プロダクションにおける価値の特性として個人の福祉から社会の福祉に至ることを示している。そしてコ・クリエーションにつながるものとして、「コ・プロダクション」、「コ・デザイン」、「コ・コンストラクション」、「コ・イノベーション」の類型化を示している。

コ・クリエーションの先行研究については、福祉や教育といった公共サービスに限定されないまちづくり等の事例など行政全般の分野への概念の拡張の枠組みと、行政と個人の関係性だけではなく、組織間連携による価値創造への拡張の枠組みについて考察している。

第7章では、わが国地方自治体における11の事例を検証し、NPGの有用性を考察した。先行事例に関する先行の要因分析を行った結果、その結果がNPGの基本原則と整合していることが確認された。事例検証から得られる示唆として、「対話と場」、「人的資源と財源に関する着想の転換」、「多様な分野における政策・施策・事務事業へのNPGの適用」、「ガバナンスにおける組織間連携の有効性」、「価値評価とマネジメント」について提起している。

第8章では、地方自治体の行政システムにおける管理会計導入の意義について考察している。地方自治体における管理会計の方向性として、行政評価の拡充、非財務情報による評価の枠組み、事務事業類型別の非財務情報による指標設定、NPG促進ツールとしてのBSC（バランスト・スコアカード）を挙げた。戦略的管理会計導入の意義として、PDCAに対応した戦略マネジメントツールの獲得、価値の評価手法の獲得、NPGと対応したアクターとの共創ツールの獲得、NPGによる予算編成改革を挙げている。

第9章では、NPMとNPGの融合に向けて、総合計画等におけるNPMとNPGの基本原則の定着、価値創造や価値共創の組織文化の醸成、経営資源の活用に関する改革、戦略的な管理会計に基づくマネジメントの4点について提言を行っている。

本論文は、地方自治体における政策の形成と実践の論理として、NPGに関する理論的背景等も含めた考察を行い、NPMとNPGの融合による行政システム改革に関する提起を行ったものである。

目次

第1章 わが国地方自治体における行政システム改革の経緯と課題	1
I わが国地方自治体における行政システムの概観.....	1
II 行政システムの変遷	2
1 戦後から 1970 年代	3
2 1980 年代から 90 年代	3
3 1990 年代後半から 2000 年代前半	4
4 2000 年代後半から現在	5
5 地方自治体の行政システムの変遷.....	7
III 地方自治体における行政システムの課題.....	10
1 ガバナンスが必要とされる背景	10
2 行政システムの課題	11
(1) NPM批判に関する整理.....	11
(2) NPMの発展性	14
(3) 行政システムへのガバナンスの導入.....	15
IV 今後の展望.....	17
1 NPGに基づく政策等の形成	17
2 ガバナンス機能を発揮する行政システムの統合的枠組みの必要性	17
(注)	18
第2章 わが国地方自治体における総合計画策定の問題点	21
I 地方自治体における総合計画の位置づけ	21

II	総合計画におけるガバナンスの問題.....	25
1	総合計画におけるガバナンスに関する規定の明確化	25
2	総合計画によるガバメント機能の充実.....	27
3	総合計画におけるサービスマーケティングの視点.....	30
4	多様なアクターの関係性の強化促進	31
5	総合計画と個別計画との整合性	34
III	総合計画における評価の問題	34
1	行政特有の評価の問題.....	34
2	行政評価と総合計画のマネジメントの課題	35
3	資源投入と成果の評価に関する課題	36
IV	ガバナンスと地域経営.....	38
	(注)	41
第3章	地方自治体における政策形成とサービスマーケティング.....	45
I	ガバナンスとサービスマーケティングの関係性.....	45
II	サービスマーケティングと地方自治体の政策形成の関係性.....	46
1	ガバナンスの観点からのサービスマーケティング	46
	(1) 現行システムにおけるガバナンスのとらえ方	46
	(2) NPMとNPGにおけるガバナンスの比較	48
2	サービスマーケティングの変遷	50
	(1) これまでのマーケティング論の概観.....	50
	(2) サービス・ドミナント・ロジックとサービス・ロジック	52
	(3) コア・コンピタンスと共創	55

III	地方自治体の政策形成におけるサービスマーケティングの有用性	57
1	SDLおよびSLの有用性	57
2	コア・コンピタンスと共創に基づく政策形成の有用性	58
IV	地方自治体の政策形成におけるサービスマーケティングの影響と課題	60
	(注)	64
第4章	ニュー・・パブリック・ガバナンスのフレームワーク—Osborneを中心とする海外先行研究の考察からの示唆—	68
I	行政システムへのNPG導入の意義	68
II	NPGの基本原理	70
1	NPM以降のガバナンス論の経緯	70
2	基本原理	72
	(1) NPMとNPGの比較	72
	(2) NPGの基本原理	73
III	地方自治体における行政システムの概念と手法の検証	77
1	行政システムの特徴からのNPGの有用性	77
2	PAとNPM、NPGの関係性	78
3	NPMの有用性	81
4	NPGの有用性	82
IV	NPGのフレームワーク	85
1	NPG導入による行政システムの新たなフレームワーク	85
	(注)	89

第5章	ニュー・パブリック・ガバナンスにおける「価値」概念	93
I	NPGにおける「価値」の概念導入	93
II	「価値」、「価値創造」、「価値共創」の定義	94
1	価値	94
2	サービスマーケティングにおける価値創造や価値共創の捉え方	96
3	価値創造、価値共創	97
(1)	定義	97
(2)	地方自治体における価値創造のプロセス	99
(3)	地方自治体における価値創造プロセスの領域	100
III	NPG、NPM、PAにおける価値	101
1	地方自治体における政策、施策、事務事業と価値との関係	101
2	事務事業の形成手法からの価値のとらえ方	102
3	事務事業類型別の価値創造	104
(1)	PA型	104
(2)	NPM型	106
(3)	NPG型	107
IV	行政における価値創造システム	110
(注)		113
第6章	コ・プロダクションの拡張と新たなビジネス・モデルーコ・クリエーションに基づく政策形成と実践の展開ー	116
I	コ・プロダクションの発展的な展開の可能性	116
II	コ・プロダクションの概念の発展	118

III	コ・プロダクションの類型とコ・クリエーション	121
1	コ・プロダクションにおける価値と価値共創	121
2	コ・プロダクションの類型化とコ・クリエーションへの発展	124
	(1)類型化	124
	(2)コ・プロダクションからコ・クリエーションへの展開	126
3	コ・クリエーションの組織的展開	128
IV	コ・クリエーションの拡張とビジネス・モデル	130
1	ビジネス・モデルの提起	130
2	欧州における先行研究で示される事例	133
3	ビジネス・モデルの適用可能な分野	134
	(1)自治体と住民組織の連携	135
	(2)自治体と企業・NPOなど事業体組織との連携	138
V	コ・クリエーションのビジネス・モデルの再構築	141
	(注)	143
第7章	ニュー・パブリック・ガバナンスの事例検証－NPGの有用性の考察－	146
I	事例検証の方法と選定事例	146
1	事例検証にあたっての問題意識	146
2	事例検証にあたっての視点	147
3	事例の選定	148
II	地方自治体と住民組織との共創の事例	150
1	住民主体の介護予防（熊本県天草市）	151
2	お達者長生きボランティア制度（大分県臼杵市）	153

3	図書館建設（岡山県瀬戸内市）	156
III	地方自治体と民間企業、事業組織との組織間連携の事例	158
1	高齢者の自立支援（熊本県）	158
2	くまもとアートポリス事業（熊本県）	163
3	大都市圏と地方との連携による産業振興（熊本県天草市）	167
4	太陽のまちづくり（岡山県瀬戸内市）	170
5	災害時における生活不活発病対策（熊本県）	172
6	医療と介護の連携（大分県臼杵市）	175
7	うすき石仏ねっと（大分県臼杵市）	178
IV	地方自治体同士の組織間連携の事例	181
1	医療と介護の連携（熊本県八代市）	181
V	事例検証から得られる示唆	184
1	相互影響を促進する対話と場	186
2	人的資源と財源に関する着想の転換	186
3	多様な分野における政策、施策、事務事業へのNPGの適用	187
4	ガバナンスにおける組織間連携の有効性	187
5	価値評価とマネジメント	188
	(注)	188
第8章	地方自治体の行政システムにおける管理会計導入の意義—NPMに基づく行政評価の課題への対応—	193
I	地方自治体における管理会計の重要性	193
II	行政評価の現状・課題	194

1	行政評価の導入状況	194
2	財務指標による評価の困難さ	195
3	マネジメントツールとしての行政評価の課題	196
4	戦略的管理会計と予算や人的資源管理の問題	198
	(1) 戦略的管理会計の重要性	198
	(2) 予算管理の問題と戦略的管理会計	199
III	管理会計導入の有用性	201
1	地方自治体における管理会計の重要性	201
2	戦略的管理会計の適用の検討	202
IV	地方自治体における管理会計の方向性	205
1	行政評価の拡充	205
2	非財務情報による評価の枠組み	207
	(1) 枠組みの方向性	207
	(2) 事務事業類型別の非財務情報による指標設定	209
3	N P G 促進ツールとしての B S C	213
V	地方自治体における戦略的管理会計導入の意義	215
1	P D C A に対応した戦略マネジメントツールの獲得	215
2	価値の評価手法の獲得	216
3	N P G に対応したアクターとの共創ツールの獲得	216
4	N P G による予算編成改革	216
	(注)	217
第9章 N P M と N P G の融合		220

I	NPM と NPG の融合の必要性	220
II	NPM と NPG の融合による行政システム改革.....	221
1	総合計画等における NPM と NPG の基本原理の定着.....	223
2	価値創造や価値共創の組織文化の醸成.....	224
3	経営資源の活用に関する改革.....	225
4	戦略的な管理会計に基づくマネジメント.....	228
III	本論文の総括と課題.....	229
1	本論文における特徴的な提起.....	229
2	学界への貢献	229
3	研究の総括.....	230
(注)	231
	参考文献	233

第1章 わが国地方自治体における行政システム改革の経緯と課題

I わが国地方自治体における行政システムの概観

わが国の行政システムは、中央主導の執行管理から、地方分権の進展等により地方自治体の主体性を重視した行政システムに大きく転換している。人口減少により資源制約が強まる一方で、社会の成熟化によりニーズが多様化するなかで、政府の統治能力が低下し、社会における多様性、複雑性が增大しており、統治の困難性が増し¹、行政システムのあり方が問われている。こうしたなかにあっては、Osborne *et al.*(2015) は、ガバナンスについて、サービス提供プロセスや顧客との関係性を重視し、組織間連携のもと公共サービスの向上を図ること²と説明している。本論文においては、この説明をガバナンスの基本的な定義としてとらえる。Osborne *et al.*(2015) は、「公的機関は、公共サービスの提供システムの一部に過ぎず、利用者や利害関係者、第三の組織との相互影響が、サービス提供システムの持続性につながる」とガバナンスに基づく政策等の形成やサービスの提供等を行う重要性を指摘している³。

これは、地方自治体の簡素化・スリム化を手法の中心とし、地方自治体主導のNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）に基づく改革とは異なるものである。真山・藤井・林沼・正木・戸政(2000)は、地方自治体における行政改革について述べる中で、政府ばかりでなく、民間企業、NGO・NPO、ボランティア、専門家、第三セクターなど公共の問題に関わるあらゆる「アクター」に注目し、統治だけでなく、経営・運営・管理・統制・調整などさまざまな手法に注目している。さらに相互関係やネットワークに注目して、公共的な時間及び空間全体を見通すことができるような概念が必要になると主張している⁴。

すなわち、ガバナンスに基づく行政システムの転換が必要であるが、わが国の地方自治体においてガバナンスの概念自体はまだ新しいものであり、具体的な方法論等が必ずしも明確となっていない状況である。これは、わが国地方自治体の行政システムは中央集権から地方分権へと転換する中で、NPMにおける市場原理の導入により、民間の参入も進んできているものの、多様な組織が公共領域に主体的に参画をはじめたのは比較的最近であること、わが国地方自治体の行政システムへのガバナンスの概念の導入がそれほど定着しておらず、また、既存の行政システムとの関係性のなかでの体系的な概念が確立されていないためと思われる。

そのため、本章では、わが国地方自治体における行政システムの概観をまとめ、ガバナンスの必要性について検討する。まず、戦後からこれまでのわが国における行政システムが中央集権から地方の独自性が発揮されるシステムへと変遷している概略を整理し、ガバナンス型のアプローチが重要とされる背景と課題について整理する。また、これまでの手法に関する課題として、2点を指摘する。1点目は、NPMに基づく行政システムの課題として、供給側の改革に終始することで、行政システムの中長期的な持続性の確保にならない点である。2点目は、地方自治体主導の行政システムの課題として、公共領域内での政策等の更なる多様化や質の向上、その拡大を通じ地域特性に応じて公共領域そのものを拡大するといった成果を期待することは難しい点である。ただし、NPMへの批判については先行研究をもとに検証し、今後の行政システムにおいてもNPMに積極的な役割を持たせる必要性を提起している。そのうえで、公共領域を構成する各アクター間や、顧客である住民や利害関係者（以下、「住民等」という。）の協働によるガバナンスの導入の必要性を提起している。

本論文における住民等については、公共サービス等の提供者としてのアクターの役割や利用者としての価値創造者の役割で価値を共創することが求められる、いずれか、あるいは両方の役割があるとしている。最後に、多様なアクター間の相互影響により価値を創造し、政策や施策レベルでの行政システムに影響を与える概念としてNPG（ニュー・パブリック・ガバナンス）を取り上げる。この概念の地方自治体への本格的な導入や政策等の形成、評価手法の再構築等を通じた行政システム改革の必要性について提起し、行政内部の資源分配に焦点をあてるNPMに加えての新たな概念として取り上げ、地方自治体の最上位の計画である総合計画における考察の必要性について指摘する。

II 行政システムの変遷

わが国地方自治体の行政システムは、国の方針や社会経済環境の変化などの影響を受けつつ、徐々に地方自治体の主体性が拡充する方向で民間部門も取り込みながら変化してきている。中央主導から地方自治体主導といったガバメントの統治の流れから、民間部門を巻き込んだガバナンスへと変化してきている。本節では、わが国地方自治体の行政システムがどのような変遷をたどってきたのか概観する。

1 戦後から 1970 年代：国主導のもと執行管理を主眼とする行政システム

戦後の日本では、まず戦後復興を目指し、国に権限と財源、資源を集中した中央集権型の行政管理が行われた。地方自治体では、国が制定する法律や制度、通達等に基づき、付随する事務事業を忠実に実行することが求められた。西尾（1993）は、「戦後に顕著になった縦割り行政の分立体制は自治体の内部にまで貫徹された。その第 1 の現れが機関委任事務の増大であり、その第 2 の現れが通達行政の深化であり、その第 3 の現れが補助金行政の膨張であった」⁵としている。このように、国においては省庁ごとに地方自治体に事務を委任し、制度や通達等も細分化され、地方自治体の裁量の余地はほとんどなく国の方針を地方自治体の管轄地域内に浸透させる執行管理型の行政システムであった。地方自治体では、地域振興、福祉、教育など各分野で国の方針に基づき事務事業の「実施」を徹底することが至上命題とされ、独自性のある企画を行う余地の小さい国主導の管理型行政システムであった。

このことは、とりわけ、ヒト・モノ・カネを中央に集め、国主導での「国土の均衡ある発展」や「地域間格差の是正」を基本理念とする国土政策・地域振興策の中で顕著に見られる。全国総合開発計画がスタートした 1960 年代から 70 年代は、1962 年の新産業都市法や 1971 年の農村工業導入法など国主導の政策が進められた。地方自治体の政策形成については、「多くの自治体で格安な工業用地、工業用水を進出企業の工場に提供することや固定資産税の一定期間減免などの工場誘致のための条例を制定すること」⁶であり、地方自治体が主体性を持って企画する要素はほとんど必要なく、国の方針に従って着実に実行するための執行管理を主眼とする事務事業の執行が進められた。このことについて、新井（2007）は、「高度経済成長に伴う日本経済の急速な量的拡大の恩恵を多くの地方が受けることが出来たため、それ以外の独自の取り組みも必要なかった」⁷としている。地域の実情に応じた地方自治体の独自性の高い政策等を実現する行政システムの必要性はなかったが、地域間競争の中で企業誘致やインフラ整備等を進めるうえで、着実な執行管理を遂行する行政システムが必要であり、Dunleavy & Hood(1994)が指摘するように、法規制による執行の徹底や職員の自由度の制限等の特徴⁸とする PA（パブリック・アドミニストレーション）に基づく行政システムが構築された。

2 1980 年代から 90 年代：地方自治体の独自性を一部反映した行政システム

高度経済成長期も終焉を迎え、中央集権を前提とする執行管理型の行政システムにも限

界が見え始めた。「権力の中央集中が人材や資本の集中と集積を招いて都市を急速に膨張させ、その反対に農村地域では人口減少と過疎化が進行して、社会システムの二重構造化が定着する」⁹といった指摘のように、中央集権型の行政システムが、大都市圏へのヒト・モノ・カネの集中や地方における過疎化の深刻化などの弊害をもたらした状況があった。その結果、大都市圏へのヒト・モノ・カネの集中と過疎化の問題の解消に向けて、地方の主体性を尊重する機運が高まった。そうしたなか、1980年代から90年前半にかけての地域振興策においては、1983年のテクノポリス法、1988年の頭脳立地法など「都道府県が関係市町村と協議の上、地域の選定を行い、国からの指定を受ける形になった」¹⁰とあるように、国で事業内容は企画されるものの、地方自治体独自の提案を一部反映できるなど独自性を一部反映した事務事業の執行が可能となった。

3 1990年代後半から2000年代前半：地方自治体における行政システムの独自性の萌芽

1990年代後半の地域振興策では、国において、1997年に地域産業集積活性化法、1998年に新産業創出促進法などが制定されているが、新井(2007)が「産業空洞化は、わが国の地域経済社会に大きな影響を与え、全国の地方自治体にとっても税収のみならず地域の雇用の確保を含め深刻な問題となり、独自の地域産業振興策が求められるようになった」¹¹と説明しているように地方自治体の独自性のある行政システムが求められるようになった。

地方分権一括法が施行された2000年に入りその傾向は顕著となった。「構造改革特区」(2002年～)や「地域再生プログラム」(2003年～)等の地域振興策では、「従来の中央主導の画一的な支援措置ではなく、地域自らが創意工夫して内発的に独自の政策を立案し、国がこれを支援するシステムに大きく転換しつつある」¹²とされ、地方自治体の裁量権の拡大を基盤に独自性のある行政システムの構築が進展した。地方分権一括法では、国と地方との関係が、上下・主従の関係から対等・協力の関係に転換され、機関委任事務制度の廃止や義務付け・枠付けの見直しなど、地方自治体の裁量権を大きく増大させた。

西尾(1993)は、この地方分権改革について、「通達通知による関与の縮小廃止、機関・職員・資格などにかかる必置規制の緩和廃止、補助事業の整理縮小と補助要綱・補助要領による補助条件の緩和の3点について、きわめて具体的な改革を実現した」¹³としている。地方自治体の行政システムにとって事務事業の執行における制約要因であった規制面、人的資源の要件緩和等がなされた。国の関与の縮小は、地方自治体の主体性の確保の観点から大きな転換点となる改革であった。また、西尾(1993)は、「自治事務はもとより法定受託

事務もまた『自治体の事務』であることが明確にされた。そこで、これ以降は、自治体には国の下請け機関として執行する『国の事務』は皆無になった¹⁴としている。すなわち地方自治体が自らの裁量で判断し、政策等を形成していくための行政システムの再構築が求められた。地方自治体にとって、独自ビジョンのもと、政策形成や、その達成のための施策、施策実現のための事務事業の形成などマネジメントが重要となり、それまであまり明確には意識されてこなかった主体性を発揮し、住民や組織にとっての福祉の向上のための「経営」が重要なテーマとなった。

地方分権一括法が制定された 2000 年は、バブル経済崩壊の影響等により国及び地方自治体の財政問題が深刻化した時期であり、「行政改革大綱」が閣議決定され、本格的な行財政改革が実施された。主な取り組みとしては、「市町村合併の推進」、「国と地方の役割分担のあり方と地方税財源の充実確保」、「国庫補助負担金の整理合理化」、「第三セクター、地方公社、地方公営企業等の改革」等となっており、組織内部の合理化を追求する国及び地方自治体自体のスリム化と組織改革といった行財政改革が中心であった。

4 2000 年代後半から現在：組織間連携を基盤とする行政システム

欧米からの行財政改革手法として導入されたのが NPM であるが、1990 年代後半の NPM 導入以降、「効率性」を重視した改革が進められることとなった。NPM の基本原理は、「①顧客志向、②戦略・ビジョン、③権限移譲・分権化、④競争メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任」¹⁵ である。特に、④は、行政の中に市場原理を組み込むという行政システムの抜本的な対策を志向する行財政改革が進められるなかで、規制改革や指定管理者制度の導入、PFI 等を通じそれまで自治体等が行ってきた事務事業に、民間企業や NPO など多様な主体が本格的に参入する契機となった。NPM について、大住(2005)は「その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには、成功事例など可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある」¹⁶ と述べ、積極的な市場原理の導入を行うべきとしている。それまで、「公共」は「行政」が担い手という考えが大勢であったなか、NPM の結果、「公共」の担い手は行政だけではないことが改めて認識され、住民自治を基本とする地方自治においては、本来の姿に近づきつつあるといえる¹⁷。地方自治体の政策等の形成においても、民間との連携を重要な視座とすることが広まった。この点について、山本(2002)は、「NPM は政治・行政と国民の関係の見直しを求める。社会問題の解決を担う主体は政府・行政（ガバメント）でなく、市場原理の

活用の他、国民や企業を巻き込んだガバナンスによるからである」¹⁸としている。このようにNPMに基づく市場原理の導入が、公共の担い手の主体の多様化、顧客である国民や組織との関係性の変化のきっかけとなったといえる。そうした流れの中で、「効率性 (Efficiency)」だけでなく、「経済性 (Economy)」や「有効性 (Effectiveness)」も重視し、P D C Aのマネジメントサイクルを定着させること等を主眼に行政活動が対象の「行政評価」が導入された。

2004年には「今後の行政改革の方針」が決定された。主な取組みにはNPMの要素が色濃く反映されている。「市町村合併の推進」のほか、「地方公務員全般にわたる定員管理、給与の適正化の推進」、「民間活力を最大限活用した民間委託等の推進」、「指定管理者制度の積極的活用」、「第三セクターの抜本的な見直し」、「地方公営企業等の経営健全化等の推進」等が掲げられている。2005年には「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」が決定され、「事務・事業の再編・整理、廃止・統合」、「民間委託等の推進」、「定員管理の適正化」、「給与の適正化」、「市町村への権限移譲」、「出先機関の見直し」、「第三セクターの見直し」といったNPMに基づく細部にわたる改革が求められている。2006年には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（以下、「行政改革推進法」という。）」が成立、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下、「公共サービス改革法」という。）」が成立、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」が決定された。「総人件費改革」、「公共サービス改革」、「地方公会計改革」、「情報開示の徹底」など、地方分権が推進されている一方で、国の企画立案によってある意味主導に近い形でのNPM型の改革が求められてきたといえる。2007年には「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「地方公共団体財政健全化法」という。）」が成立した。その後も公会計改革や公共施設管理計画の策定を求める動きなどNPM型の行財政改革が国から地方に求められている。

地方分権改革により、地方自治体の「自治の担い手としての基礎固め」¹⁹が行われ、地方自治体が地域特性に応じた独自性のある政策等を形成するうえでの基盤となった。また、NPMの導入により企業やNPO等が公共領域に参入できる機会も増え、地方自治体の主体のもと公共領域における活動を行う組織との連携やパートナーシップが重視されるようになった。このころからガバナンス論がわが国でも議論が盛んとなった。いわゆる「官民連携」の政策等の形成が進む中で、官と官の連携による政策等の形成も進められるようになり、2009年に、中心市となる市と、中心市と近接し、密接な関係を有する市町村が協定

を締結し、医療・福祉・教育・産業振興などの生活機能の強化やネットワークの強化、圏域マネジメント能力の強化等の取組みを促進する「定住自立圏構想」が進められた。複数市町村の連携を基本に、地域特性に応じた取組みの推進が求められているが、地方自治体の裁量は大きく、合併や広域連合等の地方公共団体の機構改革を伴わない官官連携のスキームが特徴である。

2014年に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、地方創生を進める3つの基本的視点として「①東京一極集中の是正」、「②若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」、「③地域の特性に即した地域課題の解決」が示されている。また、政策5原則として①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視が掲げられ、国は受け手側の視点に立って支援することが明記され、地方自治体における戦略の策定やKPI指標の設定、PDCAによる進捗管理が推進されるなど、企画立案から実行、評価、改善に至るプロセスが地方自治体の裁量にゆだねられているといえる。また、産官学金労言といったあらゆる関係者との連携や地域間の連携など、多様な主体や組織との組織間連携のマネジメントが求められている。この地方創生においては、ガバナンスという表現はないが、特徴的なこととして、多様な主体における協調的な取組みを進めるためのガバナンスの形態や、KPIの位置づけが求められている。

5 地方自治体の行政システムの変遷

戦後から現在までの行政システムの変遷を整理すると図表1-1のようになる。戦後から高度経済成長期のころまでは、中央主導を前提とする執行管理型の行政システムである。「公共＝官」といった中央のガバメントによる政策形成と全国への横展開が中心的な行政システムであった。その後、地方分権の抜本的改革が行われる2000年頃までは、地方の独自性は高まり、中央主導を前提としつつも地方自治体の独自性が織り込まれた行政システムとなった。地方自治体の政策等の形成手法にはPDCAの企画の要素が弱かったが、90年代からのNPM導入と歩調を合わせ、三重県において、①3つの改革視点（仕事の重点を変えること、仕事のやり方を変えること、財政基盤を変えること）、②マネジメントサイクルの導入、③事務事業評価システムを中心とした行政運営全体の改革、の3点を特徴とする²⁰事務事業評価が導入された。行政評価は全国的にも広がりを見せた。

その後の地方分権改革や規制改革を境に中央主導の執行管理型ではなく地方自治体主導型の行政システムが構築された。新川（2011）は、「NPM型政府改革がもたらした公的

ガバナンスの変化は、極めて重大であった。」とし、「ネットワーク型ガバナンスの視点、つまりは政府も一つの経営体であり、ガバナンスのネットワークを構成する一主体だという視点」²¹であるとしている。このように、行政システムに対するNPMの重要な功績の一つは、市場原理の導入により民間部門の公共領域への積極参入の環境整備がなされたことである。2000年代前半は、地方分権改革と並行し、国主導での地方行政の改革が矢継ぎ早に求められ、その際の民間活用の取組みとしては、外部委託の推進や指定管理者制度の導入、地方独立行政法人制度の導入等があげられる。このころ行われたNPM型の改革によって、「地方政府としての自治体がすべてに対処しているのではなく、市民組織、ボランティア組織、あるいはNPOといったアクターが重要な役割を果たすようになっている」²²とされているように、多様な組織の公共領域への参入が進んだ。このころ成立した「特定非営利活動促進法」や民間事業者のサービス参入の促進が一つの基盤とされる「介護保険法」などが施行されたことも民間参入の後押しとなった。行政システムにとっては、地方自治体主導でありながらも民間活用が政策形成の重要な手段として組み込まれることとなった。これが地方自治体におけるガバナンスの萌芽と考えられる。

しかしながらこの時点では、NPMの小さな政府を背景とするガバナンス論にとどまっていると考える。Rhodes(1996)は、ガバナンスの特徴として、①最小限の政府、②コーポレートガバナンス、③ニュー・パブリック・マネジメント、④良いガバナンス、⑤社会的サイバerneticシステム、⑥自己組織化ネットワークの6つのキーワードをあげている。この中では、特に最小限の政府については、公共サービスの提供において、できるだけ市場を活用しようということ²³である。すなわち、Rhodes(1996)が主張する「小さい政府論」を背景に自己組織化されたネットワークが大きく作用する政府なしのガバナンスの論調が強い状態にあったと考えられ、それぞれの組織間の連携と相互影響による政策形成は必ずしも主眼ではなかったと考えられる。

こうした流れを契機に、地方自治体主導での官民連携や官官連携を推進する行政システムへと徐々に変容がなされてきている。この点について、新川(2011)は、地方自治体のガバナンスが、国、都道府県、市町村という各政府との関係、そしてそれらを取り巻く政治や民間団体との関係、加えて行政境界を越えた水平的な地域間関係(広域行政)などを組み入れたものであるとしている²⁴。しかしながら、PFIを例にとっても分かるようにNPMの流れを汲んだガバナンスは、依然として小さな政府論を背景に、地方自治体主導のもと管理された官民連携であった。また、官官連携についても当初は効率化を追求した限

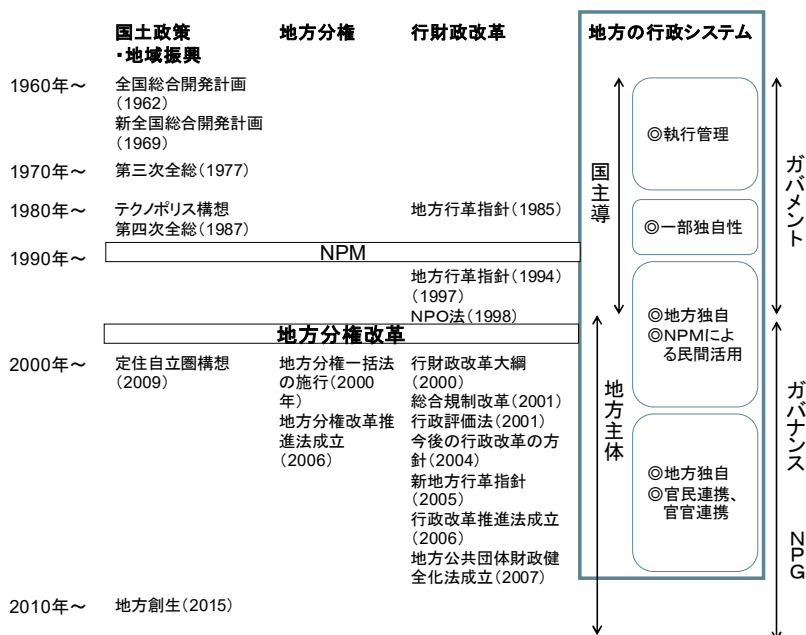
定的なものであり、複数の地方自治体の連携のもとで人材やノウハウの共有化を進め効率化を目指す行政システムの構築となっている。

坂本(2008)は、Stokerの主張をもとに、ガバナンスの段階として、「議会を核とする地方政府」から「NPMのもとでの地方政府」、「ネットワーク化されたコミュニティガバナンス」への3段階を説明しており²⁵、今後、公共空間を担う財源が不足し、人材も不足していくなかでは、住民や組織等の力を活かしたガバナンスが求められる。Osborne(2010)は、NPMについて、行政組織内部での組織維持のためのマネジメントに終始する限界から、組織間の関係性の構築により行政サービスの向上を図るNPGを提起している。NPGの定義は、「多様な主体が行政活動に参加し、対等な立場で対話を進めることで、政策形成、運用方法、活動を協働で行うこと」²⁶とされている。

Osborne *et al.*(2015)がNPGを提唱する中で、NPGはネットワークガバナンスのアプローチを超えたものであるとし、複雑なサービスシステムの相互影響であり、単なる公的サービス機関のネットワークではないとしている²⁷ように単なるネットワーク化では、地域の総力は発揮されない。地域の総力は、Moore *et al.*(2008)が、組織を超えたイノベーションと複雑な社会サービスの提供システムへの移行が、ガバナンスにおけるイノベーションと特徴づけているように²⁸相互影響を促進し、地域の公共空間におけるイノベーションを継続的に生成する行政システムで発揮される。NPMの導入により多くの論者が「ガバメントからガバナンスへ」との主張を行っている。そうしたガバナンスにおいては、Osborne *et al.*(2015)が指摘するように、多様な主体の単なるネットワークの一員ではなく、公的機関は多様な関係者との調整が求められる²⁹。

地方自治体もガバナンスの一つの主体なりつつ、コーディネーターとなり、多様なアクターで多様なニーズに対し相互影響を行いながら対応していく新しいタイプのガバナンスを一つの特徴とするNPGを明示的に導入した行政システムが求められるようになっていくと考える。

図表 1-1 行政システムの変遷



出所) 筆者作成

III 地方自治体における行政システムの課題

1 ガバナンスが必要とされる背景

戦後復興から高度経済成長期、地方分権の進展、人口減少や少子高齢化への対応、厳しい財政問題への対応などに応じて、地方自治体の行政システムは、民間部門も巻き込みながら地方の主体性が拡大するかたちに変化してきた。国主導での細部にわたる国土政策や地域振興策を可能としたインクリメンタリズムは終焉しており³⁰、地方自治体における人的資源や財源は中長期的に厳しい状況が続くことが見込まれる。行政サービスの維持や地域の活性化等の多様な課題に対し、政府の統治能力は低下し、一方で統治される側の社会の統治可能性は低下している³¹。NPM型の小さな政府を志向した行政システムでは、多様な課題に対し対応できない。そのような状況から、ガバナンスでは多様なアクター間のネットワークが重要とされており³²、NPGではさらに相互影響が重要とされている³³。地方自治体単体、あるいは小さな政府を志向した行政システムでは、企業やNPO、住民等といった公共領域を担うことのできる外部組織の主体性の発揮やノウハウを十分に活かしたものとならない。多様な主体によるガバナンスを前提としなければ事務事業の実現性や持続性、有効性を確保できないと考える。

この点については、新川(2011)がNPM型改革の問題として、表面的な改革の成果を問うことに終始しているとし、「公的ガバナンスの変化を前提にしなければ実現できないものが問題になるのであり、公共サービスそれ自体の構造転換が公的ガバナンス変化の中で求められている」³⁴ ことを本質的な問題ととらえ、ガバナンスの重要性を指摘し主張していることでもある。政府においても、地方分権改革有識者会議では、これからの改革として、「地方分権改革は、個性を活かし自立した地方をつくることを目指すものであり、成熟社会を背景としたガバナンス・システムを構築するための基盤に当たるとの認識を十分に持つ必要がある」³⁵ とされ、ビジョンとして「行政の質と効率を上げる」、「まちの特色・独自性を活かす」、「地域ぐるみで協働する」が示されている。「地域ぐるみでの協働」については、「住民、NPO、企業、教育機関、関係団体など多様性に富んだ地域の主体が互いの活動を認め、評価し合い、意識的に連携・協働することにより、地域社会が総体として活性化する」³⁶ と示されている程度であり、具体的な方法論に関する言及はない。

しかしながら、公共領域における諸問題の解決に向けた自治体や企業、NPO等公共領域を担う各主体の相互影響であるガバナンスの観点からは、「地域ぐるみでの協働」は、資源制約下にある地方自治体にとって極めて重要である。地域の独自性・主体性の重要性を認識しつつ、国全体に共通する概念としてガバナンスを基調とする新たな行政システムと政策等のマネジメントとして具体性の高い方法論を確立すべき時期にきている。概念定義や具体的な方法論を明らかにし、ガバナンスを明示的に行政システムに組み込むことが重要と考えられる。公共空間におけるガバナンスの生成には、主導的立場となるコーディネーターやアクターが求められる。明示的なガバナンスに基づく取組みではないものの全国各地で先行事例が出てきており「アクター抜きには、まちづくりや地域福祉は成り立たないといえる状況になりつつある」³⁷ が、Osborne *et al.*(2015)や真山(2001)が指摘するようにガバナンスを構成するネットワークは誰かが構築し、機能を高めることが求められる³⁸。

2 行政システムの課題

(1) NPM批判に関する整理

NPMに基づく行政改革は、地方自治体の公共領域に、民間セクターの参入を促進し、官民連携の大きな契機となった。また、NPMの基本原理の一つでもある成果志向の観点から導入されたのが、行政評価である。行政評価の導入によりPDCAサイクルによるマネジメントを取り入れた行政運営が求められるようになったこともNPMの大きな功績の一

つといえる。しかしながら、NPMに基づく行政システムについては、これまでの先行研究においても国内外を問わず多くの弊害が指摘されている。しかし、これらの批判が本当に妥当なものなのかについては、慎重に精査したい。

まず、主な批判について論者の批判を整理してみたい。先に指摘したように、新川(2011)がNPM型改革の問題として、表面的な改革の成果を問うことに終始し、ガバナンスの変化を前提にしていない点をあげている³⁹。そうしたガバナンスの機能を必ずしも前提としない改革を進めた結果、サービスに必要な体制確保に必要な人員が確保できない状況もみられるなど、事務事業の質の低下を招いているのではないかということである。富野(2009)は、「NPM改革では政府の限界的役割が定義できないため、行政によるセーフティーネットが有効に機能しない深刻な社会問題が発生するという原理的な限界があること」⁴⁰とし、行政の役割の明確化やガバナンス機能の強化による事務事業の維持・強化がないままでの供給側のダウンサイジング等の改革もたらす弊害を指摘している。

NPMが供給と需要を分けて、供給側の効率性、経済性を重視したアプローチによる改革を進めた点について、森田(2012)は「サービスと組織と人員という「三位一体」の構造を分断し、行政サービスのあり方と組織の改革と公務員数の削減を切り離して実施してきたのである」⁴¹とし事務事業のあり方そのものを抜きにした改革に対する疑問を投げかけている。Osborne *et al.* (2015) も「公的サービス機関の持続性は生産と消費が分離された業務の均一化の中で起こるとされているが、前者のコストは後者への影響なしには削減できない。これはものづくりのケースには当てはまるかもしれないが、公的サービスを含めたサービスのケースには当てはまらない。このケースでは、生産コストを下げることは、サービスの質に影響を与える。サービスの提供プロセスを考慮しない人員削減は、サービスの質を低下させる」⁴²としている。

このように、NPMに基づく供給側一辺倒の改革への批判や、NPMは公的サービス提供機関の内部の効率性の向上には貢献したがサービスの有効性につながらない、あるいは最終利用者にとっての福祉の向上にはつながらないといった論調も強い。Osborne *et al.* (2015) は、NPMの短期主義を批判しつつ、公的サービス機関の持続性の確保について、様々な利害関係者、政策決定者、他のサービス提供機関の利用者、住民などとのガバナンスを前提とする公的サービスの提供システムの重要性を指摘している⁴³。供給側の改革に終始するNPMの改革は中長期的に持続性のあるものにはなりえないとも考えられる。

また、NPMの特徴の一つに「顧客志向」があげられるが、富野(2009)は「行政サービ

スに顧客志向・住民満足度が導入されることによって、住民が行政サービスの受け手という受動的な立場に固定され、主権者・能動者としての住民という民主主義の基盤が弱体化する危険性がある」⁴⁴と述べている。NPM型改革は、公共領域の担い手となる住民との協働の視点、すなわちガバナンス機能を矮小化してとらえていると考える。この点について、新川(2011)は、NPM型改革が、サービスを効率化することや合理化することが目指されており、公共サービス自体の構造転換がガバナンス変化の中で求められていることの本質的な問題への対応がない点を指摘している⁴⁵。Osborne *et al.* (2015) も「NPMを通じて、公的サービスの提供の業務が、公的サービスを専門に提供する者によって提供され、サービス利用者はサービス提供組織のクライアントあるいは顧客と考えられ、受け身とされてきた」⁴⁶とし、NPMの短所の一つであるとしている。大住(2005)は、NPMの要素として、①「業績/成果」による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義への転換、④ヒエラルキーの簡素化の4つをあげているが、本質的なものは①と②とし、市場メカニズムの活用等に重要性を与えている⁴⁷。市場メカニズムの活用は、ガバナンスに重要性を与えるきっかけとなった重要なNPMの功績ではあるが、しかしながら、効率性に偏った市場メカニズムの活用には、問題点があることにも留意する必要がある。例えば、富野は、「NPM型の改革では社会の構造改革が行政サービスの市場化や効率化に偏り、地域経営の基盤となる行政のミッションの明確化や社会的主体の形成によるソーシャルキャピタルの増大といった根本的な社会の構造改革がなおざりになってしまう」⁴⁸とし、NPM改革の視野の狭さや限界について指摘している。

また、NPMの基本原理の一つとされている成果志向⁴⁹を高めるためにNPMの発想を行政システムの中に取り入れた重要な取組みとして、行政評価があげられる。行政評価は、政策評価や施策評価、事務事業評価で構成される。地方自治体における行政評価の実施状況をみると、事業担当課のみの評価が45.3%となっており、また、事務事業評価は、94.9%の実施に対し、施策評価は49.1%、政策評価は12.3%となっており、事業担当課における事務事業評価レベルにとどまっている自治体が多く⁵⁰、行政評価を通じた政策や施策レベルの改革とは必ずしもなっていない。

すなわち、NPM型改革は、①供給側に重点を置いた改革であり、持続性のあるものにならないこと、②ガバナンス機能を生かした協働の観点が弱いこと、③経済性・効率性を重視した市場メカニズムの活用には、社会基盤の形成の観点から問題があること、また、④NPM型改革と併せて導入が進展した行政評価については、事務事業レベルの改革にと

どまっていることなど限界点が多いと整理される。

(2) NPMの発展性

以上のような限界点に関する指摘は果たして適切なものだろうか。まず、①の供給側に重点を置いた改革であり、持続性のあるものとならないといった点について、既に役割を終えたサービス等を廃止・縮小することは、地方自治体においても、経営感覚として当然求められるものである。それ以外の必要なサービスについてまでも一方的に縮小されているのであろうか。多くの自治体では指定管理者制度や地方独立行政法人制度の導入により、民間事業者への指定により公共サービスを引き続き維持している。また、真に必要なサービスについては、地方自治体職員が直接サービスは提供しない場合でも、民間委託の手法でアウトソーシングを実施している。例えば民間委託の手法でサービスの維持を行うNPM型の定例業務のアウトソーシング等の実施状況をみると、都道府県、市町村問わずほぼ取り組み尽くされている状況⁵¹であり、アウトソーシングでのスリム化の余地も小さくなっている。職員数削減の一方で、指定管理者制度や民間委託の手法で、民間事業者に参入を求め、民間の経営資源を活用し、経済性や効率性を高めながらサービスは継続されている。そうした結果の職員数の削減が行われている。より厳密には、NPM改革の実施状況を踏まえつつ、退職者数よりも新規採用者数を抑制する手法での削減、定数管理が計画的に進められているのが実状である。従って、①については、批判は当たらないのではないかと考えられ、むしろ、NPMが地方自治体に市場原理を活用した経営感覚を持ち込みつつ、サービスの効率化を進めたことを評価すべきではないかとも考える。

②ガバナンス機能を生かした協働の視点が弱いことについては、行政内部の経営資源の分配や経済性・効率性の向上などの改革が主眼となるNPMの課題と考える。

③経済性・効率性を重視した市場メカニズムの活用には、社会基盤の形成の観点から問題があることについて、前掲のとおり、富野(2009)は「社会の構造改革が行政サービスの市場化や効率化に偏り、地域経営の基盤となる行政のミッションの明確化や社会的主体の形成によるソーシャルキャピタルの増大といった根本的な社会の構造改革がなおざりになってしまう」としているが、行政内部の改革と社会の構造の改革は必ずしも二律背反のものではない。行政内部の効率化の改革を一方で進め、一方で効率化されて捻出された財源や人員により、行政の役割を明確にしながらガバナンス型の事務事業を推進することは通常行われることである。持続的な地域づくりのためには、行政組織の持続性も地域社会の構造改革もどちらも必要なことであり、NPGが求められる背景とも考える。④のNPM

型改革と併せて導入が進展した行政評価については、事務事業レベルの改革にとどまっていることは課題であり、今後、ガバナンスに基づく行政システムが求められる中で、総合的な対応が求められる。すなわち、行政評価と表裏一体の関係にある総合計画等において、改革を促進するためにどのような機能を求めるかの検証が必要となると考える。

(3) 行政システムへのガバナンスの導入

地方自治体において、公共領域における多様かつ複雑な課題に対応できる行政システムとするためには、地方自治体だけの事務事業の執行や地方自治体主導の取組みでは限界があることの認識がある。真山・藤井・林沼・正木・戸政(2000)が、まちづくりにおけるNPOや市民など、政府以外のアクターの活動を例に、政府の限界が現れている点を指摘している⁵²。また、山本(2002)は、社会的問題の解決あるいは社会の変革の担い手と目された政府が、それ自体問題であると考えられるようになったと指摘している⁵³。宮川(2002)は、ガバナンスの主体である政府の統治能力の低下の側面と、統治される側の社会の統治可能性の低下を指摘し、後者については、特に、社会における多様性、複雑性及び動態性が増大しているために統治の困難性が増しているということを指摘したうえで、伝統的な統治方法に頼ることの限界を指摘している⁵⁴。真山(2001)は、マクロのガバナンスのイメージとして、社会環境の変化に伴って地方自治体が唯一の公共主体ではなく、公共的問題の解決にあたっては地方自治体以外の様々なアクターとの協働作業を当然の前提とする基本認識を示している⁵⁵。このように地方自治体のみが主体となった政策形成の限界については様々な論者が指摘するところである。しかしながら、現行の行政システムは、ガバナンスを重視したシステムであるかどうかは不明瞭な状況であり、ガバナンスが明示的に機能しているとは必ずしも言い切れない。

現在の地方自治体において、真山(2001)が指摘するような「ガバナンス・イメージが定着し、政策形成に真剣に取り組むといった状況」⁵⁶を把握するのは困難ではあるが、少なくとも多様なアクターによるガバナンスを掲げた行政システム改革を進めるということを明確に掲げている自治体はほとんどない状況である。ただし、いわゆる先行自治体と呼ばれる自治体は多様なアクターの主体性を活かし、地方自治体もネットワークの一員となり、相互影響を前提とするガバナンスを構築している例が多い。先行自治体においては、多様なアクターや住民等の主体的な企画等も取り入れた相互影響を前提とする取組みを推進することが重視されていると考えられ、ガバナンスを自ずと構築していることが共通点と考

えられる。多様なニーズと地域特性に応じた対応策の実施が求められる現在、先行自治体とそうでない自治体の差があるとすれば、その理由の一つには、多様なアクターの相互影響による政策形成の重要性に関し、地方自治体が組織的に認識しているか否か、またそのうえで、従来は顧客側であった住民や組織等が政策形成に参画できるよう地方自治体がコーディネーターとしての役割を果たしつつ政策形成を行っているか否かが考えられる。この点について、真山(2001)は、「従来とは根本的に異なる発想であるガバナンス・イメージを導入するためには、行政の意識改革はもとより、住民の意識も変えていかなければならない。」⁵⁷としており、ガバナンスを機能させることについて地方自治体間で差異が生じやすい要因の一つとなる事項について指摘している。

また、矢吹(2010)は、「公共サービスの行政サービス化で守備範囲が拡大した自治体による主導的な地域経営主体からの撤退が進んでいる」⁵⁸としたうえで、地域経営⁵⁹の中核的主体を自治体と置いた上で、自治体経営の延長線上で地域経営を捉えようとする研究（宮脇 2003 他）については、地域経営におけるNPO間、NPOと企業間の連携といった組織間の豊富な実態を捉えきれない⁶⁰としている。そして、組織それぞれが主体となった「マーケティングネットワーク」の実践を主眼とする「地域マーケティング」を提起している。その際に、地方自治体を究極のネットワークカーと捉え、地域経営の責任の所在は地方自治体にあるとしている。しかし、地方自治体の主体的役割については示されておらず、組織や住民をネットワーク化し、相互影響を促す言葉としては、「ネットワークカー」よりも「コーディネーター」が適切であると考えられる。

NPMの一つの成果としては、それまで連携先としてそもそも想定されてこなかった企業などの民間セクターを、積極的に活用した改革を進めた点にある。官民連携の取り組みが飛躍的に推進され、地方自治体を主体とするガバナンスの構築を可能とするきっかけをつくったことがあげられる。しかしながら、NPMは、小さな政府を志向するものであり、地方自治体の関与のもとでの改革においては、定例業務のアウトソーシングやPFIのように、あらかじめ国や地方自治体が主体として企画するなど、民間セクターも供給側の主体となるガバナンスは想定されていない。一方で、Rhodes(1996)は、小さな政府を前提に、自己組織化ネットワークがガバナンスにとって重要であることを指摘し、政府だけでなく、非政府部門も含めた複数の組織が自律的かつ自己統治を行う組織が連携したネットワークが重要と指摘している⁶¹。このように地方自治体と独立した関係性でのNPO活動など住民が自ら統治を目指す自己組織化を推進している面もある。すなわち、NPMのもとでの

改革は民間セクターの主体性を地方自治体が引き出すものではなく、一方で、地方自治体が関与しない形での自己組織化による統治ということであり、NPMが目指すものは地域の公共領域を見渡した中での組織間連携をベースとするガバナンスではない。そのため、多様な組織の主体性をより一層引き出すための相互影響による公共領域内での事業の更なる多様化や質の向上、公共領域そのものを拡大するといった成果を期待することは難しい。

IV 今後の展望

1 NPGに基づく政策等の形成

地方自治体の政策等の形成については、一定の主導権は持ちつつも公共領域を形成する関係組織の主体性を前提とする関係性や相互影響を重視したNPGに基づく政策等の形成手法の転換を図ることが求められる。地方自治体と多様なアクターはそれぞれ主体性を発揮する対等の関係であり、地方自治体については、地域経営の観点から地域全体の公共領域を見渡し、企画立案者であるとともに全体をコーディネートする立場となる。そうしたガバナンスにおいては、企業、NPO、住民組織等との価値創造を前提とする政策等の形成手法の確立・定着が重要となる。特にこれからは、少子高齢化を要因とする人材不足や財政状況が深刻化することが想定されており、組織等との関係性を構築し、相互影響により、ニーズに基づく形成のレベルの向上と効率性・経済性を意識した形成手法の確立が求められる。

2 ガバナンス機能を発揮する行政システムの総合的枠組みの必要性

本章では、行政システムにおける今後の概念として多様なアクター間の相互影響を特徴とし関係性のガバナンスであるNPGの導入が重要であることを提起した。地方自治体と外部組織であるアクターがそれぞれ主体性を発揮する対等の関係のもと政策等を企画し、実行し、評価し、改善していくPDCAのマネジメントプロセスが重要であること、地方自治体の役割は、アクターとしての役割もあるが、企業やNPO、住民組織等と連携しながら政策等の形成を推進するコーディネーターとしての役割が重要であることを提起している。普段からの多様なアクターとの関係性の構築を主眼とするガバナンスと政策等の企画・実行・評価といったレベルでのガバナンスが実効性を高めるうえで求められていることである。

これまでのPA、NPMといった行政システムは行政内部の資源分配に焦点をあてている。今後は、行政外部との協働に基づくガバナンスの観点の観点から、NPGをいかに行政システムとして位置づけ、枠組みの再構築を図るかが重要な研究課題となる。その機能を発揮するうえでは、地方自治体の最上位の計画であり、評価と一体となったPDCAサイクルによるマネジメントの拠り所となる総合計画との関連性が重要な研究課題となるが、先行研究においても考察が不足している。その点について、第2章でとりあげる。

注

- 1 宮川公男「ガバナンス改革とNPM」、宮川公男・山本清編著『行政サービス供給の多様化』多賀出版、2009年、4頁。
- 2 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, "The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services," *British Journal of Management*, Vol. 00, 2015,p.2.
- 3 *Ibid.*
- 4 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」『同志社政策科学研究』、第2巻1号、2000年、35頁。
- 5 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年6月、93頁。
- 6 新井直樹「地域産業政策の変遷と産業集積における地方自治体の役割に関する一考察」『地域政策研究』第9巻、2007年2月、177頁。
- 7 「同上稿」。
- 8 Dunleavy, P. and C.Hood, "From old public administration to new public management," *Public money & management*, 1994, p.10.
- 9 富野暉一郎『自治体における公共空間』、2002年11月、6頁。
- 10 新井直樹「前掲稿」、179頁。
- 11 「同上稿」、180頁。
- 12 「同上稿」、183頁。
- 13 西尾勝『前掲書』、93頁。
- 14 『同上書』。
- 15 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、38頁。
- 16 大住荘四郎『NPMによる経営革新—Will と Skill の統合モデル』学陽書房、2005年3月、92頁。
- 17 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「前掲稿」、32頁。

- 18 山本清「政策評価とガバナンス」『公共政策研究』VoL2、2002年、26頁。
- 19 田中啓。「日本の自治体の行政改革」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学、2010年、2頁。
- 20 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「前掲稿」、40頁。
- 21 新川達郎『公的ガバナンスの動態研究—政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年、26頁。
- 22 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「前掲稿」、35頁。
- 23 Rhodes, R. A. W., “The new governance: governing without government.” *Political studies*, 1996, pp.653-654.
- 24 新川達郎『前掲書』、43頁。
- 25 坂本信雄「ローカル・ガバナンスの構造的分析の試み」『京都学園大学経営学部論集』第17巻第3号、2008年3月、5頁。
- 26 Osborne, P. S., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, p.10.
- 27 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.3.
- 28 Moore, M. and J. Hartley, “Innovations in governance,” *Public Management Review*, 2008, p.4.
- 29 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.
- 30 宮脇淳『公共経営論』PHP研究所、2003年8月、26頁。
- 31 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、4頁。
- 32 新川（2011）や真山（2001）などが指摘している。
- 33 Osborne *et al.* (2015) や Kooiman *et al.* (2008) などが指摘している。
- 34 新川達郎『前掲書』、31頁。
- 35 地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる—地方分権改革の総括と展望』2014年6月、3頁。
- 36 地方分権改革有識者会議『同上書』5頁。
- 37 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「前掲稿」、32頁。
- 38 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.を参照。また、真山達志「前掲稿」、47頁を参照。
- 39 新川達郎『前掲書』、31頁。
- 40 富野暉一郎「NPM改革の限界性と公益の構造化に基づく公共再編型改革」『会計検査研究』No39、

- 2009年3月、13頁。
- 41 森田朗「わが国における『行政改革』の限界」『会計検査研究』No46、2012年9月、6頁。
- 42 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.3.
- 43 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.6.
- 44 富野暉一郎「前掲稿」、2009年3月、13頁。
- 45 新川達郎『前掲書』、31頁。
- 46 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.3.
- 47 大住荘四郎『前掲書』、92頁。
- 48 富野暉一郎「前掲稿」2009年3月、13頁。
- 49 石原俊彦『前掲書』、5頁。
- 50 総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況等に関する調査結果』2014年3月、8頁。
- 51 総務省『地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査等の調査結果の公表』2015年3月に
よれば、都道府県では14事務事業中7事務事業（本庁舎の清掃、本庁舎の夜間警備、水道メーター
検診、道路維持補修・清掃等、情報処理・庁内情報システム維持、ホームページ作成・運営、調査・
集計）で民間委託実施団体の比率が100%とすべての公共団体が民間委託を実施している。政令指定
都市では18事務事業中9事務事業で民間委託実施団体の比率が100%となっている。市区町村では
18事務事業中9事務事業で民間委託実施団体の比率が90%超となっている。
- 52 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「前掲稿」32頁。
- 53 宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、6頁。
- 54 『同上書』。
- 55 真山達志「前掲書」、47頁。
- 56 「同上稿」、53頁。
- 57 「同上稿」、48頁。
- 58 矢吹雄平『地域マーケティング論』有斐閣、2010年、28頁。
- 59 矢吹は、地域経営について「ステークホルダー相互間やステークホルダーと地域資源との間の価値の
交換を効果的・効率的に実現し、地域ブランドの構築を通して地域の価値を高めること」と定義して
いる。『同上書』、6頁を参照。
- 60 矢吹『前掲書』、28頁。
- 61 Rhodes, R. A. W., *op.cit.*, p.653.

第2章 わが国地方自治体における総合計画策定の問題点

I 地方自治体における総合計画の位置づけ

前章では、わが国地方自治体における行政システム改革の経緯について整理をし、今後の概念として、多様な主体間の相互影響を特徴とし関係性のガバナンスであるNPGの導入の重要性について提起した。このNPGをいかに既存の行政システムに組み込み、行政システムの枠組みの再構築を図るかが重要な課題となる。行政システムの機能を発揮するうえで、重要な要素の一つが、地方自治体の最上位の計画の総合計画である。これはわが国地方自治体における政策形成にあたっての最も重要な計画ともいえる。総合計画は、「地方自治体における各種の計画群や様々な行政システム（予算編成や評価、組織管理、人材育成など）を支える、最上位の役割を担う」¹ものである。総合計画は、行政評価とも一体的なものとして政策、施策、事務事業のマネジメントの拠り所でもある。行政システムにガバナンスを組み込むうえで、総合計画との関係性の議論は不可欠なものである。総合計画を補完する分野ごとの個別計画にも総合計画との整合性が求められるため、ガバナンスを組み込んだ計画づくりが求められる。

わが国では、1969年の地方自治法改正により、市町村における総合計画の策定が求められるようになり²、策定義務のなかった都道府県も含め、ほぼ全ての地方自治体において、総合計画を策定し総合計画に基づく政策や施策、事務事業の展開を行ってきた。この間、執行管理を重視するPAからNPMへと行政システムが変遷し、2000年に施行された地方分権一括法により、国と地方の関係は「上下・主従」から「対等・協力」へと変化している。

地方自治体の主体性の発揮が求められるなか、自治体における総合計画については、2011年の地方自治法の改正により、策定義務が廃止された。ただし、総務省からは、引き続き個々の自治体の判断で、議会の議決を経て基本構想の策定を行うことが可能であるとの通知が出された。策定義務の廃止のあとも、運営における基本的な計画として98%を超える市町村において策定がなされている³。これは地方自治体の主体性をより尊重する動きともいえる。また、自治基本条例等への位置づけなど条例化により永続性の確保を進める動きが広がっている⁴。策定義務が廃止されても、「今後も総合計画を策定する」としている市町村が91.1%となっている⁵。また、総合計画の根拠としては、「議決すべき事件を

定める条例」が 34.1%と最も多くなっており、次いで自治基本条例が 18.0%、総合計画条例が 12.8%となっており、その他の条例 6.4%も合わせると、約 7 割が条例を根拠としている⁶。

総合計画は一般的には基本構想、基本計画、実施計画で構成される政策分野横断的かつ、中長期的な計画⁷である。こうした基本構想、基本計画、実行計画には、政策、施策、事務事業が位置づけられており、NPMにより導入が進んだ行政評価とも関連づけて策定がなされている。石原(2005)は、行政評価の目的の一つとして、政策を実現するために実施されている諸手段(施策と事務事業)の現状分析と改善改革案の明確化をあげ、地方自治体の総合計画との関係性に言及している⁸。また、高寄(1999)は、行政評価を「行政活動の効果を数値化していく評価システム」、「政策、施策、事務事業の3つのレベルの評価がある」とし、「選別(plan)、執行(Do)、成果(see)指標による3つの評価方式に分類できる」、「事前、現状、事後評価と3つの時点で行われる」⁹とし、定義付けを行っている。

1969年の都道府県知事に対する自治行政局長通知では、「基本構想は、当該市町村の存立している地域社会についての現状の認識および将来への見通しを基礎として、その地域の振興発展の将来図およびこれを達成するために必要な施策の大綱を定めるものであること」、「各分野における行政に関する計画または具体的諸施策がすべてこの構想に基づいて策定され及び実施されるものであること」、「おおむね10年程度の展望を持つことが適当である」とされ、中長期的なビジョンのもとでの各分野における個別計画や政策等の形成及びその実施については、総合計画との整合性を確保しながら推進していくことが求められている。

基本構想は、まちづくりの基本姿勢や将来像、基本目標について明記したものであり、総合計画のなかでも最も抽象度が高く、期間の長い計画とされている¹⁰。基本計画は、基本構想の実現をめざし、分野別に取りくんでいく施策を明記したものであり、基本構想よりも具体性が高く、実施計画よりも抽象度が高い計画であって、基本構想よりも期間が短く、実施計画よりも期間が長い計画とされている¹¹。また、実施計画は、事業内容や実施時期を明らかにし、行財政運営の指針を明記したものとされている¹²。総合計画の理解としては、こうした三層構造での理解が通例となっている¹³。この三層構造が政策・施策・事務事業と対応し、それぞれの拠り所として機能するためのPDCAサイクルに基づく評価やマネジメントの基盤となっている。

地方自治体は、法令等に基づく活動はもとより、NPMによって民間参入も進み公共領

域において多様な主体との連携のもと多様な活動を展開している。地方自治体における活動の企画、実施、評価、改善といった一連の諸活動についてはPDCAサイクルを形成しその有効性や効率性、経済性を高めることが重要である。1990年代以降、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）が導入されていくなかで、三重県における事務事業評価システムの導入が契機となり、一部の地方自治体において、いわゆる行政評価が実施されるようになった。2001年には、「行政が行う政策の評価に関する法律」が施行され、行政活動について、「政策」、「施策」、「事務事業」の体系化及びそれらの評価の明確化が行われた。地方自治体においても、このことを契機に本格的に行政評価が取り込まれることとなった。この法律により「政策」の定義が明確化され、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」¹⁴と定義された。

真山（2001）によれば、政策とは「自治体の取組みによって解決すべき問題は何か、自治体が解決（達成）しなければならない課題は何かを明確に示すことによって、具体的な行動プランである事業の方向性や狙いを表明したもの」¹⁵とされている。また、施策については、「政策を実現するための具体策のセットであり、政策の下位概念であると同時に、事業の上位概念」¹⁶とされている。事務事業は、「政策を実現するための具体的な方策であり、手段・方法に当たるものである」¹⁷とされている。政策や施策を実現するために、地方自治体組織の内外の様々な組織や個人が有する資源を投入して行われる基礎的で直接的な活動やプロジェクト、サービスが事務事業である。事務事業については、本論文では、総務省の定義にある「行政手段」と限定せずに、「地方自治体、企業、NPO等の組織や住民によって、公共領域において展開される手段」と定義する。理由としては、ガバナンスに基づく行政システムにおいては、地方自治体が関与して実施される事務事業は、必ずしも地方自治体が独占して実施するものではないという立場をとるためである。なお、「事務事業」には、定例的な事務事業だけでなく、プロジェクト、サービスまで幅広いものが含まれる。

こうした定義や関係性を踏まえて総合計画と政策・施策・事務事業の関係性を整理したものが図表2-1である。基本構想には、概ね政策を中心に位置づけられ、政策に基づき具体化された施策の柱が位置づけられることが多い。また、基本計画には、政策を実現する手段としての施策が位置づけられる。実施計画には、施策を実現する手段としての事務事業が施策体系ごとに位置づけられる。実施計画は3年間といった複数年度のパターンが

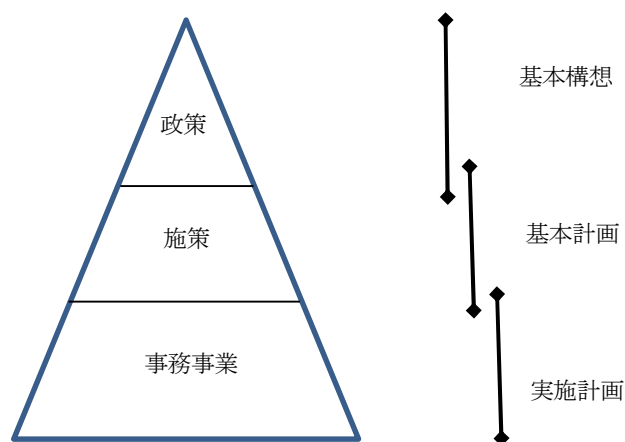
多くなっているが、これをP D C Aサイクルに基づき毎年実施状況を確認し、必要性や有効性、経済性、効率性、達成度を評価したうえで、改善策を検討し、予算やその後の運営に適切に反映させていこうというのが事務事業評価である。

松尾(2010)の行政評価の約9割が総合計画体系に従ったものとの指摘¹⁸もあるように、総合計画は行政評価との関連がある。わが国においては、行政評価のような業績管理システムの導入は、地方自治法などの法律として規定、強制されていないが、ほとんどの自治体において、総合計画との関連で行政評価を導入している。その背景としては、国や自治体における財政構造の悪化、行政に対する社会的ニーズの多様化、地方分権、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の潮流など様々な要因が指摘されている¹⁹。

そうした背景のなかで全国の地方自治体のほとんどで導入されている行政評価は、自治体が行う行政の活動の評価において、政策、施策、事務事業といった計画体系に焦点を当てようとするもの²⁰である。その特徴として成果志向と成果に対する定量的測定であり、目標管理志向である²¹。総合計画の機能を発揮するうえで、行政評価との関連のなかで重要な前提条件となる目標設定の状況について、定性的な目標については、基本構想への位置づけが81.8%、基本計画への位置づけが79.7%、実施計画への位置づけが21.3%となっている²²。また、数値目標については、基本構想への位置づけが16.1%、基本計画への位置づけが87.2%、実施計画への位置づけが32.8%となっている²³。具体的なサービスやプロジェクトなど住民や現場レベルで直接影響を与える事務事業と関連する実施計画への目標の位置づけが比較的低い状況となっている。

以上を踏まえ、本章では、行政システムにNPGを導入するにあたっての総合計画におけるガバナンスの規定とそれに基づく政策等の形成や実践が重要性を念頭に、ガバナンスの観点からみた総合計画の問題点や課題について整理する。また、総合計画の進捗管理と評価の問題点として、行政評価の問題点や課題等について整理する。そして、総合計画と地域経営の関係について触れ、地域経営におけるNPGに基づくガバナンスの重要性を指摘し、総合計画に基づく地域経営におけるガバナンスのイメージの枠組みを提起する。

図表 2-1 総合計画と政策・施策・事務事業との関係



出所) 筆者作成

II 総合計画におけるガバナンスの問題

1 総合計画におけるガバナンスに関する規定の明確化

総合計画の策定が求められるようになって、既に40年以上が経過し、この間、PAからNPMへと行政システムの改革が行われるとともに、社会の成熟化により行政に対するニーズは多様化してきている。高度経済成長期は、国主導での「国土の均衡ある発展」や「地域間格差の是正」を基本理念とする「全国総合開発計画」に代表される国土政策・地域振興策に基づき、中央集権下での計画行政²⁴のもとでの行政主導の執行管理型の行政システムが求められた時代である。こうした執行管理型の行政システムにおける総合計画から、NPMに基づく行政システムにおける総合計画へとこれまで変化している。

NPMの基本原理として石原(2005)が述べている「戦略・ビジョン」や「成果志向」、「説明責任」からは、行政評価の導入とPDCAサイクルによるマネジメントが総合計画と一体的に行われているようになった。また、「競争メカニズムの活用」は市場原理により、事務事業の効率性を高めるとともに、「顧客志向」により有効性を高めることも視野に入れ、民間セクターの参入が推進された。このように、NPMの導入を契機に、公共領域への民間セクターの参入が促進されることとなり、総合計画もその流れを受けて、行政評価と連動した目標設定やそれに基づくPDCAサイクルによる管理がなされるようになった。

2000年の地方分権制度改革やNPO法の制定などにより、公共領域への多様なアクターの関心が高まり、地方自治体においても多様なアクターとの連携による政策形成やその実現に向けた施策・事務事業の形成、すなわちガバナンスによる政策等の形成や実践が進められることとなった。総合計画は地方自治体の最上位の計画であり、NPMの流れを受けて、行政評価との連動性が一般的になったことと同様に、時代背景を反映することが求められ規定されるべきビジョンや施策等も異なってくる。総合計画は地方自治体を実施する政策等の最上位の拠り所となる計画であり、ガバナンスが求められる時代背景においては、ガバナンスが機能するための役割が総合計画に求められる。

財政問題や人材といった経営資源の問題、住民をはじめとする利害関係者のニーズの多様化により、多様なアクターにおけるガバナンスを志向することの重要性は多くの論者²⁵が指摘している。しかしながら、民間のアクターとの連携の事例としてあげられる介護保険制度やPFI、まちづくり等の事例においても、国や地方自治体が設定する内容の範囲内で民間のアクターを活用するといった視点が依然として強い。資源制約下における事務事業の質の向上と担い手の確保に対応できるアクターの主体性が発揮された、新たなガバナンスともいうべき概念が、総合計画により地方自治体の行政システムとして定着し、それに基づく政策等の形成や実践がなされているとは言いがたい状況である。

こうした状況のなかで、総合計画は自治体のあり方を規定する最上位の計画としての役割²⁶があり、総合計画を通じガバナンスを行政システムに定着させていくことが求められている。しかしながら、その総合計画においても、多様な主体に関する総合計画への位置づけが約35%の地方自治体で位置づけられている程度であること²⁷からも、外部のアクターの主体性を前提とするガバナンスの概念とアクター間の組織間連携によるマネジメントが地方自治体の経営の基本スタンスとして定まっているとは、少なくとも総合計画との関連でいえない。

すなわち、組織間連携と相互影響を基本的な視点に持つNPGに適うガバナンスについては、一部の地方自治体を除き、最上位計画の総合計画に基づいた意図的な実践はなされていない。公共領域の担い手となる企業やNPO、住民組織等の発意や主体性を発揮できるフィールドを提供するガバナンスが標準的に地方自治体の行政システムとして確立されていくことが重要である。行政システムのあり方を規定する総合計画において、ガバナンスに関する規定を行うことが望ましいと考えられる。総合計画の策定における多様な主体の位置づけの状況をみる限り地方自治体主導が強く、連携先となる多様なアクターが主体

的に発意したものを取り込むガバナンスは、多くの地方自治体で、自治体のあり方そのものに影響を与える概念であるといった明確な認識が必ずしも浸透していないことがうかがえる。

坂本（2008）は「官民協働形態を中心とした公共サービスの供給が重要になり、それは従来の自治体政府中心のガバナンスと異なる新しいガバナンス・モデルが求められることとなる」²⁸としている。NPM型の自治体政府中心のガバナンスと異なる多様なアクターの主体性を前提とする新しいガバナンスとマネジメント等についてのフレームワーク等は必ずしも定まってははいない。わが国地方自治体の行政システムの軸の一つとしてガバナンスを導入するのであれば、地方自治体の最上位の計画である総合計画にガバナンスを担保する規定の明確な位置づけが求められている。

2 総合計画によるマネジメント機能の充実

総合計画においては、定性的な目標や数値目標の設定が、基本構想、基本計画、実施計画のいずれかのレベルを合わせると約4分の3の地方自治体で行われている。その実態²⁹からもわかるように、NPM導入以降、行政評価と連動し、PDCAに基づくマネジメントが意図されていることが分かる。石原（2005）は、NPMの基本原理として、顧客志向、戦略・ビジョン、権限移譲・分権化、競争メカニズムの活用、成果志向、説明責任の6つを掲げている³⁰。このような基本原理を持つNPMを推進するツールとして事務事業評価などの行政評価の導入が地方自治体に広がった。今後、NPGに基づき多様なアクターのネットワークによるガバナンスであるNPGを行政システムに導入していくにあたっては、NPMの流れのなかで導入がなされた行政評価のあり方もその見直しが求められ、行政評価と連動する総合計画のあり方も問われてくる。

マネジメントに関しては、行政職員の具体的な行動に関わるものとして、具体的な政策実施活動において、個々の行政職員がとるべき具体的な行動規準や行政職員の裁量を規定する価値観、制度、手続等が、行政職員のガバナンスに向けた行動に結びつくように設計され、体系化される³¹マネジメントが求められる。すなわち、ガバナンスを実質的にコーディネートする行政職員の行動をガバナンス志向に変化させるための拠り所となる規定が総合計画には求められる。

住民や企業、団体、行政など地域を構成する多様な主体に関する総合計画への位置づけ

については、基本構想（27.6%）や基本計画（82.5%）レベルでの位置づけが多く、多様なアクターの直接的な関わりのある事務事業のマネジメントにとって重要な実施計画（11.3%）での位置づけが少ない³²。このことから、現場において直接的に事務事業を展開するマネジメントレベルでのガバナンスに対する認識が弱いとも考えられる。ガバナンスに基づく政策、施策、事務事業を実践していくために、総合計画への位置づけの明確化を図り、現場レベルにおいて多様なアクターが主体的に活動できる行政システムが求められる。その要点として、図表2-2に示す次の3点があげられると考える。

第一に、「総合計画における共創の明確化」である。共創については、Gronroos *et al.*(2014)が「2者かそれ以上の関係者による直接的な相互影響のプロセスにおいて、何か創造されるプロセス」と定義している³³。生産年齢人口が急速に減少する一方で高齢者が急増する時代が2040年頃まで継続し、日本全体が担い手の確保の問題に直面するという2つの相反する困難な課題のなかでは、限られた資源のなかで困難な状況を解決していくことが求められ、それぞれの強みをもったアクターの主体的参画による「共創」は重要な手段の一つと考えられる。また、こうした動きにも留意すべきであるが、NPM以降の「1980年代以降の新しい状況下で、低下しつつあるガバメントの統治能力に対する代替肢」³⁴としてガバナンスの充実によるマネジメントが求められているということである。すなわち、「公共」の担い手は「行政」であるという考えは根本的に改め、NPMによる競争メカニズムや成果志向といった基本原理でもたらされる利点を活かしながらも、「公共」をあらゆる組織体や住民で支えるということを十分に考え尽くし体系化し実行するガバナンスに基づくマネジメントによる共創が求められるということである。これまでの協働では、地方自治体の発意のもとで行われてきたが、資源制約が強まるなかでは、地方自治体の実務における具体的な展開を促進するため、公共領域を支えるあらゆる組織体の主体性を十二分に引き出す概念と具体的なマネジメント方策について、総合計画において明確化し、実践していくことが求められる。すなわち、総合計画は最上位の計画であり、地方自治体エリア内におけるまちづくりを進めるための地方自治体の行動にかかる指針や、エリア内外の多様なアクターの役割等を明確に規定するとともに、ガバナンスに基づく具体的な事務事業を位置づけ、目標を定めることが求められる。この総合計画への共創に関する明確な位置づけが、ガバナンスの拠り所の一つとなる。

第二に、「事務事業の質を確保するマネジメント」である。少子高齢化が進展し社会的ニーズが高まるなかで、既存サービスの低下や多様で柔軟なサービスの提供を困難とするよ

うな行政改革は実行すべきでないだろうということである。Osborne *et al.*(2015)や森田(2012)、新川(2011)、富野(2009)など国内外の多くの論者が指摘しているように、特に、旧来型のNPMで行われた地方自治体の供給側の人的資源等の削減などは、真に必要な事務事業の実施にも支障をきたし、サービスの低下にもつながるリスクがある。しかしながら、前章で指摘したように適切なアウトソーシングによるサービスそのものの確保を行ったうえで自治体の人的資源削減であれば、そのリスクは回避できる。サービス削減の弊害を指摘するNPM批判は多いが、NPMがサービスの効率性を高めた実績等も踏まえ、NPMに関する事項についても総合計画に規定し、NPMに基づく事務事業の質の確保を行うことが考えられる。

そのような適切な行動につながるような拠り所となるものを総合計画において担保し、成果志向といったNPMの基本原理の利点を継承しつつも政策形成におけるガバナンスを行政システムとして定着させ、事務事業の質を確保するマネジメントを目指すべきではないかということである。NPMで既に多くの事務事業がアウトソーシングされていることや、NPMの有する効率性や経済性などの利点も踏まえて展開していく必要がある。

第三に、「利用者との相互影響による政策形成」である。財政状況は厳しさを増すばかりであり、NPMの顧客主義では、資源制約下におけるガバナンスの重視が求められるモデルとしては不十分である。Osborne(2010)やKooiman(2008)が新しいガバナンスの形態としての重要な要素として指摘しているのが、相互影響(interaction)である。Osborneらに影響を与えたPralhad and Ramaswamy(2004)は、組織間の協働の緊密度について相互影響を通じて高めることの重要性を指摘している。すなわち、社会経済環境が厳しい状況となることを見込まれるわが国では、顧客である住民等の提供者としての参加を促し、相互影響を通じてニーズにも十分に応えるネットワークの構築を行い、有効性はもとより財政的な状況の改善が求められている。すなわち経済性や効率性の向上を通じた財政負担の軽減にも寄与できるようなマネジメントを行っていくことが求められており、その根拠となるものが求められる。その根拠として地方自治体最上位の計画である総合計画における規定の位置づけと運用が求められる。多様なアクターや、アクターともなりうる住民や利害関係者を、サービスや事業の提供者としても位置づけ、相互影響により政策形成を進めていくことを行動の基本として位置づけるべきではないかと考える。

以上3点を満たすマネジメントに関する規定を定めた総合計画を設計し、ガバナンスを基調とする行政システムの構築を行うことが今後の重要な課題として提起できる。

図表 2-2 総合計画におけるマネジメントの新たな視点

	総合計画における対応
総合計画における共創の明確化	◎総合計画における共創のマネジメントの位置づけを明確化する。
事務事業の質の確保	◎多様なアクターの主体性発揮による質の向上 ◎NPMの基本原理の利点の継承
利用者との相互影響による政策の形成	◎多様なアクターとの相互影響による政策形成の行動に関する位置づけ

出所) 筆者作成。

3 総合計画におけるサービスマーケティングの視点

地方自治体の政策・施策・事務事業の形成については、一定の主導権は持ちつつも、公共領域を形成する多様なアクターの主体性を前提に、関係性や相互影響を重視したガバナンスに基づく政策・施策・事務事業の形成手法の導入が求められる。そうしたことを担保できる総合計画の策定と運用が求められる。

地方自治体と多様なアクターはそれぞれ主体性を発揮する対等の関係であり、地方自治体については、地域経営の観点から地域全体の公共領域を見渡し、企画立案者であり、全体をコーディネートする立場でもある。そうしたガバナンスにおいては、企業、NPO、住民組織等との政策・施策・事務事業の形成手法の確立・定着が重要となる。特にこれからは、少子高齢化を要因とする人材不足や財政状況が深刻化することが想定されている。組織等との関係性を構築し、相互影響により、ニーズに基づく政策・施策・事務事業の有効性の向上と効率性・経済性を意識した形成手法の確立が求められる。

Osborne *et al.*(2015) は、ガバナンスに基づく政策形成の最も適切なロジックとして、「サービス・ドミナント・ロジック (Service Dominant Logic : 以下「SDL」という。)」をあげ、その一つの有力な手法としてあげられるのが、コ・プロダクションであるとしている³⁵。この点については、Pestoff(2011)も「コ・プロダクションはNPGの中核的な要素である」³⁶としている。SDLについては、「製品(商品)の交換から得られる効用を解釈するマーケティングマネジメントに代わる価値創造過程で、新たなマーケティングを描くことを意図したもの」³⁷とされ、「その顧客価値は、供給者と需要者との相互影響で創造される」³⁸としている。コ・プロダクションは、サービス提供の過程において、サービス

利用者をより積極的な役割としてとらえ、単なるサービスの受け手ではなくサービスを共創するものとしてとらえる。そこには、「公的なサービスの創造システムとサービス利用者、サービススタッフとの複雑な相互影響がある」³⁹とし、それぞれの関係者の主体性の発揮と相互影響の重要性について強調している。

従来からのマーケティングは、単一の公的サービス機関が、組織等との関係性をなしに業務を遂行するものととらえられているが、Osborne *et al.* (2015)は、関係性マーケティングをベースとするSDLが大勢であり、競争よりも協調や信頼に基づく相互影響に基づく価値の創造の重要性⁴⁰について主張している。また、「SDLでの定義では、コ・プロダクションは公共サービスの提供において持続性のあるビジネスモデルの中心」⁴¹とされ、そのなかでは、コ・プロダクションは組織等の関係者間の相互影響の本質的なプロセスであるとされている。

その後、Osborne(2017)は、SDLの限界点として、SDLは、企業を顧客による価値の創造を促進する価値の共創者であり、相互影響を自らの価値の創造にも利用するとしている点を指摘している。それに代わるロジックとして、Gronroosが提唱する「サービス・ロジック (Service Logic : 以下、「SL」という。)」に拠る軌道修正を行っている。また、コ・プロダクションはコ・クリエーションの一つであるとし、コ・クリエーションを中核的な概念とする修正を行っている⁴²。

以上のように、NPGについては、自治体だけが主導的立場となった政策、施策・事務事業の形成及び実践を前提としておらず、外部のアクターとの関係性を前提とするものである。サービスマーケティングの視点として多様なアクターとの協働により、住民等も提供プロセスに組み込みながら政策等の形成の実効性を高めるうえでも、総合計画の基本構想等にサービスマーケティングの思想を取り入れ、多様なアクターとの協働によるNPGに関する位置づけを行うことが求められる。特に事務事業レベルにおけるガバナンスが十分に機能するよう実施計画への構成主体等を明確にした具体的な事務事業の位置づけ、目標の設定等を行うことが求められる。

4 多様なアクターの関係性の強化促進

総合計画は、各分野にまたがる政策・施策・事務事業を実践するうえでの基本となる総合的な計画であり、政策の形成や実践を通じ、多様なアクターがヒト・モノ・カネといっ

た経営資源で創造する事業やサービスを規定するものである。ガバナンスにおいては、相互影響を通じ、ヒトとヒト、資源と資源、ノウハウとノウハウなどの組み合わせにより創出されるソーシャルキャピタルといった新たな資源により強化された政策・施策・事務事業が形成される。そうした資源の形成に向けて、Rashman *et al.*(2009)は、民間企業を対象に研究が進められてきた組織学習と知識創造は公的組織にとっても重要であることを指摘し、ガバナンスにおいては、複雑な外部環境の改善のために民間セクターとの知識や情報の共有を行い、目的を達成することが求められるとしている⁴³。

こうした異なる多様なセクター間の情報や知識の共有による相互影響の結果、創造される資源がソーシャルキャピタルであり、地方自治体単独による政策形成よりも高いレベルの政策を形成する資源となるものである。ソーシャルキャピタルとは、Putnam(1993)によって提唱され、社会関係資本とも訳される。上田(2010)は、ソーシャルキャピタルについて「人々の協働行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、『信頼』、『規範』、『ネットワーク』といった社会的仕組みの特徴との定義が広く理解されるに至った」⁴⁴としているが、その機能には、地域の安全や治安の改善を高める機能や失業率を低下させる機能、老人医療費を低下させる機能など、公共的課題の解決につながる様々な機能があるとされている⁴⁵。

社会的関係資本での関係性の強化について、永田(2003)は、「第1に、関係の構造である。強い結びつきであっても弱い結びつきであっても、幅広い交流を長期的に継続していくことが重要である。第2に、主体間のダイナミクスである。社会的関係資本を生成していくのは、ネットワークのなかにいる諸主体の積極的な相互作用である。その際、主体相互の信頼や相互関係により受けられる利益が社会的関係資本の生成、増進のキーとなる。第3に共通の日常語を使用することや文脈を共有することである」⁴⁶としている。

William *et al.* (2000) は、ソーシャルキャピタルとガバナンスとの関係について、ソーシャルキャピタルは、本来的に相互影響の文脈のなかで理解されるべきであり、また、多様なアクター間の関係性のなかで本来備わっている資源と捉えるべきだとしている⁴⁷。すなわち、多様なアクター間のガバナンスが本来創造している資源であり、政策・施策・事務事業の形成に有用な資源がソーシャルキャピタルであるととらえることができる。ソーシャルキャピタルの効果的な創造に向けては、ガバナンスの機能を高めるマネジメントが重要となると考える。

ガバナンスの機能を高めるためには、「継続性の担保」、「相互影響」、「共通認識の形成」

の3点を重視するマネジメントが重要と考える。この3点を実現するためには、「場」と「対話」が重要と考えられる。野中(1996)は、知識変換モードとして、「共同化」、「表出化」、「連結化」、「内面化」の4つの知識変換モードがあり、暗黙知をはじめ知識共有のため、個人が直接対話を通じて相互に影響しあう「場」の重要性を提唱している⁴⁸。「場」は「継続性の担保」となる重要な要素であり、対話を通じて相互影響を促進する。また、協定や契約などの手法で信頼感・一体感を醸成・担保する「提携」も重要である。あるビジョンのもと、地方自治体、NPO、企業、住民組織等の関係者のなかで、実現したいビジョンの関係者が集まり、議論し、事業成果を高めるためには、組織間連携の強化促進が重要である。そのためには、「継続性の担保」、「相互影響」、「共通認識の形成」の促進を図るための「場」と「対話」、「提携」が重要である。

多様なアクターとの協働によるガバナンス機能する重要な要素として、総合計画に基づく策定のプロセスのマネジメント、実施のマネジメント、評価のマネジメントといったPDCAの各段階におけるマネジメントが求められる。総合計画によるガバナンス機能の発揮のためには、各プロセスにおいてガバナンスを促進する要素を明確に位置づけることが求められる。特に、実施計画においては、具体的な事務事業に関する位置づけを行うため、具体的なガバナンスの方策を明確化することが重要である。

現状では、策定プロセスにおけるガバナンスについては、市民会議等の対話や相互影響の場を設置した地方自治体は約半数となっている。また、住民参加の方法としては、公募が73.0%となっているが、一方で商工会議所など特定の団体の代表者が83.1%となるなど、必ずしも策定プロセスへの住民参加は進んでいない⁴⁹。総合計画を主体的に策定した主体としても、企画担当の部局または課、審議会が5割以上を占め、住民参加は今後も課題となる⁵⁰。ガバナンスに基づき総合計画の策定を進めていくなかでは、住民や企業、NPO等の主体となる施策や事務事業等も位置づけることが考えられる。実施計画上でも位置づけを行っている地方自治体もある⁵¹が、総合計画における多様なアクターの位置づけの明確化と策定プロセスにおける「場」と「対話」による相互影響の促進が求められる。

施策や事務事業の実施段階や評価におけるマネジメントについては、実際に実施計画等に位置づけた多様なアクターの相互影響によって形成された事務事業や目標等に基づき、多様なアクター間での相互影響による具体的な事務事業の展開を実践し、評価を行っていくことである。その実効性を高めるマネジメント方策を進めるためには、策定プロセスと同様に「場」と「対話」を基本に相互影響を促進することが求められる。

5 総合計画と個別計画との整合性

これまで述べてきたように、総合計画においてガバナンスの拠り所となる事項を明確に規定し、ガバナンスをどう担保するかの課題がある。それと併せて、総合計画との整合性のもとに策定される分野ごとの個別計画においても、ガバナンスの明確な規定は連動して求められることである。通常、個別計画を策定する際には、総合計画のビジョンを踏まえ、個別計画の対象とする分野におけるビジョンを設定し、施策や事務事業においても、総合計画の基本計画や実施計画との整合性を確保しながら策定を進めることが多いと考えられる。また、個別計画の次のタイミングで策定される総合計画には、個別計画における新たな課題や対応策等も踏まえて、適切に反映させていくことが通常である。したがって、ガバナンスに関する規定等についても総合計画と個別計画の双方で整合性のとれたかたちで位置づけられることが求められる。

Ⅲ 総合計画における評価の問題

1 行政特有の評価の問題

総合計画において位置づけた数値目標や定性的な目標によって、PDCAに基づくマネジメントを進めることが、地方自治体の運営にあたって重要なことの一つであるが、行政特有のいくつかの根本的な問題点が存在する。

数値目標の一つに、財務指標が考えられる。岡本(2003)が「財務諸表分析にはいくつかの限界がある。重要な限界としては、貨幣評価できない要素は、財務諸表に含まれない点である」⁵²とし、財務会計情報の時間的な概念を「利益配分のため、客観性、検証可能性を重視し、主として過去情報を扱う」と説明し、財務情報の中心を過去情報と整理している。地方自治体においては、営利を目的としないため、損益活動を行うことがない。したがって成果を貨幣評価で表すことが困難である。そのため、目標設定や評価を難しくしている。財務指標を重視した数値目標の設定は、現実的ではないうえに、行政の特性からは偏った評価となる可能性が高い。

地方自治体が政策形成を行い実行していくうえでは、ビジョンや目標を数的に示すことができる非財務指標も重要である。徳崎(2012)も、「経営管理者や組織の業績を測定・評価

する際に歴史的な会計数値によって達成できることには根本的に限界があるという指摘が、かなり前から行われていた」⁵³ としているように、会計情報だけでなく、非財務情報による数値の設定等が重要である。

地方自治体においては、企業と異なり利益を目的としないが、住民等の福祉の向上を目的に政策・施策・事務事業を展開する。松尾(2010)は、「非営利組織である行政組織においては、計画を構成する個々の政策、施策、事務事業について、そのインプットを予算額として財務指標で測定することが可能であるが、アウトプットやアウトカムとよばれる成果を定量的に評価しようとしても、利益などの統一的な財務指標で測定、評価することは困難であり、多様な非財務指標を活用せざるをえない」⁵⁴ としている。利益という概念設定が困難な以上、財務指標による価値（成果であるサービスやグッズが顧客に利用されることによって生じる価値）⁵⁵ の測定は、コスト面における一部の指標を除き、設定自体が困難である。そのため、地方自治体における財務指標のみに着目した価値の評価は、企業以上に偏った評価となることは否定できない。

また、総合計画に基づき価値を評価するにあたっては、過去情報を中心とする財務情報と未来情報を中心とする非財務情報を組み合わせた体系化が必要である。これは、企業経営にも地方自治体経営にも当てはまることであるが、地方自治体においては利益等の貨幣評価が困難なために財務指標については、コストを中心とする評価となり、非財務情報をより重視した多面的な評価ができる体系化が重要となる。企画段階における目標設定ともなり、マネジメントプロセスと成果を適切に評価できるKPIを活用した非財務情報の充実が求められる。

2 行政評価と総合計画のマネジメントの課題

前述のとおり、総合計画と行政評価は既に表裏一体の運用がなされている。行政評価については、1990年代のNPMの流れの中で、注目されることとなり、総合計画と連動するかたちで比較的短期間のうちに全国の地方自治体に取り組みが広がった。

総務省によれば、行政評価とは「政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」と定義されている⁵⁶。行政評価の導入状況としては、都道府県及び特例市以上の市ではほぼ全団体、またその他の市区でも8割以上の団体で導入されている。一方で、町村での導入は3分の

1 程度の導入にとどまっている状況である⁵⁷。行政評価については、わが国では、「自治体が業績評価の仕組みを整備するための国の制度的な基準やガイドラインは存在せず、業績評価の仕組みづくりは、自治体の自主的な取り組みによって行われてきた」⁵⁸のが現状であり、統一的方法論による行政評価を地方自治体の経営管理に適用することをルール化しているわけではない。総合計画との連動も特にルール化されているわけではない。

松尾(2009)は、行政評価を、「計画(政策—施策—事務事業)志向の業績管理システム」と定義しており、総合計画との関係性について説明している。また、行政評価の要件として、政策・施策・事務事業といった計画体系に焦点を当て、PDCAサイクルが重視され、その情報は予算、計画、業務活動などの組織内の経営管理目的にフィードバックすることが志向されているとしている。そして、評価情報については、外部に対しては報告されるものとしている(図表2-3参照)⁵⁹。総合計画においては、その体系に基づく政策・施策・事務事業と行政評価、予算等が一体的に運用され、PDCAサイクルに基づくマネジメントが求められている。行政評価については、制度面では、各地方自治体の経営管理目的に合った多様な業績評価システムを構築することが可能となっている。しかし現実には、「経営管理目的としての業績評価の困難さに直面している自治体は多く、とくに合理的な指標選択と目標設定は、自治体が業績評価の仕組みを維持もしくは改善するうえでもっとも重要な課題と認識されている」⁶⁰と指摘されているように、経営管理目的として十分に機能している状況とは言えないのが現状である。これは、総合計画の抱える問題点のひとつといえる。総合計画の進捗管理と評価の問題点として、NPGに基づく政策等においても評価が必要であるが、現在のNPMに基づく政策等の行政評価でも不十分な現状があり、NPGの導入による行政評価は更なる改善が必要となると考えられる。

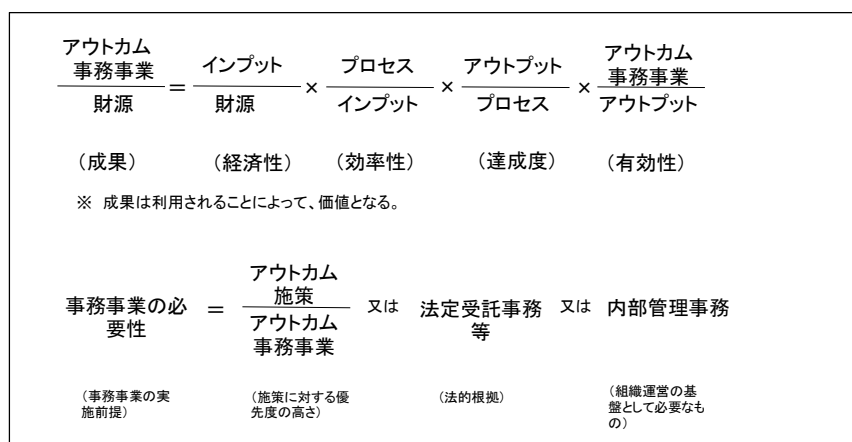
3 資源投入と成果の評価に関する課題

石原(2005)は、行政の行う事務事業による成果は、「経済性」、「効率性」、「達成度」、「有効性」、「必要性」で構成されるとしている⁶¹。「経済性」とは、事務事業に必要となる資源(インプット)をより少ない資源で達成することである。「効率性」とは、一定の資源の投入のもと、提供される事務事業量である。「達成度」は、提供される事務事業でどれだけのアウトプット(質・量)が達成できるかということである。「有効性」は事務事業によってもたらされたアウトプットによって達成された事務事業の成果である。「必要性」は、マネ

ジメントの不可欠な要素であり、かつ大前提となる構成要素として整理できる。必要性は、地方自治体の裁量の大きい戦略性のある事務事業であれば、その事務事業の成果が施策レベルの成果にどれだけ貢献しているかで優先度が判断されることとなる。また、法令等に基づく事務や内部管理事務等は必ず実施しなければならない必須の事務事業であり必要性があると判断される。そもそも必要性がなければ事務事業は形成されず、あるいはこれまで実施してきたものであれば廃止するということが重要であり、まずその判断が求められることとなる。

以上を踏まえると評価の体系として、図2-3のように整理できる。しかしながら、今後ガバナンスに基づくマネジメントを行う場合の評価のあり方については、特に実施計画のレベルにおいて、多様なアクターによる共有を前提に、組織間での評価体系についての整理が必要と思われる。また、ガバナンスでは、社会的課題の解決が目指す方向性であり、事務事業評価での評価項目では対応できないレベルであることも想定される。具体的には、実施計画に位置づける事務事業に関し、連携するアクターとその役割、アクターの参入により期待される成果、連携により達成すべき目標といった有効性に関する事項や、コスト削減効果等の効率性にかかる事項等の記載をルール化することが考えられる。さらに社会的課題の解決の成果でもある価値を評価することが重要であり、施策評価の重要性も想定されることである。また、事務事業評価をはじめとする行政評価にも適切に反映できることが必要である。ガバナンスを踏まえた行政評価に関する具体的な提起については、第8章で後述する。

図表2-3 現行の行政評価における評価の体系



出所) 石原俊彦『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、23頁をもとに加筆修正。

IV ガバナンスと地域経営

地域における社会的課題の解決に向けては、多様なアクターとの協働が重要であり、地方自治体はそのコーディネートの役割も有する。地方自治体は地域づくりの視点で、管轄する地域の経営を行う役割がある。玉村（2014）は、地域経営を機能させるための総合計画として、「目指す成果や成果の達成状況をわかりやすくする情報体系として、効果的な役割分担や協働・共創を生み出していく仕組みとともに機能させていくこととなる」とし、総合計画を根幹に据えた地域経営のトータルシステムを提起している⁶²。このように、総合計画においては、行政システムにおける今後の概念として多様な主体間の相互影響を特徴とする関係性のガバナンスを明確に規定することが求められている。

すなわち、多様なアクターとの関係性の構築を主眼とするガバナンスと、政策・施策・事務事業の企画・実行・評価といった具体的な政策等の形成や実践を行ううえでのガバナンスが実効性を高めるために求められていることであり、それを総合計画により担保することが考えられる。その事項としては、以下の二点を提起できる。

第一に、地方自治体と外部組織等がそれぞれ主体性を発揮する対等の関係のもと政策・施策・事務事業を企画し、実行し、評価し、改善していくPDC Aのマネジメントプロセスが重要である。そのため、まず多様なアクター間で共有する目標の設定を行い、その目標の達成のために必要な政策等を形成し、具体的な実践方策を明確化することが求められる。これら一連の事項が実施計画等において明確化されることが考えられる。

第二に、地方自治体の役割は、企業やNPO、住民組織等と連携しながら政策・施策・事務事業の形成を推進するコーディネーターとしての役割が重要である。そのため、地方自治体のアクターとしての役割だけでなくコーディネーターとしての役割や、連携するアクターの役割についても明確化することが必要である。

図表2-4では、NPGに基づく政策・施策・事務事業の形成と評価の枠組みを示し、この枠組みを総合計画に規定すべきものとして整理している。地域経営におけるビジョンや目標のもと政策・施策・事務事業を展開することが重要であり、多様な分野において多様な組織等の連携パターンがあることを示している。

まず、地域経営については、公共領域における多様な主体による住民等の福祉の向上のための取組みといった趣旨で様々な論者が多様な定義を行っているところであり、統一した定義はない状況である。ガバナンスとの関係性が想定できる定義もある。例えば、「ステ

ークホルダー相互間やステークホルダーと地域資源との間の価値の交換を効果的・効率的に実現していくこと」⁶³や「地域社会の中核たる地方自治体を中心として、地域社会が主体性をもって、自ら有する経営資源を最高限度に活用し、地域福祉の極大化をめざす政策実践」⁶⁴といった定義からは、地方自治体におけるガバナンスと地域経営は関連性のあるものであることが想定される。

総合計画に基づき、多様なアクター間で共通のビジョンや目標を共有し、相互影響を行いながら、地域課題の解決を図るガバナンスに基づく地域経営が重要となる。その地域経営のキーワードの一つは「相互影響」である。相互影響については、Osborne *et al.*(2015)以外にもガバナンスにとっての重要性を指摘している。例えば、Kooiman *et al.*(2008)は、インタラクティブガバナンスという概念を提起し、相互影響を取り入れたガバナンスが効果的であると主張している⁶⁵。NPGの柱となる相互影響を取り入れたガバナンスの充実のためのコーディネーターは、「各種主体間のマーケティングをネットワーク化して地域の全体最適まで視野に入れた仕組みづくりができる究極のネットワークは自治体の他存在しない」⁶⁶としているように、地方自治体が行うことが想定される。NPGを進めるにあたり、多様なアクター間でのビジョンや目標を共有しマネジメントしていくために、これまで以上に重要となることが想定されるのが、行政評価や管理会計的な手法と考えられる。

地方自治体はコーディネーター兼アクターとして中心的な位置づけである。コーディネーターの役割として多様なアクターを調整し、ビジョンや目標に関する共通認識を形成したうえで、最終的には事務事業レベルにおいて、アクターの主体性を尊重しながら、役割分担等を整理したうえで、事務事業を形成することが求められる。そして、事務事業を実施し、アクター間で評価を行い、改善を進めていく一連のプロセスをコーディネートしていくことが地方自治体の役割として求められる。

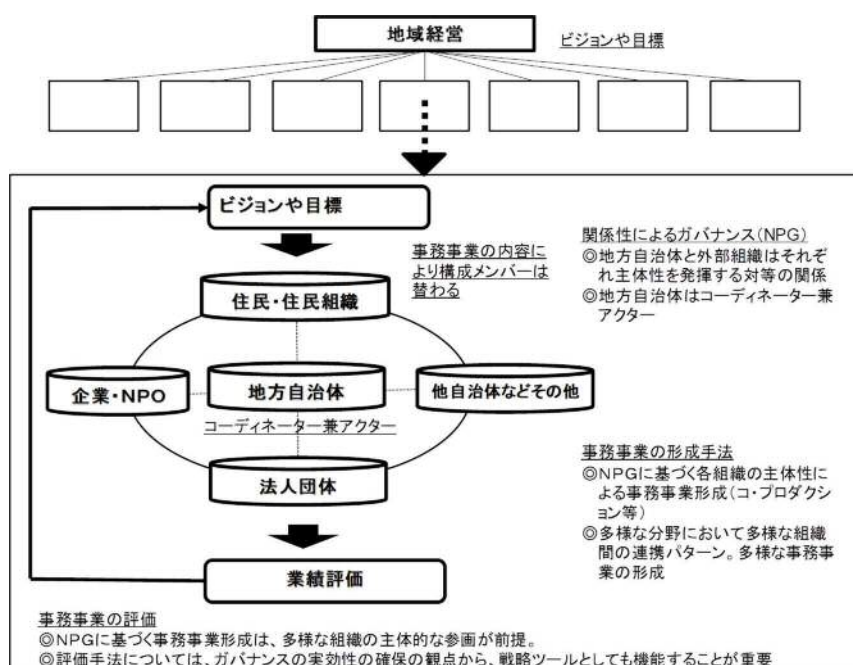
アクターとしての役割のみを考えた場合には、「ガバナンス概念では、政府は公共空間における一主体に過ぎない」⁶⁷とされるようにガバナンスのネットワークを構成する一主体にすぎない。ネットワークの構成は、住民や企業・NPOなど多様な組織等で構成されるが、構成されるメンバーは、事務事業の内容により変わる。各メンバーは、それぞれの主体性を発揮した取組みを展開するとともに、相互影響を行いながら、取組みの質を高めていくことが求められる。

このようにNPGによるガバナンスの導入は、地域経営にとっても密接に関連するもの

である。また、NPMに基づく行政内部の効率化は地方自治体の内部の経営に関連するものであるが、玉村（2014）が行政経営と地域経営の相乗効果を促す総合計画の必要性を指摘しているように⁶⁸、NPMとNPGの両者を体系化するものが総合計画の機能として求められる。

地方自治体の最上位の計画である総合計画に明確に位置づけることによって、ガバナンスの地域経営における機能を発揮させる環境が整備され、ガバナンスの実践に結びついていく。その実践力を高めるためにはマネジメントが重要である。多様なアクターにおける相互影響を促進し、ガバナンスの実効性を高める観点から総合計画に基づくマネジメント・サイクルを確立することについて、業績評価や管理会計の観点での先行研究等は見当たらない。そのため、従来型の地方自治体の内部的なマネジメントツールであり、NPMを実現するためのツールとして導入された行政評価システムを踏まえつつ、管理会計的なマネジメントツールを検討することも必要となる。この点については、第8章で検証することとしたい。

図表2-4 地域経営におけるガバナンス・イメージ



出所) 筆者作成。

注

- 1 玉村雅俊『総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータルシステムの構築』公人の友社、2014年、260頁。
- 2 1969年の地方自治法改正では、第2条第4項において「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」とされている。従って、策定義務があり、議決が必要だったのは、正確に言えば総合計画ではなく、基本構想である。
- 3 公益社団法人日本生産性本部『「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」調査結果報告書』、2016年、8頁。
- 4 杉岡秀紀「自治体政策における総合計画とフューチャーデザイン」『福知山公立大学研究紀要』、2017年、78頁。
- 5 公益社団法人日本生産性本部『前掲書』、2016年、8頁。
- 6 『同上書』。
- 7 『同上書』、7頁。
- 8 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、15頁。
- 9 高寄昇三『自治体の行政評価システム』学陽書房、1999年、3-4頁。
- 10 杉岡秀紀「前掲稿」、77頁、及び公益社団法人日本生産性本部『前掲書』、7頁を参照。
- 11 杉岡秀紀「前掲稿」、77頁、及び公益社団法人日本生産性本部『前掲書』、7頁を参照。
- 12 杉岡秀紀「前掲稿」、77頁を参照。
- 13 「同上稿」。
- 14 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づく総務省の政策評価の実施に関するガイドラインによると、「政策」は、「特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」と定義される。また、「施策」は、「上記の『基本的な方針』に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、『政策』を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの」と定義される。「事務事業」は、「上記の『具体的な方策や対策』を具現化するための個々の行政手段としての事務および事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの」と定義される。総務省『政策評価の実施に関するガイドライン』2012年3月、2頁。
- 15 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』24号、2001年9月、51頁。
- 16 「同上稿」。
- 17 「同上稿」。

- 18 松尾貴巳「自治体における業績評価システムの多様性と有効性」『国民経済雑誌』第202巻、2010年8月、31頁。
- 19 松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年、2頁。
- 20 『同上書』、21頁。
- 21 『同上書』、16頁。
- 22 公益財団法人日本生産性本部『前掲書』、10頁。
- 23 『同上書』。
- 24 計画行政とは、「過去からの蓄積と負債を受け取りつつ、現在の諸制約のなかで望ましい地域の将来に向かって、その行動を企画していく」こと。大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987年、51頁。
- 25 宮川・山本（2009）、新川（2011）などに詳しい。
- 26 玉村雅俊『前掲書』、261頁。
- 27 公益財団法人日本生産性本部『前掲書』、14頁。
- 28 坂本信雄「ローカル・ガバナンスの構造的分析の試み」『京都学園大学経営学部論集』第17巻第3号、2008年3月、6頁。
- 29 公益財団法人日本生産性本部『前掲書』、10頁。定性的な目標設定については、設定されていると答えている地方自治体が90.8%となっている。その内訳としては、基本構想において81.8%、基本計画において79.7%、実施計画において21.3%が設定されている。また、数値目標については、75.9%の地方自治体において設定されている。その内訳としては、基本構想において16.1%、基本計画において87.2%、実施計画において32.8%となっている。
- 30 石原俊彦『前掲書』、38頁。
- 31 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」『同志社政策科学研究』、第2巻1号、2000年、35頁。
- 32 公益財団法人日本生産性本部『前掲書』、14頁。
- 33 Gronroos, C. and J. Gummerus, "The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic," *Managing Service Quality Vol.24*, 2014, p.213.
- 34 岩崎正洋「ガバナンス研究の現在」、岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在— 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年、4頁。
- 35 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, "The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services," *British Journal of Management*, Vol. 00,

- 2015,p.9.
- 36 Pestoff, V. "Co-production, new public governance and third sector social services in Europe," *Ciências Sociais Unisinos* 47.1, 2011,p.15.
- 37 石川和男「マーケティングにおける中心価値の変化—価値創造思考の新たな枠組みを中心として」『専修ビジネスレビュー』Vol10、2015年、3頁。
- 38 「同上稿」、3頁。
- 39 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*,p.3.
- 40 *Ibid.*,p.7.
- 41 *Ibid.*,p.9.
- 42 Osborne, P. S., "From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?," *Public Management Review*,2017, p.3.
- 43 Rashman, L., E. Withers, and J. Hartley, "Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature," *International Journal of Management Reviews* 11.4, 2009, p. 464.
- 44 上田和勇「現代企業経営におけるソーシャルキャピタルの重要性」『社会関係資本研究論集』第1号、2010年、14頁。
- 45 「同上稿」、14—15頁。
- 46 永田晃也『前掲書』、214頁。
- 47 William, M., G. Smith, and G. Stoker, "Social capital and urban governance: adding a more contextualized 'top - down'perspective," *Political studies* 48.4, 2000, p. 817.
- 48 野中郁次郎、竹内弘高『知識創造企業』東洋経済新報社、1996年、90-95頁。
- 49 公益財団法人日本生産性本部『前掲書』、16頁。
- 50 『同上書』、17頁。
- 51 『同上書』、14頁。
- 52 岡本清ほか『管理会計』中央経済社、初版、2003年3月、30頁。
- 53 徳崎進『前掲書』59頁。
- 54 松尾貴巳「前掲稿」、29頁。
- 55 Gronroos,C. and J.Gummerus, *op.cit.*,p213.
- 56 総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況等に関する調査結果』2014年3月、2頁。

- 57 総務省『同上書』。
- 58 松尾貴巳「同上稿」29頁。
- 59 松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年、21頁。
- 60 松尾貴巳「同上稿」29頁。
- 61 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、23頁。
- 62 玉村雅俊『前掲書』、263頁。
- 63 陶山計介・妹尾俊之『大阪ブランド・ルネッサンス』ミネルヴァ書房、2006年、55頁。
- 64 高寄昇三、「地域経営の理論と歴史」日本地方自治研究学会編『地域経営と地方行財政』税務経理協会、1993年、10頁。
- 65 Kooiman, J., M. Bavinck., R. Chuenpagdee., R. Mahon and R. Pullin, "Interactive governance and governability: an introduction," *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 2008, p.2.
- 66 矢吹雄平『地域マーケティング論』有斐閣、2010年、113頁。
- 67 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』24号、2001年9月、47頁。
- 68 玉村雅俊『前掲書』、263頁。

第3章 地方自治体における政策形成とサービスマーケティング

I ガバナンスとサービスマーケティングの関係性

前章では、NPGに基づくガバナンス機能を、地方自治体の最上位の計画である総合計画に明確に位置づけることによって、発揮させることがガバナンスの実践に結びついていくことを指摘した。また、その実践力を高めるためにはマネジメントが重要であることを指摘した。さらに、総合計画におけるサービスマーケティングの視点の重要性についても触れたところである。そのマネジメントの具体的な方策を明らかにする必要があり、その有力な論拠の一つとして、Osborne や Vidal、Kinder といった論者が影響を受け、NPG に反映させているサービスマーケティングを検証する。

NPMにより市場原理が導入され、公共の課題解決主体としての多様なアクターの可能性が広がっている。しかしながら、ガバナンスにおけるアクターや、アクターとしての役割や利用者としての役割を持つ住民や利害関係者との関係性を踏まえ、地方自治体の関与のあり方や役割を明確にすることや、効果的な課題解決につなげていく具体的手法に関する理論的な構築をし、ガバナンスを論じることが、これまでの先行研究ではほとんどなされていない。ガバナンス論の変遷のなかで、市場原理と重なるサービスマーケティングとの関わりでも理論構築がなされ、単なるネットワーク化ではなく、行政の関与を前提に相互影響の重要性を強調するものがNPGである¹。

すなわち、ガバナンスの概念はNPM導入により大きな変化をもたらされ、そのガバナンスの変化は極めて重大なものであった²が、その変化は、大きく2つに分けられる。一つは、NPM型ガバナンスであり³、その特徴は、非権力的で自己組織的な関係の広がりを持ち、水平的連携やパートナーシップにより維持されるものでネットワーク型のガバナンスである。もう一つは、単なるネットワークではなく相互影響をより高めた新しいガバナンスであるNPGである。ネットワークは誰かが管理しないと機能しないが、その役割として地方自治体がコーディネートすることが求められる。わが国地方自治体における1990年代後半からのガバナンスは、図表3-1のように整理できる。

図表3-1 NPM以降のガバナンスの2類型と地方自治体の役割

	NPM型ガバナンス	NPG
ネットワークに対する考え方	非権力的で自己組織化のネットワーク	ネットワークに加えて相互影響を重視するガバナンス
地方自治体の役割	多様なアクターの一つ	アクター及びネットワークのコーディネーター

出所) 筆者作成。

NPGはネットワークに加えて相互影響を重視するガバナンスであり、NPGの先行研究は、相互影響を一つの特徴とするサービス・ドミナント・ロジック（以下、「SDL」という。）やサービス・ロジック（以下、「SL」という。）などの企業を対象とするサービスマーケティングを援用する形で理論構築がなされてきた側面がある⁴。これは、宮川(2002)、山本(2002)、真山(2001)、新川(2011)、Rhodes(1996)らが主張するNPM型ガバナンスにはなかった理論構築である。これらの論者によれば、小さな政府と市場原理の導入により、公共領域への民間企業等の参入が進められたNPM以降、規制緩和や民営化、エージェンシー制度、外部委託などわが国において積極的に導入が進められ、多様な主体が担い手となったという指摘である。こうした市場原理の導入や顧客志向が公共におけるガバナンスの重要性の認識につながった側面がある。市場を対象に発展してきたのがマーケティングであり、NPGでは、NPMの大きな功績である顧客志向を発展的に継承し、さらに顧客を単なる消費者ではなく供給者としても位置づけたサービスの創出を図るためのサービスマーケティングを積極的に取り入れていこうとする側面がある。この点が、NPM型ガバナンスには無い視点であり、NPM型ガバナンスとは一線を画し、かつNPGに説得力を持たせる大きな特徴ともいえるものである。

このため、本章では、企業を対象に発展してきたサービスマーケティングを概観し、ここから洞察される政策形成手法について整理し、わが国地方自治体における政策形成に対する有用性を検証するとともに、公的分野への援用にあたっての課題を提起する。

II サービスマーケティングと地方自治体の政策形成の関係性

1 ガバナンスの観点からのサービスマーケティング

(1) 現行システムにおけるガバナンスのとらえ方

地方自治体において、公共領域における多様な課題に対し、有効性、経済性、効率性を

高める政策形成を進めるためには、地方自治体だけでの事務事業の執行や地方自治体主導の取組みでは限界がある。真山・藤井・林沼・正木・戸政（2000）は、まちづくりにおけるNPOや市民など、政府以外のアクターの活動を例に、地方自治体の限界が現れている点を指摘している⁵。

また、山本(2002)は、社会的問題の解決あるいは社会の変革の担い手と目された政府が、それ自体問題であると考えられるようになったと指摘している⁶。宮川(2002)は、ガバナンスの主体である政府の統治能力の低下の側面と、統治される側の社会の統治可能性の低下を指摘し、後者については、特に、社会における多様性、複雑性及び動態性が増大しているために統治の困難性が増しているということを指摘したうえで、伝統的な統治方法に頼ることの限界を指摘している⁷。真山(2001)は、マクロのガバナンスのイメージとして、社会環境の変化に伴って地方自治体が唯一の公共主体ではなく、公共的問題の解決にあたっては地方自治体以外の様々なアクターの協働作業を当然の前提とする基本認識を示している⁸。このように地方自治体のみが主体となった政策形成の限界については山本(2002)、宮川(2002)といった論者が指摘するところである。この点において、住民や組織を単なる消費者や利害関係者とはとらえず、サービスの提供者として主体的な役割を期待する場合に、ガバナンスとサービスマーケティングの接点が見いだせ、サービスマーケティングの導入の意義がある。

しかしながら、現行の行政システムは、ガバナンスを重視したシステムであるかどうかは不明瞭な状況であり、政策形成においてもガバナンスが明示的に機能しているとは必ずしも言い切れない。

現在の地方自治体において、真山(2001)が指摘するような「ガバナンス・イメージが定着し、政策形成に真剣に取り組むといった状況」⁹を把握するのは困難ではあるが、少なくとも多様なアクターによるガバナンスを掲げた行政システム改革を進めるということを明確に掲げている地方自治体はほとんどない状況と思われる。ただし、総合計画において住民や企業、団体等の多様な主体に関する位置づけを行っている地方自治体も3割強あることからガバナンスのイメージは浸透しつつある状況とも考えられること、いわゆる先行自治体と呼ばれる地方自治体は多様なアクターの主体を活かし、地方自治体もアクター間のネットワークの一員となり、相互影響を前提とするガバナンスを構築している例が多いと考える。福祉やまちづくり、産業振興等において多様なアクターのネットワークによる取組みの成果が注目されている先行地方自治体においては、住民や組織等の多様なアクター

の主体的な企画等も取り入れた相互影響が重視されていると考えられ、NPGの特徴を備えたガバナンスを自ずと構築していることが共通点と考えられる。

(2) NPMとNPGにおけるガバナンスの比較

多様なニーズと地域特性に応じた対応策の実施が求められる現在、先行地方自治体とそうでない自治体の差があるとすれば、その理由の一つには、多様なアクターの相互影響による政策形成の重要性に関し、地方自治体が組織的に認識しているか否か、またそのうえで、従来は顧客側であった住民や組織等が政策形成に参画できるよう、地方自治体がコーディネーターとしての役割を果たしつつ政策形成を実践しているか否かが考えられる。この点について、真山(2001)は、「従来とは根本的に異なる発想であるガバナンス・イメージを導入するためには、行政の意識改革はもとより、住民の意識も変えていかなければならない」¹⁰としており、ガバナンスを機能させることについて地方自治体間で差異が生じやすい要因の一つとなる多様なアクター間の意識の差異について指摘している。

また、矢吹(2010)は、「公共サービスの行政サービス化で守備範囲が拡大した自治体による主導的な地域経営主体からの撤退が進んでいる」¹¹としたうえで、地域経営¹²の中核的主体を地方自治体と置いた上で、自治体経営の延長線上で地域経営を捉えようとする研究(宮脇 2003 ほか)については、地域経営におけるNPO間、NPOと企業間の連携といった組織間の豊富な実態を捉えきれない¹³としている。そして、組織それぞれが主体となったマーケティングネットワークの実践を主眼とする「地域マーケティング」を提起している。その際に、地方自治体を究極のネットワークカーと捉え、地域経営の責任の所在は地方自治体にあるとしている。しかし、地方自治体の主体的役割については示されておらず、組織や住民をネットワーク化し、相互影響を促す言葉としては、単なる関係性の構築以上の実践につながるものが求められるため、「ネットワークカー」よりも「コーディネーター」が適切である。

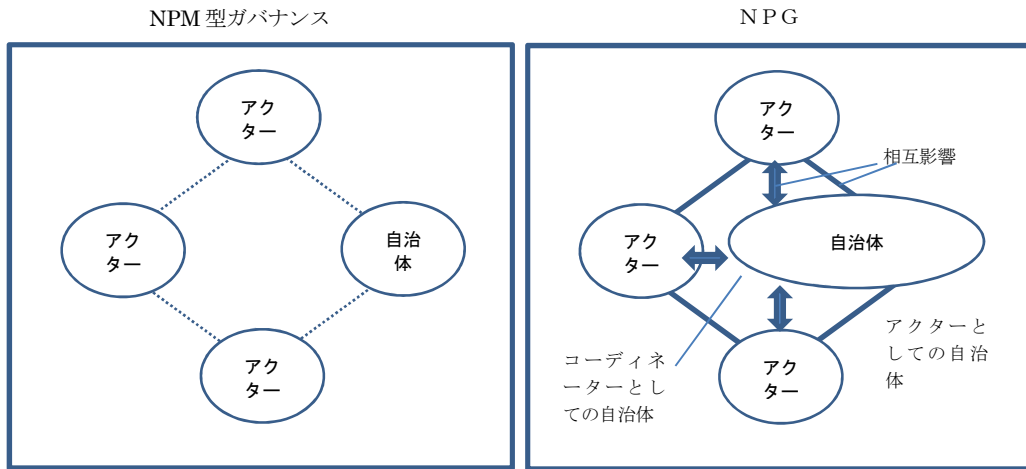
NPMの一つの成果としては、それまで連携先としてそもそも想定されてこなかった企業などの民間セクターを、積極的に活用した改革を進めた点にあり、官民連携の取り組みが飛躍的に推進され、地方自治体を主体とするガバナンスの構築を可能とするきっかけをつくったことがあげられる。しかしながら、NPMは、小さな政府を志向するものであり、地方自治体の関与のもとでの改革においては、定例業務のアウトソーシングやPFIのように、あらかじめ国や地方自治体が主体として企画するなど、民間も供給側の主体となる

ガバナンスは想定されていない。

一方で、坂本(2008)は Rhodes の主張に基づき、小さな政府を前提に、自己組織化ネットワークがガバナンスにとって重要であることを指摘している。また、政府だけでなく、非政府部門も含めた複数の組織が自律的かつ自己統治を行う組織が連携したネットワークが重要と指摘している¹⁴。このように地方自治体と独立した関係性でのNPO活動など住民が自ら統治を目指す自己組織化を推進している面もある。すなわち、NPMのもとでの改革は民間の主体性を地方自治体が引き出すものではなく、地方自治体が関与しない形での自己組織化による統治ということである。NPMが目指すものは地域の公共領域を見渡したなかでの組織間連携をベースとするガバナンスではないと考えられる。むしろ行財政改革のツールとしてNPMが展開されたことから組織の効率性や持続性を追求する側面もあるため、コーポレートガバナンスが前提とも考えられる。そのため、多様な組織の主体性をより一層引き出すための相互影響による公共領域内での事業の更なる多様化や質の向上、公共領域そのものを拡大するといった成果を期待することは難しいと思われる。

図表3-2は、Osborneらが提唱するNPGのように地方自治体をコーディネーターとし多様なアクターでのガバナンスと、Rhodesらが提唱するNPM型ガバナンスのように地方自治体と独立した関係性で自己統治を行う組織のネットワークを基本とするガバナンスの2種類のガバナンスを単純化し図示したものである。前者が相互影響によるシステムにおけるイノベーションが期待できる点¹⁵で優位であり、社会の多様化が進むなかで、多様なアクター間の相互影響を重視するガバナンスが求められている。相互影響を求めるガバナンス・システムを構築していく場合に、顧客を供給者としても取り込み、よりニーズに沿った高度なサービスの提供を目指すサービスマーケティングを採用する意義がある。

図表3-2 NPM型ガバナンスとNPGの比較



出所) 筆者作成。

2 サービスマーケティングの変遷

(1) これまでのマーケティング論の概観

最近の地方自治体の政策形成に関する先行研究では、前項までに概略を述べたガバナンス論をベースとする一方で、SDLやSL、リレーションシップ・マーケティング（以下、「RM」という。）、コ・クリエーションにかかる先行研究などサービスマーケティングをベースにして論じられている側面がある。

その代表的なものがNPGであり、それまでの国家中心アプローチや社会中心アプローチのガバナンス論に見られない特徴的なことの一つである。多様化・複雑化する社会のニーズに対応するためにマーケティングを援用することは、私的市場に参入している多様なアクターとの協働による課題解決を進めていくうえで、有効な手段と思われる。また、ガバナンス論の興隆が、市場原理を志向したNPMの導入以来の1980年代以降の現象であり、同時期に企業等におけるサービスマーケティングに関し、先行研究の知見を活かしつつ多様な研究が進められてきている。地方自治体が供給するものは、福祉サービス等の対人的なサービスのほか、道路等のインフラを通じた利便性の提供、人材育成事業等を通じた人的基盤の形成などであり、こうしたサービスを含めた事務事業を通じて、住民や組織等に対し様々な公共財を提供している。そのため、サービスマーケティングそのものを検証し、地方自治体との関連性を整理することで、多様なアクターによるガバナンスにより重層的に進めていく概念としての有用性について説明する。また、これまでの先行研究の

動向等を概観し、わが国地方自治体の行政システムとの関連性にも触れながら、援用にあたっての課題等について整理を行う。

マーケティングは、1950年代に北米において、マーケティングミックス¹⁶が提唱されて以来、ミドルマネジメントを主眼とするマーケティング・マネジメント¹⁷、トップマネジメントを主眼とするマネジアルマーケティング¹⁸が主流となり発展した。その後、PPM¹⁹等に代表される戦略的マーケティングや、ソーシャル・マーケティング²⁰、リレーションシップ・マーケティング²¹といったように、製造業主導の経済からサービス業主導の経済への移行、CSR等に代表されるような企業の社会的責任の拡大や、非営利組織活動の発展など、経営環境の変化や顧客ニーズの多様化に合わせて多様な発展を遂げてきた。この間、Kotlerにより企業等の営利組織だけでなく、非営利組織への適用を図るなどマーケティング概念の拡張も行われている。

また、マーケティングの定義も変更が加えられている。AMA (American Marketing Association) による2013年のマーケティングの定義では、「マーケティングとは、顧客、クライアント、パートナー、そして社会にとって価値のある提供物を創造し、伝達し、配達し、交換するための活動であり、一連の制度やプロセスである」²²とし、公共性に特に関係のある「社会にとって」という文言が盛り込まれ、今日に至っている。消費者である顧客を対象とするマーケティング論から、顧客を企業とともに価値を生み出す主体と捉える価値共創のマーケティングが新たなマーケティングの潮流として注目されている。これは、市場のサービス経済化や顧客ニーズの多様化・複雑化が進展するなかで、有形財志向のマーケティングの限界や、無形財であるサービスを中心とするマーケティングの再構築の必要性が指摘されるようになったためである。

Gronroos はすでに1970年代にサービスマーケティングの概念を提起し、従来型のマーケティングにとって代わるものだと主張している²³。サービスが無形財であること、サービスはモノではなく活動であり、生産と消費が同時に発生することなどをサービス財の基本的な特性とし、消費者が生産するプロセスに参画する相互影響によってサービス品質が形成されると指摘している²⁴。

そうしたなか、企業と顧客等との関係性の結合により、双方向性のある相互影響として共創をとらえるRMが提起された。Dwyer *et al.*(1987)はリレーションシップの発展段階を関係開始から終結までの①認識、②探索、③拡張、④コミットメント、⑤関係終結の5つの段階に分けて、発展性のある概念として整理をした²⁵。Gummesson(2007)は、RMは

相互影響や関係性、ネットワークに焦点を当てるマーケティングであると定義し²⁶、RMの文脈のなかで、企業対企業(Business to Business)と企業対個人(Business to Customer)も対象となることや、供給者と顧客は共創者の関係にあることについても言及している²⁷。

また、Gronroos(2007)は、マーケティングの成功のために、「関係性ネットワークのなかのサプライヤー、パートナー、流通業者、金融機関、その顧客が扱う最終顧客、そして時には政府の意思決定者等を、その関係性のマネジメントに参画させなければならないだろう」²⁸としており、企業対個人や、企業と企業等の組織といった組織間連携の重要性のいづれについても触れている。

(2) サービス・ドミナント・ロジックとサービス・ロジック

2004年にVargo and Rushが提唱したSDLにより、顧客を共創者と捉えた概念が注目されるようになった。従来型のマーケティングのロジックであるグッズ・ドミナント・ロジックでは、企業は生産や流通等の過程において、グッズに価値を埋め込み、顧客はそれを消費する主体に過ぎないとしている²⁹。一方、SDLにおいては、10の基本的前提が提起され(図表3-3を参照)³⁰、サービスはグッズを包含するものとして全てのマーケティングの基礎と捉えられている。また、顧客は常にサービス等の共創者とされ、企業は提案者であると指摘されている。

図表3-3 SDLの10の基本的前提

1	サービスは交換の前提となる基礎である。
2	間接的な交換は、交換の前提となる基礎を隠す。
3	グッズは、サービス供給のための配分のメカニズムである。
4	オペラント資源は競争を有利にする基本的な資源である。
5	全ての経済はサービス経済である。
6	顧客は、常に価値の共創者である。
7	企業は価値をもたらすことはできないが、価値提案はできる。
8	サービスの中心視座は、顧客由来のものであり、関係性のあるものである。
9	全ての社会経済の行動者は、資源統合者である。
10	価値は常に独自に受益者によって決定される。

出所) Vargo, S. L., P. P. Maglio, M. A. Akaka., “On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective,” *American Review of Public Administration VOL 36*, 2006, p.148.を筆者訳出。

この基本的前提のなかで、「顧客は、常に価値の共創者である」というものがある。この点について、大藪は、グッズ・ドミナント・ロジックでは、生産や流通、マーケティング活動を通して、企業がグッズやサービスに価値を埋め込み、消費者は、それを消費するだ

けであると捉えられるとし、対照的に、SD Lでは、顧客やそのほかの主体間における相互影響や交換を通じて、価値は共同的に創造され、そのため顧客は常に価値共創者であるとしている³¹。ここでいう価値は、消費者の経験を反映し、消費者が消費することによって創造される価値である。価値については、第5章において詳述をしたい。このSD Lは、4P'sやPPMのように、マーケティングの具体的手法として、社会経済活動に具体的な方法論を与えてはいない。この点については、大藪がGronroosの文献を引用しつつ、SD Lの最大の問題点は実務的なインプリケーションに乏しいことと指摘している³²。しかしながら、より実務的な視点での研究も進みつつある。Chandler and Vargo(2011)は、ネットワークやエコシステムの考え方を取り入れ、単一の個人間のサービス交換といったミクロレベルから、ネットワークにおけるサービス形成といったマクロレベルまでの複数の層でサービスについて考察し、多様な主体間におけるサービス交換や資源統合、共創をより包括的に捉えようとしている³³。Fitshugh *et al.* (2011) は、①会話と学習、②顧客や組織内部知識の活用、③価値提案、④ソリューションの共創、⑤サプライヤー・顧客間の仲介者、⑥信頼や長期的関係の構築といった6つの活動の重要性を指摘している³⁴。また、Edvardsson *et al.* (2011) は顧客と供給者間に焦点を当てがちであることを指摘し、社会的構造に焦点が当てられていないという問題を指摘し、社会的構造と価値共創の関係に注目することによって、SD Lに関する研究はさらに発展する可能性があるとしている³⁵。大藪が指摘しているように、各主体のなかで主観的に形成される価値は、客観的な社会的構造を前提とし、またその価値は社会的構造を再生産しているため、主体と社会的構造を切り離して考えることはできない³⁶。

Gronroos *et al.* (2014) は、SD Lとの共通点や違いを明確にしなが、SLの概念を提起している。SLでは、サービスを「個人や組織の価値創造を促進する日常のプロセスのためのサポート」と定義している³⁷。また、共創については、「2者かそれ以上の関係者による直接的な相互影響のプロセスにおいて、何かが創造されるプロセス」と定義している³⁸。共創の場において起こる結合プロセスの重要性を強調し、直接的な相互影響のプロセスとして統合されることを強調している³⁹。このような定義を踏まえ、Gronroos *et al.* (2014) は、SLとSD Lとの共通点及び違いを図表2-3のように示している。両者の共通点として、知識やスキルの適用について述べるとともに、有形、無形にかかわらず、供給者によって利用される資源は重要でないとしている。また、相違点として、SD Lの曖昧さを指摘する形でSD Lの不完全性を指摘している。例えば、価値の定義について、S

Lにおいては、「利用における価値」、すなわち顧客によって利用されることにより認識される価値と定義しているのに対し、SDLでは、違った文脈で違った意味合いで定義されるところとしている。また、SDLにおいては、重要なプロセスとされる相互影響の定義の曖昧さ、関係者の関係性の不明確さを指摘している⁴⁰。サービスが創造されるプロセスにおいて、SLは最終的には顧客主導であるとしているのに対し、SDLは供給者主導であるとしている⁴¹。

図表3-4 SLとSDLの共通点と相違点

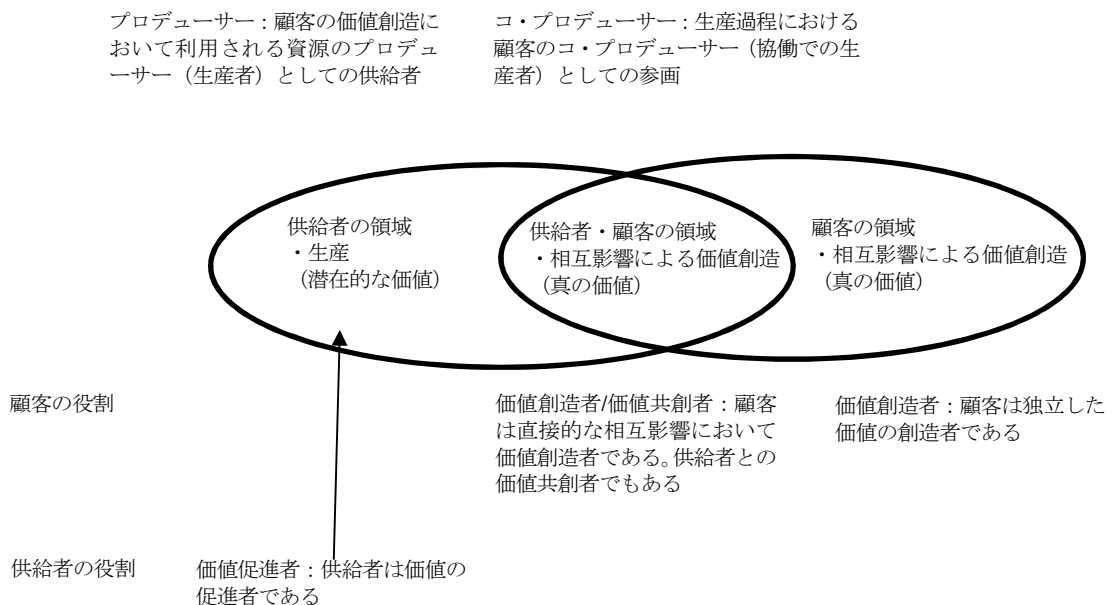
	SL	SDL
共通点		
目的	ビジネスとマーケティングのための価値創造の展望	
サービスの手段	価値創造を支える資源として、知識やスキルを適用すること	
利用される資源	供給者によって利用される資源（モノ、サービス行動、情報、あるいは有形のまたは無形のあらゆる資源）はサービス展望の実行にとって重要ではないこと	
相違点		
価値	「利用における価値」と定義	違った文脈で違った意味合いで定義
相互影響	直接的な相互影響と間接的な相互影響の明確な区別がなされている。直接的な相互影響は、共創を可能とする聡明な資源（人やシステム）、間接的な相互影響とは、共創を可能としない資源（ほとんどの生産物やシステム）	明確には定義されておらず、基本的な前提として示されているだけである。
共創	共創の場がつくるような、供給者や顧客などすべての関係者が、一つの協調的で対話的なプロセスに統合されていく相互影響的なプロセス	互いにどれくらい関係があるかに関わらず、供給者や顧客などプロセスに関わるすべての関係者によってとられる行動
価値共創	共創の場における関係者によってとられる行動であり、関係者は直接的に積極的に相互のプロセスに影響を与えること	関係者が相互に連携しているかに関わらず、すべての関係者によって包含される価値創造プロセスによって顧客の価値に貢献する行動
価値創造ドライバー	顧客が価値創造を促進する	供給者が価値創造を促進する
価値創造における役割分担	供給者は顧客の価値創造や顧客との価値共創に従事する	顧客は供給者のプロセスに従事し、供給者と価値を共創する
顧客の役割	顧客は価値を共創し決定する	顧客は価値を決定する
供給者の役割	供給者は、顧客の価値創造を促進することを通じ、利用による潜在的な価値が埋め込まれた資源を収集する	供給者は価値を共創する

出所) Gronroos, C., and J. Gummerus, "The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic," *Managing Service Quality Vol.24*, 2014, p213 を筆者訳出。

Gronroos *et al.* (2013) は、供給者と顧客のそれぞれの価値創造における役割と、価値創造と価値共創の関係について、図3-5のとおり示している。価値創造の領域を、供給者の領域、顧客の領域、両者が交わる領域の3つの領域に分けている。供給者は、供給者の領域においては、顧客が価値創造を行う際に利用する資源のプロデューサーであり、価値促進者であると整理されているが、価値創造者としては整理されていない。顧客は、顧客の領域においては、価値創造者であり、また価値促進者であると整理されている。両者が交わる領域においては、供給者は価値共創者であるとされ、顧客は価値創造者であり、ま

た価値共創者であるとされている。価値創造を行う者は常に顧客であること、供給者は、両者が交わる領域、すなわち顧客との相互影響が行われる領域においてのみ価値共創者となり、価値を創造する立場となると示されている。ここで、価値創造や価値共創については、第5章で詳述することとするが、顧客との相互影響により価値を創造する一連のプロセスとして捉えられている。

図表 3-5 価値創造の領域



出所) Gronroos, C. and P. Volma, “Critical service logic: making sense of value creation and co-creation,” *Academy of Marketing Science*, 2013, p.141.を筆者訳出。

(3) コア・コンピタンスと共創

コア・コンピタンスは、事業ユニットの壁を越えて組織に深く根を下ろした独自性の高い技能で、競合他社にとっては模倣が難しいものとされている⁴¹。Prahalad and Ramaswamy(2004)は、コア・コンピタンスの源泉が社外ネットワークにも広がり、それが共創の源泉となってきたことを示唆している⁴²。そのような考え方を消費者にも適用し、消費者のコア・コンピタンスを取り込むことの重要性を指摘している⁴³。コア・コンピタンスほどに中核的なものではないが、企業の持つ能力である⁴⁴コンピタンスの源泉の考え方として、1990年までの第1段階は、「事業ユニットが知識の源泉である」ととらえ、1990年～95年の第2段階では、「企業はコンピタンスの集まりである」ととらえ、企

業内連携の重要性を示唆している。1995年～2000年の第3段階では、「仕入れ先や事業パートナーもコンピタンスの源泉である」とし、企業間・組織間連携の重要性について示唆している。ここまでは供給者側の価値創造として定義されている。そのうえで、2000年からの第4段階について「消費者や消費者コミュニティもコンピタンスの源泉として重要である」とし、共創における幅広い利害関係者で構成するネットワークがコンピタンスの源泉であることを示唆している⁴⁵（図表3-6参照）。

経営資源の土台としては、企業単独の場合が社内の経営資源であり、企業間ネットワークの場合が、ネットワーク内の各社のコンピタンスや資源の利用、消費者も含めた幅広いネットワークの場合が、消費者のコンピタンス、時間、努力などを生かすといったように、ネットワークが広がるほど、利用できる経営資源も拡大し、多様化する。コンピタンスの利用についても、企業単独の場合には社内に限られるのに対し、ネットワークが社外にも広がることにより、ネットワーク内での利用が促進される。

経営者による付加価値としても企業単独の場合には、コンピタンスを培うといった狭いレベルであるのに対し、ネットワークが広がることにより、協働関係のマネジメントや消費者のコンピタンスを生かしたマネジメントが可能となるなどマネジメントの幅が広がる。

このように、ネットワークの広がりにより、コンピタンスの持つ可能性が高まり、地方自治体における場合を想定しても政策形成にも大きな形成力を与えるのは、ネットワークと相互影響であることが推測される。

図表3-6 コア・コンピタンスの所在

	企業単独	企業とそれを取り巻くネットワーク	幅広いネットワーク
分析単位	自社のみ	自社、仕入れ先、事業パートナーを含む価値ネットワーク	自社、仕入れ先、事業パートナー、消費者を含めた全体
経営資源の土台	社内の経営資源	ネットワーク内の各社のコンピタンスや投資力を利用	消費者のコンピタンス、時間、努力などを活かす
コンピタンスの利用	社内に関じている	ネットワーク内の企業と優先的に連携する	多様な消費者と積極的に対話を続けるためのインフラ
経営者による付加価値	コンピタンスを培う	協働関係をマネジメントする	消費者のコンピタンスを活かし、経験のパーソナル化を実現し、期待をともに作っていく
価値創造	自律的	協働	共創
緊張関係の原因	事業ユニットの自律性 VS コア・コンピタンスの活用	事業パートナーとの間で、協働と競争の両方を展開する	消費者との間で、協働と競争の両方を展開する

出所) Prahalad C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004年、248頁。

Ⅲ 地方自治体の政策形成におけるサービスマーケティングの有用性

1 S D L 及び S L の有用性

図表3-5において、供給者が価値創造の源泉となる資源のプロデューサーであると整理されていることは、現実の政策・施策・事務事業の形成に当てはめてみても、妥当な整理であると考えられる。しかしながら、以上の整理においても、地方自治体の政策・施策・事務事業の形成に援用するにあたり、課題がある。

第一に、供給者領域には、地方自治体の場合には、単独の組織として供給する以外に、地方自治体と連携する複数の組織による供給と捉えることが適切な場合が多い。例えば、社会保障分野において、制度設計は国や地方自治体であるが実際の事業やサービスの提供者は医療法人や社会福祉法人であり、顧客と直接の共創関係にあるのは法人である。ただし、この供給サイド内部においても供給者と顧客の関係が想定される場合がある。例えば、介護保険サービスを想定すると、地方自治体と社会福祉法人などの事業者が共創関係となり、自治体が事業者の意見を聴取しながら事業化したことを事業者が実施しサービスを提供するといったことは先進的な取り組みとして既に行われていることである。

第二に、サービスを中心とした価値のとらえ方は、対象範囲として限定されていることである。この点については、Gronroos が、S L 自体は製造業やグッズも対象となると考えており、サービスに付随してグッズが提供されると捉えることで、幅広い分野においてS L は適用できるとしているところがあるが、自治体の政策・施策・事務事業形成に適用する場合には、グッズの捉え方の点でS L をそのまま援用することは疑問も残る。

第三に、供給者の領域においては、価値は創造されないのだろうかという点である。なお、企業における「価値」は、「個人や集団にとっての有用性ないし効用」⁴⁶として定義されており、それを踏まえ、地方自治体における「価値」を「自治体の区域における住民や組織にとっての有用性ないし効用」と定義するとすれば⁴⁷、供給者内部における効率化による資源の節約は価値創造とはならないのか、あるいは供給者と外部者との連携による資源の節約とサービス内容の向上は価値創造とはならないのか、ということである。これらは、いずれもコストという貨幣価値で評価可能なものであり、第三者、例えば住民等によって認識される価値とも考えられる。行財政改革の観点からはこうした第三者によって認識されることにより行財政改革の成果が価値と考えられるものである。地方自治体への援用にあたっては価値の概念拡張も検討すべき課題の一つとなるのではないかとすることで

ある。

地方自治体の政策形成においてSLあるいはSDLの公共サービスへの援用は、長所・短所や供給者の役割の曖昧さなどの問題点はあるが、新たな枠組みを提供しており有用であると考えられる。第一に、地方自治体の政策・施策・事務事業の形成を巡る最近の動向等を踏まえると、顧客をより重視した対応が求められ、多様なニーズへの対応に向け、顧客も含めた多様なアクターの相互影響の重要性にふれている点で有用である。第二に、人口減少に伴い、地域の互助を生かした取組みがより重要となり、住民はサービスの担い手としての役割が期待され、いわば「共創」による政策・施策・事務事業の形成が地方自治体に求められる。第三に、多様かつ複雑なニーズへの対応のためには、マーケティングの視点を持ちつつ関係する組織のそれぞれの強みや資源を活かし、総合的に対応し解決していくことが地方自治体には求められることが理由としてあげられる。

一方で、法律や条例、規則、基準など規制での供給側主導での運用の側面のある自治体の事務事業において、住民に義務を課し住民の権利を制限する性質をもった事務事業があることから⁴⁸、明確に顧客主導と言い切れないところもある点には留意が必要である。また、実際の運用においては、供給側が主導し、顧客を巻き込みながら政策・施策・事務事業の形成を進めることも多く、SLのいう顧客主導というものが、必ずしも全ての種類の政策・施策・事務事業に当てはまらない。

SDLの定義にあるように供給者が価値を創造することも考えられる。地方自治体の事務事業は、大規模事業やサービス、定例事務など多様な種類を包含し、地方自治体が主導で取り組む事務事業もあれば、多様な組織との連携や連携組織の主体性の発揮が重要な事務事業もある。このように、多様な事務事業があり、図表3-5を踏まえると、事務事業のなかには顧客が価値創造を促進するSLが適切なものもあれば、地方自治体が価値創造を促進するSDLが適切なものもあるだろう。また、それら以外の概念や手法が適切であることも想定される。事務事業形成の全てにおいて、どの概念が優位といった結論ではなく、価値創造の資源としては、知識やスキルが重要であり、供給者側と顧客との相互影響によって高められることから、サービスマーケティングの有用性を認識することが肝要である。

2 コア・コンピタンスと共創に基づく政策形成の有用性

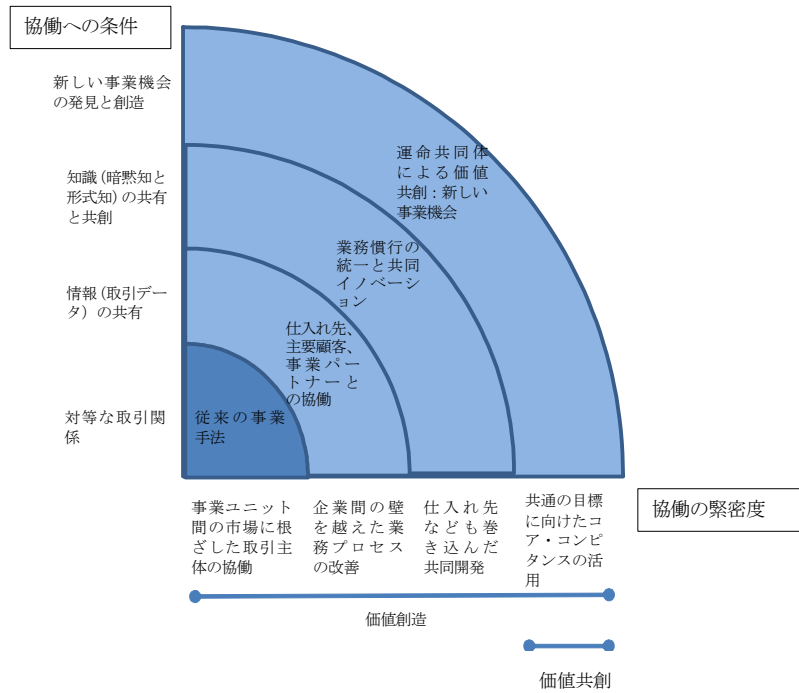
このネットワークの重要性を踏まえた共創は、SLやSDLでは若干触れられてはいる

ものの、単一組織と顧客との関係性での説明が中心であり、組織間連携の重要性と消費者まで含めたネットワークの重要性の両面を説明している点において、Pralhalad and Ramaswamy(2004)は、より広く捉えていると考える。また、コア・コンピタンスといったドライバーとなる具体的な経営資源の概念を用いて説明している。組織間連携によるコア・コンピタンスの増幅が極めて重要であることを示唆している。

もう一つ着目すべき点が、組織間連携における価値創造を「協働 (Collaboration)」としているのに対し、消費者も含めた幅広いネットワークによる価値創造を「共創(Co-creation)」としていることである。Pralhalad and Ramaswamy(2004)は「協働」については、定義の曖昧さを指摘したうえで、「複数のグループや人が協力して何らかの行動を取る場合、それを協働と呼ぶ」としている⁴⁹。「協働」を推し進め緊密度を高め、多彩な形態の協働を行うことが「共創」につながるとしている⁵⁰。「共創」については、SLの整理である前掲の「2者かそれ以上の関係者による直接的な相互影響のプロセスにおいて何かが創造されるプロセス」と共通している。

ただし、SLでは「顧客が利用することによって創造されるサービス」であり、ここでの組織間連携といったニュアンスは弱い。公共分野においては、法令等に基づく事務事業も多く、供給者主導のケースもあり、また多様なニーズに対し多様な組織が連携して対応することも重要である。地方自治体単独や地方自治体とパートナー間の組織間の協働によるものを「協働」、住民等顧客まで含めた協働レベルによるものを「共創」ととらえることができる。共創に向けては組織間連携や消費者との連携も含め協働が重要となるが、Pralhalad and Ramaswamy(2004)は、それを「協働への条件」と「協働の緊密度」によって説明している（図表3-7を参照）。

図表 3-7 価値共創へ向けた協働



出所) Prahalad & Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004年、256頁。

協働への条件は、「情報の共有」から「知識の共有と共創」といった知識やスキルの共有の高度化、発展により、「新しい事業機会の発見と創造」にレベルアップすることが主軸とされている。協働の緊密度については、「企業内部のユニット間の連携レベル」から「社外との連携による業務改善」、「社外とのネットワークによる共同開発」、「共有の目標に向けたコンピタンスの活用」と協働レベルの緊密化による相互影響の強化が必要とされる共同開発や、共有化できるビジョンやミッションの設定等が重要となると考えられる。

このように、協働による組織間連携の重要性とその具体的な効果として、知識やスキルの高度化や発展や資源の拡大が説明されており、ガバナンスの重要な要素として経営資源の拡大が考えられる。

IV 地方自治体の政策形成におけるサービスマーケティングの影響と課題

前節では、サービスマーケティングの有用性を検証した。SDL、SL、コア・コンピ

タンスと共創のいずれにも共通するのは、多様な要素があるということであり、それら要素が地方自治体の政策形成に与える影響を図表 3-8 に整理している。

第一に、サービスマーケティングは企業間だけでなく、Chandler and Vergo(2011)が個人からマクロレベルでの複層的な顧客まで含めたネットワークの重要性を指摘⁵¹していることである。このことがもたらす地方自治体の政策形成への影響としては、独自の強みを有する各アクターの参画により、多様なニーズへの対応が可能となる点であり、行政単独では実行が困難であった課題に対しても、より広い視点からの政策・施策・事務事業の形成がなされる可能性が高まる。

第二に、協働による相互影響の重要性である。企業間だけでなく、顧客との協働の重要性が指摘されていることである。こうした相互影響を進める手段としての意識を政策形成の際に有することにより、適切な場の設定や対話等が促進され、Prahalad and Ramaswamy(2004)がその重要性を指摘している協働の緊密度⁵²を高めることにより政策形成力が高まると考えられる。また、共創により、相互理解の促進、相互のニーズの共有等を通じ政策形成を進めることとなり、共通認識の形成力が向上するとともに、よりニーズや実態に即した対応が可能となることから、課題解決力の向上につながると考えられる。

第三に、経営資源の拡大である。特に、Prahalad and Ramaswamy(2004)では、図表 3-6 で示されているように明確に想定していることである、ネットワーク内でそれぞれのアクターが持つ強みである経営資源が共有化され、課題解決に利用できる経営資源が拡大し、多様化することである。この資源としては資金、人、ノウハウ等、各アクターが持つ資源ということになるが、これらが共有され、保有する資源が拡大することから、政策形成の範囲が広がり、形成力が高まると考えられる。この観点は、競争メカニズムの導入、成果志向の観点からNPMの発展的な展開を推進するうえでも望ましいことである。サービスマーケティングのガバナンスへの適用については、現在は Osborne *et al.*(2015)などが展開するガバナンス論における先行研究以外に見当たらないが、有効性が一つの課題となっているNPMの今後のあり方を検討するうえでも有用性が高いのではないかと考えられる。

第四に、供給者の中間的な促進者としての役割があるということである。地方自治体はガバナンスの単なる1つのアクターではなく、矢吹が地域経営の責任の所在は地方自治体にあるとしているように⁵³、サービスマーケティングの観点からも、コーディネーターとしての役割を明確化し、地域経営を行っていくことが求められる。

図表 3-8 サービスマーケティングの地方自治体の政策形成への適用

サービスマーケティングの特徴	地方自治体の政策形成への適用
ネットワーク（企業間から顧客まで）	<ul style="list-style-type: none"> 各アクターの参画により、多様なニーズへの対応が可能となる。そのため、行政単独では実行困難な課題に対しても、より広い視点からの政策形成がなされる可能性。
相互影響（企業間だけでなく、顧客とも）	<ul style="list-style-type: none"> 政策形成を進める中で、適切な場の設定等を通じ協働の緊密度を高めることにより政策形成力が高まる。 共創による相互の共通認識の形成力の向上と課題解決力の向上。
経営資源の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク内の各アクターの経営資源が共有されることによる政策形成力の向上
コーディネート	<ul style="list-style-type: none"> コーディネーターとしての地方自治体の役割の明確化

出所) 筆者作成。

Osborne(2017)では、Osborne *et al.* (2015) においてNPGの拠り所として重視していたSDLからSLを重視する方向性で、PSDL (Public service dominant logic) からPSL (Public service logic) に修正が行われている⁵⁴。

Osborne(2017)は、PSDLについて、2つのルーツがあるとしている。第一に、公共サービスの提供がサービス・ドミナントに影響されているとしている。これは、目に見えないプロセス重視の性質のものであり、サービスの共創者としての利用者の役割や価値の共創者としての役割があるとしている。第二に、Virgo and Luschが提唱しているSDLに明らかな関連があるということである。しかしながら、この関係性は、次の2つの理由で薄れてきているとしている⁵⁵。

その理由の第一は、公共サービスと民間サービスの明らかな性質の違いである。民間企業では、顧客のリピートはビジネスの重要な要素であり、SDLの重要な要素としては、顧客の価値創造の行動が現在も将来的にもいかに適合性があり利益を生むものかを探求することとなる。しかしながら民間企業と違い、公的機関では、顧客のリピートは成功というよりは失敗ととらえることが適切であるとしている⁵⁶。その例として、Osborne(2017)は、同じ症状での繰り返しの患者の訪問や、学習ができなかったあとの再教育などをあげている。また、公共による制約を受けた顧客は民間企業にはなじまないということである。この例として刑務所でのサービスや児童の権利擁護をあげている⁵⁷。さらに、民間企業の顧客は特定されるが、公的機関の顧客は多様な利用者や利害関係者であり、サービスの成

功は顧客ごとに捉え方が違うものであることを指摘している⁵⁸。公的サービスの利用者の役割の多様さ、すなわち利用者としての役割や公的サービスの社会的評価を行う役割等の多さについても指摘されている。

理由の第二は、SDLの限界である。Osborne(2017)は、SDLの限界点として、SDLは、企業を顧客による価値の創造を促進する価値の共創者であり、相互影響を自らの価値の創造にも利用するとしている点を指摘している。それに代わるロジックとして、Gronroosが提唱するSL(サービスロジック)に拠る軌道修正を行っている⁵⁹。この軌道修正を行ったということは、2017年11月8日に関西学院大学において、筆者がOsborne本人に直接確認したことである。SLでは、価値は顧客によって利用されてはじめて創造され、顧客だけが価値を創造すること、サービス提供組織は、価値を提供することはできないが、価値を提案することはできるとし、PSL(Public service logic)を提唱している⁶⁰。併せて、コ・プロダクションがあまりにもグズ・ドミナント・ロジックを想起させる言葉であるとし、SLの中心概念としてコ・クリエーションへの修正を提起している⁶¹。

以上のようにサービスマーケティングの特徴を公共サービスに援用しようとする欧州を中心とする先行研究は、わが国地方自治体におけるガバナンスによる政策形成のアプローチにも多様な示唆を与えるものである。しかしながら、わが国ではNPMにおけるガバナンス論は一定の先行研究が見られるが、その後の地方自治体のコーディネートのもとでの多様なアクターとの協働による新たなガバナンスに関する体系的な研究があまりなされていない。

NPGにおいては、相互影響や資源の共有など公共分野における協働を検討するうえで、情報や知識の共有は、地方自治体と民間等ある意味異質な組織間が共通認識を持って事務事業を進めるうえで重要な前提条件となるべきものとする。また、一部の定例事務やサービスを除き、地方自治体が単独で事務事業を進めなければならないといったルール等はなく、多様かつ複雑な住民等のニーズに対応するために組織間連携によるガバナンス型のアプローチが基本的には重要である。しかしながら、地方自治体内部の効率化や、例えば法令に基づき地方自治体が主導するサービスの改善といったPAやNPMに基づくアプローチも継続的に必要である。

真山・藤井・林沼・正木・戸政(2000)が指摘しているように、地域のまちづくりや高齢者対策において、地方政府としての地方自治体がすべてに対処しているのではなく、市

民組織、ボランティア組織、あるいはNPOといったアクターが重要な役割を果たすようになってきている⁶²。また、真山・藤井・林沼・正木・戸政（2000）は、単に地方政府の行財政規模を縮小することだけに意味があるのではなく、従来、ともすると忘れられがちであった住民自治の側面を改めて問い直しつつ、地方政府の役割と責任を再検討しようとしていることにも意味があると指摘している⁶³。ただ、こうした地方自治体の役割を最小化するガバナンス論への偏重は、現在の地方自治体の行政運営の実態からは、重要な側面ではあるが一つの側面を捉えているにすぎないことを認識しておく必要がある。

地方自治体が成果やビジョンを設定し、それに応じた組織間連携体制によるガバナンスを構築し、相互影響を積極的に進めながら、事務事業を展開するといった手法は、先進自治体には共通してみられる手法である。こうしたガバナンスによる事務事業の展開が実践されるような行政システムの再構築が地方自治体には求められるが、今後の行政システムのあり方を考えるうえでは、NPMに基づく地方自治体組織内部の改革も含めた政策形成の改革とNPGの改革の双方が重要な論点となりうる。この点は今後の研究課題の一つである。

注

- 1 Osborne, S. P., “The (New) Public Governance?” *Public Management Review*, 2007, p.377.
- 2 新川『公的ガバナンスの動態研究— 政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年、26頁。
- 3 新川『同上書』、27頁。
- 4 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, “The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services,” *British Journal of Management*, 2015, p.2.
- 5 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」『同志社政策科学研究』、第2巻1号、2000年、32頁。
- 6 宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、6頁。
- 7 『同上書』。
- 8 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』24号、2001年9月、47頁。
- 9 「同上稿」、53頁。
- 10 「同上稿」、48頁。
- 11 矢吹雄平『地域マーケティング論』有斐閣、2010年、28頁。
- 12 矢吹は、地域経営について「ステークホルダー相互間やステークホルダーと地域資源との間の価値の

- 交換を効果的・効率的に実現し、地域ブランドの構築を通して地域の価値を高めること」と定義している。『同上書』、6頁を参照。
- 13 矢吹『前掲書』、28頁。
- 14 坂本「前掲稿」、4頁。
- 15 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p. 8.
- 16 製品政策 (product)、価格政策 (price)、広告・販促政策 (promotion)、チャネル政策 (place) の4つのPを諸要素とするマーケティング戦略のこと。和田光男・恩蔵直人、三浦俊彦著『マーケティング戦略第3版』、有斐閣アルマ、2007年、9頁。
- 17 4pの管理に関わるマーケティングのこと。『同上書』参照。
- 18 企業経営の中心的機能を担うものとしてマーケティングを位置づけ、マーケティングによる経営諸機能の統合を念頭に置いた、トップマネジメントとしてのマーケティング。村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同文館出版、2015年3月、7頁。
- 19 Product Portfolio Management の略。市場成長率と市場シェアにより、事業の資源の必要度、貢献度、発展性についての全社的な全体像を描くとともに、全体像のなかで望ましい資源配分のあり方を提示するもの。伊丹敬之、加護野忠男『ゼミナール経営学入門第3版』2009年、119頁。
- 20 非営利組織の活動へのマーケティングの応用や、企業の社会的責任等の観点から社会的存在としての企業が顧客を含む社会との関わりを論じるマーケティングのこと。和田光男・恩蔵直人、三浦俊彦著『マーケティング戦略第3版』、有斐閣アルマ、2007年、16頁。
- 21 企業と顧客、企業と取引先、企業と社会といった企業と企業を取り巻く諸要素との間の関係性に注目するアプローチのこと。和田光男・恩蔵直人、三浦俊彦著『マーケティング戦略第3版』、有斐閣アルマ、2007年、17頁。
- 22 アメリカンマーケティング協会ホームページ
<https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx> (2017年8月20日アクセス) を筆者が訳出。
- 23 Gronroos, C., *In search of a new logic for marketing foundations of contemporary theory*, Wiley, 2007.
蒲生智哉訳『サービス・ロジックによる現代マーケティング理論』白桃書房、2015年7月、51頁。
- 24 『同上書』。
- 25 Dwyer, R. F., P. H. Schurr and O. Sejo, “Developing Buyer-Seller Relationships,” *The Journal of Marketing*, vol. 51, no. 2, 1987, p. 15.
- 26 Gummesson, E., “Total Relationship Marketing. Rethinking Marketing Management: From 4Ps to

- 30Rs," *T Butterworth-Heinemann, Oxford*, 1999, p.4.
- 27 Gummesson, E., "Exit services marketing-enter service marketing," *Journal of Customer Behaviour*, 6.2, 2007, pp.137-138.
- 28 Gronroos, C., 『同上書』、51 頁。
- 29 Vargo, S.L., P. P. Maglio, M. A. Akaka, " On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective," *American Review of Public Administration VOL 36*, 2006, p.148.
- 30 *Ibid.*
- 31 大藪亮「サービス・ドミナント・ロジックと価値共創」、村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同分館出版、2015 年 3 月、58 頁。
- 32 大藪亮「同上書」、67 頁。
- 33 Chandler, J. D., and S. L. Vargo, "Contextualization and value-in-context: How context frames exchange," *Marketing theory* 11.1, 2011, p.49.
- 34 Le Meunier-FitzHugh, K., J. Baumann, R. Palmer, and H. Wilson, "The implications of service-dominant logic and integrated solutions on the sales function," *Journal of Marketing Theory and Practice* 19.4 (2011): 423-440.
- 35 Edvardsson, B. and B. Tronvoll, and T. Gruber. "Expanding understanding of service exchange and value co-creation: a social construction approach," *Journal of the Academy of Marketing Science* 39.2 (2011): 327-339.
- 36 大藪亮「同上書」、67 頁。
- 37 Gronroos, C. and J. Gummerus, "The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic," *Managing Service Quality Vol.24*, 2014, p.208.
- 38 *Ibid.*
- 39 *Ibid.*
- 40 *Ibid.*, p.213.
- 41 Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004 年、240 頁。
- 42 *Ibid.*, p.241.
- 43 *Ibid.*
- 44 Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy 『前掲書』では、コンピタンスを明確に定義しておらず、石塚浩

「外部コンピタンスの活用に関する考察」『情報研究(文教大学情報学部紀要)』、第 19、1998、3 頁を参照に、文中のように定義した。

45 Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *op. cit.*, p.248.

46 永田晃也『価値創造システムとしての企業』学文社、2003 年、3 頁。

47 自治体の「価値」の定義については、松尾亮爾「自治体価値創造における新地方公会計の意義」『公会計研究』、第 17 巻、第 1・2 合併号、2016 年 3 月、85 頁を参照。

48 西尾勝『行政学』有斐閣、1993 年 6 月、17 頁。

49 Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *op. cit.*, p.330.

50 *Ibid.*, p.336.

51 Chandler, J. D., and S L. Vargo. *op. cit.* p.49.

52 Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *op. cit.* p.336.

53 矢吹『前掲書』、28 頁。

54 Osborne, P. S., “From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?,” *Public Management Review*,2017, p.2.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*, p.3.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 真山達志・藤井功・林沼敏広・正木卓・戸政佳昭「前掲稿」、32 頁。

63 「同上稿」。

第4章 ニュー・パブリック・ガバナンスのフレームワーク —Osborne を中心とする海外先行研究の考察からの示唆—

I 行政システムへのNPG導入の意義

前章では、NPGに関し、わが国地方自治体における政策形成とサービスマーケティングとの関連を中心に検証を行った。そして、今後の行政システムのあり方を考えるうえでは、NPMに基づく地方自治体組織内部の改革も含めた政策・施策・事務事業の形成とNPGの導入による政策・施策・事務事業の形成の双方が重要な論点となりうることを指摘した。

NPGについては、公共的な課題が複雑かつ多様化するなかでの公共の事業やサービスに関わる新たな概念として欧州を中心に先行研究が進んでいる。その特徴は、ガバナンス¹の発展的な継承とサービスマーケティングの導入である。これは、今後、わが国地方自治体における地域特性に応じた政策形成が求められる中で有用な概念である。わが国においては、ヒト・モノ・カネといった資源が減少していく見通しであるなか、公共の課題も複雑かつ多様化し、地域の多様なアクターの総力をあげた取組みが求められる。地域の資源は地域によってその量も内容も異なる。すなわち地域は多様であり、特性がある。そのようななか地域の総力をあげたまちづくりを進めるには、多様なアクター間で地域のビジョンを共有し、地域の独自性の高い政策・施策・事務事業の形成を行うことが求められる。そのための重要な概念がNPGである。

1980年代から90年代にかけて、先進諸国では、経済成長の鈍化と財政問題、社会保障費の問題などが共通して大きな課題となり、行政部門だけでの対応に限界も見られるようになった。こうした状況に対し、行政の効率性を高めることを主眼に、NPM改革による市場原理が導入され、民間企業など多様なアクターの公共領域への参入が急速に拡大した。ガバナンスについては、概ね1990年代頃から、行政内部のコーポレート・ガバナンスだけでなく多様なアクターとのガバナンス機能として、様々な論争がなされている。その代表的な論争として、Rhodes と Peters に代表される2つのグループの論争がある。

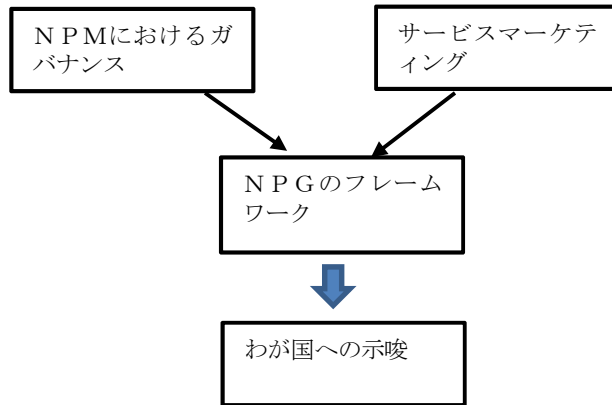
Rhodes は、公共サービスの提供において、小さな政府を前提とする自己組織化ネットワークにより、住民やNPO、企業等で自己組織化された組織の活用を提唱し、政府による提供を最小限にすることを主張する社会中心アプローチである²。一方で、Peters は、国家や政府の存在を前提として、ガバナンスにおける国家や政府の役割に焦点を向けてい

る国家中心アプローチ³である。この2つのグループのNPM型ガバナンス論で展開されているのは、行政の役割の縮小の多寡を前提とする議論である。行政ニーズが増大し多様化する一方で、資源制約や財源の厳しさが強まるなか、多様なアクターの参加の観点による地域づくりからのガバナンスを考え、そのなかでの行政の役割を考える観点が明確でなく、また、いかにガバナンスの効果を高めるかの観点が明確となっていない。すなわち、NPMにより市場原理が導入され、公共の課題解決主体として多様なアクターの可能性が広がっており、そうしたガバナンスの利害関係者となるアクターの広がりに対する行政の関与のあり方や、効果的な課題解決につなげていく具体的手法に関する理論的な構築に関するガバナンスを論じることがなされていない。

ガバナンスをベースに、市場原理と重なるサービスマーケティングとの関わりでも理論構築がなされ、単なるネットワーク化ではなく、行政の関与を前提に相互影響の重要性を強調するものがNPGである⁴。NPGに関する先行研究については、多様な組織の活用を提唱するガバナンスに加え、SDLやSLなどの企業を対象とするサービスマーケティングを援用する形で理論構築がなされてきた側面がある。このことについては前章でも指摘し、NPGとサービスマーケティングの関係性を述べたところである⁵。小さな政府と市場原理の導入により、公共領域への民間企業等の参入が進められたNPM以降、規制緩和や民営化、エージェンシー制度、外部委託などわが国において積極的に導入が進められ、多様な主体が担い手となった。こうした市場原理の導入が公共におけるガバナンスの重要性の認識につながった側面があるが、市場を対象に発展してきたのがマーケティングであり、NPGでは、NPM型ガバナンスを発展的に継承するなかで、単なるネットワークにとどまらず、マーケティングを積極的に取り入れていこうとする側面がある。

本章では、まず、NPM導入以降のガバナンス論からNPGに至るまでの体系的な整理を行い、これまでのガバナンス論や行政システムの変遷からみたNPGの特徴的なことを整理する。次に前章で詳しく述べたサービスマーケティングから洞察される視点も加え、NPGの基本原則をまとめる。これらの検証を踏まえ、わが国地方自治体における行政システム改革の観点からの有用性を検証し、NPMとの関連性も含めながらNPGという新たなガバナンスによるフレームワークについて提起する。以上をまとめた検証の枠組みは図表4-1のとおりである。この枠組みに基づきNPGの検証を試みることで、NPGのフレームワークとわが国への示唆を得る。

図表4-1 NPGに関する検証フロー



出所) 筆者作成。

II NPGの基本原理

1 NPM以降のガバナンス論の経緯

行政改革のなかでも世界の先進国の行政システムに影響を与えた大きな改革がNPMである。そのNPMに基づく改革は、公共領域への民間参入を促進した。この背景には先進諸国に共通する財政問題や社会保障費の問題、公共的課題の複雑化等がある。このころのガバナンスに関する主張では行政の統治能力の低下⁶ということが言われているが、高度経済成長期が終焉し、財源の制約が強まるなかでのニーズの多様化に対し、行政だけの対応では困難な状況が見られるような時代に変遷したということである。

このような状況に対し、市場原理の導入によるガバナンス改革が進められていった。こうしたNPM改革におけるガバナンスについて、新川(2011)は、その本質がコーポレート・ガバナンス論にあるとし、組織の維持や発展を目指して、組織内外の利害関係者による組織活動を実現するための仕組みや機能をガバナンスとして捉え、組織を維持するうえで必要とされるガバナンスを確立することが組織課題となっていると指摘している⁷。その際の行政の位置づけは、Rhodes *et al.*(1996)に代表されるような「小さな政府」を志向するものであった⁸。行政による関与をできる限り縮小し、「民間にできることは民間に」といったかけ声のもと、わが国においても小さな政府がキーワードとなり、2006年に「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（以下、「行政改革推進法」という。）」が成立した。また、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下、

「公共サービス改革法」という。)」が成立するなど、小さな政府を志向する行政システム改革が進められた経緯がある⁹。NPM型ガバナンスとしては、主に2つの立場がある。1つは国家中心アプローチであり、もう一つは社会中心アプローチである¹⁰。

国家中心アプローチは、国家や政府の存在を前提として、ガバナンスにおける国家や政府の役割に焦点を向けているとされている¹¹。国家は舵取りを行う存在であり、他のアクターとは明確に異なる役割を果たすものとされている¹²。これらの立場の代表的な論者として、Pierre や Peters があげられる。一方で、社会中心アプローチは、多様なアクターで構成されるネットワーク等による調整や自己統治によるガバナンスに焦点があり、政策ネットワークの役割に目を向けている¹³。政府は中心的な役割を持つものとしての位置づけではなく、多様なアクターの一構成主体といった位置づけである。そこでのガバナンスにおいては、多様なアクターで構成されるネットワークが重要となる¹⁴。社会中心アプローチの中心の論者は Rhodes や Kooiman らがあげられる。

国家中心アプローチは、従来からの中央集権志向やいわゆる「ガバメント論」に近い論調であり、政府も含めた多様なアクターのネットワークを重視する社会中心アプローチと対局にあるものである¹⁵。これを地方自治体の実態レベルでとらえた場合に、地方自治体が他のアクターと明確に異なる役割を果たす場合はあるものの、執行管理型の事務事業や法的な強制力等が求められる事務事業など限られた場合に限定されると考える。また、ガバナンスの発揮が求められる複雑かつ多様な課題に対する事務事業におけるガバナンスの発揮の不十分さはあり、それをいかに発揮させるかが問われている。しかしながら、国家中心アプローチはそうした複雑かつ多様な課題の解決手法として適切ではない。

一方で社会中心アプローチにおいては、地方自治体も多様なアクターの一構成主体としてのネットワーク型のガバナンスが想定されているが、ネットワークは誰かが舵取りを行うことが必要である¹⁶。実態としては、地方自治体が多様なアクターとの関わり合いの中でコーディネートを行い、全体の統制を図ることが本来的には求められている事務事業も多いのではないかということである。社会中心アプローチは、自己組織化ネットワークによるガバナンスを一つの特徴としているが、全体総括的なコーディネートを担う主体について、地方自治体に役割として持たせることを想定しておらず明示化されていないことが限界点の一つと考える。すなわち、実態面からは、まずネットワーク型の社会中心アプローチといった方向性に、国家中心アプローチに基づいた地方自治体の舵取り等の特徴を取り入れる、両者を融合させたガバナンス形態が考えられる。

社会中心アプローチの代表的な論者である Rhodes *et al.*(1996)は、ガバナンスの特徴として、①最小限の政府、②コーポレート・ガバナンス、③ニュー・パブリック・マネジメント、④良いガバナンス、⑤社会的サイバerneticシステム、⑥自己組織化ネットワークの6つのキーワードをあげている¹⁷。

このなかで、特に最小限の政府については、公共サービスの提供において、できるだけ市場を活用しようということ¹⁸であり、NPM改革と整合する主張である。また、自己組織化ネットワークについては、政府の統治能力の限界に対応するため、公的あるいは民間機関からの組織を設置し、課題への対応を図ること、それらの組織が自ずとネットワークを形成し、公的課題に取り組んでいくこととしている¹⁹。自己組織化ネットワークの推進については、行政による社会的課題の解決ではなく、例えばNPOの組織化を通じ、解決を図ろうとするものであるが、これらの主張は、全体の公共空間を誰が統制するのかといった議論が欠落している。公共空間の課題については、市場の失敗に対処するものでもあり、市場原理と違い、神の見えざる手による調整メカニズムで解決されるものでないことは自明である。そうであるならば、社会中心アプローチの限界点としては、自己組織化ネットワークを補完性の原理に基づく行政からの単純な機能移転としてのガバナンスを志向している点であり、全体統制を前提とはしていない点である。すなわち、NPMが志向する市場原理の活用や小さな政府の枠内にとどまるガバナンスに関する主張と考えられる。

NPM改革は民間の参入を促進し、当初は地方自治体をはじめとする行政の組織の維持目的のための改革であった。しかしながら、公共領域の多様な分野へのNPO、企業、住民団体等多様な主体の参入が拡大していくなかで、行政がより主体的にガバナンスに関わり、多様なアクター間のネットワークを形成し、解決を試みようとするガバナンス論が展開されていった。行政をネットワークの構成主体としながらも一定の主導的役割として想定し、新たなガバナンス論として展開されており²⁰、わが国地方自治体が直面する時代背景に合った概念と考えられるのがNPGである。すなわち、ニーズが多様化する中で、地域住民をはじめとする多様な関係者との相互影響を通じ、単に個々の関係性の中での政策形成ではなく、財源や人的な資源が縮小するなかでの地域特性に応じた地域の総力をあげた解決策が求められる時代背景とも合致する概念である。

2 基本原理

(1) NPMとNPGの比較

NPGの提唱者である Osborne *et al.*(2015)は、NPMについては行政組織内部での組織維持のためのマネジメントに終始する限界があることを指摘し、組織間の関係性の構築により行政サービスの向上を図るNPGを提起している²¹。NPGは、多様なアクターが行政活動に参加し、対等な立場で対話を進めることで、政策・施策・事務事業の形成、その運用や実践を協働で行うこととされる。NPMとNPGの主要な要素として、NPMが組織の資源と成果のマネジメントを重視しているのに対し、NPGでは価値や目的、関係性の協議を重視している²²。NPMが競争や市場原理の効果を価値の基盤としているのに対し、NPGでは、分散化と対話を価値の基盤としている²³（図表4-2参照）。

図4-2 NPMとNPGの比較

	NPM	NPG
主要な要素	・組織の資源と成果のマネジメント	・価値や目的、関係性の協議
価値の基盤	・競争や市場原理の効果	・分散化と対話

出所) Osborne, P. S., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, p.10.を筆者訳出。

(2) NPGの基本原則

わが国においては、地方自治体の経営資源の制約が強まり生産年齢人口の減少が進むなか、地域における組織間連携や住民も含めた多様なアクターをサービス提供主体として組み込むことが重要である。そのような時代背景のなか、地域の経営資源を生かし地域の総力により地域特性に応じた政策形成が求められている。その解決に向けては地域の総力を引き出すガバナンスが問われており、それは、NPMでは解決ができないものである。一方で行政の効率化も引き続き問われている。このことから、わが国地方自治体の経営の基軸にNPGを新たに導入しつつ、NPMとNPGで再構築することには合理性があると考えられる。

Osborne *et al.* (2015) は、NPGはネットワークによるガバナンスを超え、複雑なサービスシステムの相互影響を重視し公共サービスが提供されるものとし²⁴単に公的サービス機関のネットワークではないとしている。

Koppenjan *et al.* (2013) は、社会が知識の拡大と単独の事業体だけでは提供できない問題解決能力を必要とするとしており、NPMのアプローチは、グローバル化するネットワーク社会が直面する複雑性には対応できないとし、NPGの導入を主張している。高水準

の個別化や多面的な価値観、情報の密度とダイナミクスへの対応が求められる環境といった複雑性に対応する新たなガバナンス形態としてNPGを捉えており、公共政策の策定と公的サービスの対応を発展させていく必要があるとしている²⁵。そうした新たに求められるガバナンスは、PAやNPMと融合したガバナンスとして生み出されたものと主張している²⁶。

Morgan *et al.* (2014) は、NPGの特徴として、次の3点を挙げている。1点目は、NPGは、全ての行政の行動によって創造される価値を増進させることであり、所与の条件のなかで有効性を高めるということだけではなく、サービスの成果や満足度等に関する業績評価や業績のマネジメントの目的を拡大することである²⁷。2点目は、幅広い利害関係者の中で実現可能な合意形成を促進する行政のプロセスを創造することを強調している点である²⁸。3点目は、公共のサービスや生産物の創造を、行政、市場、非営利セクターを巻き込んだコ・プロダクションととらえていることである²⁹。ここでの捉え方のうち、価値の捉え方については、Gronroos等による整理を踏まえると、行政の行動によって創造される価値を含んだ成果物であり、顧客に利用されることによって価値は発生する点には留意が必要である。また、Osborne (2017) は、コ・プロダクションは、コ・クリエーションの一部であると修正を行っている点にも留意が必要である。

Kooiman *et al.* (2004) は、「インタラクティブ・ガバナンス」を提起し、公的セクター及び民間アクター間の交流を通じて社会問題を解決し、新たな社会を創造することを主張している³⁰。また、インタラクティブ・ガバナンスにおいては、統制対象システムとその統治システム、およびガバナンスの相互影響で構成されていることを認識することによってアプローチされるとし、これら3つのコンポーネントを区別して概念化することは、社会システムのガバナビリティを評価できるプロセスの一步となると主張している。Kooiman *et al.* (2004)は、NPGという言葉は使っていないが、社会を構成する主体のインタラクティブな相互影響が強調されており、NPGの特徴の一つとしてOsborneの主張とも重なる点である。

こうした捉え方と同様の概念提起として、Flynn(2007)は、PVM (Public Value Management : パブリック・バリュー・マネジメント) を提起しており、NPMが結果に焦点を当てているのに対し、NPG同様、PVMでは関係性に焦点を当てるものにとらえている³¹。また、Spano(2009)は、NPMとの対比としてPV (パブリック・バリュー) を提起しており、顧客や市民、利害関係者の参加が必須であると説明している³²。

Storker(2006)は、PVM を提起し、NPMが専門職の判断による意思決定がなされるのに対し、PVM では、意思決定にあたり対話の場が重視されるとしている³³。NPGに関連し、様々なガバナンスに関する提起がなされているが、共通するのは、ネットワーク性や関係性によるガバナンスである。Osborne は、NPGに関連し、ガバナンスや公的ガバナンスは新しい用語ではなく、以前からのイデオロギーが付随しているものとしており、ガバナンスを包括的に捉え、複雑な公共的課題の解決のための枠組みを提示したものが、NPGであると考えられる。

Hartley(2010)は、公共における新しいガバナンス形態を **Networked governance** と規定し、PAやNPMとの比較により、イノベーションや改善を比較している。それを示したものが図表4-3である。なお、**Networked governance** については、NPGの主な特徴でもある利用者との共創や相互影響、行政の主導的な役割の重要性について触れており、同様の概念としてみなすことができる。イノベーションについては、PAが立法を基盤とする大規模な国家や社会のイノベーションの急進的な推進であるのに対し、NPMを主にビジネスプロセスにおける組織改革によるイノベーション、**Networked governance** を国による支配ではなく、市場原理を通しての改革であり、地方におけるネットワーク化されたガバナンスを通じたイノベーションであるとしている³⁴。また、改善については、PAは、初期に大きな変革がなされるが、安定した環境下において持続的な改善がないとしているのに対し、NPMでは、業務プロセスにおける組織改革を通じた改善であるとしており、**Networked governance** では、現場サービスの拡大かつ持続的な改善を目的としている³⁵。

政策決定者の役割としては、PAが指揮官であるとしているのに対し、NPMでは、説明者、責任者とし、**Networked governance** では、ネットワークによるガバナンスのもとで、リーダーシップが政策決定者によみがえる。リーダーになる³⁶。行政のマネージャーの役割としては、PAが忠実な業務執行者としているのに対し、NPMでは効率性と市場化の最大化を担う役割とし、**Networked governance** では、開拓者とし、新領域の開拓を行う際にはマネージャーはイニシアティブと想像力を駆使しながらマネジメントを行うとしている³⁷。住民の役割としては、PAが標準化されたサービスを受ける利用者とし、NPMが顧客志向により改善されたサービスを受ける顧客としているのに対し、**Networked governance** では共創者とし、サービスを革新する際には共同で行っていく存在であるとしている³⁸。

図表 4-3 ガバナンスと行政管理の概念の違いにおけるイノベーションや改善

	PA	NPM	Networked governance
イノベーション	大規模な国家や社会のイノベーション	政策の中身の改革よりも組織改革によるイノベーション	中央と地方の双方におけるイノベーション
改善	初期に大きな変革がなされるが、持続的な改善はない	業務プロセスにおける改善 顧客はサービスの質の改善に注目する	現場サービスの拡大的かつ持続的な改善を目的とする
政策決定者の役割	指揮官	説明者、責任者	リーダー
行政のマネージャーの役割	忠実な業務執行者	効率性と市場化の最大化を担う	開拓者
住民の役割	利用者	顧客	共創者

出所) Hartley, J, “Innovations in governance and public services: past and present,” *Public Money and management*, 2010, p.29.を筆者訳出。

以上のような様々な論者の提起を総合すると、NPGの基本原則としては、図表4-4のとおり整理できる。まず、主要な目的との関連では、「価値創造」と「価値共創」である。先行研究からのキーワードとしては、価値の増進や時代背景から生じている社会の複雑性への対応があげられる。そうしたことに対応していくための要素としては、共創、業績評価やマネジメントの拡大、利害関係者間の合意形成があげられる。また、目的の達成のためのマネジメントの要素としては、基本原則として、「相互影響」があげられる。先行研究からのキーワードとしては、分散化、対話、相互影響、関係性があげられる。行政の役割の観点からは、「コーディネート」があげられる。Osborne *et al.* (2015) が述べているように、行政はリーダーシップを持ったコーディネーターとしての役割が求められる³⁹。利用者や利害関係者の観点からは、「協働」、「経営資源の拡大」があげられる。経営資源の拡大はPraharad and Ramaswamy (2014)が説明したとおり、協働が進めば経営資源の土台が広がる⁴⁰。多様なアクターの組織間連携も先行研究の共通するキーワードである。利用者や利害関係者はサービスの提供主体であり共創者である。ここであげた基本原則のうち、価値創造や価値共創については次章で詳細に述べる。

図表 4-4 NPGの基本原理

主要な要素・目的	基本原理：価値創造、価値共創 [先行研究でのキーワード] 価値の増進、複雑性への対応、共創
マネジメントの要素	基本原理：相互影響 [先行研究でのキーワード] 分散化、対話、相互影響、関係性 成果や満足度等に関する業績評価
行政の役割	基本原理：コーディネート [先行研究でのキーワード] リーダーシップ、主導的役割、イニシアティブ コーディネーター
利用者、利害関係者	基本原理：協働、経営資源の拡大 [先行研究でのキーワード] 組織間連携、サービスの提供主体、共創者

出所) 筆者作成。

Ⅲ 地方自治体における行政システムの概念と手法の検証

1 行政システムの特徴からのNPGの有用性

サービスマーケティングは、マーケティングの潮流を大きく変化させた。前章では、S L、S D L、コア・コンピタンスと共創について整理し、共通的な要素として、価値創造を支える資源としては、知識やスキルが重要であり、それは供給者側と顧客との相互影響によって高められることから、サービスマーケティングの有用性を認識することの重要性を指摘した。また、サービスマーケティングは地方自治体の政策形成にも適用できるものとして整理を行ったところである。

地方自治体においては、いわゆる供給サイドからの一方的なサービス提供が主流だった時代から、ニーズが多様化し、複雑化してきている現状があり、単一組織による統制的な考え方ではなく、ネットワークを重視する新たなアプローチが求められている。これはものづくりを主眼とするマーケティングというよりも、顧客との共創を主軸とし、ネットワークを重視するサービスマーケティングの背景や手法と類似している。そこに、企業におけるサービスマーケティングを行政システムに援用できる要素がある。ネットワークによるガバナンスの考え方自体は、行政システムの独自性であると考えられ、サービスマーケティングにおけるアプローチと異なる点をあげるとすれば次の2点である。

第一に、企業においては、企業間ネットワークによる新たな商品開発等を行う場合にも、

最終的には顧客への直接的なサービス提供主体が単一の企業に集約されるケースが多い。一方で、地方自治体等の行政では、多様な主体のネットワークにより包括的にサービスが提供される場合がある。ニーズが多様化・複雑化するなかでは、行政単体でのサービスの提供では、不十分かつ適切でない場合もあり、多様な組織によるネットワークによるガバナンスが重要となる。すなわちガバナンスが機能することを前提に、複数組織がサービスを包括的に提供する視点は、企業にはあまり見られないものである。多様な組織間の単なるネットワークではなく、地方自治体がコーディネーターとしての立場となり、それぞれの組織の主体性が発揮され、全体調和的に公共的課題への対応がなされるガバナンスが行政システムの特徴として重要である。

第二に、特にSLでの基本的な考え方である顧客主導というよりも、供給者主導とならざるをえない側面が行政システムの特徴としてある。すなわち、法律や条例、規則など規制面での供給者主導という側面があること、先駆的な取り組みでも、地域の公共サービスの中核機関といった地方自治体の従来からの機能もあり、自治体側が主導し、顧客を巻き込んだ施策や事務事業の展開が多い。ただし、組織間連携の連携先、すなわち多様なアクターの主体性の確保という点がサービスマーケティングから学ぶべき点であり、これからのガバナンスの重要な要素となる。その重要性を踏まえたものがNPGの概念である。

そのため、NPGに着目し、行政システムの変革を推進する意義は大きい。これまでのPA、NPMといった流れも踏まえ、NPGを概観する。

2 PAとNPM、NPGの関係性

公共の管理やマネジメントについては、1800年代後半から1970年代、80年代初頭にかけてはPA、1980年代から2000年代初頭はNPMが主流であったが、最近主張されているのがNPGである⁴¹。これら三者の違いについてOsborne(2007)は、図表4-5のように整理している。PAの主要な要素について、Osborne(2007)は、「法規制による支配」、「規制やガイドラインへの焦点」、「政策形成と実行における中央集権」、「公的組織の政治的な分割」、「予算増分主義へのコミットメント」、「サービス提供システムにおける専門職の権限」をあげている⁴²。また、NPMの主要な要素として、「民間のマネジメントからの教訓」、「実践的なマネジメント、政策決定者と実行者の分離」、「インプットとアウトプットのコントロール、評価や業績測定、監査等の重点化」、「公共サービスの提供単位ではなく、コスト管理に焦点」、「公共サービスにおける資源代替やサービス提供のための市場や

競争の活用」等をあげている⁴³。

NPGについては、ネットワークを基盤とし、外部との信頼と関係性を通じたガバナンスメカニズムを特徴としている⁴⁴。この点はSLなどのサービスマーケティングの流れを汲むものであり、企業における先行研究の影響を受けている。一方で、組織ガバナンスが焦点としてあげられているが、NPMにおける市場主義の導入による行政システム改革の結果、公共サービス提供主体の多様性の可能性が開かれ、ガバナンス論が活発となった流れがある。ただし、NPMにはじまった従来型のガバナンスは、住民や組織が行政と並んで多元的な参加者としてガバナンスの担い手となることを想定してはいない。

図表4-5 PA, NPM, NPGの要素

	PA	NPM	NPG
理論的根拠	政治学、行政学	公共選択論、経営管理	組織的社会学、ネットワーク論
性質	中央集権	分権	多元
焦点	政策システム	組織内部のマネジメント	組織間ガバナンス
強調	政策実行	サービスの投入とアウトプット	サービスのプロセスとアウトカム
外部との関係性、組織的なパートナー	政策システムの潜在的な要素	競争的市場の中の独立した請負者	関係性が前進する中での供給者や中間代理者
ガバナンスメカニズム	集権型	市場、古典派、新古典派経済	信頼と関係性
価値基盤	公共部門の特質	競争と市場の効果	新たな協調主義

出所) Osborne,S.P., “The (New) Public Governance?,” *Public Management Review*, 2007,p.383.を筆者訳出。

Hartley(2010)は、PAとNPMとネットワークガバナンスの違いについて、図表4-6のとおり整理している。なお、Hartley(2010)が提起しているネットワークガバナンスについては、相互影響といったNPGの特徴と同様のものであり、ほぼ同義であると本論文では捉えている。NPMとの違いについて、競争性と継続的な変化という大きな違いが指摘されているが、ニーズや課題のところにあげられているような多様性や複雑性に対応していくためには、継続的な変化という要素は重要視されるものである。また、Hartley(2010)は、戦略について、ガバナンスにおいては社会による形成を特徴としており、ガバナンスにおけるネットワークとパートナーシップの重要性や市民のリーダーシップを指摘している。

図表 4-6 ガバナンスと行政管理の概念の違い

	PA	NPM	Networked governance
文脈	堅実	競争性	継続的な変化
住民	均質	細分化	多様性
ニーズと課題	専門職によって定義される正確さ	市場を通じ表面化するウオント	不安定でリスクにさらされた複雑性
戦略	中央集権	市場と顧客が中心	社会による形成
アクターを通じたガバナンス	階層 公務員	市場 購入者と供給者 相談者と請負人	ネットワークとパートナーシップ 市民のリーダーシップ
キーコンセプト	公共物	公共選択	公的価値

出所) Jean Hartley, “Innovations in governance and public services: past and present,” *Public Money and management*, 2010, p.28.を筆者訳出。

Howlett *et al.* (2017) は、NPGと他のセオリーとの統合を主張している先行文献の中で、図表4-7のように、PAとNPM、NPGの特徴的なことを比較している。NPMとNPGとの比較では、主な目標のとらえ方として、NPMでは顧客を対象に、主な目標としては、より効果的、効率的、質の高いサービスを特徴としている。この点は、多くの論者が指摘しているNPMの短所を指摘するようなものではない。また、NPGについては住民を対象に、主な目標としては、より包括的かつ柔軟で、効果的な行政を目標としている。NPMが競争を特徴としているのに対し、NPGは協調を特徴としている。NPGにおける行政の役割として、促進者とし、積極的な役割を与えている。概ねこの整理には賛同できるが、NPGが目指すものは個々の住民の福祉の向上はもとより、Osborne *et al.* (2015) や Koopenjan(2012)らが主張するように、複雑化、多様化する社会に対応する、いわば地域社会に変革をもたらすガバナンスであるという視点も重要である。

図表 4-7 行政改革の政策ツールと動向

	PA	NPM	NPG
主な目標	内容 正当性と法令遵守	顧客 より効果的、効率的、質の高い公共サービス	住民 より包括的かつ柔軟、効果的な行政
特徴	官僚主義	官僚主義後の競争的なスタイル	競争主義後の協調的なスタイル
支配的かつ実質的な政策ツール	政府による直接の供給	私的組織との契約	行政でないアクターや住民とのコ・プロダクション
重要なプロセスとなるマネジメントと政策ツール	規則とインプットをベースとするマネジメントツール	ベンチマークや他のアウトプットをベースとするマネジメントツール	重要なマネジメントツールとしての公共への参加と信頼
説明責任	階層	市場志向	多様性
行政の役割	執行	舵取り	促進者

出所) Howlett, M., A. Kekez and O. Poocharoen, “Understanding Co-production as a policy tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory,” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2017, p.1.を筆者訳出。

3 NPMの有用性

欧州では、2000年後半からNPM改革の弊害を指摘し、NPMからNPGへという主張がみられるようになった。NPMは1980年代に登場し、欧米や日本における行財政改革の大きな拠り所となる概念及び手法として普及し、行政システム改革の中核的な概念となった。NPMは民営化や市場化、組織のマネジメント、権限移譲等、市場原理を導入した行政内部の改革の観点から特に行財政の効率性の向上といった点で大きな成果を残した。また、民間活用や市場主義といった考え方で、公共サービスの担い手の多様化を進めるきっかけになったともいえ、行政経営に大きな影響を与えたのは確かであり、ガバナンス論の興隆もNPMがきっかけともいえる。しかしながら、NPMは行財政改革の観点から内部の効率化を主眼としてきたことに限界があったとの指摘がある。NPMの短所については、Osborne *et al.* (2015) が次の5点を示している。

第一に、社会構造の変化に対応できないという点である。NPMの発端である1980年代から社会のニーズは多様化し、公共サービスの提供プロセスも多様化している。それゆえに公的サービス提供機関は、効率性や効果、持続性が、自らの組織だけでは担保できなくなったとしている。公的サービス提供機関が、様々な利害関係者、政策決定者、他のサービス提供機関の利用者、住民などとの調整が求められ、複雑な公的サービスの提供システムのなかにあることを指摘している⁴⁵。

第二に、公的サービス機関は、技術的にデザインされ生産されたものを創造するというのではなく、むしろ単にサービスデザインではなく、サービス提供のプロセスやサービス利用者との関係性が求められるという点である⁴⁶。

第三に、NPMにより生産コストを下げることが、サービスの質に影響を与えることである⁴⁷。サービスの提供プロセスを考慮しない人員削減は、サービスの質を低下させるということである。

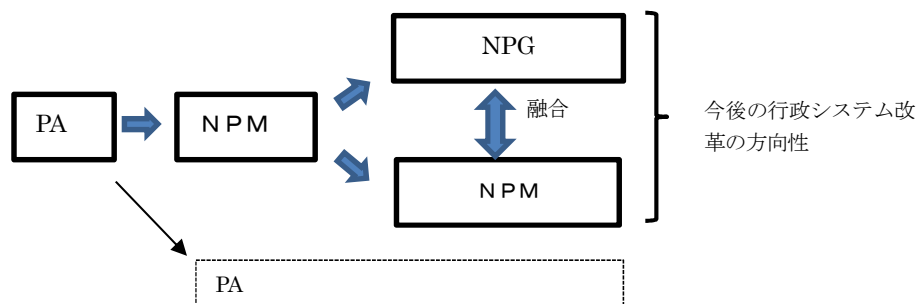
第四に、行政管理やNPMを通じて、公的サービスの提供の業務が、公的サービスの専門職によって提供され、サービス利用者はサービス提供組織のクライアントあるいは顧客と考えられ、受け身の存在とされてきた点である⁴⁸。

第五に、公的サービスの指標が内部的な指標であるサービスの効率性でなく、有効性で評価されるようになることであり⁴⁹、NPMはそれに対応したマネジメントではないということである。

ただし、このような限界に対する指摘は、サービスを維持しつつ内部効率化を図るとい

ったことの重要性には触れられていない。この点については、NPMが引き続き重視される概念となると考える。また、NPMが効率化を通じて財政改革に相当の効果をもたらした点も重要な点であり、今後、持続的な財政運営が求められるなかで、NPMは引き続き重要な概念ともいえる。NPMは、前述の Hewlett *et al.* (2017) のNPMに関する効果的、効率的、質の高いサービスを特徴という指摘も踏まえ評価すべき点も多い。Osborne(2010)も、NPGについて、PAとNPMに代わるものでもなく、今後の公共における課題の複雑さを解決する潜在的な可能性を持つものであり概念的なツールとして提示したものであり⁵⁰、NPMにとって代わるものと捉えず、PA、NPMと並行的に導入が考えられる概念ととらえることが適切である。したがって、NPMは、わが国においても新地方公会計制度や公共施設等総合管理計画等を通じ、さらなる発展的な方向性もあり、図4-8のように、NPGとNPMを一体的に展開していくことが、今後の行政システム改革の方向性として求められる。

図表4-8 今後の行政システム改革のイメージ



出所) 筆者作成。

4 NPGの有用性

前章では、サービスマーケティングの特徴として、「ネットワーク(企業から顧客まで)」、「相互影響(企業間だけでなく、顧客とも)」、「経営資源の拡大」、「コーディネート」の4点をあげた。そして地方自治体の政策形成に援用できる可能性について述べている。ネットワークについては、多様なニーズに対する対応が可能となること、協働による相互影響については、協働の緊密度を高めることにより政策や施策、事務事業の形成力が高まること、経営資源の拡大については、ネットワーク内の経営資源が共有されることによる政策や施策、事務事業の形成力が向上すること、中間的な促進者としての役割については、コ

ーディネーターとしての地方自治体の役割の明確化を指摘したところである。

こうした観点から、NPMの限界も踏まえ、Osborne *et al.*(2015)は、SDL、SL、コア・コンピタンスと共創などを参考とし、公的サービス提供機関の持続性の確保のために、関係性やガバナンスを基本とするアプローチであるNPGの重要性を強調している。そのうえで、公的サービスの提供機関における持続的なビジネスモデルのためのサービスフレームワークとして7つの提案を行っている⁵¹（図表4-9参照）。

図表4-9 持続可能なサービスフレームワークのための7つの提起

1	公的サービスはシステムであり、単に組織や組織間のネットワークでなく、すべての構成要素を包括しながら推進する必要がある。
2	単一の公的サービス機関にとって、短期的に組織の持続性が確保される必要があるが、公的サービス機関や公的サービスシステムの長期的な持続性の観点からは、短期の持続性については、必要ではあるが、十分ではない。
3	持続性のある公的サービス提供機関は、短期的で個別の業務上の価値を求めるよりも、サービスシステム間の長期的な関係性を構築することを主眼としている。
4	内部の効率性は、個々の公的サービス提供機関にとっては必要なことである。ただそれだけでは、持続性のある公共サービスのシステムは創造されない。むしろ公的サービス提供機関は、サービス利用者にとっての有効性や地域社会にとっての持続的な公的価値を創造することに焦点をあてる必要がある。
5	公的サービス提供機関は、サービスの有効性を達成するために、サービスシステムを革新することを通じイノベーションを推進する必要がある。
6	コ・プロダクションは公共サービス提供の核心であり、公共サービスの有効性とイノベーションの源泉である。
7	公共サービスシステムは、効果的なサービスを維持し、提供するため、重要な知的資源を獲得し利用する必要がある。

出所) Osborne,S.P., Radnor,Z., Kinder,T. and Vidal,I, “The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services,” *British Journal of Management*, 2015,pp.5-10.をもとに筆者が訳出し、作成。

図表4-9の1点目について、Osborne *et al.*(2015)は、従来から単に個々の公的サービス提供機関を取り扱った誤った論文が展開されてきたと主張している⁵²。すなわち、組織単体でのサービス提供にとらえることなく、組織間の連携やネットワークによりシステム的にサービスが提供されることの重要性を指摘している。これは、Prahalad and Ramaswamy(2004)の主張と共通する考え方であり、組織間の連携の重要性を述べたものである。地方自治体が多様なアクターと連携しサービスを提供する社会保障部門に特にいえるが、多様なアクター間の連携による取組みが求められる地域振興やまちづくりといった様々な分野での事務事業においても展開が期待できる。地方自治体だけの事業の企画や実施では、有効性、経済性、効率性の観点から望ましい展開が困難な場合、相互影響や信頼関係をベースとする組織との連携が求められる。

2点目は、コスト削減や競争により公的サービス提供組織を維持しようというNPMは、

長期的なイノベーションの観点からは不十分な面も想定されることである⁵³。事務事業の内容や規模に応じて、財源や人的資源の配分を決定するような仕組みがNPMには内在しておらず、NPM型の改革を継続的に進めることは、持続可能性の観点からは不十分な面があり、補足的なシステムが必要と考える。

3点目について、Osborne *et al.*(2015)は、従来からのマーケティングは、単一の公的サービス機関が、他の組織との関係性をなしに業務を遂行するものにとらえられているが、こうした考え方は現在では大勢ではなく、RMによるSDLが大勢であると主張している⁵⁴。また、そこでは競争よりも組織間の協調が求められ、信頼に基づく相互影響が進み、価値が創造される。RMは、組織間の信頼と関係性を構築することに貢献したとしている。Osborne *et al.* (2015) はさらにRMがこれまで公共経営にほとんど貢献していない現状に触れたうえで、NPGにおけるRMのとらえ方について説明している。すなわち、サービス提供機関と利用者とのコ・プロダクションが、サービス提供システムの持続性を確保するためには不可欠とし、サービス提供機関対顧客の枠組みが重要としている⁵⁵。RMをベースとする考え方からは、組織間連携や、コ・プロダクション、コ・クリエーションといった住民や組織との共創までの幅広いガバナンスの志向が重要な研究テーマとも考えられる。

4点目は、NPMは公的サービス提供機関の内部の効率性の向上には貢献したが、サービスの有効性につながらず、最終利用者にとっての福祉の向上にはつながらなかった点を指摘したものである⁵⁶。NPMでは、効率性を重視した財源や人員削減等が手段として重視されてきたが、そうした削減はサービス内容の改善や効率化とリンクしたものでなく、単にサービスの低下を招いたという点を指摘している。この点については、サービスを維持する観点からのアウトソーシングによる人員削減は必ずしもサービスの縮小や廃止には直結していない点や、例えば、わが国地方自治体における民間委託あるいは指定管理者制度を通じてサービスの質の向上が図られている事例をどう考えるのかといった疑問も残る。

5点目は、公共サービスの提供においては、イノベーションが公共サービスの持続性に欠かせないものであるとされている。NPGでは、マネジメントというよりガバナンスが複雑なため相互影響を通じたサービスシステムにおけるイノベーションが重要であるとしている⁵⁷。この点については、Moore and Hartly(2008)も、ガバナンスにおけるイノベーションが、単一の組織の境界内ではなく、組織間の境界線を越えた生産システムに変化しているとし、社会のガバナンスにおけるイノベーションの重要性を指摘している⁵⁸。多様

なアクターの参加によるガバナンスが資源の増加や知識の融合によるイノベーションを促進し、事務事業の改善に向上することが考えられる。

6点目は、コ・プロダクションの重要性について述べたものである。従来のコ・プロダクションに関する理解は、生産と消費が分離され別々のプロセスであるとの理解のもと、公共サービスは政策決定者や提供者によって提供され、受け身のサービス利用者によって消費されるとされてきた。一方、コ・プロダクションは持続性のあるビジネスモデルの中心とされ、サービス提供者と利用者の相互影響の本質的なプロセスとされている⁵⁹。この点については、Osborne (2017) では、コ・プロダクションはコ・クリエーションの一部として、修正が加えられている。具体的には、「我々のフォーカスを、線形であるコ・プロダクションからダイナミックなコ・クリエーションにシフトする」としており⁶⁰、第6章で詳細を述べる。

7点目は、知識移転の重要性について、公的・私的、物的・サービスに関わらず、持続性のあるビジネスモデルの明らかな特徴であることが述べられている。ビジネスの持続性は、単価の調整や内的な効率性のある産物等に関係のないものであり、知識が基盤となる特別な技術によるものである。この過程において、サービス利用者は、価値をともに作る立場の者であり、経験や気づきが、サービスの内容を決定する重要なものとなる⁶¹。

以上のように、NPMは単一組織の論理であり、サービス利用者との関係性も顧客という限定的なとらえ方であり、内部の効率性を重視しているのに対し、NPGではサービスマーケティングをベースとしている。NPGが目指すガバナンスによる地域課題の解決に向けて、サービス利用者も含め、多様な関係性とのネットワークの形成、さらにはネットワークの相互影響による公共サービスの改善や創造というサービスの有効性を重視している点が特徴である。

IV NPGのフレームワーク

1 NPG導入による行政システムの新たなフレームワーク

これまでに、地方自治体の行政システムについて、SLやSDL、コア・コンピタンスに関する先行研究からは、ネットワークや協働による相互影響の重要性が指摘されており⁶²、信頼性と関係性を重視するNPGの導入が重要であることを指摘した。ガバナンスが重要であることが想起される。それは、Osborne *et al.* (2015) がサービスマーケティング

について公共への適用をSD Lにより具体化し、相互影響の重要性について述べているように⁶³、NPGにおける中心的概念となっているものである。わが国においては、これまで、PAからNPMによる政策形成がなされ、現在はガバナンスを意識した政策展開がはじまっているところである。しかしながら、そのガバナンスの方法論については、必ずしも明確ではないことは前述のとおりであり、NPGの展開が一つの手法として求められる。

図表4-10にNPMとNPGの行政システムについて、これまでの論述をもとに、政策、施策、事務事業の形成とその実践、評価といった諸相ごとにキーとなるコンセプトを整理している。NPMの形成におけるキーコンセプトとしては、石原(2005)がNPMの基本原則として提示している「顧客志向」、「戦略・ビジョン」、「権限移譲・分権化」、「競争原理」、「成果志向」、「説明責任」の6つの基本原則⁶⁴が中心的なものとなる。一方で、NPGについては、本章で定義した基本原則である「価値創造」、「価値共創」、「相互影響」、「コーディネート」、「協働」、「経営資源の拡大」が中心的なものとしてあげられる。また、実践については、NPMが「経済性」や「有効性」をあげ、NPGについては、「有効性」、「対話」、「相互影響」、「知識の共有」、「資源の共有」といったコンセプトをあげている。このように整理すると、NPMとNPGの融合を行うことにより、様々なキーコンセプトを結合させながら、政策、施策、事務事業の展開の可能性が広がる、

NPMの実践において重視されるのが、「効率性」や「経済性」であるのに対し、NPGでは、「有効性」が重視される。NPGの実践においては、対話等を通じて相互影響が行われ、知識や資源が共有され、単一のアクターではなしえないグッズやサービスが提供されることになる。グッズやサービスが住民を含めた利害関係者に利用されることにより価値が創造される。

評価については、第8章で詳細を述べることとするので、ここでは簡単に触れる程度にとどめる。NPMでは成果指標の設定は行政内部で行われる。一方、NPGでは、行政内部で設定される場合もあるが、アクターとの対話により設定される場合なども考えられる。少なくともアクターとの共有がなされる。NPMでは、成果志向であり、また効率性や経済性が重視されるため、事務事業評価が中心であり、事後評価が中心となっている。NPGでは、多様なアクターの相互影響を促進しガバナンスに基づく地域課題の解決等が主眼の一つとなるため、事務事業評価だけではなく、施策評価や、解決を目指す社会的課題によっては政策評価も重要となる。また、多様なアクター間の共通認識のもと総力を生かした取組みが求められるため、事前におけるビジョンの共有が重要となり、事前評価も重要

となると考えられる。事前評価における評価指標の設定や資源の確保・配分等の戦略性が重要となり、管理会計的な発想が重要となってくる。

図表 4-10 行政システムの諸相とフレームワーク

諸相 フレーム ワーク	形成	実践	評価
NPM	<ul style="list-style-type: none"> ・顧客志向 ・戦略・ビジョン ・権限委譲・分権化 ・競争原理 ・成果志向 ・説明責任 	効率性・経済性	成果指標（行政内部） 事務事業評価が中心 事後評価が中心
NPG	<ul style="list-style-type: none"> ・価値創造 ・価値共創 ・相互影響 ・コーディネート ・協働 ・経営資源の拡大 	有効性 対話 相互影響 知識の共有 資源の共有	成果指標（行政内部＋アクター） 事務事業評価に加え、施策評価、政策 評価も重要 事前評価＋事後評価

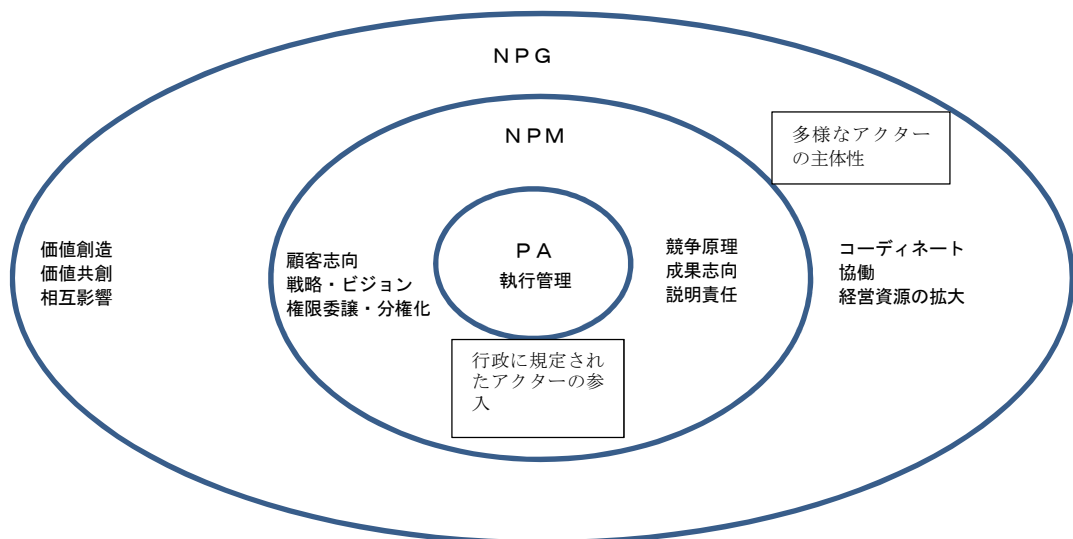
出所) 筆者作成。

NPMとNPGの融合は、政策、施策、事務事業の展開可能性を拡大する。そのフレームワークを模式化したものが図4-11である。NPMの基本原理は石原（2005）が提起しているように、「顧客志向」、「戦略・ビジョン」、「権限委譲・分権化」、「競争原理」、「成果志向」、「説明責任」である。このような基本原理に基づく内部のマネジメント改革は、地方自治体のマネジメントの根幹であり、継続的かつ発展的に取り組んでいく必要がある。NPGにおいては多様なアクターによる相互影響を通じた政策形成が求められる。こうしたNPGの政策形成においても、利用者としての住民や組織に対する「顧客志向」が求められる。また、総合計画等において規定される「戦略・ビジョン」に基づいた政策形成が重要である。地方自治体間の権限移譲・分権化の視点も、例えば行政機関同士の連携、いわゆる官官連携などの事例もあり、皆無とはいえない。また、行政の役割を多様なアクターの主体性を引き出すことによって、地方自治体からアクターへの実質的な権限委譲が図られる可能性もある。多様なアクターの中での民間市場における競争原理も活用した取り組みも想定される。「成果志向」や「説明責任」についても地方自治体の運営の基本的なものである。NPGはNPMの基本原理を包含した概念ともとらえることができる。一方で、NPGの基本原理は、「価値創造」、「価値共創」、「相互影響」、「コーディネート」、「協働」、「経営資源の拡大」であるが、これらは、内部改革を主眼とするNPMの基本原理とはなりにくいものではある。しかしながら、NPGとNPMの関係性のなかでは、NPGの組

織的文化の醸成により、例えば、NPMの手法として実施されていた指定管理者制度による事業運営やアウトソーシングにかかる業務についても、受託者の主体性を取り込み、サービス内容を決定する仕様の段階からの相互影響等を通じ、より有効性の高いサービスが提供される相乗効果の可能性も考えられる。

すなわち、NPGが地方自治体の行政システムに組み込まれることによって、多様なアクターの知識や資源が投入されることとなり、政策形成の範囲が広がり、多様なニーズへの対応が可能となる。

図表4-11 今後の行政システムのフレームワーク



出所) 筆者作成。

ここで留意すべきこととして、Osborne (2010)が主張しているように、PAやNPMそのものがNPGにとって代わられるものではないということである⁶⁵。法的な執行管理や内部事務等の執行管理型のPAは政策形成力向上の対象としてなじまないが、NPMについては、引き続き、その効率性や経済性を高めるとともに、例えば外部委託等の事務においても有効性を追求することを組み入れることによって、引き続き改善の余地が十分に存在することが考えられる。

すなわち、Hewlett *et al.* (2017) もNPGと他の比較できる行政システムとの統合を主張しているように、NPGの導入とNPMの発展の両面での政策形成システムの構築が求められる。Hewlett *et al.* (2017) は、警察や収税といった業務を例に、これらは、コ・プロダクションで展開する意義は少ないとし、一方で、高齢者ケアサービスなどの大規模な

活動を含む広範な政府サービスを提供するためには、他のアクターとのマネジメントの問題が劇的に増加すると指摘し、NPM、NPGを一体的に行政システムの概念として捉えることの重要性を指摘している⁶⁶。

このようにNPGは、NPMにとって代わるものと捉えず、延長線上で捉え、両者の融合の観点でのマネジメントも行うことが適切である。NPMにおいては、これまで行政評価が導入されているが、今後、NPMとNPGを併用したガバナンスやマネジメントが求められることとなり、行政評価手法自体もそれに応じて再構築する必要性が高まる。NPGにおける評価について、これまでの行政評価との違いは、行政だけでなく、複数の組織間で共有できるツールであることが考えられる。顧客にとっての成果を創造するという観点からは有効性が最も重視される視点ではあるが、同じ成果を達成するコストの最小化といった課題も重要と考えられ、NPMにおける評価の多様性も求められる。そうした評価とマネジメントの向上策を具体化することもNPGのフレームワークの中には組み込まれる。今後の課題として、このフレームワークのマネジメントレベルでの具体化を進める必要があり、そのキーコンセプトとして、第5章において「価値」の概念を明らかにし、第6章において、NPGの手法として、コ・クリエーションについて検証を行い、ビジネスモデルを具体化することとしたい。また、第7章において事例による検証を行い、第8章において、行政評価や管理会計の観点から資源（財源、人的資源等）の管理や目標管理等のマネジメント方策について提起することとしたい。

注

- 1 ガバナンスについては、第1章で定義をしている。
- 2 岩崎正洋『ガバナンス論の現在— 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年、5頁。
- 3 『同上書』。
- 4 Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, "The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services," *British Journal of Management*, 2015, p.2.
- 5 *Ibid.*
- 6 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、4頁。
- 7 新川『前掲書』、42頁。
- 8 Rhodes, R. A. W., "The new governance: governing without government," *Political studies* 44.4, 1996, p.653.

- 9 本論文第1章に詳しく述べている。
- 10 岩崎正洋『前掲書』、5頁。
- 11 『同上書』。
- 12 『同上書』。
- 13 『同上書』。
- 14 『同上書』。
- 15 『同上書』。
- 16 真山達志「前掲書」、47頁。
- 17 Rhodes, R. A. W., *op.cit.*, p.653.
- 18 *Ibid.*, p.654.
- 19 *Ibid.*, pp.658-659.
- 20 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.
- 21 *Ibid.*, p.6.
- 22 Osborne, P. S., "The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?," Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, p.10.
- 23 *Ibid.*
- 24 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.
- 25 Koppenjan, J. and K. Christopher, "Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity?," *International Review of Public Administration* 18.2, 2013, p.1.
- 26 *Ibid.*, p.2.
- 27 Morgan, D. F. and C. W. Shinn, "The foundations of new public governance," Morgan, Douglas F., and Brian J. Cook, eds. *New public governance: A regime-centered perspective*. ME Sharpe, 2014. P.5.
- 28 *Ibid.*
- 29 *Ibid.*, p.6.
- 30 Kooiman, J., M. Bavinck, R. Chuenpagdee, R. Mahon and R. Pullin, "Interactive governance and governability: an introduction," *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 2008, p.2.
- 31 Flynn, O. J., "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial

- Implications,” *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 3, p. 361.
- 32 Spano, A., “Public Value Creation and Management Control,” *International Journal of Public Administration*, 2009, p.337.
- 33 Stoker, G., “Public Value Management – A New Narrative for Networked Governance?,” *American Review of Public Administration VOL 36*, 2006, p.55.
- 34 Hartley J., “Innovations in governance and public services: past and present,” *Public Money and management*, 2010, p.29.
- 35 *Ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*
- 38 *Ibid.*
- 39 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.
- 40 Prahalad C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004年、248頁。
- 41 Osborne, S. P., “The (New) Public Governance?,” *Public Management Review*, 2007,p377.
- 42 *Ibid.*, p.378.
- 43 *Ibid.*, p.379.
- 44 *Ibid.*
- 45 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.
- 46 *Ibid.*
- 47 *Ibid.*, p.3.
- 48 *Ibid.*
- 49 *Ibid.*
- 50 Osborne, S. P., *The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?*, Osborne,S. P.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010.p.6.
- 51 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, pp.5-10.
- 52 *Ibid.*, p.5.
- 53 *Ibid.*, p.6.

- 54 *Ibid.*, p.7.
- 55 *Ibid.*, p.7.
- 56 *Ibid.*, p.8.
- 57 *Ibid.*, p.8.
- 58 Moore, M. and J. Hartley, “Innovations in governance,” *Public Management Review*, 2008, p.18.
- 59 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.9.
- 60 Osborne, P. S., “From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?,” *Public Management Review*, 2017, p.4.
- 61 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.10.
- 62 前章において、S L、S D L、コア・コンピタンス論の詳細は述べている。
- 63 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal (2015)に詳しい。
- 64 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、38頁。
- 65 Osborne, S. P., *op.cit.*, p.6.
- 66 Howlett, M., A. Kekez and O. Poocharoen, “Understanding Co-production as a policy tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory,” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2017, p.4.

第5章 ニュー・パブリック・ガバナンスにおける「価値」概念

I NPGにおける「価値」の概念導入

前章では、NPGの基本原理について「価値創造」、「価値共創」、「相互影響」、「コーディネート」、「協働」、「経営資源の拡大」と定義した。また、NPGの導入による新たな行政システムのフレームワークとして、NPMとNPGの両者の特性を生かしたフレームワークを提起し、法定受託事務を基本とするPAに加え、NPMとNPG両者の融合のもとでのマネジメントの重要性を指摘した。

NPGについては、キーコンセプトとして「価値」の概念がある。すなわち、NPGにおいては、住民等も含めた多様なアクターをサービス提供主体として位置づけ、多様なアクター同士の相互影響を通じて提案され、顧客としての住民等によって利用されて生じるものが価値といった捉え方である。また、「価値創造 (value creation)」や「価値共創 (value co-creation)」が先行研究において使用されている。ところが、価値や価値創造、価値共創については、明確に定義されているものは少ない。NPMに関する先行研究を見るかぎり、“Value for money”といった使い方や英国の行財政改革の“Best Value”といった使い方はみられるが、「価値創造」や「価値共創」という言葉は中核的な言葉としてはあまり使用されていない言葉でもある。

従って、問題点としては2点ある。1点目は、価値、価値創造、価値共創をどのように捉えるかといった点である。もう1点は、前章で提起したNPGとNPMの融合を図る地方自治体の経営を進めるにあたり、NPGはもとよりNPMも含めた行政システムが顧客に提供する価値をどう捉えるかという点である。前述のとおり、NPMの先行研究に関しては、価値や価値創造といった言葉を使用した研究はあまり見当たらない。しかしながら、価値を顧客との関係性で捉えた場合に、NPMに基づく事務事業と価値との関係については、検討すべき課題として捉えたい。PAについても同様に検討課題となりうる。

石原(2005)が指摘しているように、NPMの基本原理の一つは成果志向であり、これまでNPMと一体的に推進されてきた行政評価においても成果をどう捉えるかが特徴となっている。価値そのものの定義がどのように考えられるかによって、あるいは成果と価値の関係性をどのように関連づけるかによって、価値を評価する方法といったことも明確にできる可能性がある。

地方自治法においては、第2条14項において「地方公共団体は、その事務を処理するにあたっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とされている。すなわち、住民の福祉の増進のために、最少の経費で達成されるよう、必要性を判断し、効率性や経済性を高める取組みを進めるとともに、最大の効果を上げるために、有効性や達成度を高める取組みを行政評価に基づくマネジメントにより、これまで進めてきた。NPGの導入により、価値や価値創造、価値共創をどう捉え、実務的な観点の重要性も踏まえ、これまでの行政システムとの整理を行っていくのかが求められる。

本章では、まず、価値、価値創造、価値共創といったNPGの中でのキーワード・キーワードの概念整理を行う。つぎにNPMやPAではほとんど使用されていない価値の概念や価値創造等について、関連性を整理する。最後に、地方自治体における価値創造システムに関する提起を行う。

II 「価値」、「価値創造」、「価値共創」の定義

1 価値

地方自治体における「価値」や「価値創造」といった言葉は、これまでの研究においても明確な定義がなされないまま使われていることが多い。「価値」の定義としては、企業における「価値」は、「個人や集団にとっての有用性ないし効用」として定義されている²。それを踏まえ、地方自治体の経営における「価値」については、サービスも含めた事務事業が住民や利害関係のある組織に対し提供が行われるため、「自治体の区域における住民や組織にとっての有用性ないし効用」と定義することも考えられる。

地方自治体においては、企業と異なり利益という価値の創造を目的としないが、住民や組織の福祉の向上という価値を、グッズやサービスの提供を通して顧客に利用されることによって創造する。その価値は具体的事業から創造される一方で、事業を支える予算や人員、組織といった諸機能による創造もあると考えられる。住民の福祉の向上につながるという観点でいえば、ダウンサイジングや効率化による原資の捻出は間接的に価値を創造する事務事業に使用される原資である。すなわち、「価値」を創造するとは、住民等に対するサービスの有効性の向上と地方自治体内部の経済性、効率性の向上の両面で捉える必要があると考える。ただし、後者について、地方自治体内部の効率性等の向上を追求するこ

と自体が、利害関係者や住民といった顧客に対して価値を提供するといえるのかは疑義が残る。本章では、その疑義についても価値についての概念整理を行うなかで解消を行いたい。

第3章及び第4章で論じたとおり、Osborne、Kinder、Vidal等の論者が提唱するNPGはサービスマーケティングの影響を受けている。その点が、NPM型ガバナンスとの明確な違いの一つである。サービスマーケティングにおいては、価値(value)や価値創造(value creation)、価値共創(value co-creation)といったキーワードが中核的な要素となっている。そのため、まず、サービスマーケティングにおける価値の捉え方を整理し、地方自治体における価値、価値創造、価値共創の捉え方について整理する。

かつてのマーケティング研究は、交換取引とそれに係るプロセスに重きがおかれていた。ところが価値共創は交換取引後に行われるものであり、研究上の関心は交換取引後のプロセスに移ることになるとの指摘³があるが、果たしてそうだろうか。確かに価値そのものは、提供者によって提供されたグッズやサービスが交換取引後に利用されてはじめて創造されるものと考えられるが、提供に至るまでのプロセスによってグッズやサービスの内容は変動する。従って、「価値創造」や「価値共創」は、企画段階のいわゆる交換取引前から取引後に至るまでの一連のプロセスで捉えるべきと考える。

また、グッズ・ドミナント・ロジックは、マーケティングを通じて、企業がグッズやサービスに価値を埋め込み、それを顧客や利害関係者に提供する一連のロジックであり、顧客等はいわば企業によって与えられた価値を享受する立場である。一方で、サービス・ドミナント・ロジックでは、顧客や利害関係者も価値創造のプロセスに組み込まれ、サービスの提供主体となる⁴。

サービスマーケティングにおける価値の捉え方に関する定義については、Gronroos *et al.*(2014)による定義では、「価値(value)は利用における価値である」⁵とされている。一方で、Vargo & Luschは、価値の捉え方について、違った文脈で違った意味合いで定義している⁶。Vargo *et al.* (2006)は、SDL(サービス・ドミナント・ロジック)の基本的な前提として「価値は、常に独自に受益者によって決定される」⁷とし、利用者による利用によってはじめて価値は決定されるものとしている。しかしながら、これらは、価値の捉え方に関する定義であって、本質的に価値とは何かといった観点で定義されたものではない。サービスマーケティングやNPGに関する先行研究を確認してみても、価値の本質的なことに関する定義を行っているものはなく、所与のものとして価値という言葉を

使い論じている。違いがあるのは、価値の捉え方の定義であって、価値そのものの定義はいわば一般的に認識される解釈を前提に各論者は論じていると考えられる。

従って、価値そのものに関する定義については、前述のとおり、企業における「価値」は、「個人や集団にとっての有用性ないし効用」、自治体経営における「価値」については、「自治体の区域における住民や組織にとっての有用性ないし効用」と定義する⁸。

2 サービスマーケティングにおける価値創造や価値共創の捉え方

つぎに、上述の「価値」に関する定義を踏まえ、「価値創造」や「価値共創」の概念について整理をしたい。価値創造や価値共創については、論者によって捉え方に違いがあるもののサービスマーケティングの大勢となっているSLとSDLの違いを踏まえ、Gronroos *et al.* (2014) が整理している⁹。また、Prahalad and Ramaswamy (2004)も価値創造と価値共創の概念を説明している¹⁰。それを示したものが図表5-1である。

図表5-1において、Gronroos *et al.* (2014)が提唱するSL（サービス・ロジック）では、価値創造 (value creation) を「顧客が利用することを通じて価値を引き出すプロセス」と定義している。また、価値共創(value co-creation)については、「共創の場において起こる結合プロセスであり、例えば、サービス供給者のサービスと顧客の消費と価値創造のプロセスが、一つの直接的な相互影響のプロセスとして統合されること」と定義している¹¹。

一方、SDLでは、「価値」は「違った文脈で違った意味合いで定義」¹² されているとGronroos *et. al.*(2014)は指摘している。Vargo *et al.*(2008)では、具体的に「利用における価値」と「文脈価値」といった説明をしている。「文脈価値」について、「価値」は受益者である顧客によって主体的に決定されるものであるとしたうえで、価値創造プロセスにおける全ての主体が価値創造に貢献するとし、そのような文脈において拡張される価値の概念を「文脈価値」としている¹³。価値創造は、「供給者や顧客、他の利害関係者による行動を含んだプロセス」とされている。価値共創については、「関係者が相互に連携しているかに関わらず、すべての関係者が含まれる価値創造プロセスによって顧客の価値に貢献する行動」とされている¹⁴。

Prahalad and Ramaswamy(2004) は、価値及び価値創造の捉え方について、「①企業と製品をベースにした価値創造」と「②個々の消費者と経験をベースにした価値創造」に大別したうえで、つぎのように説明している。価値について、①においては、「価値は製品やサービスと結びついており、製品やサービスを軸に競争が展開する」とし、②においては、

「価値は経験と結びついており、製品やサービスの役割は、個人やコミュニティの経験を後押しすることにある。消費者経験を軸に競争が展開する」とされている。また、価値創造について、①においては、「価値を創造するのは企業である。消費者には多彩な製品・サービスのなかから、どれかを選ぶ余地が与えられている」とし、②においては、「消費者が企業や他の消費者とともに価値を共創する」としている。後者については、価値共創と整理ができ、価値創造の中に含まれる概念として価値共創を捉えていると考えられる¹⁵⁾。

図表5-1 価値、価値創造、価値共創に関する比較

	価値	価値創造	価値共創
S L Gronroos <i>et. al</i> が提唱	「利用における価値」と定義	顧客が利用することを通じて価値を引き出すプロセス	共創の場における関係者によってとられる行動であり、関係者は直接的に積極的に相互のプロセスに影響を与えること
S D L Vargo <i>et. al</i> が提唱	違った文脈で違った意味合いで定義。「利用における価値」と「文脈価値」	供給者や顧客、他の利害関係者による行動を含んだプロセス	関係者が相互に連携しているかに関わらず、すべての関係者によって包含される価値創造プロセスによって顧客の価値に貢献する行動
コア・コンピタンスと共創 Prahalad and Ramaswamy が提唱			
①企業と製品をベースにした価値創造	価値は製品やサービスと結びついており、製品やサービスを軸に競争が展開する	価値を創造するのは企業である。消費者には多彩な製品・サービスの中から、どれかを選ぶ余地が与えられている	—
②個々の消費者と経験をベースにした価値創造	価値は経験と結びついており、製品やサービスの役割は、個人やコミュニティの経験を後押しすることにある。消費者経験を軸に競争が展開する	消費者が企業や他の消費者とともに価値を共創する	

出所) Gronroos, C. and J. Gummerus, “The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic,” *Managing Service Quality* Vol.24, 2014, p.213、及び Prahalad & Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004年、241頁を訳出し、表として筆者が整理した。

3 価値、価値創造、価値共創

(1) 定義

以上のように、図表5-1の整理を踏まえ、3者を比較すると、まず「価値」については、利用者（消費者）との関係性の捉え方に差異がある。S Lによる捉え方は明確であり、利用によって価値が認識されるとしている。S D Lにおいては、利用による価値の認識に加えて、多様なアクターにより創造される「文脈価値」も含めて捉えており、コア・コン

ピタンスと共創においても、文脈によって、捉え方の違いがある。しかしながら、大藪(2015)が、Gumemesson(1998)を引用し、「価値はグッズやサービスが消費された時のみ出現し、売れなかったものは価値を持たない」¹⁶と指摘しているように、利用者による具体的な購入や利用が伴った場合に、価値は創造されると捉えることが適切である。そのことを踏まえると、グッズやサービスの企画がなされ、開発が進められ、商品として利用者に提供され、利用者による利用によって価値創造の段階に至るまでのプロセスは、価値創造プロセスとして一連の流れで捉えることができる。そのプロセスにおいて、多様なアクターが相互影響を行いつつ企画し提供するグッズやサービスが、利害関係者に利用されることによって、価値が創造されると捉えることが適当である。

「価値創造」や「価値共創」については、3者ともプロセスとして捉えている。SLにおいては、利用者が価値を引き出すプロセスとして整理がされているが、SDLやコア・コンピタンスと共創においては、供給者側あるいは供給者と利用者の双方により価値が創造されるプロセスとしての捉え方である。SLは利用者が価値を引き出すとしているが、そもそも引き出すグッズやサービスがないことには、利用者は価値を引き出すことはできない。そのためには、供給者側によるグッズやサービスの提供、または供給者と利用者などの利害関係者が共同で制作したグッズやサービスが存在することが必要である。

以上を踏まえ、本論文では、地方自治体における「価値創造」は「地方自治体がグッズやサービスを提供し、住民等が利用することを通じて価値を引き出すプロセス」とし、「価値共創」を「地方自治体とアクターが協働し、住民等をアクターや価値創造者に組み込みながら、グッズやサービスを提供し利用される価値創造のプロセス」として定義することとしたい。「価値創造」と「価値共創」との関係については、「価値創造」の提供が多様なアクターの共創による提供までに発展したものが「価値共創」と捉えることとし、本論文では、価値創造及び価値共創の双方に共通する内容の説明を行う場合には、「価値創造」の言葉で説明を行う。

本節で整理した定義をまとめると、図表5-2のとおりとなる。NPGにおいてもOsborne.*et.al*(2015)では、SDLとの関連性で、多様なアクターとの相互影響で提供されたサービスについて、その価値が利用者によって決定されることなど説明している¹⁷。したがって、NPGを論じる場合やNPMやPAと価値の関係性を説明する場合にも、この定義を念頭に論じる。

図5-2 地方自治体における価値、価値創造、価値共創に関する定義

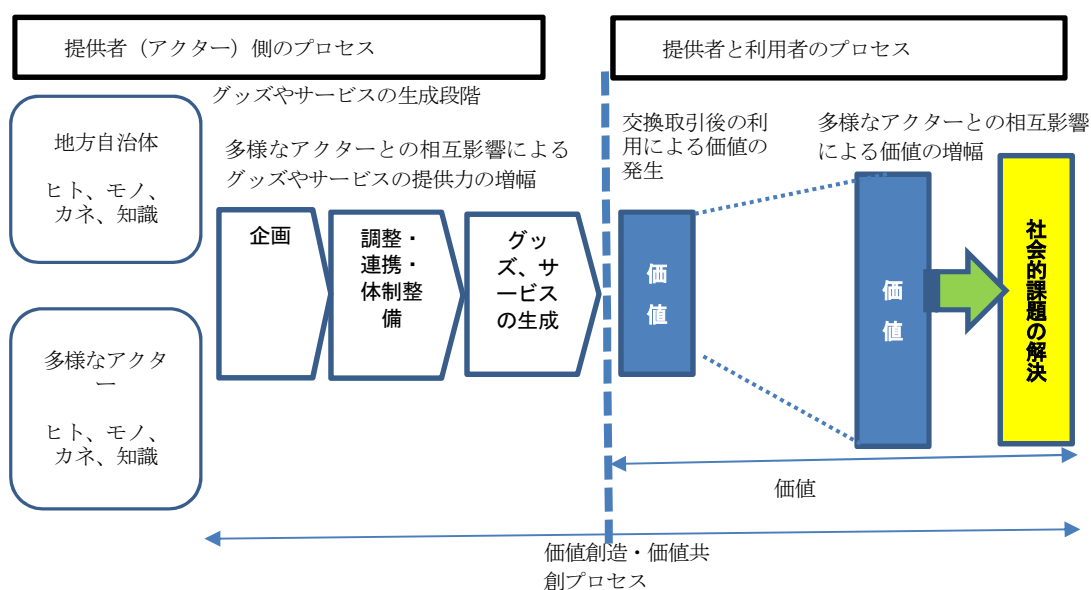
	定義
価値	「自治体の区域における住民や組織にとっての有用性ないし効用」
価値の捉え方	利用によって価値は創造される
価値創造	地方自治体がグッズやサービスを提供し、住民等が利用することを通じて価値を引き出すプロセス
価値共創	地方自治体とアクターが協働し、住民等をアクターや価値創造者に組み込みながら、グッズやサービスを提供し利用される価値創造のプロセス

出所) 筆者作成。

(2) 地方自治体における価値創造のプロセス

図表5-3は、前項で整理を行った「価値」、「価値の捉え方」、「価値創造」、「価値共創」を踏まえ、地方自治体における価値と価値創造・価値共創プロセスを整理したものである。価値は利用によって創造されることから、グッズやサービスの提供が行われた段階とその交換取引の段階を分けて考える。提供者側のプロセスにおいては、グッズやサービスの生成を行政単体で行う場合もあれば、住民等も含めた多様なアクターとの相互影響を通じて、グッズやサービス等の生成を行う場合もある。地方自治体と多様なアクターが共創すれば、それだけグッズやサービス等の生成を行う際の資源が増え、知識等の資源も増加することから、地方自治体が単体でグッズやサービスの生成を行う場合よりも、その価値の提供力は高まると考えられる。こうしたグッズやサービスが利用者をはじめとする利害関係者に提供され、利用されることによって価値が創造される。提供されたグッズやサービスは利用者の利用経験をもとに、提供者との相互影響により、改善されたものが提供されることとなり、利用における価値は増幅する。このようなガバナンスに基づく取組みが積み重ねることにより、住民個人レベルの価値の増大を通じた課題解決はもとより、社会的な課題の解決を目指すのがNPGにおけるガバナンスであると考えられる。

図表5-3 地方自治体における価値と価値創造・価値共創プロセス



出所) 筆者作成。

(3) 地方自治体の価値創造プロセスにおける領域

Gronroos *et al.* (2013) では、供給者と顧客のそれぞれの価値創造における役割と、価値創造と価値共創の関係について、供給者の領域、顧客の領域、両者が交わる領域の3つの領域に分けている（第3章 図表3-5を参照）。その枠組みを使い、地方自治体の価値創造プロセスにおける領域を整理すると図表5-4のように整理できる。地方自治体は単独で供給者としての領域において、グッズやサービスを生成し、提供するのが左側の領域である。右側は住民も含めた利害関係者の領域である。地方自治体の領域と重なり合う部分はアクターとしての利害関係者の領域であり、重なり合っていない部分は顧客としての利害関係者の領域である。真ん中の重なり合う部分が地方自治体とアクターの共創する領域である。ここでは、地方自治体とアクターが協働し、相互影響を行いつつグッズやサービスを提供し、顧客である住民や利害関係者に利用されることによって価値を共創している。住民や利害関係者がアクターとしての役割も担う場合には、地方自治体と住民や利害関係者が相互作用を行いつつ価値を共創する。

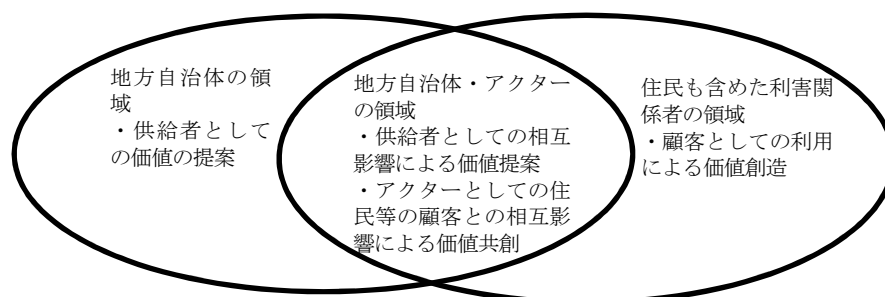
地方自治体は、第3章で述べたように、社会的課題の解決に向けて各アクター間を統率するコーディネーターとなる。住民も含めた利害関係者である顧客は、時には供給者の立場であるアクターとして地方自治体と連携し、グッズやサービスを共創する。こうした枠

組みのもとでのマネジメントの手法については、多様な手法が想定できる研究課題であり、この点については、第6章で述べることとする。

図表5-4 地方自治体における価値創造の領域

コーディネーター(地方自治体):多様なアクターとの相互影響を行いつつグッズやサービスを提供するための調整役としてのコーディネーター

アクター:生産過程における住民も含めた利害関係者の協働、生産者としての参画



出所) 筆者作成。

III NPG、NPM、PAにおける価値

1 地方自治体における政策・施策・事務事業と価値との関係

地方自治体は、住民や関係組織に対し、様々なプロジェクトやサービスを実施する事業体であり、政策・施策・事務事業といった体系のもと、多様な主体との連携による多様な取組みを展開している。

本節では、政策・施策・事務事業の中でも、具体的なプロジェクトやサービス等を住民等に直接提供する「事務事業」を論考の対象の中心に、施策との関連にも触れながら価値創造との関係性を考察する。前節の定義を踏まえると、価値はグッズやサービスが利用されることにより創造される。この一連の創造にいたるまでのプロセスが価値創造であり、価値共創である。事務事業の展開により様々なプロジェクトやサービスが展開され、住民等によって利用されることによって、事務事業の成果物の価値が発現し、価値創造がなされることとなる。その価値創造をマネジメントしていくためには、その評価方法に関する検討が重要となる。価値は利害関係者によって利用されることによって認識されるものであり、価値については、利用者の満足度で評価することも考えられる。ただし、利用者の満足度は直接的にマネジメントすることは困難なものである。利用者の満足度を高めるためには、例えば、利用者が必要とするサービスが迅速に提供されたといった効率性に関わ

ることや、安価に提供されたといった経済性に関わること、利用者のニーズにきめ細かく対応するサービスが提供されたといった有効性に関わることなど、途中のサービス提供のプロセスを改善することによって、利用者が捉える「価値」を高めることが重要となる。

また、価値を捉えるうえでの重要な視点として、施策に着目する必要がある。事務事業の手法として、ガバナンスによる展開を図るということは、行政単独では解決が難しい課題や多様なアクターの参画によるサービスの充実のために重要なことである。そうであれば、目指すべき姿としては、社会の変革につながるような施策レベルの価値といった評価についても重要となると考える。本論文では、「個人や個別の組織にとっての価値」を「個別価値」と呼ぶこととしたい。この「個別価値」を積み重ねることによって、社会全体のいわば「社会的価値」を創造することがビジョンともなりうる。Osborne *et al.* (2015) や Koopenjan(2012)らが主張するように、NPGは、複雑化、多様化する社会に対応する、いわば地域社会に変革をもたらすガバナンスであり、社会的課題の解決につながるものである。塚本(2017)は、社会的価値を「健康状態の改善、学業成績の達成、公共交通や公共サービスへのアクセス、治安の改善、犯罪の減少など、より広い社会便益」と説明している¹⁸。こうしたことを踏まえ、本論文では、社会的価値を、「個人や個別の組織にとっての価値の集積によって社会に認知される社会的課題を改善する価値」と定義することとしたい。この個別価値や社会的価値などの評価に関する課題については、第8章において整理することとしたい。

2 事務事業の形成手法からの価値の捉え方

地方自治体においては、事務事業を通じて利用者に価値を提供するが、PA、NPM、NPGの概念や事務事業の類型ごとに価値を高める要点は異なることが想定される。そこで、PAやNPM、NPGの概略を整理し、それぞれの概念に基づく事務事業を類型化し、価値をどう捉えるかといった面を論じることとしたい。

まず、事務事業の類型について、戦後から1970年代にかけて主流であった執行管理型の行政システムにかかる事務事業¹⁹や内部管理事務を「PA型」と呼ぶこととする。

また、石原(2005)において、NPMの基本原理は「①顧客志向、②戦略ビジョン、③権限移譲・分権化、④競争メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任」²⁰とされている。このような基本原理を持ち、地方自治体による主体的な事務事業の形成が中心となった²¹2000年代後半におけるNPMによる事務事業を「NPM型」と呼ぶこととする。

NPGの定義は、「多様な主体が行政活動に参加し、対等な立場で対話を進めることで、政策形成、運用方法、活動を協働で行うこと」²²とされており、このような事務事業を「NPG型」と呼ぶこととする。

地方自治体の事務事業の形成手法については、その中心がこれまでのPA型からNPM型に重点が移り、複数の主体によるガバナンスと戦略性の強いNPG型の導入にさらに重点が移っていると考える。ただし、新たな事務事業の類型として、今後NPG型の導入が追加されるのであって、PA型、NPM型が適した事務事業は今後も存在し続ける。例えば、PA型の例の一つとなる法令等に基づく中央集権型の実務事業は、地方分権の時代となっても「法定受託事務」²³の形で継続されている。NPM型についても、定例的業務のアウトソーシング等、中期的に効率化が重要な事務事業は引き続き存在する。NPG型の事務事業が全ての事務事業にとって代わるということではない。

そのため、地方自治体の事務事業をPA型、NPM型、NPG型の3類型に分けて考える。事務事業の類型において、利害関係者が利用することによって創造される価値を高めるために、経済性、効率性、有効性のいわゆる3Eの観点で重視することを示したものが図表5-5である。事務事業類型により重視すべき諸要素の違い等を踏まえ、利害関係者にとっての価値を高めるためのマネジメントを展開していく必要がある。PA型では、法的な制約が強いサービスや組織運営上必須となる内部管理事務で構成されるため、一定のサービスをより少ない投入資源で提供する経済性が最も重視されると考える。ただし、サービスの場合は有効性も重要となる。NPM型については、地方自治体の事務事業の外部化が中心であり、一定のアウトプットをより少ない投入資源で提供する経済性と、一定の投入資源から提供されるアウトプットの大きさといった効率性が重視される観点の両面があり、効率性や経済性を追求することにより利用者にとっての価値を高めることが重視される。NPG型の事務事業については、連携する組織や住民等の主体性が発揮され有効性を高める視点が重視され、また、多様なアクターとの協働により経営資源が拡大することから地方自治体にとっては、投入資源が少なく済む効果もあり、経済性も重視される。さらに、多様な知識等により専門性が高まるため、効率性も重視できる要素がある。有効性を高める視点の延長上として社会的課題の解決が重要となり、社会的価値の創造も重要な視点となる。

図表5—5 地方自治体における各事務事業類型の価値創造のターゲット

	PA型	NPM型	NPG型
必要性	法的根拠 執行管理型の 内部管理事務	内部管理事務(アウト ソーシングできる もの)	施策に対する貢献度
経済性	○	○	○
効率性	△	○	○
有効性	○	△	◎

出所) 筆者作成。

この3つの類型の価値創造のターゲットを整理すると、PA型では、地方自治体単体の活動が評価対象となるのに対し、NPM型、NPG型となるにしたいが、組織間連携等による相互影響を通じた価値創造や、多くのアクターがそれぞれ主体性を持って関わるネットワークによるガバナンスによる価値創造が行われることとなり、その評価では、地方自治体がコーディネーターとなる枠組みのなかでの多様なアクターによる多様な活動が評価対象となる。また、価値創造のプロセスのなかでは、多様な場や人的ネットワークが形成され、相互影響の進展度合いが創造される価値のレベルに影響を与える。そのようなプロセスについても評価を行うことが重要である。多様な組織の主体性を前提とするガバナンス型の価値創造に対する評価は、ほとんど先行研究もなく、重要な研究課題となりうる。この点については、第8章で論じることとしたい。

3 事務事業類型別の価値創造

石原(2005)は、行政の行う事務事業による成果(=顧客に利用されることによって価値となるもの)の捉え方として、「経済性」、「効率性」、「達成度」、「有効性」、「必要性」で構成されるとしている²⁴。これらに加えて特にNPGにおいては、有効性の延長上としての社会的価値の評価の重要性を述べたところである。本節では、価値創造の前提条件となる「必要性」と価値創造の度合いを示す「達成度」を除いた、「経済性(Economy)」、「効率性(Efficiency)」、「有効性(Effectiveness)」のいわゆる3Eの観点により、前節で整理をしたPA型、NPM型、NPG型の3つの事務事業の類型に応じた価値創造を整理し、価値を高めるためにとるべき手法について論じる。

(1) PA型

PA型は、法令等に基づき適切な執行管理が求められる事務事業や経理事務などの内部管理の事務事業である。2000年の地方自治法改正により、地方自治体が国業務の代行処理

を担っていた「機関委任事務」の一部が「法定受託事務」とされ、「法定受託事務」以外のすべての事務が「自治事務」とされた。

本論文での「PA型」は、この「法定受託事務」を含めて整理する。なお、「自治事務」のなかにも、法令等に基づく事務は含まれるが、「自治事務」である場合には、「法定受託事務」に比較して、地域の実情に即して地方自治体が自主性を発揮すべき要請が一層強いものであることが明示的に地方自治法に規定されている²⁵。「PA型」は、アウトプットは一定のものが求められるため、「経済性」を重視したマネジメントを展開し、投入資源、財源を一定程度に節減することが重要となる。アウトソーシングが難しい事務事業であり地方自治体が主体的に行う事務事業である。図表5-6には、PA型の事務事業により創造される価値を示した。経済性の達成が価値であり、具体的にはPA型のうち、内部管理の事務事業の場合、事務事業が利用されてはじめて価値が創造されるとする定義からは、直接的な価値を創造するものではない。しかしながら、最終的には利用者の価値につながる様々な事務事業をいかに支えるかといった観点からは、価値創造のプロセスのなかで、自治体内部の資源投入量の最小化等を通じてコストの縮減が実現し、間接的に価値につながる要素となる事務事業として整理できると考える。

図表5-6 PA型事務事業の価値創造ビジョン（内部管理の事務事業の場合）

	自治体	アクター
【主な価値促進要素】 価値（経済性）	内部+ ・コストの縮減	—
【副次的な価値促進要素】	—	—

出所) 筆者作成。

※「主な価値促進要素」とは、最終的には利用者によって創造される価値のレベルを高める主な要素であり、「副次的な価値促進要素」とは、主な要素以外に価値のレベルを高める要素である。

※「地域+」とは、自治体外部の「地域」の利害関係者に対し提供される価値が高まる要素があったことを示す。同様に「内部+」とは、利害関係者に対し直接的に価値を提供する要素ではないが、自治体内部における効率化等により間接的に価値が高まる要素があったことを示す。

また、PA型事務事業のうち、法定受託事務における生活保護事業等のように直接的なサービスを行う事務事業の場合、地域に対しプラスに働き、主体的な価値促進要素としては有効性の向上を目指し、副次的な価値促進要素として経済性の向上を目指す事務事業として整理している。

図表 5-7 PA 型事務事業の価値創造ビジョン（サービスの場合）

	自治体	連携組織
【主な価値促進要素】 価値（有効性）	地域＋ ・顧客に対するアウトプットの増大	—
【副次的な価値促進要素】 価値（経済性）	内部＋ ・コストの縮減	—

出所) 筆者作成。

※各項目の説明については、図表 5-6 を参照。

(2) NPM型

NPM型については、「効率性」や「経済性」を重視した供給側の改革を中心に形成された事務事業である。外部委託などの手法によりサービスを維持しながらも地方自治体内部の人員削減を行った事務事業など継続的に実施すべきものも多い。そうした事務事業について今後は有効性を高め、利害関係者に提供される価値を高めるマネジメントも重要な視点と考えられる。NPM型では「アウトソーシング」を手法に自治体内部の原資を生み出しつつ、利害関係者（受託者）に対し新たなビジネス機会という価値や、利用者に具体的なサービスを通じ価値を提供する事務事業がある。NPM型は、主体的な価値促進要素としては、「経済性」や「効率性」の向上につながる要素が重要であり、一定のサービス提供を前提にコストの縮減や人的資源の投入量の減少を目指した取組みや、一定のコストのもとでの事務事業の提供量の増加を目指した取組みが求められる。一方で、副次的な価値促進要素としては、民間企業等へのアウトソーシングを行う手法であることから、民間のノウハウを活用したサービスの創造・向上を目指した有効性を高める取組みも求められる。また、NPM型では民間企業等の組織間連携による事務事業の形成が行われる。アクターにとっても協働によるコストの縮減となるような取組みが求められ、また、民間企業の場合にはビジネス領域の拡大となるような取組みを行うことが重要と考える。

図表 5-8 NPM型事務事業の価値創造ビジョン

	自治体	連携組織
【主な価値促進要素】 価値（経済性、効率性）	内部＋ ・コストの縮減 ・人的投入資源の減少 ・事務事業提供量の増加	内部＋ ・協働によるコストの縮減
【副次的な価値促進要素】 価値（有効性）	地域＋ ・民間ノウハウの活用によるサービスの創造・向上	地域＋ ・ビジネス領域の拡大

出所) 筆者作成。

※各項目の説明については、図表 5-6 参照。

(3) NPG型

NPGについては、「多様な主体が行政活動に参加し、対等な立場で対話を進めることで、政策形成、運用方法、活動を協働で行うこと」²⁶とされている。したがって、NPG型は、地方自治体と多様な組織が連携し、それぞれの組織が有する強みやノウハウ、資源（ヒト、カネ、モノ）を活用しながら、相互影響を通じて達成されるべき価値の最大化を目標に形成される事務事業である。「有効性」がもっとも重視されるが、「効率性」や「経済性」もコスト節減や事務事業の提供量の増加の観点から重要な視点となる。また、組織間連携の適切さにより各要素が影響を受けると考えられる。そして、ガバナンスの充実が図られることにより、社会的課題の解決が図られ、社会的価値が向上する。地方自治体がアクターでもある住民との価値共創を行うケースや、地方自治体と民間企業や関係団体等との組織間連携による価値共創を行うケース、地方自治体同士が組織間連携し価値共創を行うケースが想定されるが、NPGではそれぞれの主体が、対等な立場で主体性を持って価値共創に参画していることが前提である。

まず、NPG型として、住民との価値共創について提起する。自治体経営の課題の1つとして、サービスの内容と住民ニーズとの乖離の問題がある。欧州のコ・プロダクションの概念は、自治体と住民との良好な関係性を築き、住民主導による公共サービスを創り出すことである²⁷。この概念を政策形成に適用させることで、住民ニーズとの乖離の是正や住民を担い手とする公共サービスを創造できる。Osborne *et. al*(2015)は、「利用者のサービス利用に対する期待は、それまでの利用経験とは異なるものであるが、期待と相反する成果が創造されてしまうこと、利用者そのものが単なるサービスの享受者ではなくサービス提供プロセスの重要な主体であることから、コ・プロダクションは、サービスの重要な要素である」²⁸とし、「サービスの質を改善するためや、将来のサービス提供やイノベーションを企画するために、公共サービスの提供プロセスにコ・プロダクションをいかに反映するか」²⁹として、利用者を提供プロセスに組み込む重要性を指摘している。

「住民」の価値共創における捉え方として、地方自治体においては、住民個人との関係性としてのコ・プロダクションとの捉え方もある。しかしながら、住民組織によるサービスの充実が可能な事務事業は、コ・クリエーションとしてより組織的に捉え、住民主体による事業展開を基本とすることが、住民ニーズの反映と担い手の確保の両面から重要であることを十分に認識する必要がある。その際には、住民と共有できるビジョンを設定し、具体的な事業及び住民参画が可能となるシステム構築を地方自治体が行うことが重要であ

る。その論拠として、Osborne(2017)や Osborne.*et al.*(2016)は、コ・プロダクションは個人のサービスを提供者とともに共創することとして、コ・クリエーションの一部として捉え、コ・クリエーションをNPGの中核的な概念としての修正を行っている。このことについては、第6章において論じることとする。

NPG型事務事業のうち、地方自治体と住民が連携する事業は、主な価値促進要素としては、「有効性」の向上を目指すことが重要であり、住民ニーズの反映によるサービスの改善を目指した取組みが求められる。そうした個人レベルでのサービスの改善が積み重なることにより、地域課題の解決につながっていく面もあり、社会的価値の評価も重要な視点となるが、これは有効性で評価されるとともに、事務事業に加え、施策レベルでの評価が重要とも考えられる。一方で、コストの縮減や人的資源の投入の減少、あるいは事務事業の提供量の増加を行い、経済性、効率性を追求していくことが求められる。また、連携する住民にとっても住民ニーズの反映によるサービスの改善や利用者負担の減少となるような取組みを行うことが重要と考える。

図表5-9 NPG型事務事業の価値創造ビジョン（自治体と住民の連携）

	自治体	住民
【主な価値促進要素】 価値（有効性）	地域＋ ・住民ニーズの反映によるサービスの改善	地域＋ ・住民ニーズの反映によるサービスの改善
【副次的な価値促進要素】 価値（経済性、効率性）	内部＋ ・コストの縮減 ・人的投入資源の減少 ・事務事業の提供量の増加	地域＋ ・サービスシステムの改善 ・利用者負担の減少

出所) 筆者作成

※各項目の説明については、図表5-6参照。

つぎに、NPG型として、地方自治体と民間企業等の事業体組織との組織間連携による価値創造について説明する。公共領域におけるプレーヤーとしては、企業やNPO、専門職集団のような関係団体等の事業体組織（以下「連携組織」という。）も重要な役割を果たす。この連携組織はアクターでもあり顧客ともなる存在である。そうした組織の動きとして、従来からの「CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）」活動のレベルを超えて、連携組織本体へのメリットと社会貢献の両面を志向する動きがある。この点について、連携組織が公共的課題の解決を行う際に、連携組織本体の行う本業への貢献と地域貢献の双方を実現する価値共創の概念として「CSV（Creating Shared Value）」

が提起されている³⁰。連携組織の本業への貢献と公共的課題の解決の双方を実現する価値共創の概念である。自治体が、連携組織の本業にも貢献でき、公共的課題の解決につながるビジョンや事業を連携組織に対し提起できれば、自治体にとっては連携組織の活力を取り入れた価値創造につなげることができる。また、連携組織にとっては本業への収益等のメリットも睨んだ社会貢献活動の充実を図ることができる。

NPG型事務事業のうち、地方自治体と連携組織が連携する事業については、主な価値促進要素としては、組織力を生かしたより大きなガバナンス効果も期待され、「有効性」の向上を目指すことが重要である。地域資源と外部資源の組み合わせによる新たなサービス等の価値の創造を目指した取組みが求められる。さらに、コストの縮減や人的資源の投入の減少、あるいは事務事業の提供量の増加を行い、経済性、効率性を追求していくことが求められる。また、連携組織にとっても収益の増加や社会貢献力の向上となり、営業コストの縮小となるような取組みを行うことが重要と考える。

図表5-10 NPG型事務事業の価値創造ビジョン（自治体と事業体組織の連携）

	自治体	事業体組織
【主な価値促進要素】 価値（有効性）	地域＋ ・地域資源と外部資源の組み合わせによる新たなサービス、財等の価値の創造	地域＋ ・収益の増加 ・社会貢献力の向上
【副次的な価値促進要素】 価値（効率性）	内部＋ ・コストの縮減 ・人的資源の投入の減少 ・事務事業の提供量の増加	地域＋ ・営業コストの縮小

出所）筆者作成

※各項目の説明については、図表5-6参照。

最後にNPG型として、地方自治体同士の組織間連携による価値創造について提起する。官官連携の概念は、自治体単独での取組みが難しい場合、隣接市町村同士が協働で取り組み課題解決を図ろうとする際に有効である。端的には消防・救急といった広域連合や一部事務組合による地方自治法に基づく取組みなどがある。市町村合併や広域連合の設立等はハードルが高い官官連携である。ソフトにおいて、自治体間の連携による価値創造につながる取組みが、各自治体の経営資源が限られているなかで、ハードルの低い官官連携である。NPG型事務事業のうち、自治体と自治体が連携するいわゆる官官連携事業については、主体的価値としては、「有効性」の向上を目指すことが重要である。実施体制の強化やノウハウ共有によるサービスの充実を目指した取組みが求められる。さらに、コストの縮

減や人的資源の投入の減少、あるいは事務事業の提供量の増加を行い、経済性、効率性を追求していくことが求められる。また、連携する自治体にとって実施体制の強化やノウハウ共有によるサービスの充実となり、コストの縮減や人的資源の投入の減少、あるいは事務事業の提供量の増加となるような取組みが重要と考える。

図表 5-11 NPG型事務事業の価値創造（自治体と自治体の連携）

	自治体	連携先自治体
【主な価値促進要素】 価値（有効性）	地域＋ ・実施体制の強化やノウハウ共有によるサービスの充実	地域＋ ・実施体制の強化やノウハウ共有によるサービスの充実
【副次的な価値促進要素】 価値（経済性、効率性）	内部＋ ・コストの縮減 ・人的資源の投入の減少 ・事務事業の提供量の増加	地域＋ ・コストの縮減 ・人的資源の投入の減少 ・事務事業の提供量の増加

出所) 筆者作成

※各項目の説明については、図表 5-6 参照。

以上のように、PA型、NPM型、NPG型のそれぞれの事務事業について、内部管理事務以外は、具体的なサービス等が提供され、そのサービスが利用されることによって価値が創造される。そうした価値の創造に至るまでのプロセスがそれぞれの類型によって異なる。そのようなプロセスの全体像で行政システムを捉えて、次の節では、行政システムと事務事業類型、評価との関係について整理を行っている。

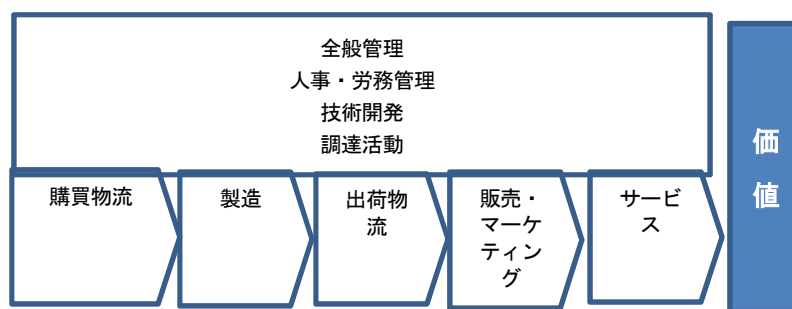
IV 行政における価値創造システム

地方自治体において、利害関係者が利用することにより創造される価値を最大化するためには、マネジメントと評価を一体とする PDCA サイクルでの経営管理が求められている。そのような経営管理について、企業においては、価値創造経営として論じられることも多い。徳崎(2012)は、価値創造経営について「財務活動のみならずマーケティングやオペレーション、人的資源管理など企業経営のすべての領域を統合することの結果として、企業の様々な活動がそれぞれの価値を形成し、結果的に株価に反映される」³¹としている。地方自治体においても財務活動、マーケティング、オペレーション、人的資源管理などの統合活動を図り、利害関係者が提供を受ける価値を最大化するための経営が求められる。そのため、地方自治体における価値創造経営にも、企業における価値創造経営の基本的考

え方はあてはまると考えられる。ただし、地方自治体の活動により創造され利用者が享受する価値は、株価ではなく、結果的に顧客である住民やサービスを楽しむ組織等の幸福度や顧客満足度の向上に関連する価値と考えられる。

また、企業と同様、地方自治体においても、事業を生み出す機能と事業を支える機能の双方が有効に機能することが、創造される価値を高めることになる。企業活動において、価値を生み出す仕組みをシステムとして捉えたものが「価値連鎖（バリューチェーン）」³²である。ポーターが示した価値連鎖の基本形については、図表5-12のように購買物流、製造、出荷物流、販売・マーケティング、サービスといった主活動と、主活動を支える全般管理、人事労務管理、技術開発、調達活動といった支援活動により構成される。この主活動や支援活動は、グッズやサービスが利用され価値が創造される段階に至るまでのプロセスと捉えることができる。

図表5-12 価値連鎖



出所) Porter, M.E., *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985. 土岐坤・中江萬治・小野寺武夫訳『競争優位の戦略』ダイヤモンド社, 1985年, 313頁。

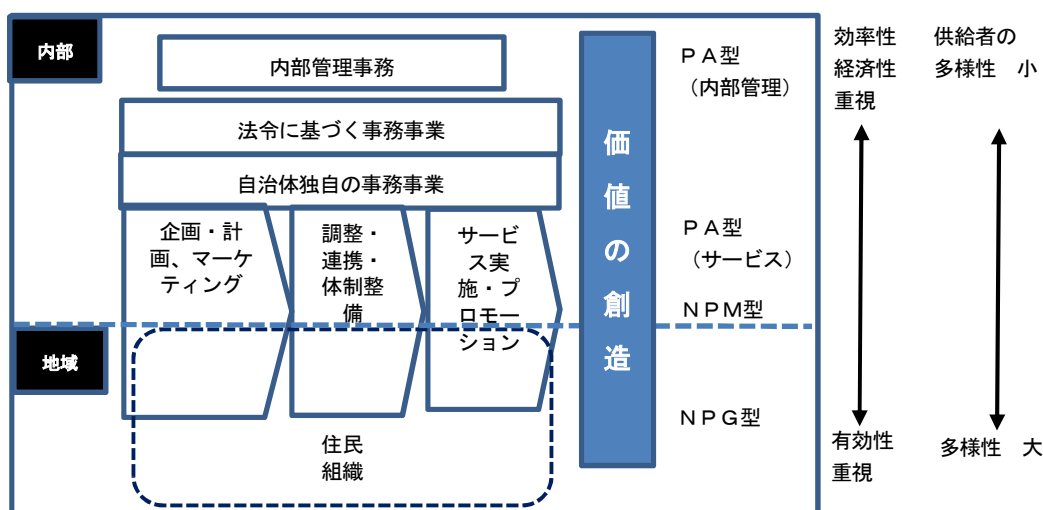
すなわち、図表5-1におけるSDLやSL, Praharad *et al.*が定義している「価値創造」や「価値共創」に援用できるプロセスと考えられる。こうした価値連鎖については、企業活動における「利益」やコストに着目した価値として捉えられているが、地方自治体において価値連鎖を捉えるにあたっては、地方自治体の活動で創造される「住民等の福祉」に関連する価値として捉えなおし、価値創造のシステムとして再構築することが必要である。

図表5-13では、地方自治体における価値連鎖のプロセスとして整理したものであり、利用されて価値として創造されるまでの一連のプロセスとして整理している。主活動については、各分野別の事業部別組織が、「企画・計画、マーケティングリサーチ」、「調整、連

携、体制整備」、「サービス実施、プロモーション」といった業務プロセスのなかで、地方自治体外部の組織と連携し、価値創造プロセスにおいて相互影響を行いながら、利害関係者に提供する価値を創造していくことが求められる。

組織間連携による価値創造については、官民連携や官官連携を行うことで、それぞれの主体の持つ資源・ノウハウを相互補完し、新たなグッズやサービス等の提供を通じた価値を創造することが要点となる。そうした基本認識のもと価値連鎖を捉えると、価値連鎖のプロセスのなかで、地方自治体等の各アクターは、連携や分担を行いながらグッズやサービスの提供を通じ価値を創造するプロセスを共有している。この共有こそが価値創造の源泉となりうる。すなわち、組織間連携による価値創造を基軸とする経営マネジメントが自治体経営の基盤として重要であると考えられる。

図表 5—13 地方自治体の事務事業形成における価値連鎖と評価のイメージ



出所) 筆者作成。

さらに、図表 5—13 では、PA型、NPM型、NPG型の3つの事務事業の類型と価値創造のターゲットとなる促進要素、供給側の主体の多様性を整理している。PA型の事務事業は、内部管理事務や法令等に基づく事務であり、利害関係者に対し他の組織との連携等により価値を提供する事務事業ではない。したがって、この事務事業では、利用者への価値のレベルを高めるためには、主に経済性を重視した地方自治体単体でのマネジメントを実施することとなる。ただし、PA型でもサービスの場合には、有効性も重視することとなる。また、NPM型の事務事業は、対象領域の選定や関係部署等との庁内調整、民間事業者等の募集など地方自治体が主体性を持って形成する事務事業である。地方自治体

が主体となり、効率性や経済性の向上を目的とする事務事業が中心であり、民間事業者への委託等によるマネジメントを実施する。そのため、マネジメントの多様性がPA型よりも必要となる。NPG型の事務事業では、地方自治体と連携組織、住民が対等の立場でそれぞれの主体性を活かした事務事業の形成が求められる。連携組織や住民は顧客という立場を越え、利害関係者として主体性を発揮する立場となりうる。その場合、多様な主体間において目標やビジョンを共有しながら、有効性を重視したマネジメントを実施することとなる。相互影響を促す場や対話を通じ、共通のビジョンに基づく事務事業の展開が必要であり、その実施にあたっては多様なアクター間のネットワークを前提とするマネジメントの多様性が重要となる。その有力な手法とされているのが、コ・クリエーションである。次章においては、その手法について詳細に検討したい。

また、マネジメントの多様性が必要な事務事業となるにしたがって、地方自治体内部のマネジメントはもとより、組織間連携のための共通基盤となる戦略的なマネジメントツールが必要となる。そこにBSC（バランスト・スコア・カード）に代表される戦略的管理会計の適用の重要性がある。ただし、PA型やNPM型といった事務事業においても、効率性や経済性の追求において戦略が必要なことは言うまでもない。3つの事務事業を総じて高める価値の評価ツールが重要となると考える。この点については、第8章において論じることとしたい。

注

- 1 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、38頁。
- 2 永田晃也『価値創造システムとしての企業』学文社、2003年、3頁。
- 3 村上真理「関係性マーケティングの論点と本質」、村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同分館出版、2015年3月、37頁。
- 4 大藪亮「サービス・ドミナント・ロジックと価値共創」、村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同分館出版、2015年3月、58頁。
- 5 Gronroos, C. and J. Gummerus, “The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic,” *Managing Service Quality Vol.24*, 2014, p.208.
- 6 *Ibid.*
- 7 Vargo, S. L., P. P. Maglio and M. A. Akaka, “On value and value co-creation: A service systems and

- service logic perspective,” *European management journal*, 20(3),2008 p.149.
- 8 この定義については、松尾亮爾「自治体価値創造における新地方公会計の意義」『公会計研究』、第 17 巻、第 1・2 合併号、2016 年 3 月、においても同様の定義で論じている。
- 9 Gronroos, C. and J. Gummerus, *op.cit.*,p.213.
- 10 Prahalad C. K., and V. Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004 年、241 頁。
- 11 Gronroos, C. and J. Gummerus, *op.cit.*,p.213.
- 12 *Ibid.*
- 13 Vargo, S. L., P. P. Maglio and M. A. Akaka, *op.cit.*,p.149.
- 14 Gronroos, C. and J. Gummerus, *op.cit.*,p.213.
- 15 Prahalad C. K., and V. Ramaswamy, *op.cit.*,p.241.
- 16 大藪亮「前掲稿」、65 頁。
- 17 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, “The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services,” *British Journal of Management*, 2015, p.9.
- 18 塚本一郎「インパクト評価とアウトカムベース公共調達(上)」、経営論集 6 4 巻第 1・2・3 号、2017 年 3 月、87 頁。
- 19 政策の形成や行政システムの改革の経緯については、第 1 章で詳細に論じているので参照されたい。
- 20 石原俊彦『前掲書』、38 頁。
- 21 この点について、西尾は、「自治事務はもとより法定受託事務もまた『自治体の事務』であることが明確にされた。そこで、これ以降は、自治体には国の下請け機関として執行する『国の事務』は皆無になった(西尾勝 1993, 93 頁)」としている。
- 22 Osborne, S. P., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” Osborne,S. P.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, p.10.
- 23 国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定める事務。主な事務の例として、国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、国道の管理、戸籍事務、生活保護があげられる。総務省ホームページ参照。
- 24 石原俊彦『前掲書』、23 頁。
- 25 松本英昭『要説地方自治法 第七次改訂版』ぎょうせい、2012 年 4 月、228 頁。

- 26 Osborne, S. P., *op.cit.*, p.10.
- 27 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.3.
- 28 *Ibid.* p.3.
- 29 *Ibid.*
- 30 Porter, M. E & M. R. Kramer, “Cresting Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth,” *Harvard Business Review*, 2011, p.16.
- 31 徳崎進『VBMにおける業績評価の財務業績効果に関する研究』関西学院大学出版、2012年2月、55頁。
- 32 Porter, M.E., *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985. 土岐坤・中江萬治・小野寺武夫訳『競争優位の戦略』ダイヤモンド社、1985年、313頁。

第6章 コ・プロダクションの拡張と新たなビジネス・モデル

—コ・クリエーションに基づく政策形成と実践の展開—

I コ・プロダクションの発展的な展開の可能性

前章では、「価値」や「価値創造」、「価値共創」に関する概念整理を行った。これはNPGの特徴的な概念の一つとして、先行研究においてあげられるキーワード群である。

前章では、サービスマーケティングに関する先行研究を踏まえ、価値は利用されることによって創造されるものとの基本的な捉え方にたつて、地方自治体における「価値創造」については、「地方自治体がグッズやサービスを提供し、住民等が利用することを通じて価値を引き出すプロセス」とし、「価値共創」を「地方自治体とアクターが協働し、住民等をアクターや価値創造者に組み込みながら、グッズやサービスを提供し利用される価値創造のプロセス」と定義したところである。

また、価値創造は、PAやNPMにかかる事務事業においても、そのグッズやサービスといった成果を利害関係者に利用されることによって価値が創造されることを説明した。すなわち、住民や利害関係者へのグッズやサービスが提供される事務事業については、PA、あるいはNPMに基づく事務事業であっても、価値が創造される。NPGにおいても、住民等に利用されることによって価値が創造される。したがって、価値創造は、PA、NPM、NPGを包含する幅広い概念である。価値共創は、多様なアクターやアクターとしての住民等がグッズやサービスの提供者ともなる場合である。また、地方自治体と多様なアクターとの相互影響により、共創されるものであり、価値創造の一部であり、NPGの特徴的なものと整理できる。

地方自治体における価値共創は、多様なアクターによる相互影響により提供される事務事業の成果が、利害関係者によって利用されることによって価値が創造され、さらに相互影響が繰り返されることによって、事務事業の成果が高まり、利害関係者に利用されることによって創造される価値も高まっていく。PAやNPMにおいては、多様なアクターによる相互影響といった手法自体がとられることはない。価値共創は、NPGにおいて形成される事務事業を対象とするNPGの特徴ともなる概念である。

そのNPGの中でもこれまで中核的な手法とされてきたのが、コ・プロダクションである。コ・プロダクションは、1977年にOstrom(1977)で提唱された概念であり、行政と住

民が協働により公共サービスの生産性の向上を図る概念として述べられている。その例としては、教育の質は利用者でもある生徒の努力によって決まるといった事例や、コミュニティの健康レベルが住民それぞれの健康維持の努力によって決まるといった例示がなされている¹。このように、コ・プロダクションは、当初、公共サービスの質が利用者とともに創られるといった概念ではあるが、サービスの内容そのものを提供者と利用者がともにつくっていくという概念としては必ずしも明確ではないところがある。

Osborne *et.al* (2015)は、コ・プロダクションについて、「公共サービス提供過程の本質的なものであり、サービス利用者と社会の双方への価値の共創に直接的に結びつくもの」としている。また、コ・プロダクションの重要性については、「従来のコ・プロダクションに関する理解は、生産と消費が分離され別々のプロセスであるとの理解のもと、公共サービスは政策決定者や提供者によって提供され、受け身のサービス利用者によって消費されるとされてきた。」としたうえで、「コ・プロダクションは持続性のあるビジネス・モデルの中心」とし、サービス提供者と利用者の相互影響の本質的なプロセスとされている²。また、Pestoff(2011)は、コ・プロダクションに関連し、「第3の組織 (the third sector)」による公共サービス提供の拡大を指摘し、組織間の連携の重要性についても指摘している³。

このように、コ・プロダクションを、NPGの特徴であるサービス提供者と利用者の相互影響や組織間連携、価値の共創といった観点から、それが本質的なプロセスであり、またビジネス・モデルの中心とした説明している点は、当初のコ・プロダクションの概念に新たな付加価値をつけている点である。また、実務的な適用を行う際に具体的な視座を与えている点は評価できる。さらに、Osborne *et.al*(2016)では、コ・プロダクションはコ・クリエーションの一部であるといった整理が行われ、Osborne (2017)ではそれがさらに明確化されており、コ・プロダクションの概念はコ・クリエーションの一部として修正がなされ、NPGの中核的な概念の一つといった位置づけとなっている。

このようなことから、NPGにとって重要な手法とされているコ・プロダクションについては、コ・クリエーションとの関係を踏まえての修正がなされている。しかしながら、さらに踏み込んで、具体的なビジネス・モデルと実務的な手法までを提示している先行研究はあまりみられない。本章では、コ・プロダクションを含めたコ・クリエーションの有用性や問題点等を指摘したうえで、複数の事例を考慮したビジネス・モデルとその実務的な手法を提起する。また、コ・プロダクションを含めたコ・クリエーションの現在の先行研究でなされている概念整理の修正を行った新たなフレームワークを提起する。

II コ・プロダクションの概念の発展

わが国地方自治体においては、その政策等の形成にあたり、コーディネーターとしての役割を持ちつつも、公共領域を形成するアクターの主体性の発揮を前提とし、アクター間の関係性や相互影響を重視したガバナンスが重要となることをこれまで説明した。そのため、NPMによるこれまでの手法に加え、NPGに基づく政策等の形成手法の導入を進め、NPGとNPMの融合を図りながら、行政システムの再構築を進めていくことが求められる。

NPGにおいては、地方自治体と公共領域のアクター等はそれぞれ主体性を発揮する対等の関係であり、地方自治体については、地域経営の観点から地域全体の公共領域を見渡し、アクターであるとともに全体をコーディネートする立場となる⁴。そうしたガバナンスにおいては、企業、NPO、住民組織等との共創による政策等の形成手法の確立・定着が重要となる。

特にこれからは、少子高齢化を要因とする人材不足や財政状況が深刻化することが想定されている。地域の総力をあげた地域特性を踏まえた取組みが求められるが、そのためには多様なアクターとの共創によるガバナンスが不可欠である。組織等との関係性を構築し、相互影響により、ニーズに基づく政策・施策・事務事業の形成による有効性の向上と効率性・経済性を意識した形成手法の確立が求められる。

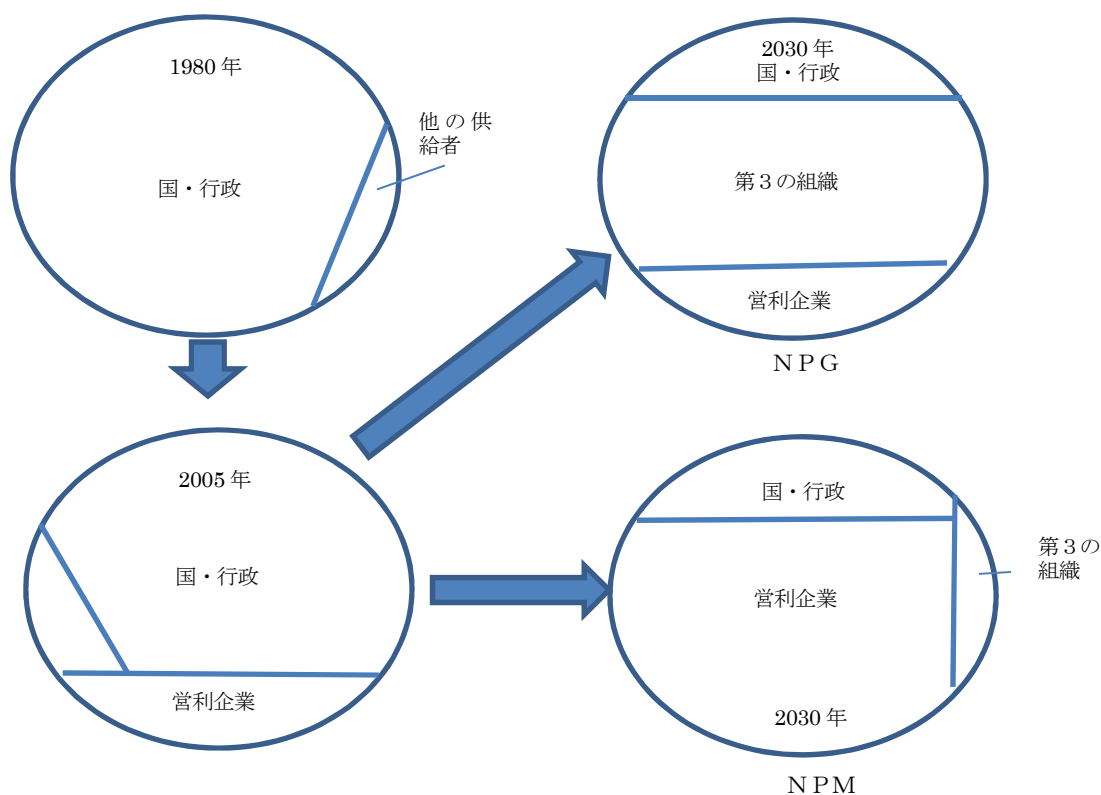
Osborne *et al.* (2015)では、その最も適切なロジックとして、SDLをあげ、その一つの有効な手法としてあげられるのが、コ・プロダクションであるとしている⁵。SDLについては、「製品（商品）の交換から得られる効用を解釈するマーケティングマネジメントに代わる価値創造過程で、新たなマーケティングを描くことを意図したもの」⁶とされ、「その顧客価値は、供給者と需要者との相互影響で創造される」⁷としている。このように、NPGにおける価値共創の中核的な手法がコ・プロダクションとして位置づけている。

また、Pestoff(2011)も「コ・プロダクションはNPGの中核的な要素である」⁸としている。Pestoff(2011)は、コ・プロダクションが与える影響について、市民参加の拡大や「第3の組織 (the third sector)」による公共サービス提供の拡大を指摘している。第3の組織によるサービスの提供は、より住民参画を促進するだけでなく、利用者とスタッフの相互影響を促進することになるとしている。また、住民参加を促進することにより、公的サー

ビスや営利サービスにおけるサービスの限界を超えることができるとしている⁹。

さらに、Pestoff(2011)は、欧州諸国では、今後、公共サービスにおける行政による独占の可能性は低いとしたうえで、2030年に向けたシナリオとして、2つのシナリオがあると述べている¹⁰。それを図6-1のように示している。一つには、急速にサービスの民営化が進みNPMが加速するシナリオである。もう一つのシナリオがサービスの多様性やさらなるコ・プロダクションの充実したNPGが発展するシナリオである。後者のシナリオについては、行政との連携のもと、第3の組織に多くの役割を期待するシナリオである¹¹。前者のシナリオについては、経済性や合理性を主眼とするNPMによるサービス改革が、相互影響やコ・プロダクションを低下させ、公共サービスを低下させる傾向があると指摘している¹²。一方で、相互影響を重視することは住民にとって真に必要な公共サービスを促進していくとしている。また、行政が公共サービスの提供者の中心の場合と、民間市場に委ねる場合とも、コ・プロダクションや民主的なガバナンスの発展を阻害するとしている¹³。

図表6-1 欧州の福祉国家の発展（1980年から2030年）



（出所）Pestoff, V., “Co-production, new public governance and third sector social services in Europe,” *Ciências Sociais Unisinos* 47.1, 2011, p.23. を筆者訳出。

サービス提供の過程において、サービス利用者をより積極的な役割として捉え、単なるサービスの受け手ではなくサービスを共創するものとして捉える。そこには、「公的なサービスの創造システムとサービス利用者、サービススタッフとの複雑な相互影響がある」¹⁴とし、それぞれの関係者の主体性の発揮と相互影響の重要性について強調している。従来からのマーケティングは、単一の公的サービス機関が、組織等との関係性をなしに業務を遂行するものと捉えられているが、Osborne *et al.* (2015)は、関係性マーケティングをベースとするSDLが大勢であり、競争よりも協調や信頼に基づく相互影響に基づく価値創造の重要性¹⁵について主張している。複数の関係機関同士の関係性と組織間連携の重要性を織り込んでいる点もコ・プロダクションの特徴の一つと捉えることが重要と考えられる。

Osborne *et al.* (2015)は、コ・プロダクションは公共サービス提供過程の本質的なものであり、サービス利用者と社会の双方へのサービスの向上に直接的に結びつくものとして¹⁶。Brudney *et al.* (1983)は、コ・プロダクションが生産者とサービス利用者（顧客）の領域が重なる部分で行われるとしている¹⁷。また、Ramirez (1999)は、産業の視点との比較において、コ・プロダクティブな視点として、共創されることや、顧客が共創の主体となること、相互影響の重要性を指摘している¹⁸ (図表6-2参照)。その比較においては、相当な相違点があることが比較されているが、コ・プロダクティブな視点の特徴としては、次の3点があげられる。

第一に、コ・プロダクションにおける価値創造の「同時性」や「双方向」である。同時性は、サービス等が提供されることと利用されることとの同時性であり、利用された時点で価値が創造されるといった同時性のことである。双方向性は、サービス提供者の主体性と利害関係者の主体性を前提とする相互影響に関する特徴である。

第二に、「価値が必ずしも貨幣で測定できないものであるとされていること」と、「相互影響が分析の単位である」とされている点である。産業の視点では、「全ての価値は、貨幣価値で測定できる」とされているが、公共サービス等行政の事務事業の特徴の一つである財務指標での測定の困難性を示したものである。また、地方自治体といったサービスの提供者と利害関係者の相互影響を分析しているとされており、そうした特徴を踏まえた業績評価やKPIの設定などが研究課題としても重要と考えられる指摘である。

第三に、顧客が価値の共創者であることを明確に述べている点である。顧客は価値を共創するといった指摘や、価値は関係性の中で顧客とともに共創されること、消費者を創造

の要因者であるとしている点が、コ・プロダクションの特徴の一つと考えられる。

地方自治体の事務事業についても、利害関係者が対象となる事務事業については、こうしたコ・プロダクションの視点からの改革改善が実施されていくことが求められる。前章で述べたPA型、NPM型、NPG型の3つの種類の事務事業ごとの特徴を踏まえて、日頃からの実務として定着される行政システムとマネジメントの手法が求められる。

図表6-2 Value productionの2つの視点

産業の視点	コ・プロダクティブな視点
価値創造は、連続性があり、一方向性で、他動性のものであり、価値連鎖が好例である。	価値創造は、同時性があり、双方向のものであり、価値の集合体が好例である。
全ての価値は、貨幣価値で測定できる。	いくつかの価値は、貨幣では測定できない。
価値は付加される。	価値は共創され、結合され、調和される。
価値は有用で優れた機能である	価値は有用で優れた資源を変化させたものである。
価値は目標であり、主観である。	価値は偶然性があり実在のものであり、双方向性によって創造される。
顧客は価値を破壊する。	顧客は価値を共創する。
価値は供給者のみの取引によって実現する。	価値は、関係性の中で顧客とともに共創される。
サービスは分離された行動である。	サービスは共創と考えられる全ての行動のフレームワークである。
消費は創造の要素ではない。	消費者は創造の要因者としてマネジメントする。
会社や行為者が分析の単位である。	相互影響が分析の単位である。

出所) Ramirez, R., "Value Co-Production: Intellectual Origins and Implications For Practice and Research," *Strategic Management Journal*, 1999, p.61.を筆者訳出。

III コ・プロダクションの類型とコ・クリエーション

1 コ・プロダクションにおける価値と価値共創

Osborne *et al.* (2016)は、コ・プロダクションの重要性について、現時点の公共サービスに影響や効果を与えることに貢献する役割だけでなく、現時点での行動から生じる将来的な幸福や、将来的な社会ニーズに対応する個人やコミュニティの能力の発展を促進する潜在能力に由来するとしている¹⁹。すなわち、コ・プロダクションによる共創は、個人の社会的、健康的、経済的な現在のニーズだけでなく、現在及び将来社会へのより広範囲で実現可能かつ効果的な貢献を生み出す²⁰。

筆者は、2016年9月12日に開催された英国勅許公共財務会計協会日本支部(CIPFA JAPAN)第11回CPEセミナーにおけるOsborneの講演に参加するとともに、ヒアリングを行う機会を得た。その講演会でOsborneは、コ・プロダクションにおける公共サービスの価値の特性として、次のように説明している。

まず、ビジネスにとっての顧客満足度について、Prahalad *et al.* (2004)の利用における

価値の重要な特性であるコ・プロダクション等に触れながら、ビジネスを継続的に生み出すために重要なものであるとした。そして、公共サービスの価値にとっては、個人や地域社会、社会的政治的な特質もあり、より複雑であると説明している。そのうえで、コ・プロダクションにおける価値の特性として、以下の図6-3の考え方を示している。第一にあげているのが、福祉の増大と個人の満たされたニーズのことである。コ・プロダクションにおける価値が、個人にとっての価値と公共にとっての価値によって成立していることを示している。第二に承認（満足）の増大である。顧客が利用することによって価値が創造され、その価値が顧客も共創する立場となることによる満足度が増大することを示している。

第三に幸福の増大である。その中でキーワードとして示されているものの中に社会的包摂（Social inclusion）といったものも挙げられている。このような社会との関係性を前提とする概念のもと、利用者の生きた経験とサービス提供主体との相互影響を通じ、幸福の増大といった価値が創造されることを示している。

第四に、変化に対応する能力の増大を示している。個人の成長や地域社会の発展等がキーワードとして示されている。価値共創による相互影響を通じた個人や組織等の関係性が強化され、ソーシャルキャピタルが創造されることが示されている。

このように、コ・プロダクションにおいては、地方自治体スタッフと利用者個人レベルにおける現場サービスにおける相互影響を通じ、利用者個人のニーズを満たすサービスが提供される第一段階から、それが利用され価値が創造される第二段階、利用者の生きた経験がサービス提供者だけでなく地域においても共有され、地域レベルで幸福の増大が実感される段階、最終段階の第4段階としては、個人レベルの課題から地域の課題として捉えて政策形成につながる点や社会関係資本としての新たな価値提供主体となりうる地域資源が生まれることが想定されている。個人レベル、個別組織レベルの課題が最終的には施策レベルや政策レベルへの形成へとつながるとともに、新たな社会関係資本にもつながるボトムアップの考え方に基づく展開が想定される。

図表6-3 コ・プロダクションにおける価値の特性

I 福祉の増大—満たされたニーズ（効果と影響/政策の実行） ◎個人と公共の価値によって成立
II 承認（満足）の増大 ◎利用における価値
III 幸福の増大（個人/地域社会の精神/社会的包摂/民主的な充足感） ◎利用者の生きた経験
IV 変化に対応する能力の増大（個人の成長/地域社会の発展/ソーシャルキャピタル/行動的な市民） ◎ソーシャルキャピタルの創造

出所) 2016年9月12日に開催された英国勅許公共財務会計協会日本支部(CIPFA JAPAN)第11回CPEセミナーにおけるオズボーンの講演の資料を、筆者において訳したもの。

また、Osborne *et al.* (2016)では、コ・プロダクションによる価値共創のタイプとして4つのタイプを示している。第一に、個人の社会的ニーズを満たす価値の共創、第二にコミュニティのニーズを満たす価値の共創、第三に個人の幸福量が増大する価値共創、第四にコミュニティにおける社会関係資本の共創としている。整理すると図表6-4のように整理できる。このタイプ分類においても想定されているのは、個人のニーズからコミュニティのニーズを満たすことにより、個人の幸福が増大し、コミュニティとしての社会問題解決の力が高まる社会関係資本が形成されるというボトムアップのシナリオが想定されている。このことは、コ・プロダクションが従来の個人レベルでの捉え方での整理を超えた発展的な要素があることを示していると考えられる。

図表6-4 コ・プロダクションによる価値共創の種類

価値共創の種類	内容
タイプI 個人の社会的ニーズを満たす価値共創	社会への働きかけによるコ・プロダクションを通じて、個人の社会ニーズを満たすことによる価値共創
タイプII コミュニティのニーズを満たす価値共創	社会への働きかけによるコ・プロダクションを通じて、コミュニティのニーズを満たすことによる価値の共創
タイプIII 個人の幸福量が増大する価値共創	タイプIあるいはタイプIIの行動結果を通じて創造された個人の幸福という価値の共創
タイプIV コミュニティにおける社会関係資本の共創	将来の問題を解決する能力を共創するコ・プロダクションを通じて、個人あるいはコミュニティにおける社会関係資本の共創

出所) Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, and Kirsty Strokosch, "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?," *Public Management Review*, 2016, p.645.を筆者が訳出。

2 コ・プロダクションの類型化とコ・クリエーションへの発展

(1) 類型化

前述のようにコ・プロダクションについては、多くの有識者が発展的解釈を加え、NPGの中核的な概念へと発展した。Osborne *et al.* (2016) は、図表6-4の4つのタイプを整理したうえで、主要な理論的観点を統合するコ・プロダクションの4つの象限の類型を整理している(図表6-5参照)。このことにより、公共サービスの提供を支える微妙な議論や理論の発展が起こることが可能となるとしている。その議論や理論の発展については、Osborne (2017)で既にコ・クリエーションを中核概念とする提起がなされているが、まず図6-5の説明を行う。

図表6-5の象限Iは、公共サービスのコ・プロダクションの現実に関係する。これは純粋なコ・プロダクションであり、利用者は公共サービスの提供者とともにサービスの経験や成果をつくるものとされている。象限IIは、行政管理やマネジメントの文献のなかで先行的に述べられている常識的なものからなるものであり、ここでのコ・プロダクションは、意識的で自発的な行動であり、公共サービスのデザインや提供方法の改善等に関するものである。この類型の要素は「コ・デザイン」とされている。象限IIIは、焦点をサービスだけというよりむしろサービスシステムに移すものとしている。ここでは、サービス利用者が自らのサービスを共につくるという本質的な経験が、いわば生きたサービスの経験として提供者との「コ・コンストラクト」という相互影響を行い、サービス提供システムへの影響を与えるものとされている。象限IVは、既存サービスの改良という点だけでなく、サービスシステムにおけるサービス提供の新しい形態を創造するコ・イノベーションとされている。利用者はサービス提供において、イノベーションの最も深い源泉であるとされている。3分の2以上の創造的なサービスモデルは、利用者の経験やイノベーション過程への参加に直接的に由来することを念頭に、「コ・イノベーション」という概念が提起されている²¹。「コ・デザイン」、「コ・コンストラクション」、「コ・イノベーション」のいずれもコ・プロダクションの類型として整理がなされている。個人レベルのコ・プロダクションから、より組織レベルでの政策やシステムの形成につながるようなコ・プロダクションについて整理がなされている。

筆者は、2016年9月12日に開催された英国勅許公共財務会計協会日本支部(CIPFA JAPAN)第11回CPEセミナーにおけるOsborneの講演において、補助者としての役割をつとめ、図6-5に関しOsborneにヒアリングを行う機会を得た。図6-5の象限Iか

ら象限Ⅳの関係性について、Osborne は学校教育の例示で次のように説明した。「学生が授業から得る個のサービスは学習や技術である。これらは、学校というより大きなシステムの一部であり、わかれていない。授業から得るものは、学習や技術であり、全体として学校にいることから得るものは、社会的価値、おそらくコミュニティの価値である」と説明している。また、コ・コンストラクションについての質問に対しては、精神医療の問題を例に、「患者は、セラピーや薬の処置を受ける。一方で、全体の精神医療の一部として、他のサービスの利用者、他のサービスの専門職と会い、そして、それが彼らの日々の大きな部分を占めるようになる。このことは、ニーズを満たすだけでなく、彼らの人格を構築する。これがコ・コンストラクションである」²²としている。

すなわち、象限Ⅰの個人レベルのものから象限Ⅳのシステム的なコ・プロダクションまでは一貫としたシステムとしての対応を考えることの重要性を示している。個人レベルでのコ・プロダクションを最終的にはコ・イノベーションといった次元まで高め、政策形成につなげていくことが重要であることを示唆したものと見える。象限ⅠからⅣの先に価値の共創「コ・クリエーション」に向けてとあるが、この象限の具体的なことは説明されていない。この整理によると、「コ・プロダクション」はコ・クリエーションの中の一つの概念として含まれるものとして、Osborneは既に捉えていると考えられるが、この時点では、この象限の4つをコ・プロダクションの概念として整理している。

図表 6-5 コ・プロダクションの概念

		価値の共創の場 Locus of co-creation of value		価値の共創 (あるいは コ・ディス トラクショ ン)に向け て Towards the co- creation (or co- destruction) of value
		個人のサービス Individual service	サービスのシステ ム Service system	
コ・プロダ クションの 性質 Nature of co- production	無意識 Involuntary	I: コ・プロダクシ ョン Co-production	III: コ・コンスト ラクション Co-construction	
	意識的 Voluntary	II: コ・デザイン Co-design	IV: コ・イノベー ション Co- innovation	

出所) Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, and Kirsty Strokosch, "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?," *Public Management Review*, 2016, p.645.を筆者訳出。

(2) コ・プロダクションからコ・クリエーションへの展開

前述のように、Osborne *et al.* (2016)では、主要な理論的観点を統合するコ・プロダクションの4つの象限の類型を図表6-5のように整理している。利用者は公共サービスの提供者とともにサービスの経験知や成果をつくる純粋な「コ・プロダクション」、公共サービスのデザインや提供方法の改善等に関する「コ・デザイン」、サービスシステムに関連する「コ・コンストラクト」、サービスシステムにおけるサービス提供の新しい形態を創造する「コ・イノベーション」と4つの類型がいずれもコ・プロダクションの類型として整理がなされている。これが「コ・クリエーション」に向けて展開されるといった整理であった²³。

Osborne (2017)では、その修正が行われている。端的に言えば、「コ・プロダクション」、「コ・デザイン」、「コ・コンストラクト」、「コ・イノベーション」の4類型を包括する概念を「コ・プロダクション」から「コ・クリエーション」に修正したということである。

筆者は、2017年11月8日に関西学院大学で開催された「日英研究者による学術シンポジウム—英国と日本における公共サービス改革の道筋」に参加し、Osborneに直接ヒアリングを行う機会を得た。Osborneに対し、コ・プロダクションの概念の修正点として、NPGの中核的な概念としていたコ・プロダクションについてコ・クリエーションの一つということで修正を行ったという点をOsborne本人に確認した。また、NPGの中核的な概念として、コ・プロダクションからコ・クリエーションへの修正が行われていることを確認した。さらに、SDLについては、企業では適用は妥当であるが、公共への適用については課題があるとし、SDLからSLを重視する修正を行っていることを併せて確認した。すなわち、NPGの中核的な概念としては、コ・プロダクションも含めたコ・クリエーションであり、コ・プロダクションについては、概念が拡張されコ・クリエーションの一類型として発展的に修正が行われている。

Osborne (2017)は、コ・プロダクションという言葉自体がグッズ・ドミナント・ロジックに根ざしており、線形のモデルであると指摘をしている。また、コ・プロダクションは現在でも発展的議論がなされているとしたうえで、コ・クリエーションへの修正を行うことを主張している。その焦点の変更の理論的背景としては、SDLが提供している線形のグッズ・ドミナント・ロジックからサービス・ドミナント・ロジックであるという説明に加えて、サービス・ロジックの緻密さにも触れ、今後の可能性について言及している²⁴。

Osborne(2017)では、Osborne.et.al(2015)においてNPGの拠り所として重視していた

SDLからSLを重視する方向性で、PSDL (Public service dominant logic) からPSL (Public service logic) に修正が行われている²⁵。SDLの限界についても指摘しており、Osborne(2017)は、SDLの限界点として、SDLは、企業を顧客による価値の創造を促進する価値の共創者として、相互影響を自らの価値の創造にも利用するとしている点を指摘している。それに代わるロジックとして、Gronroos が提唱するSL (サービスロジック) に拠る軌道修正を行っている²⁶。すなわち、Gronroos の「価値は利用者によってのみ創造される」という主張をもとに、「サービス提供機関は、価値を決して提供 (deliver) できるのではなく、利用者に対し価値や価値のもととなる素材を価値提案 (value proposition) することのみできる」としている。併せて、コ・プロダクションがあまりにもグズ・ドミナント・ロジックを想起させる言葉であるとし、PSLの中心概念としてコ・クリエーションへの修正を提起している²⁷。

わが国の地方自治体においては、法的に提供者として明確に位置づけられている公共サービスや、インフラの整備や更新といったファシリティマネジメント、一定の期限をもって完遂することが必要なプロジェクトなどについては、価値の提供プロセスにおいても相互影響により提供力を高めるという点が求められる。そのため、Osborne(2017)の主張については、多様なアクターとの相互影響も重要となる価値の提供プロセスがないとそもそも価値は創造されないため、その点が後退している印象があることが懸念される。

そもそも、コ・プロダクションの概念については、SDLを提唱した Vargo and Lusch(2008)においても、従来は、SDLの基本定理の一つとして、「顧客は常に共同生産者 (co-producer)」としていたものを「顧客は常に共創者 (co-creator)」であると修正を加えている²⁸。その理由としては、SDLは「生産」というよりも「価値創造」に関するものであることであり、価値創造の協調的な性質を表すことが意識されているが、「生産」の意味合いにより失われてしまう可能性をあげている²⁹。しかし、一方で、コ・プロダクションは、コ・クリエーションとは区別しているが、コ・クリエーションの一部でありSDLには位置づけられると考えているともしている。また、基本定理の一つとして、「全ての社会や経済のアクターは資源統合者である」とし、社会や経済にかかわるあらゆる分野で活動を行うアクターはコ・クリエーションを行う価値共創者としての位置づけを明確にしている³⁰。すなわち、SDLにおいてもコ・クリエーションの一部としてコ・プロダクションが位置づけられており、この点はVargo and Lusch(2008)の主張もOsborne(2017)の主張の双方とも変わりはない。

現在のわが国の地方自治体の政策等の形成の実状も踏まえると、公共サービス以外にもインフラの更新や産業振興、プロジェクトなど事務事業の形成は多岐にわたるため、SDGに基づき、地方自治体やアクターは価値の共創者として、価値の提供プロセスにおいても積極的役割があると考えerの方が適当と考える。

3 コ・クリエーションの組織的展開

一連のOsborneらの主張を踏まえると、コ・プロダクションを含めたコ・クリエーションは、個人の課題解決に資するというだけでなく、社会的課題の解決に資するという点が特徴の一つである。対個人向けの現場におけるマネジメントだけではなく、社会的課題の解決に資するようなマクロレベル、あるいはメソ・レベルのマネジメントが求められる。しかしながら、先行研究においてはサービスの現場におけるマネジメントに関する提起等は比較のみられるものの、マクロレベルのマネジメント方策について、先行研究においても述べているものはあまりない。

Durose *et al.*(2016)は、コ・プロダクションが、個人から、グループ、協働体レベルのそれぞれで起こると主張している³¹。すなわち、個人レベルのコ・プロダクションでは、個人が生産者であり受益者であるところの調整を描くものとしている。また、グループレベルのコ・プロダクションでは、生産者及び受益者としての特定の住民グループを巻き込むものである。さらに、協働体レベルのコ・プロダクションでは、市民グループが生産者として動き、受益者はより広い地域全体となるようなものである³²。これは、Osborne *et al.*(2016)が図6-5で主張するコ・プロダクションの発展プロセスと通ずるものがあるが、必ずしも個人から協働体レベルでのボトムアップの流れを想定したものではないと考えられる。コ・プロダクションは、先行研究の事例として示されることの多い個人レベルのみを対象とする概念ではなく、組織レベルも対象とする概念である。Durose *et al.*(2016)では、その点を主張したものであるが、コ・プロダクションの議論では、組織レベルでの具体的な手法や取組み例があまり見られない。これも重要な研究課題となりうるものと考えられる。ここでのコ・プロダクションは、Osborne(2017)が概念修正を行ったコ・クリエーションに相当するものと考えられる。

Howlett *et al.*(2017)は、コ・プロダクションの政策形成過程を図表6-6のように分析している。なお、ここでもコ・プロダクションは、Osborne(2017)が概念修正を行ったコ・クリエーションに相当するものと考えられる。

政策形成段階をマクロ・メソ・ミクロの3段階に分けて、それぞれの段階ごとに政策目標と政策手段を整理している。具体化の流れとしては、マクロからメソ、ミクロという流れで説明している。これは Osborne *et al.* (2016)が主張する個人からのボトムアップの流れとは逆の流れでの説明である。

まずマクロ段階においては、ガバナンスの調整が重要とされている。抽象的な政策目的の設定として、公的サービスの有効性や柔軟性、質の向上に向けた改善となるビジョンの設定が求められている。ビジョンを踏まえた政策の選択が行われ、政策に関係する住民や組織との協働の体制がとられるというのがマクロ段階である。つぎに、メソ段階においては、実施可能な政策が検討される段階であり、受益者のサービスに対するニーズを的確に取り入れながらの支援策の実施が政策の目標となる。その目標に向け、実施可能な複数の政策手段が選定される。その主要な政策手段としてコ・プロダクションが進められることとなる。そしてミクロレベルでは、現場での具体性が問われるものとなり、政策の目標としては、住民やアクターとの協力的な関係性の構築を前提とする参加の促進となる。最終的にどのような政策手段で実施していくのが決定され、実行に移されることとなる。基本的には、このような流れが政策形成の流れとは考えるが、事務事業の現場からのボトムアップを軸とする政策形成の流れが想定されていない。政策形成の必要性が発生し、その形成に向けた動きが必要となるのは、組織における中堅クラスのマネージャーからの提案等も含めたボトムアップアンドダウンの政策過程における課題の抽出や事務事業の評価からの必要性、もしくは、トップリーダー等の幹部クラスからのトップマネジメントによる政策形成のいずれかと考えられる。図表6-6で示されているのは、後者の政策形成であると考えられる。

図表 6-6 政策手段の形成モデルにおけるコ・プロダクション

	政策の内容		
	マクロ：ガバナンスの調整	メソ：プログラムレベルの作業の実施	ミクロ：現場での具体性
政策の目標	抽象的な政策目的 公的サービスの有効性や柔軟性、住民重視の質の向上に向けた改善	実施可能な政策目的 サービスの受益者に対する、ニーズを的確に取り入れながらの支援	具体的な政策の対象 協力的な関係性を前提とする住民の関わりとアクターの参加促進
政策の構成			
政策の手段	政策の選択 グッズやサービスの提供における住民や組織との協働	実施可能な複数の政策手段 公的サービスにおける主要な政策手段としてのコ・プロダクション	実施準備と政策手段の選定 ネットワークの形成と柔軟な政策手段

出所) Howlett, M., A. Kekez and O. Poocharoen, "Understanding Co-production as a policy tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory," *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2017, p.6.を筆者訳出。

IV コ・クリエーションの拡張とビジネス・モデル

1 ビジネス・モデルの提起

前節では、これまでNPGの中核概念とされてきたコ・プロダクションを含めたコ・クリエーションにおける価値の特性として、個人レベルでの福祉の増大から社会関係資本の形成に至るまでの特性について Osborne が講演で示した要点をもとに整理した。また、コ・プロダクションとして Osborne *et al.* (2016) が整理したボトムアップのアプローチによる政策形成の包括的な概念としては、Osborne (2017) を踏まえ、コ・クリエーションであると修正した。Osborne *et al.* (2016) では、サービスの提供者と利用者といった個人との共創によって成果がつけられる「コ・プロダクション」、それらを意識的に行い、サービスの提供方法等の改善に結びつける「コ・デザイン」として捉えられる。また、つぎのステップとしてサービスシステムの改善に結びつく「コ・コンストラクト」や、最終的にはサービスシステムにおけるサービス提供の新しい形態を創造する「コ・イノベーション」とされていることを述べた。これらの説明については、個人レベルにおけるコ・プロダクションが、最終的にはシステム改革までに発展する流れを示したものである。そのような発展の形態については、2017年11月8日に実施した Osborne へのインタビューに

において、コ・プロダクションはコ・デザインや、コ・コンストラクト、コ・イノベーションとともに、コ・クリエーションの中の一つであるとの位置づけを改めて確認したところである。

また、Durose *et al.*(2016)は、コ・プロダクションが個人だけでなくグループや協働体レベルで起こることを示唆しているが、必ずしもボトムアップの流れを想定しているわけではない。ここで重要なことは、コ・プロダクションがマクロレベルの社会的課題の解決にも役立つ手法である点である。このことから、多様なアクターとの相互影響を前提とする組織力を生かしたマネジメントが求められているとも考えられる。

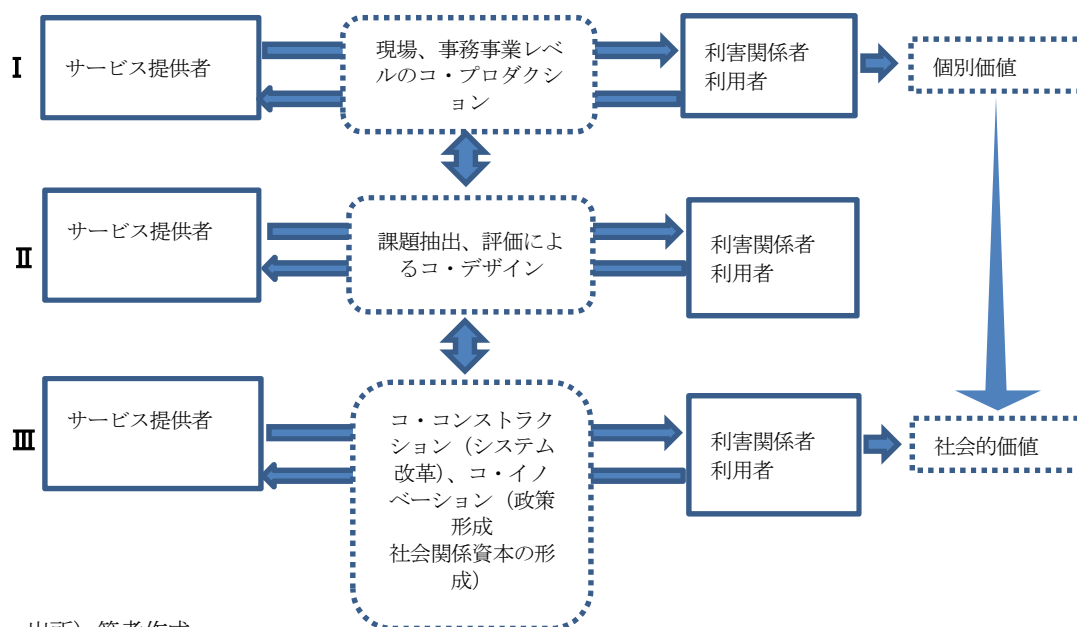
一方で、Howlett *et al.*(2017)では、政策形成段階をマクロ・メソ・ミクロの3段階に分けて、マクロからの流れで説明している。まず、ビジョンの設定やガバナンスの生成といったマクロの段階があって、最終的には、住民やアクターとの相互影響によりサービスの共創が起こることを説明しており、Osborne *et al.*(2016)らの主張とは、逆の政策形成の流れを想定している。

なお、Durose *et al.*(2016)と Howlett *et al.*(2017)が述べている「コ・プロダクション」の概念は、個人レベルから組織レベルまでのことについて整理がなされており、Osborne(2017)の「コ・クリエーション」と同義であると捉えている。

わが国地方自治体の政策等の形成においては、総合計画に基づく形成が一般的であると考えられる。総合計画は一般的には基本構想、基本計画、実施計画で構成される政策分野横断的かつ、中長期的な計画³³である。こうした基本構想、基本計画、実行計画には、政策・施策・事務事業が位置づけられており、NPMにより導入が進んだ行政評価とも関連づけて策定がなされている。総合計画に基づき政策・施策・事務事業が位置づけられ、行政評価等も実施しつつPDCAによるマネジメントにより改善が行われていくこととなる³⁴。例えば、当初の新規の事務事業については、現場からのニーズや課題を把握したうえで、トップダウンのアプローチによる政策レベルからの発想により形成されることもある。一方で、改善策や拡充策として推進される事務事業については、一般的に現場レベルからの発想により、PDCAサイクルを通じてボトムアップで形成されていくことも多い。したがって、Osborne *et al.*(2016)や Howlett *et al.*(2017)、Durose *et al.*(2016)らの主張するボトムアップによるアプローチとトップダウンによるアプローチの双方とも地方自治体における実態を踏まえると、現実的に既に実践をされていることである。この双方を念頭におくと、地方自治体におけるコ・クリエーションにおけるビジネス・モデルについては、

図表6-7のように設定することが考えられる。

図表6-7 コ・クリエーションにおけるビジネス・モデル



図表6-7ではコ・クリエーションのビジネス・モデルとして、個別の事務事業レベルから政策形成に至るまでのコ・クリエーションの内容を整理している。Iは現場レベル、サービスを含めた事務事業を展開するレベルのコ・プロダクションである。Osborne *et al.*(2016)は、個人の社会ニーズを満たすことによる価値共創としているレベルであり、利用者は公共サービスの提供者とともに、サービスの経験知や成果をつくるものとされているレベルである³⁵。また、Howlett *et al.*(2017)らの主張では、この段階は、政策手段の選定にあたり、ネットワークの形成と柔軟な政策手段が重要であり、また住民の関わりとアクターの参加促進を目標としている段階である³⁶。この段階においては、サービス提供者と住民やアクター等の利害関係者による共創が進められる段階であり、相互影響による事務事業の現場レベルでの改善も行われている段階と捉える。このような段階で創出される価値は、個人や個々の組織の社会的ニーズを満たすレベルの価値（以下、「個別価値」という。）である。この段階では、社会的課題の解決というよりも、個人や個別の組織レベルの課題の解決に向けた事務事業が展開されている段階である。

つぎにIIの段階については、Osborne *et al.*(2016)が主張する公共サービスのデザインや

提供方法の改善等を行う「コ・デザイン」³⁷や Howlett *et al.*(2017)の主張するメソ・レベルにおけるニーズ把握の段階が想定される。Ⅰの個別レベルでのコ・プロダクションから利害関係者との共創によって把握される経験に基づいた課題の抽出と活動の評価³⁸が行われ、改善が行われる段階であり、これらはⅠの活動の結果をⅢのコ・コンストラクションやコ・イノベーションといった行政システム改革、政策形成、社会関係資本の形成に結びつけるための重要なポイントとなるのがⅡである。あるいは、Ⅲの政策形成を行う際には、課題やニーズの把握が重要であり、そのポイントとしてⅡを捉えることもできる。

Ⅲについては、相互影響による個別のコ・プロダクションの活動の結果、その活動によって生じた課題や活動の実績等を評価し、システムレベルでの改革や政策形成に結びつけるコ・コンストラクションやコ・イノベーションの段階である。また、アクター間の関係性の構築によるガバナンスに基づき、組織間連携による社会的課題の解決に向けた事務事業が展開されている段階でもある。その結果、Osborne *et al.*(2016)がいう社会関係資本の形成が行われる段階である。社会的課題の解決につながるようなマクロレベルでのシステム改革が行われ、その成果が社会にも認知されるようになり、社会的価値³⁸が創造される。そのような政策や社会関係資本がⅠの現場にもトップダウンのアプローチによりフィードバックされ、サービスのレベルの向上につながる。

2 欧州における先行研究で示される事例

現在のコ・クリエーションやコ・プロダクションの先行研究では、サービス提供機関と住民等との関係性の議論、最終的には、現場レベルのサービスの改善に重点が置かれ、その対象となるのが住民への直接的な社会保障に関わるサービスや教育等に関連した現場における公共サービスの事例に限定されて論じられていることが多い。例えば、Osborne *et al.*(2016)で示されている事例³⁹を整理すると、図表6-4の第Ⅰ象限の無意識的に行われる個人レベルのコ・プロダクションの事例では、外科的な対応を行っている患者や、長期滞在住宅に住む高齢の居住者、学習環境の内にいる学生といった事例が挙げられている⁴⁰。

第Ⅱ象限の意識的で自発的な行動としてサービスのデザインや提供方法の改善等が行われるコ・デザインの事例では、在宅の高齢者に対するパッケージ化された介護サービスが事例として挙げられ、高齢者の利用者と介護者が、介護サービスの提供過程でサービス内容をデザインしている事例である⁴¹。また、もう一つの事例として、精神保健の問題に対応するサポートチームによるデイサービスの利用について利用者がフィードバックし、

改善に結びつけている事例である⁴²。

第Ⅲ象限では、焦点をサービスだけというより、むしろサービスシステムに移す「コ・コンストラクト」という相互影響を行うとされている象限であるが、そこでの事例としては、深い精神的な健康問題を抱える成人が、障害のために厳しい生活の経験をサービス提供過程に影響を与えるといったことが事例として示されている⁴³。

第Ⅳ象限では、意図的で自発的なサービス利用者の参加に焦点をあてたものであり、サービスシステムにおけるサービス提供の新しい形態を創造するコ・イノベーションとされている。その事例としては、フリースクールの設立と実践の例が挙げられている。そこでは、親たちが自分の子どもたちの学校をつくることに関わり、授業を管理するという事例である⁴⁴。Osborne *et al.*(2015)や Pestoff(2011)、Brandsen *et al.*(2006)などの先行研究をみても、公共サービスに限定したコ・プロダクションの説明が行われているものがほとんどである。欧州におけるコ・プロダクションの論調は、公共サービス改革のための重要な手法として捉えた論調が多いといえる。

コ・プロダクションを含めたコ・クリエーションはNPGの中心的な手法とされている⁴⁵が、NPGの目指すものは、Osborne *et al.*(2015)や Koopenjan(2012)らが主張するように、複雑化、多様化する社会に対応する、いわば地域社会に変革をもたらすガバナンスである。それは、公共サービスに限定されるものではなく、プロジェクトなども含めた多くの分野における政策や施策、事務事業においてガバナンス機能を発揮し、総合的な解決策の実践により、地域社会に変革をもたらすガバナンスである。NPGの中核的な概念としてのコ・クリエーションについては、現在の論調では、公共サービス以外の例えばプロジェクト等他の事務事業や、福祉や教育といった分野での論議がなされていない。しかしながら、NPGの求めているものは総合的なガバナンスであると考えられ、コ・クリエーションの概念の拡張は重要な研究課題の一つと考えられる。

そもそものNPGの定義から想定される組織間連携による事務事業全体をカバーしていることが必ずしも明確ではなく、サービス以外の事務事業も含めた行政システム全般における政策形成の議論とはなっていない点がわが国地方自治体へのコ・クリエーションの概念の適用にあたっての課題であると考えられる。

3 ビジネス・モデルの適用可能な分野

NPGに関する事例検証は次章で詳述することとするが、図6-6で整理したコ・クリ

ーションに関する簡単なビジネス・モデルのフレームを念頭に置きながら、わが国の地方自治体が展開する政策・施策・事務事業のうち、どのような分野や領域における適用を検討すればよいのか整理する。Osborneをはじめ欧州の研究者がコ・プロダクションやコ・クリエーションの事例として用いることの多い福祉や教育だけでなく、産業振興や地域づくりなど様々な分野に適用が可能であり、欧州の先行研究における事例として紹介されることの多い個人レベルの現場サービスだけでなく、組織レベルでのコ・クリエーションの有用性についても説明したい。

(1) 自治体と住民組織の組織間連携

わが国地方自治体の経営における課題の一つとして、サービスの内容と住民ニーズとの乖離の問題がある。また、人口減少に伴う人材確保の観点からサービスの担い手として住民に期待する声も高まっている。自助・互助・共助・公助における「互助」のレベルで、高齢者福祉分野などにおいてサービス提供の担い手として住民に期待する動きがそれである。コ・クリエーションの一つの類型であるコ・プロダクションは、サービス提供機関とサービス利用者との相互影響の本質的なプロセスであるとされている⁴⁶。この概念を地方自治体の政策等の形成に適用させることで、住民ニーズとの乖離の是正や住民を担い手とする公共サービスを創造できる。

すなわち、公共サービスを提供するプロセスにおいて、利用者ニーズが十分反映されないまま、サービスが創造され提供されることがあるため、利用者を主体として提供プロセスに組み込み、ニーズに沿ったサービスを提供する重要性を指摘したものといえる。コ・プロダクションの概念においては、「住民」個人とサービス提供者の相互影響によるサービスの改善等に触れている事例が多い。しかしながら、このような事例は、「住民」個人がサービスの担い手となることは個人が直接的にうけるサービスに限定されるものであり、コ・クリエーションの概念からは限定的な捉え方である。地域におけるサービス水準の底上げなど地域課題に対する対応策としてサービスを含めた事務事業の展開を進める場合には、自治体と住民組織との組織間連携で捉えるほうが望ましいと考える。

コ・プロダクションを含めたコ・クリエーションのいう「住民」を地方自治体における価値創造において捉えるには、日本社会の制度等も踏まえつつ退職した高齢者といった人材の組織化、自治会など既存の住民主体の互助組織の活性化など幅広い視野で価値創造力を高める具体的な視点が必要となる。地方自治体は、住民組織によるサービスの充実が可能な事業は住民主体による事業展開を基本とすることが、住民ニーズの反映と担い手の確

保の両面から重要であることを十分に認識する必要があると考える。その際には、住民と共有できるビジョンを設定し、具体的な事業及び住民参画が可能となるシステム構築を自治体が行うことが重要である。

このような自治体と住民組織との組織間連携によるコ・クリエーションについては、主に福祉の分野や地域振興・まちづくり分野等、住民のサービス提供主体としての直接的な参加による価値共創が求められる分野における適用が考えられる。このなかで、福祉における中長期的なまちづくりの要素もある「地域包括ケアシステム」を例に、地域包括ケアシステム構築に向けて、地方自治体と住民組織が連携した取組みを想定したビジネス・モデルを仮定しその妥当性を検討する

地域包括ケアシステムについては、「団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制を実現」するとされている⁴⁷。今後、中長期的に人口が減少するなかで、高齢化率は高まっていくものの、高齢者人口は増加から減少に転じていくことが推計されている。ただし、高齢化の動向は、大都市部では医療・介護のリスクが高まる 75 歳以上の後期高齢者人口が急増する一方で、町村部では高齢者人口も 75 歳以上の後期高齢者人口のいずれも減少に転じる地域もあり、高齢化の動向には地域差がある。また、医療・介護の地域資源についても地域差があるため、地域包括ケアシステムは、保険者である市町村が中心となり、地域の自主性や主体性にに基づき、地域の特性に応じて創り上げていくことが必要である。

高齢者が増加し医療・介護需要が増大する一方で、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口は減少を続けるため、サービスの担い手不足が深刻化することが懸念される。そうした状況のなか、住民の安全・安心な生活を社会全体で支えていくためには、NPOや企業、住民等も含めた多様な主体による多様なサービスの充実に向けた取組みを進める必要がある。それとともに、元気な高齢者がサービスの担い手として社会参加するような仕組みの構築を進めていくことが重要である。

インフォーマルな介護予防や生活支援サービスも含めて、サービスの担い手として期待されるのが地域の健康な高齢者であり、2015 年の介護保険の制度改正では、その方向性が明確に示され、取組みが求められている。

地域包括ケアシステムの構築にあたっては、高齢者の在宅生活に関わる自治体、地域包括支援センター、医療機関や介護事業所、民間企業、専門職団体等の多様な組織の連携が

重要となる。まさに多様なアクターがそれぞれの主体性を発揮しつつ、相互影響を行いながらサービスやプロジェクトを提供し、NPG（ニュー・パブリック・ガバナンス）に基づく取組みを行うそのレベルによって、創造される価値の大きさも決定される。NPGが求められる典型的な事例と考えられるが、先行していると思われる事例は、それほど多くはない。先行事例の共通点はそのガバナンス機能が優れていることが想定される。換言すれば、ガバナンス機能を発揮できない市町村も多く存在するということである。そのため、先行事例のガバナンスの機能が高い要因について論じる意義は高い。

また、今後急速に人口減少が進むなかで、生産年齢人口が減少し、医療や介護分野における専門職人材の不足が懸念されている。専門職は専門職にしかできない業務を行い、生活支援サービスなどについては、専門職以外での対応ができるシステムの構築が重要となる。住民の互助活動、地域における支え合いについては、住民の安全安心な暮らしを支えるうえで従来から重要であるものである。介護保険サービスへの過度な依存は、そうした互助の関係性を弱める結果ともなっていると考えられる。住民の互助をベースに元気な高齢者のサービス提供者としての社会参加活動を促進し、地域の総力をあげた地域の再構築を進めていくことが重要となる。

このような地域包括ケアシステム構築に向けた住民の共創者としての参加について、市町村や地域包括支援センターが推進する介護予防に関する住民運営の通いの場づくりについて、コ・クリエーションにおけるビジネス・モデルに整理すると図表6-8のようになる。

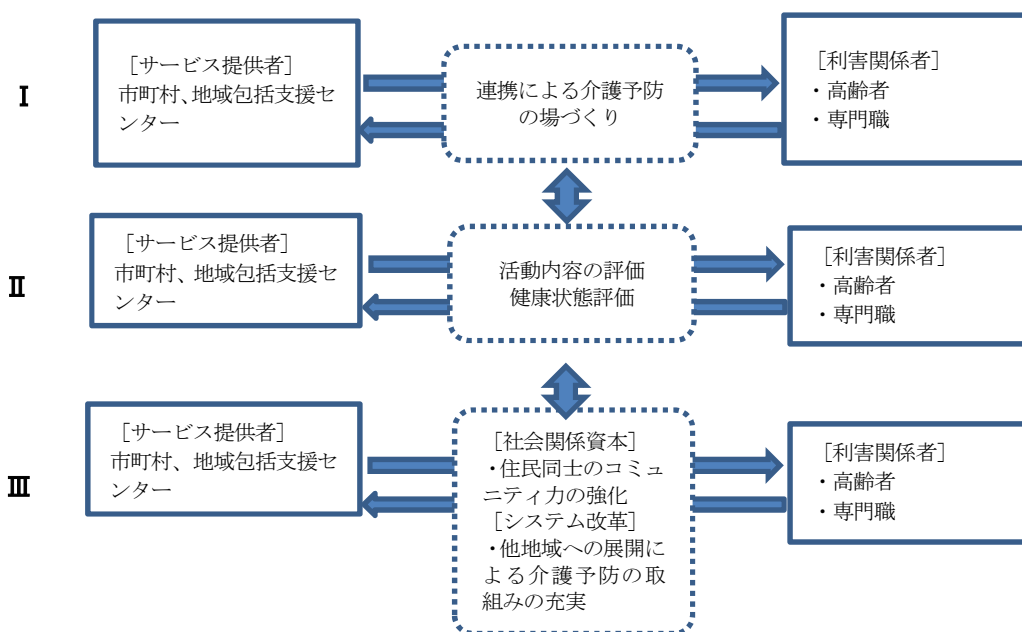
このビジネス・モデルの場合、サービス提供者は市町村及び地域包括支援センターとなる。また、利害関係者は高齢者本人と介護予防に見識のあるリハビリテーション専門職である。Ⅰの現場レベルにおいては、サービス提供者である市町村・地域包括支援センターから住民に対し介護予防の通いの場づくりが提案される。また、リハビリテーション専門職に対して、そうした場における専門職見地からの指導や助言が要請される。この時点ではまだ、コ・クリエーションによる価値は創造されていない。そうした提案を受けて、高齢者のなかから、意欲を持つ者がグループを組み、介護予防の通いの場を運営したいとの申し出があり、専門職からも依頼を受けて派遣体制ができる。そして、実際に通いの場での介護予防の活動が開始される。この段階で、顧客として的高齢者による利用が伴うので、価値は創造されたと捉えることができる。実際の活動のなかで、通常の改善活動、例えば活動内容をより興味関心の高いものに変更したり、活動頻度を高めたりすることなどは、

Iの段階での相互影響によるコ・プロダクションの個別レベルでの改善活動と捉えられる。

IIの段階の活動内容の評価や健康状態評価は、サービス提供者と利害関係者が当初合意していたビジョン等に沿った活動内容が行われているのかを評価し、また、参加者の健康状態を評価することにより、活動による成果が現れているのかを検証する段階である。この段階では、個別レベルでは対応が難しい課題が抽出されるとともに、政策形成に向けた事務事業評価が行われ、コ・デザインが試みられる。

IIIの段階では、IIで把握された地域に共通するような課題に対する対応策が政策形成されて、Iの活動にフィードバックされる。あるいは、通いの場をつうじて市町村等と高齢者、専門職の関係性の構築であるいわば社会関係資本が構築され、高齢者の住民のコミュニティ力も強化される。このような取組みを横展開し、各地域に拡充していくような政策形成も考えられる。

図表6-8 自治体と住民とのコ・クリエーションにおけるビジネス・モデル
[介護予防によるまちづくりの例]



出所) 筆者作成。

(2) 自治体と企業・NPOなど事業体組織との組織間連携

自治体の公共領域におけるプレーヤーの主体の一つとしてNPOがある。ただし、NPO等に限定したパートナーシップ論については、あらゆる地域資源を結び付けた政策形成が求められる時代にあっては、限定的なものにとどまる。非営利組織・営利組織のいずれも、価値創造のアクターとして捉えることが適当である。

公共領域におけるアクターとして、企業も重要な役割を果たす。従来からのCSR（企業の社会的責任）活動のレベルを超えて、本業へのメリットと社会貢献の両面を志向する動きがある。この点について、Potter *et al.*(2011)は、企業が公共的課題の解決を行う際に、本業への貢献と地域貢献の双方を実現する価値共創の概念として「CSV（Creating Shared Value）」を提起している⁴⁸。価値共創の概念としては、Prahalad and Ramaswamyが、コ・クリエーションを「消費者と企業は、深い関わり合いを持ちながら価値を共創する」⁴⁹と定義したものが最初である。なお、Osborne(2017)も、Prahalad and Ramaswamyの定義したコ・クリエーションを論拠の一つとしている⁵⁰。また、「消費者」については、「公務員なども含めて、自社と関わりのある人すべてを『消費者』と見なすべき」⁵¹としている。このように顧客を価値創造のプロセスに組み込む流れの中から、Potter *et al.*(2011)は、CSRの次の概念として「CSV」を提起した⁵²。企業本来の本業への貢献と公共的課題の解決の双方を実現する価値共創の概念である。地方自治体が、企業の本業にも貢献でき、公共的課題の解決につながるビジョンや事業を企業に対し提起できれば、地方自治体にとっては企業の活力を取り入れた価値創造につなげることができるし、企業にとっては本業への収益等のメリットも睨んだ社会貢献活動の充実を図ることができる。

企業の共創者としての参加については、産業振興やまちづくり、環境分野、農林水産業振興など様々な分野におけるプロジェクトにおける参加が考えられるところである。ここでは、地方自治体が推進する産業振興策を事例として、コ・クリエーションにおけるビジネス・モデルに整理すると図表6-9のようになる。

このビジネス・モデルの場合、事務事業の提供者は地方自治体となる。また、利害関係者はCSVを実施したい地域内外の企業（以下、「CSV企業」という。）と、CSVからのメリットを受けたい地域内の企業等（以下、「地域企業等」という。）である。Iの現場レベルにおいては、事務事業の提供者である地方自治体からCSV企業及び地域企業等に対し、組織間連携による新たな産業振興の事務事業が提案される。CSV企業には、産業振興策の持つメリットが示され、CSV企業が持つ経営資源の強みを生かした取組みが要請される。この時点ではまだ、コ・クリエーションによる価値は創造されていない。

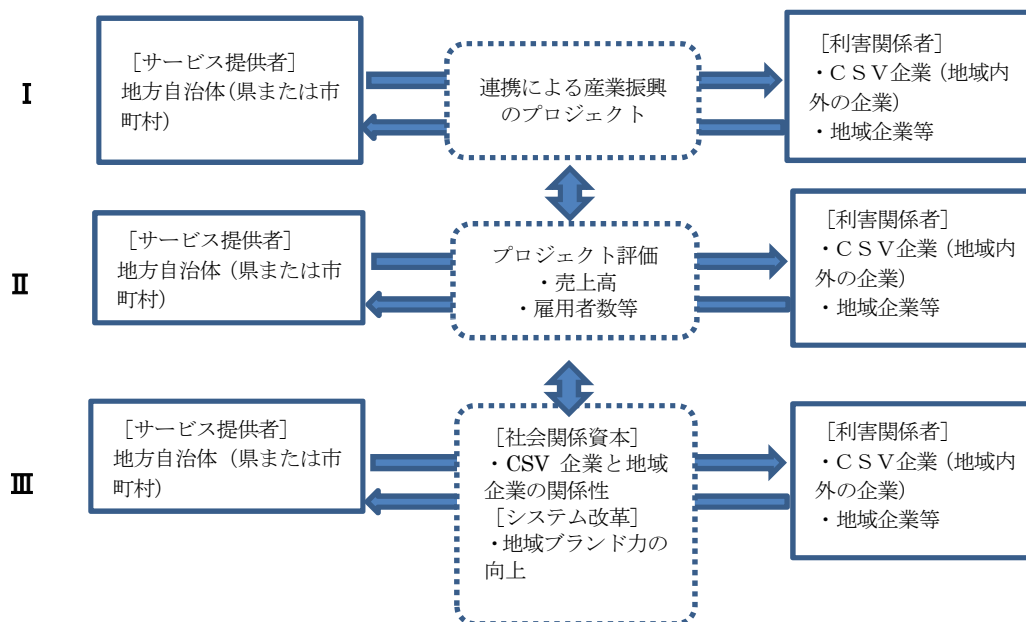
そうした提案を受けて、地域企業等のなかから、意欲を持つ企業が組織間連携を行い事業に参加したいとの申し出があり、実際にどのような商品や製品を共創でつくり、あるいはブランド化し、市場に流通させていくのかの共通のビジョンや実施計画案をつくり、実行に移される。この段階で、利害関係者による事務事業の利用が伴うことになるので、価

値は創造されたと捉えることができる。実際の活動の中で、CSV企業と地域企業等、地方自治体の連携による通常の改善活動、例えば商品や製品の改良やブランド化の改善策の実施などについては、活動内容をより興味関心の高いものに変更したりすること等は、Iの段階での相互影響による個別レベルでの改善活動と捉えられる。

IIの段階のプロジェクトに関する評価は、地方自治体とCSV企業、地域企業等が当初合意していたビジョン等に沿った活動内容が行われているのか、売上高の増加や雇用の増加といった一定の成果があがっているのかを評価し、活動による成果が現れているのかを検証する段階である。この段階では、個別レベルでは対応が難しい課題が抽出されるとともに、政策形成に向けた事務事業評価が行われる。

IIIの段階では、IIで把握された課題に対する対応策が政策形成されて、Iの活動にフィードバックされる。あるいは、CSV企業と地域企業等との関係性が構築されたことによる社会関係資本としての強みを生かし、次の新たなプロジェクトが組成されることもある。

図表6-9 自治体と企業等とのコ・クリエーションのビジネス・モデル [産業振興の例]



出所) 筆者作成。

V コ・クリエーションのビジネス・モデルの再構築

前節で説明したように、コ・クリエーションのビジネス・モデルを示し、地方自治体の様々な分野の政策形成における有用性が想定される。これまで述べてきたように、NPGの手法の中心とされているのがコ・プロダクションも含めたコ・クリエーションである。しかしながら、欧州の先行研究におけるコ・プロダクションやコ・クリエーションの現在の捉え方が、わが国の地方自治体の事務事業の守備範囲と比較するとサービスを中心としたものであり限定的である。欧州における先行事例では、福祉や教育における事例が中心である⁵³。NPGでは、組織間連携による共創も重要な視座と考えられるが、コ・プロダクションやコ・クリエーションに関しては、行政対住民といったサービスモデルでの議論が中心となっている感があり、Osborneほか多くの論者が説明する具体例から判断すると、少なくともわが国の地方自治体の事務事業のなかでは一部である住民への直接的なサービス分野、特に保健・医療・福祉に焦点の中心があると感じる。

前節において説明したように、幅広い分野において適用可能性があり、個人から組織まで適用可能性があるのがコ・クリエーションの可能性ということになる。しかしながら、ネットワークによるガバナンスや相互影響を特徴とするNPGから想定される領域の広さと比較し、コ・プロダクションも含めたコ・クリエーションの現在の論調は領域が狭いと考えられる。前節で説明したとおり、まちづくりなどのプロジェクト的な事業についても多様なアクターによる相互影響を行いながら進められるものであり、時には利用者が巻き込みながら進められることもある。それはコ・クリエーションの手法ともいえる。また、産業振興や公共建築の分野においても優れた事例においてはそうした手法もとられることもある。このようにコ・クリエーションの拡張がわが国地方自治体への適用における一つの重要な研究課題となりうる。

前述のように、コ・プロダクションの概念については、SDLを提唱した Vargo and Lusch(2008)においても、従来は、SDLの基本定理の一つとして「顧客は常に共同生産者 (co-producer)」としていたものを「顧客は常に共創者 (co-creator)」であると修正を加えている⁵⁴。一方で、コ・プロダクションは、コ・クリエーションとは区別しているが、コ・クリエーションの一部でありSDLには位置づけられると考えているともしている。また、基本定理の一つとして、「全ての社会や経済のアクターは資源統合者である」とし、社会や経済にかかわるあらゆる分野で活動を行うアクターはコ・クリエーションを行う価

値共創者としての位置づけを明確にしている⁵⁵。

こうしたことも踏まえるとコ・プロダクションの概念がコ・クリエーションに包括される妥当性は Vargo and Lusch(2008)の主張からも十分に説明できる。

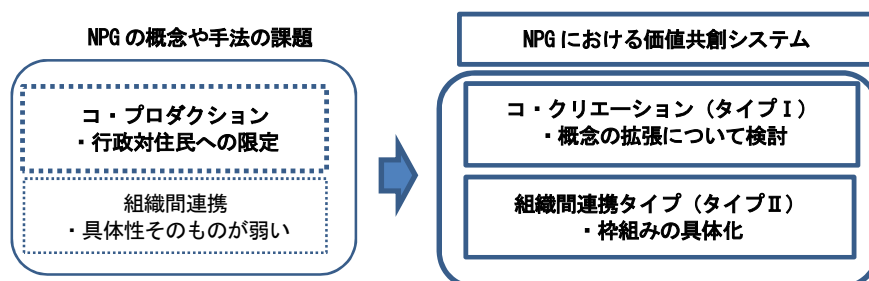
コ・クリエーションについても、組織間連携を基本的要素とし、それぞれのアクターの主体性を発揮することを前提に、必ずしも住民に対する直接サービスだけには限定しない考え方をベースとする枠組みで捉えなおすことも考えられる。例えば、プロジェクト組成やその実行等における組織間連携については、Howlett *et al.*(2017)が、NPMの市場に根ざしたマネジメントツールが多いのに対し、NPGに関連したツールは遙かに少ないとしている⁵⁶とおり、現在の先行研究では、概念が示されている程度であり、より具体的な内容には踏み込まれていないのが現状である。組織間連携を促進する要素についての明確化が求められると考える(図表6-10参照)。PAやNPMでは、これまで、地方自治体以外のアクターの主体性を前提としない事務事業の展開が中心であったが、NPGによる行政システム改革を通じて、連携先の主体性を前提としつつ有効性の高い施策や事務事業の展開が可能となり、既存の手法の見直しへのインパクトも大きいと想定される。

こうしたことを踏まえ、図表6-10では、NPGによる価値共創システムとして、「コ・クリエーション(タイプI)」とし、概念の拡張の検討としている。また、「組織間連携タイプ(タイプII)」として、枠組みの具体化を課題とし、次章において、具体的な先行事例により検証を行い、手法の明確化を検討することとする。コ・クリエーション(タイプI)は、Osborne *et al.*(2015)が事例等で示しているコ・プロダクションを含めたコ・クリエーションとして地方自治体と住民組織との共創が想定されるものである。この類型については、福祉や教育のサービス現場以外も含め、例えばまちづくりの事例を検証することにより、概念の拡張を検討することとしたい。また、組織間連携タイプ(タイプ2)については、地方自治体と企業や事業所組織等との組織間連携により、供給側のアウトプット供給力を高め、顧客が利用することによる価値創造力を高めるものである。顧客も価値の供給者として参入することも想定される。この類型についても、多様な分野での事例の検証を行い、有用性を検証することとしたい。

事務事業の実施においては、ヒト・モノ・カネ・知識といった資源が必要であり、それらを組み合わせたマネジメントが求められる。しかしながら、NPGの先行研究においては、特に財源について述べられておらず、マネジメントの拠り所となる評価といった点も明確にはなっていない。そのため、次章においては、NPGと財源や評価との関係性も視

野に入れながら事例検証を行うこととし、検証結果も踏まえて、第8章でその関係性について論じることとしたい。

図表6-10 NPGの概念や手法における課題と対応の方向



出所) 筆者作成。

注

- 1 Ostrom, V. and F. P. Bish, eds. *Comparing urban service delivery system*. Sage, 1977, p.35 を参照。
 なお、Osborne *et al.*(2016)や Pestoff(2011)においても、Co-productionの提唱者はOstromとされている。
- 2 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, "The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services," *British Journal of Management*, 2015,p.9.
- 3 Pestoff, V., "Co-production, new public governance and third sector social services in Europe," *Ciências Sociais Unisinos* 47.1, 2011,p.15.
- 4 この点については、第4章において詳細に説明している。
- 5 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*,p.9.
- 6 石川和男「マーケティングにおける中心価値の変化—価値創造思考の新たな枠組みを中心として」『専修ビジネスレビュー』Vol10、2015年、3頁。
- 7 「同上稿」、3頁。
- 8 Pestoff, V., *op.cit.*,p.15.
- 9 *Ibid.*,p.20.
- 10 *Ibid.*,p.23.
- 11 *Ibid.*
- 12 *Ibid.*

- 13 *Ibid.*
- 14 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*,p.3.
- 15 *Ibid.*,p.7.
- 16 *Ibid.*, p.9.
- 17 Brudney, J. l., R. E. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, vol.43,1983 p. 61.
- 18 Ramirez, R., "Value Co-Production: Intellectual Origins and Implications For Practice and Research," *Strategic Management Journal*, 1999, p.61.
- 19 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?," *Public Management Review*, 2016, p.645.
- 20 *Ibid.*
- 21 *Ibid.*,p.648.
- 22 Osborne, Stephen P.,行正彰夫翻訳「公共サービスにおけるコ・プロダクションと価値共創—コラボレーションアプローチからの展開—」2016年9月12日英国勅許公共財務会計協会日本支部講演記録。
- 23 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, *op.cit.*, p.645.
- 24 Osborne, P. S., "From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?," *Public Management Review*,2017, p.3.
- 25 *Ibid.*, p.4.
- 26 *Ibid.*, p.2.
- 27 *Ibid.*
- 28 Vargo, S. L. and R. F. Lusch, "Service-dominant logic: continuing the evolution," *Journal of the Academy of marketing Science* 36.1 ,2008.p.7
- 29 *Ibid.*
30. *Ibid.*
- 31 Durose, D. and L. Richardson, *Designing public policy for co-production*, Policy press, 2016, p.34.
32. *Ibid.*
- 33 公益社団法人日本生産性本部『「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」調査結果報告書』、2016年、6頁。
- 34 この点については、第2章で詳細を述べている。

- 35 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, *op.cit.*,p.644.
- 36 Howlett, M., A. Kekez and O. Poocharoen, “Understanding Co-production as a policy tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory,” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2017, pp.5-6.
- 37 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, *op.cit.*, p.645.
- 38 この点については、第5章の塚本（2017）を参照されたい。
- 39 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, *op.cit.*, pp.645-648.
- 40 *Ibid.*
- 41 *Ibid.*
- 42 *Ibid.*
- 43 *Ibid.*
- 44 *Ibid.*
- 45 Osborne(2017) *op.cit.*,p.4.
- 46 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*,p.9.
- 47 地域包括ケア研究会「地域包括ケア研究会報告書」2009年5月、6頁。
- 48 Porter M.E and M. R. Kramer, “Cresting Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth,” *Harvard Business Review*, 2011.p.16.
- 49 Prahalad & Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004年、41頁。
- 50 Osborne, P. S. 2017, *op.cit.*, p.3
- 51 Prahalad & Ramaswamy 『同上書』、2004年、41頁。
- 52 Porter M.E & M. R. Kramer *op.cit.*,p.16.
- 53 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, *op.cit.*,pp.645-648.をはじめ、引用を行っているコ・プロダクションの論文では、福祉や教育を事例としているものが多い。
- 54 Vargo, S. L. and R. F. Lusch, “Service-dominant logic: continuing the evolution,” *Journal of the Academy of marketing Science* 36.1 ,2008.p.7
- 55 *Ibid.*
- 56 Howlett, M., A. Kekez and O. Poocharoen, *op.cit.*,p.4.

第7章 ニュー・パブリック・ガバナンスの事例検証

—NPGの有用性の考察—

I 事例検証の方法と選定事例

1 事例検証にあたっての問題意識

前章では、NPGにおける価値創造の手法として、コ・クリエーションの有用性について説明した。Osborne *et al.* (2016) や Osborne(2017)が述べているように、コ・クリエーションは、個人の社会的ニーズを満たす価値共創からコミュニティのニーズを満たす価値共創、個人の幸福量が増大する価値共創、コミュニティにおける社会関係資本の共創という4つの段階で説明することができる。個人の課題解決から社会の課題解決までのミクロからマクロを範囲とする様々な段階での価値共創の手法として説明ができる。

また、前章では、Osborne *et al.*(2016)や Howlett *et al.*(2017)といった先行研究を踏まえ、個人レベル、あるいは個別の事務事業レベルといったミクロの段階から、社会のレベル、あるいは政策・施策レベルといったマクロの段階までの、サービス提供者と利害関係者の関係性を踏まえ、どのように価値が創造されるかをビジネス・モデルとして示した¹。また、個人や組織の個別レベルの段階で創造される価値を「個別価値」とし、社会のレベルで創造される価値を「社会的価値」とした²。欧州の研究者が紹介する先行事例については、福祉や教育が事例としてとりあげられることが多いが、まちづくりや産業振興といった分野でも、コ・プロダクションを含めたコ・クリエーションの手法が活用できることについてビジネス・モデルを仮定し説明した。また、現在のコ・クリエーションの捉え方がその活用可能性と比較し、以下の二点で矮小化されているということを問題提起した。第一に、福祉や教育といった公共サービスに偏重される傾向があるという点である。コ・クリエーションはサービスに限らず、サービスも含めた事務事業全般に援用できる可能性があるということである。第二に、先行研究においては、行政対住民、あるいは住民組織間におけるコ・クリエーションに偏重される傾向がみられ、組織間の連携、すなわち地方自治体とアクターとの連携の観点から説明したものがあまりみられないという点である。行政の顧客には、住民以外にも、関係組織など様々な利害関係者が存在し、利害関係者については、サービス提供者の立場ともなりうる者である。行政と多様な組織との組織間連携まで広く捉え、コ・クリエーションを援用していくことが重要ではないかということを提

起した³。

本章では、わが国地方自治体における11の事例に関する先行の要因分析や検証を行い、NPGの基本原理との関連性に触れながら、NPGの有用性を説明する。

2 事例検証にあたっての視点

事例検証にあたっては、NPGの中核となるような要素を整理したうえで、検証することとしたい。そのため、前節までの要点について改めて整理する。第4章において、NPGの基本原理として、「価値創造」「価値共創」、「相互影響」、「コーディネート」、「協働」、「経営資源の拡大」の6つを示したところである⁴。また、同じく第4章において、実践段階においては、「有効性」、「対話」、「相互影響」、「知識の共有」、「資源の共有」が重要であることを説明した⁵。第5章においては、Gronroos *et al.*(2014)が主張する「価値は利用における価値である」やVargo & Lusch(2008)を論拠とし、顧客に利用されることによって価値は創造されるという立場をとることとした⁶。また、「価値創造」については、Gronroos *et al.*(2014)やPrahalad and Ramaswamy(2004)等の定義をもとに、「地方自治体がグッズやサービスを提供し、住民等が利用することを通じて価値を引き出すプロセス」と定義した。また、同様に「価値共創」については、「地方自治体とアクターが協働し、住民等をアクターや価値創造者に組み込みながら、グッズやサービスを提供され利用される価値創造のプロセス」として定義をした⁷。また、「価値創造」と「価値共創」との関係については、「価値創造」が、多様なアクターの協働によるグッズやサービスの提供を通じた価値の創造までに発展したものが「価値共創」と捉えている。したがってNPGにおける価値創造は、すべて「価値共創」と捉えることとしている。

以上を踏まえ、事例検証にあたって、「政策・施策・事務事業の展開におけるNPGの重要な視点」として図表7-1のとおり整理する。ビジョンや事務事業の内容に基づき、行政のコーディネートの内容や、各アクターの協働における役割が明確化される。事業実施にあたっては、地方自治体や各アクター、あるいは顧客間の経営資源をどのように利用し、ビジョンを実現していくのが明確化される。創造される価値が個別価値、社会的価値それぞれがどのようなものかについては、価値の評価において明確化される。ただし、価値の評価については、第8章で詳細を説明することとし、ここではイメージを整理するのみとする。こうした視点でそれぞれの事例を検証することとしたい。

図表 7-1 政策、施策、事務事業の展開におけるNPGの視点

<p>【NPGの基本原則との適合性】 価値創造、価値共創、相互影響、コーディネート、協働、経営資源の拡大</p> <p>【価値の視点】 個別価値、社会的価値</p>
--

出所) 筆者作成。

3 事例の選定

わが国地方自治体のいわゆる先行事例とされるものについては、ガバナンスを意識的に意図して施策や事務事業が展開されているかはともかく、NPGに基づく施策や事務事業が展開されているのではないかと推測できる事例が見受けられる。しかしながら、こうした事例は決して多数派ではない。また、多様なアクターとの協働による取組みの重要性を十分に認識できていても、実践はできていないといったことも多い。詳細は後述するが、例えば全国共通の枠組みで地域特性に応じた取組みが求められている地域包括ケアシステムの構築にかかる先行事例はその典型例である。地域包括ケアシステムは医療や介護、生活支援といったサービスを包括的に提供する概念である⁸。ガバナンスが決定的な促進要因であるにも関わらず、ガバナンスの生成が進まず政策形成ができていない市町村が多い。政策・施策・事務事業により解決すべき課題の多様性や複雑性に対応するには、地方自治体と多様なアクターとのガバナンスが重要であることは明らかであるにも関わらず、実効性のあるガバナンスが生成できないのである。この理由はいくつか考えられるところであるが、政策等の形成におけるガバナンスの重要性に関する認識が薄く、また手法に対する理解が不十分なことや、実行に必要となるマネジメント力が弱いことが要因と思われる。また、アクター側との共通認識の形成が不調であることも要因の一つとして考えられる。こうしたことも踏まえ、事例の選定にあたっては、以下の基軸で選定した。

(1) 地方自治体がコーディネーターとしてガバナンスを生成していること

地方自治体自らがコーディネーターとしてのリーダーシップを発揮している事例を検証することとし、民間のアクターがコーディネートを行う事例は除いた。

(2) 他の地方自治体においても展開が可能と思われる事例であるが、実現されていない、またはほとんど実現がされていない事例であること

他の地方自治体においても同様の条件で、同様の地域資源を利用しての展開が可能と

思われる事例であるが、実現がされていない、またはほとんど実現されていない事例をとりあげた。

事例の選定は、筆者が所属する熊本県及び熊本県内市町村の事例を中心に、全国的にも特にまちづくり全般における先行事例として従来からベンチマークを行ってきた大分県臼杵市や岡山県瀬戸内市の事例を検証した。そして、連携タイプ別に、以下の考え方で①～③に該当する事例を検証した。

① 地方自治体と住民組織との共創の事例

前章で述べた「コ・クリエーション（タイプⅠ）」の事例として、多様な分野の事例を検証した。

② 地方自治体と民間企業、事業組織との組織間連携の事例

前章で述べた「組織間連携タイプ（タイプⅡ）」の事例として、多様な分野の事例を検証した。

③ 地方自治体同士の組織間連携の事例

前章で述べた「組織間連携タイプ（タイプⅡ）」の事例として、いわゆる官官連携のうち、広域連合等の地方自治法に規定されている手法を伴わないソフト的な事務事業の事例を検証した。なお、複数の地方自治体が連携する官官連携に民間もアクターとして連携する場合を対象とした。

図表 7-2 検証する事例

	事例	事例の概要	分野
① 地方自治体と住民組織との共創の事例	◎熊本県天草市 ◎大分県臼杵市 ◎岡山県瀬戸内市	◎住民主体の介護予防 ◎お達者長生きボランティア制度 ◎図書館建設・運営	福祉・まちづくり 福祉・産業振興 建築・教育
② 地方自治体と民間企業、事業組織との組織間連携の事例	◎熊本県 ◎熊本県 ◎熊本県天草市 ◎岡山県瀬戸内市 ◎熊本県 ◎大分県臼杵市 ◎大分県臼杵市	◎高齢者の自立支援 ◎くまもとアートポリス事業 ◎大都市圏と天草の連携による産業振興 ◎太陽のまちづくり ◎災害時における生活不活発病対策 ◎医療と介護の連携 ◎うすき石仏ねっと	福祉 建築・まちづくり 産業振興 産業振興・環境 災害対応 医療・福祉 医療・福祉
③ 地方自治体同士の組織間連携の事例	◎熊本県八代市	◎医療と介護の連携	医療・福祉

出所) 筆者作成。

これらの事例を検証することにより、先行事例が先行している要因としてNPGの基本原理と整合していることを確認する。また、NPGとその中核的手法とされるコ・クリエーションが、公共サービスに限らず、様々な分野のプロジェクト等の事務事業にも適用で

きうるものであることを考察する。さらに、地方自治体とアクターといった組織間連携の概念で捉えることが適切であることを考察する。

II 地方自治体と住民組織との共創の事例

わが国地方自治体の経営における課題の一つとして、サービスの内容と住民ニーズとの乖離の問題がある。また、人口減少に伴う人材確保の観点からサービスの担い手として住民に期待する声も高まっている。自助・互助・共助・公助における「互助」のレベルで、高齢者福祉分野などにおいてサービス提供の担い手として住民に期待する動きがそれである。また、まちづくりにおいては、商店街の活性化、子育て支援、世代間交流など住民の互助の力を生かして地域活性化を図ろうとする動きはいたるところでみられる。しかしながら、継続的な取り組みとして、あるいは地域全体への広がりを持った取り組みとして、成功しているといわれる事例は意外と少ない。先行事例の共通要因として考えられるのがガバナンスであると想定される。

コ・クリエーションの一つであるコ・プロダクションは、サービス提供主体と住民との良好な関係性を築き、住民主導による公共サービスを創り出す概念とされている⁹。この概念を政策等の形成に適用させることで、住民ニーズとの乖離の是正や住民を担い手とする公共サービスを創造できる。

すなわち、公共サービスを提供するプロセスにおいて、顧客ニーズが十分反映されないまま、サービスが創造され提供されることがあるため、顧客をアクターとして提供プロセスに組み込み、ニーズに沿ったサービスを提供する重要性を指摘したものといえる。コ・プロダクションの概念においては、「住民」個人とサービス提供者の相互影響によるサービスの改善等に触れている事例が多い¹⁰。しかしながら、このような事例は、「住民」個人がサービスの担い手となることは、個人が直接的にうけるサービスに限定されるものである。地域におけるサービス水準の底上げなど地域課題に対する対応策としてサービスを含めた事務事業の展開を進める場合には、地方自治体と住民組織をはじめとするアクターとの組織間連携で捉えることが適切である。

このような地方自治体と住民組織との組織間連携によるコ・クリエーションについては、主に福祉の分野や地域振興・まちづくり分野等、住民がサービスを提供するアクターとしての直接的な参加による価値共創が求められる分野における適用が考えられる。このなかで、福祉における中長期的なまちづくりの要素もある「住民主体の介護予防」を例に、熊

本県天草市の取組み事例を検証する。つぎに大分県臼杵市のお達者長生きボランティア制度、第三に建築・教育分野として、岡山県瀬戸内市の市立図書館の建設・運営について事例を検証する。

1 住民主体の介護予防（熊本県天草市）

地域包括ケアシステム構築に向けた住民の共創者としての参加と捉えることのできる介護予防に関する住民運営の通いの場づくりについては、2014年からの国のモデル事業の展開をきっかけに全国的にも取組みが進められてきている¹¹。しかしながら、モデル市町村においても事業に着手はしているものの実施拠点数が伸びなかったり、住民運営への移行が進まず、市町村や公的団体が運営する通いの場のままとなり、住民主体への移行に苦慮している地方自治体も多く見受けられる。そのような状況のなか熊本県天草市における介護予防に関する住民運営の通いの場づくりは、制度開始当初から住民主体が貫かれ、事業開始から、わずか2年間で100を超える拠点が形成されている¹²。なお、この活動は2017年の健康づくりアワードで厚生労働大臣賞を受賞している。

サービス提供者は天草市であるが、アクターとして高齢者を中心とする住民組織や介護予防に見識のあるリハビリテーション専門職も提供者となる。ここにコ・クリエーションとしての連携の形がある。天草市では、「通いの場登録制度」を設け、5人以上の高齢者が集まり週1回以上の介護予防体操を行う通いの場をつくれば、登録できる制度とし、登録団体には体操用のDVDの貸し出し、健康管理器材の貸し出し、リハビリテーション専門職の定期的な派遣を行うこととした¹³。そして実際に通いの場での介護予防活動が開始される。この段階で、顧客による利用が伴うので、価値は創造されたと捉えることができる。

実際の活動の中で、通常の改善活動、例えば活動内容を高齢者グループ自らの興味関心のより高いものに変更したり、活動頻度を高めたりすること等は、地方自治体や住民、専門職との相互影響によるコ・プロダクションの個別レベルでの改善活動と捉えられる。

図表7-3は当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。

協働における役割について、天草市が事業の企画及びコーディネートを行う役割である。住民へのサービス提供のために、行政では担えない役割である住民の参加周知やとりまとめ、週1回の場の運営といった役割を住民組織に担っていただく。そして、リハビリテーション専門職に定期的な関与を依頼するといったことが行われる。天草市だけで取り組ん

だ場合には、まず住民運営という発想自体が生まれません。また、リハビリテーション専門職の確保ということも発想自体が出てこない可能性がある。

経営資源について、地方自治体の経営資源としては、企画・コーディネート費用、広報費用、介護予防活動に必要な器材、専門職派遣費用であり、協働により資源投入が抑制されている。協働のメリットとして、住民組織という資源の活用が可能であり、住民ボランティアといった人的資源の活用だけでなく、住民のニーズを取り入れた活動が可能となるということである。また、リハビリテーション専門職からは専門職の人的資源の確保ということだけではなく、専門的知識が活動に投入される。これらは協働しない場合には得られない経営資源である。このように、それぞれのアクターが明確な役割を持ち、相互影響を行いながら政策の形成と実践が進められていることが分かる。

創造される価値としては、まず、顧客としての住民にとって、介護予防活動を通じた「健康で自立した生活」といった個別価値が創造されることである。また、住民組織にとっては「住民組織の活性化」、専門職を派遣する医療機関にとっては、CSVによる「医療機関の地域貢献を通じた本業へのメリット」といった個別価値が創造される。ここでいうメリットとは、例えば、地域貢献活動を通じ医療機関に関する住民の評価が高まり、通院者が増え、本業への収益につながるといったメリットのことである。こうしたガバナンスに基づく取組みを進めた結果により積み重ねられた地域全体の社会的価値は、住民や利害関係者はもとより地方自治体などで認識され恩恵をうける価値である。健康寿命の延伸や要介護認定率の低下、元気な高齢者が増加することによる財政負担の軽減などが挙げられる。

天草市の事例の特徴は、制度設計当初から、住民グループからの提案による登録制度としている点である。このことにより、当初から住民組織がアクターとしてサービス提供者の立場に組み込まれたガバナンスが可能となる。また、住民からの人的資源の確保が可能となる。他の市町村にみられるように、当初は行政や社会福祉協議会等で立ち上げ、住民への移行を図るという手法では、人的資源に制約がかかるため拠点数の拡大等も困難となる。住民を主体的な立場とすることで、住民の知識や経験を取り入れた活動内容とすることができ、地方自治体との相互影響により、活動内容が継続的に改善されていく要素が組み込まれている。このように、アクターとしての住民の参加を登録当初から求めている点がガバナンスの特徴の一つといえる。また、リハビリテーション専門職については、医療機関の地域貢献の視点を持った協力が不可欠である。これはリハビリテーション専門職が医療機関での活動で得る診療報酬に比べ、地方自治体等が活動費として支払う報償費単価

は低いことが通常であるためであり、医療機関の地域貢献に対する積極さがなければ成り立たないことである。このように、Porter *et al.*(2011)が提唱したCSV¹⁴を考慮に入れた枠組みづくりがガバナンスとしては求められる。

図表 7-3 NPGの重要な視点による検証（介護予防の事例検証）

	地方自治体	アクター	顧客
	天草市	リハビリ専門職、住民組織	住民
ビジョン	元気な高齢者の増加し、一人でも多くの高齢者が少しでも長い期間自立した生活を送ることができるような地域づくり		
事業内容	高齢者が健康で自立した生活が継続できるよう、公民館等を活用し、介護予防活動を行うことを目的に、住民主体で週1回の通いの場を開催する。		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画・コーディネート ・アクターへの協力依頼 ・住民への周知 ・登録業務、器材貸し付け 	【住民組織】 <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民への参加周知 ・週1回の場の運営、継続的な運営内容の改善 【リハビリ専門職】 <ul style="list-style-type: none"> ・定期的な技術的助言、運動指導 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・コーディネート費用、広報費用 ・介護予防活動に必要な器材 ・専門職派遣費用 	【住民組織】 <ul style="list-style-type: none"> ・運営ボランティア ・住民ニーズに基づく運営 【リハビリ専門職】 <ul style="list-style-type: none"> ・専門職の派遣 ・専門的知識の提供 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 健康寿命、要介護認定率の低下 財政の軽減	【個別価値（住民組織）】 ・住民組織の活性化 【個別価値（医療機関）】 ・住民の評価 ・通院者の増加による本業への収益	【個別価値（住民）】 健康で自立した生活 【社会的価値】 健康寿命、要介護認定率

出所) 筆者作成。

2 お達者長生きボランティア制度（大分県臼杵市）

高齢者の社会参加を促し地域づくりにつなげていくためには、何らかのインセンティブ策が重要である。その手段の一つとして注目されているものがボランティア通貨であるが、導入自治体はそれほど多くない。導入自治体とそうでない地方自治体との差の大きな要因の一つはガバナンスである。ボランティア通貨にかかる事業は、多様なアクターとの協働によるガバナンス力が問われる事務事業であり、導入できない地方自治体はガバナンスの生成がボトルネックとなっていることが想定される。導入している先行事例として、大分県臼杵市の「臼杵市お達者長生きボランティア制度」をもとに事例検証を行う。

この制度は、高齢者がボランティア活動を通じて、地域貢献することを支援し、生き生きとした地域社会を創るとともに、高齢者自身の介護予防および健康増進を図ることを目

的に創設された制度である¹⁵。市内在住の65歳以上の高齢者が介護保険施設や小中学校、幼稚園・保育園、地域振興協議会、自治会などでボランティア活動をする際に利用できる制度である。ボランティア活動の実績によりポイントを付与し、年に一度、ポイント数に応じてお金や商品券に交換できる地域通貨であり、住民の互助活動の促進システムである。

ボランティア活動の主な内容としては、①レクリエーションの指導・参加支援、②お茶出し、③食堂内の配膳・下膳、④シーツ交換等の補助、⑤散歩、外出又は屋内移動の補助、⑥模擬店、会場設営、芸能披露等の行事手伝い、⑦話し相手、傾聴等、⑧本・絵本・紙芝居等の読み聞かせ、⑨登下校時の見守り、声かけ、⑩伝統工芸等の講師、⑪施設内外の清掃、⑫各種行事の手伝い、⑬各種行事の講師、など高齢者が意欲に応じて多様な能力や経験を活かして参加できる内容となっている。ボランティア登録者数は、2017年3月末現在で484名と65歳以上人口の3.2%が参加し、受入施設・団体登録数は113カ所となっている。2016年度のポイント交換実績は、交付申請者数が198名、交換ポイント数が671,600ポイントであり、内訳は、交付金が402,800円、商品券が225,500円となっている¹⁶。

図表7-4は、当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。この事例でのアクターは、ボランティア参画者としての住民であり、ボランティア機会を提供する介護保険施設や学校等、地域通貨利用先を開拓する商工団体等である。この地方自治体と多様なアクターとの相互影響がNPGの基本原理の一つとなることである。顧客は、ボランティアの提供を受ける住民、ボランティアを受入れ利用者へのサービスを受ける介護保険施設や学校、ボランティアが受け取った地域通貨で商品等を購入してもらう商工業者である。顧客のうち、住民と介護保険施設や学校はアクターも担う共創者である。

協働における役割について、臼杵市が事業の企画・コーディネートを行う役割である。アクターとしての住民に対しては、ボランティア活動への参加を依頼し、介護保険施設や学校等に対しては、ボランティア機会の提供を依頼する。また、商工団体に対しては、ボランティアが受け取る地域通貨の利用先の開拓を依頼する。そして地域通貨を発行、管理するといったことが臼杵市の役割である。サービス提供者としての住民の役割は、ボランティアとして参加しサービスを実施することである。その中で、臼杵市やサービス利用者等との相互影響によるサービスの改善や新たなサービスの開発の役割も期待される。これは、Osborne *et al.*(2015)が、顧客の経験がサービスの質を高めることを指摘していることでもある¹⁷。商工団体の役割は、会員に協力を呼びかけ地域通貨を利用できる商店等を確認

保する役割である。このように、それぞれのアクターが明確な役割を持ち、相互影響を行いつながりながら政策の形成と実践が進められていることが分かる。

創造される価値としては、顧客としての住民にとっては、ボランティアサービスから得られる「健康で自立した生活」が継続できるという個別価値である。顧客としての介護保険施設や学校にとっては、顧客（介護保険施設においては、サービス利用者であり、学校においては学生・生徒）に対するサービスにおいて、ボランティアを活用できることによる人手不足の解消や人的資源の確保、利用者に対するサービスの向上が個別価値となる。顧客としての商工業者にとっては、地域通貨の利用による売上の増加や収益が大幅に増加した場合には雇用拡大といったことが個別価値となる。地域全体の社会的価値は、健康寿命の延伸や要介護認定率の低下、財政の軽減、産業振興、雇用拡大といったことが社会的価値となる。このように当該プロジェクトは個人の健康の問題から地域の産業振興までの幅広い価値の創造につながるガバナンスが生成されている。

元来、住民の互助活動については、高齢者、障がい者、子どもたちなどすべての住民が安心な地域生活を送るうえで重要なものである。そうしたなか、互助を促進する手法として地域通貨の手法は有効な手法であり、事例も増加してきているが、全国的に取り組みが浸透しているとはいえない。地域通貨が住民をはじめとする地域に普及するためには、ボランティアを担う人材確保とボランティアの受け入れ先の確保、地域通貨の利用先の確保といった多様なアクターの協力と相互影響を前提とするガバナンスの構築が必要不可欠である。そのためには、それぞれのアクターに対して提供できる具体的な価値や当該事業のビジョンをあらかじめ示し、実際に価値を提供することが求められる。

介護人材不足等が言われるなかで、介護サービス現場をはじめボランティア人材の受入れができるシステムについては、市町村単位ではこれまでほとんどなされていない。このように受入れ側、すなわち高齢者の社会参加によりサービスの提供を受ける側には、人材不足の解消やサービスの提供といった具体的な価値を提供できるものである。一方で、提供する側の高齢者は社会参加を行うことにより生きがいを持ち、結果として自らの介護予防等にもつながっていくという価値を提供される取り組みである。

そのような複数の価値が創造される仕組みを事業に組み込んでいる臼杵市の取り組みはシステムそのものが先進的であり、内容も介護人材不足が深刻な施設の介護人材対策まで踏み込んでいる面からも先進的といえる。また、元気高齢者の社会参加促進とそれを通じた介護予防、福祉的ニーズに対するサービス基盤の充実、地場の商工業の振興につながる

るといった複数の事業効果があるものと評価できる。

図表 7-4 NPGの重要な視点による検証（お達者長生きボランティア制度）

	地方自治体	アクター	顧客
	白杵市	住民、介護保険施設、学校、商工団体等	住民、介護保険施設、学校、商工業者等
ビジョン	高齢者がボランティア活動を通じて、地域貢献することを支援し、生き生きとした地域社会を創るとともに、高齢者自身の介護予防および健康増進を図ることを目的		
事業内容	市内在住の65歳以上の高齢者が介護保険施設や小中学校、幼稚園・保育園、地域振興協議会、自治会などでボランティア活動をする際に利用できる地域通貨制度。		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	事業の企画・コーディネート アクターへの協力依頼 住民、介護保険施設、学校への周知 地域通貨の発行・管理	【住民】 ボランティア活動への参加 【介護保険施設、学校】 ボランティア活動の機会の提供 【商工団体】 地域通貨の利用できる機会（商店）の開拓、提供	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	・企画・コーディネート費用、広報費用 ・事業実施に必要な費用	【住民】 ・ボランティアとしての人的資源 ・顧客との相互影響による内容の改善・充実 【介護保険施設、学校】 ・受入れ調整等の人的資源・コスト負担 【商工団体】 ・地域通貨利用先の開拓のための調整等の人的資源・コスト負担	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 ・健康寿命、要介護認定率の低下 ・財政の軽減 ・産業振興 ・雇用拡大	【個別価値（住民）】 ・住民の生きがいがづくり 【個別価値（介護保険施設・学校）】 ・地域貢献力の向上 【個別価値（商工団体）】 ・地域貢献力の向上 ・会員へのメリットの提供	【個別価値（住民）】 ・健康で自立した生活 ・日常生活の充実 【個別価値（介護保険施設・学校）】 ・人手不足の解消、利用者・生徒へのサービス向上 【個別価値（商工業者）】 ・売上の増加、雇用拡大 【社会的価値】 健康寿命、要介護認定率 地域活性化、産業振興

出所）筆者作成。

3 図書館建設（岡山県瀬戸内市）

岡山県瀬戸内市では、2016年度に図書館の建設が行われた。それまで独立した図書館がなく、公民館の一部を図書館としている状況であり、「人口あたり貸し出し冊数」、「人口あたり蔵書冊数」などすべての指標で県内ワースト1の状況となっていた。そこで新図書館の建設が行われることとなった。当時、全国的に公の施設への指定管理者の導入が進んでおり、図書館においても、大手の音楽・映像等のレンタルや図書の販売等を行う民間企業等への指定管理が話題を集めていた時期であった。そうしたなか、瀬戸内市では、合併市

町村が活用できる合併特例債により、公設公営方式による図書館建設を進めた。そうした判断を行った理由として、武久市長は、「指定管理者制度をはじめとした市場原理は、経済性や効率性といった定量化できる指標が活用できる場合にはうまく機能し、成果が出やすくなる。一方で、「人づくり」のように目に見えず、定量化もできないが、人々が大切だと思う価値を扱う分野では成果を見出すことが困難となる。このため、指定管理者制度は人づくりが中長期的になされるかどうかという点において、本市の目指す図書館の姿にはなじまないと考え、公設公営による建設、運営を選択した」¹⁸としている。

公設公営のマネジメントを最大限発揮するため、まず、館長候補者を建設前に公募し、図書館行政に十分な実績のある人材を確保した。この館長候補者が中心となり、図書館整備の基本構想や基本計画づくりを進めていった。また、館長候補者が中心となり、市民参加の「としょかん未来ミーティング」を合計9回開催し、市民との対話により機能的な図書館づくりが目指された。そのなかでは、14名の中高生によるミーティングも開催されている。また、移動図書館サービスを子どもだけでなく、高齢者福祉施設等にも展開を行った。また、公設公営の強みを活かし、学校図書館との連携などにも注力したり、市民からの寄付制度を設けるなど財源確保も工夫されている¹⁹。

図表7-5は、瀬戸内市の図書館建設を、地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要な視点ごとに分析したものである。アクターは移動図書館の対象の福祉施設、幼稚園等と、図書館と連携する学校、市との対話により図書館を協働でつくる住民である。

協働における役割について、瀬戸内市が事業の企画やコーディネートを担う役割である。プロジェクトのキーパーソンの館長候補を公募し、採用する役割がある。市民との対話の場の企画・運営を行う役割がある。アクターとして福祉施設や幼稚園等は、移動図書館との連携による施設入所者や園児への図書サービスの機会を提供する役割がある。学校は、学校図書館と図書館の連携を進める役割がある。住民は、図書館サービスに関する対話の場へ参加し、自らの経験をもとによりよい図書館づくりに参加する役割がある。このように、それぞれのアクターが明確な役割を持ち、相互影響を行いながら政策の形成と実践が進められていることが分かる。

経営資源について、瀬戸内市は、事業実施にかかる費用や館長候補等の人的資源である。これに加えて、協働によって、福祉施設や幼稚園等の人的資源や学校の司書の人的資源、対話に参加する住民という多様な人的資源を活用できるようになる。

創造される価値について、住民にとっての個別価値は、ニーズに適った図書館サービス

である。アクターである福祉施設、幼稚園等にとっての個別価値は、施設入所者や園児へのサービス向上である。学校にとっての個別価値は、図書館と学校図書館との連携による教育力の向上である。アクターとしての住民にとっての個別価値は対話を通じた図書館への理解である。社会的価値は図書館による人づくり、まちづくりによる教育力向上である。

図表 7-5 NPGの重要な視点による検証（図書館建設（瀬戸内市））

	地方自治体	アクター	顧客
	瀬戸内市	福祉施設、学校、住民	住民
ビジョン	まちづくり、人づくりの拠点としての図書館整備		
事業内容	公設公営の図書館建設と市民との対話による図書館づくり		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画・コーディネート ・館長候補としての外部人材の公募、採用 ・市民との対話の場の企画・運営 	【福祉施設、幼稚園等】 <ul style="list-style-type: none"> ・移動図書館との連携による施設入所者や園児への図書サービスの機会を提供 【学校】 <ul style="list-style-type: none"> ・図書館との連携を進める。 【住民】 <ul style="list-style-type: none"> ・対話の場への参加 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・コーディネート費用、広報費用 ・館長候補等の人的資源 	【福祉施設、幼稚園等】 <ul style="list-style-type: none"> ・移動図書館の利用にかかる人的資源 【学校】 <ul style="list-style-type: none"> ・学校図書司書の人的資源 【住民】 <ul style="list-style-type: none"> ・対話に参加する人的資源 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 <ul style="list-style-type: none"> ・図書館による人づくり、まちづくりによる教育力 	【個別価値（福祉施設、幼稚園等）】 <ul style="list-style-type: none"> ・施設入所者や園児へのサービス向上 【個別価値（学校）】 <ul style="list-style-type: none"> ・教育力の向上 【個別価値（住民）】 <ul style="list-style-type: none"> ・対話を通じた図書館への理解 	【個別価値（住民）】 <ul style="list-style-type: none"> ・ニーズに適った図書館サービス 【社会的価値】 <ul style="list-style-type: none"> ・図書館による人づくり、まちづくり

出所) 筆者作成。

Ⅲ 地方自治体と民間企業、事業組織との組織間連携の事例

1 高齢者の自立支援（熊本県）

熊本県では、全国よりも17年速く高齢化が進んでおり、高齢者人口のピークは2025年となっている²⁰。また、介護保険制度が発足した2000年以降、介護保険料は全国平均に比べ高く、一貫して上昇している。また、65歳以上高齢者に占める要介護認定者の割合である要介護認定率についても介護保険制度発足当初から一貫して上昇しており、直近で

は横ばいで推移しているものの全国平均よりも高い水準となっている。熊本県では、これまでも地域包括ケアシステムの充実に向けた取組みを進めてきたが、要介護認定率が改善しない状況である。隣接する大分県においては、2012年をピークに要介護認定率が低下した。その要因は、医療や介護の多職種参加の地域ケア会議において、居宅介護事業所のケアマネージャーが事例提供する介護保険のケアプランをサービスありきのプランではなく、高齢者の自立支援のケアプランとなるよう修正をし、ケアマネージャーや介護サービス事業所の意識改革を促し、自立支援型のケアマネジメントの確立を目指す取組みを進めたことにあるとされている²¹。

熊本県においても、「高齢者の幸福量の最大化のための自立支援」を掲げ、「熊本型自立支援ケアマネジメントの充実」に向けた取組みを進めることとし、2017年1月から本格的に取組みを開始した²²。取組みの柱は地域ケア会議の充実と介護予防であるが、地域ケア会議を通じた高齢者の自立支援の事例を検証する。

地域ケア会議とは、2015年の介護保険の制度改正により介護保険法に規定された会議であり、地域包括支援センターレベルの地域ケア個別会議と市町村レベルの地域ケア推進会議に分けられる。地域ケア個別会議では、①地域支援ネットワークの構築、②高齢者の自立支援に資するケアマネジメント、③地域課題の把握の3つの機能が求められる。また、地域ケア推進会議では、地域ケア個別会議からの流れである③地域課題の把握の機能があり、④地域づくり・資源開発、⑤政策形成の機能が求められる。合わせて5つの政策機能を持った地域ケア会議の運営を全市町村において2018年当初までに具体化するよう求められている²³。なかでも、②高齢者の自立支援に資するケアマネジメント機能に焦点をあてて取り組むものが、当該事例の「自立支援ケアマネジメント」である。

地域ケア会議の重要な要素が、医療・介護の専門職等の多職種参加である。医師や歯科医師、薬剤師、看護師、歯科衛生士、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、介護支援専門員、介護サービス事業者など多様な専門的知識と、民生委員・児童委員等の住民代表者の知識によってケアプランに修正を加えることにより、自立支援型のケアプランへと修正されるとともに、事例提供者である介護支援専門員やサービス事業者は、自立支援ケアマネジメントにとっての重要な新たな気づきを得て、その後のサービスに活かされていく²⁴。

熊本県では、2017年1月に全市町村を集めて会議を開催し、「熊本型自立支援ケアマネジメント」を進める方針を示した²⁵。そして、自立支援型のケアマネジメントのための地域ケア会議を多職種参加のもと月1回以上開催することを求めている。また、市町村が多

職種への会議参加を依頼しやすくなるように、専門職の関係団体 21 団体で構成する「熊本県地域リハビリテーション協議会」において、体制の拡充を具体化した。「熊本県地域リハビリテーションセンター（事務局：熊本県医師会）」、県内の二次医療圏をベースに 18 の医療機関を市町村等の支援のための専門職派遣や広域的な専門職人材育成、連携体制の構築等を行う機関として指定する「熊本県地域リハビリテーション広域支援センター」に加え、新たに専ら市町村等の支援のための専門職派遣を行う医療機関等を「熊本県地域密着リハビリテーション支援センター」として指定を 2016 年 11 月に開始、約 100 の医療機関等を指定し、市町村等が専門職の協力を得やすくするようにした²⁶。この地域リハビリテーションの三層構造をとっている都道府県は他にはない。また、熊本県医師会、熊本県理学療法士協会、熊本県作業療法士会、熊本県言語聴覚士会と連携し、「自立応援プロジェクト」を立ち上げて、地域リハビリテーション活動を担う専門職人材の育成プログラムを実施している。この取組みの結果、2017 年 6 月時点の調査において、県内の 172 の地域ケア会議のうち、自立支援型ケアマネジメントのための会議が 49 会議立ち上がっている²⁷。

図表 7-6 当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。ビジョンや事業内容は熊本県において設定したものである。それを市町村や専門職を集めた会議や研修等の場で、機会があるごとに繰り返し説明や対話を行い、各アクターや顧客との共有を行ったものである。アクターは、地域リハビリテーションセンター、専門職団体、市町村・地域包括支援センター、医療・介護の専門職、住民組織である。顧客は、市町村・地域包括支援センター、医療・介護の専門職、住民である。顧客である市町村・地域包括支援センター、医療・介護の専門職は、アクターとして提供者としての役割も担っている。

協働における役割について、熊本県が事業の企画やコーディネートを行っている。また、アクターである地域リハビリテーションセンターや専門職団体と連携し、専門職派遣体制の強化や人材育成策の充実を進める役割があり、そのための財源確保を行っている。さらに、市町村や地域包括支援センターの取組みを促進する役割がある。地域リハビリテーションセンターはアクターとして、市町村等からの要請に応じ専門職の派遣を行う役割がある。また、専門職間のネットワークの構築を進め、専門職間の相互影響を通じた基盤の強化を図る役割がある。専門職団体である熊本県医師会、熊本県理学療法士協会、作業療法士会、言語聴覚士会は、相互に連携し、地域リハビリテーションを担う専門職人材の育成を行っている。市町村や地域包括支援センターは、自立支援型の地域ケア会議を設置・運

営し、そのために必要となる財源を確保する役割がある。医療・介護の専門職のうち、介護支援専門員や介護サービス事業者はケアプランを提供する役割がある。他のリハビリテーション専門職、歯科衛生士、栄養士等の専門職は、ケアプランに対する自立支援の観点からの助言者としての役割がある。住民組織の住民代表者は、ケアプランに対する住民の立場からの意見や地域の情報提供を行う役割がある。このように顧客でもあるアクターの提供者としての参加があつてこそ、高齢者自立支援のためのガバナンスの構築が可能となる。このように、それぞれのアクターが明確な役割を持ち、相互影響を行いながら政策等の形成と実践が進められていることが分かる。

経営資源について、熊本県の財源や人的資源に加え、アクターである地域リハビリテーションセンターは、専門職人材、専門的知識といった資源を提供する。専門職団体は、事業実施に必要な人的資源を提供する。アクターとしての市町村・地域包括支援センターは、地域ケア会議の設置・開催に必要な財源・人的資源、専門職の活用のための財源を提供する。アクターとしての医療・介護の専門職は、専門的知識といった資源を提供する。住民組織は、地域住民や地域に関する知識を提供する。こうしたアクターとしての資源は、熊本県だけでの取り組みでは到底実現できるものではない。課題が多様化するほど多様なアクターが必要となる。そうした場合には、事業の企画段階からガバナンスを企図し具体化を進めることが重要となる。

高齢者の自立支援の取り組みを通じて創造される価値について、顧客としての住民の個別価値は、健康で自立した生活や充実した日常生活である。顧客としての市町村・地域包括支援センターの個別価値は、高齢者自立支援のノウハウ・体制が確立されることである。顧客としての医療・介護の専門職にとっての個別価値は、専門性の向上となる。アクターとしての地域リハビリテーションセンターにとっての個別価値は、専門性の向上や地域貢献力の向上となる。アクターとしての専門職団体にとっての個別価値は、会員の専門性の向上である。アクターとしての医療・介護の専門職にとっての個別価値は、市町村等との関係の構築による社会関係資本の形成である。住民組織にとっての個別価値は、地域における健康な高齢者の増加である。以上のような個別価値の積み重ねで得られる社会的価値は、健康な高齢者の増加や要介護認定率の低下、財政負担の軽減である。

図表7-6 NPGの重要な視点による検証（高齢者の自立支援）

	地方自治体	アクター	顧客
	熊本県	地域リハビリテーションセンター、専門職団体、市町村・地域包括支援センター 医療・介護の専門職、住民組織	市町村、地域包括支援センター、医療・介護の専門職、住民
ビジョン	高齢者の幸福量の最大化のための自立支援、結果としての要介護認定率の低下傾向への転換。		
事業内容	市町村や地域包括支援センターにおける自立支援型ケアマネジメントのための地域ケア会議の充実、専門職による支援体制の強化		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画・コーディネート ・アクターとの連携による専門職派遣体制の強化、そのための財源確保 ・市町村・地域包括支援センターの取組みの促進 	<ul style="list-style-type: none"> 【地域リハビリテーションセンター】 ・市町村等からの要請に応じた専門職の派遣 ・専門職間のネットワーク構築 【専門職団体】 ・専門職の人材育成 【市町村・地域包括支援センター】 ・自立支援型の地域ケア会議の設置・運営 ・専門職の活用のための財源確保 【医療・介護の専門職】 ・ケアプランの事例提供 ・ケアプランに対する専門的助言 【住民組織】 ・ケアプランに対する住民としての意見や地域の情報提供 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・コーディネートや周知のための財源 ・専門職派遣体制の強化のための財源確保 ・事業実施に必要な人的資源 	<ul style="list-style-type: none"> 【地域リハビリテーションセンター】 ・専門職人材 ・専門的知識 【専門職団体】 ・事業実施に必要な人的資源 【市町村・地域包括支援センター】 ・地域ケア会議の設置・開催に必要な財源・人的資源 ・専門職の活用のための財源 【医療・介護の専門職】 ・専門的知識 【住民組織】 ・地域住民や地域に関する知識 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	<ul style="list-style-type: none"> 【社会的価値】 ・健康な高齢者の増加 ・要介護認定率の低下 ・財政負担の軽減 	<ul style="list-style-type: none"> 【個別価値（地域リハビリテーションセンター）】 ・専門性の向上 ・地域貢献力の向上 【個別価値（専門職団体）】 ・会員の専門性の向上 【個別価値（医療・介護の専門職）】 ・市町村等との関係の構築（社会関係資本） 【個別価値（住民組織）】 ・地域における健康な高齢者の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 【個別価値（住民）】 健康で自立した生活 日常生活の充実 【個別価値（市町村・地域包括支援センター）】 ・高齢者自立支援のノウハウ・体制 【個別価値（医療・介護の専門職）】 専門性の向上 【社会的価値】 ・健康な高齢者の増加 ・要介護認定率の低下 ・財政負担の軽減

出所）筆者作成。

2 くまもとアートポリス事業（熊本県）

くまもとアートポリス事業は、1988年に当時の熊本県知事細川護熙の発案ではじまったプロジェクトである。「結局行政に残せるものは文化しかない」という知事の考えのもと、公共的な建築物はもとより、民間のものまで含めて、建築博覧会的なまちづくりができないかという当初の動機であった²⁸。その思いには、日本の画一的なまちづくりに対し、本当はそれぞれの地域でもっと特色のあるものをつくれれば、魅力的なまちづくりができて、それによって人も集まってくるといった発想であった。知事から建築家磯崎新氏に協力を要請し、磯崎氏がコミッショナーに就任する形でスタートした。アートポリスの命名は知事によるものである。事務局は熊本県土木部建築課及び住宅課の職員で構成された。1990年に竣工した熊本北警察署を皮切りに、これまで109の公共建築物及び民間建築物がプロジェクトとして進められた。これまでの設計者には伊東豊雄、安藤忠雄、レンゾ・ピアノなど国内外の著名な建築家も名を連ねているが、むしろくまもとアートポリスのプロジェクトの設計を担当し建築家として頭角をあらわした者も多い²⁹。

これまでのコミッショナーは、初代が磯崎新、二代目が高橋禎一、そして現在の伊東豊雄といった著名な建築家ばかりであるが、アートポリスを中期的に継続させている特徴の一つはそのプロジェクトの進め方にある。磯崎新の時代は、設計者の選定はコミッショナーからの推薦であった。二代目の高橋禎一から、コンペ方式が取り入れられ、現在の伊東豊雄からは事業主（建築依頼者）や利用者等も巻き込んだ公開審査や、設計段階においても公開型のワークショップが主流となり、多くの相互影響の機会がある³⁰。またコミッショナーを支えアートポリスに関する助言を行うアドバイザーとして、桂英昭（熊本大学）、末廣香織（九州大学）、曾我部昌史（神奈川大学）が就任し、公開審査やワークショップ等の活動などを支えている³¹。こうした場において多様な意見を取り入れながら相互影響を行いつつ設計を進めていくといった手法が基本となり、建築物がつくられていく。熊本地震後の仮設住宅の集会所（みんなの家）では特に仮設住宅の住民等との相互影響を行いながら設計や建築が進められてきた。そうした場づくりを担うコーディネーターとしての役割が熊本県庁である。また、熊本県庁の事務局は基本的にプロジェクトのための財源調達をせず、事業主が財源を確保するようコーディネートを行う立場である。県庁事務局は基本的にプロジェクトが適切に進むようにコーディネートや場づくりを行うための財源と担当者等の人的資源の確保を行う³²。

現在のアートポリスのビジョンは、「後世に残り得る文化的資産を創る」、「地域への波及

効果を生み出す」、「新しい生活文化を創造する」、「県内全域に広がる」である。プロジェクト事業は、「コミッショナーが国内外から適性と能力を兼ね備えた建築家を推薦したり、設計競技などを実施してその事業に最適な設計者を選ぶ」とされ、現在の手法は設計競技の手法が基本となっている。設計者は建築物に関わる多くの人々とコミュニケーションを繰り返しながら建築物の設計を進めるとされている³³。これは通常の入札主体の公共建築物とは一線を画し、画一的な建築手法はとられていないということであり、地域特性や事業主、利用者等の地域の意向を可能なかぎり柔軟に取り入れようとするということである。

図表7-7はくまもとアートポリスを、地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。アクターは、コミッショナー、プロジェクト設計者、事業主、建物利用者、建築家である。

協働における役割について、熊本県がコミッショナーやアドバイザーと対話を行いながら事業の企画やコーディネートを行っている。また、アクターでもあり、アートポリスのキーパーソンのコミッショナーは、プロジェクトの設計者の選定を行う役割がある。また、選ばれた設計者は、事業主や利用者等との相互影響により設計を行う役割である。プロジェクトの建築物を依頼する事業主は、設計者との打ち合わせやワークショップ等を通じたニーズや意向の反映を行う役割であり、また設計や建築に必要な財源確保を行う役割を持っている。アクターとしての建物利用者は、ワークショップ等を通じたニーズや意向の反映を行う役割がある。また、建築家については、プロジェクトの公募があった場合の設計候補者として提案する役割や、アートポリスへの共感により、自らの普段の業務における設計等において、建築文化やまちづくりへの貢献となるような業務を行うことのできる役割がある。

協働による経営資源の拡大について、熊本県の財源、人的資源に加え、協働することによって、コミッショナーの建築界を代表する建築家としての専門的知識という資源が得られている。また、プロジェクト設計者の専門的知識、人的資源もプロジェクトの中核をなす資源となっている。事業主は、意向の反映につながる知識や経験という資源と、プロジェクトの実施に不可欠な設計や建築にかかる財源を提供している。建物利用者は、設計へのニーズの反映につながる知識や経験を提供している。建築家は専門的知識を提供している。

アートポリスを通して創造される価値について、顧客としての事業主の個別価値はニーズや意向が反映された建築物である。顧客としての建物利用者の個別価値は、ニーズが反

映された建築物である。顧客としての建築家の個別価値は、専門的知識の向上である。アクターとしてのコミッショナーの個別価値は、プロジェクトによる建物であり、新たな建築文化への貢献という実績である。またプロジェクトにより輩出される優れた建築家が価値ともなる。プロジェクト設計者の個別価値は、プロジェクトによる建物が自ら創造に貢献した価値であり、結果として建築家としての評価を得られる。アクターとしての事業主の個別価値は、ニーズや意向が反映された建築物である。建物利用者の個別価値は、ニーズが反映された建築物である。アクターとしての建築家の個別価値は、普段の業務での設計等を通じて実現した建築文化やまちづくりに貢献できる建物である。社会的価値は、建築文化の創造やまちの魅力の創造である。

図表 7-7 NPGの重要な視点による検証（くまもとアートポリス）

	地方自治体	アクター	顧客
	熊本県	コミッショナー、プロジェクト設計者、事業主、建物利用者、建築家	事業主、建物利用者、建築家
ビジョン	「後世に残り得る文化的資産を創る」、「地域への波及効果を生み出す」、「新しい生活文化を創造する」、「県内全域に広がる」		
事業内容	コミッショナーによる参加プロジェクトへの設計者の推薦・コンペの実施 等		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画・コーディネート、広報 ・コンペ等設計者選定の場づくり ・設計者と事業主・利用者等との相互影響の場づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 【コミッショナー】 ・プロジェクトの設計者の選定 【プロジェクト設計者】 ・事業主や利用者等との相互影響による設計 【事業主】 ・設計者との打ち合わせやワークショップ等を通じたニーズや意向の反映 ・設計や建築に必要となる財源確保 【建物利用者】 ・ワークショップ等を通じたニーズや意向の反映 【建築家】 ・設計候補者としての提案 ・アートポリスへの理解を前提とする建築文化やまちづくりへの貢献 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・コーディネートや広報のための財源、人的資源 	<ul style="list-style-type: none"> 【コミッショナー】 ・建築界を代表する建築家としての専門的知識 【プロジェクト設計者】 ・専門的知識、人的資源 【事業主】 ・意向の反映につながる知識や経験 ・設計や建築にかかる財源 【建物利用者】 ・ニーズの反映につながる知識や経験 【建築家】 ・専門的知識 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	<ul style="list-style-type: none"> 【社会的価値】 ・建築文化の創造 ・まちの魅力の創造 	<ul style="list-style-type: none"> 【個別価値（コミッショナー）】 ・プロジェクトによる建物、新たな建築文化 ・プロジェクトにより輩出される優れた建築家 【個別価値（プロジェクト設計者）】 ・プロジェクトによる建物 ・建築家としての評価 【個別価値（事業主）】 ・ニーズや意向が反映された建築物 【個別価値（建物利用者）】 ・ニーズが反映された建築物 【個別価値（建築家）】 ・建築文化やまちづくりに貢献できる建物 	<ul style="list-style-type: none"> 【個別価値（事業主）】 ・ニーズや意向が反映された建築物 【個別価値（建物利用者）】 ・ニーズが反映された建築物 【個別価値（建築家）】 ・専門的知識の向上 【社会的価値】 ・建築文化の創造 ・まちの魅力の創造

出所）筆者作成。

3 大都市圏と地方との連携による産業振興（熊本県天草市）

公共領域におけるアクターとしては、企業も重要な役割を果たす。従来からのCSR活動のレベルを超えて、本業へのメリットと社会貢献の両面を志向する動きがある。この点について、Potter *et al.*(2011)は、企業が公共的課題の解決を行う際に、本業への貢献と地域貢献の双方を実現する価値共創の概念として「CSV (Creating Shared Value)」を提起している³⁴。地方自治体が、企業の本業にも貢献でき、公共的課題の解決につながる³⁵ビジョンや事務事業を企業に対し提起できれば、地方自治体にとっては企業の活力を取り入れた価値創造につなげることができるし、企業にとっては本業への収益等の価値も睨んだ社会貢献活動の充実を図ることができる。このような動きは地方自治体の政策等の形成に様々な影響をもたらさうる動きではあるが、CSVに着目した取組みを進めている地方自治体はほとんどないのが現状である。

熊本県天草市では、雇用機会が少なく人口が急減する中、市内企業と市外企業の双方にメリットのあるプロジェクトとして「天草宝島二地域就労プロジェクト」を展開している。市内企業と市外企業との組織間連携の構築を、市も含めた3者によるプロジェクト協定を締結することで担保し、新事業の創造や中長期的な本格拠点の形成、雇用の創出を目的としている³⁶。その代表的なプロジェクトが全日本空輸株式会社（以下、「ANA」という。）との共創プロジェクトである。これは、この事例の特徴の一つである。すなわち、ガバナンスを構成するアクターは通常は、地方自治体内でのアクターが想定される。しかし、この天草市の事例の特徴は、市外企業をアクターとしていることである。このことにより、天草市内には存在していない資源が天草市の地域資源と結合し、新たなものを創造するということにつながっていく。

天草市とANAが連携し、ANAの社員を天草市役所職員として受け入れ、「6次産業化」や「観光振興」目的とするプロジェクトを、2013年から2017年11月末現在でも進めている。ANA社員を通じ、航空会社グループの経営資源（ホテル、空港施設、販路）等を活用し、天草産品の販路拡大や商品開発、観光振興を図っており、売上の大幅増につながっている地場企業もある。ANAには、地域への貢献という視点だけでなく、地域活性化を通じた交流人口の増加と企業イメージの向上を通じた本業の利益の増加への寄与といったCSVの視点がある。ANAホールディングス株式会社では、「日々の事業活動で培われた、人材・ノウハウを地域へ積極的に提供していることもANAグループの特徴」³⁷とし、「地域の観光資源を第三者の目線で見つめ直し、魅力ある観光資源を発掘する取組みや、

地域の食材を首都圏で紹介する「マルシェ」開催など、新たな流通開拓」³⁸を行っているとしている。また、ANAと天草市のプロジェクトの推進役となった株式会社ANA総合研究所は、「長期的な航空需要開拓を目指した地域活性化や観光振興等を、航空会社の事業範囲に捉われず、大学や地方自治体をはじめ各種団体と連携しながら推進」³⁹するとしており、航空会社の本業への収益面での貢献と地域活性化といった公共的課題の解決の双方を意識したCSVの視点で取り組まれていると言える。この事例では、市内の資源と市外の資源（ANAの経営資源）という異質な資源同士の組み合わせにより新たな価値が創造されている。全国の過疎地域では、人口減少や少子高齢化、雇用機会の縮小等の共通課題を抱えており、この政策フレームは過疎地域には有効であると考えられる。他の事例として、島根県の海士町や、徳島県上勝町他よく知られている産業振興の事例は、地域の資源を外部資源との組み合わせによる新商品やブランドを生み出した事例である。すなわち、成功事例の共通項は、自ら保有する資源と自らにはない資源を組み合わせ、相互補完関係を構築することによるガバナンスを生成し、新商品やブランドを提供していることである。天草市の事例では、それが購買されることによって、アクターのANAにも顧客である天草市内企業にも価値を提供している。

図表7-8は当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。ビジョンや事業内容は、天草市と市外企業であるANA、との相互影響により決定され、市内企業・農林水産業者（以下「市内企業等」という。）に共有される。ここでのアクターはANAと市内企業等であり、天草市と連携し、新商品の開発やブランド化に取り組む。顧客は、天草市やANAからの支援を受ける立場でもある市内企業等と、就業機会を得る立場にある住民、新商品等の提供を受ける市内外の消費者である。顧客である市内企業はアクターとしての役割も有する共創者である。

協働による役割について、天草市が事業の企画及びコーディネートを行う役割であり、アクターとの連携によるプロジェクトの組成を行っている。また、ANA社員を天草市役所に出向者として受け入れている。また、コーディネーターとしてプロジェクトの進捗管理を行う役割がある。また、ANAには、天草市内企業等との連携により、自社の経営資源を活用した新商品の開発や販路拡大等の役割がある。その調整役として、ANA社員を天草市役所に職員として派遣している。市内企業等は、自社の商品や食材をプロジェクトに投入し、人材や資金を投入し、新商品等の原資を提供する役割がある。天草市が市外企業と市内企業と連携することによって、従来にはない産業振興策の実施スキームが可能と

なっている。このように、それぞれのアクターが明確な役割を持ち、相互影響を行いながら政策の形成と実践が進められていることが分かる。

経営資源について、天草市の経営資源としては、企画・コーディネート費用、広報費用、プロジェクト組成のための初期費用、ANA社員の受入費用などにかかる財源、担当職員の投入といった人的資源がある。これだけでは、このプロジェクトは成立しない。ANAは、自社の有する人材、流通資源、ブランド形成のノウハウなど様々な経営資源を投入することとなる。市内企業等については、プロジェクトに必要な素材や人的資源、コストの投入が必要となる。このように複数のアクターによる多様な資源によるプロジェクトの遂行が可能となる。

こうした活動により創造される価値は、顧客としての市内企業等にとっては、売上の増加や雇用拡大があげられる。また、住民にとっての個別価値は、市内企業等が雇用を拡大する場合の雇用機会である。市内外の消費者にとっては、新商品の消費といった個別価値が創造される。アクターとしてのANAの個別価値は、地域貢献力の向上や企業ブランドの向上、本業への収益といった価値が創造される。アクターとしての市内企業等の個別価値は、新商品等の消費者への提供による企業ブランドの向上といった価値が創造される。地域にとっての社会的価値は、産業振興と雇用機会の拡大などがあげられる。

本事例では、地場産業の停滞や雇用機会の縮小に直面する天草市が、外部資源と地域資源とのマッチングによる産業振興を図るためのガバナンスの生成が行われているところが特徴である。そのことにより、地域には存在しなかった資源の活用が可能となっている。一方で、アクターである市外企業のANAにおいても地域活性化による交流人口の拡大、ひいては航空業という本業への収益還元のために、CSVの概念による地域振興策を打ち出しており、天草市と市外企業との利害が一致したことが、両者の連携と市内企業との協働によるプロジェクトの創出に結びついている。

3者が連携することにより、この事例において活用できる経営資源は大きく拡大しているが、天草市による予算化は初期費用程度となっており、ANAの人的資源の派遣も天草市の負担は一部の負担のみとなっている。基本的にはANAと市内企業等が直接的に連携しプロジェクトが遂行されることを基本としており、従来型の補助金行政では実現できなかったガバナンスの枠組みが提案されているともいえる。

図表 7-8 NPGの重要な視点による検証（大都市圏と地方との連携による産業振興）

	地方自治体	アクター	顧客
	天草市	市外企業、市内企業・農林水産業者	市内企業・農林水産業者、住民、市内外消費者
ビジョン	市内企業と市外企業、市との組織間連携の構築による新事業の創造や中長期的な本格拠点の形成、雇用の創出を目的		
事業内容	市外企業（ANA）と市内企業との共同プロジェクトの組成（協定締結）により、新商品開発や販路拡大等を進める。		
協働（地方自治体及び各アクターの役割）	事業の企画・コーディネート アクターとの連携によるプロジェクトの組成 ANA 社員の市役所への受入 プロジェクトの進捗管理	【市外企業（ANA）】 ・市内企業等との連携による、ANA の経営資源を生かした天草の商品等のブランド化や販路拡大 ・ANA 社員の天草市役所への派遣 【市内企業等】 ・自社の商品や食材の提供 ・プロジェクトへの人材や資金の投入	—
経営資源（各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	・企画・コーディネート費用、広報費用 ・プロジェクト組成のための初期費用 ・ANA 社員の受入費用	【市外企業（ANA）】 ・ANA の有する経営資源の活用（人材、流通、ブランド形成ノウハウなど） 【市内企業等】 ・プロジェクトへの素材、人的資源・コスト投入	—
創造される価値（個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 ・産業振興 ・雇用拡大	【個別価値（市外企業）】 ・地域貢献力の向上 ・企業ブランドの向上 ・本業への収益 【個別価値（市内企業等）】 ・新商品等の消費者への提供 ・企業ブランドの向上	【個別価値（市内企業等）】 売上の増加、雇用拡大 【個別価値（住民）】 雇用機会の拡大 【個別価値（消費者）】 新商品の消費 【社会的価値】 産業振興、雇用拡大

出所) 筆者作成。

4 太陽のまちづくり（岡山県瀬戸内市）

岡山県瀬戸内市は、日照時間が長く、温暖で典型的な瀬戸内気候の地域である。そうした地理的特性を生かして、かつては製塩業が盛んであった。2002年に製塩業が廃業されることとなり、会社が倒産・破産し、2010年に錦海塩田跡地を市が取得をすることとなった。その土地の特異性から利活用については具体化が難航していた⁴⁰。そのときに武久市長が問題意識をもったことは、「地球温暖化の問題」、「東日本大震災の原発事故に端を発する電力供給不足の問題」、「国の政策による太陽光エネルギー電力の買い取り制度」などである⁴¹。こうしたことを踏まえ、武久市長は、「太陽光発電事業には非常に有利な状況が見込まれることから、基本計画には、塩田跡地の広大さを生かした太陽光発電所の設置を盛り込むこととした。」としている⁴²。このプロジェクトを進めるために特定目的会社「瀬戸内

「Kirei 未来創り合同会社」が設立された。塩田跡地の利活用を進めるにあたり、中央排水路の河床掘削工事や排水ポンプの増設、錦海湾堤防の補強工事が必要であり、約 32 億円の財源が必要であった。また、発電所の敷地面積が 265 ヘクタールあり、太陽光発電計画では総事業費は約 1,100 億円と見込まれた⁴³。瀬戸内市では市の財政に負担がかかるため、これをプロジェクトファイナンスから調達を行うこととされた。その出資企業としては、国内外の大手の製造業を主たる事業としている大手のメーカーである。また融資機関としては、大手都市銀行、地方銀行等であった⁴⁴。なお、市では太陽光発電所完成後のCO₂の総排出量は 192,000 トンの削減効果（市の総排出量の 2 分の 1）があると説明を行っている⁴⁵。

図表 7-9 は太陽のまちづくりプロジェクトを、地方自治体、アクター、顧客別に、NPG にとって重要となる視点ごとに分析したものである。ビジョンや事業内容は、それぞれに共有されることがプロジェクトの成立の前提となる。アクターは太陽光発電の設置を行い事業体である市外企業が設立した瀬戸内 kirei 未来創り合同会社、プロジェクトファイナンスによる資金融資を行う金融機関、出資を行う大手製造メーカーである。顧客は、塩田跡地の安全安心事業による環境保全の影響を受ける農水産業者と住民である。

協働における役割について、瀬戸内市が事業の企画やコーディネートを行う役割である。また、瀬戸内市はアクターとの連携によるプロジェクトの組成・管理を行う役割となり、塩田跡地を瀬戸内 kirei 未来創り合同会社に貸し付け、財源を確保する役割として機能している。また、排水工事、堤防の補強工事等の安全安心事業を実施する役割がある。

アクターとしての市外企業は、太陽光発電の設置、プロジェクトファイナンスによる資金融資、出資の役割がある。

経営資源について、瀬戸内市はプロジェクトへの人的資源や貸付料による財源が資源となる。市外企業との協働により、太陽光発電設備やプロジェクト実施に必要な人的資源、プロジェクトファイナンスによる財源が提供され、プロジェクトに活用できる経営資源が拡大している。

顧客である農林水産業者にとっての個別価値は、安全安心事業による環境保全である。住民にとっての個別価値は安全安心事業による環境保全と事業実施に伴う雇用機会の拡大である。アクターである市外企業にとっての個別価値は、地域貢献力の向上と本業への収益である。社会的価値は、地域振興と環境保全である。

図表 7-9 NPGの重要な視点による検証（太陽のまちづくり）

	地方自治体	アクター	顧客
	瀬戸内市	市外企業	農水産業者、住民
ビジョン	塩田跡地を活用し、豊かな自然環境など市の持つ魅力（地域資源）を活かし発展させ、将来につながる取組みを進め、活気があり、安心して暮らせるまちづくり		
事業内容	広大な塩田跡地という瀬戸内市の地域資源を活かした太陽光発電事業の実施		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画・コーディネート ・アクターとの連携によるプロジェクトの組成 ・塩田跡地の貸し付け（市外企業：瀬戸内 kirei 未来創り合同会社）による財源確保 ・排水工事、堤防の補強工事等維持管理 	【市外企業】 <ul style="list-style-type: none"> ・太陽光発電の設置（瀬戸内 kirei 未来創り合同会社） ・プロジェクトファイナンスによる資金融資、出資（大手メーカー、金融機関） 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・コーディネート、プロジェクト組成のための人的資源の投入 ・貸付料収入による財源 	【市外企業】 <ul style="list-style-type: none"> ・太陽光設備 ・人的資源 ・財源 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 地域振興、環境保全	【個別価値（市外企業）】 地域貢献力の向上 本業への収益	【個別価値（農水産業者）】 安全安心事業による環境保全 【個別価値（住民）】 安全安心事業による環境保全 雇用機会の拡大 【社会的価値】 地域振興、閑居保全

出所）筆者作成。

5 災害時における生活不活発病対策（熊本県）

2016年4月14日の熊本地震発生後、避難所各地でエコノミークラス症候群防止や高齢者の生活不活発病対策、避難所における段差解消等の生活環境調整にかかる活動がJ R A T（大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会）により実施された。その後、仮設住宅の建設がはじまり、仮設住宅等の高齢者の心身機能の低下を防ぐための対策に継続的に取り組む必要があることから、熊本県、熊本県医師会、熊本県老人保健施設協会、熊本県理学療法士協会、熊本県作業療法士会、熊本県言語聴覚士会等18の関係団体が連携し、J R A T活動を引き継ぐかたちで熊本県復興リハビリテーションセンター（以下、「復興リハセンター」という。）を2016年7月14日に熊本県医師会内を事務局に設置した⁴⁶。東日本大震災にはこのような復興期のリハビリテーションを担う組織は存在していない。しかしながら、東日本大震災後の半年後から要介護認定率が急上昇していることから、仮設住宅入居後の心身機能の低下のリスクが高いことが予見された。そのため、前例のない

組織をつくることとなった。

復興リハビリテーションセンターの活動内容は、仮設住宅入居後2週間以内の段差解消等の初期改修支援や仮設住宅の集会所を利用した高齢者の生活不活発病予防のための介護予防活動である。その活動に必要なリハビリテーション専門職をはじめとする専門職の派遣を県内各医療機関等に依頼し、750名の専門職を登録、市町村等からの求めに応じて、復興リハセンターが専門職の派遣を調整し、現地への派遣を行っている⁴⁷。財源は国から県に対する補助金を復興リハセンターに対して補助を行い、また日本財団の支援により復興リハビリテーションセンターが直接財源を受けている。

仮設住宅における初期改修支援には要請がある都度、専門職派遣を行った。また、介護予防活動についても市町村等からの要請に基づき週1回専門職を派遣し、仮設住宅の集会所における活動を実施している⁴⁸。

図表7-10は、災害時における生活不活発病対策について、地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。ビジョンや事業内容は、当初に、熊本県と熊本県医師会等の関係者で方針案をつくり、専門職団体間で共通認識の形成を行ったものである。ここでのアクターは、医師会等の専門職団体、医療機関等、市町村・地域包括支援センター、それから被災者支援に重点的に取り組んでいた日本財団である。

協働における役割について、熊本県は専門職団体と連携し、事業の企画、実施方針の作成・合意形成、復興リハセンターの活動財源の確保、県医師会等との連携による医療機関への専門職派遣の要請等の役割である。熊本県医師会等の専門職団体は、復興リハセンターの設置・運営、市町村等からの要請に応じた専門職の派遣を行う役割である。市町村・地域包括支援センターは、仮設住宅等に復興リハセンターの活動を周知し、地域住民のニーズを把握し、必要に応じ、復興リハセンターへ派遣要請を行い、住民のフォローを行う立場である。こうした役割分担と連携に基づく政策形成と実践は、震災対応のために新たに設置した協議の場ではなく、通常時の地域リハビリテーションの協議会において、専門職団体が対話し、相互影響を繰り返し行いながら形成され実践されたものである。

経営資源について、熊本県では企画・コーディネートや周知のための人的資源や、復興リハセンターの財源が経営資源として用意できたが、それだけでは、この事業は動かせない。アクターによる多様な資源が提供されるからこそ、実現できた事業である。アクターである医師会等の専門職団体は、専門職人材を複数名コーディネーターとして復興リハセ

センターの事務局をローテーションで担うようにし、専門的知識を生かしながら、復興リハセンターの運営を行うなど、専門職人材と知識が資源となった。専門職の派遣元である医療機関等も同様である。市町村・地域包括支援センターは、担当者の配置といった人的資源である。日本財団からは、活動に必要な財源が提供された。

この活動から創造される価値について、顧客である住民にとっての個別価値は、心身機能の低下の防止による健康的な生活や日常生活の充実である。市町村や地域包括支援センターにとっての個別価値は、被災者支援体制が復興リハビリテーションによって強化されるということである。アクターとしての専門職団体等にとっての個別価値は、震災対応の支援ノウハウの獲得である。また、医療機関等にとっての個別価値は、震災対応の専門性の向上である。アクターとしての市町村・地域包括支援センターにとっての個別価値は、被災者支援ノウハウである。日本財団にとっての個別価値は、被災地の支援実績である。当該事例のビジョン・目標ともなりうる社会的価値としては、被災者の生活不活発病の防止、要介護認定率の抑制、震災時対応のノウハウである。

図表 7-10 NPGの重要な視点による検証（災害時における生活不活発病対策（熊本県））

	地方自治体	アクター	顧客
	熊本県	医師会等の専門職団体、医療機関等、市町村・地域包括支援センター、日本財団	市町村、地域包括支援センター、住民
ビジョン	仮設住宅の高齢者等の心身機能の低下の防止。		
事業内容	熊本県復興リハビリテーションセンターの設置、仮設住宅の初期改修支援、集会所等を活用した介護予防活動の実施		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画・コーディネート、実施方針の作成・合意形成 ・専門職団体との連携による組織の設置。専門職派遣体制づくり、そのための財源確保 ・医療機関等への協力要請による派遣できる専門職の確保 	<ul style="list-style-type: none"> 【医師会等の専門職団体】 ・復興リハセンターの設置・運営 ・医療機関等への協力要請による派遣できる専門職の確保 ・市町村等からの要請に応じた専門職の派遣 【市町村・地域包括支援センター】 ・仮設住宅等への周知、ニーズの把握、活動への申請、復興リハセンターとの連携による住民のフォロー 【医療・介護の専門職】 ・現地での活動の実施 【日本財団】 ・活動に対する財源等の支援 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・コーディネートや周知のための人的資源 ・復興リハセンターの財源確保 	<ul style="list-style-type: none"> 【医師会等の専門職団体】 ・専門職人材 ・専門的知識 【医療機関等】 ・専門職人材 ・専門的知識 【市町村・地域包括支援センター】 ・人的資源 【日本財団】 ・活動に必要な財源 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	<ul style="list-style-type: none"> 【社会的価値】 ・被災者の生活不活発病の防止 ・要介護認定率の抑制 ・震災時対応のノウハウ 	<ul style="list-style-type: none"> 【個別価値（関係団体等）】 ・震災対応の支援ノウハウの獲得 【個別価値（医療機関等）】 ・震災対応の専門性の向上 【個別価値（市町村・地域包括支援センター）】 ・被災者支援ノウハウ 【個別価値（日本財団）】 ・被災地の支援実績 	<ul style="list-style-type: none"> 【個別価値（住民）】 心身機能の低下の防止 日常生活の充実 【個別価値（市町村・地域包括支援センター）】 ・被災者支援体制の強化 【社会的価値】 ・被災者の生活不活発病の防止 ・要介護認定率の抑制 ・震災時対応のノウハウ

出所）筆者作成。

6 医療と介護の連携（大分県臼杵市）

地域包括ケアシステムの構築の課題の一つに在宅医療・介護の連携があげられる。その先行事例として大分県臼杵市の事例を検証する。在宅医療・介護の連携としては、臼杵市医師会立コスモス病院が中心となったプロジェクトZにより、在宅医療や、医療と介護の連携に関するさまざまな取り組みが行われている。この取り組みは臼杵市医師会が実施主体となり 2012 年 8 月から開始され、2016 年度からは実施主体を臼杵市に移行した。介護

保険制度の地域支援事業⁴⁹を活用し、臼杵市が「在宅医療・介護連携推進事業」を医師会に委託する形で取り組みが継続されている⁵⁰。

その特徴の一つとして組織間連携や多職種連携によるプロジェクトチームの組成があげられる。臼杵市の地域包括ケアシステムの大きな特徴の一つとして、在宅医療と介護の連携が進んでいることがあげられる。2012年に臼杵市医師会立コスモス病院の地域医療福祉連携室からの発意により、厚生労働省の在宅医療連携拠点事業を財源として取り組みが進められることとなる。プロジェクトZと名付けられ組織が立ち上げられた⁵¹。

医療や介護の主要な組織が参画・連携するもとの、目的別のチーム（班）が編成されている。具体的には、医師会、訪問看護、県保健所、市役所、歯科医師会、薬剤師会、歯科衛生士会、栄養士会、社会福祉協議会、居宅介護支援事業所、ホームヘルパー、コスモス病院から35名の参加のもと、「調査班」「広報班」「研修班」「IT班」「防災班」「24時間体制班」である。特にIT班と防災班が所掌する「うすき石仏ねっと」、24時間体制班が所掌する24時間体制構築は一定のハードルを要する取り組みであり、全国的にも地方自治体レベルで組織的に取り組みが進んでいるところは少ないと思われる。そうした班をベースにさまざまな連携プロジェクトやサービスの改善・充実策が展開されている⁵²。

2016年の段階までに、コアメンバーの充実もなされ、事業主体の変更もあり、「臼杵市Z会議」という臼杵市主体のもとの在宅医療・介護・福祉の連携のプロジェクトとして発展している。臼杵市Z会議のビジョンは、「自分らしい生き方を選択しましょう。石仏が見守るこの臼杵で生きる・活きる・逝ききる」となっている。現在では、16名のコアメンバーによる「コア会議」により、各班の活動内容や課題の共有、解決策の具体化が図られる体制がベースにある。そのもとの「研修班（12名）」、「啓発班（11名）」、「リアル班（63名）」という構成となっており、うすき石仏ねっとは班から独立し、連携を図るうえでの情報共有の支援という位置づけとなっている。コア会議は月1回開催され解決策の検討等がなされている。研修班では、多職種連携のための研修会が定期的開催されている。リアル班では、4チームに分かれて、チームごとのテーマで課題解決に向けた検討を行い、検討結果を臼杵市Z会議全体会議で報告するといった活動を行っている⁵³。

在宅医療の充実を進めるうえでは、行政、医療、介護の関係者間の顔が見える関係の構築が重要となる。また、サービスの高度化のためには人材育成策の質の向上も重要である。その結果、多職種の現場レベルでの相互影響によるサービスの充実、改善につながるものとなる。また、組織間連携や現場レベルでの連携においては、それぞれの組織や関係者の

主体性が結びついた効果的な連携体制であることが重要である。プロジェクトZが関係者の効果的な連携を深める場となっている⁵⁴。情報共有の深化と信頼性のある関係性の構築により現場サービスの質的向上が図られている事例といえる。

図表7-11は当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。

協働における役割について、臼杵市が事業の企画・コーディネートを医師会を中心とするメンバーと相互影響を行いながら実施する。また財源については、介護保険財源で臼杵市が確保し、医師会に委託する役割がある。アクターの中心となるのは医師会をはじめとする専門職団体である。事業を医師会が受託し、各団体から派遣されたメンバーとプロジェクトチームを組成し、研修等の事業を推進している。事業を通じ現場サービスの改善が進められる。

経営資源について、地方自治体の経営資源としては、企画・コーディネート費用、事業実施のための財源である。これだけでは事業は成立しないが、各専門職団体からは専門職人材と専門職の専門知識が経営資源として提供されることに事業実施が可能となる。

こうした活動により創造される価値は、顧客としての医療機関や介護事業所の専門職にとっては、専門性の向上が個別価値として挙げられる。また、住民は、スキルアップされ連携体制のとれた従前より質の高いサービスが提供されることが個別価値として挙げられる。社会的価値としては、専門職のスキルアップと多職種の連携等を通じた専門職基盤の強化であり、在宅サービスの充実である。アクターとしての専門職団体としての個別価値は、多職種連携を通じたサービス基盤の強化であり、団体としてのプレゼンスの向上である。臼杵市にとっての社会的価値は、在宅サービスの充実、医療と介護のシームレスなサービス体制の構築である。

本事例では、臼杵市が、在宅医療・介護の連携という多職種の専門職の連携による取り組みが必要な課題に対し、医師会を軸に多様な専門職団体との連携体制を構築し、医師会が主導的に様々な課題に対応するプロジェクトを組成し、個々の専門職や住民といった顧客への価値を創造するガバナンスが実現されている。また、医療や介護のサービスの現場にまでガバナンスの効果を発揮できる体制づくりができています。こうした取組みの場合、組織間の壁が支障になるケースが多く見受けられるが、医師会の強いリーダーシップと関係団体の主体性により、スムーズに事業が推進されている。その要素としては、実務者レベルでのプロジェクトチームという場が機能し対話の機会が積み重ねられていることが大き

いと考えられる。

図表 7-11 NPGの重要な視点による検証（医療と介護の連携（臼杵市））

	地方自治体	アクター	顧客
	臼杵市	臼杵市医師会、歯科医師会、薬剤師会、社会福祉協議会、居宅介護事業所	医療・介護の専門職、住民
ビジョン	自分らしい生き方を選択しましょう。石仏が見守るこの臼杵で生きる・活きる・逝ききる		
事業内容	多職種連携のための研修、医療・介護の24時間体制づくり、在宅サービスの充実のための課題と解決策の検討、臼杵市Z会議の運営		
協働（地方自治体及び各アクターの役割）	事業の企画・コーディネート アクターとの連携による 財源確保	会議の運営 プロジェクトの組成 研修の企画実施 現場サービスの改善	—
経営資源（各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	・企画・コーディネート費用 ・事業実施のための財源確保	・各団体・関係機関からの専門職人材の投入 ・専門職の専門知識	—
創造される価値（個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 在宅サービスの充実 医療と介護のシームレスなサービスの提供体制の構築	【個別価値】 多職種連携によるサービス基盤の強化 専門職団体のプレゼンスの向上	【個別価値（専門職）】 専門性の向上 【個別価値（住民）】 提供されるサービスの質の向上 【社会的価値】 専門職基盤の強化 在宅サービスの充実

出所）筆者作成。

7 うすき石仏ねっと（大分県臼杵市）

臼杵市Z会議に関わるプロジェクトの中でも特徴的であり医療や介護の関係機関の情報共有の基盤となるのが、うすき石仏ねっとである。臼杵市内の医療・介護機関を結ぶ情報ネットワークであり、住民・患者が安心して日常生活を過ごすために必要な患者本位の医療・福祉サービスの基盤づくりをめざすものである。医療や福祉、消防などさまざまな関係機関の連携、多職種連携により運用が行われている。住民に「石仏カード」を提示していただくことで、さまざまな機関にあるデータを共有することができるようになる⁵⁵。

うすき石仏ねっとの検討は、2003年3月から始まった。当初の目的は、臼杵市医師会立病院コスモスと開業医の情報共有であった。2008年3月からうすき石仏ねっとは稼働を開始している。2012年4月から「うすき石仏ねっと部会」が医師会のプロジェクトチームとして発足し、医師会と臼杵市の合同の勉強会が開催され、具体策の検討が進められることとなった⁵⁶。

2013年3月からは訪問看護の情報との連携が開始された。2014年10月からは調剤薬局との連携が開始、2014年12月からは福祉施設との連携が開始、2015年4月には「うすき石仏ねっと運営協議会」が発足された。2015（平成27）年7月には歯科医院との連携が開始、2015年10月には消防署通信指令室での運用が開始されている。2016年1月には介護事業所との連携が開始され、2016年8月には健診データとの共有が開始されている。現在、臼杵市人口約4万人の4分の1にあたる10,000人の住民が登録している。また、医療機関は32か所中の23か所、調剤薬局は17か所中の15か所、歯科医院は17か所中の17か所、福祉施設6か所中の6か所、訪問看護事業所は4か所中の2か所、介護事業所は21か所中の19か所の登録があり、公的機関では、臼杵消防署、地域包括支援センター、臼杵市役所、市民健康管理センターが登録を行っている⁵⁷。

うすき石仏ねっとでは、利用者の基本情報や臨床データ、医療情報、生活情報等の効率的な情報共有が可能であり、また、医療・介護関係者のコミュニケーションの促進ツール、利用者への対応に関する連携や相互相談ツールとしても活用されている。うすき石仏ねっとの情報を通じて、「医薬連携」、「歯科連携」、「介護連携」、「救急における通信指令室の閲覧」、糖尿病や心疾患等の「疾患連携」、「健診情報連携」など医療と介護の連携にとって重要なさまざまな連携が促進される。また、臼杵市によると、今後は母子手帳情報との連携などさらなる情報の充実を考えているとのことである⁵⁸。

また、うすき石仏ねっとについて、在宅医療に向けて退院調整や日常療養生活の支援を進める際には、医療と介護の関係者が顔の見える関係のもとで情報を共有したうえで連携した対応を行うことが重要である。臼杵市ではその情報基盤が形成され、容易に共有が可能となっている。こうした地方自治体は全国的にはほとんどみられず、臼杵市は医療・介護のICT化による情報共有に成功した数少ない地方自治体の一つとされる。また、消防との連携により緊急時対応がより効果的に行われ、あまり例がないと思われる消防との連携についても、臼杵市は、「従来から医師会立病院と消防署との連携があった。また、市の一組織であるので、連携に支障がなく、自然なこと」としている⁵⁹。こうした臼杵市の組織の柔軟性や日頃からの外部組織との関係性が基盤となっていることが組織間連携の大きなポイントとなっている。

図表7-12は当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPGにとって重要となる視点ごとに分析したものである。ビジョンや事業内容は、それぞれに相互影響によって合意された内容であり、当初は臼杵市と医師会を中心に検討がなされたものである。

協働における役割について、臼杵市は、医師会と連携した事業のコーディネートや財源確保を行う役割である。アクターとしての医師会は、事業の企画を行った主体であり、医師会や関係団体は、協議会を設置し、システムの構築・運営や、医療機関・介護事業所等関係機関の加入促進を行う役割である。また、医療機関・介護事業所等の関係機関、消防署の役割は、患者・利用者情報を提供する役割である。顧客は住民とアクターでもある医療機関・介護事業所等、消防署となる。

経営資源の拡大について、臼杵市の経営資源としては、コーディネートに必要な人的資源や事業実施のための財源である。医師会等関係団体については、システム構築における各団体や関係機関からの専門職人材や専門職の知識である。また、加入機関の持つ情報も資源と整理でき、協働による経営資源の拡大が、当事業の原動力となっていることが確認できる。

この取組みにより創造される価値は、顧客としての関係機関や専門職については、医療・介護情報の共有による現場対応力の向上やケアマネジメント力の向上、専門職間の連携強化という社会関係資本である。また、住民にとっては、提供されるサービスの質の向上である。社会的価値としてはサービス基盤の強化である。アクターとしての専門職団体にとっての個別価値は、関係団体の連携強化である。臼杵市にとっての社会的価値は、サービス基盤の強化である。

臼杵市と医師会等の関係団体の強固な連携のもと、医療機関や介護事業所といった組織を動かし、また住民の理解を得て情報共有を行うといった高度な調整による体制整備がポイントとなっている。医療機関や介護事業所の加入率も相当高く、住民の加入率も高い割合となっており、こうしたことは関係団体間の連携なしではできないことである。もう一つは、情報の内容充実に向けた企画力と関係者の参画の促進である。臼杵市関係者の主体性とビジョン設定に基づく適切なマネジメントにより実現された質の高い価値創造活動であるといえる。

図表 7-12 NPGの重要な視点による検証（うすき石仏ねっと（臼杵市））

	地方自治体	アクター	顧客
	臼杵市	臼杵市医師会、歯科医師会等関係団体、医療機関・介護事業所等、消防署	医療機関・介護事業所等、消防署、住民
ビジョン	住民・患者が安心して日常生活を過ごすために必要な患者本位の医療・福祉サービスの基盤づくり		
事業内容	臼杵市内の医療・介護機関を結ぶ情報ネットワークの構築・運営		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	医師会と連携した事業のコーディネート 財源確保	【医師会】 事業の企画 【医師会、関係団体】 システムの構築・運営 協議会の運営 医療関係機関、介護事業所等の加入促進 【医療機関・介護事業所等】 患者・利用者情報の提供	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	・コーディネートに必要な人的資源の投入 ・事業実施のための財源確保	・システム構築における各団体・関係機関からの専門職人材の投入 ・専門職の専門知識 ・関係機関の加入による患者や利用者等の情報	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 サービス基盤の強化	【個別価値（関係団体）】 関係団体間の連携強化（社会関係資本） 【個別価値（医療機関・介護事業所等、消防署）】 関係機関同士の連携強化（社会関係資本）	【個別価値（医療機関・介護事業所等、消防署）】 医療・介護情報の共有による現場対応力の向上やケアマネジメント力の向上 専門職間の連携強化 【個別価値（住民）】 提供されるサービスの質の向上 【社会的価値】 サービス基盤の強化

出所）筆者作成。

IV 地方自治体同士の組織間連携の事例

1 医療と介護の連携（熊本県八代市）

石原（2015）は、地方自治体間の組織間連携について、「英国バーミンガム大学のトニー・ボベール教授は、官民連携に加えて官官連携（public public partnership）の重要性を唱え、官官連携が今後の地方自治体経営の中心になると言及している」⁶⁰ ことを紹介している。官官連携の概念は、地方自治体単独での取組みが難しい場合、隣接市町村同士が協働で取り組み課題解決を図ろうとする際に有効である。端的には消防・救急といった広域連合や一部事務組合による地方自治法に基づく取組みなどがある。市町村合併や広域連合の設立等はハードルが高い官官連携である。ソフトにおいて、地方自治体間の連携による

価値創造につながる取組みが、各地方自治体の経営資源が限られているなかで、ハードルの低い官官連携である。

介護保険制度の改正により、各市町村においては、医療と介護の連携を進める事業を2018年4月までに事業化することが求められている⁶¹。しかし、医療圏域は通常市町村区域を超えた二次医療圏であり、複数市町村にまたがる広域的なものである。特に合併市町村においては、市町村区域と医師会の区域が異なることがあるなど、市町村単独での実行には困難さが伴う。

熊本県八代地域では、八代市と氷川町が官官連携し、二次医療圏と地方自治体エリアが同じとなるよう連携体制を組んだ。そして、八代市医師会及び八代郡医師会との連携も進め組織間連携体制を構築した。そして、4者が協働で医療介護連携事業に取り組むことに合意し事業を推進している。医師会、看護協会、介護支援専門員協会、社会福祉協議会、民生委員などの組織が連携し、多職種の人材育成や顔の見える関係づくりなど、医療と介護の切れ目ないサービス構築に向け取組みを進めている⁶²。区域の違いという根本的な違いを官官連携及び官民連携により解消したうえで、多職種によるサービスの包括的な提供に向けた組織間連携を構築し、実施体制面の強化を図ったうえで、価値創造を行っている。仮に組織間連携の視点がなければ、区域の違いといったハードルをクリアできないことを考慮すると、組織間連携の意義は大きい。

2015年4月に4者の共同組織となる在宅医療介護連携室を八代市健康福祉政策課内に設置、2016年10月には、八代市長、氷川町長、八代市医師会長、八代郡医師会長により、「在宅医療と介護の連携に関する協定書」が締結された。2017年4月には、八代地域在宅医療・介護連携支援センターを八代市健康福祉政策課内に設置。事務局には、八代市職員だけでなく、氷川町職員、八代市医師会職員、八代郡医師会職員が出向し、本格的な共同組織が設置された⁶³。

図表7-13は、当該事例を地方自治体、アクター、顧客別に、NPOにとって重要となる視点ごとに分析したものである。ビジョンや事業内容は、八代市、氷川町、八代市医師会、八代郡医師会の四者の合意のもと設定され共有されているものである。八代市と氷川町が官官連携し、アクターとしては、八代市医師会、八代郡医師会、医療・介護の専門団体、医療機関・介護事業所等であり、地方自治体と協働し、事業を推進している。顧客はアクターでもある医療機関・介護事業所等と住民である。

協働における役割について、八代市と氷川町が事業のコーディネートを担っており、八

八代市医師会及び八代郡医師会と協働で行っている。また、当事例においては、4者がそれぞれに必要な財源を拠出しており、八代市及び氷川町それぞれにおいても財源確保を行っている。また、八代市役所内に共同組織を設置しているが、これは八代市がその中心の役割を担っている。

また、アクターである医師会においては、研修・講演会等の企画を八代市や氷川町と連携し、企画・実施を行う役割となっている。医療機関や介護事業所等への周知や参加促進を専門職団体と連携しつつ行う役割となっている。また、それぞれの医師会における財源確保を行っている。

医師会、歯科医師会、看護協会、介護支援専門員協会などの専門職団体の役割としては、医療機関や介護事業所等の事業への参加促進の役割であり、協議会等における専門職団体としての助言等の役割がある。

経営資源の拡大について、八代市、氷川町は、事業のコーディネートや広報等の財源、共同事業展開のための財源や人的資源がある。アクターである医師会と共同することにより、財源や人的資源は増加する。医療・介護の専門職団体や医療機関、介護事業所等の参加により、専門的知識等の資源が増加する。

こうした活動により創造される価値は、顧客としての医療機関や介護事業所の専門職にとっては、専門性の向上が個別価値としてあげられる。また、住民は、スキルアップされ連携体制のとれた従前より質の高いサービスが提供されることが個別価値としてあげられる。社会的価値としては、専門職のスキルアップと多職種の連携等を通じた専門職基盤の強化であり、在宅サービスの充実である。アクターとしての専門職団体としての個別価値は、関係団体等の連携強化という社会関係資本である。医療機関や介護事業所等にとっての個別価値は、関係機関等の連携強化という社会関係資本である。八代市及び氷川町にとっての社会的価値は、専門職基盤の強化や在宅サービスの充実、医療と介護のシームレスなサービス体制の構築である。

ガバナンスのポイントとしては、八代市及び氷川町、八代市医師会、八代郡医師会の4者の緊密な連携体制をまず構築したことがあげられる。相互影響や対話の場として、4者会議が設置され、事業が推進されている。また、財源をそれぞれで確保しそれぞれで執行している点が特徴である。それぞれの地方自治体やアクターの主体性が確保しやすい手法ともいえる。また、実効性を担保するために、4者で協定を締結していることが要点として考えられる。これにより組織間連携がより確かなものとなっている。

図表 7-13 NPGの重要な視点による検証（医療と介護の連携（八代市・氷川町））

	地方自治体	アクター	顧客
	八代市、氷川町	八代市医師会、八代郡医師会、医療・介護の専門職団体、医療機関・介護事業所等	医療機関・介護事業所等 住民
ビジョン	在宅医療と介護の連携によるサービス基盤の充実		
事業内容	八代地域在宅医療・介護連携センターを中心機関とする在宅サービス基盤の充実につながる事業。連携体制の構築や多職種を対象とする研修、住民向け講演会等。		
協働 （地方自治体及び各アクターの役割）	<ul style="list-style-type: none"> ・事業のコーディネート ・八代市及び氷川町それぞれにおける財源確保 ・共同組織の設置 	【医師会】 <ul style="list-style-type: none"> ・研修、講演会等の企画・実施 ・医療機関・介護事業所等への事業の周知、参加促進 ・それぞれの医師会における財源確保 【医療・介護の専門職団体】 <ul style="list-style-type: none"> ・医療機関・介護事業所等の事業への参加促進 ・会議等での助言 【医療機関・介護事業所等】 <ul style="list-style-type: none"> ・研修等への参加によるスキルの向上と、グループワーク等での専門知識の提供や共有 	—
経営資源 （各主体によって提供されたヒト・モノ・カネ・知識等） ※地方自治体にとっては、アクターの資源が活用できることとなり、必要とする資源が最少化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・事業のコーディネート財源、広報財源 ・共同事業の展開のための財源 ・共同事業の展開のための人的資源 	【医師会】 <ul style="list-style-type: none"> ・共同事業展開のための財源 ・共同事業の展開のための人的資源 【医療・介護の専門職団体】 <ul style="list-style-type: none"> ・事業への参加のための人的資源、専門的知識 【医療機関・介護事業所等】 <ul style="list-style-type: none"> ・研修等における専門的知識 	—
創造される価値 （個別価値、社会的価値）	【社会的価値】 専門職基盤の強化 在宅サービスの充実 医療と介護のシームレスなサービス体制の構築	【個別価値（関係団体）】 関係団体間の連携強化（社会関係資本） 【個別価値（医療機関・介護事業所等）】 関係機関同士の連携強化（社会関係資本）	【個別価値（医療機関・介護事業所等）】 専門性の向上 【個別価値（住民）】 提供されるサービスの質の向上 【社会的価値】 専門職基盤の強化 在宅サービスの充実

出所) 筆者作成。

V 事例検証から得られる示唆

本章では、わが国地方自治体における事例により、いわゆる先行事例である11の事例に関する検証を行ったところである。その結果、先行事例とされるものについては、NPG

Gの基本原理としてあげた「価値創造」、「価値共創」、「相互影響」、「コーディネート」、「協働」、「経営資源の拡大」との整合性がとれていることを確認できた。

まず、「価値創造」と「価値共創」であるが、いずれの事例も、多様なアクターの参加により価値提供プロセスにおいて、価値創造や価値共創に向けての相互影響のもと、アクターが有する経営資源の活用を行いながら価値提案がなされ、顧客による利用により価値が創造されている。その価値は、個人や組織にとっての「個別価値」と、社会的課題の解決に資する「社会的価値」として整理できるものであった。

次に、「相互影響」については、多様なアクターの協働による価値提供プロセスにおいて、いずれの事例においても、明確な役割分担が行われつつ全体の調和のもと事務事業が形成され、実践されており、相互影響が効果的に生じていることがみてとれる。その大きな要因の一つとして「場」の形成による対話の促進が推測される。

「コーディネート」については、すべての先行事例で、地方自治体がコーディネーターとしての役割を主導的に果たしつつ、アクターとしての立ち位置もあり、それぞれのアクターの主体性が発揮できるようなコーディネートを行っていることが特徴的なこととしてあげられる。

「協働」については、すべての先行事例で、多様なアクターとの明確な役割分担が行われている。また、顧客の立場でありかつアクターとしての立場での主体との協働が行われている事例がほとんどであった。

「経営資源の拡大」については、いずれの事例も地方自治体の資源だけで政策形成や実践ができる事務事業ではないものを、協働により拡大した資源を活用し、アクターとの協働で実現していることが確認できた。また、地方自治体にとっては、投入資源の節減にもつながっていることを確認した。

このように、先行事例の検証により、NPGの基本原理との整合性がすべての事例で確保されていることが確認された。そのなかでも、今後の研究課題として、あるいは実務的なインプリケーションとして重要な示唆として、「相互影響を促進する対話と場」、「人的資源と財源に関する着想の転換」、「多様な分野における政策・施策・事務事業へのNPGの適用」、「ガバナンスにおける組織間連携の有効性」、「価値評価とマネジメント」の5つを提起する。

1 相互影響を促進する対話と場

検証を行ったいずれの事例においても共通する事項の一つが、対話が積み重ねられ、相互影響により事務事業が推進されていることと、そのための場が設定されていることである。NPGの基本原理として、相互影響や協働があげられる⁶⁴が、そうした基本原理に基づくガバナンスが適切に機能するためには、対話と場が重要な要素となる。対話がなければ相互影響は起こりにくく、共創にも発展する要素がない。Osborne *et al.* (2015) は、持続的なビジネスモデルのための提案の一つとして、公的機関とサービス利用者や利害関係者、第三の組織などの相互影響が持続性につながるとしている⁶⁵。このように、実務的な示唆として、アクターと顧客を特定した段階で、対話と場づくりを実践しつつ、相互影響を促進し事務事業を進めていくことが事例の検証の結果からも特に重要な示唆といえる。

2 人的資源と財源に関する着想の転換

多様なアクターとの連携が政策等の形成に影響を与えるようになったのは、NPMに基づく行政システムの構築がなされて以降である⁶⁶。しかしながら、NPMにおける着想は市場原理に基づく多様なアクターへのアウトソーシングによる公共サービスの維持が中心であり、人的資源については、多様なアクターによる提供を前提とするものの、財源については、地方自治体が提供するスキームとなっている。

NPGにおいては、多様なアクターとの協働を前提とする。事例検証からいえることは、地方自治体がすべての財源を確保することは前提とならず、アクターの人的資源・財源についても、政策等の実行スキームのなかに組み込むといったことが着想の基本となるということである。特に財源については、その確保策は多様な手法が考えられる。天草市の産業振興の事例からは、企業のCSVによる企業の財源や様々な経営資源の確保を前提条件とするプロジェクトの実施スキームであった。また、熊本県の生活不活発病対策の事例では、医療機関等のCSVとしての資源提供と日本財団の資金提供という社会貢献的な財源による実行スキームである。天草市の介護予防の事例や臼杵市の地域通貨の事例は、高齢者の社会参加を前提に人的資源の確保を行うスキームとしている。瀬戸内市の太陽のまちづくりの事例では、本格的なプロジェクトファイナンスによる資金調達のスキームであった。

Prahalad and Ramaswamy(2004)では、ネットワーク内でそれぞれのアクターが持つ強みである経営資源が共有化され、課題解決に利用できる経営資源が拡大し、多様化するこ

とを主張している⁶⁷。このように、NPGにおける地方自治体の政策等の形成を進める際には、従来型の補助金行政からの根本的な発想転換が重要である。財源確保の多様性や拡大策は事例以外にも様々な流れがある。クラウドファンディング⁶⁸やソーシャルインパクトボンド⁶⁹、SRI (Socially Responsible Investment)⁷⁰ フィランソロキピタリズム⁷¹ など、ガバナンスを前提とする政策等の形成において活用できる資金調達手法が多様化してきており、地方自治体内部における予算化のみに着目し注力することなく、様々な財源や人的資源の確保方策を前提に、政策等の形成を行うことが事例検証による示唆の一つといえる。

3 多様な分野における政策、施策、事務事業へのNPGの適用

事例検証では、福祉、教育、建築、産業振興、環境、災害対応等多様な分野における事例を検証した。英国においては、前章で述べたように福祉や教育の事例によって説明されることの多いNPGであるが、公共領域の様々な分野における政策、施策、事務事業における有用性が確認された。天草市の産業振興の事例や熊本県の建築行政における事例の検証からは、地方自治体はコーディネーターの役割にほぼ特化し、多様なアクターをむしろ主体とするガバナンスの有用性も確認できた。ガバナンスにおける地方自治体のアクターとしての役割の多様性があり、分野ごと、あるいは事務事業ごとにその特性に対応した役割を求められる。そのような柔軟な対応力を地方自治体が組織文化として持ち合わせるものが重要であり、今後の行政システムの基軸となる概念として、総合計画や行政評価等行政システムの根幹にNPGを位置づけることの意義が確認された。

4 ガバナンスにおける組織間連携の有効性

事例検証では、地方自治体と民間企業、事業組織との組織間連携の事例として、熊本県の高齢者自立支援の事例、くまもとアートポリスの事例、太陽のまちづくりなど7つの事例を検証した。また、地方自治体同士の組織間連携の事例として、医療と介護の連携の事例を検証した。これらはいずれも組織間連携の事例であり、顧客とアクターの立場を兼ねる共創者と地方自治体が協働することによって、ガバナンスが生成され、成果をあげている事例である。前章で指摘したように、コ・プロダクションは地方自治体と住民(組織)との共創の事例で説明されることが多いが、多様なアクターとのガバナンスに基づく政策等の形成及び実践の有効性が確認された。Osborne(2017)や Osborne *et al.*(2016)によって、

コ・プロダクションを個別レベルの共創と捉え、個人レベルから社会的課題の解決を志向する枠組みとしてコ・クリエーションを包括的な概念として拡張していく流れがある⁷²。NPGでは、「様々な利害関係者、政策決定者、他のサービス提供機関の利用者、住民などとの調整」⁷³を行うコーディネイト役として公的機関があり、「複雑なシステムの相互影響」⁷⁴を行う組織間連携が求められる。

このように組織間連携による社会的課題の解決をガバナンスの一つの軸とするコ・クリエーションへの概念の拡張が提起できる。

5 価値評価とマネジメント

事例検証においては、それぞれの事例において、創造される個別価値と社会的価値を各顧客やアクターごとに説明したところである。個別価値は事務事業レベルで実現すべき価値であるが、社会的価値については、事務事業レベルで実現できる価値ではなく、施策レベルで実現される地域社会の変革ともつながる価値である。また、ビジョンに近いかたちでの目標となりえる価値が社会的価値として捉えることもできる。そうであれば、事後評価も重要であるが、事前評価も重要となる。

また、多様なアクター間において、そうした価値共創に向けたマネジメントを適切に実施していくためには、財源、人的資源の活用、プロセスにおける適切な執行管理など総合的なマネジメント方策が重要となる。その有効な手段として、BSCなどの戦略的管理会計が考えられる。また、ガバナンスを前提とする政策等の形成において活用できる資金調達手法が多様化してきており、BSCや予算管理の観点などから戦略的管理会計が有用とも考えられる。この点については、第8章での研究課題として具体化したい。

注

1 詳細は第6章において述べている。

2 詳細は第6章において述べている。

3 コ・プロダクション及びコ・クリエーションについては、第6章で詳細に述べており、住民等の個々対
地方自治体のコ・プロダクションに加え、組織間連携タイプの重要性についても触れているところ。

4 NPGの基本原則については、第5章を参照したい。

5 詳細は第6章において述べている。

6 詳細は第6章において述べている。

- 7 詳細は第 6 章において述べている。
- 8 地域包括ケア研究会『地域包括ケア研究会報告書』2009年5月、6頁。
- 9 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, “Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?," *Public Management Review*, 2016, p.645.
- 10 詳細は、第 6 章において Osborne et al.(2015)や Osborne et al.(2016)などの例で説明しており、参考にされたい。
- 11 筆者は、当事例をはじめ県内の市町村の住民運営の通いの場づくりを推進する県の担当班の班長として事業を推進する立場である。
- 12 熊本県健康福祉部認知症対策・地域ケア推進課『地域包括ケアシステムにおける理学療法士の関わり』、2017年9月、35頁。
- 13 『同上書』。
- 14 Porter M. E & M. R. Kramer, “Cresting Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth,” *Harvard Business Review*, 2011, p.16.
- 15 白杵市役所『白杵市の地域包括ケアシステムについて』2016年11月25日。
- 16 『同上書』。
- 17 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, “The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services,” *British Journal of Management*, 2015,p.9.
- 18 武久顕也「私が新瀬戸内私立図書館を公設公営にした理由」出版ニュース、2015年4月、5頁。
- 19 「同上稿」、8頁。
- 20 熊本県健康福祉部認知症対策・地域ケア推進課『同上書』、2頁。
- 21 『同上書』、7頁。
- 22 『同上書』。
- 23 『同上書』、10頁。
- 24 『同上書』。
- 25 『同上書』、7頁。
- 26 『同上書』、37頁。
- 27 『同上書』、16頁。
- 28 細川護熙、磯崎新「田園文化圏の創造を目指して」SD、鹿島出版会、1991年1月、9頁。
- 29 熊本県土木部建築課アートポリス推進班長西村親明氏へのヒアリングによる。平成29年10月25日実施。

- 30 同上のヒアリングによる。
- 31 同上のヒアリングによる。
- 32 同上のヒアリングによる。
- 33 熊本県作成リーフレット『くまもとアートポリスのシステム』。
- 34 Porter M.E & M.R .Kramer, *op.cit.*, .p.15.
- 35 *Ibid.*
- 36 筆者は 2011 年度から 2012 年度にかけて、熊本県天草市企画課及び行財政改革推進課に勤務し、二地域就労プロジェクトの企画から運営まで経験している。
- 37 ANAホールディングス株式会社ホームページ
<http://www.anahd.co.jp/csr/community/vitalization.html> (2016 年 2 月 8 日アクセス)
- 38 同上。
- 39 株式会社 ANA 総合研究所ホームページ
- 40 2016 年 10 月 15 日、岡山県瀬戸内市長武久顕也氏の講演で聴取。
- 41 武久顕也「太陽のまちプロジェクト」2016 年 10 月 15 日、関西学院大学梅田キャンパスでの講演資料、6 頁。
- 42 「同上稿」。
- 43 「同上稿、14 頁。」
- 44 「同上稿」。
- 45 「同上稿」、17 頁。
- 46 熊本県医師会『平成 28 年熊本地震における避難所及び仮設住宅等における高齢者に対する有効な生活不活発病対策の実証活動・評価に関する調査研究事業報告書』、厚生労働省平成 28 年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進事業、2017 年 3 月 31 日、45 頁。なお、筆者は、当プロジェクトの県の担当班長であり、事業の企画・運営に関与している。
- 47 『同上稿』、61 頁。
- 48 『同上稿』、65 頁。
- 49 大分県臼杵市『在宅医療・介護連携（臼杵市Z会議）の取り組みについて』、臼杵市でのヒアリング時に提供された資料、2016 年 11 月 25 日、3 頁。
- 50 『同上書』。
- 51 『同上書』。
- 52 『同上書』、4 頁。

- 53 『同上書』、10 頁。
- 54 大分県臼杵市大戸徳一福祉保健部長からのヒアリングによる。2016 年 11 月 25 日実施。
- 55 大分県臼杵市『うすき石仏ねっと』、臼杵市でのヒアリング時に提供された資料、2016 年 11 月 25 日、5 頁。
- 56 『同上書』、3 頁。
- 57 『同上書』、19 頁。
- 58 大分県臼杵市大戸徳一福祉保健部長からのヒアリングによる。2016 年 11 月 25 日実施。
- 59 同上。
- 60 石原俊彦「自治体間連携による新たな PPP の時代へ」『ガバナンス』、2015 年 11 月、14 頁。
- 61 八代地域在宅医療・介護連携支援センター『在宅医療・介護の連携推進における八代地域の取組みについて』、八代地域医療・介護多職種連携研修会、2017 年 7 月 15 日、10 頁。なお、筆者は、熊本県において、県内市町村や医師会等関係団体に対して、在宅医療・介護連携推進事業を推進するよう支援する立場にある。
- 62 八代地域在宅医療・介護連携支援センター『前掲書』、4 頁。
- 63 八代地域在宅医療・介護連携支援センター『前掲書』、8 頁。
- 64 詳細は第 4 章において述べている。
- 65 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.9.
- 66 詳細は第 4 章において述べている。
- 67 Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004 年、248 頁。
- 68 松尾（2014）は、「クラウドファンディングとは、必ずしも明確な定義が確立されているわけではないが、インターネットを通じて多数の資金提供者を集め、投資や寄付などの形態で小口資金を資金調達者に提供する仕組みと理解される。」としている。松尾順助「クラウドファンディングと地域再生」、証券経済研究、第 88 号、2014 年 12 月、19 頁。
- 69 塚本（2017）は、「SIB は、若年無業、子供の貧困対策、高齢者の健康改善等、社会的プログラムの運営資金を 公財政からではなく、民間投資資金から調達し、成果（アウトカム）指標を共有する投資家、サービス実施団体（NPO、社会的企業等）、政府（国、自治体）、中間支援組織等が、介入・予防 サービスを実施する公民連携スキームである。」と定義している。塚本一郎「インパクト評価とアウトカムベース公共調達（上）」、経営論集 6 4 巻第 1・2・3 号、2017 年 3 月、79 頁。

- 70 首藤・増子・若園 (2006) は、CSR 戦略 を、「企業価値向上を目的とする企業の『社会・環境・倫理問題』 (Social, Ethical and Environmental: SEE) への取り組み」と定義し、その戦略との関連で S R I (社会的責任投資) について論じている。首藤 恵, 増子 信, 若園 智明「企業の社会的責任 (CSR) 活動とパフォーマンス: 企業収益とリスク」、早稲田大学ファイナンス総合研究所、Waseda University Institute of Finance Working Paper Series WIF-06-002、2006年9月、4頁。
- 71 フィランソロキャピタリズムの定義を扱った国内の文献は見当たらない。Philips S.D. and J.Tobias(2016)は、伝統的なフィランソロピーが、近年、戦略的、ベンチャー的、起業家的、触媒的、インパクトの高いものに変化していることを指摘し、それをフィランソロキャピタリズムとしている。また、筆者は 2017年11月8日に関西学院大学で開催された「日英研究者による学術シンポジウム—英国と日本における公共サービス改革の道筋—」に参加し、Tobias の講演を拝聴した。そのなかで Tobias は、フィランソロピーを「公共の諸問題解決のための民間財源の活用」とし、フィランソロピーの新しいアプローチとして、協働、複数年、能力開発、非財政支援、成果測定、出口戦略をキーワードとしてフィランソロキャピタリズムを紹介している。
- 72 Osborne, P. S., “From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?,” *Public Management Review*;2017, p.4.
- 73 Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, *op.cit.*, p.2.
- 74 *Ibid.*

第8章 地方自治体の行政システムにおける管理会計導入の意義

—NPMに基づく行政評価の課題への対応—

I 地方自治体における管理会計の重要性

本論文では、第2章において、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）導入以降、総合計画と行政評価が表裏一体の運用がなされてきた点を指摘した。そして、地方自治体においては、その成果について貨幣評価が困難であり、非財務情報をより重視した多角的な評価の体系が重要であると指摘したところである。そして、現在の総合計画と行政評価においては、ガバナンスに基づくマネジメントプロセス自体が評価されうる体系ではない点を指摘している。

また、第4章では、NPG（ニュー・パブリック・ガバナンス）のフレームワークを提起し、行政システムの諸相の一つとして、評価をとりあげた。NPMにおいては、成果指標は行政内部での取り扱いが中心となり、また事務事業評価が中心であること、事後評価が中心であると整理を行った。また、NPGについては、成果指標は行政とアクターで共有されるものであり、行政内部の改革ではなくガバナンスによる社会的課題の解決を目指す性質のものであることから、事務事業評価に加えて、施策評価も重要であると指摘した。また、地方自治体とアクターにおける事前のビジョンや目標の共有が重要であり、事後評価だけではなく、事前評価も重要であると指摘したところである。

第5章においても、住民個人レベルの価値の増大を通じた課題解決はもとより、社会的な課題の解決を目指すのがNPGにおけるガバナンスであると指摘した。同じく第5章において、「価値」について定義を行った。個人や個別の組織にとっての価値を「個別価値」と呼ぶこととし、「社会的価値」を「個人や個別の組織にとっての価値の集積によって社会に認知される社会的課題を改善する成果のこと」と定義した。さらに、事務事業を「PA（パブリック・アドミニストレーション）型」、「NPM型」、「NPG型」に類型化し、類型に応じ、有効性、経済性、効率性のなかから主な価値促進要素を整理し、価値を高めるためにとるべき手法について論じたところである。そして、NPG型については有効性を重視する手法、PA型については効率性や経済性を重視する手法、NPMについても両者の中間的な位置づけではあるが、効率性や経済性を重視する手法の重要性について提起したところである。

第7章においては、事例検証を行い、それぞれの事例において、創造される個別価値と社会的価値を各顧客やアクターごとに説明したところである。そのなかで、社会的価値については、施策レベルで実現される地域社会の変革ともつながる価値であり、行政評価における事後評価も重要であるが、事前評価も重要となることを指摘した。また、価値共創に向けたマネジメントを適切に実施していくためには、財源、人的資源の活用、プロセスにおける適切な執行管理など総合的なマネジメント方策が重要であることを指摘し、予算管理や戦略遂行を着実にマネジメントするための管理会計の重要性を指摘したところである。

本章では、上述の評価や戦略的なマネジメントの必要性にかかる問題意識を踏まえ、地方自治体の行政システムへの管理会計の導入の意義について主に二点から説明する。第一に、NPMに基づく行政評価の現状と課題を踏まえ、今後の改善の方向性について整理する。行政評価は単に評価システムというよりも本来はマネジメント機能が期待されるものである。多様なアクターとのガバナンスを前提とするマネジメントツールとして機能するための改善の方向性について提起する。第二に、予算管理との関連である。従来型のPA型やNPM型での予算管理と違い、ガバナンス型については、地方自治体とアクターが財源や人的資源をいわば共有することを前提に中長期的に政策等の形成が行われる。そのため、従来型の予算管理の問題点を整理し、今後の改善の方向性について整理する。そのうえで、この二点に対応し、ガバナンスに基づく政策等の形成のマネジメントを実行するためのBSC（バランス・スコアカード）などの戦略的管理会計の重要性について説明する。なお、前述のとおりPAやNPMの事務事業と併存されるかたちでNPGに基づく施策や事務事業も展開される。そのため、改善策の提起については、従来からのNPMに基づく行政評価システムの改善を前提とすることが重要である点を強調しておきたい。

II 行政評価の現状・課題

1 行政評価の導入状況

行政評価については1990年代後半からNPMの流れの中で総合計画と連動するかたちで導入が進んだ。現在、行政評価は、全都道府県、1都市以外の全政令指定都市、57.7%の市町村で導入が行われ、町村部を除き定着している¹。その中心が事務事業の評価であり、経済性、効率性、有効性といった評価項目で構成される事務事業評価を実施する地方自治体は多い。元来、事務事業の全てを対象に、絶対的な基準で評価することは困難である。

第5章で述べたように、PA型の事務事業では経済性が重視される。NPG型では有効性が重視される。事務事業類型ごとに重点的な評価項目は違うことを認識すべきであるが、地方自治体では必ずしもそのような認識があるとはいえない。

また、行政評価を導入したねらいは、「行政運営の効率化（92.9%）」、「行政活動の成果向上（82.7%）」、「PDCAサイクルの確立（76.5%）」等となっており、事務事業の形成に関連する項目が導入理由の上位にきている²。しかしながら、「導入自治体の約9割が、合理的な指標選択や目標設定の困難さに直面し、予算への反映も多くの自治体が課題として直面すること」³になっており、予算査定や組織管理、人事管理においては効率性・経済性・有効性を意識した経営管理的なツールとしてはほとんど活用がされていないと考えられる。林(2011)は、「行政評価は、決められた政策目的の枠組みのもとで問題点を発見することに狙いがあるのであって、ある政策を実施すべきか否かを判定するものではない。手段としての事務事業に限っても、評価結果によって自動的に選択できるものではない」⁴としているように、行政評価をマネジメントツールとして地方自治体の価値創造経営にどのように組み込むかが一つの論点となりうる。

2 財務指標による評価の困難さ

財務指標との関係では、岡本(2003)が「財務諸表分析にはいくつかの限界がある。重要な限界としては、貨幣評価できない要素は、財務諸表に含まれない点である」⁵とし、財務会計情報の時間的な概念を「利益配分のため、客観性、検証可能性を重視し、主として過去情報を扱う」⁶と説明し、財務情報の中心を過去情報と整理している。地方自治体が政策形成を行い実行していくうえでは、ビジョンや目標を体現化している管理会計的な未来情報も重要であり、未来情報を重視したものが非財務指標である。徳崎(2012)も、「経営管理者や組織の業績を測定・評価する際に歴史的な会計数値によって達成できることには根本的に限界があるという指摘が、かなり前から行われていた」⁷としているように、過去情報だけでなく未来情報を中心とした数値の設定等が重要と考える。吉城(2013)も「品質、顧客満足度、マーケットシェア、従業員満足度のような非財務業績及び非財務指標は、わが国も含めた世界中の企業が重要視するところである」⁸としているように、非財務情報は価値創造経営のきわめて重要なツールであることは世界的な共通認識ともいえる。

すなわち、業績評価においては、過去情報を中心とする財務情報と未来情報を中心とする示す非財務情報を組み合わせた体系化が必要である。これは、企業経営にも地方自治体

経営にも当てはまることであるが、地方自治体においては利益といった財務指標に乏しく、非財務情報をより重視した体系化が重要となると考える。

3 マネジメントツールとしての行政評価の課題

総務省において、行政評価とは「政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」⁹と定義されている。この定義は業績評価システムとしての行政評価の捉え方である。しかしながら、本来ならば、マネジメントツールとしての行政評価が求められるが、この定義からは達成度や成果等の判定そのものが目的と読み取れてしまうところに問題点の一つがある。多様なアクターとの協働を前提とするNPGのマネジメントにあたって必要とされるのは単一の組織を念頭においた業績評価システムだけではなく、複数の組織の人的資源や財源といった多様な資源の活用を念頭においた戦略的なマネジメントシステムも必要である。実務的な観点からは、これら両者が同じシステムの中で運用されるのが望ましい。行政評価の拡充を図ったうえで地方自治体に影響のある総務省における定義自体の変更も検討される必要がある。

総務省の定義を念頭においた行政評価は、NPG型の事務事業形成が求められるなかでは、特に限界があり、早急な制度設計の再構築が必要である。すなわち、NPG型の戦略的な事務事業を進めるにあたり、その評価は、一定の基準や指標による達成度や成果等の判定の視点を重視し、多様なアクターとの価値創造のプロセスを考慮していない行政評価ではマネジメントツールとしての活用は困難である。財務的な状況はもとより、業務のプロセスや、ネットワーク化、人的基盤の形成の度合いなど多様なマネジメントの要素を勘案した評価が求められる。特に、ネットワークによるガバナンスを基本とするNPGは、一定の指標等により判定等を重視する行政評価といった手法だけでは、マネジメントツールとしては不十分であり、多様性・ネットワーク性を伴う活動を評価するマネジメントツールが求められる。また、組織間連携のプロセス等の評価は、地方自治体の活動の評価を基本とする行政評価では対応が困難と考える。そのため、現行の行政評価をより発展させた管理会計的な枠組みが求められると考える。

また、地方自治体における現行の行政評価は、事務事業評価が中心となっている。第7章の事例の検証でもそうであったように、NPGの大きな目標はコ・クリエーションを通じての地域の社会的課題の解決であり¹⁰、それを適切に評価するためには、施策評価も求

められる。また、NPGの推進には、地方自治体と多様なアクターとのビジョンや目標の共有が重要であり、事前評価の重要性も高まってくると考えられる。これまでのNPMに基づく行政評価の利点は継承しながらもNPGの導入により必要とされる事前評価や施策評価、多様なアクターにマネジメントツールとしても共有されうる行政評価の発展的な改善策を見出す必要がある。

行政評価は、わが国では、「自治体が業績評価の仕組みを整備するための国の制度的な基準やガイドラインは存在せず、業績評価の仕組みづくりは、自治体の自主的な取り組みによって行われてきた」¹¹のが現状であり、統一的な方法論による行政評価を地方自治体の経営管理に適用することをルール化してはいない。幸いにも柔軟な対応が可能な状況である。

このため制度面では、各地方自治体の経営管理目的に合った多様な業績評価システムを構築することが可能となっている。しかし現実には、「経営管理目的としての業績評価の困難さに直面している自治体は多く、とくに合理的な指標選択と目標設定は、自治体が業績評価の仕組みを維持もしくは改善するうえでもっとも重要な課題と認識されている。」¹²とされているように、経営管理目的として十分に機能している状況とは言えないのが現状である。多くの地方自治体は、行政評価システムを「住民や議会に対して説明責任を果たすという外部報告目的と、計画の進行管理、政策の重点化、予算編成、業務改善などの意思決定目的や組織、個人評価などの経営管理目的にも活用できると考えられてきた傾向がある。」¹³が、「導入自治体の約9割が、合理的な指標選択や目標設定の困難さに直面し、予算への反映も多くの自治体が課題として直面すること」¹⁴になっており、特に、予算査定や組織管理、人事管理においては効率性・経済性・有効性を意識した経営管理的なツールとしてはほとんど活用がされていないと考えられる。

林は、「行政評価は、決められた政策目的の枠組みのもとで問題点を発見することに狙いがあるのであって、ある政策を実施すべきか否かを判定するものではない。手段としての事務事業に限っても、評価結果によって自動的に選択できるものではない」¹⁵としているように、行政評価そのものをマネジメントツールとして地方自治体の行政システムにどのように組み込むかが一つの論点となりうる。

松尾（2009）は行政評価の要件として、5点を提起し、そのすべてを備えているものを「行政評価」と呼ぶとしている¹⁶。その5つの要件は図表8-1のとおりである。

今後NPGに基づく多様なアクターによるガバナンスを念頭に、政策や施策、事務事業

を形成していくことを地方自治体に組織的に定着させていくのであれば、行政評価の要件としては、松尾（2009）が示した要件から、次の3点がさらに満たされる必要があると考えられる。

第一に、図表8-1の要件だけであると、ガバナンスによる政策形成の視点がない。特に、④においては、組織内部の経営管理目的にフィードバックすることが志向されているとあり、ガバナンスによる政策形成とマネジメントが織り込めていない。多様なアクターとのガバナンスの視点が織り込まれることが重要である。

第二に、外部との関係性については、⑤に外部に報告されるもののみ示され、アカウントビリティの視点のみとなっている。ガバナンスに必要なのは、情報共有に基づく相互影響であり、マネジメントプロセスを共有することである。ガバナンスを推進する観点からは、行政評価の要件そのものから、ガバナンスに基づくマネジメントプロセスが織り込まれるよう、外部との関係性についての再検討が必要ではないかと思われる。

第三に、④の要件を除き、基本的には業績評価の要件となっている。行政評価は本来、マネジメントのためのツールとしても機能していくことが求められるが、その視点が弱いのではないかと考えられる。

図表8-1 行政評価の要件

①行政評価は、自治体が行う行政活動の評価において、政策（policy）、施策（program）、事務事業（project）、といった計画体系に焦点を当てようとするもの。
②行政評価においては、統一的な手法によって目標と実績が測定される（統一的な手法とは、評価シートの活用やその中における財務・非財務数値を使った定量的な測定・評価の手続きを含む）。
③行政評価における業績測定には、インプットとしてのコストだけでなく、成果志向の業績管理指標が含まれる。
④行政評価においては、PDCAサイクルが重視され、その情報は予算、計画、業務活動などの組織内の経営管理目的にフィードバックすることが志向されている。
⑤評価情報は外部（とくに住民に対し）報告されるものである。また、事務事業や施策ごとに予算や決算に関連した会計数値が示される場合は、アカウントビリティ（会計責任）の明示化に関連したものになる。

出所）松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年、21頁。

4 戦略的な管理会計と予算や人的資源管理の問題

(1) 戦略的管理会計の重要性

松尾（2009）は、Anthony and Young(2003)を引用しながら、非営利組織におけるマネジメント・コントロールのプロセスとして「戦略計画の策定」、「予算編成」、「業務の実行・測定」、「報告・業績評価」の4つを挙げている¹⁷。また、Anthony and Govindarajan(2007)を引用し、戦略を実現する仕組みには、マネジメント・コントロール、組織構造、組織文

化、人的資源管理があり、これらは互いに影響しあうとしている¹⁸。NPGに基づく事務事業形成においては、ガバナンスに基づく戦略性が求められる。現行の行政評価のような業績評価システムでは、Anthony and Young(2003)が示した4つのプロセスのうち、「業務の実行・測定」と「報告・業績評価」には対応できるが、全体的な対応には限界があると考えられる。戦略計画の策定や予算編成も含め、マネジメント・コントロールに総合的に対応する管理会計的な評価手法の確立が求められる。

しかしながら、管理会計的な評価及びマネジメントの仕組みづくりは、大規模プロジェクトを行う場合の費用対効果を分析するケースや、BSCの導入に関連する一部の地方自治体に限られているのが現状であり、今後の研究課題の一つとなりうる。また、価値創造の中心となる事務事業レベルを意識した管理会計的な研究については、「わが国の公的組織での管理会計的な取組みには、執行部門への関心が比較的低いと思われる」¹⁹とあるように、地方自治体の事務事業に焦点をあてた管理会計的な研究はほとんどないのが現状である。地方自治体単体組織を前提とする行政評価レベルの研究にとどまっており、ネットワーク性が重視される事務事業形成に合った行政評価に関する研究がほとんどなされておらず、行政評価の枠組みとの連動性も確保された管理会計的な戦略ツールの開発が追いついていないのが現状と考える。

また、松尾(2009)では、行政評価を単に業績評価システムとして捉えている²⁰。PDCAサイクルを「組織目標・基本戦略」、「戦略計画」、「予算編成」、「実務の実行・実績測定」、「報告・業績評価」の5つのプロセスで整理している²¹が、そのうちの「実務の実行・実績測定」と「報告・業績評価」のみで行政評価システムを業績管理システムとして位置づけている²²。この位置づけでは、実施計画も含めた総合計画や個別計画のような戦略計画と予算編成との関係性が明確ではない。業績評価システムを人事管理ツールとして個人の業績評価として活用するのであればともかく、マネジメントとの関係性がはっきりしていない。

(2) 予算管理の問題と戦略的管理会計

地方自治体においては、その具体的な事務事業を推進するための予算を財政担当部局に要求し、確保するのが通常であり、PA型やNPM型といった事務事業については、そのコストのための財源は、この予算要求のみで必要な財源を確保している。なお、国等からの補助金が原資のすべてである事務事業にあっても県の歳入として一旦受け入れる以上、

こうした事務事業もすべて査定の対象となる。また、予算は単年度が原則であり、毎年度こうした予算要求が実施され、財源を確保していくこととなる。そのため、事務事業担当者もこうした地方自治体内部での財源確保のみに目を向けている傾向がある。

また、予算は単年度主義であり、中長期的な観点での事務事業の具体化を進める必要がある場合には、その単年度主義が様々な制約となる場合がある。伊藤（2011）は予算が短期の財務的な成果目標の表明に終わっている点を指摘したうえで、将来にわたって組織の成長にどのような影響をもたらすかをほとんど斟酌することはできないとしている²³。稲沢（2012）は単年度予算の問題として、「自治体の仕事は、1年間で終了するばかりでなく複数年度にわたる施策も多いから、中期的な視点で計画的な財政運営を行おうとすると、単年度予算では限界が現れる」と指摘し、「単年度予算から複数年度予算へと移行する」必要があると主張している²⁴。

こうした単年度予算の問題に加え、財源に限りがあり今後ますます財政的な制約が強まるなか、予算で事業を管理するという発想だけでは、多様化する住民ニーズに中長期的に対応することがむずかしい。伊藤（2011）は、「予算は財務数値によって表現された行動計画ではあるが、そもそも財務的数値だけでは複雑な経営活動が企業の全体的業績に及ぼす影響を十分には表現できないし、活動自体も財務的なゴールをめざして実践しているわけではない。」²⁵としている。また、NPGに基づく施策や事務事業の展開における予算管理では不十分なもう一つの理由として、前章の事例でも示したとおり、NPGに基づく施策や事務事業の展開には多様なアクターとの共創が前提であり、地方自治体単独で実施する場合にも、事務事業の実施に利用できるヒト・モノ・カネといった経営資源は拡大することである。

すなわち、アクターが持つ財源や人的資源をも考慮した戦略的なマネジメントが求められるということであり、換言すれば、地方自治体だけの予算管理のマネジメントでは管理が難しいということである。伊藤（2005）は、こうした戦略的なマネジメントを行う有用な手段としてBSCと予算とのコラボレーションの重要性を主張している²⁶。NPGにおける地域経営資源の拡大については、例えば財源の拡大であれば、BSCのなかの財務の視点との関連がある。また、人的資源の拡大については、学習と成長の視点との関連があり、アクターとの共創という業務プロセスの視点との関連もある。地方自治体における施策や事務事業の担当者にとって、いわば外部組織であるアクターとの共創に必要な要素を4つの視点で整理するBSCにより戦略目標やKPIをまず意識しつつ、地方自治体内

部の予算管理を行うといった発想の転換が重要になると思われる。すなわち、事務事業等の形成においてガバナンスを生成する際に、当初から構成するアクターの人的資源や財源等を念頭に置いた具体化を進めることが求められる。地方自治体の職員には、アクターとの共創による戦略的な予算を念頭におきつつ、地方自治体内部における予算管理を行う発想の転換が求められる。

一方で、予算編成担当部局においても、同様にアクターとの共創による戦略的な予算を念頭に予算編成を行う枠組みを確保することが求められる。それは、予算編成担当部局にとっては、コストを最小化する取組みにもつながると考えられる。伊藤（2005）は、BSCと予算との関連づけの重要性を指摘し、従来の予算システムを戦略型の予算システムに転換することの重要性を述べたうえで、BSCと有機的な連携をもつ予算は、戦略と日常業務のつながりを明確に示すものでなければならないとしている²⁷。具体的には、伊藤（2011）は、あらゆる予算に先立ってBSCがまず検討され、その作成プロセスが予算編成そのものとなる必要があるとし、「BSCにおいて戦略的に重要と認識された活動にまずは優先的に経営資源が振り向けられ、つづいて他に必要と考えられる諸活動があればそれらを費用化するというアプローチを制度的に確立させる必要がある」²⁸としている。NPGに基づく事務事業を進めていくということは外部資源の活用につながる。地方自治体内部の予算との関連は、外部資源との関連性抜きに検討できるものではなく、伊藤（2011）が主張するアプローチは、NPGを進めるうえでも有用と考えられる。

Ⅲ 管理会計導入の有用性

1 地方自治体における管理会計の重要性

松尾（2009）の整理²⁹に代表されるように、行政評価は管理会計の一部の機能の指標による判定を基本とするものに過ぎず、実際の活用状況をみても、予算編成や人事管理、業務マネジメントへの本格的な活用には限界も見られている。その大きな要因としては、伊藤（2011）が「フォーマルな予算とのリンケージを持たないBSCは、組織成員に十分なインパクトやモチベーションを喚起することができない」³⁰としているように、行政評価と予算編成が連動していないことが、行政評価が機能しない要因とも考えられる。

地方自治体経営全般のマネジメントの効果を高める観点からは、単なる評価機能にとどまらず経営管理機能を持った管理会計システムを導入し、価値提供力の機能強化を図る必

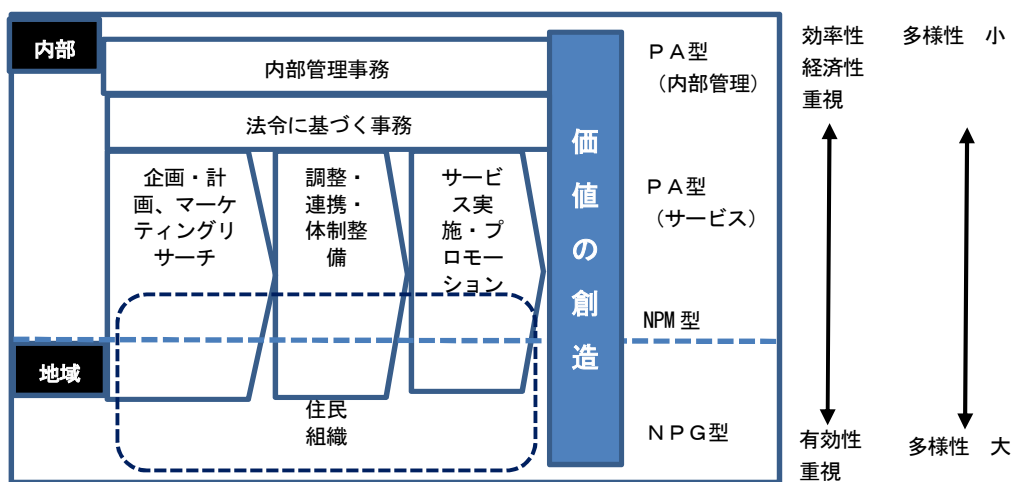
要があるのではないかと考える。地方自治体における価値創造と表裏一体の関係にある評価については、評価を主眼とする行政評価の拡張が目指すべき方向性ではなく、政策や施策、事務事業形成の戦略的なマネジメントツールとなりうる方向で行政評価を拡張し、戦略的な管理会計システムとしての整備していくことが重要と考える。

また、個別の事務事業レベルでも、経営資源の制約が強まるなかでは、地方自治体においては、自らの資源だけでなく多様な主体の資源やノウハウを活用し、それらの主体性を引き出しつつ、NPGに基づく事務事業等を展開する必要がある。多様なアクターとの組織間連携を図るうえでは戦略計画や予算・財源、人的資源の人材像等を明確にすることが重要となり、戦略的な管理会計が重要となる。

2 戦略的管理会計の適用の検討

戦略的管理会計は、1981年に英国のSimmonds(1981)が提唱した概念であり、「事業戦略の策定とモニタリングに利用するため、ある事業とその競争相手に関する管理会計データを作成し分析すること」と定義している³¹。また、Porterは、価値連鎖およびコストドライバー概念を活用して、戦略的原価分析の各手順を明確にしている³²。その後、Shank and Govindarajanは、価値連鎖分析、戦略的ポジショニング分析、コストドライバー分析の3つを提案している³³。Porterの提起した価値連鎖を、事務事業の3類型にあてはめて整理すると図8-2のようになる。

図8-2 地方自治体の事務事業形成における価値連鎖と評価のイメージ



出所) 筆者作成。

PA型の事務事業は、内部管理事務や法令等に基づく事務であり、他の組織との連携による価値の創造が求められる事務事業ではない。したがって、この事務事業での価値は主に経済性を重視した地方自治体単体でのマネジメントを実施することとなる。また、NPM型の事務事業は、対象領域の選定や関係部署等との庁内調整、民間事業者等の募集など地方自治体が主体性を持って形成する事務事業である。効率性や経済性を重視し、民間事業者への委託等によるマネジメントを実施する。そのため、マネジメントの多様性がPA型よりも必要となる。NPG型の事務事業では、地方自治体と連携組織、住民が対等の立場でそれぞれの主体性を活かした事務事業の形成が求められる。連携組織や住民は顧客という立場を越え、利害関係者として主体性を発揮する立場となる。多様な主体間において目標やビジョンを共有しながら、有効性を重視したマネジメントを実施することとなる。主体性の相互影響を促す場や対話を通じ、共通のビジョンに基づく事務事業の展開が必要であり、その実施にあたっては多様な主体間のネットワークを前提とするマネジメントの多様性が重要となる。

マネジメントの多様性が必要な事務事業となるにしたがって、地方自治体内部のマネジメントはもとより、組織間連携のための共通基盤となる戦略的なマネジメントツールが必要となるため、そこに戦略的管理会計の適用の重要性がある。ただし、PA型やNPM型といった事務事業においても、効率性や経済性の追求において戦略が必要なことは言うまでもない。4つの事務事業を総じて高める業績評価とマネジメントツールが重要となる。

その有用な戦略的管理会計の一つが、Kaplan & NortonのBSCである³⁴。BSCは当初は業績評価ツールとして提唱されたものだが、戦略を形成し実行するためのツールとしての活用が中心となっている。BSCは、「財務の視点」、「顧客の視点」、「内部ビジネスプロセスの視点」、「学習と成長の視点」の4つの視点から価値創造に必要となる戦略ツールを提供する。これら4つの視点を通じて、バランスのとれた持続的な戦略の形成の可能性が高まり、4つの視点から戦略を策定し、実行し、目標となる未来志向の運行指標を示すKPI（Key Performance Indicator）等によりその業績を評価する。ビジョンや戦略目標を達成するための具体的な活動計画としてアクションプランに落とし込みがなされる。アクションプランは地方自治体の事務事業に相当するのと考えられ、戦略的な事務事業の形成手法としても戦略的管理会計が有用と考えられる。地方自治体においても、「ガバナンス型の行政経営の改革を進めるうえで、おのずと重視されてきた住民の視点、行政サービ

スの提供のプロセス、財政・財務、人材育成等といった多様な要素を調和し可視化できる可能性がある」³⁵との指摘があるように、マネジメントの多様性が求められる事務事業の形成において特に有効と考えられる。

一方で、「行政評価が事務事業にとどまる限りでは、戦略実行のツールとしてBSCを導入する意義は小さい」³⁶とされる論調もあるが、現実の事務事業の形成は短期間での実行を前提とはしていないことを考慮に入れるべきである。また、NPGに基づく事務事業は、多様な主体によるガバナンスを伴うものであり、中長期的に、あるいは重層的に取組みを進めることにより、社会的な変革をもたらす可能性があり、それを社会的価値と整理しているところである。こうした社会的価値は施策レベルでの行政評価が重要である。BSCの導入による事務事業形成力の向上は、事務事業レベルはもとより施策レベルでの行政評価に影響を与えるものである。

PDCAに基づく定期的な検証や改善は重要としても、事務事業は施策レベルへの貢献や法的根拠等を念頭に必要性をまず判断し中期的な視点により形成されるものであり、戦略的なプロセスが重要であるとする。施策と事務事業は常に連動していることを念頭に置くことが重要であり、政策レベルから施策、事務事業までのマネジメントの多様な要素をカバーしているBSCを戦略的管理会計システムとして導入する意義は大きい。

Kaplan & Norton(2001)が、インディアナ市による導入事例を紹介しているように、地方自治体における導入は重要であるが、わが国では、一部自治体において導入実績があるものの、ほとんど導入が進んでいない。志村・石田(2009)が指摘するように、BSCを体系だった業績測定フレームワーク、KPIスコアカードとして用いているところが多く、戦略の策定と実行のためのシステムとして導入しようと検討しているところはきわめて少ないのが現状である³⁷。その要因としては、政策や施策、事務事業で体系的なスキームのもとでほとんど実施されているこれまでの行政評価との併用や棲み分けの困難性などが考えられるところである。また、ガバナンスを前提とする戦略的なマネジメントが求められているにも関わらず、その戦略マネジメントツールの整備の必要性に関する認識が追いついていないのが現状と考える。今後ますます地方自治体の事務事業の形成においては、戦略性が求められることから、単なる行政評価システムを超えた戦略的管理会計ツールの導入は必須であると考えられる。

IV 地方自治体における管理会計の方向性

1 行政評価の拡充

価値をどう捉えて、価値を高めるためのマネジメントを実施していくかについて考える際に、地方自治体においては、これまでもNPM改革に併せて導入が進んだ行政評価が一つの手法として考えられる。そのため、行政評価に基づき、価値創造の捉え方や評価に関する基本的な事項等の考え方を整理する。

松尾（2009）は、行政評価に対する管理会計の知見の活用について、非財務指標に基づく業績管理研究を挙げている³⁸。特にBSC登場以降に非財務指標の有用性や課題が整理されてきたとしている。行政評価においては、財務指標による評価には限界がある点は前述のとおりである。とくに松尾（2009）はBSCにおいては、重要なKPI（業績指標）に限定することが原則と指摘している³⁹。このような指摘を踏まえ、行政評価をBSCとといった戦略的管理システムとして機能させる方向性が一つ考えられる。

石原（2005）は、行政の行う事務事業による成果の捉え方として、「経済性」、「効率性」、「達成度」、「有効性」、「必要性」で構成されるとしている⁴⁰。「経済性」とは、事務事業に必要な資源（インプット）をより少ない資源で達成することである。「効率性」とは、一定の資源の投入のもと、提供される事務事業量である。「達成度」は、提供される事務事業でどれだけのアウトプット（質・量）が達成できるかということである。「有効性」は事務事業によってもたらされたアウトプットによって達成された事務事業の成果である。「必要性」は、事務事業をマネジメントする際の不可欠な要素であり、かつ大前提となる構成要素として整理できる。必要性は、地方自治体の裁量の大きい戦略性のある事務事業であれば、その事務事業の成果が施策レベルの成果にどれだけ貢献しているかで優先度が判断されることとなる。また、法令等に基づく事務や内部管理事務等は必ず実施しなければならない必須の事務事業であり必要性があると判断される。そもそも必要性がなければ事務事業は形成されず、あるいはこれまで実施してきたものであれば廃止するということが重要であり、まずその判断が求められることとなる。

価値については、多様なアクターとの相互影響による事務事業を進め、社会的課題の解決を目指される場合には、事務事業評価において個別価値を測ることに加えて、施策評価において社会的価値を評価することが重要である。

以上を踏まえると、事務事業の成果の評価手法の体系として、図表8-3のように整理

できる。価値は、利用者が利用することによって創造されるということであれば、NPGの事務事業も、NPMの事務事業も、PAの事務事業も、その事務事業の成果を顧客によって利用された場合には価値が創造される。成果が利用されなかった場合には、グッズやサービスは存在する状態、すなわち成果はあるが、価値は創造されていない状態ということになる。また、多様なアクターによる相互影響が重要となるNPGについては、特に行政単独では解決できない社会的課題の解決を目指したものである。第5章において説明した「個人や個別の組織にとっての価値」である個別価値⁴¹を積み重ねることによって、社会的価値⁴²を創造することがビジョンともなりうる。Osborne *et al.*(2015)やKoopenjan(2012)らが主張するように、複雑化、多様化する社会に対応する、いわば地域社会に変革をもたらすガバナンスである。この評価については、社会的課題の改善の効果を把握できる指標設定が求められる。それを地方自治法で規定される「最少の費用で最大の効果」を達成することが重要となる。こうした社会的価値の創造と評価も課題となる。

これまでの先行研究においては、NPM以前の説明に価値(value)という言葉が使用された例としては英国でのBV(Best Value)政策⁴³やVFM(Value for money)といったように、NPM型のコスト削減等を主眼においた改革の文脈の中で使われてきたケースが多い。しかしながら、こうしたNPMに基づく事務事業であっても、その成果を顧客が利用すれば価値は創造される。例えば住民票の提供サービスを例にとると、PAでは、正確に住民票の提供をできる限り投入資源を少なくしながら行うことが重要であるが、NPMでは業務の効率性や経済性を高め、いかに迅速に提供できるかが重要な指標となる。これはNPGには該当しない事業である。住民票の提供が迅速に行われれば、通常は利用者の満足度は高まると考えられる。このようにPAやNPMにおいても、価値を高めることの具体的な手法や重要性が見いだせる。また、価値創造に向けては、多様なアクターが連携することにより、顧客に提供される価値を高めることが重要となる。その連携による価値をどう評価するかをあらわしたものが図表8-3となる。

図表 8-3 価値創造にかかる事務事業の評価の枠組み

$\frac{\text{アウトカム事務事業}}{\text{財源}} = \frac{\text{インプット}}{\text{財源}} \times \frac{\text{プロセス}}{\text{インプット}} \times \frac{\text{アウトプット}}{\text{プロセス}} \times \frac{\text{アウトカム事務事業}}{\text{アウトプット}}$ <p>(成果) (経済性) (効率性) (達成度) (有効性)</p> <p>※ 成果は利用されることによって、価値となる。</p>	<p>施策評価</p> <hr/> <p>社会的価値</p> <hr/> <p>財源</p> <p>※社会的価値は、個人にと つての価値の集積によ って社会に認知される 社会的課題改善の成果 のこと。</p>
$\text{事務事業の必要性} = \frac{\text{アウトカム施策}}{\text{アウトカム事務事業}}$ <p>(事務事業の実施前提)</p>	<p>又は 法定受託事務等</p> <p>又は 内部管理事務</p> <p>(法的根拠) (組織運営の基盤として必要なもの)</p>

出所) 石原俊彦『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社, 2005年, 23頁をもとに、筆者が加筆修正。

2 非財務情報による評価の枠組み

(1) 枠組みの方向性

図表 8-3 のような評価の枠組みを踏まえ、具体的な評価手法をどのようにイメージしていくかが重要となる。現状の取組みにおける地方自治体における行政評価の課題として、「財務指標による評価の困難さ」、「マネジメントツールとしての行政評価の課題」、「戦略的な管理会計と予算や人的資源管理の問題」の3つの課題について整理した。そうした課題について、どのような枠組みが検討できるのかを整理するために、地方自治体の価値創造マネジメントの基本サイクルとしてPDCAを織り込んだ価値連鎖スキームに与える影響を図表 8-4 の価値連鎖を参照しながら、整理する⁴⁴。

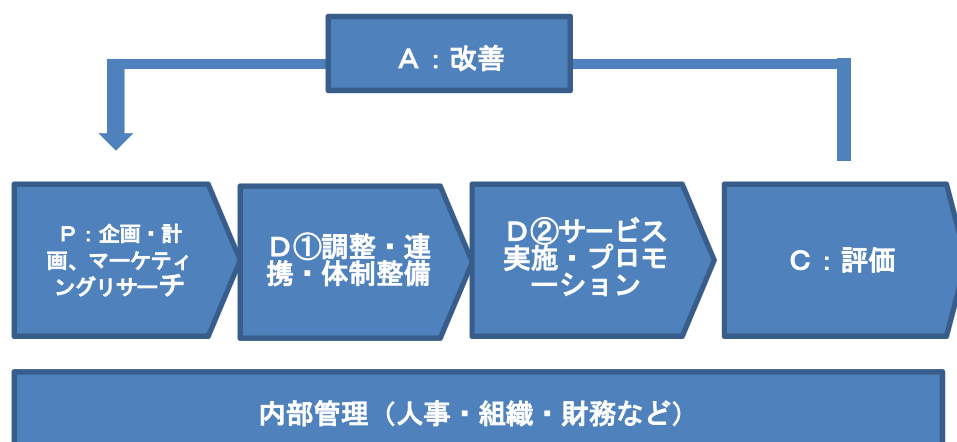
「財務指標による評価の困難さ」については、貨幣評価できない要素が財務諸表に含まれないこと、地方自治体が営利を目的としないため、政策・施策・事務事業の評価が財務指標で評価することには、民間企業以上に限界がある。そのため、図表 8-4 の評価段階 (Check) としては財務指標のみの場合には、サービスの質の評価や目的を適切に達成できているかについての多様な観点からの評価が困難である。これまでの財務指標だけではなく、非財務指標での評価も一定程度行われており、計画段階 (Plan) における非財務指標も含めた指標の設定が行われている。そもそも計画段階 (Plan) は未来志向の情報が求められるため、過去情報に基づく財務指標のみの計画設定は不適切といえ、計画を実現していくための諸要素に対応する非財務指標が盛り込まれる必要がある。今後、多様なアク

ターとのガバナンスによる事務事業が推進される場合には、共通の目標となりうる未来情報に基づく非財務指標の共有はますます重要なマネジメントの要素となる。

「マネジメントツールとしての行政評価の課題」については、行政評価そのものがPDCAサイクルのマネジメントツールとして機能していないことが総務省調査からもうかがえる⁴⁵。その要因としては、行政評価の役割は主に評価段階（Check）を担うものであり、PDCAサイクルのマネジメントツールとしての機能は、それに相応しいシステムとして改めて構築しない限りは機能しないことが考えられる。ただし、「相応しいシステム」は行政評価の役割を超えたPDCA全般に影響のあるシステムであると考えられる。このようにNPMに基づく政策等の行政評価でも不十分な現状がある。NPGにおける行政評価については、多様なアクターとのガバナンスに基づく政策等の推進のためのマネジメントツールとして機能させることが求められており、行政評価を抜本的に充実させ、管理会計的な戦略遂行のためのマネジメントシステムの充実を模索すべきである。

「戦略的な管理会計と予算や人的資源管理の問題」については、行政評価が業績管理システムの機能にとどまっており⁴⁶、評価の枠組みと予算や組織の編成への活用など人的資源管理の問題が連動していないことがあげられる。その連動性を確保するうえでも、評価システムと連携した予算編成や組織編成方針のルール化が必要である。さらにガバナンスを機能させ政策等を適切に推進していくため、人的資源管理や財務、価値提供プロセスなど適切な戦略遂行のための諸要素を総合的に織り込んだ管理会計的な戦略遂行のためのマネジメントシステムが重要となる。

図8-4 地方自治体の価値連鎖とPDCA



出所) Porter, M.E., *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985. 土岐・中江・小野寺訳『競争優位の戦略』ダイヤモンド社、1985年、313頁を筆者が翻訳し、一部改変。

※図中のP、D、C、Aの各文字は、PDCAサイクルにおけるPlan、Do、Check、Actionをそれぞれ示している。

以上を踏まえると、地方自治体の価値創造経営に向けた非財務情報による行政評価の充実に関し、目指すべき方向性としては、第一に未来指向の非財務指標やP D C Aサイクルのマネジメントを企図した「非財務指標の充実」であり、第二に価値連鎖を内部管理面から支えることも含め価値連鎖のプロセス全般の創造活動の促進に寄与する「戦略的な管理会計の充実」である。

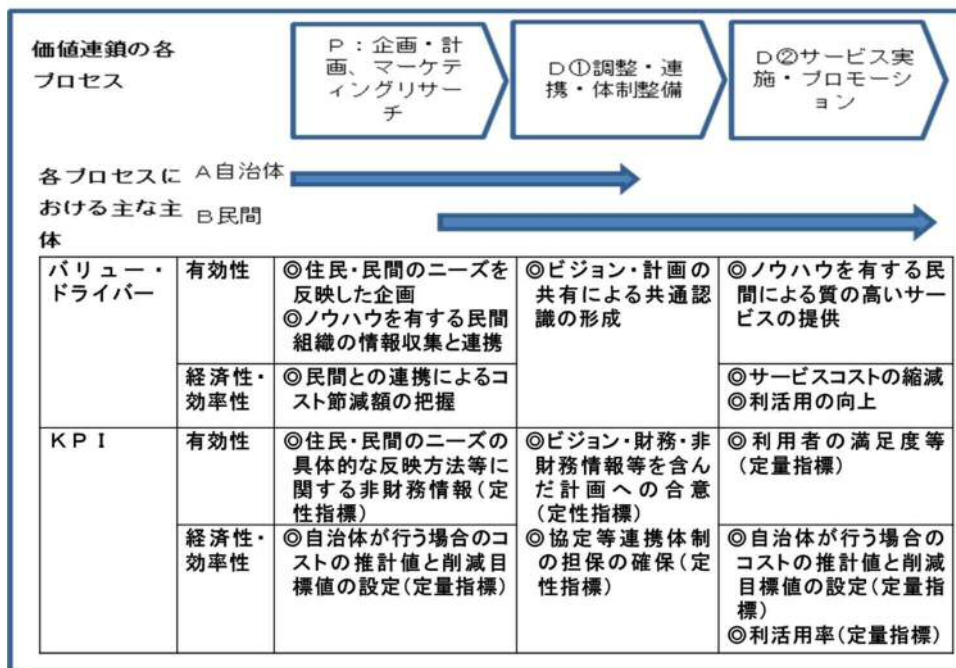
(2) 事務事業類型別の非財務情報による指標設定

地方自治体の価値創造において、価値を実務的に実現させていくためには、価値連鎖のそれぞれのプロセスにおいて、活動を促進する牽引的な要素を組み込むことが重要となる。管理会計には、主な管理会計技法として、価値連鎖分析があり、最終顧客にとっての価値を最大化し、コストを最小化するための方策の検討のための分析ツールとされている⁴⁷。門田は「個々の事業について、①事業プロセスを価値連鎖に従って職能別に大きなプロセスに分解し、個々のプロセスごとに主要なコスト項目や収益項目に対して影響を与える要因（バリュー・ドライバー）を列挙する、②バリュー・ドライバーの中から事業価値の向上への影響度の大きいもの（キー・バリュー・ドライバー）を選択する、③キー・バリュー・ドライバーをさらに階層別・部門別の業績の詳細な評価尺度となるK P IないしK P M（key performance measure）に分解する」⁴⁸という手続きを提唱した。徳崎は、この門田の考え方により、「各階層の管理者達が、自らに割り当てられた業績尺度の目標値を達成すれば、部門経営の目標たる事業部価値の増大ないしその源泉であるS V Aの創出ひいては会社全体の最終目標である株主価値の目標値が自動的に達成されることになる。」としている⁴⁹。この指摘を踏まえると地方自治体の価値連鎖プロセスにおいても、財務的な数字に基づくK P I等の設定は難しい側面もあるが、各プロセスにおける実効性を担保するためには、バリュー・ドライバーの設置やK P Iの設定が重要である。その際には「効率性」、「経済性」、「有効性」の3 Eの観点から設定することが重要であると考えられる。

そうした先行研究等の考察を踏まえつつ、地方自治体における組織間連携の基本的な形態を整理すると、一つ目は本論文の主要なテーマであるN P Gに基づく官民協働であり、「N P G型事務事業の価値連鎖スキーム」が考えられる。その具体的な事例としては、例えば第7章の熊本県天草市の事例である「企業のC S V（Creating Shared Value）と連携した地域振興策」や、大分県臼杵市等の事例にあった「行政と民間組織が連携した介護福

社サービスの多様化」などがあげられる。地方自治体と民間の協働型価値連鎖スキームにおいては、主体的価値は「有効性」に関わるものであり、企画・計画・マーケティングリサーチのプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては「住民・民間のニーズを反映した企画」や「ノウハウを有する民間組織の情報把握と連携」、「民間との連携によるコスト節減額の把握」がK P Iとしては、「住民・民間のニーズの具体的な反映方法等に関する非財務情報」や「自治体が行う場合のコストの推計値と削減目標の設定」といった組織間連携における初期の共通認識となる定性的な指標設定が重要となる。調整・連携・体制整備のプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては「ビジョン・計画の共有による共通認識の形成」が、K P Iとしては、「ビジョン・財務・非財務情報等を含んだ計画への合意」、「協定等連携体制の担保の確保」が重要となる。サービス実施・プロモーションのプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては、「ノウハウを有する民間による質の高いサービスの提供」、「サービスコストの縮減」、「利活用の向上」が、K P Iとしては、「利用者の満足度等」や「自治体が行う場合のコストの推計値と削減目標値の設定」、「利活用率」が重要となる（図8－5参照）。

図表8－5 N P G型事務事業の価値連鎖スキームにおける指標設定

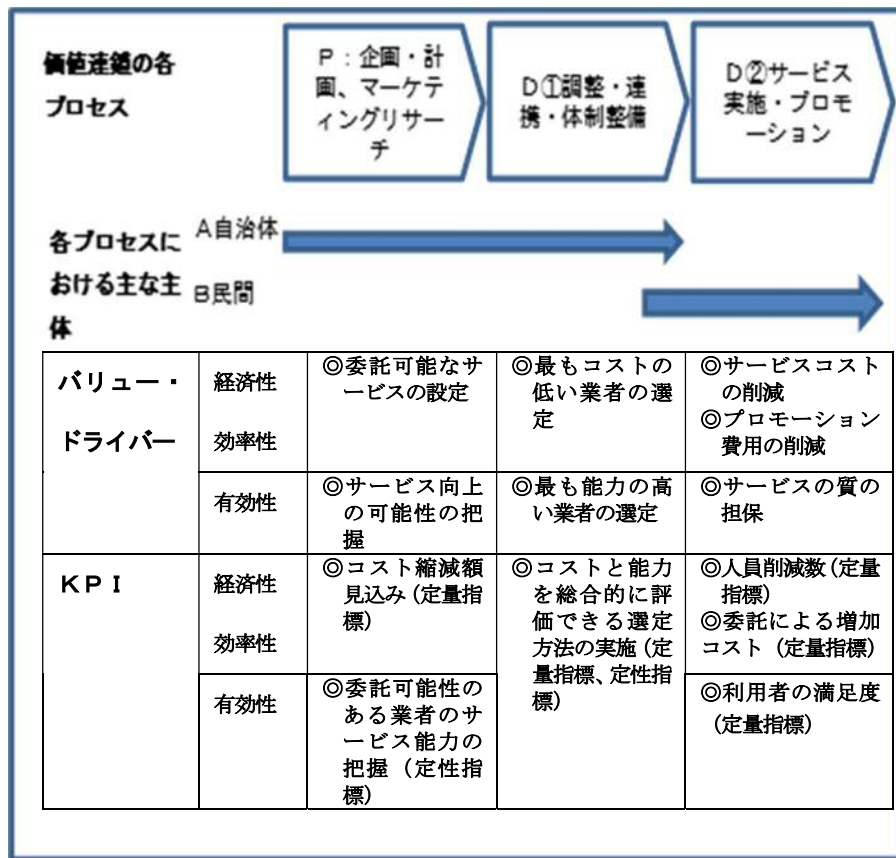


出所) 筆者作成。

組織間連携の基本形態の二つ目として主に「内部経営」にかかわる「NPM型事務事業の価値連鎖スキーム」が考えられる。その具体的事例としては、「定例的業務の外部委託」などが挙げられる。既存のサービスの効率性を高めるために、地方自治体がコア業務以外の業務についてノウハウを持つ民間にアウトソーシングし価値創造を行う場合には、「効率性」「経済性」を主体的価値として、「有効性」を副次的価値として、時間と資金のコストをかけない徹底した役割分担の方策がとられることとなる。行政が主に企画と実施体制段階までの主体を担うこととなり、サービスの実施段階では民間企業が主体を担うこととなる。

「NPM型事務事業の価値連鎖スキーム」においては、主体的価値は「経済性」「効率性」に関わるものであり、企画・計画・マーケティングリサーチのプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては「委託可能なサービスの設定」が、KPIとしては、「コスト縮減額見込み」が重要となる。調整・連携・体制整備のプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては「最もコストの低い業者の選定」が、KPIとしては、「コストと能力を総合的に評価できる選定方法の実施」が重要となる。サービス実施・プロモーションのプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては、「サービスコストの削減」「プロモーションコストの削減」が、KPIとしては、「人員削減数」、「委託による増加コスト」、「利用者の満足度」が重要となる（図8-6参照）。

図8-6 NPM型事務事業の価値連鎖スキームにおける指標設定



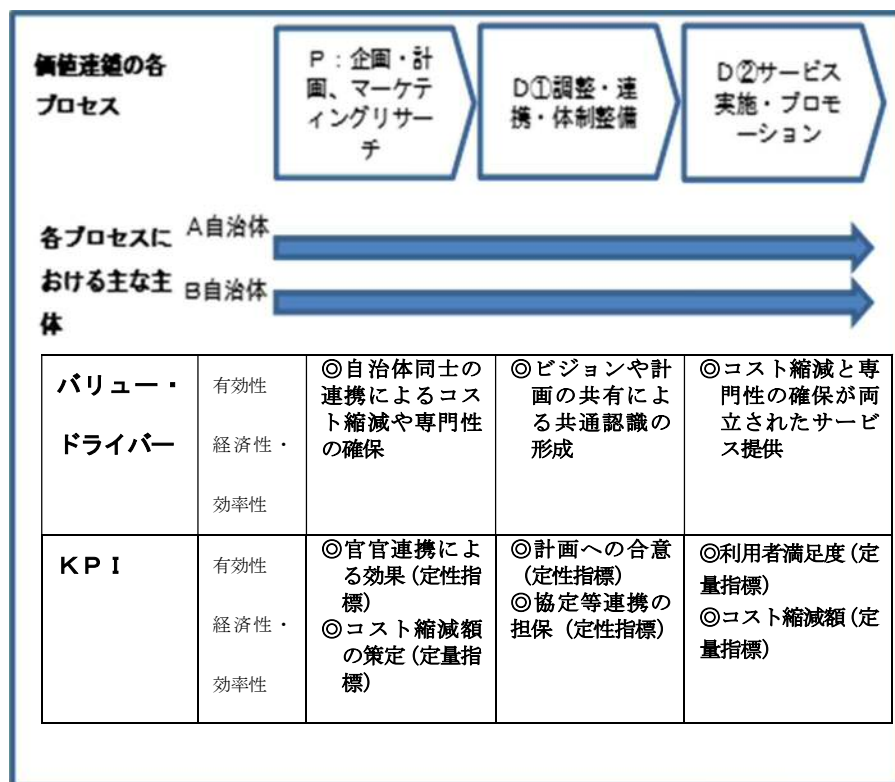
出所) 筆者作成。

組織間連携の基本形態の三つ目としてNPG型事務事業の一つともいえるが、「官官連携における価値連鎖スキーム」が考えられる。その具体的事例としては、「サービス拠点となる共同事務所の設置」や、第7章の熊本県八代市・氷川町の事例のような「連携によるソフト事業の共同展開」などがあげられる。それぞれの自治体が提供しなければならないサービスの「効率性」、「経済性」、「有効性」を高めるために、地方自治体同士が連携し、共通経費の削減や人的体制の強化、ノウハウの共有等を通じて連携して価値創造を行う場合には、企画段階から実施の段階に至るまで、連携する自治体全てが主体を担うこととなる。

官官連携型価値連鎖スキームにおいては、主体的価値は「経済性」「効率性」「有効性」の全てに関わるものであり、企画・計画・マーケティングリサーチのプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては「自治体同士の連携によるコスト削減や専門性の確保」が、KPIとしては、「官官連携による効果」や「コスト削減案の策定」が重要となる。調整・

連携・体制整備のプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては「ビジョンや計画の共有による共通認識の形成」が、KPIとしては、「計画への合意」、「協定等連携の担保」が重要となる。サービス実施・プロモーションのプロセスにおいては、バリュー・ドライバーとしては、「コスト削減と専門性の確保が両立されたサービスの提供」が、KPIとしては、「利用者満足度」、「コスト削減額」が重要となる（図8-7参照）。

図8-7 官官連携型価値連鎖スキームにおける指標設定



出所) 筆者作成

3 NPG促進ツールとしてのBSC

財務指標そのものの限界や現在の行政評価システムの状況等からは、地方自治体の価値創造経営において求められる価値連鎖を促進するマネジメントの方法論は確立されているとは言えない。管理会計的な観点からは、内部管理も含めて価値連鎖プロセス全体を支えるような戦略的な管理会計システムが求められていると考える。BSCがその代表的な戦略的管理会計システムである。地方自治体においてもこれまで札幌市、名古屋市、神戸市、福岡市、京都府舞鶴市、大阪府八尾市、兵庫県尼崎市などで導入がなされた経緯⁵⁰があり、地方自治体の価値創造経営のマネジメントツールとしても期待できるものである。その最

大の特徴は、「異なる視点をカバーする財務と非財務の指標をマネジャーに提供するように設計されており、それらの指標が組み合わさることにより、戦略と首尾一貫する業績評価指標へと変換する方法を提供すること。」⁵¹である。BSCについては、「予算などの既存の管理会計技法ほどは体系的議論が十分になされているとはいいがたい。」⁵²とされている現状がある一方で、「当初は、業績評価システムとして、その後、マネジメント・コントロールの支援ツールとして、さらには戦略マネジメント・コントロールや組織変革のフレームワークなどと多様に解釈されてきている。BSCが一般企業だけでなく、公共セクターなど多様な組織形態へ導入され、その適用範囲が拡大するとともに、その機能や役割がさらに拡大しているようにも見える。」⁵³との見方がある。

BSCは、「財務の視点」、「顧客の視点」、「内部ビジネスプロセスの視点」および「学習と成長の視点」が設定され、それらに関連する情報が実務者に提供される。具体的には、「事業部門などの組織単位の具体的な戦略目標、戦略目標の達成度を測定する成果尺度、ターゲット（成果尺度についての具体的な目標値）、その成果を導くパフォーマンス・ドライバー、イニシアティブを明らかにする。」⁵⁴ことを内容とする管理会計情報が提供される。また、徳崎が指摘するように、「BSCは、財務指標と非財務指標との間のバランス、遅行指標と先行指標、短期目標と長期目標、企業外部の視点と内部の視点、などのバランスを包含する。」⁵⁵と言える。松尾も「BSCには会計が従来対象としている財務指標だけでなく、このような業務指標としての非財務指標も含まれている点にその特徴がある。従来、議論されている財務指標と非財務指標のいずれかを選択するという問題は、BSCでは両者の指標を盛り込むことで問題が解消されている。」⁵⁶ように、戦略的なビジョンや目標をベースとする適切な指標設定のもと運用される戦略ツールと考えられる。すなわち、「トップの所与のビジョンや戦略に基づき、ミドルが組織目標を策定し、それに基づき4つの視点からそれぞれに具体的な目標を設定し、その目標の達成に重要と思われる財務指標と非財務指標を行動指標として探索し、その結果、作成されるのがBSCである。その多面的な目標指標に従って、組織成員は業務活動を実施し、その結果が評価される。」⁵⁷のである。

BSCは、当初の目的であった価値を測定するツールとしての管理会計的な役割から変化を遂げ、徳崎が「企業価値を測定するという目的には応えられないものの、経営管理者が価値創造という目的の遂行のために何をなすべきかということや、そのために管理すべきバリュー・ドライバーを明確にするうえでは有用なフレームワークである。」⁵⁸と述べているように、価値連鎖分析の関連性も持つ、戦略的ツールとして有用なものと考えられ

る。価値連鎖スキームにおけるバリュー・ドライバー等の指標設定を行う際のフレームワークとしての活用も期待され、価値連鎖スキームとBSCの一体的な管理会計としての運用の有用性が期待される。

なお、BSCについては、「BSCの発展は、BSCの会計的機能の発展と捉えるべきなのであろうか。あるいは、会計の範疇にある管理会計技法としての枠組みを超えて、経営管理活動への拡大的な機能による発展と考えるべきであらうか。」⁵⁹との指摘がある。

しかしながら、BSCの発展は「管理会計とは、企業の経営管理者にたいし、その経営管理に不可欠な経済的情報を提供するため、適切な数量的データを認識し、測定し、分類し、要約し、解説する理論と技術である。」⁶⁰との定義内での解釈に収まるものであり、管理会計的な技法として捉えるべきであると考ええる。

このように、BSCは戦略的評価システムとして、地方自治体の価値創造経営に様々な手法を提供しうる管理会計技法ではあるが、導入する地方自治体が広がっているとは言えないのが現状である。これには様々な要因が考えられるが、管理会計が地方公会計制度に組み込まれていない現状からもわかるように、地方自治体における管理会計システムの基盤が弱いことが要因の一つと考えられる。価値創造経営においては、「地域経営」と「内部経営」を基本とする価値連鎖分析をベースに財務指標及び非財務指標による総合的な管理会計システムが重要と考えられること、また、価値創造の中核となる事業部組織における経営管理ツールとしての有用性からも、BSCの導入促進等戦略的な管理会計ツールの導入環境整備は、重要な課題の一つと考える。

V 地方自治体における戦略的管理会計導入の意義

1 PDCAに対応した戦略マネジメントツールの獲得

本章では、松尾（2009）で整理されているのは、現行の行政評価システムが業務管理システムであり、「業務の実行・実績測定」と「報告・業績評価」との関連で位置づけられており、その前段のプロセスである「戦略計画」や「予算編成」との関連性が明確でないことを指摘した。伊藤（2011）が指摘するように、予算との関連づけがなされないシステムは、組織成員からは支持されないと考えると、戦略計画や予算とマネジメントツールの関連づけは重要である。そうしたことを踏まえると管理会計の導入の意義は、一連のプロセスをカバーする総合的な戦略マネジメントツールが獲得できるということが第一の意義で

ある。また、価値提案に至るプロセスを価値連鎖により分析し、バリュー・ドライバーとKPIに落とし込み、マネジメントに役立てることも管理会計の導入によって可能となることである。

2 価値の評価手法の獲得

志村・石田（2009）は、行政評価が事務事業にとどまる限りではBSCの導入する意義は小さいとしている。NPGでは、社会的価値の最大化を目指すことが究極のミッションとなると考えられ、施策評価が重要となることを本章で整理している。また、石原（2005）をもとに、「経済性」、「効率性」、「達成度」、「有効性」、「必要性」の評価に加え、施策レベルでの評価として、インプットに対する社会的価値を測定することの重要性を指摘した。この評価については、KPIによる非財務指標の設定により、評価することが理論上は可能である。第7章の事例検証では、その代表的な指標として、介護予防の取組みに対する「要介護認定率」や、産業振興の事例に対する「雇用機会」などは、社会的価値を評価する指標となる。NPGでは多様なアクターによる共創が前提であり、その的確なマネジメントのためにはBSCの4つの視点が有用であることも本章で触れたところである。そのBSCの戦略目標の重要ツールとなるKPIとの関連させた評価手法の確立が、戦略的管理会計の導入により可能となる。

3 NPGに対応したアクターとの共創ツールの獲得

戦略的管理会計システムでは、戦略的なビジョン設定のもと、それを実現するための「財務の視点」、「顧客の視点」、「内部ビジネスプロセスの視点」、「学習と成長の視点」の4つのプロセスと、戦略マップなど、共創のためのマネジメントツールが獲得される。NPGでは事務事業の形成においても、多様なアクターとのガバナンスによる社会的課題の解決が目指されるため、各アクターからの財源や人的資源の供給、具体的な連携手法、必要となる人材像などをBSCにより具体化を進めることが共創の促進にもつながると考えられる。

4 NPGによる予算編成改革

本章では、予算の単年度主義は、中長期的に行政システム改革を進めるNPGには制約条件となりうることを指摘した。また、NPGは多様なアクターとの協働を行うものであ

り、地方自治体の内部での予算編成のみに目を向けることは中長期的な対応として妥当ではない。多様なアクターそれぞれが財源や人的資源を拠出し、ガバナンスにより社会的課題を解決するのがNPGの本質であり、事務事業担当者側は従来の補助金行政の手法からの脱却が求められる。このことは、PFIといった従来型の民間資金調達手法だけでなく、クラウドファンディング、ソーシャルインパクトボンドなどの新たな資金調達手法や、CSVによる実質的にアクターが財源や人的資源を拠出する手法など、財源確保策が多様化していることを念頭に、ガバナンスに基づくプロジェクトを組成するマネジメント力が求められる。

一方で、予算編成当局は財源確保策が多様化している現状やガバナンスの重要性に鑑み、BSCとの関連づけでガバナンスの可能性や地方自治体以外からの財源確保の可能性を把握したうえで、地方自治体の予算査定をルール化するなど、予算編成の改革を進めることが重要となる。

注

- 1 総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況等に関する調査結果』2014年3月。
- 2 『同上書』。
- 3 松尾貴巳「自治体における業績評価システムの多様性と有効性」『国民経済雑誌』第202巻, 2010年8月, 29頁。
- 4 林昌彦「自治体の行政評価における実践的課題」『商大論集』第63巻, 2011年, 4頁。
- 5 岡本清ほか『管理会計』中央経済社、初版、2003年3月、30頁。
- 6 岡本清ほか『同上書』30頁。
- 7 徳崎進『VBMにおける業績評価の財務業績効果に関する研究』関西学院大学出版、2012年2月、59頁。
- 8 吉城唯史「非財務業績評価指標とその経済的帰結」『阪南論集 社会科学編』第48巻、2013年3月、47頁。
- 9 総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況等に関する調査結果』2014年3月、2頁。
- 10 Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?," *Public Management Review*, 2016, p.645.
- 11 松尾貴巳「前掲稿」、29頁。
- 12 松尾貴巳「同上稿」29頁。

- 13 松尾貴巳「同上稿」32頁。
- 14 松尾貴巳「同上稿」29頁。
- 15 林昌彦「自治体の行政評価における実践的課題」『商大論集』第63巻、2011年、4頁。
- 16 松尾貴巳『自治体の行政管理システム』中央経済社、2009年、21頁。
- 17 松尾貴巳『同上書』、49頁。
- 18 松尾貴巳『同上書』、48頁。
- 19 大西淳也『公的組織の管理会計』同文館出版、2010年、73頁。
- 20 松尾貴巳『前掲書』、50頁。
- 21 『同上書』。
- 22 『同上書』。
- 23 伊藤嘉博「バランスト・スコアカード」浅田孝幸・伊藤嘉博編『戦略管理会計』、2011年、289頁。
- 24 稲沢克祐「変貌する都市自治体の予算編成」、公益財団法人日本都市センター編『自治体の予算編成改革—新たな潮流と手法の効果—』ぎょうせい、2012年、25頁。
- 25 伊藤嘉博「前掲稿」、2011年、288頁。
- 26 伊藤嘉博「戦略志向組織における予算管理: BSC との関係を軸とした検討」、原価計算研究 29.1、(2005年)、29頁。
- 27 「同上稿」。
- 28 伊藤嘉博「前掲稿」、2011年、290頁。
- 29 松尾貴巳『前掲書』、50頁における行政評価を業績管理システムと位置づけることを念頭においている。
- 30 伊藤嘉博「前掲稿」、2011年、289頁。
- 31 新江孝『戦略管理会計研究』同文館出版、2005年、51頁。
- 32 『同上書』、36頁。
- 33 『同上書』、72頁。
- 34 Kaplan, R. and D. Norton, *The Strategy-Focused Organization*, Harvard Business Press, 2001. 櫻井通晴監訳『キャプランとノートンの戦略バランスト・スコアカード』東洋経済新報社、2001年。
- 35 稲生信男(2004)「行政経営とガバナンス型 Balanced Scorecard(BSC)に関する一考察」『会計検査研究』NO.30, 2004年9月, 16頁。
- 36 志村正、石田晴美(2009)「パブリック・セクター組織における BSC の適用」『情報学ジャーナル』Vol.4・(2), 2009年1月, 8頁。

- 37 「同上稿」、4 頁。
- 38 松尾貴巳『前掲書』、53 頁。
- 39 『同上書』、58 頁。
- 40 石原俊彦編著(2004)『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、23 頁。
- 41 第 6 章において詳しく説明している。
- 42 第 6 章において詳しく説明している。
- 43 英国において、2000 年に導入された NPM による自治体改革の手法。①戦略経営体系の構築、②業績マネジメント体系と品質マネジメント体系の構築、③外部評価、④失策に対する国の介入権行使の 4 つのフェーズで構成される。稲沢克祐『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい、2006 年、185 頁参照。
- 44 価値連鎖については、Porter, M.E., *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985. 土岐・中江・小野寺訳『競争優位の戦略』ダイヤモンド社、1985 年 12 月、313 頁を参照としている。
- 45 総務省『前掲書』。
- 46 松尾貴巳『前掲書』、50 頁。
- 47 岡本清ほか『前掲書』21 頁。
- 48 門田安広『管理会計—戦略的ファイナンスと分権的組織管理』税務経理協会、2001 年 344-346 頁。
- 49 徳崎進『前掲書』92 頁。
- 50 石原俊彦編著『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2004 年 8 月、3 頁。
- 51 吉城唯史「前掲書」48 頁。
52. 松尾敏光「管理会計技法としてのバランスト・スコアカード (BSC) の意義」『大東文化大学 Research Paper』第 46 巻、2005 年 9 月、2 頁。
- 53 松尾敏光「同上稿」2 頁。
- 54 岡本清ほか『前掲書』217 頁。
- 55 徳崎進『前掲書』79 頁。
- 56 松尾敏光「前掲稿」13 頁。
- 57 松尾敏光「同上稿」13 頁。
- 58 徳崎進『前掲書』79 頁。
- 59 松尾敏光「前掲稿」6 頁。
- 60 岡本清ほか『前掲書』6 頁。

第9章 NPMとNPGの融合

I NPGとNPMの融合の必要性

本論文では、第1章で、わが国の地方自治体における行政システム改革の経緯として、年代別に分けて論じた。

わが国の行政システムについて、戦後から1970年代においては、国主導のもと執行管理を主眼とする行政システムであり、地方自治体の独自性が小さい行政システムであったと整理している。また、1980年代から90年代は、地方自治体の独自性を一部反映した行政システムであり、国で事業内容は企画されるものの、地方自治体独自の提案を一部反映できるなど独自性を反映できる事務事業の執行が可能なシステムであったと整理している。

1990年代後半から2000年代前半は、地方自治体における行政システムの独自性の萌芽の時期と捉えている。この時期は、地方自治体の行政システムに大きな影響を与える二つの改革があった。第一に、2000年に施行された地方分権一括法である。地方自治体にとって、独自ビジョンのもと、政策や施策・事務事業の形成を行い、それをマネジメントすることが重要となり、主体性を発揮し、住民や組織にとっての福祉の向上のための「経営」が重要なテーマとなった。第二に、この時期から現在まで続く、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の導入である。NPMの基本原理は、「①顧客志向、②戦略ビジョン、③権限移譲・分権化、④競争メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任」である¹。特に市場原理を組み込む抜本的なシステム改革が実施されたことにより、民間企業など多様なアクターの公共領域への参入が大きく進んだことは、NPMによる一つの改革の成果であると評価をしている。また、このころから、多様なアクターによる行政システム改革をいかに進めるかといったガバナンスがわが国においても盛んに論じられるようになったと指摘している。しかしながら、NPM改革のさなかの当初のガバナンスは、小さな政府を志向したものであり、人口減少や少子高齢化が進む中での多様化かつ複雑化するニーズへの対応を行うことは困難であったと指摘している。

そのような状況のなか、本論文では、多様な主体の単なるネットワークではなく、地方自治体もガバナンスのアクターの一つとなりつつコーディネーターともなり、多様なニーズに対し多様なアクターで相互影響を行いながら対応していく新しいタイプのガバナンスであるNPG（ニュー・パブリック・ガバナンス）を導入した行政システムが求められて

いるとしている。そのNPGの大きな特徴の一つとして、サービスマーケティングの論理を取り入れている点である。これは他のガバナンス論には見られない特徴である。このことは、民間企業や事業所、NPO、住民組織等との多様なアクターとの共創によるガバナンスが求められるなかで、民間企業等を主な対象に発展してきたサービスマーケティングを取り入れている点で親和性と適合性の高い重要な特徴と考えられる。

一方で、本論文では、NPGの導入がPA（パブリック・アドミニストレーション）やNPMにとって代わるものではないことも指摘している²。NPMが適切な事務事業は引き続き存在し、効率性や経済性を追求するなかにおいても、有効性の改善を行うなど、NPMの発展性の余地はある。こうしたことを念頭にNPMとの整合性も考慮しつつNPGの導入による具体的な改革について論じてきたのが、本論文である。

本章では、第1章から第8章までで論じた内容を踏まえ、わが国地方自治体における政策の形成と実践の論理として、NPMとNPGの融合に向けての行政システム改革に関する提言をまとめる。また、本論文の研究を総括し、今後の研究課題を提起する。

II NPMとNPGの融合による行政システム改革

NPMとNPGの融合による行政システム改革を考える際の一つの重要な観点は、第5章で整理したように「価値創造」の共通軸で両者を捉えるということである。第5章では、価値の捉え方について、GronroosのSLの考え方にに基づき、「利用によって価値は創造される」とし、供給者側が提供したグッズやサービスについては、顧客に利用されることによって「価値」となるということを説明した³。

Osborne（2017）が、PSL（パブリック・サービスロジック）の概念を提起しているが、このGronroosの定義に拠っている⁴。本論文では、SLやVirgo and IuschによるSDL、Prahalad and Ramaswamyによるコア・コンピタンスと共創に関する考察を行い、価値創造について、「地方自治体がグッズやサービスを提供し、住民等が利用することを通じて価値を引き出すプロセス」と定義した。また、価値共創については、「地方自治体とアクターが協働し、住民等をアクターや価値創造者に組み込みながら、グッズやサービスを提供され利用される価値創造のプロセス」と定義した⁵。そのような定義を前提に、価値創造のプロセスを整理したものが、第5章の図表5-3であり、その図表に本章におけるNPMとNPGの融合に向けた提言を位置づけたものが、図表9-1である。

提言1は、政策等の形成の企画段階に関わる「総合計画等におけるNPMとNPGの基本原理の定着」である。地方自治体の最上位の計画である総合計画と個別分野における政策等の拠り所となる計画の両者を貫く原理として、NPMの基本原理とNPGの基本原理を浸透させ、NPMとNPGが融合されることである。両者は価値を創造するという共通要素を中心に、行政内部の効率性を高めることを主眼とするNPMと、地域の社会的課題を解決するという政策等の「有効性」や「社会的価値」が求められるNPGとの相互補完関係、あるいは地方自治体の経営における両輪ともいえる関係性があり、これらを総合計画等に浸透させることが提言である。

提言2は、価値創造や価値共創の組織文化の醸成である。本論文では、第5章において、事務事業類型を「PA型」、「NPM型」、「NPG型」の3つに類型化している。価値について中核的な概念として説明がなされているのはNPGにおいてである。NPMは行政内部の効率性や経済性の追求を主眼とする改革としてこれまで展開されてきたが、有効性を高めていく着想も重要である。PA型の事務事業は定例業務であり、効率性や経済性を追求することが主眼となるが、特にNPM型やNPG型の事務事業については、顧客に利用されることによって生じる価値をいかに高めるかといったことが組織的に実施されていく価値創造・価値共創プロセスの重要性が提言内容である。

提言3は、経営資源の活用に関する改革である。多様なアクターとの協働により、人的資源、財源、知識といったグッズやサービスを創出するための資源が拡大する。このことを踏まえた、地方自治体が政策等を形成する際に積極的に外部の経営資源を活用することに関する改革の提言である。これも提言1と同様、政策等の形成の企画段階における改革の提言である。

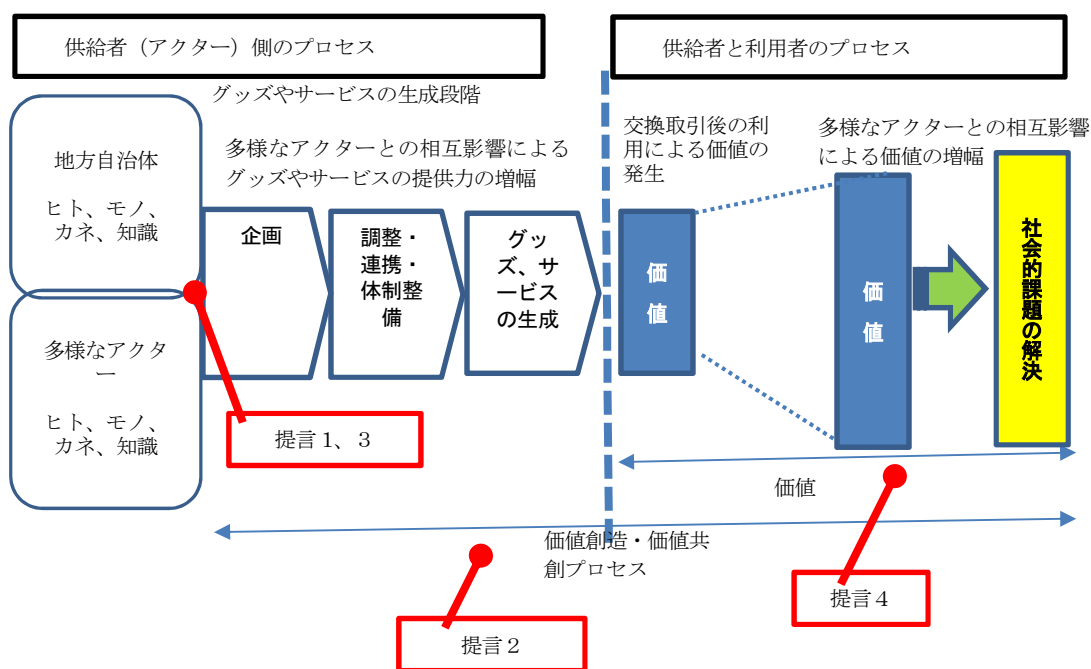
提言4は、戦略的な管理会計に基づくマネジメントである。

第一に、価値の評価手法としての行政評価の改善である。NPMの導入と合わせて導入されたのが行政評価である。しかしながら、現状は事務事業評価が中心となっている。NPGによる政策・施策・事務事業が目指すものは、多様なアクターとの相互影響による価値共創を通じた社会的課題の解決に資するものであり、施策評価が重要となるといった視座に基づく提言である。

第二に戦略的な管理会計に基づくマネジメントである。多様なアクターとの相互影響に基づく価値共創にかかるプロジェクトの規模や、目指す社会的課題の解決の課題の大きさが大きくなるほど、「財務の視点」、「顧客の視点」、「内部ビジネスプロセスの視点」、「学習

と成長の視点」といったBSC（バランスト・スコアカード）のような戦略的な管理会計手法が求められ、KPI等に基づく評価とマネジメントを、多様なアクターとの共通認識の形成を進めながら展開していくことが重要となる。価値共創プロセスにかかる戦略的なマネジメントについての提言である。

図表9—1 NPMとNPGの融合による行政システム改革に向けた提言



出所) 筆者作成。

1 総合計画等におけるNPMとNPGの基本原理の定着

第2章で述べたように、総合計画は、地方自治体の最上位の計画であり、NPMが導入されて以降は行政評価と一体的なものとして政策・施策・事務事業のマネジメントの拠り所となるものである。しかしながら、総合計画においては、ガバナンスに関する規定は明確化されていないことが多く、多様なアクターに関する総合計画への位置づけがなされている自治体は約35%となっている⁶。多様なアクターの位置づけだけでガバナンスが担保されるわけではないが、地方自治体におけるガバナンスが明確には意識されていないことのあらわれといえる。

ガバナンスが機能するためには、第一に総合計画における自治体経営の基本的なビジョンや指針として、ガバナンスを基本的な方針として定められることが求められる。第二に、

具体的に政策や施策、事務事業について、協働するアクターやガバナンス形態、実行する政策等の内容について、明確に規定することが求められる。特に総合計画の中でも具体的な事務事業についての内容を規定する実施計画において明確化されることが必要である。また、総合計画への位置づけとともに、個別計画にはさらに具体的な事項が規定されることが一般的であり、両者が整合性をもって、計画的に政策・施策・事務事業を進めるための拠り所となることが望ましいと考えられる。

NPMの基本原理は、「①顧客志向、②戦略・ビジョン、③権限移譲・分権化、④競争メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任」⁷である。また、NPGの基本原理は「①価値創造、②価値共創、③相互影響、④コーディネート、⑤協働、⑥経営資源の拡大」⁸と本論文で整理したところである。これらの両者が総合計画等において、いわゆる計画の総論としてのビジョンや方針としても明確に説明がなされ、計画等に位置づけられた政策・施策・事務事業が、その企画段階において、両者の基本原理を踏まえた検討がなされ、具体化されて計画への位置づけが行われることが重要と考えられる。

そうした企画段階において、NPMとNPGの基本原理が織り込まれることが、両者が融合された地方自治体の経営の基盤となると考えられる。両者は価値を創造するという共通要素を中心に、行政内部の効率性を高めることを主眼とするNPMと、地域の社会的課題を解決するという政策等の「有効性」が求められるNPGといった相互補完関係、あるいは地方自治体の経営における両輪ともいえる関係性があり、これらを総合計画等に浸透させることが重要となる。

こうしたことを実現するためには、まず、トップマネジメント層の共通認識の形成が重要である。次に総合計画等の策定段階において、NPMやNPGの基本原理を踏まえての政策・施策・事務事業の検証を、策定方針等を示すかたちで求め、その検証結果を反映した政策等の具体的な位置づけを行うことが考えられる。計画への政策・施策・事務事業の位置づけは、予算化や組織体制の一つの判断材料ともなるものであり、ミドル層や担当者レベルの意識改革も求められる。

2 価値創造や価値共創の組織文化の醸成

本論文では、第5章において、価値や価値創造・価値共創について定義を行っている。また、事務事業類型を「PA型」、「NPM型」、「NPG型」の3つに類型化している。PA型は、「法令等に基づく適切な執行管理が求められる事務事業や経理事務などの内部管

理の事務事業」と定義している。NPM型は、「効率性や経済性を重視した供給側の改革を中心に形成された事務事業」と定義している。NPG型は、「地方自治体と多様な組織や個人が連携し、それぞれの組織等が有する強みやノウハウ、資源を活用しながら、相互影響を通じて達成されるべき価値の最大化を目標に形成される事務事業」と定義している。価値については、NPMにおいてもVFM（value for money）や英国における行財政改革として実施されたBV（best value）といったように、言葉として使われているが、中核的な概念として説明がなされているのはNPGにおいてである。NPMは行政内部の効率性や経済性の追求を主眼とする改革としてこれまで展開されてきたが、わが国地方自治体においては、アウトソーシングなどはかなり浸透しており、今後は有効性を高めていく着想も重要である。PA型の事務事業は定例業務であり、経済性を追求することが主眼となるが、NPM型は経済性及び効率性を追求することに加え、今後は有効性の追求も重要となる。NPG型の事務事業については、顧客に利用されることによって生じる価値をいかに高めるかといったことが組織的に実施されていく価値創造・価値共創プロセスが重要である。

提言1として述べた総合計画等における対応も重要な点であるが、価値創造のプロセスの段階においては、日常的な実践面における対応が重要となる。地方自治体内部においては、NPMに基づく業務の効率化やNPGに基づく多様なアクターとの協働をベースに政策等の企画や実践を進めることに対応できる人材の育成が基盤の一つとなる。そうした基盤をベースに、組織文化を醸成する場として、トップマネジメント層による政策等の形成や評価等の場を設置し、ミドル層との対話を通じ、NPMやNPGを基本とする政策等の形成や評価が促進される具体的な仕組みが必要である。各層間の対話によるトップダウンやミドルアップアンドダウン、ボトムアップといった多様な相互影響がなされ、政策等が形成されていく仕組みが地方自治体内部においても必要である。

3 経営資源の活用に関する改革

第4章で、NPGの基本原理の一つとして「経営資源の拡大」をあげたところである。多様なアクターとの協働のメリットの一つは、地方自治体における政策形成の観点からみれば、地方自治体単独では活用することができない人的資源や財源、知識等が活用できるということである。経営資源の拡大によりグッズやサービスを創出し、社会的課題の解決を進めるその推進力が拡大するということである。また、NPMにおいても効率性を追求しながらも、例えばアウトソーシングの委託先や指定管理者の選定先等の要件に、有効性

に関する要件を設定することで、行政にはない専門性などの知識といった経営資源が活用可能となる余地もある。

第8章の先行事例の検証でも指摘したように、先行事例における共通点の一つとしてあげられるのが、協働による経営資源の拡大である。地方自治体がすべての経営資源を準備し、課題への対応に必要であった能力を獲得し、政策形成等を行うことが可能であった右肩上がりの経済成長の時期は終焉している。多様化し複雑化しているニーズへの対応には地方自治体がコーディネーターとなり、多様なアクターとの協働により、多様な経営資源を確保しつつ政策等の形成と実践を進めるといった着想の転換が必要である。特に、政策等の形成において重要な資源となる人的資源と財源について述べると、次のような改革が提起できる。

人的資源については、ビジョンとして掲げた社会的課題の解決のために必要となる専門性やノウハウといった知識を持ち合わせた人的資源を想定し、その人的資源を有するアクターとの協働を前提に、政策等の形成の具体化を進めるといった発想の転換が必要である。ある政策等に対し、必要となるアクターは一つとは限らない。複数のアクターとの連携体制を構築することも視野に入れる必要があり、その実効性を担保するためには、アライアンスといった一定の拘束力のある手法の活用も念頭に置くことが必要である。また、企業等におけるCSV⁹を活用した人的資源の確保についても人的資源の獲得手法として活用できる。

こうした人的資源の獲得は、地方自治体からの人件費の支出が伴う場合もあるが、多くは事業費としての支出であり、支出が抑制されることは先行事例からも検証されている点である。人件費の補填の意味合いの強いアウトソーシング等の委託型ではない様々な人的資源の確保策が模索できる。先行事例からは、アクターとして得られる価値が大きいほどアクターが主体的に人的資源を提供するケースが多いと想定される。

財源についても、多様な調達手法を政策・施策・事務事業の形成の企画段階から念頭に置くことが必要である。地方自治体内部の予算化だけに着目した予算至上の志向からは脱却し、根本的な着想の転換を行うことで、活用できる財源の幅が広がる。財源確保としては主に三点が図表9-2のように提起できる。

第一に、地方自治体による協働促進のための財源確保である。NPM型のアウトソーシングに必要な委託費の確保や指定管理料の確保といったことは、これまでにほとんどの地方自治体が行っていることである。もう一つの手法が、NPGに基づく多様なアクターと

の協働による事務事業実施のための財源の確保である。これは、アクターからの人的資源といった一定の経営資源の拠出を前提に、財源を地方自治体において確保し、事務事業を展開する手法である。

第二に、地方自治体とアクターによる財源確保である。地方自治体とアクターがそれぞれの役割に応じて事務事業を協働で実施していくために必要な財源を確保するものである。アクターが財源を拠出する動機としては、収益への貢献といったものが強いほど動機も強まる。そのほか、CSVとしての社会貢献の観点から中長期的に本業へのメリットも見据えながら財源を確保するケースも考えられる。先行事例の検証においてもこうしたことは確認できたことである。

第三に、資金提供主体としてのアクターによる財源確保である。地方自治体がNPGに基づく社会的課題の解決を図るための政策・施策・事務事業を形成する際に、自らの予算確保以外に活用できる手法として、資金提供の役割を有するアクターの存在がある。先行事例においても、民間からの出資等をベースとするプロジェクトファイナンスを活用した事例や、日本財団によるフィランソロキャピタリズム¹⁰を活用した事例を検証した。そのほか、有力な財源調達手法として考えられるのがクラウドファンディング¹¹、ソーシャルインパクトボンド¹²、SRI（社会的責任投資）¹³である。

図表9—2 NPMとNPGにおける財源確保手法

	財源
地方自治体による協働促進のための財源確保	◎NPM型のアウトソーシングに必要な委託費の確保 ◎多様なアクターとの協働による事務事業実施のための財源の確保
地方自治体とアクターによる財源確保	◎地方自治体とアクターがそれぞれに事務事業実施のための財源を確保
資金提供主体としてのアクターによる財源確保	◎プロジェクトファイナンス、クラウドファンディング、ソーシャルインパクトボンド、SRI、フィランソロキャピタリズムといった手法の活用。

出所) 筆者作成。

以上述べた人的資源や財源の調達手法を初期段階で検討することが、政策・施策・事務事業の規模等にも大きな影響を与える。地方自治体内部における予算編成のみに着目するのではなく、外部資金にも着目した財源確保手法へと改革を進めることが重要となる。地方自治体職員の人的資源や財源調達に関する意識改革と予算編成システム等のシステム改革が求められる。

4 戦略的な管理会計に基づくマネジメント

提言4は、戦略的な管理会計に基づくマネジメントである。

まず、評価手法としての行政評価の改善があげられる。第2章で述べたように、NPMの導入と合わせて導入されたのが行政評価である。しかしながら、全国ではじめて事務事業評価を導入した三重県での行政評価をはじめ、現状の行政評価は事務事業評価が中心となっている。NPGによる政策・施策・事務事業が目指すものは、多様なアクターとの相互影響による価値共創を通じた社会的課題の解決に資するものである。第8章で述べたように、個別の事務事業評価により、「経済性」、「効率性」、「達成度」、「有効性」が評価されることはもちろん重要であり、個別価値の評価においては、事務事業評価が重要となる。しかしながら、この個別価値については、従来の「経済性」、「効率性」、「達成度」、「有効性」だけでは評価が難しい社会的課題の解決に寄与する側面もある。NPGのもう一つの特徴としては、社会的課題の解決を図り、社会的価値を創出することであり、比較的大規模な事務事業、あるいは複数の事務事業で構成される施策評価が重要となる。その際の評価指標としては、投入財源に対する社会的価値である。

そうしたNPGに基づく施策評価や事務事業評価を適切に実施していくためには、それぞれの地方自治体において、現行の行政評価システムを見直す必要がある。特に、社会的価値を評価する際に重要となる施策評価の充実が求められる。

第二に、戦略的管理会計手法の充実である。多様なアクターとの相互影響に基づく価値共創にかかるプロジェクトの規模や、解決を目指す社会的課題の大きさが大きくなるほど、「財務の視点」、「顧客の視点」、「内部ビジネスプロセスの視点」、「学習と成長の視点」といったBSCのような戦略的な管理会計手法が重要となり、KPI等に基づく評価とマネジメントを、多様なアクターとの共通認識の形成を進めながら展開していくことが重要となる。

第8章でも指摘したように、財務指標そのものの限界や提言4で述べたような行政評価システムにおける課題等を踏まえると、地方自治体の価値創造を推進する経営におけるマネジメントの方法論は確立されているとはいえない。NPGにおいては多様なアクターとの協働により、財源や人的資源、知識などの経営資源により、価値創造を推進することが求められている。管理会計的な観点からは、アクター間の内部管理も含めて価値連鎖プロセス全体を支えるBSCに代表されるような戦略的な管理会計システムが求められている。そのことはアクターとの共創のための共同ツールとしての意味合いも持つ。さらに伊藤

(2011) が指摘するように、地方自治体の予算との関連づけも重要であり¹⁴、管理会計的な手法を活用し、例えば、地方自治体とアクターとの協働による経営資源の拡大と適切な地方自治体の負担割合を考慮したコストのあり方などNPMも意識したコスト管理など、予算編成に活かす仕組みが求められる。

Ⅲ 本論文の総括と課題

1 本論文における特徴的な提起

本論文では、地方自治体における政策の形成と実践の論理として、NPGに関する理論的背景等も含めた考察を行い、NPMとNPGの融合による行政システム改革に関する提言を行った。わが国における地方自治体の行政システムの経緯を概観し、NPGが重要となることを説明した。また、総合計画等におけるガバナンスの位置づけの重要性について考察した。そしてNPGの理論的背景の一つであるサービスマーケティングを検証し、NPGの基本原理やフレームワークを導出した。NPGの中核的な要素として位置づけられている「価値」について、その定義を明確化した。また、「価値創造」や「価値共創」についても先行研究を踏まえた定義づけを行った。NPGの中核的な手法とされてきたコ・プロダクションについて、先行研究を踏まえた内容の整理と課題の抽出を行い、Osborne *et al.* (2016) や Osborne (2017)、Virgo and Lusch(2008)も参考に、コ・クリエーションの一つの類型としてコ・プロダクションを位置づける方向での考察を行い、ビジネス・モデルを提起した。

こうしたNPGに関する考察の妥当性を検証するため、わが国地方自治体における先行事例の検証を行い、妥当であることを確認した。また、NPGを推進するための戦略的管理会計の重要性を整理し、BSCに基づくマネジメントツールの導入、アクターの経営資源も視野に入れた政策等の形成や予算編成システムの改革に関する提起を行った。

2 学界への貢献

地方自治体の政策等の形成において、ガバナンス論を論じたものはあるが、その多くはNPMにおけるガバナンス論であり、地方自治体の役割をあまり考慮していないガバナンス論である。英国をはじめとする欧州において先行研究で盛んに議論がなされているNPGやコ・クリエーション、コ・プロダクションについては、わが国地方自治体の政策等の

形成に重要な示唆を与えるものであるにも関わらず、その知見をいかした体系的な研究はほとんどなされていないのが現状である。本論文では、先行研究を踏まえ、わが国地方自治体へのNPGの導入とその手法に関する具体的な提起を行ったところである。

また、欧州におけるNPGやその手法に関する研究は、福祉やサービスといった公共サービスに論拠が偏っている。そのため、ビジネス・モデルの提起や、わが国地方自治体における事例検証を行うことを通じ、公共領域の全般的な分野における政策・施策・事務事業への適用が適当であることを提起している。また、欧州の先行事例ではあまり扱われていない組織間連携による価値創造について、フレームワークの提起や事例による検証を行ったところである。

3 研究の総括

本論文は、人口減少や少子高齢化への対応や多様化・複雑化する行政ニーズへの対応に向けて、これまで内部効率化を重視してきたNPMにおける有効性を志向する取り組みや、NPGによる政策・施策・事務事業の形成が、地方自治体の行政システム改革として重要であることを提起している。わが国における先行事例からは、ガバナンスの生成と実践力の高さが事業の成否に大きな影響を与えることが確認できた。

本論文で提起した枠組みについて、地方自治体における具体的な取り組みとして促進されていくためには、研究の更なる精緻化と情報発信等が今後の課題となる。また、著者自らが熊本県における当該研究の成果の実践者として今後の実務にあたり、実務での成果や課題を研究にもフィードバックするといった視点でも研究を深めていくこととしたい。

本論文では、NPMとNPGの融合に関する一定の知見は得られたが、価値の評価のあり方については、行政評価との関連や業績評価手法との関連性について更なる研究を加えて論じることを課題として捉えている。また、管理会計的な手法に関する詳細なツール化の設計が今後の研究課題の一つとして考える。さらに、財源調達手法としてのプロジェクトファイナンスやSRI、ソーシャルインパクトボンドやフィランソロジキャピタリズム等については、ガバナンスによる社会的課題の解決を図るうえで重要な資金調達手法であり、この点を深く考察していくことも今後の研究課題と考えている。本研究で提起した内容をもとに、更なる研究の精緻化と実務での実践の両面から、地方自治体の政策形成の論理と実践に関わる研究の深化を進めていきたいと考えている。

本論文で一貫して主張しているように、NPGとその手法であるコ・クリエーション、

NPMとNPGの融合に基づくマネジメントが、わが国地方自治体の行政システムの改革に寄与することが期待されるところである。

注

- 1 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、38頁。
- 2 Osborne,S.P., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” Osborne,S. P.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010.p.6.
- 3 Gronroos,C. and J. Gummerus, “The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic,” *Managing Service Quality Vol..24*, 2014,p213.
- 4 Osborne,S.P., “From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?,” *Public Management Review*, 2017. P.3.
- 5 Gronroos,C. and J. Gummerus(2014)などの定義をもとに、第5章において筆者が定義したもの。
- 6 公益財団法人日本生産性本部『「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」調査結果報告書』、2016年、14頁。
- 7 石原俊彦編著『前掲書』、38頁。
- 8 Osborne.*et al.*(2015)や Koopenjian *et al.*(2013)、Morgan *et al.*(2014)、Kooiman *et al.*(2004)、Hartley(2010)を踏まえ、第4章において筆者が定義したもの。
- 9 Porter M. E and M. R. Kramer, “Cresting Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth,” *Harvard Business Review*, 2011.p.16.
- 10 フィランソロキャピタリズムの定義を扱った国内の文献は見当たらない。Philips S.D. and J.Tobias(2016)は、伝統的なフィランソロピーが、近年、戦略的、ベンチャー的、起業家的、触媒的、インパクトの高いものに変化していることを指摘し、それをフィランソロキャピタリズムとしている。
- 11 松尾 (2014) は、「クラウドファンディングとは、必ずしも明確な定義が確立されているわけではないが、インターネットを通じて多数の資金提供者を集め、投資や寄付などの形態で小口資金を資金調達者に提供する仕組みと理解される。」としている。
- 12 塚本 (2017) は、「SIBは、若年無業、子供の貧困対策、高齢者の健康改善等、社会的プログラムの運営資金を 公財政からではなく、民間投資資金から調達し、成果 (アウトカム) 指標を共有する投資家、サー ビス実施団体 (NPO, 社会的企業等)、政府 (国, 自治体)、中間支援組織等が、介入・予防 サ

ービスを実施する公民連携スキームである。」と定義している。

- 13 首藤・増子・若園（2006）は、CSR 戦略 を、「企業価値向上を目的とする企業の『社会・環境・倫理問題』（Social, Ethical and Environmental: SEE）への取り組み」と定義し、その戦略との関連で S R I（社会的責任投資）について論じている。
- 14 伊藤嘉博「バランスト・スコアカード」浅田孝幸・伊藤嘉博編『戦略管理会計』、2011年、289頁。

参考文献

- Brudney, J. I. and R. E. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, vol.43,1983 pp. 59–65.
- Chandler, J. D. and S. L. Vargo, "Contextualization and value-in-context: How context frames exchange," *Marketing theory*, 11.1, 2011, pp.35-49.
- Dunleavy, P. and C.Hood, "From old public administration to new public management," *Public money & management*, 1994, pp.9-16.
- Durose, D. and L. Richardson, *Designing public policy for co-production*, Policy press, 2016.
- Dwyer, R. F., P. H. Schurr and O. Sejo, "Developing Buyer-Seller Relationships," *The Journal of Marketing*, vol. 51, no. 2, pp. 11–27.
- Edvardsson, B. and B. Tronvoll and T. Gruber, "Expanding understanding of service exchange and value co-creation: a social construction approach," *Journal of the Academy of Marketing Science* 39.2 (2011): 327-339.
- Flynn, O. J., "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications," *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 353–366
- Gronroos, C. and J. Gummerus, "The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic," *Managing Service Quality Vol.24*, 2014, pp.206-229.
- Gronroos, C. and P. Volma, "Critical service logic: making sense of value creation and co-creation," *Academy of Marketing Science*, 2013, pp.133-150.
- Gronroos, C., *In search of a new logic for marketing foundations of contemporary theory*, 蒲生智哉訳『サービス・ロジックによる現代マーケティング理論』白桃書房、2015年7月。
- Gummesson, E., "Total Relationship Marketing. Rethinking Marketing Management: From 4Ps to 30Rs," *T Butterworth-Heinemann*, Oxford, 1999.
- Gummesson, E., "Exit services marketing-enter service marketing," *Journal of Customer Behaviour*, 6.2, 2007, pp.113-141.
- Howlett, M., A. Kekez and O. Poocharoen, "Understanding Co-production as a policy tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory," *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2017, pp.1-15.

- Hartley J., "Innovations in governance and public services: past and present," *Public Money and management*, 2010, pp27-34
- Kaplan, R, and D. Norton, *The Strategy-Focused Organization*, Harvard Business Press, 2001. 櫻井通晴監訳『キャプランとノートンの戦略バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2001年。
- Kooiman, J., M. Bavinck., R. Chuenpagdee, R. Mahon and R. Pullin, "Interactive governance and governability: an introduction," *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*,2008, pp.1-11.
- Koppenjan, J. and K. Christopher, "Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity?," *International Review of Public Administration* 18.2 ,2013, pp.1-8.
- Koppenjan, J., *The New Public Governance in public service delivery*, eleven international publishing,2012.
- Le Meunier-FitzHugh, K., J. Baumann, R. Palmer and H. Wilson, "The implications of service-dominant logic and integrated solutions on the sales function," *Journal of Marketing Theory and Practice* 19.4, 2011, pp. 423-440.
- Moore, M., *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, 1995.
- Moore, M, and J. Hartley, "Innovations in governance," *Public Management Review*, 2008, pp.4-20.
- Morgan, Douglas F. and Brian J. Cook, eds. *New public governance: A regime-centered perspective*, ME Sharpe, 2014.
- Osborne, P. S., "The (New) Public Governance?," *Public Management Review*, 2007, pp.378-387.
- Osborne, P. S., "The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?," Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010.
- Osborne, P. S., Z. Radnor, and G. Nasi, "A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach," *The American Review of Public Administration*, 2013, pp.135-158.
- Osborne, P. S., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, "The Service Framework: A Public-service-

- dominant Approach to Sustainable Public services,” *British Journal of Management*, 2015, pp.1-15.
- Osborne, P. S., Z. Radnor, and S. Kirsty, “Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?,” *Public Management Review*, 2016, pp.639-653.
- Osborne, P. S., “From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?,” *Public Management Review*, 2017, pp.1-7.
- Ostrom, V. and F. P. Bish, eds. *Comparing urban service delivery system*. Sage, 1977.
- Peters, B. G. and J. Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, pp.223-243.
- Pestoff, V., “Co-production, new public governance and third sector social services in Europe,” *Ciências Sociais Unisinos* 47.1 ,2011,pp.15-24.
- Pestoff, V., “New public governance and accountability: some jewels in a treasure chest,” *CIES Centro de Investigación de Economía y Sociedad* 91 ,2011,pp.1-22.
- Phillips, S.D. and T. Jung, “A new ‘new’ philanthropy: from impetus to impact,” *The Routledge Companion to Philanthropy*, Routledge, London, 2016, pp.1-68.
- Porter, M.E., *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985. 土岐坤・中江萬治・小野寺武夫訳 『競争優位の戦略』ダイヤモンド社, 1985年, 313頁。
- Porter, M. E & M. R. Kramer, “Cresting Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth,” *Harvard Business Review*, 2011, pp.1-16.
- Prahalad, C. K., and G. Hamel, “The core competence of the corporation,” *Boston*, 1990, pp. 235-256.
- Prahalad C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition – Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, 2004. 有賀裕子訳 『価値共創の未来へー顧客と企業の Co-Creation』ランダムハウス講談社、2004年。
- Ramirez, R., “Value Co-Production: Intellectual Origins and Implications For Practice and Research,” *Strategic Management Journal*, 1999, pp.49-65.
- Rashman, L., E. Withers and J. Hartley, “Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature,” *International Journal of Management Reviews* 11.4, 2009, pp. 463-494.

Rhodes, R. A. W., "The new governance: governing without government," *Political studies*, 1996, pp.652-667.

Spano, A., "Public Value Creation and Management Control," *International Journal of Public Administration*, 2009, pp.329-348.

Stoker, G., "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?," *American Review of Public Administration VOL 36*, 2006, pp.41-57.

Vargo, S. L., P. P. Maglio and M. A. Akaka, "On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective," *American Review of Public Administration VOL 36*, 2006, pp.41-57.

Vargo, S. L. and R. F. Lusch. "Service-dominant logic: continuing the evolution," *Journal of the Academy of marketing Science* 36.1, 2008, pp.1-10.

William, M., G. Smith and G. Stoker, "Social capital and urban governance: adding a more contextualized 'top-down' perspective," *Political studies* 48.4, 2000, pp. 802-820.

新井直樹「地域産業政策の変遷と産業集積における地方自治体の役割に関する一考察」『地域政策研究』第9巻、2007年2月、175-193頁。

石川和男「マーケティングにおける中心価値の変化—価値創造思考の新たな枠組みを中心として」『専修ビジネスレビュー』Vol10、2015年、1-16頁。

石塚浩「外部コンピタンスの活用に関する考察」『情報研究(文教大学情報学部紀要)』、第19、1998。

石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社、1999年11月。

石原俊彦「地方自治体改革とニュー・パブリック・マネジメント」『ビジネス&アカウンティングレビュー』創刊号、2006年、1-3頁。

石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年。

石原俊彦「自治体間連携による新たなPPPの時代へ」『ガバナンス』、2015年11月。

伊藤嘉博「バランスト・スコアカード」浅田孝幸・伊藤嘉博編『戦略管理会計』、2011年。

伊藤嘉博「戦略志向組織における予算管理: BSC との関係性を軸とした検討」、原価計算研究 29.1、(2005年)。

稲生信男(2004)「行政経営とガバナンス型 Balanced Scorecard(BSC)に関する一考察」『会計検査研究』NO.30、2004年9月、16頁。

稲沢克祐『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい、2006年1月。

岩崎正洋『ガバナンス論の現在— 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年。

上田和勇「現代企業経営におけるソーシャルキャピタルの重要性」『社会関係資本研究論集』第1号、2010年、13-29頁。

臼杵市役所『臼杵市の地域包括ケアシステムについて』2016年11月25日。

ANAホールディングス株式会社ホームページ
<http://www.anahd.co.jp/csr/community/vitalization.html> (2016年2月8日アクセス)

大分県臼杵市『在宅医療・介護連携（臼杵市Z会議）の取り組みについて』、臼杵市でのヒアリング時に提供された資料、2016年11月25日。

大分県臼杵市『うすき石仏ねっと』、臼杵市でのヒアリング時に提供された資料、2016年11月25日。

大住荘四郎『NPMによる経営革新—WillとSkillの統合モデル』学陽書房、2005年3月。

大住荘四郎「価値創造のためのパブリックマネジメント—ポストモダンの時代に対応した新たな公共政策のフロンティアに関する基礎研究」『関東学院大学経済経営研究所年報』第34集、2012年、1-11頁。

大西淳也『公的組織の管理会計』同文館出版、2010年。

大室悦賀「ソーシャル・イノベーション理論の系譜」『京都マネジメント・レビュー』第15号、2009年、13-40頁。

大藪亮「サービス・ドミナント・ロジックと価値共創」、村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同分館出版、2015年3月。

岡本清ほか『管理会計』中央経済社、初版、2003年3月。

熊本県医師会『平成28年熊本地震における避難所及び仮設住宅等における高齢者に対する有効な生活不活発病対策の実証活動・評価に関する調査研究事業報告書』、厚生労働省平成28年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進事業、2017年3月31日。

熊本県健康福祉部認知症対策・地域ケア推進課『地域包括ケアシステムにおける理学療法士の関わり』、2017年9月、35頁。

熊本県作成リーフレット『くまもとアートポリスのシステム』。

公益社団法人日本生産性本部『「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」調査結果報告書』、2016年。

国土交通省ホームページ 国土政策
http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000026.html (2016年12月5日)

日アクセス)

坂本信雄「ローカル・ガバナンスの構造的分析の試み」『京都学園大学経営学部論集』第17巻第3号、2008年3月、1-20頁。

志村正、石田晴美(2009)「パブリック・セクター組織におけるBSCの適用」『情報学ジャーナル』Vol.4-(2)、2009年1月、8頁。

首藤 恵, 増子 信, 若園 智明「企業の社会的責任 (CSR) 活動とパフォーマンス: 企業収益とリスク」、早稲田大学ファイナンス総合研究所、Waseda University Institute of Finance Working Paper Series WIF-06-002、2006年9月、1-25頁。

杉岡秀紀「自治体政策における総合計画とフューチャーデザイン」『福知山公立大学研究紀要』、2017年。

陶山計介・妹尾俊之『大阪ブランド・ルネッサンス』ミネルヴァ書房、2006年。

総務省『地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針』2005年3月。

総務省『地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針』2006年8月。

総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況等に関する調査結果』2014年3月。

総務省『平成27年度定員管理調査』2015年12月。

高岸昇三「地域経営の理論と歴史『地域経営と地方行財政』」日本地方自治研究学会編、税務経理協会、1993年。

武久顕也「私が新瀬戸内私立図書館を公設公営にした理由」出版ニュース、2015年4月、5頁。

武久顕也「太陽のまちプロジェクト」2016年10月15日、関西学院大学梅田キャンパスでの講演資料、6頁。

田中啓。「日本の自治体の行政改革」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学、2010年、1-24頁。

玉村雅俊編著『総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータルシステムの構築』公人の友社、2014年。

田村明『まちづくりの発想』岩波書店、1987年12月。

地域包括ケア研究会『地域包括ケア研究会報告書』2009年5月。

地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる—地方分権改革の総括と展望』2014年6月。

塚本一郎「インパクト評価とアウトカムベース公共調達(上)」、経営論集64巻第1・2・3号、2017年3月、79-92頁。

徳崎進『VBMにおける業績評価の財務業績効果に関する研究』関西学院大学出版、2012年2月。

富野暉一郎「自治体における公共空間」、2002年11月、1-10頁。

富野暉一郎「NPM改革の限界性と公益の構造化に基づく公共再編型改革」『会計検査研究』No39、2009年3月、11-23頁。

内閣官房『行政改革大綱』2000年12月。

内閣官房『今後の行政改革の方針』2004年12月。

内閣官房『まち・ひと・しごと総合戦略』2014年12月。

内閣府『地方分権推進委員会中間報告』1996年3月。

内閣府『全国総合開発計画の推移（経済財政諮問会議資料）』2001年4月18日。

永田晃也『価値創造システムとしての企業』学文社、2003年。

新川達郎『公的ガバナンスの動態研究— 政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年。

西尾勝『行政学』有斐閣、1993年6月。

野中郁次郎、竹内弘高『知識創造企業』東洋経済新報社、1996年。

林昌彦「自治体の行政評価における実践的課題」『商大論集』第63巻、2011年、1-13頁。

細川護熙、磯崎新「田園文化圏の創造を目指して」SD、鹿島出版会、1991年1月、9頁。

松尾順助「クラウドファンディングと地域再生」、証券経済研究、第88号、2014年12月、17-38頁。

松尾貴巳「自治体における業績評価システムの多様性と有効性」『国民経済雑誌』第202巻、2010年8月、29-45頁。

松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年。

松尾敏光「管理会計技法としてのバランスト・スコアカード（BSC）の意義」『大東文化大学 Research Paper』第46巻、2005年9月、2頁。

松尾亮爾「自治体価値創造における組織間連携の意義」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第17号、2016年6月、71-90頁。

松尾亮爾「自治体価値創造における新地方公会計の意義」『公会計研究』、第17巻、第1・2合併号、2016年3月、85-97頁。

松尾亮爾「地方自治体における非財務情報を用いた価値評価—非財務情報を中心とする価値創造経営のフレームワーク—」『CIPFA JAPAN ジャーナル』創刊号、2017年1月、113-124頁。

松尾亮爾「わが国地方自治体における事務事業の形成の変遷と今後の課題」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第19号、2017年6月、117-136頁。

- 松尾亮爾「わが国地方自治体における価値評価の現状と課題」『経営戦略研究』第11号、2017年9月、67-78頁。
- 松尾亮爾「白杵市における地域包括ケアシステムの構築と地方創生」石原俊彦監修『白杵の地方創生』関西学院大学出版会、2017年12月。
- 松尾亮爾「ニュー・パブリック・ガバナンスがもたらす価値創造の変革—わが国地方自治体における事務事業形成の再構築—」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第20号、2017年12月。
- 松本英昭『要説地方自治法 第七次改訂版』ぎょうせい、2012年4月。
- 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』24号、2001年9月、45-53頁。
- 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」『同志社政策科学研究』、第2巻1号、2000年、31-48頁。
- 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』24号、2001年9月、45-53頁。
- 宮川公男・山本清編著『行政サービス供給の多様化』多賀出版、2009年。
- 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年。
- 宮脇淳『公共経営論』PHP研究所、2003年。
- 村上真理「関係性マーケティングの論点と本質」、村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同分館出版、2015年3月。
- 村松潤一編著『価値共創とマーケティング論』同文館出版、2015年3月。
- 森田朗「わが国における『行政改革』の限界」『会計検査研究』No.46、2012年9月、5-10頁。
- 門田安広『管理会計—戦略的ファイナンスと分権的組織管理』税務経理協会、2001年。
- 八代地域在宅医療・介護連携支援センター『在宅医療・介護の連携推進における八代地域の取組みについて』、八代地域医療・介護多職種連携研修会、2017年7月15日。
- 矢吹雄平『地域マーケティング論』有斐閣、2010年。
- 山本清「"政策評価とガバナンス"」『公共政策研究』VoL2、2002年、26-39頁。
- 吉城唯史「非財務業績評価指標とその経済的帰結」『阪南論集 社会科学編』第48巻、2013年3月、47-63頁。