



行政サービス提供における官民連携のガバナンスと コントロール

松尾, 貴巳

(Citation)

国民経済雑誌, 224(6):21-34

(Issue Date)

2021-12-10

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/E0042578>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/E0042578>



国民経済雑誌

行政サービス提供における
官民連携のガバナンスとコントロール

松 尾 貴 巳

国民経済雑誌 第224巻 第6号 抜刷

2021年12月

神戸大学経済経営学会

行政サービス提供における 官民連携のガバナンスとコントロール

松 尾 貴 巳^a

公共経営のパラダイムは NPM（New Public Management）から NPG（New Public Governance）にシフトしたといわれ、行政サービスの提供における自治体（政府組織）の役割が変化してきている。多様な主体が資源を持ち寄り、社会的課題の解決を目指すことが指向される中にあっては、行政組織は、ネットワーク全体の成果についても説明責任を果たしていく必要がある。そのためには、行政組織以外の主体が貢献している部分も成果評価の対象とし、またコスト面においても従来の予算を基本とするインプット評価を拡張し、社会的な資源消費の観点でコントロールしていく必要がある。

キーワード 公共経営，ガバナンス，コントロール，行政評価

1 はじめに

公共経営に関するパラダイムは、伝統的な行政運営（OPA: Old Public Administration）からニューパブリックマネジメント（NPM: New Public Management）、さらにはニューパブリックガバナンス（NPG: New Public Governance）へと進展してきたといわれている（Christensen & Lægreid, 2017; 小林・柴, 2013）。NPM の考え方に基づいて積極的に進められた行政サービスの外部化（アウトソーシング）によって、行政サービス提供の方法は、行政組織とそれ以外の主体で構成された複合的な組織によって提供されるようになった。わが国においても、1990年代後半以降は、ごみ収集といった定型性の高いサービスの民間委託だけでなく、指定管理者制度の導入や PFI（Private Finance Initiative）の制度化によって、民間組織の経営・管理ノウハウや資金を活用し官民が連携してサービスの効率化と質向上の両立をめざす、いわゆる PPP（Public Private Partnership）志向の取り組みが行われるようになっていく。

官民連携の取り組みの形態は、わが国においてもより一層多様化・複雑化している。その

a 神戸大学大学院経営学研究科, mats@kobe-u.ac.jp

一つのきっかけは、国の地方創生に関する政策やスーパーシティ構想などの地域活性化政策である。このような地域活性化政策は、従来のように、どの地域でも問題になっていると思われる社会的課題に対して中央集権的に中央省庁で解決策を検討・企画し、制度化した政策を予算と共に垂直的に全国に供給し解決しようとするものではなく、各地域がその地域固有の社会的課題に対して、特色を生かした政策（解決策）を多様な主体と連携して立案・実行しようとするものである。行政組織（自治体）の役割は、自治体がイニシアティブを持っている場合でもより水平的な関係となり、行政組織は連携組織の一部を構成するに過ぎない場合もある。

このように、社会的課題を多様な主体で構成された連携組織によって解決していくようになると、自治体は、提供される行政サービスのコストや成果をどのように測定・コントロール（管理）し、説明責任を果たしていけばいいのかという問題に直面する。これまで、行政サービスのコストや成果のコントロールは、自治体組織の資源（財源）とその投入資源の影響の及ぶ範囲を中心に、ある意味限定的に考えられてきたが、その範囲の拡張を検討する必要がある。そこで、本稿では、官民連携のガバナンスの考え方を整理したうえで、自治体で近年取り組まれている官民連携の新たな形であるスマートシティの事例を検討し、コストや成果の測定とコントロールについて、今後自治体において検討が必要となる課題について明らかにしたい。

2 NPM とガバナンス構造の多様化

2.1 NPM と官民連携・アウトソーシング

行政サービスの提供において官民連携の取り組みが積極的に行われるようになった背景には、1970年代後半以降主にアングロサクソン諸国で、NPM（New Public Management）の潮流において、市場志向に基づく効率性とサービスの質向上の両立が指向されるようになったことをあげることができる。既存の行政サービスの提供プロセスを民間企業等の外部組織に外部化（アウトソーシング）することへの関心をもたらし、アウトソーシングは一般的に受け入れられるようになっていった（Bel & Fageda, 2007）。

大住（2012）によれば、NPM の市場志向とは、行政組織における政策の企画・立案機能と執行機能を分離し、契約型の行政サービス提供モデルを導入しようとするものであり、契約の概念には、広義の民営化（民間委託など）、PFI、エージェンシー化（独立行政法人化）、内部市場における業績・成果のコントロールが含まれる。このような変化は、公共経営に関する伝統的な官僚主体の行政運営（OPA）から経営意識をもった主体へのパラダイムシフトとして位置づけられている（兼村, 2012；小林・柴, 2013）。

NPM の考え方は、イギリスをはじめとするアングロサクソン諸国では、初期においては

市場原理主義による経済性・効率性が重視されたが、1990年代終わりにイギリスにおいてブレア政権が発足した以降は、ソフトな市場主義と官民とのパートナーシップ（PPP）を進めることが指向されるようになった（兼村, 2012）。このような歴史的経緯によって、民間への委託（アウトソーシング）の概念には多様な外部化が含まれており、主として経済性・効率性を高めることを目的として比較的定型度の高い業務を外部化するものから（例えば、市役所における定型的な窓口サービス、ゴミ収集の民間委託など）、既存の公共施設の効率的な維持管理とサービスの質向上の両立を目的とした有効性志向の包括的な外部委託、公共施設の新設・更新のための資金調達から管理運営までを外部化しようとするもの（PFI）まで、多様なアウトソーシングの形態をもたらした。

市場化指向が重視されたことによって、官僚組織において内部化されていたプロセスは、アウトソーシング化の検討が強いられるようになり（Alonso et al. 2015; Osborne & Gaebler, 1992）、アウトソーシングは民営化、市場化のための戦略ツールとして位置づけられるようになった（Lindholm et al., 2018）。現在では、アウトソーシングは多くの国々において、行政サービス提供におけるコスト削減と公共サービスのニーズに対するレスポンスの向上を両立させるための重要な手段となっている（Alonso et al., 2016）。

多様なアウトソーシングの手段が選択できるようになったことで、行政組織はどのような動機でアウトソーシングを行うのか、また、その有効性が重要な課題となった。先行研究では、アウトソーシングの意思決定は、他の自治体の動向や政治的な影響を受けることが指摘されている（Hofstede, 1981; Alonso et al., 2016）。経済性や有効性が高まるかどうかについては、これまでも多様であることが指摘されており（Bel et al., 2007; Wassenaar et al., 2013）、結果に対する一般化は十分ではない。

2.2 アウトソーシングとコントロール

行政組織が行政サービスの提供プロセスを行政組織以外の組織にアウトソーシングすると、新しいガバナンス状況が生まれる（Johansson & Siverbo, 2011; 2018; Mouritsen, et al., 2001）。アウトソーシングにおけるガバナンスのメカニズムは、主に市場原理を利用し市場競争の中で最適な受託者（contractor）が決まるというものであるが（Meuleman, 2008）、外部組織であるため、最適化を達成するためにはコントロールを必要とする。行政サービスの提供を行政外の組織に委ねようとする、委託する業務の内容を定義し業務仕様を明確にする必要がある。この業務仕様は委託時の契約に反映されることになるが、その内容が委託後の受託者の行動を規定するという意味において事前コントロールとしての意味を持つ。委託後は、外部組織であるため、エージェンシー理論の考え方に基づけば、伝統的な官僚的組織のコントロールに代わるモニタリングシステムが必要となる（Johansson & Siverbo, 2011）。すな

わち、契約内容通りに実施されているかどうかのコントロール（プロセスのコントロール）、所定の期間において当初期待された通りの結果・成果が出ているかのコントロール（結果のコントロール）が必要となる。このため、アウトソーシングの意思決定には、外部化する資源の要素と調達プロセス、受託候補者からの提案の評価、サービス提供プロセスのモニタリングまで含まれる（Lindholm et al., 2018）。

委託者である行政組織と受託者の関係について、契約からモニタリングまでを包括的に捉えその最適化をはかろうとする検討は、主に民間企業を対象としたアウトソーシングの管理に関する組織間の管理システムに基づいて検討されてきており（Anderson & Dekker, 2005; Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000）、総合的な最適化が課題となっている。すなわち、委託先の選択に関する意思決定において、民間営利企業から魅力的な提案があっても、その提案通りのサービス提供を確実なものにするためには、モニタリングのコストが生じる。非営利組織は、営利組織に比べ機会主義的行動をとる傾向が小さく（Brown & Potoski, 2003）、非営利組織のモニタリングコストを節約することができるのであれば、提案段階だけの意思決定は必ずしも最適化をもたらさないかもしれない。したがって、行政組織と受託候補者がコンタクトを取る時点からモニタリングを行うまでをコントロールの対象範囲とし（Johansson & Siverbo, 2011）、選択方法、コントロール方法をガバナンスパッケージとして捉え、そのパッケージを最適化することが必要となる。

2.3 NPG によるガバナンス構造

行政サービスの提供における官民パートナーシップの重要性の高まりは、社会的課題の解決において、行政組織単独ではなく、「国民や企業を巻き込む階層的、水平的関係およびその組み合わせからなるガバナンス（山本, 2002, p. 27）」によって問題解決を図ろうとするものであり、ガバナンス構造に焦点が当てられるようになった。Osborne (2010) は、公共のガバナンスを、政治的なガバナンス（Socio-political governance）、公共政策ガバナンス（Public policy governance）、行政管理のガバナンス（Administrative governance）、契約のガバナンス（Contract governance）、ネットワーク・ガバナンス（Network governance）の5つに分類している（Osborne, 2010, p. 6）。このうち、とくに官民連携との関わりが大きいのは、契約によるガバナンスとネットワーク・ガバナンスである。契約のガバナンスはNPMの考え方に基づく委託契約等に基づくアウトソーシングに関連したものである。ネットワークのガバナンスは、法的な契約に拠らない水平的な連携を志向したものであり、行政組織は一つの構成員となる。このような形態では、同じ目的・成果を実現しようとする複数の組織が参加し相互に影響し合うことで結びついている（Rhodes, 2002）。

Kekez (2019) は、政府（Government）、市民（社会）（Civil Society）、企業（Business）、

それぞれの主体（Actor）間にどのようなガバナンス構造が形成されうるかを整理している。それぞれの主体間の連携において各主体が資源・能力を持ち寄ることで社会的課題が解決される。政府と市民との間には、両者が協議（Consultation）を行い市民のニーズ、意見を行政が取り入れることによって、行政サービスの質を高めることができる。政府と企業との間では、政府が主導的に企画立案したサービスや建設した公共施設の実施・運営等に関する外部委託（Contracting-out）が含まれる。外部委託においては、市場原理に基づく競争によって最適な資源・能力を有する運営主体が選択される。政府、企業、市民との間では、政府がサービスの企画・実施を包括的に企業や市民社会に委任（Commissioning）し、企業や市民が主導的に企画・提案してサービスを提供するものや、政府、企業、市民が協働（Co-production）してサービスを企画し実施するものなどが含まれる。また、市民と企業との間では、第三者認証機関による認証制度などを用いて、農産物の品質などを維持するような連携が行われ、政府が直接関与しないガバナンス構造が形成される場合もある。

社会的課題の解決を行政単独の組織で解決するのではなく、複数の主体で取り組むという意味においては、Kekez（2019）が整理したような、基本的に性質の異なる主体間の関係だけではなく、同じ政府組織間の連携も含まれる。Foster et al.（2020）は、欧州諸国におけるパブリックセクターの多様な連携（collaboration）の実態を調査するうえで、多様な連携の形態を整理している。すなわち、特定のプロジェクトに対して連携の協定を結んで協働して実施する場合や、特定の行政サービスについて、協議会などの連携・調整のための会議体・連絡組織を形成して実施する場合、また、共同でサービス提供のための法人や組合を設置して、市町村の垣根を越えてサービスを提供する場合などである。たとえば、官民連携によって、公共施設のサービスが企業によって行われる場合においても、その公共施設は、単一の自治体によって整備されたものではなく、複数の自治体が連携して設置し、複数の自治体の住民にサービスが提供される場合が考えられる。

また、サービスが提供されるプロセスとガバナンスの形態は常に一対一で対応しているわけではない。サービスの企画・設計段階においては、政府、企業、市民が緩やかな連携関係に基づいて協働して取り組み、サービスの実施段階になると、政府が予算を投入し企業に委託（Contracting-out）する場合が考えられる。つまり、社会的課題の解決に向けて、複数のガバナンスが階層的、あるいはネットワークとして存在する場合、これらのガバナンスをより高次の次元で統治するメタガバナンス（Metagovernance）の視点が重要となる（Meuleman, 2008）。

3 日本の地方自治体におけるアウトソーシング

3.1 我が国における公共サービスのアウトソーシングと官民連携

以下では、官民連携に関するわが国の制度的変遷と実際の取り組みを見ることで、NPGの実態を検討する。

官民連携の源流を、公共サービスのアウトソーシングに求めるのであれば、わが国においてもその歴史は古い。自治体庁舎内の案内・受付業務、一般ごみ収集、学校給食、道路の維持補修・清掃等、ホームヘルパー派遣業務等の事務事業については、NPMの考え方が理解されるようになる前から民間委託が行われていた（総務省, 2016）。わが国で行政サービスの積極的な民間委託が進んだのは、1990年代後半以降である。2000年に閣議決定された行政改革大綱では、行政組織のスリム化と行政事務のアウトソーシング、民間資本の活用が求められている。背景としては、1980年代以降アングロサクソン諸国を中心に広まったNPMの考え方に基づき、市場志向・経営効率化の考え方と整合したものであり、わが国ではPFI法（1999年）の制定や指定管理者制度の導入（2003年）により、行政事務のアウトソーシングが積極的に進められるようになった。

1999年度と2019年度の20年間の地方財政における人件費と委託費を比べると、1999年度に約27兆円あった人件費は、2019年度には、約16%減の22兆4568億円になったのに対して、アウトソーシングに関連性の高い委託費は、3兆9210億円（1999年度）から、約51%増の5兆9252億円に増えており、人件費が委託費に置き換わってきた。指定管理者制度は、2018年度時点で76,268施設に適用されており、約40%は民間企業等が指定管理者となっている（総務省 2019）。指定管理者の選定においては、都道府県の約6割、指定都市の約7割、市区町村の約4割の施設で公募制が採用されている。選定基準は、9割以上の団体が管理経費の削減を基準としているが、ほぼ同じ割合で施設のサービス向上をあげており、効率化とともに、民間のもつ知識・ノウハウによるサービスの質向上の両立が指向されている。

2000年以降は、少子高齢化、複雑化する社会的課題への対応が重視されるようになった。一つは「まち・ひと・しごと創生法（2014年公布）」の施行である。これは、少子高齢化の進展に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために整備された法制度である。各自治体は、伝統的な委任事務ではなくそれぞれの地域に合った戦略を策定する必要がある。本法律ではその理念として、地域の実情に応じて環境の整備を図ること、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図ること、国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めることなど（第二条）、分権指向、多様な主体の連携による取り組みが重視されている。

このような地方創生の取り組みの中でも、AIやビッグデータなどの先端的な情報技術を活用し、行政手続、移動、医療、教育など社会のあり方を根本的に変えようとするのが「スーパースィティ構想」であり（内閣府, 2021）、情報基盤を整備し、公共性の高い複数のサービスについて包括的に質向上を目指そうとするものである。移動、防災、教育などそれぞれのサービスは所管する省庁の規制があり、複数の省庁が関連する事業はその実現が困難になることが多い。このため、国家戦略特区法等を適用することでその地域のプロジェクトを個別に審査し規制を緩和することで、各地域の取り組みの実現性を高めようとするものである。2021年8月現在で、31件の提案がなされており（内閣府, 2021）、この中には、移動、ヘルスケア、新産業創生など様々な課題に対して、国、自治体、事業者（企業）、非営利組織が連携してその目的を実現することが企画されている。また、提案の多くは、地域の境界としては、市や町が単独で提案し自治体内で完結する提案がなされているが、中には、愛知県・常滑市共同（国際空港の活用）、大阪府・大阪市共同（広域データ連携基盤）など、県と市が共同で提案しているもの、三重県多気町等6町共同（広域データ連携基盤）など広域に水平的に連携しているもの、京都府・精華町・木津川市・京田辺市共同（学研都市の機能向上）など、府と市、町が垂直的、水平的に連携しているものなど、自治体間の垣根を超えた多様な連携が含まれている（内閣府, 2021）。

3.2 会津若松市におけるスマートシティの組織と管理

以下では、自治体で実施されている連携の事例を見ることで、コントロール上の課題を検討する。

会津若松市では、2012年に「会津地域スマートシティ推進協議会」が設立されている。その規約には、「本会は、会津地域を中心として、ICT等の活用により、地方行政が抱える課題を解決する地方発のスマートシティモデルを産官学金労言（産業界、官公庁、大学、金融機関、労働団体、言論界）が一体となって構築することを目的とする（第3条）」（会津地域スマートシティ推進協議会, 2012）とある。対象とする事業は、省エネルギー・再生可能エネルギー関連事業、住民と行政とのコミュニケーションを強化する事業、観光客を拡大させるためのインバウンド戦略事業、予防医療（ヘルスケア）推進事業など多様であり、具体化すると協議会内においてプロジェクトが設置される。この協議会の目的はスマートシティに係る関係者の調整であり、会津若松市が進めるスマートシティ事業への提案ならびに、国及び県への各種申請への支援等を行っている。代表幹事は、一般財団法人竹田健康財団が務め、事務局は本田屋本店（有）であり、いずれも民間組織である。構成会員には、公立大学法人会津大学、会津若松市のほか、富士通㈱、アクセンチュア㈱、日本電気㈱、などのスマートシティの情報インフラに関連した大手企業、金融機関、地元企業が名を連ねている。また、

この推進協議会とは別に、会津若松市が進める「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を推進するための組織として、2015年に「会津若松市まち・ひと・しごと創生包括連携協議会」が設置されている。構成者には上記推進協議会の構成者の一部を含む、54の多様な組織が含まれている（会津若松市, 2021）。これは、会津若松市の地方創生戦略を具体的に進めるために実施する事業に関連性の高い関係企業、団体から構成されており、各官民連携個別プロジェクトの外枠の組織であると考えられる。会津若松市では、推進協議会や包括連携協議会において、規約等によって緩やかなネットワークが形成されており、実際に市の予算が付くようなプロジェクトでは、委託契約が結ばれたよりタイトな連携組織が形成されている。協議会レベルでは、多様な主体の具体的なプロジェクトの関与が調整されているが、これらの組織は、インプットや成果に対して説明責任（アカウンタビリティ）を有する主体とはなっていない。

さらに、会津若松市は、2018年に、さいたま市とスマートシティ、観光、商工の各分野での連携協定を結んでいる。連携の内容は、スマートシティ分野における情報の収集、分析、活用等に関する事項、観光分野における誘客に向けた地域連携に関する事項、商工分野における相互取引の活性化の推進に関する事項などの情報連携が主な内容である。

各プロジェクトの評価については、会津若松市では、公式の年度評価として行政評価、外部評価が行われており、42の政策分野、865の事務事業が評価されている（会津若松市 2020）。行政評価は市の計画体系にそって予算事業を説明するために作成されている。その内容は、施策、事務事業ともに定性情報を中心とした取り組み状況、課題認識の整理であり、事務事業については、一般財源の事業費、概算人件費が開示されている。予算説明資料においては、「地方創生推進事業費（デジタル情報プラットフォーム整備事業）」で総額予算が示されているが、スマートシティ関連のプロジェクトは各事務事業（または、さらにその中の一部）に展開されている。このため、事務事業からは詳細を知ることは困難であり、スマートシティの観点からのアウトカムや構成者、投入資源（インプット）の結果に関する総合的・包括的な整理も行われていない。

3.3 兵庫県加古川市におけるみまもりカメラ事業の事例

兵庫県加古川市もスマートシティを推進している自治体である。加古川市では、「加古川市まち・ひと・しごと創生総合戦略」にもとづき、「子育て世代に選ばれるまち」の実現に向けて、都市の安全・安心を柱とする情報通信技術利活用基盤を活用したスマートシティ・プロジェクトを推進してきた。通学路を中心に見守りカメラ・見守りサービス検知器を市内1,500箇所に整備し、複数の見守りサービス事業者の見守りタグの信号を受信できるようにし、子どもや行方不明のおそれのある高齢者等の安全性を高めようとする取り組みである

(NEC 2018)。

このプロジェクトには、加古川市のほか、(株)日建設計総合研究所、(株)日建設計シビル、日本電気(株)、(株)フューチャーリンクネットワーク、(株)システムリサーチ、総合警備保障(株)など、情報通信ネットワークの整備、カメラの設置、アプリケーションの開発会社が含まれ、また、アドバイザー会議には、立命館大学、立正大学の研究者が参画している (NEC, 2018)。

加古川市では、エリア別の窃盗件数のデータの分析等が行われており、2017年に992件あった窃盗件数が、カメラ設置後は653件に減少し、兵庫県全体の推移に比べると明らかに大きな減少率となっていること等が分析されている (加古川市, 2021a)。

インプットや成果の情報は、行政評価シートで開示されている (加古川市, 2021b)。見守りカメラ事業に関連する事業は、「【政策】01-03 市民生活の安全・安定を確保する」の中の「【施策】01-03-03_防犯・交通安全対策を推進する」に関連するものであり、当施策には、「①安全・安心パトロール事業」、「②地域見守り防犯カメラ設置補助事業」、「③防犯のまちづくり支援事業」、「④防犯協会事業」、「⑤ICTを活用した安全・安心のまちづくり推進事業」、「⑥犯罪被害者等支援事業」、「⑦交通安全対策事業」、「⑧交通安全指導員事業」の8事業が含まれている。主な評価項目は、①事業概要、②コスト (財源別事業費)、③総合評価 (拡充、維持、縮小、改善、統合、廃止、休止、完了)、④対象 (市民であれば人口)、⑤活動指標 (アウトプット指標)、⑥成果指標 (アウトカム指標) である。

「⑤ICTを活用した安全・安心のまちづくり推進事業」の事業費は、カメラ設置を開始した2017年度は284,864千円、以降、207,961千円 (2018年度)、56,248千円 (2019年度)、58,629千円 (2020年度) と推移しており、2017年度、2018年度の事業費が大きいのは主にカメラの設置に係るもので、2019年度以降は主に維持管理費である (加古川市, 2021b; 2020)。当事業の⑤活動指標には、「画像提供件数」と「見守りサービス加入者数」が設定されており、⑥成果指標には、「刑法犯認知件数」、「交通人身事故発生件数」が設定されている。ただし、「刑法犯認知件数」を成果指標に持つ事業は当事業だけではなく、「①安全・安心パトロール事業」、「③防犯のまちづくり支援事業」、「④防犯協会事業」も同じ指標を成果指標としている。したがって、成果指標と事務事業との関係に基づけば、成果はこれら4事業の結果であると考えられる。また、「②地域見守り防犯カメラ設置補助事業」は、まちづくり防犯グループ等の地域団体が行う防犯カメラの設置に要する経費の一部を補助する補助事業である。当事業の成果指標は、普及促進が目的という意味で「防犯カメラ整備率」となっていると考えられるが、結果的には「刑法犯認知件数」にも関連していると考え、当成果とインプットの関係においては、コストの一部を市民が負担していることになる。

以上をふまえると、加古川市の場合、窃盗件数を減らすという社会的課題に対しては、スマートシティ関連以外の複数の事業が貢献しており、活動と成果の関係はより大きな視点で

捉える必要がある。また、インプットと成果との関係においては、カメラ設置の補助事業において市民負担部分があることを考慮すると、成果とインプットとの関係においては、市は市民負担部分があることも考慮する必要がある。

4 ガバナンス構造とコントロールのあり方に関する考察

会津若松市や加古川市のスマートシティの取り組みを見ると、すでにわが国においても政府、企業、市民が協働し、ネットワークとしてサービスが提供されていることがうかがえる。また、スーパーシティ構想が実施されると、市町村の垣根を超えてサービスが提供される可能性もある。この場合、その組織体、構成主体のインプット、アウトプット、アウトカムをどのようにコントロールするかという課題に直面することになる。

たとえば、街の治安を高める（路上犯罪率の低下）という社会的課題に対して、政府、企業、市民が協働して取り組むような場合、インプットにおいては、政府の税金を財源とする資金のほか、経済的取引の発生しない市民の人的資源（ボランティア活動）や企業の社会貢献活動による資源の提供がインプットされている可能性がある。つまり、同じアウトカムに対して複数の主体が資源を投入し成果をもたらす状況が生まれる。加古川市では、カメラ設置の補助事業で一部市民が負担していることがわかるが、防犯活動に関して市民がボランティアで活動している部分の投入資源は見えない。また、関わっている企業の負担部分も見ることはいできない。

アカウンタビリティの概念は多様ではあるが、一般的なアカウンタビリティの理解に基づけば、各主体は、自身の行為を正当化するために、利害関係者からの問いかけに説明できるようにしなければならない（Rock, 2020, pp. 13-15）。自治体の場合であれば、治安という社会的課題に直面している住民に対して、路上犯罪率等のアウトカム指標の成果を説明しなければならない。また、納税者に対しては、財源としてどの程度の税金が使用されたのか、自治体の職員の人件費を含めどの程度の経済的資源が費消されたのかについてのインプット（コスト）情報を説明する必要がある。ただし、納税者や住民が、自治体の行為に正当性があるかを判断するためには、自治体自身の投入したインプット情報だけでは十分ではない可能性がある。すなわち、ボランティア活動を行った住民や企業の社会的貢献活動の情報も付加的に提供することも検討する必要がある。また、成果（アウトカム）についても、行政が投入した資源との関係性を重視し過ぎると、評価は限定的なものになり、スマートシティのような取り組みの成果は市の成果として評価ができなくなり、予算との結びつきの強いアウトプット評価に限定されてしまう可能性が高い。このため、アウトカム、インプット両面において、評価する対象を拡張する必要がある。自治体にとっては、自ら直接関与できない主体が行う成果についても説明することになり、コントロールの権限の範囲と成果に対する責

任範囲にギャップが生じることになる。しかし、Simons (2005) のいうギャップの効用の考え方に基つけば、自治体以外の主体が貢献する成果にも着目し、アカウントビリティの対象にすることによって、ネットワーク全体の有効性を高めようとする行動につながる可能性がある。

ネットワークあるいはメタガバナンスにおいては、政府組織は一構成者であり、アカウントビリティがあるとしても、相互の関係は法的な委託契約がある部分を除けば契約等によりコントロールできるわけではない。ネットワークは、そもそも信頼や文化などの緩やか（ソフト）な結びつきで関係性が維持されているためである（Meuleman, 2008）。しかし、ソフトな結びつきであってもコントロールできる余地はある。組織間管理の領域では、民間企業における提携においても、市場ベースあるいは官僚ベースではなく信頼ベースのコントロールの意義が明らかにされており（Langfield-Smith & Smith, 2003; Sako & Helper, 1998）、ガバナンス構造をコントロールする要素として認識されている（Das & Teng, 1998; Dekker, 2004）。ネットワーク・ガバナンスにより推進される政策やプロジェクトの有効性を高めるためには、いずれかの主体がメタガバナンスの観点に立ち、複合的なガバナンス形態をコントロールしていく必要がある。自治体等の行政組織は、徴税権を持つなど他の主体に比べ強い権限を有していること、また、地域の社会的課題の解決に大きな責任を有していることを考慮すると、主体間の相互の関係性をソフトな手法でコントロールし、インプット、アウトプット、アウトカムに関する総合的・包括的な説明を行っていくうえで、自治体は主体性を発揮していく必要がある。スマートシティのような国家・自治体レベルで推進されている政策・プロジェクトについては、会津若松市における産官学民連携の協議会のような組織もアカウントビリティの主体になり得るが、その場合は第三者機関の認証などの評価システムの構築が重要になると考えられる。

5 お わ り に

行政サービスの提供における官民パートナーシップは、NPM が提唱され始めた当初は、行政組織が伝統的に内製化していたサービス提供の外部化（アウトソーシング）が中心であったが、社会的課題の解決を行政単独の組織で解決するのではなく、複数の主体で取り組む必要性が認識されるにしたがって、官民連携の形態は多様化・複雑化し、NPG の視点で行政サービスのコントロールを検討する必要性が生じている。わが国においても、地方創生等の政策が推進される中で、スマートシティなどの取り組みを見ると、それは現実のものになっており、今後スーパーシティ構想などの政策が実施段階に入ると、その動きはさらに進んでいくと思われる。

そのような中であって、自治体等の行政組織はインプットやアウトプット（活動）、アウ

トカム（成果）をどのようにコントロールすべきかを改めて考える必要がある。現在多くの自治体が実施している行政評価は、総合計画などの計画体系にそったものであるが、その構成要素は予算事業であるため、基本的には自治体の資源（予算）の範囲しか考慮されていない。他方、アウトプットは自治体が行った活動に限定されている。アウトカムについては、自治体のインプット、アウトプットとの関連性を重視すると、市民にとって本当に知りたい安全や健康などの社会的課題に関連した情報は説明されないことになる。逆に、多様な主体が取り組んだ成果であるにも関わらず、それを自治体だけの努力の結果であるかのように行政評価で示すのは妥当性が低い評価であると言わざるを得ない。このような課題を乗り越えるためには、自治体は従来の行政評価に加え、評価の範囲を拡張した評価情報を提供することで、説明責任を果たしていく必要がある。

本稿では、ガバナンス構造の多様化に伴い、コントロールの対象範囲の拡張の必要性を議論したが、拡張された評価の具体的なデザインを示すには至っていない。また、スマートシティ等のプロジェクトを進めるうえで、一構成者である自治体がどのようなアカウンタビリティを有し、コントロールすべきかについての具体的な議論には至っていない。これらの課題については、今後事例研究等を通じて明らかにしていきたい。

参 考 文 献

- Alonso, José M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
- Alonso, Jose Manuel, Andrews, R., & Hodgkinson, I. R. (2016). Institutional, ideological and political influences on local government contracting: Evidence from england. *Public Administration*, 94(1), 244-262.
- Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2005). *Management Control for Market Transactions: The Relation between Transaction Characteristics, Incomplete Contract Design, and Subsequent Performance* (Vol. 51).
- Bel, Germà, & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, Germà, Hebdon, R., & Warner, M. (2007). Local Government Reform: Privatisation and Its Alternatives. *Local Government Studies*, 33(4), 507-515.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*. 22(2), 275-297.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2017). Accountability and welfare state reforms. in *The Routledge handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, 3-10. edited by Christensen, T. & Lægreid, P. Routledge.
- Das, T. K. & Teng, BS. (1998). Between trust and control: Developing confidence in partner coopera-

- tion in alliances *Academy of management review*, 23(3), 491-512.
- Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 27-49.
- Foster, C., B. Bellò & Downe, J. (2020). *A Review of Efficiency and Red Tape in Public Sector Collaborations*. Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments-Work Package 9 - Deliverable 9.1.
- Hofstede, D. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211.
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2011). Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *Management Accounting Research*, 22(4), 292-312.
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2018). The relationship between supplier control and competition in public sector outsourcing. *Financial Accountability and Management*, 34(3), 268-287.
- Kekez, A., M. Howlett, & Ramesh, M. (2019). *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*. Edward Elgar Publishing.
- Langfield-Smith, K. & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281-307.
- Lindholm, A. C., Hansen, M. B., Randrup, T. B., Persson, B., & Kristoffersson, A. (2018). The many outcomes from contracting out: The voice of public managers. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(6), 1046-1067.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Physica-Verlag Heidelberg.
- Mouritsen, J., Hansen, A., & Hansen, C. (2001). Inter-organizational controls and organizational competencies: Episodes around target cost management/functional analysis and open book accounting. *Management Accounting Research*, 12(2), 221-244.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?*. Routledge.
- Rhodes, R. A. W. (2002). The New Governance: Governing without government, in Osborn, C. P. (2020). *Public Management: Critical Perspectives*. Routledge, 11, 208-227.
- Rock, E. T. (2020). *Measuring Accountability in Public Governance Regimes*. Cambridge University Press.
- Sako, M. & Helper, S. (1998). Determinants of trust in supplier relations: Evidence from the automotive industry in Japan and the United States. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 34, 387-417.
- Simons, R. (2005). *Levers of organization design: How managers use accountability systems for greater performance and commitment*. Harvard Business Review Press.
- Van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E. G. J. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*, 25(1), 51-77.

Wassenaar, M., Groot, T., & Gradus, R. (2013). Municipalities' contracting out decisions: An empirical study on motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414-434.

会津地域スマートシティ推進協議会 (2012)『会津地域スマートシティ推進協議会規約』会津若松市. <https://aizuwakamatsu.mylocal.jp/detail?wid=44320118&cid=22534&pf=r> (2021/8/31).

会津若松市 (2020)『令和2年度行政評価結果報告書』会津若松市.

<https://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/docs/2007080800030/> (2021/8/31).

会津若松市 (2021)『会津若松市まち・ひと・しごと創生包括連携協議会』会津若松市.

<https://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/docs/2015071600019/> (2021/8/31).

NEC (2018).『加古川市において都市の安全・安心を実現するスマートシティプロジェクトを推進～日本初の官民連携見守りサービス等を通じて「地域総がかりで見守る地域コミュニティ」を強化～』日本電気株式会社.

https://jpn.nec.com/press/201807/20180718_03.html (2021/8/31).

大住莊四郎 (2012)「価値創造のためのパブリック・マネジメント」『関東学院大学経済経営研究所年報』, 34, 1-11.

加古川市 (2020)『令和2年度加古川市事務事業評価シート (平成元年年度実施事業)』加古川市.

https://www.city.kakogawa.lg.jp/shiseijoho/kakogawashinoseisakuzaisei/gyouse_hyoka/31315.html (2021/8/31).

加古川市 (2021a)『見守りカメラについて』加古川市 HP.

<https://www.city.kakogawa.lg.jp/soshikikarasagasu/shiminbu/shiminseikatsuanshinka/ICT/mimamori.html> (2021/8/31).

加古川市 (2021b)『令和3年度加古川市事務事業評価シート (令和2年度実施事業)』加古川市.

https://www.city.kakogawa.lg.jp/shiseijoho/kakogawashinoseisakuzaisei/gyouse_hyoka/32181.html (2021/8/31).

兼村高文 (2012)「予算マネジメントにおける決算・評価制度の課題と今後の展開—決算評価から予算評価へ」『明治大学社会科学研究所年報』, 51, 30-31.

小林麻理, 柴健次 (2013)「価値創造のためのパブリック・マネジメント」『会計検査研究』, 47, 217-238.

総務省 (2016)『地方行革について』総務省. www.soumu.go.jp/main_content/000435432.pdf (2021/8/31).

総務省 (2019)『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』総務省自治行政局行政経営支援室. https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_02000076.html (2021/8/31).

内閣府 (2021)『「スーパーシティ」構想について』内閣府.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjMwLL0seDyAhUGfXAKHT9iAwUQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.chisou.go.jp%2Ftiiki%2Fkokusentoc%2Fsupercity%2Fsupercity.pdf&usg=AOvVaw2_a5ivXpDWtK2fTsuVW4TS (2021/8/31)

山本清 (2002)「政策評価とガバナンス」『公共政策研究』, 2, 217-238.