

氏名	行正彰夫
学位の専攻分野の名称	博士（先端マネジメント）
学位記番号	甲経営第24号（文部科学省への報告番号甲第668号）
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位授与年月日	2018年2月21日
学位論文題目	<b>地方自治体における組織間連携の戦略的予算編成</b> <b>－官官連携・官民連携に最適なファイナンシャル・コラボレーション－</b>
論文審査委員	（主査）教授 石原俊彦 （副査）教授 稲澤克祐 教授 浜田和樹

## 論文内容の要旨

### 1 概要と目次

現在、多くの地方自治体が官官連携や官民連携などの協働あるいはパートナーシップに積極的に取り組んでいる。この背景には、個別の地方自治体のみでは十分な公共サービスを住民に提供することが財政的にも困難になってきているという現状がある。地方自治体の組織間連携は、協働等の相手が自治体の場合と自治体以外の主体の場合に分類できる。組織間連携においては、それぞれの主体が予算を保持しているので、その統合レベルには相違があるものの、一つに統合された予算編成が必要となる。財政難の地方自治体における行財政改革でも、一律のシーリングではなく、資源を適切に公共サービスに配分する戦略性が求められている状況においては、二者または多者間のコラボレーションで、さまざまな主体の資源をどう集約し、供給側の効率性と需要側の有効性をどう達成していくのかについて、学術的な研究を推し進める必要がある。

英国では、地方自治体、民間部門、ボランティア・コミュニティ・セクター、チャリティなどの多様な主体により公共サービスが提供されている。行正彰夫氏の博士學位申請論文（以下、本論文とする）では、官官連携や官民連携における英国のファイナンシャル・コラボレーションと、その重要な構成要素である連携予算とプール予算を中心にした考察が展開されている。本論文では、これらの研究成果から、わが国地方自治体における組織間連携に、戦略的予算編成の発想や手法を導入する有用性を解明し、戦略的予算編成のあり方について具体的な指針を提示することが企図されている。

地方自治体間連携の法制度に関しては、地方自治法第252条の2から16、ならびに、第284条から第291条の規定が整備されている。これらの条文では、別途法人を設立する必要がある公式な仕組みだけでなく、その必要のない簡便な仕組みが規定されている。また、地方自治法による整備はすべて「法定による取り組み」であり、議会の議決が必要な公式な制度であるのに対して、個別に要綱等により取り込まれている連携中枢都市圏などは「法定によらない取り組み」であり、両者の関係等が体系的に整理されていないという問題もある。戦略的予算編成の問題は、いずれの場合にも、検討されなければならない問題である。

つぎに、地方自治体と自治体以外の主体の連携は、地方自治法あるいはその他の個別法に基づいて、業務委託、市場化テストなどの業務に関する制度、指定管理者、PFIなどの公共施設に関する制度が導入されている。これらの規定は、地方自治体の業務の民営化あるいは民間化を反映するものであり、地方自治体と民間部門・NPOなどが対等な立場で予算を負担して提供している公共サービスではない。対等な立場で予

算を負担しあう事例として、英国やドイツでは、ソーシャルインパクト・ボンドなどのファイナンスによる社会的イノベーションの取り組みが積極的に導入されているが、わが国ではごく一部の取り組みを除いて、このような取り組みは垣間見られない。

本論文は、こうした現状を踏まえたうえで、わが国の地方自治体における組織間連携でどのような戦略的予算を編成すべきかという課題に関して、英国における公共サービス提供のためのファイナンシャル・コラボレーションのフレームワークに着目し、次の2点を考察の際の核心として位置づけ、その解決を図ろうと企図されるものである。

- ① 予算に対する責務と説明責任を保有する連携予算と、ホストパートナー等に移転するプール予算は、コラボレーションに参画するパートナーの財務的モチベーションとエンゲージメントのレベルに影響する仕組みである。
- ② ファイナンシャル・コラボレーションは、効率的な公共サービスの実施に向けた取り組みであるだけでなく、サービス利用者の需要内容に適合した効果的な公共サービスの提供を企図する取り組みである。

本論文は9つの章から構成されている。第1章および第2章は問題提起、第9章は結論に相当する部分である。第3章から第8章においては、第1章および第2章における問題提起にそった具体的な考察と小結が導出されている。本論文の目次は、以下のとおりである。

- 第1章 わが国地方自治体における組織間連携の現状と課題
- 第2章 組織間連携における予算の役割と課題
- 第3章 英国におけるファイナンシャル・コラボレーションのフレームワーク
- 第4章 連携予算とプール予算の特性抽出と環境条件
- 第5章 連携予算とプール予算におけるマネジメントの仕組み
- 第6章 ジョイント・コミッショニングとプール予算の有用性
- 第7章 より良いケア交付金とプール予算の有用性
- 第8章 地域内コラボレーションの特性と予算の役割
- 第9章 戦略的予算編成の有用性および予算統制と利用者参画の重要性

## 2 各章の内容

第1章では、わが国地方自治体における組織間連携制度の変遷が、明治、昭和、平成の市町村合併時における代替的手法の視点で整理されている。ここでは、明治の大合併後に町村組合が創設されたこと、昭和の大合併では、高度経済成長期に入り地方開発事業団が創設され代替的手法は創設されていないこと、平成の合併後には、連携協約や事務の代替執行が創設されたことなどが確認されている。また、組織間連携に関する策定要綱や推進要綱による取り組みについて検討されたうえで、わが国の自治体間連携には、①地方分権を背景とした国主導の取り組み、②要綱による取り組みを要因とした体系性の欠如、③議会の議決を要する公式な仕組みであるという3点が特徴的に存在していることを明らかにしている。そして、ほとんどの地方自治体と自治体以外の主体の連携については、サービス提供主体が民営化または民間化したのみで、地方自治体と民間部門・NPOなどが対等な立場で予算を負担して公共サービスを提供する手法には該当しないという現状を確認している。

第2章では、組織間連携における予算の役割と課題を、企業会計と自治体会計における予算管理の比較衡量から分析している。その際に、予算や予算管理の組織運営における位置づけ、計画・調整・統制の各機能、予算統制について、自治体会計における予算管理の特徴を企業会計における予算編成との比較から明らかにしている。そして、企業と自治体の連携のための予算の比較検討を試み、企業におけるグループ経営と自治

体の連携中枢都市圏構想、あるいは、企業のサプライ・チェーン・マネジメントと自治体のプロポーザル方式業務委託を比較して、地方自治体の組織間連携のための予算に関しては、①連携のための制度に予算が組み込まれていないこと、②委託業務において発注者とサービス提供者の連携の仕組みが存在しないこと、③連携主体間のコンフリクトの解決策が用意されていないこと、④連携のための管理手法が確立していないこと、という4つの現状を踏まえた課題を抽出している。

第3章では、連携予算とプール予算という2つの予算モデルが、コラボレーションに参画するパートナーの財務的モチベーション（動機）とエンゲージメントのレベル（行動）にどのような影響を及ぼすかが考察されている。そこでは、コラボレーションに参画するパートナーの財務的モチベーションを「無私・利他的」対「利己主義」の比較軸と、エンゲージメントのレベルの積極性の「有」対「無」の比較軸で4つに分類し、①全体のことを考えてはいるが関係は消極的な「他人任せ」、②関係は積極的だが動機が自分のための「合理主義者」、③動機も自分のため関係も消極的な「自分勝手」、④全体のことを考え積極的に関与する「ベスト・パートナー」の4つの類型に区分している。そして、コラボレーションが効果的に機能するためには、それぞれのパートナーが、この財務的モチベーションやエンゲージメントの相違を理解したうえで、協働やパートナーシップ等の連携に参画することが重要であると結論づけている。

第4章では、ファイナンシャル・コラボレーションの予算編成フレームワークとして、連携予算とプール予算に注目し、両者を適用段階・期間、責務と説明責任の所在の視点から比較している。連携予算は、コラボレーションの初期や比較的短期のコラボレーションに適切であり、プール予算は成熟した比較的中長期のコラボレーションに適切である。この小結から本章では、コラボレーションの成熟とともに、連携予算からプール予算へと移行することが論理的であるとして、連携予算と比較したプール予算の有用性が指摘されている。その際、連携予算とプール予算を優劣の関係だけでなく、各予算モデルが出現するための環境条件が存在する可能性にも付言し、連携予算とプール予算について、その特性と環境条件の考察を踏まえて、コラボレーションに適合した条件理論的な予算モデルの選択が重要であると指摘している。

第5章では、連携予算とプール予算におけるマネジメントの手法が考察されている。連携予算では、予算に対する責務と説明責任は各パートナーにあることから、各パートナーからの複数のマネジャーや、いずれかのパートナーの単一マネジャーにより管理される点が確認されている。また、英国勅許公共財務会計協会（CIPFA）が示した2つのタイプの連携予算に基づいて、この内容が詳細に分析されている。プール予算については、その予算が法的な仕組みであり、責務と説明責任はホストパートナーまたは別途設立された第三者機関に完全に移転することが確認されている。すなわち、プール予算では、マネジャーが選任され、一つにまとめられた予算のもとでマネジメントが展開されることになる。そして、英国におけるセーフター・サットンの事例にも注目し、その詳細な分析から、資源を一つにまとめるコ・ロケーションにおいては、予算を一か所に集約するプール予算の導入が、コラボレーションの成功要因として導出されている。

第6章では、地方自治体と英国国民医療サービス（NHS）の官官連携によるコラボレーションとして、ジョイント・コミッショニングに注目した考察が展開されている。英国においては、医療は税を財源として政府が担い、社会福祉は税を財源として地方自治体が担っている。NHSは創設以降、医療と社会福祉の統合を目的とした地方自治体とのコラボレーションに取り組んできた。特に、2006年からは、医療と社会福祉が重なる高齢者、障がい者、メンタルヘルス等の対人サービスをまとめて調達する、ジョイント・コミッショニングの手法が着手されている。本章では、ジョイント・コミッショニングが、地方自治体とNHSによるプール予算導入の代表的な事例であることを例示し、ジョイント・コミッショニングを、地方自治体とNHSによる効率性を追及したコラボレーションであると結論づけている。

第7章では、2015年4月1日から英国政府によって導入された「より良いケア交付金（BCF）」が考察されている。BCFは、地方自治体とNHSによるプール予算の活用をさらに推進するために導入された手

法である。ジョイント・コミッショニングが効率性を追及しているのに対して、BCFは、地方自治体とNHSが官官連携し、社会福祉と医療の予算を一つにまとめたうえで、社会福祉と医療の実施で重複する対人サービスの利用者、患者、介護者等の需要に適合した、医療と社会福祉のサービスの提供、すなわち、サービスの有効性の向上を企図するものである。本章では、以上の考察をCIPFAと英国地方自治体協会（LGA）に実施したヒアリング調査に基づいて展開し、BCFが効率性だけでなく有効性を追求する取り組みであることを明らかにしている。

第8章では、官民連携の予算編成が取り上げられている。ここでは、官民連携の多者間のコラボレーションとして、地域内コラボレーションが取り上げられている。英国では、メジャー保守党政権によるシティ・チャレンジ制度以降、中央政府の交付金の受け皿を地域に構築するコラボレーションが採用されている。1997年5月に誕生したブレア労働党政権は、パートナーシップによる問題解決を企図した地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership：LSP）を導入し、地域の地方自治体、民間部門、サードセクター等が公共サービス提供主体としてパートナーシップを構築した。本章では、このような多様な官民の多者間のコラボレーションにおける、連携予算とプール予算の意義と条件理論的な適用可能性の検討が行われている。

第9章は本論文の結論部分である。第1章で抽出した組織間連携の課題と第2章で抽出した組織間連携における戦略的予算の研究課題に対して、第3章から第8章の考察に基づいて結論を導出し、地方自治体における組織間連携の戦略的予算編成による課題の解決について総括的な要約を行っている。そのうえで、本論文における戦略的予算編成の結論を、①コラボレーションにおける体系的な予算モデルの必要性、②ファイナンシャル・コラボレーションのフレームワークの理解の重要性、③効率的な公共サービスにおけるコラボレーションの有用性、④サービス利用者の需要に適合した効果的な公共サービスにおけるコラボレーションの有用性に集約している。特に、プール予算による効率的な公共サービスの提供に加えて、サービス利用者等の需要側に焦点を当てることで、公共サービスに資源を配分する戦略的予算編成が可能となること、また、多者間のコラボレーションにおいては、連携予算とプール予算の2つの予算モデルにより、多様な官民のサービス提供主体の連携が可能となることが、最も重要な本論文における結論として強調されている。

## 論文審査結果の要旨

### 1 本論文の意義

平成26年、総務省は全国の地方自治体に対して公共施設等総合管理計画の策定を求めた。多くの自治体の資産では、今後必要とされるインフラ資産やハコモノの大規模な更新と修繕が、財政状況を深刻な状況にまで悪化させると予見されている。また、少子高齢化社会に直面した現状では、子育て支援策の充実に加えて、高齢者の福祉や医療の問題、特にその財政負担をどのように解決するかが、日本全国の地方自治体にとって非常に重要な問題となっている。その解決の鍵の一つは、自治体間で連携してハード・サービスやソフト・サービスを提供することであり、効率性の観点で問題視される行政サービスの民営化や民間化をどう推し進めるかである。加えて、ソーシャルインパクト・ボンドのように自治体と民間が連携して公共サービスを提供しようとする新たな手法にも関係者の注目が集まっている。

行正氏が提出した博士学位申請論文は、以上のような地方自治体を取り巻く状況において、地方自治体とその他の主体との連携（官官連携と官民連携が含まれる）の実態を解明し、組織間連携における戦略的な予算編成について、ファイナンシャル・コラボレーションという一つの分析視角で分析することの有用性を解明しようとした、非常に価値のある学術論文として評価することが妥当である。



予算編成の戦略性は、ヒト・モノ・カネ・情報・時間といった有限の公共経営資源を効率性と有効性の観点からいかに適切に配分し、成果を上げるかで評価することが可能になる。本論文はこうした公共経営資源のうち、最も重視されるカネ（すなわち財源）の配分方法について、有益な成果の導出が期待されるフレームワークを模索し、英国におけるファイナンシャル・コラボレーションという手法に着目している。そして、同国におけるファイナンシャル・コラボレーションの先進事例を模索し、事例を詳細に分析することで、たとえば、わが国が現在直面している「医療と福祉の融合」あるいは「地域包括ケアの充実」といった重要な社会問題に関して、貴重な実務実践上の示唆を提示しており、学術的な価値に加えて、実務への相当の貢献を果たしている。ここで、本論文の主要な学術研究上の意義等を整理すると、次の5点に集約することができる。

第1に、本論文では、わが国地方自治体における組織間連携のうち、自治体間連携は、すべて議会による議決を必要とする公式な仕組みであること、また、地方自治体と自治体以外の主体の連携は、官の業務の民間化・民営化にすぎないという重要な特徴を明らかにしたうえで、英国におけるファイナンシャル・コラボレーションのフレームワークに着目し、予算とパートナーの財務的モチベーション（動機）と、エンゲージメントのレベル（行動）の関係に基づいて、地方自治体における組織間連携の諸問題を一つの概念フレームワークで考察することが可能であることを解明している。このフレームワークでは、官官連携だけではなく官民連携の仕組みが包括されている。これにより、公式な（法的な）二者による取り組みから、多者が柔軟に連携する取り組みまで、わが国の今後の地方自治体における組織間連携を検討する際にも、とりわけ有用な論理フレームワークが解明されたことになる（第3章）。

第2に、英国におけるコラボレーションのための予算モデルである連携予算とプール予算は、自治体間連携、地方自治体と自治体以外の主体の連携の双方に使用されうること、また、両者は優劣の関係にあるのではなく、それぞれが出現する環境条件が異なっており、コラボレーションの段階や状態に合わせて取捨選択することが可能であるという主張は、実務的に戦略的予算を編成する際の極めて貴重な示唆を提示している。わが国地方自治体における組織間連携を踏まえた戦略的予算の編成は、これから具体的な実務展開の段階に移行しつつあり、英国のプール予算の公式な仕組み、公式なプール予算と柔軟な連携予算を組み合わせた仕組みを活用するなど、連携の段階や状態によって、組織間連携における戦略的予算編成のあり方を実践化する段階にある。本論文で明らかにされている「コラボレーションの段階や状態に合わせて取捨選択することが可能であるという主張」は、戦略的予算編成の実践において、手法選択の判断規準として機能すると評価しうるものである（第4章・第5章）。

第3に、英国においては、医療を提供するNHSの改革とともに、地方自治体とNHSが、医療と社会福祉の統合を目的としてプール予算によって予算を一つにまとめ、医療と社会福祉のサービスを協働で調達するジョイント・コミッショニングと、中央政府がさらなる統合を目的に創設したBCFが実践されている。医療と社会福祉は、同じ税を財源とした地方自治体とNHSの取り組みではあるが、2つの組織では、さまざまなシステムや仕組みが異なっている。わが国においては現在、医療と介護が、制度の枠を越えて一体改革され、両者が統合された地域包括ケアシステムの構築が課題となっている。英国の相違を克服する取り組みは、わが国のこうした課題への解決の方向性を示すものとして評価することができる（第6章・第7章）。

第4に、現在、わが国の多くの地方自治体では協働と参画の重要性が唱えられ、NPO等の非営利組織は、阪神淡路大震災後、自治体との連携を飛躍的に発展させているが、ほとんどのNPOには、地方自治体などの財源に依存して運営されているという現状がある。これに対して、英国では、公共サービスを提供しその対価により運営を行っている事業型NPO、社会的企業、チャリティなどが多く存在している。NPOやチャリティなどは、中央政府の交付金の受け皿を地域に構築する類型のコラボレーションであるLSPの構成員であり、医療と社会福祉のサービスにおいては、すでに最も重要なサービス提供者の一つである。しか

も、いずれの類型においても、NPO等は重要な役割を果たしている。すでにわが国においても、さまざまな連携のための仕組みと一体的に、NPO等による豊かなサービス市場の醸成について検討すべき段階にあり、英国のサードセクターなどの多様なサービス提供主体との組織間連携を解明した本論文は、わが国公共サービス提供市場のあるべき方向性を示唆する貴重な研究成果と言える（第8章）。

第5に、本論文の執筆に際しては、英国の現地調査による成果を多数踏まえた考察が展開されている。ロンドンのサットン特別区では、プール予算の導入が、地方自治体と警察のコラボレーションの成功要因であることが確認されている。またサリー県では、コミッションングにおける自治体の役割やサービス市場におけるボランティアの重要性が確認されている。さらに、スウィンドン市とブライトン・ホーヴ市では、地方自治体とNHSが、医療と社会福祉を協働で調達するために、それぞれの制度やシステムの既存の枠をどのようにして越えて連携しようとしているのかが確認されている。そしてまた、ロンドン市のキングストン・アポン・テムズ区における近隣レベルのコミュニティ予算の試行事業の一つであるワン・ノービトンでは、パートナーの予算をコミュニティの優先順位に関連づけ、サービス利用者等の需要に適合した効果的なサービスを提供しようとする仕組みが詳細に考察されている。本論文の特筆すべき研究手法としては、英国の地方自治体の事務総長、局部長、担当者などからのヒアリングに加え、2015年4月から導入されているBCFについては、英国医療財務管理協会（HFMA）のガイダンス作成を支援したCIPFAのアリソン・スコット部長、制度創設を担当したLGAのアラン・フィンチ氏からヒアリングを行ない、医療と社会福祉の統合をさらに進める際に、どのような取り組みが必要であるかが、具体的なエビデンスに基づいて解明されている（第5章・第6章・第7章・第8章）。

## 2 本論文の課題と審査委員会の結論

本論文はこのように、地方自治体における組織間連携とその戦略的予算編成のあり方に新たな学術的貢献をもたらす非常に優れた研究成果である。しかし、いくつかの問題点や課題を示唆することもできる。これらの問題点や指摘はいずれも本論文の価値をいささかも減じるものではないが、学位論文申請者による今後の研究の一層の発展に期待を寄せる意味で、次の4点を指摘しておきたい。

第1に、英国に関する考察については、制度だけでなく地方自治体等の事例が具体的な実態に基づくものであるのに対し、そもそもの問題点であるわが国地方自治体については、制度のみの指摘であり、具体的な実態をもって不足を指摘していない。日本の地方自治体の具体例を挙げる必要があったのではないか。

第2に、英国地方自治体等の連携予算・プール予算の具体的な活用事例が提示されている部分の事例には、いずれも「コラボレーションが生み出した財務的価値」が数値で記述されている。コラボレーションによる財務的価値とはなにか。何と何を比較した結果の数値なのか。その計算方法は、開示されているのかなどの点について、根拠の有無を含めて明らかにすべきであったのではないか。

第3に、パートナーの財務的モチベーション（動機）とエンゲージメントのレベル（行動）の強弱を、概念的ではなく実践的に識別する要素を解明すべきであったのではないか。本論文の記述内容は何れも論理的・概念的には十分に説得的な内容ではあるが、それを実際の実務で展開する際の指針が明らかにされると、本論文の社会的な価値はますます上昇するものと考えられる。

第4に、戦略的な予算編成を短期の視点だけでなく、中長期の目線で考察した場合に、新たにどのような研究テーマが浮かびあがってくるのかについても、結章で言及することが可能であったのではないか。もしそれができていれば、本論文は自治体予算編成全般に関する研究論文として、より有用なものとして評価されたと考えられる。

審査委員会は、このような問題点と課題が残るとはいえ、これらはいずれも今後の研究の発展の方向性や

諸データと研究資料のアップデートの必要性等を示すものであり、本研究の本質的な意義と価値をまったく揺るがすものではなく、研究の緻密さと研究手法としての独創性、さらには、膨大な文献渉猟・英国における現地調査から導出された結論の妥当性を歪めるものでもないと考える。むしろ指摘の多くは、本論文の精緻な分析や考察を通じて、今後の研究課題がかえって明確化されたものと位置づけることが妥当なものである。

また、本学位申請論文の申請者である行正彰夫氏は、査読論文1本を含め合計4本の研究論文（単著3本・共著1本〈第二著者〉）の他、研究ノート1本、講演の翻訳1本、分担執筆書1冊、さらには、合計2回の学会全国大会報告、合計3回の英国における地方自治体等調査を行っている。

しかも、文献の考察対象は先行研究を含め、博士学位論文にふさわしい十分な分量となっている。また、英国自治体調査では、特にスウィンドン市とブライトン・ホヴ市における現地調査で、地方自治体とNH Sの連携に関する戦略的予算編成の先進事例を発見するなど、地方自治体の戦略的な予算編成に関して極めて斬新な研究領域を発掘し、今後の学術研究における発展にも大きく寄与貢献する知見を示唆できている。

以上により、審査委員会は全員一致で、行正彰夫氏の学位申請論文が、博士（先端マネジメント）の学位に相当する論文であると判断し、行正彰夫氏に学位を授与されるように推薦するものである。