

氏名	松尾亮爾
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27号（文部科学省への報告番号甲第671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3月16日
学位論文題目	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－
論文審査委員	（主査）教授 石原俊彦 （副査）教授 稲澤克祐 教授 佐藤善信

論文内容の要旨

1 概要と目次

1990年代以降、わが国地方自治体では、NPM（New Public Management）の手法に基づいて行政改革が進められてきた。結果として現在、民間セクターの地方自治体等の公共部門への参入が進んでいる。また、行政ニーズが多様化・複雑化するなかでは、地方自治体は、民間セクターをはじめとする諸アクターとの協働を進め「相互影響（interaction）」によって、公共サービス等を提供するガバナンス構造の構築が重視されている。

本論文では、ガバナンスの基本フレームワークとして、NPG（New Public Governance）が考察の対象とされている。NPMでは、市場原理の活用を目指すガバナンス論（すなわち、情報公開や外部監査を中心とする）が展開されるが、NPGでは、ネットワークの構築やサービス・ロジックといった、サービスマーケティングの論理が論拠とされている。行政がコーディネーターとなり、行政とアクターが協働して、公共サービス等をどう提供するかについてのプロセス責任を重視するガバナンスが、NPGにおけるガバナンスの基本となる理解である。NPGにおいては、顧客である住民や利害関係者（以下、「住民等」という）に対して、公共サービス等の提供者としてのアクターの役割だけでなく、利用者としての価値創造者の役割を果たすことが求められる。そこには、行政と住民等による価値の共創という発想が存在することになる。NPGはこれまで、英国やオランダをはじめとする欧州諸国で実際に導入され、学術的な議論も展開されてきているが、わが国においては、政府はもとより、地方自治体をベースにしたNPGに関する学術研究も、昨今端緒についたばかりという状況にある。松尾亮爾氏が提出した博士学位申請論文（以下、「本論文」という）は、地方自治体の行政システムで、既存のNPMにNPGの新しいフレームワークを融合させ、地方自治体における政策形成と実践を進めるうえでの新たな論理的な枠組みの構築を企図するものである。

ところで、わが国地方自治体においては、ガバナンスに基づく政策形成とマネジメント手法の具体的な融合の先進事例はない。しかしながら、国内各地の先行事例を分析すると、多様なアクターとの協働を進め、地方自治体が住民等との価値共創を行う政策形成の実践事例が散見されるのも事実である。本論文では、そうした実践事例を、NPMとNPGの融合されたフレームワークで説明することを企図し、その成果に基づいて、新たな行政システムの枠組みの提起を目的にしている。その際、本論文では、NPGにおいては「価値」がキーワードとして位置付けられ、価値創造や価値共創という概念が中核概念として適用されている点

に注目し、「価値」の評価を重要な研究課題として設定している。

本論文における研究展開の手法は、文献渉猟と事例収集、さらには、NPGの提唱者である英国エジンバラ大学の Prof. Stephen Osboure への直接的なインタビューに基づいている。本論文は合計9つの章から構成されている。第1章と第2章では、問題提起と課題抽出が行われている。そして、第3章から第8章で課題に対する解決への考察が展開され、終章の第9章では、包括的な集約と提言の提示が行われている。本論文の目次は、以下の通りである。

- 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
- 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
- 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
- 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－
- 第5章 ニュー・パブリック・ガバナンスにおける「価値」概念
- 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－
- 第7章 ニュー・パブリック・ガバナンスの事例検証
 - － NPG の有用性の意義－
- 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－
- 第9章 NPM と NPG の融合

2 各章の内容

第1章では、わが国地方自治体における行政システムとその改革の概要を考察し、ガバナンスの必要性が検討されている。すなわち、戦後、わが国における行政システムが中央集権から地方分権へと変遷している概略が整理され、行政システムの課題を整理するなかで、NPMへの批判について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の基本原理には自治体経営を引率するうえで積極的な役割があることを確認している。また、NPMにも従来とは異なる新たなガバナンス概念の導入が模索されるべきであると示唆し、今後の展望としてNPGの導入の必要性について主張したうえで、多様なアクターとの協働や住民等との価値創造の必要性が明らかにされている。

第2章では、わが国地方自治体における総合計画策定上の問題点が考察され、次のような検討課題が導出されている。すなわち、①総合計画においてガバナンスに関する内容を文書化する必要性、②自治体経営における総合計画による統制機能の強化、③総合計画にサービスマーケティングの視点を導入する必要性、④多様なアクターの関係性の強化促進、⑤総合計画と社会教育や環境などの分野の個別計画との整合性、の5点が導出されており、これらの課題を解決する手立てとして、マーケティング手法に基づくガバナンスを導入する意義を強調している。特に、総合計画と地域経営の関係については詳細な考察が展開されており、地域経営におけるNPGに基づいたガバナンスの重要性を指摘するとともに、総合計画に基づく地域経営の実践とそのためガバナンスのフレームワークが示されている。

第3章では、地方自治体における政策形成に関し、サービスマーケティングの有用性が検討されている。数多くのガバナンスに関する先行研究のなかで、NPGの論拠となっているのがサービスマーケティングであり（松尾氏はこのことを直接にオズボーン教授に確認している）、本章ではその中核概念である、サービス・ドミナント・ロジック（SDL）、サービス・ロジック（SL）、コア・コンピタンスと共創について、概念

の整理が行われている。また、本章では、1950年代からのマーケティング研究の変遷を踏まえて、サービスマーケティングが昨今の新潮流であることに付言し、そのうえで、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」の諸概念をとらえ、地方自治体における政策形成への適用可能性が明らかにされている。

第4章では、NPGのフレームワークに関する考察が展開されている。ここでは、NPM導入以降のガバナンスに関する先行研究を整理の後、NPGの概念フレームワークの特徴が考察されている。また、第3章で考察されたサービスマーケティングの視点をふまえ、NPGの基本原則を「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点とする私案が提起されている。さらには、NPMとNPGの基本原則を併存するかたちで地方自治体の経営が実践されることで、政策・施策・事務事業の展開で、これまで以上の政策形成と実践の成果が期待される可能性について言及している。

第5章では、NPGにおける「価値」の概念が考察されている。すなわち、GronroosやVargo and Lush等がサービスマーケティングに基づいて「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である」としている点を本章ではまず考察の起点にしている。そして、サービス・ロジックを提唱したGronroosからは、「価値創造」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」という理解と、「価値共創」を「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」という理解を援用している。本章以降では、この理解に基づいて、地方自治体における価値創造や価値共創のプロセスに関する一連の考察が展開されている。また、地方自治体における政策・施策・事務事業と価値との関係性については、価値の評価において、社会の変革につながる施策レベルでの価値評価の重要性が指摘されている。最後には、価値に関する事務事業類型として、PA型、NPM型、NPG型の3類型を提案し、「経済性」「効率性」「有効性」との関連で、事務事業における価値促進要素が整理されている。

第6章では、NPGの中核的な手法であるコ・プロダクションの拡張と、新たなビジネス・モデルについての考察が実施されている。その際、コ・クリエーションにつながる概念整理として「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」という類型化を取り上げ、先行研究とオズボーン教授へのヒアリング結果を斟酌して、NPGの中心となる行動原理はコ・プロダクションではなく、コ・クリエーションであるという修正を行っている。この修正についての付言は、オズボーン教授自身が、最近になって初めて言及する内容であり、第6章ではその内容を早期にしかも体系的に整理した説明が行われている。そのうえで、コ・クリエーションのビジネス・モデルは今後、まちづくり等の事例など行政全般の分野への浸透が期待されるとしている。

第7章では、わが国地方自治体におけるガバナンスが有効に機能した先事例として11の事例に関する成功要因の分析が行われている。ここではいずれの事例においても、成功要因がNPGの基本原則と整合していることが確認されている。また、考察の対象とした事例は、医療や福祉の領域に留まらず、より多くの行政や公共に係る全般的な領域に及んでいる。事例検証から得られる示唆としては、多様なアクターとの協働による「相互影響を促進する対話と場」が重視されている。また、アクターの持つ資源もスキームのなかに組み込む「人的資源と財源に関する着想の転換」にも注目している。さらには、「多様な分野における政策・施策・事務事業へのNPGの適用」と「ガバナンスにおける組織間連携の有効性」が、事例検証により確認されたと言及されている。

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有用性が検討されている。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」を指摘したうえで「非財務情報による評価の枠組み」の拡大が問題提起されている。その流れから「NPG促進ツールとしてのBSC(バランス・スコアカード)」の有用性が示唆され、最後に、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

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の4点が指摘されている。

以上の考察を踏まえて、本論文の終章である第9章では、第1章と第2章で抽出された課題を、第3章から第8章の考察に基づいて結論づけし、NPMとNPGの融合に向けた総括的な要約を踏まえて、5つの提言がなされている。それらの提言とは、「総合計画等におけるNPMとNPGの基本原理の定着」、「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」という5つの提言である。本章では本論文の総括として、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の有用性と、NPMとNPGの融合に基づく行政システム改革の意義をとりまとめ、一連の考察を集約させている。

以上から、本論文における松尾氏の問題提起を整理すると、次の5点のようになる。

- ① 供給側の資源制約とニーズの多様化・複雑化への対応として、地方自治体の行政システムには、より積極的にガバナンスの思考を導入すべきではないか。
- ② NPMの有用性を再確認しつつ、地方自治体における政策の形成と実践の新たな論理として、NPGに関する理論的考察を行い、NPMとNPGの融合による行政システム改革の新しいフレームワークを提唱すべきではないか。
- ③ 価値創造と価値共創に関する諸概念の整理と体系化を図るべきではないか。
- ④ わが国地方自治体における事例検証によりNPGの有用性を確認すべきではないか。
- ⑤ NPMとNPGの融合のフレームワークを踏まえた管理会計導入の意義と手法を整理すべきではないか。

論文審査結果の要旨

1 本論文の意義

上記に整理された研究課題の一つひとつに対して、本論文ではそれぞれ詳細な考察が展開されている。また、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の融合による行政システム改革に関する提起を行うことを目的にしている本論文は、相当量の文献渉猟に加え、わが国地方自治体で実践される先進的な協働の実務事例を現地調査等によって考察するとともに、NPGを提唱した中心的存在である研究者（オズボーン教授）へのインタビューなどを通じて、研究課題の解明に取り組んでいる。

本論文の学術的な意義は、地方自治体経営の基本的な行動原理であるNPMを過去の思考と決めつけず、NPMをNPGと融合することで、一層望ましい行政経営と公共ガバナンスのフレームワークの構築を試みようとしている着想の柔軟性に求められる。論理や実践の思考は、突然変異的に発生するものではなく、過去からの延長線上に、新たな思考を融合することで、完成されることが多い。NPGもまたNPMの延長線上に位置するものとする理解は、NPMに関する従来の研究業績を包括的に吸収し、新たなNPGフレームワークに引き継がれてゆくことになる。本論文の副題である、NPMとNPGの融合には、そうした先行研究を重視した着想と、新たな知見を合体しようと企図する松尾氏の明確な学術的決意を感じ取ることができる。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9点に集約することができる。

第1に、本論文では、総合計画におけるNPMとNPGの融合の有益性が指摘されている。すなわち、NPMの流れを受け、地方自治体の最上位計画である総合計画においては、行政評価との連動が一般的となっているが、時代に応じて総合計画もその性格や位置づけが変わり得ることを示唆している。具体的には、ガ

バランスが機能するためのフレームワークが総合計画の策定に求められるとしている。合規性や合法性、経済性・効率性・有効性といった概念に加えて、ガバナンスに関連する諸概念、たとえば、ネットワークの形成や価値の共創などを総合計画において積極的に記述すべきであるという本論文の指摘は、これまでわが国地方自治体の総合計画の策定ではほとんど垣間見られることのない論点である。本論文ではこの点に言及し、総合計画策定における新たな課題を明らかにしている（第2章）。

第2に、本論文では、民間企業を対象に研究がなされてきたサービスマーケティングが、NPGの理論的背景の一つであることを解明し、サービスマーケティングの手法が、地方自治体という非営利組織への適用が可能であるということを明らかにしている。その際、サービスマーケティングの特徴を「ネットワーク」「相互影響」「経営資源の拡大」「コーディネート」と位置づけ、それらの諸概念がいずれも地方自治体の政策形成において有用な概念となりうることに付言している。こうした付言は第1に指摘される学術的意義と相まって、わが国地方自治体における総合計画の策定に新しい思考のフレームワークを提供するものである（第3章）。

第3に、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が行なわれている点である。ここでは、NPMとNPGを行政経営と公共ガバナンスを実践するための論理として一体的に把握し、両者の統合という新たな観点から行政システム改革が提起されている。この点もこれまで垣間見られなかった新たな発想であると評価できる（従来はNPMの次にNPGが到来したと整理する先行事例が一般的であった）。そして、NPMとNPGの融合は、両者の基本原理を組み合わせながら、政策、施策、事務事業への展開の可能性を模索する手法であり、NPMによる行政経営とNPGによる公共ガバナンスの相乗効果の追求が可能であることを示唆している点も、立案された政策の実践に有益な示唆であると評価することができる（第4章）。

第4に、本論文では、サービスマーケティングのフレームワークを再検討し、それらがどうNPGの基本原理やフレームワークにどう関連づけられているのかが検討されている。NPGの基本原理やフレームワークについては、先行研究においても必ずしも明確ではなく、またNPMとの関係性については、本論文で提起する融合という発想がほとんど用いられていない。本論文では、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」を提起し、そのうえでNPMとの融合を前提とした、行政経営と公共ガバナンスを軸とする今後の行政システムに関するフレームワークを提案している。この指摘は従来の先行研究にはほとんど垣間見ることのできない独創的な指摘と評価できる（第4章）。

第5に、第4とも関連するが、地方自治体の政策等の形成において、ガバナンス論を従前から論じた研究は存在するものの、その多くはNPMにおけるガバナンス論であり、公会計や外部監査のあり方との関連で、ガバナンスを結果責任の観点で論じるものが大半であった。しかし、本研究は結果責任としてのガバナンスではなく、プロセス責任としてのガバナンスの重要性に着目し、住民を価値共創のパートナーとして位置づけるなどの手法を積極的に提唱しており、従来のガバナンス論とは明確に一線を画すものであり、その研究成果には大きな創造性が存在している（第3・4・5章）。

第6に、本論文では、わが国地方自治体における「価値創造」や「価値共創」について、過去の先行研究を踏まえた定義づけが行われている。わが国地方自治体における政策形成研究にはこれまで、「価値創造」や「価値共創」について考察している成果はない。そうしたなか、本論文では、SLやSDLにおける先行研究を踏まえて、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」、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され利用される価値創造のプロセス」と定義している。学術的な定義の導出については、今後、本論文の定義に相当の批判的な検討が加えられることは自明ではあるが、両概念の定義を素案として提示できている点は、非常に大きな研究成果であると評価すべきで

ある（第5章）。

第7に、本論文では、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、Osborne et al. (2016)でのコ・プロダクションに関する4つの類型が、コ・クリエーションに向けて展開されることを確認している。また、Osborne (2017)での中核的手法に関するコ・プロダクションからコ・クリエーションへの修正、Virgo and Lusch (2008)における基本定理の修正を参考に、NPGにおける中核的な手法がコ・プロダクションからコ・クリエーションに修正がなされていることを確認している。これらの発見は、NPGという新たな研究対象に対して、松尾氏が積極果敢に研究のエビデンスを収集した成果に基づくものであり、エビデンスに基づき考察を展開するという松尾氏の明確な研究手法の徹底ぶりを感じさせるものである（第6章）。

第8に、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点に修正を施し、わが国地方自治体における事例検証を詳細に行なったことは、従来の先行研究にはない斬新な研究の着想と実践であるといえる。これらの考察からは、公共の全般的な分野にNPGが適用可能であることを示唆するものであり、NPGの普遍的な適用可能性について、本論文が示した事例という証拠は、大きな学術的価値を有するものと評価できる（第6・7章）。

第9に、本論文では、NPGを推進するための戦略的管理会計の重要性を整理し、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」「NPG促進ツールとしてのBSC」を示唆している。また、地方自治体における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に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」を導出している。これらの点は、公共ガバナンスにおける管理会計導入の意義づけを具体的に示したものである（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、地方自治体の政策形成と実践におけるNPMとNPGの融合に関して、いくつかの先進的な研究成果や松尾氏自身による発見事項を整理した優れた研究成果である。地方自治体における政策の形成と実践の場として、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うことを目的としている本論文は、十分な文献渉猟に加え、NPGを提唱した中心的存在である研究者へのインタビューなどを通じて、その目的を十分に達成している。また、論理展開においても、博士論文としての水準を満たしていると思料する。しかしながら、いくつかの問題点や課題を示唆することも可能である。もとより、これらの問題点や課題はいずれも本論文の学術的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3点を指摘しておきたい。

第1に、第7章の11の事例の効果について、天草市（大都市圏と地方との連携）と瀬戸内市（太陽のまちづくり）以外の事例では、検証の視点が明らかにされていない。政策やスキームなどの導入効果があることを検証するのであれば、同政策・スキームを導入した事例と導入しなかった事例との比較、あるいは、同一事例において導入前と導入後の比較が行われる必要があるのではないだろうか。本論文は、こうした視点から効果を明らかにすることで、より一層精緻なものとして完成されると期待される。

第2に、行政評価に関する記述では、210頁、212頁、213頁のすべてにおいて、サービス実施・プロモーション段階の有効性のKPIが「利用者の満足度」となっている。企業の顧客満足度と、公共サービスに対する満足度とを比較すれば明らかなように、税を主たる財源とする地方自治体の場合、有効性の満足度は「利用者の満足度」といった一律の概念で整理することは困難なのではないだろうか。これを解決するために、今後は、プロセスの最終段階の有効性指標には、実施手段との関連性がある指標例を示すべきではないかと考

えられる。

第3に、財源について、227頁に資金提供者としてのアクターによる財源確保として、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等が掲げられている。しかし、プロジェクトファイナンスを除いて、他の財源確保策は、医療、介護などの分野で財源となるような規模には育成されていない。むしろ、地方自治体の一般財源規模を確保するなかで、補完財源として、今後、財源確保手法として成長させていく必要があるという位置付けであることを明示した方が良いのではないか。

本審査委員会は、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施策内容のアップデートの必要性を示すものであり、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、膨大な文献とオズボーン教授に対する直接的なヒアリング考に基づく考察結果から導出された結論の妥当性を、まったく歪めるものでもないと考える。特に、第1の指摘は、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、より積極的に評価することが適当な課題である。

また、本学位申請論文の申請者である松尾亮爾氏は、査読論文3本を含め合計4本の研究論文(すべて単著)の他、ノート2本、分担執筆書1冊、合計3回の学会報告(全国大会1回、関西部会1回、海外でのカンファレンス報告1回)を行っている。とりわけ、2015年10月にハンガリーのブダペストで開催された Public Service Innovation and The Delivery of Effective Public Service Conference における報告“Value creation in the public sector by building relationships between different resources”は、第4章と第5章におけるその後の考察の礎として報告されたものであり、本論文の審査においても研究上の意義を高く評価すべきものである。

以上により、審査委員会は全員一致で、松尾亮爾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、同氏に学位を授与されるように推薦するものである。