

# 公的部門における組織間連携とコントロール

## —拡張的ネットワークを対象とする議論にむけて—

井上 慶太, 尻無濱芳崇, 藤野 雅史

### 概要

少子高齢化のため多様化する公的サービスへのニーズに対応するには、政府、自治体、NPO/NGO、民間組織などの連携が重要である。公的部門のマネジメント・コントロール研究では、組織間連携を対象とするコントロール（組織間コントロール）が議論されている。しかし、これまで論者によって様々な視点で議論されており、当該領域全体での現状と課題は明らかでない。本稿では、公的部門の組織間コントロールについて文献調査を行う。そのうえで、近年注目されている公的サービスの提供者と利用者による拡張的ネットワークについて、ネットワークのガバナンスにかんする議論を手がかりにマネジメント・コントロール研究で取り組む課題を明らかにする。

**Key words:** 公共経営, 住民参加, ネットワーク, ガバナンス, 組織間コントロール

### 1. はじめに

20年以上にわたり、民間部門のマネジメント手法を取り入れた公共経営改革が進められている。こうした取り組みはNew Public Management（以下、NPM）といわれており、公的・非営利組織<sup>1</sup>が市民社会に対してどのようにアカウンタビリティを果たすのかが議論されている（Hood, 1995）。さらに、少子高齢化のため多様化する公的サービスのニーズに単一の組織で対応することは困難となっており、政府、自治体、NPO/NGO、民間組織など複数の組織による連携をつうじた対応が求められている。このように組織内から組織間へとマネジメントの対象が拡大するなかで、会計の役割を考えることが重要である（小林・柴, 2013）。

とりわけ、公的・非営利組織が利用できる財源などが限られるなか、組織内外での連携を強化するためのマネジメントのあり方について管理会計の観点から検討することは重要である（竹本・大西, 2018; 松尾, 2016）。このため、組織間連携を対象とするマネジメント・コントロール（以下、組織間コントロール）について議論が行われている。たとえば、管理会計研究の主要ジャーナルである*Management Accounting Research*誌では、2011年に公的サービス・

<sup>1</sup> 本稿では、政府、自治体、管轄機関のほか、病院・介護施設といった医療機関やNPO/NGOなどの非営利組織を想定して公的・非営利組織とよんでいる。

ネットワークについて特集号が組まれた (vol.22, no.4)。この特集号の掲載論文では、政府の政策に基づく医療のパートナーシップ (Kurunmäki and Miller, 2011)、制度で義務づけられた医療機関のネットワーク (Grafton et al., 2011)、港湾の管轄機関 (port authority) と外部事業者のネットワーク (Marques et al., 2011)、自治体によるアウトソーシング (Johansson and Siverbo, 2011)、在宅介護事業所と訪問介護サービスを提供する保健センターによる組織間連携 (Carlsson-Wall et al., 2011)、複数の自治体による合併事業 (Cäker and Siverbo, 2011) と、多様なタイプの組織間連携を対象にコントロールと参加する組織や個人の行動や相互の関係がどのようにかわるのかが議論されている。一連の研究をうけて、公的部門における組織間コントロールの議論が継続されている (Agostino and Arnaboldi, 2018)。さらに、近年では、NPO/NGOとそのステークホルダーとの連携も注目されている (Hall and O'Dwyer, 2017)。

このように公的部門における様々なタイプの組織間連携に関心がむけられているものの、論者によって多様な視点から議論がされており、公的部門の組織間コントロールについて当該領域全体での研究の現状や今後の課題は明らかでない。加えて、地域住民にとって地域の問題解決や主体的なサービス選択の余地拡大、公的・非営利組織にとって利用可能な資源の活用につながることなどの理由から、地域住民を公的サービスの提供プロセスに巻き込んだ拡張的ネットワークの重要性が公共経営研究で議論されている (Bovaird, 2007; Pestoff, 2014)。コントロール研究でも拡張的ネットワークの重要性は注目されているものの (Wiesel and Modell, 2014)、依然として公的・非営利組織主導の組織間連携について議論されることが多い。拡張的ネットワークのマネジメントについて組織間コントロールの視点からどのような貢献ができるのかを検討することは、公的部門における管理会計の役割やその可能性について学術的理解を深めるのみならず社会的にも意義がある。

本稿では、公的サービスの組織間連携を対象としたマネジメント・コントロール研究の状況を整理し、今後の課題を明らかにすることを目的とする。そのために、公的部門の組織間コントロールについて文献調査を行う。加えて、今後の進展が期待される拡張的ネットワークをとりあげ、ネットワークのガバナンスにかんする議論を手がかりにマネジメント・コントロール研究で取り組む課題を明らかにする。

本稿の構成はつぎの通りである。第2節では、組織間コントロールの基本的役割、公的部門における組織間コントロールの基本的視点など、レビューの基本事項を整理する。第3節で研究方法についてみたのち、第4節では、公的部門の組織間コントロールについて先行研究で何が、どこまで議論されてきたのかを整理する。第5節では、公的サービスの提供者と利用者による拡張的ネットワークに焦点をあて、マネジメント・コントロールの視点に基づく議論の方向性を考える。第6節では全体を総括する。

## 2. 公的部門の組織間コントロール研究における基本的理解

本節では、公的部門の組織間連携を対象とするコントロールについて考えるための基本事項を整理する。具体的には、組織間コントロールの基本的役割を示したうえで、公的部門における組織間コントロールの基本的視点について考える。さらに、拡張的ネットワークに着目した議論の必要性についても述べる。

### 2.1 組織間コントロールの基本的役割

組織間コントロールは、単一の組織ではなく組織内外の価値連鎖全体で最適化することを目的とするマネジメント・コントロールの一種である（伊藤, 2019）。Otley（1994）やHopwood（1996）によって組織間連携に着目したマネジメントの必要性が指摘されて以降、組織間コントロールの議論が発展してきた。初期の段階ではサプライヤーなど供給者側の関係が注目されることが多かったのに対して、近年ではユーザー・イノベーションなどを背景として顧客側の関係にまで研究対象が拡大している（伊藤, 2019）。第4節や第5節でも取り上げるように、対外的なサプライヤーや顧客との取引関係マネジメントの重要性は公的部門でも次第に注目されており、公的部門の組織間コントロールの知見が徐々に蓄積されている（Barretta and Busco, 2011; Kurunmäki and Miller, 2006）。

組織間コントロールによって対処する基本的問題には、当事者間での利害調整にかかわる問題と、遂行されるタスクの調整にかかわる問題がある（Caglio and Ditillo, 2008; Grafton et al., 2011）。前者は取引相手の駆け引き（機会主義的行動）によって自社が不利益を被るリスクにいかに対処すればよいのかという問題であり、後者は共通の目標実現のため相互依存的なタスクをいかに調整するのか（たとえば、取引当事者間での業務プロセスの改善）という問題である。これら2つの問題に対処するためのコントロールとして、取引関係形成前でのパートナーの選定、そして取引関係形成後での結果を対象とするコントロール（目標の設定、目標面でのモニタリング・報酬の支払いなど）、行動を対象とするコントロール（計画の策定や規則・手続きの設定、行動面でのモニタリング・報酬の支払いなど）、および社会的結びつきによるコントロール（信頼、規範など）が考えられている（Cristofoli et al., 2009; Dekker, 2004）。

### 2.2 公的部門のコントロール研究における関心領域の拡大：組織内から組織間へ

上記の基本的理解に基づき、本稿では、公的・非営利組織を中心としたはたらきかけによって、組織間連携の目標実現のために参加する組織や個人の目標や行動を方向づけるための仕組みを公的部門の組織間コントロールであると考え、公的部門の組織間コントロールが注目された背景には、公的サービスにおけるマネジメント対象の拡大がある。

第1節でも述べたように、過去20数年にわたり、多くの国で公的部門におけるマネジメントのあり方が見直されてきた。この時期にはNPMのもと、制度改革やそれともなう業務改善が行われてきた。NPMでは、伝統的な公共経営のスタイルや専門的な官僚機構にかわって、組織の分権化、アカウントビリティの追求、業務の効率の遂行などによる公的・非営利組織内のマネジメントに焦点があてられてきた (Hood, 1995)。

そして、公的サービスへのニーズが多様化する近年では、単一の組織がもつ資源だけで対応することは困難となっており、民間組織を含む他組織との連携による対応が求められている (Salamon, 1995)。そこで従来のように単一の組織での公的サービス提供のみならず、複数の組織による連携をつうじた公的サービス提供にもマネジメントの対象を拡大して、効率性と有効性の観点から会計の役割を明らかにしていく必要がある (小林・柴, 2013)。

とりわけ、マネジメント・コントロールの視点に基づく議論は重要である (松尾, 2016)。先行研究では、これまで議論されてきた組織間コントロールの基本的枠組みを公的部門の組織間連携に援用することでコントロールの解明が試みられてきた (Barretta and Busco, 2011; Kurunmäki and Miller, 2006)。しかし、民間部門と公的部門では組織間連携の特性が異なることがあるため、組織間コントロールの議論では注意が必要である。

Barretta and Busco (2011, pp.213-214) に基づくと、公的部門の組織間コントロールで基本となる視点は主に3つあげられる。第一に、公的部門における組織間コントロールのタイプである。公的部門の組織間コントロールのタイプとして、公式のコントロールのみならず、参加組織との信頼など社会的結びつきに基づく非公式のコントロールにも注意する必要がある。第二に、公的部門の組織間連携では異なる目的をもつプレイヤーが参加することから、当初想定されていないような問題が起こることがある。このため、コントロールのタイプのみならずそのプロセスに注意が必要である。第三に、公的部門の組織間連携の特性がコントロールに与える影響である。とりわけ、法制度にかかわる要因には注意が必要である。公的部門の組織間連携の多くは法制度によって義務づけられた関係であり、調整役となる公的・非営利組織が、制度上要請された役割を遂行しつつ、組織間連携を円滑に進めるためコントロールをどのように設計・利用しているのかを検討することが考えられる。これらの点をふまえ、第4節では、コントロールのタイプ、プロセス、影響要因に沿って先行研究を検討する。

### 2.3 拡張的ネットワークの進展による新たな課題

上記のような基本的視点に加えて、公的サービスの提供者と利用者の連携にも注意することが重要である。これまでのコントロール研究では、公的・非営利組織など公的サービスの提供者にかんする組織間連携について取り上げられることが多かった。これに対して公共経営研究では、住民にとって主体的なサービス選択の余地拡大や、公的・非営利組織にとって

利用可能な資源の増大などの効果が見込まれることから、公的サービス提供プロセスに対する住民参加の促進が徐々に注目されている (Bovaird, 2007; Pestoff, 2014)。一方で、多様な参加者間での利害調整が必要になること、役割や責任が曖昧になること、さらにはフリーライディングの問題など、地域住民を巻き込んだ拡張的ネットワークの運営では多くの課題がある (Bovaird, 2007)。拡張的ネットワークにかかわるこうした効果と課題に対して、公的・非営利組織がコントロールをつうじてどのように対処するのかを検討することが重要である。こうした地域住民の巻き込みは近年の公共経営研究でしばしば議論されており (Bovaird, 2007; Pestoff, 2014)、コントロール研究でも次第に注目されている (Wiesel and Modell, 2014)。地域住民を巻き込んだ拡張的ネットワークのコントロールについては、第5節で今後の議論の方向性として取り上げる。

### 3. 研究方法

上記の点をふまえて、本稿では、公的部門における組織間コントロールについて、今後取り組む課題を明らかにすることを目的とする。そのために、主要ジャーナル<sup>2</sup>に掲載された論文を対象とした文献調査を行う。さらに、今後進展が期待される公的サービスの提供者と利用者の連携による拡張的ネットワークについて、すでに議論が行われている公共経営研究<sup>3</sup>や近年のコントロール研究を手がかりとして、今後組織間コントロールの視点から検討するための方向性を論じる。

## 4. 公的部門の組織間コントロール研究の現状

2.2で述べた基本的視点に基づき、本節では、コントロールのタイプ、プロセス、影響要因という点 (Barretta and Busco, 2011, pp.213-214) から公的部門における組織間コントロール研究の現状を検討する。

### 4.1 コントロールのタイプ

組織間連携の最適化のためには、参加する組織や個人が、共有された目標に沿った行動をとれるようにすることが重要である。先行研究では、組織間連携上の目標実現へと方向づけるための公式や非公式のコントロールが検討されてきた。公式のコントロールについて主に

<sup>2</sup> 管理会計研究については、*Accounting, Auditing and Accountability Journal*, *Accounting, Organizations and Society*, *Critical Perspectives on Accounting*, *Financial Accountability and Management*, *Management Accounting Research*, *Qualitative Research in Accounting and Management* の各誌に掲載された論文を検討している。

<sup>3</sup> 公共経営研究については、*Public Administration*, *Public Administration Review*, *Public Management Review* などの雑誌に掲載された論文を検討している。

検討されてきたのは、組織間連携を対象とする業績の測定・評価である。組織間連携を対象とする業績の測定・評価は、公的サービスの利用者に対して公的・非営利組織がアカウントビリティを果たすうえでも重要である。このため先行研究では、利用者などステークホルダーからのニーズにも注意した組織間連携の成果のあり方が検討されてきた (Agostino and Arnaboldi, 2018; Cristofoli et al., 2010)。

たとえばAgostino and Arnaboldi (2018) では、イタリアにおける地方自治体と民間の交通事業者による交通ネットワークについて検討している。当該ネットワークは地方自治法にしたがい導入され、複数組織が連携することで単一の組織では困難な包括的サービスの提供を目的としたものである。交通ネットワークでは、地方自治体が州や県などそれぞれの行政単位に応じた企画と調整に、また交通事業者が業務レベルでのサービス提供に責任を負っていた。交通ネットワークが導入された段階では、自治体が主導して顧客満足度、効率性、有効性、およびサービスの質にかんする業績評価指標 (KPI) についてそれぞれの交通事業者から情報を収集し、補助金の配分を決定するための評価情報として利用していた。年度ごとに、自治体担当者が設定したKPIの目標値を達成した交通事業者には補助金が増額され、未達成の場合には補助金が減額されるというように、KPIと直接関連づけられたインセンティブとなっていた。それだけでなく、交通事業者は、自社の業績情報にかんする年度報告書をウェブ上で交通サービスの利用者に公開する必要もあった。そして自治体の担当者は、それぞれの交通事業者から収集したデータを集約して、ネットワーク全体での評価にも利用していた。たとえば、交通事業者から得た乗客の人数をもとにネットワーク全体での傾向を検討していた。こうして、交通ネットワークの導入にあたって、それぞれの交通事業者とネットワーク全体での情報を収集・評価することで、自治体はそれぞれのレベルに応じたコントロールを目指していた。

また、サービス利用者のニーズを重視した公的サービスのマネジメントが進むなかで、提供者と利用者の関係を組織間コントロール上どのように考えるのかは重要な課題である (Wiesel and Modell, 2014)。先述したAgostino and Arnaboldi (2018) は、制度上交通ネットワークの構成員として位置づけられていなかった交通サービスの利用者が、ネットワークの運営で次第に発言をつうじた影響力をもつようになったことにも注目している<sup>4</sup>。上記のように、交通事業者がウェブ上で公開した年度報告書について、その信頼性が低いと判断された場合には利用者から批判をうけることになった。たとえば、報告書だけではフォローされていないような深刻な遅延があることをうけて、利用者の代表者が消費者協会やソーシャルメディ

<sup>4</sup> Agostino and Arnaboldi (2018, p.107) では、調査の初期段階では交通サービスの利用者はプレーヤーとして想定されていなかったものの、ネットワークが進むにつれて業績の測定・評価上彼らが重要な影響を及ぼすようになったことから調査対象を拡張したことが述べられている。

アをつうじて交通事業者へ実態把握に努めるようにはたらきかけており、実際に交通事業者での業績管理の改善にもつながっていった。こうした点をふまえ、Agostino and Arnaboldi (2018, p.115) は、ネットワークにおける利用者の関与について、従来のような提供者が用意したサービスを消費するという受動的なものから、ネットワークのコントロールを担うという積極的なものとして捉え直す必要があることを指摘している。第5節でも検討するように、近年の研究では、利用者である地域住民自らが公的サービスの提供プロセスにかかわることも観察されている (O'Leary, 2017)。このように、住民参加が進んだ場合の組織間の業績測定・評価のあり方についてさらに検討が必要である。

公式のコントロールに加えて、非公式のコントロールにも注意が必要である。公的・非営利組織のみならず、民間組織、さらには地域住民やそのコミュニティなど多様なプレーヤーが参加するなかで、社会的結びつきが相互の調整で果たす役割は重要である。調整役となる公的・非営利組織がこれまでの取引経験などをもとに政策や制度の趣旨に沿ったパートナーを選定することで、実際に組織間連携を形成した後のコントロールを円滑に行いやすくなるかもしれない (Johansson and Siverbo, 2011)。また、組織間連携の形成後に当初想定されていなかったような事態 (たとえば、財務危機) が起こり公式のコントロールでは十分対応できないこともあり得る。こうした不確実な状況では、共同での意思決定や改善による社会化プロセスをつうじて蓄積された信頼や規範などが公式のコントロールを補完することも明らかにされている (Cäker and Siverbo, 2011; Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015)。

さらに公的部門では、これまで取引経験があまりないような組織と新たに連携することも多い (Barretta and Busco, 2011)。取引経験の蓄積がほとんどない場合に、パートナーシップ形成のために目標や価値観がどのように共有されていくのかを検討することは、組織間コントロールへの理解を深めるうえで重要である。組織間コントロールの先行研究に基づく (Tomkins, 2001)、比較的新しい組織間連携では、情報共有を積極的に進めるなど信頼構築におけるコントロールの役割に注意することも今後有効である。

## 4.2 コントロールのプロセス

プロセスの視点に基づく議論で1つの切り口となるのは、組織間連携の発展段階である。Agostino and Arnaboldi (2018) では、交通ネットワークの導入段階のみならず運営段階にも注目して、コントロールにどのような変化がみられたのかを検討している。4.1でも検討したように、導入段階では、地方自治体の主導によってネットワークをコントロールするための業績管理システムが構築された。しかしネットワークでの活動が進んでいくにつれて、交通事業者間での競合関係の問題が顕在化し、他社との協力や情報共有をためらう交通事業者も

みられた<sup>5</sup>。自治体主導により業績管理システムを構築することでネットワークに参加する交通事業者が互いに協力的行動をとれるようになると期待していた自治体担当者にとって、交通事業者の非協力的な対応は想定外の事態であった。そこで自治体は、それぞれの交通事業者のKPIをベースとした情報に加えて、交通サービスの利便性などからみた組織間連携による成果や特定の交通事業者が協力的な行動にどの程度コミットしているのかを測るためのKPIを追加することで、交通事業者間の連携の状況をモニターできるようにした。さらに、初期の段階では自治体と交通事業者とでKPIにかんするスキルの違いがあったため、非公式なミーティングや、対面でのやりとりをつうじて進捗状況に応じた調整が進められた。こうした社会化プロセスをつうじて相互理解が形成された。この結果、他社との連携へと交通事業者を方向づけるうえで業績管理システムを利用しやすくなった。AgostinoやArnaboldiが検討したように、公的部門の組織間連携ではいくつかの段階を経てプレイヤー間での調整が進むことから、それぞれの段階に沿って公式や非公式のコントロールやその関係について検討することが重要である。

このほかにプロセスの視点で検討するさいの切り口として、公的・非営利組織が直面する重要なイベントに注意することがあげられる。Carlsson-Wall et al. (2011) では、スウェーデンにおいて在宅介護事業所と訪問介護サービスを提供する保健センターとの連携をつうじて提供される高齢者介護サービスの事例を検討している。当該事例は社会福祉制度で義務づけられた組織間連携である。しかし、当初はその運営にあたり、管理的なコントロールというよりも、年金受給者の多様なニーズに応えるという共有された専門職の価値観や信念のもとに、在宅介護事業所の介護士と保健センターの看護師による連携が進められていた。これに対して、在宅介護事業所が財務危機に直面し管理者による規律づけが強まると、介護士は在宅介護事業所内で掲げられた財務目標の達成を優先するようになった。それにともない、保健センターの看護師との組織間連携は停滞し、介護サービスの質にも影響していた。こうした教訓から、財務危機後は、計画やその報告の場としての会議体の設置など管理者を主体として組織間連携を図る仕組みが整備されていった。このようにCarlsson-Wallらは財務危機に注意して、組織間連携の運営段階で組織間や組織内においてコントロールにどのような変化がみられたのかを示している。公的・非営利組織にとって利用可能な資源が一層厳しくなるなか財務面で不安定な状況に直面することがあり、こうした危機的状況に直面したときにみられる組織間コントロールのプロセスについて記述・分析していくことは今後も重要だといえる。

<sup>5</sup> このほか、4.1で取り上げたサービス利用者による発言をつうじたネットワークへの影響力行使も、ネットワークが進むにつれてみられた変化である。

### 4.3 コントロールの影響要因

これまで、公的部門の組織間連携がどのような要因によって影響を受けるのかについても検討されてきた。こうした要因には、民間部門を対象とする組織間コントロール研究で検討されてきたもの（たとえば、タスクの相互依存性や環境の不確実性）以外に、公的部門における組織間連携の特性として法制度にかかわる要因やステークホルダーにかかわる要因がある（Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015）。

法制度にかかわる要因について、第2節でも述べたように、公的サービスの組織間連携では政策や制度上、組織間連携に参加できる組織、組織間連携のタイプや目的、組織間連携において各組織が果たす役割などが規定されていることが多い。しかし、実際の運営では参加組織の裁量に委ねられているというケースもしばしばみられる。このため先行研究では、ネットワークの調整役となる公的・非営利組織が制度上の要請をふまえつつネットワーク全体での最適化を図るためにコントロールがどのように設計・利用されているのかが検討されてきた（Grafton et al., 2011; Marques et al., 2011）。

たとえばGrafton et al. (2011) では、オーストラリアの州政府による要請をうけて運営される複数の医療機関による3つのネットワークの事例を検討している。その1つであるネットワークAをみてみよう。ネットワークAは、三次救急病院（major tertiary hospital）、大規模な地区病院（large district hospital）、コミュニティ病院（community hospital）、地域総合病院（regional general hospital）、高齢者介護施設、リハビリ病院から構成されている。ネットワークAが構築された段階で、主に提供されている医療サービスは病院間で概ね類似しており、共通する中心活動を統合することで業務の効率性を高めることが制度上要請されていた。それと同時に、社会的成果の向上を図ることもネットワークの目的となっていた。たとえば、ネットワーク内でもっとも高度な医療を提供している三次救急病院とほかの病院がノウハウを共有することでネットワークをつうじて提供される医療サービスの質向上を図るというのがある。ただし、制度上要請されたネットワークではあるものの、実際のネットワーク運営は参加病院にその多くが委ねられていた。三次救急病院が中心となり、病院間での財務、情報、技術などの共有をつうじて、包括的医療サービスを提供するためのプログラムが構築された。こうしたネットワークの運営が進んだ背景には、参加組織での業務に見合った組織間コントロールが行われていたことがあげられる。主なコントロールは3つある。第一に、ネットワーク単位での会計システムから得られた財務・非財務情報をもとに業績の測定・評価が行われた。下位の部門には、自らの部門やプログラム全体についての業績情報が伝達された。プログラムの統括者は、業績情報についてこまめにチェックし、必要に応じて指示を出すことで改善が進められた。第二に、相互連絡の仕組み（integrative liaison devices）により病院間での調整が図られていた。看護部門とプログラムの臨床部門の管理者によるミーティングが月次

で行われており、プログラムの統括者は、これら2つの医療スタッフ部門の業務活動を調整するうえで重要な役割を果たしていた。第三に、業務手順の標準化が進められた。標準化によって、業務部門間の知識移転やネットワーク全体の効率的・有効的なサービス提供を進めやすくなった。Grafton らが示唆するように、制度上の要請をふまえたうえで組織間連携全体とそれぞれの組織との整合性を図るためにコントロールがどのように設計・利用されているのかを検討することが重要である。

つぎに、ステークホルダーにかかわる要因について、公的サービスの組織間連携では利用者のニーズにも十分注意する必要がある、公的サービスの提供プロセスに地域住民やそのコミュニティが与える影響も重要である (Agostino and Arnaboldi, 2018; Cristofoli et al., 2009)。Cristofoli et al. (2009) では、イタリアにおける3つの地方自治体のアウトソーシングにかんする事例を対象として Dekker (2004) の組織間コントロール概念を援用した説明を試みている。その結果、民間部門を想定した従来の枠組みでは十分説明できない特性として、上記のような制度にかかわる要因のほか、利用者から表明された要望が公的サービスの提供や関連するコントロールにも影響していることを明らかにしている。たとえば、地域住民からの不満について定期的な情報収集・分析が行われており、自治体担当者による業績評価において重要な情報となっていた。こうした利用者が組織間コントロールに与える影響は、4.1で検討した Agostino and Arnaboldi (2018) の発見事項からも確認することができる。さらに近年の公共経営研究では、地域住民やそのコミュニティをサービスの提供プロセスへと巻き込んだ取り組みも注目されており、提供者と利用者の区分はますます曖昧になっていると考えられている (Bovaird, 2007; Kim, 2010; Pestoff, 2014)。利用者を巻き込んだ拡張的ネットワークにおけるコントロールについては、第5節で検討する。

## 5. 拡張的ネットワークの議論への展望

近年、少子高齢化が進むなかで地域の相互扶助をつうじた社会問題の解決を促す環境の整備が求められている (齊藤, 2016)。公的サービスの担い手が多様化するなかで、前節までにとりあげた地域住民を巻き込んだ拡張的ネットワークを対象とする議論がより重要になる。本節では、拡張的ネットワークのコントロールを念頭において今後議論するための方向性を検討する。そのために、公共経営研究で注目されてきた共同生産の議論や、この影響をうけて発展してきた New Public Governance (以下、NPG) について基本的内容を整理し、こうした考え方に沿ったコントロールについて議論の展望を示したい。

### 5.1 ネットワークを対象とする公共経営の考え方：NPMからNPGへ

多くのコントロール研究で議論されてきたのは、公的・非営利組織や民間組織などを主体

図表1 NPMとNPGでのコントロール観の違い

	NPMに基づくコントロール	NPGに基づくコントロール
地域住民による関与	公的サービスの顧客/消費者	公的サービスの共同生産者
公的・非営利組織によって遂行されるタスク	市場取引の遂行	ネットワークの調整
コントロールの焦点	活動のアウトプット	組織間のプロセスとアウトカム
パフォーマンスの焦点	効率性と財務成果	有効性と地域住民/顧客の満足度

出所：Wiesel and Modell(2014, p.178, Table1)を一部修正。

とした組織間連携である。一方、上記のように相互扶助による地域での問題解決がより重要となっており、公的サービスの担い手として地域住民の主体的役割が期待されている。公共経営研究では公的・非営利組織と地域住民の連携を共同生産の視点から説明している(Bovaird, 2007; Kim, 2010; Pestoff, 2014)。ここで共同生産とは、専門的なサービスの提供者と地域住民やそのコミュニティによる定期的で長期的な関係をつうじて十分な資源配分のもとでサービスを提供することである(Bovaird, 2007, p.847)。Bovaird (2007, pp.855-856)では、共同生産のプロセスを促進することで公的・非営利組織や地域住民にとって主に3つのメリットがあると述べている。第一に、地域住民が公的サービスの提供に関与するという能動的経験を増やす仕組みを整えることで、単に提供者が地域住民にサービスを提供していた場合に比べてより優れたサービスを選択する機会が増える。第二に、これまで公的・非営利組織など提供者に偏っていた資源配分や発言力にかんするパワーを地域住民にも移転する効果が期待される。第三に、公的・非営利組織にとって、これまで利用できなかった地域住民やそのコミュニティという資源を活用することで、社会問題に対応しやすくなる。たとえば、コミュニティ内のピアプレッシャーがはたらくことで、住民が地域の問題により主体的に取り組むようになることがあげられる。このように、共同生産の視点でみることで、これまで公的サービスの消費者として位置づけられていた地域住民が、提供者とのインタラクションをつうじて新たに価値を創造する生産者の一員として主体的な役割を果たすことや、結果としてネットワークの参加者への波及効果が期待されることがわかる。

共同生産の視点は、会計研究にも影響を与えている。近年では、地域住民やそのコミュニティを含むネットワーク全体での最適化を目的としたガバナンスの議論(NPG)が注目されている(Wiesel and Modell, 2014; 小林・柴, 2013)。NPGは、公的サービスの提供者側に着目してきたNPMとは異なる公共経営の新たな考え方である。公的サービスの提供プロセスにおける地域住民のかかわり方の違いに着目すると、NPMとNPGにおけるコントロールの違いは図表1のように整理できる(Wiesel and Modell, 2014, p.178)。NPMにおいて地域住民が公的・

非営利組織に要望を表明することはあっても、あくまで彼らは多数存在する公的サービスの消費者の一人として位置づけられていた。この場合、公的・非営利組織が遂行するタスクは市場・競争原理に基づく取引である。こうした活動をつうじて財務成果をいかに高めるかにコントロールの焦点があてられてきた。これに対して、NPGにおいて地域住民は単なる大多数の消費者としてではなく、共同生産者として公的サービスの提供により能動的にかかわると考えられている。具体的には、サービス提供のあり方について利用経験をもとに発言して影響力をもつことや、自ら情報収集を行い自分に見合ったサービスを自分で選択すること、などがあげられる (Bovaird, 2007; Pestoff, 2014)。このとき公的・非営利組織の主なタスクは、地域住民の意見を取り込んでネットワーク全体で望ましいサービスを提供できるように調整することである。コントロールでは、それぞれの組織で効率的な業務を遂行して経済成果を高めるというよりも、組織間プロセスをつうじて地域住民のニーズを満たすような望ましいサービスが有効的に提供されているかに重点がおかれる。このように、ネットワーク全体を対象としてコントロールやパフォーマンスの焦点も拡張されていることがわかる。

## 5.2 拡張的ネットワークにおけるコントロールの解明にむけて

公的サービスの担い手として地域住民の主体的役割がより重視されるなかで、コントロール研究においてもこれまで主に着目されてきた提供者のみならず利用者にも対象を拡大したマネジメントについて考える必要がある。拡張的ネットワークのコントロールについて考えるうえで、共同生産の議論は重要な手がかりになる。先述のように公的サービスの担い手が多様化していることをふまえると、拡張的ネットワークはさらなる進展が見込まれる研究対象である。そこで、拡張的ネットワークに注目した既存研究での検討事項について概説し、今後の議論の方向性について考えたい。

まず、拡張的ネットワークの調整役としての自治体に着目した議論がある。Nyamori et al. (2012) は、ニュージーランドのある市で戦略的業績管理システムの導入により行われた行政改革（民営化）の事例を検討している。この事例では、地方自治への住民参加の拡充に注意して戦略的業績管理のプロセスが遂行されていた。まず、地域住民と相談して計画案を提出し、そこから年次計画が作成されていた。市はレポートを作成・報告しており、地域住民の要望に取り組むために何をしたのかがわかるような仕組みになっていた。また、地域住民が主体的に協議にかかわり、市のビジョン (City Vision) が設定されていた。その後、地域住民も参加して、City Visionをもとに戦略計画が作成された。戦略計画をもとに、市の各部門が事業計画を作成・実行した。事業計画の遂行状況は、マネジャーの評価ともリンクしていた。そして、City Visionをもとに年次レビューが行われていた。このように地域住民を巻き込んで市のビジョンを共有することで、市は集団的活動につなげようとした。一方で、

業績管理のプロセスでは問題にも直面していた。たとえば、日々の業務をこなしていくことに忙殺される市の担当者にとって、地域住民から表明された要望への対応との両立は難しいものであった。このため、市の担当者は日々の業務で手いっぱい戦略を振り返れなくなっていた。また、地域住民に要望を表明させるだけでなく、要望をふまえた意思決定に地域住民を参加させるべきであるけれども、実際のところ、年間計画が提出されると変更されることはほとんどなかった。このため、市の改革は必ずしも地域住民の関心を高めていなかった。このように、政策の意思決定プロセスへの住民参加は効率的な業務遂行とのバランスをふまえて対処する必要がある。Nyamori らが注目したように、業務上の効率性の追求とネットワークの調整とのテンションは多様なプレーヤーが参加するネットワークで直面する問題である。今後も、参加する組織や個人同士のインタラクションのもとでコントロールがどのように利用されていくのかを検討することが重要である。

これまで主に検討されてきたのは、ネットワークの調整役としての自治体であったが、近年では、NPO/NGOとそのステークホルダーとの連携も議論の対象となっている (Hall and O'Dwyer, 2017)。NPO/NGOは、当該組織に参加する職員、ボランティアのほか、資金提供者、管轄機関、さらには当該組織のサービスの受益者(地域住民)など非常に多様なステークホルダーがそれぞれ多様な目的でかかわって運営されており、多様化する利害関係の調整が課題となっている (Chenhall et al., 2017)。これにかんして、NPO/NGOのコントロールのプロセスでステークホルダーとしての地域住民が果たす主体的役割が注目されている。

たとえばO'Leary (2017) は、発展途上国支援を目的とするNGOの2つの事例をつうじて、住民参加が業績の測定・評価とどのようにかかわっているのかを検討している。その一つであるUnisonの事例についてみよう。Unisonは、教育ニーズや人身売買、収入増加、女性エンパワメント、医療、栄養摂取などの社会問題に取り組むNGOであり、当該事例ではインド農村部の人々を対象とする自己変革プログラムを行っていた。このプログラムは、地域住民をエンパワメントし、教育、健康、栄養摂取、人身売買からの防衛について知識を得てもらうことを目指したものである。プログラムの一環として、住民ボランティアによる活動がある。主な活動は3つである。第一に、住民間で問題について考えるミーティングを行うことである。第二に、地方政府の職員と議論する他の住民を支援することである。第三に、業績測定・モニタリングの手法を用いて、社会問題の調査やその改善状況の評価をすることである。業績測定・モニタリングの手法には、社会サービスの提供者や政府機関がかかわる成果(たとえば、子供の予防接種の成果)を測定するためのサーベイと、戸別訪問により地域の健康や教育の状況について調査・整理するソーシャル・マッピングが含まれる。これらを使うことで、地域住民が自発的に社会問題についてデータを収集し、問題を特定し、解決のための活動を計画できるようになった。O'Learyが示唆するように、コントロールによって利用者のニーズに

即した公的サービスが提供されるのみならず、公的サービスへの利用者の主体的な関与が促される可能性もある。

これらの議論をふまえると、公的サービスの提供プロセスに地域住民を巻き込むことは、提供者が主導する場合に比べてより多様なニーズを反映したサービス提供が期待されるという点で望ましい。その反面、2.3でも述べたように、拡張的ネットワークのコントロールでは、多様な参加者間での利害調整が必要になること、役割や責任が曖昧になること、さらにはフリーライディングの問題など、多くの問題が起こる (Bovaird, 2007)。そのなかでも、Nyamori et al. (2012) でも示唆されるように、参加者間での利害調整は深刻な問題になることが多い。なぜなら、専門家と地域住民でのコンフリクトによって、ネットワークの参加者間での調整に非常に多くの時間が費やされる可能性があり、サービスの提供に彼らのニーズが十分反映されなかった場合にはより深刻な不満を引き起こす恐れがあるからである (Irvin and Stansbury, 2004; Neshkova and Guo, 2012)。今後の研究では、地域住民を巻き込むことで期待される成果の実現と効率的な業務遂行とのテンションに対処するため、公式や非公式のコントロールによってどのような対応がとられるのかに注意する必要がある。

以上をまとめると、公的部門の組織間連携にかんする既存研究は図表2のように示すことができる。これまでは、公的・非営利組織や民間組織との組織間連携を分析対象とすることが多かった。また、コントロールのタイプについては、業績の測定・評価や、手続きの標準化などによる公式のコントロールや、信頼や規範などの非公式のコントロールが検討されてきた。本節で述べたように、提供者と利用者の連携を円滑に進めるため、公式や非公式のコントロールがどのように設計・利用されるのかを検討することが今後の課題である。

図表2 公的部門における組織間コントロールの既存研究

	対象事例	公的サービスの 内容	コントロールの タイプ	組織間連携の タイプ	組織間連携の 主体
Cristofoli et al. (2010)	イタリアの 地方自治体	ごみ収集, 地域交通, 高齢者介護	市場ベースの コントロール, 官僚機構ベースの コントロール, 信頼ベースの コントロール	自治体と外部事業 者の連携 (アウトソーシング)	提供者
Cäker and Siverbo (2011)	スウェーデンの 地方自治体	ごみ処理	結果コントロール, 行動コントロール, 社会コントロール,	4つの自治体が出資 する合弁事業	提唱者
Carlsson-Wall et al. (2011)	スウェーデンの 地方自治体 (都市部)	在宅介護	自己コントロール, 社会コントロール, 管理コントロール,	在宅介護事業所(介 護士)と保健セン ター(看護師)の 連携	提供者

Grafton et al. (2011)	オーストラリア・ビクトリア州の医療機関	医療	業績測定システム, 相互連絡の仕組み (integrative liaison devices), 業務手順の標準化	各種の公的病院(専門病院, 地域病院, 高齢者介護, リハビリなど)のネットワーク	提供者
Johansson and Siverbo (2011)	スウェーデンの地方自治体	医療や教育などの福祉サービス, コミュニティ計画, 道路の管理, ごみ処理	契約の締結, サプライヤー選定, 結果コントロール, 行動コントロール, 社会コントロール,	自治体とそのサプライヤーの関係 (アウトソーシング)	提供者
Kurunmäki and Miller (2011)	イギリスの政府	医療	予算管理	医療機関によるパートナーシップ	提供者
Marques et al. (2011)	ポルトガルの港湾管轄機関 (port authority)	港湾の管理	結果コントロール, 行動コントロール, 社会コントロール	管轄機関と外部事業者のネットワーク	提供者
Nyamori et al. (2012)	ニュージーランドの地方自治体	コミュニティイベントの運営	戦略的業績管理システム (長期計画, 年次計画, 年次レビュー)	地方自治体, 民間事業者, コミュニティの連携	提供者, 利用者
Ditillo et al. (2015)	イタリアの地方自治体	ごみ収集, 高齢者介護	市場ベースのコントロール, 官僚機構ベースのコントロール, 信頼ベースのコントロール	自治体と外部事業者の連携 (アウトソーシング)	提供者
O'Leary (2017)	インド農村部の開発プロジェクト	人権擁護	サーベイ, ソーシャル・マッピング	地方政府, 社会サービス提供者, コミュニティの連携	提供者, 利用者
Agostino and Arnaboldi (2018)	イタリアの地方自治体	地域交通	業績測定システム (KPI, 目標値, 報告), 社会化プロセス (ミーティング, 対面でのやりとり)	地方自治体と交通事業者のネットワーク	提供者

出所：執筆者作成。

## 6. おわりに

本稿では、公的部門における組織間コントロールについて、今後どのような課題に取り組む必要があるのかを明らかにすることが目的であった。文献調査をつうじて、つぎのことがわかった。これまで、コントロールのタイプ、プロセス、影響要因のそれぞれで組織間コントロールの概念を援用して議論が行われてきた。一方で、従来のコントロール枠組みでは、公的部門における組織間連携の特性を十分説明できないことも示されてきた。主なものとしては、法制度による組織間連携への制約、重要なステークホルダーである地域住民やそのコミュニティとの関係への対応である。既存研究では、制度による要請をふまえつつ、組織間連携を通じて多様化するニーズに応えるためのコントロールが重要であると示されてきた。

こうした結果をふまえ、地域住民やそのコミュニティをサービスの提供プロセスに巻き込んだ拡張的ネットワークについて議論するための方向性を検討した。公的サービスの提供者

と利用者による連携について公共経営研究や近年のコントロール研究ではその重要性が議論されており、さらなる発展が見込まれる新しいトピックである。これまでの議論を手がかりにすると、公的サービスの提供者と利用者が連携することで高い成果が期待される反面、調整にあたってのコンフリクトなどがしばしば問題になると考えられる。こうしたテンションに直面するなかで、コントロールがどのように設計・利用されるのかを検討することが重要であると述べた。

以上のように本稿では、現在進展しつつある拡張的ネットワークを視野に入れたコントロール研究の方向性について理解を深めることができた。本稿での議論を基礎として、今後、我が国の公的・非営利組織に対するケーススタディや質問票調査などをつうじて公的部門の組織間コントロールについて知見を蓄積することが必要である。

井上慶太 (成蹊大学経済学部助教)

尻無濱芳崇 (山形大学人文社会科学部准教授)

藤野雅史 (日本大学経済学部教授)

## 謝辞

本稿は、JSPS科学研究費補助金(基盤研究(C):課題番号17K04073、若手研究:課題番号19K13861)による研究成果の一部である。

## 参考文献

- 伊藤克容 (2019) 『組織を創るマネジメント・コントロール』中央経済社。
- 小林麻理・柴健次 (2013) 「公共経営の変容と会計の機能」『会計検査研究』47, pp.217-228.
- 斉藤弥生 (2016) 「社会サービスの「共同生産」パートナーとしての市民: 南医療生協の取り組みを事例として」『地域福祉研究』44, pp.13-24.
- 竹本隆亮・大西淳也 (2018) 『実践行政マネジメント: 行政管理会計による公務の生産性向上と働き方改革』同文館出版。
- 松尾貴巳 (2016) 「地方公共団体における企画主体の変容と業績管理における課題: 北上市における震災復興支援の事例」(柴健次編著『公共経営の変容と会計学の機能』同文館出版, pp.119-136).
- Agostino, D., and M. Arnaboldi (2018) Performance measurement systems in public service networks. The what, who, and how of control. *Financial Accountability and Management* 34, pp.103-116.
- Barretta, B., and C. Busco (2011) Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research* 22(4),

pp.211-219.

- Bovaird, T. (2007) Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67(5), pp.846-860.
- Caglio, A., and A. Ditillo (2008) A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society* 33(7/8), pp.865-898.
- Cäker, M., and S. Siverbo (2011) Management control in public sector joint ventures. *Management Accounting Research* 22(4), pp.330-348.
- Carlsson-Wall, M., K. Kraus, and J. Lind (2011) The interdependencies of intra- and inter-organisational controls and work practices: The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research* 22(4), pp.313-329.
- Chenhall, R. H., M. Hall, and D. Smith (2017) The expressive role of performance measurement systems: A field study of a mental health development project. *Accounting, Organizations and Society* 63, pp.60-75.
- Cristofoli, D., A. Ditillo, M. Liguori, M. Sicilia, and I. Steccolini (2010) Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23(3), pp.350-372.
- Dekker, H. C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society* 29(1), pp.27-49.
- Ditillo, A., M. Liguori, M. Sicilia, and I. Steccolini (2015) Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. *Public Administration* 93(1), pp.212-229.
- Grafton, J., M. A. Abernethy, and A. M. Lillis (2011) Organisational design choices in response to public sector reforms: A case study of mandated hospital networks. *Management Accounting Research* 22(4), pp.242-268.
- Hall, M., and B. O'Dwyer (2017) Accounting, non-governmental organizations and civil society: The importance of nonprofit organizations to understanding accounting, organizations and society. *Accounting, Organizations and Society* 63, pp.1-5.
- Hood, C. (1995) The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3), pp.93-109.
- Hopwood, A. G. (1996) Looking across rather than up and down: On the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society* 21(6), pp. 589-590.
- Irvin, R. A., and J. Stansbury (2004) Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?

- Public Administration Review* 64(1), pp.55-65.
- Johansson, T., and S. Siverbo (2011) Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *Management Accounting Research* 22(4), pp.292-312.
- Kim, S. (2010) Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter? *Public Administration Review* 70(5), pp.801-810.
- Kurunmäki, L., and P. Miller (2006) Modernising government: The calculating self, hybridisation and performance measurement. *Financial Accountability and Management* 22(1), pp.87-106.
- (2011) Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernizing government. *Management Accounting Research* 22(4), pp.220-241.
- Marques, L., J. A. Ribeiro, and R. W. Scapens (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry. *Management Accounting Research* 22(4), pp.269-291.
- Neshkova, M. I. and H. Guo (2012) Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), pp.267-288.
- Nyamori, R. O., S. R. Lawrence, and H. B. Perera (2012) Revitalising local democracy: A social capital analysis in the context of a New Zealand local authority. *Critical Perspectives on Accounting* 23(7/8), pp.572-594.
- O’Leary, S. (2017) Grassroots accountability promises in rights-based approaches to development: The role of transformative monitoring and evaluation in NGOs. *Accounting, Organizations and Society* 63, pp.21-41.
- Otley, D. (1994) Management control in contemporary organizations: Towards a wider framework. *Management Accounting Research* 5(3/4), pp.289-299.
- Pestoff, V. (2014) Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review* 16(3), pp.383-401.
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society* 26(2), pp.161-191.
- Wiesel, F., and S. Modell (2014) From new public management to new public governance?: Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability and Management* 30(2), pp.175-205.