

2015 年度森泰吉郎記念研究振興基金 研究成果報告書

政策メディア研究科 後期博士課程 荒川潤

1. 研究テーマ

「機能分担型」官民ネットワークのマネジメントとガバナンス
ー「業績情報」を核にした枠組みとその実践手法ー

2. 研究活動の概要

平成 27 年度（2015 年度）は、博士課程の在籍 1 年目の後半（2 学期目）～2 年目の前半（3 学期目）に該当する。従って当該期間中には、本研究テーマについて、「先行研究の分析と体系的な整理」「仮説構築」「研究計画書の作成」「仮説検証方法の検討及び一部実施（実装の頭出し）」などを中心とする研究活動を実施した。

3. 研究活動の成果

以下、研究内容面の成果と、研究実績面での成果に分けて、期間中の研究活動の成果を報告する。

(1) 研究内容面での成果

当期間の研究の成果として、以下を概要とする「研究計画書」の作成に至った。

「PPP の失敗」を克服する「官民ネットワークのガバナンス手法」の研究開発
ー「業績情報」を核とする手法の構築と実践事例による実証ー

政府機関が、他の政府機関もしくは民間事業者や非営利組織との間で（複数の主体による）ネットワークを形成して、それにより公共サービスが提供され、政策課題の解決が図られるケースがある。象徴的には、大災害時の救助・復旧・復興などにおけるネットワークが想定しやすい事例であろう。そのような非常時に限らずとも、平時の通常の公共サービス提供においてもネットワークが形成されることは少なくない。

政府の財政難や複雑な政策課題の存在、市民に行政活動の結果・成果を示す必要性、等を踏まえると、このようなネットワークを通じた公共サービスの提供は、今後もその重要

性や存在感を増していきそうである。

このようなネットワークの内、政府機関と民間事業者との間で構築される官民ネットワークは、官民の主体が連携して公共サービスを提供することから PPP（公共サービス提供型）の一形態として位置づけられる。そしてこの官民ネットワークもまた、他の PPP と同様に「PPP の失敗」から逃れることはできず、失敗することがある。その要因の一つが、「ガバナンスの失敗」に起因する PPP の失敗である。

ここで、「ガバナンスの失敗」とは、「PPP 案件に係る官民契約がその通りに実施されなかった」ということも考えうるが、内外の事例分析を踏まえるとむしろ、「適切なガバナンス手法がそもそも設計されていなかった」というケースが窺える。

このような背景の下、本研究は、官民の多様な主体がリスクを分担しつつ共同で創造した「公共の価値」を市民等に提供する「官民ネットワーク」にて構築されるべき、適切なガバナンス手法のあり方を検討して確立することを目的とする。そして、そのことにより、「ガバナンスの失敗」に起因する「PPP の失敗」の克服に実践的に貢献することを目指すものである。

【仮説】

- ◇ 「業績情報」の特性は、官民ネットワークのガバナンスに有効に活用可能である。
- ◇ 官民ネットワークのガバナンスに「業績情報」を活用するためには、それを持続的に利用可能とする枠組みの構築が効果的である。

官民の多様かつ多くの主体が共通の目的に向けて協働して公共サービスを提供する官民ネットワークでは、ガバナンス上の多くの課題（challenges）があることが指摘されており、全体としてガバナンスの難易度が高くなる。このような官民ネットワークでは、参加主体の価値観や利害は（官民間・明民間の双方にて）多様であることが多く、そのような主体が共通の目的の実現に向けて共同作業する際には、煩雑な調整業務が必要になると共に、時に文化の衝突も避けられない。また、必ずしも自らの利害がネットワーク全体の意思決定に反映される訳ではないことから、各主体としての成果の追求や利害関係者への説明責任にも制約が生じることとなる。つまり、官民ネットワークは、「ガバナンスの失敗」に起因する PPP の失敗を招きやすい状況にある。

他方で、官民ネットワークの有効性と持続可能性を高めるためには、「三方一両得」（市民、民間事業者、行政の何れの主体もが、その便益を享受すること）の成立が求められる。それを中枢機能の弱いネットワーク環境にて実現するには、客観性・共通性などに優れる「業績情報」を核としたガバナンスが効果的と考えられる。業績情報を駆使するには、まず官民ネットワークの特性に応じた業績測定を通じて、適切な業績情報が抽出される必要がある。次に、得られた業績情報に対して、特定の分析視点からの文脈を与えた解釈が必要となる。そして更にそのような解釈を持ち寄って、利害関係者との利害を踏まえた相互

協議・調整が求められる。

そこで官民ネットワークにて、官民合意による複層的な目標に対する複層的な評価で得られた業績情報を、官民それぞれが解釈し、それをネットワーク階層や業務プロセスに応じた枠組みで協議して、新たな合意を形成しつつ次のアクションにつなげ説明責任も果たすことで、ガバナンスを機能させることが考えられる。そしてそれを可能とするための手法として、以下のような「ルール、ロール、ツール」（官民ネットワークのガバナンスの各段階にて、業績情報を共有すると共に持続的に利用可能とするための仕組み）を開発して、それを仮説モデルとした。

【ルール・ロール・ツールの枠組み】

A：複層的な業績測定による「業績情報」の抽出

a-1： ネットワーク全体と部門・小部門での業績測定の実施

a-2： 複層的な業績マネジメントの実施

B：業績情報の解釈・評価

b-1： 分析の枠組みと文脈情報の提供

b-2： 利害衝突とその調整

C：利害を踏まえた相互協議・調整

c-1： 階層ごとの協議

c-2： 業務サイクルに応じた協議

c-3： ネットワーク外部との意思疎通（複層的な説明責任の体系）

※ なお、ルールは規則・制度、ロールは主体の役割、ツールは道具・メディア。

【ルール・ロール・ツールの例示①】

例えば、「A：複層的な業績測定による「業績情報」の抽出」の「a-1：ネットワーク全体と部門・小部門での業績測定の実施」において、以下のようなルール・ロール・ツールが考えられる。

<ルール>

・コミュニティ、ネットワーク全体、部門、小部門、・・・とネットワーク階層に応じた「複層的な業績測定」を動的に実施する。

<ロール>

・上位階層（コミュニティ、ネットワーク全体）の業績目標は、官民の全参加主体が、ネットワークの理念と共に共有し、共同して目標達成に責任を持つ。
・部門・小部門では、その参加主体がその目標を共有して、目標達成に共同で責任を持つ。それ以下の層も、同様。

<ツール>

- 業績指標設定上の工夫
(例えば、小部門など現場に近い層では、当事者性を重視し、各参加主体が自らの成果を直接確認でき、かつ説明責任を果たせる指標を設定。)
(プロセス指標・成果指標の別にも配慮。)
(ロジック・モデル及び同様の手法の活用。)

【ルール・ロール・ツールの例示②】

例えば、「B：業績情報の解釈・評価」の「b-2：利害衝突とその調整」において、以下のようなルール・ロール・ツールが考えられる。

<ルール>

- 官民各主体が、「対等」な立場からの協議を行うと共に利害対立の調整をする。その結果として、評価を確定させ、それを踏まえた改善行動を特定する。

<ロール>

- 各主体は自らの利害による解釈・評価を持ち寄り、全参加主体で共有しているネットワーク全体の目標に照らし、率直かつ誠実に、建設的な視点から協議する。
- 利害の衝突は自然なことであり、対立を際立たせず、「相互の信頼関係」に基づく協議を、緊張感を持って実施する。
- (違う価値観からのこのような協議が、新たなイノベーションにつながることもある。)

<ツール>

- 対立回避の討議手法
(価値観の相違とその背景を認め、目標に照らし協議)
- 「共有知」の意図的な蓄積
(日常的なコミュニケーションを通じて共有知を増やし、相互の信頼関係も醸成し、合意に至る蓋然性を高める。)
- ファシリテーター(役)の設定
- ネットワーク価値の「ブランド化」推進(目標値の再共有)

この手法(仮説モデル)は、ある特定の実践事例にて実装してその効果を実証するとともに、国内外の既存事例への仮想的な適用等を通じて実証する予定である。

(2) 研究業績面での成果

当期間の研究を通じて、①海外学会発表の実施、②査読付論文の掲載許可、③研究計画（フォーラム）発表の合格、等の成果を得た。

① 海外学会発表

公共経営分野に重点を置いている、米国を拠点とする国際的な学会（2 団体）より、研究大会における発表提案が採択された。内、1 団体にて発表を行った。

- ◇ Public Management Research Association Conference
Public Management Research Association (PMRA)
June 11-12, 2015, Minnesota University (Minneapolis, Minnesota, U.S.A.)
- ◇ Annual Research Conference
Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM)

更にこれまでの研究成果を活かして、新たな発表提案を今年度中に実施予定である。

- ◇ Annual Research Conference
Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM)
November, 2016, Washington, D.C.

② 査読付き論文の掲載許可

期間中に執筆した以下の2 論文について、何れも複数の査読者による査読の結果として、掲載許可を得た。双方とも、2016 年上半期に発刊される号にて掲載される予定である。

- ◇ 「ガバナンス手法」設計の失敗：
官民ネットワークによる公共サービス提供における「PPP の失敗」の一類型
『東洋大学 PPP 研究センター紀要』東洋大学 PPP 研究センター
- ◇ ネットワークによる公共サービスのマネジメント・ガバナンスと業績評価
一欧米の先行研究に見る動向と今後の研究課題－
『日本評価研究』日本評価学会

③ 研究計画（フォーラム）発表の合格

平成 28 年 1 月に開催された大学院セミナーにおいて、研究計画（フォーラム）発表に合格した。

4. 今後の研究課題

今後に向けて、以下のような研究課題が存在すると認識している。

- ◇ 仮説モデルの精緻化
- ◇ 実装の本格的な実施（対象事例への仮説モデルの本格的な適用）
- ◇ 事例分析（対象事例<下記>への仮説モデルの仮想的な適用）
 - ・ 空港コンセッション（2件）
 - ・ PFI 空港ターミナルビル
 - ・ PFI 公立病院（破綻2事例）
 - ・ PFI 刑務所
 - ・（海外の）有料道路コンセッション / 等
- ◇ 論文原稿（草稿）の作成

以 上