

## 2016 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

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

### 2. 研究活動の概要

平成 28 年度（2016 年度）は、博士課程の在籍 2 年目の後半（4 学期目）～2 年目の前半（5 学期目）に該当する。従って当該期間中には、フォーマル研究発表（2016 年 1 月）にて承認された「研究計画書」に基づいて、実際に研究を進めてきた。具体的には、「仮説モデルの精緻化」「仮説の検証①（実装）」「仮説の検証②（国内事例分析）」などを中心とする研究活動及び論文執筆を実施した。

### 3. 研究活動の成果

以下、研究内容面と研究実績面での成果とに分けて、期間中の研究成果を報告する。

#### （1）研究内容面での成果

当期間の研究の成果として、「仮説モデルの精緻化」「仮説の検証①（実装）」「仮説の検証②（国内事例分析）」などを行って、論文の執筆を進展させた。

#### 【A：研究の背景と問題意識】

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、複数の主体による相互依存的な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、例えばコンセッション（公共施設等運営権）のように、相互依存型のネットワークが形成されることが多くなりつつある。

そして、国・地方自治体の財政難や、複雑化する政策課題の存在、市民に行政活動の結果・成果を明かに示す必要性、等を踏まえると、このような相互依存型のネットワークを通じた公共サービスの提供は、今後より一層その重要性や存在感を増していくものと考えられる。

これら相互依存型のネットワークの内、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** (Public Private Partnership、官民連携) 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、最適な状況を実現できずに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。

その要因としては、「PPP 案件に係る官民契約がその通りに実施されなかった」ケースも考えるが、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」ケースの存在が窺える。

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相互依存型の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。まず、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・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。そして、事業期間が長期にわたること、その期間中に官民双方の事業担当者や場合によっては参画する民間企業そのものが代替わりする可能性があることなどから、協議の経緯等を含めた事業の過程と実績の記録を確実に継承していくことが求められる。更には、また相互依存型官民ネットワークにおいては、中枢機関 (株主の意向を受けてガバナンスを担う取締役会など) が存在しない中で、また単一のリーダー (意思決定者) を特定できない中で、権限に依存した規律 (ガバナンスの機能発揮) に期待できず、運営を間違えると、多種多様な主体がそれぞれ自らの利害を追求する無責任、勝手気まま、バラバラな状況に陥るリスクもある。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。

### 【B：研究の目的】

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「相互依存型の官民ネットワーク」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。

### 【C：仮説】

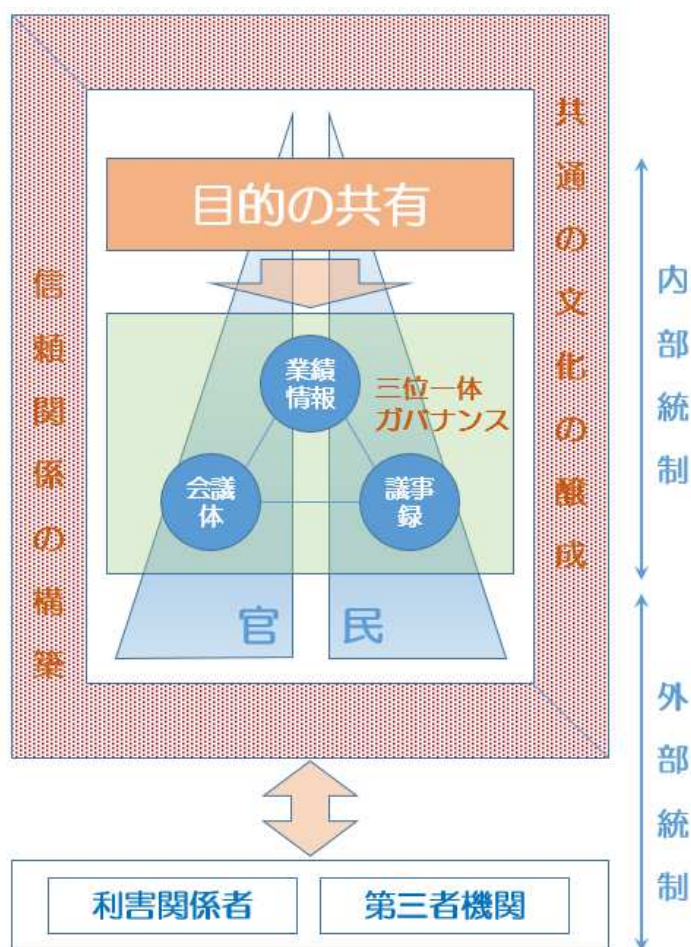
- ◇ 「業績情報」の特性 (客観性、中立性、共通性、共有性) は、相互依存型の官民ネットワークのガバナンスに有効に活用可能である。

- ◇ 相互依存型の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。
- ◇ その枠組みとして、①「業績情報」「会議体」「議事録」から構成される「三位一体」のガバナンス（内部統制）、②「利害関係者」及び「第三者機関」を通じたガバナンス（外部統制）、そして、③これら（①②）の帰着でもあり基盤(前提)でもある「信頼関係の構築」及び「共通文化の醸成」からなるガバナンス・モデルが有効に機能する。

**(a: ガバナンス・モデル)**

このガバナンス・モデルは、相互依存の環境下で、官民ネットワークの内部統制、外部統制を如何に機能させるかに着目したガバナンスの枠組みである。ここでは、「業績情報」を中心とする三位一体の内部統制の仕組みによりガバナンスを確保すると共に、利害関係者及び第三者機関による外部統制の仕組みによるガバナンスを強化していくことを目指している。そして、単一組織の場合以上に重要となる「信頼関係の構築」及び「共通の文化の醸成」も組み込んで、長期間にわたる事業期間を通じて、ガバナンスが機能することを旨とする枠組みである。(図 1)

図 1 ガバナンス・モデルの概要



## (b：内部統制の仕組み)

### <目的の共有>

最初にかつ最上位のこととして、まず実施するのは、ネットワークの目的の共有である。これには、ネットワークの目的の明確化と共有、根本価値の共有、置かれている環境などについての認識の共有、が含まれる。

具体的には、「ネットワークとしてどういう活動をして何を達成するのか」「ネットワークはどのような部門・組織で構成されるのか」「ネットワークの官民各参加主体はどのような意図で参加しており、どのように役割分担・リスク分担するのか」などが明確にされると共に、参加主体間で共有される。

### <「三位一体」ガバナンス>

相互依存型官民ネットワークにおける内部統制の仕組みは、モニタリングによって得られた業績情報を活用して、階層的に設置される会議体での協議を通じて進捗管理及び今後の方針検討・決定を行い、そしてその協議の記録をしっかりと残すことが基礎となる。これらの三要素が有機的に結びついて機能を果たすことから、これらを「三位一体」ガバナンスと呼ぶ。この枠組みを通じて、多種多様な主体を全体として一つに束ねて、成果を生み出しうるように、柔軟にかつダイナミックにガバナンスを効かせていく。

モニタリングを通じて得られた業績情報は、官民主体にとっての「共通言語」となり、また、それを活用して参加主体の対等関係の下にかつ複層的に設置される会議体は、取締役会のような統治権限を持たず、かつ単一のリーダー（意思決定者）も存在しない「（相互依存型）官民ネットワーク組織」においては、「中枢機能」を果たす組織となる。そして、会議体の協議を記録する議事録は、数十年にも及ぶ長期の事業を遂行する官民主体にとっての貴重な「共有資産」となる。（表1）

このような、ネットワークでない単一の組織体であれば日常的に実施していることを、むしろ意識的に認識した上で、意図的に、しかし、淡々と粛々と進めることが、相互依存型官民ネットワークのガバナンスの観点からは、重要となる。

表1 「三位一体」ガバナンス

ガバナンスの構成要素	果たす機能	「三位一体ガバナンス」上の役割
業績情報	共通言語	ガバナンスの「核」
会議体	中枢機能	ガバナンスの「推進力」
議事録	共有資産	ガバナンスの「礎」

これら内部統制の三要素を実践的に回していくためには、それぞれに実施上の工夫も求められる。例えば、業績情報をガバナンスに活用するためには、客観的な業績情報に文脈

を与えて「解釈」することが必要となる。多様な主体から構成される相互依存型官民ネットワークにおいては、この解釈の結果が参加主体間で大きく異なることが想定される。設置される「会議体」において、これら異なる解釈が表明されて、今後必要となる具体のアクションが忌憚なく協議される必要がある。しかし、その場合の会議体運営には、そのような喧々諤々の協議が、参加主体間の露骨な利害衝突や紛争に発展しないよう、慎重かつ実践的な配慮が求められる。

### **(c：外部統制の仕組み)**

外部統制は、外部主体を活用してガバナンスを強化する仕組みである。この相互依存型官民ネットワークの場合には、2種類の枠組みを想定する。

まずは、第三者機関による客観性・中立性・専門性を基にしたファシリテーション（協議の仲介）とアドバイスの枠組みである。これは、客観的・中立的・専門的な見地からの業績情報の解釈を踏まえたファシリテーションとアドバイスであり、当該機関の存在及び行動によって、官民ネットワークの活動に対する外部からの規律・牽制・チェックが期待できる。

そして次は、利害関係者への説明責任の遂行であり、これは、直接・関節の利害関係者に対する説明責任を果たすと共に、当該利害関係者の存在及び行動による規律・牽制・チェックが期待できる。

### **(d：外周サイクル)**

さらに、相互依存型官民ネットワークならではのガバナンス強化の枠組みとして、「外周サイクル」の存在がある。これは具体的に、相互の「信頼関係」の構築・維持・強化と、官民ネットワークとしての「共通文化」の醸成という枠組みであり、規則や権限をベースにしたガバナンスに期待しにくく、かつ相互依存関係にある官民ネットワークにとっては、極めて重要な枠組みとなる。

これらは何れも、内部統制・外部統制が効果を発揮する結果として、もたらされるものとして位置づけられる。同時に、これら内部統制・外部統制が機能する基盤としても位置付けうるものである。つまり、「三位一体のガバナンス手法」も、この信頼関係の構築・維持・強化に具体的に貢献する必要がある。逆に、信頼関係の存在こそが、この三位一体ガバナンスの円滑な進展を支えることとなる。

これら「信頼関係」「共通の文化」は、ともすればナイーブなものとして受け止められかねない側面があるが、実態は全くそのようなものではない。これら両者が成立するためには、参加各主体の実質的な「リスク負担」が必要不可欠である。

このガバナンス手法（仮説モデル）は、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。

### 【仮説の検証①】

現存する特定の「相互依存型官民ネットワーク」による事業展開に対して、当該仮説モデルを実装して、その妥当性を検証している（実施中）。

具体的に、この仮説モデルを、当該事業の関連主体間の契約関連文書に埋め込むとともに、それを踏まえた官民主体の実践活動を通じて、当該モデルの妥当性を検証している。ここで契約関連文書とは、「契約書」「要求水準書」「モニタリング基本計画」「会議体設置要綱」「同・運営ガイドライン」「第三者機関設置要綱」などを指している。

相互依存が高く単一的意思決定者が不在のこの官民ネットワークにおいて、当該モデルはその導入プロセス段階から当事者間に理解・支持されてきた。また事業が開始された現段階においても、それぞれのガバナンス要素が、有効に機能し始めている。

特筆すべき点として、本事業において三位一体のガバナンスを円滑に推進するためには、特にネットワーク構築当初（事業開始当初、つまり参加主体間の信頼関係の基礎が構築されて自ら動き出せるようになる迄の期間）における参加主体間のファシリテーションが極めて重要となることがある。そのような機能を果たしうる主体が、会議体に参加すること、もしくはファシリテート機能を果たせるような非公式協議（会議体）をこの三位一体ガバナンスに組み込むこと、などの対応（工夫）が重要となる。

### 【仮説の検証②】

仮説モデルは、上記の実装による実証に加えて、国内外の既存事例への仮想的な適用等を通じても実証している（実施中）。

国内の既存 3 事例への適用の結果として、①本モデルの基本的な要素は共通して効果的であること、②適用事例における官民「相互依存」の程度により、三位一体ガバナンスの中の、「議事録」の日常的な活用状況に差がありうることが分かった。

この内、②について、「議事録」は何れの事例でも重視されているが、特に相互依存性が相対的に高い官民ネットワークにおいては、会議体での協議内容・結果を単に記録して保管することに加えて、それを基に日常的な業務遂行及びその改善が柔軟に行なわれている状況である。逆に相互依存性が（あくまで相対的に）低く、役割分担がより明確な官民ネットワークにおいては、報告・協議事項の記録としての位置づけとなっている。

なお事業の日常性（ルーティン性）、非日常性などによっても、この「議事録」の活用には相違があるように思われ、この点も含め、今後も引き続き検証していく。

## (2) 研究業績面での成果

当期間の研究を通じて、①査読付論文の掲載、②国内外学会発表申請、等の成果を得た。

### 【査読付き論文の掲載】

期間中に、以下 2 本の査読付き論文が掲載された。

- ◇ 「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 第 6 号
- ◇ 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  
— 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 第 16 巻 第 1 号

### 【国内外学会発表申請】

期間中の研究成果を活かして、以下の国内外の学会における研究発表を申請する（一部実施済み、一部実施予定）。

- ◇ Public Management Research Association Conference  
Public Management Research Association (PMRA)  
June 8-10, 2017, American University (Washington D.C., U.S.A.) <申請済>
- ◇ 日本評価学会 2017 年 5 月 20 日（東京）  
日本評価学会 2017 年 12 月 16 日・17 日（新潟）<何れか申請予定>
- ◇ Annual Research Conference  
Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM)  
November 2-4, 2017 (Chicago, Illinois, U.S.A.) <申請予定>

#### 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。

- ◇ 実装による検証
  - ・ 検証の深化、結論の抽出
  - ・ 対象事例の追加
- ◇ 事例分析による検証
  - ・ 検証の深化、結論の抽出
- ◇ 事例分析の追加（下記対象事例への仮説モデルの仮想的な適用）
  - ・ 空港運営コンセッション
  - ・ PFI 公立病院
  - ・ （海外の）有料道路コンセッション / 等
- ◇ 論文原稿（草稿）の完成

以 上