

## 「公共領域の組織過程論」

稲生 信男

現代の行政組織—主に国内の自治体組織を念頭におく—をとりまく環境は複雑化している。しかし、行政組織が環境に適応し、政策的課題を解決するために利用可能な資源には制約がある。資源は、権限や財源にとどまらない。技術、情報、ノウハウや正当性など多様化し高度化するとともに、社会に分散する状況にある。行政組織は、あらゆる政策的課題に対して、適切に資源を調達し、単独で政策を決定し、実施することは難しい。こうして行政組織が環境に適応していくためには、利害関係者（ステイクホルダー）との間で協力していくことが必要である。しかしながら、「規範的」に、行政と、住民、NPO や企業等のアクター間における協力の必要性を強調してみても、政策的課題の解決にはつながらない。従来のガバナンスの議論では、規範的なとらえかたが多かったように思われる。

一方、規範的議論から一步進んで実践的取組みも出つつある。PFI（Private Finance Initiative）に代表される、いわゆる公民連携（PPP: Public Private Partnership）では、契約によって行政組織と民間セクターの役割と責任の分担を規律しようとする取組みが、法制度化を背景に徐々に広がりを見ている。しかしながら、公民連携という「公」の内容や行政組織の機能が明らかにされないまま、効率性を中心的基準として、形式的にアクター間の役割と責任を規律しようとしていないだろうか。市場原理に見合う公共サービスのみを切り出して、契約により分担するだけでは、実質的には従来のアウトソーシングとあまり変わらず、ガバナンスを等閑視することになりかねない。ガバナンスの要素である住民との連携など、アクターの多様化が進展しないおそれもある。

そこで、一定の政策的課題に対応して、行政組織を中心に、多様な主体間における協力関係が形成し発展するメカニズム—協力関係の構造と形成・深化の過程—を明らかにすべきではなかろうか。そして、協力関係をどのように組成し、維持していくかを考察することが求められるのではなかろうか。

以上の問題意識をふまえて、本稿では、行政組織と、多様なステイクホルダーとの間における協力関係あるいは共同行動のうち一定の要件をみたしたものを、あらたに「公共領域」と規定し、公共領域の構造分析（ただし、構造には過程を含む）とマネジメントからなる組織過程を、規範的にではなく、「経験的」に捉えることを構想した。ここで本稿の中心概念である狭義の公共領域と「協働」を以下のように定義しておこう。

「狭義の公共領域とは、行政組織を核に協働がおこなわれる、現実の、あるいは、仮想的なシステムである」。また、公共領域における「協働」とは、「複数の組織ないしは行為者が、対等な資格で、政策的課題の解決のために、領域横断的に行う、自発的かつ透明で開かれた協力関係ないし共同作業である」。

公共領域の特徴は以下のとおりである。第1に、行政組織を核としているものの、多様な組織と行為者からなり、外縁を明確に線引きすることは難しい。公共領域は一般の組織概念の枠を超えた存在である。第2に、公共領域は、多様な組織と行為者が資源の交換を

行う組織フィールドに位置する。行政組織を中心に、物的資源、財務資源、情報資源などの交換が行われている。経済的交換だけでなく社会的交換も含む。第3に、公共領域は、その位置するフィールドに働く制度的な圧力にさらされている。特に行政組織の性格から、法的な規制が強く作用するだろう。第4に、公共領域は当然に存在するのではなく、政策的課題に対応して主体的に形成されるものである。行政組織内部の行為者側からの、制度的な圧力に対する能動的な働きかけがなければならない。単なる協力関係では公共領域は形成をみない。また、ある行政組織に、特定のPFIプロジェクトに関連する公共領域や資金調達における公共領域など、複数の公共領域が現れることがある。

本論文で公共領域の組織過程を「経験的」に捉えるというのは、実証性と実務での利用可能性の両者を含んでいる。協力関係の機構についての実証的な分析と、実務で利用可能なマネジメントのあり方についての考察を内容とする。

方法論としては、公共領域を、(行政)組織的現象、あるいは、なんらかの「(行政)組織的形態」として把握し論じる。なぜなら、仮に、さまざまな協力関係を経験的にとらえ、ある条件を備えた比較的強固な協力関係を、組織とはいえないまでも、「組織的形態」であると捉えることができるならば、組織論などの、組織現象を解明してきた諸科学あるいは諸理論の知見を一たとえ類推適用にとどまるにせよ一導入することができるからである。

そして、組織的形態としての公共領域のメカニズムを明らかにするために、行政組織の基本的な理解を前提に、組織論の一分野としての「組織間関係論」を用いる。公共領域は、組織と個人からなる多様なアクターが協力することから、組織そのものではない。そこで、組織どうしの関係について考究してきた組織間関係論の多様な分析視座、すなわち、パースペクティブを利用しないし類推する。利用しないし類推するにあたっては、組織間関係論のパースペクティブを体系的にとらえることを試み、公共領域の分析に用いるパースペクティブとして、資源依存パースペクティブ、ネットワーク・パースペクティブ、および、制度化パースペクティブを抽出し結合したうえで導入する。

以上の作業と協働が形成されるプロセスを考察することにより、公共領域がなぜ形成するのか(公共領域の形成)、公共領域が発展することで構造がどのように変化するのか(公共領域の深化)、公共領域の構造がステイクホルダーの信頼にどのように影響するのか(公共領域の信頼高度化)、といったメカニズムを体系的かつ実証的に明らかにできる。

そして、このようなメカニズムを明らかにすることで、公共領域をどのようにマネジメントしていくかという点の考察に端緒を開くことになる。多様なステイクホルダーからなる公共領域を維持し発展させていくには、コミュニケーションの量的能力と質的能力が重要である。両能力の充実のために電子政府のような枠組みをどのように利用すればいいのだろうか。公共領域を含んだ、行政組織全体のマネジメントにどのように取り組めばいいのだろうか。このような公共領域のマネジメントをめぐる重要な論点について、考察を行うこととしたい。

本論文の特色と、経営学の組織論および行政学への貢献について、これまでに論じてきたこととの重複をおそれずに列挙すると、以下の5点である。

第1に、公共領域という新たな組織的概念を規定したことである。協働現象自体は行政組織という組織概念を超えながらも、組織論の蓄積してきた知見を利用しないし類推することができる。第2に、組織間関係論の主要パースペクティブの「結合」を試みたことであ

る。パースペクティブの結合によって、組織間のミクロな資源交換から、組織が埋め込まれたネットワークというメゾ・レベル、さらには、制度まで含めたマクロな環境まで、組織フィールドを通じて複眼的に協働現象を考察することを可能にする。組織間関係論に新たな分析枠組みを提供することになる。第3に、組織的現象としての公共領域の内実の把握に、ダイナミックな考察が可能な道を拓いたことである。公共領域の形成仮説と深化仮説がそれを可能とする。第4に、ガバナンス・レジームにおける協働現象を規範的ではなく経験的、すなわち実証的かつ実践的にとらえていることである。行政学が注視してきたガバナンスの中心である、協働現象の静的・動的メカニズムを明らかにするとともに、協働の内包する危険を回避するために、そして、ガバナンスの強みを最大限発揮するために必要となる、マネジメントのあり方を探ることが可能になる。第5に、地方債市場およびPFIをめぐる主要なステイクホルダー間関係を構造的に明らかにしている。地方債市場については、地方財政制度との関係で地方債制度がとりあげられるのが一般であり、行政学では等閑視されてきたように思う。PFIについては、行政組織の機能が明らかにされないまま、実務的かつ技術的観点から論じられる傾向にあった。行政学が、制度学、管理学および政策学の3分野を内包するとするならば、制度的側面、技術的側面、あるいは金融などの側面にのみ注目するだけでは足りない。協働関係の形成と深化、ステイクホルダー間のネットワーク構造が信頼に与える影響など、構造に注目した分析により、必要な制度、新たなマネジメントの仕方、資金調達政策等の提起が可能となるものと思われる。本稿の知見は、これらの作業に端緒を与えることとなる。

以下、各部および各章の概要を明らかにする。

## 〔第1部〕総論

第1部は総論である（第1章～第3章）。ここでは、本稿の問題意識と分析内容を規定し、公共領域の意義を明らかにしつつ、公共領域の組織過程を解析する視座として、組織論の一分野としての組織間関係論の概要について論じた。

第1章では、本論文の問題意識を論じ、分析内容として、あらたな組織的形態としての公共領域の組織過程、すなわち公共領域の構造分析と、公共領域のマネジメント方法について考察する旨、規定した。第1節では、行政組織に対する機能不全の指摘や批判がおこなわれるなかで、行政組織を合理的に機能させ再生するために、政策の形成から政策実施に至る組織過程全般でアクター間の協力が求められることを指摘した。しかも、規範的に検討するのではなく、協力関係をあらたな組織的形態として、組織論的視座から経験的に捉えることを主張した。

第2節では、第1項で組織論を素描して組織の環境変化への対応が不可避であることについて述べた。第2項では、行政組織の環境変化への対応として、NPM（New Public Management）論や戦略経営などを利用した取り組みがおこなわれている一方で、このような対応により、行政組織の枠組み自体が流動的になっていることを指摘した。すなわち、NPMにせよ戦略経営にせよ、多様な主体の参画による取り組みの増加を招来する。そこで、行政組織の外縁は広がりを見せ、流動的となる。このため、多様なステイクホルダー

を政策的課題解決のための担い手として取り込んだ概念を必要とし、このような組織的形態としての概念が公共領域であることを述べた。そのうえで、公共領域の形成・深化・信頼の高度化、ならびに、公共領域のマネジメント論からなる、本稿の公共領域の組織過程論の全体像について概観した。

第3節では、公共領域の分析方法について論じた。なお、「狭義」の公共領域は行政組織を中心としている。そこで、国と自治体の双方を含みうる。しかしながら本論文では、協働現象が、国よりも自治体レベルで、より具体的に観察可能であることから、自治体組織を分析の対象として議論をすすめる。

第2章では、自治体組織の特徴を環境に対して開かれている点に見出すとともに、ガバナンス・レジームにおける協働がもたらす、従来の組織概念を超えた組織「的」現象を、公共領域として導出した。

第1節では、バーナードにしたがい組織の意義、成立要件としての組織の3要素、および、組織の特徴について論じた。公共領域は組織的形態であることから、規定する際に組織概念を参照する意味がある。3要素としての協働意欲、共通目的、および、コミュニケーションは公共領域を意義づける基礎となる。組織の特徴である、人間が提供する活動のシステムであることや、意識的な調整という観点は、公共領域の構造を定める要素となる。

第2節では、公共領域を考察する前提として自治体組織の特質と組織の境界概念を論じた。自治体組織は、活動の開放性、正当性の面における開放性、および、サービス提供機関としての開放性から、環境に対して開かれている。そこで、開かれている現象の内実を、行政組織との関係で理解しようとするとき、一定程度、組織の境界概念を明らかにする必要がでてくる。このため、組織の境界概念を論じた。桑田・田尾(1998)によれば、境界概念には3つある。本論文では、このなかで組織の参加者をとりこめること、外部環境と内部環境とを区別することが相対的に容易であることから、意識的調整が及ぶ範囲を組織の内部環境としてとらえ、境界のなかに組織の参加者を含める立場に与する(広義説)。

第3節では、公共領域の意義を規定した。第1項では、ガバナンス概念について素描しつつ、ガバナンス・レジームにおける協働の内実について、協働するアクターの観点から若干の考察をおこなった。協働するアクターには、行政組織、非営利組織や企業だけでなく、住民も含まれる。第2項では、ガバナンス・レジームにおける具体的な協働の場面にアクターが関わる状況を視覚的にとらえた。境界概念における広義説にもとづき意識的調整の範囲を可視化してみると、従来の広義説のカテゴリーよりも相当広範で、外縁が不分明であることが明らかとなる。また、政策的課題に応じて、行政組織を核にしつつも、アクターの範囲がアメーバのように変化することも理解される。

第3項では、協働がもたらす組織的事象の意義を考察し、公共領域を規定した。政策は、特定の問題や問題群に対処するための指針である。ここでいう問題は、個人や家族、個別団体による対処が困難であり、解決には一定の規範の規律により政策に実効性をもたせる必要があるような性質をもつ。このような問題はいわゆる「公共」問題にあたる。ただ、公共問題のアクターの範囲が不分明であるため、そのままではとらえにくい。この点、例えば電子政府では、仮想的な空間で、アクターが情報やノウハウ等の社会的な交換をおこないつつ、公共の問題解決にあたる場合がある。そこで、このような交換がおこなわれて

いる現象の内実を適切にとらえるには、なんらかの「場」や「空間」を措定し、これをひとつの「領域」とみなすことが便宜である。そこで、このようなガバナンス・レジームにおける多様なアクターが関わって政策的課題にとりくむ組織的事象を(広義の)「公共領域」と称することとした。

つづいて公共領域の定義を検討した。第1に、公共領域の属性については、相互作用をもつ要素の集合としてのシステムととらえた。第2に、公共領域の実在性については、仮想的な場あるいは空間も含むものとした。第3に協働概念をおさえた。協働については、長谷川(2003a, 2003b)の環境政策分野におけるコラボレーション概念を公共領域に援用し解釈した。長谷川によるとコラボレーションの要素は、複数の主体、対等な資格、プロジェクト限定性、領域横断性、非制度性、および、透明で開かれた協働作業ないし協働関係等からなる。これらの要素を公共領域に援用すると、第1に主体については複数の組織ないし行為者から構成されることを明確にする必要がある。第2に、対等な資格については規範的にも実地的にも必要である。第3に、プロジェクト限定性については、公共領域がさまざまな主体の協力関係を志向する点に意義を見出してやや広く解し、政策的課題の解決と理解する。第4に、領域横断性は、多様なアクターが、その属する壁を超えるという意味で重要である。第5に、非制度性については、環境からの圧力をうけながらも、行為者が問題状況を認知し「自発的」に行動するというように理解する。第6に、透明で開かれた、という点については、信頼関係の醸成を重視する本稿では不可欠の要素である。

以上から、「(広義の)公共領域は、協働がおこなわれる、現実の、あるいは、仮想的なシステムである」。また、公共領域における「協働」とは、「複数の組織ないしは行為者が、対等な資格で、政策的課題の解決のために、領域横断的に行う、自発的かつ透明で開かれた協力関係ないし共同作業である」。

なお、本稿では、広義の公共領域のうち、前述したように(p.1)、「行政組織を核に」した協働をとりあげる(狭義の公共領域。以下、単に「公共領域」と称する)。

以上のような、複数の組織ないし行為者が交渉を行う公共領域は、一般の組織論の域を超える。そこで、組織と「組織」との何らかのつながりを率直にとりあげる「組織間関係論」を参照し、公共領域の構造分析やマネジメントに展開することが考えられる。

そこで、第3章では、山倉(1993)の体系的な整理に依拠し、組織間関係論の内容と、近時の理論的到達点について概括した。組織間関係論は、複雑な組織間関係の生成・維持・変動を説明し、解釈することを目的としており、組織論の一領域を占める(第1節)。組織間関係を論じるにあたっては、分析の目的にしたがって分析レベルを設定するとともに、分析視座、すなわち、パースペクティブについて議論がおこなわれる。

第2節では、組織間関係における分析レベルについて述べた。分析レベルとしては、組織間ダイアド、組織セット、組織間集合体、行動セット・モデル、さらに組織間ネットワークといったものがあり、2者間の関係から順次拡大する。ネットワークを含めて組織間現象をとらえるには、分析対象に応じてレベルを一つまたは複数設定し、複雑な社会現象に肉薄する必要がある。一つのレベルの分析に拘泥すべきではない。

第3節では、組織間関係のパースペクティブについて概観した。組織間関係の主要パースペクティブとしては、支配的パースペクティブとしての資源依存パースペクティブ、協

同戦略パースペクティブ、制度化パースペクティブ、ならびに、ネットワーク・パースペクティブの4つをあげることができる。

ミクロ・レベルの資源依存関係に注目した資源依存パースペクティブは、対等に利益を得られる立場での資源交換によって生成するとみる交換パースペクティブと、パワー行使による交換の強制の結果生成するとみるパワー依存パースペクティブを内包する。組織間関係の形成する要因の分析や、環境の不確実性に対応する組織の戦略を明らかにできる。

協同戦略パースペクティブは、資源の相互依存が避けられないことを前提にし、交渉や妥協を通じた組織間の協同や共生に注目する。資源依存パースペクティブでは、組織間の競争の側面に注目するのと対照的である。そこで、協同戦略パースペクティブは、組織間のマネジメントを考察するために有意である。

制度化パースペクティブは、基本的には環境決定論の立場に立つといわれ、組織が制度化された環境に内在する存在であると前提する。分析レベルをマクロ・レベルにおき、広くは社会まで視野に入れる。組織は、環境に同調することで正当性を獲得できる。そこで、同調の仕方が問題となり、強制的同型化、模倣的同型化、規範的同型化、といった類型化がおこなわれている。

ネットワーク・パースペクティブは、分析レベルをメゾ・レベルとしての組織間ネットワークとし、フォーマルな境界を超えて統合された社会的ネットワークを対象にする。近時は社会ネットワーク分析の手法の発達と、新しい経済社会学の台頭により、組織理論ないし組織間関係論にも影響を及ぼしている。特に、経済社会学における信頼関係の考察が注目を集めている。組織間関係が社会ネットワークに埋め込まれており、その埋め込みの構造特性が、信頼関係の質に影響を与える点に注目する。

以降は、組織間関係論を基礎に検討をすすめた。公共領域がどのような過程を経て形成され、いかなる内容を持っているかといった「構造」の側面と、どのように公共領域を運営していくのかという「マネジメント」の側面とを、分けて考察した。前者を「第2部 公共領域の構造」、後者を「第3部 公共領域のマネジメント」とした。

## **〔第2部〕公共領域の構造**

第2部では公共領域の構造を分析した（第4章～第7章）。第4章と第5章で理論的な整理を行って仮説化し、第6章と第7章で2つのケーススタディを行い実証的に検討した。

第4章では、第3章までに論じた組織間関係論の議論を公共領域の構造分析（本稿では過程の分析を含む）に導入するための議論を展開した。公共領域の特質をふまえて、非営利組織を中心に、協働的提携と組織間関係の文献をサーベイし、公共領域を分析する視座を得た。

第1節では、公共領域の特質と分析するうえでの留意点を明らかにした。以下の6点である。第1に、行政組織を核とすること、第2に、多様な組織と行為者が交渉をもつフィールドであること、第3に、地方分権の進展はありながらも依然として、制度的圧力、とくに国の定めた法制度的な規制や関与が残存していること、第4に、公共領域が、政策的課題に応じて出現し発展するメカニズムを適切にとらえる必要があること、第5に、公務

員制度等に対する不信に対する解答を出す必要があり、フォーマル、インフォーマルのネットワーク構造や信頼形成の状況の解析が重要であること、第6に、領域内部の組織ないし行為者が、問題を認知し学習する局面をも射程にいれることが求められること、である。

第2節では、公共領域の特質、構造が水平的ネットワークに近く、意思決定過程も複雑であること等をふまえると、公共領域が非営利組織に近い面をもつことを指摘した。そのうえで、公共領域の構造と過程を論じるにあたっては、非営利組織、なかでも離合集散が散見されるヒューマン・サービス組織についての研究蓄積が豊富な、米国を中心とする非営利組織における組織間関係の議論を軸に、企業間の組織間関係を加味して考察することが適切であることを指摘した。

第3節では、協働現象を核とする、公共領域の分析視座を得る前提作業として、組織間関係論の先行研究につき体系的にサーベイし、分析視座についての議論を整理した。

まず第1項で、組織間の協働的提携について体系的なレビューを行ったグレイ＝ウッド (Gray and Wood, 1991) に依拠し、協働的現象をとらえるにあたっての分析対象と分析手法としては、第1に提携に至る前提条件の分析、第2に相互交渉のプロセスの把握、第3に成果、第4に構造の分析について理論化する必要があるとの着眼点を得た。これらの着眼点のうち第3点を除いたものは、本稿全体を貫く分析観点とも重なる (第3の成果をとりあげないのは、現段階で公共領域の成果を検証することがむずかしいと思われるためである)。

これらの着眼点をもとに第2項では、公共領域の構造・過程分析に示唆を得るため、組織間関係に関する近時の文献のレビューを行い類型化した。すなわち、パースペクティブの体系化に関する研究群 (第1類型)、個々のパースペクティブにもとづいた分析群 (第2類型)、協働のパターンを類型化した研究群 (第3類型)、協働プロセスや動態について分析した研究群 (第4類型)、協働が業績に及ぼす影響を分析した研究群 (第5類型) に分け、グレイらの着眼点を加味して、以下、第1のパースペクティブの体系化 (第3項で論述)、第2の個々のパースペクティブの動向把握 (第4項で論述)、第4の協働プロセスや動態 (第5項で論述) について検討する旨規定した。

第3項では、組織間関係論のなかで、協働概念を中心とする現象を分析するのに適したパースペクティブを抽出するとともに (「前者」)、抽出された複数のパースペクティブの関係をどのようにとらえていくか (「後者」)、という2つの点について考察を行った。

「前者」のパースペクティブの抽出については、グレイ＝ウッド (Gray and Wood, 1991) およびレイタン (Raitan, 1998) をもとに検討した。まず、協働に至る前提条件や動機、ならびに「組織から外部環境へ」の戦略的な行動を解明するには、資源依存パースペクティブが有効である。次に、協働のプロセスや、組織とステイクホルダーあるいは環境との継続的な関係の究明には制度化パースペクティブが有利である。一方で、それぞれに批判も出されている。資源依存パースペクティブについては、「外部環境から組織へ」の影響を十分に考慮していないこと、なかでも制度的な側面からの制約を看過していることや、意思決定プロセスを取り込みにくいといった課題がある。制度化パースペクティブについては、アクターの能動的役割を無視していること、規範等を強調するあまり、制度的な変革やコンフリクトの機能をないがしろにしていること、制度化の内実が明らかにされていないことなどの課題がある (なお、前2者の批判については、筆者は後述するように、制度

化パースペクティブにおいても、組織内部の行為者から、制度への能動的働きかけと制度の変革を認めることは可能ととらえるために、かかる批判はあたらないと考える)。

このほか有力なパースペクティブとして、ガバナンス・パースペクティブがある。資源依存パースペクティブと異なり、多数の利害関係者がネットワークを形成する状況そのものをとらえる点で、協働現象の把握に適している面をもつ。ただ、このパースペクティブは規範的に論じるにとどまり、具体的な行動を説明することができないという問題が指摘される。そこで、構造分析を主眼とする公共領域の分析に利用することはむずかしい。代替案としてレイタンは、前述した制度化パースペクティブ、あるいは、構造分析を中核とした、信頼にもとづいたネットワーク概念を追求するネットワーク・パースペクティブが有効であるとする。

こうして、協働概念を中心とする現象を分析するのに適したパースペクティブの候補として、資源依存パースペクティブ、制度化パースペクティブ、および、ネットワーク・パースペクティブの3つを抽出することができた。

そこで次に、「後者」の、パースペクティブ相互の関係をどのようにとらえ、公共領域の特質をふまえた分析に利用するかが理論的にみて重要な課題となる。この問題については、第1に、セルスキー＝パーカー (Selsky and Parker, 2005) のようにパースペクティブ自体を再構成していこうとするアプローチと、第2に、ガラスキヴィクス＝ビーレフェルト (Galaskiewicz and Bielefeld, 1998) やギョオ＝アカー (Guo and Acar, 2005) のように3つのパースペクティブの「結合」を試みるアプローチの2つがある。

第1のアプローチをとるセルスキーらは、社会問題进行处理のためのプロジェクト・ベースの組織横断的な協力関係について、資源依存プラットフォーム (資源依存パースペクティブと同じ)、社会的問題プラットフォーム、および、社会的セクター・プラットフォームの3つに整理したうえで、社会的セクター・プラットフォームを有望株とする。理由は、このプラットフォームにしたがうと、組織横断的な協力関係において、組織間の境界が不分明になっていることを説明でき、特に、アクターから協働現象、協働現象から制度的コンテキストへと、一貫した流れで分析ができることに加えて、協働自体の問題状況の認知と、協力関係にある組織の学習機能を含みうるからである。ただ、セルスキーらのアプローチはきわめて魅力的である反面、多様なディシプリンを盛り込みすぎて、結局内実は判然としないものとなっている。とくに、3つのプラットフォームを並列させて、「複合的」な方法で考察することを推奨するが、協働現象を解明するロジックは提示できていない。

第2のアプローチのうち、ガラスキヴィクスらは、正面からパースペクティブの「結合」問題に取り組む。具体的には、制度化パースペクティブを含む「淘汰モデル」、戦略理論を含む「環境適応モデル」、および、社会ネットワーク分析を含む「構造的埋め込みモデル」を設定し、3モデルの「結合」を行おうとする。ただ、理論の基礎が異なることから、組織、社会的構造ならびに制度的環境と、ミクローメゾーマクロの構造を一体的にとらえる仕掛けとして「ニッチ」概念を設定する。ニッチは個体群生態学モデルの用語であり、組織の個体群が存続し、再生産できるだけの資源レベルの組み合わせからなる領域を指している。生存に必要な資源に注目した概念である。資源調達が組織の行動を規定するとして、実質的に資源依存パースペクティブを「結合」の前提に置こうとする。ガラスキヴィクスらが、ニッチ概念の導入により、ミクローメゾーマクロの構造を共通のフィールドで考察

できることを見出した意義は大きい。ただ、彼らは、資源依存パースペクティブが、3つのパースペクティブの「結合」の基礎となることに、十分な説明をおこなっておらず、どのように3つのモデルを「結合」していくか、という点には明確な解答を与えていない。

ギョオらは、非営利組織が、インフォーマルではなく、フォーマルな協働形態を開発している可能性を指摘し、フォーマル化に影響する要素を析出する前提としてパースペクティブの整理を行っている。整理の結果、分析視座として、資源依存パースペクティブ、制度化パースペクティブ、および、ネットワーク・パースペクティブの3つを抽出する。そのうえで、協働の前提条件の分析には資源依存パースペクティブを用い、協働形態の選択についての分析には3つのパースペクティブを「結合」と主張する。しかしながら、ここでも、「結合」の必要性は認められるとしつつ、説得的説明をおこなっていない。

第4項では、前項をうけて、3つのパースペクティブの研究動向をとらえなおし、パースペクティブの「結合」についてあらためて考察を行うこととした。

「資源依存パースペクティブ」については、外部環境との関係を説明する方法について考察を行った。なぜなら、資源依存パースペクティブは、資源調達の必要性から、組織が他の組織、つまり環境に依存する側面について考察するものの、その考察は片面的なものにとどまり、環境から組織に及ぼす影響の側面を等閑視する傾向にあるからである。そこで、合併や長期契約などの、いわゆる「制約条件の吸収」に関連して、資源依存パースペクティブを修正していこうとするカスキアロ＝ピスコルスキ（Casiciaro and Piskorski, 2005）に注目した。彼らの主張の柱は、2つの組織の関係として、パワーの不均衡（相手の組織に対する資源依存の度合いの差）と相互依存（両組織の依存度合いの和）とを区別したうえで、同時に考慮する必要がある、という点にある。従来の資源依存パースペクティブにおける議論では、後者の相互依存の側面のみに注目し、しかも過去の実証研究では焦点組織から他の組織に対する依存状況の分析がおこなわれてきた。しかし、このような分析だけでは組織と環境との関係を片面的なとらえ方でしか解明できなかったため、カスキアロらは、パワー不均衡と相互依存の両者を分析の対象とする必要があるとし、従来の通説とは異なり、パワー不均衡が大きい場合には、制約条件の吸収が起こりにくいことを実証した。カスキアロらの研究の意義は、ミクロ・レベルとしての、個々の組織の資源の交換状況をとらえてきた資源依存パースペクティブでも、より広範な、環境との間の「双方向的な」資源の交換状況を分析対象にとりいれる道を拓いたことにある。資源依存パースペクティブにより、メゾさらにはマクロの各レベルの要素に配慮した分析も、一定程度とはいえ、視野に入れることができる。

次に、「ネットワーク・パースペクティブ」については3点を論じた。

第1に、社会ネットワーク分析と埋め込みアプローチによる信頼理論について、主に若林（2006）に依拠して論じた。

まず信頼の内容として、①制度的信頼、②能力的信頼、③意図的信頼の3つをあげたうえで、組織間の信頼関係は、制度的信頼を基礎に、日常的な協力に関する社会ネットワークの相互作用をつうじて能力的信頼と意図的信頼が発達するととらえる。そして、社会的交換の相互作用から、信頼が発達する側面を重視する「埋め込み」アプローチを、社会的ネットワークの埋め込みに導入する。すなわち、社会的ネットワークにおける交換の相互作用の仕方、つまり構造の特性が、行為者の信頼に影響をおよぼすとみる。ここで、構造

の特性には、①関係的埋め込み、②構造的埋め込み、ならびに、③ネットワークの質的特性がある。

①関係的埋め込みについては、組織同士が、組織間ネットワークにおいて、互酬性の強い紐帯の平均的な関係特性を持っているならば、交換価値の特定化されない義務関係が形成されやすいので、互惠性の意図についての信頼性を相互に高く認識しやすくなる。②構造的埋め込みについては、組織同士は、組織間ネットワークにおいて、高密度であるかもしくは第三者媒介を特徴とする構造形態の特性を持つならば、評判情報の流通とそれによる監視が高水準で行われやすいので、能力についての信頼性を相互に高く認識しやすくなる。以上のように命題化される。③ネットワークの質的特性については、組織文化が異なると意味の形成が難しいため意図的信頼が発達しにくく、組織が制度化を行う機関と紐帯をもつときに、当該組織への能力的信頼や意図的信頼が高まりやすくなる、と考える。

第2に、信頼に関する異なるアプローチとして、信頼の構築プロセスと要因分析を行うもの (Snively and Tracy, 2002)、および、信頼関係の変化と要因分析等を行うもの (Edelenbos and Klijn, 2007)、をとりあげた。これらの研究からは、信頼については、静的にとらえるだけではなく、協働プロジェクトの計画ないし形成段階、開始段階および実施段階と区分し、各段階に対応した動態分析も重要であることが示唆される。

第3に、ネットワーク・パースペクティブへの批判的研究として、動態分析を利用してネットワーク型組織内部に現れる「フォーマル組織」的現象を把握したもの (Thacher, 2004)、および、ネットワークの周辺に位置する者の影響について分析を行うもの (Stevenson and Greenberg, 2000)、をとりあげた。前者からは、構造自体の不完全な公共領域の分析の際に、補完的にフォーマル組織に関する伝統的知見を利用できる可能性をもつこと、後者からは、周辺の行為者の動きも注意深くとらえることが協働現象の解明に役立つこと、が示唆される。

「制度化パースペクティブ」については、第1に、組織フィールドに作用する制度的圧力による同型化現象だけではなく、近時は、行為者の主観的な「認知」の側面についても重視されるようになってきていることを指摘した。すなわち、日常生活において有する信念や象徴的な意味が、組織の構造や行動に影響をおよぼす側面 (Scott and Meyer, 1983)、さらに、個人の側から制度を創造していく側面 (Zucker, 1988) もあることを明らかにした。そのうえで第2に、主にスコット (Scott, 1994b) の「制度—階層モデル」にしたがい、制度の作動する組織フィールドにおいて、組織に属する行為者から「戦略的に選択」し、あらたに、組織フィールドのガバナンス構造を創り出す「創案」に向けた行為が行われるメカニズムを析出した。本稿では、認知と、戦略的選択および創案に向けた行為によって、制度的圧力に対して積極的な行動を行う、組織内部の行為者の存在に注目している。

以上をふまえ、あらためて3パースペクティブの「結合」という課題を考察した。

第1に、資源依存パースペクティブとネットワーク・パースペクティブ（ここでは埋め込み理論に注目した）については、相互依存状況と埋め込みによる信頼形成における主要な要素が、組織の直面している資源調達における不確実性の高さと低さに対応していることが明らかとなった。例えば、依存の程度が高いとき不確実性は高い、そして、信頼の形成度合いが低くても不確実性は高い。つまり、依存の程度と信頼の形成はパラレルにとらえることができる。両パースペクティブは、組織の直面する不確実性を媒介に通底する。

第2に、ネットワーク・パースペクティブ（ここでは埋め込み理論に注目した）と制度化パースペクティブについては、もともと埋め込み理論自体が、社会制度のなかに組織現象が埋め込まれている点をとらえたものであり、アクターの行動が文化、価値、情報、知識および規範に影響されるという前提に立つ。ただし、ネットワークはメゾ・レベルの現象をとらえるものであるものの、近時は、マクロ的な制度的影響とミクロ的な行為過程をメゾ水準で媒介しようとする。そこで、2つのパースペクティブを整合的にとらえることも可能である。

第3に、資源依存パースペクティブと制度化パースペクティブについては、本稿では、制度化パースペクティブに関してスコットを発展的に解釈し、行為者が組織フィールドにおいて、制度的圧力にさらされながらも戦略的に選択し、創案に向けた行為を行う可能性を認める。このため組織の不確実性を低減するために、資源依存パースペクティブの考え方「にも」もとづいて、行為者が主体的に戦略的選択を行ったり、創案を行ったりする余地を認めることができる。2つのパースペクティブを整合的にとらえることは可能である。

上記考察から、3つのパースペクティブは相互に矛盾をはらむものではなく、「結合」することは論理的に可能である。そこで、公共領域を検討するにあたり、あらたにパースペクティブを設定する必要はない。こうしてマクロ・メゾ・ミクロの統一的な分析視座を得ることが可能である点が明らかになった。

第5項では、協働プロセスについて検討した。協働の形成要因と形成過程、ならびに、協働の実施段階の分析枠組みを提示した。前者については、キングドン（Kingdon, 1984）の「政策の窓モデル」を応用したローバー（Lober, 1997）の「協働の窓モデル」が公共領域の形成にいたる内実の把握にも有益であることを指摘した。ローバーは、多様な当事者が関与する協働現象に沿うように「政策の窓モデル」を拡張し、①問題、②問題の解決代替案、③組織状況、④社会的・政治的・経済的な流れ、の4つが合流することで「協働の窓」が開かれ、協働が形成するとする。後者については、法制度を中心に、制度的影響によりフォーマル組織化が進みうることを指摘した。

以上の検討により、公共領域の構造（と過程）を解析する基礎が提示される。

第5章では、第4章で用意された公共領域の構造（と過程）にかかる分析視座を集約し（第1節）、公共領域を解釈して**過程**と**構造**を説明する仮説を提示した（第2節）。

第2節では、**過程**の側面については、公共領域の生じる局面（「公共領域の形成仮説」）と公共領域が発展していく局面（「公共領域の深化仮説」）を仮説化した。**構造**の側面については、「埋め込み」アプローチに着目し、公共領域のネットワーク構造が、当事者間の信頼に影響をおよぼすメカニズムをもって、公共領域の構造を明らかにすべく仮説化をおこなった（「信頼高度化仮説」）。

まず第1項では、「公共領域の形成仮説（仮説1）」について、3つの段階に分けて構築をおこなった。第1段階として、ローバーの「協働の窓モデル」を公共領域の形成場面に適するように修正をおこない、「公共領域の窓モデル」とした。なぜなら、前者は、協働現象そのものを一般的にとらえたにすぎず、行政組織の特質をふまえた協働現象を捉えきれていないためである。具体的には、公共領域では、定義より、政策的課題の解決を目的としていることや、協働の主体として組織だけでなく行為者を含むことから、組織状況に行

為者を付加した。そのうえで、公共領域の窓モデルを4つの要件から構成し「①政策的課題、②課題解決の政策的代替案、③組織および行為者の状況、④社会的・政治的・経済的な流れ、の4つが合流することで、行政が協働にむかう条件が整い、『公共領域の窓』が開かれる」とした。

第2段階として、公共領域の窓モデルに、第4章で抽出された3つのパースペクティブのなかから、形成局面の分析、すなわち、協働にいたる前提条件の解明と、協働を中心概念とするシステムとしての公共領域が出現するプロセスの解明に資するものとして、資源依存パースペクティブと制度化パースペクティブを導入した。これらは、グレイら（Gray and Wood, 1991）による、前者が提携にいたる前提条件の説明に、後者が協働における相互交渉のプロセスの説明に、それぞれ有益であるとの指摘にもとづく。

公共領域の窓モデルの4要件とパースペクティブとの対応関係は以下のとおりである。モデルの要件の「①政策的課題」および「②課題解決の政策的代替案」は、協働に入る前提条件を説明する要件である。すなわち、主要な政策的課題として不足する資源への対応に注目すると、政策の実施主体である行政組織にとって、他の組織や行為者への資源依存が必要となる。そこで、資源依存パースペクティブにもとづいて解釈するのが妥当である。

また、要件の「③組織および行為者の状況」については、制度化パースペクティブの「制度一階層モデル」により解釈することが適切である。なぜなら、この要件についてはローバー自身が（ただし彼は「組織状況」としている）、組織は、属する業界における事情と組織の内部の状況という、両方からの影響をうけて一定の問題について協働に入る、と考えていることから理解されるように、スコットの「制度一階層モデル」に類似した発想に立つからである（ただし、ローバーはスコットを引用していない）。そこで、行政組織などの関係アクターが位置する組織フィールドに対するトップダウンにもとづく制度的圧力と、それに対する行為者側からのボトムアップにもとづく行動とに分けてとらえ、両者の関係を分析する。この要件は、単なる協働と、組織的形態としての協働からなる公共領域とを区別する、重要な分水嶺である。

最後に、要件の「④社会的・政治的・経済的な流れ」については、公共領域の外縁が不分明であるという性格から、ある政策的課題に関係した、行政組織以外のステイクホルダーも含んだアクターにとっての、種々の事情を意味している。

第3段階として、行政組織の運営の基本的な資源としての「ヒト、カネ、モノ」の観点から主要な論点を公共領域の窓モデルへ代入し、自治体における典型的な政策的課題における「公共領域の窓」が開かれるプロセスを考察後、一般化して以下のように仮説化した。

「第1に、政策的課題としては、当該自治体単独では充足することが不可能あるいは困難な、資源の安定的な調達がある。第2に、政策的代替案としては、利害関係者や専門家との協働、および、技術の適切な導入による、新しい資源依存関係の構築がある。第3に、組織および行為者の状況としては、当該自治体は、その属する組織フィールドに対する制度的圧力を認知しつつ、模範的パターンに倣う。内部の行為者による、戦略的選択、かつ／または、創案に向けた行為がおこなわれる。第4に、社会／政治／経済の流れとしては、市場の機能も活用した、自治体の自立と自律を促す制度改革が進展する。以上の4つの流れを構成する要素が、ある時期に合流することによって窓が開き、公共領域が形成される」。

第2項では、公共領域の形成後に発展していくメカニズムを説明する「公共領域の深化

仮説（仮説 2）」について考察した。行政組織を核とする組織的形態であり、公平性や公正性を確保する必要性のあることをふまえて、仮説構築をおこなった。

まず、ネットワーク・パースペクティブでは、ネットワークの中心に位置する行為者の影響力、および、インフォーマルな交流を重視する傾向にある（Knoke, 1990）。しかし、多様な組織が協働をすすめる場合にはむしろ、フォーマル組織に近い内実をもつ協働形態である「深化する組織」ととらえられるケースがある。また、協働形態でのタスクの存在、役割の確定、協働目的についてのコンセンサス、および、当該協働特有の制度的環境とのむすびつきのある場合には、「未完の階層制」がみられる（Thacher, 2004）。さらに、ネットワーク内部の行為者の戦略的行動にも注目すれば、ネットワーク・パースペクティブで見落とされがちな、ネットワークの周辺に位置する行為者の影響力も看過できない。

これらの議論を公共領域に導入し解釈すれば、発展する過程で、制度化パースペクティブから得られた、行為者の認知的作用によって、運営管理システム、意思決定システムや調整機構等が整備され、フォーマル組織に近い「組織的形態」が観察されることになるだろう。また、住民のような、公共領域の外縁に位置する行為者への対応も重要であり、フォーマルあるいはインフォーマルのコミュニケーション経路を通じて、配慮がおこなわれることになるだろう。そこで、以下のように仮説化した。「公共領域はフォーマル組織的形態を通じて深化し、これをインフォーマルなコミュニケーション経路が下支えする」。

第 3 項では、**構造**の側面としては、公共領域の形成した後の内実を、「埋め込み」アプローチに基づく信頼理論による「信頼高度化仮説（仮説 3）」として 3 点にわたり構築した。

第 1 に、公共領域の形成後においては、政策的課題達成のために、民間企業から専門的なプロジェクト遂行ノウハウの提供を受けたり、資本市場等から調達した資金の供給を受けたりする。住民や NPO が、行財政の仕組み等に一定程度通じたうえで、政策的代替案を提供する等の関わりをもつ。様々な主体間で、経済的交換だけでなく、情報までを含んだ社会的交換が展開される。こうして、公共領域が形成し作動しているときには、行政組織と他の組織ないしは行為者との間で、強く凝集的なネットワークができるだろう（タテの関係）。交換価値の特定されない義務関係が形成されやすく、一定程度限定された組織あるいは行為者との間に、相互の利益に配慮した情報共有がおこなわれやすくなる（若林, 2006; 仮説 3-1 のロジック）。

第 2 に、公共領域の作動過程では、行政組織との関係だけでなく、他の組織あるいは行為者同士についても、役割分担や、相互の調整機会の増加に伴って、交流が一般的となる。行政組織以外のアクターが、直接あるいは間接に結合することが増加し、密度の高いネットワークができるだろう（ヨコの関係）。比較的規模の小さいネットワークの場合、相互の直接結合も増え、凝集性が高まることから、同質化へむけた圧力も高まる。そこで意図に対する信頼が高まりやすい（若林, 2006）。比較的規模の大きいネットワークの場合、同質化へむけた圧力は低くなるものの、多元的にむすびついていることから、行為者の能力への評判や、評判への監視に関わる情報交換の頻度が高まる。そこで、能力的信頼が高まりやすい（若林, 2006; 仮説 3-2 のロジック）。

第 3 に、制度的ネットワークについては「制度的埋め込み」が強く、行政組織に対する制度的信頼は高いものと考えられる。なぜなら、地方分権が進展するなかでも、広義の制度化を行う機関としての国との紐帯は事実上残存し、自治体の活動に対して制度環境から

正当性は得やすいと考えられるからである。公共領域の形成によりネットワークの構造に変化をみても、制度的信頼には、形成前に比し大きな変化がないのではないかと考えられる（若林(2006)を修正；仮説 3-3 のロジック）。以上の考察より以下の仮説を得る。

「仮説 3-1 公共領域を形成した自治体が、協働によって強くて凝集的なネットワークを発達させると、自治体および他の組織あるいは行為者との間で互惠性を高くするので、意図的信頼を高めやすくなる。仮説 3-2 公共領域の深化により、自治体以外の組織あるいは行為者どうしの間に、多元的ネットワークがある場合には、ネットワーク規模の大小に応じて、能力的信頼（規模が大きいつき）または意図的信頼（規模が小さいつき）を高めやすくなる。仮説 3-3 公共領域における制度的信頼は高く、公共領域のネットワーク構造は、制度的信頼へ有意には影響を及ぼさない」。

以上の仮説について、公共領域のケーススタディをおこない、仮説の抽象度を下げた作業仮説にもとづき実証的に検討をおこなった。ケースとしては、地方債マーケットと PFI を選択した。

第 6 章では、地方債マーケットを実証テーマとし、川崎市の地方債をめぐる公共領域をとりあげた。第 5 章で構築した仮説 1 から 3 について、順次実証的に検討した。

第 1 節では、以下のように「作業仮説」を提示した（以下では、単に「仮説」という）。

仮説 1（川崎市債の公共領域の形成）については、第 1 に、政策的課題としては、川崎市単独では充足することが困難な、良質な資金の安定的な調達がある。第 2 に、政策的代替案としては、起債運営プロセスにおける、市場関係者や専門家との協働、および、高度な金融技術や地方債にかかわるさまざまなノウハウの導入による、新しい資源依存関係の構築がある。第 3 に、川崎市は、その属する組織フィールドである公募債発行団体に対する、法制度や地方債に関するさまざまな規制や、市場慣行などの制度的圧力を認知しつつ、他の公募債発行団体の模範的な行動パターンに倣う。一方、川崎市内部の起債に関わる対境担当者を中心に、戦略的選択と創案を行う。第 4 に、自治体一般に自立と自律を促す制度改革が進展する。「市場」と行政との距離が近くなっている。そのうえで、以上の 4 つの流れを構成する要素が、ある時期に合流することによって「公共領域の窓」が開き、川崎市債の公共領域が形成される、とした。

仮説 2（川崎市債の公共領域の深化）については、川崎市債の公共領域は、多様な主体が関与するフォーマル組織的形態を通じて深化し、これをインフォーマルなコミュニケーション経路が下支えする、とした。

仮説 3（川崎市債の信頼高度化仮説）については、仮説 3-1 として川崎市債の公共領域を形成した川崎市が、協働によって強くて凝集的なネットワークを発達させると、川崎市および金融機関や投資家あるいは行為者との間で互惠性を高くするので、意図的信頼を高めやすくなる。仮説 3-2 として川崎市債の公共領域の深化により、自治体以外の組織あるいは行為者どうしの間に、多元的ネットワークがある場合には、意図的信頼を高めやすくなる。仮説 3-3 として川崎市債の公共領域における制度的信頼は高く、川崎市債をめぐるネットワーク構造は、制度的信頼へ有意には影響しない、とした。

第 2 節では、川崎市の概況について論じた。市の行財政改革への取組みの特徴が、地方債の運用改革という資源調達の面と連動していることや、地方債の運用において「市場」

との協働に注力していることを指摘した。ここに川崎市の地方債である川崎市債の公共領域の形成・深化メカニズムを分析する意義がある。

第3節では、川崎市債の公共領域の形成にかかる仮説1の検証を行った。第1の政策的課題については、政令指定都市のなかでは相対的に財政基盤に恵まれているものの、川崎市債など依存財源による資金調達によらざるをえない状況にあり、公債費比率等は上昇の兆しをみせていた。このほか、地下鉄事業の実施により、将来的には市債残高が1兆1千億円程度にまで増加する見込みとなっていた。そこで、財政事情の厳しいなかで、どのように市場との対話を行いつつ、低コストな起債を安定的にすすめるかが重要な政策的な課題となっていた。

第2の政策的代替案については、川崎市は資金調達手段の高度化、市場公募化の促進、マーケットへの情報提供、および、計画的な市債管理を骨子とする「地方債発行・管理政策」をとっていた。この政策を実現するには、金融機関等の市場参加者などの目線に合った起債運営を行うことが必要であった。ポイントは市場参加者との協働であり、新しい資源依存関係の構築である。これは、自治体の破たん懸念や他の金融商品との競合への対応や、ノウハウ等の吸収の必要性などを背景とする。これまでの資金のみの資源依存関係から、情報を含んだあたらしい資源依存関係の構築が求められていた。

第3の組織および行為者の状況については、地方債発行にかかる法制度等の制度的圧力による、他の自治体との模倣的同型化がみられた。一方、川崎市では、市場との協働の強化に向けて、市長による機関投資家向けのIR（Investor Relations）説明会の開催や、超長期債の発行といった「戦略的選択」、ならびに、起債業務を担当する資金課内に、企画業務を担当する金融担当係長を設置し、組織的に手当てし「創案」を行っていた。

第4の社会／政治／経済的流れについては、地方分権改革等の進展により自治体へ自立と自律を促す流れがみられたほか、自治体と地方債市場との関係の変化がみられ、公的資金の縮減による民間資金へのシフトや、地方債発行の際における個別条件交渉への移行など、「市場」と自治体との距離が近くなっていた。

以上の4つの流れは、平成17年5月の「川崎市債に関する調査研究会」の設置により合流することになった。ここに公共領域の窓が開き、川崎市債の公共領域が形成された。

第4節では、川崎市債の公共領域の深化にかかる仮説2の検証をおこなった。前述の研究会は、種々の議論を行うなかで、指定金融機関等と資金課の担当者との間のインフォーマルのコミュニケーションだけではなく、コミュニケーション経路のフォーマル化を図ることが望ましいとし、川崎市債の起債に関わる金融機関を中心とする起債運営アドバイザー制度と、機関投資家を中心とする投資家懇談会の設置を求めた。2つの会議体で川崎市債の運営に関するフォーマルな情報経路が創出され、議論の内容がホームページ等で公開されることで市債運営の透明度が高まり、資金課および川崎市債への信頼も向上すると考えていた。そこで川崎市は、「川崎市起債運営アドバイザー・コミッティ」および「川崎市債投資家懇談会」を設置した。議事については、コミッティでは、全国の地方債市場の動向、制度等の動向や川崎市債の起債のあり方など、専門的かつ技術的事項を中心に議論が行われている。懇談会では、市債に関連する事項や川崎市の施策に関する事項など、市債運営に対する機関投資家の理解を深めることに重点を置いた議論が行われている。

仮説2との関係では、これらの会議体をフォーマル組織として評価できるかが問題とな

る。しかし、サッカー (Thacher, 2004) のいう「未完の階層制」の要件のうち、いずれの会議体においても、役割の確定状況が明らかではない。ただし、前述したような、さまざまなテーマにかかる深い議論とフォーマルなコミュニケーションが行われていることに着目すれば、フォーマル組織的形態については観察できるのではないか。また、インフォーマルなコミュニケーションについては、起債運営の前提となっている。そこで、仮説 2 については一定程度支持できるものと考えたい。

第 5 節では、川崎市債の信頼高度化にかかる仮説 3 の検証を行った。方法としては、前述したコミッティと懇談会を、公共領域の「代替物」と考え、メゾレベルの構造分析を行うこととした。なぜなら、2 つのプラットフォームでは、川崎市を核に主要なアクターがコミュニケーションを行っており、また、会議内容の公開も確保されることで、川崎市債の運営という政策的課題に対する、公共領域の縮図を見出すことができるからである。具体的には、コミッティおよび懇談会の参加者に対してアンケート調査を行い、川崎市との信頼関係の構築状況については、①制度的信頼、②能力的信頼、③意図的信頼の 3 種類を基礎にして質問し、また、川崎市債関連の事務におけるコミュニケーションについて、交流の相手先、すなわち「紐帯の有無」と、月間の接触回数、すなわち「紐帯の強度」を質問した。まず、ネットワークの特性と信頼性についての特徴を論じた後に、仮説 3 の検討を行った。以下、仮説の検討内容および結果について概略を述べる。

関係的埋め込みの次元 (仮説 3-1) については、個々の紐帯の内容と質の全体的な平均特性を示す。本稿では、資金課と、各団体の対境担当者との間のコミュニケーション頻度を紐帯の強さとし、紐帯の強度に応じて中央値で 2 分し、強紐帯グループと弱紐帯グループとした。そのうえで両グループの信頼性の点数について平均値の差の  $t$  検定を行った。結果は、強紐帯グループでは意図的信頼や能力的信頼について高く認知されていた。

構造的埋め込みの次元 (仮説 3-2) については、ネットワーク内部での情報流通における役割に対して構造的に注目する。本稿では、中心性と構造同値について分析した。第 1 に、中心性については、行為者が保持する全紐帯がもつ情報量に注目し、情報量の多寡により中心性を規定する「情報中心性」と、行為者がどの程度、ネットワーク内で人々の関係を媒介しているのかを示す指標である「フリーマンの媒介性にもとづく中心性」を用いた。2 つの中心性と信頼の点数との相関をみると、情報の流れを制御でき、また、関係を媒介する地位にある団体の対境担当者については、意図的信頼性、なかでも、川崎市とのコミュニケーションにおいて質と量の適切な充実ぶりを評価していた点については否定されなかった (本研究では標本数が少ないため、このような表現となった)。第 2 に、構造同値については、ブロックモデル分析を使って構造同値な役割関係を分析した。本稿では CONCOR とよばれるアルゴリズム (White et al., 1976) を利用して縮約グラフを作成し、4 つのグループに分類した。さらに、多元的に相互作用を行っているグループと、受動的に情報提供を受けることが多いグループを抽出し、信頼性の点数の平均値の差の  $t$  検定を行った。結果は前者のグループが、意図的信頼および、コミュニケーションの充実度について有意に高い信頼感を持っていた。

制度的埋め込みの次元 (仮説 3-3) については、制度的信頼についてみると、有意な差があるとはいえない結果となった。ネットワーク特性が、制度的埋め込みの次元と関係があるとはいえず、川崎市債の公共領域のネットワーク構造が制度的信頼に有意に影響する

とはいえないことを示している。そして、制度的信頼については、全体の平均値が高い水準にあることから、高いといえる。

以上から、仮説 3 については、関係的に埋め込みが高い状況は、金融機関などの対境担当者が、川崎市に有する意図的な信頼性を高めるのに影響を与えていることが確認された（仮説 3-1）。また、構造的に埋め込みが高い状況は、金融機関などの対境担当者が、川崎市に有する意図的な信頼性を高めるのに影響を与えていることは否定されなかった（仮説 3-2）。また、川崎市債の公共領域における制度的信頼は高い。川崎市債の公共領域のネットワーク構造は、制度的信頼へ有意に影響するとはいえないことが明らかとなった（仮説 3-3）。

以上から、仮説 3 についてはおおむね支持される結果となった。

第 7 章では、PFI を実証テーマとし、墨田区の体育館 PFI および東京都の病院 PFI（とりあげた病院の事例は、「(仮称) がん・感染症医療センター」。以下、「医療センターPFI」という）をめぐる公共領域をとりあげた。考察対象は、PFI 事業の実施にあたる民間事業者の選定終了までである。第 5 章で構築した仮説 1 と 2 について実証的に検討した。

第 1 節では、第 1 項で、国内の PPP あるいは PFI の研究が、公共部門のスリム化や公共サービスの効率化と質の追求に偏し、実務的なアプローチが太宗であること、ならびに、両者を組織現象として把握する先行研究が乏しいことを指摘した。特に、行政と民間がどのようなプロセスでパートナーシップを組むのかという点や、パートナーシップが発展する契機については考察されてきていない。つづいて第 2 項では、「作業仮説」を提示した（以下では、単に「仮説」という）。

仮説 1（PFI の公共領域の形成）については、第 1 に、政策的課題としては、当該自治体単独では充足することが困難な、公共施設等の設計・建設（あるいは改修）・維持管理・運営および金融等にかかる専門的技術、ならびに、資金、情報およびノウハウ等のさまざまな資源、の安定的な調達がある。第 2 に、政策的代替案としては、PFI 手法の活用を通じて、利害関係者や専門家との協働、および、さまざまな技術の適切な導入による、新しい資源依存関係の構築がある。第 3 に、組織および行為者の状況としては、当該自治体は、その属する組織フィールドに対する制度的圧力を認知しつつ、模範的パターンに倣う。一方、民間の創意工夫を適切に発揮できるように条件整備をおこなうなど、内部の行為者による戦略的選択、および／または、創案を行う。第 4 に、社会／政治／経済の流れとしては、多様な主体の協働にもとづく PPP が普及しつつあり、PFI についても、国内の自治体で導入する機運が高まっている。そのうえで、以上の 4 つの流れを構成する要素が、ある時期に合流することによって窓が開き、当プロジェクトにおける PFI の公共領域が形成される、とした。

仮説 2（PFI の公共領域の深化）については、当プロジェクトの公共領域は、多様な主体が関与するフォーマル組織的形態を通じて深化し、これをインフォーマルなコミュニケーション経路が下支えする、とした。

第 2 節では、墨田区体育館 PFI における公共領域の組織過程について論じた。第 1 項では、公共領域の形成にかかる仮説 1 の検証を行った。第 1 の政策的課題については、「すみだ健康区宣言」をおこなうなど、健康スポーツ事業を推進してきた墨田区が、本件体育

館改築事業をすすめる際には、2つの政策的課題があった。資金調達と「行政サービスの質の向上」である。前者については、近時の行政改革の流れのなかで、新しい公共施設建設は原則的に凍結するとのムードが強いなかで、どのように良質な資金を導入するかにかかわる。後者についても、行革と関係を持っており、公共施設の整備には行政サービスの質を重視することが庁内的なコンセンサスであった。特に公的体育館は武道など特殊な競技場を含み、運営には高度なノウハウが必要とされていた。第2の政策的代替案としては、本件体育館事業が区の基本計画に明記された時点で、PFIの利用が一応想定されていた。専門家等との協働、および、さまざまな金融・技術・法務の導入による新しい資源依存関係の構築志向を有していた。第3の組織および行為者の状況については、PFI法の成立後、自治体が公共事業を行う際にPFIを活用ないし検討することは制度的圧力となっており、墨田区がPFIにより体育館改築を行うことも、他の自治体の行動との模倣的同型化ととらえることができる。一方で、過去の給食事業の民間委託における成功体験を通じて、契約原理にもとづく民間事業者との協働への認知的側面がみられたほか、3点の戦略的選択がみられた。すなわち、本件体育館の施設詳細を詰めるために設置された「総合体育館建設基本計画検討委員会」の議事録が公開され、計画の進め方の透明度が高いこと、平行してパブリックコメント手続が採用されるだけでなく委員会の議事にも意見を反映しようとの配慮が行われたこと、さらには、地元企業に対する一定の配慮がなされたこと、である。これらは創案とまではいえないまでも、協働に向けた戦略的選択と評価できる。第4の社会／政治／経済の流れについては、NPMによる公共部門の効率的マネジメントに注目が集まっているほか、健康志向の高まりによるスポーツ施設の整備と充実があった。

以上の4つの流れは、平成17年12月のPFI法第5条に基づく特定事業の実施に関する方針（いわゆる「実施方針」）の公表により合流することになった。ここに公共領域の窓が開き、墨田区体育館PFIの公共領域が形成された。

第2項では、墨田区体育館PFIの公共領域の深化にかかる仮説2の検証を行った。PFIでは、公平性および透明性を確保することに加え、民間事業者に、多岐にわたる業務を包括的に、長期間安定的かつ効率的に行わせるために、専門的見地からの意見を参考にする必要がある。そこで、墨田区では、審査委員会を設置し、審査体制を構築している。ここにフォーマル組織化がみられ、プロセスも明確に規定され公表された。

具体的な組織フィールドにおける協働状況をみると、3つの協働類型がある。第1に、本件PFIへの応募者からの提案、第2に、審査委員会における審査委員の技術やノウハウの交換過程、第3に、本件PFIに関心を寄せる民間事業者からの質問と行政からの回答からなる「質問－回答」プロセスである。特に「質問－回答」プロセスでは、種々の応募者から多数の質問があり、区から全てについて回答が行われ、ホームページにも掲載された。このプロセスを経て、区の求めるサービスの性能が具体的かつ高度化していき、審査自体にも影響を及ぼした。こうした社会的交換過程によって、事業内容や民間企業の業務範囲等が徐々に明確となるとともに、民間側は創意工夫を発揮し、行政側は民間のノウハウを利用し、吸収できる。

仮説2との関係では、この「質問－回答」プロセスを一種のフォーマル組織として評価できるのかが問題となる。しかし、サッカー（Thacher, 2004）のいう「未完の階層制」のうち、役割の確定が明らかではなく、特定の制度的環境に結びついているといえるほど

密接な関係には入っていない。ただし、このプロセスは、PFI 一般に観察され制度化をみているもので、フォーマル組織としての審査委員会との一体性もある。そこで少なくともフォーマル組織的形態の発現と評することができる。また、インフォーマルなコミュニケーション経路については、競争的な審査手続の段階ではなじみにくいために観察されていない。

第 3 節では、東京都の医療センターPFI における公共領域の組織過程について論じた。本件は、旧駒込病院における、がん及び感染症の治療高度化のため病院施設の改築を行う際に PFI を活用した事業である。本事業は、15 病院にのぼる東京都の病院経営改革の一部を構成する。そこで、改革の全体像と、それとの関係をふまえて、医療センターPFI の公共領域の形成過程を論じた。

第 1 項では、公共領域の形成にかかる仮説 1 の検証を行った。第 1 の政策的課題については、「東京発医療改革」をすすめる際には、医療サービスの改善と、各病院の財務内容の改善という 2 つの政策的課題があった。とくに、後者については、都全体の財政が危機的状况にあるなか、財務体質の改善を図り一般会計からの補填削減をおこなうという要請と、医療機能充実の要請とのバランスをどのように図るかが重要であった。しかも財務内容の改善を果たす要請との両立のためには、病院経営本部単独では充足困難な専門的技術、ならびに、資金、情報等の種々の資源の安定的調達が必要とされていた。第 2 の政策的代替案としては、当初は、PFI の利用と都の直接運営の 2 つの可能性があったものの、PFI 導入可能性調査の結果、PFI を活用する方が有利であると判断された。こうして PFI 導入による、専門家等との協働、および、さまざまな金融・技術・法務の導入による新しい資源依存関係の構築があった。第 3 の組織および行為者の状況については、病院経営本部は、PFI を活用ないし検討することを、墨田区のケースと同様に、規範的規則として、また、多様な職種間のバランスをとる必要性や潜在的コンフリクトへの配慮等を構成的規則として、それぞれ認知し、改革にあたる。改革の進め方としては、創案とはいいいがたいものの戦略的選択はみられた。なぜなら、構成的規則を認知し、前述した病院改革会議の開催などを通じた外部のアクターとの協働と、マスタープランなどの、都庁内部での改革の具体化とを組み合わせることで、改革は段階的で漸進的にこなわれたためである。第 4 の社会／政治／経済の流れについては、マクロ的には国民医療費増大の問題や利用者の視点に立った、効率的で安心かつ質の高い医療の提供をめざすうごきがある。また、NPM による公共部門の効率的マネジメントに注目が集まっているほか、健康志向の高まりによるスポーツ施設の整備と充実があった。

以上の 4 つの流れは、平成 15 年 1 月の「都立病院改革実行プログラム」の策定により合流することになった。ここに公共領域の窓が開き、医療センターPFI の公共領域が形成された。

第 2 項では、医療センターPFI の公共領域の深化にかかる仮説 2 の検証を行った。病院経営本部では、平成 17 年 12 月に、本件 PFI の実施方針等を公表し、審査委員会を設置して審査体制を構築している。ここにフォーマル組織化がみられ、プロセスも明確に規定され公表された。

具体的な組織フィールドにおける協働状況をみると、4 つの協働類型がある。第 1 に、本件 PFI への応募者からの提案、第 2 に、審査委員会における審査委員の技術やノウハウ

の交換過程、第3に、本件PFIに関心を寄せる民間事業者からの質問と行政からの回答からなる「質問－回答」プロセスである。これらは墨田区と同様である。さらに第4に、「改善提案」がある。これは一種の創案であり、病院の改修をより効果的にするため独自に採用されたものである。一定程度、都が想定する仕様を明らかにし（通常のPFIでは性能が発注者から明らかにされるだけであり、仕様は応募者が決める）、その仕様に対する改善策を任意に提案させる仕組みである。

仮説2との関係では、「質問－回答」プロセスについては、墨田区と同様、少なくともフォーマル組織的形態の発現と評することができる。また「改善提案」についても、応募者からの提案や「質問－回答」プロセスと一体的に運用されており、相互補完しつつフォーマル組織的形態の内容を充実させるものと考えられる。インフォーマルなコミュニケーション経路については、競争的な審査手続の段階ではなじみにくいため観察されていない。

第4節では、事例分析の結果を整理した。第1に、公共領域の形成仮説については、いずれの事例においても、公共領域の窓が開いたことが確認された。公共領域の形成仮説は両ケースで支持される。ところで、2つの事例における公共領域の窓が開いた時期は異なっている。墨田区ではPFI法による特定事業の実施方針の公表時であり、東京都では改革実行プログラムの策定時である。後者の東京都の時期が、墨田区に比して早くなっているのは、改革実行プログラム策定の準備として、都庁内部での検討作業に加えて、外部の有識者等の参画を得て議論を重ねていたことがある。改革実行プログラムを策定した段階で総論が固まりPFIを活用することが前提となり、以降はがん・感染症医療センターの改修事業に向けた具体的とりくみが行われている。2つのケースの差は、内部での検討にとどまらず、外部のアクターとの協働作業の発現した時期の違いがもたらしたものである。

第2に、公共領域の深化仮説については、PFIの厳格な手続的規制によるフォーマル組織化のほか、フォーマル組織的パターンについても観察することができた。一方、2つのケーススタディでは、いずれもPFIの事業者選定手続の終結までの時点を考察対象としたために、インフォーマルなコミュニケーションについては、観察することはできなかった。しかしながら、インフォーマルなコミュニケーションの下支えがなかったことが、深化を妨げたものというわけではない。むしろ、公平性および公正性を担保するために、フォーマル組織化あるいはフォーマル組織的パターンのなかに、本来はインフォーマルなコミュニケーションとしての、「質問－回答」プロセスや「改善提案」プロセスが「埋め込まれている」ものと考えられる。公共領域の深化仮説についても一応支持されるものとする。

### 〔第3部〕公共領域のマネジメント

第3部では公共領域のマネジメントを分析した（第8章～第10章）。まず、組織間関係論における位置づけなど理論的な整理を行った。そのうえで、公共領域との関係が深い、電子政府による仮想的なコミュニケーション・マネジメントについて実証的に検討するとともに、公共領域を含んだ行政全体のマネジメントについて日米間で比較分析をおこない、公共領域のマネジメントのあり方についての示唆を得た。

第8章では、公共領域のマネジメントについて、3点にわたり検討した。なお、公共領域は、多様な流れをふまえて形成されることから、マネジメントに関しても、公共領域の

形成段階を含めて論じることが適切である。

第1節では、第1部でとりあげた組織間関係の3つのパースペクティブにおけるマネジメントの考え方について整理を行ったうえで、公共領域との接点を求めた。

資源依存パースペクティブについては（第1項）、公共領域が、複数の組織による双方向的な協力関係ないし共同作業としての「協働」を含むことから、組織間調整メカニズム、なかでも、協調戦略に着目して解釈した。その結果、公共領域では、①規範の形成、②契約、③合弁事業、および、④アソシエーション、の各戦略が有効であることを析出した。

ネットワーク・パースペクティブについては（第2項）、有力な「埋め込み」アプローチによると、信頼のマネジメントが一定程度可能である。すなわち、埋め込みアプローチでは、ネットワーク構造の特性が信頼に影響すると考えるため、構造が所与ならマネジメントになじまないはずである。しかしながら、現実にはネットワーク構造は流動的である。そこで、アクター間の紐帯状況を把握したり、協働する組織間の信頼水準の高さや水準の変動等を明らかにすることで、ネットワークのマネジメントが可能と考えることもできる。

制度化パースペクティブについては（第3項）、マクロ的な環境との関係で公共領域を把握するために、個別具体的なマネジメントの中身を抽出することはむずかしい。しかしながら、公共領域の位置する組織フィールドに対しトップダウンで作動する制度的圧力の下で、行為者の側からボトムアップ的に行動することは可能である点に着目すると、マネジメントの原理を導出できる。すなわち、組織フィールドに対する制度の内容（(a) 意味のシステムや行動パターン、(b) 構成的・規範的規則、(c) 規制・強制プロセス）を解釈し、組織内部の行為者側からの戦略的選択あるいは創案を検討していくこと（「制度解釈—戦略的選択・創案」プロセス）が、制度化パースペクティブによるマネジメントの基礎となるものと解される。

第2節では、バーナードが組織成立のための必要十分条件としていたコミュニケーションを、組織的形態としての公共領域に展開して議論した。

まず第1項で、組織間コミュニケーションの意義について、内容と機能を明らかにした。

第2項では、前項の議論を公共領域に導入した。公共領域では、行政組織を核としていくことから、「協働」の定義にいう対等性や透明性の確保が難しいことや、組織文化の違いがあることなどにより、ステイクホルダー間の意味の形成と共有には慎重さが求められる。情報の多義性が格段に増す可能性がある。このため、情報処理能力の拡充と多義性への適切な対応を同時に達成する必要がある。公共領域のコミュニケーションの側面における、以上の特質をふまえると、コミュニケーション媒体の「量的能力」と「質的能力（多義性への対応能力）」の双方を重視しつつ、マネジメントする必要がある。ここに、電子政府あるいは電子自治体を利用する意義と可能性がある。

第3項では、電子政府あるいは電子自治体による公共領域のマネジメントについて議論し、マネジメントのあり方を規範的かつ仮説的に提示した。まず「量的能力」については、情報フローとストックの充実で情報処理能力の向上が期待できる。一方で「質的能力」については、アクター間の意味の形成や共有を促進するには条件がある。第1に、地域のさまざまな政策的な情報を蓄積し適切なタイミングで更新する体制をとることが必要である。第2に、公共領域では特定の政策課題解決を目的として協働されることから、行政が住民等に対して個々の政策分野の情報をきめ細かく、かつ、わかりやすく周知する

ことも必要であろう。第3に、電子掲示板や電子会議室などを併用し、住民等の側から電子的に参加し情報交換ができるような枠組みのあることが必要である。公共領域の社会的交換過程が組み込まれ、意味の形成と共有に配慮しつつ政策過程へ生かされるかたちで運用されることが、「質的能力」の向上に求められる。

以上の考察をもとに、電子自治体ないし IT の活用による、コミュニケーション媒体の「量的能力」および「質的能力」の両面に配慮した、公共領域のマネジメントのあり方を規範的かつ仮説的に提示することができる。すなわち、公共領域のコミュニケーションの特質をふまえた電子自治体の枠組みには、電子的な政治参加システムと、行政情報データベースに裏付けられた行政事務処理システムの両者を具備する必要がある。さらに、政策分野ごとに、そなえるべき情報の要素を明らかにし、その要素を各自治体のホームページのコンテンツ構造へ適切に反映することが求められる。

第3節では、ガバナンス・レジーム下における公共領域の包括的マネジメントのあり方を議論した。

まず、ガバナンスと NPM について概説したうえで（第1項）、ガバナンス型の自治体マネジメント改革には、多様なステイクホルダーに配慮しながら、一定の仮説に基づいた戦略的経営をおこなう、ホリスティック・アプローチに依拠することが適切であることを示した（第2項）。

すなわち、ガバナンス・レジームにおいては、行政は政策的課題を解決していくのに、住民、NPO、企業、あるいは、投資家や金融機関といった多様なステイクホルダーとの間で協働が求められる。同時に、①戦略的な枠組み、②行為規範の定立、③政策評価システムの構築、④ノウハウや情報などの無形資産の充実、⑤経営基盤の確立といった観点に配慮した、自治体のマネジメント改革が必要となる。公共領域のマネジメントもこのような改革のなかに位置づけられる。改革へのアプローチとしては、多様なステイクホルダーに配慮するホリスティック・アプローチにもとづくことが妥当と考えられる。

第3項では、ホリスティック・アプローチにもとづくマネジメント手法について概観し、Balanced Scorecard (BSC) が公共部門の戦略的マネジメントの道具として優れていることを指摘した。

このアプローチによるマネジメント手法には、①労使関係論、②マーケティング・チャネル論、③利害関係者アプローチ、④パフォーマンス・プリズム、⑤Balanced Scorecard (BSC)、などがある。本論文では、キャプラン＝ノートン (Kaplan and Norton, 1992, 1993) により考案された BSC が、公共領域を含めた、自治体組織のホリスティックなアプローチにもとづくマネジメント手法として適切であると考えた。なぜなら、行政組織にも適用できること、財務・顧客・業務プロセス・学習と成長の4つの視点から多面的に組織の行動をとらえマネジメントできること、ならびに、戦略マップによる戦略目標間の関係・評価基準・目標値やアクション・プログラム等を可視化できること、等からである。

第4項では、BSC の基本概念について記述したうえで、行政組織における BSC の利用可能性について、公共領域のマネジメントへの展開を含めて論じた。

自治体ないし地方政府で BSC を構築する場合には、営利組織ではないことから、各視点の持つ意味や BSC 上の配置あるいは優先順位はおのずと異なってくる。民間企業では、株主に提供できる価値を最大化することが重視されるため、財務の視点が上位にくること

が一般である。これに対して行政組織では、効率的かつ効果的に、多様な利害関係者の満足のある公共サービスを提供できたかという視点から測定を行い評価する。キャプラン＝ノートン（Kaplan and Norton, 2001=2001）によれば、行政組織（あるいは非営利組織）では、組織のミッション（使命）を解釈して、みずから設定する。つづいて、ミッションを実現するために、①資金の出し手としての顧客と、②サービスの受け手としての顧客を区分して戦略目標をそれぞれ設定し、BSC の最上部に位置づける。①については効率性、②については効果を重視する。ただ、Kaplan and Norton は、①を具体的な戦略目標に落とし込む際の説明を微妙に変化させている。2001 年時点では、①については、「社会的コスト」（ある施策を遂行するにあたって地域の住民や企業等が負担する費用）を含めたコストの削減を戦略目標にすると考えていたものの、2004 年時点になると、この点はやや曖昧になり、単に受託者の視点として、納税者や資金提供者とどのように向き合うか、という考え方で戦略目標化していくとの説明へ変化している。公共領域のマネジメントも含めた BSC を構築しようとしている本論文の立場からは、協働にかかるコストを把握できる立場が選択される。そこで 2001 年時点のように、社会的コストを含めた戦略目標ならびに評価指標を設定すべきであると考ええる。

自治体ないし地方政府における BSC の例では、米国ノースカロライナ州シャーロット市の BSC が著名である。社会的コストを含めた戦略目標については、本市が重視する複数の重点政策分野で、「協働的解決の開発」という戦略目標を有しており、顧客への奉仕（顧客の視点に相当）に次ぐ、業務運営の視点（業務プロセスの視点に相当）に位置づける。協働を戦略マップ上で上位に位置づけている点が注目される。

このほか、千代田区の BSC の例では、それぞれの部が政策的課題に対応するために、業務プロセスの視点を中心に、協働をすすめるべく戦略目標を掲げ、評価指標によりマネジメントしようとしていることが見て取れる。ただ、住民など協働するパートナー側のコストを適切に評価しつつ、アウトカム・ベースでマネジメントを行うということについては道半ばである。

第 4 節では、前節の議論を公共領域のマネジメントへ展開した。まず、公共領域を含んだ BSC を構築する場合に、特別な形式を準備する必要はない。一方で、BSC の視点の構成や内容、戦略目標や業績指標には工夫が必要であり、多様なアクターが関与する点に留意しなければならない。核となる行政組織が、公共領域を制御できる目標や指標を開発することは難しいかもしれないものの、戦略目標、評価指標ないしは、アクションプランなどを通じて協働をマネジメントすることは可能である。こうして BSC は、ガバナンス型の自治体マネジメントの道具としての可能性を持つとともに、公共領域のマネジメントのツールとしても機能しうる。

もともと、公共領域に BSC を利用する際には留意点もある。第 1 に、核となる行政組織特有の事情に配慮する必要がある。例えば、行政組織では関係法令や条例のほか、中長期計画のような諸規範の遵守が要求される。ただ国内では現行法制のしほりがきついため、BSC を活用した戦略性を発揮しにくい。立法措置を含め、柔軟な対応が望まれる。第 2 に、公共領域における BSC の構築と運用では、適切にコミュニケーションを図りつつ、協働の担い手である住民、NPO や企業等の関与をすすめ、キャプラン＝ノートンのいう「アラインメント」により協働の価値創造をおこなうことが重要である。そこで第 3 に、

公共領域の参加者にどのように動機づけをおこなうかが検討されなければならない。多様なステイクホルダーに、誘因あるいは報酬としてのインセンティブを与え、動機づけし、どのように公共領域への貢献を引き出すか、注意深く考察する必要がある。

第5節では、第1項で第8章の要約をおこなった後、第2項では、本稿第1部の公共領域の構造論と、第2部のマネジメント論の統合を図った。公共領域は、適切な構造分析と、形成および深化という動的プロセスの把握を前提に、現代の政策的課題の処理を目的として戦略的にマネジメントされる。公共領域の組織過程は、行政組織と多様な組織あるいは行為者との協働の展開をつうじて、内実を豊かにする。

公共領域のマネジメントには、BSCの活用が有効であるものの、上述のように万能ではない。公共領域が、組織論および組織間関係論の発展形態であるとすれば、組織間関係論の知見を利用することが前提となる。そして、これまで個々に論じられてきた、他の行政経営システムとBSCを整合的にとらえ、活用することも求められる。組織間関係論および他の行政経営システムの下支えにより、公共領域のマネジメントは発展しよう。

以上が理論編である。以下では、上記の理論について実証的な検討をおこなった。

第9章では、公共領域のマネジメントのうち、コミュニケーション・マネジメントについて電子政府をとりあげ、環境政策分野におけるホームページのコンテンツ構造、および、構造を規定する要因を実証的に分析した。

第1節では、本章の問題意識として、これまで電子政府の有効性については、利便性のみから評価する傾向にあったこと、ならびに、電子政府のコンテンツ構造と政策過程等との対応をふまえて実態を把握すべきであること等を指摘した。

第2節では、先行研究のサーベイを行い、本章の考察内容として以下の3点を規定した。第1に、政策過程に配慮した電子政府の評価を行う。第2に、特定の政策分野を選択して当該政策分野で考慮すべき要素を整理し、電子政府化する場合のコンテンツ構造を操作化しつつ具体化する。第3に、コンテンツ構造を規定する要因を明らかにする。

第3節では、公共領域としての電子自治体構築の要素について、環境政策分野を選択して検討した。

第1項では、まず、電子自治体と、ガバナンスおよび電子民主主義とを連関させるために、多様な主体の関与、円滑な情報のながれ、および、住民参加過程の担保が必要であることを指摘した。そのうえで、これらの理念的要素の具現化には、多様な主体が、電子的な形態での民主主義を受け入れるかどうか社会的条件となり、条件成就には、電子的政治参加と電子的行政事務処理システムの両者を含むことが必要であることを明らかにした。

第2項では、特定の政策分野として、行政と住民の対立の歴史をふまえ、情報流通の重要性が特に見出される環境政策分野を選択し、この分野の電子自治体を考察する際のファクターを抽出し内容を整理した。具体的には、環境行政で電子自治体を構築する場合のコンテンツ構造としては、①協働、②政策的な閉塞性の打破、③環境教育、④環境NPM、⑤環境情報（環境行政における政策的な情報）、の5項目があり、加えて、政策全般に共通する要素として、⑥電子民主主義を包含することが求められる点を仮説的に設定した。

第4節では、前節で仮説的に設定した環境行政分野における電子自治体のフレームを前提に、環境部局のホームページについて実態を分析した。

第1項では、分析目的とアプローチを規定した。目的は、第1に、前節で仮説的に設定した環境行政分野における電子自治体のあるべき機能（環境電子自治体の機能）が、どの程度具現化しているか評価すること、第2に、第1の分析で評価された環境電子自治体の内容、すなわちデータ構造の規定要因を47都道府県レベルにおいて明らかにすること、の2点である。

第2項では、環境電子自治体のフレームについて操作化をおこなった。前節の6項目のフレームを環境政策形成と環境情報とに2分したうえで、環境政策形成（①協働、②政策的な閉塞性打破、③電子民主主義、④環境教育、⑤環境NPMからなる）については35項目の指標を導出した。環境情報については、有害性情報など15項目の指標を導出し、合計50項目で評価することとした。また、データ収集の対象は、64の自治体（47都道府県、13政令指定都市、先進市4市）とし、2005年と2006年の2年分のデータを収集し「原データ環境情報マトリクス」を構築した。これをもとに平均値等を算出し「集計環境情報マトリクス」を得た。

第3項では、集計環境情報マトリクスをもとに環境電子自治体の機能の評価をおこなった。具体的には、(1)64団体全体の特徴の把握、(2)都道府県、政令指定都市および先進市の団体類型ごとの特徴把握と比較分析（以上、2006年のデータを使用）、ならびに、(3)時系列の比較分析（2005年と2006年のデータを使用）である。

まず、64団体全体のコンテンツ構造は、環境政策形成に関しては、情報公開の枠組みの設定、政策体系の開示および最低限の利便性の確保に対しコンテンツ的に配慮されている。一方、住民との情報交流をすすめる基礎となる法的枠組みや、情報格差の是正を含んだ直接民主主義にかかる項目に課題がある。環境情報に関しては、一定程度体系化が行われているものの、質と量共に、きめ細かなコンテンツの充足が図られているとはいえない。

第2に、団体類型ごとの特徴としては、都道府県では政策フォーラム等のコンテンツ不足から政策的な閉塞性打破のポイントが低い。政令指定都市ではリアルな交流への誘導にかかるコンテンツが不足し、電子民主主義もポイントが低い。一方、先進市では、多様な主体間の連携に配慮し、リアルな交流への誘導機能にかかるコンテンツが充実している。

団体類型間の比較をすると、環境政策形成については、住民に身近な政令指定都市と先進市のポイントは協働を中心に高く、一方、環境NPMについては規模のメリットから都道府県で高いと予想したものの、前者については、政令指定都市で、協働を促進するためのコンテンツ不足が目立つこと等から予想と異なる結果となった。環境情報については、人口や産業の集中する都市部を抱え、住民の環境情報ニーズが強いことから政令指定都市で高いと予想したものの、先進市が住民のニーズをくみ上げつつコンテンツに反映しており、予想とは異なる結果となった。全体ベースでは、予想どおり、先進市、政令指定都市、都道府県の順にポイントは高かった。

第3に、時系列の比較分析については、64団体ベースおよび各団体類型共に、環境政策形成、環境情報および合計のいずれも平均ポイントは総じて上昇しており、コンテンツの充実をみていた。

第4項では、重回帰分析を用い、前項で評価した環境電子自治体の機能、すなわちコンテンツ構造の規定要因を、独立変数のデータが一様に整備された47都道府県で考察した。

仮説設定にあたっては、West（2005）を参照し、以下の3つを設定した。第1に、行

政と民間を通じた環境問題への取り組み体制と人材の充実度が環境政策の形成にかかわるコンテンツ構造を規定する。第 2 に、環境政策の形成にかかわるコンテンツ充実は経済力や財政基盤の強弱に左右される。第 3 に、環境政策における個々の政策課題の重要性や対応の進度が、環境情報のコンテンツ構造に影響を与える。

仮説を検証するための従属変数としては、環境情報マトリクスの 50 にのぼる評価項目を用い、独立変数は、①組織的要因、②経済・財政的要因、③政策課題要因から構成した。具体的な独立変数は、①は環境行政の職員数、環境 NGO の団体数、こどもエコクラブの数、②は一人あたりの県民所得、経常収支比率、③は水質汚濁事業場数、騒音施設数、リサイクル率、を選択した。

結果は、仮説 1 については支持できないものの、仮説 2 についてはおおむね支持された。一方、仮説 3 については、一部しか有意とならなかった。そこで政策課題要因を改めて分解し、第 1 に、マスコミ報道等を通じて住民の関心が高い一方、住民自身の主体的対応が必要な分野、第 2 に企業の関わりが重要と考えられる変数をあらためて抽出したうえで、再度重回帰分析を行ったところ、仮説 3 が否定されるとはいえず、仮説 3 についてはおおむね支持される結果となった。以上から、「環境政策形成」にかかわるコンテンツ構造については、協働の核となる行政・住民・環境 NPO といった人的側面よりも、むしろ財源的側面の説明力が高く、「環境情報」にかかわるコンテンツ構造については、政策課題の緊要性等が説明力を有することが析出された。

第 5 節では、本章の分析結果を整理したうえで、公共領域との関連で考察を行った。

考察の結果は以下のとおりである。コンテンツ的にみた場合、環境電子自治体の機能の「総論」については対応の進展がみられる一方で、多様なステイクホルダーが具体的に協働を深化させる「各論」部分については、団体類型間でとりくみにばらつきがみられ、提供される情報の質や量の面で課題を残している。しかも、現在の環境行政にかかるコンテンツの充実度を規定するのは、環境政策形成については、協働の核となる人的な側面よりも、財源的側面であり、環境情報では注目度が高い政策分野のコンテンツの充実に偏っているきらいがある。やや厳しい見方をすれば、住民等の要望等が多い環境情報をそれなりに充実させつつも、実際の住民との協働の場面には、現在のところ電子自治体の枠組みを生かし切れていないのではないかと推察される。

今後、各自治体で環境電子自治体の機能の充実度を客観的に把握し、仮想的な協働を現実の協働へ展開する方策の検討が必要である。また、自治体間の財政力格差の拡大が懸念されるなか、政策過程に配慮した電子自治体のコンテンツをいかに充実させるかも課題である。

公共領域のコミュニケーションは複雑であり、情報の多義性は増す。多義性の克服のためにコミュニケーション媒体の量的能力と質的能力の確保が求められるところ、電子自治体の活用は有望である。ただ、核となる行政組織は、規範として協働を掲げシステムの構築をおこなうだけでは足りない。実質的な協働に向け意識改革も必要となる。住民、NPO や企業の側も責任ある主体としての自覚をもち、さまざまなアクターとの間で協調の精神をもちつつ社会的交換を行い、行動することが求められる。

第 10 章では、本稿でとりあげる公共領域が狭義であり、行政組織を核とすることから、行政組織に BSC を導入した事例をもとに、ガバナンスとの関係、戦略マップの構造、および、他の行政経営の手法との関係等について、ケーススタディをおこなった。手順としては、BSC に関する文献サーベイを前提に、米国連邦政府機関および国内の自治体における BSC の比較分析を行った。そのうえで、公共領域のマネジメントへ示唆を得た。

第 1 節では、先行研究のサーベイをおこない、無形資産の扱い、BSC の理論的課題、および、行政組織における BSC 利用上の特徴等の把握、の 3 点から議論を整理した。

無形資産については（第 1 項）、近時、人的資本、情報資本および組織資本から構成される戦略的レディネスとして BSC の構築に関しても議論されている。レディネスの評価や測定については検討段階であり、学習と成長の視点に関連して考察されている。

理論的課題については（第 2 項）、BSC の想定する因果関係の曖昧性や、トップダウン的性格が組織の実態にそぐわないなどの指摘がある（Norreklit, 2000）。これに対しては、因子分析やシミュレーション・モデルなどの活用により対応がおこなわれている。また、因果関係の検証が不可能として、主観的なかたちであれ組織内での対話を重視して因果関係を追求せざるをえないのではないかといった考え方などが提示されている。

第 3 項では行政組織における BSC の利用について、特徴、指標等の優先順位づけ、および、BSC 導入の効果にかかる先行研究を整理した。

特徴は 3 点ある。BSC の基本的な 4 視点のもつ意味は企業と異なり、顧客の視点が上位にくると考えるのが一般的である。顧客には、受身的なカスタマーと、能動的に協働するステイクホルダーの両面を含む。また、企業と比較すると、売上高や利益のような客観的評価基準を見出しがたいことから、行政での BSC の構築と運用過程は複雑となりやすい。

指標等の優先順位付けについては、戦略目標と関連するアクションなどとの因果関係をどのように整理するかは難しい。ドオは、合意形成を図りつつ、事務事業を、実施容易性、コストや便益等によって分類したうえで、適宜取捨選択しつつ BSC を構築することを提案している（Dawe, 2007）。一方、ライジンガーは、各視点、同一レベルの戦略目標およびアクション間の優先順位を、一定のプロセスにより組織構成員から聴取し、得られたデータを合成することで決定する方法を考案する（Reisinger et al., 2003）。前者は合意形成の面で、後者は効率的な反面、経営陣の意向を反映しづらいという面で、難点がある。

行政組織における BSC の有効性については、研究の蓄積が十分ではなく、諸説ある。ただし、ステイクホルダー、特に、中央政府などの政治的・制度的影響については注視する必要がある。また、行政の BSC については、各視点や戦略マップの構造についての分析についてはほとんど行われていない。さらに、「協働」概念を含めたガバナンスとの関連や、政策評価や公会計など、他の行政経営システムとの連携状況など、体系的な比較分析についても行われていない。

先行研究のサーベイをもとに以下の節では、日米の行政組織における BSC の比較分析を行った。第 2 節では、BSC の視点や戦略マップの構造ならびに運用方法につき分析し、第 3 節では、ガバナンスおよび他の行政経営システムとの関係について評価した。事例としては、米国からは、連邦政府機関であるエネルギー省、人事管理庁および運輸省の 3 ケースを選択した。国内からは、三重県病院事業庁、姫路市、札幌市および横須賀市都市政策研究所の 4 ケースを選択した。

第2節では、事例分析により行政組織における BSC 活用について日米比較を行った。

第1項では、米国連邦政府機関のケースを分析した。前提として、米国連邦政府機関では、戦略経営の枠組みが法的に明確に規定され政治的に担保されている。すなわち、①戦略と評価に関する法的枠組みである政府業績評価法（Government Performance and Results Act: GPRA）、②政治的な担保としての大統領経営計画（President's Management Agenda: PMA）、③評価手法の基本指針としての PART（Program Assessment and Rating Tool）がある。各機関はこれらの法的枠組みのもとで戦略経営をおこなう。

エネルギー省は、連邦政府機関としてはじめて正式に BSC を導入した。オーソドックスな4つの視点からなる BSC を作成しているものの、戦略マップを作成していない。視点の下に、戦略目標、測定項目、業績目標を設定している。運用を厳格におこない、目標達成のために、担当者へ経営イニシアティブの策定を要求する。毎年、測定項目等を見直している。一定程度人事評価との連携がみられるが、むしろ同省は、組織中間層を軸とする、組織上層部と下層部との間のコミュニケーションの道具として BSC を利用している。

人事管理庁は、試行的に BSC を導入している。同庁は、戦略レディネスおよびアウトカムを重視した戦略マップを作成している。業務プロセスの視点には、戦略目標に顧客との関係のパートナー化など3項目を含め、ステイクホルダーとの協働に配慮しつつ因果系列を明確化する。このほか3ヶ月間隔の更新を目標に、データ更新の短縮化を試みている。

運輸省は、調達部門を中心に BSC を本格導入している。顧客、被雇用者、学習と成長、財務および業務プロセスの5視点からなる標準 BSC と、人的資源、業績と予算、財務マネジメント、電子政府および民間との競争の5視点からなる PMA と整合的な大統領経営計画（PMA）BSC の2種類を作成している。同省では、業績評価を行うために、定性的情報と定量的情報の両データの収集・管理システムを構築している。基本的には年度毎にデータの更新を行う。同省では、まずは戦略的行政経営を省内に浸透させることを優先しており、業績測定と、組織の評価や人事考課とを切り離している。

第2項では、国内の自治体のケースを分析した。国内では BSC を実際に現場で活用するに至っている自治体はほとんどみられない。これは、既存の中長期計画等との整合性確保が難しい一方、政策評価への対応のため余力に乏しい等のためである。ケース分析について、この論文概要書では、実用段階にある三重県病院事業庁と姫路市を中心に論じる。

三重県病院事業庁は、2002年度より、庁自体と管掌する4県立病院へ本格的に BSC を導入した。基本的な4視点からなる BSC を構築し、戦略マップを作成している。戦略目標、測定項目、業績目標ならびにアクションプランを設定し、戦略目標相互の因果系列もマップ化し明確化する。運用にあたっては、県の三役レベルから各職員まで全員参加を求める。業績測定ないしデータの更新は1ヶ月間隔である。

姫路市は、2003年度より、試行的に全庁へ BSC を導入した。アウトカムと政策サイクルの連関を意識しつつ、政策評価、特に政策レベルの評価との連動性を重んじた BSC を構築している。4視点からなる部と課レベルの BSC を作成している一方、戦略マップをもたない。運用には、基本的に職員全員の参加を求める。業績測定については年度毎である。

第3節では、ガバナンスおよび他の行政経営システムの観点から各ケースを評価した。ガバナンスについては、①住民参加や協働への配慮、②規範との関係、③具体的なステイクホルダー、④市場との関係、に注目する。他の行政経営システムについては、①政策評

価ないし行政評価、②経営品質賞などの経営改善運動、③財務諸表などの公会計、④コスト把握手法、等との関係を解析した。

第1項では、米国連邦政府機関の評価をおこなった。政府機関でもあり、参加や連携によるBSCの運用はおこなっていない。規範や市場との関係は比較的強く意識される。行政経営システムとの関係については、政策評価等との連携が強い。政策の優先順位への配慮や予算配分に一定の配慮がみられる。戦略レディネスについては、3機関共に重視する。

第2項では、国内の事例の評価をおこなった。ガバナンスとの関連はさほどあてない。BSCへの住民参加も現在は明らかではない。規範については、中長期計画等との整合性への配慮が比較的顕著である。また現段階では、組織と施策体系等とが必ずしも整合的でないため、BSCの運用に齟齬をきたすおそれもある。行政経営システムとの関係については、政策評価等との連携は一応みられる。政策の優先順位への配慮や予算配分との関係については必ずしも明らかではない。

第4節では、分析結果を整理し、公共領域のマネジメントに示唆を得た。

第1項では結果を整理した。まずBSCのフレームと運用実態については、BSCの視点など枠組み自体については大差ない。日米の差というよりも、各組織の考え方が反映されるにすぎない。反面、運用実態をみると相違がある。制度的相違もあるが、戦略経営を法的にも政治的にも義務づけられた米国のケースでは、BSC運用の戦略性は高い。国内の運用は中長期計画等との整合性を重んじるため窮屈であり、米国の運用は政策の優先度を明確にし、政策実現への道筋を可能な限り把握しようとするため相対的にみて柔軟である。

第2に、ガバナンスとの関係については、住民に近い立場にある国内自治体では市民参加や協働が意識されやすいはずであるが、現段階のBSCの活用をみると、組織内部の運営手段のレベルにとどまっている。

第3に、戦略マップの作成と活用については、組織により区々であり、日米の差ということでは論じられない。当該組織がどのようなかたちでミッションやビジョンの実現に取り組もうとしているのか、因果系列をどのように可視化しようとしているのかが、戦略マップ作成と活用の鍵を握る。

第4に、他の行政経営システムとの連携については、日米でそれほど状況に差はない。

第5に、戦略的レディネスについては米国では相対的により強く意識されている。背景には、PMAが戦略志向の発想を組織に浸透させるよう求めていることがある。人材育成とITを活用した経営効率化だけでなく、リーダーシップの醸成による組織文化の変革については日米の差が確認できた。

第2項では、国内の自治体を念頭に、公共領域のマネジメントへ議論を展開した。第1に、公共領域のマネジメントへBSCを導入する際には、あらたなスコアカードの作成を追求する必要はない。ただ、公共領域はコミュニケーション過程が複雑であることから、行政組織の職員に、リーダーシップや調整力等の対話スキルを醸成できるような視点や戦略目標などの開発が求められる。第2に、ガバナンスとの関わりについて規範との関係をみると、国内ではやや窮屈である。地方分権改革を推し進め、柔軟に政策的課題に対応できるように、制度面ならびに運用面での改革が必要である。第3に、住民などのステイクホルダーとの関係をみると、公共領域にBSCを利用する際には、構築と運用の双方に参加を認める必要があるが、現実には難しい。情報公開を積極化することに加え、BSC上に

住民等の「学習と成長の視点」を盛り込むなど工夫が求められる。第4に、他の行政経営システムとの関係では、コスト把握、とくに、行政組織以外のステイクホルダーにも必要な政策コストを負担させるという、社会的コストを算出し把握する方法が検討されなければならない。第5に、戦略的レディネスについては、公共領域の参加者による、地域の文化や価値に対する理解の推進等をつうじて人的資本を充実させることや、BSCと電子自治体のマネジメントを統合的にとらえ、電子自治体のもつべき量的能力と質的能力の充実をつうじて情報資本を充実させることが考えられる。

最終章である第11章では、本研究を総括した。第1節では、全体のまとめをおこなった。本稿では、ガバナンス・レジームにおける政策的課題解決には、諸アクターの協力現象を実証的・実践的に検討することが必要であるとの問題意識をもっている。筆者は、協力現象が従来の組織概念を超えるため、あらたに公共領域概念を措定し、公共領域の過程を含む構造のメカニズムとマネジメントの解明が必要であると主張する。

構造を明らかにするため、経営学の一領域をなす組織間関係論を参照した。そのうえで「資源依存・ネットワーク・制度化」の3パースペクティブを結合することで、形成仮説、深化仮説、信頼高度化仮説を得た。実証分析の結果、これらの仮説はおおむね支持された。

マネジメントについては、組織間関係論から示唆を得、コミュニケーション・マネジメントの重要性を指摘した。そのうえでマネジメントには電子政府が、媒体の量的・質的能力の確保に資すること、ならびに、電子政府の備えるべき内実ないし条件を明らかにした。とくに政策分野の特質をふまえたホームページのコンテンツ充実が重要である。ただ実証的にみたところ、現在の自治体ホームページは道半ばの状況にある。さらに、公共領域を含んだ、行政組織全体のマネジメントについて検討した。その結果、多様なアクターに配慮することからBSCの優位性を析出した。ただ、行政組織にBSCを利用するには、国内では規範との関係など課題がある。ステイクホルダーの適切な貢献を得られるよう、諸指標の適切な設定等、公共領域のマネジメントに資するBSCを構築することが求められる。

第2節では、経営学のうち組織論、および、行政学に対して、本研究の果たしうる貢献について述べた（この論文概要書 p.2-3 参照）。

第3節では、本稿に残された今後の検討課題について3点をあげて論じた。第1に、本稿では行政組織を核とする狭義の公共領域のみを対象とした。行政組織以外のアクターが主体となる場合等についても分析の必要が認められる。第2に、公共領域の成果については分析されていないため、今後成果を客観的に把握することが求められる。第3に、技術的側面では、定量的分析におけるサンプル数がかならずしも十分とはいえないという問題がある。公共領域におけるネットワーク規模の拡大等がみられたような場合、あらためて分析を行うことが望ましい。

以 上