

公共に関する諸概念と価値創造ロジックの 統合的考察

～包括的政策形成システムの提起～

松 尾 亮 爾
荒 木 利 雄

要 旨

本稿では、まず、公共に関する主要な概念である「公共政策」と「公共経営」を対比し、共通点と相違点を抽出し、公共経営が公共政策に包含される概念として整理している。そして、PA, NPM, NPG, PSL や PPP, CSV といった公共における政策形成やガバナンス、マネジメントの方法論に関するロジックとの統合的な整理を行っている。そのうえで、政策形成等における包括的なシステムを想定し、「行政主体」、「民間主体」、「官民共創ネットワーク」、「官民共創エコシステム」の各事例による検証・分析による政策形成等のモデルの導出及び「包括的政策形成システム」のフレームワークを提起している。

I 問 題 意 識

1 公共に関する諸概念の多様化

「公共」に関する主要な概念である「公共政策」と「公共経営」については、まず、戦後の「行政」主導の執行管理を主眼とする「公共政策」が展開され、その執行管理の限界から、1980年代には民間の経営手法等を取り入れた「公共経営」¹⁾が展開された。

「公共政策」の定義としては、「公共的問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」(秋吉・伊藤・北山 2015, p. 4), 「私的・特殊的諸問題から区別される社会的・公共的諸問題に対処するための方策」(足立 2006, p. 79) 等の様々な定義が存在する。

「公共経営」について、宮脇(2003)は、行政組織を対象とした「行政経営」と、地域の領域と地域の公共サービス提供に関する役割分担や資源配分を考察する「地域経営」に分けて捉えている(p. 15)。実務上でみても、政策形成における行政組織の経営の観点と地域経営の観点の双方に分けて捉えることに妥当性はあると考えられる。

このように、「政策問題」に対し、行政主体の政策形成と執行を主眼とする「公共政策」

に、「ガバナンス」と「マネジメント」といった経営的手法を取り入れた「公共経営」が自律的に体系化され、今日にいたるまで、研究と実務の両面で主要な概念となっている。しかしながら、「公共政策」と「公共経営」の区別の曖昧さや相互の関連性が明確でないこともあり、両者についての統合的な体系化が必ずしもなされていない。

2 方法論としてのガバナンス、マネジメントのロジックの変遷と融合

「公共」の政策形成の方法論が、執行管理やガバナンス、マネジメントに関わる「ロジック」である。宮脇（2003）が、「戦後、日本では公共サービスの提供を行政にゆだねる『公共サービスの行政サービス化』が急速に進んだ」（p.23）と指摘するように、政策形成を行政が主導的に担っていた。そのロジックとしては、PA（Public Administration）があげられる。PAは、政治家が法と公共政策をつくり、公務員が法の支配の範囲内で政策を管理する責任があるという公共管理である。その後、1990年代に入り、世界を席卷したNPM（New Public Management）が、Hood（1991）によって提唱された。NPMは、民間経営手法や市場原理に基づく公共政策の形成やサービス提供のロジックである。行政運営の非効率性に対し市場の効率性の高さを前提に、希少な公的資源を公共サービスの提供に配分するにあたって競争や市場原理を移入するものである（Osborne 2021, p.6）。このNPMを契機に、公共への民間参入が拡大することとなった。

そして、ガバナンスに基づく政策形成を推進するロジックとして、Osborne（2010）が、NPG（New Public Governance）を提唱した。Osborne（2021）は、NPMを製造業に由来する線形のロジックと批判し（p.11, p.153）、NPGについては、公共サービスが民間や公共機関、第3セクターといった多様なアクターのネットワークで創造され、徐々に細分化されていると提唱している（p.16）。そして、NPGでのネットワークを重層的に捉え、公共サービス管理の根本的な理念として、Gronroos et al.（2013）が提唱するサービス・ロジックを公共に援用し、エコシステムにおける「サービス」と「価値創造」のフレームワークを提供するPSL（Public Service Logic）を提唱した。公共エコシステムについては、Osborne（2021）以外にも、Strokosh et al.（2020）は「アクターと資源、テクノロジーの統合であり、それらの特定の文脈における相互影響のシステムである」（p.428）と定義している。また、Petrescu（2019）やCiasullo et al.（2017）は、公共エコシステムについて、マクロ・メソ・マイクロといった重層的なエコシステムを想定している。

民間の公共参入のロジックとしては、PPP（Public Private Partnership）やPorter et al.（2011）によるCSV（Creating Shared Value）が提唱されている。

3 公共に関する諸理論とのロジックの統合的適用の必要性

上述のように、「公共政策」、「公共経営」は、公共の課題解決や価値創造に貢献する概念であり、これらを方法論として支えてきたのが、PA, NPM, NPG, PSL, あるいはPPPやCSVといったロジックであると考えられる。「公共」における「経営」の概念の導入前の手法としては、執行管理、すなわちPAが主眼だったと考えられる。宮脇（2003）は、公共経営の目的として、「行政組織や地域に投入された資源を最も有効に活用して公共サービスの質を向上させ、地域の価値を高めることにある。」（p. 11）としているが、そのためのロジックとしては、NPM, NPG, PSLといった「経営」や「サービスマーケティング」に関連するロジックやPPP, CSVが考えられる。このように「公共政策」及び「公共経営」といった概念と各ロジックは統合的にとらえることができ、実際の政策形成やその過程、運用・改善に適用することが重要である。

そのため、本研究では、統合的な政策形成システムを明らかにし、規範的なフレームワークを提起することを目的としている。

II 先行研究

1 公共に関する諸概念の特徴と関係性の整理

秋吉（2017）は、公共政策で解決すべき「政策問題」の「複雑性」として、「総合性」、「相反性」、「主観性」、「動態性」の4つをあげている。「総合性」とは「政策問題は往々にして様々な問題が相互に絡み合う形である」、「相反性」とは「政策問題はしばしば他の問題と相対立する関係になる」、「主観性」とは「政策には多くの人が関わる。多種多様な立場があり、問題の見方も大きく異なってくる」、「動態性」とは「社会状況の変化に伴って問題の要因や構造も変化していく。」とされている（pp. 11-13.）。

近年、政策問題は、ますます複雑かつ多様化しており、地方創生といった地域に根差し地域の総力を結集した取組が求められている状況である。そうした政策動向を踏まえると、「公共政策」と「公共経営」に共通する「政策問題」の特徴としては、「総合性」、「相反性」、「主観性」、「動態性」を要素とする「複雑性」に加え、「多様性」と「地域性」が考えられる。その解決を担うのが「公共政策」であり、「公共経営」である。

「公共政策」に「公共経営」が包含されることは、公共政策が経営学も含む社会科学等を総動員し解決することを志向する（秋吉 2017, p. 27）ことから明らかであるが、更に共通点や特徴から、「公共経営」が「公共政策」の概念に含まれることを示す。

共通点としてあげられるのが、まず両者とも「政策問題」の解決を志向している点である。この点は、前述のとおりである。

第二に、両者とも「政策」、「施策」、「事業」を政策の体系とし、成果を評価する視点を有している。例えば、真山（2001）や秋吉（2017）は、公共政策の体系として「政策」、「施策」、「（事務）事業」をあげている（真山，p.51，秋吉，p.7）。宮脇（2003）は「公共経営」の政策体系として、「政策」、「施策」、「事務事業」をあげている（p.112）²⁾。

第三に、両者とも「公共」を担うアクターとして行政も含めた多様なアクターを想定している。足立（2010）は、「公共政策」のアクターについて、「民主主義のもとでは公共政策はもはや官ないし政府の占有物ではない。」（p.15）とし、多様なアクターを公共政策の構想者・提唱者としている。真山他（2000），戸政（2000），新川（2011）も、「公共政策」における多様なアクターによる「ガバナンス」について述べている。Osborne（2021）は、「政府はもはや単独の執行者ではなく、政策形成や公共サービスの提供において多様なアクターとの協力関係が求められている」（p.7）としている。「公共経営」について、宮脇（2003）は、「行政，民間企業，国民・住民の新たなパワー関係を形成することが必要」（p.61）とし、多様なアクターの参加と連携を公共経営の重要な枠組みとしている。

一方、それぞれの特徴としては、第一に「公共政策」が経営学も含む社会科学や自然科学を総動員するものに対し、「公共経営」は「行政」及び「地域」を経営することを志向している。第二に、「公共政策」が政策の形成や政策過程に焦点を当てたものであるのに対し、「公共経営」は政策過程におけるガバナンスやマネジメントの具体的な方法等に焦点をあてたものである。第三に、「公共政策」が政策の執行管理を扱っていることに対し、「公共経営」は政策のガバナンスとマネジメントに焦点を当てていることである。ただし、「公共政策」は、その学問の動員対象として「経営学」も対象であることから、「公共経営」の特徴も、「公共政策」に包含されるものと考えられる。

図表1 公共政策，公共経営の関係性と共通点，特徴

	共通点	特徴
公共政策	<ul style="list-style-type: none"> ◎政策問題の解決を志向していること ◎「政策」・「施策」・「事業」の体系を有し、それら进行评估する視点を有していること。 ◎企業やNPOなど多様なアクターの関わりを想定していること 	<ul style="list-style-type: none"> ◎経済学や社会学などの社会科学や自然科学を総動員し解決することを志向している（ただし、経営学もその一つに含まれると考えられる）。 ◎政策の形成や政策過程に焦点を当てたものであること ◎政策の執行管理を扱っていること。
公共経営 (行政経営， 地域経営)	<ul style="list-style-type: none"> ◎ガバナンスを想定していること 	<ul style="list-style-type: none"> ◎「行政」及び「地域」を経営することを志向していること。 ◎政策過程におけるガバナンスやマネジメントなどの具体的な方法等に焦点をあてたもの ◎政策のガバナンスやマネジメントに焦点を当てていること

（出所）筆者作成。

2 公共のロジックの特徴

(1) 基本原理

松尾（2017）は、NPMとNPGの融合に焦点を当てつつ、各ロジックの基本原則とフレームワークの整理を試みている。まず、基本原則として、PAについて、アクターを行政とし、「執行管理」を基本原則としている。NPMの基本原則については石原（2005）をもとに、「顧客志向」、「戦略・ビジョン」、「権限委譲・分権化」、「競争原理」、「成果志向」、「説明責任」としている。また、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」としている（p. 87）。

PSLの基本原則については、グッド・ドミナント・ロジックに基づくNPMの考え方に異議を唱え多様なアクターによる価値創造に焦点をあてるなどNPGとの共通点があるため、その整理にあたり、NPGの基本原則と比較しつつ、定義を試みる。

まず、主要な要素・目的については、PSLは多様なアクターとの共創に基づく「『価値創造』を支えるフレームワーク」（Osborne 2021, p. 2）として提起されたものであり、このことは「価値創造、価値共創」を基本原則とするNPGと同様である。そのため、PSLの基本原則についても、「価値創造、価値共創」を基本原則とする。第二にマネジメントの要素としては、PSLの大きな特徴として「エコシステム」があげられ、「相互影響」とともに基本原則としている。その対比として、NPGの基本原則に「ネットワーク」を追記している。第三に、行政の役割と利用者、利害関係者については、PSLもNPG同様にサービスマーケティングを基盤としており、同様の原理としている。第四に、創造される価値については、NPGが「利用価値」に焦点を当てているのに対し、PSLでは、「利用価値」に加え、サービス提供の事前段階における提供者と利用者のコ・デザインによる「生産価値」や、利用開始後のサービスの発展・改善を通じた「文脈価値」、社会変革をもたらす「社会的価値」が価値の要素としてあげられており、これらを基本原則としている³⁾。

図表2 NPGとPSLの基本原則

	NPG	PSL
主要な要素・目的	基本原則：価値創造、価値共創	基本原則：価値創造、価値共創
マネジメントの要素	基本原則：相互影響、ネットワーク	基本原則：相互影響、エコシステム
行政の役割	基本原則：コーディネート	基本原則：コーディネート
利用者、利害関係者	基本原則：協働、経営資源の拡大	基本原則：協働、経営資源の拡大
創造される価値	利用価値	基本原則：生産価値、利用価値、文脈価値、社会的価値
価値評価	アウトカム	アウトカム、インパクト

（出所）松尾（2017）をもとに、PSLの基本原則全項目、及びNPGの基本原則のうち、「創造される価値」及び「価値評価」を加筆修正。

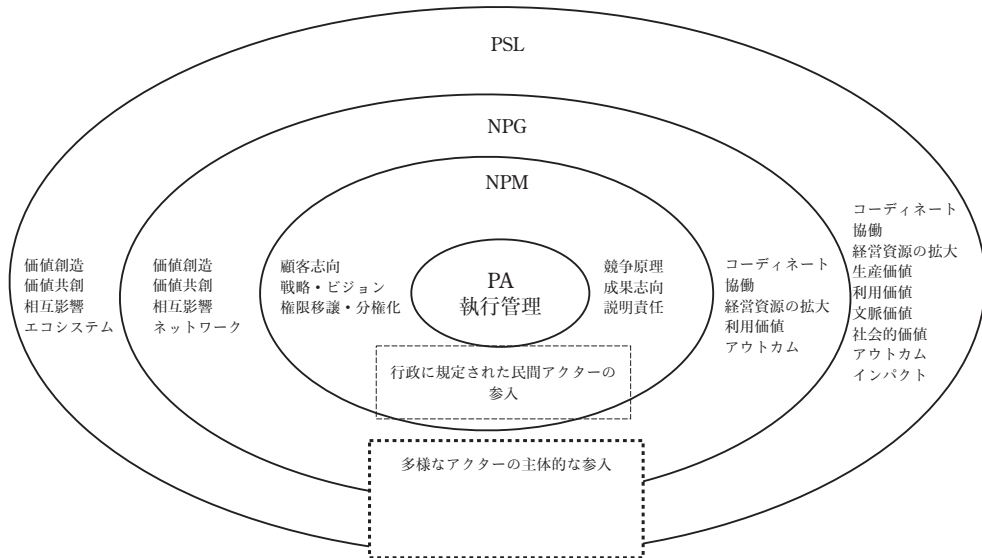
第五に、価値評価については、NPGではアウトカムを重視しているのに対し、PSLではアウトカムやインパクトが重視されており、基本原理としている。

(2) フレームワーク

松尾（2017）で示したフレームワークをもとに、PSLの基本原理の加筆とNPGの基本原則の修正を加え、PA、NPM、NPG、PSLの公共ロジックのフレームワークを整理すると図表3で示すとおりとなる。

PAについては、「公共政策」における「執行管理」の範疇であり、NPMは「公共経営」のうちの「行政経営」、NPG及びPSLは「公共経営」のうちの「地域経営」に関連すると考えられる。

図表3 公共ロジックのフレームワーク



（出所）松尾（2017）をもとに、「PSL」の全般の追加、及びNPGの「利用価値」「アウトカム」について加筆修正。

3 民間の公共参入を促進するロジック

政策問題は、行政、民間の多様なアクターによる解決が重要となる。我が国においては、指定管理者制度やPFI（Public Finance Initiative）制度など民間の公共への参入を促進する制度が運用されて以降、参入が大きく進んでいる。参入を支持するロジックとしては、公共サービスの民間開放を目指すロジックとして、わが国においても2002年に登場したPPPがあげられる（根本 2011, p. 20）。また、Potter et al. (2011) は、企業が公共課題の解決を

行う際に、本業への貢献と社会貢献の双方を実現する価値共創の概念として「CSV」を提起している。Kania et al. (2011) は、CSV の実現のカギとして、多様なアクターの参画等の特徴とする「コレクティブ・インパクト」を提唱している。

III RQ の導出と研究デザイン

1 官民共有の規範となる包括的政策形成システムの明確化とフレームワークの提起

「公共」における政策問題は、先述のとおり、複雑性、多様性、地域性を持つものであり、多岐の分野にわたるものでもあり、膨大なものである。そうした政策問題を解決していくためには、多様なアクターによる多様な解決策の形成と展開が求められる。

執行管理を主眼とする時代の「公共政策」の限界のなかで、「公共経営」の概念が登場し、発展してきた経緯を踏まえると、研究及び実務の両面、特に実務上の観点からは、公共政策と公共経営は統合的にとらえ展開していくことが重要である。

一方で、それを支えるロジックも政策等の内容によって適用するロジックが異なり、統合的にとらえておくことが重要である。ただし、実務的な観点からは、公共政策として展開しているのか、公共経営として展開しているのかの意義は薄く、ロジックについても柔軟な適用、組み合わせた適用等様々なケースが想定される。実務的な観点からは厳密に区分してとらえることの意義も重要であるが、柔軟性と応用が求められるため、「公共政策」と「公共経営」の融合、各ロジックの融合、それらを統合的かつ融合的にとらえた包括的な政策等の形成と展開のための体系やシステム（以下、「包括的政策形成システム」という。）を明確にし、具体的なフレームワークを提起する。

2 包括的政策形成システムの範囲と研究デザイン

前章までで整理したように、政策の形成と展開のプロセスにおいては、従来からの「公共政策」においては、執行管理が主眼であり、ガバナンスやマネジメントに焦点を当てた「公共経営」の展開による多様なアクターの参入によって、守備範囲と手法の多様化が進んできた。このように、包括的政策形成システムの範囲は、「公共」における政策の形成と展開のプロセスに焦点を当てることが実務との関わりも深いと考えられるため、「公共政策」で扱う「執行管理」及び「ガバナンス」、公共経営で扱う「ガバナンス」及び「マネジメント」の範囲と、PA, NPM, NPG, PSL, あるいは PPP, CSV を総合的に捉えた枠組みを範囲として想定する。

その範囲において、政策等の形成と展開、創造される価値を視野に入れたシステムのフレームワークを検討するために、公共のアクターの多様性と政策の多様性を念頭に、フ

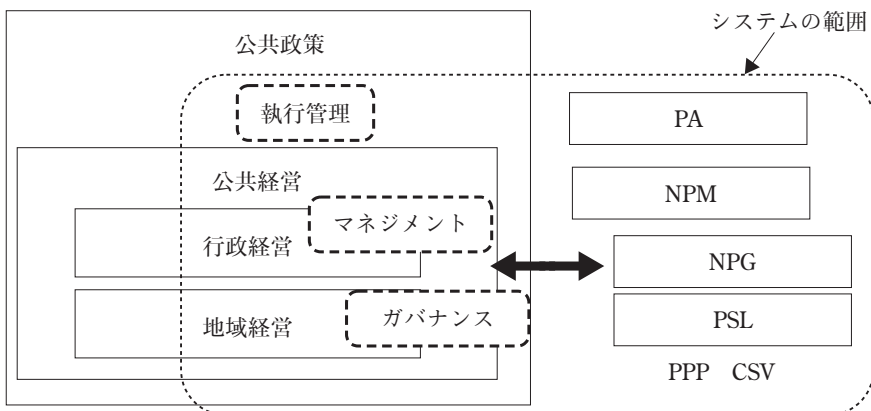
フレームワークを提起する研究デザインとする。

公共のロジックと政策体系の組み合わせを考慮すると、PAでは政策層の組織内部のアクターからの政策を施策層の組織内部アクターが受け、それを事業・サービス層の組織内部アクターが執行することが想定される。NPMでは、政策層の組織内部のアクターからの政策を施策層の組織内部アクターが受け、それを事業・サービス層の組織内部のアクターが他組織のアクターにアウトソーシングし執行することが想定される。この2つのロジックをベースに「行政主体」、「民間主体」の事例を選定し分析を行う。

NPGでは、コーディネーターとなるアクターが他のアクターと共創し、政策、施策、事業・サービスを展開することが想定される。このロジックをベースに、行政または民間のいずれかがコーディネーターとなって「官民共創ネットワーク」によって政策形成等がなされる事例を選定し分析を行う。

PSLでは、政策層、施策層、事業・サービス層のそれぞれにおいて、コーディネーターとなるアクターが他のアクターと共創し、政策、あるいは施策、事業を展開することが想定される。この場合、いずれかのコーディネーターがエコシステム全体を俯瞰し、各政策等を展開するアクターの主体性を尊重しつつ、調整するエコシステム全体の価値共創コーディネーターの役割も担うことが想定される。行政または民間のいずれかが全体を俯瞰するコーディネーターとなって「官民共創エコシステム」によって政策形成等がなされる事例を選定し、分析を行う。民間の公共参入の論理となりえるPPPやCSVについては官民共創ネットワーク及びエコシステムの双方に関わるものである。それぞれの分析にあたっては、ガバナンスやマネジメントのベースとなる各ロジックの基本原則や創造される価値に着目した事例分析を行う。

図表4 包括的政策形成システムの範囲



(出所) 筆者作成。

創造される価値としては、松尾他（2021）をベースに、個人が得る「個別価値」、組織が得る「組織価値」、社会が得る「社会的価値」を想定し、投入資源の縮減を示す「経済性」、アウトプットの増大を示す「効率性」、満足度や改善度の上昇、収益の増加をもたらす「有効性」、社会的な変革をもたらす「インパクト」を価値類型として整理する。

IV 考 察

1 事例分析の枠組みと事例選定の考え方

検証方法については、前節で整理した包括的政策形成システムの枠組みに基づき、まず、公共政策及び公共経営で想定される政策体系とPSLで想定されるエコシステムの概念を踏まえ、「政策層（マクロ）」、「施策層（メソ）」、「事業・サービス層（ミクロ）」といったエコシステムを想定し、以下の項目で構成される分析の枠組みと「変数」で構成する「事例分析のフレームワーク」を設定し、有用性を検証する。

図表5 事例分析のフレームワーク

(a) ガバナンス

ガバナンスを構成するアクターを明確にする。「変数」は、「組織体」や「リーダー、スタッフ等の政策形成に関わる個人」である。

(b) マネジメント

執行管理やアウトソーシング等の場合は、その価値創造プロセスについて分析する。官民共創の場合は、マネジメントに関わる組織体や個人の相互影響に関する分析、及びネットワークやエコシステムで展開される価値創造プロセスについて分析する。

(c) 創造された価値

アクター間によってどのような価値が創造されたかを分析する。執行管理やアウトソーシングの場合は、組織内部の管理やマネジメントが主眼となるため、「利用価値」に関する分析を、効率性及び経済性を中心に、有効性も加えて行う。官民共創の場合は、「生産価値」、「利用価値」、「文脈価値」に関する分析を、効率性、経済性、有効性、インパクトの観点から行う。従って、「変数」は、「価値のアウトプット（効率性、経済性）、アウトカム（有効性）、インパクト（社会変革をもたらす有効性）」である。

（出所）筆者作成。

「公共政策」や「公共経営」は、実務に根差した概念であることを特徴としており、事例分析において、実務経験は、事例に内包された知見を説明する重要な要素の一つと考えられる。そのため、事例選定にあたっては、筆者が現在所属する、あるいはかつて所属していた組織や、業務上関わりのある所属における政策等の事例を選定する。また、「公共」における多様なアクターがそれぞれ主体となった事例、官民共創で展開された事例を抽出

する。具体的には、松尾が現在所属する熊本県、荒木がかつて所属していた龍谷大学が展開した政策等にかかる図表6の事例とする。

図表6 事例の選定

行政主体	◎オフィス改革（熊本県）
民間主体	◎業務改善（龍谷大学）
官民共創ネットワーク	◎イノベーションハブ拠点「共創 HUB 京都」
官民共創エコシステム	◎地域リハビリテーション（熊本県，専門職団体）

（出所）筆者作成。

2 事例分析

(1) 行政主体 —オフィス改革（熊本県）—

本事例は、松尾が現在所属する熊本県庁財産経営課が実施した事例である。松尾は所属長として当該事例に関わっている。

行政や民間のオフィスにおいては、執務室の中で固定席を持たずに、ノートパソコンやモバイルなどを活用して自分の好きな席で働くワークスタイルを実現する「フリーアドレス」の導入を行う組織が増加している。フリーアドレスについては、組織内部を対象とするオフィス改革であり、職員にとっての働き方改革に貢献する事業である。

熊本県では、県庁舎新館10階に配置していた「危機管理防災課・消防保安課」や災害対策本部執務室について、熊本地震の教訓から、新設した第三の庁舎である「防災センター」の低層階に移転した。それに伴い、新館10階に空きスペースが生じることとなった。一方で、健康福祉部、教育委員会、商工労働部、観光戦略部の執務スペースが狭く、スペースの拡充に取り組む必要があった。そこで、10階スペースを活用し各所属スペース拡充のための執務室再編と併せ、引き出しの無い机を活用しスペースの捻出効果も高いフリーアドレスの導入に取り組み、現在、51所属にフリーアドレスを導入している。

(a) ガバナンス

ガバナンスについては、県主体の取組であるが、全庁的な取り組みであり、組織内部のガバナンスの形成が求められた。そのため、担当課の財産経営課が企画・設計を行い、幹部が集まる場で、働き方改革のための執務室再編とフリーアドレスの導入について、トップダウンによる合意形成を行った。そして、関係所属に対し、協力を求めるための周知を行った。什器の発注からフロア改修、移転作業等を全庁的に進めるため、什器等の資源と専門的なノウハウを持つアクターへのアウトソーシング体制を構築した（熊本県 A, 2023）。

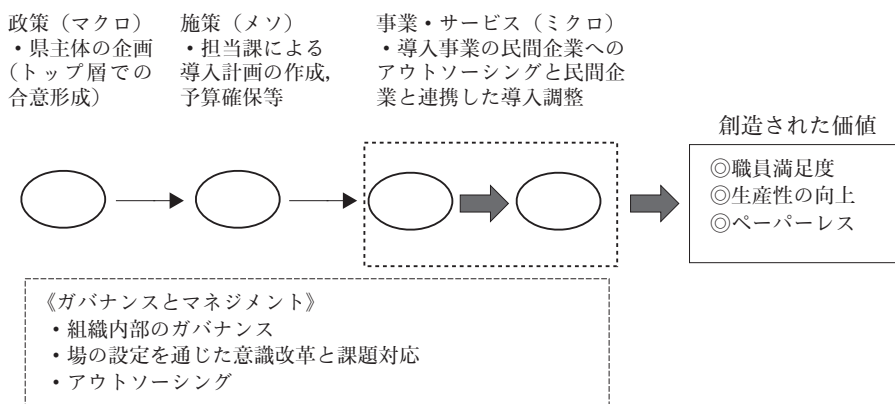
(b) マネジメント

マネジメントについては、所管課である財産経営課が施策としての導入計画の作成と予算の確保、議会等への説明を実施。そのうえで受託先の民間企業と議論を重ね、導入計画に基づいて、対象所属との調整、作業の実行を協調して行った。対象所属の不安感の解消のための説明会の開催、意見交換等の対話の場の設定、所属から提案された課題への対応に取り組み、想定スケジュールより早く導入が完了した。

(c) 創造された価値

創造された価値については、行政主体の取組で通常想定される委託方式によってもたらされた効率的な作業の実現や生産性の向上という効率性（アウトプット）に加え、フリーアドレス導入による職員の執務環境の改善を通じた職員の満足度の向上といった個別価値、ペーパーレスの進展といった組織価値としての利用価値（アウトカム）である。熊本県 B (2023) では、職員満足度が 8 割を超え、導入前比で 50% のペーパーレスが進んだ所属もあり、複合的な価値に関する包括的政策形成システムでの説明が可能である。

図表 7 行政主体（オフィス改革（熊本県））の政策形成等のモデル



（出所）筆者作成。

(2) 民間主体 —業務改善（龍谷大学）—

本事例は、荒木が在籍していた龍谷大学業務改善推進室長在任時（2018年 6 月～2021年 3 月）における取組内容である。本事例は、荒木（2022）に基づいて記述している。

龍谷大学では、2018年 6 月に業務改善推進室を設置している。その設置目的は、業務改善活動を通して、変革する組織文化を醸成することである。そして、その業務改善の取組目的は、次のとおりである。「時代の変革期における本学らしい働き方を追求する」「創造

的な業務に費やすことのできる時間や場を創出する」「日常的に『改善』を意識し、前例踏襲主義を改める」「仕事に対する共通の価値観を醸成し、行動の変容を促す」「人材育成の機会とする」「変革することの重要性を認識する機会と捉え、変革する組織、学習する組織となる」（荒木 2022, p. 77）。当時、2018年～2019年度に取り組みられた改善課題（特定課題）は、次のとおりである（抜粋）。

RPA (Robotics Process Automation) システムの導入による入力業務軽減、会議資料のペーパーレス化（効率化）、WEB 会議システム、情報インフラの整備、業務のデジタル化（電子決裁システム、部署間文書依頼等の電子化）、自動応答システム、キャンパス外での業務環境の整備（出張時や学外での勤務についての労務管理方法、テレワーク）、教養部門の課題解決など（荒木 2022, pp. 78-79）。

(a) ガバナンス

本事例においてガバナンスを構成するアクターは、次のとおりである。業務改善推進室は、設置当初、臨時的な特別支援室として設置されたため、課員は置かず、兼務による人員配置となった。総務部長が業務改善室長を兼務、総務課、人事課、情報メディアセンター事務部、大学評価支援室の各課長（情報メディアセンター事務部課長は 2 名）が兼務となり合計 6 名により全体の統括が行われた。

(b) マネジメント

マネジメントとして、プロジェクトマネジメント手法が用いられた。改善すべき特定課題を設定し、先述した兼務課長が推進役としてプロジェクトもしくはワーキンググループを設置して推進することとした。それぞれのプロジェクトもしくはワーキングについては、部署横断的な取り組みとして公募等が行われ、若手から中堅まで多様なメンバーで構成された。

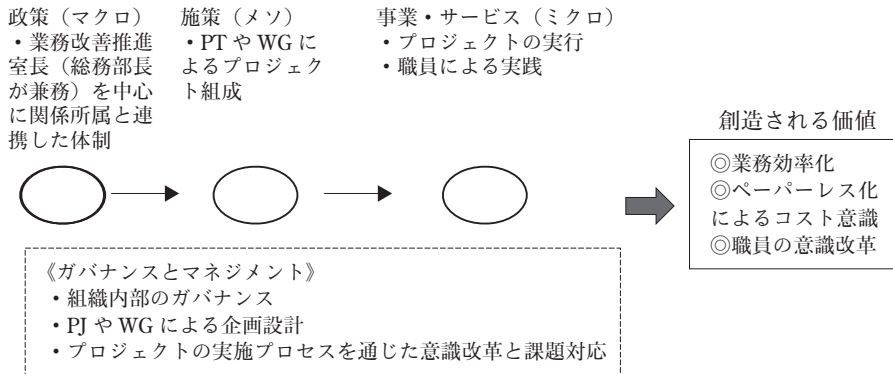
(c) 創造された価値

本業務改善活動では、プロジェクトやワーキングごとに多様なアクターが主体的に活動し、改善課題に取り組みられた。その結果、例えば、会議資料のペーパーレス化では、これまで担当部署が会議構成員分の資料をコピーしていたが、ペーパーレス化が徐々に浸透していき、コピー作業が減じられ紙が不要となる労働量とコストの削減という効率性と経済性を両立することとなり、個別価値と組織価値が創造されていく契機となったと考えられる。

本事業は、私立大学が組織内において共創する事業と位置付けることができよう。上記

の価値以外にも、各種デジタル化を企図した改善事業では、大学構成員である教職員・学生へのサービス向上というアウトカムの創出 (Osborn 2021, p. 121, Figure 5.2) をみとることができる。

図表 8 民間主体（業務改善（龍谷大学））の政策形成等のモデル



(出所) 筆者作成。

(3) 官民共創ネットワークイノベーションハブ拠点「共創 HUB 京都」-

龍谷大学は、長期計画である「龍谷大学構想 400」において長期目標として「研究及び社会への還元・社会との協働の各プロセスで様々な組織と連携し、コレクティブ・インパクトの創出をめざし、社会変革の中核的担い手となる。」(龍谷大学 website A) を掲げている。取り上げている本事例は、まさにこの長期目標を実現する取り組みのめざすところであると言えよう。

龍谷大学 website B によると、本事業は、京都市が保有する京都駅近辺の土地を利活用して、2027年度中の運営開始を目指しイノベーションハブ拠点を整備する計画である。その整備目的は、本拠点での社会課題解決のための産業創出とそのコミュニティの形成、及び人材育成である。「共創 HUB 京都」の主な機能として、次のとおり想定されている(龍谷大学 website B)⁴⁾。

- ・「スタートアップ支援に特化した京都信用金庫の支店」
- ・「多様な学生や社会人などの交流を促す龍谷大学のサテライトキャンパス」
- ・「交流型の学生寮や賃貸マンション」

本事業は2027年度からの開始となっていることから、公表されている龍谷大学 website B・C に基づいて、あくまで想定範囲で次に考察している。

(a) ガバナンス

本事例においてガバナンスを構成するアクターは、大阪ガス都市開発株式会社、京都信用金庫、学校法人龍谷大学である。今後上述した機能を果たすために、これら3者が協働・連携してガバナンス体制が構築されるものと推察される。なお、京都市における公募事業であることから、京都市もアクターとして想定される。

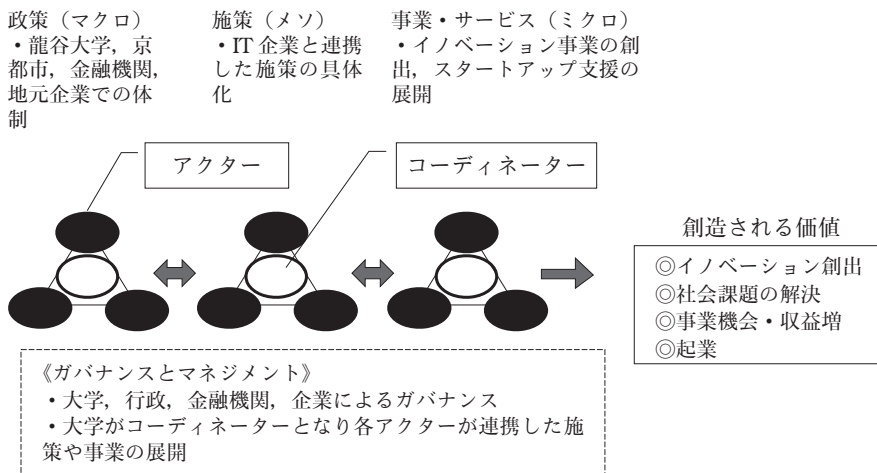
(b) マネジメント

マネジメントについては、上述したアクターがそれぞれの主な機能を果たすために、各事業をマネジメントすると想定される。特に龍谷大学は、本事業に関わって、2023年12月15日にソフトバンク株式会社とLINEヤフー株式会社との包括連携協定を締結し、「先端技術やスタートアップ支援に関するノウハウなどを活用して、社会課題解決や人材育成を推進する場」(龍谷大学 website C) とすることを表明している。関連するアクターが共創した価値創造プロセス体系が構築されることが想定される。

(c) 創造された価値

京都信用金庫は、本事業において「スタートアップ支援に特化した京都信用金庫の支店」開設を予定していることから、スタートアップ支援という点で龍谷大学との共創が行われると想定される。起業しようとする利用者は、様々なスタートアップ支援を受けることができ、京都信用金庫には事業機会(経済性・効率性)や収益の増加(有効性)という個別価値・組織価値の創造が考えられる。そして、龍谷大学には、社会課題の解決という

図表9 官民共創ネットワーク(イノベーションハブ拠点「共創HUB京都」)の政策形成等のモデル



(出所) 筆者作成。

インパクトある社会的価値を創造することに繋がることを期待される。

本事業は、行政と大学、そして民間団体とが共創する事業として、Osborn (2021) が提唱している PSL の概念である「『価値創造』を支えるフレームワーク」(p. 2) を構築するものと考えられる。本事業を利用するアクターが、行政所有地を活用した施設と施設内で展開されるサービスを利用することにより、新たなイノベーション事業を創出しようとしており、龍谷大学の活動は、Osborn (2021) が PSL において論じている「活動的な住民の出現と直接的・間接的な社会全体への適応力の創出」という「社会全体価値」(Osborn 2021, p. 121, Figure 5.2) の創造に合致していると言えよう。

(4) 官民共創エコシステム —地域リハビリテーション(熊本県, 専門職団体)—

本事例は、松尾が2015年4月から2019年3月まで所属した熊本県庁認知症対策・地域ケア推進課において、担当班長として関わった事例である。

地域リハビリテーションは、リハビリテーション専門職を中心に、地域における介護予防や高齢者の自立支援に向けたリハビリテーション活動を展開するものである。

(a) ガバナンス

熊本県では、「熊本県地域リハビリテーションセンター(事務局:熊本県医師会)」, 内の二次医療圏をベースに18の医療機関を市町村等の支援のための専門職派遣や広域的な専門職人材育成, 連携体制の構築等を行う機関として指定する「熊本県地域リハビリテーション広域支援センター」, 市町村や地域における介護活動を行う団体等の支援のための専門職派遣を行う医療機関等を「熊本県地域密着リハビリテーション支援センター」として約100の医療機関等を指定している。いわば三層構造の推進体制を構築している。

そのような推進体制と連動する形で、リハビリテーション専門職団体である理学療法士会, 作業療法士会, 言語聴覚士会(以下、「三療法士会」という。)は緊密に連携し、独自のガバナンス体制を構築している。

(b) マネジメント

地域リハビリテーション体制のもと、県は、熊本県医師会、熊本県理学療法士協会、熊本県作業療法士会、熊本県言語聴覚士会と連携し、定期的な研修機会の提供を行っている。また、「自立応援プロジェクト」を立ち上げて、地域リハビリテーション活動を担う専門職人材の育成プログラムを実施し、県内の各市町村における自立支援型ケアマネジメントのための地域ケア会議の設立促進や介護予防のための通いの場の充実など専門職人材を通じた取組を促進している。

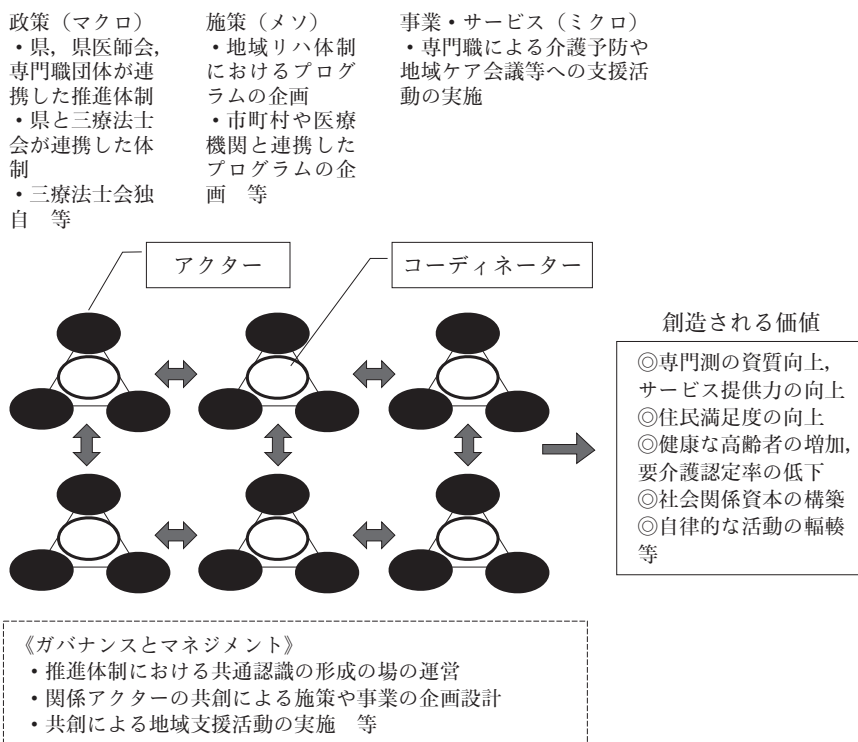
さらに、三療法士会は、県と連携した地域リハビリテーションに係るより専門的な人材育成策を展開し、会員である専門職に専門性の向上の機会や場を提供している。

(c) 創造された価値

地域リハビリテーションについては、政策層（マクロレベル）の県や専門職団体、施策層（メソレベル）の医療機関・介護機関や市町村、事業・サービス層（マイクロレベル）の最終的な利用者である住民、そこに携わる医療・介護の専門職スタッフ等、エコシステムにおける各階層の多様なアクターによって価値が創造される。

政策層においては、県や医師会、専門職団体が、専門職の資質の向上や活動の充実のための政策を企画・設計し、この段階でそれぞれのアクターにはノウハウの形成といった生産価値が創造される。そして政策に基づく施策を医療・介護機関や市町村等へ提案し、マイクロレベルの専門職が資質向上や活動の充実のための場に参加する機会を提供することによって、専門性の向上といった利用価値が創造される。

図表10 官民共創エコシステム（地域リハビリテーション（熊本県、専門職団体））の政策形成等のモデル



（出所）筆者作成。

専門性の向上を通じ住民等の利用者に対するサービス提供力が向上し、住民はサービス利用を通じた利用価値を創造する。サービス利用を通じて専門職との相互作用を通じ、満足度が高まるといった文脈価値が創造される。最終的には地域における健康な高齢者の増加や要介護認定率の低下といったインパクトを通じ社会的価値が創造される。

一連の活動がきっかけで、行政や専門職団体等の関係性の構築、いわゆる社会関係資本が多数構築され、各アクターによる自律的な活動が促進され、エコシステムにおいて価値創造活動が輻輳している。県と三療法士会が連携した取組もその一つであるが、三療法士会独自の取組や、市町村と専門職団体が連携した取組など、様々な波及が見られる。

V 結 論

1 包括的政策形成システムのフレームワーク

前章においては、「公共政策」や「公共経営」と各ロジックとの関係性の枠組みの中で「包括的政策形成システム」の範囲を設定し、「行政主体」、「民間主体」、「官民共創ネットワーク」、「官民共創エコシステム」の4つの観点からの具体的な事例を分析した。その結果、各事例には、政策（マクロ）、施策（メソ）、事業・サービス（ミクロ）におけるアクター間のガバナンス構成や、マネジメント手法、創造される価値に違いがあり、それぞれロジックモデルが異なることが明らかとなった。

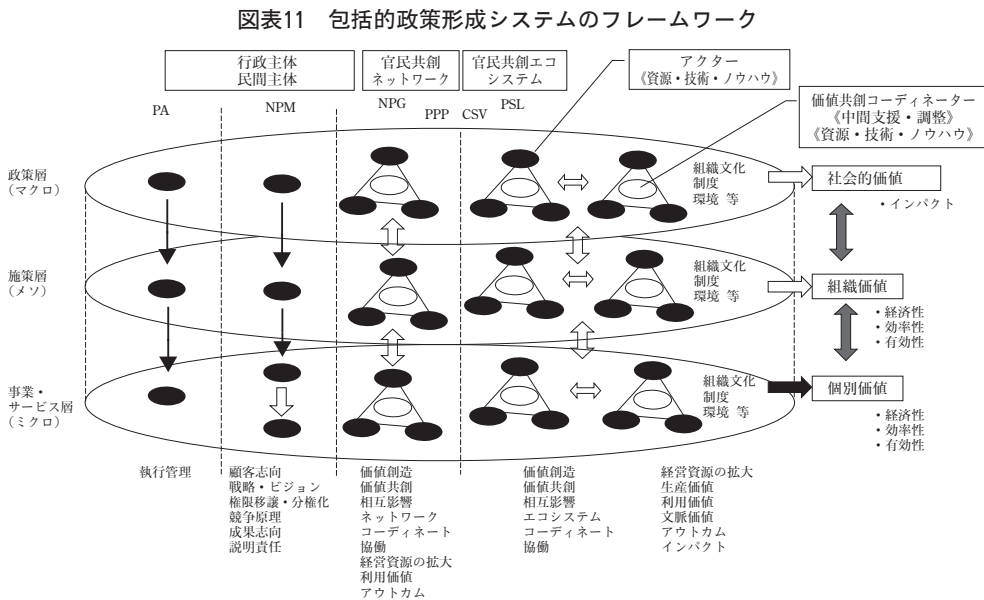
実際の政策形成にあたっては、政策問題に対し、どういったガバナンス構造が望ましいのか、マネジメント方策としてはどういう手法が適切か、目標とすべき価値は何かといったことを判断し、形成を行う必要がある。「複雑性」、「多様性」、「地域性」のある政策問題に対する政策等の形成を適切に行うためには、事例分析で得られた4つの政策形成等のモデルを統合的に俯瞰しつつ、適切な政策形成モデルを選択しつつも、柔軟に適用していく規範となるフレームワークを整理することが重要である。

そのような規範的なフレームワークとして、事例分析で得られた政策形成等の4つのモデルをベースに、縦軸に政策体系あるいは階層、横軸に政策形成主体とロジックをとり、アクターや創造される価値との関係性を踏まえて整理すると図表11のとおりである。PA、NPM、NPG、PSL、あるいはPPP、CSVといったロジック間の融合による柔軟な運用が重要である。ロジック間の区分は、便宜上の区分であることを認識し、実務においては特に相互の基本原則を組み合わせた運用を行うなど柔軟性が求められる。

そうした柔軟な運用のもと、実際の政策形成と展開の効果を高めるためには、特に以下の点に留意が必要と思われる。

まず、単一組織が主体である政策等においても、単に執行管理や組織内部のマネジメン

トを目指すのではなく、マイクロレベルにおいては、外部アクターとの連携により、経済性、効率性の向上に加え、有効性を高めることを目指した取組が重要となると考えられる。官民共創ネットワークや官民共創エコシステムにおいては、各アクターをつなぎ共創を促進するいわば「価値共創コーディネーター」⁵⁾のリーダーシップが重要と考えられる。特に、エコシステムについては、多数の自律的な政策等が並走することを想定し、各価値共創コーディネーターを中心とする政策等を緩やかに管理する中核となるコーディネーターが重要と考えられる。



2 今後の研究課題

本稿では、事例分析を通じて「公共政策」と「公共経営」、政策形成のロジックを統合的に体现した「包括的政策形成システム」の枠組みの提起を行った。その有用性については、事例により一定の検証ができたが、マクロ、メソ、マイクロの各階層におけるガバナンスとマネジメントの有効性を高める諸要素の分析については今後の研究課題である。

すなわち、各層のガバナンス・マネジメントと政策等の形成等におけるアクターのリーダーシップや資源結合、マネジメント力の成否によって価値創造のレベルも異なってくることが考えられる。各層における価値創造の成否のカギを握る諸要素に関する深堀がさらに必要であり、そのことを通じて包括的政策形成システムの諸要素が一層明確になると考えられる。

注

- 1) 宮脇 (2003) では、「公共経営」を「行政経営」と「地域公共経営」で構成されるとしている。矢吹 (2010) 他の「地域経営」と同様の概念であり、以下「地域経営」ということとする。例えば、「公共経営」について、遠藤 (2018) は、「行政経営」あるいは「自治体経営」を意味するとし (遠藤 2018, p. 53) とし、「行政経営」を重視した定義づけを行っている。
矢吹 (2010) は、「地域経営」について「ステークホルダー相互間やステークホルダーと地域資源との間の価値の交換を効果的・効率的に実現し、地域ブランドの構築を通して地域の価値を高めることとしている (p. 6)。
- 2) 秋吉 (2017) は、「政策」を「特定の課題に対応するための『将来像や基本的方針』」, 「施策」を「政策で提示された将来像や基本的方針を実現するための『具体的方針や対策』」, 「事業」を「施策で提示された具体的方策や対策を実現するための『具体的な手段や活動』」と定義している (pp. 7-8)。
- 3) Osborne (2021) は、「生産価値」, 「利用価値」, 「文脈価値」について、個人、サービスシステム、社会のそれぞれにとっての価値を定義している。端的に言えば、「生産価値」は、企画・設計に関与する経験からそれぞれのアクターにもたらされる価値、「利用価値」は、サービス等を利用することによって創造される価値、「文脈価値」は、サービスの利用等の経験から改善を通じてもたらされる価値と考えられている。詳細は、Osborne (2021, pp. 76-77) やオズボーン著・石原・松尾監訳 (2023, pp. 122-123) を参照されたい。
- 4) 本事業は、2023年3月に京都市により公募された「京都市立芸術大学新キャンパス隣接地 (将来活用地) の活用に係る公募」において、契約候補事業者に選定されたものであり、2023年11月30日に京都市との基本協定が学校法人龍谷大学・大阪ガス都市開発株式会社・京都信用金庫との間で締結されている (龍谷大学 website B)。
- 5) 「価値共創コーディネーター」は、佐野 (2021) が指摘するエコシステムにおける中間支援機能の存在や、横尾 (2013) が指摘するリーダーシップを持った主体の存在等が価値共創には重要であることを指摘しており、そのような機能や役割が想定される。

参 考 文 献

- 秋吉貴雄『入門 公共政策学』中公新書, 2017年。
- 秋吉貴雄, 伊藤修一郎, 北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣, 2015年。
- 荒木利雄「ウィズコロナ時代における大学組織のあり方と大学職員の役割 (公益社団法人私学経営研究会 2月定例セミナー講演要旨)」『私学経営』No. 570, 2022年, 70-80頁。
- 足立幸男「公共政策デザインのためのガイドライン公共選択と公共政策学の対話」『公共選択の研究』第47号, 2006年, 77-81頁。
- 足立幸男「公共的言説としての公共政策—政策的思考と政治的思考—」『公共政策研究』第9号, 12-22頁。
- 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社, 2005年。
- 遠藤尚秀「わが国における地域経営論の萌芽-公共経営論の深化と地方分権改革」『福知山公立大学研究紀要別冊』2018年, 51-87頁。
- 熊本県『地域包括ケアシステムの構築と自立支援型ケアマネジメントに向けて』2018年。

- 熊本県 A『熊本県庁舎勤務環境改善フリーアドレス導入実施業務委託公募型プロポーザル実施要領』2023年。
- 熊本県 B『デジタル社会やポストコロナにおける働き方改革に向けた勤務環境改善方針』2023年。
- 熊本県 website「地域密着リハビリテーションセンターの指定について」<https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/33/50319.html>, 2024年9月5日閲覧。
- 佐野淳也「内発的地域イノベーション・エコシステムの構造」『社会科学』第50巻1号, 2020年, 1-32頁。
- 戸政佳昭「ガバナンス概念についての整理と検討」『同志社政策科学研究』2000年, 307-326頁。
- 新川達郎『公的ガバナンスの動態研究—政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房, 2011年。
- 根本祐二「PPP研究の枠組みについての考察(1)」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』2011年, 19-28頁。
- 則藤孝志「地域経営の理論と概念に関する基礎的検討」『商学論集』2019年, 37-47頁。
- 松尾亮爾『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—』2017年, 1-240頁。
- 松尾亮爾・関下弘樹・細海真二・石原俊彦「価値共創に関わる諸概念の統合的枠組み」『CIPFAJ ジャーナル』第5号, 2021年, 3-11頁。
- 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』第24号, 2001年, 45-53頁。
- 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」『同志社政策科学研究』第2巻1号, 2000年, 31-48頁。
- 宮脇淳『公共経営論』PHP 研究所, 2003年。
- 矢吹雄平『地域マーケティング論』有斐閣, 2010年。
- 横澤幸宏「ビジネス・エコシステムの概念に関する理論的検討」『岡山商大論叢』第48巻第3号, 2013年, 61-76頁。
- 龍谷大学 website A「龍谷大学基本構想 400 長期目標」<https://www.ryukoku.ac.jp/400plan/granddesign/goal.html>, 2024年9月5日閲覧。
- 龍谷大学 website B「京都市立芸術大学新キャンパス隣接地の活用に係る基本協定を締結—京都に根差し未来を創造・発信するイノベーションハブ拠点を創設—」<https://www.ryukoku.ac.jp/nc/news/entry-13859.html>, 2024年9月2日閲覧。
- 龍谷大学 website C「社会課題解決や人材育成を支援する場として整備される龍谷大学京都駅前新拠点の構築などで連携—龍谷大学・ソフトバンク株式会社・LINE ヤフーの3者の包括連携協定を締結—」<https://www.ryukoku.ac.jp/nc/news/entry-13978.html>, 2024年9月2日閲覧。
- Ciasullo, M. V., S. Cosimato, R. Palumbo, & A. Storlazzi, "Value co-creation in the health service ecosystems: The enabling role of institutional arrangements," *International Business Research*, 10 (12), 2017, pp. 222-238.
- Gronroos, C. & P. Volma, "Critical service logic: making sense of value creation and co-creation," *Managing Academy of Marketing Science*, 2013, pp. 133-150.
- Gronroos, C., "In search of a new logic for marketing foundations of contemporary theory", Wiley, 2007.
- 蒲生智哉訳『サービス・ロジックによる現代マーケティング理論』白桃書房, 2015年。

- Kania, J. & M. Kramer, "Collective Impact." *Stanford Social Innovation Review*, 2011, pp. 36-41.
- Osborne, S. P., "*Public Service Logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*", 2021, Routledge.
- Osborne, S. P., "*Public Service Logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*", 2021, Routledge. 石原俊彦, 松尾亮爾監訳「パブリック・サービス・ロジック: 公共サービスの提供とサービス・マネジメント」関西学院大学出版会, 2023年。
- Osborne, S. P., Z. Radnor, T. Kinder and I. Vidal, "The Service Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public services," *British Journal of Management*, 2015, pp.1-15.
- Petrescu, M., "From marketing to public value: towards a theory of public service ecosystem," *Public Management Review*, 2019, pp. 1733-1752.
- Porter, M. E & M. R. Kramer, "Cresting Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth," *Harvard Business Review*, 2011, pp. 1-16.
- Strokosh, K. & S. P. Osborne, "CO-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation," *Policy & Politics*, 2020, pp. 425-442.