

令和 6 年 5 月 17 日現在

機関番号：15301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01795

研究課題名（和文）公共部門の外部組織利用を通じた自己革新メカニズムおよびその社会心理学的背景

研究課題名（英文）Building a perspective on the innovation process of local public services

研究代表者

藤井 大児（FUJII, DAIJI）

岡山大学・ヘルスシステム統合科学学域・教授

研究者番号：50346409

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,600,000円

研究成果の概要（和文）：地方公共団体が公共サービスを展開する際に、しばしば革新プロセスを経験する。ここで言う革新プロセスとは、直面する外部環境からの変革ニーズとそれへの応答プロセスである。しかもそのプロセスは、一回限りのものではなく、行政組織と外部環境との双方向的なフィードバック・ループを経るものだと考えられる。この研究の目的は、この一連の革新プロセスについて、単一事例に依拠しながら一定の視座を試論的に示すことである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

シヴィック・アントレプレナー(CE)は多くの人々の意向を汲み上げ、行政組織から資源的裏付けや手続的な合理性・正当性のチェックを受けつつ、民間の企業・団体や住民を巻き込んだスキームを構築しなければならない。しかし参加的な意思決定では、統一的なスキームを多くの人々にわかにかに共有してもらえない保証はない。本研究は革新プロセスが一回限りではなく、行政組織と外部環境との双方向的なフィードバック・ループを経るものだと考える。こうした複雑なプロセスの担い手であるCEの供給問題を解決するには、ベンチマークからの学びに加えて、行政プロセスの革新をCEとしていかに実現するかを学んでもらうことだと本研究は考えている。

研究成果の概要（英文）：Local governments often undergo innovation processes when developing public services. The innovation process referred to here is the process of responding to needs from the external environment. Furthermore, this process is not considered to be a one-time event, but rather involves a two-way feedback loop between the administrative body and the external environment. The purpose of this research is to tentatively present a certain perspective on this series of innovation processes, based on a single case study and related literature surveys.

研究分野：経営学関連

キーワード：公共サービス イノベーション シヴィック・アントレプレナー

1 . 研究開始当初の背景

本研究は行政組織を対象に新たな社会的課題の解決を民間企業や非営利組織など外部機関との協働を通じて行うメカニズムを事例研究を通じて探求するものであった。

2 . 研究の目的

行政部門と外部機関との協働はニュー・パブリック・マネジメントの手法が知られており、またそのガバナンス上の理論的背景として市場の失敗・行政の失敗を補完するボランティア組織の機能に関する議論が後知恵的にあてがわれてきた。本研究では行政にはない資源・能力を外部機関に求め、また資源的・情報的に劣位にある外部機関がそれらを行政に依存するという、とくに欧米を中心として従来一般的だったガバナンスの考え方を一歩前進させ、行政自身が新たな資源・能力開発を実現するために外部機関との協働関係を構築し組織改革を通じて自己革新するメカニズムがあることを明らかにしようとした。

3 . 研究の方法

主たる調査対象として総合福祉サービスを提供する「富山型デイサービス・共生型グループホーム」を中心に、公共サービス開発に関連する事例研究を行った。コロナ禍の期間にかぶったために、当初の研究計画通りとはならなかったけれども、Graser and Strauss (1967) の芋づる式サンプリングに倣い、考慮すべき変数を新たに見つけ出し、成功・失敗の境界条件を探っていった。

4 . 研究成果

市場メカニズムを介してはしばしば供給不足となる公共サービスを、単にその費用負担を政府が肩代わりすることを避け、また硬直的となりがちな行政組織のサービス提供のあり方を改めるために民間活用を促すという大きな言説のもとで、自助・共助の精神を謳うことによって一般の市民をサービス提供の主体と位置付けて安価な労働力の確保が目指されている。また個々の問題解決に当たっては、問題に直面するコミュニティの構成員がそれぞれの立場から利害を主張するために、状況ごとに創意工夫がこらされてローカルな言説が作り出され、公共サービスの安定的供給が目指される。また多様な構成員の主張を取りまとめるうえで、一定のリーダーシップは不可欠と言えるだろう。ウェーバーの正統支配の3類型論になぞらえれば、イギリスのようなもともと階級社会が構成されていた社会では、伝統的には地域の名士や長老のような存在があったかもしれない。ただし中産階級が膨れ上がった今日、市民意識の高揚を見て合法的リーダーシップの重要性は増しているだろう。そこで行政職員の役割が重視されるはずだけれども、もともと行政組織の硬直性への反省があったのであり、他方で地方の行政職員に特段のカリスマ性を要求するのも酷な話である。そこで法令上の制約の範囲内で、個々の状況に適合した裁量的な行政判断を行う第一線職員(Lipsky, 1980)の権能に、積極性、創造性、企業家精神といった特性・機能が期待されるようになり、Leadbeater and Goss(1998)によってシビック・アントレプレナー(Civic Entrepreneur)と名付けられた。

彼らによれば「公的機関の内部で企業家精神を発揮し、組織内自己改革を行う人びと」と定義される。ここで期待されるシビック・アントレプレナーの役割は、問題に直面するコミュニティの様々な構成員の間に、意見や利害の対立があった場合にはそれを議論・交渉を通じて折り合いをつけることである(藤井, 2017)。交渉の双方が有する意味のネットワークや価値体系を知悉し、現実の社会情勢やそれへの社会の対応、受け入れ可能な時間的スケールや資源的制約のもとで、より多くの人(特に交渉の当事者たち)の胸に響く、腹落ちする言説を構築する必要があり、ここで調停者としての力量が試されるのである。特に受け入れ可能な時間的スケールや資源的制約という部分は、公共サービスの主たる担い手である行政組織の考え方や管理運営に大きく左右される。そして彼らはまた、地方議会、中央政府による指導・監督、立法府の定めるところによって有限の裁量権しか与えられていない。できる範囲で市民に一番近い行政組織の代表として方針を定め、公共サービスの供給に責任を負う。したがって個々の地域コミュニティが抱える問題状況に応じて適宜自分たち自身のありようを自己革新しつつ、手続的な合理性・正当性を保ちながら民間活力を後方から支援し、市民の自助・共助の精神に支えられた公共サービスの供給を目指す必要がある。地域コミュニティの現場と行政組織の狭間で、シビック・アントレプレナーたる第一線職員らの試行錯誤は続けられる。失敗もあるだろうが、他の行政組織にとってベンチマークとなるような事例も時に現れるだろう。そうした経験の積み重ねは、中央政府の指導・監督のもとで、類似した問題状況を抱える他の行政組織にも横展開されることで、次第に全国的な展開を見せることもある。企業家が率いる民間企業の成功事例が、市場メカニズムを通じて他社に模倣的学習を促すのとは異なり、中央政府の見える手による全国的な制度化という独自のメカニズムにより、行政組織のネットワークは、ゆっくりとだが着実に自己革新を遂げているのである。

上でも述べたけれども、公共サービスの資源的裏付けや手続的合理性・正当性を担保するのは行政組織であることに変わりはない。いくら歳出削減が必要とされていたとしても、また市

民の自助・共助の精神により多くの期待が寄せられたとしても、行政の存在意義は個々人では十分な供給を受けられず、見える手によって生産・供給の制御が不可欠なサービスがあるからである。しかし市場の失敗とともに行政の失敗もあり得るために、その折衷案として、伝統的にはNPMやPFIなどの民間活用の方法が採用されてきた。これらは行政組織からその足りない能力を外部発注し、民間企業・団体がその対価を行政組織から受け取る形で公共サービスを供給するという考え方である。裏を返せば、本質的に行政組織がどんな公共サービスが必要かを知っており(少なくとも、その点について議会などで議論が尽くされており)、またその資源的裏付けや手続的な合理性・正当性が確約されている場合にしか実現できない。一般市民の民意を醸成し、動機づけを行い、またそれらが原動力となって地方議会や行政組織の自己革新を実現するためには、新たに公共サービスをエフェクチュエートするプロセスを必要とする。少なくとも富山型デイサービスやしまなみ海道の観光キャンペーンについて見ると、NPO法人の活用が見られるけれども、上述のようなPFI方式は採られていない。問題意識は漠然と共有されているけれども、行政組織から市井の人々に至るまで思い描くストーリーは多種多様である。またそうした輻輳的な問題状況では、行政組織はしばしば保守的な対応を取る。自己革新を必要と認識はしていても、彼らは議会やその背後にある一般市民の声が一定程度まとまって伝わってこない、身動きが取れないという側面があるからである。シビック・アントレプレナーたる第一線職員は、こうした行政組織の癖をよく知っている。したがって最初から大きな仕事を民間に委託しようとはしない。NPO法人のような小回りが利き、事業体としての収益責任がそこまで厳しくない方が、試行錯誤的な活動をさせるうえでは都合が良い。第一線職員は、自分自身がカリスマ的リーダーシップを発揮する必要はない。あくまで行政組織内部の組織人としての能力こそが必要とされている。カリスマ的なリーダーは外部発信に特化して、外部リソースや有意の人材とネットワークを構築し、魅力的なコンセプトによって支配的な言説の普及に努める。ここで意見集約や利害調整をして、最終結論を取り付ける必要はない。あくまで終わりのないエフェクチュエーションのプロセスの途上であるに過ぎないし、多くの言説が輻輳することの方が現実社会をよりよく写す鏡といえることができる。多くの場合は、そうした試行錯誤が一定のまとまった世論となることはないかも知れない。しかし第一線職員は、行政組織の独自のネットワーク構築を行って、これを支援することができる。国会議員、中央官庁の職員、時には皇室などのネットワークを活用して、これと見込んだ言説の魅力を、より広く普及させられる。広範囲に受け入れられた言説は、より確かな資源的裏付けや、行政組織の自己革新のきっかけとなり、試行錯誤の担い手だったNPO法人は、次第に公共サービスの主たる担い手として広く認められた存在となる。また他地域から視察団が訪れる、中央政府に様々な運営上の要望が伝えられるなどして、広域的な制度設計が行われると同時に、より確かな資源配分に預かることにもなる。この段階に至ると、エフェクチュエーションのプロセスから、コーゼーションの段階へと進むと考えられる。外部環境や行政組織の内部資源の客観的な分析結果に基づいて、合理的な制度設計が目指されると同時に、個々の問題状況に応じた柔軟なソリューションの提示は困難になる。第一線職員の裁量権はかなり狭く限定されて、行政組織とサービスの受益者に挟まれて利害調整の役割が大きくなる。

CEは多くの人々の意向を汲み上げ、行政組織から資源的裏付けや手続的な合理性・正当性のチェックを受けつつ、民間の企業・団体や住民を巻き込んだスキームを構築しなければならない。しかし参加的な意思決定は、統一的なスキームを多くの人々ににわかには共有してもらえない保証はない。問題提起によって行政組織の内部で自己革新のきっかけは得られたとしても、予算確保や組織の機構改革、外部との契約交渉などがすぐに実行に移されることは稀である。住民の自助・共助に支えられることが前提である以上、彼らの動機づけがうまくいかない限りはそのスキームは持続し得ない。本研究が、革新プロセスが一回限りのものではなく、行政組織と外部環境との双方向的なフィードバック・ループを経るものだと考える理由はここにある。こうした複雑な革新プロセスの担い手であるCEの供給問題を解決するには、ベンチマークから学ばせることに加えて、行政プロセスの革新をCEとしていかに実現するかを学んでもらうことだと本研究は考えている。本研究の今後の課題は、本研究の視座を骨太の論理とし、富山型デイ・サービスに類似した状況を探して一般化することが考えられるけれども、Graser and Strauss (1967)の芋づる式サンプリングに倣い、考慮すべき変数を新たに見つけ出し、成功・失敗の境界条件を探っていきたいと考えている。新たな視座のさらなるエラボレーション、より一般化可能性を高めること、及びその実証的裏付けを行うことによって、理論としての確からしさをさらに高めていきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 藤井 大児、金治 宏	4. 巻 55
2. 論文標題 Building a perspective on the innovation process of local public services	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 岡山大学経済学会雑誌	6. 最初と最後の頁 1~14
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.18926/oer/66033	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 筒井 俊光・藤井 大児	4. 巻 2
2. 論文標題 ビジネスケース：島根県隠岐郡海士町の行政改革	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 統合科学	6. 最初と最後の頁 1-10
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 中尾 光・藤井大児	4. 巻 1
2. 論文標題 ビジネスケース：しまなみ海道の観光資源化	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 統合科学	6. 最初と最後の頁 21-28
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.18926/interdisciplinary/61887	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 金治 宏・藤井大児	4. 巻 27
2. 論文標題 富山型ダイサービスの挑戦 - 縦割り行政を打破する -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 中京学院大学経営学部研究紀要	6. 最初と最後の頁 13-29
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 藤井大児	4. 巻 49
2. 論文標題 公共部門の外部組織利用を通じた自己革新プロセスに関する予備的考察	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 岡山大学経済学会雑誌	6. 最初と最後の頁 75-81ページ
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 守矢 翔・藤井大児	4. 巻 50
2. 論文標題 多数派内少数者の影響力：予備的考察	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 岡山大学経済学会雑誌	6. 最初と最後の頁 1-10ページ
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 藤井大児	4. 巻 46
2. 論文標題 日本型知識創造の理論構築を目指して	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要	6. 最初と最後の頁 1-11ページ
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 金治宏・山本文香	4. 巻 26
2. 論文標題 名古屋市における認知症カフェの現状とその運営に関する一考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 中京学院大学経営学部研究紀要	6. 最初と最後の頁 49-58
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 藤井大児・金治 宏
2. 発表標題 地方公共サービス革新プロセスの視座の構築
3. 学会等名 日本経営学会第97回大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 藤井大児・金治宏
2. 発表標題 行政組織による外部組織利用を通じた自己革新メカニズム
3. 学会等名 日本経営学会関西西部会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Daiji Fujii and Hiroshi Kanaji
2. 発表標題 A Process View on The Development of Public Services by Local Government
3. 学会等名 THE 14TH INTERNATIONAL SYMPOSIUM FOR FUTURE TECHNOLOGY CREATING BETTER HUMAN HEALTH AND SOCIETY (ISFT 2023) (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 中尾 光・藤井大児
2. 発表標題 しまなみ海道の観光資源化プロセス
3. 学会等名 戦略研究学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 藤井大児
2. 発表標題 資源循環型経済へのパラダイム転換試論：プラスチック製食品用トレーの事例分析
3. 学会等名 日本経営学会関西西部会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 藤井大児
2. 発表標題 資源循環型経済へのパラダイム転換試論：プラスチック製食品用トレーの事例分析
3. 学会等名 日本経営学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 岡山大学文明動態学研究所編、藤井大児（分担執筆）	4. 発行年 2023年
2. 出版社 昭和堂	5. 総ページ数 360
3. 書名 大学的岡山ガイド	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	細川 宏(金治宏) (HOSOKAWA HIROSHI) (20758651)	京都光華女子大学・キャリア形成学部・准教授 (34307)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------