

令和 2 年 6 月 8 日現在

機関番号：34419  
 研究種目：基盤研究(C) (一般)  
 研究期間：2017～2019  
 課題番号：17K03911  
 研究課題名(和文) 公民コラボレーション実施過程における協働優位性の確立：制度のロジックを用いた分析

研究課題名(英文) An Inquiry into the Conditions for Creation of Collaborative Advantage through Public Private Collaboration

研究代表者  
 東郷 寛 (Togo, Hiroshi)  
 近畿大学・経営学部・准教授

研究者番号：10469249

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、「協働優位性」が引き出される効果的な公民コラボレーション(PPC)実施の条件を明らかにした。第一に、各組織が自組織とPPC双方の目標を同時に追求できるよう自身の「制度のロジック」を調整することが必要である点を明らかにした。こうしたロジックの調整を通じて、公共的価値と社会的価値の創造を可能にする「協働優位性」が生まれ出される。第二に、政策環境の変化に応じた行政側によるPPCの読み替えに対し、各支援型NPOには、自組織の組織能力をレバレッジとして活用することを前提に、行政側によるPPCの新たな意味づけと自組織のミッションが乖離しないよう事業ミッションを捉え直すことが必要である。

#### 研究成果の学術的意義や社会的意義

研究成果の学術的意義や社会的意義は次の通りである。第一に、行為主体の実践を捉える制度論的分析を、セクターを超えた組織間関係たるPPCにまで敷衍させるとともに、PPCの実施過程を動的にとらえる枠組みを提示したこと。第二に、PPCの実施に携わる実務家との反省的対話に基づいて、長期的視点から「協働優位性」の確立を前提としたPPC実施条件を提示したこと。最後に、公共政策にかかわる実務家がそれぞれの立場から、実施運営の見直しや改善を行ううえでの指針を提供した点があげられる。

研究成果の概要(英文)： This study shows the conditions for effective implementation of Public Private Collaboration (PPC) that can bring about "collaborative advantage". First, it is necessary for each organization to adjust its own "institutional logic" so that it can pursue the goals of own organization and those of PPC at the same time. Through such adjustment of the "institutional logic", "collaborative advantage" that enables the creation of public and social values is created. Second, in response to the redefinition of the PPC by the administrative side in accordance with a change in the policy environment, it is necessary for each NPO to redefine own business missions for prevention of its deviation from the new meaning attached to the PPC assuming that the organizational capacity of each NPO is to be leveraged.

研究分野：公共経営論

キーワード：協働優位性 公民協働 制度のロジック

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

グローバル経済の進展に伴う社会問題の複雑化がより一層進んだ2000年代以降、政府や地方自治体をはじめとする公的主体は、以前にも増して、民間主体(民間非営利組織・民間営利企業)との組織間関係を形成している。こうしたセクターを超えた組織間関係は、「公民コラボレーション(Public Private Collaboration: PPC)」と呼ばれ、社会問題の解決に向けた政策を実施する手段として、その導入が急速に進んでいる。

PPCとは、「様々な側面から課題を見ている複数の当事者が、その違いを建設的に明らかにしながら、自らが可能であると考えている以上の解決策を探し出す過程」(Gray, 1989, p.5)であり、その目的は、共通の目的のもと、公民両主体がリスク・責任・経営資源を共有しながら相互作用をつうじてシナジー効果を生み出し、それにより付加価値の高い公共サービスの提供や領域横断的な社会問題の解決を効率的に行うことにある。参加主体が共通目標の達成に向けて生み出すシナジーは、「協働優位性(collaborative advantage)」(Huxham and Macdonald, 1992)と呼ばれ、「競争優位性(competitive advantage)」(Porter, 1985)とは区別される。

PPCに関する研究は、経営組織論や行政学をはじめとする学際的アプローチより、理論と実証の両側面から試みられている。とりわけ、PPCの一連の過程(戦略策定、ガバナンス、契約、実施、評価など)を構造的に捉える研究が数多くなされ、様々な分析枠組が提示されるようになった(例えば、Bryson, et al, 2006; Thomson and Perry, 2006; Ansell and Gash, 2008 など)。

しかしながら、こうした枠組は、「協働優位性」を引き出しながら複雑な社会的課題の解決をめざすうえでの構造分析においては意味をなすものの静的な分析枠組みであるため、目的・手段・評価方法が変更しやすい公共経営(田尾, 2010)に組み込まれたPPCの分析には不十分であると考えられる。

したがって、長期的視点に基づく動態的な枠組みから行為主体の実践に注目し、「協働優位性」を引き出す行為主体の相互作用、つまり、PPC実施過程において公民両主体によって展開される合理性の追求とその調整をめざす戦略的行為を明らかにする必要がある。そのためには、そうした行為の基底となる組織の「制度のロジック(institutional logics)」(Thornton and Ocasio, 2008)を読み解くことが求められる。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、セクターを超えた組織間関係であるPPCの実施過程を研究対象とし、新制度派組織論の視点から、「協働優位性」が引き出される効果的なPPC実施の条件を明らかにすることにある。具体的には、非営利組織の支援を目的とする支援型NPOが参加するPPCを分析対象とし、長期的視点から行為主体の実践の基底となる「制度のロジック(以下、ロジックと略す)」の変化を捉えることによって、PPC実施過程における公民両主体の戦略的行為を分析する。以上を通して、効果的なPPC実施の条件を明らかにする。

### 3. 研究の方法

本研究の目的は、アクション・リサーチと呼ばれる探索型研究方法を用いて、公民両主体間で行われるロジックの調整により「協働優位性」が発揮されうる効果的なPPC実施の条件を明らかにすることにある。具体的には、兵庫県で20年近く継続している「生きがいしごとサポートセンター事業(以下、生きサボ事業と略記)」を対象とした事例研究を行った。事例研究のデータは、行政資料、文献資料、Webページ、刊行された書籍などのドキュメント資料と、兵庫県側の責任者および、県の事業構想に影響を与えた研究者、事業受託団体(支援型NPO)の事業責任者へのインタビューに基づいている。行政資料は、兵庫県及び内閣府が発行した資料を用いた。文献資料とWebページ、書籍は、兵庫県と事業受託団体の各事業担当者が執筆した記事と、彼または彼女がインタビューを受け書かれた記事を用いた。インタビュー・データは、2017年3月から2018年3月にかけて、兵庫県(3名)と研究者(1名)、事業受託団体・元受託団体の各事業責任者と担当者(7団体、9名)に対して行ったものである。事例分析の過程では、情報提供者との反省的対話を行いつつ、事例分析の精緻化を図った。

### 4. 研究成果

本研究は、行政組織とその事業を受託した支援型NPO(7団体)の戦略的行為の分析を行ったうえで、事業実施を通して「協働優位性」が生み出される条件を明らかにした。生きサボ事業は、1995年に発生した兵庫県南部を震源とした阪神・淡路大震災の被災者の生活復興を目的とした事業として開始された。開始当初は委託事業であったが、その後、2005年から一部が、2007年から全て補助事業となった。本事業は、コミュニティ・ビジネスやNPOなどの公益的な仕事への就業意識の高まりを受けて、そのような

仕事への就業機会の創出と支援をするため、特定非営利活動法人等の法人に事業を委託して実施するものである。

生きサボ事業は、その事業開始当初から、被災者の生きがいの創出ロジックと、被災失業者対策ロジック、予算制約ロジックという3つの異種混交のロジックを抱えた事業であった。兵庫県庁の各担当部門のロジックを反映しており、具体的には、生活復興部門が震災復興を、労働部門が失業対策を、そして、予算部門が予算の公益性をそれぞれ表していた。異種混交のロジックを抱えた理由は、第1に生活復興部門が被災者対策という突発的事態に対策する臨時部署であったため、責任者が通常時の職務との兼任であったこと、第2に、2000年に開始された生きサボ事業が、1995年から実施された被災者の生活復興事業の延長線上にあり、コミュニティ・ビジネス等支援事業の枠組みの一事業であったことが挙げられる。生きサボ事業の初期から事業を受託している大半の組織は、生きサボ事業が始まる以前から生活復興局の被災者生活支援事業の実施に協力してきた組織であり、自組織のロジックは前述の行政側のロジックと共有していた。これらの組織は、生きサボ事業を通じて、財政基盤と組織能力を強化していった。

生きサボ事業は、事業開始から徐々に事業実績を積み上げていった。事業開始5年目から、事業を全県展開(拠点数の増加)した点と、当初の事業エリアである被災地以外の拠点の財源を兵庫県の一般財源を利用した点の2点において大きく変化した。この変化は、生活復興部門の側から作り出された。生きサボ事業の財源は、期限付きの震災復興基金を原資としていた。これは、期限になると事業は終了することを意味する。これに対し、生活復興部門は、当時のNPOやCBは、一過性の「浮かんで消える泡のよう」(田尾, 1998)な存在で、被災者の生活支援のような公共的価値を伴う事業の継続性について不安を持っていた。そのため、NPOやCBの起業・就労を可能にするには、特定のNPOやCBを継続させるための支援よりも、よりも多くのNPOやCBを生み出すことが重要であるという認識であった。したがって、一定の成果を積み上げている生きサボ事業自体は、継続するだけでなく、全県レベルに拡大すべきという考えであった。その上で、事業継続のためには財源の恒久化が必要であることから、復興基金分以外の財源を兵庫県の一般財源から引き出すことが目指された。

他方で、当時の予算部門の認識としては、兵庫県の有効求人倍率は急速に回復していることから、生きサボ事業自体の被災者失業対策としての役割は既に終わっており、既存の公共職業安定所の一般職業紹介と重複する点、また一般財源化は恒常的な支出である点から、経済不況と震災によって停滞していた兵庫県の財政状況の中では安易に合意できないものであった。このときの生活復興部門が予算部門を説得するために、新たに導入したロジックは、先進モデルとしてのNPOやCBの育成というものであった。これは、兵庫県が震災によりNPOやCBの社会的役割の重要性がいち早く顕在化した地域であり、今後の日本社会の高齢化と行財政の財源不足に伴う公共サービスの提供を代替するセクターとなりうる可能性が高いため、セクターの育成に取り組むことは先進的なモデルになりうるというロジックであった。このロジックに対応する形で、生きサボ事業の被災者就労支援というロジックは、既存の一般職業紹介と業務を棲み分け可能な高齢者や障害者等の就職困難者を対象とした就労支援というロジックに転換され、生活復興部門は予算部門への説得に成功した。

一方で、ロジックの転換前から生きサボ事業を受託している受託団体A、B、C、Dは、ロジックの転換による矛盾を抱え込みながら、事業を継続させている。これらの組織は、生きサボ事業の中で、当初日本ではまだ少なかったNPOやCBの設立支援と、それにより設立したNPOへの被災者就労支援という形で、実績を積み上げていった。これは、これらの組織が設立当初からNPOの中間支援を事業目的の一つとしていたからである。その意味で一般企業への被災者の就労支援よりも、NPOやCBの設立と就労支援は、範囲の経済が効く効率的な対応であった。

ロジックの転換後は、行政のロジックでは棲み分けられていた公共職業安定所の就労支援と生きサボ事業による就労支援が、実態面で乖離しているという問題が顕在化している。というのも、実際の生きサボを訪れる求職者が公共職業安定所の就労支援を利用しても、就職先が見つからない(=採用されない)求職者が増えてきたからである。これに対し、受託団体AとBは、基本的には起業及び就労可能な求職者に対し、以前と同様に顧客にNPOを起業させ、そこに別の顧客を就労させるという方法が主になっている。他方で、受託団体Cは、職業マッチングの困難な求職者でも少しでも経済活動を行えるように、「社長コース」と名付け、商店街の棚貸し店舗を利用し、求職者が棚を賃貸し物品販売を行うという形で就労を斡旋している。

他方、受託団体Dは、被災地域から少し離れており、その意味で震災時にNPOやCBの顕著な活動は見られない地域のNPOであった。そこで、生きサボ事業の中では、主に中小企業への被災者就労支援という形で、実績を積み上げていった。これは、受託団体Dの理事長が姫路市内の中規模企業の経営者の

親族であったことによる。彼は親族の経営する企業の中で中小経営者団体と接点のある業務を行う中で、他企業の経営者とともにまちづくり活動を行うための組織を設立したことがその背景にあった。その意味で、NPO や CB の設立と就労支援よりも、一般企業への被災者の就労支援の方が範囲の経済が効く効果率的な対応であった。受託団体 D は、ロジックの転換後も、基本的には同一の方法で就労支援を継続している。

次に、一般財源化後に事業受託した団体は、行政の新たなロジックと互換性のある組織ロジックに基づいて事業を運営している。しかし、過去には、そのうちの一団体が自身の組織ミッションの再定義に伴う組織の新ロジックと行政ロジックとの間に乖離が生じたため、生きさが事業から撤退している。

事例分析から得た知見は次の通りである。第一に、各組織が自組織と PPC 双方の目標を同時に追求できるような自身のロジックを調整することが必要である。こうしたロジック調整を通じて、公共政策の目標達成に資する公共的価値と各組織が重点的に取り組む社会問題の解決に資する社会的価値を同時に実現する「協働優位性」が生み出される。第二に、政策環境の変化に応じた行政側による PPC の読み替えに対し、事業受託団体である NPO には、自組織の組織能力をレバレッジとして活用することを前提に、行政側による PPC の新たな意味づけと自組織のミッションが乖離しないよう事業ミッションを捉え直すことが求められる。これにより、PPC のみならず「協働優位性」が維持される。

PPC においては、通常、行政側の事業の意味づけと NPO 側のミッションのすり合わせが行われ、パートナーシップ関係が形成・維持されるが、環境変化が生じた場合、行政側の事業の意味づけと NPO 側のミッションが乖離してしまうことがある。その場合、再度すり合わせが成功しなければ、パートナー関係は解消されることが一般的である。加えて、自組織のミッションを見直した結果、NPO が一方的に PPC から離脱するケースも考えられる。先に述べたように、実際にある受託団体は自組織のミッションの見直しに伴う新たな組織ロジックと PPC ロジックとの間に乖離が生じたため、PPC から離脱する意思決定を行った。

本研究で扱った事例では、先の 1 団体を除いて、環境変化が生じたにもかかわらず、行政側の事業の意味づけと NPO 側のミッションが乖離しないように、行政側の事業の意味づけと NPO 側の事業ミッションをそれぞれが読み替える（新しく意味づけなおす）ことによって PPC が維持されてきた。この読み替えの過程で「協働優位性」、つまり、公共的価値と社会的価値の同時実現という協働がもたらすメリットを再度見直したうえで、その確保に向けて両者が互換性のあるロジックを組み立てることが PPC を効果的に実施するための条件として挙げられる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

|   |                       |
|---|-----------------------|
| 1. 著者名<br>Hiroshi Togo, Tadahiko Yoshida, Yusuke Inoue              | 4. 巻<br>なし            |
| 2. 論文標題<br>Strategic Multiple Logic Arrangement in PPP              | 5. 発行年<br>2018年       |
| 3. 雑誌名<br>Proceedings of Public Management Research Conference 2018 | 6. 最初と最後の頁<br>1-21    |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                       | 査読の有無<br>有            |
| オープンアクセス<br>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<br>-             |
| 1. 著者名<br>吉田忠彦  | 4. 巻<br>20            |
| 2. 論文標題<br>決定プロセスの構造化理論：京都市市民活動センターの設立プロセスを事例として                    | 5. 発行年<br>2018年       |
| 3. 雑誌名<br>非営利法人研究会誌   | 6. 最初と最後の頁<br>33-46   |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                       | 査読の有無<br>有            |
| オープンアクセス<br>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<br>-             |
| 1. 著者名<br>東郷 寛  | 4. 巻<br>64（1）         |
| 2. 論文標題<br>セクターを超えた組織間提携に関する考察：その成立背景と形態を中心に                        | 5. 発行年<br>2017年       |
| 3. 雑誌名<br>商経学叢  | 6. 最初と最後の頁<br>179-200 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                       | 査読の有無<br>無            |
| オープンアクセス<br>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<br>-             |
| 1. 著者名<br>今井良広・金川幸司・高田篤   | 4. 巻<br>30（2）         |
| 2. 論文標題<br>合併旧町のレジリエンス - 南三陸町宇多津地区を 事例に -                           | 5. 発行年<br>2018年       |
| 3. 雑誌名<br>経営と情報   | 6. 最初と最後の頁<br>1-18    |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                       | 査読の有無<br>有            |
| オープンアクセス<br>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<br>-             |

〔学会発表〕 計7件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 2件）

|  |
|--|
| 1. 発表者名<br>Hiroshi Togo, Tadahiko Yoshida, Yusuke Inoue      |
| 2. 発表標題<br>Strategic Multiple Logic Arrangement in PPP       |
| 3. 学会等名<br>Public Management Research Conference 2018 (国際学会) |
| 4. 発表年<br>2018年  |

|                     |
|---------------------|
| 1. 発表者名<br>金川幸司     |
| 2. 発表標題<br>公共政策学の未来 |
| 3. 学会等名<br>日本公共政策学会 |
| 4. 発表年<br>2018年     |

|   |
|---|
| 1. 発表者名<br>今井良広・金川幸司・高田篤                  |
| 2. 発表標題<br>合併旧町のレジリエンス - 南三陸町宇多津地区を 事例に - |
| 3. 学会等名<br>日本公共政策学会                       |
| 4. 発表年<br>2017年                           |

|                                   |
|-----------------------------------|
| 1. 発表者名<br>東郷寛                    |
| 2. 発表標題<br>公民パートナーシップ施行過程の分析枠組の検討 |
| 3. 学会等名<br>非営利法人研究学会 第 21 回大会     |
| 4. 発表年<br>2017年                   |

|  |
|--|
| 1. 発表者名<br>Hiroshi Togo, Yusuke Inoue, and Tadahiko Yoshida  |
| 2. 発表標題<br>Comparative Analysis on Descriptive Models for Policy Process of a Public Private Collaboration |
| 3. 学会等名<br>Academy of Management (国際学会)  |
| 4. 発表年<br>2017年  |

|                                     |
|-------------------------------------|
| 1. 発表者名<br>東郷寛                      |
| 2. 発表標題<br>公民パートナーシップ施行過程に関する研究の展開  |
| 3. 学会等名<br>非営利法人研究学会 2017年度第1回関西西部会 |
| 4. 発表年<br>2017年                     |

|  |
|--|
| 1. 発表者名<br>東郷寛   |
| 2. 発表標題<br>公民パートナーシップに向けた政策形成過程の分析：京都市市民活動総合センターを事例として |
| 3. 学会等名<br>日本経営学会 関西西部会 第628回例会                        |
| 4. 発表年<br>2017年  |

〔図書〕 計3件

|                                       |                    |
|---------------------------------------|--------------------|
| 1. 著者名<br>金川幸司編著                      | 4. 発行年<br>2018年    |
| 2. 出版社<br>晃洋書房                        | 5. 総ページ数<br>288ページ |
| 3. 書名<br>公共ガバナンス論：サードセクター・住民自治・コミュニティ |                    |

|  |                    |
|--|--------------------|
| 1. 著者名<br>上林憲雄・奥林康司・團 泰雄・開本浩矢・森田雅也・竹林明 | 4. 発行年<br>2018年    |
| 2. 出版社<br>有斐閣                          | 5. 総ページ数<br>434ページ |
| 3. 書名<br>経験から学ぶ経営学入門 (第2版)             |                    |

|                                  |                 |
|----------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名<br>マリリン・テイラー、牧里 每治、金川 幸司  | 4. 発行年<br>2017年 |
| 2. 出版社<br>ミネルヴァ書房                | 5. 総ページ数<br>428 |
| 3. 書名<br>コミュニティをエンパワメントするには何が必要か |                 |

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

|       | 氏名<br>(ローマ字氏名)<br>(研究者番号)                         | 所属研究機関・部局・職<br>(機関番号)               | 備考 |
|-------|---|-------------------------------------|----|
| 研究分担者 | 金川 幸司<br><br>(Kanagawa Koji)<br><br>(00341470)    | 静岡県立大学・経営情報学部・教授<br><br><br>(23803) |    |
| 研究分担者 | 吉田 忠彦<br><br>(Yoshida Tadahiko)<br><br>(20210700) | 近畿大学・経営学部・教授<br><br><br>(34419)     |    |
| 研究分担者 | 團 泰雄<br><br>(Dan Yasuo)<br><br>(60298502)         | 近畿大学・経営学部・教授<br><br><br>(34419)     |    |



