

『ネットワークによるガバナンス～公共セクターの新しいかたち～』の「公共経営」の観点からの検討

1年 渡戸 千穂

はじめに

ゴールドスミスとエッガースは『ネットワークによるガバナンス～公共セクターの新しいかたち～』（以下「著書」という。）において「ネットワークガバナンス」について詳細に説いている。この著書を「公共経営」の観点から検討を行いたいと思う。

まずは著書の主張を押さえた上で、公共経営の観点について把握し、最後に著書を公共経営の観点から検討を加えたいと思う。

第1章 『ネットワークによるガバナンス』

第1節 「ネットワークガバナンス」とは

ゴールドスミスとエッガースは著書で、「ネットワークガバナンス」を「公共の仕事を行うためにパートナーシップ、契約、そして提携といったものに頼ろうとする現象」¹と定義している。

一方、ネットワークガバナンス研究会は、「ネットワークガバナンス」を「政府・自治体等の政府機関、企業、NPO、市民等が、公共的課題の解決（問題発見、企画立案、施策の実施等を含む）に取り組む際に、それぞれの強みを活かして他の組織とのネットワークにより実施することにより、より効果的・効率的にその公共的課題の解決を図る取り組み」²と定義している。

ゴールドスミスとエッガースによる定義の方が概念的であり、ネットワークガバナンス研究会による定義は「より効果的・効率的にその公共的課題の解決を図る」という表現が盛り込まれている分、概念が狭いものとなっている。

どちらの定義にせよ、「公共セクターが民間セクターや非営利セクターとの連携を図る」という意味では同じであり、現在、日本で行われている市場化テスト、指定管理者制度、PFI、民間委託、協働などの民間セクターと連携する仕組みは、単体の民間セクターか複数の民間セクターかの違いが存在するだけで、このネットワークガバナンスの概念の範疇にあるものと理解される。

1 ゴールドスミス、エッガース著 城山、奥村、高木監訳(2006)『ネットワークによるガバナンス～公共セクターの新しいかたち～』学陽書房 p7

2 ネットワークガバナンス研究会(2006)「ネットワークガバナンス研究会報告書」(株)NTTデータシステム科学研究所 p3

第2節 ネットワークモデルを適用することがふさわしい場合について

著書においては、政府職員が、どのような条件であればネットワークモデルを適用することがふさわしいかの指標として、ネットワークモデルにふさわしい条件と、官僚的組織モデルがふさわしい条件とを下記の表にて提示している。

表1 ネットワークガバナンスモデルにおいて政府の選択を決める要素

ネットワークモデルがふさわしい要素	官僚的組織モデルがふさわしい要素
<ul style="list-style-type: none"> ・柔軟的な運用が必要な場合 ・利用者に対して異なった対応を行うことが必要な場合 ・多様なスキルが必要な場合 ・多くの潜在的な構成員を抱え込める場合 ・成果を明確にする必要がある場合 ・民間部門にスキルのギャップがある場合 ・民間部門の資産を限界まで活用する場合 ・構成員が能力や信用力を拡大しようとしている場合 ・複数のサービスが同じ利用者に接する場合 ・第三者が政府よりも安いコストでサービスを提供できる場合 ・徐々に技術革新がある場合 ・政府による複数レベルのサービスが提供されている場合 ・複数の機関が同じ機能を用いる場合 	<ul style="list-style-type: none"> ・安定性が求められる運用 ・画一的で、ルールに従った対応を行うことが必要な場合 ・単一の専門性が必要な場合 ・政府が支配的な供給者である場合 ・成果が曖昧でよい場合 ・政府が必要な知見を有する場合 ・政府以外の力は重要でない場合 ・政府がその地域の市民と直接接している場合 ・サービスが比較的単体で独立して存在する場合 ・政府が提供するサービスのほうがコストが安い場合 ・技術革新に影響されない場合 ・政府により単一レベルのサービスが提供されている場合 ・単一の機関が同じ機能を用いる場合

ゴールドスミス、エッガース著 城山、奥村、高木監訳(2006)『ネットワークによるガバナンス～公共セクターの新しいかたち～』学陽書房 p58

上記の表の「要素」は、「官僚制」の特徴や、単一性、コストなどの視点から整理されているものと思われる。

第2章 公共経営の観点

第1節 公共経営とは

ボバールとラフラーは、「公共経営」を「公共サービスの価値(Value For Money)を高め

るための経営技術（しばしば民間部門に起源をもつ）を活用する手法³と定義している。

ちなみに「Value For Money」は、「金額に見合う価値のある物」⁴である。

「公共サービス」は公共セクターから提供されることが多かったが、近年は公共セクター、民間セクター、非営利セクターのどのセクターからも提供されるようになってきている。

第2節 公共経営の観点とは

第1節で挙げたボベールとラフラーの「公共経営」の定義から、公共経営の観点には、「Value For Money」と「公共性」という次の2点が考えられる。

まず「Value For Money」という、「金額に見合う価値があるかどうか」という点である。

次に「公共性」という点である。

ボベールとラフラーは、「公共経営」の「公共性」について「厚生経済学派は市場の失敗のため公共が介入するに値するもの」「政治学では政治家・政党にとって再選される上で重要なもの」「三つ目のアプローチはサービス提供の権利を与えられたサービス供給者が公的サービスの義務を負わされること」と紹介し、「どんな答に達するかは、受けてきた訓練や思想的な立場に極めて関連する」としている⁵。

齋藤は、『公共性』という言葉が用いられる際の主要な意味合いとして、第1に「国家に関係する公的な（official）ものという意味」でこの意味での「公共性」は、国家が法や政策などを通じて国民に対しておこなう活動を指し、第2に「特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの（common）という意味」でこの意味での「公共性」は、共通の利益・財産、共通に妥当すべき規範、共通の関心事などを指し、第3に「誰に対しても開かれている（open）という意味」でこの意味での「公共性」は、誰もがアクセスすることを拒まれない空間や情報などを指す、としている⁶。

そこで、このレポートでは「公共性」として齋藤の3つの定義を用いることにしたい。

第3章 「ネットワークガバナンス」の「公共経営」の観点からの

検討

第1節 有効性

「Value For Money」つまりは「金額に見合う価値があるかどうか」の観点から見ていく

³ ボベール、ラフラー編著 みえガバナンス研究会訳(2008)『公共経営入門～公共領域のマネジメントとガバナンス』公人の友社 p6

⁴ 『新英和中辞典』(2003)研究社

⁵ ボベール、ラフラー編著 みえガバナンス研究会訳(2008)『公共経営入門～公共領域のマネジメントとガバナンス』公人の友社 pp8～10

⁶ 齋藤純一(2000)『公共性』岩波書店 ppviii～ix

と以下のような有効性が考えられる。

「ネットワークガバナンス」は、表 1 において「コスト」という概念を用いている。公共サービスは数値化しにくい分野が多く、コストを厳しく問われることが少なかったが、コストを考えることは「効率性」という「Value For Money（金額に見合う価値があるかどうか）」を念頭においた経営が行われることになり、この点において評価できる。

次に、「ネットワークガバナンス」は民間セクターや非営利セクターの活用を図るという点で、公共サービスが公共セクターのみならず民間セクターや非営利セクターとネットワークを図ることは、公共セクターだけで公共サービスを行う場合よりも幅広い能力や知恵などの資源を活用できることになり、公共サービスの多様性や柔軟性が増すことにつながり、「Value For Money（金額に見合う価値があるかどうか）」を満足させる機会が増えることが考えられる。

第 2 節 課題

「特定の誰かにではなくすべての人びとに関係する共通のもの（common）という意味」及び「誰に対しても開かれている（open）という意味」という「公共性」の観点から見ていくと以下のような課題が考えられる。

まず「ネットワークガバナンス」の表 1 に「官僚的組織モデルがふさわしい要素」が列記されているが、「公共サービス」を公共セクターが直接行わなければならない場合として中立性や公平性が必要な場合が考えられ、そうした視点がこの表からは欠落している。「公共サービス」を公共セクターが直接行わず民間セクターが行った場合には民間セクターの利害関係者が存在しそれがサービスの質に影響するような場合、例えば労働相談や消費生活相談などは、民間セクターが公共サービスを行うことでサービスの利用をためらう住民が生じることがあり、そうした意味で「誰に対しても開かれている（open）という意味」での「公共性」の視点に欠ける場合がある。公共セクターが直接「公共サービス」を提供する必要がある場合の基準を明記すべきであろう。

次に、サプライチェーンネットワークが「民間に比べて、公共分野で見られることは、はるかに少ない。なぜなら政府はモノを製造するのと反対に、主としてサービスを提供するからである。」⁷と著者も述べているが、「サービス」は人に対して人が提供するものである。「ネットワークガバナンス」により、民間セクターや非営利セクターの人のノウハウをすぐに活用することはできるが公共セクターの人にノウハウが蓄積せず、また行政職員の異動慣行により「ネットワーク」が不安定になる恐れがあり、そうした場合、人によってサービスの内容やレベルが異なってしまう危険性がある。そうした意味で、「特定の誰かにではなくすべての人びとに関係する共通のもの（common）という意味」での「公共性」の視点に欠ける場合がある。公共セクターにノウハウが蓄積するような工夫を行う必要があるであろう。

「ネットワークガバナンス」の効果は看過できないものがあるが、その導入には「公共

⁷ ゴールドスミス、エッガース著 城山、奥村、高木監訳(2006)『ネットワークによるガバナンス～公共セクターの新しいかたち～』学陽書房 p79

性」の判断を厳格に行う必要があると考える。民間セクターや非営利セクターでできるものを何故公共セクターが絡まなければならないのか、その根本を考えるべきであると考え。つまり、齋藤が第1に挙げた公共性の定義「国家に関する公的な（official）ものという意味」で「国家が法や政策を通じて国民に対して行う活動」である必要があるかどうか、を考えるべきであると思う。

「国家に関する公的（official）なもの」で「国家が法や政策を通じて国民に対して行う活動」である必要があることをまず確認し、その上で、「特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの（common）」であるかどうか、「誰に対しても開かれている（open）」かどうか、という意味での「公共性」がきちんと確保できているか、確保できないようであればどうしたら確保できるかと考え、確保できなければ「ネットワークガバナンス」はあきらめ、公共セクターが直接公共サービスを提供しなければならないもの、と認識すべきものとする。