

博士學位論文

内容の要旨及び審査結果の要旨

第42号

2017年3月

京都産業大学

は し が き

本号は、学位規則（昭和 28 年 4 月 1 日文部省令第 9 号）第 8 条の規定による公表を目的とし、平成 29 年 3 月 19 日に本学において博士の学位を授与した者の論文内容の要旨及び論文審査結果の要旨を収録したものである。

学位番号に付した甲は学位規則第 4 条第 1 項によるもの（いわゆる課程博士）であり、乙は同条第 2 項によるもの（いわゆる論文博士）である。

目 次

課程博士

1. 長岡 敏彦	[博士 (マネジメント)] ……	1
2. 真野 毅	[博士 (マネジメント)] ……	8
3. 山崎 方義	[博士 (マネジメント)] ……	19
4. 川勝 弥一	[博士 (生物工学)] ……	24
5. 飯田 英明	[博士 (生物工学)] ……	28

氏名（本籍）	真野 毅（香川県）
学位の種類	博士（マネジメント）
学位記番号	甲マ第9号
学位授与年月日	平成29年3月19日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
論文題目	多様なアクターとの協働による新しいガバナンス体制の構築
論文審査委員	主 査 柴 孝夫 教授
	副 査 佐々木 利廣 教授
	〃 中井 透 教授
	〃 源 由理子 教授（明治大学）
	〃 大室 悦賀 教授

論文内容の要旨

本論文は、近年重要な問題となっている地方自治体の行政改革の現在までの過程の分析を踏まえつつ、組織論とその周辺諸科学の知見を応用することで、行政の変革を実行ならしめる方途を明らかにするとともに、著者が行政トップの一員として実際に行った調査に基づいて、行政と多様なアクターとが協働することで、イノベーションが創出されるガバナンス体制が構築できる可能性を論じたものである。

本論文は10章からなっているが、それらは4つのパートに分けられている。まず、第Ⅰ部「序論：研究の概要」で全体の構図を論じた後、続く第Ⅱ部「地方自治体改革の分析」で地方自治体経営の現実と課題を摘出すると共に、それを解決する方向性を組織論と周辺諸科学の知見に求めている。その上で、第Ⅲ部「豊岡市における協働事例分析」で、それらで得た知見を基に、実際に著者が行った豊岡市での取り組みを紹介、分析した結果を示し、第Ⅳ部で結論と課題が示されるという構成になっている。各部を構成する各章の内容は以下の通りである。

第Ⅰ部「序論：研究の概要」は、第1章「研究の概要」だけであるが、この章では、この論文

全体の概観が提示されている。そこでは冒頭でこの論文の目的を「地方自治体における経営改革の変遷と課題」、「地方自治体と民間営利・非営利部門との協働の課題と可能性」、「多様なアクターとの協働を通じて行政職員の意識が変容するプロセス」、「公共セクターのガバナンス改革に、協働が有効なツールであること」の4点を明らかにすることであるとしている。

続く第Ⅱ部「地方自治体改革の分析」は4つの章から構成されている。その最初となる第2章は「地方自治体経営の課題と課題解決の方向性」というタイトルで、行政における課題を整理した後、行政ガバナンス体制の変遷を論じている。すなわち、19世紀後期に公共管理(OPA: Old Public Administration)システムが出現して効率性を発揮したものの、それがやがて硬直化し、その立て直しのために1980年代に新公共経営(NPM: New Public Management)というシステムが構想され、実施されたものの、それも弊害をもたらすようになり、それを克服するために新たに民間企業等との協働を目指した新公共ガバナンス(NPG: New Public Governance)という手法が考案されてきたという流れが議論されているのである。その上で、著者は、これらの改革に「行政評価」がどのように活用されてきたのかを分析し、NPMで導入された「事務事業評価」が期待したほどの成果には至っておらず、評価制度の見直しが求められるようになって、NPGに対応した「協働型プログラム」評価が使われるようになったとする。これは、「対話を重視したワークショップを通して政策体系を評価しようとする」手法で、これによって「政策の効果的実施や評価結果の有効活用が進むだけでなく、そのプロセスを通じて、プロの公務員や主体的な住民を育成することが可能」となることが期待されているという。つまり、ガバナンスに関わる人々、とりわけ職員の意識改革が起こると期待されているのである。

第3章「地方自治体における協働の現実と課題」では、NPGが目指している「協働」の概念と定義を明らかにした上で、日本において地方自治体が行っている「協働」の状況と問題点を論じている。ここでは、「協働」についての種々の論者の考えが提示されるが、著者はその中で、異なる分野の人々が協力することにより、新たな価値を生むという能動的なイノベーション・プロセスであるコラボレーションの要素を積極的に取り込んでいる「異なる複数の主体が互いに共有可能な目標を設定し、その目標達成をしていくために各主体が対等な立場にたって自主・自律的に相互交流しあい、単一主体で取り組むよりもより効率的に、そして相乗効果的に目標を達成していくことができる手段」という定義を自己の研究に適用していくとしている。ここで著者がいうイノベーションという概念は、それを初めて理論化したSchumpeterのような技術的・経済的な結合にとどまらず、最近のイノベーション研究で議論されているように、社会システムの変革も含むものとして著者は捉えている。そうした意味では、イノベーションはなにもNPGにだけ生じるものではなく、OPMでもNPMでもイノベーションは存在していた。しかし、それらにおけるイノベーションとNPGにおけるイノベーションとは大きな違いがあると著者は指摘している。前2者はあくまで行政主導型で起こされ推進されるのに対して、後者は多様なアクターが協働でイノベーションを担うところに特徴があると見るのである。では、そうした「協働のイノベーション」はどのようにして実現されるのか。その点を著者は、「組織の吸収能力」と「組織におけるイノベーションの普及」という側面から検討している。

さらに著者は第4章の「企業の環境適合と組織変革」において、環境の変化に対応して、企業がどのように組織を適合させてきたのか、企業の組織変革に影響を与えてきた先行研究を環境適合という視点から考察している。最初に著者は、組織特性は外部の環境に依存すると考える環境適合論であるコンティンジェンシー理論を検討し、それが組織を分析対象としているもので、個人の意識は分析対象としてはいないとする。しかし、著者によれば、組織の環境適合という視点だけでは、現実の変動過程が十分説明できないとして、次に、組織の環境適合に対して阻害要因となる慣性力を考察し、さらにどのようにすればパラダイム転換に対応できる組織変革が可能になるのかを、組織変革の理論を巡って議論していく。その上で、相互作用モデルとして、加護野忠男が提起した組織のパラダイム改革モデルと野中郁次郎の提起した知識創造論を検討しながら、それらが地方自治体の組織変革に有効と考えられると指摘する。

これらの議論を踏まえて、第5章の「地方自治体における協働事例」では、前2章で展開した議論を整理して、それらで検討された先行研究が地方自治体の組織変革にどのように活用できるのかを明らかにした上で、公共セクターで協働を活用しながら経営改革を推進している島根県海士町と横浜市の事例を検討することで、組織には環境適合に抵抗する慣性力が存在するが、それを打ち破るためには、「トップの揺さぶり」と「突出集団の創出・育成」が大きな意味を持っていることと、とりわけ後者の突出集団には、「十分な異質性を取り込むこと」が必要で、そのためには「よそ者」の存在の意味が大きいことを指摘している。

ここまでではいわば理論的整理と外部事例による検証であるが、これに続く第Ⅲ部では、著者が豊岡市で行った行政改革の事例を検証している。その内、第6章「事例研究 新しい戦略展開プロセスの試み」では、豊岡市の環境経済戦略遂行に関わって行ったワークショップ（環境経済戦略策定ワークショップ）の状況が示され、続く第7章「事例研究 協働型プログラム評価の導入」では、全庁的な協働型プログラム評価の導入としては、日本では初めてのプロジェクトとなった豊岡市のプログラムの実施状況が詳細に提示されると共に、その効果が分析されている。その後の第8章「事例研究 協働型プロジェクトの推進」では、民間人と豊岡市の3つの協働事業、すなわち太陽光発電事業、東京でのアンテナショップの開設運営、城崎温泉のインバウンド・ツーリズムの推進、の概要が示されている。

これらの3つの章で示された事例が進展していく過程で、多様なアクターとの協働が推進されてきたのであるが、著者によればそれに関わった豊岡市の職員の意識は着実に変容してきているという。そこで、それを実証しようとしたのが、第9章「協働による行政職員の意識改革のプロセス」である。この章では、著者が面接調査によって得たデータを、「修正版グラウンディド・セオリー・アプローチ」(Modified Grounded Theory Approach: M-GTA) を使って分析することで、協働を通じた一連のプロセスの中で職員のモチベーションが継続的に向上し、それによって公務員のDNAからの脱皮が進んでいることを明らかにしている。ただ、それが他部門にまで広がるには至っていないことも著者は指摘している。

最後の第Ⅳ部では、著者は第10章「結論と今後の課題」で、これまでの議論をまとめると共に、著者はこの研究の学術的及び実務的インプリケーションについて言及している。それによると、

前者については、現場における創発型アプローチと民間企業の成果主義の導入により、新たな政策価値の創造が可能であることを豊岡市の協働型プログラム評価導入の事例を通じて示唆したことと、民間企業における環境適合と組織変革の先行研究が、地方自治体の組織変革に活用できることを豊岡市における事例を通じて示唆したこと、さらに豊岡市における事例を通じて、多様なアクターとの協働を通じて行政職員の意識が変容するプロセスを明らかにしたことの3点であるとしている。他方、後者の実務的なインプリケーションとしては、豊岡市における協働型プログラム評価が、事務事業評価が見直しを迫られている多くの地方自治体にとって有益な実践事例となると考えられることと、民間企業人の受け入れに積極的な革新的採用者や初期少数採用者をいれた突出集団を創出して、民間企業人と行政職員の協働を促進することが肝要であることを示唆することができたこと、及び地方自治体において、多様なアクターが協力して公共セクターを統治するガバナンス体制への改革について、1つの組織改革モデルを提案することができたと考えられることの3点をあげている。

他方、著者はこの研究の限界も提示している。その限界とは、事例があくまで豊岡市のものにすぎないということと、既存の理論研究への貢献が十分でないということ、さらに著者自身が、自ら面接調査等を行っているので、誘導が行われた可能性がないかという懸念がある点である。しかし、この最後の点についてはM-GTAという手法が分析プロセスにおいて、解釈が恣意的に進まないような工夫がされているので、客観性は確保できていると著者は見ている。

以上本論文の概要を示したが、最後に本論文の章別構成を示しておく。

第Ⅰ部. 序論：研究の概要

第1章 研究の概要

第1節 研究の目的

第2節 研究の意義と特徴

第3節 本研究の構成

第Ⅱ部. 地方自治体改革の分析

第2章 地方自治体経営の課題と課題解決の方向性

第1節 行政システムの課題

第2節 ガバナンス体制の変革を通じた経営改革の変遷

1. ガバナンスの概念
2. 公共管理 (OPA: Old Public Administration)
3. 新公共経営 (NPM: New Public Management)
4. 新公共ガバナンス (NPG: New Public Governance)
5. メタガバナンスへの挑戦

第3節 行政評価を活用した地方自治体の経営改革

1. 自治体行政評価進化モデル
2. 既存の行政評価モデルの限界

3. 新しい行政評価モデルの可能性

第4節 小括

第3章 地方自治体における協働の現実と可能性

第1節 協働の概念

第2節 協働の実態

1. 政府による協働の推進
2. 地方自治体における協働のパートナーの動向
3. 協働の現実
4. 行政職員の意識改革の難しさ

第3節 協働のイノベーションの可能性

1. 協働のイノベーションが期待されている背景
2. 各ガバナンス体制におけるイノベーションの構成要素

第4節 協働のイノベーションを実現させるための要件：組織の吸収能力

1. Prior Knowledge: 知識の多様性
2. 組織構造
3. 連結能力

第5節 組織におけるイノベーションの普及プロセス

1. 個人の革新性
2. ソーシャル・キャピタルと組織
3. 暗黙知

第6節 小括

第4章 企業の環境適合と組織変革

第1節 企業の静的環境適合

第2節 環境適合の阻害要因としての組織の慣性力

第3節 組織変革の理論

1. 組織変革のモデル
2. 組織認識論
3. 知識創造論

第5章 地方自治体における協働事例

第1節 地方自治体における組織変革モデル

第2節 島根県隠岐郡海士町の事例

第3節 横浜市の事例

第4節 2つの先進事例に共通する成功要因

1. トップのゆさぶり
2. 突出集団の創出・育成
3. 外部との協働による成功事例の創出

第5節 組織変革におけるよそ者の役割

第Ⅲ部. 豊岡市における協働事例分析

第6章 事例研究 新しい戦略展開プロセスの試み

第1節 新しい戦略展開プロセス

1. ロジック・ツリー
2. 従来の戦略策定プロセス
3. 協働を促進するワークショップ

第2節 豊岡市の環境経済戦略

1. コウノトリ野生復帰の取り組み
2. 環境経済戦略の課題

第3節 事例研究 豊岡市における環境経済戦略策定ワークショップ

1. 参加型ワークショップの設計
2. ワークショップの実施プロセス
3. 知識創造プロセスを起動させるワークショップ
4. ワークショップの効果

第4節 小括

第7章 事例研究 協働型プログラム評価の導入

第1節 事務事業評価の成果

1. 事務事業の見直し
2. マネジメントサイクルの構築
3. 職員の意識改革
4. 説明責任の強化

第2節 協働型プログラム評価の特徴

1. プログラム評価の活用
2. 参加型評価
3. 戦略的政策評価
4. 職員の意識改革を優先した導入プロセス

第3節 試験的導入期の取組状況（2012年度下半期～2013年度）

1. 導入状況（2012年度下半期）
2. 導入状況（2013年度）
3. 戦略体系図策定上の課題
4. 予算とのリンク：政策評価型予算の試行的導入の結果

第4節 本格導入の取組状況（2014年度）

1. 重要政策の決定
2. 具体的活動事例

第5節 協働型プログラム評価の普及（2015年度）

1. プロセス評価の本格導入
2. 全庁的な活動への展開
3. 2016 年度計画

第 6 節 NPG 型ガバナンス体制へのパラダイム転換

第 8 章 事例研究 協働型プロジェクトの推進

第 1 節 大型太陽光発電事業

1. 環境経済戦略推進のためのアクションプランの策定
2. 大型太陽光発電事業

第 2 節 東京アンテナショップ事業

1. 市場調査
2. 事業スキームの構築
3. 協働の課題の克服

第 3 節 城崎温泉におけるインバウンド事業

1. 挑戦の契機
2. 海外市場へのプロモーション
3. 地域との関係性の変化
4. 新たな事業展開（DMO の設立）

第 4 節 小括

第 9 章 協働による行政職員の意識改革のプロセス

第 1 節 先行研究

1. 官僚制組織
2. 協働を通じた行政組織の意識変容

第 2 節 研究方法

1. 修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ（Modified Grounded Theory Approach: M-GTA）という分析方法
2. データ収集の手続き
3. 分析手続きとプロセス

第 3 節 分析プロセス・結果

1. 調査対象組織である環境経済部の背景
2. 概念生成、概念カテゴリー化と結果のモデル化

第 4 節 結論と考察

第 IV 部. 結論および今後の課題

第 10 章 結論と今後の課題

第 1 節 結論

第 2 節 インプリケーション

1. 学術的インプリケーション

2. 実務的インプリケーション

第3節 本研究の限界と今後の課題

論文審査結果の要旨

日本において地方自治体における行政改革の議論が俎上に載って久しい。それは1980年代初頭に遡る。

一方での1973年の第一次石油ショックと1979年の第二次石油ショックによる税収の減少と、他方での社会保障支出の増大によって生じた財政危機に対処するために、1980年代初頭に第二臨時行政調査会が「増税なき財政再建」を掲げて、歳出の大幅な削減を提言した。その後、この提言を踏まえて、1983年に政府が立ち上げた第一次臨時行政改革審議会が国だけでなく地方自治体にも、減量化・効率化の徹底を求めた。その結果、1985年には政府によって「地方行革大綱」が策定され、それを受けて各地方自治体が行政改革の方向を検討するようになる。このようにして、1980年代初頭に地方自治体における行政改革が、日本全体で大きな課題となっていたのである。

それから既に30有余年、様々な自治体で行政改革への取り組みが行われてきており、その中には単なる財政改革だけではなく、行政の効率化や行政のあり方そのものの変革に主眼を置いたものも見られるようになってきている。しかし、そうした取り組みが成功しているかという点、必ずしもそうは言えない場合が多い。このような状況に対して、地方自治体の行政改革の現在までの過程の分析を踏まえつつ、組織論とその周辺諸科学の知見を応用することで、行政の変革を実行ならしめる方途を明らかにしようとしたのが本論文である。

本論文には3つの特徴点がある。その一つは、本論文の著者が現役の副市長の職にあり、その立場で感じ取ってきた行政組織のあり方についての問題点を、行政改革や組織論の理論にあてはめながら考察すると共に、さらにその認識に基づいて行った組織行動や調査結果を分析した「アクション・リサーチ」であるという点である。したがって本論文は、単なる理論や他の外部事例の検討にとどまらず（そうした外部の事例の分析も行われているが）、自らが関わったが故のより詳細な事例分析となっている。これが本論文の大きな特徴であるのであるが、もちろん、そうした著者の関わりは、分析の客観性に問題をもたらす可能性を有している。特に、組織変革に関わった職員の意識の変容過程を分析した第9章が著者との会話記録を基にしていることから、著者との関係によるバイアスや分析の恣意性に関する問題性を惹起する可能性が高い。この点については、著者自身も最終章で、その可能性は全く排除出来ていないかもしれないと懸念を示している。しかし、この第9章でも、著者は、分析プロセスにおいて、解釈が恣意的に進まないような工夫がなされている「修正版グラウンディド・セオリー・アプローチ」(Modified Grounded Theory Approach: M-GTA) を使っており、バイアスや分析の恣意性はかなりの程度回避されていると見てよい。また、その他の著者が関わった豊岡市の事例紹介と分析も公刊資料等を基に行われており、客観性は十分担保されていると言える。むしろ、これらの事例の実行に関わったからこそ示し得る知見や分析によって、事例そのものの内容がより詳細に理解出来るのが、この論文の価値をもたらしていると見た方が良くであろう。

本論文の第二の特徴は、地方自治体改革や組織論及びその周辺諸科学についての先行研究の検

討がしっかり行われているだけでなく、それらを融合しつつ、地方自治体の経営改革の課題と方途を明確に論じると共に、それを実践によって検証している点である。

著者も指摘しているように、1980年代半ば以降、行政改革については世界的にも種々の議論がなされ、実行されてきた。それは、大雑把に言えば、OPA (Old Public Management) から NPM (New Public Management)、NPG (New Public Governance) へという流れとして捉えることが出来るが、著者によれば、OPA の欠陥を克服するために、市場原理を導入しようとして提起された NPM、即ち「業績・成果による統制」と「市場メカニズムの活用」を中心とする手法は、短期的には効率化をもたらしたものの、政策を立案する部門と執行部門との協調的關係を損ない、執行部門のモチベーションを落として、結果として成果の向上を果たすことが出来なただけでなく、過度の効率化の追求のために、かえって公的なサービスの劣化をもたらすという事態を招いたという。そうした NPM の欠陥を修正しようとして考案されたのが NPG であった。この NPG は、行政組織が公共を統治することを基本とした OPA や NPM とは異なって、公共と多様なアクターとが協働して協治するというパラダイムの転換を行ったものであり、多様なアクターの協働によって地域全体のアウトカムを実現することを目指している。

こうした自治体の経営改革の流れの検証を通して、著者は NPG の重要性を示唆しているわけであるが、しかし、著者は日本では NPG の根幹をなす「真の協働」には至っていないと見ている。ここで著者が言う「真の協働」とは、「公共サービス供給側のアクター間の連携と公共サービス供給側と利用者の連携」だけを意味するのではなく、「新たな価値を生むという能動的なイノベーション・プロセスである『コラボレーション』も含有している」のに対して、日本では「まだ、協働をコスト削減の手段と考えている行政職員が多い」からである。著者によれば、行政の職員には、「行政以外のアクターを公共の協働経営者」と見なし、共に協働によるイノベーションを起こそうという意識が欠如しているのである。したがって、NPG という手法を導入しようとしても、それが本来目指そうとしていた機能を発揮することは、困難だと著者は見ているわけである。

では、そのような職員の意識を変革させるには、どのようにすればよいのか。その解決の方向性を、著者は組織論とその周辺諸科学で培われてきた、民間企業における協働のイノベーションに関する研究に見いだそうとする。そこで、著者はイノベーションについての研究を概観しつつ、コンテンジェンシー論や組織変革論、さらに組織認識論、知識創造論を吟味し、イノベーションが引き起こされる要件とそれが普及していく状況を整理すると共に、日本の地方自治体において先進的な取り組みと位置づけられる島根県の海士町と横浜市の事例を検討する。その結果、組織には環境適合に抵抗する慣性力が存在するが、それを打ち破るためには、「トップの揺さぶり」と「突出集団の創出・育成」が重要な意味を持っており、特に後者の突出集団には、「十分な異質性を取り込むこと」が重要で、そのためには「よそ者」の存在の意味が大きいと指摘する。このように、本論文は組織論と周辺諸科学の知見を取り込むことで、NPG がその本質的な機能を発揮しえる方途を考察し、それを自ら実践に移して、その結果を分析しているのである。

行政改革については、行政学や政治学の分野からも今まで多数の研究が行われてきたが、本論文は、このように組織論や周辺諸科学の知見を取り入れることで、従来の研究とは一線を画して

おり、その意味で、本論文は極めて大きな独自性を有しているといえるのである。

本論文の第三の特徴は、著者が関わった豊岡市での協働についての取り組みが、詳細に示されており、分析がなされている点である。地方自治体が行っている取り組みについては、これまでも様々な形で情報が発信されてきているが、ただ、その詳細については開示が不十分な場合がほとんどであり、情報を受け取る側は隔靴搔痒の感を抱くことが多い。しかも、地方自治体における NGP、つまり参加型の協働事例は極めて少ない。これに対して、本論文の第 3 部「豊岡市における協働事例」で 3 章にわたって提示されている諸事例は参加型の協働を取り扱った事例であるとともに、すこぶる詳細にわたって内容が示されており、読者に多くの知見を与えてくれている。著者は、最終章のこの論文についての「実務的インプリケーション」で、この豊岡市の事例が「事務事業評価が見直しを迫られている多くの地方自治体にとって有益な実践事例となると考えられる」ことをあげているが、それは事実であろう。

以上、本論文の特徴点を挙げたが、これらは取りも直さず、本論文の価値と貢献を示している。本論文では、行政改革についての議論の考察や組織論及び周辺諸科学の研究のサーベイにおいて、著者独自の解釈が強く出ているところがあることは否めないし、イノベーションを巡る理論の取り上げ方についても議論はあり得る。特に後者については、予備審査の段階で問題提起が出され、公聴会においても別の側面からの意見が出された。それらについては、著者は真摯に対応し修正しているものの、今後の課題として残されているものもある。とは言え、そうした課題はあるものの、上に掲げた特徴点をもつ本論文は、全体としては、博士論文として十分に評価出来るものであると、主査及び副査ともに判定した。