

博士論文

平成 28 年度

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

京都産業大学大学院
マネジメント研究科マネジメント専攻
博士後期課程 5年
学生証番号 351038
氏名 真野 毅

目次

第 I 部. 序論：研究の概要	1
第 1 章 研究の概要	2
第 1 節 研究の目的	2
第 2 節 研究の意義と特徴	2
第 3 節 本研究の構成	4
第 II 部. : 地方自治体改革の分析	9
第 2 章 地方自治体経営の課題と課題解決の方向性	10
第 1 節 行政システムの課題	10
第 2 節 ガバナンス体制の変革を通じた経営改革の変遷	12
1. ガバナンスの概念	12
2. 公共管理（OPA: Old Public Administration）	13
3. 新公共経営（NPM: New Public Management）	14
4. 新公共ガバナンス（NPG: New Public Governance）	15
5. メタガバナンスへの挑戦	16
第 3 節 行政評価を活用した地方自治体の経営改革	18
1. 自治体行政評価進化モデル	18
2. 既存の行政評価モデルの限界	19
3. 新しい行政評価モデルの可能性	21
第 4 節 小括	25
第 3 章 地方自治体における協働の現実と可能性	26
第 1 節 協働の概念	26
第 2 節 協働の実態	28
1. 政府による協働の推進	28
2. 地方自治体における協働のパートナーの動向	29
3. 協働の現実	29
4. 行政職員の意識改革の難しさ	31
第 3 節 協働のイノベーションの可能性	31
1. 協働のイノベーションが期待されている背景	31
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	33
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	35
1. Prior Knowledge: 知識の多様性	37
2. 組織構造	37
3. 連結能力	38

第5節 組織におけるイノベーションの普及プロセス	39
1. 個人の革新性	39
2. ソーシャル・キャピタルと組織	41
3. 暗黙知	42
第6節 小括	43
第4章 企業の環境適合と組織変革	44
第1節 企業の静的環境適合	44
第2節 環境適合の阻害要因としての組織の慣性力	45
第3節 組織変革の理論	49
1. 組織変革のモデル	49
2. 組織認識論	52
3. 知識創造論	54
第5章 地方自治体における協働事例	59
第1節 地方自治体における組織変革モデル	59
第2節 島根県隠岐郡海士町の事例	61
第3節 横浜市の事例	63
第4節 2つの先進事例に共通する成功要因	64
1. トップのゆさぶり	64
2. 突出集団の創出・育成	65
3. 外部との協働による成功事例の創出	65
第5節 組織変革におけるよそ者の役割	66
第Ⅲ部.：豊岡市における協働事例分析	69
第6章 事例研究 新しい戦略展開プロセスの試み	70
第1節 新しい戦略展開プロセス	70
1. ロジック・ツリー	70
2. 従来の戦略策定プロセス	72
3. 協働を促進するワークショップ	73
第2節 豊岡市の環境経済戦略	75
1. コウノトリ野生復帰の取り組み	75
2. 環境経済戦略の課題	75
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	76
1. 参加型ワークショップの設計	76
2. ワークショップの実施プロセス	78
3. 知識創造プロセスを起動させるワークショップ	80
4. ワークショップの効果	82

第4節 小括	85
第7章 事例研究 協働型プログラム評価の導入	87
第1節 事務事業評価の成果	87
1. 事務事業の見直し	88
2. マネジメントサイクルの構築	88
3. 職員の意識改革	89
4. 説明責任の強化	89
第2節 協働型プログラム評価の特徴	90
1. プログラム評価の活用	90
2. 参加型評価	91
3. 戦略的政策評価	91
4. 職員の意識改革を優先した導入プロセス	91
第3節 試験的導入期の取組状況（2012年度下半期～2013年度）	92
1. 導入状況（2012年度下半期）	92
2. 導入状況（2013年度）	93
3. 戦略体系図策定上の課題	93
4. 予算とのリンク：政策評価型予算の試行的導入の結果	94
第4節 本格導入の取組状況（2014年度）	95
1. 重要政策の決定	95
2. 具体的活動事例	95
第5節 協働型プログラム評価の普及（2015年度）	98
1. プロセス評価の本格導入	98
2. 全庁的な活動への展開	99
3. 2016年度計画	100
第6節 NPG型ガバナンス体制へのパラダイム転換	101
第8章 事例研究 協働型プロジェクトの推進	103
第1節 大型太陽光発電事業	103
1. 環境経済戦略推進のためのアクションプランの策定	103
2. 大型太陽光発電事業	105
第2節 東京アンテナショップ事業	106
1. 市場調査	106
2. 事業スキームの構築	107
3. 協働の課題の克服	107
第3節 城崎温泉におけるインバウンド事業	109
1. 挑戦の契機	109
2. 海外市場へのプロモーション	110

3. 地域との関係性の変化.....	111
4. 新たな事業展開（DMO の設立）.....	111
第 4 節 小括.....	112
第 9 章 協働による行政職員の意識改革のプロセス.....	114
第 1 節 先行研究.....	114
1. 官僚制組織.....	114
2. 協働を通じた行政組織の意識変容.....	115
第 2 節 研究方法.....	116
1. 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）という分析方法.....	116
2. データ収集の手続き.....	116
3. 分析手続きとプロセス.....	117
第 3 節 分析プロセス・結果.....	119
1. 調査対象組織である環境経済部の背景.....	119
2. 概念生成、概念カテゴリー化と結果のモデル化.....	120
第 4 節 結論と考察.....	123
第IV部. 結論および今後の課題.....	126
第 10 章 結論と今後の課題.....	127
第 1 節 結論.....	127
第 2 節 インプリケーション.....	130
1. 学術的インプリケーション.....	130
2. 実務的インプリケーション.....	131
第 3 節 本研究の限界と今後の課題.....	132
[参考文献].....	134
[資料 1 インタビュー調査用質問票].....	146
[資料 2 豊岡市 政策モニタリング調査].....	148

第 I 部. 序論：研究の概要

第 1 章 研究の概要

第 I 部の序論は、第 1 章の研究の概要で構成され、本研究の目的、研究の意義と特徴と研究の構成がまとめられている。

第1章 研究の概要

第1節 研究の目的

本研究は、地方自治体の行政職員と多様なアクターとの協働を通じた、新しいガバナンス体制の構築を対象としている。本研究の目的は、第1に地方自治体の経営改革の変遷と課題を明らかにすること、第2に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を明らかにすること、第3は、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すること、第4は、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を明らかにすることである。

第2節 研究の意義と特徴

「新しい公共」宣言が内閣府の円卓会議で2010年6月4日に発表された。「新しい公共」とは、「人々の支え合いと活気のある社会をつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場」と定義され、「これは、古くからの日本の地域や民間の中にあったが、今失われつつある『公共』を時代にふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すことにほかならない」と宣言されている（内閣府2010）。

少子高齢化、人口減少の時代の流れのなか、財政の縮小と福祉の拡大を求められる地方都市にとって、「新しい公共」の再構築が有効な解決策の1つであるのは明らかである。しかし、行政も市民も企業も、右肩上がりの時代の「公共の仕事は行政が行う」という発想を変えるのはそう簡単ではない。商工会、観光協会、区長会等という「公共」を支えて来た団体も、多様化する時代の要望に十分応えきれず、「新しい公共」における新たな役割を担うに至っていない。

さらに、工業化社会から情報化社会へ社会の変化のスピードが加速化するなか、地方自治体は、社会の変化に追いつけず、その差はますます大きく開きつつある。このままでは、地方自治体が、社会のニーズに応えることが困難になっていくのは明らかである。このような加速化する社会の変化に対して、民間営利・非営利部門との協働を活用して組織変革を進める地方自治体が、少しではあるが、生まれてきている。都心部では、市民協働のまちづくりを進める三鷹市や公民連携を戦略の一環として進める横浜市、地方では、葉っぱビジネスの徳島県上勝町や隠岐国学習センターの島根県海士町等が事例としてあげられている。例えば、横浜市では、「行政の資源やノウハウ等が限られる中で、公共サービスに対する市民ニーズに的確かつ持続的に対応していくためには、多様な主体との対話をし、知恵と力を出し合い、共にイノベーションを創出することが不可欠」（全国市町村国際文化研究所2014）と捉え、公民連携をイノベーション創出の戦略と位置付けている。この研究は、

このような協働によるイノベーション¹創出を促進するガバナンス体制の構築を研究の対象としている。

この研究の特徴は、第1に民間企業経営の経験を持つ筆者が、豊岡市の副市長として地方自治体の行政職員の意識改革を推進したアクションリサーチ研究²であるという点である。筆者は、京セラで30年間勤めた後、2009年に公募で豊岡市の副市長になった。京セラでは、海外営業からスタートし、米国のビジネススクールで勉強した後、M&A、J/V、コーポレートベンチャーキャピタル等、出資を伴う事業提携を担当した。その後、京セラが買収した3000名以上従業員がいる携帯電話の開発・製造・販売をする米国子会社の社長も経験している。副市長の使命は、民間企業の経営手法を豊岡市役所の経営に導入することであった。しかし、筆者が入庁して、新たな取り組みを進めようとしたところ、民間企業のようなスピードで経営改革は進まないことが明らかになった。抜本的な改革への取り組みには反対も多く、与えられた4年で成果を実現することは難しいことが予想された。試行錯誤のなかで、経営改革の活路を見出したのが、民間企業との協働の推進と事務事業評価の見直しであった。民間企業との協働は、今まで行政だけではできなかった事業機会を提供すると同時に、職員に民間企業を理解する訓練の場を提供できる。また、事務事業評価は、その成果に限界が見えてきており、見直しを迫られていた。明治大学大学院ガバナンス研究科の教員の指導を得ることで、新たな協働型の政策評価の導入ができれば、職員の意識改革につなげることができる。どちらの経営改革も民間人との協働を通じたガバナンス体制に関するものになった。本研究は、このような背景から、よそ者である筆者が民間企業での経営の経験を踏まえて、試行錯誤の中で組織変革を進めながら、そこで得た知見をまとめたアクションリサーチ研究である。

第2の特徴は、この研究は、行政学の視点から分析するのではなく、社会学や経営学の視点から地方自治体の運営を分析している点である。明治以来の中央集権国家の下、中央から地方へ上意下達で地方自治体は国に管理されてきた。国の公共政策は、人間の行動原理に関して「人は本質的に自分の利益が最大になるように行動する」という仮定に基づき、社会・経済システムへの介入として検討されてきた。しかし、人間の行動原理は、単なる経済的な利益を求める「目的合理性」だけではなく、社会的な多様な合理性に基づく判断基準が含まれており、人と人、組織と組織がどのように相互作用するかという視点が地方の現場では特に必要となる。行政学は、公権力を背景として広く資源の配分にあたる行

¹ 本研究では、地方自治体における協働によるイノベーションを対象としており、新しいガバナンス体制への変革については、質的な変化を伴うパラダイムシフトを生むイノベーションととらえ、組織のパラダイム転換と呼んでいる。イノベーションの概念については、第3章第3節で説明している。

² アクションリサーチという概念は、「組織あるいはコミュニティの当事者（実践者）自身によって定義された問題を扱い、その問題に対して、研究者が当事者とともに協働で問題解決の手法を具体的に検討し、解決策を実施し、その検証をおこない、実践活動内容の修正をおこなうという一連のプロセスを継続的におこなう調査研究のことを意味する」（草郷 2007: 254-255）という定義で使っている。

政過程の構造と機能を分析する学問分野であるが、主体としての「職員」と「市民」の視点が決定的に欠如している。多様なアクターとの協働によるガバナンス体制の実現には、環境の変化に自ら主体的に対応できる改革主体としての職員や市民が求められる。本研究は、地方自治体の行政職員と多様なアクターとの協働により、組織のなかにいる個人や小集団の意識や行動が変容するプロセスを分析することで、現場の運営に活用可能な実践的な知見を見出すことを目指している。

第3の特徴は、本研究は、ガバナンス体制の転換をパラダイム転換³と捉え、このパラダイム転換の実現に求められる地方自治体の戦略について、組織論的な視点から分析を行っている点である。戦略とは、その時代の環境の変化に対応して、組織が持続的に生き残るための改革方針であると言える。時代の環境の変化によって、企業の経営戦略の方向性は大きく変化して来た。しかし、前述したように、地方自治体は社会の変化に追いつけず、その差はますます大きく開きつつある。戦後の経済成長を実現した中央集権体制の下、地方自治体の職員は、「知識の活用」のために「効率性」を追求することが中心となり、社会の変化に求められる「知識の探索」をなおざりにしてきた。官僚制が、戦後の社会インフラの構築と福祉国家の実現にその効率性を発揮したが故に、新しい「知識の探索」を難しくしているのである。ガバナンス改革のような大きなパラダイム転換に環境適合するには、組織の「知識の探索」の阻害要因となる慣性力や促進要因となる吸収能力、さらに、組織のなかにおけるイノベーションの普及等の分析が必要になる。本研究では、これらの分析と企業組織における相互作用改革モデルを活用し、地方自治体におけるガバナンス改革を実現する組織変革モデルを考察している。

これらの3つの視点から、豊岡市におけるアクションリサーチ研究を時系列的に分析することにより、協働による行政職員の意識変容と協働相手との関係性の変化を明らかにし、協働が新しいガバナンス体制を推進するエンジンとして機能することを検証している。

第3節 本研究の構成

本研究は、第Ⅰ部「序論」、第Ⅱ部「地方自治体改革の分析」、第Ⅲ部「豊岡市における協働事例分析⁴」、第Ⅳ部「結論および今後の課題」という4部構成となっている（図1-1）。

³ パラダイムは、Kuhnにより「一般に認められた科学的業績で、一時期の間、専門家にたいして問い方や答え方のモデルを与えるもの」と定義されている。加護野は、この科学論の概念を援用し、組織にパラダイムの概念を導入した。詳細は第4章第2節で説明している。

⁴ 豊岡市役所が多様なアクターと推進している協働のプロジェクトや協働型プログラム評価等の事例である。協働は、『大辞林』によれば、「同じ目的のために、協力して働くこと」と定義されており、本研究における協働の概念は第3章1節で詳細に説明している。

第Ⅰ部の序論は、本研究の目的および研究の意義と特徴をまとめた本章である。

第Ⅱ部の「地方自治体改革の分析」は、第2章、第3章、第4章と第5章で構成される。第Ⅱ部では、地方自治体の経営改革と行政評価を議論し（第2章）、最新のガバナンス体制の原則である協働の現実と可能性を論じた後（第3章）、民間企業における組織の環境適合と組織改革に関連する先行研究の分析を行い（第4章）、地方自治体における協働の先進事例を分析して、地方自治体改革における協働の位置づけを明らかにしている（第5章）。

第2章の「地方自治体経営の課題と課題解決の方向性」では、行政システムの課題を整理したうえで、行政におけるガバナンス体制を、Osborneに従って三つの段階に分け、そのガバナンス体制の変遷の背景を地方自治体経営の課題解決という視点から明らかにする（Osborne 2010）。19世紀の後期に出現した公共管理（OPA: Old Public Administration）から1980年代から出現してきた新公共経営（NPM: New Public Management）、そして1990年代後期から生まれてきた新公共ガバナンス（NPG: New Public Governance）へと地方自治体の経営の改革が進んできた。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、第Ⅲ部の事例分析において、豊岡市で導入する「協働型プログラム評価」の地方自治体の経営改革における位置づけを明確にする。

第3章の「地方自治体における協働の現実と可能性」では、本研究が対象とするNPGのガバナンスの原則である協働の概念を定義し、日本における地方自治体と民間営利・非営利部門との協働の特徴と課題を明らかにしている。本研究では、「公共サービス供給型のアクター間の連携」を「パートナーシップ」、「公共サービス供給側と利用者の連携」を「コープロダクション」と定義し、協働は、パートナーシップとコープロダクションを含む概念としている。次に、本研究が対象とするNPG型の多様なアクターとの協働によるイノベーションが求められている背景とOPMやNPMにおけるイノベーションの違いを明確にしている。最後に、民間企業における組織の吸収能力やイノベーションの普及プロセス等の先行研究のレビューを行い、協働によるイノベーションの創出・普及に影響を与える因子を分析している。

第4章の「企業の環境適合と組織変革」においては、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する。最初に、組織特性は外部の環境に依存すると考える環境適合論を説いたコンティンジェンシー理論を考察する。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、地方自治体における慣性力の打破に有効な組織変革モデルを検討する。最後に、地方自治体の組織変革に有効と考えられる相互作用モデルとして、加護野の組織のパラダイム改革モデルと野中の知識創造論を考察する。

第5章「地方自治体における協働事例」では、第Ⅲ部の「豊岡市における協働事例分析」に先立ち、第Ⅱ部の最後に地方自治体の組織変革における協働の位置づけを明らかにする。最初に、第3章と第4章で分析した先行研究を整理し、それらの先行研究が地方自治体における組織変革にどのように活用できるかを議論する。次に、公共セクターにおいて協働

を活用して経営改革を推進している2つの地方自治体の成功事例をまとめ、先行研究の分析結果を踏まえて、2つの事例に共通する成功要因を抽出する。最後に、2つの成功事例において発見した、よそ者が組織変革において担う役割を、第Ⅲ部の事例研究の前提として、整理している。

第Ⅲ部の「豊岡市における協働事例分析」は、第6章、第7章、第8章の事例分析と第9章の「修正版グランディド・セオリー・アプローチ」(Modified Grounded Theory Approach: M-GTA⁵)を活用した質的研究で構成される。第6章は、協働型プログラム評価導入に向けて実施した市民協働型ワークショップの事例であり、第7章が協働型プログラム評価導入のアクションリサーチ研究である。第8章は、豊岡市役所で実施した3つの協働型プロジェクトの事例研究であり、第9章が民間人との協働を集中的に推進した環境経済部における職員の意識の変容プロセスをモデル化した質的研究である。

第6章「事例研究 新しい戦略展開プロセスの試み」は、豊岡市の環境経済戦略を検討するために、この戦略に関わる行政職員を含む地域のアクターに参加して貰い、2010年に実施したワークショップの結果をまとめた事例である。有能なファシリテーターとモチベーションの高い多様な参加者がそろえば、効果的なワークショップが実現できることを明らかにしている。さらに、参加者の地域を良くしたいという思いが、ワークショップを通じて「意識化」を生み、知識創造の場となる可能性が高いことを明らかにした。

第7章「事例研究 協働型プログラム評価の導入」は、前述のワークショップの結果を踏まえ、2012年から豊岡市において開始した「協働型プログラム評価」の導入効果を分析した事例研究である。「協働型プログラム評価」は、評価結果に重点を置く従来の評価と違い、評価プロセス自体が利害関係者へ与える影響を重視した、参加型の新しいNPGのガバナンス体制への改革を目指した評価方法である。協働型プログラム評価において、改善すべき政策とは、戦略目的達成のための政策体系(=プログラム)となる目的一手段のロジック・モデルであり、「戦略体系図」と呼んでいる。ファシリテーター(=協働促進役)のリードにより、多様なアクターが対等な立場で参加できる場が作られ、多様なアイデアや意見を得て、皆が合意する戦略体系図が策定される。協働型ワークショップを通じた評価プロセスを重視することで、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行政職員や主体的な市民の育成が可能になることを明らかにしている。

第8章「事例研究 協働型プロジェクトの推進」は、豊岡市役所がイニシアティブを取り、民間企業と協働で進めた3つの事例研究である。1つ目は、環境経済戦略の一貫として導入された大型太陽光発電の事例である。従来型の事務事業の改良・改善の発想では、実現できなかったプロジェクトである。2つ目は、東京で開設したアンテナショップの事

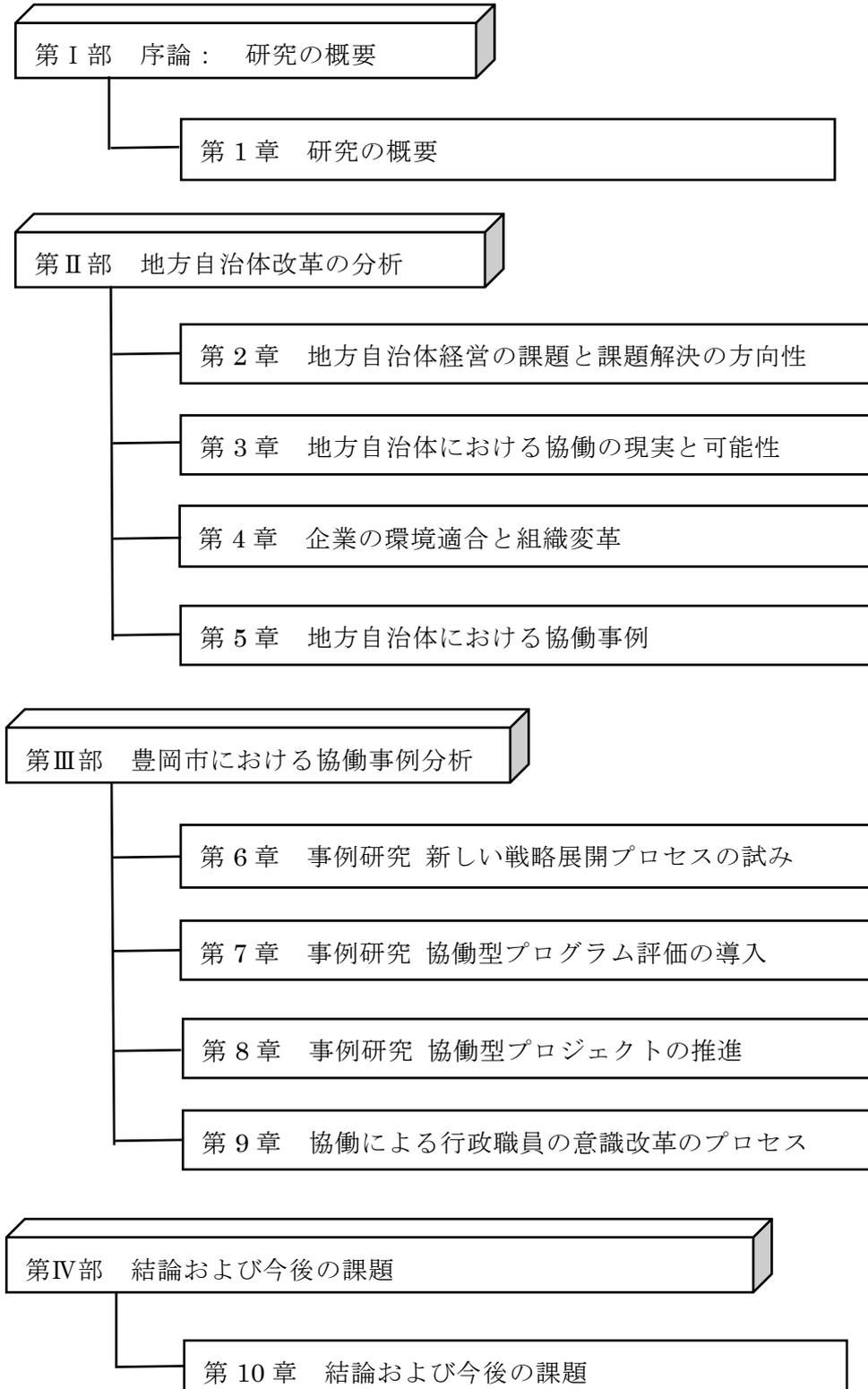
⁵ GTAは、質的データを用いて、データに密着した分析から、事象を概念化していく質的研究法で、M-GTAはGTAに修正を加えたもので、詳細は第9章第2節で説明している。

例である。このプロジェクトを通じて、お互いの資産、資源、貢献を活用して、より良い成果を実現することが協働であることを行政職員が体得していくプロセスを示した。3つ目は、城崎温泉のインバウンド・ツーリズムの事例である。行政組織に入った民間企業出身のよそ者が、城崎温泉の先進的な旅館と協働でインバウンド事業を成功に導き、その小さな成功が行政職員を変容させ、城崎温泉の市役所を見る目を変えていくプロセスを示した。これらの3つ事例ともよそ者として行政組織に入った民間企業人がドライバーとなり、民間企業との積極的な協働が行われ、職員の意識改革が促進されると同時に、新たな価値が創出されている事例である。

第9章の「協働による行政職員の意識改革のプロセス」は、民間営利・非営利部門との協働を集中的に行った環境経済部において、職員の意識改革がどのように進んだかを面接調査した質的研究である。個人的な関係が分析に及ぼす事例研究ではなく、解釈が恣意的に進まないような工夫がされている M-GTA を活用することで、職員との面接を通じた会話内容からコーディングと深い解釈を行い、行政職員の意識改革のプロセスを分析した。行政職員は、内部に入ったよそ者から、暗黙に共有されている民間人の仕事の進め方やものの考え方を学んでいた。また、外部との協働事業により、官僚制の病理を乗り越え、仲間と仕事をする喜びを感じながら、新たな問題解決法を学習していた。この調査により、行政組織内部に多様な人材を受け入れ、現場において協働を通じた実践経験をすることにより、民間企業人の持つ暗黙知の習得が可能になることを明らかにしている。

最後に第IV部では、第10章の「結論と今後の課題」で構成され、本研究の全体内容をまとめ、結論を整理して研究の総括を示した。さらに、本研究の学術的・実務的インプリケーションと本研究の限界と今後の課題について検討している。

図 1-1 本研究の構成



第Ⅱ部.：地方自治体改革の分析

第Ⅱ部の地方自治体改革の分析は、第2章、第3章、第4章と第5章で構成される。

第2章 地方自治体経営の課題と課題解決の方向性

第3章 地方自治体における協働の現実と可能性

第4章 企業の環境適合と組織変革

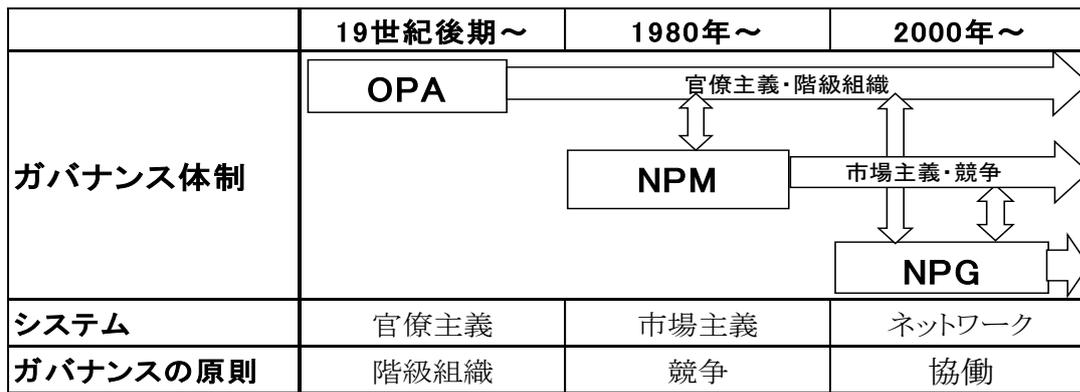
第5章 地方自治体における協働事例

第Ⅱ部では、地方自治体の経営改革と行政評価を議論し（第2章）、最新のガバナンス体制の原則である協働の現実と可能性を論じた後（第3章）、民間企業における組織の環境適合と組織改革に関連する先行研究の分析を行い（第4章）、地方自治体における協働の先進事例を分析して、地方自治体改革における協働の位置づけを明らかにしている（第5章）。

第2章 地方自治体経営の課題と課題解決の方向性

本研究では、行政におけるガバナンス体制を、Osborne に従って、19 世紀の後期に出現した官僚主義をベースとする公共管理（OPA：Old Public Administration）を第一段階、そして、1980 年代から出現してきた市場主義をベースとする新公共経営（NPM：New Public Management）を第二段階、そして 1990 年代後期から生まれてきたネットワークをベースとする新公共ガバナンス（NPG：New Public Governance）を第三段階と分類している（Osborne 2010）。OPA が階級組織を通じた統制であるのに対して、NPM が競争を通じた統制であり、NPG は多様なアクターとの協働を通じたガバナンス体制を原則としており、環境の変化に対応して、地方自治体のガバナンス体制の改革とともに経営改革が進んで来ている。ただ、これらの 3 段階は、それぞれの段階が独立して存在するのではなく、最初の OPA に、NPM が加わり、その上に NPG が加わるというように、図 2-1 が示すように重層の構造を成している。本章では、これらのガバナンス体制の変遷と課題を整理した後、これらの経営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、第 III 部の協働事例分析で豊岡市において導入する協働型プログラム評価の位置づけを明確にする。

図 2-1 ガバナンス体制の変遷



出所：著者作成

第1節 行政システムの課題

バブル崩壊後の 1990 年代以降、戦後の社会インフラの構築と福祉国家の実現にその効率性を発揮した官僚制度の限界が目立ってきた。地方自治体における行政改革は、国が策定した指針に従って進められてきたが、定員合理化や組織・機構改革をはじめとする簡素化・合理化による歳出の削減を中心とした行政改革では限界がある。このような国主導の行政改革に加え、1980 年代から始まった NPM の流れをうけ、日本においても地方自治体

独自の経営改革が、「さわやか運動」という名称で三重県から 1995 年に始まった。その取り組みの中核となったのが、事務事業評価制度の導入である。全ての事務事業に1つずつ調書を作成し、自己評価していく事務事業評価の仕組みは、他の地方自治体でも導入が容易だったこともあり、財政縮減に取り組んでいた多くの自治体が参考にし、全国の自治体で広がった。全国の都道府県、市区町村の導入率は、2004 年 18.1%だったものが、2010 年には 54.4%までかなりのスピードで普及して来ている（総務省 2010）。都道府県レベルでは 98%、市レベルでも 78%まで広がっている。

しかし、制度的な導入は進んで来たが、事務事業評価は導入の容易さの反面、行政のマネジメント改革には繋がっていないようである。大住は「行政評価の導入が必ずしも自治体マネジメントに発展していないケースがしばしばみられる。日本の行政評価の導入パターンをみると、事務事業評価から導入が始まり、施策評価につなげ、政策評価へ発展させるケースが多い。このような場合、事務事業評価であれば、マネジメントの Will（意思）が明確でなくても形式的には実施できる」⁶と、事務事業評価が抜本的な経営改革に至っていないことを警告している。広島大学行政評価研究会（2007）の調査では、「実施が目的化している」と答えている自治体が 35.3%もある。さらに、63.5%の自治体が「作業の割に負担感が多い」ことを問題にあげており、効果が見えないことが職員の負担感につながっているようである。このように、多くの市町村においては、事務事業評価は期待したほどの成果には至らず、評価制度の見直しが求められている。

行政システムは、予算策定と議会承認という予算の事前評価プロセスが中心で、承認された事務事業を執行する PLAN-DO の繰り返しになり、CHECK-ACTION が疎かになってくる。事務事業評価は、事務事業を事後的に評価（CHECK）することにより、PDCA を回し、毎年同じ内容の事務事業を繰り返す前例踏襲の経営体質を変革することが目的であった。しかし、予算（計画）を重視し、決算（評価）を軽視する投入指向型管理が強い行政のシステムにおいては、予算を保持したい現場と予算を削減したいスタッフとの攻防が、事務事業評価という事後評価を通じて行われるだけとなっている。

お金の使い方が事業の良し悪しを決めるという長年培われてきた行政における投入指向型管理志向の改革は極めて難しい。高寄は、「減量経営では、財政収支は改善されても、行財政運営のシステム、地方公務員の意識もそのままであり、自治体の改革は、半永久的に期待できない」と、行革のための事務事業評価をベースとした減量経営に警告を発している（高寄 2000: 49-61）。西野は、「一番大きな課題は、NPM が機能するための前提条件が未整備の課題であろう。とりわけ、様々な NPM のツールを与えられた公務員がマネジメント（経営）の意識・思考方法がない」と行政職員のマネジメント意識の欠如を NPM の一番の課題と捉えている（西野 2004）。地方自治体は、単に民間のマネジメント手法の

⁶ 大住は、マネジメント（経営）とは、「真の経営者の意志・目的を達成するための一連の意思決定・行動」であり、事務事業評価レベルでは、経営としての価値判断の必要がないと考えている（大住壮四郎：2005a）。

形式的導入だけに留まらず、その手法を活かしきれる経営の実践力の習得が求められているのである。

事務事業評価の限界も指摘されるなか、日本においても NPG 型ガバナンス体制の推進につながる「新しい公共」宣言が 2010 年に発表された。ガバメント（統治）からガバナンス（協治）へのパラダイム転換である。行政だけで公共を担うのではなく、地域を構成する多様なアクターによって担われる「新しい公共」の時代への変化である。「新しい公共」とは、「人々の支え合いと活気のある社会をつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場」（内閣府 2010）と定義されている。少子高齢化、人口減少の時代の流れのなか、財政の縮小と福祉の拡大を求められる地方自治体にとって、「新しい公共」の再構築が有効な解決策の 1 つであるのは明らかである。しかしながら、Plan 段階としての総合計画、Do 段階としての予算編成、Check/Action 段階の行政評価等、「プロセスの一部」において政策形成過程への市民参加は実現して来ているが、プロセス全体を視野にいたした市民との協働による NPG 型の地域経営までには至っていないのである（財団法人 地方自治研究機構 2013）。

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

ガバナンスという用語は、一般的には組織における意思決定、執行、監督に関わる機構のことをいうが、ガバメント（統治）からこのガバナンス（協治）というのが現在の公共経営のキーワードである。経済成長に支えられ、公共政策分野での役割を拡大してきた政府（ガバメント: Government）の生産性の低下が顕著となり、政府が得意とした画一的・公平な政策により、地域社会の基礎的ニーズが充足された時代は終わった。社会構造や生活環境の大きな変化に、政府だけでは対応することが難しくなっている。ニーズの高度化、多様化、核家族化、少子高齢化、国際化、人口減少化等の波が押し寄せ、政府自身がパラダイム転換への対応を求められている。一方、公共分野でも、NPO やボランティア、企業が少しずつ役割を担うようになってきた。こうした中で、政府だけでなく、多様なアクターが一緒になって、地域を運営していこうというガバナンスの概念が重要となって来ているのである。

このような変化のなかで、真山はガバナンスについて、①ガバナンス概念では政府は公共空間における諸主体の中の 1 つに過ぎないと捉えていること、その結果として、②民間の営利・非営利双方の部門も重要な役割を有していることを前提としていること、③それらの諸主体は相互依存関係にあってネットワーク状に結びついていること、そして④ネットワークは誰かが管理しなければならないことの 4 点が重要であると指摘している（真山 2001: 46）。そのうえで、ガバナンスを「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府（中央政府および地方政府を含むいわゆる Government）、企業（民間営利部門の諸主体）、

NPO、NGO 等（民間非営利部門の諸主体）のネットワーク（アクター間の相互依存関係）を構築し、それを維持・管理する活動（＝公共空間の協働管理）」と定義している（真山 2001: 47）。本研究においては、NPG の構築に向け、この公共空間のネットワークの管理を当面は政府が中心的に推進していく必要があると考えている。政府がガバナンスの中心である OPA や NPM と共存させながら、NPG を構築していくことが重要と考えているからである。

2. 公共管理（OPA: Old Public Administration）

行政における中央集権型の官僚体制による統治は、公共管理（＝OPA: Old Public Administration）と呼ばれ、国王や党派の情実にと左右されてきた政府の意思決定を、公平で民主的なものにするために 19 世紀後期にできた新しい組織の仕組みである。社会学者 Weber が目指した官僚制は、1 つの目的達成に向けて、効率的に、長期的に安定したサービスが提供できる組織の実現である（尾高 1979）。達成すべき目標に向けて、遵守すべき規則や手順に基づき、命令の一元化が貫徹されたヒエラルキー構造の中の役割や地位に応じて、分与された仕事を執行する組織がもっとも効率的であると考えられたのである。厳格に合理的に設計された近代官僚制の組織は、命令の連鎖、分業体制、公式化、業績重視、非人格的手続きという特徴を持ち、これらの特徴を合わせることで、組織の目標を効率的に実現することができる（田尾 2010: 144-145）。しかし、これらの理想的な官僚制の特徴が組織の弊害となってくる。Merton（1949）は、訓練された無能力、規律の自己目的化、自己利害の擁護、規範の神聖化、人間関係の非人格化等、Weber が理想とした官僚制の特徴そのものに病理が内在しているという「官僚制の逆機能論」を指摘していた。

OPA は、戦後の高度成長期の画一的な社会インフラの構築と福祉国家の実現にその効率性を発揮したが、1970 年代以降、Merton のいう官僚制の逆機能が目立ってきた。官僚として規律を遵守することを過剰に叩きこまれた結果、合理的政策実行のための手段であった規則の遵守そのものが目的化してしまい、行政職員の杓子定規的な対応が生まれる。規則を守ることが「目的」となってしまい、何のためにその規律ができたかを考えないが故に柔軟な対応ができなくなってしまうのである。また、行き過ぎた分業体制は、自部門の利益しか考えない、セクショナリズムを生むことになる。さらに、法的な強制力で税収が得られる行政においては、市場での競争がなく、外部環境の変化に鈍感で、放漫経営に陥りやすい。仕事の量に関わらず、役人の人数は増加するという「パーキンソンの法則」により、組織が肥大化する。手厚い社会福祉制度など行政の機能の拡大は、先進国において膨大な財政支出をもたらし、財政赤字を拡大させた。

日本においても、行政組織は前例踏襲主義や事なかれ主義のお役所仕事と揶揄され、官僚制の逆機能が問題視されてきたにもかかわらず、現代においても官僚制組織は依然として地方自治体の基本的な組織構造として維持されている。田中（1994）は、地方行政官僚制における組織変革を、組織社会学的視点から研究し、変革の限界は、法規範やルールな

どの「制度的要因」にあるのではなく、職員自身の「行動的要因」に起因するところが大きであったと結論づけている（田中 1994: 561）。田中は、官僚制組織から脱官僚制組織へと新しい枠組みを創出していくために、「組織理念」（組織目的など）を変革し、次に「構造」（機構改革、新制度導入など）を変革し、さらに管理運営過程における「機能」（地位—役割関係など）の変革を進めた。「組織理念」や「構造」の変革はスムーズに導入できたが、人間の行動変革に結びついている「機能」の変革は困難であったと指摘している（田中 1994: 570）。「新制度が導入されても、それが実施される仕方は結局、それを運用する側の新制度に対する理解の仕方や意識と、それを運用する能力に依存している」ので、職員の意識改革なしに、真の組織変革はありえないと結論づけているのである（田中 2009: 11）。OPA における官僚主義の下での階層組織を通じたガバナンスの原則では、現場の職員に改革の主体者として活動することを期待することは難しい。Meton が指摘した「官僚制の逆機能論」の病理が生じてくるのである。

3. 新公共経営（NPM: New Public Management）

このような環境変化の中で、アングロサクソン諸国を中心に 1980 年代から 1990 年代にかけて、行政改革活動が拡大した。これらの活動を総称して、新公共経営（=NPM: New Public Management）と呼んでいる（Hood 1991）。大きな環境変化の中で、行政に民間企業の経営手法を導入し、行政部門を効率化・活性化することを目的としたイノベーションである。NPM の基本理念は、①業績・成果による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義への転換、④ヒエラルキーの簡素化という 4 つの要素に整理できるが、本質的なものは①および②で、特に①は「契約型システム」への転換を意味しており、NPM 論の核心と考えられている（大住 2005: 92）。NPM の定義は、国や地域によって違い、時代とともに変化しており、いろいろな類型が存在している。

英国・ニュージーランドで始まった古典的 NPM の特徴の 1 つは、NPM の「契約型システム」に基づき、政府の機能を「政策の立案」と「政策の執行」に分離し、執行部門の業務の標準化を進めたことである。イギリスでは、電気通信事業、郵便事業、国鉄、水道、公共交通等の国営事業や政府が直轄する事業の民営化が実行された。標準化により、執行部門の業務への新たな参入を可能にし、業績測定を行い、競争による効率化を進めた。さらに、執行部門に対して業績測定を行い、今まで“Plan—Do”の繰り返しで、規則遵守という観点からの「手続き」の確認に留まっていた事後チェックに、それぞれの事業がどれだけ成果をあげたかという業績の評価が導入されることになった。これにより、行政において PDCA のマネジメントサイクルを形成することが可能になった。NPM によって、成果重視の公共経営思想が浸透し、エージェント制による民間企業の活用が増え、業績測定の実用化は急速に進んだのである。

ただ、NPM の導入とともに、次第にその弊害が明らかになってきている。政策の立案と執行の分離により、執行部門の業務を標準化し、作業を簡単にマニュアル化したことによ

り、短期的に効率化は進んだ。しかし、立案と執行の2つの分離された組織間の仕事の内容は、全てを契約で規定できない場合も多い。契約で規定できない仕事内容は、組織間の調整が必要となり、組織間の交渉を通じた調整コストは大きくなる。組織間の調整コストを削減するには、執行部門に信頼関係をベースとした裁量権を与える必要がある。短期的な競争原理の導入では、執行部門のモチベーションは落ち、結果として成果の向上が果たせないのである。市場原理を重視しすぎると、政策を立案する部門と執行部門との協調的關係は損なわれる。成功している民間企業においては、市場競争により調達コストの削減が図られる一方で、主要供給業者には、新製品開発に必要な開発投資を要請するなど、長期的な協調的關係を重視した経営を行っているのである。

業績測定についても過度な活用は弊害となる。地方自治体においては、「男女共同参画の実現」というような上位目的のアウトカムの実現には、長期の継続した活動が要求され、また、行政機関以外のアクターの活動が求められる。チームワークや地域力のような中長期的な成果を狙った施策は評価が得られないので手をださなくなり、貢献度測定が困難な施策、さらには成果が不確実でリスクが高い施策は排除されることになりかねない。業績測定が経営の質向上の手段ではなく、数字の達成が自己目的化するという弊害がおこるのである。さらに、業績測定への圧力はプロフェッショナルの意欲をそぐことになる。

さらに、競争による行政サービスの効率性の追求は、行政組織内の効率化を優先するものであり、公共分野に参画している住民、NPOや企業等他の多様な主体との信頼關係の構築に支障をきたす可能性がある。公共サービスの効果は、サービス供給者の業務改善だけではなく、サービス利用者や地域社会の対応によって左右されるからである。

4. 新公共ガバナンス (NPG: New Public Governance)

イギリスにおいては、NPMの欠陥を修正するために、中長期の信頼關係に基づき、結果的に低コストで大きな成果を目指す協調的なパートナーシップが求められるようになってきている。NPM改革によって、民営化された企業の業績は改善し、経済の再生が進む一方で、その副作用として多数の社会問題が発生したからである。貧富の差は拡大し、失業者が増加し、公的な医療や教育サービスが劣化した。平等の実現を掲げ「大きな福祉国家」を求めれば、「政府の失敗」が起り、効率を追求する市場経済を重視する「小さな自由主義国家」を求めれば、「市場の失敗」に陥る。このように執行部門の効率化だけでは地域の多様なニーズに対応できず、1998年にブレア政権になると協調的なパートナーシップを通じてアウトカムや価値に適合した公共サービスの再構築が必要と考えられるようになる。さらに、公共サービスを受ける市民が、サービスを提供する行政部門とサービス向上のため協働するというコープロダクションが広がってきているのである。多くの公共サービスの効果はサービス供給者の業績だけでなく、サービス利用者や地域社会の反応によっても左右されるからである。多様なアクターと一緒に公共を担うガバナンス体制を目指す市民協働型のNPMは、従来のNPMとは区別し、新公共サービス(NPS: New

Public Service)ないし新公共ガバナンス(NPG: New Public Governance)といわれている(Denhardt & Denhardt 2003, Osborne 2010)⁷。競争原理の導入による行政内部の経営効率を狙ったNPMに対し、NPSやNPGは多様なアクターが協働して、地域全体のアウトカム(成果)を実現することを目指している。ガバナンス体制における政府の役割から見ると、政府が船を漕ぐ役割を担うと考えるOPAから、市場を活用して舵を取る役割と考えるNPMへ、そして市民と一緒に船を漕ぐというNPS(=NPG)へ移って来ていると考えているのである(Denhardt & Denhardt 2003)。

日本においては、1990年代以降の地方分権改革の流れのなかで、地方は国と対等な位置づけとなり、地方における地域協働の推進が求められてきた。地方分権推進法により設置された地方分権推進委員会においては、1996年の中間報告で、『民間でできるものは民間に委ねる』という考えに基づき、行政の活動を最小限度にとどめる(地方分権推進委員会1996)と報告し、2001年の最終報告では、「地方自治体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の『公共社会』を創造してほしい(地方分権推進委員会最終報告2001)と報告している。少子高齢化、人口減少の時代に突入した日本において、縮小する税収で多様な福祉サービスを供給していくために「新しい公共」という言葉に代表される協働によるガバナンスの向上が重視されるようになってきた。行政による統治ではなく、多様なアクターが対等な立場で協力して統治していくという新しいガバナンス体制が求められているのである。

5. メタガバナンスへの挑戦

OPAにおける課題を克服するためにできたガバナンス体制がNPMであったが、その経営手法そのものが、NPGによるイノベーション創出を妨げる要因になっているケースもある。Sorensenらは、NPMの経営改革思想が、行政と民間との協働を阻害し、NPGへのパラダイムシフトの障害になっていることを、NPMの経営改革思想が持つ2つの限界から説明している。「民間セクターの競争が公共にも同じように有効である」というNPMの独断的な主張と、「公共部門の幹部だけが公共セクターの責任を担っている」というNPMの基本的思想の2つである(Sorensen, E. & Torfing, J. 2010: 12)。Sorensenらは、「新しく、かつ創造的なアイデアを生み出し執行し普及する、多少とも意図的で積極的なプロセス」をイノベーションと捉え、民間との協働によるイノベーションを阻害するNPMに固有の4つの具体的要因を挙げている。それらは、①高い効率性への著しい関心、②公共マネージャーの役割への焦点化、③NPMを支配する競争精神と④業績の測定へのNPMの

⁷ Denhardt の主張した NPS は、行政の役割に大きな関心をもっているが、統治体制全体から見ると多様なアクターと一緒に公共を担うガバナンス体制を目指している。社会全体の状況をとらえた表現として NPG が一般的となってきたので、本研究も NPG を総称として使っている。

過剰な要求である (Sorensen, E. & Torfing, J. 2010:18-19)。

その一方で、それぞれのガバナンス体制のメリット・デメリットを理解して、一律固定的なガバナンスに頼るのではなく、時間、場所、政策テーマ、政策の形成プロセス段階などの多くの要因を考慮し、ケース・バイ・ケースで最善の方法を考えるというメタガバナンスも求められている。具体的な例⁸をあげてみよう。河川敷に遊歩道の建設をして欲しい地域住民から要望があったとする。市街地のベッドタウンから学校や商店街に流れる河川に遊歩道を建設して欲しいという要望である。OPA 的アプローチであれば、行政の専門技術職員が基本設計、実施設計を競争入札で外部の設計業者に委託し、その後建設工事実施も土木業者に競争入札で発注することになる。遊歩道ができた後も維持管理は業者に委託するが、行政財産として行政が全面的な管理責任を持ち、メンテナンスコストも負担することになる。これを NPM 的アプローチを進めると、設計、建設、維持管理をセットで対応できる民間事業者に、提案型の競争入札を行うこととなる。建設資金は後述の PFI 方式とし、民間の専門家やユーザーの希望も入れた利便性、安全性、快適性、自然保護等の評価指標を設定し、入札を行うのである。設置後のオペレーションについては、一部利用者が希望するコーヒESHOPなどの機能からの収入を得ることで、事業者がメンテナンスコストを負担することも可能となる。NPG 的アプローチでは、地域住民が遊歩道利用者協議会を立ち上げ、専門家を招き、行政職員も参加して、地域遊歩道の勉強会を開催することがスタートとなる。協議会が中心となって信頼できる設計業者を選び、地域住民のニーズ調査、公開討論会等を経て、設計と利用計画を協議し、協議会で合意を得た計画を建設業者に委託して遊歩道を建設する。供用開始後は、利用者協議会が主体となって維持管理する。実際には、最善のアプローチは、3つのアプローチの要素が混じることになるが、3つのアプローチのメリット・デメリットを検討の上、ケース・バイ・ケースで最善の方法を考えるというメタガバナンスという発想が必要なのである。

以上、OPA から、NPM へ、そして NPG へガバナンス体制がどのように変化してきているのかを明らかにしてきた。また、OPM、NPM、NPG のガバナンス手法は、一律固定的なガバナンスに頼るのではなく、それぞれのメリットを組み合わせたり、使い分けたりするメタガバナンスが重要となることも明らかにした。ただ、新しいガバナンス体制である NPG は、19 世紀後期から活用されてきた OPA やその課題を解決するために生まれた NPM とは違い、行政組織が公共を統治するのではなく、多様なアクターと協働で協治していくという、ガバナンス体制そのもののパラダイムの転換である。行政組織が公共を統治するという慣行の軌道を打破していく過程には、Schumpeter の指摘したようにさまざまな困難⁹がある (Schumpeter 1926: 223-226)。慣行の軌道にいる経済主体からの抵抗や

⁸ 明治大学大学院ガバナンス研究科の北大路教授による「公共経営研究」の講義で取り上げられた事例である。

⁹ Schumpeter は、イノベーションの実現には、通常のエconomic活動のなかにおける「慣行の軌道」を打破することが重要と考えた。詳細は第 3 章第 3 節で説明している。

社会環境の抵抗のなかを進んでいく必要があるのである。

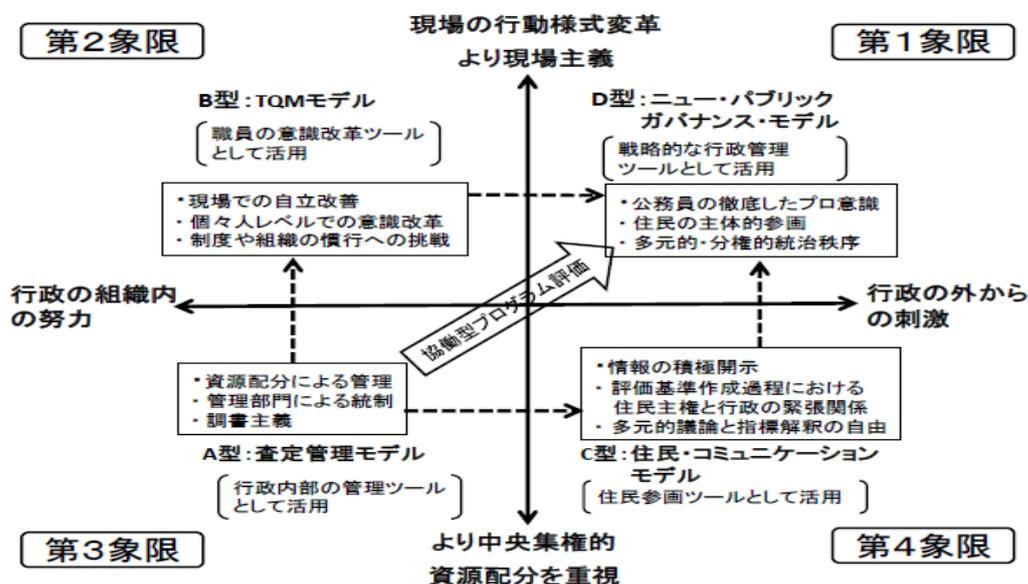
第3節 行政評価を活用した地方自治体の経営改革

地方自治体の経営を予算志向から成果志向へ変革することが、行政評価の導入の主要目的であった。予算の確保と執行という PLAN-DO の繰り返しが中心となっていた地方自治体に、評価という概念を持ち込むことにより、社会が求めている成果を明確にし、その成果の実現ができていくかどうかを評価することが求められるようになるからである。しかし、多くの市町村において導入された事務事業評価が、期待したほどの成果には至らず、評価制度の見直しが求められている。豊岡市においては、事務事業評価の見直しを行い、新たに「協働型プログラム評価」の導入をした。本節では、後述する「自治体行政評価モデル」の分類を活用することで、地方自治体の経営改革に「行政評価」がどのように活用されてきたのかを分析し、第Ⅲ部の事例分析において、豊岡市で導入する「協働型プログラム評価」の地方自治体の経営改革における位置づけを明確にする。

1. 自治体行政評価進化モデル

上山・井関は、NPM 理論を手掛かりに、日本の自治体の行政評価を図 2-3 のように分類している。この進化モデルは、自治体における経営改革と行政評価のモデルがどのように連携しつつ進化するかを2つの軸と4つの象限によって分類している。

図 2-3 自治体行政評価進化モデル



出所: (上山・伊関 2003: 51) の図 2-3-1 に筆者が加筆

横軸は、行政評価の価値判断の所在が、行政の組織内か、組織外からの刺激かということを示し、縦軸は、改革の中核の所在が、中央集権的か、現場の自主的なものかということを示している。縦軸の上下は、改革にあたって「資源配分を重視するのか」（下方）、むしろ「現場の行動様式の変革による改革を目指すのか」（上方）という改革のアプローチにも対応するとしている。

第3象限のA型（査定管理）モデルでは、事務事業評価が経営改革に活用されている。行政評価の価値判断をするのは行政内部であり、行政の管理部門が改革の中心となっている。事務事業を評価シートに1つ1つまとめていく調書主義が特徴で、管理部門による資源の適正配分を目的としている（上山・井関 2003: 51）

第2象限のB型（TQM）モデルにおいては、経営改革に、業績測定に加えて、業務改善活動（TQM：Total Quality Management 総合的品質管理）が活用される。三重県の初期の事務事業評価システムや、静岡県業務棚卸、福岡市のDNA運動等の業務改善活動を伴う行政評価である。行政評価の価値判断は行政内部で行うが、改革の中心は、現場職員であり、管理部門による予算や人事などの資源配分よりも、現場の業務改革と職員の意識改革を目的としたNPM改革である（上山・井関 2003: 52-53）。上山・井関は、「戦略目標を当初から住民に示し、その達成に向け予算を獲得し、目標の達成度に応じて信賞必罰が行われる」欧米型NPMをB型モデルの理想としている（上山・井関 2003: 150-151）。

第4象限のC型モデルには、経営改革に外部評価が取り入れられている。青森県の政策マーケティングや市民オンブズマンが行う行政機関の情報公開度のランキング評価などが例としてあげられている。情報公開をテコに行政機関の外部の視点から目標達成度をチェックしていこうとする外部評価であり、住民が行政評価の主体として参画していくことを目的としている（上山・井関 2003:54）。C型モデルは行政が行う内部評価の限界を補完するための外部評価である。事務事業評価を導入した自治体においても、行政による評価だけでなく、外部評価を実施しているケースも多い。ただ、改革の中心は、管理部門における資源配分が中心となっており、現場職員の行動様式への変革には結びついていない。

第1象限のD型モデルは、A、B、C型の「3つのモデルを統合した理想的進化モデル」（上山・井関 2003: 54）と位置付けられている。上山・井関は、D型モデルの理想を「公務員組織はプロとして、そして住民は自治能力を持った主体として、お互いの信頼関係のもと、責任を分担し、公共サービスやさまざまな社会問題の解決に臨む」（上山・井関 2003: 54）こととしている。

2. 既存の行政評価モデルの限界

(1) A型モデルの限界

A型の事務事業評価は、事務事業を事後的に評価（CHECK）することにより、PDCAを回し、毎年同じ内容の事務事業を繰り返す前例踏襲の経営体質を変革することが目的であ

った。しかし、予算（計画）を重視し、決算（評価）を軽視する投入指向型管理が強い行政のシステムにおいては、予算を保持したい現場と予算を削減したい管理部門との攻防が、事務事業評価という事後評価を通じて行われるだけとなってしまふことになる。高寄は、「減量経営では、財政収支は改善されても、行財政運営のシステム、地方公務員の意識もそのままであり、自治体の改革は、半永久的に期待できない」と、行革のための事務事業評価をベースとした減量経営に警告を発している（高寄 2000: 49-61）。上村・井関は、日本の事務事業評価が管理部門による資源配分による管理を目的とした業績測定だけの導入に終わっていることが、既存の自治体システムの改革には至らなかった原因と考えている。

(2) B 型モデルの限界

B 型モデルでは、A 型モデルのような管理部門による統制ではなく、現場における業務改善活動（TQM）を活用することで、職員の意識改革を通じた現場における経営改革にフォーカスしている。静岡県の業務棚卸に活用された「ひとり 1 改革運動」や、福岡市の DNA 運動に活用された「MOVE シート」等の現場での業務改善活動が効果をあげている。上山・井関は、三重県庁における行政評価の進化の軌跡をまとめ、第一期のさわやか活動や第三期の率先実行の取り組みを B 型の業務改善活動による経営改革と評価している。ただ、第二期において A 型の行政システム改革へ回帰したことや、第三期以降の現場の率先実行取組の廃止を検討したことを勘案すると、行政改革のリーダー格であった三重県庁でさえ、管理部門による従来型の官僚統制への回帰願望が根強く残っていることを課題としている（上山・井関 2003: 65-100）。

このようなリスクに対して、上山・井関は、欧米 NPM モデルに標準的な行政評価に使われている「戦略計画」と「業績測定」の手法をセットで活用することを B 型モデルの理想型としている（上山・井関 2003: 150-151）。欧米においては、戦略計画を導入することで、政策の使命や目的を明確にすることができ、既存の事業や制度の抜本的な改革が可能になったからである（龍・佐々木 2003: 110-111）。

(3) C 型モデルの限界

C 型モデルは、行政評価の主体を住民と考え、自治体に積極的な情報開示を求め、行政に緊張を喚起し、行政を外部から統制していくという思想に基づいている。豊岡市でも、事務事業評価制度の一部に外部評価を活用し、その評価結果が積極的に公表されている。2011 年度の外部評価委員会は、豊岡市全体で 673 ある事務事業のうち 12 事業を選び、2 日間かけて評価を行っている。この結果、豊岡市は、行政で行った内部評価より、厳しい外部評価委員会の評価を受け入れている。費用対効果について課題はあるが、外部評価には、行政の自己評価に、アカウンタビリティを与える効果はある。

ただ、「人は管理しなければ仕事をしない」という発想で、行政評価をテコに、行政組織に外圧をかけ、外からマネジメントの改革を迫るだけでは限界がある。公共の仕事は、行

政だけが担い、行政が責任を果たしているかを住民が外部から監査をするという思考だけでは、行政職員に不安を与えてしまい、前例踏襲でリスクを取らない従来の公務員の殻に留まらせてしまう結果となりかねないからである。

3. 新しい行政評価モデルの可能性

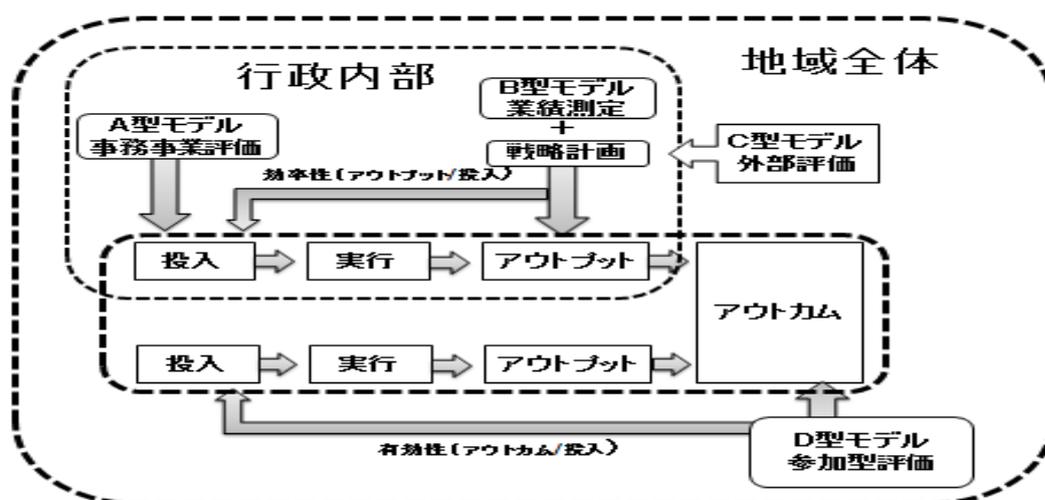
(1) D 型モデルの可能性

上村・井関は、D 型モデルに近いものとして、米国の公立小学校の事例をあげている。米国の小学校では、校長への権限委譲が進んでおり、校長が教員の勤務評定から PTA とのやりとりまで、独自のカラーを出して経営されている。共通テストが業績測定となり、その結果を PTA と共有して議論した上で、その評価に基づき、生徒の成績を上げるため教育プログラムの改良改善活動等が行われるのである。権限を委譲された校長が、プロの経営者として、PTA と情報共有しながら、共通の目的に向かって改良改善を行っている事例である。しかし、どのような評価方法を使えば D 型モデルが実現できるのかについては、上村・井関から具体的な提案はされていない。D 型モデルは理念型であり、A 型で出発し、B 型、C 型で鍛えられ、D 型に進化することを期待しているに留まっているようである（上山・井関 2003: 55）。

D 型モデルの概念を明確にするため、A 型から D 型までのモデルの位置づけを図 2-4 に図式化した。A 型モデルは、予算統制と同じ考えで、行政内部の「投入」に関する事後の統制を強化する評価であったが、職員の意識は変わらず、継続的な成果の改善に結びつけるには限界がある。B 型モデルは、戦略計画を活用することで、地域の課題を把握し、達成すべきアウトカムを決め、そのアウトカムにリンクした「アウトプット業績」にフォーカスした評価である。B 型モデルも A 型モデルと同様、行政部門内部の評価であり、市民が評価に参加するという視点はない。C 型モデルは、市民が外部から行政の経営の在り方を変えていく評価である。

行政職員と多様なアクターが対等の立場で協力して地域課題の解決に取り組む D 型モデルでは、米国小学校の事例で、校長と PTA が生徒の成績を上げるために協力したように、評価する側と評価される側に分かれるのではなく、評価結果を共有し、解決策を一緒に検討し、その解決策が有効かどうか一緒に評価されるのである。さらに地域全体のアウトカム（＝成果）を達成するには、行政内部の投入、実行、アウトプットによる成果達成プロセスと行政外の地域の投入、実行、アウトプット成果達成プロセスのベクトルを合わせる必要がある。米国の小学校の事例のように、学校内部での成果達成努力だけでなく、家庭においても同じ成果達成に向けた努力をすることが可能になるのである。

図 2-4 各モデルの位置づけ



出所: 著者作成

本研究は、A型の事務事業評価を導入している多くの自治体に対して、新たにD型の経営改革に取り組む有効な評価方法として、豊岡市で導入されている「協働型プログラム評価」を提案するものである。

(2) 協働型プログラム評価

豊岡市では、A型の事務事業評価を凍結し、「協働型プログラム評価」を導入することが市長により2012年に決定された。協働型プログラム評価は、プログラム評価を評価方式として活用し、B型モデルやC型モデルのように内部評価と外部評価を分けるのではなく、利害関係者が一緒に当事者として評価のプロセスを共有することを重要視する参加型評価であり、D型モデルを目指している。

プログラム評価の活用

協働型プログラム評価では「プログラム評価」を活用している。「プログラム評価」は、政策作成者が、特定のアウトカムを達成するために、プログラムや政策の改善に貢献する手段として活用される。上村・井関が活用している評価方式は「業績測定」である。山谷は、業績測定はプログラム評価と違い、「政策の効果が住民にいかなるインパクトをもっているかの面で情報を算出する方法ではない」と業績測定とプログラム評価の区別を明確にしている（山谷2012:217）。表2-1に業績測定とプログラム評価の比較を示した。「業績測定」は、外部の利害関係者やプログラムの管理者が、アウトプット業績を測定し、財務管理的な視点からプログラムを管理する手段として活用される。協働型プログラム評価は、業績を管理することが目的ではなく、政策を改善することが目的となる。

表 2-1 業績測定とプログラム評価の比較

	業績測定	プログラム評価
分析の単位	プログラムのアウトプット	プログラムのアウトカムかインパクト
主たる目的	外部への報告	プログラムと政策の改善
視点	財務/内部管理	政策とプランニング
使用する方法	測定	応用社会科学としての評価研究
データの利用方法	プログラムを管理するものと外部の利害関係者(受益者・納税者)に情報をフィードバックする。	プログラムのアウトカムとインパクトに関する情報を、政策作成者やプランナーにフィードバックする。
求められるもの	定点観測、経常監視	変化に向けて必要な情報

出所: (山谷清志 2012: 101)

協働型プログラム評価において、改善すべき政策とは、戦略目的達成のための政策体系(=プログラム)となる目的-手段のロジック・モデルであり、これを「戦略体系図」と呼んでいる。政策の最終アウトカム(=目指す成果)を上位目的、上位目的の達成に向け3~4年の期間で達成すべき中間アウトカムである戦略目的という2つの目的を設定する。その上で、それらの目的を達成するための手段を階層化して検討していく。戦略目的の達成に必要な手段を考え、次にそれらの手段を目的とし、それらの目的を達成するための手段を考えていく。各階層の手段で、本当に目的が達成できるのか、その整合性を確認しながら、組み立て、政策の理論的有効性を追求することが重要となる。

総合計画や業績測定で使われるロジック・モデルでは、このような政策の理論的有効性は追求されていない。既存の手段である事務事業の全てが成り立つように目的を考えてしまい、下(手段)から上(目的)を考える志向で作られることが多く、行政の無謬性を前提とした総花的な計画となる(上山・井関 2005: 154)。これでは、政策を考えるのではなく、現在の事務事業を正当化する体系図の策定となる。業績測定においても、ロジック・モデルを作成する際、現実の達成手段があらかじめ決まっており、施策の目標が後づけで検討される場合は少なくないのである(田中 2014: 208)。

戦略体系図は、業績測定とセットで使う戦略計画と同様に、政策の使命や目的を明確にし、その手段を計画する機能を果たす。ただ、事前の調査と分析で決定された戦略計画のように、決めたとおりに実行することが重要視される計画とは違い、戦略体系図は、政策の効果が市民の意識や行動にどのような影響を与えるのかを調査をしながら、毎年見直しを行うことが重要となる。

協働型プログラム評価では、戦略のPDCAマネジメントの全てについて政策の改善が行われ、戦略体系図の策定を通じて、戦略構造の論理性を理論的に事前評価する「セオリー評価」が特に重視される。これは、政策の目的を明確にして、それを達成するための手段を事前に検討できていなければ、評価する基準が曖昧となり、事後の評価は難しくなり、マネジメントサイクルが回らなくなるからである。

行政で把握できるアウトプット指標を設定するだけでなく、政策の有効度を確認するた

め評価指標を設定し、社会調査が実施される。単発の調査ではなく、毎年モニタリング調査が行われる予定である。さらに、政策の有効性を確認するためのアウトプット指標も抽出される。これらの調査結果を使い、市民協働のワークショップを通じて、現場での作戦の実行がうまく機能しているのかを評価する「プロセス評価」と作戦そのものの改善が必要かの「セオリー評価」も行う。また、各取組の成果を図る「アウトカム評価」は、成果が現れる数年後に行われる予定である。

参加型評価

「協働型プログラム評価」は、地域のアクターと戦略を考える話し合いの場である「ワークショップ」を通じて、政策やプログラムの改善を、利害関係者を巻き込んだ参加型評価（Participatory Evaluation）を通じて行う。従来型の評価が評価結果による影響を重視しているのに対し、参加型評価は評価プロセス自体が利害関係者へ与える影響を重視した評価方法である（源 2008: 95）。

ファシリテーター（＝協働促進役）のリードにより、多様なアクターが対等な立場で参加できる場が作られ、多様なアイデアや意見を得て、皆が合意する戦略体系図を策定する。市民と一緒に戦略体系図を策定するワークショップは、プロの行政職員を鍛えるのに役立つ。特に、このワークショップを成功させ、よい政策を立案するには、職員自らが有能な協働促進役になる必要がある。ファシリテーションは、多様なアクターが対等な立場で参加できるワークショップをリードする技術であり、地域のプロデューサーとしての職員のプロフェッショナルなツールとなる。職員は、地域のアクターとのワークショップを通じて、場づくりと場のベクトルを合わせ、優れた政策に導いていく能力を育成することができる。

まちづくりにワークショップの手法を活用してきた第一人者である木下によれば、「ワークショップの理論の中核をなすのは、『意識化』という、人の意識の広がりや覚醒、いわば人の認識が変わるということにある。ワークショップの場におけるグループ内の対話により、他者の経験や情報を分かち合い、共に作業する中で課題解決に取り組み、そういった連帯感のようなものから内なる自信も強化されて、人は動き出す。そういう内発的な作用が人を変えていく」（木下 2007）と説明している。ワークショップは、参加者が当事者意識を持ち、お互い信頼し合い、自由な立場で思う存分議論に参加できる場となり、行政と市民との連携、行政における縦割り組織の横の連携を強化してくれることが期待できるのである。

公務員のプロ意識と住民の主体的参加という D 型モデルの理想を実現するには、公務員と住民が評価プロセスに加わり、対話を行い、信頼関係の構築を可能にする参加型評価が有効であると考えられる。参加型評価においては、評価プロセスを通じて、参加者の間で目的と目標の共有化が図られ、参加した多様なアクターが目標達成にむけ手段を検討する。市民を公共サービスを受けるだけの「顧客」として見なしていた NPM に対して、NPG は、

市民は公共の所有者でもあると見なしているのである。

第4節 小括

お金の使い方が事業の良し悪しを決めるという長年培われてきた行政における投入指向型管理の改革は簡単ではない。行政評価を活用することで、その投入指向型管理を成果志向に改革するのが NPM の目的であった。しかし、多くの市町村においては、事務事業評価は期待したほどの成果には至らず、評価制度の見直しが求められている。NPM を推進するために導入された行政評価は、A 型モデルや B 型モデルのように行政が行う内部評価の性格が強く、C 型モデルでも住民の参加はそれを補完する外部評価という要素が強いのが現状である¹⁰。A 型モデルは、予算統制と同じ考えで、行政内部の「投入」に関する事後の統制を強化する評価であったが、職員の意識は変わらず、継続的な成果の改善に結びつけるには限界がある。B 型モデルは、現場での改良改善活動の推進に期待が持てるが、B 型モデルも A 型モデルと同様、行政部門内部の評価であり、市民が評価に参加するという NPG の視点はない。また内部評価だけでは、三重県のケースのように、管理部門による従来型の査定管理モデルへの回帰リスクもある。

「協働型プログラム評価」は、評価結果に重点を置く従来の評価と違い、評価プロセス自体が利害関係者へ与える影響を重視した、参加型の新しい NPG のガバナンス体制への改革を目指した評価方法である。対話を重視したワークショップを通じて政策体系を評価することで、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になる。田中が指摘したように、新制度が導入されても、職員の意識改革なしに、真の組織改革はありえない（田中 2009 : 11）。多様なアクターと協働で評価するプロセスを通じて、職員の意識改革が可能になると考えられるのである。「協働型プログラム評価」は、予算配分を重視する投入指向型職員の意識改革を行い、成果の実現を重視する志向へ転換することを目指しているのである。豊岡市においては、明治大学の教員の指導を得て、協働型プログラム評価の導入を行い、政策の持続的な改善を進めている。第 6 章の事例研究で、多様なアクターと協働で行うワークショップが参加者に与える影響を検証し、第 7 章の事例研究で、豊岡市における協働型プログラム評価の導入の成果を検証する。

¹⁰ 林（2005）は、既存の内部業績評価システムを前提として、評価の全プロセスに住民の評価を入れることを提案している。

第3章 地方自治体における協働の現実と可能性

本章では、本研究が対象とする NPG のガバナンスの原則である協働の概念を定義し、日本における地方自治体と民間営利・非営利部門との協働の特徴と課題を明らかにする。次に、本研究が対象とする NPG 型の多様なアクターとの協働によるイノベーションが求められている背景と、NPG と OPM や NPM のイノベーションの構成要素を明確にする。最後に、民間企業における組織の吸収能力やイノベーションの普及プロセス等の先行研究レビューを行い、地方自治体において協働によるイノベーションを実現する要件を抽出する。

第1節 協働の概念

協働は、『大辞林』によれば、「同じ目的のために、協力して働くこと」と定義されている。協働という日本語は、アメリカの行政学者である Vincent Ostrom が提示したコープロダクション (Co-Production) の概念を援用し、1977 年荒木昭次郎によって協働と和訳して紹介された (荒木 1977)。Co は、「共に」とか「パートナー」という意味であり、Production は「生産」という意味であるから、直訳すれば「協力して働くこと」となる。Ostrom は、アメリカ大都市の警察活動の調査を行い、小さな街の方が大きな街より犯罪率が低い傾向にあるのは、小さな街では、住民と警察官が顔見知りとなり、犯罪の予兆を知らせやすいため犯罪が未然に防がれると分析している (平石 2016: 82-83)。Ostrom は、公共サービスの「供給者である行政」と「その利用者である市民」との連携を重視しており、コープロダクションの本質は「消費者が生産者になる」ことであると考えているのである。

パートナーシップ (Partnership) やコラボレーション (Collaboration) にも、協働という言葉が当てられ、地域住民と自治体との協働という文脈でも使われている。パートナーシップは、『大辞林』によれば、「友好的な協力関係」と定義されている。地域住民と自治体とのパートナーシップについては、パートナーシップの先進国であるイギリスのパートナーシップ政策が参考になる。サッチャー政権時代は、政策の立案と執行の分離を行い、執行部門の業務を民間企業にも開放することを通じて、行政部門が実施していた「公共サービスを民間企業に担ってもらう」のがパートナーシップ政策であった。1990 年にメジャー政権に入って、民間の資金と経営ノウハウを活用し、公共施設等のサービス改善を行う PFI (Private Finance Initiative) 事業方式が導入された。PFI は、単なる民営化だけでなく、民間の資金やノウハウを活用することにより、「公共部門のサービスの向上」を目指すパートナーシップである。1997 年にブレア政権に入ってから、強制競争制度¹¹を廃止し、ベストバリュー (Best Value) という評価制度を導入することで、市場競争による短

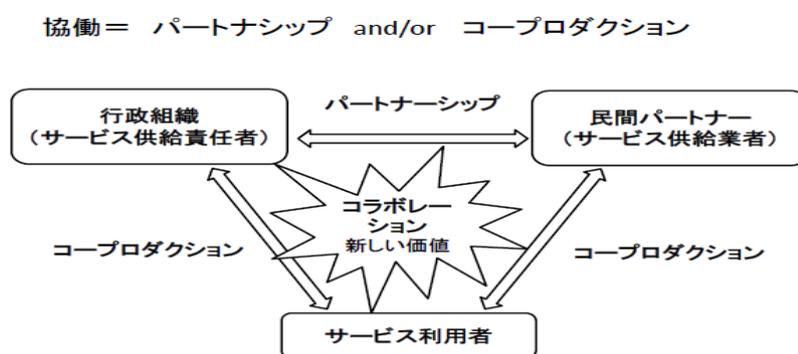
¹¹ 自治体の事務事業をすべて民間企業と同じ基準で入札することを義務付けた制度である。サッチャー政権により、1980 年に導入された。

期的な効率を追求するのではなく、民間企業との中長期の信頼関係を重視した協調的な公民パートナーシップ（Public Private Partnership）に修正されてきている。このようにイギリスで使われているパートナーシップは進化しながらも、「公共サービス供給側のアクター間の連携」という文脈の中で使われているようである。

コラボレーションについては、『大辞林』で「共同で行う作業や制作。特に複数企業による共同開発や共同研究、芸術家たちによる共同制作や共演をいう」と定義されており、民間セクターにおいて、多様な企業や人材が協力して新しいものを創造するときに使われる概念と考えられる。Schrage は、コラボレーションの「共有された創造」のプロセスという側面に注目し、「相補う技能を持つ二人、ないしそれ以上の個々人が、それまでは誰一人として持っておらず、また一人で到達できなかったであろう共有された理解を作り出すための相互作用」と定義している（Schrage 1990: 96）。パートナーシップやコプロダクションが、協力して働くという関係性を示しているのに対して、コラボレーションの概念には、異なる分野の人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」が含まれているのである。

これまでに議論した、協働、コプロダクション、パートナーシップ、コラボレーションの関係を図 3-1 にまとめた。「パートナーシップ」は「公共サービス供給側のアクター間の連携」が中心的概念であり、「コプロダクション」は「公共サービス供給側と利用者の連携」が中心的概念となり、協働は、このパートナーシップとコプロダクションを含有する概念と整理している。さらに、本研究では、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」も協働の概念に含有することとした。

図 3-1 協働の概念図



出所：筆者作成

多くの地方自治体において市民・NPO等の協働を促進するための協働指針が制定され、そのなかで協働が定義され、その原則が抽出されている（小田切の調査によれば、2010年時点ですべての都道府県において、協働指針等が策定されている）。例えば、1970年代か

ら協働に積極的な取り組みをしてきた三鷹市では、「多様なグループ・団体と市が、自治にかかわる地域の目標を共有し、それぞれの役割分担を明確にし、対等な立場で相互協力しながら、それぞれの特性を最大限発揮し、その実現のために共に汗をかき、さらには評価や改善も共におこなっていくこと」と定義している。その上で、基本原則として、①目標一致の原則、②相互理解の原則、③自主性尊重の原則、④対等の原則、⑤相互自律の原則、⑥情報公開の原則、⑦検証・評価の原則が上げられている。調布市の協働推進ハンドブックにおいては、ほぼ同様の協働の定義がされ、協働の基本原則についても、①目的共有の原則、②対等・相互理解の原則、③自主性・自律性尊重の原則、④役割・責任分担の明確化の原則、⑤情報の共有と公開の原則、⑥評価・検証の原則とほとんど違いはない。

本研究が重要視しているコラボレーションの要素、異なる分野の人が協力することにより、新たな価値を生むという要素が、協働の基本原則には明確にされていない。しかし、協働理論を専門としている行政学者の荒木は、最近の著書で「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」と協働を定義している。すなわち、「異なる複数の主体」が「単一主体で取り組むより効果的に、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」とコラボレーションの要素を積極的に取り込んでいるのである（荒木 2012: 268）。本研究では、協働におけるコラボレーションの要素を重要視しており、荒木の協働の定義を適用することにしたい。

第2節 協働の実態

1. 政府による協働の推進

日本においては、1990年代以降の地方分権改革の流れのなかで、地方は国と対等な位置づけとなり、地方における地域協働の推進が求められてきた。1993年にはPFI（Private Finance Initiative）法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が成立した。1999年には、独立行政法人通則法により、独立行政法人制度の基本となる共通の事項が定められ、中央省庁の執行部門や特殊法人等が独立行政法人に移行した。さらに、2003年には地方独立行政法人法が施行され、国立大学も独立法人となり、同年地方自治法一部改正によって指定管理制度が導入され、それまで公共的団体だけに許されていた「公の組織」の運営を民間に開放することができるようになったのである。そして、2010年には、内閣府の円卓会議で「人々の支え合いと活気のある社会を作ることに向けた様々な当事者の自発的な協働の場」として、「新しい公共」の宣言が発表された。このような国の方針に基づき、地方自治体においても協働推進の制度設計や体制整備が進められてきている（小田切 2014: 6-11）。

2. 地方自治体における協働のパートナーの動向

地方自治体の協働のパートナーとしては、民間非営利部門である NPO (Non-Profit Organization) への期待が大きい。政府が中位投票者¹²を想定して公共財を提供するため、その対象とならない人々の需要を満たすには非営利部門による対応が期待されたからである。さらに、Salamon は、「第三者政府論」として政府の失敗を補完する存在であった非営利部門を強化するパートナーシップ論を論じている (Salamon 1995)。「第三者機関」が公的な資金や権限の行使をめぐる裁量を実質的に政府と共有するという考えである。その「第三者機関」として最も無理なく関与できるのが NPO であり、NPO に政府の資金と権限を与え、政策を実行していこうというパートナーシップの考え方である。

日本においては、1995 年の阪神・淡路大震災に際して、ボランティア活動が大きな力となり、その有効性が証明され、1998 年には特定非営利活動推進法が成立している。現在では、NPO の認定数は 5 万団体を超える存在となってきているのである。その内容も、ボランティア活動が中心の伝統的な慈善型 NPO だけでなく、有料・有償で社会的サービスの提供、情報の分析・提供、コンサルティングといった活動を行う事業型 NPO が増えてきている (2009 年には約 4 割が事業型 NPO)。NPO に代表される市民の社会活動も活発化し、事業型 NPO として自立可能な新しい公共の担い手として登場しつつあるのである (谷本 2006: 8-10)。企業においても、社会的な課題を解決することに積極的に取り組む企業が増えてきている。企業の社会的責任 (Corporate Social Responsibility = CSR) という事業収益を活用した形式的な社会貢献から、本業の事業を強化するために社会的事業に取り組む「共通価値の創造」(Creating Shared Value¹³=CSV) という発想が生まれてきているのである。

3. 協働の現実

市場の失敗と政府の失敗により、NPO への期待が高まり、上述のように NPO の認定数は 5 万団体を超える存在となり、行政と NPO の協働が進んできた。しかし、行政と NPO の協働が活発化してきているにも関わらず、NPO の失敗やパートナーシップの失敗が表面化してきている。内閣府国民生活局が NPO 法人にアンケート調査を行った結果をまとめた「市民活動団体基本調査報告書」には、行政職員の NPO 法人に対する理解の欠如が、NPO 法人の活躍が十分でない原因であることが指摘されている (内閣府国民生活局 2007)。回答数 1059 のうち、59%が「NPO においても人件費等の経費がかかることを理解し、適切な経費を負担して欲しい」と要望し、38%が「行政と NPO が対等な関係での取り組み

¹²中位投票者とは、投票者の選好分布の中位置に位置する投票者であり、多数決ルールのもとでは、中位投票者が選好するものが安定的かつ支配的な社会的決定になるという定理がある。

¹³ CSV とは米国の経営学者 Micheal Porter (2011)が提唱する考え方で、企業の事業を通じて社会的な課題を解決することから生まれる「社会価値」と「企業価値」を両立させようとする経営フレームワークである。

であることを理解して欲しい」と要望しているのである。例えば、「これまで官が行って来た事業を民に託す場合、単にコスト面のみを評価するのではなく、NGO/NPOの団体の特色を生かした企画内容など質的な面を重視して欲しい」とか、「(行政に比べ)民間の方が安いという考え方はおかしい。民間もいいノウハウを持っていることを知って欲しい。おかしな意識をやめ、もっとNPOの専門性を認めまかせてほしい」という意見がでてくる。実際の協働の現場においては、NPOとの協働は、「対等な立場」ではなく、コスト削減の手段と考えている行政職員が多いようである。

このような事態を新川は、「地域社会において急速に進みつつあるNPOと行政によるパートナーシップへのラッシュ現象が、必ずしも地域的公共性実現というマルチパートナーシップの理念に則していないこと、『新しい公共』の在り方が結局は既存の行政中心的な公共サービスの延長で考えられがちであること、そして、新しいガバナンスが必ずしも適切に機能していないことが見て取れる」(白石・新川 2008: 46-47)と指摘するとともに、解決すべき問題として、基本的な各セクターの役割の見直し、パートナーシップの枠組み基準の明確化やパートナーシップの適正手続きおよびその的確な評価が求められており、パートナーシップの在り方を構造的に検討する必要があると規範的な視点から分析をしている(白石・新川 2008: 48-49)。谷本も、「まだ日本におけるNPOセクターは発展途上にある」とみており、「社会の複雑化した課題に取り組んでいくためには、1つのセクター単独で課題解決が困難な場合に『他のセクターと協働関係』を構築することが期待されているが、そのためにもNPOはその専門性、組織能力を高めていかなければならない」と判断している(谷本他 2013: 4)。

一方、イギリスにおいては、サッチャー政権のパートナーシップ政策はコスト削減を目的とするものであったが、ブレア政権になって、公共セクター、企業セクター(民間営利)、市民セクター(民間非営利)の三者による協働ネットワークとして、地域戦略パートナーシップ(Local Strategy Partnership: LSP)が2000年にイングランドの地方政府に設立されている。このLSPは、地方政府に従属する組織ではなく、地域のアクターが対等な関係で参加し、近隣地域再生戦略の策定と実践をしていく組織として位置づけられ、近隣地域再生戦略に基づき、地域再生に必要な資金が得られることになっている。このように、イギリスでは、地方政府主導ではなく、地域のアクターが対等に参加した組織が、地域の戦略の策定と実践を行う仕組みが整ってきているのである(白石・新川 2008: 113-183)。

日本においてはイギリスのLSPのような組織はできておらず、地方自治体自らが地域のアクターとの協働を牽引していく存在になる必要があるが、行政自らのシステムを変化させていないのが現状のようである。地方自治体の連携・協働事業の進め方について、①企画や実施に際して行政側の関与が少なすぎる、②計画が実態にあっていない、③実施に際して発生した問題を行政と法人とが協力して解決できない、④前例主義で新たな活動に消極的であるというコメントが寄せられているのである(内閣府国民生活局 2007)。

4. 行政職員の意識改革の難しさ

大室は、①行政と NPO のマネジメントスタイルの違い、②行政が自らのシステムを変化させないこと、③NPO と行政の間を調整する人が存在していないこと等、行政と NPO の意識の格差の存在が、「NPO の失敗」の原因であると指摘している（大室：2012）。地方行政官僚制における組織改革を研究した田中は、職員の意識改革なしに、真の組織改革はありえないと結論づけている（田中 2009：11）。法規範やルールなどの制度論に基づく「行政管理制論」的アプローチには限界があることを指摘しているのである。制度や規則を変えるだけで、抜本的な意識改革を伴う改革には結び付かない。筆者が副市長を務める豊岡市でも意識改革を求められる事例があった。行政改革委員会で職員のコスト意識改革を求められ、担当職員が進めたのは、「コストを意識した行動指針」の策定であった。庁内から若手の部門代表を選び、10 回の会議を行い、「コストを意識した行動指針」を策定し、筆者が全庁的なセミナーを行った。さらに、「コストを意識した行動指針」の推進委員会を作り具体的なコスト削減案の検討を進めたが、抜本的な意識改革を進めるために提案した、継続した経営改善を進める小活動は、庁内の委員会メンバーの反対があり開始できなかった。庁内の推進委員会も解散となり、「コストを意識した行動指針」は棚の上で埃を被っているだけになってしまう可能性があるのである。職員一人ひとりが、コストを意識した活動に踏み出さないと、多くの時間を費やして制度や方針を策定して、セミナー等の啓発を行っても、抜本的な改革は起こらないのである。

第3節 協働のイノベーションの可能性

本研究が対象とする NPG 型の多様なアクターとの協働によるイノベーションが期待されている背景を整理し、OPM や NPM のガバナンス体制下におけるイノベーションの考え方と比較することで、NPG のガバナンス体制下の協働のイノベーションの考え方を明らかにする。

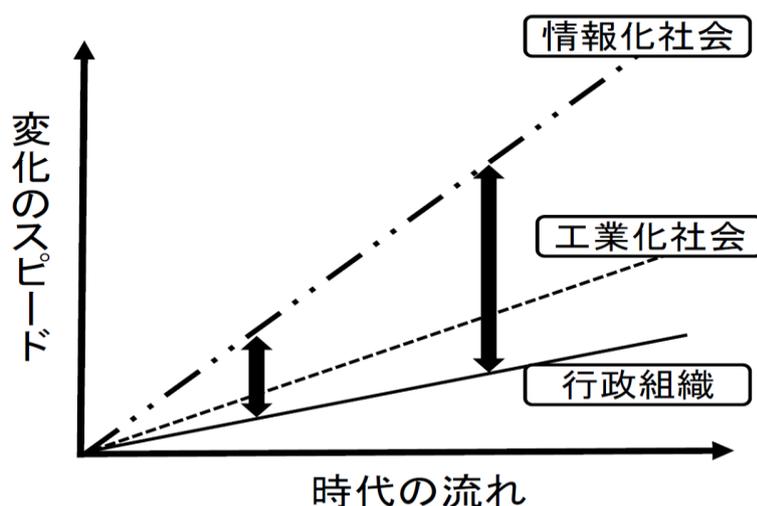
1. 協働のイノベーションが期待されている背景

(1) 加速化する情報化社会と進展が遅れる地方自治体

地方自治体においては、市場での競争がなく、外部環境の変化に鈍感で、民間企業に比べて環境の変化に対して対応が遅れる。特に、工業化社会から情報化社会への社会変化のスピードが加速化するなか、行政組織はこの情報化社会の変化についていけず、その差はますます開くばかりである。行政組織においては、外部環境変化の認識に始まり、政策形成、政策執行、政策評価による修正、PDCA の全ての段階において、「年間」の予算のサイクルのなかで議会議決を通じて決定されている。しかし、情報化時代に入り、楽天やグーグルのようなインターネット市場にいる民間企業にとっては、外部環境の変化に関する情報は、静的に事後のデータとして集めるものではない。まず仮説をたて、その仮説をイン

ターネット市場でどう補強・修正すればよいかのテストをしながら、仮説を再構築していくというスピードで、動的な直近の市場環境を把握して、経営の意思決定が行われているのである。このように、加速度する情報化社会の進展により、行政組織と社会の間の格差が拡大してきているのである（図 2-2）。定員削減、事務事業見直し、歳出削減等の減量化による改革だけでは、この格差は開くばかりである。行政に抜本的な改革が必要なのは明らかである。この格差を埋めるには、公共セクターにおけるイノベーションの促進が求められているのである。

図 2-2 情報化社会に遅れる行政組織



出所：(宮脇 2003: 4)の図表 1-7

(2) 民間企業の「行政との協働によるイノベーション創出」への期待

イノベーションを最初に理論化したのは、経済学者の Schumpeter である。経済成長の原動力となる革新としてイノベーションを捉え、景気循環を説明した。Schumpeter は、イノベーションを「新市場の開拓、新仕入れ先の開拓、新組織の構築・再編成など、既存の仕組みの新しい組み合わせを含んだ新結合」と定義している (Schumpeter 1926: 邦訳 (上) 182-184)。イノベーションの創造には、既存の「知と知の組み合わせ」が重要な要素となると考え、この新結合を実現するイノベーションの実行者を「企業者」と呼び、イノベーションの源泉として企業家を捉えた。

その後、経営学者 Drucker は、経営学の視点からイノベーションが企業の成長に必要不可欠であることを説いている。彼は、Schumpeter のイノベーションに関する概念を組織活動に取り込み、「イノベーションは技術に限らない。モノである必要さえない。それどころか社会に与える影響力において、新聞や保険をはじめとする社会的イノベーションに匹敵するものはない」と社会的なイノベーションにも焦点をあてた (Drucker 1985: 邦訳 10)。特に、彼は工業化社会から情報化社会へのパラダイムの変化を「知識社会」の到来と捉え、

「知識社会」において企業にとって基幹となる生産要素は、資本でも土地でも労働でもなく「知識」であり、「知識労働者」が生産要素として中心的役割を果たすと考えたのである（Drucker 1993: 邦訳 7-10）。Drucker は、知識社会の到来により、企業の成長には、知識労働者によるイノベーションが欠かせないことを説いたのである。

組織の内部におけるクローズド・イノベーションに対して、組織内部と外部のアイデアを有機的に結び付けて価値を創造するオープン・イノベーションの重要性が明らかになってきている（Chesbrough 2006）。Chesbrough は、インテル、シスコ、マイクロソフトのような変化のスピードが速い市場で成功している企業は、自社が持つ知識だけに頼るのではなく、積極的に外部の知識や能力を組み合わせることでイノベーションを実現していることを明らかにした。イノベーションは、組織の内部だけでなく、組織の外部との協働による知識創造も重要と認識されるようになってきているのである。

外部との協働による価値の共創（=Co-Creating Unique Value）を唱える Prahalad は、企業が保有するヒト・モノ・カネを経営資源とした従来の企業組織中心の戦略観には限りがあり、企業組織の枠を超えた「人や経験のネットワーク」を経営資源とした個人中心の戦略観を持つことが重要であることを説いている（Pralhad, C.K. & Ramaswamy, V. 2004）。Pralhad は、知識社会では組織が「商品を取引する場」を市場と考えるのではなく、組織を超えネットワーク化してきた個人の「関係づくりの場」を市場とみなす必要があると考えている。市場が個人の「関係づくりの場」と考えれば、市場が企業も行政も知恵を出し合い共創する場が変わってくる。行政は公的サービス、企業は私的な営利サービスという二分化した概念は薄れ、行政と民間が協働する枠組みが整ってきているのである。NPO に代表される市民の社会活動も活発化し、事業型 NPO として自立可能な新しい公共の担い手として登場しつつある（谷本 2006: 8-10）。行政が企業や NPO と一緒に知恵を出し合う「関係づくりの場」を提供できれば、NPG のガバナンス体制の構築が可能になる時代が来ているのである。

このように、イノベーションは技術に限らず、社会的システムのイノベーションを含む概念であり、組織の内だけのクローズなものだけでなく組織の外部を含むオープンなものへ、さらに企業中心から公共セクターも含む時代になってきている。知識社会への移行により、企業の戦略観が大きく変わり、企業と行政とが組織の目的や市場の考え方を共有できるようになってきているのである。さらに、社会課題の解決が企業の新たな事業価値を生むイノベーションの機会であるという CSV の考え方は、企業や NPO にとって、行政がイノベーションを創出のための魅力的なパートナーとなり得ることを意味しているのである。

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

NPG における多様なアクターの協働によるイノベーションと、OPA や NPM におけるイノベーションの違いを見てみよう。

表 3-1 は、公共セクターの各ガバナンス体制下で起こるイノベーションの構成要素の

違いを示している (Waldorff, Kristesen & Ebbesen 2014)。OPA においては、ビジョンのある政治家がイノベーションをリードする。行政職員は、公共セクターの専門家として責任をもって、政治家のアイデアを洗練し、官僚化された階級組織を通じて、市民である顧客に、より良い品質の公共サービスを実施する。市民は、公共サービスの政策形成に直接関与することなく、選挙で市民が選んだ政治家を通じて間接的に関与するだけで、公共サービスの顧客としての立場に留まる。このように、OPA は、政治的なトップダウンの戦略計画を通じて改革が計画され、行政の階層組織を通じてイノベーションの実践を確実に推進できるという特徴がある (Waldorff, Kristesen & Ebbesen 2014: 74)。

表 3-1 公共セクターにおける各ガバナンスのイノベーションの構成要素

	公共管理 OPA	新公共経営 NPM	新公共ガバナンス NPG
システム	官僚主義	市場主義	ネットワーク
ガバナンスの原則	階級組織	競争	協働
フォーカス	公共サービスの供給と品質	公共サービスの効率化 マネジメント・プロセス	多元的問題解決
知識	政治的 プロフェッショナル	マネジメント的 民間セクター	多次元: 政治、プロフェッショナル、民間セクター、市民社会、その他
政治家の役割	ビジョンのある起業家 司令官	メタ・ガバナー	メタ・ガバナー 関心をまとめる
行政の役割	専門家として政治的アイデアを洗練し、実行する	ハイブリッド・マネジャーとして民間セクターからのアイデアを発展させ、洗練し、実行する	ネットワークの相互作用を運営し、専門家として参加する
市民の役割	顧客: 手続きに参加	客: 公共サービスへ個人の嗜好をインプット	公共サービスの協働運営者

出所: (Waldorff, Kristesen & Ebbesen 2014: 73) の Table 4.1 を和訳

NPM においては、行政の政策立案部門が、民間セクターに対して執行部門の業務への新たな参入を促し、民間セクターの参入による競争により公共サービスの効率化を進めた。さらに、執行部門に対して業績測定を行い、今までの OPA では“Plan-Do”の繰り返しで、規則遵守という観点からの「手続き」の確認に留まっていた事後チェックだけでなく、それぞれの事業がどれだけ成果をあげたかという業績の評価が導入されることになった。これにより、行政に PDCA のマネジメント・サイクル（経営プロセス）を形成することが可能になり、OPA と同じく、市民は公共サービスの顧客という立場であるが、個人の好みをインプットすることで、公共サービスの選択が可能となった。NPM は、公共サービスの効率化を追求するとき有効となるのである。

NPG では、イノベーションの担い手も、多様なアクターが協働でイノベーションを担い、地域全体のアウトカム（成果）を実現することを目指している。NPG におけるイノベーションとは、ネットワーク化した多様なアクターとの協働による地域の課題解決である。

政治家が多様なアクターの利害調整を行い、行政はそのネットワークの相互作用を運営する専門家として参加し、市民を含む多様なアクターと協働によるイノベーションが期待されている。また、市民を、単に公共サービスを受けるだけの「顧客」として見なしていた OPA や公共サービスへの個人の嗜好をインプットする「客」と考える NPM に対して、NPG は市民を公共の所有者であり、かつ協働経営者と見なしている。

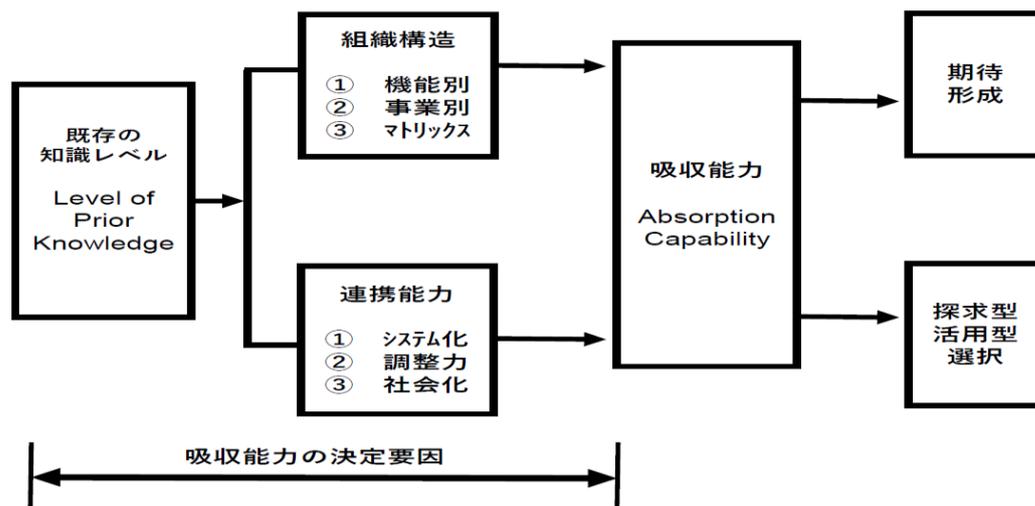
公共サービスの効果は、サービス供給者の業務改善だけではなく、サービス利用者や地域社会の対応によって左右されるからである。例えば、地域の災害時の被害者の数を減少させるというアウトカムを達成するには、市役所や消防署などの公共機関だけでなく、消防団や防災組織による共助、そして市民が自分の命は自分で守るという自助意識が必要となる。NPG においては、防災に関連する多様なアクターがそれぞれの立場から議論し、地域として戦略を立て、アクターが合意した内容に従ってそれぞれの立場で協働する地域を構築することが重要となる。消防隊員をいくら鍛えても、逃げない市民や逃げ道を知らない市民ばかりでは、災害時の被害者の数を減らすことはできないからである。

NPG では、既存の方法と違った新しい革新的な解決を実行できるよう、幅広い多様なアクターから支援を得なくてはならない。新たなイノベーティブな価値は、問題に対する新しいアプローチの仕方を考え抜くことから生まれる。それは、一緒に協力をしたり、共同所有をしたり、リスクをシェアしたり、新しい解決策に必要な技術や資源を合わせたりすることによって可能になるのである。前述したように、行政は公的サービス、企業は私的な営利サービスという二分化した概念は薄れ、行政と民間が協働する枠組みが整ってきている。市場が個人の「関係づくりの場」になれば、多様なアクターが新たな関係性を生み出し、組み合わせ、新たな価値を創造することが可能になると考えられるのである。

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

Cohen and Leventhal(1990)は、外部との協働によるイノベーションの実現には、「新たな外部情報の価値を認識し、それを吸収し、商業目的に応用する能力」である吸収能力(Absorptive Capacity)が必要であると考えた。R&D 組織を持つ企業は、新しい外部の知識を吸収し、新たなイノベーションを創造する可能性が高いことを発見したからである。組織のなかに過去に学習した知識(Prior Knowledge)がなければ、その分野の外部の知識を評価し、活用することは困難であるということである。Van den Bosch *et al*(1999)は、この Prior Knowledge のレベルに加え、「組織構造」や「連結能力」も吸収能力に影響を与えること、さらに吸収能力がイノベーション創造に対する企業の投資となるという動的に共進することを明らかにしている(図 3-2)。

図 3-2 吸収能力の決定要因と期待形成



出所: (Van den Bosch *et al* 1999: 554) の図1を著者が和訳

吸収能力の向上は、新技術を商品化する事業可能性を評価する力を向上させるので、そのためにも企業は吸収能力への投資に積極的になるという共進化が進んでいると考えたのである。Van den Bosch *et al* (1999)は、知識統合の特徴を「効率性 (Efficiency)」、「範囲(Scope)」と「柔軟性 (Flexibility)」の3つの次元に分類した Grant (1996)の研究を援用し、「組織構造 (Organizational Form)」と「連結能力(Combinative Capabilities)」の吸収能力への影響を分析している。知識統合の「効率性」とは、コストや経済的な観点から、企業が知識を発見し、吸収し、活用する効率を示す。共通の知識のベースを持つことで、作業の頻発性や官僚制構造は、効率性を増す。「範囲」は、企業が引き出せる知識の幅を示している。違ったタイプの知識は補完し合い、多くの違った知識が入った製品ほど、競争相手が模倣しにくい。「柔軟性」とは、追加の新しい知識を既存の知識と合わせて再編集できる能力の大きさを示している。

March (1991)の組織学習における知識の探索 (Exploration)と活用 (Exploitation)の概念を活用すれば、表 3-2 に示すように、成熟した業界のように求められる知識が安定している環境下においては、「知識の活用」のために「効率性」が求められるのに対して、多くの知識が求められる動乱期の環境下においては、「知識の探索」に必要な「範囲」や「柔軟性」が求められるのである (Van den Bosch *et al* 1999: 552)。

表 3-2 知識吸収と環境との関係

知識吸収の 3つの次元	環境要素	
	安定(活用)	動乱(探求)
効率性	高い	低い
範囲	低い	高い
柔軟性	低い	高い

出所: (Van den Bosch *et al* 1999: 553) Table 1 を著者が和訳

1. Prior Knowledge: 知識の多様性

Cohen and Leventhal(1990)は、組織が獲得している知識の多様性により、吸収能力が左右されることを明らかにした。組織のなかの知識の多様性は、組織が保有するスキーマに多様性を持たせ、既存の情報と組み合わせ、新しい知識を関連づけることを可能にする。Prior Knowledgeの多様性がイノベーションの可能性を高くするのである。多様性の価値を説いた“The Difference”(Page 2007)は、選りすぐりの高い能力を持つ主体からなるグループより、一定の能力はあるが多様な広がりを持つ主体からなるグループの方が高いパフォーマンスを示すことを明らかにした。多様性は能力より勝ることを明らかにしたのである。Pageは、多様性という言葉、認識的な多様性という意味で使っており、多様性の分析を表3-3の4つの形式的な枠組みから行っている (Page 2007: 29)。

表 3-3 多様性の分析の枠組み

多様な観点	状況や問題を表現する方法
多様な解釈	観点を分類したり分割する方法
多様なヒューリスティック	問題に対する解を生み出す方法
多様な予測モデル	原因と結果を推測する方法

出所：(Page 2007: 29) を著者が和訳

Pageは、一人ひとりが違う4つの枠組みからなる認識的技術の入ったツールボックスを持っており、ツールボックスの中の道具を使って問題解決をすることを考えた。能力は「個人の特性」であり、多様性は「集団の特性」ということができる。本研究では、このような知識の移転に際して、豊岡市役所に入った民間企業人と行政職員との協働関係において、民間企業人が担うよそ者の役割に注目している。民間企業の出身者は、地方自治体のメンバーとは違ったツールボックスを持ち、新しい観点、解釈、ヒューリスティックス、予測モデルを組織に持ち込み、地方自治体という集団に多様性という価値をもたらすのである。例えば、自治体職員が「正しい手続きをするには何をすべきか」というヒューリスティックに基づき考える前に、民間企業の出身者は、「最大の成果を出すには何をすべきか」というヒューリスティックから考える。組織のなかに異なる視点、解釈、ヒューリスティック、予測モデルをもつことで組織の問題解決力の向上が可能になるのである。

2. 組織構造

「組織構造」については、表3-4に示したように、機能別組織、事業部制組織とマトリックス組織に分類されている。機能別組織は、同じ機能の仕事をまとめ、多くの階層がある縦割り組織であり、Weberが追求した「効率性」を達成できる組織である。しかし、安定した同質の組織であるので、知識の吸収の「範囲」や「柔軟性」は低く、吸収能力へはマイナスのインパクトを与える。事業部制組織とは、種類が似た製品群の機能をまとめた部門別組織である。機能別組織に比べて、階層は少なくなり、知識吸収の「柔軟性」は高いが、「範囲」は、同じ製品群に限られ、機能別組織に比

べ効率性は低くなる。マトリックス組織は、機能別と製品別を同時に重視できるように、技術的な専門知識と製品のイノベーションや改革が重要なときに利用される。従業員は機能別と製品別と2つの組織に属するため「効率性」は低い、知識吸収の「範囲」と「柔軟性」は高くなり、吸収能力へのインパクトはプラスになる。

表 3-2 と合わせて考えると、比較的安定した市場環境の下では、「効率性」が重視され、「効率性」を追求するには「機能別組織」が有効ということになる。また、不安定で変化に富む市場環境の下では、「範囲」や「柔軟性」が求められ、「範囲」や「柔軟性」を追求するには、「マトリックス組織」が有効となる。比較的安定した市場環境の下では、責任や権限階層が明確な官僚制型の「機械的組織 (Mechanical Organization)」が有効であるが、不安定で変化に富む市場環境の下では、規則が少なく自由なコミュニケーションを重視する「有機的組織 (Organic Organization)」が有効となることを Burns & Stalker が発見した。吸収能力の概念を導入することで、現実の組織の変動過程を明らかにすることができるのである。

表 3-4 吸収能力に与える影響

知識吸収の 3つの次元	環境要素		組織構造			連結能力		
	安定(活用)	動乱(探求)	機能別組織	事業部制	マトリックス制	システム化力	社会化力	調整能力
効率性	高い	低い	高い	低い	低い	高い	高い	低い
範囲	低い	高い	低い	低い	高い	低い	低い	高い
柔軟性	低い	高い	低い	高い	高い	低い	低い	高い
吸収能力へのインパクト →			マイナス	中間	プラス	マイナス	マイナス	プラス

出所: (Van den Bosch *et al*, 1999) の Table 2 と Table 3 を筆者が和訳・統合

3. 連結能力

「連結能力」は、システム化能力 (Systems Capability)、調整能力 (Coordination Capability) 社会化能力 (Socialization Capability) の3つのタイプの能力に分けられている (Van den Bosch *et al*, 1999: 556-557)。「システム化能力」は、方針、手順やマニュアルなど、明らかな知識を統合したものである。「システム化能力」により、部門間のコミュニケーションや調整を省くことができるので、「効率性」は高い。しかしながら、知識吸収の「範囲」や、特に「柔軟性」は低くなり、吸収能力を低下させる。「調整能力」は、会社における研修・計画的異動、連絡や参加などの現場の相互作用のプロセスを通じて蓄積される。「調整能力」は、「効率性」は低い、「範囲」や「柔軟性」を高め、吸収能力を増加させる。「社会化能力」は、信念や価値観の注入により、時間をかけて会社の中で育つアイデンティティである。「社会化能力」は、知識吸収の「効率性」は高いが、知識吸収の「範囲」や「柔軟性」を低くさせ、吸収能力にマイナスの影響を与える。

第5節 組織におけるイノベーション¹⁴の普及プロセス

組織の吸収能力は、「新たな外部情報の価値を認識し、それを吸収し、商業目的に応用する能力」に影響を及ぼす要素を明らかにした。しかし、どのようなプロセスで、組織が新たな知識を獲得していくのかという分析視点はない。Rogers (2007) は、このイノベーションの普及プロセスについて、組織を分析単位とするのではなく、個人や集団を分析単位として、個人や集団が組織に与える影響を与えるプロセスに注目した。イノベーションの普及を、「イノベーションがコミュニケーション・チャンネルを通じて、時間の経過の中で社会システムの成員の間に伝達されるプロセス」と定義し、イノベーションの普及プロセスを明らかにしたのである。本節では、イノベーションの普及プロセスに影響を与える要素を考察していく。

1. 個人の革新性

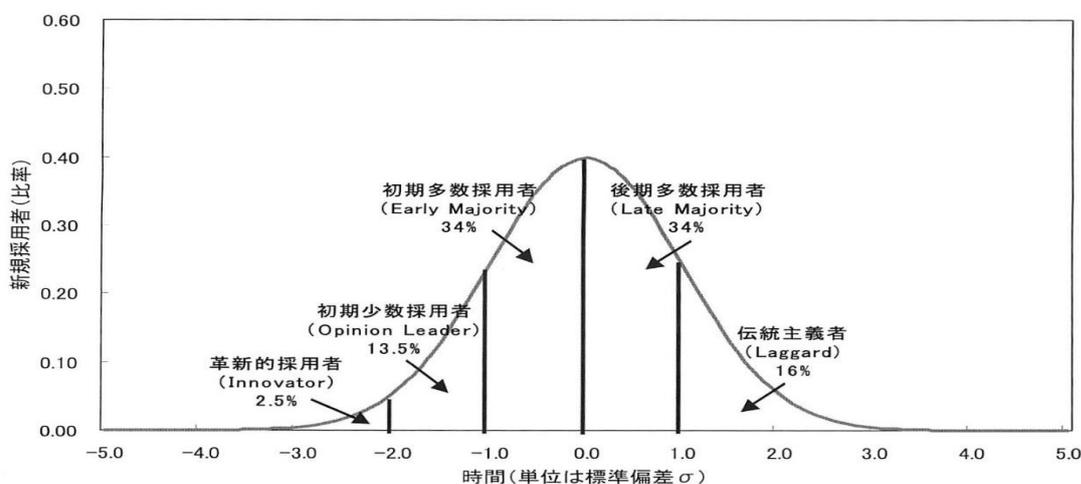
Rogers (2007) は、新しいアイデアを採用するスピードが個人によって違うことに注目した。彼は、社会システムに属する他の成員に比べて、新しいアイデアを相対的に早期に採用する度合いを「革新性」と定義し、革新性の違いによって採用者カテゴリーを分類して、それぞれの特徴を比較した。その結果、早期に採用するカテゴリーから、革新的採用者、初期少数採用者、初期多数採用者、後期多数採用者、伝統主義者という5つの採用者カテゴリーに分類している。その上で、イノベーションが時間的にどのように個人に採用され、普及していくのかについて分析した結果、採用頻度に応じて、時間軸に沿ってイノベーションの採用曲線を引くと、図 4-3 のように、正規型で釣り鐘状の曲線になることを Rogers は発見している (Rogers 2007: 16)。体重や身長などの身体的な特性や知能学習などの行動特性も釣り鐘状の正規分布曲線をしており、革新性の度合いも正規分布をすると予測できることがわかったのである (Rogers 2007: 220-231)。Rogers は、「イノベーションの採否を決定する成員への影響が累積的に増大し、イノベーションに対する同僚間のネットワークが社会システムの内部で活性する結果、その採用者数は正規分布する」と予測したわけである。

イノベーションを組織が採用するかどうかには、早期の個人採用者である革新的採用者と初期少数採用者の特徴を理解しておく必要がある。最初の採用者カテゴリーである革新的採用者は、新しいアイデアの関心が高いために地域内の仲間のネットワークから離れて、よりコスモポリタンな社会的関係を求める (Rogers 2007: 252)。コスモポリタン性とは、人が外部の社会システムを指向する度合いのことである。革新的採用者は社会システムの境界外からのイノベーションを導入することでイノベーションの採用を開始するのである。

¹⁴ ここでいうイノベーションとは、イノベーションの創出を意味するものではなく、イノベーションの普及を意味するものである。『イノベーションの普及』の著者である Rogers は、イノベーションを「個人あるいは採用単位によって新しいと知覚されたアイデア、習慣、あるいは対象物」と定義をしている (Rogers 2007: 16)。

革新的採用者の特質は冒険好きなことであり、大胆で危険を引き受ける人間であろうとする。革新的採用者であるためには、複雑な知識を理解し活用する能力が要求され、高度の不確実性に対処する能力も必要な条件となる。

図 3-3 革新性に基づいた採用者カテゴリーによる採用曲線



出所：(Rogers 2007: 229)

Rogers は、革新的採用者の概念は、ドイツの社会学者ジンメル (1964) の描く「よそ者」概念と共通するところが多いと指摘している。ジンメルによると、「よそ者」とは社会システムの成員ではあるが、強く帰属していない成人のことである。「よそ者とは、社会システムに新しく入り込み、行くも帰るもその自由を留保している人たちのことである。よそ者は、社会システムの中で他の成員と社会的な距離を保っているので、社会システムの規範からは相対的に自由である。さらに、社会システムを他の成員とは別の角度から見ており、客観性の度合いも高い」(Rogers 2007: 243-244)。

次の早期採用者である「初期少数採用者」は「革新的採用者」よりもなお一層、地域社会システムに根差した存在である (Rogers 2007: 232-233)。Rogers は、初期少数採用者は、他の成員に比べて最も高いオピニオン・リーダーシップを有しており、潜在的な採用者はイノベーションについての助言や情報を得ようとする存在であると指摘している。オピニオン・リーダーシップとは、ある特定の人に対して、相対的にみて頻繁に他の人の態度や行動が望むべき方向に向かうように、非公式に影響を行使できる度合いである (Rogers 2007: 36) オピニオン・リーダーは、社会システムの内集団のコミュニケーション構造において、大きな影響を持つ存在なのである。シュッツは、「よそ者」が新しい集団に入ることによって起こる変革プロセスを分析した (Alfred Schutz 1964)。異なった「集団生活の文化の型」で育った「よそ者」にとっては、「接近集団の成員が明々白々と見なししているほとんどあらゆることに、疑問符を付けざるをえない存在となる」(Alfred Schutz

1964: 10)。しかし、Schutz は、内集団の文化の型を実質的な意味で使い熟せるのは内集団の中で生まれ育った者だけで、よそ者は、内集団との違いについては指摘できても、内集団のメンバーの日常的なものの見方、価値観、行動様式などを律している暗黙知のルールを使い熟せないとしている。つまり、よそ者を通じて起こる内集団の変容は、内集団のメンバーの一部がよそ者のまなざしを通じて、新たな発想を獲得し、その発想を内集団に啓蒙することによって起こっていると考えているのである。そのよそ者のまなざしからイノベーションを学習し、その発想を内集団に普及していくオピニオン・リーダーとしての初期少数採用者がいることで、イノベーションの普及が促進されるのである。

2. ソーシャル・キャピタルと組織

ソーシャル・キャピタルは、1993年に刊行された米国の政治学者 Putnam の *Making Democracy Work* で一躍有名になった概念である。Putnam は、ソーシャル・キャピタルを、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義した。そして、腐敗したイタリア南部に比べ北部で秩序が守られているのは、信頼に基づいた水平なネットワークが広がっていることが理由であることを明らかにした。Putnam は、ソーシャル・キャピタルの基本分類として、同類的な人と人との結びつきで、内部で信頼や結束を生む「結合型」と、異なる組織間における異質な人や組織を結びつける「橋渡し型」の2タイプに分けている（内閣府委託調査 2002: 16-17）。

ソーシャル・キャピタル論には、Putnam のように、社会の信頼のような集合的な資源としての特性から分析した研究に対して、自分の利益のために活用できるコネを個人的な資源としての特性から分析研究したものがある。後者の流れを、社会的資源論という観点からソーシャル・キャピタル論の理論的体系化を行ったのが Lin である。「市場の場で見返りを期待して社会関係に投資すること」（Lin 2008: 22）という単純でわかりやすい前提を置き、ソーシャル・キャピタルを「人々が何らかの行為を行うためにアクセスし活用する社会的ネットワークに組み込まれた資源」（Lin 2008: 32）と定義している。

Lin は、社会のマクロ構造を設定し、その中で社会的な見返りを期待する個人が、どのように社会的結合を拡大していくのかをまとめた。社会のマクロ構造については3つの仮定があり、このマクロ構造は社会関係を俯瞰するのに役立つ。第1は、階級、権威、地位のように何らかの規範的に価値づけされた資源に応じて序列化された地位の集合によって社会が構成されているとみる社会構造をイメージすることを出発点としている。第2は、各ヒエラルキー構造の基盤をなす多様な資源があり、この資源によるヒエラルキーができているとき、そういったヒエラルキーのかたちは、相似しやすく、また転化可能なことが多い、と仮定している。地位が高い人は、富も、権力も得ていることが多いという意味である。第3は、ピラミッド型の構造をイメージしている。即ち、高い地位ほど占有者が少ないヒエラルキー構造という仮定である。

このようなピラミッド構造の中での個人の動きという点では、2つの仮定がされている。1つ目は、社会的な相互行為は似たようなレベルの間で起こるという仮定—同類的相互行為の原則—である。2つ目が、資源の維持と資源の獲得という二つの主要原動力が個人の行為のほとんどを説明するという仮定である。その仮定の上で、諸資源の維持を目的とする表出的行為と諸資源の獲得のための道具的行為に分類し、類似的なアクターによる表出的行為と異質なアクターによる道具的行為には大きいリターンが得られるとした。言い換えれば、諸資源を維持するには、同類な人たちとの交わりがリターンを増やし、諸資源を獲得するには、異質な人たちとの交わりが大きなリターンを生むという考えである。

イノベーションは、より地位の高い人たちやより革新的な人たちを通じて社会システムに導入される。Rogers (2007: 264-265) によると、人と人のコミュニケーションの基本条件は、アイデアの交換は似たもの同士あるいは同類的な人で頻繁に行われ、エリートはエリート同士で付き合うことであり、Lin の社会のピラミッドのマクロ構造において、イノベーションの情報が非エリートにしたり落ちることはない。つまり、イノベーションは水平方向に拡散するので、ピラミッドの垂直方向への拡散が進まない。同類性はイノベーションの普及速度を遅らせる方向に作用するのである。同類性とは、コミュニケーションしている一組のひとたちが類似している度合いのことである (Rogers 2007: 263)。同類性は、イノベーションの普及を遅らせる方向に作用するが、異類性は普及速度を速める方向に作用することは、弱い結びつきの強さの重要性を明らかにした Granovetter の研究からも明らかである (Granovetter 1973: 1360-1380)。Granovetter は、就職先を見つけた若者を対象とした調査をした結果、深い結びつきの人間関係からもたらされた情報より、弱い人間関係からもたらされた情報の方が役に立つことを発見した。彼は、弱い結びつきのネットワークの方が多様な情報を効率的に伝播させることを明らかにしたのである。

3. 暗黙知

知識の内容により、弱い結びつきでは獲得できない知識もある。Hansen は、文章化が難しい知識は「弱い結びつき」では習得することが難しいことを、ある大手電機メーカーの41の部門が主導した研究プロジェクトを通じて明らかにしている。弱いつながりに頼っているプロジェクト主任は、暗黙知の獲得が必要なプロジェクトを成功させることができないことを発見したのである。形式化しにくい暗黙知の場合は、弱い結びつきの交わりでは、その知識は吸収できないという結果がでたのである (Hansen 1999: 82-111)。地方自治体を中心にトヨタの生産方式の導入を試みた事例研究では、教科書的手法の導入ではなく、もっと前段階の組織の基礎づくりへの取り組みが求められていると結論づけている (太田原: 2012)。この事例研究を実施した太田原は、「この仕事をなぜやるのか、誰のためにやるのか、何のためにやるのかを繰り返し問い続け、実践し、反省し、改善する。このような一見当たり前のことがなかなかできていない。今回の一連の調査を行った学生たちが驚いていたのもこの点である」と行政職員のマネジメント意識・志向の欠如を指摘している

(太田原：2012)。加護野は、行為を行う実行が、行為を伴わない調査や分析とは質の違う情報の獲得を可能にすると指摘している。この行為を通じて獲得が可能になる知識の1つが、暗黙知である。例えば、概念されたニーズとしてだけでなく、言葉にできない「感じ」を理解するには、実際に何度も会い、実行をつうじてその「感じ」をつかみとる必要があるのである(加護野 1985: 74)。Grant (1996) は、組織の能力を新たに創造する知識統合には、「暗黙知」を「形式知」のルールや取扱説明書にした指示書が役立つが、それでは多くの「暗黙知」がこぼれ落ちており、それを埋めるためには組織のルーティンを導入する必要があるとしている。形式化された知識の背後にある暗黙的な見方、価値観、行動様式等の知識の移管は、現場におけるルーティンという行為を通じて可能になるのである。

第6節 小括

本研究では、協働は、「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」を意味するだけでなく、異なる分野の人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」も含有される概念と考えている。しかし、日本においては行政職員と民間営利・非営利部門との意識の格差はまだ大きく、本研究で定義する真の協働には至っていない。NPOはその専門性、組織能力を高めていかなければならないのと同時に、行政職員は、「対等な立場」での協働を実現する必要がある。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。制度や組織の改革だけでなく、個人レベルでの意識改革が求められているのである。

知識社会への移行で、市場を「関係づくりの場」と考え、行政は公的サービス、企業は私的な営利サービスという二分化した概念ではなく、行政と民間営利・非営利部門がこれまでになかった関係性を作り、新たな価値を創造することが重要になってきている。このような社会の変化により、行政以外のアクターを公共の協働経営者と見なし、共に治めていこうと考えるNPGのガバナンス体制への移行が可能になってきているのである。

地方自治体における外部との協働のイノベーションの可能性を検討するために、先行する民間企業における協働のイノベーションに関する先行研究をレビューした。まず、「新たな外部情報の価値を認識し、それを吸収し、商業目的に応用する能力」である吸収能力(Absorptive Capacity)に関する先行研究を取り上げ、吸収能力の構成要素である「Prior Knowledge」、「組織構造」と「連結能力」について分析を行った。さらに、組織が新たな知識を獲得していくイノベーションの普及プロセスに関して、個人の革新性、ソーシャル・キャピタル、暗黙知という視点から先行研究を分析した。第5章において、これらの民間企業における研究結果を活用して、地方自治体組織の組織変革における協働の位置づけを明らかにしたい。

第4章 企業の環境適合と組織変革

本章では、環境の変化に対応して、企業がどのように組織を適合してきたのか、企業の組織変革に影響を与えてきた理論を環境適合という視点から考察する。最初に、組織特性は外部の環境に依存すると考える環境適合論を説いたコンティンジェンシー理論を考察する。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、地方自治体における慣性力の打破に有効な組織変革モデルを検討する。最後に、地方自治体の組織変革に有効と考えられる相互作用モデルとして、加護野の組織のパラダイム変革モデルと野中の知識創造論を考察する。

第1節 企業の静態的環境適合

もともと軍事用語であった戦略が、1960年代の米国において経営学に登場して以来、各時代によって様々な視点から戦略論が展開され、多くの定義が示されている。企業の戦略は、その時代の国の文化構造、経済課程、組織の考え方に大きく影響を受けることを中川は『比較経営史序説』でまとめている（中川 1986）。作れば売れる時代は、如何に内部の生産性を高めるかが経営の最大のテーマであったし、事業の多角化が求められた時代は、外部の市場に対して内部のリソースをどう整合させていくことが最も効果を生むかが最大の経営テーマであった。

1960年代後半から1970年代において、どのような環境でも最適な組織構造は存在せず、組織特性は外部の環境に依存すると考えるコンティンジェンシー（Contingency; 条件適合）理論が生まれた。Burns & Stalker（1961）は、イギリス国内のエレクトロニクス企業20社を調査して、環境の安定性に応じて組織構造を変革することで好業績が残せることを明らかにした。比較的安定した市場環境の下では、責任や権限階層が明確な官僚制型の「機械的組織（Mechanical Organization）」が有効であるが、不安定で変化に富む市場環境の下では、規則が少なく自由なコミュニケーションを重視する「有機的組織（Organic Organization）」が有効となることを発見している。Lawrence & Lorsch（1967）は、環境不確実性の違う3つの業界において、製造部門、研究開発部門と販売部門の「分化（Differentiation）」と「統合（Integration）」の度合いを調査した。プラスチック組織は環境がもっともダイナミックで多様であったため、その支配的な課題がイノベーションであり、3つの好業績組織のうち分化が最も進んでいたのに対して、容器組織は非常に安定的で同質的な環境であったため、業務活動の規則正しさや一貫性が重要視され、各機能部門にも高度の分化はなかった。分化と統合のレベルが違う組織であっても、環境の不確実性と合致していれば、成果があげられるという結論を出しているのである。コンティンジェンシー理論は、環境の変化に対応して、どのような組織が環境適合できるのか最終的な方向を明らかにした。しかし、コンティンジェンシー理論には、どのようにすれば環境と

の適合が可能になるのかという分析視点はない。加護野は、「環境の見方が違えば、組織変動の必要性の認識や組織変動の方向も異なる。また、組織内部での『ものの見方』の違いは、ときには組織の変動を促進し、またある時には組織の変動を妨げる」と個人の環境認識の重要性に着目した（加護野 1988: 前書 2）。組織の環境適合という視点だけでは、現実の組織の変動過程が十分説明できない。組織内部の人々が環境をいかに見ているかを知る必要があると考えたのである。コンティンジェンシー理論は、このように個人や個人の意識を分析単位とはしておらず、組織を分析単位としていたのである。

第2節 環境適合の阻害要因としての組織の慣性力

組織の慣性力とは、「環境の変化、戦略の変化に対応して変わるべきはずの組織行動が変わらずに、旧来の行動パターンが継続されるという現象」である（加護野 1988: 24）。Schumpeter は、新結合を遂行するには、通常のエconomic活動のなかにおける「慣行の軌道」を打破することが必要と考え、この慣行の軌道を打破するためには、3つの困難があると考えた。第1は、慣行の軌道の中では、多くの場合正確に知られていた、決断のための与件や行動のための規則が、慣行の軌道の外に出るとなくなってしまうことから生じる困難である（Schumpeter 1926: 223）。第2の困難は、新しいことは、慣行的なことより実質的に難しいだけでなく、経済主体は、新しいことには、実質的な困難がなくても反対する点である。第3の困難は、「一般にあるいはとくに経済面で新しいことを行おうとする人々に対して向けられる社会環境の抵抗」（Schumpeter 1926: 226）に由来する。これらの困難に立ち向かう企業家の主体的な行動により、イノベーションが起こると Schumpeter は考えたのである。Miles & Snow (1978) は、組織の環境対応の過程に占める経営者の環境認識の重要性を強調し、経営者の認識により、組織の環境対応がいくつかのパターンに分かれることを明らかにした。そのうえで、同じ組織においては、その適応パターンがかわらないことを発見している。組織には慣性力が存在し、環境に適合して組織構造や組織過程を変革することは簡単ではないのである。

March (1991) は、組織の環境に対応するためのルーティンの変化を組織学習と捉え、既存のルーティンを使い続けると、既存のルーティンの修正 (Exploitation) に留まり、新しいルーティンの開発 (Exploration) を排除する傾向があることを明らかにした。日本における地方自治体の組織におけるセクショナリズムのメカニズムの研究でも、この既存のルーティンの頑強性が確認されている。菊池 (2004b) は、①これまで役所というものを形作ってきた、「暗黙的に共有されている仕事の進め方やものの考え方」、つまり組織文化や部門文化がどのような形で存在し、そしてどのように共有されてきたのか、②そしてそれらがどのような影響を職員に与えるのか、③そしてそれらがどのようなプロセスで学習されているのかについて、M 県庁において調査している。その結果、①組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者の役割というものをまず定義し、その役割間の関係性が

ら形成される規範のようなものであり、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって、維持や新たなものの積み上げが行われている、②組織文化が、他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識したうえで行動を起こすという、行政職員の行動パターンの裏付けになっている、③1つ1つの案件について行われている確認作業が大きな役割を担っている、という示唆を得ている。1つ1つの案件について行われている確認作業というルーティンは、確認作業以上の意味を持っているのである。

組織を分析単位としているコンティンジェンシー理論は、組織の中にいる個人の行動、小集団の行動、集団間の行動という重要な構成要素がどのように組織全体に影響を及ぼしているかという視点はない。このことを批判し、組織学習における人間の行為と認識の重要性を説いた一人が Argyris (1972) である。彼は、人間のすべての意識的な行動は、認識を基礎においており、その認識に従い、行為を実践し、同時にその行為から学んだものをその行為に反映していくと考えた。そして、人々がもつこのような知識を「行為の理論」と呼び、組織も同じような「行為の理論」を持つと考えたのである (Argyris & Schön 1978)。Argyris は、組織学習を、「誤りを発見し修正するプロセス」と定義し、学習において既存の枠組み（行動の目的、価値、規範、基準等）の変更を伴うかどうかで、「シングル・ループ学習」と「ダブル・ループ学習」に分けている (Argyris 1977: 邦訳 103)。既存の方針を維持・継続したり、目的を達成したりする学習プロセスである「シングル・ループ学習」は、組織へのロイヤリティが高く、勤勉で、協力的だが、詰まるところ自己防衛的な組織によく見られる。既存の枠組みを捨てて、新しい考え方や行動の枠組みを取り込むことができる学習プロセスである「ダブル・ループ学習」は、事業や状況にふさわしい情報と知識に基づいて行動し、自由闊達で忌憚のない議論、臨機応変な意思決定、変化を奨励する組織に見られる (Argyris 1977: 邦訳 103)。しかし、「会社の方針や目標、とりわけ、経営陣がご執心なものには疑問を投げかけないほうがよい」という社内の不文律により、人々の思考や行動は縛られてしまうことが多い (Argyris 1977: 邦訳 103)。地方自治体は、シングル・ループ学習に強く、首長が大きな権力を持っている組織であり、ダブル・ループ学習が不得手である。既存の方針でうまくいかなくなっていたとしても、首長が力を入れているプロジェクトに疑問を投げるのはかなりのリスクがある。もし疑問を投げかけたとしても、それが問題にされないことを経験すると、それを議論しないことを当然のこととしてしまう可能性が高くなる。その結果、既存の枠組みを捨てて、新しい考え方や行動の枠組みを取り込むことが難しくなっていくのである。

加護野は、この「行為の理論」を援用し、組織における知識の利用・獲得のプロセスという観点から組織現象を捉え直し、組織の変動のメカニズムを動的な視点から分析して、組織認識論を展開した (加護野 1988: 36)。組織認識論の中心概念である認識を「知識の利用と獲得過程としての認識」と定義し、認識を2つの相互に関連しあった活動に分けている。1つが、知識の利用の過程で、狭義の認識過程であり、第2が知識の獲得過程であり、学習あるいは発展の過程である (加護野 1988: 60-61)。「ひとびとは情報に反応する」

と考えた従来の情報処理モデルに対して、加護野は、「情報から引き出された意味に対して反応する」と考えた。近代組織論の中心概念である意思決定において、情報は、ほぼ自動的に意思決定過程を起動させる「インプット」と考えられたが、組織認識論では、情報は、どのような事象・状態を指すのかを決定する「意味決定の過程」であると考えたのである。

加護野は、人間が物事を知る認識活動が、組織的協働にとって根本的な活動であることを、以下のような協働活動の一例を示して、「協働行為は人間の認識行為に基づいている。たとえば、組織のメンバーが他のメンバーと協働するためには、まず協働の相手を『見分ける』ことが必要である。次に、協働の相手から何が期待されているのかを『知り』、周りの状況を『見て』、雰囲気を感じ取らなければならない。さらに、それをもとに、どのように行動すべきかを『考え』、適当な行為を『決め』なければならない。仕事をうまく成し遂げ、人々とうまくやっていくためには、適切な行動の仕方を『学ぶ』ことも必要であろう。また、組織を指揮する人々は、環境を『見て』、新しい機会を『見分け』、それをうまく利用するための行動を『考え出さ』なければならない」と説明している（加護野 1987: 33）。

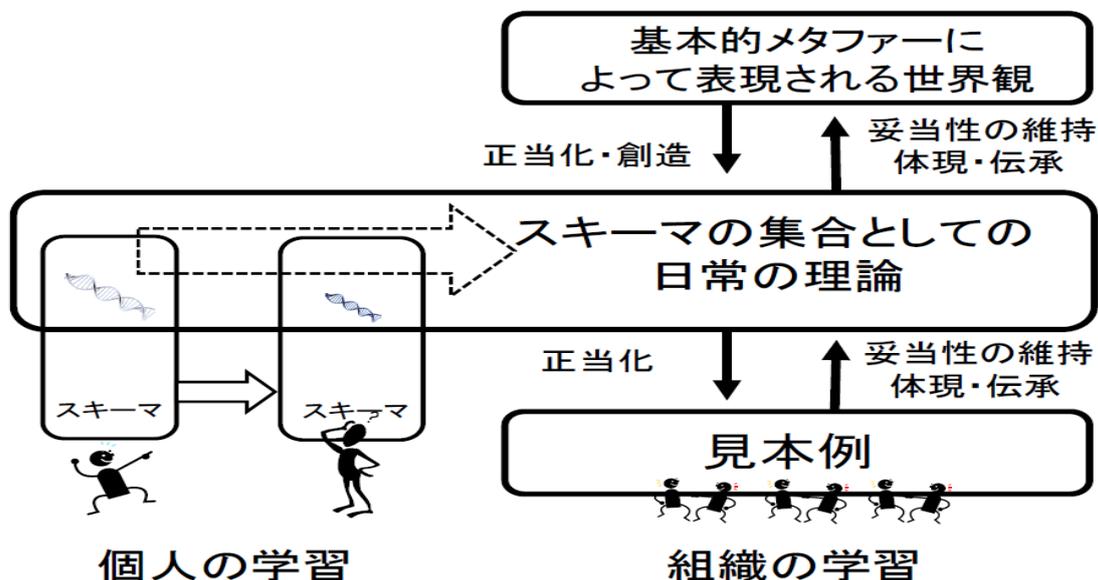
加護野は、組織認識論の前提として、「人間は情報の能動的な探索者であり、人間が外界を理解するための枠組（＝スキーマ¹⁵）によって情報の探索は影響される」という命題を立て、「個人の中に蓄積されたスキーマは変化に抵抗するという頑強性をもっている」という命題にたどりついている（加護野 1988: 81）。記憶された既存のスキーマに合致した学習よりも、新しく受け取った情報と記憶された情報との「新しい結合」には、スキーマそのものの改革を伴う学習が必要となるからである。スキーマは、社会に共有され、伝承されることによって知識の共有と伝承が行われる。加護野は、企業組織のような組織構成員に共有されるスキーマの集合体を「日常の理論」と呼んだ。組織構成員が共有するスキーマの集合体が、組織の保有する「日常の理論」となり、組織の実践行動を形作っていくと考えたのである。加護野は、Kuhn のパラダイムを援用して、組織にパラダイムの概念を導入した。Kuhn のパラダイムは、科学論の用語であり、「一般に認められた科学的業績で、一時期の間、専門家にたいして問い方や答え方のモデルを与えるもの」と定義されている（Kuhn 1962）。

組織におけるパラダイムは、図 4-1 に示したように、3つの相互に関連しあったものから構成されている。1つ目は、「基本的メタファーによって表現される世界観」である狭義のパラダイムである。組織の内界・外界についての世界観やイメージを与え、それを共有させる働きをするパラダイムである。2つ目が、「スキーマの集合としての日常理論」である。組織の構成員がさまざまな状況でいかに行動すべきかを具体的に示す価値・規範としてのパラダイムであり、組織文化に近いものである。3つ目が、日常の理論を体現化する具体的な「見本例」である。図 4-1 に示したように、狭義のパラダイムは、日常の理論

¹⁵ スキーマとは、「個人の知識として蓄積された情報である。それは、情報を結び付け、関連づける情報である」（加護野 1988: 67）

を正当化し、見本例は日常の理論により正当化されなければならない。それと同時に、見本例は、日常の理論の妥当性の維持・体現・伝承を行い、日常の理論は、狭義のパラダイムの維持・体現・伝承を行うのである。この3つのレベルは互いに関連しあい、相互に補強しあっており、組織における統一性と安定性、柔軟性と発展性を理解する鍵となる。

図 4-1 スキーマと組織のパラダイム：3つのレベルの相互関係



出所：(加護野 1988: 110) 図 3-2 を活用し、著者が作成

個人のスキーマが変化に対して抵抗するという頑強性を持っているように、その集合体である組織のパラダイムも頑強さを持っている。この頑強さは、3つの要素から生じると考えられている。1つ目は、パラダイムに合致する情報は獲得できるが、合致しない情報は獲得することが困難となる点である。蓄積された個人のスキーマは、スキーマに記憶された学習の範囲（情報から引き出された意味に対して）で対応しようとするので、既存のパラダイムに合致しない情報を、組織としても獲得することは難しいのである。2つ目は、たとえパラダイムと合致しない情報を入手したとしても、パラダイムの信奉者に、現在のパラダイムが通用しなくなっていることを説得することが難しい点である。既存のスキーマそのものの改革を伴う学習を簡単にできる人は、少ないのである。最後に、パラダイムは、それ自体が問題解決能力を有しているもので、新しいパラダイムによる問題解決より、過去の成功のパターンによる問題解決に向かわせる点である。このように、環境の変化に対して、すでに確立された組織のパラダイムを創造的に破壊することは難しいことが明らかにされている。

第3節 組織変革の理論

組織の環境適合に対して影響を与える要素を、組織の内部の個人や集団の環境変動に対する認識に踏み込んで分析してきた。第3節では、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分析する。既存の組織変革モデルを分析したうえで、行政組織の改革モデルとして、創発型のプロセス・アプローチで、ミドルや積極的な対話が鍵となる相互作用モデルが有効であることを明らかにする。この相互作用モデルである、加護野の組織認識論と野中の知識創造論を第6章以降の事例研究の前提として考察する。

1. 組織変革のモデル

企業組織における変革については、様々なモデルがある（河合 2006: 29-34, 加護野 1988: 195-215, 野中・竹内 1996: 184-238）。第1は、組織開発モデルである。チェンジ・エージェントによる介入によって、社員に「解凍—移行—再凍結」という3段階の意識改革を促進する Lewin (1951)が代表的なモデルである。「解凍」は、従来の行動パターンや価値観が望ましくなく、変革が必要であることを組織成員に認識させる段階である。次の「移行」は、新たに習得が求められる行動パターンや価値観を身に付けさせる段階であり、最後の「再凍結」は、新たな行動パターンや価値観を定着させる段階である。1980、1990年代における組織変革論におけるプロセス研究は、この Lewin のモデルに基づくものが多く、3段階のプロセスの多段階化が進んだ（古田 2013: 18）。例えば、Kotter は、①危機意識の醸成、②変革のための連携チームの組成、③ビジョンの創造、④ビジョンの周知徹底、⑤組織成員の自発の促進、⑥短期的成果の実現、⑦更なる変革の生成、そして⑧新たなアプローチの制度化という8段階に区分している（山岡 2006: 8-9）。Lewin のモデルがこのような普及をしたのは、組織成員の行動パターンや価値観を変革するのは容易ではなく、また容易に元のパターンに戻るという基本認識に基づき、移行段階の前には「解凍段階」、移行段階の後には「再凍結段階」のプロセスを導入しているからと考えられる。ただ、Lewin のモデルでは、外部環境の不適応状態を出発点として、新たな適応状態の実現を到達点とする単線的な変革プロセスが想定されているが、外部環境は絶えず変化しているものであり、また最適の適応状態を明確にすることは難しい。単線的な変革プロセスモデルでは、不断の変革が求められる環境変化の大きな時代に対応するのは難しい（山岡 2006: 10-11）。

第2は、戦略的企業革新モデルである。トップが戦略スタッフの力を借りて、社員の意識改革、企業革新を進めていこうとするトップダウンのモデルである。野中は、このトップダウンモデルの例として、Jack Welch が CEO の時の GE をあげている（野中・竹内 1996: 194-202）。Jack Welch は、事業を中核事業、ハイテク事業、サービス事業の3つの分野に分け、全部で15の事業が全て市場でナンバーワンかナンバーツーの事業であるこ

とを求めた。全ての事業をこれらの事業分野に絞り込み、ナンバーワンかナンバーツーになれない事業は、「直すか、売るか、閉じるか」をトップダウンで決定している。彼は、組織変革についてもトップダウンで、壁となる職務上の境界、製品別事業部間の境界、地理的境界をなくし、階層につきものの床や天井を取り除き、外部の顧客や供給業者、事業パートナーとの緊密な関係の構築を推進した。このように、戦略的企業革新モデルは、トップ主導で市場分析を行い、戦略を立てるトップダウン型の分析的アプローチであり、次に紹介する現場の創発型のプロセス・アプローチとは対極にある（竹内他 1986: 369-378）。第1に紹介した組織開発モデルも、トップ主導で、チェンジ・エージェントの介入により、従業員の能力・意識改革を行うモデルであり、この分析的アプローチに分類される。「環境変化への適応はトップ主導で目的指向的かつ計画的に行われる」（竹内他 1986: 370）のが、分析的アプローチなのである。

上意下達の官僚組織においては、このトップダウンの分析アプローチで自治体改革が行われてきた。しかし、この分析アプローチには限界がある。Mintzberg¹⁶は、トップダウンのデータ収集と分析によって合理的に戦略を策定できると考える分析的アプローチの限界を分析している（Mintzberg 2007）。事前の分析で、現場の全てのデータが戦略計画に採用されているわけではない。計画時点で想定した状況は変化しているので、立案した戦略が機能しないかもしれない。また、立案された戦略も、現場で実行すると想定と違った反応が起こる可能性もある。その際、状況に応じて対応できる、現場における裁量も必要になってくる。環境を徹底的に分析して優れた戦略を策定し、これを確実に実行するという柔軟性のない戦略計画は、現代の環境下では役立たない。将来予測が難しい現代において、多様化・高度化している地域社会のニーズをしっかりと捉え、現場の衆知を集め、新しい作戦を創出していく必要がある。協働による共創を前提とした戦略を提唱している Prahalad は、この創発的戦略を「戦略の立案と実行という区分は消える。まず考えて、それから実行に移るといいうやり方ではないのだ。経営者は楽譜をもとに決められた楽曲を指揮するのではなく、ジャズの即興演奏に舵取りをしていかなければならない」と説明している（Pralhad 2004: 345）。地方自治体にもこの「創発的戦略」の発想が必要とされていると考えられるのである。

第3は、この創発型のプロセス・アプローチである進化論的モデルである。ミドルや現場社員による創発的な取り組みを取り込み、それを積上げることで、社員の意識改革、企業革新を進めていこうとするモデルである。野中は、この創発型のプロセス・アプローチをボトムアップ・マネジメントと呼び、3Mを例にあげている（野中・竹内 1996: 202-211）。3Mでは、自律性と企業家精神が重視され、顧客のニーズを起点に発想した新商品

¹⁶ Mintzberg は、戦略理論を体系的に10の学派に分類整理し、この10の学派を、データ収集と分析によって合理的に戦略を策定できると考える「規範的戦略」と、戦略は現場の判断と行動の積み上げによってできる「創発的戦略」の2つに分類している（Mintzberg 1998）。

がボトムアップで自発的に開発され、新規事業が立ち上がっている。トップダウンで事業を変革していくのではなく、現場の創発が企業を変革していくモデルである。

第4のモデルは、トップダウンとボトムアップのメリットを活用した相互作用モデルである。野中は、この相互作用モデルをミドル・アップダウンモデルと呼び、組織的知識創造に最適なモデルとして提唱している。トップが戦略的ゆさぶりをかけながらミドルや現場社員による突出を求め、突出集団による新たな成功事例を創出するというモデルである。突出集団の成功を引き金に、社内に革新の連鎖反応が起こるといえるものである。後述する加護野のパラダイム転換モデルもこの相互作用モデルである。

表4-1に、ミドル・アップダウンモデルをトップダウンやボトムアップと比較している。行政組織は、トップダウン型の分析的なアプローチが中心で、創発型のプロセス・アプローチについては重視されてこなかった。しかし、社会の変化のスピードが加速化するなか、Mintzbergが指摘したようにトップ主導の分析的なアプローチには限界があり、現場における創発型のプロセス・アプローチが求められている。しかし、中央集権の官僚組織のなかで養われた上意下達の慣習を変革するには、トップのコミットメントなしに現場における創発は起こりにくい。3Mのようなボトムアップの組織文化が構築できる下地ができあがっていないのである。さらに、表4-1に示したように、第2章で説明したメタガバナンスを推進するには、知識を効率的に実践、活用、蓄積するのに有効である官僚組織を保ちながら、タスクフォースを活用して現場における創発を促進することが重要となる。このような理由から、本研究では、この相互作用モデルである加護野の組織認識論と野中の知識創造論を活用して、地方自治体における組織変革プロセスを考察している。

表4-1 組織変革モデルの比較

		トップダウン	ボトムアップ	ミドル・アップダウン
だれが	知識創造の主体	トップ・マネジメント	企業家精神旺盛な個人	ナレッジ・エンジニアであるミドル・マネジャーが率いるグループ
	トップの役割	司令官	後援者・庇護者	触媒者
	ミドルの役割	情報処理者	自律的な個人	チーム・リーダー
どのような	蓄積される知識	形式知	暗黙知	形式知と暗黙知
	知識変換モード	部分的：連結化と内面化に焦点	部分的：共同化と表出化に焦点	全面的：共同化・表出化・連結化・内面化のスパイラル
どこに	知識の貯蓄	コンピューター・データベースとマニュアル	個人に封じ込められている	組織の知識ベース
どのようにして	組織	階層組織（ヒエラルキー）	プロジェクト・チームと非公式なネットワーク	階層組織とタスクフォース（ハイパーテキスト）
	コミュニケーション	命令・指令	自己組織化	対話とメタファー・アナロジーの使用
	カオスとゆらぎの許容度	カオスとゆらぎは許されない	カオスとゆらぎを前提とする	カオスとゆらぎを創造し、増幅する
	弱点	トップへの過度の依存	調整に時間とコストがかかる	冗長性のコストと人的疲労

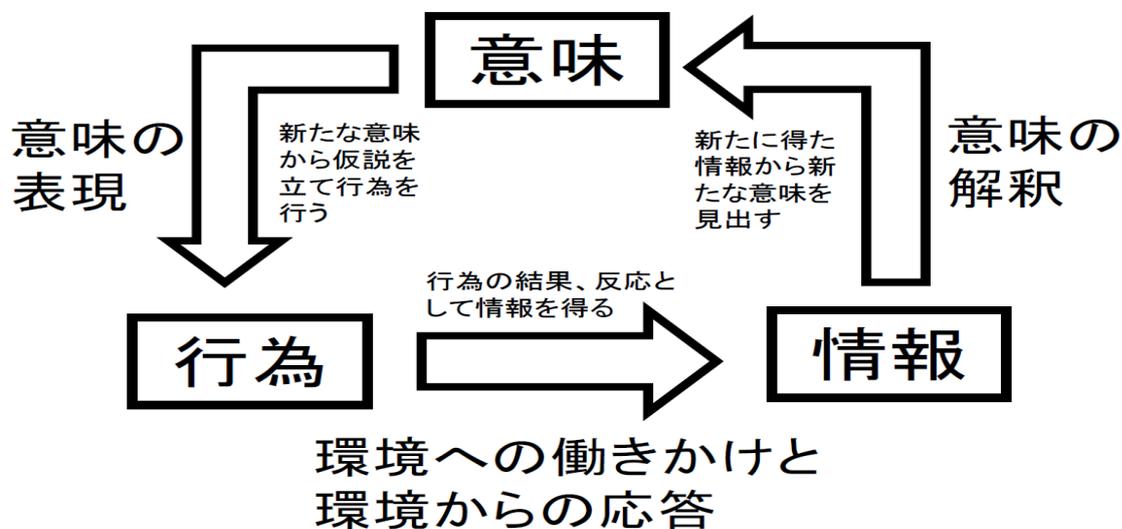
出所：（野中・竹内 1996: 192）

2. 組織認識論

(1) 能動的行為の重要性

加護野は、パラダイムの創造をパラダイムの革新とは分けて議論している。成功したパラダイムを持つ組織が新たなパラダイム革新を行うことは、既存のパラダイムの影響の少ない環境下で行うパラダイムの創造に比べて困難だからである。そして、加護野は既存のパラダイムの影響の少ない環境から、新たなビジネスモデルを開発した4つの企業の事例から、図4-2の認識サイクルを活用して、新たなパラダイム創造の方法論を導いている。パラダイムの創造は、継続的なプロセスの産物であり、図4-2で示すように、「ある行為が、新たな情報を発生させ、そこから新たな意味が創造され、それをもとにした行為が新たに新しい情報と意味を生み出すというサイクルの反復から生み出されるものである」と考えているのである（加護野 1988: 168）。

図4-2 認識サイクル



出所：（加護野 1988: 169）の図5-1に著者が加筆

加護野は、パラダイムの創造過程では、通常は固定化しがちな認識サイクルが流動化し、非線形的な試行錯誤過程を通じて行われる能動的な行為が、サイクルの開放化に貢献していると考えている。4つの事例の企業家は、すべて実践しながら考えるという行動性向を持っていたのである。能動的に動くことで、より多くの情報を発生させ、外から新たな意味を読み取っているのである。新しい連結は、通常の連結では解消できない問題に直面したときにおこり、新しい連結の過程は不安的であり、その状況を乗り切るには高度の心理的エネルギーが必要であると考えた。加護野は、認識サイクルの流動化には、能動的な行為、テンションに加え、新しい行動スタイルをもつメンバーの導入が手段として有用であると考えている。

加護野の論文発表時から 30 年弱が経ち、情報化社会の進展に伴い、この新たなパラダイムを創造するベンチャー企業が大きく成長してきた。米国では、アップル、グーグルやアマゾン、日本においてもソフトバンクや楽天等、新しいベンチャー企業が、新たなパラダイムを創造している。現代の情報化社会をリードするグーグルのような ICT 企業は、ある仮説をたて、グーグルの HP 上に広告をいくつかアップし（行為）、その結果どのようなプロフィールのユーザーがどう対応したか（情報）を確認し、なぜそのような反応が現れたか（意味）を分析して、また新たな仮説を立て、新たな広告をトライするというような認知サイクルが自然にできる組織である。これらの会社は、シングル・ループ学習ではなく、ダブル・ループ学習ができる会社である可能性が高い。事実にもとづき、自由闊達で忌憚のない議論をして、臨機応変な意思決定ができる組織なのである。

(2) パラダイムの改革

既存の成功したパラダイムを持つ組織のパラダイムの改革には、パラダイムの創造以上に組織の慣性力を克服することが求められる。新しいパラダイムの改革に、既存のパラダイムの存在が重荷となるからである。加護野は、パラダイムの革新成功例であるシャープと住友銀行を上げ、パラダイムの転換プロセスをモデル化している。

パラダイム転換の第 1 段階は、変化の土壌づくりである。2つの事例に共通するのは、トップによる問題、矛盾、緊張、危機などの不安定状態の創造と増幅であった。このトップによる「ゆさぶり」が生み出す危機感が、組織変革の心理的エネルギーの重要な供給源になる。第 2 の段階は、突出集団の発掘と育成である。集団の創造的な突出を促進するための 5 つの条件があげられている。①社内の雑音からの隔離、②集団内に十分な異質性を取り込むこと、③集団の規模を、少なくとも初期の段階では小さくしておくこと、④きわめて挑戦的な目標と明確な納期の設定、⑤予算、庶務手続きなどの組織的障害の排除である（加護野 1988: 220-221）。

第 2 段階で最重要とされているのが、成功の実績を作りあげることとされている。実績こそが新しい発想の有効性を人々に説得する根拠となるのである。高い結合型ソーシャル・キャピタルを持つ組織は、資源を守るのは得意であっても、新しい資源を獲得するには適さない。突出集団の発掘と育成は、高い結合型ソーシャル・キャピタルを持つ組織からの隔離なのである。

最後の段階は、パラダイムの伝搬と定着化としている。「突出集団が生み出した新しい発想を社内に伝搬させること、発想の変化をさらに増幅させること、新しい発想システムとして体系化することである」と説明している（加護野 1988: 222）。新しいパラダイムの組織での普及スピードは、それぞれの組織によって違う。加護野は、①過去の成功が大きければ大きいほど、②成功期間が長ければ長いほど、③企業が同質であればあるほど、④企業の政治的権力が分散されていればいるほど、企業パラダイムの革新は難しいことを指摘している（加護野 1988: 195）。ただ、パラダイムの定着化は、Lewin のモデルにおける再

凍結のプロセスにあたる。前述したように、不断の変革が求められる時代においては、定着化した状態を制度化して明確することにはリスクもある。特に、システム化をして効率を求める官僚組織においては、定着化させることが目的となる可能性も高いので、新しい発想を伝搬しながら、現場におけるさらなる変革を求めるという発想を持つことも重要と考える。

3. 知識創造論

(1) 知識創造論の原点

野中もコンティンジェンシー理論の限界を踏まえて、組織は主体的に多様性を増幅させ、既存の思考・行動様式を破壊し、新たな思考・行動様式を創造することによって進化するという組織進化論を展開した。コンティンジェンシー理論では、個人としての人間は情報処理能力に限界があるので、それを克服して効率的な情報処理を行うために、階層そして究極的には組織が必要と考えていた（野中 1985: 122-124）。つまり、情報処理能力の基本をなすのは主に組織の構造であり、環境の多様性（情報負荷）に対処するためにはいかに最も効率的な情報処理の階層（組織）を設計するかということが重要と考えられていた。このような発想は、ダーウィンの自然淘汰説のような基礎科学のアナロジーを援用したものである。自然環境に合わせて、競争上必要な資源獲得に役立つ変異を選択する生物ほど生存の確率は高いという発想は、環境が組織を制約するという側面を強調することになる。野中は、これに対して、組織は環境と相互作用をするなかで、自ら組織は進化していくと発想したのである。

野中は、その進化の本質を「情報の創造」にあるとした。「新しい情報を獲得し、創造し、その結果、新しい思想・行動様式と構造を形成するということである」（野中 1985: 131）。野中は、この「情報の創造」とは、「新しい意味」を付け加えることであると考えており、「情報から引き出された意味に対して反応する」と考える加護野と同じ発想をしているのである。野中は、この「情報の創造」ができ、環境に対応できている日本企業は、「たえず組織内に変異、混沌、緊張、危機感などを内発させ、組織の構成単位の選択の多様性、迷い、あいまい性、遊び、不規則な変化、不安定性などを発生させている」ことを発見している（野中 1985: 134）。このような多様性、迷い、あいまい性等を「ゆらぎ」と呼び、「ゆらぎ」を発生させ、組織をたえず不均衡状態にすることが組織を進化させると考えたのである。加護野の指摘した「ゆさぶり」から生まれる危機感と同様と考えてよい。

ただ、野中は開発現場での一人ひとりの強い思いが、知識の創造の原点だと考えた。野中は、「人間の思いを実現していくのは情報処理でもないし、情報創造でも十分にコミットできない。自分の信念や思いを正当化していくのは、情報ではなく知識創造プロセスではないか」と考えるようになったのである（野中 2008: 20）。情報が「意味を持つデータ」であるのに対して、知識は「目的に対して適切で、活動可能な、少なくとも部分的には経験に基づく情報」である（Leonard, et al. 2015: 17-19）。野中は、知識は情報と違って、「信

念」や「コミットメント」に密接にかかわり、ある特定の立場、見方、あるいは意図を反映していると考えた（野中：1996：85）同じ情報を得て、同じ教育を受けた人でも、個人の経験が知識の差となるのである。そして、Polanyi のいう「わたしたちは言葉にできるより多くのことを知ることができる」（Polanyi 2003：18）という、言葉にできない「暗黙知」の概念を援用し、野中は知識創造プロセスを発見した。言葉や数字で表現できる「形式知」は、知識全体の氷山の一角に過ぎないと考えたのである。何かを知るといふことは、「形式知」の下に沈んで見えない部分を統合して、全体のイメージを理解することなのである。野中は、知識を創造するのは個人だけであり、個人は経験に基づき、主観的な「暗黙知」を持っており、組織が保有しているのは、過去から集めてきた合理的・客観的な「形式知」だけと考えた。従って、知識を創造し活用するには、個人が持つ「暗黙知」を組み合わせ、組織の「形式知」にする必要があると考えたのである。

野中は、この組織的な知識創造¹⁷は、従来のトップダウンでもボトムアップでもなく、ミドル・アップダウン・マネジメントという発想が必要と考えた。「トップが創り出す壮大な抽象的な概念と現場が創造する具体的な概念の間にある本質的な矛盾を、ミドルの創る媒介的概念によって解消していく無限回帰的なマネジメントである」と野中は説明している（野中 1990：123）。組織的知識創造プロセスにおいては、トップと現場の間で生じる矛盾を、ミドルが中心となり、その矛盾を解消するための新しいアイデアを創造していく。トップ、ミドル、そして現場とすべての成員の共同作業として知識創造が展開されると考えたのである。

(2) 知識創造のプロセス

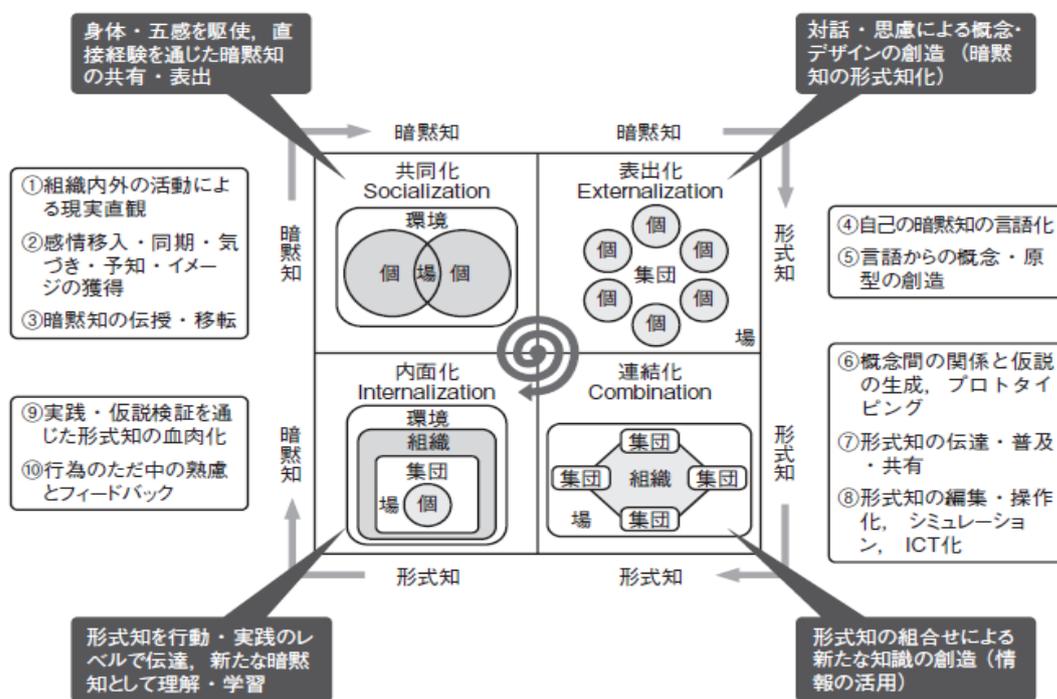
野中らは、イノベーションは、既存の知識資産を、これまでになかった関係性によって生み出し、組み合わせ、事業価値に変換することであり、このイノベーションのプロセスを俊敏化させるのが知識創造プロセスであると考えた（野中・紺野 2012：67）。この知識創造プロセスは暗黙知と形式知の相互変換であり、個人の「暗黙知」をどのように活性化し、形式化し、組織として活用するのかというプロセスが重要となると考えているのである。この暗黙知と形式知の相互作用は、知識の「共同化」「表出化」「連結化」「内面化」の4つのプロセスから成り、図 3-5 のように表される。共同化は「暗黙知から新たに暗黙知を得る共感のプロセス」、表出化は「暗黙知から形式知を得る言語化のプロセス」、連結化は「形式知から形式知を得る個人知を組織知にするプロセス」、内面化は「形式知から暗黙知を得る組織知の実践プロセス」を示している。「共同化」は、頭でなく身体で知覚するプロセスで、「表出化」は、身体で知覚した暗黙知を他者との対話を通じて言語化するプロセス、「連結化」は、言語化されたアイデアを体系化した組織知にするプロセス、「内面化」は、組織知の実践を通じて、新たな現場の暗黙知を得るプロセスという流れである。このような知識創造プロセスを実現する組織構造として、官僚的な組織構造と

¹⁷ 知識創造論は単一組織内における理論であったが、オープン・イノベーションの動きを受け、組織外部の知識活用という視点まで広がってきている（谷本他, 2013: 66）

タスクフォースをダイナミックに統合した組織が求められている。野中は、「官僚的な組織構造は、連結化と内面化をつうじて新しい知識を効率的に実践、活用、蓄積するが、他方では新しい知識を共同化と表出化をつうじて創造するためのタスクフォースが欠かせない」（野中・竹内 1996: 255）と考えた。タスクフォースが個人の「暗黙知」を組織の「形式知」に変換する知識創造の場を与えてくれると考えたのである。

この知識創造プロセスは1回きりのものではなく、日常的にもスパイラル上に繰り返される持続的な組織活動である。図4-3に示される知識創造プロセスが、個人のレベルから、集団のレベル、そして、組織レベルへスパイラル・アップしていくのである。知識創造は本質的に未来創造である。まだ見えない未来の価値を現場での対話を通じて洞察することから始まり、目的のために状況に応じて実践し、具現化していく過程をモデル化したものである（野中・紺野 2012: 77-79）。

図4-3 知識創造プロセスの概念



出所: (野中・紺野 2012: 78) の図 2-5

野中は、組織的知識創造に必要な知識スパイラルを促進する条件を5つあげている。1つ目が、「目標への思い」と定義される組織の意図である。企業においては、戦略である。2つ目が、自立性である。組織の成員には、事情が許す限り、個人レベルでは自由な行動を認めることである。3つ目は、ゆらぎと創造的なカオスである。組織にゆらぎが導入されることで、その成員にはルーティン活動、習慣、あるいは認知の枠組みの中断が起こり、

この中断により、日常の思考やものの見方を見直す機会ができるのである。4つ目が、冗長性である。当面いらぬ情報でも重複共有することで、自分の仕事と他の成員との仕事の関係を理解でき、形式知では伝えられない、情報の背景にある暗黙知を理解することができる。5つ目は、最小有効多様性である。最小有効多様性は、外部の多様な環境と対応するには、外部の環境と同程度の多様性が組織に求められるという考えで、組織の全員が情報を柔軟に様々な形ですばやく組み合わせるようにできるようにすることによって強化できる。野中は、これらの5つの条件によって知識スパイラルが促進されると指摘しているのである。これらの条件のほとんどが、知識の活用に必要な「効率性」ではなく、知識の探求に必要な「範囲」や「柔軟性」を求めるものである。

(3) 知識創造の場

知を生み出して活用するには、組織の個々人に身体化された知が集まり、主観を客観化していく実践の「場」が基本単位となる。さまざまな組織やコミュニティにおいて知識創造が行われるのが「場」であり、空間というより場所である。「場」は場同士を結びつける存在としても位置づけられている。企業組織の部門間や企業間、企業と共同体などのコミュニティやシステムの境界を共有し、閉塞状態を破る「バウンダリーオブジェクト」としても位置づけられる。相互に対話の起きない内向きの社会や組織では、知識創造は起きない。こうした状況を転換するには、意識的な境界の融合や境界間の創発を生み出さなければならない。このような場の根底に身体性がある。相手をコントロールしようしたり、命令に従わせようしたりしても、人や組織は動かない。共通の考え方を持ったり、経験をしたり、一体感を感じることで初めて内発的に人は動き始める。こういったときの根底にあるのが、相互主観性である。フランスの哲学者 Maurice Merleau-Ponty は、身体を物質としてではなく意識として認識しており、相互主観性の本質は、身体感覚に基づいて相互に浸透することで生まれる関係性、つまり「間身体性」だと解釈している。我々が「場」を媒介に暗黙知を共有するためには、場の中で参加するメンバーの動きや息遣いなどの身体感覚の共有が重要となる（野中・紺野 2012: 27-33）。このような「場」が、集まったメンバーの知識の氷山の下に沈んでいた「暗黙知」の「共同化」を可能にするのである。地方自治体においても、協働によるイノベーションの創出にはこのような場の設定が必要となる。

(4) バックキャストリングによる思いの実現

知識創造を生み出す経営は、米国式の論理分析に基づく経営ではなく、現場での実践の中で得られる実践知に基づく必要があると野中は考えた。実践知の知的的方法論は、上位の大目的と、現場から見て取りうる手段の吟味と修正のあくなき追求であり、継続である。現場だけでは日常の時空間や個人の経験に制限されてしまうので、常に「上位目的」と「現実手段」の照応を行うような視点が必要とされる（野中・紺野 2012: 124）。企業の目的（大目的）のためにさまざまな手段を組み合わせ、組織現場で創造的実践を引き出す知的方法・プロセスが戦略なのである（野中・紺野 2012: 43）。実践的推論は次のような論理形態を

持つ。

大前提：「私はある目的を有する」

小前提：「(眼前の) これが目的を实践する手段である」

結論：「したがって、この行為を行う (すべきである)」

これを実践的三段論法とよんでおり、目的があり、そのための手段があったときに、実行すべきか、という判断を行う。即ち「大前提→小前提→結論」という形で、目的が行為に結び付いていく。経営判断なら、①大目的の認識、②戦略・戦術的目的と手段の吟味、③統合と実践～試行錯誤というプロセスとなる。つまり、大目的の認識に基づいて、コンセプトや手段の発見(仮説)、目的と手段の照応というプロセスを繰り返すことになる(野中・紺野 2012: 128-132)。Lewin の再凍結や加護野のパラダイムの定着化という最終のプロセスを前提にするより、目的と手段の照応というプロセスを繰り返すことが知識創造には重要となるのである。

従来の地方自治体におけるトップダウン型の分析的アプローチでは、このような現場における実践知を活用することを重視していない。分析的アプローチは、形式化できるデータの分析に基づく戦略を活用しており、形式化できない個人の暗黙知は活用できないからである。さらに、現状の事務事業の改良・改善を議論するフォーキャスティングの発想ではなく、長期の目的をアウトカムとして明確にし、そのアウトカム実現のために、何をすべきかを考えるバックキャスティングの思考が知識創造を可能にする。既存の事務事業にとらわれず、理想とする社会の状態をアウトカムとして大前提を設定し、その目的達成に思いを共有する関係者が集まり、その目的を達成する手段を議論する場を通じて、知識創造が生まれると考えられるのである。

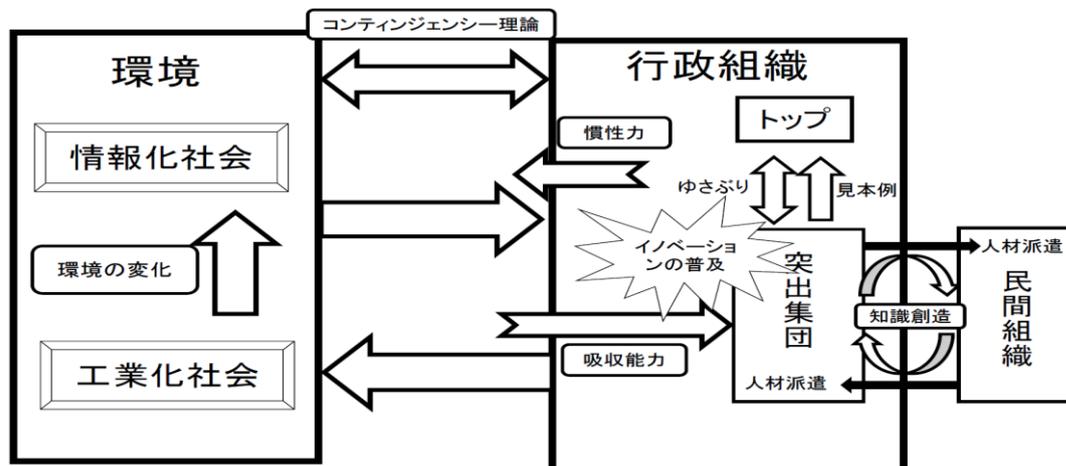
第5章 地方自治体における協働事例

本章では、第Ⅲ部の「豊岡市における協働事例」に先立ち、第Ⅱ部の最後に地方自治体の組織変革における協働の位置づけを明らかにする。最初に、第3章と第4章で分析した先行研究を整理し、それらの先行研究が地方自治体における組織変革にどのように活用できるかを議論する。次に、公共セクターにおいて協働を活用して経営改革を推進している2つの地方自治体の成功事例をまとめ、先行研究の分析結果を踏まえて、2つの事例に共通する成功要因を抽出する。最後に、2つの成功事例において発見した、よそ者が組織変革において担う役割を、第Ⅲ部の事例研究の前提として、整理している。

第1節 地方自治体における組織変革モデル

第3章と第4章で分析した先行研究を総括すると、図5-1のようにまとめられる。環境適合論であるコンティンジェンシー理論は、どのような組織が環境適合するかという方向づけをしたが、環境が組織を制約するところに焦点がおかれ、組織の主体的な自己革新や創造性といった要素は、視野に入っていなかった。環境に対して組織の能動的な自己革新を分析するために、組織の環境適合に対して阻害要因となる慣性力や促進要因となる組織の吸収能力を考察し、イノベーションの普及プロセスに影響を与える要素を考察した。さらに、トップとミドルや現場職員の積極的な対話が鍵となる相互作用モデルを活用し、トップのゆさぶりによる突出集団の発掘と育成が組織変革の第一歩であり、突出集団による成功事例が見本例となり、改革の有効性をひとつひとつに説得する根拠となることを示した。また、知識創造の場を通じて、突出集団に集まったメンバーの「暗黙知」の「共同化」が可能になることも論じた。

図5-1 第3章と第4章で分析した先行研究の図式化



出所：著者作成

図 5-1 で図式化したそれぞれの先行研究が、地方自治体における組織変革にどのように活用できるのかを議論したい。

組織の吸収能力という視点からは、地方自治体は外部との協働によるイノベーションが起こりにくい組織である。組織は閉鎖的¹⁸で、**Prior Knowledge** は低いだけでなく、官僚制を軸とする機能別組織であり、システム化能力や社会化能力が高く、調整能力が低いからである。吸収能力を向上させるには、組織に多様性を持たせ、官僚組織の影響を最小限に抑えるタスクフォースや突出集団の形成が求められる。さらに調整能力を高めるために、職員に研修や移動等を行い現場での経験を積ませる必要がある。ソーシャル・キャピタルという視点からは、異質な人の弱い交わりが、新しい資源の獲得には必要である。ただ、異質な人との弱いつながりでは、形式化しにくい暗黙知の吸収はできないという限界もある。イノベーションの普及という視点からは、吸収能力を高め、革新的採用者の知識を組織内部に普及する初期少数採用者の存在が必要となる。初期少数採用者が、組織内部に新しいアイデアを普及するオピニオン・リーダーの役割を担ってくれるからである。

地方自治体は、慣性力が高い組織であり、新しいパラダイム転換を求められるような組織変革には困難が伴う。縦割りの機能別組織は、システム化能力や社会化能力は高く効率が重視されるため、既存のルーティンの修正に留まり、新しいルーティンの開発を排除することになる。閉鎖的な組織にいて、人間が外界を理解するための枠組み(=スキーマ)が固定化されてしまい、新しい視点から外界を理解できなくなってしまうのである。組織の **Prior Knowledge** に多様性が必要な理由はここにある。ただ、組織に多様性を持たせただけでは、慣性力は打破できない。組織の中に新しいパラダイムを理解できる革新的採用者がいても、大多数の組織内の成員はこのパラダイムを学べないからである。新しいパラダイムは、新しいルーティンという「行為」を通じて、認識の変化が起こり、学ぶことができるのである。形式化されていない暗黙的に共有されている仕事の進め方やものの考え方は、「行為」を通じて学ぶしかないのである。

地方自治体には、トップが戦略的ゆさぶりをかけながらミドルや現場社員による突出を求め、突出集団による新たな成功事例を創出するという相互作用モデルが有効であることは第 4 章で説明した。突出集団の成功を引き金に、社内に革新の連鎖反応が起こるというものである。さらに、野中の知識創造モデルは、地方自治体の現在の組織構造である階層組織を活用しながら、新しく導入するタスクフォース組織を相互補完的に使えるモデルという点からも、地方自治体への導入には適している。新しい知識の創造には、「暗黙知」から「形式知」への変換を可能にするタスクフォース組織を活用し、新しく得た「形式知」の効率的な実践、活用、蓄積には、トップダウン型の官僚的な組織構造を活用できるからである(野中・竹内 1996: 255)。

¹⁸ 日本の公務員の採用は新卒採用にほぼ限られ、終身雇用制と年功序列制を基本にしており、官民間の移動をあまり想定していない「閉鎖型任用制」を前提としている(佐藤 2015: 161-162)。

第2節 島根県隠岐郡海士町の事例¹⁹

海士町は、日本海の島根半島沖合約 60km に浮かぶ隠岐諸島にある、面積 33.46 k m²、周囲 89.1 km の小さな島である。日本全国で、少子高齢化と人口減少が進み、過疎化が急速に進んで来ているが、海士町も例外ではない。高校を卒業した若者が、大学進学や就職でほとんど島を出てしまい、島に帰ってくる人は少ない。1950 年に約 7000 人だった人口が、2010 年には 2373 人、高齢化率が 38.9% となっていた。三位一体改革による地方交付税の大幅な削減により、財政再建団体に転落するかもしれないという危機的な財政状況にあった。この危機的状況の中、町の自立にむけて産業振興と関係者の意識改革を実行したのが、海士町長である山内道雄である。山内は 1938 年に海士町で生まれ、地元で NTT 通信機器の営業支店長、株式会社海士の総支配人を経て、1995 年に町議となり、2002 年に町長となった。

山内は、町長は社長で、管理職は取締役、職員の皆さんは社員であると伝えて、「今日から住民総合サービス会社だ」と町長就任式で職員に訓示し、「自立・挑戦・交流」という経営方針を発表している（山内 2016: 11）。そして、2004 年に、地方交付税の大幅削減に対応し、給与カットという身を切る財政改革を行っている。山内が自らの給与カットを発表すると、幹部職員も自ら給与カットを行いたいと申し出てきたのである。2004 年の給与カットは、町長が 30%、副町長と教育長が 20%、課長が 15% であった。さらに、2005 年には、組合の役員からも申し出があり、町長の給与 50% 削減をはじめ、特別職や議員 40% と更なる給与カットを行い、職員 16~30% の給与削減を行っている。さらに、早期退職制度により、職員数の大幅な削減を行い、徴税収入を上回る約 2 億円の人件費の削減を実施したのである。このような身を切る削減により、住民の公務員に対する意識が変わっていった。例えばゲートボール協会は、町の補助金を返上してきたのである。町内 14 地区において住民との座談会を開催し、住民に厳しい財政状況を説明し、バス料金の補助金や老人優待制度の廃止と料金値上げも実施した。

経費の削減を行う一方で、重要度の高い産業振興や定住対策の部門は強化し、観光と定住を担う「交流促進課」、第一次産業の振興を図る「地産地商課」、新たな産業の創出を目指す「産業創出課」を創設した。「お役所仕事」から、「行政は民間企業」へと職員の意識の転換を求め、この産業 3 課は、町役場ではなく、町の複合観光施設「承久海道 キンニャモニャセンター」内に置かれたのである。キンニャモニャセンターは、菱浦港ターミナルにあり、海士町観光協会や海士町漁協の直売店も入っている情報発信拠点であり、町の本気度を、職員だけでなく、町民や来訪者に示せる場所なのである。また、この施設に凍結システムを導入し、東京へ直販して、養殖いわがきやシロイカなどの事業を成功させている。

¹⁹ 山内(2016)、野中他(2014: 141-158)並びにうつみなおこ(2016: 104-107)と海士町に関するホームページ等を参照して事例をまとめた。

山内町長は、生き残りをかけ、町の自立をはかるために、子育て支援、定住者用住宅整備、商品開発研修生制度、独立支援等、若者が集まれる環境の整備など、海士町の価値を高め内外の若者にアピールする攻めの施策を打った。よそ者を呼ばないと、小さな島ではなかなか人材が見つけれない。「ないものはない」というキャッチコピーも作り、物質的な豊かさを求めて都会に向かった若者へ「なくてもよいのだ」と、人のつながりがあり、自然に育まれた豊かな暮らしをアピールしたのである。そうすると、今までは期待もなかったIターンの若者も海士町に移住してくるようになったのである。なかには一流企業に勤務しながらも、海士町に魅せられて移住した若者もいる。そんな「よそ者」のひとりである岩本悠は、東京出身で「高校魅力化プロデューサー」として、島前高校魅力化プロジェクトに参画し、2008年27人まで落ち込んでいた島前高校の新入生が2012年には59人まで回復している。岩本は、「同じ地域の同じメンバーだけでずっと固まっていたら、変化や創造性は生まれません」と、島外から島前高校へ「島留学」を推進したのである。「全国から生徒を受け入れ、異文化や多様性を学校に取り組むことで、新しい『学びの場』が生まれている」（うつみ 2016）のである。

地域住民がすべて異質なよそ者を受け入れたわけではない。農業や水産業では組合員資格の取得が必要とされるなど、ハードルは高かった。それらの問題解決のために、少しずつ成功事例を積み重ね、対話により移住者の定着が町民にもメリットがあることが、実績を通じて浸透していった。岩本は、「外から変えようとする抵抗が起きる」と気づき、「自分から中に入って、共に変わっていく」というスタンスに変えてから、物事が動き出すようになったと感じている（うつみ 2016）。2011年を除き、域外に人口が流出していた海士町の人口は、2009年以降増加に転じている。島を守りたいという強い思いが、攻めの姿勢で入っていく「よそ者、若者、ばか者」を受け入れ、彼らが活躍することで島の活性化が進んでいるのである。山内町長は、「変わってきたのは、最近はいターンの皆さんの、あの真剣さに地域住民もようやく目が開いたことです。おまえ、Iターンか、いつまでおるのかと、そういう失礼なことを言った時代がありました。しかし、それがようやく地元の人もIターンを、よそ者というより自分たちの仲間と思うようになりまし」と説明している（山内 2016: 42）。

そのうえで、職員に対しては、「仕事の楽しさとは、人が与えてくれるものではなくて、自分から求めるもの。やはりどれだけ当事者意識をもって仕事をするかだと思います」と伝えているのである。

第3節 横浜市の事例²⁰

横浜市は、人口約 370 万人、面積約 435 平方キロ、わが国最大の基礎自治体である。市の財政状況は、扶助費の割合が 10 年前の約 2 倍に増加する一方で、施設等整備費は約 4 割減少した。しかし、戦後の高度成長期に建設してきた公共施設が老朽化しており、それらの維持補修に対応する財源がまったく足りない状況であった。このような厳しい財政状況にある中、厳しい競争の中でノウハウを積み重ねた民間企業等の力を活用することが重要と判断され、2008 年に官民連携（PPP: Public Private Partnership）を通じた「質の高い公共サービスの提供」、「新たなビジネスチャンスの創出」、「横浜らしい地域活性化の推進」を目的に、共創事業推進本部が設置された。中田市長は、この本部設置前に、この PPP 事業を推進するため、民間から PPP の専門家である野田由美子を副市長として採用している。この本部は、総員約 20 名の組織であるが、それまで各部局に散在していた PPP 事業を一括して所管する市長・副市長の直轄組織として発足している。民間企業での経験のある市職員と民間企業からの採用者が過半であり、民間企業等との共創を推進するため、公募でよそ者を内部に取り込んだ画期的な取り組みである。市内からこの共創事業推進本部に入ったひとりが河村昌美である。河村は、横浜市の広告・ネーミングライツ事業を推進した人物のひとりで、その活動は『財源は自ら稼ぐ！横浜市広告事業のチャレンジ』という本にまとめられている。そんな強い思いがある市内起業家が共創事業推進本部に集まり、民間企業等との公民連携を支えたのである。

横浜市の『共創推進の指針』によれば、「共創」とは、「社会的課題の快活を目指し、民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創造すること」²¹と定義されている。これまでの PPP 事業は、行政が、自らの知識・経験の範囲内で最適と考える事業スキームを構築し、詳細な条件設定をあらかじめ行っただけで民間事業者を募集するケースが多く、民間企業者からの応募に至らないことや過度な負担を強いることになり、民の持てるノウハウやアイデアを十分に生かせないという課題があった。それを、横浜市の共創事業推進本部は、一歩前進させ、民間のより主体的な参画や発意を求め、行政と民間が双方向のコミュニケーションを通じて、それぞれの知識やノウハウ、その他保有している経営資源を最適な形で組み合わせることにより、優れたサービスを効率的かつ持続的に提供することを求めているのである。

この共創推進事業本部を現在引き継いでいるのが、政策局共創推進室である。業務内容は、公民連携の窓口である「共創フロント」、公民の交流の場である「共創フォーラム」、公共資産の利活用、PFI、指定管理者制度による民間活力の導入、そして、広告・ネーミングライツである。共創推進室は、民間企業と各部局の橋渡しを行うだけでなく、

²⁰ 矢野（2014: 55-63）や横浜市のホームページ等を参照して事例をまとめた。

²¹ 横浜市が 2009 年 3 月に発表した「共創推進の指針～共創による新たな公共づくりにむけて～」の 3 ページに定義されている。

庁内の公民連携アドバイザーの役割も果たしている。このような連携においては、庁内における交渉の方が、時間がかかることが多いという。職員の協働に対する理解を深めるため、共創推進室は、庁内において「共創アクションセミナー」を年間 20 回程度実施しているのである。

共創推進室が重要視しているのが、民間事業者との対話である。民間からの提案を幅広く一元的に受け付けている「共創フロント」は、2014 年末までに累計約 430 件の提案を受け、170 件の連携が実現している。しかも、同室は民間からの提案を待つだけでなく、市が抱える行政課題を提示し、提案を引き出している。各部局が積極的に民間提案に応じられるよう、共創推進室が「橋渡し役」となって、課題解決に向けたコミュニケーションにつなげているのである。「共創フォーラム」は、行政と民間が異なる視点・価値観から社会的な課題について議論をし、アイデアを創発する公民交流の場である。市内や市外の企業や NPO、公民連携に関わる学識者、市の職員などで構成し、議論を重ねる中で、具体的検討テーマを設定し、個別プロジェクトの創出につなげている。

公募による個別対話サウンディングも新たに導入されている。市場性の把握、活用アイデアの収集、参入しやすい公募条件等、行政の知恵だけでは公募条件を設定するのが難しいプロジェクトがあった。しかし、民間事業者に直接聞くのは有効であるが、特定の事業者だけが有利になってしまうという課題がある。これを解決したのが個別対話サウンディングであり、参加事業者の公募、対話項目の事前表示、対話結果の公表という形を通じて、公平性・透明性を確保したのである。

公共資産の利活用、PFI、指定管理者制度による民間活力の導入、そして、広告・ネーミングライツについても、着実に成果をあげている。未来のまちづくり戦略（中長期の政策の方向性）においては、新たな公民連携により、現状では足りない施設等整備費を補っていかうと考えているのである。

第4節 2つの先進事例に共通する成功要因

人口は約 2300 人の日本海の島にある海士町と人口約 370 万人という日本最大の基礎自治体である横浜市であるが、どちらの事例も、民間人との協働を通じて、公共セクターにおける経営改革を実現している先進事例である。この 2 つの事例で共通する成功要因を、図 5-1 に挙げた組織変革の要素から整理したい。

1. トップのゆさぶり

どちらの事例も、トップの戦略的ゆさぶりが、経営改革のトリガーになっている。海士町では、民間出身の山内町長が、「これからは住民総合サービス会社として経営する」と職員に訓示し、「自立・挑戦・交流」という経営方針を掲げ、従来 of 役場ではいけないという強いメッセージを職員に伝えている。ただ訓示を発表するだけでなく、身を切る給与カッ

トを自ら実施することで、職員のやる気に火をつけている。横浜市も、日本最大の基礎自治体ではあるが、公共インフラの更新が将来大きな重荷になるという危機感を持っていた。中田市長は、民間人で PPP の専門家である野田を副市長として雇い、市長直轄の官民連携を推進する共創事業推進本部を設置した。この部門には、公募で採用した民間人と民間経験のある市職員を集めた。閉鎖的な組織の中に、民間出身の副市長を雇い、官民連携を推進する突出集団を作ると宣言したことにより、職員にゆさぶりをかけているのである。

2. 突出集団の創出・育成

どちらのケースも、民間人との協働を推進するため、突出集団の創出・育成を行っている。そして、協働を促進する職員は、既存の組織からは離れ、よそ者と一緒の場で働いているのである。海士町においては、重要度の高い産業振興や定住対策の部門である産業3課は、町役場ではなく、町の複合観光施設「承久海道 キンニャモニャセンター」内に設置された。協働の推進役である職員を、町役場から離れたところに分離して、民間人と一緒に現場で仕事の体験をさせることで、突出集団の創出・育成を図っている。このような職員が、先頭に立って、よそ者を島に誘致しており、来たよそ者が事業をできるように住民との間に立って、農業や漁業の組合員資格のようなハードルを越えられるよう支援しているのである。

横浜市においても、共創事業推進本部は、横浜市役所の中では突出集団として創出されている。民間出身の副市長をトップとし、市役所の職員だけでなく、公募で民間企業から優秀な職員が採用され、市の職員も民間企業での経験を持つ職員が多く集められている。この部門が、民間企業から持ち込まれた案件を一元的に受け付け、他の部門との懸け橋となり、民間企業との協働を推進しているのである。

3. 外部との協働による成功事例の創出

どちらのケースも、事業リスクを取りながら、外部との協働による成功事例を創出している。海士町では、いわがきやシロイカが成功しているが、一般会計で 50 億円の規模の町が、凍結システムに 5 億円もの投資をしている。山内は、首長としての覚悟の重要性について、「まず覚悟の決断が必要じゃないかと私は思います。そして、実行することです。でも実行までがなかなかいかないのですね。結果はやってみないとわからない。ですから、実行して初めて結果がわかる。結果が悪けりゃ、それはもう自ら腹を切れればいい」と説明している（山内 2016: 43）。このような事業リスクを取るトップがいるから、I ターンの人材も挑戦をし、それが成果に結びついている。例えば、島前高校の新入生が 27 人から 59 人まで増加するというような成功事例は、よそ者である岩本が作っているのである。

横浜市においては、共創事業推進本部の使命である「共創」は、「社会的課題の解決を目指し、民間事業者と行政との対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出すること」と定義されており、「共創」そのものが外部との協働による

見本例の創出を目指しているのである。実際、「共創フロント」は、2014年末までに累計約430件の提案を受け、170件の成功の見本例が実現していると報告されている。しかも、同室は民間からの提案を待つだけでなく、市が抱える行政課題を提示し、提案を引き出している。また、「共創フォーラム」は、市内や市街の企業やNPO、公民連携に関わる学識者、市の職員などで構成し、社会課題について議論を重ねる中で、具体的検討テーマを設定し、個別プロジェクトの創出につなげている。アイデア創出の段階から、異なる視点・価値観も持つ多様なアクターとの連携が進められているのである。

第5節 組織変革におけるよそ者の役割

第4節の2つの先進事例において、民間企業から地方自治体に入ったよそ者や地域に入ったよそ者の役割に注目している。トップマネジメントとしては、海士町の山内町長や横浜市の野田副市長であるが、現場においてもIターンの岩本や共創事業推進本部に公募で採用された民間人材の役割である。よそ者は、第4節で組織変革の成功要因である、①トップのゆさぶり、②突出集団の創出・育成と③外部との協働による成功事例の創出に深く関与している。よそ者である山内町長や野田副市長が、トップとして職員にゆさぶりを与えた。また、海士町では、産業3課をよそ者と一緒に働ける町役場から離れた現場におき、横浜市では、共創事業推進本部に民間企業人を投入して、突出集団として創出・育成を行っている。さらに、海士町では、産業3課と協働するIターンのよそ者が活躍し、よそ者である民間企業人が入った共創事業推進本部が、外部との協働の見本例を創出しているのである。よそ者の存在がなくては、協働による経営改革は進まなかったのではないかと考えられる。第II部の終わりに、パラダイム転換におけるよそ者の役割という視点から、本章で論じた環境適合と組織変革に関する理論を整理したい。

組織には、環境適合に抵抗する慣性力が存在する。既存の仕事のルーティンが新しいルーティン開発の妨げになることや、シングル・ループ学習の習得がダブル・ループ学習へのチャレンジの壁となっている。既存の思考パターンが新たな学習の障害となるのである。加護野は、Kuhnのパラダイムを援用して、この慣性力の頑強さを3つの視点から説明した。パラダイムに合致する情報は獲得できるが、合致しない情報は獲得することが困難となる点、パラダイムの信奉者に、現在のパラダイムが通用しなくなっていることを説得することが難しい点、さらに、パラダイムは、それ自体が問題解決能力を有しているので、新しいパラダイムによる問題解決より、過去の成功パターンによる問題解決に向かわせる点の3つである。このような慣性力を打破するのに、魚の習性をとらえた「カマス理論」が参考となる。「カマスと餌を水槽の中に入れ、間をガラスで挟む。頭の尖ったカマスは餌を取ろうとガラスにぶつかるうちに、ガラスの存在を学習し、その後ガラスを取り除いても餌に近寄らなくなる」という現象である。この水槽にいるカマスにもう一度餌をとらせるには、まったく新しいカマスをこの水槽に入れればよい。新しいカマスはガラス

に頭をぶつけたことはないので餌に食いつく。これを見た水槽の中にいるカマスも一緒に餌を食いつくようになるのである。この新しいカマスの役割を演じるのがよそ者である。

組織の吸収能力の向上には、組織が **Prior Knowledge**、新たな知識を吸収する基礎となる知識、を保有していることが重要であった。よそ者は、組織に新たな知識をもたらすだけでなく、組織の **Prior Knowledge** を拡大し、新たな知識を吸収する組織の能力を向上させる。よそ者である民間企業の出身者は、地方自治体のメンバーとは違ったツールボックスを持ち、新しい観点、解釈、ヒューリスティクス、予測モデルを組織に持ち込み、地方自治体という集団に多様性という価値をもたらすのである。

パラダイムの転換プロセスを理解するために、イノベーションの普及についても考察した。最初の新しいアイデアの採用者カテゴリーである革新的採用者は、新しいアイデアへの関心が高いために、地域内の仲間のネットワークから離れて、外部の社会システムを指向する度合いが高い。革新的採用者は、よそ者の概念と共通する。次の早期採用者である「初期少数採用者」は、革新的採用者よりも地域社会システムに根差した存在である。初期少数採用者は、他の成員に比べて最も高いオピニオン・リーダーシップを有しており、他の潜在的な採用者が、そのイノベーションについて助言や情報を得ようとする存在である。地方自治体においては、この革新的採用者とオピニオン・リーダーの存在がイノベーションの普及には欠かせない。**Schutz (1964)** の指摘するように、よそ者は、内集団との違いについては指摘できても、内集団のメンバーの日常的なものの見方、価値観、行動様式などを律している暗黙知のルールを使い熟せないと考えるなら、内組織のオピニオン・リーダーがこのよそ者のアイデアの採用を決定することが重要となるのである。ただ、海士町に入った岩本が指摘するように、外から入ったよそ者も変容するとき、内組織のオピニオン・リーダーがこのよそ者のアイデアの採用を決定する確率が高くなると考えられるのである。

ソーシャル・キャピタルやネットワークという視点からも、イノベーションの普及に対する影響を分析した。諸資源を維持するには、同類的な人との交わりがリターンを増やし、諸資源を獲得するには、異質な人たちとの交わりが大きなリターンに結びつく。新しい知識の獲得という点からは、弱い結びつきが強さにつながるのである。しかし、よそ者の役割という点では、弱い結びつきでは「暗黙知」は獲得できないという研究結果が重要である。よそ者が組織に入ることによって、組織内の革新的採用者やオピニオン・リーダーと強く結びつきができ、形式化された知識の背後にある「暗黙的な見方、価値観、行動様式等の知識」の移管が可能になるからである。

トップが戦略的ゆさぶりをかけながら、ミドルや現場社員による突出を求め、突出集団による新しい成功事例を創出する加護野のモデルにおいても、突出集団には集団内に十分な異質性を取り込むことが重要であった。加護野は、「機能や事業分野を超えた混成部隊は異質な発想の異種交配を可能にし、既存の分業秩序を越えた発想の広がりを生み出

す」(加護野 1988: 221) と説明している。よそ者が内組織に入ることで、突出集団の多様性に広がり生まれ、組織の **Prior Knowledge** が広がり、新たな知識の獲得を可能にしていくと考えられるのである。

組織の慣性力や吸収能力という観点から明らかにした通り、地方自治体は、組織の慣性力が高く、吸収能力が低い組織であり、職員の意識改革を可能にする組織の改革はかなり難しい。この困難を打破するには、突出集団によそ者を入れ、突出集団の異質性と多様性を高めることが打開策の1つになると考えられる。それには、このよそ者のアイデアを受け入れ、よそ者を活用することができる突出集団の育成が前提条件となるのである。

第Ⅲ部.：豊岡市における協働事例分析

第Ⅲ部の「豊岡市における協働事例分析」は、第6章、第7章、第8章の事例分析と第9章の修正版グランディド・セオリー・アプローチを活用した質的研究で構成される。

第6章 事例研究 新しい戦略展開プロセスの試み

第7章 事例研究 協働型プログラム評価の導入

第8章 事例研究 協働型プロジェクトの推進

第9章 協働による行政職員の意識改革のプロセス

第6章は、協働型プログラム評価導入に向けて実施した市民協働型ワークショップの事例であり、第7章が協働型プログラム評価導入のアクションリサーチ研究である。第8章は、豊岡市役所で実施した3つの協働型プロジェクトの事例研究であり、第9章が民間人との協働を集中的に推進した環境経済部における職員の意識の変容プロセスをモデル化した質的研究である。

第6章 事例研究 新しい戦略展開プロセスの試み

第2章で明らかにしたように、多くの日本の地方自治体において、事務事業評価は期待したほどの成果には至らず、評価制度の見直しが求められている。豊岡市でも、2008年から事務事業評価制度が導入され、年を追う毎にその有効性に限界があることが明らかになってきた。ただ、行政改革のために始めた事務事業評価を止め、新しいD型の協働型のプログラム評価を開発するのは簡単ではない。上村・井関が指摘したように、D型は理念型であり、成功事例はほとんど示されていないからである。そこで、D型の可能性を検討するために、豊岡市の環境経済戦略を市民協働で議論して、戦略体系図を策定する2日間の「ワークショップ」を企画した。

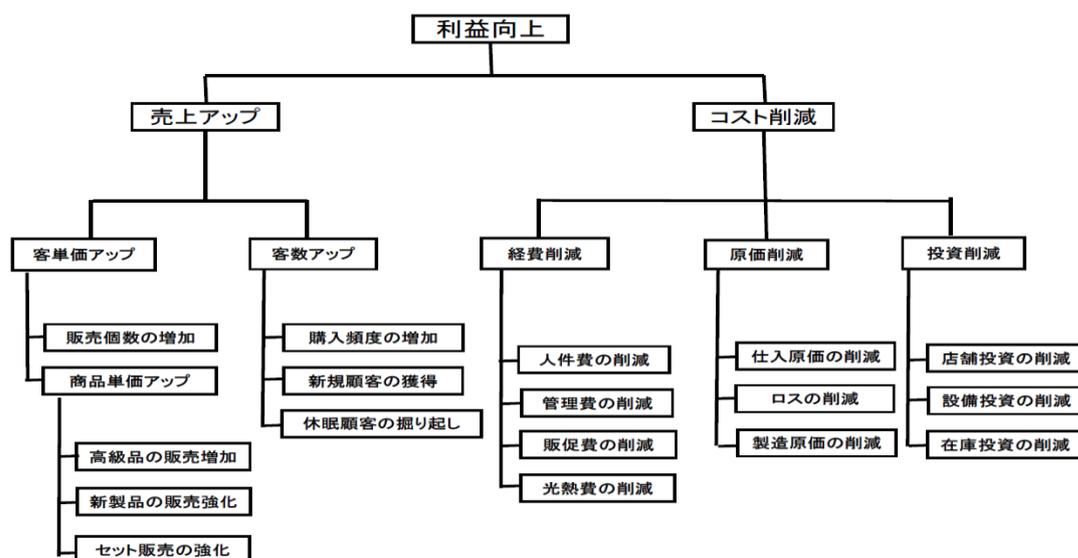
この2日間のワークショップは、第1章のNPG型ガバナンス体制の実現の可能性を検証するものであり、第2章の地方自治体だけでは解けない社会課題を多様なアクターと一緒に解決するイノベーティブな協働の可能性を検証するものである。このワークショップのプログラムには、協働型プログラム評価の重要な構成要素を含んでいる。1つが、戦略展開を可能にする目的-手段のロジック・モデルであり、もう1つがワークショップ方式の活用である。本章では、協働型プログラム評価が、多様なアクターの協働による知識創造を有効に機能させる経営手法であることを、このワークショップの事例を通じて、野中の知識創造経営モデルのフレームワークを活用して明らかにする。

第1節 新しい戦略展開プロセス

1. ロジック・ツリー

民間企業においては、目的-手段のロジック・ツリーが方針管理として実践で活用されている。社長が出した売上や利益目標に対して、それぞれの事業部長がその目標を達成するための目標と方策(=手段)を策定し、事業本部の目標を達成するための目標と方策(=手段)を各部門が策定していく。方針管理とは、組織が決めた目標に、組織一丸となってその目標達成にそれぞれの担当部門が取り組む経営管理手法なのである。図6-1に売上最大、経費最少による利益創出のロジック・ツリーを示した。経営者は全体を俯瞰し、どこで他社と差別化できるかを考え、それぞれの担当は、ロジック・ツリーに分解された活動を通じて、最終の利益に貢献していくのである。

図 6-1 利益創出のロジック・ツリー



出所：宮崎県産業支援財団「マーケティング強化書」15頁を参照し、筆者が作成

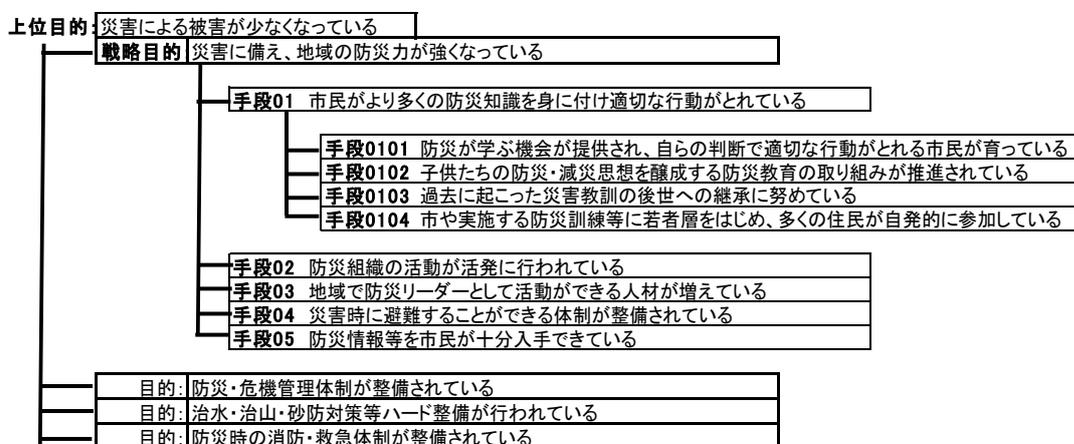
地方自治体においても、目的を明確にし、目的達成のための政策体系となる目的一手段のロジック・ツリーを組み立てれば、企業の方針管理のように、目的による管理ができる。政策は「目的と手段（ends-means）の体系」である。戦略達成のための手段を、政策を達成するための施策、施策を達成するための基本事務事業、基本事務事業を達成するための事務事業と具体的なアクションプランに繋がるまで展開していくことで策定できる（古川・北大路 2006: 29-30）。このような戦略展開ができれば、庁内の各部門が首長の方針に基づく戦略目標に向かってベクトルを合わせた活動ができる。北大路は、政策の企画立案や改定・改善のレビューには、政策のロジック・ツリーを念頭におき、明快なアウトカム、アウトプットの定義と作戦体系の構築が必要であるとしている²²。

豊岡市で策定した自主防災組織の活性化を目的としたロジック・ツリーを図 6-2 に示した。豊岡市では、このロジック・ツリーを戦略体系図と呼んでいる。政策の最終アウトカム（＝目指す成果）を上位目的、上位目的の達成に向け 3～4 年の期間で達成すべき中間アウトカムである戦略目的という 2 つの目的を設定する。その上で、それらの目的を達成するための手段を階層化して検討していく。戦略目的の達成に必要な手段を考え、次にそれらの手段を目的とし、それらの目的を達成するための手段を考えていく。各階層の手段で、本当に目的が達成できるのか、その整合性を確認しながら、組み立て、政策の理論的有効性を追求することが重要となる。民間の方針管理との違いもある。地方自治体における最終の目的は、政策が最終的に達成したい状態（アウトカム）であり、自らが統制して

²² 明治大学大学院ガバナンス研究科における北大路教授の「公共経営研究」の講義の資料を参照。

達成できる結果（アウトプット）ではない点である。地域のアウトカムを実現するには、行政だけでなく、地域のアクターとの協働が重要となることも大きな違いである。

図 6-2 豊岡市 自主防災組織のロジック・ツリー



出所：豊岡市作成資料を参照し、筆者作成

野中の知識創造経営が求める現場での実践に必要な実践的三段論法の考え方は、戦略体系図の概念に対応している。戦略体系図の上位目的や戦略目的を決定するのが「大前提」、その手段を決定するのが「小前提」、そして、戦略体系図に基づき手段を実行するのが「結論」となる。プログラム評価という視点からは、①大目的の認識、②戦略・戦術的目的と手段の吟味が、「セオリー評価」であり、③統合と実践～試行錯誤のプロセスが「プロセス評価」となる。知識創造経営の実践的三段論法に従い、大目的を明確にし、大目的実現のためのコンセプトや手段を発見し、実践を通じて、目的と手段の照応というプロセスを繰り返すことになる。事務事業評価が、現在実施している事業の改善や削減を求める事後評価であるのに対し、協働型プログラム評価では、未来の社会のあるべき姿である「大前提」を参加者で議論し、その「大前提」を達成するための手段を検討する「セオリー評価」に重きをおいている。現在の事業を前提とするのではなく、将来成功した「大前提」を最初に描き、その成功した「大前提」を達成するには何をすべきかを考えていくバックキャストのプロセスにより、参加者が共通の目的に向かって社会を良くしていこうという思いが高まり、「意識化」が生まれてくると考えられる。

2. 従来の戦略策定プロセス

地方自治体においては、審議会・委員会等が戦略策定プロセスとして一般的に活用されている。千葉県鎌ヶ谷市の市民参加の手法の例によれば、審議会・諮問委員会のメリットとして、「行政が一定の委員を選任し、委員の合議による答申を受けることから、会議運営及び策定過程の民主制の確保、学識経験者等の参加による専門知識の導入、関係者の利害

調整などを図ることができる」としており、審議会・諮問委員会の概要を次のように説明している（鎌ヶ谷市 HP）。

審議会・委員会等は、複数の委員で構成される合議制の機関である。法律、条令、要綱を根拠とするもののほか、それらに根拠をおかず任意で設置されるものもある。一般的に各種行政計画の策定過程においては、法律や条例を根拠とするものや要綱・要領を作成しそれを根拠とするものが多い。これとは別に策定委員会といった場合は、一般的に計画策定を行うための委員会を指し、① 行政職員のみで構成されるもの、② 学識経験者や有識者のみで構成されるもの、③ 一般市民（市民代表も含む）のみで構成されるもの、④ ①～③から構成されるものがある。会議の運営については、一般的には事務局が作成した計画原案等について意見を述べる、もしくは策定委員会の下にワーキングチーム会議を設置し策定作業を行うが、審議会・諮問委員会と同様に計画決定する権限は有していない。

審議会方式の計画策定は、内向きの説明責任が重視され、目標達成のため実現可能な計画を策定するという意志力は感じられない。重要視されるのは、法律や条例、要綱・要領を根拠とするという正当性に基づくことと、会議運営の民主制を意識した政策のプロセスであるということである。審議会の出席者の多くは、策定された計画の実践者ではないことが多く、誰もが総論で賛同しやすい学術的・モデル的・抽象的な提案に留まる傾向が強い。行政職員も、計画を策定することが目的となっているケースも多く、計画に基づき成果を出さなければならないという視点が希薄になる。その結果、具体的な目標のない絵花的な計画となる傾向がある。策定された計画は、関連する新規事務事業を予算化するための目標として使用される場合はあるが、それぞれの事務事業が政策に対してどのような成果を示しているのか議論するための政策体系はできていないことが多い。結果として、このような審議会方式の戦略策定プロセスにおいては、行政職員の意識の中に結果を重視するという成果志向の発想が生まれにくい。

3. 協働を促進するワークショップ

「ワークショップ」は、「講義など一方的な知識伝達のスタイルではなく、参加者が自ら参加・体験して共同で何かを学び合ったり作り出したりする学びと創造のスタイル」と中野は定義している（中野 2011: 11）。中野によれば、様々な種類の「ワークショップ」があり、2つの軸で分類している。1つの軸は、「個人と社会」であり、個人の内的な変容や成長に向かう「内向き」の方向と、現実の社会や世界を変革していこうという「外向き」の軸がある。もう1つの軸が「創造と学び」であり、何かを実際に作り出していき成果を重視する「能動的」な方向と、感じたり理解したり学んだりするプロセスそのものを大切にする「受容的」な方向の軸がある（中野 2011: 18）。この研究の狙いとするのは、「外向き」

で「能動的」な「ワークショップ」であり、合意形成による政策作り等、社会の変革に向かって創造していくものを対象としている。

「ワークショップ」は、参加者が自発的に作業や発言を行える環境が整った場において、ファシリテーターと呼ばれる司会進行役を中心に、参加者全員が体験するものとして運営される。原則は、議論の前に自分の考えをカードに書く。それを皆の前に張り出して、1つ1つのカードについて、ファシリテーターの進行役に従い、議論を深めていく。ワークショップは、参加者に当事者意識を持ってもらい、参加者がお互い信頼し合い、自由な立場で思う存分議論に参加できる場を提供してくれる。民間企業で、組織横断プロジェクトを、会議方式ではなく、ワークショップ方式で議論の場を設定することで、以下の効果があったことが報告されている（博報堂 HOW プロジェクト 2003）。

- ① プロジェクトが（他人事ではなく）自分事になる。だから、参加メンバーの一人ひとりの当事者意識が格段に高まる
- ② セクショナリズムを減じ、全社的な最適解を見つけやすくなる。
- ③ メンバー全員が結論に対して納得できる。
- ④ メンバー全員が自分の意思を表明できる。
- ⑤ プロジェクトのゴールに向かって、ぶれなく進行できる。
- ⑥ 結論に対するオーナーシップが生じ、高い実効性、アクションへの結実が見込める。
- ⑦ 他部門の人の仕事内容をリスペクトできるようになる。

審議会の課題であった主体者意識・当事者意識の欠如が、ワークショップでは解決され、全員が1つの目標に向かい、参加者の協力を可能にする。

まちづくりにワークショップの手法を活用してきた第一人者である木村勇は、ワークショップの理論の中核をなす「意識化」について、「ワークショップの場におけるグループ内の対話により、他者の経験や情報を分かち合い、共に作業する中で課題解決に取り組み、そういった連帯感のようなものから内なる自信も強化されて、人は動きだす。そういう内発的な作用が人を変えていく」と説明している（木下 2007）。「意識化」により、参加者は組織の代表という仮面を捨て、参加者の一人として他者とともに問題解決に取り組む姿勢ができていくのである。

「意識化」は、前述の Merleau-Ponty のいう「間身体性」と同質の概念と考えられる。参加者の地域の課題を解決したいという思いが、参加者の動きや息遣いに表れ、ワークショップを通じて「意識化」が可能になる。野中が知識創造の場として重要視している「組織の個々人に身体化された知が集まり、主観を客観していく実践の『場』」が生まれているのである（野中・紺野 2012）。各種団体代表が集まる審議会や委員会等の会議方式では、代表する団体としての枠組みの中での意見の陳述に留まり、このような「意識化」は期待し難い。ワークショップは、参加者が当事者意識を持ち、お互い信頼し合い、自由な立場で思う存分議論に参加できる場となり、行政と市民との連携、行政の縦割り組織の横の連

携を強化してくれるのである。野中のいう知識創造を可能とする場を提供してくれる可能性が高いのである。

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

豊岡市の環境経済戦略の推進は、2005年に新「豊岡市」市長に就任した中貝宗治の最重要政策の1つであった。この環境経済戦略を通じて数々の成功例が生まれてきているが、その原点になるのが豊岡市でおよそ40年前に始められたコウノトリ野生復帰の取り組みである。

翼を広げると2mにもなる日本最大の鳥、コウノトリが豊岡を最後に日本の自然界から姿を消したのは、1971年であった。肉食であるコウノトリは、円山川と川沿いにできた湿地・田んぼの生態系の頂点にいた。コウノトリの絶滅は、農薬に侵された豊岡の自然環境が、そこに住む人たちの健康にも悪い影響を及ぼしていることを意味した。

一度自然界で絶滅したコウノトリを再び野生に放すという壮大な夢に多くの人々が取り組んだ。兵庫県と豊岡市役所が行政機関として支援をする中、研究者はコウノトリの繁殖・飼育・生息環境調査等を行い、農業改良普及センターと農家の協業で、生き物が育つ農法を研究した。苦難の人工飼育から、待望のヒナが誕生したのが、1989年であった。18年の年月が経っていたのである。コウノトリを野生復帰させるには、コウノトリが食べる生き物がたくさんいる田んぼを取り戻す必要があった。農薬を極力使わない農法は、その地域の田んぼを害虫のリスクに晒し、秋の収穫ができないことを意味したので、反対する人も多かった。行政と市民が一体となり、コウノトリも住める環境を取り戻すため、里山の自然環境の再生にも取り組んだ。そして、そのような環境を取り戻した2005年に、5羽のコウノトリが豊岡の空に放されたのである。

2. 環境経済戦略の課題

豊岡市のコウノトリ野生復帰の取り組みと、そこから生まれた「コウノトリ育む米」誕生の物語は、第10回生物多様性国際条約締結国会議（＝COP10）でも世界の先進事例として取り上げられ、豊岡市の知名度アップに大きく貢献している。

「コウノトリ育む米」は、コウノトリが放鳥された2005年に命名された「コウノトリ育む農法」で生産されたお米である。この農法は、「ただ農薬や化学肥料の削減というだけでなく、コウノトリの餌になる生き物も同時に育み、コウノトリが安心して餌を啄むことができる田んぼで、様々な命を育みお互いに命を分け合いながら、私たちの命の糧であるお米を栽培した人々と、そのお米を食べる人々がお互いに理解し支えあう」ことを目指している（西村 2008: 350）。しかし、この農法は、従来の農薬に頼る農法に比べれば手間隙がかかり収量も減る。この課題を、コウノトリの野生復帰に繋がる安心安全なお米として

高級ブランド化することで解決している。環境を良くすることで、経済が活性化するという好循環を生んでいる。

環境を良くすることで市の経済成長を促進するという「環境経済戦略」という発想はここから生まれ、2005年豊岡市は「環境経済戦略」を策定した。この戦略の柱として、①環境経済型企業の集積、②環境創造型農業の推進、③コウノトリツーリズムの展開、④地産地消の推進、⑤エコエネルギーの利用を挙げている（豊岡市環境経済戦略 2005）。実績も少しずつ積みあがってきている。「コウノトリ育む農法」による作付面積は2009年度212haとなり、この農法でできた減農薬タイプで、慣行農法に比較し約6割、無農薬タイプが約2倍の店頭価格で販売されるようになった。コウノトリツーリズムに関しては、コウノトリの郷公園の来訪者が2005年17万人であったのが、現在では40万人前後となり、10.3億円の経済効果という計算となる（大沼・山本 2009）。

この取り組みは、生物多様性の世界では、必ず事例として新聞に出るくらい有名になっている。コウノトリの野生復帰から始まった環境への取り組みは、市の差別化戦略としてかなり有効なものになっている。しかしながら、環境ビジネスが拡大してきているのに、コウノトリに予算を導入するくらいなら、経済政策にもっと力を入れろという考えを持つ住民もいる。コウノトリ共生部（＝農林水産部）に属するコウノトリ共生課がドライバーとなり、環境経済戦略を引っ張ってきているが、コウノトリ＝環境保全＝自然再生が主目的となり、工業・商業分野での環境経済戦略の普及に関しては満足できるものになっていない。コウノトリ共生課が民間の委員で構成される環境審議会を運営しており、その行動指針の1つに環境と経済の共鳴の促進が謳われているが、環境経済戦略は、環境行動自体の持続性を高めるための1つの手段でしかない。また、この環境審議会で策定した豊岡市環境基本計画には、環境経済戦略分野における具体的な目標は設定されていない。このような課題を乗り越え、加速度的に商業・工業分野に普及していくには、この分野における地域のアクターを巻き込んだ全庁的な活動が求められていたのである。

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

参加型ワークショップの目的は、民間企業人と市職員が一緒に、豊岡市の環境経済戦略の政策体系策定を目標とする「ワークショップ」を行うことを通じて、商業・工業分野においても、環境経済戦略をさらに普及させる解決策を検討することであった。

ワークショップは、土曜日の13:00から17:00に課題の抽出、次の日曜日の9:00から12:00に解決策の検討を行うことにした。初日16名（行政から6名、民間から10名）が集まり、2日目は13名でワークショップ（行政から5名、民間から8名）を行った。2日目の出席者のプロフィールと相関図を表6-1にまとめた。

表 6-1 ワークショップ参加者リスト

	年 齢	市 活	職 業	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	合 計	知 人
1	46	4	公		2	2	2	2		1.5	2				1.5			2	2	17	9
2	38	1	公	2		2	2	2			2							2	2	14	7
3	41	2	公	2	2		2	2	1.5	2	2	1.5			2			2	2	21	11
4	49	1	公	1.5	1.5	2		1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5			2	1.5	21	13
5	53	3	商	1.5	1.5	1.5	1.5		2	2	1.5			2		1.5			2	17	10
6	46	2	商			2	2	2		2	2		2	1.5					2	16	8
7	32	9	商	1.5	1.5	2	1.5	2	2		2	2	2	1.5	1.5	2	1.5		2	25	14
8	36	5	商	2	2	2		1.5		2		2	2	2	2		2	1.5	2	23	12
9	44	2	商			1.5	2	1.5		2	2			1.5	1.5	2	2		2	18	10
10	30	0	商						2	2	2	1.5		1.5		2				11	6
11	53	1	工					2		1.5	1.5	1.5	1.5		1.5		2		1	13	8
12	58	4	工			2	2	1.5		2	2	2	1.5	1.5		1.5	1.5		1	19	11

(公は公務員、商は商業関連者、工は工業関連者)

(市活は、消防団、PTA等の市民活動の従事数)

出所：著者作成

年齢、職業と、2日間出席した1から12(参加者は13人であるが、筆者である16は割愛した)までの参加者にアンケート調査を行った。出席した16名との関係を、よく知っているは2、知っているは1.5、知らないは0とカウントし、その合計と知人の数をまとめた。2日間ボランティアで出席して貰える豊岡在住の工業・商業に従事している地域のリーダーに出席をお願いすることにした。庁内メンバーは、ワークショップを研修と考え、休日に自主的に参加してもらえるメンバーとした。野中が開発現場で一人ひとりの強い思いが知識の創造の原点だと考えたのと同様に、地域を良くしたいという思いがある人材を集めることが重要と筆者は考えた。

ワークショップを通じた新しい知識の探索には、参加者に多様性が必要と考えた。年齢は、30歳から58歳、参加者同士の知り合い関係度は、6名しか知らない人と14名を知っている出席者が集まることになった。ボランティア等の市民活動に従事する数も、0から9とバラツキがあるが、ほとんどの出席者がボランティア活動へ参加した経験を持つ。民間参加者の構成は、商業分野では、金融業、靴の卸業、旅行業、3地域のホテル・旅館業、工業分野では、製造業と建設業とできるだけ異業種からの参加者を募った。

ファシリテーターは、明治大学ガバナンス研究科の教員が担当した。ファシリテーターを司会進行役と説明したが、単なる司会者ではない。「ファシリテーターは、参加者の中に潜在しているアイデアやホッネを十分引き出し、さらに引き出した参加者のアイデア

をまとめ、全員の意思決定に向けていくという役割も担う」(博報堂 HOWプロジェクト 2003) のである。成功事例を構築する非常に重要な役割であったので、経験豊富なプロの先生に担当して貰った。

ワークショップの最初のステップであるビジョンの共有については、参加者への勧誘を行う際、説明を行うと同時に、ワークショップの冒頭に「環境を良くすることで経済成長を推進する」というビジョンを筆者から再度説明した。

2. ワークショップの実施プロセス

土曜日の午後1時から開始し、有識者は、ホワイトボードに向かって椅子に着席してもらった。いつもの会議と違い、机がないので出席者は何が始まるのかという緊張感が感じられた。最初にワークショップの目的について、第2節で前述した豊岡の環境経済戦略の特徴と課題を説明し、ビジョンの共有化を行った。次にファシリテーターから、参加型ワークショップの特徴、ワークショップの進め方、課題抽出のためのワークショップの方法、解決策検討のためのワークショップの方法、ワークショップのルール等について説明があった。ワークショップの練習として、ポストイット・カードを使った自己紹介が行われた。名前、職業、興味、豊岡自慢の4枚のカードに従い、出席メンバーが自己紹介をしていく。ファシリテーターも含めて知らなかった出席者の個性を知る良いきっかけになった。お互いを良く知ることがワークショップの場作りでは重要である。公の職業を紹介する程度に留まる審議会とは対照的である。

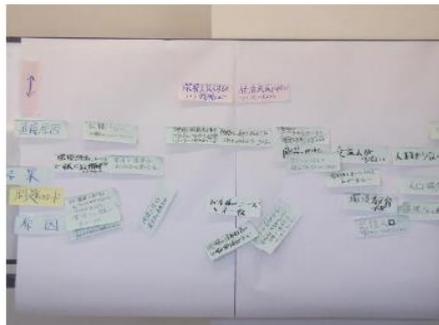
次に問題分析のワークショップに入った。問題分析は、現存する問題を共有し、皆でその因果関係を整理するステップである。はじめに、中心問題を決め、次にその直接の原因となる問題を探す。中心問題の直接原因になる問題をできるだけ多く抽出して貰った後、リストした問題に対して、その直接原因となる問題を探していった。課題抽出は拡散のフェーズである。出席者は、カードにアイデアを次々と書いていく。ファシリテーターは、出されたカードを原因—結果の上下関係を出席者に確認しながら、最終結果(=解くべき課題)となるカードを一番上に、その結果をもたらした原因をすべてリストできるように質問を繰り返していった。アイデアをカードに書き、模造紙に張る動きの中で、活発な議論が生まれてくる。最終結果の原因となる4つの直接原因を課題として、4つのグループに分け、問題系図を作り上げていった。グループが小さくなることで、発言の機会も増え、議論はさらに活発になる。図6-3の写真が示すように、「ワークショップの場におけるグループ内の対話により、他者の経験や情報を分かち合い、共に作業する中で課題解決に取り組み、そういった連帯感のようなものから内なる自信も強化されて、人は動き出す」と木村が説明している「意識化」が生まれていることが感じられるのである。

図 6-3 ワークショップの状況

ワークショップ 1 日目：問題分析



アイデアをカードに書き込んでいく。動きがうまれ、熱心な討議が始まる。



中心課題に対する直接原因を一旦固め、その直接原因を結果として関連原因をまとめていく。

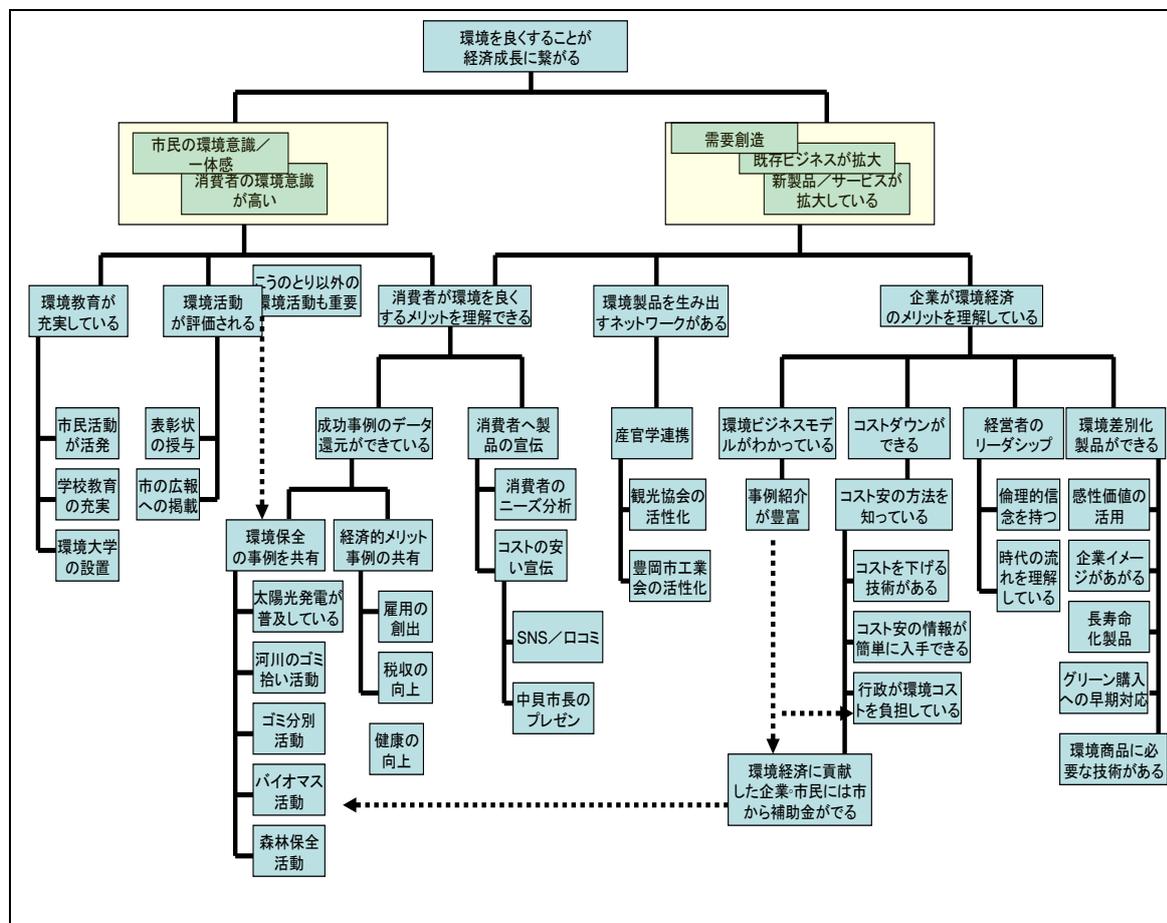


4つの直接原因を課題として、4つのグループに分け、問題系図を作り上げていく。

2 日目は、解決策の検討に入る。初日皆で作上げた問題系図を壁前面に貼る。初日出来上がった問題系図から、それぞれの問題が解決された状態とそれを達成するための手段を検討していくのである。ファシリテーターから、問題系図でできた因果関係を「手段—目的」の関係に置き換えていくという説明があり、2つのグループに分けて目的系図（＝戦略体系図）を作成していく。「環境をよくするという戦略が経済成長に結びつかない」という課題を、「環境を良くすることで経済が成長する」という目的とし、その目的を実現するための手段をカードに1枚1枚出して議論していった。できあがったカードを線で結びつけていくと、目的系図が明らかとなる。最後にファシリテーターが、全体を見ながら、どのような投入（＝事務事業）が必要か、参加者に質問をしていくところで終わった。最終的には、目的系図のまとめはほぼ完成したが、事務事業の検討については、時間制限切

れで、アイデアを出す程度に終わった。図 6-4 が出来上がった目的系図である。

図 6-4 目的系図 (= 戦略体系図)

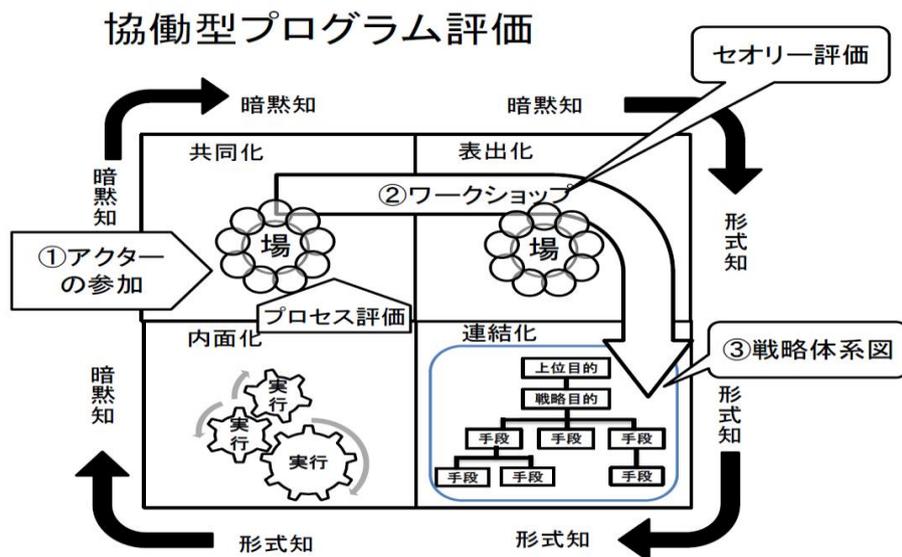


出所：ワークショップでできた体系図を著者が整理

3. 知識創造プロセスを起動させるワークショップ

参加型ワークショップを、知識創造プロセスの視点から整理すると図 6-5 のようにまとめることができる。地域のアクターに参加してもらい、行政のメンバーと一緒にワークショップという場で行った。多様なアクターが現場で培った暗黙知を「共同化」するには、参加した関係者が、自由に意見を述べ合い、お互いに学び合い、より良いアイデアを見つけ出す場を設計する必要がある。協働型プログラム評価では、地域の課題を解決したいという思いを持った多様なアクターの参加者の選出を重要視した。ファシリテーターは、皆が対話しやすいよう、机のない円形のサークルに座ってもらい、アイスブレイキングを行い、ワークショップの目的の共有と進行方法を伝えていく。ファシリテーターによる場の設定が自由な雰囲気を作り、現場で培った暗黙知の「共同化」が可能になる。

図 6-5 知識創造プロセスの視点から見た市民参加型ワークショップ



出所: (野中・紺野 2012: 78) の図 2-5 に著者が加筆

次に、目的実現に必要な手段を、ポストイットを使ってホワイトボードにリストしていくプロセスを通じて「表出化」を行った。「表出化」は、各アクターがそれぞれの現場体験の中で感じている政策形成に必要なアイデアを抽出していくプロセスである。ポストイットで張り出された他の参加者のアイデアに触発され、他者との対話を通じて、一人では考えつかない新たなアイデアが抽出されるのである。ファシリテーターは、参加者に問いかけながら、リストされたアイデアを活用し、手段と目的のロジック・モデルにしていく。このプロセスを通じて、参加者が知覚している（ホワイトボード上の）アイデアを、目的を達成するための手段として集合として俯瞰的に見ることで、その背後にある暗黙的なアイデアの抽出（形式化）が行われるのである。ロジック・モデルである戦略体系図の構築は、個人知を組織知にする「連結化」プロセスでもある。「連結化」は、それぞれのアクターが提案したアイデア（＝個人知）を参加者全員の知識体系（＝組織知）として集約していくプロセスとなる。ここまでの、協働型プログラム評価の参加型ワークショップの場で起こるプロセスである。

行政は、このワークショップで出来上がった戦略体系図に基づき、従来の事業の見直しを行い、効果の上がる事業を検討し、その事業の執行をする。地域のアクターは、戦略体系図に基づいた自治体の事業の執行状況を現場で確認したり、事業を手助けしたり、自ら事業を行う。これは、「戦略体系図」に基づき、それぞれが事業を実践するなかで、新たな暗黙知を得る「内面化」プロセスに当たる。このように、協働型プログラム評価は、多様なアクターが、新たな暗黙知を獲得し（共同化）、それらの暗黙知を形式知としてリスト化し（表出化）、リストした形式知を戦略体系図として組織知化（連結化）し、実行していく（内面化）プロセスに基づく評価である。

4. ワークショップの効果

2日間出席できた出席者に、一人ずつ会い、資料1の調査票に基づきインタビュー調査を行った。インタビューは、それぞれの質問項目に対する集計をまとめると図6-2のとおりである。

表6-2 インタビュー結果

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
年齢	46	38	41	49	53	46	32	36	44	30	53	58				
	公	公	公	公	商	商	商	商	商	商	工	工				
住居年数	46	21	37	45	48	3	22	25	40	23	24	48				
市民活動	4	1	2	1	3	2	9	5	2		1	4	平均	平均	平均	標準
行政活動					3	0	2	0	2		1	0	民間	公	全体	偏差
A1	4	3	2	2	3	3	2	3	4	5	4	4	3.5	2.8	3.3	0.9
A2	3	3	2	3	3	4	5	5	4	5	3	3	4.0	2.8	3.6	1.0
A3	4	4	5	3	3	4	3	4	3	5	3	3	3.5	4.0	3.7	0.7
A4	4	5	5	4	4	5	5	5	4	4	3	5	4.4	4.5	4.4	0.6
小計	15	15	14	12	13	16	15	17	15	19	13	15	3.8	3.5	3.7	4.0
A5	3	3	4	3	2	4	3	2	3	4	3	3	3.0	3.3	3.1	0.6
A6	3	2	5	2	1	3	2	2	3	4	3	2	2.5	3.0	2.7	1.0
A7	3	3	5	3	3	3	4	2	4	3	3	2	3.0	3.5	3.2	0.8
A8	4	3	4	3	2	3	4	2	4	4	3	3	3.1	3.5	3.3	0.7
小計	13	11	18	11	8	13	13	8	14	15	12	10	2.9	3.3	3.0	
B1	3	4	4	3	4	4	3	4	4	5	3	4	3.9	3.5	3.8	0.6
B2	4	5	5	3	4	4	5	4	4	5	3	4	4.1	4.3	4.2	0.7
B3	3	3	4	2	3	3	5	2	4	4	3	3	3.4	3.0	3.3	0.8
B4	4	4	2	3	2	5	5	2	3	4	4	2	3.4	3.3	3.3	1.1
小計	14	16	15	11	13	16	18	12	15	18	13	13	3.7	3.5	3.6	
C1	5	5	5	3	3	4	4	4	4	5	4	3	3.9	4.5	4.1	0.8
C2	5	5	4	3	3	4	4	3	4	3	4	3	3.5	4.3	3.8	0.7
C3	2	3	5	4	3	4	4	4	4	5	4	4	4.0	3.5	3.8	0.8
小計	12	13	14	10	9	12	12	11	12	13	12	10	3.7	4.4	3.9	
D1	4	4	5	3	3	5	5	5	3	3	4	5	4.1	4.0	4.1	0.9
D2	4	5	5	4	3	5	5	5	5	4	4	5	4.5	4.5	4.5	0.6
小計	8	9	10	7	6	10	10	10	8	7	8	10	4.3	4.3	4.3	
合計	62	64	71	51	49	67	68	58	64	72	58	58				

出所：著者作成

それぞれの質問に対するポイント（公務員平均値[1~4]、民間平均値（5~12）全体平均値[1~12]）と標準偏差を算出し、それぞれの参加者の総合点を算出した。以下が、質問毎の平均値とその分析結果である。

(1) ワークショップを通じた学びと共創という視点からの評価（A1-A4）平均 3.7

A1	参加したことによって、市長が重視している環境経済政策の意義が理解できた。
A2	参加したことをきっかけに、自分自身、市の環境経済政策の推進に今後さらに関わっていこうと思った。
A3	環境経済政策だけでなく、市の地域づくり政策全般に貢献していく気持ちが強くなった。
A4	今回の参加者のような、市の地域づくり政策に関わる仲間達との繋がりを深めていこうと思った。

市職員に関しては、インタビューで A1 に関しては参加する前から理解していたという回答者が多く、民間の平均値 3.5 に比較し、2.8 という結果であった。民間の参加者の 3 名は既に理解していたという人もおり、ポイントが低くなったという点もあり、ワークショップにより環境経済戦略の理解は深まったと判断して良い。A2 についても、同様に市職員が 2.8 であるのに対して、民間は 4.0 になっている。ワークショップ終了後、環境関連の製品開発に取り組む検討をしてくれている民間の参加者が 2 名もいた。A3 に関しては、民間 3.5 に対して、市職員は 4.0 と評価が高い。ワークショップの経験が少ない市職員は、職務として地域づくりに活用したいという前向きなコメントがあった。A4 は、民間と市職員もそれぞれ 4.4、4.5 と非常に高いポイントとなった。地域の多様なアクターの意見を聞き、ワークショップという場を通じて、地域づくりに触発されていることがよくわかる。

(2) ワークショップでできた政策体系に対する評価（A5-A8）平均 3.0

A5	多様な方策がバランスよく盛り込まれた、論理的な政策体系案ができあがった。
A6	多くの市民の納得を得やすい、実際に実行可能性が高い政策体系案ができあがった。
A7	具体的な戦略として展開されれば、本市の環境と経済に十分貢献する政策体系案ができあがった。
A8	総合的にみて、参加者達の時間と労力に十分値する政策体系案を作ることができた。

政策体系に関しては、相対的にポイントが低くなった（全体平均 3.0）。民間の参加者からは、今回のワークショップでは、時間が足りず中途半端に終わり、その後のフォローアップがなかったことに対して不満が残った。ステップ 4 の解決策による目的系図がほぼ完成したが、ステップ 5 の政策体系についてはアイデアを出す程度に終わったことも満足感が低かった理由である。市職員の小計ポイントが、民間参加者の 2.9 に対して、3.3 と高くなったのは、市職員が初めてのワークショップにすればよくできたのではないかと思われる。2 日間で総計 7 時間のワークショップであったので、A8 の総合的な評価は、A5-A7 に比較すると高いポイントがでている。民間参加者からは、目的一手段体系の重要性について、再認識をしたという意見もあった。

(3) ワークショップの実行過程に対する評価 (B1-B4) 平均 3.8

B1	参加者達のメンバー構成は適切であった。
B2	参加者達の多様な意見・考えに触発され、創造的で視野の広い議論が行われた。
B3	自分自身の意見・考えがワークショップの成果に十分よく反映された。
B4	ワークショップ全体の時間の長さや時間配分は適切であった。

B2 の評価が民間 4.1、職員 4.3 と非常に高いポイントとなった。ファシリテーターが良かったことと参加者が積極的な意見を出してくれたことが良い評価に繋がった。B1 のメンバー構成に関しても、次に高いポイントが出た。地場の主力産業である靴製造関連からの参加者がいなかったことをマイナス要因とする意見もあった。当初靴製造からも出席をお願いしていたが、スケジュールが合わず最終的に、靴関連は卸業からの参加者に留まった。B3 に関しては、策定した目的系図に自分の意見が反映されていないという参加者がいたので、比較的低いポイントに終わった。B4 は、もっと時間が必要だという意見が多く、比較的低いポイントになった。毎月 1 回程度集まる必要があるとか、宿泊してもっと徹底的にやりたいという意見もあった。

(4) ワークショップの手法に対する評価 (C1-C3) 平均 3.9

C1	本市の他の戦略テーマについても、ワークショップ方式を活用すべきである。
C2	ワークショップを活用して策定された計画は、従来の審議会等により策定される計画よりも実効性が高い。
C3	ワークショップの参加者は市民の代表とは言えないため、この方式による行政計画の策定には問題がある。

ワークショップ方式に対する評価は高く、他のテーマにワークショップを活用すべきという C1 の評価は非常に高かった。特に市職員は、通常行っている審議会や委員会との経験から C1 の評価は 4.5 ポイントと高く、C2 においても、従来の審議会等で策定された計画と比較して実効性が高い (4.3 ポイント) と評価している。ワークショップ方式で検討すべき戦略テーマとして、経済成長戦略、情報発信戦略、エネルギー問題、グリーンツーリズムが提案された。審議会等に比較して実効性が高いとした理由としては、審議会は提案される計画を議論するのに対して、ワークショップはゼロベースから一緒に考えるという違いがあり、やらされ感がなく、オーナーシップ意識が生まれるという指摘があった。行政と民間の温度差が埋まり、お互い信頼し合える関係が構築できるというコメントも得た。C3 は、ネガティブ質問であるので、集計上はスケールの修正 (1→5、2→4、3→3、4→2、5→1) とした。民間参加者はよりよい行政計画ができるのであれば問題ないという成果主義の発想であり、4.0 ポイントと高かった。市職員においては、民間より少し低い 3.5 ポイントであった。ワークショップで策定した政策を審議会等で議論すれば良いという提案もでてきた。

(5) 協働推進に対する評価 (D1-D2) 平均 4.2

D1	市の重要戦略の 策定 は、これまで以上に市民との協働により進めるべきだ。
D2	市の重要戦略の 実行 は、これまで以上に市民との協働により進めるべきだ。

協働推進に関しては、民間、市職員とも非常に高い評価であった。D1に関して、市職員からは、市民ニーズを満たす仕事が行政なので、市民の意見を入れるのは当然という意見が出た。D2に関して、市の重要戦略の実行は、民間が積極的な活動をしないと達成できないと考える民間参加者がほとんどであったのには驚いた。ただ、実体は、協働はやっているという見せかけ程度レベルでしかできておらず、協働推進には市がバックアップしなければうまくいかないという指摘もあった。

(6) 全体評価

ワークショップを通じて 4.0 以上の高いポイントとなったのは、A4(4.4)、B2(4.2)、C1(4.1)、D1(4.1)、D2(4.5)であり、ワークショップでの人の繋がり、新しい知識の吸収、市民との協働を求めるものであった。参加型ワークショップによる協働型プログラム評価をもっと進めて欲しいという結果だったのである。反対に低いポイントを示したのは、ワークショップでできた戦略体系図に対する評価 (平均 3.0) であった。実質 1 日のワークショップでは、新たな学びを得られたとしても、戦略体系図としては未熟なものしかできていないとの結論に至った。

参加者の総合点を分析すると、民間参加者では、10 番の 30 歳が 72 ポイントと一番高く、2 番目は 7 番の 32 歳が 68 ポイントという結果であった。また、3 番目のハイスコアは、67 ポイントの 46 歳で豊岡滞在 3 年という参加者であり、若者、よそ者のスコアが高くなっている。50 代の民間参加者からは、若手参加者の活躍に触発されるものがあったという意見も出ていた。審議会等を行うときは、地域の年配代表者の出席者が多くなる傾向が見られるため、若者、よそ者を意識して参加させることがワークショップにおける多様な意見を確保するにも重要であると考え。行政からの出席者では、3 番の環境経済戦略の実務を担当して来た市職員の 41 歳が 71 ポイントという高いポイントを示した。今までの実務活動では得られなかった体験であったことで、高い評価が得られたものと推測できる。

第4節 小括

地方自治体において、成功事例がないリスクのある新しいプログラムを、何の根拠もなしに予算をつけることはかなり難しい。この参加型ワークショップは、筆者がやる気のある職員と休日にボランティアを集めて実施したスカンクワークであった。休日にボランティアでも参加しても良いと考える職員や市民だったこと、さらに政策評価分野で活躍されている明治大学大学院ガバナンス研究科の教員に協力して頂けたことで効果的なワークシ

ワークショップが実現できた。アンケート調査の結果、有能なファシリテーターとモチベーションの高い多様な参加者がそろえば、効果的なワークショップが実現できることを明らかにすることができた。この参加型ワークショップの結果を踏まえて、協働型プログラム評価の導入に踏み切ることができた。やる気のあるチームで既存のルーティンから離れてスカンクワークを実施したことが大きかったように思える。

参加型ワークショップという場が、野中の知識創造の場となる可能性が高いことを明らかにすることができた。参加者の地域を良くしたいという思いが、ワークショップを通じて「意識化」を生む。さらに、戦略体系図の策定は、野中の知識創造経営が求める現場での実践に有用な実践 3 段論法の考え方に適合していた。戦略体系図の策定プロセスは、将来の社会のあるべきビジョンを明確にした上で、参加者がその実現のため何をすべきかを考えていく実践 3 段論法のバックキャストイングのプロセスと同様である。ワークショップの中では、暗黙知と相互変換プロセスである「共同化」、「表出化」、「連結化」が生まれていくことも明らかにできた。参加型ワークショップという「タスクフォース」の結成により、「共同化」と「表出化」をつうじて個人の「暗黙知」を組織の「形式知」に変換する知識創造の場が与えられるのである。

ただ、策定した目的系図（＝戦略体系図）に対する評価は低かった。政策の最終アウトカム（＝目指す成果）である上位目的、上位目的の達成に向け 3－4 年の期間で達成すべき中間アウトカムである戦略目的も簡単に設定できるものではない。「環境を良くすることが経済成長に繋がる」という上位目標では、目指すべき社会の状態が誰にでも理解できるまでには至っていない。上位目的が明確にできないと、それを達成する手段も明確になってこない。目的達成には、測定可能な目標も求められる。上位目的が目指す社会の状態であるときは、その状態が達成しているか市民にアンケート調査をして、政策による介入が改善に結びついていることを測定することも必要となる。さらに、協働型プログラム評価の導入は、事務事業評価のように他に参考となるプログラムはない。優れた戦略体系図を策定するには、専門家の協力を得る必要があることが明らかになった。

第7章 事例研究 協働型プログラム評価の導入

豊岡市は、兵庫県の北東部に位置する1市5町が2005年に合併してできた人口約86,000人の市である。合併後、肥大化した財政の健全化を図るために、行政改革の一環として、2008年から事務事業評価の導入が決定された。当初は事務事業の削減や見直しに効果が認められたが、年を追う毎にその効果に限界が生まれていた。その結果、事務事業評価は2011年に凍結され、この凍結と同時に、「協働型プログラム評価」の導入が進められている。第6章で紹介した2011年2月に実施した参加型ワークショップが、協働型プログラム評価の導入の契機ともなっている。第6章で示したように、政策と一緒に考え、その政策の結果を共有し、政策を改善していくプログラム評価の有効性が確認できたからである。

本章は、前述のワークショップの結果を踏まえ、豊岡市で開始した「協働型プログラム評価」の導入効果を分析した事例研究である。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る。従来の事務事業評価の課題を克服し、職員の意識改革を重視して、明治大学ガバナンス研究科の教員らの指導を受けながら、導入を進めてきている。最初に2008年より2011年まで4年間実施された従来の「事務事業評価」について、その導入目的の達成状況について分析を行う。次に、「協働型プログラム評価」については、時系列に事例を記述することで、その導入プロセスに応じて、発生した課題や解決策について考察を行う。さらに、協働型プログラム評価の導入を新たなガバナンス体制へのイノベーションと捉え、その実践プロセスを組織変革という視点から考察を加えた。

第1節 事務事業評価の成果

豊岡市の事務事業評価は、調書を使い、管理部門である政策調整部が、資源配分を管理するA型モデルの事務事業評価である。その目的は、①事務事業の見直し、②行政経営マネジメントサイクルの構築、③職員の意識改革と④説明責任の強化である。事務事業評価上の事務事業と予算上の事務事業の整合性を追求して、予算査定と同様、事後の査定管理ができるように設計されている。事務事業評価の達成状況は表7-1のとおりである。

表7-1 豊岡市事務事業評価の実施状況

	2008 事業		2009 事業		2010 事業		2011 事業	
全事業数	798		777		673		673	
外部評価	17		15		12		12	
一次評価	798	100%	777	100%	136	20%	138	21%
二次評価	798	100%	236	30%	56	8%	55	8%
A継続	202	25%	20	3%	10	1%	15	2%
B改善小	556	70%	196	25%	40	6%	37	5%
C改善大	36	5%	19	2%	6	1%	3	0%
D休廃止検討	4	1%	1	0%	0	0%	0	0%

一次評価：担当部門による評価 二次評価：担当部門以外の評価

(出所) 豊岡市のHPのデータから筆者が作成

1. 事務事業の見直し

事務事業の見直しは、各事務事業の実施状況を検証し、改善点を明らかにして事業の効率化を図ると同時に効果の小さい事業や役目を終えた事業を整理することを目的としている。2008年度から2011年度までの事務事業評価の結果を見ると、初年度は、一次評価も二次評価もすべての事業について評価が行われた。しかし、2009年度には、二次評価は一次評価の30%と減少し、2010年度には一次評価は全事業数の20%、二次評価は8.3%と大幅な減少になっている（表7-1）。大幅な減少の理由は、事務事業評価の事務量が多大で、結果として十分な精査に結び付かないという実態が、2010年度のアンケート調査で明らかになったからである。

評価方法は2段階に分かれる。まず、事務事業を構成する業務レベルで、市の関与必要性、有効性、効率性の観点からそれぞれの業務を評価する。その後、それらの業務の固まりである事務事業のレベルでの最終的な総合評価で、A（継続）、B（改善小）、C（改善大）、D（休廃止検討）の4つに分類される。それぞれの事務事業は、予算の単位であり、市の総合計画の政策体系上、当該事務事業がどの施策の手段となるのか、そして、その施策はどの政策の手段となるのか位置づけが明確にされている。2008年には、休廃止検討が1%、大きな改善を要求された事業が5%、小さな改善を要求されたものが70%だったのが、年を追うごとに改善を要求されるものが大幅に減少している。事務事業レベルの評価は、一度点検すれば、それ以上の効果は出てこないという傾向があることがうかがわれる。

2. マネジメントサイクルの構築

行政経営マネジメントサイクルの構築については、事務事業を事後的に評価（Check）することにより、PDCAを回し、同じ内容の事務事業を毎年繰り返す前例踏襲の経営体質を変革することが目的であった。しかし、事務事業の見直しの成果は上がっておらず、PDCAを通じた事務事業の改善・改革はうまく進んでいないことが推測できる。予算単位毎に調書を作成し、今までの予算査定と同じように、事後の資源投入に関する統制を強化するA型モデルでは、簡単に成果の改善に結び付けることができないようである。

部外者からなる事務事業評価委員会は「評価に際し、施策上関連する事務事業を一括して評価する方式を検討されたい」という付帯意見を付けている。事務事業は、上位の政策を実現する手段の1つであり、事務事業レベルの評価だけでは、上位の政策に有効な手段であるかどうかを評価するには限界がある。政策とは、特定の成果を出すための目的・一手段の体系、作戦体系、である。政策の目的を明確にして、それを達成するための手段を事前に検討できていなければ、評価する基準が曖昧となり、事後の評価は難しくなり、マネジメントサイクルは回らなくなる。従来型の予算単位である事務事業レベルでの予算査定だけでは、マネジメントサイクルを回すことが難しいのである。

3. 職員の意識改革

1つ1つの業務を、その目的を明確にし、市の関与の必要性、有効性、効率性の観点から評価することは、予算査定と執行の繰り返しの中で、実績や成果の評価を軽視しがちであった市の職員にとって、新しい学習の機会になったと思われる。しかし、事務事業評価の3年目にあたる2010年度に、豊岡市で行った職員の意識改革の調査では、職員の疲労感・やらされ感が強くなっていることが指摘されている。網羅的に進める事務事業評価の事務量が多大で、結果として十分な精査に結び付かないのである。それに加えて、行革のツールとして管理的な「削減」のイメージが強いため、事後の予算査定の強化という要素が強く、職員の「やらされ感」がさらに強くなっているようである。これは評価の結果が活用されないため、「やらされ感」が生まれ、「職員の意識づけ」に苦慮する担当者が増加したと報告されている三菱総合研究所（2009）の調査と一致している。また、管理部門である政策調整部による統制が強く、現場における業務改良改善活動等を通じた職員の主体的な活動には結び付けられていなかった。結果として、豊岡市の事務事業評価は、中央集権的なA型の評価で、B型の現場の行動様式改革がまったく進められていなかった。事務事業評価のマニュアルを作り、そのマニュアル通り執行するという官僚制の仕事の進め方が事務事業評価にも適応されていたのである。

4. 説明責任の強化

豊岡市は、行政の活動内容及びその評価結果を積極的に公表することにより、納税者である市民への説明責任を果たすことを事務事業評価の1つの目的としている。事務事業評価の結果は、豊岡市のホームページに毎年掲載されている。また、市民や専門家で構成される事務事業評価委員会が開催され、その外部評価の結果もホームページに掲載されている。2008年度から2011年度の外部評価の結果と外部評価を受けて市役所が決定した最終評価も明示されており、外部委員会が改善を要求した項目に対して、市当局が上方修正したのは、2008年度は1項目、2009年度は1項目、2010年度は2項目、2011年度は3項目であった。上方修正が一番多い2011年度の外部評価の結果を表7-2にまとめた。事務事業評価委員会が、12の事業を2日間かけて評価した結果、一次評価に対して4つがA評価からB評価に落とされ、5つがB評価からC評価に落とされている。この外部評価結果に対して、市が最終評価を行った結果、1つをB評価からA評価に上方修正しており、3つをC評価からB評価に上方修正している。ただ、これを一次評価と比較すると、3つがA評価からB評価に、2つがB評価からC評価に下方修正されたことになる。外部評価委員会の評価により、緊張感が生まれ、事業の改善に結びつく可能性を示唆している。ただ、外部評価委員会は2日間かけて、673事業のうち12事業の見直しをしたにとどまっており、費用対効果については検討が必要と思われる。

表 7-2 2011 年度事業に対する評価の比較

	A (継続)	B (改善小)	C (改善大)	D (休廃止検討)
一次評価	4	8	0	0
外部評価	0	7	5	0
効果	-4	-1	5	
最終評価	1	9	2	0
効果	-3	1	2	

(出所) 豊岡市のHPのデータから著者が作成

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

(1) 政策評価のための戦略体系図

「プログラム評価」は、政策作成者が、特定のアウトカムを達成するために、プログラムや政策の改善に貢献する手段として活用される。協働型プログラム評価において、改善すべき政策とは、戦略目的達成のための政策体系（＝プログラム）となる目的－手段のロジック・モデルであり、「戦略体系図」と呼んでいる。政策の最終アウトカム（＝目指す成果）を上位目的、上位目的の達成に向け 3～4 年の期間で達成すべき中間アウトカムである戦略目的という 2 つの目的を設定する。その上で、それらの目的を達成するための手段を階層化して検討していく。戦略目的の達成に必要な手段を考え、次にそれらの手段を目的とし、それらの目的を達成するための手段を考えていく。各階層の手段で、本当に目的が達成できるのか、その整合性を確認しながら、組み立て、政策の理論的有効性を追求することが重要となる。

(2) PDCA マネジメントを可能にするセオリー評価と指標の設定

協働型プログラム評価では、戦略の PDCA マネジメントの全てについて政策の改善が行われ、戦略体系図の策定を通じて、戦略構造の論理性を理論的に事前評価する「セオリー評価」が特に重視される。これは、政策の目的を明確にして、それを達成するための手段を事前に検討できていなければ、評価する基準が曖昧となり、事後の評価は難しくなり、マネジメントサイクルが回らなくなるからである。事務事業評価では、ここが課題であった。さらに、行政で把握できるアウトプット指標を設定するだけでなく、政策の有効度を確認するため評価指標を設定し、社会調査が実施される。単発の調査ではなく、毎年モニタリング調査が行われている。さらに、政策の有効性を確認するためのアウトプット指標も抽出される。これらの調査結果を活用し、市民協働のワークショップを通じて、現場での作戦の実行がうまく機能しているのかを評価する「プロセス評価」と作戦そのものの改善が必要かの「セオリー評価」も行うのである。

2. 参加型評価

協働型プログラム評価は、行政職員が利害関係者と一緒に「ワークショップ」を行うことを通じて、政策やプログラムの改善を行う参加型評価（Participatory Evaluation）である。従来型の評価が評価結果による影響を重視しているのに対し、参加型評価は評価プロセス自体が利害関係者へ与える影響を重視した評価方法である（源 2008: 95）。ファシリテーター（＝協働促進役）のリードにより、多様なアクターが対等な立場で参加できる場が作られ、多様なアイデアや意見を得て、皆が合意する戦略体系図を策定する。公務員のプロ意識と住民の主体的参加という D 型モデルの理想を実現するには、公務員と住民が評価プロセスに加わり、対話を行い、信頼関係の構築を可能にする参加型評価が有効であると考えられる。参加型評価においては、評価プロセスを通じて、参加者の間で目的と目標の共有化が図られ、参加した多様なアクターが目標達成にむけ手段を検討することになるのである。

3. 戦略的政策評価

協働型プログラム評価は、事務事業評価のように全ての事務事業を評価するのではなく、トップマネジメントのコミットメントが要求される政策テーマだけが戦略的に評価の対象として選ばれている。総合計画の枠組みの中で係が行うような日常レベルの行政活動ではなく、市全体として大きな課題に取り組む戦略レベルのプログラムが対象とされている。単にプログラム評価という手法を制度として導入するという考え方ではなく、地域の重要課題に、しっかりした結果を出すためにダイナミックな対応ができる政策を選び、そこにプログラム評価を活用しようという発想をしている。戦略的に成果を出さなければならない政策にフォーカスをすることでリソースを集中させ、確実に成果に結び付けることが重要と判断されているのである。

4. 職員の意識改革を優先した導入プロセス

全ての事務事業を網羅的に管理しようとした事務事業評価が職員の疲労感・やらされ感につながったという反省から、職員のモチベーションに関する配慮を行った。庁内の協力体制の確保、研修と実践の組み合わせと学びによる喜びの追求等の配慮である。協働型プログラム評価の導入は、NPG 型のガバナンス体制の実現という新たなパラダイムの創造であり、組織の慣性力に対応しなければならない。

(1) 庁内の協力体制の確保

協働型プログラム評価は、事務事業評価のように他自治体での先行モデルはなく、試行錯誤が必要となる。従って、100%制度設計ができていなくても、改善・改革に向かって一歩先に進めるべきであるというトップのコミットメントが要求される。担当副市長が、できるだけ全ての研修に参加し、協働型プログラム評価の重要性を参加している職

員に訴えると同時に、取り組みの動向を市長に報告し、市長の方針を確認し、部長にも協力を求めながら進めた。

(2) 研修と実践の組み合わせ

目的と手段のロジック・ツリーである戦略体系図の策定や、協働型ワークショップのファシリテーションは、理論を聞いてすぐにできるものではない。すなわち、形式知だけでは、知識の移管が難しい暗黙知なのである。座学で理解し、自分で実践してみて、その本質と課題がわかってくる。一足飛びに協働型ワークショップをするのではなく、研修、ワークショップによる課題の抽出、研修による疑問の解決、ワークショップによる課題の抽出というサイクルを繰り返すことで、一步ずつ理解を深めていくよう工夫された。

(3) 仕事の負担感ではなく学びの喜びを重視

戦略体系図策定担当職員は、新しいプロジェクトに積極的に取り組める人材であることを要件とした。それぞれの組織の代表として参加する側面より、新しい経営改革と一緒に取り組むチームづくりという側面を重視した。新たな仕事の負担感よりも、新しい学びにつながる楽しさを生むことが重要である。研修の後の懇親会や一泊二日の研修を行うことで、選出された「協働促進役」の連帯感が生まれてきた。思いを共有する突出集団の発掘と育成が必要なのである。

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）

2012年10月に12の重要施策のパイロットプロジェクトが決定され、11月に明治大学教員²³による第一回目の研修が行われた。プログラム評価・協働・ファシリテーションの講義だけでなく、戦略体系図を策定するワークショップに重きをおいた研修プログラムである。プロジェクトチームは、ここで学んだワークショップを市内メンバーと行い、戦略体系図（上位目的、戦略目的、主要手段まで）を策定する宿題が課された。二回目の研修は、提出された宿題のレビューに加え、提出された事例を使い、明治大学の教員と豊岡市の職員と一緒にワークショップを行い、戦略体系やファシリテーションに関する理解を深めた。三回目は、プロジェクトチームが4桁の手段を含む戦略体系図の完成後に、同様の内容の研修が行われた。4月には、協働促進役となる職員からの要望を受けて、一泊二日の協働促進役研修が神戸で開催された。今までの研修の整理と同時に、事例を使ったワークショップ、明治大学の教員との懇談会等を通じて、6月からの市民との協働ワークショップに備え、協働促進役を行う職員の育成が行われた。

²³ 明治大学ガバナンス研究科の北大路信郷教授、源由理子教授、米原あき助教（現在東洋大学社会学科准教授）から、豊岡市における協働型プログラム評価の導入指導を得ている。

2. 導入状況（2013年度）

庁内における研修を経て、政策毎に約10名の市民協働マネージャーの参加を得て、6月より各チームで市民協働ワークショップが開催された。9月までにこれらのワークショップを通じて、12の戦略体系図が策定された。9月に市長によるヒアリングが開催され、各グループの戦略体系図、事業関連予算、市民協働マネージャーのリスト等が報告された。この会議で、戦略体系図と予算との連携を図るため、2つの分野を抽出して、政策評価型の予算要求・査定が試行されることとなった。政策評価に積極的な環境経済部の「大交流の推進」と「エコバレーの実現」の政策が選ばれ、11月に市長によるヒアリングが行われ、1月に予算が決定された。2014年に入って、社会指標の設定を3月までに終えるため、明治大学の教員の協力を得て、神戸で一泊二日の研修が行われた。

3. 戦略体系図策定上の課題

(1) 総合計画志向

戦略体系図は、上位の目的、戦略目的を設定した後、戦略目的を達成する手段を考える上から下への展開をするのであるが、現在行っている事務事業の全てを手段に取り込めるように、下から上へ考える志向が出てくる。この志向は、総合計画が行政の無謬性を前提とした総花的な計画となるのと同じである（上山・井関 2003: 154）。これでは、戦略を考えるのではなく、現在の事務事業を正当化する体系図の策定となる。協働型で戦略目的を達成する手段は、行政だけで行う事務事業だけでなく、市民が行う活動も含まれる。さらに、現在すぐに取り組みなくても、将来可能性のある手段もオプションとして含めることとしている。

(2) 分類志向

戦略目的達成のための手段の選択肢が、分類になってしまう事態が発生した。例えば、観光客の増加なら、地域別の観光客の増加を主要手段に提示されることがある。海外と日本のように地域差が大きく、活動の質が違うものが求められる場合は、分類に価値があるケースもある。しかし、どこの地域を攻めるかが戦略の1つであるのに、地域に分類されただけの手段では戦略体系図としての価値がなくなる。

(3) 既存の計画との整合性

戦略体系図を策定するに当たり、大きな障害となったのは戦略計画を既に策定している政策であった。行政が策定した計画は、計画そのものが関係者との合意形成として使われており、豊岡市として公表したものであるため、簡単に変更はできない。これに対して、戦略体系図は、その時点での仮説であり、実行後、問題があれば、変更することを前提としている。これが、事前に意思決定を伴う計画と仮説に基づき試行錯誤が可能なロジック・ツリーの違いである。協働型プログラム評価は、行政の既存の計画とは違い、修正のロジックを与えてくれるツールとして活用することが肝要である。

4. 予算とのリンク：政策評価型予算の試行的導入の結果

「大交流の推進」と「エコバレーの実現」に関する 2014 年度予算は、政策評価型予算とし、従来の予算要求とは別系統で実施されることになった。2013 年度の予算総額を上限とし、その枠のなかで、策定した戦略体系図に基づき、2013 年度事業を見直し、政策目的を達成するのに最適な作戦を 2014 年度案として提案することを求められた。ただ、査定は従来のように個々の事務事業の詳細レビューではなく、作戦が目的達成に有効な手段であるかどうかを主眼に行われた。「大交流の推進」に関しては、政策の活動の単位と予算単位がほぼ一致したこともあり、策定された戦略体系図の各手段に基づき、全ての事務事業がゼロベースで見直され、戦略的にメリハリのある予算要求が提案された。一方、「エコバレーの実現」については、政策の活動の単位と予算単位が一致せず、効果的なレビューには繋がらなかった。例えば、ひとつの予算単位で実施する事業の中に、環境経済の促進だけでなく雇用対策の側面が含まれているなど、環境面から経済を促進させる「エコバレーの実現」という政策目的に合わない予算も一緒にレビューすることになる。また、政策目的の手段として必要な事業を、他の部門が予算を持ち実施しているケースもあり、部門を超えた予算の統制は難しい。

石原（2004）は、「事務事業評価や施策評価を政策推進の視点で本質的にとらえ、行政経営組織を政策体系に基づいて改革しようとする自治体は、これまでほとんど存在しなかった」と分析している。その上で、「政策体系を意識して、事務事業の実施や施策の推進を行政経営組織の視点から分析すると、ほとんどの自治体で現在採用されている『機能部制』の『縦割り』組織には、改革の要素が多く存在する」と指摘している。しかし、国の方針に基づいて住民サービスを提供してきた地方自治体の組織を、企業のように市場に応じた事業本部制へ組織変更をしても、混乱するだけでマイナス面も多い。また、地方自治体においては、法律に従い進めなければならない仕事もたくさんある。組織変革については、人事についても平行して検討する必要もあるので、組織変革の検討は行われなかった。

また、政策全てを政策評価型予算で行うことは、担当並びに予算管理部門で相当な労力がかかることも想定され、予算要求は従来の形に戻すことになった。翌年度の予算査定期間の前に行う重要施策ヒアリングでは、協働型プログラム評価で策定した戦略体系図に基づき、今年度事業の見直しを行い、翌年度事業を提案することになった。協働型プログラム評価を、予算制度という資源投入志向の短期マネジメントサイクルの体系に組み込むのではなく、中期の戦略目的を達成するためのマネジメントサイクルとして意識して運営することが重要と考える²⁴。資源投入型のマネジメントサイクルが組織のルーティンに染み込んでおり、予算制度の活用は既存のルーティンを新たな戦略マネジメントに持ち込むリスクがあると考えられる。

²⁴ 政策の改善を目的とするプログラム評価には、成果実現を最優先に考える意識改革が求められる。事務事業評価は、予算という資源投入型の発想に囚われ、経費の削減が主な取り組みとなり、成果主義への意識改革が難しかった。

第4節 本格導入の取組状況（2014年度）

1. 重要政策の決定

2014年度は、12のパイロット事業のうち、協働型で政策評価を進めることで3～4年で大きな成果を期待できる6つの政策が選ばれ、本格導入が開始された。選出されなかった①企業誘致、②ゴミ減量、③上水道、④下水道の政策は、粛々と改善を進めていくことが重要で、協働型のダイナミックな展開によって改革を図る要素は比較的少ないと判断された。⑤生物多様性については、社会実験的な要素が強く、政策評価ではなく、既にできている戦略に基づき、参加メンバーと一緒に効果測定をしていくことが重要と判断された。⑥行政改革については、市の政策全分野にわたるもので、範囲が広すぎるので外されている。

明治大学の教員の協力を得て、戦略の効果を量る社会指標の設定も協働で行われ、これらの政策について、社会調査が実施された。その調査結果を用いて、市民協働のワークショップが行われ、2015年度の6つの重要政策について戦略体系図を確定させた。6つの政策の上位目的（最終アウトカム）と戦略目的（中間アウトカム）は表7-3のとおりである。

表7-3 協働型プログラム評価の対象となった重要政策²⁵

取り組み分野	上位目的(最終アウトカム)	戦略目的(中間アウトカム)
自主防災組織の活性化	災害による被害が少なくなる	地域の防災力が強くなる
歩いて暮らすまちづくりの推進	市民の健康寿命が延びる	健康づくりに取り組む人が増える
豊岡エコバレーの実現	環境に優しく、暮らしも豊かなまちになる	環境に価値を見出し、経済にプラスになる 環境行動を行う市民や企業が増える
大交流の推進	世界中から人が集まり、賑わい活気に溢れている	豊岡のブランド価値が向上する
持続可能な公共交通の推進	誰もが自由に移動でき、交流が拡大する	公共交通の利用者が増える
子育て環境の充実	子育てに優しいまちになる	市民が子育てを楽しみ、親世代の育児が楽になる

(出所) 豊岡市作成資料を参照し、著者が作成

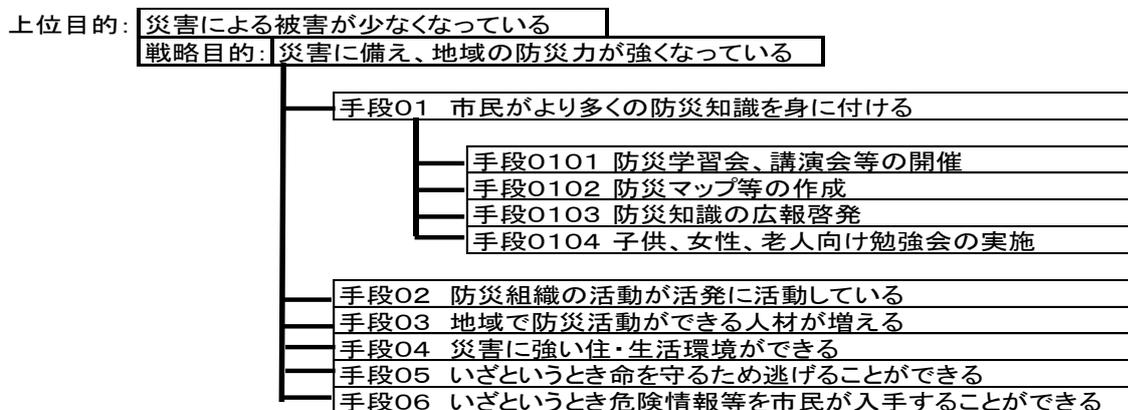
2. 具体的活動事例

協働型プログラム評価のプロセスの理解を深めるために、安心・安全のまちの政策の具体的事例を中心に説明する。この政策について、2013年のワークショップは、防災課の2名の協働促進役と庁外の市民協働マネージャー10名で行われた。市民協働マネージャーは、地域の区長、公民館主事、FM放送局DJ、小学校校長、消防団分団長、児童委員、防災士会事務局長、病院職員、警察警備係長、県防災課長と、幅広い地域の防災に関係する市民が参加している。ワークショップ開始時は、既存の行政と市民の関係から行政への要

²⁵ これは、2014年度に決定された重要政策の上位目的と戦略目的である。毎年上位目的や戦略目的も評価の対象となり、改善が必要と判断したときは変更している。

望等もあったが、次第に一緒に戦略を考える対話が始まり、行政だけでは思いつかないアイデアを得ることができたと報告されている。ワークショップ後、完成した戦略体系図は、図 7-1 のとおりである。上位目的、戦略目的、手段が 2 桁のもの（手段 01）と、その 2 桁の主要手段を達成するための 4 桁の手段（手段 0101）までがまとめられた。

図 7-1 安心安全のまちの戦略体系図（2013 年版）



（出所）豊岡市作成資料を参照し、著者が作成

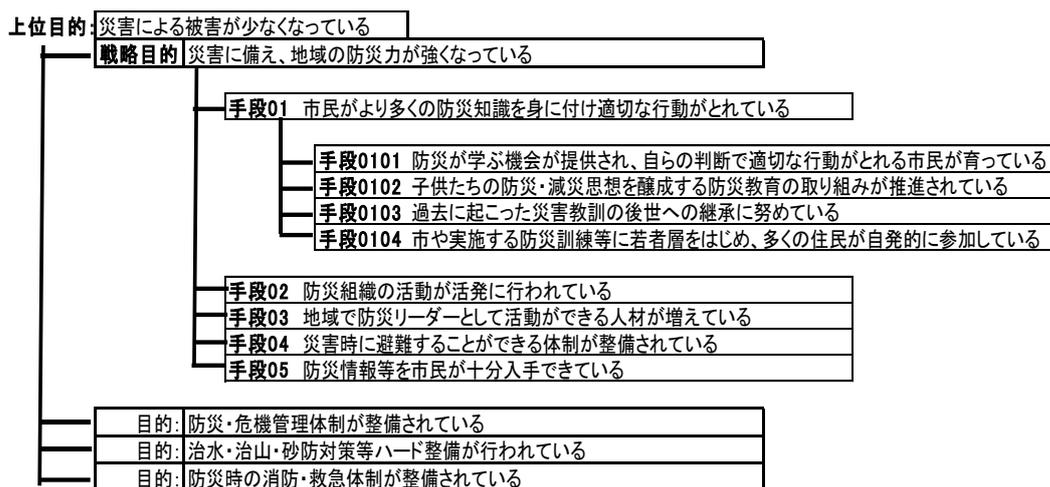
2014 年度には、資料 2 のアンケート調査を活用して、6 つの重要政策に関する社会調査を行った。6 つの政策における市民の意識・行動の状態を把握し、市民のニーズを分析することが目的である。18 歳以上の豊岡市民 3 千人を無作為抽出によってサンプリングし、調査票を郵送して、1362 票の回答を得た。安心・安全のまちについては 3 つの質問がされた。①住んでいる区で、災害時、災害を軽減するために「住民同士の助け合い行動」ができるかどうか？②区で開催される防災訓練に参加したことがあるかどうか？③消火器の設置等、災害に備えて実践している取り組みについての確認、の 3 つである。2015 年のプロセス評価にあたる協働型ワークショップが、この調査の結果を活用して行われることになる。「助け合いの行動がとれる」と感じている市民は約 50%であったが、今後この割合を向上させていくには現在の活動で十分か、等を議論することになる。このような調査結果に加え、自主防災組織の組織率、訓練の実施回数、災害時マニュアルの作成率等、多くの行政データが評価指標として活用される。

これらの評価指標を用いて、市民協働マネージャーと協働型ワークショップを行った後、市長とも議論した 2014 年版の戦略体系図を図 7-2 に示した。市長の要請に基づき、2013 年版の戦略目的に加えて、上位目的の手段である新たな 3 つの目的が加えられた。戦略目的は、上位目的の達成にむけ 3~4 年の期間で戦略的に実現すべき目的であるが、他にも上位目的を実現するために行政がなすべき中間アウトカムもまとめられた。6 つあった主要手段が 5 つにまとめられ、内容も活動として意味のある、わかりやすい表現に変更された。また、4 桁の手段が「手段 0101：防災学習会、講演会等の開催」等の活動のリストで

はなく、「防災を学ぶ機会が提供され、自らの判断で適切な行動がとれる市民が育っている」という実現すべきアウトカムの表現に変更されている。「防災学習会、講演会等の開催」等の活動については、4桁の手段のアウトカムを達成する手段として別にリストされることになった。また、社会調査の結果、若者層の防災訓練不参加の傾向が発見されたので、新たなアウトカムが検討された。手段0104に、「市が実施する防災訓練等に若者層をはじめ、多くの市民が自発的に参加している」という新たなアウトカムが加えられた。このアウトカムを実現するアクションも検討課題となり、次年度は市民協働マネージャーに若者を加えることも検討課題となる。

9月に行われた市長への重要施策ヒアリングには、この戦略体系図が活用された。従来の重要施策ヒアリングでは、次年度の事務事業予算の説明に留まり、その事務事業に関連する政策全体でどのような事務事業を行い、どのような効果が実現できているのか報告する仕組みがなかった。政策の実現に既存の事務事業が機能しているのか十分に評価しないまま、新しい事務事業の予算要求が行われていた。予算を単位とした事務事業を評価するだけの発想では、1つの事務事業のメリットだけを説明すれば十分と考えてしまう。戦略体系図の策定によって、6つの重要政策については、政策の目的とそれを実現する手段を明確にして、その上で有効な事務事業を考えるという発想ができるようになる。

図 7-2 安心・安全のまちの戦略体系図（2014年版）



(出所) 豊岡市作成資料を参照し、筆者が作成

上位目的が変更された政策もある。健康長寿のまちの上位目的は、「市民が健康であり続ける健康長寿社会を実現する」であった。しかし、社会調査のための指標を検討する中で、「市民の健康寿命が延びる」という測定可能でわかりやすい上位目的に変更されている。戦略目的が変更された政策もある。もてなし観光のまちの戦略目的は、「宿泊者が増えている」であった。しかし、戦略目的の手段を検討する中、「豊岡のブランド価値が向上する」

という、宿泊者だけでなく交流人口そのものを増やすという戦略目的にあったものになった。

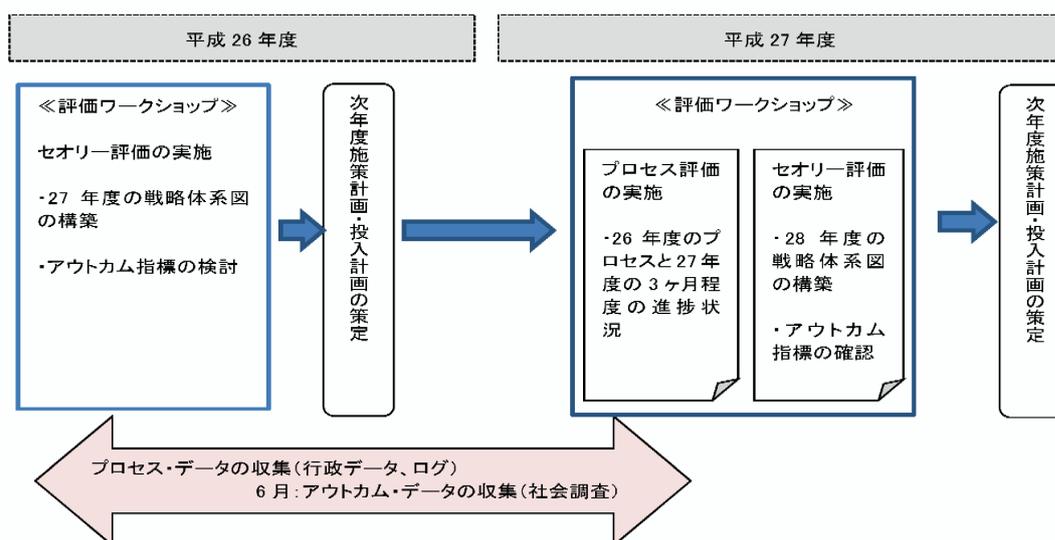
2015年の2月には、平成27年度の予算案概要の主要施策説明資料として、戦略的政策評価推進6分野の戦略体系図が市民に公表されている。これらの戦略体系図に基づき、予算案として提案された事務事業が説明されているのである。

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

本格導入2年目に入り、戦略体系図に基づき実施してきた事業が現場でうまく機能しているのか、その作戦遂行を評価していく「プロセス評価」が重要になってきた。2015年度は改善に向けての方策を検討するプロセス評価を重視すると同時に、次年度の政策形成に向けて、次年度の戦略体系図の見直し（セオリー評価）も実施していく（図7-3）。前述したように、市民協働の評価ワークショップを通じて、行政データや社会調査のデータを活用して、「プロセス評価」と「セオリー評価」を同時に行うのである。

図7-3 協働型プログラム評価におけるプロセス評価の位置



（出所）豊岡市役所との内部会議資料²⁶

このようなデータも踏まえて、市民とのワークショップを実施し、9月の市長への重要施策ヒアリングで、今後の政策について協議を行ったのである。例えば、安心・安全のまちの政策に関して、「災害に備え、地域の防災力が強くなっている」という戦略目的の主要手

²⁶ 明治大学大学院ガバナンス研究科の教員により、作成されたものである。

段の1つは、「市民がより多くの防災知識を身に付け適切な行動がとれている」であった。この手段に対して、4つの4桁の手段が設定されていた（図表5参照）。これらの4桁の手段を実現するために、「出前講座、思考法等を活用した防災知識等の普及啓発」等5つの取り組みが前年度から実施されてきた。モニタリング調査によれば、「住民同士の助け合い行動が取れると思うか」が前年の50.3%から55.2%へ5ポイント上昇した。「区の防災訓練に一度は参加したことがあるか」が55.4%から56.4%に留まっている。（株）公共経営・社会戦略研究所からの2015年豊岡市政策モニタリング調査報告書では、「助け合い」に対する意識と、防災訓練への参加体験の間には統計的に有意な相関関係があることが分析されており、特に防災訓練の参加率の低い若者層の参加を増やすことができれば、助け合い行動が取れる住民が増えるという仮説が設定できる。このような調査報告書を受けて、防災課は、それぞれの区で自発的に行っていた防災訓練を、今年は全区に依頼し、若者が参加しやすい夏休み期間中の8月30日に市民総参加訓練を実施することにした。その結果、2015年度の市民総参加訓練の参加率は76.8%まで上がり、それ以降も訓練を実施した区も増え、累積の参加率が90.2%まで増加している。仮説が正しければ、2016年度のモニタリング調査では、市民の防災訓練参加率だけでなく、「助け合い」の意識の向上が期待できる。

この市民協働ワークショップには、前述したように幅広い地域の防災に関係する市民が参加している。これらの市民協働マネージャーが、安心・安全のまちの政策の目的と目標を共有し、当事者として目標達成と一緒に取り組んでくれることが力になっていると思われる。市民とのワークショップでは、遊びを取り入れた大規模な防災イベント、小学校区単位でのイベント等の取り組み、訓練時の若者に役割を与える（主体的に考えさせる）等の多様な意見も出るようになっている。

2. 全庁的な活動への展開

(1) 協働促進役育成のための集中研修プログラム

2014年より毎年、協働促進役15名程度を対象に東京の明治大学で5日間の明治大学大学院ガバナンス研究科の教員らによる研修プログラムを実施している。職員の異動が定期的にある市役所では、既存の重要政策毎に2名の協働促進役を確保する必要があったこと、さらに、他の部門への協働型プログラム評価の普及を図るために実施されているものである。本庁以外の5つの地域振興局からの参加や新たなプロジェクトの担当者なども参加している。懇親会や東京研修後のフォローアップ研修等を通じて、大学教員や研修参加者間の交流を大切にしている。

(2) 経営方針会議における戦略体系図の活用

豊岡市では、2010年より各部長より、それぞれの部門の現状と課題解決に向けた取り組

みを市長に発表する経営方針会議を行っている。情報の共有化と組織風土の改革、組織マネジメント能力の向上と経営責任の明確化を推進するのが目的である。この経営方針会議において、協働型プログラム評価を浸透させるために、2015年から各部の重点事業の中から1項目について、戦略体系図を活用した発表をして貰うことになった。約20ある部門の全てのトップが、戦略体系図を理解し、戦略的に重点事業を推進して貰うことが目的である。このような経営方針会議以外の場でも、部門全体の主要事業の戦略体系図を自主的に策定して、部門の統括を行う部長も現れてきた。

(3) 地方創生の総合戦略

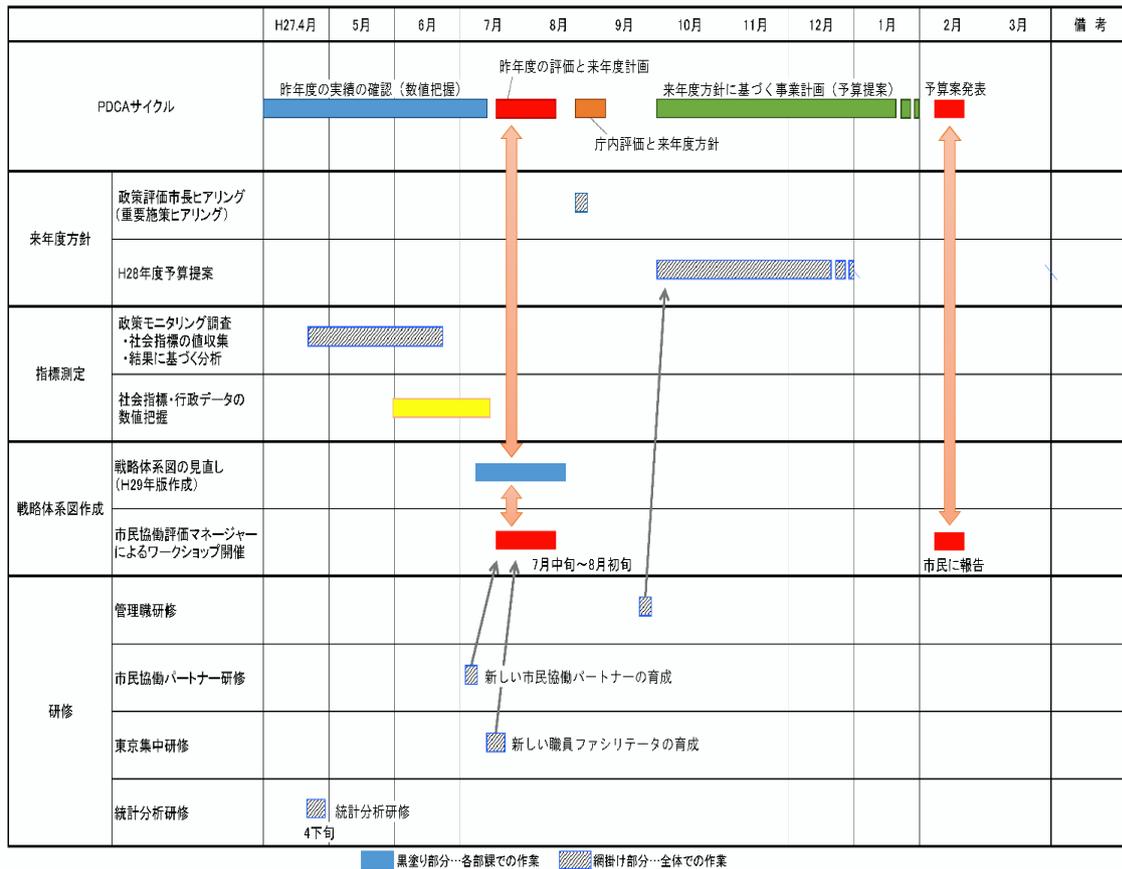
2015年度には、地方創生の総合戦略も戦略体系図を活用することで、事務事業を検討する前に、地方創生の目的は何かを考え、そのための戦略体系図を策定した。東京で研修を受けた協働促進役が、戦略体系図の策定を担当した。組織の壁を超え、各部門にいる協働促進役が協力して戦略体系図の策定を推進したのである。

国から求められた地方創生の総合戦略は、地方における人口減少対策の戦略を意味するが、最終目的としてどのような社会を目指すのか明確ではない。多くの市町村では、地方創生に関する国からの補助金を得るため、どのような事務事業を提案するかを考える。しかし、重要な政策を進めるには、最終の目的を明確にし、そのためにどのような手段があるのか明確にする必要がある。成果の追求には、目的・目標を明確にし、戦略体系図を策定し、そのうえで必要な事業を考える。地方創生の総合戦略の上位目的は、「豊岡に暮らす価値を認め、豊岡で暮らすことに自信と誇りをもって住む人が増えている」とし、戦略目的は、「暮らすなら豊岡と考え、定住する若者が増えている」と「多くの子供でにぎやかな家庭を持つ若者が増えている」と決定された。平成28年度第1回豊岡市議会において、中貝市長は、この戦略体系図に基づき、総括説明をしている。次年度は、この地方創生の戦略体系図も、市民とのワークショップを通じて、政策と一緒に考え、その政策の結果を共有し、政策を改善していく対象となるのである。

3. 2016年度計画

2016年度の戦略的政策評価（＝協働型プログラム評価）の年間スケジュールを図7-4に示した。2016年度も、2015年度の実績を踏まえ、市民とのワークショップを行い、その結果を市長と協議し、事業計画を策定していく。また、前年度同様、市民協働パートナーの育成、新たな職員協働促進役の育成のための研修が企画されている。さらに、2016年度は、このような研修やモニタリング調査等に関して、豊岡市役所の職員で対応ができるよう、自立化にむけた取り組みを始める。統計分析の研修や豊岡市版戦略的政策評価マニュアルの作成や庁内研修手法の検討等を開始する予定である。

図 7-4 2016 年度 戦略的政策評価年間スケジュール



(出所) 豊岡市 政策調整課で作成された資料

第6節 NPG 型ガバナンス体制へのパラダイム転換

協働型プログラム評価は、NPG 型のガバナンス体制へのパラダイムの変革を図る手段の1つと位置づけてきた。重要政策以外でも、戦略体系図を策定して、政策を検討する職員が増えてきた。市民の意見が必要な施策や事業の検討には、市民との協働ワークショップを開催することも自然になってきた。予算の獲得を組織の力と考える組織から、良い戦略の策定と効果的な執行を組織の力と考える組織へ、さらに、行政だけで公共を支えるのではなく、市民と協働で公共を支えるという発想へのパラダイムの変革が起こりつつある。

加護野のパラダイム転換モデルには、3つの段階があった。1つが変化への土壌づくりである。協働型プログラム評価の導入そのものが、トップによる「ゆさぶり」と考えられる。マニュアルに沿って事務事業の評価をするのではなく、その事務事業そのものの存在意義を問う。シングル・ループの学習ではなく、ダブル・ループの学習の促進である。組織へのロイヤリティが高く、勤勉で、協力的だが、自己防衛的な組織は、シングル・ループの学習には強い。しかし、既存の枠組みを捨てて、新しい考え方や行動の枠組みに取り

組むには、ダブル・ループの学習が必要なのである。事業や状況にふさわしい情報と知識に基づいて行動し、自由闊達で忌憚のない議論、臨機応変な意思決定、変化を奨励する組織でなくてはならない。庁内で選ばれた協働促進役は、市民協働ワークショップを通じて、このダブル・ループの学習を求められるのである。

第2段階が、突出集団の発掘と育成であった。やる気のある協働促進役を発掘し、庁内の雑音から離れたところで研修を実施している。研修の後の懇親会等を通じて、選出された「協働促進役」の連帯感の育成を試みている。協働促進役という小さな集団で立ち上げ、次第にそのメンバーを増やし、地方創生のような全庁的なプロジェクトには、協働促進役が集まり、タスクフォースチームを結成している。まだ、突出集団という団結はできてはいないが、新しい取り組みができる行政職員のネットワークが広がっているのである。さらに、この第2段階で最重要とされているのが、成功の実績をあげることであった。安心・安全のまちの政策においては、2015年度の市民総参加訓練の累積の参加率が90.2%まで増加している。幅広い地域の防災に係る市民が参加し、市民協働ワークショップを通じて、安心・安全のまちの政策の目的と目標を共有し、当事者として目標達成と一緒に取り組むことで、このような成果が達成できているのである。

第3段階が、パラダイムの伝搬と定着化である。予算と協働型プログラム評価のリンクは、従来の投入指向型管理への回帰リスクが生じたため、予算と協働型プログラム評価の直接的なリンクはせず、予算の際の説明資料として活用することに決定した。協働促進役育成のための集中研修や部長による経営方針会議での戦略体系図を使った発表などを通じて、重要政策以外でも、戦略体系図を策定して、政策を評価することの伝搬と定着化を図っている。市民の意見が必要な施策や事業の検討には、市民との協働ワークショップを開催することも自然になってきた。

ただ、民間企業の方針管理で求められるような成果への執念という点ではまだまだ道半ばである。まだ、予算化した事務事業の1つ1つが執行できれば良いと考えてしまう傾向が根強くある。例えば、魅力的なツアーの企画事業ができていないのに、そのプロモーション事業は別の事務事業として進めてしまうようなことが発生する。まだ商品もできていないのに、その商品の宣伝をするようなことは民間企業ではあり得ない。メーカーなら、企画、開発、資材調達、生産、販売、マーケティングは、それぞれが現場での進捗を調整しながら、最終目的である利益を追求していくのは当然である。民間企業では、どれだけ多くの社員が、最終目的や戦略目的を共有し、その達成に一丸となって取り組めるのかが、その企業の成果を決める。成果が求められる民間企業では、戦略を立て、現場で戦略遂行のための作戦を実践しながら、現場で期待通りの作戦遂行ができているのか、作戦が戦略遂行に貢献しているのか、作戦を評価することが事業活動そのものに組み込まれているのである。地方自治体においても、どれだけ多くの職員が、さらに、どれだけ多くの市民が、最終目的や戦略目的を共有し、その達成にベクトルを合わせて取り組めるのかが、問われているのである。

第8章 事例研究 協働型プロジェクトの推進

本章においては、豊岡市役所における民間人との3つの協働事業を取り上げる。前章で紹介した「協働型プログラム評価」だけでなく、民間出身の副市長が統括した環境経済部においては、民間企業との協働が積極的に進められた。環境経済部は、2013年4月に政策調整部の地域戦略推進課と経済部が統合して発足した部門である。

新たな協働事業の推進の原点は、政策調整部の下に2011年4月に設立されたエコバレー推進室というスタッフ部門から始まる。このエコバレー推進室は、第5章で紹介した参加型ワークショップで議論した結果、市長の環境経済戦略を推進するためにできた部門で、副市長が統括した。このエコバレー推進室は、2012年の4月に地域戦略推進室という名前に改称されている。この名称変更は、エコバレー推進室には市の情報発信を担当するスタッフも加えられ、エコバレー推進以外の新たな協働事業である東京アンテナショップを開始していたからである。

1つ目の協働型プロジェクトは、環境経済戦略の一貫として推進された太陽光発電事業である。エコバレー推進室が、環境経済戦略を推進する全庁的なエコバレー推進本部を設立し、エコバレーの長期ビジョンを明確にし、そのビジョンを実現するためのアクションプランの検討を行い、そのなかで生まれた事業である。従来の既存の事務事業毎に予算提案していく改良・改善の発想では実現しないプロジェクトであった。2つ目が、東京で開設したアンテナショップの事例である。計画どおりに事業を執行する官僚的な公務員が、このプロジェクトを通じて、お互いの資産、資源、貢献を活用して、より良い成果を実現することが協働であることを体得していくプロセスを示した。3つ目は、城崎温泉のインバウンド・ツーリズムの事例である。行政組織に入った民間企業出身のよそ者が、城崎温泉の先進的な旅館と協働でインバウンド事業を成功に導き、その小さな成功が行政職員を変容させ、城崎温泉の市役所を見る目を変えていくプロセスを示した。

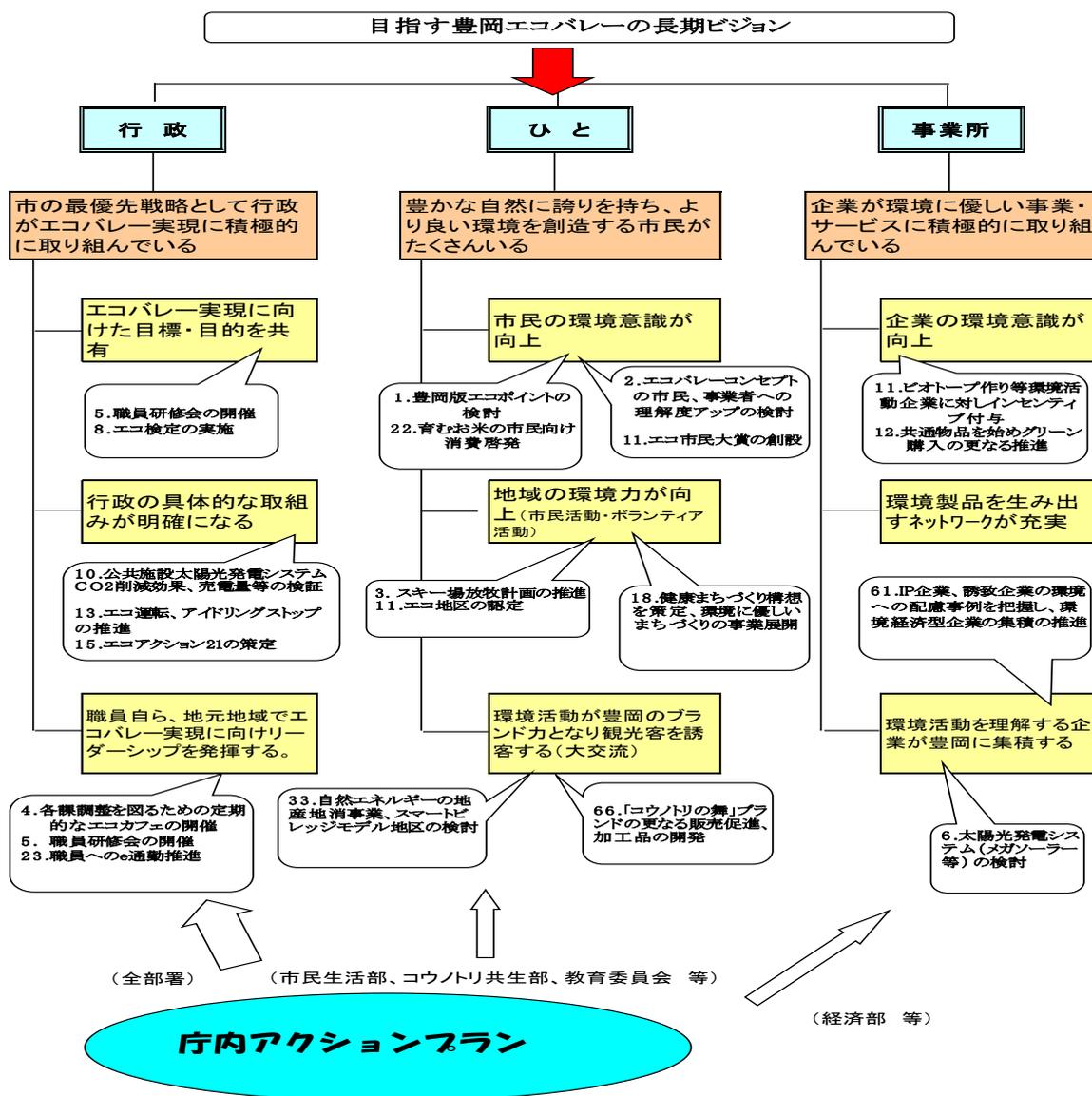
第1節 大型太陽光発電事業

1. 環境経済戦略推進のためのアクションプランの策定

環境経済戦略を推進し、環境と経済が共鳴する豊岡エコバレーを実現するため、2011年4月に政策調整部の下にエコバレー推進室が発足している。4月中旬には、庁内にエコバレー推進本部が設置され、民間企業出身の副市長が本部長に就任した。従来は各部門において独自に進められていた環境経済関連事業を、全庁的な活動として主体的に取り組むため、環境施策を推進する役割を担う課の課長によるチーム（8名）を編成し、アクションプランの策定を行うことが決定された。さらに、このチームは、アクションプランの策定に、ワークショップを活用することが決定された。第5章で紹介したワークショップにおいて、いろいろなアイデアが得られたからである。ただ、2日間のワークショップで

は、十分な時間が取れなかったため、出来上がった戦略体系図に関する評価は低かった。庁内のワークショップは、ビジョンの共有、ステークホルダーの分析、問題分析、解決策の検討というセッションに分け、8月まで時間をかけ十分議論することになった。目指す豊岡エコバレーの長期ビジョンは、「環境があって社会が成り立ち、その上で経済が成り立つ21世紀型地方都市のモデルが『豊岡エコバレー』の姿である」とし、環境と経済の共鳴、交流人口・豊岡ファンの増加、環境経済企業の集積の実現を目的とした。この長期ビジョンを実現するための目的系図（＝戦略体系図）は、図8-1で示した通りである。

図8-1 環境経済戦略推進のための戦略体系図



出所：豊岡市 エコバレー 庁内アクションプランのホームページ

この長期ビジョンを実現する 34 の新規及び全庁的な取り組みと 73 の各部署独自の取り組みを設定している。全庁的なアクションプランとしては、市民エコポイント事業、企業エコポイント事業、エコアクション 21 事業、環境経済型企業認定事業等、市民や企業を巻き込んだ新たな取り組みが生まれてきた。大型太陽光発電事業もその中の 1 つであった。

2. 大型太陽光発電事業

豊岡市がある山陰地方は、日照時間が少なく、降雪地帯でもあるので、太陽光発電事業には不利な地域であり、地域のほとんどの人が、太陽光発電事業が豊岡市でできるとは考えていなかった。2011 年 8 月時点で、2012 年 7 月に国で施工される産業用固定価格買い取り制度は、当初 3 年間かなり高い売電価格が設定されることが予想されていた。カネカソーラーテック(株)という太陽光パネルを生産している会社が豊岡市にあり、確認したところ、20 年間の売電価格の保証があり、太陽光発電事業は安定した収益が得られるので、山陰地方でも採算が合う可能性が高いことがわかった。そこで、エコバレー推進室は、豊岡市に本社がある地元のカネカソーラーテック(株)とプロジェクトチームを立ち上げた。また、市民が参加する市民ファンドを活用すれば、豊岡市の環境経済戦略の普及に役立つと考え、地元銀行にも検討チームのメンバーとして参加してもらうことにした。このような案件に関しては、行政部門は公平性を求められるので、入札の対象になり、特定の会社とプロジェクトを進めることは避けられることが一般的であった。しかし、買い取り価格は年々下がっていくことが想定され、事業決定は急ぐ必要があった。さらに、地元企業の育成も重要であり、入札価格で競争させるより、利益の確保を確実にしながら、カネカソーラーテック(株)を信頼して進めることにした。入札プロセスは時間がかかるだけでなく、価格以外の品質や長期の保証等の比較は難しいのである。価格だけなら、中国メーカーの製品を使えばいい。企業においては、供給業者を価格だけでは選ばず、長期的な信頼関係を大切にしている。新しい戦略的な部品や安定的な高い品質の部品の供給が重要と考えるからである。

立地場所の選定が重要であった。近隣に送電装置のある、平場で、日当たりのよい、広い土地が必要であった。土地を調査の結果、地元の行政区が保有していた土地なら、すぐに貸してもらえることがわかった。スキー場で知られる神鍋高原の入り口にある、グラウンドだった場所とスキー場跡地であった。採算が取れずにスキー事業から撤退した行政区であり、固定資産税を十分カバーできるなら、太陽光発電事業用土地として貸してもいいという答えがすぐに得られた。積雪対策で、ソーラーパネルの設置角は 30 度、パネルは距離を置いて設置され、設置高は 1m 以上となり、設備投資費用は積雪のない地域よりかなりコスト高だが、それでも採算が取れることがわかった。市民ファンドについては、資金調達に時間が必要であること、さらに、行政の市民に対する責任等課題があり、ファンド形成はしないという結論となった。スピードを重視したのである。

神鍋のスキー場跡地を使った大型太陽光発電所は、約1メガkWの出力で、売電価格は2012年7月に設定された当初の高い40円/kWhを適用できることになった。これ以後、土地所有者や設置場所の違いに合わせて、事業スキームや設備を工夫した。2か所目は、民間の発電事業者が市有地を賃貸し、設置角は5度で間隔を開けずソーラーパネルを全面に設置、3か所目は県有地を借り、設備は地元のリース会社を採用、4か所目は私有地を使った市営の発電所で、カネカソーラーテック製の最高効率の新型パネルを活用した。4期全て、カネカソーラーテックの太陽光パネルを使い、カネカソーラーテックが発電所のメンテナンスをする契約とした。2012年40円だった買い取り価格は、2013年に36円、2014年に32円、2015年には29円と減少しているが、豊岡市は導入が速かったので最初の2期が40円、次の2期が36円と高い売電価格で導入することができた。地元のメーカーであるカネカソーラーテックと協働で事業を検討・実施することで、最善の事業スキームや設置効率を実現することが可能になった。

第2節 東京アンテナショップ事業

1. 市場調査

2010年の年末に、市長から副市長に、東京のアンテナショップの空き物件を早急に検討するよう指示がでた。JR有楽町駅前、自治体のアンテナショップが集まる東京交通会館1階の7.5坪の店舗スペースである。有楽町は、8路線が利用可能な好立地であるだけに、賃貸料が年間660万円もかかり、店舗改装の資金も考えると、3年の契約期間で利益を出すのはそう簡単ではない。東京の自治体アンテナショップを調査したところ、市のショップではなく、ほとんどが道県レベルのショップであり、採算がでていないところは少ないことがわかった。特に、地方自治体自らが運営をしているアンテナショップは、地域の特産品を公平に並べた店舗となっており、魅力のない店舗が多い。地方自治体が自ら運営する事業は、その自治体の地域の産品を公平に並べられることを求められる。ある地域だけの商品が集まっていると、その他の地域の議員や市民からクレームがでる。客先のニーズではなく、内部の論理が優先されるのである。しかし、集客力がなければ、宣伝広告塔としてのアンテナショップの存在意義はない。民間企業に運営を委託すべきと判断し、公募による委託条件の検討に入った。地元で小売り店舗を持つ数社に公募に参加するよう声をかけ、流通業経験者に公募の委員になって貰うと同時に、東京のアンテナショップ事業を理解しているマーケティング会社に、公募プロセスからアンテナショップ開店までの支援に入って貰うことに決定した。東京交通会館のなかの店舗は需要が高く、早い意思決定が要求された。2012年の3月中旬には、アンテナショップ運営事業者の募集要項を策定した。物件が提示されてから3か月で議会の承認も貰い、新規事業立ち上げのための事業スキームを構築したというのは異例の速さであった。

2. 事業スキームの構築

市場調査を通じて、アンテナショップの目的を、①豊岡市のブランド価値向上、②地元製品の開発・販売を通じた地域経済の活性化、③豊岡市への誘客促進の3つであることを明確にした。そのうえで、ショップの考え方をまとめ、コウノトリの野生復帰活動を通じ、世界的な評価を受ける豊岡市のブランド価値の向上を出展コンセプトとした。この出展コンセプトを踏まえ、店舗の名称、内装イメージ、取扱商品の提案を求めた。民間企業に経営を任せるとしても、豊岡市のアンテナショップとして、豊岡らしさをアピールできるものにしなければならなかったからである。

豊岡市が初期投資の内装設計工事費（300万円上限）と物件の賃貸料（年間660万円）を負担し、運営事業者は開設・運営に必要な全ての物品と運営コストを負担することという事業スキームとした。豊岡市は、豊岡ブランドをこの店舗を通じて、有楽町駅前に来る顧客にアピールすることができる。豊岡の看板を一年間この地域に設置しても同じくらいのコストはかかると試算できた。そのためには豊岡市が費用を負担することで、運営事業者の損益分岐点を落とすことができ、運営事業者にとって魅力的な物件とすることができる。ただ、もし多額の利益が出た場合は、売り上げの一部を営業料として支払うこととした。豊岡市は、豊岡ブランド構築のための費用の範囲でリスクを低額に抑えるだけでなく、運営事業者の成功に協力することで、そのリターンの一部は回収できるという事業スキームである。単なる事業費削減のための協働事業ではなく、事業の目的を明確にし、協働事業の成功のために、お互いの役割を明確にすることが重要視された。

この公募では、6社から提案を受け、最終地元の日和山観光が選ばれた。アンテナショップに関する提案内容だけでなく、豊岡市を東京で売り込みたいという熱意と経営の安定度が決め手となった。ただ、同社は但馬地域における道の駅の経営には参入していたが、東京での店舗販売の実績はまだなかった。

3. 協働の課題の克服

初めての豊岡市の東京アンテナショップということで、多くの豊岡市出身者や豊岡からの出張者がアンテナショップを訪問し、応援してくれることになった。しかし、毎日の乗降客16万人、月曜日から金曜日にサラリーマンとOLが闊歩する有楽町では、但馬の道の駅とは、客層が違い、売れる商品が違っていった。創業当初、商品ラインアップは、地域のお土産屋のイメージで、アンテナショップとしての情報発信性も十分ではないなかった。さらに、わざわざ訪問してくれた豊岡関係者からも、クレームが続出した。期待した地元商品が少なく、豊岡市以外の商品が扱われていることが多かった。

実際、販売開始した7月のご祝儀売上を超えるのに、一年間を要することになった。当初売上が伸びず、マーケティング会社から様々な改善策を提案して貰うことになった。「にぎやかさ」の創出、POPの改善、都心にあったお試しサイズ商品の開発、特に女性が試しやすいサイズや種類の商品の提案、週一回行ってみたいくなる仕掛け等の改善策を職

員が運営事業者と議論した。さらに、酒税販売免許や加工食品販売許可も当初予定より遅延した。職員も市として免許取得を縮めることができないか一緒に検討した。しかし、このような課題は、予算を執行すればそれで仕事は終わりとする風土に親しんできた行政職員には、良いトレーニングの場になった。予算の段階ではわからないことがたくさんある。実際にオペレーションが動きだしたら、実績を見ながら修正をかけていく必要がある。職員は仕事の実践を通じて、予算の執行で終了ではなく、事業の成果を追求する意味を体得するのである。

豊岡市で実践されている多くの協働事業は、契約に基づいて仕事が履行されていることが重要であり、公募で入札をすることを通じて評価されるのが一般的である。このアンテナショップ事業は、オペレーションを通じての協働が求められた。アンテナショップにおける祭事の開催、新商品開発、メディア対応等の支援に行政職員が入った。また、運営事業者との経営会議を定期的に行き、課題を共有し、双方で協力して改善を行った。さらに、議会にも業績報告を定期的に行うことで、豊岡市の責任を公の場で明確にしてきた。このようなパートナーシップの在り方は、民間企業で事業提携を担当して来た副市长にとっては当然であった。副市长が率先して、運営事業者の社長と課題解決のための打ち合わせを行った。職員自らがこのような協働事業を体験することで、協働が何を意味するのかを会得することが可能になるのである。「豊岡市が行うべき事業をパートナーとして運営委託業者にお願いしている」という協働の基本的考えが生まれてくるのである。

アンテナショップの最大の課題は、売上高（利益）の追求と地元産品振興の両立が難しいところであった。豊岡市においても、アンテナショップで地元以外の商品を扱っていることに対して、市民や議会から苦情を受けた。しかし、豊岡市の中だけでは品ぞろえができないこと、青果等の新鮮な商品は在庫リスクがあること、地元商品だけでは利益率が低い商品も多く利益の確保は難しいこと等という課題があった。これらの課題に対して、運営事業者は、お試し買い商品、週末限定商品や季節商品の開発により、買いやすさや旬の味わいを創出すると同時に在庫リスクを減少させる等の対応をした。豊岡市の方では、アンテナショップの持続的な経営を守るには、豊岡ブランドの価値を向上させることのできる商品なら、地元以外の商品も扱っても良いという基準を決め、市民や議会に理解を求めた。公民連携を成功に結び付けるには、公平性とか地元振興とかという行政の立場と、事業継続性のための利益の確保という民間経営の立場を、一方的に主張するだけでなく、お互いに課題を共有して、双方で解決策を考えていくことが必要なのである。協働による「学び」が生まれているのである。

結果として、初年度 2000 万円、2 年目 2700 万円、3 年目 3700 万円、4 年目 4000 万円と年単位での売り上げは順調に伸び、3 年目は利益を計上することができている。また、首都圏におけるふるさと組織の行事に出店する機会も得て、ふるさと応援団ができ、さらに多くのマスコミにも取り上げられ、首都圏における豊岡市の知名度も上昇している。当初は、3 年で事業が成功したら、民間企業に運営を任せる予定であった。しかし、

3年の契約更新時に、双方で検討した結果、現状のスキームで事業を継続するという結論になった。民間事業者も、豊岡市からのアンテナショップで開催する祭事の支援、新商品開発・紹介、メディア対応等に継続した支援を確実にしたいと考え、豊岡市もアンテナショップを通じたブランド価値の向上のためには、民間事業者を必要としていた。双方がビジョンを共有し、それぞれがそのビジョンの達成に貢献する。そんな信頼関係を構築できたことが、成功の鍵となっているのである。

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

城崎温泉は、JR 城崎温泉駅が玄関、温泉街に並ぶ木造3階建ての旅館がお部屋、7つの外湯が温泉で、「外湯巡り」を楽しむのが伝統である。顧客を1つのホテルに囲い込むのではなくて、浴衣で下駄を履いて、そぞろ歩きをしながら、外でショッピングや遊戯や食事を楽しむことができる温泉街である。11月から3月の松葉ガニのシーズンと夏休みがかき入れ時で、その期間に一年分の利益を出すというビジネスモデルを続けてきた。そのような中、城崎温泉の観光客はじわじわ減少していった。日本の人口は2008年をピークに頭打ちとなり、今後どんどんマーケットは縮小していく。今のままでは衰退するのは自明だった。世界市場の中で、海外へ旅行する人は確実に増えている。海外で駐在経験のある筆者は、外国人観光客に的を絞れば伸びるのは間違いないと考えた。

筆者は担当と一緒に、外国人観光客の入込数が既に18万人を超えていた飛騨高山の高山市を豊岡市の副市長として視察した。JR 高山駅の前には、外国人インフォメーションセンターが設置されており、外国人観光客のための多言語対応ができるバス路線も整備されていた。ただ、インターネットによる情報発信や多言語のパンフレット作りを主な取り組みとしており、特別難しい対応をしているようには思えなかった。地道な努力が実績に結びついているのである。筆者は、城崎温泉を中心とする但馬地域だったら、飛騨高山の魅力に負けることはないと考えた。

そこで、豊岡市が費用負担することを条件に、城崎温泉の観光協会に依頼して、英語で対応できるインフォメーションセンターを城崎温泉駅前に作ってもらった。このインフォメーションセンターで実施したアンケート調査から、35%の外国人がロンリープラネットという旅行ガイドを見て城崎を知ったこと、そして、次に多いのはインターネットで知ったということがはっきりした。城崎温泉の旅館組合から要請を受け、豊岡市が費用を負担して、海外向け英語の旅館予約サイトをリニューアルし、英文パンフレットや看板も整備した。このような民間との協働の結果、2013年にはフランス最大の旅行ガイドブック、ミシュラン・グリーンガイドでも2つ星が取れた。

2. 海外市場へのプロモーション

インバウンド事業を推進するには、英語ができビジネスがわかる人材が必要だった。木造三階建ての小さな旅館が中心の城崎温泉には、海外での売り込みにいける人材は限られていた。豊岡市役所にも、インバウンド事業を推進できる人材はいなかった。2011年11月に、大阪でのある懇親会で、公用語は英語としている楽天トラベルに人材の派遣を打診したところ、快諾を得ることができた。地域の旅行産業の実態を把握したいという楽天トラベルのニーズとマッチした。

2012年4月にやっと待望のインバウンド事業推進要員が確保できた。当時26歳の佐藤暢祐は、海外でのビジネス経験はないが、新たな提案を次々としてきた。その1つが、ロンドンで開催される世界最大の旅行見本市、ワールド・トラベル・マーケット（世界旅行見本市、WTM）への参加であった。筆者と佐藤に加え、インバウンドを強化している城崎温泉の旅館からも、2人の強力な人材が参加してくれた。一人は城崎で一番大きな旅館に就職したアメリカ人、そしてもう一人は英国で日本レストランを開業した経験を持つ旅館のトップであった。WTMへの参加により、豊岡市のインバウンド事業の世界の中における位置づけが明確となった。日本のブースが他の国に比べて圧倒的に小さく、世界旅行という市場では日本は後発国であるということである。日本は人口3000万人のマレーシアよりも小さい「小屋」のような場所で、細々とPRをしている。そして、日本のブースには、豊岡市以外は、東京、京都、大阪、沖縄の4地域が出展しているだけであった。他の地方自治体との競争が少ないことは、ヨーロッパからの個人客を狙っている城崎温泉にとってはチャンスであった。京都や大阪の先進地の担当者と情報交換できる最高の機会でもあった。さらに、ロンドンにあるJNTO（政府観光局）のマーケティング担当者となつたりが生まれ、京都や大阪止まりであったジャーナリストや旅行エージェントを城崎温泉に送ってくれることになった。

しかし、全国には地方自治体が1700以上ある。なぜ、人口10万人にも満たない小さな豊岡市が、東京、京都や大阪と肩を並べて出展できたのか。よそ者・若者・馬鹿者である佐藤だったから、市役所の幹部や城崎温泉を巻き込み、そのような無謀にさえ見える提案をできたのであろう。また、リスクを恐れずチャレンジする組織であったからこそ、彼の提案が認められたのである。実際に、佐藤は、前例踏襲の公務員文化の中でも、職場の中に新しい風を吹き込んでいた。今までの職場の仕事のやり方に、「なぜ」と疑問をはさみ、楽天では「こうしている」と説明を加えるのだ。会議に緊張感が生まれ、やるべきことが明確になっていく。多少改善があったとしても、昨年と同じ事業を漫然と繰り返ししているだけでは、駄目だということに気づいていくのである。

佐藤が入った環境経済部には、企業からもう一人若者が研修に来ていた。アグレッシブな佐藤に対して、温和な性格であった。そんな彼も、佐藤がいうことに民間企業なら当然と賛同した。日常の仕事を通じて、行政の当たり前が民間企業と違うことが明確になる。

3. 地域との関係性の変化

城崎温泉における 2011 年までの外国人の宿泊数は約 1000 人から 2000 人であった。その規模の人数であれば、観光業界に属する人間にとってはたいした数ではない。その小さな需要である外国人旅行者のために何かをしようとは思わない。しかし、外国人宿泊数は確実に増加した。2012 年には 4500 人、2013 年が 9500 人、2014 年に 1 万 3000 人と増え、2015 年は 3 万 1000 人を超え、2015 年には 2 万 3000 人という目標が達成できたのである。そして、そのうち、欧米系の外国人訪問比率は 33%、日本全体の 13 %と比較して、20%も高い。

このような宿泊数を集計できるのは、城崎温泉の強みであるが、最初は、宿泊数のデータを出し渋る旅館もあった。市役所は、口を出さず、金だけ出してくれればよいという関係だった。しかし、城崎温泉で珍しかった外国人がそぞろ歩きをするのが当たり前の光景となり、様々なメディアに城崎温泉のインバウンド事業が成功例として取り上げられてくると、そんな旅館との関係も変わってきた。先行して成果が出た旅館は、どんどん積極的になる。そういう旅館の存在が周知されると、他の旅館も追随するようになってきた。目標を達成していく豊岡市には、国からも多くの交付金が得られるのである。市役所は、旅館のインバウンド事業相談もできる頼もしい存在になってくれば、自然に対等に議論できる関係になっていくのである。

4. 新たな事業展開（DMO の設立）

豊岡市の観光振興は、旧 1 市 5 町にそれぞれ観光協会があり、それぞれの地域が独自にイベントを中心とした活動が中心である。豊岡市は、豊岡全体の観光振興に必要な事業を推進するため、豊岡ツーリズム協議会という組織を立ち上げ、その事務局をしている。ただ、観光振興は、勘と経験と思い入れが強く、PDCA サイクルが回っていないことは明らかであった。魅力ある観光地域を推進するには、PDCA サイクルを回せる地域のマーケティングやマネジメントができる組織が必要であった。豊岡市では、豊岡ツーリズム協議会に、専門のスタッフをおき、このような機能を持たせたいと考えていた。さらに、宿泊の予約機能を持つ海外向けのホームページの立ち上げも行い、単にコストセンターではなく、収益も得られる組織に代えたいと考えていた。これは、国が「地方創生」の一環として、全国各地において、観光地域づくりのかじ取り役としての機能を果たす「日本版 DMO」(Destination Management/Marketing Organization) の形成・確立の流れに沿っていた。しかし、観光協会との公平性を維持できないこと、既存の観光協会との関係の不透明性、収益事業のリスクを抱えることは難しい等から、豊岡ツーリズム協議会が DMO の母体となることは受け入れられなかった。DMO の発想の方向性はいいが、別組織として立ち上げるべきとの結論となった。既存のパラダイムを変革するより、新しいパラダイムの創造に集中した方が成功の近道という結論が出たのである。

DMO には、地域のマーケティングやマネジメントに興味を持ち、その実現に知識と意

欲を持った会社との協働が求められた。豊岡市は、この DMO への資金拠出パートナーとして、WILLER Corporation (=ウィラー)、全但バス、但馬銀行、但馬信用金庫に参加を求めた。ウィラーは、全国で高速バス事業を展開しているベンチャー企業である。300 万人以上の会員を有する予約サイトを運営し、ウェブマーケティングを駆使し、女性や若者客先層を開拓し、急成長した会社である。全但バスは、豊岡市とその周辺地域で路線バス事業を展開している但馬の地元バス会社である。城崎温泉駅前「SOZORO」というインフォメーションセンターを運営し、着地型のツアーへの参入を始めている。DMO は、この 2 社との協働で、地元の魅力をつなぎ、販売拡大を図ることができる。但馬銀行と但馬信用金庫は、観光分野で新規ビジネスを考える地元事業者に対して、金融を含めた事業化支援ができる。この法人は、一般社団法人豊岡観光イノベーションと命名され、法人の理事長には市長が就任した。さらに、運営スタッフには、豊岡市役所、ウィラー、全但バス、但馬銀行に加え、最高執行責任者として三井物産から人材や大手旅行代理店 JTB から出向者を迎えているのである。城崎温泉のインバウンド事業の成功により、さらに多様な人材を民間企業から集めることに成功している。全国で「DMO」の設立が相次ぐなか、官民協働を打ち出した豊岡市の DMO が注目されているのである。

第4節 小括

大型太陽光発電事業もアンテナショップ事業も城崎温泉のインバウンド事業も、民間企業との協業なくしては実現できないプロジェクトであった。行政職員が民間人と協働事業をするとき、公平性という価値観や手順や規則に囚われ、議論が先に進まないことが多い。行政組織は、「システム化能力」や「社会化能力」は高いので、従来の枠組みのなかでの効率性の追求には適しているが、「調整能力」が低く、結果として新たな事業を組み立てる「連結能力」が低くなる。3つの事例において共通するのは、それぞれの事業のビジョンが明確で、協働のパートナーとそのビジョンの共有が行われているところである。将来のビジョンを共有することで、協働パートナーとの関係性が深まり、そのビジョンを実現するために、どのような手段が必要かを対等な立場で考えることができる。バックキャストिंगをすることにより、共通のビジョンを実現したいという思いが深まるのである。そこで、野中のいう知識創造を生み出す経営の要素である実践的三段論法が機能する。①大目的の認識、②戦略・戦術的目的と手段の吟味、③統合と実践～試行錯誤という実践的なプロセスが重要となるのである。

さらに、3つの事例とも、行政組織の中にビジネスを理解できるよそ者がいたことが協働の推進力になっている。大型太陽光発電事業やアンテナショップ事業は、民間企業の経営者であった副市長が最初の事業スキームの構築に中心的な役割を演じ、城崎のインバウンド事業は、楽天トラベルから来た若者が中心的な役割を担っている。組織の吸収能力を上げるには、組織に多様性を持たせることが重要なことは明らかである。さらに、よそ者

を活用できるかどうかは、その組織の「革新性」による。組織のなかには、よそ者を支援するコスモポリタン性を持つ革新的採用者や革新的なアイデアの普及を支援するオピニオン・リーダーの存在が不可欠である。市長は最強のオピニオン・リーダーではあるが、エコバレー推進室から環境経済部への統合の流れのなかで、協働に積極的な人材が突出していいという機運が生まれ、革新的採用者やオピニオン・リーダーが環境経済部に集まってきたのである。

最後に、3つの事例とも、成功事例を作り上げることがパラダイム転換にモメンタムを与えている。撤退したスキー場に大型太陽光発電所を作ることで、環境を良くすることが事業になるという見本例を作る。東京 JR 有楽町駅前にアンテナショップを作ることで、公民連携の進め方のモデルケースを作る。そして、城崎温泉で外国人がたくさん歩いている状況を作りあげることで、外国人観光客の重要性を認識する。そして、全ての事例が、行政だけではできないことが、民間人と組むことでできるという見本例を作りあげているのである。そして、それが組織の自信と協働パートナーからの期待につながり、更なる展開を可能にしてくれるのである。

第9章 協働による行政職員の意識改革のプロセス

豊岡市役所において、2009年9月に民間企業出身の副市長が公募で採用され、民間企業人の視点で、多様なアクターとの協働が推進されてきた。副市長の担当する環境経済部においては、第7章で紹介したような民間人²⁷との協働による新規事業の実施、第6章で紹介した民間人が参加する協働型プログラム評価の導入や民間企業人の行政組織への受け入れ等が積極的に実施された。民間人とのさまざまな協働を通じて、民間組織の経営の基本的な発想、行動様式や文化の導入が図られてきたのである。それに伴い、職員の意識は着実に変容してきている。2013年に職員全員に行ったアンケート調査²⁸によると、環境経済部は、他の部門と比較して「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする傾向がある」とともに、職員が「職場での意見が上層部に十分伝わっていると感じている」という結果が出されていることから、変容が進んでいることが分かるのである。もちろん、この変容が協働だけによってもたらされた訳ではないであろうが、その影響は大きいとみることができる。そこで、本章では、環境経済部の行政職員に面接調査を行い、民間人との協働を通じて、行政職員の意識が変容していくプロセスを分析した。

第1節 先行研究

1. 官僚制組織

第2章第2節2で説明した官僚制組織は、行政職員の意識の形成に大きな影響を与えてきた。官僚制組織は、1つの目的達成に向けて、効率的に、長期的に安定したサービスが提供できる最も理想的な組織モデルであったが、Merton (1949) は、Weber が理想とした官僚制の特徴そのものに病理が内在しているという「官僚制の逆機能論」を指摘した。日本においても、行政組織は前例踏襲主義や事なかれ主義のお役所仕事と揶揄され、官僚制の逆機能が問題視されてきたにもかかわらず、現代においても官僚制組織は依然として地方自治体の基本的な組織構造として維持されている。田中 (1994) は、地方行政官僚制における組織改革を組織社会学的視点から研究し、職員の意識改革なしに真の組織改革はありえないと結論づけているのである (田中 2009: 11)。

地方自治体の組織においてセクショナリズムが醸成されるメカニズムを調査した研究もある。既述したように、菊池 (2004b) のM県庁における調査によれば、①組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者の役割というものをまず定義し、その役割間の関

²⁷ 民間人とは、政府の機関・組織に属さない人すべてを示している。

²⁸ 豊岡市が(株)エルネットに委託した“新しい職場文化”づくりに向けた「職員の意識調査」のアンケート調査の結果。2013年7月31日から8月9日にかけて全職員(約900名)を対象に実施され、665人が回答している。

係性から形成される規範のようなものであり、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって、維持や新たなものの積み上げが行われている、②組織文化が、他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識したうえで行動を起こすという、行政職員の行動パターンの裏付けになっている、③1つ1つの案件について行われている確認作業が、大きな役割を担っている、ということを一明らかにしている。March (1991) は、このような組織の環境に対応するためのルーティン変化を組織学習と捉え、既存のルーティンを使い続けると、既存のルーティンの修正 (Exploitation) に留まり、新しいルーティンの開発 (Exploration) が難しくなることを明らかにしている。

2. 協働を通じた行政組織の意識変容

日本における協働を通じた行政職員の意識変容に関する研究は、行政と NPO (Nonprofit Organization: 非営利組織) の協働に関するものが多い。これは市場の失敗と政府の失敗により、行政との協働の牽引役として NPO への期待が膨らんだこと、またその期待に反して、行政と NPO の協働が形だけのものに終わっているケースが多いことが背景にある。これについては、行政職員の NPO に対する理解の欠如が、NPO の活躍が十分でない原因であることが指摘されている (内閣府国民生活局 2007)。行政職員の NPO との協働に対する意識特性を調査によって定量的に明らかにし、職員の協働意識を啓発することを提案する研究もある (小田切・新川 2008)。しかしながら、どのようにすれば職員の協働意識が生まれるのかという分析までに至っていない。さらに、M-GTA による質的調査を行い、都道府県レベルの一自治体において NPO と協働を体験した自治体職員に対して、職員の NPO への理解が NPO との協働を通じて深まっていくプロセスを明らかにした研究もある (小田切 2009)。協働体験を初めて経験した 9 名の面接調査をもとに、職員レベルでの民主化に関する意識を分析した結果、「協働経験をもたない職員は NPO/協働に対して漠然とした期待と不安を抱いている点、協働の実践が進む中で NPO との行動様式の差異を感じる点、対話や相談を通じて NPO や協働への理解が促進される点、そして、それらの経験をもとに協働像や公共像が新たに醸成される点」(小田切 2009: 119) が、協働における職員の意識変容過程のモデルであると提案したのである。ただ、NPO 以外のアクターとの協働でも同じ傾向が確認される可能性があるし、職員の意識レベルの変容を捉えているが、組織レベルの変容についての分析視点はない。

本章も、行政職員の協働による変容プロセスを M-GTA により調査するものであるが、協働により意識改革が起こっていると考えられる部門に対して、外部の NPO との協働だけでなく、組織内部に入ったよそ者や外部の多様なアクターとの協働も含めている点、さらに協働体験以外の環境要因も考慮して分析している点が特徴である。特に、豊岡市役所に入った民間企業人と行政職員との協働関係においては、組織の慣性力を克服する解決策として、民間企業人が担うよそ者の役割に注目している。ドイツの社会学者 Simmel(1964)によれば、「よそ者」は、「今日来て明日とどまる人、いわば 潜在的放浪者」

であり、社会システムの成員ではあるが、強く帰属していない成員のことである。移民を「よそ者」のモデルとした Schutz は、「よそ者」が新しい集団に入ることによって起こる変革プロセスを分析し、異なった「集団生活の文化の型」で育った「よそ者」は、「接近集団の成員が明々白々と見なしているほとんどあらゆることに、疑問符を付けざるをえない存在」と考えているのである (Schutz 1964: 10)。

第2節 研究方法

1. 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) という分析方法

GTA とは、質的データを用いて、データに密着した分析から、事象の概念化をしていく質的研究法である。この研究アプローチは、1960 年代に米国の社会学者であるグレーザーとストラウスにより提唱されたものであるが、本章では、木下の M-GTA を活用して分析をした。データを分析することを「コーディング²⁹」と呼ぶが、グレーザーとストラウスの提唱するデータの切片化はコーディングに多くの時間が取られ、切片化したデータのコーディングに注力すると解釈が難しくなる。一方、コーディングを疎かにすると質的データの客観性がなくなってしまう。M-GTA は、質的データのコーディングと深い解釈を同時に行いながら、そこから説明力のある概念を生成することに適した分析方法である。事例分析法では動的な職員の意識の変容を捉えるのは難しく、職員との面接を通じた会話内容からコーディングと深い解釈を行う M-GTA は、職員の意識変容のプロセスをモデル化するのに適切な分析方法であると考えた。また、職員の上司である筆者が自ら面接調査を行うことによる研究の主観性を排除するには、そのコーディング特性や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 M-GTA の採用が適切と考えた。

2. データ収集の手続き

分析データは、2015 年 6 月～8 月の期間、豊岡市環境経済部の職員の協力を得て、面接調査によって 10 名の職員のデータを収集した。面接調査は、半構造化面接により実施した。最初に調査の目的を伝え、既に共有されていた、環境経済部が「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする傾向がある」という調査結果を見せ、この調査結果をどう思うか、これは既存の状態なのか、新たに変化してきたものかという質問から始めた。すべての調査協力者が、新たな変化であると認識していた。続けて、その変化の要因、さらに変化のプロセスについて聞いていった。質問は簡単に行い、漠然とした発言があった場合は、具体例を示してもらった。変化の要因について自分の感じていることを次から次へ話す調査協力者もいたし、質問に対して、明確な返答をすぐにできない調査協力者もいた。

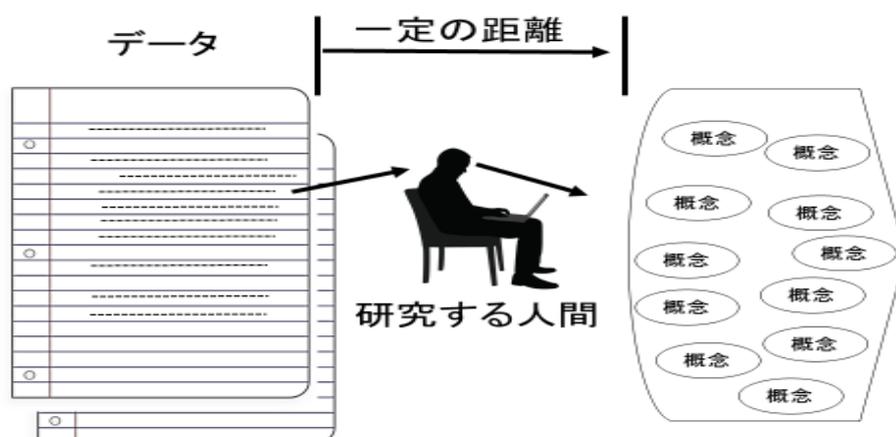
²⁹ コーディングとは元来数量的研究法の分析用語であり、データを一定の方式でシステムティックに分類しながらまとめていく作業である (木下 2003: 92)。

そんな場合は、予めリストした組織の変容に影響を与えている要素について質問を行った。調査の途中で、出身地、性別、年齢、学歴、職歴、兄弟の居住地、配偶者の職歴、両親の職業、子供の数や暮らし向きを確認した。面接内容は録音して、逐語録を作成し、ノートには感じたことをメモする程度にした。10名の面接における逐語録は、A4の用紙で約200ページのデータとなった。

3. 分析手続きとプロセス

M-GTAにおけるコーディングは、面接記録したデータから「概念」を生成していく「オープン・コーディング」で始まり、概念間の関係性から「カテゴリー」を生成し、分析結果全体の論理的体系化を進める「選択的コーディング」で収束させていく。概念生成において「深い解釈」を行うには、データの中に表現されている人間の認識、行為、感情、そして、それらが関係している要因や条件などをデータに即して検討していくことが重要となる（木下 2003: 138）。M-GTAのコーディング特性は、質的データの客観性を理解するのに重要である。コーディングの鉄則は、解釈によって生成された全ての概念が常にデータと直接対応関係が確認できるようになることである。図9-1で示したように、データとそのデータから解釈した概念とは一定の距離にあり、具体的な作業は、「研究する人間」がデータのある個所を解釈する。それを説明できる概念を生成するのであるから、「研究する人間」をはさんだ立体的な線が示すように概念を生成するということは同時に、データからの分離を意味する（木下 2003: 150-151）。

図9-1 M-GTAのコーディング特性



出所：（木下 2003: 151）から抜粋

データに密着した（Grounded on Data）分析を行うが、ひとたび概念ができれば、データは捨て、視点をデータ側から概念側に切り替える。データを重要視しながらも、その後

はデータから分離するのである。M-GTA は、後述する分析ワークシートを活用し、データ本体からの分離を行う。また、「研究する人間」の分析上の視点となる「分析焦点者」の設定も重要となる。この研究においては、民間人との協働を進めている職員の視点を「分析焦点者」とし、分析焦点者にとってどういう意味になるだろうかという視点でデータを解釈した。ただ、分析焦点者を視点として経由するけれども、意味の解釈は分析者が責任を持つということになる（木下 2007: 158-159）。

5名の調査協力者を面接した後、全体的なデータを概観し、データが最も豊富な協力者（No.1）から分析を始めた。木下が提唱する「分析シート」を活用して、面接データの文章、段落や文の中で意味あるものを抽出し、その部分（「具体例」）を抜き出して、具体例から読み取れる「概念の定義」、「概念の名称」、分析の際の「理論的メモ」を1つの概念について1つの分析シートに書き込んでいった（表9-1）。

表9-1 分析シート例：「協働ネットワークの広がり」という概念の生成

概念	協働ネットワークの広がり
定義	よそ者との議論・協働事業の経験により、新たな協働への取り組みが広がっていく様子
具体例	<ul style="list-style-type: none"> ● 雰囲気として、それ(外部と協働すること)が当たり前になってるし、いろんなとこに意見が聞けるようになった。多様な意見を聞いた後で判断できたりとか、そういうことができる環境も含めて大きいのかなと思います。今までなら限られた人間で、根拠もなく決めてたようなことが、その当時は最善だと思ってただけ(協力者1) ● やっぱり、いろんな人がおるっていう、そもそもいろんな人と付き合う前にやっぱりいろんな人がおるっていうのは、あの～感覚的なものでオープンに成り易いのかと思いますね。(協力者8) ● Tさんが入ってきてから、一気に世界が広がった。いろいろなメディアの人と友達感覚で知り合いがいて、誰でも惜し気なく紹介してくれる。東京についていき、いろいろなところを回って、繋がりができた。(協力者5) ● 副市長はプラス。昼休みにちょっと話しかけて、ヒントをもらう。そのヒントを私は自分なりに咀嚼して考えて、実を結んでいく。これも知らない連中から見れば、また私が考えてやったぞという感じ。(協力者3) <p style="text-align: center;">(その他は省略)</p>
理論的メモ	よそ者との議論や外部との協働の経験により、新しい協働へのアプローチへの抵抗がなくなっていく。内集団のよそ者から民間の持つ暗黙知を習得しながら、外との協働に対してもだんだん積極的な展開ができるようになっていようだ。

出所：著者作成

このように分析シートを活用して、民間人との協働を通じて、職員がどのように変容していくのかを概念として生成していった。最初の協力者（No.1）を終えると、次の協力者（No.2）に移り、その具体例が、既に生成した概念に該当するものか、または、新しい概念になるのかを1つ1つ分析していく。調査協力者の数が増え、具体例を並べていくと、概念そのものが鮮明になっていく。このようなオープン・コーディングを行い、5名分の概念生成を終えた時点から、概念間の関係性を分析して、仮のカテゴリーの生成を行い、概念のカテゴリー化と共に、結果のモデル化も構想しながら検討していった。このような分析プロセスは、継続的比較分析法と呼ばれており、最終10名の調査協力者で、新たに重要な概念が生成できなくなり、理論的飽和点に達したと判断した。

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

調査協力者は、延べ2年以上環境経済部に在籍し、現在も同じ部に在籍する豊岡市職員を対象とした。調査協力者10名の概況は、表9-2のとおりである。環境経済部は、2013年4月に、政策調整部の地域戦略推進課と経済部が統合して発足している。地域戦略推進課は、エコバレー推進係と大交流推進係から構成され、民間企業出身の副市長のスタッフ部門として豊岡市の経済成長戦略を推進していた。エコバレー推進課は、カネカ・ソーラーテック（株）と協働で大型太陽光発電事業を展開し、大交流課は、日和山観光（株）と東京にアンテナショップを開設するなど、民間企業との協働による事業が次々に企画推進されていた。この統合により、エコバレー推進係は、経済部の経済課に編入され環境経済課となり、大交流推進係は、経済部の観光課に編入され大交流課となった。事業の執行が中心であった経済部に、企画スタッフ部門が加わったことになる。

表 9-2 調査協力者の概況

No.	年代	性別	役職	出身地	民間経験	経済部在籍年数	市役所在籍年数
1	30歳代	男	主任	地元	なし	7	12
2	40歳代	男	課長補佐	地元	あり	3	24
3	40歳代	男	係長	地元	なし	4	23
4	30歳代	男	主事	地元	あり	4	4
5	40歳代	男	主任	地元	あり	7	17
6	50歳代	男	課長	地元	なし	4	32
7	50歳代	男	部長	地元	あり	4	34
8	40歳代	男	主任	地元外	あり	3	10
9	40歳代	男	主査	地元	あり	4	19
10	50歳代	男	部長	地元	あり	6	34

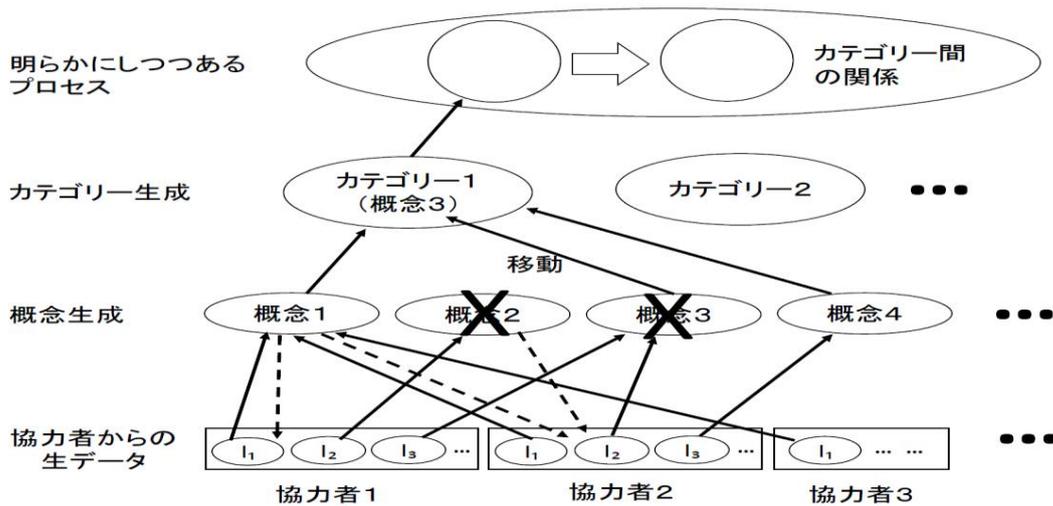
出所：著者作成

2013年4月から、総務省の若手企業人・地域交流プログラムを活用して、2社の企業より2名の若手企業人が、環境経済部で継続的に研修中である。2名とも大交流課に配属され、2012年から戦略的に取り組んできた海外からの外国人観光客の誘致を担当することになった。既述のように、豊岡市では限界の見えていた事務事業評価を2012年に凍結し、「協働型プログラム評価」が導入されている。協働型プログラム評価は、地域を構成するアクターが当事者として評価プロセスに加わる「参加型評価」である。環境経済部においては、この協働型プログラム評価を活用して、地域の多様なアクターと一緒に大交流とエコバレーの戦略が2013年より毎年検討されている。このように、環境経済部においては、様々な民間人との協働を通じて、民間企業の経営の基本的な発想、行動様式や文化の導入が図られてきたのである。

2. 概念生成、概念カテゴリー化と結果のモデル化

概念の生成と並行して、生成された概念間の関係を分析しながら、カテゴリーを生成していくプロセスを図 9-2 に示した。このプロセスのなかで、最大 24 まで概念を生成した。24 の概念が生成された時点で、よそ者効果、人事・組織効果、職場・職員の変容、協働効果、公務員の DNA という 5 つのカテゴリーに分類し、それぞれの関係をモデル化しようとしたが、概念やカテゴリー間の関係が複雑であり、直ぐには説得力のあるシンプルなモデル化には至らなかった。図 9-2 の概念生成プロセスにおいて、分析ノートの内容を、その具体例と具体例の解釈が正しいのかを確認しながら、概念の廃棄、名称変更や統合を行い、何度もカテゴリーを見直し、変容プロセスのモデル化も何度も見直しをしていった。

図 9-2 概念生成モデル



出所：(木下 2003: 184) から抜粋し、筆者が加筆

例えば、No.1 の「みんな来る前は戦々恐々として、楽天から来るらしいぞと、日立からも、・・・外の風ということで、まあ、あまりそういう経験がなかったので、その頃はどんな人が来るんやろ、今までのこと全部否定されるのではないか」という具体例に対して、「よそ者に対する不安と期待」という概念を生成した。しかし、他の協力者の具体例をいくら検索しても、同じ概念の具体例は発見できず、この概念は最後に破棄した。ただ、この具体例から、職員がかなり同年輩のよそ者を意識していることがわかった。さらに、同期入社の間でも、負けたくないという気持ちという具体例を発見し、日頃淡々と仕事をこなす行政職員にもかなりの競争心があることがわかり、「切磋琢磨による学習意欲の向上」という概念を、他の具体例から生成した。最終的には、表 9-4 の 15 の概念に収斂された。この 15 の概念は、6 つのカテゴリーとして抽出され、またその関係性から 3 つのカテゴリーグループに収束した (表 9-3)。概念名は {}、カテゴリー名は [], カテゴリーグループ名は 《》 とし、それぞれモデル化された職員意識の変容プロセスを整理した。

表 9-3 生成された概念・カテゴリー・カテゴリーグループ

カテゴリーグループ	カテゴリー	概念
職員の意識の変化	公務員のDNA	前提踏襲主義 上意下達 縦割り行政
	モチベーションの向上	目的・目標の共有化 チャレンジの見える化 思いを共有できる仲間と仕事をする喜び 協働ネットワークの広がり
	能力の向上	協働の手法の習得
組織風土の変化	挑戦への後押し	民間視点を持つトップへの安心感 上司による挑戦への支援 組織の風通しのよさ
	職場での体験 (よそ者効果)	よそ者からの暗黙知の習得 切磋琢磨による学習意欲の向上
外部との協働の効果	現場での体験 (パートナー効果)	協働相手からの期待の高まり 外部との協働による新たな関係性の構築

出所：著者作成

表 9-4 生成した概念一覧

概念	定義 / 代表的な具体例(語り手)
前提踏襲主義	前例踏襲を第一とする仕事の仕方。前例に問題があっても、前例となっていることを主な理由として、改善を先送りすること 観光イベントなどでも、毎年やっているので、それを終わらせればよいというところがあると思う。誰に向けてやって、何が目標で、例えば観光イベントなら宿泊客が何人で、どこまでおとしこむような考え方をしないといけない。(協力者5)
上意下達	上位者の意志や命令を下位者へ徹底すること。(組織内だけでなく、国と地方、行政と市民の関係にも適用される) 法令に基づいたようなものというのは、それを正確にすることが求められているというか、評価のポイントだと思うんです。評価というか、求められている、そこで変わったこと、新しいことというのは求められないですよ。(協力者1)
縦割り行政	部門間で同じような業務がされても、横の連絡・調整がほとんどなく、それぞれが縦のつながりだけで行われている行政のありかた 縦で、ラインでしか仕事ができない。で、横で情報を出そうとも取ろうともしないんですよ。自分の与えられたラインの仕事さえしておけば何も問題ないからじゃないですか？ (協力者2)
よそ者からの暗黙知の習得	よそ者が内組織に入ること、日常の職務を通じて、民間企業の仕事の進め方や考え方を学ぶこと 考え方がまったく豊岡市と違う考え方が入ってくるので、やっぱり上司も部下、後輩も周りも刺激を受ける。こんな考え方があるんだとかそういうふうを感じ、特に若い子は感じるんじゃないかなと思うんですよ。(協力者4)
上司による挑戦への支援	上司が部下の挑戦を後押ししてくれること A補佐にしてもB課長にしても、挑戦することに応援してくれる、なんでもとりあえずは、肯定でとらえてもらえる、逆にプレーキを踏むのが悪みないな、雰囲気ですごいできていて、それはチャレンジし易かったというか、発言もし易かったです。(協力者1)
民間視点を持つトップへの安心感	トップマネジメントの意思決定に民間視点の評価が存在することに対する安心感 副市長という立場に民間のスキルがある方がいらっしゃる、ということが大きいかなと。やっぱり、市長の横について、民間の意見が耳にも入りますし、そういうことでの意見をされるというのが、僕は大きいかなと。(協力者1)
協働ネットワークの広がり	よそ者との出会い・協働の拡大に従い、協働への取り組みが増加している状態 ああいうところ(ワークショップ)で、(行政は)入れない世界じゃないよというのを向こう(民間人)が感じてくれたからこそ、それがきっかけでこちらへアプローチが深くなってきた。(協力者3)
協働相手からの期待の高まり	職員への対応の変化に対して、パートナーの期待が高まっていく状態 昔なら役所はこれがルールですって終わりだったのが、新しくやってくれそうだと期待を持って話しかけてくれるから、私に情報が集まってくるし、こちらもそれに応えようとするから新しい事業を始めてみたいというのがある。(協力者3)
目的・目標の共有化	目的・目標が明確となり、共有化することで、その目標達成のための手段の議論が関連となること あるべき姿から落としていく。目的と手段がはっきりわかる。これをしなくていいというのがはっきり見える。少なくとも職員は自分の仕事の位置づけがクリアになる。ゼロベースでものごとを考えていくことはできる。(協力者3)
外部との協働による新たな関係性の構築	民間企業と行政がリスクを共有して協働事業を推進することを通じて、お互いの関係性が変化していくこと 行政と民間との距離が近くなると思う。今までは行政は行政というふうだったが、それが一緒にやろうという風になる。距離が近くなって、話もしやすくなる。戦略体系図を話し合っ、問題点を話し合っっていく中で、関係性は変わってくる。(協力者5)
チャレンジの見える化	チャレンジする職員の頑張りとその成果がガラス張りで見えること 係長クラスが、市長協議、副市長協議に行っ、積極的に意見をやりとりする、それを若い職員が聞いている。そこで決まったことがどんどん実際に行われている。つまり、ボトムアップで挙げた提案がどんどん形になっていく。(協力者3)
切磋琢磨による学習意欲の向上	若いよそ者の仕事に負けない様、もっと勉強しなかなければならないと考えること 恥ずかしいというか、こんなに若い人が入ってきて、負けたくないという気持ちになる。若い人が言うことが当たっていて、それが当たっているからこそ悔しい。自分がそういう考え方ができていないから悔しいし、それになろうとする。(協力者5)
思いを共有できる仲間と仕事をする楽しみ	業務として行う仕事だけでなく、真剣に仕事に取り組むことから生まれる仲間との共感や信頼を構築できる楽しみを知ること 仕事と割り切るのではなくて、プライベートな話などもする。そうすると向こうも本気で考えてくれる。そういう人たちと付き合っていると、仕事もプライベートも一生懸命やっている人が多いので、自分もだんだんそういう気持ちになってきた。(協力者5)
協働を推進するデザイン力の習得	市民と協働のワークショップ等の研修を通じて、協働を推進するデザイン力の習得 結構それは彼も成長したと思って、研修行かせていただいた。その効果というのは十分出てるなと思いますし、ホワイトボードを使ってすぐにまとめたり、論点整理をするという、やっぱり研修効果が十分出てるのかなと。ワークショップ関係の研修というのはすごく職員の身についています。で、それがまた地域にもどんどん還元されているという。(協力者7)
組織の風通しの良さ	組織の中で自由闊達なコミュニケーションが進んでいる状態 昔は、何で(出張に)行くかという理由だとかね、こう自由に行かせてくれる雰囲気じゃなかった、今の環境経済部って、今の職員のメンバーっていうのは、コミュニケーション、上下関係なく取れるような(協力者9)

出所：著者作成

(1) 職員の意識の変化

面接調査の結果、全ての調査協力者が、最初の質問である「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする」という大きな《職員の意識の変化》が、環境経済部の組織に起こっていることを感じていた。彼らがこの変化について語る時、彼らのほとんどが、公務員の潜在意識について説明しはじめた。{前例踏襲主義}、{上意下達}、{縦割り行政}の3つの概念である。これらは、市役所の多くの部門の職員が持っている官僚制で養われた公務員の行動様式であり、環境経済部の職員も慣れ親しんできた共通の行動様式でもある。さらに、環境経済部の職員が新しいことにチャレンジしたとしても、彼らの周りには、特に他の部門には、これらの変化に抵抗する人物や組織が存在することもわかった。例えば、「異動で外の(部門)から入ってきた人は、悪気はなくても、(外の部門では当然とされている)縦割りだとか、うちの部と違う仕事のやり方をするし、元々我々もそういうDNAが染みついているので、(結局)元に戻っちゃうことがあるんですよ」という{縦割り行政}の概念の元となった具体例からヒントを得て、深く職員の潜在意識に潜んでいる[公務員のDNA]というカテゴリーを抽出した。

他方で、「今までの公務員のやり方では今後通用しないという意識が強くなっている。で、民間企業の仕事の考え方・進め方というのをどんどん吸収していこうという意欲がかなり強いですね」という調査協力者 No.7の具体例が代表するように、環境経済部の職員は、[公務員のDNA]から脱皮したいという気持ちが強いことが明らかになった。職場では{目的・目標の共有化}が促進され、{チャレンジの見える化}により、チャレンジする機運が生まれていた。さらに、民間人との協働により、{仲間と仕事をする喜び}が生まれ、{協働ネットワークの広がり}につながっている。これらの概念をまとめて、[モチベーションの向上]というカテゴリーを生成した。今までの上意下達で、前例踏襲の仕事を正確にするという仕事の仕方では得られなかった仕事の達成感を感じており、これらの概念は、モチベーションの向上につながっていたからである。協働型プログラム評価等の研修等を通じて得た{協働の手法の習得}が、職員の意識にポジティブな影響を与えていたこともわかった。これは[モチベーションの向上]のカテゴリーとは別に、[能力の向上]というカテゴリーとして生成した。ファシリテーションやロジック・モデル等の協働の手法は、職員が協働の推進役を担うために必要な[能力の向上]となる。このような[能力の向上]により、職員は協働の推進役として、協働相手である市民から認められ、それが[仕事の達成感]に結びついているのである。

(2) 組織風土の変化

《組織風土の変化》は、《職員の意識の変化》と相互に影響しあうカテゴリーグループである。職員は、{風通しの良い組織}の中で、{民間視点を持つトップへの安心感}を持ち、{上司による挑戦への支援}を受けている。「やっぱり正直上司だと思う。どんどんやっついていこうという人物が揃っていた」とか、「提案したり、意見を言ったりしたら、

じゃ、ちょっとやってみろ、とそういう土壌ができてい」という具体例等より、[挑戦への後押し]というカテゴリーを生成した。この[挑戦への後押し]は、[公務員の DNA] を打ち負かしていく組織風土を推進する

(3) 外部の協働の効果

《外部との協働の効果》は、《職員の意識の変化》を推進するカテゴリーグループである。職員の意識改革に最も影響を及ぼしているのは、環境経済部に派遣された若手民間企業人という答えが多かった。「新しい人達に引っ張られるようになってきた。会議のやり方とか、数字の取り方だとか。目標を定めて、何の為に事業をやっているかということなどをいままでは甘く考えていたと思う」という具体例等から、{よそ者からの暗黙知の習得}という概念を生成した。菊池（2004）が指摘するように、行政職員の「暗黙的に共有されている仕事の進め方やものの考え方」は、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって培われる。行政組織の現場に入った若手民間企業人だからこそ、日常業務のなかで、その暗黙に共有されている行政の仕事のルーティンに疑問符をつけることができる。また、よそ者である若手民間企業人は、行政組織にいる職員では考え付かない課題に対して、解決策の糸口を提供してだけでなく、{切磋琢磨による学習意欲}を職員にもたらしている。この{よそ者からの暗黙知の習得}と{切磋琢磨による学習意欲の向上}から[職場での体験（よそ者効果）]というカテゴリーを抽出した。

外部のパートナーと行う協働では、協働の成果が、{協働相手からの期待の高まり}につながり、{新たな関係性の構築}に結びついていることも明らかになった。これらの2つの概念を、[現場での体験（パートナー効果）]というカテゴリーとした。既述のように、城崎温泉の旅館業界と協働で推進した外国人の誘客事業という成功事例を語る職員が多かった。2011年に1118人泊しかなかった城崎温泉の外国人宿泊客は、行政と旅館業界の協働により、2012年には4500人泊、2013年が9500人泊、2014年に1万3000人泊と増え、2015年は3万人泊を超える勢いで伸びてきている。この成果事例により、補助金を出す存在としてしか認知されていなかった行政が、旅館業界の協働のパートナーとして認められるようになったというのである。今までの関係性が変わり、職員の意識が変化に影響を与えていることが明らかになった。

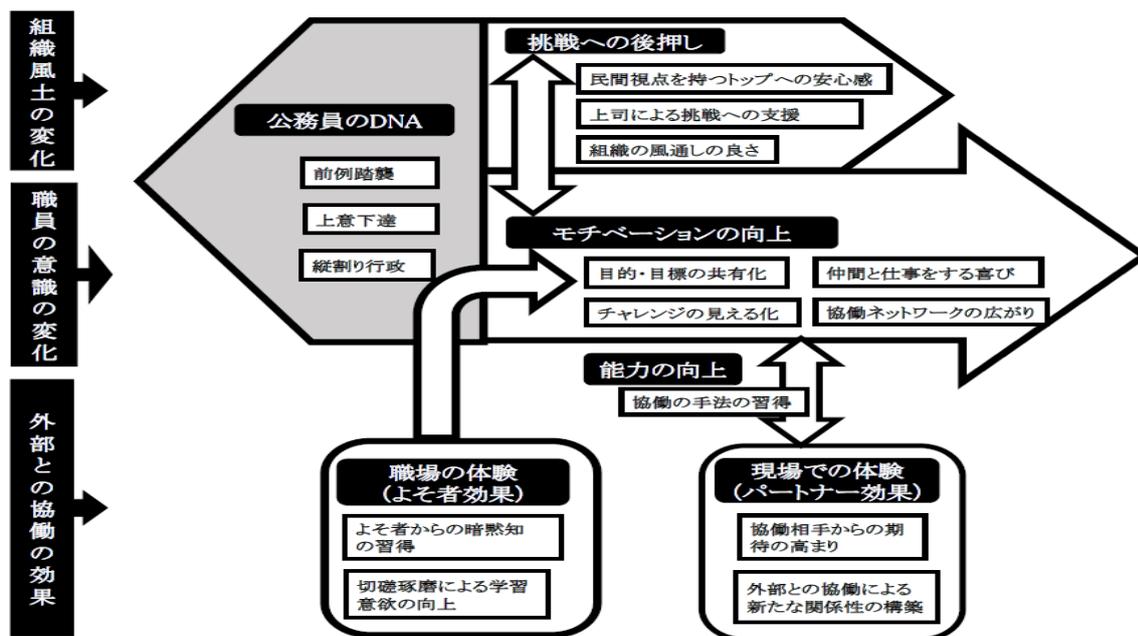
第4節 結論と考察

表9-4でまとめた概念、カテゴリーとカテゴリーグループを行政職員の変容プロセスとして図式化したのが、図9-3の結果図である。データ分析の時点では、分析焦点者という視点を通じて概念等を生成したが、結果図は応用者という視点が必要となる（木下 2007: 88-99）。この行政職員の変容プロセスを理解し、図を活用して改善に取り組むのは応用者であるからである。図9-3の右方向が脱官僚制組織への意識改革の方向、左方向がその

改革に抵抗する慣性力の方向を示している。図の上方にあるカテゴリーグループが《組織風土の変化》、真ん中のカテゴリーグループが《職員の意識の変化》、下方のカテゴリーグループが《外部との協働の効果》である。図 9-3 の結果図を基に、分析結果を生成した概念とカテゴリーだけでストーリーラインを以下にまとめた。

環境経済部の職員は、{民間視点を持つトップへの安心感}のある地方自治体で、{組織の風通しの良さ}を感じられる組織のなかで、{上司による挑戦への支援}を得ながら、民間人との協働に取り組んでいる。長年の組織風土である {前例踏襲主義}、{上意下達}、{縦割り行政}はまだ根強く残っており、[公務員の DNA]からの脱皮を図っていた。環境経済部に、新しく入ってきた若い民間人に負けてはいけないと、{切磋琢磨による学習意欲の向上}が芽生え、一緒に仕事をするにより、その[職場の体験]を通じて {よそ者からの暗黙知の習得}をしていく。職場では {目的・目標の共有化}が促進され、{チャレンジの見える化}により、仕事に対する[モチベーションが向上]している。{協働の手法の習得}による[能力の向上]を実感しながら、民間人と協働事業を推進し、[現場での体験]を通じて {仲間と仕事をする喜び}が生まれる。協働の成果により、{協働相手からの期待の高まり}が起こり、{新たな関係性の構築}がされ、{協働ネットワークの広がり}が広がる。協働を通じたこれらの一連のプロセスのなかで職員の[モチベーションが向上]が継続することにより、[公務員の DNA]からの脱皮が進んでいく。

図 9-3 結果図 (行政職員の変容プロセス)



出所：著者作成

加護野が指摘したように、[公務員の DNA]というスキーマは、職員の意識だけでなく、組織風土にも大きな影響力を及ぼしていた。個人のスキーマが変化に対して頑強性を持っているだけでなく、スキーマの集合である組織の日常の理論も頑強性を持っているのである。組織の目標を効率的に実現するという官僚制のパラダイムは、組織のなかの仕事のルーティンを通じて沁み込んでいる。また、職員の意識レベルでは、Merton (1949)の「官僚制の逆機能論」が働く。官僚制の病理により、行政職員を非人格化していくのである。環境経済部の職員は、[挑戦への後押し]を得たことで、既存のパラダイムの信奉者の影響力を最小限にできた。また、よそ者は、新しいルーティンを持ち込み、既存のパラダイムに合わない情報の獲得を助けた。外部との協働事業により、新しいパラダイムによる問題解決法を学ぶことができたのである。協働を通じて、仕事の達成感を味わい、職員は人間性を取り戻していく。行政組織が民間人との協働にコミットすることで、職員の意識改革が可能となるのである。

「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする傾向がある」へのパラダイムの転換が環境経済部でなぜ可能となったのか、海士町や横浜市での事例における成功要因から考察を加えたい。

第1は、トップの戦略的ゆさぶりによる変化の土壌づくりであった。豊岡市の中貝市長は、コウノトリ野生復帰の中心人物であり、「環境経済戦略」というビジョンを掲げている。農林水産部を「コウノトリ共生部」へ、経済部を「環境経済部」へ名称変更を行い、組織にゆさぶりをかけてきた。副市長を二人制にし、民間出身の副市長を公募したのも中貝の戦略的ゆさぶりであった。1700以上の市町村があるが、民間から副市長を公募するのは極めて稀なケースである。そして、1371倍の倍率のなか選ばれたのは、京セラ（株）で鍛えられた幹部の一人であった。この採用は、組織に緊張や危機などの不安をもたらす。調査協力者 No.1 は、インタビューのなかで、提案した案件について失敗したときの撤退費用をこの副市長から質問され、非常に驚いたと答えていた。行政では、原資が税金なので、失敗はないという前提で考えるので、こんな質問をされたことがなかったという。行政の日常の理論に対して、トップからの戦略的ゆさぶりが生まれているのである。

成功要因の第2と第3は、突出集団の創出・育成と外部との協働による成功事例の提示である。環境経済部は、この民間企業出身の副市長が統括した、民間企業経験者が比較的多い組織で、異質なよそ者を受け入れた。行政職員にとって外国人観光客の誘客戦略はまったく新しい分野であった。外部から入った若いよそ者に戦略を任せ、彼の意見を聞きながら、旅館業界と協働を進め、城崎温泉における外国人宿泊数の増加という成功事例に結びつけたのである。環境経済部は、高い目標を立て、異質な若者を取り込み、外部との協働を進めた突出集団であった。このような成功事例が、新しい発想の有効性を証明する根拠となり、突出集団の自信と誇りにつながっているのである。

さらに、豊岡市においても、よそ者は、①トップのゆさぶり、②突出集団の創出・育成と③外部との協働による成功事例の創出に深く関与しているのである。

第Ⅳ部. 結論および今後の課題

第 10 章 結論および今後の課題

第Ⅳ部では、第 10 章の「結論と今後の課題」で、本研究の全体内容をまとめ、結論を整理して研究の総括を示した。さらに、本研究の学術的・実務的インプリケーションと本研究の限界と今後の課題について検討している。

第10章 結論と今後の課題

第1節 結論

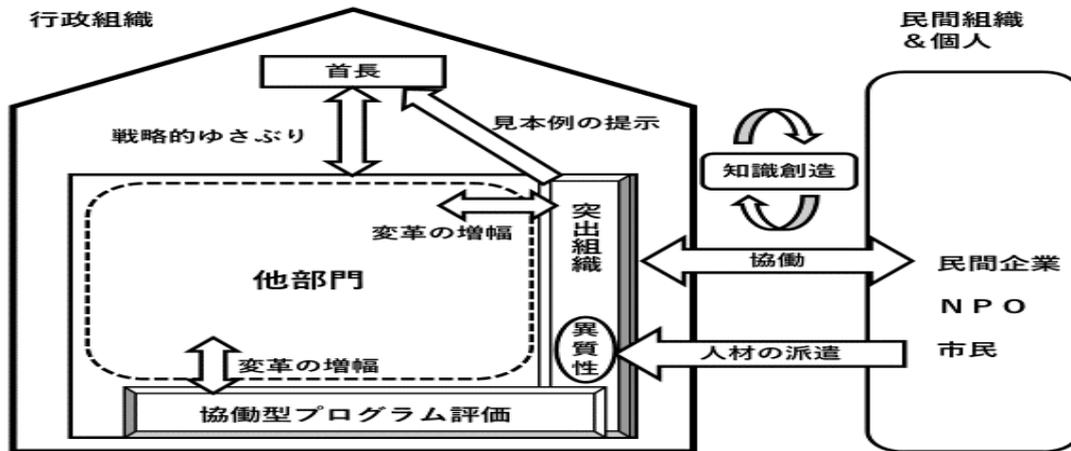
本研究は、地方自治体のガバナンス改革を、民間企業人であった筆者が豊岡市の副市長として推進したアクションリサーチ研究である。新しいガバナンス体制の構築を目指して、民間企業との新たな協働事業の積極的な推進と協働型プログラム評価の導入を実施してきた。事務事業評価は、管理部門の統制色が強く、コストの削減が目的となってしまう、職員による事務事業の抜本的な見直しには繋がっていなかった。それ故、階級組織を原則とする OPA のガバナンス体制が強い組織においては、管理部門の統制が強く、評価システム制度の導入そのものが目的となってしまうのである。階級組織を原則とする OPA のガバナンス体制が継続するなか、指定管理制度や民営化など競争を原則とする NPM 型のガバナンスに加え、どのようにすれば協働をガバナンスの原則とする NPG 型ガバナンス体制の導入が可能になるのかを考えていく必要がある。その際、最重要項目となるのは、職員の意識改革である。本研究の意義は、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、協働が公共セクターのガバナンス改革に求められる行政職員の意識改革に有効なツールであることを明らかにしたことである。

本研究では、地方自治体において、ガバナンス変革のようなパラダイムの転換に対して、抵抗力となる慣性力が高く、かつ、その促進力となる吸収能力が低いことを明らかにした。戦後の高度成長を支えた中央集権型官僚体制の成功体験は慣性力として働き、官僚制の組織構造や、強いシステム指向や調整力の欠如は、吸収能力を下げる。さらに、終身雇用と年功序列に基づく雇用体系を基本とする閉鎖的な組織であるため、組織の **Prior Knowledge** には多様性がなく、吸収能力を低下させている。パラダイム転換を困難にする条件が揃っているのである。そのうえ、既存のガバナンス体制の存在が新たなガバナンス体制への転換の障害物になるにも関わらず、既存のガバナンス体制を維持しながら、新しいガバナンス体制を受け入れ、それぞれのガバナンスの長所を生かして運用していくメタガバナンスが求められている。

従来の地方自治体の改革モデルは、国が主導するトップダウン型の分析アプローチであり、現場の職員による創発的な取り組みを重視する創発型のプロセス・アプローチの視点が欠如している。豊岡市では、トップダウンの重要性を認識すると同時に、トップとミドルや現場職員の積極的な対話を重視して、ガバナンス改革を進めてきた。トップが戦略的ゆさぶりをかけながら、ミドルや現場社員による突出を求め、突出集団による新しい成功事例を創出する加護野の組織のパラダイム改革モデルに代表される相互作用モデルと同様の発想である。成功事例が新しいパラダイムの見本となり、社内に革新の連鎖反応が起こるといえるものである。これまで試行錯誤で進めてきた、このパラダイム改革モデルに沿っ

て、豊岡市における組織変革モデルを図 10-1 に図式化した。

図 10-1 豊岡市における組織変革モデル



出所：著者作成

最初の改革ステップが、トップの戦略的ゆさぶりによる変化の土壌づくりであった。豊岡市においては、トップである市長が副市長を民間で公募すること、その副市長が新たな民間企業と協働事業を推進すること、さらに協働型プログラム評価の導入そのものが、トップによる「ゆさぶり」となっている。公募は、今までの官僚的な仕事の仕方ではなく、民間企業の視点を入れるという首長の強いメッセージを行政職員に伝える。新たな協働事業は、行政職員に行政の仕事の進め方に疑問を投げかける。さらに、協働型プログラム評価の導入は、既存の事務事業の評価をするのではなく、政策を評価することでその事務事業そのものの存在意義を問う。職員は、ルーティンの事務事業を上手く回すことだけでなく、ルーティンの仕事の存在意義そのものを考えなければならない立場に立たされるのである。

次の改革ステップが突出集団の発掘と育成と成功事例の提示である。加護野は、突出集団の育成を促進するための条件として、①社内の雑音からの隔離、②集団内に十分な異質性を取り込むこと、③集団の規模を、少なくとも初期の段階では小さくしておくこと、④きわめて挑戦的な目標と明確な納期の設定、並びに、⑤予算、庶務手続きなどの組織的障害の排除をあげている。突出集団の発掘と育成は、メタガバナンスが求められる地方自治体にとっては、非常に重要な条件と考えられる。メタガバナンスでは、既存のガバナンスを残しながら、新しいガバナンスを実践しなければならない。全庁的な活動となると、「公務員の DNA」である既存のガバナンスの影響を振り切ることが難しい。庁内の雑音からの隔離を意識して、突出集団を育成することが肝要となる。協働プロジェクトでは、環境経済部が突出集団として、よそ者を入れ、民間事業者等との協働を積極的に進めた。協働型

プログラム評価においては、やる気のある職員を協働促進役に選び、東京研修等を通じて、突出集団として育成し、庁外の市民協働マネージャーと協働でワークショップをすることを通じて、戦略体系図を策定した。

集団内の異質性が、組織の **Prior Knowledge** を改善し、吸収能力を増加させる。環境経済部には、「よそ者」が配属された。そのよそ者が集団内の異質性と多様性を高める。突出集団の行政職員が、よそ者を受け入れ、よそ者を活用しようとするとき、暗黙に共有されている民間人の仕事の進め方やものの考え方を学ぶことができる。民間企業の暗黙知を習得するには、深い結びつきが求められるからである。協働型プログラム評価では、庁外の市民協働マネージャーである「よそ者」がタスクフォースに加わり、現場の暗黙知をもたらした。参加型ワークショップを通じて、現場の新たな暗黙知を獲得し、それらの暗黙知を形式知としてリスト化し、さらに戦略体系図として組織知化されるのである。

暗黙知は、テキストブックには書ききれない形式化できない知識である。協働の推進を制度化するため、「協働の職員行動指針」のようなマニュアルを作り、協働を推進していく地方自治体は多い（小田切 2014: 4-11）。小田切は、「形式的な知識による NPO の理解は進んでいるものの、実際の経験からのみ得られる暗黙知による理解は容易に浸透しないため、本質を理解していない」と結論づけている（小田切 2009: 24）。マニュアルにあるような形式化された知識だけでは学べないことがたくさんある。形式知の背後にある暗黙的な見方、価値観、行動様式等の知識の移管は、「行為の理論」を通じて行われると考えられるのである。人間のすべての意識的な行動は、認識を基礎においており、その認識に従い、行為を実践し、同時にその行為から学んだものをその行為に反映していく。民間企業人のよそ者効果、外部との協働を通じたパートナー効果、これらの協働のプロセスに共通するのは、協働で行う「行為」を通じて、形式知の背後にある言葉にできない暗黙知の移転を可能にしていると考えられるのである。

第 8 章で豊岡市における協働の成功事例を説明した。撤退したスキー場に大型太陽光発電所を作ることで、環境を良くすることが事業になるという成功事例を作る。東京 JR 有楽町駅前にアンテナショップを作ることで、公民連携の進め方のモデルケースを作る。そして、城崎温泉で外国人がたくさん歩いている状況を作りあげること、外国人観光客の重要性を認識する。協働型プログラム評価も、市民の対話を重視し、政策を戦略的に考える必要性を具体的な制度として提示している。そして、全ての事例において、行政だけではできないことを、民間人と組むことでできるという成功事例を作りあげているのである。

最後が、変革の増幅である。協働型プログラム評価の導入により、重要政策以外でも、戦略体系図を策定して、政策を検討する職員が増えてきた。市民の意見が必要な施策や事業の検討には、市民との協働ワークショップを開催することも自然になってきた。豊岡市の地方創生総合戦略は、戦略体系図を作り、戦略に関連するアクターと議論しながら、具体的な事業も検討しているようになってきている。2016 年から、環境経済部のなかに、総合戦略の企画部門である UI ターン戦略室が新設され、都市にある民間企業との新たな協

働プロジェクトが次々と立ち上がりつつある。ただ、他部門への普及はゆっくりしたスピードでしか進まない。まだまだ、国のガイドラインに基づく仕事が多く、自ら変化に対応していくまでには至っていない。官僚制組織の動態化に取り組む地方自治体の実態分析をした田中は、新制度を実施しても、一時的には状態適合を試みるが、また安定化・固定化し制度化されてしまうことを、「こうして組織の恒常化が進んでいけば、それは官僚制化のプロセスを辿り完結することになる」と危惧している（田中 2009: 14）。メタガバナンスが要求される地方自治体においては、横浜市の共創推進室のように、民間企業と他の部局の橋渡しを行うだけでなく、庁内の公民連携のアドバイザーの役割を担う組織として環境経済部のような突出集団を強化する方が適切ではないかと考えられる。「よそ者」が環境経済部の **Prior Knowledge** を改善し、吸収能力を改善させたように、「環境経済部」という突出集団が豊岡市役所全体の **Prior Knowledge** を改善し、豊岡市役所全体の吸収能力を高めるからである。March (1991) が指摘したように、既存のルーティンを使い続けると、既存のルーティンの修正 (**Exploitation**) に留まり、新しいルーティンの開発 (**Exploration**) を排除する傾向があるならば、既存の部門に新たなチャレンジを迫る部門として、新しいルーティンの開発を得意とする突出集団を育成・発展させていくことが望ましいと考えるからである。

第2節 インプリケーション

ここでは、前節で述べた内容と重複の恐れがあるが、本研究から得られる学術的・実務的インプリケーションについて考えてみる。

1. 学術的インプリケーション

第1は、政策形成においてトップダウンの分析型アプローチである「計画」と資源配分を重視する「予算」が支配的である地方自治体において、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点である。協働型プログラム評価における戦略体系図の策定プロセスは、将来の社会のあるべきビジョンを明確にした上で、参加者がその実現のため何をすべきかを考えていく実践3段階論法が活用されている（野中・紺野 2012: 128-132）。①大目的の認識、②戦略・戦術的目的と手段の吟味、③統合と実践～試行錯誤という実践的なPDCAプロセスに、現場経験のある民間のアクターが加わることで、行政職員は現場の実践知と成果を追求する意味を体得することが可能となる。従来地方自治体におけるトップダウン型の分析的アプローチでは、このような現場における実践知を活用することを重視していない。分析的アプローチは、形式化できるデータの分析に基づく戦略を活用しており、形式化できない個人の暗黙知は活用できないからである。参加型ワークショップという「タスクフォース」の結成により、「共同化」と「表出化」を

つうじて現場で得られる個人の「暗黙知」を組織の「形式知」に変換する知識創造の場が与えられる。ワークショップの中では、暗黙知と相互変換プロセスである「共同化」、「表出化」が起動し、戦略体系図という形で「連結化」ができると考えられるのである。

第2は、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点である。企業においては、市場での競争のなか、外部環境の変化に対応して、組織変革が進められてきた。しかし、営利を追求する民間企業の考え方は、公益を追求する行政機関には簡単に適応できないと考えられ、地方自治体において、民間企業の組織改革に関する知見の活用が進んでいない。ガバナンス改革のような大きなパラダイム転換に環境適合するには、企業における組織変革の先行研究が参考になる。組織変革の阻害要因となる慣性力や促進要因となる吸収能力、さらに、組織のなかにおけるイノベーションの普及や組織変革の先行研究が、地方自治体におけるガバナンス改革を実現するのに有益であることを示唆することができたのが、本研究の貢献といえる。

第3は、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と、多様なアクターとの協働が公共セクターのガバナンス改革に有効なツールであることを示唆した点である。本研究では、地方自治体の行政職員と多様なアクターとの協働により、組織のなかにいる個人や小集団の意識や行動が変容するプロセスを分析し、組織外部との協働の効果と職員の意識の変化と組織風土の変化の関係性を明らかにしている。外部との協働効果は、外部のパートナーとの協働だけでなく、外部から内集団に入ったよそ者との協働が職員の意識改革に大きな影響を与えることも示唆することができた。

2. 実務的インプリケーション

第1は、豊岡市における協働型プログラム評価は、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。地方自治体における参加型の評価の事例は非常に少なく、全庁的に導入されている地方自治体はほぼないと考えられること、さらに、本研究のようにアクションリサーチにより導入の実態をまとめた事例はないからである。

第2は、本研究が任用された民間企業人の活用に関して、その受け皿組織のあり方について有益な実践事例を提供するものであると考えている。地方自治体において、公募による民間企業人の任用や、国の地域おこし企業人交流プログラムなどによる任期付き企業人の採用が増加している。しかし、民間企業人を採用することが目的となり、採用後の民間企業人の支援体制ができておらず、十分な活躍ができていないケースが多いと見受けられる。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。

第3は、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つの組織変革モデルを提案することができたと考えている。少子高齢化、人口減少の時代の流れのなか、税収縮小と福祉の拡大を求められる地方自治体にとって、多様なアクターが協力して公共セクターを運営していくというガバナンス体制への再構築が有効な解決策の1つであるのは明らかである。しかし、行政も市民も企業も、右肩上がりの時代の「公共の仕事は行政が行う」という発想を変えるのは簡単ではない。海士町と横浜市の成功事例と豊岡市の事例を通じて、地方自治体の組織変革に、相互作用モデルを活用したモデルが有効であることを示唆することができた。これらの事例に共通する組織変革の要諦は、①トップの戦略的ゆさぶりに加え、②突出集団の発掘・育成と③外部との協働による成功事例の創出であった。これらの3つの組織変革の要諦は、相互作用モデルの重要な構成要素であり、よそ者の存在がこれらの組織変革の重要な要素であることを示唆することができたと考えている。

第3節 本研究の限界と今後の課題

本研究には多くの課題と限界がある。第1に、豊岡市の1つの事例でしかないという点である。市長が副市長二人制とし、公募で民間企業出身の副市長を公募することは極めて少なく、その採用した副市長の活躍を市長自らが支援するという恵まれた環境が整っていた。また、太陽光発電事業やインバウンド事業など、民間企業での事業提携や海外事業開拓の経験が活かせるプロジェクトにタイミングよく遭遇できた。さらに、環境経済部という組織に革新的採用者や、初期少数採用者の特徴であるオピニオン・リーダー的な素質を持つ職員を配置されていた。民間企業出身で地方自治体に入った人達からの情報では、多くの障害があり、なかなか本来の能力を活かせることができていないようである。例えば、ただ会議で民間人としての意見を発言するだけが仕事で、実質的な仕事はまったくできないケースもある。新しい改革への取り組みに対しては現場の支援が得られず、活動が伴わない計画づくりだけで終わるケースもある。ただ、そのような失敗例を抽出することは難しく、本研究では横浜市や海士町を先行事例として導入することで、地方自治体改革の成功要因を抽出する努力はしたが、失敗例も含めたより幅広いデータの収集をし、より客観的な検討が必要であろう。今後、民間企業出身の市長や副市長がいる地方自治体や積極的に民間人を採用している地方自治体の事例を調査していきたいと考えている。

第2は、豊岡市の事例研究で得た知見を、他の地方自治体におけるガバナンス改革にも実務的に活用できることを目的としたために、社会学や経営学など幅広い分野の諸理論を活用した。そのため、本研究の分析結果から、既存の諸理論に対する十分な貢献ができているとはいえない。

第3は、民間出身の筆者が、アクションリサーチを通じて、自ら面接調査等を行うことで、誘導が行われた可能性がないかという懸念がある。環境経済部職員にとっては上司と

なるので、研究者という立場を明確にし、調査を行ったが、職員の意識改革を推進する立場もあり、客観的な面接が完璧にできたとは言い難い。また、研究の主観性が排除できていないかという懸念もある。ただ、10人分の膨大な逐語訳のデータを抽象的に解釈し、論理的に読み取りを行い、意味づけることが M-GTA の目的であるので、個人に関連する事例分析のように、個人的な関係が分析に及ぼす影響は少ないと考えられる。また、M-GTA は、そのコーディング特性や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ことは、第 9 章第 2 節の 3 の分析手続きとプロセスで説明を加えた。実践者として推進した事業を、実践者が研究者としてまとめる研究において、客観的な分析視点を確保する質的研究法の 1 つとして、本研究が M-GTA の普及に貢献することができれば幸いである。

本研究は上記の限界があるものの、本研究の結果や示唆から、今後、地方自治体における組織変革について、協働が組織変革に有効なツールであることと、その組織変革に対するよそ者の役割も考慮した研究が期待できると考えている。

【参考文献】

[和文]

- 秋山仁・中尾健良・野田遊・沼田壮人（2003）「ガバナンス、ソーシャル・キャピタルと公共政策のマネジメント」『UFJ Institute Report』 Vol.8(No.4), pp.41-48.
- 荒木昭次郎（1977）『開かれた市民社会をめざして：ニューローカリズムの提唱』創世記.
- 荒木昭次郎（1990）『参加と協働—新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい.
- 荒木昭次郎（2012）『協働型自治行政の理念と実際』啓文堂.
- アンソニー・ギデンズ・渡辺聡子（2009）『日本の新たな第三の道—市場主義改革と福祉改革の同時推進』ダイヤモンド社.
- 石原俊彦（2004）「自治体の経営革新と会計—マトリックス予算とバランス・スコアカード」『産研論集(関西学院大学)』 31号, pp.41-51.
- 石塚浩（2005）「知識移転を妨げる要因への対応」『情報研究』第33号, pp.23-34.
- 伊丹敬之（2003）『経営戦略の論理』日本経済新聞社.
- 伊丹敬之（2005）『場の論理とマネジメント』東洋経済新報社.
- 市島典子（2009）「相互自己評価活動に対する学習者の認識と学びのプロセス」『日本語教育』142, pp.134-144.
- 一條和生・徳岡晃一郎（2007）『シャドーワーク』東洋経済新報社.
- 入山章栄（2012）『世界の経営学者はいま何を考えているのか—知らざるビジネスの知のフロンティア』英治出版株式会社.
- 上山信一・伊関友伸（2003）『自治体再生戦略—行政評価と経営改革』日本評論社.
- 上山信一・檜森隆一（2008）『行政の解体と再生』東洋経済新報社.
- 牛山久仁彦（2011）「住民・行政の協働と分権型まちづくり」『都市社会研究』, pp.16-26.
- うつみなおこ（2016）「『学び』の場づくり 過疎地に人を呼ぶ」『月刊事業構想』9, pp.104-107.
- 海野進（2009）『地域を経営する—ガバメント、ガバナンスからマネジメントへ』同友館.
- 大住壮四郎（2005a）「New Public Management：自治体における戦略マネジメント」『ファイナンシャル・レビュー』 May-2005, pp.19-44.
- 大住荘四郎（2005b）『NPMによる経営革新』学陽書房.
- 太田原準（2012）「トヨタ生産方式の他業種への波及：地方自治体を中心に」『自動車技術』 Vol.66 No.6, pp.99-102.
- 大沼あけみ・山本雅資（2009）「兵庫県豊岡市におけるコウノトリ野生復帰をめぐる経済分析：コウノトリ育む農法の経済的背景とコウノトリ野生復帰がもたらす地域経済への効果」『三田学会雑誌』 Vol.102 No.2, pp.191-211.

- 大室悦賀 (2011) 『ソーシャル・ビジネス—地域の課題をビジネスで解決する』株式会社中央経済社.
- 大室悦賀 (2012) 「新しい公共とソーシャル・イノベーション」『地方自治体職員研修』臨増 99号, pp.39-58.
- 小沢和彦 (2014) 「組織変革論における4つのアプローチ」『経営学論集第85集』, pp.1-9.
- 尾高邦雄 (1979) 「マックス・ウェーバー」『世界の名著 61 ウェーバー』中央公論社.
- 小田切康彦 (2009) 「行政職員におけるNPO理解のプロセス-協働経験者への面接調査による質的研究-」『The Nonprofit Review』 Vol.9 Nos.1&2, pp.15-26.
- 小田切康彦 (2014) 『行政—市民間協働の効用 実証的接近』法律文化社.
- 小田切康彦・新川達郎 (2007) 「NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究」『同志社政策科学研究』 vol.9 no2, pp.91-102.
- 小野泰洋・久保嶋江実 (2008) 『コウノトリ、再び』株式会社 エクスノレッジ.
- 加護野忠男 (1987) 「組織認識論の構想」『国民経済雑誌』第155巻第5号, pp.33-53.
- 加護野忠男 (1988) 『組織認識論—企業における創造と確認の研究—』千倉書房.
- 梶脇雄二 (2012) 「組織における知識の生成と相互作用に関する一考察」『経営学論集』 Vol.52 No.1, pp.13-30.
- 金光淳 (2004) 『社会ネットワーク分析の基礎』勁草書房.
- 河合篤男 (2006) 「強い組織文化を持つ企業の革新プロセスに関する分析視覚」『オイコノミカ』第43巻第2号, pp.17-41.
- 川原慎也 (2012) 『これだけ！PDCA—必ず結果を出すリーダーのマネジメント4ステップ』株式会社 すばる舎リンクエージ.
- 菅野仁 (2003) 『ジンメル・つながりの哲学』日本放送出版協会.
- 菅野仁 (2006) 「現代社会におけるコミュニケーション問題への基礎視覚—ジンメル『よそ者』論のコミュニケーション論的位置づけ」『Kyuushu Communication Studies』 4, pp.1-8.
- 菊池彰 (2004a) 「行政組織における部門文化とセクショナリズム：セクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視覚」『広島大学マネジメント研究』 4, pp.151-164.
- 菊池彰 (2004b) 「行政組織における組織文化とその学習過程についての調査研究」『地方経済研究』 15, pp.45-46.
- 岸康彦 (2010) 「コウノトリと共に生きる農業—兵庫県豊岡市の挑戦」『農業研究』第23号, pp.85-120.
- 北大路信郷 (2012) 「自治体における施策評価の考え方—評価実務のVMF向上のために—」『評価クォーターリー』 2012.4, pp.2-21.

- 北大路信郷 (2015) 「府省におけるプログラム評価の可能性、意義と課題」『評価クォータリー』2015年4月, pp.19-40.
- 木下勇 (2007) 『ワークショップ～住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版.
- 木下康仁 (2005) 『分野別実践編 グラウンデッド・セオリー・アプローチ』弘文堂.
- 木下康仁 (2003) 『グラウンデッド・セオリー・アプローチ-質的研究への誘い』弘文堂.
- 木下康仁 (2007) 『ライブ講義 M-GTA 実践的質的研究法 修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチのすべて』弘文堂.
- 喬晋建 (2013) 「経営戦略論の誕生と発展」『海外事情研究』第41巻第1号, pp.49-79.
- 草郷孝好 (2007) 「アクション・リサーチ」著: 小泉潤二・志水宏吉 (編) 『実践的研究のすすめ: 人間科学のリアリティ』有斐閣.
- 楠木健 (2011) 『ストーリーとしての競争戦略』東洋経済新報社.
- 見山正史 (2005) 「NPM (新公共管理) の類型化」『人文社会論叢 (社会科学篇)』13号, pp.219-236.
- 見山正史 (2006) 「青森県政策マーケティング委員会の7年 (1) -自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用」『人文社会論叢 (社会科学篇)』16号, pp.57-77.
- 今野喜文 (2007) 「イノベーション創出と提携能力の構築」『三田商学研究』第50巻第3号, pp.365-382.
- 佐々木利廣・加藤孝明・東俊之・澤田好宏 (2009) 『組織間コラボレーションー協働が社会的価値を生み出す』株式会社 ナカニシヤ出版.
- 佐藤徹 (2008) 『創造型政策評価ー自治体における職場議論の活発化とやりがい・達成感の実現』公人社.
- 佐藤徹 (2011) 「行政評価過程における職場討議の導入とその効果検証」『日本評価研究』第11巻第2号, pp.79-89.
- 佐藤正弘 (2010) 「政策デザインと合意形成 ~その来歴と行方~ 新時代のマルチ・ステークホルダー・プロセスとソーシャル・イノベーション」『季刊 政策・経営研究』Vol.3, pp.109-132.
- 静岡県編 (2008) 「県庁を変えた『新公共経営』大坪壇・北大路信郷監修, 時事通信社
- 柴山清彦 (2011) 「イノベーションの諸相ー地域産業にみる最近の特徴」『日本政策金融公庫論集』第10号, pp.1-32.
- 柴山清彦・丹下英明 (2010) 「イノベーションを促す『ストレンジャー』の視点ー多様性がもたらす革新を実現するための諸条件ー」『日本政策金融公庫論集』第8号, pp.53-73.
- 白石辰高・新川達郎 (2008) 『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社.
- 徐方啓 (2012) 「野中郁次郎の知識創造理論の形成と発展」『商経学叢』第59巻第1号, pp.209-222.

- 新藤宗幸 (2004) 『概説 日本の公共政策』 東京大学出版社.
- 神野直彦・澤井安勇 (2004) 『ソーシャル・ガバナンスー新しい文献・市民社会の構図』 東洋経済新報社.
- ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー編集部 (2007) 『H.ミンツバーグ経営論』ダイヤモンド社.
- 田尾雅夫 (2010) 『公共経営論』木鋒社.
- 竹内弘高・榊原清則・加護野忠男・奥村昭博・野中郁二郎 (1986) 『企業の自己革新ーカオスと創造のマネジメント』中央公論社.
- 谷川史郎 (2016) 『ラストキャリアー50代からの地方創生に貢献する新しい選択肢』東洋経済新報社.
- 谷本寛治・大室悦賀・大平修司・土肥将敦・古村公久 (2013) 『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』NTT出版.
- 谷本寛治編 (2006) 『ソーシャル・エンタープライズー社会的企業の台頭ー』中央経済社.
- 東郷寛 (2008) 「知識創造の条件整備としての公民パートナーシップ--コープロダクションの視点から」『非営利法人研究学会誌』10巻, pp.117~128.
- 高寄昇三 (1998) 『地方自治の行政学』勁草書房.
- 高寄昇三 (2000) 「行政評価システム導入の課題」『会計監査研究』No.21, pp.49-61
- 田中啓. (2010). 『日本の自治体の行政改革』分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.18 (ページ: pp.1-26). 財団法人 自治体国際化協会、政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター.
- 田中啓 (2014) 『自治体評価の戦略ー有効に機能させるための16の原則』東洋経済新報社.
- 田中豊治 (1994) 『地方行政官僚制における組織改革の社会的研究』時潮社.
- 田中豊治 (2009) 「行政官僚制における組織変革の過程分析」『社会学評論』Vol.34 No.1, pp.2-17.
- 田村秀 (2006) 『自治体ナンバー2の役割ー日米英の比較から』第一法規株式会社
- ダニエル・ベル 山崎正和訳 (1995) 『知識社会の衝撃』TBS ブルタニカ.
- 富沢木美 (2012) 「海士町にみる『地域づくり』の本質」『地域イノベーション』第5号, pp.65-78.
- 富野暉一郎 (2009) 「NPM改革の限界性と公益の構造化に基づく公共再編型改革」『会計検査研究』No.39, pp.11-23.
- 中貝宗治 (2010) 「不可能への挑戦ー人口減少下における地域経済活性化戦略」『地方自治職員研修』, 臨時増刊号 94, pp.194-202.
- 中川敬一郎 (1986) 『比較経営史序説』東京大学出版社.
- 中野民夫 (2011) 『ワークショップ 新しい学びと創造の場』岩波新書.

- 中野勉 (2011) 『ソーシャル・ネットワークと組織のダイナミズムー共感のマネジメント』株式会社 有斐閣.
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオーガバナンス・NPM・市民社会』株式会社 芦書房.
- 灘光洋子・浅井亜紀子・小柳志津 (2014) 「質的研究方法について考えるーグランディド・セオリー・アプローチ、ナレイティブ分析、アクションリサーチを中心としてー」『異文化コミュニケーション論集』12巻, pp.67-84.
- 新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗ーガバナンス論の展開可能性」『年報行政研究』No.39, pp.26-47.
- 西谷勢至子 (2008) 「組織学習に関する学説研究：既存研究の問題点と新たな方向性」『三田商学研究』第50巻第6号, pp.325-346.
- 西野勝明 (2010) 「地域マネジメントを担う自治体のマネジメント・システム」『国際文化研修』vol.69, pp.39-46.
- 西村いつき (2008) 「コウノトリ育む農法の意義と将来展望」『日本作物学記事』第77巻 (別号2), pp.350-351.
- 沼上幹 (2009) 『経営戦略の思考法ー時間展開・相互作用・ダイナミクス』日本経済新聞出版社.
- 野中郁次郎 (1974) 『組織と市場』千倉書房.
- 野中郁次郎 (1985) 『企業進化論』日本経済新聞社.
- 野中郁次郎・広瀬文乃・平田透 (2014) 『実践ソーシャル・イノベーションー知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO』株式会社 千倉書房.
- 野中郁次郎・紺野登 (2012) 『知識創造経営のプリンシパルー賢慮資本主義の実践論ー』東洋経済新報社.
- 野中郁次郎・竹内弘高 梅本勝博訳 (1996) 『知識創造企業』東洋経済新報社.
- 朴容寛 (2003) 「官僚組織の変遷とネットワーク組織」『北東アジア研究』第5号, pp.155-170.
- 博報堂 HOW プロジェクト (2003) 『わかる！ビジネス・ワークショップ』PHP 研究所.
- 畑本祐介 (2014) 「社会福祉行政のパラダイム展開：PA、NPM、NPGの各段階」『山梨県立大学 人間福祉学部 紀要』Vol.9, pp.1-12.
- 原英史 (2015) 『国家と官僚ーこうして、国民は無視される』祥伝社
- 東俊之 (2006) 「組織認識論における変革概念ー組織変革論の新たな指摘構築に向けてー」『京都マネジメントレビュー』第9号, pp.45-60.
- 久垣啓一 (2004) 『図で読み解く！ドラッガー理論』かんき出版.
- 平石正美 (2015) 「ヴィンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス」『国士舘大学政経論叢』172号, pp.55-86.

- 広島大学行政評価研究会 (2007) 『行政評価の「メタ評価」に関する基礎研究報告書—政令指定都市以外の全国都市アンケート調査』 (2006年10月調査).
- 福島隆則・小塚真弓 (2013) 「官民連携 (PPP) の推薦組織～案件発掘の為の仕組み～」『ARES 不動産証券化ジャーナル』 Vol.14, pp.55-60.
- 藤田卓郎 (2014) 「アクション・リサーチ再考—結果の一般化に焦点を当てて—」『関西支部メソドロジー研究部会 2014年度第6号報告論集』, pp. 117-129.
- 藤本拓也 (2006) 「メルロ＝ポンティの間主体性論における存在 *Etre* について」『東京大学宗教学年報』 XXIII, pp.77-89.
- 古川俊一 (2005) 「評価の政策形成と経営への活用と課題—基本へ還れ—」『研究紀要』第8号, pp.13-24.
- 古川俊一・北大路信郷 (2006) 『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版株式会社.
- 古田成志 (2013) 「組織変革論におけるプロセス研究の変遷—1990年代までと2000年以降のプロセスモデルを比較して—」『早稲田大学大学院商学研究科紀要』第77号, pp.15-31.
- 穂坂邦夫・佐々木信夫・牛山久仁彦・金井利之・工藤裕子・土岐寛 (2008) 『シティマネージャー制度論「市町村長を廃止する」』埼玉新聞社
- 堀公俊 (2006) 『組織改革ファシリテーター』東洋経済新報社.
- マイケル・ポランニー (高橋勇夫訳) (2003) 『暗黙知の次元』ちくま書房.
- 前葉泰幸 (2006) 「地方自治の処方箋—体験的自治体経営改革論 (8) 職員の意識と行動様式」『地方財務』 vol.31 no.3, pp.36-44.
- 松野成悟 (1997) 「組織論に関する一考察—コンティンジェンシー理論からポスト・コンティンジェンシー理論へ—」『宇部工業高校専門学校研究報告』第43号, pp.103-112.
- 真野毅 (2015) 「プログラム評価による自治体戦略の協働マネジメント～豊岡市における新しいガバナンス体制の試み」『日本評価研究』第15巻第1号, pp.69-81.
- 真野毅 (2015) 「知識創造経営モデルの公共セクターへの応用～ガバメント (統治) からガバナンス (協治) へ」『経営教育研究』 Vol.18 No.1, pp.37-47.
- 真野毅 (2016) 「協働による行政職員の意識改革プロセス～面接調査による質的研究～」『京都マネジメント・レビュー』第29号, pp.51-71.
- 真野毅 (2016) 「豊岡市の行政評価の取り組み」『評価クォーターリー』 (37), pp.31-44.
- 真山達志 (2001) 「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会検査研究』 No.24, pp.45-53.
- 源由理子 (2008) 「参加型評価の理論と実践」三好皓一編, 『評価論を学ぶために』. 世界思想社.
- 源由理子 (2011) 「地域社会における行政と住民の共同による評価—評価プロセスの活用 (Process Use) の観点から—」『日本評価研究』第11巻第1号, pp.61-74.

- 源由理子 (2014) 「地域ガバナンスにおける協働型プログラム評価の試み」『評価クォータリー』(30), pp.2-17.
- 宮川公男・大守隆 (2006) 『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社.
- 宮沢木実 (2012) 「海士町にみる『地域づくり』の本質」『地域イノベーション』(5), pp.65-78.
- 宮脇淳 (2003) 『公共経営論』PHP 研究所.
- 矢野徹 (2014) 「公民連携による公共施設整備等に関する横浜市 of 取組 (講演録)」『効果的な政策ツールに関する研究会』(ページ: 55-63). 財務総合政策研究所.
- 山内道雄 (2016) 『ないものはない 離島からの挑戦 (講演シリーズ第 119 号)』一般社団法人 地方財政調査会
- 山岡徹 (2006) 「組織改革マネジメントの再考—環境適応志向の組織改革マネジメントへの問題提起—」『横浜国際社会学研究』第 11 巻第 1 号, pp.1-14.
- 山村和宏 (2010) 「自治体行政評価システムの運用実態と課題」『創造都市研究』第 6 巻第一号 (通巻 8 号) , pp.19-42.
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房.
- 山谷清志 (2009) 「公共部門における評価—政策評価と NPM 型業績測定—」『日本評価研究』第 9 巻第 3 号, pp.3-16.
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』ミネルヴァ書.
- 吉村輝彦 (2010) 「対話と交流の場づくりから始める協働型まちづくりの展開に関する一考察—名古屋市名東区『まちづくりフォーラム』を事例に—」『(社) 日本都市計画学会 都市計画論文集』第 45 巻(第 3 号), pp.313-318.
- 若林正秋 (2009) 「行政と NPO の協働に関する一考察」『政策科学』17-1, Oct.2009, pp.139-149.

[英文]

- Argyris, C. (1977) "Double Loop Learning in Organizations", *Harvard Business Review*, September-October, pp.115-126. (有賀裕子訳 「ダブルループ学習とは何か」『ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー』4 月号, ダイヤモンド社, 2007, pp.100-113.)
- Argyris, C. and Schön, D. (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Reading Mass.
- Argyris, C. (1972) *The Application of Organizational Sociology*, Cambridge University Press, London.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003) *Public Management and Governance*, Routledge (みえガバナンス研究会訳 『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, 2008.)
- Bryson, J.M., Ackermann, F. and Eden, C. (2007) “Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organization.” *Public Administration Review*, 67: 4, pp.702-717.
- Burns, T., & Staker, G.M. (1961) *The management of Innovation*, Tavistock Publication, London.
- Chesbrough, H. (2006) *Open Business Model*, Harvard Business School Press. (栗原潔訳『オープンビジネスモデルー知財競争時代のイノベーション』翔泳社, 2007.)
- Christensen, C. (1997) *The Innovator’s Dilemma*, Harvard Business School Press.
- Cohen, W. M. & Levinthal, D.A. (1990) “Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation.” *Administrative Science Quarterly*, 35, pp.128-152.
- Choi, H-S. & Leigh, T. (2005) “Old Wine in a New Bottle: Impact of Membership Change on Group Creativity.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 98(2), pp.121-132.
- Daft, R.L. (2001) *Essentials of Organization Theory & Design*, South-Western College Publishing, (高木春夫訳『組織の経営学』ダイヤモンド社, 2002.)
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe
- Drucker, P.F. (1993) *Post-Capitalist Society*, HarperBusiness. (上田惇生訳『ポスト資本主義社会』ダイヤモンド社, 2007.)
- Drucker, P.F. (2002) *MANAGING IN THE NEXT SOCIETY*. (上田惇生訳『ネクスト・ソサエティー歴史が見たことのない未来が始まる』ダイヤモンド社, 2002.)
- Grant, R.M. (1996) “Prospering in dynamically-competitive environments: Organization capability as knowledge integration.” *Oregon Science*, 7, pp.375-387.
- Harvey, G., Skelcher, C., Spencer, E., Jas, P. & Walshe, K. (2010) “Absorptive Capacity in a Non-Market Environment.” *Public Management Review*, 12, Issue 1, pp.77-97.
- Hood, Christopher (1991) “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69, spring, pp.3-10.
- Inkpen, A.C. (1996) “Creating Knowledge through Collaboration” *California Management Review*, 39, No.1, pp.123-140
- Kuhn, T. S., (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: The University of Chicago Press. (中山 茂訳『科学革命の構造』みすず書房 1970.)
- Lane, P. J., Koka, B. R. and Pathak, S. (2006) “The Reification of Absorptive Capacity: A Critical Review and Rejuvenation of the Construct, *Academy of Management Review*. 31:4, pp.833-63
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. *Organization and Environment, Managing Differentiation and Integration*, Boston: Division of Research, Harvard University, 1967. (吉田博訳『組織の条件適応理論』産業能率短期大学出版部, 1977.)

- Leonard, D., Swap, W. & Barton, G. (2015) *Critical Knowledge Transfer-Tools for Managing Your Company's Deep Smarts*, Harvard Business Review Press.
- Lin, N. (2001) *SOICIAL CAPITAL-A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press. (筒井淳也、石田光規、桜井政成、三輪哲、土井智香子 訳『ソーシャル・キャピタル ―社会構造と行為の理論―』ミネルヴァ書房, 2010.)
- March, J.G. (1991) “Exploration and exploitation in organization learning.” *Oregon Science*, 2, pp.71-87.
- Maurice Merleau-Ponty (1964) *Le Visible Et L'invisible*, (滝浦静雄・木田元 (共訳)『見えるものと見えないもの』みすず書房, 1989.)
- McLaughlin, K., Osborne, S. & Chew, C. (2009) “Relationship Marketing, Relational Capital and the Future of Marketing in Public Service Organization,” *Public Money and Management*, 29(1), pp.35-42.
- Merton, R. K (1949) *Social Theory and Social Structure*, The Free Press. (森東吾・金沢実・森好夫・中島竜太郎訳『社会理論と社会構造』みすず書房, 1961.)
- Minzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press.
- Minzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1988) *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, The Free Press. (斎藤嘉則監訳『戦略サファリ』東洋経済新報社, 1999.)
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publ. Co. (高地高司訳, 野村隆監修『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター, 1995.)
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1997) *Banishing Bureaucracy-The Five Strategies for Reinventing Government*, Perseus Books Publishing. (小峯弘靖・前嶋和弘訳『脱官僚主義―欧米の行政に革命を起こしたイノベーションとは何か』PHP 研究所, 2001.)
- Osborne, S.P. (ed) (2010) *The New Public Governance? : Emerging perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge.
- Page, S.E. (2007) *The Difference*. Princeton University Press. (水谷淳訳『「多様な意見」はなぜ正しいのか』日経 BP 社, 2009.)
- Patton, M.Q. (1986) *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications
- Patton, M.Q. (2011) *Developmental Evaluation-Appling Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, The Guilford Press.
- Porter, M. & Kramer, M. (2011) “Creating Shared Value: Redefining Capitalism and the Role of the Corporation in Society”, *Harvard Business Review*, January-February 2011. (編集部訳 「共通価値の戦略」『ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー』6月号, ダイヤモンド社, 2011.)
- Prahalad, C.K. & Ramaswamy, V. (2004) *The Future of Competition: Co-Creating Unique Value with Customers*. (有賀裕子訳『コ・イノベーション経営：価値創造の未

来に向けて』東洋経済新報社, 2013.)

Rogers, E.M. (1995) *Diffusion of Innovations*, Free Press, a division of Simon & Shuster, Inc., (三浦利雄訳『イノベーションの普及』株式会社翔泳社, 2007.)

Salamon, L.M. (1995) *Partners in Public Service*, The Johns Hopkins University Press.

Schumpeter, J.A. *Theorie Der Wirtschaftlichen Entwicklung*, 2, Virtue of the authorization of Elizabeth Schumpeter, München;Leipzig: Duncker & Humblot (塩谷谷雄一・中山伊知郎・東畑精一訳『経済発展の理論 (上・下)』岩波書店, 1977.)

Schutz, A. (1964) *Collected Paper II: Studies in Social Theory*, edited and introduced by Arvid Brodersen (Phaenomenologica 15), Martinus Nijhoff, The Hague. (桜井厚訳『現象学的社会学の応用』御茶ノ水書房, 1980.)

Schrage, M. (1990) *SHARED MINDS: The New Technologies of Collaboration* (藤田史郎監訳『マインド・ネットワークー独創力から協創力の時代へ』プレジデント社, 1992.)

Sorensen, E. and Torfing, J. (2010) “*Collaborative Innovation in Public Sector: An Analytical Framework*,” the Research Project: Collaborative Innovation in the Public Sector financed by Danish Strategic Research Council

Stewart, J. (1996) “A Dogma of Our Time – The Separation of Policy-Making and Implementation,” *Public Money and Management*, July/September 1996, pp.33-40.

Senge, P. (1990) *The Fifth Discipline-The Art & Practice of The Learning Organization*, (守部信之監訳『最強組織の法則—新時代のチームワークとは何か』徳間書店, 1995.)

Senge, P., Smith B., Kruschwitz, N., Laur, J. & Schley, S. (2008) *The Necessary Revolution –How Individuals And Organizations Are Working Together to Create a Sustainable World*, (有賀裕子訳『持続可能な未来へ—組織と個人による変革』日本経済新聞出版社, 2010.)

Van den Bosch, F. A. J., Volberda, H. W. and de Boer, M. (1999) Coevolution of Firm Absorptive Capacity and Knowledge Environment: Organizational Forms and Combinative Capacities, *Organization Science*. 10:5 pp.551-68

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation*, second edition, New Jersey: Prentice Hall.

Wenger, E., McDermott, R. & Snyder, W. (2002) *Cultivating Communities of Practice*, Harvard Business School Press. (桜井祐子訳『コミュニティ・オブ・プラクティス—ノレッジ社会の新たな知識形態の実践』、株式会社 翔泳社, 2002.)

[Web ページ]

海士町 (島根県) 「地域資源を活用したまちづくり」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000063232.pdf#

(最終閲覧日: 2016年8月15日)

隠岐郡海士町 <http://www.town.ama.shimane.jp>

(最終閲覧日: 2016年8月15日)

鎌ヶ谷市「市民参加の手法の例」

<http://www.city.kamagaya.chiba.jp/special-menu/Zyourei/syuhou.pdf>

(最終閲覧日：2011年5月4日)

公益財団法人 宮崎県産業支援財団「マーケティング強化書」15頁 図1 利益の創り方

<https://www.i-port.or.jp/pub/sun/kyokasho/pdf/kyokasho.pdf>

(最終閲覧日：2016年8月15日)

コウノトリの豊岡市が考える『太陽光発電経済の循環』

<http://techon.nikkeibp.co.jp/atcl/feature/15/355120/010400003/>

(最終閲覧日2016年7月7日)

財団法人 地方自治研究機構 (2013「市区町村における住民参加方策に関する調査研究」)

http://www.rilg.or.jp/004/h24/h24_14_01.pdf

(最終閲覧日2014年4月3日)

全国市町村国際文化研究所ホームページ (2014)

河村昌美「横浜市が取り組む『共創』とは」横浜市政策局共創推進室

https://www.jiam.jp/case/doc/0131_2.pdf# (最終閲覧日2016年9月3日)

総務省 (2010)「地方公共団体における行政評価の取組状況」,

http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/110316_2.pdf

(最終閲覧日2016年7月7日)

田淵雪子(2010)「地方自治体における行政評価 12年の歩みと今後の展望」

http://www.mri.co.jp/NEWS/magazine/journal/53/_icsFiles/afieldfile/2010/05/27/jm10053103.pdf (掲載年月日 2010年5月31日)

地方創生を成功させるための3つのポイント「海士町はなぜ注目されるのか」

<http://www.iine4510.com/blog/archives/284> (最終閲覧日2016年9月7日)

地方分権推進委員会 最終報告-分権型社会の創造：その道筋- (2001)

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/> (最終閲覧日2016年9月11日)

地方分権推進委員会 中間報告-分権型社会の創造- (1996)

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/> (最終閲覧日2016年9月11日)

豊岡市環境基本計画 (2007)

<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1200907259281/>

(最終閲覧日2016年9月3日)

豊岡市環境経済戦略 (2007)

<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1203907671156/files/senryaku.pdf#>

(最終閲覧日2016年9月3日)

豊岡市経済・産業白書 (概要版) (2010)

<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1307518204068/index.html>

(最終閲覧日 2016年9月3日)

豊岡市事務事業評価 (2009-2012)

<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/genre/00000000000000/1211531051354/index.htm>

(最終閲覧日 2016年9月3日)

豊岡市地方創生総合戦略

<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1445914812536/files/strategy.pdf#>

(最終閲覧日 2016年9月3日)

内閣府 (2010) 「新しい公共」宣言

<http://www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-nihongo.pdf> (最終閲覧日 2016年9月7日)

内閣府 地方分権アーカイブ (その他)

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category04/archive-o.html>

(最終閲覧日 : 2016年9月4日)

内閣府委託調査 (2002) 「ソーシャル・キャピタル : 豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」 https://www.npo-homepage.go.jp/pdf/report_h14_sc/2.pdf

(最終閲覧日 : 2011年5月4日)

内閣府国民生活局 (2007). 「平成18年度市民活動団体基本調査報告書」(特定非営利活動法人と官とのパートナーシップに関する基礎調査)

<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/20th/npo/070628sanko-shiryo2.pdf>

(最終閲覧日 : 2011年5月4日)

三菱総合研究所 (2009) 「地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査」 2009年調査結果 :

http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/_icsFiles/afiedfile/2010/04/13/pr091130_rmu01.pdf (掲載年月日 2016年9月10日)

三鷹市「市民協働ハンドブック」

http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/002/attached/attach_2166_1.pdf

横浜市 2009年3月 「共創推進の指針～共創による新たな公共づくりに向けて～」

<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/kyoso/vision/shishin.pdf>

(最終閲覧日 2016年9月3日)

横浜市政策局共創推進室ホームページ

<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/kyoso/> (最終閲覧日 2016年9月3日)

インタビュー調査用質問票

【お願い】 去る2月26日・27日のワークショップでは、皆様のご参加により、豊岡市環境経済戦略の基礎となる政策体系案(目的系図)が作成されました。市の重要課題について、このようなワークショップ方式による政策体系の検討を行うことについて、今後の参考となる参加者の皆様のご意見、評価を頂きたいと思ます。まず以下の質問にお答え頂き、その後忌憚のないご意見を頂ければ幸いです。

豊岡市

副市長 真野 毅

A. まず、ワークショップの成果について感想をお聞きます。 1～5の1つに○をつけてお答えください。		全 思 く わ そ な う い	あ ま り わ り な う い	あ そ う 程 度 う	か な り 思 う	大 変 思 う
A1	参加したことによって、市長が重視している環境経済政策の意義が理解できた。	1	2	3	4	5
A2	参加したことをきっかけに、自分自身、市の環境経済政策の推進に今後さらに関わっていこうと思った。	1	2	3	4	5
A3	環境経済政策だけでなく、市の地域づくり政策全般に貢献していく気持ちが強くなった。	1	2	3	4	5
A4	今回の参加者のような、市の地域づくり政策に関わる仲間達との繋がりを深めていこうと思った。	1	2	3	4	5
A5	多様な方策がバランスよく盛り込まれた、論理的な政策体系案ができあがった。	1	2	3	4	5
A6	多くの市民の納得を得やすい、実際に実行可能性が高い政策体系案ができあがった。	1	2	3	4	5
A7	具体的な戦略として展開されれば、本市の環境と経済に十分貢献する政策体系案ができあがった。	1	2	3	4	5
A8	総合的にみて、参加者達の時間と労力に十分値する政策体系案を作ることができた。	1	2	3	4	5

※ 今回のワークショップの「成果」について自由にご意見ご感想をお聞かせ下さい。

B. 次に、ワークショップの進め方について感想をお聞きます。 1～5の1つに○をつけてお答えください。		全 思 く わ そ な う い	あ ま り わ り な う い	あ そ う 程 度 う	か な り 思 う	大 変 思 う
B1	参加者達のメンバー構成は適切であった。	1	2	3	4	5
B2	参加者達の多様な意見・考えに触発され、創造的で視野の広い議論が行われた。	1	2	3	4	5
B3	自分自身の意見・考えがワークショップの成果に十分よく反映された。	1	2	3	4	5
B4	ワークショップ全体の時間の長さや時間配分は適切であった。	1	2	3	4	5

※ 今回のワークショップの「進め方」について自由にご意見ご感想をお聞かせ下さい。



豊岡市

政策モニタリング調査

日頃から市政にご理解とご協力をいただきありがとうございます。

豊岡市では、現在、6つの政策（次のページ）について、戦略的に成果を出す取組みを進めています。このアンケートは、皆さまのご意見をお聞きすることで、上記の取組みを評価・検討し、今後の取組みを改善するために実施するものです。

なお、このアンケートは、18歳以上の豊岡市民の皆さまの中から3,000人 を無作為に抽出して送付しております。アンケートの回答はすべて匿名で処理され、個人に関わる情報が公開されることはありません。また、集計結果は、市の政策改善の目的のみに使用され、その他の目的に使用されることはありません。

アンケート回答の所要時間は約10分です。お忙しいところ恐縮ですが、このアンケートの趣旨をご理解いただき、ご協力くださいますようお願い申し上げます。

【 返送締め切り日：平成26年5月7日（水） 】

平成26年4月24日
豊岡市

《 お問い合わせ 》

豊岡市 政策調整課 行政改革係 担当：吉谷、飯田

電話 0796-21-9022

FAX 0796-24-5932

Eメール seisakuchousei@city.toyooka.lg.jp

TOYOOKA
コウノトリ悠然と舞うふるさと

豊岡市の取組み

豊岡市では、いくつもの政策のうち、次の6つの政策について評価を行い、サービスの改善に結び付けたいと考えています。

- 1 安全・安心のまち
- 2 健康長寿のまち
- 3 環境に優しいまち
- 4 おもてなし観光のまち
- 5 交通の便利なまち
- 6 子育てに優しいまち

この6つの政策については、下記のような独自の取組みを進めています。

■ 「協働」型政策改善

6つの政策の計画・実施に際して、市民の皆さまとの「協働」により、ワークショップなどを通じて、皆さまと一緒に豊岡市の政策改善に取り組んでいます。今後も皆さまのご協力をよろしくお願いいたします。

「協働」とは、共通の目標に向かって共に行動することです。

「協働ワークショップ」では、参加する市民の皆さまと市で協働して「政策」を考えたり、見直したりする話し合いを行い、市民の皆さまの経験や知識を政策に反映し、共に実現に向けて行動していきます。



ワークショップの様子

■ 改善のためのモニタリング

6つの政策の改善に向けて、これから定期的に政策の効果と進捗をみるための調査（モニタリング）を行います。このアンケートはその第一回目となります。今後も毎年このようなアンケートを実施し、これらの政策が順調に進んでいるかどうか、どうすればもっとうまく行くか、皆さまと一緒に考えていきます。

0 回答者(あなた)ご自身についてお答えください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問1】 あなたの性別は？

- ①男性 ②女性

【問2】 あなたの年齢は？

- ①10代 ②20代 ③30代 ④40代 ⑤50代 ⑥60代 ⑦70代 ⑧80代以上

【問3】 あなたの職業は？

- ①会社員 ②自営業 ③公務員 ④パート・アルバイト ⑤主婦 ⑥学生
⑦NGO・NPO（活動内容：_____） ⑧その他（_____）

【問4】 あなたがお住いの小学校区は？

- ①豊岡小学校 ②八条小学校 ③三江小学校 ④田鶴野小学校 ⑤五荘小学校
⑥新田小学校 ⑦中筋小学校 ⑧奈佐小学校 ⑨港東小学校 ⑩港西小学校
⑪神美小学校 ⑫城崎小学校 ⑬竹野小学校 ⑭中竹野小学校 ⑮竹野南小学校
⑯府中小学校 ⑰八代小学校 ⑱日高小学校 ⑲静修小学校 ⑳三方小学校
㉑清滝小学校 ㉒弘道小学校 ㉓福住小学校 ㉔寺坂小学校 ㉕小坂小学校
㉖小野小学校 ㉗合橋小学校 ㉘高橋小学校 ㉙資母小学校

【問5】 あなたの同居家族の構成は？

- ①ひとり暮らし ②夫婦のみ ③夫婦と子ども（小学生以下の子ども：_____人）
④父親と子ども、または、母親と子ども（小学生以下の子ども：_____人）
⑤二世世代家族（夫婦と夫あるいは妻の親と同居）
⑥三世世代家族（小学生以下の子ども：_____人）
⑦その他（_____）

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 1

1 【安全・安心のまち】について、ご意見をお聞かせください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問6】 あなたの区では、災害時、被害を軽減するために「住民同士の助け合い行動ができる」と思いますか？

- ①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問7】 あなたは区で開催される防災訓練（消火器取扱い訓練、避難訓練、救命講習など）に参加したことがありますか？

- ①ほぼ毎回参加する ②ときどき参加する ③少なくとも一度は参加したことがある
④参加したことがない ⑤区で訓練を行っていない

【問8】 あなたは災害に備えて次のことを実践していますか？
下の一覧のうち、実践していることに**すべて○**をつけてください。

- A 消火器を設置している（最寄りの設置場所を知っている）
B 住宅火災警報器を設置している
C 非常持出し袋を準備している
D 家具の転倒防止を施している
E 住宅の耐震診断や耐震改修を行っている
F 最寄りの避難場所を確認している
G 避難ルートを確認している
H 有事の際、助けが必要な（または自分を助けてくれる）近所の人是否存在を認識している
I 有事の際の避難行動について、家族と話し合っている（避難場所や連絡の方法など）
J その他（_____）

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 2

2 【健康長寿のまち】について、ご意見をお聞かせください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問9】 あなたは現在、自分が健康だと思いますか？

- ①まったく思わない ②思わない ③思う ④とてもそう思う

【問10】 あなたはご自身の健康のために現在どのようなことを心がけていますか？
下の一覧のうち、心がけていることに**すべて○**をつけてください。

- A 食生活に気をつける
B 虫歯や歯周病にならないよう歯の健康に気をつける
C 睡眠や休養を十分にとる
D 適正体重を認識し体重をコントロールしている
E 定期的に健康管理や健康診断を受診する
F 運動やスポーツなど積極的に体を動かす
G 健康についての知識や情報を得る
H 趣味や旅行など生きがい（楽しみ）を持つ
I ボランティア活動や地域の活動に参加する
J 何もしていない
K その他（_____）

【問11】 あなたは健康維持・増進のために運動（1日30分以上）をしていますか？

- ①ほぼ毎日している ②週に3日以上している ③週に2日している
④週に1日以下 ⑤していない

【問12】 【問11】の回答で①～④の方にお尋ねします。その運動はどのくらい継続されていますか？

- ①1年以上 ②6か月～1年未満 ③3か月～6か月未満 ④3か月未満

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 3

【問13】 あなたと一緒に健康づくりをする仲間がいますか？

- ①たくさんいる ②まあまあいる ③どちらともいえない ④あまりいない
⑤まったくいない

【問14】 運動ができる公園や健康増進施設など、身近なところで健康づくりのできる環境が整っていると思いますか？

- ①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 4

3 【環境に優しいまち】について、ご意見をお聞かせください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問15】 豊岡市は、環境に優しいまちだと思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問16】 豊岡市は、近年、経済的に豊かになってきていると思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問17】 日常生活で省エネを意識していますか？

①まったくしていない ②していない ③分からない ④している ⑤とてもしている

【問18】 日常生活で環境に配慮した商品を意識して購入していますか？

①まったくしていない ②していない ③分からない ④している ⑤とてもしている

【問19】 豊岡市の市民や事業者の皆さまによる環境を良くする取組みが、豊岡市の経済にもプラスになると思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 5

4 【おもてなし観光のまち】について、ご意見をお聞かせください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問20】 豊岡市は、国内外から人が集まる、賑わい活気にあふれたまちだと思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問21】 あなたの地域（合併前の旧市町）にもっと観光客が来てほしいと思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問22】 市外の人に、豊岡市を、訪れる価値のあるまちとして勧めたいと思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問23】 現在、仕事あるいはボランティアとして、豊岡市を訪れる観光客への「おもてなし」活動に関わっていますか？

①はい ②いいえ

↳【「いいえ」と答えた方のみ】 機会があれば、観光ボランティア・ガイドなどとして、豊岡市の「おもてなし」に関わりたいと思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問24】 豊岡市の魅力的な観光資源は何ですか？

下の一覧から、魅力的だと思う観光資源を3つ選んで[]に記号を書いてください。

最も魅力的[] 2番目に魅力的[] 3番に魅力的[]

A 城崎温泉 B 城下町出石 C コウノトリ D 神鍋高原 E 竹野海岸

F 但東のチューリップ G 自然・景観 H 松葉ガニ I 但馬牛

J その他 ()

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 6

5 【交通の便利なまち】について、ご意見をお聞かせください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問25】 豊岡市の公共交通は便利だと思いますか？

①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問26】 日常生活で、公共交通を使うよう心がけていますか？

①まったくしていない ②していない ③どちらとも言えない ④している ⑤大変している

【問27】 あなたの地域にはどのような公共交通が必要だと思いますか？

下の一覧から、必要だと思う公共交通を3つ選んで[]に記号を書いてください。

最も必要[] 2番目に必要[] 3番に必要[]

A バス B 特急バス C タクシー D 乗合タクシー E 鉄道
F 飛行機 G その他 ()

【問28】 ビジネス・レジャー等の際の主な移動手段についてお聞きします。

(1) 大阪・神戸方面へ出かけるとき、主にどの移動手段を利用しますか？

①鉄道 ②バス ③自動車（マイカーなど） ④飛行機 ⑤その他 ()

(2) 東京方面へ出かけるとき、主にどの移動手段を利用しますか？

①鉄道 ②バス ③自動車（マイカーなど） ④飛行機 ⑤その他 ()

次のページへ >>>

豊岡市 政策モニタリング調査 - 7

6 【子育てに優しいまち】について、ご意見をお聞かせください。

*該当する番号に○をつけてください。

【問29】 豊岡市は子育て世帯が住みやすいまちだと思いますか？

- ①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問30】 現在、仕事またはボランティアとして、子育てを支援したり、地域の子ども会イベントなどの活動に関わったりしていますか？

- ①はい ②いいえ

↳【「いいえ」と答えた方のみ】 機会があれば、これらの活動に関わってみよう
と意思しますか？

- ①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

【問31】 あなた自身、あるいはあなたの周囲で子育てをしている方は、市の子育て支援サービスを活用していますか？（*現在子育て中の方はご自身のことについて、そうでない方は周りの方の様子についてお答えください。）

- ①まったく活用しない ②活用していない ③分からない ④活用している
⑤頻繁に活用している

【問32】 あなた自身、あるいはあなた周囲で子育てをしている方は、子育てを楽しんでいますか？（*現在子育て中の方はご自身のことについて、そうでない方は周りの方の様子についてお答えください。）

- ①まったく思わない ②思わない ③分からない ④思う ⑤とてもそう思う

アンケートは以上です。

ご協力、ありがとうございました。

【 返送締め切り日： 平成26年5月7日（水） 】