

**「ガバナンス手法」設計の失敗：
官民ネットワークによる公共サービス提供における「PPP の失敗」の一類型**

荒川 潤 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

玉村 雅敏 慶應義塾大学総合政策学部 教授

目次

はじめに

第1章 先行研究の概要

1. PPP の潮流
2. 官民ネットワークのガバナンス
3. PPP の失敗
4. 総括

第2章 官民ネットワークの事例分析

1. 国内事例
2. 海外事例
3. 総括

第3章 ガバナンス手法の検討の方向性

1. 「募集要項」の改善による失敗回避
 2. ガバナンス手法の方向性（検討の頭出し）
- むすびに代えて（今後の研究課題）

はじめに

政府機関間もしくは政府機関と民間事業者や非営利組織の複数の主体によるネットワークが形成されて、それにより公共サービスが提供され、政策課題の解決が図られるケースがある。象徴的には、大災害時の救助・復旧・復興などにおけるネットワークが想定しやすい事例であろう。そのような非常時に限らずとも、平時の通常の公共サービス提供においてもネットワークが形成されることは少なくない。

政府の財政難や複雑な政策課題の存在、市民に行政活動の結果・成果を示す必要性、等を踏まえると、このようなネットワークを通じた公共サービスの提供は、今後もその重要性や存在感を増していきそうである。

このようなネットワークの内、政府機関と民間事業者との間で構築される官民ネットワークは、官民の主体が連携して公共サービスを提供することから PPP（公共サービス提供型）の一形態として位置づけられる。そしてこの官民ネットワークもまた、他の PPP と同様に「PPP の失敗」から逃れることはできず、失敗することがある。その要因の一つが、ガバナンスである。

PPP の失敗の一類型とされる「ガバナンスの失敗」は、契約が「その通り実行されない場合」（根本、2012）であるが、官民ネットワークの失敗事例などからは、それに加えて、そもそも適切なガバナンス手法が設計されていなかったのではないかと窺える場合がある。つまり、異なる利害を持つ官民の多様な主体が参画して共同で公の価値を創造して提供する官民ネットワークには、その複雑性から、また事業期間が数十年と長期にわたることもあることから、高度なガバナンスが要請されるが、しかしそれを実現しうるような手法が設計されていなかったのではないかと、と思われる場合である。

官民ネットワークによる公共サービス提供の意義が増加するに従って、このタイプの失敗もまた増えていくことが懸念される。ガバナンスの困難さを克服する適切なガバナンス手法を構築して、的確に募集要項や契約に反映させることが重要となる。

本稿では、まず関連する先行研究の動向を概観した後に、既存文献を用いた国内外事例の簡単な分析を通じて、このようなガバナンス手法の設計が不適切・不十分と窺える事例の存在を確認する。そしてそれを踏まえて、どのようなガバナンス手法が設計される必要があるのか、その方向性の検討を行いたい。最後に、今後の研究課題を簡単に整理する。

第1章 先行研究の概要

1. PPPの潮流

Osbourne（2010）は、21世紀の公共サービスの提供や公共政策の実施には、「複雑（complex）」「複数（plural）」「分裂（fragmented）」といった特徴が見られるとし、具体的に、「相互依存する複数の主体が公共サービスの提供に貢献する」状況や、「政策決定システムに複数の主体が参画する」状況が見られるとしている。そして、そこには New Public Management（NPM）とは異なった様相が見られることから、それをよりの確に理解するためには、New Public Governance（NPG）ともいべき新たな考え方が求められていると指摘する。

また Kettl（2009）は、「伝統的な階層組織ではなく分散したネットワークによってサービスを実施する公共施策が増えて」おり、「こうした施策は、連邦、州、地方の各政府のあいだや、公的機関、民間企業、非営利組織のあいだ、あるいは国内外の組織のあいだの複雑な関係に頼って運営されている」としている。

このような公共サービスの提供に複数の主体が貢献する枠組みとしては、Kettl（2009）も指摘するように、政府間ネットワーク（複数省庁間、もしくは異なる政府レベル間）や、官民ネットワークなどが想定される。官民ネットワークとは、官民の多様なアクターが役割と責任を分担しつつ、相互依存の環境の下で、共同で公の価値を創造して利用者（市民）に提供するネットワークである。このようなネットワークによる公共サービスは、例えば大規模災害への対応などが象徴的で分かりやすい事例であろう。実際にはそのような緊急時に限らずとも、例えば、官民がそれぞれの責任を分担して共同でサービス提供するものとして、PFIによる公立病院、同じく PFIによる刑務所、コンセッションによる空港・上下水道・有料道路の運営なども、この範疇に入ると考えられる。

2. ネットワークのガバナンス

ネットワークによる公共サービスの提供は、その特徴を踏まえると、ガバナンス面への配慮が重要となる。Osbourne（2010）は、NPG では「成果をもたらすための組織間関係とプロセスのガバナンス」が重要となり、また「不均衡な主体によるネットワークを成功に導くナビゲーション」が必要となる、としてガバナンスの視点を指摘している。

多様かつ多くの主体が共通の目的に向けて協働して公共サービスを提供するネットワークでは、ガバナンス上の多くの課題（challenges）があることが指摘されており、全体としてガバナンスの難易度が高くなる（表1 参照、Provan and Lemaire 2012）。このようなネットワークでは、参加主体の価値観や利害は多様であることが多く、そのような主体が共通の目的の実現に向けて共同作業する際には、煩雑な調整業務が必要になると共に、

時に文化の衝突も避けられない。また、必ずしも自らの利害がネットワークの意思決定に反映される訳ではないことから、各主体としての成果の追求や利害関係者への説明責任にも制約が生じることとなる。Kettl（2009）も、ネットワークによる公共サービス提供の課題として、その提供システム全体をコントロールして説明責任を果たせるような主体が存在しない点を指摘している。

表 1 ネットワーク・ガバナンスの課題

課 題	概 要
ネットワークの目的に対するバラバラの関与	◆ネットワーク成果と自身の機関の利害の重なり具合がマチマチであり、それが関与の程度の差を産み出す。
文化の衝突	◆（多様性は強みでもあると共に）協働を困難にしかねない要素にもなる。
自主性の喪失	◆ネットワークの決定が自身の機関の利害を反映しない懸念。
コーディネーションの疲れと費用の増加	◆意思決定と実施に時間と労力を要する。 ◆適切なネットワーク・ガバナンスの導入が不可欠。
説明責任の低下	◆成功・失敗を特定の機関に帰すことができず、説明責任が拡散。「フリーライダー」を生む出す懸念。
マネジメントの複雑さ	◆自身の組織とネットワークの二股をかける必要性。 ◆ネットワークの目的にかかる参加者間の緊張・紛争。

（出典）Provan and Lemaire (2012, p642)の該当部分の記述を筆者が要約した

そして、Provan and Lemaire（2012）と、Milward & Provan（2006）が共通して指摘するように、ネットワークにてマネジメントを担当するマネージャーにとっては、ネットワーク全体と自らの組織との双方を見ることが求められている。Milward & Provan（2006）は前者を「ネットワークのマネジメント（Management of Network）」と称し、また後者を「ネットワークにおけるマネジメント（Management in Networks）」と称している¹。

このように、ネットワークによる公共サービスの提供には、ガバナンス上で多くの課題があるが、それが、価値観がより一層大きく異なる官と民によって構成される官民ネットワークの場合には、そのハードルがより一層高くなるものと考えられる。

3. PPP の失敗

ガバナンスの難易度が高いネットワーク、特に官民ネットワークにおいては、このガバナンス上の原因により、困難に直面して目的の達成ができなかったり、最悪の場合には破綻したりすることも生じている。そこで次に、PPP の失敗についての先行研究を整理する。

(1)「PPP の失敗」の種類

市場の失敗、政府の失敗のみならず、PPP にも失敗は実際に存在する。既に起きている PPP の失敗を踏まえて、その失敗を体系的に類型化すると共に、その改善方策を分析・提案しているのは、根本（2011、2012、2013）である。ここで根本は、公共サービス型 PPP の場合を含めて、PPP の失敗には、大別して「目的の失敗」「アンバランスの失敗」「非競争の失敗」「メッセージの失敗」「ガバナンスの失敗」の 5 つの種類があることを、例とともに示している（表 2 参照）。なお、根本の定義として、失敗とは、必ずしも事業としての破たんではなく「最適な状態から（著しく）かい離れた状態」をそのように位置づけている。そして「ガバナンスの失敗」とは、契約が「その通り実行されない場合」であり、例えば、「契約の内容及があいまいで正しく理解されない、適切にモニタリングされていない、契約の履行が不十分でもペナルティが不明確であるため課せない」場合などが該当するとしている。

表 2 「PPP の失敗」の種類（公共サービス型 PPP の場合）

種類	概要
目的の失敗	目的設定自体が誤っている場合。 例： 本来不要な事業を公共サービスとして維持しつつ、それを PPP として提供している場合。
アンバランスの失敗	目的設定自体は正しくても、官民の役割分担の設定が間違っている場合。民が不得意な仕事を民に押し付ける場合。民に得意な分野を分担させていない場合。 例： 給食センターを委託、PFI 化しながら調理業務は公務員の調理師が引き続き担う場合。
非競争の失敗	競争状態がない、もしくは著しく競争制限的な条件の場合。 例： 公募を経ずに自治体の外郭団体に指定管理者を委ねる場合、地元企業だけに参加を認めるもしくは著しく優遇する場合。
メッセージの失敗	本来官が望んでいた条件が募集要項に上手に表現されておらず、民が表面的なメッセージから最善と判断して提案した内容と齟齬がある場合。 例： 目的には地域活性化、景観保全、バリアフリー、にぎわい創出など複数の目的が記述されているが、選定は価格の安いものが選ばれる方式（一般競争入札など）を採用している場合。
ガバナンスの失敗	契約がその通り実行されない場合。契約内容が順守されない場合。 例： 契約の内容及があいまいで正しく理解されない、適切にモニタリングされていない、契約の履行が不十分でもペナルティが不明確であるため課せない場合。

（出典）根本（2012、2013）の関連部分の記述を筆者が表形式にした

(2)「募集要項」の改善による失敗の回避

このように、PPP の失敗を体系的に整理した上で、根本（2012、2013）は、これらの失敗は多くの場合、「募集要項」の改善によって回避可能となると指摘する。

具体的に、まず「PPP の失敗は、官の募集要項の段階でほぼすべて発生しているといえる。言い換えると、失敗しない募集要項を作成することができれば、かなりの程度 PPP の失敗を回避することができる。」とし、その内、ガバナンスの失敗については、「第 5 のガバナンスの失敗は、情報の非対称性のモラルハザードを防ぐ方法であるモニタリングやインセンティブの工夫で対処する。例えば、KPI（Key Performance Indicator、目的を少数の客観的に把握可能な指標で表現して、その指標の達成度だけで管理する）は有効な方策である。」としている。そして、「以上の通り、PPP の失敗は、市場の失敗や政府の失敗と同様にある程度必然的に発生するものであるが、PPP の現場で導入されているさまざまな知恵を活用することで、かなりの程度発生を抑制することができる。また、そのカギは PPP 事業を開始する際に一般的に用いられている募集要項の質にあることが分かる。」と総括している。

4. 総括

以上を簡潔に総括すると、①多様な複数の主体が共同で公共サービスの提供に貢献するネットワーク型の公共サービスが増えており、またその重要性も増しており、その意味で PPP の潮流に変化がみられる、②公共サービスを提供するネットワークのガバナンスを有効なものとするには多くの課題があり、官民ネットワークの場合には特にそのハードルが高くなる、③「PPP の失敗」には、ガバナンスが失敗したことによるもの（契約がその通り実行されない場合）も存在しており、それを回避するには、他の PPP の失敗の類型と同様に、募集要項の改善が有効である、ということになりそうである。

このような先行研究の整理の結果として惹起されるのは、官民ネットワークなどの高度で複雑なガバナンスが求められる場合において、果たして、しっかりとしたガバナンス手法が設計できているのだろうか、という疑問である。つまり、そもそものガバナンス手法の設計がしっかりとできていなければ、たとえ「メッセージの失敗」や「ガバナンスの失敗（契約がその通り実行されない）」がなくても、「PPP の失敗」に至ってしまうのではないかと、ということである。この場合、適切なガバナンス手法が構築されていないので、契約書にも反映されず、実施もされない、ということになる。

言い換えれば、公共サービス提供型 PPP における「ガバナンスの失敗」には、①契約がその通りに実行されない場合（ガバナンス手法は契約に反映されているものの、それが機能せずに効力をもたないため、順守されずに実施されない契約条項がある場合）と、②そもそも適切なガバナンス手法が設計されていない場合、の双方があるのではないかと、い

うことになる。後者は、言わば「ガバナンス手法」設計の失敗ともいうべき状況もあるのではないか、ということである。

そこで以下では、国内外における官民ネットワークの事例に対して、既存文献を用いた簡単な分析を行って、それらの案件がガバナンス手法の設計の観点からどのように位置づけられるのかを整理することで、上記②のケースがありうるのかを確認していきたい。

なお根本（2012）は、「ガバナンスの失敗」を契約が「その通りに実行されない場合」としているが、その例示の説明等を見ると、この概念の中に既に①②の両方を含むと考えているとも読める。もしそうであれば、これら両者の存在を明確にすると共に明確に切り分けて、それぞれについての失敗回避策を具体的に講じることで、この体系的な類型化の有用性がより一層増すのではないかと、このように本稿の問いを改めたい。

第2章 官民ネットワークの国内外事例分析

このような問いに答えるために、以下では、国内・海外の官民ネットワークの事例からガバナンス手法に関連する部分を整理する。この簡易な事例分析を踏まえると、官民ネットワークにおいては、ガバナンス手法の設計上の不備が要因となって、PPP の失敗が起きている例があるのではないかと考えられる。ここで、ガバナンス手法設計上の不備とは、施策分野や個別案件の特性に応じた適切なガバナンス手法が構築されていないことを意味する。

1. 国内事例

（1）PFI 病院

PFI 方式による公立病院は、医療行為というコア業務及びその事務を担当する官と、施設・設備・調度品の維持管理というノンコア業務を担当する民とが協力して、病院サービスを市民・患者に提供するという、典型的な官民ネットワークによる公共サービスの提供である²。

病院分野の PFI は、平成 13 年から実践されており、これまでに約 20 件の導入事例がある（実施方針公表ベース）。これらの内、初期の 3 件が一般的に「第一世代」と言われている（堀田 2010、古島 2011）。その経験を踏まえ様々な改善を施しながら、その後「第二世代」「第三世代」と発展している。

「第一世代」は、残念ながら、3 事例の内の 2 事例（高知医療センター、近江八幡市立総合医療センター）が、何れも開業してからわずか数年間で、PFI 契約を解消して従来の地方自治体による直営方式に戻るといった結果に至っている。病院 PFI の解約 2 事例についての

事例研究や関連文献は、様々に分析され指摘されている主要原因の一つに、ガバナンス手法設計上の失敗があったことを示唆している。

まず、この点について佐野（2011）は、契約解除を招いた「第一世代」2 事例の課題として、①事業計画の不備、②PFI に対する正しい理解の不足と過大な期待、③官民間の連携の不足、④制度設計（特に、行政におけるガバナンス確保、及び官民の適切な役割分担）の不備、を指摘している。

またこの内の③について、行政・SPC のそれぞれにて、相手に対する不信感が増長され、それが相互理解や意思疎通を図りつつ両者連携のもとで質の高い病院サービスを図ろうという積極的な姿勢を失わせていくことにつながった、と指摘する。そして、④の前段の「行政におけるガバナンス確保の不備」については、「条件設定（メッセージ）ーモニタリングーペナルティ」というメカニズムを通じた、行政による、事業や SPC に対するガバナンスが十分ではなく、特に行政による条件設定（メッセージ）が明確ではなく不十分、としている。この指摘は、「メッセージの失敗」があったということよりも、契約書に反映されるべきメッセージ内容（すなわちガバナンスの仕組み）が不明確であったと解するべきと考えられる。

次に堀田（2010）も、両事例において「モニタリング基本計画書」に曖昧な部分が多かった点や、官民の連携不足、マネジメント能力の不足があった点等、佐野と同様のガバナンス上の課題を指摘すると共に、特に、官民がそもそもの相互の目的・利害の違いを乗り越えられず、その限界がそのまま露出してしまった点に着目している。

また松尾（2010）は、両病院の PFI 契約解除の原因の一つを「シミュレーションの不足」とした上で、「PFI 病院の問題点は、様々な事態が生じた場合に備えた予測が不足していることや、現実的な数字設定がなされていない点である。」「さまざまな面で十分な予測や検討がされていなかったことが窺えた。」と指摘する。そして、「運営型 PFI は特殊な形態である上、病院のように、現場の効率性を重視し、専門的知識を必要とする分野では、職員同士の連携が欠かせない。しかし、PFI 方式では 2 つの組織が介在するため非効率となり、・・・」と、病院事業の特性と、PFI 方式による病院運営の特性とを十分に踏まえたガバナンスが存在していなかったと指摘する。

そして、PFI 病院の開業からわずか 1 年余りで経営難に直面した近江八幡の事例で、同センターの経営再建策を検討した近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会による提言書「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言」（以下、あり方検討委員会）にも、ガバナンス手法の設計の失敗に関連する指摘がみられる。

既述のように、PFI 制度に基づく公立病院運営においては、非営利活動として医療コア業務を行う病院の組織と、営利活動として医療ノンコア（周辺）業務を担う組織（特別目的会社（SPC））という価値基準の異なる 2 種類の組織が、相互に連携して医療サービスを提供する仕組みになっている。従って、「常に病院側と SPC 側という 2 つの組織が院内で混在して業務を行うかたちとなり、病院運営上で両者の円滑な意思疎通が求められる。」（あ

り方検討委員会、2008）しかし現実には、「両者は協働して総合医療センターの医療の質の向上を目指していく関係でありながら、その性質の違いからであろうか、医療現場において必ずしも円満な関係を築いていないことが、病院職員のアンケート調査からも明らかになっている。」（あり方検討委員会、2008）そして、「今回の騒動の発端は、市・病院と SPC 側双方の経営責任者間の普段からのコミュニケーション不足も大きな原因となっているのではないかと推測される。」（あり方検討委員会、2008）と指摘している。

このように事例分析からは、（もちろん「メッセージの失敗」や契約がその通り実行されない「ガバナンスの失敗」の存在も否定できないが）、病院分野及び個別案件の特性を踏まえた適切なガバナンス手法が構築されていなかったことも一つの要因となって破綻が生じたという、ガバナンス手法設計上での失敗があったであろうことが窺える。また経営再建の報告書（提言）も、その点を示唆している。

（2）PFI 刑務所

松尾（2010）はまた、わが国の PFI 刑務所について、「美祢社会復帰促進センターでは、運営上の要望事項への対応が遅い、あるいは実現されないことが問題となっている。・・・

（中略）・・・迅速な対応が必要とされる刑務所では、緊急の事態であった場合に、対応しきれぬのか不安が残る。」「官と民の意識の差が未だにあり、コミュニケーションが完全にとれているとはいえない状況である。」と指摘しており、ここでも、ガバナンス手法設計上の失敗が存在すると推定しうることを示唆している³。

2. 海外事例

次に目を海外に転じて、海外（英国）の官民ネットワークの事例の状況を確認したい。英国の事例を分析して紹介する林と中野（2014）は、以下の 2 事例にて、ガバナンス手法設計上の失敗及び成功があったことを示唆している。

（1）ロンドン地下鉄

ロンドンの地下鉄は、道路、トンネル、信号システムの改修などを行う「インフラ部門」と、その上で地下鉄の運行や駅の管理などをおこなう「運行部門」を分割するという「上下分離」方式により官民ネットワークが構築され、下の「インフラ部門」を民間事業者が担当した案件である。官民ネットワークとしての開業後、わずか数年で破綻した。

ここで林と中野（2014）は以下のように述べて、官民の相互連携部分のみならず、官民双方においてもガバナンス手法の設計が不十分であったことを指摘している。「民間のコンソーシアムにおいてガバナンスやリーダーシップが欠如していたこと、分離された「イン

フラ部門」と「運行部門」との連携が十全に機能していなかったという問題も考慮に入れる必要がある。現にコンソーシアムは、事業全体のマネジメントに要する基礎データを十分に入手できておらず、政府部門に対し、事業そのもののコストパフォーマンスにつき現状報告することすら、ままならなかったとされている。さらに、ガバナンスの欠如という問題はコンソーシアム内部に限定されたものではない。政府部門においても、情報不足などを背景に、PPP 事業の進捗をきめ細やかに掌握し、事業全体をシステムティックに管理・監督するという基本ができていなかったのである。」

そしてこの事例ではさらに、「メッセージの失敗」も同時に起きていたことが窺える。「また、事業そのものもさることながら、PPP 契約についても、内容的に複雑であるとともに、その意味内容や解釈が明確でない部分が含まれていた。実際問題として、当該契約については、締結の段階で、対象となるインフラの改修・更新に関わる事業を十全に特定することすらできておらず、内容的に不備がきわめて多いものであった。これらは、事業期間中において、当事者間におけるトラブルに発展し、諸々の状況変化への迅速な対応を困難にした最たる要因の一つである、と考えられている。」（林と中野、2014）

（2）M6 有料道路

次に、M6 有料道路の事例を見る。これは、「コンセプション」方式による案件であり、英国政府の評価によると「成功事例」とされているものである。この事例について、林と中野（2014）は、「事業全般を通じて、高速道路庁と同社との間の連携（positive partnering relationship）が緊密に図られている点にも留意すべきであろう。」と述べ、成功事例とされるこの有料道路のコンセプションでは、その要因の一つとして、官民の連携が円滑であったことが示されている。これは、官民の連携についての適切な枠組みが設計され、契約書にも的確に反映されると共に、官民により適切に運営された結果であると考えられる。

（3）英国の国家監査事務局や下院での指摘を踏まえた分析

林と中野（2014）では、これらの事例分析の後に、国家監査事務局や下院議院公共会計委員会により指摘されている PFI の課題についても要約した上で、それらも踏まえた総括を行っている。その中には、ガバナンス手法設計上の失敗に関連する事項も含まれている。具体的には、「PPP プロジェクトが長期にわたる契約に基づくものである点に鑑み、状況の変化が生じた際にも事業の方向性を適正にコントロールしていくうえで、官民におけるガバナンス体制を十全に整備することが肝要である。また、事業遂行の状況を注視しつつ、契約管理・マネジメントを緻密に、継続的に行うことが期待される。」と、長期契約にも対応しうるガバナンスの体制の構築と、状況の変化に応じた柔軟な対応の重要性を指摘している。

3. 総括

このように、既存文献を基にした簡易な事例分析ではあるが、官民ネットワークにおいては、(もちろん「メッセージの失敗」や契約がその通り実行されない「ガバナンスの失敗」の存在も否定できないが)、施策分野や個別案件の特性に応じた適切なガバナンス手法が構築されていないという、ガバナンス手法の設計上の不備が要因となり、PPP の失敗が起きている例があることが窺える。

第3章 ガバナンス手法の検討の方向性

次に、このような状況を踏まえて、ガバナンス手法設計上の失敗にどのように対応していくことが望ましいのか、その方向性を検討する。

1. 「募集要項」の改善による失敗回避

このような官民ネットワークにおけるガバナンス手法設計の失敗に対する対応策としても、基本的に、根本(2012、2013)が指摘するような「募集要項」の改善が有効と考えられる。政策分野や案件の特性を踏まえた適切なガバナンス手法を設計して、それを的確に募集要項に反映することで、PPP の失敗が起きるのを回避していくことが重要だと思われる。

併せて、これも最終的には募集要項に反映させるべき事項ではあるが、官民ネットワークの事業期間が例えば数十年など超長期にわたることも少なくない状況を踏まえて、中長期にわたるガバナンス手法の「持続可能性」を確保し高める仕掛けを用意しておくことも重要であると思われる。例えば、当該ガバナンス手法が長期にわたり確実に実施されるような工夫や、内外の状況の変化に応じて当該ガバナンス手法の見直しを行うようにすること、などである。これらの仕組みも、募集要項の中に的確に反映されなければならない。

2. ガバナンス手法の方向性(検討の頭出し)

官民ネットワークにおいて、具体的にどのようなガバナンス手法の設計が求められるのか、上記の事例分析を踏まえて、その事項と概要の頭出しをしておきたい。ガバナンスに関する以下のような項目について、適切な手法が設計され、募集要項及び契約書に反映されることが望まれる。

● 官民ネットワークにおける業績測定及びモニタリングの方法

複層的かつ複雑な構造の官民ネットワークにて、どのような業績指標による、どのような業績測定を行うのか。それを官民双方のモニタリングにどう活かしていくのか。

モニタリングを行うこと自体は、本稿で取り上げた事例においても実施されている。従って、ここでの論点は、「官民ネットワーク」に適する手法であるか、という点である。事例で実施されているモニタリングは、2 病院や美祢社会復帰促進センターの例にて典型的にみられるように、発注者である官が受託者である民の業績達成を確認して、必要に応じて改善勧告や対価の減額を行うという発注者による委託先管理の観点から実施している場合が多い（高知県・高知市病院組合、2003）（日本経済研究所、2004）。

しかし、官民がそれぞれ役割を担いつつネットワーク全体としての価値創造を目指す「官民ネットワーク」では、以下のような別の視点を包含した業績測定への取組みが求められると考えられる。

- ・階層性の確保（例えば、①ネットワーク全体、②部門、③小部門、④参画する各主体、という単位による複層的な業績測定）
- ・相互性の確保（民ばかりではなく官の業績も問われる）
- ・業績情報の「解釈」と今後の対応策の検討（客観的な情報への意味づけと官民の合意）
- ・説明責任（官民の多様な主体による多様な利害関係者に対する説明責任に使用可能な多様な業績情報を提供）

つまり官民ネットワークでは、KPI（Key Performance Indicator）を用いて「目的を少数の客観的に把握可能な指標で表現して、その指標の達成度だけで管理する」（根本、2012）ことを原則としつつ、Provan と Milward（2001）や Kettl（2009）が指摘するように、それを複層的に実施したり、複数の説明責任体系をまわすことなどが重要になってくる。

● 相互のコントロール確保の方策

官民双方が役割を担ってリスクを分担していることを踏まえ、相手方に対するガバナンスをどのように利かせるか。

官民ネットワークでは、事例にみられるモニタリングのような官による民の管理のみならず、その逆の取組みである民による官の管理も求められる。しかし、例えば 2 病院や刑務所の事例では、募集要項及び関連文書には、そのような視点からの取組み手法は存在しない。上記の業績測定や下記の会議体での取組みを通じた、双方向性が確保されたガバナンス手法を構築する必要がある。

● 意思疎通と合意形成・意思決定の方策： 枠組み（会議体など）とその運営方法

官民の多様かつ価値観の全く異なる主体の間で、どのように意思疎通を図り、どのように合意を形成し、ネットワークとしての意思を決定するかについての具体的な方法。特にどのような会議体を設けて、それをどのように運営するのか。併せて、利害の衝突が起き

た時に、具体的にどのように対処するか。

例えば、高知医療センターの事例では、募集要項やその関連文書に、官民の会議体の設置に関する条項が見られない。その後、実態上は、経営企画協議会という組織が設置された（日本経済研究所、2003）。高知の事例ではまた、「病院組合職員との協働により、業務を提供すること」「病院組合職員の連携体制を構築し、効率的な業務の提供を支援すること」という官民の連携を求める記述が業務水準書にあるが、それ以上の具体的な要件設定はなされていない（高知県・高知市、2003）。他方、近江八幡市の事例では、「調整会議」の設置は募集要項及び関連文書にて規定されていたものの、「本事業に関する必要な一切の協議を行う」こととなっており（日本経済研究所、2003）、その機能や出席者は曖昧であった。また、選定基準として「市及び病院当局との連絡・交渉体制は明確か」との視点は示されているが、それ以上の詳細はなく、かつ本項目への配点は10点（1,000点満点。うち質の評価は500点満点）であり、特に重視されていた訳ではない（近江八幡市、2003）。そして、美祢社会復帰促進センターの場合にも、会議体、官民の意思疎通や合意形成については、運営事業者選定の評価基準となっていない（法務省、2004）。

では、官民ネットワークの場合には、どのような方法が求められるだろうか。単に会議体の設置を決めておけば良いということにはならないものと思われる。

例えば、官民ネットワークの持つ複層性に対応した複層的な会議体の在り方が求められるよう。官民の担当者が日常的な報連相ができる枠組み、部門における定期的な進捗管理の枠組み、最高責任者が出席して契約や要求水準の改訂を行うような公式性の高い全体的な枠組みなど、それらの機能（及び責任・権限）や参加者にも複層的な対応が求められるのではないか。

また、官民（もしくは民民）の利害の衝突への対応も重要な視点である。官民ネットワークには、参加目的や利害が全く異なる官民の多様な主体が参画していることから、利害の衝突が日常的に当たり前のように発生することを前提とした官民協議の枠組みが求められる。第三者によるファシリテーター機能の確保、相互の利害が異なることを前提とした日常的な協議の積み重ねによる「共有知（共通認識）」「相互信頼」の蓄積・醸成、緊急避難措置・一時的な棚上げ措置の検討・導入、などが検討しうるかもしれない。

なお官民ネットワークでは、民のみならず、官側にも当該案件の責任者を配置しなければならないと思われる。これは、首長や幹部クラス、部局の長クラスではなく、縦割りの行政組織構造を超えた単独の「事業責任者」を配置することである。この責任者は、民側のSPCを統括する事業統括責任者の官側のカウンターパートとなるべき役職である。

● 臨機応変が求められる事態やリスク分担の「穴」への対処方法

現場の緊急事態や不測の事態の発生により臨機応変の柔軟な対応が求められるケースや、リスク分担や契約規定の中間（責任主体が明確になっていない穴の部分）で問題が発生したケースなどにどのように対応するのか。一次対応＜応急措置＞と、二次対応＜その後の

制度として>の双方の在り方の検討（費用負担の在り方を含めて）。

例えば、近江八幡市の事例では、募集要項及び要求水準書等の関連文書の中で、この点への対処方法が示されておらず、病院という、患者を目の前に臨機応変の対応が官民双方に求められる業務でありながら、あり方検討委員会（2008）が指摘するように、「患者さんが感情を持った生身の人間である以上、その接遇においては十人十色の臨機応変な対応が必要であり、それらに必要とされる臨機応変な対応内容をすべて契約書の文言に規定することは不可能であるとともに、受託業者側が、契約文言にないことを理由に逐一对応を拒んでいては、円滑かつ効率的な病院運営は不可能である。」という状況に陥っていた。

このような状況を踏まえて、契約書やリスク分担表に規定しきれない事態が発生して、官民ネットワークとしての臨機応変の対応が迫られることを前提とした対処の方法を構築しておく必要がある。具体的には（単なる例示ではあるが）、そのような事態が生じた際には、①官民どちらかの業務統括責任者の判断と指示により、官民の現場がまずは自らの目前に発生している事象に対応する、②その後、官民の会議体を活用した検証作業を行って、同様の事態が再び発生した場合の適切な対処方法を検討する（例：今回と同様の対応をする、官民どちらかの対応リスクとして位置づける、等）、③それにとまなう経費の処理方法を検討する（一方から他方への支払い、官民双方から一定の「共通経費」を供出してこのような臨機応変の対応が求められた際の資金とすること、等）、④それを踏まえ、必要に応じて、会議体を通じた要求水準書や契約書を改訂を行う、などの方策が検討される必要がある。

● 状況の変化への対応方法

長期契約中のネットワーク内外の状況の変化にどのように対応するのかを、ガバナンスの仕組みとして、どのように組み込んでおくか。

例えば、近江八幡市の事例では、①物価変動等に合わせてサービス対価を5年ごとに見直すことや、②業務範囲・内容、要求水準書等を変更する際の手続きが定められていること、③優先交渉権者の選定基準の中に「業務の成長と変化への対応能力・姿勢」を設けていることなど、状況変化に対応する一定の方法は規定されている。しかし、この内の③も、「医療環境の変化を病院運営業務に反映する方向性は適切か」「最も影響を与えると考えている要因は妥当で、かつ対応策は適切か」という、その時点で既に見越すことができている状況変化への対応力を評価しているものであり、ネットワーク事業の長期性を見据えたものにはなっていない。また本項目への配点は10点（1000点満点。うち質の評価は500点満点）であり、特に重視されていた訳ではない（近江八幡市、2003）。

官民ネットワークの複雑さや、事業展開が長期にわたることなどを踏まえると、将来の状況変化をどのように予測・推測するか、想定外の・突発的な・抜本的な状況変化などに対して、公共的価値の提供を維持しつつ、どのように動的に対応していくのかという視点からの手法の構築が求められる。

本項で議論しているような、複層的な業績測定、複層的な意思疎通、臨機応変の対応を組合せた取組みの中で、想定外の抜本的・突発的な状況変化が起こることを前提とした日常的な協議の積み重ねによる「共有知（共通認識）」「相互信頼」の蓄積・醸成が、ここでも基礎となると考えられる。その上で、官民の協議事項の中に、意図的に、将来状況の予測・推測に関する事項も加えて、対応可能性を高めておき、必要な準備をしていくことが欠かせない。

むすびに代えて（今後の研究課題）

以上、本稿では、官民ネットワークにおけるガバナンスの失敗には、契約がその通りに実行されない場合に加えて、ガバナンス手法がそもそも適切に設計されていなかった場合もありそんなことを、簡易な事例分析を基にしてではあるが検討してきた。

今後、複雑かつ高度なガバナンスが求められる官民ネットワークの存在が増していきそうなことを踏まえると、このように、ガバナンス手法の設計上の失敗を、契約が履行されない失敗と明確に区別しておくことは、さらなる失敗事例の発生を可能な限り防いでいくという観点からも重要なのではないかと考えられる。成功・失敗の双方の事例の詳細な分析を通じて、官民ネットワークの特性を十分に踏まえた適切なガバナンスのあり方を検討していくことが、そのような貢献につながっていくものとする。

今後に残された研究課題としては、①本仮説のより詳細な検証を行うこと（本稿では簡便な検証を実施したに過ぎないため）、②「PPPの失敗」の類型化の有用性をより一層高めるための検討を行うこと（PPPの形態による特徴の整理など）、③官民ネットワークにおける適切なガバナンス手法を具体的に検討すること（上記の頭出しなども参考として）、などであろう。長期にわたりかつ複雑な官民ネットワークにて如何にガバナンスを効かせていくのかは、非常に重たい検討課題であるが、適切なガバナンス手法のあり方の検討に貢献しうる研究が今後も重要だと思われる。

脚注

- 1： ネットワークにはその全体を構成する部門としての複数の小ネットワークがあり、それらが複層的に存在するので、後者が Networks と複数形になっているものと思われる。
- 2： いずれも事業総体は混合型（サービス購入型と独立採算型の混合、BOT と BTO の混合）であり、その内、病院事業部分は BOT のサービス購入型であった。
- 3： BOT のサービス購入型であった。

謝辞

匿名の査読者の方々から、拙稿に対して大変貴重なご指摘を頂き、本稿の論旨を明確にする上での、また議論を具体的にする上での、大きな足掛りとなった。この場を借りて、お礼を申し上げますと共に、感謝の意を示したい。

参考文献

- 近江八幡市（2003）『近江八幡市民病院整備運営事業 優先交渉権者の選定報告』
- 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会（2008）『近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言』、平成 20 年 1 月 （本文中では初出時以降は、あり方検討委員会という名称で引用・参照を行っている。）
- 高知県・高知市病院組合（2003）『高知医療センター整備運営事業（2 次募集）業務水準書』
- 高知県・高知市病院組合（2003）『高知医療センター整備運営事業（2 次募集）募集要項』
- 高知県・高知市病院組合（2002）『高知医療センター整備運営事業 1 次募集要項』
- 古島洋平（2011）「アドバイザーからみた病院 PFI の現状と今後 ～病院 PFI 各世代の取り組みを踏まえて～」ITEC 病院運営研究会 継続研修（プレゼンテーション資料）
- 佐野修久（2011）「契約解除事例からみた病院 PFI 事業の課題」、『年報公共政策学』、Vol.5: 57-79
- 戸川伸一（2011）「ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態の NPM—病院 PFI をケーススタディとして—」、『研究年報 社会科学研究』、第31号(2011年2月15日): 47-88
- 日本経済研究所（2003）「アンケート調査及びヒアリング調査から抽出された医療施設 PFI 及び複合施設併設型医療施設 PFI の課題・論点の整理」、財団法人日本経済研究所『医療関係 PFI 複合施設併設型事業化検討調査研究』第3章4.: 100-174
- 根本祐二（2011、2012、2013）「PPP 研究の枠組みについての考察（1）（2）（3）」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要』、創刊号（2011 年 3 月）：19-28、第 2 号（2012 年 3 月）：4-20、第 3 号（2013 年 3 月）：17-43
- 林泰三、中野宏幸（2014）「イギリスにおける PPP/PFI の事例」、山内弘隆編著『運輸・交通インフラと民力活用—PPP/PFI のファイナンスとガバナンス』慶応義塾大学出版会、第 8 章：197-215
- 法務省（2004）『美祢社会復帰促進センター整備・運営事業事業者選定基準（案）』
- 堀田真理（2010）「わが国における病院 PFI をめぐる現状と課題」、『経営論集』、第 75 号（2010 年 3 月）：149-172
- 松尾多英子（2010）「PFI 刑務所について—多角的検討と評価」、『龍谷大学大学院法学研究』、第 12 号（2010 年 7 月）：1-28
- Kettl, Donald F. (2009). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*. New York, N.Y.: W.W. Norton & Company, Inc..（ドナルド・ケトル著、稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳『なぜ政府は動けないのか—アメリカの失敗と次世代型政府の構想』勁草書房、2011 年）
- Milward, H. Brinton, and Provan, Keith G. (2006). *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government.

- Osborne, Stephen P. (2010). Conclusions: Public Governance and Public Service Delivery: A Research Agenda for the Future. In Stephen P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Oxon, United Kingdom: Routledge, 413-428.
- Provan, Keith G., and Lemaire, Robin H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*. September/October 2012, Vol. 72, No.5:638-648.
- Provan, Keith G., and Milward, H. Brinton (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. July/August 2001, Vol. 61, No.4: 414-423.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York, NY: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, LLC.

英語による論文題名、執筆者所属、執筆者氏名、英文要約

Failures in Designing Governance Scheme: Another Category of “PPP Failures”

A: Ph.D. Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

B: Professor, Faculty of Policy Management, Keio University

A: Jun Arakawa

B: Masatoshi Tamamura

Summary

Nowadays, many public service is provided through networks. One major type of the network is Public-Private Network where both public and private entities are jointly creating public values to be delivered and generally more advanced governance scheme is needed. The complicated nature of network and often long project term demands well-designed and well-structured governance mechanism. Quick and easy case analysis of Japan and UK through literature, however, indicates the existence of project failures caused by inappropriate governance scheme. In those cases, origin of the failures seemed not to be by inappropriate implementation of appropriate governance system, but by inappropriate design of governance system itself. This type of failure should/could also be one of major categories of “PPP Failures.” In order to reduce the failure risk, even partially, this category of failure should be recognized and countermeasures should be taken for designing appropriate governance mechanism.