

【論 説】

地方自治体の社会的パートナーシップに おけるパブリック・マネージャーの 役割行動に関する研究

古 坂 正 人

目 次

1. はじめに
2. パブリック・マネージャーを取り巻く環境変化と
マネージャーの三つのタイプ
3. 21 世紀のパブリック・マネージャーの役割とスキルセット
4. 事例研究
5. 結びに代えて

1. はじめに

今日、経済や教育、災害や感染症対策など、多くの社会的課題は非常に複雑化しており、それらの課題には多様な利害関係者（ステークホルダー）が存在するため、政府だけでは、十分な解決策が見いだせない状況がみられる。また、課題解決に向けた活動に対する国民ニーズの変化も早く、必ずしも政府などの単一部門による政策形成では、それらを満たすことができず、政策の全体像もつかめないといった難しさがあるように思われる。

もちろん、公共政策において国や地方自治体といったパブリック・セクター（公的部門）の役割は非常に大きく、公的部門内の政策に関わる知識や経験が豊富にあることに変わりはないが、それを新しい社会的課題に対処するための必要な組織的知識として十分に活用できているとは言えないのではないだろうか。公的部門の政策に関する知的財産を活用し、国民に開放する方

法の開発が今求められているように思われる。

こうした状況のなかで、政策過程において、政府をはじめとした第一部門（公的部門）と、企業などの第二部門（民間部門、プライベート・セクター）、NPO や大学などの第三部門（民間非営利部門、サード・セクター）の社会的パートナーシップによる政策形成の取り組みが数多くみられるようになっていく。

例えば、国レベルで言えば、文部科学省では、オリンピック・パラリンピックレガシーの創出をはじめとする政策立案機能の向上のための取組の一つとして「対話型政策形成」を導入し、2014 年 10 月、対話型政策形成室を設置している。そして、省内に対話を促す常設的な場を設け、企業や大学を含めた省内外の利害関係者や国民との対話・協働を進めている¹⁾。

地方自治体レベルでは、東京都が、「『未来の東京』への論点」などの長期戦略策定に向けた取り組みをホームページ等で公開し、「未来の明るい東京」をテーマとして自由に意見交換をするために、都内の大学を中心に学生らと意見交換する機会として「ワークショップ」を設けた。2020 年 1 月、長期戦略策定に向けて「『未来の東京』への論点～今、なすべき未来への投資とは～」を公表した²⁾。

公的部門にとっては、社会的な課題解決への単一部門内でのアプローチの限界を認識しつつ、民間部門やサード部門との政策形成に向けた社会的なパートナーシップを組む重要性が増しているように思われる。

そこで本稿では、次の 3 つの疑問への解答を試みたい。

- ① 21 世紀におけるパブリック・マネージャーを取り巻く環境はどのように変化しているのだろうか。
- ② そのような環境の変化に応じて、パブリック・マネージャーのタイプにも変化がみられるのだろうか。
- ③ 今求められるパブリック・マネージャーの役割とスキルセットとは何か。

例えば、地方自治体（パブリック・セクター）と大学（サード・セクター）の社会的パートナーシップ³⁾の場は、大学の教室であったり、自治体

の庁内であったり、公共施設であったりするが、そうした現場での自治体と大学との言葉のやりとりは明らかにされることが多くないように思われる。自治体と大学とのパートナーシップの場を経験した学生たちからは、「政策についてどれだけ自分が知らなかったのかを知ることができた」とか「企画力や思考力を高めることができた」との感想を聞く。そこで培われたスキルや知識は、野中（2019）の言葉を借りれば、形式知よりも暗黙知、または実践知⁴⁾と表現されているものに近いように感じられる。社会的パートナーシップの現場では、どのような対話が展開されているのか、またはその対話を促進させるためにどのような工夫がなされているのか、そのノウハウや知識を共有・蓄積する必要があるように思われる。

本稿の目的は、政治学や行政学で議論されているニュー・パブリック・ガバナンス（NPG）に関連する先行研究を概観したうえで、社会的パートナーシップの現場におけるパブリック・マネージャーの役割行動を分析することである。ガバナンス論では、ネットワーク・マネージャーのスキルを「言説分析」から研究するものがあり、こうした分析の考え方を援用して、事例研究を行い、今パブリック・マネージャーに求められる役割やスキルを考える。最後に自治体と大学の社会的パートナーシップの効果について仮説を提示したい。

2. パブリック・マネージャーを取り巻く環境変化と マネージャーの3つのタイプ

21世紀のパブリック・マネージャーとは何を指すのか、その定義を検討する必要があるだろう。ここでは、Noordegraaf（2015）のパブリック・マネジメント（Public Management：公共経営）とパブリック・マネージャー（公共機関の運営責任・管理者）の議論をもとに考えたい。彼の著書である『Public Management』のなかで、パブリック・マネジメント（公共経営）には多くの定義があるとしたうえで、公共経営を「目的を達成し公的ニーズを

満たすことができるように、公的・非営利組織による社会的な取り組みを調整し、公的・非営利組織内の資源を利用すること」と定義している。そして、「パブリック・マネージャーは、マネジメントを象徴し実践するような、公共経営を現実のものにするために特に重要」とであると指摘する。しかし、「パブリック・マネージャーは、明確な用語で定義し説明することはできない」とし、「パブリック・マネージャーには、多くのイメージがあり、それは、公共経営の学問分野によって作られている」と述べている。そして、「公共経営の研究者は、公共経営とよばれるような現象の性質、多様性およびダイナミクスについての理解を深めよう」としており、そのための研究がますます増えているとして、公共経営およびパブリック・マネージャーを研究する意義について論じている⁵⁾。

一般的に英米型のパブリック・マネージャーは、スペシャリスト（即戦力）が要求される一方で、日本型のパブリック・マネージャーは、ジェネラリストとしての職務・職責に適應することが期待される。したがって、英米型のパブリック・マネージャーの議論をそのまま日本に置き換えることは難しいが、管理者として環境変化を組織全体で受け止めて、それをマネジメントの変革につなげるという使命は共通して持っていると思われる。それゆえ、本稿では、パブリック・マネージャーとして、わが国の国家公務員や地方公務員の管理的立場の役職の人々が含まれると理解して、特に地方自治体の管理者および管理的立場の役職の人々に焦点を当て考えていく。

Van Der Wal（2017）によれば、世界の経済的な相互作用・相互依存関係の進展や人口構造の変化、気候変動などの21世紀の様々なメガトレンドの文脈のなかで、パブリック・マネージャーは、①不安定性（Volatility）、②不確実性（Uncertainty）、③複雑性（Complexity）、④曖昧性（Ambiguity）、といった4つの主要な環境の変化によって特徴づけられる⁶⁾「VUCAの世界」（Johansen 2007）のなかにあるとする⁷⁾。21世紀の優れたパブリック・マネージャーになるためには、この「VUCAの世界」に対応するための様々なマネジメントの考え方やスキルセットを習得する必要があると指摘している。

表 1 典型的なガバナンスの形態と関連するリーダーシップの役割（三つのパライム）

	伝統的な行政学	新公共管理（NPM）	ニュー・パブリック・ガバナンス（NPG）
価値	合法性、永続性と専門性	経済性、効率性、有効性	信頼、協調、参加
管理の対象 もしくは方向	官僚制のヒエラルキー	市場	ネットワーク
責任を負う 対象	政治的支配者	政治的支配者（契約上の業績によって）と市場（競争）	様々なアクター：政治的支配者、ユーザー、市民、他の組織
経営管理者の 役割	政治的決定の実施	起業家であることと目的を達成すること	市民、ユーザー、他の組織との協調
市民の役割	投票者と主体	公共サービスの批判的なユーザー	公共の価値の共同制作者（コ・プロデューサー）
歴史的時期	19 世紀末～1970-1980（しかし未だに存在する）	1980-2000（しかし未だに存在する）	2000 年代
スローガン	官僚制は民主主義の障害ではなく、避けられないもの（ジョセフ・シュンペーター）	企業のように政府を経営する（デビット・オズボーンとテッド・ケーブラー）	ガバナンスはネットワークをマネージすることについてである（ロッド・ローズ）

出所：T Hart, P. and Lars Tummers. (2019) *Understanding Public Leadership (Second Edition)*, London: Red Globe Press, p. 70.

そのためには、これまでの実績のある古いルーチンを廃止し、柔軟でオープンで、変化に適応可能な環境が求められる。そして、それぞれの政策分野は、より複雑でリスクが高まり、多面的で分野横断的になると論じている。実際に、VUCA 環境でのマネジメント力は、21 世紀のパブリック・マネージャーの必須の能力であると言えるとし、われわれはパブリック・マネージャーが果たす役割は何か、どんな能力が求められるか、その価値とは何かについてもっと具体的に知る必要があると指摘している。

21 世紀のパブリック・マネージャーには、従来型の公共経営のアプローチと斬新なアプローチの両方を検討し、さまざまな状況における効果的なガバナンスとマネジメントを慎重に検討する必要がある。T Hart ら（2019）は、歴史的な傾向として、典型的なガバナンスの形態と関連するリーダーシップの役割における三つのパラダイム⁸⁾を提示している（表 1 を参照）。彼

らは、伝統的な行政学、新公共管理（NPM）、ニュー・パブリック・ガバナンス（NPG）という、これらの三つのパラダイムが時間の経過とともに、単に「古いものから新しいものへ」と単純に置き換えられるものではないことを認識することが重要であるとしている。

Van Der Wal は、これら三つのパラダイムに関連して、管理職の職能が 1.0、2.0、3.0 へと変化することに言及している。これら三つのレパトリー（能力の範囲）がパブリック・マネージャーの日常生活の中でどのように融合し、互いに補完しているのかを強調している。

（1）タイプ 1.0：伝統的で法令重視の官僚（伝統的な行政学）

19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけて、行政の慣行と機能が伝統的な官僚制モデルとして専門化していった。このモデルには、2 人の影響力のある思想家が挙げられるとして、後にアメリカ合衆国大統領になったウッドロー・ウィルソンとドイツの社会学者マックス・ウェーバーを挙げている。彼らの研究では、パブリック・マネージャーが政治の領域から行政を切り離すための個別の専門家としての精神と中核となるスキルを主張した⁹⁾。ウェーバーは、理想的で典型的な官僚として知られるようになった一連の原則を概説している。この伝統的な法令重視の官僚制モデルは、政治指令に忠実で、政策とプログラムに対する中立的な見方のもとで、政策とプログラムの実行と管理は公平で、公的機関と組織の運営は効率的で合法的なモデルとして設定される。そして、権威はその深い現場知識と専門の法令実務から引き出される。こうした伝統的で法令重視の官僚は、「タイプ 1.0」と呼ばれ、現在においても、階層化された公式な官僚制組織によって維持される。この典型的なタイプに対応する最も一般的に使用されるラベルは、ウェーバー的行政学または伝統的行政学（Traditional Public Administration：TPA）である。同時に、初期の官僚機構の編成方法に関するアイディアは、科学的管理法で有名な F・W・テイラー（1911）にも影響を受けた¹⁰⁾。そして、このタイプ 1.0 は、テイラーの主に民間部門における課業管理と技術的専門知識、作業

管理のための最適な組織・制度を管理するための「科学的管理法」をより強調していく「タイプ2.0」へとつながっていく。

（2）タイプ2.0：企業方式の業績重視のパブリック・マネージャー（新公共管理）

タイプ2.0のパブリック・マネージャーは、経営規範をはじめ、民間部門にヒントを得たツールやテクニック、価値観を具体化するため、より規範的な意味での「マネージャー」¹¹⁾である。タイプ2.0の典型的なモデルは、オーストラリアやニュージーランド、英国や米国などのアングロサクソン系諸国で1980年代初頭に現れてきた。これらの国々では、公的部門の組織が民間部門のビジネス手法を導入しようとした。それは、ますます肥大化して時には機能不全になる官僚制組織よりも企業組織の方が優れていると考えたからである。1990年代以降、先進諸国では「政府を企業のように運営する」という考え方に部分的に触発された行政改革を推進した。ここでの主要な文献は、デビッド・オズボーンとテッド・ゲブラーによる1992年のベストセラーである『行政革命』である¹²⁾。その後の数年間、競争重視、アウトソーシング、民営化は多くの政府の重要な信条となった。

タイプ2.0の企業方式の業績重視のパブリック・マネージャーは、第一に、価値あるものを提供し、測定可能な結果を生み出したいと考えた。タイプ2.0のパブリック・マネージャーは、市民を「クライアントと顧客」の観点から考えるものであった。また、行政以外の他のアクターに外部委託された業務を監督することが重要であり、特定領域の専門知識ではなく、管理能力を習得することが期待される。タイプ1.0のウェーバー的行政学においても効率性は強調されているが、タイプ2.0では、有効性と説明責任がより重要となる。合法性や公平性、専門知識、中立性などウェーバー的行政学の価値観はそれほど強調されておらず、準市場、契約、および官民パートナーシップ（Public Private Partnership：PPP）が特徴的なキーワードとなる。このタイプ2.0は、Hood（1991）が著書のなかで示したように「New Public

Management（NPM）」として世界的に知られるようになった¹³⁾。1990年代は、NPMと呼ばれるような、行政機関における大規模な民営化あるいは企業の効率化手法が導入された。ただし、このNPMは、世界のさまざまな場所で、非常に異なった形として現れることになる。それが、ネットワーキング、関係重視のコラボレーターとなる「タイプ3.0」である。

（3）タイプ3.0：ネットワーキング、関係重視のコラボレーター（ニュー・パブリック・ガバナンス）

タイプ3.0のパブリック・マネージャーは、何よりもまずネットワーカーであり、コラボレーターである。それは、政府（government）よりもむしろガバナンス（governance）の文脈で語られるものである¹⁴⁾。もはや行政は公共部門において唯一のアクターではなく、水平的及び垂直的な政策ネットワークにおける共創（co-creating）、協調設計（co-designing）、そして共同制作（co-producing）をする一つのアクターに過ぎない。この典型的なタイプは、1990年代後半から2000年代初頭にかけて、政府だけでは国境を越えた複雑な政策課題に取り組むことができなくなり、市場も万能薬ではなくなったという認識とともに現れた¹⁵⁾。NPO（民間非営利組織）やNGO（非政府組織）などの市民社会組織は正当性を獲得し、より強力で専門化していく。市民はますます公共的問題に対して政策案を提示し、公共課題に対する市民教育も活発化し、企業は社会的・環境的な影響を及ぼすような社会的責任を果たすことに関心を持つようになった。これらすべての利害関係者は、政策課題と解決策を定義する際のテーブルにつく「場所」を要求し始めた。この文脈で、「タイプ3.0」、すなわちネットワーキング、関係重視のコラボレーターは、様々な利害関係者から何度も何度も権限と信頼を獲得する必要があることを認識しながら、部門を越えたマネジメントスキルを持つような熟練した交渉者、コミュニケーター、イネーブラーであると捉えられる。

タイプ1.0の伝統的で法令重視の官僚の資質は依然として重要ではあるが、それを強調し過ぎると、公共部門におけるネットワークのイノベーションを

妨げる可能性もある。タイプ3.0のパブリック・マネージャーの場合、目標を達成するための制度的・立法的なマネジメントの方法は、条件付きで柔軟性をもつ。ここでの主要なフレームワークは、「公共の価値」であり、ハーバード・ケネディスクールの Moore（1995、2013）によって開発された¹⁶⁾。これは、公共機関とそのマネージャーが達成しようとする究極の使命を出発点とする。公共の価値を生み出すうえで、パブリック・マネージャーは、政治家や有権者だけでなく、様々な利害関係者から一定の賛同を得なければならない。したがって、典型的なタイプ3.0に関する主要な行動様式は、ネットワーク、パートナーシップ、および様々な部門のアクターとのマルチセクターのコラボレーションとなる。この一連の慣行と規範で最も一般的に使用される用語は、Osborne（2010）が生み出した「New Public Governance (NPG)」である¹⁷⁾。

21世紀のパブリック・マネージャーは、問題や状況に応じて、利害関係者と時々競合する役割を担いながら、異なる部門の多様なアクターをネットワークリングする能力を持ち、スマートかつ巧妙にそれらのスキルを組み合わせ、変化し続ける環境にうまく適応することが求められる。次節では、そうしたパブリック・マネージャーの役割とスキルセットについて具体的にみていく。

3. 21世紀のパブリック・マネージャーの役割とスキルセット

21世紀のパブリック・マネージャーは、好むと好まざるとに関わらず、①不安定性（Volatility）、②不確実性（Uncertainty）、③複雑性（Complexity）、④曖昧性（Ambiguity）、といった4つの主要な環境によって特徴づけられる「VUCAの世界」におり、彼らにマネジメントの変化を強いることになる。パブリック・マネージャーは、先述したタイプ1.0や2.0のように、エビデンスと専門知識に基づいて公共的課題を設定し政策を立案し、社会の主要なアクターの規制者としての役割を果たすことが依然として重要である。しか

しながら、タイプ3.0のパブリック・マネージャーは、伝統と革新的マネジメントを調和させ統合化を図ることが求められ、具体的に新しいマネジメントの考え方とスキルセットがどのようなものなのかを考察する必要がある。

Van Der Wal（2017）は、21世紀のパブリック・マネージャーの新しく進化した役割として次の4つを挙げている¹⁸⁾。

①ストーリーテラー

ストーリーテラー（語り手）は、既存の設計図がなくても、様々な発生源からの経験と証拠に基づいて、想定された新しい世界の物語を作成及び伝達できる。

②リソースウィーバー

目的や本来の用途に関係なく、既存の資源を創造的に利用し、雑多で異種の素材を織り交ぜて、サービスユーザーや市民にとって新しい有用なものを生成する。

③システムアーキテクト

無数のパブリック、プライベート、サード・セクター、およびその他の資源からの公的支援の首尾一貫したローカルシステムを継続的に記述し編集できる。これらは、時間と空間によって変化する可能性がある。

④ナビゲーター

公的支援システムで利用できるさまざまな可能性について、市民やサービスユーザーをガイドすることに重点を置いている。

こうしたパブリック・マネージャーの4つの新しい役割は、理想的なタイプ2.0と3.0の要素を組み合わせている。コミッショナーとしてのパブリック・マネージャーは、長期的な公共の価値を念頭に置きながら、他のアクタ

ーが実行する様々なプロセスを外部委託したり、監督したりすることができる。どのプロセスとサービスを行政内部で処理し、あるいは外部委託するかについて、全体的かつ体系的な見方をする。さらに、パブリック・マネージャーは、ますますブローカーとして行動し、多様なアクターのネットワークが対処しようとする問題について、それらのネットワークの関心や議題、働き方や世界観を調整する必要がある。外部の専門知識やスキルなどの資源を賢く探求して獲得する際には、パブリック・マネージャーは、ネットワーク・マネージャーとしての役割を担い行動する必要がある。ネットワーク・マネージャーとしての 21 世紀のパブリック・マネージャーは、専門知識に加えて、プライベート・セクターやサード・セクターといった異なる部門のアクターとのコラボレーションやネットワーキングスキルの開発と使用に焦点を当てなければならない。つまり、21 世紀のパブリック・マネージャーは、社会に耳を傾け、市民との対話を促進し、市民と一緒に政策形成をする能力を持っている必要があると考えられる。パブリック・マネージャーは、動的に変化する利害関係者との関係のためのアンテナを開発し、才能豊かな語り手や説得力のあるコミュニケーターにならなければいけない。

パブリック・マネージャーは、利害関係者のグループを説得し、巻き込み、誘惑するために、達成しようとしている公共の価値についての説得力を持って関係構築をし、物事を伝える能力を開発する必要性がますます高まる。Moore (1995) は、公共の価値に関する独創的な研究で、公共機関および政策の使命としての強力な物語（彼らが社会のために生み出そうとしている公共の価値）を構築することが、最も重要な側面であると主張した¹⁹⁾。VUCA の世界で、公共の価値がどのように見えるかを確立することは、これまで以上に困難である。したがって、21 世紀のパブリック・マネージャーは、利害関係者を巻き込むために、政策の目標と利害関係者からの提案を効果的に組み合わせる必要がある。

Van Der Wal (2017) は、パブリック・マネージャーが部門横断的なコラボレーションをマネジメントするためには、「フレーミング」、「ブランディ

ング」、「ストーリーテリング」などの必須の能力を挙げ、こうしたスキル²⁰⁾が求められるという。ストーリーテリングについては、前述したパブリック・マネージャーの新しい役割としてのストーリーテラー（語り手）と重複する内容になるため、ここでは、フレーミングとブランディングを中心に論じる。

政治学とコミュニケーション科学において、フレーミングの論題が注目²¹⁾されているが、それらの研究の元を辿ると、一つには、McLuhan (1967) の『メディアはマッサージである』に遡る²²⁾。効果的なフレーミングは、VUCAの世界では利害関係者をマネジメントするために絶対的に必要なものである。確かにパブリック・マネージャーは、政治家たちに向けてスピーチを準備し、政策オプションを策定し、他のパブリック、プライベート、サード・セクターのアクターを説得して、彼らから支援を受ける。

では、パブリック・マネージャーは、どのようにしてフレーミングツールとテクニックを使用しているのだろうか。その点について、De Bruijn (2012) は、5つの経営目標とそれらに関連する行動を示している²³⁾。

5つの経営目標とは、①様々な利害関係者の根本的な価値に基づく活性化を図ること、②フレームを設定したうえで討論の内容を定義すること、③利害関係者のグループに迅速にアクセスできること、④敵対する利害関係者のグループに防御を強いること、⑤対立する支配的な利害関係者の枠組みに反論すること、である。また、重要なツールは、公共経営の主要製品としての政策とプログラムをうまくブランディングする能力である。ブランディングには、例えば「スマートガバメント」や「スマートシティ」、「ビッグソサエティ」などのポジティブなイメージを連想させるラベルを、様々な利害関係者に使用してもらうことが含まれる。ブランドは、人々に価値や意味を加える象徴的な構成要素であり、ブランディングは長い間、民間部門で成功したツールである。こうしたブランディングによって、パブリック・マネージャーは幅広い利害関係者を積極的に政策に関与させ、利害関係者のグループを活性化することができる。ブランドは、アクターのネットワークの間に忠誠

心を生み出し、それらを繋ぎとめる力²⁴⁾がある。ブランディングは、利害関係者の多様性をマネージするための重要な能力を構成するのである。

このように、タイプ3.0のパブリック・マネージャーには、ストーリーテラー、リソースウィーバー、システムアーキテクト、ナビゲーターとしての新たな4つの役割が求められる。そしてそれを実践する具体的なスキルセットとしては、ストーリーテリング、フレーミング、ブランディングが挙げられる。これらを習得することで、パブリック・マネージャーは、ガバナンスと市民参加を促進することが期待されると考えられるのである。

次節では、こうした21世紀のパブリック・マネージャーの役割とスキルセットの考え方をもとに、社会的パートナーシップの事例を分析する。

4. 事例研究

(1) 東京都と国士舘大学生との「長期戦略策定に向けた意見交換会」の概要²⁵⁾

東京都は、2040年代の未来を見据えた長期戦略策定のため、議論すべき内容を「『未来の東京』への論点」として発表し、広く意見を募っていた。その一環として、2019年10月23日、都職員ら4人が、国士舘大学政経学部政治行政学科の平石正美ゼミナールと古坂正人ゼミナールの学生ら約30人とともに世田谷キャンパス5号館5306教室に集まり、意見交換会を実施した。

この意見交換会は三部構成で行われ、はじめに東京都政策企画局計画部担当課長（以下「課長」とする）と同部計画課総括課長代理（以下「課長代理」とする）が、東京都としての説明をした。具体的には、課長からは、今回の意見交換会の意図や目標設定について話しがあり、課長代理からは、2040年の東京の論点集をもとに現状認識と問題点の話がされ、参加した大学生たちによってそれらの情報が共有された。

その後、参加した大学生は、6つのグループに分かれて、それぞれ発表テ

ーマをまとめ、用意してきた資料などをもとにグループワークを行った。都職員らは、グループワークの途中で大学生らの中に積極的に入っていき、討論する姿も見られた。

グループワーク終了後、各6チームがそれぞれ5分の持ち時間で「2040年の東京」をより良くするための具体的な意見を発表した。パワーポイントの資料を使用しながら発表したグループが4班、模造紙を用いて発表したグループが2班あり、グループからはそれぞれ独創的な意見が発表され、都職員は熱心にメモを取ったりスライドの写真を撮ったりするなど、プレゼンテーションは終始活気に満ちたものとなった。

各グループの発表が終わると、都職員からは講評が行われた。都職員からは、「とても貴重な意見を聞かせていただいた。どのグループからも、ところどころで重要なキーワードが登場してはっとさせられることも多かった。いただいたさまざまな視点を、実際の東京都の長期戦略策定の中に盛り込んでいきたい」「私たちにとっては盲点だった意見もあり、とても参考になった。今後もこうした場を多く設けていきたい」と述べて、今回の意見交換会の意義を強調し、閉会となった。

(2) 東京都のパブリック・マネージャーの言説分析

ここでは、先述した21世紀のパブリック・マネージャーの役割行動の考え方をもとに、どのような「フレーミング」が行われ、「ブランディング」がなされ、それらの対話が「ストーリーテリング」されているのかを、都職員と大学生との意見交換会における言説から分析する。

まずここでは、フレーミングを「解釈のスキーマ」または「認知構造」と定義する。フレーミングは、「特定の状況に意味を与えるアクターの解釈」²⁶⁾であり、情報を既存のスキーマに適合させることによって情報を解釈するのに役立つ。フレーミングの主な機能は、現象の理解と解釈であると言える。

次に、ブランディングとは、例えば、ある都市と他の都市を比較する場合

に、英国のマンチェスター市は、「エキサイティング」、「生き生き」、「コスモポリタン」などの感情的で、印象的な形容詞を都市に関連づけることを伴うものである。つまりブランディングとは、「視覚的表現によってしばしば特徴づけられるシンボル」であり、「感情を呼び起こすイメージを作成すること」であり、「それに価値を付加する機能」を持っていると言える²⁷⁾。

最後に、「ストーリーテリング」についてであるが、ここでは、ストーリーテリングとは、「物語様式で表現されること」と定義される²⁸⁾。小川（2016）によれば、物語とは、「日本ではフィクションを想起させがち」であるが、多くの論者が「二つ以上の出来事がつながれて筋になっている言説を指す」としている。このストーリーテリングは、コラボレーションするマネージャー向けのツールとしてますます認識されるようになっていく²⁹⁾。なぜなら、それは、公共政策におけるコラボレーション・ネットワークを構築しマネジメントするために、パブリック・マネージャーは、アクター間の共有するストーリーを組み立てる。そうした「ストーリー・サークル」という対話空間が重視され、対話によって自己の振り返り作業を行うことができる。そして、ストーリー・サークルによって、自分自身やサークルのコミュニティのアイデンティティが構築され、それを維持することができると思われるからである。小川（2016）によれば、「表現を通して他者理解を試みるという行為は、討論や選挙を手段とする一般的な民主主義のイメージとは異なる」が、デューイは、「そうした二人以上の間で営まれるコミュニケーションを「共同の所有になるまで経験を分かち合っていく過程」として社会的な行為を評価し、そのなかに「民主主義の基礎」を見いだそうとした、としている³⁰⁾。

以下の Box 1 は、東京都の意見交換会において、学生の発表に対する全体の講評をした際の、都職員と学生との質疑応答のやりとりである。

Box 1. 意見交換会の質疑応答での都職員と学生との言説

都課長補佐：皆さんありがとうございました。個別に気になったところを突っ込んでお話を伺いたいと思っています。2班と5班でアプリの話があたり、2班ではアプリで防災情報を発信したほうがいいのではないかという発表がありました。みなさん防災アプリを自分のスマホに入れているという方はどのくらいいらっしゃるでしょうか？ 東京都には東京都の防災アプリがあって、世田谷区の方でも多分防災アプリを開発しているのですが、みなさん入っていないのです。そういう方に対してどうやって情報を届けるのかということが次の課題になってきます。そこでアイデアはありますか。

2班の学生：実際、ただの防災アプリでは現状ではダウンロードされていないと思います。ですので、楽しんでもらえるようなイベントを企画して、防災アプリの開発コンテストやアプリをどれだけ大学内で広められるかという大学でのアプリ広報コンテストを実施して、そのイベントの主催を東京都の方にしてもらおうと考えています。こうすることにより、使いやすいアプリの形がどういうものかということが浮き彫りになると思われます。それをアプリ開発の参考にしてもらえればいいなと思っております。またそのアプリを使い、アプリ開発に協力している企業が開発した試作品のテスターを募集して、参加してくれた方にクーポンがついてきたり、大学生だと単位認定をしてもらったりと双方に得があるような形をつくるのができればいいなと考えました。

都課長補佐：おっしゃってもらった通りダウンロードしても使い勝手の悪いアプリだと、使い方が分からず初めのワンクリックで終わってしまうのかなと思います。そういうところの視点というのは大事で、防災アプリを入れてない方が多いのでわれわれの開発したアプリを広めるためにもキャンペーンなどをやっていかないといけないのかなと感じたので、とてもいい意見だと思いました。

この質疑応答での言葉のやりとりから注目すべき点としては、まず、都職員のフレーミング（「2班と5班のアプリの話」「防災アプリを自分のスマホに……入っていない……方に対してどうやって情報を届けるのか」「アイデアはありますか」）が挙げられる。次に、このフレーミングされた議題に対して、学生からは「防災アプリ……ダウンロードされていない」「楽しん

でももらえるような……防災アプリの開発コンテスト……大学でのアプリ広報コンテストを実施」といった、防災アプリを普及させるアイディア、言い換えれば、防災アプリを普及させるという行動に価値を付加するようなブランディングがなされていることが挙げられる。そして、東京都の職員からは、「そういうところの視点というのは大事」「アプリを広めるためのキャンペーンなどをやっていかないといけないのかなと感じた」「とてもいい意見」との言説がみられる点である。これは、フレーミングされた議題に対して、大学生からのブランディングされたアイディアを都職員が評価し、大学生の提案に対してエンカレッジング（励まし・勇気づけ）がなされている役割行動であると捉えることができる。

意見交換会の後で、参加した大学生たちに対して、(1) あなたは東京都の取組をどのように感じたか、(2) あなたはこの経験をどのように活かそうと考えているか、という二つの質問をしてみた。大学生たちからは、(1)「大学まで足を運んでいただいて学生の意見を取り入れようとしている取り組みに驚いた」「今までどれだけ自分が都政について知らなかったかを痛感した」、(2)「今後の知識として活かしたい」「就職活動に活かしたい」「自分の将来に活かしていきたい」という回答をもらうことができた。

あくまでも、今回事例として取り上げたのは、東京都の職員と大学生との意見交換会の一場面ではあるが、全体的に、都職員は大学生の考えに対して否定的な意見を述べることなく、時にはメモをとったり、「耳の痛い話」「重要なテーマである」と発話したり、学生たちの声に熱心に耳を傾けようとする姿勢が表れており、対話の中でも傾聴するキーワードが多くみられた。

このように、都職員と大学生との言説分析をすると、都職員はフレーミングによって、学生の東京都の政策情報の解釈を手助けしている。そして、ブランディングによって都職員と大学生との間のコミュニケーションが促進されていく。さらに、ストーリーテリング（アクター間の共有するストーリー）によって対話空間が生まれ、参加した大学生たちにとっては、将来につながる大切な経験となったと考えられる。

(3) 小括

この事例分析により、東京都のパブリック・マネージャーは、Van Der Wal（2017）が主張する「フレーミング」、「ブランディング」、「ストーリーテリング」というスキル（言説）に加えて、「エンカレッジング（励まし・勇気づけ）」というスキルも発揮していることが確認できた。

東京都のパブリック・マネージャーは、政策立案の共同制作者としての大学生たちに対して、時間とアイデアを投資し、マネージャーとしてのスキルとマインドを発揮していたと捉えることができる。そして、東京都のパブリック・マネージャーは、時にはストーリーテラーとして、ナビゲーターとしての役割行動とっていたと考えられる。

このような地方自治体と大学といった異なる部門のコラボレーションを成功させるためには、すべてのパートナーが自身の属性とスキルを対話空間という「テーブル」にもたらすことが必要である。パブリック・マネージャーは、これまでの自分の役割やスキルセットを超えていく必要がある。そして、社会的パートナーのスキルセットを開発し、マインドセットに影響を与えることも同様に重要である。そこでは協議と参加は不可欠である。21世紀のパブリック・マネージャーは、ゆっくりと確実に、彼らの役割とスキルセットをもとに、セクター間の境界を超えてコラボレーションを促進させていると考えられる。

5. 結びにかえて

本稿では、21世紀のパブリック・マネージャーの役割やスキルセットに関する先行研究やニュー・パブリック・ガバナンス論の概念に基づき、東京都と大学生との意見交換会を事例として、その現場でのパブリック・マネージャーの役割行動を分析した。

21世紀におけるパブリック・マネージャーを取り巻く環境は、①不安定性（Volatility）、②不確実性（Uncertainty）、③複雑性（Complexity）、④曖

昧性（Ambiguity）、といった4つの主要な変化によって特徴づけられ、パブリック・マネージャーには、ストーリーテラー、リソースウィーパー、システムアーキテクト、ナビゲーターとしての新たな4つの役割が求められる。そしてその行動様式を実践する具体的なスキルセットとしては、ストーリーテリング、フレーミング、ブランディングといった新しいスタイルが挙げられる。事例研究から、パブリック・マネージャーのスキルには、フレーミング、ブランディング、ストーリーテリングの他に、エンカレッジングの要素が含まれていることを確認できた。事例研究における興味深いポイントの一つは、社会的パートナーシップを通じて実施された東京都と大学生の意見交換会というプロジェクトが、大学生のスキルやマインドセットにも影響を与え、彼らの能力の開発にも役立っているのではないかということである。大学生は、この意見交換会によって、都職員との情報の共有や知識の交換という社会的交換をし、組織学習を実践することができたように思われる。パブリック・マネージャーは、組織学習を促進することで、学生の創造性や適応力を育てることに貢献しているのではないか。まさに、大学生を「エンカレッジ」する言説は、そのことを表しているように思われる。

社会的パートナーシップのプロジェクトにおいて、パブリック・マネージャーは、コーディネーターとして機能し、参加に消極的な学生に手を差し伸べ、学生のエンパワーメントを支援し、利害関係者の価値の創造に向ける機会をつくっているのではないだろうか。

今後の研究課題としては、上記の仮説をもとにして、他の成功事例の蓄積を図るとともに、様々な利害関係者や市民・大学との社会的パートナーシップがいつどのようにして成立し、パブリック・マネージャーがどのような役割行動をしているのかについてより研究を深めていきたい。

注

- 1) 文部科学省（2016）「対話型政策形成の導入に向けた取組」『文部科学広報 4月号（No. 197）』p. 11（https://www.koho2.mext.go.jp/197/voice/197_T05.html）（閲覧日：

2020年9月22日）。

- 2) 東京都政策企画局（2020）「長期戦略の策定に向けた取組」(<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/choki-plan/>)（閲覧日：2020年9月22日）。
- 3) 本稿では、部門横断的な「社会的パートナーシップ（Social Partnership）」については、「継続的・積極的にパートナーと関わりあう社会的問題と原因に対処するために明示的に形成されたプロジェクト」と定義する。Siegel, David (2010) *Organizing for Social Partnership: High Education in Cross-Sector Collaboration*, New York: Routledge, p 1.
- 4) 野中郁次郎（2019）「「三つの過剰」に陥った平成の日本企業：今こそ共感や直観による経営を取り戻せ（科学的アプローチに偏りすぎた日本企業）」『Wedge 8月号（Vol. 31, No. 8）』ウェッジ pp. 14-17。
- 5) Noordegraaf, M. (2015) *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 45-46.
- 6) Wal, Zeger van der. (2017) *The 21st Century Public Manager: Challenges, People and Strategies*, London: Palgrave, pp. 1-5.
- 7) Johansen, Bob. (2007) *Get there early: Sensing the future to compete in the present*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, pp. 51-55.
- 8) 'T Hart, P. and Lars Tummers. (2019) *Understanding Public Leadership (Second Edition)*, London: Red Globe Press, p. 70.
- 9) Weber, M. (1921) "The Definition of Sociology and Social Action," *Max Weber: Economy and Society*, Berkeley, CA: University of California Press, Vol. 1978, pp. 4-26. Wilson, W. (1887) "The Study of Public Administration," *Political Science Quarterly* 2 (2), pp. 197-222.
- 10) フレデリック・W・テイラー、有賀裕子訳（2009）『新訳 科学的管理法』ダイヤモンド社。
- 11) Lynn Jr, L. E. (2006) *Public Management: Old and New*, London: Routledge, pp. 104-132.
- 12) デビッド・オズボーン、テッド・ゲブラー、野村隆監修、高地高司訳（1994）『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター。
- 13) Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- 14) Rhodes, R. A. W. (1996) "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667.
- 15) Agranoff, R. (2006) "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers," *Public Administration Review*, 66(1), pp. 56-65. McGuire, M. (2006) "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It," *Public Administration Review*, 66(1), pp. 33-43.
- 16) Moore, M. H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press. Moore, M. H. (2013) *Recognizing Public*

- Value*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 17) Osborne, S. P. (ed.) (2010) *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
 - 18) Wal, Zeger van der. (2017) *The 21st Century Public Manager: Challenges, People and Strategies*, London: Palgrave, p. 22.
 - 19) Moore, M. H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
 - 20) Wal, Zeger van der. (2017) *The 21st Century Public Manager: Challenges, People and Strategies*, London: Palgrave, pp. 72-78.
 - 21) Chong, D., and Druckman, J. N. (2007) "A Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environment," *Journal of Communication*, 57(1), pp. 99-118.
 - Jacoby, William G. (2000) "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending," *American Journal of Political Science* 44, pp. 750-767.
 - 22) マーシャル・マクルーハン、クエンティン・フィオーレ、門林岳史訳 (2015) 『メディアはマッサージである：影響の目録』 河出書房新社。
 - 23) De Bruijn, H. (2012) *Managing Performance in the Public Sector (second edition)*, London: Routledge, pp. 34-51.
 - 24) Eshuis, J., and Klijn, E. H. (2012) *Branding in Governance and Public Management*, New York: Routledge, pp. 1-14.
 - 25) 国士舘大学政経学部 (2020) 「東京都と本学学生との「長期戦略の策定に向けた意見交換会」を開催しました」 (https://www.kokushikan.ac.jp/faculty/PSE/news/details_13998.html) (閲覧日：2020年9月22日)。
 - 26) Klijn, E. H. and Koppenjan, J. (2016) *Governance Networks in the Public Sector*, London: Routledge, pp. 49-52.
 - 27) Eshuis, J., and Klijn, E. H. (2012) *Branding in Governance and Public Management*, New York: Routledge pp. 1-14.
 - 28) 小川明子 (2016) 『デジタル・ストーリーテリング―声なき想いに物語を―』 リベルト出版 p. 33。
 - 29) Rhodes, R. A. W. (2017) *Network Governance and Differentiated Polity (Selected Essays, Volume I)*, Oxford: Oxford University Press, p. 34.
 - 30) 小川明子 (2016) 『デジタル・ストーリーテリング―声なき想いに物語を―』 リベルト出版 p. 175。J・デューイ、松野安男訳 (1975) 『民主主義と教育（上）』 岩波書店。