

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—

外 川 伸 一

1 はじめに

ガバナンスとは何かという問いに対する解答は、この問いが従来の用語の意味を問うているのであれば、それほど難しくはない。まさにガバナンスとは「権力が行使される様態としての統治活動」(山本 2005: 72), 「統治の枠組」(山本 2008: 3), あるいは「特定の統治活動のスタイル」(Pierre 2000: 3) を言うからである。そして、こうした考え方に立脚すると、「現代社会のガバナンスは、あらゆる種類のガバニング・レベル, ガバニング・モード, そしてガバニング階層の混合形態である」(Kooiman 2000: 139) という言説の意味は当然のものとして受容可能となる。しかし、これについても、急いで注釈を付け加えておく必要がある。と言うのも、この言説は当然、ネットワーク形態によるガバナンスの台頭を念頭に置いているのであるが、従来からのガバナンスは、政府というヒエラルヒー形態と市場という経済的制度編成によって担われてきたとの前提に立脚しているからである。その意味では、国家政府というヒエラルヒー形態の権力集団だけではなく、人間の関与を必要とするが、それ自体全く無機質で権力とは無縁と思われる市場メカニズムといった制度編成の作動もガバナンスを行使し得ると考えていることになる。したがって、この場合には、次に、統治を行使する際に権力は必要とされるかという問いに対する解答へと進まなければならないのであ

る。

本稿では、この点に深入りするつもりはない。しかし、ガバナンスの行使は、元と言えば国民の信託を受けた国家政府（広義に捉えると、これに地域住民の信託を受けた自治体政府が加わる）の専売特許であり、無機質な経済的制度編成である非権力的メカニズムである市場がその作動によってガバナンスの行使主体になるとの発想は「政府の失敗」が問題視されるようになるまでは考えられなかったと言えよう。歴史的に言えば「市場の失敗」は「政府の失敗」よりも遙か昔の19世紀から主張されており、その当時は（そして実は正確に言うとも今でもそうなのだが）市場がガバナンスを行使することなどあり得ないとされていた。市場がガバナンスの行使主体と考えられるようになったのは、それが政府の役割を一部（決して全部ではない）代替することが強く意識され始めた20世紀後半からである。その代替される政府の役割は、当然のことながら統治行為につながるものである。その結果、「政府の失敗」が問題視されるようになって以降、無機質な市場メカニズムという制度編成は、非権力的であるにも拘わらず、「特定の統治活動のスタイル」の一つとしてその概念を「転換」させたのである。

その後、政府によるガバナンスも市場によるガバナンスも共に失敗したと認識されるようになった1980～90年代に、ネットワーク形態のガバナンスが脚光を浴びるようになっていった。この場合もネットワークという制度編成自体が権力を有する訳ではないのであるが、また、そのネットワークを構成するアクターの中には無形資源としての権力を保有する政府が存在しない状況さえあるのであるが、従来から統治を専売特許としていた政府の役割を代替し得るという理解のもとに、「権力が行使される様態」の一つ、しかも、この相互依存的で複雑な社会における問題解決に極めて効果的な統治様態であると主張されるようになったのである。もっとも、Stoker (1998: 17) は、「ガバナンスの本質は、権威や強制力に依存しない統治メカニズム」であるとしたが、ガバナンスに

において伝統的なヒエラルヒー形態の統治主体である政府の権力、あるいは統治能力をどのように見るか、また、統治に必要とされる有形・無形の様々な資源が社会の中にどのように拡散しており、それらの資源を保有する諸アクターを誰がどのように糾合するのか、あるいは、そうした諸アクターのネットワークは自己組織的・自律的に形成されるのかなど、ガバナンス論ではそれに「参戦」した多くの研究者から夥しい論点が提起された。その結果、ガバナンス論がまさに「百家争鳴状態」に陥ることになったのは周知のとおりであるが、統治の様態という概念に対するこれまでの「変容」の過程を理解すれば、このことはむしろ当然のことであった。

いずれにしても、筆者は既に何度か指摘してきている（外川 2006; 2007; 2008a; 2008b; 2009）が、特にネットワークを基軸とするガバナンスについて語る論者が、そのネットワークは特定の問題を解決するために、つまり特定の問題に関するガバナンスを行使するために糾合された利害関係者（ステイクホルダー）の集合体からなり、そうしたガバナンスにおいては従来まで圧倒的に権力を持った存在であった政府も諸アクターの一つに過ぎず、場合によっては、その政府アクターさえ存在せずにガバナンスが行使されることがあると主張する1980年代以降のガバナンス論は、明らかに伝統的なガバナンスの概念を「再定義」したものであり、従来までのガバナンス論とは一線を画するものである。したがって、この「再定義」されたガバナンス形態については、「ニュー・ガバナンス」（New Governance）又は「モダン・ガバナンス」（Modern Governance）と断つた上で議論を展開すべきなのである。これらの点が無視されあるいは軽視された結果、ガバナンスという用語によって相変わらず国家又は自治体政府の統治様態であるオールド・ガバナンスが語られる一方で、同じ用語によってネットワークを基軸としたニュー・ガバナンス、もしくはモダン・ガバナンスが論じられるという状況が現出している。「宗教戦争」と化したガバナンス論争に対する研究者たちの「厭戦感」の広がり

は、こうしたことに一因があるのであろう。

ここまで、ガバナンスの概念の「変容」について述べてきたが、本稿の主題はそこにあるのではない。本稿では、ニュー・ガバナンス (以下、時に、単にガバナンスという) 論において中核をなすネットワーク型ガバナンスの形態と、外形上、ネットワーク形態を有するがそれ自体厳密な意味では「権力が行使される様態」として捉えることができない NPM (New Public Management) 型ネットワークとの相違を、NPM の一手法である PFI (Private Finance Initiative) を素材としながら明らかにする。その際、筆者は、NPM 型ネットワーク形態のすべてがネットワーク型ガバナンス形態ではないと主張するつもりはない。実際の社会にあってはネットワーク型ガバナンス形態と NPM 型ネットワーク形態とを截然と区別することにはかなり難しいものがあり、その区別には注意深い考察が必要となる。とは言え、理論的にはこの両者を区別しておくことは極めて重要である。なぜなら、たとえば自治体の「行政改革大綱」において効率至上主義を旨とする NPM 型改革手法の導入について掲げた上で、同じ文脈の中で公共・民間パートナーシップや公共と民間との水平的ネットワークについて語るという「誤り」を犯している事例に多々遭遇するからである。ニュー・ガバナンスは、ネットワークという形で統治に必要な諸資源を保有するステイクホルダーを糾合し、それらのアクターの間の相互作用プロセスによって問題解決を図る統治の様態を言うのであり、効率性や節約といった公共的諸価値の達成はこの統治様態においては一義的な目的ではないのである。この点、研究者の中にも「誤解」が蔓延していると言わざるを得ない。

以下、本稿では、両者の「混同」の経緯に触れた後、「修正タイプ」の新制度論者 (山本 2005 : 73) とされる B. Guy Peters と J. Pierre の議論に依拠しながら、両者の重要な相違点について述べる。次いで、「修正タイプ」の新制度論的ガバナンス論とネットワーク型ガバナンス論の相違に簡単に触れた上で、ネットワーク型ガバナンス形態と NPM 型ネット

ワーク形態の相違について述べる。また、ネットワーク型ガバナンス形態と、NPM の核となっているコントラクティング・アウト形態との相違及び管理手法を、ネットワーク型ガバナンス論を展開する「オランダ・ガバナンス学派」(Pierre and Peters 2005: 12) の議論に依りながら考察し、最後に、以上の理論等を下敷きとして、NPM の一手法である PFI, その中でも病院 PFI をケース・スタディとして考察し本稿を閉じることにする。

2 ニュー・ガバナンスと NPM との「混同」

本節では、ガバナンス論に「混乱」をもたらした具体的・歴史的要因のいくつかを挙げ、それらに解説を加えることにより、ガバナンスと NPM とでは、その概念に根本的相違が存在することを、まず明らかにしようと思う。

政治行政学の世界におけるガバナンス論と言えば、まず第一に R. A. W. Rhodes の名前が浮かぶであろう。彼は、1980年代から政策ネットワークに関する研究で先駆的業績を上げてきたが、1996年にニュー・ガバナンスを主題とした論文 (Rhodes 1996) を世に送り出した。この論文は、その翌年に出版された名著「Understanding Governance」(Rhodes 1997) の中の一章を構成することになった訳であるが、これによって彼は政治行政学的ガバナンス論の先駆者としての地位を不動のものにした。この書物は、前年の論文だけでなく、それまで Rhodes が折に触れて発表してきたいくつかの論文によって構成されたものである。この書物の中で、彼はガバナンスという概念の用いられ方を次の6つにカテゴライズしたことは周知のとおりである。すなわち、①最小国家としてのガバナンス、②コーポレート・ガバナンスとしてのガバナンス、③ニュー・パブリック・マネジメントとしてのガバナンス、④“グッド・ガバナンス”としてのガバナンス、⑤ソシオ・サイバネティック・システムとし

てのガバナンス, ⑥自己組織的ネットワークとしてのガバナンスの6つである (Rhodes1996: 653; 1997: 47)。もっとも, 彼はこの後, 各学問分野における議論の状況を再整理し, 以上の区分を, ①コーポレート・ガバナンス, ②ニュー・パブリック・マネジメント, ③“グッド・ガバナンス”, ④国際的相互依存, ⑤ソシオ・サイバネティック・システム, ⑥新政治経済学, ⑦ネットワークの7つに修正している (Rhodes 2000: 55) が妥当な修正だと言えよう。

彼は, このうちの自己組織的ネットワークとしてのガバナンスに着目して議論を展開しているのであるが, これには, 彼のそれまでの政策ネットワーク研究の成果が大いに関係している。彼は, 1980年代以降のイギリスの統治構造における政策アクター間の諸関係をつぶさに観察し, ガバナンスとはいくつかの組織間のネットワークの管理に関することだという認識に達した (Rhodes 1997: 52)。すなわち, 「ガバナンスは, 相互依存性, 資源交換, ゲームのルール, そして国家からのかなりの自律性によって特徴づけられる自己組織的な組織間ネットワークに関することである」との結論に至ったのである (Rhodes 1997: 15)。この自己組織的な組織間ネットワークとしてのガバナンスの特徴は, 次のように簡潔にまとめられている (Rhodes 1997: 53)。

①組織間の相互依存性－ガバナンスはガバメントよりも広範であり, 非国家的アクターをもカバーする。国家のボーダーの変化は, 公共・民間, そしてボランティア・セクター間の境界がシフトし, あいまいになったことを意味している。

②ネットワーク構成員間の継続的相互作用－これは, 資源を交換し, 共有された目的を交渉する必要性から生ずる。

③ゲームと類似した相互作用－これは信頼に根ざしており, ネットワーク参加者たちによって交渉・同意されたゲームのルールによって規制される。

④国家からのかなりの程度の自律性－ネットワークは, 国家に対して答責的ではない。つまり, それらは, 自己組織的である。国家は統治的地位を占めないが, 間接的にそして不完全にネットワークを舵取りする。

こうした Rhodes の言う自己組織的な組織間ネットワークの管理こそがニュー・ガバナンスだとする見解は、その後、考察の焦点を拡散させながら多くの論者によって精緻化されていく。こうした精緻化の方向性については、本稿の考察範囲を超えているので敢えて触れることはしないが、本稿の主題との関係で取り上げて置きたいのは、NPM に対して Rhodes 自身が取った「あいまいな」態度についてである。つまり、彼は、NPM の舵取り追求の思考をもって、NPM がガバナンスの一形態であると見るのである (Rhodes 1997 : 49 ; 2000 : 56) が、その一方で、彼は 4 つの視点から NPM としてのガバナンスに批判を加えるのである (Rhodes 1997 : 55-56)。要するに、Rhodes としては NPM としてのガバナンスという概念には極めて批判的であり、彼がガバナンスの類型化にこれを含めたのは、こうした使用法が少なからぬ研究者の間で共有されているという事実があったからに過ぎないのである。それにも拘わらず、彼はその後も NPM としてのガバナンスに対して体系的な批判を展開することはなかった。こうした「不作為」はガバナンスと NPM とを「混同」する論者を叢生させることに大きく「貢献」したという意味で、その後のガバナンス論の発展にとって極めて「不幸」であったと言えよう。ガバナンスが統治に関わることである以上、それは民主主義と無関係ではあり得ない。一方、NPM は民主主義的諸価値や政策についてはほとんど語っておらず (Savoie 1995 : 118-119)、その観点からすると、NPM は、「国家の役割の変化や国家と市民との関係、新たな社会的需要の存在、新たな社会的カテゴリーの登場、規制に対する新たな政策へのニーズといった挑戦を同定するのには役立たない」(Keraudren and Mierlo 1998 : 52) にも拘わらずこうした「混同」が起こったのである。

さて、上に述べたように Rhodes は NPM の「舵取り思考」をもって NPM としてのガバナンスを徹底的に批判することを避けたと言えなくもない。しかし、このことは、Osborne and Gaebler (1992) の業績との「不幸な接ぎ木」によって少なからぬ研究者を大きな「誤解」へと導くこと

になったと言えよう。つまり、彼らは、クリントン政権の政府改革の教科書となりベストセラーにもなったその著書において、政府は「漕ぐことから舵取りへ」とその再構築を図るべきだと主張したのであるが、この主張は、それまでの執行型の伝統的国家政府を「舵取り」を中心とした新たな国家政府に再構築すべきだということであって、ガバメント自身の統治活動スタイルを変革すべきだという主張にほかならない。いわば、それは「政府内改革」であって、統治は相変わらず国家政府が「舵取り」を中心に行うのであり、しかし、具体的サービスの執行については、可能な限りコントラクティング・アウトせよということなのである。そして、このことは公共サービスの執行の外部化という形で「外形上」のネットワークを叢生させることにつながった訳であり、多くの研究者は彼らのこうした主張と Rhodes の「舵取り思考」の重要性についての主張とを短絡的に結びつけ、NPM をニュー・ガバナンスと同値のものとして扱うことになった。

こうしたことも手伝って、NPMこそニュー・ガバナンスであり、その具体的手法である PFI や疑似市場 (quasi-market) なども新たなガバナンスの形態だと主張されているのである (Torfing 2010)。しかし、Torfing (2007: 5) が主張するように、「外部の諸主体によって設定された諸制約の範囲内で自己調整を行い公共目的の生産に貢献する、相対的に制度化されたコミュニティの中で生起する交渉を通じて相互作用を行う、相互依存적ではあるが作動上自律的な諸アクターの比較的安定した水平的結合」による統治の様態をネットワーク型ガバナンスと言うのであり、これは、「政府内改革」を進めながらも相変わらず国家が中心となって「舵取り」を行う国家政府とその他の諸アクターとの「垂直的結合」形態である Osborne and Gaebler のオールド・ガバナンスとは一線を画するものなのである。Osborne and Gaebler の主張に基づき「外形上」ネットワークらしきものが形成されても、政府と諸アクターとの「水平的結合」ではなく「垂直的結合」に基づく限り、それは相変わらずオールド・

ガバナンスに過ぎないのである。NPM 型ネットワークは、基本的にはこうした意味での「垂直的結合」形態なのである。語源的に見てガバナンスはもともと「舵取り」を意味する (Torfing 2010 : 563 ; Kjær 2004 : 3) ことから、国家政府が「舵取り」に徹していさえすれば、それはニュー・ガバナンスだとする向きもあるが、そうした見解はネットワークの本質である「水平的関係」を正確に捉えていないという意味で誤りである。

NPM 型ネットワークがネットワーク型ガバナンスと「混同」されるもう一つの大きな原因は、ブレア労働党政権による政治的言説にあった。サッチャー・メージャーの両保守党政権において追求された効率至上主義の NPM の教義は、基本的にはブレア労働党政権にも引き継がれ、しかも、その NPM は「社会的包摂」や「パートナーシップ」などの言説やレトリックによって「部分的修正」を施されたが、それは極めて皮相的なものであって、PPP (Public-Private Partnership) という新たな衣装をまとったところでその本質は疑いもなく NPM であった。このことは、多くの研究者によって「NPM からガバナンスへのシフトは行政における言葉上のステップに過ぎ」ず、「ガバナンスは単に NPM の諸実践の継続に過ぎない」(Fenger and Bekkers 2007 : 27) と捉えられた。あるいは、イギリスの NPM は、従来までのサッチャー・メージャーの保守党政権による公共サービスの市場化といった狭義の焦点から、1997年のニュー・レイバー政権以降、コミュニティ・ガバナンスを強調する方向へとシフトし、国家政府は計画者・サービス供給者として唯一の存在ではなく、それらは政府部門・ボランティア部門・民間部門を包含する多くのアクター間で交渉されるべきものと理解されていると述べる研究者もあった。この研究者は、これに続けて、ニュー・レイバーの「NPM モデル」においては、国家政府の重要な任務は公共サービス供給の複雑なネットワークの管理になってきたとも述べている (Osborne and McLaughlin 2002 : 10)。こうした考え方はわが国の研究者の間にも広範に浸透しているのではなかろうか。

そうではなく、イギリスにおける1970年代～1990年代の状況は、Bevir (2007 : 368-370) のように、次のように捉えるべきであろう。Bevir は、この期間にイギリスは二つの公共部門改革の波によって席卷されたとする。第一の波は、新自由主義というイデオロギーによって唱導された効率性至上主義と小さな政府を基軸とする NPM の波である。また第二の波は、NPM 改革で危機に晒されその後復活した公共部門のエトスによって満たされた、一連のネットワークを展開・管理しようとする試みである。この第二の波は部分的には第一の諸改革の「意図せざる帰結」への対応であった。こうした公共部門改革は時間軸で見ると、実際には連続したプロセスであり、ある時点で明確な線引きがなされるものと言う訳ではないが、Bevir は、新自由主義のイデオロギーによって綾取られた第一の波はネットワークやパートナーシップなどの制度的諸編成や公共によるサービス提供、さらには社会的包摂などの行政的諸価値に焦点を合わせる、ネットワーク型ガバナンスとして説明される第二の改革の波に明らかに道を譲ったのだとする。現実には、二つの公共部門改革は複層的・重層的であり、したがって、NPM 型ネットワークとネットワーク型ガバナンスとは極めて複雑な形で混在しているのであるが、そして、それだからこそ実際には両者を明確に区別することには困難を伴うのであるが、少なくとも理論的には異なる概念として明確に区別する必要がある。

オランダ・ガバナンス学派とされる Klijn and Teisman (2007 : 118) も、NPM としての公共経営改革とガバナンス改革は異なるものとして提起されてきたとする。つまり、公共経営改革は公共諸サービスと公共組織の効率性の増大を至上命題として公共部門の諸組織や諸制度を変革することに焦点を合わせてきた。そのために、民間企業経営の手法・考え方や市場メカニズムを公共部門の中に出るだけ取り入れるという手法を採用した。一方、ガバナンス改革は組織間の決定作成あるいは集合的決定作成の遂行と改善を意図して、組織間のガバナンス構造の改革やプロ

セス管理の展開・改善を図っている。このことを達成するために、ネットワークはその中軸に位置することになるとするのである。

3 ニュー・ガバナンスと NPM の相違

Peters と Pierre (1998 : 227-231) は、次のようにニュー・ガバナンス論と NPM を支える哲学の間の類似性を指摘する。

第一に、従来までの議論とは異なり、両者とも公選で選ばれた当局者の役割と意義を低く見ていると言う。彼らの言うガバナンス論では、公選の当局者の役割はガバナンスにおける諸目標の定立とそれらの間の優先順位の設定である。一方、NPM では、公選の当局者の役割はさほど明確ではないが、公共部門の長期的諸目標を明確化するという役割がある。つまり、細部の役割については両者の間で相違があるものの、目標設定が公選の当局者の役割であるという点では共通しているのである。第二に、両者ともアカウントビリティの問題は、未解決のままであると言う。彼らは、伝統的なアカウントビリティは「利害関係者主義」(stakeholderism) などのいくつかの異なる選挙による統制 (electoral control) に置き換えられてきたと主張しながらも、ガバナンス論においてアカウントビリティの問題は、周知のように依然、弱点となっているとする。一方、NPM ではもともとアカウントビリティの問題にさほど関心がなく、公共サービスの消費者と供給者を市場メカニズムと連動させることにより、消費者は公選の代表者を媒介することなくサービス供給者に影響を与えることができるとする。いずれにしても、政府の統制とアカウントビリティの間の連関には、両者とも問題を有していると主張される。第三に、両者とも「公共・民間二分法」(public-private dichotomy) を、異なった理由からではあるが、時代遅れとみなしていると言う。今まで効率的と考えられてきた民間部門と隔絶された公的官僚制は、今や公共部門改革にとって障害となっていると言うのである。第四に、両者とも

民間との競争を歓迎すると言う。このことは、NPM については説明をするまでもない。一方、ガバナンス論は、基本的に公的資源と民間資源を組み合わせることに関するものであるが、こうした方法はサービスの生産・供給における従来までの方法に対するオルタナティブを表しており、それゆえ、公共主導と民間主導との競争を歓迎すると言うのである。第五に、両者とも結果に主たる関心を有するとともに、舵取りを鍵概念としているとする。伝統的行政が選好したインプット統制は、組織スラック等を隠蔽し業績と顧客満足とは関連していない。また、舵取りの多くは削減に関するものであるが、同時にサービスがより多様でより顧客志向となることを目指している。もっとも、彼らのガバナンス論では、舵取りは主として優先順位の設定と諸目標の明確化をその内容としているが、NPM では、公共サービスを生産する際の諸資源を民間に解放することをその内容としているといった相違はあるとする。

Peters と Pierre は、以上のようにニュー・ガバナンスと NPM の類似点を挙げているのであるが、その説明を子細に見ると、それはかなりの「質的相違」を根底に宿しており、類似点と言っても、それはあくまでも「表層部分」に注目したからに過ぎないことが理解できよう。

その上で、Peters と Pierre (1998 : 231-234) は、両理論の根本的相違を列挙し、両者は区別されるべきだと主張している。以下、彼らの言う両者の相違点について詳しく見ていこう。

第一に、ガバナンスは民主主義的政治形態の中心的要素であると言う。その上で、ニュー・ガバナンスの諸形態は、政府の保有する資源の減少と政府による法的統制に対する信頼の低下から生じる外部統制の低下を補償するための国家戦略であるとともに、ヒエラルヒーのような伝統的ガバナンス・モデルとの対比で評価されており、その諸形態は、公共利益の拡張であるため、最終的には公共サービスに対する政治的統制をある程度維持するとする。一方、NPM はイデオロギー的に推進されており、公共サービスの政治的・文化的特殊性を否定し、公共サービス

の多くの問題が企業との競争によって改善されると主張して、公的官僚制を企業組織へと転換するものだとする。第二に、ガバナンスはプロセスに関するものであるが、NPM は主にアウトプットに関するものだとする。ガバナンスの場合、そのプロセスの進化とそのプロセスに包含される諸アクターの相対的影響力を観察・解釈するのに対し、NPM は顧客満足と効率性を保障する組織内経営手法の開発にもっぱら焦点を当てており、そのプロセス、たとえば熟議プロセスなど公共サービスの生産に直接関係のない側面については、ほとんど何も語っていないと言う。第三に、NPM は行政改革に関する組織内プログラムであり、本質的に組織理論に過ぎない一方、ガバナンスは組織間プログラムであり、集合的利益を追求するオルタナティブなモデルであって、それが国家と社会との交換形態を説明している点において政治理論だとする。第四に、ガバナンスはある程度の政治統制の下で、公共部門の諸資源を維持し政府の行動能力を持続させる戦略の展開に関するものであり、政府の境界を意識的に超えたり、公共と民間の協働を調整し方向性を与えるものである一方、NPM は公共部門自体を変換することに関するものであり、公共部門経営における公共と民間との交換といった側面においてのみ、国家と社会との関係を変更することがねらいだとする。第五に、ガバナンスは公共サービスにおける根底的な文化シフトなくして導入され得るが、NPM はイデオロギー的装備をまとって登場していると言う。

これらの相違を列挙した上で、彼らは、ガバナンスはそれが組み込まれている政治文化に由来しており、国家の文脈が異なれば異なった制度として現れるのに対し、NPM は国家の文脈にはさほど敏感ではないため、一般的形態として現れるとする。また、ガバナンスは民間の諸価値と公共の諸価値の組み合わせであるのに対し、NPM は公共サービス供給における企業部門の諸価値の「一方的注入」であって、両者の間には相互依存性はほとんど存在しないとするのである。

4 「修正タイプ」の新制度論的ガバナンス論とネットワーク型ガバナンス論

Peters と Pierre は、以上のようにガバナンスと NPM との根本的相違を指摘するのであるが、本節では、特に彼らの指摘するニュー・ガバナンスの捉え方に注意しておく必要があるだろう。と言うのも、ガバナンス論における彼らの立場は、いわゆる「修正タイプ」の新制度論者だからである。この立場の主張は、ガバナンスにおいて根本的役割を担うのは依然、フォーマルな制度編成としての国家政府であり、こうした国家政府は「戦略的」にその役割を変質させたものの、依然、ネットワークの中心に位置し、一見すると国家の衰退と思われる展開も、実は国家の「戦略的適応」であり、国家の容認のもとに促進されているに過ぎないというものである (Pierre and Peters 2000 : 92-94)。

また、彼らの言う「舵取り」は、一言で言えば、社会に対して一貫性のある方向性を与えるメカニズムを用いることであり、具体的に言うと、それは、第一に、目標設定ないし優先順位を決定することであり、第二に、対立の解消であるとする (Peters 2000 : 32, 38-41)。したがって、彼らにとってガバナンスとは、集合的諸目標を明確化し、また、政治的優先順位を設定して、それらの諸目標を達成するために必要となる数多くの様々なアクターが保有する諸資源を糾合する過程なのであり (Peters and Pierre 2006 : 29)、このことは、ガバナンスの主体が国家政府であるとア・プリオリに仮定するものではないが、彼らにとって、それはやはり国家政府なのである。こうした考え方に立脚し、彼らはガバナンスと NPM との相違を指摘していると言えよう。

しかしながら、本稿において筆者はネットワーク型ガバナンスと NPM 型ネットワークの相違の例証を試みたいと考えているので、ここで、ネットワーク型ガバナンス論の主張の概要について述べておくことにしたい。

ネットワーク型ガバナンス論と言っても、それは一つの凝集体ではなく論者によって視点が相違するので一括りに論じることではできないが、本稿では、一連のゲームによって形成され維持され変化する、相互に依存的な諸アクター間の社会的諸関係の多かれ少なかれ安定的な諸形態をネットワークと見る (Klijn et al 1995 : 439)。ここで言うゲームとは、フォーマル・インフォーマルな諸ルールに従って行動する、あるいはそれらによって先導される、そしてまた、諸アクターが関心を持つ諸課題や諸決定を巡って現れる、様々なアクター間の継続的・連続的な諸活動である (Ibid., 439)。このネットワーク型ガバナンス論者が、現代の問題解決方法としてネットワークに重要性を置くのは、次の理由による。すなわち、かつては国家政府がそのすべてを保有していた公共的諸価値を達成するために必要とされる諸資源は、社会政治的環境の複雑性・多様性・動態性によって今や社会の中に広範に拡散してしまった。こうした中で問題解決を図るためには、社会の中に広範に拡散してしまったこれらの諸資源を保有する相互依存の諸アクターをネットワークという形で糾合し、彼らが保有する諸資源を効果的に結合しなければならないからである。その際、ネットワーク型ガバナンス論では、国家政府と他の諸アクターとの差異に対する関心は相当程度後景に退くのである。

一方、「修正タイプ」の新制度論者は、ますます複雑多様化する諸課題の解決の過程で、関係者間の意見の不一致や政策諸部門にわたる不一致を解決したり、包括的に資源配分を行い得るのは国家政府であり、国家政府は依然、政治的・民主的役割を果たし得る、社会における唯一の存在 (Pierre and Peters 2000 : 13) だと捉え、国家政府に重要な役割を賦与することになる。このことが、先に挙げた Peters と Pierre のガバナンスと NPM との根本的相違に関する議論には色濃く反映されていることが理解できる。そうした意味で、ネットワーク型ガバナンス論者の視点から見ると、ガバナンス論と NPM の哲学はいくぶん異なった表現でその相違が描写されることになるのであるが、ここで「修正タイプ」の新制

度論的ガバナンス論に基づく部分をネットワーク型ガバナンス論によって取替えて置き換えて再論する必要もないであろう。なぜなら、この両者の相違を念頭に置けば、そうした「置換」については読者諸賢自身によって比較的容易になし得るからである。

ところで、Buuren and Klijn (2007:462) は、ネットワーク型ガバナンスの「目標構造」は Peters や Pierre が指摘しているように、諸アクター間で予め決定・合意されているような単純な構造ではないと主張する。つまり、ネットワークにおける相互作用プロセスは一樣で明確な諸目標によって先導されるといったことはあり得ないのである。なぜなら、ネットワークを構成する多様な諸アクターはもともと多様な諸目標を有するのが一般的であり、しかも、これらの異なる諸目標は国家政府アクターによって与えられるものではないからである。要するに、個々のネットワーク諸アクターの具体的目標は、自身以外のアクターから与えられる「外生変数」ではなく、相互作用プロセスの間に交渉され創造される「内政変数」なのである。「目標構造」をこのように捉えると、ガバナンス・ネットワークにおける相互作用プロセスは、目標設定過程と言うより各アクターの「目標追求過程」(a goal-seeking process) となるのである。このプロセスにおいては、諸アクターは、それぞれの利益・選好・認識に適合する、自らが関心を抱く諸要素を見だし、諸資源の交換と結合によってそれらの諸要素をネットワーク構成員に共通する目標へと創造していくのである。

このように理解すると、ネットワーク型ガバナンス論者の場合、ネットワークに包含されるすべてのアクターは、彼らが関係する政策領域や政策諸課題に関して基本的に既にコンセンサスが出来上がっていることを前提としたり、当該政策領域に含まれる諸問題に関して共通の考え方を共有すると仮定しているとの Peters や Pierre の主張 (Peters2000:40; Peters 2010:19) は「誤解」に基づくものであることが分かる。

もとより、政治の本質は決定と諸価値の配分に関係しており、これに

ついて諸利益の対立を回避できない (Kjaer 2004 : 199) というのが一般的な見方であろう。このことは、諸問題の解決において関係者間で合意に達することが極めて困難であることを示唆している。確かに、そのとおりであろう。しかしながら、合意に至るか否かは、合意の定義にもよることを指摘しておかなければならない。ネットワーク型ガバナンス論者もこうしたガバナンス形態における相互作用プロセスによってステイクホルダー達が簡単に合意に達するとは考えていない。この点について本稿では詳細に論じる余裕はないが、たとえば、Torfing (2007 : 6) は、最も低いレベルの共通基準 (the lowest common denominator) を超えて集合的決定作成に至るためには、相互作用プロセスは、学習、相互理解、普遍化信頼を促進し得る熟議 (deliberation) の中に埋め込まなければならないとしながらも、ガバナンス・ネットワーク内のこうした熟議は強度の権力闘争の文脈内で起こるので、「満場一致の合意」をもたらす傾向にはないとし、こうした相互作用プロセスは、集合的決定作成に依然同意しない諸アクターから積極的には抵抗されないという意味で、結果的に「大雑把な合意」をもたらすに過ぎないと主張し、Esselblugge (2000 : 301-302) は、複雑性や多様性を基本的特徴とする現代社会では、特定の政策過程に関係するステイクホルダーは極めて多数存在し、しかも、そのいずれも自らの戦略を展開するのに十分な能力を持ち得ないため、政策形成は相互作用的組織間活動となり、その結果は異なる諸アクターによって「広範に支持された妥協」になると主張している。同様の観点から、Klijn and Edelenbos (2007 : 203) は、これを「相互に受容可能な妥協」と呼んでいる。もっとも、「大雑把な合意」にせよ、「広範に支持された妥協」にせよ、あるいは「相互に受容可能な妥協」にせよ、選好の集計とは異なった形での集合的決定作成を可能にするからには、そこには各アクターの有する選好が相互作用プロセスの中で変容する可能性が期待されていると言えよう。こうした選好の変容が期待されるのは、合意自体が白か黒かの二元的なものではなく、その範囲、レベル、強度等

に関して多様であり、同じく対立もその範囲、レベル、強度等において多様であり得るという合意・対立の多元性・多義性に由来するものだからである (Koppenjan 2007 : 135-138)。要するに、現代の集散的決定作成は範囲、レベル、強度等が異なる複数の合意と、同じく範囲、レベル、強度が異なる複数の対立の「融合体」(amalgamation)なのである。その意味で、ネットワーク型ガバナンスにおける相互作用では、決定に至るプロセスは、当初の選好が他者の観点を考慮に入れるように変容するプロセスであることが決定的に重要となる (Miller 1993 : 75)。こうした意味において、ネットワーク型ガバナンスでは、「相互依存性」(「相互作用プロセス」)はまさにキーワードなのであり (Kickert, Klijn and Koppenjan 1997 a: 6), 新たな舵取り形態への最近の関心のまさに核心 (Buuren and Klijn 2007 : 459) なのである。

5 コントラクティング・アウト編成とネットワーク (パートナーシップ) 編成

本節では、Klijn and Teisman (2000) に依拠しながら、コントラクティング・アウト編成とネットワーク編成の一形態であるパートナーシップ編成とは全く異なる編成形態であることを指摘し、これまでの議論と合わせ、後のケース・スタディに理論的枠組みを与えることにしよう。

まず第一に、両者の本質的相違は、コントラクティング・アウト編成では、政府が本人、民間企業等 (又は民間企業等の共同企業体) がその代理人となる本人-代理人関係 (principal agent relationship) がその根本に存在するということである。本人である政府は、その代理人である民間企業が供給すべき公共サービスの内容・質・量を一方的に特定し、代理人は本人の意図どおりの公共サービスを忠実に供給することが基本となる。これに対しパートナーシップ編成では、政府と民間企業等は双方の共同の決定作成に基づき、リスク・コスト・収入を共有しながら公共サービスの内容・質・量などを決定していく。その意味では、どちらも本人であ

り、ここには代理人は存在しないと言えよう。

第二に、第一でも述べたようにコントラクティング・アウト編成の場合、本人である政府が問題自体を明確化し、その解決策も政府が特定化する。その上で、政府自らが特定化した解決策を最も費用効果的に提供し得る民間企業等を入札等によって選択する。パートナーシップ編成の場合、提供される共同サービスは、政府・民間企業双方に利益を還元するため、問題やその解決策の明確化の共同プロセスに早期に関わることになる。

第三に、コントラクティング・アウト編成における便益は、とりわけ効率性といった価値に強く関係しているのに対し、パートナーシップ編成における便益は、効率性といった価値よりも、有効性の増大、たとえば、共同で創り出されるサービスの相乗効果やそのアウトプットの豊富さに重きが置かれる。

第四に、したがって、コントラクティング・アウト編成では、それが成功するか否かは、諸目標やプロジェクトの明確化と並んで、入札のルール、企業選択のルール、そして公共サービス供給のルール等を本人である政府がいかに明確に定義できるかにかかっている。それに対しパートナーシップ編成では、個々のアクターの目標の織りませ方、継続的な相互作用のためのルールの確立、アクター同士が努力しながら共同でき効果的に公共サービスの生産に関われるルール、アクター間の関与の割り当てなどが重要な要素となってくる。この部分は、ネットワーク型ガバナンスの「生命線」とも言える相互作用プロセスの根幹部分であり、現実のパートナーシップ編成でも特に注視すべき部分だと言えよう。

第五に、コントラクティング・アウト編成では、基本原則や諸目標が政府によって明確化され、同様にプロジェクトの詳細も政府によって特定化されるので、後に述べるプロジェクト管理という方法が基本を形成する。一方、パートナーシップ編成の場合、諸目標、資金調達をはじめ、

あらゆる事項が共同の決定作成に依るので、プロジェクト管理よりも後述のプロセス管理が基本となる。

第六に、コントラクティング・アウト編成では、入札・選択・供給のルール、また、本人が代理人を検査する際の検査・監査ルールの透明性を「契約」という形で確保しておくことが本人－代理人の良好な関係にとって極めて重要であるのに対し、パートナーシップ編成では、「相互信頼」がパートナーの永続的關係にとって重要となる。換言すると、前者では、「契約的透明性」(contractual transparency)が極めて重要であるのに対し、後者では、「関係性の透明性」(relational transparency)、あるいは「信頼」(trust)が決定的構成要素となる。こうした信頼は相互学習プロセスから生まれ、逆に、相互学習プロセスは信頼の蓄積から生まれるという意味で、循環関係にある。しかし、ことはそれほど簡単ではなく、パートナーシップに関係するアクター達は、虚偽の意思表示 (misrepresentation)、非対称的情報、機会主義などの脅威や他のアクターの「搾取」から完全に自由ではあり得ないのである。これは、フォーマルな契約と異なり、信頼の蓄積はインフォーマルな継続的相互作用に由来するからである。しかし、一度、信頼増幅のメカニズムが正常に作動すれば、ネットワーク関係は長期的に持続すると言えよう。

6 ネットワーク (パートナーシップ) 編成のための3つの管理手法

Klijn and Teisman (2000: 94-98) によると、パートナーシップを効果的に管理していくためには、異なる3つの管理手法が必要とされる。第一に、プロジェクト管理である。これには、諸目標の明確化、諸資源の組織化、契約的諸関係の展開などが包含される。この管理手法では、その注意の多くがコントラクティング・アウト編成に関する諸事項に注がれることから、いたずらに公共・民間パートナーシップの範囲を狭め、それが対処しなければならない「動態性」を無視してしまう傾向に陥り

がちとなる。パートナーシップ編成においてもこの管理手法はもちろん欠かすことはできないが、契約的諸関係によってあらゆるものを明確化しようとする、アクター同士の共同関係を通じた、共同による効果的公共サービス供給の妙味を出し切れずに終わることになる。したがって、パートナーシップ、あるいはネットワークの問題解決が希求されている場合には、必要以上にこの管理手法に拘泥しないように注意する必要がある。

第二は、プロセス管理である。プロセス管理とは、パートナーシップやネットワークにおける相互作用プロセスに影響を与え、それを促進する管理手法であり、こうした制度編成においては、プロジェクト管理以上に重要な位置づけにある。これらの制度編成では、アクター間の長期的相互作用プロセスによってより効果的な結果を得ようということから、関係するすべてのアクターが自己の保有する資源の交換のための交渉やそのための外交・協議などに積極的に関わることになる。別言すると、有意義なアウトカムを達成するために、諸資源、力、能力等を有するアクターを結集することから始まり、それらの諸アクターが有する諸目標を相互に分析しながら、共通の方向性を持った新たな諸目標を探索するための創造的舞台を促進しつつ、アクター間の継続的相互作用の促進と様々な戦略的行動を誘発し、さらに、ネットワークを軌道に乗せ、取引費用を高めないための安定的な組織編成を構築することが、プロセス管理の主たる役割となる。

第三に、ネットワーク構成である。この管理手法は、ネットワーク編成のための広範なフィールドを創造するために、新たなアクターを追加したり、アクターが保有する諸手段の配分を変更することにより、既存のネットワークの閉鎖的性格を打破するといったことがまず挙げられる。また、ネットワークによって追求している公共サービスの質の向上に加え、ネットワークに新たなアイデアを導入・確立し、または柔軟性に欠ける思考回路の転換を図るため、ネットワーク自体の理念・主題

の再構築を図ることなどもこの管理手法が目的とするところである。さらに、パートナー化を促進し、あるいはパートナーシップにおけるアクターの行動方法に共通のアプローチを招来するルールを確立するために、対立の調整のためのルール、便益・評価のルール、ネットワークにおけるアクターの位置づけを変更することもこの管理手法に包含される。

これらの管理手法は、実際には重層的・同時的になされている訳であるが、本稿では便宜上、3つに区分した。公共部門と民間部門との境界が「あいまい化」し、様々な組織、そしてアクター間の相互依存性が急激に高まり、それに伴い物事の解決方法が今までにも増して複雑化・多様化している今日にあっては、プロジェクト管理だけでは、物事は根本的解決を見ない。プロセス管理やネットワーク構成の重要性が高まっているのである。

別の視点から言うと、そのマネジメントが相変わらず従来型のプロジェクト管理で占められる NPM 型ネットワークは、それがいくらパートナーシップ的、あるいはネットワーク的外形を装おうとも、効果的な課題解決には至らない。しかしながら、こうした外形を装った「パートナーシップ」や「ネットワーク」がいかに多いかを、次に病院 PFI を取り上げ具体的に見ていくことにしたい。

7 わが国における病院 PFI

PFI (Private Finance Initiative) 発祥の国イギリスでは、メジャー保守党政権の1992年に NPM の一手法として PFI 事業が本格的に稼働したが、この政策はブレア労働党政権にも引き継がれた。もっとも、ブレア政権では、公共と民間が「協力」して実施する取り組みは PPP (Public Private Partnership) という言説で語られるようになり、PFI もこのカテゴリーに包摂された。PPP は、基本的にはパートナーシップ、あるいはネットワーク型のスキームによる政策・事業を意味し、また、その中の PFI も

「イギリスの社会構造を変革し、政府・企業・国民の行動・関係・意識を変える『ガバナンス改革』の制度装置」（風間 2005：96）と捉えられることになる訳であるが、PFI は、明らかにコントラクティング・アウトのスキームの典型である（Teisman and Klijn 2002：197-198）。ネットワーク型ガバナンスの一形態である公共・民間パートナーシップとは、パートナーが共に公共サービスを開発し、これらのサービスの生産・供給に係るリスク・コスト・収入を共有する、ある程度の永続性を持つ公共アクターと民間アクターとの共同事業なのである（Klijn and Teisman 2000：85）。Rhodes が、イギリスにおいては「コントラクティング・アウトは行政的景観（administrative landscape）の確立された特徴」であり、イギリス国民は、既に「契約国家」（contract state）の中で暮らしている（Rhodes 1994：141）と述べた時には既に PFI は登場していた訳であるが、この時、Rhodes にはネットワーク・スキームとコントラクティング・アウト・スキームとを明確に区別していた節はない。

それはともあれ、イギリスで誕生した PFI は、若干形を変えたものの、1999年9月、「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」の施行という形でわが国にも導入された。しかも、政府によるそのふれこみとは逆にいくつかの PFI 事業が「破綻」している。特に本稿では、2009年3月に契約解除された近江八幡総合医療センターと翌2010年3月に契約解除に至った高知医療センターの2つの病院 PFI の事例を取り上げ、今までの理論を下敷きにしなが、若干の検討を加えることにしたい。なお、これらの事例については、既にいくつかの先行研究が存在していることから、本稿では、PFI 制度の根本的欠陥について述べた上で、次に、パートナーシップ編成としてもてはやされた PFI が、実は契約関係を基本としたコントラクティング・アウト編成の典型であるといった点を中心に考察し、具体的事業の成立の経緯や具体的事業内容等については基本的に触れないことにする。それらについて関心のある読者諸賢は巻末に掲載した参考文献を参照されたい。

(1) 総論

2005年 3月 1日、わが国初の病院 PFI (設計は PFI 導入方針を決定する以前に既に固まっていた) として開院した高知県・高知市病院企業団による高知医療センター、また、2006年10月 1日、設計・建設から管理運営までという意味では初の本格的病院 PFI として開院した滋賀県近江八幡市の近江八幡総合医療センターは、いずれもその検討段階から極めて不透明な要素を内包していた。高知医療センターでは、民間事業者が建設を行ったあとに、企業団に病院施設の所有権を移転し特別目的会社 (Special Purpose Company, 以下 SPC という) が当該病院の管理運営にあたる BTO (Build, Transfer, Operate) 方式 (イギリスにおける一般的方式) を採用したのに対し、近江八幡総合医療センターの場合、SPC が施設の所有権を保持したまま管理運営を行い、約30年後に所有権を移転する方式である BOT (Build, Operate, Transfer) 方式を採用したという違いはあるが、両病院とも医療法によって株式会社が行い得ない医療行為の部分を企業団又は市が直営で行う以外は、医療周辺業務 (たとえば、検体検査、消毒滅菌、医療機器保守管理など) や病院施設管理運営業務、診療報酬支払い請求事務、売店・食堂等利便施設の経営など一切の業務は SPC が行っていた。NPM の一手法である PFI は、民間の経営ノウハウや経営手法を公的サービスの供給に積極的に導入しようとする手法である。これを病院 PFI に即して言えば、病院経営を熟知し病院経営のノウハウに優れ、その経営手法にも定評のある民間がそれらのノウハウ等を充分に活用する中で、医療行為部分も含め、自治体病院の経営を総合的に支援するといったイメージを描くのが一般的であろう。しかし、病院 PFI の場合、そうではなく、民間の経営ノウハウの公的部門への適用というのはあくまでも一般論に過ぎない。SPC は肝心の医療行為については全く関与できないということへの留意が必要である。

それは取りあえず横に置くこととして、そもそも直営でも行える公共

サービスの提供を PFI という形で実施しようとするのは、施設建設に伴う巨額の財政支出を抑制し、財政支出の平準化が実現できるという利点もあるが、その判断の最も根底には大きな VFM (Value for Money) が見込めるという期待が存在するからである。VFM は、公共サービスの供給に要する税金等の資金が PFI の導入によって大幅に削減できることに加え、提供される公共サービス自体も大幅な向上が見込まれることを意味する。理論的に言えば、具体的な VFM の算出においては、まず当該施設の設計・建設及び管理運営を直営で行った場合の財政支出の流列を年度ごとに計算し、これによって PSC (Public Sector Comparator) (当該事業を直営で行った場合の財政支出) を明確にする。次に、PFI を導入した場合の財政支出の流列を同様に計算する。しかし、直営による財政支出の流列も、PFI 導入による財政支出の流列も30年という長期にわたる流列であることから、これを現在価値に変換しなければ両者の比較は不可能である。そこで、割引率 (rate of discount) を用いてこれらの流列を現在価値に変換することになる (もっとも実務では、PSC は現在価値への換算を包摂する形で算出される)。そして最後に、両者の差額を計算することにより、VFM が明確にされる。VFM がある程度の大きさのプラス値として算出された場合、PFI が導入されることになる。

筆者は、NPM の研究に取り組み PFI の仕組みを研究し始めた時から、この制度を「虚構の制度」、「砂上の楼閣」、「理論なき制度」と呼んできた。新自由主義のイデオロギー (哲学?) から導き出される効率至上主義という「幻想」によって「理性」を喪失した NPM 論者には到底理解できないであろうが、こうした表現がいかに的を射たものであるかは、少し考えれば誰もが気がつくことであろう。以下、そのことについて具体的に指摘することにしよう。

まず第一に、今日のような激動の社会経済政治情勢において、多少の誤差は許容するにしても、30年間の財政支出の流列をほぼ正確に算出することが果たして可能であろうか。医療制度を若干でも知る者は、ほぼ

2年に一度改訂され医業収入等に大きく影響を与える社会保険診療報酬が、今後どのように改定されていくのかを精密に予測できるのであるかという疑問をまず持つに相違ない。診療報酬の改定内容は、明らかに病院経営を直撃する。国は病院・診療所の機能分担を鮮明に打ち出しそれを実現しようと診療報酬による誘導を図っているが、その打ち出し方によっては、好むと好まざるとに拘わらず自治体病院はそうした誘導に乗らざるを得ず、急性期の患者に特化するような経営を志向するであろう。そうした中で、紹介患者の相対的増加や手術件数の増加、入院患者の入院期間の短縮化など有利な診療報酬を獲得できるような経営方針を貫いていけば、そのことが医療材料費や医薬品費にも大きく影響することは当然であろう。また、現在、徐々に拡大されつつあるDPC (Diagnosis Procedure Combination: 診断群分類別包括評価) がさらに拡大され地方の中核病院にまで浸透すれば、これが医業収入に与える影響はさらに広がるだろう。あるいは、高知医療センターのように、地域の中核的病院が、その機能分担から高度先進医療や三次救急 (救命救急) に力を入れることになったとしよう (もちろん、これらの医療は政策医療と呼ばれ、一般的には赤字を余儀なくされるため、地方交付税などを通じて一般会計からの「潤沢な」繰り入れがなされなければならないが)。これによって医療材料費や医薬品費が予想を上回って増加することは明らかである。これらの医療材料や医薬品等の安価な調達や医療検査機器の適切な保守点検は、基本的にSPC側の業務である。

それだけではない。国の医師養成政策がどの程度、地域の医療従事者不足を緩和するかは、医業収入に決定的影響を及ぼす。「医師誘発需要仮説」を信奉するか否かに拘わらず、医師の配置状況は、当該病院の医療サービス需要 (外来患者数、入院患者数) と直結している。医師不足が続けば、医師は疲弊し病院をやめていくであろうし、そのことは病院の診療体制に悪影響を及ぼし、ひいては診療日数の制限や診療科の閉鎖などにもつながる。このことは、当然、病院の命運を大きく左右する。同じ

文脈から、国による医師の臨床研修政策も地域の病院にとって無関係ではあり得ないだろう。看護師についても同じことが言える。国がそれまでの「10対1」看護から「7対1」看護を唐突に導入し診療報酬政策によってこの看護体制を確立できない病院を淘汰しようとしていることを考えれば、これについて多くを語る必要はないであろう。以上は、医療制度についてのみの指摘に過ぎない。これ以外の政治的・経済的要因についても、そもそも予測は不可能であろう。それを前提とした30年間の財政支出の流列には何の根拠もないと言わざるを得ない。

第二に、自治体における PFI 導入による流列の算定能力の問題である。そもそも、民間が PFI を導入することによって事業を実施する場合の30年間の財政支出の流列を算定する能力が自治体側にあるだろうか。そのような能力は率直に言っていないというのが正解であろう。PSC については、国土交通省等による建設単価等によって何とか積算が可能だとしても、PFI の導入による30年間の財政支出の流列を計算することは不可能に近い。そこで、実務上は、自治体が直営で施設の建設・維持管理を行った場合のライフサイクル・コスト (LCC) である PSC に一定の「削減率」を乗じて PFI 導入による財政支出の流列を算定することになっているのである。入谷 (2009: 157) によると、総務省の調査の結果、実際の PFI に関して用いられた「削減率」は、建設費の部分については 1.9%~30%までの 8 種類で、その中では20%が最も多く、建設費・維持管理費等の区分けのない事例の「削減率」は、5%~20%の 5 種類で、20%が最も多かったという。このことから分かるように、PFI はその導入によって財政支出が削減されることを前提とした制度なのであるが、この「削減率」にはそれを説明するだけの十分なデータ収集はできておらず、また、事例調査の蓄積もなく、合理的根拠はほとんどないと言わざるを得ないのである (入谷 2009: 157)。

第三に、この30年間の財政支出の流列は、当然、現在価値に変換されなければ「削減効果」を示すことはできない。そこで、割引率を用いて

それらの流れを現在価値に修正するということが行われる。その上で、両者の支出を比較し PFI に依拠したほうが安価なサービス提供ができるか、直営よりも質の高いサービスが提供できると判断される場合に VFM が見込めるとされ、PFI が選択されることになる。高知医療センターの場合、VFM は従来型の直営方式よりも 4.15% の財政支出の低減につながるとされ (大島 2008 : 245)、近江八幡総合医療センターの PFI 導入検討段階では、この VFM は、SPC のリスク負担分である 3 % を含め 8 % ないし 11% の財政削減効果を生むという形で算出された (加藤 2009 : 22 ; 入谷 2009 : 148 ; 佐藤 2007 : 171)。特に、高知医療センターのケースでは、医療材料費は 16.1% のコスト・ダウンにつながり、それを金額に換算すると、30 年間で約 176 億円とされたのである (大島 2008 : 246)。

しかし、30 年間の財政支出の流れを現在価値に変換する際に用いる割引率を正確に設定することは可能なのであろうか。この割引率は、長期国債の利回りの過去 10 年間の平均値や過去数年間の物価上昇率などを考慮して決められるのが一般的とされているが、今後 30 年の間には明らかにいくつかの景気循環を経験するであろうし、そもそも経済構造自体が変わることさえあり得る。卑近の例ではあるが、1960 年代の高度経済成長時代の石油エネルギーに支えられた重厚長大型の安定的経済構造は、1970 年代中盤のオイルショックによってその根底が崩れ去った。これによってケインズ経済学が失墜したことをご存じの読者は多いと思われるが、ケインズ経済学を理論的基盤としていた計量経済学の地位が失墜し当該学問に基づいていた経済予測がほとんど不可能な状況に陥ってしまったことはご存じであろうか。それはともかく、PFI の先行事例における割引率は、1 % ~ 4 % というところで、近年の事例では、圧倒的に 4 % に設定する例が多い (榊原 2006 : 182)。割引率を高く設定すれば、現在価値に変換された支出は小さくなり PFI は有利と見なされる。逆に、割引率が低ければ直営による建設、管理運営が有利と見なされる。この割引率が 1 % 程度であるのか、あるいは 4 % にものぼるのかの根拠

を証明することは誰にもできないと言っても過言ではない。

もっとも、加藤（2009：27）によると、これらの点については、PFI を所管する内閣府の PFI 推進委員会によって、VFM の理解が不十分だとされ、割引率の設定方法や現在価値の算出根拠などを検討することが発表されたという。しかし、既に述べたように、割引率の設定や現在価値の流列の算出は、そもそも不可能なのであり、内閣府は何を改善しようと言うのだろうか。筆者には全く理解できない。

第四に、VFM を生み出す要因の一つにリスクの移転があるが、このリスク評価もかなり主観的・恣意的で、そもそも、契約を通して SPC に移転すること自体が容易ではなく、また、想定されているリスクの範囲も極端に狭くリスク移転を通じた VFM の実現はまさに幻想であると言われている（榊原 2006：186）。

このように VFM 評価に関わるデータは相当程度操作可能であり、VFM 自体も客観性・妥当性に対する批判に耐えられない程度の精度しか持ち合わせていない（風間 2005：102）という意味で PFI には根本的問題があり、NPM が重視する効率性偏重という点に関しても大いに疑問があるのだが、以下では、より直接的な問題を取り上げ、PFI が現代の相互依存性に伴う複雑性に富んだ諸問題に効果的に対処するためのパートナーシップ編成、あるいはネットワーク編成なのではなく、本人と代理人との契約を基本とするコンラクティング・アウト編成の典型であることを考察していこう。

（２）各論

近江八幡総合医療センターの PFI 契約において問題になったことの一つは、いわゆる「二階建て」契約（複合契約とも言う）であった。病院は、診察・治療などの医業本体を除いたほとんどすべての管理運営を SPC に委ねる訳であるが、その際にはそのことを「契約条項」として詳細に明記しなければならない。しかし、これらの医療周辺業務は SPC が直

接実施する必要はなく、SPC と別の民間事業者との契約に沿って再委託がなされることが一般的である。近江八幡総合医療センターの場合、SPC である PFI 近江八幡㈱は総合建設業大林組の100%出資であったから、医療関連知識を持たず医療周辺業務を SPC ですべて実施することは、はなから不可能であったが、高知医療センターの SPC である高知医療ピーエフアイ㈱の場合もオリックス・グループが中心であり、医療関連知識をほとんど持たなかった。一般に病院 PFI の SPC に対する出資企業は、多くても数社程度であり、医療関連知識も乏しく、管理運営業務が複雑・多様であればあるほどすべての業務を SPC が直接実施することは不可能なのである。そこで、PFI の場合、本人である自治体側と代理人である SPC 側で取り交わされる膨大な契約書において、自治体側が決定・作成した「要求水準書」に基づく「要求水準」を SPC 側が遵守しさえすれば、特定の業務を誰が行うのかはいわば SPC の裁量に任せられることになる。

コントラクティング・アウト編成の場合、このことが何を意味するのかを近江八幡市や高知県・高知市医療企業団は明確に認識していなかった。パートナーシップ編成であれば、自治体、病院関係者、SPC 等の事業に関係する諸アクターはそのすべてが本人となり、そこでの「要求水準」はそれらすべてのアクターによる相互作用プロセスによって確定され、その際、特に自治体アクターは、「舵取り」や「調整」を通じてすべてのアクターと外交・交渉が可能となる。つまり、プロセス管理が中心的な位置を占めることになるのである。もちろん、プロセス管理だけでは困難な状況に立ち至ると、ネットワーク管理も同時に実施される。ところが、プロジェクト管理がその本質をなすコントラクティング・アウト編成では、その基本に位置するのはあくまでも膨大な「契約条項」であるため、「要求水準」は本人である自治体側が一方的に決定しその遵守を契約書によって代理人である SPC 側に求める。事業実施のさなかに「要求水準」が遵守されていないと自治体側が判断した場

合、自治体側は SPC に対し改善要望を申し入れることになる。しかし、自治体と SPC とは包括的な契約を行ってはいないものの、個々の業務に関しては、再委託という形で SPC と別の事業者が契約を締結しているのである。したがって、SPC は、自治体の改善要望をこれらの事業者に伝え、これを受けて再委託事業者の業務改善が行われることになる。自治体から再委託事業者への直接の改善要望は契約上、極めて困難なのである。

もちろん、「要求水準」が達成されなかった場合には委託料を減額するといったペナルティーや、想定された以上の成果が達成された場合における委託料の割増などをインセンティブ条項として契約書中に盛り込むことは一般的に行われるのであるが、近江八幡総合医療センターの場合、こうしたインセンティブ条項が盛り込まれなかったため、自治体側（病院側）の改善要望を SPC が真摯に受け止め再委託事業者に強く要望するようなことはなかった。もっとも、基本は「契約条項」であるので、インセンティブ条項も絶対的なものではないことに留意しなければならない。なお、自治体側（病院側）の改善要望は、「要求水準」と直接結びつく類のものも当然にある訳であるが、一般的には日常の医療行為によって必要とされる臨機応変な対応への要望がほとんどであると言えよう。こうした要望にとって「二階建て」契約は最悪の結果を招来することになったのである。パートナーシップ編成が最重要視するパートナー間の「信頼関係」とは無縁な冷徹な「契約関係」が PFI 制度の基本に存在することを忘れてはならない。

このような「二階建て」契約は、契約内容を修正することによっていくぶんの改善を図ることは可能であろう。たとえば、後発の PFI である愛媛県立中央病院の場合、SPC の業務の中に「統括マネジメント業務」を設け、SPC の主体的なマネジメントを要求するとともに、そのための具体的態勢を「要求水準書」や「提案書」に盛り込んだという（高岡 2010：90-91）。また、マネジメント責任者の変更について一定期間、こ

れを許容せず、個別業務のマネジメントの実施に必要な人員については、院内常駐を義務づけているという。こうしたことによって、「二階建て」契約の弊害はいくぶん緩和されるかもしれない。しかし、これらがすべて「契約条項」に基づくものである以上、プロセス管理やネットワーク管理が持つ臨機応変な対応には大きな限界があると言わざるを得ない。しかも、愛媛県立中央病院がSPCに要求している態勢を実現させるためには、SPCは従来以上の支出を伴う。PFIがVFMを実現することを基本に置く以上、こうした「改善」にも限界があることを認識する必要があるであろう。

これと関連して、委託料の「固定費化」の問題についても触れておこう。近江八幡総合医療センターのPFIでは、市側は月平均で1.2億円、累計で411億円（消費税を除く）もの委託料を支払うことが契約によって定められていた（加藤 2009：43）。また、高知医療センターの場合の契約金額は約2,132億円（消費税を含む）であった（堀見 2010：87）。そして、これらの委託料は自治体側にとっては30年間にわたるいわば固定費となった。PFIにおいてSPCに支払う管理経費が固定費化することは避けようがない。

基本的に病院経営は「固定費型」であり、一般的な自治体病院の固定費は総費用の約70%を占めると言われている（金川 2010：155）が、PFIでは、さらにこれに巨額の委託料が追加されることになるのである。この固定費の増大は、一般的な損益分岐図において病院経営の損益分岐点を従来よりも右側に移動させる。このことは、同一収益のままであればこれまで以上に病院の損失が膨らむことを意味する。しかし、自治体病院の場合、収益については、その約90%が公定価格による診療報酬であるから、病院側にできることは非常に限られている（金川 2010：156）。そこで、自治体側（病院側）としては、「要求水準書」において委託料に見合う費用削減をSPC側に要求することになる訳であるが、こうしたことはすべてプロジェクト管理の一環としてなされ、プロセス管理やネット

ワーク管理の出番はない。しかも、代理人である SPC が本人の策定した「要求水準」を遵守しようとするれば、それは固定費の「変動費化」を誘発し非常勤職員や契約職員などの非正規職員の多用による雇用状況の悪化に結びつくことになるのである。

近江八幡総合医療センターの場合、市民病院時代には黒字であった経営収支が開業年度の2006年度には赤字に転落した。それにも拘わらず、市側は SPC 側に1.2億円もの委託料を固定費として支払わなければならなかったのである。インセンティブ条項を盛り込まなかったことは、契約の基本を知らなかった市側の「落ち度」ではあるが、インセンティブ条項を盛り込み、またプロジェクト管理の一環として適切なモニタリングをすることによって、この問題は解決できたであろうか。第一に、先に PFI 制度を「虚構の制度」と言い、根底的な数字すべてに根拠がないとも述べた。このような中で、実効性あるモニタリングとはいかなるものを言うのであろうか。そもそも「砂上の楼閣」を誰が的確にモニタリングできるのであろうか。第二に、仮に、このことを取りあえず横に置き、日常における両者の間の意思疎通が円滑に行き、SPC 側が自治体側（病院側）の改善要望に迅速に応じるような「仕組み」を制度化しておけば、委託料という固定費も、もっと効果的・効率的に用いられる結果になったであろうという意見もあるかもしれない。しかし、この問題も根本的には「仕組み」の制度化の問題ではない。たとえ不確実性の問題をクリアしたとしても、そもそもこうした極めて難解な制度を正確にモニタリングする能力を、外部の有識者への協力も含め、果たして自治体側が調達することが可能だろうか。よく NPM は、PLAN-DO-SEE の管理サイクルを内包している点が評価されるが、問題は、モニタリング機能なりモニタリング制度が理屈通り作動するのか、あるいはモニタリングの「仕組み」が実際に作動するのかといったことであろう。いずれにしても、モニタリングはプロジェクト管理に包含される。そして、これが極めて重要視されるのは、PFI にとって「契約的関係性」が基軸

となるからであるが、この問題は PFI の本質に関係する極めて深刻な問題だと主張しなければならない。

次に、PFI というコントラクティング・アウト編成にパートナーシップ的「仕組み」を、いわばビルト・インすることの重要性を指摘する向きもある(井熊 2009)が、そもそも木に竹を接ぐような「仕組み」は機能しないということである。特に病院 PFI については、診察・治療といった医療行為は SPC が担えない。SPC が担うのはその医療行為の周辺業務に過ぎない。したがって、一般的に考えれば SPC 側が病院経営を改善しようとするモチベーションに欠けるのは当然であろう。高岡(2010: 94)は、近江八幡総合医療センターや高知医療センターなどの先行案件においては、病院経営への SPC の参画意識レベルが低かったことを挙げ、愛媛県立中央病院では統括マネジメント業務を設けた上で、当該業務を個別業務マネジメント業務と病院経営支援業務に分け、後者には病院経営全般にわたって積極的に助言・提案してもらうことにより、病院経営に対する SPC 側の参画意識を高めるようにしたと述べている。このような取り組みは、もちろん評価されるべきであるが、根本的解決には至らないことは明らかであろう。第一に、コントラクティング・アウト編成においては、一切の意思決定は本人によってなされる。また、そのためのルールも本人によって作成される。代理人である SPC は、「参画」を求められたところで、それは代理人という立場による「参画」であり、些末な部分については代理人側の提案も採用されるかもしれないが、本質的部分の意思決定に影響を与えることはあり得ない。第二に、SPC の「参画」を文字通りの「参画」と捉えるならば、そこには相互依存関係に基づく複雑性を解決しようと相互作用プロセスが作動し、自治体側(病院側)も具体的な熟議装置を考案したり、アクター同士のコミュニケーションや外交を活発化させるなどプロセス管理に重点を置くことになるが、病院 PFI 自体が何百にも及ぶ「契約条項」で動いているため、それを無視した、あるいは軽視した行動は取れない

であろうし、SPC 側も「契約条項」から逸脱した行為・言動には慎重にならざるを得ない。なんと言っても、SPC 側は、「要求水準書」をベースとした具体的「契約条項」の遵守によって評価・信頼されるのであり、そのことをきちんと管理するのが本人によるプロジェクト管理である。「契約条項」に盛り込まれていない部分での「活躍」を評価する「仕組み」は、PFI のようなコントラクティング・アウト編成においてはそもそも作動しないのである。第三に、コスト面における問題が挙げられる。SPC の作動原理は、基本的に利潤最大化である。企業の社会的責任 (CSR) が叫ばれ、また、企業の社会的責任は巷間主張されている通りであることに筆者も同意する者であるが、敢えて「期待」もされていない部分で貢献するために、必要でもないコストをかけ、みすみす SPC の利益を放棄することまでは要求できまい。かくして、PFI 制度はあくまでもプロジェクト管理に徹するのであり、プロセス管理やネットワーク管理を助長する「間隙」すら無いと言えよう。

また、近江八幡総合医療センターでは、民間事業者が金融機関から借り入れた高い金利が問題とされた。一般に自治体が新たに病院を建設する場合、起債（病院事業債）によって低金利で資金調達が可能となる。それに対し近江八幡総合医療センターの SPC の場合、加藤（2009：35）によると、基準金利として1.819%、これに3.55068%のスプレッド（上乗せ金利）が加わり、合計5.36968%の高金利が、30年間、金額にして98.5億円という形で SPC にのしかかった訳であるが、もちろん、この最終的負担は近江八幡市が負うことになる。PFI はその中に Finance の文字が入るように民間資金を導入することが大きな要素となる訳であるが、この Finance とは、まさに民間事業者が民間金融市場から民間の常識とノウハウによって資金調達を行うことを意味する。わが国のように政府資金を低利に調達できる制度が存在する場合、特に留意する必要があると言えよう。民間金融機関も病院 PFI プロジェクトからの収益を見込んで資金提供を行う（プロジェクト・ファイナンス）のであり、こうした資金

調達の関係は、プロジェクト管理によってマネジメントされる部分である。この資金調達に関し、自治体と SPC の協力関係は最初から想定されていないのである。

最後に、今までの議論と若干重なる部分もあるが、病院 PFI に特有の「組織的二重構造」(野田 2002) について触れておきたい。先にも述べたように、病院 PFI では、株式会社である SPC は、医療法の規定によって病院の中核的サービスである診察・治療等の医療行為を行うことはできない。この医療行為は、病院側が専属的に行い、SPC は、その周辺業務に専念することになる。病院の良好な経営は、一方で医療行為による医業収入を核としながらも、他方で周辺業務のコストを切り下げ、経営の黒字化を図っていくという両者の調和の達成にある。一方、PFI 手法のメリットは、複数の業務を包括的に民間にコントラクティング・アウトすることにより、効率性・経済性を徹底的に追求しようとするところにある(野田 2002:135)。しかし、包括的な長期継続契約を締結することによって医療材料や医薬品等を安価に入手したり、リネンサプライや病院内の食事、庁舎の清掃、施設メンテナンス等を低コストで再委託しコスト削減効果が期待できるのは非中核的業務の部分に過ぎず、しかも、このことは PFI 契約の埒外であり病院経営に最も影響を及ぼす医療行為の状況と依存関係にある。それにも拘わらず病院内における二つの組織は、それぞれが別の意思決定によって独立変数的に作用せざるを得ない。パートナーシップに基づく相互作用プロセスを展開しようにも、病院 PFI では「組織的二重構造」がそれを許容しないのである。あるいは本人同士の信頼関係の蓄積の「仕組み」は最初から存在しないのである。こういった例は、程度の差こそあれ、刑務所 PFI など他の PFI 形態にも見られるが、病院 PFI にとってはすべての経營業務における医療行為の占める比重が圧倒的に高いことから、「組織的二重構造」はマイナスの形で決定的に作用するのである。

8 結論に代えて

以上の議論から、NPM 型ネットワークとネットワーク型ガバナンスとは、理論上、明確に区別した上で、実際の分析の際にはそれらの理論に基づいて厳密に考察する必要があることが示された。しかし、何回も言うようにこの区別には相当なエネルギーを必要とする場合が多い。本稿では、NPM の手法としては最もナイーブな病院 PFI をケース・スタディとして取り上げたが、今後、導入が予想される PFI と地方独立行政法人という NPM 型 2 手法を結合させたネットワーク形態についても、本稿での議論の相当部分が当てはまるであろう。そうした編成ではなく、組織編成もその基本的目的も大きく異なることに加え、それぞれの編成の裁量の余地も相違する、「外形上」複数のアクターによって構成される NPM 型ネットワークも存在する。どのような場合を想定したら良いのであろうか。たとえば、PFI 手法によって設計・建設された図書館などの公共施設を SPC と NPO、それに自治体とが役割分担を図りながら管理運営を行うといった例は実際に考えられる。これにいわゆる図書館ボランティアとして住民が関与するといったことも考えられよう。こうした形態は、「外形上」ネットワーク形態を取る。しかし、基軸に位置するのは、「契約的関係性」を基本とする NPM の一手法としての PFI である。これに管理面において NPO が関与してくるのは、特に自治体図書館の役割として重要な位置を占める僻地等も含む地域巡回サービスなど、民間企業としての SPC によってはコスト削減がやりづらく採算の取れない業務に関してであろう。しかし、PFI における中心的存在が SPC である以上、SPC との役割分担を明確化するために、NPO と自治体の間にも詳細な「契約条項」が用意されるであろう。図書館ボランティアは、幼児等への本の読み聞かせや特定テーマに基づいて行われる図書館フェアなどの業務に駆り出されるかもしれない。自治体は住

民の「自立支援」と「民主主義の砦」という図書館本来の役割を果たすために、購入すべき資料の選定やイベントの企画立案等に専念することになるであろう。

こうした仮想事例は、NPM 型ネットワークによる図書館運営なのであろうか、それとも、確かに NPM 型ネットワーク手法を基軸としてはいるものの、全体としてはネットワーク型ガバナンスと言い得るのであろうか。これについては、その具体的実態を把握しないことには解答を出せないのではあるまいか。先にも述べたように、現実の社会では NPM とニュー・ガバナンスはいかなる場合もナイーブな形で独立して存在している訳ではない。したがって、あくまでもその作動の実態を詳細に把握した上で、結論を出すべきであろう。

これには反論も想定される。すなわち、競争と契約を中核に置く NPM は、業務を「断片化」(fragmentation) し、むしろネットワークを意図的に切断するのであるから、そもそも NPM はネットワークを最初から「排除」しているという見方がそれである。こうした考え方に依拠するならば、NPM とネットワーク型ガバナンスはそれが結合して何らかの新しい「化合物」になることはあり得ない。「外形上」は一体化しているように見えても、作動原理を異にする「動力源」を基本とするこのネットワークらしきものは真のネットワークではなく、そのように見えてもそれぞれが互いに分離している「混合物」に過ぎないことになる。ニュー・ガバナンス論は、この点について明確な解答を用意する責任があるであろう。いずれにしても、ネットワーク社会における多様で複雑な事象に精緻な分析を加えるためにも、ニュー・ガバナンスと NPM との理論的区別の重要性はいくら強調してもし過ぎることはないと言えよう。

【参考文献】

〈外国語文献〉

- Bevir, M. (2007) 'Governance', M. Bevir (ed.) *Encyclopedia of Governance I*, Thousand Oaks and London : Sage.
- Burren, van A. and E. -H. Klijn (2007) 'Interdependence', M. Bevir (ed.) *Encyclopedia of Governance I*, Thousand Oaks and London : Sage.
- Esselbrugge, M. (2000) 'Interactive Policy Making As a Serious Alternative : Balancing between An Open and Closed Approach', O. van Heffen, W. J. M. Kickert and J. J. A. Thomassen (eds.) *Governance in Modern Society : Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dordrecht, The Netherlands : Kluwer Academic Publishers.
- Fenger, M. and V. Bekkers (2007) 'The Governance Concept in Public Administration', V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger (eds.) *Governance and the Democratic Deficit—Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Aldershot and Burlington, VT : Ashgate.
- Keraudon, P. and H. Mielo (1998) 'Theories of Public Management Reform and their Practical Implications', T. Verheijen and D. Coobes (eds.) *Innovations in Public Management—Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Kickert, W. J. M., E. -H. Klijn and J. F.M. Koppenjan (1997a) 'Introduction : A Management Perspective on Policy Networks', W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector*, London : Sage.
- Kickert, W. J. M., E. -H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (1997b) 'Managing Networks in the Public Sector : Findings and Reflections', W. J. M. Kickert, E. -H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector*, London : Sage.
- Kjær, A. M. (2004) *Governance*, Cambridge and Malden, MA : Polity Press.
- Klijn, E. -H. and J. Edelenbos (2007) 'Meta-Governance as Network Management', E. Sørensen and J. Torfing (eds.) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke and New York : Palgrave , Macmillan.
- Klijn, E. -H., J. F. M. Koppenjan and K. Termeer (1995) 'Managing Networks in the Public Sector : A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks', *Public Administration*, 73 (3).
- Klijn, E. -H. and G. R. Teisman, (2000) 'Managing Public-Private Partnerships : Influencing Processes and Institutional Concept of Public-Private Partnerships ', O. van Heegen, W. J. M. Kickert and J. J. A. Thomassen (eds.) *Governance in Modern Society : Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dordrecht, The Netherlands : Kluwer Academic Publishers. =Klijn, E. -H. and G. R. Teisman (2007) in M. Bevir (ed.) *Public Governance*, vol.3, London and Thousand Oaks : Sage.
- Kooiman, J. (2000) 'Societal Governance : Levels, Modes, and Orders of Social-Political In-

- teraction', J. Pierre (ed.) *Debating Governance— Authority, Steering, and Democracy*, Oxford and New York : Oxford University Press.
- Kooiman, J (2003) 'Activation in Governance', Henric P. Bang (ed) *Governance as Social and Political Communication*, Manchester and New York : Manchester University Press.
- Koppenjan, J. F. M. (2007) 'Consensus and Conflict in Policy Networks : Too Much or Too Little', E. Sørensen and J. Torfing (eds.) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke and New York : Palgrave , Macmillan.
- Osborne, S. and T. Gaebler (1992) *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to City Hall to Pentagon*, Reading MA : Addison-esley.
- Osborne, S. P. and K. McLaughlin (2002) 'The New Public Management in Context', K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie (eds.) *New Public Management : Current Trends and Future Prospects*, London and New York : Routledge.
- Peters, B. G. (2000) 'Globalization, Institutions, and Governance', B. Guy Peters and D. J. Savoie (eds.) *Governance in the Twenty-first Century : Revitalizing the Public Service*, Montreal, Kingston, London and Buffalo : McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. G. (2010) 'The Role of the State in Governing : Governance and Metagovernance', M.Ramesh, E. Aralar Jr., and X. Wu (eds.) *Reasserting the Public in Public Services : New Public Management Reforms*, New York : Routledge.
- Peters, B. G. and J. Pierre (1998) 'Governance without Government ? –Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Peters, B. G. and J. Pierre (2006) 'Governance, Accountability and Democratic Legitimacy', A. Benz and Y. Papadopoulos (eds.) *Governance and Democracy : Comparing National, European and International Experiences*, London and New York : Routledge.
- Pierre, J. (2000) 'Introduction : Understanding Governance', J. Pierre (ed.) *Debating Governance—Authority, Steering, and Democracy*, Oxford and New York : Oxford University Press.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, New York : St. Martin's Press.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2005) *Governing Complex Societies—Trajectories and Scenarios*, Basingstoke and New York : Palgrave, Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1994) 'The Hollowing Out of the State : The Changing Nature of the Public Service in Britain', *Political Quarterly*, 65.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham : Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996) 'The New Governance : Governing without Government', *Political Studies*, 44.
- Rhodes, R. A. W. (2000) 'Governance and Public Administration', J. Pierre (ed.) *Debating*

- Governance—Authority, Steering, and Democracy*, Oxford and New York : Oxford University Press.
- Savoie, D. J. (1995) ‘What is wrong with the New Public Management?’, *Canadian Public Administration*, 38 (1).
- Stoker, G. (1998) ‘Governance as Theory : Five propositions’, *International Social Science Journal*, 155.
- Teisman, G. R. and E. –H. Klijn (2002) ‘Partnership Arrangements : Governmental Rhetoric or Governance Scheme?’, *Public Administration Review*, 62 (2).
- Torfin, J. (2007) ‘Introduction : Democratic Network Governance’, M. Marcussen and J. Torfin (eds.) *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke and New York : Palgrave, Macmillan.
- Torfin, J. (2010) ‘Governance’, M. Bevir (ed.) *Encyclopedia of Political Theory*, Vol.2, Thousand Oaks, California : Sage.

＜日本語文献＞

- 井熊均 (2009) 「公立病院 PFI 事業の意義を問う」『病院』68巻 3号
- 伊関友伸 (2007) 『まちの病院がなくなる!?—地域医療の崩壊と再生』時事通信社
- 入谷貴夫 (2009) 「PFI の基本問題と財政」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』自治体研究社
- 大島誠 (2008) 「病院 PFI の検証—高知医療センターを事例に」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本評論社
- 岡田和人 (2009) 「幻想の“PFI 効果”—高知医療センターついに契約解消へ—」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』自治体研究社
- 尾林芳匡「PFI における公共サービスの質と自治体の課題」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』自治体研究社
- 風間規男 (2005) 「PFI の政策過程分析—PFI が公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト—」『会計検査研究』NO.32
- 加藤昌広 (2009) 「病院 PFI からの脱却」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』自治体研究社
- 金川佳弘 (2010) 「自治体病院再編と財政—財政健全化法・ガイドライン—」金川佳弘・藤田和恵・山本裕『地域医療再生と自治体病院—「公立病院改革」を検証する』自治体研究社
- 榎原秀訓 (2006) 「PFI における VFM」三橋良士明・榎原秀訓編著『行政民間化の公共分析』日本評論社
- 佐藤浩人 (2007) 「公立病院再整備における意思決定と PFI : リアル・オブションの視点からの考察」『立命館経営学』第 5 巻第 6 号
- 高岡司 (2010) 「自治体病院 PFI のあり方—愛媛県立中央病院の取り組みから考える—」『地方財務』No.672
- 外川伸一 (2006) 「ガバナンスとニュー・パブリック・マネジメントとの関係—政策

- ネットワーク的視点と新制度論的視点―『山梨学院大学法学論集』56号
- 外川伸一 (2007)「ガバナンスにおける政府の役割の考察―試論」『山梨学院大学法学論集』58号
- 外川伸一 (2008a)「ローカル・ガバナンス分析のための理論的基礎」『山梨学院大学法学論集』60号
- 外川伸一 (2008b)「国家ガバナンス論のローカル・ガバナンス分析への適用可能性に関する考察」『関東都市学会年報』第10号
- 外川伸一 (2009)「ガバナンス分析のためのネットワーク・ガバナンス論―相互依存性, 正統性, メタガバナンス, NPM との相違の観点から―」『山梨学院大学法学論集』63号
- 野田勝康 (2002)「高知医療センターにおける医療 PFI の事例研究」『政策科学』第9巻第2号
- 朴井晃 (2010)「八尾市立病院の取り組みから―病院 PFI のあり方を探る―」『地方財務』No.671
- 堀見忠司 (2010)「自治体病院 PFI (Private Finance Initiative) のあり方―高知医療センターの取り組みから探る―」『地方財務』No.673
- 山本 啓 (2005)「市民社会・国家とガバナンス」『公共政策研究』第5号
- 山本 啓 (2008)「ローカル・ガバナンスと公民パートナーシップ: ガバメントとガバナンスの相補性」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局
- 吉原稔 (2009)「PFI のくびきを脱して―近江八幡市立総合医療センターの再スタート―」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』自治体研究社