

エバ・ソレンセン&ヤコブ・トルフィング
公共セクターにおける
コラボレーティブ・イノベーション
——分析枠組みについて——

堀 雅 晴(訳)*

1. はじめに

この数十年間のうちに、あらゆるレベルおよび公共政策形成のほとんどのエリアにおいてガバナンス・ネットワーク〔訳者：原文はイタリック体であり、下線は訳者による。以下、同様のこと。〕の利用が驚くほどの高まりをみせている。ガバナンス・ネットワークは、公共価値の生産に貢献する交渉型相互作用の多少とも制度化された諸アリーナの中へ、数多くの公共セクターと民間セクターを一緒に連れてくるものである（Sørensen & Torfing, 2007）。ガバナンス・ネットワークは、それが公的ハイラーキーを通じた単一中心型ガバナンスおよび市場を通じた複数中心型ガバナンスに対して、多中心型の代替案を提示するものであると主張する、行政研究者の間で著しい注目を得てきている（Kersbergen and Waarden, 2004）。

ガバナンス・ネットワークについての研究は Heclo（1978）とSabatier（1988）のような重要な先駆者がいるけれども、1990年代初頭にやっと始まったばかりである（Marsh and Rhodes, 1992; Kooiman, 1993; Mayntz, 1993; Scharpf, 1994）。この20年間にわたって、ガバナンス・ネットワークの研究はますます流行してきており、当該研究の焦点も幾度も移動してきている。ガバナンス・ネットワーク研究の第一世代は、効果的な政策形成に対するネットワークの貢献を強調するものであった（Provan and Milward, 1995; Rhodes, 1997; Scharpf, 1999）。ガバナンス・ネットワークは、リソースの交換とブール化、政策イニシアティブの調整、共同の政策による解決策の発展を推進するものである。同研究の第二世代は、エンパワー化され

* ほり・まさはる 立命館大学教授

た参加・民主的熟議・民主的オーナーシップを向上させることで、公共政策形成を民主化するためのガバナンス・ネットワークの役割に注目してきている (Benz and Papadopoulos, 2006; Klijn and Skelcher, 2007; Warren, 2009)。ガバナンス・ネットワークは時折、非正統的排除とカパナビリティの欠如を被るけれども、ガバナンス・ネットワークはパブリック・ガバナンスのインプット型正統性とアウトプット型のそれを向上させることに役に立つであろう。新たな第三世代の研究が現在、登場しつつあるように見える。第三世代の研究はガバナンス・ネットワークのイノベティブ・キャパシティを調査する目的と、いつ、どのようにして、なぜガバナンス・ネットワークが公共セクターにおけるイノベーションに貢献することができるのかについて探究する目的をもっている (Hartley, 2005; Considine, Lewis and Alexander, 2009; Eggers and Singh, 2009)。

ガバナンス・ネットワークのイノベティブ・キャパシティへのこの新たな注目は、大変に時宜にかなっている。公共イノベーションは、ホットな課題となっており、ほとんどの西側産業化諸国における政策アジェンダのなかでトップにまで上がってきている。新しいテクノロジーと科学的な諸発見は、公共セクターにおける数多くのイノベーションを生み出してきており、研究者と実務家の間ではマネージャー・被雇用者・利用者の役割を強調する、アクター中心型イノベーション戦略への関心が高まってきている。マネジメント主導型イノベーションは、戦略に携わる公共マネージャーの積極的な役割に光を当てるものである。被雇用者主導型イノベーションは、公的被雇用者の知識・コンピタンス [competence 専門的な能力]・アイデアの開発に努めるものである。最後に利用者主導型イノベーションは利用者の経験・ニーズ・選好をより良く理解するために、利用者から学び、利用者について学ぶことを目的とする。

公共イノベーションの追究においてアクター中心型戦略の必要性を認識するなかで、私たちは唯一、公共セクターにおけるイノベーション・プロセスを始動し促進することができる、どのような特権的アクターでも存在するものであるということを信じるものではない。創造的な諸解決策を発展させるために様々な経験とアイデアを有するアクターを糾合することは重要であり、インプリメンテーション (執行) を確実なものにするために、あらゆる潜在的な拒否権を有するアクターを巻き込むことが重要である。それゆえに私たちは、公共イノベーションが利用者・街頭の官僚・公共マネージャー・公選政治家・民間企業・利益団体など、公共アクターと民間アクターの間のコラボレーションを通じて、どのようにして向上していくものかについて焦点を当てることが必要であると考えている。

これまでからコラボレーティブ・イノベーションの概念は、民間企業のイノベーションが、規制を行う公共機関・他の企業・当該企業自身の顧客とのコラボレーションを通じて、どのように向上しうるものなのかに関する研究のなかで使用されてきているものである（Gloor, 2005）。私たちの研究におけるコラボレーティブ・イノベーションは、公共セクターにおけるイノベーションを鼓舞する目的のコラボレーションを基礎とするネットワークのことである。

当論文の目的は、公共イノベーションにとっての必要性和諸条件を議論すること、そして多数のアクターがクリエイティブ・ラーニングの促進、共同でのオーナーシップの生産、そしてコラボレーティブ・イノベーションのドライバー（駆動体）の維持とバリアー（障害物）の除去を目的とするメタガバナンスのプラクティスを通じて、公共イノベーションをどのようにして向上させることができるのかについて分析することである。[本稿の] 第2セクションでは、公共セクターにおけるイノベーションの必要性和諸条件について中心的に述べる。第3セクションではイノベーションを定義し、イノベーション・プロセスにおける構成段階（局面）を明確化し、コラボレーションの役割とインパクトを際立たせる。第4セクションはコラボレーティブ・イノベーションの考え方をサポートする社会科学における様々な理論的な進展を究明する。第5セクションは公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションの分析における、いくつかの主要なディメンションを明確にする。第6セクションはコラボレーティブ・イノベーションが組織改革とイノベーション・マネジメントを通じて、どのように高められうるものかについて、いくつかの実証上の洞察を提供するものである。第7セクションはコラボレーティブ・イノベーションへのニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の多義的なインパクトについて熟考し、かつ NPM 2.0版への発展の必要性を指摘するものである。

2. 公共セクターにおけるイノベーション

民間セクターは常にイノベーションに焦点を当てているけれども、このイノベーションとは、生産の発展・コストの削減・市場の拡大・高額のセールス・利益の増大をもたらす強力な手段として見なされるものである。数多くの民間企業は自分たち自身で研究・開発部門を有するものであり、グーグルやスリーエムのような特大で最高の成功を収めている企業のいくつかでは、被雇用者が自分自身のビジネス・アイデアを発展させるために、労働時間の20%までなら自由に使えるようにしてい

る (Eggers and Singh, 2009)。アイビーエムやプロクター・アンド・ギャンブルのような大企業の中のますます多くの企業が、利用者・科学者・当局とのコラボレーションで、新たな創造的なアイデアを発展・執行することに役立つように、外部で知識ネットワークを創設してきているのである (Nambisan, 2008)。

公共セクターに対する新自由主義的批判の側からは、十分なダイナミックさもなければイノベーションさもないという理由で、公共セクターを批判しうるものである。しかしながらレッドテープ・惰性・手詰まりによって特徴づけられる、創意性のない、ダイナミックな官僚機構としての公共セクターに関する揺るがない確固とした神話があるにも関わらず、公共セクターの内部には数多くのイノベーションが存在するのである。行政改革・政策変更・公共サービスの内容とレパートリーの編成はしばしば行われており、ある分野においては公共 [部門] の被雇用者は、規則・規範・基準の絶え間ない変更が大きなプレッシャーとストレスを生み出していると訴えている。

しかしながらほとんどのケースにおいては、公共イノベーションは多少とも偶発的な出来事の帰結である。公共セクターは、マスメディアないしは外部のパフォーマンス・レビューによって引きおこされた危機、およびスキャンダルへの対応の中で刷新されている。公共官僚制は公共セクター改革においてイニシアティブを取ることで自らの価値を示したい、新しいエグゼクティブ・マネージャーの大胆な取り組みの結果として変容されるものである。街頭に立つ官僚たちは経費削減によって、[資金] 不足にうまく対処したり、より面倒なやり方から要領のよいそれに仕事の新しいやり方を見つれたりすることを余儀なくされている。新しいプロセスとサービスは、特別の目的に用意されている資金への時間的制約がある中でのアクセスによって促進される、ローカル・レベルでの試行を通じて開発される。このような公共イノベーションの偶発的な性格は、公共セクター全体に行き渡る、恒常的でステマチックな活動の方向に向けてイノベーションを持って行くための新たなイノベーションのアジェンダの必要性を示すものである。

公共セクターが少なくとも 3 つの亢進するプレッシャーに直面しているために、公共セクターへの膨大なイノベーションの要求が存在している。最初は市民が公共サービスの品質・供給 [状況] ・効果性への期待を膨らませてきていることである。また個別の要望に対応したサービスと柔軟な規制についての要求は高まるばかりである。同時に公共リソースには、構造的要因と状況的要因の組み合わせに起因した制約が存在している。公共セクターはそれらの職務 (works) に、公共サービス提供に関わって広範囲の性格が付与されていることから、民間セクター (同セクター

では一般的な賃金レベルを明確にしているが）と同様に高い生産性を誇る利得を生み出すことができない。財政危機に端を発した経済不況は、公共財政と利用できるリソースに対して一層のひっ迫をもたらしている。

第二に専門職者・公共マネージャー・公選政治家は、公共ガバナンスに対する大きな願望を有している。同時に社会的・政治的・経済的な諸プロセスにおける複雑化・断片化の増大によって（これらにはグローバル化による一層の拍車がかかっているけれども）、社会は統治を行うことがますます困難になりつつある。

第三にリスク社会として一般的に知られている事柄の台頭のなかで明らかになっていることは、増大する公的職務がいわゆる「厄介な問題（wicked problems）」[対策]の性格を帯びている。厄介な問題とは定義があいまいで、対応することが困難であり、特別な知識が必要となり、数多くのステーク・ホルダーを巻き込むものであり、紛争が生まれる可能性を孕むものである（Koppenjan and Klijn, 2004）。そうした諸問題は、より多くの資金と標準的な解決策をそれらの問題に投じても容易に解決されうるものではない。

こうした期待と待望の増大・リソース不足・厄介な問題の亢進は共に、公共セクターのイノベーション向上の緊急の必要性を増すものである。イノベーションは公共サービスと公共政策の両方で必要とされている。加えて私たちは、公共セクターの生産・提供プロセスを再考したり再編したりしなければならないし、公共組織のイメージ・形態・機能を改革しなければならない。

[私たちは]公共イノベーションが緊急に必要であるからといって、公共セクターの古典的官僚的形態における同セクターの基礎的諸条件のいくつかが、実際上イノベーションを妨げるかもしれないという事実に対して、眼を覆ってしまうべきではない（Halvorsen et al., 2005; Røste, 2005）。そこで官僚支配の存在と競争・経済インセンティブの欠如が、イノベーションを抑制しがちであることは、しばしば主張されている。もうひとつの問題は公共サービスが相対的にみて複合的でかつ制定法での諸権利に基礎づけられていることから、あらゆる種類の問題を引き起こさずに[公共サービスを]変更することには困難が伴うことである。最後に公共セクターは、リスクを毛嫌する公選政治家によって治められていることである。その理由は公共組織のトップでは、制度化された政治的紛争・競争が存在することが挙げられるからである。

しかしながら私たちは、公共セクターには重要なイノベーションの諸ドライバーがまた存在していることも忘れるべきではない[と考える]。上から発せられる新しい目標・基準およびより一層厳密な形態のパフォーマンス・マネジメントは、

公共機関に対して、すでに確立された規則・規範・ルーティンの変更を強制するものである。同時にイノベーションへのプレッシャーは、公共組織の内部からも現れてくるものである。したがって公共マネージャーや被雇用者は十分に教育を受けた人々であり、彼らは自らのパフォーマンスを向上させるべく、自らを駆り立てる専門職としての価値・願望によって駆動されるものである。専門職者はこうした新たなイノベーションのアジェンダによって、自らの知識・コンピタンス（これらの知識・コンピタンスは、厳格なパフォーマンス基準の強要を目的とする NPM 改革によって、最近まで抑制されてきていたが）が発揮できる、黄金色に輝く機会が提供されている。最後になったけれども、重要なことは、市民・依頼者・利用者という場合の「顧客（customer）」は民間市場の顧客以上に、要求をあげたり批判的なフィードバックを提供したり公共サービスを共同で生産したりすることに、より積極的に関わっている。前者〔市民などの「顧客」〕が正式の苦情制度・利用者満足度調査・利用者ボードへの参加にみられるように多様な発言（ボイス）の選択肢にアクセスできるけれども、後者〔民間市場の顧客〕は自由な顧客としての選択によって提供される、出口をどれにするのかの選択肢を単に利用しているだけ〔の存在〕である。

3. コラボレーションを通じた公共イノベーション

イノベーションが公共セクターにおいて、急速に新しいバズワード（流行する専門用語）になっているが、そこではリスクが存在していて、〔その内容とは〕イノベーションの概念が有効性を喪失し、あらゆる種類の改革・再編の類義語となっていることである。それゆえに公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションの研究は、イノベーションに関する厳密な定義の上に築かれなければならない。したがって私たちはイノベーションを、新しく、かつ創造的なアイデア（これは特定の文脈における定性的変化を生み出す目的を有するものであるが）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として定義するものである。

このイノベーションの定義はそれが実際に意味することに関して、数多くの困惑させられる諸問題を明確化することを探究するものである。第一に当該定義は、イノベーションが意図的な行為も含めるものとの主張を行うものである。当該イノベーション・プロセスは開かれたもので、予想できないプロセスであり、同プロセスにはいくつかの発見のチャンスを含むかもしれないのである。しかしながら同プロセスは意図的な行為であり、これらの行為を通じて、異なるアクターが問題・挑

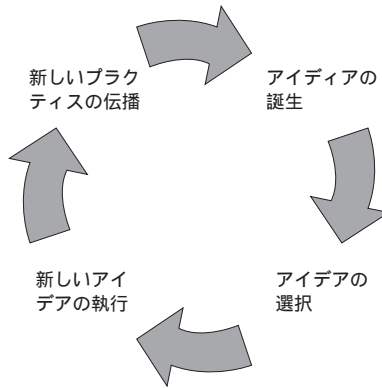
戦に対応することや、新たな機会の利用を目的とするものである。イノベーションは諸問題の現状を変更したり、あるいは改善すらしたりする熟慮のある試みを含むけれども、問題・解決・出来事に関する多数の流れが結びつけられ、そして働きかけられたりする場合に当該の帰結は故意であったりなかったりする、諸アウトカムの混合物である（Kingdon, 1984）。

第二に上記で示された定義は、イノベーションが新鮮で前途有望なアイデアを獲得することについてだけではないことを明確化することを示すものである。新鮮で前途有望なアイデアを獲得すること、それは創造性を内包するものであるけれども、創造性は当該の新鮮なアイデアが執行されたり普及されたりして、そのおかげで目に見える諸効果を生みだすことができる場合にのみ、イノベーションとなるものである。要するにイノベーションとは、創造性に活用性をプラスしたものであるとして定義されるものである。

第三にイノベーションが改革の達成を目的とするものであるけれども、ここで私たちは第二の、そして第三の慣行（order）改革について話題に取り上げる（see Hall, 1993）。したがってイノベーションは、同じことを多少行ったり、あるいは生産したりすることに関するもの（第一の慣行改革）ではなくて、むしろサービス・プロセスないしは組織的ルーチンの形態・内容・レパートリーを改革すること（第二の慣行改革）であり、あるいは特定の政策ないしはサービスが基礎を置く内在的な目標またはプログラムの諸理論を再編すること（第三の慣行改革）である。結局のところイノベーションは定量的な改革というよりも、定性的なその生産を含むものである。

第4に上記の定義は、イノベーションが常にコンテクスト的であると主張するものである。新しいことは当該世界において必ずしも新しくはないけれども、特定のコンテクストにおいては新しいものであると考えられる。新しくそして将来を約束された考え方がそれ以前に、または別の場所で生み出され、かつ現実化されているけれども、ある異なった制度的なコンテクストにおいて、まったく同一の考え方を執り行うことはイノベーションとして、はっきりと適格性を得ることになる。特定のコンテクストにおける新たなプラクティスのデザイン・採用が定性的な再編に帰結するだけでなく、考え方の交換プロセスが、オリジナルな考え方の、コンテクスト依存的な選択・組み合わせ・翻訳・適用を必ず含むものである（Røvik, 1992）。したがって公共組織がある新しい考えを取り入れる場合には、通常であれば当該組織は取り出される側の組織と同じことを行うことに終始するものであるけれども、少し異なるやり方でそうすることになる。

図 1 イノベーション・サイクル



第5にイノベーションが肯定的な含意を含むものであるけれども、上記で示してきた定義はあるイノベーションの諸帰結が肯定的か否定的かどうかについて、いかなる含意も含むものではない。しかしながら私たちは、諸ステーク・ホルダーの観点からみて望ましい結果に導くイノベーションの条件のもとで、成功裏に進むイノベーションについて語ることになるであろう。理想をいえば、公共イノベーションのアウトカムは公選政治家の選好と一致すべきであり、公務員には生活がより容易なものとなるべきであり、利用者の満足度をより高いものに作り上げるべきである。しかしながら現実の生活では、政治家・公共マネージャー・街頭の官僚・利用者はいずれも、常に、公共イノベーションを様々な方法で評価している。こうした様々な評価はイノベーションのプロセスの中に巻き込まれてきている、当該諸アクターの相対的な利得のみを反映しているのではなくて、イノベーションが様々な目的に奉仕し得るという事実もまた反映するものである。こうして公共イノベーションは効率性・効果性ないしは品質を改善でき、こうした諸目的〔効率性・効果性・品質〕の間において決定的なトレード・オフ〔折り合い〕の関係が存在しているのである (Mulgan and Albury, 2003)。

イノベーションは、非直線的で、反復的で、経路依存的なプロセスである。ところで図1で示されるとおり、当該イノベーション・サイクルでは4つの構成段階を明確化することが可能である (Eggers and Singh, 2009)。

アイデアの誕生はアイデアの開発・公表・交流を含むものであるけれども、アイデアの誕生は問題と機会の明確化、関連の目標・価値の明瞭化、長く維持されてきた仮定の問題化を前提とするものである。

アイデアの選択はいずれのアイデアが追求される価値があるのかを決定することを含むものである。理想的にはアイデアは大きくて挑戦的で変容的であるべきであるが、同じく実現可能性や柔軟性があり、主要なステーク・ホルダーの間で広く受け入れられるべきである。したがって交渉・妥協の形成・紛争の和解が、このアイデアの選択において主な特徴となっている。

新しいアイデアの執行は新しい手続き・プラクティス・サービスへの、アイデアの転化を含むものである。既存の行動パターンを変更することは困難な仕事であり、リーダーシップの行使・オーナーシップの構築・積極的なインセンティブの創出を必要とするものである。多くのことが執行段階においてうまく行かないことがありうることから、公共イノベーターには不確実性・予測不可能な問題・一時的な失敗に対処できるようにするための覚悟が求められている。

新しいプラクティスの伝播はある組織全体でのイノベーションの広がりか、またはある組織から別の組織へのイノベーションの広がりかを含むものである。イノベータティブなプラクティスを広げるためには、[イノベーションに向けて]最初に行動する人によって得られる利得を目立たせること、そして潜在的な追従者とのコンタクトを確立すること、また「私たちはいかなる改革も必要としていない」「こんなことは、ここでは創造されないことだ」といった、通例見られる拒否を克服することが求められる。

私たちの基本的な命題とは、イノベーション・サイクルの各段階のそれぞれが公共セクターと民間セクターの出身者と関連しかつ影響を被っているアクターとのコラボレーションを通じて強化されうるというものである（see also Eggers and Singh, 2009）。アイデアの一般化が加速化され、かつ意義が高められる場合とは、様々な経験・洞察・アイディアを持つアクターらによって創造的なラーニング（ここではアイデアは、循環・挑戦・変容・拡張がなされるものであるが）の諸プロセスを通じて相互作用が及ぼされる時である。アイデアの選択が改善されるものである場合とは、様々なパースペクティブを持つ諸アクターが競争する諸アイデアのアクセスメントに参加し、そして[アクター間での]コラボレーティブな相互作用によって合意形成の促進が導かれる時である。選択された諸アイデアの執行が向上する場合とはコラボレーションが新たなイニシアティブに向けて、オーナーシップを生み出し、リソースの動員を手助けし、柔軟性を確保し、そして敗者を補償する時である。最後にイノベータティブ・プラクティスの普及は、社会的な専門職者のネットワークによって促進され、そして民間のステーク・ホルダーからの支援を受けるものである。

コラボレーションは、公共セクターのイノベーションの強力なドライバーである。それゆえに私たちは公的諸機関がイノベーションの促進に利用することになるであろう、様々なコラボレーティブ・ストラテジーの探求を必要としている。Eggers and Singh (2009) はこの目的のために、5 つの異なるコラボレーティブ・ストラテジーについて有益な概観を提供している。

1) 開 拓

開拓ストラテジーは同一組織内で、様々な種類の公共の被雇用者の間でのコラボレーションを促進することを目的としており、そのためにこれらの被雇用者は毎日の勤務生活の中で、新しいアイデアの交換・開発を行い、またテストを行っている。ここでの目標は毎日のオペレーションの近くにあって、ただしその外部にあって、コラボレーティブ・イノベーションの時間・空間を創造することに置かれている。

2) 模 倣

模倣ストラテジーは他の公共エージェンシーの最良で、最高に成功するイノベーションを明確化・適応・執行を行うために、これらの公共エージェンシーとのコラボレーティブな諸関係を促進することを目的とする。組織間のコラボレーションは公共エージェンシーが働く新しい事柄へのアクセスを獲得することを助けたり、公共エージェンシーがある新しいアイデアがなぜ働くのか、そのアイデアが当該公共エージェンシー自身の組織で執行されうるものなのかどうかを解明することを可能にしたりするものである。

3) パートナーシップ

パートナーシップ・ストラテジーは公共パートナーと民間パートナー（各パートナーは異なる規則・リソース基盤を有しているが）の間でのコラボレーションを通じた、新たな創造的なアイデアの開発・試験を行うことを目的とする。公共パートナーは新たな創造的なアイデア（これらはもしも成功するようであれば、同様に公共パートナーによって採用されうるものであり、あるいは公民パートナー間で維持される協力を通して具現化されうるものであるが）のためのインキュベーター役や実験場・試験場として、民間パートナーを活用するかもしれない。

4) ネットワーク

ネットワーク・ストラテジーは異なる種類のリソースと専門知識を持った関

連するアクターと影響を被るアクターの間での水平的な相互作用を通じたアイデアの交換・相互学習・共同行動を促進することを目的とする。ネットワーク構築に当たっての駆動力（driving force）は、多様な利益の存在にも関わらず当該アクターらをひとつにまとめ上げる、相互依存性の認識または運命共同体の構築に依拠する。

5) オープン・ソース

オープンソース・ストラテジーは世界中から共同のクリエイターを招待・採用を行うためにインターネットを活用することで、イノベーションを生産することを目的とする。ネットワーク・ストラテジーとは対照的に、コストを効率的にする観点からイノベティブなプロセスの中に、見知らぬ専門家やリソースとなる人物を抱え込むことを可能なものとする。

異なるコラボレーティブ・ストラテジーの間での、あるいはこれらのストラテジーの様々な組み合わせの間での選択は、時間と空間やイノベーション・チャレンジの性格、そしてコラボレーティブ・イノベーションの促進を目的とする公共エンジニアリングの経験とキャパシティに左右されるものである。

4. コラボレーティブ・イノベーションの諸理論

異なる研究フィールド内の理論的前進は、公共セクター内のコラボレーティブ・イノベーション研究のための理論的枠組みの発展に道を開くことに貢献している。3つの研究フィールドが興味深い。それは経済的イノベーションの理論（これは民間企業でのイノベーションに焦点を当てるもの）、政治社会学的ブランニングの理論（これは都市部と農村部における社会的で物理的なブランニングに焦点をあてるもの）、そして行政学（これはパブリック・ガバナンスにとつての諸条件を理解する目的がある）である。これら3つの研究分野の中の理論的な諸展開には、これらがイノベーションの向上のためにコラボレーションを強調するようになってきているという意味から共通点が多いのである。同時に3つの体をもつこの理論は、コラボレーティブ・イノベーションにおいて相補的な洞察を提供するものである。

経済的イノベーション理論

経済的イノベーション理論の中での知的展開は、次の3段階に分けられる。第一段階では Joseph Schumpeter（1946）とその追隨者が民間企業におけるプロセス

と生産イノベーションの中で、個人的起業と集団的起業の役割を研究した (Hagedorn, 1996)。イノベーションは「新たな組み合わせ」と定義されたのであり、個人の起業家 (彼らは考案者でもオーナーでもいずれでもないが) は、新しい組合せをリードしていく創造的な労働に対して応答責任がある。個人の起業家は独占資本主義と巨大企業の到来のなかで、協同的な起業家精神の拡大を通じて技術的な可能性を活用する集団的な起業家に変容されるものである。第二段階では、その [イノベーションの] 焦点は諸民間企業の間、および民間企業・当局・知識生産者の間での組織間コラボレーションに向けられる (Lundvall, 1985)。産業の地区・クラスターのイノベティブな可能性は強調されており、イノベーションに対する全国的・圏域的なシステムのインパクトには目覚ましいものがある (Edquist and Hommen, 1999)。第三段階では民間企業とその利用者らの間の協同が、イノベーションをどの様にして推進できるかについて関心が高まってきている (von Hippel, 2005)。幾人かの研究者は利用者間での水平的なイノベーション・ネットワークが、製造業者から完全に独立して機能し得ることを示唆するまでに [研究を] 前進させている (von Hippel, 2007)。

経済的イノベーション理論の理論的發展はイノベーションを、増大する程度にまでコラボレーションの機能としてみている。イノベーションに対する協同的でシステムティックなアプローチは、直線的で供給主導のイノベーション・モデルに挑戦するものであるが、そのイノベーションに従って科学はテクノロジーをリードし、そのテクノロジーが新たに台頭する市場ニーズを満たすことになる。対照的にイノベーションは多数の種類の相互作用の結果としてみなされているが、この相互作用は新たに台頭する顧客ニーズを考慮する、数多くのフィードバック・ループの形をした複合的なチェーンの形態を有するものである (Edquist and Hommen, 1999)。この新しい経済的イノベーションへのアプローチは当局に、制度デザイン (これは相互依存や相互作用・コミュニケーション構築を通じたイノベーション [これらは、関係するリソースと専門知識を持つアクター間での垂直的・水平的な調整と協同を助長するもの] を促進するものであるが) を構築する際に、斬新で積極的な役割を与えるものである。相互作用的なラーニングの複雑なシステムの内部およびそれらにおいて多数のアクターを強調することは、公共セクターにおけるコラボレティブ・イノベーションの理論の発展にとって、インスピレーションの重要なソースとなっている。

政治社会学的プランニング理論

公共プランニングに関する諸理論も、同様の道筋を辿ってきている。伝統的なプランニング理論は、専門知識・直線的な投影・人口トレンドの予測によって作り上げられる合理的で包括的な長期計画を定式化し執行することによって、都市部と農村部での成長・開発を生み出すことができるものとする前提に基づいていた（Davidorff and Reiner, 1962; Friedman, 1987）。1970年代以降、この仮説は批判の高まりにさらされていた。その理由は当該包括計画が予期されていたアウトカムをまったく生み出すことができなかったからである。その背景として、一部にはローカルの市民およびその他の素人のアクター（彼らは当該計画および発展させられた新規のインフラ開発にいかなるオーナーシップも有してはいなかったが）からの抵抗があったことや、別の一部には上記の長期計画がローカルな諸条件・ダイナミックスさを十分に考慮に入れていなかったことが挙げられた（Sage, 1999）。批評家たちは社会的で物理的なプランニングがローカルな人々と主要なステーク・ホルダーを巻き込まなければならず、上記の諸アクターが有しているプラクティスの知識のシステムチックな利用を考えなければならないと主張した。

ごく最近のプランニング理論は、伝統的プランニング哲学の批判にさらに踏み込んでいる。このために当該理論は次のことを主張している。すなわち私たちは一層の開発をプログラミングする目的を持つ合理的で包括的な長期計画の文字通りの考え方を放棄しなければならず、そしてその考え方を、断片的な開発プロセスにおける継続的な調整・全体的な方向性を生み出す、多数の非中心化された変容プロセスの接合の観点からプランニングをより一層リアリスチックに理解することに取り換えなければならない（Sievert, 2007）。そのようなプランニング・プロセス（これは、Patsy Healey〔2009〕が「戦略プランニング」として意味するものであるが）は、多数に上る柔軟な結合ポイントとオーバーラップしたガバナンス・プロセスの確立を必要とするものである。実証研究が示しているところによれば、戦略プランニング・プロセスのイノベーション・キャパシティが、高度の多様性によって特徴づけられ、かつ高密度の特徴をもつネットワークと通じてリンクされた、社会的アクターと政治的アクターの包摂に依存するものであるということである（Dente, Bobbio and Spada, 2005）。前出の新しい経済的イノベーション理論と同様に、この新しいプランニングの諸理論は同様に、様々なアクター間の相互作用とコラボレーションの価値を強調するものである。しかし同プランニング理論は、一般的には錯綜する変容プロセス、および個別的にはイノベティブなプランニング・プロセス、の諸目的を明確にすることと関連付けられる、大変に大きな諸困難に私たちの注意を引くものでも

ある。イノベーションは、コラボレーティブな相互作用の制度的で論証的な枠組み作りを通じて加速化されるものであるけれども、同プロセスがどこで終わり、当該アウトカムがいかなるものとなるだろうかを前もって確定することは不可能である。このことから、コラボレーティブ・イノベーション理論に対するプランニング理論の特別の貢献は、イノベーション・プロセスのオープンエンドで、かつダイナミックな性格へのプランニング理論の強調に置かれているのである。

行政学研究

行政学理論は、長い間、どのような諸改革が起っているのかに関する質問によって占められてきていたが、当該理論の〔現在の〕焦点は公共組織とパブリック・ガバナンスの再編を目指すものである。しかし伝統的な行政学理論は安定的で正統的な規則・予期しうる諸決定・効果的なガバナンス・トップダウンコントロールを生み出しうる、ガバナンスと組織的諸原則の諸モードを明確にすることに関心がほとんど向いていた。Max Weber の理念型官僚制モデルは、その法—合理的な基礎・法治的プラクティス・水平的分業・ヒエラルキー的意思決定の構造のおかげで、あらゆる点に関してサービス提供を行うものである（Weber, 1978）。Weber は安定性を、パブリック・ガバナンスへの肯定的貢献として考える一方で、Anthony Downs（1967）は公共官僚制における高度の安定性を、問題として考える。その理由は公共官僚制がパブリック・ガバナンスに対する社会の変化と新たな諸条件への、公共セクターのダイナミックな適用を妨げるからである。Downs（1967）に従えば公共官僚制はますます大きなものになる傾向があり、大規模な公共官僚制は変化が生まれる際に非常な困難を伴うことになる。その理由は公共官僚制が、内部の調整と外部との境界争いのために自らのエネルギーとリソースをすべて使い果たしてしまうからである。Downs 自身の言葉の中では公共官僚制が、ますます堅牢なものとして化しているのである。

公共官僚制に対するこの種の批判は、公共選択理論（Niskanen, 1987）の発展、そして NPM 改革（この改革は1980年代末以降、公共セクターの削減・改革をその目的にしていたが）の圧倒的な高まりを活気づけるものであった（Pollitt and Bouckaert, 2004）。NPM の主要な願望は、一部にはより一層のダイナミックで柔軟な公共セクターの構築に向けて競争と顧客の自由な選択に基づく市場主導型ガバナンス・メカニズムの活用を増大させることであったし、また一部には公共マネージャーと彼らの被雇用者のモチベーションと起業家精神を高揚させる、パフォーマンス契約とパフォーマンスに関連づけた給与に基づくより斬新で効果的な公共マ

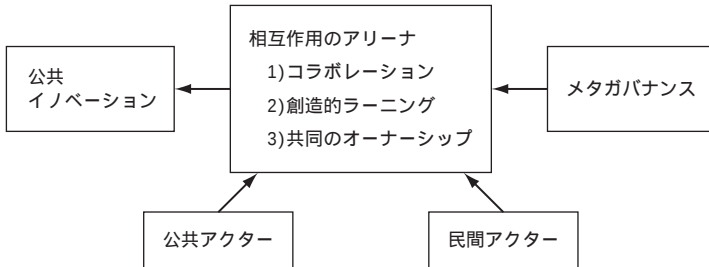
ネージメントの諸形態を発展させることにあった（Hood, 1991）。しかしながら公共イノベーションのパースペクティブからみた場合に NPM は、次の2つの明確な限界性、すなわち NPM は効率性を向上するイノベーションの主要なソースが、民間セクターの競争論理の模倣に由来するというドグマチックな主張の上に築かれていること、そして NPM が公共マネージャーの手中にのみ、公共セクターのイノベーションに対する責任を置いていること、が挙げられる。

このような批判の上に築かれるガバナンス・ネットワークに関する新しい諸理論は私たちが、どのようなイノベーションが生み出され、かつ誰が[そのイノベーションに]貢献することができるのかについての質問に対して、より一層オープンなアプローチをおこなうことを要望するものである。この新たなネットワークの諸理論は現代社会で増大する複雑性への対応の中で発展してきているもので、イノベーションによって競争・共同を通じた向上が得られることを、またイノベーション・プロセスへの重要な諸インプットを提供できる、公共の被雇用者・利用者・民間のステーク・ホルダーのようなホストとなる諸アクターが存在することを、それぞれ主張するのである（Hartley, 2005; Considine, Lewis and Alexander, 2009）。それゆえに公共イノベーション過程に対する一般的な制度デザインの発展も不可能となり、イノベーション過程の主要なドライバーとして特定のアクターを任命することも不可能となっている。このことから公共マネージャーの役割は公共イノベーションを独自に生み出すことではなくて、むしろアクター（これらのアクターは様々な方法で、公共イノベーションに貢献することができるが）の間での相互作用・コラボレーションに対してオープンで柔軟なアリーナを生み出すことである（Nambisan, 2005）。コラボレーティブ・イノベーションに対する政治的・制度的・論証的なフレームワークの提供を目的としたこの種のガバナンスを促進することは、新しいネットワーク・ガバナンスの諸理論がメタガバナンスと呼んでいる内容と全く同じものである（Sørensen and Torfing 2007, 2009）。メタガバナンスは「ガバナンスのガバナンス」と定義されているが、そこでは行政学理論がコラボレーティブ・イノベーションの理論に特別の貢献を行うことができる。

5. コラボレーティブ・イノベーションを分析すること

公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションに関する研究はネットワーク・ガバナンスの諸理論（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997）と公共イノベーションの諸研究（Borins, 1998）の間で、理論的なインターフェイスを作るこ

図 2 公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションの後ろ向きの地図づくり



とが目的となっている新しい研究分野である。公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションに関する研究はまだ幼児期の段階にあることから、コラボレーティブ・イノベーションの実証的なケースを分析するために共通に受け入れられる〔分析〕枠組みは存在していない。私たちは、本稿でコラボレーティブ・イノベーションの研究のために必要な包括的な分析枠組みを発展させることができないが、コラボレーティブ・イノベーション研究へのアプローチ方法に関するいくつかの理論的で分析的な見解を提供することはできる。私たちはこの目的のために、コラボレーティブ・イノベーションの実証研究が公共イノベーションの〔図 2 で示す〕後ろ向きの地図づくりに取り組むことを推奨するであろう。この公共イノベーションは様々な種類の公共イノベーションを、相互作用とコラボレーティブ・ネットワークのアリーナ（そこではコラボレーティブ・イノベーションにおけるドライバーの最大化とバリアーの最小化のために、特別の方法でメタガバナンスが行われるのであるが）とに結び付ける目的を持つものである。このアプローチの利点は同アプローチが、コラボレーティブ・アリーナのメタガバナンスを通じて行使される新しい種類のイノベーション・マネジメントの役割にも注意を払いつつ、特別の制度的諸アリーナ内での多数のアクター間で行われるコラボレーティブ・イノベーションの観点から、コラボレーティブ・アウトカムの説明を行う点にある。ここで、図 2 で要約された分析的アプローチを構成する部分を詳細にみていくことにしたい。

公共イノベーション

従属変数は、公共イノベーションを生み出す経験的な試みから成り立っている。イノベーション・アウトカムを説明するには、私たちはイノベーションの生産の

試みが達成されるようなケースを選択しなければならず、このケースと実際の結果が乏しいか、または何もないようなケースとを比較しなければならない。公共イノベーションについて受賞を果たすような成功話を研究するには、十分な状況でない（see Borins, 1998）。私たちはまた、公共イノベーションの様々なアウトカムを促進する諸条件・諸プロセスについて、システムチックなバリエーションが存在するものなのかどうかをチェックするために、「噛むことをしない犬」[形は似ていても別物の場合]を研究しなければならない。

公共イノベーションの実証的ケースは、誘発的な諸事件・当面考えられる問題・機会の性質と内容・イノベーションの主要なドライバーの諸点に亘って述べられる。コラボレーティブ・イノベーションの研究については、新しいテクノロジー・科学的な諸発見によるイノベーションよりは、行為者主導のイノベーションに焦点が当てられることであろう。しかしながら実際の生活では常に様々なドライバーが存在するであろうし、数多くの関連する諸ケースが増大する傾向がみられることであろう。当該ケースは社会的諸アクターが、多少のイノベティブ・アウトカムの生産に関わりを持つケースとして明確化されるものである。

また公共イノベーションの関連する諸ケースは追求されるイノベーションのタイプについて、言及と分類分けがなされなければならない。重要な区別は、政策・サービス・プロセス・組織的イノベーションの間で行われる。もうひとつの区別は、公選政治家ないしは執行マネージャーによるトップ・ダウン型着手による諸イノベーションと、中間マネージャーや公務員ないしは利用者によるボトム・アップ型着手による諸イノベーションの間で境界線を引くことで行われる。結局のところ公共イノベーションは、それが漸進的なもので特定の経路を後追いつたり拡張したりするかどうか、あるいはそれが新たな経路構築の目的を有するという意味でラジカルであるかどうか、という点で述べられるものである。

相互作用の諸アリーナ

私たちが数多くの関係するケースを発見し言及する場合に、当該分析の次のステップは特定のアウトカムを生み出すイノベーションの諸プロセスに多少とも貢献してきている、諸アクターを明確化することである。社会ネットワーク分析（Social Network Analysis）はアクター間の錯綜するインター・リレーションを地図化したり、強弱の結び目を明確にしたり、様々なアクターの中心性（centrality）を測定したりしている（Considine, Lewis and Alexander, 2009）。相互作用のパターンの定量的分析は、制度的アリーナの定性的な分析によって、その相互作用の

中間点とアウトカムの両方において補完されなければならない。規則をはじめ規範・手続き・論証の構造が相互作用のコースにおいて、どの様に形成され、かつ再形成されるのか、そしてこれらが、どの様に相互作用を支持・安定化しないしは防御するのか。相互作用の制度的アリーナのより広範囲の政治的社会的なコンテキストについての分析は有意義なものであるかもしれないけれども、そうした分析は極端に時間がかかるもので、説明的価値がむしろ限定的なものかもしれない。そしてもしも諸ケースが同じコンテキストから持って来られるならば、コンテキストの分析は省略されうるのである。

私たちはこの分析の当該ステージにおいて、公共イノベーションの重要な諸ケースを明確化し、かつ多少ともイノベティブ・アウトカムのために責任のある諸アクターのネットワークを地図化してきている。社会的相互作用の質の点でイノベティブ・アウトカムを説明するためには、私たちは明確化されてきているアクターのネットワークのパフォーマンスを分析しなければならない。この分析は、次の3つの重要な問題に焦点を当てなければならない。ネットワークのアクターが、どの様にして互いにコラボレーションしているのか？そして何が、多様性に直面する際のコラボレーションにとっての諸条件となるのか？ コラボレーティブな相互作用が、いかなる程度までクリエイティブ・ラーニングを促進しているのか、そして創造的なラーニングは参加者が様々なリソースを有する場合に、どの様に促進されうるのであるのか？ そして コラボレーティブな相互作用の諸プロセスとクリエイティブ・ラーニングが、いかなる程度まで新たな諸解決のための共同オーナーシップを生み出しつつあるのか？そして自己利益化したアクターのコンテキストのなかで、共同オーナーシップを生み出すための諸条件とは何か？

この3つの問題は、次の3つのネットワーク・パフォーマンスの中心的な測定にかかっている。すなわちコラボレーション、クリエイティブ・ラーニング、そして共同オーナーシップである。次に私たちは、簡潔にそれらの測定について検討してみることにする。

コラボレーションは重要であるが、その理由はそれが情報・リソース・アイデアの交換を通じた協同や、シナジーを生み出すための個々人の諸行為の調整、そして斬新なアイディアとプラクティスの共同型での創造を含むものであるからである (Mandell, 2008)。これらのコラボレーションの3つの形態すべてがイノベーションを導き得るものである。コラボレーションはコンセンサスを前提とはしないもので、コンセンサスのある考え方の形成に必ずしも帰結しないものである。事実、過剰なコンセンサスは、イノベーションを妨げる傾向を持っている。コンフリクトは

それらが「聾者の会話」に帰結しないのと同様に生産的である。コンフリクトはコラボレーション・プロセスを妨げたり、荒廃させたりするかもしれないけれども、当該諸アクターが相互依存の諸関係ないしはソリダリティ（連帯）の存在によって一緒に結び付けられている限りにおいて、コンフリクトの破壊的効果は無視しうるものとなる。

クリエイティブ・ラーニングは重要であるが、その理由はそれがラーニング・プロセスに関係する諸アクターの斬新なプラクティスおよびアイデンティティの変容に導くことになるであろう、新たな知識構築を含むからである。Jack Mezirow（2000）は、次の2種類のラーニング・プロセスを区別している。手段的ラーニングは、諸ストラテジー・諸手続きの改定を通じて得られる実践的問題解決に関心を持つものである。コミュニケーティブ・ラーニングは、未知のものに意味を与えているテーマ・メタファー・ナラティブに向けてのコミュニケーティブな探究を通じて、社会的なコンテクストや発展の一貫した理解構築を目指すものである。しかし手段的でコミュニケーティブなラーニングは、現状維持の傾向を帯びるアフーマティブ（肯定的）な世界観に帰結するであろう。批判的な内省（reflection）は、創造性を刺激する変容的なラーニング・プロセスの発展にとっての条件である。この批判的な内省は暗黙の前提に疑問を持ち、獲得されたハビット〔習慣・しきたり・傾向〕に挑戦し、世界の新たな解釈および世界を意義あるものにするために、新たな方法を促進するためのメタファーの企図を目的とするものである。

共同オーナーシップは重要であるが、その理由はそれが執行に対する抵抗の減少、斬新なアイデア・解決策の採用と拡大の促進に役立つからである。斬新なアイデア・解決策に参加するアクターらのオーナーシップは、イノベーション・プロセスへの彼らの積極的な参加、当該プロセスに影響を与える彼らのアビリティ、そしてそれ以外のアクターらの参画・反応に依拠するものである（Skelcher and Torfing, 2010）。政治家・行政官・民間企業・市民の積極的な参加には困難が伴う可能性もあり、公共アクターと民間アクターが変容プロセスおよび同プロセスの目的と基本的前提に対して意義付けを行うことが欠かせないものとなっている（Wenger, 1998）。

メタガバナンス

公共イノベーションへのネットワーク型相互作用プロセスへの貢献はそのネットワークのパフォーマンスに左右されることになるけれども、当のネットワークはコラボレーション・クリエイティブラーニング・共同オーナーシップの同期的促進の

観点から測定されうるものである。しかしコラボレーティブ・イノベーションは複雑で不安定で潜在的に混沌としたプロセスであるために、緊急に、メタガバナンスの必要性が存在している。メタガバナンスは「ガバナンスに対するガバナンス」として定義されうるものであるが、そのメタガバナンスが官僚的規則作成・絶対的命令の点から伝統的な国家主義的ガバメント・スタイルへ復古せずに、コラボレーティブな相互作用の多少とも自己規制のプロセスについての促進・マネジメント・指揮を熟議的に試みるものとなっている (Sørensen & Torfing, 2009)。換言すればメタガバナンスは、新しい種類のイノベーション・マネージメントであり、その目的はコラボレーティブな相互作用プロセスの自己規制的性格を尊重しつつ諸ドライバーを向上させ、諸バリアーを取り除くことにある。公共と民間の両アクターは原理的にはメタガバナンスを行使することができるけれども、当局の正統性と特別の能力がこの両アクターに、優位な立場 (指導力) を与えるものである (Klijn and Koppenjan, 2000)。メタガバナンスの行使には、ハンド・オフのツール (制度的デザインとネットワーク・フレーミング) と ハンド・オンのツール (プロセス・マネージメントと直接的な参加) を組み合わせたものが含まれている (Sørensen & Torfing, 2009)。

6. 組織改革・役割の変更・

イノベーションマネージメントの必要性

公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーション (Collaborative Innovation in the Public Sector, CLIPS: see www.ruc.dk/clips) という名前の私たちの研究プロジェクトは、これまでのセクションで詳細に説明してきている分析的なアプローチに基づくコラボレーティブ・イノベーションの実証的な事例研究 [の推進] をその目的としている。CLIPS プロジェクトの究極の願望は、様々なバリアーがイノベーション・マネージメントを通じてどの様にして取り除かれるのかを究明することによって、公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションを促進することである。

私たちは自分たちの研究の帰納的な出発点を提供するために、電子工学的なデルファイ法による研究を行ってきている。そこでは公共イノベーションに関する150名に上るアカデミック・非アカデミックな専門家のパネルが、一般的にはイノベーションへのバリアーを、そして特別にはコラボレーティブ・イノベーションをそれぞれ明確にすることが求められてきている。当該専門家らは第2ラウンドにおいて

選択された回答に対して、コメントを行うことができるものである。

このデルファイ法による研究は、公共エージェンシーの構造と組織がコラボレーティブ・イノベーションに数多くのバリアーを提供し、[そのために]組織改革が必須となっていることを示している。デルファイ法による研究パネルで言及される経済的バリアーには、短期的な経済的諸懸案、エナジー・リソースの欠如、制約的で肯定的なインセンティブ、同等の利得節約を妨げる財政制度が挙げられている。典型的で組織的なバリアーでは組織の閉鎖性とサイロ性〔塔状の大型貯蔵庫のような構造の例え〕、組織間のコンフリクトと敵対関係、ヒエラルキー組織（これには完璧主義を称揚する数多くの拒否権と組織分化が伴っているが）の存在が挙げられている。こうした経済的バリアーと組織的バリアーはコラボレーティブ・イノベーションが組織改革を通じて、どの様にして向上させられ得るのかについて、最初のアイデアを与えるものとなっている。

またこのデルファイ法による研究は、様々な公共と民間のアクターが公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションに貢献することを妨げる、役割とアイデンティティのバリアに言及するものである。政治家は近視眼的でリスク〔を犯すこと〕への臆病さがあり、イデオロギー的コミットメントによって自らを創造的ではなくしてしまう。行政官（public administrators）は重要であるけれども、彼らには時間がほとんどない。彼らは自分たちで仕事をすべてすることができ、そしてすべての答えをすでに用意していると多くの場合に信じている。そういうことから彼らは利用者やその他の民間アクターからの貢献にほとんど信頼を置いておらず、他の専門職を信頼しておらず、そして彼らは一般的に権力を手放すことに対して恐れをなしており、自らの専門職者として倫理性と品質スタンダードを交渉の俎上に載せることを喜ばないものである。利用者と利益組織は通常、コラボレーションには本当に関心があるけれども、彼らは視野が狭く、時折、特定のリソースへのアクセスを得るためにだけコラボレーションに参加するのである。民間企業は重要な知識と多くのリソースを有しているけれどもコラボレーションのための時間がなくて、公共官僚制（これらは保守主義とレッドテープに関係していることから）に対して大きな敵愾心を有している。〔結局のところ〕様々なアクターに本来的に備わっている数多くのバリアー〔の存在〕は、これらのアクター自身および相互関係に対して、これまでの考え方を変更することが、いかに重要であるかを示している。

最後になったけれども重要なことは、このデルファイ法による研究は、公的リーダーシップおよびイノベーション・マネージメントに対する強い要求を示すものである。デルファイ法による研究パネルでは、公共マネージャーが非常にリスクに臆

表 1 官僚的マネージメントとイノベーション・マネージメントの比較

官僚的マネージメント	イノベーション・マネージメント
プログラム・マネージメントへの焦点化	諸問題と諸機会への焦点化
目的：安定的なサービス提供	目的：サービス向上
手段：規則に基づく詳細な操縦	手段：規制型自己統制
明確な組織・専門性の境界の確立および境界問題の解決	学際的なプロジェクト・ワークの奨励および境界なき組織の創出
安定的で信頼できる被雇用者の確保	育成すること，および創造的タレントのリクルート
コーディネーションの確保	ラーニングの向上
たるみを減らして，効率性を高めること	たるみを活性化して，イノベーションを作り出すこと
組織的發展に責任を取ること	ネットワーク・アリーナにおけるコラボレーティブ・イノベーションを促進すること

病で，彼らが被雇用者を巻き込んでおらず，ネットワークのコンタクトをほとんど取っていないことについて不満を持っている。デルファイ法の研究を専門とする者は，イノベーションと横断的コラボレーションへのより一層の焦点化を行うことをもって，公共セクターにおける大胆でかつ非実際的なリーダーシップを求めるものである。公共マネージャーは，異なる公共と民間のアクター間での公共イノベーションへの期待を明確にすることと，明確な分業を確立することに重要な役割を果たすものである。また彼らは隘路を除去するために，全体的なイノベーション・プロセスに対する全体像を持っていなければならない。いくつかの組織は斬新なアイデアの生み出しについてはいいけれども，前途有望で実現可能なアイデアの選択については問題を有している。その他の組織は新たな創造的な解決策を執行し周りに広げていくために，諸困難を抱えている。また公共マネージャーは数多くの目的・職責・パフォーマンス指標による制約を通じてイノベーションの時間・空間を生み出すことによって，また利得を共有する点からイノベーション・インセンティブを生み出すことによって，彼らの被雇用者にイノベーションを追求するように動機づけを行わなければならない。最後に公共マネージャーは内向けと外向けのコラボレーションを奨励しなければならず，またコラボレーティブ・イノベーションの関係からメ

タガバナーとして行動するように、ミドルレベルのマネージャーをエンパワーメントしなければならない。

上記の比較のポイントは、公共マネージャーが官僚的マネジメントの行使をやるべきことであって、イノベーション・マネジメントのみを執務すればいいというものではない。むしろ当該ポイントは公共マネージャーが、柔軟で内省的な方法で両者のタイプのマネジメントを結びつけるべきことにある。

7. ニュー・パブリック・マネジメント：味方が、敵か？

当論文は組織内部と組織間のコラボレーションの役割を強調する、公共イノベーションへの新しいアプローチを前進させることに目的がある。公共マネージャー・街頭の官僚・利用者はイノベーションを単独で生み出すことはできない。彼らはクリエティブ・ラーニングの促進と、斬新で大胆なアイデアへの共同でのオーナーシップの創造を行うために、彼ら同士で、また政治家・民間企業・利益集団のような、その他の関係するアクターとの間で、互いに影響を与え合い、コラボレーションを行う必要がある。コラボレーティブ・ネットワークのイノベティブ・キャパシティを向上・開発させるために、公共マネージャーは相互作用のアリーナに対してメタガバナンスを行うため、その責任を果たさなければならない。メタガバナンスは官僚的リーダーシップの伝統的形態に挑戦する、イノベーション・マネジメントの新しい形態としてみなされうるものである。

私たちは NPM とコラボレーティブ・イノベーションへの要求との間の関係について、少しばかりの内省をもって締めくくりたいと思う。NPM の唱道者は公共イノベーションを向上させるための改革運動のリーダーとして、自らをみなしていた。David Osborn and Ted Gaebler（1993）は彼らの影響力のあるマニフェストにおいて、「ガバメントを再発明する」試みとして NPM を述べていた。NPM は公共セクターを変容させるであろう、起業家精神を生み出すことを目的としていた。主要なアイデアのひとつは、公共セクターが民間セクターから学ぶべきことであり、公民プロバイダー間の競争がイノベーションを刺激するであろうということであった。もうひとつの関連するアイデアは、公共マネージャーがストラテジック・リーダーとして行動すべきであり、公共セクターの発展に対して責任を果たすべきであるということであった。トップダウン・パフォーマンス・マネジメントとボトムアップの利用者指向に関する新たな強調はストラテジック・マネージャーに、即応態勢で臨ませることと、ネガティブなフィードバックを回避させつつイノベーションを

行うように強制することに共に役立つものとなった。最後に NPM はイノベーションの向上のための手段として、公民パートナーシップの形成を推奨してきている。NPM でさえも準自律型エージェンシーの形成および民間プロバイダーの活用の増大によって引き起こされた断片化の増大への対応のなかで、協同・調整・コラボレーションを促進するガバナンス・ネットワークの形成を推奨し始めたのである。こうして [NPM の] 現状は、コラボレーティブ・イノベーションのために設定されてきているのである。

しかし少なくとも NPM に固有の、コラボレーティブ・イノベーションへの 4 つのバリアーが存在する。第一により高い効率性への著しい関心は、公共の被雇用者と民間のステーク・ホルダーの第一義的な関心・利益である公共サービスの内容・質およびコラボレーティブ・イノベーションに、上記のアクターらを巻き込むことの重要性に関する議論を周辺化しがちになることである。

第二に公共マネージャーの役割への排他的な焦点化は、公共イノベーションへの公共の被雇用者・利用者・公選政治家の貢献を排除しがちになることである。公共の被雇用者が小さな箱に良いアイデアを書いた小さなメモを投函することによる公共マネージャーへのインプット、あるいは利用者パネルないしは利用者満足度調査による同様のインプットでは、十分なものとはいえない。クリエイティブ・ラーニングはマネージャーらと被雇用者の直接的かつ継続的な相互作用を必要としており、公共アドミニストレーターは利用者から、あるいは利用者に関してではなくて、[利用者との] 継続的な対話を通じて利用者と共に学ぶべきである。

第三に NPM を支配する競争精神は主要なアクター間の相互信頼の発展を排除しがちなものとなり、信頼構築がコラボレーティブ・イノベーションにとって必要不可欠なものとなる。公共資金・契約 [の獲得] に向けて競争する公共アクターと民間アクターは、知識を共有したり、サービス提供の新たな方法の開発に向けてコラボレーションを行ったりすることに困難性が伴うことに気が付いている。

最後にサービスの標準化・諸活動の文書化・パフォーマンスの測定に対する NPM の過剰な要求は、時間・リソースの意味からみてコストがかかりすぎるだけでなく、新たなプラクティスや諸結果が容易に文書化されないことや、以前のプラクティス・諸結果が今では提供されないことから、イノベーションを阻害する傾向となる。その上に非標準的なサービスの提供は、上からのネガティブなサンクション (制裁) を引き起こすかもしれないのである。

こうしたコラボレーティブ・イノベーションに固有なバリアーを明確化することは、私たちが NPM をすべて捨て去るべきであるということまでも含意するもので

はない。政治的にみて、そのことには可能性がなく、望ましいことでもないであろう。広範な支持が、NPM の「お金に値する、より一層の価値」というドクトリンに対して存在する。[それを踏まえて] 私たちが公共セクターのコラボレーティブ・イノベーションに拍車をかけたいと望むのであれば、私たちは 公共サービスの質・内容への新たな焦点化を伴った効率性の探求に結び付けたり、相互作用とクリエイティブ・ラーニングのための横断的アリーナを創造したり、競争を協同と結び付けたり、標準化・文書化・パフォーマンス測定のための過剰な要求をスケール・ダウン [規模縮小] したりすることで、NPM 2.0 版を発展させる必要がある。そしてこの NPM 2.0 版がプラクティスの観点からみて、どのようなものであるのか、また NPM 2.0 版がどのように作動するのかは、将来の行政学研究にとって大きな挑戦 [的な課題] となっている。

参 考 文 献

- Benz, Arthur and Papadopoulos, Yannis (eds.) (2006), *Governance and Democracy*, London: Routledge.
- Borins, Sandford (1998), *Innovating with Integrity*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Considine, Mark; Lewis, Jenny; and Alexander, Damon (2009), *Networks, Innovation and Public Policy*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Davidorff, Paul and Reiner, Thomas A. (1962), 'A Choice theory of planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 11-39.
- Dente, Bruno; Bobbio, Luigi; and Spada, Alessandra. (2005), 'Government or governance of urban innovation?', *DIPS*, 162, 1-22.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Edquist, Charles and Hommen, Leif (1999), 'Systems of innovation: theory and policy for the demand side', *Technology and Society*, 21, 63-79.
- Eggers, Bill and Singh, Shalabh (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.
- Friedman, John (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, New Jersey: Princeton University Press.
- Gloor, Peter A. (2005), *Swarm Creativity: Competitive Advantage through Collaborative Innovation Networks*, Oxford: Oxford University Press.
- Hagedoorn, John (1996), 'Innovation and entrepreneurship: Schumpeter revisited', *Industrial and Corporate Change*, 5(3), 883-896.
- Hall, Peter (1993), 'Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25(3), 275-269.

- Halvorsen, Thomas et al. (2005), 'On the differences between public and private sector innovation', *Publin Report*, D9.
- Hartley, Jean (2005), 'Innovation in governance and public service: past and present', *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Healey, Patsy (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Time*, London and New York: Routledge.
- Heclo, Hugh (1978), 'Issue networks and the executive establishment', in Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, DC: American Enterprise Institute, 87-124.
- Hood, Christopher (1991), 'A New Public Management for all seasons', *Public Administration*, 69(1), 1-19.
- Kersbergen, Kees van and Waarden, Franz van (2004), 'Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy', *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.
- Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans; and Koppenjan, Joop (eds.) (1997), *Managing Complex Networks*, London: Sage.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Klijn Erik-Hans and Koppenjan, Joop (2000), 'Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance', *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Klijn, Erik-Hans and Skelcher, Chris (2007), 'Democracy and governance networks: Compatible or not?', *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance*, London: Sage.
- Koppenjan, Joop and Klijn, Erik-Hans (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Lundvall, Bengt Å. (1985), *Product Innovation and User-producer Interaction*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Mandell, Myrna (2008), 'Ways of Working: Civic Engagement Through Networks', in Kaifeng Yang and Erik Bergrud (eds.), *Civic Engagement in a Network Society*, Charlotte: Information Age Publishing, 65-84.
- Marsh, David and Rhodes, Rod (eds.) (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, Renate (1993a), 'Modernization and the logic of interorganizational networks', in John Child, Michel Crozier, and Renate Mayntz (eds.), *Societal Change between Markets and Organization*, Aldershot: Avebury, 3-18.
- Mezrow, Jack (2000), *Learning as Transformation: Critical Perspectives on a Theory in Progress*, San Francisco: Jossey Bass.
- Mulgan, Geoff and Albury, David (2003), 'Innovation in the public sector', *Working Paper*, Version 1.9, October, Strategy Unit, UK Cabinet Office.

- Nambisan, Satish (2008), *Transforming Government Through Collaborative Innovation*, Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.
- Niskanen, William A. (1987), 'Bureaucracy', in Charles K. Rowley (ed.), *Democracy and Public Choice*, Oxford: Basil Blackwell.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reforms*, Oxford: Oxford University Press.
- Provan, Keith G. and Milward, Brinton (1995), 'A preliminary theory of interorganizational effectiveness: A comparative study of four community mental health systems', *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Røste, Rannveig (2005), 'Studies of innovation in the public sector: A theoretical framework', *Publin Report*, D16.
- Røvik, Kjell A. (1992), 'Institutionaliserte standarder og multistandardorganisasjoner', *Statsvetenskapelig Tidsskrift*, 8(4), 261-284.
- Sabatier, Paul A. (1988), 'Toward Better Theories of the Policy Process', *Political Science and Politics*, 24(2), 147-156.
- Sager, Tore (1994), *Communicative Planning Theory*, Aldershot: Avebury.
- Scharpf, Fritz W. (1994), 'Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph (1946), *Economic Theory and Entrepreneurial History — Change and the Entrepreneur*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sievert, Thomas (2007), 'From an impossible order to a possible disorder in design of urban landscape', *Working Paper*, Aarhus: Arkitektskolen Aarhus.
- Skelcher, Chris and Torfing, Jacob (2010), 'Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe', *Regulation and Governance*, forthcoming.
- Sørensen, Eva and Torfing, Jacob (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva and Torfing, Jacob (2009), 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Von Hippel, Eric (2005), *Democratizing innovation*, Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Von Hippel, Eric (2007), 'Horizontal innovation networks—by and for users', *Industrial and Corporate Change*, 16(2), pp. 293-315.
- Warren, Mark E. (2009), 'Governance-driven democratization', *Critical Policy Analysis*, 3(1), 3-13.

Weber, Max (1978), *Economy and Society*, vol. 1, Berkeley: University of California Press.
Wenger, Etienne (1998), *Communities of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.

付記

原文は Eva Sørensen and Jacob Torfing (2010), ‘Collaborative Innovation in the Public Sector: An Analytical Framework’ であり, 2010年 4 月に開催された American Society for Public Administration の年次大会 (San Jose , CA) で発表されたものである。

またこの原文は訳者が2010年度学外研究員制度を利用して, 2010年 4 月 ~ 6 月にかけて著者らの勤務校 (Roskilde University , Denmark) で客員教授を務めた際に, 研究交流の一環として提供されたものである。そして今回, 著者から許可が得られたので, 日本語に翻訳して公刊するものである。ここで, 改めて感謝の意を記して表したい。

なお当公刊は, 2010年度学外研究員制度における研究成果の一部と成る。