



Rutledge (2011) は、組織間関係、とりわけ戦略提携の一つとして、コラボレーションを図1のように位置づけている。図1から、コラボレーションは、組織間関係の中でも、協同や調整に比べて、戦略と目標の共有度が高い組織間関係であると理解できる。

本稿では、このようなPPCの形成プロセスを分析するための予備的作業として、分析枠組みの検討を行う。本稿の構成は以下の通りである。まず、PPCが論じられるようになった文脈について概観する(第1節)。その上で、PPCの形成過程を分析する枠組みとして、Lober (1997) の「コラボレーション形成モデル(Collaboration forming Model)」を検討する(第2節)。その際、コラボレーション形成モデルの源流である、ゴミ箱モデル(Cohen, March and Olsen, 1972)と政策の窓モデル(Kingdon, 1984)にも検討を加える。これらの検討により、コラボレーション形成モデルでは、俯瞰的な立場からPPCの形成プロセスが分析されるため、各主体の視点に基づくコラボレーションの形成過程を説明することが困難であることを指摘する。次に、新制度派組織論に基づく制度化プロセスモデルを検討した上で、異なる利害をもつ行為者が同一の実践(本研究ではPPC)に参加するプロセスを説明するモデルを提示し(第3節)、本稿が提示するモデルとの差異を明確にする(第4節)。最後に、本研究の理論的展開の可能性と、理論的含意を検討する(第5節)。

## 2. パブリック・プライベート・コラボレーション

PPCは、政府(中央政府、地方政府を含む)と民間企業や、政府と民間非営利組織、政府と民間企業と民間非営利組織という、複数の組織間のコラボレーションである。いずれの関係にしても、政府セクターを含むところにその特徴がある。したがって、PPCとは、なんらかの公共的価値を含んだサービスを供給するための組織間のコラボレーションである。

日本での公共サービスの供給形態には、政府による独占的供給の形態から、

中央・地方政府と社会福祉協議会・社会福祉法人・財団法人との間のコラボレーションや、第三セクターという結合形態、各種特別法に基づく民間組織形態、加えて、1990年代後半以降に注目された独立行政法人化、民営化、民間委託などの形態がある（中村，1996；金谷，2005）<sup>1</sup>。このうち、政府による公共サービスの直接的な供給と民営化、独立行政法人化、および各種特別法に基づく民間組織形態などは、個々の独立した組織体による公共サービスの供給であることから、組織間関係という位置づけには当てはまらない。第三セクターは、その出資が政府セクターと民間セクターによるものであるため、図1の結合（coadunation）に当てはまる。残りの中央・地方政府と民間組織の関係が協同（cooperation）からコラボレーション（collaboration）までの間に当てはまることになる。

PPCには二つの背景的文脈がある（March and Olsen, 1989; Perry and Thomson, 2004; Thomson and Perry, 2006; 金谷, 2005）<sup>2</sup>。一つは、「古典的自由主義」（Perry and Thomson, 2004）、あるいは「イギリスに代表される文脈」（金谷, 2005, p.2-3）である。この文脈は、「私的利益を強調するもので、自己の利害に基づいた交渉を通じて自己の選好を集团的選択の中に集約するプロセス」（Perry and Thomson, 2004, p.20）を強調する。したがって、この文脈では、コラボレーションは自己の利害を効率的に実現する手段として分析される。例えば、政府や納税者の視点から公共サービスの供給に市場メカニズムを導入することで、公共サービスの効率的な供給を図るために、コラボレートするという見方である（金谷, 2005, p.2-3）。

もう一つは、「共和主義」（Perry and Thomson, 2004）、あるいは「アメリカに代表される文脈」（金谷, 2005）である。これは、「個々人の利害というよりも、それよりも大きな何か（たとえば、地域コミュニティや国、社会）にコミットすることが強調され…（中略）…、コラボレーションを相互理解、集合的な意思、信頼、共感、選好の共有の実現を達成するための熟慮の基盤として捉える」（Perry and Thomson, 2004, p.20）。したがって、この文脈

では、コラボレーションは問題認識を共有し、その解決のために協調するという目的として分析される。例えば、行政による公共サービス供給の独占体制がサービス供給の硬直化と官僚制化を生み出したことから、行政への市民参加を推し進め、公益を保護しつつ多様な国民のニーズや要望を満たすために、コラボレーションが必要であるという見方である（金谷, 2005, p.3）。

これらは、どちらの文脈に依拠するかで後の議論の展開が異なってくるため、重要である。前者の場合、コラボレーションは手段の一つでしかない。そのため、分析は、コラボレーションとそれ以外の手段の効率性と有効性を比較分析すること、また、そのための分析枠組みの検討が課題になる。他方、後者の場合、コラボレーションは目的であるため、コラボレーションの形成過程や、形成過程における障害とそれを乗り越える手段を明らかにすることが課題になる。

しかし、実際の研究では、どちらの文脈を強調するかには、多少の濃淡がある（Thomson and Perry, 2006）。例えば、Rutledge（2011）の組織間関係の類型（図1）は、コラボレーションを「共通の目標に向かって、当事者たちが共通の戦略を通じて集合的に働く」とし、目標や戦略を共有することを強調しているため、後者の文脈でコラボレーションを捉えようとしている。先述のGray（1989, p.5）のコラボレーションの定義は、「彼ら自身の限定的なビジョンを超えて、解決策を探し出すプロセス」として、目標や戦略を共有することを強調する一方で、「問題の異なる側面を見る当事者たち」という行為者の利害関心や問題認識の違いを乗り越える手段としてもコラボレーションを捉えている。さらに、Huxham（1996, p.17）では、コラボレーションは「コラボレートしない場合に比べて、コラボレーションが生み出す組織的パフォーマンスが高く、そのためのコストがより低い場合にのみ、価値をもつ」と、手段の有効性と効率性を強調する。

このような研究上の強調点の差異は、実際のコラボレーションを実現しようとする行為者間における差異を反映していると考えられることができる。そこ

で、コラボレーションの形成プロセスの分析枠組みには、各行為者がコラボレーションを特定の問題の解決策として捉える側面と、各行為者がコラボレーション自体を目的として、つまり、どのような目標や戦略を共有するのかという問題として捉える側面の両面を把握可能な分析枠組みが必要であると考えられる。

### 3. 分析枠組みの検討

#### 3.1 コラボレーション形成モデル

組織間関係の分析枠組みには、経営学分野では組織間関係の主要理論である資源依存理論 (Pfeffer and Salancik, 1978)、取引費用論 (Williamson, 1975; Ouchi, 1980)、社会学的な新制度派組織論 (sociological new institutionalism) (Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983) などがある (Oliver, 1990; Scott, 2003)。しかし、Austin (2001, p.70) が指摘するように、資源依存理論と取引費用論などの理論は、1) コラボレーションの形成に影響を及ぼす条件や要因、2) コラボレーションを選択する動機・目的に焦点を当てるため、コラボレーションがどのように形成されるのかを説明するには不十分であった。また、事例においても同種のセクター間 (企業と企業、民間非営利組織と民間非営利組織) の関係を分析しているため、非営利組織と行政機関、あるいは多元的行為者間のコラボレーション (“multiparty collaborations”, Gray, 1989) がどのように形成されるのかを説明するには不十分であった (Austin, 2001, p.70)。

Austin (2001) の指摘に前後して、多元的なセクター間のコラボレーションに関する様々な理論的・経験的研究が行われており、その代表的な研究の一つに Lober (1997) のコラボレーション形成モデルがある<sup>3</sup>。

Lober (1997) は、先行研究 (とくに、Gray, 1985; 1989) が提示したコラボレーションの形成条件に対し<sup>4</sup>、これらの条件が相対的に静的な条件を規定したものであり、組織や政策、問題が作動するダイナミックな環境の下

での検証が必要であると主張し、その分析枠組みとしてコラボレーション形成モデルを提示した。

コラボレーション形成モデルは、政策形成過程におけるアジェンダ設定を説明する Kingdon (1984) の「政策の窓 (policy window)」モデルを修正し、構築された。その政策の窓モデルは、理論的基盤として、Cohen, March and Olsen (1972) の「ゴミ箱モデル (Garbage can model)」を用いている。したがって、ここでは、ゴミ箱モデルから遡って、コラボレーション形成モデルを検討していきたい。

ゴミ箱モデルは、理念上、合理的に遂行される意思決定過程が、実際の意思決定過程では偶然性が大きく影響することを説明したモデルである。Cohenらは、現実の意思決定過程では、①意思決定の参加者の選好・目的が不明確であり (problematic preferences)、そのため、②目的や手段、あるいは問題と解決策の因果関係が不明瞭になり (unclear technology)、それゆえ③目的達成や問題解決に適したメンバーを特定できず、参加者の参加が流動的になる (fluid participation) という、「組織化された無秩序 (organized anarchies)」に特徴づけられると主張する。つまり、実際の意思決定過程では、参加者による試行錯誤の過程で目的や問題が発見されたり、解決策 (手段) に合わせて問題 (目的) が作り出されたり、参加者が時間やエネルギーを最大限割く場合もあれば、そうでない場合もあり、また、参加者が入れ替わることも多々存在する。したがって、実際の意思決定過程では、解くべき問題が存在し、その問題を解決するための能力を持った人々を集め、合理的に解決策を導き出すというよりも、雑多な問題・解決策・参加者が互いに無関係に独立して存在しており、問題・解決策・参加者の集合が、時間の経過の中で一つの選択機会というゴミ箱の中に投げ入れられ蓄積され、あるタイミングで一組の問題・解決・参加者の組合せを取り出され、決定されていく。

Kingdon (1984) の政策の窓モデルは、この視点をアメリカの連邦政府

における政策アジェンダの設定過程の分析に導入したモデルである。Cohenら（1972）と同様に、意思決定過程を「組織化された無秩序」とみなし、政策アジェンダの設定過程に適したモデルの修正を試みている。具体的には、ゴミ箱モデルでは、問題・解・参加者・それらを包含する選択機会によって意思決定過程が説明されたが、政策の窓モデルでは、問題認識・政策案の形成と改良・政治の3つの流れ（集合）として整理される<sup>5</sup>。参加者の中でも政策企業家（policy entrepreneurs）は、3つの流れとは異なり、それらの流れの中の特定的問題・解決・参加者を合流させ、一組の問題・解決・参加者の組合せを作り出す役割があるため、それらの流れと区別されている。特定的問題・解決・参加者を一つに収斂させることができる政策企業家は、専門性や発話能力、意思決定の権限のある立場のいずれかに基づく発言機会をもち、政治的結びつきや交渉能力をもち、持続力があるとされる（Kingdon, 2002, p.180-181）。

ゴミ箱モデルと政策の窓モデルの違いは、「組織化された／無秩序」の強調点である（Kingdon, 2002; p.86）。ゴミ箱モデルは、意思決定過程が合理的に組織化されているという理念上の仮定に対し、実際の意思決定過程の「無秩序さ」を強調していた。そのため、意思決定過程における問題・解・参加者の結びつきは、相互に独立し、それらの要素の連結が偶然の要素で説明された。とりわけ、参加者の参加の流動性を意思決定過程の構成要素の一つとしたため、参加者がプロセス全体をコントロールすることが困難であり、このことが参加者を十分に捉えていないという欠点とされた（小島, 2006, p.13）。

他方、政策の窓モデルは、「組織化された」側面を強調することで、政策形成過程を制御できる可能性を見出そうとした。そのために、相互に独立すると仮定される問題認識・政策案の形成と改良・政治の流れの間の窓が開くタイミングで、特定的問題や政策案が偶然合流するのではなく、そこに構造やパターンを見出すことが目指された。したがって、意図的な合流を生み出

す行為者として政策企業家が追加的に概念化された。

Lober (1997) のコラボレーション形成モデルは、政策の窓モデルを行政、企業、民間非営利組織のセクター間のコラボレーションの形成プロセスに適用したものである。Lober (1997) も、Kingdon (1984) と同様に、分析対象に合わせて、その構成要素を変換している。コラボレーション形成モデルでは、問題の流れ (problem stream)、解決策の流れ (policy stream)、組織の流れ (organizational stream)、社会・政治・経済の流れ (Social/Political/Economical stream) の4つの流れが収斂 (convergence) することにより、コラボレーションが実現する。それぞれの流れは相互に独立しており、そのため、これらの流れが収斂するためには、各流れの境界となっている窓 (windows) が開かれる必要がある。この窓を開きコラボレーションを促進する役割を果たす行為者として、Lober (1997) は「協働企業家 (Collaborative Entrepreneur)」と名付けている。

政策の窓モデルとコラボレーション形成モデルとの違いは、政策の窓モデルが政治システムにおけるアジェンダ設定プロセスを明らかにしようとするのに対し、コラボレーション形成モデルはコラボレーション形成プロセスを明らかにしようとする点である。そのため、Kingdon (1984) では政権の交代といった政治の流れが、社会・政治・経済の流れとして、より広く概念化されている。また、ある問題を政策課題として実現するために活動する政策企業家が、行為者間のコラボレーションを促進し実現するための協働企業家として概念変更されている。さらに、コラボレーション形成モデルでは、組織の流れという新たな概念を加えている。これは、事業における特定の問題解決への意欲を示す企業行動と、産業特定のな流行や、設備投資サイクルと技術開発の変化を含んでいる。組織の流れは、ゴミ箱モデルにおける流動的な参加者というよりも、コラボレートする行為者の活動とそれを取り巻く環境条件に焦点を当てている。これらの違いは、意思決定やアジェンダ設定における争点を作り出すというプロセスと異なり、複数の行為者間の利害調

整を孕んだ関係性の構築であることに起因する。つまり、コラボレーションが生まれる過程では、他の行為者間のコラボレーションや、業界内の事業内容に固有な傾向、そして技術開発などが、コラボレーションを結ぶ動機となりうるからである。

以上で見てきたように、政策の窓モデル、コラボレーション形成モデルは、基本的にはゴミ箱モデルを踏襲しながらも、①説明しようとする現象に合わせた概念修正および追加が行われ、②各流れが互いに独立していることを指摘しながらも、組織化された側面を強調するために、特定の参加者（政策企業家や協働企業家）のリーダーシップが強調されている。

本稿の視点からは、コラボレーション形成モデルは次のような課題を抱えているといえる。第一に、特権的な行為者（協働企業家）の視点から問題、解決策、組織、社会・政治・経済の流れの中の要素を説明してしまうことで、他の行為者のそれらに対する認識が不明確になってしまう。これにより、コラボレーションの形成過程で生じる行為者間の競争や駆け引きや、特定の行為者の戦略的行為といった側面を捨象してしまう点である。同様の視点から、第二に、複数の問題や解決策、組織、社会・政治・経済的要素が、特権的行為者あるいは観察者である研究者の視点から描かれることによって、ある行為者から認識される問題が別の行為者からは解決策と認識されることがある点を捨象してしまう点である。例えば、廃校舎の活用は行政府にとっては問題であるが、事業活動の拠点を探しているNPOにとっては、廃校舎の活用は解決策になる場合がある。また、コラボレーションにおいては、何が問題かを必ずしも共有しているわけではなく、互いに異なる問題（目的や利害）を抱え、解決策（手段）だけが一致する場合や、その逆の場合もありうる。

したがって、各行為者の視点から問題や解決策、組織や社会・政治・経済といった流れと、そこに投げ込まれる要素を同定し、それらが組み合わされるプロセスを説明する枠組みが必要となる。

### 3.2 制度化モデル

社会学的新制度派組織論は、その源流の一つである Berger and Luckmann (1967) が論じるように、所与とされる事物（すなわち制度）が形成されるプロセス自体を問題として取り上げる。これは、コラボレーション形成モデルが各流れの中を漂う様々な問題や解決策を所与として扱うのに対し、新制度派組織論が、特定の行為者にとって、ある問題が問題であると当然視されるようになる過程をも問題として取り上げるということである。とりわけ、近年の研究（例えば、Beckert, 1999, Lawrence and Suddaby, 2006; Levy and Scully, 2007, Boxenbaum and Jonson, 2008 など）においては、制度の創造過程での制度の多面性や、制度の普及過程における同型化を前提とした脱連結（decoupling）を用いた組織行動や戦略といった実践の差異化という側面が注目されている。この点において、ある主体にとっての「問題」が別の主体にとっては「解決策」となる場合は、主体間の制度化過程の違いとして説明可能になる。

新制度派組織論における、制度化プロセスの代表的なモデルには、Berger and Luckman (1967) を基に制度化プロセスをモデル化した Tolbert and Zucker (1996)、Berger and Luckman (1967) と Giddens (1984) の構造化理論を基に制度化プロセスをモデル化した Barley and Tolbert (1997)、Tolbert and Zucker (1996) の制度化モデルを修正し、制度変化と制度の普及までのプロセスに加えた Greenwood, Suddaby and Hinings (2002) の制度化プロセスモデルなどがある。

Tolbert and Zucker (1996) は、制度化プロセスと、その構成要素を図2のように示している。Tolbert and Zucker (1996) は、組織における新しい構造や行動（イノベーション）は、技術的变化や法の制定、市場の諸力によって生じ、制度化プロセスとは独立したものと捉えている。この制度化されることになる構造や行動は、習慣化の段階で、既存の組織にとっての技術的、経済的な実行可能性、組織内的な政治的配置に影響を受けつつも、同様の問

題に直面している他組織を模倣することで採用される。客観化の段階では、同業他社を監視し模倣することに加え、それらの構造や行動が理論化(Strang and Meyer, 1993) され、規範的価値をもつことによって普及する<sup>6</sup>。沈殿化の段階になると、新しい諸構造を推進/反対する組織内部の対立と、新しい諸構造の望ましい成果をあげるかどうか、新しい諸構造を採用することのコストに影響を受けながら、その規範的価値が所与のものとなり永続する。

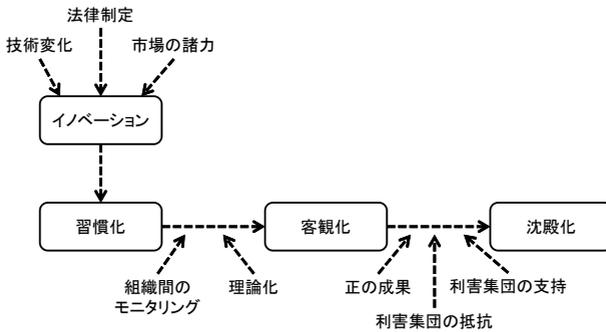


図2 制度化プロセスの構成要素

出所 Tolbert and Zucker(1996, p.182, Fig.1: Component processes of institutionalization) を著者が訳出。

Tolbert and Zucker (1996) のモデル化をコラボレーション形成の分析枠組みに適用する場合、当事者が初めて経験するコラボレーションであっても、既存の他組織が実施したコラボレーションが手本となるため、ほとんどのコラボレーションの形成プロセスは、利害集団の支持と抵抗をコントロールし、駆け引きを行うポリティカルなプロセスとして描くことになる。しかし、このモデルでは、いったん確立された(客観化された)制度は、一定の条件が揃えば、どのような行為者にとっても同じように作用する(普及する)と仮定している点で、現実の行為者間の多様なコラボレーションへの意味づけを説明するには不十分である<sup>7</sup>。

これに対し、Barley and Tolbert (1997) は、制度化プロセスを図3のよ

うに示している。図3は、左から右へと時間の流れを表し、制度と行為という社会構造の二層性を上下の矢印で示している。

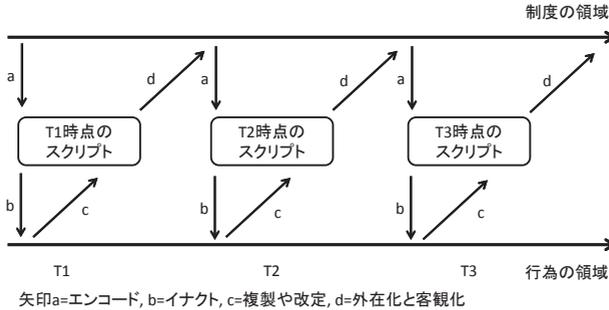


図3 制度化の連続モデル

出所 Barley and Tolbert (1997, p.101, Fig.2: A Sequential Model of Institutionalization) を著者が訳出。

「諸制度は、行為の状況についての理解と、過去の実践の歴史的な付着物である」(p.99)。したがって、行為以前に、制度が存在する。矢印aは、制度が行為者によってエンコードされることにより、スクリプトとしてコード化されることを示している。スクリプトとは、行動の規則性であり、「ある特定の状況下での相互作用に特徴的なパターン」(p.98)であり、Goffman (1983) が「相互行為秩序 (interaction order)」と呼ぶ社会的なロジックをコード化したものである。矢印bは、行為者が意識的、無意識的にスクリプトを用いて行為することを示している。矢印cは、スクリプトを複製したり、改定したりする、つまり、制度の維持や変化を示している。矢印dは、行為者がパターン化された行動と相互行為を客観化し、外在化する過程である。Barley and Tolbert (1997) は、スクリプトという媒介項を加えることにより、制度が行為者によるエンコードによって具現化される一方、具現化されたスクリプトのイナクトが多様になることも説明可能にしている。さらに、スクリプト概念を媒介項とすることで、T1時点のスクリプトとT2時点

のスク립トを比較することにより、制度変化を経験的に把握することが可能になるとしている。

Barley and Tolbert (1997) の制度化モデルをコラボレーションの形成の分析枠組みに適用する場合、行為者がコラボレーションを形成する過程でどのようなスク립トを形成していくのかを分析することになる。とりわけ、行為者間でイナクトが異なる可能性（例えば、コラボレーションを手段と捉えるのか、目的と捉えるのか、また、コラボレーションを問題と捉えるのか、解決策と捉えるのかなど）も説明可能になる。

しかし、Barley and Tolbert(1997)のモデルでは、個々の行為者の行為と制度の関係が示されたことにより、制度化の多様性を説明可能にしたものの、行為者間の関係については明示的でない。したがって、次節では、制度と行為の間に媒介項を挿入するというBarley and Tolbert(1997)の発想を引き継ぎつつも、初期の新制度派組織論（特に、Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983; Jepperson, 1991; Scott, 1995）が、制度化プロセスをどのように捉えようとしたのかを検討し、コラボレーションの形成過程における制度と行為をめぐる行為者間の関係を示す分析枠組みを提示する。

## 4. 分析枠組みの提示

### 4.1 コラボレーションの制度化プロセスの検討

井上 (2011) によると、初期の新制度派組織論において、近代官僚制を説明するWeberの「合理=合法的支配」(Weber, 1976=訳書1960, p.34)の議論に依拠した「正統性」は最も根本的な概念である(Meyer and Rowan, 1977, p.343)。Meyer and Rowan (1977, p.342)によると、通常、組織の公式構造は、目的 - 手段関係の効率的な調整と統制という合理性理解(例えば、Thompson, 1967)に基づき形成されると考えられている。しかし、実際には公式構造と業務活動が一致しないという事実が一般的に観

察される (p.342)。とりわけ、この観察事実は、Weberのいう合理的支配とは反する形で、つまり、組織の公式構造の存在が非効率の源泉であり、実際の業務活動が目的合理的な調整と統制を担保していると捉えられている。よって、公式構造が修正されずに保持される理由は、通説とは別の説明を要するはずである (p.343)。

こうして、Meyer and Rowanは、Weberの合法的支配という正統性理解を援用し、近代における公式構造の起源が、近代社会の「規範としての合理性 (norms of rationality)」 (p.343) という神話=制度、つまり、合理性 (効率性=実質合理性) の合法化 (形式合理化) された制度であると説明する。近代社会において、組織の公式構造を生み出す神話には2つの鍵となる性質がある (pp.343-344)。第一に、神話は様々な社会的目的を技術的目的に変換し、技術的目的を合理的に追求するための適切な手段をルールのような方法で特定化し、それが制度化され一般化され記述される。第二に、それらは個人や組織の裁量を超えて高度に制度化される。つまり、制度は記述されなければならない。

このことは、Meyer and Rowan (1977) において、「制度が定義されない」 (Greenwood et al., 2008, p.4) にもかかわらず、「制度化されたルール」という語は定義されるという点に深く関係する。制度化されたルールとは、Berger and Luckmann (1967, p.54) に依拠した概念であり、「相互にやり取りされる典型や解釈として社会に根づいている類型」をさす (Meyer and Rowan, 1977, p.341)。制度に従うということは、「制度化されたルール (institutionalized rules)」 (p.341)、あるいは「制度化された要素 (institutionalized elements)」 (p.343) を組織に注入することを意味する。制度化されたルールは、「新たに組織化する状況を定義し、既存の組織の状況を再定義し、各々を合理的に取り扱うための手段を明らかにする」 (p. 344)。したがって、制度は制度化されたルールによって記述される。制度化されたルールを用いることは、制度 (例えば、我々が「組織」とよぶも

の)を理解可能なものにする。例えば、近代の「組織」は、公式構造(組織図を含む業務・部署・地位・プログラムのリスト、加えて、専門職、プログラム、技術)という制度化されたルールを用いることで、理解可能なものになる。したがって、組織は、日常の業務活動が公式構造と一致していなくとも、制度化されたルールである公式構造の諸要素を保持しなければならない。つまり、制度は、制度化されたルールによって可視化されるものの、制度化されたルール自体は一般的に規定された類型でしかなく、その指示内容は具体的な活動において充当される。

このような理解に基づくと、Meyer and Rowan (1977) は、制度の内実をカッコに括った上で、制度化されたルールを用いること(形式合理的であること=合法であること)が、実際の活動(実質合理的であること=目的合理的であること)にどのように反映されるのかを問い、「制度化されたルール」と具体的な活動の二つの合理性を同時に考慮した概念として、正統性を捉えたと理解できる。

## 4.2 脱連結と同型化

組織の公式構造は、組織が業務を遂行し、さまざまな関係性を作り出す中で、業務活動を調整し統制するための構造を発展させることによって生じる(Meyer and Rowan, 1977, p.353)。このとき、組織の公式構造は、制度化されたルールを用いて記述される。「正統化された語彙によって記述される組織は集合的に定義され、集合的に要求された目的に志向づけられていると仮定される」(p.349)。行為者が、この仮定が成立していると見なす限り、制度化されたルールが、たとえどのような内容であったとしても、誰に対しても同じように、つまり形式合理的な職務の遂行を可能にする。したがって、制度化されたルールを採用する組織は、「計算可能性」(Weber, 1976)という特徴をもつことができる。この特徴は、2つの結果を生み出す。第一に制度化されたルールが、組織内-間の関係を標準化するインターフェイスのよ

うな役割を果たし、不確実性を縮減し、個々の組織内一間の調整の必要性を減じる (Meyer and Rowan, 1977, p.351)。制度化されたルールが標準として用いられているのであれば、個々の組織にとって制度化されたルールを採用すること自体が、相互作用の効率を高める (Meyer and Rowan, 1977, pp.347-353)。したがって、組織は標準として用いられる制度化されたルールに同型化し、制度化されたルールは様々な組織が採用することになる。

第二に、制度化されたルールへの同型化は、結果的に組織構造と実践の同質性を高めることにつながるが、他方で、競争的な実践を通じて従来とは異なった「集合的合理性 (collective rationality)」をうみだす (DiMaggio and Powell, 1983, p. 147-148)。つまり、制度化されたルールへの同型化は、実際の活動の同質性を高めるとともに、その異質性を生み出すアンカーにもなる。というのも、「もし、多くの組織が、個々の組織にとって合理的な戦略を採用するようになれば、それは合理的ではなくなる」 (DiMaggio and Powell (1983, p.148) からである。あらゆる行為者が実質合理的に行為することが前提とできるのであれば、先発者の行為を模倣することは後発者にとって合理的になる。他方で、あらゆる行為者が制度化されたルールを採用し、実践の同質性を高めていくのであれば、他者の行為は予測可能となり、結果、他者が遂行すると予測される行為の裏をかき、差異化 (差別化) する行為が可能となる。

#### 4.3 実践における制度の担体と制度

新制度派組織論において、制度化されたルールと制度が半ば無自覚的に同義として扱われてきた。しかし、Jepperson (1991, p150) や、Scott (2008, p.79) は、制度化されたルールに「制度の担体 (Institutional carriers)」という新たな名称を与えることで、両者の位相の違いを明らかにした。Scott (2008, p.79) は、制度の担体を観念 (idea) を運ぶ乗り物 (vehicles) というメタファーで説明する。具体的には、象徴システム (規則、法律、価値、

期待、カテゴリ、典型、シェーマ)、関係性システム（政治システム、政治体制、権威システム、構造的同型化、アイデンティティ）、ルーティン（プロトコル、標準作業手続き、職業、役割、義務、スクリプト）、人工物（命令仕様に従ったモノ、慣習や標準を満たすモノ、象徴的な価値をもつモノ）が制度の担体として説明される。簡潔に言えば、制度の担体それ自体は、単なる記号表現や物理的対象である。しかし、制度の担体は行為者が実践において行う活動のなかで制度になる（Berger and Luckmann, 1966, p.93）。

制度の担体と意味や観念、そして両者が結びつくとき生まれる制度の関係を表したものが、図4である。

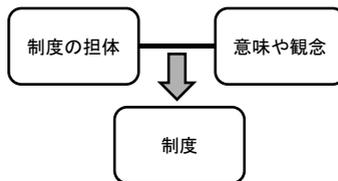


図4 制度の担体・意味や観念・制度との関係（著者作成）

図4では、実践の中で制度の担体と実際の局所的な状況における意味づけや観念が結びつき、制度が形成されることを示している。結びつき方は、制度の担体が事前に存在しており、行為者が実践のなかで制度の担体に意味や観念を充当する（Selznick, 1957）場合もあれば、特定の意味づけや観念を手掛かりに、制度の担体を行為者が見つけ出すという場合もありうる。この連結過程から、行為者が構築するものが制度である<sup>8</sup>。しかし、この観念は制度の担体としてしか表現されえない。したがって、制度は、行為者の反省の過程の中で、記述され概念化されたり、物象化され具現化されることによって、すなわち、制度の担体となって初め具現化される。この過程を示したものが、図5である。図5では、上から下へと時間軸が進んでおり、図4において制度と示していた箇所が、制度の担体へと変わり具現化されたことにより、新たに意味や観念が連結することを示している。

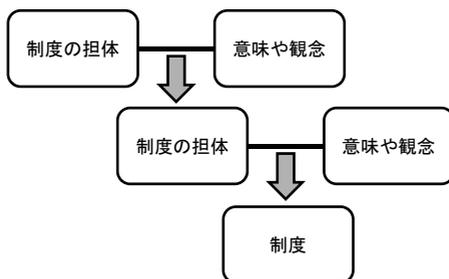


図5 制度の形成プロセス（著者作成）

行為者は制度を制度の担体として具現化し、意味や観念と結び付け、制度を読み解き、再びそれを制度の担体として具現化し、意味や観念と結び付け…というように、行為を遂行していく。行為者の活動が終わらない限り、永続的にこの制度化プロセスは続く。したがって、「もし諸制度が、単に語の記号表示の中で、そして、物理的な対象のなかで表象されるだけなら、諸制度は『死』んだものとなる」(Berger and Luckmann, 1967, p.93) ののである。この意味で、「制度とは、実践において、制度の担体と実際の活動の連結を指し示す観念であり、常に指し示すものを先送りする実存的な虚構として定義できる。制度は、行為者の実践において制度の担体となったとき、初めて観察者の前に現前する」(井上, 2011, p.85)。しかし、そのときは既に、制度ではなくなっている。

図5を、行為者ごとに描くことにより、コラボレーションの形成へと向かう個々の行為者のプロセスとその多様性が説明可能になる。しかし、図5のモデルだけでは、行為者間でのコラボレーションが生じる共時的なプロセスが描くことができない。そのため、個々の行為者の実践がコラボレーションに結実する分析枠組みも構築する必要がある。

#### 4.4 制度の担体を用いたコラボレーションの形成プロセス

制度は、制度の担体を通してのみ現前する。したがって、複数行為者間の

協働を描くためには、協働しながらも、行為者間の多様な利害を描くことが可能なモデルが必要になる。それを図示したものが、図6である。

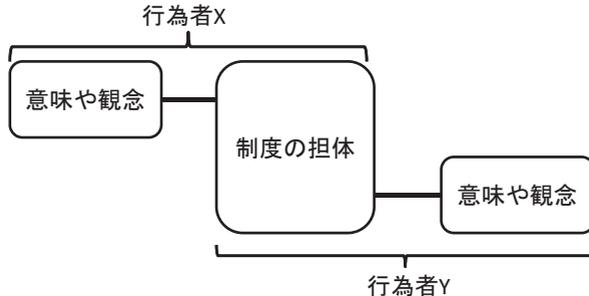


図6 異なる利害をもつ行為者間の制度の担体の相互参照 (著者作成)

図6は、二人の行為者の異なる活動が制度の担体によって連結されていることを示している。二人の行為者は、各人が異なる実践の中で同一の制度の担体を用い、それぞれの活動を行っている。行為者Xは、制度の担体を用い、実践Xを行う。行為者Yは、制度の担体を用い、実践Yを行う。したがって、二人の行為者間で、制度の担体の意味づけが異なっても、共通の制度の担体を参照することにより、不確実性と調整コストを削減しつつも、各々の目的を満たしたり、問題解決に貢献することを説明する。さらに、各行為者間の意味づけが互いに脱連結されながらも、共通の制度の担体を参照することによって、他方の行為者の実践を計算可能にする。

PPCの形成にこの枠組みを適用することを考えた場合、次のような例示が可能である。行為者XはPPC(制度の担体)に、市民参加の象徴的意味を充当し、他方、行為者YはPPCに事業活動の効率的遂行を充当する。行為者Yにとって、行為者Xが読み解く制度が制度の担体として現れていれば、行為者Yは、行為者XがPPCに関する要求(例えば、市民へのアピール)、PPCに関する制約条件(例えば、不適切な事業内容)を推測することができる。また、実際に契約され実行されたPPCの契約を制度の担体として捉えれば、

公式化された契約書によって、他方の行為者が何をしているかを常時監視せずとも、あるいは相手方に確認せずとも理解することが可能になる。

## 5. 結論

本稿では、PPCの形成プロセスを分析するための枠組みを新制度派組織論に依拠し、提示した。ここでは、コラボレーション形成モデルとの違いと利点を改めて検討しておく。本稿で焦点を当てたコラボレーション形成モデルの特徴は、問題や解決策、組織、社会・政治・経済の流れが事例に先立ち存在し、協働企業家もしくは研究者が、俯瞰的な立場から、特権的に各要素をそれらの流れに振り分けていくという点であった。そのため、コラボレートする行為者間での認識の相違は問題化されず、一般化された問題や解決策、組織、社会・政治・経済的要素が扱われることになる。本稿のモデルとの違いは、一般化された視点からではなく、各行為者の視点からコラボレーションの形成を説明可能にするモデルであるという点である。

加えて、本稿のモデルは、コラボレーションが一般化されるプロセスをも射程に含めることができる。このプロセスは次のように説明できる。個々の行為者は、特定の実践の中で、特定の制度の担体を用い活動する。だが、他者との相互作用の中で、個々の行為者は、他者が用いる制度の担体の同質性（例えば、目的や問題の同質性であったり、他者にとっての問題と自らにとっての解決策の同質性である）を認知し、制度の担体を理論化することによって、制度の担体は個々の個別具体的な実践から切り離され、標準化される。これは他業界で使用されている方法を、自らの業界に移植するような場合を想定すればよい。

例えば、Cole (1985) によれば、QC活動は日本では当初自動車業界で普及したが、それが生産性を向上させるため、他業界でも導入が進んだ。その過程で、QC活動に含まれる内容や道具は個別の業界・企業ごとに差異を含みつつも、QC活動という一般化された概念で同種のものとして認識されるよう

になった。しかし、このように一般化されたQC活動という概念も、日本ではQC活動は生産性向上の方策として採用されるが、スウェーデンでは、職場の民主化（work flow democracy）の手段として労働組合によって支持された。さらに、アメリカでは、政治的、組織的に孤立していた財団やコンサルタント、アカデミックアナリストによって支持されていた。

つまり、異なる人々が同一の制度の担体を利用しても（制度的同型化が生じて）異なる理論化が生じる一方で、QC活動という同じラベルの活動を様々な組織が採用したといえるのである。すなわち、同じ制度の担体であっても、実践においては異なる意味や観念が充当され、それらが多種多様な行為者に採用されることで一般化していくと説明できるのである。

さらに、このことは、本稿のモデルが制度の担体の同型化と普及に対して含意をもつことを意味する。つまり、本稿の視点からは、制度の普及とは、共通の制度の担体を異なる行為者が採用することによって生じ、個々の行為者が自らの活動に適応するように、制度の担体に観念を充当していく絶えざる理論化のプロセスと捉えることができる。したがって、同型化とはミクロな行為者の視点から異なる論理の下での制度担体の採用を見たものであり、他方、普及とはマクロな観察者の視点から制度の担体の拡散を見た概念化の違いであると考えられる。したがって、同型化は普及のドライバーであると捉えることができる（Boxenbaum and Jonson, 2008）一方で、同型化が進むことにより、実践が差異化され普及が阻害されることもありうると思えることができる。

PPCのケースで考えた場合、個別具体的なPPCの形成とその形成プロセスにおいては、俯瞰的にコラボレーションの形成を捉えた場合、ゴミ箱モデルであれば、偶然性を強調することになり、政策の窓モデルでは協働企業家のリーダーシップを強調することになる。しかし、本稿で提示した制度化モデルであれば、当事者間の意味付けを強調することにより、PPC成立後の行為者間で異なる行動の展開（例えば、展開過程での組織間の分業や、利益の

配分、活動の評価、PPCからの離脱やPPCの拡大、別の事業でのPPCの活用など)を捉えることも可能にする。

最後に、本稿の課題を整理したい。本稿は分析枠組みを検討することを目的としていた。したがって、事例に適用して分析を行っていない。そのため、事例に適用した検討が課題となる。その際、特に、コラボレーション形成モデルと比較し、実践的な含意にどのような差異が存在するのかを明らかにすることが、本稿で提示した制度化モデルの利点を提示する上で重要になる。

- 
- 1 「第三セクター」とは、行政と民間企業の共同出資による半官半民の組織で、株式会社組織もあれば、公社や財団の形をとるものがある(中村, 1996)。
  - 2 Perry and Thomson (2004) は、アメリカにおける PPC のルーツを、金谷 (2005) は日本における PPC の背景を論じており、古典的な自由主義の位置づけに関して議論に齟齬がある。他方、March and Olsen (1989) は、政治学における国民民主権制度を契約的視点から分析する集計的政治過程学派と、共同体的視点から分析する統合的政治過程学派の対比として説明しており、特定の国の特徴としては説明していない。しかし、本論ではこれらの位置づけよりも、2つの文脈があることが重要であることから、位置づけに関する議論は扱わない。
  - 3 日本では、小島・平本 (2011)、後藤 (2013) が、コラボレーション形成モデルに修正を加え分析している。
  - 4 Gray (1985, 1999) が提示した、コラボレーションが形成される条件とは、①危機が知覚されること、②解決のためには多面的な行為者を巻き込む必要がある複雑な問題であること、③問題解決のための(コラボレーション以外の)アプローチに欠点があること、④政治的、社会的、経済的環境において不確実性を高まっていることである。
  - 5 Kingdon (1984) による意思決定過程の構成要素の変換は、Cohen ら (1972) が組織内の意思決定を対象としていたのに対し、Kingdon (1984) は連邦政府のアジェンダ設定を描こうとしたからである。つまり、政府組織の場合、問題や解決だけでなく、政権交代や政権与党と野党とのパワーバランス、国民のムードもアジェンダ設定に大きく影響を与えるからである。したがって、意思決定・政策

- 決定がどこで行われるのかによって、その構成要素に差異があると考えられるが、構成要素間の違いが論理の違いを示すものではない (Kingdon, 2002, p.86)。
- 6 理論化とは、「抽象的なカテゴリを自覚的に展開し、特定することであり、因果連鎖のようなパターン化された関係を公式化すること」(Strang and Meyer, 1993, p.492) である。
  - 7 Tolbert and Zucker (1996) は、その条件として、制度を採用した行為者の肯定的な結果や、制度に対する利害集団の支持を、また、Greenwood, Suddaby and Hinings(2002) は、「Theorization (理論化)」(Strang and Meyer, 1993) と「moral and /or pragmatic legitimacy (道徳的正統性と実践的正統性)」(Suchman, 1995) の獲得をあげている。
  - 8 制度と制度の担体との関係は、「青い海」に関する二者間のやり取りを想定すると、分かりやすい。自分にとっての青い海のイメージは「深い緑色」であるが、他者にとっては「薄い青色」であったり、「深い青色」かもしれない。海の青さを表現するために、ここでは「深い緑色」という言葉で表現したが、この深い緑色のイメージも、「黒に近い緑」なのか、「青に近い緑」なのか、人によってイメージされるものは異なっている。どれほど詳細に概念を精緻化しても、イメージは表現しきれない。しかし、そのイメージが二者間で共有されなくても、現実の行為では各行為者の目的を果たすことさえできれば、イメージが共有できたかどうかは問題化されない。

---

参考文献

- 井上祐輔 (2011) 「制度化された新制度派組織論」『日本情報経営学会誌』Vol.31, No.3, 81-93 頁.
- 金谷信子 (2005) 「現代福祉セクターにおけるパブリック・プライベート・パートナーシップ」大阪大学大学院国際公共政策研究科博士論文.
- 小島廣光 (2006) 「コラボレーションの窓モデル」『経済学研究』第 55 巻第 4 号、11-30 頁.
- 小島廣光・平本健太編著 (2011) 『戦略的コラボレーションの本質 NPO、政府、企業の価値創造』有斐閣.
- 後藤祐一 (2013) 『戦略的コラボレーションの経営』白桃書房.
- 内閣府国民生活局 (2002) 『NPO 支援組織レポート 2002 中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』財務省印刷局.

- 中村太和 (1996) 『民営化の政治経済学 日英の理念と現実』日本経済評論社。
- 吉田忠彦 (2004) 「NPO 中間支援組織の類型と課題」『龍谷大学経営学論集』第 44 卷第 2 号、104-113 頁。
- Austin, E. James. (2001) "Strategic Collaboration between Nonprofits and Businesses," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.29, No.1, pp.69-97.
- Berger, P.L and T. Luckmann. (1967) *The Social Construction of Reality. A Treatise in The Sociology of Knowledge*, NY: Doubleday & Company.
- Barley, R. Stephen. And Tolbert, S. Pamela. (1997) "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution," *Organization Studies*, Vol.18, No.1, pp93-117.
- Beckert, Jens (1999) "Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations," *Organization Studies*, Vol.20, No.5, pp.777-799.
- Boxenbaum, E. and Jonsson, S. (2008) "Isomorphism, Diffusion and Decoupling," in Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. and Sahlin, K. (eds.) *Organizational Institutionalism*, Sage, pp.78-98.
- Cohen, D. Michael, March, G. James and Olsen, P. Johan. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, No.1, pp.1-25.
- Cole, R.W. (1985) "The macropolitics of organizational change: A comparative analysis of the spread of small-group activities," *Administrative Science Quarterly*, Vol.30, pp.560-585.
- DiMaggio, J. Paul. and Powell, W. W. (1983) "The Iron Caged Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, Vol.48, No.2, pp.147-160.
- Giddens, Anthony.(1984) *The Constitution of Society*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Goffman, Erving. (1983) "The interaction order," *American Sociological Review*, No.48, pp.1-17.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Greenwood, R., R. Suddaby. and C. R. Hinings. (2002) "Theorizing Change: The Role of Professional Associations in The Transformation of Institutionalized Fields," *Academy of Management Journal*, No.45, Vol.1, pp.58-80.
- Huxham, Chris. (1996) "Collaboration and Collaborative Advantage," In *Creating Collaborative Advantage*, edited by Chris Huxham, pp.1-18, Thousand Oaks, CA : Sage Publications .
- Jepperson, R. L. (1991) "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism," in Powell, W. W and P.J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp.143-163, Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, W. John. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- Kingdon, W. John. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2nd ed with a new foreword by James A. Thurber) New York, Longmann Classics.
- Lawrence, T. B. and R. Suddaby. (2006) "Institutions and Institutional Work," in Clegg, S.R., C. Hardy., and T. B. Lawrence., (eds.) *The Sage Handbook of Organization Studies* (2nd ed.), pp.215-254, London: Sage.
- Levy, A. and M. Scully. (2007) "The Institutional Entrepreneur as Modern Prince: The Strategic Face of Power in Contested Fields," *Organization Studies*, Vol.28, No.7, pp.971-991.
- Lober, J. Douglas. (1997) "Explaining the Formation of Business-Environmentalist Collaboration: Collaborative windows and the Paper Task Force," *Policy Science*, No.30, pp.1-24.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press. (遠田雄志訳 (1994)『やわらかな制度 あいまい理論からの提言』日刊工業新聞社)
- Meyer, John and Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, 83(2), pp.340-363.
- Oliver, Christine. (1990) "Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions," *Academy of Management Review*, Vol.15, No.2, pp.241-265.
- Ouchi, G. William. (1980) "Markets, Bureaucracies, and Clans," *Administrative Science Quarterly*, Vol.25, No.1, pp.129-141.

- Perry, James L. and Ann Marie, Thomson. (2004) *Civic Service: What Difference Does It Make?* Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Pfeffer, Jeffery. and Salancik, G. R. (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: NY, Harper & Row.
- Powell, W. W., & Clemens, E. S. (Eds.). (1998). *Private action and the public good*. New Haven: CT, Yale University Press.
- Rutledge, Merryn. (2011) "A Framework and Tools to Strengthen Strategic Alliances," *OD Practitioner*, Vol.43, No.2, pp.22-27.
- Scott, W. Richard. (2003) *Organizations Rational, Natural, and Open Systems*. (5th ed, International ed.) Upper saddle River: New Jersey, Pearson Education.
- Scott, W. Richard. (2008) *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. (3rd ed.). California: Sage.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration: A sociological interpretation*. NewYork: Harper & Row.
- Strang, D. and J.W. Meyer. (1993) "Institutional conditions for diffusion," *Theory and Society*, Vol.22, No.4, pp.487-511.
- Suchman, M. (1995) "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *Academy of Management Review*, Vol.20, No.3, pp.571-610.
- Tolbert, P. S. and L. G. Zucker. (1983) "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935," *Administrative Science Quarterly*, Vol.28, No.1, pp.22-39.
- Tolbert, P. S. and L. G. Zucker. (1996) "The Institutionalization of Institutional Theory," in Clegg, S.R., C. Hardy., and W. R. Nord., (eds.) *Handbook of Organization Studies*, pp.175-190. London: Sage.
- Thomson, Ann Marie and James L. Perry. (2006) "Collaboration Processes: Inside the Black Box," *Public Administration Review*, Vol.66, Issue Supplement s1, pp.20-32.
- Williamson, E. Oliver. (1975) *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.