

公共部門における価値に関する基礎的考察

——NPM, PV, PSL における価値——

酒 井 大 策

I. はじめに

NPM (New Public Management) による行政改革の影響以降、わが国公共部門においても、価値 (Value) という言葉が頻繁に用いられるようになった。行政文書においても、価値、価値創造という言葉がしばしば見られるようになったものの、その言葉が表す意味については、十分なコンセンサスがとれているのか疑問を呈さざるを得ない。

筆者は、酒井 (2025) において、PV (Public Value) を地方自治体における業績評価の基礎と置くことについて考察を行った。Moore (1995) を嚆矢とする PV は、NPM に対する批判を含んだものであり、行政経営における新たなフレームワークを提供することを目的としたものであった。PV はその名が表す通り、価値を基軸としたフレームワークであり、NPM の導入によって生じた課題が明らかになっていく中で、行政経営に関する新しい理論として注目を浴びた。一方で、実務家からは好意的に受け止められているものの、アカデミックの世界では好意的な声と批判的な声の両者があるとも指摘されている (Alford & O'Flynn (2009), p. 172.)。

公共部門における価値という議論において、近年注目を集めているのが、Osborne (2021) が提唱した PSL (Public Service Logic) である。Osborne (2021) は、公共部門において提供される価値を把握するためには、その基礎をサービスとして捉えることが重要であると指摘している。そのうえで、価値はサービスエコシステムにおける相互作用の中から生み出されると論じている。

本稿では、公共部門における価値に関する基礎的な考察として、NPM, PV, PSL の中でどのように価値が扱われてきたかを明らかにしていく。それぞれの考え方の基礎と特徴についての考察を通じて、公共部門における価値とは何かについて検討する基礎的な考え方を導出することを本稿の目的とする。

II. NPM における価値

NPM については、1979年に英国首相に就任した保守党のマーガレット・サッチャーが推し進めた行政改革を初めとする、新自由主義に基づく各国で行われた行政改革の総称およびその理論とすることが一般的である。NPM は英国病とも呼ばれた英国の経済低迷期を脱するために、サッチャー首相が行った様々な改革の中で、公共部門に対して行われた

改革ということができる。その本質は、新自由主義に基づく市場原理や民間活力を利用した行政改革であり、これらの改革はアングロサクソン諸国を中心に世界的な行政改革の潮流となった。

NPM 理論に関する代表的な研究である Hood (1991) は、その構成要素として、①専門家によるマネジメントの確立、②明確な業績基準と業績測定、③アウトプットによる統制の強調、④企画部門と執行部門の分離、⑤競争（市場）原理の導入、⑥民間企業の経営手法の導入、⑦資源利用における規律と儉約、をあげている (pp.4-5)。これらからわかるとおり、NPM における行政改革の特徴は、非効率性と言われた公共部門に対して、民間部門の手法や競争原理を活用して改革を促すものであった。ここで重視されたのは、経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、有効性 (Effectiveness) の3点であり、これらは3Eと総称され、NPM を象徴する言葉となった。

この3Eと並ぶNPMを象徴する言葉が、VFM (Value for Money) である。直訳すれば「支出に見合う価値」であり、ここでNPMにおいても価値 (Value) という考えがキーワードの一つとしてとらえられるようになった。英国では、政府による歳出削減の圧力が高まる中、政府・地方政府を問わず、VFM という単語がスピーチにおいても広く使用されるようになった (Glendinning (1988), p.42)。VFM については、わが国においてもPFI (Private Finance Initiative)¹⁾ などにおいて現在でも用いられ、公共部門において一般的な用語となっている。このPFI自体もNPMに基づく一連の行政改革の手法の一つとして導入されたものであり、この点においてもNPMとVFMの関りを見ることができる。

公共部門において、VFM の考え方がもっとも強調されたのが、VFM 監査である²⁾。VFM 監査は英国において公共部門の業績監査として実施され、主に英国自治体監査委員会 (Audit Commission) がその役割を担った。英国自治体監査委員会は1982年地方財政法によって設立された団体であり、英国地方自治体の外部監査を担う団体として設置されたが、現在は廃止されている。英国自治体監査委員会の監査は、これまでの伝統的な会計監査 (合規性及び財務監査) に加えて、VFM を含むとされ、監査範囲の拡大が行われた (隅田 (1998), p.208)。VFM 監査におけるVFM について、Glynn (1985) は、「VFM は経済性、効率性及び有効性という3つの要素から成っていると考えられる」(p.18, 訳書 p.21) と指摘しており、前述の3Eの考え方がVFM の基礎にあることがわかる。

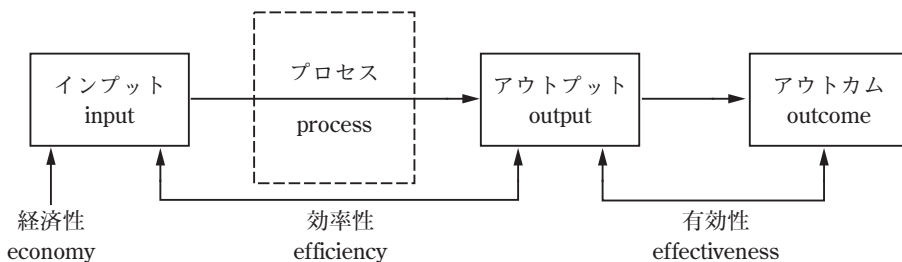
NPM において、3Eを表す基本モデルとされるのがロジック・モデルである。酒井 (2025) でも指摘した通り、ロジック・モデルは多くの海外文献でも紹介されている (例えば、Talbot (2010), Pollitt & Bouckaert (2017), Dooren et al. (2015) など)。ロジック・モデルの基本的な考え方を図示すると、図1のようになる。

1) PFI とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法であり、1990年代初頭に英国で導入された。わが国においても、1999年に制定された「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」によって導入されている。

2) 英国のVFM 監査については、以下の文献に詳しい。

石川恵子 (2011)。「地方自治体の業績監査の研究」実践女子大学。

図1. ロジック・モデルの基本的な考え方



筆者作成

ロジック・モデルの考え方では、インプットとは投入されるヒト・モノ・カネといった資源であり、行政活動（プロセス）において変換され、具体的な行政サービス（アウトプット）が産出される。行政活動の最終的な目的は行政サービスではなく、それによって生み出される個人や社会の便益であり、それが最終成果（アウトカム）と位置づけられる。これらインプット→アウトプット→アウトカムの流れの中で、経済性、効率性、有効性が位置づけられる。経済性、効率性、有効性について Glynn (1985) は以下の通り説明している (pp.29-30, 訳書 pp.30-31)。

- 経済性 (ECONOMY)

最小のコストで、適正な質の資源を獲得することをいう

- 効率性 (EFFICIENCY)

ある部門（あるいは事業計画）に充てた資源から最大のアウトプットを獲得するようにすること、逆にいえば、一定の水準のアウトプットを最小の水準の資源で達成できるようにすることをいう

- 有効性 (EFFECTIVENESS)

ある活動からのアウトプットが期待された結果を達成することをいう

Glynn (1985) は 3E について上記のように定義している一方で、その測定に関しては、「これらの要素のうち前二者はあまり議論の余地はないが、第3の要素である有効性は定義することも測定することも困難なものである」と述べている (p.18, 訳書 p.20)。Glendinning (1998) では、VFM とは何かについて、同様に経済性、効率性、有効性が3つの要素であると指摘している。そして、経済性とは、政策実現のために、適切な時期に最小限のコストで供給を行うこと、効率性とは、供給された資源から最大限のアウトプットを達成すること、有効性とは、資源の適用から意図した結果が完全に得られることを確保すること、としている (p.43)。

ここまでの整理を踏まえたうえで、NPM における価値とはどのような認識であるのかについて考察を行っていく。NPM における公共部門の価値提供は、ロジック・モデルで示されている通り、インプット→アウトプット→アウトカムの直線的な流れを想定してい

る。Hood (1991) による NPM 理論の要素からもわかるとおり、NPM は民間企業における手法を参考として構築された考えに基づいている。この考えにおいては、公共サービスの受益者である市民は、民間企業と同様に顧客または消費者として位置づけられることになる (Osborne (2021) p.8, 訳書 p.12)。このような前提を端的に示すものとして、NPM の特徴の一つに「顧客志向」や「顧客主義」をあげる文献も多い (例えば、石原 (1999), 大住 (2002) など)。すなわち、NPM では市民は受動的な存在として位置づけられ、このような受益者に対して公共部門が提供するサービスを価値認識の前提として置いていると考えることができる。このようなサービスを端的に示す言葉がアウトプットであり、これは公共部門というプロセスを通じて、インプットが価値ある物へと変換されたことを表している。市民は受益者として、この変換されたサービス (アウトプット) を消費し、便益 (価値) を享受していると考えられている。Osborne (2021) はこのような NPM の考え方を批判的に「プロダクト・ドミナント・ロジック」に基づく考え方であると指摘している (pp.1-2, 訳書 pp.2-3)。公共サービスを生産物としてとらえ、製造業における価値創造の考えが NPM の根底にあるとの考えを示しているのである。Glynn (1985) が指摘するように、有効性の判断は困難な場合が多い。アウトカムは公的部門が置かれている環境を含め、さまざまな要因が複雑に絡み合って生まれるものである。よって、ロジック・モデルで示すような直線的な対応関係とはならないと指摘することができる。しかしながら、行政の歳出削減と効率的な行政サービスの提供を目的とする NPM では、ロジック・モデルを適用することによって、経済性と効率性に主に焦点を当て、目的を達成しようとしたものであったと考えられる。すなわち、NPM における価値とは、VFM という言葉で端的に表されるように、目標を達成するために必要なアウトプットに対してどれだけコストを抑えることができるかが、価値を認識する基礎であり、結果的に価値を高めるとはコストを抑えることと同義であったと考えられる。その認識の基礎は、Osborne (2021) が指摘する通り、同一の生産物をどれだけ安く生産できるかといった製造業の価値判断に基づく「プロダクト・ドミナント・ロジック」の考え方があったといえる。

III. PV における価値

公共価値は Moore (1995) による研究を嚆矢として、これまで公共経営の領域において多くの研究がなされてきた。Benington & Moore (2011) によると、Moore (1995) の初期の目的は、戦略的課題と複雑な選択に直面する公共部門の管理者を支援する理論的フレームワークを確立することであったとしている (p.1)。Benington & Moore (2011) が示すように、Moore (1995) は、公共価値とは何かについて明らかにすることよりも、公共価値を創造するための公共経営におけるフレームワークを導出することを主な目的にしていたと考えられる。

Benington & Moore (2011) は、NPM との関係について、「NPM を通じて提言されてきたこの消費者による選択という手段は、高齢化や家庭、路上における暴力などの複雑で分野横断的な課題に対して適切な答えを出さない、または、出せないことが明らかになっ

てきた」とし、「公共価値フレームワークは、市場の「want」という言葉を超えて、公共における価値とは何か、公共圏（public sphere）³⁾に価値を与えるのかというより難解な問題に公共部門のマネジャーたちを動かすように働きかけるものである」としている（p. 14）。Moore（1995）では、公共部門のマネジャーは技術者でなく戦術家になるべきと指摘し、公共部門におけるマネジャーのリーダーシップや起業家精神を肯定的に捉えている。

Benington & Moore（2011）によると、Mooreの公共価値フレームワークは戦略的トライアングル（Strategic Triangle）によって概念化され、価値を創造できるとされる。戦略的トライアングルは以下の3つの考えから成り立つ（p. 4）。

- 公共価値の決定（Defining public value）

与えられた状況の中で目的とされた戦略目標および公共価値アウトカムを明確化・特定する

- 承認（Authorization）

望ましい公共価値アウトカムを達成するために必要な承認環境（Authorization Environment）を構築する—必要となる戦略的行動を維持するために上で必要な支援を提供する、公衆（public）、民間部門、第三セクターの利害関係者（選出された政治家や任命された管理者を含むが、これらに限定されない）の連携体（coalition）を構築し、持続させる

- 実施能力の構築（Building operational capacity）

望ましい公共価値アウトカムを達成するために必要な組織内外の経営資源（資金、人材、技術、テクノロジー）を活用し、結集する

これらを通じて、公共価値を創造するための戦略は、価値のあるアウトカムを創出し、十分な承認と政治的持続性、運営上の持続性と可能性が確保されとしている（Moore（1995）、Benington & Moore（2011））。

Moore（1995）は上記のような公共価値を創造するためのフレームワークを提示したが、公共価値とは何かということについての明確な提示はなかったと指摘されている（Rhodes and Wanna（2007）、Williams and Shearer（2011）、Osborne（2021））。Mooreとともに公共価値に関する研究の第一人者であるBeningtonは、Benington（2009）、Benington（2011）において、公共価値とは何かについて言及している。Beningtonは、公共価値とは何かを検討する主要な2つの方法を提示しており、以下のとおりである（Benington（2009）、p. 233、Benington（2011）、p. 42）。

① 公衆が価値を見出すもの（What the public values）

3) 酒井（2025）では「public sphere」を「公共空間」と訳したが、ここでは「公共圏」と訳し、「public sphere」を同時に示すこととする。

② 公共圏に価値を提供するもの (What adds value to the public sphere)

Benington (2009) は、これら二つには相反する緊張関係があることを指摘している。前者が主に現在の利用者、市民、コミュニティを主眼としているのに対して、後者は、より長期的な公益 (public interest) やまだ生まれていない将来世代を主眼としていると述べている (p.233)。

①について、Benington は、これまでの行政運営においてみられた、価値を提供側が定義し決定することに対するものであるとしている。そのうえで、これを考えるうえでの論点として、製品とサービスは異なるものか、民間サービスと公共サービスの違い、公共価値と公衆が望むもの・欲するもの・必要とするものと違いはあるのか、規制的な公共サービスにおける公共価値、をあげている (Benington (2009), p.234, Benington (2011), pp. 42-43)。これらの中で「公共価値と公衆が望むもの・欲するもの・必要とするものと違いはあるのか」について、Benington の主張が強く感じられる。Benington は、市民ひとりひとりの欲求や願望は異なり、時に相反するものであり、民主的なプロセスを通じて、社会全体への価値を優先することを強調している。その点において、公共価値が理解され達成されるためには、公共圏 (public sphere) を理解することが重要であると指摘している (Benington (2009), p.233)。

では、②で言及されている公共圏 (public sphere) について、Benington (2009) は、「人々が日常的なコミットメントや行動を通じて共有している、価値観、場所、組織、ルール、知識、その他の文化的資源の網の目のようなものであり、政府や公的機関が受託しているもの」とし (p.235)、そこで付加される価値は、経済的価値 (economic value) だけでなく、生態学的価値 (ecological value) や政治的価値 (political value)、社会文化的価値 (social and cultural value) といったものであると言及している (p.237)。また、価値はこれまで様々な文脈でこれまで定義づけられており、代表的なものとして交換価値、労働価値、利用価値をあげ、新自由主義的経済アプローチでは交換価値の測定に焦点が当てられてきたと述べている (p.236)。生態学的価値、政治的価値、経済的価値、社会文化的価値について、Benington (2009) は以下のように説明している (p.237)。

- 生態学的価値 (ecological value)

持続可能な開発を積極的に推進し、汚染、廃棄物、地球温暖化など公共における「害悪」を減らすことによって、パブリック・レルム (public realm) に価値を付加する

- 政治的価値 (political value)

民主的対話、積極的な市民の参加、シビック・エンゲージメントを刺激し、促進することによって、パブリック・レルム (public realm) に価値を付加する

- 経済的価値 (economic value)

経済活動や雇用創出を通じて、パブリック・レルム (public realm) に価値を付加する

- 社会文化的価値 (social and cultural value)

ソーシャル・キャピタル、社会的結束、社会的関係、社会的意義や文化的アイデンティティ、個人やコミュニティの幸福に貢献することによって、パブリック・レルム（public realm）に価値を付加する

Benington の公共価値に関する理論を整理するうえでもう1点言及すべきことは、誰が公共価値を創造するかという点である。Benington (2009) では、誰が公共価値を創造するかについて、「政府だけでなく、民間部門、ボランティア・セクター、インフォーマルなコミュニティ組織によっても創造することができる」と述べている (p.237)。Moore (1995) が公共部門のマネジャーの役割を強調しているのに対して、Benington は中央政府や地方自治体だけでなく、様々な主体が公共価値創造に必要であることを強調していることが特徴であるといえる。

ここまで Moore および Benington による PV における公共価値に関する研究を整理して生きた。PV における公共価値の特徴は、個人に対して提供される価値に主眼に置くのではなく、社会全体に対して提供される価値に主眼を置いていると指摘することができる。その価値は、現在の受益者の満足だけで測るものではなく、将来世代を含めた公共圏に提供される価値によって判断されるべきと主張している。また、個人の価値は受け手によって変化するものであり、それらは時の相反することもあり、民主的なプロセスを通じて社会全体として合意されるものと考えられる。また、価値の創造主体は政府や行政だけでなく、様々な主体によって創造されると主張されている。

IV. PSL における価値

近年、公共における価値の議論において、大きな影響を与えているのが Osborne (2021) である。Osborne は Osborne (2010) において、NPG (New Public Governance) を提唱し、政府や行政組織に限らない多様なアクターの参画の重要性を示唆し、その後、Osborne (2021)⁴⁾ において PSL (Public Service Logic) を提唱した。

Osborne (2021) において提唱された PSL の特徴は、公共サービスをまずサービスとしてとらえる点にある。前述のとおり、NPM では公共サービスは生産物としてとらえられているとしてこれを批判し、サービスとしてとらえることによって公共サービスは改善されるとする。また、サービスの受け手（市民）は受動的な消費者・利用者ではなく、価値を創造する主体としてとらえられる。市民はサービス形成のプロセスに参加することによって、自身だけでなく他者にも価値を提供する主体にもなりうるとしている。さらには、価値は政府や行政機関が創造するものではなく、様々なアクターから形成されるサービスエコシステム内の相互作用によって創造されるとしている。

Osborne (2021) において提唱されている PSL は、これまでとは異なる公共サービス提

4) Osborne (2021) の翻訳について、筆者は第4章「パブリック・サービス・ロジックの進展Ⅱ」（原著 pp.74-115, 訳書 pp.119-185）の共同翻訳者の一人である。

供におけるフレームワークを提示したものであるといえる。本稿では、その中で、特に Osborne (2021) で詳細に検討されている公共における価値について焦点をあてていく。

Osborne (2021) では、これまでの北欧学派のサービス・マーケティングの研究成果を踏まえて、公的部門における価値の次元 (dimension) として、①交換価値、②生産価値、③利用価値、④文脈価値、の4つを示している (pp. 74-77, 訳書 pp. 119-124)。このうち、①交換価値は、顧客が「コストに関連してサービスに対して支払う価格」(pp. 74-75, 訳書 p. 120) としている。この交換価値については経済学においても言及されるものであるが、Osborne (2021) は持続的に公共サービスを維持していくために必要な考えであることを認めつつ、持続可能性はその他の価値の目的を背景にして存在するものとして、その他の価値とは異なる位置づけをしている (pp. 74-75, 訳書 p. 120)。したがって、PSL において価値として言及されるのは、主に、②生産価値、③利用価値、④文脈価値の3つとなる。

②生産価値は、「スキルの獲得や自尊心などを通じ、公共サービスのコ・デザイン (共同デザイン) やコ・プロダクション (共同生産) に関与することによって、公共サービス利用者に価値を付加するもの」、③利用価値は、「サービスの利用経験を通じて、公共サービスの利用者に価値を付加するもの」、④文脈価値は、「公共サービスやニーズやこれまでの人生経験に関連して、サービス利用者に付加する価値のこと」としている (p. 75, 訳書 p. 121)。③利用価値や④文脈価値については、北欧学派のサービス・マーケティングにおいても言及されてきたものである。一方で、Osborne (2021) では、公共サービスと民間サービスの違いを踏まえて、コ・デザイン (共同デザイン) やコ・プロダクション (共同生産) 自体が価値を生むとして、②生産価値の重要性を指摘し、PSL の特徴であることを示している (pp. 60-66, 訳書 pp. 103-107)。Osborne は、Osborne (2010) において、行政組織に限らないネットワークによる公共サービス提供の重要性を指摘してきた。また、前述のとおり、PSL においても、価値は政府や行政機関が創造するものではなく、様々なアクターから形成されるサービスエコシステム内の相互作用によって創造されることを前提としている。Osborne は市民を受動的な消費者、利用者として位置づけるのではなく、能動的な存在として重視しており、その象徴的な主張が②生産価値であると考えられる。②生産価値の次元 (dimension) では、行政サービスの企画や生産に参加することによって、満足感や自己肯定感といった個人に対する価値を得るとともに、一主体として他者に対しても価値を提供する存在として市民を能動的に位置づけているといえることができる。

Osborne (2021) は、この価値の次元 (dimension) とともに、価値を構成する要素 (elements) についても言及している。この要素について、「次元を横断し、その形態は公共サービスの違いによって異なる」とし、以下の5つをあげている (pp. 86-91, 訳書 pp. 138-147)。

- ・サービスの利用経験と短期の満足度 〈satisfaction〉 (個人のウェルビーイング)
- ・サービス・アウトカム (中期の影響 〈effects〉 と長期のインパクト 〈impacts〉)

- ・人生全体へのインパクト（「生きた経験〈lived experience〉」）
- ・能力開発（capacity creation）
- ・社会全体価値と地域価値（societal and community value）

図2はOsborne（2021）で示された、高等教育における価値の次元と要素をまとめたものである（p.91, 訳書 p.146）。

図2. 価値創造マトリックス（高等教育の典型的な事例）

価値の次元	価値の要素				
	満足度	アウトカム	生きた経験	適応力の創造 （能力開発）	社会全体価値
生産価値	X			X	
利用価値	X		X	X	
文脈価値		X	X	X	X

Osborne, S. (2021). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society through Public Service Delivery*. Routledge. P.91.(石原俊彦, 松尾亮爾監訳 (2023). 『パブリック・サービス・ロジック—公共サービスの提供とサービス・マネジメント』関西学院出版会, p.146.)

図2から読み取れるように、Osborne（2021）では、公共サービスの提供によって、価値の次元（dimension）において、様々な価値の要素（elements）が創造されると論じていると考えられる。図2は高等教育を事例としてあげられているが、高齢者福祉や児童福祉、消防サービスなど、公共サービスの種類によって、各次元（dimension）で創造される価値の要素（elements）に変化は生じる。このような公共サービスによる価値のとらえ方は、消費者・利用者として市民を位置づける NPM とは大きく異なるものであり、新たな公共サービスにおける価値の概念を提案するものであるといえる。

一方でOsborne（2021）は、価値の要素（elements）として社会全体価値（Societal Value）をあげ、PV についても一部言及している。Osborne（2021）は公共サービスによって社会全体価値が生み出される可能性がある方法として、社会を支える価値観が維持される可能性、公共財を通じて公共サービスが社会全体に価値を生み出すこと、意義深い社会全体価値の創造に公共サービスが二次的で間接的な影響を与える可能性があること、の3点をあげている（p.90, 訳書 p.145）。Osborne（2021）は、PV の議論が社会に提供されるアウトプットを超えて、アウトカムを包含するものだと述べている（pp.84-85, 訳書 pp.134-136）。Ⅲで述べた通り、PV の特徴は、個人の価値ではなく社会の価値を重視する点にあるといえる。一方で、PSL では社会全体価値は価値の要素の一つであり、その他の価値と並列的に述べられている点に違いを見出すことができる。しかしながら、Osborne（2021）が社会全体価値を重視していることも事実であり、この点についてはより慎重な検討が必要であると考えられる。

V. 考察

ここまでNPM, PV, PSLにおいて価値がどのように取り扱われているか検討を行ってきた。NPMにおける価値は、3EやVFMという言葉が端的に表しているように、経済性と効率性を重視するものであったといえる。アウトカムという言葉が使用されているものの、ロジック・モデルに基づく直線的な価値認識を前提としており、アウトカムと有効性という考え方については、実務上機能させることが困難な概念であったと考えられる。一方で、非効率的和指摘されてきた行政に対して、民間企業の発想を基礎とした手法を多く取り入れていくことによって、持続可能な行政運営を行っていくために必要な経済性と効率性に基づく改革を進める起爆剤となった。経済的・効率的な運営によってもたらされた、アウトプットを重視する考えとそのコストダウンは、市民にとって大きな価値を創造したということができる。

このようなNPMに対する批判の一つと認識されるPVは、市民(個人)ではなく、社会にとっての価値を重視する点に大きな特徴がある。行政のマネジャーに戦略的な行動を促すMoore(1995)の戦略的トライアングルは、NPMとは異なる新たな視点を行政にもたらした。Beningtonによる一連の研究は、PVの文脈で語られる価値とは何かをより理論的に考察したものであり、社会における価値は多様なものであり、民主的なプロセスを通じて合意されんとする。NPMと対比的にPVを見ると、PVはよりアウトカム志向のフレームワークだと考えられる。Moore(1995)の戦略的トライアングルはマネジャーを中心とした行政に対してよりアウトカムの価値(公共価値)を重視するよう求めるものであり、Beningtonは公共価値をより理論的に整理したといえる。また、Beningtonの研究は行政組織のみが公共価値を創造するのではなく、さまざまなアクターによる価値創造に言及している点も特徴といえる。

Osborne(2021)のPSLは、価値とは何かについて、もっとも詳細に分析されたものといえる。①交換価値、②生産価値、③利用価値、④文脈価値の4つの次元(dimension)、および、5つの価値を構成する要素(elements)は、公共における価値とは何かについて、その多様性と発生プロセスを可視化するフレームワークといえる。Osborne(2021)が提唱する、生産価値、利用価値、文脈価値は、その価値が互いに影響するものであると指摘することができる。5つの要素からわかるとおり、生産価値、利用価値は短期的な満足度や能力開発に貢献する一方で、それらが生きた経験として文脈価値に貢献し、より長期的なアウトカムや社会全体価値を創造するととらえることが可能である。

これらの3つの理論における価値から導き出せることは、価値の多様性と価値創造プロセスの認識の重要性である。NPMにおける価値は、行政においていかに経済的・効率的に価値を創造するかに焦点が当てられている。一方で、PVは行政がより広い意味での価値を意識した戦略と実行を確保させようとするものである。PSLは行政のみを対象とするのではなく、公共における価値はより広いものであり、公共サービスにおける本質的な価値に言及するものである。公共サービスにおける価値を高めていくためには、これら3つ

の価値認識はいずれも必要なものであると考えられる。公共サービスの提供における行政の役割は大きく、NPM と PV における価値認識は不可欠である。一方で、より広範囲のアクターの参加と個人・社会における価値を認識していくためには、PSL による価値認識は不可欠となる。すなわち、公共サービスにおける価値を高めていくためには、これら3つの含めた包括的な価値認識とそれに適した手段を形成していく必要があるといえる。

参考文献一覧

- Alford, J., & O'flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
- Benington, J. (2011). From Public Choice to Public Value?. In *Public Value: Theory and Practice* (31-51). Palgrave Macmillan.
- Benington, J., & Moore, M. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In *Public Value: Theory and Practice* (1-30). Palgrave Macmillan.
- Brown, P. R., Cherney, L., & Warner, S. (2021). Understanding public value-why does it matter?. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 803-807.
- Glendinning, R. (1988). The concept of value for money. *International Journal of Public Sector Management*, 1(1), 42-50.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Glynn, J. J. (1985). *Value for money auditing in the public sector*. Institute of Chartered Accountants in England & Wales. (日本公認会計士協会公会計特別委員会訳 (1998).『VFM 監査の理論と実際－財政健全化・経営革新のための新しい業績監査－』同文館.)
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Meynhardt, T. (2019). Public value: Value creation in the eyes of society. In *Public value* (5-22). Routledge.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Ojasalo, J., & Kauppinen, S. (2022). Public value in public service ecosystems. *Journal of Non-profit & Public Sector Marketing*, 36(2), 179-207.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Osborne, S. (2021). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society through Public Service Delivery*. Routledge. (石原俊彦, 松尾亮爾監訳 (2023).『パブリック・サービス・ロジック－公共サービスの提供とサービス・マネジメント』関西学院出版会.)

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *Public administration*, 89(4), 1367-1384.
- 石川恵子 (2011). 『地方自治体の業績監査の研究』 実践女子大学.
- 石原俊彦 (1999). 『地方自治体の事業評価と発生主義会計—行政評価の新潮流—』 中央経済社.
- 大住莊四郎 (2002). 『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践—』 日本評論社.
- 酒井大策 (2025). 「公共価値を基礎とした自治体における業績マネジメント—行政評価と統合報告の融合—」『大経大論集』, 75(6), 123-135.
- 隅田一豊 (1998). 『住民自治とアカウンタビリティ—日・米・英の地方公会計及び監査制度の基礎—』 税務経理協会.
- 隅田一豊 (1999). 『公会計改革の基軸』 税務経理協会.