

社会情報学

第4巻2号 2016

【研究】

観光イベント情報を活用したオープンデータ化の試行と実践

荻島和真・福安真奈・浦田真由・遠藤 守・安田孝美

【総会シンポジウム報告】

政府部門のリスク・ガバナンスと社会情報学

新川達郎

情報社会のリスク制御としての監視／監査

吉田 純

新公共管理後のガバナンスと情報問題

正村俊之

現代民主主義におけるガバナンスの課題

岩崎正洋

ガバニングとソサエタル・メディア：

ソサエタル・ガバナンスにおけるメディアのリエゾン機能

高橋 徹

【活動報告】

社会情報学会・日本テレワーク学会連携企画「テレワークで変わるか？

雇用と経済 ～テレワークの経済効果，経済成長と雇用に与える影響」

野田哲夫

【投稿要綱・執筆要綱】



社会情報学 第4巻2号 2016

目 次

【研究】

観光イベント情報を活用したオープンデータ化の試行と実践

荻島和真・福安真奈・浦田真由・遠藤 守・安田孝美…… 1

【総会シンポジウム報告】

政府部門のリスク・ガバナンスと社会情報学

新川達郎…… 17

情報社会のリスク制御としての監視／監査

吉田 純…… 29

新公共管理後のガバナンスと情報問題

正村俊之…… 39

現代民主主義におけるガバナンスの課題

岩崎正洋…… 55

ガバニングとソサエタル・メディア：

ソサエタル・ガバナンスにおけるメディアのリエゾン機能

高橋 徹…… 65

【活動報告】

社会情報学会・日本テレワーク学会連携企画「テレワークで変わるか？

雇用と経済 ～テレワークの経済効果，経済成長と雇用に与える影響」

野田哲夫…… 77

【投稿要綱・執筆要綱】 …………… 79

研究

観光イベント情報を活用したオープンデータ化の 試行と実践

A Proposal for Open Data of Tourism Event Information

キーワード：

オープンデータ, 観光イベント, 情報整理, webアプリケーション

keyword：

Open Data, Tourism Event, Organizing Information, Web Application

名古屋大学 荻島和真

Nagoya University Kazuma OGISHIMA

名古屋大学 福安真奈

Nagoya University Mana FUKUYASU

名古屋大学 浦田真由

Nagoya University Mayu URATA

名古屋大学 遠藤守

Nagoya University Mamoru ENDO

名古屋大学 安田孝美

Nagoya University Takami YASUDA

要約

オープンデータを推進する方法として、開発イベントやアプリコンテストが各地で開催され、一定の効果を示している。基礎自治体によるオープンデータ推進のためには、これらの取り組みを短期集中的に実施するだけでなく、自治体の受容性を考慮した上で、日常的な自治業務にオープンデータを取り入れていく必要がある。しかし、多くの自治体は、膨大な業務の中、限られた人員やコストでオープンデー

タを推進している。そこで、本研究では従来の自治業務におけるオープンデータ推進の確立を目的とし、自治体が主催する観光イベントを対象にオープンデータ化の試行とアプリ開発を実践した。観光イベントについて、自治体が発信しているリーフレットの情報を整理し、オープンデータ化を試行した。これを活用して、観光イベントをガイドするモバイル端末向けアプリを開発し、アプリを利用した実証実験を、名古屋市東区で行われる「第15回 歩こう！文化のみち」にて実施した。実証実験からはアプリの有用性が明らかになり、試行した観光イベント情報のオープンデータが有用であることを示すことができた。また、本研究の成果として、「第16回 歩こう！文化のみち」の観光イベント情報が名古屋市のオープンデータとして公開されることになった。以上を踏まえ、自治体の受容性を考慮した、従来の自治業務におけるオープンデータ推進について考察した。

Abstract

Some development events and application contests have been initiated to promote Open Data and they have proven its effectiveness. The promotion of Open Data by local public entities should not be done only on a short-term basis, but added to the daily work schedule, considering the receptivity of the public sectors. However, most entities promote Open Data among only a few people and it is not cost effective.

Therefore, this study will establish Open Data promotion as part of the daily work of local public entities. We propose an Open Data of Tourism Event Information. First, we present a method for organizing tourism event information and a convenient format for the data. Second, the data will be made public as Open Data with LinkData.org. Third, a mobile application will be developed to provide data on various local tourism events.

To evaluate the management system of the tourism event information, the study will include an experiment using an application in the Cultural Path as a case study. The surveys confirm a number of problems related to Open Data promotion experienced by the local government. Thus, this research recommends the establishment of Open Data in the daily work schedule of the government.

(受付：2015年5月19日，採択：2015年11月20日)

1 はじめに

我が国におけるオープンデータ推進は、基礎自治体（以後「自治体」と呼ぶ）において活発化し始めており、2015年10月現在、日本のオープンデータ推進都市は164都市にのぼる⁽¹⁾。自治体は、各々が保有する情報を、二次利用可能な利用ルールかつ機械判読に優れた形式で公開するオープンデータ化に取り組み、オープンデータ推進を展開している。オープンデータ推進にあたり、多くの自治体は公開しやすい情報として、統計や防災、観光の情報からオープンデータとして公開している（総務省、2014）。また、国においても、観光情報を取り付きとして公共クラウドシステム⁽²⁾を開設するなど、自治体オープンデータ推進に対し、支援を行っており、今後、更に多くの自治体においてオープンデータ推進が活発化することが期待されている。しかし、自治体オープンデータ推進には、公共サービスとしての活用事例が少なく、自治体にとっての具体的なメリットが見え辛いという課題がある（財団法人地方自治情報センター、2014）。アイデアソン・ハッカソンといった開発イベントやアプリコンテストが各地で開催され、一定の効果を示しているが、自治体オープンデータ推進に直接的に結びついているケースはあまり多くない。また、林田（2007）によると、地方分権化のためにオープンデータ推進の主体でもある自治体職員の業務負担が増加しており、このような自治体の現状も考慮する必要がある。自治体オープンデータ推進のためには、開発イベントやアプリコンテストといったオープンデータ推進のための取り組みを短期集中的に実施するだけでなく、自治体の受容性⁽³⁾を考慮した上で、日常的な自治業務にオープンデータ推進を取り入れていく必要がある。

そこで本研究では、従来の自治業務におけるオープンデータ推進の確立を目的とする。自治体の受容性を考慮して、自治体がオープンデータ化

に取り組みやすい観光情報を事例とする。実際に自治体が発信している観光イベント情報のオープンデータ化を試行し、それを活用した観光アプリの実証実験を実施した。また、これらを踏まえて、受容性を考慮した従来の自治業務におけるオープンデータ推進について考察する。

2 オープンデータ化と活用の検討

2.1 関連事例

2012年にオープンデータ推進が本格的に開始して以来、我が国では、自治体オープンデータ推進のために、オープンデータ化の試行や創作的な活用が行われている（福安・浦ら、2013）（小池・福安ら、2014）（杉本・池田、2015）。特に、International Open Data Dayをはじめとした、アイデアソン・ハッカソン等のイベント開催により、オープンデータを活用した創作的なサービス開発が実施されてきた。このようなイベントは、立場や背景が異なる様々な主体が参加し、官民協働による公共サービスの創造を実現している。

2.1.1 びわ湖大花火大会

滋賀県のシビックハック団体であるCode for Shiga/Biwako⁽⁴⁾は2014年よりびわ湖大花火大会のオープンデータ推進事業を開始した。自治体や関連団体が保有する花火大会や観光に関する情報を収集、整理し、オープンデータ化した。その結果、オープンデータを活用したアプリが9種類創作され、花火大会における新たなサービスの提供が行われた。当団体（2014）によると、花火大会という共通項で短期集中的に取り組むことができたが、一方、今後を見据えると、長期的な視点を持ち合わせて推進していくことが重要であるという。また、庄司（2012）が指摘するように、イベントにおける開発は行政サービスとして磨き上げることが困難であるという課題がある。さらに、早田（2014）は、循環の視点によるオープ

ンデータ推進の重要性を説いているが、現在抱える課題の一つとしてオープンデータイベントは自治体との連携が上手くできていないことを挙げている。イベント関係者は自治体と連携することで、イベントの成果や開発コンテンツを一時的な盛り上がりで終わらせるのではなく、公共サービスとしてブラッシュアップする等、自治体によるオープンデータ推進の取り組みに上手く繋げていく必要がある。本研究では、オープンデータ化の試行による活用事例を示すことで、中長期的な自治体オープンデータ推進の取り組みに繋がるようにする。そのために、自治体職員の負担を増やさない方法による、従来の自治業務におけるオープンデータ推進を重視する。

2.1.2 オープンデータユースケースコンテスト

2013年末に総務省と経済産業省主催によるオープンデータユースケースコンテスト⁽⁵⁾が開催された。アイデアソンで創出されたアイデアをベースとして実際にサービスを開発することを趣旨とするコンテストであった。多数の作品応募が集まる中、最優秀賞に選ばれたのは、明石工業高等専門学校の「NGY Night Street Advisor～明るい夜道を案内する安心・安全な歩行者ナビゲーションシステム」だった。街路灯がどの程度明るいのかを地図上に表示し、痴漢防止等に役立つ防犯アプリある。街路灯のデータは、明石高専の生徒と教員が名古屋市に協力を要請し、入手している(新井・井谷ら, 2014)。

しかし、名古屋市の街路灯のデータはコンテストによる活用限定で提供されたものであり、2015年現在もなお、オープンデータとして公開されていない。筆者らのヒアリングによると、名古屋市は、街路灯の情報は防犯上の都合からオープンデータとして公開できない情報だと言う。このように、たとえニーズがあっても、自治体には様々な理由から公開できない情報も多いため、そのような情報をオープンデータ化することには限

界がある。また、それぞれの情報は各担当部署が保有しており、情報入手するためには庁内の理解や協力が必要になるが、現状では十分に庁内理解を得ることができていない自治体も多い。自治体のオープンデータ推進を盛り上げていくためには、自治体が保有する新たな有益情報をオープンデータ化することも重要であるが、自治体の負担や理解を考慮すると、まずは、既に公開されている情報をもとにオープンデータを推進していくことが望ましい。本研究では、自治体が公開できる情報におけるオープンデータの活用を目指すため、既に自治体が公開している情報におけるオープンデータ化の試行を検討する。

2.2 本研究の方針

先行事例の課題を踏まえ、本研究では、自治体の受容性を考慮したオープンデータ推進を目指す。オープンデータ推進は、データの収集から整理、公開に至るまで、各自治体が異なる方法で進めている。青木(2013)は、自治体がオープンデータ推進に取り組む場合、従来、発信していた情報から取り組むことが有効であると主張している。また、清水(2013)は、ハッカソンにおけるオープンデータの活用に関して、ニーズをベースとするよりもデータをベースとする開発の方が、完成度が高くなるという。したがって、自治体の受容性を考慮したオープンデータ推進では、従来情報から取り組むことが有効であり、開発においても、公共サービスに繋がりやすいコンテンツが期待できると考えられる。本研究では、受容性の観点から、自治体が従来業務として収集、整理、発信してきた情報をオープンデータ化することを想定する。そこで、従来自治業務における情報収集から発信までの流れと、オープンデータ推進における情報の収集から公開までの情報の流れを比較し、従来自治業務とオープンデータ推進方法に対応付けさせた(図1)。オープンデータ推進方法としては、総務省(2014)による「オープン

データをはじめよう～地方公共団体のための手引書～」に記載されている方法が適切であると判断した。同書では、step3が情報整理に関する内容、step4とstep5が情報発信に関する内容である。そこで、本研究では観光イベント情報をモデルケースとして「情報整理」「情報発信」という2ステージに区別して、従来自治業務における受容性の高いオープンデータ推進を考察していく(図1)。

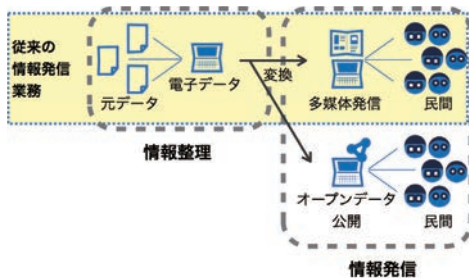


図1 従来業務におけるオープンデータ推進

3 オープンデータ化の試行

3.1 観光イベント情報のオープンデータ化

3.1.1 研究対象について

本研究では、愛知県名古屋市東区⁽⁶⁾(以後「東区」と呼ぶ)にある「文化のみち」エリアにおける地域イベントを研究対象とする。文化のみちエリアは東区の中心から西部にかけて約8km²を擁し、近代の貴重な歴史文化遺産が残るエリアとして名古屋市でも有数の観光エリアである。名古屋市(2011)が策定した「歴史まちづくり戦略」でも文化のみちエリアは近代名古屋のハイカラ文化が残る地域として保存、活用が推進されている。文化のみちエリアでは、その特性を活かしたまち歩きイベントや歴史文化的なイベントが開催される。その一つに、まち歩きイベント「歩こう!文化のみち」がある。「歩こう!文化のみち」では、文化のみちエリア内に点在する観光スポット(以後「スポット」と呼ぶ)にて、地域の歴史を学ぶイベントやステージイベントなど各種イベントが開催されている。その他、当イベントは以下のような特徴を持つ。

(1) 官民協働による継続的な開催

「歩こう!文化のみち」は毎年11月3日(文化の日)に開催され、2014年で15回目を迎えている。東区が主体となり、名古屋市や住民、市民団体を交えて実行委員会を結成し、企画、運営をしている。官民協働の形でイベントが開催されており、地域住民も愛着を持つイベントの一つになっている。

(2) 若年層に対するアプローチ

「歩こう!文化のみち」はエリアの特性から、シニア層に人気が高いイベントになっているが、若年層にはイベント自体があまり認知されていないという課題がある。実行委員会はシニア層だけでなく、若年層の参加も期待しており、Facebookを活用した情報発信を行う等、若年層に対して様々なアプローチ手法を検討している。

(3) 自治体による情報発信

イベントに関する情報は実行委員会が管理し、発信している。中でも、主体となっている東区が自治業務の一貫として、イベント情報の収集・整理から発信までを行っている。通常、観光イベントは観光やまちづくりを推進する部署が担当するケースが多いが、「歩こう!文化のみち」に関しては、従来の都合から、経理系の部署が担当している。

以上の特徴を踏まえて、本研究では「歩こう!文化のみち」を研究対象とし、オープンデータ化を試行する。まず、(1)に関して、オープンデータ推進では官民協働の体制が重要視されているが、西田ら(2013)によると、福井県鯖江市がオープンデータ推進に積極的な理由の一つに官民協働の体制が根付いていたことを挙げている。そのため、官民協働の体制により、オープンデータ推進を活発化させる効果が期待できると考えられる。次に、(2)に関して、自治体オープンデータ推進のメリットの一つに、地域課題の解決がある(総務省, 2015)。オープンデータを活用することで、

モバイル端末向けアプリの開発が可能となるが、若年層におけるスマートフォンの普及率⁽⁷⁾からも、オープンデータを活用したアプリを開発することにより、若年層のイベント参加を促すことができると考えられる。また、(3)に関して、オープンデータ推進は情報系の部署が中心となって取り組む自治体が多いが、オープンデータ化する情報は、様々な部署が保有している。中長期的なオープンデータ推進を考慮すると、情報系の部署に一極集中するよりも、情報を保有している原課がオープンデータを推進していくが必要になる。そのため、原課が従来業務で行っている情報収集・整理、発信の取り組みにおけるオープンデータ推進を目指すことは、自治体の受容性という観点からも重要だと考えられる。以上の点より、本研究では「歩こう！文化のみち」を研究対象とする。

3.1.2 観光イベント情報の流れ

「歩こう！文化のみち」の観光イベント情報をオープンデータ化するにあたり、従来の自治業務における、観光イベント情報の流れを以下に示す(図2)。

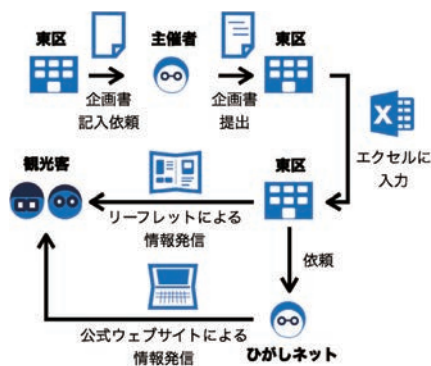


図2 研究対象におけるイベント情報の流れ

はじめに、イベント情報を収集するために、各スポットにおいてイベントを主催する地域住民や市民団体に対し、企画書を記入してもらっている。企画書に記入された情報をもとに、東区の職員がMicrosoft Excel（以後「Excel」と呼ぶ）上で情

報を整理する。職員によるデータ確認作業の効率化や民間事業者への委託等の都合により、フォーマットは人間の可読性を高める必要があるため、セルの結合が行われていたり、セル内に複数の内容が入力されていたりする等、データの整形を必要とするフォーマットで、機械判読性には優れていない形になっている。この整理した情報をもとに、リーフレットと公式ウェブサイト⁽⁸⁾上で情報を発信している。リーフレットはA2サイズ両面刷りのもので、参加者向けの情報としてイベント当日に提供され、観光客のイベント参加を支援している(図3)。リーフレットにはエリア地図とイベント情報が掲載されており、イベント情報については、スポットごとに情報がまとめられており、一覧できる形になっている(図4)。一方、公式ウェブサイトは、実行委員のメンバーである市民団体「ひがしネット⁽⁹⁾」によって管理、運営されている。発信する情報は、リーフレットとほぼ同様であるが、イベント開催前に事前情報を発信する等の役割を担っている。



図3 「第15回 歩こう！文化のみち」リーフレット



図4 「第15回 歩こう!文化のみち」リーフレット (図3点線部を拡大)

3.1.3 オープンデータ化の手順

本研究では、リーフレットの情報をもとにオープンデータ化を試行する。リーフレットの情報はExcelで入力したものであり、電子化された情報である。Excelのフォーマットはセルが結合されていたり、セル内に複数の内容が記述されていたりする等、機械判読性に優れたものではないが、自治体によって既に発信されている情報であり、予め電子化された情報があることから、自治体の負担が小さく、従来からの自治業務におけるオープンデータ推進に繋がりがやすいと考えられる。

そこで、筆者らはリーフレット情報をもとに、オープンデータ化に向けて情報を整理した。整理した情報はオープンデータプラットフォームを利用し、試行的にオープンデータ化した(図5)。

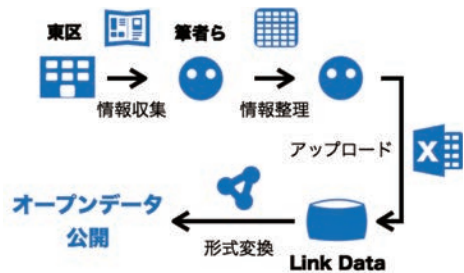


図5 オープンデータ化の流れ

3.2 観光イベント情報の整理

3.2.1 情報の種類

観光イベント情報のオープンデータは、前章で紹介したびわ湖大花火大会の他に、一部自治体によって公開されている。主な自治体としては福井県や愛知県豊橋市の例が挙げられる(表1)。

表1 観光イベント情報のオープンデータ例

福井県		豊橋市	
イベント名称		行事名	
内容		摘要	
ジャンル			
開催日 開始	予定月日	開催日 終了	
開催地		場所	
地区	所在地	市町	
住所			
電話番号		電話番号	
交通手段		交通	

福井県では県内で開催される観光イベントに関するオープンデータをCSV形式で公開している⁽¹⁰⁾。イベントの名称や時間、内容に関する情報に加え、イベントを開催する公共施設や観光施設の名称、電話番号、位置情報を公開している。また、愛知県豊橋市でも観光イベントに関するオープンデータをCSV形式で公開している⁽¹¹⁾。福井県と同様に、イベント名称や時間、内容に関する情報に加え、イベント開催場所の名称、位置情報等も公開している。

これらの事例を踏まえると、観光イベント情報として必要な情報は、イベントの内容に関する情

報とイベントの開催場所に関する情報である。観光イベントは、公共施設や観光施設で開催されるケースが多い。施設は観光イベント以外でも利用可能であり、情報の汎用性を考慮すると、施設情報とイベント情報をそれぞれ区別してオープンデータ化するべきであると考えられる。実際に、福井県と豊橋市は両者とも、観光施設や公共施設のオープンデータも公開しており、観光以外の場面でも利用価値がある情報であると考えられる。また、観光イベントは同一タイトル名のものが複数回開催されることもあり、イベント内容に関する情報からイベント時間に関する情報を独立させることで、自治体が入力する手間を省略することができる。本研究では、自治体の受容性を考慮して、施設情報とイベント情報は区別し、またイベント情報はイベント内容情報とイベント時間情報を区別して整理していく（図6）。

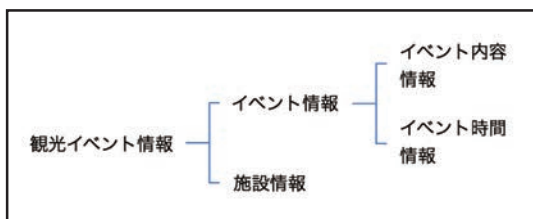


図6 観光イベント情報の整理

3.2.2 研究対象における情報整理

自治体が情報を収集、整理し、発信しているリーフレットの情報を「施設情報」「イベント内容情報」「イベント時間情報」の3種類に区別してそれぞれ整理した。これらの情報は、自治体の職員が、従来より、イベントの管理に使用してきたExcelを用いて整理した。オープンデータ化を考慮し、Excelのフォーマットを見直すことで、人間の可読性を考慮しつつ、自治体にとって受容性のあるオープンデータ推進に繋がると考えた。

(1) 施設情報

施設情報として、当日、イベント会場となるス

ポットに関する情報を整理した（表2）。リーフレットに掲載されている情報は、施設名、電話番号、開館時間とイベント当日に行われるスタンプラリーの通し番号である。これらの情報を整理するとともに、福井県と豊橋市の事例より、住所、緯度・経度、交通アクセス、定休日等の情報を公式ウェブサイトやGoogle Mapsより取得し、整理した。自治体の受容性を考慮すると、住所等の追加された情報は自治体の手間となることも考えられるが、これらの情報は施設に関する基本情報であり、公式ウェブサイトにも掲載されていることから、自治体が保有している情報であると考えられる。また、位置情報に関しても、大きく変化する情報ではないため、一度取得することで次年度以降も継続的に利用できる情報である。そのため、これらの情報を入手することは自治体には大きな負担がかからないと考えられる。

表2 施設情報一覧

語彙	概要	例
id	ID番号	1
spot_name	施設名称	徳川園
yomi_name	読み方	トクガワエン
stamp	スタンプラリー番号	19
comment	言及すべき情報	特別無料開園
info	概要	
open	開館時間	09:30:00
last_admission	最終入場時間	17:00:00
close	閉館時間	17:30:00
subway	最寄り地下鉄駅	名城線「大曽根」下車…
bus	最寄りバス停	メーグル「徳川園」下
tel	施設の電話番号	0529358988
fee	利用料金	
map	マップ検索する際の住所、名称	
url	ウェブサイトurl	http://arukou.higashinet.net/facil...
img	写真	http://arukou.higashinet.net/bunk...
lat	緯度	35.194478
lng	経度	136.932575

(2) イベント内容情報

イベント内容情報は各スポットで行われる小イベントの情報を、リーフレットの情報をもとにそれぞれ整理した（表3）。リーフレットにはイベント名、スポット内の会場、概要、出演者、費用、収容可能人数や要予約などの制約情報が記入されており、これらの情報を整理した。さらに、イベントのジャンルも振り分けられており、ジャンル

情報も同時に整理した。

また、イベント内容情報として、各イベントが開催されるスポットのIDを施設情報より参照し、整理した。リレーショナルデータベースの構造に基づき、IDを振ることでデータの呼び出しを容易に行うことができる。これにより他データと関連付けがされ、関連する情報を入力する手間を省略することができる。

表3 イベント内容情報一覧

語彙	概要	例
id	ID番号	1
title	イベントの題名	新設オープン10周年記念コンサート…
subtitle	イベントの副題	
place	会場内のイベントが行われる詳細な場所	徳川園ガーデンホール
spot	会場情報のID	1
genre	イベントジャンルのID	2
info	イベント内容について	記念式典と記念コンサート…
limit	収容可能人数や雨天時の情報	
fee	参加料金	無料
presenter	出演者、協力者	寛穂子, 寛真美子, 木

(3) イベント時間情報

リーフレットに記載されているイベント開催時間に関する情報として、開催日と開始時間、終了時間の情報を整理した(表4)。イベント名に関しては、イベント内容情報の各イベントに振り分けられたIDを利用して、時間情報と紐付けている。

表4 イベント時間情報一覧

語彙	概要	例
id	ID番号	1
event_id	イベント情報のID	1
date	開催日付	11/03
start	開始時間	10:00:00
end	終了時間	11:00:00
comment	補足情報	コンサート

3.3 オープンデータ化

これらの整理した情報を、試行的にオープンデータ化した。オープンデータ化するにあたり、本研究では、オープンデータプラットフォームの一つであるLinkData⁽¹²⁾を用いた。

3.3.1 LinkData

LinkDataは一般社団法人リンクデータが運営するオープンデータプラットフォームである。アカウントを登録すれば、自治体に限らず、民間の様々な主体がオープンデータを公開することができる。2015年7月末時点で2700以上のデータが登録されており、うち約2000データがオープンデータとして広く公開されている。

LinkDataを利用する利点として、Excelファイルをアップロードすることで容易にオープンデータ化できる点、複数ユーザで共同編集が可能である点、オープンデータ化する際にRDF形式など様々な形式に自動変換される点が挙げられる。そのため、情報技術を持ち合わせていない主体でも、容易にオープンデータを公開でき、情報の活用幅を上げやすい。

本研究では、前節で整理したExcelデータをLinkDataが公開する手順に従い、アップロードした。また、データセット「歩こう!文化のみち2014⁽¹³⁾」を作成し、データセット内に各種データをアップロードした。データについては表5に示すように、観光イベント情報に加え、協賛店情報や交通情報などのファイルをデータセットに登録し、オープンデータとして公開した。

また、名古屋市交通局が提供するバス情報のオープンデータ⁽¹⁴⁾の一部もデータセット内に公開している。名古屋市交通局が提供するオープンデータはセルの結合が行われている等、機械判読性に優れた形式ではないため、修正する必要があるデータに関しては、筆者らが整形してデータセットに登録した。

表5 試行したオープンデータ一覧

ファイル名	内容
bunkanomichi_bus_route	エリア内を走るバス系統情報
bunkanomichi_bus_stop	エリア内のバス停情報
bunkanomichi_event_genre	イベントのジャンル情報
bunkanomichi_event_list	イベントの内容情報
bunkanomichi_spot_list	イベントを開催する施設情報
bunkanomichi_event_timetable	イベントの開催時間情報
bunkanomichi_kyousanten_genre	協賛店のジャンル
bunkanomichi_kyousanten_list	協賛店の情報
bunkanomichi_station	エリア内の駅情報

3.3.2 オープンデータの権利処理

また、オープンデータ化するには、「二次利用可能な利用ルール」を示すために、権利処理を施す必要がある。そこで、クリエイティブ・コモンズ・ジャパン⁽¹⁵⁾を参照し、それぞれのデータに対してライセンスを表記した。

自治体によるオープンデータは、その多くが「CC-BY」ライセンスを持つデータである。これは、原作者のクレジットのみを表示することが義務付けられているもので、改変や営利目的の利用は許可されている。クリエイティブ・コモンズ・ライセンスの中でも、最も制約が小さいものであり、データを広く利用されやすいと考えられる。東区の上位組織である名古屋市でも「CC-BY」ライセンスを持つオープンデータを公開している。そこで、本研究で試行するオープンデータでは、実行委員会に承諾を取った上で、「CC-BY」ライセンスを持つデータとして公開した。

4 オープンデータを活用したアプリ開発

4.1 システムの開発

LinkData上で試行したオープンデータを活用して、モバイル端末向けイベントガイドアプリを試作した。アプリは「歩こう！文化のみち」を訪れる外部観光客を対象とした。イベントの課題として、「若年層のイベント参加が少ない」という課題が挙げられており、実行委員が若年層の参加

を促進させるコンテンツ作りを望んでいた。そこで、本研究において、若年層に対するアプローチとしてモバイル端末向けのアプリを開発した。

アプリ開発はLinkDataの姉妹サイト「LinkData App⁽¹⁶⁾」で行った。LinkData Appでは、LinkData上のオープンデータを用いて、ブラウザ上でwebアプリを開発することができ、インターネット環境が整備されていれば、様々な主体がコンテンツ開発に着手できる。本研究ではLinkData Appを利用して、観光イベントガイドアプリ「歩こう！ガイド（図7）」を開発した。



図7 歩こう！ガイド 画面表示例

4.2 アプリの機能

アプリの機能としては、観光客の観光イベント参加を促すガイド機能が有効であると考えた。これを達成するために、試行したオープンデータに加え、不足している情報は公式ウェブサイトの情報を利用した（図8）。

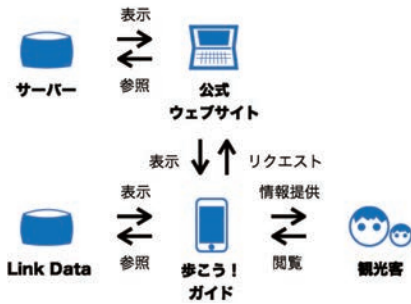


図8 公式ウェブサイトとの連携

観光イベントをガイドするためには、各スポットで行われているイベント内容に関する情報に加え、そのイベントが開催されている観光スポットにアクセスするための情報が必要になる。従来の紙媒体のリーフレットによるガイドでは、アクセス情報に関しては地図表示されるだけであり、イベントの情報はスポットごとに各種情報がまとめられているだけであった。対して、アプリによるガイドは、イベント案内に関してはジャンルや時間によるイベント検索が可能となり、アクセス情報に関しては地図表示だけでなく、バス情報の提示や経路案内の機能を設けることも可能となった。また、公式ウェブサイトとも連携することで、試行したオープンデータでは不足している情報を補った。これらのガイド機能を実現することで、観光客自身がニーズに沿った情報を取捨選択することができ、従来方法より、個々の観光客に特化したイベントガイドを可能とする。

以下、「歩こう！ガイド」の各機能を紹介する。

「周辺をしらべる」機能

モバイル端末の位置情報機能を用いて、ユーザの現在地から半径500m以内にあるスポットとバス停を調べることができる機能である。スポットとバス停が、ユーザの現在地から近い順にリスト表示される。公式ウェブサイト上のスポット詳細ページにリンクする機能やバス路線の情報を表示する機能、バス系統ごとに名古屋市交通局が公開する時刻表ページにリンクする機能を設けた。加えて、より円滑な観光ガイドを実現するために、

Google Mapsが提供する経路案内と連携し、目的地までの経路案内が表示される機能も設けた。これは、Googleが公開しているGoogle Maps JavaScript API v3を利用することで実現した。

「会場をしらべる」機能

エリア内のスポットを、リスト一覧から検索できる機能である。「周辺をしらべる機能」と同様に、公式ウェブサイトのスポット詳細ページにリンクする機能と経路案内の機能を設けた。また検索窓を設けることにより、スポット名や時間などのキーワード検索を可能にし、ユーザによる情報の取捨選択を可能にした。

「バスをしらべる」機能

「歩こう！文化のみち」は文化のみちエリア一帯で行われるため、エリア内を徒歩で隈無く散策することは成人であっても負荷が大きい。そこで、エリア内を走るバス路線の検索機能を設けた。各バス路線がリスト表示され、沿線にあるスポットを一覧できる。また、これまでの機能と同様に公式サイトの詳細ページへのリンク、経路案内の機能を設けた。

「イベントをしらべる」機能

エリア内で開催されるイベントを、ジャンルや時間の条件を設けて検索し、リスト一覧できる機能である。リスト表示されたイベントの詳細情報も確認できる。内容としては、リーフレットに掲載されている情報に加え、Google Mapsによる会場周辺の地図情報や公式ウェブサイトより取得した会場の写真、イベント会場までのアクセス方法といった情報を表示する。

「近くの駅をしらべる」機能

エリア内もしくはエリア近辺にある駅を調べることができる機能である。イベント参加後、帰宅する際の需要を想定しており、これまでの機能と同様、経路案内の機能を設けることにより、観光客に円滑な帰宅経路を提示できる。

4.3 実証実験

4.3.1 概要

試行したオープンデータを活用したアプリの有用性を検証するために実証実験を行った。イベントガイド機能の有用性を、従来のガイド方法であるリーフレットと比較することで調査した。この実験の結果を通して、観光イベント情報のオープンデータ推進について考察をする。

実験は「第15回歩こう！文化のみち」を対象に実施した。被験者は学生や一般のイベント参加者で合計22名であった。年齢構成は20代から50代までで、20代が8割程度である。文化のみちエリア中心部にある旧豊田佐助邸に集合し、アプリの使用方法について説明した後、被験者各々がリーフレットとアプリを活用しながら約6時間観光した。エリア内にはスポットが27箇所点在し、被験者は好みのスポットを周遊した。一定時間が経過した後に、被験者全員が旧豊田佐助邸に再集合し、評価用紙の各質問項目に対し、回答した。

4.3.2 結果

本研究で試行したオープンデータを利用している機能4種類について、被験者は、5段階（5：とてもあてはまる、4：ややあてはまる、3：どちらともいえない、2：あまりあてはまらない、1：全くあてはまらない）で評価した。また、イベントのガイド方法について、アプリとリーフレットを比較した評価に関しても、5段階（5：アプリが役立つ、4：ややアプリが役立つ、3：同じくらい、2：ややリーフレットが役立つ、1：リーフレットが役立つ）で評価した。機能に関する評価は図9上に、リーフレットと比較した評価は図9下にそれぞれ示す。

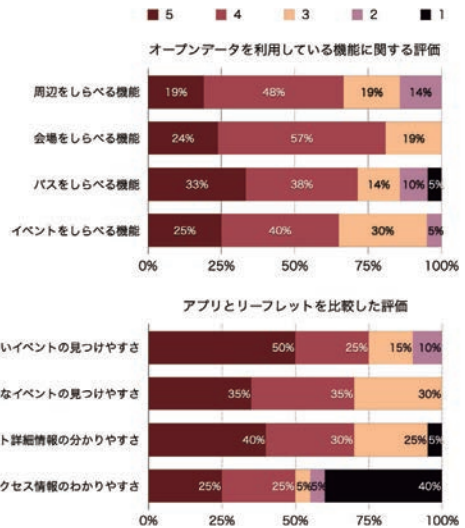


図9 実験結果

各質問項目に対し、概ね高評価を得ることができた。アプリとリーフレットを比較した評価の「アクセス情報のわかりやすさ」に関する質問は、アプリよりもリーフレットの方がわかりやすいという結果だった。また、自由記述より「調べたい目的に合わせて、コンテンツ分けがされていてよかった」「イベントの中で何が行われているのかわかりやすかった」といった意見が挙げられ、ガイドアプリにより、観光客のイベント参加を支援することができた。加えて、情報の種類に関して、飲食店情報や公衆トイレ、駐車場、休憩所の情報もニーズがあることが確認できた。

4.3.3 考察

実証実験の結果より、オープンデータを利用している全ての機能に関して高評価であったことから、観光客にとって有用なアプリの機能であったと明らかになった。また、アプリとリーフレットを比較した結果から、自治体が従来発信してきた情報をオープンデータ化することにより、観光客による情報の取捨選択を可能にし、観光客の観光イベント参加を効率的に支援することができた。本研究で実践したLinkDataを用いた従来情

報のオープンデータ化の試行は自治体の新たな公共サービス創造のために有用な手法の一つであると考えられる。オープンデータ推進では、新たな公共サービス創造を目指して、膨大な業務の中、自治体は様々なニーズのある情報を公開しようと努めている。しかし、本研究で示したように、従来、発信してきた情報であっても、機械判読性を考慮した形でオープンデータ化すれば、有用な公共サービスの創造に繋がるだろう。

4.4 本研究の成果

本研究で開発したアプリについて、「歩こう！文化のみち」実行委員と名古屋市交通局の職員に評価していただいた。実行委員からは「イベントの検索や経路案内といった、イベントをガイドする機能がとても良い」「今までこのようなガイドをしたくてもできなかった。まさに必要としていたシステムである」という評価を得ることができた。また、名古屋市交通局の職員からは「名古屋市交通局が公開しているオープンデータを活用した事例の第一号である」「オープンデータがより充実したものになるためには、今回のような活用事例が有意義である」という評価を得ることができた。

本研究で開発したアプリについて、両者から高評価を得ることができた。名古屋市交通局のオープンデータを活用した初の事例ということで、名古屋市のオープンデータ推進に対しても寄与できた。

これらの評価を受けた結果、2015年度より名古屋市のオープンデータ推進を担う部署である「情報化推進課」より、オープンデータ推進について協働していきたいという申し出をいただいている。また、本研究のオープンデータ化が、自治体の業務負担に差支えないという解釈を受けたことにより、2015年度開催される「第16回 歩こう！文化のみち」の観光イベント情報が、名古屋市のオープンデータとして正式に公開されること

が決定した。本研究で実践したオープンデータ化の試行とその活用が、実際に自治体のオープンデータ推進に繋がったと言える。

5 研究全体の考察

本研究では、従来の自治業務におけるオープンデータ推進を目的に、オープンデータ化の試行と実践を行ってきた。本研究の成果が実際に自治体のオープンデータ推進に繋がったことは、本研究の手法が自治体における受容性のあるオープンデータ推進方法の一つであるとみなすことができる。本研究の成果を今後のオープンデータ推進に繋げるために、自治体の従来業務における「情報整理」と「情報発信」の2ステージにおいて、受容性を考慮したオープンデータ推進について考察する。

(1) 情報整理

従来より、自治体では Excelを用いて業務に関わる情報を整理している。それらの情報はセルが結合されていたり、同一セル内に複数の情報が記述されていたりする等、機械判読性までは考慮できていないことが多い。一方で、自治体が発信している情報は、情報収集や整理といった自治体職員の負担が比較的小さい上、オープンデータとしても公開できる情報が多く、また価値のある情報が多い。したがって、機械判読性に優れたフォーマットで情報をまとめることで、オープンデータとして有効に活用されることが期待できる。そのため、予め、収集した情報を整理する段階で、オープンデータ化を見据えた情報整理を行っていくことが重要である。

一方で、自治体の受容性を考慮すると、機械判読性に優れた形式で自治体が情報を整理することには限界がある。従来業務における情報整理は、機械処理的に二次利用するための整理ではなく、職員が管理、閲覧することや、民間事業者による業務

を委託するために情報を整理し、まとめている。そのため、人間の可読性が高い形式が望ましく、従来の自治業務内で機械判読性を考慮することは困難である。そこで、民間事業者や教育機関、市民団体等、有識者の協力を仰ぎながら、官民協働によるオープンデータ推進を目指すことが望ましいと考えられる。自治体は許容範囲内でオープンデータ推進業務を行い、有識者が自治体の情報を機械判読性に優れた形式に変換する等、オープンデータ推進に向けて協力していく姿勢が必要である。

また、実際に情報整理する際に、他地域と共通した、汎用性のある情報整理方法を考慮する必要がある。例えば、電話番号情報のフィールド名は「電話番号」「TEL」「番号」等、自治体によって名付け方が異なるが、これらの語彙を標準化していくことで、オープンデータ活用コンテンツの相互運用性が高まり、活用事例の増加が期待できる。既に、先進的にオープンデータを活用したコンテンツが開発されている地域も多くある。そのような先進事例を参考にしながらオープンデータを推進していくことで、活用事例の増加が期待でき、より受容性の高いオープンデータ推進に繋がりやすいと考えられる。語彙標準化を支援する取組として、国では共通語彙基盤整備事業⁽¹⁷⁾が進められており、このような取り組みをうまく活用しながら、汎用性のあるフォーマットの整備を進める必要がある。

(2) 情報発信

自治体は整理した情報を様々な媒体を通して発信している。ウェブサイト上での情報発信も地域情報化の進行により一般的になり、自治体オープンデータはそのほとんどが各自自治体のウェブサイト上で公開されている。自治体のウェブサイトは一般的に広報系の部署が担当しているが、発信する各種情報は原課が保有している場合が多い。一方で、オープンデータ推進は、情報系の部署が役割を担っている自治体がほとんどである。そのた

め、自治体の受容性を考慮したオープンデータ推進には、ウェブサイトを管理する広報系の部署やオープンデータとなる情報を持つ原課の理解を得て、連携を強化していくことが必要不可欠である。

また、今日、民間事業者によって、ウェブサイト上に入力した情報をオープンデータとして適切な形式に変換するCMS (Contents Management System) 等、ウェブサイトとオープンデータの連携システムの開発が進められている⁽¹⁸⁾。このようなシステムを利用することにより、従来情報のオープンデータ推進が活発化すると期待できる。

6 おわりに

本研究では従来の自治業務におけるオープンデータ推進の確立を目的とし、自治体が中心となって主催する観光イベントを対象にオープンデータ化の試行とアプリ開発を実践した。自治体が発信しているリーフレットの観光イベント情報を整理し、オープンデータ化を試行した。これを活用して、観光イベントをガイドするモバイル端末向けアプリを開発し、アプリを利用した実証実験を、名古屋市東区で行われる「第15回 歩こう！文化のみち」にて実施した。実証実験からはアプリの有用性が明らかになり、試行した観光イベント情報のオープンデータが有用であることを示すことができた。また、本研究の成果として、「第16回 歩こう！文化のみち」の観光イベント情報が名古屋市のオープンデータとして公開されることになった。以上を踏まえ、自治体の受容性を考慮した、従来の自治業務におけるオープンデータ推進について考察した。

公共サービスとなるアプリの相互運用性を考慮すると、今後は、各自自治体が公開するオープンデータフォーマットの語彙標準化を実践していくことが必要であると考えられる。また、標準化された語彙が使用されたフォーマットを汎用的に利用で

きるように、広域連携をしていく必要があると考えられる。例えば、長野県や新潟県をはじめとする信越地域では、有識者を交えて、定期的にオープンデータ協議会を開催しており、オープンデータ推進において評価を得ている。このような取り組みを様々な地域で推進し、横の広がりを作ることで、オープンデータ推進の真価が問われるだろう。本研究の成果が、単なる一事例にとどまらず、今後もオープンデータ推進における事例を増やしていくことが重要であり、情報社会の活性に寄与できるように、引き続き本研究を継続していきたいと考えている。

謝辞

本研究を進めるにあたり、ご尽力頂きました加藤福己氏をはじめ、ご協力頂きました「ひがしネット」の皆様、「歩こう！文化のみち」実行委員会の皆様、「名古屋市交通局」の皆様にご心から感謝致します。なお、本研究の一部はJSPS科研費15K16097, 15K00448, 25280131の助成を受けたものです。

注

- (1) 日本のオープンデータ都市一覧
<<http://fukuno.jig.jp/2013/opendatamap>>
Accessed 2015, October 18.
- (2) 公共クラウドシステム
<<https://www.chiikinogennki.soumu.go.jp/k-cloud-api/>> Accessed 2015, October 18.
- (3) 自治体の受容性とは、新しい考えや技術等が、自治体とその職員の理解・賛同を得て受け入れられることを指す。
- (4) Code for Shiga/Biwako
<<http://opendata.shiga.jp/>> Accessed 2015, October 18.
- (5) オープンデータユースケースコンテスト
<http://openlabs.go.jp/opendata_contest/usecase/products_report.htm>
Accessed 2015, October 18.
- (6) 東区は名古屋市のほぼ中心に位置しており面積77km²、人口約7.5万人（2015年3月）を擁する。
- (7) 2014年に総務省が行った「情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」の結果によると、スマートフォン所有率は10代で68.6%、20代で94.1%にのぼる。
- (8) 歩こう！文化のみち公式ウェブサイト
<<http://arukou.higashinet.net/>> Accessed 2015, April 18.
- (9) ひがしネットは名古屋市東区を中心に活動している市民団体である。コミュニティサイト「ひがしネット」を運営し、名古屋市東区の情報化に携わっている。
<<http://higashinet.net/nagoya/>>
Accessed 2015, October 18.
- (10) 福井県オープンデータ一覧
<<http://www.pref.fukui.jp/doc/toukei-jouhou/opendata/category.html>>Accessed 2015, October 18.
- (11) 豊橋市オープンデータ一覧
<<http://www.city.toyohashi.lg.jp/16399.htm>>Accessed 2015, October 18.
- (12) 一般社団法人リンクデータが運営するウェブサイト。2500以上のデータセットがアップロードされており、うち2000弱がオープンデータとして公開されている。
<<http://linkdata.org/>>Accessed 2015, October 18.
- (13) データセット「歩こう！文化のみち2014」
<<http://linkdata.org/work/rdf1s1870i>>
Accessed 2015, October 18.
- (14) 名古屋市交通局オープンデータ<<http://www.kotsu.city.nagoya.jp/about/opendata/>> Accessed 2015, October 18.

- (15) クリエイティブ・コモンズ・ジャパン
<<http://creativecommons.jp/>>Accessed 2015, October 18.
- (16) LinkData App <<http://app.linkdata.org/>> Accessed 2015, October 18.
- (17) 共通語彙基盤整備事業
<<http://goikiban.ipa.go.jp/>>Accessed 2015, October 18.
- (18) 株式会社日立公共システムの「4Uweb/CMS」や株式会社富士通の「i-City Portal」などがある。
- 5 <<https://www.nri.com/jp/opinion/region/>> Accessed 2015, October 18.
- 小池優希, 福安真奈, 浦田真由, 遠藤守, 中貴俊, 山田雅之, 宮崎慎也, 安田孝美 (2014) 「オープンデータ推進のための地域情報化の取り組みと今後の展望」, 『社会情報学会中部支部研究会論文集』SSICJ2014-1, pp.33-36
- 名古屋市 (2011) 「歴史まちづくり戦略」, <<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/11-2-12-1-0-0-0-0-0-0.html>> Accessed 2015, October 18.

参考文献

- 青木和人 (2013) 「地方自治体におけるオープンデータ公開の現状と課題 ～自治体オープンデータ項目一覧表からの考察～」, 『社会情報学会 (SSI) 学会大会研究発表論文集 2013』, pp.211-216
- 新井イスマイル, 井谷武史, 泉将之, 岩波慶一朗, 竹林瞭, 平嶋洋大, 松田裕貴, 中田季利 (2014) 「Code for X・オープンデータによるアクティブラーニングの試行」, 『マルチメディア, 分散協調とモバイルシンポジウム2014論文集』, pp.1532-1538
- Code for Shiga/Biwako (2014) 「地域商業振興を狙った「びわ湖大花火大会」のオープンデータ活用とこれから」
<<http://www.slideshare.net/codeforshiga/ss-41610180>>Accessed 2015, October 18.
- 福安真奈, 浦正広, 山田雅之, 遠藤守, 宮崎慎也, 安田孝美 (2013) 「観光情報の公開API化による地域モデルPRとその課題」, 『社会情報学会 (SSI) 学会大会研究発表論文集2013』, pp.199-202
- 林田宏一 (2007) 「事務事業の効率化に向けて -自治体業務改革の具体的手法-」, 『NRIパブリックマネジメントレビュー』, Vol.49, pp.1-
- 西田亮介, 小野塚亮 (2013) 「なぜ鯖江市は公共データの公開に積極的なのか -協働推進と創造的な行政経営, 地域産業構造の変化の視点から」, 『情報社会学会誌』Vol.8, No.1, pp.51-62
- 清水たくみ (2013) 「オープンデータ活用によるアプリケーション開発 -ハッカソン実態調査を通じて-」, 『組織学会大会論文集』Vol.2, No.1, pp.38-43
- 庄司昌彦 (2013) 「日本におけるオープンデータの活用に向けて」, 『研究報告電子化知的財産・社会基盤 (EIP)』, 2012-EIP-58-4, pp.1-4
- 早田吉伸 (2014) 「「循環」視点によるオープンデータ推進への提言」, 『智場 #119 オープンデータ特集号』第3章, pp.115-123
- 総務省 (2014) 「地方公共団体におけるオープンデータの動向」, 『地域におけるICT利活用の現状等に関する調査研究』第6章, pp.41-48
- 総務省 (2015) 「オープンデータをはじめよう～地方公共団体のための最初の手引書～」
- 杉本興運, 池田拓生 (2015) 「Web-GISによる観光統計データの地理的可視化」, 『観光科学研究』Vol.8, pp.163-168
- 財団法人地方自治情報センター (2014) 「地方公共団体におけるオープンガバメントの推進に関する調査研究」

2015年総会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学 —リスク・監査・アカウンタビリティ」・論文

政府部門のリスク・ガバナンスと社会情報学

The Study of Risk Governance in Government Sector from the Viewpoint of Socio-Informatics

キーワード：

パブリック・ガバナンス, リスク・ガバナンス, リスク・コミュニケーション, 防災, 減災

keyword：

Public Governance, Risk Governance, Risk Communication, Disaster Prevention and Mitigation

同志社大学 新川達郎

Doshisha University Tatsuro NIKAWA

要約

パブリック・ガバナンスを担う政府あるいは公共部門は、リスク・マネジメントをその責務の一つとしている。リスク・マネジメントの範囲は社会全体にわたる幅広いものであり、同時にその義務履行については国民・住民など社会一般に対するアカウンタビリティ（説明責任）が求められている。このようなリスク・マネジメントが機能する枠組みを提供するのがリスク・ガバナンスである。リスク・ガバナンスが適切に作動するためには、リスクに係わる膨大な情報の収集・評価・分析・伝達を可能にする現代の情報技術が不可欠であり、それら情報処理の成果をガバナンスのパートナーが共通基盤とすることが必要となっている。今日の公共部門におけるリスク・ガバナンスは、組織内コミュニケーションや組織間コミュニケーションなどリスク・コミュニケーションと、その結果得られる情報の共有と情報評価が行われることによって成立する。こうしたリスク・コミュニケーションは、また、災害対策に関しても極めて大きな役割を果たす。リスク・コミュニケーションは、災害に際してリスクの回避や被災の軽減などのために、リスク情報を提供しその評価を共有し、さらにはその情報の伝搬を進めることによって、防災、減災、救援、復旧そして復興など災害にかかわるあらゆる局面において、災害対策の根幹となるのである。リスク・コミュニケーションをいかにして適切に実現していくのかは、社会情報学が解決すべき大きな課題でもある。

Abstract

Government and the public sector in the public governance have a responsibility for the risk

management. Range of risk management has wider area of over the whole society, while the accountability for the implementation of risk prevention is required for the citizen, national and society in general. It is the risk governance to provide a framework for such risk management functions. In order to operate the risk governance properly, the advanced information technology that enables the collection, evaluation, analysis and transmission of vast information related to the risk is the essential, and also it has become necessary to share the information and outcomes of information processing. Risk governance in the public sector in the intelligent society is composed of risk communications in the organizational communication and inter-organizational communication, sharing information and its evaluation. Such a risk communication also plays an important role in the disaster control. Risk communication for the risk avoidance is a basic requirement of the disaster prevention, disaster mitigation, emergency relief, recovery and reconstruction through providing risk information and sharing that assessment of all aspects in the process of disaster. The risk communication is a focus of scientific analysis in the socio-informatics.

1 リスクを巡るパブリック・ガバナンスの課題

現代政府が直面する様々なリスクに対して、適切に対応することができる体制を整備することは喫緊の課題といえる。東日本大震災あるいは近年のそのほかの大災害をみても、リスクを処理することが可能なパブリック・ガバナンスを構築していくことは極めて重要な課題となっている。このガバナンスについては、一般的には自己統治と共(協)治の意味で用いられることが多い。元来は政府の役割の相対化という議論と、組織内統治の確立を強調する立場とがあったが、いずれにしても両者の境目は曖昧であり、自己統治の意味でも利害関係者や組織環境との関係が重視されるし、共治の意味でもその調整や合意形成が論点とされていることが多いのである(新川, 2011)。

こうしたガバナンスの議論は、全体的な統治にかかわる議論もあるが、社会経済環境の変化の下で重要な課題とされる事項について注目をすることもある。近年では、様々な大災害や大事故を経験することによって、リスク・マネジメント(危機管理)を重視する立場から、そのガバナンスが議論されるようになってきている。リスク・マネジメントでは、不十分であり、リスク・ガバナンスの視点が必要だということになる(Renn, 2014)。両者の位置づけの変化は、前述したガバナンスの議論と深く関連しており、リスク問題は単に組織内においてそれを適切に管理できればよいということでは不十分な管理となってしまうということから、様々な主体や利害関係者等との関係でリスクのガバナンスを考え、リスクを統制しようとするのが始まっているのである。

政府部門のガバナンスを民間部門のそれ(コーポレート・ガバナンス)と対比してパブリック・ガバナンスというが、元来公共部門に内蔵されていたリスク・マネジメントが、大きく変化してきているのである。多様な関係者の参画の下にリス

クを考えなければならないという事態への認識は、リスク・マネジメントの在り方の変化を導くことになった。そこではリスク・マネジメントからリスク・ガバナンスへ、とりわけリスクにかかわるコミュニケーション・ガバナンスの重視へと、強調点を移動させてきたのである。

こうしたリスク・ガバナンスの視点は、災害等に見られるような、予防、被災減災、救援、復旧、復興というプロセスについても、リスク・ガバナンス、クライシス・ガバナンス、復興ガバナンスという一連のプロセスとして、考えられることになる。リスク・ガバナンスは、クライシスや復興を含めたところのガバナンスとして設計される必要がある(IRGC, 2005)。

リスク・ガバナンスの必要性と同時にそれを実際に機能させていこうとするとき、これを巡る諸問題が見いだせる(永松, 2008)。

一つは、政府の中心性を巡る論点である。リスク・ガバナンスにおける政府の役割については、政府それ自体がリスク・ガバナンスの中核としてガバナンス確保を進める責務を負い、またそれを実現する能力があるのかどうか問われている。いわば、政府の位置づけとして、それが中心にあるのか周辺にあるのかという問いでもある。

二つには、政府間関係のリスク・ガバナンスである。異なるレベルの政府間において、そもそもリスク・ガバナンスは成立するのかという問いでもある。災害対策は、政府間ガバナンスを基本として設計されているが、それは期待通りに機能するのか。また機能させるためには、ガバナンスの作動やガバナンスのネットワークをどのように確保していけばよいのか。

三つ目の問いは、官民関係に関するリスク・ガバナンスの構築である。政府中心のガバナンスかどうかという問題とも関連するのであるが、民間のリスク・マネジメントとの関係で、政府はどのようなガバナンスを民間との間で作り上げるのか。そして官民双方が適切なリスク・マネジメントを

していくために官民で共有されるべきガバナンス体制とはどのようなものであるべきかといった論点である⁽¹⁾。

四つ目の論点は、リスク・ガバナンスにおける関係性のデザインとコミュニケーションである。様々な主体が自律的にかつ主体的に危機対応の活動をするとともに、ガバナンス・システムの下では相互に協動的に働くことで、より適切にリスクやクライシスに対応できるというのがリスク・ガバナンスを考える狙いである。具体的にそうした目的を果たせるようなガバナンスをその構成アクター間において確保できるかどうか、そのアクター間の関係性を作り上げ機能を可能とするべく管理できるか、そうしたコミュニケーション・デザインを作り上げ、それを維持できるかという問いである。

五つ目の論点は、ガバナンスの失敗に関するものである。ガバナンスが機能しなくなったとき、つまりリスク・ガバナンスが働かずリスク対応ができない事態が発生することも予想できる。もちろんガバナンスの機能不全に対しては、あらかじめ想定内の危機についての管理は予定されているはずである。ここでの問題は想定外のリスクに対して、いかに対応できるかという点である。そしてそれができなくなる時、ガバナンスの崩壊とその回復が課題となる（産業競争力懇談会、2014）。

実はこの問題は、リスク・マネジメントにおける想定内と想定外という論点と同じく、リスク・ガバナンスの2重性をよく示すことになる。リスク・マネジメントを機能させる枠組みとしてリスク・ガバナンスがあるが、リスク・ガバナンスがリスク・マネジメントの作動を阻害する可能性を考えておかなければならないのである。そうした意味での機能不全を避ける、あるいは作動を回復させる働きが重要だということになる。リスク・ガバナンスの失敗を修復するメタ・ガバナンス、あるいは失敗を予防・軽減するメタ・ガバナンス

を考えるとということは、別の言い方をすれば、ガバナンスをガバナンスするプロセスをつくることである。そこで重視すべきは、ガバナンスの回復力であり、クライシスに対する強靱さよりも被災からの回復力の強さを重視すること、そして代替システムよりも冗長性ないしは生き残りの可能性を高めることである。

六つ目の問題は、民主主義的統制にかかわる問題である。リスク・ガバナンスはリスク・マネジメントをよりよく実現できればよいというにとどまらず、実はパブリック・ガバナンスの一環である以上は、リスク・マネジメントの民主性を確保するという根本的な課題を負う（岩崎、2011）。その民主性はもちろんリスクを回避しあるいは軽減する目的を果たす事を第一義とするが、同時にその目的を達成するプロセスやそこで得られた成果については、民主的統制に服せしめることが条件となる。リスク・ガバナンスはそのプロセスや目的達成において、透明性、公開性、参加性を確保し、その結果について説明責任を追っている。そしてその説明責任は、専門性と民主性を持った監査によって客観的に裏打ちされる必要がある。

以上のような課題に応えるリスク・ガバナンスを仮説的に考えてみたい。リスク・ガバナンス枠組みは、基本的にリスク・マネジメントからリスク・ガバナンスへ、つまりは多主体による危機事態への対応の共治化へと向かうことになる。従来の災害対策行政からパートナーシップ・ガバナンスによるリスク・マネジメントを考えていこうとするものである。このガバナンスにおいては、公共部門や民間部門を横断するマルチ・セクター・ガバナンスや、多元化・多様化するマルチ・ステイクホルダー・ガバナンス、領域を超えて連携協力する水平的・垂直的ガバナンスが焦点化されるのであり、そのためのガバナンスの広がりを確保することが要点となる。

したがって、より優れたリスク・マネジメントの条件を仮説的に示すならば、災害対応行政をめ

ぐる政府間関係の議論に留まるのではなく、異なるセクターの協働や重層的な関係を基盤とするマルチ・レベル・ガバナンスの中で機能するリスク・ガバナンスに向かうことといえる (Batch, 2004)。マルチ・レベル・ガバナンスにおいては、垂直的ガバナンスと水平的ガバナンスが共に働くことで、垂直的交差圧力と水平的交差圧力が働くこと、トップダウンとボトムアップの相互浸透があること、ミドル・レベルによる調整機能の発揮があることなどによって、リスク・マネジメント機能が充足されていくという図式が見られるのである。そしてこれらガバナンスの作動は、それ自体が民主的統制の下にあり続けるという条件を検討しなければならない。

こうしたリスク・ガバナンスが機能する基本的な要件が情報の条件である。リスク・ガバナンスは、第1に、リスク問題の構造化と警報を出しておくことが前提となる。つまりはリスクの認知に関するフレームの共有がなければリスク・ガバナンスはそもそも機能しない。

第2に、リスクの科学的評価をおこなうこと、そして公衆の関心を確認しリスクへの公的認知の評価を総合する。リスクの科学的評価それ自体も情報の評価は困難であるが、それ以上に人々がリスクをどのように認知し評価をしているのかを測定することも難しいが、この情報を可能な限り集めることが要点となる。

第3に、リスクとその社会的価値評価によるリスクの受容可能性の評価をすることが重要である。リスクの受容可能性があるのか、代償可能性はあるのか、あるいは受容も代償も不能なのかを評価する (IRGC, 2012)。

最後に、民主的統制という観点からは、リスク・ガバナンスのプロセスや成果に関する情報が高い透明性と公開性の下に置かれていること、市民が容易に情報アクセスできること、そして成果の評価が客観的にかつわかり易く市民に説明されることである。

これらの情報条件は、リスク・コミュニケーションの一環とすることができる。リスク・マネジメントとリスク・コミュニケーションとは一体的に考えなければならないが、その確保は、災害対応に際して必須といえよう。

問題は、こうしたリスク・コミュニケーションが成立しない場合である (矢守, 2013)。これがリスク・ガバナンスの失敗を招く最も問題発生を招きやすい事態とすることができる。

具体的には、一つは、リスク認知の非共有化が発生しており、リスクの認知枠組みを共有することへの拒否がある。そこでいったんは共有しながら、認知の枠組みからの離脱を生むケースもある。

二つには、リスクの科学的評価への不信である。今日的なリスク評価の問題は、リスク評価それ自体の科学的根拠が、公衆からは信頼されていない、あるいは無視される、という現象が発生するところにある。リスクを公衆に伝えることができているという公衆コミュニケーションの失敗事例といえることができる。

三つには、リスクへの社会的評価の不成立である。リスクを適切に伝えることができず、社会的に見た時のリスクの受容や代償の方法について、また受入不能な場合の条件について、それらを示すことができない状況が発生する恐れがある。別の言い方をすればリスクを受容できない社会になっているかもしれない状況であり、あるいはリスク・コミュニケーションの不成立が見られる状況であるともいえる。

最後に問題になるのは、リスク・コミュニケーションが、民主的な統制の下で働かない場合である。公開性・透明性・参加性のあるリスク・コミュニケーションが成立し、その結果についての説明責任が客観的に果たされる時、被災の大小を問わず民主的な統制が機能したといえる。しかしそれはまったく逆転した観点から民主主義的なリスク・コミュニケーションの非効率やコストを問題視し、トップダウン型のリスク・コミュニケー

ションを有効であるとする場合が問題になる。とりわけ緊急事態を理由として事後的な説明ができないリスク・コミュニケーションは、もはやパブリック・ガバナンスとしての基本的な成立要件を欠くものといえよう。

2 災害対策のガバナンス：3.11以前と以後

災害対策のガバナンス体制については、従来は、一つは国と地方の関係と、今一つは公共部門と民間部門との関係について考えられてきた。政府間関係を社会情報的に言えば、中央政府側からの情報伝達問題と、地方政府からの情報の提供、そして地方側の災害対応行動の問題として主に考えられてきた。官民関係のガバナンスとして考えると、公共部門、民間部門、民間非営利部門の情報交換や、災害時の民間の行動様式が問題の焦点となっていた（新川，2015）。

知識や情報を中央政府が集権的に管理する体制の下で、地方政府部門や民間部門が分権的に災害対応行動をとることが想定されてきた。そこでは、災害対応についての集権か分権か、そのための資源の集中か分散か、そこにおける権限や資源の配分における相互依存か分離か、あるいは役割分担か機能分担かという2項対立型の軸で議論が進んできた。それは情報の流れをコントロールするという観点でも集中管理と分散管理の対立という点では同様であった。

3.11東日本大震災を経験することで、あるいは実質的には阪神淡路大震災以来、実質的な転換があったのかもしれないのであるが、災害対策のガバナンスには変化が見られる。一つは災害に関する情報については集中と分散とが同時に発生しており、それへの対処も同時に情報の分散と集中をしていくことである。二つには、防災や救援のアイデアや知識がやはり集中と分散を同時にしており、その伝搬が同時進行していることである。三つには、財源資金の配分についても、集中と分

権による分配の同時進行が見られる。四つには、権限配分については、権限の集権と分権が同時進行するとともにその再分配もまた同時進行している。五つには、人的資源その他資源の集権集中と分権分散もまた同時に進んでいる。

3.11以降は、相互浸透や相互補完あるいは役割交換ということが当然の現象として進んでいるのであり、そこにおける新しい関係づくりが自己生成されている状況にある。そこには、協働統治ともいえるガバナンス型政府間関係と官民関係が生成されていくことになるし、それに対応したコミュニケーションが成立することが予想される。翻って、そのコミュニケーションが成立しなければ、リスク・ガバナンスは作動が不可能になる。

災害対策の枠組みは、こうしたガバナンス変化への対応として変化しているといってもよい。災害対策基本法の改正は、そうした枠組みの変化に応えようとするものであり、機能する災害対策へのそのリスク・ガバナンスを重視しようとしている（生田，2013）。具体的には、一つは、国、都道府県、市町村の役割について、それぞれが自律的に適切な行動をとることができるようにすること、それと同時に必要に応じて相互に介入することができるように関与主義型へと組み替えることである。二つには、官民の役割分担の変化であり、従来の中央統制型の役割分担ではなく、相互の協力を前提とした連携型への変化である。三つには、リスク・ガバナンスは被災が想定される主体に、被災時の自助、共助、公助の役割分担とその重層的な連携協力による災害対応を求めていることである。

より具体的に災害対策基本法改正と制度改革の動向を見ておこう⁽²⁾。

東日本大震災直後に行われた災害対策基本法の改正（2012年）はその緊急の改正の第1弾として、一つは、大規模災害への即応力の強化をかねて情報収集や伝達・共有の強化、国や県による応援業務やその調整規程の改正、地方自治体間応援対

象を緊急時のみに限定されていたものを一般応援に拡大し災害後の被災者の保護など平時にも応援ができるようにした。

二つには、大規模災害被災者への対応を改善するために、国や県が自主的に物資を供給できるようにしたこと、物資の供給体制を創設したこと、また広域避難の受入れ体制を整備することとした。

三つには、教訓伝承や防災教育についての努力義務が設けられた。

四つには地域防災計画への住民参加の規定、また災害時の個人情報取り扱い問題等について改善が図られた（総務省消防庁、2012）。

2013年の災害対策基本法改正第2弾では、一つは、大規模災害への即応力の強化として、方針の閣議決定と、首相に指揮監督権限を集中させることとし、集権と情報集中を図ることとした。

二つには、地方公共団体の機能低下時には国の応急代行ができることとし、大規模被災により市町村等が機能を喪失する危険に対処することとした。

三つには、避難所等については平常時の規制の適用除外として、地域の自主的な判断にゆだねる分権が進められることになった。

四つには、避難の確保のために、一時滞在施設と安全基準施設の双方の指定を行うとともに、避難への配慮対象者についての個人情報の利用を認め、市町村の避難への助言の要請にたいして国や県が応答する義務を定めるとともに、防災マップの作成をすることとして、分権と情報伝搬を意識した改正を行った。

五つには、市町村長の被災者保護の内容を明確に定めて、生活環境基準を満たす避難所の指定、罹災証明書の迅速公布、一元的被災者台帳作成を義務付けるとともに、災害救助費用については国立替制度を設けることとした。これによって分権型の災害対応とするとともに情報の集約集中を進めることとした。

六つには、平時防災強化として、減災理念の確立、応急対策に関係する事業者の事業継続努力義務の規定、公民の協定締結の促進など、官民関係の水平的ガバナンスを構築することとした。

七つには、住民にかかわる事項として、生活必需物資備蓄、住民の地区防災計画の提案権、ボランティアとの連携促進などが定められた。地域や住民への分権と住民間連携を促進しようとしている（内閣府、2013）。

一連の改正によって、災害対策における国の役割については、政府が一体となって災害対策を行うという意味での集中と、首相のリーダーシップの確立という観点からの集権体制が確立されようとしている。また防災の基本についての計画策定については、集権的に計画策定が進められるが、同時に計画の策定権限やその内容については分権的に策定が行われようとしている。都道府県や市町村の活動の調整については、分権的にまた分散的に実施されることとなり、国、都道府県、市町村の水平的連携体制の構築、すなわち相互応援や役割分担と連携協力が、推進されることとなる。そして市町村は地域防災の要としてその住民や地域の各種団体、事業者、そして国や府県等と連携協力して減災、避難、救援、復旧などにあたることになる。こうした体制を円滑に災害に対応して作動させるために、国による都道府県や市町村への直接的または間接的な支援が行われることとなり、応急対策や緊急時の代行・立替などが予定されており、緊急時には集権的集中的な措置がとられることになる。

以上のようにこの法改正で明らかなのは、市町村や都道府県が災害現場にあって第一次的な対応責任を担っていく原則は変わらないものの、その一方では国や住民また民間活動を含めた多様な主体間の連携協力の下に災害対応が進められること、その体制を構築し維持管理するために国が一定の責務を担うことであった。その上で、この仕組みを動かしていくためにはリスク・コミュニ

ケーションが必要とされること、そうした情報環境がリスク・ガバナンスの全段階にわたって求められていることも明らかである。これらは、情報のリスク・ガバナンスを確保するうえでは一定有効なものといえる。しかしその一方では、リスク・ガバナンスが機能しない場合のいわば想定外事態については回復力や冗長性への配慮には脆弱性が見られることに加えて、民主的統制ということについては住民参加的な側面こそ部分的に触れられているが、リスク・コミュニケーションの基本的な要件としての民主的な統制は全く意識されていないと言えよう。

3 リスク・ガバナンスの作動可能性

3.1 リスク・ガバナンスの機能条件の再検討

リスク・ガバナンスが機能するためには、ガバナンスを構成する各主体の活動への期待があるがその一方では現実的にガバナンスを維持することができるかどうかは検討の余地がある（城山, 2015）。構成主体として想定されるのは、住民、住民団体、民間非営利活動団体、民間営利団体（企業）、国と地方の政府、その他の関係行政機関・公共機関であり、それらがそれぞれの防災計画等に基づいて行動することが期待されている。

各主体ごとの自主的自律的な災害対応行動への期待と同時に、個別には対処しきれない事態が災害では発生することから、相互救助や相互支援が必要となる（鈴木, 2011）。その際に機能するのが、マルチ・セクター・パートナーシップでありマルチ・レベル・パートナーシップであるが、これらが適切に働くかどうか、減災や救援、復旧の回復の速度や範囲を左右することになる。各主体間の行動について、国の統制を一元化して首相に集めること、府県の調整を通じて府県間や市町村間の相互支援を促進すること、市町村がその住民や事業者との協力関係を作り上げ官民連携を実現すること、そして住民相互間、住民と事業者など民

間相互連携を進めることとなる。とはいえ、問題はこれらマルチの関係が想定外の事態にどこまで対応できるかである。現実にはリスク・ガバナンスとして災害に対応可能なのは想定内のリスク・マネジメントに留まり、想定外についてはどこまで対応できるかは、各主体ごとの想定外対策以上に困難かもしれないのである。

こうした災害対応の困難性とリスク・ガバナンスの在り方については、想定外だけではなく、基本的な災害対応体制のデザイン問題としても大きいのである。具体的に、災害対応のハード整備を考えれば、想定可能なあらゆる災害に対応することはすでに不可能であることは明らかであるし、そのためどこまで減災するのかというデザインが求められるにしても、その社会的な価値の評価は一定していない。したがってかけるべき資金と時間について、従来のような一面的な費用対効果分析で問題を解決しようとしても難しい。それではソフト整備はどうかといえば、災害発生時の時間と空間の多様性に対応した、予防、応急、復旧復興のソフトは、確かに組織行動マニュアル型では作成されているし、マルチな協力関係についても言及されているが、個々の行動レベルではどこまで実効性があるのかは不確かである。

この問題の解決は、結局のところ、民主主義のプロセスを持つリスク・ガバナンスによって解いていくしかない。災害当事者の広がりや社会的影響の程度が想定外にあることへの想像力を持って、社会全体とその構成主体による災害対応のデザインを考えざるを得ないのである。リスク・ガバナンスは、そのプロセスにおける公開性、透明性、参加性を確保することで、そのためのハードとソフトの再構築の在り方を検討して行くことが可能であると考えられるし、そのプロセスを作ることに価値があるともいえる。

3.2 災害情報ガバナンスの課題

これら困難問題に取り組むガバナンス構築に向

けて、その前提条件となるのは、既に繰り返し触れてきたように、減災ガバナンスによって被害を最小化し管理可能にすること、防災・救援・復旧・復興に必要な資源のガバナンスとして限られた資源の配分を最適化すること、そしてそれらを作動させる情報ガバナンスが機能することである。

情報ガバナンスの基本にあるのは、まずリスク・コミュニケーションが成立するかどうかである(矢守, 2013)。リスク・ガバナンスの情報課題とは、第1に、リスク情報の共有とその評価の共有による情報ガバナンスの成立であり、リスク・コミュニケーションあるいは災害情報流通がスムーズに進む条件を確保することである。これは、リスク・コミュニケーションの民主的統制それ自体の成立可能性を左右する条件でもある。その際に、すべての情報を一元的に収集できるか、その情報をどのように整理するのか、不確定の情報を認識し情報の混乱を回避できるかといった事実上は解決不可能な課題が設定できる。こうした情報の問題を共有することに情報ガバナンスの根本的な課題解決の道があり、そうした不確実な条件の下での部分情報に基づく意思決定の方法を合意していく努力をしなければならない。ある意味では、情報欠落のもとでの組織意思決定のガバナンスを、いかに成立させるかが課題となっているのである。

第2の情報ガバナンス問題は、リスク回避行動に直結する防災に関する情報の共有である。各主体間では、災害に対する認知が、科学技術的客観的な情報とその評価に基づいて行われているかが問題となる。そうした認知は、各主体による当該情報の評価と受容というプロセスを経ない場合には、形式的に伝搬しても無視されることが多い。リスク情報の処理能力のガバナンスが問われているとあってよい。

第3の情報ガバナンス問題は、災害時情報における情報不足とシステムダウンである。災害に関しては、とりわけ被災時には、受信できた情報で

判断せざるを得ないしその中で優先順位を付けざるを得ない。混乱は前提となり、入力情報にランダムに対応する、さらに言えば対応可能な情報に対して災害対策行動を起こすという、いわば個別問題処理型のものになる。その一方では、災害時には、大量の情報入力があり、情報システムのダウンも含めて過大な情報の入力問題と、部分的な情報の流入による被災状況に関する過大評価と過小評価が起りやすく、またバイアス問題の発生が想定される。そこに加えて、政治的な配慮に基づく判断が入ることでその歪みが増幅されることもある。偏っているかもしれない情報の状況に直面して、不確かさをどのように縮減するのが問われているのである。

第4の情報ガバナンス問題とは、より具体的な応急、救援や復旧に必要な情報と資源を調達し配分することが可能なガバナンス問題である。救援や生活支援に必要な情報と資源の問題は、救援ニーズに関する情報が的確に伝達され把握されているかということと、その救援情報のニーズに対応する資源量を確保して分配するための情報の整理と伝達ができるかという2重の情報問題として登場する。資源と情報の対応のむずかしさは、災害現場における過剰と窮乏としてしばしば指摘される。全体的には救援時の資源不足は、時間とともに解消され資源過剰になるという経過をたどるが、その間の資源の流通可能性とそれにかかわるデマンド・サプライ情報の体系的で正確な把握とが問題となる。これらを資源情報ガバナンス体制として検討して行く必要がある。

3.3 新たな災害情報システムの構築へ

災害情報システムの構築に関しては、冗長性や強靭性の確保などの観点から情報通信施設の整備が強調されることもあるが、一方ではこうしたハード整備の限界は明らかであるしその認識は共有されなければならない(安藤他, 2011)。加えて問題は物理的な情報システムのダウンだけでは

なく、そこでの情報フローの問題や私的な評価の問題であり、大量に流れるかもしれないしほとんどないかもしれない情報内容の仕分けである。断片的な情報が前提となるなかで、全体は分からない前提であっても、断片から全体を推測する情報技術をそれぞれの地域で組み立てなければならない。情報の価値や質を判断し、無視していい情報を選別することができるような、個別主体が備えるフィルターが必要となる。もちろん、技術的には断片情報から全体を推定する手法は研究されており、そうした活動をサポートすることは可能となっている。とはいえ、断片的な情報で最適行動とするための決断をすることになることから、そうしたコミュニケーション・リスクの存在を民主的なコミュニケーションの条件に適合させその合意を共有する仕組みの整備が同時に必要となる。

4 リスク・ガバナンスにおける災害情報システム構築の方向

本稿を終わるにあたり、災害情報システムのあり方についてその方向性を検討しておきたい。一般的に言われているところでは、情報システムにおける一元的情報処理の限界と、その一方では災害時の司令塔機能の必要性とが共に指摘されている。情報のコントロールタワーが不要だという議論はおそらくなさそうであるが、その一方では、それが司令塔として情報統制をするような機能あるいは組織体制としてどこまで必要とされているかどうかは議論がある。司令塔機能を作ればいいのかどうか、その機能の範囲に入るのは何であるのか、それは実際にうまく機能するのか、翻って司令塔無しにリスク・ガバナンスは機能するのかを検討しなければならない。

結局のところ災害時の情報ガバナンスは、リスク・ガバナンスに盛り込むべきリスクの軽減の具体化として考えていく必要がある。基本にあるリスク回避行動は、各主体が国も含めてそれぞれの

現場で判断し、事前シナリオと断片情報の組み合わせのもとに、トリアージ型でエラーの最小化を図ることにある。そこでは、情報の受発信における質と量の制御ができるか、とりわけ欠落している情報が確認できるかどうか、また過剰な情報のフローの中では事前の優先順位フィルターの用意と、想定外情報の垂れ流しへの事前配慮が必要となる。

既にふれてきたように災害対応のためには、リスク・ガバナンスとしての必要条件は、各主体の自主性自律性や回復力の確保（Business Continuity Plan =BCP）である（内閣官房, 2011）。災害対応のための各主体の基礎的な能力の確保がまず必要でありいわゆる「自助」が基本となる。それは住民であれ、市町村や都道府県あるいは国などの政府機関であれ、また民間企業や各種の団体であれそれらの自立自助が求められる。とはいえ、現実の災害に完全に対応できる主体など想定することはできないし、現実には、各主体と他主体との関係性の構築をつうじて「共助」型による防災や減災、復旧や復興を考えることになる。加えて、共助が働かない場合には、それを補う「公助」を用意しておくことが必要である。

情報システムで言えば、被災時に分断されることを前提としたネットワークは、自律分散型で機能するしかない。しかしながら同時に自助だけでは機能しない場合には事後的にでも必要に応じて自助を補助可能な共助システムを準備しておくこと、最終的にそれを支える公助のシステムがあることが求められる。それと同時にシステムダウンは「公助」から始まることも想定されるのであり、共助型システムの形成と維持あるいは相互支援の確保が重要である。そして共助も機能しないことを想定して、むしろ自助が可能なスタンドアロンで機能する情報システムを用意しておかなければならないのである。

こうした情報ネットワークや個別情報システムが機能することができる情報リスク・ガバナンス

のための共通条件は、一つはリスク情報評価の共有、二つにはリスク・コミュニケーションの確保、三つには情報リスク・ガバナンスの機能不全を補う情報メタ・ガバナンス、そして四つには情報リスク・ガバナンスに内蔵される民主性の確保手段である。

リスク情報共有とリスク・コミュニケーション及び民主性の確保には、リスク情報の公開性と透明性、そしてリスク情報管理への参加性が肝要であるが、同時にそれらの機能が確保されているかどうかを監視するシステム監査機能が備えられる必要がある。システム監査によって、これら共通条件はその説明責任を果たすことにもなる。

情報リスク・ガバナンスのメタ・ガバナンスについては、まず災害予防段階においては、ガバナニング・ガバナンスすなわち技術情報を含めた大量の情報をコントロールして処理可能にするための情報統制が機能するガバナンスが必要となる。次に、緊急事態が発生した被災段階では、ネットワーク・ガバナンスが機能補完をすることになり、情報システムダウンと情報混乱に対応して多重化による情報の補完と代替情報による不確実性の縮減を実現する。さらに救援段階においては、コラボラティブ・ガバナンスが働き、リスク・ガバナンスが応答できない新規要因への対応を含めた連携協調による情報欠落を補い、また断片情報をつないでエラーを回避する。そして復旧段階においては、パートナーシップ・ガバナンスによって、役割分担と情報体制復旧が支援されることになる⁽³⁾。

参考文献

- Bache I. & M. Flinders (2004) *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press,
- Bammer, G. & M. Smithson, *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives*, London: Earthscan, 2008
- IRGC (2005) *Risk Governance – Towards an Integrative Approach*, IRGC
- IRGC (2012) *Introduction of the IRGC Risk Governance Framework*, IRGC
- OECD(2014) *Risk Management and Corporate Governance*, OECD Publishing
- Renn, O. and K. Walker (Edited), *Global Risk Governance – Concept and practice using the IRGC framework (2008) –IRGC Bookseries 1* NY: Springer
- 安藤 恵・畑山 満則 (2011) 「災害時で利用される情報システムの障害対策に関する問題点の考察(提案型エンタプライズモデリング ワークショップ)」電子情報通信学会技術研究報告. SWIM, ソフトウェアエンタプライズモデリング 111(308), 41-46
- 岩崎正洋 編 (2011) 『ガバナンス論の現在: 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房
- NTT DATA AgileNet L.L.C./株式会社NTTデータ (2007) 『米国GAO電子政府レポート』
- 日経BP 産業競争力懇談会COCN (2014) 『レジリエント・ガバナンス』東京大学政策ビジョン研究センター,
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/resilience/dai11/siryu4-2.pdf>>
Accessed 2015, August 30.
- 城山 英明 編 (2015) 『大震災に学ぶ社会科学 第3巻 福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』東洋経済新報社
- 鈴木猛康 (2011) 『巨大災害を乗り越える地域防災力 ハードとソフトで高める住民・行政協働の災害対策』静岡学術出版
- 総務省消防庁 (2012) 「災害対策基本法の一部を改正する法律の概説」
<www.fdma.go.jp/ugoki/h2408/2408_06.pdf>
Accessed 2015 August 30
- 田尾 啓一 (2013) 『リスク・ガバナンス』中央経済社

内閣官房情報セキュリティセンター (2011) 『耐災害性を強化した情報システムの在り方等に関する調査』株式会社三菱総合研究所

<http://www.nisc.go.jp/inquiry/pdf/taisaigaisei_honbun.pdf>

Accessed 2015 Sept. 30

内閣府 (2013) 「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」

<www.mext.go.jp/b_menu/shingi/1339997.htm> Accessed 2015 August 30.

新川達郎 (2015) 「災害対応, 防災体制の制度と政府間関係ーリスク・ガバナンスの観点からー」

日本行政学会2015年度研究会研究発表予稿集

矢守克也 (2013) 『巨大災害のリスク・コミュニケーションー災害情報の新しいかたち』ミネルヴァ書房

注

- (1) リスク・ガバナンスは企業におけるリスク・マネジメントの展開として, とりわけグローバルな金融危機に対処する観点から

議論されてきているが, 本稿は, この論点を公共部門にも応用しようという試みでもある (田尾, 2013)。

- (2) 東日本大震災後の災害対策基本法の改正は, 平成24年度改正として緊急に必要な項目についての改正, そして平成25年度改正では本格的な改正が多岐にわたって行われた。なお, 平成26年度改正が行われているが, 放置車両の移動など財産権にかかわる問題処理の追加などに留まっている。
- (3) 本稿の結論は暫定的なものであるが, 本稿の元となる報告を行った2015年度社会情報学会シンポジウム (2015年6月7日) における各報告者, コメンテーター及び司会の示唆に触発されたものである。吉田純氏 (京都大), 正村俊之氏 (大妻女子大), 岩崎正洋氏 (日本大), 高橋徹氏 (中央大), 田中 秀幸氏 (東京大) には, 記して感謝申し上げる次第である。

2015年総会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学 —リスク・監査・アカウントビリティ」・論文

情報社会のリスク制御としての監視／監査

Surveillance and Audit as the Risk Management of Information Society

キーワード：

監視, 監査, リスク, 情報社会, 相補的観察

keyword：

Surveillance, Audit, Risk, Information Society, Complementary Observation

京都大学 吉田 純

Kyoto University Jun YOSHIDA

要 約

本稿の目的は、監視／監査という形態で実現される現代の情報社会におけるリスク制御の様相について、再帰的近代化論およびルーマン派システム理論の視点から、理論的に考察することである。監視／監査という2つの概念は、ともに情報社会の本質的特性であるリスク産出およびリスク制御という相互に表裏一体をなす2つの活動を記述・分析するうえで鍵となる概念である。

再帰的近代化論は、リスク産出の拡大とリスク制御の可能性の拡大という両側面を、現代社会の本質的な二律背反として捉える。またルーマン派システム理論は、機能分化した複数の機能システムによって構成される近現代社会にとって、リスクの発生と増大が不可避的・必然的なものであるとみなす。とくに、情報システムに代表される現代の技術システムは、それ自体が新たなリスクを産出すると同時に、リスク制御の可能性の条件をも産出するという両面性をもつ。監視／監査という2つの活動は、そのような情報システムの両面性と相関しつつ、システムの「相補的観察」(K.P.ヤップ)という形態で、情報社会におけるリスク制御の可能性を具体化していると考えられる。

Abstract

This article aims to consider the mode of risk management, generalized in the form of surveillance and audit, in modern information society, from the points of view of reflexive modernization theory and Luhmann's theory of social systems. Both surveillance and audit are key concepts to describe and analyze two inseparably related actions, risk production and risk

management, as essential constituents of information society.

Reflexive modernization theory recognizes enhancements of both risk production and risk management as the essential antinomy of today's society. Luhmann's theory of social systems regards the enhancement of risk production is inevitable and necessary for modern society which is constructed by functionally differentiated systems. Especially modern technology systems, represented by information systems, have double-sided functions, production of new risks by themselves and conditions for possibility of risk management simultaneously. It can be said that, both actions of surveillance and audit, related to such double-sided function of information systems, materialize the possibility of risk management in information society as the form of "complementary observation" (K. P. Japp) of social systems.

1 はじめに

本稿の目的は、監視／監査という形態で実現される現代の情報社会におけるリスク制御の様相について、再帰的近代化論および社会システム理論の観点から、理論的に考察することである。

監視／監査という2つの概念に注目するのは、それぞれが由来する学術的・社会的文脈は異なるが、いずれも、情報社会の本質的特性であるリスク産出およびリスク制御という、相互に表裏一体をなす2つの活動の様相を記述・分析するうえで鍵となる概念であると考えられるからである。

D.ライアンの議論に代表されるように、情報社会とはあらゆる空間に監視のまなざしが遍在する「監視社会」であるという認識が一般化してすでに久しい(Lyon 2001 = 2002)。情報テクノロジーを駆使した監視メカニズムは、一方ではリスク制御(セキュリティの確保)を目的として構築されながら、他方ではそれ自体が——プライバシー問題に代表される——リスクをも産出する。

それに対し監査の概念は、周知のとおり従来は——会計監査制度に代表されるように——主として経営(学)的文脈で用いられてきたが、近年、情報システムを対象としたシステム監査制度の整備にみられるように、情報社会のリスク制御のための重要な方策として浮上しつつある。

以下、まず第2節では、本稿の議論の前提をなす理論的認識として、再帰的近代化論および社会システム理論が定式化するリスク概念の意義について概観する。ついで第3節では、上述の理論的認識を踏まえ、情報システムに代表される現代の技術システムが、新たなリスクを産出すると同時に、リスク制御の可能性の条件をも産出するという二面性をもつことを指摘する。最後に第4節では、監視／監査という2つの活動が、そのような情報システムの二面性と相関しつつ、システムの「相補的観察」という形態で、リスク制御の可能性の条件を具体化している様相について考察したい。

2 リスク概念の理論的意義

2.1 再帰的近代化論の視点

U.ベックとA.ギデنزに代表される再帰的近代化論は、現代社会を「第2の近代」「再帰的近代」として特徴づけることを基本的な前提とするが、その基礎概念である「再帰性」について、ベックとギデنزは、次のように一見きわめて対照的な捉えかたをしている。

ベックによれば、再帰的近代化とは「発達が自己破壊に転化する可能性があり、またその自己破壊のなかで、ひとつの近代化が別の近代化をむしばみ、変化させていくような新たな段階」を意味するのに対し(Beck, Giddens and Lash, 1994 = 1997: 12)、ギデنزによればそれは、「社会の実際の営みが、まさしくその営みに関して新たに得た情報によってつねに吟味、改善され、その結果、その営み自体の特性を本質的に変えていく」ということを意味する(Giddens 1990 = 1993: 55)。

すなわち、ベックの視点が、自己破壊としての再帰性、あるいはリスクの拡大を強調するペシミズムに傾いているのに対し、ギデنزの視点は、自己反省としての再帰性、あるいはリスク制御の可能性の拡大を強調するオプティミズムに傾いているようにみえる。

しかしながら、このような一見対照的な捉えかたは、再帰的近代化論が全体として、リスクの拡大とリスク制御の可能性の拡大という両側面を、現代社会が本質的に有する二律背反として捉えようとするものであることを示唆しているとみることが出来る。このようなリスク概念の本質的な二面性は、次にみる社会システム理論においても、基本的に共有されていると考えられる。

2.2 社会システム理論の視点

リスク概念自体は、主として上述のベックによって、現代社会を特徴づける基本概念として導

入されたが、この概念をより精緻かつ体系的に定式化しているのが、N.ルーマンとその系譜に連なる社会システム理論である。

それによれば、リスク概念は、「それ自体コンティンジェント（選択的）な意思決定に基づく行為に伴う未来の意図せざる副次結果」として定義される（山口 2002: 167）。近代社会の基本特性は、一方では、選択可能性（システムの複雑性）の上昇をもたらすチャンスの拡大によって特徴づけられるが、その選択（複雑性の縮減）は、つねに強制的な意思決定としておこなわれなければならない（つまり「選択しない」という選択の自由は存在しない）。そして、その意思決定の結果を完全に予測することは不可能である以上、行為のチャンスの拡大は、つねに同時に、行為の「意図せざる副次結果」としてのリスクの拡大をももたらさざるをえない。したがって、リスクは近代社会の本質に不可避的に内在するものであり、「それは近代人と近代社会がその未来を経験する様式そのものを表わしているのである」（山口 2002: 168）。

このような意味でのリスクの拡大は、近代社会の本質的特性としての機能分化とも密接に関連している。機能分化した社会を構成する個々の機能システム（経済システム、政治システム、科学システム…）は、それぞれに固有の2項コード（たとえば経済システムにおいては、支払う／支払わないという2項コード）に基づいて、（他のシステムを含む）世界を観察し、自らの作動を選択する。システムの自己言及的閉鎖性と呼ばれるこのような特性は、二重の意味でのリスクを産出する。第一に、システムによる選択遂行は、上述のとおりつねに意図せざる結果をもたらす可能性があり、これがシステム内部に対するリスクをもたらす。第二に、2項コードに基づく観察は、必然的に「観察の盲点」をとめない、そのことが、システムの外部（環境）に対するリスクをもたらす。たとえば経済システムは、政治的、科学的あるいは

は道徳的な観点からは世界を観察できないがゆえに、政治、科学、あるいは道徳に対するリスクをもたらす可能性がある（山口 2002: 169-170）。社会の近代化が複数のシステムへの機能分化の進行として生起する以上、リスクの発生と増大は、この意味でもやはり近（・現）代社会にとって不可避的・必然的なものとみなされるのである⁽¹⁾。

3 情報システムとリスク

3.1 技術的リスク制御の限界性

現代社会を構成する複数の機能システムの中でも、技術システム（テクノロジー）は、とりわけリスク制御との関係において、特有の位置を占める。技術システムは、経済、政治、科学などの他の多くの機能システムによって、上述の二重の意味でのリスクを制御する手段として動員されるが、それは（技術システムそれ自体を含む）多くのシステムのリスク制御の可能性を拡大する一方で、技術システムそのものの特性によって、固有のリスクを産出することにもなる。

なぜなら、技術システムは、つねに一定の線型的な因果性のもとに諸要素を組み合わせることによって構成されるものであり、その組み合わせにおいては、つねに「選択的無視」によって排除された（制御されえない、「想定外」の）因果性が「影となってつきまとう」からである（山口2002: 176-179）。したがって、技術システムにおけるリスクは、技術の発達の歪みや失敗ではなく、技術システムそれ自体の構造に内在するものであり、その意味で、「コントロールのあるところにはリスクもまた大きくなる」（Luhmann 1991: 103）。ここに、技術的方法でのリスク制御のもつ本質的な限界性が存在する。

3.2 情報システムに固有のリスク

そのような現代の技術システムの中でも、とりわけ情報システムとリスクとの関係に着目するの

が、ルーマン派の社会システム論者のひとりE.エスポジトである⁽²⁾。

エスポジトによれば、「コンピュータの性能は本質的に、リスクに対して開かれている」。なぜなら、「コンピュータが機能するのは、プログラムのレベルで目的の決定に対して開かれており、機械を作るときには目的について知る必要がない、というまさにその理由による」からであり、したがって「機械のふるまいは、もちろん内部のアルゴリズムに依存しないし、より狭い意味で予測不能」だからである。またそれゆえに、情報システムには「設計者の考慮していないアクセス方法がつねに存在」する（エスポジト 2002: 61-65）。すなわち、上述のように技術システム一般の特性でもある「想定外」の因果性が、情報システムにおいては、とりわけ典型的に現出するのである。

さらに、情報システムの本質は、設計者や情報を入力する操作者の意図とは独立に、自律的に情報を処理し出力する機能をもつことにある。したがって、情報システムによって「得られる情報を、伝達者の意図に直接帰属させることはできない」のであり、情報システムの制御においては、「コミュニケーション間の接続を制御するための伝統的な社会的手段（機能システムのメディア、つまり真理、貨幣、法など）は不適當ではないかと予想せざるをえない」（エスポジト 2002: 66）。このことは、情報システム（がもたらすリスク）を、科学、経済、法などの他の機能システムによって完全に制御することは、原理的に不可能であるということを意味している。

3.3 情報空間とリスク

情報システムがもたらす、このような本質的リスクの存在は、正村俊之（2000）の「情報空間」概念を中心とした一連の議論からも捉えなおすことができる。「情報空間」とは、「当該社会のなかで成立する一切の記号的情報を包含した地平

構造」であり、それは、「現実空間」（「記号的情報が指示する一切の対象や事態を包含した地平構造」と、「可能空間」（「記号的情報によって表現される一切の意味を包含した地平構造」とを媒介し、「現実空間と可能空間との往還的な内容写像をつうじて、現実空間を意味的に構造化する」という役割を担う（正村 2000: 83-4）。

このような意味での情報空間による現実空間の意味的構造化は、マスメディアに代表される近代の情報空間においては、主として「脱コンテキスト化」すなわち現実空間のローカリティからの離脱という方向でおこなわれたのに対し（正村 2000: 277）、インターネットに代表される現代の情報空間においては、「再コンテキスト化」すなわちローカリティの再構築という方向でもおこなわれる（正村 2000: 284）。すなわち、再コンテキスト化されたローカルな社会空間の増殖こそが、（近代と区別される）現代の情報空間を特徴づける現象である。そのようなローカルな社会空間——たとえば「個人情報」の空間や「プライバシー」の空間、SNSのような「閉じた」コミュニティ、あるいは政府・企業の機密情報の空間——は、いずれもそこへのアクセス権を限定することにより、セキュリティを確保（リスク制御）しようとする。しかしながら、それらの空間にはつねに、エスポジトのいうように「設計者の考慮していないアクセス」の可能性が存在することは、不正アクセスやサイバー攻撃などの具体的な事例を想起するまでもなく、現代の情報社会においては周知のことである。しかもそれらのリスクを、科学、経済、法などの他の機能システムによって制御することには、エスポジトが指摘するとおり、つねに本質的な困難がともなうのである。

4 リスク制御としての監視／監査

リスク概念をめぐる以上のような理論的認識を踏まえたうえで、以下本節では、現代の情報社会

における監視／監査の活動が、どのような意味でリスク制御の可能性の条件を形成しうるかについて考察したい。

4.1 監視とリスクの二重の関係

情報システムの機能としての監視がリスク産出とリスク制御という二面性をもつことについては、上述のルーマンやエスポジトの議論などからすでに理論的・演繹的に導かれることではあるが、ここではライアンの議論を参照しながら、より具体的・経験的に、現代の情報社会における監視の実態に即してそのことを確認しておこう。

情報テクノロジーを駆使した監視は、治安維持・市場調査・信用調査などの観点から、さまざまなリスクを最小化し、可能な限りの回避することをめざしておこなわれる。そこでのリスク・カテゴリーの決定（そもそも何が「リスク」であるかの定義）や、個人・集団の有資格性・適格性の判定は、社会的正義ではなく、もっぱら功利主義的根拠に基づく確率計算によっておこなわれるのであり、そこには、しばしば経済システムのコードによる選別と排除のメカニズムがはたらく。

このような監視の活動が、私的生活世界への経済システムあるいは政治システムによる介入としておこなわれ、個人情報流出や個人・集団の選別・排除の強化などのリスクを産出することについては、改めて指摘するまでもない。とりわけ近年では、経済システムに対する規制緩和の推進が、個人情報データベースの流通の拡大をもたらし、その結果として、上述のリスクの産出もさらに拡大しつつある(Lyon 2001=2002: 79-83)。

4.2 〈まなざしのネットワーク化〉

しかしながら、このような情報テクノロジーによる監視の〈まなざし〉の遍在化は、同時に監視メカニズム（がもたらすリスク）それ自体を制御する可能性の条件をつくりだしてもいる。そのことをここでは、加藤晴明（2003）のいう〈まな

ざしのネットワーク化〉という概念を手掛かりにして確認しておこう⁽³⁾。

加藤によれば、近代社会における「プライバシー問題」とは、「私たちが〈他者のまなざし〉の“対象物”になってしまうという〈危機の物語〉」であり、そのような〈まなざし〉をめぐる「他者と自己との〈せめぎあい〉の問題」として構築されてきた（加藤 2003: 44）。そうした〈まなざし〉の主体として従来想定されていたのは、第一に国家（政治システム）であり、第二に私企業（経済システム）であった。それゆえ、近代的なプライバシー概念は、政治・経済システムから個人の生活世界へと一方向的に向けられる、情報を収集し支配・所有しようとする〈まなざし〉への、生活世界からの対抗の論理として構築された。

しかしながら1990年代以降、インターネットに代表される情報ネットワークの生活世界への浸透につれて、〈まなざし〉をめぐる〈せめぎあい〉の構図には大きな転換が起こり始める。それは、一方では個人ホームページやブログによって、個人が積極的な「自己の情報化」、自己自身による〈まなざし〉のコントロールに基づく自己呈示を図ることを可能にし、他方では「個人が個人に対してプライバシーを暴き、公的空間に晒すという個人間でのプライバシー問題の発生と〈せめぎあい〉を生み出してしまった」（加藤 2003: 52）。すなわち、この段階になると、〈まなざし〉は必ずしもシステムから生活世界へと一方向的に向けられるものではなく、生活世界の内部においても多方向的に交錯するものに転換したのである。

この転換は、プライバシー概念そのものの再定義の必要性をもたらした。すなわち、システムから生活世界への一方向的な〈まなざし〉に対する対抗の論理ではなく、遍在化する〈まなざし〉それ自体の可視化・共有化を図るという、〈まなざしのネットワーク化〉の論理への転換である。「それは、制度システムのレベルでは、〈危機の物語〉を超えて、個人情報の使われ方が極力リアルタイ

ムにわかるような情報の流れのシステムをどう透明化できるかという制度の構想として問われるだろう」(加藤 2003: 53)。

加藤は、このような〈まなざしのネットワーク〉の制度化の例として、東京都杉並区の住基ネット(住民基本台帳ネットワーク)への対応の流れを挙げている。杉並区は、2002年の住基ネット施行時に、その受け入れを拒否した自治体のひとつとしてクローズアップされたが、のちの2007年に、自治体相互の連携による研究提言機構の創設、住基ネットの運用を監視する第三者機関の設置、緊急時対応策の構築という3つの対策を講じることを条件に、最終的に住基ネットへの参加を決断するに至る。それは、いわば「情報鎖国」から「情報開国」に至る「いばらの道」であり、「杉並区が打ち出した、住民サービスのためには『個人情報共有』が必要となるという考え方は、いわば〈まなざしの共有化〉への道」であったのである(加藤 2003: 52)。

このような〈まなざしのネットワーク化〉は、情報システムの監視メカニズムそれ自体を可視化すること、いいかえれば「監視の監視」という形式による情報システムのリスク制御のありかたを示した概念として解釈することができよう。

4.3 システム監査制度

上述の杉並区における〈まなざしのネットワーク化〉が、政治・行政システムによる情報システムのリスク制御の事例として位置づけられるのに対し、1980年代以降に導入されてきたシステム監査の制度は、経済・経営システムによる情報システムのリスク制御のひとつのあり方を示したものとみることができるだろう。

システム監査基準は、1985年に通商産業省(現・経済産業省)によって策定されたのち、1996年、2004年の二度の改訂を経て、現在に至っている。

1985年の策定時、システム監査の目的は「システムの信頼性、安全性、効率性を高め、よって

情報化社会の健全化に資すること」とされ、その対象は「システムの企画、開発及び運用に関する全業務」と規定された。運用段階のみならず、より初期の企画・開発段階をも監査対象に含めた点で、この制度は「監査としてはきわめて積極的な側面を持っている」とされ、情報システムのリスク制御という課題が、当初から強く意識されていたことがうかがえる(システム監査学会 2008 [第1章 1.3])。

1996年の最初の改訂では、主な改訂ポイントとして、(1) 監査の対象となる業務として保守業務・支援業務の追加、(2) 近年の分散処理環境の進展への対応、(3) (前年の阪神淡路大震災の発生を受けての) 災害対策の新設、そして(4) 国際化への対応(1992年にOECDが策定した「情報システムセキュリティガイドライン」の考え方の取り込み)がなされた(システム監査学会 2008 [第1章2.2])。これらは、1990年代半ばを転換点とした、インターネットに代表される情報システムの急速な社会への浸透・拡大に対応しようとしたものとみることができる。

ついで、2004年の2度目の改訂では、(1) 情報セキュリティ監査基準⁽⁴⁾との整合性を取っていること、(2) (内部監査のみならず) 第三者による保証型監査が導入されたこと、(3) 監査結果の開示を求めていることなどが重要な改訂ポイントとなった。とくに(2)(3)は、情報システムのリスク制御が広範な市民社会への責任という観点から要請され、また、株主、消費者、周辺住民など、多様な利害関係者に対するアカウントビリティの向上が求められていることを反映している(システム監査学会 2008 [第1章3.2, 3.4])。

システム監査制度は、強制監査ではなく任意監査であることなど、実効性という点でまだ多くの課題を残してはいるが(システム監査学会 2008 [第1章4])、上述のような制度の改訂の流れは、情報システムがもたらす(とりわけ広範な市民社会に対する)リスクを、経済・経営システムの視

点から制御する可能性の拡大を追求してきたもの
みることができよう。

4.4 システムの相補的観察

4.2で述べた〈まなざしのネットワーク化〉(監視の監視)、そして4.3で述べたシステム監査制度は、いずれも、ルーマン派の社会システム論者のひとりK.P.ヤップが、機能システムのリスク制御のモデルとして概念化した「相補的観察者」による「2つの観察様式の往還」の事例として解釈することができる。

「相補的観察」とは、個々の機能システムが、自らの2項コードに基づく「1次的観察」の視点と、外部の環境(他のシステム)への影響を考慮する「2次的観察」の視点とを相互補完的に導入し、「2つの観察様式を往還」することによって、自らの視野を拡大し、より「合理的にふるまうことができるようになる」ことを意味する(山口2002: 228-9)。

ヤップがここで想定しているのは、たとえば環境保護運動の影響によって、経済システムや政治システムが、より環境負荷の少ない経営方針や政策を導入するといったケースであると考えられるが、本稿で取り上げた〈まなざしのネットワーク化〉やシステム監査制度においては、(個々の機能システムと外部環境との関係に加えて)情報システムという第3の視点・変数が導入されている点が重要である。

エスポジトが指摘するとおり、情報システムのリスクを他の(科学、経済、法などの)機能システムによって制御することには、つねに本質的な限界が伴うが、これらの事例においては、政治・行政システムや経済・経営システムが、一方では外部環境(生活世界・市民社会)への影響を考慮した「二次的観察」をおこないつつ、他方では情報システムという第3の視点からの観察をも、そこにさらに相補的に導入することにより、外部環境へのリスクを制御することが追求されていると

考えられる。

このような3つの(あるいはそれ以上の多重的な)視点からの相補的観察というモデルは、情報システムによるリスク産出の拡大という情報社会の本質的な問題構造に対応しつつ、リスク制御の可能性の条件をも拡大するものであり、監視／監査という2つの活動は、その可能性を具体的に示したものであるといえよう。

ただし、このような相補的観察という活動は、その観察視点が多重化すればするほど、また情報システムが複雑化・高度化すればするほど、個々の機能システムに対してより多くの負荷を要求するようになることは容易に予想できる⁽⁵⁾。またそれゆえに、4.3でみたとおり、相補的観察の制度としての実効性を高めるには、依然として多くの課題が残されている。今後、それらの課題を順次解決していくことこそが、情報社会のリスク制御の可能性をより高めていくための必須の条件となろう。

注

- (1) ルーマンとその系譜に連なる社会システム理論においては、(たとえば再帰的近代化論が現代を「第2の近代」と呼ぶように)近代社会を2つの段階に区分することはしない。したがって2.2でいう「近代社会」は、当然に現代社会をも含む概念である。
- (2) ここにいう「情報システム」は、個々のコンピュータのハードウェア／ソフトウェアといったマイクロな単位から、企業や行政の業務用システム、さらには(本文中で言及した)住基ネットや、(2016年から導入が予定されている)マイナンバー制度システムのようなきわめて複合的で大規模なシステムに至るまでのあらゆるレベルを含む、広範な概念である。
- (3) 以下の本項での議論は、必ずしも加藤の議論の正確な要約ではなく、吉田(2010)

の再解釈・再構成に基づくものである。

- (4) 情報セキュリティ監査基準は、システム監査基準とは独立に、2003年に経済産業省によって導入されたものである。情報システムではなく「情報資産を対象とし、その安全性、信頼性を確保、向上させる」ことを目的としたものであり、対象は異なるが、実質的にはシステム監査基準と密接に関連する制度である（システム監査学会 2008 [第2章 1]）。
- (5) たとえば、システム監査を中心的に担うシステム監査技術者という国家資格の取得が、公認会計士等と並ぶ最難関とされている現状は、その負荷の大きさを反映しているといえよう。

参考文献

- Beck, Ulrich, Anthony Giddens and Scott Lash, 1994 *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press = 1997 『再帰的近代化——近現代における政治、伝統、美的原理』松尾清文・小幡正敏・叶堂隆三訳、而立書房
- エスポジト, エレーナ 2002 「リスクとコンピュータ——制御の欠如の制御の問題」(土方透・アルミン・ナセヒ編著 『リスク——制御のパラドクス』 新泉社)
- Giddens, Anthony, 1990 *The Consequences of Modernity*, Polity Press. = 1993 松尾清文・小幡正敏訳 『近代とはいかなる時代か?—モダニティの帰結—』 而立書房
- 加藤清明 2003 「電子ネットワーク時代のプライバシー—〈他者のまなざし〉による〈危機の物語〉から、〈まなざしの共有化〉へ—」『社会情報学研究』 7号
- Lyon, David 2001 *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Open University Press. = 2002 河村一郎訳 『監視社会』 青土社
- Luhmann, Niklas 1991 *Soziologie des Risikos*, Walter de Gruyter.
- 正村俊之 2000 『情報空間論』 勁草書房
- システム監査学会(編) 2008 『システム監査の理論と実践 第2集』(財)日本情報処理開発協会 [電子書籍版]
- 山口節郎 2002 『現代社会のゆらぎとリスク』 新曜社
- 吉田純 2010 「情報ネットワーク社会における〈監視〉と〈プライバシー〉」『システム／制御／情報』 54巻6号
- 2012 「再帰性概念の社会情報学的意義についての予備的考察」『社会情報学』 1号

2015年総会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学 —リスク・監査・アカウンタビリティ」・論文

新公共管理後のガバナンスと情報問題

Post-New Public Management Governance and Information Issues

キーワード：

コーポレート・ガバナンス, 新公共管理, 新公共ガバナンス, コントロール, リスク

keyword：

corporate governance, new public management, new public governance, control, risk

大妻女子大学 正村俊之

Otsuma Women's University Toshiyuki MASAMURA

要約

1980年代以降、行政と企業のいずれの領域においてもガバナンス改革が進んだ。行政領域では、80年代に「新公共管理」が導入され、90年代に「新公共ガバナンス」が成立した。新公共管理から新公共ガバナンスへの移行は、古い形態が新しい形態に単純に置き換わる変化ではなかった。そこには、新公共管理からの「離反・継承・発展」という三つの位相が含まれていた。一方、企業領域でも、企業環境の複雑化と流動化、そして企業不祥事の続発に対処するために、ガバナンス改革が進んだ。内部統制の概念が拡大され、内部統制を基軸にしたガバナンス構造が確立された。今日のパブリック・ガバナンスとコーポレート・ガバナンスを比較してみると、三つの共通点がある。第1に、どちらのガバナンスも、内部コントロールと外部コントロールを組み込み、自律的主体を強制的に生成するような構造を形成していること。第2に、行政組織も企業組織も、第一次機能だけでなく、第二次機能を果たすことが強く求められていること。そして第3に、リスク管理としての共通の情報処理様式を確立しようとしていること。以上のことから、現代的ガバナンスの成立には①収集・蓄積問題、②変換問題、③評価問題、④共有問題、⑤設計問題という5つの情報問題が含まれていることが帰結される。社会情報学は、これらの情報問題とそこに内在する社会的仕組みを解明しなければならない。

Abstract

Starting in the 1980s, both the government and corporations reformed their governance policies and procedures. In the government, “new public management” was introduced in the 1980s, followed by “new public governance” in the 1990s. The shift from new public management to

new public governance did not simply replace old procedures with new ones. Instead, it included three distinct phases from new public management: separation, succession, and development. At the same time, reforms in corporate governance were being pushed through to deal with the increasing complexity and liquidity in the business world as well as a series of corporate scandals. The concept of internal controls has been expanded, and governance structures that focus on internal controls have been established. A comparison of public and corporate governance today reveals three common elements. First, both have incorporated internal and external controls and have formed structures that force the creation of autonomous entities. Second, both government and corporate organizations are being called upon to perform not only primary functions but also secondary (legal, ethical, and social) functions as well. Third, both are attempting to develop a common management information system for risk management. This leads us to the recognition that establishing modern governance involves five issues relating to information management: 1) collection and archiving issues, 2) conversion issues, 3) assessment issues, 4) sharing issues, and 5) design issues. Social informatics needs to clarify these information issues and their inherent social structures.

1 はじめに

1980年代以降、現代社会では「ガバメントからガバナンスへ」と呼ばれる変化が進行している。後述するように、この言い方は現実の変化を必ずしも正確に表現しているわけではないが、現代社会のさまざまな局面で統治の仕組みが変化していることは間違いない。第二次世界大戦後、西側先進国は福祉国家という「大きな政府」のもとで「資本主義の黄金期」を迎えたが、その政治経済体制は1970年代に行き詰まってしまった。その後、いわば資本主義の再生戦略として登場したのが新自由主義である。世界を席卷した新自由主義的改革は単なる経済改革ではなく、市場的な競争原理を経済以外のさまざまな社会領域に浸透させる社会改革でもある。ガバメントからガバナンスへの移行と新自由主義的改革という二つの変化は、戦後体制の揺らぎという共通の出来事から派生した二つの現象なのである。

そこで本稿では、コーポレート・ガバナンスとパブリック・ガバナンスを取り上げ、両者の比較を行う。ガバナンス改革の先駆けとなったパブリック・ガバナンスでは、80年代に新公共管理の導入というかたちで新自由主義的改革が行われたが、90年代に入ると、新公共管理の見直しとともに「新公共ガバナンス」と呼ばれる新しい形態へと移行した。一方、企業組織も80年代以降、企業を取り巻く社会環境の変化に呼応してコーポレート・ガバナンス改革を推し進めた。この二つのガバナンスの間には、新公共管理の段階だけでなく、その後においても一定の共通点が認められる。こうした比較をとおして現代的ガバナンスの特徴とそれを支える情報的メカニズムについて検討することが本稿のねらいである。

2 座標原点としてのコーポレート・ガバナンス

2.1 コーポレート・ガバナンスの三要素

今日、行政・教育・福祉・国際関係など、さまざまな分野でガバナンス改革が進行しているが、そうしたガバナンス改革のモデル的役割を果たしているのがコーポレート・ガバナンスである。もちろん、ガバナンスは多様な形態をとり、非経済領域で形成されているガバナンスのすべてがコーポレート・ガバナンスと同一の構造をもっているわけではない。ただ、コーポレート・ガバナンスは、それとの距離（類似性と相違性）をとおして他のガバナンスを特徴づける格好の位置を占めている。その意味で、コーポレート・ガバナンスは、現代的ガバナンスを理解するための座標原点としての役割を果たしうる。

歴史的には、コーポレート・ガバナンスは、20世紀初頭に起こった「所有と経営の分離」を機に誕生した。19世紀の資本家は企業の所有者であると同時に経営者でもあったが、株式市場の発展に伴って、企業の所有者となったのは株主、そして企業運営に携わるようになったのは経営者である。20世紀の企業組織は、株式市場と官僚制機構がともに発達するなかで大規模化していったが、株式市場を介して繋がっている株主と経営者の間には、官僚制的統制とは異なる統制が働いている。この統制の仕組みがコーポレート・ガバナンスである。コーポレート・ガバナンスの特徴は、株主と経営者が水平的な関係にありながら一定の統制的機能が組み込まれている点にある。コーポレート・ガバナンスは、次の三つの要素から成り立っている。

まず第1に、株主と経営者は、経済学でいう「本人（プリンシパル）／代理人（エージェント）」の関係にある。企業の所有者である株主を本人とすれば、経営者は、その代理人として位置づけられる。両者は「非対称性」の関係にあり、株主は、

経営者ほど経営に関する専門的知識をもっていないために経営権限を委譲している。とはいえ、株主は、経営者に対する統制力を一切もっていないわけではない。株主は舵取りの権限を有しており、次のような方法で経営者をコントロールしている。

第2に、株主と経営者の間には「問責と答責」という責任の応答性が成り立っており、株主は、監査をつうじて経営者の業績を評価するとともに（問責）、経営者は、株主に対するアカウントビリティを負っている（答責）。株主は、監査をつうじて経営者の業績をチェックし、経営者の経営責任を問う。経営者は、経営責任を全うして株主の期待に応えなければならない。「アカウントビリティ」は、一般に「説明責任」と訳されているが、単なる説明の責任ではない。この言葉は、会計学の分野では「会計責任」、行政学の分野では「行政責任」を意味しており、どちらの場合にも結果責任を伴っている。コーポレート・ガバナンスの基本的なねらいは、企業の不正行為の防止と収益力の向上にあり、株主が期待しているのは、企業収益を伸ばして高い配当を得ることにある。経営者は、そうした株主の期待に応えなければならない。

そして第3に、「権力」という概念を広義に解するならば、株主が経営者をコントロールするための権力手段になっているのが貨幣である。コーポレート・ガバナンスにおいても、株主は取締役会に自らの代表者を外部取締役として送り込んだり、株主総会の決議に加わったりして企業の意思決定に影響を及ぼすことはできるが、それとともに業績連動型報酬制度やM&A等というかたちで貨幣を権力手段として行使できる。例えば、業績連動型報酬制度では、経営者の業績が評価され、その業績結果に応じて金銭的報酬が支払われる。

このようにコーポレート・ガバナンスは、①「本人／代理人」という水平的な関係のなかで、株主が経営者をコントロールする仕組みを指してお

り、そのコントロールを可能にしているのが、②「監査／アカウントビリティ」という責任の応答性と、③業績結果に連動した貨幣的サンクションなのである。

2.2 主体生成メカニズム：自律性と他律性の共存

コーポレート・ガバナンスの特徴が水平的コントロールにあるとすれば、その構造は、企業組織の内部を規定している官僚制とも、また企業組織を取り巻く市場とも異なっている。官僚制組織が、垂直的なコントロールを働かせる集権的構造をもつものに対して、競争的市場は、売り手と買い手の水平的な取引関係として成立する分権的構造をなしている。株主と経営者の関係を規定しているコーポレート・ガバナンスは、株式市場を基礎にしている点で官僚制的構造から区別されるが、同時に、貨幣が単なる交換媒体ではなく、権力手段として作用する点で市場的構造からも区別される。

このことは、コーポレート・ガバナンスが自律性と他律性という二つの相反的な要素を内包したガバナンスであることを示唆している。どのような市場であれ、競争的市場を構成しているのは（少なくとも理念的には）自律的な主体である。株主の代理人である経営者も企業組織も自律的な存在であり、企業がどのような経営を行うかは、経営者の判断に委ねられている。

とはいえ、経営者には、株主に対して高い配当をもたらすことが要求され、したがって競争的市場のなかで勝ち抜き、絶えず短期的収益をあげなければならない。経営者は、市場における競争的主体として振る舞うように方向づけられている。つまり、経営者は、株主のコントロール下に置かれている点で他律的であるが、そうした外部コントロールは、企業組織が内部コントロールを働かせて自律的に振り舞うことを要請しているのである。このことは、コーポレート・ガバナンスが、

株主という外部からのコントロールをつうじて、経営者（そして企業）を自律的な競争主体となることを余儀なくするような「主体生成メカニズム」として機能していることを意味している。

3. 新公共管理

3.1 舵取り型政府

冒頭で触れたように、戦後の高度成長の過程で巨額の財政赤字に陥った先進国は、1980年代以降、行政運営の効率化をはかるために新公共管理（New Public Management）を導入した。このガバナンス改革は、行政分野における新自由主義的改革という性格を帯びていた。新公共管理の古典となった『行政革命』のなかでD.オズボーンとT.ゲブラー（1992=1995）は、新公共管理の特徴として、①触媒としての行政、②地域社会が所有する行政、③競争する行政、④使命重視の行政、⑤成果重視の行政、⑥顧客重視の行政、⑦企業化する行政、⑧先を見通す行政、⑨分権化する行政、⑩市場志向の行政を挙げている。

新公共管理の狙いも、他の新自由主義的改革と同様に、市場的な競争原理を導入して官僚制機構の非効率性を克服することにあるが、新公共管理を市場原理の導入に基づく行政組織の再編として捉えるだけでは十分ではない。というのも、新公共管理の導入によってコーポレート・ガバナンスに類似した構造が行政分野で確立されたが、コーポレート・ガバナンスの構造は市場の構造と同じではないからである。

オズボーンとゲブラーの説明のなかで、①「触媒としての行政」と②「地域社会が所有する行政」は、政府の民間委託に関連している。それまで政府は、船の操縦に喩えると、船を漕ぐことと舵取りにそれぞれ相当する「サービス提供」と「政策管理」をともに担ってきたが、両者を切り離し、サービス提供を民間事業者に委託し、政府は政策管理に専念するようになった。彼らは、こ

の新しい政府を「舵取り型政府」と呼んでおり、舵取り型政府の誕生は、政府と民間事業者（企業やNPO等）の間に「本人／代理人」関係が形成されたことを意味している。

そして、舵取りの実効性を担保しているのが、監査や評価、そして貨幣的コントロールである。新公共管理の導入によって、行政組織の内部では、組織の構成員に対して業績主義的評価が行われ、その業績結果に基づいて金銭的報酬が支払われる制度が取り入れられたが、行政機関はサービス提供を委託した民間セクターに対してもこのような方法を適用した。こうして、行政機関と民間セクターの間には、株主と経営者の関係に類似したガバナンス構造が形成されたのである。

3.2 新公共管理の二面性

そのことは、また別の側面からもいえる。新公共管理に関しては、これまで「Making Managers Manage」と「Letting Managers Manage」という二つの側面があることが指摘されてきた。そして、他律的・統制的な「Making（させる）」と、自律性を許容する「Letting（任せる）」の間に矛盾があるともいわれてきた（OECD,1997;毎熊2001）。しかし、この二つの側面は、コーポレート・ガバナンスに内在する二つの側面でもあり、矛盾ではない。

舵取り役となる行政組織と、漕ぎ役となる民間事業者の間には「本人／代理人」関係が形成されている。行政組織と民間事業者はともに自律的主体として関係を取り結んでおり、民間事業者がどのような方法でサービスを提供するのかは民間事業者の判断に任されている（Letting）。同時に、行政組織は、民間事業者が行政組織の活動をモニターし、貨幣的手段を使って自らの意に沿うように民間事業者の行動を誘導している（Making）。この行政組織と民間事業者の関係は、コーポレート・ガバナンスにおける株主と経営者の関係に対応している。つまり、パブリック領域でも自律性

と他律性を組み合わせたガバナンス構造が構築されたのである。

4 新公共管理から新公共ガバナンスへ

4.1 新公共管理の限界

新公共管理は世界各国で採用されるようになったが、1990年代に入ると、ヨーロッパ諸国では国家財政の悪化が緩和される一方で、新公共管理の導入に伴う弊害が目立ってきた。

その主要なものを挙げると、まず第1に、効率性が重視されるあまり、他の価値がなおざりにされてきた。効率性という経済的価値は、公共的サービスを提供するうえで実現しなければならない価値の一つではあるが、そのすべてではない。組織が達成すべき価値には、①所与の品質を充たす財を最小のコストで入手する「経済性」、②最小量のインプットで所定のアウトプットを産出する「効率性」、③量的だけでなく質的にも組織の目的を達成する「有効性」がある。経済的利益の追求を目的としている企業組織の場合には、これらの価値が乖離する可能性は、行政組織ほど大きくはない。というのも、いずれの価値も貨幣によって評価可能であり、経済性と効率性の向上は有効性に繋がるからである。ところが、行政組織は、人々の「生活の質」保証という公共的目的をもっているために、経済性や効率性が向上したからといって有効性が達成されるわけではない。新公共管理の導入後、効率性が優先され、有効性が損なわれるような事態が出来たのである。

第2に、それと関連して競争的メカニズムの限界も見えてきた。新公共管理が行政サービスの民間委託を推し進めてきたのは、民間事業者によってサービスが提供される過程で競争原理が働くからである。ところが、行政サービスの外部委託が進むと、関連するサービスの提供が数多くの外部主体（他の行政組織、企業、NPO等）に委託され、サービスの提供が著しく多様化・煩雑化した。そ

の結果、サービスの享受者である市民は、サービスを受ける過程でさまざまな外部主体と係わらなければならなくなった。M.ベビアは、外部委託に伴って認知症の老婦人が不幸な結末を迎えた事例を紹介しており、そのなかで介護サービスを受ける老婦人の有り様を「猛烈な数の人が入り出す鉄道駅」に喩えている。行政サービスの外部委託は、サービスの提供者を増やすことによって、それらをいかに調整・管理していくかという新たな問題を生み出したのである。

4.2 新公共ガバナンスの三つの位相

こうして1990年代以降、パブリック・ガバナンスは新たな局面を迎えた。すなわち、競争に対して協働、効率性に対して有効性を達成しようとするガバナンスが志向されるようになったのである。近年、このような新公共管理後のパブリック・ガバナンスを表現するのに「新公共ガバナンス」「ネットワーク・ガバナンス」「協働型ガバナンス」といった多様な概念が使われているが、ここでは「新公共ガバナンス」という表現を用いることにしよう。

ガバナンス先進国であるイギリスでは、サッチャー、メージャーと続く保守党政権の時代に新公共管理が確立され、ブレア労働党政権の誕生を機に新公共ガバナンスへの転換がはかられた。ブレア政権は、サッチャー政権が推し進めた「強制競争入札制度」を廃止し、行政サービスを充実させるために「ベストバリュー政策」を採用した。

とはいえ、新公共管理から新公共ガバナンスへの移行を子細に見てみると、この移行は単なる代替的变化ではない。というのも、この移行には新公共管理からの「離反・継承・発展」という三つの位相が含まれているからである。

4.3 新公共管理からの離反と継承

新公共ガバナンスは、行政組織・企業・NPOなど諸主体の協働的關係を構築し、公共サービス

の提供という組織目標に対する有効性を重視したが、だからといって競争的關係を排除し、効率性を度外視したわけではない。イギリスの場合、ブレア政権が掲げた「ベスト・バリュー政策」というのは、最小の費用による最大の価値の産出を目標としており、経済性や効率性が依然として重要な位置を占めている。また、強制競争入札制度が廃止されたからといって、競争的要素がすべて排除されたわけでもない。

新公共ガバナンスの代表的な形態として知られている「PPP (Public Private Partnership)」はブレア政権時に普及し、さまざまな形態を含んでいるが、その中心的な位置を占めているのがメジャー政権時に提唱された「PFI (Private Finance Initiative)」である。メジャー政権は、1991年に制定された「市民憲章」で、市民を公共サービスの顧客ないし消費者と捉え、公共サービスの提供に民間の資金・技術・能力を利用するPFIを導入した。

PFIには、先に述べたコーポレート・ガバナンス型構造が組み込まれている。行政組織は、行政サービスの内容、達成すべきサービスの品質・性能を定めるが、行政サービスの提供は民間事業者の手に委ねられている（性能発注に基づく一括管理）。そのうえで、行政組織は「VFM (Value For Money) 監査」をつうじて民間事業者の活動をモニターし、貨幣的価値に見合った行政サービスが提供されているか否かをチェックする。そして、業績結果に応じて民間事業者に金銭的支払がなされる（業績連動支払）。野田(2003)は、PFIが貨幣的価値に見合った行政サービスの提供を可能にする源泉として、①性能発注に基づく一括管理、②VFM監査とアカウンタビリティ、③業績連動支払、④民間へのリスク移転を挙げているが、このなかで①②③は、コーポレート・ガバナンスの三要素（①本人／代理人関係、②責任の応答性、③貨幣的コントロール）に対応している。

したがって、パブリック・ガバナンスの重心は

競争的關係から協働的關係へ、効率性から有効性へ移動したとはいえ、新公共管理と新公共ガバナンスは重なりあう面をもっている。というのも、競争的關係と効率性が政策的に継承されただけでなく、新公共管理のもとで確立されたコーポレート・ガバナンス型構造は、競争的關係と協働的關係のいずれをも成立させる可能性を孕んでいたからである。コーポレート・ガバナンスの核心は主体生成メカニズムとして機能する点にあり、その仕組みは、誘因のあり方を変えれば、競争主体だけでなく、協働主体にも適用しうる。その水平的コントロールが協働關係のなかでも働くことは、ネットワーク・ガバナンスの成功条件として、①目標の共有、②価値観の調整・信頼の醸成、③リスクの共有とともに、④インセンティブの設計（結果と報酬の連動）が挙げられていることからも理解できる（Goldsmith & Eggers, 2004=2006）。

要するに、コーポレート・ガバナンス型構造は、新公共管理と新公共ガバナンスの両方に共通する面をもつために、新公共管理からの離反と継承が同時に起こったのである。市場原理とコーポレート・ガバナンスを区別しなければならない理由もここにある。そして、この二つの位相に共通する構造が人為的に形成されていく過程で新公共管理の発展という第三の位相が生まれてくることになる。

4.4 新公共管理からの発展

冒頭で新自由主義的改革とガバナンス改革の関連性を指摘したが、二つの改革の類似点は、単に「福祉国家(ガバメント)の衰退」ととどまらない。20世紀末以降における現代社会の動向を見てみると、そこには「大きな政府から小さな政府へ」「ガバメントからガバナンスへ」というスローガンでは捉えきれない面がある。

新自由主義的改革の本質は、1980年代にフランスの哲学者M.フーコー(2004=2008)が指摘したように、市場的な競争原理を社会の隅々にま

で浸透させることにあり、そのためには福祉国家のように市場に直接介入するのではないが、市場的環境を整備する国家の力が必要になる。実際、例えば、イギリスのブレア政権は、旧来の労働党の社会民主主義路線とも保守党の新自由主義路線とも異なる「第三の道」を標榜したが、結果的には国家の役割を増大させながら新自由主義的改革を推し進める政策をとった。ブレア政権は、国家的規制をある面で強化することによって新自由主義的改革を完成させたといっても過言ではない。

そして、これに類することがガバナンスにも言える。新公共管理、新公共ガバナンスへと移行していく過程で、国家の役割は縮小しただけではない。国家は公共サービスの提供という「漕ぎ手」役割を手放したとはいえ、さまざまな社会領域で「舵取りと漕ぎ手」の関係を積極的に創出していった。責任の応答性と貨幣的コントロールを組み込んだかたちで「本人（舵取り）／代理人（漕ぎ手）」関係が形成される時、そこには競争型および協働型ガバナンスの両方とも成立する可能性があるが、そうしたガバナンス構築に大きな影響力を及ぼしたのが国家なのである。

したがって、現代社会の統治構造の変化は、「ガバメントからガバナンスへ」すなわち「垂直的な統治から水平的な統治へ」という単線的な変化ではない。国家が舵取りと漕ぎ手の関係を創出する過程で、国家はメタ・コントロールの担い手となっている。漕ぎ手役の組織は、内部監査や自己評価という仕方で内部コントロールを働かせており、舵取り役の組織は、漕ぎ手役割の組織に対して外部コントロール（一次コントロール）を加えているが、そうした体制を確立する過程で働くのがメタ・コントロール（二次コントロール）である。

4.5 新公共ガバナンスの四類型

以上のことを踏まえると、新公共ガバナンスには、少なくとも四つの類型が存在する。まず、ガバナンスを担う主体が競争的関係を形成している

ケースと、協働的関係を形成しているケースがある。次に、代理人（漕ぎ手）に対する本人（舵取り）のコントロール（一次コントロール）が働くケースと、そのコントロールを作動させるメタ・コントロール（二次コントロール）が働くケースがある。それらを総合すると、四つの類型が導かれる。

新公共管理から新公共ガバナンスへの移行に伴う三つの位相を位置づけると、新公共管理の継承はタイプⅠ、新公共管理からの離反はタイプⅡ、そして新公共管理からの発展はタイプⅣに相当する。タイプⅢは、新公共管理からの離反でもあり、また発展でもある。

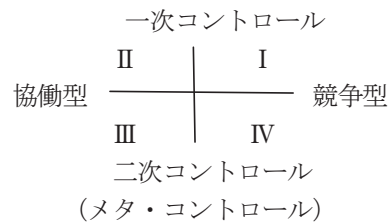


図1 新公共ガバナンスの四類型

ガバナンス論では、政府の機能低下による主体間のネットワーク的調整を強調する「社会中心アプローチ」と、国家の統治機能を重視する「国家中心アプローチ」が対立してきたが、近年では、ガバナンス主体に対するガバナンスを問題にする「メタ・ガバナンス論」が注目されている。これらの理論は、ガバナンスを担う主体間の関係とガバナンスに内在するコントロールの性質をめぐる議論といえよう。

5 コーポレート・ガバナンス改革

5.1 コーポレート・ガバナンス改革とその背景

このようにパブリック・ガバナンス改革には新公共管理からの「継承・離反・発展」という三つの位相が内在しているが、1980年代以降、コーポレート・ガバナンスにも重大な変化が生じてきた。その社会的背景として、次の三点を指摘する

ことができよう。

まず第1に、企業を取り巻く内外の環境が複雑化し、企業にとって不確実性が増大してきた。国内で企業活動を行っていた時代には、同質の文化や共通の商慣習を当てにできたが、グローバル化が進んだ状況では、経済的・政治的制度の異なる他国の人間と取引しなければならない。一方、企業組織の内部でも新自由主義的改革によって規制緩和が進み、非正規雇用が増大した。こうして企業を取り巻く外部環境と内部環境の不確実性が増大した結果、企業は大きなリスクに直面するようになった。

第2に、企業のステークホルダー（利害関係者）が多様化するとともに、企業の社会的責任が問われるようになった。「企業は従業員のものである」という企業観が根強かった日本では、欧米的な企業観に接近していく一方で、欧米では、株主はもとより、企業の従業員、顧客、地域住民がステークホルダーに含まれるようになった。いずれにせよ、多様なステークホルダーに対するアカウントビリティを果たす必要が生じてきた。

そして第3に、コーポレート・ガバナンスは、企業競争力の強化と企業不祥事の防止を基本的な目標としてきたにもかかわらず、20世紀末から21世紀初頭にかけて企業不祥事が相次いで起こった。新自由主義的改革による規制緩和をつうじてさまざまなビジネス・チャンスが生まれた反面、破綻に追い込まれる企業も続発した。エネルギー業界の規制緩和によって多角的企業に成長したエンロンの破綻や、M&Aを繰り返して電気通信業界の巨大企業にのしあがったワールドコム破綻はその代表的なケースである。

こうした社会的背景のもとでコーポレート・ガバナンスの強化が求められるようになった。1980年代から始まるコーポレート・ガバナンス改革の流れを見てみると、①「コーポレート・ガバナンス (CG) / マネジメント・システム (MS) / 内部統制」の統合、②外部規制に基づく内部統

制、③統治の論理としてのリスク管理という三つの注目すべき点が含まれている。

5.2 CGとMSと内部統制の統合

コーポレート・ガバナンス、マネジメント・システム、内部統制は、これまでそれぞれ別々の仕組みとしてあった。コーポレート・ガバナンスは、株主と経営者の間に働く統制的なメカニズムであり、株主の意思を経営に反映させる仕組みである。それに対して、マネジメント・システムは、企業の経営方針に基づいて企業の業務を計画・遂行・監視するシステムのことである。一方、内部統制の概念は、20世紀初頭の米国で財務諸表監査とともに誕生し、「企業の資産保全」と「会計記録の正確性・信頼性の保証」を主な目的としていた。内部統制は、企業組織を統治するための会計上の仕組みであったのである。

ところが、先に述べた社会的状況の変化に伴って、内部統制の意味と機能が大幅に拡充され、内部統制はコーポレート・ガバナンスと連動しつつ、マネジメント・システムの根幹を規定するものとなった。このような変化が起こったのは、「COSOフレームワーク」と呼ばれる内部統制の枠組みが事実上のグローバル・スタンダードとして確立され、COSOフレームワーク（もしくはそれに類する他国の枠組み）が各国の企業で採用されるようになったからである。ちなみに、COSOフレームワークは、後に米国でサーベンス・オクスレー法 (SOX法) として法制化され、日本でも日本版SOX法が制定された。

COSOフレームワークというのは、1992年に米国のトレッドウェイ委員会組織委員会 (the Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) が公表した、内部統制に関する報告書である。そこでは、内部統制の目的として「財務報告の信頼性」に加えて「法規の遵守」「業務の有効性と効率性」が掲げられている。内部統制は、それらの目的を達成するために

社内に構築された体制およびプロセスを指している。そこでは、統制の範囲が会計処理以外の経営・管理活動に及んでおり、経営者による執行過程だけでなく、取締役会や監査役会を含むすべての経営・管理活動が含まれている。経営者の視点に株主の視点が加えられたことで、内部統制はコーポレート・ガバナンスと結びつき、また統制目的を拡大したことでマネジメント・システムとしての性格を帯びるようになった。

そして、COSOフレームワークの更なる特徴としてリスク管理とモニタリング、それらを支える技術としての情報技術が重視されている。

「リスク」という言葉は今では広く流布されているが、リスク概念には経済学的概念と社会学的概念がある。経済学では、損失と利得が相関的に捉えられており、リスクを引き受けることで利得も得られるとされる。一方、社会学では、リスクは安全と対比されるだけでなく、危険からも区別されている。同じ損害可能性であっても、危険が（自然や他者など）自己以外のものに起因するのに対して、リスクは自己の選択に起因する。ただし、危険とリスクの区別は流動的であり、例えば、地震による損害可能性は危険に相当するが、その可能性を認識しながら地震対策を怠れば、リスクとなる。

新しい内部統制のもとでは、この二つの見方を取り込むかたちでリスクが把握されている。つまり、企業活動や事業機会に内包する損害可能性がすべてリスクの問題として把握されるとともに、リスク管理が企業収益の源泉とみなされているのである。M.パワー（2007=2011）によれば、企業のリスク管理は、財務リスク管理から始まり、業務リスク管理へ、そしてレピュテーション・リスク管理へと拡大されてきた。今では、自然災害、為替・株価の変動、経営戦略・技術開発の失敗、在庫管理ミス、企業不祥事、文化摩擦、不買運動、企業イメージ低下など、さまざまなリスクが評価され、それを基に損害可能性が算出される。そし

て、リスクを回避・軽減・転化・受容するための対策が講じられる。

リスク管理とならんで内部統制を有効に機能させるための仕組みがモニタリングである。モニタリングには、通常の業務に組み込まれている「日常的なモニタリング」と、内部監査、監査役監査、監査委員会監査のような「独立的評価」として実施とされるモニタリングがあるが、モニタリングによって、企業は内部と外部の視点から自らのあり方を監視し、自己統制の可能性を高めている。そして、全社的なリスク管理やモニタリングを支えているのが最新の情報技術である。情報技術は、全社的なリスク管理とモニタリングの実施に不可欠の手段となる。

5.2 ガバナンス改革の類似性

このように行政領域と経済領域でガバナンス改革が進められたが、この二つの改革を比較してみると、そこには一定の共通点が認められる。

まず第1に、コーポレート・ガバナンスは主体生成メカニズムを内包していたが、行政領域と経済領域で進行した二つのガバナンス改革は、コーポレート・ガバナンスに内在していた自律性と他律性をともに強化する改革になっている。

行政領域では、新公共管理から新公共ガバナンスへの移行に伴って、行政サービスの提供主体が競争的主体から協働的主体へと重心移動しただけでなく、競争的・協働的な関係を形成するメタ・コントロールが働くようになった。主に国家（的機関）が担っているこのメタ・コントロールは、競争的主体や協働的主体に対する外部コントロールとして作用しているが、メタ・コントロール（二次コントロール）は、一次コントロールを介して競争的主体や協働的主体の内部コントロールの強化を要請している。一方、経済領域では、COSOフレームワークの影響を受けて、モニタリングをつうじて企業の内部コントロールを高めることが要請されている。COSOフレームワークも、内部

統制の拡充・強化をはかるための外部規制になっており、ここでも外部コントロールと内部コントロールの補完的な関係が見いだされる。

第2に、行政組織と企業組織は、それぞれ行政機能（行政サービスの提供）と経済機能（経済的利益の追求）を第一次機能としているが、どちらの組織もガバナンス改革をつうじて、他の社会的な諸機能や諸価値の実現を目指すようになった。行政組織の場合、最小の経済的コストで最大の公共的価値を実現することが追求されている。同様に、企業組織においても、企業としての社会的責任を果たし、法的・道徳的な配慮を払う必要が生じてきた。パワーが指摘したように、今やリスク管理は企業の統治原理になっており、リスク管理の対象には財務リスクや業務リスクだけでなく、レピュテーション・リスクも含まれる。経済的利益をあげるためにも、経済的な効率性以外の価値を実現しなければならないのである。

元来は会計的概念であった「監査」や「アカウントビリティ」は、今では多次元的なレベルで理解されている。「財務・合规性監査」「経済性・効率性監査」「有効性監査」にそれぞれ対応して、「財務アカウントビリティ」「過程アカウントビリティ」「プログラム・アカウントビリティ」があるが（山本清，2013），こうした多次元的な監査やアカウントビリティが行政組織と企業組織の違いを超えて確立されようとしている。いずれの組織であれ、現代社会という、リスクに富んだ環境のなかで存続していくためには、社会からの多面的な期待や要請に応える体制を確立する必要がある。内部コントロールと外部コントロールを結合させたガバナンス改革は、そうしたガバナンス構造の構築を促しているのである。

そして第3に、行政組織と企業組織は、さらに共通の情報処理様式を確立しようとしている。行政領域では、協働的か競争的かを問わず、PFIをはじめとする官民の連携をはかることが重要な課題となっているが、先に述べたように、PFIが価

値を生む源泉としては、①性能発注に基づく一括管理、②VFM監査とアカウントビリティ、③業績連動支払のほかに、④民間へのリスク移転がある。民間事業者に事業の一括管理を委ねることが行政組織にとって経済的利益に繋がる理由の一つは、事業の実施に伴うリスクを民間事業者に移転させられる点にある。PFIのような官民連携が成立するためには、行政組織と企業組織がともに事業の実施に伴うリスクを正確に評価し、貨幣的価値に換算することができなければならない。

こうして行政組織と企業組織は、第一次機能の違いにもかかわらず、多面的な価値に志向し、リスク管理という共通の情報処理様式を確立しようとしているのである。

6 ガバナンスと社会情報学

6.1 現代的ガバナンスの成立条件：五つの情報問題

そこで次に、現代的なガバナンスを成立させる知の条件と社会情報学的課題について考察してみよう。「リスク管理」「監査・評価」「内部コントロールと外部コントロール」は、行政領域と経済領域、協働的關係と競争的關係を問わず、現代的なガバナンスの中核的な要素になっている。これらの仕組みを内包するかたちでガバナンスが成立するためには、情報の①収集・蓄積問題、②変換問題、③評価問題、④共有問題、⑤設計問題という五つの情報問題が解決されなければならない。

①収集・蓄積問題

まず、現代の組織は、リスクに富んだ不確実な環境のなかに置かれている以上、内部環境や外部環境に関するさまざまな情報を入手しなければならない。20世紀に発達した官僚制組織は、指揮命令系統の階層的構造のもとで大規模な組織を作りあげ、それによって大量の物的・人的な資源の内部留保を可能にしたが、1980年代以降、官僚制組織からネットワーク組織への移行が進み、必

要な資源をその都度外部から調達するアウトソーシングの動きが広がった。その結果、組織は、外部に存在する多様な主体と多様な関係を取り結ぶようになり、各地に散在している主体や資源、それらを規定している社会制度などに関する膨大な情報を収集・蓄積しなければならなくなった。

②変換問題

情報は収集・蓄積されたうえで、さらに加工されなければならないが、その際に浮上してくるのが情報の変換問題である。これまで述べてきたように、企業組織も行政組織も、最小の経済的コストで最大の価値の達成を目指してしており、その価値には経済的価値以外の社会的価値が含まれている。企業組織といえども、経済的収益をあげるだけでなく、自社に対する社会的評価を高めなければならない。まして行政組織は、経済的コストを抑えつつ良質の行政サービスの提供を保証しなければならない。それゆえ、コスト・パフォーマンス分析やリスク分析は、経済的次元と非経済的次元を跨ぐような情報変換を必要としている。

経済的コスト（費用）は貨幣的タームで測定されるが、非経済的なパフォーマンス（効果）は、本来は貨幣では測定しえない。また、組織が直面するリスクのすべてを数量的に把握することは困難であるが、損害可能性を認識するためには、リスクを可能なかぎり貨幣的尺度で測定しなければならない。こうした情報処理は、経済的情報を非経済的情報に変換したり、非経済的情報を経済的情報に変換したりすることを意味している。

③評価問題

現代的ガバナンスにおいて評価の対象になっているのはリスクだけではなく、組織や組織構成員の活動も含まれる。リスク評価は、リスクをコントロールするための手段である。行政領域と経済領域のいずれにおいても外部コントロールのもとで内部コントロールが強化されてきたが、その内部コントロールの中核に位置しているのが、（監査を含む）評価のメカニズムである。組織は、内

部監査や自己評価をつうじて自らのあり方を評価し、その結果を将来の選択へと繋げていく。その結果が再び評価の対象となる。評価を行うためには、達成すべき目標や基準を定め、それに照らして評価対象を価値づけなければならない。

④共有問題

組織は、内部環境や外部環境の流動化によって、これまでになく多くの主体（個人や組織）と係わらざるをえなくなっており、それだけに収集・蓄積・加工された情報は、関係する諸主体の間で共有されなければならない。行政領域では、行政サービスを提供する過程でさまざまな主体の競争的・協働的な関係を築くことが求められており、それには目標やリスク管理に関する情報を共有し、情報処理様式を共通化しなければならない。また、企業組織も外部から人的・物的資源を調達する一方で、グローバル化に伴って活動の場を外部へと拡大している。そうした環境的条件のもとでは、情報を共有することが多様な主体と協働的ないし競争的關係を築くうえで不可欠となる。リスク管理において関係主体間のリスク・コミュニケーションの重要性が増しているが、リスク・コミュニケーションに限らず、情報共有をはかるコミュニケーションが組織運営の鍵となる。

⑤設計問題

これまで述べてきたように、現代的ガバナンスの特徴は、内部コントロールと外部コントロール（一次コントロールと二次コントロール）を働かせる点にある。内部コントロールの過程では、一定の監査プログラムや評価プログラムに従って監査・評価が行われ、その結果に基づいて貨幣的サンクションが加えられる。外部コントロールは内部コントロールを作動させる要因となるが、今日そうした仕組みを社会のなかに埋め込むようなガバナンス改革が進められている。このようなガバナンス構造の開発・確立に係わる情報問題が設計問題である。設計という要素は、ガバナンス体制の構築だけでなく、それぞれの情報処理に含まれ

るので、すべての情報問題に係わっている。

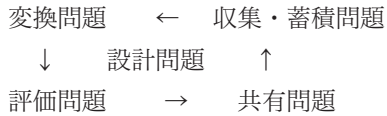


図2 ガバナンスの成立に関する情報問題

6.2 ガバナンスに関する社会情報学的課題

以上のことを踏まえて、現代的ガバナンスに関する社会情報学的課題を指摘しておこう。

まず第1に、情報の収集・蓄積問題と共有問題は、主に情報の伝達機能と保存機能に係わっており、情報技術の果たす役割が大きい。グローバル化と労働の流動化が進んだ現代社会では、企業組織・行政組織のいずれにとっても組織の目標は、外部の主体（組織・個人）を含む多様な主体との協働的ないし競争的な関係をつうじて達成されるので、組織の内部と外部の境界はもはや明確ではない。それだけに、外部から集められた情報が組織の内部で蓄積・加工されつつ再び外部へ広がっていく情報的プロセスが重要になる。

そうした情報の伝達機能や保存機能の向上に期待されているのが、ビッグデータやオープンデータなどの情報通信技術である。Web2.0やクラウド・コンピューティングの段階に入って、分散型の情報処理と集中型の情報処理が並存する状況になっているが、このような情報処理が現代的ガバナンスを成立させる技術的な条件といえる。例えば、オープンデータとして、政府・自治体・研究機関などが保有している大量の公共的データを広く社会に開放する動きが進んでおり、官民連携の推進や新ビジネスの創出が期待されている。ただ、情報は富と権力の源泉であり、今日の情報処理形態がどのような権力付置をもたらすのかは未知数である。現代の情報技術が現代的ガバメントに対してどのようなかたちで貢献しうるのか、そしてどのように貢献すべきかを検討することは社会情

報学的課題の一つである。

第2に、情報技術は5つの問題に関連しているとはいえ、情報の変換問題と評価問題になると、知の役割が大きくなる。というのも、例えば、貨幣ベースのリスク評価や業績評価を行うには数理的ないし確率論的なモデルに依拠しなければならないからである。

これまで見てきたように、現代的ガバナンスの形成に大きな影響をもたらしたのは、経済領域で確立されたガバナンスである。コーポレート・ガバナンスはもとより、内部統制、監査、アカウントビリティも、元来は会計上の仕組みであり、またバリュー・アット・リスクも、金融工学の応用として編み出されたものである。

現代の金融システムにおいては、リスク評価に基づいて損害可能性が算出され、「ハイリスク＝ハイリターン／ローリスク＝ローリターン」の原則のもとでリスクと貨幣が交換される。金融の世界では、貨幣そのものが商品交換の対象となり、全てのものが価格という数量的情報に還元される。コンピュータ技術の核心は、数字・文字・音声・映像を問わず、すべてを二進法的なデジタル信号に還元して処理する点にあるので、すべての商品特性を価格という数値情報に還元する貨幣は最古のデジタル技術ともいえる。そのため、数理的・確率論的なモデルが最も適用可能な金融の世界では、貨幣という最古のデジタル技術、最新のデジタル技術、そして確率論的な数理モデルが結びついて、早くからリスク評価やリスク移転・分散の技法が開発されてきた。そのリスク管理の技法が今や金融の世界を超えて、さまざまな社会領域に浸透してきているのである。

その際、数理的・確率論的なモデルに基づくリスク管理の技法がどれだけ社会的な応用可能性をもつのかは、モデルや理論のあり方に依存している。金融の世界ほどには、他の社会領域は数量化しえない。しかも、どのようなモデルや理論であれ、知は常に「相対的な無知」を伴っており、相

対的な無知はリスクを発生させる要因となる（正村，2015）。このことは，リスク管理を構成する知がそれに随伴する相対的な無知によって新たなリスクを生み出す可能性があることを示唆している。実際，リスク管理が最も進んだ金融の世界でも，2008年に世界金融危機が起こったが，その危機の一因は，金融工学が開発したリスク管理の仕組みにあった（正村，2014）。

したがって，ガバナンスに関する第2の社会情報学的課題は，変換・評価という情報処理過程で現れてくる数理的情報処理の可能性と限界，知と無知に着目しながら，情報技術と知の果たす役割を考察することにある。リスク管理や監査・評価の体制を築く際にどのような知が開発・動員され，それがどのような社会的効果を及ぼすのかを見極めなければならない。

そして，第3の社会情報学的課題は情報の設計問題に関連している。人間が自らの意志で自らの社会を創りあげてを「社会の自己組織化」と呼ぶならば，内部コントロールと外部コントロールを結合させた現代的ガバナンスは自己組織化の特殊な形態といえる。内部コントロールは，自己監視に基づく自己改善を促すようなフィードバックを働かせ，組織の自律性を高めているが，外部コントロールは，そうした内部コントロールの働きを強制している。現代社会では，自己組織的な営みそれ自体が社会的＝人為的に創り出されているのである。

とはいえ，現代的ガバナンスが監査や評価に重きを置いている以上，組織にとってその自律性は十全な意味での自由を意味しない。監査や評価は，業績や成果に関する事後観察であるとはいえ，将来のあり方を方向づける規制作用を帯びている。しかも，監査や評価は必ず一定の基準やプログラムに基づいており，内部監査や自己評価の基準やプログラムは，外部監査や第三者評価のそれに同化していく傾向をもっている。今日ほど，監査や評価が組織的に行われている時代はないが，それ

だけにひとたび監査や評価の方法を誤ると，社会に対して破壊的な影響を及ぼすことになる。つまり，現代的ガバナンスは，さまざまな領域で監査や評価の仕組みを制度化することによって自己組織的機能を強化する反面，社会の自己破壊に繋がる危険性を孕んでいるのである。

したがって，監査や評価の基準やプログラムをどのように設計するかは，どのような組織や社会を構築するかという価値的な選択に係わっており，その選択の結果は情報処理の全ての段階に影響を与える。これまで見てきたように，経済の世界，金融の世界で確立されたガバナンスの仕組みが非経済的な社会領域にまで浸透してきており，その点からもガバナンス改革と新自由主義的改革の親和性を読み取ることができる。今では行政領域や教育領域でも，COSOフレームワークが確立された内部統制を導入する動きが始まっている。社会情報学がグッド・ガバナンスの構築に貢献しようとするならば，現代的ガバナンスがどのような設計思想に基づいているのか，そしてそれがどのような権力作用に基づいて実現されているのかという点にも目を向ける必要がある。

以上のように，現代的ガバナンスは，不確実性とリスクに充ちた現代社会のなかで内部コントロールと外部コントロール，貨幣と権力，そして情報通信技術といったさまざまな要素が組み合わさって成立している。社会情報学は，このような現代的ガバナンスを多角的な視点から考察していく必要がある。

参考文献

- Foucault, M. (2004) *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France. 1978-1979*, Gallimard/Seuil. (邦訳 慎改康之 (2008) 『生政治の誕生：コレージュ・ド・フランス講義1978-1979年度』筑摩書房)
- Goldsmith, S. and W.D., Eggers (2004) *Governing by network : the new shape of the*

- public sector*, Brookings Institution Press. (邦訳 城山英明, 奥村裕一, 高木聡一郎 (2006) 『ネットワークによるガバナンス: 公共セクターの新しいかたち』学陽書房)
- 毎熊浩一 (2001) 「NPMのパラドックス?」『年報行政研究』36, pp.177-96.
- 正村俊之 (2014) 『変貌する資本主義と現代社会——貨幣・神・情報』有斐閣
- (2014) 「シンポジウム報告: 震災三年目の社会情報学」『社会情報学』第3巻第3号, pp.70-75.
- 野田由美子 (2003) 『PFIの知識』日経文庫
- OECD (1997) *In Search of Results: Performance Management Practices*, OECD.
- Osborne, D. and T.Gaebler, (1992) *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, International Creative Management. (邦訳 野村隆・高地高司 (1995) 『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター)
- Power, M. (2007), *Organized uncertainty : designing a world of risk management*, Oxford University Press. (邦訳 堀口真司 (2011) 『リスクを管理する——不確実性の組織化』中央経済社)
- 山本清 (2013) 『アカウントビリティを考える——どうして「説明責任」になったのか』NTT出版

2015年総会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学 —リスク・監査・アカウンタビリティ」・論文

現代民主主義におけるガバナンスの課題

Issues of Governance in Contemporary Democracy

キーワード：

ガバナンス、ガバメント、民主主義、議会制民主主義、政治

keyword：

governance, government, democracy, parliamentary democracy, politics

日本大学 岩崎正洋

Nihon University Masahiro IWASAKI

要約

本稿は、学会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学—リスク・監査・アカウンタビリティ」において、コメンテーターとして発言した内容をふまえて、まとめたものである。本稿では、政治学の立場からガバナンスを考えるが、とりわけ、現代の民主主義におけるガバナンスを対象としている。政治学では、現代の民主主義において、どのようにガバナンスが機能するのかという問題が一つの論点となっている。もちろん、ガバナンスの研究が政治学の専売特許であるというつもりはないが、ガバナンスという言葉に含まれる「統治」という意味合いが政治学の主要なテーマであることを考慮すると、ガバナンスの社会情報学について考える際に、政治学の立場から議論に加わることは意義があると思われる。本稿では、「リスク」、「監査」、「アカウンタビリティ」という三つの点からガバナンスが機能しているのか否か、機能する際に何らかの問題があるとすれば、それは何かを検討していく。それによって、ガバナンスという一つのキーワードを通して、社会情報学と政治学との結節点が見えてくるように思われる。さらにいえば、社会情報学から政治学への知的貢献も見出し得ると思われるし、同様に、政治学から社会情報学への何らかの知的貢献も見出し得ると思われる。

Abstract

This paper aims to consider about the issues of governance in contemporary democracies. I presented several comments to three paper givers at the academic symposium on the “socio-informatics of governance.” I am here concerned with the key points of governance, that is, risk, inspection and accountability. Over the past few decades, a considerable number of studies about the “governance” have been conducted on the fields of the social science. Especially, academic concern with political and/or public governance has been growing for the last two decades. Traditionally, political science has dealt with the problem of governing. However, I do not emphasize that political science is a master science on the “governance.” The concept of governance also deals with the problem of governing. It is useful to join a discussion about the “socio-informatics of governance” from the view of political science. The critical question is how to explore the working of governance in democracies. In order to consider a relation between socio-informatics and political science, it is necessary to understand the definition of governance, approaches of governance, three key points about governance, and possibility of the “socio-informatics of governance.” The “socio-informatics of governance” will become a coupling device between socio-informatics and political science. It will offer a useful suggestion to consider the present situation of democracy.

1 政治学におけるガバナンス論

本稿は、2015年6月7日に中央大学駿河台記念館で開催された学会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学——リスク・監査・アカウンタビリティ」において、コメンテーターとして発言した内容をふまえて、まとめたものである。本稿では、政治学の立場からガバナンスを考えるが、とりわけ、現代の民主主義におけるガバナンスを対象としている⁽¹⁾。

政治学では、現代の民主主義において、どのようにガバナンスが機能するのかという問題が一つの論点となっている。政治学は、統治にかかわる問題を取り扱っており、ガバナンス (governance) という用語には、ガバメント (government) やガバン (govern) という用語のように、統治という意味が含まれている。現代民主主義においてガバナンスが機能しているか否かという問いかけは、とりもなおさず、現代民主主義における統治の問題を意味しており、「よく治まっている」のか否かが重要になる (曾根 2011)。「よく治まっている」ならば、ガバナンスが機能しており、「よく治まってい」ないならば、ガバナンスは機能していないということである。

20世紀の終わり頃から社会科学のさまざまな分野において、ガバナンスに関する議論がみられるようになった (岩崎・佐川・田中 2003; 岩崎 2005; 岩崎・田中 2006; 岩崎 2011)。その背景には、従来と異なる新しい現象が社会のさまざまな側面でみられるようになったことがある。新しい現象は、社会科学における既存の言葉ではなく、ガバナンスという言葉で表現されるのが適切であると考えられた。

ガバナンスは、一つの国家レベルでも、地方レベルでも、国際レベルでもみられたし、一つの企業の内部でもみられた。各レベルのガバナンスには違いがあるとしても、同時多発的に、20世紀の終わりから21世紀にかけて世界的にガバナン

スと表現するのが適切な現象がみられたのは間違いのないことである。

ここでは、ガバナンスの研究が政治学の専売特許であるというつもりはない。ただ、ガバナンスという言葉に含まれる「統治」という意味合いが政治学の主要なテーマであることや、国家や地方、国際社会などのように、政治学の対象においてガバナンスが広範にみられることを考慮すると、ガバナンスの社会情報学について考える際に、政治学の立場から議論に加わることは意義があると思われる。

本稿では、「リスク」、「監査」、「アカウンタビリティ」という三つの点からガバナンスが機能しているのか否か、機能する際に何らかの問題があるとするれば、それは何かを明らかにすることになる。それによって、ガバナンスという一つのキーワードを通して、社会情報学と政治学との結節点が見えてくるように思われる。さらにいえば、社会情報学から政治学への知的貢献も見出し得ると思われるし、同様に、政治学から社会情報学への何らかの知的貢献も見出し得ると思われる。

それによって、ガバナンス「と」社会情報学ではなくなる。単に二つの言葉を並べて「と」でつなぐのではなく、学際的な意味で、ガバナンス「の」社会情報学という一つの包括的かつ体系的なテーマが導出され、ガバナンスの多様性を浮き彫りにすることができるようになる。政治学の立場から社会情報学の議論に参加する意義は、その時点になってようやく明らかになるのだし、政治学の知見が社会情報学に対して何らかの示唆を与えることができるようになるであろう。

2 社会情報学と政治学とのかかわり

2.1 政治学における情報の意味

社会情報学と政治学とのかかわりを考えるには、まず、「情報」という言葉が一つの手がかりとなる。民主主義にせよ、ガバナンスにせよ、そ

ここでは、情報の流れが欠かせない⁽²⁾。民主主義においてもガバナンスにおいても、情報の公開性や透明性はもちろん、情報の流れが明白であることや、情報の流れの迅速さが重要となる。情報がスムーズに流れていくことも、民主主義やガバナンスが機能するには必要なことである。たとえば、決定の仕方がトップダウン型なのか、それともボトムアップ型なのかという違いは、情報の流れがどのようなものであるかを示している。

トップダウン型の決定においては、政治的エリートから大衆へと情報が流れていくことになる。この場合は、情報が上から下へと流れることになる。それに対して、ボトムアップ型の決定の仕方では、大衆から政治的エリートへと情報が流れていくことになり、下から上への情報の流れとなる。

情報の流れが一方的ではなく、双方向的なものであると考えると、両者の違いは、さらに大きくなる。トップダウン型の決定方式は、上で決定したことを下へと降ろすことにより、最初の情報の流れが上から下へと向けられる。次に、大衆が決定にしたがうことによってはじめて、下から上へと向かう情報の流れが生じる。その結果として、情報の流れが最初は上から下へ、次いで下から上へと向けられることになり、双方向的なものとなる。

ボトムアップ型の決定方式は、それとは逆に、大衆からの働きかけや世論が政治的エリートへと伝えられる過程が最初に下から上へと向けられる情報の流れとなる。政治的エリートがそれを受け、大衆の働きかけに応えたり、世論に与したり、何らかの政治的決定を行ったりすることが上から下へと向けられる情報の流れとなる。下から上へ、さらには、上から下へとつながっていくことで、双方向性がもたらされる。

この点は、大衆が政治的エリートを支持したり、政治的エリートが大衆の支持を獲得しようとしたりすることにみられる相互作用であり、議会制民

主主義のメカニズムを反映したものである。現代の民主主義が選挙を中心に据え、選挙で代表を選出し、議会での決定を重視しているのは、まさに民主主義が双方向的なものであることを意味している。

政治学の対象を拡大し、民主主義だけでなく、独裁国家に目を向けると、そこでも情報の流れは重要である。独裁者が大衆を支配するための情報の流れと、大衆が服従するための情報の流れは相補関係にあり、いずれかが欠けると、独裁国家での統治は成り立たない。独裁国家の情報の流れも、民主主義における情報の流れと同様に、双方向的なものである。独裁者に対する大衆の支持が本心からのものであるとしても、あるいは、抑圧されているがゆえに表面的な服従に過ぎないとしても、上から下、下から上への情報の流れがそこではみられる。

民主主義においても、情報の流れが滞ると、機能不全をもたらす可能性がある。政治における情報の流れは、イーストン (David Easton) やドイチュ (Karl W. Deutsch) によって論じられたように、いかなる国家においても必要不可欠なものとして理解されている (Easton 1965; Deutsch 1963)。

2.2 ガバナンスとネットワーク

さらに、情報の流れという点から話を進めると、「ネットワーク」も重要になる。ガバナンスの一つの特徴として、多様なアクターのネットワーク化を挙げることができる。たとえば、政府と民間企業との官民協同、政府とNPOとの協働、政府と国際機関やNGOなどとの協力関係など、政治のさまざまなレベルにおいて、さまざまなアクターが結びついている。単純化すれば、ガバナンスは、ある課題の解決に向けて、多様なアクターが別々に行動するのではなく、一緒に取り組んでいく様を示しており、その結果として、「よく治まっている」状態がもたらされるなら、ガバナ

スが効いていることになる。そのため、ガバナンスは、いかにアクター間のネットワーク化がなされているかという点も考慮に入れる必要がある。

現在、世界各国でみられる政治の動きのいくつかは、民主主義とのかかわりで捉えることができるし、同時に、ネットワークという表現で捉えることもできる。具体的にいえば、2010～2012年にかけて中東諸国でみられた「アラブの春」における人びとの反政府行動をはじめ、OWS (Occupy Wall Street) と呼ばれるような、2011年9月からみられたウォール街での抗議運動、2011年3月11日の東日本大震災後の日本でみられるようになった「反原発」をめぐるデモや、最近の安保法制をめぐるデモのような、国会前デモは、未組織の不特定多数の人びとが結びつくことにより、国家ないし政府といった既存の権力に対する抗議行動の表明となっている。

ここでは、人びとが特定の問題について反対を表明するために、さまざまなかたちで情報を入力し、ときには情報を共有し、情報を発信し、つながっている。これらの抗議行動はいずれも、情報のネットワークを形成するとともに、人と人とのネットワークを形成する。結果的に、人びとの直接的な抗議行動は、既存の議会制民主主義のメカニズムがもつ正統性を浸食する可能性を示すことになった。

従来、議会制民主主義は、有権者が自分たちの代表を選挙で選び、選ばれた代表が議会で決定を行い、そこでの決定が正統性をもつものとして、人びとにフィードバックしていくというメカニズムによって作動してきた。有権者の選択には正統性があり、代表には正統性があり、議会での決定には正統性があるものとされてきた。議会制民主主義は、一連の政治過程の各段階で正統性を付与する仕組みになっており、その結果として、民主主義の質や機能を担保してきた。

しかし、現在では、人びとが議会の外側で直接的に結びつき、ときには暴力的な手段を採り入れ

て国家や政府に対する抗議活動を行うようになった。その結果として、選挙と議会を中心とした議会制民主主義ではなく、議会の外側において、直接的な人びとの結びつきや行動による意思表示が日常化した。議会制民主主義から議会外民主主義への転換の兆しとして現状を捉えることもできないわけではない。

これまで述べてきたように、世界各国の政治においてネットワーク化がみられるようになり、ネットワークが現実政治に大きな影響を及ぼすようになったとしても、それが直ちに既存の議会制民主主義に取って代わることはない。一方では、議会制民主主義が存続し、他方で、議会外民主主義がネットワークによって動いていくというのが当面予想される現実的な政治の姿である。

2.3 ガバナンス研究の二つのアプローチ

ガバナンス研究において、これまでに蓄積されてきた先行研究には、大別すると、二つの代表的なアプローチが存在する。第一に挙げられるのは、国家中心アプローチであり、第二に、社会中心アプローチが挙げられる(西岡2006)。

国家中心アプローチは、国家や政府の存在を前提として、ガバナンスについて論じており、ガバナンスにおける国家ないし政府の果たす役割に焦点を向けている。国家は、「舵取り」(steering)を行う存在であり、他のアクターとは明確に異なる役割を果たしていると考えられる。ガバナンスという用語には、舵取りという意味があり、国家が「舵取り」役を果たすものとして位置づけられる。国家は、統治の中心に位置しており、国家と他のアクターとの関係は垂直的な関係となる。このような立場の代表的な論者としては、ピエレ(Jon Pierre)やピーターズ(B. Guy Peters)などの名前を挙げることができる(Pierre and Peters 2000)。

それに対して、社会中心アプローチは、さまざまなネットワークやパートナーシップのタイプに

みられる調整や自己統治に焦点を絞っており、主として政策ネットワークの役割に目を向けている (Pierre 2000)。国家は、中心的なアクターではなく、複数のアクターのうちの一つとして位置づけられている。国家は他のアクターと同格の存在でしかない。ガバナンスは、多様なアクターによる水平的な関係によって実現し、アクター間のネットワークが重要になる。社会中心アプローチの論者としては、ローズ (R. A. W. Rhodes), コーイマン (Jan Kooiman) などの名前が挙げられる (Rhodes 1997; Kooiman 1993)。それ以外にも、ヨーロッパの研究者たちがガバナンス研究のネットワークを構築しており、ドイツのマックス・プランク社会研究所や、オランダのエラスムス大学を中心とする「ガバナンス・クラブ」と称されるつながりなどもみられる。

国家中心アプローチに比べると、社会中心アプローチは、論点が多岐にわたっており、次々と新たな研究成果が発表されているように思われる。たとえば、ガバナンス・ネットワーク (governance network) という概念を中心に据えてガバナンスについて論じている研究者は、「第一世代」から「第二世代」へと移り変わってきた (Sørensen and Torfing 2007)。彼らは、第一世代の議論を引き継ぎつつも、新たに民主的ネットワーク・ガバナンス (democratic network governance) という概念を提起した。

彼らの議論においては、意識的に民主主義という概念が用いられるようになったようである。民主的ネットワーク・ガバナンスという概念は、民主主義とガバナンスという二つの概念が結びついたものである。従来、ガバナンスについて論じる際には、説明責任 (accountability), 応答性 (responsibility), 透明性 (transparency) などとの関連は考慮に入れられてきたが (Peters and Pierre 2000), 民主主義とガバナンスとのかかわりについては、あまり言及されてこなかった。しかし、民主的ネットワーク・ガバナンスという概

念の提起と、第二世代の議論の展開により、ガバナンス論は、民主主義にも関心を向けるようになった (Benz and Papadopoulos 2006)。

このような展開をみてくると、ガバナンスにおけるネットワークの重要性が明らかになる。ここでは、社会情報学と政治学とのかかわりを考える手がかりとして、情報という点に注目することから議論をはじめ、ネットワークの重要性に言及するに至ったが、この点は、次に注目する論点にも大きくかかわっている。すなわち、ガバナンスにおけるネットワークの重要性は、「リスク」、「監査」、「アカウンタビリティ」という三つの点からガバナンスを考える際の手がかりにもなる。

3 リスク・監査・アカウンタビリティ

3.1 リスクとガバナンス

今回のシンポジウムにおける新川達郎報告「政府部門のリスク・ガバナンスと社会情報学」では、既存のガバナンス研究とは異なる角度から「リスク・ガバナンス」について検討がなされた。従来は、まちづくりや環境問題などの政策とのかかわりでガバナンスについて論じられることが多かった。

リスク・ガバナンスの問題は、多様な自然災害に対する事前の取り組みという意味でも、また、現在の日本においてガバナンスについて考えるのに誰もが最もイメージしやすい喫緊の課題といえる。とりわけ、東日本大震災以後の日本では、大規模地震、津波、原子力発電所の事故など多くの被害に直面したことから、いつ発生するかわからない自然災害と、それにとまなう二次災害などに対する事前の防災に向けた取り組みが大きな課題となっている。そこで、リスク・ガバナンスが重要となるのは、これまで考えられてきたような、行政主導によるリスク・マネジメントの発想では、実際に大規模な自然災害が発生したときに対処し得ないからである。政府にのみ危機管理を任せていたのでは、危機への対応が現実的に困難である

ことも明白である。

リスク・ガバナンスは、さまざまなアクターが協働して防災や減災に向けた取り組みを行おうという考えであり、その実践をも意味しているが、もはや政府のみで防災や減災を行おうとすること自体が不可能であり、国と地方の政府間関係はもちろん、官民の協働が欠かせないことは明らかである。

これまで、政府の管轄する問題として、危機管理を捉えることには違和感がなかったと思われる。しかし、現在では、危機管理は、リスク・ガバナンスによって取り扱われるようになっていく。政府だけでなく、さまざまなアクターによるネットワークが存在し、危機管理がなされるようになった。ここでいう危機管理には、防災も減災も含まれるし、それ以外の多様な危機管理が含まれる。たとえば、人びとの日常生活における危機管理には、防犯も含まれる。従来のように、これらの危機管理が政府主導によるリスク・マネジメントのままであるならば、想定内のリスクしか対応できず、想定外のリスクへの対応は遅れをとる危険がある。

リスク・マネジメントではなく、リスク・ガバナンスの実現により、多様なアクター間のネットワークがつくられ、アクター同士の情報の共有や交換、さらに、ガバナンスを行う際の情報の流れを整えることは、今後のガバナンスを考えるのに有用な方向性を指し示すことになる。これまでに政治学が観察してきたガバナンスは、平時のガバナンスであったが、現時点において求められているのは、危機管理のためのガバナンスであるとともに、リスク発生時のガバナンスについての問題である。

3.2 監査

次に、吉田純報告「監視／監査と再帰性の上昇」では、ベック (Ulrich Beck) による自己破壊としての再帰性とギデنز (Anthony Giddens)

による自己反省としての再帰性という二つの再帰性の概念を出発点に位置づけた後、情報システムのリスク、監視とリスクの二重性などに関して論じている。ガバナンスとの関連でいえば、そこでの議論は、情報システムのガバナンスをどのように考えることができるのかという点について、監査ないし監視という言葉を用いながら検討したものである。

とりわけ、ガバナンスにおける監視は、モニタリングの必要性を指摘しており、この点は、ガバナンスにおける透明性の重要性につながっていく論点である。監査や監視という用語は、その言葉だけみると、ガバナンスとのかかわりが不明確である。しかし、ガバナンスにおいて、モニタリングが必要であるという論点は、これまでのガバナンスの議論において既に多くの論者が指摘したことであり、モニタリングによって、ガバナンスの透明性や、さらに、応答性も確認することができる。ガバナンスが機能しているか否かを判断するには、モニタリングを欠くことはできない。透明性の程度が低いとか、応答性の程度が低い場合には、ガバナンスが機能していないという評価になるし、透明性や応答性の程度が高い場合には、ガバナンスが機能しているという評価につながる。

さらにいえば、このような議論からは、監視社会においてガバナンスは可能なのかという問いかけを導き出すことができる。たとえば、東京都杉並区の住民基本台帳ネットワークへの対応を例に挙げることで、監視社会のガバナンスについて考えることができる。

また、システム監査の制度として言及されているが、経済（経営）システムや法システムによる情報システムの監査がネットワーク型のガバナンスの一つの形態として捉えることができるのかという点は、ガバナンスとネットワークとのかかわりを考える際の今後の議論の方向性に一定の示唆を与えるように思われる。

3.3 アカウンタビリティ

第三に、正村俊之報告「新公共管理後のガバナンスと情報問題」は、コーポレート・ガバナンスと新公共管理(NPM: New Public Management)とのかかわりを扱った報告であった。とりわけ、コーポレート・ガバナンスの構成要素として、①「本人(プリンシパル)／代理人(エージェント)」関係、②責任の応答性、③権力手段としての貨幣という三つ点が挙げられており、ガバナンスにおける責任の問題を浮き彫りにする。そのため、このような発想は、そのまま民主主義やガバナンスについて考えるのにも役立つ。

同報告では、コーポレート・ガバナンスと新公共管理(NPM)の類似性に言及し、三つの構成要素について説明している。新公共管理(NPM)の場合は、①政策を策定する行政機関が本人となり、サービス提供を行う民間企業が代理人という関係になる。②責任の応答性についてみると、行政機関がモニタリングを行い、民間企業がアカウンタビリティをもつ関係になる。③権力手段としての貨幣については、行政機関から民間企業に対して、業績連動支払いがなされる。

しかしながら、政治学の立場からすると、行政機関と民間企業との関係からのみガバナンスを考えるのは不十分である。そこでの関係は、あくまで「行政」の側面に限定されたものである。政治家と有権者との関係を照射する「政治」の側面にも目を向けなければ、民主主義におけるガバナンスを考えることにはならない。したがって、有権者が本人で、政治家が代理人という関係において、有権者は選挙の際の投票によって政治家に対する責任を問い、政治家は選挙の際の支持の有無により、結果的に責任をとることになる。三点目の権力手段としての貨幣については、有権者が納税し、政治家は歳費を受け取ると解釈するのがいいか、あるいは、有権者が政治家に政治献金を行うとか、政治家による公共事業の誘致などの形態という理解がいいのか議論が分かれるとしても、権力手段

としての貨幣が意味する点を政治にあてはめて理解することは可能である。

ただし、業績連動支払いに関しては、政治と経済とが性格を大きく異にするため、適用が難しい。たとえば、経済の領域では、業績の上がるが目に見えるかたちで満足度を高める。民間企業の経営状態が良いのは、企業内での努力があるとはいえ、顧客の満足度が高いことを意味するし、株主の満足度を高めることにつながる。それに対して、政治において、ポピュリスト的な政策を訴えたり、ナショナリスティックな発言をしたりすることで支持が集まる政治家をどのように考えるべきなのかは難しい。この場合に、支持率が高いのは有権者の満足度が高いからであり、業績が高いことを意味していると捉えることは適切ではない。政治家に対する支持が高いことは必ずしも優れた業績を上げているとは限らないのであり⁽³⁾、この点に政治と経済との性格の違いがみられる。

この点は、さらに、政治における責任の問題や、正統性(legitimacy)の問題にも関連する。政治家は、選挙において、有権者によって政治責任を問われる。政治家が選挙で選ばれることは責任がともなうのであり、角度を変えると、政治家を選ぶ側の有権者にも責任がある。また、議院内閣制においては、議会で内閣を選出するため、内閣が議会に責任を負うし、議会は内閣に対して不信任決議を行うことができる仕組みとなっており、責任を追及できるようになっている。選挙で政治家が議会に選出されるのも、議会で内閣が選出されるのも、いずれも正統性が付与される場面であり、責任がともなうのは正統性があるからであり、それだからこそ、選挙のように、責任が問われる機会が用意されているのである。このようなかたちで、議会制民主主義においては、責任を問うメカニズムと、正統性を付与するメカニズムとが併存しているのである。

4 ガバナンスの社会情報学へ向けて

これまで述べてきたことから明らかなように、社会情報学において取り扱われている論点のいくつかは、これまで政治学において論じられてきたことでもあり、政治学の考えてきたことと重なり合っているように思われる。とりわけ、現代の民主主義において、いかにガバナンスが機能するかという問いかけは、社会情報学と政治学とがコラボレーションするのに最適なテーマの一つである。

民主主義の現実が議会制民主主義と議会外民主主義とに分かれ、両者が分離したまま作動しているようにみえる状態は、一朝一夕に解消され得ることではない。いずれか一方が他方を駆逐するとはいえないとしても、両者が歩み寄りというのも容易なことではないように思われる。それだからこそ、かつてのように、議会制民主主義が機能していたときとは異なり、今日では、議会制民主主義が危機を迎えているとか、議会制民主主義の機能不全が叫ばれるようになってきているのである。

今や議会外民主主義の存在を無視して民主主義を論じることはできない。議会外民主主義を理解するために有用な概念は、「情報」であり、「ネットワーク」である。そう考えると、本稿で論じたように、ガバナンス「の」社会情報学は、民主主義のこれからを考えるのに何らかの示唆を与えることができるかもしれない。

民主主義の現在は、これまでの政治学が前提としてきたような状態ではなく、新たな局面を迎えているかのようにもみえる。従来、政治学だけが民主主義を考えてきたわけではないし、この先においても、政治学だけが民主主義を解明しようとするわけではない。現実が大きく変化しているときには、現実を研究対象とする学問の側も変化することになる。この点は、20世紀の終わり頃にみられた「IT革命」によって、既存の学問の多くが影響を受け、研究対象も研究内容も劇的に変

化したことを思い出せば、明らかである。

現在、民主主義がこれまでとは変わってきている。もちろん、政治学は、目の前にある民主主義の変化を説明しようとしている。しかし、変化を捉える主要な概念が「情報」や「ネットワーク」などのように、政治学の古典的なものではなく、他の学問分野における中心的な概念である場合には、これまで以上に学際的なかたちで、変化に向き合い、変化を捉えようとしなければならない。まさに、ガバナンス「の」社会情報学は、社会情報学と政治学との結節点となり、民主主義の現在を捉えるために有用な手がかりを与えることになるのではないだろうか。

注

- (1) 本稿では、「民主主義」という用語を、民主主義国家や民主主義的な政治体制という意味で使用する。そのため、本稿では、「民主主義」という用語が価値や信条などを意味するものではないことを予め明らかにしておく必要があるだろう。
- (2) この点に関しては、「e デモクラシー」や「e ガバナンス」などのように、ICTと政治とのかかわりについての議論もあるが、本稿では特に言及することはしない。この点については、たとえば、以下を参照されたい(岩崎 2004; 岩崎 2009)。
- (3) 政治家の行う決定が後世の人びとによって評価されるというのは、一つの見方であるとしても、それがすべての決定にあてはまるとは限らない。政治家が折々の世論の動きに目を向けたり、耳を傾けたりすることは、議会制民主主義が機能するには不可欠なことだといえる。

参考文献

- 岩崎正洋編 (2004) 『e デモクラシー』日本経済評論社。

- 岩崎正洋編 (2005) 『ガバナンスの課題』 東海大学出版会.
- 岩崎正洋 (2009) 『e デモクラシーと電子投票』 日本経済評論社.
- 岩崎正洋編 (2011) 『ガバナンス論の現在：国家をめぐる公共性と民主主義』 勁草書房.
- 岩崎正洋 (2015) 『比較政治学入門』 勁草書房.
- 岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編 (2003) 『政策とガバナンス』 東海大学出版会.
- 岩崎正洋・田中信弘編 (2005) 『公私領域のガバナンス』 東海大学出版会.
- 曾根泰教 (2011) 「ガバナンス論：新展開の方向性」 岩崎正洋編 『ガバナンス論の現在：国家をめぐる公共性と民主主義』 勁草書房, pp. 19-33.
- 新川達郎編 (2011) 『公的ガバナンスの動態研究：政府の作動様式の変容』 ミネルヴァ書房.
- 新川達郎 「公的ガバナンス論の展開と課題」 岩崎正洋編 『ガバナンス論の現在：国家をめぐる公共性と民主主義』 勁草書房, pp. 35-55.
- 西岡晋 (2006) 「パブリック・ガバナンス論の系譜」 岩崎正洋・田中信弘編 『公私領域のガバナンス』 東海大学出版会, pp. 1-31.
- 西岡晋 (2012) 「ピーターズ&ピーレのガバナンス論」 岩崎正洋編 『政策過程の理論分析』 三和書籍, pp. 63-80.
- 山崎望・山本圭編 (2015) 『ポスト代表制の政治学：デモクラシーの危機に抗して』 ナカニシヤ出版.
- Benz, A. and Y. Papadopoulos (eds.) (2006) *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*, Routledge.
- Bevir, M. (ed.) (2007) *Public Governance*, Vol. 1, Sage.
- Bevir, M. (ed.) (2011) *The Sage Handbook of Governance*, Sage.
- Deutsch, K. W. (1963) *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press. 伊藤重行・佐藤敬三・高山巖・谷藤悦史・藪野祐三訳 (1986) 『サイバネティクスの政治理論』 早稲田大学出版部.
- Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall. 岡村忠夫訳 (1968) 『政治分析の基礎』 みすず書房.
- Kjær, A. M. (2004) *Governance*, Polity Press.
- Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage.
- Pierre, J. (ed.) (2000) *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Sørensen, E. and J. Torfing (eds.) (2007) *Theories and Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan.

2015年総会シンポジウム「ガバナンスの社会情報学 —リスク・監査・アカウンタビリティ」・論文

ガバニングとソサエタル・メディア：ソサエタル・ガ バナンスにおけるメディアのリエゾン機能

Governing and Societal Media: Liaison Functions of Media in Societal Governance

キーワード：

ソサエタル・ガバナンス, ガバニング, ソサエタル・メディア, メディアのリエゾン機能

keyword：

societal governance, governing, societal media , liaison functions of media

中央大学 高 橋 徹

Chuo University Toru TAKAHASHI

要 約

現代社会はローカルにもグローバルにも様々な問題に直面している。これらの問題に対して、多様なスキルや専門性をもつアクターが、多様なコミットメントの形態をとりながらボーダーレスな連携・協力関係を構築して取り組んでいる。その状況は、官／民のような社会領域の伝統的二元図式やローカル／グローバルといった空間的図式さえも陳腐化させつつある。本稿では、そうした現代的な社会構築の営みをソサエタル・ガバナンス概念によって描き出そうとした。「ソサエタル」という形容詞が示すのは、政治・経済・科学・法・芸術のような社会的諸領域の自律性を前提としたうえでそれを包括するような社会秩序の地平である。様々な取り組みのボーダーレス化が進む現代では、そのような社会的地平は、ローカル／グローバルのような空間的諸水準をも包括する世界社会として立ち現われる。本稿では、ソサエタル・ガバナンスの取り組みをアドヴォカシー、資源調達、連携促進の三側面から支援するメディアのカテゴリーとして、ソサエタル・メディア概念を提起した。このメディアは、支援や連携を必要とするアクターたちを支援者や協力者たちと結びつけるリエゾンメディアとしての役割をもつ。それによってソサエタル・ガバナンスの取り組みが機動的に展開されるための条件が整えられる。本稿では、ガバナンスとメディアに関するこれらの概念を対概念として定式化し、それによってガバナンス論との邂逅によってもたらされる社会情報学の一つの視点を提案したい。

Abstract

Locally and globally, our society is faced with various problems. Actors with a variety of skills and expertise are tackling these problems. They are also organizing borderless collaborations and cooperation. This situation has been undermining the importance of the traditional binary distinction government/ civil society as well as the spatial distinction such as local/ global. This paper uses a concept of "societal governance" to describe the characteristics of governing in the recent situation. The adjective "societal" means a horizon of social order, which encompasses various functional domains such as politics, economy, science, law and the arts. Moreover, this paper proposes a new media category "societal media" which help efforts in societal governance in three aspects: advocacy, resource procurement, facilitating collaborations. Societal media have a role as liaison media that link actors to their supporters and collaborators. This paper formulates these two concepts as a pair-concept, thereby it proposes a new point of view of socio-infromatics which has been combining perspectives of social and information science. This proposal is a by-product of a socio-infromatics' encounter with governance theory.

1 はじめに

深刻な危機状況が社会に潜在する自己解決能力を引き出し、新たな地平を開かせる局面というものがあつた。この点についてまず思い起こされるのは、1995年の阪神淡路大震災がもたらした「ボランティア元年」、あるいは「ボランティア革命」とも呼ばれた状況である⁽¹⁾。社会情報学の観点からすれば、このとき、地域の人びとを繋ぐ役割を果たしたコミュニティFMの活動がまず思い起こされる事例の一つである。

2011年の東日本大震災の被災地においても様々な民間ベースの活動が展開されたことは記憶に新しいし、それはまた現在まで続く現在進行形の状況でもある。そうした動きの中でも、筆者が社会情報学の観点から注目したいのは、東日本大震災以降、ボランティアマッチングやクラウドファンディングのサイトが立ちあがり、これらのサイトを利用して様々な活動を展開することが以前よりも日常的な状況となったことである。大震災という巨大な問題状況に行政のみならず、多様な民間ベースの活動が力を合わせて取り組むという構図はガバナンスの問題視点からみてもきわめて重要なケースである。

政府の慢性的な財政赤字を背景として1980年代以降のパブリックセクターの弱体化とプライベートセクターの手法や活力の導入という、いわば公的領域と私的領域の構造変動に取り組んできたのがガバナンス論⁽²⁾であった。パブリックセクターの弱体化とプライベートセクターの活力に対する期待の高まりを背景とした民間ベースの活動の展開は、大震災という巨大な衝撃を待つまでもなく、現場レベルで漸進的に進行していた。阪神淡路大震災はそのような民間ベースの活動に対する社会意識に（そのような活動を率先して展開する動機づけにおいて、またそのような活動を「ボランティア」と呼んで社会的に意味づけることにおいて）大きなインパクトを与えたのである⁽³⁾。

東日本大震災では、民間ベースの活動をより組織的、ネットワーク的に展開するためのサポートにインターネットが活用された。先にふれたボランティアマッチング・サイトやクラウドファンディング・サイトがその例であるが、これによって実際に被災地に足を運ぼうと思った人びとがみずからの意欲や技能を活かしやすくなったばかりでなく、有意義な活動をしている様々な個人や団体に少額からでも募金をするといった形で支援するなどコミットメントの幅が広がった。

筆者が本稿においてガバナンス論と社会情報学の接点として着目したいのが、様々な問題に取り組む活動に対するメディアの貢献という側面である。以下、本稿の問題意識に即した形で筆者のガバナンス理解を示し（第2章）、次にガバナンスの発展に役立つメディアの役割について論じ（第3章）、最後に社会情報学の観点から本稿の議論がもつ含意について述べたい（第4章）。

2 現代社会におけるソサエタル・ガバナンス

2.1 ガバナンス論のスペクトラム

ガバナンス研究者の整理によれば、ガバナンス論の文献に現れるガバナンス概念には、大きく分けて二つの流れがある。一つめの流れは20世紀後半の社会環境に対する国家の適応を描こうとするものであり、もう一つの流れは様々なアクターの協力関係、とりわけそこにおける国家の役割を理論的に捉えようとするものである。後者のコンテキストに関していえば、さらに二つの視点を区別することができる。第一には、政治的な働きかけや政策目標の設定等による国家の「舵取り」能力に着目する視点（国家中心的state-centric視点）である。第二には、様々な公的、私的アクターの公式、非公式な協力関係に着目する視点（社会中心的society-centred視点）である。この視点において重要なのは、様々なアクターによるネットワークやパートナーシップの働きである（Pierre

1999; 西岡 2006 ; 小暮 2008 ; 岩崎 2011)。

後者の社会中心的視点をとる代表的な論者であるR・A・W・ローズは、政策ネットワークの自律性を重視する立場から次のように述べている。「〔政府が非政府のアクターに〕サービスの提供を引き継ぐということは、〔そうしたサービスに関わる〕決定が、契約によって形成された多数の組織からなる多様な政策ネットワークによってなされるということの意味する。政府は、このようなネットワークを直接的にコントロールすることはほとんどできない。〔したがって〕『ガバナンス』とは、たった一つの中心があるということではなく、多数の中心があるということの意味する。主権を有した権力というものは存在しない。なぜなら、ネットワークは大幅な自律性を備えているからである」(Rhodes 1997, p.109)。

従来の統治体制においては、公的な問題に対して取り組む中心的なアクターは地方自治体や政府のような公的機関であった。これらのアクターが現在でも主要なアクターの一角を占めることは否定しがたいとしても、ローズの視点からみれば、公的機関は多数のアクターの一部をなすものとして、その立場が大幅に相対化される。ローズにいわせれば、ガバナンスとは各種の公的課題に取り組む官民の諸アクターからなる「自己組織的、間組織的なネットワークのことである」ということになる (Rhodes 1997, p.53)。

2.2 J・コーイマンのガバナンス論

同様に社会中心的視点をとるJ・コーイマンは、

ガバナンスをすること、その社会的な営み(ガバナリングgoverning)を次のように定義している。「公的アクターであれ、私的アクターであれ、それらが社会的な問題の解決や新たな社会的機会を創出するために参加する相互作用はすべてガバナリングとみなすことができる」(Kooiman, 2003, p.4)。コーイマンは、ガバナリングが取り組む問題をしばしば「社会-政治的問題 (social-political problem)」と呼んでいる。これは、社会的な問題というものはしばしば政治的な問題でもあるからである。この場合の「政治的」というのは、議会において議題化されるような狭義のものばかりではなく、(社会学者にとってはなじみのフレーズだが)「個人的なものは政治的なもの」という場合の「政治的」という広義の意味合いも含まれている。私的な問題に個人が私的に取り組む場合とは異なり、社会-政治的問題が成立するためには人びとの注意・関心という社会的な希少資源を引きつけるような形で問題が議題化される必要がある。その意味でコーイマンがいう「社会-政治的問題」は社会的な構築物である。したがって、まず所与の「問題」があって、もっぱらそれを「解決」するためにガバナリングがなされる図式で考えられているわけではない。彼の枠組みでは、問題を定義したり、解決策を策定したりすることがいづれもガバナリングの一部をなす。コーイマンがいう「機会 (opportunities)」も同様にガバナリングにおいて思い描かれ、その創出に向けて取り組みがなされる (Kooiman, 2003, p.137-139)。

コーイマンは、社会-政治的問題の解決や社会的

【表1】J・コーイマンのガバナンス分析図式

現代社会の条件	ガバナリングの諸要素 (相互作用の意図的水準)	ガバナンスの諸様態 (相互作用の構造的水準)	ガバナリングの諸水準
多様性 ダイナミクス 複雑性	イメージ 手段 行為	自己ガバナンス コ・ガバナンス ヒエラルキー	ファーストオーダー セカンドオーダー メタ (サードオーダー)

Kooiman (2003:9) をもとに筆者作成

な機会の創出に取り組むガバニングの営みを構成する諸側面を記述するために体系的な分析図式を示している。【表1】は、それを簡略化して示したものである。コーイマンの体系的なガバナンス論は、ガバナンスの諸側面を記述する術語系として有用であり、またガバナンスの諸側面の中で本稿の議論がどこに焦点をあてているかを明らかにするうえでも有益である。そこでまずコーイマンによるガバナンスの分析図式を概観しておこう。

まずコーイマンが定式化する現代社会の条件について説明しておきたい。彼は、現代ガバナンス(modern governance)が営まれる現代社会のあり方を三つのキーワードで説明している⁽⁴⁾。第一にそれは個人の個性から文化の多様性に至るまでの多様性(diversity)である。ガバナンスの現場においてこれは、ガバナンスの状況そのものの多様性、そしてガバナンスに取り組むアクターの多様性となって現れる。第二のキーワードは、ダイナミクス(dynamics)である。これは、行為における意図と構造の緊張関係に由来するものである。構造は、行為における諸可能性のセットを設定する。別のいい方をすれば、構造は行為に制約を加えて可能な選択肢を認識する枠組みとなるわけだが、このとき、行為の意図に照らしてそうした諸可能性のセットを踏襲するか、あるいは新たな可能性を模索して従来の枠組みを変更するかという選択に直面することになる。このように社会構造変動の契機をたえず孕んだ現代社会の特質を示すキーワードがダイナミクスである。三つ目のキーワードは複雑性(complexity)である。これは、社会的-政治的な諸問題や新たな機会の創出に取り組んでいるガバニングにおいて、多数の相互作用が様々な強度と形で同時に展開されているという状況を指すものである(Kooiman, 2003, p.17-19)。

「ガバニングの諸要素(elements of governing)」は、ガバニングの相互作用における意図的水準に位置する諸要素を整理したもので

ある。イメージ(image)はガバニングによって達成されるべきものとして思い描かれているもの、いわば目的である。手段(instrument)は目的の達成のために用いられるものであり、手段を用いて目的を達成しようとする行為(action)が行われるということである。

次に「ガバナンスの諸様態(modes of governance)」であるが、自己ガバナンス(self-governance)は、ある社会的な統一体(entities)が自らを治めるという様態を指す。コーイマンは、社会の一次過程(primary processes)(例えば、家庭における家族成員間の相互作用や病院における患者のケア、企業における製品の生産や販売、学校における指導といった基礎的な相互作用)に組み込まれた問題解決や機会創出の営みを指して自己ガバナンスと呼んでいる(Kooiman, 2003, p.21,93)。コ・ガバナンス(co-governance)は、アクターが問題解決や機会創出のための取り組みを、水平的な協力関係を組織化して行う様態を指す。ヒエラルキー(hierarchy)は、上から下に影響力が行使されるような関係で営まれるガバナンスの様態を指している(Kooiman, 2003, p.115-6)。

ガバニングの諸水準(governing orders)としてコーイマンは三つの水準を区別している。ファーストオーダー(first-order)の水準に位置するのは、日々の具体的な問題解決や機会創出の取り組みである。この水準において彼が着目するのが取り組みの過程であるのに対して、セカンドオーダー(second-order)の水準に位置づけられているのは、ガバニングの相互作用における構造的側面である。つまり、セカンドオーダー・ガバナンスとは、日々の取り組みを規定したり、方向づけたりする枠組みの構築・変更・廃止の水準に位置する取り組みにあたる⁽⁵⁾。サードオーダー(third-order)の水準に彼が位置づけるのは、ガバニングにおいて作用する規範である。規範は、ガバニングにおいて設定されている目的やその目

的を達成するために行われる具体的な実践を評価する際の判断基準となるものである。コーイマンは、このような規範的視点からの「ガバニングのガバニング (governing of governing)」をメタ・ガバナンスと呼んでいる (Kooiman, 2003, p.135,153-6,170-1)。

2.3 ソサエタル・ガバナンス

前節ではコーイマンによるガバナンスの体系的な分析図式について、その概略を説明した。コーイマンは、問題解決や機会創出の経験的な営みを記述する用語としてはガバニングという言葉を用いており、ガバナンスという用語はガバニングを記述するための理論的概念と位置づけている。ただ彼自身の用語法としては、「社会-政治的ガバナンス (social-political governance)」ないし「ソサエタル・ガバナンス (societal governance)」という表現を用いることが多い。前者の表現で「社会-政治的」という形容詞がついているのは、彼の構想する現代ガバナンスが、公的アクターと私的アクターの双方を包摂する営みだからである。「…現代社会におけるガバナンスは、あらゆる種類の社会政治的アクター（すなわち、公的および私的アクター）によるあらゆる種類の取り組みの混成体である」(Kooiman, 2003, p.1)。筆者の理解では、「ソサエタル」という形容詞は、社会的／政治的、公的／私的といった区別の両サイドを包括するような社会秩序水準を指し示すためのものである。

本稿ではこのようなコーイマンの視点を採り入れつつ、しかしそれとは異なる含意をもたせて「ソサエタル・ガバナンス」という言葉を用いることにしたい。日本語ではsocialという形容詞は、(例えば「ソーシャルメディア」のように)カタカナ表現の言葉としてもなじみがある。この形容詞をガバナンスについて用いた例(「ソーシャル・ガバナンス (social governance)」)もみられるが、行政／市民社会の二極図式、ないしは政府／市場

／市民社会の三極図式のもとで市民セクターに力点をおいている(神野・澤井 2004)。筆者としては、公／私、官／民、あるいは官／産／民といった二極ないし三極の軸を立ててある一つの側面・セクターの意義や役割を強調する狙いはない。例えば、「官から民へ」といった構図の議論はすでになされて久しい。むしろ、いずれのセクターに属するのであれ、多様なアクターが様々な課題に取り組む流動的で万華鏡のような様態を描き出す概念構成が求められるのではないかと考えている。日本語では「ソサエタル (societal)」という形容詞はなじみのない表現だが、「社会的」という意味をもちながらも既存のニュアンスがまわりついていないことから、以下に説明する包括的な概念設定には好適な表現であると考えられる。

本稿では「ソサエタル」という形容詞にもたせべき包括性を、コーイマンが考えたように公的／私的のような伝統的な二元図式にもとづく包括性ではなく、多機能性 (multi-functionality) という視点で捉えることにしたい。なぜなら、いまやガバニングの営みが内包する多様性は、社会的／政治的、公的／私的、官／民といった従来からの二元的な図式を陳腐化させているといってもよいからである。

官／民という二元図式を例にとれば、「民」の領域にはそれを一括りにしてしまうにはあまりに多様なアクターや社会領域ごとの独自性が存在している。復旧・復興をめざした震災後の被災地で経営者が傾けた事業継続への努力(それは単なる経済活動であるだけでなく、雇用の維持・創出という形で地域の復興をめざした社会事業としての意味をもつ)、科学研究者や法曹、芸術家によるその専門性や技芸を活かした貢献、宗教者による支援活動などが思い浮かべられる。これらの多様な貢献を「民」の一色でぬりつぶすのではなく、それぞれのカラーを包摂するような解像度をもった包括性をガバナンス概念にもたせることを提案したい⁽⁶⁾。

ガバニングが取り組む個別の課題に目を向けると、例えば地域住民による文化の継承活動や地球温暖化への国際的な取り組みを「ローカル・ガバナンス」、「グローバル・ガバナンス」といった空間的表象を用いて表現することもあるだろう。本稿で用いている「社会的^{ソサエタル}」という表現は、これらの社会的諸水準をいずれも包摂するものであるが、筆者が着目したいのはそれぞれの社会的諸水準の独立性よりも、実際のガバニングが示すボーダーレス性である。なぜなら、ガバニングがローカルな現場においてなされる場合でも、その活動を直接・間接に支援するネットワークは、地域・国家の境界を超えたボーダーレスなものとなりうるからである。例えば、貧困に苦しむ海外の子供たちの教育・医療支援に日本の一般市民や医師などの専門家が協力することはごく日常的な光景であるし、日本のある地域社会の取り組みに全国各地、あるいは海外からの支援者が関与することもめずらしくない。したがって、「ローカル・ガバナンス」や「グローバル・ガバナンス」といったガバナンスの空間的表現は、個別のケースを記述する際に便宜的な意味をもつことはあっても、理論的な意義は希薄になりつつある。

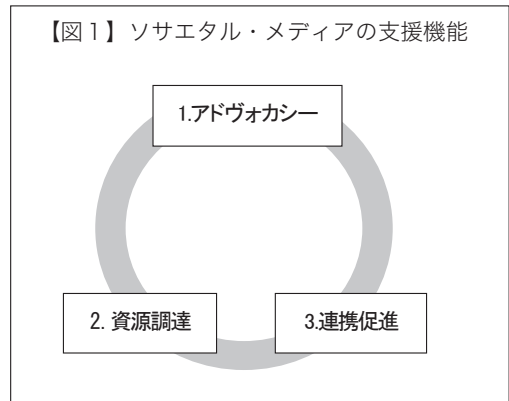
こうした現実をふまえれば、あらゆるボーダーレスなガバニングの取り組みを包摂し、ソサエタル・ガバナンスの舞台となる社会的地平を記述する社会概念が必要になる。本稿では、そのような包括的な社会概念として「世界社会 (world society)」⁽⁷⁾ という言葉を用いる。それをふまえていえば、無数のガバニングの取り組みからなるソサエタル・ガバナンスの総体は、(究極的には)世界社会の自己ガバナンスを構成していることになる。

3 ソサエタル・メディアと社会

3.1 ソサエタル・メディアの支援機能

ボーダーレスな「世界社会」化が進展する現代

社会におけるソサエタル・ガバナンスには、取り組む問題やアクター、またその連携のあり方が多様で流動的になればなるほど直面する課題もある。そうした課題の克服には、それを支援する仕組みが必要である。本稿において着目したいのは、そのような支援機能を果たすメディアの働きである。ここではそうしたメディアを、ソサエタル・ガバナンスを支援するメディアという意味で「ソサエタル・メディア (societal media)」と呼ぶことにしたい。



ソサエタル・メディアが果たす主要な支援機能を整理したのが【図1】である。ソサエタル・ガバナンスの課題の一つに、活動のターゲットとして取り組みたい問題や機会創出のイメージを共有されたアジェンダとして設定し、人びとに認知してもらふことがある。このような課題を解決するための働きを本稿では「アドヴォカシー」と呼ぶことにしたい。アドヴォカシーによって、ある事柄が社会的な課題として周知され、課題への取り組みが喚起される。新聞やテレビのようなマスメディアがこうした機能を果たす場合あれば、(例えば、twitterのような)いわゆるソーシャルメディアによる共有や拡散によって、こうした機能が果たされる場合もありうる。より特化した例として興味深いのは、イギリスのFixMyStreetのようなコミュニティの問題をレポートするプラットフォームサイトである⁽⁸⁾。FixMyStreetでは、道路の破損や落書き、不法投棄などを一般の市民が

報告する。報告された問題をFixMyStreetが自治体に伝達し、対応を求める。FixMyStreetはこうした形で、問題提起と問題対処の仲介役を果たしている。同様のサービスとして北米の各都市で利用されているSeeClickFixは、一部の都市でマスメディアのパートナーをもっている。例えば、ワシントンポスト紙は、市内の問題をレポートする独自サイトにSeeClickFixをウィジェットの形で組み込んで活用している。

第二の課題は、日々の活動(ファーストオーダーのガバニング)のために必要な資源(資金・物資・人材)を集めることである。このような課題の克服にあたってソサエタル・メディアが担うのは、当事者に協力を申し出る人びととの間の橋渡し役である(「資源調達」)。このような役割を果たすことに特化したソサエタル・メディアの事例として着目したいのが、日本でも特に東日本大震災以降発達しつつあるクラウドファンディング・サイトやボランティアマッチング・サイトである。

第三の課題は、個別のアクターでは十分になしえない取り組みを推進するために複数のアクターが水平的な連携関係(コ・ガバナンス)を構築することである。ソサエタル・メディアに期待されるのは、こうした連携関係を構築するために、アクター間の仲介機能を担うことである(「連携促進」)。この点で興味深い事例は、近年発達してきているオンライン・キャンペーン・プラットフォームである。例えば、Causesは個人・団体のキャンペーン・リーダーが同じく個人・団体の協力者を募るプラットフォームとして活用されている。キャンペーン・リーダーは、このプラットフォームを通して支持の誓約や請願への署名を集めたり、米国内法で税制上の優遇措置が受けられる非営利団体として認定されている団体であれば支持者から資金を調達したりすることができる。

以上の説明は、筆者が整理した三つの機能に即したもののだが、ソサエタル・メディアの具体的な例に則して考えると、ほとんどのものが三つの機

能のうちのいくつかを同時に果たしていることがわかる。例えば、コミュニティの問題をレポートするサイトは、問題のアドヴォカシーを担うと同時に問題提起をしたアクター(市民)と対応にあたるアクター(自治体)との間を橋渡ししている。クラウドファンディング・サイトの場合、アクターの資金調達を支援していると同時に、活動資金を募っているアクターとドナーという形で活動にコミットすることを選択したアクターとの間の橋渡しをしている。オンライン・キャンペーン・プラットフォームは、キャンペーン・リーダーが掲げている取り組み課題のアドヴォカシー、活動のための資源調達、アクター間の連携促進を同時に担っているといえる。【図1】において三つの機能を相互に関連するような形で示したのは、このように一つの機能を担うことが他の機能を同時に満たすことにも繋がりうるからである。

以上の説明からも明らかなように、ソサエタル・メディアは情報メディアであることをその重要な一側面としつつも、その一側面からでは捉えつくせない複合的な役割を果たしている。ソサエタル・メディアは、情報を媒介する情報メディアであると同時に、ソサエタル・ガバナンスに参加するアクター間の連携・協力関係を媒介するリエゾンメディアとしての機能を果たしている。この概念は、ソサエタル・ガバナンスの取り組みに対してメディアが果たしうる機能に着目したものであり、マスメディアやソーシャルメディアといった既存のメディア・カテゴリーに分類されてきたメディアもその働きに応じて(その限りで)ソサエタル・メディアと呼びうることになる。

3.2 ガバニングのエコシステム

J・F・ムーアは、企業が形成するビジネス・エコシステムについて次のように述べている。ビジネス・エコシステムにおいて企業は、「新しい製品をサポートしたり、顧客のニーズを満たしたり、ゆくゆくは次なるイノベーションを実現するため

に協力的かつ競争的に仕事をしている」(Moore, 1993, p.76)。これと同様のことは、ガバニングのアクターについてもいえるだろう。つまり、ガバニングのアクターは、自らの掲げる目的の達成に向けて協力的に、しかしときには競合しながら取り組みをおこなっている。こうした営みによって、新たな機会が社会の中で開かれるだろう、ということである。

ガバニングの営みにとって、それぞれに固有の制度的基盤をもつ政治や司法、企業活動や科学研究、教育などの諸機能領域は、社会的な環境をなしている。ガバニングはときに立法化のような政治的決定、司法判断、雇用の創出、科学的発見、教育による知識の普及といった環境領域の成果によって自らの活動の基盤を強化したり、目的の達成を容易にしたりすることができる。例えば、婚外子（非嫡出子）の立場にある人を支援することを目的としたガバニングにとって、嫡出子と非嫡出子の遺産相続に関する既存の法的規定を修正する立法措置が行われたり、既存の規定に違憲判決が出されたりした場合には、これがあてはまるだろう。むしろ、これとは逆の動きが政治や司法であった場合には、ガバニングにとっての環境条件は変わらないか、むしろ悪化する。

ソサエタル・メディアの支援を受けて社会の中で展開されるガバニングは、このように相互の協力・競合関係、また社会的環境との関係を形成しながら営まれている。ここではそのような秩序全体を指して、ガバニングのエコシステムと呼ぶことにしたい。

3.3 ソサエタル・メディアとメタ・ガバナンス

Causesというオンライン・キャンペーン・プラットフォームの名称が象徴的に示しているように、ガバニングにおいてアクターたちが追求するのはそれぞれの「大義 (cause)」、ないしは「共通善 (common good)」である。多くの場合、それらが互いに相反することはないと考えること

はできる。コーイマン的にいえば、社会の基本的な規範や法によってアクターたちの掲げる「大義」や「共通善」を共存可能な範囲に収めるようなメタ・ガバナンスが働くだろうからである。例えば、「検閲反対」というキャンペーンはソサエタル・メディアを介したアドヴォカシーによって共感を獲得し、人的・財政的資源を調達し、他のアクターとの連携・協力関係を形成することでできるであろう。これに対して、(ありそうもない例ではあるが)「検閲推進」というキャンペーンは人びとの支持をえられず、ガバニングのエコシステムにおいて、いわば淘汰圧にさらされることになるだろう。

アクターたちの「大義」や「共通善」が、価値観や認識、利益の多様性 (diversity) として社会に包摂されうる範囲で互いに衝突したり、摩擦を伴ったりすることはありうる。例えば、犯罪被害者の支援というアプローチと加害者の更正支援というアプローチの間には、(修復的司法の観点から両方を同時に追求する試みもあり、特にそうした取り組みにおいては) 感情的な摩擦がつきまとうだろう。あるいはまた、地域社会の魅力を高めるためにリゾート開発などの経済的開発を優先するのか、それとも動植物や森林などの自然保護を優先するのかといったアプローチの対立が生じる場合もあるだろう。そうした摩擦や対立の中で従来の規範意識や価値観が問われる場面もあるはずである。コーイマン的にいえば、ガバニングの実践を通して規範意識や価値観との間でダイナミクスが生じるということである。

4 ソサエタル・メディアと社会情報学

現代社会はローカルにもグローバルにも様々な問題に直面している。これらの問題に対して、多様なスキルや専門性をもつアクターが、多様なコミットメントの形態をとりながらボーダーレスな連携・協力関係を構築して取り組んでいる。本稿では、そうした現代的な社会構築の営みをソサエ

タル・ガバナンス概念によって描き出そうとした。また、ソサエタル・ガバナンスの取り組みを支援するメディアのカテゴリーとして、ソサエタル・メディア概念を提起した。

社会情報学は、いわば楕円のように二つの焦点をもっている。すなわち、「社会」と「情報」である。この二つの焦点は、「社会的コンテキストにおける情報（またそれを伝えるメディア）の働き」に着目することで、一つの社会情報学の問題視角に統合することができる。本稿においてJ・コーイマンの視点と術語系をふまえて提案したソサエタル・ガバナンス概念とソサエタル・メディア概念は、社会情報学のこの二つの焦点にそれぞれ位置する対概念をなしている。両者の視点を重ね合わせることで、「社会の中のメディア」についての一つの立体的な問題構成が浮かびあがってくるはずである。

多様な社会情報学の研究の中には、地域社会が直面する諸課題に取り組み、地域社会が内包する諸可能性を掘り起こす試みが数多く含まれている。本稿では、情熱とディティールにあふれた社会情報学の研究に学ぶ一方で、ガバナンス論の蓄積にも学ぶことで、そうした社会情報学の研究実践を学術的な角度からのガバニングへの貢献と位置づけられるような包括的な枠組みを構想したいと考えた。社会情報学とガバナンス論が邂逅することでどのような化学反応が生じるのか。本稿は、筆者なりの関心からその一端を示したにすぎない。

注

- (1) それと同時に、ボランティアの力を活かす制度や仕組みの面で多くの課題があることも明らかになった。例えば、本間・出口(1995) 参照。
- (2) より正確に言えば、公的ガバナンス(public governance) 論である。以下、「ガバナンス論」と述べる際には、特に断りを入れない限り公的ガバナンス論を指す。
- (3) この点で唆に富むハツ塚・矢守(1999) 参照。
- (4) この点については、Kooiman(1993) も詳しい。
- (5) コーイマンは、そのような構造のことを「制度(institutions)」と呼んでいるが、これにはローカルコミュニティにおける官民共同の枠組みから政治経済的諸問題を処理する国際レジームのようなものまで幅広く含意されている(Kooiman, 2003, p.156)。
- (6) このような筆者のガバナンス理解、および次章で論じるソサエタル・メディア概念の提案は、Takahashi(2015)で行った議論をもとにしている。
- (7) これはコーイマン風に言えば、(ガバニングにあたるか否かを問わず)すべての相互作用を包摂する包括的な全体ということになるだろう。社会学では、N・ルーマンがあらゆるコミュニケーションを包括する全体としてこの言葉を用いている(Luhmann 1984:557=1995:746)。国際関係論(IR)の文脈では、H・ブルの定式化がよく知られている。ブルは「世界社会」を人間の間の相互作用の全体であるだけでなく、共通のルールや制度の基盤となるような共通の利益や価値観を含むものとして理解している(Bull 1995:269= 2000:334)。本稿では、ブルが述べるような共通の利益や価値観を世界社会概念の内包として仮定することはしない。例えば、欧米的な価値観にもとづく社会改革の推進者と欧米的な価値観を否定し、伝統的な価値観にもとづく社会改革の推進者との対立が存在していること否定しがたいからである。
- (8) 同様のサイトは日本を含むアジア・オセアニア、ヨーロッパ、南米と世界の各地域で立ちあげられている。

参考文献

- Bull, H. (1995) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics 2nd edition*, New York : Columbia University Press. (=2000, 白杵英一訳『国際社会論：アナキカル・ソサイエティ』岩波書店)
- 本間正明・出口正之編著 (1996) 『ボランティア革命：大震災での経験を市民活動へ』東洋経済新社.
- 岩崎正洋 (2011) 「ガバナンス研究の現在」岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性を民主主義』勁草書房, pp.3-15.
- 神野直彦・澤井安男編著 (2004) 『ソーシャル・ガバナンス：新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新社
- 小暮健太郎 (2008) 「ガバナンス論の系譜」『杏林社会科学研究』24 (3), pp.47-71.
- Kooiman, J. (1993) Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, Jan Kooiman ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage, pp.35-48.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.
- Luhmann, N. (1984) *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (=1993/1995, 佐藤勉監訳『社会システム理論 (上・下)』恒星社厚生閣)
- Moore, J.F. (1993) Predators and Prey: A New Ecology of Competition. *Harvard Business Review*, May-June, pp.75-86.
- 西岡晋 (2006) 「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会, pp.1-31.
- Pierre, J. (2000) “Introduction: Understanding Governance”, in: J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Takahashi, T. (2015) Political Crisis and Societal Governance: How Media Can be ‘Societal Media’?. *Journal of Sociocybernetics*, 13 (2), pp.84-92.
- 八ッ塚一郎・矢守克也 (1999) 「阪神大震災における既成組織のボランティア活動：日本社会とボランティアの変容」, 『実験社会心理学研究』37 (2), pp.177-194.

社会情報学会・日本テレワーク学会連携企画「テレワークで変わるか？ 雇用と経済 ～テレワークの経済効果，経済成長と雇用に与える影響」

島根大学 野田 哲夫

Shimane University Tetsuo NODA

1 日本テレワーク学会との連携企画

日本テレワーク学会との連携企画「テレワークで変わるか？雇用と経済～テレワークの経済効果、経済成長と雇用に与える影響」が、2015年11月7日（土）、立教大学池袋キャンパスにて開催されました。第一部では特別講演として総務省情報流通高度化推進室長・吉田宏平氏に政策担当者の立場から「地方創生に向けて～ふるさとテレワーク事業の紹介～」をテーマに、また株式会社クラウドワークスエンタープライズDiv.ディレクション部・塚本鋭部長に企業者の立場から「クラウドソーシングをめぐる市場環境」をテーマにそれぞれご講演をいただき、社会情報学会を代表して東京大学大学院情報学環交流研究員・高木聡一郎氏（現・国際大学GLOCOM）、日本テレワーク学会を代表して帝京大学知的財産センター副センター長・中西穂高教授がコメントを行い、第二部では参加者全体で討論会を行うという形で進められました。企画には両学会の研究者や企業関係者など20数名が参加し、討論会では最後まで活発な議論が繰り広げられました。それぞれの特別講演とコメントを要約して、また討論会での議論の内容を簡単にご紹介いたします。（以下、敬称略）

2 第一部 特別講演とコメント

2.1 「地方創生に向けて～ふるさとテレワーク事業の紹介～」(吉田宏平)

ICTを活用して時間や場にとらわれないテレワークは、社会、企業、就業者にメリットがあり日本の人口減少や女性の活躍推進・高齢化社会に効果が期待されているが、テレワークに適した仕事がない等の理由で普及が進まない。一方で、トヨタ、リクルート、資生堂などトップ企業では積極的にテレワークの導入を進めているほか、経団連、同友会の提言もテレワークが取り上げられるようになった。政府も数値目標を定めて普及を促進し、総務省で自ら率先して導入している。平成26年末「まち・ひと・しごと創生」ビジョンが閣議決定された。このビジョンでもICTを使った働き方の促進や「ふるさとテレワーク」について言及されている。長野県塩尻や京都府京丹後では、具体的な実証が始まっているほか、本年度からはテレワーク推進のための官民連携として「テレワーク月間」も開催されている。

2.2 「クラウドソーシングをめぐる市場環境」(塚本鋭)

クラウドワークスは2011年の創業後、数々の賞や高い評価を得、2014年末にはマザーズに上場した。クラウドソーシングは、ネットワークを通じ仕事を受発注する仕組みだが、2000万円を超える年収を得る人や、シニアでもクラウドワークスだけでの年収が100万円を超える人も出始めるなど、クラウドソーシングによって企業経営と働き方が変わり始めており、シェアリングエコノミーとして社会への影響は拡大を続けている。そ

これは企業だけではなく、岐阜や南相馬を初め地域にも広がり始め、人々に新たな人生観をもたらしている。クラウドソーシングのこれからと課題としては、このように人々の仕事の概念を根底から覆し始めたクラウドソーシングだが、ワーカーには仕事、教育、保障の3つの支援が必要である。ふるさとテレワークでは横須賀で教育にチャレンジしているほか、マイクロソフト、ライフネット生命、さらにはジェフ・ハウ氏との連携を通じて、“働く”を通して、人々に笑顔をもたらすべく努力している。

2.3 コメント（高木聡一郎）

今回の議論に対して興味深い点は、ミクロ的にはテレワークが企業、労働者に対してどのようなインセンティブをもたらすのか、フリーランスにたいしてはどうかという点にあり、マクロ的には、現在の603億円の市場に対する外部性、すなわち子育てや地域社会への可能性にある。

2.4 コメント（中西穂高）

テレワークの経済効果としては、仕事のフレキシビリティを高めることによる労働生産性向上効果、オフィススペースの有効活用などによる資本生産性向上効果、計測は難しいが仕事の進め方の技術革新に伴う全要素生産性（TFP）向上効果が考えられる。立地政策においては、これまでの企業を地方に誘致するという考えが行き詰まり、地域資源を活用する内発型の政策が行われるようになった。テレワークについても、ふるさとテレワークのように、都市部から誘致するパターンだけでなく、地域リソースを活用する内発型のパターンもある。

3 第二部 コラボ企画 討論会

3.1 「ふるさとテレワーク」の未来を問い直す

第二部では特別講演者とコメンテータも交えて

参加者全体での討論会を行いました。

まず「ふるさとテレワーク」がテーマとして取り上げられ、ICT化の進展やグローバル化が地方の仕事を奪うのではないかと、これに対して「ふるさとテレワーク」は対抗できる手段となりうるのかを巡って具体的な事例も交えながら議論が進み、中西教授のコメントにあった誘致型から内発型へという視点で地域資源をどう活かすかという観点があげられました。特に山形県白濁町やいわきテレワークセンターでの事例は、それまでの企業の下請けであった「受注者」の立場から、自らが「発注者」になることによって地方に不足する人材を活用する、さらにインドや中国もふくめて発注するという、まさにグローバル化に対応した構造になっていることの大切さが指摘されました。

3.2 テレワーク・クラウドソーシングによって若者の未来はどう変わるか？

続いて、テレワーク、さらにクラウドソーシングは労働市場の流動性をますます高める可能性があり、これが若者の労働にどのような影響を与えるのかを巡って議論が進みました。特にクラウドソーシングは若者が持っているスキルを換えていく可能性があり、教育機関でも重要な意味を持つこと、そしてここでも発注者となってみることが能力の向上につながるなどが指摘されました。

4 おわりに

今回は日本テレワーク学会との初の連携企画であり、テーマに関して特別講演者やコメンテータ、両学会の研究者による具体例も交えた非常に有意義な議論が行われました。一方で、テレワークに関しての統計情報が不足しており、経済効果の測定と併せて定量分析の課題が残されていることも指摘され、研究課題も明らかになった点でも意義のある企画であったと考えられます。

社会情報学会 「社会情報学」 投稿要綱

(目的)

第1 本学会誌は、社会情報学にかかわる諸問題の研究および応用を促進し、社会情報学の確立と発展に寄与するため、独創的な成果を公表することをその主たる目的とする。

(投稿者の資格)

第2 和文誌の投稿者は、単著の場合は学会員に限る。共著の場合は、すべての著者が学会員でなければならない。

(投稿原稿)

第3 投稿原稿については、以下の通りとする。

- (1) 投稿原稿の種類は、原著論文、研究、展望・ノートとする。
- (2) 投稿原稿は、オンラインにより、投稿申込書の他に、原本ファイルと、著者情報を除いた査読用原稿ファイルの合計2ファイルを提出する。
- (3) 投稿原稿作成にあたっては、社会情報学会「社会情報学」執筆要領に従うこと。原著論文以外の原稿についても、その記述方式は、原則として執筆要領に準ずるものとする。
- (4) 投稿原稿は、本会の主催、共催するシンポジウム、講演会、研究会、分科会等で公表したものが望ましい。
- (5) すでに、他学会等に投稿したものを投稿してはならない。当学会に投稿した投稿原稿は、不採択の場合を除き、他学会等へ投稿してはならない。

(投稿手続き)

第4 投稿希望者は、本学会ホームページ上の「投稿申込書」に必要事項を記入の上、申し込

む。なお、投稿に関しては、[学会誌編集委員会]宛とする。

オンラインによる投稿先：

本学会ホームページ上に掲載

(投稿原稿の受付)

第5 原稿は随時、投稿できる。学会誌編集委員会に到着した原稿は、受付が行われた後、査読の手続きがとられる。ただし、投稿原稿の記述方式が執筆要領を逸脱している場合は、投稿原稿を受け付けない。

(投稿原稿の審査)

第6 投稿原稿の審査については、以下の通りとする。

- (1) 原著論文と研究は、複数の査読者によって審査される。審査は投稿原稿受付後、可及的速やかに行うものとする。審査の結果、投稿原稿の内容修正を著者に要請することがある。その場合、再提出の期限は原則として1カ月以内とする。
- (2) 展望・ノートは、学会誌編集委員会が閲読し、必要に応じて著者に修正を求めた上で、学会誌編集委員会で採否を決定する。

(投稿原稿の掲載)

第7 投稿原稿の掲載については、以下の通りとする。

- (1) 投稿原稿の掲載は、学会誌編集委員会が決定する。
- (2) 投稿原稿の受付日は、学会誌編集委員会が当該投稿原稿を受け付けた日とする。また、受理日は、学会誌編集委員会が当該投稿原稿の採択を決定した日とする。

(受理された投稿原稿の版下の作成)

第8 投稿者は、受理された投稿原稿について、所定の書式にて版下を作成し、提出するものとする。

(受理された投稿原稿の校正)

第9 受理された投稿原稿の著者による校正は和文誌については初校のみとし、英文誌については2回校正とする。なお、訂正範囲は原稿と異なる字句の訂正のみに限定される。

(原著論文等の別刷り)

第10 原著論文等の別刷り(50部単位)は、著者の希望により作成する。その料金は、実費とする。なお、別刷り料金の請求は、学会誌編集委員会の依頼により学会事務局が行う。

(著作権)

第11 著作権については、以下の通りとする。

(1) 掲載された原著論文等の著作権は、原則として本学会に帰属する。特別な事情により本学会に帰属することが困難な場合には、申し出により著者と本学会との間で協議の上、措置する。

(2) 著作権に関し問題が発生した場合は、著者の責任において処理する。

(3) 著作者人格権は、著者に帰属する。著者が、自分の原著論文等を複製、転載などの形で利用することは自由である。転載の場合、

著者は、その旨本学会に書面をもって通知し、掲載先には出典を明記すること。

(要綱の運用)

第12 この要綱に定めのない事項については、学会誌編集委員会の所掌事項に属することに関しては、学会誌編集委員会が決するものとする。

(要綱の改正)

第13 この要綱の改正は、学会誌編集委員会の議を経て、学会誌編集委員長が行う。

付 則

この要綱は、2012年4月1日より実施する。

付 則

この要綱(改正)は、2014年4月1日に遡及して施行する。

付 則

この要綱(改正)は、2014年7月1日より施行する。

付 則

この要綱(改正)は、2014年9月1日より施行する。

付 則

この要綱(改正)は、2015年2月20日に遡及して施行する。

社会情報学会 「社会情報学」執筆要領

1. 原稿言語は和文とする。
2. 原稿の書式
 - (1) 原稿は横書きとする。
 - (2) 和文原稿では、新仮名遣いと常用漢字を用い、平易な口語体で記す。句読点として、。を用いる。
 - (3) 和文原稿では、刷り上がりイメージと同様のフォーマット（A4判、1行22文字×38行、2段組み、12ポイント）にて作成する。
3. 分量
 - (1) 原著論文、研究については、刷り上がり14ページ（20000字程度、ただし図、表、注、参考文献などを含む）以内とする。
 - (2) 展望・ノートについては7ページ（10000字程度、ただし図、表、注、参考文献などを含む）以内とする。
4. 原稿の体裁

投稿原稿のうち、原著論文、研究は、以下の体裁によるものとし、展望・ノートについては、以下に準ずるものとする。

 - (1) 原稿の一枚目には、原稿のタイトル、著者氏名、所属をいずれも日本語と英語で併記し、また、著者連絡先住所、電話番号、ファックス番号、電子メール・アドレスを記す。なお、原稿の一枚目は分量に含めない。
 - (2) 原稿の二枚目には、原稿のタイトル、要約ならびにキーワードを記述する。要約は原稿全体の内容をレビューしたもので、日本語600字、英語250ワード程度とする。また、キーワードは原稿全体の内容の特徴を表す用語のことであって、日本語、英語とも、その数は5つ程度とする。なお、原稿の二枚目は分量に含めない。
 - (3) 原稿の本文は三枚目から開始し、それを1ページとして、以下通し番号を付す。本文後の謝辞、注、参考文献、付録、図表をこの順に続ける。各項目の書き出しにあたっては用紙を改めること。なお、本文において著者が特定できる記述は避ける。
 - (4) 原稿本文は、序論（はじめに、など）、本論、結論（結び、など）の順に記述する。本論については、章、節、項の区別を明確にし、それぞれ「1」、「1.3」、「1.3.2」のように番号をつける。
 - (5) 人名は、原則として原語で表記する。ただし、広く知られているもの、また印字が困難なものについては、この限りではない。
5. 図・表（写真も含む）
 - (1) 図・表には、それぞれについて「図-1」、「表-1」のように通し番号をつけ、また表題をつける。
 - (2) 図・表は本文中の該当箇所に埋め込むことが望ましい。
 - (3) 図・表を本文中に埋め込むのが困難な場合は、本文中に挿入希望箇所を明記し、図・表は1ページに1個ずつ、挿入指定のあるページ番号を付けて描き、原稿の最後にまとめる。大きさの指定がある場合にはそれを明記する。
 - (4) 図・表の作成に使用した資料・文献は必ず明記する。
 - (5) 図・表は実際に印刷される大きさに配慮した内容・記述にする。
6. 注

注を使用する場合は、一連番号を参考箇所右肩に小さく（1）（2）と書き、本文末尾に注釈文をまとめる。
7. 参考文献
 - (1) 参考文献を適切に引用し、本研究の位置づけを明確にする。参考文献の引用は以下の

例にならい、著者の姓、発表年を書く。

例：鈴木（1986）は……，
伊藤（1986a）によれば……，
……が証明されている（鈴木・伊藤，
1985）。
Tanaka et al.（1983）は、……。

（2）本文中で参照した文献は、本文末尾に参考文献表としてまとめる。参考文献表は、著者のアルファベット順、年代順に記す。同一著者の同年代の文献は、引用順にa, b, c……を付して並べる。

例：鈴木一郎（1986a）「社会と情報」、『社会情報』1, pp.14-23.

鈴木一郎（1986b）『情報論』社会書房，
240p.

Winston, P.（1981）Social Planning
and Information, *Social Information
Science* 6, pp.116-125.

Yamada, S. et al.（1986）*Intelligent
Building*, Academic Press, New York,
445p.

山本太郎（1985）「社会情報に関する研究」，
『社会情報』2, pp.32-40.

山本太郎・鈴木一郎（1985）『社会情報学』
社会書房，270p.

（3）インターネット上に置かれた文献は、前各号に準拠すると共に、参考文献の記述は、

著者名、発行年、タイトル、URL、訪問日付の順に記述する。なおURLにはハイフネーションを用いない。また、その文献のハードコピーは著者の責任に置いて保管するものとする。

例：鈴木一郎（1996）「社会と情報」，
<<http://www.abc.ac.jp/Social/abc.html>>
Accessed 1997, April 29
Winston, P.（1981）Social Planning,
<<http://www.abc.edu/Social/abc.html>>
Accessed 1997, April 29

8. その他疑義のある場合は、通常広く認められている書式を使用する。

9. 要領の改正

この要領の改正は、学会誌編集委員会の議を経て、学会誌編集委員長が行う。

付 則

この要領は、2012年4月1日より実施する。

付 則

この要領（改正）は、2014年9月21日より施行する。

付 則

この要領（改正）は、2015年2月20日に遡及して施行する。

編集後記

社会情報学第4巻2号では、研究1本、総会シンポジウム論文5本を掲載しました。原稿を寄せて下さった方々に感謝申し上げます。会員の皆様からの積極的な論文投稿をお待ちしております。

(学会誌編集委員、第4巻2号編集長：松本早野香、森田均)

学会誌編集委員会

委員長 北村 順生 (新潟大学)
副委員長 遠藤 薫 (学習院大学)
副委員長 河又 貴洋 (長崎県立大学)
副委員長 櫻井成一郎 (英文誌主任, 明治学院大学)
伊藤 賢一 (群馬大学)
今田 寛典 (広島文化学園大学)
岩井 淳 (群馬大学)
大國 充彦 (札幌学院大学)
小笠原盛浩 (関西大学)
岡田 安功 (静岡大学)
岡田 勇 (論文受付・査読管理担当, 創価大学)
河井 延晃 (実践女子大学)
北村 智 (東京経済大学)
金 相美 (名古屋大学)
五藤 寿樹 (日本橋学館大学)
後藤 玲子 (茨城大学)
柴田 邦臣 (津田塾大学)
関谷 直也 (東京大学)
中森 弘道 (日本大学)
野田 哲夫 (島根大学)
服部 哲 (ネットワーク担当, 駒澤大学)
松下 慶太 (実践女子大学)
松本早野香 (大妻女子大学)
森田 均 (長崎県立大学)
山本佳世子 (電気通信大学)
山本 仁志 (立正大学)
吉田 純 (京都大学)
吉田 寛 (静岡大学)

社会情報学 第4巻2号

2016年2月29日発行

発行 一般社団法人 社会情報学会
〒181-0012 東京都三鷹市上連雀1-12-17三鷹ビジネスパーク
SOHOプラザA-301 TEL / FAX 0422-54-4633

編集 社会情報学会学会誌編集委員会

製作 株式会社創志企画

Socio-Informatics

2016 Vol.4 No.2

【Refereed Studies】

A Proposal for Open Data of Tourism Event Information

Kazuma OGISHIMA, Mana FUKUYASU, Mayu URATA,
Mamoru ENDO, Takami YASUDA

【Symposium Report】

The Study of Risk Governance in Government Sector from the Viewpoint of
Socio-Informatics

Tatsuro NIIKAWA

Surveillance and Audit as the Risk Management of Information Society

Jun YOSHIDA

Post-New Public Management Governance and Information Issues

Toshiyuki MASAMURA

Issues of Governance in Contemporary Democracy

Masahiro IWASAKI

Governing and Societal Media: Liaison Functions of Media in
Societal Governance

Toru TAKAHASHI

【Reports】

Report on the Academic Meeting cooperate with the Japan Telework Society

The Economic Effect by Telework, the Influence Telework gives to Economic
Growth and Employment

Tetsuo NODA

【Call for Paper & Instructions for Authors】

