
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る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関係を排除し、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

競争的関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、競争的関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、競争的関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。

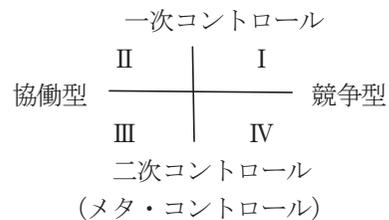


図1 新公共ガバナンスの四類型

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・合規性監査」「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。

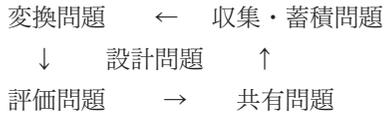


図2 ガバナンスの成立に関する情報問題

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

