

現代的ガバナンスの形成と社会情報学的課題

The formation of the modern governance and problems of the socio-informatics

正村 俊之¹

¹大妻女子大学社会情報学部

Toshiyuki Masamura¹

¹ Faculty of Social Information Studies, Otsuma Women's University
2-7-1 Karakida, Tama-shi, Tokyo, Japan 206-8540

キーワード：ガバナンス，リスク，情報

Key words : Governance, Risk, Information

抄録

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（法的・道徳的・社会的機能）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。このようなガバナンス構造が行政や経済の領域にとどまらず，他の社会領域にも広がっており，現代的ガバナンスとして確立されつつある。現代的ガバナンスの成立には，情報の「収集・蓄積」「変換」「評価」「共有」「設計」という5つの情報機能が含まれており，社会情報学はこれらの情報機能とその社会的仕組みを解明しなければならない。

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」を築いたが，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領域に浸透させる社会改革

でもあった。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，現代的ガバナンスの事例としてコーポレート・ガバナンスとパブリック・ガバナンスを中心に上げ，社会情報学の視点から現代的ガバナンスの特質について論ずる。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90年代以降，企業を取り巻く社会環境

の変化に呼応してガバナンス改革を推し進めた。この二つのガバナンス改革の間には、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。双方に共通するガバナンス構造は、さらに行政・経済以外の社会領域にも見いだされるが、このような現代的ガバナンスの構造とそれを支える情動的メカニズムを明らかにすることが本稿の狙いである。

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・経済・教育・福祉・国際関係など、さまざまな領域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・ガバナンスであると考えられる。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はコーポレート・ガバナンスと完全に同一ではない。ただ、コーポレート・ガバナンスは、コーポレート・ガバナンスとの距離（類似点と相違点）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、企業の所有者は株主、企業運営に携わるのは経営者となった。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・ガバナンスにほかならない。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を組み込んでいる点にある。この統制的機能は、次に述べる三つの要素から成り立っている。

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。

コーポレート・ガバナンスの理論には、経済学のみならず確立された「プリンシパル／エージェント理論」と、経営学のみならず誕生した「スチュワ

ードシップ理論」があり、前者が株主と経営者とともに個別的利益を追求する主体とみなすのに対して、後者は、株主と経営者が協働的な関係を築く可能性を重視している。本稿では、株主を「本人（プリンシパル）」、経営者を「代理人（エージェント）」として捉えるが、その際、近代経済学のようなロビンソン・クルーソー的な人間観に立脚しているわけではない。というのも、代理は、必ずしも利己的人間の間で成り立つわけではないからである¹⁾。以下では、本人と代理人の関係を利己的な人間像という前提から切り離して理解したい。

株主を本人、経営者を代理人として位置づけるならば、両者は、経済学のみならず指摘されているように「非対称性」の関係にある。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、経営権を経営者に委譲している。とはいえ、株主は、経営者に対する統制力を一切持たないわけではない。株主は舵取りの権限を有しているのである。

第2に、経営者に対する株主の舵取りを可能にする方法の一つとして、両者間には「問責と答責」という責任の応答性が成り立っている。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。それに対して、経営者は株主の期待に応え、経営責任を全うしなければならない。

「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、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のである。

そして第3に、「権力」という概念を広義に解するならば、株主の舵取りを可能にするもう一つの方法として、貨幣が権力手段として利用されている。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することができるが、それだけではない。

株主は、貨幣的コントロールを加えることによって経営者の意思決定に影響を及ぼすことができる。例えば、業績連動型報酬制度のもとでは、経営者の業績が評価され、業績結果に応じて金銭的報酬が支払われる。また、株主にとって経営者の経営方針が意に沿わなければ、株の売却をつうじて企業の買収・合併可能性を創り出すこともできる。

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権力手段としての貨幣である。

2.2 主体生成メカニズム：自律性と他律性の結合

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。官僚制組織が権限をトップに集中させた集権的構造をもつのに対して、売り手と買い手の取引関係として成立する競争的市場は、権限が分散した分権的構造をもっている。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(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、経営者をトップに据えた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ていかなければならない。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、その外部コントロールは、経営者(そして企業)が内部コントロールをつうじて自律的に振り舞うことをい

ば強制しているのである。こうした外部コントロールと内部コントロールとして機能しているのが外部監査と内部監査である。その意味で、コーポレート・ガバナンスは、経営者(そして企業)を自律的な競争的主体となることを強制するような「主体生成メカニズム」を内包しているのである。

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¹⁴⁾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組織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T.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、このような新しい政府を「舵取り型政府」と呼んでいる。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」関係が築か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(評価)と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を行い、その業績結果に基づく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舵取りの構造が形成されたのである。

3.2 新公共管理の二面性

このことは、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。他律的・統制的な「Making（させる）」と、自律性を許容する「Letting（任せる）」の間には矛盾があるともいわれてきた^{[2][3]}。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、必ずしも矛盾しているわけではない。

舵取り役の行政組織と、漕ぎ手役の民間事業者の間には「本人／代理人」関係が形成されているが、そこには二つの関係性が内包されている。まず、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び、民間事業者がどのような方法でサービスを提供するかは民間事業者の自主的な判断に任されている（Letting Managers Manage）。その一方で、行政組織は、民間事業者が行政組織の活動をモニターし、貨幣的手段を利用し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 Managers Manage）。経営者に対する株主の統制は、命令に従わせる垂直的な統制ではなく、経営者の自律性を前提にした水平的な統制であり、行政組織と民間事業者の間にも同様な水平的な統制が働いている。つまり、パブリック領域においても、コーポレート・ガバナンスに内在していた三つの構成要素が組み込まれることによって、自律性と他律性を結合さ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。

主要な問題点を挙げると、まず第1に、効率性が重視されるあまり、他の価値実現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」のほかに、②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」、そして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、いずれの価値も貨幣的評価が可能であり、経済性と効率性の向上が有効性に繋がるために、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。ところが、行政組織は、人々の「生活保障」という公共的目的をもっており、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、効率性が優先された結果、有効性が損なわれるような事態が起こったのである。

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。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ねばならなくなった。M.ベビア^[4]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る鉄道駅」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課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重視するガバナンスが目指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

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たが、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な変化ではない。というのも、この移行には、次に述べるように、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とはいえ、競争的關係が排除されたわけでも、また効率性が度外視されたわけでもない。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、最小費用による最大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。

新公共ガバナンスの代表的な形態として知られている「官民連携: PPP (Public Private Partnership)」には「アウトソーシング」「指定管理者制度」「市場化テスト」「公設民営」「民営化」「独立行政法人」等、さまざまな形態が含まれているが、その中心に位置しているのが「PFI (Private Finance Initiative)」である。PFIというのは、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の建設、維持管理、運営等を行う手法のことをいう。イギリスでは、PPPはブレア政権時に普及したが、PPPの中核をなすPFIが導入されたのは、その前のメージャー政権下においてである。メージャー政権は、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 (Private Finance Initiative)」を提唱した。

PFIには、先に述べたコーポレート・ガバナンス的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監査 (Value For Money)」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）。野田由美子⁵⁾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監査とアカウントビリティ、③業績連動支払、④民間へのリスク移転を挙げている。この四つの源泉のなかで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。

このようにパブリック・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が、新公共管理と新公共ガバナンスの間に明確な境界線が引かれるわけではない。その理由は、競争的關係と効率性が政策的に継承されたというだけでなく、新公共管理のもとで確立されたコーポレート・ガバナンス型構造が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ことにある。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、競争的主体だけでなく、協働的主体にも適用されるのである。

水平的コントロールが協働的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リスクの共有のほか、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理解できる。S.ゴールドスミスとW.エッガース⁶⁾によれば、ネットワークの成功と失敗はインセンティブの構造次第であり、「パートナーと政府の目標の整合性を保つには、パートナーへの報酬の支払いを具体的な結果の達成に結びつけるのがよい。金銭的な報酬と懲罰は、執行機関の優先順位に従って、数多くのパフォーマンス指標に結びつけることができる」（同訳書,p.147）。

要するに、コーポレート・ガバナンス的構造は、

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っており、それゆえ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現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」にとどまらない。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。

新自由主義的改革に関しては、すでに1980年代にフランスの哲学者 M.フーコー⁷⁾が、新自由主義の理念とは裏腹に国家の新たな役割を指摘した。フーコーによれば、新自由主義的改革の本質は、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るが、そのためには市場的環境を整備する国家の力が必要になる。実際、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押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。新公共管理から新公共ガバナンスへと移行していく過程で、国家の役割は単に縮小したのではない。国家は公共サービスの提供という「漕ぎ手」役割を手放して、政策管理という「舵取り」役割に自己限定しただけではなく、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のである。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）」関係が形成されるとき、そこには競争型と協働型のガバナンスが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。漕ぎ手役の組織が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るのに対して、舵取り役の組織は、漕ぎ手役の組織に対して外部コントロールを加えているが、国家は、そうした内外のコントロール（＝一次コントロール）に対するメタ・コントロール（＝二次コントロール）を加えることによって舵取りと漕ぎ手の関係を創出しているのである。

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關係を形成しているケースと、協働的關係を形成しているケースがある。次に、一次コントロール（内部コントロールおよび外部コントロール）しか働いていないケースと、さらにそれらのコントロールを作動させる二次コントロール（メタ・コントロール）が働くケースがある。それらを総合すると、下記の四つの類型が導かれる。

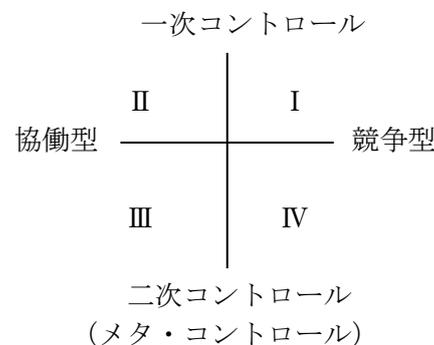


図1 新公共ガバナンスの四類型

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IIIに相当する。タイプIVは、新公共管理からの離反とも発展ともいえる。

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

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あったが、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環境のなかで経済活動を展開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り、多様なステークホルダーに対するアカウンタ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論点が含まれている。

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⁸⁾。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、それを規定していたのが官僚制機構である。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。つまり、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わけである。

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（COSO: 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くとともに、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。

COSO は、内部統制の構成要素として「統制環境」「リスクの評価と対応」「統制活動」「情報と伝達」「モニタリング」「IT 環境への対応」という六つの要素を挙げている。「統制環境」というのは、組織構造、経営戦略、経営方針など、組織の気風を決定し、他の基本要素の基礎をなすものをいう。「リスクの評価と対応」は、組織目標の達成を阻害する組織内外の要因をリスクとして分析・評価したうえで、リスクの回避、低減、移転など、リスクへの適切な対応をとるまでの一連のプロセスを表している。「統制活動」は、各担当者が業務を適切に遂行できるよう、経営者が適切な命令および指示を下すための方針や手続きを確定することを指している。「情報と伝達」は、組織活動に必要な情報が適切に処理され、組織内外の関係者に正しく伝えられようようにすることを意味する。「モニタリング」は、内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するための監視のことで、通常の業務に含まれる日常的モニタリングと、経営者、取締役会、監査役または監査委員会などによって実施される独立的評価からなる。そして「IT 環境への対応」には、上記の内容を実現するための方法として IT 環境の整備と IT の利用および統制が含まれる。

このように COSO フレームワークの特徴は、リスク管理、モニタリング、情報技術の三つを重視している点にある。リスク概念には経済学的概念と社会学的概念があるが、COSO フレームワークにはこの二つのリスク概念が反映されている。経済学では、リスク（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、社会学者の N.ルーマン⁹⁾は、リスクを安全と対比しただけでなく、危険からも区別した。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。

新しい内部統制では、この二つの見方が取り込まれている。企業活動のすべてがリスクを孕むとともに、リスク管理が企業収益の源泉とみなされているからである。M.パワー¹⁰⁾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、業務リスク管理を経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、リスクを回避・軽減・転化・受容するための対策が講じられている。

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が、モニタリングによって、企業は自らのあり方を監視し、自己の統制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っている。

5.3 ガバナンス改革の類似性

こうしてみると、行政領域と経済領域で進められた二つのガバナンス改革の間には一定の共通点があることがわかる。

まず第 1 に、コーポレート・ガバナンスは、自律性と他律性という二つの相反的要素を内包する主体生成メカニズムとして機能していたが、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、その二つの要素を生成・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。一方、経済領域でも、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求められるようになった。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——ただし、グローバルなレベルで作用する外部規制——であり、ここでも外部

コントロールと内部コントロールの相補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いる。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・リスクにまで及んでいる。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。

「監査」や「アカウンタビリティ」という概念には、今では多次元的な意味が含まれている。「財務・合規性監査」「経済性・効率性監査」「有効性監査」には、それぞれ「財務アカウンタビリティ」「過程アカウンタビリティ」「プログラム・アカウンタビリティ」が対応しており^[11]、こうした多次元的な監査とアカウンタ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しなければならない。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、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監査とアカウンタビリティ、③業績連動支払のほか、④民間へのリスク移転がある。民間事業者による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。

このことは、OECDの報告書でも指摘されてい

る。「アーサーアンダーセンとエンタープライズLSEの研究によると、調査対象のPFIプロジェクトの費用削減の60%は、リスク移転の結果生じたものであった。調査対象17件のうち6件では、「金額に見合う価値」は完全にリスク移転によるものであった^[12]。リスク移転を行うには、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。

このように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、多元的な価値に志向し、リスク管理という共通の情報処理様式を確立しつつある。しかも、コーポレート・ガバナンス改革の柱となった内部統制制度は行政組織にも浸透してきている。政府レベルでは、最高会計検査機関国際組織（International Organization of Supreme Audit Institutions：略称INTOSAI）が1992年に公共部門における内部統制の整備・運用・評価のための基準として「INTOSAIガイドライン」を公表したが、2001年にはCOSOフレームワークに準拠してINTOSAIガイドラインを改定することを決定した。COSO報告書と比較すると、内部統制の目的として「財務報告の信頼性」が「説明責任を果たすことになっていたり、公益に沿った資産運用をはかるために「損失、悪用、損害からの資産保全」という目的が加わっていたりするなど、若干の相違点はあるが、INTOSAIにおいても「統制環境」「リスク評価」「統制活動」「情報と伝達」「モニタリング」が内部統制の構成要素になっている^[13]。

また、自治体レベルでも内部統制を導入する動きが見られる。日本では、少子高齢化や人口減少に伴う行政サービスの多様化・複雑化、行政処理リスクの増大に対処するために、総務省がCOSOフレームワークをベースにした内部統制制度の導入を進めている^[14]。

6 現代的ガバナンス

6.1 教育ガバナンス

こうしたガバナンス改革は、経済領域や行政領域に限定されたものではない。そのことを示すために、もう一つ事例を挙げよう。教育の領域では、新自由主義的な教育改革が世界を席卷しているが、その普及に伴って同様なガバナンス構造が形成されている。

新自由主義的な教育改革の先進国イギリスでは、1980年代のサッチャー保守党政権の時代に「教育費の効果的配分」「国民に対する説明責任」「教育の質保証」を理念に掲げた教育改革が開始され、メージャー保守党政権、ブレア労働党政権へと引き継がれた。かつてのイギリスは、「地方教育局（LEA）のもとで地方分権的な教育が行われていたが、一連の改革をつうじて分権化と集権化が同時に進行した。それまでLEAが握っていた予算や人事の権限は学校に委譲され、学校理事会の強化をつうじて学校の自律的な運営が求められるようになった。その一方で、全国共通のナショナル・カリキュラムやナショナル・テストが導入され、学校選択の自由化に伴って生徒の獲得数に応じた予算配分が採用された。

地方教育局は、保守党政権下でいったん弱体化されたが、その後、労働党政権下で国家的目標を達成するために、学校改革の状況を監視し、教育パフォーマンスの低い学校を支援するという新たな役割を担わされた。しかも、そのLEA自身も、準政府機関である「教育水準機構（Ofsted）」の査察対象となった。ブレア労働党政権は、競争的環境の整備、国民に対する説明責任、民間組織の活用という新自由主義的改革の大枠を継承しつつ、競争原理の弊害を取り除くために国家的介入を強化したが、その一例がLEAの組織再編であったのである。

また、新自由主義的な教育改革は高等教育にも及び、高等教育の競争的環境が整備された。例えば、大学補助金委員会は、それまで補助金を支給するものの予算執行には口を挟まなかったが、サッチャー政権による補助金削減をきっかけに評価に基づく競争的配分が実施された。

これに類似した教育改革は、日本でも1980年代以降、段階的に進められてきた。学校経営の強化をはかり、民間の経営手法を取り入れることが奨励される一方で、全国一斉学力テストも実施され、学校選択の自由化も進んだ。そして、教育行政は「研究教育の質保証」「国民に対する説明責任」という理念のもとで「事前規制から事後評価へ」と重点を移動させていった。自己評価や第三者評価を柱にした評価システムの導入をつうじて、業績評価と連動した資金配分が行われるようになった。教員の評価と給与が連動するだけでなく、大学に対しても業績評価に基づく研究資金の競争的

配分がなされるようになった。

要するに、学校（大学）という教育組織は、権限移譲をつうじて自律的な経営主体となった反面、国家的機関によって評価され、資金配分をつうじて間接的なコントロールを受ける他律的な存在となったのである。国家的機関による評価・査察と、業績に連動した資金配分は、コーポレート・ガバナンスにおける監査と業績連動報酬に相当するが、このような手段を介して国家的機関と教育組織——教育組織の内部では経営者と教員——の間に舵取り機能が組み込まれるとともに、教育組織間では競争的原理が働くガバナンス構造が形成された。新自由主義的な教育改革によって、国家は「評価国家」となるとともに、新しいガバナンス構造が形成されたのであり、ここにメタ・ガバナンスの一例を見ることができる。

さらに、教育組織にも内部統制制度を導入する動きが始まっている。例えば、日本私立大学連盟が2009年に纏めた報告書「学校法人における内部統制の整備・充実」では、学校組織に対して、経営の公正性や透明性を確保し、コンプライアンスやアカウンタビリティ等の社会的責任を果たすとともに、多様なリスクへの対応を考慮しながら内部統制の整備をはかる必要性が指摘されている。そして、COSOによる内部統制の定義と基本要素に依拠して学校組織の業務執行体制のあり方を見直すことが提唱されている^[15]。

6.2 ガバナンスとリスク管理

ガバナンス改革は緒についたばかりであるが、今後さまざまな社会領域で進行することが予想される。これまで見てきたように、現代社会では、①リスク管理を組み込んだ、②舵取り型ガバナンスの構造が、③メタ・コントロールのもとで形成されつつある。現代的ガバナンスを特徴づけているのは、この三つの要素が組み合わさっている点にある。

リスク管理は、もはや災害への対処や不正会計の防止といった限定的な機能ではない。リスク管理は「一般化・普遍化・様式化・ネットワーク化」をつうじて組織や社会の統治原理になりつつある。ここでリスク管理の一般化とは、リスク管理の対象が組織の営む社会的活動全般に拡大されることを意味する。リスク管理が最も進んでいる領域は経済領域であるが、企業のような経済組織で

あっても、組織の内部では生産という経済的機能のほかに、意思決定という政治的機能、社員教育という教育機能等を営んでいる。これらの機能に係わる活動も、リスク管理の対象に含まれるようになる。

そして、リスク管理の一般化は、経済的機能を第一次機能する企業だけでなく、政治的・教育的機能をそれぞれ第一次機能する行政組織や教育組織にとってもリスク管理が統治上の課題となることを示唆している。不確実性に伴うリスクに対処する必要性は、程度の差はあれ、他の領域にあてはまる。経済的・政治的・教育的活動の全てにリスクが内在するとすれば、リスク管理は、行政組織や学校組織のような非経済的機能を第一次機能とする組織にも広がってくる。これがリスク管理の普遍化である。

そして官民の連携が進むと、その成功条件として、先に述べたように官から民へのリスク移転が行われなければならない。民にとっては、引き受けたリスクに見合うだけの経済的利得が存在しなければならない。このような条件のもとでリスク移転を実現するためには、官民の間で共通のリスク計算が成立しなければならない。それには、経済的活動以外のさまざまな社会活動に内在しているリスクを評価するだけでなく、それらのリスクの影響を貨幣ベースで計算できなければならない。こうしたリスク計算や損失計算の方法を官民の間で共有することがリスク管理の様式化である。

現在、官民の連携は教育分野でも広がっており、給食や清掃といった周辺業務から始まった学校業務の民間委託は、給与支払い、業績監視、カリキュラム開発、試験の実施といった中核的な業務にまで及ぶとともに、イギリスのアカデミー制度や米国のチャーター・スクールのように官民連携のもとで学校経営が行われるケースもある。組織間でリスク管理が様式化されると、それだけ官民の連携が容易になる。そして、リスク管理の様式化が進むと、リスク管理は、第一次機能を異にするさまざまな組織に取り入れられ、政治・経済・教育といった機能領域の境界を横断するようなリスク管理のネットワーク体制が確立される。リスク管理の一般化・普遍化・様式化の動きは、最終的にはリスク管理のネットワーク化として実現される。

こうしてリスク管理は組織や社会の統治原理にまで高められるが、現代的ガバナンスのもう一つの特徴は、リスク管理を行う組織同士の間で舵取りの関係が形成される点にある。その舵取りを支えているのが、監査や評価というモニタリング機能と権力手段としての貨幣である。

舵取り型のガバナンスは、従来のガバメントと比較すると、垂直的統治か水平的統治かという点で異なっているだけではない。新自由主義的な教育改革が「事前規制から事後評価へ」を理念に掲げていたように、ガバナンスとしての統治は「事前的・構造的な制御」を特徴としていた。すなわち、法のような社会構造を規定するルールが予め策定され、それに則って統治が行われていたのである。ところが、舵取り型ガバナンスでは、業績評価を基に貨幣的サンクションが加えられるので、事後の評価によるフィードバックが働くことになる。しかも、事後の評価に基づくフィードバックは継続的に行われ、状況的に変化する。舵取り型ガバナンスの制御は、業績評価の結果に基づき、状況的变化のプロセスに即して行われるという点で「事後的・過程的な制御」といえる。

リスク管理と事後的・過程的な制御という、舵取り型ガバナンスに内在する二つの仕組みは、どちらも現代社会のなかで増大した流動性と不確実性に対処するために生まれてきたものである。現代社会は、これまでになく流動性と不確実性に充ちた社会であり、流動性と不確実性は、組織にとってリスク要因となる。流動的で不確実なプロセスの進行はさまざまなリスクを発生させる以上、組織は、事後的・過程的な制御に依拠したリスク管理を行わねばならない。D.ライアン^[6]によれば、現代社会が監視社会であるのは、単に街中に多数の監視カメラが設置されているからではなく、現代社会の流動性や不確実性に対処するために「データ監視」というかたちで現実の動向をモニターし、将来の状況をシミュレートするようになったからである。現代社会の流動的なプロセスを把握するデータ監視と、データに基づくシミュレーションがリスク管理に必要なようになってきたのである。

このようなリスク管理を組み込んだ舵取り型ガバナンスの形成は、自然発生的なプロセスとして進行したのではない。そこには、舵取り組織（本人）と被舵取り組織（代理人）の関係を構築するメタ・コントロールが働いてきた。メタ・コント

ロールの担い手となる主体には国家だけでなく、COSOのような組織も含まれる。しかも、現代のガバナンス改革において主導的な役割を果たしてきたのは、経済領域のなかで確立されたガバナンスである。舵取り型構造、監査、アカウントビリティ、内部統制、バリュー・アット・リスクのいずれをとっても、企業組織や金融システムの装置や概念が他の社会領域にまで浸透してきた。こうしたかたちでガバナンス改革が進んできたのは、経済領域が数量的なリスク管理の最も進んだ領域であったからというだけでなく、情報化とグローバルが進展した1980年代以降、新自由主義的改革が世界的な趨勢となったからでもある。いずれにしても舵取り型ガバナンスの形成プロセスは人為的な性格を帯びているのである。

7 ガバナンスと社会情報学

7.1 現代的ガバナンスの成立条件：五つの情報問題

以上のことを踏まえて、現代的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、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。このようなガバナンスが成立するためには、情報の「収集・蓄積」「変換」「評価」「共有」「設計」という五つの情報機能が組み込まれていなければならない。

①収集・蓄積

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・人的な資源を内部で確保することを可能にしたが、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った。そのため、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いようになったのである。

②変換

情報は、収集・蓄積されたうえで加工されなければならないが、そこで浮上してくるのが情報の変換機能である。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実現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を提供しなければならない。そうになると、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、貨幣では測定しえない。また、組織が直面するリスクの種類や度合いも多種多様で、そのすべてを数量的に把握することは困難である。とはいえ、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

現代的ガバナンスにおいて評価されるのはリスクだけではない。評価の対象となっているのは、組織や組織構成員の活動であり、リスク評価はそれ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、監査や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観察し、その結果を将来の選択へと繋げていく。そして、選択の結果は再び監査や評価の対象となる。

このようなフィードバックを作動させる際にも、観察の結果と将来の選択を繋ぐための情報処理が必要になる。コーポレート・ガバナンスに見られた「監査／アカウントビリティ」と「業績連動報酬」は、今では本人が代理人を舵取りする一般的な方法として非経済領域にも浸透しているが、このとき、権力手段として行使される貨幣は業績向上の誘因となっている。貨幣の本質は、価格情報という経済情報を表示する点にあるが、業

績評価に基づいて報酬が決定される場合、業績結果を表わす非経済情報と価格としての経済情報が対応づけられなければならない。

④共有

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たり、情報処理様式を共通化したり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競争的・協働的な関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、情報共有をはかるためのコミュニケーションが組織運営の鍵となる。

⑤設計

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が、外部コントロールをつうじてそうしたプログラムや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・確立に係わる情報機能が設計機能である。



図2 ガバナンスを支える情報機能

7.2 ガバナンスに関する社会情報学的課題

現代的ガバナンスの形成に以上のような情報問題が内在しているとすれば、現代的ガバナンスを

解明するうえで三つの社会情報学的課題があると考えられる。

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目標は、外部の主体（組織・個人）を含む多様な主体の競争的ないし協働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情報共有の境界線ではない。その結果、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なっている。例えば、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オープンデータの普及によって、官民連携の推進や新ビジネスの創出が期待されている。ただし、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ナ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。例えば、貨幣ベースのリスク評価や業績評価は、数理的ないし確率論的なモデルに依拠している。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、貨幣的メカニズムを組み込んだガバナンスである。「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ったし、リスク評価の技法である「バリュエーション・アット・リスク」も金融工学のなかで考案されたものである。

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」とい

う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るので、金融の世界を構成している全てのものが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、人類史における最古のデジタル技術といえる。金融の世界では、最新のデジタル技術が貨幣という最古のデジタル技術や確率論的な数理モデルと結びつくことによってリスク移転やリスク分散の技法が開発されてきたが、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かは、モデルや理論のあり方に依存している。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」を伴っている。どのようなリスク管理も何らかの知によって構成されており、リスク管理を構成する知は、それ特有な「相対的な無知」を随伴している。詳しくは別稿^[17]に譲るが²⁾、その相対的な無知が新たなリスクを生み出す可能性を孕んでいる。つまり、知に基づいて構成されたリスク管理は一定のリスクを減少させる反面、その知から派生する「相対的な無知」によって別のリスクを発生させるのである。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証券化の仕組み——もっと正確に言えば、証券化に内在するリスク移転・リスク分散の仕組み——にあった^[18]。

金融の世界は、社会的世界のなかで最も数量化可能な世界であるが、他の社会的世界は、金融の世界ほどには数量化しえない。数量化は抽象化の一種であり、何かを抽象化することは別の何かを捨象することでもある。数量化に基づくリスク管理は、数量化によって掬い取れない出来事を「相対的な無知」の領域へと追いやってしまうが、そこに新たなリスク要因が生まれるのである。

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情的情報処理の可能性と限界、知と無知といった問題に着目しながら、情報技術と知

の果たす役割を考察することにある。現代的ガバナンスがリスク管理や監査・評価に基礎を置く以上、それを支える知の役割は大きい。そこでどのような知が開発・動員され、どのような社会的効果——正と負の効果——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フィードバックを働かせ、組織の自律性を高めている。外部コントロールは、そうした内部コントロールが働くような強制力を加えている。つまり、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。

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、単なる事後観察ではなく、事後観察をつうじて将来のあり方を方向づける規制的な作用を及ぼしている。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べきなのかという価値の選択に係わる問題であり、情報技術や知の技法を超えた問題としてある。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看取することができる。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形成されているのか、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、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。

付記

本研究は、平成26年度 大妻女子大学「戦略的個人研究費」の助成を受けて行った研究（S2636「資本主義と民主主義の現代的変容——機能分化論と社会情報学の視点から」）成果の一部である。

註

(1) 日本社会では、さまざまな代理のメカニズムが発達してきた。「プリンシパル/エージェント」理論が想定している代理は、水平的な関係のなかで働く「水平的代理」であるが、代理には、垂直的な関係のなかで働く「垂直的代理」もあるし、垂直的代理は、さらに下位者が上位者の代理をする「代行」と、上位者が下位者の代理をする「代表」に分けられる。例えば、企業経営者は、欧米では経営のスペシャリストとみなされているために、外部から抜擢されるのに対して、日本では、内部から選出されてきたが、それは、経営者が社員の代表者として認識されてきたからである。また、日本の伝統的な意思決定方式であった稟議制では、トップが下す命令の原案となる稟議書を部下が作成するが、この場合、稟議書の作成者はトップの代行者になっている。さらに日本社会では、水平的な代理として状況に応じて他者の役割を担うことが日常的になされている。このような垂直的・水平的な代理は、組織の構成員が互いに他者を「もう一人の自分」と見なすような関係のなかでこそ機能する。ただし、そうした関係が成立するのは、日本人が必ずしも「集団主義」的な人間であるからではない^[9]。

(2) 知の作用は、一般に未知を既知へと転換する働きとして理解されているが、それだけではない。知は、未知と相対的な無知を生み出す。未知が未知として成立するには一定の知が必要であり、知は、未知を既知へと変換することによって新たな未知を生み出す。近代科学の発展を導いてきたのは、「未知→既知→新たな未知→新たな既知→……」という知の螺旋運動であった。これに対して、リスク管理には「知→相対的な無知→新たな知→新たな相対的な無知→……」という、もう一つの知の螺旋運動が関与している。

文献

- [1]Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, International Creative Management, 1992. (邦訳 野村隆・高地高司『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター, 1995.)
- [2]OECD S. Helgason., G. Bauckaert, *In Search of Results: Performance Management Practices*, OECD, 1997.
- [3]毎熊浩一, 「NPM 型行政責任再論——市場式アカウンタビリティとレスポンシビリティの矛盾」『会計検査研究』No.25, 2002, 103-116.
- [4]Bevir, M., 2012, *Governance: a very short introduction*, OUP Oxford. (野田牧人訳『ガバナンスとは何か』NTT出版, 2013.)
- [5]野田由美子, 『PFIの知識』日経文庫, 2003.
- [6]Goldsmith, S. and W. D., Eggers, *Governing by network : the new shape of the public sector*, Brookings Institution Press, 2004. (邦訳 城山英明, 奥村裕一, 高木聡一郎, 『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, 2006.)
- [7]Foucault, M. *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France. 1978-1979*, Gallimard/Seuil, 2004. (邦訳 慎改康之, 『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, 2008.)
- [8]鳥羽至英 (2007) 『内部統制の理論と制度——執行・監督・監査の視点から』国元書房
- [9]Luhmann, N., *Soziologie des Risikos*, Walter der

- Gruyter, 1991. (邦訳 小松丈晃, 『リスクの社会学』新泉社, 2014.)
- [10] Power, M., *Organized uncertainty: designing a world of risk management*, Oxford University Press, 2007. (邦訳 堀口真司, 『リスクを管理する——不確実性の組織化』中央経済社, 2011.)
- [11] 山本清, 『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, 2013.
- [12] OCED, *Public-private partnerships : in pursuit of risk sharing and value for money*, 2008. (邦訳 平井文三監訳, 『官民パートナーシップ : PPP・PFI プロジェクトの成功と財政負担』明石書店, 2014.)
- [13] 東信男, 「国の行政機関への内部統制制度の導入——欧米諸国の現状と我が国への示唆」『会計検査研究』2010, No.41, pp.153-171
- [14] 総務省「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」
www.soumu.go.jp/main_content/000287605.pdf (参照 2015-11-23)
- [15] 日本私立大学連盟・経営委員会リスクマネジメント分科会
www.shidaiaren.or.jp/download?file_id=17 (参照 2015-11-23)
- [16] Lyon, D., *Surveillance society: monitoring everyday life*, Open University Press, 2001. (邦訳 河村一郎, 『監視社会』青土社, 2002.)
- [17] 正村俊之, 「東日本大震災のリスク問題」『社会学評論』2013, Vol.64, No.3, pp460-473.
- [18] 正村俊之, 『変貌する資本主義と現代社会——貨幣・神・情報』有斐閣, 2014.
- [19] 正村俊之, 『秘密と恥——日本社会のコミュニケーション構造』勁草書房, 1995.

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. Such a governance spreads among not only the domain of administration and the economy but also the domains of the education, and is established as modern governance. This leads us to the recognition that establishing modern governance involves five issues relating to information management: 1) collection and archiving, 2) conversion, 3) assessment, 4) sharing, and 5) design. Social informatics needs to clarify these information functions and their inherent social mechanism.

(受付日 : 2015 年 12 月 1 日, 受理日 : 2016 年 2 月 26 日)

正村 俊之（まさむら としゆき）

現職：大妻女子大学社会情報学部教授

東京大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。

専門は社会学・社会情報学。現在は、近代社会の機能分化の変容に関する研究を行っている。

主な著書：『秘密と恥——日本社会のコミュニケーション構造』（単著，勁草書房）

『情報空間論』（単著，勁草書房）

『コミュニケーション・メディア——分離と結合の力学』（単著，世界思想社）

『グローバル社会と情報的世界観——現代社会の構造変容』（単著，勁草書房）

『グローバリゼーション——現代はいかなる時代なのか』（単著，有斐閣）

『変貌する資本主義と現代社会——貨幣・神・情報』（単著，有斐閣）