

平成 30 年 6 月 12 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2017

課題番号：15K11977

研究課題名（和文）震災復興政策におけるマルチ・レベル・ガバナンスとメタガバナンスの作動の解析

研究課題名（英文）Analysis of dynamics of multi-level-governance and meta-governance in the disaster restoration policy and its implementation

研究代表者

新川 達郎 (Niikawa, Tatsuro)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：30198410

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：震災復興政策とその実施において、最終目的としては被災地と住民の生活再建が社会、経済、文化的に見て達成できたか、そしてその物的精神的条件が整ったかが問われてきた。この問題に対応するガバナンスが、マルチ・レベルにおいて機能することが期待されたが、目標は部分的にしか達成できなかった。そのため、メタガバナンスによるガバナンスの再構築が進んだが、それは、マルチ・レベルに働くと同時に、従来型復興政策のガバナンスとは逆に、ボトムアップ型に作動し、さらには政府間関係中心ではなく、セクターを越えたメタガバナンスが多角的なチャンネルを通じて機能し始めていると解析できた。

研究成果の概要（英文）：Earthquake recover and restoration policy and its implementation were expected that social, economic and cultural aspects of living reconstruction of damaged areas and residents were able to be accomplished, and physical and psychological conditions for that were satisfied as a final objective. Governance to deal with this problem has been also expected to work at multilevel, but the goal was only partially achieved. For this reason, there must be to rebuild governance through meta-governance. As the meta-governance also works at multilevel levels, it operates in a bottom-up manner, contrary to the governance of conventional recovery policy. Furthermore, it was found that meta-governance beyond sectors, not relying on intergovernmental relations, is functioning at multiple levels through pluralistic channels.

研究分野：行政学・公共政策論

キーワード：マルチ・レベル・ガバナンス メタガバナンス リスク・ガバナンス 復興まちづくり計画 災害復興政策 レジリエンス（回復力） 地域コミュニティ

1. 研究開始当初の背景

従来のガバナンス研究においては、理論的にガバナンスが機能する環境条件を指定し、マネジメントにせよ統治作用にせよそれらが機能する組織構造の一端を明らかにしてきた。そこでは、ガバナンスが機能しなくなった場合に、それを代替するガバメントやマーケットがクローズアップされるが、それらの代替をマネジメントする機能やその組織体系を一部分は示唆してきた。とはいえ、現実のガバナンスの失敗問題の明確な構造やメタガバナンスの機能条件については、せいぜい成立可能な条件を提示するにとどまっている。

一方、東日本大震災は、こうしたガバナンスの失敗という問題に新たに検証すべき課題を突き付けることになった。そこではいわば「良き政策意図」が、多くの失敗と損失を招くという結果を生み出しつつあるが、その防災対策、救援対策、そして復興政策のガバナンスには、メタガバナンス機能によるガバニングやマネジメント作用の不全が明らかかなように思われる。復興予算をめぐる議論、復興現場での復興計画の進捗の遅れ、被災住民の不満の噴出などは、「ガバナンスの失敗」をマネジメントできていないこと、つまりメタガバナンスの欠落状況を示唆している。

本研究は、この30年間にわたるガバナンス研究の成果を踏まえて、その深化を図るべくマルチ・レベル・ガバナンスとメタガバナンスを理論的かつ整合的にガバナンス論として体系化するべき段階にきたとの認識から出発している。その検討にあたっては、具体的事例に着目する必要があると考え、2011年3月11日の東日本大震災とその津波被害を受けて、その後の復旧復興について分析を行い、とりわけ震災復興が当初の目的どおりに成果を挙げているのかを、そのガバナンス状況から検討することとしたのである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、震災復興の問題状況の噴出に対して、「ガバナンスの失敗」を理論的な側面だけではなく、従来は欠落部分になっていた実証的な検討を行うことが必要だと考え、その理論的な研究と応用研究の接合を通じて、ガバナンスとメタガバナンスの研究の豊富化に貢献するとともに、復興政策のガバナンスの全体像を俯瞰する視点を得ることにより、今後の災害とそのガバナンスについての知見を得ることとした。

東日本大震災の復興は必ずしも住民の期待通りに進んでいない。住民生活や地域経済の復興の失敗状況に対して、本研究は、復興政策のガバナンス分析を行い、その背景にあるマルチ・レベル(重層的)・ガバナンスの構造と機能を解明するとともに、「ガバナンスの失敗」からの回復メカニズムであるメタガバナンスの作動可能性を検証する。これによって、ガバナンス論及びメタガバナンス論

の理論研究と応用研究の総合的な深化を追求することが第一の目的である。この研究では特に被災市町村の「復興まちづくり計画」のPDCAサイクルに焦点をあてて研究を行うこととした。本研究は理論的には検討が進められてきたメタガバナンスの過程を実証的にも明らかにするとともに、復興政策の諸課題をそのガバナンスの観点から解明し、理論的深化と実証的課題の提示を主たる目的としたのである。

3. 研究の方法

東日本大震災における防災、救援、復旧、復興政策のガバナンス調査を進めるとともに、それらの理論的な検討を通じて、「ガバナンスの失敗」と可能であればその回復の構造と環境条件を明らかにすることが本研究の直接的目的である。したがって、主として市町村の「復興まちづくり計画」を中心に、関連する復興建設計画とその事業計画、さらにはその事業進捗と総括評価を含めた政策過程分析を中心に検討を行った。そのデータベースとして、関係者へのインタビューなどの現地調査と、既存資料の収集を行った。また、被災した220市町村の復興計画とその実施計画、実施状況の総括と評価情報のデータ収集と分析を行い、その復興に関する計画や成果報告などの検討を行った。インタビューについては、研究代表者が復興にかかわってきた宮城県東松島市、南三陸町などの地域が主たる対象となった。なお、筆者が客員教授を務める宮城大学の地域連携センターとの研究協力、東北大学大学院経済学研究科地域計画研究室の研究協力を得ることができた。

これらの成果については、研究中の段階ではあるが公表し、研究会や関係学会、論文発表等において、多くの批判や助言をいただき、研究の方向を確認してきた。

具体的に研究初年度である平成27年度は、理論的な研究と現地調査の立案、実施を行うとともに、研究フレームを確認し、理論的には、災害時のガバナンスの確保状況、すなわちリスク・ガバナンスに関する内外の諸研究を踏まえつつ、その主たる論点を明らかにした。実証研究としては、復興計画の実施状況について、東北大学大学院経済学研究科(宮城県仙台市)において国内研究の機会を得て寄留し、一定期間現地に滞在し、現場におけるインタビュー調査、また現場に近い専門家からの聞き取り調査を行った。被災地方自治体の復興計画及びその事業計画の収集と整理については、その枠組みを検討して、予備的調査として資料収集を順次進めた。

平成28年度には、前年度の準備と調査研究を踏まえ、理論的な研究と現地調査の継続的な実施を行ったが、それに加えて震災復興の基礎データの収集をした。理論研究の応用的側面としては、東日本大震災のガバナンス状況を内外の諸研究を踏まえつつ整理してきた。また現地調査としては、実証研究とし

て復興計画の実施状況について継続的に観察を行った。宮城県東松島市と南三陸町については、重点的に調査を行ったが、同時に仙台市や登米市など後背地にあたる地域についても、水平的なガバナンスという観点から引き続き現場における視察やインタビュー調査、また市町の担当職員からの聞き取り調査を行った。なお、国、地方を通じての復興政策の重層的なガバナンス状況については、国（復興庁）、宮城県、関係市町のデータ収集および文献調査によって前年度資料の補足を行った。なお、平成 27 年度に資料収集を行った被災地の復興計画及びその事業計画について、2 次的な分析を行うためにそれら事業の総括評価報告の収集を進め、事業成果の調査を開始したが、28 年度内には完成していない。

平成 29 年度の研究としては、理論的な研究と現地調査の補完、及び復興計画の実施状況とその評価についてのデータ収集整理を行い、研究成果のとりまとめを行うこととした。まず、東日本大震災の復興政策におけるガバナンスの失敗の諸要因を検出し、そのうえで、ガバナンスの失敗に関する理論と実証の総合的検討を行うことにして、その一部は研究会等において報告した。復興計画の実施状況の評価は、特に、宮城県東松島市、南三陸町については、現地調査の補足的な聞き取りなどを行い、現場における改善や修正の実態を明らかにした。国、地方を通じての復興政策のマルチ・レベル・ガバナンスについては、地方自治体復興ガバナンスとそのメタガバナンスを立体的に検討するための分析を行った。なお、前年度に完成できなかった復興計画の実施状況についての評価情報のデータ整理を進めて集約を行った。そのため、前年同様に、大学院生を中心とする研究補助者チームを活用した。

4. 研究成果

(1) 震災復興の課題とガバナンス研究の課題

震災復興は巨額の経費を費やして進められてきた。その成果は目に見えて現れているところであるが、その一方では、公共部門による事業が被災地とその住民生活において、どのような復興を成し遂げたのかの総合的な評価は、きわめて困難であることも明らかであった。一方では、個別の事業の進捗や住民生活の再建などが目に見えて進むが、そこにおける生活実態の復興は、とりわけ東日本大震災における東北太平洋沿岸部の被災地とその住民にとっては、ゼロからの再生であった。そのための支援の評価はさまざまであった。福祉的な生活支援や産業経済活動の環境整備にかかわる復興支援、またコミュニティ形成支援などが実施されているが、地域社会の衰退を抑制し、あるいは少なくともその症状を緩和することも難しい場合があったことが、現地のインタビューなどから浮き彫りにされたのである。復興計画とは別に人々の

生活再建は自助努力によって進み、それは、むしろ自由な民間のメカニズムによることも大きかった。つまりは、公共部門による復興計画の成果が波及しない事例やそれを選択しないケースが、多数見られることになったのである。こうした震災復興のガバナンスは、行政上の区画を基盤とする公共サービスの枠組みに準拠するガバナンス・システムにおいて、表面上は、単純に働いているように見えるかもしれない。しかしながら、実態的にはきわめて多様で重層的なガバナンスが働いているのである。それらは軽々と地域社会の区域を超えて全国にそして世界にネットワークを広げている。また同時に、身近な地域におけるコミュニティ・ガバナンス的なものへの回帰も見られるのである。

(2) 復興現場のコミュニティ・ガバナンス

身近な地域社会においては、被災地の地方自治体の努力や地域住民の主体的な努力によって、旧来のコミュニティに類似の近隣地域復興が果たされたところもあった。しかしそれらは擬似的なものであって、新しいコミュニティが形成されているといってもよい。人的な構成も、また人々の相互関係も大きく変化しているからである。しかしながらそこに持ち込まれる関係性のメカニズムは旧来のものと代わらないケースもあった。そしてそこにまたコミュニティ形成の葛藤や軋轢も見られることになる。集団移転において典型的に見られるのは、移転メンバーの相互の選別でもあった。市町村や福祉団体、あるいは NPO などによるコミュニティ支援が進むが、コミュニティ統合を積極的に進める力にもなりえず、また「寄り添う」といいながら座視に等しい場合もあったとされる。コミュニティ・ガバナンスの再構築の失敗事象が見られる。その主たる背景ないしは要因としては、垂直的なマルチ・レベルのガバナンスが全体的には適切に働かず、上からのコミュニティ支援には失敗した。そして部分的にはあるが、コミュニティ支援の成功例において、民間団体がメタガバナンスの機能を果たしていることが確認できた。NPO などの民間団体によるコミュニティ形成への支援活動が、緩やかではあるが、コミュニティ機能再生を支えているところも見られるのである。その一方では、被災住民の中には、水平的で多様なネットワーク・ガバナンスによりながら、しかしコミュニティ・ガバナンスにもある程度依拠することによって生活再建を補完している状況が見られた。

(3) 復興現場のローカル・ガバナンス

被災市町村における復興は、復興まちづくり計画に基づく実行計画とその事業によって主として進んできた。それらは住民生活の全方位にわたるものであり、生活基盤から日常生活の支援まで、公共インフラから個々の福利厚生まで幅広いものである。しかしながら、集団移転や復興公営住宅の建設、復興都市計画事業、産業拠点建設などは、福祉や健康そ

して教育や子育てなどと整合的に進められているとはいえない事例も多く見られた。個別の問題対応は進むのであるが、その根幹にある人間生活問題の実質的支援には近づくことができない事例もあった。市町村レベルのローカル・ガバナンスは、これらの問題を行政のサービス・ネットワーク、外郭団体や協力団体による支援サービス、市民社会や地域住民自身によるボランティアな地域の支援などを通じて機能しており、市町村行政と中間支援団体、そして地域住民組織がそのガバナンスの結び目として調整的に機能していた。これらが適切に機能している場合には、集団移転であれ、地域の産業復興であれ、成果が上がることになる。産業や基盤施設の整備や集団移転において、成功例では、ローカル・ガバナンスが働いていること、その調整機能が円滑であったこと、ただしそのためには、行政や中間支援また担当者の相当程度の貢献があったことが明らかである。そしてそうした調整機能がなかった市町村では、ローカル・ガバナンスの失敗が顕在化したのである。

(4) 震災復興におけるマルチ・レベル・ガバナンス

震災復興においては、国や県による資源提供とともに介入が大きな効果を発している。もちろんそれは住民にとって生活再建を支える側面と、現地再建を躊躇させる側面の双方があった。もちろん現地の事情は、住民と市町村が中心にボトムアップ型でニーズを明らかにすることになるが、その一方では、それらを理解しながら国として、また県としての支援枠組みを作ることになる。その結果として、復興交付金事業等においては、事業制約もあって必ずしも被災地域やその住民のニーズの実質に対応せず、それよりも形式的に必要と判断される要因が重視される傾向になる。それは、被災の量的な側面の重視もそうであるし、支援事業の内容においても画一的な対応が図られることになる。こうした事態に対して、市町村や地域住民あるいはその意を汲んだ民間団体等からは、さまざまな新たな提案が行われてきている。いわば復興事業の計画、決定、実施、評価のプロセスにおいて、資源の流れはトップダウン型のガバナンスがマルチ・レベルで機能しているが、意思決定や実施方法の選択に際してはボトムアップ型のガバナンスが機能する場面もあった。しかしながら、多くの場合には、復興事業の資金面で見ると多くが基盤整備に振り向けられ、また住宅事業に向かっていること、そしてこれらは、典型的にトップダウン型の意思決定となっていることが窺える。外見上からは地元のニーズに答え、住民意向や市町村意見を踏まえたように見えるが、その意見形成過程は必ずしも地域の実情を反映していない事例も散見されるのである。そうした齟齬は、時間とともに変化する住生活再建の諸過程に、マルチ・レベル・ガバ

ンスが応答できなかったことを意味している。

(5) リスク・ガバナンスの観点

東日本大震災の被災状況からは、大規模な災害の特徴として想定外への対処と自助・互助の重要性が強調されることになった。それが意味しているのは、従来の、リスク・マネジメントを超える問題に対処するためのリスク・ガバナンスの必要性であった。リスク・マネジメントは、事前の危機管理の段階から、災害時の避難と災害後の復興を想定して事前の準備をすることになるが、リスク・ガバナンスはそれを単一主体による対応でなく多元的な主体間の連携協力を視野に入れたガバナンスとしてリスクに対応すること、またクライシス(緊急時)に対処することを求める。そうした観点から、大規模災害対策においては、このリスク・ガバナンスが働くことが期待されたのであるが、東日本大震災の復興時においては、個別の対応の限界が明らかになることのほうが多かった。つまり、セクターを越え、単一主体を超えたガバナンスの必要がリスク管理においても必要とされるのである。そのときの基本になるのは、リスク・コミュニケーションであり、情報の共有と共通理解、そしてリスクやダメージ評価の共有であるが、それらを達成しようとする努力は、復興過程においても必ずしも十分ではなかったことが明らかになった。

(6) ガバナンスの機能不全に対するメタガバナンスの機能

東日本大震災の復興をめぐるガバナンス状況は、一つにはコミュニティ・ガバナンスつまり近隣社会レベルのガバナンスが機能する条件として、地域の自治的なネットワークあるいは集団化が、そのカタライザーは区々であるとしても、前提条件となった。二つにはローカル・ガバナンスにおいては、市町村行政や中間支援組織が、当事者間の調整を果たすことで、機能維持ないし機能回復的に働くガバナンスとなるという点である。そして、三つには、国、県、市町村、近隣社会がかかわるマルチ・レベル・ガバナンスにおいては、トップダウン型のガバナンスに対して、ボトムアップ型のガバナンスが働く側面があり、双方向のマルチ・レベル・ガバナンスが、市町村レベルのガバナンスによって調整されているように見えた。四つには、リスク・ガバナンスの問題としてみた場合に、これらのガバナンスが機能不全に陥る状況は、リスク・コミュニケーションの問題、とりわけ復興段階でのリスク評価に関する情報が共有されていないことによって引き起こされていた。

ガバナンスをガバナンスし、機能しなくなったガバナンスのネットワークを再構築して作動させる機能は、メタガバナンスによるガバナンスの再構築として定義できる。ガバナンスの失敗を補い、機能不全を治癒する、そして機能回復を果たす、こうしたメタガバ

ナンスが必要とされているのであり、震災復興においても部分的にはその機能が見出せた。従来と異なるガバナンスを作り出す能力として、特にコミュニティ形成の場面では中間支援組織の「寄り添い」によるガバナンス再編機能が一部の地域ではあるが、観察された。すなわち、ガバナンスを構成する各主体を発見また再発見する、ネットワークを作る、共通の目的ないしは利益に向けてコミュニケーションを活性化し、各主体の気づきや協調を促進する、こうしたガバナンス再構築機能が働いており、これらがメタガバナンス機能とすることができる。

(7) 結論と検討課題

本研究の結論として、メタガバナンスを担うのは、一つは政策対象に直近のガバナンスの担い手のうち調整的な機能を持つところが、メタガバナンス機能を果たすことが発見された。コミュニティ・レベルでは、それは中間支援組織が担っていた。ローカル・ガバナンスレベルでは、市町村行政がその役割の中心にあった。マルチ・レベル・ガバナンスにおいても市町村行政がメタガバナーとして機能する状況が部分的には見出せた。その一方では、こうしたメタガバナーが働かない場面も多く、ガバナンスされていない状況で政策が慣性に基づいて、つまりは法形式的に進む状況も見出せた。

そうしたガバナンスの機能不全に際して新たな存在意義を持ち始めたのが市町村議会である。本研究開始後に改めて着目しなければならない要素として、リスク・ガバナンスにおける地方議会の役割について、検討の必要があることが明らかになった。議会の主体性が発揮される諸相が極めて限られた事例ではあるが見られ始めた。本研究においては想定できなかった重要な発見であるが、今後のローカル・ガバナンス研究を補完するものとして議会のメタガバナーとしての役割を再評価する必要があるかもしれない。この点は今後の重要な検討課題となる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 9 件)

1. 新川達郎、議会の危機管理、地方議会人、査読無し、48(10)、2018、8-11
2. 新川達郎、持続可能な発展のためのまちづくりのガバナンス：『持続可能な開発目標』とこれからの地域協働、同志社政策科学研究、査読無し、19(2)、2018、45-56
3. 新川達郎、地方自治体における協働政策の課題、同志社政策科学研究、査読有、19(1)、2017、221-231
4. 新川達郎、災害時における議会の役割、アカデミア、査読無し、113、2017、14-19
5. 新川達郎、自治体経営～そのガバナンスから考える～、地方自治職員研修、査読無し、

50(4)、2017、12-13

6. 新川達郎、メタガバナンス論の展開とその課題：統治の揺らぎとその修復をめぐる、季刊行政管理研究、査読無し、155、2016、3-12
7. 新川達郎、長と議会の抑制・均衡・緊張関係と地域ガバナンス、ガバナンス、査読無し、185、2016、29-31
8. 新川達郎、政府部門のリスク・ガバナンスと社会情報学、社会情報学、査読無し、4(2)、2016、17-28
9. 新川達郎、復興の政策と行政における政府のイノベーション～東日本大震災の復旧・復興の現場から～、東北学院法学、査読無し、76、2015、167-198

〔学会発表〕(計 5 件)

1. Tatsuro Niikawa, Local governance to achieve Sustainable Development Goals: case study of cities and residents in Japan, The 2018 Congress of International Association of School and Institute of Administration, 2018
2. Tatsuro Niikawa, Educational system development of public sector personnel to support local governance for Sustainable Development Goals: from cases in Kyoto area, The 2017 Congress of International Association of School and Institute of Administration, 2017
3. Tatsuro Niikawa, Local strategy of sustainable development for the shrinking cities, The 2016 Congress of International Association of School and Institute of Administration, 2016
4. 新川達郎、災害対応、防災体制の制度と政府間関係 リスク・ガバナンスの観点から、日本行政学会、2015
5. 新川達郎、政府部門のリスク・ガバナンスと社会情報学、社会情報学会、2015

6. 研究組織

(1) 研究代表者

新川 達郎 (Niikawa Tatsuro)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：30198410