

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 4 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究 C

研究期間：2009～2011

課題番号：21530135

研究課題名（和文） メタ・ガバナンスの機能と組織構造に関する理論的研究

研究課題名（英文） The Theoretical Study of the Function and Structure of Meta-Governance

研究代表者

新川 達郎 (NIIKAWA TATSURO)

同志社大学・総合政策科学研究科・教授

研究者番号：30198410

研究成果の概要（和文）：本研究では、メタ・ガバナンス研究の基本的な枠組みを明らかにし、その実証研究のための仮説構築を行うとともに、理論的なモデルを構想した。その結果、メタ・ガバナンスの機能が、一つは、マルチ・レベル・ガバナンスの中で作動していること、二つには、政策のスケールごとに異なるメタ・ガバナンスが機能していること、三つには、複雑系的なふるまいをして政策ネットワーク維持を果たしていることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：In this study, we try to propose a research model of “Meta-Governance” theory through implementing the pilot survey and completing the research hypothesis. In conclusion, we find that the function of meta-governance operates in the multi-level governance and in the different scales of each policy while the structure of meta-governance continues to hold the maintenance by the activity of policy network system as a complex-system.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：メタ・ガバナンス、政策ネットワーク、政策コミュニティ、
コミュニティ(地域)ガバナンス、政府間(中央地方)関係、官民関係、
リスケール理論、複雑系

1. 研究開始当初の背景

本研究開始時においては、すでに、国際政治学、政治学・行政学などの諸研究の中で、『ガバナンス論』が理論面でも実証面でも多様に議論されてきており、その機能や組織については一定の熟度を持った仮説の検証可能性が明らかになってきていた。たとえば、グローバル・ガバナンス、マルチ・ガバナン

ス、ローカル・ガバナンス、あるいはコミュニティ・ガバナンスなどの諸研究が、ガバナンスの観点からの理論的分析を行い、あるいは実証の中にガバナンス状況を明らかにしている。

この時期まで、ガバナンス論は、これまで、政治現象の分析を通じて、その理論的推論として、また政治行政現象の帰結として論じら

れることが多かった。『ガバメント』から『ガバナンス』へという場合も、実証的に言われる場合の検証は、いわばガバナンス状況を前提としての分析、あるいは、それを発見するための研究であったといつてよい。

ガバナンス論は、確かに、国や地方自治体などの政府部門における近年の諸変化を明らかにするためには、きわめて有益な手法であった。このように、それまでの間において注目されることが多くなっている『ガバナンス』概念は、収斂するというよりは多様に定義され活用されることになった。そしてそのことにより、実証的に統治過程の変化の諸相とその動態を明らかにし、今日の政府部門の変化についての新たな見取り図を構築することに、一定程度成功してきている。

しかしながらこれらガバナンスが機能していない状況に関しては、必ずしも十分な関心が向けられてこなかった。これまでも「ガバナンスの失敗」についての言及は散見されるが、「ガバナンス」を「ガバナンス」する「メタ・ガバナンス」については、理論的な示唆にとどまり、その理論の体系化や、その実証的な究明が行われることはなかった。

最近では、ようやくこうした研究への関心が芽生え始めており、『ガバナンスのガバナンス』(Governing Governance)や『ガバナンスのマネジメント』が注目されるようになってきている。しかしながらそれらの先行研究は、ガバナンスが機能する条件を一定程度明らかにすることはできたが、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を明らかにしてはいない。実証的には、マネジメント機能やその組織体系が示唆されることもあるが、その明確な構造や機能条件については、せいぜいほめかしにとどまっているのである。

ガバニングやマネジメントを、本研究では「メタ・ガバナンス」と捉え直し、こうした研究の欠落部分について、理論的な検討を行うことが必要と考えた。そして、その機能と組織構造について分析を行うことが、重要な課題と認識していた。こうした研究成果は、今後におけるガバナンスとメタ・ガバナンスに関する本格的な実証研究と応用研究のための基礎作業となるものであると考えられたのである。

2. 研究の目的

以上のような背景に基づく本研究は、「ガバナンスのガバナンス」とも言われる「メタ・ガバナンス」状況について、その理論枠組みを明らかにし、将来の実証研究あるいは応用研究の基礎を提供することを、目的としている。この研究によって、従来のガバナンス論における「失われた輪」を補完すること

に最終的な目的がある。

もちろん、ガバナンス研究において、その期待された機能が発生しないとき、これまでは従来型のガバメントによる機能代替が発生するということが暗黙の合意であった。ここでは、むしろガバナンスそれ自体を変化させ機能状況を回復させる「ガバナンスのガバナンス」が働いていると考えることが妥当であり、そのメカニズムを「メタ・ガバナンス」として、これまでのところは理論的に政府や議会の役割を想定してきた。

しかしながら実証的には、メタ・ガバナンスの存在は必ずしも明確に仮説化されず、検証をする試みもなかった。本研究では、このように分析用具として利用されることが多いにもかかわらず、理論的な分析の対象とされることが少なかった『メタ・ガバナンス概念』について、予備的な検討を行おうとするものである。

現実にはメタ・ガバナンスは、ガバナンスの機能不全状況において、政策ネットワークを修復し機能させる場合や、政策空間を再構築して政策コミュニティを再生させる方向で機能するものと定義できる。そうした機能は、ガバメント単独では働かず市民社会とのパートナーシップによることが、実際には経験されている。いわばパートナーシップの失敗は、政府だけではなくパートナーシップによって修復されるという経験である。この研究においては、そうしたメタ・ガバナンスの機能と組織構造について明らかにし、それが特異な現象ではなく、ガバナンス状況に伴うものであることの理論的検証を行う。そしてさらに今後の大規模な実証研究や、現実のガバナンス状況への応用研究のために、その調査研究の方法の理論的基礎を具体的に提供できるようになることを、将来の目的とする。そのために、まず、ガバナンス論の先行研究と現地調査を基に、メタ・ガバナンスの機能と組織を明らかにし、体系的なメタ・ガバナンスの動態的モデルを理論構築するための基礎的研究を行うこととした。

3. 研究の方法

この研究においては、「メタ・ガバナンス」理論構築のために、実証的な調査研究を踏まえながら検討を行うこととした。

そのため、一つは、具体的な地域を設定して、その公的部門におけるメタ・ガバナンスの実証分析を行ったのである。ここでは、今後の大規模な実証研究のための研究方法の検証と、予備的データ収集を目指すこととしていた。

今ひとつは、理論研究であり、これまでの理論的な到達点を確認するとともに、新たなモデル構築を、特に地域からのボトムアップの視点により進めていくこととした。

以上の目的のために、以下のような研究方法によりながら具体的に本研究を進めることとした。

第1には、都市のメタ・ガバナンスについての実態調査である。

特定の都市を事例として取り上げ、そのガバナンスの変化の中に見られるメタ・ガバナンスの機能状況を明らかにする。事例としては、近年その市政改革が大きく進んだとされるいくつかの都市のケースを取り上げることとした。

行財政改革や政治改革などが進行する中で、都市のガバナンスは大きく変化しており、その変化の中に市民社会と地方政府、あるいは市民と各行政機関との関係変化を再構築するネットワークが機能しているように見える。こうした都市におけるガバナンスとメタ・ガバナンスの変容を明らかにすることを目指した。

調査においては、メタ・ガバナンスのネットワークを構成する主体と考えられる公的また私的な各種団体を中心に、ヒアリング調査を実施した。

第2に、理論研究および資料収集である。

メタ・ガバナンスに関する既往研究について、情報収集を行うと共に、各研究分担者は、研究会において、その報告を行うこととした。研究の役割分担に従って、な報告を行うこととした。加えて、適宜ゲストスピーカーを迎えて、ガバナンスとメタ・ガバナンスの変容についてその実証可能性についての研究会を開催した。

以上の研究方法に基づき、平成21年度は、8回の研究会と2回の現地調査を実施した。研究会においては、これまでのガバナンス理論、とりわけ、そこにおけるメタ・ガバナンス理論に焦点を当て、B・ジェソップをはじめとする先行研究のレビューや、外部有識者の報告などから、研究潮流の検討を行った。その時点では、メタ・ガバナンス概念は不確定であり、様々な検証を通じて再構成される必要がある概念であることが確認された。すなわち、パートナーシップ型の政策ネットワークが機能しなくなった状況において、メタ・ガバナンス機能を果たすのは、ネットワークそれ自体や、国家あるいはその機関である政府、また市民社会やその組織などによるとして、様々な可能性が認められた。

現地調査においては、大阪市と愛知県豊田市において、身近な地域ガバナンスの事例を調査し、メタ・ガバナンスの観点からの検証を行った。ここでは、コミュニティにおける課題解決に際して、地域住民組織と行政とのパートナーシップが機能していること、その活動上の問題処理に際して、ある種の協議のネットワークが機能していることが確認された。

そうしたメタ・ガバナンスが機能していることは確認できたが、その一方では、その顕在化の諸相は不定形であり、流動的であることが多いことも明らかになった。例えば、現場においては、問題発生に対して、パートナーシップの枠組みを様々に組み替えて対応しようとする場合もあり、さらに検討を要することが明らかになった。

平成22年度には、前年度に引き続いて、メタ・ガバナンス論に関する理論的研究と、試行的な実証研究を行った。理論研究については、主に、研究分担者による研究報告に基づいて、ガバナンスの機能不全を巡って、第1に従来のネットワーク・ガバナンス論が反基礎付け主義的な視点からの離脱を目指し始めていること、第2に国家中心のガバナンス論が台頭し始め、特に国家のリスケール理論に注目が集まっていること、第3に複雑系理論によって政策ネットワークの諸課題が解けるのではないかという観点からの検討を行った。ガバナンスが機能しないときにメタ・ガバナンスが働く諸相をこれまでとは異なる観点から明らかにすることができた。

また実証研究の試行としては、引き続き、地域自治のガバナンスについて、都市行政がどのようにかわるのかという観点から、豊田市の予算制度や行政組織の事例を検討してきた。

平成23年度においても引き続き、理論的検討と実証研究を並行して行った。特に、東日本大震災を経験したことから、そこにおけるガバナンスの変化や、メタ・ガバナンスの機能状況についても、調査研究を行うことにした。大規模災害への救援・復旧・復興のガバナンスについて、それらが想定通りには働かないこと、その中で、メタ・ガバナンス機能がどのように確保されているかが問題となった。具体的には、従来の実証研究の継続に加えて、津波被害からの復興として特に計画行政と福島原発事故への対応について検討を行った。ここでは、地域コミュニティの自治や住民と行政の接点に関する諸課題の解決方法についての研究、そして、とりわけ、東日本大震災に際して、根こそぎにされた地域社会の再生にかかわるガバナンス構築において、メタ・ガバナンスがいかに機能しているのかを検証することになった。

理論的な検討においては、これらパイロット・サーベイの実証的な知見に基づいて、マルチ・レベル・ガバナンス理論、リスケール理論、複雑系理論などによりながら分析を深める努力を行った。ここでは、必ずしも明確な結論の確認はできなかったが、仮説的には

「ガバナンスの失敗」に対するメタ・ガバナンスの機能と組織構造に関して一定の知見を得ることができた。

4. 研究成果

本研究は、メタ・ガバナンス研究の基本的な枠組みを明らかにし、その実証研究のための試行的な研究を重ねて、応用研究のための仮説構築を行うとともに、メタ・ガバナンスの動態に関する理論的なモデルを構想していくことを目的としていた。

これまでの研究の総括からは、当初の予定通り、今後の研究のための研究仮説の構築を行うことができた。

そこからは、まず、実証的な研究のためのパイロット・サーベイを行ってきた結果、そこでは、従来のメタ・ガバナンスの担い手であったガバメントあるいはその議会だけではなく、多層的な社会集団間のネットワークの再構築と、その自生的な再生メカニズムを促進する機能が、メタ・ガバナンスの重要な機能要因そして組織構造要因なることが明らかになった。

こうしたパイロット・サーベイを踏まえつつ行われた理論的な検討においては、メタ・ガバナンスの機能が、一つは、マルチ・レベル・ガバナンスが機能する中で作動していること、すなわち重層的な政府間関係及びガバナンス間関係それ自体がメタ・ガバナンスとして機能していることが明らかになった。すなわち、「ガバナンスの失敗」は異なるレベル間のガバナンスによって修復される可能性が高いということである。

二つには、ガバナンスは政策のスケールごとに異なっており、その差異性を生む中にメタ・ガバナンスが機能していることが指摘できた。「ガバナンスの失敗」は、実は、各々の政策が持つスケールとそれに伴うガバナンスの不一致によるのであり、そのメタ・ガバナンスは、政策のスケールを修正することによるリスケールを通じて機能するのである。

三つには、政策ネットワークの中で働くメタ・ガバナンスは複雑系的なふるまいをしてネットワーク維持を果たしていることが、明らかになった。実際には、ガバナンスのネットワークの担い手たちが、ガバナンスの失敗の修復にそれぞれ動き始めることになるが、それは、不定形で流動的な動きではあっても、基本的には政策ネットワークを維持する方向で機能するのである。その機能維持には、ネットワークの担い手である各アクターそれ自体の組織機能回復を支える組織構造が、アクター内部とアクター間の双方においてみられることになる。

こうした知見に基づきメタ・ガバナンスの理論モデルとその実証のための仮説構築に

向けての検討を行うことができた。なお、本研究の成果の一部については、従来の研究のまとめと今後の検討課題を明らかにする中間的な性格のものとしてはあるが、2011年に「公的ガバナンスの動態研究」として公開することができた。

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 12 件)

1. 風間規男、地域のイノベーションと行政相談委員の役割、季刊行政相談、130号、2012年、37-41頁
2. 新川達郎、復興計画のガバナンス—東松島市の取り組みから、月刊ガバナンス、132号、2012年、33-35頁
3. 新川達郎、今後の大都市制度に関する諸問題—大阪都制論をめぐって—、都市とガバナンス、第16号、2011年、29-35頁
4. 新川達郎、復興へのガバナンス—復旧・復興に向けた自治体議員・議会の役割—、月刊ガバナンス、122号、2011年、23-25頁
5. 今川晃、行政研究のネクストステージ、年報行政研究、2011年、196頁
6. 今川晃、行政相談制度の展望、行政苦情&オンブズマン(日本オンブズマン学会誌)、22巻、2011年、29-36ページ
7. 今川晃、自治体間協力への期待と課題、月刊地方自治職員研修、618号、2011年、20-22頁
8. 新川達郎、政府のガバナンスを問う視点とその理論的検討、行政管理研究、133号、2011年、3-16頁
9. 新川達郎、市民参加と議会、おおさか市町村職員研修研究センター研究紀要、14号、2011年、29-41頁
10. 今川晃、市町村合併の評価と課題、保健師ジャーナル、66巻8号、2010年、688-694頁
11. 今川晃、公共サービスへの市民コントロール、市政研究、167号、2010年、42-51頁
12. 新川達郎、ガバナンス時代の地方政府改革—協働型ガバナンスからの展望、月刊ガバナンス、第100号、2009年、13-16頁

[学会発表] (計 9 件)

1. 新川達郎、ローカル・ガバナンスにおける自治体議会改革、日本地方自治学会、2011年、会津若松市生涯学習センター
2. 新川達郎、協働政策の課題と展望、日本

- 協働政策学会、2011年、市町村国際文化研修所
3. 風間規男、行政相談委員とガバナンス—地域防災力の向上に向けて—、日本オンブズマン学会、2011年、早稲田大学
 4. Tatsuro Niikawa, Restoration of Food Governance from the Bottom: Facing with the failure of food security policy in the multi-level governance, The annual conference of International Association of School and Institute of Administration 2010, 16th. July 2010, Bari, Indonesia
 5. 今川晃、自治体行政と地域社会との協働の課題と展望、日本協働政策学会、2010年12月4日、市町村アカデミー
 6. 今川晃、行政学教育の変化—行政学の制度化、日本行政学会、2010年5月23日、日本大学
 7. 今川晃、行政相談制度の展望、日本オンブズマン学会、2010年4月18日、玉川大学
 8. Tatsuro Niikawa, The model of public personnel training in the governance era, The annual conference of International Association of School and Institute of Administration 2009, 5th. Aug. 2009, Rio de Janeiro, Brazil
 9. 今川晃、自治体の再編と地域自治—ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス—、日本地方自治学会、2009年11月7日、静岡大学

[図書] (計9件)

1. 斎藤文彦・白石克孝・新川達郎編著、日本評論社、持続可能な地域実現と協働型ガバナンス、2011年、全143頁
2. 白石克孝・新川達郎・斎藤文彦編著、日本評論社、持続可能な地域実現と地域公共人材、2011年、全154頁
3. 新川達郎、勁草書房、公的ガバナンス論の展開と課題、(岩崎正洋編著、ガバナンスの現在、所収)、2011年、35-55頁
4. 和田武・新川達郎・田浦健朗・平岡俊一、豊田陽介・伊与田昌慶、学芸出版、地域資源を活かす温暖化対策—自立する地域を目指して—、2011年、全221頁
5. 今川晃、敬文堂、個人の人格の尊重と行政苦情救済、2011年、全130頁
6. 新川達郎編著・君村昌・堀雅晴・風間規男・市川喜崇・今川晃著、ミネルヴァ書房、公的ガバナンスの動態研究、2011年、全276頁
7. 真山達志・今川晃・井口貢編著、ミネルヴァ書房、地域力再生の政策学、2010年、全227頁
8. 新川達郎 (単著)、自治体計画のガバナ

- ンス (橋下和孝・藤田弘夫・吉原直樹編著、東信堂、都市社会計画の思想と展開—アーバンソーシャルプランニングを考える、所収)、2009、95-119頁
9. 佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著、実務教育出版、市民のための地方自治入門 (新訂版)—サービスの受け手から自治の担い手へ—、2009年、全289頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

新川 達郎 (NIIKAWA TATSURO)
同志社大学・総合政策科学研究科・教授
研究者番号：30198410

(2) 研究分担者

君村 昌 (KIMIMURA AKIRA)
同志社大学・法学部・名誉教授
研究者番号：50066148

今川 晃 (IMAGAWA AKIRA)
同志社大学・政策学部・教授
研究者番号：50183744

風間 規男 (KAZAMA NORIO)
同志社大学・政策学部・教授
研究者番号：50257961