先進技術の導入・普及政策における「メタガヴァナー」の役割とその限界
ー燃料電池自動車の事例を素材として

第7回社会技術研究シンポジウム
「社会技術の実装における参加と連携」研究発表セッション
2010年9月27日（月） 10:10～10:30@東京大学工学部 11号館 1階講堂

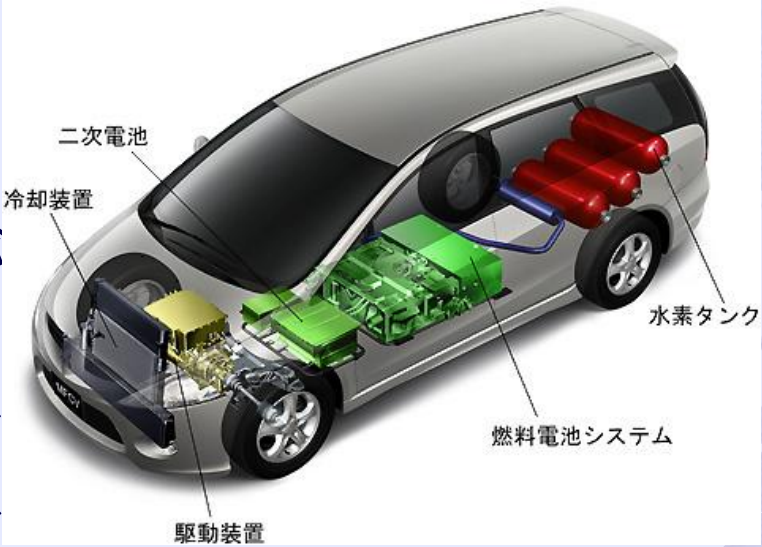
村上裕一　修士（法学）
東京大学大学院 法学政治学研究科 博士課程、
独立行政法人 日本学術振興会 特別研究員
(yuichimurakami@06.alumni.u-tokyo.ac.jp)

共同研究者
横山悠里恵 公共政策学修士（専門職） 前 同 公共政策学教育部 専門職学位課程
平石章　公共政策学修士（専門職） 前 同 公共政策学教育部 専門職学位課程

本研究で取り上げる燃料電池自動車（FCV）

・燃料電池で水素と酸素の化学反応によって発電した電気エネルギーを使って、モーターを回して走る自動車（走行時にCO_2を全く排出しない「究極のエコカー」）。

・FCVのメリット→有害な排出ガスがゼロ、または少ない、エネルギー効率が高い、多様な燃料・エネルギーが利用可能、騒音が少ない、充電が不要等（※右絵は、日経BP社HP〔http://techon.nikkeibp.co.jp/premium/AT/ATNEWS/20031001/2/〕からお借りしています）。



本報告の構成

１．「*government*から*governance*へ」（2.5分）
　１－１　内容
　１－２　政府の位置づけ
２．「メタガヴァナンス」の概念（2.5分）
　２－１　内容
　２－２「メタガヴァナー」の役割
　２－３「メタガヴァナンス」が成功する条件？
３．FCVの社会導入・普及政策の過程と分析（4分）
　３－１　経緯
　３－２　アクターの認識等
４．結論等（5分）

1.「*government*から*governance*へ」

１－１　内容

・先進技術の社会導入・普及政策においては、まず何より技術情報・知識の創出と流通が政府内部のみにおいて進行するということは考えにくく、技術そのものの研究開発は、民間を巻き込んだ形で進むことが少なくない。

・政府には多くの場合、それに必要な財政的支援や物理的・社会的基盤整備が求められ、さらに民間アクターには、それに応答的に（とはいえ、主体的に）行動することが期待される。

→ここで観察される官民連携や協働を捉えるモデルとして、ネットワーク型の*governance*構造がある（←→ヒエラルキー〔階統・上意下達〕型の*government*構造）。

1.「*government*から*governance*へ」

１－２　政府の位置づけ

①ネットワーク型の*governance*構造においては、政府でさえ、非階統的・水平型ネットワークを構成する1アクターに過ぎない（→”hollowed state”などといった描写）。

②ネットワーク型の*governance*構造においても依然として、政府が政策運営者として、ある特定の政策目的を志向して、ネットワーク型*governance*を管理・運営する。

→「メタガヴァナンス」モデル。1980年代以降の「新しい公共管理論（NPM）」では①に重きが置かれるきらいがあったが、ソレンセンらは、①と②とをバランス良く結合（ここでは、いわば「第３の解」と解釈する）。

2.「メタガヴァナンス」の概念

２－１　内容－「ガヴァナンスのガヴァナンス」

・ガヴァナンス・ネットワークの１つ高次元で、他の政策との間で政治・政策的に優先順位をつけ資源配分をしたり、そのガヴァナンス・ネットワーク自体の構造や仕組みに変更を加えたりすること、あるいは、「ガヴァナンス構造」の中でそのガヴァナンス・ネットワークがある政策目標に向かってうまく機能するように行う管理、運営、調整。

・背景にあるのは、「メタガヴァナー」（＝行政官や政治家）の活動によって、ガヴァナンスを効率的・効果的かつ民主的なものにしていくべきという、ソレンセンらの規範的意識だと思われる。

2.「メタガヴァナンス」の概念

２－２　「メタガヴァナー」の役割

① ネットワークをデザインし、枠組みを作ること

・メタガヴァナーは、ネットワークの範囲、特徴、構成、手続などの制度を定める。同時に、政策目標を設定し、財政的条件、法的基盤を整備し、目標達成に向けた推論のあらすじを描く。

② ネットワークのマネジメント、それへの参加

・メタガヴァナーは、アジェンダ設定から始まる合意形成過程における構成員間の緊張感を和らげ、起こり得る紛争を解決し、場合によっては資源を投入して一部アクターを援護するなどして、交渉の中で生じる各種コストを下げる。

2.「メタガヴァナンス」の概念

２－３ 「メタガヴァナンス」が成功する条件？

・ソレンセンらによれば、

①政府内の関係省庁部局からメタガヴァナーに、権限が委譲されている、

②ネットワークがどういった政策的ツールによって効果的、民主的なガヴァナンスに寄与するかを知っている、

③メタガヴァナーに戦略を設計し実行し修正する能力がある。

→FCV政策は、技術開発と「政治」の両面で高い不確実性を孕んだ政策領域であり、メタガヴァナーの役割とその限界について考察する素材として、好例であると思われる。

3. FCVの社会導入・普及政策の過程と分析

３－１　経緯

年月	できごと（概略）
1994年 ～	ダイムラー・ベンツ社がFCV（「NECAR1」）を公表。その大胆な量産計画宣言をきっかけとして、自動車メーカー間でFCV開発競争が始まる。
1996年 10月	国際会議EVS13で、トヨタが自社製FCを搭載したFCEVを大阪御堂筋で走らせる。
1999年	小渕首相（当時）による「ミレニアム・プロジェクト」の中で、固体高分子形FCが、環境分野の有力な技術として取り上げられる。
2001年	小泉首相（当時）が施政方針演説の中で「水素エネルギー」という言葉を初めて用い、３年以内の実用化という明確な目標を掲げる。
2002年 ～	実証テスト「水素・燃料電池実証プロジェクト（JHFC）」が開始（２期10年間に渡って継続）。

3. FCVの社会導入・普及政策の過程と分析

年月	できごと（概略）
2004年	「エリーカ」が登場し、EVが攻勢を強める。新エネルギー対策課と自動車課が、業界全体の電池開発を政府として支援。
	・新エネルギー対策課は、社会的関心が高まるバイオ燃料への対応を迫られるようになり、相対的に、FCVへのコミットメントが制約されるようになる。 ・行政の担当者も、人事異動により、継続的に関わることができなくなる。
2005年	FCV推進派議員が郵政民営化をめぐって「抵抗勢力」と見なされ離党し影響力を発揮しにくくなる。「燃料電池促進議員連盟」もあまり開催されなくなる。
2009年 ６月	総務省は、総務、経産、国交、環境の4省に対し、FCV普及政策の改善を勧告。

3. FCVの社会導入・普及政策の過程と分析

2010年度までに5万台普及させるという政策目標に対して、

（総務省 (2009)『世界最先端の「低公害車」社会の構築に関する政策評価書（平成21年6月）』、pp.31-）

（単位：台）

区分 ＼ 年度末			平成 14（参考）	15（参考）	平成 16	17	18	19
台数合計			20	49	61	60	50	42
内訳（保有者別）	国		5	7	8	8	7	7
		内閣官房	1	1	1	1	1	1
		内閣府	1	1	1	1	1	1
		経済産業省	1	1	2	2	2	2
		国土交通省	1	2	2	2	1	1
		環境省	1	2	2	2	2	2
	地方公共団体		0	2	5	5	5	5
		神奈川県	0	0	1	1	1	1
		愛知県	0	1	1	1	1	1
		大阪府	0	0	1	1	1	1
		横浜市	0	0	1	1	1	1
		名古屋市	0	1	1	1	1	1
	民間		15	40	48	47	38	30
		東京都内	（不明）					12
		神奈川県内						7
		愛知県						11

3. FCVの社会導入・普及政策の過程と分析

３－２　アクターの認識等（概略）

アクター	FCVについての課題認識	メタガヴァナーへの期待
自動車メーカー	・FCVの技術的課題は、ほぼ解決の見通し。 ・一方で、導入に対する根本的問い（「EVが実現すれば、FCVの出る幕はない」）があり、現時点では、大型車から導入していくのが現実的。 ・エネルギー事情やインフラストラクチャーの整備、規制の状況に応じて、自動車と燃料の最適な組み合わせを追求していく必要がある。	・エネルギー安全保障や環境を包含する政府の広い視野に基づく総合的な判断、効果的な政策の実施（水素へのアクセスを支えるインフラ整備、石油業界などとの連携の仲立ち、「グリーン水素」、税制上のインセンティヴ付与、車種やその利用形態に配慮した都市計画等）。
石油会社	・石油が何に取って替わられるにせよ、技術確立について自らが主導的に推進すべき立場にある。 ・自らすでに大量の水素の管理能力を有する石油系水素により、燃料供給プロセスを掌握できる可能性がある。 ・家庭用定置式FCの方が、FCVよりも先に普及する。	・将来FCVが実用化されるのか、また、政府が本気で普及を後押しする気があるのかに大きな関心。 ・実証実験を根気強く続けること、実験に寛容な法制度の整備を期待。
政府	・期待は大きいが、コストの面で乗り越えなければならない技術的障壁が高く、市場への普及は先（自動車課）。 ・連携する関係者のモティヴェーションが維持しにくくなっており、財政的資源が必ずしも有効活用されていない（新エネ課、燃料電池推進室）。	

4. 結論等

・FCV政策をメタガヴァナンスのモデルにより観察（政策目標設定、タイム・スケジュール提示、実証実験と基礎研究開発の場としてのプロジェクト立ち上げ、参加、・・・）。

・ここで仮に、この先進技術の社会導入・普及政策があまり成功していないと評価するとすれば、そこでの制約条件として、

①メタガヴァナーは、政策の全体像が見易い立場にあるがゆえに、多くの選択肢に合理的な優先順位を付けることが要請され、そこでの的確な資源配分の判断は難しいものとなりうる。

②ガヴァナンス・ネットワークにおいて、メタガヴァナーの民主的正統性の根拠であり、政策を動かす重要なファクターでもある「政治」とどう関わるかという問題（→促進・阻害の両側面）。

③ガヴァナンス・ネットワークの管理・運営においては、メタガヴァナーの主観やモティヴェーションが重要な要素になり得る。

4. 結論等

★「社会技術の実装における参加と連携」の観点から一言

・「社会技術」とは、社会問題を解決し、社会を円滑に運営するための「技術」→先進技術の社会導入・普及のフィージビリティを高めるためにとるべき手法。

・「社会技術の実装」と「参加・連携」は、果たして親和的か？

- ✓ 資源の相互依存という意味では、相乗効果を創出しうる。
- ✓ 「民主主義」、政策評価・勧告、人事異動など、「政治」の要素が、地道で一貫性のある、長期的視点に立ったプロジェクトの実施の妨げとなる場合もある。

→さしあたりの解として、見識あるメタガヴァナーによるリーダーシップ。他方で、それをどのように統制していくのか。「社会技術の実装」と「参加・連携」は、微妙なバランスの上にある（→「技術と政治の交錯」という伝統的な問い）。

ご清聴、ありがとうございました。

- インタビューなどの調査研究にご協力くださった関係諸氏、加えて、貴重なコメントをくださった査読者にも、深く御礼申し上げます。ただし、本論文中の事実関係の記載については、著者らに全責任があります。
- なお、本研究は、「平成21年度科学研究費補助金（特別研究員奨励費）」の助成を受けたものです。この点についても、深く御礼申し上げます。