

4. 活動論－政策過程とそのマネジメント

4－5 政策実施

4－5－1 規制行政理論

(1) キャプチャー (capture) 論

Stigler＝経済的視座－規制は産業によって獲得されその利益のために運営

Bernstein＝規制機関のライフサイクル－若いときは消費者保護、老年期は現状維持あるいはキャプチャー

現実：規制緩和は存在－航空規制、公益事業規制、通信規制←→EPA、OSHA は規制強化

(2) 規制における政治－J.Q. Wilson, The Politics of Regulation (1980)

規制成立時には広範な連合の存在

4 類型－perceived distribution of costs and benefits 重要

①費用、便益とも分散＝majoritarian politics：例：社会保障、反トラスト法

②費用、便益とも集中＝interest-group politics：例：業界間調整

③便益は集中、コストは分散＝client politics

capture の可能性⇔番犬としての公益組織の必要

④便益分散、コスト集中

entrepreneurial politics：関心动員のために熟練必要－ネーダー

「新しい」規制機関＝EPA、OSHA＝異なった動機を持つ広範な参加者の連合

①キャリア職員、②政治家、③専門家－法律家、エコノミスト、エンジニア

(3) 規制措置の執行可能性 cf. フッド再論

①基準の一義性（規制対象範囲を画する概念・基準の明確さ）

②記録可能性（対象集団に関する情報－住民台帳、課税台帳等の存在）

③補完性（違反者に不利益な制度：戸籍住民関係届出を怠ると税金の扶養控除受けられず）

④追跡可能性（関所、取り締まりの「つぼ」の有無）

⑤自動執行（社会の協力、第三者による規制担当部局への通報）

cf. 内部告発の功（執行コスト低下）・罪（信頼性の低下）

4－5－2 規制行政における政策実施

4－5－2－1 規制実施における裁量とその型

(1) 事例 1：道路運送免許制度の執行 cf. 森田 (1988)

決定の型－資格試験型、採用試験型

自動車運送事業の免許－流動的

採用試験型の近いほど決定は複雑になり、証明が困難な行政機関の主観的判断の余地大

自動車運送事業の例－法第 6 条－市場要件＋資格要件

当該事業の開始が輸送需要に対し適切、供給能力が需要量に対して不均衡とならない

事業遂行上適切な計画を有する、事業を的確に遂行するに足る能力を有する

具体的基準を定めた通達が法から独立、免許の決定における法の拘束は弱い

却下理由としては資格要件－事業計画の適切性、事業遂行能力多い－市場要件判断困難

(2) 事例 2：水質汚濁防止法の執行 cf. 平田 (2009)

シンプルで一般的な規制：排出基準（濃度規制）を定め基準の遵守を排出者に求める

何が違反かは明確に判断可能－水濁法 13 条 1 項：「排出基準に適合しない排出水を排出す

るおそれがあるとみとめるとき」改善を命じることができる－現場では排出基準違反と

なっていない段階では命令は出されない

水濁法施行状況

基準違反数は 1 割弱←立入検査

行政措置における行政命令比率は 1%以下、多くは文書による行政指導

違反の原因

ヒューマンエラー：操作ミス、人為ミス

管理不足、費用出し惜しみ・処理能力超え、設備老朽化

被規制者の対応

ヒューマンエラーの場合：作業マニュアル改訂等により改善

処理能力不足の場合：違反はすぐには直らないー違反是正完了期限等設定

自治体によるバリエーション

排出基準違反＝行政指導

違反の程度、違反項目、過去の違反等を考慮

倒産の危機に追い込みうる改善命令に躊躇する場合もーcapture？

(3) 事例3：環境規制法の実施ー土壤汚染対策法 4 条土地の形質変更に対する調査命令
発出（具体的にどのような状況で調査命令を出すのか）、水濁法 5 条 3 項、12 条の 4 地
下水汚染対策未然防止（何が「有害貯蔵指定施設」に該当するのか） cf. 平田（2017）

特徴

法規定の文言が一般的抽象的

土対法 4 条 1 項「土地の掘削その他の土地の形質の変更であつて、その対象となる土地の面積が環境省令で定める規模以上のものをしようとする者は・・・」

土対法 4 条 2 項「汚染されているおそれがあるものとして環境省令で定める基準に該当するものと認めるときは・・・調査させて」

環境省ガイドライン・マニュアルも曖昧

調査命令の遵守コスト大ー調査経費＋建設工事遅延等

→自主調査（土対法 14 条）へのインセンティブ

曖昧さへの対応パターン

個別自治体部署内での話し合い

行政外部組織へのコンタクト

法解釈のバックアップとしての環境省

but 環境相は具体的事例への法適用について明確な指図をすることに対して消極的

他自治体への問い合わせー組織間の相互作用性

インフォーマルな個人間ネットワークが重要な役割

担当者会議の役割

適用の具体例と散らばり具合を把握ー1つの法解釈でまとまるわけではない

まだ経験しない事例についての学習機会

判断の散らばり具合から逸脱しないことは現場職員の心理的負担を軽減させる

自治体間ネットワークのクラスター化

組織社会学のいう同型化プロセス

ネットワークに法律家・専門家がないことから適切さ保障されないこと示唆

正当化探求プロセスにおいて自治体間ネットワークが重要な役割

被規制者に正当性を示す際に規制負担の公平性は強力なシグナル

一貫性・公平性と柔軟性・効果性のバランス

現場裁量が多くあっても一貫性・公平性という理念・正当化は重要

偽陽性エラー（本当は環境悪影響がないのに悪影響ありと判断）と偽陰性エラー（本当は環境に悪影響があるのに悪影響なしと判断）のバランス

偽陰性エラーのリスクも考慮に入れる仕組み必要ー市民の存在感増す必要：情報公開

4-5-2-2 規制実施戦略と対象集団の相互作用

(1) 曖昧な裁量の＋（悪用阻止）とー（不十分なアナウンス効果） cf. Sentencing guideline

(2) 取締活動体制の整備基準

規制担当部局の職員数 cf. 国際比較での安全担当職員の少なさ

目標指向規準（完全、受容可能レベル）と費用志向規準ー直接効果と間接効果（抑止効果）

(3) 違反者の類型と執行戦略 cf. 図 12-2 違反者類型執行戦略類型マトリックス（西尾 223）、
フッド

違反者類型：善意の違反者、悪意の違反者（便宜主義者）、異議申し立て者、反抗者

執行戦略類型：周知（啓蒙）戦略、制止戦略（物理的阻止）、制裁戦略、適応戦略（修正等）

便宜主義者に対しては「ハードな」執行戦略の必要：「アメリカ国民の 20% は自発的に規則

に従う、5%は規則を回避しようとする。残りの75%は、5%の違反者が捕まり罰せられる限りルールを守ろうとする」

(4) ゲーム論によるモデル化 cf. 平田 (2009 第2章)

基本的構図

規制者：抑止的法執行 or 協力的法執行

被規制者：機会主義的行動 or 協力的遵守

ゲームの構造：囚人のディレンマ等

協力可能性←繰り返しゲーム、しっぺ返し戦略 by アクセルロッド

cf. コミュニケーションの重要性

しっぺ返し戦略の弱点—ミスによる違反の場合

一度裏切られても即座に裏切り返さないという寛容性必要

行政が取り込まれている場合 (capture) —法目的以外の目的にも配慮した執行

取り込みにより機会主義的行動・協力的法執行が均衡として実現している可能性

市民参加の影響

行政処分不作為への批判を恐れ、行政命令発動の可能性

望ましい場合 (取り込みが起きている場合) も望ましくない場合も

(5) 公的執行と私的執行 cf. フッド

①執行を主として民間人の手に委ねる—不法行為、技術基準の適合監査と保険

②執行を民間人と行政官僚制で分担

cf. 自主保安と保安規定—限界?

『法の実現における私人の役割』—懲罰的損害賠償請求

内部告発の功 (執行コスト低下)・罪 (信頼性の低下)

(6) 事例1：道路運送規制の場合 cf. 森田 (1988)

無免許営業者の摘発は監査ではなく通報に依存

監査担当職員の定員少ない—監査まれ

社会的影響の小さい違法行為は黙認

業界全体に対する行政指導による「自主規制」

安全基準も実施可能な水準で

(7) 事例2：水質汚濁規制の場合 cf. 平田 (2009)

違反後の行政と非規制者の話し合い

違反原因突き止める努力

行政は規制執行経験により違反事例把握しているため、適宜必要な情報提供可能

違反是正完了までの期限

現場担当者のみならず上司、工場長、社長と話をする場合も

不十分な対策しか講じず費用・手間がかけられていない場合改善命令発動可能性示唆

行政と非規制者との長期的関係

立入検査の場合の「立ち話」「雑談」

総量規制の場合は定期的に報告書提出—手渡し

被規制者向けセミナー開催

市民の苦情・通報契機もないわけではない

(8) 事例2：自動車環境基準をめぐる政府戦略、企業戦略の相互作用

日本：排出規制—米国モデル・マスキー法の75、78年 (NOx0.25g/km) の実行

背景：光化学スモッグ等への関心、貿易関心、地方政治圧力、技術検討会と企業間競争

米国：排出規制：マスキー法の緩和 (NOx0.6g/km) と遅延 (最終的には83年)、大統領選挙競争熱と冷却化

「技術強制 (technology forcing)」の条件：企業が技術革新R&Dに投資する条件—科学的

的不確実性が政策不確実性、財務的不確実性に転換され、投資を行うに至る契機は何か

—気候変動対応における期待マネジメントの重要性?

4-6 政策評価

4-6-1 政策評価とは何か?

(1) 政策分析と政策評価

事前評価と事後評価

課題の構造化と所与の課題の下での政策選択肢の評価

(2) 政策評価の体系

レベルの違い－事業評価と政策評価

ツリー構造？

プロジェクト

プログラム＝複数の下位プロジェクトにより構成

政策＝複数の下位プログラムにより構成

あるプロジェクトが複数のプログラムの要素である可能性

4-6-2 政策評価の諸次元

(1) 政策活動の段階と指標

インプット：経費－（作業量）－アウトプット：事業量－アウトカム：効果

cf.主観的指標＝満足度－職員あるいは顧客にとって（E SとC S）－特にアウトカム

cf.E S－人間関係論のインパクト

例：家庭のごみ収集運搬（西尾 348）

(2) 政策評価の基本類型－有効性評価と効率性評価

有効性（effectiveness）：実績を初期の目標水準に照らし達成度合いによって評価

cf.資源の有限性は考慮に入っていない＝資源配分の基準には使えない

効率性（efficiency：西尾の用語では能率性）：投入産出比率

cf.費用効果分析、費用便益分析

cf.西尾の経済性と効率性の区別（会計検査検査基準）

実績・産出・効果・便益の測定法

環境景観の場合－CVM（仮想価値支払額）、ヘドニック法（地価）

4-6-3 政策評価の「技術的」課題

(1) 指標の存在と選択

効果に関する調査統計の不足

評価指標に関する合意の不存在－例：財政政策

(2) 環境諸条件の評価＝政府政策の寄与率 cf.特に効果＝アウトカムの場合

例：混雑時間帯における平均速度（－当該自治体の政策、隣接自治体の政策）

例：消防（－政策、乾燥度、風の強さ、木造密集度）

(3) 評価軸の一次元化－規範的判断が前提

例：図書館行政（貸出冊数＋蔵書数、年間新規購入冊数、入館者数）

例：消防行政（被害総額＋火災発生件数、類焼戸数、被災者数、死傷者）

例：宛名書きの作業効率－速度、正確さ、筆跡の美しさ・丁寧さ

(4) 時間的調整－割引率（discount rate）

(5) 基本：目標とは何だったのか？

目標の公示形式－法律、閣議決定、政党の政策

例：自治体合併－1000 を目標－当時の与党合意であって閣議決定ではなかった

(6) 主観的指標－C S・E S

誰の意見を聞くのか－納税者かサービス受益者か職員か

どのようにして意見を聞くのか－自主表明、アンケート・・・

プロの意見かアマの意見か－病院、博物館等の利便性評価と質評価

(7) 評価のコスト

4-6-4 政策評価の利用

(1) 基本的課題

不完全情報の利用

利用主体類型－政策決定者、市民・国民一般

利用目的—総括管理機関による管理統制、各部局による自己点検、執行管理機関による実施機関の管理

(2) 政策評価・利用をめぐる基本的スタンス

合理主義パラダイム

目的手段の連鎖構造としての政策・社会科学の分析方法をそのまま適用

自動的フィードバック・評価者が流通過程に介入する必要なし

評価付けは政策評価者の仕事

客観性重視

組織パラダイム

権力構造の特性に合致する形で政策評価を実践

情報利用度を決する組織体制・有効な利用を促すコンテキストの確保

価値判断は政策決定者（評価者は価値多元性を許容しつつ決定者に比重の示唆）

有効利用重視

(3) 評価利用における課題

①評価項目の自己目的化

②政治性—それを前提としたフィードバックメカニズム—組織パラダイムの必要

市民レベル—透明性の必要 cf. 1991年イギリス市民憲章＝サービス水準設定公表

政策決定者レベル—予算とのリンクの必要

政策評価の項目と予算書の項目の整合化

タイミングの問題—評価が出てくる段階では数年前の情報

規制影響評価—対外説明以上の潜在性を活かすには評価提供タイミング等工夫必要（原田2011、151）

議会との関係—議会の決算委員会等で評価結果の検討 or 独自に評価活動—行政監視院構想

(4) 評価利用のレベル

戦略計画の策定・対応

現場における業務改善

アドホックな行政改革

(5) 日本の政策評価制度＝事業評価、実績評価、総合評価

公示形式

当初：政策評価の標準的ガイドライン

修正：行政機関が行う政策の評価に関する法律＋政令（政策評価に関する基本方針、同法律施行令）

方式

自己評価依存

各府省：政策評価に関する基本計画・実施計画策定

各府省：評価書、反映状況公表

外部から客観性を担保

各省評価会（→その後、廃止）

政策評価・独立行政法人評価委員会（総務大臣に意見具申）

特色：「強制された自己評価方式」、政府全体の方針に関する評価の欠如

Cf. 独立行政法人の評価—他者評価とその実態、評価能力の問題

4-6-5 おわりに

政策評価への関心の文脈＝NPM

行政責任確保のメカニズムの1つとしての政策評価制度

<参考文献>

原田久（2011）『広範囲応答型の官僚制—パブリック・コメント手続の研究—』信山社。

平田彩子（2009）『行政法の実施課程—環境規制の動態と理論—』木鐸社。

平田彩子（2017）『自治体現場の法適用：あいまいな法はいかに実施されるか』東京大学出版会。森田朗（1988）『許認可行政と官僚制』岩波書店。

宮川公男（2002）『政策科学入門』東洋経済新報社。
田辺国昭（1998）「政策評価」、森田編『行政学の基礎』岩波書店。