



Title	行政活動の「自在幅」：裁量・統制・責任
Author(s)	村上, 裕一
Citation	北大法学論集 = The Hokkaido Law Review, 66(5): 129-154
Issue Date	2016-01-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/60601
Type	bulletin (article)
File Information	lawreview_vol66no5_07.pdf



[Instructions for use](#)

研究ノート

行政活動の「自在幅」

—— 裁量・統制・責任 ——

村上裕一

目次

- 序章
- 第一章 行政裁量の概念的・実体的広がり
- (一) 行政史の中の行政裁量

(二) 行政裁量論

(三) 「自在幅」としての行政裁量

第二章 「自在幅」と行政統制・責任論

(一) 行政統制・責任論

(二) 「自在幅」との関係

(三) 論点整理

第三章 具体的事例に即した考察・検討

(一) 安全規制等の策定・実施

(二) 独立性を付与された規制機関

(三) 内閣府における戦略や計画の策定

終章

序章

行政責任・行政統制と行政裁量 (administrative discretion)

とは、ある局面では相互補完的關係に立ち、また別の局面では背反的關係に立つ。すなわち、行政統制を強化し行政裁量を狭めることは、行政責任の確保にプラスにもマイナスにも作用し得る。ただいずれにしてもこれらは何らかの形で連動していることから、行政責任・行政統制を論じる上ではまず行政裁量の

態様を探ることが重要となる。

本稿では、まず、一九世紀以降現在に至るまで、行政活動の範囲が広がるのに伴って行政裁量は実体的に拡大してきている一方、歴史的にはそれに制約を加える議会・裁判所による統制やグローバル規制等の要素もあつたという大きな流れについて、ヨーロッパ・アメリカ・日本の例を引きつつ様々な観点から述べ、さらに、多様なアクターが公共サービスの提供に参与し、多様なプロセスが政策形成のシステムを構成する「ガバナ

ンス」の社会における行政裁量の態様を捉える際には、行政裁量を「行政活動の自在幅」にまで概念的に拡張し、それを行政（官僚）の自律性とその（狭義の）裁量とに分けて考えることが便宜的であり得ることを説明する（第一章）。続いて、近年注目すべき行政手続法や内閣機能強化を通じた行政統制と、「市場化」の中の行政責任・行政統制について、先行研究や制度改革の動向を述べ、さらに行政活動の「自在幅」と行政責任・行政統制とが相互補完的關係に立つ場面と背反的關係に立つ場面をある程度具体的に想定した上で、①各事例における「自在幅」の態様、②その「自在幅」に対する行政統制の手法、③行政が果たすべき責任とはいかなるもので、その責任をどのようにして果たしていくべきか、という論点を設定する（第二章）。そして、それらの論点について、①安全規制等の策定・実施、②独立性を付与された規制機関、③内閣府における戦略や計画の策定という事例を素材として検討・考察する（第三章）。

第一章 行政裁量の概念的・実体的広がり

（一）行政史の中の行政裁量

（1）行政国家化との関係

一九世紀から二〇世紀にかけて、選挙権者の範囲拡大、政党政治の出現・浸透、産業化と都市化の進展が政府の社会に対する活動の範囲を拡大させた。総力戦の第一次大戦を経て、世界大恐慌はケインズ経済学に基づく政策や金融規制へと繋がった。第二次大戦後から一九七〇年代にかけては、ヨーロッパ等において、政府が民間にかなりの自由を認めながらも、実効的な規制を課したり戦略や計画を立てて社会を制御したりする国が多く見られるようになった。しかし一九七〇年代後半になると、エネルギー危機から来る経済不況や政府の財政難等の事情により、アメリカ等のように規制緩和や民営化、行政手続の簡素化に取り組む国々が現れ、一九九〇年代にかけてのグローバル化に伴ってその傾向は加速した。同時期には、国境を跨いで活動する民間企業が行う国際的取引による *Lex mercatoria* のような民間の法的レジームが形成され、国家間で締結される国際的なルールを凌駕するものも現れた。一九八〇年から九〇年代にかけての規制緩和は、一九三〇年から七〇年代にかけての規制強化と正反対の流れであったと言える。とはいえ、政府による規制は依然として重要であり続け、世界規模での金融危機は政府による規制や各種介入の正当化要因となり実際にその役割が拡大したため、現状はむしろ再規制 *re-regulation* と評さ

れている。ただし、その規制は以前とは異なり、EC (European Community)・EU (European Union) のような地域や、GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)・WTO (World Trade Organization: 国際貿易機関) のような分野⁽¹⁾とのセクター別のものであって、それは一九九〇年代までに形成されていた民間の法的レジームの自律性を相対的に弱めることとなった。

行政がステークホルダーの利害の評価・比較に基づいてある決定をする権限は、二〇世紀前半の行政国家化に伴って強化された。しかし二〇世紀後半になると、議会や裁判所、そして準司法権を有し政治からの独立を第一義とした独立行政組織が、特に経済的規制分野では経済的利益や私的財産保護を根拠として、徐々に行政の裁量行使を制約し統制するようになっていった。また、グローバルな秩序形成をする国際組織も、例えばWTOによる勧告が各国政府に合理的・客観的・不偏的な法適用を義務付けているように、各国政府の行政裁量を相当程度制約するようになってきている。許認可行政における裁量も、単なる事実への法の当てはめの占める部分が大きくなり、その際の裁量がかかなり縮減されるばかりでなく、許認可権限行使の際の基準の客観性・透明性・無差別原則がかかなり厳格に適用されたり、

事前許可制が届出制や事後規制に改められ行政が許認可しない余地が極めて小さくされたりして、総じて行政裁量に制約を課す大きな流れがあると言える。

(2) 日本の官僚像との関係

戦後日本の官僚制像の変遷は、次のように描出されている。それは、本稿の検討の対象である、行政(官僚)が政治(家)や社会に対してどれほどの裁量を有しているかという問題ともかなり連動していよう。

真淵によれば、一九六〇年代までのキャリア官僚としてあるのが「国士型官僚」であり、行政(官僚)は政治家や社会(利益団体)と距離を置き、唯一公共の利益の観点から自律的に政策を推し進めるべきとの自覚を持って、実際にもそのように働いていた。続いて一九七〇年代以降、自民党政権が長期化し利益団体の活動が活発化してくると、「調整型官僚」が登場し、社会集団によって表出される諸利益を調整することを自らの役割として認識して実行した。そして一九八〇年代中頃になると、行政(官僚)に対する政治や社会の圧力がさらに強まり、官僚の方でも自身の自律性を確保し、自己防衛をし、決定や調整に伴う責任を回避しようとするようになって、公益というものにも極めて消極的にしか関わろうとしない「吏員型官僚」が台頭

したというわけである。⁽²⁾ 官僚と政治家との関係に関しては、J・アバーバックが示した大枠の中で、その属人的・属地的環境に影響されて揺れ動いているとも言えよう。⁽³⁾

さて、このうち「国土型」に関しては、行政（官僚）の意思決定や政策展開の自由度が相対的に大きいと言えよう。しかし、様々な利害が政治・行政空間に表出されそれらの調整が複雑・困難になるにつれて、官僚はその活動の自由度を強制的に奪われ（あるいは自発的に放棄し）、現在に至っていると解される。そもそもこの整理自体が、少なくとも終戦直後の官僚が戦前の優越的地位を多かれ少なかれ温存・継承していたということ、戦後一九七〇年代頃まで我が国が他国にない急速なスピードで高度成長を遂げたこと、一九九〇年代の官僚スキヤンダルが「調整型官僚の罨」によってかなり説明可能であることから、かなりの説得性を有していると考えられる。

(3) 環境変化と行政裁量

概ね二〇〇〇年頃以降、ヨーロッパ諸国において、「ポストNPM (New Public Management)」の新たなレジームとして「NPG (New Public Governance)」が出現しているとの指摘がある。それが描き出すのは、独立した多様なアクターが公共サービスの提供に寄与し、多様なプロセスが政策形成のシステ

ムを構成する社会である。このNPGにおける行政活動は、ステークホルダーの管理、越境する事態に対する境界保持、公共政策とサービスの持続可能性に向けて行われる。NPMでは行政組織自体の持てる資源やパフォーマンスの管理に重きが置かれてきたが、NPGでは、アクターとプロセスとが多様化・多元素化する中で、公共管理におけるステークホルダーの加入と脱退、交渉の場やそこでのアジェンダ設定等という意味での管理・枠付けが問題となる。行政（官僚）は、自らの裁量行使するための各種情報を調達するためにも、またステークホルダーの合意を取り付け、行政を穏便に執り行っていくためにも、右記のような意味での「管理」を通して民間（被規制者）とも連携・協働していく必要性を認識しつつあると言っているのである。⁽⁴⁾

こうした観点で「規制空間 (regulatory space: 規制の政策プロセス、制度、運用、様々な主体、各々の規範、態度、アイデア、コントロールの多様なメカニズムの総体)」を見た場合⁽⁵⁾、そこには国際調和化、技術情報の分散化、官民関係の多元素化という環境変化を指摘することができるとともに、そうした環境変化の中の行政（官僚）の変化を考察することには理論的意義も見出せる。⁽⁶⁾ そのうち行政統制・責任との関係で重要なのは、第一に、規制空間において行政（官僚）は何（誰）の

期待に応えなければならぬのかという問題、第二に、アクターやプロセスが多元化し委任関係も連鎖・輻輳する中で、それらの統制・問責関係はどのように変化しているのかという問題、第三に、そうした環境変化の中で、行政（官僚）はいかなるところに自らの裁量を見出しているのかという問題、と言えよう。

（二）行政裁量論

嶋田の執行過程に関する行政学の論考は、かなり普遍的な意味の行政裁量の態様と、その準則・ルールである「プログラム」の機能について論じている。⁽⁷⁾ それは、まず「プログラム」を「何らかの政策目的を実現するための執行活動に関する客観的なルール・準則」、「いかなる場合に、いかなる行動をとるべきかについて、その全部もしくは一部を定めたルール・準則」と定義した上で、それが、政策実施の場面において、職員行動の統制、組織内調整の促進、能率的な事務処理を可能にする「マネジメント機能」と、所要の手段・権限を確保し、行政による問題解決と目標実現を可能にする「エンパワメント機能」を有するものと整理した。さらに政策実施においては、アドホックで恣意的な活動を統制し、場合によっては責任を問う根拠にもなり得る「プログラムに忠実な執行」と、時と場合によって裁量

的で柔軟な「適応的執行」とのバランスをいかにとるかが重要になってくると指摘した。そうすると、確かにプログラムは重要であるものの、常に一定の裁量が残らざるを得ない。行政裁量が拡大する中で「準則の定立と公開」の要請と「行政の柔軟性」の要請の矛盾をどう解するべきかを論じた西尾勝とも、⁽⁸⁾ 問題意識は共通していると考えられる。

他方、行政法学における行政裁量は、「法律が行政庁に認められた一定の判断余地」を指し、それは立法権や司法権に対して行政権にどれだけの判断余地があるか（逆に言うと、立法権や司法権が、行政権による活動をどれほど規律できるか）ということとを問題にする。原島と筑紫によれば、行政法学で（も）長い歴史をもつ行政裁量論は、伝統的には、裁量（何らかの限界を有する選択の余地）概念に関して「自由」の側面に着目してきた。すなわち、限界という「枠」の中にとどまる限り裁量行使は「自由」だとの説明が行われてきた。これに対し、最近の行政法学では、行政機関は事案ごとに法律の趣旨に則した誠実な決定を行い、それが熟慮に基づく決定であることを説明しなければならぬと、「義務」の側面が強調されているという。⁽⁹⁾ 同書では、最近になって、例えば立法上解釈上考慮が禁止される事項以外のあらゆる事項を考慮する義務、個別事案の特殊事情

を考慮する義務、裁量の判断条件を充足する義務、法治国家における説明責任が問われるようになって指摘されている。

このように、行政裁量の捉え方は一様ではないが、本稿では、後述するように、この裁量概念を広く解し、行政（規制行政機関等）が、事実行為も含めたその活動の中で、他（民間、被規制者、政治家等）と裁量（自由度）をどのように分け合っているかを問題にする。したがって、ここでは、例えば、規制者に残ったり、規制者以外のステークホルダー（被規制者のみならず、「協働」の相手方である政治家や裁判所、その他の関係者）に移ったりする裁量について検討するとともに、その際、規制行政機関等にその活動（手段選択や基準の線引き等）や利益配分の仕方、目標の立て方等の自由度がどれほど認められるかに注目することになる。

ただし、これに関して三つの留意点がある。第一に、本節で論じてきた行政裁量には、いわば行政法学的な行政庁（各府省大臣を筆頭とする「組織」）の立法や処分の際に於ける裁量から、行政学的な行政官（官僚「個人」）にとつての政策実施や規制執行に際しての裁量まで、もしくは、執政のレベルから管理や業務のレベルまで、様々な次元の様々な性格のものが含まれており、混同しないように注意しなければならない。もつとも、

そうであるからこそ、両者に通底する行政裁量の概念を導き出すことが有益であり、またそれが求められるとも言える。第二に、以上の議論は、何（誰）に対する裁量かという点においても様々なものが含まれている。後述する通り、本稿ではあくまで裁量を行政（官僚）にとつての活動の自由度（自在幅）と、機能面に着目して包括的に捉えるため、さしあたりその点は突き詰めずにいられるものの、次章で行政統制・責任を考えるに当たっては、何（誰）により統制されるか、何（誰）に対する責任かを検討しなければならないため、やはりそれを区別せずに済ませることはできない。第三に、本稿の趣旨にも強く関わることが、ここでは裁量の広狭もさることながら、裁量の質にも注意する必要がある。本章では、行政国家化によつて行政の活動範囲は劇的に広がったが、裁判所によるものにせよ、政治家によるものにせよ、その他諸々の外部環境によるものにせよ、行政にとつての裁量は様々な制約を受けていると述べた。こうした中で、行政裁量の態様を広狭の一元的な尺度の中で捉えることは容易ではないし、適切でもないように思われる。したがつて、行政裁量の広狭のみならずその実質的性格にも一定の配慮をする必要がある。

(三)「自在幅」としての行政裁量

(1) 規制行政を素材として

規制行政で許認可の基準が法令で定められている場合、その基準の各項目を具体化する技術基準等、数値基準の設定は行政内部で行われることになる。特に、基準そのものが細目的で技術的なものについては法律で直接定めることが困難であるし、そればかりでなく、規制が目指す状況（ミッション達成）を脅かす要因は常に新たに発見され認識されるため、これに対処するための基準やそれへの適合性評価手法は常に更新される必要がある。この評価基準は日々進歩する技術開発に対応したものである必要がある、変化に富む事項への対応は規制行政機関が処理せざるを得ない。規制行政機関は、根拠をその活動の大枠を与える法律に求めつつも、社会環境の変化に応じた適切な基準の設定・改定を柔軟に行っていく必要がある、ここに政治的要素と技術的要素とが判別不能な形で強く絡んでくることであって、広範な裁量が残されることになる。

そこでの裁量の態様を知る上で、行政（規制機関）が基準設定や規制実施においていかなる事項（例えば、事故発生率、その重大性、規制対象技術の性格、周辺にある補完的な制度の存否、執行の便宜等）を考慮して、目標達成のための手段を選択

しているのかというところに注目することが重要である。さらに規制行政機関は、必ずしも常に完璧な規制を目標とするわけではなく、あくまで適切なレベルでの規制が可能となるよう、様々な考慮要素を加味し得る。その際、すべての採り得る選択肢とその帰結を見通せるわけでもない。一定の不確実性の中で、様々な考慮事項を総合的に勘案した上で、一定の妥協が生じることもあり得る。その際の優先順位のつけ方も、ここでは問題となる。

例えばJ・D・ドナヒューとR・J・ゼックハウザーは、現実の行政における行政（規制者）対民間（被規制者）の関係は、両者で実体面と手続面において裁量（活動や利益配分等の自由度）を分け合った状態であり、それにもバリエーションが多数存在すると捉える¹⁰。行政システムは、そうした裁量共有スペクトラムの基本単位が組み合わさった、官民の複雑な役割分担によりでき上がっていると考えることができる。その裁量を行政から民間に委譲することは、政府が考える生産性や効率性を一部損なうことがあるが、それにより民間に対する応答性は高まり得る。その意味において、規制の生産性と応答性とは理論上、トレードオフの関係にあって、そうであるからこそ、どの程度の裁量を民間に委譲することが総体として行政責任を果たして

いく上で最も有効かを検討する必要がある。本稿では後程、これを「自在幅」として概念化したい。

この時に注意すべきは、第一に、行政と民間の間には実体面と手続面において多様な裁量が存在している可能性があるということ。第二に、裁量の与え方にも様々なやり方があり得、それによって生じ得る便益と費用の存在が示唆される。第三に、行政がミッションを果たしていくために最適な裁量幅を考えるに当たっては、行政と民間の間で様々な裁量が多元的・重層的に積み重なり複雑に絡み合っていることからして、一定程度の裁量を相手方に譲り渡さざるを得ない状況下でも、他のどのような裁量をどの程度掴むことが可能であり、また有効なのかを考えなければならない。

(2) 裁量、自律性、自在幅

さらに、M・F・キューエラーの整理を参考に、行政裁量を捉え分析してみよう。すなわちそれは、議会（国会）議員や国民（さらに、それにより構成される産業界）という本人（Principal）に対して規制者（agency）を代理人（agent）と捉える本人・代理人関係モデル（principal-agent model）では、様々な形態のキャプチャが発生し得る規制の実態を捉えきれないと指摘する。そこでキューエラーは、まず「裁量（discretion）」と「自律

性（autonomy）」とを区別する。そして、「裁量」は本人・代理人関係モデルに親和的であり、既存の規制レジーム（最たるものは議会・国会が制定した法律制度）の下で、規制者（規制機関）がどれほどの権限を与えられ、どのようにそれを行使するかということであるのに対して、「自律性」はそうしたレジームを超えて、規制者が活動するに当たってより広い文脈に働き掛け、法律制度や政策そのものをどのように変えていくかということであるとする⁽¹¹⁾。したがって、従来の本人・代理人関係モデルではどのような裁量をどの程度与えるかということが問題になっていたが、ここでは、代理人たる規制機関が、本人たる政治家や国民の存在や彼らが作る枠組みを必ずしも前提とせず、規制者自身と彼らとの関係性や彼らのインセンティブ（背後にある費用・便益）構造を大元から再構成する状況をも想定することになる。規制空間で現に起こり得るそうした事態は、確かに民主的統制の観点から疑義がないわけではないが、キューエラーによれば、規制者はそうした自律性を有しつつも、あくまで政治家や国民、産業界、学界等、その外部環境と手を携えているのであり、必ずしも独善的ではないということになる⁽¹²⁾。

規制の国際調和化、技術情報の分散化、官民関係の多元化の中で、行政（官僚）の活動や利益配分等の自由度（狭義の「裁

量」が縮小せざるを得ない分、行政（官僚）はこの「自律性」を拡大することで対処していると捉えられる。ここで狭義の「裁量」と「自律性」を包含する概念として新たに「自在幅」を設定するならば、行政（官僚）はこの「自在幅」を確保する戦略をとっていると言える。ただし「自在幅」、なかならず「自律性」を確保・拡張する余地がどれほどあるかは、行政の中でも執政・管理・業務の各レベルで異なるし、NPMの行政改革や近年の政治主導等によっても変化し得る。

(3) 規制空間における「自在幅」

行政には、科学的な根拠に基づいて導かれた、国民の安全が守られる（と推定される）数値の範囲で、社会へのインパクトも考慮に入れて判断を下す余地が与えられ、様々な方法で公益を実現していくというミッションがある。このとき、リスク管理の場面において、リスク評価で得られた情報のうち何を用いて、何を根拠として、何を考慮に含めて、どこに線引きをするのか、さらには、それをいつから施行するのかというのが「自在幅」となる。リスク評価においてさえ、例えば諮問委員会を立ち上げるとしたとき、どういった専門家を、どういう割合で招聘するのか、何を科学的データとしてリスク評価に用いるのか等には選択の自由度があり、ここにも「自在幅」が生じるこ

とになる。

ルール（規定）の書き方にも、「仕様規定」（法規の目的を達成するための方法を、材料の種類・寸法・形状、製作方法等の形で直接記述する）、「性能規定」（達成すべき目的を正確かつ測定可能な言葉・物理的に意味のある数値・試験の測定値等で記述する）、「目的規定」（達成すべき最終目標を言葉で記述する）があり、それぞれに「自在幅」が異なる。すなわち、一般論としては、規制者が仕様までも規定する「仕様規定」では被規制者に対して規制者の「自在幅」が大きく、「目的規定」では、具体的な実現方法を自ら決められるという意味において、規制者よりも被規制者の「自在幅」が大きくなる。「性能規定」を採ることによって、一定の「自在幅」を得る被規制者において技術的なイノベーションを起こすことが期待され、近年、建築規制をはじめとして、仕様規定と目的規定の長所を併せ持つ性能規定への移行が見られる。他にも、ポジティブ・リスト方式（法規制の対象物をリストアップして規制する方式）かネガティブ・リスト方式（法規制の対象にならないものを予めリストアップして、それ以外のものを全てを規制の対象にする方式）かというカテゴリーもある。

規制の実施において、行政と民間とが分け合う「自在幅」も

ある。すなわち、行政がいかなるツールによって、他者をコントロールするか、予算・決算や人員、設定目標、その達成度の監査といったツールの用い方や制度設計のあり方に関する「自在幅」である。法律上は同じ許認可でも、免許制から許可制への変更は規制執行における規制者側の裁量の縮小、もしくは審査に当たつての考慮事項の変更等を意味する。また、立法実務においては、登録・確認・認定・認証という用語が規制者側の裁量を限定する場合に用いられる傾向にある。基準認証や検査機関の第三者性をいかに担保するか等、要件の課し方によっても裁量に程度の差が生じることになる。例えば、検査機関に公益法人要件を課し公益法人のみが申請できるようにするか、公益法人要件を課さずに自らが所管する法令で別の要件を課し審査するかによっても裁量が異なる。基準適合性審査が、製品を対象とするのか、製造事業者の資質（製造プロセス）を対象にするのかといったところにも違いが出る。

さらに、アジェンダ設定や時にトレードオフの関係に立つ諸価値の狭間での行政活動にも「自在幅」があり得る。ステークホルダー各々が表明・主張する「公益」自体に争いが生じる可能性があり、高い不確実性の中では、ステークホルダー間の公益観や価値尺度（フレーム）自体の衝突に対して、何らかの働

き掛けをする余地が行政に生じることになる。基準設定は合意形成・意思決定の場面であり事実発見 *fact-finding* の場でもあるが、そうした政策プロセスでは一般的に、複数のフレーム *frames*（何を当該政策の中心的な問題として位置付けるかに関する見方や枠付け、さらには、価値判断の尺度）が併存し得る中で、ステークホルダーそれぞれが自分の利害に親和的なフレームを前面に押し出して、自らの主張がいかに重要であり正当であるかを示そうとすることが想定される。そうした中では規制行政機関もステークホルダーの一つになるが、規制行政機関としては、基準設定という政策過程における中心的な問題を様々な形で再フレーム *reframing* して合意形成を進めていくという戦略を採ることが考えられ、現実の政策プロセスにおいてもその重要性が指摘されている。行政は、そうして合意形成・意思決定プロセスを管理することが可能であり、そこに「自在幅」が生まれる。ある政策課題を再フレーム *reframing* することは、その見方や枠付け、価値判断の尺度を変化させ、またそれによって様々な形でトレードオフとなる多様な価値とのいわば対応・順応可能性も高まって、当該政策に対するステークホルダーの態度の変化にもつながり得る。あるいは、それによってステークホルダーの範囲や外延が変わってくる可能性もある。こうし

た観点で事例を観察することは、従来の行政裁量論の枠には収まりきらない。

(再) フレーミングは当然、併存するフレームの次元や規模によっては「政治」の領域でなされる場合もあるが、「行政」の領域で企てられることもある。それによって特定の意思決定につながるステークホルダー（官民を問わず、政策の実現に向けて連携すべき相手）や政策課題の選別も可能となるため、それこそ強力な働き掛けになり得る。政策プロセスを管理する規制行政機関の再フレーミングの巧拙は、多様なステークホルダーの間でたとえ個別論点に関する対立が依然として残存していたとしても、一定のフレームの中でステークホルダーに協力関係が生まれる可能性、さらには（少なくとも暫定的な）合意に至る可能性とも連動している。

第二章 「自在幅」と行政統制・責任論

(一) 行政統制・責任論

さて、行政責任の態様としては、国民（本人）と官僚（代理人）との間に①任務的責任、②応答的責任、③弁明的責任、④受難的責任の四局面があり、行政統制のチャンネルは、C・ギ

ルバートの構図（制度的・非制度的、外在的・内在的）によって整理されている⁽¹³⁾。委任と分業が多元的に埋め込まれた現代社会において、こうした様々な意味における統制・責任の問題は、政治・行政空間の様々な次元において存在している。

(1) 行政手続法による統制

近年の行政統制・責任に関する動きとして、第一に、行政手続法の施行（一九九四年）とそれ以後の改革を特筆すべきであろう。「処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に関し、共通する事項を定めることにより、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」（第一条）同法は、例えば、処分の審査基準の制定と公表、標準処理期間の設定と公表、許認可等を拒否する処分を行う際の理由の提示、不利益処分に係る聴聞手続、行政指導に際しての責任者の明示、口頭による行政指導を行った際に相手方からその旨を記載した書面の交付を求められた時にはこの書面を交付すること、等を義務付けている。なかでも利害の調整・統合機能、法令の執行円滑化・補完的機能、権力の緩和と行政手続的機能、新規施策の実験的機能、臨時応急対策機能を有する行政指導⁽¹⁵⁾は、行政裁量の中で行われるものであり、それによって「官民の相互依存の中

にできあがる社会管理のシステム」を形成してきたが、行政手続法は、少なくとも行政（官僚）のマインドのレベルで、これに一定の統制・制約を課したと言える。ちなみに、行政手続法の制定過程自体も直接・間接に影響を受けていたように、グローバル化は、行政指導の主体（行政）と客体（民間）の環境条件とその行動原理にかなりの影響を与えたと考えられる。¹⁸ なお、これに関連して、国家公務員倫理法（一九九九年制定）、パブリック・コメント制度（一九九九年閣議決定）、情報公開法（一九九九年制定）なども、行政統制を強め行政責任を問う方向に作用するものである。

(2) 内閣機能強化による統制

第二に、近年の政治主導（内閣主導）の潮流、なかでも中央省庁等改革（二〇〇一年）は、内閣による行政統制を強化するものと考えられる。例えば、その一環として設置され「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする」（設置法第三条一項）内閣府は、各省庁よりも高い立場から強力な調整機能を果たすことが期待されている。また、国家行政組織法では、「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い、並びに国の行政機関相互の調整を図るとともに、その相互の連絡を図り、すべて、

一体として、行政機能を發揮するようにしなければならない。内閣府との政策についての調整及び連絡についても、同様とする」（第二条二項）とした上で、「各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の任務を遂行するため政策について行政機関相互の調整を図る必要があると認めるときは、その必要性を明らかにした上で、関係行政機関の長に対し、必要な資料の提出及び説明を求め、並びに当該関係行政機関の政策に関し意見を述べることができる」（第一五条）という規定が改正・新設され、内閣を頂点とした行政内部の統制に対する期待の高まりが見られる。¹⁹

(3) 「市場化」の中の行政統制

森田は、一九八〇年代以降の行政活動への市場メカニズム導入という変化に伴い、行政責任についても、「選挙を通じた政治による政策決定、行政組織によるその実施という形態」から「市場を通して直接国民の要望に応える形態」へとシフトしているとした。²⁰ そうした行政活動の変化により、行政サービスの供給に効率化をもたらし、消費者意思の尊重と結果責任の論理によって、国民の要望に即したサービスを供給できる可能性は確かに高まり得る、その一方、市場では顧慮されない少数の社会的弱者の利益への配慮が十分にできなくなるのではないかと

の懸念が示されている。その上で、政府内部の政治過程においてなされてきた諸価値観の調整は、市場に委ねることによって有効になされ得るか。その懸念に応えるべく政治的・行政的介入・関与が過剰に行われると、市場を介した新しいシステムのメリットが却って喪失されるのではないか。多様な分野において、行政活動の的確な客観的評価が可能か。またその最終的責任を誰が負うかという課題が提起されている。この指摘からすると、社会の変化に伴う行政統制・責任のあり方の変化は、むしろ伝統的な統制チャンネルが形骸化しているという現実と、それを何らかの形で補完するものをいかに発見し再構築していくかという論点を提起しているように思える。

(二) 「自在幅」との関係

西尾隆は、行政裁量が、ある局面では行政責任・行政統制と相互補完的關係に立ち、また別の局面ではそれらと背反的關係に立つと整理する⁽²¹⁾。すなわち、行政統制を強化し行政活動の裁量を縮小することは、ある面において、行政の恣意性を抑制し、その作為・不作為について行政責任の追及にも繋がり得るが、他の面において、行政がそのミッションを果たすための柔軟性が低下し、行政は社会のニーズに応答的であるべしという意味

での責任を果たしにくくなる。ここで言う「統制の原理」は行政の客観的・可視的領域に、「責任の原理」は行政の主観的・内面的な領域にそれぞれ関わる。そして、強過ぎる行政統制が官僚制的無責任(事勿れ主義や法律万能主義を生むケースや、行政が統制原理の重力場から遠ざかり自由度を増すにつれて、行政の自律的な責任性が深まる一方、同時に行政が独断に陥る危険も現れてくるようなケースが起り得る。

これは、行政(官僚)がいかなる行動原理を持つか、さらにそれがいかなる局面に遭遇するか、また消極的な行政を想定するか、積極的な行政を想定するかにもよる。ある社会問題が目の前に生じた時、それを自らの所管として何らかの手を打とうと様々な可能性から有効な手段を模索するか、自らの組織法令を読み直し、その字句を広く解釈して境界領域にある問題をも自らの所管として取り組もうとするか、それとも狭く解釈して境界領域にある問題を自らの所管外として無視するか。常に無謬だとは限らない行政に対し、常時一定のプレッシャーを与えることは当事者における多少の緊張感に繋がり得るが、それが行き過ぎると、過誤や非難を回避するべく不作為の戦略が採られ⁽²²⁾、その結果、作為の場合よりも行政への責任追及が困難になるばかりでなく、中長期的に公益に資さない結果が生じる

ことさえあり得る。これは、組織法令を含むプログラム一般の文言の粒度や「本人」である国民や政治家からの様々なインプット、行政に注がれる監視の目などによることから、行政統制の問題であるとともに、ここで言う行政活動の「自在幅」や社会問題に直面した官僚個人の使命感・能力によることから、行政責任の問題でもある。

(三) 論点整理

以上、本稿では、様々な環境変化に伴い概念的・実体的広がりがある認められる行政裁量を行政活動の「自在幅」と捉え直した上で、行政統制・責任に関する様々な議論と「自在幅」との間にある相互補完的関係と背反的関係について、論じてきた。

それを踏まえて、以下では、具体的事例に即した考察・検討を行う。論点は大きく次の三点となる。

第一に、各事例において「自在幅」はどういったところにあるかという点である。本稿において、行政裁量を広く解した点により、例えば、規制改革によって仕様規定から性能規定へ、許可制から届出制へ、政府認証から第三者・自己認証へという形で一定の裁量が民間（被規制者）や立法者等、他に移ったという場合にも、環境変化とも相俟って、公益に関する再フレー

ミング、ステークホルダーの範囲画定、規制のシステムやプロセスの管理等の形で、それとは異質の行政裁量（自律性）を維持、拡大するということが考えられる。

第二に、そうした行政裁量の量的・質的变化に対して、行政統制がどのように行われ、行政責任はどのようにして問われているかという点である。前述の通り、グローバル化等の環境変化や一九九〇年代以降の様々な政治・行政改革の中で、法制度面で行政統制や行政責任のあり方に変化が認められるとともに、本稿では、そうした法制度面での行政統制強化（行政手続法、内閣機能の強化）に対して、それとは別種の統制ルート（科学的根拠を伴う説明の要求、適正な手続やガバナンスの要求、規制間競争の原理・仕組み）が見出せることについて論じてみたい。

第三に、具体的事例に即した考察・検討の結果を踏まえて、行政が果たすべき責任の内容と問責の方法についても検討したい。これは、特に行政責任論に関して、選挙の洗礼を直接に受けない官僚の活動を制度的・非制度的、外在的・内在的に統制し、それにより行政は信頼を獲得すべきという「規範」が付きまとうためである。

第三章 具体的事例に即した考察・検討

本稿では、こうした問題意識から、行政活動の「自在幅」について、現代の行政責任・行政統制と対置させつつ、具体的事例に注目して検討する。事例には安全規制等の策定・実施（一）、独立性を付与された規制機関（二）、内閣府等における戦略や計画の策定（三）を取り上げて、検討したい。

（一）安全規制等の策定・実施

安全規制の行政システムは、基準の国際調和化、技術情報の分散化、官民関係の多元化の中で、官民が相互に作用・依存し合う規制空間を構成している。その中で、規制行政機関はその裁量行使が難しくなっているようにも見えるが、我が国の産業を代表する品目（例えば木造建築、自動車、電気用品）に対する安全規制の事例研究をした結果、規制行政機関の裁量は次のような特徴を持っており、それは（量的に縮減というよりは）むしろ質的に変容しているということが窺われた。

すなわち、規制行政機関は、自らの責務を果たしていくに当たって、政策や規制に直接働き掛けるよりもむしろ規制プロセス全体を見渡し、官民・民間にある協調・対抗関係を利用しつ

つ、規制システムを管理・制御する役割を果たしており、そうして規制空間へのコミットメントを担保してその役割や裁量は形を変えて、むしろ大きくなってきている。このとき、規制行政機関自ら、専門技術者等との連携により技術情報の確保にも努めている。規制行政機関が自律的に行使し得る裁量として特に際立つのは、例えば、①いかに政策プロセスのアジェンダやフレーム（重視すべき価値）、スケジュールを設定するかや、どのステークホルダーに政策プロセスへの参加を認め、規制を円滑に進めるために自分が誰と組むのかという「調整の場やプロセスの管理」に関する裁量、②どの国際基準や民間の仕様書・規格をどういった手続・交渉によって法令システムの中に取り込むのか（そうして法令の外延を拡張するのか）や、どのような法規制と民間規格等との分担管理のシステムを作るのかという「法令システム・インフラの整備」に関する裁量、③自己・第三者認証、自主規制団体の活動に自らがいかなる方法で関与をすることによって、自らが果たすべきミッションである規制の実効性を高めていくかという「規制実施手段の制度・仕組みの選択」に関する裁量である。²³⁾

この種の裁量（本稿で言う「自在幅」）は、時に行政統制の域を超え極めて強力なものとなり得るため、いかなる場合に

かなる裁量を行使しなければならないかというところに、行政は客観・主観両面での責任を問われるということになる。

(1) 公共的責任の分担

事例からは、第一に、様々な国際機関や民間アクターが、規制という、一定の公共性を有する活動そのものに参画してきており、従来の政府・規制行政機関に加え、それらにもある程度の公共的責任を分担して問う向きがあるということを描き得る。例えば木造建築では、戦後以降、防火規制の策定に日本損害保険協会や日本火災学会といった研究機関が関与してきたし、いわゆる「木造禁止の決議」を出した日本建築学会は、多様な建築手法に関する技術的な議論・検討の場として機能し、従後の技術開発や規制のあり方をかなり方向付けた。それはアドボカシーも含みつつ、そののみを目的とした参画では必ずしもなく、規制策定に際しての事実発見や規制の執行可能性・実効性向上のための関与でもあったと考えられる。

(2) 適正な手続やガバナンスの要請

第二に、そうした公共的役割を担う多様なアクターやプロセスが、たとえ民間由来のものであっても、政府・規制行政機関が求められるのと負けずとも劣らぬ適正性を求められており、それが各種の統制原理として機能しているということを描き

得る。例えば自動車では、自動車工業会が多くの場合において自動車業界の利害調整を行うが、その際、露骨に特定のメーカーの利益を擁護することは同会自体の対外的な信用を害し得るし、また利害調整の際にメーカーの技術情報等、営業秘密を守る仕組みが整えられていなければ、そうした場へのメーカーの参加インセンティブも減じることになる。そうした手続やガバナンスの適正性は、規制の策定や実施に関する主張や決定が一定の科学的根拠によって支えられているかということを描き得る場合もある。

(3) 規制間の競争と淘汰

第三に、法規制と（複数の）自主規制が併存する状況において、ある規制が機能し存在意義を保てるかは、消費者（もしくは小売業者）の選択に依っている部分があるということである。例えば電気用品では、その安全性等に関する複数の民間（自主）規制が重複している部分があるが、潜在的な規制者（メーカー）がどの規制スキームに乗ろうとするか（基準適合性を示すマークを付与してもらうべく、基準に適合しようとするか）は、消費者がその規制を信頼し、そのマークが貼られていることを確認して当該製品を買うかどうかにかかなり依っていると考えられる。

また近年、電気用品安全法で民間（自主）規制のスキームをもその傘下に収めようとする（具体的には、法規制の解釈基準に民間基準を用いる、もしくはは民間の規制スキームを法規制に代替できるようにする）制度改革が進められているが、その是認プロセスでは、民間（自主）規制間の競争や淘汰のプロセスの存在が認められる。是認の根拠は、技術的理由のほか、その策定・実施過程や運用主体のガバナンスの適正性などが挙げられる。こうした意味において、規制空間の行政システムを統制する原理も多様化していると考えられる。

（二）独立性を付与された規制機関

行政の組織や活動の「独立性」の問題が近年、政策決定の分離や新たな規制機関の制度設計等を巡って盛んに議論されている。行政の独立性は、①政府他部局や②政治（党派性等）のほか、③活動の相手方からの独立性という意味合いで論じられている。そして、行政の独立性は、「①財政的資源、②法的権限、③人的資源・組織、④情報といった行政資源に関する他への『非依存性』」と捉えることができる⁽²⁵⁾。

（1）適切な「距離」感

規制行政機関の独立性は、規制の実効性や信頼に繋がりが得る。

他方、規制行政機関の独立性と、民主的正統性、事後的な責任追及、専門技術性の調達、政策の一貫性・総合性の保持等の必要性とは両立し難い場合があり、実際には、様々な要素が背反する中で、行政の組織や活動と他との適切な「距離」やバランスのとれた関係性の築き方を検討することが求められる。独立性を突き詰めて内閣等の統制が及ばないということになれば、行政権が内閣に属しその行使について国会が責任を負っていることを潜脱することになるのではないか。行政組織の独立性や分離を徹底することで、行政を支える専門性や人材といった資源の利用が冗長になり非効率を生じるのではないか。独立性が尊重され内部だけで判断が自己完結するということは本来の意味のガバナンスの機能不全にもつながり得るので、独立性そのものへの期待は裏切られる可能性さえある。そうした観点からこれまで、人事院等のように内閣の所轄下に位置付ける、国家公安委員会のように大臣委員会とする、行政権を統治・執政の作用と法律を執行する作用とで二元的に捉えて前者にのみ統制を及ぼす等の方法で折り合いをつける、あるいは、独立性に込められた趣旨・目的（公正性、不偏性、専門性等）に応じて、例えば財政面での依存性を意思決定プロセスや体制設計等の独立性によって補完するといった工夫が見られる⁽²⁶⁾。

では、規制の実効性や信頼性を志向した独立の規制行政機関について、誰（何）にその統制を求めればよいのだろうか。独立性を標榜した規制行政機関はある極端なケースであつて、程度の違いこそあれ行政一般にも当てはまることであるが、例えば、当該機関に関する透明性の向上、科学や専門性に根拠を求める意思決定の徹底、あるいは逆に他者からの多少の統制（コントロール）を組み込みながら、一定の独立性が保持されるようファイアウォールを整備するといった方策があり得る。

(2) 科学的根拠を伴う説明責任

原子力規制委員会などは「何ものにもとらわれず、科学的・技術的な見地から、独立して意思決定を行う」ことを活動原則に掲げており、「科学的・技術的な見地」にのみ統制されることを謳っている。また、規制の全般的強化が進む船舶に関して、FSA (Formal Safety Assessment：総合安全評価) と呼ばれる、他のオプションとの比較の上で提案された規制手法に明確な正当性を付与し、また透明性のある意思決定にも資するツールが、規制項目の選別と優先順位付けに一定の役割を果たすようになっていく。FSAはIMO (International Maritime Organization：国際海事機関) において、「船舶活動に関係するリスクや、そうしたリスクを減らすためにIMOが採るオプ

ションの費用・便益を評価する合理的かつ体系的なプロセス」と定義され、新たな規制の評価や複数の規制改訂案の比較を助けるツールであり、規制の技術面と運用面を含めた費用対効果のバランスを検討するものである。FSAは、実際に起こった事故のデータに基づくこれまでの後追いのな規制に対し、潜在的なハザードに事前に根拠を持って対処することが可能になり、合意形成の可能性を高め「想定外」の範囲を狭めることができ、その意味で規制の質の向上に資することが期待されている。それに加え、船舶規制の全般的強化の中で、海事産業の保護育成という使命を（も）負ったIMOが新規制の経済合理性に関する説明責任を問われているという背景もあるものと考えられる。⁽²⁷⁾

同様の傾向は、最近二〇年間の独占禁止法等、市場規制に関する⁽²⁸⁾でも指摘されている。すなわち、規制者には、その規制活動を、RIA (Regulatory Impact Analysis：規制インパクト分析) の手法を用い、合理的な理由によって正当化することが求められるようになっていく。アメリカ・イギリス・カナダ・EUで導入されているRIAでは、関係団体への聞き取りを通して当該規制導入の必要性を評価し、不作為という選択肢も含めてさまざまなオプションを列挙する。それで規制が必要という

ことになれば、R I Aによって規制目的への適合性や規制対象者に課される制約のより小さい手段の有無を評価する。E U指令では、域内市場において申請者（サービス供給者）の負担が過大な許認可スキームを除去すべきとし、新たな許認可を設ける場合には、それがより大きな公益に資するものであること、制限のより小さい手段が他にないことを要件に掲げている。W T OのT B T協定（Agreement on Technical Barriers to Trade：貿易の技術的障害に関する協定）は、国際貿易において、工業製品等の規格やそれへの適合性評価手続が不要な貿易障害を起こさないようにすることを目的とし、客観的で透明性のある必要性と十分性のクライテリアに基づかない不必要な貿易障壁になる技術基準や許認可は認めない。實際上、それは裁判例によって定式化され、事後的かつ個別的に事例に適用される比例原則が、新規制の一般的な成立条件になっているわけである。

(3) 統制の限界

ただし、科学性や専門性、合理性といったものの自体が必ずしも一義的ではなく、むしろ多義的であり、様々な解釈があり得るため、唯一の真実というものを規制空間における統制原理にすることはほとんど不可能である（ただし、それが一定の科学

的根拠を伴っているという形式を求めるものであれば、統制は可能である）。また、できる限りその真実に接近するべく多大なコストをかけて実験を繰り返したり、複数の科学的根拠の中の一定の政策を民主的に決定したりすることにも、様々な難しさがある。科学性や専門性、合理性は、行政統制の原理として一定程度有効であり得るが、その限界も理解しておく必要があると言えよう。

(三) 内閣府における戦略や計画の策定

中央省庁等改革で最も重要な柱とされた「内閣機能の強化」の観点から、内閣と総理大臣を助ける「知恵の場」として、総理や内閣官房長官を議長とし関係大臣と有識者からなる五つの「重要政策に関する会議」が設置された（現状は、経済財政諮問会議、総合科学技術・イノベーション会議（C S T I・Council for Science, Technology and Innovation）、国家戦略特別区域諮問会議、中央防災会議、男女共同参画会議）。

C S T Iの前身である総合科学技術会議（C S T P：Council for Science, Technology Policy）は、科学技術政策に関し、予算・計画・評価といった手段を用いながら「総合調整」機能を発揮することが期待された。そうした性格のC S T Pを「特定総合

調整機構」と呼び、科学技術予算の優先順位付けを通じた「予算による調整」と科学技術基本計画策定を通じた「計画による調整」という二つの側面から分析した伊藤は、CSTPについて、調整機能に各種の限界を抱えながらも、行政資源の「選択と集中」の実効性という面で「特定総合調整機構」としての制度化が進んでいるとの指摘をした。内閣府にはこれらの会議の事務局が置かれていることから、そこでかなり実質的に「骨太の方針」や科学技術基本計画のような戦略や計画が練られている。

我が国の科学技術政策推進体制が整備された一九五〇年代（科学技術行政協議会（S T A C : Scientific Technical Administration Committee）と科学技術庁・科学技術会議）とその司令塔機能が強化された二〇〇〇年代（CSTPとCSTI）の経緯を比較した場合、いずれも経済・産業界からの後押しが体制整備の強力な原動力になったという共通性が見出せる。他方、原子力等隣接領域との関係、及び、計画策定と資源配分に関する「総合調整」を志向するか、内閣によるリーダーシップを伴う「司令塔」を目指すかというところに多少の違いがあると考えられる。³⁰

(1) 内閣による行政統制の強化

CSTIの司令塔機能強化は、第一に、内閣主導に向けた改革の成果の一つであり、内閣による行政統制を強化するものと評価できる。すなわち、二〇一四年四月の法改正では、第一にイノベーション創出の促進に関する総合調整機能等の強化が図られた。従来の「科学技術の振興」に加えて、「研究開発の成果の実用化によるイノベーションの創出の促進を図るための環境の総合的な整備」に関する企画・立案及び総合調整事務を内閣府に追加するとともに、当該事項に関する重要事項についての調査審議事務をCSTPに追加した。第二に、CSTPが改組されてできたCSTIは、総理大臣（議長）等の諮問に应じ、科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的な政策、科学技術に関する予算、人材等の資源の配分の方針、その他の科学技術の振興に関する重要事項について調査審議するとともに、科学技術に関する大規模な研究開発その他の国家的に重要な研究開発を評価し、それらに関して必要な場合には、諮問を待たず総理大臣等に対し意見具申することとした。第三に、新たに内閣府に「研究開発の成果の実用化によるイノベーションの創出の促進を図るための環境の総合的な整備に関する施策の推進に関する事務」を追加することで、科学技術イノベーション施策の推進機能を抜本的に強化した。第四に、府省の枠

や旧来の分野の枠を超えた戦略的イノベーション創造プログラムを創設し、「科学技術基本計画の策定及び推進に関する事務」、「科学技術に関する関係行政機関の経費の見積りの方針の調整に関する事務」を文部科学省から内閣府に移管した。

この司令塔機能強化は、政府外アクターのインセンティブにも適っており、行政の応答性を向上させるものでもある。すなわち、政策を政府にインプットする際、検討過程で多くの拒否点の出現が見込まれる担当原局・原課経由のインプットよりも、司令塔(及びその議長である総理)に直接アプローチしインプットした方が、政策の実現可能性は劇的に高まる(もつとも、現実のルートはリダンダントだろう)。司令塔機能強化が望まれる背景には、政策の戦略的・即時的展開の必要性に加えて、こうした政府外アクターの便宜もあると考えるべきであろう。⁽³¹⁾

(2) 省庁共同体からの「距離」

第二に、いわゆる省庁共同体の中で懸念される *corrosive capture* (規制行政機関が被規制者の虜になり、規制が被規制者の規制対応コストを小さくする一方、公益に資さないものになってしまう一種の腐敗に至る凶虜) が、執政(内閣)レベルからのレビューによって防止され得るということである。D・カーペンターとD・A・モスは、社会的規制において発生して

しまう *corrosive capture* の予防方策の一つとして、ホワイトハウスの OIRA (the Office of Information and Regulatory Affairs) によるレビューを挙げている。⁽³²⁾ 科学技術政策を所管し利害関係者ともかなり近い文部科学省及びその省庁共同体から多少の距離を置いた、執政(内閣)レベルからの *corrosive capture* への統制には、一定の有効性が期待される。

ただし、内閣機能強化の中で内閣府が設置されて以降、「司令塔」とは明示しないまでも、府省間調整が困難であったり即時対応が必要であったりした政策課題が内閣府へと持ち込まれ、その組織構造を複雑化させたとの解釈も可能である(二〇一五年一月の閣議決定「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」を参照)。そうして最終的には大臣等による政治的決着が求められ、確かにそれが奏功した部分もかなりあると思われるが、内閣府(事務局)職員の一定数が各省からの出向者で占められていることからして、結局それでは各府省の縦割りやそれらの対立が内閣府に持ち上げられ、さらには各司令塔の縦割りやそれらの対立を生じさせただけではないかとも考え得る。⁽³³⁾ 内閣レベルからの統制の評価は、「官房型官僚」の受動的・能動的振る舞い等の実態とその解釈によると言えよう。⁽³⁴⁾

(3) 統制と不確実性のある「政治」

第三に、戦略や計画の策定という活動の特性上、極めて多様で多数の政策をいわば上から眺め、その帰結を予測しながら選択肢の取捨と優先順位付けをすることになる。すると、科学技術のように技術的・社会的に不確定要素が多い政策領域においては、的確な資源配分を特定すること自体が困難であるし、内閣府が「政治」と比較的近いことは、決定が別の文脈から来る政治的な環境変動や攪乱要因に翻弄される恐れに繋がり得る⁽³⁵⁾。

これは、ある理解によれば行政統制が効いているということになるが、政策の安定性や継続性、さらにはそうしてでき上がった戦略や計画自体の妥当性という意味でも、デメリットは小さくない。ただ、中央省庁等改革がそもそもそれを志向したように、国会や内閣によるいわば伝統的な行政統制の強化・実質化は（良くも悪くも）認められるということであろう。

終章

本稿では、行政統制・行政責任が行政裁量と相互補完的・背反的關係に立つことを踏まえて、まず、行政裁量の実体的・概念的広がりや行政活動の「自在幅」として整理して論じた（第一章）。続いて、行政手続法や内閣機能強化、「市場化」を通じ

た行政統制・行政責任について、先行研究や制度改革の動向を述べた上で、①各事例における「自在幅」の態様、②「自在幅」に対する行政統制の手法、③行政が果たすべき責任の内容といった論点を設定し（第二章）、それらについて三つの事例を素材に検討・考察した（第三章）。

事例からは、行政手続法や内閣機能強化といった動きがそもそもそれを志向したように、国会や内閣による伝統的な行政統制の強化・実質化が認められる一方、様々な国際機関や民間アクターが公共的活動に参画してきていることにより、それらにも多少の公共的責任を分担して問う向きがあること、さらに、そうした「ガバナンス」の空間では、裁量行使に際して科学的根拠を求めること、及び、ある種の市場的メカニズム（消費者による選択行動や行政スキーム間の競争・淘汰のプロセス）といったものが、新たな行政統制原理として見出せることを論じた。

それでは、この現状において、行政が果たすべき責任とはいかなるもので、その責任をどのようにして問うていくべきか。本稿が検討したように、行政活動の「自在幅」は通常想定される以上に大きい。すると、西尾勝の言う「準則の定立と公開」⁽³⁶⁾、すなわち透明化や情報公開を通して市民が行政統制と責任追及

をすることともさることながら、やはりある程度行政（官僚）の主観の部分、すなわち使命感や責任感、公益観の涵養、官僚制集団での「倫理 ethics」⁽³⁷⁾ やたしなみの共有、そのための人材育成にも、相当の重要性があるように思えてならない（確かに様々な「公益」があり得るが、少なくとも、本稿で指摘した、様々な行政統制メカニズムが機能するための環境の整備は、そのミッションに含まれよう）。ただしそれは、行政内部で完結することではなく、「官僚バッシング」や行政を担う人材の育成・供給といった社会との関係性によっても、規定されるはずのものである。

今後の研究課題としては、①官僚の属性（執政、管理、業務）による「自在幅」の量的質的異同の析出、②行政活動の「自在幅」の変化とその要因についての考察、③その「自在幅」に対する統制と行政活動のパフォーマンスとの関係に関する分析が挙げられる。

謝 辞

本稿は、平成二五～二七年度科学研究費補助金（若手B）「官民が協働する規制システムの行政学的研究」の助成を受けて

行った研究の成果の一部をまとめたもので、平成二七年度日本行政学会研究会・分科会A（行政責任・行政統制をめぐる変容）における口頭発表の内容に加筆・修整を施したものである。本研究の遂行にご指導・ご支援くださった北海道大学内外の教職員・メンバーのほか、匿名のインタビューの皆様にも深く御礼申し上げます。また、同分科会を企画してくださった松田憲忠先生（青山学院大学）、裁量概念について貴重なコメントをくださった討論者の飯尾潤先生（政策研究大学院大学）と、交尚史先生（東京大学）にも、心より御礼申し上げます次第である。

- (1) D'Alberti, M. (2010). Administrative Law and the Public Regulation of Markets in a Global Age. In Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P.L. (eds.). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar. p.68.
- (2) 真淵勝（二〇〇九）『行政学』有斐閣、四九六～五〇〇頁。

- (3) 山口二郎（二〇〇八）「政治家と官僚：誰が政策を決めるのか」辻康夫＝松浦正孝＝宮本太郎（編著）『政治

- 学のエッセンシャルズ』北海道大学出版会、一八～二六頁。
- (4) Osborne, S.P. (ed). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- (5) Scott, C. (2001). Analyzing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. *Public Law (Summer 2001)*. pp.329-353.
- (6) 村上裕一 (二〇一三)「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略 (一～六・完)」『国家学会雑誌 (第一二六巻 第一・二一～一一・一二号)』。
- (7) 嶋田暁文 (二〇一〇)「政策実施とプログラム」大橋洋一 (編著)『政策実施』ミネルヴァ書房、一九一～一二頁、及び、嶋田暁文 (二〇一〇)「執行過程の諸相」大橋洋一 (編著)『政策実施』ミネルヴァ書房、二二三～二四〇頁。
- (8) 西尾勝 (一九九〇)「行政裁量」『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- (9) 原島良成 Ⅱ 筑紫圭一 (二〇一三)『行政裁量論』財団法人放送大学教育振興会、二七～二八頁。
- (10) Donahue, J.D., & Zeckhauser, R.J. (2006). Public-Private Collaboration. In Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- (11) Cuellar, M.F. (2014). Coalitions, Autonomy, and Regulatory Bargains in Public Health Law, in Carpenter, D., and Moss, D.A. (eds.). *Preventing Regulatory Capture*. New York: Cambridge Univ. Press. pp. 360-361.
- (12) Cuellar・前掲注 (11) 論文。
- (13) 西尾勝 (二〇〇一)『新版行政学』有斐閣、三八一～四〇六頁、及び、真淵・前掲注 (2) 書、二五八～三〇九頁。
- (14) 曾我謙悟 (二〇一三)『行政学』有斐閣アルマ、三頁。
- (15) 成田頼明 (一九八二)「行政指導の機能と功罪」『ジュリスト (七四二)』三九～四四頁。
- (16) 森田朗 (一九九四)「行政学的思考と行政法学的思考」『年報行政研究 (第二九号)』ぎょうせい。
- (17) 西尾・前掲注 (13) 書、三九二頁。
- (18) 村上・前掲注 (6) 論文。
- (19) 原島 Ⅱ 筑紫・前掲注 (9) 書、一五六頁。
- (20) 森田朗 (一九九八)「行政責任」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店。
- (21) 西尾隆 (一九九五)「行政統制と行政責任」西尾勝 Ⅱ 村松岐夫 (編)『講座行政学 (第六巻)』有斐閣、二六八～二六九頁。

- (22) 手塚洋輔(二〇一〇)『戦後行政の構造とディレンマ：予防接種行政の変遷』藤原書店。
- (23) 村上・前掲注(6) 論文。
- (24) 村上裕一(二〇一二)『法規制化』と業界自主規制の遷移』『計画行政(第三五卷第二号)』、四四〜五一頁。
- (25) 村上裕一(二〇一三)『行政の組織や活動の『独立性』について』『社会技術研究論文集(Vol.10)』一七〜二七頁。
- (26) 村上・前掲注(25) 論文。
- (27) 村上裕一(二〇一四)『船舶の国際規制の特徴…他の産業分野との比較研究に向けた論点整理』『日本海洋政策学会誌(第四号)』一二七〜一二八頁。
- (28) D.Alberti・前掲注(1) 論文、六七頁。
- (29) 伊藤正次(二〇〇六)『特定総合調整機構』としての総合科学技術会議：『予算による調整』と『計画による調整』をめぐって』『公共政策研究(第六号)』四三〜四五頁。
- (30) 村上裕一(二〇一五)『司令塔機能強化』のデジャ・ヴュ：我が国の科学技術政策推進体制の整備を例に』『年報公共政策学(第九号)』一四三〜一六八頁。
- (31) 村上・前掲注(30) 論文。
- (32) Carpenter, D., & Moss, D.A. (eds). (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press. pp. 458-464.
- (33) 村上・前掲注(30) 論文。
- (34) 牧原出(二〇〇三)『内閣政治と「大蔵省支配」…政治主導の条件』中公叢書。
- (35) 村上裕一⇨横山悠里恵⇨平石章(二〇一〇)『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…燃料電池自動車(FCV)の事例を素材として』『社会技術研究論文集(Vol.7)』一八二〜一九七頁。
- (36) 西尾・前掲注(8) 論文。
- (37) 牧原・前掲注(34) 書。