

村上裕一『技術基準と官僚制——変容する規制空間の中で』（岩波書店、2016年）

早川有紀

ガバメントからガバナンスへという潮流の中で、規制行政を担う政府と民間の役割の見直しが進んだ。これに伴い、官民が連携あるいは協働することによって、複雑な社会環境の変化に柔軟に対応することが求められるようになった。こうしたポストNPM時代において、政府の社会管理はどのように変化しているのか、あるいは官僚制が自らの裁量をどのように確保しているのかという点は、行政学においてきわめて重要な研究課題である。

本書はこの課題を正面から取り上げ、変容する規制行政活動の構造を政策領域横断的に分析し、その実態を明らかにした貴重な書である。本書は、「国際調和化、技術情報の分散化、官民関係の多元化によって規制行政機関の活動の自由度が縮小しているようにも見える中で、それがどのような『裁量』確保戦略を採っているのか（12頁）」という問いについて、木造建築、自動車、電気用品という異なる三つの領域における安全規制の技術基準の設定・運用プロセスを分析する。

まず、内容について概観したい。本書は、理論編、事例編、分析編に分けられる。

理論編（序章、1章）では、政治学や行政学の規制理論を丁寧に整理したうえで、本書の分析視角が示される。本書では「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「規制空間」と呼ぶ（7頁）。筆者はこの規制空間について、官民のネットワーク化が進んでいるものの、官僚的なヒエラルキー構造も依然として残っているという状況にあると捉える。こうした官民による様々な相互作用に着目する、「シャドウ・オブ・ヒエラルキー」を観察の対象とする。

分析視角として示されるのは次の四点である。第一に、従来の業界団体論で必ずしも捉えきれない、技術情報の発見の場としての被規制者コミュニティ内部の状況である。第二に、従来の官民関係論で見過ごされがちな、規制者コミュニティ内部の調整とその官民関係である。第三に、従来の行政裁量論や行政指導論で十分に分析されない、規制者から被規制者に対する裁量行使の方法とその変化である。第四に、従来のプリンシパル・エイジェント論で必ずしも着目されない、規制者と被規制者の間の多元的關係、およびその中の規制者の裁量行使戦略である。

続く事例編（2章から5章）では、分析視角に基づいて具体的事例が分析される。取り上げられるのは、建築基準法において木造三階建ての共同住宅（木三共）を準防火地域でも建設できるように進めた事例、軽自動車の衝突安全規制が「50キロ基準」へと段階的に強化された事例、電気用品の安全・障害に関する規制が規制行政機関による法規制から新しい法規制と自主規制の協調が模索されるように変化した事例である。これら

の異なる政策領域の規制を横断的に分析することにより、規制空間の構造および裁量行使戦略の内容と変化について、共通した特徴を見出すことを分析の主眼とする。

最後に分析編（6章、終章）では、事例分析の比較分析を踏まえて結論が示される。まず、それぞれの規制空間の構造変化および裁量行使戦略の変化については次のようにまとめられる。木造住宅の事例（3章）では、従来は現場の専門性や運用が重視されてきたのに対して、高度な技術の普及に伴って官民協働プロジェクトの推進、大臣認定による技術の柔軟な適用、建築確認とその他のインセンティブ構造の組み合わせによる建築規制の実質化が図られた。自動車の事例（4章）では、技術基準設定プロセスが審議会型からフォーラム型へと変化し、規制者と民間メーカーの双方向性が高まると同時に、リコール制度の徹底が図られるようになった。電気用品の事例（5章）では、自己責任型の規制へと進んでいたが、近年は法規制と自主規制の分担管理や協調が探られている。

また、各事例に共通する傾向については以下の点が明らかにされる（303-309頁）。共通する規制空間の構造変化として、技術基準で規定すべき事項の増加や詳細化によって、関係するステークホルダーの範囲が広がり、利害調整が必要になったことが示される。これに伴う規制行政機関の裁量行使戦略の変化として、これまでの規制の実体面やアクターに対する直接的コントロールから規制の手続きやプロセスに対する間接的コントロールやマネジメントへと移行していることが明らかにされる。具体的な裁量戦略として観察されたのは、調整の場やプロセスの管理に関する裁量、法令システム・インフラの整備に関する裁量、規制実施手段の制度・仕組みの選択に関する裁量という三つである。

以上が本書の概要であるが、その特徴や意義として大きく次の二点をあげたい。

第一に、ポストNPM時代の規制行政機関の行政裁量について社会管理論をベースに新たな視座を提示していることである。本書で採られたような、複数の分析視角を組み合わせた事例分析アプローチは、線形モデルのような単純な枠組みを用いるアプローチに比べて、複合的な要因やその相互影響関係を分析できることに利点がある。本書では、先行研究の死角について、規制行政をとりまく国際調和化の状況や技術的情報の性質などマクロからミクロまで様々なレベルの環境条件も考慮しながら、複雑な規制行政過程を多面的に分析することにより、規制行政機関の裁量行使戦略の特徴を明らかにしている。これまで行政学でも政策手段に関して議論されてきたが、近年の規制行政機関の行政裁量について包括的に論じられてきたとはいえないため、こうした特徴が明示されたことには大きな意義がある。

第二に、規制行政における官民関係の実態について、三つの事例を詳細に分析することによって明らかにしていることである。従来の行政学研究では、特に民間アクターの多元性が行政活動に与える影響について分析されることは少なかった。しかし、本研究では業界団体やメーカーだけではなく、第三者機関、サプライチェーン、学会といった様々な利害関係者も分析対象とする。そしてこれらの多元的な民間アクターが、個別の

技術基準の策定・実施のプロセスにおいて規制行政と関わる実態が分析されている。前提条件や背景の異なる三つの規制領域をそれぞれの構造の特徴を踏まえて分析することは、大変な作業であったであろうと拝察するが、本研究では多くの資料を用いて規制行政について緻密な分析を行い、政府と民間アクターの関係性を明らかにしている点で重要である。

このように本書は、現在の個別の領域の規制行政の特徴を知る上でも、また行政活動における裁量行使や今後の官民関係について考える上でも必読の書といえる。

しかし学会誌の書評における評者の役割を果たすべく、詳細に知りたい点として、規制空間および裁量行使戦略を規定する因果メカニズムについて二点示したい。一点目は、規制空間を構成するとされる多元的な官民関係の内部状況や、その相互作用がどのように規定されるのかという点である。本書では、行政改革や公益法人改革といった行政活動へのアカウンタビリティの追求によってステークホルダーの多元化と利害調整の必要性という共通する規制空間の構造変化が生じたことが示されるが（303頁）、ステークホルダーの多元化そのものは分析視角で前提とされた点であり、変化の要因がいかんにして規制空間の内部構造に影響を与えたかについて十分な議論が行われていないように思われる。筆者は、規制空間を規定する条件は業界ごとに異なるとするため（309頁）、規制空間を規定する三つの条件（技術の特性とそれに対する社会の認識およびそのコントロールのしやすさ、関連する学・協会や業界団体および第三者機関等が適切に機能しているか、規制の趣旨に沿った民間事業者の取組みや消費者の選択行動にどれほど期待できるか。311頁）がどのように規定されるのか、またそれによる官民の相互作用はいかなる特徴をもつのかについても知りたいと考えた。

二点目は、規制空間が変化する中で、どのように規制行政機関によって裁量行使戦略が規定されるのか、またその戦略の選択に規制空間の変化がどのように影響しているのかという点である。本書では、具体的な裁量行使戦略として三つの方法が観察されているが、これらは自動的に決まるものではなく、規制行政機関が被規制者やその他の社会経済的条件との関係から適切な戦略を適切なタイミングで選択すると考えられる。規制空間において規制基準をめぐる利害対立が複雑化している点を考慮すると、本書が中心的に分析する規制実施の段階だけでなく規制基準の策定の段階がより重要になるといえる。このため、政策決定と実施の双方の段階で、規制空間における様々な変化が規制行政機関の戦略選択の方法（本書の中でいう「トレードオフ」の取り扱い。306頁）にどのように影響を与えるのかについても教えていただきたい。

これらの点は、筆者が終章で研究課題として示す内容と部分的に重複するため、今後明らかにされていくものと考えられる。本書全体で示される筆者の行政学研究に対するマクロな視座と、緻密な事例分析によるミクロな視座が組み合わされることによって、多元的な官民関係の内部構造やその相互関係についてさらなる解明が進めば、従来の「社会管理」を、官民の相互作用を捉えることが可能な「規制空間」と置き換えて分析することの意義が更に高まることは言うまでもない。今後も多くの行政活動が多元的な

官民関係のもとで進められることを考えると、行政活動に関心をもつすべての方に本書をご一読されることをお勧めしたい。

【謝辞】

本書評の執筆前に、先端行政学研究会（2016年10月28日、東京大学）で本書をより深く理解する機会を得た。牧原出先生、書評報告をされた秋吉貴雄先生、村上裕一先生、ご出席された先生方に謝意を示したい。