

【研究論文】

「より良い規制」のための評価システムの条件

村上 裕一

北海道大学

yuichim@juris.hokudai.ac.jp

要 約

本稿では、「規制の虜」問題の発生を防ぎ、規制を「より良い」ものにしていくための評価システムの条件について検討する。そのために、まず規制監視機関（ROB）に注目し米欧日比較をするのに続き、規制実験評価の方法と留意点を整理する。ROBにありがちな応答性と専門性のジレンマへは、政治的リーダーシップと情報公開で対処する。ROBは、関連する政策共同体の外かつ上に配置し、しかるべき権限と機能の付与、規制監視に係る適正手続の整備、独立性確保による信頼構築に留意する必要がある。本稿では、日本の特区制度も踏まえて望ましい規制評価システムを検討し、「刺激－反応」型モデルを前提とした規制評価が、まずは明確な問いの下、十分に設計された規制実験において、より効果的に実施され得ると論じる。その上で導き出すのは、因果推論と選択バイアスの問題克服、実施・評価活動の客観性確保、実験・評価後の最終決定権者の裁量縮減という条件である。

キーワード

米国情報・規制問題室（OIRA）、欧州規制精査委員会（RSB）、
規制監視機関（ROB）、規制インパクト評価（RIA）、規制実験評価

1. はじめに：規制行政学と評価研究を繋ぐ

(1) 「規制の虜」の予防方策

規制は本来、公益を実現するためにあるものだが、様々な理由で歪んだものになってしまうことがある。アクターがそれぞれレント（超過利潤）を獲得するべく直接・間接に規制当局を取り込んで操り、結果的に公益が実現されなくなるという「規制の虜（regulatory capture）」問題が、その最たる例である。

「規制の虜」には、規制に係る便益が特定のアクターに集中するために起こる場合（例：参入規制）と、規制に係る負担が特定のアクター（被

規制者）に集中するために起こる場合（例：安全・環境規制）とがあるが（村上 2022）、特に安全・環境等の社会的規制で起こりやすく、最近問題視もされている後者をcorrosive capture（規制を腐敗させる虜）と呼んだCarpenter & Moss（2014）は、それをどう予防するかというところにまで踏み込んで検討している。

その予防方策は多岐に渡り、そのうちのいくつかは日本でも効果を発揮し得るが（村上2016b）、評価研究との関係では、そのうちの1つ、すなわち規制当局から一定の距離を置いた執政レベル（例：内閣官房、内閣府）から費用対効果等の規制評価を行う（Livermore & Revesz 2014）という

予防方策が、極めて重要である。

(2) 規制評価を行う重要性

執政レベルから費用対効果等の規制評価を行うことがcorrosive captureを予防し得ると考えられる理由は、次の3つである。

第1に、規制は、政府（行政機構）全体に対するサブ・システム、すなわち、政府の省庁内部の職員のみならずその省庁の活動の対象者集団をも含んだ一種のコミュニティ（「省庁共同体」）の中で、策定・実施される（森田 2022）。例えば、銀行業への新規参入規制は、金融庁をトップに戴き同分野に通じた同省職員や族議員、そして金融業界関係者等から構成されるコミュニティの中で策定・実施される。自動車の安全規制も同じく、国土交通省をトップに戴くコミュニティの中で策定・実施される。この「省庁共同体」では、規制が（公益ではなく）当該共同体の部分利益を反映したものになる恐れがある。そのため、規制当局から「一定の距離を置いた」機関が規制評価を行い、必要に応じて是正を求めるということに意味が生まれる。

第2に、上記のように規制に是正を求めると必要が生じた場合に、同レベルの他省庁部局からの是正要求では、それが聞き入れられる保証がない。規制当局が各コミュニティの代弁者として立ち振る舞い続けるためである。そこで、規制当局より「一段高いところに位置付けられた」執政（例：官邸、内閣官房、内閣府）が規制評価を行い、必要に応じて是正勧告・通告をするというのが効果的である。第1点目の関係では、「一段高いところに位置付けられた」執政からの評価だと、より広い視野で公益を捉えることができるという利点もある。ただし、注意を要するのは、執政とて部分利益に囚われてしまうこともあり得るという点である。実際には、部分利益の主張者が執政の威を借りて規制を思いのままにすることもあり得ないわけではない（村上 2016b）。

第3に、EBPM（エビデンスに基づく政策立案）の重要性を挙げるまでもなく、規制は何らかの科学的方法により裏付けられた根拠をもって策定・実施されることが望ましい。したがって、

時に合理性を欠くパワー・ポリティクスではなく、費用対効果分析等、ある程度確立された科学的手法により規制の善し悪しを評価・審査するということにも意味がある。

各アクターに多かれ少なかれレント・シーキングの動機がある中で、本来公益を実現すべき規制に関しては、以上の理由から、規制当局とは別の、一段高い執政レベルからの、科学的手法による評価が重要になるのである。

(3) 本稿における問いと構成

以上のことを踏まえ、本稿では、「規制の虜」問題の発生を防ぎ、規制を「より良い」ものにしていくための評価の仕組みと、それが効果を持ち得る条件について検討する。具体的には、これまで評価研究であまり取り上げられることなかった規制監視機関（ROB：Regulatory Oversight Body）の仕組み（2.）と、ROBにおける権限配分や適正手続等に関する米・欧・日比較（3.）、及び、規制実験評価（Regulatory Experiment Evaluation）についての近年の研究を紹介し、それを評価研究とリンクさせてその利点や課題等について検討した結果を、日本での実践例である特区制度の考察に用いる（4.）。その上で、本稿での検討を踏まえて、日本版規制評価システムが備えるべき条件とともに、実社会への適用で様々な限界や困難を孕む、「刺激－反応」型モデルを念頭に置いた規制評価が、時間や空間をある程度「仕切った」（範囲が特定され、諸条件がコントロールされた）規制実験評価でこそその強みを発揮し得ると指摘する（5.）。

規制評価における指標設定とリサーチ・デザインの重要性を主張するCoglianese（2012）が主に規制開始後の評価に注目するのに対して、本稿は規制評価の実施主体と手法を検討するものであり、その成果は、規制実施の事前・事後を問わず規制の評価一般に適用可能である。

2. 規制監視機関（ROB）の仕組み

(1) ROBの登場とカテゴリー

規制当局から一定の距離を置いて規制評価・

審査を行うROBには、①行政・執政部門で、規制改革府省、省庁横断型ワーキング・グループ、独立組織として置かれるもの（例：米国行政管理予算局（OMB：Office of Management and Budget）の情報・規制問題室（OIRA：Office of Information and Regulatory Affairs））、②立法部門で、議会内の委員会やテクニカル・ミーティングとして置かれるもの（例：EUの立法・執行過程の中に置かれた欧州委の規制精査委員会（RSB：Regulatory Scrutiny Board））、③司法部門で、規制を拒否し得る司法審査として位置付けられるもの（例：最高行政裁判所であるフランス国務院（Conseil d'État）がある。その他にも外部諮問機関、科学アカデミー、メディア、国際機関等がその機能を果たし得るが、ROBの最適な位置付けは、当該国において規制をどこから監視するのが最適かによる。例えば、議会で定める法律が規制の詳細まで規定している国では、ROBを議会付属機関として位置付けることが有効であり得る。

イギリスで1996年3月に旧貿易産業省から内閣府に移管され1999年4月に名称変更した規制インパクト・ユニットは、①の例である。これは政府他部局と協働して規制を公正で効果的なものにする使命を負い、安全・環境規制が経済成長の足枷とならないよう適切なバランスを見極めていた。政府の諮問機関がROBへと発展したフランスやイタリアにおいて、それはそもそも行政裁判所として、政府の行為が民事訴訟に持ち込まれるのを防ぐ役割を果たしてきた（Renaut 2007）。特にフランスでは、君主寄りの判決を下しがちだった司法裁判所に対して、革命後、権力と富を再分配する行政活動に親和的な判断を下したのが国務院で、今それは規制の適法性判断にその専門性を発揮している（Wiener & Alemanno 2010：313）。

(2) ROBの正当化要件

ROBの権限行使は、応答性と専門性によって正当性を獲得する。

① 応答性 (political accountability)

応答性とは、行政官が職務遂行後に政治家に対して説明する責任を指す。確かにそれを果た

すことでROBは正当化されるが、それは、ROBが主権者から直接・間接に委任を受けているということが前提である。例えば、OIRA室長が国民から選ばれた大統領に政治任用されていることにより、規制行政国家を民主的なものにすることができ、そのようなOIRAこそが、やはり国民・議会からの負託を受けた規制当局に対して正当性をもって審査・勧告できる。

したがって、ROBが規制当局に対して実効的な勧告権等を有するには、大統領や総理といった政府中枢に近いことが望ましい（村上 2015；村上 2016a）。世論の支持・信頼を得ているということも重要である（Carpenter & Moss 2014）。

② 専門性 (expertise)

ROBには、規制そのものやそのインパクトを正確に評価しきちんと審査する専門性も問われる。それには、規制の内容とインパクトを実態に即して理解することに加え、それを費用対効果等、説得力ある科学的手法を用いて評価できるということも含まれる。ROBにそうした専門性があるのか、それを担える専門人材がいるか、審査の前提として規制に関する情報が不自由なく調達できるか、不当な政治的圧力を受けずに審査できるかといったことが問題になる。

評価の客観性・中立性を確保し信頼を獲得するためには、ROBの独立性が不可欠である。独立性が「政府他部局、政治、活動の相手方への非依存性」（村上 2013）だとすると、その独立性と上記の不自由のない情報調達とはしばしば両立し難い。これには、情報源の多チャンネル化が差し当たりの対処法となる（村上 2009）。

(3) ジレンマへの対処法

ROBは応答性と専門性を併せ備えていなければならないが、これらに生じる緊張関係・ジレンマにはどう対処するか。

例えば、大統領や総理がROBと異なる選好を持っていたとする。その時、ROBはその専門的な分析結果を彼らに伝え、場合によっては選好を変えるように方向付けるということがあり得る。あるいは、大統領や総理の選好が専門的な分析結果よりも優先されるということを受け入

れた上で、ROBは規制のインパクトやそれが孕むトレードオフの情報を公開し、社会的議論を喚起することもできる。

ROBの規制監視が実効性を獲得するには世論の支持・信頼が必要だが、それが何らかの偏った唱道 (advocacy) と結びついてしまうと、正当性を失いかねない。ROBの説得力を維持・向上するためにはまずその専門的判断が優先されるべきだが、ROBが部分利益に影響され過ぎないようにするためには、ROBの長もしくは職員自身の身分保障を設けておくことも有効である。

3. ROBの米・欧・日比較

(1) 米国：情報・規制問題室 (OIRA)

米国では、1930年代以降のニュー・ディール期に規制が多く設けられたのを受けて1946年に行政手続法が制定された。1960年から70年代にかけて環境や労働安全衛生等の社会的規制が増え、また経済成長がやや失速してそれへの実務的・理論的関心が高まるのと併行して、ニクソン政権期 (1969年1月～1974年8月) に規制の部局横断的調整が始まり、フォード政権期 (～1977年1月) には規制当局の規則制定プロセスに対する大統領府の関与・統制がさらに強化された。カーター政権期 (～1981年1月) に規制の経済分析を審査したアドホックな規制分析・審査グループに続き、レーガン政権期 (～1989年1月) にOMBにOIRAが設けられ、規制当局による費用対便益分析とOIRAによる規制審査 (regulatory review) が規制制定プロセスの中心に位置付けられた。なお、そこでは、OIRAが評価結果に不満な場合、規制当局に案件を差し戻す仕組みが構築された。続くブッシュ政権期 (～1993年1月) には議会や様々な利益団体からの「押し返し」があったものの、大統領府の権限が確認され、クリントン政権期 (～2001年1月) には、それまでの規制審査プロセスが維持・強化された。ただし、ここではそれまでの費用対便益分析至上主義が修正された。すなわち、規制インパクト評価 (RIA) の視野を広げ、またその量的側面のみならず質的側面をも考慮に入れて、透明性を

高めることで規制の正当性を高めることを目指した。この方針を基本的に継承したブッシュ政権 (～2009年1月) に続くオバマ政権において、規制審査をより実効的かつ軽負担のものにするべく模索されたのが、規制法令施行後もその必要性や効果について随時見直す遡及的審査 (Retrospective Review) と、規制のないことが妥当かを審査する不作為審査 (Inaction Review) であった。

米国特有の党派対立の中でも、大統領府が応答性と専門性をもって規制を監視し一定の判断を下すということについては、ある程度のコンセンサスが存在してきたと言える。規制審査についてはこれまで、そのコスト削減への拘りや法案作成遅延への批判もあったが、最近では「規制の虜」によって歪んだ規制を公益に適ったものに近付けることを期待する声が高まっている (Wiener & Alemanno 2010 : 313-315)。

OIRAは党派性を帯びない50名の専門職員から構成され、室長は大統領により任用される (さらに1986年以降は上院の承認を受けるようになった)。OIRAは評価情報をOMBと大統領に報告し、大統領はそれを受けて規制当局に介入できる。1960～70年代には裁判所に厳しい規制監視を期待する向きもあったが、裁判所は専門性と人員の面で不足があり、大統領が不満を抱くようになって、当初政府業務の合理化を進めていたOIRAに規制監視をも行わせるようになった。ただしOIRAは、議会の立法活動そのものではなくあくまで規制当局の活動に対して権限を行使している。議会内ROBの立ち上げも長年試みられてきたが、OIRAに匹敵する機関の立ち上げにはついに至らなかった (Wiener & Alemanno 2010 : 316-318)。

このように、米国では、議会が法律で規制当局を指導し、大統領が規制当局にRIAを求め、OIRAがそのRIAを審査するという重層的な仕組みになっている。

(2) 欧州：規制精査委員会 (現RSB)

欧州では、EU規制の増加を受け、2002年に欧州委員会がRIAを行う規制審査がスタートした。2006年までその評価情報は欧州委内で共有され

るだけだったが、リスボン条約下の「より良い規制イニシアティブ(BRI: Better Regulation Initiative)」を受けて、2006年11月以降、欧州委各局(DG: Directorates-General)の新規制のRIAを、欧州委事務総局(secretariat general)の影響評価会議(IAB: Impact Assessment Board)が監視するようになった。BRIは欧州委でも優先順位が高く、①プロセス全般の透明化、②エビデンスのある立法・政策立案、③市民や利害関係者の巻き込み、を目指す(HP(2022年6月6日閲覧)参照)。その定期的な会合は、事務総局長の下、企業・産業総局、環境総局、雇用・社会問題・機会均等総局、経済・金融総局等、関係4局の代表者から構成され、党派によらない規制審査の基本方針が貫かれた(Wiener & Alemanno 2010: 315)。

EU規制では、まず欧州委が欧州理事会(加盟各国の関係閣僚から構成)と欧州議会に対し新規法案を提案し、DGが欧州委の採択する指令等に沿ってそれを実施する。この中で、IABは欧州委のRIAを監視する。合議体であるIABは、欧州委やDGと対立関係にはないという点で、規制に拒否権を有するOIRAと異なる。IABは規制当局にRIAを求めるのみだが、OIRAは規制当局に何らかの規制措置も促すことができる。IABは規制を強く拒否する権限を持たないが、事務総局長がコメントとともに説得的な報告書をまとめると、DGの規制改善に繋がる可能性が高まる。IABは事務総局と協働することで、適切なRIAを促すことができるのである(Wiener & Alemanno 2010: 318-319, 321-330)。

欧州では欧州委がRIAを自発的に行い、IABがそれを審査する。OIRAが独任制で議会圧力と対峙し、規制提案までできるのに対し、IABはせいぜい立法提案の改善を言うのみで拒否権がなく、プロセスは欧州委内部で完結する。したがってIABの権限は制約されていると言わざるを得ないが、欧州委自体の規制の質向上に向けたソフト・パワーとして無力ではない。

このIABは、2015年7月に「規制精査委員会(RSB: Regulatory Scrutiny Board)」に引き継がれた。IABが各DGの代表者から構成されていたのに対し、RSBの専門家委員(全7名)はフルタイ

ムでDGとは別の枠組みで採用され、それぞれが分野を限定せず評価を審査する。その点で独立性が高められるとともに、審査対象が広げられた(株式会社富士通総研2016: 5-7)。

(3) 日本：行政評価局と官邸会議

① 事前評価：総務省行政評価局

日本では、2000年前後に強まった規制改革・規制緩和の潮流と、政策評価制度における規制評価の重要性認識に伴い、規制の事前評価が推進されてきた。2004年3月の閣議決定「規制改革・民間開放推進3か年計画」に規制の事前評価が記載され、また、2001年制定の「政策評価法」が一部の研究開発・公共事業・政府開発援助に事前評価を義務付けていたのに対して、その対象外だった規制の新設・改廃に関しても事前評価を実施し国民に結果を公表するべき、との認識がかなり共有された。そうした中で、2004年度には内閣府規制改革・民間開放推進室の実施要領に基づき各府省が規制の事前評価を実施するようになり、その実績が蓄積されて環境が整った結果、規制の事前評価は2007年10月に義務付けられるに至った(財団法人行政管理研究センター 2008: 2-4)。

政策評価法によるこの義務付けに当たって、同法施行令に対象規制の定義が加筆された。もっとも実際には義務付けの対象を巡って論争が巻き起こったようで、基本方針では、義務付けられた規制以外についても積極的かつ自主的に事前評価を行うよう努めることとされた。

2007年6月の閣議決定「規制改革推進のための3か年計画」では、各行政機関が事後見直しにも規制評価を積極的に実施していくべきとされた。当時の英豪両国における規制制定直後の規制評価制度に着目し、事前評価の結果と併せてできるだけ網羅的に規制のメンテナンスが行われるサイクルを確立することが望ましいとされ、これを以後の検討課題とした(財団法人行政管理研究センター 2008: 17-21)。

2007年9月、「規制の政策評価に関する研究会」は最終報告を公表し、これが以後の規制の事前評価の実質的なガイドラインとなった。そこには、理念(規制の事前評価の目的と期待される

効果)、考慮すべき基本事項(評価内容の組み立て、重要性に応じた時間と労力、透明性と検証可能性、不確実性への対処)、政策立案と規制の事前評価(政策立案のプロセスとの統合、広く意見を取り入れる手続)が記されている。

規制の事前評価の結果は原則、規制の新設または改廃が法律による場合は遅くとも法律案の閣議決定までに、政令以下の下位法令による場合は遅くともパブリック・コメントまでに、それぞれ公表される。規制当局から出される全評価書が総務省行政評価局による点検の対象になることから、行政評価局は本稿で言うROBである。点検は①費用と便益との比較分析、②代替案と規制案との比較分析、③レビュー時期の明示等、ガイドラインに記された内容が適切に記載されているかといった観点から実施される。そして、評価書の記載内容に不足があった場合、行政評価局は具体的な改善方策を示して指摘するとともに、その事実を公表して評価書の質の向上に努める。

行政評価局の淵源は旧総理府外局の行政管理庁や総務庁といった行革官庁であり、その点では執政に近く、それに沿った省庁再編の構想もなかったわけではないが(武藤 1998)、現在では他省と同レベルの総務省の一部局に過ぎなくなっている。官僚制の中に位置付けられた分、ある種の専門性は高まったかもしれないが、執政レベルからの評価ではなくなった分、一定程度の応答性を放棄せざるを得なかった。

② 政治主導：規制改革推進会議

規制改革推進会議の淵源は、1995年、村山内閣の下で行政改革委員会に設置された規制緩和小委員会にまで遡れる。そこではオリックス・グループの宮内義彦CEOが参与(橋本内閣では座長)を務めた。それは1998年1月、橋本内閣で行政改革推進本部・規制緩和委員会(続く小渕内閣と森内閣では規制改革委員会)に再編され、委員長は引き続き宮内義彦が務めた。それは2001年4月、森内閣と第1次小泉内閣で総合規制改革会議に再編され、議長は引き続き宮内義彦が務めた。2004年4月、第2～3次小泉内閣では規制改革・民間開放推進会議となり、2006年以降、

議長は日本郵船の草刈隆郎会長となった。それは2007年1月、第1次安倍内閣～鳩山内閣で規制改革会議となった(2010年3月末まで。議長は草刈隆郎)。2013年1月、第2次安倍内閣では規制改革会議として再出発した(議長は住友商事の岡素之相談役)。2016年9月、同会議の後継組織として発足したのが規制改革推進会議である。

内閣府本府組織令第32条には、同会議の事務として「経済に関する基本的かつ重要な政策に関する施策を推進する観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革に関する基本的事項を総合的に調査審議すること」、その「諮問に関連する事項に関し、内閣総理大臣に意見を述べること」が掲げられており、行革というよりもマクロ経済政策が基本理念と言える。大田弘子議長によれば、「1995年から概ね3年ごとに作られてき」ている「規制改革の会議」は、「委員が議論を引っ張っていく」「委員主導の会議」である(第1回会議議事録)。同会議の主要検討課題について掘り下げた審議を行うため、必要に応じ本会議の下にWGが設置される。調査・審議は、その検討課題に関し学識経験者として任命された専門委員の参画を得て進められる(平成28年9月12日規制改革推進会議決定)。

規制改革推進会議では、規制改革、行政手続の簡素化、IT化を一体的に進めるために行政手続部会が設置された。これは政権が毎年改訂する成長戦略に基づくものであり、「内閣官房での調整の下で他の会議体等において議論」するものと整理されている。その事務局は内閣府規制改革推進室が務める。同室長・次長・参事官はいずれも内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付等との併任であり、その出自は旧経済企画庁、旧大蔵省、旧行政管理庁、旧総務庁、旧通産省、公取委等である。同室員が各省からの人員に依りながらも内閣府に置かれていることにより、彼らは各省とのリエゾンとなる。政権と距離を詰めて応答性を確保しつつ、外部専門家と連携することで専門性を確保する一種の理想的なROBだが、特定の省庁の影響を強く受けた政権が恣意的な諮問(アジェンダ・セッティング)をすることがあったり、専門性を各省に

依存せざるを得ないことにより同会議の規制改革案が最終的に各省の既得権益に押し負けることがあったりと、それ特有の限界を指摘することもできる（村上2016b）。

（4）比較分析と留意点の導出

ROBの比較を踏まえ、「より良い規制」のための評価システムの留意点を整理しておこう。

① ROBに付与する権限と機能

ROBの権限には、例えば、RIAの質の管理や、事後的／補助的な関与（例：事後評価、規制人材育成）といった比較的弱めのものから、望ましくない規制を拒絶したり望ましい規制を推進したりする強い規制監視に及ぶものまである。OIRAは1981年以降、望ましくない規制を当局に差し戻す権限を有しているのに対し、IABはそうした権限は持たないものの、RIA評価書の再提出を求めることでその意思を示すことができる。その意味で、欧州委事務総局長は実質的な拒否権行使も可能だと言える。

OIRAにとって望ましい規制の推進は、2001年以降、プロンプト・レターズによって行われる仕組みになっているが、これは十分に制度化されていない。ついては、科学アカデミーやNGOのようにOIRAの外からのアジェンダ・セッティングや働き掛けが期待される。IABでは、RIAを推進・徹底する趣旨の方が強い。これは、真にRIAが必要かつ有効でありながらそれがきちんと行われてこなかった実態があり、そのギャップを埋めるミッションをIABが負っているということを示している。RIAの定着を図った上で、ROBにどの程度強い権限を与えるかによってその実効性は決まる。

② 規制監視に係る適正手続

米国大統領令には、OIRAが規制当局のRIAを審査する手続や外部接触に関する情報公開、規制当局の反論機会等が定められている。IABに関する2007年のルールでは、メンバー構成や投票、RIA審査のタイミング、議論の公開、専門性・情報源等が規定されている。

OIRAに規制を拒否された所管当局は、副大統領

等、大統領府の上級者に異議申立ができる。裁判所は大統領令ではなくあくまで議会制定法の解釈・適用者であるため、それが定める範囲でしか規制監視機能を果たせない。同様のことは欧州司法裁判所（ECJ）に関しても言えるが、欧州委に対する規制の弊害是正の期待は近年ますます高まっており、ECJはその比例原則に関する判断において、欧州委のRIAを参照するようになってきている。IABの審査に不服のある規制当局は、欧州委に異議申立ができる。OIRAには規制審査の標準処理期間に関するルールがある。

規制の事前評価に働き掛けるのか、政治的対立が先鋭化しやすい規制分野を審査対象に含むのかといったことも、制度設計上の論点になり得る。いずれにしても、審査範囲が広い方がROBの権限を拡大させ、その審査手法の応用可能性も高まるが、いかなる審査手法を用いるのか、それが果たして当該規制分野に馴染むのかという考慮も必要である。

OIRAは社会的規制に主眼を置いてきたが、特に2001年9月の同時多発テロ以降、国家安全保障や対外政策・外交問題に関しても対象に含めるようになってきている。IABも、規制強化のみならず規制緩和案件、さらには経済政策や各種プロジェクトへも視野を広げてきている。米国の金融規制についてはOMBと議会予算室（CBO）が所管しているが、リーマン・ショックを経て、そうした分野の規制監視の必要性も認識されるようになった。審査対象も規制法からガイドライン等に広がってきているが、権力分立の米国でOIRAは議会制定法を審査対象としないことから、連邦議会用のROB創設が求められている。ただし、ROBの濫立への批判はある。

ROBには審査対象の優先順位をつけることも求められる。OIRAでは2003年以降、インパクトが10億ドルを超える規制には確率論的シナリオを備えた評価を行うよう求めている。それに対しIABでは、比例原則を採用し、インパクトの大きい規制にはそれだけ厳格なRIAをするよう求めている。米国では、議会制定法で費用対便益分析を義務付けている分野とそれを禁止する分野を規定している。欧州では規制の功罪両側面を評価することを求めるのみであり、具体的な方

法は指定していないが、2009年のリスボン条約では環境規制に費用対便益分析を求めている。

③ 独立性確保による信頼構築

ROBには、規制当局を監視する必要性に鑑みそれらから独立した存在であることが求められるが、現実的には、それらからの適切な距離をどう保つかが問題となる（村上2013）。

IAB委員は、政策決定部局とは独立して活動するものとされたものの実際には規制当局の代表者が委員を務めていたものであり、利益相反の可能性が拭い切れなかった（前述の通り、RSBへの移行で変更）。これに対しては、IABが各局から独立して機能しているという世評が委員のそうした行動をさらに動機付けていたとの指摘もある。IABでは外部からの専門性調達を前提とし、聴聞には当局の代表者が参画したが、OIRAでは規制当局の立会を認めた上で、外部との接触履歴を情報公開の対象としている。

ROBが独立性を突き詰めるあまり孤立無援に陥るのは得策ではない。ついては、多様な情報源によってROB全体として不偏性を確保できるよう、周囲との関係性を積極的に構築していくことが重要だと言える。

4. 規制評価の実践：特区制度を例に

本章では、規制評価がどのように実践され、いかなる問題があるかを見るために、日本の特区制度に着目したい。特区制度は、一部地域で規制を緩和してみるという意味において規制の「実験」であり、その結果を評価・解析することによってその規制緩和を全国展開するべきか否かを判断することが想定されている。ここでその実験の評価・解析を行うのがROBであり、それが期待通りに機能するか、その条件とはいかなるものかが問われることになる。

(1) 規制実験評価の留意点

① 規制実験評価の制度化

Greenstone（2009：114-115）は、社会にとって「より良い規制」を全国展開し、社会にとって悪

弊となる規制をなくしていくために、規制実験とその評価の安定的・永続的なシステム構築を提唱している。そこでは規制の費用対便益分析やインパクト分析が有力な手段となるが（Radaelli *et al.* 2010）、実際には結果ありきのものであったり因果関係のエビデンスに乏しい事前評価に止まっていたりして、その信頼性には疑義も呈されてきた。

そうした中で、医薬品の治験は、米国では30名程度で先行してそれを実施した上で、その結果が良ければ全国展開していくという点、また、専門家を結集した医薬品評価研究センターで徹底的に実験結果の評価・分析を行うという点で、他の規制に応用されるべき特徴を持っている（Greenstone 2009：116）。ただし、この治験でさえ厳格な対照実験は難しく、当該医薬品の有無による効果の違いが十分には明らかにならないという「因果推論の根本的問題」や、実験群と比較群の間で前提条件により結果が左右される可能性を排除できないという「選択バイアスの問題」が付きまとう。もっとも、無作為抽出被験者のグループ間比較を通じたランダム化により、信頼性はかなり向上してきている（Greenstone 2009：117-119）。

規制実験評価では、規制が全国展開される前に、まず一部地域で、少人数の国民に対して実施してみる。その結果を解析して、「規制の失敗」の悪影響を最小限に止めることが期待される。

これを制度化するには、まず評価活動に予算を付け、データを集め、それを広く公表する必要がある。米国では大統領令によりこれがかなり迅速かつ強力にできる。その上で、その予算が高度なサーチ・デザインとデータ分析のできる独立調査研究機関に配分されることが重要である。そのコストは「規制の失敗」がもたらすコストに比べればはるかに小さいにもかかわらず、社会的な賛同は得られにくい。政府としては匿名化したデータと評価結果を情報公開することでデータの矛盾や誤りを抑止し、結果として信頼性を高めたいところである。

② 規制審査委員会の創設

一般論として人間は自らの失敗を認めたがら

ず、自分に都合の良いお手盛り評価をしてしまうということがあるため、自己評価は難しい。そこで、ROBである規制審査委員会（RRB：Regulatory Review Board）には、関連研究をレビューし、必要に応じて追加的に予算を要求・獲得し、費用対便益分析の結果を踏まえ規制を直ちに止めるのか全国展開するののかについて判断する権限を付与する。米国食品医薬品局が治験結果を踏まえ医薬品の流通を停止できるように、規制法令にRRBの権限が書き込まれることが望ましいが、その場合も、議会や大統領・総理の権限との関係には注意する必要がある。RRB委員長は政治任用としつつ、RRB委員は、評価結果を批判的に審査する専門性を有するとともに、規制に偏った利害のない人物である必要がある。Greenstone（2009）の提案は、特定のイデオロギーに染まっておらず、また官僚制組織の悪弊をなくした不偏不党な合議体であるべきというものだが、ここでは、委員個々人の党派性を問うよりも、委員会全体でイデオロギーに偏りが無いかが問われるべきと思われる。他の例として、米国国立衛生研究所や国立科学財団で研究費配分を行う独立審査委員会がある。

同様の役割はOIRAにも期待されているが、OIRAには、①厳格な費用対便益分析が全規制に必須ではない、②ほとんどが「理論」的見積による事前評価であり、規制「実験」評価ではない、③室長が大統領による政治任用であり、党派性から完全に無縁ではない、といった問題点がある。OIRAをRRBに近似させていくことが望ましいが、規制当局との緊張関係には注意を要する（Mitchell *et al.* 2010）。

③ 自動停止・拡張と倫理の規程

RRBが規制実験評価を踏まえ存廃の判断を下す期日を規制法令で定め、判断がないままその期日を過ぎた場合、規制は自動的に停止される。逆に、規制実験評価で望ましい結果が出た場合は、それを既存の規制体系に組み込み全国展開する方向へ持っていく。ここで「自動的な」停止・拡張を強調するのは、その決定が可能な限り規制実験評価の結果に基づくべきと考えるからである。

規制実験評価は一定数の国民の犠牲の上になり立つものなので、倫理的な問題を孕む。これへの対応として、規制実験評価が一定の配慮を伴いながら実施されることを担保するために、①それが国民にとって安全であることを確認の上、②そのための倫理委員会を創設することを定めた研究倫理規程を設けることが必要である。倫理委は政府内規制（政府の自己規制）になるため、対他者の規制にない独特の難しさがある（Lodge *et al.* 2010）。

(2) 評価研究とのリンク

① 政策評価の技法と現実的対応

政策評価の技法は（a）政策を把握する局面、（b）評価基準、（c）評価の対象レベルの3側面から捉えられる（田辺1998：293-295）。

（a）には①費用、②作業、③事業、④効果の4つがあり、（b）には①有効性、②効率性、③公平性がある。費用対便益分析は（b）②に分類されるが、規制実験評価の基準は（b）①や（b）③もあり得る。（b）①は、政策が所定の効果を上げたのか否かが評価対象となるが、本来は行政資源の変換それ自体の質も考慮に入れられるべきである。（b）③では、当初予定していた対象集団に政策の効果が届いているかどうか、費用と効果の配分に各集団の間で著しいばらつきや偏りが無いかといったことが問題となる。

（c）には、下位から順に①個別プロジェクト、②プログラム、③政策の3つがある。定義上、（c）①から②、③へとレベルが上がるにつれてより多くの目標が含まれるようになることから、評価対象の規制が広範囲なものになればなるほど、単純化した「刺激－反応」型モデルから乖離していくことになる。Koenig-Archibugi（2010）は規制が国際化し複雑化する中で評価手法をさらに洗練させていくべきと主張するが、現実的な規制評価とはいかなるものか。

② 「刺激－反応」型モデルを巡って

規制実験評価の意義は、規制のインプットとアウトプット、アウトカムとの対応関係をモデル化して捉えることで、「刺激」と「反応」の間の副次的要因をかなり除くことができ、したがっ

てそれらが容易に関係付けられるようになるということである。規制実験評価はそれを可能にする一手法だとも言え、ゆえに、当該規制の存廃判断の重要なエビデンスを提供し得る。指標を金銭的価値に置き換えることによって、異なる分野・環境下でも比較が可能になる。

田辺（1998：297-299）は、この「刺激-反応」型モデルの問題点として、①それらの間をブラック・ボックス化する結果、政策実施に関わる文脈的な知識の蓄積が行われない、②「刺激」と「反応」とを1対1に対応する単位にまで政策を分解するため、大きな視野で政策を捉えることができない、③政策によって枠づけられる社会・経済の構造とそれによって規定される諸アクターの行動は時間が経って政策が作用すれば変わるため、ある一時のモデルからの推計で得られたパラメータを用いて編み出される最適の政策は、また別の場面では最適ではありえない場合がある、という点を指摘する。

これに対し規制実験評価は、時間・空間を「仕切る」ことでこの困難をある程度克服できれば、「より良い規制」に資することが期待される。

③ 規制実験としての特区制度

特区制度は、現実には、時限的・地域的例外をそこに押しとどめようとする勢力とその「特別扱い」の恩恵に浴そうという勢力、そしてそれを「蟻の一穴」として全国展開しようとする勢力の妥協の産物として、概ね運用されている。

しかしながら、それは規制実験と捉えることもできる。鈴木（2004：145-146）は、構造改革特区（2002年～）の特徴として、①減税措置や補助金等の財政措置を伴わず、純粋に規制緩和だけを行うものである、②特区における規制緩和が有効に機能すれば、速やかに全国的な規制緩和を実行することが予定されている、③特区における規制緩和はオープンな政策評価が行われ、その評価に基づいて全国展開するか否かが決定される、という点を指摘している。

国家戦略特区（2015年～）も、総理や内閣の主導で国の成長戦略を実現するべく、大胆な規制改革を実行するために創設され、官邸HP（2022年6月6日閲覧）によれば実際に全国展開に繋が

った事例もある（例：養父市の「古民家等の歴史的建築物に関する旅館業法の適用除外」、福岡市の「エリアマネジメントの民間開放（道路の占用基準の緩和）」、新潟市の「農業生産法人6次産業化推進等のための要件緩和」）。

国家戦略特区について、2015年度末までの2年強の間の集中取組期間終了後に公表された初回定期評価は、そのスピーディな進捗を指摘している。しかしながら、高坂（2016）によれば、実際には着手時期が計画後期に後ろ倒しで設定されていたことから、進捗はそれほど早くなく、経済・社会に多大なインパクトを与えた規制特例措置も見受けられない。評価に関しては、①定量評価が行われず定性評価（計画通りの進捗か、着手済みかの2点）のみである、②活用事例の有無のみが評価され、数値目標に基づく成果指標のチェックが行われていない、③評価主体は特区ごとの運営当事者であって、第三者評価ではない、といった問題点もある。

確かに高々数年の規制特例措置後の評価であり、その社会的影響を定量的に測定するのは難しい。しかし、4. (1)で整理した留意点①～③に照らすと、下記の問題点を追加的に指摘せざるを得ない。

第1に、「因果推論の根本的問題」や「選択バイアス」(①)を克服するための配慮や工夫がほとんど見られない。理論的には、同規模・同条件の複数地域・グループ間での対照実験が望ましい。現実には容易でないものの、類似の地域・グループ間で同時並行的に措置し、その評価結果を比べたり対象地域における措置の前後で社会的影響を比べたりするのが有効なはずである。

第2に、各特区に設けられた区域会議が評価を実施していたり、実際の評価が主に事業の進捗状況について行われていたりすることには、評価理論(②)上の問題がある。そもそも地域のニーズを(も)汲んで指定された特区の効果を評価する必要があるのだとすると、その客観性を確保する仕掛けが、適切な指標設定と共に必要である。

第3に、自動停止・拡張の提言(③)を念頭に置くと、特区制度上、総理やその任用による諮問会議が評価結果を基に行う存廃判断に大きな

裁量が残されていることは、評価結果を規制改革に直に反映していくための仕組みとして脆弱である。費用対便益分析の結果を根拠に存廃判断をするかどうか自体には議論のあり得るところだが、その判断に裁量の余地を残すことは、様々な政治的介入・配慮を招くのみならず、無責任な決定を誘発する恐れがある。

5. おわりに：「より良い規制」のために

本稿では、「より良い規制」の策定・実施のためにあるべき評価の仕組みとはいかなるものかという問いを出発点とし、ROBや規制実験評価に関する理論的検討と、特区制度における評価活動に関する実践的検討を行った。

各国のROBについては、応答性と専門性のジレンマがそれぞれに見て取れたが、その解消法として、ROBの専門性を基盤として説明責任を果たしていくことや、政治決定（応答性）を尊重した上で科学的評価の情報を公開し社会的議論を喚起することを挙げた。歴とした規制評価が未確立な日本では、ROBについてのしかるべき権限配分と適正手続、そして独立性確保による信頼構築に留意した制度設計により、「より良い規制」のための評価システムの整備が求められる。「刺激－反応」型モデルから見た評価の限界をかなり克服し得る、「仕切られた」時間・空間における規制実験評価の例として、本稿では日本の特区制度を取り上げた。その実践を参考に指摘したのは、①因果推論と選択バイアスの問題克服、②実施・評価活動の客観性確保、③実験・評価後の最終決定権者の裁量縮減という、「より良い規制」のための評価システムの条件である。

本稿の指摘を巡っては、規制実験評価への社会的な理解と寛容が1つのポイントになる。評価理論との関係を踏まえた本研究を通して、ROBの存在意義と規制実験評価のさらなる可能性が明らかになった。ランダム化された定量的評価がさしあたり最善の規制評価手法だとすると（Coglianese 2012）、評価の制度や手法を改善していくために、まずは本稿の規制実験評価をモデ

ルとすることが有効かつ現実的ではないか。我が国で2018年に始まった規制のサンドボックス制度（官邸HP（2022年6月6日閲覧）：新技術の実用化が現行規制との関係で困難な場合に、その社会実装に向け、事業者の申請に基づき規制官庁の認定を受けた実証を行い、それにより得られたデータを用いて規制の見直しに繋げていく制度）は、その実績が蓄積されてくれば、やはり本稿の趣旨に沿った検証の対象となり得る。

謝辞

本稿は、2020～2022年度 科学研究費補助金「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織のdiscretionによる事例分析」（代表：筆者）の成果の一部をまとめたものである。本稿は、日本評価学会の2015・2016・2017年度全国大会で口頭発表の機会を得た際の予稿を基にしている。各自由論題で司会・討論者を務められた和田義郎先生、上野宏先生、佐藤由利子先生、及び、査読者の先生方等、本研究にご指導くださった皆様に深く御礼申し上げる。

参考文献

- 株式会社富士通総研（2016）『欧州連合（EU）における規制の政策評価に関する調査研究報告書（平成28年12月）』
- 鈴木亘（2004）「構造改革特区をどのように評価すべきか：プログラム政策評価の計量手法からの考察」、『会計検査研究』、30：145-157
- 高坂晶子（2016）「国家戦略特区の第1回評価と今後の課題」、『日本総研Research Focus』
- 田辺国昭（1998）「政策評価」、森田朗編『行政学の基礎』、岩波書店、284-301
- 武藤桂一（1998）「日本の行政改革における内閣機能の強化」、片岡寛光編『国別行政改革事情』、早稲田大学出版会、291-326
- 村上裕一（2009）「官民協働による社会管理：自動車安全のための技術基準策定プロセスを素材として」、『国家学会雑誌』、122（9-10）：1266-1330
- 村上裕一（2013）「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』、10：117-127

- 村上裕一 (2015) 「「司令塔機能強化」のデジャ・ヴ
ユ：我が国の科学技術政策推進体制の整備を例に」、
北海道大学公共政策大学院『年報 公共政策学』、9：
143-168
- 村上裕一 (2016a) 「政治と公共政策：科学技術の省庁
再編をめぐる」、北海道大学公共政策学研究セン
ター監修・西村淳編『公共政策学の将来：理論と実
践の架橋をめざして』、北海道大学出版会、99-130
- 村上裕一 (2016b) 「いわゆるCorrosive Captureとその予
防方策」、北海道大学公共政策大学院『年報 公共政
策学』、10：141-165
- 村上裕一 (2022) 「国際海運の環境規制の特徴」、北海
道大学大学院法学研究科『北大法学論集』、72 (6)：
1-29
- 森田朗 (2022) 『新版：現代の行政〔第2版〕』、第一法
規
- 財団法人行政管理研究センター (2008) 『規制の事前
評価ハンドブック：より良い規制に向けて』
- Carpenter, D. & Moss, D.A. (2014). Introduction. In
Carpenter, D. & Moss, D.A. (eds.), *Preventing
Regulatory Capture: Special Interest Influence and How
to Limit It*. New York: Cambridge University Press, 1-22.
- Coglianesi, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance:
Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory
Policy. Expert Paper No. 1, August 2012.*
- Greenstone, M. (2009). Toward a Culture of Persistent
Regulatory Experimentation and Evaluation. In Moss, D.,
& Cisternino, J. (eds.), *New Perspectives on Regulation*.
The Tobin Project.
- Koenig-Archibugi, M. (2010). Global Regulation. In
Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (eds.), *The Oxford
Handbook of Regulation*. Oxford University Press.
- Livermore, M.A., & Revesz, R.L. (2014). Can Executive
Review Help Prevent Capture? In Carpenter, D. & Moss,
D.A. (eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special
Interest Influence and How to Limit It*. New York:
Cambridge University Press, 420-450.
- Lodge, M., & Hood, C. (2010). Regulation Inside
Government: Retro - Theory Vindicated or Outdated?
In Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (eds.), *The
Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University
Press.
- Mitchell, C., & Woodman, B. (2010). Regulation and
Sustainable Energy Systems. In Baldwin, R., Cave, M.,
& Lodge, M. (eds.), *The Oxford Handbook of
Regulation*. Oxford University Press.
- Radaelli, C.M., & Francesco. de-F. (2010). Regulatory
Impact Assessment. In Baldwin, R., Cave, M., & Lodge,
M. (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford
University Press.
- Renaut, M.-H. (2007). *Histoire du Droit Administratif*.
Paris.
- Wiener, J.B., & Alemanno, A. (2010). Comparing
regulatory oversight bodies across the Atlantic: the Office
of Information and Regulatory Affairs in the US and the
Impact Assessment Board in the EU. In Rose-Ackerman,
S., & Landreth, P.L. (eds.), *Comparative Administrative
Law*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward
Elgar, 309-335.

(2022.6.11 受理)

Institutionalizing Systematic Evaluation to Ensure “Better Regulation” - Focusing on Regulatory Oversight Body and Experiment Evaluations -

Yuichi Murakami

Hokkaido University
yuichim@juris.hokudai.ac.jp

Abstract

To prevent “regulatory capture,” this article discusses a systematic evaluation to ensure “better regulation” and a way to institutionalize it, focusing on (1) the Regulatory Oversight Body (ROB), its dilemma of political accountability and expertise, its comparison with the US, EU, and Japan, and (2) regulatory experiment evaluations. ROB should be placed above and out of the related policy community to ensure meaningful oversight and objective evaluation, and to eventually prevent the regulation from being captured by partial interests. Then, (3) a desirable regulatory evaluation system is envisioned, according to a review of the Special Zone System of Japan. The “stimulus-response” modeled regulatory evaluation can be properly conducted in well-organized regulatory experiments. The main points consist in overcoming the difficulties in causal inference and selection bias, rendering implementation and evaluation activities more objective, and reducing the final decision maker’s discretion after obtaining the evaluation result.

Keywords

Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) , Regulatory Scrutiny Board (RSB) ,
Regulatory Oversight Body (ROB) , Regulatory Impact Assessment (RIA) , regulatory experiment evaluation