

2007年12月3日

21:29

第10章政策の実施

はじめに

第1節実施における2つの内部モデル

第2節規制と行政指導

第3節サービスの提供

第4節政策実施の具体例

はじめに

- ・日本の行政学は政策実施論に無関心⇔関心は政官関係論・地方自治論・組織内管理論等。政策実施論について日本の行政学は割と無関心であった。関心を寄せていたのは政官関係論、つまり政治家と官僚の関係、あるいは地方自治論、組織内管理論であった。
- ・1970年代以降、米・英・北欧等で関心。
- ・運輸省の許認可行政を分析した森田朗(1988)。

日本ではこれが始め。

・1960年代の公害行政は実施論の典型――中央の意図は地方で拡大されて実施。政策実施論とははっきり唱っていないまでも、60年代には公害対策と言うことで、各都道府県自治体がどのような公害対策を行ってきたかという分析をしてきた。そういう分析は政策実施の枠組みから見ると、まさに性sかうじっしろんの典型なのではないかと言える。つまり、公害分析において73年に今の環境省である環境庁という役所ができた。中央政府は環境行政に力を入れると言うことで、新たな役所を作ったのだが、公害が起こってしまった地方自治体にとっては、国が推進する以上に環境行政についてはもっと拡大して実施しなければならないという要請があった。そういう意味では中央の意図は地方で拡大されて実施されるようになったと言うことができる。

- ・行政は、政治や行政内部の関係以外に、地域社会・家族・市場を想定する必要。政策というのはまず企画・立案というのがあり、実施、評価というサイクルの中で、企画・立案の時に政策が実施されるとは限らないということがここでの大きなポイントである。

第1節実施における2つの内部モデル

- ・トップダウンとボトムアップ。企画立案と実施。

トップダウンといえば、中央の意図がそのまま地方に伝わっていくようなイメージ。ボトムアップというのは逆に、地方や現場の色々な意志が全体の決定に繋がってゆくというイメージ。この二つのモデルが実際にはどのように説明しうるのかという問題意識がある。政策実施は、企画立案段階の政策が実施段階ではどのように実際に行われていったかというところをみてゆく。

・実施論が注目したのは、当初の政策目的(意図)が実施過程で変容すること(意図せざる結果)。

特に注目したのは、企画立案と実施にギャップがあるということが大変大きな驚きであった。当時、企画立案の段階で考えていた政策目的、つまりこういう意図で政策を行えばこのように問題は解決されるだろうという意図に反して、実際の政策実施過程ではそのような政策実施過程はそのような政策目的や意図が実現されるどころか意図せざる結果が、招かれてしまうということ、これが政策実施論が注目した大きな現象である。

・自治体は公営住宅予算を都市再開発に利用。

例である。単に公営住宅を建てると言うよりは、都市の再開発という計画行政の中に有機的に公営住宅予算を使っていきたいということがある。従って公営住宅予算だけをみていけば、おそらくもっと大きい全体的な都市プランがわからなくなってしまう。しかし、当初の政策意図というのは都市再開発というよりは、公営住宅を拡充して低所得者層の住環境を改善するということだったかもしれない。このように現実には実施のプロセスで当初の意図が拡大されて利用されるということとはよくある。

・農業用水路予算を都市地域の排水路に利用。

このような傾向がある。都市地域の自治体にとっては、下水道の整備というのは大変大きな行政活動であるので、排水路の充実化に農業用水路予算を流用することができればいい状況ができあがるということになる。したがって、当初の狭い政策の意図というのが、政策の実施過程でより大きな別の政策意図の実現に利用されていくということが十分にあるのである。従って政策実施論においては、単なる法律上の字面だけではなく、実際の政策のプロセスの中でそれぞれのプログラムがどのような意味を持っているかということを分析する必要があるのだ。

まあ、企画立案と実施が必ずしも一致しないということがここでのポイントである。

・行政法学との連携――行政指導(宅地開発指導要綱や産業政策)や環境行政(法学者・寄本勝美)。

このような政策実施の問題というのは、行政学だけでなく行政法学の分野でも研究が進んでいる。なので、行政学と行政法学の連携がしばしば見られる。

・金融検査の実施1990年代の金融破綻。

別の例。従来大蔵省が行ってきた金融行政というのはいわゆる護送船団行政であり、ほとんど競争を考慮しない行政を行ってきた。なので銀行業界や保険、証券業界は免許であるとか許認可の行政の典型的な業界であるが、免許を受けた企業が適切に金融を行っているかどうかをしばしば行政は立ち入り検査を行う。もちろん報告なども定期的にさせるということもあるが、護送船団行政が行われていた時代においては、実は大蔵省の金融検査の担当官というのはプロではなくむしろ素人に近い人たちであって、検査というのは実は金融業界にある意味で筒抜けであった。大蔵省の建物の中には各銀行の担当者が集まっている。それで、大蔵省の銀行課の担当の課長に会うために廊下で待っている。それで色んな情報交換をしたりするのだが、そういう中で大蔵省がいつ銀行の調査にやってくるのかという情報が銀行マンに伝えられて漏れてしまうので、金融検査も結局は筒抜けであり、検査に値しないものであった。この結果、バブルが崩壊をして一気に不況に突入したときに、資産がすべて不良債権化してゆく事態になった。銀行が住宅専門金融会社を通じて不動産投資をしていたため

に、持っていた資産がすべて不良債権化してってしまった。この不良債権の処理に日本は15年間かかってしまったのである。

こういう問題を政策の実施において、つまり金融検査というところでもっと厳しく大蔵省が金融機関を取り締まるような制度にして、政府と民間企業の間を適切なものにしていれば、このような金融破綻はもう少し傷を浅く済ませることができたのではないかということも考えられる。なので、政策実施の問題というのは一国の経済を揺るがすほどの大きな問題に直結しているのである。

第2節規制と行政指導1

- ・規制(regulation)=行政が民間活動に法的ルールを設定すること。

これが具体的には認可や許可ということになる。免許は許可である。

- ・許可(permission, license)=一般に禁止されていることを特定の人に解除すること。

自動車の運転は一般に禁止ということにしてあるのだが、特定の人、例えば18歳に達して一定以上の技能を持っている人はライセンスを付与して許可してあげることね。

- ・認可(approval, authorization)=行政が民間活動に法的効果を与えること。

ある民間の行為に対して法的な効果を与えることを認可という。例えばタクシー運賃の値上げということ自体は民間活動なのだが、運輸省が認可と言うことによって法的な効果を与えられる。合法的に認可されるということね。

- ・刑法や独禁法など。

こういうのは色んな法律で用いられる。経済的な分野だと独禁法のような法律や、違反したらペナルティを与えるという刑法でも規制が関わってくる。

- ・規制型国家(regulatory state)と発展型国家(developmental state)(チャルマーズ・ジョンソン)。

規制の問題を考えると、ジョンソンさんが、規制型国家というものを提案している。これはどういうことかということ、独禁法は経済分野において自由競争を促す趣旨なのだが、これは一つの業界で特定の企業が独占的な地位を占めないために、違反したら何らかのペナルティを与えるという規制を準備する必要がある。この準備ができている国家を規制型国家という。例としてはアメリカね。では日本はどうかということ、80年までの日本は発展型国家であった。つまり、経済発展を国家の最優先目標にしていたので、独占禁止法のようなものは実際には最優先で守るというよりは、むしろ運用を弱めて経済発展のためには強い企業が出現した方がよいという考えの基に、通産省は色んな産業政策や行政指導を行ってきた。こういう国家を発展型国家という。

問題なのは80年代になると、日本もアメリカと肩を並べるほどのGNPになったのだが、先進国になったのにまだ経済発展を国家の最優先目標にして、独禁法のような消費者保護という別の政策目的を達成しなくてよいのだろうかと言うことが問題になった。その結果、日本の80年代以降の大きな課題は発展型国家から規制型国家への転換になった。

第2節規制と行政指導2

キーワードのまとめね。

1. 金融・産業政策

護送船団行政、業界団体、新規参入排除、業界内過当競争、捕虜、セクショナリズム(局間—銀行と証券(証取法65条)、省間—VAN戦争)

80年代までは護送船団行政を行ってきた。護送船団というのは船団を組んでいるということ。護送している軍艦は大蔵省や通産省で、つまり役所である。この護送船団をするときに大事なのは、各企業の船はやはり船足が速い企業と遅い企業があるので、行政はどこに合わせたらよいかというと、遅い企業に合わせるのである。早い企業は遅くしようと思ったらいくらでも遅くできるので。これが護送船団行政である。つまり、いわゆる保護行政をするのである。

護送船団をしている業界はそういう特徴を持っているのかというと、一つは業界団体の役割が大きい。色んな業界団体がそれぞれの業界にあったのだが、業界団体の利害調整の役割というのは大変大きかった。これは外部から見ると、実はその業界に新規に参入をしたいという企業は、市場が不透明なため新規参入しにくいのである。談合っぽいことをやっているなあというように見えるのである。行政は遅い企業に合わせるので、業界の中での競争はできるだけ押さえたいと思う。つまり遅い企業の命をできるだけ延ばそうとするのである。過当競争、つまり行き過ぎている競争という言葉をよく通産省は使っていた。業界内の競争が過当であるということで、自分たち行政が適当に介入・規制して競争を秩序づけていかなければならないという哲学を持っていた。こうなると行政も業界の各企業にとらわれてしまう傾向が出てくる。行政も本当は独禁法のようなより大きな視点で行政を行うべきなのに、当該業界の各企業の小さな利害にとらわれてしまうということで、捕虜になってしまうことがある。これは結局、セクショナリズムの問題を引き起こす。例えば大蔵省の中でも銀行局と証券局というのは縄張り争いをするのである。また、通産省と郵政省、総務省のVAN戦争というのがあった。これは下を見よう。

表1 電気通信事業法をめぐる郵政省と通産省の対立					
VANの位置づけ			郵政省案	通産省案	成立案
			通信情報サービス	情報処理サービス	
第一種電気通信事業		事業開始 料 金 外資規制	許 可 制 認 可 制 1/2 以 下		許 可 制 認 可 制 1/2 以 下
第二種電気通信事業	特 別 二 種 業 (全国VAN)	事業開始 料 金 外資規制	許 可 制 届 出 制 原則として1/2以下	特別・一般許可 制、届出制、外 資規則などすべ ての規制を撤 廃。	登 録 制 届 出 制 な し
	一 般 二 種 業 (一般VAN)	事業開始 料 金 外資規制	届 出 制 届 出 制 な し		届 出 制 な し

電気通信事業についてどういう規制をしてゆくかということについて、郵政省と通産省が縄張り争いをしたことがある。第二種の全国VANの方で大きな対立があった。結果としては、

両者の妥協が図られていった。

技術革新の激しい産業政策分野において、役所が規制をかけるということの意味は何なのか。競争が激しい分野というのは非常にグローバルな競争をしているので、そのようなところで日本の政府が何かをしようと思ったところでほとんど意味がないということがいえないか。つまり規制をかけて、消費者のために何か良いことがあるかどうかというのが問題なのではないだろうかということである。

2. 許認可

自動車免許や運賃認可等、能力・資格所有者に、問題あれば取り消し、調査やモニタリングの過程で官民の交渉、捕虜、既得権益

調査やモニタリングの過程で事業者や行政が交渉を行ってゆくということはある得る。しかし、その過程が通常は不透明であることが多いので、その中で談合であるという批判が起こったり、行政が民間に捕らわれてしまうという補所、あるいは既得権益を保護するだけに陥ると言うことがしばしば問題にされている。最近は防衛省の軍備の調達の問題がある。この調達の課程の透明化という点では、日本はかなり外国に比べて遅れている。これは各企業にもいえるのではないか。

第2節規制と行政指導3

3. 行政指導

①定義=「行政機関が国民の自発的協力を前提にして一定の政策目的を実現するために働きかけを行うこと」。

②1回限りではなく無数の働きかけ、弱い企業を保護(強い企業の不満)、柔軟性——許認可と同じ目的(「育成」)をきめ細かく実施(需給調整)。

特徴ね。護送船団行政なので弱い企業を保護する傾向がある。すると強い企業は護送船団行政については不満を持つ傾向がある。また行政指導は働きかけにおいて柔軟性を持っているという風に言われる。法律に基づいて行われる法律行為というのは時間がかかるし、硬直的なものである。つまり許認可の行為や許認可の取消、業務改善命令を出すと言うことがあるが、そういうものはむしろ、行政の現場においてはあまり出さない方が良く、むしろ行政指導で柔軟に対応していった方が良いのではないかということの方が言われる。つまり行政指導というのは許認可といった行政行為と同じ政策目的を実現しようとするものである。政策目的というのは、弱い企業を保護して育成するということである。よりきめ細かく実施していこうという性格のものである。なので、弱い企業を保護育成するいうときに、許認可であるとしても硬直的で荒っぽい行政になってしまう。そこで例えば需給調整という形で、日常的に調整を行っていくことで弱い企業を守っていくということが可能になっていくのである。

③行政指導の効果の検証は不十分(1950-60's前半は強力、企業家精神は民間に)。

ただ行政指導が実際に経済発展に効果を持っていたかという点、不十分であるという指摘された。経済学者は比較的行政指導の効果には否定的である。行政指導は弱い企業に合わせるもので、強い企業が伸びたくてもものばせないため、あまり評価はよくない。50～60年代前

半は、貿易の自由化が行われる前であったので行政が比較的強力な時代であったが、その後貿易の自由化が行われて通産省の輸入規制権限が無くなると、行政指導はだんだんと民間の業界に受け入れられなくなっていくのであった。むしろ新しい環境の変化に適応してゆく企業家精神を持った企業が通産省を相手にしないで伸びていった。トヨタやホンダね。企業家精神は民間にもあったおちうことが経済学者を中心に言われた。

④批判の時代――石油ヤミカルテル事件(1984)、法的救済、行政手続法(1994)、情報公開法(1999)。

80年代になると、日本がアメリカを追い越していく時代になった。すると、それまでの護送船団行政や行政指導のありがたそのものが批判を受けることになった。石油闇カルテルは価格調整と生産調整である。日本はエネルギーがないので、国家安全保障の観点から、石油業界には多くの規制がかけられた。石油ショックが73年に起こるのだが、そのときまでに石油は需給調整を行うことによってカルテルが行われていたのではないかと消費者や公正取引委員会からの告発があった。生産調整を行うことによって、価格をつり上げていったのではないかと。つまり、石油ショックそのものは、第三次中東戦争が勃発した結果、OPEC諸国が石油を国際戦略上の有利な武器になるということに気づいて、石油消費国に行使を始めたということがある。これに便乗して、石油業界は生産調整をしていった。これを公取が告発して裁判になった。最高裁の判決は、価格協定については石油連盟及び石油会社社長はすべて有罪にし、しかし生産調整に対処は無罪にした。なぜかというと、業界の慣行として行っていたことであって、石油各社の社長・幹部は違法性の認識がなかった。なぜそんなことがいえるのかというと、需給調整なので、石油業法という法律の中に、向こう6ヶ月の生産計画を通産省に届け出ないとならないということになっていて、石油会社はいわば計画経済をやっていたことになる。この生産計画の決定は他の会社と集まって話し合っていた。これはいわば、談合である。なのでこれは闇カルテル事件なのだが、石油会社としては、「行政指導に従っただけなのに、どうして違法だといわれなければいけないの？」ということになる。こういうことが高度成長期までは普通に行われていたのだが、だんだんそういうのが批判されるようになってきているという例である。

こういう訴訟事件を通じて、消費者が法的に救済をされることが可能になってきたのである。さらに90年代にはいると、アメリカからの外圧もあり、行政手続法や情報公開法が制定された。現在先進国といわれる国は、ほぼすべて行政手続法と情報公開法が整備されている。

第2節規制と行政指導4

これは業界団体の話。

4. 実施と利益団体

・行政と利益団体の関係――①利益団体主導型(アメリカ)、②行政主導型(フランス)、③中間型(日本)。

アメリカは割と利益団体が強く、行政よりも利益団体の法が主導する。それに対してフランスは行政が伝統的に強い。日本はちょうどアメリカとフランスの中間ぐらいじゃないか。

・日本では、歴史的に②→③の変化を経験、エタティズム(国家理性・国家中心主義)→多元主義。

- ・弱者と未組織者への配慮(福祉や競争政策)業界の育成行政。

行政の役割というのは、社会的弱者や利益団体を組織できない人たちを配慮しなければならない分野、つまり福祉や介護、産業政策といった分野ではこういった人たちの配慮をもとに行政を行ってきた。

実はこのあたりが不透明で、不公正であったのではないかということが問題にされるようになってきている。

補論：規制のガバナンス

- ・発展型国家から規制型国家へ? (ジョンソン)

最近の問題、80年代以降の問題というのはジョンソンが言ったような、発展型国家から規制型国家に構造改革をしていかなければならないということである。これを一言で言うと、「規制のガバナンスが問われるようになってきた」「規制の分野にもガバナンスが必要になってきた」ということであると思われる。

- ・問題は、規制のガバナンス。

・ガバナンスとは、政府の意思決定が利害関係者(ステーク・ホルダー)にとって適切に行われるような仕組み・制度。統治・協治・治理(中国語らしい)。

こう考えると「規制のガバナンス」というのは「政府の規制が、利害関係者にとって適切に行われるような仕組み・制度になっている」ということになる。はたしてこうなっているのか、これがここでの問題になってくるのである。

・政府は誰のものか――従来は政・官・業の既得権ネットワークのもの。これからは生活者・消費者・納税者・有権者など一般市民のもの。

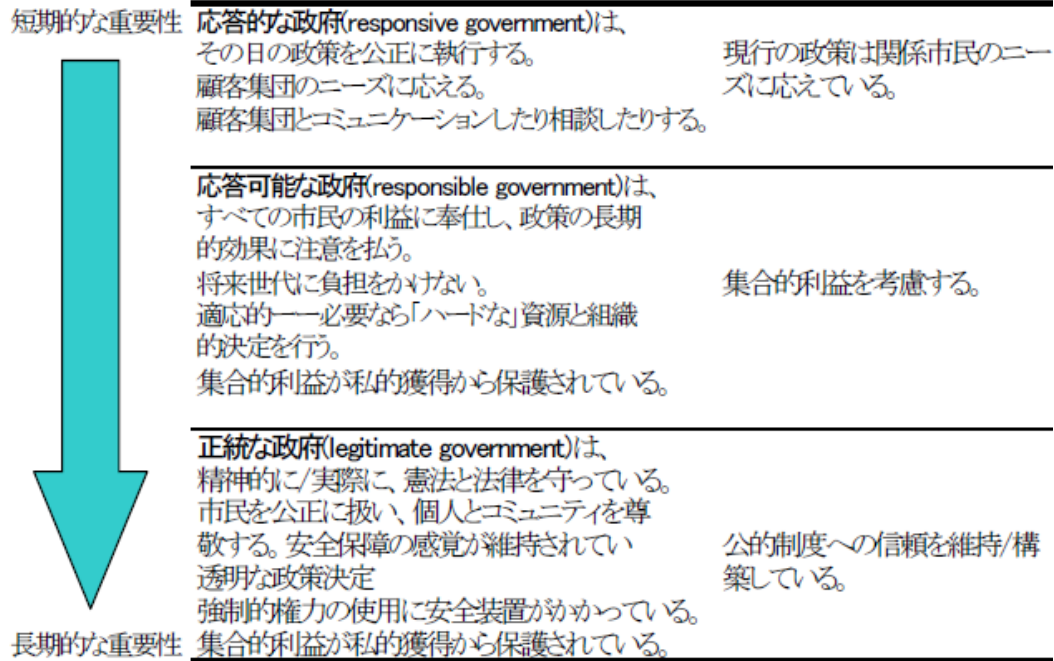
なぜこれが問題になったのかというと、そもそも「政府って誰のものなのか?」という問いかけがあるように思える。この疑問がガバナンスの根源的問いかけであると思われる。政府というのは高度成長期までの日本にとっては、政治家・官僚・業界の既得権益のネットワークに浸かっている人たちのものであった。護送船団行政というのは、政治家、族議員、縄張り関係を持った官僚、業界の多数派が政府を利用して行政指導を通じて生産調整をしてカルテルを組んで、自分たちの既得権を擁護してきたように見える。しかし、それって何か変じゃないか?というのが、ガバナンスの議論の出発点であると思われる。「政府って、本来消費者のものだよな?税金を払っているのに、なんで納税に見合ったサービスを受けられないのか?」といった疑問が大きくなってきた。つまり、生活者や納税者、有権者といった一般市民の為に政府はあるのではないだろうか、業界の関係者だけではないだろう、というのがガバナンスという議論の重要性に繋がっていったのではないかと思われる。

・規制は、一般市民にとって適切に行われているか。適切に行われる仕組み・制度は何か。そう考えると、規制のガバナンスの問題というのは、規制というのは一般市民にとって適切に行われているか、ということになる。すると適切に行われる規制の仕組み・制度はどういうものであるべきなのか、これが大きな問題になってくるように思われる。

価値のハイラーキー

短期的な重要性 応答的な政府(responsive government)は、
その日の政策を公正に執行する

長期的な政策と関係市民の――



これを規制改革に当てはめてみると、下の図になる。

規制改革の進化

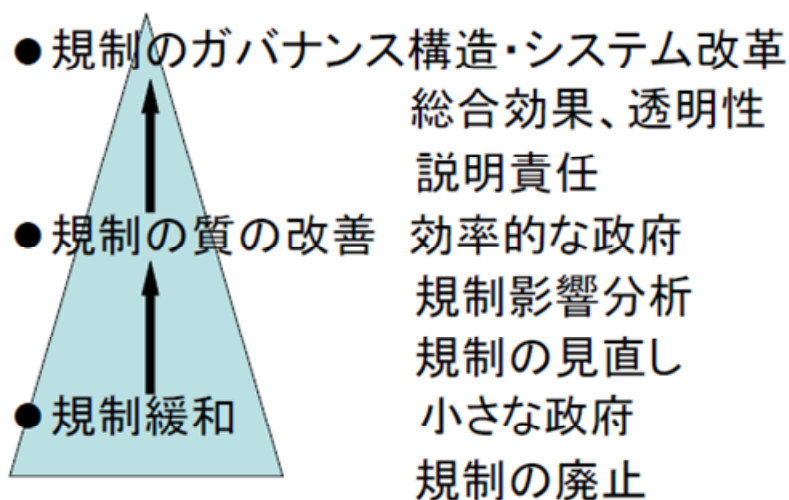
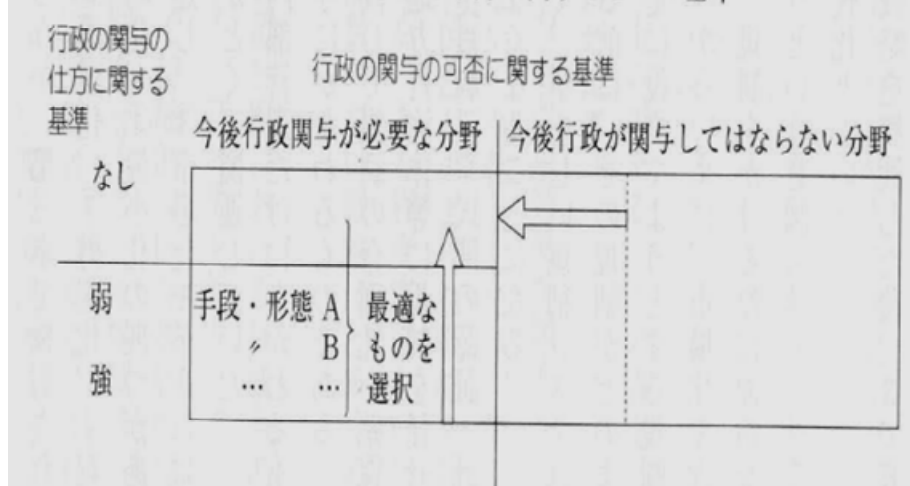


図 4-4 行政関与のあり方に関する2つの基準



これは行政が関与する分野をどこ絞ったらいいかを示している。縦軸が行政の関与の仕方に

関する基準であり、強制力が強いものから弱いものへ、そして最終的にはなくしてしまおうということで、ABCから最適なものを選択して最終的にはなくしていこうというものである。横軸は行政の関与の可否に関する基準であり、今後行政の関与が必要な分野と関与してはならない分野に分けて、関与してはならない分野をだんだん増やしていくんだということ、右から左に無くしてゆくということになる。これが約10年前に言われていた。これは規制緩和の部分、あるいは強制力を少なくしてゆくということでは質を改善してゆくということにも当てはまるような改革をしていたということがわかる。以上！！