Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-08-13

書評 平田彩子著『行政法の実施過程:環境規制の動態と理論』(特集 コモンズと法)

曽我, 謙悟

(Citation)
法社会学,73:262-267

(Issue Date)
2010

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001876

平田彩子著『行政法の実施過程——環境規制の動態と理論』

（木鐸社・2009年）

曽 我 謙 悟

I 高い意欲，必ずしも高くない完成度，大きな可能性

法律が社会で実際にどのように作用しているのか，その複雑な実態を描きつつ，その実態を構成する様々な要因を明晰に剔出すること，この王道ともいえる研究目標に向かって，丁寧なインタビュー調査の実施とゲーム理論という二つの武器を携えて果敢に挑んだ書．それが本書である．

具体的な分析対象は，日本の水質汚濁防止法の執行過程である．規制政策では，行政側と規制対象者がそれぞれの思惑を持って，相手の裏をかきあう関係になることから，戦略的な相互作用の帰結を解明するゲーム理論の強みが発揮されやすい．また，そこで当事者が何を考え，どのような行動を実際にとるのかを知るためには，インタビュー調査が不可欠である．つまり筆者は，分析対象に接近する上で最も適切な分析手法の選択をしている．

その結果は，十分な成果に結実した．インタビュー調査により，違反件数という非公開情報を入手したことに加え，現場の担当者の声を生き生きと伝え，調査における企業側とのやりとりや種々の判断における行政職員の考慮事項を解明することに成功している．そして様々な形態のゲーム理論モデルが，なぜ違反に対して行政は行政指導で初期の対処をとるのか等，観察から得られた知見に対する説明を与えている．

しかし，そのような成果を認めつつも，本書の完成度は高いとは言い難い．詳しくは後述するが，第一に，インタビュー調査とゲーム理論の接合が悪い．第二に，法学ならではの視座がゲーム理論と接合されていない．

とはいえ，このような難点の存在は，決して本書の意義を損ねるものではない．実態調査と理論分析の双方に挑むというその姿勢故に，本書は完成した研究とはなっていないかもしれない．しかし同時に，その姿勢故に，できる範囲のことを確実な手法で分析した研究よりも，格段に面白く，知的な刺激に富んだものになっている．

以下，まず本書の内容を概観したのち，評者による検討を加えていくこととする．

Ⅱ　何がどのように論じられているのか

本書は，主たる内容を構成する三つの章に加え，序章と結語の章からなる．序章では，規制法が行政機関によりいかに執行され，被規制者がどのような反応をするのか，そしてそれらの総体として，規制法がいかなる形で社会に存在することとなるのかを，法と経済学の観点から説明していくという，筆者の基本的関心が述べられる．

第１章では，東京湾沿岸の七つの市をインタビュー調査の対象として選び，執行の実態を描き出していく．各市は，採水のための抜き打ちの立入調査を，すべての事業者に対して年一回は行いつつ，大規模事業者や違反歴のあるところには年二回以上行っている．平均すれば１割程度の調査結果に違反が発見される．違反企業の規模や業種に特段の傾向はない．基準と結果の双方が数値化されるものだけに，違反は明白であり，事業者も違反の存在自体を争うことはまずない．

違反に対して，行政側には行政指導を行うか改善命令を出すかという選択肢がある．両者とも内部手続きは同一であり，行政指導の方が簡便というわけではないが，強制性の有無や違反企業の公開の有無など企業に与える効果は異なる．そして実際には，まずは行政指導を試みるのが通例である．話し合いを通じて原因を突き止め，改善策を見いだすことに力が注がれる．その背景には，多くの場合，事業者と行政担当者に長期的な関係が築かれていることがある．また，事業者の倒産を招くことは回避したいという配慮も見受けられる．しかし同時に，事業者が改善に向けてどのような姿勢で取り組んでいるかに応じて，より厳しい対応をとる用意もなされている．

第２章では，以上の執行過程がゲーム理論によりモデル化される．最初に，規制に臨む行政側のスタイル，それに対する被規制者のスタイルをそれぞれが同時に選択するというモデルが考察される．行政には厳罰志向と柔軟な対応をとる志向の二つが，被規制者には規制を回避しようとする機会主義者と，遵守を行う協力者の二つのスタイルが想定される．これらのスタイルの組み合わせがいかなる帰結を生むのかについて，行政と被規制者がどの帰結を好むかによって，いくつかのパターンが考察される．機会主義的な事業者に厳罰志向の行政が対峙するという均衡と，両者がともに協力的であるという均衡の両者が存在しうる調整ゲームがその一つの例である．さらに，事業者の意図とは別に違反が生じうるといったノイズを含みうる場合や，行政が事業者に取り込まれてしまっている場合など，基本モデルの派生型についても検討が行われている．

つづいて筆者は，まず事業者が遵守するか違反するかを選択し，それを見た上で，

違反があった際には行政が指導と命令のどちらかの選択をするという逐次的に展開するゲームも提示する．ここでも，行政が指導と命令のどちらを志向するタイプであるかが事業者には不明である場合や，違反のすべてが摘発されるとは限らない場合には帰結がどのように変化するかといったことが検討されていく．

第3章では，法の存在によって被規制者の意思決定・行動がいかなるものとなるかを掘り下げていく．第一に，法の抑止機能として，サンクションによってある選択を抑制することや，さらに評判の低下などのインフォーマルなサンクションも同様の効果を生みうることが論じられる．つぎに第二に，法の表出機能として，規制対象行為が，社会一般に支持されるものか否かを伝える点に注目する．第三に，規制対象となることで行為自体の意味が変化する作用が取り上げられる．

これら三つの法の機能は，行政活動が介在することで変化しうる．たとえば抑止機能は，違反者の対応が受忍できなければ是正命令を出すという脅しを，行政が信用性がある形で示せるかどうかにより，大きく変化するものである．

結語となる第4章では，以上の議論を要約した上で，残る課題として，組織内部の意思決定と，被規制者の実態の二つを分析に取り入れることをあげている．

Ⅲ　インタビュー調査とゲーム理論をいかに用いるか

理論と事実の観察は科学という車の両輪であり，両者が組み合わさって初めて，我々は社会の実態について正確で幅広い知見を獲得できる．しかし，残念ながら本書の両輪はうまく同じ方向を向いて走っているとは言い難い．そのことが本書の最大の問題点である．大きく分けて，三つの問題がある．

第一に，本書は，まず観察結果を提示し，その上でゲーム理論のモデルを組み立てるという順番をとるが，なぜこういった方法をとるのか，そういった方法の強みが何であり，本書の目的にその強みは生かされるのかといった諸点について，十分な説明を与えていない．

ゲーム理論のモデルは演繹的に導出することが通例であり，検証可能な仮説を導出した上で，経験的なデータとの整合性を確認することとなる．これに対して本書はそれを逆転させ帰納的に議論を進める．そのこと自体は問題ではないが，しかし帰納的な方法をとる理由を示す必要はあろう．さらに理論構築の方法にも色々とある中で，なぜゲーム理論を用いるかも説明されるべきである．しかし，本書には，これらの方法上の選択に関する記述を見いだすことができない．このため，なぜ筆者が帰納的にゲーム理論を用いたのか理解することができない．

第二に，具体的な観察結果とゲーム理論のモデルの対応関係が不明確である．せっかく実態を解明しているのに，またせっかく様々なモデルを紹介しているのに，その両者の対応が明確ではない．このために，第１章で描かれた実態が第２章でどのようにモデル化されたのかを理解しがたい．

対応関係の不明瞭さには，二種類のものがある．一つは，実態に基づくモデルを提示しながらも，それがうまく実態を捉えていないことである．具体的には，第２章で扱われるモデルの順序が問題となる．第１章で明らかにされた執行過程を最も素直に表現するのは，具体的な行動を選択肢とし，逐次的に展開されるゲームである．しかしこのゲームは第２章後半に登場する．帰納的にモデル化する以上，実態の記述に最も近いところから始め，そこでは外生化された部分を徐々に取り込んでいく形でモデルを展開するべきであろう．

もう一つは，調査結果に示されたことが，モデルでは扱われなかったり，その逆に，調査結果には出てこないことが，モデルで示されているという不整合である．たとえば，実態調査では，市民は執行過程においてほとんど関与していないことが示されている．にもかかわらず，モデルにおいては，市民が参加する場合が検討されている．逆に，調査において取り上げられていた，司法警察機関による規制の執行については，モデル化がなされない．産業振興や雇用確保，さらには税収への考慮が自治体と司法警察機関との違いを生んでいる．つまり，規制の執行にあたる機関の制度配置次第で，その機関の執行に際しての目標は異なりうるし，そのことは帰結にも変化を及ぼす．

また，違反者のタイプに応じて，行政側がどのような対応をとるかもモデルで扱われていない．しかし，行政側は，故意ではない違反を犯し改善に向けて努力を払っている違反者と，確信犯的に利潤低下を嫌って改善を進めない違反者を適切に識別し，それぞれに応じ異なる対応をとろうとしていることが，実態調査では描かれている．言い古された表現ではあるが，「人を見て法を説く」ことを行政は目指している．とはいえ，違反者の真の意図や能力などは容易には見抜けないため，両者の識別は難しい．そこをいかに見抜いていくのか．これらは執行過程の大きな一つの特徴である．これらの興味深い知見がモデル化されていないことは残念である．

最後に第三の問題は，分析対象の特徴をどのように捉え，何を明らかにしていこうとするのか，すなわちリサーチ・デザインが十分に詰められていない点である．

規制政策の中でなぜ水濁法を対象としたのか．筆者は，最も基本的，一般的なコマンド・アンド・コントロール型の規制を行っているからだという．一般性の高い理論

による説明を行うのだから，観察対象も一般的なものを選ぶということである．しかし，水質汚濁防止法は本当に「一般的」な事例なのだろうか．評者には二つの疑問がある．

この事例では，事業者と行政機関に長期的関係が形成されており，双方の担当者が顔なじみであることが多い．しかし種々の規制政策において，このような関係が常に見られるわけではない．たとえば道路交通の速度規制の場合，対象者の数は非常に多く，違反者と取締り側との関係は一時的である．

さらに，遵守状況のモニタリングの頻度と容易さも特殊に思える．この事例では，対象事業者すべてに対して年１回は取水立入調査が行われているという．しかし通常の執行では，対象者数の多さ故に，たとえば税務調査のように，モニタリングは部分的にしかなされない．また，規制の基準と遵守状況が厳密に数値化されるが故に，何が違反かという点での争いがないというのも，例外的であろう．課税に際して，何が「脱税」であるかを巡っては多くの争いがある．

こうした規制者・被規制者関係ならびにモニタリング状況の違いは異なる帰結をもたらす．分析対象の一般性を仮定してしまうのではなく，その特徴を積極的に捉えた方が，より多くの知見を得ることができたはずである．

Ⅳ　共通言語としてのゲーム理論と個別学問分野

ゲーム理論は経済学，社会学，政治学，そして法学のいずれもが用いるものとなっており，今や社会科学における共通言語の一つといってよいだろう．しかしそのことは，ゲーム理論を用いる分析には分野の違いがないということではない．それぞれのディシプリンの蓄積を生かすことで，分野ごとに異なるゲーム理論分析がなされている．それでは，本書の分析における法学らしさはどこにあるのだろうか．

プレイヤーとしての行政や事業者の理解については，行政学や経済学の方が強みを持っている．つまり，ゲーム理論の要素でいえば，プレイヤーの目標が何であり，帰結に対しどのような効用を得るか，どのような選択肢や情報を持っているのかという点を示す上では，法学以外の分野の方が強みを持つ．実際，評者が専門とする行政学の分析では，本書の分析よりも，もう少し踏み込んで効用関数の設定を行っている．

これに対して法学は，法律がプレイヤーの目標，選択肢，情報はもちろんのこと，そもそも誰がプレイヤーになるのかといった次元を含めて，ゲームのあり方を規定していることを示すことにこそ強みを持つ．筆者が第３章で試みているのもその一つの試みと読める．法が被規制者にいかなる影響を与えるのか，具体的には，法の抑止機

能，表出機能，構成的機能とはいかなるものなのか，さらにそれは行政の介在によりどのように変化するのかがそこでは論じられている．

しかし，そこでの議論は次の二つの欠落を抱えている．第一に，被規制者に対する法の影響を分析しながらも，法がゲーム理論のどの部分，すなわち，被規制者の効用，選択肢，情報にどのように影響しているのかを明示的に議論していない．法の種々の機能が事業者の利得，選択肢，情報などをどのように変化させ，それによりゲームの帰結はどのように変化するのか，具体的に議論を展開できていないために，第３章の議論と第２章までの議論の関係が理解しがたい．

第二に，もう一方のプレイヤー，すなわち行政にも法の影響は及んでいるはずである．さらに，そもそも誰がプレイヤーなのかということも法で規定されているはずである．しかしこれらの点はどちらも扱われていない．いずれも自明と考えられたのかもしれないが，本当にそれほど自明であろうか．あるいはそれを自明と思わせるところもまた，法の機能の一つなのではないか．これらを包括して，いかに法の存在が本書が分析したゲームの全体の構造を形成しているのかを論じることはできなかっただろうか．

ゲーム理論はつまるところは数学であり，複数行為主体の行為の帰結を導出するための型である．そこに意味をもたせるのは，どのような考えを持つ誰がいかなる相手と何をめぐってゲームをしていると考えるのかといった，ゲーム理論そのものでは答えの出ない部分を正確に描くことである．そのため，政治学，経済学，社会学のいずれもが「制度」を分析に取り入れている．しかし，やはり法学における法の理解こそが，制度一般の理解を深める上で不可欠である．評者を含め多くの社会科学者は共通言語を用いての法学者との対話を待っている．本書はその扉を開くものとして，真に歓迎されるものである．

（そが・けんご　神戸大学教授）