

2007 年度 政策評価フォーラム
(総務省)

2008/3/21
中央合同庁舎 2 号館

政策評価を考える：ルールとその担い手

三宅伸吾

日本経済新聞社
miyakeshingo@gmail.com

▽政策評価法 (2002/4 施行)

一般の政策 評価対象は各省が選定する→裁量的・恣意的

指名による評価制度

重点対象分野については総務大臣の意見具申により、経済財政諮問会議が分野を提示

08 年は育児休業、若年者雇用対策、農地政策

特定 3 分野 一定額以上の研究開発、公共事業、政府開発援助は義務

複数府省にまたがる政策 総務省行政評価局による評価

早くも頭打ち「失速気味の」PFI 内閣府に勧告

「VFM 算出の客観性及び透明性を確保するため・・・」

成功例とされているもの

「美祿社会復帰センター」(PFI 刑務所) ⁱ

ライフサイエンス分野 多額の予算支出

対象の多くが、応用研究に資する「大規模な試料分析による DB 構築事業」
→統合 DB がなく、細切れ、無駄遣い批判

▽RIA：規制の事前評価制度 (07/10～)

事前に、批判にさらすことで、正しいと「思われる」ルールを目指す

「規制の事前評価の目的は、

- ① 発生する効果や負担を予測することにより規制の新設又は改廃の可否や規制の具体的な内容・程度の検討に資すること、及び国民や利害関係者に対して規制の必要性やあり得る影響について情報を提供し、説明責任を果たすことにある。
- ② 同時に、外部の利害関係者や有識者等から意思決定に有益な情報を広く収集し、フィードバックすることにより、規制の内容を社会にとってより良いものとする事も期待されている。(07/9/26 総務省「規制の政策評価に関する研究会」最終報告 7 p)

↑

①は手段であって、②が目的では？

対象：「国民の権利を制限し、又はこれに義務を課する作用」の新設、廃止、変更

維持される規制は対象外

激変する環境→維持する積極的理由の説明義務付けは？

▽ 市場化＝規制廃止・改革の10年

この十年の間、官への不信が急速に広がった 年金記録の紛失問題は直近の例
刑務所運営の一部民間委託も〇七年夏に始ったが・・・ⁱⁱ。

1 商法改正 議員立法は不透明

2 法曹人口 まな板の鯉が再び包丁を握る？

ロースクール→「さらばギルド」「弁護士カルテル」

アクセス拡大、裁判迅速化などのための法曹人口拡大

質の維持を理由にLS創設

価格カルテルと広告自主規制

↓

「退出のない非競争的サービス産業」からの離脱

「軒弁」「宅弁」「待ち弁」 どうして悪い？

個人タクシーとの違いは？

3 著作権法は権利者団体のため？

4 「3流百貨店」に外資規制

なぜ外形規制に？ 「裁量的、恣意性批判」に耐えられない「責任・存在感のなさ」

▽ 市場の本質

1 正確な情報

2 評判の毀損リスクを負った目利きの分析レポート

3 関係者の投票という投資行動

→資源の有効活用への「期待」

▽ 「市場原理」主義国家の信認の条件

(1) 市場メカニズムに過度な期待を抱かない

(2) 市場には正確な情報が提供される

(3) 規律するルールが明確である

(4) ルールは現実に遵守可能な内容である

(5) ルール違反への抑止力が整備されている

(6) ルール違反への制裁状況について関係者の多くが納得する

(7) 市場の暴走による弊害が致命的ではなく、また信認の迅速な回復がなされる

問題提起

(4) ルール・規制は現実に遵守可能な内容、(6) 納得性

高速道路の80キロ速度規制 産業道路の50キロ制限

政策評価は？

(3) 明確性（予測可能性）、(6) 納得性

金融庁：「ベター・レギュレーション」の4つの柱の1つⁱⁱⁱ

「行政対応の透明性・予測可能性の向上」

↓

「規制を受ける側から見て、規制が過大な負担にならないようにするという文脈でも重要です。当局からの情報発信の強化などを通じて行政対応について金融機関の側から見た予測可能性を向上させようということです」

(佐藤隆文・金融庁長官^{iv})

<処分ルールを巡る情報公開手続き>

07/4/16 NPOの金融イノベーション会議が、優越的地位の濫用、第3分野に係る保険金の多数の不適切な支払いなど頻度の高い10種類の法令違反について、業務改善命令・業務停止命令に関わる金融庁内部ルールの開示を請求

5/16 金融庁、「開示請求された文書は保有していないので、不開示」

11/20 金融庁、情報公開・個人情報保護審査会へ理由説明書

▽主意的主張 保有していないので、非開示

① 07/3/1に「金融上の行政処分について」（以下「基準」）を公表。しかし具体性がなく、本件開示対象文書ではない。

② 理財局に対して出した05/12/22付け口頭事務連絡が2つある^v。しかし、これは単なる目安であり、ルールではなく、開示請求の対象文書はない。

③ 請求者への反論：違反類型ごとに具体的な処分基準を設けるのはそもそも難しい。

▽予備的主張

① 「基準」が開示対象というのであれば、公表して構わない

② 事務連絡が開示対象というのであれば、一部は非開示（部分開示）

理由：非開示を求める部分は業務改善命令を検討する際の、累積事故金額の目安などが記載されている。事務連絡はすでに失効しているものの、この目安などが記載された部分まで開示

されると「金融機関等が、・・・当該目安よりも軽微な違反行為を行うおそれ」がある②「業務改善命令を不当に回避するため、不祥事を隠蔽して事故金額を当該目安より低く見せかける」などするおそれがあるので、「事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（情報公開法5条6号）として、不開示とすべきである。

12/11 金融イノベーション会議、情報公開・個人情報保護審査会へ意見書

事務連絡は今も有効？

裁量のない行政はあり得ないものの・・・。

「事前指導」から「事後裁量」^{vi}？

▽ 規制の運用、改革議論、政策評価には人的基盤が必須

価値観・センス・「手口」「発想」「情報」の共有

金融イノベーション理事長は金融庁とかつて深い関係

多くの弁護士が規制官庁へ

規制官庁・元首脳が法律事務所へ

ソフト・ローを支える基盤ともなる

完璧な政策分析、規制・ルールなどあり得ない

様々な専門家（官・民 周辺分野を含む）の目にさらすことしかしかない。しかしながら、多くの分野において「タコツボ組織内の評価」を離れ、「プロフェッショナルとしての評価」が生まれる土壌にない。公務員制度改革はこの視点が十分か？

▽ ルール・ベースとプリンシプル・ベース

（佐藤隆文・金融庁長官講演録 日経新聞主催シンポ 2007/9）

「ルール・ベースのアプローチはある程度詳細なルールや規則を制定し、それらを個別事例に適用していくということですが、例えば行政の恣意性の排除あるいは規制される側にとっても予見可能性の向上といったことが期待されます。

・・・これに対してプリンシプル・ベースのアプローチは規制対象の金融機関が尊重すべき重要ないくつかの原則や規範を示したうえで、それに沿った行政対応を行っていくことです。金融機関の自主的な取り組みを促進する、あるいは金融機関の経営の自由度を確保するといった点でメリットの大きいものです。

・・・プリンシプル・ベースとルール・ベースのアプローチは、相互に排他的であるよ

りはむしろ相互補完的なものであると思っています。先ほどご紹介したベター・レギュレーションの第一の柱でルール・ベースとプリンシプル・ベースの最適な組み合わせを探求する——最適な組み合わせ——と申し上げたのは、こういう基本的な認識があるからです。

そこで両者をどう組み合わせるかは、非常に難しい課題ですが、まず二つのアプローチを使い分ける進め方が考えられます。二つのアプローチに役割分担をしてもらうということですが、例えばルール・ベースが有効な分野は、典型的には不特定多数の市場参加者に共通ルールを適用するような場合で、主として行為規制が中心となります。事前に定められたルールへの該当性で判断する、行政上の不利益処分を行う場合には特に重要です。この分野にプリンシプル中心の行政対応を行えば、恣意的であるといった批判も生じ得ます。

ただしルール・ベースの限界としては、新しい金融商品、あるいは新しい取引手法・形態が次々と登場してきた場合に、もともと動きの激しい金融の世界で、あらかじめすべての金融商品や取引手法を想定してルールで全てカバーすることは不可能です。そこでルール・ベースでのアプローチの有効性を維持するためには、ルールの隙間が生じないように迅速なアップデート（改訂・更新）が必要です。これは法令の隙間を埋めるということで、例えば、これまで、外為証拠金取引が規制の対象としてカバーされ、金融商品取引法制によって、いわゆるファンドについてもカバーされるようになってきたということです。

・・・つねにアップデートに努めたとしても、必ずルールの隙間に落ちるケースが出てくる可能性がありますので、その場合にはプリンシプル・ベースでその隙間を補う対応も必要になってくるのではないかと思います。

・・・つぎにプリンシプル・ベースが有効な分野についてお話ししたいと思います。これは監督対象となっている金融機関が、経営管理、ガバナンスを改善する、さらには財務の健全性を維持するためのリスク管理の態勢を整える、またコンプライアンス（法令遵守）のための態勢整備を進めていただくといった場合に、プリンシプル・ベースの監督が非常に有効です。この分野は定性的な側面も非常に大きいわけで、どこまでならOKで、どこから先は不可というふうにあらかじめ設定するのは非常に困難な分野です。いずれにせよ各金融機関における自主的な努力が不可欠であり、自助努力を尊重する必要があります。その際にいわば望ましい自助努力の目指すべき方向性を示すのが、プリンシプルの役割であるとも言えようかと思います。

ただしプリンシプル・ベースで対応する場合でも、現実にはプリンシプルを補足するセミ・プリンシプル、あるいはセミ・ルールに準拠して行政対応を検討しているのが現実です。例えば昨今、問題になっている保険金の不払い問題、あるいは保険金の支払い漏れへの行政対応ですが、保険業法に目的規定であるとか、処分権限規定がありますが、この辺はかなりプリンシプル・ベースに近いもので、実際には政省令、また監督指針、検査マニュアル、さらには「行政処分の考え方」というのを公表しており、そのようなセミ・ルール、セミ・プリンシプルに沿って行政対応を検討しています。

プリンシプル・ベースのアプローチについても、当然、限界があります。ここは規制する側と規制される側とでプリンシプルを共有できることがきわめて重要です。当局の日常的な監督の対象外の業者であるとか、不特定多数の一般の市場参加者に適用することは困難です。また監督対象業者に適用する場合にも、規制される側にとっての予測可能性や透明性を確保することが課題です。そこでいわばプリンシプルを共有するための取り組みとして、例えば先ほど申し上げたような日常的な対話を強化するとか、あるいは必要な場合にはある程度プリンシプルを明示するといった選択肢もあるかもしれません。

さて、プリンシプル・ベースとルール・ベースを「使い分ける」のではなくて両方を組み合わせることも考えられます。私ども日常的に直面する問題として次のような状況があります。一方で、形式的には法令違反であっても、いわば金融機関の側で意図性が非常に乏しくて、しかも単発的な出来事であって、かつ利用者の被害も軽微なケースがあります。他方で、個々の行為が個別の法令違反に該当するための要件は整っていませんが、全体として見たときは、きわめて悪質で利用者、投資家、関係者の被害も非常に大きいといったケースもあります。こういった現実を直面して、ルール・ベースのみに依拠して行政対応を行えば、結果的に実質の意味において公平性、公正性が損なわれます。他方でプリンシプル・ベースに偏った行政対応を行えば、制度の信頼性、あるいは法的安定性が損なわれ、行政対応の透明性、予測可能性も失われます。そこで、このようなケースについてはルール・ベースとプリンシプル・ベースの両方の視点から光をあてることが有効な場合もあります（後略^{vii}）



金融庁長官の考え方は霞ヶ関に共有されている？

▽規制改革の本質

「ある制度を問題にするということは、それらすべての利益に宣戦布告すること、無数の根をはっているポリープを引きはがすことを意味する。新たな法が登場するためには闘争に勝利を収めなければならない^{viii}」

参入障壁などが下がったとき、競争者が増える事が実は問題なのではなく（先行者利益が本来、あるはず）、実は経営能力のないことから、競争劣位に立つ危機感



規制に固執する士業、組織、会社、業界団体の抵抗の力の源泉



「彼は、自社の利益のために規制緩和を求めているだけだ」

利益を実現したい人：「自ら合意形成の努力をして、多数の支持を得ていくしかない」

▽ 嫌がられる存在に

「知的財産戦略本部の委員会への委員会出席者が少なくなった」

なぜ？ 作文による作文のための作文

総務省行政評価局は嫌われているか？

「総務省主計局」構想

主な参考文献：

大森泰人「市場行政のいま」（日本証券経済研究所 HP 講演録）

大森泰人『金融システムを考える』（金融財政事情研究会・2007/12）

田辺国昭「政策評価の現状と課題-評価を有効にする組織条件-」『評価クォーターリー』（2007/4）

三宅伸吾『市場と法』（2007/10 日経 BP 社）

三宅伸吾『知財戦争』（2004/10 新潮社）

ⁱ 「美祿社会復帰促進センター」（山口県美祿市）の約二百五十人の職員は公務員と民間職員がほぼ半々。刑務官が受刑者に対する指示や強制力行使を担当。民間企業が施設の維持管理、食事の提供、洗濯、刑務作業の企画支援などを支援する。受刑者の過剰収容がかねて問題になっていたなか、名古屋刑務所での刑務官による受刑者暴行死など不祥事が相次いで明るみに出たことで、法務省は方針を一転、一部民間委託を認めることにした。

ⁱⁱ ○七年五月九日、政府は経済財政諮問会議で公共職業安定所（ハローワーク）が独占する無料職業紹介の一部を民間委託できるようにするため、職安に市場化テスト（官民競争入札）を導入する方針を打ち出した。かねて官業の民間開放の有力候補として持ち上がっていた職業紹介業務だが、厚労省が国際労働機関（ILO）条約を持ち出し反対。これに対し内閣府が国際法や労働法の有識者を集めて条約違反かどうかを検討させ、厚労省の条約解釈は不適当と結論づけた。2007/05/10、日本経済新聞・朝刊、2頁

ⁱⁱⁱ 他の3つは①「ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの監督の最適な組み合わせ」②「優先課題の早期認識と効果的対応」③「金融機関の自助努力尊重と金融機関へのインセンティブの重視」

^{iv} 講演録 日経新聞主催シンポ 2007/9

^v 「地域銀行等における不祥事等に対する業務改善命令等を検討するに際しての着眼点等について」「信用金庫・信用組合における不祥事等に対する業務改善命令等を検討するに際しての着眼点等について」

^{vi} 『平成18年度金融庁政策評価実施計画』に対する意見募集の結果（平成18年11月）及び対応方針（<http://www.fsa.go.jp/news/19/sonota/20070703-1/02.pdf>）において、「詳細な行政処分の基準を開示することについては、①そもそも行政処分の対象となりうる個々の違反事例は区々であり、それらを類型化して詳細かつ統一的な基準を示すことは困難であること、②行政処分の発動に際しては、正確な事実認定を行った上で、それぞれの業法に基づき、業態内・業態間の整合性に十分配慮しつつ検討を行っていますが、その細かい検討過程や処分の内容を決定する基準を開示することは、処分を軽減又は回避する行為を誘発する可能性があること、等から適切ではないと考えます」と答えているが、内部ルールがないことから目を逸らし、公表の是非論でうやむやにするスタンスは、「ベターレギュレーション」に相応しくないと思われる」<http://www.financialweb.gr.jp/026.pdf>

^{vii} 「先般、ある大手銀行による投資信託販売において銀行側の落ち度で誤った発注をしたとか、様々な取り扱いミスがあったときに、菓子折を持って投資家のところに行って「この話はなかったことにして下さい、ご免なさい」ということで処理をしたケースがありました。これをよくよく見ると、銀行の態勢面の整備が相当遅れていました。従って同様のケースがあちこちで多数発生していたという実態がありました。もっとも、銀行は証券取引法の登録金融機関として投資信託を販売していますので、この事例をルール・ベースに依拠した証券取引法に照らしてみると、直ちに法令違反にはなりません。他方で、後ほど触れますが、プリンシプル・ベースを重視する法体系である銀行法によると、このようなことはかなり問題として位置づけられるケースであったということで、銀行法に基づいた処分を行ったケースがありました。また、後で触れますが、MSCB（ムービング・ストライク・コンバーティブル・ボンド）は、商品その

ものが悪質であると決めつけるのは不相当だと思いますが、使い方によっては既存の株主に対して非常に大きな損害を及ぼし得る場合もあります。ですからこのような場合にはプリンシプルとルールの両方の面から光をあてることが望まれます。

他方で形式的には法令違反に該当していても、内容が軽微である場合には、私どもの行政対応としては問題を指摘する、あるいは報告徴求を行うといったことにとどめて、業務改善命令、業務停止命令といったものは発出していません。従ってこのようなケースは公表もされませんので、世の中に広く知れ渡ることはありません」

viii イェーリング著『権利のための闘争』村上淳一訳、岩波書店