HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 「アジャイル・ガバナンス」の新規性 |
| Author(s) | 村上, 裕一 |
| Citation | 北大法学論集, 75(1-2), 1-32 |
| Issue Date | 2024-07-31 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/92898 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | lawreview_75_1-2_01_Murakami.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

# 「アジャイル・ガバナンス」の新規性

村　上　裕　一

目　　次

1．「アジャイル・ガバナンス」の社会的背景
1.1. コロナの禍中の日本で
1.2.「ツールキット」と「デジ臨」
1.3. AGの２要素とアカウンタビリティ
2．行革と「アジャイル・ガバナンス」
2.1. 行革推進会議の課題整理
2.2. 行革方針としてのAGの留意点
2.3.「アジャイル・ネーションズ」のAG論
3．AGの理論的特徴：特長と課題
3.1. AGの特長：適応的ガバナンスと共に
3.2. AG導入に当たっての課題・留意点
3.3. 小括：事例分析に向けて
4．AGの観点からの事例分析
4.1. コンピュータの電磁妨害波規制
① イノベーションとレギュレーション
② コンピュータの社会導入と共同規制
③ 技術革新に規制はkeep upできるか
4.2. 自治体総合計画の政策評価
① 北海道庁の政策評価制度
② 道庁政策評価の実施状況
③ AGに資する政策評価の方法
4.3. フランス政府のコロナ危機対応
① ロックダウンとその解除法
② 有事におけるAGと「立法」

③　有事におけるAGと「司法」
5．終わりに：まとめと今後の課題

「アジャイル」の辞書的な意味は「素早く、容易に動くことが可能な」というもので、「敏捷性」と訳されることが多い。Oxford Dictionary of Englishには併せて「特にソフトウェア開発で用いられる、短期の作業段階への分割、及び、計画の頻繁な再評価と適応に特徴付けられる、プロジェクト・マネジメントの手法」とも記されている。その形容詞が付いた「アジャイル・ガバナンス」（以下、「AG」と記す）という言葉は最近、行政の文書や研究でよく見られるようになった。

特に上記の「短期の作業段階への分割」からは、公的セクターにおける「単位」への分解を一要素としていたニュー・パブリック・マネジメント（NPM）が行政学的には想起されるが、同時にそれが「ソフトウェア開発で用いられる」、「計画の頻繁な再評価と適応」と特徴付けられている点で、絶えず早く変わりゆく環境条件に短時間で対応・適応できる行政たるべきということに力点が置かれていることが窺われる。

本稿では、AG登場の実務的・理論的背景とその新規性について、次の５つの段階を踏んで論じていきたい。第１に、AGが注目を浴びるに至った社会的背景、第２に、AGが日本の行政改革方針とされている現状、第３に、AGの理論的特徴を先行研究に沿って整理する。その上で、第４に、３つの事例を用いてAGの新規性を検討・確認し、第５に、本稿の結論として、AGの真の新規性と我が国におけるそれに求められる要素をまとめる。

## １．「アジャイル・ガバナンス」の社会的背景

### 1.1. コロナの禍中の日本で

海外では2007年頃からAGに関連する研究論文が出てきていたと言えるが[1]、日本では、新型コロナウイルスのパンデミックが実務と理論の両

[1] Luna, A. J. D. O., Kruchten, P., Pedrosa, M. L. D. E., Neto, H. R., & De Moura,

面に大きく作用したと考えられる。ちょうど第５波が襲来していた2021年７月には、経済産業省（商務情報政策局情報経済課）が事務局を務める「Society 5.0における新たなガバナンスモデル検討会」が報告書を公表している。そこでは、「Society 5.0」を実現するために必要なものとして、AGが提示された[2]。

2016年から５か年の第５期科学技術・イノベーション基本計画で登場した「Society 5.0」においては、「複雑で変化が速く、リスクのコントロールも困難なため、行政が目指すゴールも常に変化する（中略）。その「Society 5.0」の実現には、企業・法規制・インフラ・市場・社会規範といった様々なガバナンス・システムにおいて、「環境・リスク分析」、「ゴール設定」、「システム・デザイン」、「運用」、「評価」、「改善」のサイクルを様々なステークホルダーを巻き込んで、継続的かつ高速に回転させる「アジャイル・ガバナンス」の実践が必要」としている[3]。

---

H. P. (2014). State of the art of agile governance: a systematic review. *AIRCC's International Journal of Computer Science and Information Technology*. 6(5), pp.121-141. によると、AG に関する最初の記述としては、Qumer, A. (2007). Defining an Integrated Agile Governance for Large Agile Software Development Environments: A Systematic Review and Analysis. *Proceedings of the 8th International Conference on Agile Processes in Software Engineering and Extreme Programming*. pp.157-160. の「軽量で協力的、コミュニケーション志向、経済的で進化する効果的なアカウンタビリティ・フレームワーク、コントロール、プロセス、構造を含み、ビジネス・アジャイルの目標、パフォーマンス、リスク管理を戦略的に整合させることによって、アジャイル・ビジネス価値を最大化するもの」がある。

[2] 狩猟社会（Society 1.0）、農耕社会（Society 2.0）、工業社会（Society 3.0）、情報社会（Society 4.0）に続く第５の新たな社会。デジタル革新、イノベーションを最大限活用して実現する社会。サイバー空間とフィジカル空間を高度に融合させたシステムにより経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（一般社団法人 日本経済団体連合会）とされる（https://www.keidanren.or.jp/policy/society5.0.html）。

[3] 経済産業省『Governance Innovation Vol.2：アジャイル・ガバナンスのデザインと実装に向けて』、iii 頁（https://www.meti.go.jp/press/2021/07/20210730005/20210730005-1.pdf）。

### 1.2.「ツールキット」と「デジ臨」

他方で、時期は前後するが、2020年12月に世界経済フォーラム（WEF）が公表した『*Agile Regulation for the Fourth Industrial Revolution: A Toolkit for Regulators*（第４次産業革命のためのアジャイルな規制：規制当局のためのツールキット）』を受けて、2021年10月に経済協力開発機構（OECD）が『*Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*（イノベーションを活かす機動的な規制ガバナンスのための提言）』を公表した。そこで規制のツールキットとして挙がっているのは、①予測に基づく規制（anticipatory regulation）、②アウトカム志向型規制（outcome-focused regulation）、③実験的規制（experimental regulation）、④自主・共同規制（self- and co-regulation）、⑤データ駆動型規制（data-driven regulation）、⑥大括り規制（joined-up regulation）、⑦規制の国際協力（international regulatory cooperation）である[4]。

もっとも、これらは全く目新しいものというわけではない。例えば、①に関しては、国際海事機関（IMO）で船舶の安全規制の基になるFSA（Formal Safety Assessment：総合安全評価）においてハザード（危険因子）を特定する際、多くの海難事故のデータや記録を分析して、これまでの経験を正しく考慮に入れようとする「分析的手法」に加え、未経験の事象・現象のプロアクティブな評価を、専門家の見解を体系的に組み込んで行う「創造的手法」がすでに取り入れられている[5]。③には、本来的な意味における特区や規制のサンドボックスの制度が当てはまり[6]、確かに選択バイアスや因果推論の方法、実施・評価活動における客

[4] World Economic Forum. (2020). *Agile Regulation for the Fourth Industrial Revolution: A Toolkit for Regulators* (December 2020) (https://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Regulation_for_the_Fourth_Industrial_Revolution_2020.pdf).

[5] 村上裕一（2014）「船舶の国際規制の特徴：他の産業分野との比較研究に向けた論点整理」、『日本海洋政策学会誌（第４号）』、127-138頁。

[6]「規制のサンドボックス」は、新技術が現行規制との関係で困難である場合に、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、実証により得られた情報やデータを用いて規制の見直しに繋げていくも

観性確保、政治決定との間で保つべき距離などについて課題や限界を抱えてはいるものの[7]、国内外で現に実施・運用されている。⑥や⑦に関しては、野生生物の生存確保を目的に掲げるワシントン条約（CITES（サイテス））に関して近年、締約国で合意したことをどう確実に実施・実行していくかということにも研究の関心が広がってきている中で、規制・警察・税関といった専門行政機関を巻き込みつつ、省庁横断的な法令に基づく国際的な連携・協力・政策統合の重要性が指摘されている[8]。

とはいえ、こうした規制ツールはいまだ一部の分野で見られるに過ぎず、それが実効的である条件については理論的にも実践的にもさらなる検証が必要な状況である。それを進めるためにも、こうしてAGと絡めつつ革新的な規制ツールを一覧化したことには一定の意義が認められる。なお、国際的には2020年11月にイノベーションを促進するためのルール形成に向けた国際的な協力枠組み（「アジャイル・ネーションズ」）が結成されたり[9]、民間主導の国際標準の中にもAGの観点が含まれたりしている。

そうした中で、岸田政権の看板の１つだったと言ってもよいデジタル臨時行政調査会（2021年11月～2023年10月）は、デジタル改革、規制改革、行政改革に係る課題に取り組むための原則として、「アジャイル・ガバナンス原則」を示した。こうして、国際・国内の文脈とパンデミックとイノベーション志向が相俟って、AGは今や日本政府の行革方針の１つになっている。企業ガバナンスに関しても、自ら積極的にガバナンスのプロセスに関与することの重要性が認識され始めている中で、官民

---

の（内閣官房）である（https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/s-portal/regulatorysandbox.html）。

[7] 村上裕一（2022）「「より良い規制」のための評価システムの条件」、『日本評価研究（第22巻・第２号）』、97-109頁（https://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/20220930_.pdf）。

[8] 村上裕一（2023）「ワシントン条約の実施メカニズム：マルチレベル・ガバナンスの視点から（新・環境法シリーズ／第142回）」、一般社団法人産業環境管理協会編『環境管理（2023年12月号／第59巻・第12号）』、91-97頁。

[9] カナダ、デンマーク、イタリア、日本、シンガポール、アラブ首長国連邦、英国の７か国。

を問わず、ガバナンスに個人やコミュニティが参加できるような仕組みも模索されている。

### 1.3. AG の 2 要素とアカウンタビリティ

前掲の『アジャイル・ガバナンスの概要と現状』の整理によると、AGには大きく２つの要素がある。第１に、デジタル社会のガバナンスは、常に変化し続ける環境やリスクやゴールを捉え続けるモデルである必要があるというもの（「俊敏なガバナンス」）。第２に、デジタル社会のガバナンスは、サブ・システムを担う主体（企業、コミュニティ・個人、政府）が積極的にルール形成や問題解決を行うモデルである必要があるというもの（「マルチステークホルダー・ガバナンス」）である[10]。

そのうち「マルチステークホルダー・ガバナンス」については、やはり全く目新しいものというわけではない。例えば、グローバル・リージョナル・ナショナル・ローカルの（垂直方向の）多層性とパブリック・プライベートの（水平方向の）多元性の中で起こる様々な対立や齟齬を抑制し、協調に向かわせる調整メカニズム（「マルチレベル・ガバナンス」）は、これとかなり重なる。

例えば、国際条約実施の理念型は、条約の内容が締約各国の国内法令に取り込まれ、各規制現場で淡々と実施されていくというものだが、実際には常にそのような滞りのない実施過程であるわけではなく、時に真っ向から衝突する条約の論理と現場の論理の折り合いを付けていくものである。さらに、ある国際条約の趣旨目的（例：野生生物の生存確保）を突き詰めようとすると、そのための措置（例：野生生物の取引や貿易の規制）が他の国際条約や国内法令の趣旨目的（例：世界貿易機関（WTO）の自由貿易促進、野生生物で生計を立てている人々の権利保護）と衝突したり、矛盾が生じたりすることがあり、その場合も折り合いを付けることが必要になる[11]。その「調整」は、国際・中央・地方の政府

[10] 経済産業省『アジャイル・ガバナンスの概要と現状：Governance Innovation Vol.3』、14-19頁（https://www.meti.go.jp/press/2021/03/20220303003/20220303003-1.pdf）。

[11] 村上裕一（2020）「条約実施分析・試論：ワシントン条約を素材として」、『北

間関係の中で行われる場合もあれば、規制主体（政府）と規制対象（民間）の間や民間同士の間である場合もあり、その意味において実際のステークホルダーはマルチ（多元的）だ。

そうした状況下で、①国際空間の中で展開する規制動向、②規制の根拠になる科学技術の進化、③技術的知見を産出・保有しルールの策定や運用にまで参画する民間アクターの存在によって、国内規制はかなり規定されることになる。その意味で、国内規制を根拠付ける法令により権限と責任を負っている規制行政機関の「裁量」（discretion）は、被規制者である民間アクターと対峙しなければならないこともあって、縮減する。そこで規制行政機関が自らの「裁量」を見出す（べきな）のは、「規制の規制」もしくは「メタ規制」においてである[12]。これも「マルチステークホルダー・ガバナンス」の一種だ。

他方で、AGのもう１つの要素である「俊敏なガバナンス」には、時間の観点を入れて行政官僚制や政策過程を捉え直そうというところに新規性が窺われる。それと同時に、ここで強調しておきたいのは、AGが「PDCAを内包しつつも、外部に対する透明性やアカウンタビリティを確保するモデル」だとされている点である[13]。こうしてAGとアカウンタビリティ、すなわち民主性の関係をどう考えるかという問題提起がなされている点に、本稿では留意したい。

## ２．行革と「アジャイル・ガバナンス」

### 2.1. 行革推進会議の課題整理

AGは、岸田政権のデジタル臨調を受けて内閣官房（行政改革推進会議）の取り上げるところとなった。2022年５月にはその「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ（WG）」が、報告書『ア

---

大法学論集（第70巻・第６号）』、1-29頁（https://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/20200331_.pdf）。

[12] 村上裕一（2016）『技術基準と官僚制：変容する規制空間の中で』、岩波書店、29頁。

[13] 経済産業省・前掲注（10）報告書、18頁。

ジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言：行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて』を公表した。同年２月にスタートしていたこのWGは、「デジタル技術の急速な進展やコロナ禍に見られるように、行政を取り巻く環境が刻々と変化する中で、行政の無謬性から脱却し、複雑かつ困難な様々な課題に機動的に対応する必要」があるとの問題意識から、「スピーディに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていくアジャイル型政策形成・評価の在り方とその方策を検討する」ことを目的とした。報告書では、AGに準えて日本の行政官僚制や政策過程の課題が整理されている。

それは、①政策課題の分析が不十分、②政策の目的・ゴールが不明確、政策の必要性の効果のエビデンス（裏付け）が乏しい、③データの取得・活用を含め、タイムリーで適切なモニタリング・効果検証がなされていない、④政策立案・決定プロセスにリソースを集中し過ぎ、⑤縦割りの行政による社会課題への対応の遅さ、⑥政策の見直しへのインセンティブがない、⑦リソース（人、金、時間）の不足といった点だ[14]。これまでも言われ続けてきたことではあるものの、日本の行政官僚制や政策過程の問題点が自己反省的かつ網羅的に整理されている点が注目される。

### 2.2. 行革方針としてのAGの留意点

このように、AGと日本の行革には「ゴミ缶モデル」的な関係性があることも否定できない。また、既往のPDCAサイクル論や官民連携論と比べた場合、AGの新規性には疑問もないわけではない。そうした中で、AGの特長として挙げられるのは、端的には行政の柔軟性（flexibility）と応答性（responsibility）である[15]。

---

[14] 内閣官房行政改革推進本部事務局「「アジャイル型政策形成・評価」について（令和４年２月14日）』、３頁（https://www.soumu.go.jp/main_content/000797752.pdf）。これについては匿名の実務者から情報提供を受けた。記して謝する。

[15] Mergel, I, Ganapati, S, & Whitford, A.B.（2020）. Agile: A New Way of Governing（Viewpoint Article）. *Public Administration Review*. Vol.81, Iss.1, January/February 2021. pp.161-165.

そこで問題になるのは、行政の柔軟性と応答性とがいかなる関係に立つのかということである。柔軟性と応答性は、両立し補完し合う関係であることが期待される反面、両者が衝突することもあるだろう。また、行政の柔軟性と応答性さえ確保されていれば良いのか。短いタイムスパンの中で仮に拾い上げられなかった価値があったとしたときに、長いタイムスパンの中でそれをどう拾い上げるのかということも考えなければならない。これについても、後程検討したい。

### 2.3.「アジャイル・ネーションズ」の AG 論

前掲の「アジャイル・ネーションズ」（脚注 9 を参照）の 1 つであるアラブ首長国連邦、在ドバイの政府研究・教育機関を核にして欧米の研究者と協働したプロジェクトに、「アジャイル・ガバメント」の成果がある[16]。それによると、「アジャイル・ガバメント」化に当たってテーマとなるのは、①文化全体での変革、②変革のためのスキルアップ（例：創造性、革新性、データ・リテラシー、ネットワーキング、問題解決力）、③問題に共に向き合い、特定し、解決策を共に考え実行すること、④テクノロジーを管理し活用する能力、⑤知識の共有、⑥未来を形作ること、⑦安定と変化のバランス、としている。

その上で、「アジャイル・ガバメント」化にとって最大の障壁となるのは、①テクノロジーや行財政のツール論が先行し、戦略的思考が追いつかない恐れ、②縄張りや縦割りの影響、③文化を創造するスキルを持つことができるかどうか、④問題解決に向けて知識とデータを共有する文化と仕組みを作れるか、⑤国際・国内両次元で「良き統治」（good governance）やアカウンタビリティが確保されるかといった点である。ここでもアカウンタビリティに言及があることに、注目したい。

## 3．AG の理論的特徴：特長と課題

前掲の『アジャイル・ガバメント』を含め、AGから派生した様々な

[16] Stephens, M., Awamleh, R., Salem, F.(eds.)(2022). *Agile Government: Emerging Perspectives in Public Management.* World Scientific Pub Co Inc.

研究を見ると、その多くがAGのポイントを行政の柔軟性と応答性だとするPublic Administration Review誌のViewpoint Article（VA）（脚注15を参照）を引用している。ついては、ここでそのVAを振り返ることで、AGの理論的特徴を整理しておきたい。以下では、AGの特長（**3.1**）とそれを導入する際の課題（**3.2**）をまとめた上で、本稿前半のまとめをして（**3.3**）、次章以降の事例研究に向けた論点整理としたい。

### 3.1. AG の特長：適応的ガバナンスと共に

VAがAGの特長として挙げているのは、第１に、AGが流動的で変化し続ける状況を前提としていることである。行政の責任は、状況に応じて的確な対応をなすことによって果たされたことになるのであって、実際に社会課題が解決され、皆が結果に満足（ないし納得）しているかが重要だとしている。AGは､行政活動の報告書のとりまとめと公表をもってアカウンタビリティが果たされるという考えを、そのタイムラグも理由として否定する。朝令暮改には確かに問題があり、信頼を裏切るような混乱を来すそれは厳に慎まれるべきだが、他方で､『呂氏春秋（りょししゅんじゅう）』にある「刻舟求剣」（舟に刻みて剣を求む：古い考えに固執し、新しい考えを受け入れず、融通が利かない）では行政責任は果たしきれないということが、強調されているのである。

第２に、階統制（ヒエラルキー）や縦割りに囚（とら）われない、状況即応に適した組織構造を有していること。その中で政策調整がシームレスに行われ、政策が有効なものかどうかが実利的に捉えられるべきだとしている。確かに、階統制は指揮命令系統や責任の所在を明確にし、縦割りはマネジメント次第で専門分野の間での活発な政策討議の機会を提供する。しかしながら､階統制を重んじる限り､現場の発案は（多くの場合、現場にはいない）上司の了承を取るという手続をいちいち経なければならず、また、縦割りの組織間での討議には時に多大な時間と労力を要する。その弊害が効用を上回るとき、その官僚制の病理は取り除かれるべきだということになる。

第３に、そうした病理を抱えうる官僚制的手続よりも、責任感ある組織構成員の裁量行使を尊重すること。官僚制組織の構成員個々の専門性が、ボトムアップで効果的・効率的に社会問題解決に活かされることが

期待されているということである。これは上記２点の論理的帰結でもある。状況即応的な行政活動を階統制や縦割りに囚われずに展開するには、現場でまさに問題に直面している官僚制組織の構成員個々人が即座に、その専門性に基づいて的確な判断を下し行動に移せることが重要になってくる、ということである。

第４に、継続的で内省的な学習プロセスを強調していること。行政の「無謬性神話」を葬り去り、試行錯誤を許容・勧奨するということである。確かに、行政は間違いを犯してはならない（犯さない）ということが言われてきたし、そのことにこだわるあまり状況即応的な行動が取れず、問題が先送りされ、結果的に皆の不利益になるという場面は少なからずあった。もちろんその「こだわり」がよい方向へ作用したこともなかったわけではないが、前掲の『アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言』には、行政の無謬性に囚われた官僚制の病理とでも呼べる場面が整理されており、この状況からいかに脱却するかという問題が提起されている。

それは、①解決すべき課題があるとしても、政策効果のエビデンスが揃っていなければ、無用な波風を立て行政の業務の一時的な増加を招きやすい、②新たな政策にチャレンジしない、③環境が変化し、政策が社会課題に十分に対応できていなくても、これまでは正しかったと安易に前例踏襲を続ける、④第三者に対する情報の開示や、第三者からの政策への指摘に対して柔軟な姿勢や体制をとることができない、⑤社会課題が複雑化し、府省庁横断的な対応が必要になっているにもかかわらず、縦割り意識のまま部分最適化に安住し、または固執するなど、政策の見直し・改善を行わない、⑥社会は様々な立場に多様化・多元化しているにもかかわらず、従来の特定の立場からの課題解決を続け、改めることができない、⑦社会課題の実態や政策効果を適時正確に把握するためのデータの取得・利活用やその環境整備へのインセンティブが高まらない、という点である[17]。

[17] 行政改革推進会議『アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言：行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて』、１頁（https://www.gyoukaku.go.jp/singi/gskaigi/agilewg/img/220531_honbun.pdf）。

第５に、次の政策立案・実施に向けて、政策のプロセスや手続、要求事項に関する知識が蓄積・拡充していけること。前項で許容・勧奨されていた試行錯誤で得られた知見が後で参照可能なように順次蓄積され、同じ過ちを繰り返さなくて済むようにその知見が活用されるべきということである。上記のように各種報告書公表のみをもってアカウンタビリティを果たしたことにしない、ということでもあるのだろう。VAでは政府調達における包括購入契約（Blanket Purchase Agreements）が例示されている。法的に必須の要求事項は予め特定しておく一方、その他具体的な要求事項については、調達物を利用する各場面を最もよく知っている者が順次書き替えて、不完全な契約を状況に応じて修復していくという、売り手と買い手の継続的な協力関係が念頭に置かれている。

ちなみに、AGには適応的ガバナンス（adaptive governance）の要素が大いにあると考えられるが、両者は本質的に異なり、補完的であるべきとの主張もある[18]。AGが、変わりゆく状況に（的確にかどうかはともかく）瞬発力をもって対応することを重視するのに対して、適応的ガバナンスは､変わりゆく状況に適応していくということそれ自体を重視し、それを可能にするシステムを日頃から整えておくということも言っている。後者の方が注目している時間幅も行政システムの範囲も広いと考えられるが、こうして両者が本質的に異なる分、互いに補完的であるべきだとしている点は、特に政府のコロナ危機対応などの適否を単一のタイムスケールだけで評価すべきではないことを示唆していると思われる。

### 3.2. AG 導入に当たっての課題・留意点

他方でVAは、前節の裏返しとして、AG導入に当たっての課題や留意点を次のように整理している。第１に、AGは階統制や縦割りといった典型的な官僚制組織からの変革を言っているが、それによって指揮命令系統や責任の所在が不明確になることがある。この点は、責任を負わされうる者にとっては抵抗がありうるし、試行錯誤の中で起こりうる失

[18] Janssen, M., & van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management* (55) (https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180).

敗は行政の世評（reputation）を悪くもしうる。このことを主権者である国民や利害関係者が許容できるかというのが、最大の課題ではないだろうか。

第２に、新しいタイプのリーダーシップが必要だということである。VAが言うのは、試行錯誤（「俊敏なガバナンス」）と合意形成（「マルチステークホルダー・ガバナンス」）による意思決定をコンセプトとするAGでは、場合によって外部からの圧力を遮断するという、これまでにあまり注目されてこなかったリーダーシップが求められる、ということである。リーダーには、主体的に既存の手続や組織を再構成し、新たなシステムをデザインすることが求められる。これは、「メタガバナンス」とも言い換えられよう。

第３に、前節で例示した、新しい形態の調達契約が求められるということである。従来の契約は上から下へと流れていく直線的なもので、状況変化に対して必ずしも適応的ではなかったため、契約内容の再帰的で継続的な見直し・改善が志向されている。これまでのやり方を変えること自体、大きなエネルギーを要するが、例示した包括購入契約に関しては、当初から契約の全内容が特定されるわけではないため、責任の所在が不明確になるのではないか、結果的に政府に損失を与える契約内容になるのではないか、それに対する民主的統制が徹底されなくなるのではないかといった懸念もあり、それを乗り越えていけるのかという課題が挙げられている。

### 3.3. 小括：事例分析に向けて

ここまでの内容をまとめるならば、次の３点である。

第１に、AGの特長は、①短期の作業段階への分割、及び、計画の頻繁な再評価と適応、②「俊敏なガバナンス」と「マルチステークホルダー・ガバナンス」、③行政の柔軟性と応答性などと要約できる。第２に、AGに関する理論的な検討は2007年頃から見られたが（脚注１を参照）、2020年からのコロナ危機対応のあり方を検討する中で、行政官僚制の病理に関するそれまでの課題認識とも一部重なりを見せながら、偶然性も手伝って政府の行革方針となっており、今の行政官僚制や政策過程がこれに応じて変革できるかが課題となっている。第３に、AGには、「マル

チステークホルダー・ガバナンス」や規制のツール論など、必ずしも目新しくないものが含まれている。その一方で、時間の観点から行政官僚制や政策過程のあり方を捉えた敏捷性や状況即応性、それに付随した試行錯誤の許容・勧奨は特徴的である。

ただし、「俊敏なガバナンス」で差し当たり拾い上げられなかった価値（例：民主性、公平性、中長期的意味における正当性や妥当性）を、後でどう拾い上げるかという課題が残る。敏捷性をその特長とするAGは、（正しいかどうかはともかくとして）まず置かれた状況に応答することを重視する。これについて、AGではより短いスパンで実施と評価と修正を繰り返すことも想定されているので、それには行政の過ちが正されていくプロセスが組み込まれていることも忘れてはならない。それではこれを行政官僚制や政策過程でどう実現していくか。以下では３つの事例に即して、これを考えていきたい。

## ４．AG の観点からの事例分析

本章では、国内外の事例についてAGの観点から検討する。事例自体は、脚注に記すこれまでの成果物ですでに紹介したものもあるが、本稿ではAG研究のために、そのエッセンスを掻い摘まんで取り上げ、改めて分析対象としたい。

第１に、コンピュータの電磁妨害波規制の事例（**4.1**）では、コンピュータという当時最先端の技術が社会に入ってきた1970年代以降、規制を司る国際機関において、また国内でも郵政省などで、規制に向けた技術的検討が始まり、省庁の縄張り争いも相俟って、結果的にできあがった情報技術装置、通信装置、家電品等、医用電子装置の電波規制を所管各省と民間の自主規制団体が分業する態勢を紹介し、AG、とりわけ自主・共同規制の観点からこれを分析する。

第２に、自治体総合計画の政策評価の事例（**4.2**）では、政策評価本来の難しさがあることは踏まえつつ、北海道総合計画に即した政策評価がアウトプットとアウトカムの因果関係まで追究しきれていないこと、施策や事務事業の効果と外部環境の影響とを峻別しきらない中で評価が下されていること、道政が目指すべき大目標を随時見直す態勢整備やそ

のための成果指標設定が十分巧く行われていないことを課題として指摘し、AGに資する政策評価のあり方を考える。

第３に、フランス政府のコロナ危機対応の事例（**4.3**）では、実際の運用における重み付けを見込んだ全国一律のロックダウンと、分権的・自治的要素を含んだその段階的解除の方法について、また、危機時に適切な公共サービスを確保するための行政措置や公の秩序と安全を守るための行政警察権拡大を、直ちに議会法によってレジティマイズできるとする「緊急事態の法理」について。そして、2020年５月以降の新しい緊急事態法に関し、憲法評議会が人権保護の意見を表明し法の欠缺（けんけつ）を補った経緯を紹介し、AGでは立法・司法機能の位置付けも併せて考えるのが有効ではないかという主張をする。

### 4.1. コンピュータの電磁妨害波規制

#### ①　イノベーションとレギュレーション

技術のイノベーション（革新）は、ときにレギュレーション（規制）と衝突する。先進技術を社会で利用していこうというとき、政府がそれに許認可を下すルールを持っていなかったり、権限を有する規制者がその適否を判断できなかったりすると、社会導入が叶わず、そういうことならばということで技術開発のインセンティブが殺（そ）がれる場合がある。せっかく優れた技術が出てきたにもかかわらず、規制が追い付いていないために社会がその便益を享受できないということになると、社会から規制に対する信頼も失われる。こうしてイノベーションにもレギュレーションにも「投資」をしないでおこうということになると、それこそ社会的損失は大きい。今でこそサンドボックス制度（脚注６を参照）が用意されているが、「Society 5.0」実現のためにAGが必要とされていることからすると、こうした規制の後れの問題をどう克服するかがAGを考える上で重要になる。AIやロボットの機能を備えた医療機器などが典型だ。

こうしたことが起こる背景には、イノベーションの論理とレギュレーションの論理の齟齬がある。まず、そもそもイノベーションは予測し難い。今や日常的に使われているインターネットや衛星測位システム（GPS）がもともと軍事技術の転用物であるように、技術開発はその後

の用途をすべて見通した上でなされるわけではなく、イノベーションは予期せぬところから起こり得る。したがって、それを早期に予測してそれに応じた規制を策定することは困難である。

次に、レギュレーションの行政資源が不足している。規制の主たる担い手である政府において、技術の進歩に応じて規制をメンテナンスするだけの人員も予算も専門的知識も時間も、十分にあるとは言い難い。また、レギュレーションには踏むべき手続がある。規制は多くの場合、国民の権利・利益に制限を加えるものなので、民主制国家ではそれを策定するに当たって議会を通して根拠法を定め、それに基づいて実施されなければならない。また、規制には多くの利害関係者がいるので、それらの合意を形成した上で規制を実施しないと各方面から反発に遭い、規制の実効性が保てなくなる。こうして、レギュレーションには時間がかかる。

さらに、イノベーションは何もしなくても自ずと起こるものではなく、何かきっかけが必要だ。イノベーションには「魔の川」(devil river：研究から製品開発へ)、「死の谷」(valley of death：製品開発から事業化へ)、「ダーウィンの海」(Darwinian sea：事業化から市場・産業化へ)という難所があるとされる。それを乗り越えていくには資金提供やソフト／ハードのインフラ整備を通じた支援が必要であり、それは多くの場合、政府の役割である。

つまり、レギュレーションがイノベーションにとっての障害になる場合がある。がその一方で、イノベーションにとってレギュレーションが不要というわけでもない。むしろ、例えば1990年代、自動車の衝突安全規制強化を受けメーカーにおいて重量増加・燃費悪化・コスト増加の「三重苦」を克服する技術開発が進み、軽自動車の性能が劇的に向上したように[19]、条件が整えばレギュレーションがイノベーションを引き起こす場合（技術強制）もある。それでは、これらの関係をどう整理すればAGに資するのだろうか。

[19] 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（第122巻・第9-10号)』、1266-1330頁。

### ②　コンピュータの社会導入と共同規制

JIS規格の定義では、電磁妨害は「機器、装置またはシステムの性能を低下させる可能性があり、また、生物、無生物にかかわらず全てのものに悪影響を及ぼす可能性のある電磁現象」であり、身近なところでは電気製品に通電した際に近くのラジオに雑音を生じさせたり、他の電気製品を誤作動させたりするものである。コンピュータが社会に入ってきた1970年代、米国連邦通信委員会（FCC）に続き、国際無線障害特別委員会（CISPR）B小委員会が作業班を立ち上げ、コンピュータの電磁妨害波規制の検討を始め、日本でも郵政省が規制策定に向けた研究を始めた。そして、その規制に係る技術規格を公表しようというその日に突如、コンピュータを含む電気製品のメーカーなどから成る業界団体、工業会４団体が、電磁妨害波の自主規制に取り組むことを発表した。これにはその監督官庁である通商産業省が関与したとされているが、その直後に工業会４団体は「情報処理装置等電波障害自主規制協議会（VCCI）」を立ち上げて、コンピュータなどの電磁妨害波規制に取り組むようになった。その後、結果として、情報処理装置などは民間のVCCIが、通信装置などは電波法（郵政省、後の総務省所管）が、家電品などは電気用品安全法（通産省、後の経済産業省所管）が、そして医療用電子装置は薬事法・薬機法（厚生省、後の厚生労働省所管）という分業態勢となった[20]。

これは省庁間の縄張り争いの帰結であり、一見すると省庁縦割りかつ複雑で、責任の所在も不明確になり得る。しかしながら、AGを考えるに当たってこの事例の教訓としたいのは、①「餅は餅屋」で、当該分野のことをよく知っている政府部局や民間アクターが、各々の専門的知見に基づき規制を策定し実施することが可能になっているという点、②被規制者であると同時に技術動向や最適な規制に関する知見を有するメー

[20] 村上裕一（2011）「官民協働の手段選択の条件等についての分析：電気用品の安全・障害に関する２つの規制の比較を通して」、『社会技術研究論文集（Vol.8）』、124-137頁（https://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/20110400_.pdf）。1961年に施行された薬事法は、2014年改正により「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」（薬機法）となった。

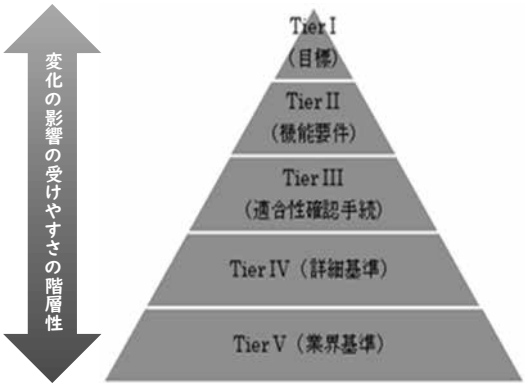


**図　規制の階層化のイメージ**

（出典）国際海事機関（IMO）の目標指向型基準（GBS）に、筆者が加筆した。
（注）Tier I から III までは IMO が、それ以外は民間の船級協会等が定める。

カーにとって予見性が高いことから、それが積極的に技術開発や規制策定に携わっていこうというインセンティブにも適合的だという点、③技術の進歩が早い部分について民間の自主規制に担当させることで、時に迂遠で時間を要する政府規制の手続をバイパスすることができているという点、である。その意味でこの事例は、AGとりわけ自主・共同規制にとって示唆的である。

### ③　技術革新に規制は keep up できるか

こうした官民の分業態勢の中で、他分野でも採用されてきているのは、まず政府がその法令で規制が達成すべき大目標を掲げ、民間がそれを実現するために自主規制で定めた具体的な方法（仕様や手続）を法令で引用・参照し、現場で実施していくという手法だ。例えば、規制をTier I（目標）、Tier II（機能要件）、Tier III（適合性確認手続）、Tier IV（詳細基準）、Tier V（業界基準）に階層化し[21]、状況変化の影響を受けやす

[21] GBS については、小川剛孝＝戸澤秀（2012）「目標指向型新造船構造基準（GBS）策定とその動向について」、海上技術安全研究所編『海上技術安全研究所報告（12（4））』、255-262頁を参照。なお、村上裕一（2012）「「法規制化」と

いものほど民間に任せていく（**図**）。そうすれば、法令を通じて行政責任が果たされ、規制の大枠へ民主的統制が及ぶようになるのと同時に、技術動向にかなり即応的な規制の策定・実施が可能になる。なお、この枠組みの中でどこまでを政府が受け持ち、どこからを民間に委ねるのかの線引きの方法を一般理論化するのは難しく、状況変化の影響の受けやすさを、分野ごとに検討する必要がある。その際、官民での専門的知見や規制を策定し実施する能力の偏在具合も、考慮することになるのではないか。

確かに、こうした官民共同規制（co-regulation）が採用された原子力分野などでは、官民の馴れ合いによって実効性を欠く規制になっていったとの指摘もなされてきた。また、たとえ共同規制の形を採ったとしても、規制行政機関の関わり方次第で、政府の規制に形式的に従ってさえいれば問題なしという慢心や気の緩みを被規制者で（も）ある民間に生んだ、との指摘もある。こうしたことからは、民間に委ねたならば委ねた分、民間には倫理（モラル）や社会に対する説明責任が問われることになるということを確認することになる[22]。それと同時に、政府にはそうした民間の取り組みを俯瞰し交通整理をするとともに、そこで法令の大目標にそぐわない行為があった場合にはそれを認知し是正する仕組み（「メタ規制」）を整備しておくことが求められる[23]。AGの文脈では、「法規制は、各企業が達成すべきゴールの外延について規定する「ゴールベース」のアプローチとすべき。企業がどのような方法でこれを達成するかについては、各々の自主的な取り組みに委ねる」。「その実践を後押しするために、標準やガイドラインといったソフトローによって、官民共同

---

業界自主規制の遷移」、『計画行政（第35巻・第３号）』、44-51頁では「ノルディック・モデル」として紹介した。

[22] 技術者の対社会責任としての倫理を強調する杉本泰治＝福田隆文＝森山哲＝高城重厚（2024）『第６版 大学講義 技術者の倫理入門』、丸善出版のほか、主として欧州発の概念として、技術の開発・利用・規制の倫理的・法的・社会的側面に注目するELSI（Ethical, Legal and Social Issues）や、科学研究と技術革新は無責任ではないものであるべしとするRRI（Responsible Research and Innovation）を挙げることができる。

[23] 村上・前掲注（12）図書、220、306頁。

でのルール形成を行っていくことが重要」とされている[24]。

官民共同規制に関しては、2023年末に民間の認証活動における不正が告発された[25]。認証基準自体の妥当性はひとまず措くとして、共同規制で民間に委ねる以上、十分起こりえた事件であることを確認した上で、むしろそうした過ち１つひとつをどう正していくかを考える必要があると考えられる。こうした過ちが見つかったからといって、共同規制の効用を否定する方がナンセンスだ。共同規制にも上記の長所があることを踏まえた上で、むしろ留意すべきは、過ちが隠蔽されることなく白日の下にさらされ、それが直ちに正される仕組みやツールが事前に用意されているかということである。民間の対社会責任としての倫理と、過ちを明らかにし直ちに正していく「メタ規制」が、AGの一種としての共同規制にも不可欠となる。

### 4.2. 自治体総合計画の政策評価

#### ① 北海道庁の政策評価制度

自治体の総合計画は、自治体が行う多種多様な政策を全体としてまとめ、中長期的な方向性を示す仕組みとして策定されるものである。戦後から1960年代まではそれを全自治体が持っていたわけではないが、その自治体運営上の重要性が高まる中、1969年の改正地方自治法で基本構想の策定が市区町村に義務付けられた。地方分権の観点から、2011年の改正地方自治法でその義務付けは廃止されたが、その後も自治体は自主的に総合計画を策定し、自治体運営の基本的な仕組みとして定着している[26]。

---

[24] 羽深宏樹（2021）「アジャイル・ガバナンス概説：２つのガバナンス・イノベーション報告書の策定を通じて」、『NBL（1202）』、39-46（44）頁。

[25] 安全基準を満たしているかを審査・確認する政府の役割を、民間の資格保持者が代行しているものである。具体的には、①自動車のエアバッグの試験で、量産品と同じコンピュータが使われていなかった事例、②自動車の側面衝突試験の安全性能が法規に適合していない可能性が判明した事例、及び、③自動車エンジンの出力試験時に、量産用とは異なるソフトを使った装置を用いて測定し、数値のバラつきを抑えて報告した事例、である。

[26] 山崎幹根（2022）「地方自治体による政策・計画・条例（第３章）」、宇野二朗

北海道庁はその総合計画を、「（筆者注：策定から）10年間の道政の基本的な方向を総合的に示すもので、道民（中略）と道がともに考え、ともに行動するための指針となるもの」だとしている[27]。北海道庁の政策評価は、『北海道総合計画』に書かれた「政策」（例：安心して子育てができる社会の形成）の体系をブレークダウンした「施策」（例：子育て支援の充実）と「事務事業」（例：認定こども園整備費用の助成）を対象として行われ、結果を毎年公表している。北海道は、少なくとも評価項目数に関し、日本で最も熱心に政策評価に取り組んでいる自治体である[28]。

その歴史的背景として、1997年から99年にかけて、当時のいわゆる革新系知事の下で実施された「時のアセスメント」が挙げられる。それは、「時の経過によって、施策に対する当初の役割や効果について、改めて点検・評価を加える必要があるものについて、多角的、多面的な視点から検討を行い、時代の変化に対応した道政の実現に資する」ことを目的とした。対象となったのは、①施策が長期間停滞していると認められるもの、②時の経過の中で、施策を取り巻く社会状況や住民要望の変化などにより、施策の価値または効果が低下していると認められるもの、③施策の円滑な推進に課題を抱えており、施策が長期間停滞するおそれがあると認められるものであり、状況変化によって必要性が疑わしくなった公共事業に、これにより待ったが掛かった。そこで評価基準となったのは、①必要性（経済・社会情勢の変化等により必要性や意義が変わっていないか）、②妥当性（計画内容が時代に即しているか）、③優先性（緊

＝長野基＝山崎幹根（編著）『テキストブック 地方自治の論点』、45-63（52-54）頁。

[27] 北海道庁ホームページ（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sks/hokkaido_sogokeikaku.html）。

[28] 北海道庁の調査によると、他都府県で施策と事務事業の両方を評価対象としているのが34回答中13、北海道のように100個以上の施策を評価対象としているのが25回答中10、北海道のように2000個以上の事務事業を評価対象としているのが18回答中２に過ぎず、北海道庁の政策評価が他と比べて量的に充実していることが明らかになった（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/9/8/2/6/1/4/3/_/09_R2-3_kihon_sankou4.pdf）。

急に実施する必要があるか)、④効果（実施の結果が所期の成果を挙げることができるか)、⑤住民意識（施策に対する住民の意識は変化していないか)、⑥代替性（代替方法の可能性はないか）である[29]。

公共事業の現場に強烈なインパクトを与えただけでなく全国の政策評価のあり方にも小さからざる影響を与えた「時のアセスメント」は、こうして政策評価に時間の観点を入れ、状況変化に応じた政策転換を図ろうとした点において、AGとかなり重なる。その精神は、いかなる点において今の政策評価に受け継がれているのだろうか。

### ②　道庁政策評価の実施状況

北海道庁の2022年度政策評価では、特定課題として７つの施策を取り上げた。そのうちの１つで、「人･地域：地域を支える人と基盤を創る」という政策を構成する「連携・協働・交流による未来に向けた地域づくり」という施策の下には、①個性と魅力を活かし様々な連携で進める地域づくり、②国際交流と多文化共生の推進、③北方領土の早期返還と隣接地域の振興、の３事務事業があり、それぞれ次の成果指標を用いて評価が行われた。それは､①について「北海道からの（人口）転出超過数」、②については「外国人居住者数」、③については「北方領土返還要求署名数」である。

なお、筆者の観察では、北海道庁の政策評価はここ数年間で、「担当部局がどれだけ頑張ったか」（アウトプット）から「その取り組みにどれほどの効果があったか」（アウトカム）の評価へとその比重を徐々に移してきている。このこと自体は前向きに受け止められるが､その半面、アウトプットから距離が遠過ぎて因果関係の有無が特定し難いアウトカム指標が、評価に用いられているきらいがある。これは昨今のKPI（重要業績評価指標）ブームも手伝って、北海道のみならずかなり全国的に見られる現象である。

例えば､上記の「転出超過数」の減少や「外国人居住者数」の増加は、確かに道庁の地域づくりの施策や事務事業の効果が表われたものだと考

[29] 北海道庁ホームページ（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sks/toki/tokiindex.html)。

えられなくもない。しかしながら、特にコロナ禍という特殊な状況下にあって、施策や事務事業とそれら数値の変化の因果関係は測り難い（あるともないとも言い難い）。にもかかわらず、2022年度評価では、「転出超過数」が目標値3,000人に対して実績値が3,600人だったこと、「外国人居住者数」が目標値41,000人に対して実績値が36,316人だったこと、「北方領土返還要求署名数」が目標値9,381万人に対して実績値9,278万人だったことなどを受けて、総合判定が「概ね順調」となっている[30]。確かに、施策や事務事業の効果が捉え難い中で、これは苦肉の策をとった政策評価の結果であって、この種の「悩み」は評価界でかなり共有されているようだ。この点、北海道の政策評価では、担当部局から提供される補助指標やその他統計数値の動向も反映することで、直感により近い施策評価の総合判定になるような工夫をしている（これ自体が試行錯誤である）。

容易なことではないかもしれないが、本来は、そうした外部環境の変化を差し引く（もしくは、差し引かないとしてもそこに外部環境の影響がどれほどあったのかを推論する）ことは、必要な作業であるはずだ。このとき、上記のような数値の増減や目標達成の有無によって半ば短絡的に施策や事務事業の善し悪しを評価し、一喜一憂するのではなく、しかるべき指標をあくまで状況をモニタリングするための数値とし、その推移情報を出発点としてその原因を探る。それは施策や事務事業の結果かもしれないしそれ以外の要因によるのかもしれないが、いずれにしてもそこでの因果推論が、施策や事務事業の評価にとって肝になるのではないだろうか[31]。

総合計画は場合によっては10年の長期間に及ぶものであり、そこに書かれたことだけに固執していると、AGの言う柔軟性や応答性を欠くことになる。実際には道庁でも10年の経過を待たずに総合計画の見直し・改定を行っており、現に近々新計画が発表される予定だが、まずは現状において一律に成果指標とされているものを、目標値やKPIと位置付け

---

[30] 北海道庁ホームページ（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/7/3/4/5/8/9/9/_/3-6.pdf）。

[31] 政策評価の政策研究的側面について、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頁を参照。

るのか、モニタリング指標として用いるのか再検討し、また、10年にこだわらずより短い時間幅での推移を捉えるためのものか否かを指標ごとに検討し評価に活用することによって、AGとりわけ「俊敏なガバナンス」に資する政策評価へと近づけることができるのではないか。これも、総合計画の捉え方一つによるところがあると思われる。

### ③　AG に資する政策評価の方法

前掲の『アジャイル・ガバナンスの概要と現状』によると、AGでは、現在のシステムで当初設定したゴールが達成されているかどうかを評価し、不十分であればシステムを改善していく内側のサイクルと、システムの運用開始後、常に外部環境やリスクの変化や規制など社会的制度の変更を分析し、必要に応じてゴールをも見直すという外側のサイクルを回していく必要がある（傍点は筆者による）としている[32]。この主張の肝は、内側・外側の２つのサイクルを、マルチステークホルダーを巻き込んで迅速に回していくことにあると考えられるが、本来的な政策評価との関係では、次の３点を確認しておきたい。

第１に、政策評価では、インプット（例：投入した予算や人員の数量）、アウトプット（例：行った作業や事業の数量）、アウトカム（例：実際に生じた効果）が何かを特定して指標化した上で、それらの間の因果関係を捉えることが求められる。このとき、ミクロの事象を短いタイムスパンで捉えて当初の目標への接近度を評価するのか、マクロの事象を長いタイムスパンで捉えて評価し目標自体の改定やシステムの改善に繋げていくのかは事柄の性質によるとして、重要なのは指標の間の因果関係を検証し、インプットがアウトプットに、さらにアウトカムへと何が効いていて、何が効いていないのかを明らかにすることであるはずだ。第２に、政策評価に当たって、外部環境の影響や変化の取り扱いには注意を要する。例えば、確かに外部環境の影響を峻別しそれを除いて施策や事務事業自体の効果を測定することは難しいが、コロナ禍や長期的な人口減少傾向の中で、上で例示した地域づくりの施策や事務事業と転出超過数の増減とを直接に結びつけることには無理があると言わざるを得な

[32] 経済産業省・前掲注（10）報告書、17-18頁。

**表　アウトプットとアウトカムについて考慮すべき可能性**

| アウトプット | アウトカム | （差し当たりの）判定／考慮すべき可能性 |
|---|---|---|
| （＋） | （＋） | 「順調」／アウトカムは偶然に得られたものかもしれない |
| （＋） | （－） | 「遅れている」／アウトプットの方向性に誤りがあるかもしれない |
| （－） | （＋） | 「順調」／そもそも施策自体が不要なものかもしれない |
| （－） | （－） | 「遅れている」／そもそも施策自体に無理があるのかもしれない |

（出典）筆者作成。
（注）アウトプットとアウトカムに関し、（＋）は良い結果もしくは改善、（－）は悪い結果もしくは悪化を示す。

い。関連して、アウトプットとアウトカムに齟齬がある場合には特に、施策や事務事業そのものの必要性や有効性に立ち戻って、政策評価の判定を下すべきとも考えられる（**表**）。その際、インプットと対比して、無駄が生じていないかどうかについても検証するのが本来の政策評価である。第３に、絶えず動くゴール（目標、到達すべき地点）にどう向き合うか。AGの観点からは、総合計画の大目標は念頭に置きつつ、状況変化に応じてそれを不断に見直すことが求められる。そのためにも、上記のように成果指標を目標値やKPIと単なるモニタリング指標とに分け、前者については達成・不達成を捉えるのに用い、後者については現状と動向の把握に用いる。いずれにしても、このとき短期で捉えるべきエビデンスと長期で捉えるべきエビデンスに分けることが必要だ。これにより、道政の透明性向上と道民へのアカウンタビリティ確保がこれまで以上に期待される。

### 4.3. フランス政府のコロナ危機対応

#### ①　ロックダウンとその解除法

コロナ危機の初期を時系列で振り返るならば、まず2020年１月末に中国・武漢でロックダウンとなり、日本でもダイアモンド・プリンセス号、雪まつり以降、感染が広がってしまった北海道における知事からの公立小中学校休校要請（２月26日）、安倍総理からの全国小中高校への休校要請（同27日）という流れを辿り、当初それほどの危機感がなかったフランスでも３月17日からロックダウンとなった。フランスではそれから約２か月間、所定の書類を持っての生活必需品の買い物と通院以外、外

出ができなくなってしまい、これに違反した場合は１万円を超える罰金を科せられることになった[33]。日本では、感染症の正体がまだよく分からない状況下で、当初、厚生労働大臣が「37度５分以上の発熱が４日以上続かない限りは、帰国者・接触者相談センターに相談することを控えるべき」との目安を示していたのに対して、フランスではメディアで「助けが必要ですか（Besoin d'aide?）」のコマーシャルが繰り返され、ウェブやフリーダイヤルで相談を受け付けていた[34]。実際に電話をしたところで繋がったかどうかは不明だが、日仏の違いを実感したひとコマである。

さて、フランスにおけるロックダウン実施の政令は、保健大臣に権限を与えた公衆衛生法典による。同国では、憲法が危機時に大統領のとれる措置を定めているほか、コンセイユ・デタにおいて、危機時に適切な公共サービスを確保するための行政措置や公の秩序と安全を守るための行政警察権の拡大を直ちに（１週間以内に）定める議会法によってレジティマイズできるとする「緊急事態の法理」がある。コロナの緊急措置に係る法案は３月18日に政府から提出され、上・下院議会の可決とコンセイユ・デタの判決を経て、同24日には「新型コロナウイルス感染症の流行に対処するための緊急の法律第2020-290号」（「緊急事態法」）として施行された[35]。

以後、人口当たりの感染者数と集中治療室の逼迫度を併せて得られる「状況の深刻度」に応じてデパルトマン（県）を色分けした地図を公表し、情報は日々アップデートされていったが、これはロックダウンを解除していく際にも活用された。すなわち、３月中旬に政府が全国一律に実施したロックダウンを、５月初旬には「状況の深刻度」の緩和に応じ

[33] 村上裕一（2021）「北海道自治研究会：フランスの地方自治の体感」、公益社団法人北海道地方自治研究所『北海道自治研究（2021年10月／第633号）』、14-25頁。

[34] 村上裕一（2021）「フランスの地方都市で見たコロナ危機対応」、『第83回 全国都市問題会議：命とくらしを守り育む都市政策～コロナ禍を契機として』、121-125頁。

[35] 三輪和宏（2020）「フランス：新型コロナウイルス感染症の流行に対処する緊急法の制定」、『外国の立法』、6-11頁。

て解除していくことを各デパルトマンに認める枠組みを国は整備した[36]。仮に北海道知事の休校要請から最終的に政府による全国的な緊急事態宣言へと段階的に繋がっていったのが日本の特徴だったとすると、フランスはその真逆で、まず政府が全国一律の（ただし実際には警察官の重点配置などによって地域の状況に応じた運用をする）ロックダウンをし、その解除は「状況の深刻度」の緩和に応じて各デパルトマンに決めさせるやり方だった。地方への分権や自治が尊重されるべきという考え方は日仏でそれほど大きくは違わないと考えられるが、迅速で広域的かつ思い切った対処をしないと有効性を欠くのが感染症危機だとすると、ロックダウンはまず全国一律に実施しその解除を自治体の判断に委ねたフランスのやり方には、AGの観点からも、一定の合理性があったのではないだろうか。

### ②　有事におけるAGと「立法」

コロナ危機対応に当たり、①平時の行政（各省によるルーティーンの中での対応で、法的裏付けがあり）から②有事の行政（内閣による全省庁的な対応で、法的裏付けが不十分）へ、さらに③有事の法（内閣による全省庁的な対応で、法的裏付けがあり）へと移行していったのは日仏でも共通しているが、日本の②有事の行政が約１か月半続いたのに対し、フランスのそれは約１週間だった点が注目される[37]。

日本の場合、①から②への移行が、政府の新型コロナウイルス感染症対策本部が閣議決定により設置された１月30日、もしくは「新型コロナウイルス感染症を感染症法上の指定感染症として定める等の政令」が施行された２月１日であり、②から③への移行が、新型コロナウイルスを対象に含める「新型インフルエンザ特別措置法の一部を改正する法律（令和２年法律第４号）」が施行された３月14日だった。それに対して、フランスの場合、①から②への移行は政令によるロックダウンが始まった３月17日で、②から③への移行はコロナ緊急事態法が制定された３月24

[36] 村上・前掲注（33）記事、22-23頁。

[37] 村上裕一（2023）「有事の行政、有事の法：コロナ禍の「政府内コミュニケーション」の態様」、『法律時報（2023年７月号／第95巻・第８号）』、35-40頁。

日だったと考えられる。

法的裏付けを欠きある意味で不安定な②有事の行政を、フランスが短期間で脱せられたのは、上記の、緊急時にはまず行政措置を執れるが、それは直ちに議会法を定めることを要するという「緊急事態の法理」による。民主的統制を及ぼすという意味も含めて手続に時間が掛かってしまうことがAGの足枷になっているとすると、「緊急事態の法理」は、AGを可能にする方法とも理解しうる。

### ③　有事における AG と「司法」

確かに、日本では②有事の行政の間に、未知の感染症の法的位置付けに関し慎重かつ有意義な議論をしていたと理解しうることも否定できない。また、①から③への移行はあくまで外形的なものであって、それはともかく実質的な危機対応の態様を捉え直すべきなのかもしれない。さらに、たとえ緊急事態下であっても、政府による規制が間髪を入れずに議会でオーソライズされ即実施されるというのには、拙速性や強権性の危うさを感じ取るべきなのかもしれない。とはいえ、危機対応にとって適時性が最重要だとすると、敏捷性をその特長とし（正しいかどうかはともかく）まず置かれた状況に応答することを本旨とするAGの観点からすれば、まず「俊敏なガバナンス」の上で、それによって生じてしまった過ちをどのように把握し訂正していくかの方が、よほど重要になってくるのではないか。行政に適時の大胆なガバナンスを求める中で、その役割を期待したいのは司法に対してである。

フランスでは、ロックダウンにひとまず区切りが付こうという頃、当初のに代わる新たな緊急事態法では「国民の移動を自宅から100キロメートル以内に制限する」と規定していたものの、マクロン大統領が諮問した憲法評議会からの意見表明が、左派議員の指摘を受けて５月11日午後までずれ込んでしまった。元々は３月17日から５月10日まで原則外出禁止で、翌11日からは100キロメートルまで移動可となるはずだったが、同条文の施行が憲法評議会の意見表明で１日遅れたため、国民の自由な往来を規制する法的根拠がない状態になってしまった。政府は一部の規制を政令化してこれに対処したが、国民の移動に関しては為す術もなく、国民に対し移動を我慢するよう訴えるしかなかった。こうして、法の空

白期間（ギャップ）が発生したのである[38]。

この時、憲法評議会は、「政府による隔離や追跡といった規制が長時間に及ぶときは、司法的なプロセスを経るようにすべき」と、人権を保護する重要な意見を表明した。日本の内閣法制局や最高裁判所のような機能を果たす憲法評議会が、本来的な司法の役割を果たしたと見ることができる。このように、憲法評議会が政府の規制に待ったを掛けることによってギャップが発生するということは、日本ではなかなか考えにくいが、その分、立法や行政が緊急事態下で行う、状況即応的だけれども正しいとは限らない措置に対して、司法が独立の立場からその適否を検証していると捉えることができる[39]。

本稿では、第３章までのところで、AGの新規性は俊敏で状況即応的な行政を求める点にあると整理したが、その際に、行政は民主的なものであるべきこと、迅速な判断によって人権侵害や権限踰越があってはならないこと、行政活動としての正しさや適切さをどう担保するのかということなど、短いタイムスパンの中で拾い上げられなかった価値を後でどう拾い上げるのか、という論点を提起した。AGへの注目がコロナ禍をきっかけとしていることから、各国のコロナ危機対応を参照し評価をすることが許されるならば、フランスでは、感染症危機対応において重要になってくるAGとセットで、地方分権や自治を尊重したロックダウン解除法と「緊急事態の法理」による議会民主主義の担保、及び憲法評議会やコンセイユ・デタといった司法による検証と是正が注目される。AGはマルチステークホルダーと共に展開してくことが想定されているが、行政が状況即応的に思い切った判断を下し措置を執れるようにするためにも、そのカウンターバランスとしての立法や司法との関係性の中で、行政の活動もしくはガバナンスを位置付けていく必要がある。

[38] 村上裕一（2023）「フランスの行政の「伝統」と革新」、『季刊 行政管理研究（第182号）』、35-48（40）頁。

[39] 村上・前掲注（33）記事、23頁。

## 5．終わりに：まとめと今後の課題

本稿では、AGへの注目度が高まっている実務的・理論的背景とその新規性について論じてきた。内容をまとめるならば、第１に、AGについては、以前から言われてきた行政官僚制や政策過程本来の問題点が、敏捷性を意味する「アジャイル」の言葉を借りて改めて指摘されている面もあるが、科学技術・イノベーション（政策）の進展や新型コロナウイルスのパンデミックの苦い経験から、新たに捉えられた「俊敏なガバナンス」や柔軟性と応答性といった要素もあるということ。第２に、それを受けた日本の行革方針やAGの理論においては、今の行政官僚制や政策過程の融通の利かない部分、形式的に過ぎる部分、時間が掛かり過ぎる部分を、どのように改善していくかを課題としていること。同時に本稿では、「刻舟求剣」で例示した状況即応性を突き詰めることによって犠牲になりうる価値（例：民主性、公平性、中長期的意味における正当性や妥当性）を、後でどう拾い上げるかを考える必要があるとも論じた。第３に、コンピュータの電磁妨害波規制、自治体総合計画の政策評価、フランス政府のコロナ危機対応を事例として分析した。

そこから導き出した知見としては、第１に、規制が技術革新に後れをとらないようにするためにも、規制の策定と実施における官民共同規制が有効だが､そこでは政府による「メタ規制」の意義も指摘できること、第２に、政策評価には本来的な難しさがあるとはいえ、自治体総合計画上の成果指標を単に達成したか否かで施策や事務事業の善し悪しを判断するのではなく、モニタリング指標化に向いたものについてはそうして政策の大目標やツールの見直しに活用することが有効であり、そうすることによって、ある時点で決めたことを守り抜くことやそれを示したことをもって説明責任を果たしたとすることが実際に行われている現状から、考え方を変えていく必要があること、第３に、ガバナンスの敏捷性や状況即応性を高めることによって犠牲になった価値を拾い上げていくには、置かれた状況に応じて行政が思い切った判断を下し措置を執れるようにするためにも、ロックダウンとその解除法で紹介した運用局面での重み付けや集権的・分権的手法の使い分けのほか、行政のカウンターバランスとしての立法や司法との関係性の中でAGを位置付けていくこ

とが有効であること、である。

本稿ではAGを体系的に描写し分析しきることは叶わなかったが、事例からは、これまであまり言われてこなかったAGの特徴と新規性と課題を捉えることができた。AGは、特にこれまで未経験の事柄、未曾有の事態への対応にその強みを発揮することが見込まれ、現に本稿で事例とした先進技術規制、自治体行政、感染症危機対応との親和性が高かったとも言えるが、それはAGにとって最もチャレンジングな場面でもあるのかもしれない。行政にはその場しのぎ・行き当たりばったり・朝令暮改では困るものもあり、まずはAGに親和性のある場面と必ずしもそうではない場面を峻別すること、その上で、案件の規模に応じたしかるべき速度で（現状より多少スピードアップして）PDCAサイクルを回していくことが求められる。

これを踏まえて今後の検討課題を挙げるならば、第１に、グレーバーの言うように行政に限らず普遍的に存在する官僚制組織の合理性と不合理性の中に[40]、AGの強みをどう取り入れ、どう根付かせていくか、第２に、実際には戦略的なものになる官民関係を、行政だけでなく立法や司法の機関やプロセスを巻き込んでどのように統制・規律し、また全体として適正化していくか、第３に、AGの中で優先されるべき価値を的確に選別し、またそれによって犠牲になる価値をどうカバーし、行政責任のあり方を含め当事者に納得してもらう態勢を作るか、といったところだろうか。今後は他の社会科学や自然科学との学際的な視点を益々入れて、「より良き統治」に資するAGの実態解明と社会実装を追求していきたい。

## 謝　辞

本稿は、2020～24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、研究課題/領域番号：20K01442）の成果の一部をまとめたもので、①2022年10

[40] デヴィッド・グレーバー〔酒井隆史訳〕(2017)『官僚制のユートピア：テクノロジー、構造的愚かさ、リベラリズムの鉄則（*The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*）』、以文社。

月28日午前の、北大札幌キャンパスにおける機能強化事業「新たな学際領域を生み出す異分野融合研究拠点をコアにした若手研究者育成」主催「第８回 北大・部局横断シンポジウム」（実行委員長：村上正晃先生）文理融合セッション、②2023年12月17日午前の、大阪大学吹田キャンパス・コンベンションセンターにおける日本評価学会 第24回全国大会 自由論題３「データとエビデンス」（司会：田辺智子先生）、及び、③2024年２月15日午後の、立命館大学衣笠キャンパス・学而館におけるマルチステークホルダー研究会（司会：山田泰弘先生）での筆者の報告の内容に、加筆・修整を施したものである。本研究にご指導・ご協力くださった柳至先生（立命館大学）をはじめとする関係者各位に、深く御礼申し上げる。