

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

HOW DOES THE REGULATOR CHOOSE ITS ADMINISTRATIVE TOOLS
FOR PUBLIC-PRIVATE COLLABORATION?
A COMPARATIVE CASE STUDY OF REGULATIONS ON ELECTRIC APPLIANCES

村上 裕一¹

¹修士(法学) 東京大学大学院 法学政治学研究科 綜合法政専攻 博士課程,
独立行政法人 日本学術振興会 特別研究員 (E-mail: yuichimurakami@06.alumni.u-tokyo.ac.jp)

規制活動には、官(規制者)民(被規制者)の複雑な役割分担が見られる。本稿ではまず、官民の役割分担の手段・制度を、規制者側の裁量幅という尺度を念頭に置いて整理する。その上で、社会管理のミッションを負った規制機関が、ある官民協働の手段・制度を選択した条件やそこでの考慮事項、及び、当該手段の実効性について、分析する。具体的には、電気用品安全法に基づく規制と、VCCI協会による自主規制を採り上げ、両者の手段・制度における違いが、初期条件の違いのみならず、規制対象の事故・障害等の危険性・規模・頻度、手段選択時における規制対象技術の進展・変化(の見込み)における違い、実効的な規制を行うための資源を民(被規制者)がどれほど有しているかといった点、及び、1980年代以降の規制改革が直截に影響したか否かという観点からも説明され得ることを論じる。その上で、そこから社会技術論に対するインプリケーションを抽出する。

キーワード：官民協働，行政裁量，自己・第三者認証，自主規制，電気用品安全・障害

1. はじめに一現状認識・課題設定・本稿の構成

規制活動を、その基準の設定と実施・運用とに分けた場合、それらを行う「主体」に着目すると、Table 1のように単純化して整理することができる。

Table 1 「官民協働による社会管理」類型

基準設定\基準実施	a. 「官」による	b. 「民」による
A. 「官」による	①政府による規制	②官民協働
B. 「民」による	③官民協働	④自主規制

Table 1の②や③(法令で民間規格を承認し引用する場合¹⁾等)の領域は、現在ますます拡大している。より分析的に見れば、「官」によるものと考えられている規制にさえ「民」の活動が何らかの形で組み込まれており²⁾、現実には、規制の作用や関与主体の性格・属性を捉えること自体も、困難になってきている³⁾⁴⁾。

本稿は、こうした現状認識を端緒として、「官民協働による社会管理⁵⁾」のあり方を、分析の対象とする。ここで「官民協働」とは、「政策の策定と実施における、行政と民間の行政資源(人的・財政的資源、オーソリティ、情報)についての相互依存関係⁶⁾」であり、ここで官民双方は裁量 discretion(活動や利益配分等の自由度)を分け合っている⁶⁾、と捉えることもできる。「社会管理」は、(狭義の)規制よりも広い概念で、給付・規制・調達・誘導といった手段を用いた安全規制等、「社会の一定状態

を維持し、社会をよりよくしていくこと、社会を管理運営していくこと、社会という複雑な構造を持つシステムが適切な状態を保つように、現実とその要素に働きかけて制御を行う活動⁷⁾」である。

本稿で分析・検討するのは、規制行政機関がある官民協働の政策手段を選択する際の条件、そこで考慮された事項、及び、当該手段の実効性である。

本稿は、次のような構成となっている。

1. はじめに一現状認識・課題設定・本稿の構成
2. 事例分析の枠組み・視点
 - 2.1. 「社会管理」研究の視点
 - 2.2. 「官民協働による社会管理」の「手段選択肢」
 - 2.3. 分析対象にする事例について
3. 電気用品安全(PSE)法―「自己責任型」
 - 3.1. 電安法規制の経緯
 - 3.2. 電安法規制の仕組み
4. 一般財団法人VCCI協会―「自主規制型」
 - 4.1. VCCI協会設立に至る経緯
 - 4.2. VCCI規制の仕組み
5. 比較分析
 - 5.1. 手段選択の条件・考慮事項
 - 5.2. 規制機関の裁量と社会管理の実効性
6. おわりに
 - 6.1. まとめと結論
 - 6.2. 社会技術論へのインプリケーション
 - 6.3. 今後の研究課題

2. 事例分析の枠組み・視点

森田(1988)⁸⁾や原田(2007)⁹⁾も指摘する通り、実際の「規制」は、被規制者に対する、行動の自由や権利・利益の制限といった負のインパクトばかりではなく、金銭や情報の提供、「官」によるデモンストレーション等、給付や調達による被規制者へのインセンティブ（あるいは、ディスインセンティブ）付与をも組み込んだ、複雑な行政活動のプロセスである。社会管理は、何らかの手段によって「一定の方向へと私人の行動を誘引する作用⁹⁾」だとも言える⁹⁾。

ところで、高い専門技術性や問題対処の迅速性、先進技術への即応性等が求められる安全規制では特に、たとえ法制度上、「官」による社会管理の大きな枠組みの中にあるものであっても、運用上（あるいは、法制度上も）、規制の対象者とされる個人・団体としての事業者等が規制の基準設定・実施の実質的役割を果たす一方、「官」がそれを監査する、あるいは、事後的に取り締まるような形でしか関与しない場合が見られる。こうした実態からすれば、これまでのように、規制行政を官（規制者）と民（被規制者）という単純な二分法で捉えることは必ずしも妥当ではなく、そこには、「官民協働による社会管理」のシステムが観察されるのである。

2.1. 「社会管理」研究の視点

ウィルソン(1985)¹¹⁾は、規制研究のいくつかの視点を提示し、曰く、規制の選択肢としての組織・手続の構造がいかなるものかを理解し、そのうちなぜある特定のものが選ばれ、それがいかなる点において他の選択肢より効果的だったのか、に関する分析は、その中で看過されがちである。

こうした観点では、いわば「政治」の次元からの分析が多く存在する一方、行政と社会のインターフェイスにおいて、具体的にどのような政策的・制度的手段を採るのか（どのような技術基準を設定し、それをどのような手段で実施・運用していくのか、官民でどのように役割分担をする体制や手続を整えていくのか¹²⁾）、その判断はどのような条件の下で（あるいは、どのような事項が考慮されて）下されるのか¹³⁾、さらには、採用された手段・制度がいかなる強み・弱みを持っていたのかといった分析は、相対的に不足しているように思われる。例えば、政府主導の規制という大枠の中にありながら、何らかの官民協働の手段により民間（被規制者）の資源を利用しながら実施される社会管理活動もある⁵⁾。

こうして、社会管理の制度や方式が、規制対象物そのものの技術的性質もさることながら、むしろ社会的な環

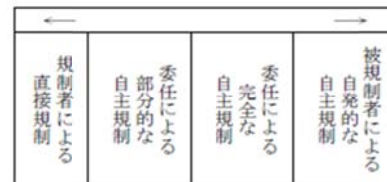
境条件、なかんずく規制者と被規制者の関係性の中で決まっていくといった視点での先行研究として、例えばカーウィン(1990)¹⁴⁾がある。曰く、アメリカ FERC（連邦エネルギー規制委員会）は、1978年から88年にかけて、水力（発電）を推進しようとする議会や、自然環境保護を訴える利益団体等からの圧力という外部環境の中で、水力（発電）の許認可プロセスにかかる調整を申請者と利害関係者にも委ねる等の手法を採るようになった。規制の生産性 productivity と応答性 responsibility とは両立し難いところ、FERC は、自らの裁量の一部を被規制者側に譲り渡すことによって、規制の生産性の犠牲にしてでも規制の応答性を高めようとした。これは、申請の数や利害調整の必要が増し許認可業務負担が重くなる規制行政機関が採った合理的選択であった、とも言えよう。こうした分析は、社会管理の手法選択のあり方が、どれだけの裁量を自ら握るのか（あるいは、他に委ねるのか）という尺度によって整理可能であることも、示唆しているように思われる。この「裁量幅」は、社会管理の運用のみならず、制度の仕組み自体によっても規定される。

2.2. 「官民協働による社会管理」の「手段選択肢」

(1) 官民の裁量幅による整理

「官民協働」を官民で裁量を分け合った状態と捉えるドナヒューほか(2006)⁶⁾の整理に基づき、官民関係の基本単位となる指標を模式的に表すと、Table 2 のようなスペクトラムになる。

Table 2 官民関係のスペクトラム (Rees (1988)¹⁵⁾ p.9 を基に作成)



理論的には、「直接規制」（左）に近ければ近いほど規制者の裁量幅は大きく、Table 1 における「『官』による」に接近し、「自主規制」（右）に近いほど規制者の裁量幅が小さくなって、「『民』による」に接近することになる。実際の「官民協働による社会管理」の構造は、こうした基本単位が組み合わせられた、官民の複雑な役割分担によりできあがっていると言える。

(2) 官民協働の「手段選択肢」

本稿では、以下に述べる「官民協働による社会管理」の具体的な政策的・制度的手段を、「手段選択肢」と呼ぶ。

(1) で論じた、官民での裁量の分配関係は、用いる観点によってさまざまに整理される。そこでここでは、許認可等の規制実施・策定基準・基準認証・対外関係等の観点から、具体的な「手段選択肢」を見てみよう。

⁸⁾ 政（政治家・政党等）・官（官僚・省庁等）・財（業界等）の「鉄のトライアングル」や労働組合・経営者らの「コーポラティズム」等。

a. 許認可等の「手段選択肢」

許認可手続は基本的に私人の申請によって開始するので、それ自体、私人からの「アクション」の存在を前提にしていると言える。それへの応答のあり方としての「手段選択肢」は、Table 3 のように整理される。

Table 3 許認可等の「手段選択肢」
(宇賀(2009)¹⁶⁾ pp.82-100 を参考にして筆者が整理)

手段	法律上の定義	具体例, 特徴等
許可	ある種の国民の活動を一般的に禁止した上で、国民からの申請に基づき審査を行い、一定の要件に合致する場合、禁止を個別具体的に解除。	需給調整条項廃止の場合、行政庁の裁量がほとんどない場合等.
	許可	
	承認	
	免許	需給調整がある場合等.
	登録	
特許認可	国民が一般的には取得し得ない特別の能力または権利を設定する。	
	法律行為の内容を行政庁が個別に審査し、当該行政庁が効力を発生させる意思表示が法律行為の効力を補充して、効力を完成。	行政庁の裁量が、「許可」よりも限定される傾向.
	国民がある行動をとる前または後に、行政機関への届出を義務付ける (=「許可」の緩和)。	
届出		

法律上は同じ「許可」に分類されるものであっても、免許制から許可制への変更は、規制執行における規制者側の裁量幅の縮小、あるいは、審査に当たっての考慮事項の変更等を意味する。また、立法実務においては、登録・確認・認定・認証という用語が、規制者側の裁量を限定する場合に用いられる傾向にある¹⁶⁾。許可制を届出制に変更することは、被規制者(申請者)に課す要件を緩和する(すなわち、規制者側の諾否の自由度を縮小する)ことになる。

b. 規制基準の「手段選択肢」

規制基準(とりわけ、技術基準)の規定の仕方には、Table 4 に掲げる選択肢がある。

Table 4 策定基準の「手段選択肢」—建築規制の場合
(田中(1988)¹⁷⁾ p.38-9 を参考にして筆者が整理)

	内容	目安
仕様規定	法規の目的を達成するための方法を、材料の種類、寸法、形状、建設方法の形で直接記述する。	広 ↑
性能規定	達成すべき目的を正確かつ測定可能な言葉で記述する。これは、物理的に意味のある数値、試験の測定値等で示されることが多い。	「官」 の 裁量 幅
目的規定	達成すべき最終目標を言葉で記述する。「適切な」、「安全な」、「支障の無い」等の表現を伴うことが多い。	↓ 狭

実際に基準策定に携わる主体の属性や法令条文の書き方、引用の仕方等、様々な形態が現実には見られ、安易に一般化して論じることはできないが、規制者が仕様までも規定する「仕様規定」では規制者側の裁量が大きくなり、具体的な実現方法を自ら決められる「目的規定」や「性能規定」では被規制者側の裁量が大きくなる、という可能性はある。この手段選択肢がいかなる考慮に基づいて行われるのかは、論点であり得る^{iii) iv)}。

c. 基準認証の「手段選択肢」

基準認証制度には、Table 5 に掲げる選択肢がある。

Table 5 基準実施等の「手段選択肢」
(宇賀(2009)¹⁶⁾ pp.85-88 を参考にして筆者が整理)

手段 (基準認証主体による分類)		目安
政府 認証 制度	政府	規制行政機関自身 独立行政法人等
	指定機関	公益法人のみ
		公益法人要件を課さない 株式会社等への開放
		第三者認証制度
自己適合宣言(自己認証)制度		狭

検査機関の第三者性をいかに担保するか等^{18) 19)}、要件の課し方によっても裁量幅に差が生じることになる(3.2 (2) を参照)。例えば、2008(平成20)年12月に改正された公益法人制度²⁰⁾において、検査検定事業の公益性は、①不特定多数者の利益増進という目的の明示、②基準の公開、③検定機会の開放、④審査の公正性を確保する仕組み、⑤検定人員等の能力水準の適合性確認、によって審査される。検査機関に公益法人要件を課し、公益法人のみが申請できるようにするか、公益法人要件を課さずに、自らが所管する法令で別の要件を課し審査するかというのは、いずれも「手段選択肢」であると言えよう²¹⁾。そして、それらの内容が実質的に同じ場合には、その他何らかの条件によって「選択肢」が選ばれ得る。

ところで、基準認証の「手段選択肢」の1つである「型式認証(製品やその部品の型式について、評価方法基準に規定される性能を有していることをあらかじめ審査・認定する仕組み)」を採ると、規制者が製品1つひとつをチェックするというはなくなり、個々の性能評価の審査が簡略化されることになる。さらに、基準適合性審査が、製品を対象とするのか、製造事業者(製造プロセス)を対象にするのか、といった「選択肢」もある。

d. 対外関係の「手段選択肢」

諸外国(政府・民間)といかに裁量を分け合うのかについても、Table 6 のような「手段選択肢」が存在する。

Table 6 国家間関係に対する「手段選択肢」
(Sykes(1995)²¹⁾ xxi-xxii を基に、筆者が作成)

国家間関係のスペクトラム	
↑	自律的な国家 (National Autonomy)
	相互承認 (Mutual Recognition)
	調整 (Coordination)
	明示的な調和化 (Explicit Harmonization)
↓	連邦制的な相互統治 (Federalist Mutual Governance)

人と物の往来がボーダーレス化した今、1国が完全なる「自律的な国家」であり続けることは難しくなっているが、そうした中であって、「相互承認」という形でかろうじて国家(規制行政機関)の自律性を保っている例は、数多く見られるⁱⁱⁱ⁾。

2.3. 分析対象にする事例について

(1) 事例選択の作法

こうした観点で研究するためには、「作法」に則って選択した複数の事例を比較分析することが必要かつ有効である。この「作法」は、比較分析によって何を明らかにするかによる²²⁾。本稿の観点で、手段選択を取り巻く環境条件と考慮事項の比較を試みる場合、まず当然、官民両者の活動・役割分担が観察可能であること、そして、規制の間で、それに関与するアクターが甚だしくは異なること、手段選択の時期がかけ離れていないこと等が充足されれば好都合であり、また、それが求められる。

こうした条件に適合的な規制の「ペア」は、2.2で整理した「選択肢」の分類上、似通った、比較するに値しない手段を採っていることが多く、また、官民双方の活動や規制領域間の分業が相互補完的に行われがちであることもあって、研究対象とする事例選択の幅はかなり狭まってしまふ⁴⁾。一方で、本稿のように、手段選択における諸条件や規制機関の思考様式といった要素を抽出するためには、上記の条件を満たしながらも、形式的・実質的に、決定的に異なる官民の役割分担の制度・方式が観察される、複数の規制事例の比較を行うのが有効である。

(2) 本稿で採り上げる事例

本稿では、(1)で述べた点に可能な限り注意しながら、電気用品安全・障害に関する2つの規制、漏電・感電等を防止するための「電気用品安全法」に基づく安全規制と、電磁妨害波による障害を防止するための「一般財団法人VCCI協会」による自主規制を採り上げる。

まず、両者には、民間メーカー等の規制対象者や関係してくるアクター、規制対象技術、及び、前提となる社会的諸条件(市場の性質、産業内の利害状況やその構造、「政治」との交錯状況等)にかなりの共通性がある。すなわち、こうして基盤がある程度共通している分、規制対象技術個別の特性や動向、社会管理手法選択を取り巻く社会的環境条件やその際の考慮事項等について、比較可能性が高まる。また、両者は、1980年代から現在にかけて徐々に現行制度を形成してきたという点においても共通しており、その分、時代的背景との関係でも比較可能性が高まる。

こうして両者は基盤における類似性を持っているが、一方は、政府・第三者認証・自己検査の制度を組み込んだ、「官」の関与が比較的強い規制であり、他方は、少なくとも外観上、「自主規制」を掲げた「民」による規制であって、官民協働の具体的手段において決定的に異なる。しかも、後者はそれ自体、業界を越えた自主規制として稀有な存在であり、採り上げて分析するに値する。こうしたところに着目する行政学や社会技術論の研究は、管見の限り、これまでにあまりない。

3. 電気用品安全(PSE)法—「自己責任型」

3.1. 電安法規制の経緯

(1) 電取法の制定まで²³⁾

1916(大正5)年、通信省電務局電気試験所(現・産総研²⁴⁾)は「電気用品試験規則(通信省令第50号)」を制定し、電気用品の依頼試験に応じる制度が作られた。

1924(大正13)年には、株式会社東京電燈(現・東京電力)、東京市電気局(現・東京都交通局)、株式会社東邦電力等も、電気用品の個別検査や型式承認を始めた(「自発的措置として始めた」と記録されている)。

1935(昭和10)年に通信省は「電気用品取締規則(通信省令第30号)」を制定し、10月から、法規による電気用品の取締が行われることとなった。この規則により、主として一般住宅で用いられる絶縁電線、コード、電線管等の配線材料、配線器具及び家庭用電熱器、小型電動機、小型変圧器等11種類の電気用品について、製造者の免許制・型式承認・番号等の表示義務を定めた。

1961(昭和36)年11月、電気用品取締法(電取法)が制定された。電気用品が飛躍的に普及する中で不良品が横行し、電気用品による感電や火災といった事故は次第に増加したことから、関係法令整備を求める声が高まったためである。同法は、規制を拡大して電気用品196品目を対象とし、①製造事業者の登録、②型式の認可、③販売及び使用の制限、④指定検査機関、等から構成され、電気用品取締の強化を図った²⁵⁾²⁶⁾。

(2) 電取法制定以降の経緯

1968(昭和43)年改正では、電気用品を、構造または使用方法その他の使用状況から見て特に危害を発生する可能性の高い「甲種(政府認可が必要)」と、その他の「乙種(自己確認による)」に分類した。

1983(昭和58)年改正では、GATTスタンダード協定上の要請等を踏まえ、認証手続における内外無差別を法的に確保する必要性から、外国製造者登録の追加等の他、従来の技術基準を1項基準(仕様規定)とし、国際電気標準会議(IEC)規格との整合化を図ったものを新たに2項基準(性能規定)として、制定した。

1985(昭和60)年の、政府・与党対外経済対策推進本部による『市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格』を受け、電取法に関し、①甲種から乙種への移行、②外国検査機関の指定、③IEC規格との技術基準整合化、が決定された。

1995(平成7)年、閣議決定『今後における規制緩和の推進等について』(1994年7月)を受け、甲種を乙種へ大幅に移行し、乙種のマーク表示義務を廃止する政省令改正が行われた。また、同年の製造物責任(PL)法施行を契機とする自己責任原則への移行、安全確保体制の

国際整合化を契機に、政府認証から自己認証を基調とする制度に移行するとともに、第三者機関の活用が求められるようになってきた²³⁾。

Table 7 甲・乙種の対象電気用品の品目数の推移
(経産省ホームページを基に、筆者が作成)

年度	甲種 (政府等承認)	乙種 (事業者確認)	合計 (S37=1)
1961 (昭和36)	196	×	196 (1)
1967 (昭和42)	230	×	230 (1.17)
1968 (昭和43)	324 (79.6%)	83 (20.4%)	407 (2.08)
1978 (昭和53)	425 (85.5%)	72 (14.5%)	497 (2.54)
1986 (昭和61)	354 (71.2%)	143 (28.8%)	497 (2.54)
1987 (昭和62)	282 (56.6%)	216 (43.4%)	498 (2.54)
1995 (平成7)	165 (33.1%)	333 (66.9%)	498 (2.54)

(3) 電安法の成立

製品安全に関する「基準認証制度」については、消費経済審議会等で検討され、1999年、通産省関連で「基準認証制度の整理及び合理化に関する法律」が成立し、その趣旨に沿って改正された電安法が、2001(平成13)年4月から施行となった。

3.2. 電安法規制の仕組み

(1) 電取法からの改正点²³⁾

a. 法律の目的の変更

電気用品の安全性の確保に関する事業者の自主的な活動の促進を、目的に追加した。

b. 適合性検査制度の創設

「甲種」に対する規制は「特定電気用品」(「特定」)に引き継がれ、政府認証を廃止する代わりに、その製造等に当たっては、その安全性について、事業者が自己責任原則の下、民間の検査機関による適合性検査を受けなければならないこととした。

「乙種」の後継としての「特定電気用品以外の電気用品」(「特定以外」)については、その製造等に関わる事業者を届出制とし、基準適合とPSEマーク表示の義務を課した。

c. 認定検査機関等の導入

公益法人以外も適合性検査の検査主体となれる制度を構築した。2002(平成14)年には、閣議決定『公益法人に対する行政の関与のあり方の改革実施計画』に基づき制定された法律(平成15年6月法律第76号)を受け、電安法における適合性検査実施主体関連の改正があり、①認定・承認制度を廃止し登録制とすること、②登録の基準はISO/IECガイド65とすること、となった。

d. 規制的側面の強化

電安法では、危険な電気製品が流通した場合の措置として、その危険や障害が拡大することを防止するため特に必要があると認められるときは、当該電気用品の回収

を図ること等、必要な措置を執るよう命じることができるとする「危険等防止命令」を規定した。また、法令違反に対する制裁措置の抑止効果を高めるため、製品安全に関する諸法律との整合を図りながら、法人重課の導入と罰金額の引き上げを行った。加えて、それまで事業者において自主的に行われてきた検査記録について、この度、作成・保存が義務づけられた。

Table 8 電安法における義務等(経産省ホームページより引用)

項目	「特定」	「特定以外」
事業の届出	・事業の届出事業開始の日から30日以内に届出	
技術基準適合義務	・電気用品の安全性を確保するため、国が定める技術基準に適合させる。 ・技術基準適合に関する検査記録の保存義務はない。	
適合性検査	・登録検査機関の適合性検査を受け、かつ適合性検査証明書の交付を受け、これを保存する。	不要
自主検査	・製造工程において行う検査 ・完成品について行う検査(主として、外觀、絶縁耐力、通電) ・試料について行う検査 ・検査記録を作成し、3年間保存する。	・完成品について行う検査(主として、外觀、絶縁耐力、通電) ・検査記録を作成し、3年間保存する。
表示	・上記義務を果たした場合は、表示(PSEマーク、届出事業者名、適合性検査を受けた登録検査機関名)を付すことができる。 ・表示のないものの販売制限。	・上記義務を果たした場合は、表示(PSEマーク、届出事業者名)を付すことができる。 ・表示のないものの販売制限。

(2) 登録検査機関の要件

経産大臣は、検査機関の登録申請者が「欠格条項」に該当しない限り、次の要件のすべてに適合しているときは、その登録をしなければならない(法第31条、法施行規則第20条)。その基準とは、

- ①国際標準化機構(ISO)及び国際電気標準会議(IEC)が定めた製品の認証を行う機関に関する基準に適合するものであること、
- ②登録申請者が、(…)適合性検査を受けなければならないこととされる特定電気用品を製造(…)する届出事業者(受検事業者)に支配されているものとして次のいずれかに該当するものでないこと。
 - イ) 登録申請者が株式会社である場合にあっては、受検事業者がその親法人であること。
 - ロ) 登録申請者の役員(…)に占める受検事業者の役員又は職員(…)の割合が2分の1を超えていること。
 - ハ) 登録申請者が、受検事業者の役員又は職員であること。

である^{b)}。登録検査機関は、適合性検査の業務に関する規定を定め、適合性検査の業務の開始前に、経産大臣に届け出なければならない(法第35条等)。現在、国内に5、国外に8の登録検査機関がある。

ISO/IECガイド65は、製品認証システムを運営している第三者が有能で信頼できると認められるために遵守すべき、一般要求事項を規定している。つまり、これはあくまで枠組み規格であり、適合性検査機関について実際の評価に用いるのは製品規格(電安法技術基準)である。

^{b)} 実務では②ハ)が重要性を持ち、抵触例も見られる。
^{c)} 適合性検査の実施方法、適合性検査に関する料金の算定方法等。

すなわち、国内技術基準を満たして初めて ISO/IEC ガイド 65 の要件を満たすことになる。したがって、国内規制行政機関の裁量は、その範囲で維持されていると言える。

(3) 製品流通後の措置—立入検査・改善命令等

経産大臣は、法律の施行に必要な限度において、電気用品の製造、販売等を行う者に対し、その業務に関し報告をさせることができる。また、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、電気用品の製造、販売の事業を行う者等の事務所等に立ち入り、電気用品等を検査させ、または関係者に質問させることができる。(1) d で述べた「危険等防止命令」もある。

事業者・登録機関に対する立入検査は、3年に1度の登録更新審査における検査、調書による審査等と併用して行っている(年間130~150件程度、1件当たり3~4人態勢)。通常立入は独立行政法人製品評価技術基盤機構(NITE)にさせることができ(法第46条)、それに本省職員が立ち会うこともある。対象事業者数は6~8万にも上り、情報管理の合理化が求められている。また、経産省製品安全課のTSO(技術支援機関)とも言うべきNITEの専門能力開発、及び、検査の質の向上も、今後の課題と認識されている²³⁾。

(4) 電安法の技術基準の構造と改革²⁷⁾

電安法の対象品目は、政令または省令で、個別電気用品名で指定されており、事故等を踏まえて品目の追加を行う一方、製造実態がない等の理由により品目の指定を解除していく。1項基準については、事故状況等を踏まえて改正をしているが、全品目にわたってアップデートを行うことは現実的に難しく、既存品目の隙間問題も生じやすい。2項基準は、IEC規格に整合したJISまたはJ規格を採用しており^d、現在、対象品目の約72%について、この基準が整備されている。

2009(平成21)年12月に設置された「電気用品の安全に関する技術基準等に係る調査検討会」では、現状における課題を整理し、①リスクに応じた安全規制の具現化、今後の電気用品の指定区分の検討(大括り化、ネガティブ・リスト化)、②今後の技術基準の検討(1項・2項基準の統合化、技術基準の機能性化[仕様基準から性能基準への移行、基準の階層化、JISの活用等])、③電安法に係る諸手続の合理化方策、リスク情報の活用方策、について、今後、検討していくこととなった。

ここでは、「性能規定」へ向かうことの意義(利点)として、①社会への説明性向上、②国際標準との整合、③新技術の開発とコストの縮減、が挙げられている。上記の「ネガティブ・リスト化」により、「仕様規定」を維持することもできなくなる²⁸⁾。

^d IEC規格が改訂されれば、JISやJ規格を改定してアップデートする。

4. 一般財団法人VCCI協会—「自主規制型」

4.1. VCCI協会設立に至る経緯

1925(大正14)年に日本でラジオ放送が始まった頃から、モーター機器が近くにあると雑音が出るという苦情があり、少なくとも1950(昭和25)年以降、研究者やメーカーなどからなる電波技術審議会(第3部会)が研究・策定する基準により、電磁妨害波(EMI)規制が行われてきた。

これについては、日本をはじめ、アメリカやドイツ等でも各国独自に規制が行われており、製品を輸出するメーカーはそれに個別に対応してきたが^{ix)}、1970年代になると、国際貿易の便宜が大きな動機となって、国際無線障害特別委員会(CISPR: Comité International Spécial des Perturbations Radioélectriques)でも本格的な議論が始まり、そこに日本人技術者も参加した^{ix)}。

エレクトロニクス技術の急速な発展や家庭における情報化の進展に伴って、パソコン等の情報処理装置やファックス等の電子事務用機器が普及する中で、デジタル技術を利用するこれらの機器がEMIを発生し、そのレベルによっては、テレビ等の受信機に障害を与えたり、コンピュータ制御の電子機器を誤動作させたりする恐れがさらに高まった。

1977(昭和52)年以降のアメリカFCCに続き、CISPR-B小委員会が1979(昭和54)年以降、作業班を作ってコンピュータに関する規制の検討を行い^{g)}、1985(昭和60)年9月、「情報処理装置及び電子事務用機器等から発生する妨害波の許容値と測定法」の勧告(Publication 22)を発表した。

日本では、1983(昭和58)年に、郵政省電波研究所(現・[独]情報通信研究機構[NICT])に電磁的両立性(EMC)研究を行う「電磁環境研究室」が設けられ、日本がIT機器の妨害波を扱うCISPR-G小委員会の事務局に就くことを画策することもあった。1985(昭和60)年、郵政省電気通信技術審議会がCISPR勧告(Publication 22)を基に、『情報処理装置等から発生する妨害波の許容値及び測定法についての技術規格』をとりまとめた^{f)}。

同年12月2日、同審議会がこの答申をする直前、メーカー等からなる工業会4団体^{g)}が、自主規制で電波妨害の防止に取り組む旨を突如、発表した。

この頃、10kHz以上の妨害波を出すIT機器については、通産省(機械情報産業局電子機器課等)・資源エネルギー庁・郵政省(放送行政局技術課)が、それぞれ独自に規

^e 後に新設されたCISPR-G小委員会が、担当を引き継いだ。

^f なお、アメリカでは、1981(昭和56)年1月1日から、FCCが法規制を実施していた。

^g (社)日本電子工業振興協会(JEIDA、EIAJと合併後はJEITA)、(社)日本事務機械工業会(JBMA、現・JBMA)、(社)日本電子機械工業会(EIAJ)、通信機械工業会(現・CIAJ)。

制することを検討していた。しかし、これらの省庁間での協力は見られず、むしろ、牽制し合う状況だったようである。一方、将来の飛躍的な発展・普及が見込まれるコンピュータについては、CISPRの動向にタイムリーに対応するべく柔軟な自主規制で対応していくべきと、産業界等で特に強く認識されていた。

同年12月19日、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：Voluntary Control Council for Interference by Information Technology Equipment）」を設立した^{29）}。

4.2. VCCI 規制の仕組み

(1) 一般財団法人 VCCI 協会

a. 目的・事業内容

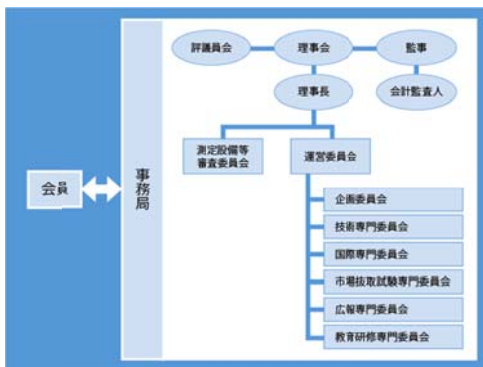
VCCIは、「電子・電気装置から発生する妨害波等がもたらす障害を抑制し、また外部からの電気的な妨害による電子・電気装置の障害を防止するために、関係業界の協力によりそれらの妨害波や障害の抑止について自主的に規制し、電子・電気装置を利用するわが国の消費者の利益を擁護すること」を目的としている（自主規制措置運用規程第1条）。

b. 組織

VCCIは2009年4月に法人化し、その活動を「一般財団法人VCCI協会」へと移行した。参加企業は年々増加し、会員数は1234社にも上る（2010年3月末現在）。VCCIは、Table 9のように、いくつかの専門委員会からなる。

協会としてのアジェンダの設定に重要な役割を果たす運営委員会や、規制の実効性を担保するため、特に中立公正性が求められる測定設備等審査委員会については、組織的に、他の専門委員会から独立した位置づけになっている。

Table 9 一般財団法人VCCI協会の組織図 (VCCI ホームページ [http://www.vcci.jp] から引用)



VCCIを構成する8つの委員会については、委員とその出身企業等が公表されている。個人名を捨象し、それを一覧にしたものが、Table 10である。

Table 10 VCCI 協会各委員会の委員構成 (公開情報 [http://www.vcci.jp/] を基に、筆者が作成)

委員会	委員長	副委員長	委員	オブザーバ	事務局
理事会	●	○	○	○	○
評議員会	●	○	○	○	○
監事	●	○	○	○	○
会計監査人	●	○	○	○	○
測定設備等審査委員会	●	○	○	○	○
運営委員会	●	○	○	○	○
企画委員会	○	○	○	○	○
技術専門委員会	○	○	○	○	○
国際専門委員会	○	○	○	○	○
市場採取試験専門委員会	○	○	○	○	○
広報専門委員会	○	○	○	○	○
教育研修専門委員会	○	○	○	○	○

(凡例) ●: 委員長, ○: 副委員長, ○: 委員, △: オブザーバ, ☆: 事務局

運営委員会で極端に官民や企業間のバランスが崩れないような配置になっていたり、企画と測定設備等審査専門の各委員会で社団・財団法人、大学等の比重が大きかったりするといった人事上の特徴も、指摘することができる。VCCI 会員登録における測定設備審査の正当性確保のため、測定設備等審査委員会にはメーカーの委員がいない。運営の便宜上、メーカーの委員も参加する市場採取試験専門委員会に関しては、委員に守秘義務等を課して、その正当性を担保している。一方、技術専門委員会については、メーカーの比重が大きいように見受けられ、ここから、専門性が民間の方に厚く蓄積していることが推測される。各委員は基本的に所属会社の費用で参加し、専門委員会の各ワーキング・グループでは、VCCIの研究費負担でもって、より合理的な評価方法等に関する共同実験を行い、その結果を学会等で発表することもある。特に応用研究に関する、メーカー間の協力がよく見られる。

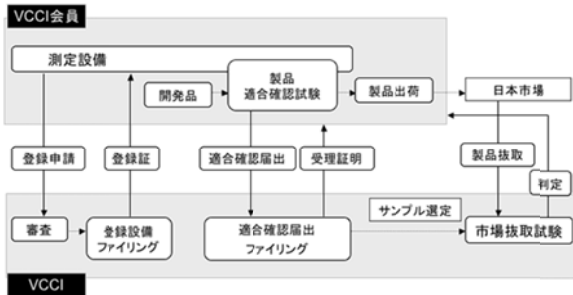
(2) 規制対象

VCCIの自主規制措置は、所定のを除き、日本国内に出荷される情報技術装置（ITE）に対して適用される（運用規程第3条）。ITEは、使用される環境によって、「クラスA（その妨害許容値を満たさず一方、「クラスB」の許容値を満たさないすべての情報技術装置）」と「クラスB（ファクシミリやパソコン・周辺機器等、主に家庭環境で使用されることを意図した装置）」に区分される。

(3) 手続

VCCIにおける規制は、Table 11のような手順を踏む。

Table 11 VCCI 自主規制の流れと内容
(VCCI ホームページ <http://www.vcci.jp> から引用)



a. 事前—入会, 適合確認, 届出, マークの表示

VCCI への入会を希望する企業等は, 入会申込書を提出し, 入会金 (50,000 円) と年会費 (100,000~800,000 円) を支払って, 入会が認められる。

VCCI 会員は, 「伝導ノイズ (妨害波を発生する装置の電源コードを経由して伝わってくるノイズ)」と「放射ノイズ (直接, 空気中を伝わってくるノイズ)」について ITE の適合確認試験を行い, VCCI の定める技術基準に適合していることを確認する。この適合確認試験は, 技術基準第 6 項で認定登録された測定設備を使用して行わなければならない (測定設備等審査委員会が, この審査を行う)。VCCI 技術基準は, CISPR 勧告に基づき, 電気通信技術審議会が定めたものである (同第 6 条)。

なお, VCCI 技術基準は, CISPR 勧告と同じく性能規定である。これは, ある基準を充足するのにさまざまな方法があり得るという, EMI 関連技術の特性を反映したものである。すなわち, 技術の特性上, 仕様規定化することができない。

VCCI 会員は, ITE の適合確認を行った後, 製品の出荷までに, 「適合確認届出書」を VCCI へ提出し, その受理証明を受ける。VCCI 会員が適合確認届出を行った ITE には, ラベルかマークを見やすい場所に表示する。

b. 事後—市場抜取検査制度

すでに市場に流通している VCCI マーク付きの製品が本当に基準をクリアしているかを調べるため, VCCI は抜き打ちの検査を行う。不合格になると, 製造業者に適切な対応を求め, 不合格品の型式・会員名を機関誌『VCCI だより』等で公表する。

市場抜取試験の結果は, Table 12 のようになっている。VCCI は, 販売店等において製品を買い上げる等の方法によって対象機器を抜き取る (付則 3 第 4 条)。VCCI は, 原則, 試験機関での試験に会員の立会いを認めない (必要に応じて会員の協力を依頼することがあるが, 会員は, 試験結果や判定について, 試験機関と協議に類する行為を一切してはならない) (同第 7 条)。試験機関は, 試験結果・市場抜取試験のために提供された資料の内容について, 他に漏らさないよう求められる (同第 8 条)。

VCCI は, 会員が試験結果について疑義を生じ異議を提出した場合は, 必要により試験機関に対し, 説明を求めて会員に伝達する (同第 9 条 3 項)。

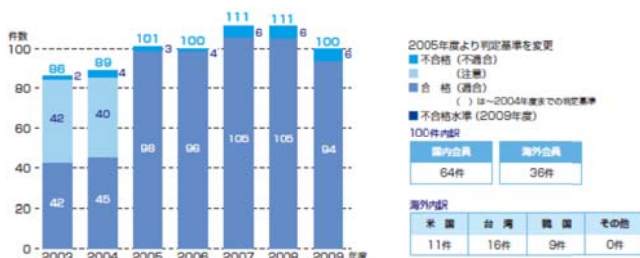
試験結果が不合格水準にあると通知を受けた会員は, 判定結果に不服がある場合, 書面により協会に申し出て, 再試験を依頼することができる。その際, 会員はまず, 不服とする根拠材料 (試験条件の違い, 偶発故障等) を VCCI に提出し, 再試験を依頼することができる。VCCI は, 会員の不服とする根拠資料により, 再試験の可否を決定する (同第 11 条第 2 項)。再試験を要求しない場合, または, 再試験の結果が合格しなかった場合, 会員は原因を調査し, その結果と合わせて, ①統計的評価のための追加試験を協会に要請する, ②自社管理データ等で, 付則に定める方法で適正な水準であることを証明し, 協会に報告する, ③会員自ら不合格と認める, の中から対応方法を選択し, 協会に報告しなければならない (同第 3 項)。不合格の場合, 会員は改善処置を行うとともに, 処置内容と再発防止対策を VCCI へ報告する。

(3) 対外関係

a. 基準設定—国際 CISPR 委員会との関係

技術基準の策定プロセスは基本的に, 国際 CISPR 委員会の技術基準 (勧告) を総務省の情報通信審議会 (国内 CISPR 委員会) での承認を経て VCCI 規格に取り込む, というものである。日本にすでにある規格と整合性のない勧告が出てきた場合には, VCCI 内部 (技術専門委員会等) で議論を行い, 条件付きで VCCI 規格に取り込む。逆に, 技術基準について国内の情報通信機器メーカーから要望・提案がある場合は, 国内業界で取りまとめ, 情報通信審議会 (国内 CISPR 委員会) の合意を得た上で, 国際 CISPR 委員会で表明し, 交渉していくことになる。国内の最終的な意見調整や, 国際委員会への参加に関しては, 総務省が場の設定や委員の人選等, アレンジメントを行う。国際 CISPR 委員会での規格・基準設定は, 各国の電波事情やすでにある仕様・評価方法をかなり反映し, 実質的にそれに拘束される形で議論が行われる。その中で, ある種のいびつさを孕みながら整合化されてきているのが CISPR 規格である, とも言える。

Table 12 市場抜取試験結果の推移
(『2009 年度アニュアル・レポート』から引用)



b. 基準実施—輸出入 ITE の取扱い等³⁰⁾

輸出入 ITE に関して、VCCI は経産省（認証課、情報通信機器課）と連携している。

まず、日米間では、政府間の書簡交換（「日米における EMC 試験所にかかる書簡交換」）により、VCCI も含めた相互承認の枠組み（MRA）が 2007（平成 19）年 2 月に整備された。すなわち、米国は FCC 規則に基づいて、日本で実施された試験の結果を受け入れるのに対して、日本は、政府が取り次ぐことによって、VCCI の定めた規則に基づき米国で実施された試験の結果を VCCI が受け入れる枠組みである。2010 年 3 月現在、日本から米国へは 45、米国から日本へは 65 の認定試験所が、相互に登録されている。

VCCI では、政府を介した、アメリカ FCC との書簡交換 letter exchange により、試験所の認定機関を相互に指定し、それに認定された試験所のデータを交換できる仕組みを整備している²⁹⁾。ここでは、協力の相手がアメリカの独立行政委員会である FCC であり、法令レベルの議論にも及ぶことから、民間の自主規制に過ぎない VCCI にとって、ここへの政府の関与は必須であると認識されている²⁹⁾。

5. 比較分析



3 と 4 で記述してきた 2 つの規制の特徴を、主として「手段選択肢」の観点から比較してみよう（Table 13）。両者は制度上、第三者認証・自己検査と自主規制という異なる「手段選択肢」を採る規制だが、実際の運用においては、複雑な官民の役割分担が観察された。

5.1. 手段選択の条件・考慮事項

電安法の前身は、一部に政府認証も組み込まれた比較的強力な取締規制であり、現行制度の枠組みは、規制改革の潮流の中で、それを段階的に緩和するような形で存在している。一方、VCCI の自主規制は、CISPR 勧告と業界からの要望を受けて、新規に立ち上げられた枠組みである。両事例を比較するに当たっては、こうした前提条件の違いへの注意が必要である。

他方で、規制対象の電子・情報機器の範囲拡大、事故や障害の増加に伴う規制行政の需要の高まり、電子・情報機器流通や技術基準策定・運用の国際化への対応といった要素は、2 つの規制にとって、ある程度、共通の環境条件であると言える。にもかかわらず、Table 13 で整理したように、両規制が異なる「手段選択肢」のセットから成り立っていることに、本稿では注目したい。

Table 13 「手段選択肢」等に関する事例比較

事例	PSE マーク（漏電等）－「自己責任型」 	VCCI マーク（EMI）－「自主規制型」 
規制主体	経産省商務流通グループ製品安全課	一般財団法人 VCCI 協会
規制のサポーター等	独立行政法人製品評価技術基盤機構（NITE）等	総務省総合通信基盤局電波部電波環境課 情報通信審議会情報通信技術分科会 CISPR 委員会等
審査等の態勢	13 登録指定機関（国内 5、国外 8）	44 団体から委員 124 名
規制対象	6～8 万事業者（製造業＋登録機関） 「特定」（115 品目）、「特定以外」（339 品目）	1234 社（2010 年 3 月末）の情報機器等
手続規定	行政手続法、電安法等	VCCI 規程集等
技術基準	電気用品の技術上の技術基準を定める省令 第 1 項：仕様規定、第 2 項：性能規定（国際規格）	CISPR 勧告に基づき 情報通信審議会が定めたもの（性能規定）
適合性審査	「特定」：第三者登録検査機関、 「特定以外」：不要（自己検査のみ）	測定設備登録を受けた会員による自己適合確認試験 その適合性確認を VCCI 協会に届出
事後の手当て	報告徴収、立入検査（1 社当たり、約 3 年に 1 回）、 改善命令、表示禁止、危険等防止命令等	市場抜取検査（1 社当たり、数年に 1 回） 不合格品の型式・会員名の公表
罰則等	法令違反に対する罰金（法人重課） 検査機関については、登録取消	不合格事例の公表
対外関係	輸入業者が経産大臣に届出、適合性検査を受ける 海外に 8 つの登録指定機関 IEC 規格への適合により一部手続省略可	日本政府を介した、VCCI と米 FCC との 書簡交換 letter exchange により 試験機関の相互認定、測定データ交換等
最近の違反者対応例	・立入検査等を行った結果、電安法第 9 条に規定する適合性検査の内容等に法令違反が判明した 1 社について、国内検査機関登録を取り消した（2009 年 12 月）。	・市場抜取検査の結果は、Table 12 を参照。 ・試験で不合格となった製品について、その原因を明らかにし、在庫品を回収、納入品については、自社ウェブサイトに掲載すると同時に、サポート対応時に改善品と交換する等の対策。改善・再発防止策として、適合確認後、量産時に意図しない変更がなされていないかを確認（2007 年）。

(1) 規制対象技術の危険性・障害の軽重等

電安法規制が、感電や漏電等、国民の生命・身体・財産の危険性に直結し得る問題を対象とするのに対し、VCCIのEMI規制は、せいぜい周辺機器の誤作動を引き起こす程度の問題を対象とするに過ぎない。また、規制対象となる事業者の数、及び、事故・障害の発生件数・規模においても大きく異なる。手段選択において、こうした問題の軽重が考慮されていることは言うまでもない。VCCIの規制については、加えて、ある条件下でのEMIが一定水準以下であることしか担保しない「予防措置」に過ぎないので、制裁を不合格事例の公表という穏やかなものとどめるという判断がなされている、とも考えられる。しかし、本稿では、規制対象技術に関するこうした特性のみならず、社会管理の手段選択を規定している社会的諸要因に注目したい。

(2) 規制改革と手段選択との関係

いずれの規制とも、手段選択の時期が1980年代以降の規制改革と重なっている。そこでは、国の関与を必要最小限の範囲・内容としていくべきとの精神が高らかに謳われ、消費者意識の改革を図る等、社会的環境の醸成、自己責任原則への移行、政府認証を基調とする制度から民間の第三者機関による認証を有効に活用するような体制への変革等が、強く求められた。

電安法の自己責任型への移行がこの規制改革の影響を強く受けていることは、明らかである。それに対して、EMI規制については、外観的には民力活用の規制そのものであるにもかかわらず、VCCIの設立経緯を見る限り、その規制改革の潮流と自主規制という手段選択との直接的な関係は薄い。

すなわち、この頃郵政省は、1970年代後半以降の環境変化を受け、それまで郵政事業に傾斜配分してきた人的資源を電気通信事業に配分し、1980年以降、基本的に同省の自律的な判断によって、組織・人事の省内資源を移動・転換しつつあった（いわゆる「85年体制」³¹⁾）。とはいえ電気通信事業も分化しており、郵政省としての関心は、放送局や無線局等の許認可の権限に関する電波監理へと向いていた。それに対して、電磁調理器や電子レンジ等、国民生活に比較的近いところでEMIが問題となる「高周波利用設備」への関心は相対的に低く、資源配分もそれ相応だったものと思われる。

そうした中でVCCIの設立のきっかけは、郵政省と通産省との、コンピュータをめぐる管轄問題であった。郵政省の審議会答申に先立ち、工業会4団体による自主規制という形を採ったことで、コンピュータ等のEMIに関する郵政省の規制権限が実質的に弱められる結果となった。工業会4団体からすれば、CISPR勧告が対象とするコンピュータは当時、技術が急速に発展・変化しつ

つある分野であり、郵政省と通産省とが共に所管し得る法令での規制ではその動向に対応しにくいいため、そこで自主規制という手段が選択されたものと推測される。

現在見られる「官民協働による社会管理」に、その形成過程が必ずしも「官から民へ」のスローガンや規制改革の文脈ではなく、急速な変化・発展と普及が見込まれる規制対象技術（コンピュータ）に対する省庁間の管轄問題、及び、その中で「合理的な」手段選択によって説明されるものがあることが、ここで明らかになった。

(3) 情報の非対称性と「官」による裁量行使

確かに、コンピュータに関しては、それ自体新規性が強く、未成熟で生成半ばという市場の状況により、技術情報において優位に立つ「民」あるいはメーカーの裁量が大きい「手段選択肢」が採用されたという説明が理論的には可能であって、この事例にもかなりあてはまるものと思われる。

しかし、本稿ではむしろ、そうした中で規制行政機関がいかにして自らの裁量を維持しているのか、という点に注目したい。すなわち、VCCIは通産省（現・経産省）と関係の深い業界団体等によって設立・運営され、諸外国との関係においても未だに規制行政機関との連携が必須である。その意味で、「自主規制」という形態を採るEMIに関する規制においてさえ、「官」が裁量を失い「民」に完全に囚われてしまっている³²⁾わけではない。これは、自主規制を「国家によって選択・利用される政策手段」と捉える原田(2007)⁹⁾とも矛盾しない。

(4) 手段選択の考慮要素としての資源状況

(1)で述べたように規制対象技術の危険性・障害の軽重から手段が選択される際にも、社会管理のための資源の状況(量と質)がその前提となっていたと考えられる。

まず、2つの規制はいずれも広範囲に及ぶものであり、それに実効性を持たせるためには、技術基準を機械的に適用する人員も含めて、かなりの人的資源が必要となる。ここで仮に、強化すべき人的態勢の規模がさほど大きくなく、また、その役割が基準の機械的適用に止まらず規制行政機関自体に大きな裁量を残すべき状況ならば、総定員法や予算の制約の中での出向人事の活用等、フレキシブルな対応もあり得よう¹²⁾。しかしそうでなければ、民間の人的資源を活用する方が模索されることになる。

電気用品に関しては、民間事業者の方に政策実施のための資源がかなり蓄積されており、それを活用することが社会管理の上でも合理的であり得る。また、規制行政機関からすれば、「自己責任型」へ移行し、自らはあくまで事後的・監査的にそれへ関与する方がコストを小さく済ませることができる、とも考えられよう。民間の有する資源としては、人的資源や各種情報の他に、例えば、

規制行政機関のものと類似の、登録機関の認定や違反者名の公表等、いわば『民』による行政的手続³⁾を自ら整備・運用するマネジメント能力や、市場をも視野に入れた、業界コミュニティにおける相互監視のメカニズム³³⁾等が挙げられよう。法律の裏付けを欠くという脆弱さは拭えないが、官民を問わず、社会管理に実質的に関与していく上で、その公正性・実効性を担保するため、規制主体にはそうした能力やメカニズムを備えることが社会的にも求められている、と言える。

5.2. 規制機関の裁量と社会管理の実効性

規制行政機関に付属した研究所等が登録機関として検査業務をしている場合がある等、実際のところどれほどの裁量が民間に委譲されたのか、2つの規制において、実際のところ官と民とがどのように裁量を分け合っているかについては、現時点で必ずしも明らかになっていない。

規制行政機関の関与が比較的強い電安法でさえ、いわゆる「PSE問題」で話題に上った規制実態³⁴⁾からすると、かなりの裁量が民間へと移ってしまっている。一方で、法令違反が判明した検査機関の登録を経産省が取り消した最近の事例 (Table 13「最近の違反者対応例」を参照) が示すように、規制の実効性担保のため、事後的な「官」の関与がいまだに重要性を持っている。このように、「官から民へ」の潮流の中にありながら、事業者の義務履行に係る自己責任の明確化や、「官」による監査的な規制の強化等、むしろ規制が実質的に強化された部分もある。換言すれば、社会管理のための規制行政機関の裁量幅が、形を変えて、依然として維持・強化されており、現に一定の実効性を保っている。

VCCIにおいては、規制がVCCI自身の手続によって実施される一方、国際CISPR委員会からの技術基準の取り込みとそこへの提案、諸外国との相互承認等の枠組み整備における政府の関与は必須であり、そうした形で官民の役割分担が見られる。VCCIによる規制の実効性担保の仕掛けとしては、市場抜取検査と不合格製品の型式等の公表があり、昨年度も数少ないながらいくつかの不合格事例があった (Table 12及びTable 13を参照)。不合格が公表されることを大きなダメージだと捉えるVCCI会員は、意外に多い。規制に直接の法的根拠がないVCCIの、経産省と総務省の狭間での不安定性は、その弱みである反面、国際規格の学習・導入や適切な規制を進んで実施していくべきという会員の「気概」や、単に法令の基準をクリアして政府の保証を得ていけば良いのではなくメーカー同士で連帯して政策目的を達成していくべき、という意識にもつながっているように思われる。

³⁾ 運用上、民間規格が電安法技術基準に取って代わっている部分がある。

6. おわりに

6.1. まとめと結論

本稿では、まず、社会管理のための技術基準の設定と実施・運用における官民の役割分担の手段・制度の選択肢を、規制行政機関に残る裁量幅の広狭を念頭に置いて整理した。そして、電安法に基づく規制と、「一般財団法人VCCI協会」による自主規制を採り上げて、それぞれの規制制度とその運用状況を記述するとともに、両者が異なる規制形態・手段・制度を採ることになった条件や、各手段の実効性について、比較・分析をした。

その結果、両者の手段の違いは、電安法が政府による取締規制を起源とする等という前提条件のみならず、規制対象の事故・障害の危険性・規模・頻度、及び、手段選択時における規制対象技術の進展・変化 (の見込み) における違い、実効的な規制のための資源が民 (被規制者) にどれほどあるかといった点に加え、1980年代以降の規制改革の潮流が影響したのかどうか (すなわち、それは電安法の基準認証制度には直截に影響したが、VCCIの設立は、当時、爆発的な普及が見込まれたコンピュータ等をめぐる、通産省と郵政省の管轄問題がその背景にあり、その中で、郵政省による規制権限行使よりも、産業界による自律的な対応に期待していこうとしたことの結果であった)、等によっても説明されることが明らかになった。

6.2. 社会技術論へのインプリケーション

本稿の分析は、電気用品に発生する危険・障害という社会問題を解決し、社会を円滑に運営するための「社会技術」である規制手段の選択の条件、及び、その「社会技術」の実効性についての研究、とも換言できる。

VCCIの自主規制という手段選択は、規制対象である電子・情報技術の特性をも少なからず反映し、ある程度合理的に機能しているのは確かだが、事例研究の結果からすると、場合によっては手段選択にその合理性・実効性以外のさまざまな条件が影響し得ること、社会管理の効率性等と論理必然につながらない形で手段が選ばれる恐れがある (それに対しては、社会管理の実効性担保のため、許認可要件の強化や規制機関による関与等、別ルートでの手当てが必要になり得、現にそれが行われている) と言える。

さらに、本稿で採り上げた事例は、より合理的な役割分担が官民でできる可能性を示している。まず、「自己責任型」へ移行は、制度的にも時期的にも、PL法の制定 (1994年7月) や消費者団体訴訟制度の導入 (2007年6月)、消費者庁の設置 (2009年9月) 等といった消費者政策とセットで併行して起こってきており、政府が一手に保証する従来の規制構造ではなく、電気用品安全・障

害に関する責任を関係主体で分担して負うべきだといった思考が、官民双方でかなり共有され定着しつつあると思われる。こうした中で、民間主体による規制手続の整備・運用の能力は、かなりの正当性と実効性を備えてきている。

こうした中であって、規制行政機関（政府）は、その役割分担や責任の構造変容を下支えする法制度等の社会的インフラの確立や、監査的機能もしくは罰則等、事後的関与の強化による規制の実効性担保、あるいは国際的枠組みへの参画支援等といった方法により、国民の安全・安心というミッションを現に果たそうとしているし、果たすことが求められてもいる。

6.3. 今後の研究課題

(1) 電気用品安全・障害規制の体系

電気用品安全・障害規制の体系は、対象が情報機器・通信機器・無線機器・オーディオ・ヴィジュアル・アプライアンスと広がっており、電安法のような安全規制法や業法、VCCIのような自主規制といったさまざまな法令・規範による「分担管理」となっている。本稿で採り上げたのはその一部に過ぎず、電気用品安全・障害規制における官民の役割分担を体系的に捉えるには、さらなる研究が必要である。

第1に、この規制体系が、本稿で採り上げた事例だけでなく、現在でも携帯電話等の移動通信の普及に直面し変容を迫られているように、先進技術の社会導入・普及と規制・官民関係の構造変容との連関については、この政策領域に特徴的であり、分析する意義が大きい。

第2に、1990年代以降、メーカーによる自己検査・自己適合宣言が多用されている点と、そうしたメーカーが、第三者による検査にも合格したという付加価値を得るため進んで別の認証マークを取得しようとする点が興味深い³⁾。こうして民間事業者の潜在能力が向上し、自己検査等といった手段が規制の大部分を占め、しかもそれがかなりの実効性を持つ今、「ネガティブ・リスト化」等で電気用品安全・障害に関する規制が1つの大きな制度として体系化され、あらゆる電気用品が一律に取り扱われるということがあるとすると、既存の登録検査機関やVCCIのような自主規制機関をその中でどう位置付けていくのが問題になる。たとえ規制体制のごく一部でも、そこでいかなる手段を選択するかが規制全体の構造に変更を迫り得る。

(2) 規制・行政改革等と手段選択の一般的関係

本稿が採り上げたのは一例に過ぎないが、VCCIのように、規制改革の潮流の中にあって、それとは異なる文脈の中で官民協働の手段が用いられている事例が他にもあるとすれば、ここで述べたことをより一般的に、規制

改革等の（「政治」等の）外生的要件と「官民協働」の規制構造・形成過程との関係性として議論を深めていくことができよう。それは、手段選択における「政治」と行政裁量との関係のあり方とも、強い関連性を持つ。

(3) 「官民協働による社会管理」の構造について

a. 行政裁量の統制という視点

「官民協働による社会管理」の手段選択に関する行政の裁量的判断の「適切さ」は、どう担保していくか。

本稿で採り上げた事例では、伝統的なルートで民主的統制を受けない自主規制団体でさえも、それなりに適切な規制実施の体制・手続を整備し、かなりの実効性を持っていた。これは、業界コミュニティの中での、あるいは、企業の社会的責任（CSR）等で語られるような市場を経由した統制メカニズムが、新たな行政統制原理であり得ることを示しているようにも思われる。これも社会管理体制の構成物だと捉えれば、その統制に関しても「協働」が見られることになる。

b. 官民の役割分担の背後にある「倫理」

チェイト(1990)⁴⁾は、航空機の防火設備等の技術基準策定における官民関係の観察を通して、エンジニアと行政官の間にある、規制に関する「哲学 philosophy」の違いを析出し、それをより一般化して、公的セクターと民間セクターの違いを整理した。

官民の適切な役割分担の障害になっている（あるいは、それを促している）官民、規制者・被規制者、立法者・エンジニアの「倫理 ethics³⁴⁾」のあり方（例えば、技術士の倫理規定の意味や拘束力等）や社会問題の捉え方の異同を分析することは、「官民協働による社会管理」の全体的構造を捉える上で必要な作業であると思われる。官民の思考様式をそれぞれの特性と捉え、より良い官民の役割分担の制度へとつなげていくことは、社会管理の制度設計をも視野に入れた行政学や社会技術論の務めである。

参考文献（ウェブの最終アクセスは、いずれも2010年9月15日）

- 1) 城山英明 (2006.3)「民間機関による規格策定と行政による利用—原子力安全分野を中心として」『ジュリスト』1307, pp.76-90.
- 2) Bardach, E., & Kagan, R.A. (2002). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Transaction Pub.
- 3) Truchet, D. (2000). *La Structure du Droit Administratif Peut-elle Demeurer Binaire? Clés pour le Siècle*, pp.443-464.
- 4) Cheit, R.E. (1990). *Setting Safety Standards: Regulation in the Public and Private Sectors*. University of California Press.
- 5) 村上裕一 (2009.10)「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), pp.1266-1330.
- 6) Donahue, J.D., & Zeckhauser, R.J. (2006). Public-Private Collaboration. In Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
 - 7) 森田朗 (2000)『改訂版 現代の行政』放送大学教育振興会.
 - 8) 森田朗 (1988)『許認可行政と官僚制』岩波書店.
 - 9) 原田大樹 (2007)『自主規制の公法学的研究』有斐閣.
 - 10) 北村英隆=村上裕一=加藤浩徳=城山英明 (2008.3)「東京都ロード・プライシング導入に対する物流関係者の問題構造認識に関する分析 (http://shakai-gijutsu.org/vol5/5_40.pdf)」『社会技術研究論文集』5, pp.40-51.
 - 11) Wilson, J.Q. (1985). Neglected Areas of Research on Regulation. *Regulatory Policy and the Social Sciences*.
 - 12) 村上裕一=横山悠里恵=平石章 (2010.3)「先進技術の導入・普及政策における『メタガヴァナー』の役割とその限界—燃料電池自動車 (FCV) の事例を素材として (http://shakai-gijutsu.org/vol7/7_182.pdf)」『社会技術研究論文集』7, pp.182-198.
 - 13) 西尾勝 (1990)「行政裁量」『行政学の基礎概念』東京大学出版会.
 - 14) Kerwin, C.M. (1990). Transforming regulation: a case study of hydropower licensing. *Public Administration Review*, Jan/Feb 1990, No.50, Vol.1, pp.91-100.
 - 15) Rees, J. (1988). *Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety*. University of Pennsylvania Press.
 - 16) 宇賀克也 (2009)『行政法概説Ⅰ—行政法総論〔第3版〕』有斐閣.
 - 17) 田中哮義 (1988.10)「性能規定と仕様規定の得失」『建築雑誌』103(1278), pp.38-39.
 - 18) 城山英明 (2004)「安全確保のための法システム：責任追及と学習、第三者機関の役割、国際的調和化」『思想』.
 - 19) 小野寺眞作=稲垣道夫 (1997)『第三者検査—転換期における我が国の行動指針』産報出版.
 - 20) 宇賀克也 (2010)『行政法概説Ⅲ—行政組織法・公務員法・公物法〔第2版〕』有斐閣.
 - 21) Sykes, A.O. (1995). *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*. Brookings Institution Press.
 - 22) Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press, Chapter 5.
 - 23) 経産省商務情報政策局製品安全課ホームページ (http://www.meti.go.jp/policy/consumer/seian/denan/outline/hou_outline.htm), 及び, ヒアリングによる.
 - 24) (独) 産業技術総合研究所ホームページ (<http://www.aist.go.jp/>).
 - 25) 通商産業省公益事業局編 (1957)『最新電気工作物規程解説』商工出版社.
 - 26) 通商産業省公益事業局編 (1963)『電気用品取締関係法令集』大蔵省印刷局.
 - 27) 経済産業省製品安全課 (2010.5)「電気用品安全法技術基準等体系見直し検討状況について」.
 - 28) 電気用品の安全に関する技術基準等に係る調査検討会 (2010.7)「電気用品安全法技術基準体系等見直し基本計画」.
 - 29) 一般財団法人VCCI協会ホームページ (<http://www.vcci.jp/>), 及び, ヒアリングによる.
 - 30) 総務省電波利用ホームページ (<http://www.tele.soumu.go.jp/index.htm>), 及び, ヒアリングによる.
 - 31) 高橋洋 (2009)『イノベーションと政治学：情報通信革命<日本の遅れ>の政治過程』勁草書房.
 - 32) Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, No.1, pp.3-21.
 - 33) Rees, J. (1994). *Hostages of Each Other: The Transformation of Nuclear Safety since Three Mile Island*. University of Chicago Press.
 - 34) 杉本泰治 (2004.11)「技術者倫理—だれのための、だれの倫理か」『日本接着学会誌』40(11), pp.500-505.

謝辞

本稿の調査・研究にご指導・ご協力くださった、城山英明先生をはじめとする東京大学大学院法学政治学研究科の教職員・メンバーの皆様、貴重な情報をご提供くださった匿名のインタビュー・査読者等、皆様に深く御礼申し上げます。ただし、本稿の記載に関する全責任は、著者が負う。

なお、本研究は、「平成 22 年度 科学研究費補助金(特別研究員奨励費)」の助成を受けたものである。この点についても、関係諸氏に深く御礼申し上げたい。

-
- i) 関係主体各々が考える「適切な状態」を明示し構造化して捉える手法として、例えば「問題構造化手法¹⁰⁾」がある。
 - ii) 行政組織にとっての「内生的条件」と「外生的条件」の境界は、必ずしも明確でない。あるいは、責任追及を回避するためあえて自らの裁量を放棄する、という合理的選択もあり得よう。こうしたいわば「技術と政治の交錯¹³⁾」は、「技術基準」の設定・運用において、より明示的に、興味深く観察できる可能性が高いと考えている。
 - iii) 建築基準の場合、①規制対象の材料や技術の変化・変動・進歩の有無、②現場技術者・製造者の熟練の度合い、③適法性検査を行う行政官の資質(法執行上の便宜)によると言われる。近年、消費者・利用者の建設環境の質の保証に

対する要求が高まったこと、法的要求に矛盾しないとして許容できるものは何かという点についての解釈上の悩みが実務で常に生じていたこと、科学研究の進歩で、性能規定が合理的であることが広く認識されるようになったことは、仕様規定と目的規定の長所を併せ持つ性能規定の発生と進展を促したと考えられている¹⁷⁾。

- iv) 規定の仕方として、ポジティブ・リスト方式かネガティブ・リスト方式かというのも、「手段選択肢」である。労働者派遣法 1999 年改正、食品衛生法 2003 年改正等。
- v) 「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」により届出による法人化が可能になったが、公益法人になるには、一般社団・財団法人が、(各省ではなく)内閣総理大臣(または都道府県知事)から公益認定を受けることが必要である(公益法人認定法第 3 条)。法人の事業が公益目的事業か否かについては、有識者で構成される公益認定等委員会(都道府県の場合は、そこに置かれた合議制の機関)によって判断される。法律では、公益認定の基準(同第 5 条)、及び、欠格事由(同第 6 条)が挙げられている。
- vi) 建築基準法の指定確認検査機関制度では、1998(平成 10)年の制度導入以来、公益法人要件を課しておらず、一般社団・財団法人であればよいとしたり、さらには株式会社等の参入を認めたりもしている²⁰⁾が、最近では、指定確認検査機関の認定に関して、適確な組織的・経理的基礎を有することに加え、支配関係について等、厳しい要件が課され

ている(法第 77 条の 20 等、及び、それに基づく省令・局長通達等)。

- vii) 「相互認証制度」は、主務大臣から認定を受けた適合性評価機関が、国内製造事業者等の申請を受けて、外国法令に定める特定機器について審査し、認証を行う(相手国は、日本から輸出された特定機器について、日本の認定適合性評価機関の認証を当該国の認証機関による認証と同様のものとして受け入れる)ものである。
- viii) なお、自動車については、メーカーの強い要望により、1971(昭和 46)年に CISPR 規格(Publication 12)が日本にも導入された。
- ix) CISPR は、EMI の許容値と測定法を国際的に合意することによって貿易を促進することを目的として 1934 年に設立された会議体で、ITU-R(国際電気通信連合無線通信部門)や ICAO(国際民間航空機関)の要請に応じて特別研究を引き受ける等、他の国際機関とも密接な協力関係にある。元来、IEC とは独立した機関だったが、事務局を IEC が担当するようになり、やがて IEC 内の組織になった。
- x) 例えば、「電気製品認証協議会」による S マークは、電安法(とりわけ、自己確認の「特定以外」の部分)を補完するもので、第三者認証機関が製品試験と工場の品質管理の調査を行い、基準を充足した電気製品に貼付される。ここに新たに、「認証マーク」の(2 次的な)市場が出現する。

HOW DOES THE REGULATOR CHOOSE ITS ADMINISTRATIVE TOOLS FOR PUBLIC-PRIVATE COLLABORATION? A COMPARATIVE CASE STUDY OF REGULATIONS ON ELECTRIC APPLIANCES

Yuichi MURAKAMI¹

¹ MA (Law) The University of Tokyo, Graduate Schools for Law and Politics,
Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science
(E-mail: yuichimurakami@06.alumni.u-tokyo.ac.jp)

Complicated forms of ‘public-private division of labour’ are frequently observed in regulatory activities. In this paper, I first classify the institutional alternatives of public-private work-sharing, according to the amount of discretion that remains with the government. Then, I expand on my research agenda—how the delegated regulator chooses its administrative tools for public-private collaboration, and the performance of such tools—through a comparative case study on [1] the third-party/self-certification system under the Electrical Appliance and Material Safety Law, and [2] self-regulation against electromagnetic interference (EMI) managed by a private council, the Voluntary Control Council for Interference by Information Technology Equipment (VCCI). The results reveal that their differences in administrative tools are also explained by differences in [1] the resources that the industry possesses for effective regulation, such as administrative or punitive powers for *appropriate* implementation, and so, [2] suitable discretionary tools in the government for making the regulation *productive* and *responsive* in the regulatory space (provided by social factors such as market, consumer, and information), and [3] whether the regulatory system directly suffered from political tides of the regulatory reform in the 1980s, in addition to differences in [4] tools reasonable for the nature of the regulated technology, and [5] the respective path-dependent factor. This paper also mentions some implications for sociotechnology research.

Key Words: *safety regulation, public-private collaboration for public management, electric appliance, regulator, self-regulation, administrative procedure and discretion, EMIs*