

社会基盤の政策マネジメントにおける「社会実験」の役割に関する考察*

A Study on Roles of Demonstration Projects with Citizen Participation In Policy Management Process of Social Infrastructure*

塚田幸広**・松田和香***・長澤光太郎****

By Yukihiro TSUKADA**・Waka MATSUDA***・Kotaro NAGASAWA****

1. はじめに

近年、「有料道路料金割引施策」や「スマートIC」等、全国的な社会実験が多く行われ、それぞれ地域住民の参加を得るとともに、地域の実情に応じて手段、方法に工夫が加えられて、まさにPDCAサイクルで当該事業の実施方法が改善されている。

社会実験という仕組みを導入することによって、政策や事業の本格実施前に、改善点の把握、中止箇所の選定、本格的な施策内容の精査を行うことができる。また、社会実験結果により設定された指標をベースにモニタリングを行うことで、中長期計画やプログラムの効果的な評価も可能であり、社会実験が政策の導入、展開のマネジメントにおいて一定の役割を果たしていることが認識される。

しかしながら、これまでのところ、社会実験の仕組みは、既に各地で実践されてきたが、社会基盤マネジメントの体系の中で議論されることは少なかった。

本稿では、社会実験の大規模事例と様々なパフォーマンス計測事例を併せて紹介し、社会実験を「社会基盤のマネジメントサイクル」の中に明確に位置づけていく体系のあり方を検討するとともに、政策マネジメントの中で社会実験が果たす意義について考察を加えたものである。

*キーワード：社会実験、政策マネジメント、ソーシャルキャピタル

**正員、国土交通省道路局

(東京都千代田区霞ヶ関2丁目1番3号、
TEL03-5253-8482、FAX03-5253-1617)

***正員、博士(社会学)、国土交通省四国地方整備局
香川河川国道事務所

(香川県高松市高松町2422-1、
TEL087-841-9125、FAX087-841-8263)

****正員、博士(工)、三菱総合研究所

(東京都千代田区大手町2丁目3番地6号、
TEL03-3277-0703、FAX03-3277-3460)

2. 政策マネジメントにおける社会実験の意義

(1) ニューパブリックマネジメントの概要

社会基盤の政策マネジメントに関する既存の議論¹⁾²⁾では、基本的な考え方の多くを「ニューパブリックマネジメント(NPM)」に依拠している。NPMとは、1970年代以降の英国、オーストラリア、ニュージーランド、その他OECD諸国で行われた行政改革の傾向を包括的に表す用語であり、Hood³⁾が用いたのが最初と言われる。

NPMに関しては既に多数の論及があるため詳細を記述することは避けるが、政策の立案と遂行において成果志向・顧客志向・市場機能の活用・分権化等を重視し、具体的活動においては組織単位でミッションを明確化すること(逆に言えばミッション単位で組織を構成すること)、「Plan Do Check Action」のサイクルを活動の基本とすること、このため政策の成果(業績と呼ぶことも多い)すなわちアウトプットあるいはアウトカムの定義と測定が重要となること、等が要点である。

従来との違いを例示すれば、「ある政策にどれだけの予算を投入したか」というインプットの視点ではなく、「その政策によって何を達成したのか」という成果志向への価値規範の転換などがNPMの特長として強調される。ただし行政組織は通常固定的であること、業績測定に多くの技術的課題があることなどから、現在のところ、我が国の公的機関では十分に普及しているとは言い難い。

(2) 「社会実験」の特質

社会実験とは、「新たな施策の展開や円滑な事業執行のため、社会的に大きな影響を与える可能性がある施策の導入に先立ち、市民等の参加のもと、場所や期間を限定して施策を試行・評価するもので、地域が抱える課題の解決に向け、関係者や地域住民が施策を導入するかどうかの判断を行うことができる」とされる⁴⁾。社会実験は、平成9年6月の道路審議会答申で提案された政策であり、平成11年度からは国土交通省道路局が、社会実験を実施する地域・団体を公募する制度を導入したこともあ

り、全国で多数の実例が蓄積されてきた。

既存の研究成果¹¹⁾から明らかなように、社会実験にはTDMのように他地域への展開を明示的に想定せず、対象地域の実情に合わせて固有の施策を模索するものと、有料道路の料金施策やスマートICのように全国的な適用を念頭に置きつつモデルケース的にいくつかの地域で実施するものと、大きく二つに分類ができる。

いずれにせよ社会実験の結果は、適用してみた施策の有効性や課題を明確にするものである。同一の施策を導入しようとする他地域に対しても、実施後にどのようなことが起きるかについて、有益な情報を与えることができる。加えて、社会実験という政策の最も画期的な点は、実験の結果によっては施策を中止する、という選択肢が明示的に存在することであろう。

このように施策の中止が選択肢にあるため、社会実験の適用領域には自ずと限界もあり、国土交通省道路局の公募案件も一方通行化やパークアンドライドのような施設整備を伴わないソフト施策が多数を占めている。

(3) NPMの枠組みにおける社会実験の位置づけ

a) 複数のマネジメントサイクル

社会実験は、政策の成果を向上させる目的で、PDCAのプロセスを念頭に置いて設計された制度であり、その意図において政策マネジメントの考え方と共通点がある。

では、政策マネジメントのベースにあるNPMの枠組みの中で、社会実験はどのように整理し得るであろうか。

山本⁵⁾によれば、原型のNPMはTQCの思想を取り入れており、計画目標の達成のためにアウトプット評価を通じて実施過程を修正することに重点を置いている。いわばシングル・ループの学習である。マネジメントサイクルは短期であり、多くは単年度で、次年度の計画・予算に結果を反映させることが目的となる。そのループの上位には中長期のマネジメントサイクルがあり、そこではアウトカムをもたらす因果関係の特定化及び政策の枠組みの見直しが目的となる。この整理に基づけば、社会実験は、単年度のPDCAループの外側に存在する数ヵ年単位の大きなPDCAループの中で、計画立案(P)過程に含まれる構成要素として位置づけられよう。

一方で社会基盤に関する中長期のマネジメントは図-1に示すとおりサイクルの形態ではなく、およそ10年単位で再検討される「国土のあり方」の実現に向けたベクトルの姿で表すことができる。その中に行政マネジメントすなわち年度単位のオペレーショナルなサイクルが含まれる。社会実験は、図-2に示すとおり、その行政マネジメントサイクルの中で、目標設定(P)のフェーズに「社会実験サイクル」として社会実験そのもののPDCAサイクルを含める形で整理しうる。

これらの整理は、外見は異なっているが共通点もある。それは、これまでNPMをベースに「政策マネジメントサイクル」として論じられてきた対象が、所与の施策を遂行し目標を達成するためのオペレーションのマネジメントであったのに対して、施策そのものを設定し磨いていくマネジメントサイクルがあり、社会実験はその中で位置づけられる、という考え方である。

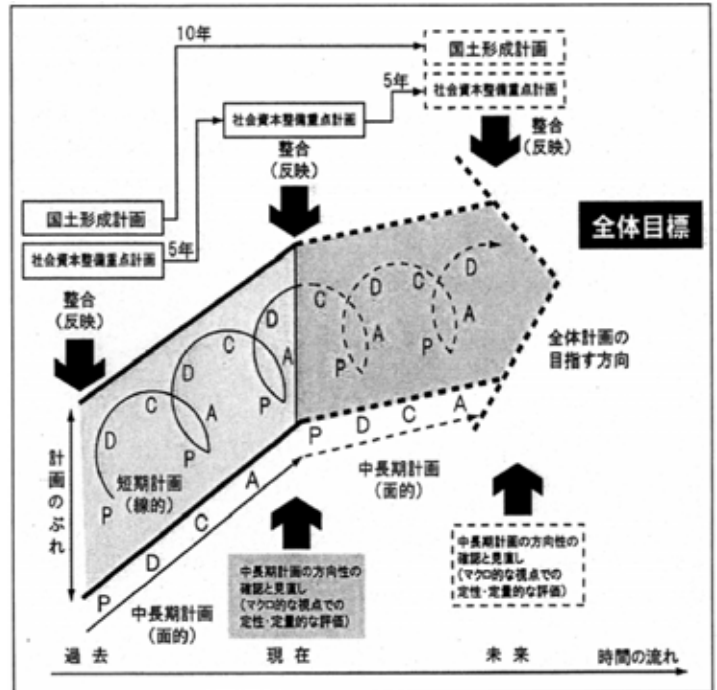


図-1 社会基盤の中長期マネジメント

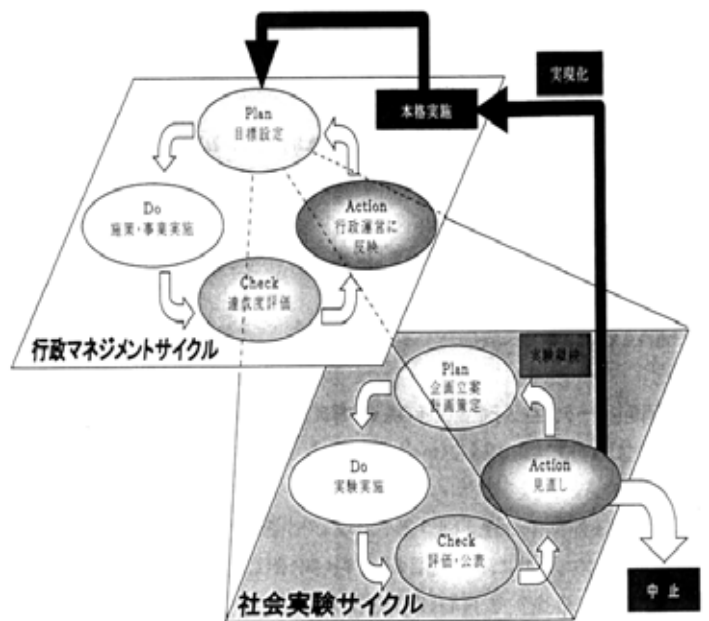


図-2 政策マネジメントと社会実験のサイクル

b) 「協働」の実現

社会実験においては、関係主体の幅広い参画が奨励される。国土交通省道路局¹⁾では社会実験の進め方として、実施計画策定段階で「計画の立案者だけでなく、利

用者や地域住民、公的機関などの関係組織を含めた実験実施体制（協議会など）を組織」すべきことを記している。また実験の実施段階においても「道路管理者や地域住民など関係者が協働して実験を実施し、進捗を管理する」べきこと、さらに「実験の実施中でも、参加者から寄せられた意見などをもとに実験内容を柔軟に見直し」すべきことが記されている。

この「利用者や地域住民を含む多くの関係者との協働」が社会実験の大きな特徴だが、これは政策マネジメントの上で、どのような意味を持つのであろうか。

まず、社会実験は施策の現実への適合性を計測する目的で実施されることから、多くの関係者の関与と、彼らからの評価を得ることは、施策内容に必要な修正を加える上で重要である。また実験の結果、施策の現実適合性が低い、あるいは効果が期待できないため展開を中止する選択肢があることは先述のとおりであり、ここでも多様な関係者の積極的参加と評価が必須である。ただ評価を得るためだけに参加者が求められているならば、それは単にモニタリングであり「協働」とは言えない。

社会実験という政策が生み出された背景を考える必要がある。藤井⁶⁾はTDMを例として、ある種の政策が導入されることに対して総論賛成・各論反対という状況が現出することを社会的ジレンマと呼んでいる。そして社会的ジレンマを解消する条件として「手続き的公正」が重要であり、施策の「修正可能性」はその手続き的公正を担保する要素のひとつなのだという。つまり、失敗することがあり得るという前提を認めて、「実験」を行うことが、政策の実施主体に対する他者からの信頼を獲得する鍵であるとの主張である。

社会実験が行政と地域社会との相互信頼を向上させる働きがある、と考えられるならば、それを敷衍してソーシャルキャピタルの醸成あるいは回復に資するイベントとして社会実験を捉えることも可能になる。社会実験の参加者が、協働を通じて、相互理解を深める可能性は十分に考えられるのである。再び山本³⁾によれば、本質的には行政のアウトプットを管理するに留まるNPMの限界を乗り越えるためには「ステークホルダー・モデル」とも呼ぶ関係者参加型のモデルが求められ、その実現の鍵は「社会的共通資本（ソーシャルキャピタル）」の醸成如何にある。

c) 「社会実験」評価のあり方

前項の議論から、社会実験を評価（PDCA/DC）するに当たっては、そこで試行された施策がどのような効果を生じたか、効果発現の条件は何か、という観点に加えて、どのような協働が行われたか、それによって事業主体と関係者との相互理解がどの程度深まったか、すなわちソーシャルキャピタル醸成の効果も重要なポイントとして捉えるべきと考えられる。

以下では、近年の社会実験に関する研究事例を対象に、上記の観点もまじえて考察を加える。

(4) 社会実験に関する研究事例の分析

a) 施策効果の評価に関する研究

社会実験の主たる目的が、施策の現実適合性を測ることにあることから、社会実験における操作変数と効果発現の関係について分析した研究事例は少なくない。以下では高速道路を対象とした「有料道路料金割引施策」や「スマートIC」の事例について整理する。

松田・塚田⁹⁾は、大都市近郊の交通対策や環境対策を目的として、平成15年度に行われた有料道路料金割引の社会実験22件について、その効果を分析している。対象案件は、いずれも高速道路の料金を割引して一般道からの交通の転換を生じさせ、もって通勤交通等による渋滞の解消や、通過交通のもたらす環境影響の削減を図ろうとするものである。大都市近郊よりも地方都市での渋滞緩和効果が大きく出る傾向が見られたこと、地方都市ではとりわけ通勤混雑対策として朝夕に絞った実験の効率性が高いことなどが報告されている。

さらに松田・塚田⁹⁾は地方都市近郊に焦点を絞り、平成16年度に行われた高速道路の料金施策に関する社会実験41件の結果を横断的に分析している。得られた知見は多岐にわたるが、たとえば実効的な割引率が5割前後の水準にあり、それ以上の割引率を適用しても一般道からの転換はそれほど増加しないこと、効果的な割引時間帯が朝夕ピークではなく夜間であること、割引区間の延長によって料金弾性値が下がる傾向があるため割引区間は効果の期待できる区間に限ったほうが効率的であること、通過交通の多い地域ではICへのアクセス性が、通勤・業務交通野多い地域では吸引力のある都市の存在が料金弾性値に大きな影響を持つこと、等の分析が目目される。

濱谷・塚田・酒井¹⁰⁾は、平成16年10月の東名高速・上郷SAを皮切りとして全国35箇所で開催された「スマートIC」社会実験を対象に、利用実態を整理し、利用台数に影響を及ぼす要因を分析している。まずスマートICの利用について、これまで高速道路を利用していなかった交通が新たに高速道路を利用する「誘発利用」と、従来も高速道路を利用していた交通が利用するICを変更する「転換利用」の二種に区分し、前者はICペアの一方が60km以内に地方中心都市が存在するケースが多く、後者は都市近隣のスマートICで多いことを明らかにしている。

以上のような現地における計測や研究結果の蓄積により、有料道路の料金施策に関しては通勤割引や深夜割引等が道路4公団の民営化に伴って本格化する一方、スマートICに関しても社会実験を進めてきた箇所に関して平成18年10月から順次本格運用を開始している。本年4

月時点で31箇所のスマートICで本格運用している。今後は、多様で弾力的な料金割引、スマートIC設置等の施策の効果が発現しやすい条件等を明確にし、さらに充実・拡大、見直ししていく予定である。

b) 関係主体間の協働に関する研究

社会実験の「協働」の側面に関わる研究事例も、いくつか現れてきている。

藤井⁶⁾は先述のとおり人々からの信頼を獲得することが現代の土木事業における合意形成で最も重要なポイントとの観点から、社会実験における「修正可能性」の意義を強調する。その上で、平成11年3月に実施された浜松市のトランジットモール社会実験が諸般の事情で必ずしも成功とはいえない結果になったこと、それを踏まえて交通問題を考える複数回のオープンサロンが開催され、その第一回で浜松市が社会実験の失敗を認め、かつ謝罪の意を表明したことを積極的に評価している。

松田・塚田⁷⁾は社会実験に関して住民に対してその存在を知らせ、また施策に対する理解を深める上で広報活動の重要性に着目し、平成15年度に実施された高速道路の料金施策に関する社会実験22件を対象に分析を行った結果、各種メディアを効果的に活用することで地方都市ではおよそ2週間から1ヶ月間の広報活動で周知度を9割近くまで引き上げることが可能であるとしている。

川本・伊豆原¹¹⁾は社会実験に参加した行政と市民団体等の意識を分析した興味深い研究である。彼らは社会実験を実施した自治体の関係部署と、市民団体等とにアンケート調査を行い、社会実験の具備すべき要件とその重要度に対する評価を比較している。その結果、両者がともに高い重要性を認めるのは「目的意識の明確化と分かりやすい実験目的の設定」等であった。さらにDEMATEL法を用いてこの「目的意識」に最も大きな影響を与える要因を分析したところ、市民団体等では「強いリーダーシップを持った人物の存在」、自治体では「実情に見合った的確な実験内容の設定」という要因が見出された。

本田・北村¹²⁾は兵庫県を対象に、TDMの社会実験が実現しない要因を分析し、行政間・行政内の調整に多大の労力が必要であること、住民への適切な情報公開を行わなければならないことなどを挙げている。

上記の各研究は、それぞれ独自の切り口をもって「協働」の問題にアプローチしている。「協働」の分析は始まったばかりであり、今後の深化が期待される。

3. おわりに

本稿では、これまでNPMをベースとして議論してきた「行政マネジメント」の考え方におけるPDCAサイクルは本来、行政のアウトプットを管理する考え方であり、試行錯誤的な施策形成プロセスである「社会実験」は、その

サイクルの中で計画(P)を確定していく部分として位置づけられると整理した。また、全国的に展開される大規模な施策において、社会実験段階で定量的効果や住民の意識等の事前把握・修正を加えることにより、本格展開することの意義と重要性を強調した。

さらに、今日の社会基盤をめぐる課題の解決には事業主体と地域社会との相互理解の増進、信頼の深化が必須であることから、社会実験の「協働」の側面に着目し、ソーシャルキャピタル醸成の機能をさらに積極的に評価すべきと提案した。

今後は、上記の複合的な効果を念頭に置いた社会実験の理論モデルを設定し、その現実への適用について事例研究を蓄積することで、社会実験そのものの高質化、位置づけの明確化(制度化等)を図ることが課題と考える。

参考文献

- 1) 土木学会 土木計画学研究小委員会 社会基盤の政策マネジメント研究小委員会：「プログレスレポート2005～政策マネジメント研究の始動」,2006年3月
- 2) 三菱総合研究所：「政策のアカウントビリティ向上方策に関する調査業務報告書」,2006年3月
- 3) Hood, C.: A Public Management for All Seasons?, Public Administration, 69(Spring), 1991
- 4) 国土交通省道路局地方道・環境課監修,(財)国土技術研究センター編：社会実験事例集 道路政策の新しい進め方,大成出版社,2003.
- 5) 山本清：自治体経営と政策評価, 公人の友社,2000.
- 6) 藤井聡：社会実験と合意形成・社会的ジレンマにおける手続き的公正と信頼, 土木計画学研究・講演集, No.25, pp.225-228, 2002.
- 7) 松田和香・塚田幸広：有料道路の料金施策に関する社会実験における効果的な広報のあり方に関する研究, 土木計画学研究講演集(CD-ROM), Vol.31, 2004.
- 8) 松田和香・塚田幸広：有料道路の料金に係る地方からの提案型社会実験の効果に関する分析, 土木計画学研究論文集, Vol.22, No.4, pp.783-788, 2005.
- 9) 松田和香・塚田幸広：地方都市近郊における実効的な有料道路の料金施策のあり方に関する一考察, 土木計画学研究講演集(CD-ROM), Vol.32, 2005.
- 10) 濱谷健太・塚田幸広・酒井秀和：スマートIC社会実験の利用実態とその要因に関する分析, 土木計画学研究講演集(CD-ROM), Vol.34, 2006.
- 11) 川本義海・伊豆原浩二：市民と行政の協働による交通社会実験の実施体系に関する研究, 土木計画学研究・論文集, Vol.10, No.3, pp.489-494, 2002.
- 12) 本田豊・北村隆一：行政の実務的立場からみた交通社会実験の現状と課題, 土木計画学研究講演集(CD-ROM), Vol.27, 2003.