

PRI Review

創刊号

2001 年春季
国土交通省
国土交通政策研究所

表紙



目次

国土交通政策研究所設立及び機関誌 PRI Review の発刊にあたって	1
研究報告等	4
1. 政策研究と政策形成についての一考察	4
2. ニュージーランドにおける政策評価システムの概要	11
3. 「法と経済学」による不法行為法の経済分析	20
4. 英国地方開発公社の概要について	29
5. フランス設備・運輸省における政策評価の概要	38
客員研究官寄稿論文(概要) ネットワークに対する費用便益分析 理論的基礎	40
研究所の活動から	43

国土交通政策研究所の設立及び 機関誌PRI Reviewの発刊にあたって

平素から国土交通行政に係る調査研究につきまして、深いご理解とご支援を賜り厚く御礼申し上げます。

さて、本年1月6日より省庁再編により、国土交通省がスタートしましたが、これに伴い、旧建設省建設政策研究センター及び旧運輸省運輸研修所が母体となって、国土交通省の所掌事務にかかる政策に関する基礎的な調査及び研究を行う機関として国土交通政策研究所が発足いたしました。

そこで、新組織発足にともない、当研究所の機関誌としてPRI Reviewを四半期に一度を目途に発行し、国土交通行政に資する調査研究の実施、有用な情報提供を行いたいと考えております。

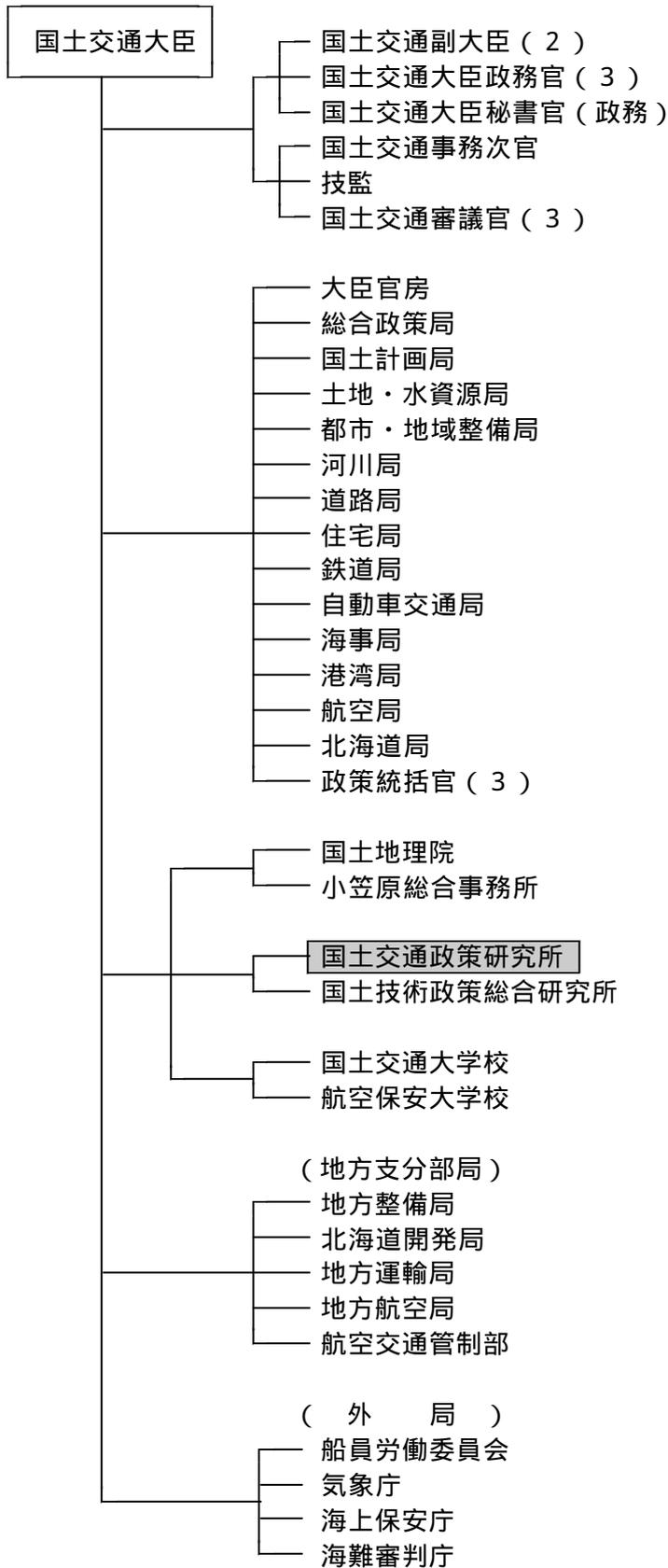
今後とも、国土交通政策研究所では、国土交通行政の的確な推進に資するため、中長期的観点に立ち、広範な視野から、基礎的な調査研究を行ってまいりますので、ご支援とご協力を賜りますようお願い申し上げます。

平成13年3月

国土交通省 国土交通政策研究所

所長 田村 雄一郎

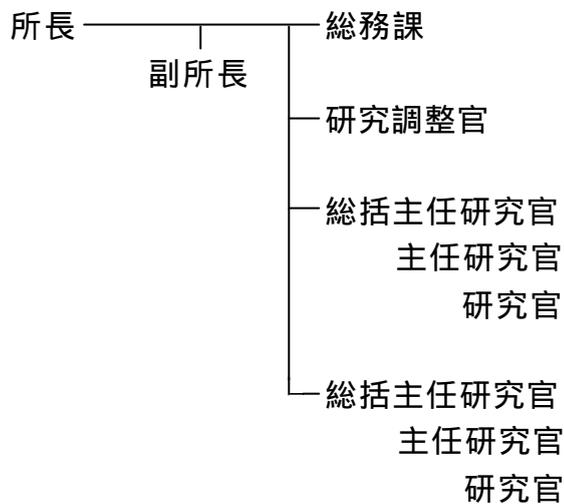
国土交通省の組織



国土交通政策研究所の概要

1. 組織の概要

- ・国土交通省の発足とともに、国土交通省の所掌事務に係る政策に関する基礎的な調査及び研究を行う機関として、国土交通政策研究所が発足された。
- ・母体は、旧建設省建設大学校建設政策研究センター及び旧運輸省運輸研修所。
- ・組織の体制



2. 調査研究のテーマ等

- ・国土交通行政の的確な推進に資するため、中長期的観点に立ち、広範な視野からの基礎的な調査研究、データベースの構築等に取り組む。

(12年度)

- ・国土交通政策における政策評価に関する研究
- ・地域施策における公共投資のあり方に関する研究
- ・住宅・社会資本整備の福祉効果に関する研究
- ・社会資本整備におけるリスクに関する研究
- ・公物の設置・管理に係る倍賞責任のあり方に関する研究
- ・国民等との対話を促進する行政機能・手法のあり方に関する研究
- ・IT革命等の社会経済情勢の変化が交通・物流に与える影響に関する研究
- ・交通・物流市場における各種政策効果の計量的分析に関する研究

研究報告等

1.政策研究と政策形成についての一考察

総括主任研究官 山口 勝弘

概要

近年、行政改革の一環として、行政が国民生活や経済活動に対して従来より間接的な形で関わる「環境整備型」行政、国民に対してさまざまな情報を開示する開かれた行政、及び「顧客」としての国民に対して行政サービスを提供するという視点に立った行政に転換する取組みが進められている。それに伴い、政策効果についても厳しい評価の目が注がれるようになった。また、政策の企画立案機能の強化が求められるようになり、民間企業の経営管理手法の導入に関心が高まっている。

このような中で、行政機関自身による政策研究に求められるものは、まず、将来を適切に予測し、より政策効果の高い政策立案や不断の検証を通じた政策形成が推進されるように支援を行うことであろう。このような観点からのものとしては「展望（Anticipation）」「評価（Appraisal）」「手法（Approach）」の3つの分野において具体的な研究テーマを抽出して調査研究を行うことが重要である。次に、行政機関の政策立案機能を組織的に高めるため、知識創造の「場」としてのナレッジ・マネジメント・システムの有効活用や講演会、研究会等に積極的に取り組む必要がある。そして、以上のような視点に立ち、現在、国土交通政策研究所において開催している、幹線交通体系に関わる各種政策を総合的に分析する「政策効果の分析システムに関する研究会」について紹介し、これらを通じて、政策研究と政策形成のあり方について考察する。

はじめに

本年1月6日に中央省庁等改革の一環として、国土交通省が発足し、国土交通省の所掌事務に係る政策に関する基礎的な調査及び研究を行う機関として、国土交通政策研究所が設立された。本稿では、行政機関による政策研究の意義や機能について概観を行うとともに、現在、国土交通政策研究所において、交通の分野で進めている研究プロジェクトを紹介し、政策研究と政策形成のあり方について考察する。

1.政策研究の意義と機能

(1) 行政の役割と政策研究

政策研究の意義と機能を考えるためには、まず、行政の役割を整理することから始める必要がある。

今般の行政改革の起点となった行政改革会議最終報告は、改革の目的を「より自由かつ公正な社会の形成を目指して『この国のかたち』の再構築を図る」とし、個人の自立性を機軸とする経済社会への転換を図ることを唱っており、行政は、国民生活や経済活動に対して従来より間接的な形で関与することを求めている。

そのような「環境整備型」行政においては、各種政策のインパクトが家計や企業の行動

に誘引として働き、その結果として一定の政策目的が実現されるという形態が中心となる。そのため、各種政策がどのような結果をもたらすのかという予測と、政策の結果として起きたことの測定という複雑な分析を十分に行う必要がある。そして、国民に対して開かれた行政を進めるためには、これらの予測や効果測定の計測手法及び数値を公開していくことが求められる。

「国のかたち」の変革に関わるもう一つの重要な側面は、従来から言われているように、「国が国民に対して行政を施す」という関係ではなく、「国が行政サービスを提供する（deliver）」という関係に変わるということである。英国の行政改革に関する白書「Modernising Government(1999.3)」においては、国民が行政に期待することは、「そのニーズに対して必要なときに効果的なことをしてくれる」という単純明瞭なことであるとして、国は「顧客」としての国民に対して行政サービスを提供するという視点に立った行政の見直しを進めるべきであると唱われている。

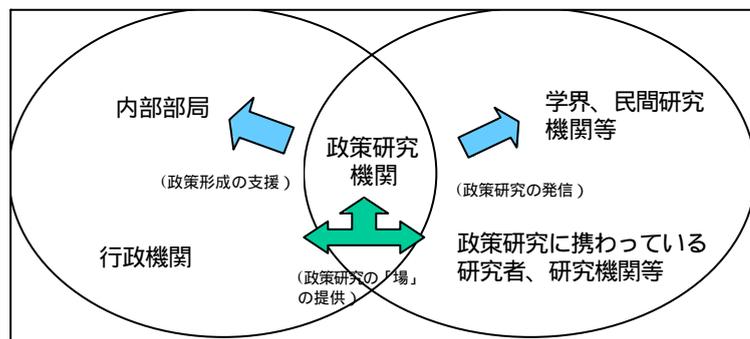
「国民のニーズに応じて良い結果をもたらす」というあるべき行政の姿を考えると、民間企業の経営手法がひとつの参考になる。英国や米国における行政改革では、民間企業で発達した目標設定型の経営手法などの基本的な経営手法が手本になっており、行政部門における政策研究の意義と機能を考える上で重要な示唆を与えてくれる。

このように、政策研究のあり方を考えるに当たっては、次の二つの視点が重要であると考えられる。まず第一に、政策効果についての複雑な予測や効果測定の重要性が増すこと、第二に、政策の企画立案機能の強化を図るため、民間企業で発達した経営管理（management）の手法を行政に導入することが求められるようになるということである。

(2) 行政機関による政策研究の役割

国土交通政策研究所は、国土交通省に設置されている行政機関であるが、いわゆる施設等機関であり、内部部局ではない。このため、インハウスの研究機関として内部部局の政策形成を支援することと、国土交通行政に関わる政策研究を自ら行い研究成果を対外的に発信するという二つの顔をもっている。また、次元の異なる機能として国土交通行政に関わる政策研究の活性化を図るため、研究発表や研究交流の「場」の提供を行うことも重要である。（図1参照）

図1：行政機関による政策研究の役割



このような役割を担うことを前提として、以下、前述の2つの視点から、国土交通政策研究所がどのような研究活動を行っていくことが適当であるかを検討する。

(3) 政策効果の予測と結果の測定

政策の企画立案過程を「現状の把握、将来の予測 課題の抽出 政策の企画立案 評価 政策へのフィードバック」ととらえると、政策研究の重要な機能の一つはこのようなプロセスを的確に実施するための手法を提供することにある。英国では、1998年に交通政策に関する白書"A New Deal for Transport: Better for Everyone(1997)"の推進のため、どのような調査研究が必要であるかということに関する環境・交通・地域省(DETR)主催のシンポジウムが開かれた。その中で、新しい交通政策を推進する上での主要な政策研究テーマとして、

- ・国民が何を優先してほしいと考えているかの把握
- ・さまざまな政策効果の測定
- ・多様な政策手段の創出
- ・政策の受容性を考慮した政策提案手法の研究

などが挙げられている。特に、白書の中心的なテーマである道路交通量の抑制などの政策は、環境面の効果もさることながら、同時に経済活動への負の影響など複合的な効果をもたらすものであり、総合的・横断的な分析が必要であるとの意見が多々だされている(DETR 1999)。現実には、DETRは白書に基づいて、マルチモーダルな評価手法の指針を整備し、これに沿って11の地域や区間において、利便性、環境負荷、安全性等の多面的な要因についてマルチモーダルな調査を1999年から2000年に開始し、さらにこれを拡充することとしている。

このような取り組みを行うためには、政策効果の分析手法を使いこなせる職員の養成が必要である。これまでの行政官は、相対的に政策の実施のための調整や制度づくりに力を傾注してきており、経済分析を始めとする調査研究は外部に委託する傾向が強い。調査研究手法に熟知した職員を育成しなければならないという問題意識は、英国や米国においても同様に見られ、いずれの国の交通政策担当部門からもそこが悩みだとの声が聞かれる。政策研究機関の機能としては、充実した調査研究を実施することもさることながら、研究官に政策効果の分析手法に関するノウハウを修得させ、これを内部部局に伝播するという点も重要であると考えられる。

(4) 知識の創造

行政機関による政策研究のミッションとして、政策効果の分析手法の高度化と並んで重要なのは、政策の企画立案機能、即ち知識創造機能の向上である。

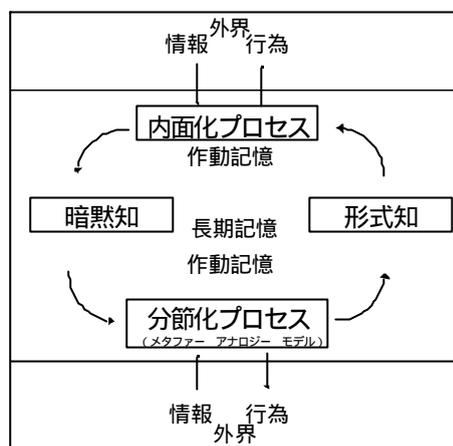
最近の経営学における主要なテーマの一つに、競争力の源泉としての「知識の創造」が挙げられる。行政においても、政策の企画立案機能を高めるためには、このような観点からの取り組みが不可欠であり、政策担当者同士が知識を共有し、知識創造を図る「場」が必要である。

「われわれは語れること以上に多くのことを知ることができる」とは、マイケル・ポラニーの言である。ポラニーはこれを「暗黙知(tacit knowledge)」と呼び、語ることでできる明示的な「形式知(articulable knowledge)」と対比させた。暗黙知は形式知の土台となる語れない部分に関する知識であり、人間が新たな形式知を獲得できるのは、経験や認識を通じて内面に蓄積された暗黙知を能動的に形成、統合するという個人の主体的な関与によってであるとする。

野中郁次郎は「知識創造の経営」(1990)の中で、ポラニーの哲学を踏まえ、知の創造プ

プロセスの一般的枠組みを提示している。これによれば、「概念化プロセスを媒介として暗黙知と形式知の相互作用から知が創造され」(図2参照)、これを組織全体の知識創造モデルに拡張すると、組織レベルでも「暗黙知の共有 概念化 形式知」という知識創造のプロセスが成り立つとしている。そして、こうしたプロセスが正しい方向に進むか否かは、行き着くところ「組織の指導者ならびに成員の志の高さに依存する」としている。

図2:暗黙知と形式知の相互作用による知の創造プロセス



出典：野中郁次郎(1990)

「組織の指導者や成員の志」の高揚を図るためには、明確なミッションの設定とそのミッションの実現に向けて政策担当者が知識創造プロセスを稼働させる「場」が必要である。最近の情報システムの発達により、さまざまな「知」を共有するシステムの整備が可能となっている。旧運輸省では、さまざまなノウハウを蓄積し、政策担当者が単独でブレインストーミングや特定の課題への解決手法の検索を行うことのできるナレッジ・マネジメント・システムを試験的に導入し、国土交通省として近く本格導入を図る予定である。英国では、国の各種機関や地方公共団体が参加しうる横断的なナレッジ・マネジメント・システムが展開されており、今後、わが国の政府部内でも検討される可能性がある。

しかし、ナレッジ・マネジメント・システムは職員の能動的な取り組みがなければ単なる情報のごみの山となりかねない。鮮度の高い有益な情報を流通させるためには、知識創造の核となるべきミドル・マネジメントのレベルにいる者が経験やノウハウを積極的に入力する不断の努力が必要であろう。

また、政策担当者の知識創造の「場」としては、他にも、講演会、シンポジウム、コロキウム、フォーマルな研究会、インフォーマルなブラウンバッグ・ミーティングなどさまざまな手法があり、これらを併用していくことが必要である。

(5) 政策研究の切り口

以上を踏まえ、次に、国土交通政策研究所における研究テーマについて検討する。

国土交通省では、人々の生き生きとした暮らしと、これを支える活力ある経済社会、日々の安全、美しく良好な環境、多様性ある地域を実現するためのハード・ソフトの基盤を形成することを行政の使命としている。国土交通省における交通分野の政策研究も、これに沿って「暮らし」「経済」「安全」「環境」「空間」といった領域に重点を置く必要があることは言うまでもない。

これらの領域において、筆者は「展望(Anticipation)」「評価(Appraisal)」「手法(Approach)」

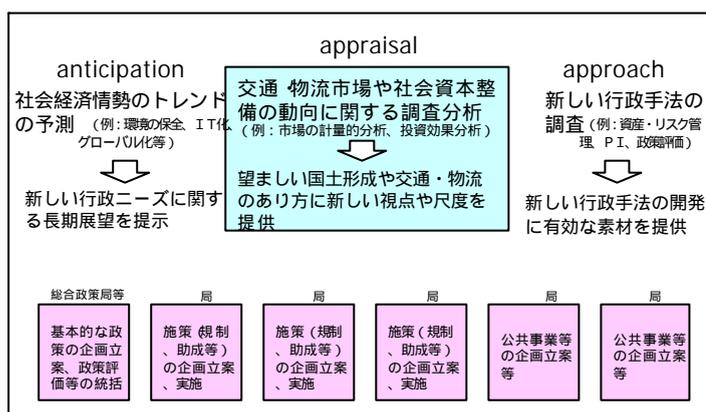
の3つの分野（「3つのA」）から具体的な研究テーマを抽出して取り組むことが適当であると考えている（図3参照）。

「展望(Anticipation)」とは、社会経済情勢のトレンドを予測し、次の時代の行政ニーズを探求することである。環境問題、IT化、グローバ化等が徐々に社会経済の隅々にまで影響を及ぼそうとしており、次世代の政策に対するニーズに対し、アンテナを高くして分析を深めることが必要である。最近、米国では、運輸省(DOT)の委託を受けて、学識経験者を中心に2050年の交通を展望する報告がだされている。わが国においても10年ごとに運輸政策審議会において今後の運輸政策に関する答申がだされてきたが、より長期的な研究も必要ではないかと考えられる。また、社会経済情勢の変革が関連企業に大きな影響を与えつつあり、事業環境についての課題の抽出も必要であろう。

「評価(Appraisal)」に関する政策研究の必要性については、既に述べたとおりであり、市場の計量的分析や投資効果分析を通じて、望ましい国土形成や交通・物流のあり方等に新しい視点や尺度を提供することが求められる。

「手法(Approach)」については、本研究所の母体の一つである建設政策研究センターにおいて多くの研究が行われてきているが、引き続き、海外の状況のフォロー、学際的な研究などを含め、新しい手法の研究が必要であろう。

図3：政策研究の3つの分野



次章では、「評価(Appraisal)」の視点から、現在、国土交通政策研究所で行っている交通の分野における研究を紹介する。

2．政策効果の分析システムに関する研究

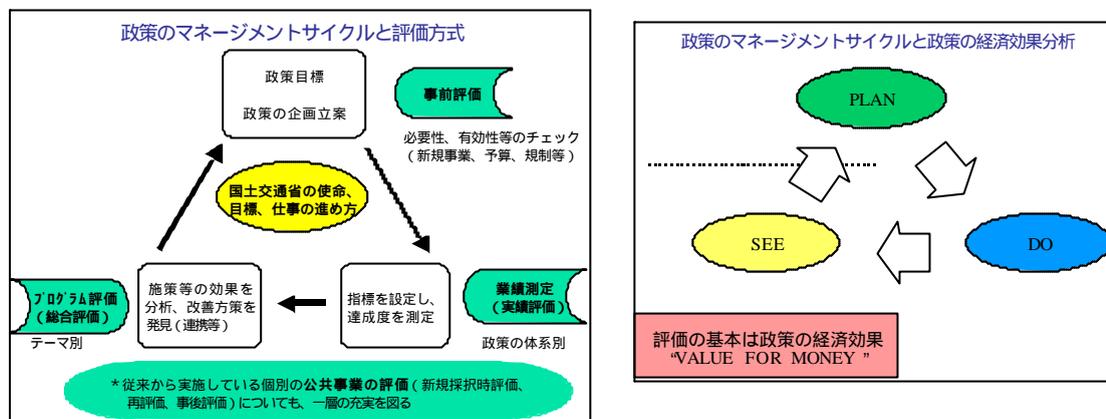
(1) 政策評価と政策研究

中央省庁改革の一環として各種施策について政策評価を行っていくこととされており、“Plan Do See”のいわゆる行政マネジメント・サイクルに沿って、各種政策がどのような効果をもたらすかを事前に評価し、政策の目的とするアウトカムの業績測定及び横断的な政策分野におけるプログラム評価を行うこととしている。しかし、“Value for Money”と言われるように、政策評価の中心はその経済的便益の分析にある。経済的便益の分析は公共事業の分野で発展してきているが、今後、それ以外の施策にも広げていくことが必要である（図4参照）。

また、交通政策は交通機関の直接の利用者以外の部門にさまざまな影響を及ぼし、地域や国土の構造にも波及するインパクトを有する。政策判断の材料としては、可能な限り、

政策のもたらす効果を計量的に限なく把握することが望ましい。このため、経済的便益の評価に当たっては、交通市場における直接的効果と他部門への波及効果の二重計上を回避するとともに、理論的な課題やデータの制約などにも留意しつつ、便益評価手法の基本となる交通市場の部分均衡分析に加え、その他の手法についても、平行して研究に取り組み、政策効果の分析手法の高度化を図っていくことが適当である。

図4：政策のマネージメント・サイクルと政策効果の分析

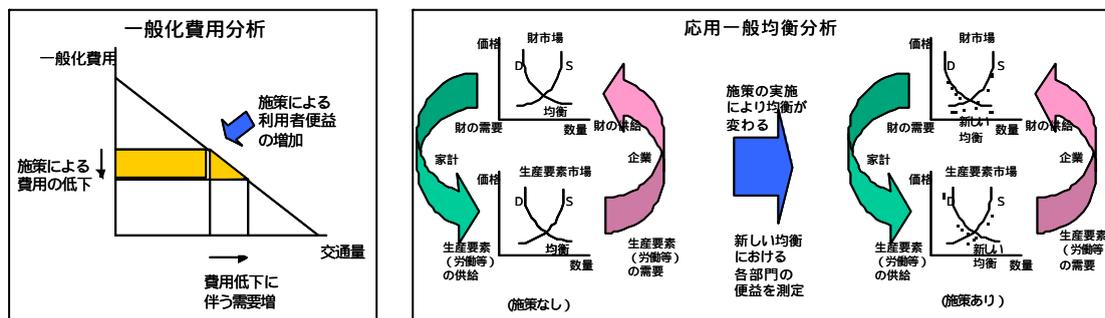


(2) 部分均衡分析と応用一般均衡分析

交通政策により直接発生する時間短縮効果などの便益は、一般化費用の低減を部分均衡分析により把握することで実務的にもある程度測定可能であり、わが国でも鉄道、空港等の整備についての評価マニュアルにおいて採用されている。ところが、交通政策のインパクトが他の産業部門や家計に影響を及ぼし、交通市場にフィードバックされる波及効果については、交通市場の一般均衡需要曲線が推定できれば理論的には把握することは可能であるとされるが、実務的には推計が難しい面がある。

また、交通市場の部分均衡分析では、交通政策のインパクトが、最終的に、どこに、どれだけ帰着するのか分からない。さらに、複数地域間の取引関係の考慮や最近の空間経済学の視点を分析に反映させることは、交通市場の部分均衡分析では困難な部分もある。(図5参照)

図5：部分均衡分析（一般化費用分析）と応用一般均衡分析



(3) 政策効果の分析システムに関する研究会

このため、国土交通政策研究所では、交通政策の便益評価手法を高度化し、これを具体的な行政分野に適用して、順次拡張を図ることにより最終的には交通政策を総合的に評価できるようなシステムの構築を目指している。現在は、国内幹線交通体系に係る政策を評価できるシステムの構築を図るため、「政策効果の分析システムに関する研究会」(座長：東北大学森杉教授)を

行っている(研究会報告の頁参照)。

同研究会における当面の具体的な調査研究テーマは次のとおりである。

規制緩和、東京国際空港(羽田)の段階的な発着枠の拡大、空港使用料の見直し等、これまでの主要な航空政策がどのような便益をもたらし、それがどのように帰着したのかを分析する。

現在のわが国の国内航空市場は、世界でもまれにみる大型航空機活用市場であり、その要因として空港制約の存在が指摘されている。そこで、空港整備や技術開発により、このような条件が変わった場合、路線・便数や運賃はどのように変化し、その際の便益とその帰着はどのようになるのかを分析する。

本研究プロジェクトを進めるに当たって、次の事項に留意することが必要であると考えており、概ね13年度中に一定の成果をとりまとめることとしている。

航空は、道路交通などと異なり、利用者が自ら運航するのはごく一部であり一般的には航空企業の輸送サービスが利用されている。このため、航空企業の行動や利用者の反応について分析を行い、モデルに反映させることが必要である。

これまでのモデルは、完全競争の仮説の下に定式化されているが、現実にはさまざまな要因により不完全競争の状況下にある。このため、航空市場の寡占的な側面、複数地域間の交易関係、最近の空間経済学が示す都市の集積効果等をモデルに反映させることが必要である。

応用一般均衡分析モデルによる分析には、モデルの複雑性、動学的な実証性等いくつか課題がある。これらを念頭に置きつつ、交通市場の部分均衡分析による実証的な研究を平行して進める必要がある。

終わりに

本稿では、第一に、行政機関における政策研究は、各種政策の分析に取り組むことにより、学術的な裏づけのある分析手法と実務的な課題とをつなぐ掛け橋としての側面があることを示した。国土交通政策研究所でも交通分野においてこのような研究を始めているところである。

第二に、政策の企画立案機能を高めるためには「暗黙知」と「形式知」の交流の中から新しい知識が創出されるよう、暗黙知の創生と情報交流の「場」の提供が必要であることを示した。当研究所では、ナレッジ・マネジメント・システムの有効活用、講演会、研究会等の積極的な開催等に取り組むことが必要であると考えている。

国土交通行政の分野に関わる政策研究は、もとより当研究所が全てを担うわけではない。むしろ、当研究所は、交通分野においては、公共政策等をテーマとする学界の活動、政策研究を推進している民間研究機関の取り組みなどの成果と蓄積の上に立って、今後発足をしたところであり、関係各位に対し、本研究所の活動へのご理解とご支援をお願いする次第である。なお、本稿を含め、当研究所の活動のあり方について忌憚のないご意見を寄せていただければ幸甚である。

参考文献

行政改革会議最終報告(1997)

英国環境・交通・地域省(DETR)ホームページ:"Transport's New Deal: The Research We Need to Achieve It (Proceedings of the Conference held on the 10th November 1998)"等

野中 郁次郎(1990), "知識創造の経営," 日本経済新聞社

2 . ニュージーランドにおける政策評価システムの概要

前建設省建設政策研究センター総括主任研究官 鈴木 敦¹

概要

旧建設省建設政策研究センターの政策評価研究班は、2年間に英米及びカナダの政策評価の現状等を調査研究し、機関誌等に成果を発表した。また、平成12年度調査研究実施計画に沿い、成果に基づく行政マネジメント(performance management)の最先進国であるニュージーランドでインタビューを行った(2000年12月14日・15日)。

財務省では、1980年代はじめの経済悪化に遭い国民が福祉社会に疑いをもち、与党国民党が1984年の総選挙に敗れ、通貨危機をきっかけに国民が危機感を共有し、労働党政権が抜本的な行政改革を始めた。他国の改革手法の輸入ではなく、誰も実地に適用しなかった公共選択論、principal-agent理論、取引費用理論等の情報経済学を応用したのが特徴。国有企業(state-owned enterprises)の民営化とともに、行政サービス供給の新機軸が導入され、担当大臣、購入大臣、chief executive、業績合意書、購入合意書、年次報告書等の仕組みは定着した。いまは、crown entitiesのアカウントビリティ向上のための改革を進めている。政府の戦略的方向づけ、各省庁の能力の測定、各省庁間の連携・調整、達成目標の適切な選択等が今後の課題、と聞いた。

国家行政委員会では、過去15年間、行政サービスの価格引下げの利益(purchase interest)が最重視されたため、省庁の組織の健康(ownership interest)が損なわれた。組織の健康は組織の能力(capability)を規定する。ownership interestは、従来閑却されていたが、成果に基づく行政マネジメントにおいて緊要との認識が最近高まった。Capability, Accountability and Performance (CAP)プロジェクトが進行中。全省庁をまたぐ統合的な計画システムの構築が目標。政府全体の戦略 各省庁の能力(資源) 各省庁毎及び政府全体の成果 戦略 . . . の循環を想定、という説明があった。

1 . 本稿の視野

今年1月6日に発足した国土交通省国土交通政策研究所では旧建設省建設政策研究センター時の平成11年度以降、年度調査研究実施計画の柱の1つとして政策評価の調査研究に取り組んでいる。調査研究成果は、機関誌Policy Research等に次のとおり公表された。

「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその1 -」 Policy Research 第32号(1999年5月)

「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD主宰シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその2 -」 Policy Research 第33号(1999年8月)

「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその3 -」 Policy Research 第33号

「ウェストミンスター体制におけるNew Public Managementの展開 - 政策評価研究ノートその4 -」 Policy Research 第35号(2000年2月)

「政策評価の海外動向：カナダの行政マネジメント改革について - 政策評価研究ノートその5 -」 Policy Research 第36号(2000年5月)

「建設政策における政策評価に関する研究 - 政策評価用語集 - PRC Note 第24号」(2000年6月)

「地域格差と公共投資：アマルティア・センの潜在能力アプローチ - 政策評価研究ノート
その6 -」 Policy Research 第37号(2000年8月)

「地域格差と公共投資：潜在能力アプローチの展開 - 政策評価研究ノートその7 -」
Policy Research 第38号(2000年11月)

「英米の政策評価システムの現状 - 政策評価研究ノートその8 -」 Policy Research 第38号

本稿は、政策評価研究の1つであり、本来は「政策評価研究ノートその9」となる。

調査研究担当者は、「政策評価はperformance management (行政サービスの供給における成果を基準とするマネジメント)の潮流の一環である」という作業仮説を採用した。世界でperformance managementを先んじて取り入れたのはアングロ・サクソン諸国(英国、ニュージーランド、オーストラリア、米国及びカナダ)であった。そこで、調査研究は、英国出張調査の報告に始まり、英米の政策評価システムの現状把握、英国に係る踏み込んだ分析に進み、政策評価の先進国に係る年度報告(annual report)を継続提供する方針に基づき、英米の政策評価システムの現状を再び調べた。また、カナダの改革について報告した。更に、平成12年12月に、アングロ・サクソン諸国で残るニュージーランドとオーストラリアに筆者が出張し、政策評価システムの現状を調査した。

本稿では、ニュージーランド政府の政策評価システムとその背景である行政改革を、面談した政府職員の説明に基づき再構成した。訪問時に報告書、政策メモその他大量の公式文書及び内部文書を寄贈されており、ニュージーランドの政策評価システムを包括的かつ正確に記述し、分析するには、聴取内容とこれらの文献の情報を比較対照する必要がある。本稿は、検討の導入部に当たる。なお、オーストラリア連邦政府における政策評価システムの現状は、国土交通政策研究所機関誌PRI Review 第2号で紹介する予定である。

2. ニュージーランドの国勢²

ニュージーランドは、オーストラリア大陸の南東洋上に在る北島及び南島と周辺の島嶼を領土とする国である。面積は、約27万km²で我が国の約71%だが、人口は約380万人と少ない。英国の植民地として発展し1907年に独立した。首都は北島の最南端に位置するWellingtonで、同市はニュージーランドで第2に大きい都市である(都市圏人口約32万人)。今回訪問した中央省庁は、すべて同市に所在する。最大の都市は、北島のAuckland(都市圏人口約100万人)である。土地利用では、国土の50%が牧草地であるのが特徴(1993年推計)。人口の約80%は都市に住んでいる。

ニュージーランドの購買力平価ベースのGDPは638億米ドル(1999年推計値。以下GDP関係は同じ。)であるから、我が国の2.5%、1人当たりGDPは、ニュージーランドが17,400米ドルに対し我が国は23,400米ドルで、3:4である。ニュージーランドの産業構造は、長い間牧畜が主要であったが、いまではGDPに占める農業の比率は8%で、鉱工業が23%、サービスが69%である(1998年)。

「1984年以来ニュージーランド政府は、大規模な経済構造転換を成し遂げた。英国市場への特権的アクセスに依存する農業経済から、世界で競争できる、より工業化の進んだ自由経済に移行した。このダイナミックな成長は、実質所得を押し上げ、製造業部門の技術的な能力を拡張し深化して、インフレーション圧力を押さえ込んだ。インフレーションは、工業国の中で最低水準である。1人当たりGDPは、西欧の大国の経済の水準に近づいている。

ニュージーランドは、貿易依存度が高いので、成長の見通しは、アジア、欧州及び米国の経済パフォーマンスに影響を受けやすい。2000年の成長は、穏やかなものに止まるであろう。」ニュージーランドの1995年から1999年の間における年間実質経済成長率の平均は1.6%で、経済協力開発機構(OECD)加盟29箇国の平均2.7%に達しなかった³。単年度の名目経済成長率は1998年が-0.7%、1999年が2.7%であった⁴。1999年第3四半期から2000年第3四半期(終期は2000年9月末)までの名目成長率は、年率に換算して2.4%である。⁵

ニュージーランドの政体はエリザベス二世女王を戴く立憲君主制で、政府は英国式の議院内閣制(parliamentary government)である。議会(1院)の定員は120名、議院の任期は3年である。1999年11月の総選挙の結果、労働党(49議席)と連合(10議席)が連立内閣を組織し、首相は労働党のHelen Clarkである。7年間政権の座にあった国民党(39議席)は野に下った。

3. ニュージーランドの行政サービス供給システム⁶

ニュージーランド政府は、閣僚と省庁の関係を明確かつ透明に規定している。

内閣は、内閣総理大臣と担当大臣(responsible minister)で構成されている。

担当大臣は、通常、複数の省庁を担当している。各省庁の最高責任者は、担当大臣ではなくChief Executive (CE)である。省庁HPに顔写真が掲載されているのはCE。

各省庁は、内閣が定めた政府の主要目標に沿い、担当大臣へ政策助言を行う。

担当大臣は、当該政策を採択すると、その政策の実現に必要な行政サービスを購入大臣(purchasing minister)の資格において省庁から購入し、国民に提供する。購入先は、必ずしも担当省庁に限られず、その他の省庁のこともある。購入大臣は、行政サービスの購入先の省庁との間で購入同意書(purchase agreement)を作成する。

担当大臣は、担当省庁のCEとの間で業績同意書(performance agreement)を作成する。業績同意書は、担当大臣が担当省庁の業績をモニターする際の基準となる。

担当大臣と購入大臣が別人格とされているのは、両者の間に利益の相反があるため。購入大臣は、行政サービスを安く購入できることが利益(purchase interest)であるが、それを過度に追求すると当該省庁の組織の厚生が下がり士気が衰えて、業績が悪化するおそれがある。担当大臣は、担当省庁の「組織の健康」に関心を有し(ownership interest)、モニタリングする。

財務省、国家行政委員会及び総理・内閣省は、省庁を統制する省として、閣僚及びCEをモニタリングする。

4. ウェストミンスター体制とperformance management

英国式の議院内閣制は、Westminster systemとも呼ばれる。ウェストミンスター体制は、下院の多数党が政府を組織するから与党と政府とは一体、すなわち、立法権と行政権が一体化された集権的な制度である。ウェストミンスター体制の2本柱は、内閣と、政治的に中立で専門的知識をもって行政管理及び閣僚への政策助言を行う官僚機構である⁷。

Aucoin (1995)は、中立的な恒久的官僚機構は、1960年代までその効率性及び(国民にとっての)平等性で、米国の獵官制に比べて高い評価を維持した。しかし、1960年代後半以降は、福祉国家の成立に伴う肥大化及び社会経済状況の変化にそぐわない独善性が厳しく批判されるようになった。1980年代の英国のサッチャー改革が典型だが、ウェストミンスター体制諸国で政治任命の拡大その他官僚機構を統制するための施策が実行された。英国及びニュージーランドは、福祉国家を解体するため、民営化をはじめとする改革を行

い、民間の経営手法であるperformance management (成果を基準とするマネジメント)を導入した。この段階に至り、これら諸国の官僚機構は、performance managementを積極的に推進することで信頼の回復を図る決意を固め、一方、内閣も政治任命の拡大に伴う混乱を経験して、党派性のない官僚機構の価値を再発見した、と記している。

以下ニュージーランド政府機関での聴取結果の要旨を紹介するが、社会経済状況の変化とともに、ウェストミンスター体制の内包する緊張関係が改革の背景にあると考えられる。

5. ニュージーランド政府機関での聴取結果

(1) 財務省(the Treasury)

訪問日時：2000年12月14日(木)10時から12時まで

訪問先：Mr. Jonathan Ayto, Chief Analyst, Public Management Section,

Ayto首席分析官：

1990年に中央政府のレビューが行われ、Logan報告書が発表された(1991年)。同報告書は、outcomeとoutputを峻別した。改革は、1980年代から継続している。New Public Managementという用語は、政府部内で使われない。行政学者がつくった言葉だろう。改革は、通貨危機をきっかけとし、非常に急進的で、非常に包括的で、大きな負担を要した。マクロ経済及び行政サービスを全体として改革するものだったからである。政府は、1984年にマクロ経済改革を開始した。新しく成立した労働党政権は、従来の政府による経済支配、介入及び統制を変えようとした。当時は、経常収支の大幅な赤字とGDPの9%に及ぶ財政赤字が存した。この赤字構造が固定されていた(locked-in)ので、改革は抜本的な構造改革(restructuring)たらざるを得なかった。capabilityの改善が求められた。

第1段階は、損益に着目したマネジメントが目標であった。しかし、実際には、損益と社会政策上の目標が混在していた。行政執行と規制の間で利益の相反が生じた。行政執行への政治的な介入が多く、マネジメントにほとんど裁量の余地がなかった。また、アカウントビリティーも存在しなかった。国营企業(state trading enterprise)は、民営化された。マネジャーは、自由とアカウントビリティーを獲得した。

第2段階では、損益上の目標が唯一の目標とされた。国营企業に続いて中央省庁(core public sector)が対象となった。なぜならば、中央省庁は、command and control型の微にいり細を穿った統制を行っていたが、効率は低く、財政の悪化の原因となっていた。中央省庁のマネジメントを、変化する閣僚のニーズにより一層適応できるようにした。1988年に国家部門法(State Sector Act)が制定され、閣僚の下で最高執行責任者(chief executive)が全責任を負う仕組みができた。1989年には、財政法(Public Finance Act)が制定され、政策銀行への投資を除き、財政執行がトップ・ダウンとなると同時に権限委譲が行われた。財政的統制に業績測定(performance measurement)が導入された。マネジャーの責任は、報告と調達価格の決定となった。マネジャーへのインセンティブは、主として金銭的なものである。

政策の全費用(full costs)が重視されるようになった。従来、現金ベースで考えていたのが発生費用が考慮されるようになった。また、実際の成果と意図した成果の比較が行われるようになった。国の役割は、購入者と供給者に区別されるようになった。この区別は、かなりの論争を呼んだ。それまで中央省庁はコングロマリットであったのが、政策(policy)と執行(operation)に沿い分離されるとともに、資金付与(funding)と資金

配分の区分も設けられた。その結果、中央省庁の平均的な規模は小さくなったが数は45に増えた。成果主義(result-based)が基準となる。全費用を重視する政策を実現するため、GAAP (Generally Accepted Accounting Practice)が会計基準に採用され、全資産の減価償却を計上する完全発生主義に移行した。

outputとoutcomeの差が重視されることとなった。outcomeは、ある施策を中断・延期したり、戦略を策定するのに大事な指標であり、アカウンタビリティのためではない(アカウンタビリティはoutputで判定)。outputとoutcomeは、財政的でない事項についても基準が設けられ、包括的な情報のまとまりがマネジメントのために提供されるが、その際には、質、量及び適時性が問われる。ニュージーランド政府のoutputに係る基準(specifications)は、経済協力開発機構(OECD)で研究された。PUMA (OECD行政マネジメント局)は、outputに係る基準をまとめたが、執筆したのはニュージーランド財務省出身のSusan Hechnerである。

改革に係る未だ解決をみない問題点は、政府の戦略的方向づけ、各省庁の能力の測定、各省庁間の連携・調整、測定可能な目標に偏っているため、重要でない事項も出てくることである。また、困難な点は、国家行政委員会(State Service Commission)が最高執行責任者をモニターすることである。外部モニタリング及び内部モニタリングを行っている。また、総選挙の前には、経済・財政状況の報告書を公表して、政府の実績に係るデータを選挙民に提供することとしている。

ニュージーランドの行政改革は、世界の最先端を行ったので、多数の国から視察団が訪れる。財務省を退職してコンサルタントとなり、外国政府のために行政改革計画を策定している者もいる。ニュージーランドの行政改革は、急進的で抜本的であったが一応成果が出たので、これまでの問題点の解決に移行している。一時の速度には及ばないが、行政改革は止まるところなく続いている。

質問：ニュージーランドの1980年代以降の行政改革は、英国のサッチャー改革とは如何なる関係にあったのか。

(Ayto首席分析官)英国の改革を意識的に研究したことはない。実際は、理論的な検討の結果であった。理論的な正しさのみを追求し、実事例は全く考慮しなかった。これは、ニュージーランドに特異な現象。当時の財務大臣は、財務省とはうまく行っていなかった。財務大臣の推進した改革は、公共選択論、principal-agent理論、取引費用理論等の情報経済学を応用するものであった。ニュージーランドは、連邦国家でない(単一政府である)ので行政改革がしやすかった。オーストラリアは、連邦国家なので困難だった。英国は、単一政府で改革が比較的容易だった。また、ニュージーランドでは政府が議会を支配していた。ニュージーランドに古い伝統がないことも改革に有利に働いた。更に、ニュージーランドの人口が少ないことも小回りをよくした。政治文化を変えることも他の諸国に比べると容易だった。その結果、より一層抜本的な改革となった。ニュージーランドの行政改革の1つの特徴は、外部委託(outsourcing)を導入しなかったこと。労働党政権だったからだ。地方政府は労働党が支配していたから、中央の労働党政権は、地方公共団体を罰する必要を認めなかった。英国は、全く事情が異なった。サッチャー政権は、強制競争入札その他を労働党支配の地方公共団体に押し付けて、地方公共団体を罰することを些かも躊躇わなかった。第2の特徴は、評価(evaluation)に過大な期待をしないことである。オーストラリアのように、「評価に基づく報告の必要が多すぎる」諸国がある。オーストラリアは、なんでも評価する。し

かし、評価の正確性には、議論の余地が大きい。

いま改革の再度活性化を目指している。state trading enterprise (= state-owned enterprises)よりは公益性の高い型の国営企業(crown entities)を改革しようとしている。crown entitiesが過大な裁量権を有しているからだ。過去には、膨大で分厚いマニュアルを作成して統制を図った。マニュアルを忠実に遵守することが尊ばれた。公務員に成果よりも規則の遵守が大事だとする精神的態度(compliance mentality)が存した。実は形式的な遵守で、成果は上がらなかった。「マネジャーは、自ら真剣にマネジメントを考える必要がある。」というのが我々の方針だ。国営企業に関しては、はっきりした方向性を有する政策をとっている。国営企業の文化を変えることが、極めて重要である。かつて、value engineeringを導入したが、うまくいかなかった。マネジャーは、予算を節約したらなんらかの形で報酬を受けられたが、彼らはその節約分を自ら金銭で受け取らず、新たにマネジャーのポストを設けてしまった。

省庁の内部マネジメントはトップ・ダウンであり、外部への報告にコミットメントはしない。省庁内での力学(dynamics)がより重要である。情報は、形式よりも大事である。情報の文脈も重要。「なぜ我々はこれを行っているか。」を考える必要あり。大臣と次官は、毎日顔を合わせて情報交換するし、併せて、週毎に特別に時間を設けて議論する。

新しい大臣は、新しいスタイルを持ち込む。Peter Harrisは、Michael Cullen大蔵大臣(Treasurer and Minister of Finance/ Minister of Revenue)の補佐官だが、労働組合出身で、performance managementの民間経営手法及び情報経済学に由来する用語を好まない。Cullen大蔵大臣も国民にわかりやすい表現を求める。かつては新奇性が選挙民に訴えると奨励されたこともあるが、流れは変わった。いま用語の改訂作業を検討している。

財務省と国家行政委員会は、それぞれ所掌が異なる。財務省は、閣僚(ministers)が顧客であり、予算を扱う。国家行政委員会は、各省庁(departments)が顧客である。

我々公務員は、国のためになにかを為したい(do something for New Zealand)と思うから公務員を続けている。そうでなければ、給与その他が公務員より待遇のよい職に就いている。我々公務員は、公務に係るよき観念(good sense of public service)を失わないように努めている。

(2) 国家行政委員会(State Services Commission)

訪問日時：2000年12月14日(木)13時から15時まで

訪問先：Mr. Mark Robinson, Team Manager, Capability Assessment, Government Management Branch

Robinsonマネジャー：

国家行政委員会(SSC)は、38省庁のために存在する機関である。SSCは、省庁が如何にマネジしているかを検討し、勧告を行う。

performance managementを評価して、確証循環(assurance cycle)を確立する。

財務省及び総理・内閣省(Department of Prime Minister and Cabinet)とともに、公務全体を管理している。3省はかつて中央統制省(central agencies)と称された。1999年11月に成立した現政権は、現行のシステムを好まないが、代替案を有していない。いまは若干混乱している時期である。

1980年代までPublic Service Manualで各省庁を統制していた。1988年9月にこうした

中央統制主義(centralism)が廃棄された。省庁の執行部門の長は、それまでのpermanent secretaryという官職名からchief executive (CE)に変わった。彼らは自由を得て、基準の設定、動機付け及びモニタリングを行うようになるが、この新しい役割に順応するのに数年間かかった。より長期的な視点で、公務を考えるようになった。これを、"ownership interest"と呼ぶ。行政機関の主要な役割は、政策決定者への助言であるから、省庁の政策助言能力を高める必要がある。短期的な経済性、効率性及び効果を追求する"purchase interest"だけでは、長期的に官僚機構の対応能力を損なってしまう。

ニュージーランド政府は3層構造で、3つの同心円で表せる。1番内側の円は、core public serviceと呼ばれる38省庁。これらが、SSCの所掌事務の対象。この円に接する1つ外側の円がcrown entities。1番外側の円がstate-owned enterprises。1980年代後半にstate-owned enterprisesを売却した(若干残る)。過去1年から1年半の間にcrown entitiesの行動が批判を呼んだ。新法でcrown entitiesのアカウントビリティ向上を図っている。

purchase interest とownership interestの対立が存在する。閣僚は、第1に顧客たる国民のことを配慮する。その基準は、効率性でありvalue for money。これを、行政サービス購入に当たっての利益(purchase interest)と称し、財務省が予算過程を通じてその実現を主導する。第2は、行政組織を維持・改善する利益(ownership interest)である。この利益は、より長期的な性格を有し、人的資源に係る利益を含む。行政改革の設計者は、当初からownership interestの意義を認識していた。過去5、6年間にownership interestは一段と注目されるようになった。ownership interestは、戦略的調整、組織的能力、長期的な費用対効果、公務の誠実性と暫定的に定義される。過去15年間purchase interestが支配してきたため、組織の能力(=組織の健康)が損なわれた。ニュージーランドに特有な、閣僚と省庁の間の契約的な関係は、時として問題を引き起こす。効率性と組織の健康の間の適切な均衡が必要。いまは全責任を負うCEの存在が歯止めだ。業績合意書は、かつては主要な行政領域(Key Result Areas: KRA)における成果で測られた。いま政府は、6つの主要目標(政策)を掲げている。省庁は、それに沿い施策の優先順位を決定する。1994-1997年の3年間の主要目標が、1997年-2000年のそれに改訂された。しかし、主要目標はあまりに一般的で、結果に責任を負う必要のないものである。1997年に若干変わったが、現政権は、もとの一般的なものに戻した。改革方針書がこれからつくられる。SSC、財務省及び総理・内閣省の長のパネルができた。各省庁の水平的調整をKPAの測定を通じて行う。SSCは、職員を各省庁に派遣し、高度な助言者となるようにしている。事情に精通した部外者を目指している。顧客集団、利害関係者及び受益者を代表する。各省庁の年次報告書は、年度終了後2箇月で提出。Departmental Performance Assessment (DPA)は、助言者が執筆する。内容は年々辛辣になる。次第に省庁の問題点が見えるようになったため。評価(evaluation)よりも行動勧告に重点あり。Capability, Accountability and Performance (CAP)プロジェクトが進んでいる。統合計画システムを目指している。従来は省と省の2者関係で予算が決まった。購入に当たっての利益が基準になり、予算配分を賭けて財務省と各省庁が無言で腕相撲をしていた。より対話的なシステムを構築し、意思決定の速度を上げたい。戦略(リスクを含む。)能力(資源) 成果 戦略・・・という循環を想定している。ニュージーランドの構造的ソリューションは特異。ニュージーランドより現実的(pragmatic)な方法が普通。ニュージーランドのような激しい改革は、通常、最後の手段(button to push last)。当時、混乱を招く、突然の効率低下がニュージーランド経済に生じて、国民の間で危機意識

が共有されたから可能であった。いま行政改革に係る思考の基準(touchstone of thinking)となっているのは、1996年に発表されたSchick報告書である。

質問：組織の健康とはなにか。

(Robinson マネジャー)よい組織であるということ。病んだ組織は執行で予算超過する、スタッフが辞めていく、納期に間に合わない。健康な組織は、衝撃に強く、変化に対応できる。組織のあらゆる部分が健康でないといけない。エンジン自体が完全な状態でも、エンジン・オイルが不足すれば、自動車は走らない。business process reengineeringの考え方に近い。

(3) 社会政策省(Ministry of Social Policy)

訪問日時：2000年12月15日(金)10時30分から11時まで

訪問先：Mr. Stuart Macdonald, General Manager, Purchasing and Monitoring

Macdonald ジェネラル・マネジャー：

省庁のownershipとは資産・負債のバランス・シートを指す。MSPは施設を有さないの関係ない。予算編成においては、各省庁は、Key Performance Indicators (KPI)を用いた分析結果を要求される。新年度の5月には、前年度からの繰越は多いが、新規については購入合意が必要である。各省庁は、3箇月毎の報告書を担当大臣に提出する。年度毎に各省庁は、担当大臣を通じて年次報告書を国会に提出する。福祉サービスを提供する省庁の報告書をMSPはモニターし、コメントを加える。

政策評価における業績のヒエラルキーは、次のとおり。

目標(objectives) 政府と国民の間で定まる。

アウトカム(outcomes) 例 青少年の犯罪件数を5%少なくする。

結果の測定(result measure) 例 当該プログラムの実行後は、青少年の80%が2年間にわたり犯罪を起こすことがなかった。

アウトプット/プログラム/サービス供給(output/ programme/ delivery)

例 青少年150人を対象に実施

他に必要費用、効率性、効果等が考慮される。

政府機関は、業績測定に係る優れた制度的枠組みと業績を改善するプロセスの双方を備えなければならない。MSPは公共投資官庁ではないが、公共投資に係る考え方を問われれば、ニュージーランドでは購入大臣が行政サービスを省庁から購入するが、その費用はサービス供給能力のための投資費用を含む。公共投資の費用を全国民が負うより利用者が負担する方が望ましい。また、大規模な公共投資は、政策評価の例外として扱う必要がある。個別に抽出して特別の方法でその当否を検証すべきである。

最後に、調査に協力頂いたニュージーランド政府職員の方々及び調査の便宜を図って頂いた石川伸在ニュージーランド日本国大使館二等書記官をはじめとする方々に深く感謝申し上げます。

(了)

注

- 1 1月6日から、人事院に籍を置き、国と民間企業間の人事交流に関する法律の規定に基づき、三井不動産株式会社に交流派遣中。
- 2 〔The World Factbook 2000 – New Zealand〕<<http://www.cia.gov/publications/factbook/geos/nz.html>>に基づくが、在ニューージーランド日本国大使館作成の資料と照合した。ただし、Wellington及びAucklandの人口は、橋田淳「ニューージーランド」(1998、昭文社)に拠る。
- 3 〔GDP growth: average annual real change 1995-99〕
<http://www.oecd.org/publications/figures/2000/english/GDP_growth_1995_99.pdf>に拠る。
- 4 〔Economic growth and performance〕
<http://www.oecd.org/publications/figures/2000/english/Economic_growth_and_performance.pdf>に拠る。
- 5 〔The Economist February 22nd 2001: Weekly indicators – Output, demand and jobs〕
<<http://www.economist.com/markets/indicators/index.cfm?page=SP%3AIndicators%2Deconomic>>に拠る。
- 6 石原俊彦(2001)「三重県の新しい政策推進マネジメントシステム：NZに学ぶ行政の『経営』」、『週刊東洋経済』2001年2月24日号 pp.112-4は、「ニューージーランド政府の経営システム」にほとんど依拠し、一部補った。また、ニューージーランド政府の省の名称の一部には同論考と異なる訳語をあてた。
- 7 ウェストミンスター体制の詳しい解説は、鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制におけるNew Public Managementの展開 - 政策評価研究ノートその4 -」、Policy Research 第35号(建設省建設政策研究センター)を参照。また、鈴木・笹口・中尾(2000)「建設政策における政策評価に関する研究 - 政策評価用語集 -」(PRC Note第24号、建設省建設政策研究センター)の「ウェストミンスター体制」の項目参照。

参考文献

- Aucoin, P., (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* The Institute of Research on Public Policy (IRPP)
- Schick, A., (1996) *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change – A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand*. State Services Commission

3. 「法と経済学」による不法行為法の経済分析

研究調整官 桐山 孝晴

研究官 岡本 嘉久

概要

近年、法律上の諸問題を、ミクロ経済学の市場理論や価格理論、ゲームの理論等の経済学的手法を用いて分析する、いわゆる「法と経済学」(Law and Economics)あるいは「法の経済分析」(Economic Analysis of Law)と呼ばれる分野が注目を浴び、特に米国において盛んに研究が進められている。

現在のところ、我が国において、「法と経済学」は、米国における程の影響を持つには至っていない。しかし、学界においては徐々に研究が進みつつあることから、将来的には、我が国の法曹界にも影響を与え、実際の判決にも影響を与える可能性がある。

こうした問題意識の下、国土交通政策研究所では、平成12年度研究テーマの一つとして、「公物の設置・管理に係る賠償責任に関する研究」を行っている。これは、我が国の国家賠償に関する法制度・判例を、「法と経済学」の考え方をを用いて経済学的に分析することで、国家賠償責任のあり方を新しい角度から考察することを目的としている。

本稿においては、当該研究の一環として、「法と経済学」の基本的概念、及び、不法行為法の経済分析の概要について紹介する。

はじめに

国土交通省は、道路・河川その他の公物の設置・管理を行っており、公物の設置・管理上の瑕疵に起因する事故・災害等によって、国民に損害が発生した場合には、国家賠償法に基づき賠償責任を問われる立場にある。従って、国家賠償に関連する訴訟の論点は、国土交通行政の方向性を左右しかねない重要な意味を持つ。

これまで、我が国においては、国家賠償責任に関する問題に対し、法学的観点から様々な検討が行われてきた。そこでは、様々な判例を類型化して整理し、分析・解釈したり、具体的な事例を「正義」、「公平」等の価値規範と照らし合わせ、演繹や類推を行ったりすることにより、法的結論を導き出そうとする、伝統的な法学の分析手法が用いられている。

ところで、近年、法律上の諸問題を、経済学の分析手法、特に、ミクロ経済学の市場理論や価格理論、ゲーム理論等の経済学的手法を用いて分析する、いわゆる「法と経済学」(Law and Economics)あるいは「法の経済分析」(Economic Analysis of Law)と呼ばれる分野が注目を浴び、研究が進められている。

この分野は、1960年代初頭に米国において発生したもので、法律上の諸問題に対し、極めて明快な分析を提供したことから、大きな反響を呼んだ。以来、「法と経済学」は、様々な批判にさらされながらも、着実に影響力を拡大し、現在では米国学界における一つの中心的方法になったとすら言われている。

現在のところ、我が国において、「法と経済学」は、米国における程の影響を持つには

至っていない。しかし、学界においては徐々に研究が進みつつあることから、将来的には、我が国の法曹界にも影響を与え、実際の判決にも影響を与える可能性がある。

こうした問題意識のもと、国土交通政策研究所では、平成12年度研究テーマの一つとして、「公物の設置・管理に係る賠償責任に関する研究」を行っている。これは、我が国の国家賠償に関する法制度・判例を、「法と経済学」の考え方によって分析することで、その経済学的意味を明らかにし、国家賠償責任のあり方を新しい角度から考察することを目的としている。

本稿においては、「法と経済学」の基本的概念、及び、不法行為法の経済分析の概要について紹介する。

1. 法と経済学とは

経済学の分析手法を法律問題に応用しようとする考え方は、独占禁止法など特定の法律分野においては、比較的古くから存在した。しかし、現在「法と経済学」と呼ばれる学問領域は、1960年代初めにアメリカにおいて発生したとされる。1961年、ロナルド・コース(R. Coase)及び、グイド・カラブレージ(G. Calabresi)が先駆的な論文¹を発表して以来、「法と経済学」は、伝統的法律学派からの厳しい批判にさらされながらも、それまでの法学にない極めて明快な分析を提供したことから、着実にその影響を拡大し、現在ではアメリカ法学における一つの中心的方法になったとさえ言われている。今日、「法と経済学」は、シカゴ大学をはじめとする多くの大学、ロースクールのカリキュラムにも導入され、分析対象についても、当初は、契約法、不法行為法をはじめとするコモン・ローが中心であったが、現在では、憲法、公的規制、刑法、さらには法学の基礎理論等、法律のほぼ全領域にまで広がっている。さらに、「法と経済学」の研究者が連邦控訴裁判所の裁判官に指名される例もある²など、その影響はますます拡大しつつある。

このように、主にアメリカで発展している「法と経済学」は、我が国の法学界においても次第に影響力を増しつつある。すでに、重要論文の邦語訳が発行されているほか、大学において講義が行われるケースも徐々に増加している。

2. 実証主義的「法と経済学」と規範主義的「法と経済学」

現在行われている「法と経済学」の研究は、大きく2つの立場に分けて考えられる。

一つは、(経済学的に考えて)法制度はこうあるべきだ、という規範的提言を行う立場である。この規範主義的「法と経済学」では、効率性を法制度の追求すべき価値であると捉え、法学において伝統的に重視されてきた、「正義」や「公正」等の価値基準を見直すべきであると主張する。ただし、主張には論者によって温度差があり、経済分析を法制度設計の一つの視点として捉えようとする穏当な立場から、社会における価値とは効率性のみのことを指し、社会的な法制度は効率性を目指して設計されるべきであるとする過激な立場まである。このような考え方、特に後者の主張に対しては、伝統的法学の立場から厳しい批判がなされてきた。

¹ R.Coase, The Problem of Social Cost (邦題:「社会的費用の問題」)、G.Calabresi, Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts (同:「危険分配と不法行為法に関する若干の考察」)

² 「法と経済学」の有力な研究者であるR.ポズナー(シカゴ大教授)は、レーガン政権下の1982年、連邦高裁第7巡回区の裁判官に任命された。また、G.カラブレージ(イェール大教授)は、1994年から連邦高裁第2巡回区の裁判官に任命されている。

これに対し、そうした価値規範を排除し、「法と経済学」を実証主義的に捉える考え方も存在する。これは、ある特定の法制度の正当性を、経済的効率性の観点から実証しようとしたり、合理的選択理論を用いて様々な法制度の経済モデルを作り、ある法制度を変更した際にどのような経済的影響が生じるかを予測しようとしたりする。

このように、法的問題への経済学の適用をどのように捉えるかについては様々な立場がありうる。しかしながら、経済学は、特定の条件下で人がどう行動するのか分析する手段を持っており、それゆえ法制度のもたらす影響を分析するためにも有効に利用できる、というのはほぼ共通認識となっているものと思われる。

3. 不法行為法の目標

国家賠償責任は国家の不法行為を原因とする賠償責任である。そこで、国家賠償の問題を経済学的に分析するためには、不法行為に関する経済学的な分析の内容を知っておく必要がある。ここでは、不法行為の問題が、法と経済学によりどのように分析されているのか紹介する。

加害者の違法な行為により、被害者の財産権や人格権が侵害され損害が発生した場合、誰かがこの損害を負担せねばならない。もし不法行為法が存在しなければ、こうした損害は、無条件に被害者が負担する、すなわち被害者が泣き寝入りすることになる。こうした状況は、社会的正義、公平の観点から見て望ましいとは言えないだろうし、他人に損害を与えても責任を問われないなら、人は、他人に損害を与えないよう注意して行動する必要がなくなってしまう。

交通事故の例を考えてみる。自動車の運転者が、不注意な運転により歩行者をはねて負傷させてしまうことがある。こうした場合にも、運転者の責任³が一切問われることがないなら、事故被害者は、いわれのない損害を無条件に負担せねばならない。また、運転者は、自動車の運転に際し、歩行者をはねないよう特に注意をする必要がなくなる。こうした状況では、人は安心して道を歩けなくなるだろう。

不法行為法の制定により、こうした状況を変えることができる。つまり、加害者の故意や過失によって発生した損害については、加害者が賠償しなくてはならない、というルールを社会的に定めておけば、被害者はいわれのない損害を負担する必要がなくなるし、(潜在的)加害者は他人に損害を与えないよう注意して行動するようになる。

つまり、不法行為に関する法制度は、「加害者⁴の違法な行為によって発生した損害につき、これを賠償する責任を加害者に負わせることにより、被害者の救済を図り、あわせて違法行為の抑止を図る制度」であるといえる。

さて、上述のように、不法行為法には、被害者の救済、違法行為の抑止という2つの大きな機能があるが、「法と経済学」においては、これらのうち、違法行為の抑止機能に特に注目して分析を行う。適切な法制度設計により違法行為を効果的に防止できれば、社会的費用は減少する。「法と経済学」では、不法行為法は、不法行為による社会的費用を最も小さくするように定められるべきであるとする。

³ ここでは、民事上の責任のみを考えている。刑事責任については考慮しない。

⁴ ここでいう「加害者」とは、単に「損害を発生させた当事者」を指しているだけであり、なんら規範的な意味合いを含まない。

ただし、不法行為による社会的費用と一口に言っても様々なものが考えられる。ここでは、カラブレイジの分類を受け、不法行為の社会的費用を低減させるという不法行為法の機能・目標を、大きく以下の3つに分けて考える⁵。

「効率性」の目標

事故のもたらす損害のうち、最も重要なのは、事故により直接生じる人的・物的損害である。交通事故の例では、事故被害者のケガの治療費等がこれにあたる。これを最小化することが最初に必要となる。

しかし、だからといって、どんな手段を用いても事故が起きないようにすればよいかというと、そういうことにはならない。なぜなら、事故が全く発生しないようにするためには、事故予防のため、事故による損害を上回るほど大きな費用がかかる恐れがあるからである。こうした状況は、少なくとも経済効率性の観点からは、効率的であるとは言えない。

そのため、事故による直接の人的・物的損害と、事故抑止のための費用を合計した費用を最小化することが必要になってくる。これらの費用を「第一次費用」と呼び、この「第一次費用」を最小化するという目標を「効率性」の目標という。

「公平性」の目標

事故による第一次費用は、いずれにせよ社会成員の誰かが負担しなければならない費用であるが、この負担を誰が行うかによって社会的経済的影響は異なってくる。同額の損害負担であっても、富裕者に負担させるのと貧しい人に負担させるのでは社会的影響は異なる。また、損害を同一人が負担する場合でも、一時に全て負担するのと、何度かに分割して負担するのでは、同じく社会的影響は異なる。第一次費用を社会の各成員に分配し、また時間的に配分するルールを定める際には、分配の仕方によって生じる負担の増加、所得分配の公平性への歪みをできるだけ小さくすることが望まれる。このように、第一次費用の配分の仕方によって生ずる負担の増加、所得分配の公平性への歪みを「第二次費用」と呼び、「第二次費用」を最小化するという目標を「公平性」の目標という。

「紛争処理費用低減」の目標

事故が実際に発生した際、紛争解決や被害者保護のためには、裁判費用、弁護士費用等様々な司法行政上の費用がかかる。これを「第三次費用」と呼び、「第三次費用」を最小化するという目標を「紛争処理費用低減」の目標という。

これらの3つの目標は互いに密接な関係を持っているが、例えば第一次費用を減少させようとする、第二次費用が増大するというように、相互の目標達成がトレード・オフの関係となるケースが起こりうる。そのため、これら全ての目標を充たす条件は必ずしも一意に定められるとは限らない。

さて、これらの目標のうち、「効率性」の目標、及び、「紛争処理費用低減」の目標は、広い意味で考えると、いずれも効率性を追求する目標である。一方、「公平性」の目標を議論するためには、望ましい所得分配のあり方はどのようなものか、という一定の価値判断

⁵ 浜田(1977)p37～p42

が前提として必要である。そして、このような規範的問題は、万人が正しいと認める答えが必ずしも存在しないという特徴を持つ。

以下では、第一次費用をどのように最小化するかという「効率性の目標」の観点から、不法行為法の経済分析の概要について解説する。

4. 不法行為法の経済分析

(1) 外部不経済

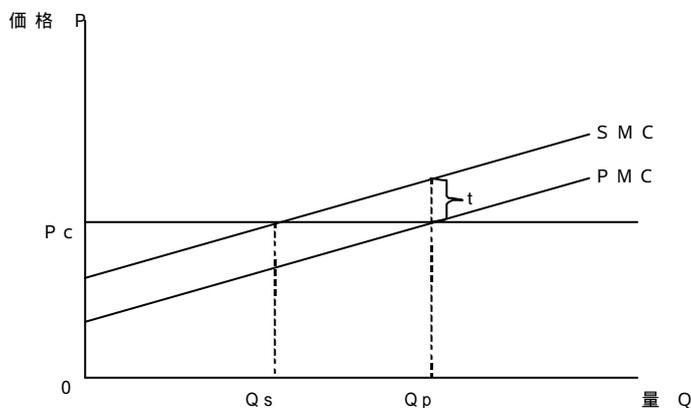
不法行為法が適用される状況とは、加害者の故意・過失等により、同意を得ることなく、被害者に損害が発生するものであった。こうした状況は、経済学でいう外部不経済の問題として考えることができる。

ある経済主体の経済活動が、市場を介さずに他の経済主体に望ましくない影響を与えている場合、外部不経済が発生しているという。例えば、工場Aが生産活動上、騒音公害を発生させ、そのために、近隣の飲食店Bの売上が低下しているようなケースがこれに相当する。

外部不経済が発生している状況では、社会的に最適な経済状況が達成されない。その理由は、外部不経済を発生させている経済主体（工場A）が、他者（飲食店B）に生じている損害相当分を負担しない結果、過剰な生産活動が行われてしまうためである。

図1は、外部不経済の発生源である工場Aの私的限界費用曲線PMCと社会的限界費用曲線SMCを図示したものである。縦軸Pは生産物の価格であり、横軸Qは生産量をあらわす。社会的限界費用は、私的限界費用に第三者（飲食店B）に与えた外部不経済による損害を加えたものである。PMCはSMCの下方に乖離しており、すべての生産量のレベルにおいて私的限界費用が社会的限界費用を下回っている。

図1：私的限界費用と社会的限界費用



工場Aは、利潤最大化のために自己の私的限界費用を前提として操業するので、この例のように社会的限界費用と私的限界費用との間に差がある場合には、社会的に最適な生産 Q_s よりも過剰な生産 Q_p を行ってしまふ。

社会的に最適な状況を導くには、発生している外部不経済を何らかの方法で内部化し、生産物の価格が社会にとっての実際の費用を反映するようにする必要がある。外部不経済の内部化は、課税、当事者間の交渉、損害賠償制度などによって行うことができる。

(2)ピグー税

外部不経済が発生している状況を、社会的に最適な状況に導く方法の一つとしてよく議論されるのが、ピグー税である。ピグー税とは、外部不経済の発生源である工場Aに対し、発生させている損害に応じた税金を課し、社会的限界費用と私的限界費用の乖離分を税として徴収してしまう方法である。

図 2：ピグー税

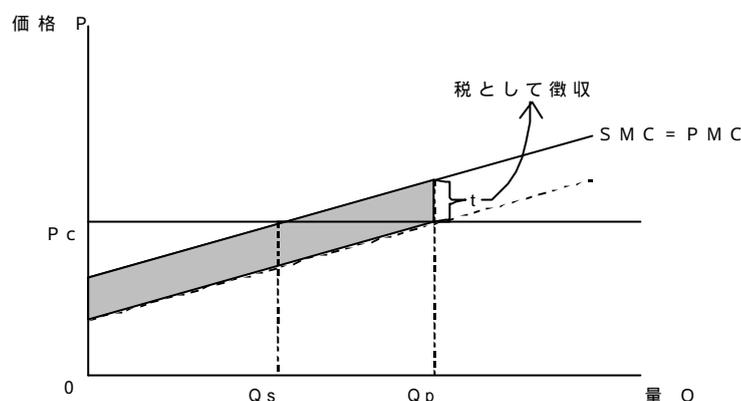


図 2 はピグー税の原理を図示したものである。生産量 1 単位あたり、発生させる損害 t に等しい額を税として徴収することで、工場Aの私的限界費用曲線 PMC が上方にシフトし、社会的限界費用曲線 SMC と一致する。すなわち、外部不経済がコストとして認識され、内部化されている。こうして、工場Aは、社会的に最適な生産 Q_s を行うようになる。

(3)外部不経済の内部化

前段では、外部不経済を内部化する方法として、課税による方法を示した。ところで、外部不経済の内部化は、損害賠償制度を定めることによっても達成することができる。

不法行為法は、被害者の権利や行為を損害賠償ルールで保護することにより、加害者に自己の行為から生ずる外部不経済を認識させ、内部化させる。上記のピグー税の例で、納税義務を損害賠償義務と読み替えれば、そのまま同様の結果を得ることができる。すなわち、不法行為法の意義を経済学的に考えると、違法な行為に対して賠償責任を課すことにより、外部不経済を内部化させるための制度であるということが出来る。

(4)コースの定理

前例では、工場Aが外部不経済を発生させていたため、市場の失敗が生じ、社会的効率性が達成されない状況にあった。ピグー税は、外部不経済を発生させている工場Aに課税を行い、外部費用を認識させて社会的効率性を達成しようとするものであった。

ところで、この考え方には、2つの暗黙の仮定が前提として存在する。

第1の仮定は、「外部性を発生させているのは工場Aである」というものであり、第2の仮定は、「外部性の内部化は、政府の介入（課税）により行われるべきである」というものである。

コースの議論はこれらの仮定に異議を唱えた。以下、コースの議論について説明する。

まず、第1の仮定について、コースはこのように考えた。工場Aは確かに騒音を発生させており、外部不経済発生の原因となっている。しかし、もし工場Aの近隣に飲食店Bが

存在しなかったなら、Bの売上の低下は起こりえず、外部不経済は発生しない。損害が発生するためには、工場A、飲食店Bの両者の存在が不可欠であり、両者は不法行為法で因果関係を決定するために用いられる、いわゆる「なかりせば基準」(but for test)を満たす。その意味で言えば、外部不経済の発生はA、B双方に責任がある。

さらにコースは、第2の仮定について、もし工場Aと飲食店Bが低い費用で自由に交渉できるのなら、政府が介入を行わなくても、社会的最適は達成されることを示した。この議論を簡単な例で考えてみる。

何も対策を講じないと、工場Aが発生させる騒音により、近隣の飲食店Bの売上が低下して100万円の損害が生じるとする。この損害は、Aが騒音防止装置を備えることによって防止でき、Bが防音工事をするによっても防止できる。ここで、Aの騒音防止装置設置には50万円かかり、Bの防音工事には70万円かかるとする。こうした前提のもとで、社会的費用(損害+防止費用)を最小化するためには、言うまでもなく、Aが50万円の騒音防止装置を設置するのが最善の選択である。

以下、取引費用が存在せず、当事者が自由に交渉を行えるものと仮定する。

最初に、損害賠償ルールが存在しないケース(無賠償責任ルール)を考える。この場合、全費用はBの負担となる。まず、全く対策を講じなければ、Bは100万円の損害を負担しなくてはならない。Bは自分が負担する損害を減らそうとする。Bが自分で防音工事を行えば、70万円の防止費用をかけて、100万円の損害を回避することができる。しかし、Aに50万円を支払い、騒音防止装置を設置してもらえば、50万円の防止費用で100万円の損害を回避することができ、Bにとりより有利である。取引費用が存在しないので、BはAと交渉を行い、50万円の支払いと引き替えに騒音防止装置を設置してもらおうだろう。

次に、Aが全ての損害を賠償するルール(厳格責任ルール)を考える。この場合、全費用をAが負担する。Aは、全く対策を講じなければ、Bの損害100万円を賠償しなくてはならない。しかし、50万円を投じて騒音防止装置を設置すれば、100万円の賠償を免れることができる。Bに金銭を支払い、防音工事をさせることによっても、100万円の支払いを回避できるが、この場合は70万円かかる。従って、Aは、自ら50万円を投じて騒音防止装置を設置するを選択するだろう。

このように、情報が完全で、取引も任意に費用がかからないで行われる社会においては、損害賠償責任がどこに課せられるかとは関係なく、社会的費用の最小化が実現できることをコースは示した。これをコースの定理という。

ここで注意が必要なのは、取引費用ゼロの仮定のもとで、損害配分のルールは、損害の効率的な抑止には影響しないものの、所得分配には大きな影響を及ぼす点である。この例では、無賠償責任ルールのもとではBが、無過失責任ルールのもとではAが、それぞれ(最適化された)損害を負担している。

(5)取引費用の存在

前段では取引費用がゼロである場合を検討した。この場合、損害負担者は、最適な事故防止措置をとり得る者に費用を支払い、事故防止措置をとるよう取引を行うことができた。しかし、現実にはもちろん、取引費用はゼロではない。この場合、損害負担者は、最適な損害防止措置をとり得る者に、防止措置をとらせることができない。こうしたケースでは、損害賠償責任がどこに課せられるかが、重要な結論の違いをもたらす。

先の例で説明を行う。ただし、AとBが交渉を行うには、25万円の取引費用がかかるものとする。

まず、損害賠償ルールが存在しないケース（無賠償責任ルール）を考える。この場合、全費用はBの負担となる。Bが自分で防音工事を行えば、70万円の防止費用と引き替えに、100万円の損害を回避できる。Aは騒音防止装置を50万円で設置できる。しかし、先の例と異なり、Aとの交渉には取引費用25万円がかかるので、BがAと交渉して騒音防止装置を設置してもらうためには75万円を要する。この場合、Bは70万円を投じ、自分で防音工事を行うことを選択するであろう。社会的費用（損害＋防止費用）を最小化するためには、Aが50万円の騒音防止装置を設置するのが最善の選択であるから、このケースでは、社会的に最適な状況が得られなかったことになる。

Aが全ての損害を賠償するルール（厳格責任ルール）では、全費用をAが負担する。Aは、50万円を投じて騒音防止装置を設置すれば、100万円の賠償を免れることができる。Bに金銭を支払い、防音工事をさせるためには、防音工事費用70万円に交渉費用25万円を加えた95万円が必要になるから、Aは、自ら50万円を投じて騒音防止装置を設置することを選択するだろう。このケースでは、社会的に最適な状況が導かれる。

(6) 最安価損害回避者

上の例が示すように、取引費用が存在する場合には、損害配分ルールの設定により、社会的に最適な状況が導かれるかどうか左右される。これは、最も効果的に事故を防止しうる者に損害を配分しない場合には、事故を防止するインセンティブを与えることができないためである。

取引費用が存在するときには、最も安い費用で損害を回避できる主体を選び、その主体に損害賠償責任を負担させれば、取引費用のかかる社会においても、社会的効率性を実現できる。これは、カラブレイジによって唱えられた概念で、最安価損害回避者の原理と呼ばれている。

まとめ

- ・ 「法と経済学」は、法律上の諸問題を、価格理論やゲーム理論等の経済学的手法を用いて分析しようとする考え方である。
- ・ 「法と経済学」は、不法行為法が持つ違法行為の抑止機能を重視し、不法行為法のルールは、不法行為による社会的費用を最小化するように定めるべきであると考えられる。
- ・ 不法行為法が適用される状況は、経済学でいう外部不経済の問題として考えることができる。不法行為法は、違法な行為に対して損害賠償責任を課すことにより、外部不経済を内部化するための制度であるといえる。
- ・ 不法行為法の設計に関し、情報が完全で、取引費用が存在しない社会においては、損害賠償責任がどこに課せられるかとは関係なく、社会的費用の最小化が実現できる。しかし、取引に費用がかかる場合には、損害賠償ルールの設定により、社会的に最適な状況が導かれるかどうか左右される。この場合、最も安い費用で損害を回避できる主体に損害賠償責任を負担させれば、社会的効率性を実現できる。

参考文献

- 奥野正寛・鈴木興太郎(1988)『ミクロ経済学』岩波書店 モダン・エコノミクス2
- ガイド・カラブレージ(1994)松浦好治訳「危険分配と不法行為法に関する若干の考察」
『「法と経済学」叢書 「法と経済学」の原点』木鐸社
- ガイド・カラブレージ(1993)小林秀文訳『事故の費用 - 法と経済学による分析 - 』信山社
- ガイド・カラブレージ(1989)松浦好治=松浦以津子共訳
『多元的社会の理想と法 - 「法と経済」からみた不法行為法と基本的人権 - 』木鐸社
- ロバート・D・クーター トーマス・S・ユーレン(1997) 太田勝造訳
『新版 法と経済学』社団法人商事法務研究会
- 川浜昇(1993)「「法と経済学」と法解釈の関係について(一)、(二)、(三)、(四)」
『民商法雑誌』108巻6号 pp820~848、109巻1号 pp1~35、
109巻2号 pp207~234、109巻3号 pp413~443
- 古城誠(1984)「法の経済分析」の意義と限界(上・中) - 不法行為の経済分析モデル」
『法律時報』56巻1号 pp54~59、56巻7号 pp59~68
- ロナルド・H・コース(1960)新澤秀則訳「社会的費用の問題」
『「法と経済学」叢書 「法と経済学」の原点』木鐸社 1994年
- 小林秀文(1987)「過失と製造物責任へのアプローチ - 「法と経済学」と不法行為法」
(特集「法と経済学」で考える)『法学セミナー』32巻12号 pp50~53
- 小林秀之 神田秀樹 内田貴(1987)「座談会 - 「法と経済学」でなにができるか？」
(特集「法と経済学」で考える)『法学セミナー』32巻12号 pp24~41
- 浜田宏一(1977)『損害賠償の経済分析』東京大学出版会
- 林田清明(1996)『法と経済学の法理論』北海道大学図書刊行会
- T.J.ミセリ(1999)『法の経済学 - 不法行為, 契約, 財産, 訴訟 - 』細江守紀監訳 九州大学出版会

4 . 英国地方開発公社の概要について

主任研究官 岡本裕豪

概要

英国のブレア労働党政権のもと、地方改革の一環として 1999 年に設立された地方開発公社は、国と地方の行政のあり方に新たな枠組みを提示するものとして注目を集めている。そこで、本稿では地方開発公社の設立に至った背景やその概要についてとりまとめを行った。特徴的な点は、設立に当たって英国の政治的事情(二大政党制)やEU加盟国であることから生ずる特殊性などが大きな影響を与えていることと、組織運営に当たって地方のニーズが反映される仕組みが制度的にビルトインされていることである。

英国における地方制度は今後とも変化することが予想される中で、設立間もない地方開発公社が今後どのような展開を見せるのか、今後とも注目すべきであろう。

1 . はじめに

我が国においては、周知の通り、本年1月6日より中央省庁等改革が行われ、旧北海道開発庁、旧国土庁、旧運輸省及び旧建設省が統合され、国土交通省に再編された。また、地方組織についても、旧港湾建設局と旧地方建設局を統合再編する形で全国に8つの地方整備局が設置され、本省からは都市計画、建設業、市街地整備などに関する広範な権限が委任されており、国と地方出先機関の間での役割分担を通じて、より実効性の高い国土交通政策の実現が期待されているところである。

地方整備局が設置されて約3ヶ月が経過したところであるが、その役割への期待の大ききから、地方整備局のあり方を巡り様々な議論がなされている。これらの中で、英国ブレア政権が1999年に地方分権政策の一環として設置した地方開発公社(RDAs:Regional Development Agencies)が先行事例として紹介されることがある。

そこで、英国で導入されたRDAsの概要について、その背景や組織の概要などを中心に整理してみたい。

2 . RDAs導入の背景

RDAsは労働党のブレア政権により1999年から導入されたが、その導入に背景には、保守党及び労働党という英国2大政党制の影響やEUとの政策との整合性など英国の特殊性が強く現れている。

(1) 保守党政権下の地方分権施策に対する反動

サッチャー・メジャー率いる保守党政権では、いわゆる「英国病」を克服するため、財政赤字の解消と小さな政府の実現を至上命題とし、「民営化」をキーワードに各種の改革を強力に押し進めてきた。そのため、バリュー・フォー・マネーという考え方を軸として強制競争入札制度、エージェンシー、PFIなど様々な施策が導入された。

中でも公共支出の4分の1を占める地方政府の改革は保守党にとって重要な課題であ

った。そこで保守党は地方財政の面においては、個別自治体の歳出総額に上限を設けるキャッピングの導入、国と地方を合わせた歳出額抑制のためのシーリングの設定、地方税・レイト廃止に伴う人頭税の導入^{*1}などを行った。あわせて地方政府組織の構造改革も進められ、「非効率で責任の所在が不明確な」従来の二層制（広域的自治体（日本の都道府県に相当）であるカウンティと基礎的自治体（日本の市町村に相当）であるディストリクト）を改め、大ロンドン市の廃止やカウンティ廃止などが行われ、イングランドの地方圏の一部等を除き、原則として一層制の自治体構造に移行していくこととなった。このような保守党による地方制度改革の背景には、財政建て直しという表の目標とは別に、伝統的に労働党の影響力が強い地方議会及び地方自治体の改革を進めることにより労働党の基盤を弱体化させるという政治的意図があったことは明白であり、これらの改革により、英国は欧州諸国の中でも最も中央集権化が進んだ国であると言われるようになった。

97年に政権復帰を果たした労働党のブレア首相はこのような中央集権的な改革に対して、「地方自治」の原則の確保を掲げ、自治体自らによる改革の促進、官民の供給主体のパートナーシップや住民との協調を前面に出した地方改革を行った。1997年2月に公表された労働党の公約では、地方分権に対する決意が以下のように述べられている。

「保守党政権下、英国は西欧諸国の中でも最も中央集権化した国となった。選挙によって選ばれた代表者が関与していない公団等は、今や年間600億ポンド以上を浪費している。労働党は、過度に中央集権化された政府は非民主的であると同時に非効率をもたらすと考えている。労働党は、ウェストミンスターと（官庁街である）ホワイトホールで全てを決定するのではなく、住民に近いところで物事が決まるよう、地方分権を進める。」

こうした地方分権改革の実現を図るため、スコットランドとウェールズに地方議会設立し、また一度廃止された大ロンドン市を復活させるなど、ブレア政権は着実にその公約を実現しつつある。RDAsの設立もこうした流れの中の一つとして位置づけることができる。

(2) EUとの関係

このような保守党対労働党という英国2大政党制に特有の政治的背景に加え、導入の背景となる第2点目はEUとの関係である^{*2}。

EUでは、加盟各国内の地域格差を是正し、EU全体の経済力を高めるため、構造基金(Structural Funds)という補助金^{*3}を設けている。この補助金の対象となる地域は、NUTS 1^{*4}と呼ばれる広域行政区画を所掌する地方機関であるとされている。

ドイツ、スペイン、フランスなど他の加盟国にはNUTS 1に相当する実在の地方機

*1 人頭税（ポール・タックス）は90年に導入されたが、93年に廃止されている。

*2 横田光雄（1997）に詳しい。

*3 欧州地域開発基金、欧州社会基金及び欧州農業指導保証基金からなり、後発地域の構造調整の促進、構造的な問題に直面している地域の経済的・社会的転換の支援、教育・雇用・職業訓練政策の近代化支援のために支出される。

*4 NUTSとは、「Nomenclature of Territorial Units for Statistics」の略で、EUが加盟各国の地域統計を作成するために地域構造を分類する基準でその規模によりNUTS1からNUTS3まで分類されている。

関が存在していたが、英国の場合は NUTS 1 に相当する地方組織は設けられておらず、その下のカウンティ(県レベル。NUTS 2 に相当)が基金の受け皿として機能していた。しかし、先述した一連の地方構造改革により、従来の二層制の地方構造が改められ、カウンティが廃止される地域も現れ^{*5}、その下のディストリクト(市レベル)では受け皿となる単位としては小さすぎ、また、他の EU 加盟国とバランスのとれた地方制度を整備するという観点からも、広域を対象とする地方機関の設立が急がれた。

更には、構造基金の執行管理に当たっては広域的な地域戦略との整合性の確保が不可欠であり、両者を一体的に取り扱う機関の設立も求められていたのである。

これまで国家を介して間接的につながっていた EU と各地域は、マーストリヒト条約の成立などにより欧州の統合が進展するにつれ、国家を経由しない直接的なつながりを持つ機会が益々増えてくるとともに、各地域同士の横のつながりというものも増えてくる。実際に州レベルの代表者を EU の閣僚会議にオブザーバー参加させたり、地方組織の事務所が EU 本部のあるブリュッセルに設置されるなどの動きが見られ、EU と地域、地域同士の関係はより近いものとなりつつある。EU 加盟国ではこうした展望を踏まえ、従来から地方分権が一つの流れとなっていたが、英国も近年の地方改革によりようやく同じ土俵に上ってきたと言えよう。

(3) 従来の出先機関への批判

中央政府では、1994 年 4 月に当時の環境省、交通省、貿易産業省及び雇用省の出先機関を統合する形で全国 9 つの地域に地方出先機関(GORs: Government Office for the Regions)が設立されたが、この出先機関について労働党は公約の中で、年間 50 億ポンドの予算を割り当てられているにもかかわらず、中央省庁の縦割りが残り、意思決定に当たっても地元の意向を反映するプロセスがないなどと批判を浴びせている。また、EU 加盟 15 カ国とイングランドの 9 地域について一人当たり GDP の比較を見ると、ロンドンとイングランド南東部を除き、全ての地域で EU 平均値を下回る結果となっている。これは、地域の経済活性化について各機関がバラバラに各種施策を実行していることによる非効率性がその一因であるとする指摘もある。このような背景もあり、地域ニーズを的確に反映した政策を実行するための地域機関の設立が急がれたと言える。

3. RDAs の概要

RDAs は、上記のような背景を踏まえ、行き過ぎた中央集権を打破し、地元、地域そして国家レベルでの意思決定システムが必要であるとの認識のもと、中央と地方のパートナーシップを強化し、また民間の能力を最大限に活用しながら、経済開発に関する各種施策を統合することにより、地域の持続可能な経済発展や再建を行うことを目的として設立されたものである。このため、RDAs に特徴的なこととして、第一に地域との関係を強化するという観点から、運営の中心組織である理事会に地域の代表者の参加を広

*5 従来の二層制の構成を改め、ウェールズ・スコットランド・北アイルランドは完全に一層制へ移行し、イングランドでは 県を廃止し、一層制に再編されるカウンティ、一部の区域に一層制の地方団体を設置し、残りの区域には現行二層制を維持する「一部一層制」のカウンティ、現行通りの「二層制維持」のカウンティへと整理され、イングランドでは一層制地方団体(unitary authority)が 46 誕生した。

範に認めていることと、地域の声を施策に反映させるための仕組みとして地域協議会の設置を認めていることである。第二は、その所掌は雇用、環境、住宅、犯罪防止、経済戦略など広範な分野に及んでおり、広域的な地域戦略の策定や包括的補助金の管理などの権限が与えられている点が大きな特徴である。以下、地方開発公社法（以下「公社法」という。）の規定も踏まえつつ、その概要を説明することとする。

(1) 設立の根拠

RDAの設立に関する基本方針は、英国環境交通地域省（DETR：Department of Environment, Transport and Regions）が1997年に公表した白書「繁栄のためのパートナーシップの構築」により示され、公社法により法的な位置づけが与えられている。

(2) 設立時期と設立場所

RDAは、1999年4月にまずイングランドの8つの地域（東ミッドランド、東、北東、北西、南東南西、西ミッドランド、ヨークシャー・ハンバー）で設立された。これらの管轄地域は、DETRの出先機関（GORs）の管轄地域と同様である。

また、2000年7月に大ロンドン庁（Greater London Authority）の設置にあわせて、ロンドン市長の下にロンドン開発公社が設置されている^{*6}。

(3) 組織

RDAの組織は、DETR大臣により任命される理事と同大臣の承認のもと理事により任命される職員とからなり、組織運営の中心的役割は理事会が担う。また、RDAはDETR大臣への説明責任を有するが、一方で地域の声を反映させるという役割を期待されており、理事会（Board）の人選に当たっては、当該RDAの管轄地域内の地方議会、経済界、組合その他地域に利害関係を有する者に協議をして大臣が任命することとされている。公社法上、これらの者を理事会メンバーとしなければならないという義務はないが、現在各RDAで任命されている理事会のメンバーにはこれらの地域の代表者が含まれているほか、学識経験者の任命も目立っている。また、理事長は民間経営の知識を有していることが推奨されており、各RDAとも民間経営者が理事長を占めている。例えば、北東イングランド地方開発公社では、13名の理事のうち、企業経営者4名、地方議員4名、組合代表者1名のほか、福祉ボランティア団体代表、大学副総長、フリージャーナリストなどが名を連ねている。

一般の職員の地位は国家公務員ではないとされている。なお、職員数はRDAにより40人程度から200人程度と幅があるが、その多くは、イングリッシュ・パートナーシップ^{*7}、村落開発委員会（RDC：Rural Development Commission）、都市開発公社（URA：Urban Regeneration Agency）等の既存の公的機関から移行した者で占められている。

*6 ロンドンの場合は、公社理事長がロンドン市長の任命制であり、大規模計画許可権限を有するなど、他の公社と若干機能的な違いがある。

*7 1993年に設立されたエージェンシーで、土地・建物の有効利用、商業・産業の推進、魅力的で安全な環境の創造などを任務とする。1999年にニュータウン委員会と都市開発公社を統合する形で改組された。

(4) RDAs の目的と機能

RDAs の目的は公社法に 5 つ掲げられており、それぞれの目的を達成するための RDAs が果たす主要な機能は概ね以下の通り整理できる^{*8}。なお、DETR 大臣以外の大臣であっても、必要と認められる場合には、規制の創設及び徴税に属するものを除き、RDAs による実行が可能であると考えられる権限を RDAs に委譲することができる^{とされている}。

域内の経済発展と再建

・地域戦略 (Regional Strategy) の立案

地元との協力を基礎として地域戦略を作成し、実行するとともに、これまで出先機関 (GORs) が行ってきた役割を引き継ぎ、地域経済の十分な理解を図ることが求められている。各 RDAs は 1999 年 10 月に地域戦略を大臣に提出し、翌年 1 月に大臣の承認を得ている。

・SRB チャレンジファンドの管理

SRB (Single Regeneration Budget) は、1994 年に 4 つの省庁が行っていた地域再建に関する 20 の補助金プログラムを統合したものと創設された。その目的は、雇用の維持、教育振興、良好な環境の形成、住宅ストックの改善、犯罪の防止、生活の質の向上など広範に及んでいる。例えば、北西イングランドでは技能訓練や通勤交通機関の活性化、貧困地区の活性化策の立案などに利用され、西イングランドでは土地造成や住宅改良などに支出されている。これまでに 6 回にわたる募集・交付が行われており、採択された計画は約 900、交付額は約 55 億ポンドに上っている。創設当初は GORs が SRB の管理をしていたが、RDAs の創設にあわせて管理権限が移行されている。また、提案されたプログラムの採否は大臣が行うが、RDAs は当該プログラムが地域戦略に貢献しうるかどうかやプロジェクトの実行可能性などについて大臣に勧告を行う。

・イングリッシュ・パートナーシップ (EP) 及び村落開発委員会 (RDC) の業務の承継

当面継続する国家的事業を除き、EP 及び RDC の業務を承継し、都市部及び郊外部における再建について一体的な業務遂行が可能となるよう措置する。また、土地及び建物に関する取得が可能となるよう、RDAs には収用権や土地の立入権などが付与されている。

・EU の構造基金について主要な役割を担うこと

構造基金の戦略的な目標や管理ルールの設定、配分などは欧州統合委員会と加盟国の役割であるが、委員会へ提出する計画書の作成や委員会の政策との整合性の確認、プロジェクトのモニタリングなどは地方が行うこととされており、RDAs がその役割を担う。

域内のビジネスの効率化、投資及び競争の促進

・域内投資に対する調整を行うこと

英国内への海外直接投資は 1996 年には 3440 億ポンドに上っているが、RDAs は

*8 日本開発銀行 (1999) に詳しい。

直接投資の誘致のため、地域開発機構（Regional Development Organisations）^{*9}と連携して、職員の採用、トレーニング、敷地の確保と整備、融資、官庁との調整など企業への支援パッケージを提供する。誘致企業の土地の取得や開発、融資などはRDAsが一元的に行うことが期待される。

- ・技術革新の支援

国際市場での競争力を確保するため、RDAsは大学、研究機関、先端企業などの技術革新を普及するよう地域技術革新戦略の立案を行うことが期待されている。

- ・地域選抜支援（RSA：Regional Selective Assistance）への助言

RSAは特定地域における雇用創出のための投資プロジェクトに対する補助金で貿易産業省の所管であるが、RDAsはRSAの採択に当たり、各地域の経済戦略が十分に考慮されているかどうかについて貿易産業省に助言を行う。

- ・ビジネスリンクとの連携によるビジネス支援

ビジネスリンクは地域レベルの中小企業支援を行う民間団体で、商工会議所や訓練事業協議会（TEC：Training and Enterprise Council）との連携を図り、政府の中小企業支援策へのアクセスをサポートしている。今後ビジネスリンクの活動プランはRDAsの地域経済戦略の中に生かされ、より地域密着型となることが期待されている。また、公共図書館の情報ネットワークとビジネスリンクの技術、人材情報等を組み合わせた仕組みの構築にRDAsが取り組んでいる。

域内の雇用促進

雇用・訓練プログラムの開発による海外からの投資誘致、新規産業の育成や職業訓練等に加え、地域の既存企業の撤退回避、既存の雇用維持のためにRDAsは戦略的に行動し、有効にSRBチャレンジファンド及び構造基金と言った補助金を活用することが期待されている。

域内の人材の能力開発

- ・地域における職業技術の基盤を強化すること

Higher Education, Further Educationと言われる職業訓練の高度化を地域レベルで行っていかけていくかが重要な問題となっている。1996年では、労働者の5人に1人が過去一年間新たな訓練を受けていないといわれており、RDAsの活動が期待されている。

- ・TEC（Training and Enterprise Council）、NTOs（National Training Organisations）との連携

TECは地元企業のリーダーたちによって運営されている民間企業で職業訓練を行い新しい労働力を供給する機関、NTOsは政府が承認した機関で労働市場の情報の収集・分析、ベンチマーキングを活用した競争性の改善、教育・訓練に対するアドバイス、資格の開発・実施、広報等を行っている。RDAsはこれらの機関と地域レベルの戦略に基づいた連携を図ることが求められている。

英国の持続的発展への貢献

- ・持続的開発

*9 英国投資局と連携して域内投資誘致のためのプロモーション活動や投資相手への助言などを行う民間組織。

RDAs は地域経済戦略に基づき環境技術の開発やエネルギー利用の効率化に貢献していく。

・地域計画

自治体が主体となって作成する地域計画ガイダンスに地域戦略の視点が含まれるよう連携を強化するとともに、地域間の連携が有効なものとなるように計画や実行面での重複の排除などについて貢献することが求められている。

(5) 地域との関係

先に述べたとおり既存の GORs に対して批判的であった労働党は、RDAs の設立と併せて地域の代表者からなる地域協議会 (Regional Chamber) を設立することにより、交通、地域計画、経済開発、EU の基金の申請及び土地利用計画といった分野で地域のニーズを十分に汲み上げ、地域アイデンティティを確立するとしている。

このため、公社法では、RDAs は大臣の指示のもと、地域戦略の立案に当たり地域協議会の意見を尊重すること、業務の実行に当たって地域協議会に協議すること、必要な情報を提供すること、提供した情報に対する質問に回答すること、その業務の遂行について説明をするため必要な方策を講ずることが義務づけられている。

地域協議会は、公社法上は必置のものではなく地域の発意により自発的に組織されるものであり、大臣は RDAs の業務に利害関係を有する当該地域の代表で地域協議会としての役割を果たしうると考えるものを地域協議会に指定することとされているが、現在、地域協議会はロンドンを除く 8 つの地域全てに設置されている。

その構成については、「繁栄のためのパートナーシップの構築」により、地域に関する様々な利害が公平に反映されるよう、

- ・地方議会代表者は地域、地元及び政治的なバランスを反映していること
- ・地方議会代表者以外の者は、RDAs の業務に関心を持つ、地域の経済開発の利害関係者の代表であること
- ・地方議会代表者が優勢であるべきだが、地方議会関係者以外の者も広範に含まれるよう、全体の人数を調整すること
- ・全ての地域代表者は、協議会の議論へ貢献できる機会が与えられることが推奨されている。

例えば、南東イングランド地域協議会は 111 名のメンバーから構成されており、うち 74 名が南東地域を構成する各議会の関係者で、残り 37 名が経済界、美術界、教育界、スポーツ、文化、観光、ボランティアなどの代表から構成されている。

なお、先に述べた英国地方部を荒廃から立て直すためには、課税自主権の確立など財政的な自立の確保が必要であり、そのためには、地方部における民主的な組織が必要不可欠となるが、労働党はその公約の中で、将来的には住民投票により地域協議会を直接公選制の地方議会へと発展させるか否かを地域ごとの住民投票により決するための法律を制定するとしている。しかしながら、労働党も認めているように、地方議会の導入に関しては地方ごとに温度差があり、画一的な押しつけはできないとの考えを示しており、ブレア首相も最初の任期中(2001 年春頃まで)には法律を制定しない旨明らかにしている。

(6) 財政

公司法に規定されている RDAs の財政に関する権限の概要は以下の通りである。

- ・ RDAs の財政は大臣が RDAs との協議及び大蔵省の承認を経て決定する。
- ・ 大臣は、大蔵省の承認を得て、必要な額及び期間を定めて RDAs に補助金を交付できる
- ・ RDAs は大臣の承認を得て、2 億ポンド又は大臣が別に定める額の範囲内で一般または大臣から借入れを行うことができる。大臣は、大蔵省の同意を得て、RDAs の借入を保証することができる。

因みに、RDAs の予算総額は 8 公社総額で約 8.1 億ポンド(2000 年度)となっている。

4. まとめ

RDAs は導入されてようやく 2 年近くが経過したところである。その実績については、昨年 3 月に英国・環境交通地域省 (DETR) が公表した年次報告書に記載されており、順調に業務を遂行しているように見受けられる。

一方、各種報道では、RDAs の業務は広範で、その実施に当たっては複数の省庁との調整が必要となっていること、域内への資金配分に当たっても完全に RDAs の自由裁量に任されているという訳ではないことなどから、地域に政府をもう一層 (another tier of government) 持ち込んだとの批判や、そもそも認知度が低く、優秀な人材を確保することに四苦八苦しているなどネガティブなものが目立つ。また、イングランドで深刻な問題となっている南北間の地域格差の是正についても、遅れている北部の RDAs 予算は微増となる中、最も経済的に恵まれている南部の RDAs には大幅な増額が認められたことから、その運用に対する反発も大きく、必ずしも全てが成功裏に進んでいるという訳ではない。

さらに、既存の政府各機関や地方自治体との関係については一部の業務を移管するなど整理が行われたところもあるが、依然として複数の地方機関が並立しており、これらの機関の役割分担が必ずしも明確にされていないこともあり、将来的にイギリスの地方制度がどのように変わっていくのか (RDAs が主導的役割を果たしていくのか、地方議会へと発展解消されるのかなど) は依然不透明な点が多い。

設立からようやく 2 年を迎えようとする RDAs についてその功罪や成否を判断するのは早計であるが、RDAs が導入された背景には政治体制の違いや EU 加盟国であることによる特殊事情があることや、地方政府の権限も日本のような包括授権ではなく個別授権であるため総合的な施策を実行するには不十分で、広域的な戦略策定が事実上困難であったことなど彼我の違いを十分に理解しておく必要がある。その上で、地方の声をどのように行政に反映させ、地域のニーズに応じた行政サービスを提供していくのかは我が国においても重要なテーマであることから、引き続き英国の RDAs を含めた地方行政のあり方を注視していくことが有意であろう。

参考文献

- 稲沢克祐（1999）「英国の地方行財政改革に学ぶ」地方行政
- 宇都宮深志（1990）「サッチャー改革の理念と実現」三嶺書房
- 神山敬次（1999）「地方開発庁法（Regional Development Agencies Act'98）の概要」
RICE monthly 研究所だより
- （財）自治体国際化協会（1992）「欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」CLAIR REPORT57号
- （財）自治体国際化協会（2000）「英国の地方分権」CLAIRREPORT208号
- 境勉（2000）「ブレア首相の憲法改革（四）」自治研究第76巻第6号
- 自治・分権ジャーナリストの会（2000）「英国の地方分権改革 - ブレアの挑戦」日本評論社
- 日本開発銀行ロンドン駐在事務所（1999）
「英国における地域開発の新たな流れ - RDAs は地域開発の切り札となりえるか - 」
- 横田光雄（1997）「英国労働党政権の新地方自治政策」機関委任事務と地方自治
Regional Development Agencies Act1998
- Department of the Environment, Transport and the Regions, Building Partnership for Prosperity（1997）
- Department of the Environment, Transport and the Regions, Regional Development Agencies
Labour Party, Policy Guide（1997）
- European Commission（1999）, Reform of the Structural Funds 2000-2006

5 . フランス設備・運輸省における政策評価の概要

主任研究官 長谷川 豊

近年の英米における政策評価は、政策の達成目標の設定を伴った業績測定やプログラム評価がその柱であるが、フランスにおける政策評価はもっぱら個別プロジェクトの費用便益分析に主眼が置かれており、いわゆるアウトカム指標を用いた評価手法は見受けられない状況にある。他方、フランスの交通部門における国の役割は、交通インフラ整備においては基幹交通網の整備や国家的大規模プロジェクト、交通モード間の連携等に重点が置かれているため、その他の各都市圏の交通インフラ整備をはじめとする多くの行政の役割が地方に委ねられていることもあり、地方における政策評価の動向の把握も今後の課題と考えられる。

以下は、2001年3月13日(火) 当研究所とフランス設備・運輸省(Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports)との間で政策評価に関する会合をもち、フランス設備・運輸省における政策評価について聴取した概要である。

先方：ポール・デュボワ・テーヌ国際経済局次長(マルチモーダル輸送担当)

(Olivier PAUL-DUBOIS-TAINE,

Conseiller auprès du Directeur Responsable de la Mission Transport

Intermodal, Direction des Affaires Economiques et Internationales)

当方：長谷川主任研究官、岡井研究官、在仏大使館平田書記官

1 . 政策の事前評価

政策評価については、1982年国内交通基本法(LOTI: Loi d'Orientation des Transports Intérieurs)において、道路、鉄道、空港、港湾等の5億フラン以上のプロジェクトに関して義務付けられている。政策の事前評価については、各プロジェクトの評価の原則に関する通達(Instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructure de transport)(1995年10月)をフランス設備・運輸省として作成している。この原則は政策評価のための基本的な枠組みを提供するもので、現時点では例えば道路について道路局が細目を作成済みである。その他、鉄道についてはまだ具体化されていない状況である。もし当該プロジェクトを実施しなかったら10年後どうなるか、あるいは当該プロジェクトを実施した場合の利用者・運行事業者等にとっての効果をみることになる。それは時間短縮効果や安全・騒音・環境等の側面から社会的な得失を測定するものである。例えば、利用者に対して1時間の時間短縮のためにはいくら払うかのアンケート調査の実施や、過去3~5年の交差点改良によって改良前後の事故率を調べたデータから10年間で如何に死者が減少するかを推測する等の方法がある。

社会的な得失の測定は、個々の企業の利益ではなく、国全体としての利益について、すなわち、利用者、周辺住民、事業主体、国・公共団体等の国民全体が受ける利益全体について検証するものである。それは例えば当該プロジェクトの減価償却の期間中にわたって計測され、10年後等の価値を現在価値にして割り出すものである。このような社会的・経済的便益の検証の次に費用負担を考えると、まず民間市場で賄えるかをみることになるが、社会的・経済的便益が認められれば民間企業による全額負担

ではなく、国全体として費用負担のあり方を検討することとなる。例えば TGV 新線が社会的な収益が 12% であるが企業収益としては 6% であれば国の補助金を検討するという事例が考えられる。しかし、社会的な収益のみならず企業収益を国が予測することには困難が伴うことも事実である。

また交通モード横断的な（マルチモーダルな）政策評価というのは、なかなか漠然としているので進んでいないが、例えば都市交通の分野では、公共交通モード間の選択や経路の選択について考慮した事前評価のためのモデルがある。このモデルについては、国立交通経済・安全研究所（INRETS：Institut National de Recherche en Economie des Transports et Sécurité）や交通・建設・都市研究所（CERTU：Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques）が当該モデル作成に際して助言や勧告を与えており、設備・運輸省がモデルの有効性のチェック機能を果たして必要に応じ当該モデルの修正が施される。

2. 政策の事後評価

政策の事後評価については、1982年国内交通基本法（LOTI：Loi d'Orientation des Transports Intérieurs）において、道路、鉄道、空港、港湾等の5億フラン以上のプロジェクトに関して義務付けられている。しかし、実際には時間とコストを要するので事例があまりなく、過去20年で10件に満たない（TGVや高速道の一部の大規模プロジェクト）。その他の分野については勧告があるが同法に基づき統一化されているわけではない。また設備・運輸省内における政策評価のための部局も組織化されておらず、総合的な分析や資料はない。

3. 政策評価の実施主体

各プロジェクトの評価自体は設備・運輸省が行うのではなく、あくまでプロジェクトの施工主（TGVであればSNCF、港湾であれば港湾管理者）がモデルを作成又は既存のモデルから適当なものを選択して自ら評価することとなる。設備・運輸省は当該モデルの原則を示す上記通達を作成し、施工主が行う評価について数値やモデルの適用が恣意的でないか等をチェックすることとなる。

4. 政策評価と予算決定過程

政策評価と予算決定過程との関係については、議会への説明としての政策評価の結果、社会・経済的に有用であることを示す必要がある一方で、各プロジェクトの決定は最終的には政治判断であるので、フランスにおいては政策評価が政治的には必要条件であっても十分条件ではないと言える。ただし、政策評価結果は公表されているので一般から監視できるし、例えば土地収用のための公聴会にも活用される。

客員研究官寄稿論文

【客員研究官制度について】

国土交通政策研究所では、国土交通省の所掌事務に係る政策に関する基礎的な調査及び研究に参画することを目的として客員研究官の設置が認められていることから、本制度を積極的に活用して、研究所と外部有識者との研究交流活動を活発化し、研究内容の充実を図りたいと考えている。

今年度は、東京大学空間情報科学研究センター・城所幸弘助教授、横浜国立大学大学院国際社会科学部国際経済法学系・庄司克宏助教授、慶應義塾大学経済学部・土居丈朗専任講師の各氏に客員研究官にご就任頂き、それぞれの専門分野について関心の高いテーマを中心に研究活動を行って頂いているところである。

今回、東京大学空間情報科学研究センター・城所幸弘助教授から、「ネットワークに対する費用便益分析 - 理論的基礎 - 」と題する論文をご提出頂いたところであり、以下、その序論からの抜粋を掲載する（全文については後日別途公表する予定であるが、特段のご要望があれば、当研究所へご連絡賜りたい）。

また、当研究所では、今後とも客員研究官制度の一層の充実を図っていききたいと考えていることから、これを機に本制度についてのご意見、ご要望等があれば、是非ご連絡賜りたい。

ネットワークに対する費用便益分析 - 理論的基礎 -

客員研究官 城所 幸弘

(東京大学空間情報科学研究センター)

公共事業の評価を費用便益分析を用いて行う際に、「ネットワークをどのように考えればよいか」という疑問が、実務者の側から提示されることが多い。この疑問に答えを出すには、ネットワークを明示的に考慮した理論モデルを作り、ネットワークが持つ効果を分析する必要がある。そこで、本稿では、ネットワークを考慮した簡単な理論モデルを作り、ネットワークに対する様々な政策が生む便益をどのように測定すべきかを分析する。

本稿では、Economides and White (1994)がいう双方向 (Two-way) ネットワークを分析する。これは、A 点と B 点が結ばれたとき、A → B と B → A の両方のサービスが供給されるネットワークである。道路、鉄道、航空等はすべてこの双方向ネットワークにあたる。それ以外でも、電気通信のネットワークもこの双方ネットワークの一例である。これに対し、単方向 (One-way) ネットワークとは、A → B または B → A のどちらか一方のサービスだけが供給されるネットワークである。電力の送電網やガスのパイプライン網は、この単方向ネットワークの例である。双方向ネットワークと単方向ネットワークでは、ネットワークを通過するサービスが、2 方向か 1 方向かという点が異なるだけであるので、本稿の双方向ネットワークの分析は、単方向ネットワークの分析にそのまま応用できる。

本稿の分析で得られる主要な結果は以下のとおりである。まず、簡単な 2 点 A,B を結ぶ 1 本のネットワークを考え、A 点で混雑が発生しているとする。第一に、A 点のネットワークサービスの供給費用が低下する場合を考える。このとき、A B と B A の両方向のネットワークサービスに関して、A 点の費用低下による価格の低下が消費者余剰の増加をもたらす。しかし、価格の低下は、ネットワークサービスの需要を増加させ、A 点の混雑を悪化させる。この混雑の悪化という外部不経済のうちで、混雑税の増加によって相殺されない部分（以下、これを純混雑外部性と呼ぶ）を消費者余剰の増加から引いたものが最終的な便益になる。第二に、混雑している A 点のネットワークのキャパシティーを増加させることを考える。このとき、A B と B A の両方向のネットワークサービスに関して、キャパシティーの増加による混雑費用の低下が消費者余剰の増加をもたらす。しかし、キャパシティーの増大は、ネットワークサービスの需要増を通じて、A 点の混雑を悪化させる効果を持つので、この純混雑外部性の変化を差し引いたものが最終的な便益になる。第三に、混雑税の水準が低すぎる場合に、混雑税の水準を引き上げること考える。この場合は、純混雑外部性の減少が、総余剰の増加になる。

次に、混雑していない代替ネットワークが存在する場合を分析する。混雑していない代替ネットワークが存在するときに、混雑しているネットワークで、ネットワークサービス供給費用が低下したり、ネットワークキャパシティーが増加したり、混雑税が上昇しても、代替ネットワークが存在しない場合と同様の結果が成立する。つまり、この場合は、便益を計算する際に、混雑していない代替ネットワークで起こる変化については何ら考慮する必要がない。これは、混雑していない代替ネットワークでは需要が変化するが、価格と限界費用が等しいため、死重損失が変化しないからである。混雑していない代替ネットワークのネットワークサービスの供給費用を引き下げた場合は、若干異なった結果が成立する。この場合は、混雑していないネットワークで発生する消費者余剰の増加に、混雑しているネットワークでの純混雑外部性の減少を加えたものが、総余剰の増加になる。これは、混雑していないネットワークのネットワークサービス供給費用の低下によって、混雑しているネットワークサービスから需要が移り、その分、混雑しているネットワークでの死重損失が減少するからである。

さらに、3 点のネットワークを考えて、2 点を結ぶネットワークと 3 点以上を結ぶネットワークでは、どのような違いが生じるかを検討する。代替ルートのない 2 点を結ぶネットワークでは、リンクは 1 本である。つまり、ネットワークサービス供給費用の減少やネットワークキャパシティーの増大によって消費者余剰が発生するリンクは、それによって混雑が発生するリンクと同一である。これに対し、代替ルートのない 3 点を結ぶネットワークでは、リンクは 3 本である。（より一般的に、 n 点を結ぶネットワークでは、リンクは $\frac{n(n-1)}{2}$ である。）この場合に、混雑していない点のネットワークサービス供給費用が減少すると、消費者余剰が発生するリンクと、混雑が発生するリンクは一致しない。つまり、3 点以上のネットワークでは、各リンクで異なった効果が生じるという点で、2 点を結ぶネットワークと異なる。しかし、この場合でも、ネットワークサービス供給費用が低下した点を通るネットワークサービスに関して消費者余剰を計算し、混雑が発生している点を通るネットワークサービスに関して純混雑外部性の変化を加えるという便益計算方法自体は、2 点を結ぶネットワークと全く同様である。この結果は、どれほど複雑なネットワークを考えても、便益評価方法自体を変更する必要はないことを示している。

以上、本稿の分析結果は、ネットワークを考えた場合でも、通常行われている費用便益分析を基本的には変更する必要がないことを示唆している。理論分析に進む前に、これまでの研究と

の関連を簡単に述べる。本稿の内容は大まかに言って、2つの流れと関連している。1つは、費用便益分析の流れである。代表的な文献としては、Harberger (1972)、Mohring (1976)、Boadway and Bruce (1984)、Kanemoto and Mera (1985)、Jara-Diaz (1986)、金本 (1996)、Small (1999)が挙げられる。これらの文献は、いずれも、公共投資が引き起こす社会的余剰の変化を、他の市場で起きる変化を考慮に入れて分析している。本稿の分析も、一般均衡モデルの中で、便益変化を考えるとという点で、これまでの文献と共通している。しかし、これまでの文献はネットワークの構造を明確にモデル化していないため、簡単な2点間ネットワークとそれ以外の複雑なネットワークでどのような違いが生じるかという点や、ネットワークに対する様々な政策がどこにどのような便益を生むかという点については明らかでない。本稿の分析は以上の点を明示的に取り上げている点で、これまでの分析と異なっている。

もう1つの流れは、ネットワーク効果の研究の流れである。経済学でネットワーク効果の問題を扱ったのは、Rohlf's (1974)が通信サービスのネットワークを論じて以来数多い。本稿で行うのは、ネットワークそれ自身による効果を抽出して論じることである。Liebowits and Margolis (1994, 1998)は、Kats and Shapiro (1985)や Farrell and Saloner (1985)に始まるネットワーク効果の研究の多くが、“pecuniary”な効果（死荷重に影響を与えない）と“real”な効果（死荷重に影響を与える）を混同して議論してきたと主張している。本稿で行っている、ネットワークの分析は一般均衡モデルを用いているため、Liebowits and Margolis (1994, 1998)の批判に耐えるものになっている。すなわち、本稿のモデルでは、pecuniary な効果は相互に相殺されるために最終的な便益には含まれない。残った real な効果は、よく知られている外部性であり、ネットワーク自体が持つ効果というのは存在しない。この結論は、Liebowits and Margolis (1994, 1998)の結論を便益評価に応用したものになっている。

< 著者略歴 >

1991年	東京大学経済学部経済学科卒業
1996年 4月 - 1998年3月	大阪大学社会経済研究所助手
1998年 4月 - 1999年3月	政策研究大学院大学助教授
1999年	東京大学大学院経済学博士号取得
1999年 4月 -	東京大学空間情報科学研究センター助教授
2000年11月 - 2000年1月	旧建設政策研究センター客員研究官
2001年 1月 -	国土交通政策研究所客員研究官

研究所の活動から

1. 政策効果の分析システムに関する研究会

(1) 目的

中央省庁改革の一環として各種施策について政策評価を行っていく必要があるが、政策評価の中心はその経済的便益の分析にある。経済的便益の分析は公共事業の分野で発展してきているが、今後、それ以外の施策にも広げていくことが必要である。

また、経済的便益の分析には、施策の実施により交通利用者の時間価値を含む費用がどのように変動するかを分析する「一般化費用分析」(現在、公共事業の便益分析には主にこの方式が用いられている)や、施策の実施により交通に係る費用が変動した場合に、家計や交通以外の産業部門にどのように便益が及ぶのかを地域的視点も入れて分析する「空間的応用一般均衡分析」などがあり、これらを用いて各種の政策が利用者や交通企業の行動にどのような影響を及ぼすのかなどの研究を行うことが必要である。

さらに、今後、各部門の関係職員がこれらの分析手法を活用しながら政策評価を行うことができるよう、情報システムの開発を行うことが必要である。

(2) 研究計画

航空等の幹線交通の分野をモデルケースとして、規制緩和、施設整備、技術開発等の政策効果の分析を多角的に行うとともに、分析モデルをLAN上で運用できるシステムの導入に取り組む。

このため、学識経験者等による研究会を設置。13年度中を目途に、モデルの開発、各種シミュレーションの実施、情報システムの基本設計を行い、逐次拡充を図る。

(3) 研究会メンバー(敬称略)

森杉 壽芳(座長)	東北大学大学院情報科学研究科教授
山内 弘隆	一橋大学商学部教授
屋井 鉄雄	東京工業大学工学部教授
上田 孝行	東京工業大学大学院理工学研究科助教授
小池 淳司	鳥取大学工学部助教授
大橋 忠宏	弘前大学人文学部講師
小林 良邦	(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所主席研究員
田村 雄一郎	国土交通省国土交通政策研究所長
影山 幹雄	〃 政策評価官
大島 宏志	〃 総合政策局情報管理部情報企画課 行政情報システム室長
甲斐 正彰	〃 航空局監理部総務課航空企画調査室長
本田 勝	〃 〃 〃 航空事業課長
佐藤 孝夫	〃 〃 飛行場部計画課地域航空施設計画官
田端 浩	〃 鉄道局総務課鉄道企画室長

(4) 研究会の開催日時

第1回：3月8日(木)13:30~16:00

第2回：4月19日(木)18:00~20:00(予定)

(5) 担当者

総括主任研究官 山口勝弘、主任研究官 日原勝也、研究官 肥高俊明

2. 英米における政策評価の運用実態に関する研究会

(1) 目的

近年、行政においては、財政運営や予算編成の透明性、アカウンタビリティの向上を図ることが急務となっており、政策の効果的・効率的運営が求められている。中でも行政官の政策形成能力の向上や事務執行の簡素・効率化が必要とされ、この流れを受け「政策評価」や「行政マネジメント」という考え方が中央省庁や地方自治体で導入されつつある。

旧建設省建設政策研究センターでは、平成 11 年度に米国と英国の政策評価システム及び行政マネジメント・システム改革について調査を実施し、その概要をとりまとめた。その内容は、政策目標設定とそれに伴う事前又は事後に測定・評価を行う体系を政策評価システムであるとし、政策評価システムとそれを包含するマネジメント・システム改革の概要（導入背景、目的、制度）、省庁別の具体的な設定目標、その測定・評価体系の概要をまとめたものである。

本年度は中央省庁で政策評価制度が本格的に導入されることから、政策評価の先進事例である英国及び米国において政策評価制度がどのように捉えられているのか、その成果や改良すべき点を把握することにより、我が国における政策評価制度の構築に当たった基礎資料を作成することが有意義である。

このため、有識者による研究会を開催し、両国における政策評価の論点整理を行うものである。

(2) 研究計画

英国及び米国のこの 1 年間の政策評価の動向を中心に現地ヒアリングを行い運用面での課題を明らかにするとともに、両国の外部有識者や議会が政策評価をどのように把握しているのかをあわせて調査する。

(3) 研究会メンバー（敬称略）

座長	金本 良嗣	東京大学経済学部教授
	大住 莊四郎	新潟大学経済学部教授
	弓崎 伸彦	富士総合研究所研究開発グループ主席研究員

(4) 研究会の開催日時

第 1 回：平成 13 年 2 月 19 日(月)10:00～13:00

第 2 回：平成 13 年 3 月 29 日(木)10:00～13:00

(5) 担当者

総括主任研究官 黒田憲司、主任研究官 岡本裕豪、研究官 安岡義敏

3. その他研究会・講演会の開催

平成 12 年 11 月から平成 13 年 3 月の間に、国土交通政策研究所では、旧建設省建設政策研究センター時も含めて、1 及び 2 を除き、以下のような研究会・講演会を開催しております。詳細については、それぞれの担当者または当研究所ホームページをご覧ください。

(1) バリアフリー化の社会経済的評価に関する研究会

研究会の目的、研究会メンバーにつきましては、旧建設省建設政策センター発行の Policy Research 第 36 号「センターの活動から」を参照してください。

開催状況 第7回研究会 日 時：平成12年12月1日(金)16:00～18:00
テーマ：「バリアフリー施策への費用便益分析の適用について」
第8回研究会 日 時：平成12年12月13日(水)15:00～17:00
テーマ：「経済的手法以外の評価手法について」
第9回研究会 日 時：平成13年3月9日(金)18:00～20:00
テーマ：「最終とりまとめについて」他

担 当 主任研究官 大谷 悟、研究官 岡井有佳

(2) 社会資本整備のリスクに関する研究会

目 的 効率的・効果的に国土交通政策を推進していくためには、自然災害の発生、技術の進歩、社会情勢の変化等の様々なリスクとその影響を認識し、適切に評価、マネジメントしていく必要がある。このため有識者による研究会を開催し、リスクの評価及びマネジメント手法等に関する論点整理を行う。

メンバー 小林 潔司 京都大学大学院工学研究科教授
齋藤 誠 大阪大学大学院経済学研究科助教授
中嶋 秀嗣 安田リスクエンジニアリング(株)企業リスクマネジメント部長

開催状況 第1回研究会 日 時：平成12年12月19日(火)16:00～18:00
テーマ：「建設政策におけるリスク」
第2回研究会 日 時：平成13年3月27日(火)14:00～16:00
テーマ：「社会資本整備におけるリスク」

担 当 主任研究官 大谷 悟、研究官 安達 豊

(3) バリアフリー化の効果調査に関する研究会

研究会の目的、研究会メンバーにつきましては、旧建設省建設政策センター発行のPolicy Research 第38号「センターの活動から」を参照してください。

開催状況 第2回研究会 日 時：平成12年12月13日(水)17:30～19:30
テーマ：「調査結果の中間とりまとめ」
第3回研究会 日 時：平成13年3月22日(木)17:00～19:00
テーマ：「最終とりまとめ」

担 当 主任研究官 大谷 悟、研究官 岡井有佳

(4) 講演会

日 時 平成13年3月23日(金)13:30～16:30
テーマ 「地方公共団体における政策評価の実状」
及び講師 窪田好男 神戸学院大学法学部専任講師
「ドイツの政策評価」
原田 久 熊本県立大学総合管理学部専任講師
場 所 中央合同庁舎2号館地下2階 講堂

今後の講演会の開催予定

日 時 平成 13 年 4 月 19 日(木)14:00 ~ 16:00
テーマ 「政策評価(仮称)」
及び講師 山谷清志 岩手県立大学総合政策学部教授
場 所 中央合同庁舎 3 号館 10 階 共用大会議室

日 時 平成 13 年 5 月 25 日(金)14:00 ~ 15:30
テーマ 「国土交通政策への「新しい空間経済学」からの提言(仮称)」
及び講師 藤田昌久 京都大学経済研究所長
場 所 中央合同庁舎 3 号館 10 階 共用大会議室

本研究資料のうち、署名の入った記事または論文等は、
執筆者個人の見解としてとりまとめたものであります。
本研究資料が皆様の業務の参考となれば幸いです。