

東京大学行政学研究会 研究叢書 5

行政における「実験」の機能・方法と限界

—構造改革特区・モデル事業・交通社会実験等、
方法的に厳密でない「実験」の研究—

白
取
耕
一
郎

目次

序論.....	9
第Ⅰ部 実験的事業とは何か.....	13
第一章 研究の視点.....	14
1. 背景と本研究の問い.....	14
1. 1. 背景.....	14
1. 2. 本研究の問い.....	16
2. 「政策の実験」群に共通する中心的機能を基礎とした分析視角の提示（作業1について）.....	18
2. 1. 「政策の実験」に関する従来の研究.....	18
(1) 政策効果の検証という機能に着目した研究.....	18
(2) 政治的な膠着状態を打破する機能に着目した研究.....	20
(3) 政策の普及という機能に着目した研究.....	20
(4) 市民参加の道具としての機能に着目した研究.....	22
(5) 研究の分立状況.....	23
2. 2. 不確実性と撤回可能性を中心とした分析視角.....	23
(1) 意思決定と不確実性・撤回可能性.....	23
(2) 実験的事業の概念と実験的事業を分析する視角.....	27
(3) 対処すべき不確実性の分類.....	29
3. 実験的事業の機能の現れ方に関する2つの見解（作業2について）.....	32
4. 実験的事業の機能・方法・障害の概念（作業3について）.....	35
5. 事例研究の方法.....	36
第Ⅱ部 実験的事業の事例研究.....	38
第二章 内閣レベルで管理された実験的事業.....	39
1. 構造改革特区.....	39
1. 1. 制度.....	39
(1) 概要.....	39
(2) 経緯.....	39
(3) 企画.....	40
(4) 実施.....	42
(5) 評価.....	44
(6) 本部の決定と有識者会議.....	46
(7) 地域再生.....	47
1. 2. 神奈川県藤野町における2つの教育特区.....	47

(1) 概要	47
(2) 経緯	48
(3) 企画	49
(4) 実施	52
(5) 評価	54
1. 3. 千葉県山武町における「有機農業推進特区」	55
(1) 概要	55
(2) 経緯	55
(3) 企画	56
(4) 実施	58
(5) 評価	59
(6) その後の経緯	59
1. 4. 小括	60
2. 予算編成プロセス改革のモデル事業	64
2. 1. 制度	64
(1) 概要	64
(2) 経緯	64
(3) 企画	65
(4) 実施	66
(5) 評価	68
(6) 初期の成果を踏まえた制度・運用の見直し	68
2. 2. 農林水産省バイオマス生活創造構想事業	70
(1) 概要	70
(2) 経緯	70
(3) 企画	71
(4) 実施	74
(5) 評価	75
2. 3. 小括	75
第三章 省庁レベルで管理された実験的事業	78
1. 国土交通省の社会実験公募制度	78
(1) 概要	78
(2) 経緯	78
(3) 事業の公募・決定	79
(4) 補助・情報提供	82
(5) 報告・評価	83
(6) 小括	83

2. 厚生労働省の未来志向研究プロジェクトに基づく世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業.....	87
(1) 概要.....	87
(2) 経緯.....	87
(3) 企画.....	89
(4) 実施.....	90
(5) 評価.....	93
(6) その後の動き.....	97
(7) 小括.....	98
第四章 自治体レベルで管理された実験的事業.....	101
1. 大和市のNPO法人支援パイロット事業.....	101
(1) 概要.....	101
(2) 経緯.....	101
(3) 企画.....	102
(4) 実施.....	104
(5) 評価.....	105
(6) その後の動き.....	106
(7) 小括.....	109
2. 鎌倉市の交通社会実験.....	112
(1) 概要.....	112
(2) 経緯.....	112
(3) 企画.....	113
(4) 第1次社会実験（七里ガ浜パーク&レイルライド実験）.....	115
(5) 第2次社会実験（公共交通実験）.....	117
(6) 第3次社会実験（複合実験）.....	119
(7) その後の展開.....	121
(8) 小括.....	122
3. 岡山市の交通社会実験.....	125
(1) 概要.....	125
(2) 経緯.....	125
(3) 企画・予算.....	128
(4) 実施.....	130
(5) 評価.....	131
(6) その後の経過.....	132
(7) 小括.....	133
4. 金沢市の交通社会実験.....	136

(1) 概要.....	136
(2) 経緯.....	136
(3) 企画.....	137
(4) 実施.....	139
(5) 評価.....	143
(6) その後の動き.....	143
(7) 小括.....	144
第Ⅲ部 実験的事業に関する諸概念の考察.....	147
第五章 実験の機能.....	148
1. 実験の中心的機能①ー「不確実性減少」機能.....	148
1. 1. 供給の不確実性.....	148
1. 2. 需要の不確実性.....	149
1. 3. 効果の不確実性.....	151
1. 4. 政治上の不確実性.....	151
1. 5. 得られる知見の普遍性.....	152
1. 6. どの不確実性が重視されているのか?.....	153
2. 実験の中心的機能②ー撤回可能性の確保.....	154
3. 実験の個別的機能.....	158
3. 1. 政治的な膠着状況の打破.....	158
3. 2. 成功事例による誘導的な政策普及.....	159
3. 3. 「市民参加」の方法.....	160
3. 4. アイディアの収集.....	162
3. 5. 一部から始めざるをえない事業、および迅速な事業着手.....	163
3. 6. 特例措置としての「実験」.....	163
4. 機能の多元性.....	164
4. 1. 実験的事業は多機能か?.....	164
4. 2. アクターの関心.....	165
第六章 実験の方法と障害.....	166
0. 実験の「環境」の位置づけ.....	166
1. 実験の方法.....	166
1. 1. 実験の制度化.....	167
1. 2. 実験における集権と分権.....	167
1. 3. 実験へのコミットメント.....	168
1. 4. 実験実施主体の選定.....	169
1. 5. 関係者間の連携.....	169
1. 6. 実験の広報.....	170

1. 7. 結果の広報	170
1. 8. 政治的アクターとの関係	171
1. 9. 各政策領域における実験	171
2. 実験の障害	173
2. 1. 社会において実験を行う上での障害（先行研究から）	173
2. 2. 予算上の障害	173
2. 3. 法律上の障害	174
2. 4. 各アクターの認識上の障害	174
3. 環境・方法による機能の変化	176
結論	177
1. 問いの再検討－実験の機能	177
2. 実験をいかに評価すべきか？	179
3. 今後の課題	180
補論：研究開発学校制度における機能の変遷	182
1. はじめに	182
2. 研究開発学校以前のカリキュラム研究開発	182
3. 研究開発学校制度の制度概要	184
4. 研究開発学校における制度運用の変遷	189
5. 結論	193
【参考文献】	194

図表目次

表 1	インクリメンタリズムと「慣性」の理論による政策分析の対比	26
表 2	適定した事例（実験制度管理主体のレベルによる整理）	37
表 3	特区構想提案数と規制改革実現数	42
表 4	特区計画の認定状況	43
表 5	藤野町における 2 つの特区概要	51
表 6	山武町「有機農業推進特区」の概要	57
表 7	バイオマス生活創造構想事業の 4 事業における予算弾力化	72
表 8	要求段階と執行段階におけるバイオマス生活創造構想事業における予算の弾力的執行	73
表 9	定量的な目標と平成 16 年度予算額	74
表 10	社会実験の応募・支援数	82
表 11	ケアコールシステム利用料	91
表 12	ヘルパー訪問時の訪問介護サービス利用料	92
表 13	高齢者コール事業の高齢者登録数とボランティア数	92
表 14	ナイトケアパトロールモデル事業への利用申し込みの理由	95
表 15	市民活動課で実施した補助メニュー	104
表 16	保健福祉部で実施した補助メニュー	104
表 17	第 1 次提言における 20 の施策	114
表 18	金沢市の 2000～2003 年度における交通実験の評価と本格実施項目	142
表 19	実験の「集権」対「分権」	168
表 20	実験する事業へのコミットメント	169
図 1	「実験的」な事業の報道	15
図 2	「実験的」な事業の報道（「特区」「試行」含む）	15
図 3	特区における農業生産法人以外の法人への貸付事業（農地法の特例）	58
図 4	社会実験活用のイメージ	80
図 5	第 1 次提言の構造	114
図 6	岡山市における路面電車延伸計画	127
図 7	実験的事業が本格実施を強く意図して行われるメカニズム	156

意思決定過程における知識の機能は、
代替的戦略のどれをとればどういう結果が生ずるのかを決定することである
(Simon1976：邦訳 87)

序論

社会実験、モデル事業、特区など、「実験的」という意味合いの名前の事業が増加している。新聞報道におけるこれらの名称の増加（第一章の図 1、図 2 参照）は、上のようなことを推測させる。

一方で、後述するようにこのような事業が果たす機能についての理解は不十分である。実態への理解の欠如は、事業に対する過剰な拒否反応や、政策決定者の都合にあわせた濫用を引き起こしかねない。

本研究の主要な目的は、「実験的な事業が果たしうる機能とは何か」という問いに答えることである。事業がある「機能を有する」という表現は、当該事業がある特定の類型の影響を与えるという意味で用いている。この大きな問いは、そのまま考えると漠然とした答えにしか辿り着かない恐れがある。そこで、以下では、可能な限り踏み込んだ考察を可能にするために、相互に関連する3つの研究上の作業を通じてこの問いを迫る。

まず、第1の作業は、実験的な事業を統括的に検討できる分析視角の提示である。

第一章の2. 1. で述べるように、従来の研究はそれぞれ特定の対象につき特定の機能を分析の対象としてきた。これらは対象が狭いために、その成果を現在日本で実施されている多種多様な実験的・事業へ適用することが難しい。その結果として、事実への接近方法が限られると同時に、研究成果の蓄積も困難になっている。

これに対し、本研究では、これまでばらばらに検討されてきた「政策の実験」を、広く①行政機関が関与しており、②時間・規模・地域などを限定して実施し、③実験・試行・モデル事業・パイロット事業・特区等の名称によってその後の拡大を視野に入れていることが明示されている事業と定義する「実験的・事業」の概念にまとめる。その上で、全ての実験的・事業に撤回可能性¹を保持しつつ不確実性を減少させるという共通の重要な機能があることを主張し、これを中心的機能、その他に指摘されている機能を個別的機能と定義する。実験的・事業に共通の中心的機能があると想定すると、実験的な事業を統括的に分析することが正当化される。逆に機能に全く共通性がなければ、まとめて検討する意味が薄

¹ 時間・規模・地域を制限した事業というだけでは、後に規模が拡大された事業は結果論で全て「実験的・事業」になることになりかねないし、たとえば時限立法も、現段階では「実験的・事業」として考察するのに無理がある。「実験」から得られた結果をその後に活かすという事前の意図が本研究で考察したい事業の重要な要素なのだが、それを外見上判断できる数少ない点として、事業の名称が挙げられる。

また、後述するように、その呼称があるがゆえに心理的に撤回が「免責」されやすくなるだろうという共通の側面（＝撤回可能性の強化）が重要であると考え。

² 一度策定した政策を撤回する可能性。第一章2. 2. (1) 参照。

い。

この見解に立って、本研究は次のような分析視角を採用する。

第 1 の作業（分析視角の提示）：「これまで個別に扱われてきた『政策の実験』を、実験的
事業という概念にまとめ、撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという機能を中
心に統合的に検討する」という分析視角を提示する

第 1 の作業は、基本的に理論的な作業である。主に第 I 部で行われる。実験的事業の性
質を従前よりも明らかにできるかどうか、最終的にこの分析視角の成否を問う基準であ
る。

次に、第 2 の作業は、実験的事業の機能の現れ方を明らかにしようとするものである。
特に実験的な事業を総合的に分析する本研究の視角の下では、暗黙のうちに特定の機能を
イメージすることが難しくなるため、実験的事業の機能がどのように現れるのかについて
実証的な根拠を基に見解を示しておく必要がある。

この点に関して、先行研究においては研究群同士が互いにほとんど関連性をもたないま
ま特定の実験的事業とその特定の影響に注目する研究が繰り返されていることから、暗黙
のうちにひとつの前提が存在していると考えられる。それは、「ひとつの実験的事業が持つ
機能は限られた、固定的なものである」ということである。この前提の下では、従来の分
立的な研究が適切である。

しかし、本研究ではこれまで個別に扱われてきた実験的事業に、撤回可能性を保持しな
がら不確実性を減少させるという共通の中心的機能があるという視角の下、その機能が環
境・方法の差によってこれまで言及されてきた機能を生じさせるという説明が可能である
ことを主張する。そこから推測されることは、「実験的事業の機能は多面的であって、環境・
方法によって機能が変化する」のではないかということである。

実験的事業の機能は限定的・固定的であるか、もしくは多面的・可変的であるか、どち
らの見解が支持できるのかは、実証研究によって検証することが可能であると考ええる。

第 2 の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）：「実験的事業の機能は多面的であって、
環境・方法によって機能が変化する」という見解を提示し、事例研究によって補強する

第 2 の作業の成否を判断する基準は、本研究の主張が事例研究などの論拠によって十分
説得的に支持されているかどうかである。この作業は主に第 II 部、第 III 部の第五章で扱わ
れ、第 III 部の第六章で補強される。この見解が支持されるならば、研究上、より広い範囲
の影響を視野に入れる必要があることになり、実務上も、実験的事業を計画・実施・評価
する際に多様な方法の選択肢とそれによって期待できる効果を視野に入れることが重要に

なる。

最後に、第 3 の作業は、実験的な事業の機能・方法・障害の各論点について、事例研究を基に考察を深めるものである。これらの点について、総合的にまとめた先行研究は見当たらず、特に方法的に厳密でない実験的な事業については重要な貢献になりうる。

第 3 の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）：事例研究を通じて、これまでに明らかにされてこなかった実験的な事業の機能・方法・障害に関する各論点について考察を深める

第 3 の作業の成否を判断する基準は、各論点についてこれまでよりも理解が深められたかどうかである。それぞれの領域について十分な概念は準備されていないため、重要な点の概念化から作業を始めなくてはならない。主に第Ⅲ部で行われる。

これら 3 つの作業は、基本的には別々に記述されるが、互いに深く関連している。第 1 の作業（分析視角の提示）は、第 2 の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）と第 3 の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）を進める前提となっている。第 2 の作業は第 3 の作業の基礎になっている一方、第 3 の作業で各論点への考察を深めることで第 2 の作業が補強される。第 1 の作業で提示した分析視角の有効性は、最終的に全ての作業を終えた段階で判断される。

第 2 の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）と第 3 の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）のために、本研究では第Ⅱ部で複数事例研究を行う。これまでに類似の視点に立つ研究が少ない上に、扱う変数が多くその確定も難しいことから、探索的に事例研究を行うことが望ましいと考える。また、第 2 の作業で対立する見解の違いは 1~2 の事例研究でどちらが確からしいか検証できるほど明確ではないため、本研究では近年日本で実施された実験的な事業について、8 事例程度の複数事例研究を実施する。

本研究は、以下のように構成される。まず、第Ⅰ部は、研究の基礎となる事項を検討する。第一章では、本研究において扱う問い、およびそれに関連する概念・分析視角の提示を行う。1. では、研究の背景を述べ、研究すべき問いを抽出する。その後、2. では問いの追求のために進める第 1 の作業（分析視角の提示）について、3. では本研究の第 2 の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）について、4. では第 3 の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）について記述する。最後に、5. で第Ⅱ部で行う実験的な事業の事例研究の方法について述べる。

次に、第Ⅱ部では実験的な事業について複数事例研究を行う。第二章では内閣レベルで管

理された実験的事業を対象とする。1. で構造改革特区、2. で予算編成改革の「モデル事業」について述べる。第三章では省庁レベルで管理された実験的事業を扱う。1. で国土交通省の社会実験公募制度、2. で世田谷区において実施された厚生労働省管理下のナイトケアパトロールモデル事業について述べる。第四章では自治体レベルで管理された実験的事業を取り上げる。1. で大和市のNPO法人支援パイロット事業、2. で鎌倉市の交通社会実験、3. で岡山市の交通社会実験、4. で金沢市の交通社会実験について述べる。

また、第Ⅲ部では以上を踏まえた横断的な検討を行う。第五章では、第Ⅱ部の事例研究を踏まえて、機能についての議論を行う。本研究の第2の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）で扱っている問題につき、実験的事業の多機能性を主張すると同時に、第六章で方法によって機能が変化することを主張するための準備を行う。1. で実験の不確実性減少機能について、2. で撤回可能性の確保機能について、3. で実験の個別的機能について、4. で実験的事業の多機能性について論じる。なお、第3の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）については、第Ⅲ部全体を通じて各概念を提示し、考察を深める。第六章では、まず本研究でどのように実験的事業のおかれた環境を扱うかを述べた上で、1. で実験的事業の方法、2. で実験的事業の障害について記述する。3. では、実験的事業の機能が環境・方法によって変化するという、本研究の第2の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）で扱っている見解の後半部分を検討する。

最後に、結論では議論を総括し、実験を評価する視点を論じた上で、今後の課題について述べる。

第 I 部 実験的事業とは何か

第一章 研究の視点

第一章では、本研究において扱う問い、およびそれに関連する概念・分析視角の提示を行う。1. では、研究の背景を述べ、研究すべき問いを抽出する。2. では、問いの追求のために進める第 1 の作業（分析視角の提示）について記述する。まず 2. 1. で政策の実験に関する先行研究をレビューし、それらがそれぞれ特定の類型の対象を扱い、特定の影響に注目してきたことを述べる。次に、2. 2. で実験的事業の概念を定義し、実験的事業に共通の中心的機能と個別的機能があることを指摘した上で、その機能を中心とした分析視角を提示する。3. では、本研究の第 2 の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）について記述する。実験的事業の中心的機能からこれまでに指摘されてきた個別的機能が生じるとの説明ができることを示し、そこから実験的事業がこれまで考えられてきたよりも及ぼす影響が多面的・可変的であるという見解を提示する。4. では、第 3 の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）について記述する。実験的事業の機能・方法・障害に関する概念が未整備であることを指摘し、本研究がなしうる貢献について述べる。最後に、5. では、第 II 部で行う実験的事業の事例研究の方法について述べる。

1. 背景と本研究の問い

1. 1. 背景

近年、「社会実験」「試行」「モデル事業」などと銘打った事業が多様な政策領域で実施されている。交通社会実験が全国的な広がりを見せ、小泉政権において構造改革特区が目玉事業となり、中央省庁では予算編成プロセスを改革するための「モデル事業」が実施されている。また、1998 年に策定された地球温暖化対策推進大綱の中では、社会システム変革に向け、モデル事業や社会実験を大規模に行う旨が記されている。

このような名称は特に最近急増していると考えられる。これらの表現が含まれる新聞記事数の推移をみると、報道の増加傾向が明らかである。

図 1 は、「社会実験」「モデル事業」「パイロット事業」の名称が登場する新聞記事数を積み上げ棒グラフで示したものであり、図 2 はこれらのほかに記事数の規模がより大きい「特区」「試行」の記事数データを加えて折れ線グラフで示したものである。

これらのデータからは、「実験的」というニュアンスを持った事業³がますます採用されるようになってきていることが推測される。

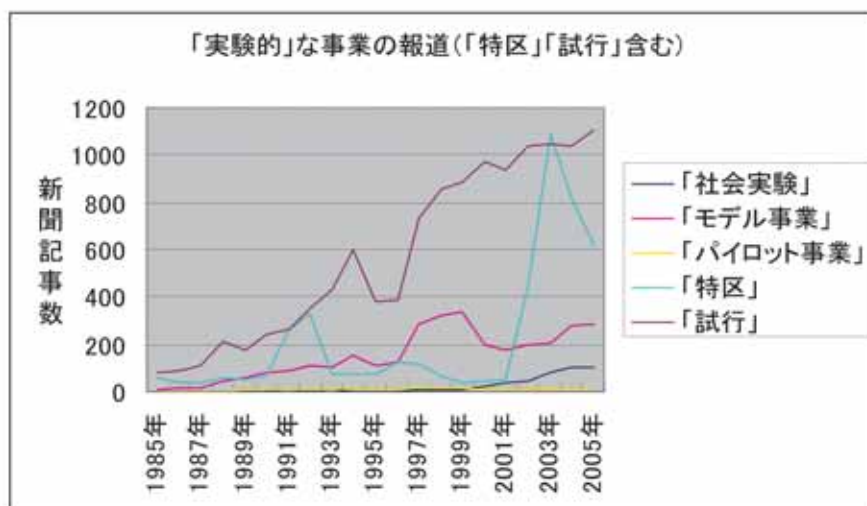
³ 本研究では、政策を「将来の行政活動について、どのような活動を、いついかなる場合に行うべきかを定めた一種のプログラム」（森田 2000）と定義した上で、事業を政策の執行活動の一単位と定義する。

図 1 「実験的」な事業の報道



出典：「朝日新聞オンライン記事データベース」を基に筆者作成⁴

図 2 「実験的」な事業の報道（「特区」「試行」含む）



出典：「朝日新聞オンライン記事データベース」を基に筆者作成

⁴ 「朝日新聞オンライン記事データベース」において、「社会実験」などの単語を含む朝日新聞の記事（朝刊／夕刊、木紙／地域面の全てを含む）を1年ごとのデータが入手可能な1985年から2005年までそれぞれ検索し、数をカウントした。図2についても同様。

一方で、このような事業がどのような影響をもたらすのか、言い換えるとどのような成果を挙げうるのか、また実際に挙げたかについて評価する視点は不明である。アメリカを中心に厳密な方法による政策の実験を対象とする研究はあるものの、日本で行われている取り組みは厳密に科学的な方法を用いることはまずなく、これらの研究の成果を直接適用することは不可能である。また、日本で行われている交通社会実験などの事例研究は存在するが、関心は市民参加などの特定の部分に集中しており、その他の領域での実験的な事業の研究に成果を応用することは容易ではない。

このため、実験的な事業は2つの危険に直面している。すなわち、濫用される危険と、逆に不当に忌避される危険である。

まず、濫用の危険は、実験的な事業によって何を明らかにしたいのか明確ではないこと、実験的な事業が何をもたらしたかについて事後的に評価する視点が定まっていないことから生じる。この結果、何が起きているかが十分に把握されず、実験的な事業の潜在的可能性が十分に活かされないままこのような事業が増えていくという事態が生じうる。

次に、不当な忌避の危険は、実験的な事業とはどのようなものであるのかについての知識が普及していないことによって生じる。たとえば、構造改革特区実施の際に「人体実験をするのか」とでもいいかねない反応があったことは過剰な拒否反応の一例と言ってよい。また、特定の機能に偏った注目は、ある視点から見れば機能している事業を無価値と判定してしまう可能性がある。

何かはわかるだろうし、何かはわからないだろう、というだけの予測は、事業を行うかどうか判断する助けにならない。また、しっかりした評価の視点がなくては、何が得られて何が得られていないのかについての評価は不確かなものとなる。

1. 2. 本研究の問い

本研究の主要な目的は、上記のような実験的な事業の影響に関する研究を総合化し、「実験的な事業が果たしうる機能とは何か」という問いに答えることである。事業がある「機能を有する」という表現は、当該事業がある特定の類型の影響を与えるという意味で用いている。この問いを、以下のように、相互に関連する3つの作業を通じて追及する。

まず、第1の作業は、実験的な事業を統括的に検討できる分析視角の提示である。

それぞれ特定の対象につき特定の機能を分析の対象としてきた従来の研究に対し、本研究では、「政策の実験」を広く①行政機関が関与しており、②時間・規模・地域などを限定して実施し、③実験・試行・モデル事業・パイロット事業・特区等の名称によってその後の拡大を視野に入れていることが明示されている事業と定義する「実験的な事業」の概念にまとめる。その上で、全ての実験的な事業に撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという共通の重要な機能があることを主張し、これを中心的機能、その他に指摘されてい

る機能を個別的機能と定義する。この前提に立って、本研究は「これまで個別に扱われてきた『政策の実験』を、実験的事業という概念にまとめ、撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという機能を中心に統合的に検討する」という分析視角を提示する。

第1の作業で提示した分析視角に基づき、第2の作業と第3の作業が展開される。第2の作業は、実験的事業の機能の現れ方を明らかにしようとするものである。実験的事業の機能は限定的・固定的であるか、もしくは多元的・可変的であるか、どちらの見解が支持できるのか、実証研究によって検証することを試みる。第3の作業では、実験的事業の機能・方法・障害の各論点について、事例研究を基に考察を深める。

以上のように実験的事業を統合的に分析する視角を提示し、その多元的な機能を主張しつつ実験的事業の概念を整備することの予想される貢献を整理すると、以下ようになる。

第1に、概念は現実社会を理解する道具となる。人は複雑な社会をそのまま理解することはできないため、関心を現実の特定の側面に絞ることになる。新しい概念の提示によって、現実の見落としとしていた点を可視化できる。実験的事業についての理解を深め、なしうること、なしえないことを事前に予測しやすくし、また事後の評価をより有益なものとするための出発点が築ける。

第2に、特定の視点を強調する傾向のあった「政策の実験」に関する研究を、より包括的にする際の助けになることが期待できる。同時に、これまで実施されてきた研究を整理することがより容易になり、実験的事業に関する知見が蓄積されうる。情報は、概念化されることによって他の事例と比較しうる一般性を獲得できる。

第3に、これまでは別なものとして研究されてきた実験的事業を、共通の中心的機能を持つものとして連続線上でとらえることによって、実務上事業の内容を検討する際に実験のありうる別の方法とそれがもたらす効果について考えることが可能になる。

また、本研究で実験的事業の機能を探る過程では、「実験的事業がどのような理由によって実施されているのか」という現状分析も含まれることになる。主に第Ⅱ部で記述される。

2. 「政策の実験」群に共通する中心的機能を基礎とした分析視角の提示（作業1について）

2. では実験的事業に関する概念と分析視角を提示する。はじめに、2. 1. で、いくつかのタイプの先行研究が扱ってきた実験と分析対象としてきた影響を明らかにする。次に、2. 2. ではまず実験的事業の概念を定義し、それらに共通する機能を、意思決定や政策の「慣性」に関する先行研究を基に検討する。また、実験的事業にはその共通する中心的機能と個別的機能があることを主張する。さらに、これまでばらばらに扱われてきた「政策の実験」を実験的事業という概念にまとめ、撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという機能を中心に統合的に検討することが本研究が採用する分析視角であることを示した上で、実験的事業が明らかにしうる不確実性についてより詳細に分析するための概念構築を行う。

2. 1. 「政策の実験」に関する従来の研究

（1）政策効果の検証という機能に着目した研究

政策の実験に関する体系的研究は、政策の有効性が評価できるようになるという影響に焦点を当てるものがほとんどである。これらの研究は、厳密に設計された実験によって政策のインパクトが有効に評価されることを主張する。

キャンベル⁵とスタンレー（Campbell & Stanley 1963）は、サンプルの無作為抽出によって自然科学分野における実験の原理を社会に適用しようとする「真の実験」（true experiment）と、このような実験が適用できない場合に実施される「擬似的な実験」（quasi-experiment）を識別した。真の実験では、サンプルとなる個人等を政策のインパクトを与える実験集団と対照集団とに無作為に分け、結果としての両者の差から政策の効果測定する。ただし、このような方法がより正確な評価のために望ましいとしても、現実的に実施するのが難しい場合も多い。このために、擬似的な実験も推奨される。擬似的な実験では、実験集団と、なるべく実験集団の性質に近くなるよう工夫された対照集団を比較する。実験集団の過去・将来のデータを時系列的に収集する、なるべく性質が近いと思われる集団を対照集団とするなど、10通りの方法が紹介される。有効性をどの程度把握できるかは、対照集団の性質が実験集団の性質にどれほど近いかにによる。擬似的な実験を行う場合でも、なるべく実験の信頼性を真の実験に近づけることが目指される⁶。

⁵ キャンベルの実験論については、他に Campbell（1963）等。より包括的なものとしては、Campbell & Russo（2002）等。

⁶ 方法論の詳細については、Cook & Cambell（1979）、Shadish, Cook & Campbell（2002）等を参照。

ラスウェル (Lasswell 1971) は、政策科学の方法としてプロトタイプ法 (prototyping technique) を提唱した。プロトタイプ法とは、権力ではなく、知識に基づいてコントロールされる啓蒙的な革新の実験である。主要な関心は、明確で既知の測定可能な変数だけでなく、制度的慣行にも向けられ、現存の、あるいは考えられる制度や慣行を、価値に与えるインパクトという点から評価する。革新に公正な試験を受けさせることへの仮の合意が、唯一必要な社会的条件とされる。また、他の場所でも革新をもたらすことができるような経験豊かな人間を準備できるかが重要になる。このプロトタイプ法は、考察の対象を広く取っている点で興味深いのが、残念ながら関連する記述は少ない。

また、リヴリン (Rivlin 1971) は、全国の事例や連邦の政策などから学ぶことを「自然発生的な実験」(natural experiment)、連邦政府の補助などにより、自治体がそれぞれ多様な改革を行うことを奨励する戦略を「無秩序な革新」(random innovation)、連邦政府等によって統制された、政策のインパクトや機能する条件を探る実験を「体系的な実験」(systematic experiment) と呼び、体系的な実験が最も有用な知見を得られるとした。

このように政策のインパクトを探ることを試みる実験を、方法的に洗練させようとするのが一連のソーシャル・エクスペリメント (social experiment) に関する研究である。なお、これを直訳すれば「社会実験」になるが、日本語で社会実験という場合は後述するように別の意味合いを持つため、本研究中ではソーシャル・エクスペリメントの表記を用いる。この点は日本における政策の実験がおかれた状況を理解する上で重要である。

ソーシャル・エクスペリメントは、「個人を政策の影響を受けるグループと受けないグループにランダムに割り当て、両グループの差異を検証することで政策のインパクトを測定する方法」(Orr 1999) などのように定義される。ここでいうソーシャル・エクスペリメントは、「無作為振り分け (random assignment) による実験」(randomized experiment) である。複数の施策が同時に実験される場合もある。これは、最も信頼できる成果が得られる実験方法とされる。

現実社会においても政策の実験は行われている。実験は 1920 年代から教育分野などで実施されていたとされるが、初めて大規模に実施されたのは 1968 年からのアメリカ・ニュージャージー州における所得保障実験である。その後も教育、公営住宅などの分野で実験が行われ、それ以降の約 30 年間にアメリカで 200 件程度の実験が実施された⁷。ただし、それらは政策の採用の可否について必ずしも決定的な役割を果たしていない (Greenberg, Lingz & Mandell 2003)。

このような実験によって政策のインパクトが表面化することは、多くの場合実験集団となるべく同質の対照集団との比較が可能であることによって説明されている。

⁷ アメリカその他各国の事例については、Munnell eds. (1987)、Riccio & Bloom (2002)、Goering & Feins (2003)、Greenberg & Shroder (2004) 等を参照。

(2) 政治的な膠着状態を打破する機能に着目した研究

次に、政治的な膠着状態を打破するために用いられる実験を分析した事例研究が存在する。たとえば、バルダーシェイムとストールバーグ (Baldersheim & Stahlberg 1994) は、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンにおけるフリーコミュニティ実験に関して、政治的な対立の分析を含む比較事例研究を行っている。

フリーコミュニティ実験は、そもそも 1984 年 6 月にスウェーデンにおいて開始され、他の北欧諸国に波及したものである。詳細は国によって異なるが、スウェーデンの場合、公共サービス拡大に伴う国の規制の増加が、自治体の批判するところとなっていたことが実験の背景である。実験の特徴は、実験を実施することになった自治体 (フリーコミュニティ) 自身が国に対して規則免除、制度変更の申請書を提出する点にある。9 つのコミュニティと 3 つの県が政府によりフリーコミュニティの指定を受け、総数約 280 件の規制の免除申請を行った。申請の約 4 分の 3 は国によって承認され、承認された免除措置は全てのフリーコミュニティに平等に適用された。1991 年、調査官が成果に関する報告書を提出し、1992 年 1 月にそれを踏まえた新地方自治法が施行されたことによって、一応実験は終了した。実験過程では、中央省庁の抵抗とコントロールが強かったことが指摘されている (Baldeheim & Stahlberg 1994、藤岡 1993、海外地方自治研究会編 1994)。

バルダーシェイムとストールバーグは、フリーコミュニティ実験にいたる道筋と動因についての見方は、「権力闘争を重くみる立場」と「事業あるいは政策を重くみる立場」に区分できるとする。後者では「合理主義的な解釈が重視され、実験は科学的に観察される」のに対し、前者では「権力闘争の面からの解釈に重きがおかれる」。また、どの解釈が適当であるかは各国ごとに異なり、ノルウェーの場合には「合理主義的な解釈」がより適しているのに対し、スウェーデンの場合には「多元主義的政治と調和した解釈」がより適しているとされる。

ここで言われている「合理主義的な解釈」とは、政策の有効性を検証しようとする (1) のような立場であると思われるが、これ以外に実験が政治的な利害対立の解消に資する場面があることをこれらの研究は示している。

ただし、なぜこのような影響が生じるのかについては、踏み込んだ説明はないように思われる。

(3) 政策の普及という機能に着目した研究

次に、普及の機能を持った実験に関する研究が存在する。技術の普及に関するケンプら (Kemp et al. 1998) の研究である。技術の普及に関して、先に導入された技術が市場に広まった場合、後発の技術を経路依存的にブロック場合があることが知られている (Rogers 1983)。ケンプらは、社会に利益をもたらすことが明確な技術がなぜ市場に参入できないの

か、という問題関心にに基づき、戦略的ニッチ管理（Strategic Niche Management）という実験法を提唱した。

戦略的ニッチ管理は、「新技術の望ましさを学習すること、及び新技術のさらなる開発・適用速度を高めることを目的とし、『実験』という手段を通じた、『有望な技術の発達と利用のための保護された空間』の創造・発展と調節された段階的除去」と定義される。その目的は、①新技術の経済的成功に必要な技術・制度の変更の明示、②さまざまな技術的選択肢の実現可能性とメリットの学習、③新技術の発展、コスト低減、補完的技術と社会組織の変化の促進、④製品の支持者の獲得である。

戦略的ニッチ管理において、中心となるのは「技術的ニッチ」の概念である。技術的ニッチは相互作用が行われる場であり、多数のアクターの相互作用から構成される。このため、直接コントロールすることはできないが、政府は多数の継続的な実験を実施することによって、ニッチ形成に貢献することができる。

戦略的ニッチ管理は、以下の5つのプロセスを通じて実施される。5つとは、①技術の選択（既存の技術レジームの外にあるが、社会問題の解決に資する）、②実験の選択（新技術が歓迎される空間（＝特定の用途、地理的空間など）の選択）、③実験の計画（技術の保護／選別の圧力のバランス）、④実験の拡大（税制などの政策による新技術の支援が必要な場合）、⑤保護の撤廃（目的の達成後）である。

行政、企業、NGOなど、多様なアクターが「ニッチ管理者」になることができる。実験は独自の社会的ネットワークを持った企業やNGOが担うのが望ましく、政府はネットワーク管理、出資、規制変更、広域的な学習など、公的主体がより効率的になしうる役割を担うべきであるとされる。

戦略的ニッチ管理が扱うのは、技術の普及の問題である。しかし、技術を政策に置き換えてもほぼ同じ事が想定できる。たとえば中央政府が自治体の政策を直接コントロールできない場合、特定の地域で新しい政策を華々しく成功させることによって、以後の政策普及を期待することができる⁸。技術の導入を行政がコントロールしきれないことから戦略的ニッチ管理のような方法が構想されているのであるが、特定の政策の普及を行政がコントロールできない場合にも、このような実験は有効でありうる。

このタイプの実験では、実験において採用すべき方法が政策の有効性を検証しようとする場合と大きく異なる。新技術が最も歓迎されそうな空間（＝ニッチ）を創出した上で、その空間で実験が成功することが重要視される。目的の差異が、方法の差異を生んでいるといえる。

実験が技術の普及という影響をもたらすメカニズムは、新技術に関連する不確実性の低減、その後の技術・制度の改善、市場拡大によるコスト低減、支持者の獲得によるものと想定されているようである。

⁸ 政策の普及研究に関しては、伊藤（2002）などを参照。

(4) 市民参加の道具としての機能に着目した研究

市民参加の道具という機能を重視する実験視も存在する。田中(1996)は、「社会実験」の要件を、①検証したい事例について仮説が必要である、②検証するフィールドがある、③検証する期間を限定している、④市民等の参加・体験のプロセスがある、⑤実験参加者が中立的な立場にある、⑥情報が公開されている、⑦実験結果に再現性がある、の7つに整理している。④の市民等の体験・参加のプロセスがあるという要件については、個人の体験を通じて意識の深まりや変化が生じ、やがて合意形成へと進む点が重視され、「市民の意志が反映されるようであれば、社会実験の意味はない」と述べられている。

また、山崎(1999)は、「社会実験」を「事業や施策の本格実施に先立ち、期間と地域を限定して、住民や企業・行政など関係主体が協力・参画し、既存の枠にとらわれない新しい考えや新制度・新技術を試み、評価を行うこと」と定義し、その目的を①実社会における施策案の有効性の検証、②市民に対する施策案の体験的周知、③市民の側からの意見表明とそれによる施策案修正の機会提供、④それらの成果としての合意形成としている。同書の副題にもなっているように、「社会実験」は「市民協働のまちづくり手法」としてとらえられている。

交通分野における「社会実験」を研究している久保田(1998)は、「社会実験」にいろいろなタイプが存在することを前置きした上で、「市民参加のスキームとしての社会実験」について山崎(1999)とほぼ同じ形でその目的を整理している。また、そのような目的は「結果はわからないがとにかくやってみよう」という「トライアンドエラー精神」に通じている。

市民参加の道具としての機能には、2つの側面が考えられる。1つは、市民参加のプロセスが存在し、何らかの提案を行う場合、その提案を実験するという側面である。市民参加プロセスが存在しても、結局行政の「アリバイ作り」として存在するだけであり、何ら影響力を持ち得ないという指摘がなされる場合がある。このような場合、市民がプロセスに参加するモチベーションは著しく下がる。しかし、本格実施よりも簡易に実施できる実験的事業を視野に入れば、提案を実験にかけ、その有用性を探ることが考えられる。この場合、市民は実験の企画段階から関わっており、実験の「主体」として参加している。実験的事業が持つ市民参加の道具としての機能の、「実験の主体としての参加」の側面である。

もう1つの側面としては、社会実験を市民が体験して、意見をフィードバックするという側面である。たとえば実験実施時にアンケート調査を行う場合がこれに当たる。市民は、いわば実験の「客体」として存在する。久保田(1999)は、「社会実験は、無関心層も含めた一般市民が、ごく自然な形で施策案を体験でき、かつ評価者と成り得る、という意味で、『敷居の低い参加手法』であ」と述べている。実験的事業が持つ市民参加の道具としての機能の、「実験の客体としての参加」の側面であり、市民の需要を調査しているといつてよい。

以上のように、主に2つの側面から、社会実験は市民参加の道具として捉えられている。実験という概念がわかりやすいことも、市民参加の道具として適していると考えられる一因であろう。日本における「社会実験」研究は、アメリカ等におけるソーシャル・エクスペリメントのニュアンスとは異なり、総じて市民参加と合意形成という目的を重視する傾向が強い⁹。

これらの研究は基本的に事例の分析を中心としており、特に市民参加を志向している実験を対象としているため、なぜ実験的事業が市民参加を促進させるのかという説明にはあまり関心が集まってこなかった。

(5) 研究の分立状況

以上のように、実験的事業に関する先行諸研究は、特定の分野の実験につき、特定の機能に着目して研究してきた。これらは対象が狭いために、その成果を現在日本で実施されている多種多様な実験的事業へ適用することが難しい。その結果として、事実への接近方法に限られると同時に、研究成果の蓄積も困難になっている。

この問題に対処するため、本研究では2. 2. で多様な「政策の実験」に適用できる新しい分析視角を提示する。

2. 2. 不確実性と撤回可能性を中心とした分析視角

2. 2. では、意思決定や政策の「慣性」に関する先行研究を基に実験的事業に共通する特質を検討し、それを中心とした分析視角を提示する。

(1) 意思決定と不確実性・撤回可能性

(1) では、意思決定論に関する先行研究レビューを行い、実験的事業に共通する特質を示す準備を行う。政策決定者が直面する不確実性と、それへの対処として考えられてきたインクリメンタリズムからの提案、またその方法の障害となりうる政策の「慣性」について述べる。

⁹ 海外で市民参加への関心が弱いというわけではない。市民参加の海外事例については、合意に関する研究会編（2001）等を参照。

政策決定と不確実性への対処

およそ政策に関する決定を下そうとする者は、不確実性¹⁰に向き合わなくてはならない。とりうる選択肢は無数にあり、ある選択肢をとった場合に何が生じるかは不確実である。

この事実は既に広く共有されている。たとえば、①全ての選択肢が把握できており、②各選択肢の効果が完全に理解できた上で、③それらの選択肢から最適な行動を選択できる基準としての価値体系を持っている状態で決定を行うという意味での完全合理性に基づく意思決定モデルは、現実が①から③の前提を満たしていないことから批判を受けてきた。

これらの中でも、政策の効果に関する情報が不足し、不確実性が存在することは重大な制約である。完全合理性の仮定を批判して提示された限定合理性やインクリメンタリズムのモデルは、意思決定をする人間が不確実性の問題にどのように取り組んでいるかについての理解を示している。

まず、限定合理性のモデルにおいては、選択肢や結果に関する情報を調査などによって探索するという要素が取り入れられている。その結果も明確にわかる必要はない。人間は完全合理性モデルが言うところの「最適な」選択肢を選ぶのではなく、十分によい選択肢で満足することとされているからである (Simon 1955, 1956, 1957, 1960)。

限定合理性のモデルでは、ある程度までは調査などで情報を集めるものの、不確実性に直面したまま決定を行わざるをえない人間の姿が描かれている。

このモデルは記述モデルとしてきわめて説明力が高く、応用される範囲も広い一方、不確実性に対処する方法という面での示唆は穏当なものに留まる。

これに対し、リンドブロムが主張したことで知られるインクリメンタリズムのモデルは不確実性への対処についてある意味で野心的な構想をしている。このモデルでは、政策形成過程は「連続的で限定された比較」(Lindblom 1959: 81) として表される。複雑な社会において決定を行うためには、2つの単純化の仕組みが必要とされる。1つは、現状の政策から小さく異なる選択肢だけを取り上げること、もう1つは採りうる選択肢によって生じる結果を無視することである。

起こりうる結果を無視すること、いわば不確実性を顧みないことは暴論にも思えるが、そもそも完全に結果を予測することは不可能であり、また現状から大きく違わない選択肢を検討しているのであれば大惨事が起こる可能性は低い。また、ときに見落とされている点であるが、この比較・修正のプロセスは絶えず行われることが想定されている。予想外の結果が生じたとしても、事後に政策を再検討する過程で他の機関や利益集団によって不備が正されることが期待できる。

不確実性の問題は、実践とそれによって現れた結果を受けての絶え間ない修正によって克服されることが想定されている。この試行錯誤プロセスによって、政策の効果を逐一確

¹⁰ なお、不確実性については「何が起こるかはわかっているがその確率分布がわかっていない状態」と定義されることがあるが、政策決定者が「何が起こるか」を必ずしも把握しているとは限らない。よって、本研究では不確実性を「何が起こるか」についてもわかっていない状態を含む概念として用いる。

かめつつ政策を執行していくことは、きわめて魅力的にも思える。

インクリメンタリズムに対しては既に多くの批判がなされているが、特に本研究に関連する点としては、不断の修正が行われるのかどうかという問題がある。例えば予期していなかった効果が生じたとしても、即座に政策が修正されれば損害は最小限に抑えられるはずだが、果たしてどうか。この問題については、政策の「慣性」について論ずる後半部分、および第Ⅲ部で扱う。

これらのモデルは不確実性への対処がどのようになされるのかについての興味深い示唆を持っている。もっとも、本研究で示すのは新しい意思決定のモデルではない。現実の政策形成ではごく一部を占めるに過ぎない実験的事業において、このような不確実性がいかに処理されているかについて理解を深めるための枠組みの提供が本研究の目的である。

政策の「慣性」

インクリメンタリズムにおいても想定されているように、実際に事業が実施されれば不確実性は解消される。

その一方で、事業を実施してしまった後では現状維持の力が働くことを報告している諸研究が存在している。本研究ではこれらを「慣性」の理論と呼ぶ。「慣性」の理論は、説明方法は違うものの何らかの現状維持の圧力によって政策が長期に渡って安定であることを主張する。

たとえばサイモン (Simon 1976;邦訳 83) は、靴工場の経営に関する決定を引き合いに出して「慣性」の存在を指摘している。既に大規模な投資を行ってしまった靴工場経営者は、生産による利益が少なくともしばらくの間靴の生産を続けることになる。これは長期に渡って影響する取り消しできない意思決定（この例では靴工場への投資）を理由としていると説明される。

ローズとカラン (Rose & Karran 1987) は、イギリスの租税政策の安定性を、政治家が改定によって非難を受けかねない租税政策に関わりたくないことを主な要因として説明している。また、ローズとデイビス (Rose & Davies 1994) は、イギリスにおける諸政策が長年継承されてきたことについて、より広い視点から分析を試みている。彼らは、行政職員らの既存のルーティーン、最適でなくとも問題がなければ満足する政治家、定期的な見直しを受けることなく存続する法、政策の予算付けと執行方法を制度化する組織、専門性によって採用されているために政策の存続に物質的利益を持つ行政職員などが、「慣性」を生む要因であると説明している。彼らは自らの「慣性」のモデルの意図するところを明らかにするため、インクリメンタリズムとの対比を試みている (表 1)。表からもわかる通り、彼らの「慣性」の理論の関心は長期の過程での政策の安定性を説明することにある。また、政策が撤回できるかどうかについても、両者は対照的な結論を下している。分析対象とする期間が異なるとはいえ、この相違は従前の政策を覆すことがどの程度難しいかに関して異なる見方が存在していることを示している。後述するように、撤回可能性の概念

は実験的事業を考える上での鍵となる。

表 1 インクリメンタリズムと「慣性」の理論による政策分析の対比

	慣性	インクリメンタリズム
注目するタイムスパン	長期	一年ごと（の変化）
分析単位	組織のコミットメント	個人の選択
各決定間の関連	累積的	分離
（従前の政策の）撤回可能性	難しい、不可能	簡単に覆せる
結果	長期では予測不可能	短期のみ考慮
決定の合成	重要	考慮しない
変化の大きさ	大きい、潜在的に非安定	小さい、規則的

出典：Rose & Davies, 1994

また、ジョーンズとバウムガートナー（Jones & Baumgartner 2005）は、政策の長期にわたる安定とある時期における大きな変化を、人間の情報処理能力の限界と公式のルールから説明している。特定の問題に取り組んでいる間、その他の問題が注意を集めず未検討で放置されていることがこのような断続のパターンを生じさせる一因である。彼らの理論は政策の安定性のみならずその後の変化のメカニズムまで説明するものであるが、安定の時期に着目するならば、「慣性」の発生を、人間の注意関心（attention）が希少であることを中心的要因として説明しているということができる。

一方で、心理学的要因から一度行われた関与が容易に撤回されないことを明らかにする研究がある。これらの効果については、研究室での実験によって検証されている場合もある。その関心は、人間がなぜ関与を続けることが非合理的に思える場合においてもそれをやめようとならないのか、という点である¹¹。

以上のような研究が示した「慣性」が発生する要因は、現状維持の力が積極的に生じる積極的要因と、変化を生じさせる力が不在である消極的要因に分けて整理できる。

積極的要因はおおよそ3つに分類できる。第1に、関係アクターの動機である。政治家は既に実施されている事業から既得権を得ていたり、事業の撤回の際に責任を追及されることを恐れたりする。行政職員は、事業の廃止に伴って職を失う恐れがある場合があり、また慣れている習慣を容易に変えたがらない。企業や一般市民なども、既存事業から利益を得ている場合は廃止に断固として反対しうる。関係アクターはそれぞれ、既得権、習慣、体面などを守ろうと現状維持のために運動する。

第2に、現状維持に働く法・規則・慣習などの制度的要因の存在が指摘されている。法は制定された後に見直されることは稀で、問題が生じない限りはその執行を要求し続ける。

¹¹ このような研究については、ストーが行った整理（Staw 1997）が参考になる。

行政組織における慣習は、職員の価値観などを通じて現在の事業の存続を助ける。特定の機関に拒否権を与える制度は、政策の安定を助ける。

第3に、大きな埋没費用が変化を妨げる要因になりうる。先に大規模に投資をしてしまえば、効果が少々思わしくなくても費用と便益の観点から事業を放棄することは望ましくなくなる。

次に、変化を生じさせる力の不在という意味での消極的要因としては、人間の注意が限られているという点が挙げられる。一般に政府は膨大な数の事業を実施しており、個々の事業は大きな不都合が生じない限り注目を集めることはない。

以上のように、政策が一旦実施された後では現状維持の力が働くことは様々な理由から説明されている¹²。先に紹介したローズとデイビスの言葉を借りれば、政策の撤回可能性が失われる、ということになる。

不確実性解消と事業の撤回可能性維持のジレンマ

とすれば、インクリメンタリズムのモデルが提示したような、事業を実施してみて効果がある程度判明した時点で方向転換を図るという不確実性の克服法に障害が立ち上がることになる。

それは、事業を進めて不確実性が解消されたとしても、今度はそれを大きく変更することが「慣性」によって阻害されてしまうというジレンマである。これによって、この戦略の有効性は大いに疑われることになりそうである。

(2) 実験的事業の概念と実験的事業を分析する視角

(1)では、政策決定の際に直面する不確実性を解消するために実際に事業を実施してしまうと、その事業に変更を加えることが難しくなるというジレンマに陥ることを述べた。

(2)では、実験的事業の定義と性格付けを行い、実験的事業がそのジレンマを解く潜在的可能性を持っていることを示す。最後に、本研究が提示する分析視角について述べる。

実験的事業の定義

本研究では、①行政機関が関与しており、②時間・規模・地域などを限定して実施し、③実験・試行・モデル事業・パイロット事業・特区等の名称によってその後の拡大を視野に入れていることが明示されている事業を、「実験的事業」と定義している。

本研究は実験的事業を政策過程の一環として分析する。実験的事業を政策実施過程の初期として考え、その撤回可能性を問題とする¹³。実験的事業の実施に際しては、実社会にお

¹² この他、Pierson (2004) は、政治分野での経路依存について、経済分野での経路依存と対比しつつ、政治の特質から考察している。

¹³ これに対し、研究調査の結果がどのように利用されるか、という視点の研究(たとえば Weiss, 1979, 1983, Bayer & Trice, 1982 など)を応用してソーシャル・エクスペリメントの機能を分析したものとして、

いて試験的に事業が実施されるとともに、その結果を受けて事業が拡張・もしくは逆に撤回される。実験的事業から本格実施に至る過程では、しばしば事業の実施地域が地理的に順次拡大されたり、サービスの提供量が徐々に増加したりする¹⁴。実験的事業は、事業を段階的に実施すること、ひいては事業を本格実施するか否かを段階的に決定することを積極的に認める試みであるといえる。政策の実験は、いかに科学的な方法を志向したものであっても、その後に政策の本格実施を想定しながら複数のアクターの関与の下で実施される点で実験室での実験とは異なり、政策過程の一部として考える理由がある。

また、マスメディアは革新的な制度変化が生じたときに「野心的実験」などのように報じる場合があるが、ここでいう実験は革新的であることの評価から来るものである。本研究で扱う実験的事業は上のような要件を満たすものであって、その内容が革新的であるかそうでないかは問わない。

なお、「実験主義」という言葉が用いられることがある (Dahl & Lindblom 1953 など) が、本研究の目的は実験的事業の果たしうる機能を明らかにすることであって、特定の「実験」を推奨すべきという立場をとるものではない¹⁵。

実験的事業の潜在的可能性—ジレンマの克服

前述のジレンマに対し、事業の撤回可能性を保ちつつ不確実性を減少させようのが、実験的事業である。そう推測できる理由は、(1) で挙げたような「慣性」発生の要因が少ないことである。第 1 に、事業は時間・場所・規模などを制限して実施されるために、既得権や習慣化が生じにくい。第 2 に、実験段階で法や規則を制定することは稀であり、このような現状維持に働く制度は通常ない。第 3 に、実験的事業は相対的に少ない費用で実施されるので、大きな埋没費用は生じない。第 4 に、実験的事業は通常実施後にしっかり評価をすることが期待されるので、注意が集まらないということは少ない。むしろ、厳密な評価によって見直しが行われやすいことが期待される。第 5 に、事業が「社会実験」「モデル事業」「パイロット事業」などのように試行であることを明示していることから、本格実施に至らなくとも担当者が責任を問われにくいと考えられる。

このようにきわめて有望に思える実験的事業が、現実社会でどのように機能しているかを明らかにすることが、本研究の意図するところである。

実験的事業の「中心的機能」と「個別的機能」

上では、実験的事業に撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという共通の重要

Greenberg & Mandell, 1991 があるが、本研究で扱う事例のように必ずしも厳格な評価を伴わない実験的事業の統括的分析にはこの視点は不適當であると考えられる。

¹⁴ 交通社会実験について分析した高橋と久保田 (2004) は、社会実験が「実験」から本格実施に近づくにつれて「試行」に移るという用語の使い分けをしている。

¹⁵ 実験の積極的実施が社会の改善につながるという立場のものとして、Rivlin (1971)、Campbell (1982)、このような考え方の基礎を考察としたものとして宮川 (1994) が挙げられる。

な機能があることを先行研究のレビューから主張した。以下では、その機能を実験的事業の中心的機能と呼ぶ。中心的機能は、理論的には程度の差はあれどの実験的事業にもあると考えられる。

先行研究では、その他の機能にも注目が集まっていた。それらの機能は、事例研究などを見ていくと、事例ごとに顕著に見られるものが異なることが予想される。以下では、中心的機能以外の機能を個別的機能と呼ぶ。

以上を総括すると、実験的事業には、全ての事業に共通の「撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させる」という重要な機能（中心的機能）と、それぞれの事業が持ったり持たなかったりする機能（個別的機能）があるということが主張できる。

実験的事業を分析する視角

実験的事業に、共通の中心的機能があると想定すると、実験的事業を統合的に分析することが正当化される。逆に機能に全く共通性がなければ、まとめてに検討する意味が薄い。

この見解に立って、本研究は次のような分析視角を採用する。

第1の作業（分析視角の提示）：「これまで個別に扱われてきた『政策の実験』を、実験的事業という概念にまとめ、撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという機能を中心に統合的に検討する」

多様な「政策の実験」を統合的に分析し、政策決定者が直面する大きな障害である不確実性を克服しうる機能に着目することによって、実験的事業の性質を従前よりも明らかにできるかどうかがこの分析視角の成否を問う基準である。

（3）対処すべき不確実性の分類

（2）では、実験的事業が事業の撤回可能性を保持しつつ直面する不確実性を減少させることを述べた。

しかし、一口に不確実性といっても、政策決定者がさらされる不確実性は多様である。これまで主に着目されてきた政策の効果以外にも、明らかでないことはたくさんあると考えられる。実験の持つ機能を明らかにしていく上で、不確実性をいくつかかに区分しておくことが有益である。

ハーシュマンは、開発プロジェクトが直面する不確実性¹⁶を大きく供給面と需要面に区分した（Hirschman 1967）。政策に策定する側と受容する側があることを考えれば、この区分は政策一般が直面する不確実性に適用することが可能である。

¹⁶ 同書では、開発プロジェクトが困難にぶつかる性向を不確実性と呼んでいる。

ただし、政策が供給され、受容されたとしても、その後どのような効果が生じるのかは依然として不確実である。生活保護を手厚くする政策が、問題なく供給されて需要もあったとしても、結果として大幅に失業者を増やすかもしれない。政策の効果を明らかにすることは実験的事業に大いに期待されている機能であり、この点で効果の不確実性の概念を別途設定する意味がある。また、関係する政治的アクターがどのような行動をとるかは、供給、需要、効果それぞれの不確実性に影響を及ぼす論点であり、この点から政治上の不確実性を定義しておく。

よって、本稿では不確実性を以下の4つに区分する。

①供給の不確実性

政策をいかに供給すべきか、ということに関する不確実性である。供給の不確実性としては、行政上のものと技術上のものを観念できる。

行政上の不確実性とは、政策を実施する際にどのような管理体制の下で、どのように実施していけばよいかのノウハウに関する不確実性である。たとえば、補助金を交付する要件をどのように設定すれば問題なく受益者に補助金が渡るかということに関する不確実性である。一方、技術の不確実性とは、政策を実施する際に利用する技術に関する不確実性である。たとえば、センター試験に新規のリスニング用機器を導入する場合に、どの程度の不具合が発生するか、受験者がどの程度正しく操作できるかなどに関する不確実性である。

②需要の不確実性

ここでの需要とは、政策による受益者の需要を指す¹⁷。特に行政サービス提供の際に問題となる。需要が予測より過小であったり過大であったりすれば、当該政策は見直しを強いられることになる。

需要が不確実であることは、単に政策決定者が情報収集を怠っていることを意味しない。ダールとリンドブロムは以下のように述べている。

人々は自らの欲望を正確に予知することはできない。(中略) 選択をし、経験をして、その対案を試した後にはじめて、実際にその対案を欲するか否かを知るであろう

(Dahl & Lindblom 1953 : 邦訳 22)。

③効果の不確実性

政策が及ぼす効果に関する不確実性である。政策の効果を測定する方法については、先行研究において蓄積がある。一方で、方法として厳密でない「実験」を実施した場合、ど

¹⁷ なお、議論が煩雑にならないようにここでは簡潔な定義を志向しているが、行政需要概念についての踏み込んだ考察として、西尾(1990)参照。

のような収穫がありうるのかについての考察は少ない。本研究ではこの問題についても検討を加える。

④政治上の不確実性

政策決定に関わるアクターが当該事業を支持するかどうかに関する不確実性である。ある政策を誰が支持し、しないかは事前にある程度明らかである場合が多いと思われるが、明確でない場合もまたある。関係するアクターが最終的にどのような立場をとるかは、供給、需要、効果に関する不確実性とも密接な関係がある。

このように政策決定者が直面する不確実性を分類することの重要な示唆は、政策の効果 を明らかにすることは不確実性を減少させることの一部にすぎないということである。効果を知ることは不確実性への対応の重要な一部ではあっても、その全てではない。

これらの不確実性を明らかにすることができれば、より効率的で安定な政策形成・実施が可能になり、失策を減らすとともに、より低い金銭的、人的コストでより高い政策効果が期待できることになろう。

3. 実験的事業の機能の現れ方に関する2つの見解（作業2について）

実験的事業を統括的に検討する本研究の分析視角の下では、「実験的事業の機能は実際にどのように現れてくるのか」という問いがより深刻な問題として現れる。暗黙のうちに特定の機能をイメージすることが難しくなるからである。

この問いについて、それぞれの類型の先行研究は、実験的事業がもたらす影響につき、それぞれ特定の側面に注目していた。

ソーシャル・エクスペリメント研究は、政策のインパクトを測定するという効果に焦点を当てている。しかし、これらの研究の成果は、日本で起きている事象を捉えるのに直接適用することが出来ない。ソーシャル・エクスペリメント研究の枠組みから日本における実験的事業を考察すれば、およそ非科学的な方法に「実験的」というラベルを貼っているということになり、近年増加している諸事業は研究する価値なしとして一蹴されるであろう。しかし、現に実験的事業が実施されていることには、何らかの理由があるはずである。

他の機能に着目している研究は、特定の機能に注目しているために当該機能を明らかにできる点では興味深いものの、そのほかの機能に対する考察を多くの場合含んでおらず、果たした機能を総体として把握し、知見を蓄積していくという点で不十分なものになっている。

また、先行研究の多くは、なぜ特定の実験的事業実施が特定の影響を生じさせるのかについて、明確な説明を加えていない。このために、政策に関する実験の理解に改善の余地がある。

これらの研究のように、研究群同士が互いにほとんど関連性をもたないまま特定の実験的事業とその特定の影響に注目する研究が繰り返されていることから、暗黙のうちにひとつの前提が存在していると考えられる。それは、「ひとつの実験的事業が持つ機能は限られた、固定的なものである」ということである。この見解の下では、従来の分立的な研究が適切である。

しかし、本研究では実験的事業が撤回可能性を維持しつつ不確実性を低減させるという中心的機能を持ち、その中心的機能が環境・方法によって先行研究で注目されてきた幾つかの機能を派生させるという説明が可能であることを主張する。前述のように、先行研究からはたとえば政治的な膠着状態を打破する機能、政策の普及を促進する機能、市民参加の方法となる機能が示唆されていた。以下、これらの機能について試行的な説明を行う。

政治的膠着状況の打破

ある政策の決定に際して対立が起こり、身動きがとれなくなる状況がしばしば生じる。このような政治的環境で、実験的事業が実施されたために事態が開かれたという結果に着目する研究があることを先に述べた。

この影響は、実験的な事業が撤回可能性を保持していることから説明できる。ある事業を開始するに当たって、反対者の存在が合意の達成を妨げている環境を考えると、①ある事業を完全に実施することを決定するか、②場合によっては事後的に撤回する可能性を残したまま実施を決定するか、という 2 つの選択肢の間では、事業反対者は後者の選択肢を好むと考えられる。本格実施には合意できなくとも、実験的な実施には合意が得られるということがありうることになる。

また、事業実施後は、事業の効果がある程度判明しているために以前ほどの対立が起きにくい場合が考えられるため、この点からも合意の成立に資するといえる¹⁸。

政策の普及

たとえばある地域で実験的事业が実施され、その結果が良好であった場合、他地域に同様の事業が広まっていくという影響が生じる場合がある。1998年に策定された地球温暖化対策推進大綱がモデル事業や社会実験の積極的実施に言及していた¹⁹のは、このような影響を期待していたと考えられる。

この影響は、コストの低さや撤回可能性の点からくる実験的事业実施の相対的な実施のしやすさ、およびその後の不確実性の減少と深い関係がある。その普及が取り沙汰されるような先進的な施策を実施できるのは相対的に実施しやすいからに他ならず、また不確実性が減少してその効果が明らかになってくれば他地域でも政策決定の判断材料になる。

まとめれば、相対的に実施がしやすくその後に効果がわかるような実験的事业で、特にその事業がこれまでに広く実施されていないようなものであれば、周辺の自治体などに普及していくという影響を及ぼすことが考えられるということになる。

市民参加の道具

市民が参加するという影響についても、実験的事业に共通の特質から説明することができる。まず市民協議会等が考えた事業の多くの実施が期待できるという面は、実施のコストが相対的に低く、撤回可能性を維持していることによる、実験的事业の相対的な実施のしやすさからくる。問題が生じれば本格実施に移行しなければよいため、ある程度実施についての関係者の理解が得られやすい。

また、市民からアンケートなどによって意見を聞くという面での市民参加については、

¹⁸ この時点においては、もし事業の効果きわめて良好であった場合、撤回可能性は少なくなっているといえることができる。

¹⁹ 大綱では、「社会システム変革に向けたモデル事業の実施」につき、「関係省庁が一体となって、地方公共団体等とも連携し、既存施策を有効に活用して、地域において、①新エネルギー関連施設の整備、②自転車利用促進のための道路環境等の整備、③公共交通機関利用促進のための社会基盤整備、④環境にやさしい交通管理、⑤情報通信を活用した遠隔勤務、⑥環境にやさしい生活（エコライフ）や夜間照明の適正化の実践、⑦地域村の住宅への活用や里山林の整備、⑧道路交通混雑の緩和のための時差通勤の促進、⑨夏季等長期の連続休暇の普及・拡大など、国民の参加を得た先駆的な地球温暖化対策モデル事業を集中的に行い、その成果を検証し、地球温暖化対策の効果的な推進を図るための大規模な社会実験を行う。」と記述されている。

まだ本格実施に至っておらず撤回が可能な時期に、事業が実施されておりその効果がある程度市民にも把握されているなかで意見を聞けるという点が注目されているといえる。

以上、これまでに研究類型ごとに着目されてきた実験的事業の個別的機能は、撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという実験的事業共通の中心的機能が様々な実験的事業の環境・方法の下で別々の形で現れたものであるという説明が可能であることを述べた。この見解は観察によって検証できるような性質のものではないが、このような見方に立てば、中心的機能と個別的機能がどのように現れてくるかが推測できる。実験的事業の機能は多元的であって、環境・方法によって機能が変化するのではないかということである。

実験的事業の機能が先行研究から暗示されるように限定的・固定的であるか、もしくは多元的・可变的であるか、どちらの見解が支持できるのかは、実証研究によって検証することが可能であると考えられる。本研究では、第Ⅱ部で複数事例研究を行う。また、第Ⅲ部で事例研究を踏まえた最終的な検討を行う。

第 2 の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）：「実験的事業の機能は多元的であって、環境・方法によって機能が変化する」という見解を提示し、事例研究によって補強する

第 2 の作業の成否を判断する基準は、本研究の主張が事例研究などの論拠によって十分説得的に支持されているかどうかである。この作業は主に第Ⅱ部、第Ⅲ部の第五章で扱われ、第Ⅲ部の第六章で補強される。この見解が支持されるならば、研究上、より広い範囲の影響を視野に入れる必要があることになり、実務上も、実験的事業を計画・実施・評価する際に多様な方法の選択肢とそれによって期待できる効果を視野に入れることが重要になる。

なお、上に挙げたほかにも指摘すべき影響があることが考えられるが、それらについては、第Ⅲ部で検討する。

4. 実験的な事業の機能・方法・障害の概念（作業3について）

ここまで、「実験的な事業の果たしうる機能とは何か」という問いに答えるために、実験的な事業を統括的に検討できる分析視角を提示し、実験的な事業の機能の現れ方に関する2つの対立する見解について述べてきた。

この他に、本研究が目指す成果として、実験的な事業の機能・方法・障害の各論点について、事例研究を基に考察を深めるといふものがある。これらの点について、総合的にまとめた先行研究は見当たらず、それぞれの領域について十分な概念は準備されていないため、重要な点の概念化から作業を始めなくてはならない。特に、研究が進んでいない方法的に厳密でない実験的な事業については、この点が重要な貢献になりうる。

第3の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）：事例研究を通じて、これまでに明らかにされてこなかった実験的な事業の機能・方法・障害に関する各論点について考察を深める

第3の作業の成否を判断する基準は、各論点についてこれまでよりも理解が深められたかどうかである。第3の作業については、主に第Ⅲ部で扱われる。

5. 事例研究の方法

ここまで、「実験的な事業の果たしうる機能とは何か」という問いに答えるために本研究が採用する3つの作業について述べてきた。

このうち、第2の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）と第3の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）においては実証研究による裏づけが不可欠である。

本研究では、第II部において近年日本で実施された実験的事业について、8事例程度の複数事例研究を実施する。これまでに類似の視点に立つ研究が少ない上に、扱う変数が多くその確定も難しいことから、探索的に事例研究を行うことが望ましいと考える。また、対立する仮説の違いは1~2の事例研究でどちらが確からしいか検証できるほど明確ではないため、可能な範囲で多くの事例を扱う。

大規模な投資を伴い、注目を集める実験的事业ほど撤回可能性は確保されにくい等、事業の規模によって機能の現れ方が異なることも予想され、また機能・方法・障害に関する論点への考察を深めるためには多様な事例を扱うほうがよいと考えられるため、複数のレベルの規模で事例を収集する意味がある。本研究では、実験的事业に関して実験実施主体と実験制度管理主体の概念を設定し、この問題に対処する。

実験実施主体と実験制度管理主体

実験的事业を行う際には、実験を設計し、あるいは費用を負担する主体と、現地で実験を実施する主体が異なる場合がある。中央政府が補助金を交付して実験を行う場合などがそれである。本研究では、実験の費用を負担し、実験を実際に行う主体の選定に関わる主体を「実験制度管理主体」、実際に実験を実施する主体を「実験実施主体」と定義する。実験制度管理主体には、実験的事业以外にも適用される補助金を交付するだけの主体は含めない。これらの主体が、この他の実験詳細の企画、評価などの役割をどう分担するのかについては、ケースによる。このような概念を設定することによって、両者の関心に焦点を当て、それによってもたらされる機能の差異について考察することが可能になる。

本研究では、実験制度管理主体のレベルについて、①内閣レベル、②省庁レベル、③自治体レベルの3者を扱うこととする。それぞれのレベルにつき、2~4事例を選択する（詳細は表2参照）。

各事例研究は、特に大規模な実験的事业についてはなるべくその全体像を理解できるよう、可能な限り実験制度管理主体と実験実施主体の双方に言及できるよう構成する。

表 2 選定した事例（実験制度管理主体のレベルによる整理）

管理主体のレベル	事例	実験制度管理主体	実験実施主体
①内閣レベル	構造改革特区制度	特区推進室／各省庁	自治体
	予算編成プロセス改革の「モデル事業」	内閣府	各省庁
②省庁レベル	社会実験公募制度	国土交通省	自治体等
	厚生労働省の未来志向研究プロジェクトに基づく世田谷区・ナイトケアパトロールモデル事業	厚生労働省	自治体
③自治体レベル	岡山市・交通社会実験	自治体	自治体
	大和市・NPO 法人支援パイロット事業	自治体	自治体
	金沢市・「交通実験」	自治体	自治体
	鎌倉市・交通社会実験	自治体	自治体

実験的事業のプロセスをどのような段階に区分して分析するのが適当であるかは、それ自体が紙幅を割いて論じるに足る課題であると考え、探索的な性格の強い本研究では、暫定的に各事例を「経緯」、「企画」、「実施」、「評価」、「その後の動き」の各段階に分けて記述する。末尾に、要約と「不確実性の減少機能」、「撤回可能性の確保」、「実験の諸機能と方法・障害」の各視点からのまとめが付される。

情報収集方法としては、文献調査・インタビュー調査による。

第二章では内閣レベルで管理された実験的事業、第三章では省庁レベルで管理された実験的事業、第四章では自治体レベルで管理された実験的事業を対象とする。事例横断的な分析は第Ⅲ部で行われる。

第Ⅱ部 実験的事業の事例研究

第二章 内閣レベルで管理された実験的事業

第二章では、内閣レベルで管理された実験的事業を取り上げる。1. で構造改革特区、2. で予算編成プロセス改革の「モデル事業」を扱う。1. 構造改革特区は、1. 1. 制度、1. 2. 神奈川県藤野町における2つの教育特区、1. 3. 千葉県山武町における「有機農業推進特区」、1. 4. 小括の各部から、2. 予算編成プロセス改革の「モデル事業」は2. 1. 制度、2. 2. 農林水産省バイオマス生活創造構想事業、2. 3. 小括の各部から構成される。

1. 構造改革特区

1. 1. 制度

(1) 概要

1. 1. では、小泉政権の目玉施策となった構造改革特区の制度²⁰について記述する。制度が創設された経緯、制度概要、特例措置が認められるための「地域特性」という要件、2005年12月までの実績、評価のありかたを中心に述べる。

(2) 経緯

構造改革特区制度の背景には、実態に合わなくなった国の規制が、自治体や民間事業者の活気ある活動の障害になっているという問題意識がある。従来からも、2001年4月1日に設置された「総合規制改革会議」等が規制改革に取り組んできていたが、これまで満足行く結果が得られていないところであった。

このような状況下で、特区に向けて最初に動き出したのは経済産業省の若手官僚であったという²¹。彼らは地方分権に関する政策論議を行っていた際に、「地方が欲しい権限だけ、その地方に限って撤廃する」というアイデアをレポートにまとめ、2001年12月頃、直接に首相官邸、自民党政務調査会、経済財政諮問会議に持ち込んだ。その反応は予想以上

²⁰ 構造改革特区制度概要につき、高橋（2003 a, b）参照。

²¹ 特区制度立ち上げ時の経産省官僚の活動、及び政治の支援については、主に日経ビジネス 2003年3月24号、および下村（2003）による。

に良く、首相は総合規制改革会議²²と経済財政諮問会議に特区構想の検討を指示した。その後、首相及び2002年9月30日に任命された鴻池構造改革特区担当大臣（当時）は、構造改革特区を全面的にサポートしたようである。総合規制改革会議から要請を受けた経産官僚は、提案できそうな規制改革案を自治体に持ち込んだり、提案を受け付けたりと、2ヶ月あまりで40以上の自治体を回った。

（3）企画

2002年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」では、「進展の遅い分野の規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進めるため、『構造改革特区』の導入を図る」ことが示された。同年7月5日には内閣官房内に構造改革特区推進室が設置された。7月23日、総合規制改革会議は「中間とりまとめ」を行い、「規制改革特区」（当時の呼称）実現に向けて、基本理念、制度設計の方向、特区制度の推進方法、規制改革特区の構想例が示された。また、形式としては、「特例措置を講ずることが可能な規制を、あらかじめ法律上、一定の基準を満たす範囲内で可能な限り幅広く列挙しておく、この中から地方公共団体が選択・申請し、国が認定する通則法形式」を基本とするべきであるとしている。

7月26日には、内閣総理大臣を本部長、全閣僚を本部員とする構造改革特区推進本部が内閣に設置された。同本部は、9月20日、制度の具体化に当たって踏まえるべき制度の目的、取り組みの基本方針として「構造改革特区推進のための基本方針」を決定し、10月11日には制度の概要、構造改革特区に於いて特例措置を講じることができる規制及び特例措置を講じる要件等を定めた「構造改革特区推進のためのプログラム」を決定した。

11月5日、「構造改革特別区域法案」が閣議決定され、12月11日に国会の議決を経て成立した。その目的は、「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉 その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与すること」（第1条）である。

構造改革特区制度では、まず民間事業者、自治体等が内閣官房特区推進室に対して①規制改革の提案を行う。提案された規制改革案は、特区推進室で取りまとめられた上で、特区推進室と規制所管官庁との間で協議・検討され、特区として実施されることが合意されたものについては、②関連する法令等が改正されると同時に、2003年1月24日に閣議決定された「構造改革特別区域基本方針」の別表に掲載される。この段階で、全国的に規制改革を行う場合もある。特区推進室と各省の協議は、主に規制の合理性を巡って行われる。

²² 2002年3月12日に実施された第17回総合規制改革会議では、「規制改革特区」を実施して「規制改革を行っても弊害がないことを実験的に示すことが重要」という趣旨の発言があった。

③自治体は構造改革特別区域基本方針の別表の中から必要な規制の特例措置を選び、「構造改革特別区域計画」を作成し、構造改革特区推進室に対して申請を行う。認定申請を行えるのは自治体のみであるが、民間企業や個人は自治体に対して構造改革特別区域計画案を作成するよう提案することができ、もし自治体が作成する必要がないと考えた場合は、その理由を提案者に通知する必要がある。④申請された構造改革特区計画は、基本方針に適合するものであるかどうか、期待される経済社会的効果が、具体的かつ合理的に説明されているかどうか、円滑かつ確実に実施されると見込まれるかどうか、という3つの基準により判定され、規制所管官庁の同意を得て、内閣総理大臣による認定を受ける。認定を行うか否かの判定は、受理日から3ヶ月以内に行われる。①～④のプロセスは年に数回繰り返される。

第1条で「当該地域の特性に応じた」特例措置という表現を用いる理由は、憲法14条に示されている法の下での平等との関係が問題となるからであろうと思われる。構造改革特区制度において法律・政令の特例措置を設けるとしたら、これが違憲となるのではないかという懸念が、検討の初期から提出されていた。総合規制改革会議でも協議され、構造改革特別区域法の立法時には内閣法制局等で議論になった。結果として、「各地域には特性があり、異なる特性を持つ地域に異なる規制をかけた場合には必ずしも問題は生じない」という論理で対処されることになった。この問題はその後に残っており、全く「地域特性」に関係ない法律・政令の特例を設けることはできない²³。地域特性の存在を立証することが求められる。このことは、法律案の提出及び政令の制定に係る内閣法制局での審査において特に厳格に求められることとなる。なお、通達・告示等による規制については、個別事例に対する既存法令の運用の問題であり、法令所管官庁の理屈の整理で対応できることから、より柔軟に対処しているのが実態である。

「構造改革特区のための基本方針」では、国主導の均衡ある発展を目指す制度から、地域が自主性を発揮して構造改革を実施し、競争を通じて経済社会の活力を引き出す制度に移行するため、「『規制は全国一律でなければならない』という考え方から、地域の特性に応じた規制を認めるという考え方に転換を図る」という態度が示されている。制度の検討過程では、構造改革特区に対する利益団体からの反対意見も一部提出されている。総合規制改革会議の第1回「構造改革特区に関する意見交換会」では、日本労働組合連合会の代表者が、特区構想は憲法の法の下での平等（第14条）や生存権（第25条）に反する等の理由から反対意見を述べている。「地域によって異なるものに異なる扱いをすることは法の下での平等に反しない」という見解に対しても、その論理では個人個人に異なる規制をかけることになると反論している。この他にも、「実験」という発想に対する拒否反応が意見交換会においてよく見られる。

²³ たとえば、単に市場のニーズがなくて土地が売れないために土地利用の規制の特例を設けてほしいという要望について、地域特性があるとは認められないために特区では対処できないとされた事例がある。

(4) 実施

第1次の特例措置の提案が認定されたのは、2002年10月11日である。以後、下表のように提案、対応がなされている。

表3 特区構想提案数と規制改革実現数

	第1次 2002年 10月11 日	第2次 2003年 2月27 日	第3次 2003年 9月12 日	第4次 2004年 2月20 日	第5次 2004年 9月10 日	第6次 2005年 2月9日	第7次 2005年 10月11 日	第8次 (検討 中)
提案数	426	651	280	338	266	286	263	276
全国で実現	111	77	29	33	35	27	9	検討中
特区で実現	93	47	19	17	12	6	8	検討中

*特区構想は複数の規制改革提案を含むものもある

*日付は構造改革特別区域推進本部決定日

出典：内閣官房構造改革特区推進室提供資料

この結果、第7次までの提案によって実現した規制改革は、特区で対応されたものが202件、全国的に対応されたものが321件である。規制改革提案の際には、2004年4月に総合規制改革会議の後を受けて設置された「規制改革・民間開放推進会議」と連携も図られる。

また、認定された特区計画は、第9回認定までで709件である。詳細は、下表のとおりである。特例措置の利用の程度には大きな差があり、たとえば「株式会社の農業参入」の特例が数多く活用される反面、ほとんど活用されていない特例措置²⁴もある。

²⁴ 全く活用されていない特区については、民間事業者等が規制改革を提案して特例措置は認められたが、特区計画を申請する段階で自治体が同意しなかった場合と、自治体が規制改革提案をして特例措置が認められたものの、何らかの理由で特区計画申請を断念した場合が考えられる。

表 4 特区計画の認定状況

	認定件数	変更件数(注)	主な認定事例
特区第1回 (2003年4月認定) (2003年5月認定)	117 (57) (60)	—	太田外国語教育特区 小豆島・内海町オリーブ振興特区 北九州国際物流特区
特区第2回 (2003年8月認定)	47	1	阿蘇カルデラツーリズム推進特区 マリンフロンティア科学研究特区
特区第3回 (2003年10月認定) (2003年11月認定)	72 (3) (69)	22	キャリア教育推進特区 ビジネス人材育成特区 日本のふるさと再生特区
特区第4回 (2004年3月認定)	88	7	尼崎計算教育特区 山間農地安心安全作物生産振興特区
特区第5回 (2004年6月認定)	70	10 (全国化8件)	秋田スギ利活用推進特区
特区第6回 (2004年12月認定)	90	10 (取消1件)	下関地区水産業活性化特区 市民力が創る「環境首都」北九州特区
特区第7回 (2005年3月認定)	74	9	東大阪市モノづくり再生特区 久留米カブトムシ特区
特区第8回 (2005年7月認定)	51	10 (全国化52件)	かながわバイオ医療産業特区
特区第9回 (2005年11月認定)	100	5 (全国化150件)	美祿社会復帰促進センターPFI特区
合計	709		*特区の全国展開等に伴い、2005年12月現在の認定件数は498件

(注) メニューの追加が主である。

出典：内閣官房構造改革特区推進室提供資料

以上のように、特区計画の認定数は増えており、また規制改革提案の数も安定しているが、対応されている規制改革提案はかなり数が減っている。これは、長年蓄積されてきた規制改革すべき課題が一通り対応された結果であるとも言えるが、規制改革の提案がなければ特区制度は機能し得ないことから、以下の方法でPRが実施されている。

まず、民間事業者等や自治体との対話を深めるため、全国各地を特区推進室職員が訪問し、規制改革への提案に係る相談を受け付ける「キャラバン」を実施している。キャラバンは、「あじさいキャラバン」や「もみじキャラバン」と名づけられている。評価委員による講演、ニュービジネス協議会委員や民間事業者等との意見交換会等も併せて実施されて

いる。2004年度は6月と10月の2回、2005年度は5～6月と10～11月の2回に渡って実施された。キャラバン等では、特区構想をいかに説得力を持たせて書くかという点の相談もなされ、現場の状況を盛り込むこと、論理的な主張をすることなどを通じて、最終的に規制所管省庁が認めるレベルにまで上げることが目指されている。

各都道府県には、特区推進室の要請を受けて、特区制度について民間事業者等から相談を受ける「特区エキスパート」が置かれ、特区推進室と連携をとっている。特区エキスパートは都道府県職員であり、提案など特区制度全般について相談を受け付けている。他の職務と兼任していることが多い。

また、全国の経済団体、NPO等からの要望に応じて、特区室職員を派遣して説明会や個別相談を実施する「出前コンサルタント」制度が置かれている。要望は月に1回前後寄せられる。

最後に、2005年10月にも特区制度概要をPRするものと提案者向けのパンフレットがそれぞれ約3万部ずつ作成され、特区成果事例集の更新版7千部と共にキャラバンや説明会等で配布された。

構造改革特区推進室にも、自治体から来ている職員が存在する。その数は、2005年12月現在で17名である。出向である場合、行政実務研修員制度を通じて東京事務所の職員として特区推進室に在籍する場合などがある。国の規制に関して自治体職員が国と対等に交渉することは珍しいケースと考えられることから、今後この経験がどのように活かされるのか興味深い。

なお、当初5人からスタートした特区推進室は、その後人数が増え、地域再生関連事業も所管するようになったことから²⁵、2005年12月現在で総勢61人である。この中には、民間から派遣されている5人、非常勤職員も含む。残り40数人は各省からの出向者である。2～3年で人の入れ替わりが起こる。

(5) 評価

評価は、改革特別区域推進本部令（政令第三百二十六号）に基づき構造改革特別区域本部に設置された「評価委員会」が行う。評価委員会は、「構造改革の推進等を図る観点から、特定構造事業の実施又はその実施の促進の状況について評価を行い、その結果に基づき、構造改革の推進等に関し必要な措置について、構造改革特別区域推進本部長（以下「本部長」）に意見を述べる」（構造改革特別区域本部令第1条2項）。委員会は10人以下の委員をもって組織され、専門の事項を調査させる必要があるときは専門委員を置くことができる（1条3項、4項）。委員及び専門委員は内閣総理大臣が任命する（2条）。委員の任期は2年（再任可能）である（3条）。評価は年に2回行われる。評価の対象となる特例措置は、

²⁵ 構造改革特区推進室と地域再生推進室は組織としては別に存在するが、職員はほとんど併任されており、ほぼ同じ職員によって運営されている。

基本的に前年度以前の同半期に当該特例措置が最初に適用されたものである²⁶。評価委員会は、規制の特例措置について、最終的にア) 地域を限定することなく全国において実施、イ) 引き続き当該地域属性を有する地域に限定して適用、ウ) 規制の特例措置の廃止、のいずれかの評価を行う²⁷。

規制の特例措置が多岐の分野に渡ることから、評価委員会には専門部会が置かれている。部会に属する評価委員及び専門委員が、規制所管省庁の全国展開による弊害についての調査結果・評価委員会の全国展開による効果等に関する調査結果等について、客観的なデータ・具体的事例が十分に得られているかどうかという観点から検討を行う。2005年度現在置かれている部会は、医療・福祉・労働部会、教育部会、地域・産業・環境部会、エネルギー・安全部会である。評価委員は、部会に所属して規制の特例について検討を行う²⁸。

評価の視点について、「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見・平成16年度上半期分」では、以下のように述べられている。

今回の評価のプロセスは、①規制所管官庁、②総務省行政評価局、③評価委員会の三者による多面的な評価に基づき、その効果や弊害の有無についての調査が行われた。ここでの評価の視点としては、以下の点がある。

第1に、弊害に重点をおいた調査の実施である。構造改革特別区域基本方針においては、「規制所管省庁は、(中略)全国展開により発生する弊害について立証責任を有するものとする。」とされている。これは規制改革が、必ずしも既存の制度の下での人々の行動変化を強制するものではなく、単にその選択肢を拡大させるものであることから、規制の特例措置の実施に伴う弊害が明確に立証されない限り、それを全国的に展開することが合理的と考えられるためである。

第2に、特区における規制の特例措置の導入から評価までの期間に関するものであり、規制所管省庁から弊害の有無を判断するために十分な時間が得られていないという意見があった。この調査期間については、季節により様々な事情が発生する規制の特例措置もあることから、少なくとも1年間が必要とする意見も多く、それらについて合理的と考えられる場合には、次回まで判断のための意見の提出を留保した場合もあった。他方で、規制所管省庁の調査期間についての意見が合理的であると認められない場合には、速やかに全国規模の規制改革につなげるため、より早期に評価を行い、特段の問題がなければ規制所管省庁において全国展開を行うべきとの意見を提出したのもある。

第3に、評価のための調査対象数に関するものであり、規制所管省庁から弊害の有無を判断するために十分な標本数が得られていないという意見もあった。これについては、規制の特例措置自体の調査対象数が限られていたとしても、すでに類似の事例が数多く存在している場合や、少数でも十分な弊害防止措置がなされている場合には、全国展開をしても問題がないと判断した。

(下線部筆者)

²⁶ 「評価対象となる規制の特例措置の選定基準」参照。

²⁷ 構造改革特別区域基本方針参照。

²⁸ 所属以外の部会の評価に加わることもできる。

2004年度下半期、2005年度上半期に提出された「評価意見」でもこの視点は引き続き用いられている。「実地視察を含め、特区の現場において、事業者、消費者らの意見を幅広く聴取したこと、評価委員会の会議は原則として公開としたこと、専門部会において専門的な見地から検討を行った」²⁹ことは、一貫した方針であるという。2004年度下半期からは、特区において規制の特例措置を適用した事業が円滑に実施されていない場合について、それが関連する規制が妨げとなっているためではないか等の観点から、関連する規制の所管省庁からのヒアリングが行われている。2005年度上半期からは、弊害の立証責任を有する各規制所管省庁の行う調査について、当該調査が弊害を立証するに足る十分な計画となっているかどうかをあらかじめ確認するため、調査計画段階でのチェックが実施された。また、評価委員会は、構造改革特別区域基本方針及び評価委員会決定に基づき、総務省行政評価局の協力を得て、特区で実施されていない、もしくは実施の少ない11の規制の特例措置について調査・検討を行った。結果的に、1 特例措置については特例措置に関連する規制について今後評価を行うことが必要と判断された。このように、評価の方法も年を追って工夫されてきている。評価の過程では、全国展開することが適切か等について、各省との意見交換も実施される。

評価を行った結果として、2005年度上半期までで75特例措置を評価し、53件を全国展開すべきとし、残りは評価する時期に達していないとして評価の先送りを行った。教育関係の特区等、いつ評価を行うのかの判断が難しいものもあり、評価を下す時期は評価委員会に任されている。特例措置の評価については、可能な限り正確な評価を行うという要請と、一方で迅速に規制緩和を進めるという要請が存在している。

(6) 本部の決定と有識者会議

評価委員会の提出する「評価意見」は、基本的に構造改革特区推進本部に尊重され、全国展開等の措置がなされる。

これまでに本部が講じた措置は全て特例措置の全国展開である。全国展開されることにより、全国的に規制が緩和されることになる一方、これまでの特区は廃止される。このため、地域の特色をPRできなくなったり、他地域との比較優位³⁰がなくなったりするため、自治体としては全国展開してほしくないという複雑な立場がある。

また、認められる特例措置の数が減少傾向にあったため、2004年9月7日の経済財政諮問会議において、民間議員から「これまでの規制改革提案のうち実現しなかった案件につ

²⁹ 「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見・平成16年度下半期分」より抜粋。

³⁰ たとえば、「農家民宿等における濁酒の製造容認」などの特例を活用した「日本のふるさと特区」が認定されていた岩手県遠野市では、マスコミに「どぶろく特区」として報道されて観光客が増加し、その経済波及効果は2億2千万円と試算された。

いて政府で総点検を実施し、年内に中間報告を行うべきである」との提言がなされた。この中間報告等を受けて、2005年3月31日の構造改革特別区域推進本部長決定により、評価委員会の委員を構成員とする「構造改革特区に関する有識者会議」が設置された。有識者会議は、約半年間に渡って綿密な協議を行い、これまでに提出された規制改革提案のうち実現しなかったもの³¹の中からの重点的に検討する18項目の選定を経て、同年9月30日「意見の取りまとめ」を行った。これを踏まえ、10月21日の政府の対応方針が決定され、2項目が特区として、7項目が全国規模で実現された。残りの項目については、1項目は現行制度でも対応できることが判明し、8項目については将来の検討が約束された。

(7) 地域再生

2005年4月1日、前年度から準備がなされていた「地域再生法」が成立した。地域再生制度においては、構造改革特区と同様にあらゆる主体から支援措置の提案を受け付ける。その後、計画を自治体が申請するという点も特区と同様である。地域再生制度では、特区制度では実施できなかった税の特例、予算上の措置など、規制改革以外の支援措置も対象となる。

特区の提案を受け付けてきた経験から、「地域再生」制度が構想されたといえる。構造改革特区制度は規制改革を中心に構想されてきたが、自治体が多様な提案を行ってくる中で地域活性化策としての可能性を秘めているとはいえ特区制度では実現できないものが存在した。これらにつき、他の支援策を講じることが考えられ、現行の地域再生制度が誕生した。

規制緩和の合理性を中心に時として各省と激論を交わす特区制度とは異なり、地域再生制度における支援措置を有効に機能させるためには地域再生本部と各省との協力が不可欠となる。このため、構造改革特区制度と比較して、両者の連携がより重視される。

1. 2. 神奈川県藤野町における2つの教育特区³²

(1) 概要

藤野町は、神奈川県最北西端に位置し、東は相模湖町、南は道志川を境に津久井町、西は山梨県上野原市、道志村、そして北には八王子市、檜原村にそれぞれ接している。人口約1万人の、中山間地の町である。隣接する八王子市に就業する人も多い。「森と湖のま

³¹ 各省は提案がなされてから実質2ヶ月程度で実現の可否の判断を下さなければならない。このため、協議が詰めきれず、時間切れによって実現しなかった提案も存在する。

³² 教育特区全体につき、法の視点から検討を加えたものとして、石崎（2005）。また、具体例を挙げて平易に解説したものとして、渡辺（2004）参照。

ち」として自然をアピールしている藤野町には、多数の芸術家が居住しており、第二次世界大戦中に多くの画家、彫刻家が疎開していたとき以来の「芸術の町」と称されている。本項では、藤野町が申請した「藤野『教育芸術』特区」、「ノーマライゼーションを目指す町に『心の教育・トータルケアの場』をLD・ADHD児に保障する藤野町特区」の2つの構造改革特区について記述する。

(2) 経緯

藤野町における特区以前の教育は、基本的に公教育を中心としたものであった。都市部と比較すると、学校の先生と地域の方が密接な関係にあるなど、地域密着型の教育である。何かあれば保護者の方や地域の方が学校に来るし、行事関連の事などを提案している。お年寄りと小学生の交流も行われる。小学校が地域のコミュニティシステムのような位置付けにある。また、豊かな自然資源を生かした教育を進めているという。藤野町は「芸術の町」を自負しており、地域に芸術家も多く住んでいることから、彼らの協力を得て教育に芸術を積極的に取り入れている。

同時に、藤野町では人口の減少が進んでおり、2002年度には10校あった小学校を2008年までに最終3校に統廃合する計画を実施している³³。中学校及び幼稚園は2005年現在で町立1校に統合されている。このため、統廃合によって廃校となった多数の学校跡地の有効活用が大きな課題となっていた。使用されない廃校舎は維持管理費が財政負担となるばかりか、荒廃して建物の価値を失ってしまうことから、廃校後はできるだけ早期に再利用する必要があるとされている。跡地利用の方向性については、地域住民の意向を尊重することが大原則とされている。

藤野町における2つの特区が誕生するきっかけは、外部からの依頼によってもたらされた。話を持ち込んだのは、NPO法人「東京シュタイナーシュール」と「ライナスの会」である。東京シュタイナーシュールは2003年4月頃、ライナスの会は2003年10月頃、別々に藤野町と接触している。

1987年に設立された東京シュタイナーシュールは、当時、東京都三鷹市で学園を開いていた。同団体は、「一人一人の子どもの中に全人としての尊厳を尊重する」というルドルフ・シュタイナー(1861～1925)の理念を基盤に、「芸術としての教育」を通して、知性・感情・意志の調和した真に自由な人間を育てることを目指している。教育方法は特徴的であり、同じ科目だけを3～5週間かけて教える集中授業方式で、教科書を使用せずに生徒が各自で記録していくエポックノートを使用している。授業には外国語(英語・ドイツ語)、農作業、運動芸術(オイリュトミー)等も取り入れられている。人間の成長を7年ごとに区切り、その年齢にふさわしいカリキュラムを実施する。シュタイナー教育はヨーロッパ、

³³ 2001年3月に、3校を1校に、2005年3月に2校を1校に、2006年と2008年3月にそれぞれ2校を1校に統合する。

アメリカ等では長い歴史を持ち、学校として認知されている。

日本でフリースクールとして活動していたシュタイナーシューレは、その規模拡大とともに校舎が手狭になり、また耐震等安全面での問題が生じていたことにより、東京都内の三鷹市近辺を中心に廃校舎を探していた。しかし、自治体は公共施設を NPO 法人に貸すことに抵抗があり、新たな校舎を見つけることはできていなかった。

さらに、学校法人として認可されることもシュタイナーシューレの悲願であった。三鷹の校舎には多くの生徒が通っていたが、正式な学校ではないために籍は他の公立小中学校に置かざるをえず、生徒に卒業証書を渡すこともできなかった。また、学校法人でないことから国の援助を受けることもなく、財政的にも苦しい状況であった。

このため、統廃合が行われる最初の年である 2003 年、藤野町で 7 校が空き校舎になるという話を聞いたシュタイナーシューレが、役場に問い合わせた。このときには、廃校舎の利用について、他の団体（学校法人など）からも問い合わせがあった。

一方、神奈川県藤沢市片瀬で湘南ライナス学園を運営していた「ライナスの会」も、同時期に藤野町に施設借用の申し入れをしてきた。湘南ライナス学園は、LD (Learning Disabilities、学習障害) 児が通うフリースクールである。LD とは、聞く、話す、読む、書く、計算する、推論するなどのうち、特定の能力の習得に著しい困難を示す状態をいう。幼児期までには気付かれないことも多く、主に学齢期になって顕著化する。LD 児の出生率はアメリカで 8%、日本でも 3% であるという (下村 2003)。このような児童達は、従来の公教育においては適切に学習できる環境がなかった。特定の能力部分だけに困難を感じるため、個別指導学級にも養護学級にも適しないし、一方の普通学級では「できない子」にされてしまうため、人間関係にトラブルを起こすケースが多いという。これに対し、30 年以上前からその存在が認知されているアメリカでは、LD 児のために IEP (個別指導プログラム) と呼ばれる仕組みが法制化され、教育の機会が開かれている。「ライナスの会」は、このような取り組みを参考にしながら、日本で LD 児の個別指導教育に取り組んできた。フリースクールであることから、卒業証書を渡せない、国の援助を受けられず経営資金で苦しんでいたことはシュタイナーシューレと同様である。

(3) 企画

特区の申請等の際には、企画課が窓口となった。企画課は課長以下 5~6 人で構成され、総合計画などの計画の作成、各課の調整、広報、統計、廃校施設の跡地利用等の業務を所管している。企画課が担当した理由としては、小学校統廃合に関わる公共施設適正配置計画を企画課が作成したこと³⁴、特区に関しても企画課が情報を持っていたことなどが挙げられる。規模が小さい自治体では、新しい案件について企画課のような課で担当することが

³⁴ シュタイナーシューレは小学校跡地を校舎として利用しようとしていた。また、ライナスの会も当初は同様の考えであった。企画課が跡地利用主管課であることにより、企画課が担当することになった。

多い。当初の窓口は企画課が担い、事業が始まれば事業課に引継ぐ。教育委員会等が保守的である場合には、このような方式が有効であろうと思われる。これに対し、大きな自治体であれば教育委員会や事業課が担当する案件である場合もあろう。

シュタイナーシューレは、幾つかの廃校舎を見学し、2005年3月に廃校になった名倉小学校の利用を希望した。これを受けて、企画課は、シュタイナーシューレなどが廃校舎利用の申し入れをしてきた状況を地域に相談した。この結果、地域住民から構成される名倉小学校跡地利用検討委員会が設立された。同委員会は、検討の末、シュタイナーシューレを選んだ。

庁内での調整は少なかった一方で、町・シュタイナーシューレ・ライナスの会と構造改革特区推進室とのやりとりは多かった。また文部科学省とのやりとりも多かった。文科省を説得しなくてはならなかった。最終的には、神奈川県県民部学事振興課とのやりとりもある。町とシュタイナーシューレ・ライナスの会は、別個に協議を行う場合と、連携して動く場合がある。教育内容の話は町には分からないので、この点についてはシュタイナーシューレ・ライナスの会が文部科学省や学事振興課と話し合った。

町とシュタイナーシューレ、ライナスの会は、協議の上、以下の2つの特区を申請した。

表 5 藤野町における 2 つの特区概要

特区の名称	区域の範囲	特区の概要	規制の特例措置と番号
藤野『教育芸術』特区	神奈川県津久井郡藤野町の全域	藤野町は、「芸術による町おこし」を推進している。本計画は、欧米でも評価の高い芸術的手法による教育活動（シュタイナー教育）を長年実践する NPO 法人を誘致し、日本初の学校法人化による学校設置を行う。「校地校舎の自己所有を要しない学校設置の容認」「特区研究開発校制度」を利用し、廃校となる小学校で、芸術性あふれた特色あるカリキュラムの小中一貫校を目指す。これにより、我が国最先端の多様な教育環境の提供、住民の選択肢の多様化、芸術の担い手の育成、更に地域の芸術活動や経済の活性化を図る。	802 820(801-2) ・特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化） ・校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置
ノーマライゼーションを目指す町に「心の教育・トータルケアの場」を LD・ADHD 児に保障する藤野町特区	神奈川県津久井郡藤野町の全域	LD（学習障害）・ADHD（注意欠陥多動性障害）等による不登校児を対象として、個々のニーズ・特性・状況に応じた個別指導計画作成、学級編成による支援を行うための日本初の学校法人を設立する。教育課程を弾力的に運用し、個別指導・小集団指導や社会性訓練を大幅に導入する。LD・ADHD等の教育支援に重要な「心の教育」「トータルケア」に重点を置き、教育・心理・医療・福祉の専門家の参加のもと、小中高一貫校による我が国最先端の長期の個別支援体制を実現する。	820(801-2) 803(818) ・校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置 ・不登校児童生徒対象学校設置に係る教育課程の弾力化

出典：内閣官房構造改革特区推進室提供資料

シュタイナーシュレー・ライナスの会は、学習指導要領に基づく教育を実施しておらず、教育課程の要件のために学校法人として認められてこなかった。しかし、特区であれば特区研究開発学校の設置（規制の特例措置番号 802³⁵）、不登校児童生徒対象学校設置に係る教育課程の弾力化（同 803）によって教育課程の弾力化が可能であったので、藤野町で特区申請を行った。

同時に、校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置の特例（同 820）を活用し、校地・校舎を借りながら学校を設置することが目指された。校地・校舎の自己所有の要件は、半

³⁵ 規制の特例措置番号 802、803 は 2002 年 7 月 26 日から 8 月 30 日にかけて募集された第 1 次提案で、820 は同年 11 月 7 日から 2003 年 1 月 15 日にかけて募集された第 2 次提案で採用されていた。

永久的に学校を運営できることの担保的なものであると考えられる。同特例は、自治体の協力があればその要件を課さないというものである。

「藤野『教育芸術』特区」、「ノーマライゼーションを目指す町に『心の教育・トータルケアの場』をLD・ADHD児に保障する藤野町特区」の両特区は、2004年3月24日の第4回認定において認められた。シュタイナー教育は一般にはそれほど知られていないが、文部科学省では認知されていたようであり、それ以前の政治家と文科省の激しいやりとりもあって（下村2003）、認められたようである。

（4）実施

特区として規制の特例措置が適用されても、即時に学校が設置できるわけではない。学校設置のためには、神奈川県私立学校審議会の審議を経て、知事の認可を得ることが必要である。私立学校審議会のメンバーは、大半が私立学校関係者であり、新規参入には保守的であることが指摘されている³⁶。

特区認定を受けた後、町は書類・計画の作成などで支援を行った。たとえば、私立学校審議会に認められるために、町民グラウンドをシュタイナー学校の校庭として貸すことで協力関係をアピールし、町長、教育長がそれぞれ県知事宛にシュタイナー学校が運営できるよう助成・指導することを示した文書を提出した。

このような協力関係もあってか、本件についてはシュタイナー教育を行う学校設置について知事の認可を受けることができた。その後、「学校法人シュタイナー学園」の名称で学校法人の登記が行われた。

構造改革特区制度では、「不登校児童生徒等の教育を行うNPO法人で一定の実績等を有するものの学校設置の容認」の特例がこのとき既に認められており、NPO法人のまま学校設置を行うことも考えられた。ただし、NPO法人では私学助成等の補助が受けられないことから、シュタイナーシュールは学校法人を設立したと考えられる。

2005年4月13日、日本で始めてシュタイナー教育理念を実践する正式な学校となったシュタイナー学園が開校した。同学園は、小中一貫教育を実施している。2003年度には小学1年から中学3年にあたる9学年、124人の生徒が在籍し、教職員数は27名であった。1学年26人が定員で、今後増加する見込みである。同学園の特色として、国内外のシュタイナー学校の交流促進、シュタイナー学校の教員養成支援、シュタイナー教育の啓発及び調査研究活動も行っている。学校で開放日などがあると遠くから車で来校する人も多い。学園にはもちろんのこと、藤野町企画課にも全国から入学したいとの問い合わせが2005年11月現在までに通算30件ほど来ている。視察・他自治体からの問い合わせもある（3～4件程度）。シュタイナー学園への注目度の高さが伺える。

シュタイナー学園の規則には、概ね1時間で学校に通える範囲に住んでいなくてはなら

³⁶ 神奈川県でも、特に高校の新設は認めてこなかった。

ないというものがある。このため、生徒の家族が藤野近辺に移住してくることが多い。8割程度のシュタイナー学園の家族は藤野町に住むことを希望したが、藤野には適切な物件がない。このため、企画課は町内の不動産業者に便宜を図るように依頼した。シュタイナー学園の開校が町の経済に与えた影響は小さくなく、一時は不動産価格が高騰してちょっとした不動産バブルが起きたほどであった。隣町である上野原市の業者や、物件を持っている人から企画課への申し出もあった。現状としては、高尾や八王子から通学している生徒が多い。

シュタイナー学園の開校に伴い、町にはその他の変化も生じた。近年藤野町では年間100人ずつ人口が減っているが、シュタイナー学園の影響で100人程度の増加があった。また、人口が増えたことで交通網にも変化が現れた。当時、名倉小学校の地帯はバスが走っておらず、バスでの移動はきわめて不便であった。小学校合併によって遠方の小学校に通わなくてはならない名倉小学校付近の児童が出るために、藤野町は町営のスクールバスなどの運行を検討していた。一方、シュタイナー学園も、電車通学の生徒の為に駅から学校までのバスを用意しようと考えており、両者の意図が一致した。双方のニーズを満たすよう、民間事業者である富士急バスが路線バスを運行させた。ダイヤは小学校の授業や通学に合わせているので、一般の人はあまり乗っていないが、お金を払えば誰でも乗れる。町としては小学生にバスの定期代を支給すればよく、バスの車両や運転手の人件費を賄わなくても良いため、財政的に助かることになる。藤野町に事業者バスの新規路線が生まれるのは珍しいことであり、少々の人の流入も人口の少ない地域には目立った効果を及ぼすと言える。

シュタイナー学園の目指す教育が地域で理解されているかについては、現在でも定かではなく、不登校児や障害者用の学校だと思われる場合もあるようである。しかし、シュタイナー学園は地元で溶け込むことを目指し、自治会や地域の人と話し合いを持っている。特区の申請の際も説明会等を熱心に行った。学校開放日や文化祭の時には地元の人を学校に招待し、文化祭に地元の農作物を売るお店を出してくれるように働きかけをしている。その成果か、地元の有力者の中に、シュタイナーに協力しようという動きが出てきた事も追い風になった。

当然、批判的な人もいる。公立の学校では放課後や、休みの日など自由に校庭で遊べるが、シュタイナー学園では放課後に敷地内のプレハブで学童保育を実施しており、安全上の問題から平日は校庭の中に入らないで欲しいとしている。休日は開放しているものの、体育館や校庭などの利用に若干制限が強まっていて多少の批判はある。また、従来体育館は地元の子供の団体が使うときは無料であったが、今は電気代のみ実費で請求される。特区申請やその他手続、開校準備の際にも体育館利用について議論されていたが、十分な合

意が図れておらず、今後町や教育委員会等³⁷が調整を進めなくてはいけない問題とされている。

教育委員会は、公教育についてのみ責任を持つため、私立学校であるシュタイナー学園には一切関与していなかった。神奈川県には私立学校に関する事務をする担当課があるが、藤野町にはない。このため、企画課が、現状を改善するために教育委員会とシュタイナー学園を仲介するべく情報を流している。シュタイナー側は今後高校を作るための申請を行うために動きはじめており、その際には教育委員会とはじめから連携していくことが目指されている。

一方、「ノーマライゼーションを目指す町に『心の教育・トータルケアの場』をLD・ADHD児に保障する藤野町特区」については申請取消をしている。ライナスの会は、当初工場として使用していた建物を借りて学校とする計画であった。しかし、ちょうど「キレル子供」が話題になっていた時期で、地域住民は危害を受けるのではないかとという危惧を抱いた。藤野町では様々な教育ができる町にすることを目指していたが、地域住民との十分な話し合いをしないで特区を申請し、認定を進めていたこともあり、計画が具体的になってきた時期になって住民から反発を受けた。

小学校統廃合にまつわる混乱の時期であったことも影響した。学校設置予定場所となっていた町北部の地域には小学校が2つあり、2つの学校を1つに統合することが決まっていた。南部の沢井小学校は体育館のある大きな学校であり、他方北部の佐野川小学校は体育館がなく敷地も狭かった。しかし、公共施設の適正配置の観点から、周囲に公共施設の少なかった佐野川小学校を残して沢井小学校を廃校にすることになった³⁸。この決定に沢井地域の保護者が大反対をして、2004年3月統合の予定が、2006年に延期された。このような混乱のさなかにライナスの話が来た。

以上の経緯もあり、新聞・内閣等には、学校の統廃合の混乱からライナスの会まで理解が及ばなかったという説明を行い、特区申請の取消をした。その後、ライナスの会は小田原市の特区において学校を設置している。

(5) 評価

2005年11月現在では、文科省や評価委員会の調査が定期的に行われているものの、まだ本格的な評価をする段階にはない。自治体・学園が、どのような項目で評価・報告を行うべきかについても明らかにされていない。

³⁷ 小学校の施設は、学校であった場合には特定の用途に付される行政財産であるために教育委員会で管理していたが、廃校の際に貸与・売買の可能な普通財産にしたため、総務課が管理している。このため、協議の際には総務課も出席する必要がある。

³⁸ 公共施設適正配置計画では、沢井小跡地に「保健福祉複合施設」を設置する計画となっていた。しかし、小学校統廃合が決定しなかったため、利用する予定であった県補助金の期限も過ぎ、現在はその計画は白紙となっている。

ただし、特例が今後も継続されることは、基本的には約束されている。いたずらに特区を取り消せば、生徒や保護者に多大な迷惑を及ぼすことによる。重大な事件などが発生しない限り、このまま学校を運営していったよいと考えられている。

1. 3. 千葉県山武町における「有機農業推進特区」

(1) 概要

千葉県山武町は、房総半島の中央部に位置する。山武町が誕生した 1955 年の国勢調査によると、当時の人口は 10,972 人であったが、その後人口減少の時代が 1975 年まで続いた。以後、人口は増加に転じ、1985 年以降は急増した。現在ではやや落ち着きを見せ、2005 年 11 月現在の人口は約 2 万人である³⁹。

本項で扱うのは、居酒屋「和民」で有名なワタミフードサービス株式会社の関連企業が参入した構造改革特区⁴⁰の事例である。山武町の「有機農業推進特区」は、特区における株式会社参入例のなかで、土地利用型農業（施設型農業を行ったカゴメ等と対置して）としては最大規模であると評価されている（室屋 2004）。

(2) 経緯

山武町の農業は、路地野菜を中心としたものである。夏は西瓜、裏作で人参が栽培されることが多い。町はほぼ円形で、北部側が畑作地域、南部側が水田地域である。

山武町では、北部を中心として 1988 年より有機農業に取り組んできた。山武農協睦岡支所園芸部内（当時）に無農薬有機部会が発足したのがはじまりである⁴¹。当時の支所長下山氏は、有機農業に積極的であり、当初はわずかな面積であっても取り組みを開始することを目指した。開始から現在まで、継続する人も脱会する人もいたが、2005 年 11 月現在では 50 名の会員が在籍し、90ha の農地が登録されている。

このような下地がある中で、2002 年ワタミが参入した。睦岡支所長の下山氏、有機部会の会員など、人的なネットワークを通じた紹介によって、山武町で有機農業を行うことを決定したということである（武内 2003）。参入当初は、山武町の農事組合法人に「ワタミフードサービス」の職員を外向させ、「農事組合法人北総ガイア」という形態で農業を行った。当時は、2.5ha 程度の規模であった。ただし、この形態では人・物・金の移動の面で事務が煩雑になるという欠点があった。

³⁹ 山武町ホームページ参照 (<http://www.town.sambu.chiba.jp/information/gaiyo/gaiyo.html>)。

⁴⁰ 農業特区全般について、農政ジャーナリストの会編（2004）参照。

⁴¹ 現在の JA 山武都市睦岡支所園芸部有機部会。

農事組合法人は農協法に基づく組織であり、エリアを越えて違う場所で農業をする場合に問題が生じることが懸念されたため（武内 2003）、2002 年、1 年以上農業の実績を積んだ社員をいったん会社を辞し、農業者としての認定を受けた後に「農業法人有限会社ワタミファーム」が設立された。

2003 年 4 月 1 日、構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号）における「農業生産法人以外の法人に係る農地法の特例」が施行された。全国的な農業の担い手不足を背景として、「農業生産法人以外の法人の農業への参入を容認」（特例措置番号 1001）する。担い手不足、農地の遊休化が深刻で、農業内部での対応ではこれらの問題が解決できないような地域における地域農業及び地域経済の活性化を図るため、地域との調和や農地の適正かつ効率的な利用が確保されることを前提に、農業生産法人以外の法人の農業経営を可能とする農地法の特例措置を講ずるものである⁴²。

特例措置の概要としては、まず、自治体が「現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地その他効率的な利用を図る農地が相当程度存在する区域」を特区として設定した計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受ける。認定を受けた地域においては、自治体または農地保有合理化法人は、農業生産法人以外の法人であっても、①農業に常時従事する役員が 1 名以上おり、②自治体及び農業保有合理化法人（合理化法人が貸付主体の場合）と協定を締結し、これに従い農業を行う、という要件を満たす法人（以下「特定法人」という）に対し、通常の個人や農業生産法人による農地の権利移動の場合と同様に、農業委員会又は都道府県知事の許可を受けて農地等を貸し付けることができるというものである。自治体が特定法人に貸し付けるための農地等の権利取得をする場合は、特例として許可を不要とする。特定法人が協定に違反した場合は、自治体等は貸し付けている農地等についての賃貸借を解除することができる。

上記の特例は、2003 年 4 月 21 日の第 1 回認定から、青森県、千葉県大網白里町、神奈川県相模原市、山梨県等で認められてきた。千葉県山武町の特区が認定されるのは、その半年ほど後である。

（3）企画

山武町で特区を申請しようというそもそもの契機は、ワタミに千葉県が話をもちかけたことであると思われる。株式会社ワタミファーム社長武内智氏は、「実は、農業特区についてはあまり知識がなかったのだが、いろいろなところで特区をやりたいと言っていたら、千葉県から打診があって特区の説明をしてくれた」と語っている⁴³。

⁴² 特例措置の概要については、農水省の通達を参照。

⁴³ 武内（2004）による。また、同時に県の意向に関して、当時県内に本格的な農業を行う特区がなく（NPO に農地を貸して市民農園的に農業を行う「NPO 活動推進特区」は大網白里町にあった）、本特区を目玉にしたかったであろうという点、また特区を申請する以上は失敗できないため、既に実績のあったワタミに声をかけてきたのであろうという点につき見解を述べている。

山武町には、その後千葉県から打診があり、またワタミファームから7月2日付けで特区を活用した農業参入についての要望があった。県の農業施策である「千産千消」（ちさんちしょう、千葉県で生産された農林水産物を県内で消費するという方針）やエコ農業との関連性があり、地元の有機部会との契約栽培も行われていることから、8月29日にJA山武群市睦岡支所において関係者との協議が行われた。また、9月11日には、町議会の全員協議会で説明が行われた。9月25日には地権者を対象とした説明会が行われた。

2003年10月14日、千葉県と山武町が共同で有機農業推進特区を申請した。窓口となる内閣官房特区推進室においても、積極的に助言がなされ、11月28日の第3次認定で認められた。

表6 山武町「有機農業推進特区」の概要

特区の名称	区域の範囲	特区の概要	規制の特例措置と番号
有機農業推進特区	千葉県山武郡山武町の区域のうち、大字埴谷、大字板川、大字板中新田、大字横田及び大字実門の全域	県では安全・安心・新鮮でおいしい県産農産物を安定的に供給する千産千消やその供給体制の確立を目的としてちばエコ農業を推進し、千葉ブランド農産物を生産する個性豊かな産地づくりを進めている。こうした中、多様な生産主体の連携による独自の産地戦略として、外食企業等が自ら行う農業生産と有機栽培を行う地元生産者グループとの栽培契約を組み合わせ、定時、定量、定価、定質で有機野菜を生産・出荷できる新たな体制を創設することにより国際、産地間競争に負けない体質の強い産地形成を図る。	農業生産法人以外の法人の農業への参入を容認 (1001)

出典：内閣官房構造改革特区推進室提供資料

山武町で特区を担当したのは、経済環境課農林係である。当初は庁内でも賛否両論があったために各所と調整の必要があったが、その後は中心となって窓口の役割を果たした。千葉県側では当時「特区プロジェクトチーム」が存在し、県としても力を入れていた。

特区区域は、15.5haである。山武町全域ではない。その理由としては、地元説明会、町議会の全員協議会の際に、行政が1企業に肩入れしてよいのか、という見解が多数出されたことが挙げられる。また、ワタミが1反歩（約10a）あたり約2万5千円で土地を借りていたのに対し、山武町の標準小作料が1反歩あたり1万4千円であることから、これまで他の若手の農家などに農地を貸していた農家が、良い農地をワタミにばかり貸すことも懸念された。このために、町全域を特区に認定することはできなかった。当初からワタミ

が耕作していた 2.5ha とその周囲の土地を合わせて、15.5ha を指定した。

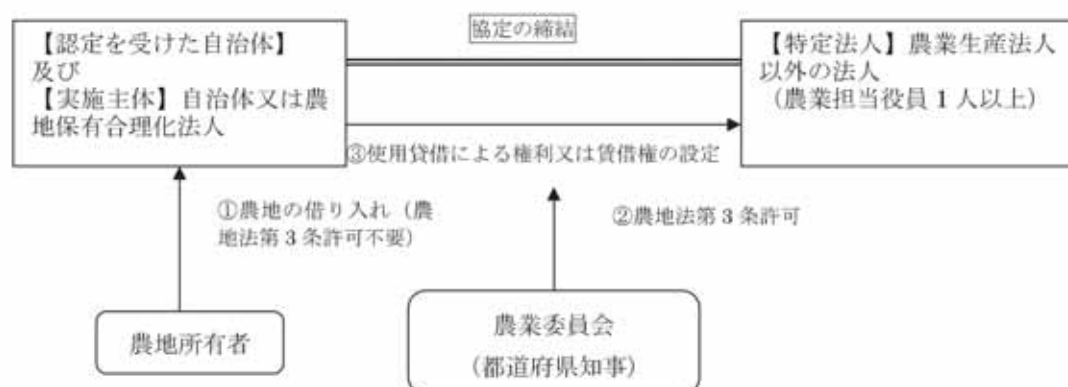
農地の借受主体は、外食関連企業等⁴⁴であり、かつチェーン展開をしている企業に限定された。産廃業者等の悪質業者を排除するためである。締結された協定には、撤退の場合の原状回復義務も盛り込まれた。

(4) 実施

2004 年 4 月からは、特区で認定を受けた 15.5ha の内、2.6ha の農地で耕作が行われた。2005 年 4 月には、農地は 4.1ha に拡大されている。

貸付事業は、(2) で述べた通りに実施される。下図にその概要を示す。

図 3 特区における農業生産法人以外の法人への貸付事業（農地法の特例）



出典：山武町提供資料より作成

ワタミにとっては、既に農業法人有限会社ワタミファームが存在していたことから、特区参入による直接的なメリットがあまりなかったとの評価もなされている（武内 2003、室屋 2004）。しかし、上記のように農地所有者が自治体を通して農地を借りる仕組みであるため、ワタミとしても農地を借りられやすくなるというメリットが考えられる。農家としても、町が窓口になることごとによって、農地を貸しやすくなるというメリットはありうる。実際に町を介することで安心して農地を貸せる高齢者もいるという。

特区ではワタミは株式会社として農地を借りているが、特区以外でも農地を貸したいという人が出てきた。このため、農業法人有限会社ワタミファームが、農業生産法人として

⁴⁴ 外食関連企業の特徴は独自の販路を持っていることであり、形の悪い野菜でも自ら消費することによって無駄が生じないという強みがある。

借りている。

2005年11月現在、株式会社ワタミファームは特区内で4.1ha、農業法人有限会社ワタミファームは約3haの農地を借りている。新たに借りる農地は、小作料を当初の一反歩あたり2万4千円から2万円に下げて、当初の懸念に対応しようとしている。

しかし、ワタミの新規参入によって生じる問題もある。有機農業を実施すれば、農地に雑草が生えやすくなる。有機農業を行う地元農家は隣の畑を慮って徹底的に雑草取りをしているが、ワタミの場合はそこまで徹底されていないため、近隣の農家とトラブルになる場合がある。さらに、ワタミでは農業を研修の一環として取り入れており、農業に従事する人が常時入れ替わるため、近隣農家では誰が農業を行っているのか把握しづらい。この点もあって信頼関係の構築が一層難しくなっている。両者の調整が課題になっている。行政にも仲介役としてのはたらきが期待されている。

特区での参入後に、ワタミは認定農家⁴⁵になることを希望した。認定農家になるためには5年後の農業経営改善計画書を提出しなければならないのだが、当時はそもそも前提として農家である必要があった⁴⁶。ワタミが認定農家になることを希望していたことは、山武町にヒアリングに来た農水省職員に伝えられ、検討の結果、ほどなく株式会社も認定農家になれることが決定されたという。これ以外にも随時、特区の現状が国に伝えられ、その都度対策が練られていたということからも、特区への注目度の高さが伺える⁴⁷。

(5) 評価

山武町の有機農業推進特区では、評価のための調査時に、直接国から職員が来てのヒアリング、及び文書での調査も行われた。ヒアリングの際、町としては全国展開をしても大丈夫であるという見解を述べた。ただし、悪質業者を除外することが重要であるので、市町村を通じて農地の貸し借りをを行うシステムは残す必要があるとの報告を行った。

(6) その後の経緯

2004年12月、遊休農地の拡大に悩んでいた千葉県白浜町においても有機農業推進特区

⁴⁵ 認定農家とは、農林水産省の農業経営改善計画の認定制度によって認定された農家のことである。同制度のねらいは、「プロの農業者を目指す意欲ある者」を重点的に支援し、「このような者が、農業生産の大部分を占める構造への誘導」である。認定された農家は、農業委員会などによる農用地利用の集積への支援、割増償却制度などでの税制上の特例待遇、農林漁業金融公庫などからの有利融資待遇、経営管理向上に関する研修支援などの優遇措置を受けられる。一方で、行政の方針に沿って農業を行わなければならないと言う窮屈さが批判されているところである。

⁴⁶ なお、山武町の基準によれば、認定農家になるためには、計画書には、年間所得は700万円以上、年間総労働時間が2000労働時間以内という要件がある。

⁴⁷ 他自治体からの注目も集まっている。特区に関する視察は多く、時期にもよるが日本全国から月に2件程度の視察がある。特区を申請したいきさつ、特区の概要が主な関心事である。山武町では、説明用の資料も用意して視察等に対応している。

が追加認定された。白浜町では、2005年4月1日より特例措置が適用された。

2005年2月、構造改革特別区域推進本部は、評価委員会の意見を受け、「農業生産法人以外の法人に係る農地法の特例」の全国展開を決定した。同年6月には「市町村基本構想における特定法人貸付事業の創設（同特例の全国展開）」を盛り込んだ「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」が成立し、9月1日に施行されたため、有機農業推進特区は廃止された。以後は耕作放棄地が相当程度存在する区域を市町村が参入区域として設定し、市町村と株式会社等の参入法人が協定を結ぶことにより、農業生産法人以外でも農地のリース契約によって全国各地で農業参入できることになった。市町村を通じて農地の貸し借りをを行う仕組みは残された。

山武町では、農地の借り入れ主体として、特区のときから外食関連企業を想定している⁴⁸。この要件は産廃業者等を排除する目的で考えられているもので、町の農業施策の「基本構想」にも盛り込まれる見込みが高い。従来から産廃の不法投棄に悩まされている山武町としては、特に気を配っている点であると思われる。ただし、山武町は合併を控えている。2006年3月27日、山武町、松尾町、蓮沼村、成東町の4町が合併して、山武市が誕生する。このため、今後については不透明な部分がある。

ワタミ以外の食品会社から、山武町で農業をやりたいという問い合わせも来ている。現在では合併関連の事務が多数発生していることもあり、新規の農業参入が進んでいるわけではないが、合併を経て、有機農業の取り組みが現在の山武町の区域以上に広がる可能性が出てきている⁴⁹。

1. 4. 小括

要約

構造改革特区制度は、規制緩和の文脈で構想されてきた。制度設立時に総合規制改革会議が重要な役割を演じた点からもそれは伺える。ときに特区が「規制緩和の実験場」として表現されることがあるが、それは特区の一面を表しているにすぎない。

構造改革特区制度では、法律の特例措置を設けることから、憲法上の法の下での平等との関連で問題が生じた。地域によって特性が異なるから、異なる規制を用いても違憲にはならないという論理で特区は実現しているが、法律の特例措置については地域特性が関係し

⁴⁸ 有機農業推進特区の構造改革特別区域計画参照。

⁴⁹ 山武町では、2005年2月、ワタミの参入に刺激されてか農事組合法人「さんぶネットワーク」が設立された。さんぶネットワークは有機野菜を売る販売専門の法人である。これまで山武町で有機農業を営んできた農家によって立ち上げられた。これまでの農家には販売のノウハウが乏しいのが通常である。さんぶネットワークはこのような状態を打開するために設立されたと考えられる。変化の多くなかった山武町の農業にとって、これは注目すべき変化であろう。

ていると根拠付けられるもののみ認められる⁵⁰。このため、実験できる措置に制約がかかるばかりか、地域特性があるから特区にしているにも関わらず、弊害が生じなければ全国展開するという、論理上の矛盾を生じることとなった。実験を実施して弊害がないことを証明するためには、なるべく偏りのないサンプルを集めることが求められるはずである。そうできないのは、構造改革特区制度が法の下での平等に抵触しないギリギリのところで作立しているからであろう。このため、特区で得られた成果によって他地域における規制緩和の影響を推論するためには、推測によって知見の不足部分を補う必要がある。

構造改革特区では、実施された特例措置に関して、評価されたもの全てが全国展開されている。引き続き当該地域特性を有する地域でのみ実施するという措置や、特例措置を廃止するという措置は取られていない。これは規制の特例措置を認める段階で弊害が予想されるものについては排除されているからであると思われる。実際に弊害が起きた場合、規制所管官庁の責任が追及される恐れが高いことが一因であろう。

ただし、規制の特例措置を認めたとしても、以後のチェックが全く働かないわけではない。たとえば「校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置事業」についても、「インターネット大学」のように認め難いものについては認可段階でストップをかけている。

このように弊害が起きないと思われるものについてのみ特例措置を認めているため、はじめから全国的に規制緩和をしてよいのではないかという疑問が生じる。表 3 を見ると、実際に全国的に対応されている場合の方が多い。そうだとすれば、わざわざ手間のかかる特区として実施する意義は何か。最終的に全国的に対応するか特区で対応するか判断しているのは各省であるが、おそらく特区として対応するのは省内で議論が割れている場合や、業界団体等の同意を得られていない場合であると思われる。議論がまとまらない場合に、特区で弊害が生じていないという成果が出ることは、貴重な検討材料となりうる。

以上のように考えると、構造改革特区制度が政策の効果を測定する実験として実施されているとは言い難い。むしろ制度の利点は、規制改革案を募集して情報公開しつつ省庁が応答することにある。規制改革という点から評価すれば、広く規制改革案を募集して、それらを規制改革の突破口にするという点が最も重要である。提案に対する各省庁の回答は公開され、規制の合理性が疑われるものについては何らかの対応が事実上強制されると評価できる。

特区は、特例措置の承認、特区の認定、評価や最終的な規制緩和の判断を国側で行っていることから実験制度管理主体の果たす役割が大きい。しかし、プロセスのきっかけとなる規制改革の提案は自治体等が、および特区の申請は自治体が行うことから、実験実施主体の役割は小さくない。

規制改革提案は、主に現在の規制によって不利益を被る主体、行いたい事業が行えない主体が行うと考えられる。自治体にとっては、規制について中央省庁と議論する場ができ

⁵⁰ 地域特性の要件は、株式会社の農業参入については参入区域を耕作放棄地に限定することによってクリアされた。教育課程の弾力化に関しては、告示レベルの規制であったために可能であった。

たことになる。従来は、異議申立てをする機会があまりなかったと思われるが、特区制度については各省の返答が公開されるため、中央省庁も真剣に受け止める必要がある。自治体にとっても大きな学習の機会になっているといえる。しかし、規制改革の提案を行う直接的なメリットは自治体にとっては薄く、差し迫った困難がない限り提案への努力はあまり期待できない。民間事業者やNPO法人らに期待することになるであろう。

一方、特区の申請については、自治体としても自らをPRする機会になるため、積極的に取り組む傾向がある。たとえば、有機農業推進特区については、千葉県がワタミに積極的にはたらきかけていた。藤野町の教育特区についても、町が積極的に動いたわけではないにせよ、NPO法人の要請に前向きに応じた。しかし、特区が認定されればそれで終わりではなく、自治体はその後の対応に責任を負う。藤野町では、ライナスの会によるLD・ADHD児のための学校設置が、地域の反対のために挫折した。山武町でも、ワタミと近隣農家の揉め事に行政が対応する場面がありうる。実験時の実験実施主体の苦労は特区においても同じである。民間事業者等が特区の申請を希望する場合、行政は彼らのアイデアを汲み取り、連携・調整を図る能力を身につける必要がある。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：特区では、基本的に規制緩和を行うことになるため、行政が特に対応を求められる場面が見え少なくなるとも思われる。しかし、個別の特区を見ていくと、規制緩和によって生じる変化に自治体は対処を求められている。たとえば新しいタイプの学校と近隣住民の間の調整、農業に新規参入する法人と近隣農家との調整などは、規制緩和に伴って生じる問題である。このような問題にいかに対処していけばよいかということについての不確実性は、個々の地域事情によって必要とされる対処法が違うことから全国的に大きく低下したとはいえないものの、ある程度減少したといえる。ただし、どのような問題が生じてどのような対処を迫られたかという情報は一般にほとんど流通していない。

②需要の不確実性：特定の規制緩和にどの程度需要があるのかという点については、特区申請の件数などによってよく理解できる。この点で、需要の不確実性は低減しやすい。

③効果の不確実性：特区の建前は、ある規制緩和措置が弊害を生じさせていないかを前面規制緩和の前に確かめることである。この機能に関しては、前述のような重大な制限がある。法律の場合、地域特性が認められる地域でのみ特例が認められるのであるが、このような地域で問題が生じないことは全国展開しても同様に問題が生じないという根拠としては弱い。厳密に方法を設計していない実験では政策効果の測定の障害が他にも多数あるのであるが、法の下での平等が障害になっている例である。

④政治上の不確実性：政治上の不確実性は、特区提案の段階である程度明らかにされていると評価できる。規制所管省庁によって受け入れられた特区は、官邸の後押しもあって、その後に存廃の議論が起こることなく効果がわかるまで延長か全国展開されることがほとんどである。

撤回可能性の確保

構造改革特区の場合、特区として認められて効果が評価されるに至ったものは原稿執筆時点で全て全国展開されている。この点で、実験的事業の撤回可能性は実質的にはほぼないと言ってよい。

このように撤回可能性がないとしたら、はじめから全国展開するほうが手間がかからないように思われる。実際に提案を受けてすぐに全国展開する場合も多かったのだが、それでも特区が利用されていることの一因としては、規制所管省庁の現場担当職員の心象や、省内での受け入れやすさが考えられる。

実験の諸機能と方法・障害

構造改革特区の第1の特徴は、特区提案と特区申請を自治体から行う仕組みになっていることである。特区提案を募集することによって、もともと需要のある規制緩和策を実施することができる。また、行政関係者以外からも提案を募集するという、ある意味で参加のプロセスを設けているために、広くアイデアを募ることが可能になっている。特区申請を自治体から行うことは、国による強制が考えづらいことから当然である一方、全国展開の際の影響を事前に予測するという観点からは対象地域選択のバイアスを生じさせていると評価できる。

第2に、実験の内容が中央の規制緩和に関するものであり、性質上中央の実験管理主体の役割が大きくなっている。特例措置の承認、特区の認定、評価や最終的な規制緩和の判断を国側で行っていることがこれにあたる。その一方、直前に述べたように自治体も独自の役割を担っている。

第3に、特区の採否決定プロセスがなるべく公開されていることが指摘できる。これはそもそも省庁の側から認められづらかった規制緩和でも合理的な反対理由がない限り実施するべきであるという特区制度の発案者側の意向が反映された仕組みである。このような仕組みは、まさに政治的に膠着していた状況を打開するために考え出されたものである。

第4に、実験期間が長期に及ぶ場合がある。これは特区認定が財政的支出を伴わないこと、規制緩和の弊害が現れないと認定されるまでに時間がかかる場合があると認められていることによると考えられる。ただし、新しいタイプの学校を実現させる特区などは、現状の制度では拾えないニーズの救済を特例として特区制度で認めているとでもいうべきもので、ある程度の期間の存続が公式にではなくとも約束されているという点からも、政策の実験という側面はきわめて薄いと思われる。

第5に、山武町の事例でも見られるように、特区が近隣自治体に普及するという影響を観察することができる。

2. 予算編成プロセス改革のモデル事業

2. 1. 制度

(1) 概要

「モデル事業」は、中央省庁において予算編成プロセス⁵¹を改革するために2004年度予算から取り組まれている試行事例である。そのポイントは、①予算を使って何を達成するのか、政策目標を定量的に示す、②目標達成のために、事業の性格に応じ弾力的な予算執行（現在の単年度執行や細かい予算科目の括り等の見直し）を行う、③目標が達成されたかどうか事後評価を厳しく行い、効率化のために次の予算編成に反映させる、の3点である。次の予算編成に評価を反映させるという部分については2005年段階では十分に観察できないため、その他の側面について重点を置く。

(2) 経緯

「モデル事業」の概要が公の場に示されたのは、2003年3月10日の経済財政諮問会議でのことである⁵²。有識者議員から、「予算の構造改革に向けて」ということで、今後の予算のあり方に関する提案がなされた。このなかで、「効率的で透明な予算編成のための原則」として、①政策目標を国民に分かる形で示す（宣言）、②目標達成のために予算を弾力的、効率的に活用できる仕組みを確立し、予算の無駄をなくす（実行）、③目標が達成されたかどうかの説明責任を各府省に課すとともに、厳しく評価して、翌年度の予算に反映する（成果）という3つが示されている。また同日、塩川財務大臣からも関連資料が提出されている。この段階では、細かい制度は提案されていないが、有識者議員、竹中大臣、財務省の間で若干のすり合わせが行われた上で、枠組みが示されていた。有識者議員である本間議員は、「我々は、これを来年度予算でどのようにできるところから織りこんでいくかということを考えている」⁵³と述べ、以後の諮問会議で問題点や進捗状況をレビューし、議論を行い、6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下「基本方針」と表記）」に結びつけることを提案している。この提案は、おおむね出席議員の賛同を得ることができた。

この提案は、経済学者、財政法学者などの、日本でもNPMに取り組むべきであるという主張を背景に提案された。内閣府に出向している研究者、経済財政諮問会議の有識者議員である経済学者、また経済学者である竹中大臣などを中心に、考えがまとめられてきたようである。NPMの取り組みにおいては、ニュージーランド、イギリス、スウェーデンなど、

⁵¹ 予算編成全般につき、神野（2004）等を参照。

⁵² なお、平成15年第1回経済財政諮問会議において有識者議員から提出された「平成15年度の経済財政諮問会議の課題」においても「新財政システム」の構築、という表現があるが、詳細な内容はなかった。

⁵³ 平成15年第5回経済財政諮問会議議事要旨より引用。

海外では先行している例がある。このため、これらの国々の制度を参考にした提案だったともいえる。しかし、日本程度の規模の国で行われた例は少なく、実際にどこまで徹底できるのかについては不透明な部分が多かった。また、全ての予算編成プロセスを一度に改革することは現実的にはきわめて難しい。このために、「実務面も含めた勉強をして頂きながら、エクササイズとして来年度予算から始めて」⁵⁴という方向性が示された。また、各省庁が自主的に事業を提案する、ということについても示唆されている⁵⁵。官庁の側で細かく検討済みのものを提出した、という性質の提案ではなく、むしろこの提案によってはじめて省庁側に認識された傾向が強い。トップダウンの政策形成といってよい。

(3) 企画

諮問会議のとりまとめという形で6月9日に「新予算編成プロセス『モデル事業』の推進について(案)」が出された。これはその後の「モデル事業」の枠組みであり、ほぼそのまま「基本方針」に書き込まれた。基本方針が出された後、内閣府の予算編成基本方針担当⁵⁶がモデル事業を担当することが決定されたが、協議すべき事項は残されていた。各省にどのような形で依頼をするのか、または説明会の段取りというプロセスの部分は全く決まっていなかった。一方、シーリングの枠内で事業を行う、ということはその当時おおむね決まっていた。シーリングが出るのが7月末近辺であり、その前に決定する必要があった。そもそもの目的が予算執行の効率化であるために、シーリング⁵⁷の枠内で実施するということには、内閣府も財務省も異論がなく、特段の議論なしに決まった。

予算弾力化措置は、主に財務省の検討によって具体化した。予算に対しては財政法上のさまざまな規律があり、その枠内においてどのような弾力化措置が考えられるか、という視点で検討された。概算要求の段階においても当然原案は存在しており、各省に通知されていたと思われるが、確定されたのは2003年11月21日に谷垣財務大臣から諮問会議に提出された「モデル事業に係る取扱いの指針」においてである。この中に予算科目の弾力化措置についての詳細な記述がある。既に内閣府とは意見交換を行っていた。当時初年度の10事業の概算要求は出そろっており、それを財務省が査定するに当たってどういう査定をするか、という査定方針として出たものであった。

弾力的な予算執行には、まず、「予算科目の設定・流用の弾力化」として、①目間流用と②目の大括り化がある。歳出予算については、項が国会の議決科目であり、それ以下の区分である目は行政科目(予算の添付書類に計上され、閣議審議の参考となるにとどまる)

⁵⁴ 同日の諮問会議における本間議員の発言。平成15年第5回経済財政諮問会議議事要旨。

⁵⁵ ただし、諮問会議がある程度の方針を決めないかぎり各省から夢物語だけ発表されて終わる、という趣旨の塩川財務大臣の批判的発言があった。

⁵⁶ 毎年11月下旬～12月上旬に閣議決定される「予算編成の基本方針」の立案調整が主な業務である。「モデル事業」を担当するに当たっては、職員の増加などはなかった。

⁵⁷ 予算の拡大を抑えること等を目的として、予算編成に先立ち、財務省が各省に示す基準。概算要求基準。

である。このため、①目間流用は、従来でも財務大臣の承認があれば可能であったが、実際は事務が繁雑で担当者の負担が大きく、実際には流用はほとんど行われていなかった。そのため、事前に包括的な流用の承認を行うこととし、状況の変化等に柔軟に対応して効果的な予算執行が行えるようにしているのがこの目間流用の意義である。

次に、「複数年度にわたる事業の予算執行の弾力化」として、③国庫債務負担行為・④繰越明許費の積極的活用がある。③国庫債務負担行為とは、当該年度又は将来において、国費を支出する義務を負う「国の債務負担」のうち、予算の形式で国会の議決を経て、次年度以降にも効力が継続する債務を負担するものである。債務負担行為は初年度に全額行う。支出に当たっては、歳出予算に改めて計上し、国会の議決を得ることが必要となる（財政法第 15 条）。④繰越明許費とは、歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出が終わらない見込みのものについて、あらかじめ国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用するものである。なお、繰越しをする場合には財務大臣の承認が必要となる（財政法第 14 条の 3）。モデル事業では、承認の手続を極力簡素化することが目指されている。

（４）実施

モデル事業においては、各省が自主的に事業を提案し、これを内閣府と意見交換した上で概算要求がなされている。このため、最低幾つは提案して欲しいという依頼がされることはあっても、提案する分野を限定することはない。

ただし、初年度から提案が多く、モデル事業に適しやすいことが判明している IT 分野については、「基本方針 2004」において取り組みを奨励する方針が明確である⁵⁸。内閣府からも電子政府関係に力点を置いて欲しい旨が各省に伝えられており、この傾向は平成 18 年度予算においても継続している。IT 分野が適しているというのは、システムの開発整備においては 1 年でシステム開発、機器の整備、出先機関への端末の配置を完了させることが困難であることである。現存するシステムの分析をし、問題点を洗い出して、どのようなシステムがいいかということを検討した上で長期計画を立てる必要がある。このために単年度の予算のなかではかなり無理がある。たとえば、事業計画に空白ができる、1 年の予定が延長されそうなので無駄に人件費をかけてしまう、などの問題が発生しうる。このために、繰越明許費や国庫債務負担行為などを活用して、シームレスで無理のない事業計画、導入計画を立てることに大きな意味がある。

また、導入後においても、長期契約という利点がある。大きなサーバーなどは買うよりもレンタルの方が安い、単年度主義だと 1 年ごとに入札して契約することになり、非常に費用がかかる。また、そのことを懸念して翌年度以降は随意契約にすると、1 年目に 0 円

⁵⁸ 「導入効果が高いと見込まれる電子政府に関する予算等について広く導入する」、「定量的なアウトカム目標（電子政府に関する予算については業務の効率化に関する指導等）」などの表現が見られる。

入札を行って 2 年目以降取り返そうとする業者も出かねない。このため、国庫債務負担行為によって 4 年間のリース契約を結ぶ、等が有効になる。

一方で、バイオマス関連の事業が、初年度の 10 事業のうち 2 つ出ている。これは、平成 14 年にバイオマスニッポン総合戦略が閣議決定されるなど、当時バイオマスに注目が集まっていたことも影響していると思われる。また、平成 15 年第 10 回諮問会議では、吉川議員が「バイオマスが NPM のモデルケースになる」という趣旨の発言をしており、各省が自主的に提案する段階で考慮した可能性もある。

バイオマスなどの技術開発研究事業の場合、開発される技術によりどのようなことが可能になるのか、定量的にそのメリットを提示した上でプロジェクトを進めるということが予算の説明責任の観点からも重要である。このために、技術の研究開発は、「モデル事業」の枠組みがなじみやすい分野といえるであろう。

当初、諮問会議においてはモデル事業が予算のシーリングの枠内では各省の意欲がわからないのではないか、という意見があった。しかし、最終的には全てシーリングの枠内で行われることになった⁵⁹。これは、モデル事業が予算執行の効率化のための取り組みであるためである。実際には、「基本方針」に各省が効率的な予算執行に努力するという趣旨を盛り込んでその基本的な方向性を担保した。また、その後竹中大臣から、閣僚懇談会で予算編成について各省の積極的な協力への依頼が行われ、それを追いかけるような形で、内閣府から各省積極的に提案してくれるよう連絡がなされた。各省が概算要求を行った段階では、中間的なまとめがなされて、経済財政諮問会議に報告された。総理、閣僚の目に触れ、あわせて新聞にも様々な形で載ることもあって、各省にとっては政策を PR する機会になりえた。この点では、積極的に取り組むメリットがないわけではない。実際に、2004 年度において提案されたのが 10 事業であったのが、2005 年度では 44 事業に増加し、さらに大幅な拡大傾向にあることは、各省にとってもモデル事業の利点が理解されたことも一因と考えられる。

ところで、(3) でも述べたようにモデル事業の企画に関わった内閣府は、実施段階では「普及活動」とでもいうべき業務を担っている。モデル事業を実施するに当たって、そもそもモデル事業とは何かについて、各省に説明していかななくてはならない。この説明するという部分は、それほど簡単ではない。各省の会計担当を対象に説明会を行うのだが、会計担当から各省の窓口担当に、窓口担当から各事業担当に趣旨が伝わっていくのは時間がかかる。特に 1 年目、2 年目においては、内閣府のヒアリングの段階で、モデル事業の趣旨について説明していかなければならない場合も多い。具体的には、目標を立てる、弾力化措置を講じるということが、NPM の取り組みとしてどのように必要なのか、どのように効率的な予算の執行につなげていくのかという部分について、当初は必ずしも浸透していたわけではない。

⁵⁹ 当事「予算特区」という表現が記者会見や幹部の発言などで使われていたが、予算の特別枠でシーリングの枠外、という誤解が生まれる恐れがあり、現場で積極的に用いられたわけではなかった。

内閣府との意見交換、もしくはヒアリングでは、各省が提案する事業に対し、モデル事業としての要件を満たしているかどうかチェックされる。審査の観点、第 1 には目標がしっかり立てられているかどうかという点である。第 2 には目標の達成のために要求される弾力化措置が、効率的な執行につながっているかどうかという点である。弾力化措置を講じない場合に比べ、どのような効率化が図られるのかについて明確にされているかどうかを確認する。第 3 には評価方法が適切かどうかという点である。各省庁が予算要求の前に内閣府と意見交換を行うことは、非常にイレギュラーである。このような習慣は各省庁にもないし、概算要求の前の段階で意見交換することになるので、毎年「基本方針」の中で、内閣府と意見交換をするということがモデル事業においては特別に記入され、各省に徹底されている。1 年目から 3 年目にかけて、このような状況である。各省庁からすれば、ヒアリングがひとつ手前に増えたことになる。

内閣府のヒアリングと財務省の審査の関係については、基本的に両者は独立である。内閣府のヒアリングでも、基本的な要件を欠いているものについてはモデル事業として認められないことになるが、これらを各省が通常の予算として財務省に要求することは当然問題がない。また、概算要求が行われた後に予算編成がどのように行われるかということは財務省の専権であり、内閣府の判断が財務省の判断を縛るものではない。内閣府が目標や予算弾力化措置について要件を満たしていると判断しても、財務省が国の予算として税金を使ってやるべきかどうか、予算の総枠の中での優先順位、という観点から別の判断をすることはありうるし、実際にそのような例もある。ただし、内閣府との意見交換のなかで判断した事項については、一定程度尊重されているようである。

(5) 評価

評価に関しては、政策評価制度のしくみや予算執行調査などを通じて行われる。政策評価については、モデル事業実施省庁が行い、総務省がその評価を審査する。予算執行調査については、財務省が毎年行っており、毎年重点的にモデル事業を取り上げて、事後評価を行い、翌年度以降の予算に反映をする。内閣府には各省の政策を評価する権限はなく基本的には関与しない。このように、既存の枠組みの中にモデル事業を位置付け、評価を行う方針である。

モデル事業では、定量的な目標が既に存在し、評価が容易なように思われるが、原因の分析をする必要が生じる。目標を達成できなかった場合に、その要因が当該事業の進め方なのか、周囲の環境なのか等を分析し、見直すべき点を明らかにされなければならない。

(6) 初期の成果を踏まえた制度・運用の見直し

モデル事業は 2004 年度予算から取り組まれているが、約 1 年半が経過した 2005 年 8 月

時点における制度・運用の見直しについて、2点挙げる。

第1は、内閣府のヒアリングの廃止と要件等の明確化である。これまでは試行的に「モデル事業」を行ってきたために、内閣府との意見交換の機会が設けられてきたが、この意見交換は2006年度予算要求までで終了する見込みである。2007年度予算要求においては、これまでの成果を踏まえて、目標設定のあり方、予算執行弾力化措置の基準等の一般的な要件等を明らかにしたものが財務省によって作成される。概算要求の要領のようなもので、以後はこれに基づき各省が直接財務省に概算要求できるようになる。これにより、各省の負担は以前より軽くなり、通常の予算プロセスに組み込まれている形になる。内閣府によるヒアリングは、各省にモデル事業を浸透させるという使命を終えて、廃止されるということである。

第2は、目標の立て方についての方針の見直しである。モデル事業のねらいには、国民に成果を示すという面や、事業を評価厳しくするという面があるが、この2つはトレードオフの関係になる場合がある。定量的な目標を立てる場合に、国民に成果を示すための目標と、個別事業を評価するための目標は、性質が異なってくることが多い。国民に成果を示すためには、わかりやすい大括りな目標が国民の理解を得られやすいが、純粋に事業を評価するためには、より細かい事業レベルの目標が必要になる。どちらか一方を重視すると、もう一方の目的が果たせない。このために、2006年度からは、対象事業を各府省の政策体系へ明確に位置付け、「事業」単位の定量的な目標のほか、事業に係る「施策」単位のアウトカム目標を設定する方針に改められる⁶⁰。

こうした見直しを行うことにより、モデル事業を試行から一般的取り組みに移行させる方針が出されている。この点は「基本方針2005」にも示されており、以上の2点の見直しに伴ってモデル事業は「成果重視事業」に改称される。

このほか、予算編成プロセスの中にNPM的な視点を取り入れていくため、今後新たな試行的枠組みについて検討される可能性もある。例えば、現在、モデル事業では、IT分野について特に重点的に取り組みを行っている。その一方で、その他のさまざまな予算にも取り組みを広げ、その試行の結果を踏まえながら、モデル事業について適格的でない予算類型についてはもっと別の枠組みを考えるべきだ、という判断もありうる。さらに、NPM的予算改革という点から、モデル事業もしくは成果重視事業の枠組みを超えて、そのあり方全体を再考することも考えられる。

⁶⁰ バイオマスを例にあげると、『バイオマス利活用の推進』一国全体で全国的な観点から廃棄物系バイオマスの利活用を80%（炭素量換算）向上させる」というのは「施策」単位のアウトカム目標、『バイオマス生活創造構想事業』—バイオマスプラスチックを汎用プラスチックの価格の3倍で供給できる生産技術の実証」というのは「事業」単位の定量的な目標になる。

2. 2. 農林水産省バイオマス生活創造構想事業

(1) 概要

本項は、モデル事業の枠組みに基づき、農林水産省で実施されている「バイオマス生活創造構想事業」について記述する。同事業は2004年度から2006年度に渡って実施される予定であるため、最終的な評価は行われていないが、既に一定の評価はなされている。

(2) 経緯

バイオマスにとって重要な枠組みとして、2002年12月27日に閣議決定された「バイオマス・ニッポン総合戦略」が存在する。総合戦略は、バイオマスに取り組む理由として、地球温暖化の防止、循環型社会の形成、競争力のある新たな戦略的産業の育成、農林漁業・農山漁村の活性化を挙げている。目指すものとしては、バイオマスの利活用の展開方向、バイオマス利活用技術の展開方向を示し、実現に向けた具体的な目標（数値目標含む）を、技術的・地域的・全国的観点から述べている。また、解決すべき課題がある主な事項について、基本的考え方、実施主体（内閣府、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省の中から）、実施時期を示した「具体的行動計画」を提示している。総合戦略においては、農林水産省が事務局的な役割を果たしている⁶¹。

2003年度は、総合戦略に基づきどのように政策を展開していくべきかについて検討がなされている時期であった。その折、モデル事業の取り組みが急遽始まった。2003年6月までに、各省でモデル事業の枠組みで実施する事業を提案する必要があった。

⁶¹新エネルギー関係については資源エネルギー庁、プラスチックの製造については経済産業省の所管である。バイオマスのような省庁横断的政策は、同じ年に設置された地球温暖化、バイオテクノロジーなどのように首相官邸や内閣官房に調整部局を置くのが通常である。諸外国においては、なたね、トウモロコシ等を原料とすることから、農業関係省がバイオマス政策において中心的役割を果たす場合が多いが、日本ではこのように農水省がイニシアティブをとるのは特徴的といえる。

これは、当時内閣官房に調整部局が多すぎたこと、そして農水省が総合戦略策定過程において主導的な役割を果たしたことによると思われる。総合戦略が生まれた過程について若干触れると、発案者は農水省の食品リサイクル担当者であった。農水省では環境関係の課が各局に多数あり、有機廃棄物も家畜排せつ物(生産局所管)、食品廃棄物(総合食料局所管)、パーク(木の皮、林野庁所管)など種類が多いため、調整が難航することが予想された。このため、発案者は大臣官房に話を持ち込んで検討を進めようとしたが、BSEで省内が混乱したこともあり、人事異動もあって、計画は中断された。しかし、プラントメーカー等の意向もあり、武部大臣(当時)が前向きであったこともあって、「『食』と『農』を再生し、国民の信頼を回復する」ための「『食』と『農』の再生プラン」にバイオマスについて積極的に取り組むことが示された。「現場型」の政策形成をすると言われる農水省において例外的に「企画型」の面を持った政策形成であったと言える。その後、異例ではあるが、農水省から積極的に働きかけて「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(第2部の2.(2)の産業発掘戦略、(5)の地域力戦略)にバイオマスを推進することが書き込まれた。バイオマス推進は政府の方針となり、具体策を取りまとめる時期も示された。2002年6月には農水省内に具体化を行うための「タコ部屋」ができた。このように、全体的に農水省主導の政策形成であったと言える。

(3) 企画

各省でモデル事業の枠組みで実施する事業の検討が行われている時期に、経済財政諮問会議において、吉川議員が「バイオマスはモデル事業に適しているのではないかと受け取れる発言をした⁶²。この発言が農水省に与えた影響は大きかったようである。バイオマスが名指しされていると考えた農水省大臣官房予算課は、各省と同様の IT 関連事業では独自色を出せないということもあり、バイオマス関連の事業を提案することにした。このため、農林水産省大臣官房企画評価課環境対策室(当時、同年7月環境政策課に改組)で提案する事業を検討することが求められた。予算課と企画評価課等との協議の上、企画評価課を中心に提案する事業を考えることが官房内で意思統一された。

モデル事業は、詳細が不明なまま各省へ下りてきたので、予算課長会議などで互いに提案する事業を探り合うなど、各省とも横並びを気にしていた。各省が手探りであったばかりでなく、財務省としても細部を詰めきれておらず、情報が錯綜した。文科省と農水省以外は IT 関連の事業を提案していたので、IT に関してはある程度統一された対応はあったようであるが、バイオマスについては財務省主計局の農林水産係に一任されていた。

バイオマスに決まった後でも、プラスチックとすぐに決まったわけではなかった。当時、バイオマスの補助金は全体で約 100 億円あり、モデル事業でいくら要求するのかがまず問題になった。10 億か、20 億かなど戸惑いがあった。しかし予想されたことは、今までと項目立てが変わるだろうということで、モデル事業と他のバイオマス関連事業の間で流用などはできないだろうということであった。このため、「まとまったもの」である必要があった。そこで、予算課と企画評価課で協議し、試行錯誤しながら検討がなされた。実際に要求を行う部局には話をせず、官房内部だけで検討された。

最終的に、①研究開発、②技術実証、③全国レベルの需要拡大策、④地域レベルの需要拡大策の 4 分野からなる、現行のバイオマス生活創造構想事業が考え出された。農水省の事業においては、「ソフト+ハード」が一般的である。すなわち、通常、農林水産省の非公共事業は計画作りと施設整備がセットになっている。モデル事業においても、①・③・④のソフト施策と、②のハード施策が並存しているようにこれを踏襲された。

①研究開発とは、「バイオマスプラスチック製造コスト低減に向けた技術開発」である。樹脂製造コストの低減が目指される。

②技術実証とは、「バイオマス利活用フロンティア整備事業」である。技術実証プラントの整備が行われ、バイオマスプラスチックをより安価で供給する生産技術の実証が目指される。

③全国レベルの需要拡大策とは、「バイオ生分解素材開発・利用評価事業」である。利用促進に向けたバイオ生分解素材の利用評価、パンフレット作成等の普及啓発が行われる。

④地域レベルの需要拡大策とは、「バイオマス利活用フロンティア推進事業」である。地

⁶² 2003 年 5 月 8 日の平成 15 年第 10 回経済財政諮問会議における吉川議員の発言。

域における農業資材、食器やゴミ袋等バイオマスプラスチック導入支援、社会実験が行われる⁶³。

各施策における予算弾力化措置のあり方は、下表の通りである。③、④のソフト目間で流用を認めているが、国の出資比率が低い④から高い③へ、「お手盛り」で予算を流用してしまうという危険が自覚されている。このため、注意が必要ということで、内部で一定の基準を設けている。

表 7 バイオマス生活創造構想事業の4事業における予算弾力化

	繰越明許費	国の出資	目間の流用
①研究開発	一般的に繰越明許費として認められておらず、繰越明許費として認められるように要求	10/10	科研費のため不可
②技術実証 (プラント)	繰越明許費として認められるものが多い	1/2	公債発行対象経費のため不可
③需要拡大 (全国レベル)	一般的に繰越明許費として認められておらず、繰越目許費として認められるように要求	10/10	
④需要拡大 (地域レベル)	一般的に繰越明許費として認められておらず、繰越明許費として認められるように要求	1/2	

出典：農林水産省提供資料より作成

また、要求段階と承認段階における予算弾力化措置は、下表の通りである。国庫債務負担行為については、当初活用する予定であったが、技術開発が進むかもしれないことを考えるとかえって予算の弾力的運用にならないとの判断が下され、取りやめられた。なお、当初は①～④間での流用も検討されたが、予算費目の性格の違いから断念した。

⁶³ 2004年度は、長いも栽培に使用するネットにバイオマスプラスチックを導入する事業（帯広市川西長いも生産組合、帯広大正農業協同組合長いも生産部会、芽室町農業協同組合）、ギフト用生花の「リボン」「不織布」にバイオマスプラスチックを導入する事業（花キュービッド協同組合）、バイオベースプラスチックのガス化実証研究（バイオマスプラスチック製魚箱使用、京都市）、水産業界によるバイオマスプラスチック製魚箱の導入実証（宮崎県漁業協同組合連合会）が実施されている。

表 8 要求段階と執行段階におけるバイオマス生活創造構想事業における予算の弾力的執行

	要求の概要			
	複数年度執行		予算科目の弾力化	
	国庫負担債務行為	繰越明許費	目間流用	大括り化
要求段階	○ (複数年度契約を可能に)	○ (翌年度に繰り越して執行) (ソフト経費含む)	○	(検討中)
承認段階	×	○ (翌年度に繰り越して執行) (ソフト経費含む)	○ (ソフト目間のみ)	×

出典：内閣府提供資料より作成

定量的目標については、バイオマス・ニッポン総合戦略の中で、2010年までに「バイオマス由来のプラスチックの原料価格を200円/kg程度とする」との記述がある。この目標から逆算して、3年間で「バイオマスプラスチックの汎用プラスチックに対する相対価格を、現在の4倍(500円)から3倍(350円)」という数値目標が算出された。

しかし、財務省・内閣府から、「これだけなら普及啓発事業は不要」と言われ、「国民のバイオマスプラスチックの認知度を毎年10%ずつ向上」という副次的目標が加えられた。また、相対価格についての数値目標は、内閣府の審査はクリアしたものの、財務省から「単に予算を大量に使って大きい工場を作れば達成できる」と指摘され、「エネルギーコストを3割下げる」というものが主要な目標になった。

従来、数値目標を立てることは一般的ではなかった⁶⁴。このため、数値目標を立てて厳しく評価されるモデル事業が当初から歓迎されたわけではなかったようである。

⁶⁴ 農家などに対し、採択要件として数値目標を立てること、としている農水省の補助事業は多かった。

表 9 定量的な目標と平成 16 年度予算額

	定量的な目標	達成手段	平成 16 年度予算額 (単位：百万円)
要求段階	バイオマスプラスチックの汎用プラスチックに対する相対価格を、現在の 4 倍から 3 倍にすること (350 円/kg)、なお、副次指標として、毎年対前年比 1.1 倍の生産効率の増加		2,224
承認段階	①バイオマスプラスチックを汎用プラスチック価格の 3 倍 (350 円/kg) で供給できる生産技術の実証(生産効率 1.3 倍) ②バイオマスプラスチックの認知度 50%以上	プラスチック製造コスト低減のための研究開発・技術実証施設の整備、普及のための調査検討、導入支援、社会実験を行う	1,164

出典：内閣府提供資料より作成

その後のプロセスとしては、内閣府への説明が増えるのみで、財務省との折衝は通常どおりである。ただし、内閣府が認めていることは、その後の折衝で多少影響する。形式上は内閣府に説明してから財務省に説明に行くことになっているが、実際は 6 月から先に財務省に説明に行っている。

(4) 実施

予算を年度末等に消化しようとすることなく、実際に次の年に送っている。プラントの面では、1 年目に全く使っていない。これは、思ったより技術開発が進んだことによって、必要な設備が変わってきているためである。委託している企業側は簡単に来年に着手を持ち越そうと提案する。ハードに対してはそもそも繰越明許費が認められるのであるが、モデル事業においては、予算の複数年度執行がきわめて容易である。技術開発についても、ゆっくりプラント立地を探ることができる。使わなければ予算を財務省に返却するかもしれない、ということも一部で検討されている。まだ事業の途中でそれを実行する段階にないとはいえ、発想が大きく変わっていると評価されている。

目間流用に関しても、上の表の③、④間で数百万円のオーダーで行っている。バイオマス生活構想想像事業の 4 事業は、全て執行部局が異なる。予算などの制度を持っていない環境政策課が全て把握しているのは珍しいケースである。全体を把握する部局があるからこそ、流用が可能であるのかもしれない。

(5) 評価

1年が経過した段階で、バイオマス・ニッポン総合戦略におけるアドバイザーグループの評価を受けている。アドバイザーグループは、詳細な定量データに基づく評価などは行わないが「技術開発はよい」、「普及は変化がなく、うまくいっていない（認知度 20%前後）」、という評価がなされている。

予算の弾力的運用の報告・評価については、内閣府はまだ不要という立場である。一方、財務省に対しては報告がなされている。

2. 3. 小括

要約

予算編成プロセス改革のモデル事業は、日本においても NPM 的な予算編成を行うべく、経済財政諮問会議の民間議員提案によって主張されたのが始まりであった。経済財政諮問会議のリーダーシップがあったからこそ、事業が早々に実現したと言える。民間議員がどのような形態で改革を進めようと思っていたのかは定かではないが、現実的にはモデル事業として小規模に始めざるを得なかった。

モデル事業の目的は、予算執行の弾力化措置によって予算を効率的に執行すること、政策評価機能を強化すること、国民への説明責任を強化することである。このような目的がどこまで達成されるかを検証することが、事業の主要な目的であったと考えられる。また、一方では改革に消極的であろう各省を説得するために、モデル事業が実施されたという面もある。

モデル事業については、実験制度管理主体のイニシアティブが強い。各省から実施する事業を募集しているものの、実験する事業のあり方については先に枠組みが定められ、また各省一定数以上の事業を提案することが要請された。

実験制度管理主体として、予算制度を所管する財務省が関わるのは当然としても、内閣府が実験的事業の企画・普及・調整に携わった点は興味深い。内閣府は個別事業を自ら行わず、予算制度そのものも所管していない。このために各省との折衝でないがしろにされることもありうるが、経済財政諮問会議の後押しもあり、「基本方針」に内閣府の役割を書き込むことなどによって交渉力を得たと考えられる⁶⁵。モデル事業が定着するまでは数年を要し、それまでは内閣府が説明等を繰り返した。内閣府は、モデル事業が定着した後は役割を終え、成果重視事業の枠組みには基本的に入っていない。

⁶⁵ 内閣府の職員は、出向元の各省庁、予算を管理する財務省、および内閣府の、どの主体もが困らないように制度を調整することになる。こうしたなければ思わぬ障害が発生するのだが、「内閣府は省庁の色ばかり何う」という否定的な評価にもつながる。

モデル事業の対象事業は年々増加し、事業が試行から一般的な取り組みとして定着する方向性にある。ただし、モデル事業の枠組みが広げられる部分というのは予算の中でも一部に限られると思われ、他の部分については別の枠組みが必要になるであろう。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：定量的な目標を立てる場合に、国民に成果を示すためのアウトカム目標と、個別事業を評価するための政策評価のための目標は性質が異なる場合が多いことが判明した。1つの目標では双方を満たすことは難しいため、事業途中から事業より上位の「施策」単位のアウトカム目標と、そのアウトカム目標の達成に資する「事業」単位の定量的な目標の2つを設定する方針に改められている。

②需要の不確実性：本モデル事業は行政の内部管理に関する問題であるため、需要側は実験実施主体でもある各省庁であることになる。各省庁にとって、目標を立てさせられた上に厳格な評価を受けるモデル事業は当初必ずしも喜ばれたわけではなかった。実験に参加したのは一定数の事業を提案することが要請されたからである。しかし、事業には予算の弾力的執行という特典があり、事業を実施する上で便利であることから、実験実施主体にもモデル事業の枠組みに参加するメリットはあることが明らかになったと思われる。モデル事業の枠組みで実施される事業が急増した背景には、この要因が考えられる。

③効果の不確実性：予算編成プロセス改革に関するモデル事業では、実際に年度末の予算消化の必要がなくなるという実際上の効果が観察されている。職員の意識も変化する可能性がある。ただし、現在モデル事業で実施している事業は、モデル事業に適したものを中心に選んでいるため、他の事業にどこまで適用できるかについては定かではない。また、定量的に目標を立てて厳密に評価することにより、低予算でより効果的な政策執行が可能になっているかという最大の問題に対する答えを厳密に提出することは難しい。総務省行政評価局は、2005年11月に公開した「モデル事業に係る政策評価の審査結果」で各省がモデル事業をどのように評価しているかを検証しているが、政策手段と目標の因果関係については、一部試みている外務省の他は全く明らかにされていないことが述べられている。予算執行の効率化・弾力化によって得られた効果については、審査対象となった7府省のいずれも明らかにしていないと評価された。

④政治上の不確実性：本モデル事業の開始時点では、経済財政諮問会議による強い支持があった。またその後の動向としても、原稿執筆時点では事業の拡大が支持されているようである。

撤回可能性の確保

原稿執筆時点での判断は難しい。基本的に拡大傾向にあるようだが、どこまで拡大するのかはまだ不明である。

実験の諸機能と方法・障害

モデル事業が必ずしも共生されない中で拡大していることから、政策の普及という機能を果たしていると評価できる。モデル事業は、当初はある程度の事業の採用を半ば各省庁強制することによって始まり、需要があるとわかること、すなわち需要の不確実性が明らかになることを通じて、普及しつつあるといえる。特にこの場合、需要する省庁が政策決定に直接関わっており、需要がわかるということが新しい予算枠組みの普及に直結している。

政治的膠着状況の打破という点も見受けられる。数値目標を立てて厳格な事後評価を行うことがはじめから各省庁に歓迎されていたわけではないものの、政治のリーダーシップとやりやすい部分から試験的に実施するという方法の採用によって事業を開始することができた。

また、本モデル事業は予算のあり方を改革しようという試みであり、潜在的な対象は予算全てである。予算全てに対して編成方法を一度に変えれば混乱が起きかねず、この点でもともと一部からはじめざるをえない事業であった。

第三章 省庁レベルで管理された実験的事業

第三章では、省庁レベルで管理された実験的事業を取り上げる。1. で国土交通省の社会実験公募制度、2. で世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業を扱う。

1. 国土交通省の社会実験公募制度

(1) 概要

本項では、1999年度から開始された国土交通省の社会実験公募制度について記述する。同制度は、新しい道路政策の進め方の一環として各地の交通社会実験を支援しようとするものであり、社会実験という政策形成のあり方自体を推し進めるものとして、注目すべき点を持っている。

(2) 経緯

日本において交通実験が最初に実施されたのは、1970年代初頭のことである（埼玉大学工学部建設工学科設計計画研究室 1999）。また、本格的な実験が行われたのは1980年9月に日立市で行われた交通渋滞緩和実験であるとされる（山崎 1999）。ただし、1993年までその数は多くなく、埼玉大学工学部建設工学科設計計画研究室（1999）が行った全国調査によれば、1980年～1993年度に実施された社会実験の件数は年数件であった。しかし、1994年度以降はその数が急増し、1998年には約45件に達している。

国土交通省が社会実験公募制度を設立する1999年以前にも、実験に対して補助がなされる例はあったようである。前述の調査によれば、補助を行う主体は多様であり、旧運輸省、旧建設省都市局、旧建設省道路局、日本観光協会・地域交通審議会、日本バス協会等がアンケートで回答された。

以上のように、1990年代後半から交通社会実験は盛り上がりを見せていた。

国土交通省の社会実験公募制度が設けられる直接の契機となったのは、1997年6月30日に提出された道路審議会建議である。21世紀の道路政策のあり方を提言した同建議では、Ⅲ道路政策のめざすべき方向の中で、(3)政策の進め方の変革について述べており、そこでは1)評価システムの導入、2)重点投資とコスト縮減、3)パートナーシップの確立と並んで、4)社会実験の積極的実施に関する記述がある。以下、該当部分を引用する。

社会的に大きな影響を与える取り組みの実施にあたっては、新しい仕組みへの変革の手段として、あるいは施策の効果を把握しつつ関係者の合意形成を進める手段として、「期間を限定して実際に現地で試行し、評価を踏まえて本格実施に移行すること」(社会実験)を積極的に取り入れるべきである。

社会実験は、その地域が改善されるだけでなく、他地域に有効な実験成果を提供できる反面、リスクと費用を伴うものである。このため、実験箇所を限定するとともに、実施する地域に対しては国の特段の支援が行われるべきである。実験終了後には、成果を共有するため、実績の評価と結果の公表を行うとともに他地域への普及方法について検討することが必要である。また、結果を踏まえて、社会実験の継続、本格実施のとり止めを含めて施策の改善を継続的に行うとともに、国の政策方針の改善にも反映すべきである。

また、都市計画中央審議会でも実験・試行の実施が奨励されたほか、1998年6月に策定された地球温暖化対策推進大綱でも、前述のように、交通分野を含めた関連分野で国民の参加を得たモデル事業、大規模な社会実験を実施することが掲げられている。

このような一連の提言を受け、国土交通省では1999年に社会実験公募制度を設立した。同制度では社会実験を「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の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・実施するもの」と定義し、「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否かの判断を行う事ができる」とされている(国土交通省道路局地方道・環境課2003)。

同制度の運用上も、課題・問題点が把握できる、地域の交流が促進されるなどの効果があれば、実験した施策の評価自体は否定的であったとしても意味があるとされているようである。認識された課題は、他の地域にとっても有益になりうる。この意味で、必ずしも本格実施だけが成果とされるわけではない。

制度設立時においては、社会実験がある意味で一定の失敗を許容しうる制度であることから、省内でも本制度がきわめて革新的であると受け取られたという。

(3) 事業の公募・決定

本制度では、社会実験実施を希望している主体が、国土交通省に対して申請を行い、認められた場合に補助が行われるという仕組みをとっている。取りまとめを行うのは、国土交通省道路局地方道・環境課地域道路調整室である。また、自治体等が応募する際などに必要となる各地域の窓口は、地方整備局、北海道開発局、沖縄総合事務局が担当している。

対象とする施策は、渋滞の緩和や中心市街地の活性化等のほか、道路空間で展開する地域づくり施策など、以下の要件に該当するものである。

①道路の整備や利用、管理に関する施策であること

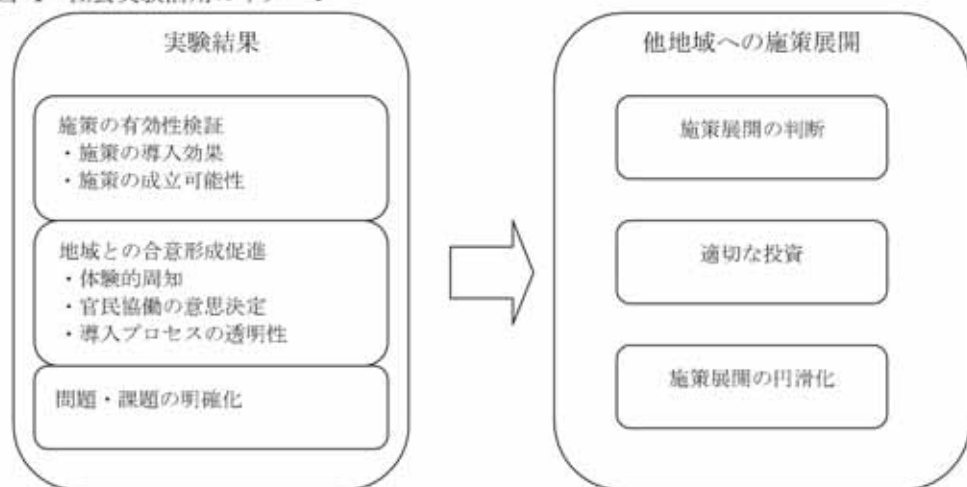
②これまでに行われたことのない施策であること（実施例のある施策においても、改良、組み合わせなどの工夫により新規性、先進性があると認められる場合や地域性の違いを検証する場合も可）

③実験を実施する地域以外にも適用が可能で、その効果が期待できること

また、支援対象団体は、地方公共団体（一部事務組合、広域連合を含む）、交通需要マネジメント協会（TMA）などの特定非営利活動促進法（NPO法）に基づくボランティア団体、渋滞対策協議会などの公的な任意団体である。支援は、社会実験の実施のために必要となる実験実施計画の企画・立案、広報・啓蒙活動、施設の仮設や資材の借用、効果分析・評価のための調査などに対して行われる。

実験結果の活用イメージは、国土交通省道路局作成資料の中で、下図のように示されている。

図4 社会実験活用のイメージ



出典：国土交通省道路局地方道・環境課（2003）

応募の流れは、まず社会実験を実施したい各自治体等が、地方の窓口である地方整備局、北海道開発局、沖縄総合事務局に話を持ちかける。その後、両者は実施したい社会実験について細部まで協議を行い、実際に応募することになれば国土交通省道路局地方道・環境課地域道路調整室に申請がなされる。

個別の支援の決定については、学識経験者、都市ジャーナリスト、NPO関係者等によって構成される「社会実験の推進に関する懇談会」が検討を行い、道路調整室が決定する。基本的には、懇談会の意見が尊重される。

事業を支援するかどうかの判断基準は大まかに2つある。第1に、制度が掲げる目的に

合致するものであるかという点がある。第2には、実験の実施可能性⁶⁶という点がある。地域での協議状況なども、話し合いの過程で問われる。支援しても地元関係者の協力を得られる見込みの低いものは採択されない。

誰が中心となって実験を企画・実施するか等、実施方法については道路調整室で注文をつけることはない。地域で検討すべき課題とされている。実際に、行政中心のもの、商工会議所中心のもの、NPO 中心のもの、市民を企画段階から参加させるものなど、多様なあり方で社会実験が実施されている。実験の目的が、地域再生等、地域のためになるものであればプロセスは問われない。

当初、募集する実験のテーマには制限がなかった。道路の整備や利用、管理に関する施策に関するものである等、上で述べたような条件を満たす施策ならば、分野を問わず募集された。ただし、2004 年度から応募する実験テーマを設け、支援する施策の重点化を行っている。募集するテーマは、懇談会の議論を踏まえて決定され、年毎に推移がある。新しい施策を導入する際にどのような問題があるのかを発見することが社会実験の主要な目的であり、同じようなテーマばかりを取り上げていても仕方がないという理由による。2004 年度、2005 年度では、「オープンカフェ」について調査することが意図され、関連する社会実験が重点的に支援されている⁶⁷。その2004 年度におけるねらいのひとつとしては、後述する「道を活用した地域活動」用のガイドラインづくりがあり、2005 年度ではガイドラインを活用して実験を実施することが目指された。

予算規模は、事業開始から2005 年度現在まで2 億円前後で推移している。道路特定財源から支出される。

事業の採択数は、下表の通りである。事業開始から2005 年度までの総採択数は124 件である。最初に補助を行う事業数が決定され、その次に2 億円の枠内で補助する額を決定する。ただし、地域ごとにかかる費用が異なるため、均等に分配するのではなく、額のばらつきがある。補助を受ける事業は、一貫して増加傾向にある。これは、募集するテーマの重点化と関係がある。懇談会・道路調整室は、幅広い分野で実験を行うという姿勢から、重点化したテーマについて多数のデータを集めたいという姿勢に移行した。ただし、制度全体の予算額は増加していないために、補助する事業数の拡大に伴って1 件あたりの補助額は減少した。また、事業開始当初から、同じ実験に対して長期間の支援がなされるというのではなく、基本的には単年度の補助で、継続されても2 年までである。

⁶⁶ 本格実施の可能性とは別に考えられている。

⁶⁷ これらのテーマ以外は募集されないが、たとえば2005 年度においては、2つの実験テーマとして、①くらしのみちゾーン・トランジットモール等の社会実験、②オープンカフェ等の社会実験、を挙げており、「等」をつけていることで多少の幅を設けている。佐賀県では、②のテーマで、「道の駅利用の質的向上に資する社会実験」を実施している。

表 10 社会実験の応募・支援数

年度	支援	応募
1999年	6	— (注)
2000年	9	—
2001年	14	—
2002年	14	—
2003年	20	31
2004年	29	35
2005年	32	36

(注) データ不備

出典：国土交通省提供資料より作成

(4) 補助・情報提供

実験時に生じた障害は、基本的に地域単位で解決することが求められる。社会実験実施時には、自治体当局と警察の連携が問題になることがあるが、その調整は地元任せられている。地域独自の問題もあるので、警察庁が全国に通達を出すようなことはない。ただし、社会実験の情報は国土交通省から警察庁に流している。実験時のバスレーン規制等は基本的に不可能であるとされているが、地域交通における課題をクリアできる場合には、警察も通行車両に理解を求めるとして協力しているケースがある。

情報の提供は、基本的に地域の窓口である地方整備局等によって行われる。

ただし、2005年3月、国交省道路局は「道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン」を策定した。同ガイドラインは、オープンカフェ等、「道を活用した地域活動」の基本的考え方、進め方についてまとめている⁶⁸。バス関連の実験等には関係ないが、道を活用した地域活動のマニュアルに近い。

案の検討時には、委員会を設立して協力を得た。ガイドラインの内容は警察庁にも連絡されている。地方の窓口でもガイドラインは活用されていると考えられ、たとえば神戸市では市と商店街によってガイドラインに則ったオープンカフェ実験が実施されている(2005年度)。2005年度末には、実際にどれほど使用されたかに関する何らかの調査が実施される可能性が高い。マニュアル的な文書としては、このガイドラインが唯一のものである。

情報交換のためのツールとして、WEB上の掲示板である「社会実験交流フォーラム」も

⁶⁸ ガイドラインでは、道を活用した地域活動の進め方として、地域活動内容の決定、実施組織、必要か許可、実施期間、収益活動を含む地域活動の実施形態について、それぞれ注意すべき点などを掲載している。さらに、参考資料として、地域活動を実施する際の具体的な許可手続(道路占用許可、道路使用許可、食品営業許可)の解説、申請方法を添付している。末尾には、道を活用した地域活動事例として、8つの事例が紹介されている。

設けられている。もし社会実験の実施状況等を交流したい場合に、利用できるように設置されたものである。

なお、自治体等が社会実験を行う場合、本制度以外にも街路交通調査費などで補助を受ける場合がある。国交省で使い分けに関する基準を特に設けているわけではない。

(5) 報告・評価

実験した施策を本格実施するかどうかについては、当然に地域ごとに判断される。各実験の評価を道路調整室が実施することはない。本格実施に結びついた件数は、社会実験公募制度の実績のひとつではあるが、道路調整室が必ずしも本格実施を求めるわけではない。問題点の発見も重要な成果と考えられているようである。

道路調整室では、本制度で補助がなされた社会実験事業につき、自治体の報告書を求める。その他の発表形式は特に問われない。各実施団体は、独自にマスコミに対して発表を行い、TV・新聞等で報道されているようである。また、2004年度には、道路調整室主催で「社会実験報告会」が開催され、特定の地域の関係者が報告を行った。

2003年度には、「社会実験事例集」が出版された。事例集は、今後社会実験を実施する人の参考にされることをねらいとしており、社会実験概念の紹介、事例紹介のほか、事例の比較検討も試みている。道路空間の使い方（歩行空間の創出）、物流・駐車対策（荷捌きスペース）、自転車利用の促進（自転車走行レーン、レンタサイクル）、観光地の交通円滑化、パークアンドライド（駅前商業施設駐車場の活用）、バス利用の促進の各分野について、2～3事例を比較し、施策の効果、本格実施に向けての条件、採算性などについて一定の知見を生み出すことを試みている。同書は一般に流通していることから、希望者は店頭などで買い求めることになる。現在までに出版されたのは1冊のみである。2005年度においても、各地域の社会実験の成果を担当者がヒアリングして把握することは予定されているが、まとめとしてどのような形が取られるかはそのときの判断による。将来的に、社会実験事例集のようなものが作成される可能性はある。

また、本制度以外の補助金によって支援された社会実験の情報に関しては、基本的に關与しない。

(6) 小括

要約

社会実験公募制度設立の契機となった1997年の道路審議会建議では、社会実験は「新しい仕組みへの変革の手段」として、あるいは「施策の効果を把握しつつ関係者の合意形成を進める手段」として捉えられている。また、社会実験は、他地域に有効な実験成果を提供できる反面、リスクと費用を伴うものであるから、「実験箇所を限定するとともに、実施

する地域に対しては国の特段の支援が行われるべきである」としている。また、実験終了後は、「成果を共有するため、実績の評価と結果の公表を行うとともに他地域への普及方法について検討することが必要」とされる。さらに、実験結果を「国の政策方針の改善にも反映すべき」とされている。

建議のイメージは、一方では国が積極的に各地の社会実験の取りまとめ役となり、実験箇所をむやみに増やさずに各地の実験結果を共有することで政策の効果を高めようとするものである。さらに、情報を共有するだけでなく、国の政策方針を改善させ、他地域へ施策を普及させることも目指されている。これが、「新しい仕組みの変革の手段」という表現の内容であろうと思われる。他方で、「施策の効果を把握しつつ関係者の合意形成を進める手段」という表現からは、各地域に限定される効果をも視野に入れていると考えられる。換言すれば、①「新しい施策の普及」と、②「地域の課題発見・合意形成の促進」という機能を中心に考えていると思われる。

道路政策において、新しい施策に取り組むことが特に期待されているのは各自治体である。交通問題は地域ごとに多様であり、国が一律に対応できない、もしくはそもそも対処する権限を持たない場合が多い。社会実験を新しい施策の普及手段として活用することは、各地域の判断を尊重しつつ何らかの新しい施策に取り組んでもらおうとする点で特徴的である。

実際の社会実験公募制度のありようは、むしろ各地域が主導して実験を行い、国がそれを財政面で支援する、というものであった。実験によって各地域で問題点が見出されることが、制度の主要な成果であるとされた。社会実験の成果を共有する試みとして社会実験事例集やガイドラインの作成があるが、これらは制度の中心部分ではなかった。新しい施策であることが補助の条件であったので、間接的には新しい施策の普及に貢献したと言えるかもしれない。

このような制度の実態は、日本で社会実験が実施されてきた経緯からすると、理解できる面がある。そもそも社会実験は自治体が主導して実施してきており、後から設立された社会実験公募制度が、応募された地域の取り組みを支援するというスタンスであることは自然であろう。

社会実験公募制度が設立されたとき、一定の失敗が許容され、その失敗から学ぶということが許されるという点で社会実験は画期的と捉えられたという。この社会実験がどのように支援され、定着していくかは、今後の政策形成のあり方にとっても重要な問題であると考えられる。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：国土交通省によって編集された事例集などでは、実施の方法などについての言及が見られる。ただし、ある地域において得られた供給のための知見はその他の地域で同様に有用であるとは限らず、また出版物などではそのような点についての踏み

込んだ言及は見られない。

②需要の不確実性：実験が短期である場合が多く、実際どの程度の需要が市民にあるか知るための障害になっている。とはいえ、実験を行わないよりは不確実性が減少している事例が多いようである。

③効果の不確実性：効果を厳密に測定しようという意図はあまり見られない。詳しくは、個別の事例を見ていく必要がある。なお、第四章では、必ずしも本制度の支援を受けているものではないが交通社会実験の実例を取り上げている。

④政治上の不確実性：地域の課題発見がひとつの目的となっており、実験によって議論が促進されるなどの効果が期待されているが、詳細は③と同様に個別の事例を見ていく必要がある。

撤回可能性の確保

実験後に本格実施に至らない場合も多数ある。その要因としては、交通社会実験が比較的低いコストで実施できること、交通分野で社会実験という概念が定着しつつあって必ずしも本格実施に至らないことが失敗と見なされなくなってきたことなどが考えられる。

実験の諸機能と方法・障害

社会実験公募制度のひとつの特徴は、社会実験の実施を制度化したことである。これまでは毎年ほぼ一定額の予算がつき、各地域の社会実験を支援する体制を構築している。

その一方で、実験方法が若干変化してきていることにも注目する必要がある。2005年度現在の制度の方向性は、目的とされてきた①「新しい施策の普及」と、②「地域の課題発見・合意形成の促進」をそれぞれある程度ずつ追及していると考えられる。テーマを絞って新規施策の実験を支援し、さらなる各地への普及を期待するという面で「新しい施策の普及」という機能を果たし、各地の社会実験の取り組みを財政面から支援するという面で「地域の課題発見・合意形成の促進」という機能を果たしている。

しかし、制度開始から数年を経て、運用のあり方が若干変化してきている。募集する施策のテーマを国が設定し、実施のためのガイドラインを作成し、基本的にテーマに沿った事業のみを募集している。テーマを設けない場合と比べて、特定の新規施策を普及させる機能が強化されている。この変化が普及の目的を強化する意図からきたのか、マンネリ化を嫌った結果であるのかは不明であるものの、制度全体の果たす役割を変えうる変化であると言える。ただし、国がこれ以上に新しい施策を普及するはたらきかけを行うわけではない。

今後、「新しい施策の普及」の機能を強化するならば、各地の実験成果を（本制度で支援しているものだけでなく）幅広く収集し⁶⁹、公開し、情報交換を促進し、普及に向けて積

⁶⁹ 社会実験に適用できる補助メニューは、国交省内でも統一されていない。このことから大きな問題は生じないかもしれないが、情報を収集、提供するという点においては不都合がありうる。各自治体は、実施

極的に制度上の障害を排除すべく活動することになろう。この数年で募集テーマを限定し、補助対象事業数（実験結果を総括する局面ではサンプル数）を増加させていることから、この方向性が強まる可能性は高い。

「地域の課題発見・合意形成の促進」の機能を強化するならば、補助対象は必ずしも新しい施策に限られず、補助の必要性を個別に判定することになろう。また、特に公共交通利用促進のような長期的な課題に取り組む場合、社会実験は繰り返し行う必要があると思われることから、より長期の補助もありうる。しかし、現状から考えると、社会実験公募制度は「『地域の課題発見・合意形成の促進』の機能を持った社会実験定着のきっかけ」として捉えられていくように思われる。その後は自治体の努力に期待されることになる。

する実験メニューの選択時などに他の自治体の取り組み等を参考にしていると思われることから、実験の企画・実施・結果に関する情報をどのように扱うかに関しては検討の余地があるといえよう。

2. 厚生労働省の未来志向研究プロジェクトに基づく世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業

(1) 概要

世田谷区は、東京 23 区の南西に位置し、約 81 万人⁷⁰の人口を抱える。同区は、高齢者の増加という課題に直面している。これに対し、1996 年には世田谷区地域保健福祉推進条例が制定されるなど、先進的な「地域のケアシステムづくり」に注目が集まっている。本項は、2003 年度より世田谷区で実施されている「ナイトケアパトロールモデル事業」、「高齢者安心コール事業」に焦点を当てて記述する。当該事業は厚生労働省の未来志向研究プロジェクトに基づいて実施されているものであり、その検討も行うが、独自の実験的事業も並行実施している世田谷区の事例が非常に示唆に富んでいるため、世田谷区の動向に重点をおいた記述を行う。

(2) 経緯

介護保険施行後 3 年が経過した 2003 年 6 月、厚生労働省老健局長の私的研究会である高齢者介護研究会は、「2015 年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」を発表した。同報告書では、現状を踏まえて、2015 年までに高齢者介護の課題を解決しあるべき姿の実現を行うことが示されている。目標は「尊厳を支えるケアの確立への方策」づくりであり、「生活の継続性を維持するための新しい介護サービス体系」を検討し、「在宅で 365 日・24 時間の安心を提供する」仕組みが必要とされた。その実現のための実験研究事業として、同年「未来志向研究プロジェクト」が開始された。

未来志向研究プロジェクトの目的は、「10 年後の高齢者介護の姿を念頭に置き、それに向けて「架け橋」となるような未来志向の施策展開を行う」という「趣旨に沿っていると考えられる現場レベルでの種々の調査研究や試行的取り組みを推進し、もって介護・自立支援システムの確立に資すること」である⁷¹。プロジェクトの事業は、老人保健健康増進等事業補助金（2004 年度予算案 26.4 億円）を活用し、実施される。補助対象者は、地方公共団体、調査研究等を行う公益的法人である。補助率は 10/10 で、1 事業当たり 2000 万円程度の範囲内とされている。おおむね 20 件程度の事業が採択される。基本的には補助は 1 年間であるが、特に重要と評価されるものに関しては翌年度への継続がありうる。補助対象となる事業分野について、「あくまでも参考例」として、10 分野に関する調査研究や試行的

⁷⁰ 2005 年 10 月現在。

⁷¹ 厚生労働省ホームページより全国高齢者保健福祉・介護保険担当課長会議資料を参照 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kaigi/040219/index.html#1>)。

取り組みが挙げられており⁷²、このなかに「在宅ケア体制の確立に関するもの」という分野がある。採択された事業については、有識者による「未来志向研究プロジェクト推進委員会」が、事業計画のヒアリングを行うとともに、現地調査を含めて評価を行い、その結果を公表する。

一方、世田谷区では、特別養護老人ホームへの入所希望者が年々増加しており、2004年には2800人に達している。2001年に実施した「世田谷区特別養護老人ホーム入所希望者等実態調査」によれば、入所希望者の半数が将来に対する不安があり、また早急に入所したい人のほとんどが病院等に入院したまま、居宅サービスを一度も使うことなく、サービスを利用した在宅生活のイメージがないまま特別養護老人ホームを希望していることが明らかになった。また、ショートステイなどの居宅サービスでは、在宅生活を継続することができないと答えている人が多く、在宅を支える諸サービスの充実と使いやすさの向上、不足しているサービスの拡充がもとめられていることがわかった。世田谷区の高齢者人口は2003年で約13万人、高齢化率は16.6%、ひとり暮らし高齢者は高齢者人口の10.35%の13700人、高齢者のみ世帯は高齢者人口の14.89%の19700人でそれぞれ毎年増加傾向にある。核家族が定着している世田谷区においては、この傾向はますます顕著になることが想定されている。ボタンひとつで24時間のサービスが受けられる施設に対し、在宅の高齢者にどのようなサービスを提供するかということが深刻な課題であった。このような問題に対処するため、区ではこれまでも「ふれあい・いきいきサロン」づくりや、「介護予防教室」によって、在宅生活の継続を重視した施策を実施してきた。しかし、介護保険をベースとした定期的サービスでは深夜が手薄である。高齢者が在宅でも24時間・365日にわたって安心な生活を送れるような仕組みの構築を目指す必要が認識されていた。

以上のような状況が、事業開始の背景となった。直接のきっかけは、ジャパンケアという事業者が随時ケアサービスの提供を行いたい旨を厚生労働省に伝えたことである⁷³。厚生労働省は、未来志向研究プロジェクトの対象事業募集の際に、世田谷区に話を持ちかけ、ジャパンケアとの仲介を行った。世田谷区が選ばれたのは、保健福祉に関するモデル事業等⁷⁴に積極的に取り組んでいたこと、人口が多いことからサンプル数も確保できること、ジャパンケアの営業所が世田谷区松原にあったことが理由と考えられる。両者のニーズは合致し、「ナイトケアパトロールモデル事業」が開始された。なお、同時期に未来志向研究プロジ

⁷² 具体的には、(1) 介護予防の推進に関するもの、(2) 痴呆性高齢者ケアの充実に関するもの、(3) 在宅ケア体制の確立に関するもの、(4) 在宅と施設の連携に関するもの、(5) 高齢者ケアと障害者ケアの連携に関するもの、(6) 高齢者虐待防止・権利擁護に関するもの、(7) 地域における自助、互助の仕組みづくり支援等の環境整備に関するもの、(8) 市町村合併に対応した地域組織の強化に関するもの、(9) 地域住民による高齢者支援システムの構築に関するもの、(10) その他介護保険制度の円滑な実施に資するものである。

⁷³ ジャパンケアはスウェーデンのランズクローナ市を視察し、その24時間体制のケア体制を参考にしたようである。ただし、世田谷区で事業の詳細を決定する際にランズクローナ市のケア体制をそれほど参考にしたわけではない。

⁷⁴ 配食サービス等も他自治体に先駆けて実施された。2005年度においても、区は障害者関連のモデル事業に取り組んでいる。

ェクトに選定された新潟県長岡市も 24 時間の安心提供体制確立に取り組んでいる。こちらは、世田谷区が都市モデルとされるのに対し、人口はより少なく地縁の強い地方中核都市モデルとされる。

また、「ナイトケアパトロールモデル事業」が実施されることが決まった段階で、区でも独自の事業を打ち出せないかということで、「高齢者安心コール事業」が開始されることになった。世田谷区では、「安心・安全のまちづくり」を各部で進めていた。その一環として、従来はなかった 24 時間対応可能な窓口を設けることによって、在宅の高齢者であっても安心感を得て孤独感を和らげられるようになることを目指した。孤独感が緩和されて高齢者の引きこもりが減ることによる寝たきりの防止効果も期待された。当初は補助金を受ける予定はなかった。

(3) 企画

事業を主に担当する区の組織は、在宅サービス部在宅サービス課である。在宅サービス課では、高齢者の在宅サービスの計画・実施を担っている。約 30 人が所属している。ナイトケアパトロールモデル事業に関わっているのは、課長を含め 3~4 名である⁷⁵。

深夜・早朝の随時型サービス提供事業は、全国初の取り組みであり開発段階であるため、事業の推進母体として「在宅 24 時間安心体制提供研究会」（以下研究会）が設立された。研究会は、学識経験者、サービス事業者、行政から構成され、2004 年 3 月 19 日に第 1 回の研究会を行っている。主な役割は事業の評価である。事業立ち上げ時には、方針の検討も行った。

ナイトケアパトロールモデル事業は、2003 年、厚生労働省の「未来志向研究プロジェクト」の選定補助を受けた。目的は夜間介護の不安解消である。事業の概要は、高齢者への各種サービスが手薄となる 22 時から翌朝 7 時までの時間帯に、必要が発生すれば随時高齢者からコールを受けて、オペレーションセンターから利用者宅へ駆けつけ、介護サービスを提供するというものである。対象者は、要介護 3~5 の高齢者（状況によっては要介護 2 も含む）で、一人暮らしでも家族がいても構わない。高齢者とその家族の要望によって、対象者として登録される。高齢者の居室にはコール用器具が取り付けられ、コールされた場合はナイトケアパトロールモデル事業実施事業者のオペレーションセンターへと繋がるようになっている。対応するオペレーターが、話を聞いたうえで訪問が必要かどうか判断し、必要だと判断された場合は待機している訪問チームが対象者宅に向かう。

このような実働部分については、ジャパンケアが事前に準備していた。関係する主体が利用者と事業者に限られるので、着手が比較的容易な面があった。

モデル事業では、利用者の理解を得ることが最大の課題であった。利用者に対する事業

⁷⁵ 事業立ち上げ時の会議等に出席する人数はこれより多いが、中心となって企画をしたのも 3~4 人であった。

の詳細な説明は事業者が行う。区では、対象者をどの範囲に設定するか、どのように広報・利用者募集を行うか等が検討された。本事業は、既存の介護保険を融通が利くように活用するという意味合いが強く、計画段階で検討すべき部分は比較的少なかった⁷⁶。

モデル事業の実施に当たって、人口の多い世田谷区において全区で実施することは事務処理上ほぼ無理であったことから、一部の地域を選んで試行錯誤しながら事業を進めていく方式が取られた。世田谷区は世田谷、北沢、烏山、砧、玉川の5地域からなっているが、事業が実施されるモデル地域には、区域の北東に位置し高齢化率が最も高く、従って介護できる人が少ない北沢地域⁷⁷が選ばれた。また、ジャパンケアのヘルパーステーションが北沢地域の松原にあることも地域選定の理由のひとつである。

他の事業者は、先行投資しているジャパンケアの様子を見ながら参入に備えるという姿勢で、特に事業に対する反対等はなかった。

一方、高齢者安心コール事業は、世田谷区独自の高齢者安心提供体制モデル事業である。2004年7月に北沢地域で開始された。ナイトケアパトロールモデル事業が介護保健サービスというフォーマルサービスを提供するのにに対し、高齢者安心コール事業は、ボランティアによる地域の支えあいを基にインフォーマルサービスを提供すると位置付けられている。事業の概要は、ひとり暮らし高齢者・高齢者のみ世帯・日中独居高齢者が24時間・365日いつでも相談できる電話相談窓口（コールセンター）を設置し、相談の内容・時間帯に応じて、予め区に登録している地域のボランティアによる訪問援助や、関係機関、民間有料サービスの情報提供等を行うというものである。コールセンターには、委託業者の専任スタッフが配置される。スタッフはボランティア調整も担当する。寝たきりの人などが主な利用者であるナイトケアパトロールモデル事業と比較すると、より軽度の対象者を想定している。利用者の登録情報及び相談内容は、管轄の在宅介護支援センター、区の機関である保健福祉センターに報告し、必要に応じて公的なフォローが行われる。

検討は、ナイトケアパトロールモデル事業より2～3ヶ月遅れて開始された。こちらは区で一から考える事業であった。このため、介護保険制度などの土台ができていたナイトケアパトロールモデル事業と比して、区で検討する労力は大きかった。

（4）実施

ナイトケアパトロールモデル事業は2004年1月16日より開始された。モデル地域内にいる要介護3～5の対象者1354人のうち、すでに介護保健サービスを利用している高齢者

⁷⁶ ただし、着手後には随時サービスをどのように介護保険に組み入れるかという課題が生じている。

⁷⁷ 2003年の北沢地域の人口は約14万人、うち高齢者人口が約2万4千人で、高齢化率は17.49%である。一人暮らし高齢者は約2500人、高齢者のみの世帯は約3700人、要介護3～5の高齢者数は約1400人である。特別養護老人ホーム入所希望者は533人（2004年3月11日現在、以下同じ）、うち自宅にいたのが272人、さらにその中で要介護3～5は175人である。在宅高齢者の日常的な相談に対応するために地域型在宅介護支援センターが7ヶ所ある。居宅介護支援事業所は34事業所あり、介護支援専門員・ケアマネジャーは約80人が活動している。

を対象として、モデル事業を必要としていると思われる約 130 人をケアマネジャーが選出し⁷⁸、本人と家族に対してサービス内容の説明を行った。その結果、登録者は 14 人であり、入院等で保留した 4 人を除いた 10 人にケアコール端末を設置した。利用者に対する追加的な説明は、事業者によって行われた。事業開始から 3 月末の最初の報告書作成までに利用したのは 3 人であった。事業開始前は利用者 50 人を想定していたが、なかなか利用者が集まらなかった。

2004 年 12 月からは、北沢地域に隣接する世田谷地域⁷⁹にも拡大して実施されている。利用者を増加させることが最大のねらいであった⁸⁰。世田谷地域については、北沢地域に隣接しており、高齢者人口が一番多いことが選定の理由である。このため、両地域を合わせて東西約 7km、南北約 6km、面積約 21k m²の実施地域になっている。2005 年 3 月 31 日現在の利用申込者は 50 人⁸¹である。うち、10 人が入院などによりケアコール端末未設置で、実際に設置したのは 40 人である。2004 年 3 月から 2005 年 4 月までの 1 年強の間、コール回数は電話のみの対応・試し押し・誤報などを含めて 673 回、訪問回数は 521 回であった。

ナイトケアパトロールモデル事業のサービスには、特別に介護保険が適用される。国のプロジェクトであるということで、東京都とも協議の上で決定された。利用者の費用負担は、ケアコールシステム（ケアコール端末+ペンダント型発報器）の利用料、通話したときの電話代、訪問した場合の訪問介護サービス利用料（介護保険適用）である。詳細は、下表の通りである。

表 11 ケアコールシステム利用料

基本料金	通話料
月額 1155 円	1 分あたり 42 円

*通話料は、サービス内容に関わらない長電話を防止して緊急連絡体制の円滑な確保を図るため設定

⁷⁸ 直接事業者がはたらきかけないのは、ケアマネジャーが最も高齢者の状態を理解していると考えられることのほか、区が把握している個人情報を利用することにもよる。区は、ケアマネジャーの会議などで説明を行い、協力を呼びかけた。2005 年 10 月の段階では、事業者はチラシを各施設の所定の場所に用意し、介護の事業所を回ってケアマネジャーと話すなど積極的にはたらきかけている。

⁷⁹ 2005 年の世田谷地域の人口は約 22 万人、高齢者人口は約 3 万 7 千人で、高齢化率は 17.0%である。世田谷区域の特別養護老人ホーム入所希望者は 606 人（2005 年 3 月 11 日、以下同じ）、そのうち自宅にいる人が 260 人で、さらにそのなかで要介護 3~5 の人は 177 人である。

⁸⁰ 当然、利用者の満足度が高かったことも拡大の利用のひとつである。

⁸¹ 2005 年 10 月段階では約 100 名に増加した。

表 12 ヘルパー訪問時の訪問介護サービス利用料

時間帯	30分未満	保険総額	自己負担額
22:00～6:00(深夜)	1回あたり 347 単位	1回あたり 3719 円	1回あたり 372 円
6:00～7:00(早朝)	1回あたり 289 単位	1回あたり 3098 円	1回あたり 310 円

*1回のサービス利用時間は状況により30分以上の対応も可能、ただし別途料金が必要

*介護保険制度支給限度額を超過する場合には、全額自己負担

出典：双方とも「平成16年度未来志向研究プロジェクト在宅24時間安心提供体制システム調査研究事業報告書」

厚労省の未来志向研究プロジェクトの補助は、2003年度から2005年度にかけて交付されている。基本的には単年度の補助であるが、当初は利用者数が伸び悩んだこと、このような随時型サービスに介護保険が全国的に適用される方向性が明確になりつつあったことから、継続して補助がなされた。補助率は前述のように10/10で、2003年度は650万円、2004年度は2000万円（補助の上限）が補助された。2005年度については、区の持ち出し分がある見込みである。ただし、費用は約3000万円かかるので、ジャパンケアも赤字を負担している。予算は、ジャパンケアへの委託料に主に使用されるほか、研究会運営費、広報などに使われる。広報は、広報誌への掲載、おむつ配布時にチラシを渡すなど、既存の施策を活用して、低予算で行っている。

高齢者コール事業は2004年7月より開始され、2005年3月には隣接する世田谷地域にも拡大して実施されている。高齢者安心コール事業の利用登録者数は2005年3月末現在で363名である。高齢者が電話で相談してくる困りごとに対し、関係機関や民間有料サービスの情報を提供し、地域のボランティアに訪問援助を依頼する。利用料は無料であるが、ボランティアが対応して部品交換等が必要になったときの実費や有料サービスの料金は利用者が負担する。

地域のボランティアは2005年3月現在114名であり、民生委員やボランティアグループ所属者、ボランティア募集の回覧板を見て応募した人などが含まれる。年齢は高校生から80歳以上の人まで幅広いが、60歳代が2/3を占めている。詳細は下表の通りである。

表 13 高齢者コール事業の高齢者登録数とボランティア数

	男性	女性	年代
高齢者登録数	97	266	60歳代：23人 70歳代：177人 80歳代：146人 90歳代：16人 100歳：1人
ボランティア数	20	94	60歳代が約2/3 北沢地域：55人 世田谷地域：52人 その他：7人

出典：「平成16年度未来志向研究プロジェクト在宅24時間安心提供体制システム調査研究事業報告書」

当初は補助金の交付を受ける予定のなかった高齢者安心コール事業であるが、「東京都福祉改革推進補助」⁸²に事業途中から応募した。その結果、小額ながら補助を受けることになった。

(5) 評価

評価は、在宅24時間安心体制提供研究の意見を踏まえて行われ、区の職員を中心として報告書が作成される。未来志向研究プロジェクトは、調査研究事業であることから、充実した報告書の提出が補助の要件にもなっていた。2004年3月の「未来志向研究プロジェクト在宅24時間安心体制システム調査研究事業報告書」では、事業を実施して3ヶ月弱の段階における調査結果が掲載されている。この時点までに、ケアマネジャーが利用を呼びかけた130人のうち、利用を断った人には「お断り調査」が、ケアコール端末設置者には「満足度調査」が実施された⁸³。

「満足度調査」によれば、ケアコール端末設置者には、鍵を預けること・ヘルパーが深夜訪問することへの不安はなかった。また、実際に利用した3人の満足度は高かった。基本料金1155円に対しては全員「妥当」と回答しており、時間帯は拡大してほしい⁸⁴との意見が多かった。ヘルパー到着までの時間は、30分以内であればおおむね満足が得られるとの結果が得られた。また、回答者のうち、ケアコール端末設置者で実際に利用しなかった5人は、設置したことによって安心感を得ていることがわかった。これに自由意見の分析を踏まえて、利用段階での課題は以下のように整理されている。

- ・安心感を提供する効果はみられるが、時間帯の検討、コール時に顔が見えるなど、さらに安心を提供できる工夫をする。
- ・利用者の声を未利用者に伝え、サービスに対する不安を取り除く。
- ・介護保険サービスとの柔軟な連携をはかる。
- ・24時間対応を求める声が多いことを受けて、その人の生活スタイルに応じたサービスを組み合わせ提供できるような、総合的で生活支援の視点からの取り組みを検討する。

「お断り調査」では、特に断った理由について調査された。最も多かった理由は、「必要と思わない（現在のサービスで間に合っている）」というものであった。しかし、必ずしも

⁸² 東京都から先進的な福祉事業に対して行われる補助。

⁸³ 研究会の見解が反映された部分として、調査項目の修正がある。たとえば、端末設置者のうち実際に利用しなかった人に対し、なぜ利用しなかったかを調査すべきであるというような点である。また、報告書の原稿執筆には研究協力の形で個人として大学関係者、シンクタンク関係者が関わっている。研究協力者も評価に関して一定の意見を述べた。

⁸⁴ ただし、日中はヘルパーステーションへの電話連絡などで対応できることから、それを広報する必要があるとされた。

ニーズがないのではなく、身体状況や生活環境の変化によって事業の利用者となる予備軍とも考えることができるので、継続的な状況把握が必要とされた。次に多いのが「介護保険の限度額一杯使っている（自己負担が発生するのは困る）」で、これは介護保険制度によって制約が生じていることを示しており、制度そのものの見直しの必要性について言及された。また、「知らない、初めての介護者は不安（いつもの介護者がよい）」と「鍵を預けるのが不安（合鍵を作るのは嫌だ）」と回答した人も多く、不安の解消が課題とされた。報告書では、ケアコール端末設置者が全く不安を感じていなかったことから、実際に利用した人の感想を伝えていくことの有用性についても触れている⁸⁵。報告書では、申し込み段階の課題を以下のように整理している。

- ・要介護者への身体状態への変化の対応。現在は大丈夫でも、サービスが必要になった時、どのように申し込むか。あるいはケアマネジャーがアプローチできるか。特に一人暮らしの場合のフォローは必要である。
- ・要介護者の介護環境の変化への対応。現在は家族で何とかできていても、家族の介護力の低下、環境の変化によって、サービスが必要となったときにどのように申し込むかを伝えておく。
- ・サービス内容のわかりやすい情報提供。随時サービス、器具の使い方、プライバシーの確保、鍵の管理など安心して利用できることの伝え方を工夫する。
- ・他の介護保険サービスとの連携（介護保健サービスの限度額、訪問介護や訪問看護⁸⁶等）で、要介護者の生活をケアする仕組み。

また、事業者から聞き取りを行い、サービス提供者としての体制と課題を報告書に掲載している。それによると、現在スタッフは8人で、1日3人（オペレーター1人、看護1人、ヘルパー1人⁸⁷）で対応している。出勤は、看護士1人とヘルパー1人の2人体制で行う事となっている。これまでは対象者が少ないこともあり、スタッフ全員が利用者の状況を把握していた。利用登録時に提供された情報が端末に入力されており、緊急コールを受けたときにスタッフ全員で確認する機器環境も助けになっているようである。電話を受けて出勤するかどうかの判断については、事前にコール設置者と話し合いがなされており、そのためにどのような場合に出勤するかについては個々の対象者によって異なる。事業実施に当たっては、ケアマネジャーから利用者の紹介を得ているほか、サービスを提供した場合にはサービス提供の内容と利用者の状況等を「ナイトケアパトロール日時実績報告書」および「ナイトケアパトロール月末状況報告書」によってケアマネジャーに報告している。

⁸⁵ このような方法は有用であろうが、ケアコール端末設置者はそもそも当初から不安を感じなかったからこそサービスを利用したのかもしれない、当初不安を感じていた人がサービスを利用していく過程で不安が解消されたというデータのほうがより説得力を持つと思われる。第2回目の報告書には、利用によって不安が解消された事例が掲載されている。

⁸⁶ 医療措置については、モデル事業の対象外であるが、今後の検討課題とされている。

⁸⁷ オペレーターは介護福祉士でヘルパー1級の資格があり、正社員。ヘルパーは全員が2級以上の有資格者であり、非常勤である。

このように、事業者とケアマネジャーが連携して対象者の介護に当たっている。

報告書では、個別ケースの分析から、モデル事業が提供している「安心提供」を3つに分類している。その3つとは、**タイプ1**：ベッドからの転落などの緊急事態に対応する「転倒対応型」、**タイプ2**：漠然とした不安の訴えを電話で会話することによって解消する「精神的不安への対応型」、**タイプ3**：深夜の排尿の介助など、具体的なサービスと不安解消の中間である「排泄介助型」、である。このように、少ないケースからもサービス利用者の多様なニーズが伺える結果となった。

最後に、研究会委員の発言要旨の引用によって次年度への課題が表明されている。内容は「馴染みの関係」づくりなど多岐にわたるが、「利用者を増やして随時サービスの有効性の細かな検証を」というものも挙げられている。

2005年3月には、第2回目の報告書が作成された。区は、前年の調査結果を受けて、随時サービスの定着と地域拡大に取り組んだ。報告書では、以下の調査や事例検討の結果が示されている。具体的には、①利用者層をより把握するための「利用申し込みに関する状況調査」、②利用者側から本事業の検証を行うための「実利用者の事例検討」、③ケアコール端末を設置しているが一度も利用していない人に対する「コールしない調査」、④ケアマネジャーへの周知を兼ねた「ケアマネジャー意識調査」、⑤実施地域拡大について検証するための「対象エリア拡大による影響度調査」である。

①「利用申し込みに関する状況調査」では、2004年度末にケアコール端末を設置していた40人が利用を申し込んだ理由について、第1回目の報告書で行われた分類を用いて整理している。結果は、下表の通りである。

表 14 ナイトケアパトロールモデル事業への利用申し込みの理由

	人数
転倒、ベッドからの転落時などに利用したい（緊急時対応） タイプ1	19人
排泄介助、移動介助などの時に利用したい タイプ3	14人
転倒、ベッドからの転落時などに+排泄介助、移動介助に利用したい タイプ1 + タイプ3	6人
精神面での対応に利用したい（不安時にコールする） タイプ2	1人

出典：「平成16年度未来志向研究プロジェクト在宅24時間安心提供体制システム調査研究事業報告書」より作成

③「コールしない調査」では、ケアコール端末設置者40人のうち一度も利用していない11人にどのような理由から利用していないのか聞き取り調査を行った。回答が得られたのは9人であった。一度も利用していない理由として、7人が「コールするほどの緊急事態はなかった」と答えた。当初想定されていた金銭的な理由（限度額一杯/限度額はあるがお金がかかる）、精神的な理由（夜中に呼び出すのは申し訳ない/馴染みでないヘルパーが来

るのが嫌)、物理的な理由(機器の操作がわからなかった)は見られなかった。このことから、緊急事態が生じれば利用されるという推測がなされた。一方、9人全員がナイトケアパトロール事業に申し込んで「安心した」という気持ちになれたと回答しており、申し込むことによる安心効果が確認された。

④「ケアマネジャー意識調査」では、区内197ヶ所の居宅介護支援事業所からケアマネジャーに調査票を配布し、131人のケアマネジャーから回答を得た。調査結果としては、回答したケアマネジャーは9割以上がナイトケアパトロールモデル事業自体は知っていたが、高齢者やその家族に説明できるほどには詳細を知らないことが判明した。今後の情報提供が課題とされた。

⑤「対象エリア拡大による影響調査」では、ナイトケアパトロールモデル事業実施地域の拡大によるサービス実績、訪問までにかかる時間の調査が行われた。また、実施地域が拡大されたことで、対象地域が厚生労働省想定モデルに近づいた⁸⁸ため、どれくらいの範囲をサービスの提供地域とすべきかについても示唆を得ることが目指された。調査の結果、実施地域を世田谷地域に拡大した翌月の2005年1月には、利用者数は過去最高の9人に、訪問回数は81回に増加した。また、これまではコールがあつてから30分以内に訪問できていたが、コールが重なる場合などに30分を越えてしまう例が出てきた。サービス提供体制の見直しが今後の課題とされた。

報告書では、最後に前年度からの課題についての検証を行っている。高齢者にとっての「馴染みの関係」づくり、介護保険制度給付のあり方⁸⁹、利用者300名時点の費用モデル⁹⁰などがそれである。また、随時サービスの介護保険制度における位置付け等の制度上の課題についても検討している。介護保険制度について、国の通知では所要時間30分未満の身体介護中心型を算定する場合の単価が20分程度相当であるとし、また訪問介護を1日に複数回算定する場合にあつては介護の間隔は概ね2時間以上なければ複数回と認めないとしている。ナイトケアパトロールモデル事業の場合は、深夜帯に緊急出動して必要な訪問介

⁸⁸ 厚生省の想定モデルは、今後同様の事業を実施する自治体のために何らかの目安を示すことを目的として作成されたと思われる。下表はモデル事業実施地域と厚生労働省想定モデルの比較である。

表. モデル事業実施地域と厚生労働省想定との比較

	北沢・世田谷地域	厚生労働省想定(注3)
人口	36万4千人	20~30万人
高齢者人口	6万2千人	4万~6万人
高齢化率	17.2%	20%
要介護認定率(注1)	17.8%	15%
利用者数	33人(注2)	300~400人

注1) 要介護認定率は高齢者人口に占める要支援・要介護認定者の割合

注2) 利用者数は2005年度1月末端末設置者数

注3) 2004年11月10日全国介護保険担当課長会議資料より

出典:「平成16年度未来志向研究プロジェクト在宅24時間安心提供体制システム調査研究事業報告書」

⁸⁹ 事業者への支払を、随時払い、部分包括、全部包括にした場合の長所と短所について検討されている。

⁹⁰ 厚生労働省の想定人数300人にあわせたもので、利用者1名に対し7日に1回の訪問、必要チーム数を8チームと想定している。また、看護師は医療的対応が必要と思われる訪問の際にのみ出動するように修正を加えている。この結果、月間費用は約1000万円と算出された。

護を2人1組で提供するため、現行制度になじまない部分があるとされた。また、訪問介護で利用社宅付近の路上に駐車するときには予め警察署に日時等を届けて許可を得る必要があるが、随時で出動するナイトケアパトロールモデル事業ではこの許可を得られないという問題が指摘されている。現在は、モデル事業ということで特別に警察も協力している。

世田谷区の独自事業である安心コール事業については、報告書では2ページの記述があるにすぎない。これは、当該報告書が未来志向研究プロジェクトの補助を受けて作成されていることによる。ただし、区として力を入れていないというわけではなく、区が割いている人数はむしろ高齢者安心コール事業のほうが多い。これは、ボランティアの連絡会・研修会などに必要な人員、会議に出席する関係者、在宅介護支援センター・福祉保健センターのようなフォローに回る主体等が多いからである。

安心コール事業の電話による相談の内容としては、多いものから、ボランティア対応希望(20件、うち実際の対応13件)、介護相談(13件)、掃除関係(10件)、家屋修理(7件)、水道・電気・ガス(7件)、医療相談(3件)であった。ボランティアが対応した事例の例としては、勝手口の電球を取り替える、落ちた雨戸を戻す、下がらなくなったTVのリモームに対応するなどがある。

事業の評価としては、対応事例はそれほど多くないものの、ナイトケアパトロールと同様に登録するだけで安心が得られているようだ、との評価がされている。また、高齢者安心コールに寄せられたベッドから落ちたという相談から、ナイトケアパトロールの利用につながったケースが紹介されている。安心を支える仕組みは重層的であることが望ましいという観点から、高齢者安心コール事業がナイトケアパトロールとともに在宅高齢者の安心を支える仕組みとなる方向性が示唆されている。

2005年3月の報告書の最後には、『『安心』を提供するシステムづくりに向けて』というタイトルで、ナイトケアパトロールモデル事業がもたらした効果と今後への期待、介護保険報酬の包括払いを検討する必要性、地域包括ケア実現のための事業の周知(ケアマネジャー、主治医、介護保険認定審査委員会)・利用者の訴えを直接受けるオペレーターの研修・重層的なサービス提供の必要性について言及されている。2005年度の取り組みに向けての課題としては、採算ベースに即した事業の検討⁹¹、障害者施策への有効活用の検討が挙げられている。

(6) その後の動き

2004年、厚労省によって、ナイトケアパトロールモデル事業のような随時の地域密着型サービスに2006年度から介護保険が全国的に適用されることが決定された。区と事業者が

⁹¹ 採算のとれる事業体系を作り出すための課題として、①要介護3～5の対象者が存在することによる、固定経費を介護給付費から支出する場合の費用モデル検討(使用頻度に応じた利用者負担のあり方も同時に検討)、②固定経費について、地域支援事業費からの支出を視野に入れたモデル検討、③オペレーター部門の集約と訪問出動事業所の分離モデルの検討、④事業者の指定に関する検討、が掲げられている。

必要性を訴えた結果でもあった。2006年の4月に向けて、世田谷区では事業者の選定などの準備を進める予定である。同時に、ナイトケアパトロール時の駐車許可の問題についても、対処してもらえるよう警察に要請している。

高齢者安心コール事業は、2005年度中に全区に展開される見込みである。事業のさらなる改良が望まれている。

(7) 小括

要約

ナイトケアパトロールモデル事業のきっかけは、事業者と厚労省が世田谷区に話を持ちかけたことであった。単に未来志向研究プロジェクトの補助を受けているという以上に、その時点で事業の実施方法についてもある程度考えられていたということから、実験制度管理主体である国と、事業者主導の事業であると評価できる。

一方、高齢者安心コール事業は、世田谷区の独自事業である。ナイトケアパトロールモデル事業が開始されることがひとつの契機にはなっているが、基本的に企画は区が担った。

このように、両事業は、誰が主導したかという面で対照的である。この差は、特に成果の公表という点で違いをもたらしている。ナイトケアパトロールモデル事業は、「実験研究事業」として成果の報告が求められていたため、アンケート調査等に基づく長文の報告書がまとめられ、WEBにも掲載されている。他方、高齢者安心コール事業についても、同じ報告書に掲載されているが、記述は2～3ページにとどまる。これは、第1に報告書がナイトケアパトロールモデル事業に対する補助によって作成されていることによる。第2に、高齢者安心コール事業のような、調査研究プロジェクトではない事業について内部向けに事業のまとめが作成される場合、より簡潔な形でまとめがなされることによる。アンケート調査、図表の作成まで行われることは少ない。実績・データを中心にまとめられ、また外部に発表することはないことから誰にでもわかるように文章にすることはない⁹²。

成果のまとめ方の差異は、少なくとも外部にとっては重要である。たとえば、両事業の性質が異なることも一因であろうが、ナイトケアパトロールの方に他自治体からの問い合わせが多いという。来年度取り入れたいという自治体からの電話等である。このような自治体にとっては、取り組みの経緯、取り組んだ結果としての課題が明らかにされている報告書は、貴重な資料になると思われる。また、厚労省としてもナイトケアパトロールモデル事業に注目しており、2004年には、このような随時の地域密着型サービスに2006年度から全国的に介護保険が適用されることが決定されている。

一方、高齢者安心コール事業のほうにも問い合わせは少なくない。未来志向研究プロジ

⁹² 高齢者安心コール事業の評価は、基本的にはナイトケアパトロールモデル事業の報告書に掲載することになっている。現在掲載されているものは、内部向けのまとめの抜粋である。

エクトの報告書に載っていること、また地方自治体関係・福祉関係の雑誌に記事が掲載されたことから問い合わせが来る様である。ただし、得られる情報量はナイトケアパトロールモデル事業に比して少ないと言える。

世田谷区においては、同じように重要で新しい両事業であっても、国の実験研究プロジェクトであるかどうかによって、成果が外部に公表されるあり方、またそれによる注目の集まり方に差異が生まれていると評価できる。

不確実性の減少機能

以下、長文の報告書を取りまとめたナイトケアパトロールモデル事業を中心に述べる。なお、高齢者安心コール事業については、ナイトケアパトロールモデル事業同様、コールできるというだけで安心感を提供できているという評価がなされている。今後の課題については、これから随時まとめられていくと思われる。

①供給の不確実性：ナイトケアパトロールモデル事業については、事業を実施していく上での方法上、制度上の課題が明らかにされた。そのうちの幾つかを述べると、第 1 に、新しい事業の周知に予想以上に時間がかかることが認識された。このため、結果を出すのに時間がかかることが理解された。第 2 に、利用者を拡大するためにケアマネジャーとの連携が必要であることが一層認識され、さらにケアマネジャーへの事業の周知を図ることが必要とされた。第 3 に、次の課題として医療との連携、たとえば主治医との連携、医療措置への取り組みが挙げられた。第 4 に、制度上の問題点が自覚され、夜間訪問時の駐車の問題、介護保険制度との整合性の問題が指摘された。第 5 に、コール機器の操作について、高齢者は当初予想されていたような困難を感じなかったという結果が得られた。

一方、サンプル数の少なさなどから明らかに出来ていない重要な論点としては、事業としての採算性・実現可能性がある。現在のところ、ナイトケアパトロールモデル事業は事業者が大きな赤字を出しているため、事業として成立していない。これは一部は利用者の少なさによる。しかし、事業への理解が進まないことから利用者数の拡大も急速には図れない。世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業の場合も、施設型のケアとどちらが低コストか、事業として採算が取れるのか等については、予算が少ないことと開始 1~2 年程度で認知度が低いことから利用者が少ないこともあり、不透明である。報告書では、利用者が拡大した時点を想定して費用モデルを作っているものの、信頼性には限界がある。

②需要の不確実性：事業がどの程度必要とされるかについても、重要な知見が得られたと考えられる。モデル事業に応じてくれた人の数は多いとは言えなかったが、サービスを受けることを断った人にも「お断り調査」を実施することでなぜ現段階で需要がそれほど多くないかを調査することに成功している。その結果として、制度の改善や体調の悪化などによっては事業を利用することになりそうな潜在的需要の存在が指摘された。また、利用者へのアンケート調査からどのような利用の仕方をしたいと思っているのかについての情報が得られている。将来の需要の完全な予測ではないにせよ、この段階では十分な成果

であったと思われる。

③効果の不確実性：本事業において注目されている効果とは、主に高齢者の安心であったといえる。その点では、申し込んだ人は安心感を得られていたようである。そのほかの効果、たとえば特別養護老人ホームの混雑解消などについては、現段階では明らかでない。

④政治上の不確実性：①で述べたように、採算性などの重要な部分について十分なデータが得られているわけではないが、このような事業に対する反対は小さいようである。小規模に実施している状況では事業として費用がかかりすぎるとしても、将来的に利用者が広がって施設に入居する高齢者が減った段階では社会全体としてのコストは低下する可能性がある。また、事業として採算がとれないとしても、在宅介護の需要は増加すると予想されている。このような点を考慮し、先のことを見据えて判断を下すほかない。

撤回可能性の確保

本事業に対しては、既に厚生労働省の強力な後押しがあった。現段階で、在宅介護への需要があることが確認されており、また介護施設も飽和状態であったために在宅介護拡充の意図もあってか、世田谷区のような事業を進めたいという方針は明確であった。そのために、事業を推進する方針はある程度固まっていたように思われる。

一方、今後引き続き国・自治体がこのような事業を強く支持するかどうかは定かではない。

実験の諸機能と方法・障害

本事例には、実験管理主体のレベルが異なる 2 つの事業が含まれていた。要約部分で述べたように、ほぼ同時期に同じ地域で実施された事業がその評価や成果の公表の点で対照的であったことは興味深い。

ナイトケアパトロールモデル事業は、国や自治体との連携なくしては進まない性質の事業であった。そのサービスには、特別に介護保険が適用された。国のプロジェクトであるということで、東京都とも協議がされていた。このような連携は、関係制度の修正が必要になることがわかったときに非常に有効である。

また、モデル事業のもたらした影響として、世田谷区の先駆的取り組みによって全国的にナイトケアパトロールのような事業の認知度が上がったことがある。世田谷区では高齢者の理解を得るのに苦労があったが、認知度の向上により、他の自治体の取り組みも容易になると思われる。

第四章 自治体レベルで管理された実験的事業

第四章では、自治体レベルで管理された実験的事業を取り上げる。1. で大和市の NPO 法人支援パイロット事業、2. で鎌倉市の交通社会実験、3. で岡山市の交通社会実験、4. で金沢市の交通社会実験を扱う。

1. 大和市の NPO 法人支援パイロット事業

(1) 概要

大和市は、神奈川県中部に位置する都市で、人口は約 22 万人⁹³を数える。地理的には、横浜、町田、相模原、藤沢、海老名、座間、綾瀬の各市に隣接し、東京へ一時間弱、横浜へは 20 分で行くことができ、交通の利便性に恵まれている。近年改定されている総合計画の中でも、「自治と協働」を掲げるなど、市民参加に力を入れている自治体である。本項では、2000 年に開始された NPO 法人支援パイロット事業と、その後の展開について記述する。

(2) 経緯

NPO 法人支援パイロット事業（以下パイロット事業）は、大和市が目指す「新しい公共」への流れのなかに位置する。厳しい財政状況もその一因となって、大和市は行政だけでは限界があることを認識し、市民活動との連携のあり方を模索しようと考え始めていると言える。

「新しい公共」に関する取りまとめ役を期待されているのが市民活動課である。市民活動課は、1999 年の全庁的な組織改正に伴い、市民活動支援に市として取り組む目的で設置された。市民活動課は市民活動支援担当⁹⁴5 名、庶務担当 3 名、課長 1 名から構成されていた。市民活動支援担当には、当初はチーフ（係長級）1 名、担当職員 4 名が在籍していた。そのうち、協働関係の専任職員が 1 名で、他の職員は自治会、コミュニティセンター、防犯等に関する業務を担当していた。また、この頃はスズメバチ駆除などの業務も担っていた。協働関係の初期の活動としては、市民活動の調査、庁内の指針の検討などを行った。

⁹³ 2005 年 9 月現在（大和市ホームページ参照 <http://www.city.yamato.kanagawa.jp/>）

⁹⁴ 大和市では、このとき、係制ではなく担当制をしいた。

当初は条例を作るイメージがあったわけではないが、協働のルール作りに取り組むことが課題とされていた。市民活動支援担当は、条例づくり・運用があった2003年度、2004年度、は1名ずつ増え、6名であった時期もあるが、現在では自治会、コミュニティセンター、防犯等に関する業務は他の課に移ったことにより、課長補佐を含め4名である。

市民活動支援の要請は、この頃特に保健福祉関係で強くなっていた。神奈川県では、「ワーカーズコレクティブ」など、福祉関係の団体が早くから活動していた⁹⁵。これらの団体が中心となって、県内で福祉関係の団体を支援する条例を作って欲しいという請願を出した。この請願が市民活動を支援する条例づくりのひとつのきっかけになった。しかし、保健福祉分野のみではなく、市民活動全般を支援する必要があるとの考え⁹⁶から、市民活動支援のための条例作りの動きが始まった。条例作りは、庁内では1999年の末から検討が開始され、2000年10月、庁内の重要な政策判断の機関である政策会議で条例制定に向けた基本方針が確認された。また、条例作りのために、2001年1月より協働ルール検討会議（後述）による検討が始まった。

市民活動支援のための事業は、本来ならば条例を頂点とする新しい枠組みの下で運用されるのが望ましいと考えがある。さらには、自治基本条例（2004年9月策定）のほうが先に制定されるべきとの見解もあった。しかし、用語ひとつの定義でも議論になるため、制度全体が完成するまで待とうとすると着手がかなり先になる。枠組みを作る前に、補助を時限的に行おうと考えたのがパイロット事業であった。合意を得ている範囲で事業を開始し、実施しながら考えようという方針が採用された。また、活発に活動していた福祉関係団体からの補助の要望が強かったこともひとつの要因である。一方で、半永続的な補助は既得権化する恐れがあることから、事業は「時限的」な「テスト事例」とされた面もある⁹⁷。パイロット事業は、2000年の11月に開始された。

（3）企画

パイロット事業の目的は、「NPO法人の活動基盤強化」と「市民活動と行政の協働のしくみづくりを推進するためのテスト」である。対象は、市内において公益的な活動を行っているNPO法人⁹⁸とされた。テスト事例とはいえ、パイロット事業後に事業を発展させるという方針は決まっていた。パイロット事業は、当初から市民活動推進条例に基づく制度

⁹⁵ たとえば、大和市で最初にNPO法人に認定された「ワーカーズコレクティブ想」は、既に10年ほど前より活動していた。

⁹⁶ また、1998年に都市計画法に基づくマスタープランを実現するための「みんなの街づくり」条例が策定された折、「街づくり条例制定方針懇話会」（委員10人のうち9人が公募市民）が条例の制定方針について行った市長への提言の中に、ハード面だけではなくソフト面も整備する必要があるとの主張があった。このような考えも条例策定のひとつの要因である。

⁹⁷ 当時から、補助金を見直す傾向があったが、パイロット事業で実施されるものは規模が小さかった。

⁹⁸ 市としては、支援する団体を判断するひとつの基準として、NPO法人であること、という制限を課している。

が整うまでの時限的なものであった⁹⁹。大和市 NPO 法人支援補助制度は、実際に「市民活動推進補助金」へと引き継がれた。

当時、NPO 法人に対する補助制度はまだ全国的に少なく、特別に他の自治体の事例を参照したということはない。

基本的な枠組みとして、市民活動課で「大和市 NPO 法人支援パイロット事業に関する基本要綱」を策定した。一方、福祉関係では「大和市保健及び福祉事業に関する NPO 法人支援パイロット事業実施要綱」が策定された。保健福祉関係を担当したのは、保健福祉部であった。検討が開始された時期は、保健福祉関係の要綱が先であるが、基本的な枠組みが必要とされたことから、市民活動課が基本要綱を定めた。

活動場所の提供など、予算を伴わない支援は 2000 年 11 月から実施することになった。一方、予算措置を伴うものは 2001 年度から実施されることになった。当初は、保健福祉関係の補助が先にスタートした。これは、NPO 法人制度自体が新しかった 2000 年頃には、大和市に保健福祉分野以外で目立って活動している NPO 法人が少なかったことによる。保健福祉分野以外では、対象となる団体があまりなかった。保健福祉分野では、福祉総務課が情報交換会の開催などを通じて広報を行った。前年度の活動時間などの実績に基づいて、対象となる団体に対し補助を決定するという方式が取られた。このため、ある程度は予算の見込みを立てることができた。

市民活動課で実際に補助を行ったのは 2002 年度からである。市民活動課では、対象となる 10 ～20 程度の NPO 法人にダイレクトメールを送付した。後には公募後の補助金額の決定方法について「協働推進会議準備会」の意見も聞きつつ、検討を進めた。保健福祉分野とは異なり、当初はどの程度の団体が応募するのか予測が難しく、予算規模も不透明であった。

パイロット事業全体の支援内容は、①情報提供、②活動場所の提供、③財政的支援、④公共サービスにおける参入機会の提供である。活動場所などのニーズは、早くから活動していた保健福祉関係団体の要望等から認知されていたものと思われる。

市民活動課、保健福祉部それぞれの③財政的支援のメニューは、下表の通りである。

⁹⁹ 「大和市 NPO 法人支援パイロット事業に関する基本要綱」附則には、「この要綱は、新しい公共を創造する市民活動推進条例に基づく市民活動支援制度が定まり次第、その効力を失う」とある。

表 15 市民活動課で実施した補助メニュー

補助事業	補助内容	補助金額
1 運営費補助 1-1 運営基盤強化補助	NPO 法人の運営基盤を強化するために、法人もしくは独立採算の支部設立初期の運営経費を補助	次の①、②のいずれかの金額で、限度額は 20 万円 ①会員活動月数×500 円 ②寄附金収入の 1/5
2 活動補助 2-1 イベント経費補助	イベント開催を支援するために経費の一部を補助	事務費の 1/2 以下で、限度額は 5 万円
3 機材等購入費補助 3-1 機材等購入費補助	NPO 法人が事務所に備え付ける事務機器や活動に必要な機材等を購入した場合、その経費の一部を補助	購入費の 1/2 以下で、限度額は 5 万円

* 同じ年度に複数の補助事業を申請することはできない。

* 運営費補助について、補助を受けられる対象期間は、法人もしくは支部設立後 1 年 6 ヶ月以内とする。

出典：大和市提供資料

表 16 保健福祉部で実施した補助メニュー

《ホームヘルプサービス》		《移送サービス》《子育てサポートサービス》	
1 ヶ年の活動時間の実績による区分		1 ヶ年の活動時間の実績による区分	
1 万時間以下	50000 円	500 時間以下	50000 円
1 万時間を越え、2 万時間未満	100000 円	500 時間を越え、1500 時間未満	100000 円
2 万時間を越え、4 万時間未満	200000 円	1500 時間を越え、3000 時間未満	200000 円
4 万時間以上	300000 円	3000 時間以上	300000 円

出典：大和市提供資料

事業に対する批判は、特になかった。あるとすれば、庁内の補助金一般に対する慎重論程度である。付言すれば、当時は NPO 法人に対する認知度そのものがまだ低かった。

(4) 実施

事業は、2000 年度から、2003 年度まで実施された¹⁰⁰。基本的な枠組みとしては市民活動課が策定した基本要綱があったが、実際の応募、交付などは、保健福祉部など各担当部署に任せられた。

支援の状況はおおむね以下の通りである。

①情報の提供としては、商工相談指導の実施（2002 年度、事業融資に関して）。これは、

¹⁰⁰ なお、当初は条例が策定された 2002 年度までの予定であったが、年度末までに新しい制度が完成しなかったために、2003 年度も引き続き行われた。

NPOの相談を、産業振興課に紹介したというものである。パイロット事業は予算をあまり持たずにスタートした事業であり、他の部署と連携して、このような事業をパイロット事業のなかに位置付けていった。また、保健福祉分野では、行政側もNPO法人から情報を得る必要があり、年に一度程度、関係団体を集めた情報交換会が開催された。

②市の施設の提供としては、福祉器具などの保管場所と駐車スペースの提供(2000年～)。情報提供や活動場所の提供は、ほとんど保健福祉分野で行われた。

③財政的支援としては、保健福祉事業分野のNPO法人に対する補助と(総額50万円:2001年度、総額85万円:2002年度、115万円:2003年度)、公募型の補助金¹⁰¹(総額50万円:2002年度、総額30万円、2003年度)。市民活動課が行った補助の場合、申請額が予算額を超過した場合は、会員数が多い団体だと額が大きくなる運営費などを減額して対処した。当初は選考の方法のテストも行う予定であったが、前述のように対象となる団体が少ない段階では、逆に市側から声をかける場合もあり、選考方法を確立させる段階には至らなかった。当時から、各申請について市民活動課で「想定される担当課」という項目を設けており、後述する「協働事業」のイメージが既にあったことを示している。

④公共サービスにおける参入機会の提供としては、市民活動団体実態調査業務委託(2000年度)、協働ルールワークショップ業務委託¹⁰²(2001・2002年度、市外のNPO法人へ委託)、体験的環境学習推進事業業務委託(2001年度)、自発的環境学習推進事業に関する業務(2002年度から継続中)。自発的環境学習推進事業に関する業務は、「協働事業」の試験的な取り組みとして、委託という形態ではなく、互いに役割を確認して取り決めを交わすという「協定」方式で行っている。委託先であるが、たとえば、市民活動団体実態調査業務¹⁰³、体験的環境学習推進事業業務に関しては、専門ノウハウが評価されたNPO法人かながわ環境教育研究会に委託された。公共サービスにおける参入機会の確保については、全庁的な取り組みはない。市民活動課が個別に働きかけを行い、自ら調査をNPO法人に委託したり、環境関係部局に委託してもらったりした。

(5) 評価

パイロット事業は厳密な政策評価をされたわけではないが、事業後に支援のあり方が修正された例はある。

第1に、市民活動は、事業の枠組みを限定することになじまないということが、市当局で実感された。特にパイロット事業後は、ゆるやかな仕組みづくりが意識されるようにな

¹⁰¹ 2001年度も予算は計上されたが、前述の理由で未執行に終わった。応募した法人が少なかったことは、それほど意外であるとは思われなかったようである。2001年度末のNPO法人数は6であった。なかには住所を大和市にしているだけという団体もあり、市とつながりの薄い団体もあることは把握されていた。

¹⁰² 年5回程度まで回数は減っているが、現在も継続して委託している。

¹⁰³ 調査によって、市民団体の約3割程度しか社会的な活動をしていないことが明らかになったが、その反面、社会的な活動をしていない団体の3割はきっかけがあればやってみたくないとアンケートに回答した。この結果は、そのようなきっかけをいかに作るかを考えさせ、協働事業の提案という形で条例に反映された。

った。市民活動は、行政活動と異なり、予想外の方向に発展していく。事業内容も社会情勢に関わって変化する場合が多いため、行政が予め固めた枠組みでは全てに対応することができない。

具体的には、たとえば現在の補助制度（「市民活動推進補助金」、後述）では、パイロット事業のように対象を細かに設定することはせずに、対象団体の活動の段階に応じた2種類の補助を、それぞれ上限を設けながらより柔軟な基準で実施することとしている。また、行政においては、書類の書き方まで詳細に定めてから実行に移るのが通例であるのに対し、市民活動関係の事業の場合は、決めずに一緒にスタートすることがより適しているようである。

市民からも、ゆるやかな仕組みに賛同する意見が出された。市民団体では書類作成に慣れている団体と慣れていない団体の差が激しい。市民団体では、活動が優先され、小さな団体などでは事務を専門に行う人がいない場合がある。厳格に書類の書き方の要件を定めると、このような団体を締め出す恐れがある。一つの対策として、市民活動センターで事務のノウハウ伝達が試みられている。

第2に、パイロット事業と協働推進会議（後述）の検討を経て、事業の見直し・組換えが行われた。パイロット事業の段階では、補助金の対象となる事業は、行政が列举した「指定事業」と、申請者が提案する「提案事業」に分かれていた¹⁰⁴。このうち、「提案事業」の考え方は、今の「協働事業」に引き継がれている。

第3に、パイロット事業によって、行政と市民団体の間に継続的な関係、ひいては信頼関係が生まれた。保健福祉部関係でパイロット事業の補助金を受けた団体のうち、3団体が現在「協働事業」を実施しており、市民活動推進補助金を受けて活動を発展させている団体、市が提案した事業を協働的に実施している団体もいる。行政としても、全く知らない団体と協力していくことに不安があるため、この点でもパイロット事業や保健福祉関係の情報交換会を実施した効果はあったといえる。また、一面では、補助の実績を挙げ、補助後の各団体の要望を受け取ることによって、全庁的な調整、予算の確保が行いやすくなるという効果もあった。

（6）その後の動き

「新しい公共を支える市民活動推進条例」は、2002年7月1日より施行された。条例の特徴は、策定過程では、市民が考えた素案を基本としたこと、である。条例は、「新しい公共」の概念を中心に据え、理念実現の仕組みとしては市民事業、協働事業、提案制度などを掲げている。

条例作りはパイロット事業と並行して行われた。条例を作っていくための会議体として、協働ルール検討会議が存在した。協働ルール検討会議は、団体代表者6名、公募市民6名、

¹⁰⁴ 「大和市 NPO 法人支援パイロット事業補助金交付要綱」参照。

学識経験者2名からなる。2001年度1月から2002年度の1月にかけて、全体会議8回、作業部会12回が行われた。議論のたたき台は、作業部会において市民が作成した。2002年1月に、基本的な考え方、具体的な仕組み、条例素案を含む提言が出された。検討会議と平行して、2002年6月から11月まで6回にわたって市民が自由に参加できる場としての協働ルールワークショップが開催された。毎回30名前後の参加があった。

条例案作成の基本姿勢として、市民が作成する素案を尊重しようという流れがあった。法令上問題がある部分、行政手続き条例との関連での追加・削除部分、市長提案条例として明らかに妥当でない部分などに限って、変更が加えられた。また、条例案作成過程では、情報公開が重視された。

条例は、「新しい公共」について、「市民、市民団体、事業者及び市が協働して創出し、共に担う公共をいう」（2条1号）と定義している。また、市民、市民団体、事業者それぞれが持つ時間、知恵、場所、情報などを出し合うことによって生まれる、開かれた「社会資源」が、『新しい公共』に参加する活動の源」とされている。

条例をはじめとする制度作りについても、市が全て決定するのではなく、間違ったら直してもいい、という考え方が受け入れられ始めた。大和市では、以前よりマスタープラン、公園づくりワークショップなどで市民参加を実施してきたが、本当の意味で「一緒に考える」という土壌が形成されつつあると言われている。1998年に制定された「みんなの街づくり条例」制定過程では、市民が制定方針について提案を行う場面はあったが、条文は市で書いていた。最近になって、「アリバイ作り」ではない、早い段階からの市民参加が試みられつつあると評価できる。

条例の運用は、市民が中心となっている「協働推進会議」（正式に設置される前は協働推進協議会準備会）によって担われている。協働推進会議に関しては、「大和市協働推進会議に関する基本協定」が推進会議代表と市長の間で締結されている。基本協定は、協働推進会議の運営や機能を明らかにするための取り決めである。2003年5月に締結され、2005年4月に更新されている。条例の6条2項に「継続的な自己改革」への言及があるが、基本協定は、これをより押し進めた「成長するシステム」（協働推進会議に関する基本協定5）の考え方を採用している。この考えは、条例に定められた考え方に沿って、具体的な事例を積み重ねる中で柔軟な制度づくりを進めていくこと、参加主体が共に成長しながら制度を改善していくこと、の2つの要素からなる。以下に挙げられる個別事業は、基本的には協働推進会議が中心となって検討したものである¹⁰⁵。開始された時期には若干のばらつきがある。

「市民活動推進補助金」については、協働推進会議の資金部会を中心に検討が進められた。これは、条例の基本理念の下、市民活動を推進することを目的とした補助である。市

¹⁰⁵ 2003年前後には、市民が参加し、「新しい公共」の名を冠したこのような条例・取り組みが珍しかったことから、他の自治体からの問い合わせが多かった。2003年には、件数にしてほぼ一月に2件程度の問い合わせがあった。他の自治体からの議員の訪問、大和市職員の発表等も行われた。

民からの寄附金と、1年間に市民から寄付された額と同じ額（100万円が上限）の市の上乗せ分を、基金として積み立てるマッチング・ギフト方式をとっている¹⁰⁶。基金は市が提供した300万円¹⁰⁷で設立された。2004年度には、市民から14万円弱が募金され¹⁰⁸、同額のマッチング分と共に、1000万円を目標に基金に積み立てられている。寄附額が少ない現在では、市が年間100万円を持ち出して補助を行っている。補助金の種類は2種類で、活動をこれから始める、又は始めたばかりの団体に対する「めばえ」（上限額5万円）と、既に活動している団体がより活動を発展させるための「はぐくみ」（上限額は事業実施に必要な経費の1/2もしくは20万円）がある。対象者は公募され、公開選考会を経て決定される¹⁰⁹。パイロット事業段階でもあった既得権化への警戒のため、補助を受けられるのは各1回ずつに制限される。2004年度は8件、2005年度は3件の応募があった。補助を必要としている団体があると思われるのに応募が少ない理由は、今後の検討課題である。一方で、補助を受けた団体がその後「新しい公共」を担う主体となっていくのかということが、次の課題として認識されている。

「協働事業」とは「市民等、事業者及び市が、お互いの提案に基づいて協力して実施する社会に貢献する事業」（条例2条8号）と定義されている。単なる委託ではなく¹¹⁰、市と市民が協働して事業を行うという点が強調されている。市の名簿に登録された市民団体が、まずは市の窓口に対して協働事業案を応募する。次に、提案者が「公開プレゼンテーション」に参加し、参加者に対して提案事業のポイントを説明する。協働推進会議が、提案プロセス全体について公開の場を設ける。その後、約1ヶ月間、提案者と市担当課が「公開調整」を行う。もっとも、提案については予算、段取りなどが明示されていない場合が多く、この段階で結論を出すのは難しい。市への要望を持っている市民団体と、より具体的な提案をイメージしている市の間で、すれ違いが生じる場合もある¹¹¹。調整を経た提案は、「公開検討会」において報告される。その後、協働推進会議が実施すべき事業について市長に提言し、提言に対する市長の検討結果説明が行われる。採用された協働事業は、委託契約ではなく「協定」に基づいて実施される。2003年度には17件応募があったうち（辞退を除く）9件が、2004年度には12件中3件が協働事業として実施された¹¹²。

2003年には、ボランティア活動のときの「ボランティア保険」と、大和市主催の事業を

¹⁰⁶ 協働推進会議資金部会で資金のあり方を検討した際、行政だけでなく市民も市民活動を支えるべきであるという考え方が支持され、このような方式になった（「社会資源ガイドライン」参照）。マッチングギフト方式に関しては、宇都宮市、池田市、宮崎市などを参考にした。神奈川県では、導入が一番早かった。

¹⁰⁷ うち100万円は同年の補助のために使用された。

¹⁰⁸ 横浜市などでは、寄附の際に対象団体を指定することが可能であるという情報があり、安心感が得られることから、議論されたことがある。

¹⁰⁹ 補助金の交付などは、市の補助金交付要綱に則って行われる。

¹¹⁰ 協働推進会議では、一部委員が「委託」という形態に行政の言いなりというイメージを持ち、強く反発した。

¹¹¹ 「成長するシステム」を志向しているために、応募段階で却下せずに間口を広げることが意識されており、検討される事業の内容にはばらつきがある。

¹¹² 市においては他にも協働で事業を行っていると思われる取り組みはあるが、大和市でいう協働事業とは、前述のプロセスを踏んで実施された事業である。

手伝った人、参加した人用の保険が統合され、「新しい公共を支える市民活動保険」が誕生した。市主催の事業の保険はそれぞれ担当課でかけていたが、統合によって市民活動課が一括してかけるようになったため、保険料が安くなった。

市民活動を支える場としては、「大和市民活動センター」が2004年度に設置された。「社会資源」の形成・活用のため、会議、研修・講座、情報収集、PR、市民の交流、市民事業・協働事業の相談などに使用されている。

2005年度から、新しく「協働事業サポートプロジェクト」、「協働を伝えようプロジェクト」が開始された。協働事業サポートプロジェクトは、協働事業の実情を見直していく必要があるという立場で始まった。行政が提案して行う事業のあり方の検討もその課題である¹¹³。評価という言葉が不適切であるということから、サポートという表現になっている。協働を伝えようプロジェクトは、条例の趣旨がまだ浸透していないことから始まった。具体的には、事業を提案してくる市民に趣旨が十分伝わっていないこと、協働推進会議の委員の入れ替わりによって意識のギャップが生まれたことなどがその理由である。まだ評価の段階には達していない。

保健福祉分野では、情報交換等を通じてNPO団体同士の横のつながりが形成された。これは、互いに共通した興味関心を持つことにもよると思われる。情報・場所の提供も名称を変えて継続されている。さらに、大和市が推進する「新しい公共」の取り組みに積極的に参加しようとしている団体も多い。協働事業実施団体に3団体、市民活動推進補助金交付団体に1団体、行政提案の協働事業に1団体が応募している。保健福祉分野ではこのような団体との連携がないと事業が行えないという背景もあり、地域福祉計画では「自助・共助・公助」という表現を用いて、地域の資源で助け合いを行うという考え方を表明している。

これらの事業をおおむね所管している市民担当課は、市民活動関連の事業を総括する立場にある。その難しさは、ひとつには市民活動関係の補助をまとめ切れないことにある。たとえば生涯学習に関しては、その担当部署に別に補助金制度がある。協働推進会議の委員からは補助制度が分かりにくいという意見が出ており、また市の財政担当部署は補助金を整理したいという意図はあるが、これまでのつながりを断ち切って整理するのは難しい¹¹⁴。現在までのところ、市民活動課自体が持っている補助金は小額である。

(7) 小括

要約

NPO法人支援パイロット事業は、市民参加と協働を目指す一連の動きのひとつではある

¹¹³ これまでは行政のほうで十分な事業を提案できておらず、2004年度には2件、2005年度には4件にとどまっている。

¹¹⁴ 大和市でも、我孫子市において市長のトップダウンで市民活動関連の補助金を整理したという情報を得ている。これまでに補助金の整理が試みられたことがあるが、徹底するまでに至っていない。

が、それ自体の企画・実施に市民が関わっていたのではない。市民が市民活動を支援する条例を作り、運用するまでの準備段階において、先行的に支援を行おうとするものである。このために、その企画・実施は専ら市職員によって行われた。

しかし、このパイロット事業は大和市における市民参加と協働のあり方に次の影響をもたらした。

第 1 に、試行的に市民活動支援を行う事で、市職員は市民活動のありようと適切な支援の方法について学習した。上で述べたように、後続の「市民活動推進補助金」において補助の対象を細かく定めなかったことも、活動が予想外の方向に発展しうる市民活動の特質を理解した結果であると言える。より一般化すれば、事前に厳格な枠組みを設定するのではない「市民と共に事業を進めながら考えていく」という姿勢がありうる、ということが学習された。

第 2 に、パイロット事業を先行的に実施したことによって、協働推進会議等の検討に一定の判断材料を提供できた。パイロット事業では、補助金の対象となる事業は、行政が列挙した「指定事業」と、申請者が提案する「提案事業」に分かれていた。この「提案事業」の考え方は、形を変えて、現行の「協働事業」に引き継がれている。

第 3 に、パイロット事業によって、行政と市民団体の間に継続的な関係、ひいては信頼関係が生まれた。保健福祉部関係でパイロット事業の補助金を受けた団体のうち、3 団体が現在「協働事業」を実施しており、市民活動推進補助金を受けて活動を発展させている団体、市が提案した事業を協働的に実施している団体もいる。

このように、制度を固める前に事業に着手し、進めながら考えることが市民と協働で政策形成を行うためには有効である、という考えが大和市では定着しつつあるようである。市民もそれに拒否反応を示していない。試行錯誤を許容する政策形成のあり方は、それ自体が実験的と呼べるであろう。

ただし、協働の取り組みが解決しなくてはならない課題は多い。協働推進会議でも、メンバーを入れ替えた場合に、立ち上げに関わった旧メンバーと途中から入る新メンバーでは思い入れ・意識にギャップがある。思いを共有するにも限界があり、情報公開に力を入れているものの、協働の取り組みをどうやって広げるのかが課題となっている。行政職員についても同様で、条例等では「協働のまち」を謳っているが、取り組みは全庁的に広がっていない。

自治基本条例制定過程、公園作りのワークショップなどを鑑みても、大和市で市民参加が重要視されていることは間違いない。市を十数個の区域に分け、予算をつけた上である程度の地域の自治を行ってもらう「市民自治区」構想も出されている。これを見据えて、自治会の連合体に補助金を出す「地域の底力事業」が既に行われている。総合計画改定の際には、市民活動が大和市全体の目標のどの部分を担うのかがわかりやすいようにとの議論があり、「みんなで使える総合計画」というキャッチフレーズが掲げられている。市民の力を引き出す方向に行政がシフトしていくとして、柔軟な政策形成のあり方をどこまで取

り入れるのか、今後注目すべきところである。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：市民との「協働」という新しい理念のための方法は、当初から確立されていたわけではない。市はパイロット事業を通じてその方法を獲得した。たとえば、市民活動は行政とは異なり活動が予想外の方向に発展しやすいことから、補助金制度を作る際に補助の対象を細かく定めないほうが利用されやすいこと、などである。

②需要の不確実性：本事業で重要なのは、市民団体の需要であった。実際、当初はNPO法人の少なさもあって応募する団体が少なく、補助が利用されるまでに苦労があった。市は本事業の広報活動などによって、潜在的需要を掘り起こす役割を果たした。

③効果の不確実性：効果については、意図的な評価は行われていない。協働で行う事業が滞りなく実施されるかどうかなどは、事業を進めていくうちに明らかになっていくと思われる。

④政治上の不確実性：大和市は、もともと成果を期待されているだけでなく、市民との協働を目指している。パイロット事業実施後に、それを継承する枠組みを正式に作ることは既に決められていた。

撤回可能性の確保

④でも触れたように、本事業を撤回することは想定されていなかった。このために、評価をする特別の理由もなかった。

実験の諸機能と方法・障害

本事業は、既に事後に本格実施が決まった事業の「実験」といえる。パイロット事業の結果如何によって後に本格実施するか否かを決めることは考えていなかった。

ただし、その供給方法や需要の程度などについては実験を通じて検討され、改善される部分があった。

これらの点で、第Ⅰ部で念頭においてきたような実験的事業ではないものの、実験の方法という点では興味深い事例である。

2. 鎌倉市の交通社会実験

(1) 概要

鎌倉市は、長い歴史を持ち、歴史的遺産を多く抱える大観光地である。人口は約 17 万人を数える¹¹⁵。中心部では古くからの都市構造を残しており、道路は概して広くない。このような地域に観光客が車で押し寄せることもあり、鎌倉市では道路渋滞がきわめて重大な問題として認識されてきた。一方で、市当局が進めてきた道路整備ではこの問題に対処しきれないことが次第に明らかになり、後に社会実験を行うことになる鎌倉地域交通計画研究会の発足に至った。以下では、鎌倉市における 3 回の社会実験について述べる。

(2) 経緯

前述のように深刻な道路渋滞を抱えていた鎌倉市では、不足する道路を確保するために、全長 56.4km にわたる道路の都市計画決定を行ったが、歴史的・文化的施設の破壊、緑地の喪失につながるという市民の懸念もあり、現在までに 3 割程度しか整備が完了していない。そればかりか、交通渋滞改善のための調査や計画作りの過程で、仮に現在都市計画決定されている道路が全て完成しても鎌倉市の交通渋滞は完全には解消できないことが判明した。

市は、交通政策に関する助言を外部から得るための交通政策専門員制度を利用しており、前述の調査や計画づくりへの助言を得てきた。1991 年から交通政策専門員に委嘱された東京商船大学（当時）の高橋洋二氏は、市民に交通問題の深刻さを報告すること、鎌倉で自動車を自由に使うのは不可能であるから交通需要マネジメント施策の実施が考えられることなどを助言した。この交通需要マネジメントに、1993 年度から市長となった竹内謙氏は大きな関心を寄せた。これを受けて市当局と高橋氏が討議を重ねた結果、地域代表や住民からのボランティア、企業、寺社、交通事業者などの関係者からなる「研究会」方式により、交通需要マネジメントについて議論を進めることが決定された。また、市長や行政が交通問題に真剣に取り組むという態度を明らかにすること、現状把握・将来予測・市民の意向調査・代替案の評価などを行う交通コンサルタントを鎌倉市の予算で雇い、ただし作業の指示は研究会が直接行うこと、などが確認された。このようにして、1995 年 7 月、「鎌倉地域交通計画研究会」（以下研究会）が発足した。メンバーは一般公募の市民 5 人をはじめ、商工業者、交通事業者、観光商工業者、寺社、国、県、警察、学識経験者で計 38 人であった。研究会の取り組みは、市民が提案を持ち寄り、コンサルタントが取りまとめ、行

¹¹⁵ 2005 年 9 月現在。鎌倉市ホームページ参照 (<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/>)

政は事務局にとどまるなど、市民を中心として進められた¹¹⁶。

その後の研究会における議論によって、次第に検討すべき問題や目標が明らかになっていった。研究会の過程で国内外の交通実験の事例を知った市民は、研究会の検討結果を活かすためにも、鎌倉市において交通実験を実施することを希望した。鎌倉市は、研究会がまとめる短期施策案を、できれば次年度に交通実験として実施したいという意向を示した¹¹⁷。

また、市民の交通問題に対する意識や改善への意向の調査のために、1000人を対象として第1回市民意向調査が行われた。調査の結果、交通渋滞が市民にとって重大な関心事であることについて、また自動車の乗り入れ制限については約4分の3の賛成が得られたが、商工業者など制限に消極的な人が存在していること、また自動車の乗り入れを制限する場合は、市の内外を問わず公平に規制し代替交通手段を整備することに支持が集まること、などが示された。市民意向調査は、以後の計画案づくりに大きな影響を与えた。なかでも自動車乗り入れ制限に反対する人の存在が判明したことによって、社会実験などを行って慎重に合意形成を図る方針が強化された。

(3) 企画

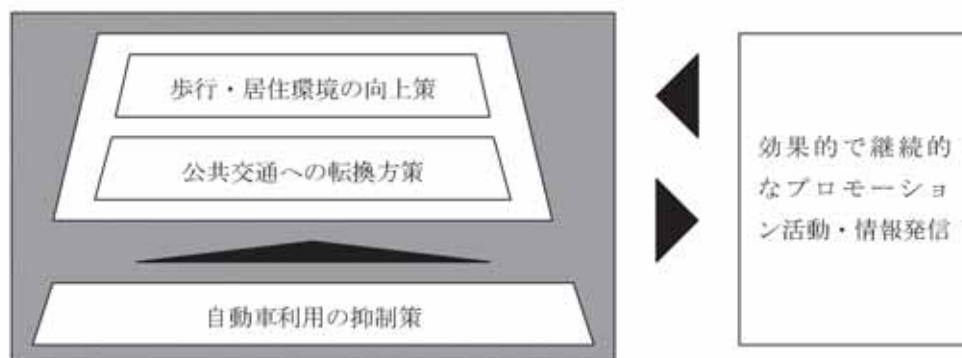
鎌倉地域交通計画研究会では、それまでの議論や市民意向調査などによって論点が明確になり、専門部会などで市民委員からさまざまな社会実験案が提案された。行政やコンサルタントは、議論のサポートのために現況データ、将来予測、施策の評価などを提供した。議論によって、パーク&ライド、情報提供、歩行環境の整備などの案がまとめられていった。

1996年5月、第6回研究会において、第1次提言がまとめられ、市長に提出された。第1次提言は、休日における自動車交通の抑制を基礎に、図5のような構造を持っている。また、表17にあるような手法により、実施地域まで指定した、具体的で相互補完的な20の施策を提案している。

¹¹⁶ 初期の取り組みについては、久保田、高橋、松原、岩崎、尾座元（1996）、またプロセス全体について服部（2003）、高橋、久保田（2004）を参照。

¹¹⁷ 高橋、久保田（2004）は、この市の提案が市の熱意を市民に理解させ、研究会の提案を実現性の高いものにしようとする意識させる結果になった、と評価している。

図 5 第 1 次提言の構造



出典：鎌倉地域交通計画研究会（1996）「鎌倉地域の地区交通計画に関する提言」

表 17 第 1 次提言における 20 の施策

基本的な施策	施策のメニュー
歩行・居住環境の向上策	・歩行者尊重道路 ・ゾーンシステム（交通静穏化）
公共交通への転換方策	・パーク&レイルライド ・パーク&バスライド ・シャトルバス（ミニバス） ・バス専用レーン ・バス追越し現示 ・乗り継ぎの利便化（周遊券など） ・円滑な交通制御
自動車利用の抑制策	・ロードプライシング

出典：鎌倉地域交通計画研究会（1996）「鎌倉地域の地区交通計画に関する提言」

このような施策について、提言では、市民や関係者の価値観を変えていくことが交通需要マネジメントの鍵になるとの認識の下に、プロモーションの意味も含めて社会実験を重ねていくことを明示している。また、これまでに日本で行われてきた施策だけでは不十分であると考えられることから、ロードプライシング、バス追越し現示などのような法律上、もしくは交通管理上の実現可能性が不透明なものまで含めて議論する必要があると判断された。このため、法制度上の壁について解決策を探るため、国・県・関係機関が参加する「鎌倉地区交通政策検討会」が設置された。これは、鎌倉市の取り組みに対する関心の強さを示しているといえる。

研究会が社会実験のために検討を進める上では、現状を把握する必要があった。しかし、国が 5 年おきに行っている道路交通センサス（OD 調査）、東京都市圏で 10 年おきに行っているパーソントリップ調査（PT 調査）、鎌倉市が行っている交通量測定調査だけでは不十分であった。このため、地域住民・市外からの訪問者・商工業者・バス事業者・タクシー事業者の交通行動をとらえる目的で、市民・観光客などの意識や意見を把握する意識調査、

交通流動や車両のOD(起終点)を把握する交通状況調査を独自に実施することが決定された¹¹⁸。調査は道路管理者、交通管理者など、関係者の協力が必要であり、多額の費用が必要になると予測された。しかし、調査母体が市民を中心とする研究会であったこともあり、市民の協力や支援のもとに最小限の費用での実施が可能となった。調査の結果として、鎌倉地域の休日交通問題の多くが来訪交通に起因するということが、また渋滞のピーク時にはバスによる移動に通常の約8倍もの時間がかかるケースがあること、鎌倉地域の限界交通量は滞留車両数にして約9000台と推定されること、休日に自動車を使用することを断念した潜在的自動車交通需要は5100台/日程度であり、このうち71%は利用手段を変更して外出しているが、29%は交通そのものをあきらめて出控えた需要であることなどが判明した。また、休日の自動車の動きとして、来訪交通は多いが、市外から来訪した観光客は1ヶ所に駐車した後はあまり自動車を利用しないことがわかった。このため、駐車場所からの移動手段があれば、パーク&ライドのような施策が受け入れられやすいことが示されたといえる。この調査結果は、議論の土台になるとともに、後のシミュレーションのデータとしても活用された。

また、研究会の議論が一般市民の感覚から外れていかないように行われた第2回の市民意向調査では、市民・地域内事業者の約半数が提言の存在を知っており、市民参加や社会実験を通じて交通問題を解決していこうという提言の方向性についても多数が賛成の意向を示した。自動車にのみ頼らない生活を鎌倉地域で実現する、という一般論には7割以上の賛成が得られたが、自動車利用抑制策としての課金には反対のほうが多かった。

(4) 第1次社会実験(七里ガ浜パーク&レイルライド実験)¹¹⁹

このような調査と並行して、第1次社会実験として「七里ガ浜パーク&レイルライド実験」が検討され、1996年11月に実施された。最初の実験として選択された理由は、この施策が単独でも実施可能で、明らかな効果が予想されたためであった¹²⁰。

第1次社会実験は、1996年11月23日(土)と24日(日)の、9時から18時の時間帯で実施された。七里ガ浜駐車場(418台)、稲村ガ崎駐車場(15台)の2箇所を舞台に、これらの駐車場を利用する際に車両1台あたり1000円の協力金を負担してもらう代わりに、乗車人数分の江ノ島電1日フリー切符570円を手渡すという内容であった。実験当日はアンケート調査を含む複数の調査を行うほか、「市民の足としての自転車」に関するワークショップなどのプロモーション活動が行われた。

この実験は、研究会メンバーのみならず一般市民の参加を得た実験となった。2日間の実

¹¹⁸ 同調査については、坂本、高橋、久保田(1998)を参照。

¹¹⁹ 第1次社会実験については、久保田、高橋、尾座元(1997)を参照。

¹²⁰ パーク&バスライドの場合は、狭い道路でバスが渋滞に巻き込まれれば定時性・速達性が確保できないが、パーク&レイルライドであれば専用軌道を持つ鉄道を利用するために定時性・速達性が確保できることによる。

験は、ボランティア 160 人（鎌倉市民 70 人、市民以外が 90 人）を含む総数 321 人によって担われた。市、県、警察などの行政機関との事前調整、協力依頼はおよそ 3 ヶ月前より行われ、鎌倉市の 1 室 4 部 12 課、神奈川県の一部 1 課、鎌倉市を管轄する警察署の協力が得られた。鎌倉市では 1996 年度から企画部に「交通政策課」を設置し、交通政策課が社会実験実施の中心となった。また、交通事業者とは約 5 ヶ月前から協議を行い、約 3 ヶ月前から料金システムや広告の方法などについて江ノ電、京浜急行電鉄、JR と本格的な調整に入った。

パーク&レイルライド駐車場は、2 日間で 737 台の利用があった。これらの利用者に対してアンケート調査を行い、さらに比較のため、同時に鎌倉地域内の既存の駐車場 6 ヶ所で同様のアンケート調査を行った¹²¹。これらの調査から、高齢者や子供が同乗している来訪者は、パーク&レイルライドを利用しづらく、中心部まで自動車を使って利用する傾向が強いことが確認された。また、パーク&レイルライド利用者は、9 割以上が利用してみて「良かった」か「非常に良かった」と回答した。その理由のトップとして、観光の時間を予定よりも長く出来たことが挙げられたが、これはデータによっても裏付けられるだろう。パーク&レイルライドの利用者の平均駐車時間が 5 時間 25 分、平均観光時間が 4 時間 12 分であるのに対し、その他の駐車場利用者は平均駐車時間が 3 時間 7 分、平均観光時間が 2 時間 43 分であった。観光客の観光行動パターンについては、パーク&レイルライド非利用者が全般的な観光行動をしているのに対して、利用者は江ノ電や JR 沿いの観光施設に偏る傾向を示した。

このような実験結果から、以下のような知見が得られた。第 1 に、ドライバーが実験駐車場を利用した理由に、「鎌倉地域内で駐車場を探すのが大変」というものが多く挙げられていたこと、また利用者のほとんどがパーク&レイルライドによって観光にゆとりが生まれたことを評価していることから、パーク&ライドは鎌倉地域に至る主要道路沿いにパーク&ライド駐車場を配置すれば有望な施策であることが確認された。また、その条件としては、自動車よりも移動が早く料金が安いことが重要と考えられていることも示された。第 2 に、一方で一般の駐車場利用者では幼児・高齢者の割合が高く、歩くことを選べない人が乗車している割合も高いことから、パーク&ライドの検討の際には交通弱者に不利益が及ばないようにシステムにする配慮が必要であるとされた。第 3 に、当初の予想とは異なり、パーク&ライドが買物などにほとんど影響を与えないという結果が得られた。しかし、パーク&ライド駐車場の位置によっては観光行動パターンが地域的に偏る傾向があるので、公共交通を充実させるなどの工夫によって観光行動が制約されないようにする必要性が明らかにされた。

第 1 次実験は、2 日間のみのもので、季節による変動や天候による影響などは把握できな

¹²¹ また、江ノ電を利用して市内観光を行った場合と自動車ですべて市内観光を行った場合にかかる時間を比較するために「速度ラリー調査」が行われたが、事前調査時と実験当日で駐車待ちの状況に大きな差があり、また観光客が駐車場を探す時間については測定していないなどの点で、明確な結論を出すには至っていないようである。

かった。しかし、この実験は新聞・テレビ・ラジオで大きく取り上げられるほどの注目を集め、日本における交通社会実験の先駆けとして広く認知された。

(5) 第2次社会実験（公共交通実験）¹²²

1996年の第1次実験を終えた後、研究会は次の実験として公共交通の利便性向上策を選択した。第2次実験は、

- ①公共交通の乗継システム—できるだけ出発地に近い地点から公共交通を利用してもらうために、既存の割引切符を購入する来訪者に対してバス乗り降り自由切符「鎌倉フリー環境手形」を発行し、鎌倉駅における公共交通充実のために「乗合タクシー」を導入する。
- ②観光商工業者との連携の仕組みづくり—環境手形の利用を高めるために観光商工業者と連携して、「協賛店などでの特別サービス」を実施し、買物目的の自動車利用をバスに転換するために「お買物バス券」を導入する。
- ③プロモーション—公共交通の走行環境改善のために一部路線にバス・タクシー専用レーンを設置し、「公共交通優先実験」を実施、またバスの社会的意義を高めるために「低床バスの体験乗車」を行う。

という大きく3つの要素から構成されていた。このうち、中心的な実験であった「鎌倉フリー環境手形実験」と、「公共交通優先実験」について主に記述する。

「鎌倉フリー環境手形実験」は1998年5月23日（土）～6月7日の16日間連続で行われた。また、「公共交通優先実験」は、そのうち5月23日（土）、24日（日）、30日（土）、31日（日）の4日間で実施された。「鎌倉フリー環境手形実験」では、JR東日本の「鎌倉・江ノ島フリーきっぷ」と小田急電鉄の「江ノ島・鎌倉フリーバス」を利用する観光客に対し、鎌倉地域内の特定区間におけるバス乗り降り自由切符（鎌倉フリー環境手形）を、大人400円、子供200円で販売¹²³、また市役所と大仏間に乗合タクシーを運行させたほか、協賛店の特別サービスや寺社の拝観料割引¹²⁴などを行った。「公共交通優先実験」では、通常は駐停車車両が多い県道横浜鎌倉線の鶴岡八幡宮に向かう左側車線の一部を、自動車運転者の協力を求めてバス・タクシーの専用レーンとした。

実験を実施したのは鎌倉市と研究会で、16日間でのスタッフ数は延べ約280人であった。また、ボランティア101人が参加した。事前の調整として、1997年12月よりJR・小田急電鉄・京浜急行電鉄・江ノ島電鉄・グリーンハイヤー・京急交通・鎌倉タクシーと、1998年1月から鎌倉地域内の観光商工業者、寺社などと、1998年4月から道路管理者である神奈川県と交通管理者である神奈川県警本部と協議を行い、協力を得た。

しかし、バス・タクシー専用レーンの実験については、予想外の困難があった。当初は

¹²² 第2次社会実験については、高橋、久保田、尾座元（1999）を参照。

¹²³ 交通事業者などからは価格が低すぎて現実的でないという声もあったが、実験の目的がより多くの人に体験してもらうことにあることから、協議を経てこの価格になった。

¹²⁴ 飲食店や土産物屋など23店舗、9寺社および2公共施設からの協力を得た。

警察署長権限による規制を期待していたのだが、法的に不可能であることが後から明らかになった。このため、当日はボランティアや市職員がプラカードを持って道路端に並び、一般車両へ繰り返し協力をお願いするという形をとった。警察からもバトカーを繰り返し走行させるなどの協力を得て、大多数の車両は専用レーンに進入することはなかった。この実験を機に、鎌倉市と警察の協力関係が強まり、その後の取り組みにも好影響を与えたという（高橋、久保田 2004）。なお、バスレーンは 2001 年に本格実施に至った。

また、「鎌倉環境フリー手形実験」については、事前の想定とは異なり、出発駅で既存のフリー切符と環境手形をあわせて購入する利用者が少なく、逆に鎌倉地域内で鉄道を降りてから環境手形を購入したいという来訪者が多かった。本来の趣旨からいえば出発駅で環境手形を買うことで自動車での来訪を抑制するのが目的であるが、社会実験の趣旨が多くの人に環境手形を体験してもらうことにあるから、研究会メンバーと市職員の協議の結果、当初の方針を変更することが決定された。市職員を中心に、関係交通事業者と販売場所や人員配置の調整を行い、5月26日より実際の変更を行った。

「鎌倉環境フリー手形実験」、「乗合タクシー実験」からなる公共交通乗り継ぎシステム実験の総利用者数は、3795人に達した。調査のために、鎌倉環境フリー手形の販売に合わせてアンケート調査票を配布し、同時に自動車で来訪し、鎌倉地域内の駐車場を利用した観光客にもアンケートを行った。アンケートの分析の結果、バスの円滑な走行、協賛店や参加寺社を増やすこと、江ノ電を乗り継ぎシステムに組み込むことなどによって、一層利用が促進されると推測された。また、実験参加者のうち約7割がバスを利用したというデータ、また料金に関する評価などから、鎌倉地域へ電車で来る人を増やすためには、鎌倉フリー環境手形の適正な料金設定と同時にバスの定時性確保が重要であることが明らかになった。

実験を知っているにも関わらず自動車を利用した理由には、「歩くことを選択できない人が一緒だった」・「大きな商品を買う予定があった」ことが多く挙げられており、交通弱者への配慮と買物荷物の配送サービスなどの取り組みが必要であるとされた。また、アンケート結果によれば、施策が実施されれば電車での来訪者数が増えるだけでなく、公共交通と自動車を含めた総来訪者数も増加するとの試算がなされた。一方、買物行動への影響であるが、平日は実験参加者と非参加者で差は出なかったものの、休日については参加者が約4800円、非参加者が約5500円と、実験非参加者のほうが消費額が多いという結果が出た。しかし、徒歩と公共交通による交通体系が実現すれば、電車による来訪者の来訪頻度、滞在時間が多くなるという予測が得られたことから、観光客全体の総消費額は高まるという見通しが出された。

「公共交通優先実験」については、一定区間の移動にかかる時間が、バス1分44秒、一般車が2分46秒と、バスの方が一般車より所要時間が短いという結果が出た。

(6) 第3次社会実験（複合実験）

第3次社会実験は、建設省（当時）道路局が1999年度に創設した社会実験公募制度に応募して採択され、この予算をもとに行われた。実験は、5項目の実験または「試行」から構成されている。「試行」とは、「すでに実験が行われた施策について、一定期間実施し施策の具体的な条件を確認するもの」（高橋、久保田 2004）、と説明される。具体的には下記の5項目である。

- ①七里ガ浜パーク&ライドの試行、
- ②公共交通乗り継ぎシステム（鎌倉フリー環境手形）の試行、
- ③パーク&バスライドの実験、
- ④今小路通りにおける歩行者尊重道路の実験、
- ⑤情報提供による車両誘導の実験

実験を実施する主体は鎌倉市と研究会で、そのほかボランティア、地区懇談会委員など多くの協力があつた。ボランティアは、約420人が参加した。事前協議として1999年5月からJR東日本、小田急電鉄、京浜急行電鉄、江ノ島電鉄、グリーンハイヤー、京急交通、鎌倉タクシーなどの交通事業者と、1999年7月より交通管理者である神奈川県警本部と、1999年9月から鎌倉地域内の観光商工業者などと打ち合わせを行った。第3次社会実験では、前回は上回る57店舗の飲食店・土産物店が協賛店となり、12寺社と8公共施設で拝観料および入館料の割引を実施することができた。

①七里ガ浜パーク&レイルライドの試行は、本格実施の場合の料金水準を確認するために実施された。料金は1台当たり1500円で、江ノ電の七里ガ浜～鎌倉駅間およびJRの鎌倉駅～北鎌倉駅間の1日フリー乗車券2人分が提供された¹⁴⁵。1999年11月の土曜・日曜8日間の9時から19時の間で実験を行った結果、利用台数は498台（一日平均では62台）であった。これは1996年に行われた第1次社会実験（2日間で737台、一日平均369台）に比べてかなり低い利用台数である。要因としては、経済不況によって数年来交通渋滞が緩和されつつあったことが挙げられた。駐車場の終了時刻については、第1次社会実験の17時から19時に延長した。しかし、「終了をもっと遅く」という意見が回答者の31%から寄せられ、21～22時まで遅くすることが提案された。また、午前中に駐車場への入庫が多いことが確認され、鎌倉地域内における駐車場の満空情報や道路渋滞情報（映像）を提供することにより、江ノ電への転換を促進しようとされた。

②公共交通乗り継ぎシステム（鎌倉フリー環境手形）の試行は、1998年の第2次実験に引き続いて行われた。実施期間は1999年11月の31日間で、販売枚数は8375枚（一日平均279枚）であった。前回の実験と比較して、一日あたり約1.2倍の増加である。利用者は、徐々に徐々に実験の認知度の高まる後半で多くなった。利用者に対してアンケートが

¹⁴⁵ 1996年の実験では1台当たり1000円で、利用者全員に江ノ電1日フリー切符570円分が提供された。1999年実験における料金は、事業採算性を考慮して設定されている。

1700枚配布され、郵送で回収された（回収率20.6%）。料金は、JR用が550円、小田急用が500円であった¹²⁶。この料金水準についての回答は、「実験当日のバスの走行状況を前提とすれば適切」が54%、「バスが遅れることなくスムーズに走行できる場合には適切」が64%であり、料金水準の評価とバスの走行状態に関係があることが明らかにされた。

③パーク&バスライドの試行は、1999年の土曜・日曜8日間の9時～17時、鎌倉霊園および深沢地域において実施された。その評価は、シャトルバスが深刻な渋滞に巻き込まれなかったこともあり、料金（1000円）が「適切」という回答が7～8割であった。ただし、不満と回答した理由にバスがスムーズに運行しなかったことが挙げられており、バスの定時性、走行速度を保つことが課題とされた。

④今小路通りにおける歩行者尊重道路の実験¹²⁷は、11月の土曜・日曜のうちの4日間、10時～16時にかけて実施された。実験は沿道住民が直接参加するなかで実施されるべきであると考えられ、沿道地域の住民からなる「鎌倉駅周辺地区交通計画懇談会」が設置された。懇談会には鎌倉地域交通計画研究会からもメンバーが参加し、懇談会の代表は研究会に参加するなど、連携が図られた。懇談会は、幅員の狭い今小路通りに通過交通が多いことを問題視し、歩行者の安全のためにどのような対策を行うかが課題になった。検討の結果、通行交通を一部排除しつつ、速度抑制装置を導入する案が採用された。

実験では、交通規制の変更、ハンプの設置、イメージハンプの導入が行われた。また、情報提供・市民との対話を行うための立ち寄りブースも設置された。実施初日には実験に対する苦情が殺到したが、実験が認知されるにつれてなくなっていった。実験された施策に対する賛否は分かれた。ただし、実験を体験した人は体験していない人に比べて「やや支持できる」というあいまいな回答が少ない（体験していない人で38%、体験した人で20%）であることから、実験によって意見が明確になるという効果が示唆されている。また、立ち寄りブースの評価は高く、懇談会の取り組みの理解が「よくできた」と「できた」を合わせると8割に達した。同時に、立ち寄りブースで展示された、計画案が実現した場合のフォトモンタージュについては、社会実験との相乗効果が高いことが確認された¹²⁸。

⑤情報提供による車両誘導の実験は、1999年11月25日・26日の2日間で実施された。その目的は、ドライバーに対して市中心部の混雑状況に関する情報提供を行い、パーク&レイルライド駐車場の利用を促進することである。実験に際しては、新たにリアルタイム情報提供システムが考案された。新システムでは、自動車と江ノ電の旅行時間をそれぞれ算出し、ドライバーにリアルタイムでその情報を提供する。自動車での所要時間を把握するためには、複数の調査地点を通過する車両のナンバープレートを見せ、地点間の所要時間を算出する。実験を低コストで実施するため、観測地点にアルバイトを2人配置し、1

¹²⁶ 第2次実験では400円であったが、事業採算性等を考慮してこの価格に設定された。

¹²⁷ 本実験については、三谷、久保田、坂本、尾座元、高橋（2000）を参照。

¹²⁸ 「今小路通りの将来像がイメージできたか？」という問いに対し、社会実験のみを体験した人の場合は6%、フォトモンタージュのみを見た人の場合は17%、両者を体験した人では32%が「イメージできた」と回答した。

人が通行車両のナンバープレートを読み上げてもう 1 人がそれをパソコンに打ち込み、本部にデータを送った。そのデータをインターネット経由でドライバーに提供する（数字を書いた看板を担当者が掛け替える）とともに、WEB 上でも公開した。道路の混雑状況と同時に、パーク&レイルライドのシステムや料金などについての情報も提供された。

結果としては、実験実施日に著しい渋滞は発生せず、自動車での所要時間のほうが短いという状況も生じた。また、パーク&レイルライドの利用促進効果も確認されなかった。

(7) その後の展開

実験の結果として、以下の施策が本格実施された。

第 1 に、鎌倉フリー環境手形が、2001 年 10 月 1 日からスタートした。主に JR での来訪者を対象とし、江ノ電の特定区間が乗り放題である「鎌倉フリー環境手形 A（頼朝きっぷ：大人 550 円、子供 280 円）」と、小田急電鉄発売の「江ノ島・鎌倉フリーパス」とセット販売され、フリーパスの江ノ電乗り放題に加えて JR の特定区間が乗り放題になる「鎌倉環境フリー環境手形 B（義経きっぷ：大人 500 円、子供 250 円）」が発券されている。

第 2 に、七里ガ浜パーク&レイルライドが同年 10 月 1 日から実施された。1 台当たり 1500 円で 5 時間駐車可能になり、2 人まで特定区間内の電車が乗り放題となる。

第 3 に、同年 6 月 21 日、由比ガ浜パーク&ライド・シャトルバスが実施された。同日オープンした県営由比ガ浜地下駐車場に観光客等が駐車し、シャトルバスで鎌倉駅・鶴岡八幡宮へ向かうシステムである。乗用車 1 台当たり 1600 円で、4 時間駐車でき、2 人分のシャトルバス・5 つの路線バスの特定区間フリー切符を入手できる。2003 年 1 月 1 日からは、江ノ電鎌倉駅～長谷駅間も自由に乗り降り可能になった。

第 4 に、同年 12 月より剣道横浜鎌倉線の下馬交差点から鎌倉駅前交差点の間の北向左側 1 斜線においてバス専用レーンが実現した。毎日、13 時から 18 時の間実施されている。

しかし、研究会が重視したにも関わらず実験すらできなかった施策も存在する。ロードプライシングがそれである。ロードプライシングは、第 1 次提言においても提案され、シミュレーションや社会実験等を通じて有効性を確認することになっていた。東京商船大学（現・東京海洋大学）の高橋研究室では、鎌倉市で実施されたアンケート結果に基づいてドライバーの経路選択モデルを作成し、コンピューター・シミュレーションを実施した¹²⁹。これによって、「パーク&ライドのみを実施したケース」と「パーク&ライドとロードプライシングを導入したケース」の双方が鎌倉地域の交通にどのような影響を与えるかを予測することが目指された。結果として、「パーク&ライドのみを実施したケース」では通過交通を排除できず、「パーク&ライドとロードプライシングを導入」することが必要であることが示された。この結果は研究会において報告された。その後もシミュレーションは継続

¹²⁹ シミュレーションに関しては、高橋、久保田、木田（1998）および坂本、久保田、高橋（1999）を参照。

され、交通環境の達成目標が設定された上で、施策による交通手段の変化、広域的な影響評価、鎌倉地域への来訪者数の見通しについて分析がなされた。研究会では、1999年2月1日の第16回研究会から、分析結果を踏まえてロードプライシングの具体的なイメージにつき検討を進めた。

しかし、この頃からロードプライシングに対する商工業団体からの反対が強まった。1999年2月、鎌倉市の商工会議所会頭から、研究会に対してロードプライシングの再検討を求める要望書が提出された。パーク&ライド、環境手形の実験には協力的であった経済界がロードプライシングに反対したのは、観光都市である鎌倉市において、課金によって観光客が減少するのではないかという恐れのためであった。1999年11月の第3次実験が終了した頃からは全市的に議論が起り、任意団体である「明日の鎌倉の交通を考える市民の会」から、研究会の取り組みに反対するという市民約1万6000人の署名を添えた陳情書が市議会に提出された。2000年6月には、市内の5商工業者団体（商工会議所・商店街連合会・観光協会・青年会議所・商工会議所青年部）によって「鎌倉交通活性化連絡協議会」が組織された。協議会は、ロードプライシングに関して社会実験を行うことにも反対した。観光客に悪いイメージを与える、ということが理由となった。

また、研究会自体も発足から5年が経過し、メンバーが入れ替わっていたことから議論がかみ合わなくなっていた。しかし、全国的にも先進的な取り組みを実施してきたという自負と、実験してきた施策が本格実施される見通しが立っていたことから、研究会は第2回目の提言を行うことができた。それが、「鎌倉地域の地区交通計画に関する提言・その2」（第2次提言）である。第2次提言は、これまでの研究会の取り組みをまとめ、今後の取り組みの方向性を示したものであった。提言は、2001年9月28日、鎌倉市長に手渡された。これをもって、研究会の活動は終了した。

（8）小括

要約

鎌倉市における交通社会実験の第1の特徴は、企画段階から市民が参加していることである。鎌倉地域の抱える交通問題の解決には市民の協力が不可欠であることが認識され、一般市民、商工業者、交通事業者、観光商工業者、寺社、国、県、警察、学識経験者からなる「鎌倉地域交通計画研究会」が設置された。鎌倉の一連の社会実験において、研究会は中心的な役割を果たした。

社会実験が実施されたのも、そもそもは研究会委員の「自らの提言が実現されるのを見届けたい」という願いから発している面がある。

また、研究会に参加しているのはあくまでごく一部の市民であることから、広く意見を調査するべく、2度の市民意向調査が実施された。その他、社会実験を体験した市民にアンケート調査を行っている。ただし、研究会など中核にいるのはやはりごく一部の市民であ

り、メンバーの入れ替えなどによって研究会でも軋轢が生じるようになった。この点で、今小路通りの実験は、より地域に密着した実験の試みとして興味深い。

実験実施段階においても、市民ボランティア等の協力が得られ、比較的低コストでの実験が可能になった。情報提供による車両誘導の実験では、人海戦術によって高価な機器の代替をするなど、低コストで実験を実施する工夫がなされている。また、警察も実験に協力的で、市との協力関係も実験を通じて強まった。

第2の特徴は、専門家が研究会の中核にいたことである。社会実験への着手、独自の調査、シミュレーション分析、実験結果の評価等に関して、彼らの参加した意味は大きいと言える。交通問題のような専門知識を要するテーマについては、特に市民を企画段階から参加させようとした場合、専門家の助けが必要となると思われる。専門家の参加によって、これまで日本では実施されたことのないロードプライシングやバス追越し示などの新しい施策が検討されたとも考えられる。

専門家の協力を得ていることもあり、有効性の検証のための努力は相対的に大きい。アンケート結果に基づくシミュレーションがなされるなど、完全ではない情報から結論を引き出す努力がなされている。本項で紹介したもののほかにも、実験後に多数の調査がなされ、それぞれについて見通しが立てられている。

しかし、実験の規模、期間がきわめて限られていることから、得られた結論に対する信頼性は高くない。また、実験結果の調査の設計も簡単ではない。たとえば、本格実施時の適正な料金水準を検証するためのパーク&レイルライド実験（1999年、七里ガ浜）では、パーク&レイルライド利用者にアンケート票を配布して料金が「適切」という回答多数との結果を得ている。しかし、料金が適正であると考えた人が実験に参加し、高いと思った人は参加しなかったという可能性は否定できない。実質的な料金がかかり低かった3年前の実験と比較して利用者が急減していることから、結果をどのように解釈するか論が分かれよう。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：需要と関連して、駐車場の場所・営業時間・料金、「鎌倉フリー環境手形」の価格などをどのように設定すべきか、切符の販売場所をどこにすべきかが検討された。実験を繰り返すなかで、方法を漸進的に改善していく動きがみられた。

②需要の不確実性：市民の交通問題に対する意識や改善への意欲を調べるために市民意向調査を行うなど、需要把握のための努力は社会実験に限らず行われていた。また、パーク&ライド実験などでは、観光客や地元利用者、またより詳細に子供や高齢者を連れた利用者など、様々な立場の人達の需要を主にアンケート調査を通じて確かめている。

③効果の不確実性：社会実験では、パーク&ライド実施時の買い物への影響についても調査している。「公共交通優先実験」時にバスのほうが一般者より早いという結果が出る場合もあった。しかし、実験がたまたま渋滞の発生しない日時に行われた場合には、施策の

効果がほとんどなかったとされた場合もあり、実験方法に課題が残っていることを示している。ほか、計画された施策をあわせて実施したときの渋滞緩和効果などについては、実験規模の問題などから十分に信頼のおける知見は得られていない。

④政治上の不確実性：不確実だった支持の有無は、特に実験を行うこと自体への反対を通じて明らかになった。検討段階でのロードプライシングに対する猛反発によって、同施策は実験することもできなかった。

一方で、支持されて実現した施策も多くある。実験がもたらした知見が影響していると考えられる。

撤回可能性の確保

本事例においては、交通施策が多数実験されている。そのうちの幾つかは本格実施になり、幾つかはならなかった。まさしく撤回可能性が確保されていたと評価できるが、それは実験のコストが低かったこと、多数の施策が実験されていたために実現可能性が明確でないものも含まれていたこと、本格実施する施策があったために実現しない施策が出ることにも心理的抵抗が少なかったことなどが考えられる。

実験の諸機能と方法・障害

鎌倉市の社会実験全体の特徴として、繰り返し実験を行い、本格実施に近づけるという方法が挙げられる。高橋ら（2004）は「社会実験を積み重ねて政策の実現を目指すという方法は、我が国はもちろん世界的にみても先駆的な事例として位置付けられる」と述べている。マスコミ等から注目を集めた一因であろう。

2度目の実験では方法を改善できるという利点もある。交通分野の施策は、予算や法制度の関係上、長期間実験できない場合が多いが、繰り返して実験することによって効果に関する見通しが得られやすくなる。

実験を繰り返すことで何が明らかになったのか。市民の需要や、各施策に対する関係アクターの支持の程度などはある程度明確化された。一方で、施策の効果については、依然として明確にはわかっていない。それでも社会実験の繰り返しが評価されているということは、効果が十分わからなくても実験を行う意味があると考えられる場合があることの証明であろう。

3. 岡山市の交通社会実験

(1) 概要

岡山市は、岡山県の県庁所在地であり、人口 66 万人あまり¹³⁰を擁する。1996 年 4 月 2 日には中核市に移行している。中心市街地では、民間企業である岡山電気軌道が路面電車（東山線、清輝橋線）を運行している。市内は路線バスが多数走っており、バス事業者の競争は激しい。2004 年 9 月時点では、市内で 5 社がバスを運行している。市の中心部では空洞化が進んでおり、空洞化対策が重要な課題としてとらえられている。以下では、主に市街地の活性化を目指す路面電車の延伸計画を背景とした、2000 年度の交通社会実験を分析する。

(2) 経緯

岡山市の路面電車の延伸計画は、当初は民間レベルで始まった¹³¹。地元の 4、5 人のメンバーで設立された「岡山未来デザイン委員会」が、路面電車の環状化に関する議論を始めた。このアイデアが、1992 年ごろより中心市街地空洞化を懸念していた岡山商工会議所都市委員会によって取り上げられることになった。1994 年 3 月には、「人と緑の都心 1 km スクエア構想」という報告書のなかで、中心市街地の空洞化対策として、路面電車の環状化が示された。

路面電車の環状化を市民レベルで推進するため、商工会議所の要請を受ける形で、1994 年 10 月に市民団体 RACDA（路面電車と都市の未来を考える会）が設立された。RACDA は、参加型イベントの開催など、マスコミへの露出も意識した活動を行った。1997 年 5 月には、RACDA の誘致により、第 3 回全国路面電車サミットが岡山で開催された。このサミットは、同好の士の集まりであった以前のサミットとは異なり、路面電車を管轄する建設省・運輸省を招待した上、その後援を得た。建設省担当課は、当時、路面電車の近代化に強い関心を持っていた。海外の事例についての情報収集も行っており、97 年の都市計画中央審議会部会報告では、欧米に倣い「地方中核都市での基幹的公共交通として、また、地方中枢都市以上の都市における補完的公共交通として、路線の延伸・再生・新設を推進する」との記述がある。その後、RACDA のメンバーと建設省幹部が繰り返し話し合いを行うなど、両者の連携は強まった。

このような流れのなかで、1997 年度には、建設省から岡山市に対して、岡山駅から岡山市役所までの路面電車延伸のための「調査補助」がなされた。補助を受けて、岡山市は「ま

¹³⁰ 平成 17 年 3 月末日現在。岡山市ホームページ参照 (<http://www.city.okayama.okayama.jp/>)。

¹³¹ 奥野 (2003)、インタビュー等を参照。

ちづくり交通計画調査検討委員会」（以下検討委員会）を設置した。検討委員会は、1997年から1999年にかけて検討を重ねた。

1998年度には、建設省より「路面電車走行空間改築事業」の補助金が交付された。この補助金は「事業費」にもかかわらず、実際には調査に使ってよいこととされた¹³²が、建設省は事務取扱上、岡山市がすでに延伸事業に着手していると見なさざるをえないこととなった。この措置からも、建設省とRACDAの延伸への強い意図が推察される¹³³。当時の岡山市長は、1997年7月に建設省に道路建設の関係で陳情に行った際、建設省の担当者から路面電車延伸の意思があるのか指摘され、その場で補助を受ける旨を表明した¹³⁴。この影響もあり、延伸の事業費が翌年度から交付されることになった¹³⁵。

このように、市長が延伸にコミットし、建設省が既に岡山市が延伸事業に着手したものとみなしたこともあり、延伸を既定路線として協議を進めていく、という方向性が決定付けられたといえる。

1998年2月には延伸ルート案が提示されるなど、計画作成は順調に進んでいた。しかし、費用分担の話になると、議論が停滞する場面が多かった。下手に発言するとお金の責任を取らされかねないという懸念からか、事業者も、商工会議所も、市も、それ以上、延伸への踏み込んだ発言をしなくなった¹³⁶。

2000年2月、検討委員会により最終提言が出された。目標は環状線化であるが、第1期路線として岡山駅前から市役所前を経由して大学病院まで延伸することが提言された（図6参照）。採算性については、運転費用は事業収入からまかなえるが、減価償却費を踏まえると収支をバランスさせることが難しいとされた。減価償却費のために収支が均衡しないことは、インフラ部分への投資が事業者にとって大きな負担となっていることを意味する。

¹³² 2002年2月市議会定例会において、岡山市の都市整備局長は、市議の「市民には調査と言いつながら、国からは事業予算をもらっていますが、現段階は調査段階と理解しておいてよいのでしょうか。」という質問に対し、「路面電車の延伸計画に関しましては、議員御指摘のとおり、国からは事業予算となっておりますが、本市といたしましては、今まで行ってきた作業内容は調査でありまして、現在も調査段階であるという認識でございます。」と答弁している。

¹³³ 岡山の路面電車を扱った文献では、97年に「路面電車走行空間改築事業」の創設、98年の新設・延伸への適用、補助率の決定などには、RACDAの影響があったとの表現が見られる。奥野（2003）は、事業費について「このとき、岡たちは水面下で建設省と交渉しながら補助率を三分の二にアップする確約を取り付けていた」と記述している。また、五十嵐・天野（2003）は、補助金創設に際して、RACDAと建設省が、路面電車サミット後に交渉を行い、「課長補佐を説得」と記述している。

¹³⁴ 平成9年9月市議会定例会で、市長は「去る7月28日の建設省陳情の際、建設省側から新たに調査をしてみる意向があるかとの質問があり、私としましては意向がある旨をお答えし、その後建設省の大蔵省に対する概算要求に取り入れられたという経過がございます。」と発言している。

¹³⁵ 市長はそれまでは路面電車の延伸に前向きではなかったため、地元議員の一部は、建設省で市長が延伸にコミットしたことを唐突な政策転換と受け取ったようで、市議会では市長がこの点について質される場面があった。平成9年9月市議会定例会で、ある市議は、市長に対し、「建設省において、陳情した方々が驚いたことに、前日の30日に市長と都市整備局長、都市計画部長がおいでになられて路面電車の路線延伸について、どうぞよろしくということをおいでもになりましたと、異口同音言ってもらっちゃいました。それには皆さん方は実は驚いたところでもあります。その事柄は市長、事実なんでしょうか。そして、陳情先、陳情内容をお知らせください。岡山市としては、なぜこのような政策を決定されたのか、ちょっとお尋ねしたいと思います。」と質問している。

¹³⁶ RACDA編著（1999）「路面電車とまちづくり」43ページに同様の記述あり。

そのため、第3セクター方式や公設民営、自治体直接経営などが検討された。路面電車の事業者である岡山電気軌道は公設民営方式なら可能であると考えていた。しかし、最終提言では事業方式については明確な結論を述べず、公共交通の公共性と事業の採算性を考慮して引き続き検討するとされた¹³⁷。

図 6 岡山市における路面電車延伸計画



出典：まちづくり交通計画調査検討委員会提言

この時期までは延伸化への追い風が吹いていた。建設省・RACDAが市長を巻き込んで仕掛けた延伸計画が、市担当課、検討委員会の協議を支えにここまで進んできたと言えるかもしれない。ある議員は1999年6月の市議会定例会で「路面電車の延伸問題は前へ前へと進み、（中略）既に既成事実として実現する段階になっているような状況です」と発言した。

しかし、地元で合意形成が進んでいたわけではなかった。検討委員会の最終提言がなされた2000年2月から、国に対する補助要望の時期から逆算したタイムリミットである同年6月までが、延伸を実施するかどうかを見極める重要な時期と認識されていたが、市議会では一部議員から反対意見が出ていた。その理由はさまざまであるが、たとえば、採算性・既存バス路線との調整などの困難を抱えていることから延伸計画を凍結すべきであるという見解が出された¹³⁸。また、交通政策としての整合性に対する批判が市議会ではたびたび行われた¹³⁹。これを根拠とする路面電車延伸への反対もあった。

¹³⁷ 最終提言の内容は岡山市のホームページ< <http://www.city.okayama.okayama.jp/>>より参照可能。

¹³⁸ これらの議論は、バス事業者など地元交通事業者の立場を反映したものとも理解できる。

¹³⁹ 岡山市役所はこの時期、「岡山市交通基本計画」の改訂作業を行っていた。これを契機として、市議会建設委員会では路面電車延伸を提案する前に、地域交通の総合的なありべき姿を示す交通基本計画を定めるべきとの意見が出された。路面電車延伸を決定した後に、交通基本計画を定めると両者の整合性が取れ

自動車交通への悪影響を理由に反対する見解も有力であった。たとえば、岡山市議会平成12年2月定例会では、一市議が、岡山都心部が通過車両によっていかに混雑しているかを大げさに強調した後で、「岡山市のこうした都心部の交通状況の中へ路面電車を導入することは、都心活性化につながるどころか、都心部の道路交通状況をさらに悪化させることが予測され、都心部からますます市民を遠ざける結果になるのではないかと懸念されているところであります。」と発言している。また、市長自身も平成11年6月定例会の段階では「あるいは、大供の交差点に至るまでに、当然車線を何ほかふさぐわけでございます。そういたしますと、当然既存の道路交通に多大の影響が及ぶわけでございます。そうしますと、今度はそっちの方で渋滞が生じたりするということになりかねない。」と発言した。さらには、賛成派・反対派の議論を踏まえて、より慎重に合意形成を図っていくべきであるとの提案もあった。

上記のような議論を経て、いきなり延伸に着手するのではなく、まずは延伸化についての社会実験を行うことを市側が提案し、市議会が実験のための補正予算を承認した¹⁴⁰。

(3) 企画・予算

社会実験の発案者は市長である。どちらかという、この社会実験はトップダウンの決定であった。市長のネットワークを通じて得られた発想である可能性が高い。たとえば、当時の市の助役は、国土交通省から来ていた。

延伸計画では、6車線のうち2車線をつぶすことになっており、これによって渋滞が発生するのではないかと懸念があった。社会実験の目的は、①この懸念に対する見える形での回答、②延伸計画を広く知ってもらうこと、の2点であった。この2点は、それまでの議論の中で課題として出てきており、実行案に繋がった。また、軌道が歩道寄りに敷設された場合には荷物の積み下ろしが出来なくなる場合があることから、同時に臨時の荷さばき駐車場を設けて荷物の積み下ろしを行い、利用の実態を調査することになった（「荷捌き場変更実験」）。

まちづくり検討委員会の机上のシミュレーションでも、渋滞はしないだろうという予測は立っていた。シミュレーションは交通コンサルタントに発注され、コンサルタントがデータを集めて検討した上で、結果が検討委員会に報告された。また、岡山市は1945年6月29日の大空襲で市の中心部が焦土と化してしまったため、道路は復興区画整理で基盤の目状になっている。ひとつの道路において車線が減ったとしても、車はほかの道路に流れる、

なくなる可能性があるためである。結果的には路面電車の議論と交通計画の改訂を同時並行で進めることになった。

¹⁴⁰ 建設省の側から見れば、延伸するか否かの決定の「猶予」ともいえる。岡山市議会2000年6月例会において、「今回の補助金交付により、国は猶予の意向を示したものと考えてよいのかとの重ねての質問があり、当局から、(中略)国の意向としては、来年度の事業着手への思いはあるが、今回市民合意を見きわめるための交通社会実験を行うなどの取り組みにより、猶予されている状況であるとの答弁があったのであります。」との発言があった。

ということは容易に予想できる。

2000年5月には、建設省（当時）の交通社会実験実施地域に応募し、同年8月に調査支援地域に採択された¹⁴¹。ちなみに、補助金の申請書を出したのは、商工会議所の街づくり連絡協議会であった。通常は自治体に調査費として交付される場所であるが、市は事業費を既に交付されていたから、この段階で調査費を受け取ることができなかったためである。社会実験には5000万円必要である、との見込みが立ち、市が2000万円負担することにして、商工会議所は3000万円を岡山国道工事事務所（現在の岡山国道事務所）を通じて申請した¹⁴²。国道工事事務所と商工会議所は、内容説明を一体化させるためにも、一体となって広報などを行っていた。当初から路面電車延伸の検討に大きな役割を果たしてきた商工会議所は、交通社会実験実行委員会の主要メンバーにもなっていた。

要求段階では、計画、実施、広報、効果把握など、補助を含めて4970万円の予算が計上された¹⁴³。市と商工会議所・国道工事事務所の費用負担は、事務レベルで協議された。最終的には岡山市が約2300万円、国土交通省岡山国道工事事務所が約200万円負担した。内訳は、岡山市分約2300万円のうち、交通量等の調査費が800万円、広報活動費が450万円、安全対策費が720万円、その他（企画資料作成・基本設計・事務費等）が330万円で、国土交通省岡山国道工事事務所分約200万円は広報看板・ラジオスポット等に支出された。

実験実施案の詳細は、市役所の担当課によって協議された。事務局は都市計画課都市交通政策室（当時）であった。

路面電車が延伸された状態を再現するため、当初は車線を塞ぐ形で交通規制を行った上でミニバスなどを走らせることを計画していた。しかし、警察はこの計画は実現不可能であるという見解を示した。交通規制を行っている中にバスを走らせると「バス専用レーン」として扱わざるをえないが、この実験は道交法1条にいう「交通の安全と円滑」等に資さないし、むしろこれに反するために、「バス専用レーン」としては扱えないという理由による反対であった。警察庁は、2000年の10月にも、交通規制は道交法上の「交通の安全と円滑」等以外のためには行わないという見解を書面で示した。

このため、車線を塞ぐのは道路法上の道路管理者権限で行うことになった。植栽と街灯のメンテナンスという、道路の維持管理という形態で、結果的に所定の目的を達成した。道交法の中に交通社会実験という概念がないために、ぎりぎりの選択であった。

計画では路面電車は歩道寄りを走るようになっていたが、道路管理者権限で交通規制を行う以上、歩道寄りの2車線をつぶすことは不可能であった。植栽、街灯のメンテナンスのためという名目であるために、中央の2車線を塞ぐことになった。一方、塞がれた車線にバスを走らせることは断念され、実験は「市役所筋の岡山駅前交差点から大供交差点付近までの区間を対象に、現在の6車線から路面電車が延伸した場合と同じ車線数（4車線で

¹⁴¹ 担当課が予算要求する段階では補助申請が通るか不明であった。

¹⁴² ただし、補助申請の際も、連絡先は市になっていた。

¹⁴³ なお、当初の段階では、広報に約990万円、実施に約850万円、計画に約550万円、運用に約350万円、効果把握、効果分析に残りを支出する予定であった。商工会議所は2970万円の補助申請を行った。

交差点付近では右折車線を確保)にし、交通量の変化や車の流れに与える影響などを調査する」¹⁴⁴というものになった(「車線数削減実験」)。

なお、社会実験でも警察との協議が行われたが、警察と交通担当部局との連携の必要性は、平成9年から12年ごろには、既に認識されていた。当事、担当課に県警職員が出向していた。このため、担当課でも県警の考え方が理解でき、踏み込んだ議論が可能であった。また、道路管理者権限で車線を塞ぐ案があることも早い段階からわかっていた。交通政策課と県警の人事交流はこの頃から行われている。それ以前の交流は多くなかったが、この頃バブルがはじけ、景気が冷え込んできて、暴力団などが自治体に不当要求をし始めた。県には県警があるが、岡山市も警察との連携をとるべきであるということになり、交流が始まっていた。

(4) 実施

社会実験に際しては、実行委員会を立ち上げる方針が当初からイメージされていた。市長と担当課でメンバーを選定し、個々に打診して準備を行った。2000年11月1日には、岡山市交通社会実験実行委員会が設立された。

実行委員会は、学識経験者を委員長に、4人の連合町内会長、商工会議所や商店会連合会の代表、自動車、バス、タクシー、トラック、岡山電気軌道などの交通事業者代表、RACDAや女性団体などの市民団体の代表、および建設省(当時)の岡山国道工事事務所や運輸省(当時)岡山陸運支局、県・市の関係者など行政側から構成されている。また、実行委員会の下に岡山市交通社会実験実行委員会幹事会が設置され、委員会に上げる前の案の作成にあたった。幹事会のメンバーは、実行委員会の構成団体から学識経験者、連合町内会・市民団体の関係者を除いた構成団体の関係者である。

実行委員会の役割は、端的に言えば実験の円滑化である。社会実験の案自体は、5月に国土交通省に補助申請を行う段階以前から検討されていたので、案の検討を行う場ではない。交通事業者など、関係団体の意見を聞くことにより、実験をスムーズに実施することが期待された。

社会実験は、2001年の2月17日(土)から20日(火)の4日間にわたって実施された。施行主体は岡山市交通社会実験実行委員会である。実験に関わったのは、事務局である都市計画課都市交通政策室から5人、交通量調査及びアンケート調査のために委託業者社員21人と学生アルバイト51人、交通量整理員98人、バリケード設置・撤去要員40人、記録ビデオ撮影等要員10人であった。

社会実験には地元の設計コンサルタントも関わった。主に担ったのは、データ整理と、箇条書きになっている内容から文章を作成し、整然と見せることである。また、交通社会実験はこのころいっせいに取り組まれた試みであり、ヒントを得るために他の自治体の情

¹⁴⁴ 岡山市交通社会実験実行委員会(2001)「交通社会実験結果[概要]報告書」

報収集もコンサルタントに委託した¹⁴⁵。

実験の実施に際して、法制度上の問題から警察と折り合いがつけられなかったことは述べたが、ほかにも実験に際する苦労は多かった。たとえば、実験の目的そのものに広報活動が入っており、重点をおいて取り組むべき課題であった。しかし、もともと自治体はメディアを使うことに慣れておらず、困難が大きかった。

(5) 評価

評価は、アンケート調査、交通影響調査、大気汚染調査などによって行われた¹⁴⁶。アンケートの有効回答数は、来街者（聞き取り調査）1380票、都心居住者（全戸配布、郵送により回収）1511票（回収率28.6%）、都心事業所・店舗（全戸配布、郵送により回収）1178票（回収率19.6%）、荷さばき利用者（直接配布、郵送により回収）35票（回収率22.2票）である。

「車線数削減実験」について、交差点渋滞長、岡山駅前交差点～大供交差点の所要時間などでは、渋滞など大きな変化は見られなかった。大気汚染調査でも、二酸化窒素濃度の変動などはなかった。また、アンケート調査でも、交通社会実験において渋滞がみられなかったという意見が、都心居住者（自宅周辺）では約75%、都心事業所・店舗（事業所・店舗周辺）では56%を占め、渋滞したという回答のそれぞれ約5倍、2倍に達した。

「荷さばき場変更実験」については、実験中の臨時荷さばき駐車場の利便性につき、約74%の業者が「不便であった」と回答した。一方で、市役所筋の常設荷さばき場の必要性については、路上での荷さばきが安全上問題があること、交通渋滞の原因になることなどから、約66%の業者が必要性を感じていた。ただし、荷さばき実験に関しては周知徹底が不十分であったことから、荷さばき駐車場を利用しない事業者もいた。

実験の主な調査結果は以上記のようなものであったが、その後の政策過程に最大のインパクトを持った結果は延伸の賛否に関するデータである。この社会実験に関する調査では、そもそも賛否を問う項目はない。調査票で賛否を問わなかったのは、既に延伸に傾いた状況下で、NOの回答が出ても困る、という要因も働いたと考えられる。しかし、自由意見欄に記された意見を分析したところ、回答された2689票のうち自由意見欄に1012票の記入があり、そのうち485票に賛否に関する記述があった。この賛否に関する自由意見を集計したところ、路面電車延伸賛成が都心居住者19.8%、都心事業所・店舗14.1%に対し、反対は都心居住者29.3%、都心事業所・店舗32.1%であった。このように反対意見が明示化されたこと、特に路線沿いの人々が必ずしも延伸賛成ではないことが示されたことは、ひ

¹⁴⁵ 前述の予算のうち、委託費の割合は550万円である。

¹⁴⁶ なお、計画段階で国からの一定の指摘を受けたようで、平成12年6月定例会では、建設委員会が市当局が「国からは路面電車の延伸を検討している区間の問題だけでなく、中心部の車の流れを減少させる方策として、岡山駅などの駅とバスとの連携、商店街におけるバス利用、路面電車とバスとの接続といった調査・検討についても指摘があった。」と答弁した、と市議の発言があった。

とつターニングポイントになった。

実行委員会では、事業者の反対はほぼなかった。路面電車と競合するバス事業者やタクシー事業者が公式に反対しなかったことは、既に延伸が既定路線であったこと、「地域公共交通のための」実行委員会は私的な利益を主張する場ではないことが影響していると思われる。議会で道路混雑の可能性等が既に取り沙汰されていたことも、事業者が利害をことさらに表明しなかった要因であるかもしれない。

しかし、延伸反対の意見表明を含む社会実験の結果を受けて、バス事業者、タクシー事業者等の反対意見は勢いを得たと言える。渋滞が発生しなかったことも、延伸実現への懸念を増大させることになったと思われる。一方、議会は賛否両論であった。

(6) その後の経過

1回目の実験の結果を受け、延伸賛成派と、特に反対派は、これではわからない、と主張した。1回目の実験では中央の車線を塞いでおり、東側歩道寄りの案を実験していないこと、バスを走らせることができなかったことがその理由である。結果の信憑性、正確性に疑問が投げかけられた。このため、2001年8月3日の実行委員会において、第2回目の実験の案が提出された。歩道寄りの車線を塞ぎ、バスを走行させる計画であった。期間は、2001年の10月中旬から11月中旬の間の7日間であった。

しかし、結局2回目の実験は行われなかった。議会を通じて、バス事業者が「困る」ということを主張してきた。当事、岡山市では3社がバスを運行しており、熾烈な競争があったが¹⁴⁷、そのうちの1社（岡山電気軌道）が路面電車も運行させていたため、路面電車の延伸は1社を有利にするようにシェアを変化させることになる。バス事業者は、実験期間中の営業補償をも要求した。タクシー事業者も強く反対した。路面電車が延伸されれば、高島屋前の歩道寄りのタクシープールがつぶれることになる。事業者は代替施設を要求したが、作る見込みが立たなかった。運送事業者とも調整がつかなかった。歩道寄りに路面電車が走った場合の対策として、共同集配の実験も計画されたが、「荷物を引き受ける事業者と配送する事業者が違うと責任がもてない」との理由から、事業者はマイクロな共同集配には反対した。沿道の商店も、実験に難色を示した。さらに、警察も1回目の実験の際と対応は変わらなかった。法制度上、歩道寄りの車線を規制すること、そこにバスを走らせることは不可能であるとの見解であった。

このような状況において、2回目の実験は断念された¹⁴⁸。実験が断念されたと同時に、一

¹⁴⁷ 2004年9月時点では、市内で5社がバスを運行しており、中心市街地でも5社全てが路線バスを走らせている。延伸の第1期路線である岡山駅と岡山市役所の間では、4つの会社が路線バスを運行しており、「ドル箱路線」であるといえる。「基本的な戦略は他社よりも1分早く走らせること」と言われるほどの過当競争が起きている。

¹⁴⁸ 2002年2月定例会において、ある市議は、「また、住民同意が十分得られていないとの課題も明らかになりました。私たちはその後の動きを注視してはいますが、警察、バス、タクシー等の協力が得られないことから、市当局は実験そのものを断念され」と発言している。

時は実現に近づいていた延伸計画も中断し、現在に至るまで実現していない。

一方で、岡山電気軌道は市民からの募金を得て新型の超低床車両（愛称 MOMO）を導入した（2002 年 7 月営業開始）。その未来を思わせるデザインと低騒音走行などからマスコミなどの注目を集め、現在でもわざわざ MOMO を待って乗車する子供の姿を見ることが出来る。

（7）小括

要約

岡山市における交通社会実験において特徴的であるのは、結果がかなりの程度予測可能であり、実験目的が「路面電車延伸によっても深刻な渋滞が発生しないこと」を目に見える形で示すこと、および延伸計画を市民に周知させることであった点である。それまでの延伸計画の検討における最終段階として、交通社会実験が位置付けられたと言える。おそらく、実験の「成功」を経て最終的な延伸の決定に入るというイメージがあったと思われる。

結果として、深刻な交通渋滞は発生しなかった。予想されていたこととはいえ、この点においてはある程度信頼のおけるデータが得られたと評価できよう。

ただし、自由意見欄に賛否に関する意見が多数寄せられたことは想定外のことであったかもしれない。寄せられた意見では反対意見が賛成意見を上回っていたこと、沿線の住民も必ずしも賛成でないことが明示されたことも一因となり、延伸計画反対派の勢いが強まった。

この結果については、反対派・賛成派双方が主張したように、確かに疑問点がある。第 1 に、当初走らせる予定であったバスを走らせられなかったために、単に車線を減らすと言うマイナス点しか実現されなかった。第 2 に、塞いだ車線は中央寄りであり、計画と異なっていた。第 3 に、最も重要と思われる点として、アンケートでは延伸に関する賛否を問うていなかった。自由意見欄において賛否を表明したのは全回答者の 20% 弱であった。延伸計画案が実現される見込みが高いと思われていたならば、わざわざ自由意見欄に意見を書く賛成派は少ないであろうし、路面電車が延伸される便益が薄く広いものと仮定すればなおさらである。このような点で、賛否に関するデータの信頼性は低い。

十分に信頼できるデータが得られなかった要因としては、ひとつには法制度上の問題がある。警察は実験的なバスレーン規制を行わず、バスの運行、歩道寄り車線での実験をあきらめざるをえなかった¹⁴⁹。

また、延伸計画をめぐる対立が激しかったという問題もある。延伸に関する合意がとれているか、少なくとも何らかの調整が行われていれば、2 回目の実験が実施できたであろ

¹⁴⁹ ただし、地域によっては規制ではなく通行車両の理解を求める形で警察が協力している場合があり、全く不可能というわけではないようである。

うし、警察も積極的に協力してくれた可能性がある。実際には、反対意見が強まってきたときに社会実験が実施され、安定して実験を行う基盤が存在しなかった。一方で延伸が既定路線化していたため、アンケートにも賛否を問う項目が設けられなかったであろうが、このことは後から考えると逆の効果を生んだのかもしれない。

岡山市では、当初描いていた社会実験像と実施できた実験にギャップがあった。それは上記のような制約によるが、イメージ通りに実施できたとしても、延伸を実現した状態を再現したとは言えない。バスが走っていても路面電車はイメージできないし、市民の移動手段が自家用車から公共交通機関に転換されるのは数日では難しい。したがって、たとえばバスの利用状況や賛否について得られたデータはある種の手がかりと解釈することになる。

しかし、岡山市のように対立が激しい状況では、その手がかりが当初のねらいとは別の影響力を持つ場合があることに注意する必要がある。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：この実験では、路線を延伸した場合のマイナス面を検証することが目的であり、供給について直接の知見はさほど得られていないと思われる。

②需要の不確実性：需要がどの程度あるのかについては、特に不明確な点であったようである。アンケート調査の際に、需要を直接問う項目はなかったものの、自由意見欄が設けてあったために回答者の約 20%弱が賛否に関する意見を述べ、その中では反対意見が目立った。これをどう解釈するのかについては様々な立場があるだろうが、岡山市では必ずしも需要がないと捉えられた。

③効果の不確実性：主な関心事であった渋滞は発生しないことが確認された。しかし、この点は実験後に大きく取り上げられることはなかった。

④政治上の不確実性：実験を経て、政治的な対立状況がより明確になった。特に路面電車と競合することになる交通事業者と、その意を受けての議会の反対意見はより強まった。

撤回可能性の確保

岡山市の社会実験の後、延伸計画は事実上撤回された。岡山市の場合、政治的な不確実性がより明らかになった際に、もはや延伸は支持しきれないという状況になっていた。

実験の諸機能と方法・障害

岡山市の実験は、政治的な膠着状況を打破しようという明確な意図の下に行われた。そのために、特に需要を明らかにしようという目的はなく、賛否を問うという方法はとらなかつた。しかし、自由意見欄に多くの意見が書き込まれるという予期せぬ事態が生じ、結果として延伸は実現しないことになった。

本事例において、社会実験をしないまま、政治的にはどれほど支持が得られるか不透明

なまま、市長のリーダーシップによって延伸を決定することも考えられなくはなかった。しかし、実験を行った結果、需要が予想よりなく、沿線住民の反対もあると判断できる結果が得られたため、政治的アクターの反対も活発化し、最終的には延伸しないという結果に至った。

4. 金沢市の交通社会実験

(1) 概要

金沢市は、周知の通り伝統ある城下町である。人口は約46万人¹⁵⁰である。戦災を免れたために、昔ながらの街並みを残している。他方、そのために道路はあまり広くない。増大する自動車交通に対し、道路の拡張だけでは対応できないことは明らかである。金沢市は、これまでもコミュニティバス「ふらっとバス」の導入などの交通政策で注目を集めてきた。本項では、金沢市の取り組みの中でも、2000年度から6年間にわたる一連の交通社会実験を中心に記述する。なお、この事業では「交通実験」の呼称が用いられているため、それに倣う。実験の基本的な考え方は他の交通社会実験と同様である。

(2) 経緯

金沢市の新交通システム¹⁵¹に関する調査・検討の歴史は長い。1974年から1977年に渡って行われた「金沢都市圏総合交通体系調査」では、既に新交通システムに関する検討を開始している。1982年の「金沢の新しい交通システム基本計画」では、具体的にAGT (Automated Guideway Transit) ¹⁵²の導入が提案されている。しかし、全体事業費が非常に大きく、インフラ外の事業費が大きすぎて経営が成立しないこと、他の交通事業者との調整が難しいことなどから、県庁舎の移転に伴って駅西地区の開発が進んだ1994年頃になっても、実現のめどは立たなかった。

そこで、1994年から1995年に行われた「金沢駅西地域市街地整備計画調査」では、AGTに替えてガイドウェイバスの導入が提案された。インフラ外の事業費が相対的に安いこと、既存のバスシステムの乗り入れが可能で、バス事業者との調整に柔軟性があることがその理由であった。1996年から1997年の「金沢都市圏新しい交通システム導入計画」では、ガイドウェイバス¹⁵³の導入可能性が検討され、導入に向けての課題が①事業費の提言、②他のシステムとの総合比較、③自動車利用も含めた総合的な都心交通対策の立案、④バス事業者との調整、⑤国の補助制度の拡充、⑥県民の合意形成の6点に整理された。1998年の「金

¹⁵⁰ 2005年4月現在。

¹⁵¹ 新交通システムの定義は必ずしも統一されていないが、金沢市における議論では後述するAGTやLRT、また今後開発されるであろう新しい交通機関が念頭に置かれているようである。

¹⁵² AGTは、高架上等の専用軌道を、コンピューター制御された小型軽量のゴムタイヤ付き車両がガイドウェイに沿って走行する中量輸送システムである。「ゆりかもめ」などがその例である。単に「新交通システム」と呼ばれることもある。

¹⁵³ ガイドウェイバスは、既存のバス車両を利用した軌道系交通システムである。車両に取り付けた案内装置の誘導によって、地上、もしくは高架道を走行する。専用軌道以外に、一般道路を走行することも可能である。

「金沢市都心交通対策・新しい交通システム検討調査」では、都心交通対策に関する検討、ガイドウェイバス案に関する残された課題の検討に加えて、LRT¹⁵⁴案も検討された。また、ガイドウェイバス案とLRT案の総合比較も行われた。比較の結果は、両システムとも解決すべき問題が多く、優劣評価しがたいというものであった。課題解決の可能性検討のため、シンポジウム、交差点改良、さらには交通実験等の検討を進め、市民合意を図りつつ条件整備を進めることが提言された。この段階で示された継続調査への課題は、①都心部への自動車交通の流入抑制に関する検討、②国道157号の2車線化に係る交通処理に関する検討、③公共交通利用者の拡大に関する検討、④運営主体の設立とバス事業者の経営問題に関する検討である。

このように、金沢市では新交通システムへの期待が高い。しかし、同時に導入までの障害が多いことも明らかであった¹⁵⁵。このため、金沢市では、社会実験を通じて公共交通の利用を促進し、時間をかけて新交通システム導入を目指すという方法がとられた。

なお、金沢市ではこれ以前にも社会実験の経験がある¹⁵⁶。1988年に金沢西インターにおいて「ゴールデンウィーク中のパーク&ライド」実験を実施し、その成果を踏まえて1991年から金沢東インターでも本格実施している。また、この成果を受けて、1989年に学識経験者や建設省都市局街路課（当時）の担当者らからなる「金沢市パーク・アンド・ライド研究会」を設置した。研究会は、3年間の検討を経て、1992年11月30日～12月4日の平日5日間でパーク&ライドの社会実験が実施された。この社会実験はモニターの利用率の低迷によって効果を十分に検証できなかったが、1993年10月25日～27日の平日3日間で実施し、1996年11月から郊外のショッピングセンター駐車場を利用したパーク&ライドにも結びついている。

(3) 企画

2000年度より取り組まれている「交通実験」では、石川県と金沢市の当局が共同で企画・実施を行っている。これは、金沢市の交通を考える上では、市だけではなく周辺地域の交通との関連も考える必要があることによる。とりまとめを行う事務局は県にある。県側では、市から出向している職員1名も交通実験の担当になっている。県と市では考えが微妙に違うことがあり、意見調整が行われる。事務局側がリーダーシップをとることが多いが、

¹⁵⁴ LRTは、おおまかには新技術を採用した路面電車であるといえる。その定義は、まちづくりと関連性を持つものとされたり、新型低床車両を採用しているものとされるなど、論者によって異なる。金沢市交通政策課のホームページでは、緒外国において「路面のみならず地下、高架も走行でき、市街地では歩行者との共存、郊外では専用化された軌道を高速走行する近代的な高性能な車両を使用するシステムである。」と紹介されている。<http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp/koutsuu/newsys/lrt.htm>

¹⁵⁵ 金沢市では、過去に路面電車が市内を走っていたが、事故を契機として廃線した歴史がある。いったん軌道を撤去するとなかなか復元できない、ということが示されている例だと言えよう。

¹⁵⁶ この経緯の詳細については、山本雄二郎監修（1997）「交通計画集成8『交通』の社会実験と市民参加」地域科学研究会を参照。

市も人・予算を出していることから、はっきり意見を述べて協議している。交通実験は、交通事業者、県警、経済界など関係各所の同意がないと進められず、そちらの調整がより大変であるため、県・市どちらが主導権を握るかということはいずれ問題にならない。とはいえ、実験する施策を決定する際は、非常に調整が難航する。

費用は、国・県・市が1/3ずつ負担して行っている。予算規模は、初期は3000万円と追加予算であったが、徐々に縮小されて2005年度では1500万円である。国からは、街路交通調査費として補助されている。社会実験制度も当初は活用していたが、現在はより適した街路交通調査費に切り替えた。

実験に関する意見交換のため、2000年に「新しい公共交通システム検討交通実験実施協議会」(以下協議会)が設置されている。委員は、地元経済界、町会連合会などの地元団体、バス・鉄道・タクシー・トラックなどの交通事業者、国土交通省の出先機関、県警、石川県・金沢市の各関係部署の代表である。顧問には、2名の学識経験者が任じられている。

将来のビジョンとして、2002年に新しい公共交通システム検討委員会より「公共交通整備に係る今後の展開方針の提案(公共交通整備シナリオ)」が提出された。この中で、「金沢の魅力豊かな将来都市像」を実現するためには、新しい公共交通システムが「必要不可欠のインフラ」と述べられている。しかし、その早期導入には解決すべき課題が多いことから、シティライナーを「戦略的プロジェクト」として位置付け、将来シティライナーの利用需要が拡大し、交通環境が整った時点で、新しい公共交通システムへの転換を図るという方針が提起されている。

また、短期・中期・長期の3段階に分けて、新しい公共交通システム導入までの道筋を構想している。2003～2005年¹⁵⁷の短期では、シティライナー(都心軸シャトルバス)の導入が目指された。2003年には県庁の市北部への移転が完了し、都市圏の変化が生じた。これにともない、現都心と金沢駅以北の副都心の連携が弱いことが課題とされ、バス路線の再編が求められた。再編策のひとつが、南北にシティライナーを走らせるという試みである。同時に、必要なソフト施策として、駅西50m道路におけるバス専用レーンとPTPS¹⁵⁸の導入、都心部バスレーンの時間拡大、深夜バス等サービス拡大、パーク&ライドの拡充、香林坊における結節機能強化・バス停案内情報の提供、料金システム改善方法の検討が、ハード施策として、長期を見据えた金沢駅東西地下連絡道路の整備内容(バス専用レーン等)の検討が挙げられている。なお、シティライナーは、社会実験を経て2003年4月に導入されることとなった。

2005年～2013年の中期においては、都市構造を「軸状都市」へ転換させることが目指される。交通事業者、道路管理者、交通管理者との合意を取り付けた上で、バス網の大幅な再編が志向される。シティライナーとの接続を重視して、その路線から枝上に伸びるフィ

¹⁵⁷ 2005年度には外環状道路山側幹線も完成している。

¹⁵⁸ 公共車両優先システム。バスレーンの確保、バス優先信号制御などを実施することにより、バスなどの大量公共交通機関の優先通行を確保するシステムである。

ーダーバスを導入する計画である。また、駅西 50m 道路におけるバス専用空間（中央走行レーン）の整備、石川線野町駅等乗継ぎ利便性向上による利用者需要の開拓がイメージされている。必要な施策として、ソフト施策として乗り換えシステムの改善（ゾーンシステム、IC カード等）、バス料金の軽減、休日のトランジットモール化、新交通の整備主体、経営主体の設定が、ハード施策として乗り換え交通ターミナルの整備、パーク&ライド駐車場の整備が挙げられている。

最後に、期間の明示はないが、長期ではバス需要の拡大、県民・市民、関係機関の合意形成、国の助成制度の拡充などの条件が整った場合に、シティライナーの新しい公共交通システムへの転換（新技術の開発等を考慮し、その段階で機種決定）が行われる。このようなシナリオを構想しつつ交通実験を進めている。

具体的な実験メニューを考える上では、他都市との情報交換が生きる場合もある。金沢市は、24 団体（2005 年 12 月現在）で構成される「中核都市における新交通システム研究会」に参加しており、年 3 回の研究会で各都市の事例や試みの情報交換が行われている。他にはオムニバスタウン¹⁵⁹に指定された都市の全国的な集まりがあり、バス関係の施策に関する情報が得られる。ホームページや国土交通省からも情報収集している。しかし、他都市で実験されてうまくいった施策を、そのまま実施してもうまくいかないだろうということが意識されている。大都市と中規模な都市では対処すべき課題が全く違うし、人口が同規模な都市でも都市構造や住民の行動傾向が異なる。このため、実験するメニューは参考にされているが、それが金沢で受け入れられるかどうかは実験してみないとわからないとの立場である。

（４）実施

これまでに実施された交通実験の内容とその評価は、下表の通りである。なお、2004 年度には、パーク&ライドの新設・拡大、連節バスの運行、バス待ち環境の改善、平休日ランチタイムバス券（場所は 5 タウンズ・むさし）、夕方バス専用レーンの時間延長の実験が行われた。

交通実験を巡って、事業者間で対立が起きる、ということはこれまでほぼない。金沢市におけるバス事業者は、北陸鉄道や JR バスなど数社あるが、市内を走っているのは北陸鉄道がほとんどであり競合関係がない。金沢市はバスに力を入れているため、タクシー事業者からはもう少しタクシーにも協力して欲しい、という声はある。しかし、タクシーにしても市内の交通の流れをよくするという目標は共通である。たとえば、市内では客待ちをするタクシーが 1 車線を潰してしまうことがよくあるが、これはバス事業者・タクシー

¹⁵⁹ オムニバスタウンは、バスなどの公共交通機関の利用を促進することで、環境にやさしく、高齢者などの交通弱者も住みやすい都市環境を整備する事業である。国土交通省と警察庁が中心となって進めている。具体的には、ノンステップバス、バス専用・優先レーン、PTPS 等の導入が目指される。金沢市は全国で 2 番目、浜松市の次にオムニバスタウンに指定されている。

事業者・トラック事業者全てにとって不利益を及ぼす¹⁶⁰。このため、タクシー事業者が希望する街中のタクシープール設置についても、反対する主体は見当たらない。

もともと、利害が潜在的に対立する施策もある。たとえば、終バスの時刻を遅くすることは、飲んで帰る人たちを客にしているタクシーからすれば大きな打撃になりかねない。しかし、実際の交通実験の際には、反対はなかった。協議会のテーマが、金沢全体の交通を考えることにあることも影響していると思われる。

交通規制を伴う実験の場合は、特に警察との連携が重要である。交通規制に関しては一時的な変更の場合、警察が柔軟な対応をしている。バス専用レーンの時間延長など、交通規制の一時的な変更の協力も得ている。

金沢では、前述の通り古い町並みが残っており道路が自動車交通に適していないため、県・市も警察も単独では対応に限界があることを自覚している。このため、実験以前から協力関係があった。人事交流も「交通戦争」さなかの1970年から始まっている。警察から市当局に、1人約2年ずつ出向している¹⁶¹。警察と市当局は立場の違いから意見が対立することもあるが、市の同じ課内に警察から出向してきた職員がいることで、協議のごく初期から警察の立場の人間と話をすることができる。このため、協議の方向性が全く反対になることはない。交通政策上、市と警察の協調が非常に重要であると認識されている。

一方で、交通実験上の制約と感じられていることもある。実験の期間に限られてしまうことである。短期で実験しても利用者が適応できず、本格実施の際にどのような結果になるのかわからないケースがある。たとえばパーク&ライドの駐車場がどの程度の需要があるのか測定しようとしても、既に勤務先周辺の月極駐車場を利用している利用者の場合、そちらを解約してパーク&ライド駐車場に駐車することは考えにくい。これは予算の問題による期間の制約である¹⁶²。

一方、法制度に起因する期間の制約もある。交通規制を変更する場合、事実上1ヶ月が上限となっている。1ヶ月以内の交通規制の変更であれば、警察署長の権限で可能である¹⁶³が、それ以上では公安委員会によるより厳格な決定の仕組みによらなければならない。このため、そこまで大げさにやらなくてもよいのでは、と言われることが多く、1ヶ月を超える交通規制を伴った実験はほとんどない。

また、その他の関係での期間制限もある。フィーダーバスで料金を取る場合は、国土交通省の地方運輸局との関係で、長期間にわたって行うことは難しい。公共交通の料金変更では、交通事業者が長期の実験をやりたがらない。また、買物バス券の実験の場合は、商

¹⁶⁰ さらにいえば、自家用車を利用する人にとっても不利益である。このため、道路の流れをよくすることは、単純に公共交通の利用促進と直結するわけではない。

¹⁶¹ 金沢市では、防災安全の担当課でも、警察との人事交流を行っている。

¹⁶² それでもパーク&ライドの実験を続けているのは、パーク&ライドの効果そのものを測定するためではなく、どの場所に駐車場を設けるのが効果的かを確認するためである。実験によって、どの地域の住民がどのように移動するのが、ある程度把握できるという。

¹⁶³ このような短期の交通規制変更は、祭りの際の交通止めなど、珍しくない。

店街が長期の負担に反対するために短期間しか行えていない¹⁶⁴。

このように期間に関しては多様な制約があるが、それ以外の障害は特に認識されていない。

実験が長期間実施できないことから、事前の広報活動が重視され、チラシ、TV、ホームページなどで広報している。しかし、市民の大半に周知することは難しい。

交通実験を行う時期は、年一回で秋である。計画・調整・準備の時間を考え、商店街の人に協力を求めるときは年末やボーナス商戦の時期を外すと、秋になる。

下表は、2000年～2003年に実施された交通実験とその後本格実施した項目である。

¹⁶⁴ 買物バス券では、例えば2000円の買物をするると100円のバス券がもらえる場合、一部は交通事業者が負担するものの商店街も残りを負担するなどの費用負担がある。

表 18 金沢市の 2000～2003 年度における交通実験の評価と本格実施項目

利用促進策	交通実験 2000	交通実験 2001	交通実験 2002	交通実験 2003	本格実施項目
①パーク＆ライドの拡充	横宮駐車場の設置 (平休日) →一定の 需要を確認	金沢駅西口などの 都心部周辺駐車場の 設置(休日) →一 定の需要を確認	県庁横、横宮駐車場の 設置(平休日) → 一定の需要を確認	北部、南部駐車場の 設置 →一定の需要 を確認	2001年11月～ 野々市町横宮で駐 車場新設 2004年10月～ 金沢市柳町で駐車 場新設
②バス路線網 の再編	終バス時刻の延長 →利用者が増加	終バス時刻の延長 →利用者が増加	シティライナーの 運行 →一定の需要 を確認	フューダーバス運 行 →利用が低調	2003年4月～ シティライナーの 運行 2003年12月～ 終バス時刻の延長
③都心軸の賑 わいづくり	買い物バス券(5タ ウンズ地区) →バス 来街者が増加 休日トランジット メール(国道157 号) →来街者、歩行 者が増加、賑わい創 出、周辺道路が混雑	買物バス券(5タ ウンズ・むさし) →バ ス来街者が増加 パーク&サイクル ライド →利用が低 調	買物バス券(5タ ウンズ・むさし) →バ ス来街者が増加	平日ランチタイム バス券(5タウン ズ・むさし) →日中 のバス来街者が増 加	2003年1月～ 買物バス券(めいて つエムザ) (→実験を行った 地区にあるデパー ト)
④料金システ ム改善策			乗継ぎ割引回数 券 →一定の需要 を確認	金沢市内バス料金 200円均一区間の 実験 →バス来 街者が増加	2002年7月～ 香林坊～武蔵100 円 2003年4月～ 乗継ぎ割引回数券
⑤バス専用レ ーン拡充	昼間時専用レーン (国道157号) →バ ス走行性が向上、荷 捌き、タクシーが課 題 専用レーン区間延 伸(上石松→有松) →バス走行性が向 上、右折車線確保が 課題		専用レーン(50km 道路) →バス走行性 が向上 昼間時優先レーン (国道157号) →荷 捌き、タクシーが課 題		2003年4月～ バス専用レーン、 PTPS ¹⁶⁵ (50m道 路)
⑥荷捌き車両 対策	臨時荷捌きスペ ース(国道157号) → 路上荷捌きが減少		臨時荷捌きスペ ース(国道157号) → 路上荷捌きが減少		2003年4月～ 路外荷捌き駐車 場の(下埦町)設置
⑦客待ちタク シー対策		タクシー呼び出し システム →バス走 行性が向上、プール 確保が課題			
⑧県民・市民へ の啓発・PR	シンポジウムの開 催 →県民理解の推 進			金沢周辺企業の運 搬 →利用が低調	

* 薄い灰色の項目：本格実施され、一層推進する/濃い灰色の項目：効果はあるが、課題は残る

出典：金沢市提供資料

¹⁶⁵ P T P S : Public Transportation Priority Systems(公共両優先システム)。P T P Sは、バスレーンの確保、バス優先信号制御などを実施することにより、バスなどの大量公共輸送機関の優先通行を確保するシステムである。(金沢市ホームページ参照；

http://www.police.kanazawa.ishikawa.jp/koutu_bu/ko_kisei/utms/ptps.htm)

(5) 評価

評価の基準はおおまかに2つで、①公共交通の利用者がどれだけ増えたかということと、②どれだけ便利になり、移動時間が短縮されたかということである。これは、交通実験の目的が全体として公共交通の利用活性化を目指していることによる。実験の効果を把握する為の交通調査や、利用者へのアンケートはコンサルタントに委託している。コンサルタントの役割は企画・立案ではなく、評価のデータ収集である。その後の本格実施は、県・市が判断する場合もあるが、交通事業者や商店街で結果を判断してもらう場合もある。

交通実験のほとんどがバス関係である。終バスの時刻延長実験後の判断などは、バス事業者任せられる。しかし、バス事業者は当初終バス時刻の延長に懐疑的だったため、実験を持ちかけ、実験費用を負担した行政サイドのはたらきかけに注目すべきであろう。ある程度見通しがつけば事業者が独自に進められるであろうが、きっかけを作る役割を果たした。

フィーダーバスは、現在ではシティライナーの枝線として考えられているバスである。シティライナーが新交通システムに置き換えられた場合、新交通システムからの乗り継ぎで、市の東西へバス移動することが考えられる。このため、現段階からフィーダーバスを導入することが目指され、実験が行われたが、料金を無料にしたにも関わらず利用は低調であった。このため、市・県当局では、金沢市民が乗り継ぎに大きな抵抗を持っている、ということが認識された。

バス券関係は、最終的には商店街の判断が決め手である。しかし、本格実施するとすると慎重になることが多い。行政側は、調査の結果も良いこと、無料駐車券があるのに無料バス券がないのはマイカー利用を促進しかねないことから実施したい一方、商店街は負担を考えて乗り気でない。商店街としては、実験であれば費用負担は軽くて済むが、本格実施は行いたくないという考えがある。なお、バス券実験については、過去の実験結果を踏まえ、平日ランチタイムにバス券を配布するなど、趣向を変えている。

(6) その後の動き

社会実験の結果、本格実施に至ったものも複数ある。パーク&ライド駐車場の開設、シティライナーの運行、バス専用レーンの設置などがそれである(表参照)。しかし、大きな目的である公共交通の利用促進という点についてはあまり進展がない。公共交通の利用者の右肩下がりを、少しでも食い止めるよう取り組むしかないのが現状である。金沢市の取り組みに一貫性がないとの批判も寄せられる。道路整備を行ったり、郊外の住宅地を整備したりすることは、マイカーの利用を促進することにつながる。しかし、それらを中止することは考えられず、将来の公共交通の需要を見据えながら、バランスをとった対策が求められている。

権限の関係上、バス事業者の決定に市が異を唱えることはできないが、公共交通利用促進のために市と事業者は地道に協議を続けている。実際のバスの料金体系・路線網・金沢市の人口分布を見比べながら、適切なダイヤかどうか等につき、定期的な話し合いが持たれる。特に料金などは事業者の経営に関わってくるため、なかなか合意は得られないが、バス事業者も利用状況が悪いこともあり、協議を拒否するようなことはない。交通実験に関しても、利用者の増加など事業者にメリットのあるものとして受け止められている。

一連の交通実験は 2005 年度でいったん終了する。2005 年度には、本格実施をより意識した実験が行われる。実験している施策の種類がほとんど増加してきていないことから、区切りをつけて本格実施の段階に移行する。これまで 6 年間に渡り交通実験を行ってきたことから、国の補助を得続けることは難しくなっている。

本格実施が見込まれる施策として、パーク&ライド駐車場の拡大、バス路線の検討がある。また、これまでに本格実施が実現していない客待ちタクシー対策と県民・市民への啓発・PR の分野の事業予定もある。タクシー関係は、2004 年に行ったタクシー呼び出しシステム実験の結果がよかったため、今後検討する余地が生まれている。県民・市民への啓発・PR については、これまで実施方法に課題があるという評価であったが、中止することは考えられないため、方法を改良しつつ継続される見込みである。

また、交通実験自体も何らかの形で継続される可能性が高い。国の補助が打ち切られても、市独自で実験をしていくことが検討されている。市と県では実施したい施策が同一とは限らないことから、県と共同で実験を続けるかどうかは未定であるが、その可能性はある。仮に市が単独で実験を行うことになれば、従来の 1/3 の予算規模で行う事になる。この場合は、これまでのように一度に複数のメニューを実験するのは難しく、施策を絞って実験することになる。

(7) 小括

要約

金沢市における一連の交通実験は、公共交通の利用促進を最終的な目的としている。一定のシナリオも作られており、公共交通が利用される環境が整えば、新公共交通システムを導入することも念頭にある。

このような遠大な目標があるため、交通実験は複数のメニューを繰り返し実施している。交通実験が定着していると言ってよい。交通実験は、本格実施の一步手前の段階と考えられており、安心して効率よく本格実施を行うための方法であると位置付けられている。行政として市民の行政ニーズを探るという点では、マーケティングに近い側面がある。

その成果の一例としては、フィーダーバスの交通実験等によって得られた、市民の乗り継ぎへの抵抗がいかに大きいかわという知見がある。これは大きな成果であり、直感的にも理解できる結果と言える。しかし、たとえばバスが無料であっても実験が短期間であった

ため、慣れない移動手段を使いたくないだけかもしれないが、また他の公共交通利用促進策と組み合わせて実施すれば、予想より抵抗は少ないかもしれない。この意味では、実験をすることによって得られるのはひとつの手がかりである。

また、特定の土地の実験結果が他地域でそのまま利用できるとは思われていないようである。交通分野では都市ごとに問題が異なる。実験を行うメニューは参考にしても、やはり各地で実験をしなければならないという認識の下、実験が行われている。

金沢市における一連の交通実験は2005年度で終了する。今後は、市単独で小規模に実施されていく可能性もある。その場合、関係機関との調整コストは減るが、予算も縮小すると思われる。金沢市における交通実験の運用がどうなるのか、たとえば市の主導で新しい施策に積極的に取り組むのか、あるいは鎌倉市の事例のように市民を企画段階から参加させ、公共交通利用促進策の裾野拡大を試みるのか、関心のあるところである¹⁶⁶。

不確実性の減少機能

①供給の不確実性：駐車場のどこに設置すべきかなどについての知見が得られている。

②需要の不確実性：市民がどこからどこへ通勤するか、ゆえにどこにパーク＆ライド用の駐車場の需要があるかなどについて把握された。また、前述の市民の乗り継ぎ抵抗についても確認された。

③効果の不確実性：たとえば、パーク＆ライドの効果は、実験が短期間すぎるためによくわからない。この点については、本格実施すれば効果があるであろうという認識の下、需要を把握して需要のある地域に駐車場を設置することで効果を高めようとしている。ただし、本格実施した施策でも、公共交通衰退に大きな歯止めをかけられているかどうかという最も重要な点については不明確である。

④政治上の不確実性：公共交通促進という上位の目標については、関係者の合意があると思われる。市長による協力的な後押しもある。それを具体的な施策にしていく際に問題が生じることはあるが、実験の繰り返しによる方法の改善が図られている。

撤回可能性の確保

全ての実験された施策が本格実施に至っているわけではなく、撤回可能性は確保されているといえる。これについては、金沢市では複数の施策が毎年実験されていたという点を考える必要がある。たとえばひとつの施策しか実験しない場合、それは選び抜かれたものになるだろうし、また撤回すると失政と思われるという心理的抵抗も大きくなるだろう。一方、複数の施策を毎年実験しているのであれば、全ての実験が本格実施に結びつかなくとも、新しいチャレンジを積極的に行っているというイメージが付きやすく、撤回が起こりやすいと考えられる。

¹⁶⁶ ただし、2005年12月現在、2006年度も国庫補助を受けて実験を継続できる可能性が出てきている。

実験の諸機能と方法・障害

金沢市における交通実験は、公共交通利用促進策の行政以外への普及という機能も果たしている。地域交通の担い手は民間事業者であることも多く、行政だけで交通行政を実施するのは不可能である。金沢市では、たとえば前述のように商店街・交通事業者と共同で買物バス券に関する実験を行っている。バス券を配布する費用は商店街と事業者が負担するため、本格実施の決定権は商店街と事業者にある。しかし、行政が基本的に費用を負担しながら実験を行い、実際に買物バス券によって公共交通の利用者が増え、商店街を訪れる人が増える効果を体験してもらうことを通じて、買物バス券の実施に協力してもらおうとするものである。ただし、他の施策との相乗効果で公共交通の利用が促進されないと客の増加が望めないこともあり、短期的なプラス効果が見えにくいいため、商店街の協力を得るのは容易ではない。現状では、商店街は「実験なら負担できるが本格実施は行いたくない」という立場であり、実験趣旨の理解に食い違いもある。

また、バス事業者とは終バスの時刻を遅くする実験を行っている。こちらは、短期の実験でも効果が現れたため、本格実施に結びついた。

上記のような役割を果たしうる交通実験には、当然行政だけでは実施不可能なものも多々あることから、商店街、警察などの関係者との連携が重視されている。警察との連携は、交通実験の際に警察が柔軟な対応をとるなど、現行の法制度内では十分とれていると思われる。交通事業者とも良好な協力関係が築かれている。行政と事業者の目的は公共交通の利用促進で一致している。

市・警察・事業者間に良好な関係が築かれているとすれば、それは交通が市全体にとって重要で、かつ単独では対処できない問題であると認識されていることにもよるとと思われる。ただし、あくまで将来的にはあるが、新交通システムを導入する場合に既存の交通事業者の協力が得られるかどうかは難しい問題である。

一方で、交通実験上の制約と感じられていることもあった。実験の期間が限られてしまうことである。予算の問題、法制度の問題、関係者の協力を得られないという問題などについて指摘した。関係者の協力、法制度の問題は社会実験の概念が浸透することによって改善しうるが、予算については将来に渡って制約になり続けると予想される。

第Ⅲ部 実験的事業に関する諸概念の考察

第五章 実験の機能

第五章では、第Ⅱ部の事例研究を踏まえて、機能についての議論を行う。本研究の第2のプロセス（機能の現れ方に関する見解の提示）で扱っている問題につき、実験的事業の多機能性を主張すると同時に、第六章で方法によって機能が変化することを主張するための準備を行う。1. で実験の不確実性減少機能について、2. で撤回可能性の確保機能について、3. で実験の個別的機能について、4. で実験的事業の多機能性について論じる。なお、第3のプロセス（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）については、第Ⅲ部全体を通じて各概念を提示し、考察を深める。

1. 実験の中心的機能①—「不確実性減少」機能

1. では、第Ⅰ部で分類した不確実性について、どうすれば当該不確実性が減少するか等の観点から、事例から得られた知見を検討する。

1. 1. 供給の不確実性

供給の不確実性とは、政策をいかに供給すべきか、ということに関する不確実性であった。供給の不確実性としては、行政上のものと技術上のものを観念できる。

行政上の不確実性とは、政策を実施する際にどのような管理体制の下で、どのように実施していけばよいかのノウハウに関する不確実性であった。たとえば、予算編成改革のモデル事業では、定量的な目標を立てる場合に、国民に成果を示すためのアウトカム目標と、個別事業を評価するための政策評価のための目標は性質が異なる場合が多いことが指摘された。

一方、技術の不確実性とは、政策を実施する際に利用する技術に関する不確実性であった。たとえば、厚生労働省の未来志向研究プロジェクトに基づく世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業では、高齢者にとって当初予想されていたような操作上の困難がなかったことが報告された¹⁶⁷。

このような供給方法に関する情報は、当該地域にしか当てはまらない場合がある一方、

¹⁶⁷ 世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業では、技術的なことの他にも、事業を周知させるのが予想外に難しいこと、高齢者の信頼を得るためにはケアマネジャー等と連携していくのが不可欠なこと、現行の介護保険制度との整合性、サービス提供時に駐車する際の問題点、コールに直接対処するオペレーターの研修が重要であること等の課題が把握されていた。

一般性のあるノウハウとして蓄積可能なものでもある。調査中にも、「後追いで実施した方が、少ない手間ですりよ事業が実施できる」という現場担当者の嘆きを聞くことができた。先駆者ゆえの苦勞が伺える。政治的リーダーは革新的な事業の実施について評価を得るのに対し、現場担当者はメリットばかりを感じるのではないようである。

供給の不確実性は、後述する需要の不確実性と密接に関連している。行政は、市民等の需要に合致するように供給方法を工夫していく必要がある。ただ、需要が把握できたからといって供給方法が一元的に決まるわけではなく、別途供給の不確実性は残る。

供給の不確実性を明らかにするためには、第1に、柔軟な実験方法が望ましいといえる。事業実施中に困難にぶつかっても、方法を改めることが許されていないならば改善は生じない。この点で実験実施主体に裁量があることが重要である。現場での不断のトライアル&エラーが有効であろう。

第2に、比較的安定な環境が望ましい。本格実施に至りそうもない状況では、方法を改善するインセンティブが生じにくいと思われる。また、改善のためにはある程度の時間が必要である。事業の実施過程で行政外のアクターの協力が不可欠な場合も、協力者の理解を得て事業に巻き込むためにはある程度事業の実現が見えていたほうがやりやすいと考えられる。

第3に、供給の不確実性を減少させるために特に行われる工夫も有効である。世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業において、事業の採算性は実験規模の小ささから明確にはわからなかったが、費用モデルが作成され利用者が拡大した際の費用が推定されている。

1. 2. 需要の不確実性

需要の不確実性とは、政策による受益者の需要に関する不確実性であった。需要が予測より過小であったり過大であったりすれば、当該政策は見直しを強いられることになる。たとえば、需要の読み違い¹⁶⁸で大失敗したパスポートの電子申請システムの事例は記憶に新しい。政府は電子申請システムに開発費約20億円をかけ、また大きな運用経費を支払いながら2003年度末より同システムを稼働させたものの、財務省の調査によれば、2005年度の旅券発給375万件のうち電子申請は103件であった。累計では電子申請1件の経費が約1600万円（通常の発給は3,000～4,000円）という異常事態であり、財務省から外務省に「廃止を含め見直しが必要」との指摘がなされたため、同システムは2007年3月末で停止

¹⁶⁸ これは需要が予想より過少であった事例である。一方、需要が過大であれば追加で措置を講じることになるが、そもそも圧倒的に大きい需要があれば、先進国では何らかのルートで表面化して対策が講じられている場合が多いだろう。また、需要が過少であった場合と比べると、基本的には追加措置で対応できることから、損害は少ないと考えられる。

されることとなった¹⁶⁹。

需要の不確実性は、事前にアンケートをとれば解決する問題ではない。自分でも選好を事前に予測できるとは限らない (Simon 1976: 邦訳 103, Dahl & Lindblom 1953)。

一方、実験的事業の際には施策を実感してもらいながら意見を聞くことが可能になり、行政にとって需要の貴重な把握方法になる。実験的事業の実施は「マーケティング」の感覚に近い、と話した現場担当者もいた。

効果がある程度明確な場合、もしくは事業の実施から効果の発現がきわめて長期にわたる場合、効果に関する不確実性より需要の不確実性に焦点を当てた実験が行われることは理解できる。むしろ、政策の効果が把握しがたいものである以上、需要を明らかにすることが効果測定より重視されることにも十分な理由がある。

需要は、地域事情に応じて様々である場合が考えられる。たとえば、パーク&ライドに関する交通社会実験では、「効果がよいことはわかっているが、実際にどこに駐車場を設置すれば利用してもらえるのかがわからない」という発言が聞かれた。この問題に対して、「パーク&ライド駐車場の需要とは・・・」という一般的な回答が解決にならないことが予想できる。この観点からは、個別の地域ごとに実験を行っていく意味があり、各地域で行われる実験を補助するという社会実験公募制度のあり方は妥当であることになる。

需要の不確実性を明らかにしようとする場合の方法は、政策効果を測定しようとするときに比べて大掛かりかつ厳密である必要性は小さい。第Ⅱ部の事例では、アンケート調査を行う、補助金の申請数を観察する、などの方法を見ることが出来た。これらについても、実験時に市民への広報が不徹底であったり、期間が短すぎたりという制約は否めない¹⁷⁰。しかし、通常得られた結果に全国で適用できるような一般性はないとはいえ、効果と比べればある程度満足できる成果が得られていると評価できよう。

では、なぜ需要の不確実性を明らかにするのに政策の効果を明らかにするほど厳密な方法が必要ないといえるのか。この点は、1. 5. で検討する。

¹⁶⁹ 電子申請システムの開発は2002年に開始され、2003年度末に稼働。埼玉、宮城、和歌山、岡山、福岡など12県が導入し、国は2006年度の運営経費として8億6200万円を予算計上している。(朝日新聞2006年7月17日朝刊)

¹⁷⁰ 付け加えると、そもそも厳密に需要を測定しようという意図がどこまで存在するのかについても問うべきであり、このような意図がない限り実験方法が工夫されることは期待できない。また、意図があったとしても実験方法についていかなる工夫を施すかは難しい課題である。鎌倉市における交通社会実験は、専門家の協力を得て多様な側面から調査・評価を行った。本格実施時の適正な料金水準を検証するためのパーク&レイルライド実験(1999年、七里ガ浜)では、パーク&レイルライド利用者にアンケート票を配布して料金が「適切」という回答多数との結果を得ている。しかし、料金が適正であると考えた人が実験に参加し、高いと思った人は参加しなかったという可能性は否定できない。実質的な料金がかなり低かった3年前の実験と比較して利用者が急減していることから、結果をどのように解釈するか論が分かれよう。この場合、利用しなかった人に対してアンケートを実施すべきだとしても、その対象をどのように設定するかは難問である。

1. 3. 効果の不確実性

効果の不確実性とは、政策が及ぼす効果に関する不確実性であった。政策の効果を測定する方法については、先行研究において蓄積がある。

先行研究によれば、全ての要素をコントロールすることのできない複雑な社会で効果を測定することには大きな困難がある（第六章2. 1. 参照）。本研究においてもあらゆる障害が発生しているが、特に効果を一般化するためには不適切な実験対象の選択が頻発している。たとえば、構造改革特区や予算編成改革のモデル事業である。これは現実的に無作為割り当てが受け入れられにくいと考えられていること、そして何より効果を正確に知ることだけが政策決定に関わるアクターの関心ではないことによると思われる。アクターの関心については、本章の4. で述べる。

一方で、本研究の事例研究を踏まえれば、方法として厳密でない「実験」も、効果の不確実性を全く減少させていないということではできない。事業を本格実施した際の効果に関する手がかりは得られていると評価できるからである。予算編成プロセス改革に関するモデル事業では、低予算でより効果的な政策執行が可能になっているかという最大の問題に対する答えを厳密に提出することはできていないものの、実際に年度末の予算消化の必要がなくなるという実際上の効果が観察されている。職員の意識も変化する可能性がある。また、鎌倉市の交通社会実験の事例では、各施策の渋滞に及ぼす効果をアンケートに基づくコンピューター・シミュレーションで推定した。世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業では、事業を実施した場合、実際にコールを利用しない高齢者であっても端末を設置するだけで安心感が得られるというアンケート結果が得られた。

このような効果は、「当該政策の効果」と呼べるほど一般化できるものではなく、「当該政策の当該実験地域における効果の手がかり」とでも呼ぶのが適当であろう。このような情報がどのように評価されるかについては、1. 5. で触れる。

1. 4. 政治上の不確実性

政治上の不確実性とは、政策決定に関わるアクターが当該事業を支持するかどうかに関する不確実性であった。彼らの政策に対する需要、であるという見方もできる。ある政策を誰が支持し、しないかは事前にある程度明らかである場合が多いと思われるが、明確でない場合もまたある。

関係するアクターの態度がある程度わかっていたとしても、供給、需要、効果に関する不確実性が減少することなどに伴って立場が急変することもある。たとえば、岡山市の交通社会実験では、沿線住民が必ずしも路線延伸に賛成でないことが判明した後、議会の反対が激化した。

実験的事業を実施する際に、どの程度本格実施に移行する意図があるか、という点が外見上推測できる場合がある。たとえば、大和市のNPO法人支援パイロット事業では、一定期間後に本格実施に移行することが事業前にほぼ決定されており、厳密な評価を行うこともなかった。このように、実験的事業周辺の状況を総括して見た場合、当該事業に対するコミットメントのあり方が実験の機能に影響することが考えられる。この点については、第六章の1. 3. で触れる。

1. 5. 得られる知見の普遍性

実験的事業を実施した結果として得られる、不確実性を減少させるような情報は、どの程度他の地域や対象にも適用可能なのであろうか。基本的には、ある地域における実験結果が他地域にも当てはまるかどうかは、実験を実施した地域とその他地域の類似の程度による。ただし情報の類型によって実社会での期待水準は異なってくるように思われる。

実験において明らかにしたい政策の効果というのは、ある程度一般的なものであることが求められている。ある政策は一般にどのような効果を持つのかを広範囲での本格実施前に知り、政策決定の参考とすることが目指されているからである。ある政策がA地域でaという効果があり、B地域ではbという効果があったことは知られていても、何の一般化もなされていないために今度C地域で実施するときどのような効果があるのか全く予想できないのであれば意味がないとされる場合が多いようである。また、一般化できるほど厳密な実験の設計を用いなければそもそも効果を正確に測定することが難しい。このために、先行研究では実験方法を厳密に設計することが奨励されているのだと思われる。

これに対し、需要の不確実性を明らかにする機能に対しては、相対的に厳密でない方法でも期待を満足させられると考える。第1に、政策の効果は表れ方が多面的であり、社会の多様な側面に気を配る必要があるのに対し、需要を観察するためには基本的に受益者の反応を観察すればよい。第2に、需要は各地で異なるという考え方が受け入れられているようである。たとえば、交通などに関しては、構造が異なる都市ではかなり需要が異なり、同じ都市内でも地域ごとに需要は異なる。第3に、現状では需要を明らかにする機能に対する期待は低いようである。厳密に考えれば、実験によって推定される需要も不正確なのであるが、これに対する批判はあまり見受けられない。

需要の多様性を前提とすると、供給や政治上の不確実性もまた地域で多様であることが考えられる。

この地域の多様性を考慮すると、実験的事業を地域ごとに行うという方針も理解することができる。

また、地域の多様性を重くみるならば、ある政策がA地域でaという効果があった、と不正確ながらわかったということも実験の成果と考えるはできる。本研究において、自治

体が実験制度管理主体であった事例は概してこのような効果を明らかにしようとしていた。

1. 6. どの不確実性が重視されているのか？

第Ⅱ部の事例を見ていくと、どの不確実性が明らかになっているのかは、事例ごとにかなりのばらつきがあった。この点で、不確実性の分類は各実験の差異を説明するのに有用であることが示された。

ただ、本研究が扱った事例研究だけから、どの不確実性が最も重視されているかを判定することは出来ない。本研究から言えることは、実験的事業が常に政策の効果を明らかにする目的で実施されているわけではないということである。

より踏み込んで判断すれば、需要の方に関心が集まる場合が多く見受けられる。1. 5. で述べたように、効果より目につきやすいことによると思われる。大和市の事例のように、供給の不確実性を明らかにするために実施されたと判断できる事例もあったが、政治上の不確実性を明らかにすることを主要な目的として実験的事業を実施することは考えにくい。

政策の効果は、十分わかっていなくても実験が一定の評価を得ている場合が多い。たとえば鎌倉市の事例などである。そもそも、効果はある程度の時間が経過しないとわからないし、厳密な方法で実験を行って一般にどのような政策がどのような効果をもたらすか調べたところで、実験を実施する自治体にとって大きなメリットは感じられないのかもしれない。当該自治体では、本格実施した後、時間がたてば効果はおのずからわかってくる。その政策を実施することが一般的にどのような影響をもたらすのかについての知見を提供することには、特別力を注ごうと思わないであろう。

この点は、実験の個別的機能について述べる本章の3. で述べる。

2. 実験の中心的機能②—撤回可能性の確保

第1部において述べたように、論理的には実験的事業においては撤回可能性が確保できているはずであった。そう推測できる理由は、「慣性」発生の要因が少ないことであった。第1に、事業は時間・場所・規模などを制限して実施されるために、既得権や習慣化が生じにくい。第2に、実験段階で法や規則を制定することは稀であり、このような現状維持に働く制度は通常ない。第3に、実験的事業は相対的に少ない費用で実施されるので、大きな埋没費用は生じない。第4に、実験的事業は通常実施後にしっかり評価をすることが期待されるので、注意が集まらないということは少ない。むしろ、厳密な評価によって見直しが行われやすいことが期待される。第5に、事業が「社会実験」「モデル事業」「パイロット事業」などのように試行であることを明示していることから、本格実施に至らなくとも担当者が責任を問われにくいと考えられる。

事業の撤回可能性を保ちつつ不確実性を減少させようという点できわめて有望に思えた実験的事業であるが、現実社会ではしばしばその撤回可能性が侵食されていることが指摘できる。

その理由として考えられることを整理すると、まず実験的事業の性質を考え直してみる必要がある。第1に、実験的事業には、それなりの金銭コストが必要である。通常は本格実施に比して予算が少ないとはいえ、調査、広報、実施、評価にかかる費用は少ないとはいえない。

第2に、実験的事業は、企画するのに大きな労働コストを要する。新規の事業を立ち上げるのと同様の労力をかけなくてはならない場合もある。

第3に、実験的事業を実施するためには、事業の詳細まで決まっていなくてはならない。初期の検討段階ではそもそも実験的事業を行うことができず、実際に行えるのは候補を絞ってプランが練れてきた段階である。このため、複数の選択肢を実験することは通常困難である。検討している職員も、単に判断を避けるために実験していると思われていることを嫌い、なおさら多くの選択肢を実験することは難しい¹⁷¹。

次に、アクターそれぞれの立場から撤回可能性が確保されにくくなる要因を挙げると、第1に、首長などの政治的トップは特定の政策の実現を支持する場合が多い。政治的トップは、選挙公約によって特定の政策を推進することを市民に約している。また、特に公約していない場合でも、再選を目指すためには新規政策の実現によって実績をPRする必要が

¹⁷¹ たとえばひとつの施策しか実験しない場合、それは選び抜かれたものになるだろうし、また撤回すると失政と思われるという心理的抵抗も大きくなるだろう。一方、複数の施策を毎年実験しているのであれば、全ての実験が本格実施に結びつかなくとも、新しいチャレンジを積極的に行っているというイメージがつきやすく、撤回が起こりやすいと考えられる。また、実験を行うこと自体の価値が認められている場合は、同一の課題について積極的に複数の施策を実験することも奨励されるであろう。アメリカ等にはこのような事例がある。

ある。

第 2 に、行政職員は自らが関わっている特定の政策を実現したい、というモチベーションを持つ場合が多い。行政職員がある程度検討を重ねて労働コストを費やしてきた政策案を実現させたいと考えることは、人間の心理として理解可能である。少なくとも、積極的にこれを破棄するモチベーションは持たない。また、「行政の無謬性」はまだ有力な考えであるように思われ、実験を行ったのに本格実施できなければ失策とみなされるのではないかという恐れもあろう。

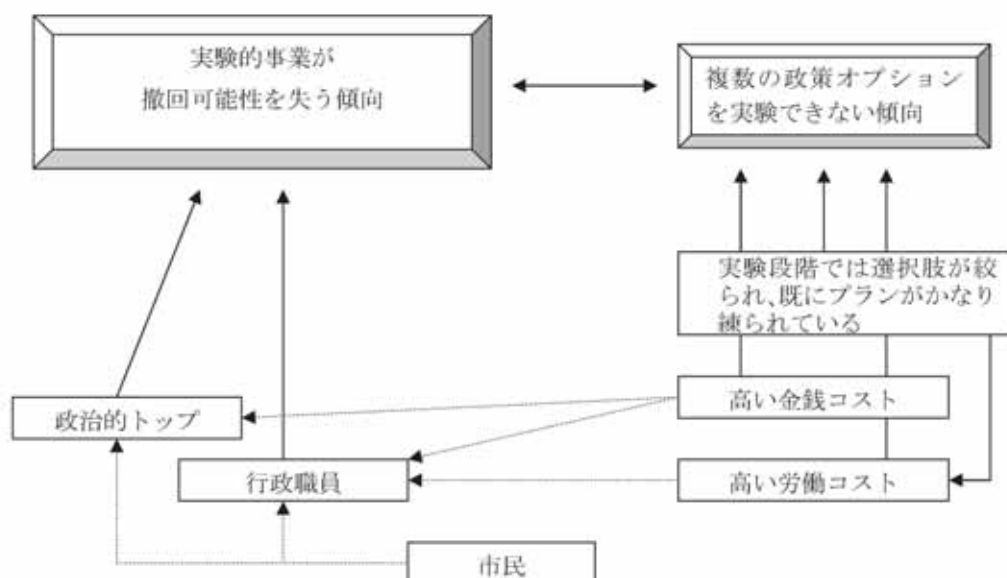
第 3 に、市民は、行政に失敗は許されないという考えを持つ傾向がある。このような考え方が普遍的であるかは検討の余地があるが、行政は失敗してはならないという態度はマスコミの報道などでもよく見られる。また、市民はリーダーが試行錯誤する姿勢をあまり評価しないという研究結果がある¹⁷² (Staw & Ross 1980)。政治的トップ・行政職員は市民の意向を気にすると考えられることから、市民の考え方は両者の考え方に影響を与えているであろう。

以上の要素が存在する場合、実験的事業は撤回可能性を失い、特定の政策が実現することをかなり強く目指しながら行うことになりやすい。言い換えれば、「失敗できない実験」になりがちである。たとえば、構造改革特区が規制緩和を進めるための道具立てとして出来てきたこと、特区を実現する際に省庁が激しく反発することは、「実験」が実施にコミットしていることの反映であるとも見られる。

上記のような要素には、相互作用があると考えられる。市民が行政の失敗を許容しない態度と高い金銭コストは、政治的トップと行政職員が特定の政策の実現を望む傾向を強める。また、実験を実施できる段階では選択肢が絞られ、既になんげプランが練られていないといけないう事実は、実験の労働コストを高めるし、複数の政策を実験することを困難にする。複数の政策オプションを容易に実験できず、実験の機会が希少なものであれば、せつかく行われた実験を本格実施に結び付けたいという傾向は強められる。これを図示したのが下図である。

¹⁷² 日本の市民の意識を直接調査したものではないが、スローとロスは、人々がどのようなリーダー（為政者）を高く評価するのかについての実験を行った。被験者に住宅危機に対処するリーダーの行動についての文書を読ませ、方針として①最初の施策の結果が思わしくなければ次の施策を試す「実験的状況」(experimenting condition)と②最初の施策の結果が数字に表れなくても一貫した行動をとる「一貫性ある状況」(consistent condition)、また結果として①成功と②失敗のそれぞれについてリーダーの評価をさせた。実験の結果は、方針として「一貫性ある状況」、結果として成功がそれぞれ高く評価された。興味深いことに、「一貫性ある状況」でかつ「成功」したリーダーに対して、評価は特別に高かった。

図 7 実験的事業が本格実施を強く意図して行われるメカニズム



このように、現状においては、実験的事業が「失敗できない実験」になる要素が存在する¹⁷³。このような点を考慮すると、実験を行うこと自体が改革の方向へ一歩踏み出すものと捉えられ、事業反対派が実験自体に反対することにも一理ある。一見すると実験的事業が最も必要となりそうな対立の激しい状況では、実験自体が実施できないことは、本研究の鎌倉市、岡山市の事例からも示されている。実験が承認されるプロセス自体が、既に政治過程であるといえる。

実験的事業が政治的な真空状態で検討されるのでない以上、どのような政治的状況で実験的事業が実施されるかという点が、撤回可能性を大きく左右するだろう。岡山市では、最終的に路線延伸計画が実質的に撤回されたが、市長が煮え切らない態度であったことはこの結果に大いに影響している。

撤回可能性が必ずしも確保できないという指摘は、実験的事業の積極的活用によって理想モデルとしてのインクリメンタリズムを実践しようという発想に対する限界を提示する。「インクリメンタリズムは撤回可能 (reversible)」であり、「誤りがなされるときは、それらはより容易に訂正されることができる」(Dahl & Lindblom 1976:83) という主張は、現状と非常に近い変化を採用したときに限られるように思われる。この点は、政策の効果がすぐには把握できないという批判とともに注目する価値のある指摘と考える。

¹⁷³ 他方で、実験がむやみに行われ、結局何の成果も生まないという危険性も指摘されることがある。たとえば社会実験が定着しつつあり、実験自体の価値が認められてきている交通分野などでは、このような懸念もありうると思われる。

これを前提とすれば、インクリメンタリズムに対する批判は、しばしば見られるようにその現状維持の傾向に対してではなく、むしろその理念通りの実践が困難であることに向けられるべきであろう。

3. 実験の個別的機能

本研究では、実験的事業にある機能があるということを、特定の類型の影響が顕著に認められるかという点において判断する。ここまで撤回可能性を一定程度確保しつつ不確実性を減少させるという機能を中心に考えてきた実験的事業が、どのような状況下でその他の影響を及ぼしているのかを顕在化させることを目的とする。

3. 1. 政治的な膠着状況の打破

ある事業を開始するに当たって、反対者の存在が合意の達成を妨げている環境を考えると、①ある事業を完全に実施することを決定するか、②場合によっては事後的に撤回する可能性を残したまま実施を決定するか、という 2 つの選択肢の間では、事業反対者は後者の選択肢を好むと考えられる。本格実施には合意できなくとも、実験的な実施には合意が得られるということがありうることになる¹⁷⁴。

また、事業実施後は、事業の効果がある程度判明しているために以前ほどの対立が起きにくい場合が考えられるため、この点からも合意の成立に資するといえる。

ただし、事業の効果は通常よくわからないため、むしろ需要があって事業が歓迎されることのほうが重要な場合が多いと考えられる。

構造改革特区の事例と岡山市の路面電車延伸に関する交通社会実験の事例からは、実験的事業が政治的な膠着状態の打破のために利用されることが確認できる。実験はあくまで実験ではあるが、2. で述べたように既に事業に着手していると思われる面があることから、なし崩し的にプロセスを進めることが可能である。

構造改革特区制度では、このような機能がかなりの程度果たされている。対応された特例措置は第7次提案までで200件以上であり、評価したものの全てが全国展開されている。また、提案段階で全国的な規制緩和がなされるケースが特区として対応されるケースよりも多いこと、弊害が生じそうな場合は特区としても認めておらず、特区が廃止されるという措置はこれまでないこと、評価に関しては弊害が生じていると規制所管省庁が立証できない限り特例措置の全国展開がなされることなどから、構造改革特区は政策の効果を測定するという機能をあまり果たさず、専らこの政治的膠着状態の打破のために実施されていると言ってもよい。ただし、規制緩和した際の課題を把握する努力は、各省庁によってなされている。

予算編成プロセス改革のモデル事業についても、改革に反対するであろう省庁の抵抗を、ともかくも迅速に試行事例を行うことによって乗り切ったという側面がある。

¹⁷⁴ ただし、2. でみたようになし崩しに本格実施に持ち込まれるという反発が生じる場合も珍しくない。

しかし、実験を政治的な膠着状態の打破に活用しようとしても、安定した政治的基盤のない場合には実験自体が実施できない。先にも述べた通り、このことは鎌倉市のロードプライシングの実験、岡山市における 2 回目の交通社会実験の事例が示唆している。一見実験的事業が最も必要となりそうな対立の激しい状況では、実験自体が実施できないことになる。また、実験前にある程度の合意形成・調整がなされていないと、実験結果が思わぬ形でプロセスを止めるなどの予期せぬ事態が生じる。政治的膠着状態の打破という機能についてのひとつの限界と言えるであろう。

実験的事業実施にこぎつけるためには、政治のリーダーシップが重要である。構造改革特区、モデル事業ともにそれが指摘できる。モデル事業では、各省庁に枠組みを適用する事業を提出してもらう際にも政治の後押しは影響したと考えられる。ただし、同時に実験実施主体の協力を得るために裁量を持たせるなどの努力も行われていた。

3. 2. 成功事例による誘導的な政策普及

政策の効果を厳密に測定しようとするソーシャル・エクスペリメント研究のような先行研究では、政策の効果が思わしいと判明した場合、同様の政策を国等が他の地域にも拡大するという面での普及を想定していると考えられる。効果の不確実性減少を通じた普及といえる。

一方、効果が必ずしも明らかにならなくとも、需要があって政策が受け入れられていることが明らかになれば、他の地域がその「成功」を参照するということがありうる。横並び意識も働くであろう。

国としても、先進的な事業をコストの低い実験的事業を通じて実施し、その成功後に他地域への拡大を期待することは有効な戦略である。効果を正確に確かめられないまま普及を期待するという点でソーシャル・エクスペリメントに比べ無責任であるようにも考えられるものの、実験によって評価されるインパクトの信頼性がそこまで高くなく、普及した後に時間をかけて効果が示されると考えられるため、必ずしも普及のための実験が劣っているとはいえない。

また、実験的事業を用いた政策の普及の特徴は、直接コントロールできない主体を政策実施に協力してもらえよう仕向けられるという点にある。国土交通省の社会実験公募制度では、新しい施策の普及が目的に掲げられ、定めたテーマごとに補助対象事業を募集している。直接関与できない自治体の交通政策を誘導しようとする試みである。

国土交通省の例のように、中央省庁など高いレベルの実験管理主体のほうが普及を目的として考えやすいが、自治体においても政策の普及を目的とすることはありうる。金沢の交通社会実験では、直接コントロールできないバス事業者・商店街と共に実験を行って、効果が見えた段階で公共交通利用促進策を実施してもらっていた。行政が事業者や商店街

等に事業を普及させていると見ることができる。

鎌倉市の事例でも、鎌倉フリー環境手形、パーク&ライドの実験において、交通事業者との連携は不可欠であった。1度の実験の後、適正な料金を探る「試行」（より本格実施に近い実験）を実施することにより、事業者も本格実施に移行しやすくなったと言えよう。事業の有効性を検証する際、採算性を明らかにすることが、事業者に事業を普及させるためには必要である。

リヴリン（Rivlin 1971）は、知見の一般性を獲得するためには実験制度管理主体がある程度の統制を行う必要があることから、分権的社会においては政策の有効性を検証するための体系的な実験（systematic experiment）は実現しにくいとした。これに対し、事業の普及を図る実験は、分権的社会に適した実験方法であるといえる。事例からも、このような実験が一定の成果を挙げていることがわかる。

このような機能を果たすためには、実験制度管理主体の役割として、情報の収集・共有をはじめとする実験の支援措置、成果の大々的な公表などが重要になる。また、実験は最も成功する可能性の高い地域・状況で行うことが有効である。しかし、このような機能が明確に意識されることは少なく、情報収集・共有などの方法が徹底されることはないと言っている。

事業を普及させる最大の障害は、短期的に効果の見えにくい施策の場合、なかなか広まりにくいことにある。公共交通の利用促進策などがこれに当たる。金沢市では、事業者・商店街が買物バス券の実験に協力したとしても即座に公共交通利用者・商店街来訪者が増えるわけではなく、協力を得るのが難しかった。そのような場合のひとつの解決策として、長期的な見通しを示すことが考えられる。しかし、財政措置など他の手段を併せて講じざるをえない場合も多いだろう。

3. 3. 「市民参加」の方法

実験的事業の市民参加の道具としての機能には、企画された実験を市民が体験し、意見をフィードバックするという「実験の客体としての参加」の側面と、市民参加プロセスにおける検討結果を実験にかけるという「実験の主体としての参加」の側面が考えられることは述べた。

まず、市民からアンケートなどによって意見を聞くという「実験の客体としての参加」については、需要の不確実性を明らかにすることと同義であると言える。まだ事業が本格実施に至っておらず撤回が可能な時期に、事業が一部実施されておりその効果がある程度市民にも把握されているなかで意見を聞けるという点が注目されている。事業を体験しないうちは真の需要を市民自身も知らないという指摘を考慮すれば、実験的事業と併用したアンケート結果にはより信頼がおけることになる。

次に、市民参加プロセスにおける検討結果を実験にかけるという「実験の主体としての参加」の点については、まず市民協議会等が考えた事業の多くの実施が期待できるという面は、実施のコストが相対的に低く、撤回可能性を維持していることによる、実験的事業の相対的な実施のしやすさからくる。問題が生じれば本格実施に移行しなければよいため、ある程度実施についての関係者の理解が得られやすい。たとえば市民協議会等が考えた事業を鎌倉で実験が行われた程度で本格実施していくことはほとんど考えられない。議会との衝突も圧倒的に増えるだろう¹⁷⁶。

実験的事業が、「実験の主体としての参加」という面で市民参加の方法として有望であることは、特に鎌倉市の交通社会実験の事例から伺える。鎌倉市では、そもそも市民等によって構成される「鎌倉地域交通計画研究会」が鎌倉の交通の課題その他について検討していた。しかし、研究会の議論が一通りまとまったとして、市民からは「その成果がどのように活かされるのか見届けたい」という意見が出された。このために、市もまとめられた事業案を実験として実施する方針を固めた。

市民参加プロセスでは、参加しても何も変わらないという無力感が参加へのモチベーションを下げるのが問題視されているが、協議した事業が実験できるとすれば、協議にも力が入ることが予想される。実験を行うことにより、市民らが提案する事業の効果も検証することができる。

また、行政にとっても、市民が企画段階から参加することにより、実験の成果が思わしくなかった場合に事業を見直す余裕が生まれやすいと思われる。試行錯誤することに正当性が付与されていると言える。これは、「失敗できない実験」の問題を緩和する方法にもなりうる。実験の実施段階においては、市民ボランティアの参加によって実験のコストを下げることも期待できる。

大和市のNPO法人支援パイロット事業は、企画段階から市民の参加を得た事業ではない。しかし、市民が自ら市民参加支援制度を構築するまでの過程で行われた「テスト事例」であり、その成果は市民にも一部共有された。また、行政も一連の市民参加プロセスから、最初から全てを決めずに走りながら考えてもよい、という立場がありうることを学習したと言える。市民を中心として、試行錯誤をしながら条例に基づく制度を修正・運用していく「成長するシステム」の考え方は、それ自体が実験的な取り組みである。

構造改革特区制度についても、誰でも規制改革の提案を行え、自治体も中央省庁の所管する規制について提案できることから、実験企画段階からの市民参加の一種と見ることができる。この構造は、2005年度から実施されている地域再生事業についても同様である。「市民参加的」な仕組みの面白さが認められたことによると思われる。

このように、実験的事業は、「実験の主体としての参加」という面での市民参加の方法として大きな可能性がある。ただし、これまでの実験的事業において市民が企画段階から参

¹⁷⁶ ただし、議会ルートとは別に市民参加の下実施される実験による政策形成というルートが形成されれば、両者が衝突するケースが増えてくると考えられる。

加するケースは多くない。これは、市民を参加させて協議する手間が膨大であることのほか、実験というイメージから専門家によって実施されるものを連想することによるのかもしれない。また、企画段階から市民等の参加を得て実験を行ったとしても、全く本格実施に結びつかないようであれば、結局はプロセスに参加する意欲は失われるだろう。

一方、「実験の客体としての参加」という面での市民参加への期待も大きい。積極的に行動しなくても、事業を体験して自分の意見をフィードバックできることから、負担の少ない市民参加と評価されている。しかし、アンケート調査の結果がどのような意味を持つかは、実験的事業の設計と解釈による。たとえば、岡山市の路面電車延伸に関わる交通社会実験では、実験が延伸計画によって実現される状況をあまり実現できていないこと、自由意見欄の賛否を集計したということなどから、結果をどう評価するのかについての幅が大きくなった。このような機能のために実験的事業を実施する際には、企画・評価に十分注意する必要がある。

3. 4. アイディアの収集

3. 3. までの機能については先行研究から抽出してきたものであったが、事例研究を行った結果として、そのほかに新しい影響の類型を整理し、機能としてまとめておくことが有用であると考えられる。

そのひとつに、アイディアの収集という機能が指摘できる。そのための方法は、大きく2つに分けられる。

第1は、国等の実験管理主体が実験的事業の際に実験実施主体に大きな裁量を持たせ、分権的な実験を行うことである。実験実施主体はそれぞれに工夫をこらし、新しい事業の実施方法を発案する可能性がある。

第2に、直接アイディアを募集することである。構造改革特区のように特区提案を募集したり、国土交通省の社会実験公募制度のように実施したい実験的事業を募集したりすることがその例である。国土交通省の社会実験公募制度では、支援の条件として「新しい施策であること」を掲げている。これにより、自治体等は斬新な事業を提案し、実験する誘因を持つことになる。実験的事業は、政策革新の道具になりうる。

新しい事業でも積極的に実施できるのは、実験的事業が撤回可能性などを含めて相対的に実施しやすいことによるであろう。その上で事業に関する不確実性を明らかにできるのであれば、アイディアを募って政策革新を試みる者にとって非常に好都合である。

3. 5. 一部から始めざるをえない事業、および迅速な事業着手

資源の少なさ、もしくは潜在的対象の大きさによっては、一部からはじめざるをえない。また、全体的にはじめることが全く不可能でなくても、部分から手をつけたほうが迅速に事業を実施できる場合がある。そのような場合に、「実験的」という意味の名称が用いられることがある。

予算編成プロセス改革のモデル事業は、一刻も早く事業に着手するべきであるという経済財政諮問会議の意図に従って開始された。大和市のNPO法人支援パイロット事業も、直ちに支援を行って欲しいと言う保健福祉関係団体の要望が開始の契機となった。実験的事业は、その規模の小ささから本格実施よりはプランが練れていない段階で開始することができる。もしくは、大規模な事業を始める場合には、事務処理上の問題から実験的事业を利用して段階的に開始するしかないという側面がある。

この点を欺瞞として切り捨てることも可能であるが、一方では時間差を利用してその事業の効果を他と比較しつつ検証することもできる。

3. 6. 特例措置としての「実験」

実験的的事业が、ある種の特例措置として機能している場合がある。

この機能は、ある事業を実施する際に全国的に何らかの制約が存在している場合に生じる。制約としては、第1に法的な制約、第2にコストがあまりにかかりすぎるなどの予算の制約が考えられる。

その制約を中央政府等が「実験」の名称で解除するとき、その事業は特例措置となっている。これは特に法的な制約を免除したときに顕著である。たとえば構造改革特区制度におけるこれまでに認められてこなかった学校を認める特区は、長期に渡っての実施が見込まれており、従来規制に活動を阻害されてきた学校への救済措置という面がある。どぶろく特区については、特例措置の全国展開の際に「特区を廃止しないで欲しい」という要望さえあり、全国展開が延期された経緯がある。先進的な内容の実験的的事业におけるPR効果の高さが理解できる。実験実施主体には他自治体等からの問い合わせが多いことからその注目度が伺える。このようなPR効果は、通常の政策評価やコンピューター・シミュレーションにはないものである。

4. 機能の多元性

4. 1. 実験的事業は多機能か？

本章の最後に、第2の作業で扱っている、「実験的事業の機能は実際にどのように現れてくるのか」という問いについて扱う。

この問いについて、それぞれの種類の先行研究は、実験的事業がもたらす影響について、それぞれ特定の側面に注目していた。先行研究群同士が互いにほとんど関連性をもたないまま特定の実験的事業とその特定の影響に注目する研究が繰り返されていることから、暗黙のうちにひとつの前提が存在していると考えられた。それは、「ひとつの実験的事業が持つ機能は限られた、固定的なものである」ということであった。

しかし、本研究では実験的事業が撤回可能性を維持しつつ不確実性を低減させるという中心的機能を持ち、その中心的機能が環境・方法によって先行研究で注目されてきた幾つかの機能を派生させるという説明が可能であることを主張した。この見解は観察によって検証できるような性質のものではないが、このような見方に立てば、中心的機能と個別的機能がどのように現れてくるかが推測できた。「実験的事業の機能は多元的であって、環境・方法によって機能が変化する」のではないかということである。

本研究では、実験的事業の機能が先行研究から暗示されるように限定的・固定的であるか、もしくは多元的・可変的であるか、どちらの見解が支持できるのかは、実証研究によって検証することが可能であると考え、第II部で複数事例研究を行った。

その結果、まず本研究の見解の前半部分、「実験的事業の機能は多元的である」という点については、支持できると考える。

実験的事業の多機能性を支持する根拠は、第1に本研究で扱ってきた事例である。その内容をもう一度繰り返すことは避けるが、どれもいくつかの種類の影響が顕著で、その多機能性が指摘できるものばかりであった¹⁷⁶。

第2に、方法によって機能が方向付けられるとすれば、方法が多様な要素の組み合わせである以上、方法のバリエーションによって機能は多様化するはずである。方法に関する議論は、次章で扱う。

第3に、これまで取り上げたきた機能が相互排他的であるという根拠は見当たらない。

このような根拠から、「実験的事業は多機能である」という本研究の見解の前半部分を支持する。実験的事業は「環境・方法によって機能が変化する」という後半部分については、第六章で扱う。

¹⁷⁶ なお、それらの機能は効果が正確にわからなくても生じるものであった。

4. 2. アクターの関心

実験的事業が多機能であるとすれば、いったいアクターは何を目的として事業を実施しているのだろうか。

事例研究部分において事業に至る経緯をみると、どの不確実性を重視しているかという1. 6. の議論と同様、これも多元的である。政治的膠着状況の打破、政策の誘導的普及、市民参加、事業への迅速な着手などを主要な目的として推測できる事例もあった。必ずしも効果を測定することだけに主眼がおかれているのではない。

とすれば、仮に新聞の報道件数に表れたように実験的事業が増加しているとして、その増加の理由はひとつの機能ではないことになる。換言すれば、いろいろな用途に利用できる実験的事業の便利さが一因であると想像できる。

なお、明示的に「実験」と称して実施する事業は新しい方法として捉えられていることも推測できる。たとえば、社会実験公募制度が成立したときには、国土交通省内で社会実験が画期的な手法として驚きがあったとのコメントがあり、実験的事業がこれまでの政策形成のあり方とは異なると考えられているようである。

第六章 実験の方法と障害

第六章では、まず本研究でどのように実験的事業のおかれた環境を扱うかを述べた上で、1. で実験的事業の方法、2. で実験的事業の障害について記述する。3. では、実験的事業の機能が環境・方法によって変化するという、本研究の第2の作業（機能の現れ方に関する見解の提示）で扱っている見解の後半部分を検討する。また、第五章に引き続き、第3の作業（機能・方法・障害に関する各論点の考察の深化）を進める。

0. 実験の「環境」の位置づけ

本研究では、実験的事業の方法・環境がその機能を連続的に変化させると主張してきた。方法を環境から識別する基準は、事業の内容を決定する際に基本的に操作可能かどうかという点であると考えられる。一方の環境は、自然環境、社会環境を含む広い概念である。

環境と実験的事業の関係はきわめて複雑である。実験的事業の実施プロセスを、①事業実施の決定、②方法の決定、③事業の影響の発現（本研究では影響を類型化したものを機能と呼んでいる）の3段階に分けるとして、環境はその全てに影響している。

そこで、本研究では実験的事業が置かれる環境について、記述を方法について述べる本章の1. と障害について述べる2. で適宜触れることにした。具体的には、政治的な環境については1. 3. 実験へのコミットメントの部分で、経済的な環境については2. 2. 予算上の障害の部分で、法的な環境については2. 3. 法律上の障害の部分で、人的な環境については2. 4. 各アクターの認識上の障害の部分で、そして社会環境全般について2. 1. 社会において実験を行う上での障害（先行研究から）の部分で主に触れる。

このように対処することにより、記述の繰り返しを避けると共に、議論の簡素化を通じて理解を促進することができると思われる。

1. 実験の方法

実験の方法は、様々な要素の複合体である。以下、1. 1. から1. 9. では、重要であると思われる方法の個々の要素について述べる。

1. 1. 実験の制度化

実験的事業実施の方法としてまず注目すべき点は、実験的事業を繰り返し実施することを可能にする制度化とでもいうべき要素である。

第 1 に、中央政府による制度化である。構造改革特区では、分野横断的に特区を実施する枠組みが作られ、特区推進室という専用の組織も設けられた。社会実験公募制度では、国土交通省によって継続的に各自治体の交通社会実験を補助する事業が続いている。

第 2 に、ひとつの組織でも繰り返し実験をするという姿勢が定着する場合がある。鎌倉市では、一定期間に渡って複数の交通実験を実施し続けた。金沢市でも、交通実験の積み重ねによって交通政策を実現していくことが定着している。実験を積み重ねることによる政策形成のあり方が受け入れられていると言える。ひとつの実験を低コストで実施できる場合ほどこのような制度化は起こりやすいであろう。

1. 2. 実験における集権と分権

実験的事業を分析するうえで、実験の集権と分権という視点の設定が有用である。この視点は、特に中央政府が実験制度管理主体、自治体が実験実施主体となっているときに重要になる。

まず典型的な集権の場合には、実験するテーマの設定・評価・成果の活用において、中央の学識経験者、官僚等が中心的な役割を負う。基本的に中央で企画された事業を各実験実施主体に割り当て、専門家の指導の下で実践を行った後、報告書・現地調査によってデータが収集され、その後の中央政府の政策決定の際に実証データとして活用されることが主たる目的である。その形態上、科学的にデータを収集するのに適している。

一方、分権の場合には、テーマは各実験実施主体が提案し、中央は予算配分する上でそれらを審査するにとどまる。評価においても中央の役割は緩やかで、実践した上での振り返りの側面が強い。また、中央政府の指針によらず独自の実践をすること自体に価値がおかれ、中央政府の決定にデータを提供することは二次的な目的である。

これまでに提示してきた機能は、それぞれ集権のほうが達成しやすい場合、分権のほうが達成しやすい場合がある。

集権は、政策効果の厳密な測定には不可欠である。ある方法の効果を測定するならば、ある程度の期間は方法を一定にして事業実施する必要がある。また、実験地域と比較する対象地域は、なるべく実験地域と環境が似ているとともに実験している事業を実施しない必要がある。

結果に関する情報の流通にも中央省庁の関与は大きな影響があると考えられる。この点は、1. 7. で再び述べる。

これに対し、分権的な実験では方法を状況に応じて変化させやすい。このために、実験方法、実施方法の改善が図りやすい。また、固定された事業を実施し続けるよりも政策の革新が起りやすいと考えられる。まとめると、各地域で臨機応変に実験を行うことができるために、供給・需要の不確実性を低減させる、アイデアを収集して政策の革新に結びつける、市民参加の方法として利用する、などの機能に貢献しやすいだろう。

上で挙げなかった政治的膠着状況の打破、政策の普及などは、どちらでも十分ありうると思われる。

これを図示したのが下表である。

表 19 実験の「集権」対「分権」

分権		集権
供給の不確実性を低減させる 需要の不確実性を低減させる アイディアの収集→政策革新 市民参加		
効果の不確実性を低減させる		

実験的事业は、集権と分権の間を揺れ動くことがあり、それに伴って機能も変化する。この変化については、3. で述べる。


1. 3. 実験へのコミットメント

実験的事业のコミットメントは、賛成派・反対派を含め、全体として当該事業の推進がどの程度規定路線になっているかを表す概念として用いる。

第五章の2. で、現在実施されている実験的事业が撤回可能性を失い「失敗できない実験」になる要素があると述べたが、これはコミットメントが強い実験と言い換えることができる。また、実験的事业へのコミットメントが弱すぎれば、実験的事业を実施することができない。

コミットメントが強い実験は、効果を正確に評価しようとするインセンティブが生まれにくい一方、方法の改善にはつながりやすい要素を持っている。コミットメントの弱い事業では実験的事业の効果が思わしくないときにすぐ撤回すべきか否かの議論に移りやすいのに対し、コミットメントの高い実験的事业では方法の改善で対応しようと考えやすい。大和市 NPO 法人支援パイロット事業のように、需要の程度などの把握を踏まえた供給方法の改善などが可能である。安定な環境での改善が期待できる。

表 20 実験する事業へのコミットメント

弱		強
実験の不成立	効果の不確実性を低減させる (「科学的中立性」) 撤回可能性あり	安定、改善 迅速な事業着手 撤回可能性少

実験的事業へのコミットメントを下げる方法として、複数事業を実験するというものが考えられる。複数の政策オプションを容易に実験できず、実験の機会が希少なものであれば、せっかく行われた実験を本格実施に結び付けたいという傾向は強められると考えられるからである¹⁷⁷。

1. 4. 実験実施主体の選定

実験的事業においては、政策の本格実施の対象となる全体から実験の対象とする一部を選定しなくてはならない。選択する部分は、時間、地域、受益者などの組み合わせである。

政策効果の測定をしようとする場合は、得られる結果をなるべく一般化しやすいような部分を選択する必要がある。また、実験する部分と比較するために、なるべく似た環境の部分と同時に選択することが望ましい。

これに対し、成功事例によって政策を普及させることを目的とするのであれば、実験はなるべく事業が成功しそうな部分で実施するのが望ましい。目覚ましい効果に他の自治体等が注目してくれる必要があるからである。ただし、このような方法は当該政策の効果が望ましいと確かに予想される場合に限って利用されるべきであろう。

1. 5. 関係者間の連携

政策を実施するためには、行政以外の関係アクターと連携しなくてはならないことは珍しくない。実験的事業においても、それは変わらない。

実験的事業の実施段階で協力が必要なアクターとは、企画段階から連絡を緊密にしておく必要がある。たとえば交通社会実験のときの研究会・協議会や、ナイトケアパトロール

¹⁷⁷ ただし、実験メニューが複数である構造改革特区では依然としてコミットメントは高いようである。失敗したときに誰が責任を問われるのか、という点についても考慮が必要であろう。

モデル事業の研究会がこのような役割を担っていた。

連携の中に市民を取り込めば市民参加として扱われることになるだろうし、関係者からアイデアを募集するステップを設ければその機能を果たすこともできるだろう。また、アイデアを募集するとして、同時に政治的な膠着状況を打破しようとするときは、アイデアが募集されてからその実現を検討するプロセスを可能な限り公開するということも考えられる。構造改革特区制度がその例である。

また、関連する行政機関を含めた連携は、関係制度の修正が必要になることがわかったときに非常に有効である。

1. 6. 実験の広報

広報は行政機関が最も不得手なことのひとつではないかと思われるが、実験的事業実施に際してはその広報は必須である。

そもそも、実験的事業を実施するためには、関係各所に協力してもらわなければならない。予算編成改革のモデル事業における内閣府は、専ら関係省庁に事業を周知徹底する役割を担い、そのために数年を費やした。

また、広報は特に需要を把握するためには十分されなくてはならない。たとえばあるサービスにどれだけ需要があるか知りたいとしても、市民が当該実験が行われることを充分知らないとすれば、サービスを受けに来た人の数をカウントしても全く意味がない。

1. 7. 結果の広報

実験的事業が実施された後、その結果がどのように広められるかは重要な問題である。

実験結果がどのように広報されるかについては実験制度管理主体のレベルによって差が出ると思われる。世田谷区では、同時期に実施されている 2 つの事業のうち、厚生労働省が実験研究事業としてほぼ 10 割を補助しているナイトケアパトロールモデル事業については詳細な報告書が作成され、WEB 上でも公開されているのに対し、区の独自事業である高齢者安心コール事業について対外的に公開されている情報は、上記の報告書に数ページの記述があるほか、いわゆる業界紙等に一部掲載されているにとどまる。中央省庁のような全国的な実験制度管理主体の場合、効果を全国的に広報することは相対的に易しいだろう。

一方、実験が集権的か分権的かということとの関係でいえば、集権的に行った場合のほうが実験制度管理主体は結果の広報に責任を持って対応する傾向がありそうだが、その問題意識次第で分権的な実験でも結果をよく広報することは十分ありうる。

1. 8. 政治的アクターとの関係

本研究で扱った事例では、対立が激化したときに首長や議会が表舞台に登場した。一方、専門家や実験を評価する研究会が主に判断を下しているように見える事例も存在した。

政治的アクターと実験的事業の関わりをいかに考えるべきかは、重要な問題である。実験の結果が政治的アクターの行動に影響を与えることは事例からも観察できたが、彼らがその結果を自分に都合よく解釈するということは十分にありうる。これは歓迎すべきことではないものの、専門家が実験的事業の結果に基づいて下す判断を尊重すべきとも言い切れない。

今後の課題とすべき点である。

1. 9. 各政策領域における実験

本研究では、多様な分野における実験を扱ってきた。各分野でどのような実験が可能であるかは本研究の射程を超えた問題であるが、ここで一定の見通しを示しておきたい¹⁷⁸。

まず、実験が不可能と言える性質の政策が存在する。不可逆で破壊的な変化を及ぼす可能性のある政策領域などである。たとえば、原子力発電や航空機事故の管理については失敗がおよそ許容されない。原子力発電所をどのような体制で安全管理したときに事故が起きやすいかを稼働中の原子力で実験するなど、全く考えられないことである。

ただし、失敗は起きてはいけないという発想より、負の効果を最小限に食い止めるべく実験を管理するという発想が必要である。マイナスの効果が発生しないと想定したからといって、発生しない保障はない。

次に、サービスが個人を単位とするような領域のほうが、サンプル数が多く、無作為割り当てを利用するような厳密な政策効果測定を目的とする実験を行いやすいと考えられる。日本ではそのような例はまだないが、たとえば刑務所における新しい更正プログラムを、刑務所ごとに段階的に開始する場合、既に実施した受刑者とまだプログラムが実施されていない刑務所の受刑者の再犯率等を比較することで政策の効果を判定することはありうる¹⁷⁹。

また、政策の対象の類似性が高い政策分野では、ある地域での実験結果を他の地域に適用して考えやすい。ある地域における実験結果が他地域にも当てはまるかどうかは、実験を実施した地域とその他地域の類似の程度による。これは政策領域によって異なると考え

¹⁷⁸ なお、各分野の政策形成過程については、城山ほか（1999、2002）を参照。

¹⁷⁹ この方法のほうが、受刑者を無作為振り分けして一部の受刑者にのみ新しいプログラムを実施するよりは受け入れられやすいと考えられる。全ての刑務所で新プログラムを実施する予算がない、等の理由付けが成り立つからである。

られ、たとえば保健福祉分野と交通分野では、保健福祉分野のほうが地域の状況・課題の類似性が高い場合が多いと思われる。

2. 実験の障害

2. では、第五章で述べてきたような機能について、どのような障害が存在するのかについて論じる。

2. 1. 社会において実験を行う上での障害（先行研究から）

複雑でかつその要素を人為的にコントロールしがたい現実社会においては、実験的事業を実施する際に大きな問題が発生する。この点については早くから注目が集まっており、第1部で触れたソーシャル・エクスペリメント研究において効果を測定する障害が繰り返し指摘されている（Campbell & Stanley 1963, Wilson 1974, Weiss 1998 など）。2. 1. では、これら先行研究で指摘されてきた障害について整理する。

まず実験の内的限界としては、歴史的变化、サンプルの成長、特定のサンプルに重ねて実験を繰り返すことによる実験慣れ、測定する側の条件のぶれ、サンプル選定に用いた値が偶然極端に高い／低いという可能性、サンプル選定のバイアス、サンプルの脱落¹⁸⁰、グループ間で異なる成長率、不安定性等の問題が、実験の外的限界としては単に「実験に参加している」ということによる参加者の行動の変化、自発的参加による参加者、政策の実現可能性、実験のマネジメント等の問題が挙げられる。

次に、人に対して実験を行うことにより、倫理的な問題に対処する必要がある。一部の人を他の集団と別に扱うことの不平等の問題や、実験によって損害が生じないかどうかの問題となる。トンプソン（Thompson 1981）は、ソーシャル・エクスペリメントの持つ負の側面を認識すること、対象となる個人は自発的に参加したものに限ることを提案している。社会における実験であるために、実験としては合理的な方法でも用いることができない場合がある。また、このような実験を行うコストは高い。典型的なソーシャル・エクスペリメントには2～3百万ドルかかるとされるが（Orr 1999）、当然規模によってもそのコストは異なり、1974年に開始された健康保険実験には1億3600万ドルが費やされた。また、実験を管理するのも非常に大変であるため、ウェイスは、「政策が成功しそうであるという証拠がない限り無作為振り分けを用いた実験を行うべきではない」（Weiss 1998 : 234）と述べている。

2. 2. 予算上の障害

厳密な方法を用いた実験が高いコストを生じさせることは指摘されてきたが、厳密な方

¹⁸⁰ たとえば、この点に関する詳細な分析は Heckman, Hohmann & Smith (2000) 等を参照。

法を用いなくても実験には予算上の制約が存在する。

これは、実験すること自体の意義がそれほど重く見られていないことに一因があると思われる。予算が不足することにより、まず実験のサンプル数に影響がある。少数の地域の地域において実験したとしても、その施策が全国的に展開された場合の効果は不確かである。また、予算の制約が実験期間に与える影響は特に重大である。実験が短期間になることにより、ほとんど政策の成果を検証できなくなる場合がある。交通社会実験の場合はそれが顕著で、たとえばパーク&ライドの実験を数日実施しても需要や効果の検証は難しい。期間が1ヶ月であっても、他に月極めの有料駐車場を借りている人がパーク&ライド駐車場に切り替えることは期待できない。1ヵ月後にはパーク&ライド駐車場は利用できなくなるのに、現在借りている場所を他の人に取られる可能性が高いからである。また、世田谷区のナイトケアパトロールモデル事業の場合も、施設型のケアとどちらが低コストか、事業として採算が取れるのか等については、予算が少ないことと開始1~2年程度で認知度が低いことから利用者が少ないこともあり、不透明である。

2. 3. 法律上の障害

法制度からくる制約も挙げられる。日本においては、政策の実験という概念は法体系に存在しない¹⁸¹ことから、実験期間、整合性ある実験の設計に対する制約が生じている。交通社会実験においては、道路交通法に交通実験の概念がないことが問題となる。実験のために警察が交通規制を行うことは想定されておらず、バスレーン規制を実験的に実施することはできないようである。また、警察が対応できるものでも、祭りやイベントなどで利用されるようないわゆる「署長規制」によって対処しているため、期間が限られることになる。構造改革特区制度では、法律の特例措置を設けることから、憲法上の法の下での平等との関連で問題が生じた。地域によって特性が異なるから、異なる規制を用いても違憲にはならないという論理で特区は実現しているが、法律の特例措置については地域特性が関係していると根拠付けられるもののみ認められる。このため、実験できる措置に制約がかかるばかりか、地域特性があるから特区にしているにも関わらず弊害が生じなければ全国展開するという、論理上の矛盾を生じることとなった。

2. 4. 各アクターの認識上の障害

ある機能を達成する上で、各アクターの認識上の障害が問題になることが考えられる。当該実験的事業が果たす潜在的可能性のある機能が明確に意識されていないか、特にその

¹⁸¹ これに対し、アメリカでの法的対応について、Boruch (1997) など。

目的を達成しようという意図がない場合がありうる。

実験的事業の目的は、必ずしも明示的に示されない。しかし、試行的にある事業を実施するとして、何を明らかにしようとするのかは、実験の方法を考える上で非常に重要である。明示化されるか、少なくとも関係者の間で共有されるべきであろう。

また、政策の効果の明確化を重視すべきという立場からは、現状の実験的事業は全く方法の工夫が足りないという批判を受けるだろう。ただし、現状で誰か厳密な効果の検証を望んでいる者がいるのか、その点をまず問うことも必要である。

3. 環境・方法による機能の変化

第五章では、実験的事業の多機能性について論じた。第六章のまとめとしては、実験的事業の環境・方法によってその機能が変化することを指摘する。

ここまで述べてきた諸点は、実験的事業の環境・方法に関する一部の要素である。環境・方法は、多数の要素の組み合わせからなっていると見ることが出来る。それぞれの要素によって及ぼす影響は微妙に変化する。そのために、個々の実験的事業の機能のバリエーションは、実験的事業が行われる環境や方法によって無数である。その実例については、第Ⅱ部の事例を想起できる。また、2. で実験の障害として扱った諸要素も機能の発現に影響を与える。

さらに、環境・方法の変化によって機能は変化する。社会実験公募制度についてもこのような点を指摘したが、より如実に表している例が補論で示す研究開発学校制度である。研究開発学校制度は、従来はカリキュラム開発のために専門家の指導の下で集権的にデータを収集する制度であったものの、対象となる学校数の増加、分権化の要請などによって、特例措置としての機能が強くなった。規制を緩和して独自の学校運営をするという点に関心もたれるようになったと言える。新しい教育方法が認められにくい現状にストレスを感じるアクターが、研究開発学校制度をそれぞれの理想を実現する場として見出した面がある。環境の変化と方法の変化がともに生じ、機能の変化を引き起こした。

この変化は現場のニーズを反映しやすくなるという面では歓迎されるべきものであるが、同時に科学的なデータ収集・評価が実施されなくなるという懸念が表明されている（磯田2003）。

この事例は、同一の制度であっても環境や方法が変化することによって実験の機能が変化するという本研究の見解を補強する。

結論

1. 問いの再検討—実験の機能

本研究では、社会実験、モデル事業、特区など、「実験的」という意味合いの名前の事業が増加していると考えられる一方、このような事業が果たす機能についての理解は不十分であるという問題意識から、実験的な事業の機能・方法・障害について検討してきた。

本研究の主要な目的は、「実験的な事業が果たしうる機能とは何か」という問いに答えることであった。この問いは、以下のように、相互に関連する3つの作業を通じて追及された。

まず、第1の作業は、実験的な事業を統括的に検討できる分析視角の提示であった。従来の研究は、それぞれ特定の対象につき特定の機能を分析の対象としてきたのに対し、本研究では「これまで個別に扱われてきた『政策の実験』を、実験的事業という概念にまとめ、撤回可能性を保持しつつ不確実性を減少させるという機能を中心に統合的に検討する」という分析視角を提示した。第1の作業は、基本的に理論的な作業であり、主に第I部で扱われた。実験的事業の機能をこれまでよりも明らかにできるかどうか、最終的にこの分析視角の成否を問う基準であったとしたが、この点については、研究を総合するとクリアすることができたと考える。

次に、第2の作業は、実験的事業の機能の現れ方を明らかにしようとするものであった。先行研究においては、研究群同士が互いにほとんど関連性をもたないまま特定の実験的事業とその特定の影響に注目する研究が繰り返されていることから、暗黙のうちに「ひとつの実験的事業が持つ機能は限られた、固定的なものである」という前提が置かれていると見ることができた。しかし、本研究ではこれまで個別に扱われてきた実験的事業に、撤回可能性を保持しながら不確実性を減少させるという共通の中心的機能があるという視角の下、その機能が環境・方法の差によってこれまで言及されてきた機能を生じさせるという説明が可能であることを主張した。そこから推測されることは、「実験的事業の機能は多元的であって、環境・方法によって機能が変化する」のではないかということであった。この見解は、第II部の事例研究などによって補強された。

最後に、第3の作業は、実験的な事業の機能・方法・障害の各論点について、事例研究を基に考察を深めるというものであった。検討は主に第III部で行った。これらの点について、総合的にまとめた先行研究は見当たらず、それぞれの領域について十分な概念は準備されていないため、重要な論点の概念化から作業を始めた。この作業の成否を判断する基準は、各論点についてこれまでよりも理解が深められたかどうかであったが、この点についても、基本的に基準を達成することができたと考えている。特に方法的に厳密でない実験的事業については、第III部の議論は今後の研究への布石となりうる。

本研究の「実験的事業の機能は多元的であって、環境・方法によって機能が変化する」という見解を受け入れるならば、研究上、より広い範囲の影響を視野に入れる必要があることになり、実務上も、実験的事業を計画・実施・評価する際に多様な方法の選択肢とそれによって期待できる効果を視野に入れることが重要になる。また、事例研究の結果、実験的事業によっても政策の効果はあまり明確に示されないことが指摘できた。目的を曖昧にしたままの実験的事業の利用は、もたらす便益が少ない可能性が高い。目的とする機能によってとるべき方法は変わるため、実験的事業の目的は少なくとも関係者の間で共有されるべきであろう。

2. 実験をいかに評価すべきか？

これまで、実験的事業の機能・方法・障害について述べてきたが、実験的事業はいったいどのように評価するのが妥当なのか。

本研究の視点からは、実験的事業の便益は、有用な実験的事業の機能を広く含むものとして考える。

従来は、実験の便益として効果を測定することなどの特定の面のみを考えがちであった。あるいは、本格実施に結びついた実験を成功、結びつかなかったものを失敗と考えていると思われる見解もみられた。

しかし、まず後者についていえば、実験の便益は事業の評価がよかったか否かだけではなく、たとえば情報の産出や、成果の上がりそうにない政策が回避されたことも評価されるべきであると考ええる。

また、前者については、本研究の視点からすれば評価している範囲が狭すぎることになる。実験的事業の及ぼす効果はより広範である。

機能が多元的であるとして、どの機能を目的とするか、ひいては評価対象とするかは、価値判断を要する問題であるだろう¹⁸²。この点で、評価のためにも、事前に目的を明確にしておく必要が再度指摘できる。

この目的とする便益と、実験にかかる費用を勘案して事前・事後の評価を実施することになるだろう。

¹⁸² 当然、全ての機能において優れていることを要求する必要はない。

3. 今後の課題

研究を終えるにあたって、実験的事業の研究が今後扱おうる課題について述べておきたい。

第 1 に、実験的事業のおかれている状況をより正確に知る必要がある。実験的事業は、マスコミ報道から推測した通り増加しているのかどうか。もし増加しているとすれば、その要因は何なのか。

本研究の事例研究部分において事業に至る経緯をみると、実施の主要な目的と考えられる機能は多様であった。この点からは、実験的事業が増加しているとして、その理由はひとつの機能ではないことになる。換言すれば、いろいろな用途に利用できる実験的事業の便利さが一因であると想像できる。少なくとも、政策の効果を検証することへの熱意が大きく高まってはいなさそうであることは指摘したい。

第 2 に、「社会実験」の起源を探ることは興味深い研究である。ソーシャル・エクスペリメントを和訳すれば社会実験になるが、そのルーツは別なところにある可能性が高い。

第 3 に、実験的事業の方法・環境と機能の関係についてより踏み込んだ整理を行うことが望ましい。本研究では必ずしも十分に整理しきれていないが、事例研究の蓄積を通じてどのような環境でどのような方法を採用すればどのような機能が期待できるかについてまとめることができれば、実務にも参考になる情報を提供できるだろう。

第 4 に、ガバナンス研究¹⁸³の文脈で実験的事業を位置づけることも考えられる。今後日本で分権化が進むならば、自治体が独自に政策形成を行う領域は拡大する。また、公的部門が行うサービスを民営化するならば、政策目的の達成のために民間主体との協力が不可欠になる。このような社会では、多様な主体と協働していく手段が一層求められることから、市民参加の面のみならず各主体への施策の普及を目的とする実験的事業の研究も行われてよいであろう。

第 5 に、比較の視点から、海外に目を向けることが考えられる。海外における実験的事業の事例は、日本における事例を分析した本研究とは別の知見を提供するかもしれない。

近年日本において「社会実験」が注目を浴びつつあること、その受容は行政にとって「一定の失敗が許容される」という面で革新的と受け取られたことから、これまで日本において試行錯誤という政策形成のあり方が根付いていなかったことが再確認される。行政の「無謬性」神話、硬直性も指摘されているところである。これに対し、欧米では実験という発想が定着しているということが、しばしば指摘される¹⁸⁴。この指摘が真実かどうかは、そ

¹⁸³ ここでいうガバナンス研究とは、「複数の行為主体間における相互作用のあり方、そのあり方に影響を与える諸要因、それらの要因がその作用を形成するメカニズム」を明らかにすることを探求課題とする（曾我 2004）研究の意味で用いている。

¹⁸⁴ 大橋（1999）によれば、ドイツでは 1990 年代以降「実験法律」（experimentelle Gesetzgebung）概念が政治学・行政学で注目を集めているという。特に①期限が設定されていること、②評価措置（評価の義

れ自体重要な研究テーマであるが、これらの国で実験が定着しているとすれば、行政の試行錯誤というあり方が日本よりも受け入れられているという推測が成り立つ。試行錯誤が最も許容されやすいと言える実験的事業の考察を通じて、各国行政に試行錯誤が許される程度を推定することは可能であろう。

試行錯誤の重要な点は、失敗から学習するという点である。日本において失敗が許されていないとすれば、行政における失敗はどのように顕在化するのか、あるいはしないのかについて、今後研究する価値があると考え¹⁸⁵。また、より広く行政の学習のあり方を探ることも重要であろう。

実験的事業研究のひとつの利点は、従来の政策評価論とは異なり、行政がどのような政策を検討したのかという点まで遡って研究を行える点にある。実施された政策のみではなく、実施されなかった政策を研究することで、これまで明らかにされなかった行政の姿を描くことができると考える。たとえば、行政がどの程度までリスクの予想される政策を実施するかという点が挙げられる。実験的事業の研究は、従来の政策評価論を補う視点を提供しうるのである。

務付け・評価委員会の設立・評価報告書の作成)の2点に着目して「実験」の形容がなされている。また、ドイツの法律の中には、法律に授権規定を置き、地域的もしくは時間的な限定を加えた上で現行法の修正を許す「実験条項」(Experimentierklausel)と呼ばれるものが存在するという。

また、イギリスにおいては、1990年に「ゾーン20」という制度が実施された。住宅地内の交通抑制を目的として時速20マイルの制限地区を設定する施策である。ただし本格実施の前には18ヶ月の施行期間をおき、交通安全上の効果など実証することが法的に義務付けられている。国の施策の中に実験が定着していると言える(山崎1999)。また、ロンドンでは一方通行実施の際にまず半年間の実験を行い、住民やドライバーに異論がなければ本格実施に着手する。実験の費用はGLC(当時、ロンドン都議会)が、本格実施の費用は区が負担する(太田勝敏監修1998)。

この他、アメリカでは大規模な実験が実施されてきたことは先に述べた。

近年では、開発援助分野でもアメリカのPoverty Action Labを中心に、政策効果測定のためにソーシャル・エクスペリメントを推奨する動きがみられる(Duflo et al., 2006)。

¹⁸⁵ 近年、日本でも失敗を積極的に研究しようという動きがある(畑村2005など)。

補論：研究開発学校制度における機能の変遷

1. はじめに

補論の目的は、研究開発学校制度における環境変化・方法の変化に伴う機能の変遷を明らかにし、研究全体の補強を行うことである。

研究開発学校制度は、カリキュラム研究開発の一環として位置づけられている。現在、教育は中央によって相対的に統制された行政分野として認知されているように思われる。特に教育カリキュラムの面では、学習指導要領の現場への徹底が重視されていた。近年はより分権化すべしとの議論があるものの、いまだに学習指導要領のコントロールは強い。このように画一的な教育を行うことが一概に悪いとは言えないが、教育現場が直面する課題は多様であり、かつ日々新しくなる。このために、カリキュラムの改善、新規カリキュラムの研究開発は不可欠である。

同時に、導入するカリキュラムは、その効果が実践的に確かめられていることがのぞましい。1972年に文部科学省で行われた講演会で、シカゴ大学のブルームは、近年カリキュラム開発に体系的な方法で取り組む国が多くなっていると前置きし、現行のカリキュラムの問題点の所在についての十分な検証もなく、新しいカリキュラムの妥当性についての実験も行わないで、現行のカリキュラムのつぎはぎ的な改定を行う従来の方式に代えて、体系的なカリキュラム開発の必要性を強調している¹⁸⁶。

実践を通じたカリキュラム開発の重要性は、古くから認知されていた。そして、その営みは時代によって方法が異なっている。その歴史を分析し、現在の取り組みを理解し、教訓を引き出すことはカリキュラム研究開発上も意味のあることである。

その一方で、このような実証研究は不足している。補論は研究全体を補う役割を果たすとともに、カリキュラム開発史の試論としての貢献を目指している。

2. 研究開発学校以前のカリキュラム研究開発

(1) 戦後初期のカリキュラム開発

第二次世界大戦後の日本の教育は占領下の教育改革から始まる。アメリカ教育使節団の報告、民間情報教育局の指導を受けて進歩的な教育理論が日本教育界に導入された。この変化は、大正期の新教育運動と比較しても、文部省が方針を掲げて主導するというトップ

¹⁸⁶ 神奈川県立教育センター（2002）参照。

ダウンの改革として記述されていることが多い。

しかし、具体的カリキュラムについては1928年の「学校教育法施行規則」のなかで「学習指導要領の基準による」とされたものの、その学習指導要領では「教科課程は、それぞれの学校で、その地域の社会生活に即して教育の目標を吟味し、その地域の児童青年の生活を考へて、これを定めるべきもの」としていた。このため、カリキュラム編成においては現場の教師の自主性を重んじる内容となっていた。

このような背景から、特に1948年から1949年にかけて「カリキュラム改造」が盛んになり、各地の学校で「〇〇プラン」と呼ばれる多彩なカリキュラムが実践されていた。神奈川県においても、「根岸プラン」¹⁸⁷、「石川プラン」、「金沢プラン」、「元街プラン」（全て横浜市）などの新しいカリキュラムの研究・実践が行われた。

この他、占領期におけるローマ字公用の試みの一環として、進捗度を調査するために追跡計画が準備され、適切な方法を開発し、漢字及び仮名と比較した場合のローマ字の有効性を測定し、かつ単一のローマ字のつづり方を勧告する基礎とするため、大規模な対照実験計画¹⁸⁸が利用された。この計画は、1948年度に89校、1949年度には120校の小学校で実施された。結果として、小学校4年以上の1000名を超える児童の参加を得て行われた学習速度の実験によれば、4年生段階の児童は約60時間でローマ字で書かれた語句を読めるようになること、ただしその児童の読解力はそれまでの経験と話し言葉の語彙によることが明らかにされた。ただ、このような大規模・科学的な実験方法は、その後の経緯を見る限り日本教育界には根付かなかったようである。これは、日本の書き言葉をローマ字化するというあまりに野心的な政策への拒否反応に関係していたのかもしれない。

(2) その後（～1976年）のカリキュラム開発

初期の多様な実践の時期の後、国のカリキュラムが整ってくると、カリキュラム研究開発は告示された学習指導要領の研究になっていった。神奈川県においても、小・中学校教育課程研究会、高等学校教育課程研究会が組織され、教師達が集まって情報交換などを行

¹⁸⁷ そのひとつに、横浜市根岸中学校で実施され全国的に大きな反響を巻き起こした「根岸プラン」がある（1949年に発表）。その中心は「学校経営と職業指導計画」をテーマにしたトライ・アウト方式である。トライ・アウト（try-out）というのは「啓発的経験」の意であり、もともとは1947年にアメリカの労働省雇用安定局が考案した方式である。その中心的な考えは、啓発的経験を通じて職業従事者の適性の組み合わせを発見することである。実験を通じてその信頼性が確認された結果、注目を浴びることになった。

日本で実施されたトライ・アウトはこれとはやや内容が異なる。新制中学校の教育課程（職業科、現在の技術・家庭科）を職業適性群の組み合わせの実験例に従って組織し、教科課程・指導要領・生活指導を経験的教科課程として作成したものをトライ・アウトと称していた。戦前からの職業教育に対する反省、詰め込み主義に対する反発という動機によるものであった。

当時の校長である高村利義を中心に推進された根岸プランは、第二次アメリカ教育使節団の注目を浴び、その視察記録の一部がアメリカの雑誌に掲載された。トライ・アウト評価表、竹細工の指導、特殊学級指導などが賞賛の言葉とともに紹介されていたという。横浜市教育委員会（1978）参照。

根岸プランの影響は大きく、その他多くの学校がこれを受けて実践研究を行った。

¹⁸⁸ 集団を実験集団と対照集団に分け、実験集団だけにある刺激にさらし、最終的な状態を両者で比較することによって刺激の効果を測定する方法。ローマ字学習の実験については、高橋編（1981）を参照。

った。

国や教育委員会はその後も教育課程研究指定校を設けるなどして教育課程の改善のための研究を進めてきており、その成果は、学習指導要領の改訂等に際しても活かされてきたということである。

3. 研究開発学校制度の制度概要¹⁸⁹

上記のように教育カリキュラムの研究開発が実施されてきたとはいえ、現行の学習指導要領によらない実践教育の機会は研究開発にとって必要であると考えられるようになり、研究開発学校制度が誕生した。以下、制度概要とその歴史・運用の変遷について述べる。

(1) 目的

文部科学省によって設けられた研究開発学校制度は、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、幼稚園及び盲学校、聾（ろう）学校、養護学校の教育課程の改善に資する実証的資料を得ることを目的として 1976 年に創設された。

当該制度では、新たな課題に対応するための研究開発を行おうとする学校を「研究開発学校」として指定し、その学校では学習指導要領等の現行の教育課程の基準によらない教育課程の編成・実施を認め、その実践研究を通して新しい教育課程・指導方法を開発していこうとするものである。

制度の特色として、研究開発学校では前述のように現行の基準によらずに教育を行える点が挙げられる。これは、現行基準の改正を必要とするような新しい試みが実際に機能するかどうか実践を通じて判定する際に、現行基準の緩和が不可欠であることによる。

(2) 運用

制度運用については、おおまかには以下の通りである。

①研究開発学校の運営に関わる機関・協議会

・運営指導委員会

管理機関は、研究開発学校の運営に関し、専門的見地から指導助言に当たる運営指導委員会を設ける。この委員会は学校教育に専門的知識を有する者、学識経験者、関係行政機関の職員等によって組織され、これまでの例をみると、教育学や心理学を専門分野とする大学教員、教育委員会の課長や指導主事、教育研究所の専門職員、他の学校の校長又は教員等を中心とした 7、8 名によって構成されている場合が多い。委員

¹⁸⁹ 文部科学省初等中等教育局教育課程課教育課程企画室（2006）、磯田（2003）等を参照。

会の開催回数は、おおむね年 3～4 回である。

・研究開発学校連絡協議会

全国の研究開発学校を対象として毎年 5 月ないし 6 月に文部科学省主催により東京で研究会開発学校連絡協議会が開催される。研究開発学校の教職員、関係教育委員会の職員等が参加して、研究開発の進捗状況や問題点などについて情報交換を行う。また、研究の進め方について、教育研究開発評価協力者及び文部科学省の関係職員を交えて協議を行う。

②評価と成果の公表

・文部科学省の現地調査

研究開発学校の実態、研究開発の実施状況、実践上の問題点等を把握し、以後の研究の進め方について研究協議するため、教育研究開発企画協力者及び文部科学省の関係職員により、各研究開発学校に対する現地調査を行う。

・文部科学省への報告書等の提出

研究開発学校は、毎年度末までに研究報告書、研究内容の要約等を文部科学省に提出することになっている。報告書の項目は膨大で、細部にわたっている。

・研究成果の発表

研究開発学校の中には、最終年度に研究成果を広く公表するために研究発表会を開催するところがみられるが、公開発表を行うかどうかは学校の判断に委ねられる。

・成果の蓄積・活用

研究の成果は、研究実施報告書、各研究開発学校の研究発表会等により公表されるにとどまらず、関係者の知識として蓄積され、活用される。すなわち、各開発学校の運営指導委員会委員、指導主事等教育委員会関係者、文部科学省の教科調査官、教育研究開発企画評価協力者等が研究結果を自らのうちに蓄え、次の改定作業にこれらの関係者が参画することを通じて活かされる。

なお、2001 年には教育課程に関する審議会（中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会）が常設化され、これまではおおむね 10 年に一度の見直しを行ってきた教育課程の基準について、研究開発学校における実践研究の成果や、全国的な学力調査をはじめとした各種調査研究の結果に基づき不断に見直す体制が整備された。この結果、各研究開発学校における実践の成果は絶えず教育課程の基準に関する審議に生かされることとなり、その重要性はこれまで以上に高まっているとされる。

(3) 成果

研究開発学校制度においては、制度創設から今日に至る 30 年間の実践の蓄積がある。制度運用開始から平成 11 年度頃までの研究開発課題は、以下の通りである。

一、幼稚園及び小学校における教育の連携を深める教育課程の開発

幼稚園及び小学校において、幼児・児童の心身発達に対応して、幼稚園及び小学校に連携を図る教育課程の研究開発を行う

二、中学校及び高等学校における教育の連携を深める教育課程の研究開発

1. 中学校において、生徒の発達段階や能力・適正等に応じた教科の履修方式を可能にする教育課程の研究開発を行う

2. 中学校及び高等学校において、生徒の実態に対応して、教育内容の一貫性、継続性を一層深め、中学校及び高等学校の教育の連携を図る教育課程の研究開発を行う

三、高等学校の生徒の能力、適正、進路等に弾力的に対応する教育課程の研究開発

1. 高等学校において、単位制の効果的な活用など履修方法の弾力化を図る教育課程の開発を行う

2. 高等学校において、自由研究や課題研究等の新しい領域の導入や普通科目について新しい科目の導入を考慮した教育課程の研究開発を行う

3. 高等学校において、普通科と職業教育を主とする学科の一体化を図る教育課程の研究開発を行う

4. 高等学校において、学習の遅れがちな生徒に適応した教育課程の研究開発を行う

四、高等学校における職業教育の改善及び充実を図る教育課程の研究開発

高等学校や職業教育を主とする学科において、産業構造の変化や生徒の能力、適正、進路等の多様化に対応した職業教育の改善及び充実を図る教育課程の研究開発を行う

五、小学校及び中学校における教育の連携を深める教育課程の研究開発

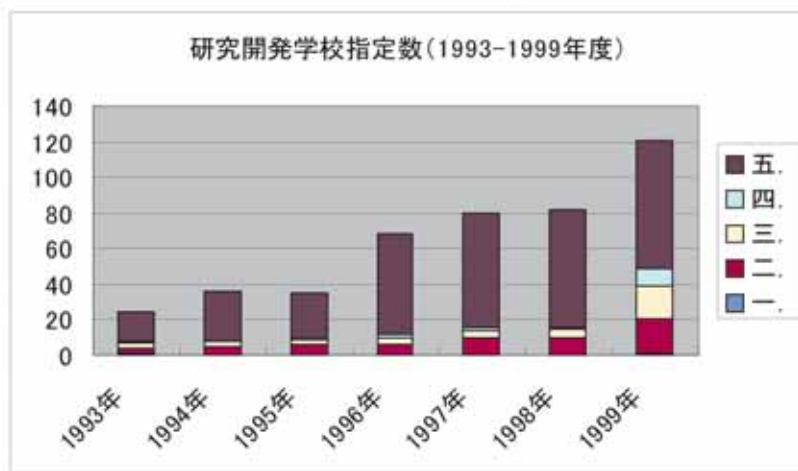
1. 小学校において、児童の学習実態に対応して、基礎的な学力の一層の定着を図る教育課程の研究開発を行う

2. 中学校において、生徒の学習実態に対応して、基礎的な学力の一層の定着を図る教育課程の研究開発を行う

3. 小学校及び中学校において、児童・生徒の心身発達に対応して、小学校及び中学校の教育の連携を図る教育課程の研究開発を行う

研究開発学校に指定された学校の数は、1992年度までに終了したものが125件、また1993年度から1999年度までは下図の通りである。また、制度運用開始から1999年度までの研究開発学校指定数の詳細は表1.の通りである。

図（補）1 研究開発学校指定数（1993-1999年度）



出典：磯田（2003）より筆者作成

表(補)1 研究開発学校指定数詳細(1999年度まで)

研究開発課題	研究委嘱事項	1992 までの 終了校	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
			一 (幼・小連携)	29	1 1	— —	— —	— —	— —
二 (中・高連携)	1 (発達段階・能力・適性等に応じた教育)	16	3 3	3 3	4 4	4 4	6 6	6 6	6 6
	2 (一貫性・継続性)	17	— —	1 2	1 2	1 2	2 4	2 4	6 3
三 (高等学校における 弾力的教育)	1 (単位制など履修方法弾力化)	9	1 1	1 1	1 1	2 2	1 1	2 2	1 1
	2 (新しい領域・科目の導入)	9	2 2	2 2	— —	— —	1 1	2 2	16 16
	3 (普通化・職業教育 中心学科の一体化)	5	— —	— —	— —	— —	— —	1 1	2 2
	4 (学習の遅れがちな 生徒への対応)	2	— —	— —	2 2	2 2	2 2	— —	— —
四 (高等学校の 職業教育)	16	1 1	— —	1 1	2 2	2 2	2 2	1 1	10 10
五 (小・中連携)	1 (小・基礎学力)	12	6 6	20 20	21 21	54 54	57 57	58 58	43 43
	2 (中・基礎学力)	6	3 3	3 3	2 2	2 2	2 2	3 3	18 18
	3 (小・中連携)	4	3 7	2 5	1 2	— —	3 5	3 5	6 11
計	125 (校)	20 24	32 36	33 35	67 68	76 80	78 82	109 121	

* 上段は指定件数、下段は指定学校数

出典：磯田(2003)より筆者作成

以上のような取り組みの成果として、文部科学省(2006)は以下のように成果を強調している。

これまでの研究開発の成果は、教育課程の基準改訂に関する教育課程審議会の審議等の中で、具体的な実証的資料として生かされてきています。例えば、平成元年に告示された学習指導要領においては、小学校低学年の「生活科」の設置¹⁹⁰、中学校の選択履修の幅の拡大、高等学校の「課題研究」などの新しい科目の設定などの形で取り入れられましたし、平成14年4月から実施されている学習指導要領の「総合的な学習の時間」や「情報」「福祉」などの教科の創設に際しても、研究開発学校における実践が貴重な資料になりました。このほかにも、単位制高等学校¹⁹¹や中等教育学校の制度化¹⁹²においても実証的資料を提供してきた実績があります。

¹⁹⁰ これは10年間に及ぶ低学年教科総合化の実践に基づくものとされる(筆者注)。

¹⁹¹ 1988年より(筆者注)。

¹⁹² 1999年より(筆者注)。

その一方で、近年失敗とされた「ゆとり教育」に関する事前の実証研究がなされたという資料を見つけることはできなかった。このように重大な決定を、研究開発学校制度を一切使わず、実証データなしで下したとすれば一見不可思議であるが、一部生徒のみの学習時間を大幅に削ることに對して平等性の観点から実験に適さないと判断されたと推測することは可能である。

4. 研究開発学校における制度運用の変遷

(1) 制度の誕生

文部省が学校教育法施行規則を改正して研究開発学校制度を定めたのは1968年7月である。しかし、その後8年間に渡り実施に必要な「教育課程の特例等」が定められず、制度が開始されたのは1976年とされることが多い¹⁹³。

状況を動かしたのは、1971年(昭和46年)の中央審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」(46答申)であった。同答申は漸進的な学校改革を推進するための第一歩として、4・5歳時の幼児期と小学校低学年、中学校と高等学校を一貫した学校の設置、小・中・高等学校の区切りの改善、中等教育と前期高等教育を一貫した教育などについて「先導的試行」を行うよう提言した。

この答申を受け、1972年に文部省の初等中等教育局に研究開発室が設置された。研究開発室では、学校体系のあり方、子どもの発達課題、教育方法等について主として理論的な研究は実施できたものの、先導的試行については、関係者の合意が得られないことから、実践に移すことができなかった。なお、研究開発室は1979年に廃止された。

このように行き詰まっていた学校改革の先導的試行の代替として、研究開発学校制度が開始されたといえる。1976年5月、「教育課程の特例等」に関する文部省告示が行われ、「教育課程改善のための研究開発実施要綱」が作られた。研究開発課題は大まかには先に列挙した5つであり、これは46答申の提言を踏襲したものであった。初年度は20校を研究開発学校に指定した。

(2) 初期の制度運用

46答申は、「先導的な実施に当たっては(中略)まず、綿密な準備調査による科学的な実験計画を立案するとともに、その成果については、教育者・研究者・行政担当者の協力に

¹⁹³ 安達(1976)など。磯田(2003)によれば、1968年に定められた制度には「実践上の問題が多」かったことによる。

よる専門的な組織によって継続的に厳正な評価が行われるような体制を整備する必要がある」としており、科学的・専門的な開発研究を重んじていた。

このような方針の下、研究開発学校制度は教育研究開発企画評価協力者には、梶田叡一、河野重男、坂元昂、水越敏行など多くの若手教育学者が任命され、長期に渡って研究開発学校の指導にあたった。また、研究の成果は、彼らを通じて学習指導要領の改訂や中央教育審議会の議論に反映された。

初期の研究開発学校制度は、試行する内容の企画・評価・成果の反映において、相対的に「集権」的であった。

(3) 新学習指導要領の採用に伴う転換点

1992年に新学習指導要領が採用¹⁹⁴されるのを受け、次期指導要領改定に向けていかに研究開発を行うべきかが論点になった。

第1に、これまで長年にわたって研究開発学校制度を指導してきた教育研究開発企画評価協力者の大幅な入れ替えと若返りが行われた。当時20名いた企画評価協力者の4分の3が1993年から1995年の間に入れ替わった。

第2に、研究開発課題の変更が問題になった。しかし、議論の結果、①新たな研究開発課題を設定することは将来の学習指導要領の方向性を左右することになるため、教育課程審議会の議論を経ずして（当時同審議会は常設ではなかった）行うべきではないとされたこと、②国が新たに課題を示すことは創意ある研究の可能性を狭めることから、従来の研究開発課題の変更は行われなかった。その代わりに、むしろ現場から提案される課題を広く取り入れるという方向性が（中央では）この段階から定められた。

(4) 制度の拡大と修正

前述のように、1992年度までに終了した研究開発学校は125校程度であった。教育研究開発企画評価協力者及び運営指導委員のもとで、毎年20数校の限られた学校において集中的に研究開発が行われていた。

この傾向が、1992年頃から変化し始めた。変化は、量的拡大の側面と、質的变化の側面に分けて考えることができる¹⁹⁵。

第1に、量的拡大の側面（2003年度には350校程度まで拡大）については、以下の要因を指摘できる。

(ア) 既存の研究開発学校の急増

①小学校における外国語教育導入への対応

¹⁹⁴ 告示は1989年。

¹⁹⁵ 分類、要因の記述については磯田（2003）を参照している。

経済界・政界からの強い要請によって、英語教育を行う研究開発学校が急増。1996年度には研究開発学校全体の3分の2以上(47校/全体68校)を占めるに至った。

②新学習指導要領への対応

1999年度には、2002年度から開始される新学習指導要領において導入が予定されている「総合的な学習の時間」、「情報」、「福祉」について、それぞれ52校、5校、3校が研究開発学校に指定された(研究開発学校総数は1998年の82校から1999年は121校へ)。

③学校段階間の接続のモデル研究及び地域指定の導入

1999年12月の中央教育審議会答申「初等中等教育と高等教育の接続の改善について」に基づき、2000年度より学校段階間の接続のモデルを集中的に実践研究する大型の研究開発学校及び地域指定が導入される。このため、2000年度には指定総数が163校に。

(イ) 新しいタイプの研究開発学校の設置

従来の研究開発学校とは異なるカリキュラム開発関係制度が、2002年度から2003年度にかけて以下の5種類創設されている。これらが同時に研究開発学校に指定される場合がある。

①スーパーサイエンスハイスクール

将来有為な科学技術系人材の育成に資するため、科学技術・理科、数学教育を重点的に行う学校をスーパーハイスクールとして指定し、3年間の研究開発を行う。

②スーパー・イングリッシュ・ランゲージハイスクール

英語教育を重点的に行うスーパー・イングリッシュ・ランゲージハイスクールを指定し、3年間の実践的研究を行う。

③新しいタイプの学校運営のあり方に関する実践研究

コミュニティ・スクール実現に向けた研究を行う実験研究校を指定し、3年間に渡って研究開発を行う。

④目指せスペシャリスト

先端的な技術・技能を取り入れた教育や学習活動を重点的に行っている専門高校を指定し、「将来のスペシャリスト」育成に向けたカリキュラムの研究開発を行う。

⑤構造改革特別区域研究開発学校設置事業

構造改革特別区域制度の創設に伴って開始された。従来の研究開発学校制度においては取り組み期間が一律3年間であったところ、本事業では自治体が適宜「当該計画を実施するにあたって適切な期間」を主体的に設定することになっている。また、研究開発学校制度では文部科学省より経費が支出されるのに対し、本事業では地方の自主性尊重という構造改革特別区域制度の趣旨に鑑み支出されない。

第2に、質的变化については、研究の企画・評価・成果活用の文部科学省による集中的な管理から、地域に散在する教育関係主体の意思がより反映される制度運用への変化を指摘できる。たとえば2000年度には、各学校や地域の創意工夫をこれまで以上に生かすため、従来の文部科学省が研究開発課題を定めた上で都道府県教育委員会等に学校の推薦を依頼していた方式を改め、学校の管理機関が主体的に研究開発課題を設定・文部科学省に申請することになった¹⁹⁶。

その理由としては、行政分野全体で分権化の要請が沸き起こったことのほか、以下のようなことが考えられる。

(ア) 量的拡大の影響

制度創設から20年程度の間は毎年20校程度の指定校に対し、指導・監督が行きとどいた形で研究開発が実施されていた。このため、研究開発学校は文部省・教育課程審議会にとって専門的な知見を得られる実験的取り組みの場として機能していた。

一方、前述のようにそれが毎年約350校にも増え、20名の教育研究開発企画評価協力者の人数が大きく変わらないとすると、当然以前のように個別の研究開発校に深く関与することはできなくなる。

前述の研究開発学校の地域指定は、この傾向を加速させていると思われる。

(イ) 研究開発以外の目的による制度利用

研究開発学校制度の趣旨は新しいカリキュラムの研究開発であるが、その趣旨にとどまらない利用のされ方が増加している。

たとえば、英語教育に関する研究開発校が急増している。これらは小学校段階で英語教育を実施することが中学校、高等学校における英語教育にどう影響するかをも視野に入れた科学的な研究開発活動というよりは、小学校においてどのような活動ができるかという試みである。

また、1998～1999年に新学習指導要領が告示され、2000年に導入に至るまでの間に、先行して「総合的な学習の時間」、「情報」、「福祉」に取り組んでおきたいという動機から研究開発学校に指定される学校が急増した。これらの取り組みには先行して実践することにより他の学校がスムーズに新学習指導要領に取り組めるように情報を提供することは期待されるものの、本来の研究開発という意義は薄い。

この他、新しいタイプの研究開発学校は総じて特定のニーズに対応して新しい教育を実践するという意味合いが強い。スーパーサイエンスハイスクール、スーパー・イングリッシュ・ハイスクール、目指せスペシャリストなどは、それぞれ新しい課題に対応した教育を実施するために考え出されてきたものである。また、構造改革特別区域研究開発学校設置事業はそもそも規制緩和という目的から発しており、これまでには公的に「学校」と認められなかった学校を制度的にバックアップするためなどに用いられている。事業の評価

¹⁹⁶ なお、同年には研究開発学校関係予算の大型化が図られ、特殊教育諸学校も指定の対象に加えられた。

を行うのも、構造改革特別区域推進本部に設置される評価委員会である。

5. 結論

以上、戦後日本の教育において、新しいカリキュラム・指導方法がいかに関心され、評価されてきたのかについて、研究開発学校制度を中心に記述してきた。

占領期には、教育を抜本から改革するという稀有な時代であったことから、教育現場にカリキュラムの空白が生じ、各学校が独自のカリキュラム研究開発を行うという現象が生じていた。これはきわめて分権的なカリキュラムの研究開発・実践であった。ただし、GHQがローマ字公用化のかなり集権的で科学的な方法を重視した実験を実施していたような例もあった。

その後、国のカリキュラムの充実によって、研究開発は国によって管理された実験へと移行していった。研究開発学校に指定されても結局3年間で元に戻ることで、中央の事前のチェックなどにより、思い切った試みが実践されにくかったという指摘がある(有本2003)。日本のカリキュラム研究開発は、1990年代初頭の研究開発学校制度を含め、中央の学識経験者・官僚による集権的な実験の時代であったと言える。

それがここ最近になり、分権的な研究開発・実践へと変わりつつある。教育の分権化が声高に主張され、研究開発のテーマ提案も国主導から地域の自主性を重視する方向性へと変化した。中央の議論のためのデータ収集よりも、規制を緩和して独自の学校運営をするという点に関心をもたれるようになった。新しい教育方法が認められにくい現状にストレスを感じるアクターが、研究開発学校制度をそれぞれの理想を実現する場として見出した面がある。

この変化は現場のニーズを反映しやすくなるという面では歓迎されるべきものであるが、同時に科学的なデータ収集・評価が実施されなくなるという懸念が表明されている(磯田2003)。

これらを考え合わせると、実証データを収集し、新しいカリキュラム・指導法の効果を検証する役割が県レベルに求められることも不自然ではない。たとえば、先進的に設置された神奈川県のカリキュラムセンターの実践¹⁹⁷等は、今後の日本の教育カリキュラム開発を占う上でも注目すべきものである。

¹⁹⁷ 神奈川県では、2001年度から県立教育センター内にカリキュラムセンターを発足させている。同センターでは、学習指導案や教材・教具の調査研究及び検証開発、人材育成、カリキュラム・コンサルタント、情報の収集・提供を4つの柱として事業を進めている。このような取り組みは大阪府に次ぐものである。

【参考文献】

- 安達拓二（1976）「研究開発学校スタート(教育ニュース解説)」現代教育科学 19(10)、pp.105-107
- 有本昌弘（2005）「教育課程(カリキュラム)評価における統制と開発—1980年代—研究開発学校でのカリキュラムのアセスメントによる評価の再評価を通じて」国立教育政策研究所紀要 134、pp.31-58
- 五十嵐敬喜・天野礼子（2003）「市民事業—ポスト公共事業社会への挑戦」中公新書ラクレ
- 石崎誠也（2005）「教育特区の法的検討」日本教育法学会年報 34、pp.50-60
- 磯田文雄（2003）「研究開発学校制度の変遷とカリキュラム研究」日本カリキュラム学会第14回大会報告資料
- 伊藤修一郎（2002）「自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及—」慶応義塾大学出版会
- 太田勝敏監修（1998）「交通計画集成 12 これからの都市と交通とまちづくり」地域科学研究会
- 大橋洋一（1999）「対話型行政法学の創造」弘文堂
- 奥野修司（2003）「無名人国記@路面電車で街を再生させる男」『文芸春秋』2003年9月号
- 海外地方自治研究会編（1994）「世界の地方自治—分権・参加・自治への挑戦—」自治体研究社
- 神奈川県立教育センター（2002）「カリキュラムセンター—ともに歩む新時代の教育」
- 久保田尚、高橋洋二、松原悟朗、岩崎正久、尾座元俊二（1996）「地区交通計画の策定における市民参加の役割に関する研究—鎌倉市の古都地域を対象として—」日本都市計画学会学術論文集 31、pp.415-420
- 久保田尚、高橋洋二、尾座元俊二（1997）「市民参加による鎌倉市・七里ガ浜パークアンドレイルライド実験」日本都市計画学会学術研究論文集 32、pp.571-576
- 久保田尚（1998）「社会実験の安定的普及のために」交通工学 33（4）pp.3-6
- 久保田尚（1999）「交通まちづくりの実践に向けての課題と展望」交通工学 34（5）、pp.3-8
- 合意に関する研究会編（2001）「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント—海外事例に学ぶ道づくりの合意形成—」ぎょうせい
- 国土交通省道路局地方道・環境課（2003）「社会実験事例集—道路施策の新しい進め方」大成出版社
- 埼玉大学工学部建設工学科設計計画研究室（1999）「都市交通の社会実験に関する全国

調査」

- 坂本邦宏、高橋洋二、久保田尚（1998）「鎌倉古都地域における休日交通問題の現状と意識に関する調査報告」日本都市計画学会学術研究論文集 33、pp.199-204
- 坂本邦宏、久保田尚、高橋洋二（1999）「住民参加型の地区交通計画評価ツールとしてのシミュレーションシステムの適用－鎌倉古都地域をケーススタディとして」日本都市計画学会学術研究論文集 34、pp.175-180
- 下村博文（2003）「学校を変える！『教育特区』」大村書店
- 城山英明、鈴木寛、細野助博編（1999）「中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖－」中央大学出版部
- 城山英明、細野助博編（2002）「続・中央省庁の政策形成過程－その持続と変容－」中央大学出版部
- 神野直彦（2002）「財政学」有斐閣
- 曾我謙悟（2004）「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」年報行政研究 39、pp.87-109
- 高橋史朗編（1984）「現代のエスプリ 209－占領下の教育政策」至文堂
- 高橋幸生（2003a）「構造改革特別区域法」ジュリスト 1242、pp.13-18
- 高橋幸生（2003b）「構造改革特区制度の創設」時の法令 1693、pp.6-22
- 高橋洋二、久保田尚、木田千尋（1998）「鎌倉地域へのパーク&ライド及びロードプライシング導入の事前評価に関する研究」日本都市計画学会学術研究論文集 33、pp.601-606
- 高橋洋二、久保田尚、尾座元俊二（1999）「市民参加による鎌倉市・公共交通乗り継ぎシステム実験」日本都市計画学会学術研究論文集 32、p.571-576
- 高橋洋二、久保田尚（2004）「鎌倉の交通社会実験」勁草書房
- 武内智（2004）『外食大手の特区戦略』農政ジャーナリストの会編「日本農業の動き 148 構造改革特区は何をめざすか」pp.37-56、農林統計協会
- 田中栄治（1996）「地域連携の技法 地域連携軸と社会実験」今井書店
- 西尾勝（1990）「行政学の基礎概念」東京大学出版会
- 農政ジャーナリストの会編（2004）「日本農業の動き 148 構造改革特区は何をめざすか」農林統計協会
- 畑村洋太郎（2005）「失敗学のすすめ」講談社
- 服部基己（2003）「TDM 施策の社会実験から本格実施へ－鎌倉市の取り組み」運輸と経済 2003 年 7 月号、pp.29-37
- 藤岡純一編（1993）「スウェーデンの生活者社会」青木書店
- 三谷麻衣、久保田尚、坂本邦宏、尾座元俊二、高橋洋二（2000）「参加型地区交通改善のための合意形成手法に関する研究－鎌倉・今小路通りにおける歩行者尊重道路を対象として－」日本都市計画学会学術研究論文集 35、pp.487-492
- 宮川公男（1994）「政策科学の基礎」東洋経済新報社

- 室屋有宏 (2004) 「株式会社の農業参入—事例にみる現状とその可能性及び意義について—」 農林金融 2004・12、pp38-60、農林中金総合研究所
- 森田朗 (2000) 「改訂版・現代の行政」放送大学教育振興会
- 文部科学省初等中等教育局教育課程課教育課程企画室 (2006) 「平成 18 年度研究開発学校関係資料」
- 山崎一真 (1999) 「社会実験・市民協働のまちづくり手法」東洋経済新報社
- 山本雄二郎監修 (1997) 「交通計画集成 8『交通』の社会実験と市民参加」地域科学研究会
- 横浜市教育委員会 (1978) 「横浜市教育史」横浜市教育史刊行委員会
- RACDA (路面電車と都市の未来を考える会) 編著 (1999) 『路面電車とまちづくり』学芸出版社
- 渡辺研 (2004) 「特集 これからの教育モデルを探る 『教育特区』の取り組みに学ぶ“規制緩和”が特色ある学校づくりの後押しとなるか？」教育ジャーナル 42(11)、pp.6-15
- Baldersheim, Harald, Krister Stahlberg, 1994, Towards the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia, Dartmouth (大和田健太郎、小原亜生、廣田全男訳 (1995) 「北欧の地方分権改革 福祉国家におけるフリーコミュニケーション実験」)
- Beyer, Janice M., and Harison M. Trice, 1982, "The Utilization Process : A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings," Administration Science Quaterly 27 (December), pp.591-622
- Boruch, Robert F., 1997, Randomized Experimentations for Planning and Evaluation: A Practical Guide, Sage Publications, Inc.
- Campbell, Donald T., 1982, "Experiments as Arguments," Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization 3, pp.327-337
- Campbell, Donald T., 1969, "Reforms as Experiments," American Psychologist, Vol.24
- Campbell, Donald T., Julian C. Stanley, 1963, Experimental and Quasi-experimental Designs for Research, Houghton Mifflin Company
- Campbell, Donald T., M. Jean Russo, 1999, Social Experimentation, SAGE Publications, Inc.
- Cook, Thomas D., Donald T. Campbell, 1979, Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings, Rand McNally College Publishing Company
- Dahl, Robert A., Charles E. Lindblom, 1953, Politics, Economics, and Welfare, Harper & Brothers (磯部浩一訳 (1961) 「政治・経済・厚生」東洋経済新報社)
- Dahl, Robert A., Charles E. Lindblom, 1976, Politics, Economics, and Welfare, The

University of Chicago Press

- Duflo, Esther, Rachel Glennerster and, Michael Kremer, 2006, *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit*, (<http://www.povertyactionlab.com/papers/Using%20Randomization%20in%20Development%20Economics.pdf>)
- Goering, John, Judith D. Feins, 2003, *Choosing a Better Life? : Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, The Urban Institute Press
- Greenberg, David H., Marvin B. Mandell, 1991, "Research Utilization in Policymaking: A Tale of Two Series (of Social Experiments)," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.10, No.4, pp.633-656
- Greenberg, David, Donna Links & Marvin Mandell, 2003, *Social Experimentation and Public Policymaking*, the Urban Institute Press
- Greenberg, David, Mark Shroder, 2004, *The Digest of Social Experiments (3rd ed.)*, the Urban Institute Press
- Heckman, James, Neil Hoxby, Jeffrey Smith, 2000, "Substitution and Dropout Bias in Social Experiments: A Study of an Influential Social Experiment," *The Quarterly Journal of Economics*, May 2000, pp.651-694
- Hirschman, Albert O., *Development Projects Observed*, 1967, Brookings Institution
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner, 2005, *The Politics of Attention : How Government Prioritize Problems*, University of Chicago Press
- Kemp, Rene, Johan Schot & Remco Hoogma, 1998, "Regime Shifts to Sustainability Through Processes of Niche Formation: The Approach of Strategic Niche Management," *Technology Analysis & Strategic Management* Vol.10 No.2
- Munnell, Alicia H. (eds.), 1987, *Lessons from the Income Maintenance Experiments : Proceedings of a Conference Held in September 1986*, Federal Reserve Bank of Boston
- Lasswell, Harold D. 1971, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier
- Lindblom, Charles E., "The Science of Muddling Through," 1959, *Public Administration Review*, Vol.19, No.1, pp.79-88
- Orr, Larry L., 1999, *Social Experiments: Evaluating Programs with Experimental Methods*, Sage Publications, Inc.
- Pierson, Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press
- Riccio, James A., Howard S. Bloom, 2002, "Extending the Reach of Randomized Social Experiments: New Directions in Evaluations of American Welfare-to-work and Employment Initiatives," *Journal of the Royal Statistical Society - Series A*

Statistics in Society, Vol.165, No.1, pp.13-30

- Rivlin, Alice, 1971, *Systematic Thinking for Social Action*, The Brookings Institution
- Rogers, E.M., 1983, *Diffusion of Innovations* (3rd ed.), The Free Press (青池愼一、宇野善康監訳 (1990) 「イノベーション普及学」産能大学出版部)
- Rose, Richard, Phillip L. Davies, 1994, *Inheritance in public policy : change without choice in Britain*, Yale University Press
- Rose, Richard, Terence Karran, 1987, *Taxation by political inertia : financing the growth of government in Britain*, Allen & Unwin
- Simon Herbert A., 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice," *Quarterly Journal of Economics* 69, pp.99-118
- Simon Herbert A., 1956, "Rational Choice and Structure of Environment," *Psychological Review* 63, pp.129-138
- Simon Herbert A., 1957, *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Wiley
- Simon Herbert A., 1960, *The New Science of Management Decision*, Harper & Brothers Publishers
- Simon Herbert A., 1976, *Administrative Behavior* (3rd ed.), Free Press (松田武彦・高柳暁・二村敏子訳 (1989) 「経営行動」ダイヤモンド社)
- Shadish, William R., Thomas D. Cook, Donald T. Campbell, 2002, *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Houghton Mifflin Company
- Staw, Barry, M., 1997, "The Escalation of Commitment : An Update and Appraisal," in Zur Shapira ed., *Organizational Decision Making*, Cambridge University Press
- Staw, Barry, M., Jerry Ross, 1980, "Commitment in an experimenting society: A study of the attribution of leadership from administrative scenarios," *Journal of Applied Psychology*, 65, pp.249-260
- Thompson, Dennis, 1981, "The Ethics of Social Experimentation: The Case of the DIME," *Public Policy*, Vol.29, No.3, pp.369-398
- Weiss, Carol H., 1979, "The Many Meanings of Research Utilization," *Public Administration Review* 39, pp.426-431
- Weiss, Carol H., 1983, "Ideology, Interests, and Information : The Basis of Policy Positions," in D. Callahan and B. Jennings (eds.), *Ethics, Social Science, and Policy Analysis*, Plenum Press
- Weiss, Carol H., 1998, *Evaluation* (2nd ed.), Prentice-Hall, Inc.
- Wilson, John Oliver, 1974, "Social Experimentation and Public-policy Analysis,"

著者紹介

白取 耕一郎（しらとり こういちろう）

1981年 北海道に生まれる

2004年 東京大学法学部卒業

2006年 東京大学公共政策大学院修了

現在 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程在学中

[付記] 本稿は、2005年12月に東京大学公共政策大学院に研究論文として提出した「行政における『実験』の意義・方法と限界」に加筆・修正したものである。

東京大学行政学研究会 研究叢書5

行政における「実験」の機能・方法と限界
—構造改革特区・モデル事業・交通社会実験等、方法的
に厳密でない「実験」の研究—

著 者 白取 耕一郎

発 行 2007年3月28日発行
東京大学21世紀COEプログラム
「先進国における《政策システム》の創出」
〒113-0033 東京都文京区本郷7-3-1
東京大学大学院法学政治学研究科
(事務局 e-mail: coe-ps@j.u-tokyo.ac.jp)

印 刷 所 よしみ工産株式会社
東京都文京区小石川2-5-7 A-3F

(本書の無断転載・引用・複写を禁じます。)

ISSN 1349-9971

5