

社会基盤の政策マネジメントにおける社会実験の役割に関する考察

道路政策の分野では有料道路料金割引施策やスマートICなど、全国的な社会実験が多く行われており、各社会実験の事例ではそれぞれ地域住民等の参加を得つつ、地域の実情に応じて施策の内容や方法に工夫が加えられるなど、PDCAサイクルで事業が改善されている。学会でも、これらの社会実験から得られた知見に基づいた様々な研究事例が報告され始めた。本報告では、有料道路料金割引の社会実験を一つの例として、その普及の経緯を概観し、分析事例を紹介する。その上で、①社会実験の特徴と成立要件、②時間管理手段としての社会実験の特徴、③社会実験が社会基盤の政策マネジメントに果たす役割、の3点について考察を加えた。

キーワード | 社会実験, 料金施策, 政策マネジメント, ソーシャルキャピタル, 行動変容

塚田幸広

TSUKADA, Yukihiko

国土交通省近畿地方整備局企画部長

長澤光太郎

NAGASAWA, Kotaro

博(工) 株式会社三菱総合研究所人間・生活研究本部長

1—はじめに

近年、「有料道路料金割引施策」や「スマートIC」等、高速道路を対象とした交通社会実験が全国で多く行われ、それぞれ地域住民及び道路利用者の参加を得るとともに、地域の実情に応じて手段や方法に工夫が加えられて、まさにPDCAサイクルで当該施策・事業の実施方法の改善に貢献している。

社会実験の仕組みを導入することにより、施策や事業を本格実施する前に改善点を把握し、中止箇所を選定するなど施策内容の精査を行うことができる。また、社会実験の結果を踏まえて評価指標を設定し、モニタリングを行うことで、中長期計画や施策プログラムの効果的な評価と改善が可能となる。

PDCAサイクルで業務改善を図る社会実験の手法は、政策マネジメントそのものであり^{1)~4)}、上記の交通社会実験は社会基盤の政策マネジメントで大きな役割を果たしているといえる。ところが、「政策マネジメント」が英国等の経験に基づく「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)」を源流とする一方、我が国の交通社会実験は日本固有の状況の中で発展してきた施策であるためか、これまで「政策マネジメント」の枠組みで社会実験を議論することはほとんど行われていない。

本稿は、以上のような問題意識から、社会基盤の政策マネジメントにおける社会実験の役割について考察を加えるものである。主たる検討対象として交通社会実験(とりわけ料金社会実験)を採り上げ、その導入経緯と実績を簡潔に整理し、主要な料金社会実験のパフォーマンス計測事例を概観する。その上で、料金社会実験のようなソフ

ト施策の成立条件を考察するとともに、政策科学的視点からみた料金社会実験の特徴を、海外における他分野の社会実験事例等との比較で検討する。最後に、交通社会実験が地域住民やドライバーの認知度向上や、住民と行政とのコミュニケーションに依存する部分が多いことなどから、政策効果の具現化におけるソーシャルキャピタル醸成過程で交通社会実験が果たす役割について言及する。

2—我が国の道路政策における社会実験の概要

社会実験とは、社会的に大きな影響を与える可能性がある施策の導入に先立ち、地域住民等のステークホルダーの参加のもと、場所や期間を限定して施策を試行・評価するものである。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の効果を評価し、導入するか否かの判断を行うことができる。

社会実験を制度的に位置づけるという新しい試みは平成9年6月の道路審議会答申で提案され、平成11年度からは国土交通省道路局が、社会実験の公募制度を導入したこともあって、全国で多数の事例が蓄積されてきた。

社会実験の公募制度では、社会実験は国および地方公共団体、関係する機関(道路利用者団体等)、学識経験者等から構成される協議会が主体となって実施することとなっている。即ち社会実験の計画を策定し、これを実施するのは協議会である。社会実験の費用は、国及び地方自治体が、協議会に対して委託形式で支払う。

行政機関ではなく協議会が社会実験の計画・実施主体とされた理由は、公募制度において、社会実験は行政と

地域の関係者の協働によって進められるべきと考えられているためである。協議会が設けられることにより、行政あるいは民間事業者単独では困難な社会実験も実施できる可能性が高まる。また地域住民、道路利用者、地方公共団体、地元のNPO等の参画によって、地域の状況を十分に考慮した計画の策定と運用が可能となることが期待されている。

これまでに実施されてきた事例の特徴として、まず「施策の導入中止」という選択肢が明示的に存在するためか、一方通行化やパークアンドライドのような、施設整備を伴わず、導入中止の判断に伴うロスが少ない、いわゆる「ソフト施策」が多数を占めていることが指摘できる。次に、TDMのように対象地域の特性に合わせて固有の施策を模索するが必ずしも他地域への展開を想定していないものと、有料道路の料金施策やスマートICのように全国的な適用を念頭に置いてモデルケース的にいくつかの地域で実施するものとの、大きく二分することができる。

3——社会実験に関する分析事例

高速道路を対象とした社会実験は、施策の全国展開を念頭に置いて行われており、効果の地域間比較は、今後の施策展開に向けて多くの示唆を与えてくれる。たとえば「有料道路料金割引施策」や「スマートIC」の事例から得られた知見には、次のようなものがある。

平成15年度には、大都市近郊の交通対策や環境対策を目的として、有料道路料金割引の社会実験が22件行われた。いずれも高速道路の料金を割引いて一般道からの交通の転換を生じさせ、通勤交通等に起因する渋滞を解消し、通過交通がもたらす環境影響を削減しようとするものである。実験の結果、大都市近郊よりも地方都市での渋滞緩和効果が大きく、また地方都市では通勤混雑対策として朝夕に絞った実験の効率性が特に高いことが明らかになった⁵⁾。

平成16年度には、高速道路の料金社会実験が41件実施された。各地域の結果を比較することで、たとえば実効的な割引率は5割前後の水準にあり、それ以上の割引率を適用しても一般道からの転換はそれほど増加しないという結果が得られている。また地方都市近郊では効果の大きい割引時間帯が朝夕ピークではなく夜間であること、割引区間の延長によって料金弾性値が下がる傾向があるため割引区間は高い効果が期待できる区間に限ったほうが効率的であること、通過交通の多い地域ではICへのアクセス性が、通勤・業務交通の多い地域では吸引力のある都市の存在が料金弾性値に大きな影響を持つこと、等が明らかとなった⁶⁾。

平成16年10月の東名高速・上郷SAを皮切りとして、「スマートIC」の社会実験が全国35箇所で開催された。スマートICの利用には、それまで高速道路を利用していなかった交通が新たに高速道路を利用する「誘発利用」と、従来も高速道路を利用していた交通が利用するICを変更する「転換利用」の二種が想定されている。利用実態の分析から、前者はICペアの一方が60km以内に地方中心都市が存在するケースが多く、後者は都市近隣のスマートICで多いという傾向が把握された⁷⁾。

地域の住民や企業、自治体の参画によって、地域の状況に即したマネジメントを展開した例には、帯広市周辺を中心に平成16,17年度に行われた道東自動車道料金社会実験がある。この社会実験では、通常より40%ほど安価で4日間有効の「4DAYSチケット」の販売という割引施策が行われた。その結果、高速道路の分担率が1~2%増加すると共に、観光・レジャーなどの利用が7割を超えるなど観光を目的とする交通の利用促進効果が確認された⁸⁾。

道東自動車道料金社会実験の運営主体である「道東自動車道社会実験協議会」の検討委員会メンバーには国、自治体の他に高速道路会社、地域のホテル、ゴルフ場などの観光関連事業者等が含まれている。同委員会では地域企業から「道東道利用半券提示による各種割引や特典の付与」、高速道路会社から「道東道を利用した十勝管内温泉の入浴料金割引等」という、交通の利便性を観光振興につなげるアイデアが出され、それらは継続的な検討の対象となった⁸⁾。

以上のような現地における計測や研究結果、あるいは実務的検討の蓄積は、施策の展開に有益な情報をもたらす。有料道路の料金施策に関しては、道路4公団の民営化に伴い、通勤割引や深夜割引等が本格的に進められている。スマートICに関しても平成18年10月から社会実験の対象ICで順次本格運用が開始され、平成20年4月時点で本格運用対象ICは31箇所に達している。今後も料金割引やスマートIC設置等の施策効果が発現しやすい条件をさらに明確にし、施策の充実と拡大、また必要な見直しが行われることとなっている。

4——社会実験の諸形態とわが国の料金社会実験の特徴

4.1 米国における社会実験の展開

政策を一時的・限定的に実施してその効果を計測し、正式かつ本格的に実施するか否かの判断材料とする、という意味での「社会実験(Social Experiment)」は1960年代の米国で生まれた。Ross(1966)は、当時議論が分かれ

ていた、「負の所得税(Negative Income Tax: NIT)の導入は低所得者の労働意欲を低下させる」との仮説を検証する方法として、実際に客体集団を設定して負の所得税政策を実施し、その効果を観察するフィールドワークを提案するものであった⁹⁾。この提案が採択された形で、アメリカ連邦政府により実施された「ニュージャージー負の所得税実験(The New Jersey Income Maintenance Experiment)」は史上初めての大規模な社会実験として広く知られている。

ニュージャージー負の所得税実験では、全米4地域から無作為抽出された1,300の低所得世帯を、負の所得税(NIT)を適用するグループとそれ以外のグループに2分し、その後3年間にわたって各世帯の雇用と収入、教育の到達度、結婚関係の安定性、その他の特徴に関するデータを採取し比較した。その結果、NITを適用した低所得世帯では、労働意欲が低下するという有意な結果は得られなかったが、離婚率が上昇したことが判明した¹⁰⁾。

この負の所得税社会実験以降、米国では多数の社会実験(Social Experiments)が行われてきた。Greenberg & Shroder(1997)によれば、1968年に開始されたニュージャージー負の所得税実験以降、1995年までの27年間に行われた社会実験は195件で、その適用領域は、教育・職業訓練や就労支援が多い¹¹⁾。

それらの中でおそらく最も著名な事例のひとつに、1971年から着手された、ランド研究所による医療保険に係る社会実験(the RAND's Health Insurance Experiment)がある。これは医療保険の設計により被保険者の受診行動がどう変わるかを検証した大規模調査であり、政府の資金援助を受けつつ、実験そのものは1982年までの11年間、データ分析は80年代末まで行われたという、非常に大規模なものであった。この社会実験では、全米6地域の現役世代(nonelderly)2,000世帯に対して、負担率とサービス内容の異なる医療保険を無作為に適用し、その後の医療サービス受容行動や健康状態を調査した。その結果によれば、医療費の自己負担に対する弾力性はおよそ-0.2となった¹²⁾。

4.2 交通分野における社会実験の展開

交通社会実験の嚆矢は、米国が1990年代後半に各地で実施した「バリュープライシング」パイロットプロジェクトであろう。例えばカリフォルニア州のインターステート15号線プロジェクトでは、利用者の少ないHOVレーンを有料で運転手のみ乗車の車両に解放する実験を1996年から2年間実施し、効果が認められたとして州法を改正しその後も継続されることとなった¹³⁾。

日本の交通社会実験は平成11年度(1999年)に公募制

度が導入されたので、世界的にも先進的な取り組みと考えられる。

日本以外では、スウェーデンのストックホルム市で混雑税導入の可否を判断する目的で実施された社会実験の例がある¹⁴⁾。ストックホルム市内の渋滞を緩和するため、2002年にスウェーデン政府とストックホルム市が混雑税の導入を提案し、2006年1月から7月までの7ヶ月間にわたり、社会実験が実施されたものである。社会実験終了後の2006年9月には混雑税の恒久的導入の可否を問う住民投票が行われ、賛成多数で2007年8月1日からの導入が決まった。社会実験の運営は国、郡、市の協働で行われ、費用も3者で負担した。住民には社会実験の企画段階から大規模な広報活動が行われ、様々なメディアを通じて社会実験の内容が広く周知された。

スウェーデン道路庁の資料¹⁵⁾によれば、まず混雑税導入の社会実験を実施することを全国民に周知するため、新聞折込チラシの大量頒布、市庁舎正面の垂れ幕、バス広告、パーキングメーター広告、ラジオ・テレビのスポット広告を行う(図一)と共に、2005年秋には国内の総ての自動車オーナーにレターを送付し、実験の概要を記したパンフレットを全国のキヨスクやコンビニエンスストアに常置した。

納税手続きや車載器購入方法などの詳しい情報は、専用のウェブサイトと、コールセンターによって提供した。コールセンターは、2005年5月に75人体制でスタートし、10月までに450人体制まで拡充して、ピーク時の日平均1万コールに対応した。電話口の案内係には全員、3週間の事前研修を行った。

これらの情報の認知度に関しては、行政が並行して10,000人以上を対象としたインタビュー調査を行い、実験開始時には想定したターゲット層への周知が十分であることを確認した。

行政機関は実験終了後にもこのインタビュー調査を継続し、実験に用いられた渋滞課金システムの評価を把握した。スウェーデンの社会実験における、このような認知度向上への取組は、日本の高速道路の料金社会実験で広報活動が重視されていることと類似している。



出所：スウェーデン道路庁HP

■図一 バス背面やバス停における周知広告

4.3 観察型と参加型：社会実験の2形態

米国で普及した社会実験の代表的な事例としてニュージャージー負の所得税実験とランド医療保険実験を、また近年普及しつつある交通社会実験の事例としてストックホルム混雑税実験と日本の高速道路料金社会実験を採り上げ、それぞれの特徴を比較したのが表—1である。

米国の2事例は、客体抽出の無作為性と、有無比較 (with and without comparison) に格別の注意を払って行われた。即ち調査主体と調査客体は観察する/される立場として分離されている。客体の行動変化に現れる政策効果は、同じ調査期間中に政策適用を受けた客体グループと受けなかった客体グループとの比較によって把握・評価すべきものとされている。即ち、政策決定のための評価情報はあくまで客観的に取得しなければならないという原則が貫かれている。

一方でストックホルムと日本の交通社会実験には、そもそも調査客体を無作為抽出する発想がなく、事前の広報活動を活発に行って、可能な限り多くの参加者を募ろうと

している。その上で、政策効果を前後比較 (before and after comparison) で把握すると共に、実験参加者からの意見を求め、これも参照しつつ政策の本格実施については是非を判断しようとする点が特徴的である。即ち、調査主体と調査客体の間には一種の協働関係が想定されている。

以上に見たように、60年代以降の米国で普及した社会保障分野の社会実験と、21世紀に入って日本とストックホルムで見られた交通社会実験は、設計思想が大きく異なっている。米国の2事例は政策効果の客観的測定を目的とした「観察型」と言える。一方で日本とストックホルムの事例は、多くの関係主体の参画を促し、実際に政策効果を体験した実感に基づいた意見まで聴取するものであり、調査主体と調査客体が協働する「参加型」とでも呼べるものである。

「観察型」は政策立案者が案を作成する際に、信頼度の高い参考データを入手する手段である。合意形成や意思決定に向かう前段階の情報収集である。

「参加型」は様々なステークホルダーとの合意形成ある

■表—1 主な社会実験の特徴

社会実験の名称	ニュージャージー「負の所得税」実験 (The New Jersey Income Maintenance Experiment)	ランド医療保険実験 (The RAND's Health Insurance Experiment)	ストックホルム混雑税導入実験 (Stockholm Trial Project)	高速道路料金割引社会実験 (※)
主な目的	「負の所得税」導入の影響評価	医療費の自己負担比率に対する弾力性の検証等	都心部自動車流入に対する混雑税導入の効果検証	高速道路料金割引による弾力性の検証など
国・地域	米国ニュージャージー州他全4地域	米国内6地域	スウェーデン ストックホルム市	日本、全国数十箇所
実施年	1968～1972	1971実験開始 サンプル追加は1982まで 分析作業は1980年代末まで	2006	2003～
社会実験の概要	対象世帯を2グループに分け、その一方のみに負の所得税を3年間給付し2グループ間の生活行動の差異を分析。比較項目は雇用、所得、教育の達成度、婚姻の持続性など。対象は低所得世帯1,300サンプル。	補助率とカバー範囲の異なる複数の医療保険を設定し、それぞれを宛がわれた被験者の受診行動の差異を分析。サンプル数は2,000家族。	ストックホルム都心部への自動車流入が発生する18箇所にゲートを設け、平日昼間の流入車両に課金。交通量、アクセス性、環境負荷等について実験前と比較。	高速道路の一部区間・一部時間帯で料金割引等を実施。一般道からの流入増による地域の渋滞解消効果や環境負荷削減効果を分析。
計画実施主体	米連邦政府 (Office of Economic Opportunity: OEO)	RAND研究所 (米連邦政府補助)	国、郡、市	国、自治体、地域の企業等により構成される「協議会」が主導
分析方法	有無比較 (with&witout comparison)	有無比較 (with&witout comparison)	前後比較 (before&after comparison)	前後比較 (before&after comparison)
サンプリング方法	予め設定した所得水準以下の世帯に対し実験参加を打診。応諾した世帯を無作為に2グループに分割。	調査対象地域をゾーン区分し各ゾーンから無作為に世帯を抽出。事前聞き取り調査を行い所得階層別にグループ化。	ゲート通過車両は総て調査対象となるため「サンプリング」の概念はない。	対象区間利用車両は総て調査対象となるため「サンプリング」の概念はない。
社会実験に関する広報活動	特になし	特になし	新聞チラシ、テレビ・ラジオのスポット広告など多様な方法で対象地域住民に広く周知。	新聞チラシ、ホームページ等で周知活動に注力する事例は多い。
本格実施への手順	特になし	政府の政策形成との明示的な結びつきはない。しかし調査結果が公表された1981年以降、多くの企業がこれを参考に自社の医療保険制度を見直したといわれる。	実験：2006. 1～7 住民投票：2006. 9 本格実施：2007. 8～	社会実験の結果から協議会が本格実施の可否について検討。

(※) 高速道路料金割引社会実験は件数も多く、形態も多種多様なため、典型的事例を想定して記述している。

いは意思決定のプロセスまで踏み込んでプロジェクトが設計される。参加型の社会実験は、このように合意形成・意思決定プロセスの一環として明確に位置づけられる点で、PI(パブリック・インボルブメント)やTFP(トラベル・フィードバック・プログラム)等と同じ機能を有すると言える。

5——時間管理手段としての社会実験

5.1 時間管理概念の概要

公共プロジェクトは、当初計画から遅延すると、当初得られるはずであった社会的純便益が減少する可能性がある。計画全体の時間を管理することによって、このような損失の発生を回避する方策は、他の(主として物的な)コスト削減施策等に比べてほとんど議論されてこなかった¹⁶⁾。

1999年の経済審議会答申は、初めてこのような「時間管理概念」を公共事業に導入することを提唱し、これを受けた形で土木学会は2000年に「仙台宣言」で「時間管理概念」を盛り込んだ。

多田ほか(2004)は、時間管理概念を次のように定義している¹⁷⁾；「公共事業に関する時間を管理することによって社会厚生を増大させることを究極目標とし、公共事業関係者(行政主体、設計・施工主体、地域住民等)が、事業の計画遅延によって生じる社会的損失を具体的に意識するよう、事業の各プロセスにおいてコスト把握のための方法論の整備、時間管理のための法制度等を構築しようという考え方」

こうした考え方にに基づき、事業遅延の経済的・財務的影響の把握方法、時間管理概念の適用のための法制度のあり方などについて研究が進められているところである。

5.2 時間管理概念から見た料金社会実験

高速道路の料金社会実験が目的とする政策効果は、多くの場合は道路交通の円滑化である。この目的を達成する手段には現道拡幅、バイパス建設等のハードな施策と、信号制御、レーン設計(一方通行化、HOVなど)等のソフトな施策があり得る。

ソフトな手段の一般的な特徴として①施策実施にハード整備ほどの準備期間が不要なこと、②施策の強度設定が可変的であること、③施策実施のコストがハード整備と比較して一般的に著しく低いこと、が挙げられる。料金社会実験は、ソフトな施策の内容確定手法として有効である。

時間管理概念の定義は上述のとおり、公共工事を念頭に置いて、完成までに係る時間を管理することとされている。仙台宣言からすでに8年余を経過し、料金社会実験の実績も豊富に蓄積されてきた現在、ソフトな施策の選択

ツールとして交通社会実験を位置づけ、時間管理概念を拡張すべきではないか。「時間管理」の対象を「着工から竣工まで」から「問題発生から解決まで」の期間へと拡張し、渋滞が深刻化した段階からそれが緩和されるまでの期間を可能な限り短縮する、あるいは遅延等の不確実性を減少させることをもって時間管理概念と呼んではどうか。公共工事(ハード)も、高速道路の料金施策(ソフト)もそのための手段として整理される。

5.3 ソフトな施策の成立要件

このように、料金社会実験によりソフト施策の内容を確定することにより、「時間管理」が目的とする早期の課題解決が可能となると考えられる。一方、料金社会実験のように、ハード整備の代替の方策として渋滞問題解決に用いるソフトな施策が実施可能となった背景として、①道路網整備の一定水準の進展、②ETCに代表される情報技術の開発・普及、があることは重要なポイントである。

ほとんどの料金社会実験では、有料道路の料金を下げることによって一般道からの交通を誘導し、もって一般道の混雑緩和を図っている。このような実験が可能となるには、少なくとも対象地域において、道路ネットワークがある程度整備されていること、例えば一般道と有料道路が並行して走る区間が一定程度存在することが必要である。平成19年度末現在の累積で数十箇所の料金社会実験が行われた背景には、こうした道路網整備の進展がある。

料金社会実験では高速道路料金を時間帯によって変動させるが、このことが交通流を妨げないためには自動料金収受システムが有効であり、実際、ETC搭載車両に限定した料金割引が実施されている。

6——政策マネジメントにおける社会実験の意義

6.1 行政マネジメントにおけるPDCAサイクル

社会実験の結果を施策の展開に生かすという方法論が、「政策(行政)マネジメント」のPDCAサイクルに類似していることは前述のとおりである。両者はどう整理されるであろうか。

1970年代以降、英国、オーストラリア、ニュージーランド、その他のOECD諸国で、財政悪化やアカウンタビリティ強化への要請を背景に、さまざまな形で行政改革が進められた。これらの取り組みを包括的に捉える概念が「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)」であり、我が国の行政マネジメントの源流もNPM¹⁾⁻⁴⁾にある。

NPMは、政策の立案と遂行において成果志向・顧客志向・市場機能の活用・分権化等を重視すること、具体的な活動においては組織単位でミッションを明確化して「Plan

→Do→Check→Action」のサイクルで目標管理すること、このため政策の成果(業績)すなわちアウトプットあるいはアウトカムの定義と測定が重要となること、等が特徴である。従来の行政が「ある政策にどれだけの予算を投入したか」というインプットの視点を重視していたとすれば、「その政策によって何を達成したのか」という、成果志向への転換がNPM導入の意義として強調されることが多い。

山本¹⁸⁾によれば、NPMはもともとTQCの思想を取り入れた生産管理の考え方である。このためNPMを導入して行う行政マネジメントにおいても計画目標は所与であり、アウトプット指標(例:生産個数)で設定され、その達成に向けて実施過程を修正することに重点を置く。マネジメントサイクルは通常単年度で、評価結果は次年度の計画・予算に反映させる。

6.2 政策マネジメントのツールとしての社会実験

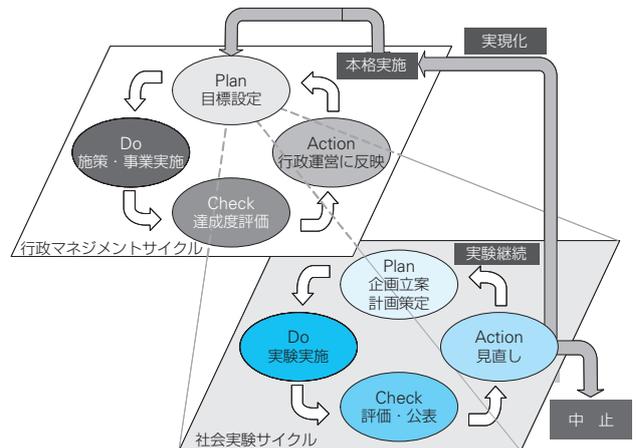
「政策マネジメント」の成果は「アウトカム」で計られる。行政の「アウトプット」と、その結果として社会に生み出される「アウトカム」との差分は、一般的には行政の外にある要素によって生じる。たとえば道路の整備延長というアウトプットと、利用者便益の増大というアウトカムとの間には、ドライバーの経路選択とか、沿道の土地利用変化などの諸要素がある。

行政は、これらの外的な要素を操作することが出来ない。NPMでは行政の責任範囲を明確にするため、行政マネジメントの参照指標としては、管理可能な要素であるアウトプット指標を用いるべきとして、これを「行政マネジメント」と呼ぶ例がある。

一方、周知のとおり、我が国では、利用者や地域社会にもたらされるメリットをもって政策を評価すべきとの考え方から、行政がアウトカム指標で目標値を設定することが多い。道路行政も例外ではない。というより、道路行政こそ積極的にその方向で先例を作ってきたと言ってよい。つまり道路行政が実践しようとしてきたのは、多様な関係主体の参画によるアウトカムの達成なのである。

社会基盤のマネジメントは、国土形成計画など、およそ10年単位で再検討される「国土のあり方」の実現に向けた大きな政策のベクトルに基づいて行われる(図-2)。個別施策のマネジメントは、年度単位のオペレーショナルなサイクルとなる。大きな政策のベクトルと個別の施策との間には距離があり、たとえば「渋滞損失の削減」というベクトルの下で、施策の選択に当っては試行錯誤の余地がある。

社会実験はこの部分に位置しており、大きな政策のベクトルの実現に資する施策を、より実効性の高い形で具体化させるプロセスと整理できる。すなわち「政策マネジメント」の有効なツールとして捉えられる。



■図-2 政策マネジメントのサイクルと社会実験

6.3 「協働」を促進する意義

ところで昨今、政策の実効性を高める条件として、「社会的共通資本」あるいは「ソーシャルキャピタル」と呼ばれる要素が注目を集めている。これは、行政と地域住民あるいは社会基盤の利用者との間で価値観や目的意識が共有されている状態を表す言葉と考えて良い。

たとえばゴミの分別という政策が実施された場合、これを地域全体が理解し実行すれば多大な効果をあげることが出来るが、少数でもその政策を無視する人々あるいは企業が居れば、政策効果が著しく損なわれるだけでなく、ゴミを分別し直す手間が新たに発生し、政策はその不効率の度合いを増すことになる。この違いをもたらすのがソーシャルキャピタルの有無と理解される。

これは社会基盤の政策マネジメントを考える上で、重要なポイントである。パークアンドライドやTDMが典型的であるが、政策効果を十分に発現させるためには地域住民や利用者の理解と共感が不可欠だからである^{19), 20)}。社会実験は、住民と行政等が協働で実施し、施策の効果を実証的に検証するプロセスをとることにより、互いの信頼・コミュニケーションの醸成に寄与するものと考えられる。高速道路の料金施策においても、たとえば高速道路の混雑を解消するために料金を上方に変動させる施策をとろうとする場合があるとすれば、その意図を理解して許容する土壌の有無が決定的に重要となるはずである。

社会実験では、関係主体の幅広い参画が奨励される。国土交通省道路局の公募案件では、社会実験の進め方として、実施計画策定段階で「計画の立案者だけでなく、利用者や地域住民、公的機関などの関係組織を含めた実験実施体制(協議会など)を組織」することとなっている。

施策の現実への適合性を判断するためには、多様な参加者から主体的な意見を聴取する必要がある。社会実験は、それを仕組みの中に取り入れている。

政策マネジメントの観点から社会実験の結果を評価

(PDCAのC)するに当たっては、そこで試行された施策がどのような効果を生じたか、という観点に加えて、関係主体間でどのような協働が行われたか、それによって相互理解がどの程度深まったか、すなわちソーシャルキャピタル醸成の効果も重要なポイントとして捉えるべきと考えられる。

7—おわりに

本稿では、高速道路の料金社会実験を例に取り、その概要と効果を概観した上で、この試みが米国で発展してきた「観察型」社会実験と設計思想の異なる「参加型」でも名づけ得る特徴を有していること、その理由は実験の目的が客観的データ収集よりもステークホルダー間の認識共有と合意形成促進に重点がおかれているためとの見方を示した。

また料金社会実験のようなソフトな施策がいわゆる時間管理概念のツールとしても非常に有効な機能を持つこと、施策の成立要件として一定程度の道路ネットワークの整備と、ETCに代表される情報技術の革新と普及があることを指摘した。

また「アウトカム指標」を用いて運営される日本の「政策マネジメント」のPDCAサイクルにおいて、試行錯誤的な施策形成の方法論である「社会実験」は、計画(P)を確定していく実務的な方法論として位置づけられると整理した。その上で、料金社会実験のような「参加型」の社会実験では「協働」の側面に着目し、ソーシャルキャピタル醸成の機能をさらに積極的に評価すべきと提案した。

以上は試論であり、今後詰めるべき課題は多い。たとえば「参加型」社会実験の理論的分析は恐らくゲーム理論のようなプレイヤー間の相互作用をモデル化した形になると思われるが、既存研究はほとんど無く、実務的な実績だけが積み重なっている。

今日の社会基盤をめぐる課題の解決には事業主体と地域社会との相互理解の増進、信頼の深化が必須であり、社会実験をより有意義に活用すべきことは、政策マネジメントの観点からは明白である。このため実務経験の蓄積に加えて、理論的な研究の深化が特に求められるところ

である。

参考文献

- 1) 土木学会 土木計画学研究小委員会 社会基盤の政策マネジメント研究小委員会 [2006], 『プログレスレポート2005～政策マネジメント研究の始動～』, 土木学会。
- 2) 土木学会 土木計画学研究小委員会 社会基盤の政策マネジメント研究小委員会 [2007], 『プログレスレポート2006～政策マネジメント研究の展開～』, 土木学会。
- 3) 土木学会 土木計画学研究小委員会 社会基盤の政策マネジメント研究小委員会 [2008], 『ファイナルレポート2007～政策マネジメント研究の実践～』, 土木学会。
- 4) 土木学会 土木計画学研究小委員会 社会基盤の政策マネジメント研究小委員会 [2007], 「社会基盤の政策マネジメント～実践と展望～」, 「土木学会ワンデーセミナー シリーズ49」, 土木学会。
- 5) 松田和香・塚田幸広 [2005], “有料道路の料金に係る地方からの提案型社会実験の効果に関する分析”, 「土木計画学研究論文集」, Vol. 22, No. 4, pp. 783-788.
- 6) 松田和香・塚田幸広 [2005], “地方都市近郊における実効的な有料道路の料金施策のあり方に関する一考察”, 「土木計画学研究講演集」, Vol. 32, CD-ROM.
- 7) 濱谷健太・塚田幸広・酒井秀和 [2006], “スマートIC社会実験の利用実態とその要因に関する分析”, 「土木計画学研究講演集」, Vol. 34, CD-ROM.
- 8) 道路広報センター [2006], 『有料道路の料金に関する社会実験事例集～地域における課題解決型社会実験のとりまとめ～2006』, 道路広報センター。
- 9) Ross, H. [1966], *A proposal for a demonstration of new techniques in income maintenance* [Mimeo]. Madison, WI: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty, Data Center Archives.
- 10) Orr, L. [1998], *Social Experiments, Evaluating public programs with experimental methods*. California, SAGE Publications, Inc.
- 11) Greenberg, D., & Shroder, M. [1997], *Digest of Social Experiments*. Washington, DC, Urban Institute Press.
- 12) Newhouse, J.P. et al. [1993], *Free for all? : lessons from the RAND Health Insurance Experiment*, Harvard University Press.
- 13) 村山明生 [2005], “米国のバリュープライシング”, 「道路行政セミナー」, 3月号。
- 14) 英直彦・矢島隆 [2008], “ストックホルムとオスロのロードプライシング”, 「交通工学」, Vol. 43, No. 2.
- 15) Swedish Road Administration [2006], *Trial Implementation of a Congestion Tax in Stockholm*, 3 January - 31 July 2006.
- 16) 森地茂・福田大輔・中山東太・堤盛人, “公共事業への時間管理概念導入に関する研究”, 「土木工学研究会平成13年第1回講演資料集」。
- 17) 多田直人・森地茂・福田大輔・堤盛人 [2004], “公共事業の事業期間短縮による経済効果に関する研究”, 「土木学会論文集」, No. 765/IV-64, 91-103.
- 18) 山本清 [2000], 「自治体経営と政策評価」, 公人の友社。
- 19) 川本義海・伊豆原浩二 [2002], “市民と行政の協働による交通社会実験の実施体系に関する研究”, 「土木計画学研究・論文集」, Vol. 10, No. 3, pp. 489-494.
- 20) 本田豊・北村隆一 [2003], “行政の実務的立場からみた交通社会実験の現状と課題”, 「土木計画学研究講演集」, Vol. 27, CD-ROM.

(原稿受付 2008年9月11日)

A Study Note on the Role of Social Experiments in Policy Management of Infrastructure

By Yukihiro TSUKADA and Kotaro NAGASAWA

This paper argues about social experiments of toll road charge in Japan, in comparison with some well-known examples in the U.S. and Sweden. The points of argument are: the feature and the requirements for formation of a social experiment; the feature of social experiments as time management means; the role which social experiments play in management of a road traffic policy.

Key Words : **Social Experiment, Policy Management, Social Capital, Behavior Analysis**

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no44.html>