
共通論題 I 〈政策評価の展開と展望〉

中央府省の政策評価にみる 7つの問題

山谷 清志 (同志社大学)

政策評価は 1998 年に中央省庁等改革基本法 4 条 6 項で実施が決まり、2001 年 6 月に法律（行政機関が行う政策の評価に関する法律）が成立、2002 年 4 月から全面的に施行された。それから 10 年余、政策評価には常にアンビバレントな感情、意見対立が見られる。

たとえば準備万端で積極的に取り組んだ省と、2002 年度末に近づいた 12 月に慌てたところが見られた。当然、政策評価に対する両者の意識は真っ向から対立する。また、この法律ができたとき附則 2 条で 3 年後の見直しが約束されていたが、それを国会の叡智という人もいれば、余計なお節介だったと陰口をたたく人もいる。たしかに、人も資源も限られた政策評価にできることはわずかなのに、過大な期待を寄せられ困っている人がいる。さらに、アカウントビリティを意識した文言がちりばめられた反面、その仕組みは十分でなく、実際は自己評価による意識改革、つまりレスポンスビリティ向上になった。こうして政策評価は、役に立たないのに手間だけはかかる、と批判されるようになった。

そもそも、この状況は何が原因なのであろうか。報告では以下の 7 つの問題から考察する予定である。

1. 「学」と「実務」の連携
 - 実務の問題
 - 歴史の無視
2. 「学」の事情
 - 行政学、政策学、評価学
3. 社会の事情
 - 流行している改革手法
 - 評価と監査、監察
 - 「政策の失敗」への反応と対応
4. 評価方式と評価技術
 - モデルとテクニックの再整理
5. 教育・研修
 - 大学・大学院教育と実務
 - 公務員研修
6. 評価を取り巻く文化
 - 「評価」に対する一般イメージ
 - 行政文化と評価
 - 結果志向と手続重視
7. 評価に関する倫理
 - 客観性 vs. 役に立つ評価
 - 専門性 vs. コスト

共通論題 I 〈政策評価の展開と展望〉

我が国の評価制度の特性—業績レジューム比較の観点から—

山本 清 (国立大学財務・経営センター)

1. 報告要旨

我が国において評価が計画・予算・決算等の段階で昔からされていたことは事実であるが、包括的かつ体系的にされるようになったのは1990年代の自治体での事務事業評価・行政評価の進展と2000年代のそれぞれ法律による政策評価、独立行政法人及び国立大学法人に対する評価にもとめることができよう。本報告では、これら4つの評価を「業績レジューム・モデル」(Performance Regimes Model)(Talbot, 2005)を参考にして統一的枠組みで分析し、どのような特性があり、いかに機能するよう想定されていて、現実の問題点がどこになぜ生じているかを明らかにするとともに、民主制における評価制度の担う機能についても考察する。

2. 業績レジューム・モデルによる主な評価制度の比較

業績レジューム・モデルは行政サービス供給者をとりまくアクター群を特定し、行政管理が複雑な外部環境からの圧力にいかに対応し業績を向上させるかに関する分析的枠組みである。そこでのアクターは供給者のほか、議会、コア省庁(部局)、一般省庁(部局)、規制当局、監査・評価機関、契約者・協働者、利用者、専門職団体から構成され、供給者に対し大きな影響力を有するアクターが誰かによって、専門職官僚制、マネジリアルモデル、規制モデル、政治モデル、学習モデル及び市場モデルの6つに区分される。もちろん、レジュームは評価がイノベーションとして適用され、普及し、制度として定着し、また修正・見直しされるという一連の過程で異なるモデルを適用することもある。

この枠組みに基づく、確立した制度としての国の政策評価及び自治体の行政評価は基本的には主務大臣(部長)と実施部門の垂直的關係が中心のマネジリアルモデルであり、独立行政法人評価及び国立大学法人評価はマネジリアルリズムに規制と監査・評価が加わった変型モデルであり、両者の差は影響・圧力的手段(Hood, 1983)として国立大学法人において規律の要素が小さいことがあげられる。

3. 主な評価制度の特性

目的・機能面で共通するのは4つの制度ともマネジリアルリズムまたはその変型であることから、プリンシパル=エージェント關係の強化手段として評価が位置づけられていることである。したがって、説明責任目的の要素が強い。一方で、資源管理や政策の見直し改善等の目的は組織内部の経営あるいは予算循環過程のフィードバック・プロセスとして利用されやすい条件が整備されたといえるが、全体の予算や計画を所掌するコア省庁(部)との關係が明確化されていないことや様式の標準化・統一化が不十分であることから十分な機能を発揮していない。

4. 将来の課題

説明責任と経営改善との調和化のほか、主権者である国民及び代表者による民主的討議に資する評価が期待される。説明責任と業績向上は学力テストの公開等をめぐり議論になっているが必ずしも公開=透明性・説明責任や成果向上にならず、制度設計や運用における誘導・誘因を考慮する人間行動からの視点(nudge)が証拠に基づく議論に加え望まれる。

*本報告で意見にわたる部分は個人的見解である。学会当日追加資料を配布します。

共通論題 I 〈政策評価の展開と展望〉

政府内規制としての政策評価制度

田辺 国昭 (東京大学)

以前、日本の政策評価制度を「強制された自己評価」として特徴づけたことがある。すなわち、政策を実際に担当する部局が、自己評価をおこなうという点と、この自己評価が上からの強制としておこなわれるという制度である点に、日本の政策評価制度の特質を見たのである。

本報告は、このような特徴づけをさらに掘り下げようとするものである。

まず第1に、政策評価制度を政府内の各部局に対して一定の情報を提示することを義務づけるような政府内規制として捉え、この観点から、政策評価がどのような条件の下で機能するのかを探る。

その際に、規制に関する研究、特に情報提示を義務づけるような規制に関する研究の成果を類推することによって、評価制度がうまく機能するためには、どのような条件が必要となり、現状において何がかけられているのかを明らかにしたい。

第2に、本報告においては、政策評価制度に見られるような政府内規制という仕掛けが行政の内部統制の手段として近年その比重を増してきた点に着目する。その他の政府内統制手段と比較することによって、政府内規制の特徴を明らかにするとともに、なぜこのような傾向が生じたのかについて分析してゆきたい。

分科会A〈政策変化をどのように説明するか？：径路依存性とアイデアの再検討〉

景観政策領域における地方自治体の変化について
—倶知安町及びニセコ町における景観地区指定を題材として—

上崎 哉 (近畿大学)

わが国の景観に対する取り組みが、先進的な地方自治体の条例を通じて進められてきたことは、伊藤修一郎会員の先行研究に詳しい。だが、景観や眺望を最も損なう建築物の高さ規制という点で、条例には実効性に欠けるきらいがあり、最終的には、サッカーに譬えればカード覚悟の手段に頼らざるを得ないケースも少なくなかった。

こうした状況において、2004年、良好な景観の形成を目的として制定されたのが景観法であった。立法趣旨の一つとして、従来の景観条例の仕組みを取り込んだ上での実効性の付与が謳われており、かねてより景観政策に積極的であった自治体を中心に、景観法の枠組みへのシフトがなされている。

また、建築物等に対する規制という点では、景観法には景観計画区域、特定届出対象行為、準景観地区及び景観地区といった手段が用意されている。これらのうち最も実効性の高い手段が景観地区であり、これは、景観行政団体であるなしに関係なく、市町村が都市計画区域又は準都市計画区域において都市計画として指定する補助的地域地区の一つである。

この景観地区の都市計画には、一般的な内容に加えて、建築物の形態意匠の制限、建築物の高さの最高限度又は最低限度、壁面の位置の制限及び建築物の敷地面積の最低限度といった内容が規定される。これら四つのなかで他と大きく相違しているのは、最初の形態意匠制限である。この形態意匠制限だけが景観地区に必ず規定されなければならないことに加え、残る三つの制限が建築確認の対象になるのと違って、形態意匠制限への適合性だけは、市町村が審査認定の責務を担うのである。すなわち、景観地区指定には必然的に形態意匠の認定事務が伴うのであり、市町村にとっての規制的手段の適用コストを一層高いものとしている。

さて、景観地区の指定実績は、2008年10月1日時点で13市町23地区である。これらの中には、鎌倉、京都そして倉敷といった古くから町並み保全を行ってきた市町が含まれているが、中でも目を引くのが倶知安町である。報告要旨執筆時点では町レベルで唯一の指定事例であり、景観施策の分野で特に名前が聞かれてこなかったことを鑑みれば、ここには一つの変化を思わせるものがある。

では、倶知安町における景観地区指定はどのようにしてなされたのであろうか。ニセコ地域の一部を構成する倶知安町では、増加した豪州からの観光客及び投資によって建築物の建て替えが進んだが、それと同時に屋根からの落雪問題が発生するようになった。さらに、2007年に高層ホテルの開発計画が浮上すると、法的拘束力のある規制の必要性が感得され、町を二分する議論がなされながらも、最終的には2008年春に準都市計画区域を指定した上で、景観地区指定がなされたのである。

確かに、ここで選択された手段は新しいものだが、この事例を建築紛争に対する泥縄的対処と理解するならば、これまでも多々見受けられてきた自治体の対応であり、何も目新しいものではない。先行研究で西岡晋会員が指摘するように、変化を指摘するのであれば、単なる政策手段ではなく構造まで射程に入れるべきであろう。

とするならば、景観政策における自治体の変化をどのようにして把握すればよいのであろうか。この点について手掛かりを与えてくれるのが、伊藤会員によるクラスター分析に基づく景観条例の分類である。新たな政策の採用によるクラスター間の移動が認められれば、それを変化とみなすことができるであろう。そして、景観地区指定自治体の中では、京都市が歴史的景観から都市景観クラスターへと移行した気配が濃厚である。

ただ、都市景観クラスターに分類されている各自治体と京都市とを同列に位置づけることに対しては、正直違和感を覚える。感覚的な表現を許してもらえば、京都市の景観政策の効果と他の自治体のそれとの間には、素人でもわかるものと専門家ならわかるものといった相違が存在しており、景観政策においてこれは重要な意味を持っている。そして、仮に京都市にこうした側面を見出しうるのであれば、同様のもの、すなわち単なる高さ規制を超える性格を、倶知安町においても見出しうるのではないだろうか。

本報告では、倶知安町とそれに続くニセコ町における景観地区指定を題材に、そこにおいて認められる変化を指摘した上で、それに対する解釈を試みてみたい。

分科会A〈政策変化をどのように説明するか？：径路依存性とアイデアの再検討〉

「アイデアの政治学」と官僚制

木寺 元 (北海学園大学)

政治学において注目を集めている「アイデアの政治学」において、官僚制が果たす役割とは一体何であらうか。本報告は「アイデアの政治学」の枠組みを通じ、現代日本の政策過程を分析することで、現代の官僚制の役割をより深く描き出すことを目的とするものである。

近年、比較政治の分野を中心に「アイデアの政治学」が大きな注目を集めている。「アイデアの政治学」とは、たとえばそれまで脚光を浴びてきた新制度論が主に政策の継続性を説明するのに適しつつも変化を説明することが難しい枠組みである一方で、アイデアの要素に注目することで福祉国家の再編など大きな政策の変化を説明しようとするものである。

しかし、「アイデアの政治学」に対してはアイデアと政策形成との間の因果メカニズムの不明確さが指摘されているのも事実である。

このような指摘に対し、因果関係の実証や一般化された理論の発見ではなく、事実についての理解や解釈に重きを置いた言説分析アプローチに基づいた研究も、近年日本政治研究の中に蓄積されつつある。

また一方で、アイデアから規範的要素を極力取り除き、因果的要素に特化したものとして「知識」を抽出することで、上記の問題を解決しようとする試みもみられる。

こうした知識に関して言えば、アカデミックな世界において「正当化」された知識が政策に反映されるためには、政策決定者の間で共有され「正統化」のプロセスを経なければならない。実際の政治過程に目を向ければ、地方制度改革などアカデミックな専門知を有する外部の専門家が直接的に政策過程に関与する局面が近年増加している。このような現代日本の政治過程において、アカデミックな専門知と実際の政策をつなぐ役割として注目されるのが官僚制である。

近年、日本の官僚制の持つ専門性について、政策に関する知識のみならず、政策形成のプロセス管理に関する知識の重要性が指摘されている。今回報告する地方制度改革の事例においても、官僚の持つプロセス管理に関する知識の重要性を指摘する証言が直接政策過程に関与した外部の専門家などからなされている。そもそも公務員の専門性については、アメリカ行政学などを中心に研究の蓄積されてきた分野であり、また日本の官僚制分析もこれまで豊潤になされてきた。

こうした行政学における官僚制研究の蓄積と、政治学における「アイデアの政治学」の実証分析・理論研究の蓄積を接合することによって、現代日本官僚制研究に対しても、また「アイデアの政治学」に対しても積極的な貢献することができるのではないだろうか。

分科会B〈自治体の本分〉

自治体における経営の限界と公共性——公立病院問題を中心として——

宗前 清貞 (琉球大学)

はじめに

医療の供給をめぐるのは、危機的状況にあると言及されることが近年特に増えている。病棟の閉鎖や閉院、医療職の過酷な労働、救急搬送の滞留などがその危機感の源泉であるが、それらは一つの原因によってもたらされているのではないし、仔細に検討すれば現象としての次元が大きく異なっているものも多い。

1. 自治体病院という装置

ところで自治体病院は、①出先機関による現業性②（診療報酬に依存する）経営の従属性③営利性④（政策医療などの）公共性⑤医療に付随する情報の非対称性、がその事業の特質として挙げられる。したがって、そこで生じる問題は、自治体特有の問題なのか、公立病院だから生じるのか、それとも医療機関では当然に生じる現象なのか、ということを峻別して考える必要がある。

2. 公共性と政策医療

国公立病院は、全体としては必要だが個別の営利性になじまない集合財的性格を有する医療を提供する点で公金投入が正当化される。例えば採算性の薄い周産期医療や救急医療、へき地、高度特殊、研修拠点などがそれである。こうした医療は市場を通じては供給されないから「政策的に」配慮する必要があるという意味で政策医療と呼ばれるが、政策医療のコストを誰がどのように算定するべきなのか（したがってどの試算が妥当性を有するのか）は政治的な争点となる。

3. 医療供給政策と制度化

医療の供給は広義の福祉政策における事業である。しかし個々の地域における医療供給の形成は、一回性の高い歴史的展開に基づいており、他地域の事例を参考にすることは（自治体事業としては例外的に）困難である。にもかかわらず病院経営の「健全化」を目指す様々な試みが、中央省庁主導であれ首長主導であれ、なされてきている。こうした医療供給改革をめぐる動向を批判的に検討し、自治体における公共性のありようを試論的に展開する。

分科会B〈自治体の本分〉

公共政策決定システムとしての地方自治体の課題

窪田 好男（京都府立大学）

地方分権改革、平成の大合併、団塊の世代の職員の大量退職、最近の経済危機などにより地方自治は大きく揺れ動いている。その中で、地方自治体は何を究極的に責務として守らなくてはならないのか。地方自治体の「仕事」の見直しやガバナンスの整備が強く求められている。そしてその結果、地方自治体が担う公共政策が今後どのような方向に行くのか、行くべきなのかを展望することは、理論的に実践的にも重要な課題であり、本分科会のテーマである。

地方分権改革を経て、地方自治体には相対的に自立した公共政策決定システムとして自らを確立することが求められている。

そのために必要となることは、どのような観点や基準により現状分析を行うかによって異なりはするが、いずれにせよ様々である。本報告で強調したいのは、政策に基づいて施策を適切につくること、そして施策の実施にあたり施策に基づいて行われた業務の記録を作成し公表することである。

これを行うことにより、施策のフィードバックが容易になり質が向上する。本来その機能を果たすべきマスコミと議会が弱い中で、公共政策決定システムに不可欠な監視・統制のツールとなる。住民が施策づくりや自治体評価に参加するという意味での社会的問題解決を可能とし容易とする。

地方自治体が担う公共政策がどのような方向に向かうかは、究極的には地域住民が決定すべきものであるが、その決定を容易ならしめるであろう。

本報告の構成は以下のように予定される。

1. 行政システムから公共政策決定システムへ
2. 公共政策決定システムとは何か
3. 公共政策決定システムとしての地方自治体とその課題
4. 政策に基づく施策づくり
5. 施策に基づく業務の記録の作成と公表

分科会B〈自治体の本分〉

夕張市における「自治体の本分」

光本 伸江 (福岡県立大学)

「自治体の本分」とは何か、また、何が「本分」であるべきか、極めて論争的であり、実際の政治過程のなかで決まってくるものである。自治体の「本分」は、第1に、自治体が行うべき政策・提供すべきサービスの範囲と、第2に、政策・サービスを担う主体・役割のあり方として、立ち現れてくる。前者は近年の公共サービスの範囲論、後者は公共部門と民間部門の役割分担論のなかに捉えることができる。このような「本分」の2つの観点から、当該自治体が「本分」をどの様に規定していたのか、さらには、その「本分」の根拠となる「自治体の存在理由」が明らかにされるだろう。

しかし、「本分」とは論争的なものであり、自治体が自ら実際に捉えた本分だけが、「自治体の本分」ではない。むしろ、「自治体の本分」という概念は、現実の自治体が果たすべき役割としての「本分」から逸脱しているという批判の議論にも使うことができる。その意味では、「自治体の本分」を論じることは、「見失われた本分」を論じることでもある。

本報告では、「限界自治」とも称される夕張市を事例にして、「本分」の規定の変遷を検証することにより、当該自治体が捉えた「自治体の本分」を明らかにしたい。夕張市は、基幹産業(炭鉱)の崩壊後、「炭鉱から観光へ」構想から、「行財政正常化」構想へ、そして「法の下への再建」構想へと、その構想を転換してきた。この構想転換の過程で、夕張市にとっての「自治体の本分」とは一体何であったのか、それは変化したのかしなかったのか、また国は夕張市の「本分」をどのように捉え直したのか、本報告では検討してみたい。さらには、自治体が行うことができない、あるいは行うべきではない「自治体の限界」とは何だったのかを逆照射する過程でもある。最後に「見失われた本分」とは何であるのか、触れてみたい。

※「限界自治」：読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治 夕張検証』梧桐書院、2008年

分科会 C<日本の政官関係は変化したのか？>

政官関係の歴史的展開 —行政国家の誕生と政党政治の創業—

清水唯一朗（慶應義塾大学）

わが国の官僚制を論じる際、ほとんどの場合において戦後を起点とした議論が行われる。確かに憲法をはじめとする法律制度はもちろんのこと、社会環境も大きく異なっているから、戦前のそれを考えることはやや迂遠な感がなくはない。しかし、現在の官僚制の遡源が戦前にあり、その反省の上に構築され、論じられてきたことは疑いがなく、その意味において戦前の官僚制を的確に理解することなくして、現在の官僚制を本質的に理解することは困難であろう。

扱う対象が政官関係となると、こうした要請はより切実なものとなる。戦前からの連続・非連続の議論はもちろんのこと、自民党による一党優位体制に浸かってきた戦後政治学にとって、特定の政党、政治勢力の間で政権交代が行われる状況は未知の領域である。これを考えるには、他国の事例はもちろんだが、戦前日本が経験した二大政党制下における政官関係がどのようなものであり、いかなる長所短所を持っていたのかを考える必要がある。むしろこれは喫緊に説明されるべき課題というべきであろう。

よって本報告では戦後政官関係における官僚優位論、政党優位論を念頭におきつつも、日本の官僚制が、行政国家が政党をはじめとする政治勢力との関係のなかでどのように生起し、相互作用を果たして戦後に至るのかを、具体的な事例に則しつつ、その歴史的展開において把握していきたい。

分科会 C<日本の政官関係は変化したのか?>

省庁再編と政官関係

—李明博政権の官僚組織再編成を事例に—

南 京兌 (京都大学)

韓国の省庁再編は大統領と与党といった政治アクターによる政治主導の過程であるといわれている。本報告は、2008年に行われた韓国における官僚組織再編成に当たって、①組織が廃止された国政広報処、②組織が統合された企画財政部と国土海洋部、③組織の廃止あるいは縮小が予測されたにもかかわらず、むしろ組織を拡大した行政安全部、④立法府や行政府から独立させるか、あるいは行政府に配置するかをめぐって問題となった放送通信委員会といった官僚組織を事例として取り上げる。個々の組織の変化を規定する要因は何か、また、既存の省庁の壁をこえた課が制度設計者の意図の通りに設置されたのか、という問いに取り組む。これによって、省庁再編をめぐる政治家と官僚との関係を分析する。

官僚組織の変化要因に関しては多様なアプローチに基づいて様々な主張がなされてきたが、既存の研究によって明らかにされたのは、組織再編が行われたか否か、あるいは国ごとの省庁再編の違いは何か、といった問題に限られており、省庁ごとの変化の要因については、説明していない。また、省庁再編における国会の影響を見逃している。すなわち、大統領制を採用している韓国では、大統領所属政党が国会の過半数を占めない分割政府の状況が頻繁にあらわれており、分割政府における与党は法案の通過に非常に高いコストを払わざるを得ないと推測することができる。それ故、国会の審議過程の分析は非常に重要である。

韓国では大統領職引受委員会が国会に政府組織法の改正案を提出し、それを与党と野党が議論し折衷することを通して政府組織の変更ができるような仕組みである。それ故、省庁再編劇は大きく二段階に分けられる。最初の舞台は大統領職引受委員会で、第二の舞台は国会である。最初の舞台では、大統領府と与党及び官僚が主なアクターであり、第二の舞台は与党と野党が主なアクターである。加えて、行政組織の中心である課の再編成が、組織再編を推し進めた制度設計者の意図の通りに行われたのかを分析するために、組織が統合された企画財政部と国土海洋部を取り上げ、課レベルまで立ち入ってその実態を分析する。

報告の構成は以下のものを予定している。

1. 仮説の検討
2. 省庁再編の政治過程と変化の要因
3. 課の再編成
4. 分析から得られる示唆

分科会 G (公募)〈比較の視座から見た公務員制度改革〉

OECD による定量的指標を用いた人的資源管理の国際比較について

平井 文三 (総務省)

OECD は、2005 年以後、政府指標の整備事業を行ってきた。この背景には、公共マネジメントの分析は、各国を比較できる共通データがないために進まず、OECD による改革の比較は、国ごとの「ベスト・プラクティス」を主観的にピックアップすることで行われてきたことがある。このために、各国の特徴や強み・弱み等の分析をできずきた。

OECD の具体的な取組としては、2005 年 11 月に公共ガバナンス委員会 (Public Governance Committee : PGC) において、「政府におけるマネジメント：比較可能な国別データ」プロジェクトを開始し、「Government at a Glance」の第 1 号を 2009 年後半に出版し、以後隔年で出版を継続することとした。

政府指標のうち、人的資源管理に関する指標については、PGC の下に置かれる公共雇用マネジメント作業部会 (Public Employment and Management Working Party : PEMWP) において作業が行われてきた。PEMWP では、2006 年 5 月に「政府における戦略的人的資源管理に関するサーベイ」を、同年 6 月に OECD 諸国を通じた公共領域における雇用の比較のためのサーベイ (CEPD サーベイ) を行い、これらを基に、2008 年 1 月に「Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain」というワーキング・ペーパーを作成するとともに、同年 12 月に「The State of the Public Service」を書籍として刊行している。

総務省人事・恩給局では、このような、人的資源管理等について比較可能な指標を用いた改革推進の動きがあることを踏まえ、こうした手法の有効性、活用法について研究を行うために「政府の人的資源管理に関する検討会」を開催し、OECD の各文書で用いられる指標の分析を行ってきた。

本報告においては、分析とした指標の中から、SNA ベースでの政府規模に関する指標、「戦略的人的資源管理に関するサーベイ」の公務員制度改革に関する回答を定量化し作成した合成指数等から特徴的なものをピックアップし、このような指標を用いた改革推進の意義と今後の課題を提示したい。

分科会 G (公募) 比較の視座から見た公務員制度改革

ベルギー連邦政府公務員制度の「コペルニクスの転回」

松本 浩典 (行政改革推進本部事務局)

公務員制度を分類する際に、我が国の行政学界では、終身公務員を中心とする「閉鎖型官僚制」と職位ごとに職員を補充する「開放型官僚制」の2区分を用いることが多い。そして、英米独仏を例に引いた上で、アングロ・サクソン系諸国は開放型官僚制、大陸西欧諸国は閉鎖型官僚制、と単純に分類されがちである。しかし、OECD の諸文献からは、大陸西欧諸国はより詳細な分類でみていく必要があることが分かる。北欧の開放型官僚制、ナポレオンーフランス影響下の大臣キャビネを擁する閉鎖型官僚制が2大勢力であり、プロイセンードイツ官吏・被用者型はむしろ例外と見る方がマクロ把握としては正確であるものと考えられる。そして、北欧型とナポレオンーフランス型の分水嶺が、オランダとベルギーの間にあるのである。

ナポレオンーフランス型官僚制をとるベルギーの連邦政府は、1999 年から「コペルニクス改革」と称する、人事制度を中心とした包括的な行政改革プログラムを実施してきている。報告者を含む日本政府の代表団では、同改革の開始から 10 年近く経過したことを踏まえ、2008 年 11 月に、連邦政府機関、現地の研究者等へのインタビューを含む調査を行った。この改革は、言語対立を中心とする複雑な連邦制の政治経済システム、そしてフランスから継受したキャビネ・システムを含む終身公務員中心の閉鎖型官僚制の中で、公務員の政治化、非正規職員の増大などの問題に直面してきたという文脈を抜きにしては、これを理解し、そこから示唆を得ることは不可能である。

本報告では、まず、ベルギー王国の政治経済状況の概況、改革前の公務員制度における課題、そして、改革の内容とその実施状況を解説し、最後に日本を含む他国の改革との比較からベルギーの改革のもつ示唆を分析したい。

分科会 G (公募) 比較の視座から見た公務員制度改革

公務員の労使関係制度の在り方について
～公務員制度改革の一環として行政の能力向上に資する観点から～

城戸 亮 (総務省)

労働組合活動が衰退したと言われている現在においても、官公労の組織率は比較的高く、現実の公務の運営を円滑に進める上で、職員団体の実質的な影響力は大きい。そのため、職員団体の理解が得られないが故に、施策の実施などにも支障を来している事例が少なからず見受けられるところである。「お役所仕事」という言葉に代表される公務員の非効率な仕事の仕方については、強い職員団体の存在が影響しているとの見方も多い。

さらに、不況下でもリストラの対象とならず身分が保障され安定しているなど、民間に比し優遇されているという国民の声が多く聞かれるところである。労使関係制度の検討においても、労働基本権を付与し、身分保障を撤廃すべきという意見もあるところである。

こういった国民の声を背景に、行政の対応能力向上のための公務員制度改革は喫緊の課題となっており、近年の各政権においても、常に重要課題の一つとして取り組まれ、頻りに公務員制度の改正が行われているところである。

労使関係制度についても、行政改革推進本部専門調査会（平成18年7月～19年10月）において、「一定の非現業職員について、協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止」との方向性を打ち出し、20年6月に成立した国家公務員制度改革基本法においては、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益および費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」（第12条）と規定されている。

これを受けて、現在、国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会（平成20年10月～）にて、議論されているところである。

労働基本権は一義的には労使関係の問題であるが、行政経営そのものに影響を及ぼす極めて重要な問題である。

今回の労使関係制度の改革においては、公務員制度改革の一環として検討されているところに特徴があり、従来の公務員の労働基本権の検討とは異なる様相を示している。

戦後の官公労において長年の悲願であった労働基本権の付与拡大が、なんらかの形でなされる可能性が高い現在進行中の改革について、その特徴等について論じていきたい。

また、今回の労働基本権の検討においては、ILO（国際労働機関）が与えてきた影響もあることから、それらについても、併せて論じたい。

共通論題Ⅱ 〈「共同研究」と行政学〉

共同研究と行政学：中間討論とアイデンティティを中心に

伊藤 光利（関西大学）

共同研究の意義は、個人研究に比して、相対的に研究の総合性や多面性をカバーする可能性を高めると同時に、研究過程における討論・対話をとおして研究の質をあげる可能性を高めることにある。行政学者のかかわる従来の共同研究はその研究組織編成と研究テーマを2つの軸として一応表1のように分類されよう。これに外国人研究者と共同する国際的研究を第3の軸として加えることができる。

共同研究が、相互に有機的な関連の薄い寄せ集めではなく、その名に値するには、なんらかの実質的な関心の共有と、それに基づく研究過程における中間段階での自由で活発な討論（と批判）が重要となる。劣らず重要なのは、行政学のアイデンティティと研究者としての（研究分野と理論・方法の）アイデンティティという2重のアイデンティティである。行政学（者）は、このアイデンティティに依拠して共同研究に貢献できる。しかし、同時にそのアイデンティティは他の分野の研究（者）や同業の行政学者に対して柔軟性をもち、開かれていなければならない。そのことによって、行政学者は自己の研究をより広い文脈でとらえ直すことができ、また自己にとって有意味な新しい知識、理論、技能を学習する機会が得られ、それが共同研究に参加する第1のインセンティブになろう。共同研究は、これらの諸点が確保されるようにデザインされ、マネージされなければならない。

本報告では、可能であれば事例や経験を踏まえて、これらの諸点を検討していきたい。

表1 共同研究と行政学

研究組織編成		テーマ・研究対象（関心）	
		日本研究	各国・比較研究
個人研究			
共同研究	行政学内研究		
	官民連携研究		
	学際的研究		
	[国際的研究]		

共通論題Ⅱ 〈「共同研究」と行政学〉

行政学と大規模共同研究

山口 二郎 (北海道大学)

はじめに

国立大学の独立法人化、大学政策における全般的な競争原理の導入に伴って、外部資金、競争的資金を導入して研究を進めることがさかんになってきた。人文社会系の基礎的な研究に対して、従来よりも遥かに大きな金額が投入されることは、大変喜ばしいことである。しかし、大規模な研究資金を使って共同研究を進めるには、様々なノウハウが必要であり、私の主催するプロジェクトでも試行錯誤の連続であった。この数年、私が研究代表者を務めた科学研究費学術創成、基盤Sの経験を振り返り、問題点と今後の課題について、考えてみたい。報告は次のような項目を予定している。

1 不埒な連想 大規模研究費と公共事業予算

- ・裏金不正経理事件の調査から見たこと 経常的予算の圧倒的不足
特別会計という大きな財布
公共事業事務費の魔力
不正経理の何が問題か
- ・大規模研究費と大学行政 学部限政の外部資金への依存度の高まり
学部運営の浮沈を左右する大型外部資金
申請主義の大変さ sexyな企画書をどう書くか

2 共同研究のおもしろさと問題点

- ・学術創成研究の経験から 若手人材育成のおもしろさ
大規模国際会議のおもしろさとしんどさ
調査のおもしろさ
- ・共同研究の困難さ 学際的とは何か
文理融合というスローガン
メンバーはみんな忙しい

3 実施体制という難題

- ・事務処理体制をどう構築するか 自前で事務局を立ち上げる
スタッフのリクルートと訓練
行政とアカデミズムの両方が分かる人材という奇跡
- ・国立大学法人という迷宮 法人化して何が変わったか
ますますはびこる官僚主義

4 研究成果をどう評価するか

- ・論文集という成果 誰を読者に想定するか
足し算かかけ算か
- ・社会に対するインパクト メディアとの連携と情報発信
読まれる本を書くことの重要性

共通論題Ⅱ 〈「共同研究」と行政学〉

学際的共同研究マネジメントの課題とその含意

城山 英明 (東京大学)

共同研究には、方法論を共有しつつ分野横断的な適用可能性を探るものもあれば、対象となる素材を共有しつつ、異なった分野間での共同研究を目指すものもある。後者の研究においては、マイケル・ギボンズの「モード2」研究という概念が示すように、社会における多様な実務家を巻き込みつつ、社会の具体的課題対応への寄与を念頭に置いて研究が組織されることもある。本報告では、このような対象素材を共有した学際的共同研究の試みとその課題、含意について検討することとしたい。

具体的素材としては、報告者が研究当事者あるいは研究マネージャーとして関わった、科学技術振興機構・社会技術研究開発センター及び日本学術振興会・人文・社会科学振興プロジェクト研究事業における学際的共同研究活動を主として念頭に置く。具体的な論点は以下の通りである。

1. 社会的課題の解決か課題設定か？－目標設定における課題解決への距離感を巡って
2. 学際的共同研究プロジェクトの設定プロセス
 - (1) 「出会いの場」の設定
 - (2) トップダウンとボトムアップ
3. 学際的共同研究プロジェクトの運営
 - (1) 他分野の「文法」理解の重要性一例：原子力工学と化学工学、外科と法医学
 - (2) 場：大学内に設置するのか大学外の機関（研究機関、実務的機関）に設置するのか、特定大学内拠点か大学横断的ネットワークか
 - (3) 実務家の関与の仕方 cf 英国 ESRC 研究助成における知識交換、知識共同生産概念
 - (4) 継続的な相互作用の場の設定
 - (5) 実働的研究者の確保と研究成果の評価・キャリアパターン
 - (6) 関与する研究者のインセンティブ cf 経済学者、法学者を巻き込む困難さ
4. 学際的共同研究プロジェクトの成果・限界・含意
 - (1) 未開拓領域の各分野へのフィードバック（新たな素材、新たな切り口）－相互に距離のある研究者による共同研究の方がうまくいく可能性 cf 平和構築研究の場合
 - (2) 研究マネジメント（タイミング設定等）に関する能力を社会のどこに確保するのか？
 - (3) フィードバックの媒体としての専門職大学院
 - (4) 多様な「文化」を理解する「政策分野」横断的な感覚の重要性－行政学の比較優位？

<参考>

社会技術研究開発センターHP (<http://www.ristex.jp/>)

人文・社会科学振興プロジェクト研究事業HP (<http://www.jsps.go.jp/jinsha/index.html>)

分科会D〈自治体評価再考〉

自治体評価は、どのように、そしてどうすれば機能するのか？

平松 英哉 (同志社大学)

過去 10 数年ほどの間に、行政評価、あるいは事務事業評価などと呼ばれる評価システムが、多くの地方自治体で導入され制度化されてきた。他方で、非公式な場では「労力の割には役に立っていない」といった批判や不満の声が依然として実務家の口から聞かれることがある。

このような批判や不満の背景には少なくとも二種類の問題がある。一つは「評価」の内容・目的・機能をめぐる誤解と混乱が、多くの自治体職員の間で未だに存在しているという点である。何のために評価するのかについて、特に合意や理解が得られないまま制度が導入されていることもあれば、評価というツールに過剰な期待が寄せられていることもある。さらに、そもそも「評価」とはどのようなものなのかについて、自治体職員の間で共通の理解があるとは言い難い状況にある。

もう一つは、評価制度が機能するための条件整備が不十分であるという点である。評価が可能になるように政策が形成されていなかったり、あるいは評価において重要な役割を果たさなければならない役職者（たとえば首長）が評価に関与していなかったりする場合もしばしば見受けられる状況にある。

本報告は、上記二種類の問題のうち、前者について一定の整理を試みた上で、目的別にいくつかの評価制度のパターンを提示し、それぞれの評価制度が機能するための条件整備の在り方を探ることを目的とするものである。

報告の手順としては、以下のように予定している。

1. 自治体評価の諸類型
2. 評価とその制度をめぐる誤解と混乱
 - (1) 「評価」なる日本語の多義性
 - (2) 「評価」にできること、できないこと
 - (3) 評価制度の目的の多様性
3. 評価制度の目的別類型
4. 評価制度を機能させるための論点
 - (1) 政策と所掌事務の違いをどう整理するか？
 - (2) 「誰が」、「何についての」アカウンタビリティを果たすべきか？
5. おわりに

分科会D〈自治体評価再考〉

政策評価の運用局面からの考察 ―行政学の立場?―

南島 和久 (神戸学院大学)

自治体の政策評価については、三重県＝日本能率協会モデルが標準的な地位を獲得し、各自治体に普及し現在に至っている。ところで、行政学者からこの評価について批判が繰り返されている。具体的には「評価疲れ」や「NPM 信仰」(山谷)にはじまり、「労力の割には役に立っていない」(平松)、「評価官僚制」問題(金井)、あるいは「政策評価の評価」の欠如(森田)、「ためにする評価」(今村)などである。健康診断にたとえられる評価がかえって病理の温床となっているのではないかという指摘がなされているところだが、本報告ではこうした論点について報告者なりに検討してみたいと考える。

そもそも政策評価は曖昧な概念である。このため、学会でも実務でも同じ議論をしているつもりであっても議論がかみ合わないことがしばしば起きてしまう。自治体の首長の立場からはコストカットの手法として政策評価を求めがちであり、三重県がそうであったように、しばしば財務状況の改善と評価とがイコールであると理解される。他方、個別事業の担当部局では政策の重要性をアピールすることが評価に他ならず、アウトカム等の実績を踏まえた担当部局なりの責任ある行政への展望が論じられることが多い(評価への参加や政策形成的な政策評価などが該当する)。これに対し政治学などのよりマクロな民主主義の立場からはむしろ自治体全体の十分なアカウンタビリティや自己批判が求められる。また、経済学者や経営学者からは政策分析や経営分析のツールや企業経営手法等の活用や援用への期待や経済合理性の追求が述べられることが多い。このような認識のレンズの違いは、政策評価論の不毛な混乱の温床となっているところである。

この手の混乱は実務の制度運用段階においてもっとも顕著である。率直に言って整理不足のまま流行の概念ばかりが先行しているくらいがあるが、その原因は制度構想・設計段階で全体像の議論が詰められていなかったこと、あるいは信頼の回復といった当初の制度理念が貫徹されていなかったことに起因するだろう。とりわけ政策評価制度は、実務での導入を急ぐあまり、政策評価の概念や制度導入がもたらす効果(政策評価の機能)や帰結について十分な議論をなおざりにしてきた。制度導入後も、「政策」論がこれまで以上に充実することはなく、「評価」手法についても経済学や経営学のツールを駆使するというレベルには到達しなかった。この意味でいえばこの10年の成果はせいぜい「制度」の設計・運用という範囲に過ぎなかったとさえいえる。冒頭の評価への批判論はこうしたところからもたらされているように思われるところである。

この中で重要な点は、多くの論者が指摘する通り、今、政策評価において求められるべきテーマは何かという点を問い直すことである。そもそも政策評価は、総論的な議論の先にある、個別政策への洞察とよりレベルの高い制御、そしてこの積み上げによってもたらされる政府の正統性の回復を期待されていた。現在の政策評価の姿は、所詮は現実にそくして後退してきたものに他ならない。ここからいけば個別の政策の管理を実体化させていくに政策評価論の原点があるように思われる。ただし、こうした課題設定は各論への埋没と裏腹の関係にある。各論への拡散は個別専門領域との緊張を不可避とする。その際、バランスの取り方いかんでは、学問分野間の距離の取り方、役割の再整理が必要となる。

このような論点にコミットしていけば、行政学固有の課題として、政策評価の議論がどの程度行政学の分野で行われるべきなのか、行政学にとって政策評価に対する学問的優位性がどの程度あるのか、あるいは政策評価に行政学そのものがどの程度コミットすることが望ましいのかという点などの論点も浮かびあがってくるように思われる。

分科会D〈自治体評価再考〉

自治体評価は「使える」か？

田中 啓（静岡文化芸術大学）

日本の地方自治体が、評価に対して本格的な取り組みを開始したのは1990年代末頃のことである。以後、現在までの十数年の間に、数多くの自治体が行政評価制度（あるいはそれに類似する制度や仕組み）を導入している。

中央省庁と違い、自治体においては評価の実施が強制されていないにもかかわらず、行政評価がこれだけ広く（しかも短期間に）普及したことは特筆すべき現象である。しかしそれは、自治体において行政評価制度の導入が自己目的化され、その導入を急いできたことの結果ともいえる。このためか、導入した行政評価制度をどのように「使う」か、という視点は、これまでの自治体評価では軽視されてきた嫌いがある。

しかし、今や数多くの自治体が行政評価制度を導入し、評価の実施に関する経験も積んでいることから、自治体においては、行政評価制度を導入すること自体をめざす段階から、これを使って実際に成果を上げていくべき段階に移行しつつある。

そこで本報告では、自治体評価の「利用」面に注目し、検討を行う。ただし、本報告の趣旨は、標題の「自治体評価は『使える』か？」という問いに文字どおり答えることではない。この問いを出発点として、自治体評価の実用面の意義や課題について多面的に考察することが本報告の目的である。

具体的には、自治体評価を「使う」とはどのようなことなのか、評価を使うのは誰か、何の目的のために評価を使うのか、従来の評価は使われてきたのか、使われていないとすればその理由は何か、等を検討し、「使える」自治体評価のあり方に向けての方向性を探る。今後の方向性を検討する際には、先行指標としてアメリカの行政機関の動向なども参考にする。

本報告の内容は、必然的に自治体評価の実務的側面に焦点を当てたものとなるが、自治体評価の実務面においてアカデミックな研究者が果たすべき役割のあり方についても論じたい。

福祉国家は第二次世界大戦後に発展してきたが、今日では脱工業化社会の到来、政府財政の逼迫、女性の労働参加率の上昇、少子高齢化など、経済的・社会的な構造変化にともない、諸制度の再編が求められている。そうしたなかで、「脱家族化」が新しい課題として浮上している。

「脱家族化」とは個人の家族への依存を軽減することを意味しており、家族手当、公的保育・介護サービスなどが脱家族化を促す政策である。福祉国家の目的の一つは労働者の「脱商品化」にあるとされるが、とくに女性の場合にはむしろ労働市場への参加を促進することが重要であるとの指摘がなされるようになった。その裏返しとして、「脱家族化」という概念が提起されている。

エスピン・アンデルセンは先進福祉国家を社会民主主義・保守主義・自由主義の三つのレジームに類型化した。脱家族化に関しては、保守主義レジームが最も適応が遅れているといわれてきた。福祉供給主体となりうる、国家・家族・市場の三セクターのうち、保守主義型福祉国家は家族を中軸とした福祉レジームを構築してきたからである。しかし 1990 年代、2000 年代以後、保守主義レジームにおいても脱家族化政策が実施されるようになってきている。日本もまた家族主義の特質をもつという点で保守主義レジームとして把握できるが、やはり 1990 年代以後、脱家族化を志向する福祉改革が行われてきた。1997 年に創設された介護保険制度はその代表的な成果であるが、保育サービスの拡充なども進んでいる。

日本での脱家族化政策の形成においては官僚制の果たす役割が非常に大きい。1980 年代に喧伝された日本型福祉社会論に表れているように、政権党である自民党は家族主義的指向性が強く、脱家族化には反対の立場である。その上、財政担当官庁は財政難を理由に、ほぼ一貫して、公的支出拡大につながる動きを強く牽制してきた。このような制約があるなかで、厚生省（厚生労働省）はどのようにして脱家族化政策を推し進めてきたのであろうか。また、そもそも厚生省はなぜ脱家族化に貢献しようとしたのだろうか。本報告では、これらの疑問に答えるべく、児童福祉政策の展開に焦点をあて、脱家族主義的福祉改革において官僚制が果たしてきた役割を考察する予定である。

一〇〇年に一度の大不況といわれる今日、アメリカ経済は減速し、失業者数は急速に増大している。にもかかわらず、二〇〇八年の公的扶助（狭義の社会福祉）受給者数は増大せず、過去四〇年間で最低、ないし最低に近い水準になると見積もられている。また、アメリカは、先進国で唯一、失業者が増大すると医療保険を持たない人が増加する国であり、無保険者の増大が社会問題となっている。

アメリカは社会保障を冠する法律を世界で初めて制定した国であるにもかかわらず、その福祉国家は不十分な内容しか備えていないと評されることが多い。それは、公的な医療保険制度が一部の貧困者と高齢者を除いて制度化されていないことに加えて、公的扶助政策が少数の貧困者にしか提供されていないからである。とりわけ、一九九六年のビル・クリントン政権期に行われた福祉改革の結果、公的扶助はエンタイトルメントとして貧困者に与えられることはなくなり、福祉給付期間に制限が加えられると共に、福祉受給者には労働の義務が課されるようになった。

本報告では、最初に、アメリカの対貧困者政策がどのように形作られてきたのかを、制度的、歴史的背景にもさかのぼりつつ検討する。その上で、現在、対貧困者政策がどのように実施されているかを検討したい。その作業を通して、アメリカの福祉国家の現状と課題を明らかにすることが、本報告の目的である。

仮構成

1. アメリカの福祉国家の制度的特徴
 - ・ 公的扶助政策（AFDC）と勤労所得控除（EITC）
 - ・ 国民皆医療保険制度導入の挫折と民間医療保険の発達
2. 一九九六年の福祉国家再編
 - ・ 医療保険改革の挫折
 - ・ 公的扶助政策の転換（AFDCからTANFへ）
3. 福祉改革後の現状と課題

参考文献

西山隆行『アメリカ型福祉国家と都市政治—ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』（東京大学出版会、二〇〇八年）

ドイツ福祉レジームと労働協約

—1970年代後半以降の産業労働協約による福祉供給を中心に—

近藤 正基 (京都大学)

masaki.kondo1975@gmail.com

ドイツに代表される保守主義型福祉レジームの特徴として、家族と並んで団体の福祉供給機能が指摘されてきた。家族の福祉供給機能は、ジェンダー・モデル論において考察が加えられるようになっているものの、団体の福祉供給機能、とりわけ労使団体によって締結される労働協約については、福祉レジーム論において十分に検討されてきたとは言い難い。本報告では、従来は、実質的労働条件（賃金、手当、労働時間など）を取り決めていた労働協約が、1970年代後半からは福祉供給機能をも担うようになった点に注目する。そうした労働協約の機能拡張を視野に収めつつ、ドイツにおいて「福祉縮減期」がいつ開始したのかを明らかにすることが、本報告の目的である。

福祉レジーム論においては、1970年代から先進諸国が「福祉縮減期」に突入したとされている。ドイツでも、1976年の第二次シュミット政権期以降、福祉縮減改革が目立つようになっていく。1977年の医療保険改革では患者負担が増加し、1978年の年金改革では、現行賃金スライドによる給付増額が3年間停止されることになった。また、失業保険はもっとも頻繁に改革されており、1977年、1981年、1982年に給付が減額されたのであった。

シュミット政権による福祉縮減改革が吹き荒れる中、労働協約は新しい展開を見せる。前述のように、労働協約の機能が拡張されていったのである。1978年、バーデン＝ヴュルテンベルク地区の金属産業において、高齢労働者所得保障労働協約と解雇保護労働協約が締結されたのを皮切りに、翌年には、化学、建設、鉱山産業でも、同様の労働協約が労使間合意を見たのであった。

こうして、一方で政府による福祉縮減改革、他方で労働協約による福祉供給が並行するという、ドイツ福祉レジームのトレンドが開始された。本報告では、こうしたトレンドが1970年代後半から1990年代まで続いたと主張する。この期間は、政府による福祉縮減を、労使団体が労働協約を通じて埋め合わせていたといえるのであり、「福祉縮減期」と呼ぶのは適切ではない。だが、その後、労働協約の適用範囲が縮小していくと同時に、その対企業拘束力も低下したため、結果として労働協約の福祉供給機能が後退していった。この点を踏まえて、2000年頃を境にして、他の先進諸国に遅れてドイツにも「福祉縮減期」が到来したといえるのである。

分科会 F〈水をめぐる環境問題〉

カリフォルニア渇水銀行における政府の役割—許可証取引制度の観点から—

遠藤 崇浩 (総合地球環境学研究所)

endo@chikyu.ac.jp

近年、世界各地で水問題の深刻化が懸念されている。とりわけ渇水は洪水と並んで多大な被害をもたらすものであり、我が国でも渇水に対する対応策の強化が唱えられている。これまで渇水は自然災害と捉えられがちだったが、無駄の多い水利用といった人的要素によって被害が拡大するならば、そこに人災としての側面が加わることになる。特に後者は制度設計による対応が可能であり、政治学および行政学的な見地からは渇水対策における政府の役割が考察されて然るべきである。本報告は、米国カリフォルニア州で実践された「渇水銀行 (drought water bank)」と呼ばれる対応策を取り上げ、そこでの政府の役割を明らかにすることを目的とする。

1987年から1992年にかけて、米国カリフォルニア州は記録的な渇水に見舞われた。渇水銀行とはその対応策の中心となったものである。1991年を皮切りに翌92年、94年と設置され、さらに昨今の渇水状況を受けて2009年に15年ぶりの再設置が検討されている。一般に、渇水時には、水の配分問題—稀少性の高まった水を農業・工業・生活・環境といった各部門にどう配分するか—が危急の課題として浮上する。この問題は、政府当局による中央集権的な配分や利水者同士の(金銭を伴わない)話し合いによって解決が試みられることが多い。これに対し、渇水銀行は政府規制を一部緩和し、利水者同士の自発的な水取引の余地を認めることで、水の配分問題の解決を試みる手法である。端的に言えば、渇水銀行とは市場メカニズムを活用した水利転用政策である。

本報告では、この仕組みを許可証取引制度 (tradable permit system) の一例と位置づける。渇水銀行を許可証取引制度と関連付けて考察することの利点は、それによって渇水銀行における政府の役割が取引費用の削減にあることが明示できる点にある。これまで許可証取引制度は大気汚染、魚類乱獲、水質汚染といった社会問題に適用されてきたが、それを渇水問題に当てはめた研究はほとんどない。他方、渇水銀行については、その仕組み、渇水政策としての有効性、法的基盤というように様々な観点から研究が進められてきたが、それを許可証取引制度の一例と捉えたものはなく、そのため従来の水銀行研究では取引費用は断片的にこそ言及されるものの、それが研究の中心軸に据えられることはなかった。本報告はこれらの研究の不備を補うものであり、より一般的な見地にたてば、渇水対策における政府活動の正当化論拠、また国・地域ごとの渇水対策の違いの原因を考える一つの材料になるであろう。

近年、日本において、流木や海藻などの自然物のみならず、材木やペットボトル、発泡スチロールなどの人工物が海上を漂流し、また海岸に漂着することによって、海岸機能の低下や景観の悪化、船舶の安全航行への障害、漁業への被害、自然環境の破壊など、多方面にわたってさまざまな影響が生じている。

海岸にごみが漂着した場合、その漂着場所によって適用される法律は異なるが、海岸保全施設のない区域の海岸に漂着したごみは、おもに、廃棄物処理法に基づいて事業系一般廃棄物として、市町村によって収集・運搬・処分される。しかし、プラスチック類が多くを占める漂着ごみを焼却処理する場合、塩分等により焼却施設が傷む可能性もあり、また、漂着ごみのリサイクルも、塩分や紫外線による劣化のためにむずかしい。とくに、地理的条件により、外国由来のものも含めて大量に、かつ繰り返しごみが漂着している長崎県の離島においては、廃棄物処理やリサイクルの施設の不足から、漂着ごみの多くを島外（本土）の民間施設へ委託しているため、運搬費用もかさんでいる。排出源が特定されにくいごみの漂着先となった市町村は、漂着ごみの処理を、費用負担も含めて、いわば一方的に押し付けられる形となっているのが現状である。

漂着ごみ対策として、たしかに国も、2006年4月に「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」を設置した。2007年3月には「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議とりまとめ」を策定し、2007年度以降の当面の施策として新規予算の獲得や既存施策の拡充もなされた。また長崎県も、2002年10月に設置された「漂流・漂着ごみ問題対策会議」を中心に、漂流・漂着ごみ撤去事業支援など、さまざまな対策を行っている。しかしながら、漂着ごみ問題に実際に取り組む市町村からは、補助事業の「使い勝手の悪さ」や縦割り行政による弊害、補助額の不十分さなどが指摘されており、漂着ごみ関連施策の整備・充実化や国・都道府県・市町村の役割分担の明確化などが求められている。

本報告では、いまや行政上の取組み課題の一つとなっている漂着ごみについて、まず、その現状と影響を概観する。つぎに、国レベルでの漂着ごみ対策を整理したあと、漂着ごみによる被害の著しい長崎県の取組みを事例として取り上げて検討する。さいごに、漂着ごみ対策における行政上の課題を指摘する。