

暫定措置事業の政策評価の現状と問題点

澤 喜司郎

はじめに

国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換、国民に対する行政の説明責任の徹底を目的として、平成13年1月から中央省庁等改革の大きな柱としての政策評価制度が全政府的に導入され、各府省はその所管する政策について、その効果を把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から自ら評価を行うとともに、総務省は各府省とは異なる評価専担組織として各府省の政策について政府全体としての統一性を確保し又は総合的な推進を図る見地から評価を行うこととなった。

この政策評価については、全政府的な取り組みの指針である「政策評価に関する標準的ガイドライン」が平成13年1月15日に政策評価各府省連絡会議において了承され、同年6月には「行政機関が行う政策評価に関する法律」（平成13年法律第86号、平成14年4月1日施行）が制定され、さらに同年12月にはこの法律に基づいて「政策評価に関する基本方針」が閣議決定された。

国土交通省は、平成13年1月に「国土交通省における政策評価の実施要領」を策定し、同年5月の「国土交通省平成13年度政策評価運営方針」はプログラム評価の実施テーマの一つに「内航海運のあり方—新時代に対応した内航海運政策—」を取りあげ、平成14年3月の「国土交通省政策評価基本計画」の省議決定を経て、同年6月には「平成13年度国土交通省政策評価年次報告書～行政マネジメント改革を目指して～」が公表された。同報告書は、平成13年度着手のプログラム評価11テーマの取組状況（平成14年6月現在）を示し、内航海運については以下のように記している。

内航海運のあり方～内航海運暫定措置事業の今後のあり方～		海事局
評価対象	内航海運市場の公正で自由な競争環境への移行と、船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進を目指す。内航海運暫定措置事業を対象に評価を行う。	
評価の必要性	近年の物流効率化や環境保全の要請の高まりの中で国内物流の4割を占める内航海運の一層の活性化を図るため、内航海運暫定措置事業について効果の分析を行う必要がある。	
評価の視点	これまでの内航海運暫定措置事業の実施による影響、効果等	
評価の手法	統計分析等	
実施体制	学識経験者、内航海運業界、荷主団体、金融機関からなる「次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会」を設置	
検討状況	これまで部会を4回開催、年度内に取りまとめ予定	

以下、本稿では現時点で公表されている「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」を中心に政策評価と内航海運暫定措置事業（以下「暫定措置事業」と略す）を巡る問題について若干の検討を試みたい。

I 政策評価の実施における問題点

(1) 政策評価実施要領と運営方針

平成13年1月30日に制定・施行された「国土交通省における政策評価の実施要領」は、「政策評価を積極的に取り入れることにより、政策の企画立案→実施→評価→政策の改善という政策のマネジメント・サイクルを確立することができる。その結果、政策の企画立案過程と結果に関する透明性を向上させ、政策の意図と効果を国民に対して明確に説明するほか、設定した目標を実現するための努力を尽くすことにより、政策の質を高めることができるようになる。政策評価の導入は、こうした国民の立場に立った、省全体としての総合的な行政マネジメントの確立をめざすものである。国土交通省における政策評価は、省の使命と政策に関する基本的な方針に照らして行われる

ことにより、国土交通省として、統合のメリットを活かし、施策等の連携を進め、総合的・戦略的な施策展開を図ることを可能ならしめようとするものである」とし、同実施要領は政策評価の実施に当たり、その目的、各評価方式ごとの実施手順等について定めている。

まず、政策評価制度の導入は(1)国民本位で効率的な質の高い行政を実現する、(2)成果重視の行政への転換を図る、(3)統合のメリットを活かした省全体の戦略的な施策展開を推進する、(4)国民に対する説明責任(アカウンタビリティ)を果たす、という目的の達成にあるとし、政策評価の方式については「個別の公共事業、研究開発課題に関する評価については、一層の充実を図りつつ引き続き実施する。また、個別の事業のみではなく、より幅広い政策の評価という観点から、政策のマネジメントサイクルの各段階に応じて、事前評価、業績測定(実績評価)、プログラム評価(総合評価)の各方式を導入する」としている。

そして、事前評価とは「導入しようとする新たな施策等を、必要性、有効性、効率性等の観点から評価して、施策等の導入の採否、選択等に資する情報を提供するとともに、政策意図と期待される効果を明確に説明するもの」で、その評価対象は新たに導入を図ろうとする施策等と「既存の施策等のうち、その改正、廃止、緩和、延長等を図ろうとするもの」である。業績測定とは「国土交通省全体の主要な施策について、あらかじめ目指すべき目標を設定し、それに対する業績を測定し、その達成度を評価するもの」で、「国土交通政策の全般にわたって業績測定を実施する」としている。プログラム評価とは「実施中の施策等について、所期の効果を上げているかどうか、結果と施策等との因果関係等について詳しく分析し、課題とその改善方策等を発見するもの」で、「事前評価と同様、施策等の特性等に応じて、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うものとし、必要があれば公平性等の観点からも評価を行う」としている。

なお、具体的なテーマについては「政策評価の計画的で、円滑かつ的確な実施を確保するため、向こう5ヶ年程度を視野に入れた各年度毎の国土交通

省の政策評価の実施に関する運営方針を策定する」とされ、このため平成13年5月17日に「国土交通省平成13年度政策評価運営方針」が策定された。同運営方針では、プログラム評価については「(1) 国土交通省の政策課題として重要なもの、(2) 国民からの評価に対するニーズが特に高いもの、(3) 他の政策評価の実施結果等を踏まえ、より総合的な評価を実施する必要があると考えられるもの、(4) 社会経済情勢の変化等に対応して、政策の見直しが必要と考えられるもの」という観点から、平成13年度から平成17年度までに実施する予定の具体的なテーマとして、平成13年度～平成14年度には11テーマ、平成14年度～平成15年度には7テーマ、平成15年度～平成17年度には11テーマが選定され、平成13年度～平成14年度のテーマの一つに「内航海運のあり方—新時代に対応した内航海運政策—」があげられていた。

そして、同運営指針は「①それぞれのテーマに即した目的や政策目標を明確に設定し、関連する施策等の範囲（これら施策等をひと括りにしてプログラムとよぶ。）を明らかにする。②当該プログラムの目的とした成果が適切に達成されているかどうかを検証する。③それがどのように達成されたか、またどの程度達成されたか、分析し、可能な限り明らかにする。必要があれば、プログラムの効果について、短期的効果と中長期的効果に分けて分析するとともに、可能であれば、各施策等ごとの費用と効果の関係についても言及する。④今後、目的、目標をよりよく達成し、効果的、効率的に成果をあげるためには、何が課題で、改善方法として何が考えられるかについても明らかにする」としていた。

(2) 政策評価基本計画と事後評価実施計画

平成14年3月22日に省議決定され、同年4月1日に施行された「国土交通省政策評価基本計画」は、前述の実施要領とほぼ同様に、「政策評価を積極的に取り入れることにより、政策の企画立案→実施→評価→政策の改善という政策のマネジメントサイクルを確立することができる。その結果、政策の企画立案過程と結果に関する透明性を向上させ、政策の意図と効果を国民に

対して明確に説明するほか、設定した目標を実現するための努力を尽くすことにより、政策の質を高めることができるようになる。国土交通省は、政策評価を、21世紀型国土交通行政を目指す改革の重要な手段の一つとして位置付け、これにより国民の立場に立った、真に必要な施策等の企画立案・実施に向けた省全体としての総合的な行政マネジメントの確立を目指すものである」とし、このような基本的な考え方にに基づき、国土交通省の政策評価は(1) 国民本位で効率的な質の高い行政を実現する、(2) 成果重視の行政への転換を図る、(3) 統合のメリットを活かした省全体の戦略的な施策展開を推進する、(4) 国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす、という目的の達成に向けて実施するとしている。

そして、上記の目的を達成するため事前評価、業績評価およびプログラム評価の3つの方式を基本に省の主要な政策分野を対象として政策評価を実施するとし、ここにいうプログラム評価とは「実施中の施策等を目的や政策課題に応じて一括して対象とし、それらが目的に照らして所期の効果を上げているかどうかを検証するとともに、結果と施策等の因果関係等について詳しく分析し、課題とその改善方策等を発見するものである。プログラム評価は、特定のテーマについて掘り下げた分析を行うことにより、関連する政策の企画立案や改善に必要な情報を得ることを目指すものである」とされている。

また「政策評価の実施に当たっては、評価対象の特性に応じて適切な観点を選択、具体化し、総合的に評価する」が、基本的には「必要性、効率性及び有効性の観点到に着目した評価を行う」とし、ここにいう必要性の観点とは「施策等が、政策目標等に照らして妥当性を有しているか、国民や社会のニーズが十分に存在するか、行政関与の在り方からみて行政が担う必要があるかなどを明らかにする」もの、効率性の観点とは「施策等の効果と当該施策等に基づく活動の費用や社会的費用等との関係を明らかにする。可能なものについては、他の選択肢を考慮し、当該施策等の導入がより効果的であることを説明する」もの、有効性の観点とは「施策等が、政策目標等を達成する上でどのように貢献するか、または具体的にどのような効果をあげたかを明ら

かにする」ものである。

さらに、政策効果の把握に当たっては「評価対象の特性に応じ、適用可能で、かつ、政策効果の把握に要するコスト、得られる効果の分析精度等を考慮した適切な手法を用いる」とし、この時には「できる限り政策効果を定量的に把握することができる手法を用いるものとし、これが困難である場合、これがコストとの関係で合理的なものとは言えない場合、又はこれが政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保に結びつかない場合には、政策効果を定性的に把握する手法を用いるものとする。この場合においても、できる限り客観的な情報・データや事実を用いることに努め」、また「すべてにおいて、はじめから高度かつ厳格な手法の画一的な適用を求めるより、簡易な方法であっても、その有用性が認められているものがあれば当該手法を適用し、徐々に知見を蓄積して手法の高度化を進めていくこととする」という点に留意するものとしていた。

そして、プログラム評価が対象とするテーマについては「国土交通省の政策課題として重要なもの、国民からの評価に対するニーズが特に高いもの、他の政策評価の実施結果等を踏まえ、より総合的な評価を実施する必要があると考えられるもの、社会経済情勢の変化等に対応して、政策の見直しが必要と考えられるもの等について選定し、計画的に実施する」とし、実施手順については「ア. それぞれのテーマに即した目的や政策目標を明確に設定し、関連する施策等の範囲を明らかにする。イ. 当該プログラムの目的とした成果が適切に達成されているかどうかを検証する。ウ. それがどのように達成されたか、またどの程度達成されたかを分析し、可能な限り明らかにする。必要があれば、プログラムの効果について、短期的効果と中長期的効果に分けて分析するとともに、可能であれば、各施策等ごとの費用と効果の関係についても言及する。エ. 今後、目的や目標をよりよく達成し、効果的・効率的に成果をあげるためには、何が課題で、改善方法として何が考えられるかについても明らかにする。オ. 評価実施後、その結果のほか、バックデータ等の関係資料、実施過程において第三者から示された専門的知見からの助言

等の概要，当該評価結果に対する第三者の意見等をプログラム評価書として取りまとめ，公表する」としている。

この基本計画では，平成13年度～平成14年度実施予定のプログラム評価実施テーマの一つとして「内航海運のあり方—内航海運暫定措置事業の今後の進め方—」があげられ，また「行政機関が行う政策の評価に関する法律」第7条の規定に基づいて平成14年3月22日に策定された「平成14年度事後評価実施計画」ではプログラム評価については18の実施テーマがあげられ，その一つが「内航海運のあり方—内航海運暫定措置事業の今後の進め方—」であり，これについては平成14年度内に評価結果を取りまとめるとしていた。

(3) 評価の実施における問題点

国土交通省における政策評価に関するこれまでの取り組みと経緯について概観してきたが，本稿の課題である暫定措置事業に係る政策評価については，その手続き等にいくつかの問題がある。

第1は，プログラム評価としての実施テーマの表記である。平成13年5月17日に決定された「国土交通省平成13年度政策評価運営方針」では「内航海運のあり方—新時代に対応した内航海運政策—」であったが，平成14年3月22日に省議決定され，同年4月1日に施行された「国土交通省政策評価基本計画」では「内航海運のあり方—内航海運暫定措置事業の今後の進め方—」とされ，「内航海運のあり方」という大きなテーマは同じであるが，その具体的な内容を表すサブ・テーマについては「新時代に対応した内航海運政策」から「内航海運暫定措置事業の今後の進め方」へと変更されている。

第2は，「内航海運暫定措置事業の今後の進め方」というサブ・テーマの妥当性である。政策評価制度において各府省は「その所管する政策について，その効果を把握し，必要性，効率性，有効性等の観点から自ら評価を行う」のであるが，暫定措置事業は内航総連の事業であり，国土交通省が所管する事業とは言えないため，この事業を政策評価の対象とすることの妥当性が問題となる。ただし，国土交通省が暫定措置事業を所管する政策と考えている

ならば、この限りではないが、もしそうであるならば平成13年9月から12月にかけての交付金交付の延期措置という失態は厳しく評価されねばならない。

第3は、「内航海運暫定措置事業の今後の進め方」というサブ・テーマが選定された理由である。実施要領や基本計画は「プログラム評価の実施テーマについては、国土交通省の政策課題として重要なもの、国民からの評価に対するニーズが特に高いもの、他の政策評価の実施結果等を踏まえ、より総合的な評価を実施する必要があると考えられるもの、社会経済情勢の変化等に対応して、政策の見直しが必要と考えられるもの」の4つをあげているが、初年度であるため3番目は該当せず、該当しそうなのは4番目の「社会経済情勢の変化等に対応して、政策の見直しが必要と考えられるもの」であるが、それにしてはサブ・テーマが「内航海運暫定措置事業の今後の進め方」であり、同事業の終了等を含めた見直しを念頭に置いていないとすれば、内航海運が抱える問題には船員問題などもあるが、何故に「内航海運暫定措置事業の今後の進め方」が選ばれたかである。

第4は、「平成13年度国土交通省政策評価年次報告書」が実施体制については学識経験者、内航海運業界、荷主団体、金融機関からなる「次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会」を設置したとしていることである。この次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会は、「新しい内航海運のあり方」及びこれを踏まえた海運、船舶、船員の海事分野全般にわたる「新しい内航海運行政のあり方（次世代内航海運ビジョン）」の検討を行うために海事局長の私的懇談会として設置された「次世代内航海運懇談会」の下で暫定措置事業に係る検討を行うために設置された検討組織であり、「内航海運のあり方—内航海運暫定措置事業の今後の進め方—」に関する政策評価のために設置された部会ではない¹⁾。

第5は、上に関連して、「平成13年度国土交通省政策評価年次報告書」が検討状況については「これまで部会を4回開催」したとしていることである。

1) 第1回次世代内航海運懇談会資料「内航海運暫定措置事業に係る検討について」、2001年7月27日。

暫定措置事業部会が平成13年9月6日から平成14年1月22日までに計4回開催されたことは事実であるが、プログラム評価のサブ・テーマとして「内航海運暫定措置事業の今後の進め方」が省議決定されたのは平成14年3月22日であり、サブ・テーマが決定される以前に部会が開催されているのである。

このように、「内航海運のあり方—内航海運暫定措置事業の今後の進め方—」に関する政策評価の手続き等には問題があるが、大切なのは手続きではなく、評価の中身であるため、ここではこの点についてのこれ以上の論述を控える。

Ⅱ 暫定措置事業部会と政策評価をめぐる問題点

(1) 評価の実施手順と暫定措置事業部会

暫定措置事業部会の議事として「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」があげられたのは平成13年10月17日の第2回暫定措置事業部会であるが、9月6日の第1回暫定措置事業部会の議事概要には議論の中で委員が政策評価に関して意見を述べている。おそらく、これは同部会の「その他」議事において事務局が政策評価について何らかの説明をしたものと推測され、委員からは「政策評価の実施にあたっては、暫定措置事業自体の目的がブレるとその結果に影響するので、目的を具体的に数値で提示することが必要。目的を引当資格解消のソフトランディング策と過剰船腹の処理とするだけでよいのかについて検討が必要」という意見や、「船腹調整事業と暫定措置事業のプログラム評価は、政策の当否について白黒をつけるものではなく、様々な意見を集約して政策のメリット、デメリットを整理するとともに、今後の政策実施への改善点を見いだすためのものである」という意見も出されていた²⁾。

第1回暫定措置事業部会において何の前触れもなく政策評価の件が諮られたのは、前述の実施要領がプログラム評価の実施手順については「①緊急や

2) 「第1回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

むを得ない場合を除き、原則として運営方針において定められたテーマごとに、第三者の助言を得て行う。②各テーマの具体的な手順については、①に定める第三者の助言を得た上で定める」とし、また「プログラム評価を実施する場合のみならず、各評価の実施や指標の選定等に関して専門的な学識経験等に基づく助言を要する場合においては、第三者からの助言を積極的に求める」としていたからであろう。

問題は、暫定措置事業部会の第三者としての妥当性である。同部会は、部会長・加藤俊平（東京理科大学教授）、部会長代理・中泉拓也（城西大学非常勤講師）、内航海運事業者5名、荷主3名、金融機関1名、運輸施設整備事業団1名の計12名によって構成されているが、同部会に助言を求めることは不適切であると言わねばならない。それは、同部会に暫定措置事業に係る政策評価の進め方等を諮ることによって同部会での暫定措置事業のこれまでの評価、同事業の現状の取り組み、今後のあり方についての検討に何らかの影響が及ぶ可能性がある」と懸念されるからである。この問題については、後節で検討することとする。

もう一つの問題は、暫定措置事業部会委員の第三者としての適否である。上述のように、「船腹調整事業と暫定措置事業のプログラム評価は、政策の当否について白黒をつけるものではなく…」という意見があったが、プログラム評価とは「所期の効果を上げているか、結果と施策等との因果関係等について詳しく分析し、課題とその改善方策等を発見するもの」であるため、評価の基本は「政策の当否について白黒をつけるもの」で、このことは必要性、有効性、効率性を評価の観点としていることから明らかであり、また「目的を引当資格解消のソフトランディング策と過剰船腹の処理とするだけでよいのかについて検討が必要」という意見があったが、暫定措置事業の目的はソフトランディング以外には何もなく、そのためこれに関する限りでは暫定措置事業部会委員を第三者としたことに問題がないとは言えない。

(2) 政策評価の進め方と暫定措置事業部会

第2回暫定措置事業部会において、事務局より資料に基づき「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」が説明された³⁾。同資料によれば、政策評価（プログラム評価）の概要として、内容、実施手順、評価の観点、テーマの4点が記され、内容については「実施中の施策等について、所期の効果を上げているかどうか、結果と施策等との因果関係等について詳しく分析し、課題とその改善方策等を発見するもの」とされ、実施手順については「①プログラム評価は、評価の手順も含め、第三者の助言を得て実施。②評価結果、バックデータ等の関係資料、第三者から示された助言等の概要、評価結果に対する第三者の意見等については、プログラム評価書として取りまとめを実施」し、評価の観点については「施策等の特性等に応じて、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うものとし、必要があれば公平性等の観点からも評価を実施」し、テーマについては「内航海運のあり方—新時代に対応した内航海運政策—」とされ、「具体的には、内航海運の主要施策である、内航海運暫定措置事業等について政策評価を実施」するとしていた。

そして、暫定措置事業等に係る政策評価に際しての基本的考え方として、以下の3点があげられていた。

第1に「暫定措置事業等に係る政策評価を行う際には、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業を解消し、暫定措置事業を導入した経緯、趣旨等を整理の上、同事業に係る内航海運政策としての目標を明確にすることが必要」としている。問題は、前述のように、政策評価制度において各府省は「その所管する政策について、その効果を把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から自ら評価を行う」のであるが、暫定措置事業は内航総連の事業であり、国土交通省が所管する事業とは言えないことである。しかし、ここでは同事業を内航海運政策であるとしているものの、その根拠等については何も記されていない。

3) 第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」、2001年10月17日。

第2に、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業の解消及び暫定措置事業の導入については、「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」（平成10年3月海運造船合理化審議会内航部会報告書）が暫定措置事業導入の背景として「内航海運事業者の事業経営に悪影響が発生し国内物流の安定的確保に支障をきたすおそれ」と、「内航海運業や小型造船業などの内航海運関連産業が基幹産業としての役割を果たしている特定の地域の経済全体への影響」をあげ、暫定措置事業の効果として「船舶建造の自由度の高まり、船舶の近代化の促進、船腹過剰の解消」をあげていたことを紹介し、また「規制緩和3カ年計画（再改定）」（平成12年3月閣議決定）が「15年度の交付金の単価見直しの際、事業収支を勘案しつつ、できる限り単価を低く抑える方向で検討すること」としていたことを紹介している。問題は、暫定措置事業は自らが所管する内航海運政策であるとしながら、ここでは他人事のように海運造船合理化審議会内航部会報告書の見解を紹介しているが、国土交通省（当時は運輸省）が公式見解として暫定措置事業導入の背景や暫定措置事業の効果をどのように考えていたかを明らかにする必要があるということである。

第3に、暫定措置事業の主な政策目標として、①内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行（船舶建造の自由度の高まり等市場環境整備による内航海運の活性化）、②スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業から暫定措置事業への移行に伴う内航海運業等への経済的影響の段階的解消、③船腹過剰の解消及び船舶の近代化、の3つがあげられていた。なお、②については海運造船合理化審議会内航部会「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」（抄）の「…船腹調整事業を解消する場合には、既存船の引当資格の財産的価値について所要の措置を整備する必要がある。しかしながら、引当資格の財産的価値は、船腹調整事業の結果派生した反射的利益であり、これを国が買い上げることは困難…」が付されていた。

ここでの問題は、暫定措置事業の政策目標とされる「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行（船舶建造の自由度の高まり等市場環境整

備による内航海運の活性化)」はスクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業解消の政策目標であり、暫定措置事業の政策目標ではないということである。また、「スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業から暫定措置事業への移行に伴う内航海運業等への経済的影響の段階的解消」については、船腹調整事業と暫定措置事業は事業主体が異なるために連続性をもつ移行という表現は適切ではなく、政策目標とするならば「暫定措置事業の導入による内航海運業等への経済的影響の段階的解消」とすべきであるが、同事業の主体は内航総連であり、国土交通省（当時は運輸省）ではないということである。さらに、船腹過剰の解消及び船舶の近代化については、海運造船合理化審議会内航部会「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」が記しているように、それは暫定措置事業の効果であり、暫定措置事業を導入する目的ではないということである。「暫定措置事業に係る政策評価の進め方について（案）」は政策評価の概要の中で「実施中の施策等について、所期の効果を上げているかどうか…」としているが、ここにいる効果とは目的の達成（状況）をいい、付随的あるいは派生的に生ずる効果をいうものではない。なお、海運造船合理化審議会内航部会が船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進を暫定措置事業の効果としたこと自体が誤りであったのである。

このように、「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」には多くの問題があるが、第2回暫定措置事業部会においてどのような議論が行われたかは不明であり、同議事概要にも何も記されていない⁴⁾。

(3) 政策評価が暫定措置事業部会に及ぼした影響

暫定措置事業部会において「暫定措置事業等に係る政策評価について」の検討が行われたことの問題は、それが同部会における本来の暫定措置事業の検討に大きな影響を及ぼしたと考えられることである。

4) 「第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

第1は、暫定措置事業の目的が拡大解釈されるようになったことである。上述のように、「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」は暫定措置事業の政策目的（目標）として「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行」と「船腹過剰の解消と船舶の近代化」をかかげ、このことは「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行」と「船腹過剰の解消と船舶の近代化」を目的として暫定措置事業が導入されたとするものである。このような考え方は後述の平成13年12月10日の第3回暫定措置事業部会に提示された「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」にも引き継がれていたばかりか、暫定措置事業部会での本来の検討にも影響を及ぼし、第3回暫定措置事業部会での「暫定措置事業の現状の取り組みと今後のあり方について（案）」では「暫定措置事業は、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策であるとともに、内航海運の構造改革を推進する観点から、船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るためのものである」とされ、平成14年1月22日の第4回暫定措置事業部会での「暫定措置事業の今後の取り組みについて（案）」では「暫定措置事業は、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業の解消に伴うソフトランディング施策であるとともに、内航海運の構造改革を推進する観点から、船腹需給の適正化と競争的市場環境整備を図るための施策である」とされていた。

第2は、暫定措置事業部会での本来の議論が制約されてしまったことである。前述の実施要領は政策評価の方式として事前評価、業績測定（実績評価）、プログラム評価の3つをあげ、事前評価は基本的には導入しようとする新たな施策を対象とするが、「既存の施策等のうち、その改正、廃止、緩和、延長等を図ろうとするもの」は原則として事前評価の対象となるとしていた。しかし、「暫定措置事業等に係る政策評価」が事前評価の対象とされなかったことは暫定措置事業の「改正、廃止、緩和等を図ろう」とする意志が国土交通省にはなかったことを意味する。そのような既定方向の下での「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」が平成13年10月17日の第

2回暫定措置事業部会に提示されたことは、同日の同部会での「暫定措置事業をこのまま継続することは大いに問題であり、必要ならば政府の強力な支援などあらゆる手段を講じて速やかに終了すべきである」⁵⁾という荷主委員の意見を否定することになった。

Ⅲ 政策評価の中間報告（案）とその問題点

(1) 政策評価の中間報告（案）

平成13年12月10日の第3回暫定措置事業部会において、事務局より資料に基づき「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」が説明され⁶⁾、それは「政策評価の対象について」「政策評価の対象となる施策の政策目的について」「政策評価の観点と方法」から構成されていた。

まず、中間報告（案）は「政策評価の対象について」と題して、(1) 政策評価の対象となる施策、(2) 政策評価の対象となる施策の概要について述べている。政策評価の対象となる施策については「内航海運暫定措置事業（以下「暫定事業」という。）について政策評価を実施する。加えて、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業（以下「船調事業」という。）についても、暫定事業の導入の前提となった事業であり、同事業との比較を行う等の観点から政策評価を行うこととする」としていた。

政策評価の対象となる施策の概要については「①内航海運については、内航海運組合法に基づき、競争が正常の限度を超えて行われているため、内航海運業者の事業活動に関する取引の円滑な運行が阻害され、その相当部分の経営が著しく不安定となっている場合は、海運組合において組合員の保有船

5) 第2回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会における荷主委員の意見陳述については、同部会資料「関係者からの意見」、2001年10月17日を参照されたい。また、同部会での暫定措置事業に関する検討等をまとめたものとして、拙稿「内航海運の再建と暫定措置事業」『山口経済学雑誌』第50巻第5号、2002年9月も参照されたい。

6) 第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」、2001年12月10日。

腹の自主的な調整を行うことができることとされており、こうした調整事業について国土交通大臣の認可を受けたときは、独占禁止法の適用除外とされている。②船調事業については、引当比率の設定を通じた船腹の解撤量と建造量の調整を内容としており、昭和40年に設立された日本内航海運組合総連合会によって、41年から平成10年5月まで内航海運の船腹過剰対策として継続的に実施されていたものである。船調事業の実施の結果、船舶の建造に一定のスクラップ（引当資格）を必要としたため、所要の引当資格を自前で用意できない場合は他者の所有する引当資格を購入しなければならないという事情により、船舶本体の売買に付随して、一定の財産的価値を有するものとして、いわゆる引当資格が副次的に発生することとなった。③しかしながら、平成10年5月、内航海運の活性化を図るため、競争制限的との批判が強かった船調事業を解消し、これに伴うソフトランディング策として暫定事業を導入した。暫定事業は、内航総連が実施主体となり、保有船舶を解撤等した者に対して一定の交付金を交付するとともに、船舶建造者から一定の納付金を納付させること等を内容とする事業であり、法的には船調事業と同じく内航海運組合法に基づく船調事業である。また同事業は、交付金の交付を15年間実施し収支相償った時点で終了することとされている。行政の取組みとしては、内航総連が事業実施のため運輸施設整備事業団、商工中金及び民間金融機関から借り入れる金額のうち、事業団が民間金融機関から借り入れるものについて政府補償措置を講じているところである」としている。

問題は、前述のように、暫定措置事業は内航総連の事業であり、国土交通省が所管する事業とは言えないため政策評価の対象となるのかということであるが、中間報告（案）は船腹調整事業についても政策評価を行うとし、プロジェクト評価は実施中の施策等を対象とするものであるが、すでに解消した船腹調整事業を政策評価するために暫定措置事業が対象とされたと好意的に解すれば、これを問題とすることはない。また、暫定措置事業は「法的には船調事業と同じく内航海運組合法に基づく船調事業である」ということと、暫定措置事業の実施に際して運輸施設整備事業団が民間金融機関から借り入

れるものについては政府補償措置を講じていることをもって暫定措置事業は政策評価の対象となるとしていると考えられる。

次に、中間報告(案)は「政策評価の対象となる施策の政策目標について」と題して、「政策評価の実施に際しては、その対象となる施策の目的に応じて評価内容も影響を受けるため、まず当該施策の政策目標を明確化した上で、評価の観点、具体的評価項目の設定等を行うこととする」とし、(1)スクラップ・アンド・ビルド方式の船腹調整事業、(2)内航海運暫定措置事業について述べている。

スクラップ・アンド・ビルド方式の船腹調整事業については、「①内航海運においては、昭和20年代後半以降、その時々を経済動向を反映し、好況期には輸送需要の増加による船腹需給のひっ迫から船舶の新建造が盛んに行われ、また、低迷期には船舶の輸送力調整が困難であること等から過剰船腹状態に陥るといった状況を繰り返していた。②これに対し、昭和38年4月、当時の内航海運業界における中小零細事業者の乱立による過当競争の激化、過剰船腹の深刻化等の状況を受けて、運輸大臣の私的諮問機関として内航海運問題懇談会が設置され諸問題について検討を重ねた結果、同年7月、内航船舶の船腹調整を全国的事業者組織を設立の上実施すること等を内容とする意見書がとりまとめられた。③昭和39年7月に小型船海運業法及び小型船海運組合法を改正し、内航海運業法及び内航海運組合法が施行され、これにより、内航海運業者の組織化が急速に進められ、同年12月に内航総連が設立された。内航総連は、内航海運問題懇談会意見書等に基づき、内航海運組合法第8条第1項第5号(組合員が保有する内航運送の用に供される船舶の船腹の調整)に規定する船腹の調整を自主的に実施するため、スクラップ・アンド・ビルド方式を内容とする調整規定を定め、昭和41年6月、運輸大臣の認可を受け、これ以降、平成10年5月まで船調事業が実施されることとなったものである。④したがって、船調事業の政策目的については、こうした船調事業の導入に係る一連の経緯等を踏まえ、船腹需給の適正化による船腹過剰の抑制と設定することが適当である」としている。

ただし、船腹調整事業の政策目的を船腹需給の適正化による船腹過剰の抑制と設定し評価すれば、過剰船腹の抑制には失敗したという当たり前の結果となる。というのは、スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業は過剰船腹を抑制する施策ではなく、船腹量の名目上の増加を抑制する施策にすぎなかったからであるが、このようなこととは別に、問題は船腹調整事業の解消については評価の対象とされていないことである。

(2) 船腹調整事業の解消に至る経緯

内航海運暫定措置事業については、①船調事業の解消に至る経緯、②政策評価の前提となる政策目的から構成され、中間報告（案）は船調事業の解消に至る経緯を説明するために行革審や海造審の答申等を取りあげている。これ自体には何も問題はないが、参考までに以下においてそれらを紹介しておく。

1) 昭和63年12月、行政改革審議会による「公的規制の緩和に関する答申」において、「内航海運業の船腹調整について、船腹量の需給動向等を勘案し、可能な船種について解撤比率の緩和を図るとともに、今後、船腹調整に係る公的依存からの脱却に向けて、構造改善等の積極的推進を図る」とされ、船調事業に対する規制緩和の方向性が示された。

2) 平成4年3月の海運造船合理化審議会の答申「今後の内航海運対策のあり方について」において、「中長期的には船腹調整制度への依存を解消し得るような事業体質の強化を図る。現時点においては、同制度の機動的、弾力的運用を前提として、当面の維持存続を図る」とされた。

3) さらに、平成6年7月の閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」では、国内経済をめぐる環境の急激な変化を踏まえ、経済政策の基本を市場原理と自己責任に立った経済社会の実現に置くこととして、船調事業等個別法による独占禁止法適用除外カルテル制度等については、「5年以内に原則廃止する観点から見直しを行い、平成7年度末までに具体的結論を得る」とされた。

4) これを踏まえ、平成7年6月の海造審答申「今後の内航海運対策について」において、法律上の船腹調整制度は船腹過剰時のセーフガード（緊急避難措置）として維持存続を図る一方、現在の船調事業は見直すものとするとして、見直しに当たって配慮する点として、投機的な船舶建造を防ぐ「一定の船腹需給の適正化措置」、船主経済の混乱を避けるための「激減緩和措置」、運賃及び用船料に係るコスト負担の適正化措置等が指摘された。

5) その後、規制緩和の実施状況の監視等を行うことを目的として設立された行政改革委員会による、平成7年12月の「規制緩和の推進に関する意見」において、船調事業については、「荷主の理解と協力を得ながら、構造改革の抜本的な推進による経営基盤の強化、内航海運業界による債務保証業務の実施等、船腹調整事業の計画的解消に向け直ちにに取り組むこととし、その環境整備の施策内容及びスケジュールを速やかに具体化しながら鋭意推進すべきである」と指摘された。これに続き、平成8年3月には、船調事業については「荷主の理解と協力を得ながら5年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図る」ことを内容とする閣議決定（「規制緩和推進計画の改定について」）が行われた。

6) その後、運輸省（当時）は、平成8年12月、競争の促進により交通運輸分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図るため、需給調整規制を原則として概ね3年ないし5年後を目標期限として廃止する方針を決定し、船調事業については、「その解消を前倒しの方向で検討する」こととした。さらに、この内容は平成8年12月の閣議決定「経済構造の変革と創造のためのプログラム」に反映され、続き平成9年3月の閣議決定「規制緩和推進計画の再改定について」においては、船調事業について「荷主の理解と協力を得ながら4年間を目途に所要の環境整備に努め、その達成状況を踏まえて同事業への依存の解消時期の具体化を図ることとするが、同事業の解消の前倒しにつき中小・零細事業者に配慮しつつ引き続き検討する」とされた。

7) こうした船調事業の解消に係る様々な取組みを受け、平成9年8月より同事業の解消問題の今後の進め方に関し、海造審内航部会において検討を

行った結果、平成10年3月に報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」を取りまとめ、この中で、船腹調整事業を解消し、これに伴い暫定措置事業を導入することとされた。その後、この報告書を受けて、平成10年3月、「内航海運業における船腹調整事業については、できるだけ短い一定期間に限って転廃業者の引当資格に対して内航総連が交付金を交付する等の暫定措置事業を導入することにより、現在の船腹調整事業を解消する」旨の閣議決定（「規制緩和推進3カ年計画」）が行われた。

8) なお、平成12年3月の閣議決定「規制緩和推進3カ年計画（再改定）」においては、「平成15年度の交付金の単価見直しの際、事業収支を勘案しつつ、できる限り単価を低く抑える方向で検討すること」とされているところである。

また、第2回暫定措置事業部会で示された「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」と同様に、中間報告（案）でも海運造船合理化審議会内航部会報告書「内航海運船腹調整事業を解消するための方策について」（平成10年3月）よりの抜粋として、暫定措置事業導入の背景として「内航海運事業者の事業経営に悪影響が発生し国内物流の安定的確保に支障をきたすおそれ」と、「内航海運業や小型造船業などの内航海運関連産業が基幹産業としての役割を果たしている特定の地域の経済全体への影響」をあげ、暫定措置事業の効果として「船舶建造の自由度の高まり、船舶の近代化の促進、船腹過剰の解消の促進」をあげていた。

(3) 暫定措置事業の政策目的

中間報告（案）は、船調事業の解消、暫定事業の導入の経緯等を踏まえ、政策評価の前提となる政策目的を1) 内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行、2) 船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進、と設定することが適当であるとしている。

まず、内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行については、「船調事業の解消の結果、船舶建造の自由度が高まることから、市場原理と

自己責任の考え方の下、事業者間における競争の促進が図られることとなる。また、暫定事業においては、かつて船調事業の下で船舶建造に引当資格を必要とした船舶と、それ以外の船舶との間の資金コスト面の競争条件の公平化を図る観点から、交付金単価を漸減させ、引当資格を段階的に解消させることとなっている。したがって、暫定事業については、こうした公正かつ自由な競争を促進するための環境整備の形成が重要な政策目的であるとともに、この環境整備を15年間にわたり段階的に実施することにより、引当資格の解消に伴う内航海運業及び地域経済への経済的影響の緩和にも資するものである」としている。

問題は、前述のように、「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行」はスクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業解消の政策目的であり、暫定措置事業の政策目的とは言えないということである。また、中間報告（案）が自ら「暫定事業は、内航総連が実施主体となり、保有船舶を解撤等した者に対して一定の交付金を交付するとともに、船舶建造者から一定の納付金を納付させること等を内容とする事業」と記しているように、「保有船舶を解撤等した者に対して一定の交付金を交付するとともに、船舶建造者から一定の納付金を納付させること」によって何故に「公正かつ自由な競争を促進するための環境整備の形成」が図られるのかは理論的に説明できず、「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行」を暫定措置事業の政策目的とすることは誤りであると言わねばならない。

そして「船調事業を解消し、これに伴うソフトランディング策として暫定事業を導入した」とされるように、暫定措置事業の政策目的はソフトランディングにあり、これを政策評価しなければならない。しかし「暫定措置事業等に係る政策評価の進め方について（案）」では暫定措置事業の主な政策目標の一つとして「スクラップ・アンド・ビルド方式による船腹調整事業から暫定措置事業への移行に伴う内航海運業等への経済的影響の段階的解消」があげられていたが、中間報告（案）では削除されている。

次に、船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進については、「内航海運市場

は、経済の長期低迷や産業構造の変化に伴って輸送需要が伸び悩み、船腹過剰傾向が容易に解消しない状況に置かれている。また、内航輸送の効率化・合理化を通じたコスト競争力の向上、モーダルシフトの推進等にあわせて船舶の近代化を更に促進していくことが求められている。このため、暫定事業については、その推進を通じて過剰船腹の解消と船舶の近代化の促進を図ることは重要な政策目的である」としている。

問題は、ここに述べられている理由は現在の政策課題であるばかりか、前述のように「船腹過剰の解消と船舶の近代化」は暫定措置事業に付随的あるいは派生的に生ずる効果にすぎず、暫定措置事業の政策目的とは言えないということである。また中間報告（案）が自ら「暫定事業は、内航総連が実施主体となり、保有船舶を解撤等した者に対して一定の交付金を交付するとともに、船舶建造者から一定の納付金を納付させること等を内容とする事業」と記しているように、「保有船舶を解撤等した者に対して一定の交付金を交付するとともに、船舶建造者から一定の納付金を納付させること」によって何故に「過剰船腹の解消」が促進されるのか、何故に「船舶の近代化」が促進されるのかは理論的に説明できず、「船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進」を暫定措置事業の政策目的とすることは誤りであると言わねばならない。

ただし、非効率な老朽船の抜本的処理を通じた高度で安全な内航輸送システムの構築を図るためのシンデレラ・プロジェクト（船齢15年を超える老朽船の代替建造促進策のため、船齢15年を超える船舶は平成15年4月以降交付金交付の対象としないこと）⁷⁾は正しく「船舶の近代化の促進」を図るものであるため、シンデレラ・プロジェクトの評価においてその政策目的を「船舶の近代化の促進」とすることには問題はない。

そして、中間報告（案）は次に「政策評価の観点と方法」と題し、(1) 施策の必要性に係る評価、(2) 施策の有効性に係る評価、(3) 施策の効率性に係

7) 第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会資料「暫定措置事業の取り組みと今後のあり方について（案）」、2001年12月10日。

る評価をあげているが、ここではその枠組みが示されているだけである。これについては評価結果が取りまとめられた段階で改めて検討したい。

このように、「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」には多くの問題があるが、第3回暫定措置事業部会においてどのような議論が行われたかは不明であり、同議事概要にも何も記されていない⁸⁾。

おわりに

本稿では「内航海運暫定措置事業等に係る政策評価について（中間報告）（案）」を中心に暫定措置事業の政策評価問題について若干の検討を試みたが、そこで明らかになった問題点を最後にまとめておく。

第1は、政策評価に際しての暫定措置事業部会の第三者としての妥当性であり、暫定措置事業部会において「暫定措置事業等に係る政策評価について」が検討されたことによって暫定措置事業の目的が拡大解釈されるようになったばかりか、暫定措置事業部会での本来の議論が制約されてしまったことである。

第2は、中間報告（案）は「船腹調整事業についても、暫定事業の導入の前提となった事業であり、同事業との比較を行う等の観点から政策評価を行う」とし、船調事業の政策目的を「船腹需給の適正化による船腹過剰の抑制」と設定しているが、問題は船腹調整事業の解消については評価の対象とされていないことである。

第3は、「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行」が暫定措置事業の政策目的とされているが、これは船腹調整事業解消の政策目的であって暫定措置事業の政策目的ではないということである。なお、上との関連でいえば、「内航海運市場における公正で自由な競争環境への移行」を暫

8) 「第3回次世代内航海運懇談会暫定措置事業部会議事概要」より。

定措置事業の政策目的として評価するのと、船腹調整事業の解消の政策目的として評価するのでは、結果は大きく異なることになる。

第4は、「船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進」が暫定措置事業の政策目的とされているが、これは暫定措置事業に付随的あるいは派生的に生ずる効果にすぎず、そのため暫定措置事業の政策目的とは言えないということである。なお、船腹過剰の解消と船舶の近代化の促進が暫定措置事業の効果とされていること自体が誤りである。

第5は、中間報告(案)は「船調事業を解消し、これに伴うソフトランディング策として暫定事業を導入した」としているが、暫定措置事業の政策目的にソフトランディングつまり「暫定措置事業の導入による内航海運業等への経済的影響の段階的解消」が取りあげられていないことである。

このように、暫定措置事業等に係る政策評価は幾つかの問題があるため、現状では評価そのものにはあまり期待はできないが、評価結果が取りまとめられた段階で改めて検討することとする。

(脱稿：平成14年8月5日)