

平成 26 年 8 月 1 日

「効率的な政策ツールに関する研究会」（財務総合政策研究所）が報告書を取りまとめました。

効率的な政策ツールに関する研究会では、複数の政策分野においてこれまで行われてきた政策の様々なツール（補助金、規制緩和・強化、価格政策、政策減税、政策金融等）に係る具体的事例を取り上げ、その効果を検証するとともに、より効率的な政策ツールの在り方や財政負担の軽減策の可能性について、吉野直行アジア開発銀行研究所長/慶応義塾大学名誉教授を座長とする研究会において、検討を行ってきました。

具体的には、少子化対策、公共インフラ整備と新たな公民連携に関する分野、オークションの活用、環境・エネルギー分野、イノベーションの加速のための政策という5つの政策分野を選び、実際に行われている取り組みや理論上考え得る事柄などを参考に、効率的な政策ツールの候補及びその望ましい在り方などについて、多くの専門家の参加を仰ぎ議論を行いました。

今般、これまでの検討を踏まえ、研究会の成果として研究会メンバー及び報告者の執筆により報告書を取りまとめました。1. 報告書の各章の標題と執筆者名、2. 研究会メンバー及び報告者、3. 報告書の各章の要旨は、別紙のとおりです。

なお、本報告書の内容や意見はすべて執筆者個人の見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

【連絡先】

財務省財務総合政策研究所研究部

主任研究官 坂本

主任研究官 伊藤

研究員 石本

研究員 山本

電話：03-3581-4111（財務省代表）

内線：5487, 5229

(別紙)

1. 報告書の各章の標題と執筆者名

(役職は2014年5月現在)

序章	効率的な政策ツールについて……………	3
	吉野 直行 研究会座長・アジア開発銀行研究所長/慶應義塾大学名誉教授	
	坂本 智章 財務省財務総合政策研究所研究部主任研究官	
1.	少子化対策について	
第1章	保育所整備の政策効果：女性の活躍と少子化対策……………	3
	宇南山 卓 財務省財務総合政策研究所研究部総括主任研究官	
第2章	子ども・子育て関連3法の成立と保育サービスの新展開： 居宅訪問型保育を中心に【講演録】……………	4
	網野 武博 公益社団法人全国保育サービス協会会長	
2.	公民連携の新たな手法について	
第3章	公共施設老朽化問題とPPP/PFI ～課題解決へ向けた施策展開のあり方を考える～【講演録】……………	5
	足立慎一郎 株式会社日本政策投資銀行地域企画部PPP/PFI推進センター課長	
第4章	公民連携による公共施設整備等に関する横浜市の取組【講演録】……………	6
	矢野 徹 横浜市政策局共創推進室共創推進課担当課長	
3.	オークション方式による事業権等の配分について	
第5章	政府や自治体によるオークション理論の活用へ……………	6
	坂井 豊貴 慶應義塾大学経済学部教授	
第6章	周波数オークションについて……………	7
	鬼木 甫 株式会社情報経済研究所長	
4.	エネルギー分野における政策について	
第7章	環境政策の計量経済分析：自動車市場における減税・補助金の定量評価……………	8
	北野 泰樹 一橋大学イノベーション研究センター特任准教授	
第8章	環境・エネルギーに係わる政策ツールの現況と今後の視点……………	8
	平沼 光 公益財団法人東京財団研究員兼政策プロデューサー	
5.	イノベーション加速のための新たな施策について	
第9章	経済のサービス化に伴うイノベーションエコシステム……………	9
	澤谷由里子 早稲田大学研究戦略センター教授	
第10章	ソーシャルイノベーションを加速するプラットフォームづくり……………	9
	西村 勇哉 NPO法人ミラツク代表理事	

(注) 報告書の内容は断りのある場合を除き2014年4月時点のものである。

2. 「効率的な政策ツールに関する研究会」メンバー等

(役職は2014年5月現在)

座長

吉野 直行 アジア開発銀行研究所長／慶應義塾大学名誉教授

副座長

松村 敏弘 東京大学社会科学研究所教授

メンバー (50音順)

北野 泰樹 一橋大学イノベーション研究センター特任准教授

坂井 豊貴 慶應義塾大学経済学部教授

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

楡井 誠 一橋大学イノベーション研究センター准教授

堀井 亮 東北大学大学院経済学研究科教授

報告者 (50音順)

足立慎一郎 株式会社日本政策投資銀行地域企画部 PPP/PFI 推進センター課長

網野 武博 公益社団法人全国保育サービス協会会長

鬼木 甫 株式会社情報経済研究所長

澤谷由里子 早稲田大学研究戦略センター教授

西村 勇哉 NPO 法人ミラツク代表理事

平沼 光 公益財団法人東京財団研究員兼政策プロデューサー

矢野 徹 横浜市政策局共創推進室共創推進課担当課長

財務省財務総合政策研究所

貝塚 啓明 財務省財務総合政策研究所顧問

中原 広 財務省財務総合政策研究所長

田中 修 財務省財務総合政策研究所次長

高田 潔 財務省財務総合政策研究所次長

佐藤 正之 財務省財務総合政策研究所研究部長

大関由美子 財務省財務総合政策研究所研究部財政経済計量分析室長

宇南山 卓 財務省財務総合政策研究所研究部総括主任研究官

坂本 智章 財務省財務総合政策研究所研究部主任研究官

伊藤 秀則 財務省財務総合政策研究所研究部主任研究官

尾山 明子 財務省財務総合政策研究所研究員

山本 学 財務省財務総合政策研究所研究員

石本 尚 財務省財務総合政策研究所研究員

3. 報告書の各章の要旨

序章 効率的な政策ツールについて

吉野 直行 研究会座長・アジア開発銀行研究所長/慶應義塾大学名誉教授
坂本 智章 財務省財務総合政策研究所研究部主任研究官

本研究会は、複数の政策分野においてこれまで行われてきた政策の様々なツール（補助金、規制緩和・強化、価格政策、政策減税、政策金融等）に係る具体的事例を取り上げ、その効果を検証するとともに、より効率的な政策ツールの在り方や財政負担の軽減策の可能性を探ることを目指したものである。

具体的には、少子化対策、公民連携の新たな手法、オークションの活用、環境・エネルギー政策、イノベーションの加速のための政策という5つのトピックを選び、実際に行われている取組みや理論上考え得る事象などを参考に、効率的な政策ツールの候補及びその望ましい在り方について議論を行った。

政策が必要となる主な場面として、「市場の失敗」と呼ばれる場合や、市場が存在していない場合が考えられる。一方で、実際に実行される政策の種類は必ずしも市場の失敗の類型と対応しているわけではない。そこで、本研究会では、分野横断的に政策を実行可能である場合の利便性を考え、「政策ツール」という分類概念を帰納的に導入することを試みた。本章では、上述の政策ツールという概念を説明するとともに、政策ツールを少子化対策分野に当てはめた議論の一例を紹介する。またその上で、本研究会における各章の位置づけを概観する。

1. 少子化対策について

第1章 保育所整備の政策効果：女性の活躍と少子化対策

宇南山 卓 財務省財務総合政策研究所研究部総括主任研究官

少子高齢化社会への対応は、日本経済の直面する最も大きな課題である。少子高齢化の問題に対応するには、短期的には労働力率を高め労働力人口を維持すること、長期的には出生率を回復させて少子高齢化そのものを解消する必要がある。しかし、結婚・出産は、女性が労働市場から退出する最大の理由であり、少子化の解決という観点からは女性の労働力化は大きな制約となる。

一見すると、矛盾するように見える女性の労働力化と少子化の解消という2つの目標であるが、女性が結婚・出産をしても就業を継続することができる状況をつくることのできるならば、女性の活用と少子化の解消のトレードオフを回避することができる。本章では、これまで結婚・出産と就業の両立可能性がどのように推移してきたか、またどのような要因によって規定されているかを考察した。

両立可能性を正確に計測するには、結婚・出産前後の女性の就業状態を知る必要があり、同一の個人の状況を追跡して調査する「パネルデータ」が必要となる。それに対し、宇南山（2009；2010；2013）では国勢調査の生年コーホートを用いた疑似パネル分析によって対応した。ここでは、その成果を紹介している。

その結果、1980～2010年の間の両立可能性の推移を観察することで、時系列的には2005年まで両立可能性はほとんど不変であり最近になり急激に改善してきたこと、地域別に両立可能性を計測するとその水準に大きな差があったこと、が示された。

さらに、計測された両立可能性の統計的性質から逆算的に両立可能性の決定要因を特定すると、唯一の両立可能性の決定要因だと考えられるのが保育所の整備状況であった。また、育児休業制度や3世代同居は大きな影響はないと考えられる。定量的にも、保育所を整備することで、女性を労働市場に留めることができるようになるだけでなく、少子化解消にも寄与すると予測される。

ただし、どのような保育所整備がより効率的かを議論する必要がある。本章では議論できていないが、公営と私営の保育所の比較、企業内保育所の利用可能性、ベビーシッター等の非施設系の保育との比較、整備地域による政策効果の違いなどが論点となる。また、入所者の選択という観点からは、入所基準の妥当性の評価、オークションなどの導入の可能性、自己負担の水準なども議論の必要がある。こうした点は今後の課題である。

第2章 子ども・子育て関連3法の成立と保育サービスの新展開： 居宅訪問型保育を中心に【講演録】

網野 武博 公益社団法人全国保育サービス協会会長

現在、女性の社会進出の増加に伴い、保育の多様化が求められ、保育に対する社会的関心が急速に高まっている。このような中、2012年8月に子ども・子育て関連3法が成立した。

子ども・子育て関連3法のポイントとしては、①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」及び小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育への給付である「地域型保育給付」の創設、②認定こども園制度の改善（幼保連携型認定こども園の改善等）、③地域の実情に応じた子ども・子育て支援（利用者支援、地域子育て支援拠点、放課後クラブ等の「地域子ども・子育て支援事業」）の充実があげられる。

子ども・子育て支援法に基づく地域型保育給付並びに地域子ども・子育て支援事業は、これまで、保育所等の施設型集団保育に高いウエイトがおかれてきた保育制度の体系に、多様な保育サービスを拡大させる非常に意義あるものである。

特に、ベビーシッターを中心とする居宅訪問型保育は、近年の待機児童の中で極めて高いウエイトを占める3歳未満の乳幼児保育システムとして、特に6時間以下の短時間保育を必要とする子どもへの高い保育効果が期待される。

また、居宅訪問型保育は、保育所等の施設型集団保育と比較した場合のコスト面の優位性等から、これまで、膨大な公費を必要としてきた施設型集団保育を補完・代替する効率的な政策ツールの一つとして推進していくことが重要である。

2. 公民連携の新たな手法について

第3章 公共施設老朽化問題とPPP/PFI

～課題解決へ向けた施策展開のあり方を考える～【講演録】

足立慎一郎 株式会社日本政策投資銀行地域企画部PPP/PFI推進センター課長

PPP（公民連携）の概念は、公共と民間が役割を分担しながら公共施設整備や公共サービスなどを実施していく際のさまざまな手法の総称をいう。したがって、PFIは手法の中の1つであるといった整理ができる。PPPは曖昧多岐にわたる概念であるが、それを的確に捉えて、的確な場面での的確に活用していくことが重要となる。

老朽化した公共施設やインフラの更新に際し、財政制約を踏まえてPPP/PFIが必要になってくるが、これまで実施されてきたPFIはサービス購入型、すなわち社会インフラの整備に関するものが7割以上を占めており、多様なインフラの維持管理、運営に対してはさほど活用されていない。今後は、民間事業者が自身のノウハウを最大限に生かして維持管理、運営、更新、経営等を担うことによって、事業全体のLCC（ライフサイクルコスト）を削減していくなどの事業を実施していくことが重要である。

PFI活用拡大へ向けた多面的な施策展開として、①コンセッション方式（平成23年PFI法改正）、②民間提案制度（平成23年PFI法改正）、③政府の明確な推進姿勢・目標事業規模の提示（「アクションプラン」策定等）、④地公体案件形成調査（可能性調査）の支援、⑤官民ファンドの創設（平成25年PFI法改正）があげられる。

PPP/PFIの適切な活用へ向けては、公有資産マネジメントからの取り組みを実施することが重要であり、それに類する取り組みを先導的に行っている地方公共団体の事例は参考になる。

また、リスク移転を適切に評価すればバリュー・フォー・マネーが生まれるような事業について、そのリスク移転部分を評価できていないためPFI手法の有効性が過小評価されて採用が見送られる可能性がある。実際に、近年日本で行われているPFI事業の中でもリスク移転を評価したものがほとんどないような状況も示唆されている。PFIの適切な活用にあたっては、その有効性を適切に評価する手法の検討も重要である。

厳しい財政状況下で、今後、老朽化した多くの公共インフラ等に係る更新・持続的運営等へ向けた対応が必要となってくるが、公民双方にメリットをもたらすようなPPP

/PFIはその解決策の一つになるであろう。ただ、PPP/PFIの適切な活用には、上記諸点に加えて、国を挙げた取組態勢の整備、プロジェクト推進のための法制度整備や地方公共団体のノウハウ形成をサポートする施策などが必要となってくると考えられる。

第4章 公民連携による公共施設整備等に関する横浜市の取組【講演録】

矢野 徹 横浜市政策局共創推進室共創推進課担当課長

少子高齢化、インフラの老朽化等、日本の多くの地方自治体が大きな環境変化に直面する中、横浜市においても、将来を見据えた対応が急務の課題となっている。人口約370万人という、我が国最大の基礎自治体である横浜市は、その規模と多様性から市民ニーズや行政課題も複雑化している。また、市の財政状況は扶助費の割合が10年前の約2倍に増加している一方で、施設等整備費は約4割減少、また、今後20年間で建替を含む公共施設保全費は1兆8,000億円と推計されており、20年間の年平均は約900億円にものぼる。特に、昭和40年代以降に建設された学校をはじめとする公共施設の老朽化が激しい。

このような厳しい財政状況にある中で、横浜市を発展させていくには、企業、NPO法人、大学、自治会・町内会、市民活動団体等と互いに知恵や工夫を出し合い、多様な資源を活用しながら、これまで以上に連携して行政課題、社会課題の解決に取り組んでいく必要がある。

そこで、平成20年度に複雑化している課題に取り組み、公民連携を推進するため共創推進事業本部（現政策局共創推進室）を設置した。共創推進室は社会的課題の解決を目指し、民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出する「共創」の理念に基づき公民連携に取り組んでおり、「質の高い公共サービスの提供」や「新たなビジネスチャンスの創出」、「横浜らしい地域活性化の推進」の実現を目指す。

3. オークション方式による事業権等の配分について

第5章 政府や自治体によるオークション理論の活用へ

坂井 豊貴 慶應義塾大学経済学部教授

オークション理論は経済学の中でも特に実用性の高い、優れた市場を設計するための強力なツールである。本章では、政府や自治体など公共部門によるオークション理論の活用をサポートすべく、その基本的な考え方と、活用のあり方について大筋を示す。応用例として、周波数免許、ネーミングライツ、国債、公共事業、空港発着枠のオークションを扱う。オークションの目標は社会的余剰の増加と、政府が収益を上げ財源を確保することだ。

「市場の失敗」という言葉が流通しているが、そもそも市場を成功させるのは必ずしも容易ではない。成功を導くためにはオークション理論をはじめとするマーケットデザインの知見をフルに活用する必要がある。特にここで扱う応用例では、高質な市場を整備することは政府や自治体の重要な役割で、「市場の成功」を導くことが「政府の成功」、「自治体の成功」になる。

内容は全くの初学者が読めるように記述しており、ごく簡単な計算以外は数式を用いていない。オークション理論の初学者向けの説明は、多くの場合、売る財がひとつだけのケースで説明を留めることが圧倒的に多い。しかし真にオークション理論の知見が活躍するのは財が二個以上のケースである。それについても本章では例を用いて平易に解説する。

第6章 周波数オークションについて

鬼木 甫 株式会社情報経済研究所長

本章では、主として経済政策・同事情の観点から「周波数オークション」を概観する。周波数オークションとは、周波数帯ごとの電波利用権（免許）の割当を同希望者による入札・競りの結果によって決定することである。電波利用は20世紀初頭の無線通信に始まったが、1980年代後半からの移動通信（携帯電話）の成長によって電波資源が稀少化し、オークションによる周波数帯割当が導入された。

日本ではまだ導入されていないが、海外ではオークションによる電波割当が普及している。2014年現在、OECD加盟34国のうち31国が導入済で、未導入は日本を含め計3国だけである。世界全体では204国のうち、69国で導入済、135国が未導入である。なお世界各国における2014年までの携帯電話用オークション落札単価を平均し日本で実施した結果を推定すると、1MHz幅で62億円、300MHz幅で1兆8,600億円程度に上る。

次にオークションの実施例として、米国700MHz帯オークション（2008年）、英国LTEオークション（2012年）、米国600MHz帯インセンティブ・オークション（2015年予定）の概略と特色を説明する。またオークションの失敗例と、日本での導入の試みにも触れる。

オークションを導入することから生じる効果であるが、まずオークションは「落札額支払」の形で携帯産業から政府への所得移転を生ずる。次に携帯電話は寡占市場だが、暗黙の協調等により高水準の価格が継続している状態ではオークションが寡占事業者の利潤を減少させるほか、消費者への影響は少ない。他方で価格切り下げ競争状態では、事業者が落札金額の一部を消費者に転嫁するので携帯サービス価格が上昇する。

上記とは別に、オークション導入は携帯産業に市場メカニズムの機能を作用させて競争を促進し、長期的に携帯産業の成長を加速する。オークションは電波を消費者・国民に支持され最大利益を実現できる事業者に割当て、周波数帯利用権のリース・転売を（規制範囲内で）可能にし、電波利用の節約誘因を与え、事業者にサービス改良や技術開発の誘因

をもたらし、新規参入を促進する。

オークション実施時に既存事業者が優位に立ち、新規事業者が公平な競争をすることが困難なことが多い。そのため、オークション時の新規参入についても市場メカニズムを作用させる「イコール・フッティング」方式、すなわちオークションによらない周波数帯割当（以下既割当分）を既に受けている既存事業者がオークション対象周波数帯（以下新割当分）を落札した場合に、既存事業者に対して、新割当分の落札単価を既割当分に適用した代価を、オークション代価に加えて納入する義務を課すことを提案する。

4. エネルギー分野における政策について

第7章 環境政策の計量経済分析：自動車市場における減税・補助金の定量評価

北野 泰樹 一橋大学イノベーション研究センター特任准教授

地球温暖化問題への対処として、日本では二酸化炭素の主要な排出源となる自動車市場において、より高燃費の自動車を普及させるための補助金政策を導入した。

このような政策は自動車利用によって生じる外部性の問題を解決する上で正当化される政策ではあるが、補助金支出基準や金額などを含めて、環境政策上の目的を達成する上で効率的な政策設計であったかは十分に考察する必要がある。

そこで本章では、2009年に導入された環境優良車に対する補助金措置について、環境政策としての効率性に注目した費用効果分析に基づく評価を紹介する。分析では、構造推定モデルと呼ばれる計量経済分析手法に基づいて予測された、異なる補助金支出ルールの下で実現する政策効果を示した上で、環境政策として効率的な政策を検討する。

補助金支出のための燃費基準、1台当たりの補助金額に注目してルールを検討した結果、一定の予算、あるいは一定の効果を実現する上で、環境政策として効率的なルールは、補助金支出燃費基準を実際よりも高い値に設定し、補助金対象車種を絞るものであったことを示した。

第8章 環境・エネルギーに係わる政策ツールの現況と今後の視点

平沼 光 公益財団法人東京財団研究員兼政策プロデューサー

震災前から震災後にかけてのエネルギー政策の大きな変遷の中で取り組まれてきた様々な政策（政策ツール）について3つの事例をあげ、その目的と現状、課題を分析するとともに、今後のエネルギーに係わる政策ツールに必要な視点を考察した。

【事例1】再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT制度）

【事例2】電力小売事業自由化

【事例3】電力システム改革

事例分析により導き出された課題（各政策はその他関連のある政策との相関性が強い事、政策の効果と進捗を計る数値目標と時間軸が不明確な事、今後検討を要する論点が存在する事、等）に対し、本章では環境・エネルギーに係る政策を立案、施行する際に必要となる視点について以下の4点を提言する。

- ① 政策の連動性の向上
- ② 数値指標と時間軸の設定
- ③ 政策の柔軟性の向上
- ④ エネルギー政策の優先事項の確認

5. イノベーション加速のための新たな施策について

第9章 経済のサービス化に伴うイノベーションエコシステム

澤谷由里子 早稲田大学研究戦略センター教授

「経済のサービス化」という社会の構造変化が進んでいる。これは先進国および開発途上国を含めた経済社会に共通した現象であり、社会の高度化・多様化を背景とするサービス業の躍進によって経済におけるサービスの割合が拡大してきたことによる。

これまで製造業においてイノベーションの原動力となっていた研究開発が経済のサービス化を受け変化することによって、サービス・イノベーションの創出が期待される。サービス・イノベーション創出のための新たなイノベーションエコシステムを構築する事は、日本の戦略における重要なテーマの一つであると言える。

本章では、経済の基本単位としてサービスを捉え（Service-Dominant Logic）、複雑化したサービス・システムの課題を定義し、サービス・イノベーションを加速するために、イノベーション創造者と価値の受容者を含む環境構築を提言する。

イノベーションの場および戦略的な新領域・ビジネス創出を促す施策によって、教育・研究・実践からなるイノベーションのエコシステムを実現する。

第10章 ソーシャルイノベーションを加速するプラットフォームづくり

西村 勇哉 NPO法人ミラツク代表理事

日本は、課題先進国と言われるように、様々な社会課題を持ち、またそれらの課題の多くはこの10数年間で目立った解決を見せていない。

NPO法人ミラツクは、2008年より、マルチセクターの協力から社会課題が解決するイノベーション（ソーシャルイノベーション）の加速に取り組んでいる。そこでは、「ダイアログ」「デザイン」「アクション」という3つの柱を持って、プラットフォームという概念から実践を行って来た。実践を通じて、コミュニケーションの質、協力関係の質、

行動化という3つの視点が、プラットフォームを有用なものにすることが見出されている。

また、プラットフォームを加速するために、今後、

- ① 地域のソーシャルイノベーターの発掘
 - ② 企業内のソーシャルイノベーターの発掘
 - ③ 大学を基点とした地域づくり
 - ④ 地元の信用金庫や地方銀行を基点とした地域づくり
 - ⑤ 高校、大学へのイノベーション教育の普及
- の5つを重視し、取り組もうとしている。