

第 部門

公平性に基づく公共事業評価システムの再評価に関する研究

東日本旅客鉄道株式会社 正会員 ○ 斉藤 秀
立命館大学理工学部 フェロー会員 村橋 正武
立命館大学理工学部 正会員 塚井 誠人

1. はじめに

社会資本整備における「公平性」という概念は、「効率性」以外の価値のすべてを仮託されてきた面がある。地方行政の裁量が高まる中で、行政活動による資源配分の実質的な意義を明確にするため、「公平」「地域間格差」「平等」といった用語の内容を明らかにする必要がある。特に、公共事業評価においては、学術的・制度的な定着が先行している効率性基準同様に理論的裏づけを有し、かつ実用的な公平性基準の検討が求められている。本研究では、資源配分の評価を配慮した公共事業評価手法を検討するために、アマルティア・センの主張する「capability アプローチ」に基づく公共事業の計画・評価システムを検討する。

2. 「capability (潜在能力) アプローチ」について

capability アプローチの最大の特徴は、「効用」をベースとしてきた公平性を巡る議論に、人間の多様性を重視する観点を付与したことである。その主張は図1に示すように、「財を効用に変換する能力は個人によって異なり、財や資源の所有を平等にしても、実質的な公平は図られず、公平性を論じる上では、財を効用に変換する能力（機能）に着目する必要がある」ということである。「機能」は、個人の外的な条件（資産の所有、社会的な背景、環境条件）や内的な条件（年齢や性別、身体障害者）を総合化した概念である。さらに「機能」を個人の条件に留まらず、生活の質や地域特有の課題を評価する指標としてとらえると、効用や財の所有といった指標より「人の福祉」を直接的に把握できる。すなわち、個人及び個人を取り巻く多様な環境条件をふまえて公平性を議論できるという長所を有している。しかし、capability アプローチは、公平性を考える上での思考的な枠組みは提起しているものの、具体的な「機能」の測定方法や、「機能」拡大のための政策的課題などについては考究されていない。したがって、capability アプローチの主張を再度解釈し直し、公共事業の計画・評価への適用方法を検討する必要がある。

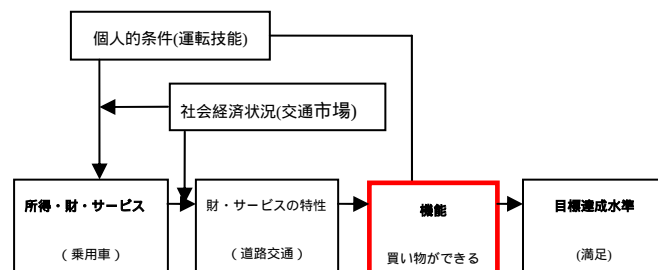


図1: capability アプローチに基づく乗用車利用の買い物行動の整理

3. 公共事業評価システムの考察

地方自治体で導入されている公共事業評価の取り組みを考察し、capability アプローチの適用可能性を検討した。近年、政策評価などで導入されているアウトカム指標は、事業が利用者にもたらす成果を評価する点で比較的「機能」と類似する概念であるが、両者には大きな相違点があり、これまでのところ、行政活動の目標として「機能」に着目した評価は行われていない。公共事業評価にcapability アプローチを導入する上で必要な評価システムの変更点を以下に示す。

施設整備目標水準から「機能」目標への転換

従来、我が国では、図2に示すように、公共事業の立案に際しては、地域の特性の配慮よりも一定水準の政策目標が画一的に掲げられることが多く政策目標、行政活動の管理・統制の便宜上からも部局ごとに独立した事業計画立案が行われてきた。その為、政策目標がブレイクダウンされ、分野別の施設整備水準が設定されてきた。近年、効率性の観点から部局を横断した事業の選択を図る取り組みが見られるものの、同一の「機能」の向上に寄与する事業が異なる部門の所轄下にある場合、それらに共通の評価指標設定がなされた取り組みは見られない。したがって、capability アプローチの観点からすれば、「機能」を実現する為の政策目標の設定がなされなければならない。

個別事業における総合評価方法の転換

現状の個別事業評価では、多面的な効果を網羅的に把握し、それらの効果を総合的に勘案する総合評価が主流である。現状では、部局を横断した成果に関する

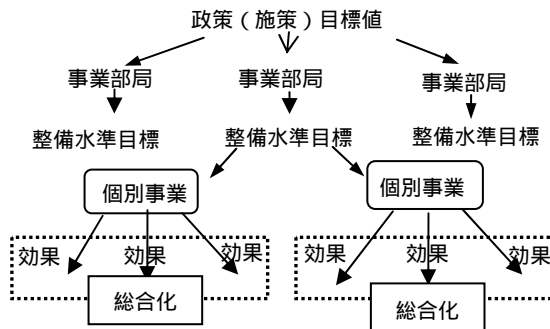


図2：現状の公共事業評価システム

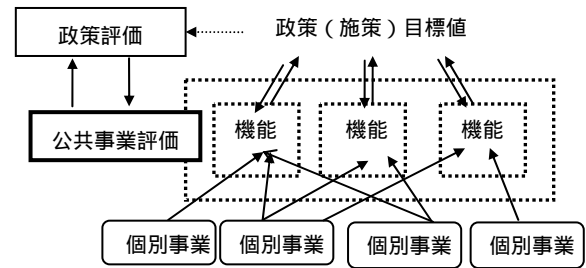


図3：capability アプローチ公共事業評価の試案

評価は上位の施策・政策評価の評価で対応しており、公共事業評価では代替案の優先度評価や、予算付けの評価を行っているものが多い。「機能」による目標値の設定に併せ、総合評価手法も見なおす必要がある。

4．capability アプローチに基づく事業評価の検討

本研究では、capability アプローチによる行政活動の意義は、「機能」の不平等を是正することによって政策目標の達成を目指すものとする。したがって、行政はハード整備に留まらずソフト施策を含めた総合的な選択を行う必要がある。これに対して、現状で導入されている総合評価手法は、「事業に着目して効果（機能）を総合化する」ものである。図3に示すように、capability アプローチに基づけば「機能に着目して事業を総合化する」という発想の転換が必要となる。

その上で、最も課題となるのが、「機能」をどの部局でも共通の評価指標に基づいて計測することである。さらに、ある政策目標の達成に関わる個別事業の機能達成水準を設定することによって、個別事業の戦略的な連携を実現することが可能となる。

次に、具体的な「機能」の指標化にかかる検討課題を整理する。社会資本整備への援用、また評価システムへの実用化にかけては、以下の3段階で検討する必要がある。

政策課題として着目する機能の設定方法

センは不平等を測定する対象である機能（政策課題・目標の達成に必要な基本的な機能）について、何を重視するかについて「社会的選択論」の範疇であるとして明示的に議論を行っていない。我が国では、社会資本整備重点化計画やローカルマニフェストなど、当該地域が重視し目指すべき政策課題を具体的に提示する制度・社会システムが導入されつつある。今後は、情報公開や情報の共有などにより、各地方自治体が民主的なルールに基づいて政策目標水準、及び関連する

「機能」を選択する社会制度が必要となる。

特定機能の指標化と不平等の測定方法

capability アプローチは、地域の特性を反映した実質的な公平性を達成する上で有効であるが、そのためには実用的な観点から「機能」を指標化する必要がある。現状で用いているアウトカム指標やアウトプット指標をはじめ入手可能なデータを組み合わせる新たな指標を検討しなくてはならない。その際に既存の統計調査ではとらえにくい「機能」については、新たに必要データを収集する枠組みを整備する必要がある。

機能拡大を実現する事業の組み合わせ方の提示

上記の方法で不平等を測定した上で、目標水準に対して不足する機能については、ハード・ソフトの施策によって公的に介入する。機能を拡大する実現手段である事業メニューの組み合わせの方法を検討しておくことが必要である。なお、公共事業では、特にハードな事業の組み合わせ方が重要となる。政策目標と機能の選択が適切になされていれば、具体的な施策の選択は効率性の基準を用いる方法もある。

6．おわりに

capability アプローチは、不平等の原因となっている「機能」を直接修正するという特徴がある。価値観の多様化する現在において、今まで自治体の公共施設の公準として曖昧に用いられてきたシビルミニマムといった概念を実質的な内容として問い直し、行政が関与すべき領域を把握する上で非常に有用であると考えている。しかし、その規範の実用化には、政策目標や「機能」の選択を誰がどのように行うかといった社会選択の枠組みを問い直すことに加えて「機能」の指標化といった技術的な課題等の様々な改革が必要となる。

【参考資料】

1. 岡本裕豪「平等をめぐる議論と社会資本整備に関する考察」国土通省交通政策研究所（2001，11）