

国土交通政策研究第6号

平等をめぐる議論と社会資本整備に関する一考察

2001年11月

国土交通省国土交通政策研究所

主任研究官 岡本 裕豪

研究官 増田 圭

はじめに

戦後復興期から高度成長期、そして現在に至るまで「国土の均衡ある発展」というスローガンに代表される概念である「地域間公平性」は公共投資政策上、大きな意義を果たしてきた。それは、市場に委ねることにより最も実現されるはずの「効率性」の追求により発生する弊害を抑制し、国民の「最大多数の最大福祉」を達成すべき政府の存在意義であったとも言える。

しかしながら、21世紀を迎えた公共投資政策は、

- ・総人口の減少、人口の急速な高齢化、東京一極集中問題の沈静化
- ・社会資本整備率の上昇
- ・価値観の一層の多様化、情報公開等国民の行政に対する参加意識の拡大

等、従来のパラダイムを覆す状況に直面しており、抜本的な改革を迫られている。

特に厳しい財政制約の下、都市部と地方部の対立が顕著となっており、「国土の均衡ある発展」論のよって立つ基盤となる公平、平等概念の再確認が必要とされているところである。

本研究においては、戦後の公共投資政策を振り返り、当初その目的が所得格差是正施策であったことその後の内容を变えてきたことを確認し、今後の「格差是正」施策のためには「個人の公平」に目を向け、「公平」の内容を明らかにすべきことを論じる。

その上で、アリストテレス以来様々に論じられている公平論についてその概観を説明し、特に従来とは異なる平等の理論としてアマルティア・センの capability アプローチに注目し紹介する。さらにセンの自由論もあわせて紹介すると共に、センの考え方により地域間格差を論じる場合の手法を議論し、社会資本整備に対する示唆を得る。

また、補論では、イギリスのブレア政権の唱える「第三の道」の考え方及びその内容にも含まれるNPM（ニューパブリックマネジメント）の考え方との比較において分析を行い、capability アプローチのイメージの獲得の一助とする。

平成13年11月

国土交通省国土交通政策研究所

主任研究官 岡本裕豪

研究官 増田 圭

本研究の概要

1. 研究の目的

一般に公共財としての位置づけを与えられている社会資本にとって、その「効率」的な整備と同時に、「公平」な整備が常に課題とされてきた。特に政治的理由等から「地域間公平性」という形で把握された「公平」の問題は、わが国の社会資本整備を考える上で大きな意義を持ってきた。しかしながら「地域間所得格差の是正」の一応の実現以降、「ナショナルミニマムの拡充」「国土の均衡ある発展」というキャッチフレーズの下でその重要性は十分認識されたが、その内容の具体的理解はあまり問題視されなかった。そこで「効率」をめぐる議論は費用便益計算の理論の分野で大きな発展を見たが、「公平」の視点は費用便益計算の際にどう扱うかといったウエイトの問題として考慮される程度が、「効率」の議論と一切混同しないで考慮すべきものであると主張される程度であった。

しかし多様化する国民の価値観、総人口の減少、社会資本整備率の上昇、情報公開等国民の行政に対する参加意識の拡大など社会状況の急激な変化の下、公共投資政策自体が抜本的な改革を迫られている。特に厳しい財政制約の下、都市部と地方部の対立が顕著となってきており、「国土の均衡ある発展」論等の地域間公平性の基盤となる公平、平等概念の再確認が必要であると思われる。

そこで注目されるのがアマルティア・センの capability アプローチである。センは従来「効用」をベースに議論されていた「平等」をめぐる議論に、人間の多様性を重視する観点から新境地を開いた。このアプローチを紹介するとともに、社会資本整備を考える上での適用可能性を探るのが本研究の目的である。

2. 研究の内容

(1) 我が国における公共投資の地域間配分の推移

1) 大都市圏と地方圏の比率で見た公共投資の配分

昨今の財政難から政府の投資余力が減退した結果、大都市と地方の利害の対立がクローズアップされている。特に「国土の均衡ある発展」のキャッチフレーズの下で、地方に過剰に公共投資がなされてきたという批判が背景にあるようである。そこで戦後の公共投資における大都市圏と地方圏の比率の推移を概観し、地域間所得格差の推移と大都市圏への人口流入傾向との関係を確認した。

さらに、戦後の各経済計画と5次にわたる全国総合開発計画を概観し、地域間格差の内容についてどのように認識されてきたのか、特に社会資本整備の観点から確認した。

その結果は次の通りである。地域間格差は当初は「地域間所得格差」であると認識されていたが、その解消が進むにつれて、「ナショナル・ミニマムの拡充」という形で生活環境基盤の整備により国民生活の質的向上を大都市も地方も同様に図るという文脈に変化していく。特に高度成長期に大都市圏と地方圏の生活水準の格差が拡大したという認識から地方圏への投資比率の上昇につながった。地域間所得格差が戦後最小になった1970年代後半から80年代にかけては、地方への社会資本整備投資比率は大都市圏のそれとほぼ同じになり、最も地方重視の状態になった。このころより社会資本整備の

理由として「国際比較による相対的整備の遅れ」が登場してくる。1980年代に入ると国の財政難から社会資本整備予算も抑制的となった。また財政難や地方分権の進展からナショナル・ミニマム保障路線からも後退が見られ、生活の質を重視する方向性が一般化しつつあったことや国民の価値観の多様化を背景に地域の特性を見つめ直す方向性に転じつつあった。しかし皮肉なことに、地方の社会資本整備がある程度進んだことや大都市圏と地方圏の財政力格差の反映として大都市圏への公共投資の比重が少しずつ重くなって行く。そして縮小したはずの地域間所得格差も徐々に再拡大をし始めることになった。

さらに、財政難の打開のための「民間活力」導入路線は、世界都市機能論の台頭とともに各種機能の東京一極集中を招くこととなり、他方で「国土の均衡ある発展」の必要から地方圏におけるフルセット型社会資本整備が進み、しかも「地域格差」の内容の多様化が進むこととなった。例えば情報サービスのインフラ格差など一種の機会の不平等というべき内容が議論されるようになり、「格差」を巡る議論、視点は混沌としてくる。

バブル形成時には内需拡大による円高不況対応のために公共支出の積極的拡大が図られ、大都市における地価の高騰の影響もあり、大都市圏における公共投資比率が高くなってきている。また、「四全総」以後は実は「国土の均衡ある発展」の文言は経済計画等ではあまり使われなくなっている。

バブル崩壊後は、産業空洞化の進行してしまった地方圏における雇用維持のために公共投資が期待される面が強まった。この時期、再度地方圏への公共投資の比率が上昇することになる。「格差」の内容についても「個人の尊重」等の流れの中、その内容について、生活者重視、自由重視、多様性重視の方向性がはっきりしてくる。そしてごく最近の経済計画においては、結果としての所得の格差をも是認し、「機会の平等と事後の調整」という形をあるべき姿として提示されるようにすらなっている。

2) 「地域間格差」という問題提起の考察

前節で見たように、「地域間格差」の初期の意義は「地域間所得格差」であり、それは歴史的には多少の変動はあるものの、戦後当初に比較すればほぼ解消したと判断できる状態である。しかしながら「ナショナル・ミニマムの拡充論」「国土の均衡ある発展論」といった曖昧な形で地方圏への公共投資の正統性の付与が行われ、真にどのような「格差」を埋める投資がなされていたものか、その具体的内容が不明である。むしろ社会資本整備における「公平性」については「効率性」以外の価値がすべて仮託されてきた面があり、その必要性についてはこれまで暗黙の合意が形成されていたと言える。無駄のない有効な公共投資を行うためには、「格差」の内容を明らかにする必要がある。つまり「公平」とは何か、を明らかにすべきである。

しかし、そもそも達成すべき「地域間公平性」という問題は存在するのか、という疑問がある。所得配分は基本的に個人間で公平に行われるべきものであり、「地域」ごとの比較は妥当ではない、という主張である。「地域間公平性」について賛否両論あるが、いずれにせよ本来主権者である国民は個人であることを考えれば、「個人間の公平」が第一義的に図るべきものであり、「地域間公平性」は政策課題としては便宜的であり、絶対視すべきではない、ということになる。

そこで「公平性」の中身について議論するに当たっては、まずは伝統的に平等論の対象は個人の平等であったこともあり、個人の「平等」をめぐる議論を概観することとなる。

(2) 公平論 - 「平等」の考え方 -

1) 「公平」とは何か? 「平等」とは何か?

なぜ公平でなければならないのか。それは経済学をはじめとして、社会の有り様について説明する理論は様々あるが、どのような理論もその最も重視する価値についてすべての人に等しい配慮をしなければ、その理論そのものが「倫理的に」妥当とされなくなるからであると説明される。

また、「効率」と「公平」はお互いの制約条件として働く「公平と効率のトレードオフ」の関係にある。

2) 所得アプローチ

「平等」である、ということは「何の平等を図ることなのか」について、経験的に最も理解しやすいのは、「所得」の平等である。このアプローチの最大の利点は測定の容易性である。しかし、「所得」あるいは「貨幣」が最重要の価値であるという考え方は価値観の多様化した現代においてはなかなか是認されがたい。むしろ「所得」に代表される「財」を活用することによって人間の中に生じる「効用」こそが、個人が自らの福祉向上のために追求する価値であるとするのが、効用アプローチである。

3) 効用アプローチ

「平等」をめぐる議論の基本となるのが功利主義とも呼ばれる、このアプローチである。功利主義の始祖であるジョン・ステュアート・ミルの提示した正義の基準である「最大多数の最大幸福」をもってその出発点とし、個々人への分配を問題とせず、個人の「満足」の総和をもって「正義」を判断するものである。その本質は 帰結主義、 効用主義、 総和主義で表される。

それらについては、人間の多様性への無配慮、情報ベースの狭さ、可測性の問題などから批判されているが、一方で、未だに正義論の世界では事実上のスタンダードであり続けている。

経済学の分野ではピグーにより、貧しいものにより多く分配することで「限界効用逓減の法則」から社会全体の経済的厚生も大きくなるとする「厚生経済学」として発展を遂げる。その後、効用の比較不可能性が議論され、「パレート最適」原理を採用した結果、所得分配の正義ではなく、資源配分の効率性を主題とするだけの内容に陥ってしまった。その後の現代功利主義は少なくとも「平等」をめぐる議論としては力を失ってしまったのである。

4) 基本財・資源アプローチ

基本財アプローチはジョン・ロールズの唱える「公正としての正義」論に基づく。ロールズは功利主義を批判して「正義の2原理」の成立を説く。ロールズの分配の対象

は、効用発生の起点である「基本財（自由と機会、所得と富、生きがいの基礎等）」と呼ばれる、合理的な個人であれば誰でも望むであろうと想定される「善いもの」である。

ドーキンの主張する資源アプローチの「資源」も位置づけとしては「基本財」と同様に見なすことができる。「基本財」「資源」のどちらもいわば効用の「素」となる「財」と見なすことができ、その分配を平等に行うことが、「平等」であるとする。

5) capability アプローチへ

「基本財」や「資源」といった「素」を「効用」に変換する能力に着目するのが、アマルティア・センである。この能力を functioning と名付ける。この能力が個人によって異なるため単に「基本財」「資源」の平等を図るのでは足りないのである。

(3) アマルティア・センの capability アプローチ

1) capability とは何か？

アマルティア・センは「平等とは何か」を問い直す作業からはじめ、正統派の経済学が見落としている「人間の多様性」と「焦点変数（各思想における価値）の複数性（多様性）」の2つの多様性から、capability の平等こそが図られるべき平等であると説く。

functioning とは個人が「できること、～であること」を表すベクトルであり、人の福祉は複数の functioning のベクトルの束で表される。その束もしくはその合成ベクトルによって表されるのが capability である。capability には複数の functioning の束であるという意味以外に、その functioning 中の選択の自由という側面がある。functioning がそれぞれの機能を達成する「自由」を表していると考え、capability とは2種類の「自由」を表していることになる。

capability の利点は様々あるが、特に人間の本質であるその多様性について十分にケアされていることが挙げられる。さらに単なるモノの比較を脱しているため、実質的な不平等の意味を認識することが容易になる。

2) 指標として用いることは可能か

実際に capability の比較を行う場合は、実際に観察された functioning の比較、という手法を取らざるを得ない。センはいくつかの代替的アプローチを紹介することで、capability アプローチは実際には「入手可能なデータを使う」ことでもその有効性が揺るがないことを主張する。

しかしながら、現実に政策決定に利用するにはまだまだ難点が多い。最大の難点は capability アプローチ自体が不平等を解決する「ルールのルール」というべき段階までしか理論として完成していないと見られる点である。すなわち特定の functioning に着目してその拡大を図るといったところまでは確立しているが、拡大を図る手段、手法は何か適切か、という点についてはセンは回答を出していないのである。それはまさに集団的意思決定の課題であるが、センは「公の討論、民主的な理解と受容が必要である」という点は強調するものの、結局は価値判断の問題になってしまうことを認めている。センはすぐ使える社会指標や修正係数を期待する我々にとっては救世主とはなり得ないのである。むしろ、capability アプローチだけではルールや手続といった重要事項は捉え

きれないことも指摘し、capability の拡大と併せて総合的な考慮すら必要だと指摘している。

なお、センの影響を受けた生活指標として、国連開発計画（UNDP）の「人間開発指数（HDI）」や「人間貧困指数（HPI）」がある。我が国でも数例の試みがあるが、本格的なものは見当たらない。

（４）センの考え方の社会資本整備への応用の可能性

１）試論としての「地域間格差」への適用

前述のような capability アプローチの限界性から、実際に「地域間公平性」や社会資本整備のあり方について capability を利用した「指標」を活用することには問題が多い。

しかし魅力的なアプローチであり、開発経済学の世界では事実上のスタンダードな考え方として一定の評価がなされている。そこで「地域間格差」について capability アプローチを利用してみたらどうなるかを試論として紹介した。その結果、意外に「使える」アプローチであるとの認識を得た。

２）センの「自由論」と社会資本整備

センの「自由」に対する理論は、capability アプローチの範囲を超えて展開しており、社会資本整備についても様々な示唆を与えてくれるものである。

例えば、経済合理性を超えたところに存在する人間の自発性や主体といったものに関係する agency という概念である。この agency の存在を考えると「自由の拡大は常に望ましいわけではない。」という結論が示される。

また、「コントロールのしての自由」と「有効な自由」という設定から、一面的な自由論ではなく、災害からの自由といった多様な自由の捉え方が示される。社会資本整備の必要性の説明に厚みを持たせる議論となりうる可能性がある。

「住民参加」について考える際にもその賛否両面に示唆を与えるものがある。

社会資本整備の実際においてセンのアプローチを利用することは現状では困難な点が多い。しかしながら日本の社会資本整備のように転換点を迎えている分野においてはブレイクスルーの一助になるかもしれない。

日本の社会資本整備に対しては、その非効率や過大な地方投資などに関して、近年様々な批判が高まっている。これまでは「効率」の分野で費用便益計算等一定の理論の進歩が図られ、その成果は国民にも浸透しつつある。一方、「効率」を制約する唯一の視点である「公平」の理論は政治的にはともかく、理論としてその内容が追求されることはなかった。その結果、多様化する価値観の中で、ある一定のレベルの整備がほぼ終了した日本の社会資本整備にとって、その実現すべき価値についての整理が有効にできないことにつながっている。

人間が生活していく上で、不足している「自由」は何なのか、政府が担うべき役割は何なのか、根本的なところから整理をする枠組みをセンは用意したといえる。具体的な利用手法の研究はまだまだであるが、人間の多様性の把握から出発しているだけに、価値観の多様化する現代において、利用価値が極めて高いと考えられる。各方面での今後

の研究結果に注目する必要がある。

(4) capabilityアプローチと「ブレア主義」及びNPMとの比較

最後に補論として、capability アプローチと「ブレア主義」(ブレア英首相の「第三の道」と呼ばれる一連の政策体系)と、「NPM」(ニューパブリックマネジメント)とのそれぞれの比較分析を行った。実際に行われている政策体系との比較を通じて capability アプローチの内容をイメージするためである。

福祉国家主義への傾向をもつ capability と、脱福祉国家主義を目指すブレア主義であるが、結果として、capability アプローチはブレア主義の内容に近似している部分もち、ブレア主義を capability アプローチで理解することができると言えそうである。

また、新自由主義の所産である NPM とその対極にある福祉国家的 capability アプローチであるが、「~できること」を functioning というベクトルで認識する capability アプローチは、ツールとしてアウトカム指標を重視する NPM と親和的な部分があることが分かる。

目 次

第 1 章 研究の概要

1. 研究の焦点・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. アマルティア・センとは・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

第 2 章 我が国における公共投資の地域間配分の推移

1. 大都市圏と地方圏の比率で見た公共投資の配分・・・・・・・・ 3
(1) 公共投資（行政投資）で見た実績動向
(2) 経済計画に見る推移
2. 「地域間格差」とは何だったのか・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 6
(1) 曖昧な「地域間格差」
(2) 「地域間公平性」という問題は存在するのか
(3) 社会資本整備における「公平性」の考え方

第 3 章 公平論 - 「平等」の考え方 -

1. 「公平」とは何か？「平等」とは何か？・・・・・・・・ 1 9
2. 所得アプローチ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 2
3. 効用アプローチ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 3
4. 基本財・資源アプローチ・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 8
(1) 基本財アプローチ
(2) 資源アプローチ
5. capability アプローチへ・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 1
6. 戦後の経済政策等の底流に流れる平等の考え方・・・・・・・・ 3 2

第 4 章 アマルティア・センのcapabilityアプローチ

1. 平等とは何か・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 5
2. functioning とは何か？ capability とは何か？・・・・・・・・ 3 6
(1) functioning（機能）とは
(2) capability とは
(3) capability の 2 側面
3. なぜ capability アプローチなのか・・・・・・・・ 3 8
4. 指標として用いることは可能か・・・・・・・・ 4 0
(1) 現実的手法
(2) 理論の未発展
(3) 他の試み

第 5 章 センの考え方の社会資本整備への応用の可能性

1. capability アプローチの限界性・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 5

2. 試論としての「地域間格差」への適用	45
(1) 第1段階：特定の functioning の不足の測定	
(2) 第2段階：地域間の capability の格差を測定、不足を補う施策を選択	
(3) 第3段階：地域間格差是正と住宅・社会資本整備との不可分性	
(4) まとめ	
3. センの「自由」論の考え方と社会資本整備	50
(1) agency とは	
(2) 「自由」の拡大の限界	
(3) 「住民参加」への示唆	
3. まとめ	54

補論：capabilityアプローチと「ブレア主義」及びNPMとの比較

1. 「ブレア主義」：ブレア英首相の「第三の道」	57
(1) 「ブレア主義」とは何か	
(2) 「ブレア主義」の経済政策のポイント	
2. NPM（ニューパブリックマネジメント）とは何か	58
3. それぞれの比較分析	58
(1) 「capability アプローチ」と「ブレア主義」	
(2) 「ブレア主義」と「NPM」	
(3) 「NPM」と「capability アプローチ」	

【参考文献】	62
--------	----

(参考) 1998年ノーベル経済学賞記者発表資料より	65
----------------------------	----

第1章 研究の概要

1. 研究の焦点

社会資本は一般に公共財として位置づけられる。純粹公共財ではなくとも、非競争性・非排除性の性質を備えている場合が多いからである。一方、私的財は市場において、つまり競争経済において、資源配分が効率的に行われるというのが近代厚生経済学の結論である。他方、公共部門では全く異なった方法で、つまり政治過程（議会と予算というシステム）によって資源配分が行われる。その際いかなる方法が適切なのか。これが社会的選択の問題である。徴税、支出等政府の経済活動すべてに関係するが、政府が公共投資を行う場合にどのように行われるべきか、においても大きな問題になる。

特に最近では財政上の制約もあり、「効率」的に整備することが求められる。その一方で整備される施設等はその物理的理由からすべての国民に対して等しい便益を与えるものではないことから、「公平」の問題も惹起される。社会資本整備における「効率」の議論は費用便益計算以下極めて豊富である。一方で「公平」をめぐる議論は、それが「価値判断」の問題であるとしてあまり実質的な議論はされていないようである。そこで、本稿ではそこに焦点を当てていくこととする。

また、「公平（社会的公正）」と「効率」のバランスをいかに取るか、についての考え方には様々な議論がある。

金本良嗣東京大学教授の指摘によると、公共投資における公平性の問題を考えるに当たっては、

- 公共政策全体の中で公平性をどう位置づけ、どういう政策体系を考えるか。
- 公共投資政策において公平性をどう扱うべきか。
- 公共投資の費用便益分析において公平性をどう扱うべきか。

の3つの問題をどう扱うか区別が必要とされる。本稿が触れるのは 及びその前提について、ということになる。

特に本稿では「公平」をめぐる議論のうち、アマルティア・センの capability アプローチ（日本では「潜在能力アプローチ」と紹介されることが多い。）について特に重点を置く。これまでの公平の考え方と異なる観点からの議論であり、今後の公平をめぐる議論に必須のアプローチではないかと考えるからである。

2. アマルティア・センとは

アマルティア・センは1998年度のノーベル経済学賞を受賞したことで有名である。その受賞理由は王立スウェーデン科学アカデミーの記者発表資料に詳しい。（巻末（参考）参照）「彼（セン）は、死活的に重要な経済問題に係る議論に倫理的な次元を取り戻した。」という同アカデミーの評価はまさに的を得ている。センが最も評価されているのは規範的経済学あるいは厚生経済学と呼ばれている分野を復権させた点である。

厚生経済学（welfare economics）とは、実証経済学（positive economics）に対置して説明される。実証経済学は主に資本主義市場経済を対象にして、その経済機構の作動法則を事

実の問題として解明することを課題にしている。つまり現実の経済現象のメカニズムを説明するための経済学と言える。一方、厚生経済学は経済組織の成果の良否を判断するための基準を設定し、その基準の含意を様々な最適条件の形で展開するとともに、これを応用して実際の経済機構の合目的性を評価し、あるいはそれを改善するための方法を見いだすことを課題としている。すなわち人間が生きている経済社会のあるべき世界を設定し、その視点から現実の経済社会を俯瞰し、現実を理想にいかにか近づけるかを考える学問であると言える。

市場メカニズムを解明する実証経済学が必然的に「効率」を求める経済学であるのに対し、厚生経済学は「公平」つまり生み出された富の「分配」をテーマとする経済学であるということができる。そこには「何が正義か」「善とは何か」といった哲学的、倫理的な思考が重要な位置を占めざるを得ない。「規範的経済学 (normative economics)」と呼ばれる所以である。

ノーベル経済学賞は90年代に特に実学志向を強め、いわゆるデリバティブ技術につながる理論を高く評価してきた。特に97年の米スタンフォード大学マイロン・シヨールズ教授と米ハーバード大学のロバート・マートン教授の受賞はその最たるものと言われている。受賞の翌年、両教授が共同経営をしていた大手ヘッジファンドのLTCMが破綻し、ノーベル経済学賞はその権威を失墜させた。翌年の「福祉の経済学者」センの受賞は、ノーベル経済学賞の転換のみならず、世界がマネーゲームの追求から「人はいかに善く生きるか」といった問題に真摯に取り組む時代に転換する先駆けであるとの評価もなされた。

さて、「分配」が最もうまく行っていない例、それが貧困であり、最も悲劇的な現象が飢饉である。センは「貧困」を扱う開発経済学における実証研究でも第一人者である。特に飢饉が単なる食糧不足に起因するものではないことを実証し高い評価を得た。センは9歳の頃、1943年のベンガル大飢饉を経験している。死者300万人を出したこの飢饉から受けた衝撃が、その後のセンの研究の出発点になっている。

センは「貧困指標」を定義し、最近では国連開発計画 (UNDP) における人間開発指数 (HDI) の開発に大きな役割を果たしている。UNDPをはじめとする開発援助の世界ではセンの考え方がデファクト・スタンダード化していると考えられる。

センの思想の世界は広くまた深いものがあるが、川村隆史氏の紹介が簡潔にして印象深い。「功利主義からは《人間の福祉への関心》を、リベラリズムおよび自由至上主義からは《自由の大切さ》を、共同体論からは《人間の相互依存性と多元主義へのセンス》を、そしてフェミニズムからは《実質的な平等の希求》を学び取って、現代正義論を着実に前進させている人物がいる。それが「冷静な頭脳と温かい心」を兼ね備えたインド出身の経済学 = 倫理学者アマルティア・センである。」

このようなセンの考え方、特に「公平」「平等」を考える上でのパラダイムの転換である「capability アプローチ」とそれに関連する独自の自由論を概観して、社会資本整備を考える上での示唆が得られないか、という観点からいくつかの考察を試みたのが本稿である。公共投資を司る国土交通省が今後の社会資本整備についてどのような方向性で取り組むべきかについて考える際の、何らかのヒントにでもなれば幸いである。

第2章 我が国における公共投資の地域間配分の推移

1. 大都市圏と地方圏の比率で見た公共投資の配分

(1) 公共投資（行政投資）でみた実績動向

大都市と地方の利害の対立が顕在化し、特に地方部への公共投資が過重な配分であるとして問題視されている。大都市圏と地方圏における公共投資の比率はこれまでどのような推移を辿っているのか。

大都市圏・地方圏別の行政投資実績シェアの推移

(図1)は行政投資額を大都市圏(関東・東海・近畿)と地方圏のシェアに分けてその推移を示したもののだが、これによると1950年代後半から60年代は大都市圏に重点をおいて実に地方圏の1.5倍のレベルで大都市圏に投資がなされている。70年代は一貫してそのシェアの差が収縮して1979年にはその差が最小となるほど接近をしている。地方圏重視の時代と言えよう。80年代前半はじわじわと乖離が広がり、80年代後半から90年初頭ははっきりと大都市圏重視となっている。(用地費・補償費が含まれており、大都市の地価高騰の影響もある。)90年半ば以降は再度、格差縮小の傾向にある。

なお、国、地方公共団体の事業実施主体別に見ると、全体の傾向は同様だが国主体の投資の方が変動幅が大きい傾向があることが知られている。国主体の事業費と地方公共団体主体の事業費のシェアは概ね、国：地方公共団体 = 2割強：8割弱で推移している。

事業目的別にみた大都市圏・地方圏別の行政投資実績シェアの推移

事業目的別に行政投資額の大都市圏・地方圏別のシェアを見ることにする。 において傾向の転換点等になっている1966年(昭和41年)、1974年(昭和49年)、1979年(昭和54年)、1985年(昭和60年)、1991年(平成3年)、1998年(平成10年)の各年度におけるシェアに特に着目してその変化を分析することとする。

(行政投資の事業目的別分類)

生活基盤投資：市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉(病院、国民健康保険、公立大学付属病院の各事業を含む。) 文教施設、水道及び下水道の各投資

産業基盤投資：国県道、港湾(港湾整備事業を含む。) 空港及び工業用水の各投資

農林水産投資：農林水産業関係の投資

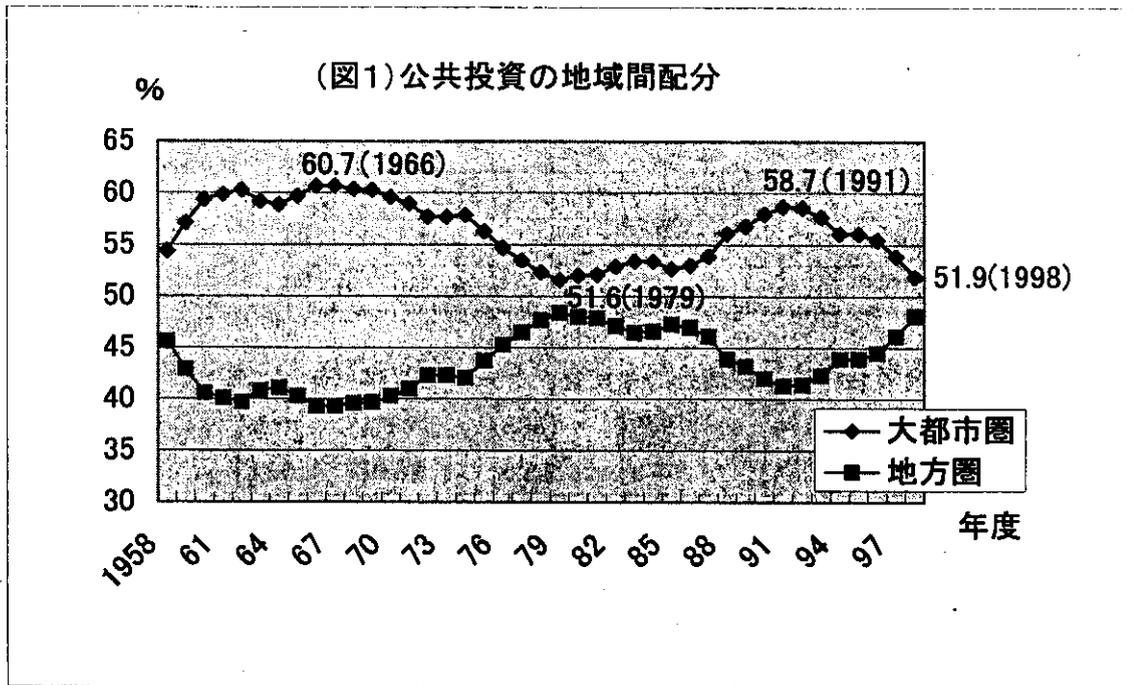
国土保全投資：治山治水及び海岸保全の投資

その他の投資：失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガス等の上記以外の各事業の投資(専売公社、電電公社、国鉄の値が民営化により除外されることから除外して考察)

下記(表2-1)～(表2-3)については「その他の投資」を合計からも除外して計算。よって4分野(生活基盤、産業基盤、農林水産、国土保全)の合計が100%になる。

(表1) 日本の経済計画と全総計画 (内閣府HP (http://www5.cao.go.jp/98/e/keikaku/keizaikeikaku.html) を加筆修正)

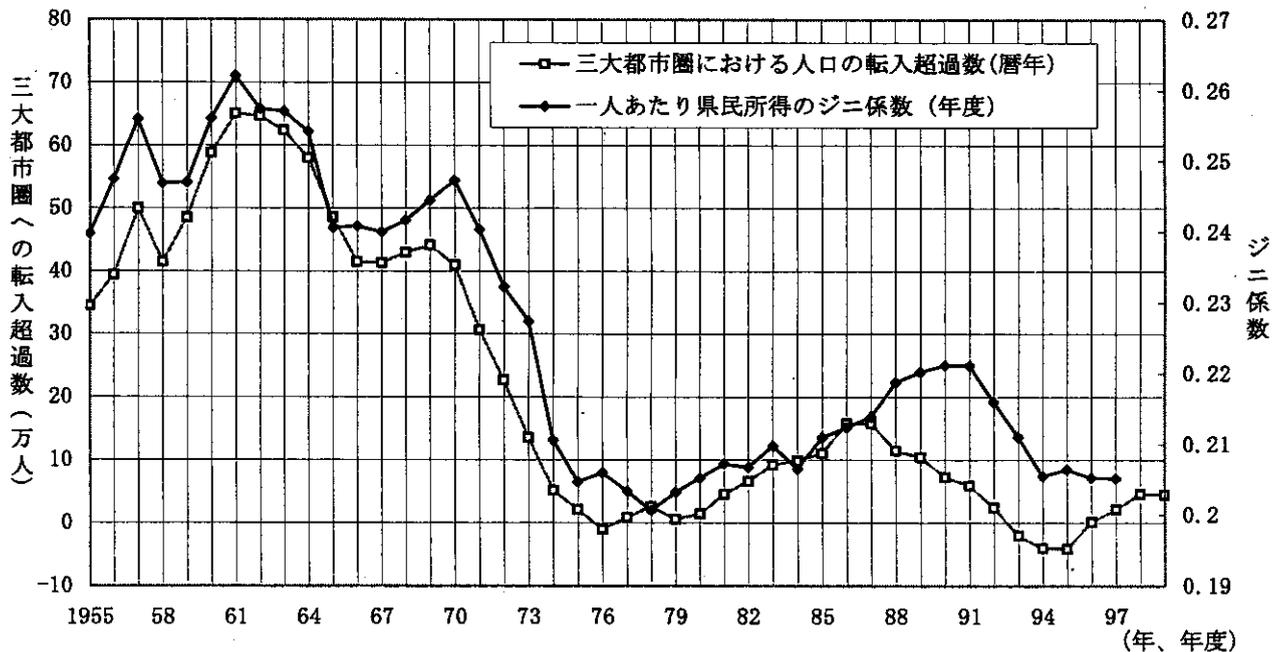
名 称 (策定年月)	策定時 内閣	計画 期間 (年度)	計 画 の 目 的 等 (※関係する事項を中心に)	実質経済成 長率(計画 期間平均)	全国総合開発 計画策定
経済自立5ヵ年計画 (1955.12)	鳩山	1956 ～ 60	経済の自立 完全雇用(経済活動極大化、所得増大で)	4.9%	一全総 (1962)
新長期経済計画 (1957.12)	岸	1958 ～ 62	極大成長・生活水準向上・完全雇用 (輸送力等経済活動の基礎に隘路発生のおそれ)	6.5%	
国民所得倍増計画 (1960.12)	池田	1961 ～ 70	極大成長・生活水準向上・完全雇用 (各層の生活・所得格差の是正による国民経済・ 国民生活の均衡ある発展)	7.8%	
中期経済計画 (1965.1)	佐藤	1964 ～ 68	ひずみ是正(社会開発で国民生活の質的向上。 過密都市の弊害、地域格差の是正)	8.1%	
経済社会発展計画 -40年代への挑戦- (1967.3)	佐藤	1967 ～ 71	均衡がとれ充実した経済社会への発展 (大都市への人口の過度の集中防止、長期的全 `国的視点の均衡のとれた国土の総合的開発)	8.2%	新全総 (1970)
新経済社会発展計画 (1970.5)	佐藤	1970 ～ 75	均衡がとれた経済発展を通じる住みよい日本の建 設(高密度社会の進展に伴う諸問題)	10.6%	
経済社会基本計画 -活力ある福祉社会のため に- (1973.2)	田中	1973 ～ 77	国民福祉の充実と国際協調の推進の同時達成 (豊かさの偏在等各種の不均衡の表面化、高密度 経済社会の弊害拡大、環境、資源等の限界)	9.4%	三全総 (1977)
昭和50年代前期経済計画- 安定した社会を目指して- (1976.5)	三木	1976 ～ 80	我国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現 (成長率の低下による問題・・・)	6%強	
新経済社会7ヵ年計画 (1979.8)	大平	1979 ～ 85	安定した成長軌道への移行。国民生活の質的充実 国際経済社会発展への貢献。(人口、産業の地方 への分散の兆し。国民意識が生活の質の向上へ)	5.7% 前後	
1980年代経済社会の展望と 指針 (1983.8)	中曽根	1983 ～ 90	活力ある経済社会の形成(民間活力を) 安心して豊かな国民生活の形成 (格差再拡大、大都市再集中の兆し)	4%程度	四全総 (1987)
世界とともに生きる日本 -経済運営5ヵ年計画- (1988.5)	竹下	1988 ～ 92	豊かさを実感できる国民生活の実現 地域経済社会の均衡ある発展 (東京一極集中強まる)	3 3/4 % 程度	
生活大国5ヵ年計画-地球 社会との共存をめざして- (1992.6)	宮澤	1992 ～ 96	生活大国への変革(個人尊重、生活者重視、質の 高い生活空間)、発展基盤の整備(東京一極集中 から多極分散型国土へ)	3 1/2 % 程度	五全総 (1998)
構造改革のための経済社会 計画-活力ある経済・安心 できる暮らし(1995.12)	村山	1995 ～ 2000	自由で活力ある経済社会の創造(市場メカニズム) 豊かで安心できる経済社会の創造 地球社会への参画	3%程度 (8～12 年度)	
経済社会のあるべき姿と経 済新生の政策方針 (1999.7)	小淵	1999 ～ 2010	多様な知恵の社会の形成 少子・高齢社会、人口減少社会への備え、環境と の調和。「効率・平等・安全・自由」	(2%)	



(出典) 行政投資実績 (自治大臣官房地域政策室) による。

(注) 大都市圏は「関東1都8県 (東京、神奈川、埼玉、千葉、茨城、栃木、群馬、山梨、長野)、東海4県 (愛知、静岡、岐阜、三重)、近畿2府4県 (大阪、京都、兵庫、奈良、滋賀、和歌山) 地方圏はその他の28県。

(図2) 地域間所得格差と三大都市圏における人口の転入超過数の推移



資料：経済企画庁「県民経済計算年報」「県民経済計算報告長期遡及推計」、総務庁「住民基本台帳人口移動報告」「国勢調査報告」をもとに国土庁計画・調整局作成。

- 注：1. ジニ係数とは、地域間の格差の程度を示している係数であり、ジニ係数が上昇 (下降) すると都道府県ごとの一人当たり県民所得の格差が広がった (縮まった) ことを意味する。
 2. ジニ係数の算出には沖縄県を含む。但し、1955年度～1970年度の沖縄県の人口は、1955年度、1960年度、1965年度、1970年の数値を基に5年間の平均増加率により各年度の人口を推計した。
 3. 三大都市圏への転入超過数の算出には、1955年から1972年までは沖縄県を含んでいない。

(表2-1) 全国における各事業目的別投資シェアの推移(年度・%)

	1966	1974	1979	1985	1991	1998
生活基盤	49.6	59.1	56.0	54.2	57.7	54.5
産業基盤	30.5	22.6	20.0	22.2	22.8	24.5
農林水産	11.0	10.0	13.4	12.5	9.8	10.3
国土保全	9.0	8.3	10.7	11.1	9.7	10.6

(表2-2) 大都市圏における各事業目的別投資額シェアの推移(年度・%)

	1966	1974	1979	1985	1991	1998
生活基盤	56.0	69.4	66.9	65.6	66.0	63.8
産業基盤	31.7	18.7	17.1	18.0	21.2	21.7
農林水産	5.5	5.5	7.6	6.8	5.0	5.3
国土保全	6.8	6.4	8.4	9.6	7.8	9.2

(表2-3) 地方圏における各事業目的別投資額シェアの推移(年度・%)

	1966	1974	1979	1985	1991	1998
生活基盤	40.0	44.7	44.5	41.6	46.0	44.6
産業基盤	28.7	28.0	23.0	26.9	25.2	27.6
農林水産	19.1	16.3	19.5	18.8	16.5	15.6
国土保全	12.1	11.1	13.0	12.7	12.3	12.1

(表2-4) 事業目的別行政投資ごとの大都市圏・地方圏別構成比推移(年度・%)

		1966	1974	1979	1985	1991	1998
生活 基盤	大都市圏	67.6	68.5	61.2	63.7	66.8	60.2
	地方圏	32.4	31.5	38.8	36.3	33.2	39.8
産業 基盤	大都市圏	62.1	48.4	43.9	42.8	54.0	45.3
	地方圏	37.9	51.6	56.1	57.2	46.0	54.7
農林 水産	大都市圏	30.1	32.1	28.9	28.8	30.0	26.3
	地方圏	69.9	67.9	71.1	71.2	70.0	73.7
国土 保全	大都市圏	45.6	44.5	40.6	45.5	47.0	44.5
	地方圏	54.4	55.5	59.4	54.5	53.0	55.5

以上の表は、「昭和41年度都道府県別行政投資等実績調査報告」(自治大臣官房企画室)、「行政投資の動向分析」(平成6年2月 地域政策研究会(自治大臣官房地域政策課))及び「平成10年度行政投資実績」(総務省自治行政局地域振興課)により作成。

(表2-1)によると、全国的には「生活基盤」と「産業基盤」の関係は1970年代以前と以後では大きく異なっているが、それ以降は総じて安定的である。

(表2 - 2) から大都市圏では、常に「生活基盤」の比率が全国平均より10ポイント程度高いことがわかる。他の3分野がすべからず全国平均より低いからでもある。この傾向は1966年ではまだそれほど顕著ではないが、1970年代に入ってからはやや固定的である。

一方地方圏は、(表2 - 3) より全国平均より10ポイント以上「生活基盤」が低い。1970年代から傾向が固定的なのも同様である。

(表2 - 4) をみると、「生活基盤」について大都市圏と地方圏のシェアはそれほど変化がない。固定的なぐらいである。その点「産業基盤」はかなり変動がある。1970年代に入って逆転をしている。

行政投資実績

自治省が毎年取りまとめている「行政投資実績」による。国及び公団等の事業に係る調査は関係省庁に依頼し、都道府県及び市町村の事業に係る調査は地方財政状況調査として自治省で実施している。(平成10年度版より総務省自治行政局地域振興課が実施。)

行政投資の調査対象となる事業主体は、原則として国民経済計算体系(「第4章 国民経済計算」参照)における公的総固定資本形成に係る事業主体であるが、(1)日本銀行などの特殊銀行・公庫等、(2)農用地整備公団、石油公団、地域振興整備公団、船舶整備公団、(3)各種事業団、(4)日本原子力研究所以外の研究所、(5)財産区、地方開発事業団、土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社は除かれている。

投資額は、整備事業費(用地費、補償費を含む)、施設の維持補修費(事業費支弁に係る人件費、旅費、庁費等)及び計画調査費をいい、歳出決算額による。

行政投資と他の社会資本概念の比較

概念	対象となる範囲			備考
	一般政府	公的企業	民間	
公的固定資本形成	←-----国+地方----->			国民経済計算（新 SNA）上の概念
公共投資	←-----国+地方----->			「公共投資基本計画」等に用いられた概念
行政投資	←-----国+地方----->			総務省（旧自治省）で取りまとめているもの
公共事業関係費	←-----国----->			国の予算の主要経費別分類中、「公共事業関係費」に分類
公共事業費	←-----国----->			国の予算のうち、財政法4条の建設公債の発行対象経費である「公共事業費」として予算総則に定められるもの
投資的経費	←-----地方----->			地方公共団体の予算のうち支出効果が後年度にも及ぶもの（普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策費）
広義の社会資本形成	←-----国+地方+民間----->			民間主体による私立学校、私鉄等の整備も含めた概念

（注1）地域政策研究会（自治大臣官房地域政策室）「行政投資の動向分析」より抜粋

（注2） ←→ は用地費・補償費を含み、 ←--> は含まない。

（注3）公的固定資本形成：一般政府及び公的企業の支出のうち、建設物（土地造成費を含む）、機械設備等固定資本ストックの追加となる新規耐久財の購入で、以下のものが該当。
 生産のために使用する建物、構築物、機械設備等の耐久財（ただし、土地、鉱床、森林、軍事 耐久財等を除く）
 固定資産維持修繕のうち、大規模な改造、更新
 土地の造成・改良、鉱山・農地等の開発、拡張等
 種畜、役畜、酪農牛等の購入
 土地、鉱床、森林等の取引に際して必要なマージン、移転経費

（注4）行政投資：用地費、補償費、維持補修費等を含む。公的固定資本形成において対象になる公的企業のうち一部については、業務の性質等を考慮し対象外。

（注5）公共事業関係費、公共事業費：公共事業関係費から特定財源、住宅対策諸費等を除いたものに文教施設整備費等を加えたものが公共事業費。

(2) 経済計画・全総計画に見る推移

では、政府は大都市圏と地方圏の問題をどのように捉えていたのか。経済企画庁が取りまとめたきたその時々政府の経済運営方針を示す経済計画の流れを(表1)に示した。全国総合開発計画の策定期間についても合わせて示した。

概略を記すと以下のとおり。

第 期(1950年頃～：戦後復興から高度成長へ)

：GNP 拡大第一主義。「経済の自立、完全雇用」から「極大成長、生活水準向上、完全雇用」へ

戦後比較的早くから鉱工業が回復し1950年代前半には戦前のレベルを回復した。急ピッチの回復に鉄鋼、石炭、電力などが生産能力の隘路となったため、傾斜生産方式によりこの分野に労働力、資金、原材料が集中的に投下された。道路、鉄道、港湾、電信電話などの交通・通信関係の社会資本についても同時期に戦前のレベルに追いついた。

1950年代半ば以降は四大工業地帯を中心に産業活動が活発化し、民間投資や労働力がこれらの地方に集中した。そのためこれらの地方における社会資本が不足し、1960年頃には、これらの地方の産業基盤資本の不足が大都市圏の産業活動の隘路として認識されていた。これは1960年策定の「国民所得倍増計画」によく反映されている。

当時の政府の目標はあくまで高度経済成長の達成であり、これを制約する恐れのないように大都市圏の産業基盤整備のために公共投資が重点的に投下された。「国民所得倍増計画」はよく知られているように10年の計画期間に一人当たり国民所得を実質で2倍にしようというものである。その内容には「各層の生活・所得格差の是正による国民経済・国民生活の均衡ある発展」も含まれ、「所得格差の是正」が明確にうたわれている。確かに県民所得のジニ係数でみても1961年は戦後最も高い値となっている。所得の格差が最も激しかったと言えよう。生活の格差にも触れられているが、これは所得の格差によるものと考えられる。とはいえ、この時代は所得の絶対額の極大化こそが求められていたと言えよう。

変化が現れてくるのは、その直後である。1962年に策定された全国総合開発計画、いわゆる「一全総」についても、この所得倍増のサポート的な位置づけを負わされたため、基本的には所得倍増が第一義的なテーマとなっている。しかしながら、一方で「成長性の高い方向への開発」を志向した所得倍増計画により産業配置の地域格差が拡大した、との政治的認識から、格差是正を意識したものになっている。これは所得倍増計画の閣議決定に「後進性の強い地域の開発促進並びに所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定し、その資源の開発につとめる。」との但し書きが付け加えられたことに端を発するものである。そのため所得倍増計画の太平洋ベルト地帯中心の発想に付け加えて、拠点開発方式を採用して地方に開発拠点を配置するものとした。そこで行われたのは専ら産業基盤施設への投資である。この時代の地域格差はやはり基本的には所得格差と認識されていて、地方の勤労者の懐を温かくするために雇用機会を増やす投資が行われたのである。結論から言えば、少なくとも所得の地域間格差は60年代から70年代前半にかけて急速に解消した。その原因は拠点開発方式による功績も大きかつ

たと思われるが、多くは地方から大都市への急速な人口移動によるものであった。三大都市圏への人口の流入超過数の変化を表すグラフが、そのまま一人当たりの県民所得のジニ係数の変化と同様の動きをしていることからその密接な関係について推測がつく。この急速な人口移動は倍増どころか3倍増のレベルになった GNP の急速な伸びに伴うものである。ただし倍増させるはずの GNP が3倍のレベルにまでなったため、社会資本整備、特に人口の集中した大都市の生活基盤型社会資本整備が全く間に合わない事態になった。

第 期（1960 年代中頃～：高度成長とひずみ是正、そしてナショナル・ミニマムへ）

- ： 課題 「地域間格差是正」（＝「所得格差是正」）
- ： 課題 「大都市における過密問題の解消」

「所得倍増計画」の次の経済計画である「中期経済計画」では様相が一変してきている。「成長のひずみの是正」が主要なテーマとして掲げられるようになったのである。ひずみ是正、特に「過密都市の弊害と地域格差の是正」を目的とした「中期経済計画」においては「長期的全国的視点に立って『均衡のとれた国土』の総合的な開発を推進」することが掲げられた。農村社会の近代化を目的としてではあるが「国土の均衡ある発展」を目指すべき、との表現も見える。それは「限られた国土をより総合的にかつ効率的に利用していく」ために必要とされた。しかし文言としてはむしろ「均衡のとれた経済社会」の方が一般的に使用されていたようである。それは「ひずみ」の指し示す内容が高度成長期に発生してきた各種不均衡や問題という広い範囲及んでいたことによるのではないか。計画の解説書によると、「ひずみ」の内容には消費者物価の上昇や農業、中小企業、物流部門などの低生産部門の近代化の遅れ、住宅と生活環境施設をはじめとする社会資本の著しい不足等までを含んでいる。それまでの資本の集中投下方式、拠点開発方式による経済成長優先主義の弊害全般が「ひずみ」と認識されていたのである。地域間だけでなく、経済社会のあらゆる局面で「均衡」が求めようという反省が感じられる。

しかしながら、ここでは国土開発の分野を中心に概観したい。1960年代半ばには、高度成長のひずみが広く社会問題化したといえる。第一は公害の発生に代表される生活環境の悪化である。新産業都市など一部の地方圏でも公害が問題視されようになったが、基本的には大都市におけるものが主である。生活環境の悪化には通勤ラッシュや住環境の悪化、水ききんなども含まれる。

一方、大都市圏と地方圏の所得や生活水準の格差が一般に認識されるようになっていた。実は前述したようにこれより以前より、地方圏から大都市圏への大量の人口移動が起こっており、所得格差も急速に縮小してきているのである。しかし、短期的に見ると、60年代後半は一人当たり県民所得のジニ係数が下がらず、むしろ拡大している時期もある。しかし高いレベルで人口の大都市への流入は続いていた。

1967年策定の「経済社会発展計画」も同様の視点をもつ。そして、社会資本整備においていわゆる「ナショナル・ミニマム」の拡充を最重要課題に掲げたと評価されているのが、1970年に策定された「新経済社会発展計画」である。

この「ナショナル・ミニマム」という言葉はイギリスの公的扶助の考え方の原点となっ

た1942年の「ベバリッジ報告」に現れる概念である。「国家による最低保障」とでも訳すべきものである。ちなみに同様に使われる「シビル・ミニマム」は和製英語らしい。

しかしながらこの計画には「ナショナル・ミニマム」「シビル・ミニマム」という言葉は実は出てこないのである。正確に言えば、わずかに計画の解説書中の「社会資本整備に対する要請」の項に、「なかでも、交通安全、公害および災害の防止などは国民の生命、財産を守る基本的要件であり、また、住宅、生活環境の整備については、国は近代国家としての最低水準までは責任を持つべきである。したがって、これらの目的を達成するための社会資本は、優先的に整備されなければならない。」との一節がある。これはまさにナショナル・ミニマムの考え方である。「新経済社会発展計画」においては4つの課題を特に挙げているが、そのうちのひとつ「社会開発の推進」について特徴があると思われる。すなわち経済の急速な発展に比較して国民生活において立ち後れている点の存在、国民の欲求の多様化高度化、今後の経済社会の高密度化等を指摘して、「このような社会開発は、たんに成長のひずみを是正するという観点からだけではなく・・・長期的ビジョンに向かって積極的に展開されるべきであろう。」としている。「ひずみ」への対処という観点から離れて、生活環境基盤の整備により国民生活の質的向上を図る、というスタンスになっているのである。実質的にナショナル・ミニマムの考え方が立ち現れているということであろう。

ナショナル・ミニマムの考え方が現れているもうひとつの側面は、同じ年に一足早く策定された「新全国総合開発計画（新全総）」にある。「新経済社会発展計画」では「発展基盤の培養」を行うに当たって新全総に示された国土利用の長期的構想にそって社会資本の充実等を図ることが必要であるとしている。そこで新全総の方針であるが、「新幹線、高速道路等のネットワークと大規模プロジェクト方式により国土利用の偏在を是正し、過密、過疎、地域格差を解消する」という「ネットワーク&大規模プロジェクト」方式とでもいう点にある。計画の目標等に散見される特徴は、大都市の過密問題以外に地方の過疎問題が大きく取り上げられていること、そして地域間格差の問題について特に、「1人当たり生産所得の格差よりもむしろ生活水準の格差とくに社会的な生活環境水準の格差に問題があるという観点から・・・」という視点を掲げている。そして地域格差問題については、どこでも開発の可能性を確保できるよう「国土の均衡ある開発の基礎条件」を社会資本整備等で作り上げることが必要であるとしている。つまりナショナル・ミニマムの考え方のもうひとつの側面は、高度経済成長の間に拡大した大都市圏と地方圏の生活水準の格差を、地方圏の整備によって是正するという面である。これまでも地域格差の是正は政府の課題ではあったが、高度成長の推進があくまで第一義であった。1970年以降、(図1)における大都市圏と地方圏の公共投資の地域配分シェアに大きな動きがあるのは偶然ではない。また、1960年代と70年代では生活基盤の整備にかかるシェアが異なる。(表2-1~3)からも明らかである。

第 期(1970年代中頃～：生活の質の向上と東京一極集中へ)

：地域間所得格差の一応の解決と再拡大

1973年の第一次石油ショック以降、日本経済は高度成長から安定成長に転換した。公共投資の地域間シェアは70年代中は一貫して地方圏のシェアが上昇し、1979年に

はそれまでの最大のシェアとなった。一人当たり県民所得のジニ係数も70年代前半に急速に低下し、70年代後半は低いレベルで安定している。この時期は相対的に地方圏における社会資本整備が最も進み、地域間所得格差が小さくなった時期と言えよう。

「昭和50年代前期経済計画」では、公共投資の拡充について、「国際的にも高い水準にある私的消費や民間経済活動に比べ、生活環境施設をはじめとする社会資本のサービスの相対的遅れが著しい。」という「国際比較による相対的遅れ」を主張するものとなる。

奥野名大教授によると、1970年代に我が国の産業界において素材型の重化学産業から技術集約的加工組立型産業へ主役が交代した。また、技術開発への関心が高まり民間投資における研究開発投資の比重が高まったのもこの時期であるという。それは結果として1970年代後半以降、民間投資の行き先を変化させた。地方圏ではなく大都市圏または大都市近郊へと投資先が変化したのである。公共投資についてもこれを追いかけるかのように、80年代に入ると地方圏への公共投資の比重の増加傾向は止まることとなった。それはそれまでの地方への重点的投資によって、地方の社会資本整備が進んだことも理由のひとつである。また一方、安定成長に落ち込んだことで、地域間の経済力の格差が拡大かつ露呈したことと、そもそも国の投資余力が減ったことによるものであると奥野教授は指摘している。こういった産業構造、公共投資等の変動により、大都市圏と地方圏の所得格差が徐々に再拡大の傾向を示し始めたのである。

公共投資のバックボーンとなる思想も、ナショナル・ミニマムの拡充という理念の後退により変化が見られた。その背景はやはり高度成長が終わったことによる国と地方自治体の財政難である。まず、1977年の「第三次全国総合開発計画（三全総）」は「定住構想」を軸にする。それまでの全総の「まず経済合理性を追求し、その後ナショナルミニマムの保障で平等を確保する」という思想を脱却したところにこの考え方はあると思われる。理由のひとつは、財政難によりそもそも国によるナショナル・ミニマム保障をこれ以上進められなくなったこと。これにより分権化の方向性が生まれたこと。ふたつ目は、人口の急増や流動の沈静化により地域の特性を見つめ直すこととなったことである。

1979年策定の「新経済社会7カ年計画」は前計画における想定経済成長率を実績が下回るという事態に少々困惑しつつも、所得分配の平準化、地域間格差の縮小を報告し、国民の価値観に多様化傾向が生じていることを記している。特に国民意識が量的拡大から生活の質の向上へと転換しつつあると説き、一方で国民の公共に対するニーズが今後も高まるであろうが、従来どおりのやり方で充足させると公共部門が肥大化して経済社会の非効率をもたらす恐れがあると警告している。また、人口、産業の地域的展開基調が、大都市集中から地方への分散へ転換する兆しが見え始めていているとしている。社会資本整備水準については「先進国のそれに比較すると総じてかなり低位にあり・・・」という国際比較劣位論が前面にできるようになり、「国土の均衡ある発展」に資するために投資の重点化が必要とされるようになる。財政難に危機感を募らせながらも、高度成長期以来の課題に一定の解決を見始めている時期であると言えよう。

1980年頃からは財政再建が最大の政策課題になり、公共投資は1981年から85年まで厳に抑制された。それゆえ予算編成が固定的になったためか、この時期の公共投資の地域間配分等は固定的で、地方圏のシェアが高いままとなっている。ジニ係数も比較的低いレベルで安定していた。

第 期（1980年代中頃～：バブル経済期）

：「国土の均衡ある発展」と「東京一極集中」そして格差論議の拡散化

1983年策定の「1980年代経済社会の展望と指針について」で中心となった概念は「民間活力」であるが現実には大都市向けであり、社会資本整備の分野では「国土の均衡ある発展」がその目的として頻出することになる。「大都市は民間活力で、地方は公共投資で」の方針とでも言おうか。なお、「格差（これが何の格差であるかは明確でない。）が再び拡大し、人口の大都市集中傾向もやや強まる兆しがある」との警告が見られる。

1987年、「第四次全国総合開発計画（四全総）」は世界都市論の高まりの中で、高度情報化、国際化に対応しようとする高次機能の集中を進めようとする東京とこれに異を唱える地方とのせめぎ合いが強くなる中で策定された。中心となる概念は東京一極集中に対応する「多極分散型国土の形成」であったが、実際に進められたのは「国土の均衡ある発展」であり「豊かな国民生活の実現」のための社会資本整備であった。地方圏でも空港や港湾から上下水道、社会文化施設などフルセットで整備が進められた。一方で、日本経済の牽引役の大都市圏における情報通信、交通機能等の社会資本の国際競争力不足が指摘され、東京の機能をめぐる議論がなされるようになった。人口の東京への再集中の傾向が出てきたことや高次機能や若年層の東京一極集中の傾向が強まったことなど、東京とそれ以外の地方が対置する構図になりつつある時代である。

格差を巡る議論も所得格差については実際には拡大傾向にあったもののその議論の意義は小さくなり、むしろ情報社会における情報サービスのインフラ格差などいわゆる情報の格差といった一種の機会の平等のような格差論が問題となるようになった。また価値観の多様化はもはや一般的なトレンドとなってきた、例えば環境の格差などからむしろ地方の生活の方が望ましい、といった主張が無理なくされるようになってきた。地域間格差を巡る議論、視点は混沌としてくることになる。

四全総策定後の「世界とともに生きる日本」では、都市的集積の活用による都市型産業の発展を見込みつつ、各種機能及び人口の東京一極集中傾向と東京と地方の格差（これも何の格差か明確でない）の拡大を警告している。なお、「国土の均衡ある発展」の文言は姿を消し、「地域経済社会の均衡ある発展」との表現となっている。この時期、円高不況以来の地方における産業の空洞化はますます進んでおり、「ふるさと創生論」などが話題となっていた時期であるが、公共投資のシェアとしては大都市圏偏重が顕著になっている。バブル経済形成による大都市における地価の高騰も影響していると思われる。

第 期（1991年頃～：バブル経済崩壊後）

： 機会の平等へ

地方における産業の空洞化はますます進み、バブル崩壊による不況と重なって地方では公共投資が雇用維持のために必要とされる傾向が強まった。そもそも地方圏の自立的発展を促すべく、産業・生活基盤を整備するのが公共投資の本務のはずであったのに、直接の雇用機会の提供役としての側面に期待が集中することになり、いわゆる公共事業の景気浮揚効果の減退とともにその影響力の縮小が議論されることとなった。しかし他に方法がない以上、地方への公共投資のシェアは再度拡大していくこととなる。

その経済の変調がまだ顕著に認識されていなかった1992年策定の「生活大国5か年計画」では、引き続き東京一極集中の解消による多極分散型国土への構造的転換がうたわれており、地域間の格差については「生活環境の」地域差であると明示しているが、最も注目すべきは「個人の尊重」を前面に押し出していることである。その前提として、「真に国民が豊かさを実感できるようにするためには、生活者・消費者重視の視点に立ち、自己実現の機会が十分与えられたより自由度の高い社会を実現すべきである。」としており、「自由」を重視する視点が見られる。「個人の尊重」は「女性」「高齢者」「障害者」「外国人」といった誰もが参加できる社会の環境整備を方針とする方向性や、「生活者・消費者重視」による「家庭生活」「コミュニティ活動」の充実といった「豊かさ」の内容を深めていく内容になっている。社会資本整備についても「特色ある質の高い生活空間の実現・国土の特色ある発展」といった、生活直結型、多様性を重視する方針が明確になっていく。

「構造改革のための経済社会計画」は市場メカニズムが円滑に機能するための環境整備を主張する他、前計画とほぼ同様の路線だが、地方都市については「人口減少・高齢化について指摘し、国土資源の適正管理やコミュニティの維持が困難に」と高齢化社会においてますます大きくなる地方の問題の所在を明確に指摘している。

1998年策定の「新しい国土のグランドデザイン（五全総）」ではついに「国土の均衡ある発展」の文言は一カ所にしか用いられなくなっている。

日本経済の行き詰まりがはっきりに認識されるようになった1999年策定の「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」においては、それまでの経済計画とかなり様相を異にする内容を含む。すなわち2010年を目途とする経済社会の「あるべき姿」の概念を提示するものとなっている。特に注目されるのは「あるべき姿」の経済社会の根底にある価値観として、戦後社会の正義（効率、公平、安全）に加え、自由が加わると提示しているところである。さらに「平等」についても「あるべき姿」の経済社会では「機会の平等と事後の調整」がその内容となるとし、「個々での平等は、まず、すべての人々が自らの意思で何事にも参加し得る機会を持つことである。そして、その結果として生じる経済的格差を是正し、みんなが生きられる仕組み（安全ネット）を確立することである。」と説明している。その上で「あるべき姿」の社会においては、リスクをとることで大きな所得を獲得する可能性を大きくするとし、成功者と失敗者との間の所得格差が拡

大する可能性があるもののそれによる格差は是認されるべきものであるとする。

国民所得の最大化、次いで所得の格差の縮小を明確に掲げて始まった地域格差を巡る政策についての議論は、ナショナル・ミニマム論、国土の均衡ある発展論、生活の実質的な豊かさ論、といった変転を経つつ、大都市における問題、その高密度化による弊害から世界都市としての機能論への変化をサイドストーリーにして、現在は場合によっては所得の格差をも是認する機会の平等論へと進展してきている。

その中で社会資本整備政策は一連の政策の中核を占めてきたところである。今後、社会資本整備政策はどうあるべきなのか、公共投資は「国土の均衡ある発展」以後どのような哲学で行われるべきなのか。奥野教授の主張する「国民一人一人の厚生最大化」が望ましいと思われるが、それは具体的にはどういうことなのか。「格差」「平等」「厚生」といった概念の実質的な理解、研究が必要なのではないだろうか。

2. 「地域間格差」とは何だったのか

(1) 曖昧な「地域間格差」

経済計画や全総計画の推移を概観してみると、そのテーマとするものの変転が見えてきた。再論になるが、当初の「地域間格差」は明確に「地域間の所得格差」であった。経済成長を極大化する政策、つまり経済の原則に忠実に大都市に重点的に産業基盤投資を行った戦後直後の政策は、その後大都市圏への急激な人口流入とそのコインの裏側としての地方圏からの大量の人口流出を呼んだ。地方における産業基盤整備による雇用機会の増加もあったが、主にこの人口移動によりほぼ「地域間所得格差」は解消した。もちろん地方圏への社会資本整備とそれによる産業誘致による雇用増大もその理由である。1980年代には一人当たりの県民所得のジニ係数は再度上昇したがバブル経済崩壊後は低下しており、現在は極めて低いレベルに落ち着いている。おそらく1970年代後半には一定の解消をみていたと言えるだろう。

「地域間格差」を巡る議論は必然的に国土における人口配置論に密接に関係してきた。予想をはるかに上回る大都市への集中は「過密問題」という形で、大都市における生活基盤社会資本の不足を際立たせし、人口流出傾向が止まらなくなった地方は「過疎問題」抑止のため、雇用の基本となる産業基盤社会資本と大都市と比較されて遜色のない生活基盤社会資本を必要としてきた。「成長のひずみ解消」論と「ナショナル・ミニマム拡充」論である。本来、経済原則に従って人口を均衡させるならば、地方にのみ投資し、大都市への投資を止めさせてしまえばいいのである。しかしながら現実に大都市に居住する国民の厚生を無視するわけにはいかない。70年代の公共投資は、基調は大都市圏重視であるが、徐々に地方圏に手厚くなって行く。結果として、大都市圏への人口の流入のレベルも下がり、県民所得の差異も極小化するという上々の結果を得たのが80年代であった。

しかし高度成長が終わり、財政危機を迎えた政府は公共投資の潤沢な配分が不可能になった。足りないところを「民間活力」の活用で、との発想を得たが、所詮、民間活力があるのは大都市部に限られる。いわゆるナショナル・ミニマムの一定の整備は進んでいるとはいえ、「生活の豊かさが感じられない」との国民の意識の下、公共投資は民間活力がやってこない地方へ引き続き行われた。「国土の均衡ある発展」という旗印が掲げられた。実際のところこの時期に地域間の格差は何であると考えられ、何を是正しようとしていたのか。所得格差という極めて具体的な指標ではなくなったため、今ひとつ判然としないが、それはやはり地域住民の「厚生」であり、その合計としての地域の「魅力」ではなかったか、と考えられる。その指標となるのは結果として事後的に判明する人口移動又はそれに伴う産業等の機能の移動であった。このように「厚生・魅力」の差異は結果としての人口移動等が指標になるとしても、事前に具体的な格差の内容を明らかにする指標はない。つまり具体的に何に優先的に資源を投入し、何を最初に向上させるのかが明確でなく、明確にする指標もないため、やみくもに厚生拡大のために公共投資がなされることになる。

その後の無駄な公共投資への批判は、事業自身の非効率性もさることながら、是正すべき格差が曖昧なままで推移したことにあるのではないか。そうであるならば格差、すなわ

ち正すべき「不平等」の内容を明らかにすることこそが必要となるはずである。

(2)「地域間公平性」という問題は存在するのか

所得配分は基本的に個人間の問題であるとの主張がある。せいぜい家族単位の世帯間で考えるべきもので、地域間の1人当たりの所得格差とは関係がないというのだ。地域間における所得格差に固執した場合、「同一地域内にある所得格差」という、より基本的な問題を見失う危険もある。個人レベルの所得移転が適切に行われていれば、地域間での平均所得格差は問題ではない。完全な所得の均衡化は現実には不可能であるのは当然であり、社会主義国家ですら実現できなかった。また、同じような所得レベルの個人同士が集まって近所に住めば、当然ながら別の地域との所得の地域格差が生じる。しかしそれは問題だろうか。このように考えると「地域間所得格差」という問題自体の存在が否定されることになる。

もし、平等を考える際、所得に限らずに所得以外の何らかの価値を分配対象として置き換えて考えると、「地域間公平性」そのものの問題が存在しないことにつながる。

そもそも、なぜ「地域間公平性」のように「地域」を主体とする発想があるのか。

政治及び行政の対象は究極的には主権者である「個人」であるものの、現実には非常に多くの人口を数える国民を対象とし、かつ限られた資源で組織的に対応することを考えると、原則的には何らかのグループを対象単位として施策を企画し実行するのが効率的である。政府が本質的に利害調整機関であることから、対象も利害を共通とするグループごとにするのが効率的と言ってもよい。

「地域」は地理的結合があり、利益も比較的共通することが多い。それだけでなく政治が対象とするグループ形態は選挙区としての「地域」である。政府が行政についてもその「政治」の影響から逃れられないとすれば、政治あるいは行政の対象となるグループとして「地域」がクローズアップすることは避けられない。従って、「政府」の当面の施策の対象として想定されるのはそれぞれの「地域」であることになる。これがあくまで便宜による緊急避難であることを認識していないと本来対象とすべき「個人」の国民を忘れ去ることとなる。

そのような弊害を認識するならば、個人間の公平こそが原則であり、「地域間所得格差」そして「地域間公平性」は政策課題としては便宜的なものであって、絶対視すべき課題ではないことになる。

一方、地域間公平性の考え方を支持する意見は以下のとおり。

住民のニーズや公共財に対する選好は地理的条件に依存している。多くのニーズは個人ではなく地域に固有である。個人的要因と地理的要因を完全に切り離すことは難しいことが多いが、個人的要因に還元できない地理的な要因が公的財政に存在し、これらの問題は地域対応で対処せざるを得ない。

地方公共団体の財政的ニーズ、費用、能力が地理的条件によって異なる。個人的な所得格差が人的資源等により許容されるとしても、山の手とスラムのように、異なった所得グループが別々の場所に住み、地域が互いに極化するという形で現れる空間格差は正当

化が難しい。特に社会的問題として顕在化した現象は、単に所得の再配分という手段では解決不能である。

公的介入がないような資本主義経済では、富の分布格差は累積的に拡大し、地域間でのアンバランスを拡大する傾向がある。

以上が主なものであるが、未だ理論化が十分でないとの印象が拭えない。地域間公平性に関する理論化がある程度達成されない限り、これを簡単に支持することはできないであろう。

実は「地域間公平性」について議論することは、ア priori にできるほど当然の前提ではないことを認識すべきである。

(3) 社会資本整備における「公平性」の考え方

しかしながら現実問題として、特に社会資本整備については、「効率性」という単一かつ支配的なルールによる地域間資源配分に対する、その他の視点からの要求が「公平」という形に仮託されて必要とされており、その必要性については暗黙の合意が成立していると言えるであろう。

ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムといった言葉により、これまで公平性の議論は避けられてきた。さらに「ナショナル・ミニマムとして何を最低限保証するのか」という内容を問う議論すら避けてきた。当然その裏に「その整備のため誰がどれだけ負担するのか」の議論が隠されている。本来このことについて実質的な議論がなされるべきであったのである。今後も「セーフティーネットとして何を保証すべきか」については同じ議論の必要性があることを確認しておくべきである。

それでは、今後は社会資本整備の「公平性」についてどのように考えるべきか。「地域間公平性」については省みる必要はないのだろうか。

やはり原則としては「個人間の平等」を中心に考えるべきであろう。しかし現実の行政の対象がグループ単位であることが多い以上、その中の有力なグループの形として「地域」を外すわけにはいかないであろう。その上で、自由競争が原則であっても「セーフティーネット」として最低限確保されるべきものについて議論を詰めるべきであろう。そしてその「セーフティーネット」はあるいは「地域」というものに不可分に備えられるものであるのかもしれない。

さて、そこでそもそもこの「公平性」とは何か。これまで便宜的に「所得の公平」を基本としてきたが、それでよいのか。少なくとも現代の日本の経済・社会状況からはそれだけでは「公平性」を担保したことにならないようである。

次章では、「公平性」を巡る議論を概観することにする。伝統的な平等論の対象は「個人（そのグループとしての階層）」であり、「地域」ではないため、ここで語られている議論は基本的に個人間の平等である。「地域」間の平等を語るとき、その「地域」の山河、地形を思い浮かべるのではなく、その地域に住んでいる人々 - 個人 - を思い浮かべるべきなのである。地域間の公平はある一定の仮定の下で語られることになる。

第3章 公平論 - 「平等」の考え方 -

1. 「公平」とは何か？「平等」とは何か？

「公平」とは何なのか。アリストテレスの時代から議論されてきたテーマであり、結論はでていない。そこでまず、基本的な疑問を挙げてみる。

- 「公平」「衡平」「平等」など色々似た用語もあるが、どの用語を使うべきなのか。そもそもなぜ「公平」でなければならないのか。
- 「公平」とは結局「何」についての公平なのか。
- 「公平」を議論するとき、しばしば「効率」とともに語られるがどういう関係になるのか。
- 「機会の公平」「結果の公平」のどちらがよいのか。

これらについて小林潔司京大教授による見解を参考に検討してみる。

について、経済学事典には見当たらないので、広辞苑第五版より抜粋する。(英語は小林潔司「地域間公平性を巡る論点と課題」(季刊運輸政策研究 No.010)による。)

- 「公平(fairness)」: かたよらず、えこひいきのないこと。「 - に分配する」
- 「衡平(equity)」: 釣り合いのとれていること。平衡。
- 「平等(equality)」: かたよりや差別がなく、すべてのものが一様で等しいこと。「 - に扱う」「男女 - 」
- 「無羨望(envy-free)」: (「羨望」: うらやましく思うこと。)
- 「非偏在(impartiality)」: (「偏在」: かたよって存在すること。ある場所にかたよってあること。「富が - する」)

これらの言葉の関係の整理は少なくとも日本語で考える以上は難しく、あまり意味がなさそうである。

小林教授は現実の政策論議で用いられる「公平性」の概念は経済学における「公平(fairness)」よりも「平等(equality)」の考え方に近いという。理由は特に示されていないが、おそらく前者が「所得分配における公平」のイメージであるのに対し、後者が所得分配も含んだ様々な価値における「平等」をイメージさせるものだからではないか。後者の方が意味するところが広くかつ曖昧である点が、実際の政策を語る上でより適合的な言葉であったということであろう。よって本稿では今後「平等」の文言を主に使って進める。

については、まさにアマルティア・センがその答えを用意している。「ある理論が重視する空間上ですべての人々が等しい配慮を受けられないならば、その理論が倫理的な妥当性を得ることはできないからである」と。例を挙げるとたとえば所得至上主義の空間を考えてほしい。誰にとっても建前上も本音においても所得こそが最も重要とされる世界を思い浮かべるのだ。そのような社会においてはすべての構成員の所得が全く等しくなければ必ず倫理的不満がでる。他の何の事情があってもそれは省みられない。所得が命より心

より何より大切とされる社会なのである。その偏在は「倫理的」に許されない。

小林教授も「およそ公平性を欠く社会制度が、民主主義的社会の制度として定着する理由はない。」と簡潔に述べている。

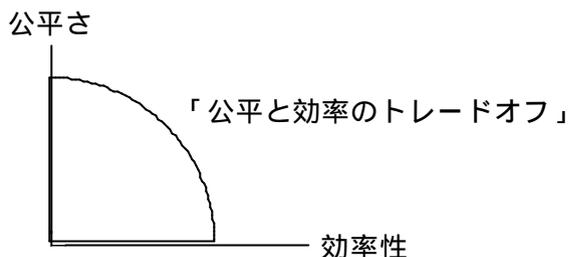
については、 の議論の続きとなる。「平等」「公平」ということは「等しい」「同じ」であるということである。では「等しい・同じ」であることはどうして判断するのか。簡単である。「計る」ことによって分かるのである。計るには「尺度」がいる。cm(センチメートル)なのかkg(キログラム)で計るのか。身長ならばcmであろうし、体重ならばkgであろう。ここで個人の「等しい・同じ」を計ると言っても、個人の「何」の側面を計るのが明らかでないという意味がないことがわかる。「平等」においても同じである。「平等」の議論は「何の平等か」を明確にしなければ空疎なものとなる。「何を最も重要な価値と見なすか。」それこそが「平等」化を果たすべき価値であることは前述の通りである。

つぎに具体的な議論として、個人の効用を対象として比較するのか、個人が有している資源等を比較するのか、という議論になる。この比較の対象を何にするかを巡る論争が後述する「 アプローチ」同士の議論である。そしてそれは「計る」必要があるため常に「測定」可能性が問われることとなる。

もうひとつ付け加えるならば、「平等」を巡る議論は「不平等」を巡る議論とした方が直接的である。「平等」でいることができれば全く問題はない。(ある「平等」の達成のために別の「不平等」が生じたり、「効率」に問題がでることはある。しかし、最重要の価値について「平等」が保たれること自体については論理的に問題は全くないといえる。)「平等」が保たれるべき何らかの価値について「不平等」が生じているから問題になり、改善の必要が出てくるのである。これについては次節以降の議論としたい。

について。「何についての平等か」について、例えばトウモロコシ至上主義の世界を考える。世の中で最も価値があり、その価値を表すのもトウモロコシである。トウモロコシ所有の平等が求められる。人々はトウモロコシを生産し、トウモロコシを消費し、貯蔵する。あなたは政府であるとする。政府の役割は富の分配を変えることである。個人Aがトウモロコシ100粒持ち、個人Bが同じく30粒持っているとする。政府はAから30粒取り上げてBに渡すことにする。しかし、あなたもただでやってはいられない。AのところとBのところを往き来して腹も空く。そこでAから取り上げた30粒のうち5粒を食べてしまうことにする。これは「コスト」であるという。そこで、分配後はAは70粒、Bは55粒となる。不平等は少しは解消されたようである。しかし、利用可能なトウモロコシの総数(「効率」)は減っている。これが「効率」と「公平」のトレードオフの例である。図では下記(図3)のようになる。不平等を小さくするためにはある程度の効率性が犠牲にされなければならない。「公平」と「効率」はお互いの制約条件として働く。

(図3)



について。とともに公平性をめぐる議論の対立軸として有名である。「機会の平等か結果の平等か」、「入口の平等か出口の平等か」といった具合である。

第2章における我が国の経済計画の推移を眺めると、「結果の平等 (= 所得の平等)」から「機会の平等」(「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」では明確に「あるべき姿」の経済社会における「平等」の内容は「機会の平等と事後の調整」である、と述べている。)へと重点を移している。歴史的にも社会主義経済に対する資本主義経済の圧勝を背景とする市場メカニズムへの信奉から(そして財政悪化等による「福祉国家」への反省から)現在のところ「機会の平等」の方が一般に優勢のようである。

なお、1996年12月の閣議決定「行政関与の在り方に関する基準」において、行政の民間への関与の在り方の原則が示されている。すなわち機会の均等が第一であり、事後的公平は所得と富の垂直的再分配(累進所得税等)に原則として限定する、というものである。「事後的公平」は結果の平等と考えられるが、その中で所得・富の平等だけは再分配の手法を限定した上で例外とし、それ以外は結果の平等を行政の目標としないことを示している。

しかしながら、批判も数多い。「機会の平等」は豊かな者の言い逃れの方便に過ぎないとも言われる。反面、「機会」の意味が曖昧で何もかもが機会の公平の対象となり、結局は結果の公平になってしまっているという批判もあるらしい。結局のところ「平等」をめぐる議論が「機会の公平」か「結果の公平」か、という単純な二分法では捉えられない奥行きを持っているという小林教授の意見が妥当であろう。

つまり、「何の平等か」を詰めることこそが重要であり、その結果が「結果(「結果」とは何か?)の平等」そのものかもしれないし、「機会の平等」を保証することがその求めるべき「平等」を達成するために最も効率的な手法かもしれないのである。

以上により、の「何の平等か」を議論することが「公平」「平等」を議論する上で最も重要であることが明らかになった。これには諸説がある。その主なものを紹介し、特にアマルティア・センの capability アプローチについて詳説したい。

2. 所得アプローチ

このアプローチについて特に論じている論者がいるのかどうかは不明である。しかし現実の政策において伝統的に用いられていたのはこのアプローチである。「何の平等か」を問われたときに、最も重要なものは個人においても「所得」である、と答えるのである。個人は所得を増やすために働き、政府はその個人間の所得の差異に最も注目した。累進課税制度等を導入し、所得再分配を適正に行っていることを主張した。高度成長期以前、日本は国民所得と同視しうる「GNP（国民総生産）」の極大化を事実上の国家目標として掲げていたのは前述の通りである。

このアプローチの最大の利点は「測定が容易であること」である。所得が貨幣で構成されている以上、その定量的計測はコストが全くかからない。個人間だけでなく国家間の比較も非常に容易である。相対的、序数的比較どころか、個人間の絶対的な差異の測定まで容易に可能なのである。「不平等」の問題が「不足している状態」の認定から始まる以上、対象が測定に向いているかどうかは重要である。

しかしながら、個人にとって最も重要な「何か」とは何か。それが「所得」あるいはその価値を仮託した貨幣なのであろうか。それは価値観の多様化した現代においてはなかなか是認される考え方ではなくなっている。

実は「所得」は後述する「基本財アプローチ」の「基本財」や「資源アプローチ」の「資源」と同様に「効用」の起点となる「財」の一種と考えることができる。「財」とは「何か価値のあるもの、人間の物質的・精神的な生活にとって何らかの効用を持っているもの」とされる（広辞苑第五版より）。後で説明するように、「効用」は経済学的には人間の中に生じるものであるから、後半は「人間の物質的・精神的な生活において、何らかの「効用」を生じさせるもの」ということになる。人間の中に「効用」という有益なものを生じさせるきっかけとなるものだから「財」は「価値があるもの」なのである。

富が我々の求める善でないことは明らかであろう。

富は何かのために役立つもの、それ以外のために存在するものでしかない。

～アリストテレス「ニコマコス倫理学」より～

そうであるならば、求めるべき価値は人間の中に生じる「効用」ということになるのではないか。所得をはじめとする「財」を得、それを活用することによって「効用」を得ることができる。この「効用」（「厚生」とも言う。）こそが平等を図るべき対象であろう。このように考えるのが、次節の効用アプローチである。

3. 効用アプローチ

厚生主義的アプローチとも呼ばれる。現代の経済学の基本となるアプローチである。

その前に本来は「平等」の議論の前提としてなすべき整理がある。「善」と「正義」の区別である。小林教授は、「善」とは「いかに生をよく生きるか」の問題であり、「正義」とは「いかに正しく生きるか」の問題であるという。近代以降の市民社会は、個人が多様な価値観を持ち、それぞれが「よいと思える生」を自由に追求できることを前提としている。問題はそれぞれの個人の自由の追求（「善」い人生の追求）の折り合いである。その折り合いが正しく営まれているか。そこに「正義」が必要とされる所以がある。「善」の追求は個人の自由に任せ、国家が「正義」の確立を行う。それが近代市民社会の基本原理であり、同時に市場原理の姿だということである。

「善」の追求を経済学的に表現すれば、市場における利潤の追求であり、個人にとってその効用を極大化することに当たるだろう。「効率」の議論である。一方の「正義」の議論こそが、「平等」を論じることとなる。

正義の基準を提示することで最も大きな影響を後世に残したのは、ジョン・ステュアート・ミルによる功利主義（utilitarianism）である。「最大多数の最大幸福」というあまりに有名な言葉がそのまま正邪の基準である。別々の個人がそれぞれ勝手に自分の人生の幸福を追求する（「善」の追求）ことによって生み出される「満足」の総和を極大化すること。それが「正義」であるとするのである。ミルの古典的功利主義の特色を一言で言えば「個々人への分配は問題にしない。」ということである。

もう少し詳しく分析する。センが功利主義を3つの要素に分解して説明している。

- 帰結主義：行為や制度の真価は、それがもたらす結果・帰結から判断される。
「動機」は一切問われない。
- 効用主義：帰結の善し悪しは関係者の主観的快（＝効用）のみの増加関数の形で判断する。
- 総和主義：関係者の効用は基数的に把握可能で足し算が可能。複数の帰結の評価は関係者の効用の総和の比較で評価可能。

それぞれに対する批判は以下のとおり。

- '(への批判): 「人格の統合・誠実さ」(personal integrity) を破壊する。
- '(への批判): 「非効用情報（権利や自由、ニーズ等）」を排除している。
関係者の効用が「適応的選考形成」の所産であった場合の不適切。
- '(への批判): 誰が総和・集計するのか。エリート主義の危険。

' はバーナード・ウィリアムズの批判である。personal integrity とは「『その人ならではの』欲求や感情、動機などのまとまりづけ」であり、「本人の性格の首尾一貫性を支える」と同時に「他人から見るときにその人の誠実さの証しとなる」ような『人間の徳性』であるとされる。後に述べるセンの主張「人間は多様な存在である」とほぼ同じ趣旨であろう。功利主義は「効用」という「誰にでも妥当する」(impersonal) 価値を追求するため、

「各人各様の」(personal) 価値・責任を省みない傾向があるという。
ウィリアムズ自身の例え話はこうである。

AとBのどちらかの選択肢を選びなさい。

A：20人の捕虜全員の処刑

B：20人の捕虜のうち1人をあなた自身が銃殺すること
を条件にした残り19人の釈放

帰結主義に忠実ならば当然Bを選ぶべきであろうが、あなた自身の「殺人を犯したくない」との欲求や感情、当事者としての責任は全く評価の外になっている。

’と’はセンによる批判である。

’はセンによって「情報面でのケチくささ」(informational parsimony)と批判される点である。センは情報が多様に存在するときに、効用に関する情報のみに絞る欠陥を指摘するのである。

センの示す事例は以下のとおりである。

個人a(飢えている)の効用が4、個人b(満腹)の効用が10の状態を社会状態xと仮定。この格差を是正すべく食料の再分配が実施された社会状態yでは、個人aの効用が7、個人bの効用が8となったとする。効用の総和も14から15へ増加しておりxからyへの社会状態の変化を効用主義者は望ましいと判断するはずである。

では、もうひとつの社会状態zにおいて、食料分配状態がyと同じであるが、個人aは個人bに拷問を加える許可を与えられているとする。しかも個人aはサディストであり、個人bがマゾヒストでないとする。効用主義者はxからzへの変化もxからyへの変化と同様に評価してしまうであろう。

社会状態x：個人a(効用4) 個人b(効用10) = 効用合計14

社会状態y：個人a(効用7) 個人b(効用8) = 効用合計15

社会状態z：個人a(効用7) 個人b(効用8) = 効用合計15

ただし、個人aは「個人bを拷問してよい」との許可を持っている
しかも個人aはサディスト、個人bは非マゾヒスト。

なお、「適応的選好形成」というのはセンが多用する例示である。非常に大きい不平等の状態を強いられた個人を想起されたい。飢餓に苦しむアフリカの難民などが典型である。これらの人々はあまりに継続的で耐え難い抑圧により、自らの運命を全く逃れ難いもの、静かに耐えて行くべきものと見なす可能性がある。実現可能性のほぼない希望や欲求は意味がなく、自分の欲求や快の方を事情に合わせるようになる。こうした人は僅かな理由で大喜び(大きな効用を獲得)してしまうようになるだろう。このような歪んだ情報を基礎として効用を計測するならばその結果はきわめて偏ったものになりかねない。しかるに情報を結果として現れた効用に限るならば、そのような事情は全く考慮されないのである。

最後に については、そもそも効用は絶対値で測定可能なのか(基数性・可測性)との

批判があるが、その上で功利主義にエリート主義、パターナリズムが隠れていると批判する。この種の功利主義は社会契約説以来の「社会的透明さ（全員に共有された理解に基づいて制度を運営すること）の諸価値に全く無関心」であるとするのだ。わかりにくいだが、センが「開発独裁（経済成長や工業化の促進を口実に、政党や軍部が反対勢力を圧殺する体制）」を批判する際、思い浮かべていることはこういったことであろう。

批判はそれぞれもっともな点を突いてはいるが、「正義」が評価し判断する枠組みである以上、「測定」「評価」は避けられず、その便宜の必要のためにはこれらの帰結主義・総和主義には一定の評価をしなくてはならないだろう。また「善」を追求するに当たって「効用」に着目することも、「効用」の内容を分析するといったさらなる進化は必要だとしても、あながち的はずれとも言えまい。そのためか、正義論の分野では今でもこの功利主義がスタンダードである。理由は川本隆史跡見学園女子大学教授によると以下の2つ。

「何が正義か」の問いに首尾一貫した単純明快な観点を持っていること。それにより社会科学や社会政策の暗黙の規範的基礎で事実上あり続けていること。後述するジョン・ロールズやアマルティア・センの考え方は功利主義の批判を出発点にしており、現代の正義論は功利主義を座標軸の原点にしていること。

もっとも功利主義はミルの古典的功利主義からピグーの厚生経済学を経て現代の功利主義へとマイナーチェンジを続けていく。以下で概観したい。

ピグーは古典的功利主義の伝統を受け継ぎつつ、研究対象を「経済的厚生」に絞った。「経済的厚生」とは、社会全体の福祉（総厚生）のうち「貨幣という測定尺度に関係づけられうる部分」である。そして経済学における「限界効用逓減の法則」理論と結びつけて経済政策の理論として示されたのが「厚生経済学」である。簡単に述べるならば「経済政策の目標は社会全体の福祉（総厚生）の最大化である。」との前提に立って、「貧しい人の手に入る実質所得の分け前の絶対額を増加させることは、（経済の効率性を阻害しない限り、）一般に経済的厚生を増加させる」という主張である。なお社会全体の厚生は各個人の享受する効用あるいは正負の効用の差としての余剰の総和として把握される。

ピグーの主張が肯定される理由は何か。それは限界効用逓減の法則によって、貧しい人の所得の限界効用は豊かな人の所得の限界効用より大きいと考えられることである。よってできるだけ貧しい人の実質所得が大きくなるように所得の再分配がなされるべきである、という結論になる。ただし全体のパイが小さくなっては意味がないので経済の効率性を阻害しない限りで、との条件が付く。

1930年代以降、効用の個人間比較（ピグーまでの旧厚生経済学の基盤）の不可能性が主張され、古典的功利主義は近代経済学からは排除された。社会制度の正義を判断するための情報的基礎であった「効用」は、個人間の比較が不可能とされると序数的なものにすぎなくなった。ロビンズ以降の「新厚生経済学」はこの序数的効用概念と「最大多数の最大幸福」原理に代わって「パレート最適」原理を採用し、所得分配の正義でなく、資源配分の効率性にその主題を縮減し、いわゆる「厚生経済学の基本原理」（競争均衡とパレート最適の同値関係）を証明するだけの市場経済の擁護論にすぎなくなってゆく。（なお、

「パレート最適性」とは「社会の構成員の少なくとも一人の満足度を低下させることなしには、いかなる構成員の満足度も改善する余地がない状態」である。さらにこれを拡張した「補償原理」が価値判断を含まない客観的な厚生基準として登場してくることになる。）

「補償原理」とは、「政策を評価する適切な基準は、政策変更によって得をする人にとって、損をする人に損失の補償をしても、まだなお有利かどうか」である。

どちらにせよ、「パレート最適性」は資源の効率的配分状態を示すものの、複数の最適状態のどれを選択すべきかの指針となり得なかったため、社会の規範的分析のツールとしてバークソン＝サミュエルソンの「社会的厚生関数」が登場することになる。といっても「社会的厚生関数」とは、個人的効用の増加関数といった緩い定義しかない。社会全体の厚生水準がその社会を構成する個人の効用水準に依存して決定されるということ以上のものではない。よって様々なバージョンがあり得ることになり、例えば古典的功利主義的社会的厚生関数ならば個人の効用関数の単純和であるし、ロールズの考え方を導入すると社会の中の最も不遇な人の効用に依存する関数になる。結局のところ、個人の効用を社会的厚生に変換することが可能であるとする以上の思想はないと思われる。

ともかく、そもそも「公平」「平等」の理論として進化していた「正義」をめぐる功利主義の考え方も「効率」を求める議論に変化してしまったのである。

その後も、「効用」の内容を「快樂」や「満足」ではなく「選好」を基礎として再構成するなど「効用主義」を修正して情報ベースを拡大する方法で「現代功利主義」論争は活発化しているようであるが、ここでは功利主義をめぐる議論は置いて、「平等」論について功利主義を乗り越える新たな正義論の議論へ進めたい。

(参考：民主主義社会における効用主義の限界)

関連して「社会的選択理論」(諸個人の利害や価値判断を集計して個人と社会の関係を問う理論)の分野で、アローやセンにより「民主主義のパラドクス」の問題が指摘されているので紹介することとする。

つまりこれまでの議論で明らかのように、もはや単純に個人の効用の足し算をした結果を社会的厚生とはできないので、社会全体の客観的な利益とは、選挙などで表明された個人々の「選考」を集計した順序付けによって表すしかないことになる。(多数決の検討へ)

アローは『一般不可能性定理』として、民主的な社会的決定手続が備えるべき諸条件を示した上で、これらの条件すべてを同時に満たす社会的選考は決定できないことを証明した。つまり、民主的に決定した「社会的厚生関数」は存在しないことを示したのである。従って序数的効用を基準とする新厚生経済学も無力であることが指摘されたのである。

【アローの一般不可能性定理】

民主的決定手続の備えるべき要請として ~ を挙げる。

定義域の非限定性

= 個人的選好の広範性：個人的選好順序のどのような可能な集合に対しても、社会的選択を決定する(連結的かつ推移的な)社会的選好順序が定義されなければならない。

パレート最適性

= 強意の全員一致原理：全員が選択対象 B よりも A を選好するならば、この場合社会もそれと同一の選好を示さなければならない。

無関係な選択対象からの独立性

= 情報上の効率性：可能選択対象の何らかの集合の中から下される社会的選択は、当該選択対象に関する諸個人の順序にのみ依存すべきである。

非独裁制：ある一人の選好が他のすべての人々の選好のいかんを問わず社会的選択を決定するという意味において、社会的決定手続は独裁的なものであってはならない。

『この ~ までを同時に満足する「社会的厚生関数」は存在し得ない』ことを証明

さらにセンは『リベラル・パラドックス』を数理的に証明した。従来の厚生経済学が自明視していたリベラリズムの価値観の中に、全員一致原理（パレート原理）と個人の自己決定権の承認という2要素があり、両者が両立不可能である、ということである。

これは、効用をベースとする厚生基準（パレート原理）と権利や自由などの非効用情報を用いる社会倫理学との間の緊張関係を表すものであり、効用主義へのセンからの攻撃でもあった。

4. 基本財・資源アプローチ

(1) 基本財アプローチ

功利主義の「最大多数の最大幸福」原理にはさまざまな欠陥が存在することが知られていたが、その支配的地位は揺らいではいなかった。しかしジョン・ロールズが「公正としての正義 (justice as fairness)」論を掲げて挑戦をすることとなる。彼が発見したのは功利主義が発見できなかった重要な正義の要素である「公正 (fairness)」という理念である。「公正」とは「自由かつ平等なプレイヤーが合意されたルールに従い、正々堂々とゲームを行う姿勢、公明正大な態度」をいう。

そして社会正義を論じる際のアプローチとして、「社会的基本財 (the social primary goods)」を設定するのである。

まずはロールズによる功利主義批判である。3つの欠陥を指摘している。

功利主義は単独の個人にとっての合理的選択原理（効用最大化）を無媒介に社会的意思決定の場に押し広げるものである。しかし個人は多様な存在であり各々が差異をもっていることを無視している。（人間の多様性の無視）

社会制度の正義を効用算出の効率性に還元してしまっているため、社会で福祉がいかに分かち合われるべきかに関する分配のための原理が欠如している。従ってきわめて不平等な分配が行われていても「最大幸福」が効率的に達成されていればそれでよいことになってしまう。（分配原理の欠如）

功利主義は善を「欲求の充足」と定義してその最大化が正義につながると考える。ここでは欲求充足の「源泉や質」は問われないのである。つまり他人の自由を削減したり差別によって獲得された効用であっても、社会正義を考える上で問題なく扱われてしまう。（情報ベースの狭さ）

では、ロールズはどうするのか。社会契約説の発想を用いるのである。すなわち社会の構成員が社会の基本的な仕組みを徹底的に論じあい、全員の合意が得られた事項のみを社会正義の原理とする（「原初状態」における選択）。そして善については「合理的な人生計画を首尾よく実現すること」といった形式的な規定を与えるに止め、むしろそうした善を実現するための手段である「社会的基本財」(the social primary goods)の分配原理の定式化を、社会正義論の主要課題としたのである。

なお「社会的基本財」とは具体的には、「自由と機会、所得と富、生きがいの基礎」のような、合理的な個人であれば、誰でも望むであろうと推定される「善いもの」を表す。

社会の構成員による議論には「原初状態」「無知のヴェール」といった一定の条件が課されているのであるがここでは省略する。ともかく、その議論の結果、「正義の2原理」=「公正としての正義」が全員一致で承認されることになるとロールズは言うのである。

「正義の2原理」=「公正としての正義」

【第1原理】

「**平等な自由の原理**」: 基本的な自由に関しては全員に平等な権利を与える

「各人は、平等な諸権利・諸自由の十分に適正な制度的保障を要求できる、正当な資格を等しく有している。ただし、十分に適正な保障というのは、(無制約なものではなく)全員が同等の保障を受けている状態と両立できるものである限りにおいてのものである。そうしてこうした制度的保障を通じて、平等な政治的諸自由の(そしてそのみの)公正な価値が確保されねばならない。」

【第2原理】

「**機会均等原理**」: 社会的・経済的不平等についての公正な機会均等を図る

「**格差原理**」: 最も恵まれない人々の利益の最大化を図る

「社会的・経済的不平等は以下の2条件を満たすべきである。公正な機会均等という条件下で全員に開かれた職務や地位に結びついた不平等に限られること、社会で最も不遇な成員の最大の便益に資するような不平等であること。」

仕組みとしては、第1原理でまず基本的な自由の優先性を確保しておいた上で、第2原理で平等と効率との折り合いをつけるという2段階になっている。

この「正義の2原理」に従って「社会的基本財」が分配されるのである。

なお、第2原理の「格差原理」については、最も恵まれない人々(minimum)の利益こそが分配により最大(max)化されるべきだ、ということで、maximim原理ともいう。

ところで、これはロールズの3つの功利主義批判の答えとなっているか。まず分配の原理は示している。「個人の差異の無視」については「社会的基本財」について最も不遇な者を最大限優遇するのであるから対応していると言えよう。情報ベースの狭さについては、第1原理により満たされていると言えよう。

(2) 資源アプローチ

法理学者のR・ドゥウォーキンがロールズの正義論はその社会契約論的特徴に支えられている訳ではなく、「平等な配慮と尊重への権利」(the right to equal concern and respect)という一種の自然権をその深層に備えていたからだとする。ドゥウォーキンはリベラルな考え方を持つ人である。功利主義に対しては、多数派の功利=選好ということで少数派の権利侵害が正当化される危険性を指摘している。

彼の構想は「資源の公平」(equality of resources)論である。まずは「厚生」の平等を検討するものの、異なる厚生を測定・比較する基準がないことから断念する。この「厚生」とは「人々が資源・財から引き出す主観的な満足度」である。「効用」類似であると考えられてよいと思われる。ロールズと同様に効用の前提となる「資源・財」の平等を図るのだ。

しかし公平に資源を分配するとしても、人々の各財に対する選好はそれぞれである。頭割りで量的に公平に分配してもパレート最適にはならないであろう。そこで「仮想的オークション(競売)」の概念を持ち込むのである。誰も他人の資源の組合せに対して嫉みを持たない状態まで「オークション(競売)」を続けるものとするのである。これで羨望がなく効率的という意味も含めパレート最適な公平な配分が実現することになる。この実質的に平等な状態から皆で社会生活を始めるのである。

しかし社会生活を続けるとさまざまな格差が生じてくる。それは各自の才能に由来するのかもしれないし偶然の結果かもしれない。しかし各自が自分の人生計画を自由に追求し

た結果を画一的に平等化するべきだろうか。そこで今度は累進課税システムを備える「仮想的保険市場メカニズム」を登場させる。個人の才能といったその個人にとって制御不能な内的要因はそれが資源だとしても移転が不可能なので競売にはかけられない。そこでこういったものには累進課税で（才能）税を課すのである。とすると才能のある人ほど重税をかけられてしまう。それを防ぐのが「保険市場メカニズム」なのである。

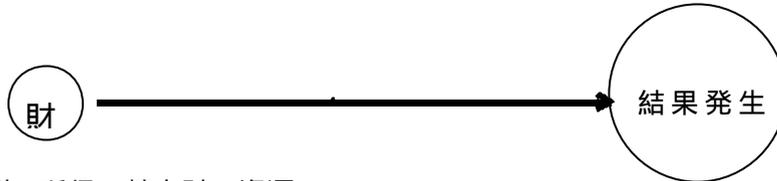
人々は自分の才能については知らずに、リスクを考えて保険に加入する。自らが望む補償額に応じた掛け金を支払い、それが基金としてプールされ、何らかの理由で予想していた生活水準に達しなかった場合はここから保険金が再分配されるのである。

ここで公平化を図られているものは何か。保険であるからリスク、すなわち「運」である。ただしその「運」は本人が責任を持つべき自ら招いたものではなく、本人では如何ともしがたい「運」である。とするならば、それは「効用」ではない。「効用」は個人が所与の資源を自ら活用した結果だからである。公平を志向しつつも個人の自己責任を強調する点で、「自由主義的」な公平論になっているといえる。

ドゥーキンの「資源の公平論」がロールズの正義論より優れている点は、格差原理より個々人の事情まで配慮が行き届いている点である。格差原理では是正すべき不平等が、経済の観点から「最も不遇な人々」という最低所得者層という集団単位でしか把握されない。しかし「資源の平等」論は先天的・後天的ハンデキャップに対する配慮まできめ細かくできるのである。

5. capability アプローチへ

これまでの議論を振り返ると、「功利主義」は効用を、ロールズの「公正としての正義論」は「社会的**基本財**」を、ドゥワオーキンの「**資源の平等**」では「**資源**」の平等を図るべきとの主張がなされている。ごく簡単にこれらの関係を図示すると以下のとおりである。

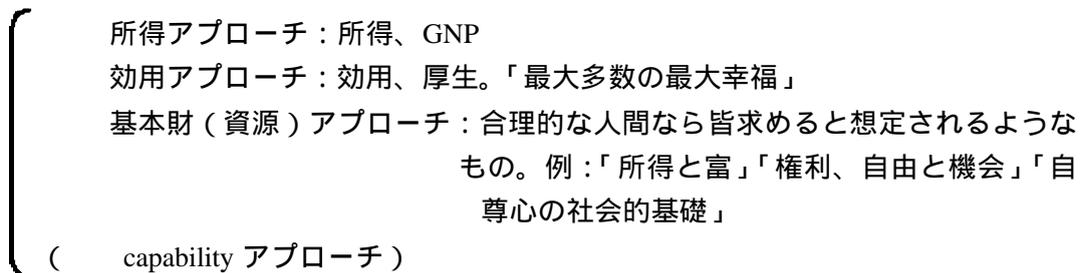


例：所得、基本財、資源・・・

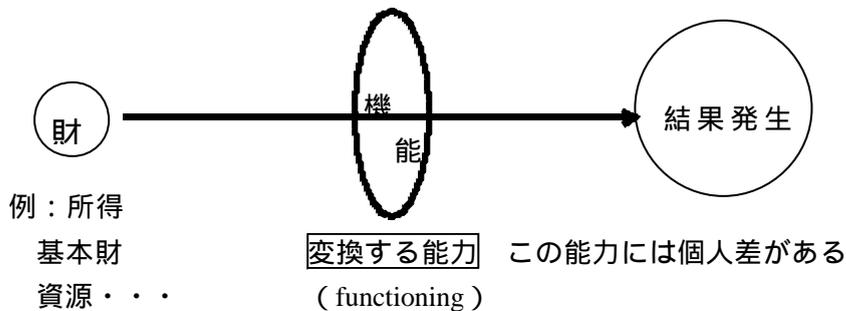
ここでは便宜的に右側の円内は「**結果**」発生とした。しかしながら「**結果**」=「**効用**」とイメージしておおよそ問題はない。所得や基本財等の財を利用して効用を得るなどの結果を獲得する。

結果としての効用に着目するか、効用発生の起源、きっかけとしての手段である財あるいは資源の方に着目するか、大きく2つの枠組みに分けることができる。

これまでの議論を簡単にまとめると以下のとおりである。



最後の capability アプローチは次章で紹介するが、この財と効用の中間に「財を効用に変換する能力」を表す functioning（機能）を想定するところに特徴がある。



5. 戦後の経済政策等の底流に流れる平等の考え方

公平をめぐる様々なアプローチを概観したところで、再度、戦後の経済計画等を振り返り、それらがどのような平等の考え方に立脚したものであったと考えられるのか、独断に陥る恐れがあるが前述の各アプローチに即して考えてみたい。

第一期（1950年頃～：戦後復興から高度成長へ）

この時期における経済政策の考え方の基本が所得アプローチであったことはほぼ間違いない。それも所得の総計であるG N Pの極大化が最も重んじられ、個人への分配まで配慮がそれほど及んでいない時期である。この場合の所得アプローチというのは、所得の量がそのまま効用の量に等しいと考える考え方である。つまり社会全体としては「最大多数の最大所得」を追求していた時期である。物質的に何もかもが不足していたため、国民総生産、国民所得という名の全体のパイの増大がそのまま個人の所得の増加でありえた。国民全体の所得の極大化が最も効率的な構成員（国民）の効用、厚生 of 極大化の手法であったのである。

第二期（1960年代中頃～：高度成長とひずみ是正、そしてナショナル・ミニマムへ）

中期経済計画以後、G N Pの増大がア prioriに国民の福祉の向上につながるものではないことが認識された。ではそれ以外に福祉に影響するどんな要因があるのか。まずはマイナス要因として過密都市における「ひずみ」という形で認識されたが、後に所得以外のプラス要因としての「ナショナル・ミニマム」の達成を目指すという政策目標をとる。つまり所得以外の国民生活の質的向上を図るため、少なくとも各国民の生活水準が必要最低限度以上になるように社会資本整備等を行う方針である。所得に止まらない国民の福祉の向上こそ目指すべきであり、これは所得アプローチでは捉えきれない。「所得 = 効用」の等式が崩れ、本来の「効用アプローチ」で捉えるべき状況が現れたのである。しかし、効用の個人間の比較可能性や、個人の効用の社会的厚生への変換手法という乗り越えるべき課題が克服されていなかったこともあり、国民の福祉水準を効用で直接捉えて政策判断をするには至らなかった。むしろ効用アプローチを原則として国民の生活を捉えたとき、「効用 = 社会資本整備量」として考えていたという印象が強い。

なお、社会資本も「財」であり、基本財・資源アプローチと考えられないこともない。この場合、ナショナル・ミニマムの整備を通じて、競争の基盤を整備したのだと考えれば、そのようにも考えられる。しかし基本財・資源アプローチは効用が発生する前提としての「財」に注目しており、結果としての「財」に注目しているわけではない。つまり、社会資本整備を都市・地方とも同レベルで行うことをもって、競争の基盤を確保し機会の平等（基本財・資源アプローチ）を図ったとするのか、整備量それ自体を「結果」として結果の平等を図ったとするのか、の差異である。少なくともこの時代において、発展の基盤としての整備の観点も当然十分にあったものの、実態としては社会資本整備をあまねく行うこと自体が地域住民の効用を直接拡大するものであると考えられていたと言えよう。それは社会資本が絶対的に不足していたことが大きな理由であることは勿論である。

第 期（1970 年代中頃～：生活の質の向上と東京一極集中へ）

経済計画とは直接関係がないが、1970 年頃から経済企画庁で「社会指標」の開発が着手されている。一般にGNPの伸びだけでなく「生活の質」の向上が国民の福祉の向上に不可欠であることが認識されはじめた時代である。GNPを含む経済的な指標以外に、環境やコミュニティの価値などの非貨幣的、社会的な「生活の質」が効用の形成に大きな影響を与えていることが一般の認識として定着してきた。一方、旧来の所得の平等はほぼ実現されてきており、平等をめぐる課題がやや不明確となってきた時代でもある。「生活の質」を指標化する等の試みはあまり効果的な結果を生まず、不完全な効用アプローチが共通の認識であり続けたと言える。

第 期（1980 年代中頃～：バブル経済期）

「国土の均衡ある発展」が地方への公共投資を正当化する一方、所得の格差以外の格差、例えば情報基盤の格差が目されるなど、格差をめぐる考え方が多様化するようになった。特にかつての「結果の平等」を志向するものではなく、ビジネスチャンスに直結する「機会の平等」に関わる格差を問題視する流れが現れてくる。ある意味「基本財・資源アプローチ」へ近いところまで変化してきていると考えられるのではないか。

しかしながら、中曽根内閣もその系譜に連なるといわれる新自由主義はロールズ主義よりリバタリアン（自由至上主義）により近いと見られ、ロールズの格差原理のように弱者をまずスタートラインにつけるために政府が引き上げる、という発想があるようには見えない。ロールズ主義ではないが、何の平等を図るのか、の点で「基本財・資源アプローチ」に近いということであろうか。

第 期（1991 年頃～：バブル崩壊後）

「個人の尊重」が明確に重視されている「生活大国5か年計画」においては、「女性」「高齢者」「障害者」の誰もが参加できる社会の環境整備を進めるという形で、単なる弱者保護ではなく、弱者を社会に参加させてその中のプレイヤーとしても位置づける「機会の平等」を志向した平等観を見ることができる。

その方向性は1998年の「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」でさらにはっきりと明示されるようになる。「機会の平等と事後の調整」があるべき姿とされたのである。

これはかなり明確に基本財・資源アプローチをとっていると考えることができそうである。「事後の調整」はいわゆるセイフティーネットを表しているであろう。

小淵元首相は、センの言葉を引用する機会があったようであり、capability アプローチ自体ではないがセンの考え方に関心があったようである。ただし実際の施策との関係は不明であり、ほぼ関係はなかったと思われる。

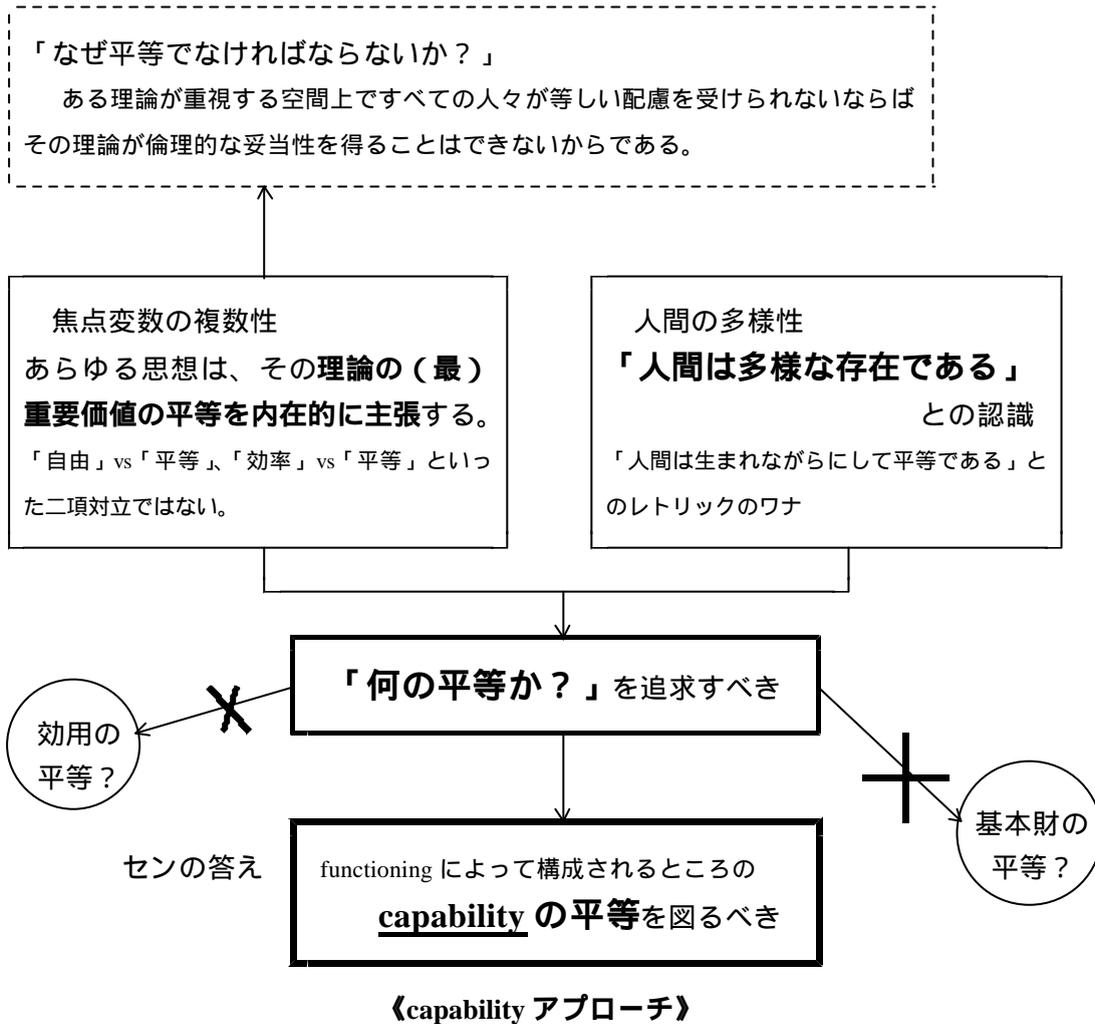
現在に至っても日本の経済政策の基調は、徹底はしていないものの新自由主義的手法であり capability アプローチ的な考え方は入ってはいないようである。一方で、補章で述べるように capability アプローチ的な要素が感じられるイギリスのブレア政権の手法が注目を集めているのも確かである。これまで平等をめぐるアプローチから発想する経済施策体系はなかったが、今後はその必要性が高まっていく可能性があるのではなかろうか。

第4章 アマルティア・センのcapabilityアプローチ

1. 平等とは何か

センの capability アプローチの出発点は、「平等」「不平等」の問い直しから始まる。すでに論じた内容であり、下記の図で簡単に示す。

【平等・不平等を考え直す視点】



センの考え方の原点であり、また最大の特徴は「人間は多様な存在である」ことへの深い認識である。

一般的に「人間は生まれながらにして平等である」というレトリックがあるが、これは強力すぎて人間の多様性に向けられるべき注意をそらしてしまうという。すべての人に対して平等に配慮するのではなく、不利な立場の人を優遇するという「不平等な扱い」が必要になることもあるのである。

また経済学の世界においてはホモ・エコノミクス前提が一般的である。一人の人間を一個の経済主体として単純化して考える方法である。一人のホモ・エコノミクスは自らの

効用を高めることを唯一の目的に論理整合的に動く。このような単純化によってその活動を計測することがきわめて容易になり、実証経済学の進歩に貢献してきた。しかしセンは「人間の多様性」が「単純化という現実的な「低い」見地から無視されてきた」と指摘して、この考え方の欠点を指摘する。「人間の多様性」という「平等に関する中心的で重要な特徴」を無視して、比較の容易性を優先するのは本末転倒だ、と苦言を呈するのである。

そこでセンは人間の同一性はさておき、人間の外的な状況(資産の所有、社会的な背景、環境条件など)や内的な性質(年齢やジェンダー、一般的力量の有無、特別な才能の有無、病気にかかりやすいかどうか)の多様性を人間の基本的側面と捉え、これを把握できる仕組みを求めることになる。

平等を考える際にセンが着目するもう一つの多様性は、「焦点変数の複数性(多様性)」である。「焦点変数(focal variable)」とは、異なった人々の間の不平等を比較する際に分析の焦点となる変数(所得、富、幸福など)のことである。平等を判断するときには、ある人の特定の側面(=「焦点変数」)を他の人の同じ側面と比較することによって行う。これは人間が様々な側面を抱えている存在であるが故に、そのどの側面(焦点変数)に着目して比較するかで結果が多様なものになる、ということである。従って、何を焦点変数にするかを決めなければ比較、つまり平等を考えることはできないということになる。

そこで「何の平等か」をまず問うところから始めるのである。効用の平等か、それとも基本財の平等か。検討を重ねてセンが提案するのが「capabilityの平等」である。

なぜ、所得や効用や基本財の平等ではなくてcapabilityの平等でなければならないのか。それを論じる前に、そもそもセンの創作になる「functioning」と「capability」とは何かを明らかにする必要がある。

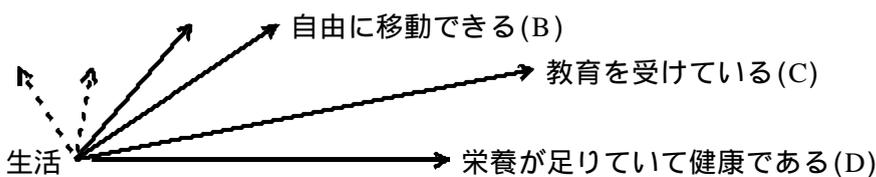
2. functioningとは何か? capabilityとは何か?

(1) functioning(機能)とは

人の福祉(well-being = 暮らしぶりの善さ: ある人の「状態」(being)がいかに「よい」(well)ものであるか、ということ。)を表す人の様々な状態(であること)や行動(できること)を指す。それぞれのfunctioningはベクトルによって表現が可能である。

下記(例)(実際には2次元ではなく、n次元の世界を2次元に落とした図と見ること。)のようにn本のfunctioningベクトルで構成されるn次元の世界である。

(例) 自然災害に遭わず安全である(A)



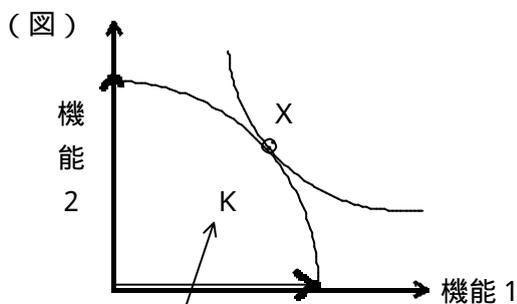
(living = 生きること)

人の福祉がこのfunctioningのベクトルの束によって表されると仮定している以上、こ

の functioning はそのものが人の福祉を直接表している。そしてそれは上記の A、B、C・・・の内容を見て分かるように、人の持つ色々な「自由」それぞれでもある。前章の最後に示した図のように、所得・資源が人の福祉の手段を、効用が人の福祉の結果を表すものである以上、人の福祉を考えるには functioning について考察することが直接的であることになる。

(2) capability (「潜在能力」との訳語は望ましくない。)とは

人が行うことができる様々な functioning の組合せのこと。その人が持っている所得や資産で何ができるか、何ができる状態にあるのか、という可能性を表すもの。これは社会のあり方などからも影響を受ける。よって差別を受けているとできる事柄が限られてくるので capability は小さくなる。このため「不平等」「差別」の分析が可能なのである。逆に capability が大きいほど価値のある選択肢が多くなり、行動の自由も広がる。つまり capability とは「様々なタイプの生活を送る」という個人の自由を反映した functioning のベクトルの集合として表される。合成されたベクトルとなるのである。



functioning と capability を理解する上で留意すべきは資源制約下にあることである。

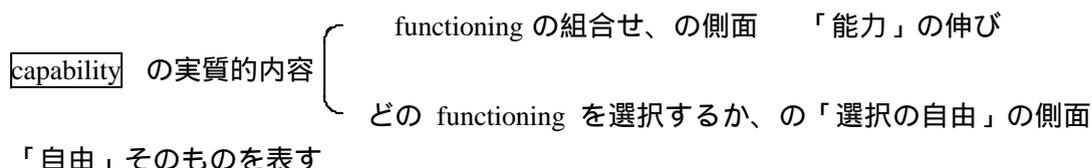
機能(例：自由に移動できる)はどれだけでもそのレベルを上げうるが、限りある予算、資源の下の現実の世界では「実現可能」のレベルも限られる。

capability 集合 (実現可能) (Xは合理的に選択すべき達成可能な最高位)
(アルティイ・セン「不平等の経済学」より加工)

(3) capability の2側面

capability には2つの「自由」の側面がある。ひとつは functioning がそれぞれ色々な種類の人の能力、自由を表しているの、そういった「自由」の束、としての側面。もうひとつは、それらの functioning のどれを選ぶか、という「選択の自由」という側面である。つまり functioning 空間における「capability 集合」はどのような生活を選択できるか、という個人の「自由」を表していると言える。この2側面を持つことから、capability はむしろ「生き方の幅」とでも訳すべきものである。

「生き方の幅」と訳すべき



capability の訳語について

capability の訳語として「潜在能力」が新聞等においても一般に使われている。この訳語については、そもそも辞書

的な訳()としても一般的でなく、センの定義した内容からも語感がずれることから妥当な訳語とは思えない。「潜在」という日本語が「表面に現れず、ひそみかかっていること。」という意味を持っており、「内に秘めた能力」と誤解されかねないのである。単純に「能力」とする訳語で特に問題はないと考えられるが、センの定義した内容の記号として、本稿では特に「capability」と表現することにした。

作家の大江健三郎氏も2000年10月17日付け朝日新聞「大江健三郎氏から A.セン教授への手紙」の中で capability の訳語について触れ、「『伸びる素質』と訳すことで、自分にとって切実な納得に至りました。」と述べている。

なお、鈴木弘輝氏のホームページ (<http://homepage2.nifty.com/hirokisu/contents4.html>) によると、あくまで推測であるとした上で、この訳語を編み出し定着させたのは、我が国の厚生経済学の権威である鈴木興太郎氏ではなからうかとしている。センの『Commodities and Capabilities』の訳書を1988年に『福祉の経済学 財と潜在能力』との邦題で出版されたのが、この訳語の初出であるからである。

倫理学の立場からセンの研究を行っている川本隆史氏は1985年にセンの『Rights and Capabilities』を紹介する論文「A・セン『権利と能力』」を著しており、この時点での訳語は「能力」である。しかし、1989年に大庭健氏との共訳『合理的な愚か者』を出版されたときは「潜在能力」に統一されている。しかし、センのノーベル賞受賞後に作成されたと思われるHP (<http://ehrllich.shinshu-u.ac.jp/tateiwa/1990/990001kt.htm>) では、「不平等の経済学」の紹介を行いつつ、「『生き方の幅』と訳し直したいところだ。」としている。

そもそも、「不平等の経済学」の「訳者まえがき」においても、訳者(池本幸生・野上裕生・佐藤仁)自ら「かなりズレがあるように思われる。」とこの訳語について懸念が示されている。(しかし訳語としての定着性と他にいい訳がないことから採用しているとしている。)

なお、センの下で学んだ経験もあるという朝日讓治氏は1991年の『生活水準と社会資本整備』の中ではカタカナで「ケイバビリティ」としている。

研究社「新英和大辞典第5版」によると、下記のとおり。

- capability : 1 . . . することのできること(力) 能力、才能、手腕
2 性能、(利用の)可能性(力)
3 未発達的能力、(今後伸びる)素質、将来性

なお、「functioning」を「機能」と訳す方は非難が見当たらないが、これもセン独自の記号であり、「functioning」と表記することとする。「agency」は逆に訳語が確定していないようで、カタカナで「エイジェンシー」とし、後は訳注をつけて対処していることが多いようである。

ここでわざわざ和訳に注文を付けたのは、日本においてセンの capability の紹介がなされる場合、「潜在能力」という日本語の語感に引きずられた例示がなされる場合が散見されるからである。あくまでセンの理論は「capability」についてであり、人間に秘められた「潜在能力」なるものについて行われたものではないことを再確認すべきである。

3. なぜcapabilityアプローチなのか

一言で言うならば、情報的基礎としての「functioning」は、生活の質や経済進歩を評価する指標としては、効用や財の所有など一般に用いられているものよりずっと優れているからである。その理由は繰り返しになるが functioning が人の福祉の構成要素そのものだからである。capability がその functioning の集合であるに止まらず、人の福祉、いわばその人がどう「善く生きるか」にとって重要な functioning の選択の自由まで内容にしていることも理由になろう。

たとえば市場価格を基準にした選好、全面的実質所得アプローチだと、商品保有以外のすべての変数（死亡率、教育、自由、認められた権利といった重要なもの）のウエイトはゼロと扱われる。これでは人の福祉全般を測定しているとは言えない。

効用アプローチや基本財・資源アプローチについては、ともに「『人間の多様性』に対する感受性が低い」と批判する。効用アプローチについては前述の通りである。では基本財アプローチはどうか？ロールズも功利主義批判の理由として「人間の多様性の無視」をまず挙げていたはずである。

センは、基本財・資源アプローチについてまず一定の評価をしている。その前提としてセンは平等度を判断するに当たって2つの視点が必要だとしている。

（ 実際の成果（効用、豊かさ、生活の質・・・）
を達成するための自由（ を達成するために、どれだけの機会が与えられているか）

センは効用アプローチは のみの視点しかないとする。基本財・資源アプローチは の視点を評価の枠組みに取り込もうと工夫していると評価はする。ただし足りない、というのである。つまり、基本財や資源は の自由の一部分、「手段」にすぎないというのだ。

「自由の手段」の平等を図ってもそれを「自由へ変換する能力」は個人間で差があるというのである。例えば身障者の身体能力におけるハンディキャップを考えると、健常者と同じ財を与えたとしても、その身体能力の差異による影響で得られる成果が異なってくることはごく当然である。よって基本財や資源の所有を平等化しても必ずしも各個人が享受する実質的な自由が平等化されることを意味しないのである。「実質的な自由」を平等化するには、「自由へ変換する能力」= functioning、そして capability に着目をせざるを得ない。以上がセンによる基本財・資源アプローチ批判の理由である。

センは効用アプローチ及び基本財・資源アプローチを批判してその帰結として capability アプローチを推すのであるが、朝日譲治氏が capability アプローチの意義を次の4点にまとめている。

- 1) 「capability」が現実に観察可能な財・サービスを伴い計測ができるので（注：実際に計測ができるのは functioning のはずである。ここは「functioning」のことを指しているものと考えられる。）生活水準の測定、貧困研究などの社会問題に応用可能で、個人間効用比較を回避し、「capability」を尺度として直接個人間の福利の比較ができる。
- 2) 「capability」は「絶対的な」尺度となるので、時代と場所を超えた比較が可能になる。
- 3) 個人を単位にできる。
- 4) 単なるモノの比較を超えて便益の本質に迫る。例えば「救急医療サービス」では、救急病院数、救急車の数、スタッフ数ではなく、実際に医療が受けられるまでの時間が意味のある尺度として認識される。

また、そもそも一般に「社会指標」として優れていると言える。適切な社会指標を求め、昭和60年5月に「NSI（New Social Indicators）- 国民生活指標 -」を報告書として出した国民生活審議会総合政策部会調査委員会は社会指標の問題点を次のように挙げてい

る。

経済現象のみならず、社会現象をも含めて、それらを包括的に説明し得るような一般的な理論がそもそも存在しない。

測定の対象となる福祉として何を考えるか必ずしも自明ではない。

福祉の内容を分割・体系化しても、それぞれに対応した適切な指標を選定することが必ずしも容易ではない。

指標の総合化が困難である。

個別の指標についてみると、規範的（良いか悪いか）に解釈することになじまないこともある。

指標の具体的な表示法に関し、確定的な方式がない。

福祉内容に即した適切な指標が入手できない場合がしばしばみられる。

これらの問題点は以下のように capability アプローチの採用によってかなり解決する。

： functioning は経済のみならず、社会的な福祉についても表現可能である。

： まさに福祉を測定できる形にしたのがベクトルである capability である。

： 第5章で議論するように確かに難問ではあるが、capability アプローチはより適切な指標の選定を行うように促す仕組みであり、この難問に真摯に対応できる。

： ベクトルであるので、合成は簡単である。

： 「良いか悪いか」ではなく、「～であること。～できること。」の自由を表すベクトルで表されるので、そもそも問題となり得ない。

： それぞれのデータを用いて functioning ベクトルを考えるのであり、解決。

： に対する回答と同様であり、まさにこのような状況に対してどう対応するか、を含めた考え方が capability アプローチである。（第5章参照）

もちろん、このアプローチの難点も数多い。特に次節で述べるように実際に測定を行う上での問題点が非常に多く、capability アプローチ単独で不平等測定を行うことには数々の困難が生じる。しかしながら、アプローチ作業の最初の段階における「人」あるいは「人の福祉」の把握が他のアプローチと異なり直接的であり、その人間の多様性をそのまま評価するものであるため、逆に対象を把握するという段階では他のアプローチに比べて正確であると言えるのではないか。後はデータの蓄積等実際の適用手法を長い時間をかけて工夫していくことで将来的には発展が期待されるアプローチではないかと考える。

4. 指標として用いることは可能か

(1) 現実的手法

capability 集合自体は直接に観察可能ではなく、いくつかの仮定に基づいて作り上げられているものであるため、実際には観察された functioning を評価することによって代替せざるを得ないが、代替であることを認識していれば問題はない、とセンは言う。

これにより、得られたデータがわずかでも、それにより評価することは妥当であるとセンにより示された。しかしながら、どのレベルまで評価が精緻化できるかについては得ら

れるデータの量に依存しており、その限りで評価が可能というに止まる。実際にはこれが大きな課題になる。全く新規のデータを含め、膨大なデータを収集、整理する必要が出てくるであろう。現実には capability アプローチを利用しようとしてもまずはこの壁が問題になる。

そこで実際には代替的なアプローチを取ることになる。つまり手に入るデータを使って何とかする、ということである。具体的には、実際的な評価と政策分析のために「入手可能なデータを使う」という結論になる。センも「capability の考え方の基本にある動機を生かす上で、実用主義の必要性は非常に大きい」という表現でその妥当性を主張している。

そこでどのような代替的アプローチ（とりうるアプローチ）があるかという点、

直接的アプローチ：functioning のベクトルや capability を直接調べるもの。

- 1) 「完全な比較」すべてのベクトルをランク付け
- 2) 「部分的ランキング」いくつかのベクトルと他とをランクづけるが、評価ランキング全体の完全性は要求しない。
- 3) 「特定の潜在能力比較」：焦点として選ばれたいくつか特定の capability の比較のみ行われる。各ウエイトの決定的に重要な役割が入ってくる。

補完的アプローチ：所得面での個人間比較という伝統的手順を用いる。が、それらの手順を capability の考察で補完する。

間接的アプローチ：所得以外の capability の決定要因に関する情報は所得に直して利用される。

と、いった分類を挙げている。重要なことはただ唯一の指標を明らかにするのではなく、あらゆる情報、手法を組み合わせるといった代替的アプローチによっても、capability アプローチの有効性は揺るがないとしているところであろう。

また、capability アプローチによる実際の不平等測定法は、capability を構成するそれぞれの functioning に着目し、劣位している（又は全く欠如している）functioning を拡大する（又は追加する）ことである。具体的にはその functioning を不全化している原因を取り除くという形になる。つまり、比較して順位付けすることを省略して、そもそも不平等を生じさせている原因を修正するという段階へ直接かつ自動的に導いてくれるという特徴がある。capability を我々が比較するのはその優劣を判断するためではなく、それが示す不平等を解消することであった、ということを出さなければならない。そういった意味での先進性がある。

（２）理論の未発展

capability アプローチの現状におけるもう一つの弱点は、それが「ルールのルール」に止まっていることである。所得でも効用でもなく、capability（実は functioning）によって不平等を測定するという「（測定）ルールを決定する理論的枠組み」の妥当性は極めて詳細に議論されている。そして、特定の functioning に着目してその拡大を図るといった現状における対処方法についても述べている。しかしながら、当該 functioning の劣位原因の除去においてどのような手段、手法を用いるべきか、という政策上の課題についてはセン

は全く触れていない。

それはまさに集団的意思決定の課題であり、政治過程でどのように答えを出すのか、という問題になるからである。「仕事につくことができる」という functioning が欠如している個人に対して政府は何をなすべきか。職業訓練を施すのか、失業手当を与えるのか、公共事業を増やして雇用自体を増やすのか。これらについては価値判断を求められることとなる。その際、今一度「効率」の基準が有力な判断基準となることは避けられないであろう。他に機械的な判断が可能になる基準はないからである。しかし、「ルールのルール」を決定する際に、すでに「平等」が十分に検討されたという事実も忘れてはならないであろう。

また、センは capability 同士を比較する際、それは実際のところ functioning ベクトルの束同士を比較することになるのだが、その際にどの functioning を重視するのか、つまりウエイトをどこにどのように置くのか、というウエイトの問題についても結論を「社会的選択」の作業である、としている。それは「ある種の理に適った「意見の一致」がなければならず、「公の討論、民主的な理解と受容が必要である」とするのである。つまり、ルールを決める際に、民主制のまな板のうえで議論されることの重要性を説明している。

いずれにせよ、センは capability の評価に当たって、価値判断が避けられないこととそのため民主的な討論といった社会的選択の仕組みが必要であるとしているのである。セン自身が capability アプローチの限界を認識し、単純な指標を求める者にとっての capability アプローチの限界を示している。我々としてはすぐに使える社会指標や適切なウエイト(修正係数)はないか?と考えるのが常であるが、センはこう言って釘を刺しているのである。

「テクノクラートはこの混乱にすっかり嫌気がさし、「まさしく正しい」出来合いのウエイトを与えてくれるようなすばらしい方式を切望するかもしれないが、しかしもちろん、そのような魔法の方式は存在しないのである。ウエイトをつける問題は評価と判断の問題であって、非人格的な技術の問題ではないからである。」capability アプローチは平等を考える上で大きなパラダイムの転換を可能にしたが、万能薬を完成させたわけではないのである。そもそも、社会的選択の理論こそがアローの不可能性定理以来の論争の中にある世界であり、センはその選択の基準として capability という新しい尺度を示したのである。しかしその新しい手法によっても社会的選択の理論における数々の問題が解決するところまでは全く到達していないことを自ら示しているということである。

また、センは一貫して、所得の相対的格差に関する統計的尺度を用いる「客観的アプローチ」と社会的厚生という規範的な概念を使って不平等を計測しようとする「評価的アプローチ」とを何らかの方法において組み合わせるべきと主張している。センは capability アプローチの重要性を主張するものの、その考え方が評価目標の重要な関心事をカバーしきれないことも自覚している。自由や結果だけでなく、ルールや手続といった capability で捉えきれない重要なことを考慮(「総体的な」考慮)することの必要性を認識しているのである。どうしてそうなるのか。おそらく capability の考え方が不可避免的に多元論的であることから、機械的な capability の比較では終わらないということであろう。

(3) 他の試み

センの下で学んだことがあるという朝日譲治氏の「生活水準と社会資本整備」の中で「生

活水準測定尺度：浜松市の場合」と題して、センの capability アプローチを利用して生活水準基準を作ろうとした試みが紹介されている。しかしながらどうも得るところは少ないようである。その理由は、朝日氏が capability アプローチを適用する、と言いつつ、結局のところ単なるアンケート手法の利用に終わっていることにあるように考えられる。capability アプローチは社会的選択の理論の一翼を担う考え方であり、総合的な思考が求められている。単なるアンケートのみによって functioning の優劣を決めていく手法は試論としてもかなり乱暴に感じられる。

富士通総研経済研究所ではその研究レポート No.97「新たな”厚生指標”作成の試み」において、一人当たりGDPなどの国民所得統計を超える”厚生指標”の作成を目指し、capability アプローチをも考慮に入れて検討している。すなわち、経済・社会厚生は複数の要素から構成されているとし、人々の富や所得に着目する「富裕アプローチ」、効用を重視する「効用アプローチ」、そして効用・成果の実現可能性を考える「潜在能力アプローチ」の3方面から考えることとしている。その上で18の経済・社会統計を選定して因子分析を行っている。金額タームで計測が困難な「社会厚生」の要素として平均寿命、余暇時間、選択可能情報量、人口10万人当たりの刑法犯罪発生件数を取り上げており、capability アプローチを参考として考慮しつつ現実的な手法で”厚生指標”づくりを行っている。capability アプローチそのものではないこと、「潜在能力アプローチ」として取り上げている指標が4つと少ないことからこれをもって capability アプローチの例としてあげることにはできないが、現状の日本においては開発経済学以外の分野でセンのアプローチに関心を寄せた意欲的な試みと評価できるのではないだろうか。

明確にセンの影響をうけて開発された生活指標としては、国連開発計画(UNDP)の「人間開発指数(HDI)」や「人間貧困指数(HPI)」がある。しかしながら、これらの指数はGDPのみを指数とする状況を是正し、一般的関心を人間開発に集めるために設定されたこともあり、きわめて単純な構造を持つ。例えばHDIはGDP、就学率、平均寿命の僅か3指標に基礎を持つにすぎない。セン自身もこのような指数に全面的に集中するよりも、UNDPの総合的な年次報告書である「人間開発報告書(Human Development Reports)」からの方がずっと豊富な情報が得られると注釈をつけている。

このように生活指標づくりといった分野では、capability アプローチは必ず検討を要するものとなってきている。確たる証拠はないが、「非貨幣的指標」である日本の経済企画庁による新国民生活指標(PLI)などにもセンの考え方の影響があるのではないだろうか。

PLI策定の経緯 (平成9年版PLIのホームページより)

生活の状況を示す指標体系については、昭和45年および国民生活審議会を中心に開発が行われ、昭和49年から「社会指標(SI:Social Indicators)」として、また昭和61年からは「国民生活指標(NSI; New Social Indicators)」として公表されてきたところであるが、近年の急激な経済社会情勢や価値観の変化等を踏まえ、従来の指標に代わる新たな指標づくりの必要性が高まったことを受け、第13次国民生活審議会の下に調査委員会が設置され、平成4年5月、調査委員会報告として「新国民生活指標(PLI:People'sLife Indicators)」がとりまとめられた。

定義は「国民の生活実態を多面的にとらえるための生活統計体系」であり、GDP や所得といった貨幣的指標に対して、「非貨幣的指標」を中心に多面的に生活の豊かさをとらえる。

8つの活動領域（住む、費やす、働く、育てる、癒す、遊ぶ、学ぶ、交わる）と

4つの生活評価軸（①安全・安心、②公正、③自由、④快適）で構成されている。あくまで個人尺度である。

第5章 センの考え方の社会資本整備への応用の可能性

1. capabilityアプローチの限界性

前章までの論述で明らかなように、センの capability アプローチの可能性については将来にわたって大きな期待が寄せられるものの、現段階では capability アプローチを「指標」化することの限界性が大きな壁になる。また個人間についてのみを対象として議論されてきた公平論をそのまま「地域間」へ移植することについても必ずしもア priori に妥当とは言えず、「地域間公平性」について capability アプローチを用いて分析することはなかなか困難である。

しかしながら、前述したようにこのアプローチは非常に魅力的な手法を持っており、分析の手法として「使える」ツールとなりうる可能性がある。また、UNDP(国連開発計画)などの開発経済の分野ではセンの考え方はひとつのスタンダードとして共通の認識となっており、ある程度の普遍性は獲得されている。

そこで、ここでは上記の限界性は認めつつも、実際にこのアプローチを使って「地域間」の格差の比較を行うとすればどのようなようになるか、試論を紹介してみたい。中心は「国際間の比較」ということになる。これが可能であれば、将来的に日本国内の「地域間公平性」や社会資本整備のあり方についての分析に新しいアプローチを提供する可能性がある。

2. 試論としての「地域間格差」への適用

以下は、鈴木敦元建設省建設政策研究センター総括主任研究官による以下の論文を元にまとめたものである。原論文からは若干の変更があるが、それはすべて増田の文責に帰するものである。

- ・建設省建設政策研究センター(2000.8)「地域格差と公共投資：潜在能力アプローチの展開 - 政策評価研究ノートその6 -」Policy Research 第37号
- ・建設省建設政策研究センター(2000.11)「地域格差と公共投資：潜在能力アプローチの展開 - 政策評価研究ノートその7 -」Policy Research 第38号

原則手法：実際の適用では特定の functioning (例：長生きできること)を選んで、一定の条件を共有する個人の集団(国民、州民、市民、女性、カースト構成員)と他の集団を比較・分析することになる。

特長効果：分析の結果がより具体的な改善(所得向上より治安確保をすべきだ、など)の提言に結びつく。特定の functioning に着目すると所得分布でみるより不平等の実態は明確になる。

(1) 第1段階：特定の functioning の不足の測定

重要かつ基本的な functioning の設定

例えば、下記の、 を重要な functioning として設定する。あらゆるすべての functioning について分析することはコスト的に無理である。重要なのはこれが限定された functioning で構成されている capability の比較にすぎないことを忘れないことである。

「安全で安心して暮らせる」 functioning

人が生きていく上で当然に重要かつ基本的な functioning

この根拠は一般的すぎるといふ異論があり得るが、火山、地震、台風等特に我が国における自然災害は多種多様であり、その国土は地形、稠密な人口分布などの理由から自然災害に対し特に脆弱である。そして何よりもその欠如が生命・財産への致命的打撃になりうるため、人間の生存に直接関わる functioning である。なお、安全安心機能としては、自然の脅威からの安心安全と、人間の犯罪等からの安心安全があり得る。ここでの functioning は前者の機能であるとする。

「容易に快適に移動できる」 functioning

生命に直接関わる より深刻度が劣るようではあるが、先進国、発展途上国の区別を問わず、交通省や運輸省を設置して政策課題としていることから、基礎的な functioning として一般に認知されていると言えよう。

functioning の比較の指標の設定

「安全で安心して暮らせる」 functioning

代表的な河川の氾濫防御率の比較等を指標として用いることとする。

氾濫防御率：想定氾濫区域のうち、時間雨量 50 mm 相当の降雨に対して治水施設の整備により安全の確保された区域の面積

国土構造は様々である。また国の経済的な発展度に応じて防災水準に差異があることは仕方がない。(発展途上国ならばその財政制約から、ある程度災害に対する安全性が低くても現状は致し方がないということ。)日本ほどの先進国になれば、その比較対象は他の先進国並みであるべきであるとの結論になる。

火山、地震など他の災害もあるが、比較的頻繁に発生し、自然現象の発生(大雨等)から災害の発生(床上浸水等)への因果関係を遮断する手法(防災施策)が比較的確立されていることから、代表的指標として適当である。

単一の指標だけでよいのかという疑問については、もちろん包括的なものの方が正確であろうが、氾濫防御率以外の指標を導入することによって、比較自体の結果が格差拡大と格差縮小のどちらの方へ振れるのかが把握できていれば十分なのではないのではないだろうか。functioning が定量的には比較できないものであること、先進国諸国に比べて日本における氾濫防御率の水準がきわめて低いことからこのようにも考えられる。(日本：55.4%(1998年度)、それぞれ先進国の主な川の高潮による氾濫被害防止の完成年はテムズ川(イギリス)が1983年(対1回/1000年規模)、ライン川下流(ドイツ)は1993年(対1回/500年規模)、セーヌ川(フランス)が同年(1回/100年規模)である。ミシシッピ川(アメリカ)は1993年に79%完成(対1回/500年規模)である。

(<http://www.udc.go.jp/disclosure/houshin/date02.html>より)

「容易に快適に移動できる」 functioning

居住者がある目的地に行くにはどのくらいの時間が必要であろうか。通常は距離、

利用可能な交通手段、アクセスの難易、時間帯毎の混雑度等を総合的に勘案して決定する。例えばあなたが東京の自宅から広島の実家へ帰省するとした場合に、頭の中で行う思考を考えて欲しい。その思考結果そのものが最も移動 functioning の大小を正確に表している。交通施設の存在量（ハードの整備量）だけではこの思考結果にはならない。所得以外のその個人の心身の状態、経験、社会的地位等の要素が機能を決定することになる。（あなたが車椅子を常用する場合、体調がよく新幹線移動であっても長時間の移動・乗り継ぎに問題がない場合、予定変更のリスクの低い自由業であった場合等をいろいろ考えて欲しい。）そうであるならば、国際比較を行うに当たっては統計データだけでは一面的で、当該国で数多くの移動を実際に経験していることが判定に必要になりそうである。

例えて言うならば、所得アプローチと capability アプローチの関係である。所得がいくら大きくてもそれにより何ができて何ができないかをすべて決定することはできない。その個人の心身の状態、経験、社会的地位その他の要素が functioning を大きく規定する。

このように既存の統計データのみによる議論が難しい時の手法としては以下の代替的手法が考えられる。

- 代替的手法 1) アウトプット指標（ハードの整備量等）を追加して包括的なものに近づける。比較可能性を高めるのである。
- 2) 国際的に利用可能なアウトカム指標を導入。
 - 3) アウトプット指標、アウトカム指標、直感(guts feeling)を併用。（ただし、直感と比較すべき対象をすべて経験的に知っている必要がある。）

どうしてこのような代替が許されるのか。capability アプローチは統計データの有無に拘泥せず、別の手段による代替を認めるからである。

- (例：自尊心 functioning を考えてみると、聞き取り、アンケートぐらいしか調査手法がそもそもない。しかし「共同体において自尊心を保ちうること」という functioning 自体の重要性は変わりはない。この場合、正確な計測が困難であるとの理由でその functioning の存在自体を無視するのではなく、既存のデータでよいので、極力考慮に入れようとするのが capability アプローチなのである。)

センは実際の評価においてはデータ上の制約にも縛られる、としている。特に capability アプローチについては次の点を指摘している。

「各々の capability 集合を知ることは難しく、実際にはいくつかの選ばれた functioning の組合せによって実際に享受されている機会の評価を行わざるを得ない。データ上の制約があっても実践的な妥協が動機に照らして最善の手であることを見極めることが重要」

- 「自尊心 functioning」について：センが挙げる「恥をかかずに人前に出られること」という functioning に由来。所得の絶対額で比較するならば、アメリカの貧困層はアフリカの貧困層とは比較にならないほど高い平均年収を持っている。しかしなが

ら、所属している社会の有り様が異なるため、アメリカの貧困層は「恥をかかずに人前が出る」ために服も必要ならば靴も必要とされる。そのためかえって可処分所得の割合が下がって貧困が進む可能性がある。

代替的手法のうちより比較可能性の高いものを選ぶことになる。

現在の状況では1)ということになるのであろうか。既存の交通施設に関するデータを数多くそろえることになる。2)であるならば、例えば混雑の実際を表現するデータということになるが、現実には国際的に調整されているものはないのではないか。3)については、直感について比較する国の交通状況に経験的に精通している判定者(できれば複数)を養成するなどの工夫をしなければならず、コストが膨大にかかることになるが、最も望ましい手法であろう。

ところで、なぜ の functioning については単純な汜濫防御率でよく、 の functioning については代替的手法を考慮しなければならないのか、と疑問に思われるが、これはあくまで例である。functioning をよく表す指標を見つけだせば のような単純な指標によって判断できるとするの capability アプローチであるし、いくつもの代替的データによって functioning に迫る のような努力をすべきなのが capability アプローチなのであると考えられる。

指標により測定。functioning の不足を認定。

代替的手法のいずれの手法でも先進国と比べた場合、日本の functioning が不足しているとする仮説は証明できるはずである。もちろん、定量的、科学的証明は困難であるが、序数的、あるいは総体的に判断することは可能であるはずである。

それでは比較になっていないではないか、と不審に思われる読者も多いと思われる。では、他の先進国ではなく、バングラディシュと日本の比較ではどうだろうか。上記のような検討の結果として、日本の functioning が優れていることはかなり容易に納得されるのではないだろうか。

数字による結果提示は説得的ではある。しかしそれは比較すべき対象の一面を切り取っただけである可能性もある。直感も含めた総合的なデータによる評価により判断した方が適切に functioning を説明することができることもあるはずである。

capability アプローチにおいては、科学的立証の努力は続けつつ、他方で代替的なデータに基づき functioning の不足を認定し、その解消を図る努力をしても矛盾はない。その意味では、比較の対象も国際間比較だけでなく国内同士でも問題ないことになる。実際には同一国内の場合、しかも移動の自由が保障されているような国においては、その個人の「移動」により不平等が解決してしまう場合があり、このようには言い難いことがある。しかし capability アプローチはこのような場合に最も有効に働くのではないか。すなわち、辺地に住むことによって当該個人の functioning は制限され小さくなっている。しかし本当は、移動の自由があるためその制限はなされていないのである。その制約は本人の選択でしかなく、functioning を考える上では考慮すべきものではない、と分かる。よって当該個人は辺地に住んでいるとしてもそれは当該

functioning に影響を与えるものではなく、彼はその点において困窮者ではない。

(2) 第2段階：地域間の capability の格差を測定し、不足を補う施策を選択

capability アプローチを採用した場合、functioning ベクトルにより構成される capability 空間の比較を行うことになる。

具体的には、ある地域（国）の住民の functioning ベクトル集合を、他の地域（国）の住民の functioning ベクトル集合とを「オプション型適用法」で比較すれば地域格差は判明。不足する functioning（例えば移動 functioning が不足しているとする。）を政府が介入して補うことになる。

その施策の方法の選択は、移動 functioning を拡大する多種多様の施策の中から効率性の基準（費用対効果が大きい方を選ぶ）を用いて選択すればよい。

つまり、その具体的施策は、あるいは道路整備かもしれない、あるいは鉄道整備かもしれない。はたまた、単にバスのダイヤの変更ですむ可能性すらあるのである。

なお、その選択において公平性を別途考慮する必要はない。すでに capability アプローチの採用と不足する functioning の拡充により、平等を達成している。capability アプローチを利用すること自体により、平等への配慮がなされたことになるのである。

(参考)

【オプション型適用法】様々な選択肢の間で「選択する自由」に専ら着目する考え方。

実際には最善の結果をもって表され、それは個人が合理的に行動する限りでは実際の選択結果となる。

【要素的評価法】個人が「実際に選択した」functioning の結合に着目する考え方

「オプション型適用法」と「要素的評価法」の評価対象は、現実には全く同一の座標空間の同一の functioning ベクトルになる。しかし「オプション型適用法」においては、固有の価値、つまり「選択する自由があること自体に価値がある」がある。その分、選好順序に自由度があり、もし、選好順序を見直す機会が与えられるならば、さらによい選好順序を考え直すことができる可能性がある。その意味で、よりよい暮らしを実現できる可能性が高くなる、とも言える。

(3) 第3段階：地域間格差是正と住宅・社会資本整備との不可分性

「地域間」の格差を考える上で、住宅・社会資本整備は存在の大きな分野であり、その施策を抜きにして語られることは少ないであろうということである。

不足する functioning を補う施策は多様な施策を含む。よって住宅・社会資本整備が不要な場合も論理的にはあるが、物的基盤整備がなく進められる方が少なからう。

交通需要政策などソフト施策（上記(2)でいうとバスダイヤの変更）はあくまで道路等の交通インフラストラクチャーの整備が相当程度なされている、との前提で選択肢になるのである。まずは社会資本の整備をある程度まで行うことが先決なのは変わらない。

以上の考え方から地域振興策に伴って必要とされる住宅・社会資本整備は次のように決定されることになる。

当該地域における現在の住宅・社会資本の整備水準
当該地域と他の地域の間で格差のある functioning
地域格差に係る functioning を他地域並に高めた場合、その functioning の維持に必要な住宅・社会資本整備水準

(4) まとめ

上記試論によって明らかになった、capability アプローチの利点としては以下の2点。
平等の基準を突き詰めて考えているため、データの制約で挫折せず、必要なデータを収集する枠組みとして働く。

地域振興策（社会資本整備の必要性）、平等と効率の関係等をすっきり整理可能。

もっとも本章の冒頭で述べた限界性は厳然として存在する。そして代替的な手法を用いるとしても具体的な事例に基づいたデータの収集を相当数多く行うことが必要である。現在のところ、このアプローチはまさに規範経済学の世界から理論の一端のみが提示されたにすぎない。しかしながら、非常に魅力的な特徴を有し、従来の実証経済学にない視点を供給してくれるものである。多くの限界性を前提としてもなお、capability アプローチは意外に「使える」アプローチであること、これが本章で示される最低限のそして最大の収穫である。

3. センの「自由」論の考え方と社会資本整備

(1) agencyとは

センの説明する「自由」には、前述（第4章1.(2)）の capability の表す2種類の自由以外の内容も含まれている。

センは、人は well-being のためだけに生きるのではない、と説明し、agency の概念を立てるのである。

agency とは、経済合理性を超えようとするところに人間の自発性や主体を見いだそうとするセンが用いる概念である。すなわち、人は自分自身の福祉の追求以外の目標や価値を持つことができるし、またそれが普通である。つまり人には a)「agency」としての側面と b)「福祉」としての側面があり、それは無理に一致させて人を単一の次元に限定してしまうことは不可能である。

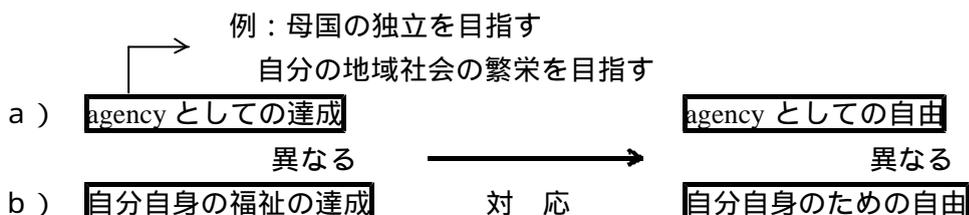
たしかにボランティア活動を効用アプローチで構成することは、経済合理性を追及する Homo・エコノミクスを中心に考える一般の経済学の捉え方に立つと違和感がある。agency の概念を立てたことも、主流派経済理論の基礎にある自己利益の追求のみに動機づけられている「Homo・エコノミクス」仮説への反論であると捉えられる。capability アプローチの発想と同様に、agency の考え方も、主流派経済学の人間の捉え方に対する反論に端を発しているようである。なお、センの初期の著書「合理的な愚か者」では「agency」ではなく「共感」と「コミットメント」で表されていた。

「公共財のフリーライダー」問題、労働に対する「動機付け」、環境保全のモラルのようにより広範囲の問題に取り組む上で、狭隘な「合理性」概念を克服し、新しい人間観を

創出することにつながる点で、注目すべき概念であろう。

well-being のみで考えれば「公共財」を費用負担なく利用することはその個人については合理的であろう。しかし agency の側面が人に備わっていれば答えは変わってくる。労働についても well-being のみで考えれば賃金を得る手段でしかないが、agency の側面を考慮すれば労働についても別の意義付けが可能であろう。

さて、これまで説明してきた well-being とそれを追求する自由を b) に置き、agency とそれに対応する自由を a) に置くと下記のようなになる。

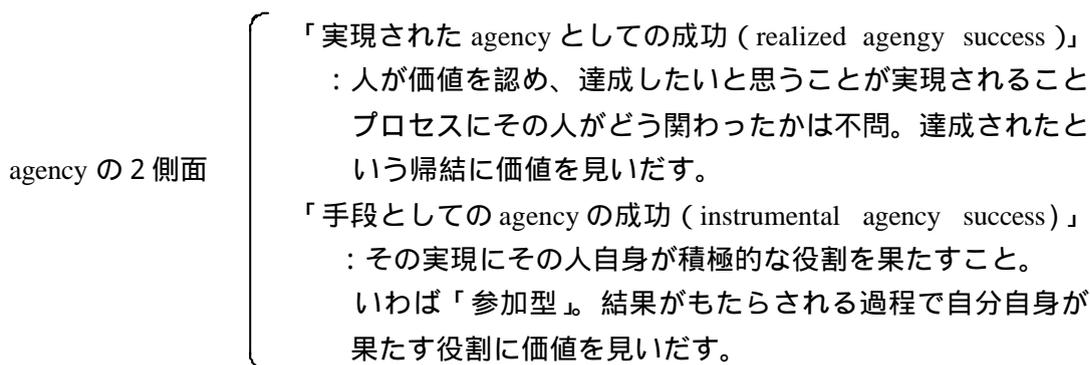


「agency としての達成」とは、その人が追求する理由があると考えられる目標や価値ならば、それがその人の福祉に直接結びついているかに関わらず、それを実現していることである。その人の「agency としての達成」はその目的に照らして評価され、自分の福祉にどのくらいプラスになるかは問われない。b) は capability 集合で最もよく把握されることは前章までの結論である。

なお、agency と福祉は別個のものであるが、相互に深く依存している。福祉の追求は agent の重要な目標のひとつであるし、福祉以外の目標でもその未達成が福祉に影響することもあるからである。

福祉は capability という自由そのものを表す概念で表現できる。しかし福祉とは別の「自由」が概念される点に注目されるべきである。

agency はさらに 2 つの側面を持つ。



ここでセンが示すことはこれである。「自由の拡大は常に望ましいわけではない」

capability アプローチのように、自由を基礎とした評価システムを論じる場合、ごく単純に「より大きい自由は常に望ましい」と考えがちである。これに対して注意を喚起している。自由と福祉は対立することがあり得るのである。「福祉のための自由」と「agency としての自由」は常に同じ方向に動くとは限らないのである。センの考え方は単純な自由至上主義ではない。

例として「犯罪現場に居合わせた場合」を以下に挙げてみる。

常日頃、犯罪行為に対して義憤の思いを強くしていたあなたが、犯罪の現場に居合わせた場合を考える。その犯罪行為を止めさせる機会を得たあなたの「agencyとしての自由」は確実に促進される。一方、その行為によってあなたは負傷等を負う可能性が強まる。福祉の達成が下がる可能性が高くなるのである。「福祉のための自由」という側面からも確実に狭まっている。そんな場面に遭遇してしまったあなたは、被害者を放っておいてその場から逃げ去るという選択肢（あなたの身体の安全：福祉から見ると最もよい選択肢）をほぼなくしているであろう。それだけではない。もし逃げ出せても、その場に居合わせなかったら感じずに済んだ罪の意識まで背負い込むことになる。「agencyとしての自由」の拡大の一方、「福祉の達成」「福祉としての自由」は確実に縮小しているのである。

（２）「自由」の拡大の限界

capability アプローチのみで考えた時でも、選択肢の拡大は単純に自由の拡大とは言えない。しなくていい選択を迫られることになることを負担と考えることもある。つまり、些細な選択を行うことなくゆったりと生活を行う自由も存在する。capability は自由である。選択の自由の拡大も含む。しかしそれは一定の限界があるのである。選ばなければならない選択肢の増大は機会であるとともに負担である。この判断のためには評価がどうしても必要とされる。問題は何が大切なオプションで何が大切でないか、の評価である。価値判断をせざるを得ないのである。

自由を考える際に、「直接的なコントロール」との関係を考えるべきである。自由とコントロールとを混同してしまわないことが重要である。

【個人のコントロールと自由】

「コントロールとしての自由」：達成したいと思うことの実現に当たってどのくらい自分がコントロールしていたか、ということが決定的に重要

「有効な自由」：「コントロールとしての自由」が欠落していても実際の結果は得られる場合の自由

例として「作家と校正者の関係」を以下に挙げる。

作家が原稿を書き終えて、校正者の元へ送ったとする。校正者が印刷ミスを取り除いたり、綴りを訂正したりする。この場合コントロールは校正者にある。しかしそれは作家の「作家の希望するやり方でこの本を印刷する自由」を奪っているわけではない。校正者はまさに作家がやるであろうということをやっているにすぎない。校正者が実際にその作家の直接の指図に従っているかどうかなどは、作家がどのような自由を持っているかを判断する際にはあまり関係がない。このとき作家は「コントロールとしての自由」は持っていないかもしれないが、「有効な自由」はちゃんと保持しているのである。

なお、「自由論」の世界では、「権能説(power view)」と「統制説(control view)」の区別として論じられている。

「統制説」＝「コントロールとしての自由」

：選択過程において当該個人が統制を行使したかどうかによって自由を評定しようとする。

「権能説」＝「有効な自由」

：個人の自由を「一定の個人的領域における決定に対して当該個人が振るえる権能」として捉え、選択された結果を達成するために権能が発揮されたかどうかの観点で評価する。

ここで先述の「agency の2側面」の区別が重要になる。「実現された agency としての成功」と「手段としての agency の成功」である。「コントロールとしての自由」は問題の手段としての側面のみ関係する。この場合、焦点は目的を達成するためにその人自身が積極的に agency としての役割を果たす、ということにある。この場合には「実現された成功」つまり実現された「有効な自由」について関心が及んでいない。

伝染病について考えてみる。伝染病のない環境の中で生活するという自由は、重要である。その選択肢が示されれば我々は恐らく選択する。しかし、伝染病予防策全般をコントロールすることは国家政策か国際的取り組みであり、一般の個人にはできない。だから「コントロールとしての自由」としては無関係である。しかし、伝染病予防政策は我々の「有効な自由」促進のために役に立っている。「コントロールとしての自由」に拘泥することは自由の分析上障害にすらなりそうである。

大切なことは、「仮想的選択(counterfactual decisions)」が重要であるということである。(分析哲学の世界では「反事実的選択」と訳される。)これは、「様々な制約が取り除かれたという理想的な状態で個人が本来選んでいたと考えられる選択」のことを言う。

伝染病の例で言えば、伝染病のない世界の価値を認め、その中での生活を望んでいるから、可能ならばその選択肢を選ぶであろう。個人がその価値を認め、望み、選択する生活をするができることは、その個人の自由にも貢献する、という。福祉国家主義志向が感じられる結論である。

さらにセンは、ロバート・ノージックの自由至上主義(リバタリアン)を批判して、「liberty(積極的自由：～への自由、自己支配)の優先」を理由に「freedom(消極的自由：～からの自由、拘束の不在)」の重要性を無視することはできないと言う。「freedom from～」には「避けることのできる死からの自由(災害からの自由でもある。)」 「飢餓からの自由(栄養が完全で健康であること)」 「無知からの自由(読み書き計算ができること)」といった非常に重要だと考えるべき理由のある事項を個人が達成することのできる自由である。そしてその負担から免れる自由もまた存在するという。

これらの議論から示唆される点は何であろうか。センの議論は「自由」をめぐる議論である。「自由」をめぐる議論というと、人によっては「コントロールとしての自由」の主張の張り合いをイメージすることがある。誰が権力を持つのか、誰が意思決定をするのか、住民には意見をいう権利がある等々。しかし、センの自由論からは「コントロールとしての自由」ではなく、その背後にある「有効な自由」の重要性が大きく示されている。そし

て積極的自由だけではなく、消極的自由の必要性も同様である。

災害対策、災害予防のための国の施策、そのための社会資本整備の重要性が、コントロールとしての自由であるところの住民意見の重視や、意思決定過程の議論によって些かでもゆるがせにされてはならないこともまた言えるのではないだろうか。

もちろん、「積極的自由」の確保が「消極的自由」の保持に繋がったとの主張もされている。曰く、独立後のインドで大規模な飢饉が発生しなかったのは、野党や報道機関の存在と圧力があったからである。この国が複数政党制と言論報道の自由という「積極的自由」に社会的コミットメントを行っていたからこそ、飢えないで生き続けるという最も基本的な「消極的自由」が確保されたのであると。

以上のように「自由」の分類は様々な形で行われているが、その中での優先度の選択は結局のところ価値判断に任せることになりそうである。何が基本的な functioning なのか、何が派生的な functioning なのか、という価値判断と同様に、自由の内容について分析した上で個別に判断する他はない。しかし、直接生命に関係する自由の優先度が低くなるとは思えないが。

(3)「住民参加」への示唆

「開発」(= 社会資本整備) と「自由」、という切り口でセンの考え方を見ると、また違った示唆が獲得される。

センは「(経済) 開発 (development)」は「人々が享受する様々な本質的自由を増大するプロセスである。」と定義する。従って、開発の目的は不自由の主要な原因を取り除くことになる。これには当然「公的な施設の欠如」も含まれており、社会資本整備はそのための有力な手段である。

一方、政治的な参加や異議申し立てが「開発の助けになる」のか否かが問われることが多いが、それは問いそのものが矛盾である。政治的参加や異議申し立てが開発の定義そのものの構成部分であるからである。この議論は、前述の agency としての自由を巡る議論とともに、社会資本整備をめぐる住民の参加 (あるいは反対運動) の位置づけについて大きな示唆をもたらすと考えられる。これらは capability アプローチから派生するセンの自由論に立って考えることにより容易に理論的根拠を得るのである。例えば、施設整備自体が開発の目的であり、その目的を容易化するために住民の参加が必要である、という議論がある。しかしセンの考え方からは、住民参加自体が目的のひとつであるべきなのである。他方、当該施設整備が何らかの「有効な自由」を確保するために行われるものであるならば、施設整備自体の成否はともかく、当該「有効な自由」を確保する何らかの手段が各位実に講じられる必要がある。住民の「コントロールの自由」はそれには劣位するのである。

4. まとめ

以上のように、capability アプローチはその限界を克服できない以上、社会資本整備の実際において利用することは現状に置いては難しい。しかしながら日本の社会資本整備は大きな転換点を迎えている。「効率」については費用便益計算等一定の理論の精緻化が計られ、議論が進んでいる上に一般国民にもある程度理解しうる議論がなされている。一方「公平」についてもきちんとした配慮が欠かせないはずであったのに、実際には「国土の

均衡ある発展」という一言で思考が停止している。経済学においても「公平」への考察の必要性を認めつつも、すべて「効率」の世界に落とし込んで説明したり、便宜的に全く無視をしてしまったりといった結果に終わらざるを得ない。そこに新たなアプローチを提供しているのがセンなのである。社会資本整備においても「生活の質」「生活環境」等重要とされながらも今ひとつその内容が明確にならなかった概念を実質化するきっかけになりそうである。その示唆に富む理論を通して、硬直した社会資本整備への考え方（それはその批判者についても同様である。）に変化を生じさせることができれば、未来の社会資本整備の議論をより充実したものにできる可能性がある。

今後、社会資本整備の分野でセンの理論の活用を考える場合、やはりその目的は社会的厚生や「生活の質」といったこれまで測定が難しいとされてきたものの指標を作るために capability アプローチを活用するということになるであろう。これまでたびたび社会指標づくりが試みられたもののなかなか政策づくりに直接活用できるものにはなり得なかった。それは統一的な思想に裏付けられたものではなかったことや、GNP や所得額のように一般の国民に容易に理解しやすい形をとることができなかったことに原因があると考えられる。

capability アプローチの場合、その思想的背景は独特ではあるが社会的選択理論に基づく緻密な基盤を持つ。しかし現在のところ少なくとも正統派経済学の世界においてはセンの考え方は異端に位置づけられる。正統派経済学と capability アプローチでは議論がかみ合わないこともある。しかしひとつの魅力的な way of thinking としてその考え方に触れることは益のないことではないし、旧来の指標も含め総合的に評価する上で有力なツールとなるであろう。

今後センの理論を社会資本整備に適用する上では、現実にはいかに具体的指標をつくるかが最大の課題であろう。比較的均質な日本社会の中での比較よりも、社会資本整備の国際比較といったところから取り組む方が容易であり、また利用価値も高いことから望ましい。費用・時間・手間は相当かかると予想される上に、現段階では capability アプローチ自体が理論として未発展の部分もあり、その活用は相当困難を極めることは前述の通りである。しかし欧米においてセンの考え方をめぐる研究は数多く進められており、わが国においても僅かながら開発経済学等の分野では研究がなされている。これらの進展に留意し新しい試みを活用することで将来的な発展が期待される場所である。

補論：capabilityアプローチと「ブレア主義」及びNPMとの比較

1. 「ブレア主義」：ブレア英首相の「第三の道」

(1) 「ブレア主義」とは何か

いわゆるブレア英首相の「第三の道」については、旧来の英国労働党の福祉国家の理念（大きな政府）と訣別し、サッチャリズムという新自由主義（小さな政府）への反論を目的として構築された考え方である。その経緯から単に「中道」で片づけられてしまうこともあるが、単に中間をとった政策体系ではなく、福祉国家から新自由主義国家への政府のあり方を巡るメインストリームの移動、グローバリゼーション等の歴史的経緯への俯瞰を踏まえたある程度明確な体系を持っているといえる。すなわち旧来の福祉国家の明確な否定と市場メカニズムへの基本的信頼が根本であり、その上に下記の価値理念を付加している。ただし、現実の政権が行う政策体系なので、その時々々の政治状況に左右され、今後とも変化していくことは十分予想される。

【ブレアの唱える「第三の道」の4つの価値理念】

価値理念	内 容	親和性の強い概念等
機会の均等	すべての人に均等な機会を与える。 国家はそのために積極的な役割を果たす。	サッチャリズム + 条件整備型国家論
コミュニティ	自分の所属するコミュニティの充実により 人は個人として豊かに生きられる。 コミュニティの充実には強い政府が必要。	「社会の連帯」 反サッチャリズム
責 任	責任のないところに権利なし。	サッチャリズム
平等な価値	すべての人は平等な価値を有する。これに 根ざした社会正義が樹立されなければならない。 差別や偏見のない社会の実現。	社会民主主義？ (旧労働党)

(フェビアン協会パンフ「第三の道」(トニー・ブレア著)により富士通総合研究所作成の表を追加修正)

(2) 「ブレア主義」の経済政策のポイント

基本的には市場の役割を重視（保守党政権路線を継承。） 補完的に、経済の供給サイドの強化において、市場メカニズムだけでは果たし得ない政府の役割を重視し、教育や技能訓練などによる労働の質の向上、研究開発の推進、投資を奨励する税制、経済成長の基盤となる規律ある財政・金融政策を実施。 人々が自立し自らの責任を果たせるように積極的に手助けすべく、福祉制度の改革（「働くための福祉（Welfare to work）」）を実施。

社会資本整備については、選挙公約や女王演説で述べているように公共サービスの改革を第一の課題としており軽視するところではないが、重点的に言及されている教育、医療、治安と異なり存在感は薄い。予算配分上の位置づけとしては非常に重要視されており、教育等のつぎに交通、都市再開発・住宅整備に優位が与えられているし（Comprehensive Spending Review 7/14/1998）、1999～2001年度までのイギリス政府の経済財政戦略報告書（Economic and Fiscal Strategy Report 1998）でも公的部門の純投資支出の倍増が盛り込まれ

ている。また、保守党政権以来の PFI 等による民営化手法の導入を基本としているが、市場メカニズムの強調を弱め、官民、特に NPO や住民とのパートナーシップを PPPs (Public Private Partnerships) として重視し、その文脈の中で説明しているという変化がある。

2. NPM (ニューパブリックマネジメント) とは何か

ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management, 略称が NPM) は、民営化、民間委託、エージェンシー化、PFI その他市場メカニズムを活用できるような仕組みを適宜用いて、公的部門の減量及び公的サービスの質の向上を図るとともに、公的部門の中で公的サービス提供の執行に係る権限を実際の管理者に委譲し、管理者に経済的、効率的かつ効果的な管理を行わせ、その業績を、国民を顧客とみなして顧客の満足を高めることを基準にわかりやすい指標を用いて測定し、測定結果を広く公表し国民の意見を聴き公的サービス供給に係る意思決定過程に反映させ、より少ない予算でより充実した公的サービス供給を確保しようとする、行政の新しいパラダイムである。(PRC ノート第 2 4 号より)

大住荘四郎新潟大教授によれば、NPM の本質は、業績 / 成果によるコントロール、市場メカニズムの活用、の 2 つである。

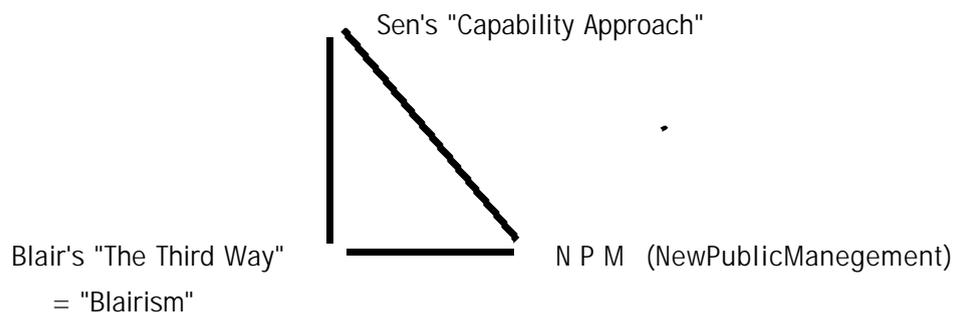
3. それぞれの比較分析

capability アプローチ：アマルティア・センの考え方、

ブレア主義：ブレア英首相が唱えている「第三の道」の考え方（ギデンズの考え方が背景にあるものとする。）

NPM の考え方

の 3 つについて、と、と、と それぞれについて比較分析した。



この ~ の位置づけについては、が政治的理由から若干流動的であるため、と、及びとの位置関係がどのようになるかで変化してくる。すなわち、明示的か黙示的かの差異、その影響力の強弱の違いはあるが、はその内容としてとの要素を含んでいると言えるのではないか。これが上記の三角形の含意である。

(1) 「capabilityアプローチ」と「ブレア主義」

～ は に接近しつつある。

もはや規制緩和、市場メカニズムの積極活用が世界標準になっており、 はその原則としてこれを採用する。センも市場メカニズムそのものについては反対しておらず、この点是一致的。さらにセンは、市場をより適正に機能させるためには適切な公共政策（学校教育、医療、土地改革等）による基本的な社会的機会の創出により補完させる必要があるとしており、 の「条件整備型国家（an enabling state）」と類似の一定の政府の役割を示唆している。

はさらに「責任は自由を要求する」、すなわち「人々の自由拡大のための社会的支援は個人の責任の擁護である。」として、サッチャー以来の現代の思想の主流である「自助」の考え方に注文を付けている。「乳母国家」を否定するものの「大きな政府」への親和性は否定しがたい。 は単なる介入ではなく、手法に市場的要素を加えることで単なる福祉国家的手法を脱している。国民個人をただ援助するのではなく、リスクをとれ、と迫るのである。ただし、その機会を得る実質的能力養成の機会を供給する。「責任は自由を要求する」と似た発想といえるが、手法に具体性を持たせており、 より一歩進んでいる可能性がある。

NHK教育テレビで2001年6月13日に放映されたETV 2001「イギリス～なぜ改革は成功したのか？」をみると、雇用支援も面接用衣類や連絡用携帯電話の提供などその失業者の状況に合わせて実に細かくかつ介入的である。そしてその理由は実際にはそれらの活動は民間企業に委ねられていて政府は成功報酬を支払う形である点にある。総じて個人の雇用関係にまで政府の介入があり半ば強制的に就職をさせられるわけであるが、その手法はあくまでリスクを負う企業への報奨金支払いという市場主義によっているのである。

がとるアプローチについては、「所得・効用アプローチ」は脱しているようであるが、「基本財（資源）アプローチ」か「capabilityアプローチ」まで到達しているのだろうか。ギデنزらはブレアの思想の背景として「社会投資国家」を掲げるが、センからは「人的資本」重視路線は、人間を商品生産においてより効率化するいわば「人的資源アプローチ」から脱却できておらず、capabilityアプローチからは区別されるべきものだと批判されている。もっとも への接近を示す考え方であり、 への理解に役立つと評価している。

ある人が教育、医療、その他の面での改善により、より効率的に商品を生産できるようになれるなら、人生を送る上でこれらを通じて直接的にもっと多くを達成する、そしてもっと多くを達成できる自由を得ることができると期待できるようになるからである。

なお、ギデنزらは「福祉国家」の代わりに「社会投資国家」を構想することを可能ならしめた「ポジティブ・ウェルフェア」という福祉の考え方は、経済的な概念のみならず満足すべき生活状態を表す心理的概念まで含む、としている。「ポジティブ・ウェルフェア」とは「不足、病気、無知、不潔、怠惰」といったネガティブなものに対して福祉によって宣戦布告したベバリッジ（1942）に対し、その項目の一つ一つをポジティブなものに置き換えようとするものである（不足 自主性、無知 一生涯の教育、惨め 幸福、怠惰 イニシアチブ）。福祉の内容を分解して考え、そのそれぞれの functioning 相当のものをのば

そうというアプローチは capability アプローチ類似と言えよう。

ギデンズは、福祉国家は資金ではなくリスクを共同管理しようとするものである、と定義する。ただし、技術進歩、社会的排除等の新しいリスクに全く無力なのが福祉国家である。そこで、このリスク管理、特にリスクのポジティブでダイナミックな側面を活用し、例えばリスクの引き受け手に対して報奨金を供与するような積極的なリスクの活用が本人にも社会にも利益をもたらすとする。企業だけでなく市民にもリスクを取るようにというのが「ポジティブ・ウェルフェア」の特徴である。()

ポジティブ・ウェルフェアの具体的な姿は必ずしも明らかではないが、NHK教育テレビで2001年6月13日に放映されたE T V 2001「イギリス～なぜ改革は成功したのか?」の中で紹介された「コミュニティー・チャンピオン」制度などは典型であろう。シングルマザーのある女性は、属するコミュニティーの「コミュニティー・チャンピオン」に選ばれることで自尊心を獲得しただけでなく、他のコミュニティー内のシングルマザーの履歴書を書き、アドバイスし、職業安定所へ実際に連れてゆく。仕事も教育も何もなく、イギリスにおける社会的排除の典型であるシングルマザーによるコミュニティーに、この制度はイニシアチブをもたらし、連鎖的に自立心や職を生み出していくのである。

ブレアが「基本財アプローチ」だとすると、その「基本財」とは何か。「教育を受ける機会」「コミュニティー」「就職の機会」であろうか。あるいは「リスクをとる機会」であろうか。単に「機会」ではなく「リスクをとれる」状態まで政府が介入し支援するのである。このようにまとめると説明が可能である。

しかし、「capability アプローチ」で考えるとさらに容易に実態が把握できる。イギリスの不平等を巡る最大の問題は「排除(exclusion)」されている人々の問題、すなわち「社会的排除」の問題である。「社会的排除」とは、「ある人々又は地域が相互に関連する諸問題(失業、未熟練、低所得、低劣な住宅、犯罪多発環境、不健康、家庭崩壊等)に苦しむ場合に起きる現象」とされる。将来への希望が欠如し、正常な勤労生活の規範から切り離された状態である。1997年12月に内閣府社会的排除対策班が設立され、一連の問題の総合的対策を案出すべく、怠学及び落ちこぼれ対策、浮浪者対策、近隣再生策、十代の妊娠抑制策、16歳から18歳までの教育、雇用及び訓練機会の創出等を公表した。これらのプログラムは対象者に、職業、勤労所得、自尊心、社会生活等の基本財を間接的に供給する。もしくはそれらの「リスクを取る機会」を提供する。

ところで「リスクを取る」という状態は「選択の自由」そのものである。「選択の自由」を持てるレベルまで、様々な低い functioning の拡大を図るプログラムを用意している。これはむしろ「capability アプローチ」で考察した方が利点が多そうである。

仮に capability アプローチを適用したらどうなるか。鈴木敦元建設省建設政策研究センター総括主任研究官の挙げる試みを紹介する。

「社会的排除」が特定地域の特定階層の「capability」の不足と認識

多くの対象者は、外部環境の悪さにより十分な「capability」が確保できていない状態。

基本財アプローチだと個々の基本財の供給増大に行き着くが、capability アプローチだと個々の人間の苦しみがよく分かる。

「適切な栄養の摂取ができる」「早死にをしない」「避けることができる疾病にかからない」「勤労生活を支える教育を受けられる」「孤独にならず家族生活を送ることがで

きる。」といった functioning を認識し、全国平均との格差解消自体をプログラムの目標とできる。

基本財アプローチだと、近隣再生に社会生活の基盤たるコミュニティーが基本財であることはよく分かるが、そこから出発して何をプログラムの目標とするか判断が難しくなる。

(2) 「ブレア主義」と「NPM」

～ は を含む。 は の発展型との説がある。

山本清国立大学財務センター研究部教授は、「第三の道」はNPMの発展型である、とする。NPMの原型では住民を消極的に捉え行政コストを負担しないフリーライダーにする危険があったが、個々の国民の経済的・社会的自律を政府の責務とする は、能動的な参加者として住民を位置づけるため、この危険が少ないというのである。

一方で、保守党政権からブレア政権に代わることにより、3Es（効率性、有効性、経済性）のうち、有効性（Effectiveness）の比重が高くなったとの指摘がある。PFIからPPPsへの見直しも含め、官民のパートナーシップやコミュニティーの重視といった市場メカニズムとは異なった価値が重視されてきている。

【3Esとは】

英国における行政改革の標語。“3Es”と一体で使う。政府支出の performance（成果・業績）の向上を論じる際の大まかな基準。Value for Money と同義。「公的資金の最も効率的な運用」と定義されることもある。」

economy（経済性）：費用の絶対額の節約

efficiency（効率性）：費用対産出高（outputs）の高さ

「産出高」とは予算で何ができたか。例：バイパスの整備延長（km）

effectiveness（有効性）：成果（= outcome）の大きいこと

「成果」とはバイパスの整備を実施した結果渋滞（延長 km、時間）が解消した程度を指す。

(3) 「NPM」と「capabilityアプローチ」

～ と はそもそもは疎遠。成果主義という点で融合の方向性の可能性も。

はそもそもが政府の市場への介入の基準を巡る議論であり、「大きな政府」志向は拭いがたい。一方、 は「小さな政府」達成のための有力な武器であり、両者はその本質において水と油である。しかし、英国の はその業績/成果評価において「アウトカム」志向であり、国民の「できること」「であること」を測定し、「であるべきところ」を示してその効率的達成を目指す。例えば空港までのアクセス道路の整備によって、都市の中心部から空港までのアクセス時間を30分以内にする、といったアウトカムは、同時に「容易に移動することができる」といった基本的な functioning に派生する下位の functioning そのものである。国民あるいは住民の「移動することができる」functioning の欠乏を測定し、具体的な下位の functioning ベクトルに分解することで、業績評価上の有効なアウトカム目標を設定する一助にならないだろうか。

【参考文献】(各章ごとに著者名の五十音順。なお、最初に参照した章にのみ書名を記した。再掲はしていない。)

第1章

- ・大阪市立大学経済研究所(1979.6)「経済学辞典第2版」岩波書店
- ・川本隆史(1995)「現代倫理学の冒険 社会理論のネットワーキングへ」創文社
ートその6 - 」Policy Research(建設省建設政策研究センター)第37号
- ・鈴木敦(2000.11)「地域格差と公共投資：潜在能力アプローチの展開 - 政策評価研究ノ
ートその7 - 」Policy Research(建設省建設政策研究センター)第38号
- ・Press Release - The SverigesRiksband(Bank of Sweden)Prize in Economic Sciences in
Memory of Alfred Nobel <http://www.nobel.se/economics/laureates/1998/press.html>

第2章

- ・奥野信宏(1999.9)「社会資本整備が果たした各時代の役割」社会資本整備研究会「社会資本の未来」(第1章)日本経済新聞社
- ・奥野信宏(1996.1)「公共経済学」岩波書店
- ・金本良嗣(1999.11)「費用便益分析における効率と公平」社会資本整備の費用効果分析に係る経済学の問題研究会(建設省建設政策研究センター)『費用便益分析に係る経済学的基本問題』第1章
- ・建設省「建設白書2000」
- ・小林潔司(2000.10)「地域間公平性を巡る論点と課題」季刊運輸政策研究 No.010
- ・向坂正男編(1965.2)「中期経済計画の解説 - 昭和43年の日本経済 - 」日本経済新聞社
- ・下河辺淳(1994.3)「戦後国土計画への証言」日本経済評論社
- ・神野直彦(2001)「また失敗を繰り返すのか 東京再生は「生活機能」重視の視点から」エコノミスト2001年7月10日号
- ・総務省自治行政局地域振興課(自治大臣官房地域政策課)「行政投資実績」(~平成10年度版)
- ・地域政策研究会(自治大臣官房地域政策室)(1994.2)「行政投資の動向分析(大都市圏・地方圏別にみた特質)」
- ・八田達夫(2001)「「都市の生産性」を取り戻すことが日本経済再生につながる」エコノミスト2001年7月10日号
- ・松下圭一(1971.3)「シビル・ミニマムの思想」東京大学出版会
- ・三井清(2001.6)「公共投資の地域間配分とその経済効果」財務省財務総合政策研究所「地方経済の自立と公共投資に関する研究会報告書」第2章
- ・宮崎勇編(1976.6)「昭和50年代前期経済計画の解説」日本経済新聞社
- ・宮崎仁編(1973.4)「経済社会基本計画の解説」日本経済新聞社
- ・八塚陽介編(1970.4)「新経済社会発展計画の解説」日本経済新聞社

第3章

- ・朝日譲治(1992.2)「生活水準と社会資本整備」多賀出版
- ・アマルティア・セン(1999.7)『不平等の再検討 潜在能力と自由』岩波書店(訳:池本幸生、野上裕生、佐藤仁)
- ・J・E・スティグリッツ(1989.9)「公共経済学(上)」マグローヒル(訳:藪下史郎)
- ・Sen Amartya(1992)『Inequality Reexamined』OxfordUniversity Press

第4章

- ・アマルティア・セン(2000.6)『自由と経済開発』日本経済新聞社 訳:石塚雅彦
- ・Sen Amartya(1999)『Development As Freedom』Anchor Books
- ・アマルティア・セン(2000.7)『不平等の経済学』東洋経済新報社
訳:鈴木興太郎、須賀晃一
- ・アマルティア・セン(2000.8)『集合的選択と社会的厚生』勁草書房
監訳:志田基与師
- ・アマルティア・セン(1988.1)『福祉の経済学 財と潜在能力』岩波書店
訳:鈴木興太郎
- ・アマルティア・セン(1989.4)『合理的な愚か者』勁草書房 訳:大庭健、川本隆史
- ・アマルティア・セン(2000.3)『貧困と飢饉』岩波書店 訳:黒崎卓、山崎幸治
- ・佐藤仁(1997)「開発援助における生活水準の評価 - アマルティア・センの方法とその批判」『アジア研究』第43巻第3号
- ・鈴木興太郎(1998)「機能・福祉・潜在能力 - センの規範的経済学の基礎概念」『経済研究』第49巻第3号
- ・国民生活審議会総合政策部会調査委員会(1985.5)「NSI(New Social Indicators) - 国民生活指標 - 」
- ・長島直樹・新堂精士(2000.12)「新たな”厚生指標”作成の試み」富士通総研(FRI)経済研究所研究レポート No97
- ・野上裕生(1998)「開発プロジェクト評価と潜在能力」今岡日出紀編『援助の評価と効果的実施』第5章 アジア経済研究所

補論

- ・足立真紀子(2001)「英国 - 経済・財政再構築への挑戦」第一勧銀総合研究所『世界の経済・財政改革』第3章 東洋経済新報社
- ・アンソニー・ギデンズ(1999)『第三の道 効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社
訳:佐和隆光
- ・建設省建設政策研究センター(2000)『建設政策における政策評価に関する研究 政策評価用語集』PRC Note 第24号
- ・建設省建設政策研究センター(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ」Policy Research 第32号
- ・コリン・リーズ「1998年以降のイギリス労働党」 訳:細井雅夫
ドナルド・サスーン編『現代ヨーロッパの社会民主主義』日本経済評論社 第1章

- ・ ジョン・サーモン(1999)「ニュー・レイバーで新しいイギリス～社会民主主義の刷新」
訳：矢倉研二郎 小野修編著『現代イギリスの基礎知識 英国は変わった』明石書店
第13章
- ・ 舟場正富(1998)『ブレアのイギリス 福祉のニューディールと新産業主義』PHP新書
- ・ 藤森克彦(2000)『英国のブレア労働党政権の「第三の道」と社会保障改革』富士総合研究所
- ・ 山本清(2000)『自治体経営と政策評価 消極的顧客主義を超える NPM を』朝日カルチャーセンター地方自治講座ブックレット
- ・ 英国大蔵省サイト <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- ・ 英国労働党 1997年総選挙時の選挙公約(manifesto)の斉藤英彰氏による日本語訳
<http://www.senshu-u.ac.jp/~the0350/OB/Saito1.htm>

(参考)

1998年ノーベル経済学賞記者発表資料より(HPを和訳したもの)

<http://www.nobel.se/economics/laureates/1998/press.html>

なお()をつけた項及び段落の和訳は、鈴木敦氏(元建設省建設政策研究センター総括主任研究官)による和訳。それ以外は増田による。

王立スウェーデン科学アカデミー

1998年10月14日

王立スウェーデン科学アカデミーは、1998年のノーベル経済学賞を、英国ケンブリッジ大学トリニティカレッジの**アマルティア・セン**教授(インド国民)に送ることを決めた。彼の厚生経済学への貢献がその理由である。

社会選択、福祉の分布及び貧困()

アマルティア・センは、厚生経済学における基礎的問題の研究にいくつかの鍵となる貢献をした。彼の貢献は、社会選択に係る公理的理論から、福祉(welfare)及び貧困指数の定義、そして飢饉の実証的研究に及ぶ。これらは、分配問題に係る一般的な関心及び社会の最も貧しい構成員に対する特別の関心により、互いに緊密に結びつけられている。センは、諸個人の価値[選好]を集計して集団的決定とすることを許す諸条件を明確にするとともに、個人の権利の領域と共存しうる集団的意思決定のルールを許す諸条件を明らかにした。集団的決定が行われる際の諸個人のそれぞれ異なる福祉に係る入手可能な情報を分析することにより、彼は、社会の厚生異なる分布を比較する理論的基礎を改善するとともに、新たな、より満足できる、貧困指数を定義した。実証研究では、センの理論的アプローチの適用は、飢饉の経済的メカニズムに関する我々の理解を促進した。

社会の個別の構成員が異なる代替案に付与する価値を集計し、社会全体にとっての、公正かつ理論的正しい価値[選好]を導くことは可能か?多数決原理は決定に関しきちんと機能するルールか?所得の不平等はいかに測定できるか?どのような場合に、いかにして我々は異なる諸社会における厚生の分布の違いを比較することができるのか?何が飢饉の引き金を引く要素か?これらの質問に答えることにより、アマルティア・センは、経済学の中核的な分野に多くの銘記すべき貢献をなすとともに、後進の数世代に及ぶ研究者に新しい分野を開示した。経済学及び哲学の道具を組み合わせることにより、彼は、死活的に重要な経済問題に係る議論に倫理的な次元を取り戻した。

個人的価値と集団的決定

一般的合意がある場合、社会によってなされた選択は議論を呼ばないものである。意見が異なる場合に問題となるのは、異なる意見をまとめて皆に影響を与える決定をなす方法は何かいいか、である。社会的選択の理論は諸個人の価値と集団的選択との相関関係によ

ってまさに指し示されている。根本的な疑問は社会への選好はその社会の構成員の選好に矛盾無く由来することができるかどうか、もしできるならどのような方法によってか、ということである。答えは、異なった社会状況を順位づけるかもしくは評価付けをし、それに関して社会的福祉を有意に計る方法を構築する、といった実行可能性調査をもってとどめをさす。

多数決ルール

多数決投票はおそらく集団的決定を行うに当たっての最も一般的なルールである。ずっと以前からこのルールは深刻な欠陥があると指摘されていた。多数派が少数派を押さえ込むのを見逃すという事実である。ある状況下では（すなわち選好している選択肢に投票しないという方法によって）戦略的に投票することや、投票された結果の選択肢の順番を誤魔化すことによりよい結果をもたらされるかもしれない。選択肢の組合せの中間に投票することにより、ひとつの集団内において明確な結果に到達し損ねることも時々ある。選択肢 b よりも選択肢 a を多数派が選好しても、c よりも b を 2 番目の多数派が選好する一方、3 番目の多数派は a よりも c を選好することもあるのだ。この種の「循環性」にはまると、決定ルールはどの多数派にも明白にベストな選択肢を選ぶことができない。プラサンタ・パタナイクとの共同研究により、**アマルティア・セン**は多数決ルールの循環性を除去する一般的条件について詳細に記している。

1950年代前半、多数決ルールが多くの選択肢の中の唯一絶対であった時に、集団的選択のルールに関連するそういった問題をきっかけに、ノーベル経済学賞（1972年）受賞者であるケネス・アローは、個人の選好（価値、投票）を集計することのできるルールを研究した。彼の驚くべきしかし根本的な研究結果は、そのひとつひとつはとても合理的な内容である5つの条件（公理）を満足させる集計（決定）ルールは存在しないというものであった。

このいわゆる不可能性定理は長い間、規範的経済学の発展において克服不可能な障害であると見られてきた。個人の選好は集計されうるのか、異なった社会状況はひとつの理論的に満足しうる方法で評価しうるのか。センの1960年代中盤以降からの貢献はこの悲観論を軽減することに役立ってきた。彼の業績は社会的選択理論の原則を充実させるだけでなく、新しくかつ重要な研究分野の扉を開いたのである。センの1970年からの専攻論文である「集合的選択と社会的厚生」はとくに影響力があり、基礎的な福祉の問題に関する興味を多くの研究者の中にかきたてた。形式的かつ哲学的志向の文章にちりばめられたその姿勢は、規範的問題の経済学的分析に新しい切り口を提示した。多くの個別の論文と同様に著書の中で、センは多数決ルールと個人の権利と個人の福祉に関する情報の有益性と同様に、これらの問題を扱っている。

個人の権利

集団的意思決定ルールを語るに当たって当然に必要なことは、“非独善的”であるべきであるということである。つまり、いかなる特定の個人の価値観もそれだけを反映すべき

ではないということである。個人の権利を守るために最低限求められることは、例えばそれぞれの個人的範囲に関して、少なくとも複数の次元で、少なくとも複数の個人の選好が尊重されるルールであるべきだということである。どのような集団的決定のルールも、個人の権利とアローの不可能性定理上の別の諸公理に対して最小限求められることですら満足させることができないことを示すことによって、センは根本的な矛盾を指摘するのである。ある集団的決定ルールが個人の権利の領域と並立できうる範囲について、この発見は膨大な科学的論争を引き起こした。

個人の福祉に関する情報

伝統的に社会的選択の理論は、個人間の比較可能性に関して何も仮定することなしに、どの個人も異なる選択肢をランク付けできると仮定してきただけである。この仮定は確かに困難な課題を避けた。個人が異なる選択肢を選ぶことにより得る効用が本当に比較できるかどうかという課題である。残念なことにその仮定は不平等について価値のあることを議論することも排除した。センは、個人間の比較可能性に関する仮定が集団的決定の一貫した非独善的なルールを見つけ出す可能性にいかにも異なる影響を与えるかを示して、社会的選択の理論における全く新しい分野を切り開いたのだ。また彼は、社会における異なった選択肢を評価するために道徳哲学により導き出された原則を示したときに、内在する仮定を示して見せた。例えばある特定の社会状態を評価する際に全ての個人の効用を合計するという効用主義者の原則がある。ここでの仮定は選択対象の社会的状態を効用で見た場合の差異が個人間で比較可能であるということである。アメリカの哲学者であるジョン・ロールズにより公式化された原則は、社会的状態は最も状態の悪い個人に配慮することによってのみ評価されるべきであり、それぞれの個人の効用レベルをもって、他の個人それぞれの効用と比較されうると仮定する。社会的選択の最近の発展は個人の効用に関する情報と個人の効用の個人間の比較可能性に関するセンの分析のおかげである。

福祉と貧困の指標

異なる国々における福祉の分配を比較したり、ある所定の国における分配上の変化を研究するためには福祉や所得の差異を計る数種類の指標が必要とされる。不平等指標は社会の価値観を表す福祉の諸機能に密接に関係しているという意味で、そのような指標の組み立ては社会的選択の理論の重要な応用である。サージ・コルムとアンソニー・アトキンソンと幾分最近になってアマルティア・センが最初にこの分野における実質的な結論を引き出した。1970年頃、いわゆるローレンツ曲線（所得格差を表す）といわゆるジニ係数（所得の不平等の程度を測定する）と異なる所得分配の社会的優先度との3者の関係を、彼らが明らかにした。センは貧困指標と別の福祉指標を定義して、価値のある貢献を後に行ったのである。

貧困指標

ある社会における貧困の一般的な尺度は人口における割合“H”で表す。前もって設定された貧困線以下の収入の人口の割合である。しかしこの種の尺度の理論上の根拠は不明確である。それは低所得者たちの間における貧困の程度を無視しているし、社会における

最貧層の所得の急速な改善でさえ彼らの所得が貧困線を越えない限りは貧困指標 H に影響を与えないのである。これらの欠陥を治癒するために、センは彼が貧困指標 $P = H \cdot \{ I + (1 - I) \cdot G \}$ を導き出した 5 つの合理的な公理を要求する。ここでの G はジニ係数であり、I は収入の分配の尺度（0 から 1 の値をとる）であり、どちらも貧困線より下の個人のみ勘定に入れている。個人の福祉に関する情報の彼の初期の分析によると、センは指標が適用できる場合や適用すべき場合には、例えば貧困指標が最も本質的な適用をされる貧しい国においてよくあるケースなのだが、データが揃っていない場合にでさえ指標による比較が可能であると主張している。センの貧困指標はその後、他の人によって大々的に使用されている。彼が要求する公理のうち 3 つは代替可能な指標を提案する研究者によってもずっと使用されてきている。

厚生指標

異なる社会の福祉を比較する場合の問題は、一人当たりの所得のように共通に使用されている多くの指標だけを平均的な条件として考慮に入れることである。センは所得分配も包含する選択肢を発展させてきた。彼がたくさんの公理から導き出した、貧困指標のようなある特定の選択肢は、 y が一人あたりの所得で、G がジニ係数の場合に、 $y \cdot (1 - G)$ の尺度として使われている。

センは、福祉を作り出すものは財ではなく、財が獲得される活動であるということを強調してきた。この見方によると、所得はそれを作り出す機会の故に重要であることになる。しかし実際の機会、またはセンがそう呼ぶように *capability* は健康のように多くの別の要素に影響されている。これらの要素は福祉を測定する場合にも考慮されるべきものである。国連の人間開発指標のような厚生指標はこの精神でまさに作られているのである。

()

アマルティア・センは、すべてのしっかりした基盤を有する倫理原則は、個々人の間の平等を何らかの形で前提すると指摘している。しかし、平等な機会を利用する能力に個人差があるために、分配問題は、決して完全には解決できない。ある次元での平等は必ず他の次元での不平等を意味する。どの次元における平等を唱え、どの次元における不平等を容認するかは、明らかに我々が異なる次元の福祉をいかに評価するか依存する。彼の福祉の測定への接近の場合と同様に、センは、個々人の *capability*こそが我々が平等を求めべき主たる次元であると主張する。同時に、彼は、この倫理原則すなわち個々人が後の段階での彼らの *capability* を規定する決定を行う、ということに問題があることを認識している。

最貧者層の福祉

センはそのごく初期の論文の中で、発展途上国の生産技術の選択を分析している。センの著作は大体において社会の最貧層の福祉に捧げられたものである。実にそのほとんど全てが開発経済に関するものである。福祉の測定をセンの倫理的アプローチでもって行う方法で、センは実際の飢饉についても研究している。

飢饉の分析

センのこの分野における最も著名な著作は1981年から出版されている本「貧困と飢饉」である。エンタイトルメントと収奪についてのエッセーである。ここで、食糧の欠乏が最大の（時には唯一の）飢饉の説明因子であるという共通の見方にセンは挑戦をしている。1940年代以後のインドやパキスタン、サハラの子午線の多くの大災害についての慎重な研究の基礎の上に、センは別の説明要因を発見した。実際のところ食糧の欠乏のみで、数々の調査報告された現象を説明することはできないとセンはいう。例えば、（飢饉の無かった）以前の数年間より食糧の供給が際だって少なくは無かった時にすら、飢饉は起きている。それどころか、飢饉に襲われた地域は時には食糧を輸出していたこともあるのだ。

センは、飢饉に対する深い理解を行えば、様々な社会的経済的な要因が社会の異なるグループにどのように影響を与えるのか、どのように実際の機会の決定に影響がでるのか、についての全般的な分析をせざるをえないと指摘する。例えば、1974年のバングラデッシュ飢饉について彼の説明はこうである。国中を襲った洪水がその年の食糧価格の急激な上昇を招いた一方、作物のひとつが収穫できなかったことから農業従事者の就業機会が劇的に減少したというのだ。これらの要因により、農業従事者の実際の所得が減少し、このグループは飢餓によって不釣り合いなほど打撃を受けた。

センの後期の著作（1989年にジーン・ドレイズとの共著でまとめた本に要約されている）において、同様の論調で、飢饉の防ぎ方や一旦起こってしまった飢饉の影響をいかにくい止めるかについて議論している。「貧困と飢饉」の経験的な結論の正当性について批判もいくらか出されているものの、この本は開発経済学の鍵となる貢献をしたことに疑いの余地はない。分配問題と貧困について強調することにより、この本はアマルティア・センの研究に共通するテーマをよく際立たせている。

（以上）

本資料は、国土交通政策研究所における
研究活動の成果を執筆者個人の見解として
とりまとめたものです。

本資料が皆様の業務の参考となれば幸いです。

国土交通政策研究 第6号

平等をめぐる議論と社会資本整備に関する一考察

2001年11月発行

発行 国土交通省国土交通政策研究所

〒100 - 8918 東京都千代田区霞が関2 - 1 - 2

中央合同庁舎第2号館15階

Tel (03)5253 - 8816 (直通番号)

Fax (03)5253 - 1678
