

公共性の判断基準に関する定量的分析

齋藤 達三

1. はじめに

社会で必要とするあらゆるサービスの中で、私的責任でなく社会的責任において提供するものが適切であるとする(これを公共領域サービスとよぶ)判断は、一言にしていえばそのサービスに賦与された「公共性」に依存したものとされる。今日、自治体経営の1つの柱とされる行政の役割分担(守備範囲)を解明するシステムを確立する

うえで、この「公共性」はシステムの評価基準として重要な位置づけが与えられる。公共性の判断基準については従来から行政学、公共経済学、財政学等で広汎な議論をよんでいるが、現段階では、それをオペレーショナルに扱うことを可能とすることが、理論の検証はむろんのこと、行政の分担領域についての具体的な政策分析を行なうために避けえない課題となっている。以下では、この公共性の判断基準を定量化する1つの試みを行なったのでその結果を報告する。

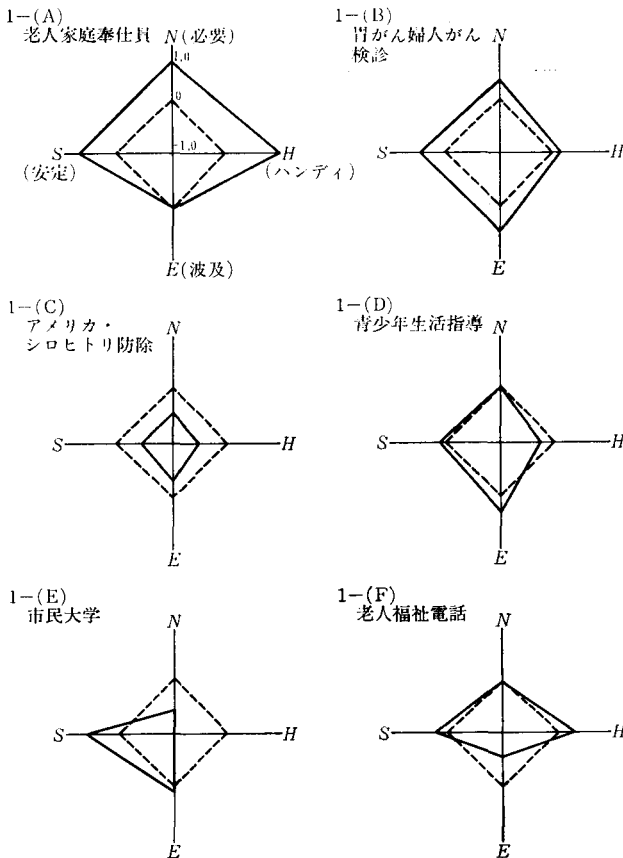


図1(1) 公共性判断のパターン
1. フロー系サービス

2. 判断基準の設定

公共領域サービスとして期待されるさまざまな価値目的のなかから一般にコンセンサスの高いものを選び、おのおのについて具体的な基準をつぎのように設定する。

- ① 必要度(N)
- ② ハンディキャップ度(H)
- ③ 波及度(E)
- ④ 安定度(S)

①と②を合成すると公正性を測るための基準が得られる。①は人間の基本的生活を保障するうえで、どのようなサービスがより必要とされるかに関する価値判断である。また、②はサービス対象者が生活能力において、どの程度のハンディを負っているかに関する判断である。したがって、①の必要度と②のハンディ度を合成すると、その対象者にとっての当該サービスの必要性が総合的に把握され、公正性の原則として最も高いウエイトが与えられている必要原則にマッチするものとなる。もちろん、公正性の内容には、他に、機会均等の原則、能力度・貢献度の原則が含まれるが、これらは順次その前提となる原則が充たされてはじめて公正の概念にマッチしうる性格のものであるから、ここでは公正性の最も基本的要件としての必要原則から導き出される尺度を取り上げ

ることとする。

③は当該サービスがその直接のサービス対象者以外に、広い範囲の人に対し価値ある波及効果をもたらすかどうかについての判断である。この場合には、通常公共サービス供給の客観的基準として用いられている外部性や規模の経済性を測定するための物理的な性格や現象に立脚する尺度としてではなく、価値へ還元した1つの価値尺度として設定している点に注意したい。

④は景気やその他社会に発生するさまざまな変動要因の影響を受けず、サービスを永続的に安定して提供する必要性に対する価値判断である。これはサービス給付の不確実性を取り除くことであり、この意味での安定性の確保は、公共領域サービスの重要な価値目的とみなされる。

われわれは、以上の4つの基準を公共領域サービス形成の最もベーシックな要因とみなし、これらを具体的に個々のサービスにおいて定量的に把握することを試みる。その場合に、上記4つの基準はすべて価値判断によって与えられるから、その定量化には価値尺度の構成が必要とされる。今回はその尺度化の手法として「一対比較法」を適用することにした。一対比較法では、判断対象となるケースについて、それらに可能な対の組合せを設定し、各組合せごとに判断を求めるもので、そこでの判断結果は、1次元の尺度上において相対的な間隔距離によって表示することが可能である。

分析の対象となる事例ケースとしては、フロー系、ストック系のおおの6種類のサービスを取り上げ、これらについての価値判断を行政担当者へのアンケートによって求めることとし、このために、ランダム抽出により神奈川県職員(417名)を対象とする調査を行なった(昭和52年9月実施)。

3. 公共性判断の総合分析

(1) 各サービスの公共性基準に与えられる判断結果について、各基準の間での相対的バランスから把握される公共性のパターンはつぎのように大別される(図1(1)(2)):

- ① 福祉型……相対的に N , H , S が大きく E が小さい(老人家庭奉仕員, 老人福祉電話, 老人の家, 保育施設)
- ② 基礎型…… N , H , E , S が均等のウェイトをもつ(胃がん婦人がん検診, アメリカ・シロヒトリ防除, 青少年生活指導, 消防施設, 児童公園)
- ③ 快適型……相対的に E が大きく N , H , S が小

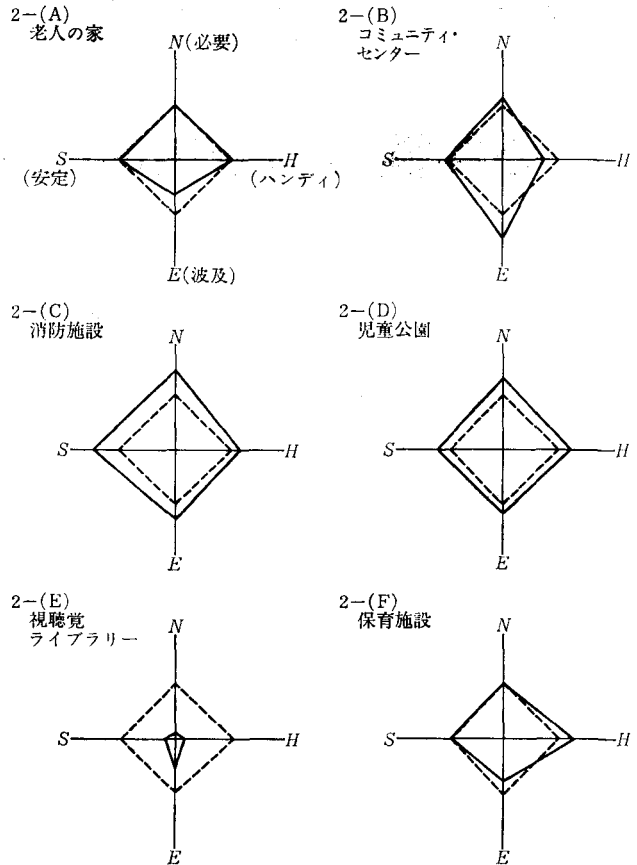


図1(2) 公共性判断のパターン 2. ストック系サービス

い(市民大学, コミュニティ・センター, 視聴覚ライブラリー)。

この結果ではおおのサービスの性格を反映した妥当なパターンがみられ、とくにフロー、ストックのサービス形態を問わず、サービスの社会における本質的な役割に対応して価値判断が形成されることを示唆している。

(2) 他方、図1(1)(2)に示すような4つの軸によって形成される面積の広さは、公共性の総合化したウェイトを概ね示すものと解釈することが可能である。この観点でみると、上述の同じ公共性のパターンに従うサービスの間でも、おおのに明白な格差が認められる。福祉型では老人家庭奉仕員は老人福祉電話に比べ、また、基礎型では胃がん婦人がん検診はアメリカ・シロヒトリ防除に対比してはるかに公共性が高いと判断されている。今日、公共領域の変動がおおののサービス分野で活発化している実態をふまえると、たとえ必需的基盤的サービスといえども、公共領域の根底に位置づけられるものからその境界上にあるものまで、幅広く分散していることが予

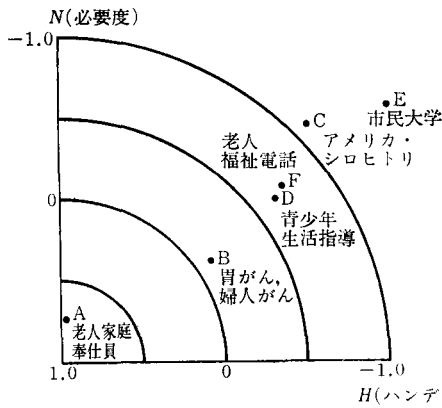


図2 公共性(フロー系)

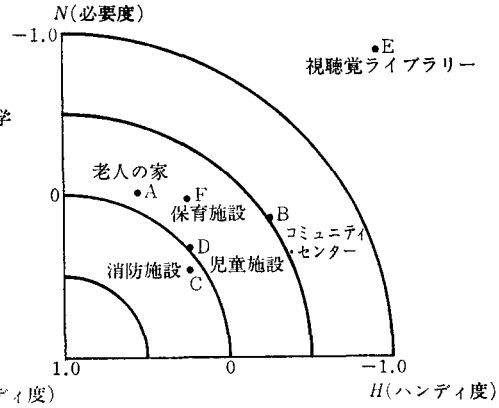


図3 公共性(ストック系)

想されるが、ここでの格差もその現象を端的に示すものとして解釈できる。

(3) 図2, 図3は、必要度(N)とハンディ度(H)とを合成して得られる公正性の判断結果を示すものである。この図では原点からの距離に反比例して両基準に対する判断の強さが測られ、したがって、合成した結果も原点に近いほど公正性として強い判断が与えられたことになる。フロー系の各サービスについてみると、ここに取り上げたなかでは老人家庭奉仕員が必要度、ハンディ度とともに強く、合成した公正性として最も高い順位が与えられているけれども、他のサービスについても必要度とハンディ度との間にはほぼ比例する関係がみられる。

これに対し、ストック系サービスでは老人の家のハンディ度で最も高い位置にあるが必要度は他のサービスよりも低く、合成された結果では消防施設や児童施設よりも低い位置づけが与えられている。すなわち、これらサービスについては公正性の価値構造として多様な性格を示すものと受け取ることが可能であり、これらに正しい評価を下す前提として、その価値判断の要素を総合化してみることの必要性がそこに示唆されている。

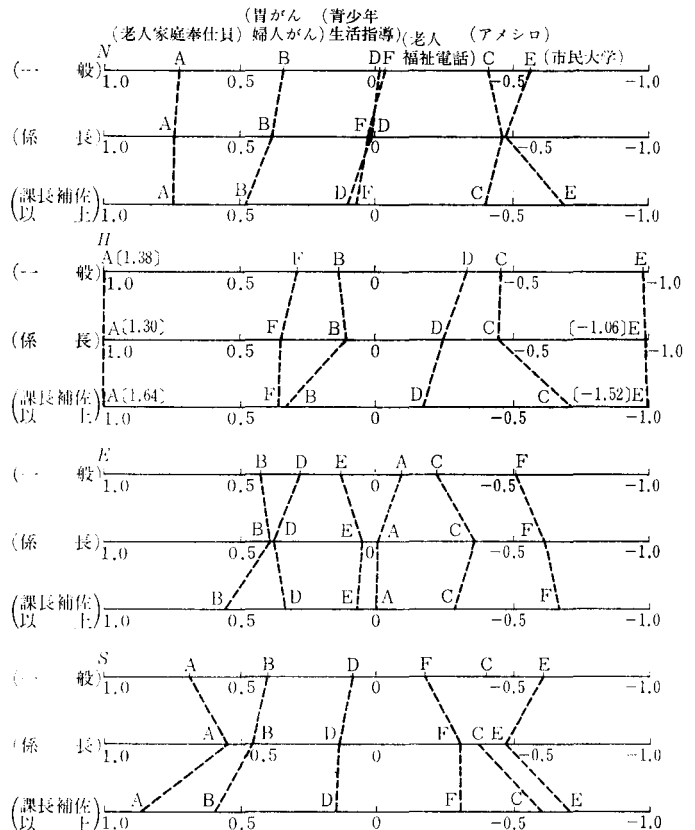
4. フェイス別分析

これら価値判断については、性、年齢、役職等のサンプルの属性に着目して分析を加えることも必要であり、その場合には、価値判断の特性として各基準に与えられたウェイトとともに、各階層の間での判断にみられるコンセンサスの状態に着目した分析が可能である。

まず、性別の視点でみると、フロー系サービスでは男女間の価値判断の差はそう大きく現われていない。各基準の尺度上において各サービスが男・女でほぼ同一順位を占める。ただし、その判断において男性が女性よりもコンセンサスが高いといえることができる。

ストック系サービスでは、女性が公園および保育施設

表1(1) フェイス別判断結果(役職別) 1. フロー系サービス



に対し相対的に高い価値判断を示すのに対し、男性はコミュニティ・センターに高い価値判断を与えているのが特徴である。

また、年齢層を20代、30代、40代以上の3段階に区分してみた結果では、各階層の間で判断のコンセンサスに特徴的な差異が指摘される。全般的に40代以上の階層のコンセンサスがが高く、それに対し、30代の階層のコンセンサスが低くなる傾向が出現している。

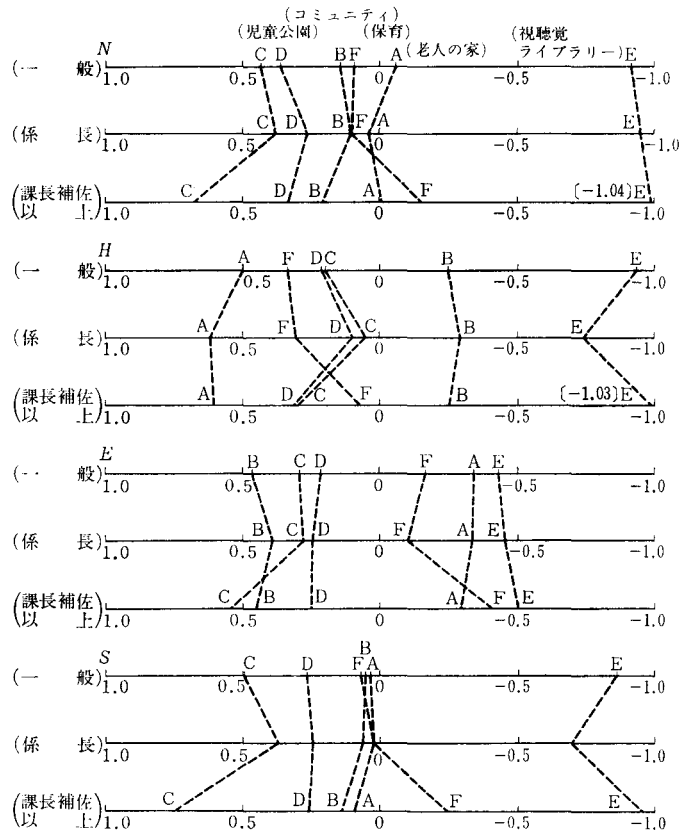
表1(1)(2)は調査対象者の役職を一般職員、係長レベル、課長補佐以上のレベルの3階層に区分した結果である。フロー系サービスでは順位の変動はみられないものの、課長以上の管理職階層の判断に高いコンセンサス(中立点“0”からみて両極へ分離する傾向によって示される)が読み取られる。とくにここではそれが波及度、安定度といった判断の困難とみなされる基準にも明白に現われていることは注目に値する。ストック系サービスでは保育施設を中心に階層間の質的な違いがみられ、また、フロー系サービスと同様に管理者階層での判断のコンセンサスは高くなる傾向が指摘できる。

5. 今後の課題

以上の結果は、任意に選んだサービスの組合せについての分析であり、それらについて公共性基準からみた相対的な位置づけを種々の角度から試みたものである。したがって、比較する対象が変われば全体の位置づけも変化することは当然であり、この結果がどこからどこまでを公共領域とするかについて直接決定するための情報を提示してはいないが、そのための手がかりとなる各種の情報を含んでいることは、上述のことから明らかであろう。また、ここではむろん、これらサービスに具体的な評価を下すことが直接の目的ではなく、異質のサービス間の比較に活用しうる公共性基準の設定と、その定量化への足がかりを求めてひとつの実験を行なったものである。

上述の分析からは、各基準の相対的ウェイトにより形成される公共性のパターン、その総合化により得られる公共性のウェイト、あるいはその価値判断の形成に際してのコンセンサスの状態等の観点からみて一応妥当な結果が読み取られる。とくに、公・私の境界領域にあるサービスについて、ここではその質的内容を種々の角度から浮彫りにすることが可能で、現実に存在する判断の実態をよく反映するように思える、今後この方法を現実の

表1(2) フェイス別判断結果(役職別) 2. ストック系サービス



行政の場に適用し、行政の守備範囲の政策形成に具体的に取り入れていくには、まず提示された課題に依拠していかなるサービスの比較の組合せを設定するかが問題であり、またおのおののサービスをどのレベルで捉えて規定するか、価値判断のサンプルとしていかなる構成とすべきか等に関してより一層現実性のある検討を要するであろう。

参考文献

[1] 総合研究開発機構：公共サービスの内容と負担 (1978)。
 [2] 斎藤達三：行政の守備範囲と公的負担の実証分析 (1)～(3)。都市問題研究，第30巻，第10号～12号 (1978)。
 [3] 武藤，丸尾，住吉：福祉経済学，青林書院新社，(1975)。
 [4] J. P. ギルホード (秋重 義治 監訳)：精神測定法，培風館。
 [5] 日本行政学会：行政の責任領域と費用負担，ぎょうせい(1978)。(さいとう・たつぞう 地方自治研究資料センター)