

# 公共事業の効率性について

公共事業の効率性向上が社会的目的とされて久しい。現在ではすべての公共事業について費用対効果分析を実施することが義務づけられており、少なくとも「技術的外部効果」である「社会的便益の増加分」が「それを実現するための費用」を上回ることが確保されることになっている。これは当該公共事業を実施する期間全体で見た場合である。つまり、得られるべき「社会的便益の増加分」も「それを実現される費用」も、特定の時間軸のなかで固定された一定の価値で評価されることになっている。

一般に公共事業における効率性という場合、直感的にもっとも分かりやすい概念は、特定の事業を行うための費用をいかに低く抑えるかという視点である。橋を架け道路を作るという事業について、アウトプット・スペックを一定にしたうえで、できる限り少ない費用でそれを実現することが効率的事業実施の出発点である。ただ、低い費用を実現するための手段は複数あってそれらがうまく実現しているかどうかは実際には重要である。

民間の製造業を念頭に置いて考えれば、製品をどれだけ安く作り出すかは、それを作るために投入される各種経済的資源をいかに効果的に組み合わせるかが原点である。経済的資源とは、いわゆるヒト、モノ、カネだが、それぞれの投入要素が価格を持っており、生産者は特定の製品を作り出すための「技術的制約」のなかでもっとも安価に生産できる組み合わせを探り出さなくてはならない。それが経営者の手腕である。経営者が無能で必要以上に費用がかさめば、その製品は市場競争に勝

てない。その企業は撤退せざるを得ないことになるのである。

この種の生産効率性から公共事業を見ると、通常の事業者と全く異なるのが、生産される財・サービスに関する競争性の欠如である。公共事業によって供給されるのは、他の事業者との競合がほとんど存在しない財・サービスである。したがって、競争の敗者は市場から退出するという民間企業に見られる淘汰プロセスが存在しない。かつて経済学者のH. Leibensteinは、(民間の)独占企業が市場競争の欠如から費用削減インセンティブを失うメカニズムをX非効率と呼んだが(Xという表現は、その原因が多岐にわたり必ずしも特定化されないことから用いられている)、公共事業についてそのような非効率が生じることは容易に予想される場所である。

さて、生産者という側面では、投入要素の調達プロセスがもう一つの費用最小化のための要点である。通常の事業では調達プロセスにも競争が作用する。その結果、少なくとも理屈のうえでは、調達価格は最小化されたものになる(当然、生産要素を供給する側もここで例にあげた生産者と同様に競争プロセスにさらされていることが仮定されている)。この点、公共事業の場合は、調達過程において価格が最小化されないという問題が指摘されてきた。公共事業においては、最終的な財・サービスの市場の競争が必ずしも十分に機能するわけではないことと、さらには行政の持ついわゆる父権主義的な行動様式が相まって、業者間の過酷な競争を強いることが避けられてきた側面は否

一橋大学大学院 商学研究科  
研究科長兼商学部学部長

やま うち ひろ たか  
山 内 弘 隆



めない。もちろん、そのために、調達における一般競争入札の徹底などの措置が執られ、その効果が上がってきたことも巷間に伝えられるとおりである。

筆者は、公共事業の調達側面においてより適切な競争過程の効果が波及することを望むものであり、その意味での市場メカニズムの有効性を信じている。ただ、いわば画一的な競争プロセスの導入が思わぬマイナス効果をもたらすことを忘れてはいけなと考える。これを先ほどと同様に、民間の製造業との対比で考えよう。

民間企業の生産プロセスの効率性を引き出しているのは、上で述べた競争プロセスによるインセンティブ・メカニズムであることは事実であろう。そして、それを公共事業に援用することも正しい。しかし、民間企業の場合、経営者に広範な裁量の余地が残され、それが効率性の前提となっていることに注目すべきである。例えば、経営学の基礎としてしばしば引き合いに出される「内製・外製」の議論がある。企業がある部品の調達について企業内組織を用いるか内製するか、市場調達で外製とするかは製造業において重要な経営判断であり、企業組織の限界範囲を決める際の決定的な要素である。それについて経営者は当然有利な方を選択する。

近年進展著しい「組織の経済学」によれば、組織を選択するか市場を選択するかという判断基準は、きわめて単純に述べれば、市場における「取引費用」と「組織の費用」の比較考量ということになる。市場取引には「探索費用」「契約費用」

「モニタリング費用」など独特の費用、すなわち「取引費用」が発生する。一方、社内生産として組織を選択する場合には、組織を形成し効果的な意思伝達を行うこと、さらには権限関係のなかで適切な管理を行うことなどの費用が生じる。簡単に言えば、この費用のトータルな大小関係が組織と市場の選択基本になる。さらに、生産における技術的特性（例えば、内製した場合に最小最適規模が達成できるかといった問題）等種々の要因が判断材料として存在することになる。

ここで主張したいのは、「組織の経済学」が教える理論的枠組みではない。現実問題として、企業が効率性を発揮できるのは、このような組織選択、経営意思決定の柔軟性が基本的な前提になっている点に注目すべきである。上では、内製外製、組織と市場という単純な二分法で説明したが、いうまでもなく経営者の選択はその中間的なもの（例えば長期契約によるコミットメントを行う等）がありえるし、それらについても臨機応変に選択範囲に入るのである。

もちろん、公共部門の意思決定はきわめて限定的であり民間企業の経営者が持つ柔軟性が全くないというわけではなかろう。意志決定者はそれぞれのケース、それぞれの時間軸のなかで適切と思われる組織上の意思決定を行っている。しかし、民間企業の意思決定の裁量の範囲を考えれば、例えば公共事業の調達という面においては、単純に「市場化」だけが模範解答ではなく、ケースによっては弊害が大きくなるという点も肝に銘じておくべきであろう。