

〈論文〉

## 公共部門の民営化と組織形態の選択 —民営化、独立行政法人、PFI、外部委託の選択の根拠—

植 村 利 男

### 目次

- 第1節 はじめに
- 第2節 公共部門改革の分析枠組み
  - 第1項 ライベンシュタインのX効率分析
  - 第2項 インセンティブ規制の政策体系
- 第3節 公共部門の非効率の発生要因
  - 第1項 X非効率と規模の経済性
  - 第2項 組織内部の非効率要因としての慣性領域
  - 第3項 規制とレント・シーキング、及び官僚的供給の非効率
- 第4節 多様な民営化手法とNPM
  - 第1項 三公社の民営化に見られる改革手法
  - 第2項 NPMと民営化の組織形態の選択肢
- 第5節 公共サービスの供給形態の決定要因
  - 第1項 市場と企業組織の選択要因
  - 第2項 供給面からの組織形態の選択基準
  - 第3項 需要面からの組織形態の選択基準
- 第6節 独立行政法人とPFIの有効性
  - 第1項 イギリスのエージェンシーと日本の独立行政法人
  - 第2項 PFIと外部委託
- 第7節 民営化政策の残された課題

### 第1節 はじめに

本稿の目的は、公共部門における制度的要因を含めた非効率の発生原因の究明とその改善対策にハーベイ・ライベンシュタイン（Harvey Leibenstein）のX効率分析とニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の手法を援用し、多様な民営化政策によって採用されている公共サービス供給の組織形態間の選択の有効性を検討することである。すなわち、公共部門の組織改革がイギリスのNPMの実施の経験やケース・バイ・ケースに従って、日本においても実施されてきているが、必ずしも経済学的根拠に基づいて組織形態が選択されてきたとは言えない状況がある。そこで、公共サービスの供給と需要の諸条件の吟味によって、民営化、独立行政法人、PFI、外部委託、公的供給、

等の組織形態間の最適選択の基準を提示する事によって、当該公共サービスに対して最も経済効率的な組織形態の選択を可能とすることが意図されている。

一般に公共部門においては、主要な特徴として競争圧力が弱く、構成員の動機や目的が効率や利潤以外のスラック（たるみ）を広く許容し、そして構成員の行動が官僚的事なかれ主義に陥る傾向を持つ。このような非効率の諸要因を分析するのにX効率論は最も有用な分析手法であると考えられる。さらに、NPM理論からは組織形態の事前審査プロセスの手法を援用し、公共財の需給の諸条件の分析のためには公益事業に対する公的規制の経済理論を援用して、供給組織形態に関する理論的分析を行っている。

以下、第2節でX効率に基づく分析枠組みを提示し、第3節で公共部門のX非効率の諸要因を吟味し、第4節でX非効率改善のためにNPMの観点から提案された多様な民営化の諸政策を概観し、第5節で公共サービス供給の組織形態の選択基準を吟味し、第6節で、独立行政法人とPFI及び外部委託の選択の条件について明らかにし、第7節で現在進行している道路公団と郵政公社の民営化政策の課題を展望する。

## 第2節 公共部門改革の分析枠組み

### 第1項 ライベンシュタインのX効率分析

組織的効率性を検討するには、ライベンシュタインが実証研究から類型化したように、X効率を決定する4つの基本要素を検討する必要がある<sup>1</sup>。

図表1 X効率の要素と下位要素

1. 個人的動機上の効率
2. 企業内動機上の効率
  - 1) 水平的制約～同僚間、組合間との関係など
  - 2) 垂直的制約～上司と部下との関係など
  - 3) 伝統的制約～企業風土的雰囲気、経営手法など
3. 外部的動機上の効率
  - 1) 競争環境～価格・非価格、国内・外の競争の程度
  - 2) 公的規制～参入・退出規制、価格規制など
4. 非市場的投入の効率
  - 1) 経営者能力～経営者の動機付け、企業家精神など
  - 2) 非市場的情報～顧客・規制者との人的情報ネットなど

図表1の如く、決定要因は、個人的動機上の効率、企業内動機上の効率、外部的動機上の効率、および非市場的投入の効率に整理できる。ここでは、これらの下位の要因の悪化によって非効率をもたらされると見る。

次に検討すべきは、X非効率の改善のために選択可能な政策ないし政策ミックスの体系的枠組みを提示することである。この考察のためには諸政策間および諸政策ミックス間での相対的有効性の

差異を示しうる理論モデルを構築する必要がある。一般に、政策の有効性を評価するときに重視されなければならないのは各政策によって実現される費用削減の程度であろう。その選択肢はライベンシュタインにより言及されたものであり、4つの費用抑制要因として指摘される<sup>2</sup>。

それらは、①成果の標準(S) (企業の諸成果のうち生産物の標準等によって実現している側面を言う)、②組織に達成可能な最大収入(R) (売上高の大きさや、補助金収入、等の大きさを言う。)、③官僚的統制の程度(B) (ここでの「官僚的統制」という用語の意味は省庁による統制と言うことではなく、組織の階層制度による経営管理の意味で使用されているので、企業組織の管理の強化と言うことを意味している。)そして④競争の程度(C) (競争企業との競争の存在)である。単位費用水準はどの経路においても各要因を通じての環境の厳しさが増大するほど、より大きな費用削減効果をもたらす。しかし、企業の置かれた環境が極めて厳しい時には、費用削減効果が一番大きい要素は競争の程度であり、以下、最大収入制約、官僚的統制、成果の標準という順序で、相対的に効果が小さくなる。ライベンシュタインの分析の意図は環境の厳しさに応じた最も効果的な費用削減効果を持つ手法を決定することであった。

しかし、筆者はライベンシュタインの分析枠組みを以下の諸点で拡張し、全体的・同時的な費用削減効果をみることを可能とした。すなわち、第一に4つの費用抑制要因を同時に操作可能な費用統制手段として拡張する。第二に、4つの要因が異なる種類の費用項目に各々別々に独立的に影響を与えるか、あるいは異なる大きさで相乗的に影響するかして、4つの要因を通じて全体の費用を同時に削減可能であるとみる。独立的な前者の例では、例えば組織内部の官僚的統制Bは管理部門に影響し一般管理費の水準を引き下げる。また成果の標準Sは製造原価を抑制し、最大収入の制約Rは販売促進部門の費用を抑制し、競争の程度Cは費用削減的な技術等の採用を積極的に推し進める、等々である。第三に、環境の厳しさで示される企業に対する費用削減圧力は、企業内部の経営陣による統制や企業外部の政府の諸政策による統制の努力の関数であると想定する。このような概念構成によりX非効率問題の分析のための重要な分析枠組みが提供される。モデルの定式化は次式の如くである<sup>3</sup>。

$$\Delta L = \Delta CS + \Delta CR + \Delta CB + \Delta CC$$

ここに於いて、 $\Delta CS$  は成果の標準の強化による費用削減効果であり、以下、最大収入制約の強化、管理統制の強化、競争の強化による費用削減効果である。かくて、費用削減のための総合的公共政策の実施による全体の費用削減分が $\Delta L$ となる。例えば、ノルマの強化、補助金の削減、組織階層の簡素化、規制緩和・分割民営化等を含む競争原理の導入などの同時遂行を意味する。

## 第2項 インセンティブ規制の政策体系

公共部門は全体として、省庁等の行政部門を核として、その周辺部分として公社や特殊法人、公益法人等や公的規制を受けている公益事業部門をもつとみることができ、公益事業部門は民間部門に一番近いところに位置しているとみることができる。しかしながら、公益事業分野は、従来、自

然独占産業として競争的要素の導入は不可能であるとみられていた。電力、ガス、水道、電話、通信、交通、等々のサービスは私的財のように料金を設定して収入を得ることが出来るが、供給面では資本設備の規模の経済性と二重投資の浪費の回避の故に地域独占を容認する参入規制が望ましく、そして独占による厚生損失の回避のために料金規制が不可欠であるとされた。同時に多くの需要者に供給するという消費の集団性が存在するという意味では準公共財としての特質を持っており、また、生活にとって極めて重要な必需的サービスであるがために、サービスの標準についての品質の維持の規制や安全・健康のための規制、供給責任等を供給者に課すことなどの社会的規制も課されてきた。

この自然独占産業のあり方を再検討し、独占の容認を解除し、競争的要素を導入する規制改革を伴った多様な事例として、イギリスのサッチャー政権による国有化産業の民営化政策はその典型例であった。そして、公益事業等の自然独占産業に如何に競争的要素を導入するかの規制改革が積極的に進められてきた。

今日の自然独占の規制改革の主流となっているインセンティブ規制の導入の流れは、植草益によればその淵源を①ランゲの計画的市場経済論やリーバーマンの利潤論争の流れ、②アローの先駆的社会的選択論の流れ、③市場の失敗分野におけるコースのインセンティブ規制の流れにあると指摘し、その研究の流れが今日のインセンティブ規制の4つの柱に結実したとみている。すなわち、①免許入札制(franchise bidding)、②地域間競争(yardstick competition)、③社会契約制(social contract)、④価格上限制(price cap regulation)の4つの方向に展開されたとみる<sup>4</sup>。これらの分析の詳細は原著に譲り、ここではそれらを全体として公企業の効率向上のための分析枠組みとしてとらえることにする。さらにそれは近年のネットワーク自体とその上を走るサービス供給の上下分離論とネットワークへのアクセス・チャージの導入によるネットワークの経済性との調整の議論とによって補完されてきたといえる。

インセンティブ規制の政策体系は、理論的には潜在的競争を取り扱う新しい産業組織論に支えられて、先の4つの方向の展開が可能となったといえる。公益事業は免許入札制によって現在並びに将来の入札契約期における潜在的競争者に直面し、地域間競争によって相対的なコスト比較や価格比較の形で間接的に潜在的な競争に直面し、価格上限規制によって地域内の潜在的競争者の価格引き下げ競争や利潤成果の競争に直面し、さらに、社会契約制によって顧客の選択の幅を拡大して大規模・安定的な顧客の獲得のための競争手段の潜在的行使に直面する。

かくして、インセンティブ規制の政策体系は規制緩和と潜在的競争の拡大にも十分に対応しうる政策体系であることが推察される。X効率論の視点からは費用規制要因の中の競争の程度を間接的・直接的、また現実的・潜在的に強化する政策体系として位置づけることができる。その導入の結果として他の費用規制要因にも好結果を及ぼすと推察される。さらに、このインセンティブ規制政策体系のボトルネックとなっていた公益事業に支配的な設備被拘束性由来する独占の問題は、資本設備の保有とそれを使用するサービス供給者とを分離するという上下分離の研究とその成果に

基づく政策実施が進むにつれ、新規参入者の参入障壁となっていたサンク・コストの壁が取り払われ、サービス供給を担う新規参入が大きく増進した。また、各消費者への配送ネットワークはすべての供給者にとっての不可欠施設であり、そこへのアクセスは企業間で公正でなければならず、適切なアクセス・チャージの賦課によって、ネットワークの経済性と公正競争の利益の達成という極めて微妙なバランスを達成しようという展望がネットワークの経済学の発展によって開かれてきたといえる<sup>5</sup>。

X効率の費用規制の4要因からみれば、上下分離論やエッセンシャル・ファシリティの議論は、単一の企業組織によって管理している状況から複数の企業間で共通に利用すべき資本設備部分と個別企業が独自に設置・利用している資本設備部分の管理を分離するという、ウィリアムソン(O. E. Williamson)の用語でいえば「切断」の手法<sup>6</sup>、ないしは企業分割の手法を具体化して、組織的効率性を追求するものであり、組織構造自体を改革することによって、官僚的統制Bの費用を削減し、効率性を改善することを意図しているものとみることができる。

このようにインセンティブ規制の政策体系は競争原理導入の議論において極めて重要な理論的根拠を与えたと思われる。このうち、経済的規制については新しいインセンティブ規制の政策体系によって代替されるに従って実質的に競争の導入が実現し、複数企業の参入や料金の地域間競争や上限規制による価格引き下げ競争も起こってきている。他方で、安全等に関する社会的規制のみが依然として維持されている状況にあると言える。

かくして公益事業分野における公共サービス供給の効率的組織形態については、インセンティブ規制の政策体系の導入に従って、過剰な規制を撤廃しつつ（日本の現状では多くの過剰な規制が温存されていると推察されるが）、従来に比較して複数企業の参入を容認し、企業規模においても適切な組織分割を導入しつつ、最適な企業組織形態、産業組織形態へと移行しつつあると言える。

しかしながら、残された公共部門の本体は、いわゆる、省庁を中心とする官僚機構とその下部組織であり、また地方自治体とその下部組織である。この分野における改革は依然として残されており、イギリスにおける経験によれば、その改革のために多様な民営化手法が工夫されてきた。以下の考察では公共部門の本体に関連して、X非効率に関わる非効率要因についてまず考察し、その上で、多様な民営化の形態に関わる制度変革を含めた政策手段の有効性に関して検討する。

### 第3節 公共部門の非効率の発生要因

#### 第1項 X非効率と規模の経済性

公共部門の非効率の発生要因については、組織の内外に渡る多様な要因が考えられる。本項では主に規模の増大に伴うX非効率に関わる要因を考察する。

まず、公共部門あるいは被規制部門が経済全体に占める割合がきわめて大きくなっていることから、当該部門の全体的な大きさがどのような非効率をもたらすかについての分析のためには、例えば全経済の二分の一が独占部門であるとき、競争の欠如によりその部門における単位費用が競争価

格水準より上昇すると仮定した場合に、わずか数パーセントの上昇が全体としては極めて大きな対GDP比の厚生損失をもたらされる。通常の独占による三角形の厚生損失のみでなく、競争の欠如に伴う生産費の上昇分をX非効率と呼べば<sup>7</sup>、それは生産量に単位費用上昇分を乗じた総費用の上昇となり、このことが公共サービスを独占的に供給している公共部門全体に当てはまると想定するならば、競争の欠如した公共部門ないしは被規制部門ではかなり大きな非効率が発生し、利潤や消費者余剰が費消される。さらに、後述する規制による独占レントの追求（レント・シーキング）が生じれば、消費者余剰はさらに生産者余剰へと転化し、消費者の厚生損失は極めて大きくなると推察される。

しかしながら、公共部門の規模の増大によって、いわゆる規模の経済性が生じ、かえって単位費用の減少をもたらす可能性があるという場合も考慮に入れる必要がある。規模の経済性ととも、価格支配力が強化されて独占の厚生損失が生じる場合にはウィリアムソンの経済厚生トレード・オフ分析が有効である<sup>8</sup>。独占的価格支配力による価格上昇の結果として三角形の独占の厚生損失が生じる。同時に規模の経済性が生じる場合には、単位費用の節約分に生産量を乗じた分が費用の節約として生じると仮定する。この両効果の大小関係を比較するべきであるというのがウィリアムソンの指摘であるが、公共部門にこの分析が適用可能と想定すると、同時に生じている競争の欠如等によるX非効率分が大きく、規模の経済性も費用の増分に吸収されてしまう可能性が高く、公共部門の拡大は民間部門の如く規模の経済効果が大きくなるとは言い難い状況であると推察される。

## 第2項 組織内部の非効率要因としての慣性領域

組織にとって不利な方向に環境条件の変化が生じて、現状維持的な経済活動の中に安住してしまう状況がよくみられる。このような状況をライベンシュタインは慣性領域（Inert Area）と名付け、個人や企業がある種の惰性に陥っている原因を考察している<sup>9</sup>。個人は頂上が比較的平らな努力—効用関数を持ち、ある努力水準で一旦落ち着いてしまうと、最大の効用をもたらす機会が目前にあっても、それを達成するために新たな努力の投入が必要であり、新たな努力を決心し実行するための追加的な心理的コストを負担しなければならないためその努力はなされない。この負担すべき最小限度の効用コスト $U_c$ を超える達成可能な効用利得が行動を引き起こすためには必要である。その予想獲得効用が $U_c$ 以下の効用である場合には行動を起こすことはなく、また予想獲得効用にはリスクもあり、割り引かれる。この時現状に甘んじる原因は慣性コスト $U_c$ の大きさにあるとみる。この惰性の内部（慣性領域）にある個人も組織も現状の打破には大きな努力が必要とされる。

この慣性領域の分析から、公共部門においては競争からの刺激が弱く、提供している様々な財・サービスに関して様々な規制されているために現状維持的、官僚的な事無かれ主義が跋扈することになる。このような状況は規制が厳しいほど生じやすく、競争圧力が弱いほど生じやすいと推察される。ここに、規制撤廃と民営化の実現の重要な意味がある。

慣性領域の分析を組織階層間の分析に適用すると、トップ経営陣、中間管理者層、下部管理者層、

現場労働者層、等のそれぞれの慣性領域を形成し、企業全体の慣性領域に統合される。各階層の動機に結びつけると、トップ経営陣は自身の生涯所得の最大化を目指すとするれば企業改革よりは任期をそつなく終えて、天下ることを目指し、改革と直接結びつかない可能性が高い。ミドル管理層はより高い地位の獲得のために上司によい印象を与え、部下とうまくやっていくことを目指すために危険回避傾向を強く持つ。ロー管理層層は一番の危険回避者であり失敗をおそれ現状維持を優先する。各階層の努力・労働供給水準の慣性領域の共通部分を共有し、一旦安定した状況からもし改革を推進しようとするならば、各階層すべての慣性領域を打破する必要がある。それ故改革はすべての階層にわたる一括的・全体的改革でなければならず、さもなければ慣性領域から脱出できない階層が、いわゆる抵抗勢力として改革を妨げることになる。それゆえトップ経営陣のリーダーシップが弱まるほど組織は慣性領域の深みにはまり、弱体化せざるを得ない。トップの息吹が最下層に届かなくなったいわゆる大企業病と言われるゆえんである。公共部門に於いては諸種の規制の故に民間部門以上にこの傾向が強められることは言うまでもない。それゆえ民間並みの組織意識改革の実現は多くの困難に直面せざるを得ない。

### 第3項 規制とレント・シーキング、及び官僚的供給の非効率

公共部門が提供するサービスには、何らかの公共性の存在を根拠に種々の規制が存在する。純粹公共財は消費の非排他性と非競争性を持つ故に税の徴収による公的供給が典型的な形態であった。国防などの国家的公共財以外の私的財との中間的存在として、医療、教育、ゴミ処理など多くは準公共財として規制を受けつつも民間部門によっても供給されている。さらに、たばこのように純粹な私的財においてさえも税収目的から過去においては専売公社として規制を受けて公的に供給されていた歴史がある。

まず公共サービスの供給については、省庁の公共サービス供給のコストを分析したニスカネン(W. A. Niskanen)の官僚的供給モデルによれば、公共サービスの限界便益は財務省による社会的限界評価曲線(公共財の需要曲線)を想定して、その曲線の下部の面積を各省庁への予算供給額とし、限界費用曲線は省庁のサービス供給の限界費用曲線として、行政サービスの供給が分析されている。もし、供給されるそのサービスが需要のある限り各人に等しく供給されるべきもの(ユニバーサル・サービス)であるときには、コストよりは供給すること自体が重視され、社会的限界評価曲線が横軸と交わる点まで供給される。しかし、そのサービスが、便益と費用との比較に基づく経済合理性を基準に供給されるべきサービスであるならば収支均衡原則で供給されることになる。さらに、このサービスが、民間供給が可能なもの、すなわち市場テストで供給可能と判定される場合には外部委託、民間との協力による供給(後述するPFI)、あるいは完全な民営化等の供給形態が選択されて利潤最大化行動が容認される完全民営化のケースでは、通常の需給均衡点を選択されることになる。この時、省庁による公共サービスの収支均衡原則に基づく供給水準は民間供給の場合の最適水準(需要曲線と供給曲線の交点)の2倍の水準で供給されることが推察される。ただし、そ

れが妥当するのは、需要曲線と供給曲線が直線と仮定されるケースにおいてである。現実には公共サービスの一部分の民間委託やPFIの導入があれば、サービス供給水準は1倍以上かつ2倍以下の中間的状況になるであろう。外注が多くなるほど1倍に近づき、逆に内部化が多いほど2倍に近づくことになる<sup>10</sup>。

次に、民間供給を主体として、諸種の規制を維持する場合について考察する。規制が実施される意図は基本的には市場の失敗に対処することである。市場の失敗の諸要因には、不完全な情報（情報の偏在を含む）、取引費用の存在、市場が欠如する場合、自然独占性の存在、外部性の存在、公共財の存在、等があり、これらに対する規制は経済的効率性の改善に寄与するとみられる。他方で、政治経済的価値判断に基づく規制として、所得分配上の配慮、政治経済的権力ないしは支配力の抑制、危険・不確実性の減少（政府による保険機能をも含む）、等が存在する。

各々の市場の失敗に対して対処する規制が適切な水準で実施されるとき、その規制活動全体のもたらす便益と費用のそれぞれの限界便益曲線を導出し、横軸に規制活動として加算して合計すれば、省庁による規制活動に対しても先のニスカネン・モデルが適用できる。原則的には規制活動自体が公共主体による民間部門に対する財政活動の一部であり、規制活動自体の利潤最大化行動は当然容認されることはなく、民間並みの最適供給水準が選択されることもない。しかしながら、規制を受ける企業ないしは産業の側からの規制に対する見方は全く別である。すなわち、スティグラー（J. G. Stigler）の指摘するように、規制は公共の利益の名を借りた政府による産業保護政策となり、たとえば参入規制により既存企業の保護が意図される<sup>11</sup>。そのため規制の獲得のためには積極的に政府に陳情活動をしたり、時には規制当局の担当者に賄賂を贈ったりもする、いわゆるレント・シーキング活動が引き起こされる<sup>12</sup>。このプロセスはタクシー市場を考えると、新規参入の限界費用を一定とすれば、水平の供給曲線と右下がりの需要曲線を仮定して、免許による参入規制がないときには、その交点で市場均衡が得られるのに対して、免許による参入規制がおこなわれ、均衡水準以下の免許交付量となった場合に、その過小な供給量に応じた価格上昇が生じ、価格の上昇分に、供給量を乗じた分だけの独占レントが業界に発生する。タクシーの営業免許が高価格で闇市場で売買されていたとの指摘もある<sup>13</sup>。あるいは建設業界の指名競争入札の実施も業界の保護の一例である。

このように、規制を政治経済学的に考察すれば、現実の規制は業界の意向を受け入れて過剰に供給されている可能性が高いと推察される。それゆえ、規制の限界便益曲線は、本来の市場の失敗を補完することによって得られると想定される限界便益に加えて、規制される企業ないし業界の独占レントをも含んだものとなっている可能性が高く、規制当局がそれを黙認する形で、規制の限界社会的評価曲線が過大に評価され、監督省庁による規制の過剰供給（人的・金銭的な権限の増大）と業界の独占レントの併存する状況、すなわちバター（S.M. Butler）の表現では「公共部門利益共同体」が形成されることになる<sup>14</sup>。このプロセスが、旧特殊法人や旧認可法人ないしは新独立行政法人、民営化移行中の各法人、および全国2万5千に及ぶ公益法人にまで拡大しているとすれば、その利権の規模が極めて大きな利益共同体であると推察される。その結果、サービス供給のコスト



が増大し、高価格と過少生産による消費者余剰の死重的損失と消費者余剰の生産者余剰（独占レント）への代替、さらには賄賂やロビー活動が生じることになり、既得権が維持されることにより消費者の不利は免れない。

## 第4節 多様な民営化手法とNPM

### 第1項 三公社の民営化に見られる改革手法

日本の公共部門の改革の歴史に於いて極めて大きな影響を持ったのは第二次臨時行政調査会の設置である。1982年6月に基本答申が政府に提出され、そして翌1983年4月に最終答申を提出し作業を終えた。第二臨調の基本答申の意図については、日本が追求すべき2つの目標、即ち、一方は活力ある福祉社会の建設であり、他方は国際社会に対する積極的貢献である。これらは高齢化社会への対応も視野に入っている。改革案の基礎にある考えは、中央政府と地方政府間および公共部門と民間部門間の合理的な役割分担と言うことである。それは中央政府からの権限の地方政府への委譲（地方分権）、そして公共部門から民間部門への機能の移転（民営化）からなる。ここでは公共部門の効率化に関心があるので、機能の移転の手法、即ち規制緩和と民営化に焦点を当てる。規制緩和は政府の民間部門に対する過剰な規制を減らし経済活力を強化するとともに公共部門の肥大化を抑制し、民営化は直接的に公共部門の規模を削減するとともに民間活力の導入によって効率化を計ると言う意図を持っている。

まず具体的事例として、三公社の改革とX非効率の改善の結びつきについてみる。基本的視点はライベンシュタインの分析枠組みで指摘した、成果の標準(S)、最大収入(R)、官僚的統制(B)、競争の程度(C)、の4つの要因である。具体例として、実際に旧国鉄を分割民営化しJR各社に再生させた対策を取り上げると次の図表2の様に分類される。

図表2 各費用規制要因に関連する費用改善対策－旧国鉄改革を事例として－

<p>1. 成果の標準Sの関連</p> <p>(1) 新規採用停止及び要員合理化</p> <p>    ① 作業方式の見直し</p> <p>    ② 夜間勤務態勢の見直し</p> <p>    ③ 実労働時間向上</p> <p>(2) 設備投資抑制</p> <p>    ① 整備新幹線凍結</p> <p>(3) 貨物部門の縮小合理化</p> <p>(4) 地方交通線整理</p>	<p>2. 最大収入Rの関連</p> <p>(1) 無賃乗車証の廃止</p> <p>(2) 給与の抑制</p> <p>(3) 兼職議員の廃止</p> <p>(4) 設備投資の抑制</p> <p>(5) 資産処分</p> <p>(6) 運賃適正化</p> <p>(7) 関連事業の営業料金適正化</p> <p>(8) 通学定期の公費負担</p>
<p>3. 官僚統制Bの関連</p> <p>(1) 闇協定の是正</p> <p>(2) 悪慣行の是正</p> <p>(3) 現場協議制</p> <p>(4) 地域分割</p> <p>(5) 機能分割</p>	<p>4. 競争の程度Cの関連</p> <p>(1) 地域分割</p> <p>(2) 機能分割</p> <p>(3) 完全民営化</p>

かくて、その対策は費用規制の4要因のすべてにわたり、費用削減圧力の組織内部および外部的両側面から強化する総合対策であったと見なすことが可能である。その結果、旧国鉄本体は東日本、西日本、東海、北海道、四国、九州の各JR6社、新幹線保有機構、国鉄清算事業団、JR貨物、に分割民営化された。

次に電電公社においては規制緩和による新規参入が認められることにより、参入企業との競争促進が重視されたが、企業分割は見送られて一社体制が維持された。5年ごとの組織形態の再検討の機会を経て、10年後にようやく巨大組織の分割が検討されることになった。独占禁止法における持株会社方式を認める改正を待って、1999年7月1日をもってNTT本体が業務分野別に4分割された。NTT持ち株会社の下、以前に分離していたNTTデータとNTTドコモを加え、NTT東・西地域会社、NTTコミュニケーションズの5社体制で発足した。専売公社に関しては、製造独占は維持されたまま、一社体制での民営化となった。三公社の民営化後の経済成果はいずれも良好で、それぞれビジネス分野の多角化政策をとり、今日では傘下の企業数は極めて多数となっている。

## 第2項 NPMと民営化の組織形態の選択肢

1980年代以降の公共部門改革の理論的背景となったのはニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の理論であり、大住莊四郎によれば<sup>15</sup>、経済性(Economy)、効率性(Efficiency)、有効性(Effectiveness)、等が重視され、イギリス、ニュージーランド等の国々が積極的に取り入れて改革を進めた。特にイギリスのサッチャー政権下での当初の行政改革は、白川一郎等によれば、省庁の各年度の業績報告書の作成・報告の義務付け、業務単位毎の予算権限の委譲と運営責任の明確化、目標達成のコストなどの業績評価、等を柱としたが余りよい結果ではなかったという<sup>16</sup>。それを大きく推し進めたのが、1991年のSetting Up Next Steps(HMSO)に示された公共サービスの供給に関しての段階的審査プロセスの提案であった<sup>17</sup>。すなわち、公的供給を廃止するか、さもなければ供給主体を民営化するか、さもなければ一部サービスを民間委託するか、さもなければ外部組織化してエージェンシーを設立して供給に特化させるか、さもなければ省庁内に残すことにするという、事前選択肢の中での最も適切な組織形態を探索していく審査プロセスの導入であった。この意味で、イギリスにおいてはNPMの理論が基礎となって、具体的組織形態として、民営化、民間委託、PFI、エージェンシーの設立等が積極的に実施に移されて行ったのである。

かくて、民営化(privatization)という言葉は極めて広範な意味がある。アメリカでは3つのメカニズム、即ちロード・シェディング(Load Shedding)役割負担の民間への移行)、コントラクティング・アウト(Contracting-out委託契約)、バウチャー(Voucher個人に対する政府補助)等を主に含み、イギリスでは、NPM、パブリック・プライベート・パートナーシップ(PPP、公共サービスの民間開放)等、具体的にはPFI(民間資金の導入による社会資本整備および、公共サービスの生産委託化)、エージェンシー化(独立行政法人化)、等を通じての、民間からの資金調達、民間への生産委託、国有化解除、民間への売却と機能の移行、自由化(独占や許認可の緩和)等を含

む。日本では当初、公共法人の株式会社形態への組織変更、公共法人の民間所有の認可法人への組織変更、公共法人および公私混合企業の民間企業への組織変更等が包含されていたが、今日では英米にみられる上記のような多様な組織改革手段が積極的に取り入れられてきている。

しかしながら、Next Stepsの審査プロセスはあくまでも行政学の観点からの民営化分析であり、提案である。それは特色でもあり、また限界でもある。ここに、経済分析からの審査プロセスの定式化が必要とされる所以がある。すなわち、如何なる経済的根拠に基づいて供給形態を決定すべきかが次の問題となる。

## 第5節 公共サービス供給形態の決定要因

### 第1項 市場と企業組織の選択要因

供給形態に関する経済的視点からの効率性に関わる研究として、O.E.ウィリアムソンが市場と企業組織を代替的供給形態として比較研究している<sup>18</sup>。ウィリアムソンによれば、ある企業が生産物を調達する場合に、市場を経由して調達するか、内部組織を拡大して内生的に調達するかを選択において考慮すべきことは、市場を利用することによるコストと内部組織で調達するコストの比較検討であった。いずれのコストも生産量の関数と想定されている。市場を経由する単位生産あたりの調達コストは供給量が少ない場合に高く、供給量が増大するに従って低下するという規模の経済が働くと想定されている。故に右下りとなる。他方、内部組織による単位生産あたりの調達コストは供給量が少ない場合に規模の経済が存在するが、供給量が増大するに従って規模の不経済に直面すると想定されている。故についには右上りとなる。それ故、両者の費用曲線を同一のグラフ上に描くならば、ある水準において両者が交点を持つことが推察される。この交点以下の生産量では内部組織が優位であり、それ以上では市場が優位であるとの判定を得る。

この市場と組織の選択の原理が公共サービスの供給を担う中央省庁や、地方自治体に適用できるであろうか。実際には、公共部門内部に部や課を新設して内部調達するか、あるいは資材や生産自体をも外部調達とするという選択は日常的に行われており、さらには公共事業を始め、様々な財サービスの公共的調達において広範な入札制度が実施されていることから、事前の当局による見積もりとのコスト比較によってウィリアムソン流の調達形態の比較の基準はすでに適用されており、大枠としては有効であると推察される。もしこの基準に従えば、交点の左側では外注から内製化へ、また交点の右側では内製化からアウトソーシングへと転換される必要がある。しばしば見られるケースでは、過大な規模にまで内製化したために公共部門が肥大化したとの批判であり、その場合には外注化の促進が望ましいこととなる。

行政学的にはこの見積もりの比較分析をある分野の公共サービスの全部を内製化するか外注するかを根拠として採用し、同様な比較をさらに詳細に、公共部門の内部の部・課などの提供するサービスに適用してコスト計算を続け、官民の競争のコスト計算にまで発展させることによって、いわゆる「市場化テスト」の完全実施を理想とすると推察される<sup>19</sup>。それゆえ、固定費や可変費等を会

計学的にサービス間に配賦する手法が確立されれば、コスト比較が可能となる。日本においても現在この市場化テストの導入に向けての議論が積み重ねられているところである。

しかしながら、これらは実際に経費として計上された供給コストをサービス間に配賦する作業であり、いわば仕分けにすぎない。すなわちコストの発生した経済的な原因の究明ではなく、その結果の会計学的な類別であり、関係経費の部門別仕分けとサービスの種類別仕分けの作業であるといえる。これらの結果と民間企業が提案する入札コストの見積りとの比較は官民間の供給形態の選択においてそれなりに意味のあるところではあるが、供給されるサービスと投入コストに関する経済的因果関係に関してはブラックボックスのままである。すなわち、通常の経済学では当然のこととして想定されている生産要素の効率的投入に基づく効率的生産関数やそれによって導出される効率的な総費用関数が分析されることはなく、あるべき効率的費用水準は確定されていない。

## 第2項 供給面からの組織形態の選択基準

ここでは、公共サービスの様々な供給形態の選択に関する基準を検討することを意図しているが、そのために供給コストの投入と産出に関わる諸関係に関する経済学的因果関係を考察する。これによって、経済分析によって獲得されてきた経済学的考察の成果を生かすことが可能となると思われる。ここでの分析の基礎となる理論は公益事業に対する公的規制の経済理論である<sup>20</sup>。

公共部門が供給する多数のサービスの種類間の中でどのサービスをどのような形態で供給するべきであろうか。すでに前項で供給量と単位費用の関係からの供給形態の決定要因について言及したが、ここでは量ではなく質的要因やサービス間の補完性をどのように配慮するかについて考察することにする。

まず、公共サービス間の関係性として戦略的補完性を検討する<sup>21</sup>。戦略的補完性とはサービス間の関係として、同一の供給部門（民間部門か公共部門かの相違とみることにする。）によって供給されるときに部門内で外部経済性が働き生産の効率性が向上する場合として想定する。たとえば公共部門で供給する二つのサービス間に戦略的補完関係が生じているならば、両サービスは民営であれ公営であれ、同一部門による供給が望ましいといえる。

次に、この組織内の供給の補完性あるいは結合生産の利益に関しては、多種類サービスの供給を行う自然独占の経済理論においては「範囲の経済性」として展開されているところである。それ故、以下では異なる種類間の公共サービス間において範囲の経済性が存在するかどうかが、組織形態の選択に関する重要な判定基準となることを考察する。範囲の経済性が存在するケースでは、結合生産ないしは兼業の利益が顕著であり、典型的な公益事業では大規模資本設備等を異なるサービス間で共同利用できるときに生じる。それ故、物的資本設備の共同利用が存在するかどうかが判定基準の一つとなる。公共部門においてもそれが存在するならば、そのサービスは一括して公共部門で供給されることが望ましいといえる。

しかしながら、共同で利用する資本設備の固定費用を異なる公共サービス間に、たとえば個別原

価値主義に基づいて完全配賦することが可能であるとするならば、この固定費負担部分のコストを、例えば通信サービス部門の典型例としてのアクセス・チャージと見なし徴収することを条件として資本設備の使用を容認して、それ以外の可変費に対応するサービス供給自体を外部発注ないしは外部委託を行う余地が依然として残されている。また、さらに一步進めて資本設備の利用部分は別組織として、運営のみを民間に委託するいわゆる鉄道分野において典型的にみられる上下分離方式を採用する余地も残されている。これらの部分的民営化ないしは外注化は範囲の経済性が存在するとしてもなお導入可能であるという点が重要である。それは、アクセス・チャージ相当部分を付帯条件として契約に取り入れた民営化となる。この側面のさらなる吟味から、民営化・独立行政法人・PFI・外注の適用の可否に関する判定基準の分析まで進むことが可能となる。

範囲の経済性が存在しない場合はどうであろうか。このケースでは供給面においては異なるサービス間の独立性が高く、全く無関係なサービスとして供給されることになる。ウィリアムソン流のコストの官民比較で供給形態の選択が決定可能な状況である。またその独立性の高さという意味で、独立行政法人の設立の根拠に進むことができる。

これで供給面に関する選択基準をみることができた。次には需要面における考慮すべき選択基準に関して検討する。

### 第3項 需要面からの組織形態の選択基準

公共サービスの需要面の特質から供給の組織形態の選択を検討する。当該公共サービスが公共財の性質をどの程度持っているかということに依存するといえる。すなわち、消費の集団性ないしは非競争性が強く、料金の徴収可能性が低い場合には公共財的特質が強いと判定される。この時、純粋公共財ないしはユニバーサルサービスとして非営利組織としての公共部門によって供給されることが望ましく、また逆のケースは当然私的財であり、民間部門による供給が望ましく、さらにその中間的状況である準公共財の場合では規制下の公企業による供給というのが従来の見解であった。(あるいは、民間の運営を前提にしながらも赤字部分を補助金で補完するという可能性もあり得る。)しかしながら、公共サービスの需要面を考慮に入れた場合には、以下の如く異なる帰結となる。

公共サービスを民間開放する場合に、私企業の論理における私的財供給の決定に関しては民間企業の直面する総収入関数と総費用関数の差額としての利潤が定義され、利潤の最大化を目指して最適供給量を決定するというメカニズムが想定されている。公共財供給においては、消費の非競争性等により個別需要者の限界評価に応じた料金をつけて販売することはできないので、一括供給することになる。外注ないしは独立行政法人化するにしても、委託先の企業の総収入にあたる支払額は議会における公共選択によって決定されることになる。すなわち、私企業の論理で定式化すれば、総収入の部分は民間企業から公共当局がサービスを一括購入するという形になる。それは競争入札の実施如何に関わらず公共当局との契約によって委託企業の確定収入額となる。すなわち、公共サービスのもつ財の公共性故に私的財の形式での販売はできず、公共財的な等量供給・同時供給がな

されるが、委託企業にとっては確定収入額に基づいての供給であり、供給自体は公共部門でも民間部門でも、あるいは独立行政法人によっても可能であることがわかる。ゆえに、公共財故に公共部門が供給しなければならないとの命題は否定されることになる。また、委託企業の努力はコスト削減に向けられることになり、契約されたサービスの品質が維持されているかどうかの検査機関の設置が不可決である。公共部門が公共財・サービスを供給する際に、例えば公共事業の如くそこでの手抜き工事が多々生じてきたが、それらを防ぐ意味でもその設置が極めて重要であることがわかる。委託された企業においては利潤最大化行動を販売努力の領域で達成できない条件があるために、コスト削減が唯一の努力領域となるからである。検査を弱めれば、公共性の故に必要とされる品質水準は維持されず、公共財の意義がそのものが失われることになる。

それでは公共サービスを公共部門で供給すべき根拠は何が残るのか。その判定のためにはさらに公共サービスの需要の特質を吟味する必要がある。公共財の特質の中では、非排除性と非競合性が完全に実現する場合に純粋公共財とした。このような純粋公共財であったとしても、上述の如く外注等により民間供給が可能であるとの帰結から、さらに個別の公共サービスの持つ付随的なあるいはより具体的な公共性の吟味に入らざるを得ない。

このような具体的な公共性の解釈・範囲が重要となった事例として、郵便事業分野におけるポストの設置数と信書の範囲の問題があげられる。新規参入の郵便会社にユニバーサルサービスの提供義務と信書の守秘義務を課すことが予定されているが、ここでのサービスの需要面の公共性としてのユニバーサルサービスについては「すべての地域」の「すべての利用者」に「利用しやすい料金」で「一定の品質」のもとで「利用の公平」を確保することと考えられている<sup>22</sup>。その確保のために全国に10万個のポストの設置を義務づけるとしている。また公共性としての「信書」の守秘義務は個人のプライバシーに関わる基本的人権の保護であり各国において規定されている。その際に、問題となるのは「信書」とは何かという規定であり、これを広範な郵便物のサービスを含むものとするれば、残された自由参入分野が極めて限られたものとなる故に民間の参入自体が大きく制限されることになる。逆に、信書の範囲が最小限度となれば、多くの郵便サービスが自由競争にさらされることとなる。

郵便においては、一般に純粋公共財が持つ等量消費・同時消費という特質をユニバーサルサービスとして供給を義務化することにより逆に維持・達成しようとするメカニズムになっており、公共サービスの需要面における公共性の維持の程度が、必要設置ポスト数で測定されることになる。それ故どのような水準で定義するかということで、例えば、民間宅配業者の参入の可能性が影響をうけ、結果として設置数が多い方から少なくなるに従って、サービスの供給組織形態が公共部門、公企業、あるいは規制下の民間企業というように移行していくことになり組織形態の選択可能性自体をも限定することになる。

他方で、公共性の根源の規定を求めるとすれば、基本的人権の中でも、憲法25条の生存権の保障に至ることになる。この生存権を基盤とするナショナルミニマムの確保に郵便事業におけるユニバ

一サルサービスも含まれると解釈可能であるとしても、その具体的水準については公共選択における議論の余地が残る。また、ロールズの公正の実現の条件の一つとしてすべての市民に平等に配分されるべき基本財（primary goods）の概念があるが<sup>23</sup>、同時に彼が主張する格差原理によって、貧しい人々の経済状態が改善しうらば、ある程度の不平等も容認されるとの指摘があり極めて重要な公共性に関する修正要因を提供している。例えばポスト設置数の減少という基本財に対する需要面での制約があったとしても、民営化の実現でそれを十分に補償しうる便益が生じるならば格差原理によって正当化が可能となる。この場合、その便益の補償が如何なる内容で実現されても貧者の生活水準の十分な向上が達成できるかどうかという判定基準、いわゆる、「国土の均衡ある発展」という広義のナショナルミニマムの基準となり、当該公共財・サービスの具体的な需要の達成量とは判定基準が分離するという帰結をもたらす。

さらに、プライバシーの保護は日本では思想・信条の自由と関連して憲法21条による「通信の秘密」の確保に対応する。政府によって示された「個人情報保護に関する基本方針」によれば<sup>24</sup>、一般理念、民間事業者の遵守義務、行政機関の対処、独立行政法人の対処等関連する関連4法が成立しており、個人情報保護に関して事業等の分野ごとのガイドラインの策定と自主的な取り組みが推進されている。ここに管轄範囲や事業分野に応じたプライバシーの特質に対応した組織形態の選択の必要性が推察される。個人情報の守秘義務は公共部門であれ民間部門であれ共通に適用されるべきであるが、公共性の定義に応じたその規制方式によってはサービスの供給形態をも決定づけることになると推察される。

かくして、公共財であるとしても、そのサービスの供給面の諸条件と需要面の諸条件を同時に考慮して組織形態の選択の判定を行う必要がある。以下では独立行政法人、PFI、外部委託等の多様な民営化手法の有効性について検討する。

## 第6節 独立行政法人とPFIの有効性

### 第1項 イギリスのエージェンシーと日本の独立行政法人

まず、イギリスにおけるエージェンシーの導入に関しては、白川らによればExecutive Agencyとして1997年までに138設立されたという<sup>25</sup>。その中心的な考えは、省庁の役割を企画立案機能と政策実施機能とに分離して、前者を省内に維持しながら、後者を政策遂行上の権限を委譲して外部組織として独立させたエージェンシーを設立して、その政策実行上の効果を高めることを意図したものである。日本でいえば、典型的には社会保険庁等の保険業務の専門実施機関がそれに当たる。しかしながら、日本においては、2001年1月に「独立行政法人通則法」が施行されて以来、これまでの政府現業や国立の機関、特殊法人や認可法人等の、いわゆる広範な公共的な法人等の整理合理化手段として積極的に活用され、各種の国立の研究所を含めて、2004年には国立大学等も独立行政法人化された。2004年度6月の時点で、とくに旧特殊法人(77)と旧認可法人(86)の組織変更については今後の予定も含めると、現状維持(5)、廃止(15)、民営化及び経常補助廃止の上での民営化(49)、独立

行政法人化(40)、共済組合化(45)、引き続き検討(13)、となっている。このことから、特殊法人・認可法人問題は民営化法人と独立行政法人、さらに共済組合法人の3種類の組織問題へと主に集約されることとなった<sup>26</sup>。

独立行政法人の政策実施上の成果の評価については、所管の各省に行政評価委員会が設置され内部評価を行うとともに、外部評価機関として総務省が同時に評価を行うことになっている。しかしながら、欧米の行政改革ではコスト情報の取得のための発生主義会計の導入や、省庁とエイジェンシー間のサービス購入契約、市場テストなどの導入により、ライベンシュタインの費用規制要因のサービスの標準の強化Sや収入制約の強化R、管理面での経営責任の強化Bや官民間の競争の導入C、等のように総合的なスキームが導入されているが、それに比較して日本の現状は未だ改革の端緒についたばかりであり、サービスの標準の向上S、複式簿記と発生主義会計の導入を伴う資金運用の複数年度の容認などの収入制約の改善、管理面での権限の強化等は実施に移されているが、市場テスト等の官民競争の導入については検討が始まったばかりである。

公共サービス供給の政策実施に関わる行政評価の諸基準に関しては、東信男によれば<sup>27</sup>、公共サービスの供給プロセスとサービスの目標水準及び外部要因の関係を次の流れに沿って評価する。

①資源→②投入→③実施過程→④産出→⑤成果←⑥外部要因

まず、経済性の基準は②の必要最小の投入水準に比して①の実際の資源の使用との比較をみる。次に、効率性の基準は③の最小の投入で④の最大の産出が達成できるかをみる。さらに、有効性の基準は④の産出が⑤の成果の目標に比していかに達成されているかをみる。また、費用対効果は①の資源に対して⑤の成果がいかに達成されているかをみる。⑥の外部要因は経済情勢の変化などの諸要因であり、時には達成目標自体の適切性をも問題とされうる。東による一連の現地調査では<sup>28</sup>、効率性を優先するニュージーランド型、効率性から有効性に重点を移しつつあるイギリス型、有効性を優先するアメリカ型、に区分されるとともに、フランス・ドイツ・オランダ等の大陸系諸国の現状に日本は近いという。その意味では、英米を目標としつつも独仏蘭等の施策例がより参考になるかもしれない。

また、日本における行政の事業評価、実績評価、総合評価の導入に関しては、事前に費用対効果を分析して事業評価を行い、事後に目標達成度についての有効性評価を行い、さらに一定期間経過後の総合評価を実施するという評価システムになっていると推察される。この評価制度はまだ動き出したところであり、成果が出るには会計検査院のような行政の監視機関の役割が重視される必要があるといえる。

独立行政法人の組織形態を選択する根拠としては、サービスの供給面においては、公共部門内で維持すべき強い戦略的補完性はなく、建物、土地、資本設備などの固定的投入を他の生産物を供給する活動と共同利用する可能性が低く、従って費用の劣加法性は生じない。また、サービスの需要面では、公共財的特性を持ち、ユニバーサル・サービスとしての供給義務や、プライバシーに関わる守秘義務等に相当する厳しい規制を受ける場合に独立行政法人として設立し、かつその組織内部



でサービスを内生的に供給することが望ましいことになる」と推察される。さらに、省庁に企画立案機能を残した上で、独立行政法人に対して政策実施機能の権限を委譲するというのが典型である。

## 第2項 PFIと外部委託

PFIに関しては、イギリスにおいて1992年に開始され、その意図は民間資金の積極的活用であり、それによって社会資本整備等が計画される。公共主体に企画立案機能を維持しながら、時には共同で立案し、民間の持つ管理手法を活用し、民間自身が資金調達をし、サービス供給をし、公共主体がそれを購入するという仕組みになっている。

代表的な仕組みをいくつか取り上げると次のようになる。

- ① BOT (Built, Operate, Transfer)
- ② BTO (Built, Transfer, Operate)
- ③ BOO (Built, Own, Operate)
- ④ BOOT (Built, Own, Operate, Transfer)

これらの意味は、有料の橋の建設管理のケースでは、橋を建設し (Built)、運営し (Operate)、現時点あるいは将来時点に於いて、民間の所有を維持する (Own) か、公共主体に所有権を移転する (Transfer) という仕組みである。いずれにしても民間の資金を利用して建設したのから提供される公共サービスを政府ないし地方自治体が購入することになる。ライベンシュタインの費用削減の4要因から見れば、建設に関しては競争入札が行われ (C)、経営・管理面では民間の手法で実行され (B)、細かいところの設計等についても民間の創意が生かされるように工夫され (S)、収入面ではサービスを公共主体が契約購入する形をとるため経営努力に応じて利潤は増加することになる (R)。かくして、PFIの手法は、4要因すべての費用削減要因を配慮した政策となっており、効率改善のためには極めて有効であることが推察される。

実際のところ、イギリスでは1992年11月に導入されて2003年現在では400プロジェクト以上に活用され、また今後140以上が計画されているという。日本においても1999年7月にPFI法が成立して以来、実施方針が公表されたPFI事業には、2004年10月現在では、小・中・高・大学等の文教施設や文化施設の整備事業(54)、職業訓練施設や福祉施設(11)、医療・衛生・廃棄物・水道等(32)、産業振興施設(7)、まちづくり施設(21)、警察・防災など(4)、庁舎・宿舎(19)、その他複合施設(20)、等合計168件が導入済みか導入予定となっている<sup>29</sup>。

PFIの組織形態を導入することが望ましい場合としては、独立行政法人の場合と対比するならば、より小規模・地域的な公共施設の整備事業が典型的であり、全体としては公共財の供給に当たるが、供給の一部分を担うことによって、事業の部分的な整備に関する部分的共同事業ともいえるものであり、公共自治体に企画立案機能を残しながら、共同参画の形態をとり、民間企業に資金調達と建設等の実施の権限を委譲するというのが典型となる。

外部委託については供給すべきサービスの一部分を対象とするものから、一部業務や供給システ

ム全体に至るまで広範囲の実施の多様性があるが、民営化、独立行政法人化、PFI化を実施したあとの残余部分とするときに、最も狭義の外部委託となる。外部委託先を選定するに当たって、完全競争入札を実施すれば、競争の導入とほぼ等しい成果が得られるものと推察される。しかしながら、競争入札に関しては、将来の再契約が得られない可能性があるところでは現在の投資が過小となる可能性があるというデムゼツ (H. Demsetz) の指摘を銘記する必要がある<sup>30</sup>。

## 第7節 民営化政策の残された課題

日本の民営化政策の実施状況を見るに、二つの注目すべき民営化問題がある。道路4公団と郵政公社の民営化である。道路4公団では、2004年6月成立の道路4公団民営化法に基づき、東日本、中日本、西日本の三者に分割・民営化され、首都、阪神、本州四国連絡の各高速道路会社として発足する予定であり、2005年10月1日に新組織への移行が目指されている。また、日本郵政公社は窓口ネットワーク会社、郵便事業会社、郵便貯金会社、郵便保険会社の機能別の4分割後に民営化される予定であり、2005年改革法を提出し、2007年に民営化を実現することが目指されている。

この二つの民営化政策の実行プロセスは、これまでも、また今後も決して経済合理性のみに基づいて実現されるとはいえず、いわゆる政治経済学あるいは公共選択の重要課題となっている。前項までの議論で、イギリスのNext Stepsにおいて示された事前選択肢の検討プロセスや、組織形態の選択の経済的諸根拠による分析自体は政治経済学的実行可能性を担保するものではないところにその限界を持つ。今回の民営化実施に匹敵するのは1985年当時の三公社の民営化である。とくに旧国鉄の民営化がその規模からも、また事業分野の数の多さからも重要な先例と位置づけられる。その先例が成功した鍵は加藤寛によれば、提案された政策変更が経済効率を改善でき、しかも損失を被る人々を救済できるならばその政策は実行されるべきであるという補償原理に立ちながら、効率性は衡平性の基本であり衡平性は効率性を損なわない限りにおいて認められ、効率性は衡平性を守るためにある、との統合原理に立つことであった<sup>31</sup>。この視点から、効率性の改善により達成される利益に関して消費者や納税者への情報提供が十分にされて、国民の広範な支持が得られてこそ、改革の原動力が維持できるということである。ゲンチル (R. Gentile) とライベンシュタインとによれば慣性領域の理論が政治プロセス、とくに議会の意志決定プロセスにおいても妥当するとの指摘もあり<sup>32</sup>、現実の改革の課題の克服の鍵も慣性領域の克服にあると推察される。

一方で、道路公団は現在の国土交通省の監督下で、1972年の田中内閣の時に策定された日本列島改造という既定路線に沿った政府の公共投資の実行機関として、極めて大きな既得権に関わっている。他方で、郵政公社は、郵便貯金と簡易保険の事業を通じて三百数十兆に上る資金を受け入れ、第2の予算といわれる財政投融資の資金提供者として公共部門の特殊法人や認可法人等々をすべて含むいわゆる公企業の事業活動を支えてきた。現在の民営化政策はこのように国家の根幹に関わる大改革である。当然に、この改革は多くの省庁の役割にも影響を及ぼすものであり、かつて辻清明が政治と官僚の関係について<sup>33</sup>、官僚の掌の上で政治家が踊っているようなものであるとの指摘に

あるような、長年の官僚機構依存の政策決定プロセスからの脱却が根本であると思われる。この点で、現在の小泉内閣は政策決定の場を経済財政諮問会議に置き、閣議での決定は全会一致から多数決を容認することによって官僚機構からの相対的独立性を担保するシステムを確立したといえる。

かくして、広義の公企業民営化政策は多様な政策手段の総称であり、個別の政策実行に関する経済合理性からの精査は不可欠であるが、さらに政治経済学的視点からの改革への国民の支持を継続して得るための配慮も極めて重要となる。

- 
- <sup>1</sup> Leibenstein, H., "Allocative Efficiency vs.X-Efficiency," *American Economic Review*, Vol.56, June, 1966, pp.392-415. 4つの要因はライベンシュタインの指摘であるが、下位要素については筆者が公共部門の分析に関連した要因を結びつけた。
- <sup>2</sup> Leibenstein, H., *General X-Efficiency Theory and Economic Development*, Oxford University Press, 1978, p.168.
- <sup>3</sup> このモデルの最適条件は総費用を所与として、ラグランジアン関数は次のように定式化される。  

$$L = CS(PS) + CR(PR) + CB(PB) + CC(PC) + \lambda (TC - PS - PR - PB - PC)$$
- <sup>4</sup> 植草益著『公的規制の経済学』NTT出版2000年、p.160。
- <sup>5</sup> 福家秀紀著『情報通信産業の構造と規制緩和』NTT出版、2000年、p.41-86。日本の情報通信産業におけるNTT分割・再編論議において、エッセンシャル・ファシリティの考え方が相互接続ルールを策定する上で重要な示唆を与えたことが論証されている。
- <sup>6</sup> O. E. Williamson, *Corporate Control and Business Behavior*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1970. (岡本康雄・高宮誠訳『現代企業の組織革新と企業行動』丸善, 1975, p.45.)
- <sup>7</sup> Comanor, W.S. and H. Leibenstein, "Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses," *Economica*, Vol. XXXVII(Aug 1969), pp.304-9. 彼らの分析視点は、独占部門を競争に移行させた場合の費用削減効果の一部としてX非効率率が削減されると想定している。
- <sup>8</sup> O.E. Williamson, "Economies as an Anti-Trust Defense: The Welfare Tradeoffs," *American Economic Review*, Vol. LVIII (March 1968), pp.18-36.
- <sup>9</sup> H. Leibenstein, *Beyond Economic Man*, Harvard University Press, 1976, pp.110-111.
- <sup>10</sup> W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldin-Athertor, Inc., 1971, p.85. 需要曲線も供給曲線も共に非線形であるとき、供給曲線がより横軸に近いほど均衡点は2倍以上になる可能性もある。
- <sup>11</sup> J. G. Stigler, *The Citizen and The State : Essays on Regulation*, The University of Chicago Press, 1975, P.141. (余語・宇佐美訳『小さな政府の経済学』東洋経済新報社、1981年、p.218)
- <sup>12</sup> R. A. Posner, "The social Cost of Monopoly and regulations," in J. M. Buchanan and R. D. Tollison, eds., *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas A & M University Press, 1980, pp. 71-94.
- <sup>13</sup> 中条潮著『規制破壊』東洋経済新報社、1995年、p.46。『週刊ダイヤモンド』（1993年11月20日号）を引用して、タクシー営業用のナンバープレートの売買価格が93年度実績で一台あたり700万円であったと指摘されている。
- <sup>14</sup> S. M. Butler, *Privatizing Federal Spending : A Strategy to Eliminating the Deficit*, Universe Books,

New York, 1985, pp.52-57. (長富祐一郎監訳『民活導入への道』東洋経済新報社、1986年、pp.85-94。)

- 15 大住莊四郎著『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年、p.82。
- 16 白川一郎・富士通総研経済研究所編著『行政改革をどう進めるか』NHKブックス、1998年、p.134。
- 17 D. Goldworthy, *Setting Up Next Steps*, London, HMSO, 1991.
- 18 O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust implications*, New York, The Free Press, 1975. (浅沼万里・岩崎晃訳『市場と企業組織』日本評論社、1980年)
- 19 本間正明監修・著『市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年、p.170。
- 20 植草益 および、福家秀紀による前掲書を参照。
- 21 戦略的補完性の概念を日本的経営システムの相互補完的特質を明らかにするために、岡崎・奥野らが分析に適用している。岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年、p.267。
- 22 日本郵政公社『郵便のユニバーサルサービスの在り方に関する調査研究会報告書』1999年7月30日、<http://www.japanpost.jp/pressrelease/japanese/yubin/990730j201.html>  
ユニバーサルサービスの維持の方法には、当該コストを算定する上で会計分離を行い、独占を容認することによる利潤で僻地等の赤字分を内部相互補助したり、ユニバーサルサービス基金（補償基金）を設置する等の方法等があるが、民間参入を制度上において容認した以上、新規参入と競争の進展により赤字・撤退という事態が発生すると予測される。その場合には基金の設置が不可欠となる。
- 23 J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, p.56. (矢島鈞次・篠塚慎吾・渡辺茂訳、『正義論』紀伊國屋書店、1979年)
- 24 「個人情報保護に関する基本方針」（平成16年4月2日閣議決定）、  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040702\\_3\\_s3.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040702_3_s3.html) プライバシーの保護に関してはその侵害に迅速に対応する必要がある、国民生活センターや消費生活センター等が苦情の相談窓口として極めて重要になる。
- 25 白川一郎等、前掲書、p.135。
- 26 行政改革推進事務局「特殊法人等整理合理化計画の実施状況（組織形態）」、  
[http://www.gyoukaku.go.jp/sirvou/tokusyu/seiri\\_gouri.pdf](http://www.gyoukaku.go.jp/sirvou/tokusyu/seiri_gouri.pdf)
- 27 東信男、「我が国の政策評価制度の課題と展望」『会計検査研究』No.24, pp.103-126、2001年1月、p.106。
- 28 東信男、「NPMにおける会計検査院の役割—大陸系諸国の動向—」『会計検査研究』No.29, pp.169-183、2004年3月、p.170。
- 29 「基本方針策定以降に実施方針が策定、公表されたPFI事業（進捗状況）」『事業情報（進捗状況別）＜PFI推進委員会＞』、[http://www8.cao.go.jp/pfi/project\\_index3.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/project_index3.html) また、地方自治体の取り組みに関しては次を参照。山内弘隆・森下正之監修『自治体版PFI—その戦略と実務』地域科学研究会、2003年。
- 30 H. Demsetz, "Why Regulate Utilities?" *Journal of Law and Economics*, Vol. XI, April 1968, pp.55-65.
- 31 加藤寛著『体験的「日本改革」論』PHP出版、1990年、pp.77-87。
- 32 R. Gentile and H. Leibenstein, "Micro-Economics, X-Efficiency Theory and Policy: Cleaning the Lens," *Man, Environment, Space and Time*, Vol. 1, 1979.
- 33 辻清明著『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969。