

【巻頭言】

公共事業の効率化はなぜ難しいか

岸本 哲也*

(神戸大学大学院経済学研究科教授)

公共事業をできるだけ少ない費用で行うことが望ましいと思うか、と問われると誰もが「望ましい」と答えるだろう。しかし、実際にはそれが必ずしも実現することなく、マスコミや会計検査院の指摘するところとなっている。

このように不満足な現実を見るにつけ、直接の担当者（政治家、官僚）たちの心がけが悪いのだと非難して、彼等の「意識改革」をしなければならないという主張が広く行われている。もしこの現実がそれらの人達の不心得によるのなら、改善策はただ一つ、それらの人達に説教して心がけを変えさせるしかない。しかし、説教によって多数の人の心がけを長期間にわたって変えることはまず不可能である。実は、この不満足な現実がそれら直接の担当者の不心得とは全く無関係とはいえないまでも、より重大な原因はもう少し見えにくいところにある。そのような、より重大な原因について以下で考えてみよう。

ほとんどの公共事業はある特定の地域に対して行われる。地域に公共事業を誘致するには、その地域から選出された国会議員とその地域の自治体（首長・地方議員・官僚）による誘致活動が必要である。首長や議員は選挙区での選挙で当選しなければならない。「無駄な公共事業をやらずに、実施する事業はできるだけ少ない費用で」という政策は、ほとんど全ての人の「賛意」を得るが、あまり「票」は得られない。確実に票を得られるのは公共事業による地域振興策である。

地域振興への強い要望は、地域に事業基盤をもっている事業者（その関係者を含む）から出てくる。そして、そのような事業者は企業に雇われている人よりも時間の融通がきくために政治活動をしやすい。これらの事業者とその関係者の票は「固定票」となって特定の政党あるいは議員の当選を支える。他方、公共事業の効率化といういくぶん抽象的な政策を支持するのは、地元振興にそれほどコミットしない有権者（多くは雇用者）であり、それらの人の票は「浮動票」となっている。浮動票は選挙ごとに支持を変える可能性が高い。政党や議員候補の立場からすれば、浮動票に頼るにはリスクが大きいので、固定票に頼って当選の確率を高くしたい。固定票を確実に得るためには、とにかく選挙区に地域振興策を誘致することである。地域振興策の効率化を前面に出すと、その地域での事業が整理削減される恐れがあるので、あまり強調しないでおかれる。

こうして、政党と議員は、各地域の固定票を取り込むために、効率化を求めることなく、各地域への事業誘致に向けて活動するのである。このプロセスに登場するのは、政党と議員のみではなく、選挙区の有権者（の一部）であることを忘れてはならない。

*1941年生まれ。神戸大学経済学部卒業。ロチェスター大学経済学研究科博士課程修了（Ph. D）。神戸市外国語大学、神戸大学教養部を経て現在神戸大学大学院経済学研究科教授。専攻は公共経済学。著書は「公共経済学（新版）」有斐閣など。

公共事業の決定・実施に関して、政党、議員と並ぶ直接の当事者として、官僚がある。国または地方の官僚は、公共事業を予算として政治決定する際に、現場に近い担当者として補佐をすると同時に、政治決定された公共事業の実施に当たって実務担当の立場にある。この局面において、できるだけ小さい支出で事業を実施するように図ることもできる。しかし、官僚はそうする誘因を持っていない。事業に予算をつける段階では、自己省庁が関連する予算をできるだけ大きくすることが官僚にとって望ましい。そうすることによって、自己省庁の社会的重要度が高まり、社会に貢献する度合をも高めることができるし、また自己省庁配下の予算が大きくなることによって、公的・私的な便宜が大きくなるからである。他方、事業の実施に当たる官庁においても、事業の効率的実施への誘因は働かない。苦心の末事業を効率的に実施して、与えられた予算より小さい支出ですませたとしても、その見返りは得られない。民間企業であれば、費用を削減すれば利潤が増え、その当事者は給与増加や昇進によって報われるが、官僚組織ではそのようなシステムは組まれていない。

このように、公共事業の政治決定とその実施に当たる当事者たる政党、議員、官僚において、与えられた事業をできるだけ小さな費用で行う誘因は働かない。それらの当事者が、自ら意識改革をして公共事業の効率化をめざしたとしても、そのような政党や議員は選挙で失敗し、官僚は幹部にまで昇進できず、結局は公共事業の決定と実施に影響を及ぼす立場になくなる。

以上が、いささか誇張されてはいるが、公共事業が効率的に行われぬことの背景である。当事者の心がけが悪いのではなく、当事者が効率化を求める誘因が働かないシステムになっているのが主要な原因なのである。

このような状況の下で、あえて公共事業の効率化をめざすにはどうすればよいのだろうか。当事者に説教をして心がけを変えさせるのはあまり見込みのある策ではないことはすでに見てきた。最も根源的な方策は、当事者に事業の効率化をめざす誘因が与えられるようにシステムを変えることである。それは、国会議員が地域代表として選ばれる選挙制度、固定票が浮動票よりも重視される状態、そして官僚が費用削減をしてもそれに対する十分な見返りが得られないシステムを変えることを要する。これらの改革は根源的ではあるが、短期間では実現できない可能性が高い。

それでは、事業の効率化は望めないかといえばそうではない。当事者に効率化の誘因が働かないのであれば、外部から効率化を促進する機能を加えればよい。情報公開に基づくオンブズマンの監視機能はその一つとして期待されるが、それは必ずしも常設機関にはなっていない。常設機関としては、会計検査院がその役割を果たすのである。会計検査院が定期的に事業をチェックして、非効率な部分を指摘することによって、当事者はいくぶんでも効率性を確保する誘因を与えられる。しかし、このチェック作業を十分に頻繁にするには膨大な検査要員が必要になり、それ自体が非効率の原因になるかもしれない。さらに、会計検査院自体が官僚組織の一つであり、必ずしも理想的に機能しないかもしれない。根源的な対策は、公共事業の決定と実施の場において、当事者に効率化への誘因を与えるようなシステムを作ることである。そのように内側から効率化をもたらすようなシステムを作るのが正道ではあるが、それが実際に十分に行われることがすぐに期待できないのであれば、外側から効率性を促進する機能を働かせて、両方ともに完璧ではないが、それらが互いに補完しあっていくらかでも効率性が確保されるシステムを作るのが現実的でかなり有効な方法だと思われる。