

効率と公共部門について

——動機づけに関連させて——

武 村 昌 介

I

公共部門は民間部門と対比され、その提供するサービスについて、資源の配分の観点から効率性（＝最適性）を議論するというのが、経済学的アプローチの常套手段であると思える。しかし、各部門を組織現象としてとらえるとなると、民間部門については、近年内部組織の経済学として精力的に議論されるが、公共部門については、そこまでの議論にまだ至っていないと思われる。

筆者は、地方自治体の中堅職員が民間企業へ積極的に研修に出かけるという event を聞き及び、また、いわゆる組織連関論にみられるような、民間部門と公共部門の相互浸透といった現象に関心をもたざるをえない。公共部門が、その目的の設定や効率のとらえ方において明らかに民間部門と相違しているというのは一体どういうことなのか。それを、管理行動における目的・手段の關係にまで立ち入って検討してみる。しかしまた一方では、同じ組織（Organization）という共通の基礎的条件をもっているのであるから、民間部門における内部組織の分析でいえることは、公共部門にも適用できるはずではあるまいか。これを、Economic Man ならぬ Administrative Man としての組織成員の動機づけ（Motivation）の観点から考察してみる。わけて

も、H. Leibenstein は多くの示唆を提示しているのであって、組織の中の個人の努力ベクトルに着目し、Motivational Efficiency なるものを導入している。これを必要なかぎり、大いに、議論のツールとして使わせてもらう。こうした特性は、公共部門という内部組織の中でも同じように説明力をもちうるだろうか。その際、雇用の関係とは何か。プリンシパルとエージェントとの間に何がおこるか。競争とかコストとは何を意味するのか。こうしたことは、公共部門が非民間部門であると同時に又、組織であるという、いわば二重の非市場性を備えているものとみるとき、公共部門の効率のあり方をより明確に説明できるのではないかと思われる。こうした課題にまがりなりにもアタックしてみるのが、本論文の目的である。

II

公共部門（政府、一般行政組織とほぼ同等の意味で用いる）は、公共サービスの独占的生産＝供給単位であると同時に、財・サービスの消費単位である。しかも、それは巨大な階層的（ヒエラルキカル）組織として営まれている。またそれが階層性をもった組織であることから、もう一方の極、民間部門（企業、企業組織とほぼ同等の意味で用いる）とも共通の性質を多分にもっている。大規模組織となると、それ特有の官僚制に陥りやすい性格も合わせもっている。組織目的と個人目的という、組織固有の二面性も有する。組織と効率との関係のある側面は、その構成メンバー個人の、管理行動における動機づけにまで立ち入ってみるとき、意味のある命題もひき出されてくると考えられる。組織という観点から、公共部門と民間部門との対比を念頭において究明していくのが、当座のアプローチの仕方としてよいと思われる。

さて、生産単位としての企業をあたかも一つの質点のように見立てると、伝統的なミクロの理論は、すでに批判の矢面に立たされている。企業は、単なる質点のごとき生産物の供給単位として市場に登場するのみでなく、ヒエラ

ルキーの構造を内部にもつ複雑な組織体なのである。組織体としてとらえるという分析手法を採用しなければ、企業行動の多くを説明することができなくなってきたからである。それと同様に、公共部門も、単なる公共サービスや財の供給主体や消費主体、いわば市場に働きかける主体として登場するのではもはやありえない。いわゆる民間財と公共サービスの性質の差を、配分 (Allocation) の問題として論ずるとしてもそうである。まさに、公共部門をも質点として登場するという批判が同じようになされるであろうからである。だから、民間財と公共サービスの性質の差が、およそ資源の配分における公共部門と民間部門のあり方の差の主要なもののように分析され、説明されるにとどまるとすれば、それは正しいとはいえない。両部門を同じように、組織としてとらえ、それぞれの組織としての行動のあらわれ方の異同を明らかにしてこそ、それぞれの効率 (Efficiency) を正しく問題とすることができるのであると考える。効率は、市場を通しての資源配分にのみ特有のものではない。効率は、組織のなかの資源の配置のあり方にまで立ち入らなければならず、わけても組織のメンバー個人の行動に着目する必要がある。

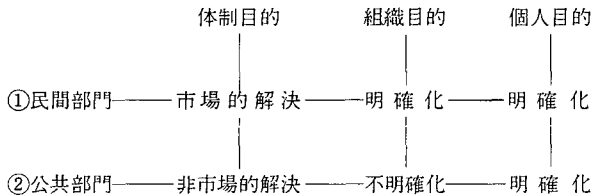
組織とは、市場 (market) を通しての資源配分の解がうまく見出せないかあるいは全くないような状況の下で集団的な行動の利点を実現するための手段であると、K. Arrow は⁽¹⁾いみじくも示唆したが、これはやや広義に失するとしても、概ね的をえたものである。言いかえれば、組織は相異なる課業 (Job) を果たしている多くの人間の調整された努力なしには達成できない目的を実現するために、もともと作られるものであるという風にいうこともできる。集団的行動 (組織的行動としての) がメリットをもつのは、単純に言えば、個人の経済活動の基礎にある個人的合理性の領域を広げることができることにある。組織的行動によって、個人それぞれが自らの価値の実現を

(1) K. J. Arrow, "Rationality: Individual and Social", in *Limits of Organization*, 1974, pp. 15-29 (村上訳『組織の限界』岩波, 1976)。

容易にしうるからなのである。したがって、組織の成立の根拠は、個人的価値の、より一層の実現のための手段として、非市場的解決のメカニズムをもちこむことができることにあるといえる。⁽²⁾ 非市場的解決のメカニズムをもちこむことができる場 (Field) は、主として組織でなければならず、(公共でも民間でもよい)、共通して効率に指向づけられた、管理機能が備わっていなければならない。

民間部門と公共部門とを市場・組織・個人との連関において対比してみると、次のようなシェーマを考えることができる。民間部門は市場解決という体制目的をもち、公共部門は非市場解決という体制目的を本来的にもっている。

《一つのシェーマ》



ともに組織発生の根拠をもつが⁽³⁾、企業は市場といった大海の中に、市場メカニズムの通用しない組織という小島をつくるのに対して、もともと公共部門は、組織成立の根拠を、非市場解決という体制目的においてもっているのである。しかし、組織目的が明確にされないので、組織のメンバーが自らの組

(2) R. H. Coase は、組織成立の根拠を市場における取引費用 (Transaction Cost) の節約に求めている。R. H. Coase, "The Nature of the Firm", in *Readings in Price Theory*, 1952, p. 333.

(3) 企業組織については、Coase の解釈を適用できるが、公共部門については、必ずしも明らかでない部分が多い。

織目的なるものへの効率の貢献度を確かめるすべをもたない。したがって、それであるがゆえにより一層、後に述べられる代理人（エージェント）と本人（プリンシパル）との間で監督（モニタリング）をする必要が生ずる。以上みるように、公共部門は、非市場の解決という体制目的と組織目的の不明確化という二重の源泉から、およそ公共部門において、効率が阻害される要因が見出されるのである。

さて、管理（Management）とは、非市場性を特徴づける言葉であり、なにか与えられた目的を実現させるために、協働する集団的行動にみられる行動の類型をさすものとするのが最もよい。⁽⁴⁾そこには、そこで使用されるある技術的方法がどのようにして選択されるか、自分の特定の仕事が全体の動きの中でどのような位置にあるかを各人はどうやって学ぶか、各人の努力は他人の努力とどのように調整されるか、といった重要な問題を内に含んでおり、こうしたことは、協働的作業を組織化するときに考慮されなければならない。組織された活動とは、ある目的に方向づけられた、複数人の人々の意識的な協働を含む活動のすべてをさすから、市場は組織された活動とはいえない。それは、意識された、組織活動ではないからである。

管理は、一切の様式の協働的行動に関わりをもっているから、他人と協働する活動に従っている人は、すべて管理にたづさわっていることになる。管理を有効に行なうためには、その集団のメンバーが、当該組織の中で自らが果たすべきだと認識した役割と、達成すべき職務ないし課業をもっていなければならない。こういった課業は、各人の満足を充足するためもあれば、なにか与えられた組織目的を達成するために割り当てられるためもある。それら双方がたまたま一致することもある。管理機能は、公共部門（公共管理組

(4) H. A. Simon, D. W. Smithburg and Thompson V. A, *Public Administration*, 1970, chaps. 1, 2, 5, 7 and 19 (岡本, 河合, 増田訳『組織と管理の基礎理論』昭和52, ダイヤモンド) に以下の議論は多くを負っている。

織)でも民間部門(民間管理組織)でも共通にみられる。大規模な公共組織と民間組織とはそういう意味でいえば、相違点よりも類似点の方がむしろ多いのである。しかし、現実の管理をみると、公共組織と民間組織といった制度のちがいよりも、大規模組織と小規模組織といった規模のちがいからくる相違のほうがずっと大きいことも指摘されている。しかし、我々の当面の関心は、規模の差というよりも、組織に共通にみられる、メンバー個人の動機づけにある。

III

最近、観察したところによると、地方自治体の中堅職員が、民間の企業(大体内において大規模の企業)へ積極的に研修に出ている。このイベントを聞き及び、興味をもたざるをえない。自治体の職場の長が人選をして研修に出させ(一年間が多い)、その相手企業のプロジェクト・チームやタスク・フォースといった動態的組織に参加させるという新しいやり方である。企業から自治体(一般行政部門)へ研修に出させる例は、ほとんど耳にしないうところからみると、このやり方はどうやら、政府や自治体にはなくて、企業にのみあるか、あるいは、ともに存在はしているが、それを測る尺度、また測られるその程度、つまりはそのシビアな程度に、かなりの有意な差があるからなのであろう。⁽⁵⁾こうした、公共と民間という、組織のちがいの間で、メンバーの

(5) 今井は、市場という資源配分の組織、企業という資源管理の内部組織、そして政府という公共的意思決定の組織の三区区分けて、その共通項である「組織」の特殊性に着目し、それぞれの組織を相対的にみるという視点の必要性を強調している。そこでの含意は、公共部門と民間部門との相互浸透の傾向が強くなり、公共部門に民間部門のエネルギー・能力を活用し、その環境適応能力を増大させることができること、したがって、そのやり方としては、政府と企業の間には必ずしも新たな組織を設けることではなくて、政府と企業との間の関係を契約的なものに変化させていくことによ

一方向的交流が起こる原因はどこにあるのか、ということが当然に問題にのぼってくる。ともに共通のヒエラルキカルな組織の構造をもっていながら、その内部組織における、組織のもつ目的と手段の関係、メンバーの動機づけ、そうしたことから出てくる成果の評価といったものに明らかな差が認められるからなのであって、こうした側面を少しでも解明することが、両組織の効率、より積極的に公共部門の効率の意味をさぐることになるのではないかと考えるのである。だから、すでに注意したように、公共部門と民間部門のちがいを、公共サービスの特質と民間財の特質とのちがいを明らかにすることによって、資源配分の観点からのみ効率を議論するのではなくて、むしろ、内部の組織に目を向け、ミクロ・ミクロの観点から、そこに活動するメンバー個人の努力 (Effort) の水準にまで立ち入り、内部組織の効率性という観点から、公共部門を評価することができるかどうかということの方がずっと重要な課題なのである。そういう意味からすれば、そこに出てくる個人は、当然のことに Economic Man ではもはやなくて、いわば Simon のいう管理行動における Administrative Man に近いものとなる。メンバー個人の努力の自由裁量の許される域にまで立ち入れれば、もはや合理的経済人のみの世界ではなくなってくる。私の認識もここに始まる。

って、公共部門の仕事に私企業の能力を活用する新たな形態を開いていくことにある。これが、いわゆる組織連関論の方向であるが、我々の問題意識ともよく似ていることがわかる。今井賢一「政府と企業——その組織連関と行政過程」季刊現代経済 '77, 27号, pp. 5—21。また、同じような問題意識の下に行われた調査に、地方自治研修資料センター『公私組織体質比較』1980がある。

最近では、臨調第一次答申の中に「経済活動は民間の活力に依拠することを基本とし、簡素で効率的な行政を実現するために、経済活動と行政とのかわり方の見直しを進め、……また行政の運営に可能なかぎり民間の創意を導入し、その効率化を図る」(筆者傍点)とうたっている。日本経済新聞、昭和56年7月9日掲載分。

(6)
IV

一般に、効率（場合によって能率と同じ意味に使っている）ということは、社会全体でみても、一つの組織・セクターをとらえてみてもいいのであるが、およそ使うことのできる資源——人間の労働であれ、（資本）設備であれ——の数量が、欲求に比して相対的に希少であるという事実から発している。希少な資源をできるだけ合理的に使っていかうという発想からでてきている。だから、効率を高める行動というのは、当然に合理性を求める行動と軌を一にしている。合理的な行動である以上は、目的と手段のバランスの関係が当然に入ってくる。目的をもたない行動には、効率という問題はできにくいし、目的だけあって手段が講じられないところには、およそ行動というものはないのである。

合理性とは、結局のところ、目的がまずあって、それに釣り合った手段を選択していくというのが基本的なシェーマである。目的志向の手段（Courses of Actions）は複数個あってもよいが、それぞれの手段がどういう結果をうみだすか、を比較可能な形であらかじめ用意しておかねばならない。そうした結果のプログラムを予測しておくということである。管理の行動においても、合理性とは、目的に志向されたいいくつかの手段の中から、一つを選ぶということに帰する。管理にかかわる組織行動の合理性という場合、注意しなければならないのは、結局は、組織を構成しているメンバー個人の合理性に帰着するということである。組織の合理性は、個人の合理性の単純な総和

(6) 以下の議論は、次の文献に負うところ多い。H. A. Simon, *Administrative Behavior*, 1957, chaps. 4, 5, 7, 9 and 10 (松田, 高柳, 二村訳『経営行動』ダイヤモンド, 昭和48)。H. A. Simon『人間行動のモデル』(宮沢訳, 同文館, 1970)。C. Bernard『経営者の役割』(山本, 田杉, 飯野訳, ダイヤモンド, 昭和49年)。J. L. Price『組織効率』(森本訳, 1970)。F. Herzberg『能率と人間性』(北野訳, 東洋経済昭和53年)。

というようなものではない。個人が合理性を追求していく過程の中で、組織の合理性が合成されてくるのであるとみる方が正しいと思われる。

個人の合理性の追求の場合において、どの程度に、目的にバランスした手段を選択しているかの程度を測定する尺度、つまり効率を測る尺度についてまず基本となることを考えてみたい。効率（実際的な意味からこれを能率とっている場合が多い）の測定の尺度としてあるもとの基本形は、 $\frac{\text{目的}}{\text{手段}}$ という比率である。ここに手段とは、実際に投入される価値の大きさのことであり、目的とはそれによって生みだされる産出の価値の大きさである。これはごく通常の生産性 (Productivity) の尺度と同じものとみられる。生産性の意味は、産出の価値を投入の価値で割ることである。これを、投入一単位あたりの産出と解釈できる一方で、投入追加一単位あたりの産出への追加分とも解釈できる。前者は平均生産性の考え方であり、後者は限界生産性の考え方に通ずる。合目的行動とのかかわりで捉えるならば、次のようにいうことができる。投入の大きさを一定に与えておいて、生み出される産出をできるだけ大きくするのでなければならない。あるいは、産出の大きさを一定に与えておいて、投入をできるだけ小さくしなければならない。だから、「同時に、投入も産出もできるだけ——」という表現は、論理矛盾であり、投入か産出の一方を一定に与えておいてのみ正確な意味をもつことを知る。こうした考え方を基本において、限界概念をうまく使い、市場を媒介にした（市場を場とした）主体の決定における最適化（最大化ないし最小化）の条件を明らかにするのが、伝統の経済学における合理的行動の基本的な内容である。しかも、注意しておくべきは、主体が決定したことは、そのまま実行するとされている。

決定することと実行することとは同じではない。Single-Person のケースでは同じかも知れないが、Multi-Person のケースでは決して同じでない。決定を行なう主体と実行する主体とが相違する。ここに、両者の間にコンフリクトが生ずる可能性がある。決定であれ、実行であれ、その決定を行なう

主体が、その決定を行なうための情報を、ほとんどを市場からえられる情報に依存している場合には、その組織は目的を明確にもっているときとみなしてよい。しかしながら、決定を行なう主体と実行する主体とが相違するときには、その決定を行なうための情報を組織内部からえられる情報にほとんど依存している場合、組織は目的を明確にもつとは限らなくなる。企業組織は、外部からの情報も内部からの情報もともに利用でき、自らの戦略を明確に打ち出し、目的を明確にできる環境にある。しかし、行政組織は、ほとんどの情報を非市場的な内部的現象（これに反し、市場は外部的現象といえる）に依存せざるをえず、組織自らの戦略を明確に打ち出して目的を明確にもつことのできる環境が作り出しにくいのである。戦略は、同種グループ内のメンバー相互の競争意識から生成されるものであるから、また、競争意識は費用意識から生成するものであるから、公共部門が公共サービスの独占的供給主体であることを考慮すれば、公共部門と競争および費用とのかかわりは、民間部門とそれらとのかかわりに比べ、決して単純なものでないことがわかるのである。このことが公共部門の効率のあり方に関係している。

目的を明確にもつことが、効率を実現させるための重要なプロセスとなるのであるが、目的が明確にできないセクターでは、組織のメンバーの努力が組織にどの程度貢献しているかをメンバー自身に学ばせることができないわけである。そうした状況では、個々のメンバーは、各自の要求水準をそれぞれ独自にもって努力するか、自らが裁量的に組織の目的らしいものを自らイメージすることによって努力するかのどちらかの行動パターンとなる。個々のメンバーのもつ課業の、組織の目的に対する貢献度の評価が明確にできない状況では、客観的な標準を目標と見立てて人為的に作り出し、それを実際の成果とつき合わせていく方式となる。そうして、その差を検出することによって、達成度を測定し、一種のフィードバック機能によって、実際の評価と軌道修正ということが考え出されるようになる。これは、統制という管理機能を組織内でうまく働かせる手段としてきわめて有効であると考えら

れる。しかし、実際問題として考えてみるに、標準となるような課業の数量（ある場合に、これを事務量と呼ぶときがある）を測定することは容易でなく、単純な労働、ルーティン的な労働、反復的な肉体労働（どちらかというところ Taylor システム的なもの）以外はきわめて困難である。公共部門に特有の精神労働 type の複雑労働に至っては、標準をきめること自体が相当に容易でなく、わからない部分の方が多いと思われる。民間部門でも同種の問題は同様に存在しているが、公共部門では、民間部門とちがいで、組織の目的が明確にされないことと相まって、部門の効率化志向を阻害する重要な理由の一つとなっていると思われる。

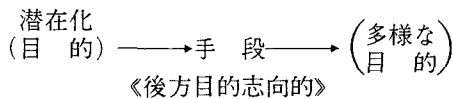
さて、公共部門と民間部門とをいま一度、対比させてみると、両者では目的と手段の関係が相違していることに気づくのである。企業組織の場合でも、利益志向が唯一無二の目的ではおそくないだろう。しかし、共通に利益動機（あるいは利潤動機）に基づいた組織保全の目的とか存続の目的が明確化されるのが通常である。そのために、それに応じた手段の選択が容易となる。目的と手段の関係がはっきり対応づくことによって、効率の問題も顕在化してくる。この場合、利益志向的な、組織の成員の動機づけが非効率への歯止めとして機能するようになる。また、投入も産出も貨幣タームで測定可能な場合が多く、効率の程度を具体的な数値で示すことも容易である。これが民間部門にみられる方式である。これに比し、公共部門では、組織のメンバーが、顕在化しない目的に徹して自らの努力の貢献度を評価できないから、メンバーは自分で裁量的に要求水準なり、組織の目的を解釈してもつ。したがって、目的が潜在化してしまう一方で、それに対応した手段を明示的にとるようになり、目的に先行して手段の方が先に出てくることになる。個人についての手段でいえることは組織全体についても同様にいえるように思える。経済の観点から、公共部門の目標に、物価の安定、失業率の縮小、資源配分の最適、国際収支の均衡などが通常あげられているが、これすらも目的ではなく、手段と考えられる。一見、目的—手段の一对一の関係にみえるものが、

実際はそうではなく、一つの長い目的と手段の系列（Chain）をなし、どれが最上位の目的であるのかが顕在化しないのである。

しかし、目的が明確化され、目的—手段の関係が一对一に明らかにされるときもある。たとえば、予算編成あるいはその執行にあたってのプロセス（それぞれのセクターの支出の許される額とその使い方を決めるプロセス）とか、何かある緊急のテーマを設けて新たな組織（動的組織——これは与えられた目的を達成できればすぐに解散する性格をもつ）を作るなりすることにより、組織運営上の局所的な取り扱いにおいては、効率を明確にさせることができる。ある場合には、これらに関わる課業はきわめて重要な位置を占める。しかしながら、公共部門全体として、組織ぐるみで引っぱって、メンバーの動機づけに組み込まれうるような、明確な目的—手段の一对一对応を見出すことはむずかしい。そうした体質を公共部門はもっているのである。これは否定しうべくもないことである。

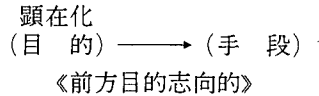
公共部門は、投入は貨幣タムで測定可能な場合の方がむしろ多いが、産出の測定はきわめて困難である。あらかじめ、組織ぐるみでその成果の程度を決めるとか、あるいは、要求水準を設定するとかを出来にくくさせている。ただ、一般行政部門でなく、現業部門では、民間部門（企業組織）の効率に類似した要素が多く、生産性といった効率指標をとりやすいという点があることは確かに認めなければならない。しかし、それすらも、効率を高める努力という観点からみると、最近では形骸化しつつある。

公共部門では、手段として何か手を打って、実現可能となったところから多様な目的らしきものが輪郭づいてくるということの方が本当でありそうである。すなわち、



という、逆転のシェーマが基本的にあると思われる。しかも、そうして輪郭

づいた目的に対して一対一に手段がとられるという関係はほとんどみられない。これは、民間部門にみられるストレートな目的—手段のシェーマ，すなわち，



とは明らかに相違していると考えてよいと思われる。

V

市場行動においては、対価を支払う能力をもつ者が、また最高価格を支払う用意のある者が、有利な経済機会を獲得することができるというのがその鉄則である。公共部門では、二重の意味で非市場行動を余儀なくされるがゆえに、また一面そうであるがゆえに実現できる、公正 (Equity) という指標は、民間部門からは帰結しにくい重要な成果指標の一つであるにちがいない。目的らしきものの唯一のものでないにしても、多様な目的のなかでも重要な位置を占めている。公共部門の効率と公正について考えてみる場合、まず認識しておかねばならないのは、本当に公共部門に必要な仕事はなにか、ということである。しかも、それを民間部門との相対性において考えるということである。全く同じサービスを提供できる事業を、民間部門と公共部門とで同時に行わせることはできない。たとえ、出来たとしても、効率の方が公正を淘汰して、早晚、非効率を余儀なくされ、効率の方を高める組織に転換されてしまうだろう。利益指向の組織 (効率) と公共志向の組織 (公正) とは、もともと相容れぬものなのである。だから、中庸をとった組織は、淘汰される宿命にある多くの例を我々は目のあたりにしている。

いま、テクノポリス事業サービス (仮想) が公共サービスの性格をもちうるかどうかを考えてみよう。テクノポリスの建設のために要する資源投入は

莫大である。装置される技術の水準も高い。その建設が行政に利益をうむというのではなく、代価は大きくても、地域の経済に活力を与える起動力となるという意味で、プラスの効用の方が大きいと確信できるならば、建設へのインセンティブは大きく働らくであろう。テクノポリス事業は、一つの企業あるいは一つの地域住民のみがカバーできる効用をうむ規模を大きく上まわるから、建設促進のインセンティブが働らくのである。つまり、テクノポリス事業は、固定費はきわめて大きく、一旦、設置されると、当該サービスを提供するための限界的費用はきわめて小さくなる傾向をもつ。テクノポリスサービスは、すべての住民・企業に同質的サービスを提供できると考えれば公共の利益に大きな影響力をもつため、サービス利用料金についての需要の弾力性は本来的に低いはずである。以上の形式的要件を当該サービスが備えていれば、それは公共サービスの性格をもつとみてよいだろう。公正は複雑な Concept である。厳密に言えば、公共性をもつサービスが即、公正の要件をみたすわけではない。そうしたサービスへの需要がたしかにあって、供給する側と受益する側との合意をともに voice し合うことによって、すべての住民・企業に同質的サービスを低廉な価格で、かつ均等に提供できているか、また将来もそれが継続できるかどうか公正を左右するカギとなると思われる。

VI

H. Leibenstein は、我々の問題意識にとって重要な理論のわく組みを提供してくれている。⁽⁷⁾彼は、資源の配分効率 (Allocative Efficiency) にとつ

(7) 基本的文献としては、以下のものがある。H. Leibenstein, *Beyond Economic Man*, 1976。ハーヴェイ・ライベンスタイン「ミクロ・ミクロ理論、本人対代理人取引およびX効率性」、K. ドップァー編『これからの経済学』岩波、1978、都留訳1972。その他の参照文献としては、次のものがある。今井、伊丹、小池『内部組織の経済学』

て代わる新しいコンセプトとして X- (in)Efficiency なるものを導入し、本人（プリンシパル）と代理人（エージェント）の間の動機づけの関係を、Motivational Efficiency によってうまく説明することに一応成功している。彼の関心は、企業の内部組織のそうした側面にあるが、公共部門の内部組織についてみても十分に適用可能であると思われる。いやそれどころか、むしろ公共部門についての方がある場合には積極的な意味づけを与えるように思われる。

まず、彼によれば、企業組織にかかわる X-Inefficiency (X非効率性) は次の要件が満たされるときに発生するとされる。① Input を Output に変換する正確な知識をもち合わせていない、つまり、生産関数なるものを特定化しえない。② 労働力も含めたすべての Input は、市場で調達できるとは限らない、つまり、非市場的に Input を調達する可能性が多分にある。③ 同じ数量の Input から、最大限の Output が必ずえられるという保証がない。つまり、現実の Output は、最大限の Output に比べて通常は小さいのが常である。X 非効率は、これらの要件の合成効果として発生し、企業組織はとうてい免れえないものである。したがって、現実にもられるこうした Gap をうめるための努力を続けることが企業の基本的な function である (Gap-filling, Input-completing 機能がそれである)。

労働力の調達が非市場性をもつという第二の要件について考えてみよう。⁽⁸⁾ その場合、企業の内部組織で行なわれる雇用契約は次のとおりとなる。雇用

(東洋経済, 1982) 第4章, 7章, 8章。A. Downs 『官僚制の解剖』(渡辺訳, サイマル出版, 1975)。G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, 1965, とくに chaps 1, 2。伊丹敬之「インセンティブ・システムの分析序説」一橋論叢, 昭和53年, 第79巻第6号。丸尾, 熊谷『質の経済学』(同文館, 昭和56年) pp. 88—140。なお, 最近では, 昭和56年度『経済白書』(経企庁, 1981) が, 第二部第二章『公共部門の役割と見直し』というテーマの中で, 公共部門の効率化のために“動機づけ”が重要であることを初めて指摘している。

(8) H. A. Simon, 『人間行動のモデル』(前掲) pp. 341—4。

者が労働者の活動について、すべての可能な活動 (Activity) のうちから Intensity の程度をつけて一つを選び出し、それを労働者に提示して、彼がそれを受け入れるならば、(ただし、この場合、選ばれた活動は、労働者が Accept できる彼自身の受容の領域になければならない) 労働者は雇用者の権限 (Authority) を受け容れたということになる。彼は、納得することは必要でなく、黙認するだけでよいのである。しかし、彼が権限の受け容れを黙認したのは、活動の指定についてだけである。つまり、彼は、その活動をどの程度の Intensity (A) で、どの程度の Pace (P) で、かつまた、どの程度の質的水準 (Q) で、どの程度の時間 (T) をかけて行なうか (これを、彼の活動における努力ベクトル (APQT) の呼ぶ) といった内容については、特に指定されていない。だから、彼は、彼自身に与えられた課業の内容については、彼自身が自分で解釈する (Interpret) 自由裁量を与えられることになる。管理とは、すでにみたように、内部組織における協働的活動の類型を意味しているが、決定する者と実行する者との利害が相違するときには、格別の意味をもって来る。プリンシパルがエージェントをして、「何かをなさしめる——実行させる」技術的方法を学ぼうとするときには、エージェントに努力の自由裁量を与えることが、プリンシパルにとっての自らの目的を達成させる重要な戦略的変数となりうるということである。先の雇用契約における雇用者 (又は上司) をプリンシパルに、労働者 (又は部下) をエージェントに置き換えてみれば、よくわかる。プリンシパルは、エージェントを、使ってみてはじめてその者の課業の遂行能力を知るというのではなく、その者の努力次第で怠け者にもなれば、勤勉にもなることを知っていなければならない。自由裁量をエージェントに与えるということは、プリンシパルから、エージェントへ、意思決定の権限の一部を委譲していることと同じである。権限とは、自分のしたいと思うことを他人に受け容れさせ、実行させることのできる能力をさす。権限の委譲は、それがなければ発生するであろうところの、両者のコンフリクトを減ずるための手段としてあるのである。

公共部門のメンバーを、その個人のもつ目的いかんによって Career 型と組織目的型とに便宜上別けてみる⁽⁹⁾ことができる。公共部門のように、二重の意味での非市場性から、組織目的が明確にならないところでは、個人が目的を勝手にイメージしてもつのである。Career 型は、自分の地位向上や名声にかかわる self-interest にのみ関心がある。組織目的型は、self interest を voice することなく、自らのイメージした目的の遂行にのみ関心がある。プリンシパルとエージェントともに二分法に従うとすれば、4通りのケースが考えられる。なかでも、プリンシパルが Career 型で、エージェントが組織目的型のときは、興味ある現象が強い形で出てくる。すなわち、プリンシパルがエージェントを監視する (monitoring) ことによって、自分の業績としてのパフォーマンスをいかに高めうるかといったインセンティブが強い形で生ずるからである。エージェントは必ずしも、type のちがうプリンシパルの利害を100%実現させようとするインセンティブをもたないがゆえに、プリンシパルは監視を強めてしまう傾向があるだろう。しかし、プリンシパルは、エージェントを監視することに専念することを、唯一の関心としてはいけないことを知っている。けだし、エージェントの監視を強くすること自体が、エージェント自身の課業の意欲を喪失させてしまうからである。しかるに、エージェントに自由裁量を与えることは、反対に、課業への意欲を回復させる作用をもつから、プリンシパルは、アンビバレントな状況に直面しなければならないのである。プリンシパルの業績は、エージェントがとる自由裁量の方向と大きさ (活動ベクトル APQT の方向と大きさのこと) および攪乱要因としてある不確定な環境要因やリスク要因とに依存する。こうした状況下でインセンティブ・システムを設計するのがプリンシパルの役目である。

Simon は、Administrative Man が制限合理性の下に行動しなければなら

(9) A. Downs, op. cit., pp. 20-21.

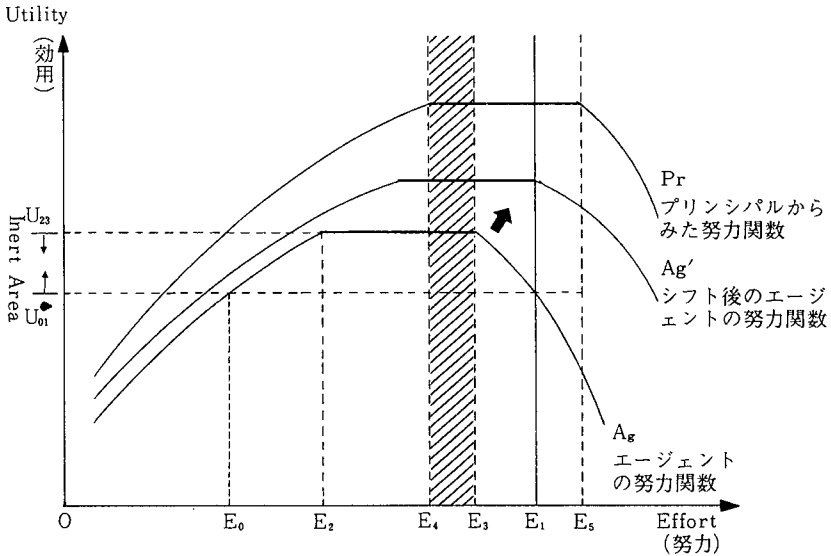
ない理由を明らかにしたが、Leibenstein もこれを踏襲する。

人間は、自らの努力のレベルの選択において、測定のものさし（スペクトル）を一つもっており、序数的に合理性（＝努力水準）が順序づけられている。そうした、ものさしから、一つの努力水準を選ぶことができるというのである。これをエージェントの課業の遂行にあてはめると次のようになる。エージェントは、つねに最大の合理性（＝最大限の努力水準の選択）を採用する保証はない。一種の自由裁量と結びついているからである。彼が結局、選択する努力水準（方向と大きさをもった努力ベクトル）は、二つの要因に依存する。一つは、社会によって自らに課せられた一種の義務感からくる心理的圧力であり、他は、自分の能力を課業の遂行に活用してみたいという願望からくる心理的圧力である。この二つの要因は葛藤する。この二つの要素が相互に作用し合うことによって、一方の極には、彼の努力が怠惰の形であられるものから、他方の極には勤勉の形であられるものまでにわたる一つの努力選択のスペクトルを形づくるのである。

さて、エージェントは、一つの努力ベクトルに対して、ある大きさの効用（Utility）を対応させることができるとしよう。努力ベクトル（独立変数）と効用水準（従属変数）を二つの変数としてもつ、エージェントの努力関数（ A_g ）を作図する。この曲線は、山状になっているが、その勾配は比較的ゆるやかで、Top の部分がある範囲にわたって平らになっている。努力水準が比較的に低ければ、効用水準も低く、努力を引き上げれば、それに比例して効用も増加していく。しかし、ある努力水準に至ると効用の増加は止まり、しばらくは努力をさらに引き上げても効用は変化せず、停滞してしまう。これが flat の部分である。flat の部分をこえて、さらに努力水準を引き上げると、今度は効用が低下していく（図参照）。flat の部分の近傍は、人間に固有の性質であって、Leibenstein は慣性領域（Inert Area）とよんで重視している。図 1 では、エージェントが努力と引きかえにうる報酬の効用は、一定と考えられており（図に描かれてはいない）、与えられた努力関数はそれを含

んだものとして描かれている。報酬の効用線を一定でなく、右上がりの、かつ右に偏した山状に描いてみることも当然、興味ある対象であるが、結果としての努力関数の形状、位置に関する吟味には、さしあたり本質的な影響はない。

《図 1》



人間が Inert Area の領域にある限り、そこから外へ出たがらない。一種の慣性領域ないし閾値 (Threshold) なのである。つまり、慣性領域とは、一つの努力水準の点から別の努力水準の点へ移動するとき、移動による効用の増加よりも移動による費用 (= マイナスの効用) の方が大きくなるような領域である。一旦その領域に入れば、彼はそこから出ようとする動機がないのであって、そこに留ろうとする。つまり、そこでは、個人は、努力均衡 (Equilibrium of Effort) とよべる状態にいることになる。図1でいえ

ば、努力水準 $E_0 \sim E_1$ 、効用水準 $U_{01} \sim U_{23}$ の間の範囲に入る領域がそれである。彼の最適努力水準は、 $E_2 \sim E_3$ の間にあり、効用 U_{23} と U_{01} との差は目に見えるほどのものでないと考えられている。

さて、同じ図 1 に、こんどは、プリンシパルからみたエージェントの努力関数 P_r を描こう。実際には、こうしたプリンシパルとエージェントが設定するペアーの努力関数 (A_g と P_r) が、階層的組織の中に幾重にも重なりあって存在しているものとみることができる。エージェントは、自らの最適努力水準（最高の効用水準に対応する flat の部分） $E_2 \sim E_3$ のどこかの点を必ず選ぶとは限らない。彼の Inert Area にある範囲 $E_0 \sim E_1$ なら、どこを選んでも無差別であろう。 $U_{01} \sim U_{23}$ の差は僅少なので、実際には、 E_0 と E_2 および E_1 と E_3 とは、ほぼ近似しているだろう。したがって、彼は、 $E_2 \sim E_3$ のどこかを選ぶものと想定して差しつかえない。一方、プリンシパルの想定する努力関数は、エージェント自身のものより上位にある。プリンシパルは、エージェントに、努力水準のどこかを選んでくれることを期待するが、彼はエージェントの努力水準の選択をコントロールできない。図に描かれているケースでは、双方に、潜在的にみて共有できる部分 $E_4 \sim E_3$ が存在する。だから、エージェントが $E_4 \sim E_3$ を選んだ場合には、エージェント自身の効用水準よりも、プリンシパルの効用水準の方が高いことがわかる。プリンシパルはそうした状況をつくり出して、自己の利益のために利用し、そのための有効なインセンティブシステムを設計するように動機づけられる。一方では、そうするためのモニタリングを強化する。しかし、こうしたモニタリング強化の格別の状況下では、エージェントの方は、同じ効用水準がえられる場合には、あえて努力水準を高める ($E_4 \sim E_3$ を選ぶこと) ようなことはせず、彼にとっては、 E_2 を選んだ方がよいと考えるものとしよう。もし、 $E_4 \sim E_3$ といった共有部分が見出せないとなれば、プリンシパルのエージェントに対するモニタリングコストは禁止的に高くなろう。けだし、効果的なインセンティブシステムが容易に見出せないために、エージェントに圧力をかける物質的・心

理的費用がきわめて高くつくからである。これが、既に注意したような不確
 定な環境要因やリスク要因を考慮に入れておかなばならない理由である。

以上は、現行のままで、すなわち、エージェントが自らの Inert Area の
 内部にとどまったままでプリンシパルの利害と共有できる範囲を見出すこと
 に関わっている。これを静態における努力均衡を見出す問題としてよい。し
 かるに、もう一つの、いわば動態的な努力均衡を見出す問題がある。すなわ
 ち、本人の Inert Area から脱出させるに十分な動機づけを与えることによ
 って、エージェントの努力水準を引き上げさせることである。エージェント
 が Inert Area から脱出するには、心理的費用（マイナスの効用）がかかる。
 したがって、プリンシパルは、脱出することによって発生する費用をカバー
 して余りある（効用と費用との差し引きがプラスとなる）ようなインセンテ
 イブシステムを設計してやらねばならない。

図 1 において、 E_1 において立てられた垂直線は、プリンシパルが想定する
 目標の達成のために、彼がエージェントに求める最大限の努力水準を表わし
 ている。ここで問題になるのは、エージェントをして、努力関数 (A_g) を右
 上方にシフトさせ、 A_g' の位置に移動させることである。エージェントは、
 単独では、Inert Area から脱け出て、自らの努力関数をシフトさせる動機
 をもたないから、プリンシパルがそうするための方策を講じなければならない。
 シフトさせることによって、目標最大限に近づけることが出来るのであ
 る。これが、組織の成員に『やる気』をおこさせるための方策⁽¹⁰⁾を考える背景
 にあるメカニズムに、一つの重要な意味を提供しているように思われる。

(10) 現場の状況に応じて、次のような方策が考えられる。① 職務・課業の配置を変え
 てみる。② より一層の物質的刺激を与えてみる。③ 職場における設備ないし施設
 に工夫をこらしてみる。④ リーダーシップの向上をはかるなり、場合によってはコ
 ンサルタントを雇って意見を徴する。⑤ 同じような条件で一段と生産性をあげてい
 る他の組織を大いに研究する。これらはあくまで参考である。

VII

組織に発生する費用について、民間部門（企業組織）と公共部門とについて対比的に考えてみることにする。

企業組織にみるならば、その目的は、組織を保全、存続させることである。そのために、利潤動機や成長動機がどうしても必要になる。とにかくにも、淘汰されずに、組織企業を産業の中の一員として維持させていくことである。企業組織成立は費用ではじまって、その死滅も費用で終る。これは、企業組織は費用とともに立ち、費用とともに倒れるという一つの宿命をもっているという意味である。だから、この組織は何よりもまず費用に敏感なのである。しかも、組織だからこそ発生する費用の変化にはとくに敏感な対応を示す。また、一面、この組織は、増大する Entropy に必らず直面する。組織はそれに対抗して、継続的な Struggle を実行しなければならない。組織の成立根拠がそれを要求するのである。

組織は、放任しておけば着実に進行していく cost-rising の傾向 (Entropy の増大傾向) をできるだけくい止める努力をすることである。この傾向は、いかなる組織にも共通している。Entropy は無秩序に向かって絶えず増大していく傾向をもっている⁽¹¹⁾。Entropy が増大していくことは、それだけ情報のとり込み (Information Collecting) が少ないことを意味する。情報を多くとり込めば、それだけ費用増大的エントロピーを抑えることができる。

組織であるがゆえに発生する費用には、3つのものが区別できる。一つは、production cost (生産費用) であって、組織が財・サービスを生産するについて発生する直接的な費用である。原材料、資本設備および労働力調達のために要する費用がそれであり、内部組織で調達できるものがほとんどであ

(11) 公文、竹内、村上「5 社会システムにおけるエントロピー」(村上、公文、竹内編、講座・現代経済思潮、第3巻、『社会経済システム』所収、pp. 87-133。

ると考えて差しつかえない。二つめは、階層組織の上位にあるメンバー（上司、プリンシパル）が、下位にあるメンバー（部下、エージェント）を supervise するための費用で、管理費用（Management Cost）とよぶ。三つめは、その組織が固有に属している経済環境（企業組織であれば、特定の産業とか市場構造をさす）にかかわるもので、これを環境費用（Environment Cost）とよぶ。前二者は、主として組織内部にかかわって発生する費用であるので、これを Internal Cost とよべる。最後のものは、組織外部にかかわって発生する費用であるので、これを External Cost とよべる。⁽¹²⁾ Internal Cost のうち、生産費用は他と比べて、さほど問題はないと思われる。管理費用については、さほど容易とはいえない。この費用部分は、わけても、エージェントが選ぶ努力ベクトルの自由裁量の程度に依存する。我々が関心をもったのは、プリンシパルとエージェントとの間に相克する内部的動機（Internal Motivation）であり、プリンシパルは、彼にとって不利となるようなエージェントの動機、すなわち、努力水準の低落に注意を払わねばならない。そうした、エージェントの effort entropy ならぬ effort negentropy を引き出しうるような工夫を、何らかの費用をかけて設計しなければならない。この費用部分の大きさは、プリンシパルが設計するインセンティブ・システムの有効性の多寡に依存しよう。

一方、External Cost の大きさは、ある特定の経済環境から派生する競争圧力（Competitive Pressures）の多寡に依存する。ある経済環境にある、規模の大きい組織は、規模の有利性にまかせておけば、早晚、競争圧力を減少させて、反面で独占圧力（Monopolistic Pressures）を高め、その結果、environment entropy からくる費用圧力をもかえって高めてしまう傾向をもつ。したがって、競争圧力をつくり出し、environment negentropy を引き出しうるような外部的動機（External Motivation）からくる努力が必要と

(12) External Cost の中に、広義として、外部経済効果を含めしめることもできる。

なる。これが、伝統の産業組織論でみられない、Leibenstein 流の見方であると思われる。以上 3 者の費用要素を背景にもった 2 種類の動機が、およそ企業組織の利潤動機、成長動機を左右していると考えられる。

さて、独占的に公共サービスを供給する主体であるとされる公共部門は、競争圧力を費用の増減のテコとして利用できる企業組織とちがって、努力エントロピー（努力ベクトルの位置を、成員が次第に組織目標との連絡を弱める方向へ移動するプロセスをいう）に対するのに、競争圧力を作りだすことによって対抗する経済的動機をもっていない。すでにみたように、もともと、組織目的が明確にされず、二重の非市場性をもっているので、効率化への努力が表面化しない。だから、競争圧力が有利に作りだせないために、それだけ、民間部門よりは相対的に、なにか課業を遂行することによる機会費用 (Opportunity Cost) を一様に高めてしまうことに帰結しているはずである。図 2 においては、公共部門サービスの仮想的な需要、費用、価格の関係が示されている。競争圧力を有利に作りだせないために、 X —非効率を含まない場合でも、価格を、そうでないときの低い費用曲線 ($P_3 C_3$) から $P_2 C_2$ へと高めてしまう。 X —非効率性が含まれれば、文字どおりの独占的供給下の費用曲線を $P_1 C_1$ にまで高めてしまうことになる。費用が高いために、それに見合っ、て、価格（仮想的なもの）も高くつけられているかも知れない。こうした高い費用（＝高い価格）を引き下げようとする incentive は、組織自体からは醸成されない。実際面に目をみやると、そうした事態は、親方日の丸、物ぐさ、怠惰といったごく日常化した行動の中に埋没してしまっているように思える。世論の高まりなり、行政改革といった節目のときしか手当の必要性が感得せられないのではないかとと思われる。これは、明らかに公正に反する。

企業組織なら、財に高い価格をつける、そうした独占体の能力により埋めあわせられる。そうしてでも pay して余りあるからである。しかし、公共部門では、実際には、必らずしもそうではないにも拘らず、唯一のサービス供

給者としての社会的義務（公正に通ずるもの）によって強引に下支えされているか、費用の増大が予想されれば、最もらしい理由をつけて水まし請求するとかでオープンに対処し、実際面に目をみやっても、そうすることのできる体質が作られてしまっているように思える。経済環境において、格好の競争相手が存在しないがゆえに、機会費用を引き下げようとするコスト意識がそもそもよわくなってしまっているのである。コスト意識とは、正当な競争プロセスを作り出せるという状況の中から、確実に派生してくるものだからである。

《図 2》

公共部門サービスの仮想的な需要曲線・平均費用曲線(費用一定ケース)

