HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政府の経済分析の展開方向
Author(s)	小林, 好宏
Citation	經濟學研究, 35(4), 99-105
Issue Date	1986-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31727
Type	departmental bulletin paper
File Information	35(4)_P99-105.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 35-4
北海道大学 1986. 3

政府の経済分析の展開方向

小林好宏

はじめに

本稿は，最近盛んな政府の経済分析のエッセンス，主要問題を展望しながら，特に今後分析が期待される興味ある問題点と，その展開方向を探ることを目的としている。

政府の経済分析は，主としてパブリックチョイス（公共選択）の理論の枠組みで展開されている。公共選択の理論は，非市場的な活動についての経済学的な分析であるが，それはまた経済学的な分析であるが故に，非市場的な活動領域を市場になぞらえて分析する，という特徴を持っている。

政府の経済分析は，政治過程を理論的に分析するとともに，そこで発生する政治の失敗ともいいうる現象を明らかにする。パブリックチョイスの理論は，政府も一経済主体と考え，経済体系内部に組み入れて分析するが，それが，たとえば，わが国の政治過程の分析にそのままあてはまるというわけではない。筆者は，特に日本の官僚制を具体的に研究する第一歩として，公共選択論で扱われる官僚制の問題をとりあげ，日本の官僚制の特殊な性格を検討することを課題としている。さしあたり本稿では，公共選択の理論を中心に，政府の経済分析の中の主要な問題をとり出し，その中での若干の問題点を指摘し，今後の展開のための方向づけを示そうとするものである。

1. 政府の位置づけ

従来の経済分析では，政府を経済体系の外部に存在する中立的第三者であるかのように扱ってきた。これに対して公共選択の理論は，政府も経済体系の内部で活動する経済主体としてとらえ分析しようとする。ここで，経済体系の内部に存在する主体としてとらえることの意味を若干整理してみよう。

第1は，政府，官僚も，生産者，消費者とおなじように目的関数を持ち，それを最大化するように合理的に行動する主体と看做そうという考え方である。最もよく知られているのは，ニスカネン[1]の予算最大化行動の理論である。また，ダウンズ[2]は，政党の行動を得票最大化行動として示した。すなわち，民主主義の政治機構を経済分析の枠組みでとらえている。第2は，政府の意思決定自体が中立的第三者による裁量で決まるのではなく，意思決定過程自体が

1）ニスカネンの官僚制の分析に関する著作は種々ある。主なものを古い順に並べると，次の如くである。Niskanen, W. A. Jr, "The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Reviem*, 58 (Papers and Proceedings), 1968. ——, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, 1971. ——, *Bureaucracy: Servant or Master*? London: Institute of Economic Affairs, 1972. ——, "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics* 18, 1975.

2）Downs, A, *An Economic Theory of Democracy*, New York; Harper & Row, 1957. 古田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂，1980.

経済体系に内在するメカニズムの中で生じている，という見方で，これは上述のダウンズをはじめ，政治機構自体を経済分析の枠組みで分析しようとする議論のすべてが，そういう把握をしている。第3は，利益集団の政府の政策意思決定への影響を重視する考え方である。政府の政策意思決定は，民主的な選挙制度，それによって選ばれた議会，議会と政府の関係，議会と官僚機構，といった関係を通じてなされるが，利益集団は選挙過程に干与するのみならず，さまざまなルートで官僚機構にも直接関係を有する。これら利益集団の分析は，まだ遅れている分野であるが，重要である。理論的な分析として比較的明快なのは，ニスカネンの予算最大化の理論であり，これは官僚の行動が非効率的な資源配分をもたらすことを示している。

政府，官僚を合理的に行動する主体として位置づけたとしても，以上のように，必ずしも最適資源配分に至るという保証はない。それどころか公共選択の理論は，むしろ，政治機構のそれぞれのプロセスで，効率的資源配分に至らない可能性を示している。官僚行動についていえば，ニスカネンの予算最大化モデルは，官僚の均衡アウトプットが，最適資源配分をもたらす効率的な産出量水準を大きく上回ること，さらに，それは私的独占の場合のウェルフェアロスよりも大きな資源配分上のロスを生じうることを示したのである。また，選挙過程がしばしば非合理的な結果をもたらすことは，古くはアロー[3]以来，多く指摘されている。さらに政党間の競争がもたらす非合理性，あるいは議会における法案の採択が政党間の共謀によって最適資源配分からのずれをもたらす結果を招くこと等，ひとくちに言って政治の失敗と呼びうる現象を，公共選択論では重視している。政治の失敗に特に注目して議論を展開しているのは，ブキャナン等のヴァージニア学派[4]であり，最近は特に，国家を私的独占になぞらえたリヴァイアサン国家のモデルを展開している。

ここではまず，政治機構の中で，政府がどのように位置づけられているかをとらえ，それぞれのプロセスで何が問題になるかを整理してみよう。まず公共選択論の枠組みを最初に示そう。政治機構の経済分析という広い範囲の問題の中に，官僚制の分析，選挙過程の分析等，さまざまな問題が含まれる。まず政治過程あるいは政治機構の経済分析のアウトラインを示すところからはじめる。

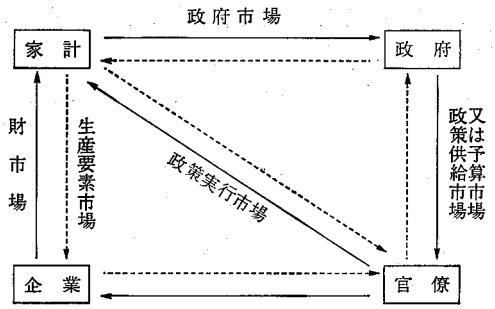
公共選択論は，非市場的な分野を経済分析の手法で理論化している。経済分析の基本の枠組は，まず，(1)市場における各主体の位置（各主体間の取引関係），(2)主体の行動目標，(3)市場構造，この三つを明らかにするところからはじまる。そして市場取引における均衡の存在，そこでの資源配分の状態が最適か否か，ということを分析する。政治機構の経済分析においてもおなじ枠組みで議論が展開されることになる。

政治機構を市場になぞらえると，市場に参加する主体は，投票者，政党，官僚，利益集団である。投票者は消費者と同様に，財，サービス，政策を需要し，政府に公共部門の被雇用者として直接，生産要素を提供するか，間接的に税金というかたちで生産要素を供給する。政党は企業と看做しうる。各政党は潜在的な供給者であり，与党が現実の供給者となる。その政策は官僚制度を通じて公共サービスのかたちで実行される。結果として政府は家計から生産要素を需要し，財，サービスを供給することになる。こ

3) Arrow, K. J, *Social Choice and Individual Values*, 1951.
アローの議論は，社会的厚生関数の妥当性について検討したもので，個人主権にもとづき社会的効用を導出する手続き，すなわち投票による個々人の意思の統合が，整合性を持つ一般的妥当性が存在しえないことを証明した。

4) ヴァージニア学派の呼称は，ブキャナンが所長をしている Center for Study of Public Choice がヴァージニア工科大学 Virginia Politechnic Institute and State University にあったことから，用いられてきたが，現在は，このセンターはワシントン．D. C のジョージ．メイスン大学に移っている。

の他に，政策は利益集団によっても影響を受ける。政府と官僚の間も市場になぞらえることができる。ピーコックは以上の関係を次のように示している[5]。



実線は供給の方向，点線は需要の方向を示す。家計と企業の間では生産要素市場と財サービス市場が成り立っており，家計は生産要素を供給し，財，サービスを購入する。家計と政府の間では，政治市場が成り立つ。そこでは政策と票の交換が行われる。政策を現実に実行するのは官僚であり，官僚は政策にもとづく財，サービスを家計，企業に供給する。

もう一つは，政府と官僚の関係である。政府は一方的に官僚を使用して政策を実行させるわけではなく，政策実行の実権を握っている官僚が政府の意を体して政策を実行する。政府は官僚に予算を与え，その代償に政策を実行させる。

次に，各主体の行動目標をみると，家計は効用最大化，企業は利潤最大化である。政府（政党）は得票最大化，そして官僚は予算最大化ということになる。

政治市場，政策供給市場（予算市場），政策実行市場という三つの政治的市場と，財市場，生産要素市場という経済的市場との間には，以上のような類似性とつながりがあるが，以下，それぞれの市場での問題点をとりあげる。たとえば政治市場は，政策と票との交換が行われるが，この市場は，潜在的な政策の可能性に対して票が交換されるというもので，経済的市場と違って，票は現実の政策を買ったことにならない。第1に，野党に投じた票は実質的に生かされず，与党に投じた票は，実現可能性の強い政策を買ったことになる，ということで，票の価値は結果次第である。次に，政権党（与党）が官僚に政策の実行を命じても100パーセントそれが実行されるとは限らない。官僚がもし完全に公僕であるならば，政権党の政策を忠実に，しかも効率的に実行する筈である。そこで官僚は忠実であるか，官僚の行動は効率的か，ということが問題となる。

官僚の行動が効率的ではないということは，すでにニスカネンの予算最大化論で示されている。では官僚は忠実であるか。この点については，国によって多少異なる。政府に対して十分忠実ではないというのは，二つの側面から言える。一つは官僚が独自の効用関数を持っていて，それを最大化しようとするのであって，国民の厚生最大化が必ずしも官僚の行動目標ではない，という通常のパブリックチョイスの議論がある。もう一つは，官僚の実質上の優位性に関連する。官僚は政策実行のみならず，政策意思決定についても，事実上，必要な情報を独占的に所有しており，また，その情報処理能力においてもすぐれている。特に日本の場合は，官僚に継続性があり，その結果，もし仮に政権党が交代したとしても，政策が急激に大きく変わることがないというのは，地方自治体によくみられる現象である。これは一方では政治の安定性を意味するといえるが，他面，それは官僚の優位性をあらわすことになる。

このように，政治機構を市場になぞらえた場合，通常の市場のメカニズムと一見類似していても，かなり違った問題を含むのである。次節以下では，政治市場，官僚行動と政策供給市場あるいは予算市場について，特に問題点と思われるところを取り出し，検討する。

5) Peacock, A. T, *The Economic Analysis of Government and Related Themes*,, London: Martirs Robertson, 1980.

2, 政治市場の失敗

政治市場の問題の一つは，経済分析的にはすでに述べたように不確実性の問題とつながる。それは一見，票と政策の交換というかたちをとりながら，蓋然性の範囲での取引でしかないという点に，まずあらわれる。政党によって提示される政策が，潜在的にしか効用をもたらさない家計に対するサービスであり，それの対価としての票は，ギャンブルに投ずる貨幣と同様であって，あたれば（すなわち票を投じた候補者が当選し与党になれば）自分の要求する政策をかなりの確実性をもって実行してくれるという価値をもつが，あたらなければ捨てたに等しい。

政治的決定は市場的決定と異なり，オール・オア・ナッシングであって，市場の均衡のような完全な合理性は持ちえない。すなわち，多数派にとってはオール，少数派にとってはナッシングである。投票の結果が厚生極大を保証するのは，全会一致の場合のみである[6]。それでも少数派が自分の効用をより大きくするためには，議会における野党の活動が必要になる。それは議案の修正というかたちであらわれるかもしれない。しかし修正された議案が，国民の厚生最大化を保証するということにはならないであろう。

政治市場が不完全性を有することは，次のような点において見出せる[7]。

①選挙が不連続でそうしばしば行われるものではない。

②政治市場における競争は，オール・オア・ナッシングで，多数党は全市場を独占することになり，少数政党は政策というサービスを供給できないことになる。

③投票者は政党を十分拘束はできない。投票者が買ったサービスは，あくまでも潜在的な可能性に過ぎない。

④供給側が最初から不完全で，多くの場合，政治市場は独占，複占，ガリバー型寡占であり，完全競争に近い状態にはない。

通常，公共選択論では政治市場の不完全性について以上のような点が指摘されている。これらの問題点をもう少し経済学的に深めて分析するには，どんな方向での議論が展開可能であるかを考えてみよう。

選挙はなぜ不連続で頻度が少ないか。これには二つの理由が考えられる。第1は，政府が政策を実行し成果を挙げるには時間を要する。したがって政策の適否を判断するにも時間がかかる。それだけの時間を保証することが必要である。どんな組織でも責任者の任期を妥当な期間に設定するにはそうした時間についての配慮が必要である。さらに付け加えれば，政策の実行過程で選挙が行われ，政権が交代した場合，政策の変更は大きなコストをもたらす，ということである。第2の理由は，選挙自体にコストを要するということであり，民主的手続きのコス

6）投票による選択の場合，多数派は目的を達し，少数派はまったく成果を得られないから，多数派にとってはオール，少数派にとってはナッシングということになる。しかし，この場合，票の買収が行われたなら，少数派は代償として金銭を得られるから，票の価格が均衡価格となって，全体にとって効用が最大になる点がありうるように見える。しかし，それは全会一致ルールの場合のみであって，もし多数決ルールであるならば，多数をとりさえすれば少数派を買収する必要はない。それ故に全会一致ルール以外には厚生最大化は不可能である。このことはダウンズ前掲書においてすでに指摘されている。

なお，全会一致ルールの場合は，一人でも反対者が居れば事は決まらないから，少数派は，票の価格をいくらでもつり上げることができる。そうなると，均衡価格は，多数派が目的を達成することを諦めるぎりぎりのところまで上がって決まることになる。

政治市場における票の価格は，多数派と少数派の割合い，選挙で得られる結果の貨幣的評価等によって変わってくる。

7）この整理は，ハートレイとティスデルによっている。Hartley, K. and Tisdell, C., *Micro-Economic Policy*, John Wiley & Sons, 1981.

トを節約するとすれば，選挙はそうたびたび行われるべきではない。

ところで，コストということを考えるならば，直接民主主義が最もコストを要するということは直感的に言って正しいだろう。したがって代議政治がとられている理由の経済的側面は，効率ということである。他方，民主主義のコストを最も節約するのは独裁制である。だが，独裁の場合は強制のコストを必要とする。したがって，この種の政治のコストを最も節約するのは，全智全能の支配者による政治である。しかしそれは不可能であり，結局，民主主義のたてまえをくずさずに，しかもより効率的な政治形態として代議制がとられている，と考えることができる。民主主義のコストを節約しようとすれば，政府の自由裁量にある程度まかせたほうが望ましいが，他方，それによって市場の不完全性によるロスが生じうる。いずれのコストがより大きいかの比較になる。

次に，政治市場における競争はオール・オア・ナッシングである，という点について考えてみよう。この点は基本的に正しいが，しかし最近，政党の提示する政策に大きな差がなくなり，オール・オア・ナッシングではなくなっている，という議論がなされている。オール・オア・ナッシングは，多数派と少数派が正反対である案件の決定についてはあてはまるが，各種の政策を総合した全体の政策についてみると，結局，得票最大化行動をとっていれば，政党の提示する政策に大差はなくなる。この際，インタレストグループの存在が重要な意味を持ってくる。政党も官僚も，インタレストグループの要求を無視しえないものと看做すならば，それらの要求をある程度満足させるような政策を提示し，実行しなければならない。そこで出てくる経済学的に興味ある問題は次の点であろう。

元来，政治機構の経済分析の主要な問題の一つは，政府の政策実行が，国民の厚生最大化をもたらしうるか否かという点にあった。政策主体である政府が国民の個々の効用関数を正確に把握して厚生最大化をもたらす政策を選択するのではなく，直接には政党間競争の中で得票最大化行動をとる。その結果が国民の厚生最大化につながるかどうかである。それは全会一致ルールの場合を除けば不可能である。オール・オア・ナッシングという性格は，多数派による少数派の買収によって，理論上は解消しうるが，単純多数決原理の場合は，多数をとってしまえば少数派を買収する必要がなくなるからである。

しかし，この場合，政策が多様な利害関係者の要求をいちおう満足させるものであるならばどうなるか。このことを既存の経済理論になぞらえると，それはサイモンの満足化原理によって説明できそうである。満足化原理は，利潤最大化，効用最大化のように，マキシマイズする最適解が見出せるわけではない。しかし，内部に種々の利害の衝突を含むような組織の行動の分析としては，きわめて現実性がある。政府の行動も同様であって，国民の効用最大化をもたらすような政策変数ばかりが並べられているわけではなく，各利害関係団体にいちおうの満足をもたらす政策の組み合わせになるだろう。直接的には得票関数の中に，それらの政策変数が含まれる，ということになるだろう。この点の整合的な分析が課題となる。

第3の問題点，すなわち，投票者は政党を十分拘束することができないという問題についていえば，まず，なぜ拘束できないかという理由について分析を深める必要がある。選挙という形態をもった政治市場の取引は，供給されるサービスが選挙公約という実現性のあやふやなサービスの取引であるから，その市場が有効に機能するためには，公約の実現性がより確かでなければならない。公約の実現を妨げる要因としては，①野党の反対，②財政の制約，③官僚機構の抵抗ないしは不効率，④政党の不誠実，等が挙げられる。この中で，特に理論上問題なのは，財政の制約である。政策の実行のコストは税金によってまかなわれるが，政治市場では，

政党は政策を提示するがその実施に必要な税金提示をしないし，投票者は，政策実施に必要なコストを考慮した投票を行わない。その結果，財政の制約が公約の実行を妨げることになる。また，投票者が政党を拘束できるためには，投票者に情報が多く集まること，その処理能力を持つこと，そして直接請求であれ，選挙であれ，意思表示の機会を多くもっていることが必要である。しかし，それには多くのコストを要する。ここでも政府の独占による社会的ロスと，政治機構をより民主的に機能させるための社会的コストの比較ということが問題になるであろう。

第4の供給側が不完全競争であるという問題は，容易には解決がつかない。しかし，この問題については次のように考えることもできる。すなわち，日本の自民党のように，多様な派閥を含む集合体の場合は，一政党であっても複数の政党の集合と看做すことができる。国民個々の異なる政策要求に対して，多くの対応をするようなこともみられるのである。

政治市場に関連する問題として，おおよそ以上の諸点が，今後の研究を深める上で興味ある問題点といえる。

3，官僚制の問題

官僚制の問題点としては，次のような点が挙げられている。第1に官僚行動が過大なアウトプットをもたらしがちであること，第2に，その結果として，大きな政府をもたらすこと，である。この二つの議論にはそれぞれ反論があり，そうした議論が，これまでのところ官僚制をめぐる議論の中心となっている。ここでは，それらに加えて，日本の官僚制の特質などを分析する場合の視点を考察しよう。

ニスカネンの予算最大化モデルでは，官僚の供給するアウトプットが最適産出量水準を越え，それによってもたらされる厚生上のロスは，私企業の独占によるロスを上回ることが示されている。

第1図

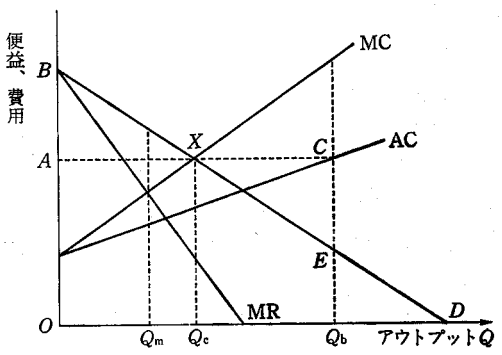


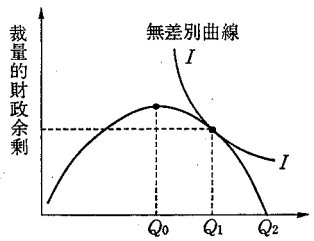
図1の横軸には，公共サービスの供給量を，縦軸には便益，費用が示されている。需要曲線は，公共サービスに対する議会の予算委員会（あるいは政府）の限界評価曲線である。いま，国民の限界評価が議会によって代表されている，と仮定しよう。官僚の効用関数は報酬，権限，役職上の余禄，公共サービス等，各種のものを成分としているが，これらはすべて予算と正の相関関係を有しており，したがって官僚の効用最大化は，予算最大化としてあらわすことができる。さらに，官僚は情報独占力を有しており，したがって自らの選好を実現する独占力を持つものと仮定される。制約条件は，総予算≦総便益（総評価）であり，その制約のもとで予算を最大化する。総予算が総便益に等しくなる場合の産出量は Q_b であり，ここで予算最大化が達成されている。最適な産出量は MC と D の交わる Q_c であり，Q_b は Q_c を上回る。このときのウェルフェアロスは，最適産出量の場合の社会的余剰に等しい。私的独占の場合は，限界費用曲線 MC と需要曲線 D から導出される限界収入曲線 MR との交点で決まる Q_m の産出量が選ばれる。当然，予算最大化の場合のウェルフェアロスのほうが私的独占の場合のそれよりも大きい。

ニスカネンの予算最大化モデルは，予算最大化とアウトプット最大化とが同一視されている

が，しかし，予算最大化モデルは，元来官僚の効用関数に含まれる私的利益も，すべて予算と正の相関関係を有するが故に，効用最大化を予算最大化によって置き換えたものである。しかし，予算最大化をアウトプット最大化と同一にすると，官僚は，すべて獲得した予算を公共サービスのために用いるということになり，当初，官僚の行動動機を形成する要因と考えられた私的利益は消失してしまう。このような矛盾を解消するために提示されたのが，ミギエ・ベランジャの裁量的財政余剰と公共サービスとの組み合わせから，効用を最大化するモデルである[8]。

この議論は，官僚が情報上の優位制をもつことを前提としている。したがって公共サービスの最小コストと裁量的財政余剰の合計がちょうど予算に等しくなる。これを図示すると，第2図のようになる[9]。

第2図



裁量的財政余剰＝総予算－公共支出

ニスカネンにせよミギエ・ベランジャにせよ，いずれも官僚の情報能力の優位性を前提にしている。それに対して，現実の政治過程，特に日本の官僚制を考えると，いくつかの修正が必要になるだろう。

第1は政治家の能力の問題である。政治家の側も情報能力をもつとすれば，予算市場は政府（政治家）と官僚の双方独占市場と看做すことができる。さらに両者の交渉ゲームとしてとらえる分析も可能になる。日本の現実にあてはめると，与党自民党は政権党となって久しい。その結果，かなりの情報能力を身につけている。そのため，最近は官僚に対する政治家の優位性が注目されている。さらに重要なことは，与党の首脳には官僚出身の議員が多い。官僚OBである政治家と後輩である官僚との関係をどうとらえるか，という問題がある。

第2に，官僚の予算最大化行動は，日本に適用した場合どのように修正されるか，という問題である。ミギエ・ベランジャのモデルは企業の理論におけるウィリアムスンのスタッフ選好モデルを応用している。裁量的財政余剰は，必ずしも私的利益のために用いるわけではない。むしろ現実的に考えるなら，政府から要求された政策の実行以外に，官僚がなわばりを拡大したりスタッフを増大したり，利害関係団体に補助金を与えるなど，裁量的に行動しうる範囲を予算要求の中に盛り込む。したがって，それもアウトプットになる場合が多く，公共サービスのアウトプットと裁量的財政余剰との区別がつかない場合がかなり多いであろう。

第3に，以上のことと関連して，官僚組織がたてわりであることが，予算市場の機能にどのような影響を与えるかが問題になる。おそらく考えうることは，縦割りの場合に，増分主義の予算がたてられやすく，企業の理論でいえば満足化理論があてはまる，という場合が多いと思われる。どのような組織が国民のウェルフェアマキシマイゼーションに最も近づきうるか，結局のところ，それが中心課題になる。

8) Migue, J. L. and Bélanger, G., "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, 17.

9) この議論については，御船洋氏の明快な解説を参考にした。御船洋「官僚制の経済分析」『週刊東洋経済』臨時増刊，昭和56年春季。