



Discussion Papers In Economics And Business

公共選択論の類型化と課題：
政策決定理論についての展望

山田雅俊

Discussion Paper 05-02

Graduate School of Economics and
Osaka School of International Public Policy (OSIPP)
Osaka University, Toyonaka, Osaka 560-0043, JAPAN

公共選択論の類型化と課題：
政策決定理論についての展望

山田雅俊

Discussion Paper 05-02

February 2005

この研究は「大学院経済学研究科・経済学部記念事業」
基金より援助を受けた、記して感謝する。

Graduate School of Economics and
Osaka School of International Public Policy (OSIPP)
Osaka University, Toyonaka, Osaka 560-0043, JAPAN

公共選択論の類型化と課題：
政策決定理論についての展望

山田雅俊

大阪大学

2004年12月

要約：

現代社会ではおおむね（間接）民主制が採られ、同制度の下で社会的な決定を行いまたその執行を含めそれらを実行する組織・機関として「政府(government)」が想定されている。公共選択論は、現代ほぼすべての国が採用する間接民主・代議制のもとでは、政策あるいは社会的決定が基本的に議会・政府という独立の組織・機関によって行われ、またそのようにして決定された政策の執行・実行もまた政府によって行われることに注目する。ここでの議会や政府の"独立"性は、それらが社会一般と異なる組織・機関で独自の利害とそれに基づく選択・行動の誘因を持ち、したがって、議会や政府によって行われる政策の決定・執行が社会全体の意思と異なりうることを意味し、公共選択論は、議会や政府が社会のそれと異なる独自の意思・利害を持ち、政策決定・執行が社会の意思・選好に沿ってでなく、議会・政府自体の意思・利害に従って行われうることを指摘する。しかしこれまでの公共選択論は、一定の政治・行政利益追求の行動がそうでない場合と比較して政策選択あるいは経済的帰結をどのように変化させるかに関心を置き、一般均衡理論のように経済資源の社会的な配分等一般的・鳥瞰的な結果を説明する段階には至っていない。したがって、公共選択論が政策・社会的決定に関して経済全体としての帰結を説明する構成的な議論であるためには、同理論をどのように位置付け、どのような問題・論点の解明を図ろうとするものであるかを明確にすることが求められる。本稿は、公共選択論が置かれたこのような状況を顧慮しながら同議論を広く展望し、それが社会的決定の帰結・成果を説明する議論としてどのように位置付けられ、またそのような議論として今後さらにどのような展開が求められるかを考察する。

JEL Classification:

Key Words: 公共選択、政府の選好、社会的決定の構造、官僚の選好

著者連絡先：〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-7

大阪大学経済学部 山田雅俊宛

Phone & Fax: 06-6850-5260

Email: yamada@econ.osaka-u.ac.jp

公共選択論の類型化と課題：
政策決定理論についての展望

山田雅俊

1. 序

現代社会ではおおむね（間接）民主制が採られ、同制度の下で社会的な決定を行いまたそれを執行する組織・機関として「政府(government)」¹⁾が想定されている。また、現実においても何らかの形式の政府が存在し、それによって様々の政策決定がなされまた実行されている、あるいは逆に、そのような様々の政策決定を行い実行する組織・機関が政府と呼ばれる。この政策・政治的決定の内容は単に"経済的な決定"のみに留まらないが、しかしまた、ほとんどあらゆる社会的・政治的決定が何らかの経済的含意を持ち、さらに、現代社会で経済的な影響・結果が大きく重視されることを顧慮すると、政府による政策・政治的決定について特に経済（学）の観点から大きな関心が寄せられるのは当然であろう。

さて、経済学の側からこの社会的あるいは政治的決定の問題を考えようとするのが、1つは社会的選択理論(social choice theory)あるいは社会的厚生関数の理論(theory of social welfare function)であり、他の主要な1つが公共選択論(public choice theory)である。前者は主として、社会的選択・決定を社会を構成する各個人の選好が社会全体としての選好に総合・統合されるものと見、何らかの方法で社会的選好が得られるか、さらにその社会的選好が推移性(transitivity)、Pareto 性²⁾、非独裁制(non-dictatorship)等の必要と考えられる性質を持っているかを問題にし、このような問題が生じない場合、その社会的選好をもたらす方法は「整合的(consistent)」であると言われる。

これに対して公共選択論は、政策あるいは社会的決定が、現代ほぼすべての国が採用する代議制のもとでは基本的に議会・政府という独立の組織・機関によって行われ、さらにそのようにして決定された政策の執行・実行もまた政府によって行われることに注目する。ここで議会や政府が"独立の"組織・機関であると言われる基本的理由は、それらが社会一般と異なる組織・機関であり、独自の利害とそれに基づく選択・行動の誘因を持ち、したがって、議会や政府によって行われる政策あるいは社会的決定およびその執行が、（仮にそれが存在すると想定して）社会の意思・選択に忠実に従うことが期待されないという点にある。より直接的に言えば公共選択論は、議会や政府はそれぞれ社会のそれと異なる独自の意思・利害を持ち、政策あるいは社会的決定およびその執行が社会の意思・選好に沿ってでなく、議会・政府自体の意思・利害に従って行われる（行われうる）ことを主張する。

現実の社会を振り返ると、わが国でも議員と献金 - 政策誘導を通じた汚職が繰り返され、他方また「政・官・財の鉄のトライアングル³⁾」等の表現が示唆するように、汚職と政策

誘導に行政もまた強くかかわっているとされる。すなわち、現実社会における政策決定とその執行は、多くの経済学の教科書で暗黙に想定されているような「慈愛あふれる (benevolent) 政府」によって行われるのではなく、公共選択論が指摘するようなそしてまた自然な行動原理でもある、自己の利益の最大化を図るような政府組織・機関によってなされる、と考えるのが自然であろう。しかし無論、政策の決定と執行をこのように考え直すことは従来の経済学的議論に余りにも大きな影響を及ぼす、あるいは及ぼしうる。すなわち、どのような(経済)政策であれ構成員全体という意味での社会の意思・選好に従って決められないとすると、このことと「次善的最適化の理論(second-best theory)」を併せ考慮すると、経済学的議論の中核を構成している「資源配分の効率性(efficiency of resource allocation)」の議論はほとんど無用のものとなりうる。そのような含意に注意すると、従来のような議論に代わって、議会や行政の意志に従った政策の決定と執行がどのような経済学的含意を持っているか、つまり、そのような決定と執行が資源配分や所得・資産の分配、そして経済全体としての成果(パフォーマンス)にどのような影響を及ぼすか、が大きな問題となる。

しかし他方、これまで展開されてきた公共選択の議論は、一定の政治・行政利益を追求する行動が、そのような行動がない場合に比べ政策選択あるいは経済的帰結をどのように変化させるかに関心が置かれ、例えば経済学における一般均衡理論が言うような、経済資源の社会的な配分がどのようになるか等の一般的あるいは鳥瞰的に経済全体としての結果を説明するような段階には至っていないと言える。さらに、公共選択論が政策・社会的決定に関して、例えば社会的選択理論、外部性の理論(externality theory)のように、経済全体としての帰結・成果を説明する構成的な議論になろうとするのであれば、通常の議論に比して同理論をどのように位置付け、またどのような問題・論点の解明を図ろうとするものであるかを明確に認識することが求められる。本稿の目的は、公共選択論が置かれたこのような状況を顧慮しながら、同議論を広く展望し、それが経済社会の帰結・成果を説明する議論としてどのような状況にあり、またそれを構成的に一般化するために今後さらにどのような展開がなされるべきかを考察することである。

これを以下次のように議論する。次節ではまず、これまで様々な論点を指摘・解明してきた公共選択論について、それを分類・整理あるいは類型化する視点を整理する。第3節では、このうち政策決定主体の視点で公共選択論を類型化し、展望する。第4節では、公共選択論を政策内容によって分類し展望する。第5節では、政策執行の側面に注目して公共選択理論を展望し、その構造、含意等を整理する。第6節は、以上の展望を踏まえながら、公共選択論を Dixit(1996)が言う「取引費用政治学」として展開する可能性やその場合の問題について検討し、結びに代える。

2. 公共選択論類型化の方法

2.1. 政策決定および執行と公共選択

公共選択論の最も基本的な視点は、種々の経済政策の決定および執行において、例えば景気調整を目的とする Keynes 的な政策において、あるいは外部不経済の主要な例である公害政策の決定・執行において、Keynes 理論あるいは外部不経済の理論が言うように政策が決められ執行されるのではなく、それら政策決定・執行の場には、それら理論が言う目的と異なる意思・選好を持つ、同政策を決定あるいは執行するための主体が存在し、後者の意思・選好によってそれら政策の決定・執行がなされるという点にある。より直接的に言えば、政策の決定および執行にかかわる独立の主体が存在し、政策決定および執行はそれら主体の利害・得失を考慮してなされ、したがって経済理論が言うのとは乖離した形で行われる、つまり、"本来の「社会的意思」・社会的総意と政策の乖離"が存在しうることを主張する。以上の議論はまた、"「社会的意思」と政策の乖離"が政策決定の段階におけるものと、その執行段階におけるものにまず区分できることを示している。

2.2.政策内容区分と公共選択

公共選択論を区分するもう1つの視点は、政策の内容によるものであろう。すなわち、経済問題は通常なされるように資源配分と所得・資産の分配に分けて考えることができる。ただしこの区分については、同区分が広く用いられるに拘わらず、次が注意されるべきであろう。すなわち、資源配分はどの資源が誰に利用されるかを意味し、さらに（一般均衡理論が言う）均衡においては各資源に一定の価格が定まる・存在すると考えられているから、資源配分が決まることは同時に所得・資産の分配が定まることを意味する、という点である。しかし資源配分概念が広く用いられるのは、所得・資産の分配にではなく、資源利用のあり方そのものに関心が向けられるからであり、多くの経済分析がその解明を課題としていることが示すように、その捉え方は一定の意味を持っていると言える。

どのような経済政策も社会的利益の追求を目的とすると考えられるが、上記のように経済問題が2つの次元で捉えられるとすると、各政策は主として資源配分を目的としたものと、主として所得・資産の再分配を目的としたものに区別されるであろう。前者の代表的な例は、公共財あるいは外部性をもつ財の供給等のように、同時に多数の主体の厚生・効用等に影響を及ぼすような財を供給する場合であり、後者の典型は、生活扶助等の（所得）移転政策、住宅等の私的に利用されるウェイトが大きい財の供給などである。ただし、上記の配分・分配についての説明あるいはその区分から推測されるように、現実の政策はこの2要素の双方を含み、したがってその何れかに分類するのが困難な場合が多く考えられる。例えば、景気調節を目的としたマクロ政策は第一義的には（遊休資源の活用を目的とするという意味で）配分政策と考えられるが、それが公共事業というかたちで行われ（少なくとも第一次的に）特定業種・その従事者に所得をもたらすことを考えると、わが国で近年指摘されるように再分配の要素が高くなる場合も考え得る。このように配分および分配政策の区分は必ずしも明確でないが、以下で見るようにそれは政策決定に関する公共選択論を区分する上で1つの視点を与えると考えられる。

以上のような内容による政策区分についてさらに次が注意されよう。これは、「政策科

学論争」において知られるように特定の価値判断を客観的あるいは"科学的"により望ましいあるいは優れたものと言うことはできないが、再分配政策はそれを是とする何らかの判断なしにその決定・執行を行い得ないことである。実際、政府予算の多くは配分機能の観点から計画され、さらに社会保障等の支出についても直接的に再分配を目的とするものとしてではなく、最低限の生活の保障（生活扶助等）あるいは公的保険支出・給付等の政策として示される。つまり、典型的あるいは代表的な再分配政策と考えられる社会保障支出も、直接的に再分配を目的とするものとしてではなく、最低限の生活の保障（生活扶助等）あるいは公的保険支出・給付等として示され、同様に、再分配機能を持つ代表的な税である所得税、贈与・相続税でも"公平""ひろく、うすく"あるいは他の税とのバランス等に関心が置かれ、所得・資産の再分配という点が明確に論じられることは例外的である。これらは、その特徴によって再分配政策のあり方が一定の影響を受けることを示唆している⁴⁾。

2.3.政策と社会的意思の乖離 - 政策関与と利益 -

社会的意思と政策の決定・執行について、公共選択論は、政策決定・執行者が何らかの利益を得ようとするために両者の乖離が生じると考える。そこで、資源配分政策が文字通り所得・資産の再分配に関与しないものと考えたと、それは現実の多くの政策が（明示的でないとしても）資源配分政策として提示されるという事実と矛盾し、したがってまた同政策の決定・執行における利益が何か問題になる。本小節では、政策と社会的意思の乖離をもたらす要因である政策決定者・執行者の利益が何か、また、公共選択論において問題とされたわけではないが資源配分政策においてそれがどのようにして生じるか、本稿の基本的な考え方を整理しておこう。以下で見るようにここで問題になるのは、1つには政策決定者・執行者の利益が広範であり、また2つには政策目的から乖離しない一定の範囲が存在するという点である。

第1に、政策決定・執行者の利益については次が言える。すなわち、政策決定者あるいは執行者は、1つには政策から直接的に、2つには政策から利益を得る主体からの利益の分配によって、直接的または間接的に利益を得ることができる。前者の直接的な利益とは、政策の決定・執行を通じて政策決定者あるいは執行者自身（以下本小節でその利害関係者も含む）が直接利益を得る場合であり、後者の間接的利益は、政策そのものは政策決定者・執行者に利益をもたらさないが、選挙における投票⁵⁾・利益の分配、昇進・組織権限拡大等々のかたちで、政策の決定・執行によって利益を得る主体から政策決定者・執行者が利益を得る場合である。これは任意の政策に妥当し、資源配分を目的とした政策であっても政策の効果は一般に何れかの主体に（相対的により大きく）帰属すると考えられるから、その結果同政策の決定・執行をつうじて政策決定者・執行者に直接または間接の利益が存在すると言える。

このような利益をより具体的に示すと次のような例が挙げられよう。まず、直接的利益としては例えば道路の整備によって政策決定あるいは執行者所有の土地価格が上昇する場合等、ある政策からその決定者・執行者が利益を得る状況である。これは、政策利益が消

費者一般に均等に享受されるのでなく特定の者に（相対的に大きく）生じ、政策決定・執行者も社会を構成する1員で特定の者が決定・執行権を持つ政治家・行政官と一致する場合である。他方、間接的利益は多様なものが考えられるが、これについては次で考えよう。

第2に、直接的利益、間接的利益の双方に密接に関係するのが、決定および執行において政策に一定の許容・選択範囲（スラック）が存在することである。これは次のようなことを意味している。1つは、現実の政策選択においては厳密な意味での「最適な」政策は一般に必ずしも明らかではなく、一定の"目的を同程度によく達成する"一定範囲の複数の政策が存在すると考えられることである。これは、政策にかかわる問題が一般に膨大・複雑・不確実である等の理由によって、明確で一義的な答え得ることが困難であり、その結果、ある目的を達成する政策として複数のものが考えられるからである。2つは、政策目的が景気回復、税負担の公平化等一般的な形で設定されると、同目的を達成する政策には一層大きな選択の余地が生じる。これらの理由で、一定の目的に対してそれを達成するために同程度に望ましい一定範囲の政策が存在する、つまり政策選択にはスラックが存在するわけである。

政策選択におけるスラックあるいは政策選択の余地が認められる範囲に関して次が指摘されよう。まず上述のように、政策にかかわる多くの問題は膨大・複雑・不確実である等の理由で、一義的な答えでなく一定範囲の政策が目的を同程度に達成し同程度に望ましい状況が生じると考えられるが、このような例を幾つかあげると次のようである。まず最も典型的な経済政策である景気安定＝景気拡大策を考え、例えば現在（あるいは直近）の経済成長率が0%で、これを公共支出あるいは減税によって1%まで高めたいとしよう。この場合、目的達成のために必要な追加的公共支出あるいは減税の規模は幾らだろうか。さらに、仮にその規模が決定された後でも、同公共支出を道路・建物・追加的雇用等何れの方法で行うかにはさらに選択の余地が存在し、同様に減税策を取る場合も、減税を個人所得税・法人所得税あるいは消費税等のいずれで行うか、また個人所得税減税が選択された場合でも税率の引き下げによるか課税所得控除等の引き上げによるか等、いくつもの選択が存在する。このどの方法が取られるかで一般に景気拡大効果は異なると考えられるが、公共支出や減税の乗数効果の規模を厳密に特定することは通常困難であるから、これらのどれも目的を達成しうる政策とされることが考えられよう。第2の例として、公共財の1つであり資源配分効率化機能を持つと考えられる教育サービスの供給を考え、さらにその1つの具体的なケースとして、現在しばしば必要性が言われる義務教育学校における30人学級の実現を想定しよう。さて、30人学級が特定の市町村あるいは府県等で行われる場合を想定しても、実際には具体的にどの学校および学年が選ばれるかにより学生数の規模および構成に大きな差があるであろうから、この例のように政策目標が非常に具体的でさらに予算上の制約を考慮しない場合でも、どの学校のどの学年のクラス数を増やすか、それをどのような教員によって担当させるか、その際学校の人的組織の変更を行うか等、同政策の実施にはかなりの幅の選択の余地が存在すると言える。

次に、どのような範囲の政策がある目的を十分良く達成するかを一般的に定めることは困難と考えられるが、スラックの大きさを決定する要因について次が注意されよう。すなわち、ある政策が本来の目的と乖離していないと判断される範囲は、政策の目的およびその効果が社会構成員・国民にどれほどよく理解されているかに密接に関係すると考えられる。より具体的には、政策決定・執行者が政策に関する知識・情報を独占する程度が高いほど、決定・執行者の利益に合致する政策が決定・執行される可能性が高くなると考えられる。特に、政策にかかわる知識・情報を専ら議員・行政が保有・蓄積する場合には、議員・行政が自己および関係者の利益を追求する余地が拡大すると考えられる。

以上のような政策のスラックの問題は、その決定段階だけでなく、執行段階においても存在する。つまり、政策が既に決定されていることを顧慮するとその範囲は一般に大きく限定されると考えられるが、以下の例が示すように、執行の段階においてもさらに、政策が本来の目的と乖離していないとされ、政策決定の場合と同様に選択の余地が存在しうる。すなわち、この例として上記の景気対策を考えると次のような状況が想定できる。つまり、景気安定＝景気拡大策として道路整備について一定規模の追加的支出が決定されたと想定する。しかしその執行方法には、予算をすべて外部発注のかたちで使用する、(臨時)職員増員等のかたちで内部的に使用する等の選択が可能であった。また、減税による景気拡大策の執行段階における政策選択の余地はより限定されると考えられるが、例えば税率引き下げによる個人所得税減税に限る場合でも、次のような執行上の余地が存在する。すなわち、1つは極めて素朴なもので、税率の段階区分等は明確に定められるが、所得の捕捉・認定、所得の分類・区分等には課税・徴税上の選択余地が存在することである。2つは、グリーンカード制度の廃止や、地方税であるが東京都、大阪府の銀行に対する法人事業税課税標準の変更(いわゆる銀行税)・執行延期のように、執行の困難性・執行に対する不満等から、元来の政策が変更・廃止等される例である。

この場合のスラック規模の決定要因についても、次のように政策決定の場合と同じ特徴が確認できる。まず、政策が本来の目的と乖離していないと判断される範囲は、政策目的および政策の効果について、政策の決定者や社会構成員・国民がどれほどよく理解しているかに依存するであろう。実際の政策執行では行政が執行に関する知識・情報をほぼ独占すると考えられるが、この時、政策目的については政策決定者が十分理解しているとしても、同目的がどのような手段で達成可能であるかについての知識・情報を行政に依存することを顧慮すると、行政が自己の利益に合致する政策を選択する余地が生じることになる。これはさらに、政策執行にかかわる知識・情報をもっぱら行政に保有・蓄積されるとすると、行政の利益追求の余地が拡大していくことも意味している。

以上のようにして、資源配分政策でもその決定・執行者はそれに伴う利益を追求でき、その結果"政策の決定・執行と「社会的意思」との乖離"が生じると考えられる。さらに、現実の政策は分配政策とすることが回避される傾向があるが、上記は例えば公共事業政策が議員・行政等との関与と深く結びついていると指摘される事実に対処し、配分政

策としての決定・執行はこのような問題を不明確にするためであるとも考えられる⁹⁾。また、政策決定者・執行者が上記のような形で利益を得ることは、政策決定・執行にかかわる利益が多様な形を取りうることを示唆していると言える。

以上要約すると、資源配分政策を所得・資産分配に影響しないものとする、それは政策から政策決定者あるいは執行者が利益を得ることを排除し、したがって以上の議論は資源配分政策が所得・資産分配に影響しないとした先の定義に矛盾するとも考えられるが、次節以降で見る各関係者のレントシーキング、政府・官僚の予算最大化等々の問題は、本節で定義した資源配分政策についても当然存在する。さらに、議員・政党の得票最大化・政権維持行動は、得票あるいは政権が直接資源配分あるいは所得・資産再分配を目的とするものでないが、議員身分あるいは政権の維持が最終的に所得・資産の分配に影響する可能性を考慮すれば、他の場合とほぼ同様に政策決定者・執行者の利益について考えることができる。つまり、多くの政策は実際には再分配の要素を持っており、さらに、通常一定の目的を達成するための政策に選択の余地があり、その結果政策の決定・執行には一般に利益を追求する機会が存在し、その利益に関わって政策の決定・執行への介入がなされると考えられる。それはまた、最適な政策の範囲が大きくなればなるほど関与の余地とその誘因が大きくなることを含意すると考えられる。

このことを考慮し、次節の議員・議会、行政、圧力団体等による政策決定への関与は、自身あるいは関連の経済主体に何らかの利益をもたらすために行われるものと想定し、利益は究極的に所得・資産の増加であるとして議論する。

3．政策決定主体と公共選択

前節で公共選択論を類型化する方法・視点として、第1に政策の決定および執行段階を区分すること、第2に政策内容によって区分することを考えた。本節の目的は、政策決定段階において生じる問題について同決定主体の視点から公共選択論の区分を試み、各場合に"政策における本来の「社会的意思」との乖離"についてどのような含意が得られるかを明らかにすることである。

さて、経済理論でしばしばなされる慈愛あふれる政府の想定を離れると、政策決定主体もまた明らかに一定の意思・利害を持った存在であり、したがってどのような政策が決定されるかは当然同決定主体の意思に依存すると考えられる。本節では以下主として、上述のように代議制が取られしたがって公式の政策決定機関が議会であると想定し、政策決定に関わる各主体が政策決定にどのように影響を及ぼすかについて、その概要を整理する。

まず、代議制民主制を想定すると政策決定主体として次が区分できる。第1は、社会的選択論に最も明瞭に見られるように、政策はそれが対象とする経済・社会の構成員のためのものであるから、政策の最も基本的な決定主体は社会の構成員であると言える。第2に、現実には現代ではおよそどの国でも構成員の直接参加を認めるような政治制度は存在せず、議会および行政府を設け、それらを通じて間接的に社会構成員の意思・選好が反映さ

れることを想定した政治・政策決定方法（代議制）が採られる。この代議制の下で最も基本的な決定主体は通常議員・議会である。第3に、いわゆる立法、行政、司法の3権を区分する考え方に従うと政治・政策決定を行うのは議会であると考えられるが、現実には政策決定に過去の執行実績や施行に伴って得られる、あるいは執行のために要求される知識・経験等が有用あるいは必要であるから、わが国でも顕著に見られるように、本来政策執行機関である行政府もまた政策決定の主要な主体となることが考えられる。第4に、このように政策決定が原則として間接的に特定の主体によって行われる結果、その決定に特別な影響を及ぼすことを目的として行われるのが、圧力団体活動、ロビー活動等の、特定の政策を直接的に要求する活動である。政策決定にかかわる主体は大きくこの4者と考えることができよう。この4者のそれぞれに関連して、公共選択論が言う「社会的意思」と異なる決定がなされう。以下、それぞれの場合について「社会的意思」との乖離がどのようにして生じるか、公共選択論の考え方を整理しよう。

3.1. 経済構成員（国民・市民）

政治・政策決定における代議制を仮定すると、政策決定に国民・市民等の経済構成員が影響を及ぼす可能性はなくなるように考えられる。しかし、政策決定の最も基本的な主体は国民・市民と言え、公共選択論がその主要なテーマの1つとして議員を選択する「投票」を取り上げるように、代議制においても何らかの形で経済・社会構成員の選好が政治的決定の基礎となることが想定されている。本小節では社会的決定が同構成員によって直接に形成される場合を想定し、政策決定にかかわる問題を展望する。

1) 社会的選択と意思の乖離 さて、社会的選択論は社会全体の厚生を目的とした政策決定が求められるような状況を想定し、同決定が一定の妥当な条件を満たしかつ整合的な形で達成されうるかを主として考察の対象とする。しかし、このような問題設定はそれ自体、各構成員が直接的に政策決定を行う状況を想定する場合でも、そこで決定される政策が「社会的意思」と乖離しうることを示唆している。

社会的選択論におけるように構成員全体の意思に基づく決定を考える場合、その選択・決定の不整合性 (inconsistency) を示す例として最も著名なものは「投票のパラドクス (voting paradox)」として知られるものであり、それをより一般的に示す「(Arrow の) 不可能定理 (impossibility theorem)」⁷⁾である。前者は、3つの対象の社会的順序を全構成員の多数決によって決めようとする時、個人の順序付けに大きな差があると、どれが最も選好されるかが比較・決定の順に依存する等して確定的な順序が定まらないというものであり、後者は、投票のパラドクスに象徴されるように Pareto 性、非独裁性等の一定の条件を満たしながら整合的な社会的決定に至る方法が一般的には存在しないことを言っている。この不可能定理は、上で述べたように、妥当と考えられる一定条件を満たす社会的選択が一般に存在しないこと、あるいは同条件の下で定められる政策が社会的意思に矛盾することを言うもので、社会的選好・順序の決定に最も基本的な疑問を投げかけている。

本稿の関心は政策決定がどのようにして本来の「社会的意思」と異なるものになるかと

いう点にあるが、不可能定理はそもそも「社会的意思」が存在しないことを意味し、したがってそれは本稿が対象とする問題そのものが成立しないことを言うことにもなる。そこで本稿では以下社会的意思自体の存否については次のように考えよう。すなわち、社会的選択論で問題とされてきたように、どのような場合に Arrow があげる条件を満たす社会的選択が可能であるかが問題になり、これについては Arrow 自身が示した⁸⁾選好の単峰性(single-peakedness)⁹⁾等の条件が知られているが、以下ではこの何れかの条件を満たされ、したがって整合的な社会的選択が可能である場合を想定する¹⁰⁾。このように仮定すると、政策が構成員全体の意思を反映するように決められる限り、投票のパラドクスに代表されるようなかたちで「社会的意思」と異なる政策決定がなされることはないことになる。ただしこの仮定は、整合性条件を満たす決定・選択方式が採られる限り、同決定と社会的意思の乖離がないことを意味することになる。

2) 公共選択の理論 公共選択論においても経済構成員(国民・市民)が直接または間接に政策決定に関与する場合に、そのようにして決定される政策がどのような形で社会的意思から乖離するかが問題とされてきた¹¹⁾。経済構成員が政策決定にかかわる状況は、代議制の想定と矛盾するが直接に関与する場合と、議会・議員を経由する2つの場合が考えられる¹²⁾。本小節で考える前者の状況において議論された最も著名な例は、1つの指標で区別されるような単一の政策が選択される場合、中位投票者が選択する政策が多数の支持を得ることを言う「中位投票者の定理(median voter theorem : Downs (1957), Alt and Chrystal (1990)、Frohlich and Oppenheimer (1991)、横山 (1999)、McNutt (2002)、Mueller (2003)等を参照)」であろう¹³⁾。これ以外にも政策決定の異なる側面に注目した次のような議論がある：Buchanan and Wagner (1977)が提起した、政策費用が正しく認識されない結果公共支出拡大が帰結することを指摘する「財政錯覚(fiscal illusion : Alt and Chrystal, 横山、Mueller 等)」、単純な投票では選択されない複数の政策について相互に"票の交換"を行うことによって双方の政策決定を図る「投票取引(vote trading, logrolling : Frohlich and Oppenheimer、谷口(1999)、McNutt、Mueller 等)」、投票等による政策決定への参加の費用と便益の考慮の必要性を指摘する「合理的投票回避 - 合理的無知(Alt and Chrystal、Frohlich and Oppenheimer、細野(1999)、Mueller 等)」、政策提案者がその争点を操作することにより自分にとって好ましい政策決定を誘導するという「政策操作(agenda manipulation : Mueller 等)」、地方財政に関してであるが、次小節で述べる間接的関与の困難・問題を回避する方法としての「住民投票(原田,1999)等)」などがある。これに対して、これらの議論では通常「多数決(majority voting)」による決定が想定されているが、多数決が少数者にもたらす問題・不利益も指摘されている(谷口、Mueller 等)。

政策決定に以上のように社会構成員が直接関与する状況は、初めに想定した代議制と矛盾する要素を持っている。当初の設定に従い政策決定の直接的な権限を持つのが議会であると想定すると、議員・議会の選択を通じた政策決定への関与が経済構成員にとっての関与の唯一の方法であることになる。この代議制の下で社会構成員が政策への関与を図る方

法として最もよく知られるのは、議員・政党への投票と政策の選択が密接に関係していると考え、かつ票を求める議員・政党が投票者＝経済構成員の選好を考慮してその支持する政策を是認すると想定する「2大政党(two-party)モデル」である。この場合、各政党が政権の獲得・維持をめざして求票行動をおこなうと、前述の中位投票者モデルと同様の結果が生じること等が知られている(Mueller等)¹⁴⁾。代議制は本来社会構成員による議員・議会の選択を通じて社会の選好が各種政策に反映されることを想定した政治的仕組みと考えられるから、2大政党モデルの、議員・議会の選択を通じて政策投票の中位投票者モデルと同じ結果が成立するのであれば、それは代議制が意図した結果が現実に達成されることを表していると言える。いずれにせよ同モデルは、議員・政党・議会が選挙民の選好を考慮して政策選択・決定をおこなう場合、代議制のもとでも経済構成員・選挙民が政策決定に影響を及ぼす1つの経路を示しているわけである。また代議制の下でも、上記の財政錯覚、投票取引、政策操作等の問題が存在することは明らかであろう。しかし、代議制を想定し、かつ議員・議会独自の行動のもとで政党の存在を考慮すると、次小節で見るようにさらに多様な結果が生じうる。

3.2.政治（議会・議員）

1)政治（議会・議員）と意思の乖離 前小節で示唆したように、「社会的意思」と異なる政策が決定される可能性は、具体的には、公共選択論が問題とするように政策決定がもっぱら全体の意思を反映しないかたちで政治・行政によって行われ、あるいは圧力団体が政策決定に影響を及ぼす場合により大きくなると考えられる。本小節ではこのうちまず政策決定にかかわる政治（機関、組織）の影響を考えよう。

前節で述べたように、間接的な政策決定が行われる現代において政治機関（代議制のもとでは議会・議員）は政策決定を主たる機能とするもので、したがって、「社会的意思」と政策の乖離が生じるか否かは第1に政治・議会がどのように行動するか依存する。したがって、議会およびそれを構成する政治家・議員がどのように行動するかが問題になるが、これを考える際には議員と同議員を選出した選挙民との関係、議員と政党の関係、議員身分の有限性（一定期間であること）との関係等が問題になるであろう。第1に、代議制のもとでは議員が選挙民の選好をどのように代表するかによって、議会で決定された政策と構成員が直接に選ぶものの乖離が定まると考えられる。議員が選挙民の選好をどのように代表するかについては、単一の政策課題に対応して議員が選ばれ、かつ政党化などを考えず議員が単独で政策決定に参加する状況を想定する場合でも、各議員は例えば同議員を支持する選挙民の中位の選好を反映する等、多様な可能性が考えられる。しかしそのどの場合も、各議員が同議員を支持する選挙民の選好を代表するとしても、投票のパラドクスが示すように一般に社会的意思と政策の乖離が生じることが容易に推測される。

第2に、現実がそうであるように議会において議員が政党を形成し、政策決定において政党の決定に沿って行動する（党議拘束される）場合には、やはり単一の政策課題に基づいて議員が選ばれる場合でも、社会的意思と政策は一般にさらに乖離すると考えられる。

第3に、公共選択論が主として注目し指摘するのは、議員が選挙民の選好を反映するよう行動するのでなく、議員は自身の選好・目的を持ち、自身の満足を最大化するよう行動する、この1つとして有期身分の議員はその維持つまり次期選挙における再選を最も重要な目的とするという考え方である。後者は再選を期すために政策決定において選挙民の選好に最もよく適合するよう行動する可能性も含んでいるが、前者は一般に、制度上の選挙民の代理者である議員が選挙民と異なる目的・行動基準を持つことで、それはすなわち社会的な意思と合致しない政策が選択されることを含意している。そして、実際の議員は明らかに選挙民と異なる選好を持つ、つまり議員は最も素朴な意味において選挙民の代理者ではあり得ないと考えられ、したがって、代議制は本来的に「社会的意思」と政策の乖離を含意する制度であるとも言える。公共選択論の重要な主張は、それがしばしば政策取引やログローリング(log-rolling、票取引)の問題を取り上げるように、このようにして生じる問題の指摘にあると言えよう。

さて、政策決定において議会・議員がどのように行動・関与するかについては、公共選択論が示すように多くの可能性があるが、それを次のような点で整理することができよう。第1は、政策目的および政策効果が議会・議員にどの程度よく理解されているかである。第2は、政策決定過程における委員会制、政党としての議決行動の強制・非強制、政策形成・決定におけるリーダーの存否等、議会における政策決定の方法・様式である。第3は、第2点と密接に関係するが、議員が政策決定を通じて自己および関係者の利益を追求できる可能性・余地である。

第1の政策目的および効果にかんする理解は、どのような政策であるかに当然強く依存するが、他方それは議会・議員の政策への関与のあり方にも大きく影響すると考えられる。より具体的には、政策目的および政策効果についてよりよい理解を持っていることが、政策にどのように、どこまで関与するか等についてより正確な理解を可能にすると考えられ、一般にそれは、政策関与の範囲・程度等を増加・拡大させるように働くと考えられる。ただしこれについては、政策目的および政策効果をよく理解しているために大きな関与がおこなわれる場合と、逆に、政策目的および政策効果についての理解が足りないために大胆な関与がなされる等、多様な可能性が考えられ、したがって、政策目的および政策効果にかんする理解が直接的・一意的に政策への強い関与をもたらすと言えないことも注意される。

第2に、委員会制、議決における政党等の強制、政策形成・決定におけるリーダーの存否等、議会における政策決定の方法・様式と政策関与の関係について考えよう。前小節では、政策の選択・決定が議員の選任および政党の議会における多数の獲得に直接関係している場合、その政策選択が選挙民・構成員の選好を反映したものになる可能性を述べた(2大政党モデル)が、しかし、現実の政策決定においてこのような状況は例外的であり、例えば最近よく知られるようになった「政策マニフェスト」のようなことが一般的になりそれによって行動が規制される等のことがない限り、政策は通常議員・議会の意見をより大

大きく反映して決定されると推測される。このように政策がもっぱら議員・議会によって決定される状況を想定すると、政策決定に議員がどのように関与しうるかは、委員会の存否、政党等による議決等への強制、政策策定・決定におけるリーダーの存否等に大きく影響されるであろう。しかし、政策決定のこれらの方法・様式が特定される場合でも、議員が特定の利益を強く求める場合とそうでない場合等、議員の政策決定への関与のあり方は多様なものがあると言え、したがって、政策決定の方法・様式と議員の政策決定への関与・影響のあり方を一般的に特定することは困難と考えられる。ただしこの中で次の傾向が指摘できる：i)委員会方式は各議員の政策への影響力を大きくする、ii)政党による可否の選択・強制、議会リーダーの存在は政策決定への議員個人の影響力を小さくさせる、ことである。

第3に、政策決定のさいに議員が自己および関係者の利益を追求できる可能性・余地は当然、議員・議会の政策関与の可能性と関係するであろう。つまり、経済学の基本的想定のように議員はその効用の最大化を図ると想定すると、議員が政策決定に関与する理由はそれによって自己または関係者の利益が得られるからであり、したがって、議員の政策関与の誘因は議員および関係者の利益を追求できる可能性・余地の有無と密接・直接に関係し、この利益追求の可能性・余地の大きい政策ほどより大きな関与の対象になると考えられる。

最後に次を注意しておこう。つまり、政策決定において議員が"効用最大化"を図ると想定すると、政策決定への関与にコストがかからなければ、利益が得られる可能性・余地が存在する限り関与が行われることになる。しかし、現実の政策決定において議員がこのように行動するかについては、それを妥当とするものと、そのように多くの関与がなされるのでなくより抑制的である、等のようにかなり異なる理解が存在すると考えられる。この点も、議員・議会の政策決定への関与が一定の型で捉えられない理由と考えられる。

2) 公共選択の理論 公共選択論の主要な論点は、次小節で述べる行政とともに、政治によって行われる種々の政策決定が経済社会の真の選好・選択から乖離しうることを指摘する点にあり、したがって、政治的決定と社会的意思の乖離については多数の議論が存在する。第1に、前小節で、2大政党制のもとで単一の政策課題について各政党が政権の獲得・維持をめざして求票行動がおこなわれると、政策投票の中位投票者モデルと同様の結果が成立する(Mueller等)ことに触れたが、その場合でもさらに、選択対象とする政策の制限(Mueller)、議員・政党が政策に対する自己の選好を考慮することによって生じる政権循環(Mueller)、国民の選好に関する情報の不完全性(Mueller)等の問題が指摘されている。第2に、政治の政策関与に関する最も明瞭な例の1つは、政治的景気循環(Alt and Chrystal (1990)、横山(1999)、Mueller)およびレントシーキング(黒川(1999)、McNutt, Tollison and Congleton (2002)、Mueller)の議論であろう。前者はNordhaus(1975)を基礎とした議論で、政権維持を目的としてマクロ経済政策が決められる結果景気循環が生じることを言い、後者は規制、権利の設定等を通じた独占・寡占化 - 競争の制限・抑制によって競争状態では

得られない利益（レント）が追求されることを指摘するもので、Tollison and Congleton はレントシーキングの多様な形を展望している。

第3に、Wagner(1883)の「国家経費膨張の法則」に代表される"政府規模の増大"もまた政治または次小節で見る行政による自己肥大化、すなわち社会の真の選好からの乖離を示す例である。これについても Peacock and Wiseman の転移効果(replacement effect)による説明をはじめ、いくつかの考え方が示されている(横山、McNutt、Mueller 等)。第4に、議員・政党の行動においても戦略的投票 - 投票取引、提携・連合(coalition)が問題になり、特に議員が政党を形成しかつ多数の政党が存在する場合には、政党間での戦略的投票 - 投票取引、提携・連合が生じ、「最小規模勝利連合(minimum winning coalition)」など多様な議論がある(Frohlich and Oppenheimer、細野(1999)、Mueller 等)。第5に、「連邦制(federation system)」のもとで政府規模が最適な水準から乖離するという問題も、政治的行動の結果としてみることができる(横山、Mueller 等)。最後に、政治と行政の関わりが、不確実性、取引費用、特定の政策への関与(commitment)等によって生じる問題もまたこの例と考えられる(寺本(1999)、Mueller)。

3.3.行政

1)行政と社会的意思の乖離 現代の政治・行政の通常制度である代議制の下では、議会・議員が政策決定機関として位置づけられるのに対し、行政は政策の執行機関であり、したがって制度本来のあり方としては政策決定に関与することが想定されていないと言える。しかし現実の政府は、例えばわが国の戦後の経済成長を導いた主要な原因としてその経済政策・経済運営の貢献が言われるが、この際その政策を導いた主要な主体として通常(行政)官僚の優秀さが指摘され¹⁵⁾、さらにまたわが国で"政府が政策決定に主導的な役割を果たしてきた"と言われることに象徴されるように¹⁶⁾、現実の行政府は執行だけでなく政策決定にも重要な役割を果たしている。つまり、この主張・理解のように、多くの政策決定が行政の影響を受け、したがって行政は政策決定において重要な機能を果たしていると考えられる。

さて、現実の政策決定において、場合によって議会・議員以上に官僚の機能が大きくなる原因はいくつか考えられる。第1は、政策決定には当然政策の効果についての情報が必要になるが、政策の実施主体である行政は一般にこれらの情報をほぼ独占的に保有していると考えられる、つまり行政府は、一定の目的を達成するためにどのような政策が必要であり、また政策の有効性について最も豊富な知識を蓄積していると考えられることである。この結果、政策決定においても行政が保有する情報が必要になり、その結果政策決定に行政が関与する余地が生じる。第2は、第1点と密接に関係するが、どのような政策もそれが実行に移され成果を上げなければならず、政策が実際に執行されるためには行政の協力が必要であり、この意味においても政策決定に行政の関与の余地が存在すると言える。第3に、これも以上と密接に関係するが、政策は通常特定の主体に対してでなく経済の全構成員等一般的主体を対象とすると想定されるが、しかし、例えば公共事業で受注・執行企

業（の範囲）を特定する場合を想定すると政策の具体化のために一般にさらに情報が必要であり、そのような情報も通常政策執行機関である行政がもっぱら保有しその意味で政策決定に行政の情報が不可欠である、つまり、行政はこの点でも政策決定の基礎となる情報収集機能を担っている。これらの事情はいずれも、行政府の政策決定への関与を促す強い根拠を提供し、それぞれ行政の政策決定への関与の可能性・範囲を大きくすることになる。

次に、議員・議会と比較すると、行政府の政策決定への関与については次のような特徴が指摘できる。政策決定に関して政治 - 議会・議員と行政の最も基本的な違いの第1は、前者が選挙という過程を経て何らかあるいは幾らかの選挙民の選好を反映する行動・選択を行うと想定されるのに対し、行政府は選挙民に対してそのような直接の関係を基本的に持たないこと、第2に、議員身分が通常一定期間に限定されているのに対し、行政（組織）は基本的に継続的に存続すると想定されていることである。この2つの特徴は、政策決定における行政の影響がさらに大きくなることを十分示唆するものと考えられる。すなわち、第1点は論理的可能性として言う行政は直接には何らの主体・組織に対して義務・責任等を負わず、したがって行政には効率化等の誘因がほとんど存在しないことを示唆している。また第2点は、行政組織・機関が政策の執行主体であり、実際にどのように施行されるかを含む政策のあり方がその執行のあり方にも大きく依存することを併せ考慮すると、政策の形成・決定・執行において行政の影響が大きくなることを説明するのに十分であろう。

行政についての以上のような特徴を顧慮すると、政策決定に関して行政がどのように関与するかについては、公共選択論で「官僚モデル」等としてよく知られるように、議会・議員の場合と同様きわめて多くの可能性が考えられる。以下この関与のあり方を、第1に政策の目的および一定の政策の効果が行政にどの程度よく理解され（てい）るか、第2に政策決定過程における議会・議員と行政の関係、第3に行政が政策決定を通じて自己および関係者の利益を追求できる可能性・余地にわけ、整理しておこう。

第1の政策目的および政策効果にかんする理解の問題は、求められる政策の内容にも関係するが、上述のような理由で行政は一般に最もよい理解を持ち、したがって議員・議会以上によりよく理解していると想定される。しかし、官僚の政策理解の問題は、議員・議会の場合のようにその良否が直接政策決定に影響するのでなく、制度的な政策決定主体である議員・議会との比較でその理解の差が問題になると考えられる。つまり、具体例として「官僚の予算最大化モデル」を取り上げ、そのような行動が可能になるのは、議員・議会との比較・関係で政策目的・効果にかんする理解に大きな差があるためと考えられる。

第2に、上述のように官僚の政策決定への関与は制度的に認められたものでなく、情報保有の優位性等によって生まれるものであることは、行政の政策決定への関与可能性・範囲が、政策決定過程における議会・議員と行政の関係に大きく依存することを意味する。つまり、行政による政策決定への関与は制度的な意味での決定権限を持つ議員・議会を通じてのみ可能であり、したがって、行政が政策決定に影響を及ぼす場合には、議員・議会

への働きかけによってなされることが注目される。

第3は、政策決定時に行政が自己および関係者の利益を追求できる可能性・余地と政策関与との関係である。これらは、議員の場合と同様に行政がそれ自体の効用の最大化を図ると想定すると、行政が政策決定に関与する理由はそれによって自己または関係者の利益が得られるからであり、したがって、政策関与の誘因は行政とその関係者の利益を追求できる余地の大小と直接的に関係することになる。また議員・議会の場合と同様、利益追求の可能性・余地が大きい政策ほどより大きな関与の対象となると考えられよう。

最後に、行政には議員の場合の票の喪失のような政策決定にかかわる特別なコストはほとんど存在しないと考えられるから、政策決定にかんして行政がその効用最大化を図ると想定すると、利益が存在する限り関与が行われることになる。ただしこれについても議員・議会の場合と同様、政策決定における現実の行政の行動の評価は、上でふれた高度成長を導いた官僚の行動が、私心を排し社会・経済の発展を祈念したものであるとしばしば言われること等¹⁷⁾も考慮すると、大きく異なる解釈が存在すると考えられる。

2) 公共選択の理論 行政の関与による政策の社会的意図からの乖離については、Niskanenの獲得予算の最大化を言う、いわゆる「官僚モデル」(Niskanen, 1971)が最もよく知られるが、以下のようにわが国に特徴的なものも含め種々の議論が存在する。まず、予算の獲得・決定にかんしては、Niskanenの予算最大化の他、各支出項目の評価が困難であるため、予算を前年度のそれに比例的に増減させるという「増分主義(incrementarism)」の考え方があり(寺本)、またわが国の「概算要求基準」の決定でもこの方法が取られたと言える。第2は、「議会・議員と行政の交渉」を通じて予算が決定されることを言うもので、両者の交渉力、保有する情報等に依存するが、予算規模は一般に両者が望む水準の中間に決定される可能性が高く、そのことも非効率の原因となる(寺本、Mueller)。第3に、「顧客の原理(client principle)」の考え方に従って、行政・官僚が、議会・議員あるいは利益集団の利益を図り、新規事業の創出・既存事業の拡大を図るという考えである(寺本)。第4に、Leibenstein(1966)が指摘した、競争の欠如等によって生じる「X-非効率」の問題がある(寺本)。第5は、予算そのものでなく予算と実際に必要とされる費用の差を最大化(slack-maximization)するという、極端な非効率化の問題も指摘される(寺本、Mueller)。この他、セクショナリズム、行政組織の固定性、リスク回避なども政策の社会的意図からの乖離の原因となる(寺本、Mueller)。

3.4. 圧力団体

1) 圧力団体と社会的意図の乖離 政策決定にかかわる第4の主体として圧力団体があげられる。圧力団体は、その言葉のように、本来の政策決定主体・機関でない主体・組織であるが、政策決定に実質的な影響を及ぼす主体と定義されよう¹⁸⁾。圧力団体は、そもそも現代社会におけるように間接民主制がとられ、政策決定主体と政策の利益・不利益を受ける主体が異なることから生じると考えられる。さて、圧力団体が政策決定にどのような影響を及ぼしうるかは、それが各決定主体にどのような影響を及ぼしうるかに依存するが、そ

の程度は、政策決定主体と圧力団体の関係に依存し、そのあり方は、ほとんど影響力がないものから極度に大きな影響力がある場合まで多様なものがあると考えられる。つまり、政策決定への影響の程度、影響の仕方・態様等の観点で見た圧力団体と政策決定主体の関係がきわめて多様でありうることを考えると、圧力団体が政策決定にどのような影響を及ぼしうるかについては、その態様・程度ともに様々の状況が推測され、それを一般化することは困難と考えられる。ただし、圧力団体の場合についてもこれまでと同様一般論として次が指摘できる。すなわち、政策目的および政策効果についての理解、議会・議員等政策決定主体との関係、政策決定への関与を通じて自己および関係者の利益を追求できる可能性・余地がどのようであるかが、議会・議員、および行政の場合と同様、圧力団体の関与のあり方に大きく影響すると考えられる。

2) 公共選択の理論 圧力団体は存在それ自体が社会的意思と政策の乖離をもたらすと推測されるが、公共選択論においてそれが取り上げられる最も明瞭な例の1つはレントシーキングであり、他の1つはロビイスト(lobbyist)であろう。規制、権利の設定等を通じた独占・寡占化 - 競争の制限・抑制によって、競争状態では得られない利益(レント)を得ようとするレントシーキングは種々の形で行われうるが、企業主導、企業と政治・行政の癒着等によるものはここで言う圧力団体活動の典例と言える(黒川、McNutt、Tollison and Congleton、Mueller)。他方、ロビー活動(lobbying)の目的はレントに限らず、種々の方法で特定のグループの利益になる政策決定がなされるよう、議会・議員・行政等の政策決定主体に影響を及ぼすことであり、「ロビイスト」の表現が示すように米国ではこのような活動主体として広く認識されている(黒川、Mueller)。

4 . 政策内容と公共選択

公共選択論においてこれまで必ずしも注目を受けたものではないが、公共選択論を区分する第2の視点は、それを政策内容との関係で考えることであろう。2.1 節で述べたように、どのような経済政策も資源配分としての側面と所得・資産の再分配の側面を持っている。さらに、この両側面は論理・概念上は明確に区分されるが、例えば、道路建設の例でも明瞭に分かるように、それは機材、コンクリート・アスファルト、労働等の資源を特定の形で利用するという資源配分機能を持つ一方、各種の機材の中から道路用のものを用い、他の原材料でなくコンクリート・アスファルトを利用し、特定の場所の、また他の分野でなく道路労働者を雇用するという形で、必ず一定の所得分配を行うことを意味しており、資源配分機能と所得・資産の分配機能が同時に発生し分かれがたく結びついていることがわかる。つまり、資源配分機能と所得・資産の再分配機能は論理・概念上は区分されるが、政策効果においては分かちがたく関係していることがわかる。これにも拘わらず、例えば政策目的として資源配分効率化あるいは所得・資産再分配が言われるように、公共選択論を区分する視点として、その何れに重点があるかによって両者を区分することには一定の意味があると考えられる¹⁹⁾。

本節の課題は、第3節で展望した公共選択論を異なる視点から検討する、つまり政策内容の違いが政策決定のあり方にどのように影響し、関係するかについて整理することである。すなわち、どのような経済政策も資源配分としての側面と所得・資産の再分配の側面を持っているが、その何れに重点があるかによって両者を区分することが可能であり、またその区分によって政府の政策介入のあり方について一定の理解が得られると考えられる。以下、その目的あるいは重点のあり方によって配分政策と分配政策が区分されるものと想定し、この各政策とその決定のあり方の関係を見よう。

4.1. 資源配分政策と公共選択

以上のように経済政策を資源配分および所得・資産再分配の2つに区分し、まず資源配分効率化を目的とした政策とその政策決定のあり方の特徴との相関について見よう。

1) 資源配分政策 第1に、経済理論の多くは効率的配分を問題とするが、これは、分配にかかわる問題がいわゆる価値判断を要求するのに対し、配分効率化がすべての主体に利益をもたらす等の想定によってこの点を回避できることと関係していると考えられる。本節冒頭の例は配分 - 分配問題の区分が単純化に過ぎることを示唆しているが、多くの経済分析と同じ理由、つまり分配にかかわる問題は必然的に価値判断に関係するため、政策の多くも資源配分効率化を目的としたものとして提示されると言える。例えば、政府予算の多くの支出項目が再分配を目的としたものとしてではなく（配分）効率化の観点から計画され、さらに、社会保障支出についても直接的に再分配を目的とするものとしてではなく、最低限の"生活の保障"（生活扶助等）あるいは"公的保険支出・給付"等として示されるのはこの例と言える。同様に税についても、主として再分配機能を持つ所得税、贈与・相続税でも他の税とのバランス等に関心が置かれ、所得・資産の再分配という点が明確に論じられることは例外的である。

2) 資源配分政策と意思の乖離 公共選択論の主要な主張でありまた大きな貢献の1つは、（経済）政策の決定・実行による利益の受け手が単に社会の基本的構成員である消費者だけでなく、政策決定者（決定権を持つ政治家・政治機関）および行政等のその執行機関もまた関連する利益の受け手になろうとする、という点の指摘である。前節の議論を顧慮すると、公共選択論が問題とする例えばレントシーキング等の行動は、それによって特定の主体により多くのあるいは特別の利益がもたらされる場合に問題になる。したがって、政策介入によって利益を得ようとする行動は上の区分に従うと所得・資産再分配政策において現れると考えられる。これに対して、資源配分効率化を目的とし分配効果を持たない政策は定義によって誰か特定の主体により多くのあるいは特別の利益をもたらすものではなく、そのように定義された資源配分政策には公共選択論的な行動の誘因が存在しないことになる。

しかし、資源配分政策においても政策の決定・実行による利益が存在し、さらに、資源配分政策ではむしろそのような利益 - 所得再分配の要素が明確にされないために、多くの政策が配分政策として提起されると考えられ、したがって配分 - 分配政策の区分によって

単純に上記のように言えないことは2.3節で述べたとおりである。

3)公共選択の理論 以上の議論は、議員・政党の得票最大化 - 政権維持の議論が得票あるいは政権という、資源あるいは所得・資産と異なる目的（間接的利益）を持っているのを除いて、前節のすべての議論に該当するであろう。すなわち、前節で見た議論のほとんどいずれも（特に明示されないが）資源配分政策として提起されていると考えられ、そしてそれは政策の決定・執行における特定の利益が存在することを示唆すると言える。

4.2.再分配政策と公共選択

次に、所得・資産再分配を目的とした政策について、社会的意図と政策の決定・執行における乖離の問題について見よう。

1)再分配政策 分配にかかわる問題はいわゆる価値判断を要求し、特に再分配政策ではそれが明瞭に現れると考えられる。つまり、前小節で見たように、配分政策も所得・資産の再分配の要素を含みそれから独立ではあり得ないが、再分配政策ではそれが本来的・定義的に含まれ、したがって同政策には当初から価値判断（をあきらかにすること）が求められることになる。

2)再分配政策と意図の乖離 公共選択論は政策と社会的意図の間の乖離に焦点を置き、その原因が政策決定・執行者による政策にかかわる利益の追求にあると考える。したがって、再分配政策の定義に注目すると、所得・資産再分配を目的とした同政策においてこそ政策決定・執行上の利益追求の誘因がより強く存在すると推測される。しかし、前述のように本来大きな再分配作用を持つ政策を含め多くの政策が同機能を明示・協調しない形で扱われている事実は、この推測と逆に、再分配政策では政策決定者および執行機関の政策にかかわる利益追求の力がかえって弱くなることを示唆していると言える。以下この点を具体的な例によって考えよう。

さて、所得・資産再分配を主目的とした政策について、"政策がどのようにして本来の「社会的意図」と異なるものになるか"の問題は、資源配分政策の場合とまったく同じように、1つは政策決定者・執行者の利益が何か、2つは本来の目的から乖離しない政策の範囲がどのようなものであるか、に依存すると考えられる。これをまず後者から考えよう。第1に、政策内容の決定および執行は、本来の目的を満たしながら、同時に政策決定者・執行者の利益を最大化するよう決定・執行されると考えられるが、この時、資源配分政策の場合と全く同じ理由で、再分配政策でも一般に次のように特定目的の政策に一定のスラックが存在する。すなわち、所得税によって最高所得者と最低所得者の課税後所得較差を一定程度引き下げようとする場合、その方法には（最高限界）税率の引き上げ、所得または税額控除の引き下げ、（わが国の税制を前提すると）課税所得区分の変更等いくつかの方法があり、さらに、最高所得（者）、最低所得（者）ともに当該期の勤労、経済環境等に依存して事後的に決まるものであることを考えると、どのような税制変更が望ましいかにはかなりの程度の幅が存在すると考えられる。

第2に、再分配政策にかかわる政策決定者あるいは執行者の利益もまた、論理的には資

源配分政策の場合とまったく同様で、直接利益と間接利益が区分される。しかし、配分政策と比較した再分配政策の特徴として、1つは、直接に再分配を目的としたものであるため、税制等の場合に典型的なように、その価値判断の妥当性が厳しくチェックされること、2つは、第1点の結果でもあるが、政策の効果が同じ条件にある経済主体に等しく及ぶことが強く要求され、その影響は通常広範に帰属すると考えられることである。この2つの特徴から、政策区分から推測されるのとは逆に、再分配政策では配分政策の場合よりも政策の決定・執行において決定・執行者が利益獲得を図る可能性が小さくなると考えられる。そしてこのような理由から、多くの政策が再分配政策でなく配分政策として提起されたと考えられる。

ただし、分配政策の後者のような特徴は、政策の決定・執行による利益追及が行われないうことを意味するのではなく、かつてのグリーンカード制度の廃止、特定の所得（例えば資産所得）・特定の経済活動（例えば特定産業における投資）等を対象とした減税等、再分配政策でも「社会的意思」と必ずしも合致しないと考えられる政策が行われることは経験されるとおりである。

3) 公共選択の理論 再分配政策についても配分政策の場合と同様、議員・政党の得票最大化・政権維持行動が得票あるいは政権という資源あるいは所得・資産と異なる目的を持っているのを除いて、前節で見たすべての議論が該当すると言える。つまり、前節で見た議論の多くが（特に明示されないが）資源配分政策を想定し、また再分配政策に上記のような特徴があるとしても、再分配政策についても前節のいずれかの形で政策の決定・執行にかかわる特定の利益の追求が可能であると考えられる。この具体例を幾つか挙げると、3.1節の中位投票者定理、財政錯覚、投票取引、3.2節の政治的景気循環、レントシーキング、取引費用問題、3.4節のロビーイング等々が、上であげた再分配に関係しているあるいは関係しうることが容易に推測されよう。

5 . 政策執行と公共選択論

以上でもふれたように、（間接）民主制のもとでの行政府の機能は本来、政策の決定ではなく決定された政策の執行にある。しかし現実には、政策決定においてそもそもある政策がどのようにして実行可能か、あるいはどのようにすれば効率的に執行できるか等、執行機関のみが持つ情報・知識が必然的に要求され、それが、政策決定においても行政が一定の重要な役割を持つ理由であった。さらに、政策はそれが決定されると自動的に執行・実現されるわけではなく、それが本来の目的をよりよく、また効率的に達成しうるかは、執行機関である行政の機能に本来的に依存する。以上を併せ考えると、これまでも確認したが、政策決定およびその執行によってある政策が目的とする結果をよく達成するかという点で、行政が果たす役割は極めて大きい。政策決定における行政の関与については3 . 3節で議論したから、本節では、従来 of 公共選択論において政策執行に関係して行政がどのように捉えられてきたかを展望・整理しよう。

5.1.政策執行と行政

政治において重要な意味を持つのは政策の決定であり、多くの場合その執行のみがさらに別個・独立の議論・分析の対象とされるのは一般的でない。このことは、政策決定機能を持つ議員・議会と執行機能をになう行政が区別される現代の政治・行政制度においても同様で、政策が一度決定されるとそれがどのように執行されるかについて大きな関心が払われることは多くない。しかし上でもふれたように、行政が政策決定に影響を及ぼしうるのは、政策執行がそもそも行政に依存し、そして政策の効率的な執行のためにその決定においても行政の情報・知識が求められるからであること等を顧慮すると、行政の政策への関与は行政が政策執行機関であるという仕組みおよび事実依存するものであることがわかる。本小節では以下、政策執行段階における行政による政策への関与について、公共選択論がどのように考え、またその問題がどのように考えられるかを整理する。

1)政策執行と意思の乖離 3.3節で見たように、公共選択論で行政（官僚）を正面から扱った最も著名な議論は Niskanen の『官僚と代表的政府』²⁰⁾で、それは以降の行政・官僚を扱う議論の基礎となったものであるが、その主な主張は、行政・官僚はその存在を保障あるいは安全・確実なものにするために当該各行政組織・機関予算の最大化を求めるというもので、行政による政策決定への関与の1つのあり方を示すものであった。

しかし、ここで"執行における関与"というのは、既に決定された政策が執行される段階において、政策の目的・主旨を逸脱しない範囲でなされる政策（執行）内容の選択・変更を意味する。執行における関与をこのように捉えると、公共選択論において議論の対象とされた例は少ないが、これまでと同じように、1つには政策執行者・行政の利益が何であり、また2つには政策本来の目的から乖離しない範囲が何であるかが問題の基本的要素と考えられる。以下この2つの視点から、執行における政策と社会的意思の乖離の問題を整理しよう。

第1に、政策執行者・行政の利益については、政策にかかわる利益が決定段階で考えられるかあるいは執行段階で考えられるかによって変わるものではないから、これまで述べたことが全く同様に妥当する。すなわち、政策執行者の利益は、1つは政策から直接的に、2つは政策から利益を得る主体からなされる利益の再分配に、つまり直接または間接的に得られる利益に区分される。

ただし上で触れたように、再分配政策は選択・決定の段階におけるその余地が一般に資源配分政策の場合より限定されると考えられるが、同じ理由で再分配政策は執行段階のスラックもより限定的と考えられる²¹⁾。

2)公共選択の理論 公共選択論の主要な関心は、政策決定段階において社会的意思と決定される政策との間に生じる乖離にあると言え、したがって、執行段階における両者の間の乖離は必ずしも十分議論されているとは言えない。しかし、執行における非効率の発生を問題にする議論も無論存在する。1つは、Migué and Bélanger(1974)が言うような予算の浪費²²⁾、「パーキンソンの法則」として知られる政府組織・公務員数の増大に見られる予

算配分の偏り・肥大化（寺本）、特にわが国について「タテワリ」行政等のかたちで指摘されることが多いセクショナリズム（寺本）、新薬認可等の行政におけるリスク回避行動（Mueller）等の問題がこの例である。

6．公共選択論：理論統一への課題と展望

前章までに展望した公共選択論の1つの特徴は、その多様な議論のありようが示唆するように議論の統一性を欠いていること、別言すると、多様な議論を統一的に理解させる基本的理論あるいは論理が存在しないことである。それは逆に、同議論が今後一貫性を保ちながら体系化されるためには、その基礎となる理論・論理が不可欠であることを示している。政策決定過程の重要性および以上のようなその特徴についての展望を併せ考慮するとその重要性・必要性は言を要しないであろうが、これらの公共選択に関する議論を統合する可能性を示唆する代表的なものは、Dixit が主張する「取引費用」の概念による統一の試みである。本節では結びに代え、取引費用の概念を用い「政治経済学」を統一的に理解しようとする Dixit の議論を展望し、その特徴を考慮しながらその可能性および課題を整理しよう。

6.1.公共選択論と Dixit の「取引費用政治経済学」

A.1) Dixit は、社会的厚生最大化を原則とする政策分析の規範的議論の展開・発展を次のように要約する。その第1段階はまず、市場の失敗を補完するため、公共財の提供、外部効果の修正、公正な所得や富の分配等が求められ、それが福祉国家のモデルとされたというものである。政策分析の規範的方法の第2段階は、政府活動もファースト・ベストの状況を実現できずしたがってセカンド・ベストという追加的な条件のもとで望ましい政策を明らかにしようとするもので、その代表的な例として最適課税理論があげられる。第3は、政策決定者に情報の制約が課され、不完全情報の制約のもとで政策が選択されなければならないという、情報が不完全な市場における最適な政策の研究である。

このような議論に対して彼は、それらのどの議論も社会的厚生最大化を原則とし、経済政策決定の重要な要素・局面である政治過程を考慮しておらず、あるいは、政策がすべての国民の厚生に配慮した（全能で全知の）独裁者によって決定されるという想定のもとに始められているために、大きな問題を内包していることを指摘する。つまり、そのような想定のもとでは政策決定は純粋に技術的な問題と考えられ、さらにまた、社会的厚生を改善または最大化する政策が見つかり提言されれば、その政策が意図された通りに実施され、望ましい結果がもたらされることが暗黙の前提になっている、と指摘する。

2) 以上のような想定は、新古典派の議論が企業を利潤最大化のブラック・ボックスと見なしていたのと同様に、政策決定・執行過程全体を社会的厚生最大化のブラック・ボックスと見なすことに相当する。しかし政策決定についてのこの見方は、それについて幾つかの含意を明らかにするが、しかし、そのような前提で理解できない部分は残されたままにし、したがってまたどのような政策介入が有効であるかに関して誤った判断材料を与えること

になる。さらに、市場および政府双方の不完全性をいう Stiglitz(1986, 1989, 1994), Stiglitz and Greenwald(1986)に対しても、市場の失敗と政府の失敗のいずれに比重があるかを考えると、市場メカニズムに懐疑的で政府介入に賛成であるのが明らかであり、それは、Stiglitzのような経済学者に経済政策を決定させその執行権限を与えて政策運営を行えば、政府の失敗は回避できるという暗黙の確信がある、と批判する。

3) 以上のような考え・理解に対して Dixit は次の点に注目する。すなわち、上記に対して政策提言は政策過程の第1歩に過ぎず、現実の政策決定・執行過程はすべての段階において政治的であり、どのような政策が行われるかは、政策形成・立法の過程だけでなく、行政機関の選択や形成、それら機関の任務の遂行という問題も関係する。たとえば、政策担当者や政策アドバイザーは、経済政策の現実が Stiglitz の描くものとはほど遠いことを知っている。より具体的に言うと、経済政策決定における政治過程は、立法機関、行政府・行政機関、司法機関、特定利害関係の圧力団体、メディアなどの影響を絶えず受けており、立法機関は経済学者が望ましいと考える政策を決定できないかも知れず、また、行政過程では当初意図された方法で政策を執行することができないかも知れない、等々である。

Dixit は、このような問題つまり経済政策決定の政治過程の分析のために、近年著しい進展をみた情報とインセンティブの議論の適用が必要であり有効であると考えている。このような方向で明確な議論を展開した初期の1つの例は、Stigler-Peltzman による捕囚理論 (capture theory) である。他方、上の規範的政策分析に代わる最も代表的な議論が、Buchanan らによって展開された「公共選択」論に他ならない (Buchanan and Tullock 1962, Buchanan, 1975, 1987, 1988)。

しかし Dixit は、公共選択論が次のような幾つかの理由で特に経済学者の間では不評であると言う。その第1の理由は、Buchanan が政策決定について、決定過程全体を支配する基本的ルール(これを Dixit は「憲法」と呼ぶ)の決定と、基本的ルール内で行われる個々の政策決定を区別し、日常の問題は後者の個々の政策決定であり、彼の表現に従うと、"憲法改革が議題に上るのはまれ"である点である。このように考えると、経済学者の通常の役割は経済や政策決定過程の仕組みに関する記述的研究等大きく限定されたものになるため、したがってその考えが不評というものである。第2に、現代の科学的議論で評価を受けるためには一般的示唆的なアイデアだけでは不十分であるが、公共選択論の少なくとも初期には政策決定の政治過程に関する優れた理論モデルが相対的に不足していたことである。第3に、同理論が、種々の政策が利益をもたらすのではなく損害を与えると、政策に否定的な評価を導いていることである。第4に、第1点の指摘が正しいとしても、経済政策の憲法と個々の政策決定過程を区別することは実際には難しく、その点で公共選択論の現実性が問題になるという点である。

4) 経済政策自体とともにその決定過程についての理解が重要であることは論を待たないから、以上の議論は、経済政策決定過程を説明する理論が不十分・不完全な状態にあることを明確に指摘するものである。そして、議論の上記のような問題・状態を考慮して Dixit

が提起するのが、「取引費用経済学」になぞらえて名付けた「取引費用政治学」の考えである。彼が言う取引費用政治学の内容および考え方は次のようである。

すなわち、経済政策分析に関する規範的および実証的なアプローチの双方を検討すると、政策決定は、力強いがゆっくりとした動学的な過程で、また現在進行形の不完全かつ不完備な過程であると考えることができる。政策決定過程をのこのように見ると、それは、"異なったガバナンス（統治）構造の下で計画・運用・モニタリングをおこなう費用"（Williamson,1989）、"交換されるものの価値を測るための費用""権利の保護や契約の遵守と執行のための費用"（North,1990）等の概念によって、種々の経済制度を説明しようとする議論と多くの類似点を持っていると言える。この経済制度分析は、「取引費用」を主要な概念とし、さらに取引費用に対処する方法として（制度、契約形式等の）「ガバナンス」構造の形態やその発展に関心が置かれる。取引費用政治学を言う Dixit の考えは、政策決定過程の問題にこのような考えを適用し、経済制度的枠組みとその動学的進化過程として政策決定を見ようとするものである。

B.1) 「取引費用政治学」の枠組み Dixit はこの「取引費用政治学」の枠組みを次のように考える。第1に、同議論の分析対象は「契約」である。この政治契約の一方の当事者は国民（個人あるいは利益団体）であり、他方の当事者は政治家（個人あるいは政党）あるいは（または、および）行政官（規制当局など）であるとされる。Dixit は、経済契約と比較した政治契約の特徴として、契約が明示的に結ばれることが少なく、さらにその内容も曖昧である場合が多いことを指摘している。

取引費用政治学の第2の要素は、契約執行の方法・様式・保障等の問題である。これについて彼は、政治契約については一般にその執行を保障する仕組みが存在せず、執行されない場合に対処する方法もせいぜい次回選挙において政治家を落選させること等があるのみと言う。

取引費用政治学の第3の要素は、その契約に関するガバナンス構造である。つまり、取引費用経済学が企業を生産過程に関するガバナンス構造と考えるのと同様に、政治機関・組織は政治契約の執行のあり方を決定する構造であり、ガバナンス構造であると考えられる。

第4の取引費用政治学の要素は、政治主体の合理性がある面で限定的であったり、同主体の契約に関わる知識や情報もまた極めて不完全であるという理解・想定である。この結果、政治契約は必然的に不完備なものになる。それはさらに事後的な裁定（紛争処理メカニズム）が重要になることを意味するが、その紛争処理メカニズムは例えば選挙、議員身分の弾劾等政策決定過程を内側から変えるものでなければならぬため、その効果は小さく、契約は一層不完備で、限定合理性はより大きくなると推測される。

最後に、取引費用政治学においてその取引費用を構成するのは、情報の偏在性、政治家・官僚の機会主義的行動、契約における埋没投資²⁹⁾等で、多くの要因が存在する。

2) 取引費用分析のテーマ・課題 このような取引費用政治学の主要な課題として Dixit は

次の2点を上げる。1つは、取引費用経済学が、制度や組織が新古典派的な生産費用だけでなく、上で見たような種々の取引費用を含めた総合的な費用を極小化して効率性の達成を追求すると考えるのと同じように、取引費用政治学においても、契約およびその執行について自然淘汰・進化等の要素・現象を考慮し、取引費用の軽減を図る仕組みが動学的にどのように形成されるかを考え、比較制度分析の論理に従った考察が求められることである。第2の課題は、取引費用経済学において、経済制度の効率性が特定の状況において評価されるのではなく、制度的取り決めを考慮しながら事前・事後の状態を含めシステム全体として評価されるように、政治制度についても同じような形でパフォーマンス（成果）を評価する方法が要求されることである。この点に関しては、取引費用経済学でも、範囲の経済性、複数プリンシパルが存在する場合にプリンシパルの異なる利害関係を考慮した上でどのように結果を評価するか等が問題とされているが、取引費用政治学でも同じことが問題になる。

3)政治の取引費用への対処法 Dixit は、政治的決定過程の問題が以上のようにして取引費用の形で考察できるとする。この考えに従うと、取引費用経済学の場合と同様、取引費用を軽減する方法があれば当然それは最大限利用されるべきと考えられる。

取引費用は上でふれたように様々な要因で生じるが、このうちエージェントの行動が観察困難でモラルハザードが生じうる、つまり、環境条件が契約の後に確定し、エージェントが確定した環境条件を考慮してその行動を決定する場合、エージェントが機会主義的行動するという問題が生じるが、それに対処する方法として、第1に、事後的な行動変更を制限する事前の"コミットメント契約"を結ぶことが考えられる。この具体的な方法は、例えば政策決定者の裁量を抑制する、政策ルールにコミットさせる等のかたちで、将来決定される政策の内容・方向を事前に特定することである。このコミットメント契約の具体的な方法と考えられるものの1つが"封じ込め行動"と呼ばれるもので、エージェントが取りうる行動の範囲を特定・制限し、それによって予想外の政策・行動を排除する方法である。対処法の第2は、例えばインフレにかかわる政策を政府より保守的な中央銀行に任せるように、ある行動・政策決定をそれに関して信頼性が高い主体・エージェントに"委任"することである。第3の具体的な方法は、契約が長期に継続する場合に可能なもので、長期契約の場合、協調的な関係からの逸脱が短期的にエージェントの利益になるが、長期的には協調の崩壊・逸脱に対する懲罰等によって不利益を与えることが可能で、後者が考慮されることによって協調的行動がとられることを利用するものである。長期・継続的な契約ではさらに、契約の際にエージェントの"評判"を考慮して契約を結ぶことが可能で、同様に、その評判をエージェントの信頼性を測る情報として利用することも可能である。

種々の取引費用に対する第2の方法は、エージェントの努力・正直な情報の開示に対して、その活動によって得られる経済余剰の一部をエージェントに与える"インセンティブ契約"を結ぶことである。どのようなインセンティブ契約が望ましいかは、一般に、プリンシパルのリスク負担能力、プリンシパルが単独か複数か、エージェントが危険回避的か

否か、等に依存する。Dixit はこのような形で解決が試みられた実際の政策への応用例として、電力・通信事業等の収益率規制、放送周波数使用权に関するオークション等を、また類似の構造をもつ事例として 3.2 節等で見たと政治的景気循環の問題をあげている。

6.2. 公共選択論の課題

第 3 ~ 第 5 節で展望した公共選択論の要点は、単純化すると次のように言える。すなわち、政策決定あるいは執行にかかわる「政策決定主体」「政策執行主体」の誘因を考えると、「市場の失敗」の理論が素朴に想定するような政策・行動が取られる保証はなく、したがって、市場の失敗に対処するための政策を考える場合でも、市場の失敗と同様に「政府の失敗」もまた生じうる。そこで、そのような政府の失敗に対応するためには、政策決定および執行主体の行動誘因をも考慮に入れ、各状況においてどのような政策が決定され、それがどのような結果を導くかが考察されるべきである、というものである。これに対して前小節で見た Dixit が提起する「取引費用政治学」は、公共選択論が指摘するような現実の政策決定過程の特徴を認め、そのような状況において生じる問題の解明に、近年著しい展開を見ている"情報とインセンティブ"の議論が適用できることを主張する。

さて、公共選択論が言うように、「政府の失敗」の 1 つの要因が政策決定および執行主体の行動誘因にあることに注目すると、それはまさに Dixit が言う、契約・取引主体の"インセンティブ"の問題を指摘するものに他ならず、したがってそれはちょうど彼が言う「取引費用政治学」の考察対象となるものであろう。つまり、前小節で見たように Dixit が言う「取引費用」には、言葉の素朴な意味での取引費用だけでなく、契約・取引にかかわる各主体の間で情報が不完全あるいは非対称であるために、一方の主体が情報の開示を怠ったり（その 1 つとして能力のある主体が契約・取引を回避したり（逆選択, adverse-selection））、あるいはまた同主体にできる最大限の努力を忌避したり（誠実欠如, moral hazard）することによって生じるようなものも含まれており、それは公共選択論が言う、政策決定あるいは執行主体がそれぞれ利益の最大化を図るという指摘にまさに対応すると考えられるからである。

一方、経済理論が言うように市場の失敗あるいはその原因が広範に存在し、他方現実に大規模な政府が存在することは、公共選択論が指摘する、政策決定および執行において決定・執行を行う主体の行動誘因・行動様式の問題が、實際上極めて重要であることを意味している。つまり、仮に市場の失敗論を措くとしても、現実にその経済活動規模で見て極めて大きな公的主体・組織が存在し、その行動が社会の経済厚生に必然的に影響する場合、同主体つまり政府がどのように行動するかは当然大きな問題になる。さらに言えば、素朴に「慈愛溢れる政府」を想定した議論は、当然現実から乖離しそれに合致しない結論を導くと考えられる。そして、多くの国で極めて大きな規模の政府が現実に存在することは、この問題が実際に深刻なものであることを意味している。この点で公共選択論の指摘は、現実の経済政策あるいはその決定のあり方に大きな含意を持っていると言える。そして、公共選択論のこのような含意を真摯に捉えれば、それらの議論を包括的に理解し、それを

体系的に整理することが強く要求されよう。

しかしこのような主張に応えるためには、次のような幾つかの基本的問題が解決されなければならない。1つは公共選択論が個々の事例に対応してそれぞれ異なる議論を展開していること、2つは Dixit も述べているように、この問題に取引費用の概念を用いてアプローチしようとする場合でも、6.1.B 節で見たように政治 - 政策決定および執行に関する問題は、「取引費用経済学」で考えられるよりもさらに曖昧で不明確と考えられることである。後者の例としては、上述のように、国民と政治家の間では明示的な契約が結ばれることがなく、政治家がおこなう公約 - 契約は曖昧で、その公約を執行させる仕組みも一般に存在しない、等々の問題が存在する。公共選択論を統一的に理解しそれを解明しようとする場合、この後者の問題が極めて深刻であると考えられる。そして、そのような大きな困難が存在することが、これまで公共選択論が多様で個別的に展開されてきた原因であるとも考えられる。

そこで本小節では以下、この問題をさらに詳細に検討・整理し、困難さを考えることによって本稿の結びに代えよう。さて、政策決定および執行主体の行動誘因から生じる問題を取引費用の概念で統一的に理解しようとする場合、次のようにそれを困難にする種々の問題があることがわかる。第1は、政策決定・執行を「取引」の概念で捉えることそのものの困難性である。この問題の一端は、前3節で見た種々の問題例を振り返り、同事例での政策「契約」において国民が常に自らをプリンシパルと考え、他方政治家 - 政府をエージェントと捉えているかを考えることで明らかになる。すなわち、全体としての国民はほとんどの問題について少なくとも統一の意思あるいは同じ利害を持ったプリンシパルではなく、また、多くの場合に政治公約つまり契約が不明確であるのは、政治家がそもそも自身を国民のエージェントと考えていないことを示しているとも理解できる。さらに、前者の問題について Dixit は経済理論で言われる複数プリンシパルの考えが適用可能であると言うが、しかしこれは例えば公共財（供給メカニズム）の議論を思い出すと理解されるように、対象となる個人・家計の数が多くなればなるほど、契約理論の現実への適用可能性が大きく困難になることが顧慮されなければならないであろう。問題の第2は、多様な公共選択論に見られるように、政策決定・執行の問題が、国民 - 圧力団体 - 政治家・議会 - 行政のように、複数からなる階層構造を持ち、しかも、その構造が問題によって異なり、かつ、問題の状況も各階層で異なると考えられることである。前者は問題の定式化・理論化を複雑・困難にし、後者はその統一的な理解・表現を妨げることになる。第3に、「慈愛溢れる政府」の想定とも関係するが、例えば「社会契約」論に典型的に見られるように政府はそもそも公共的な価値・利益を実現するために消費者・家計・企業等によって設定された主体であり、本来独自の利益を追求することが想定されていない主体であるという点である。政府の存在根拠・存在基盤をこのように理解すると、議会および行政府についてそれが単純にその利益を最大化するよう行動すると考えるべきかについても異なる考え方が存在するであろう。このような理解は、政策の決定および執行に単純に「取引費用」

の概念を導入し、そのような観点から問題の統一的解釈を行おうとする試みそのものの妥当性に疑問を投げかけることになる。第4に、おそらく以上の諸要因の結果、公共選択論の多様性が象徴するように、政策決定・執行にかかわる問題はそれぞれ個別性が強く、主題の統一が困難と考えられることである。

初めにも述べたように、現代経済における政府の規模や現実の各政策の重要性を顧慮すると、政策決定・執行にかかわる一般的・統一的な理解・理論の要請は極めて強いものであろう。しかしこれに対し、同問題にはそれを妨げる様々な要因が存在する。しかも、上で示唆した各要因はそれぞれこの問題の本質に関わるものであり、容易に回避・解消できるものではなく、それはつまり、政策決定・執行にかかわる統一的理論の形成が困難であることを意味している。しかし現代の経済社会では政府の規模が著しく大きく、その結果として政府の失敗もまた深刻で広範に存在することを考えると、政策決定・執行にかかわる統一的理解・理論が必要とされることは言をまたないであろう。本稿で展望した公共選択論あるいはその概要を見た取引費用政治学は、まさにそのような課題に答えようとしているものと言える。

注

*)本研究に対し科学研究費補助金(#1433027)を受けた。

1)政府は、広義には「議会(diet)」および「行政府(government office)」の双方を含み、狭義には後者の行政府のみを指すと考えられる。以下、関連の議論から区別できる場合この双方の意味で用いるものとする。

2)"Paretian"、2つの対象(政策)の比較で、一方を好む主体の数が増加するとき、社会的選択においてもその対象(政策)がより好まれ高く評価されること。

3)「鉄のトライアングル(三角形)」の表現は Griffith(1939)に基づき、のちに Freedman(1984)、Stigler(1971)等によって批判的に展開された。

4)以上に関して次が注意されよう。1つは、資源配分政策は所得・資産分配に影響しないと述べたが、実際にはどの政策も資源配分および所得・資産再分配の双方の要素を持っており、したがってその何れを重視するかによって配分-再分配政策の区分がなされることが考えられることである。2つに、次の例のように、政策というときどこまでを含めるかも問題になる。つまり、ある道路の新設を考え、これが企業Aによっても企業Bによっても(その資材購入先等を含め)同様に実現つまり建設されたとする。すると、資源配分効率性の観点では同道路をどの企業に建設させるかに差が存在しないが、分配には差が生じる。したがって、実施企業まで含めて政策(決定)と呼ぶか否かによって、政策の分配に及ぼす効果が異なることになる。このことは、最適な政策を一義的に決定することが困難で、政策の選択に一定のスラックがあることと併せ考慮すると、政策選択の余地をさらに大きくすると考えられる。

5)ここでは、政策の決定・執行に対する見返りが投票のかたちで行われる場合を考えてい

る。

6)つまり後者は、資源配分政策とする（再分配政策としない）ことで利益誘導要素の不在を言うことになると考えられる。

7)Arrow (1963)を参照。

8)Arrow (1963), 第5章を参照。

9)3つ以上の対象を並べ、それらが選好される順に応じ対象の高さを決めるとき、全ての主体について、その並びに1つだけ山が出来るよう順序が付くこと。

10)2.2節で資源配分政策と再分配政策の区分を述べたが、例えば政策内容が移転支出額の決定のようにもっぱら私的財でしたがつて分配に関わるものである場合には、一般に利害が相互に対立し、単峰性等の条件が満たされず「社会的意思」が確認されないことは十分考えられ、したがって特に再分配を主たる内容とする政策ではこの点が特に注意されるべきと考えられる。また、この状況については Nitzan (1976), Kalai and Muller (1977), Yamada (2002)等を参照。

11)本稿で対象としている"政策決定における本来の「社会的意思」との乖離"と、公共選択論におけるレントシーキング等の行動のあいだには、次のような差異があると言える。すなわち、公共選択論の課題が"非市場（あるいは政治）的決定のシステムとメカニズムの経済学的研究"（加藤・丸尾、1983、p.6）であるとされるように、特に政治的決定によって市場的決定との間にどのような乖離が生じるかに関心が置かれ、レントシーキング等の活動・行動は必然的に（Pareto）非効率性をもたらすことが想定されている。これに対し「社会的意思」と乖離した政策という場合は、効率的であるが両者が乖離する状態も含まれる。つまり、Pareto 効率な状況は多数存在するから、例えば公共財供給の決定において Pareto 効率性を達成しながら同時に特定の人（達）がより大きな便益を受けるようにすることが可能で、「社会的意思」と政策の乖離という場合はこのようなケースも含まれる。また、「社会的意思」との乖離という場合、以上の指摘は（Pareto）効率性とともな分配上の問題が存在することを明らかにするものであることも注目される。

12)構成員による間接的な関与とは、構成員が直接に政策選択を行うのではなく、議員選挙を通じて政策選択に関与する状況を意味する。つまり、選挙は本来議員の選択に留まると考えられるが、例えば"政権選択"選挙等の場合にはこの"政策選択"の要素がより強く現れると言える。

13)「中位投票者の定理」は始め Downs (1957)によって主張された。同定理は公共選択の議論では最もよく知られるものの1つで、文献にも広く見ることができる。Alt and Chrystal (訳書 1990, pp.157-158)、Frohlich and Oppenheimer (訳書 1991, 第5章)、横山 (1999)、McNutt (2002, p.82)、Mueller (2003, pp.85-86)等を参照。

14)Hottelling (1929)は中位投票者の定理を2大政党を想定して示している。また、Negishi (1971)は2大政党モデルにおける選択プロセスの安定性を議論している。

15)榊原(1977)、Vogel(1979)、八幡(1995)等を参照。

16)注 15)の文献を参照。

17)注 15)の文献を参照。

18)広辞苑等を参照。

19)例えば、分配にかかわる問題についての決定が必然的に価値判断に関係するため、政策の多くが資源配分の効率化を目的としたものとして提示される傾向が強くなることあげられる。

20)Niskanen (1971)。

21)この点もまた、多くの資源配分政策が支出政策で一般に政策内容である支出対象まで明示されることがはほぼないのに対し、生活扶助等直接所得・資産の分配に関わる再分配政策は、その対象をできる限り明確に定め、執行における選択・変更の余地もできるだけ少なくなるよう定められることに対応する。

22)寺本(1999)を参照。

23)"Sunk-cost"、一度投下すると回収が困難な費用・投入。

参照文献

Alt, James and Alec Chrystal, Political Economics, Univ. of California Press, Berkeley,1983 (深谷庄一訳『政治経済学入門』多賀出版、東京、1990)

Arrow, Kenneth, Social Choice and Individual Values, 2nd ed. Yale University Press, New Haven, 1963.

Buchanan, J. and R.Wgner, Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, Academic Press, 1977 (深沢実・菊池威訳『赤字財政の政治経済学』文真堂、東京、1979)

Dixit, Avinash K., The Making of Economic Policy: A Transaction-Co