慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	市場機構と政治機構 : 外部性を中心に
Sub Title	Market mechanism and political mechanism : on externalities
Author	関谷, 登
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1973
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.66, No.6 (1973. 6) ,p.433(67)- 444(78)
JaLC DOI	10.14991/001.19730601-0067
Abstract	
Notes	研究ノート
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19730601-0067

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

市場機構と政治機構

——外部性を中心に——

関　谷　　登

目　次

I. 序
II. 外部性の認識とその解決
1. Pigou 的伝統とその問題点
2. Pigou 的伝統に対する批判
3. 私的交渉による解決の失敗
III. 政治過程の欠陥と改善の可能性
1. 民主的政治過程における個人
2. 政治的外部性
3. 政治過程における利益集団の役割
4. 政治過程における官僚
IV. 結

I　序

従来，厚生経済学者達は，市場の“失敗”あるいは“欠落”の事例として，収穫逓増，不確実性，資源の移動等についての摩擦や惰性，外部性，公共財の存在等を明らかにすることによって，何らかの集合的行動(政治機構)[1]の必要性が証明されたと考えてきた。しかし，現実には，集合的行動には種々の費用が伴い，政治機構には多くの非効率を生み出す要因が存在する。とすれば，我々は，市場の失敗（欠落）の事例を挙げただけでは，集合的行動（政治機構）の必要性が証明されたとは言えないことになる。

そこで，我々は，不完全な二つの機構，市場機構と政治機構との間の選択をせまられることになる[2]。この小論の主たる目的は，こうした選択の手掛りを与え，それによって社会システムにおいて市場機構の解決に任せておくべき領域と，政治機構によって解決すべき領域との範囲の決定に役立てようとするものである。

といっても，総ての問題について一義的に各々の領域を決定しようとすることは不可能であるから，ここでは，今日重要な問題となっている外部性[3]に焦点を当てて，上記の問題を考えて見ることにする。

II　外部性の認識とその解決

1　Pigou 的伝統とその問題点

A. Marshall，特に A. C. Pigou 以来，経済学者は，市場効率を損うものとして，生産，消費における外部性の存在を認識していた。即ち，外部性は，純粋競争の静態理論における基本的な欠陥であった。それは，私的決定が，意思決定者以外に何らかの影響を与える時，効率のための他の条件が満たされている時でさえ，最適産出量が達成され得ないということである。

Pigou は，その著“厚生経済学”(The Economics of Welfare) の中で，このような外部性の存在，即ち，限界社会的純生産物と限界私的純生産物との乖離の可能性を指摘し，その解決のための方策を示している。

彼によれば，競争のもとでそのような乖離が生ずるのは，財，サービスの生産から生じる公衆への補償されない利益あるいは損失がある場合であるという。

注(1)　この小論で政府もしくは政治機構という時，公益の源泉としてのそれを考えているのではない。それは，単に個々人(市民)の利害を調整するプロセス (processes) であり，個々人(市民)の選択を社会的決定に変換するプロセスであると考える。それ故，政府，政治機構，政治過程という語は同義に用いられている。

(2)　同様の問題意識は，Buchanan, Tullock〔13〕, Coase〔22〕, Eckstein〔34〕, Tullock〔72〕。

(3)　外部性の定義あるいは分類については，Bator〔3〕, Buchanan, Stubblebine〔14〕, Coase〔22〕, Davis, Whinston〔24〕, Meade〔50〕, Mishan〔51〕, Scitovsky〔64〕等を参照。公害は明らかにここで言う外部性としてとらえることができるが，いわゆる「強い公害」は分析の対象とはしていない。それは手段の選択を論ずべき問題ではないと考えるからである。

そして，このような乖離が存在する場合には，結局，次のような結果になるという。もし，限界社会的純生産物が限界私的純生産物を超過するならば，競争のもとで達成される産出量は，理想的産出量より小さいであろう。もし，限界社会的純生産物が限界私的純生産物より小さいならば，逆の結果になる。そこで Pigou は，こうした外部性を生み出している企業または個人を，“修正された見えざる手”によって国民分配分を極大化する理想的生産に導く税，補助金政策（諸規制を含む）を提案する。

このような彼の論理によれば，もし，限界社会的純生産物が限界私的純生産物を超えるならば，それらを等しくし，企業が理想的産出量を生産するよう導く最適補助金があり，もし，限界社会的純生産物が限界私的純生産物より小さいならば，それらを等しくする最適税があるということになる。(4)

こうした Pigou 的方法を彼以後の多くの経済学者達は受け入れてきた。即ち，市場の“不完全さ”もしくは“失敗”は，何らかの政治的介入を通して個人の私的活動に制限を課すことによって取り除き得ると考えられてきた。

しかしながら，この Pigou 的伝統に従った理論的厚生経済学には決定的な誤りがある。それは，政治機構における“不完全さ”の分析を含んでいないことにある。

Pigou が政治過程を通しての税，補助金政策を，その過程自体を吟味することなしに提案する時，彼のその論理には“二つの側面をもった人間”(bifurcard man)(5) が想定されていると考えざるを得ない。即ち，個人は，市場活動と政治活動に参加する時，異なった動機に基づいて行動すると仮定されていることになる。個人は，市場においては自己の効用極大化をめざして行動するが，政治過程においては社会的意識 (social consciousness) をもって行動するというのである。(6)

更に，限界条件に一致する最適な税，補助金を決定するためには，当局が前もって総ての企業の費用関数，個人の選好関数を知らなければならない。この時には意思決定主体は，社会的意識をもった人間であるばかりでなく，全知全能の神でなければならなくなる。

ところが，民主主義的政治過程においては，市場への参加者と政治過程への参加者は，自己の効用極大化を第一目標として行動する同一の個人である。とすれば，市場機構がもつと同様の欠陥を政治機構ももつと考えられる。

こうして市場における外部性問題を解決するために政治機構を考えるならば，我々は，政治機構のもつ問題点をも明らかにしなければ，分析は完結しない。そして，もし，政治過程が市場機構と同様のさまざまな欠陥をもつということが明らかになるならば，前に述べたように，市場機構に残しておくべき領域と政治機構を要請すべき領域との望ましい範囲の決定という問題に直面する。これは，二つの機構のもたらす費用の比較を必要とする。

そこで次に，Pigou 的伝統に対する批判を跡づけることによって，そのもつ限界を明らかにし，後半で政治過程の“不完全さ”について論じることにする。

2　Pigou 的伝統に対する批判

1969年の J. M. Buchanan の論文は，次のような文章で始まっている。

「この覚え書は，適正な税あるいは補助金の賦課を通して外部性を内部化することを強調する応用経済学における Pigou 的伝統の破壊への絶えざる貢献の一つとして提示されている。」(7)

この文章に端的に示されているように，60年代以降の外部性問題の展開及び概念の精緻化は，常に Pigou 的伝統への批判という形をとって進められてきたと言ってよいであろう。

こうした批判は，大概，次の三つに分類することができる。1) 費用の面からの批判，2) 技術的批判，3) 私的交渉の可能性の存在の指摘による政府介入不要論。

1)　費用の面からの批判は，Pigou の議論には，政策を実行するための費用（情報・行政費用）が含まれていないことを問題にする。彼らによれば，Pigou 的伝統は，“費用を無視したパレート最適”(8) の達成をめざしているのであり，それは，もし，非金銭的外部性が

注(4)　Wellisz [77] pp. 359-360.

(5)　Buchanan [15] p. 23.

(6)　ある種の社会主義者達は，こうした考えに基づいて理想社会の建設を夢みている。しかし，このような想定は現実の政治過程に参加する個人の行動とは異なっていることはいうまでもない。

(7)　Buchanan [19] p. 174.

(8)　Mckean, Minasian [48].

存在することから生ずる社会的損失が，政策実行に必要な費用を超える場合にのみ正統化されるにすぎないということになる。[9]

2) 技術的批判者は，次のように主張する。技術的外部性には，費用関数に関して「分離可能」(separable) な場合と「分離不可能」(non-separable) な場合とがあり，Pigou 的政策は，前者の場合にのみ有効であるという。というのは，後者の場合には，個々の企業の費用関数に自己の企業の産出量ばかりでなく，他の企業の産出量をも変数として含むので，各企業の最適産出量(戦略 "strategy") は，他の企業によって選択される産出量（戦略）に依存することになり，先験的に均衡産出量を決定することが不可能となる。[10]

3) 私的交渉による解決の可能性を指摘する論者は，次のように言う。外部性が存在するということは，「外部的影響を受ける側Aの状態が，活動主体側Bの状態を悪化させることなく改善されるよう活動範囲が修正されうる。」[11]ということを意味するから，この場合には，私的交渉による解決が可能であり，税，補助金のような公共政策は不必要となる。むしろ，外部性についての私的交渉の機会が促進されることが望ましいということになる。[12][13]

しかし，この議論は，現実に存在する私的交渉を困難にする多くの要因を無視した仮定の上に成り立っている。そこで，次にこうした私的交渉の失敗の原因を見てみよう。[14]

3　私的交渉による解決の失敗

私的交渉の失敗の可能性として，次のような原因を挙げることができる。1) 結合利潤の分配における利害の相違，2) 多人数の交渉に伴う困難，a) 費用，b) "free rider"，3) 情報の不確実性，4) 力関係の相違。

1) 各個別主体は，独立した個別的行動よりも大きな結合利潤が得られると予想する時，結合利潤の獲得には協力するが，その利潤の分配において利害の相違がある時には，交渉が成立しない可能性がある。[15]

2) 多人数の交渉に伴う困難には，二つの理由が考えられる。一つは費用による。即ち，関連する主体の数が多数の場合には，情報を集め，自発的一致をもたらすための費用が，一致から得られる利益を超えてしまう可能性がある。[16]他の一つは，いわゆる "free rider" による。これは，集団の構成員にとって，交渉の結果からの利益は享受するが，解決のための費用の一部を負担することを拒否することが，彼らの利益になるということに存する。[17]特に，自分と関係する主体の数が大きくなる程，その可能性は大きくなる。即ち，外部性の減少からの便益の公共財的性格が，社会にとって必要な集合的行動の実現を阻害するのである。[18]

3) 情報の不確実性。通常の私的交渉において，当事者が必要な総ての情報をもっているとは考えられない。そこで，どちらも最善の提案をなし得ず，結局，そうした誤った提案が交渉をだめにするかもしれない。

注(9) Mckean [49] p. 65.

(10) Davis, Whinston [24]. 彼らは後の論文，Davis, Whinston [25] でこうした情報の不確実性を回避するために，そのような情報なしに政策介入の最適水準を見い出すための反復手続き (iterative procedure) を提案する。しかし，この方法も運営費用を要し，収斂までに時間がかかり，更に当事者から正直な答が得られる保証がないという問題点がある。

(11) Buchanan, Stubblebine [14] p. 382.

(12) Wellisz [77] は，こうした私的交渉による一致の可能性を強調する経済学者を「近代保守厚生経済学者」(modern-old welfare economists) と呼び，私的交渉はゲーム論的困難を伴うとして，その限界を指摘している。

(13) 自発的交渉による外部性の内部化のもう一つの形態は，関連主体同士の合併である。合併により関連主体は外部効果を考慮し，結合利潤を極大化しようとするであろう。合併による解決に伴う困難は，Davis, Kamien [26] に指摘されている。

(14) 以上 Pigou 的伝統に対する幾つかの批判を見てきたが，更に Plott と Buchanan の批判を挙げることができる。Plott [57] は外部性が発生する生産過程に注目し，Pigou 的政策の有効性の限界を指摘し，Buchanan [19] は市場構造との関連で同様の指摘をしている。

(15) こうした "協力ゲーム" における交渉の困難は，Luce, Raiffa [45], Bishop [5] らによって指摘されている。

(16) Arrow [2] はこうした費用を "取引費用" (transaction cost) と呼び，これを "市場の失敗" の原因としている。Demsetz [27] も市場における取引費用の重要性を強調している。

(17) 「もし，列車からの火の粉によって影響を受ける n 人の農夫がいるならば，ある農夫にとって残りの農夫 $(n-1)$ に鉄道を買収させ，その交渉の結果を無料で享受することは利益となる。」Wellisz [77] p. 354.

(18) Olson [52] は公共財との関連で，この問題を詳しく論じている。

また，互いに情報が不完全なことを利用して，自分を有利にするための相手をだます戦略を用いるならば，交渉が最適であるという保証はない。

4) 力関係の相違。もし，交渉過程で参加者が威嚇の戦略を用いるならば，交渉はだめになるかもしれない。ある参加者は，他の企業に特に害を与えるような産出量を生産するといって威嚇したり[19]，全く交渉に参加させないかもしれない。こうした威嚇の戦略が用いられるならば，たとえ交渉が行なわれたとしても，その結果は最適ではあり得ない。

以上，Pigou 的伝統に対して，その持つ意味を明らかにし，費用，技術的側面からその限界を指摘し，更に，私的交渉による解決の可能性とそれを困難にする要因について述べてきたことの意味は，今や明らかである。

Pigou が政治的介入によって解決しようとした外部性は，もし，交渉を阻害する困難がなければ，私的交渉によって効果的に内部化させることができる。しかし，交渉には極端に費用がかかり，先に指摘したような困難が伴う。そこで交渉による解決は，実際には，不可能な場合が多い。

その時初めて，人々は何らかの政治的介入の必要性を認識する。

しかしながら，政府活動も多くの費用を要し，現実の民主主義的政治過程は幾つかの欠陥をもっている。自発的交渉は，もし，成立すれば，結局は契約曲線上，もしくは，パレート・フロンティアに到達する。けれども，政治過程による解決は，必ずしもそうはならない。実際の政治的調整は，完全なものからは程遠いものである。

こうして結局，政治過程による解決よりも，むしろ，ある程度の交渉を当事者に課すことが返って望ましいということになる可能性がある。あるいは，市場に外部性を残しておく方が，より効率的である場合が存在するかもしれない。

そこで初めに提起したように，我々は，かなりの誤りと非効率とをもつ二つの手段（市場機構と政治機構）の間での費用の比較という問題にぶつかる。それは，Pigou のように，不完全な手段（市場）と全知・合理的・博愛的政府との比較ではなくて，不完全な手段間での比較である。

しかし，ここで重要な問題は，現在これら二つの機構に存在する“不完全さ”を改善しうる余地がないのかどうかという問題である。もし，そうした改善がなされるならば，今日市場機構の解決に任されている問題を，政治機構に移行させることが有利となるかもしれない（もちろん，逆の場合もあり得るであろう）。そこで，次に，政治機構のもつ欠陥と，その改善の可能性を考えてみよう。

III 政治過程の欠陥と改善の可能性

政治学の伝統的な考え方においては，政治機構は，市場のように単に構成員の選好を得るためのプロセス（processes）ではなく，何らかのより高い目標をもった独立の機構であると考えられていた[20]。

しかし，民主主義的政府は，その構成員に何かより高い価値を課そうとはしない。一般に，政治家は一度選ばれるならば，再選されることを欲する。そのためには，彼らは，投票者の選好に注意を払わなければならない。そこで，自己の効用を極大化したいと考える個人は，もし，ある活動を私的分野から政治的分野に移行したとしても，政府がそれ自身の選好を課そうとはしないであろうと考えることができる[21]。

それ故，我々は，民主的政治過程を，構成員の選好を社会的決定に変換するプロセスとしてとらえる。しかし，その場合，市場における決定が，当事者全員の自発的同意を基礎に成立するのに対し，政治的決定は，その公共財的性格により，必然的に何らかの強制の要素を含むと考える[22]。

以上の想定のもとに議論を確めていこう。

注(19) Wellisz〔77〕pp. 352-353.

(20) しかし，彼らの言う高い目標とは一体何であるかが明らかではないし，もし，そうした目標があるとしても，それがどのようなメカニズムで創り出されてくるのかが明らかにされなければならない。

(21) Downs〔29〕, Breton〔9〕. Drewnowski〔32〕は個人の選好関数とは独立の国家選好関数（state preference function）の存在を指摘している。しかし，彼も認めるように，この国家選好関数は民主主義社会においては何らかの形で諸個人（市民）の選好（政策に対する選好を含む）によって規定されていると考えることができる。もちろん現実には，Dorfman〔31〕も述べているように個人の選好と政府の政策決定の間にはその関連を歪める要因が存在する。

(22) もし，総ての政治的決定が全員一致のルールによらなければならないとすれば，我々はほとんどいかなる決定にも達することができないであろう。

1　民主的政治過程における個人

(1)　個人の行動と公的決定

個々の個人は，市場で財を購入する時，自らの費用負担でその決定をする。それ故，彼は，自分にとって最善の選択をするため，最適量のエネルギーを用いるように動機づけられる。また，市場においては，自分の選択の誤りに対して，誰もその費用を負担してはくれない。

他方，民主的政治過程においては，ある一個人の投票が結果に与える影響は非常に小さいので，もし，その決定から得られると予想する彼の利得が，情報の費用よりも大きくなければ，情報を得るために費用を費やすことは，投票者の利益とならないであろう。また，個々の投票者は，自分の投票の誤りから被る費用が小さいので，自分の投票が，適切になされたかどうかを知るために，情報を集める動機をほとんどもたない。

このような条件のもとでは，投票者が，正確な情報を得るための努力をするとは考えられない。[23] とすれば，合理的な個人は，最適な選択をし得ないということになる。こうした個人によってなされる政治的決定は，また，最適なものではあり得ない。[24]

(2)　政府間競争の導入

上のような状況を緩和する一つの方法は，決定の分権化を図り，地方政府間に競争関係を作り出すことである。これは，提供される政府サービスに市民の注意を向ける有効な方法である。どこに住むかを決定しようとしている個人は，各々の地域における政府サービスや税が彼に与える個人的影響を考慮するであろう。即ち，自らが望むサービスを得ることのできない投票者は，より大きな効用を得るために，公共当局が彼の需要により反応する他の地域に移動する。[25]

こうして，どこに住むかを決定することによって政府を“購入する”時，個人は，自動車を買う時と同様の立場に置かれることになる。

しかし，全く同じではなく，それ故問題が残る。その地域の政府は，消費者の数を極大化し，利潤を追求している個人によって選出されるのではなく，投票市場を通じて多数の個人によって選出される。個人は，どの地域に住むかを注意深く考慮する動機をもつが，一度そこに住んでしまえば，充分な思慮をもって投票しようとする動機はほとんどもたなくなってしまう。また，個人が直面する代替物は，このように公共財に依存した方法で管理されているので，その地域が利潤追求企業である場合よりも“需要”に合わせようとする傾向は弱いであろう。

このような政府間の競争市場を整えることは，公的問題に市民の関心を向けさせる一つの方法ではあるが，その有効性は限られたものであろう。

(3)　市場における選択と政治過程における投票

市場において品物を購入する時，個人は，多くの異なった問題について直接決定を下すことができる。1年間に我々が市場で行なう決定の回数は，莫大なものとなるであろう。一方，政治的局面に目を向けるならば，個々人は，ほんの限られた数の決定をしているにすぎないことに気付くであろう。このことは，政治過程において，自己の選好を表明する機会が制限されることになるので，自己の選好を政策決定に反映させたいと考えている個人にとって，大きな非効率を意味する。

こうした非効率を緩和する一つの方法は，個人にとって投票が負担にならないような方法で，政治的選択の回数を増すことである。今日，我々が以前から引き続いて実施している投票方法は，確かに煩わしいものであり，相当の費用を要するものであるが，こうした不便さを電話システムやコンピューターシステムが取り除き得ないという理由はない。

もし，これが可能になれば，個々人は，自らの選好を明らかにする機会が増し，政治的決定に影響を与え

注(23)　Tullock〔70〕pp. 100-114.

(24)　Arrow〔2〕はこの節で説明したような個人の投票行動が，その個人にとっての費用と便益の比較によって決定されるという仮説を疑問視する。また，Wilson, Banfield〔80〕は，階級と投票行動との関係についての実証的研究を試みている。更に，Frey〔38〕は，所得水準と政治参加率との関係を，a) 投票に費やされる時間の機会費用と，b) 政治活動を成すのに用いる時間の生産性という二つの要因によって説明しようと試みている。

(25)　事実，アメリカに見られるような大都市周辺地域における地域間移動は，学校，公共施設のような政府サービスにおける相違によって引き起こされていると考えられる。Tiebout〔67〕はこうした住民の地方政府間の移動を「足による投票」(voting with one's feet) と呼び，人々はそうした移動によって各政府の公共財に対する選好を顕示するとしている。しかし，彼のモデルには，住民の移動に対して政府はいかに対応して最適政策を決定するかという政治過程が含まれていない。

る可能性が増加する。

ところが，前述の情報の問題がこのような方法の実施を困難にすることが考えられる。[26]

2　政治的外部性

“市場の失敗”の一因として，外部性の存在を主張する人々は，政治過程から生じる外部性には，ほとんど注意を払ってこなかった。

しかし，我々は，市場におけると同様の意味で政治的外部性[27]を考えることができる。

この政治的外部性は，次の二つに分類することができる。

1)　個人が同意しないことを政府が行なうという理由で市民としての個人に課せられた損害。

2)　政府がその管轄区域外の人々に影響を与える活動を実行するか，実行することに失敗することから生ずる管轄区域外の人々の損害。

前者から見ていこう。

今，政治的決定が多数決ルール[28]によってなされていると考えよう。このルールの下では，当然多数者が少数者に勝つ[29]。この場合，その決定が実行されれば，少数者は，何らかの外部性を課される。

こうした外部性を減少させる一つの方法は，政治的管轄区域を小さくすることである。高度に同質的な社会において，多数決ルールは最も少ない政治的外部性を生み出す。一般に，政府単位が大きければ大きい程，ある個人にとって，自己の選好を満足させられる可能性は小さくなると考えられる。言い換えるならば，最大の実際的政治的一致は，非常に小さな政治的管轄区域を必要とするということになる。

ところが，一致は重要ではあるが，効率性を示す唯一の指標ではない。規模の経済性を考慮に入れると，上の要求と矛盾が生じることがある。

もし，公的産出物がかなりの規模の経済のもとでのみ効率的に生産されるとするならば，多くの小さな管轄単位は，大きな単位のシステムよりも，公的産出物を生産するのにかなり高い費用を要する。

このような場合，小さな政治単位の幾つかが，これらのサービスを供給するために協力することが考えられる。しかし，小さな単位の数が増加するにつれて交渉問題が生じ，一致に達することが困難になる。

そこで一般に，他の事情が等しいとすれば，規模の経済が大きければ大きい程，最適政治的管轄区域は大きくなる。この結論は，一致のための要請と相反する。

更に，2)の外部性を考慮すると問題は一層複雑になる。この外部性は次のようにして発生する。ある管轄区域の政策によって影響を受ける人口が，その管轄区域の構成員より大きいならば，その政策は，境界を越えて他の管轄区域の構成員に外部性を課す。

この種の外部性の意味していることは，管轄区域が小さすぎて，影響を受ける総ての個人の相互作用を公共政策を形成する時に考慮し得ないということである。こうして，公的意思決定は，これらの相互作用が調整されず，あるいは無視されるならば，最適ではあり得ない。[30]

それ故，この種の外部性の考慮から導かれる結論は次のようになる。

他の事情が等しければ，管轄区域は，その境界内の総ての政策によって影響を受ける全人口を含む程大きくなければならない。[31]

以上のように二つの政治的外部性を考慮し，規模の

注(26)　アメリカの幾つかの州で行なわれている住民投票も，多くの選択に必要な情報を投票者が充分検討しうるかどうかが問題となっていることが指摘されている。

(27)　Buchanan, Tullock〔13〕は，集合的行動 (collective action) に伴う費用 (cost of social interdependence) として意思決定費用と政治的外部費用とを挙げ，これらの費用と決定ルールの選択及び集合的行動の範囲との関係を論じている。

(28)　Buchanan, Tullock〔13〕は，多数決ルールは，社会的相互依存費用との関係で決まる決定ルールの一つにすぎないという。これに対して，Baumol〔4〕は，多数決ルールは，少数者の専制の機会を最小化することができるルールであるという。

(29)　こうした多数決ルールは，各投票者の選好の強さを表示できないという欠陥をもっている。しかし，もし，事前に票取引 (vote trading)，交換 (exchange) が許されるならば，よりパレート最適の状態に近づくと考えられる。Buchanan, Tullock〔13〕。

(30)　公的決定からの影響の範囲と行政区域とを一致させるための幾つかの試みがなされている。例えば，市町村合併とか広域行政などはその例であろう。

(31)　ここでもう一つの重要な問題は，外部性の及ぶ範囲（外延性の範囲）を明確に画定し得ないということであろう。例えば，教育サービスを考えるならば，それがいかに困難であるか明らかであろう。

経済性をも分析に含めるならば，最適政治的管轄区域の決定は非常に複雑な問題となる。

結局，政治的管轄区域の最適性の評価は，次の三つの基準がどの程度満たされているかを検討することによって成されなければならない。a）各管区域内で政治的外部性の最小化，b）管轄区域間での政治的外部性の最小化，c）公的産出物供給費産の最小化。[32]

更に，現実には，各々の問題ごとにこれらの基準にウェイト付けをし，最適を決定しなければならない。[33] それ故“集権化”や“分権化”のイデオロギーは，共に誤りであり，非効率をもたらす。即ち，効率的な政治システムは，多くの管轄区域とさまざまなレベルの政府を必要とする。[34][35]

3　政治過程における利益集団の役割

我々は，これまで政治過程における活動主体として，独立した“個人”を考えてきた。しかし，自己の効用極大化を目的とする個人は，もし，他の個人と協力して集団を形成し，政治過程により大きな影響を与えることによって，集団を組織化するための費用（organizational cost）以上の利得が得られると予想する時，自発的にそうした集団を形成しようとする誘因をもつ。今日，高度に発展した資本主義諸国において，こうして形成された集団は，制度的明白性をもつようになったが，政治過程における特定の利益集団の活動やその重要性は，政府予算全体の大きさやその構成と関連をもっている。政府活動の範囲が非常に限定され，また，その活動が総ての個人や集団に一般的に影響を与えるものに限られていた時代には，人々は，集団を組織しようとする誘因をもたなかった。しかし，公的部門の重要性が増大し，その拡大が構成員の各々異なった集団に違った影響を与えるようになるにつれて，[36] 政治的手段によって様々な利得を確保しようと，組織化のためにより多くの資源を投資するようになった。言い換えれば，ある特定の利益集団の努力が政治過程から生み出されてくる結果に相違をもたらすことができるということである。例えば，特定産業保護，租税優遇措置等，政府の政策の多くは，こうした努力の結果であると考えられる。

こうして，圧力団体は，急速に政治的意思決定過程の一部となった。

アメリカの政治学の伝統的な考え方は，これら圧力集団を社会の発展に重要な役割を果たすものとして，その行動を受け入れ，賞賛してきた。こうした考え方は，いわゆる多元主義（pluralism）にその基礎を置くものであり，その代表的論者として，J. R. Commons, A. F. Bentley, D. B. Truman, E. Latham 等を挙げることができる。彼らは次のように主張する。圧力集団は，民主主義の活力であり，政府の決定に影響を与える最も代表的で有効な力である。そして，結局，圧力集団は互いに均衡し，多くの集団の中のある特定の集団に特に有利な結果をもたらしたり，社会の他の人々に不当に害を与えたりすることはないという。

しかし，こうした“集団理論家”の主張には，異なった集団の多様性の無視と，その自発性，行動の社会的有用性について，過度の楽観主義が見られる。

確かに，強大なある利益集団が，その権利と固有の領域を許されないほど強引に主張することに対して，他の利益集団が，自己を擁護するように行動する場合には，これらの利益集団は，強者に対して弱者を，集団に対して個人を守る役割を果たすことができる。

けれども，こうした主張において見逃されていることは，組織されない多くの潜在的集団の存在である。潜在的集団が存在する一つの理由は，先に述べた“free rider”によって説明される。もし，自発的組織が，外部性によって課せられた問題を解決するために形成されるならば，その組織化の費用を負担しなかった人も負担した人と同様の利益を得ることが出来るので，誰もその組織を支持する誘因を自発的に持たない。特に関連する人数が大きければ，一層組織化されにくいこ

注(32)　Rothenberg〔60〕は社会的再分配目標達成の極大化という基準を含めている。

(33)　Hirsch〔40〕p. 331.

(34)　Olson〔52〕.

(35)　この節の初めの議論で政治的な管轄区域を小さくすることによってかなりの同質性を得ることができると述べたが，もちろん，完全な同質性は最終的に個人単位にまで分割しなければ得られない。Mishan の分離施設の議論は，一致が得られない場合に他に外部性を課すことなしに，利害の対立するグループの欲求をそれぞれ個別に満たそうとするものである。それは価値観が多様化し，利害の対立の激しい状況においては，強いて社会的意思決定を達成しようとするよりも望ましい方法であろう。

(36)　今日，我々が政府によって実行されている活動を吟味するならば，ほんの少数の典型的公共財（政策を含む）を除いて，そのほとんどは全人口に関係するものではないことに気付く。

とも指摘された。[37]

潜在的集団の存在の他の理由は，ある人々は，組織化のための費用，力，政治的手腕を持っていないということによる。こうした人々は，いかに外部性によって大きな被害を受けていても，政治過程において有効な影響力をもち得ない。

しかも，大きな力をもった特権的利益集団は，いつまでも防衛的立場にとどまってはいない。彼らは，その力を背景に，次第に攻撃的性格をもつようになり，政府や他の集団の力に対して限界を設定するのではなく，政府の力を，自分自身の目的のために役立てようとする。[38]

こうして結局，政治過程は最も大きな組織的力をもった集団にとって有利な方向に歪められてしまう可能性がある。[39]

民主主義社会には，このようなさまざまな諸利害が不平等にしか考慮されないという形で現われる危険に対して，これを防御するための諸機関が既に存在する。それらは，大学（学識経験者），裁判所，言論機関，その他の非政治的団体等である。しかし，残念ながら，今日これらの機関が有効にその機能を果たしているとは言い難い。[40]

4　政治過程における官僚

官僚制は，今日，世界のあらゆる国において最も重要な制度の一つとなっている。それは，各国の労働力の重要な部分に雇用の機会を提供し，経済的，政治的，社会的，更には，道徳的生活を形作る重要な決定をしている。

こうした状況にかかわらず，経済学者，政治学者はその理論の構築において官僚の行動を無視してきた。しかし，政治過程そのものを問題にしている我々にとって，そこでの官僚の行動を検討することは重要な意味をもつ。

A. Downs は，以上のような認識の上に，官僚の意思決定理論（theory of bureaucratic decision making）の構築を試みている。[41] そこで，ここでは Downs の記述を追いながら，官僚制のもつ問題点を考えてみたいと思う。

まず，彼は，官僚は利己心によって動機づけられているという基本的仮定を置く。その上で更に三つの仮定を設ける。

1)　官僚は，限られた能力と情報費用とを与件として，可能な最も効率的な方法で合理的に自らの目的を達成することを求める。

2)　一般に彼らは，複雑な一群の目標，権力，所得，権威，安全，便宜，忠誠，卓越した仕事に対する誇り，公益に役立とうとする欲求等をもっている。

3)　総ての省，局の内部構造と行動は，外部環境との相互作用と密接に関連している。

ここで言う環境とは，情報獲得の費用，意思決定者の能力，不確実性という三つの制約を伴う情況を意味する。

こうした環境の規定と，先の三つの仮定とから，Downs は以下のような官僚に関する行動仮説を引き出す。

1)　官僚は，彼らが上司あるいは部下に伝える情報を歪める。更にこれらの歪みは自己修正的であるよりも，むしろ累積的になる傾向がある。

2)　官僚はまた，彼らの上司から受けとる命令を歪める。そして，これらの命令を自分の利益になるよう部下に伝える。

3)　余分な情報経路や階層の中間段階を迂回しようとする。

4)　官僚は偏見の故に，単純でより保守的な効果の限定された不確実性の少ない政策を選択する傾向がある。

5)　総ての省，局は，階層的権力構造をもたねばならない。

6)　省，局は変化を好まず惰性で行動する。

7)　各省，局は，その社会的機能と関連するある政策領域に区切りを付け，それを守り，拡張しようとする。

8)　民主主義において生み出された政府サービスの総量は量的に少なく，もし，総ての人が完全な情報をもっている場合とは質的に異なる。

9)　高度に同質的な目標をもっている省，局を運営することは容易で費用も少なくてすむので，

注(37)　勤労者とか消費者の集団が組織されにくいのは，このような理由によると考えられる。
(38)　Galbraith〔39〕は，今日寡占的企業集団がこうした性格をもつようになったことを論じている。
(39)　Dorfman〔31〕, Schick〔62〕, Eckstein〔34〕邦訳 p. 49.
(40)　Tullock〔70〕(p. 122) は，マス・メディアのもつ問題点を指摘している。
(41)　Downs〔30〕.

各省，局は構成員の同質性を高めようと努力する。

10) 省，局の高い階層の官僚は，個人的忠誠心を自分の部下の間での重要な特徴であると考えている。

11) 省，局は年を経るに従って，その組織的構造を維持することを目標とするようになり，徐々に惰性に従うようになり，その機能の範囲を拡大することを学ぶ。

12) 省，局の成長率あるいは衰退率とその構成員の質とは密接に関連する。相対的に成長の遅い省，局は，変化に反対する保守主義者に支配されるようになる。

以上が Downs の挙げた官僚の行動仮説である。今，これらの仮説の妥当性を問わないとすれば，我々は，そこに官僚制のもつ多くの不合理，あるいは非効率の原因を見い出すことができる。

こうした官僚機構のもつ不合理，非効率を改善する一つの方法は，最近，日本でも盛んに論議されている PPBS (Planning, Programming, and Budgeting System) である。PPBS は，目的と手段両者の選択を解析的接近方法によって解決しようとする。即ち，PPBS は，合意という政治的基準よりも，効果度や効率性という分析的基準を重視する。その目的を要約すれば，次のようになる。目的の明確な設定，目的との関連におけるプログラム・アウトプットの評価，全システムの費用の測定，多年度プログラムの策定，代替的なプログラム設計の価値比較ならびに政策・プログラム決定と予算編成過程の統合。

もちろん，このような PPBS の実施には多くの困難が存在する。[42] また，民主主義社会においては，一致を無視した効率性基準による決定が「よい」決定であるとは言えない。

しかし，我々は，次の C. L. Schultze の言葉を想起する時，上の批判が PPBS の有効性を減じるものでないことを知る。

「何人も PPBS が決定を行なうシステムであると考えていない。むしろ，PPBS は責任ある官吏が決定を下すのを助けるひとつの手段である。それは，これら官吏のすぐれた判断，政治的英知ならびに指導力にとって代わる機械的代用物ではない。いま解決しなければならないことは，どうすれば PPBS が政治過程にとって代わることができるかということではなく，政治過程の中に PPBS をはめこんでいくことができるかどうか，またどうすればそれができるかということである。[43]」

それは，一致を無視するのではなく，問題点を明らかにし，判断の材料を提供し，一致をもたらす手段なのである。[44]

官僚的意思決定に伴う非効率を減ずる他の方法は，地方政府のより広範な利用，即ち，分権化である。分権化によって一般の投票者と政府との距離が近くなり，地方政府の提供するサービスも限られたものとなるので，住民の選好するサービスを効率的に供給しうる可能性が大きくなる。[45]

Ⅳ 結

以上，我々は，後半で政治的意思決定過程が，かなり不完全で欠陥の多いものであることを明らかにしてきた。政治過程は，その決定までに莫大な費用（情報，時間，努力等を含む）を要するばかりでなく，不完全な人間による決定は，決して完全なものではあり得ないことを知った。

そこで，初めに提起された問題，即ち，費用の比較による市場機構と政治機構の選択という問題は，後者に著しく不利になる。政治機構は多くの欠陥をもっているので，外部性を解決するための手段としては，あまり適当ではないということである。しかし，以上の分析からだけでは，二者択一的にどちらか一方を選択することはできない。どちらが外部性解決にとって優れているかという問題は，具体的事例ごとに実証的データを基に決定されなければならない。唯，ここでの分析が，そうした具体的問題にとり組むための手掛りとなれば，この小論の目的は達成される。

参考文献

A.E.R. American Economic Review

注(42) Lindblom 〔42〕, Wildavsky 〔78〕.

(43) Schultze 〔63〕 邦訳 p. 34.

(44) Etzioni 〔35〕 は，合理主義的アプローチと漸進主義的アプローチのもつ長所と欠点とを共に考慮して"第三"のアプローチ混合走査法 (mixed scanning approach) を提案している。

(45) Tullock 〔69〕 p. 223.

A.J.S.	American Journal of Sociology
A.P.S.R.	American Political Science Review
C.J.E.	Canadian Journal of Economics and Political Science
E.J.	Economic Journal
J.C.R.	Journal of Conflict Resolution
J.L.&E.	Journal of Law and Economics
J.P.E.	Journal of Political Economy
N.T.J.	National Tax Journal
P.A.R.	Public Administration Review
P.C.	Public Choice
Q.J.E.	Quarterly Journal of Economics
R.E.&S.	Review of Economics and Statistics
W.E.J.	Western Economic Journal

〔1〕 Arrow, K. J., Social Choice and Individual Values, 1951.

〔2〕 _____, "The Organization of Economic Activity", in J. Margolis and R. H. Haveman (eds), Public Expenditures and Policy Analysis, 1970.

〔3〕 Bator, F. M., "The Anatomy of Market Failure" Q.J.E., Aug., 1958.

〔4〕 Baumol, W. J., Welfare Economics and Theory of the State, 2nd ed., 1965.

〔5〕 Bishop, R. L., "Game Theoretic Analysis of Bargaining", Q.J.E., Nov., 1963.

〔6〕 Boulding, K. E., Beyond Economics, 1968.

〔7〕 _____, Economics as a Science, 1970.

〔8〕 Braybrooke, D. and Lindblom, C. E., A Strategy of Decision, 1963.

〔9〕 Breton, A., "A Theory of the Demand for Public Goods", C.J.E., Nov., 1966.

〔10〕 Buchanan, J. M., "Individual Choice in Voting and the Market", J.P.E., Aug., 1954.

〔11〕 Buchanan, J. M., "Social Choice, Democracy and Free Market", J.P.E., Apr., 1954.

〔12〕 _____, "Positive Economics, Welfare Economics and Political Economy", J.L.&E., Oct., 1959.

〔13〕 Buchanan, J. M. and Tullock, G., The Calculus of Consent, 1962.

〔14〕 Buchanan, J. M. and Stubblebine, W. C., "Externalities", Economica, Nov., 1962.

〔15〕 Buchanan, J. M., "Politics, Policy and the Pigovian Margins", Economica, Feb., 1962.

〔16〕 _____, "The Relevance of Pareto Optimality", J.C.R., Dec., 1962.

〔17〕 _____, "An Individualistic Theory of Political Process", in D. Easton ed., Varieties of Political Theory, 1966.

〔18〕 _____, Public Finance in Democratic Process, 1967.

〔19〕 _____, External Diseconomies, corrective taxes and Market Structure", A.E.R., Mar., 1969.

〔20〕 _____, "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems", in J. M Buchanan and R. D. Tollison (eds), The Theory of Public Choice, 1972.

〔21〕 Campbell, C. D. and Tullock, G., "A Measure of the Importance of Cyclical Majorities", E.J., Dec. 1965.

〔22〕 Coase, R., "The Problem of Social Cost", J.L.&E., Oct., 1960.

〔23〕 Coleman, J. S., "Foundation for a Theory of Collective Decisions", A.J.S., May, 1966.

〔24〕 Davis, O. A. and Whinston, A. B., "Externalities, Welfare and Theory of Games", J.P.E., Jun., 1962.

〔25〕 _____, "On Externalities, Information and the Government-Assisted Invisible hand", Economica Aug., 1966.

〔26〕 Davis, O. A. and Kamien, M. I., "Externalities, Information and Alternative Collective Action", in PPBS Compendium of Papers, USGPO 1969.

〔27〕 Demsetz, H., "The Cost of Transacting", Q.J.E., Feb., 1968.

〔28〕 _____, "Transaction Cost and Public Policy", in PPBS Compendium of Papers, USGPO, 1969.

〔29〕 Downs, A., An Economic Theory of Democracy, 1957.

〔30〕 _____, "A Theory of Bureaucracy", A.E.R., May, 1965.

〔31〕 Dorfman, R., "Social Decisions without Social Preferences", in M. Kaser ed., Planning and Market Relations, 1971.

〔32〕 Drewnowski, J., "The Economic Theory of

Socialism", J.P.A., Aug., 1961.

〔33〕 Dror, Y., "Muddling Through—'Science' or Inertia?" P.A.R., Sep., 1967.

〔34〕 Eckstein, O., Public Finance, 1964, 平田寛一郎, 日向寺純雄共訳「財政学」1967年。

〔35〕 Etzioni, A., "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making", P.A.R., Dec., 1967.

〔36〕 _____, The Active Society, 1968.

〔37〕 Frey, B. S., "Models of Perfect Competition and Pure Democracy", Kyklos, 1970, Fasc. 4.

〔38〕 Frey, B. S., "Why do High Income People Participate more in Politics", P.C., Fall, 1970.

〔39〕 Galbraith, J. K., The New Industrial Society, 1968.

〔40〕 Hirsch, W. Z., "Local versus Areawide Urban Government Services", N.T.J., Dec., 1964.

〔41〕 _____, The Economics of State and Local Government, 1970.

〔42〕 Lindblom, C. E., "The Science of Muddling Through", P.A.R., Spr., 1959.

〔43〕 _____, "Decision Making in Taxation and Expenditure", in Public Finances: Source and Utilization, 1961.

〔44〕 _____, The Policy Making Process, 1968.

〔45〕 Luce, R. D. and Raiffa, H., Games and Decisions, 1957.

〔46〕 Margolis, J., "Demand for Urban Public Services", in Harvey S. P. and L. Wingo, Jr. (eds), Issues in Urban Economics, 1968.

〔47〕 Mckean, R. N., "The Unseen Hand of Government", A.E.R., Jun., 1965.

〔48〕 Mckean, R. N. and Minasian, J. R., "On Achieving Pareto Optimality Regardless of Cost", W.E.J., Dec., 1966.

〔49〕 Mckean, R. N., Public Spending, 1968.

〔50〕 Meade, J. E., "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation", E.J., Mar., 1952.

〔51〕 Mishan, E. J., "Reflection on Recent Developments in the Concept of External Effect", C.J.E., Feb., 1965.

〔52〕 Olson, M., The Logic of Collective Action, 1965.

〔53〕 Olson, M. and Zeckhauser, R., "An Economic Theory of Alliances" R.E.&S., Aug., 1966.

〔54〕 Olson, M., "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", A.E.R., May, 1969.

〔55〕 Olson, M. and Zeckhauser, R., "The Efficient Production of External Economies", A.E.R., Jun., 1970.

〔56〕 Pigou, A. C., The Economics of Welfare, 1932.

〔57〕 Plott, C. R., "Externalities and Corrective Taxes", Economica, Feb., 1966.

〔58〕 Robert, P. C., "An Organizational Model of the Market", P.C., Spr., 1971.

〔59〕 Robinson, J., "The Second Crisis of Economic Theory", A.E.R., May, 1972.

〔60〕 Rothenberg, J., "Local Decentralization and The Theory of Optimal Government", in J. Margolis ed., The Analysis of Public Output, 1970.

〔61〕 Schick, A., "The Road to PPBS: Stages of Budgeting Reform", P.A.R., Dec., 1966.

〔62〕 _____, "Systems Politics and Systems Budgeting", P.A.R., Mar./Apr., 1969.

〔63〕 Schultze, C. L., The Politics and Economics of Public Spending, 1968, 大川政三・加藤隆司共訳「PPBS と予算の意思決定」1971年。

〔64〕 Scitovsky, T., "Tow Concepts of External Economies", J.P.E., Apr., 1954.

〔65〕 Shubik, M., "On Different Methods for Allocating Resources", Kyklos, 1970, Fasc. 1.

〔66〕 Steiner, P. O., "The Public Sector and Public Interest", in PPBS Compendium of Papers, USGPO, 1969.

〔67〕 Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures", J.P.E., Oct., 1956.

〔68〕 Tollison, R. D., "Involved Social Analysis", in J. M. Buchanan and R. D. Tollison (eds), The Theory of Public Choice, 1972.

〔69〕 Tullock, G., The Politics of Bureaucracy, 1965.

〔70〕 _____, Toward a Mathematics of Politics, 1967.

〔71〕 _____, "General Irrevance of the General Impossibility Theorem", Q.J.E., May, 1967.

〔72〕 _____, Public Decision as Public Goods", J.P.E., Jul./Aug., 1971.

〔73〕 _____, Private Wants, Public Means, 1971.

〔74〕 _____, "Economic Imperialism", in J. M. Buchanan and R. D. Tollison (eds), The Theory of Public Choice, 1972.

〔75〕 Turvey, R., "On Divergences between Social Cost and Private Cost", Economica, Aug., 1963.

〔76〕 Walker, J. L., "A Critique of the Elitist Theory of Democracy", A.P.S.R., Jun., 1966.

〔77〕 Wellisz, S., "On External Diseconomies and Government Assisted Invisible hand", Economica, Nov., 1964.

〔78〕 Wildavsky, A., The Politics of the Budgetary Process, 1964.

〔79〕 _____, "The Political Economy of Efficiency", P.A.R., Dec., 1966.

〔80〕 Wilson, J. Q. and Banfield, E. C., "Public Regardingness as a Value Premise in Voting Behaviour", A.P.S.R., Dec., 1964.

〔付記〕 この小論をまとめるに当って，指導教授である加藤寛教授，並びに，古田精司先生に多くの有益な助言を頂いた，深く感謝するとともに，それらを充分生かせなかったことを申し訳なく思っている。

(大学院経済学研究科博士課程)