

Title	Public choice における官僚行動 (序説)
Sub Title	The behavior of bureaucrats in public choice
Author	加藤, 寛
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1981
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.74, No.1 (1981. 2) ,p.3- 19
JaLC DOI	10.14991/001.19810201-0003
Abstract	
Notes	特集 : 公共選択(Public choice) 論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19810201-0003">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19810201-0003</a>

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.

# Public Choice における官僚行動（序説）

加 藤 寛

## 1. 問題の所在

今日、「財政危機」論が高まり、「小さな政府」が一つの価値観となりつつあるが、とりわけ J・M・ブキャナンと R・E・ワグナーの共著『赤字財政の政治経済学』[15]において、民主主義政治の落ちいり易い赤字財政へのメカニズムが分析されて以来、よりいっそう「財政危機」論は強くその存在を主張するようになった。

わが国の財政においても赤字財政危機論は主流となっているが、はたしてそうなのであろうか。もちろん国債が累増していること自体、その発行額を減らす努力の必要なことは当然だが、「危機」とあえていわねばならないほどのことであらうか。まして、増税をするのが当然であり、欧米とくらべて租税負担率が低いといったアナロジーは、いかにも租税負担の高いことが正しいといったような主張の感がある。

現実には、財政の収支バランスをとることが財政の健全さというなら、新增税制度を導入などしなくても、現行税制でも租税弾性値は 1.2 から 1.5 へ上昇しているし、さらに脱税の捕捉あるいは特別減免制を見直すことによって、優に 2 兆円は増収となるし、さらに歳出の削減・効率化をはかれば、「財政危機」などは現段階ではそれほど深刻ではないはずである。

それにもかかわらず、「財政危機」論が叫ばれる現実には、経済問題に政治性が強くあらわれているからではないだろうか。Public Choice の研究が一つの存在理由をもつに至ったのもまさにそこに根拠がある。Public Choice は公共的な選択・決定が、個人主義の合意形成ルールのもとでどのようにおこなわれるかというプロセスの研究を対象とするものと考えられているが、前掲のブキャナン＝ワグナーの共著も、代議制という民主主義のもとでは、選挙に勝つために財政支出の拡大に走りやすいという欠陥があるが故に、J・M・ケインズの赤字財政政策がケインズの意図とはちがった結果をもたらすというよく知られた分析を展開している。

そこからでてくる彼らの結論は、それ故に均衡財政を厳しく守り、「小さな政府」をめざすということになっている。これはまた、「世界の流れは変わった」として一世を風びしている M・フリー

ドマンにも共通した結論となっている。この結論自体は決してまちがっていないが、現代社会が簡単にそのような結論を実行し得るものとは思えない。事実、行政改革とか小さな政府論は、公共サービスのサボタージュを導びくという形で、納税者を脅迫していることは、アメリカの納税反対運動の中でも生じたし、わが国でもゼロ・リストの提示という方式であらわれた。

ブキャナン＝ワグナー分析〔15〕では、選挙による代議制の欠陥は明快に解明されているが、民主主義制では、公共選択によりいっそう重要な役割を果たしているのは官僚である。「財政危機」論を主張することによって官僚は、いかにも、「財政支出拡大＝赤字財政」を導びく民主制の政治家たちとはちがって、あい対立した立場にたち、国民の利益を守っているかのようにみえるが、行政改革に激しく抵抗し、経費節減よりも増税によって財政収支バランスを回復させようとする官僚行動は決して政治家行動と異質なものではない。

（注） ここでいう官僚は、行政担当者集団と定義しておく。

A・ダウズは『民主主義の経済理論』〔17〕において民主制の選挙行動を分析したが、さらに『官僚制の解剖』の研究に進んだのは、民主制のもとでの公共選択における官僚行動の重要性を認識していたからに他ならない。「財政危機」論の本質は「官僚制危機」論にある。財政が安定しなければ、官僚自らの縮小につながると考えた時、「財政危機」論が主張されるようになる。

しかし官僚は、市場で取引されにくい財・サービスが増大している今日、決してチープガバメントが実行されることはあり得ないと考えている。市場で取引されないような財・サービスというのは、一般に公共財とよばれ、個人や私企業で供給するには費用がかかりすぎ、しかも消費者に平等に提供されなければならないもので、福祉サービスなどがその典型である。もちろんこうした財・サービスでも、市場で取引する、つまり料金を自己負担でやることもできるし、また市場取引でできるものを公的に規制している場合もあるので、公共財だからといって、必ずしも公的供給である必要はないのだが、現実には、消費者は公的供給を望むので、どうしても政府は高価にならざるを得ない。

何故なら、消費者にとっては、公共的部門に財・サービスを供給してもらおうということは、受益と負担とが直接に結びつかないから、要求を拡大し易いのである。つまり市場で取引される財だと、自分で代金や料金を支払わねばならないから、自分の財布以上の要求はしないが、公的部門を通じて供給される場合には、自分が直接負担しないので、過大なサービス要求をしたくなるというわけである。

しかし政府の財政は結局、国民の税金に頼らざるを得ないのだから、無限のサービスを供給できるわけではない。ところが消費者が要求する以上、それに応えなければ人々の不満が増大するし、公共財とはそういうものだということで、公的部門の機構や人員は拡大する一方で、これを削減するということは、公共財供給という政府の責任を果たさないということになる。かくて本来、人々

## Public Choice における官僚行動

の不満をいやすために作られた公共サービスが、いよいよ人々の不満を増大する結果となりかねない。W・A・ウォーリス [13] は、これを『管理されすぎた社会 (An Over-Governed Society)』とよんでいるが、わが国にもそうした傾向がすでにあらわれ始めている。

行政の効率化要求が高まっているのは、まさに肥大化した公的部門への批判の声であり、また、その財・サービスを最大の効用が得られるように供給して欲しいという国民の要望である。ところが、こうした公共財の供給を効率化して肥大化をおさえようとするのは、簡単ではない。一方ではいま述べたように、消費側からの要求は過大な希望をあらわしているし、供給側からすれば、どうすれば最も効率的になるのかの判断基準がはっきりしていないからである。

官僚制は、この両者、すなわち、納税者の要求と、公共財供給者との中間に立つアブソーパーとしての役割をもっている。ちょうど政治家が民主制のもとで、選挙民の要求と国策の決定（公共選択）との中間に立ってアブソーパーの役割を果たすのと同じ地位にある。ただ政治家とちがって、要求と供給とが必ずしも一致しなくても、財政に不安がなければ、要求増大の必然性があり、しかも効率判断が不明確である以上、官僚に危機はない。

もっとも理想的な状態で民主主義が機能している場合には、要求と供給とは一致するはずである。何故なら、政府の財・サービスをどのように最適に供給するかを決定する方法として、まず国民の意志を代表する政治家を選んで、その政治家が国会で十分に審議し、官僚がそれを行政レベルで実施する。もしそれが国民の要求にできていなければ、政治家は選挙で交代し、国民の要求にあうように行政を修正させる。そして国民は自己負担の義務を遂行し、決して過大な要求をしないからである。

かくも理想的に民主主義が運営されている限り、肥大化した「管理されすぎた社会」は発生しない。政府は必要な公共財を最適に供給し、その管理を効率的に官僚は行い、政治家は国民の意見を反映していくはずである。

それなのに、何故「管理されすぎた社会」が発生してしまうのであろうか。それを明らかにしなければ、行政の効率化も行政改革も実現することはできない。

## 2

さて、民主主義制度を前提とする限り、公共的意思決定は独立の個人の合意を求めることになっている。その合意のルールには、全員一致が最もよいのは当然であるが、それは理想であってもすでにK・アローが明らかにしたように、強制でもしない限り不可能に近い。

全員一致ルールの場合、全員が一致しない時には同意しない人にとって犠牲が発生するが（政治的外部性）、全員一致すれば犠牲はゼロになるから、この点においては合理的である。しかし、全員

を一致させるための費用を考えた場合には、極めて高くなると考えられる。それは、全員一致に近づこうとすれば、ただ1人の反対者がいても成立しないため、その1人を納得させる費用が大きくなるからである。このことを適切に述べているのは、ブキャナンとタロックの次の言葉であろう。

「全員一致ルールの場合には、各投票者は一致のための不可欠の一部となる。その時、各投票者は、自らの同意による便益をすべて自分のものとしようとする。……このような状況のもとでは、一致はほとんど不可能であるように思われる」〔16〕

かくて一致のための費用を考慮に入れると、全員一致ルールが望ましい決定ルールである、とは必ずしもいえないことが判る。

そこで全員一致以外の公共的意思決定ルールとして最も一般的に用いられているルールは、多数決ルールである。しかし従来の産業社会では比較的的成功していたこのルールも、いまや多元的価値を一つにまとめて意思決定するチャンネルとはなり得なくなっている。

何故なら、多数決ルールは公共的意思決定を行う便宜的手段ではあるけれども、必ず少数者がいるわけだから少数者は自ら意思を反映させることができない。少数者は、自分の同意しないことを強いられることにより厚生を損失を被ることになるからである。たとえばとくに、飛行場や鉄道・原子炉建設の場合のように、損失は特定一部の地域の住民であり、利得者がその地域と関係のない多数の人々であるとき、多数決ルールは機能しないことを示している。

かくて、公共的意思決定を行うためには、多数決ルールをもっとも犠牲の少ないようなシステムにしなければならず、そこに政治家、政党という合意形成の担い手となる専門家が登場することになる。個人からすれば、そのような専門家を登場させることによって、自分にとって不利な決定を減少させることができるからである。

だが、政治家が、予算規模、歳入の源泉、公共支出の構成要素などに対して、常に公共的立場に立ち、何ら個人的選好をもっていないと考えることは非現実的である。彼らはそうした問題に関心をもち、また政治を通してそれらに何らかの影響を与えると考えるからこそ政治に魅力を感じるのであろう。もし、この点を認めるとするならば、たとえば予算の決定に、投票者の選好を正確に反映するとは考えられない。

政治家は、代議制民主主義の下では、パッケージの政策を提示して選ばれるため、そのすべての政策に投票者が賛成しているのではなくても、ひとたび選ばれば政治家自らの選好に基づいて選択を行うことができることになる。

すなわち、代議制の特徴は、選ばれた代表が一つの政策ではなく一群の政策を掲げているため、市民は、そのうちのたった一つに賛成したのに選ばれた政治家はその他の政策も支持されたと判断することである。このことは、代表者への投票が実は一群の政策への投票であることを意味している。それは政治家や政党を市民の選好や圧力からかくまう効果をもっていることになる。政治家や

### Public Choice における官僚行動

政党はその限りにおいて、自由裁量の余地をもち、市民の選好を無視しうることを意味しているからである。

そこで選挙民は、公共選択について、自らの要求を的確に反映してくれる専門家集団にその決定を委任することを考える。官僚はもっとも費用がかからず専門技術的に判定・調整する力をもっている集団として期待される。代議制民主主義がブラック・ボックスになりやすい欠陥をチェックする能力集団として官僚の専門的能力が有用だからである。

ところがこうして登場した官僚は政治家と同様、自らの効用関数をもっているので、彼らの決定が国民および政治家の決定と一致する保証はない。そしてこの官僚の効用関数は、自らの属するビューローの相対的大きさによって規定されていると考えられるので、ここでも予算規模拡大へのバイアスが働くと思われる。また、公共支出の効率測定は市場で取引されていないため極めて困難であり、その非効率の責任を追究されることもないため、効率化への努力も阻害されるという傾向がある。

このように考えると政治家、官僚、市民の関係は、次のように要約することができるだろう。

「自らの効用関数を極大化しようとする政治家、官僚の相互作用を通して供給される公共財（公共政策）が市民の選好と一致する保証はない。

そこで市民は、自らの選好と供給された公共財との乖離（政治的外部性）の大きさに従ってさまざまな政治的行動を起こし、政治家に影響を与えようと試みる。政治家は、再選の可能性を考慮しながら市民の行動に反応し、公共財の供給量を調整する。

また政治家は、再選の可能性を高めるために市民の選好を調査し、宣伝を行う。現実の公共的意思決定はこうした過程の繰り返しであると考えられるので、こうして決定された公共財の量が、公共財の理論が教える最適供給量と一致する保証はない」

かくて、政治家はもちろん、官僚という専門家集団に公共選択を委任することは、国民の要求とはかけはなれた結果をもたらすことになる。

### 3

ウィルダフスキー [19] は、政治局面における人間行動の一現象として予算過程をとりあげているが、予算においては大統領、政党、行政官、議員、利益集団、さまざまな市民などがそれぞれの利益の優位を主張して、抗争し、その妥協と協定の結果が予算であるとする。ところが、現代における予算決定は、複雑な政策課題を短期のうちに解決せねばならない。よって予算要求、査定側も計算の負担をできるだけ軽減しようとして、予算項目のすべてではなく、前年度と較べて変化した部分だけを検討し、その他は前年度までの実績をもとにして、少しずつつみ上げていくという増分

主義的方法がとられるようになるという。政策も前述のように、参加者の意思調節を通じて、断片的となり、政策の内容や価値よりも、金額の多少だけに関心をよせ、これを取引の対象とし、問題がおこればその都度部分的、一時的な解決を図り、その歴史的積み重ねでもって解決してゆく。全体よりも部分的観点に焦点をあて、参加者を説得してゆく、などの方法がとられると述べている。しかしながらウィルダフスキーは、それらが予算編成における病理ではなく、政治における生理として、合理的である側面をもつ、と評価している。

野口氏〔26〕によれば、この増分主義傾向は予算編成の役をになっている官僚組織内部の過程を重視することによって、かなり説明ができる、としている。長期的には、政治家や利益団体からの圧力、あるいは政治家の得票行動の影響がおよぶことがみられるが、短期的、あるいは毎年予算編成においては、官僚行動の過程が重大であると指摘している。

野口氏らによる増分モデルの予算編成への適用はかなり精度の高いものであるが、ここに興味ある結果と指摘がなされている。

まず増分主義モデルを予算総額についてみるのではなく、主要経費別分類における項目についてみていくと、それぞれの経費により増分主義的決定の度合いの強さが異なっていることが判るという。特に、主要経費の中でも社会保障費、文教費、物件費は増分主義による決定がきわめて典型的になされていて、また景気とのからみで決定されるべき所得税減税や人件費などは、年度ごとの税収の限界的な影響をうけるものの、それら項目の大部分が増分主義によって決定されていると言える。その点、公共事業支出は、短期的には増分モデルの適用がみられるが、長期的な変化については景気調整支出として裁量の余地を持たされていた。

社会保障支出に増分主義傾向が強くあらわれるということは、社会保障の個々の制度が独立的性格をもっていて、制度の漸次的拡充、ないしは物価上昇に応じた支出増はあっても、既存施策を改廃することがきわめて困難であることによると思われる。年度途中の不測の事態に対しては、補正予算において増分的施策の実質効果を保つための措置が採られている結果も得られている。

反面、公共事業支出は長期的財政事情を背景として裁量的に決定されている面が見られ、景気調整的な要請からかなり激しい変動を伴っている。しかし、このモデルから測定された景気調整策の為の支出としては、きわめて低く、①財政投融资②裁量的事業執行調整などの方策によって、景気調整のための施策に当てていたと考えられる。

一度拡大された支出は削減しにくいものだが、とくに福祉予算は聖域とされるので、予算編成時において官僚も見直しをしにくい項目といえよう。ということは、その時代の世論が聖域を作りあげるといことである。そういった意味で、増分主義が今日まで採用されてきたことは、様々な時期、時代に応じた社会的要請に適應していたことが想像できる。一見、機械的ルールのようにみえる増分主義ルールが、中・長期的にもかなりの柔軟性をもって運用されてきたことは、それがウィ

### Public Choice における官僚行動

ルダフスキーのいう政治における生理として合理的手段とよべるものであることを証左しているように思われる。

しかしながら、この増分モデルでの経費の伸び率たるパラメーター値の決定は、誰によって如何にしてなされてきたのだろうか。猪口氏の論文によると、日本で1956年以後行なわれた8回の衆・参議院選挙時期とその時点時点の経済情勢との関連に注目してみた場合、完全失業率を除く経済諸指標が、選挙年においては、非選挙年に比べて改善されているという。このことは、選挙と経済情勢とが政府に有利に働くように動いていることが考えられるが、しかし、これは、政府が選挙に合わせて、自己に有利に働くように経済を操作していることを意味するのではなく、むしろ経済情勢に合わせて選挙の時期が設定されるという、波乗りの（猪口氏によると、政府の立場が、あたかも経済の波に便乗するサーフ・ボードのような現象をもつというもので、それは政府の社会的意思決定中、官僚機構の自律性が強く、相対的に、有権者の要求による選挙上の拘束が弱いケースに現われる現象としている）傾向が強いという。これらの傾向が生まれる理由として、①総選挙の時期を、政府の利益に合致させるように伸縮的に決定しうる、②日本の衆議院における中選挙区制度が同じ政党どうしで対立してくるケースもあり、そのような場合、有権者は候補者の個性や資質を重視するようになって、マクロ経済政策よりも、より地域的な身近な問題に、より強い関心をもつようになるという。また、日本の場合、自民党政権が比較的順調な経済発展の下で、大きな経済問題をバックとした世論、等の攻撃をうけないですむような形ですすんできたために、国民の間に日常の不満を選挙を通じて表明化させるようなインセンティブが生じなかったこと。経済諸官庁は、マクロ的経済政策の権利を手中に収めながらも、利益団体や政治家のミクロ的な面に対する配分を怠らなかつたため、プレトン〔19〕の言う政治的均衡の図がかなりできあがってきていたこと、等がいえる。

以上のような理由で、国民は選挙における改革などを望まず、政府に対しては、長期的に不満に対応してくれるという信頼感を留保しながら、その中で苦情の声を表明しているようにすぎないとしている。パラメーターはまさにその仲介項としての調整変数である。

このように、現代の財政運営における主役は、実は官僚であり、それと選挙上の拘束の弱さが伴って、官僚の自律性の強さを示すものといえよう。確かに日本の官僚は、経済政策の計画作成や実行に関し、内閣や立法府よりも優位に立っている。猪口氏によると、官僚の自律性がより強く働くと考えられるのは、金融→財政→産業政策の順に見られると言い、特に官僚によってリードされた金融政策の効果（好況になること）に応じて、政府が選挙のタイミングを決定してきた傾向がみられるというのが、政治の波乗り現象であった。少なくとも短期的には、官僚機構が政府与党を主導してきたことは確かであろう。

鈴木氏〔27〕は、政策決定、実行の事実上の主役は官僚であると言う。確かに政党の幹部が提唱することによって政策発議をすることもあるが、そのほとんども、結局各省庁での具体的な作業の



段階であれば、思惑、利害対立などがからんで、当初の党首脳の構想案とはかなりくいちがった姿を呈するようになるという。その理由として、①行政における専門家集団であるだけに、政治家による官僚に対する支配力には限界がある。②財政ひとつあつかうにも、複雑な問題がからみあっており、経済運営の本質的な政策であればある程、調整が難しくなり、政府自身の総合的な調整機能は、まったく働く余地をもたない。このように、日本の場合、実質的な官僚のリードによって政策がすすめられてきたことは否定できない。それはとくに情報に関する差別独占形態によってさらに強化される。

ポーチャーデング〔1〕は、官僚がその幹部役員を増大させようという独自の効用最大化行為をすることによって、官僚の投票力の強化をすすめているという考察結果を出した。ミグー＝ペランジャー以後の研究によれば（デ・アレクシー、パーキンソン）、官僚行動の要素雇用選好に、ある種のバイアスがかかることによって、より多くの労働（もしくは資本）を獲得し、より過剰の財政余剰を享受するようになるという指摘がなされた。よって、ミグー＝ペランジャーモデルに示されたように、幹部役員の規模が大きくなり、それだけ多くの官僚（公務員）による投票者層を作っていく、ということは予算の拡大を望む官僚中心の選挙区を作り出すことになる。例えば、米・テキサス州オースチンにおいては、全市投票率58.1%の時、市の公務労働者においては、87%もの高い投票率をもったという（1933年マーチン・ロスコによる資料）。

80年の6月におこなわれた米・カリフォルニア州の提案9号の否決には、この公務員票がひと役買っていた、といわれる。そして州政府や公務員らの反対キャンペーンも大変なものだったようだ。だが、はたしてこのような公務員や官僚らの投票運動への働きかけは何を意味しているのだろうか。

ブッシュら〔3〕は、官僚のこのような投票行動への参加は、実は社会的意思決定に当って、官僚の望む方へのバイアスをひきおこしうることを示した。

ボウエンは投票行為によって、公共財の自発的交換に関する矛盾点を解決できうと考え、人々に公共財の最適水準について投票させると、その分布は平均値のまわりにある分布をもって示されるとし、もしこの分布が正規分布に近いならば、多数決の導入によって、選出された平均値こそがサミュエルソンの定式化された公共財の最適水準となるとした。この時、この中位値近くに投票する者を中位投票者と呼べば、ブッシュは官僚の投票行動はより以上公共財・サービスを望む官僚たちが、自ら中位投票者層の中に、あるいはそれをひき上げる形で、さらに上層に浸透することによって中位投票者層にシフト・バイアス（つまり、より多くの公共財・サービス供給を可能にするような）をかけ、その結果、より多くの官僚（公務員）雇用バイアスを生むチャンスを与えるとした。それによって、増大された官僚（公務員）は、さらに公共財・サービス水準を循環的にひきあげてゆくことが、可能となる。さらに、官僚らの政治運動や、様々な公務労働者達との共謀運動は、官僚らの立場を重ねて有利にしてゆくと考えられる。

## Public Choice における官僚行動

また、もしもこの財・サービスが福祉支出のように、有権者にばらまかれてゆくようなものであり、そして負担意識のうすい国債発行でその費用がまかなわれてしまうならば、中位投票者層の官僚サービスに対するよりいっそうの需要を生み続ける怖れは確実にある。

また、今日官僚から政治家への転身がどんどんふえてきている（1980年来自民党代議士の内、官僚出身は衆院で24.8%、参院で36.3%）。その結果、巨大化・複雑化した巨大政府内における強力集団を台頭させるために最高意思決定者を中枢に送りこみ、政策形成に直接参加するという権力志向のあらわれになるといえる。フライ [18] は、公務員は自分の政治活動のための費用はすべて納税者の負担でまかなえる特権をもつという。

今後、このような官僚の民主政治領域への侵入はふえつづけ、官僚による財政の主導独占への流れに、ますます拍車をかけよう。かつてM・ウェーバーが近代官僚制を特長づけた時、彼はその明確な権限の存在と、専門技術的能力を合理的・能率的しくみとして評価した。それは君主への忠誠と厳格な身分的階層制によって成立していた古い官僚制が議会民主制によってコントロールされ、情実任用に代わる資格制によって近代化されたものとして登場してきたからである。

しかし現代官僚制は、このウェーバーのいう近代官僚制とは異質のものとなりつつある。たとえば、近頃、官僚による官僚論が多くなってきた。そして官僚から政治家への転身が目立っている。高級官僚からの転身は以前からあったが、最近では若手官僚が将来の局長・次長への道をあっさり捨てて、政治の世界にとびこんでいる。これは明らかに新官僚群の登場というべきである。

なぜ彼らは惜しげもなく官僚という輝かしき道を捨てるのであろうか。第一の理由は、社会生活がその規模を拡大し、複雑化の度合いを深め、巨大な政府、巨大な企業が出現したことにある。

強力になった集団が、自らの代表者を最高意思決定者として送りこもうと考えるのは、自然の成り行きである。企業の場合、それは当然のこととして行われているが、官僚の場合はそうはいかない。事務次官にはなり得ても、官僚機構にいる限り最高意思決定者にはなれないし、国会では常に政治家に圧迫されて、自らのすぐれた能力も発揮できないまま屈辱に耐えねばならない。官僚制を支えるエリートたちには、それは息のつまる「限界」なのである。

第二の理由は、巨大化しかつ複雑化した社会での官僚制は、特殊専門的な技術体系をもち、その発達過程で自律性をもつに至る。自律性とは自ら目的を設定し、その目的を追求する権力をもつということである。そのためには、官僚は行政のみとどまることはできなくなる。政策形成に直接参加するという権力志向が明瞭になり、行政から政治への進出を不可避にする。

かつて高級官僚から政治家へ転身した人々のタイプは、官僚制を登りつめた人たちの再就職のそれであった。しかしいまや、官僚から政治家への転身は、意識すると否とにかかわりなく、明らかに自律性をもった官僚群の権力志向型になりつつある。

従来、公共財をめぐる議論では、何故か官僚機構を build in したモデルは作られなかった。公

公共財を需要する住民と、公共財を供給する政府が存在し、その最適量を投票で決定するメカニズムをもつば取り扱ってきた。つまり、住民と被選挙者（あるいは議員）の対峙するモデルではあっても、公共財を実際に供給するオペレータについては、その存在を除外してきた。そして、この住々にして複雑な性格を示すオペレータは、公共財の需要を撰取した議員たちの指令に従って、公共財の供給を忠実に執行する機能という具合に、単純化されてきた。しかし、唯一の例外的モデルは、ニスカネン〔8〕によって、描かれている（1968年）。すでにニスカネンのモデルについては多くの解説があるが、基本的なモデルなので、その関連する点に限って要約しておこう。

ニスカネンによれば、官僚の特性は、

④自分の部局の総予算を最大化する。

⑩予算と、公共サービスを対応させる。

という、きわめて単純な仮定である。そしてそのモデルも簡単である。

記号  $Tc$  : 効率的総費用  $Q$  : 公共サービス量  $B$  : 総予算

$$Tc = cQ + dQ^2$$

$$Tc \leq B \quad \text{の条件下に}$$

$$B = aQ - \frac{b}{2}Q^2 \rightarrow \text{Max!}$$

まず1階の条件は、限界費用については  $Tc' = \frac{\partial Tc}{\partial Q} = 0$  より  $Q = c + 2dQ$  であり、限界予算

が住民の限界価値に反映すると考えて、 $B' = \frac{\partial B}{\partial Q} = 0$  より  $Q = a/b$  である。

今官僚の都合で上限を  $\bar{Q} = a/b$  とし、下限を  $\underline{Q} = \frac{2(a-c)}{b+2d}$  とする。実は官僚のご都合主義が通

用しない場合は、競争均衡条件より

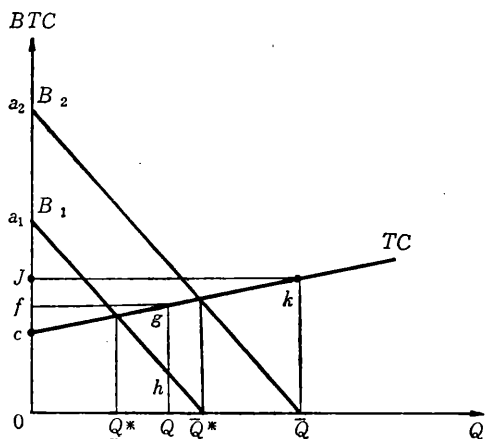
$$\frac{\partial B}{\partial Q} = \frac{\partial Tc}{\partial Q} = 0$$

そこで  $\underline{Q}$  を選択するのは、 $Q > \bar{Q}$  の時である

から、 $a < \frac{2bc}{b-2a}$  の条件下で行われる。 $Q \leq \bar{Q}$

の場合には、 $\bar{Q}$  が選択され、 $a \geq \frac{2bc}{b-2a}$  の条件がつく。

さて、以上の前提を図示して考えると右のよようになる。官僚が  $B'_1$  という低い水準の限界予算をとると、公共サービス量は  $ea_1hQ$  となり、



Public Choice における官僚行動

総費用  $efgQ$  と等しくなって「無駄」がないといえる。しかし、 $B'_1$  は  $hQ$  ではかられ、 $Tc' = gQ$  で、 $hQ < gQ$  であるから、住民の選好は無視されたところで効率化が達成されることになる。

他方、官僚が  $B'_2$  という水準の限界予算をとると、限界価値はゼロとなり、と  $ea_2\bar{Q} > ejk\bar{Q}$  となり、総予算は効率的な総費用を超過してしまう。また官僚は、その地域では独占的であるから、 $Q$  と  $\bar{Q}$  のどちらかの公共サービス量を選択できる。つまり、競争の状態でも均衡 ( $Tc'_1 = B'$ ) する点、 $Q^*$  と  $\bar{Q}^*$  のどちらも選択するインセンティブを何ら持ちえないのである。

これが、ニスカネンの官僚行動の分析要旨である。つまり、公共サービス供給に対して、独占的にふるまえるから、予算の消化を効率的に行ったとしても、あるいは放漫的に予算消化を行っても、住民の選好は無視される傾向があると彼は主張する。ところが、複数の競争的政府が存在すれば、互いに同じような価値意識を持つ構成員で成り立つ社会が、住民の移動で可能になり、選挙プロセスを通じて予算消化に対して住民側の意向を十分考慮するようになるという反論が可能である。

しかし官僚たちが選挙プロセスに対して、かなりの影響力を持つと考えた場合はどうか。現実にも官公労の組合出身、あるいは官公労の意向をもとに議員になるケースはふえている。また、官僚出身の議員は、戦後一貫して増加しているのである。そこで、官僚が選挙プロセスに対して持つ力を定義する必要がでてくる。

まず、選挙において、死票を最小にするように官僚たちは行動すると考える。そこで、票の分散を極度に回避しようとする。また、自らの部局の総予算を最大化させるために、仕事を見つけ、そこに人をはりつける。つまり、官僚の人口を増加させる性向を持つことは、前述のニスカネンの説明で、「ムダな予算の使い方」の例に該当しよう。それに対して、一般住民は十分なチェック機能を持たないし、票もかなり分散していると仮定してみる。以上の仮定から、官僚たちの票の分散を  $S_b$  とし、他の住民の票の分散を  $S_n b$  とする。そして、住民人口に占める官僚人口のシェアを  $g$  とする。もちろん、 $S_b, S_n b > 0, 1 > g > 0$  である。ここで官僚の選挙影響力を  $U_b$  とすると、

$$U_b = \frac{gS_n b}{S_b g + S_n b(1-g)} \text{ となる。さて、}$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_b}{\partial g} &= [S_n b(S_b g + S_n b(1-g)) - gS_n b(S_b - S_n b)](S_b + S_n b(1-g))^{-2} \\ &= ((1 - S_n b)g(S_b - S_n b) + S_n b^2)(S_b + S_n b(1-g))^{-2} > 0 \end{aligned}$$

同様に計算すると、

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_b}{\partial S_n b} &= [g(S_b g + S_n b(1-g)) - gS_n b(1-g)](S_b + S_n b(1-g))^{-2} \\ &= g^2 S_b (S_b + S_n b(1-g))^{-2} > 0 \end{aligned}$$

$$\frac{\partial U_b}{\partial S_b} = -g(S_b g + S_n b(1-g))^{-2} < 0$$

となるから、 $U_b$  は、官僚人口のシェアを増加させるか、あるいは、票の分散をなるべく小さくする戦略によって増大させることができる。そして、常に官僚は、このいずれかの行動をとろうとしていると考えよう。ニスカネンの例は、前者の部類に属するといつてよい。

官僚の選挙影響力の分析は、ブッシュとデンゾウ [3] によって言及された。彼らは、官僚の投票率と住民の投票率の相違と住民人口に対する官僚人口のシェアを説明変数にして、分析している。彼らの記法に従うと、

$$\pi = \frac{V_b}{V_b + V_n b (1 - \frac{1}{g})}$$

$V_b$ : 官僚の投票率     $V_n b$ : 住民の投票率     $g$ : 官僚の人口比率 となる。

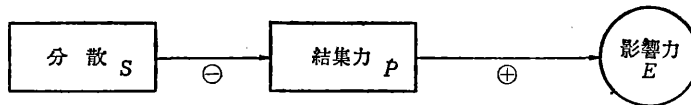
彼らの結論は、

$V_b > V_n b$  (おそらく  $V_b \approx 2V_n b$ ) の場合、官僚の人口比率の上昇は、選挙影響力  $\pi$  を上昇させ、おそらく、 $\lim_{g \rightarrow 1} \pi = 1$  にまでなるであろう。そして、 $\pi$  が 1 に近づけば近づくほどチェック機能ははたらかず、一種の独占力によって、 $g$  にもはずみがつき、累積的な速度で 1 に近づいてゆくと述べている (Fig 1 も参照。同様の現象有り)。

しかし、問題は、官僚と住民の投票率の単純な格差からこのような結論は直接導びき出せない。何故なら、1人1票、官僚も住民も同一のウェイトの1票であるから、官僚の票も住民の票も総投票数の中に混合されてしまい、投票率それ自身の高さから選挙に対する影響力を云々することに無理があるからである。というのは、官僚たちの票の分散が高ければ、グループとしての結集力は弱まってしまうからである。その結集力を高めることは、「計画行政」をより有利にするであろう。そこに官僚体制が強化される根拠を求めることは大きな誤りではないであろう。

そこで以下、細野助博氏 (筑波大学) の協力を得て、官僚がいかにして影響力を結集するかをモデル化しておこう (以下 K-H モデルとよぶ)。

K-H モデルでは、官僚達と住民の投票率よりも、その投票の分散を尺度にし、その結集力の代理変数とした。これを図示すると



となる。符号は関係をあらわし、偏微分の符号と同じ意味である。とすれば

$$\frac{\partial P}{\partial S} < 0, \quad \frac{\partial E}{\partial P} > 0$$

であるから

$$\frac{\partial E}{\partial S} = \frac{\partial P}{\partial S} \frac{\partial E}{\partial P} < 0$$

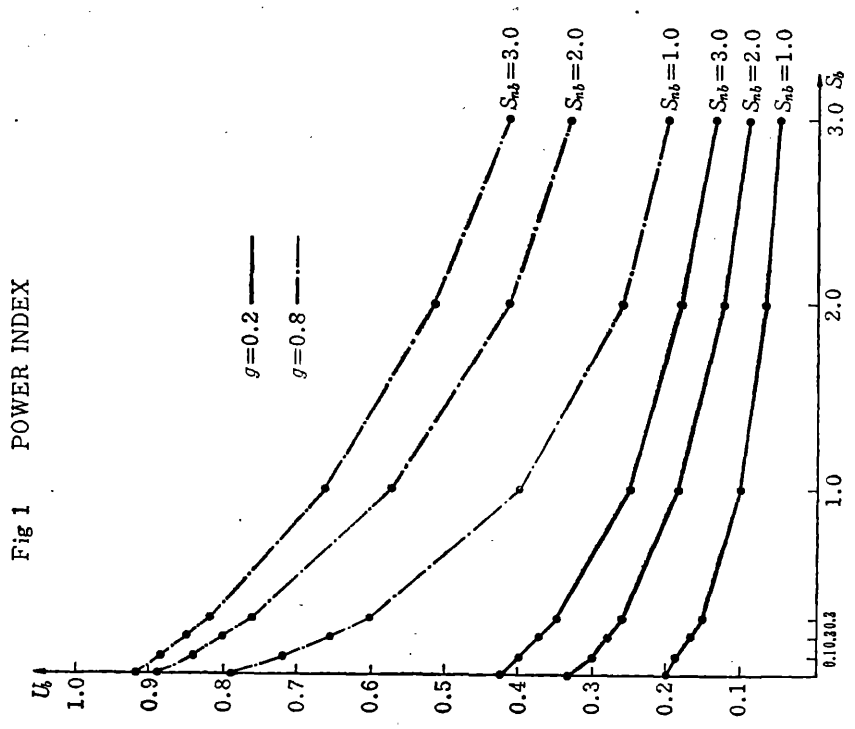
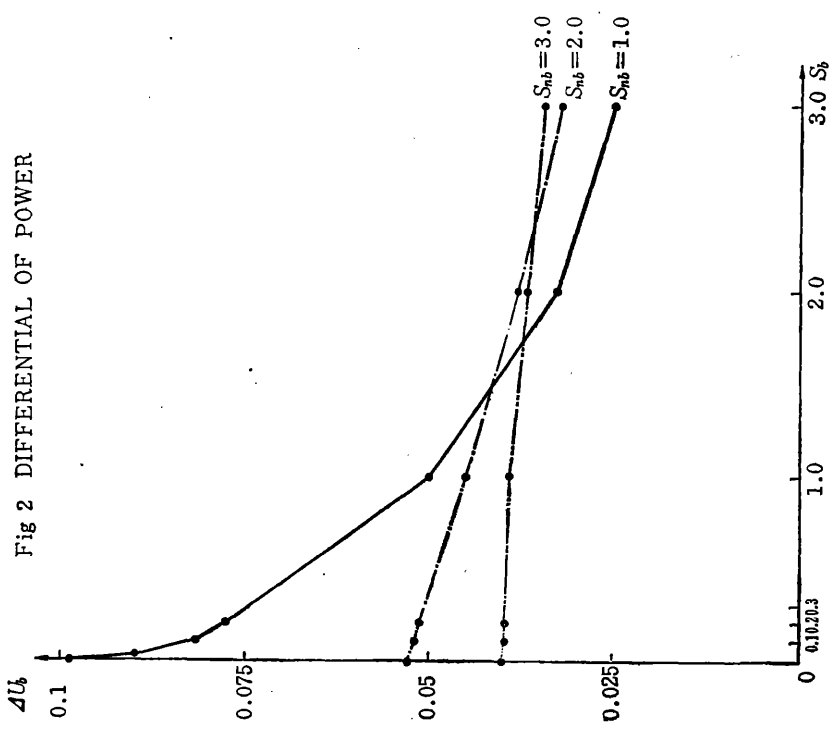


Fig 4 総合戦略の効果

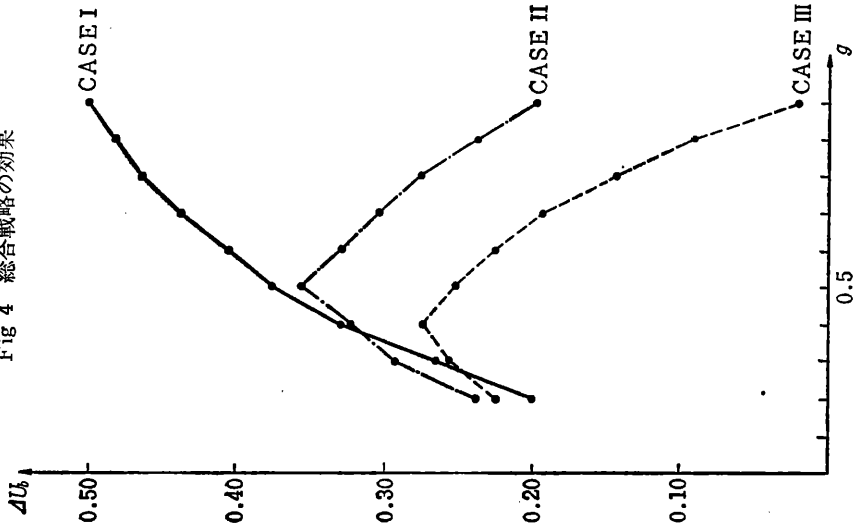
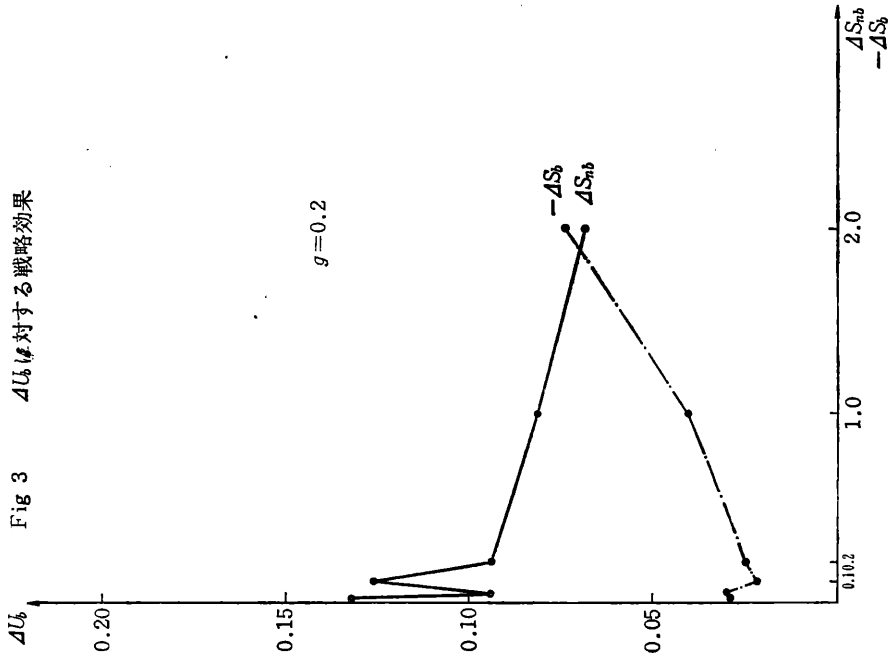


Fig 3  $\Delta U_b$ に対する戦略効果



となることは自明である。また投票の密度関数は正規分布を仮定する。ということは、投票対象をある連続の政策の束 (bundle) とし、何らかの変換によって、正規分布で近似できることを意味し

ている。

さて、我々の影響力指数は、

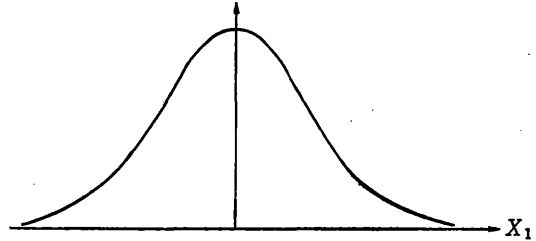
$$U_b = \frac{g S_{nb}}{S_b g + S_{nb}(1-g)}$$

で

$$\frac{\partial U_b}{\partial g} > 0, \quad \frac{\partial U_b}{\partial S_{nb}} > 0, \quad \frac{\partial U_b}{\partial S_b} < 0$$

であることは前述した。ここで、

$$0 < S_b < S_{nb} \leq 3.0$$



と便宜的におく。本質的には正であることを仮定すればたりる。ただ数値計算上の便宜性で3.0以下とした。これは標準正規分布の  $Z = \frac{X - \mu}{\sqrt{S}}$  を想定してもらおう。つまり、 $|Z| \leq 3.1$  という含みを持っている。また  $g$  は、20%から10%きざみで上昇させている。勿論、 $S_b$  は官僚達の投票分散、 $S_{nb}$  は住民の投票分散、 $g$  は官僚の人口比率であることは前述したとおり。

シミュレーションは243ケースであり、それは  $S_{nb}$  はすべて、1.0、2.0、3.0の3種のパラメータ値にコントロールしている。一方、 $S_b$  は  $S_{nb}$  と同値の1.0、2.0、3.0をはじめに、分散を1/10、ずつ、縮小してゆく過程を眺めるために、0.1、0.2、0.3、0.01、0.02、0.03のパラメータ値をとる。また、 $g$  は0.2から1.0までの9段階で、 $g=1.0$ は全員が官僚(!)になった状態である。

さらに、 $U_b$  の上昇が  $g$  の上昇によってどの位引きおこされるかを調べてみる。これは、

$$\Delta U_b = U_b^g - U_b^{g-0.1}$$

と書かれる。(Fig 2)

また、 $S_b$  の減少が  $U_b$  をどれほど増加させるかを調べてみる。これは、

$$\Delta U_b = U_b^{s_b^1} - U_b^{s_b^2}$$

と書かれる。(Fig 3)

さて、シミュレーション結果を眺めてみると、

$$(I) \quad \frac{\partial U_b}{\partial g} > 0, \quad \frac{\Delta U_b}{\Delta S_b} < 0, \quad \frac{\Delta U_b}{\Delta S_{nb}} > 0$$

となる。(Fig 1) これは偏微係数の符号条件に一致している。

$$(II) \quad \frac{\partial \Delta U_b}{\partial \Delta S_{nb}} < 0, \quad \frac{\partial \Delta U_b}{\partial \Delta S_b} > 0, \quad \frac{\partial \Delta U_b}{\partial \Delta g} > 0$$

となる。(TAB 1, TAB 2, TAB 3)

(III)  $S_{nb}$  の3つの水準 ( $S_{nb} = 3.0, 2.0, 1.0$ ) に対して、 $g$  の0.1単位の上昇による  $U_b$  の増加は、 $S_{nb} = 1.0$  の場合が最も効果がある。(Fig 2)

(IV)  $S_b$  の減少が、 $U_b$  をどれ程増加させるかも検討すると、0.1の水準での  $S_b$  の減少で底になる。

また、 $g$  の上昇によって一様に  $U_b$  の増加水準は向上する。



次にケース毎に眺めて見よう。CASE I は  $S_b=(3.0, 2.0, 1.0)$ ,  $S_{nb}=(1.0, 2.0, 3.0)$  のペアー, CASE II は  $S_b=(0.3, 0.2, 0.1)$ ,  $S_{nb}=(0.1, 0.2, 0.3)$  のペアー, CASE III は  $S_b=(0.03, 0.02, 0.01)$ ,  $S_{nb}=(0.01, 0.02, 0.03)$  のペアーである。

(V)  $U_b$  を上昇させる為の戦略を考えると、(以下、戦略の優先性 $\succ$ で表現する) CASE I の場合は、

$$S_b \text{ を 2 単位減少 } \succ S_{nb} \text{ を 2 単位増加}$$

しかし

$$S_b \text{ を 1 単位減少 } \prec S_{nb} \text{ を 1 単位増加}$$

CASE II, CASE III の場合とも 直論操作

$$\Delta S_b \downarrow \prec \Delta S_{nb} \uparrow$$

でどのような単位の移動においても  $S_{nb}$  の増加が  $S_b$  の減少の戦略よりも優れている。(Fig 3)

(VI) さて、 $U_b$  を上昇させる総合戦略を考えてみよう。総合戦略とは  $g$  を増加させ、 $S_b$  を減少させ、 $S_{nb}$  を増加させる戦略を同時にとった場合の  $\Delta U_b$  の動きを眺めてみる。

CASE I の場合は、 $g$  の増加にともなって、( $S_b \downarrow$ ,  $S_{nb} \uparrow$ ) の戦略は、上昇カーブを描くが、限界効果逓減の法則が働いている。

CASE II の場合は、 $g=0.5$  を頂点にして総合戦略はいずれも  $U_b$  に対する限界効果を減少させている。

CASE III の場合は、 $g=0.4$  を頂点として、CASE II と同様の形状を持つ。ただし、CASE III の場合の  $g$  の上昇に対する限界効果は、著しく下降している。(Fig 4)

## K・Hモデルの結論

(一) 世論操作によって

① 官僚の都合のよいように非官僚住民の分散を大きくして、自らの獲得票を多くする戦略が最もよい。何故なら、官僚の住民人口比を上昇させることは限度があるからである。

② また住民人口比に占める官僚人口が低いことが一般的なので、自らの争点に対する分散を小さくする戦略には限界があるからである。

(二) 官僚の意見の分散を小さくする戦略の限界生産力は逓減的である。かなり分散を小さくしないと①より劣ることになる。すなわち意見を分裂させる方がまとめるより効果的である。

(三) 意見の分散がある時は、官僚の人口比を上昇させる効果は戦略として大きい。

## <参考文献>

- [1] Borcharding, T. E. "The Sources of Growth of Public Expenditures in the U. S." in *Budgets and Bureaucrats*, (1977)
- [2] Buchanan, J. Mand C. J. Goetz "Efficiency, Limits of Fiscal Mobility" *The Journal of Political*

Public Choice における官僚行動

*Economy* (Sep. 1971)

- [ 3 ] Bush, W. C. and A. T. Derzau "The Voting of Bureaucrats and Public Sector Growth" in Borcharding ed. *Budgets and Bureaucrats* (1977)
- [ 4 ] Downs, A. "Why the Government Budget is too small in a Democracy." *The World Politics* (July 1960)
- [ 5 ] Johnson, Ch, *Japan's Public Policy Companies* (1979)
- [ 6 ] Lindsey, C. M. "Reopening the Question of Government Spending." *Budgets and Bureaucrats* (1977)
- [ 7 ] Negishi, T. "Public Expenditure Determined by Voting with One's Feet and Fiscal Profitability" *The Swedish Journal of Economics* (Dec. 1972)
- [ 8 ] Niskanen, W. A. "Bureaucrats and Politicians" *The Journal of Laws and Economics* (Dec. 1975)
- [ 9 ] Orzechowski, W. "Economic Models of Bureaucracy, Survey, Extension and Evidence" in *Budgets and Bureaucrats* (1977)
- [10] Samuelson, P. A. "The Pure Theory of Public Expenditures" *R. Eco. and Statistics* (Nov. 1954)
- [11] Tiebout, C. M., "A. Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy* (Oct. 1956)
- [12] Tullock, G. "What is to be done?" in *Budgets and Bureaucrats* (1977)
- [13] Wallis, W. A. *An Over-Governed Society* (1976)
- [14] Wheaton, W. C. "Consumer Mobility and Community Tax Bases", *The Journal of Public Economy*. (Nov. 1975)
- [15] ブキャナン, J. M., R. ヱグナー (深沢・菊池訳) 『赤字財政の政治経済学』(文真堂, 1979)
- [16] ブキャナン, J. M., G. タロック (宇田川, 米原, 田中, 黒川訳) 『公共選択の理論』(東洋経済, 1980)
- [17] ダウンズ, A. (古田精司訳) 『民主主義の経済理論』(成文堂, 1980)
- [18] フライ, B. S. (加藤, 川野辺, 原田, 横山訳) 『新しい経済学』(ダイヤモンド社, 1980)
- [19] ベストン, M. (加藤, 黒川, 関谷, 大岩解説) 『公共経済学』(グイヤモンド社, 1975)
- [20] ウィルダフスキー, A. (小島昭訳) 『予算編成の政治学』(勁草書房, 1972)
- [21] 青沼吉松「官僚制と市民社会」『経営コンサルタント』(1978, 8)
- [22] 猪口孝「日本における政治と経済の相互作用の検討」『週刊東洋経済』(1980. 1. 18)
- [23] 小島昭「予算過程における政治と行政」『都市問題研究』XX (1968) 4
- [24] 中桐宏文「公共的意志決定の合理性を求めて」『週刊東洋経済』(1977. 9. 19)
- [25] 中村五郎「行政のストラテジー」『都市問題研究』XX(1968) 4
- [26] 野口悠紀雄「予算編成における政府の意志決定分析」『週刊東洋経済』(1980. 1. 18)
- [27] 鈴木幸夫「官僚主導型経済運営の罪と罰」『週刊東洋経済』(1977. 9. 19)

(以上, 直接本論に関連したものに限った)

(経済学部教授)