

## 公共政策における非効率性

なぜ非効率性は生まれるのか，その克服のために何をなすべきか

足立 幸男

### 要約

公共政策の非効率性は，その主要な責任を供給サイドに帰属せしめることが出来るものと，需要サイドに帰属せしめることが出来るものの，二種に大別される。前者には，(1)政策執行者としての政府機関が認知する，異なるレベルの政策効果を産出するための限界費用と，達成可能な最小限界費用との間の乖離に起因する非効率性（X 非効率性）と，(2)政策決定者や政策執行機関が認知する限界費用と社会的限界費用の乖離に起因する非効率性，つまり政策のコスト（政策実施のための資源費用と，政策実施が社会構成員の間に生み出す不利益の総和）を供給サイドが的確に把握していない（過大あるいは過小に見積もる）ことに由来する非効率性の，二つのタイプがある。後者の，需要サイドに責任を帰することが出来る非効率性には，(1)便益享受と費用負担がセットになっていないこと（フリーライドの容易性）に起因する政策需要のインフレ化が引き起こす非効率性と，(2)政策需要者が，政策効果についての的確で豊富な情報をもっていなかったり，あまりに自己中心的で，その効用関数の中に将来世代を含む他者の厚生や，人間以外の生物や事物への配慮が不十分にしか反映されていないために，需要が社会的限界便益を下回る，そのようなときに発生する非効率性の，二つのタイプがある。本稿は，以上四つのタイプの非効率性が各々どのようなメカニズムによって発生するのか，如何なる処方箋がその各々の克服に有効であるのか，これを検討しようとするものである。

### キーワード

効率性・政府の失敗・政策の需要と供給・政策設計・公共精神

ミクロ経済学者の通説的理解に従えば、私財 すなわち、消費における競合性と排除の容易性という二つの属性を有する財 の市場は、市場の失敗がない(総需要と総供給が各各、社会的限界便益と社会的限界費用に等しい)限り、総需要と総供給が均衡する生産消費パターンを実現するとき、換言すれば社会的限界便益、社会的限界費用、価格の三者が一致するような状態に到達するとき、社会余剰(生産者余剰と消費者余剰の総和)という意味での社会の集合的利益を最大化する。すなわち、資本、労働力、天然資源といった資源を、望み得る最も有効(効率的)な仕方で活用・配分する。そして、このような効率的資源配分を完全競争市場は達成する、と言う。

もとより、文字通りの意味での完全競争市場など、望むべくもない。現に存在する市場のなかで、外部性、自然独占、情報の非対称性などのいわゆる「市場の失敗」から完全に自由であると言えるようなものは、恐らく一つもないだろう。しかし、だからといって、完全競争市場や、その下で達成される効率的資源配分という観念が、如何なる現実的意義をも有しない空疎な絵空事かと言えば、決してそのようなことはない。いずれの観念も、理念型ないし規範モデルとして、極めて有用である。完全競争市場や効率的資源配分という規範を想定することによって、現実の多かれ少なかれ不完全な市場に対する相対的な評価を下すことが可能になる。ありうべき理想と現実の乖離を観察することを通して、われわれは、現実の市場がどの程度「効率的」であるかを 最適資源配分を達成するような市場は実際にはほとんどあり得ないのであるから、厳密には、どの程度「非効率」であるかを 判定することが出来る。同様に、政府の市場介入策が市場の失敗を果たして、またその程度是正するかを、分析し評価することが出来るようになるのである。

市場の失敗を矯正することは、疑いもなく、政府に課せられた極めて重要な課題であるが、それだけが政府活動のすべてではない。たとえば環境保全政策や福祉政策などがそうであるように、資源配分の非効率の是正を第一義的目的としないし、すべきでない公共政策も、少なくないのである。ただ、このタイプの政府活動にとって効率的資源配分への考慮がまったく不要であるかといえば、決してそのようなことはない。

そもそも、資源利用において民間部門と政府部門は競合関係にあり、政府部門は一般に資源の有効利用という点で民間部門より劣っている。それ故、政府部門の肥大化は、民間部門の生産活動を萎縮させ、ひいては経済パフォーマンスの悪化を招く恐れがある。加えて、政府活動のための資源購入原資の大部分は税込であるが、住民の反発や経済への悪影

響を考えると、課税にも自ずと限度がある。政策決定・執行者は、何を政策の主要な目的とするのであれ、常に、どうすればより少ない資源でより大きな効果を達成できるのかに、心を砕かねばならないのである [ 足立(1995:11) ]。

にもかかわらず、現実には、非効率な政策が跡を絶たない。市場の失敗の矯正を目的としながら非効率をかえって増大させたり、効率性以外の様々な公共目的をより少ない資源で(資源配分の非効率をそれほどまでに発生せしめない仕方)で達成することが決して不可能でないのにそうしないようなケースが、稀ではない。いや、常態であるとさえ、言えよう。「政府の失敗」と呼ばれるこの種の現象がなぜ頻繁に発生するのか、如何なる方策がその対策として有効であるのか、この点を考察するのが、本稿の中心的課題である。

さて、公共政策が生み出す便益は、防衛、治安、司法、インフラ整備などを考えればすぐわかるように、その大部分が、消費(享受)において非競合的であるのみならず、費用の非負担者をその享受から排除することが困難であるという特徴をもっている。公共政策は、その意味で、多かれ少なかれ公共財的特徴を備えていると言えよう。従って、ある一定レベルの政策効果が生み出す社会的限界便益は、さしあたり政策の外部効果(正の外部性)を考慮しないとすれば、私財の場合とは異なり、そのレベルの効果に対する社会構成員各人の私的限界便益を垂直的に加算した値となる。つまり、そのレベルの望ましい政策効果を確保するために社会構成員各人が使用料、税金などの形で個人として追加的に負担してもよいと考える対価の総和となる。一般に、達成されるべき望ましい効果のレベルが上昇すればするほど諸個人の限界便益は逡減すると考えられるので、社会的限界便益曲線は、便益 費用を縦軸に、政策レベルを横軸にとれば、右下がりのものとなる。

コストを伴わない公共政策など、ありはしない。公共政策は、その実施のために多大な資源を消費する。加えて、ほとんどの場合、一定の望ましい効果の一部もしくは多数の市民にもたらす一方で、一部もしくは多数の市民に不利益を生み出す。この両者(政策によって消費される資源の機会費用および政策実施に起因する不利益)の総和が政策の費用となる。一般に、望ましい効果のレベルを引き上げようとするほど限界費用は増大する、費用をかければかけるほど達成される効果のレベルも上昇するのであるから、限界費用曲線は、上の場合と同様に便益 費用を縦軸に、政策レベルを横軸にとれば、右上がりの形状となるだろう。

政策執行機関すなわち政策の所轄官庁が認知する限界費用が「達成可能な最小限界費用」(minimal marginal cost)に等しく、しかもその限界費用と実際の社会的限界費用の

間に乖離がないと仮定すれば，政策執行機関にとって，限界費用曲線と社会的限界便益曲線が交差するレベルQの政策効果を供給することが効率的である。いま単純化のため社会が5人の人間からなり（あるいは，五つの集団と考えても同じことなのだが），二つの曲線が交差するレベルQの政策効果に対する市民（集団）aの限界便益をMBa，市民（集団）bのそれをMBb，市民（集団）cのそれをMBc，市民（集団）dのそれをMBd，市民（集団）eのそれをMBe， $MBa+MBb+MBc+MBd+MBe=SMB$  (social marginal benefit) であるとすれば，5人の人（五つの集団）から合計SMBの追加的料金ないし税金を徴収し，SMBの限界費用で，レベルQの効果を生み出すような政策を供給することを，効率性規範は要求する。

現に存在する市場のどれ一つとして市場の失敗を免れていないのと同様，現実の公共政策がいま述べた意味で効率的であるようなことは滅多にない。市場も政府も，その意味では，ともに不完全なのである。ただ，政府部門に発生する非効率性は，市場の非効率と比べて，一般に，よりいっそう深刻で持続的なものとなる傾向がある。しばしば指摘されてきたように，市場 少なくとも，活力ある健全な市場 には振り子を元に戻そう，極度の非効率性を多少なりとも矯正しようとする「見えざる手」が働くのに対し，政府部門にはこの種の自動調整メカニズムが存在しない，不断の意図的努力を通してしか非効率性の是正をなし得ないからである。

政府の失敗を批判しようとするとき，多くの人々がまず最初に槍玉に挙げるのは，政府諸機関（官庁）の非効率性である。両者を同一視する人も，少なくない。政府の失敗に対する供給サイドの責任は，たしかに，重い。ただ，責任の一半は，疑いもなく，需要サイドにもある。政策需要者である市民もまた，政府の失敗に対する責任を免れることは出来ない。供給サイドと需要サイドの各々に内在する非効率助長要因を正確に理解しない限り，われわれは，政府の失敗に対する効果的な対策を発見することは出来ないだろう。以下，その各々について順次，検討することとしたい。

市場競争の最大の利点は，言うまでもなく不断の費用削減努力を企業に強いる点にあるが，この利点は，市場が寡占さらには独占の状態へと接近すればするほど，次第次第に失われてゆく。独占的地位を獲得し，もはやそれほど熾烈な競争圧力に晒されなくなった企業は，費用削減努力をともしれば怠りがちとなる。その努力を多少怠っても，そのことが

直ちに経営危機に直結するようなことはない。その結果、限界費用をもっと切りつめることが工夫次第で十分可能であるのに、そうしようとはしない、そうした傾向をしばしば示すようになるのである。

このように独占企業が達成可能な最小限界費用から乖離した限界費用の下で事業を展開することは、当の企業自身にとっては、無視できない収益低下を招くのでない限り、つまり割高な価格を消費者に押しつけることが可能な間は、とりたてて問題にすべき事柄でないかもしれない。だが、社会全体の資源利用という観点からすれば、話はまったく別である。ライベンシュタイン (Harvey J. Leibenstein) が「X 非効率」と命名したこの種の、達成可能な最小限界費用と認知された限界費用の乖離に起因する非効率 [ Leibenstein (1976) ] を、社会は、許容することが出来ない。これまでほとんどの政府が独占 (や寡占) に対してさまざまな規制を行ってきたのも、ここに理由がある。

ただ、独占が疑いもなく X 非効率の温床であるとしても、その弊害を過度に強調しないよう注意する必要がある。独占企業が価格操作をどの程度自由になし得るか、いかにどの独占利潤を享受することが出来るかは、当該財に対する消費者の需要がどの程度価格弾力的であるかに大きく依存する。一般に、ある財の代わりとなるようなもの (代替財) の入手が容易であるときには、需要は価格弾力的になる傾向がある。たとえば、毛皮コートの価格が暴騰すれば、多くの人々は、その購入を断念し、布製コートで我慢するようになる。そうなれば、企業の側としても、毛皮コートの価格を改訂せざるを得なくなろう。この一例が示唆するように、ある企業がある財の供給をたとえ完全に独占していたとしても、その財に対する需要が価格弾力的なものである限り、当の企業は供給量を望むがままに抑制し、好き勝手な価格をつけることなど、出来はしないのである。加えて、近年の「コンテストビリティ理論」が強調するように、内外の潜在的競争者の存在もまた、独占企業の恣意を抑制する。市場への新規参入を制限するような法制や規制が実施されているのでない限り、明日にでも競争者が出現するかもしれない。独占企業といえども、安閑とはしておれないのである [ 足立(1994:151-152) ]。

政府諸機関を民間の独占企業とのアナロジーで考察することは、有益である。政府機関は、公共政策の独占的執行・供給権限を公的に付与されているという点で、紛れもない独占事業体であり、その行動様式には民間の独占企業と多くの類似点がある。ただ、そこでの X 非効率は、民間の独占企業の場合と比べて、一般に、はるかに大規模で御しがたいものとなる傾向がある。政府諸機関には、独占事業体であるということ この点に着目す

る限り、政府諸機関と民間の独占企業間に基本的な差異はない。に加え、民間の独占企業にはほとんど見られない幾つかの追加的特性がある。そして、それらが、X非効率のいっそうの深刻化と長期化を惹起する、と思われるのである。

X非効率の抑制を困難にする政府諸機関(と、その活動)の第1の最も重要な特性は、民間企業と異なり政府諸機関には倒産の心配がまったくない、ということである。一般に、組織が大きくなればなるほど、確立された標準作業手続きに従ってものごとを処理しよう、冒険を回避しようというメンタリティーが、その構成員の間で支配的になる。いわゆる官僚制の弊害が現れ、その結果、組織は次第次第に活力を失ってゆく。慣性の法則に逆らうよりは従う方が、誰にとっても楽だからである。この官僚制の弊害は、言うまでもなく、政府諸機関においていっそう顕著なものとなる。倒産の心配がある民間企業であれば、たとえ独占的地位をすでに獲得した超特大企業であろうと、慣性の法則にいつまでも身を委ねている訳にはいかない。経済のグローバル化が進展した今日では、なおさらである。民間企業を慣性の法則への反逆、つまり不断の技術革新と組織改善を通しての費用削減へと動機づけるのは、実のところ、この倒産の心配なのである。

もちろん、大臣や次官といった省庁トップエージェンツの多くは、X非効率を是正すること、よりよい政府サービスをより小さな費用で提供することに、決して無関心ではない。ただ、その熱意は、ほとんどの場合、倒産の心配がない以上そうならざるを得ないと思われるのだが、民間企業の「生き残り」動機ほどに切実なものでも、持続的なものでもない。トップが費用削減に並々ならぬ決意と情熱を示す場合でさえ、その方針を末端の職員にまで周知・徹底させること、手厚い雇用保障と規格化された俸給体系の下で培われた職員の意識を変えることは、絶望的なほどに困難なのである。

倒産の心配がないという第1の特性と関連する政府機関と政府活動の第2の特性は、事業を展開するために不可欠なリソースをそれ自身の事業から生み出すことがない、ということである。民間企業の場合、一定の費用をかけてある財・サービスを生産し、それを消費者に販売することから収益を得る。そして、その収益の一定部分を次の生産のための費用に充当する。いわば、収益と費用が価格メカニズムを媒介として密接不可分の関係にある。それに対して、個々の政府活動を展開するための資金の出所は、受益者から徴収する料金や寄付などを別とすれば、その大部分が議会で承認された予算であるが、予算と費用の間には精々のところ間接的な関連しかない。政府機関にとっては、かくして、合法性、合規性に抵触しないよう留意しつつ予算を執行すること、予算を使い切ることが、最大の

関心事となる。いくら費用をかけるかが収益の大きさを決定的に左右する民間企業の場合と異なり、政府機関においては、収入(予算)が費用を規定する、収入と支出の帳尻を合わせさえすればよいのである。

政府諸機関がこのような収入(予算)費用構造を有することを考えれば、収入すなわち予算を少しでも増大させようとする誘因がそこでは支配的なものとなりがちであること、費用を削減しようとする動機づけが生じにくいことを、容易に理解できるだろう。費用削減とは政府諸機関にとって予算の減少に他ならず、予算の減少はトップエージェントからも一般職員からも歓迎されない。一般に、あるレベルの政府アウトプットを供給するために最小限どれくらいの費用がかかるか、それを正確に把握することは、誰にとっても容易なことでない。ただ、政府機関の予算を審議・決定する、従って政府機関にとってのスポンサーである議員と比べれば、政策執行の豊富な経験と蓄積されたノウハウをもつ官僚の方が、はるかに精度の高い情報を掴んでいる。だが、官僚はその情報を議員や国民一般に明かすようなことはしない。情報の非対称性から多大な利得を期待できる、情報を開示すればその情報を予算カットの道具として使われかねないからである。配分された予算と純粋の事業経費の間に乖離が生じても、官僚は、剰余分を納税者に返すようなことはせず、裁量予算として彼ら自身のイニシアティブで消化する。民間の独占企業の場合とは異なり、政府機関にあっては、実のところ、X非効率を温存し、持続させることが、機関構成員すべての満足度を高めるのである。

大規模かつ長期的なX非効率に繋がる第3の特性は、アウトプットの価値を測定・評価することが一般に恐ろしく困難だということである。なるほど、民間と政府が顧客獲得競争を展開しているような場合たとえば、学校経営、不動産(宅地や住宅)の開発・販売、鉄道・バス事業などには、市場情報に基づいた比較が出来るので、評価はさほど困難でない。たとえ同一地域で民間企業と政府が競合的サービスを提供していないとしても、他の地域や他の国で類似の業務に従事している民間企業が一つでもあれば、類推による評価がある程度は出来るだろう。その例として、ゴミ収集、郵便事業、刑務所の管理・運営などが、すぐに思い浮かぶ。チリのような民営化された老齢年金制度を導入したところと比べれば、わが国の公的年金制度のパフォーマンスを評価することさえ不可能でないかもしれない[World Bank Policy Research Report(1994)]。だが、こうしたケースは、残念ながら、それほど多くない。いわゆる規制行政は全政府活動のなかでかなり大きな割合を占めていると思われるのであるが、その各々の価値を評価することは容易なことでない

だろう。

個々の政府活動の目的が必ずしも判然としないこと(しばしば、意図的に曖昧にされること)、資源配分の効率性だけでなく多様な価値、とりわけ分配的諸価値の実現をも目指していること、目指さねばならないこと、ある目的を達成するために如何なる手段がどの程度有効であるかについて無視し得ない不確実性が存在することなどが、政府機関の産出するアウトプットの評価をいっそう厄介なものとする[足立(1996:25-26)]。一例として、一部の落ちこぼれ生徒を放置して教育リソースの大半を平均以上の学力を有する生徒に集中させた方が、リソースの使い方としては効率的であるかもしれない。だが、そのような教育政策に多くの人々は強い拒絶反応を見せるだろう。また、たとえ落ちこぼれ生徒の救済を教育政策の一大目標に掲げるとしても、この目標のためにどのような方策が有効であるか、どれだけのリソースを投下すればどの程度の効果が得られそうか、その予測は決して容易でないだろう。

こうした事情のためか、政府活動の評価では、多くの場合、投下されたインプット(リソース)の価値が産出されたアウトプットの価値とみなされる。そのような便法を採用することが許容あるいは黙認されている。アウトプットの価値それ自体の正確な測定が難しい、そのための信頼できる手法がいまだ確立されていないということを考えれば、国民経済勘定上このような便法が用いられることは、やむを得ないのかもしれない。だが、われわれは、その弊害をも忘れてはならない。この便法は、インプットを増大させさえすればよりよい政府サービスを供給できるという幻想を官僚たちの間に蔓延させるかもしれない、その恐れを単なる杞憂と一蹴する訳にはいかないのである。

上述の、(1) 独占事業体であり、(2) 倒産の心配がなく、(3) 収入の主要な源泉がそれ自身の事業ではなく、(4) アウトプットの価値の評価が困難である、という四つの特性は、政府機関のいわば本質に関わるような特性である。しかも、これらの特性が大規模かつ長期的な X 非効率の苗床であるとすれば、問題の根はすこぶる深い。政府機関に X 非効率は付き物とさえ、言えるかもしれない。とはいえ、手をこまねいている訳にはいかない。現状を少しでも改善できそうな見込みがあれば、多少のリスクは恐れるべきでない。まずは一步を踏み出し、しかる後、もし不都合が生じれば、軌道修正すればよい。X 非効率の是正に向けての努力を放棄することは、断じて許されないのである。

X 非効率の是正のためまず第 1 に求められるのは、政府機関内部における徹底した自己点検・自己評価と、それに基づく不断の組織革新である。人事政策の改善(民間との人



事交流，職員のプロフェッショナル化の推進，可能などころでの任期制・年俸制の導入などを通しての，職員の誘因構造の変革)，OJT (on the job training) のシステム化とその改良，定期的職員研修の内容改善，政策情報システムの構築と活用，定量的分析手法の開発・普及，税財政システムの見直し，組織再編，組織内民主主義の徹底，情報公開など，なすべきことは山とある。

とくに重要であると思われるのは，「金を使う行政から頭を使う行政へ」[阿部(1996:97)]の転換を促進すること，「やわらか頭の発想」[阿部(1993:32)]を政府職員の間で育成することである。出来るだけ費用をかけずに同程度の効果を達成する方策を探索しようとの姿勢が職員の間で優勢となる，そのようなものへと政府機関が自己変革を遂げ脱皮することが，果たして，またどのようにすれば可能になるのか。今後，いっそうの検討が必要である。また，このこととの関連で，各機関の内部における監査(たとえば，郵政省郵政監察局によって行われる内部監査のごときもの)の強化・改善と，それを可能にするための人的資源の確保と養成(政策評価の専門家を各機関で採用・育成すること)もまた，今後の重要な検討課題とされねばならないだろう。

ただ，政府機関にとって，慣性の法則の打破は容易なことでない。第2の方策として，政府機関内部の自己点検・自己評価・自己革新を監視し評価するためのシステムの整備が急務である所以である。まず，各政府機関に対する総務庁行政監察局の行政監察は，どこまでも内輪の監査にとどまり，改善勧告の権限しかないという限界はあるものの，いや，そうであるからこそかえって，各機関の内部情報を入手しやすい立場にある。この有利さを活かせば，各政府機関の公金浪費を的確に剔抉し，実行可能な改善の方向を提言できるかもしれない。会計検査院の行政監察は，これまで主として公金使用に違法性がなかったか，予算が適正に執行されたかを検査の対象としてきた。非効率を指摘するにしても，それは，誰の目にも明らかな極端な事例に限られていた。しかし，その法的地位とそれに付随するかなり大きな権限に鑑みれば，会計検査院は，X非効率の是正のためにより積極的な役割を演ずることが出来るはずである。加えて，オンブズマン制度のような外部監視機関の設置も，細部の詰めがいまだ不十分であるとはいえ，今後，前向きに検討すべきであろう。

上述の，非効率是正に向けた各政府機関内部における努力と，それを監視するためのシステム整備の意義は，どれほど強調しても強調したりない位である。だが，それだけでは十分でない。非効率の根は深い。民営化の福音伝道者とも言うべきサヴァス(E.S.

Savas) がつとに指摘してきたように、政府機関自身の努力とその監視によって政府の失敗をすべて克服することが出来ると考えることは、「政府サービスを劣悪なものとする主要な要因、つまりは(政府)独占という構造的問題」[Savas(1987:251)]を、軽視もしくは回避することにしかない。いくら外堀を埋めても、本丸を攻略しなければ、意味がない。政府機関の機能を必要最小限のもの程度に縮小するという荒療治なしには、非効率のさほど大きな改善は望めないであろう。

まず第1に、政府事業の広義の「民営化」を可能な限り推進せねばならない。これには、周知のように、狭義の民営化(公営事業体の非公営化・解体)、独立エージェンシー化、民間委託、請負契約、オークションなど、政府関与の程度において異なる様々なものがある。原則として、政府は、消費における競争性と排除の容易性という二つの属性を有する私財のみならず、いずれか一方の属性を欠く準公共財についても、外部性や情報不均衡など市場の失敗を根拠とした規制はともかくとして、その直接的供給からは撤退すべきであろう。政府(準政府)事業として存続させるとしても、民間企業との対等な競争条件の下で競わせるべきである。現在の郵便貯金のように、官に対する数々の優遇措置によって民間企業を圧迫あるいは妨害することなど、もってのほかであろう。また、自然独占的傾向の存在への懸念から伝統的に政府事業とされてきた業種についても、そのすべての部分が自然独占への傾向をもつ訳ではない。たとえば、電話通信事業がそうであったように、テクノロジーの進歩はしばしば自然独占を打破し民間企業の参入を可能にする。そうした部分については、もはや政府供給の必然性はない。依然として自然独占の傾向が認められる領域でさえ、オークションによって期限付きの一手供給・販売権を特定民間企業に競り落とさせるといった仕方でも、競争原理をある程度は導入できよう。また、官公庁のルーティン・ワークについても、民間活力の導入とそれを通しての経費削減が可能な領域は、少なくないように思われる。

第2に求められるのは、徹底した規制緩和である。「規制の失敗」すなわち、規制が経済発展に寄与するどころか、しばしば無視し得ない悪影響を及ぼすという事実が指摘され、人々の注目を集めるようになって、すでに久しい。にもかかわらず、社会生活の広範な領域に事細かな大量の規制が依然として残存している。むろん、政府規制一般が悪い訳ではない。必要な規制はいくらもある。だが、競争制限的な規制は国民経済にとってマイナスでしかなく、可及的速やかに撤廃されねばならない。不要な規制の撤廃は、加えて、非効率を容易に克服し得そうにない政府機関のスリム化に寄与するという副次的効果をも

伴う。このことの意義は、決して小さくない。政府機関に多かれ少なかれ非効率が付き物である以上、可能な限り政府機能を縮小し政府機関をスリム化することが望ましいからである。

第3は、分権化の推進である。分権化は、疑いもなく、住民の政策需要に対する政府の応答性を高めよう。ただ、非効率の是正にどれほど効果的であるかについては、疑問がない訳ではない。ほとんどの自治体はこれまで、従来の地方「自治」制度の下では無理からぬことであろうが、中央政府から補助金を引き出し消化することに汲々としてきた。そして、その執行に違法性や非効率がなかったかの判断を、究極のところ中央政府に委ねてきた。つまり、自らのイニシアティブで事業を立案し、財源を調達し、事業支出の適法性や効率性をチェックするというシステムを、必ずしも十分に整備してこなかった。そのため、分権化の結果として、一時的にはかえって非効率が増大するかもしれない。とはいうもの、より下位の 従ってより身近な レベルの政府に権限と業務が委譲されればされるほど、一般に、政府機関の活動を監視し改善させることが住民にとってより容易になろう。職員の資質と能力を向上させることが、自治体にとって、焦眉の課題となった所以である。

以上、政策執行機関の認知する限界費用と達成可能な最小限界費用の乖離に起因する公共政策の非効率と、その是正のための戦略を、概観した。そこでの問題は、政策執行機関が必要以上に大きなリソースを消費してしまうため、社会構成員は負担に見合うだけの政策効果を得られない(同程度の負担で、もっと高いレベルの政策効果を楽しむはずだ)ということであった。

その責任を供給サイドに帰属させることが出来る非効率には、いま一つのタイプのものがある。供給サイド(政策決定者および政策執行機関)の認知する限界費用と社会的限界費用の間に乖離が認められる場合にも、つまり政策のコスト(政策実施のための資源費用と、政策実施が社会構成員の間に生み出す不利益の総和)を供給サイドが的確に把握していないときにも、非効率は発生する。需要曲線を所与とすれば、供給サイドの認知する限界費用が社会的限界費用を下回る(政策コストを過小に評価する)ときには、適正レベル以上の効果を伴う政策が実施される。逆に、上回る(政策コストを過大に評価する)場合には、適正レベル以下の政策効果しか産出されないことになろう。

このタイプの非効率は、市場の失敗の一類型としての外部性(正および負の外部性)に

匹敵する。外部性の政府版と言っても、よいだろう。一般に、政策供給サイドには、政策の望ましい効果(便益)を出来るだけ大きく見積もり、政策実施費用や、政策実施に起因する社会的不利益を出来るだけ小さく見積もろうとする傾向がある。また、声の大きな者(政策決定への公的権限を有する議員にとってはカネと票を期待できる支持・推薦団体、政策執行機関にとってはスポンサーとしての議員および顧客であり規制対象でもある関連利益団体)の不利益には十分な配慮をしても、効果的な圧力行動を組織することが容易でない集団(ホワイトカラー、納税者、消費者、精神障害者、など)に及ぼす不利益や、声を挙げようにも挙げようがない存在(将来世代、動植物、自然景観、歴史的建造物、など)への悪影響を、ともすれば蔑ろにしがちである。さらに、近視眼というか、短期的な利益や不利益に囚われ、中・長期的な利益や不利益を軽視する 換言すれば、不当に高い時間割引率を適用する 傾向がある。こうした傾向は、議員の側において、いっそう顕著であるように思われる。

この種の政府版外部性を是正しようと思えば、何よりもまず、不利益を蒙りそうな人々が政策決定過程に積極的に参加し、彼らの身に降りかかる不利益を政策決定者や政策執行機関に認知させるべく声を挙げねばならない。公僕であることを制度上期待されており、また議員のように選挙の洗礼を恐れる必要もない政府官僚は、所属機関の偏狭な利益ばかりに囚われず、社会全体の利益、とりわけ政策決定過程においてともすれば軽視されがちな集団や事物の「利益」を、代弁しようと思えば出来るはずである。政治屋でなく政治家(ステーツマン)として後世に名を残したいと願う議員もまた、もっともそのような議員は数えるほどしかいないであろうが、進んでそうすべきである。消費者団体、納税者団体、環境保護団体など、広く拡散した利益や、声を挙げようにも挙げようがない人・事物の利益を擁護しようとする、いわゆる「公益団体」の活動は、この点で、まことに貴重なものであると言えよう。

政府版外部性の是正のためには、いま述べた政策決定過程への市民参加、リーダーの公共精神、公益団体の活動に加えて、あるいはそれらを補完するものとして、徹底した情報公開が不可欠である。政策所管機関は、事前の調査・分析を通して、政策実施費用を膨張させかねない幾つかの要因が存在すること、そのため最終的な政策実施費用が公表された金額をはるかに超過する可能性があることに、気づくことがある。あるいは、非加熱製剤の使用によるエイズ発症(という意味での、社会的不利益の発生)の確率が無視できないものであるといった類の、政策推進(既存政策の継続)にとって都合の悪いデータを、早い時

期に入手することがある。そのようなとき、政策所管機関は、不都合な事実やデータを隠蔽しようとするかもしれない。マスコミや研究者の努力によってこれまでに暴露されてきた数多くの事例から判断して、その危険性はかなり高いと言わざるを得ない。

誰しも、自分に都合の悪い事実は、どうにも言い逃れが出来なくなるまでは、何とか隠しておこうとする。その影響が限られた範囲にしか及ばない私的関心事であれば、それで構わないかもしれないが、市民一般の生活に重大な関わりがある公共的事項となれば、話はまったく別である。政策所管機関は、政策判断を左右する重大情報をすべて公表せねばならない。この義務に違反した機関や官僚は、厳罰に処すべきである。この点でもまた、政策決定過程の活性化が強く求められる。より多くの政治アクターや市民一般が政策決定過程に参加し、政策論争が活発なものとなればなるほど、市民にとって利用可能な情報はますます豊かなものとなり、市民一般と政策所管機関の間の情報格差はその分だけ縮小する。そうなれば、政策所管機関に対する市民の追求はいつそう核心に迫るものとなり、重大情報を隠匿することが政策所管機関にとってますます困難になる。いささか楽観的に過ぎる見通しではあろうが、そう期待できるのである。

ここまでのところ、政策供給サイドは各々のレベルの政策効果を達成するためのおおよその社会的限界費用を知っている、あるいは努力次第で知ることが出来るということを、暗黙の前提としてきた。政策供給者の情報隠匿や怠慢を批判することは、実のところ、この前提の下でのみ可能かつ有意義なのである。この前提は、しかしながら、常に妥当する訳ではない。社会的限界費用についての正確な把握を政策供給者に期待できないし、期待すべきでもないケースも、少なくない。不確実性の下での政策コスト予測が極めて困難なものであるという事実を、軽視してはならないのである。

複雑な現代社会、明日には何が起こるか、わからない。とまでは言えないにしても、少し先のこととなると、大ざっぱな変化の方向性がわかれば、たいいていの場合、それでよしとせねばならない。事態の予想外の展開のため当初の費用見積もりが大きく狂ったり、因果関係の複雑な連鎖を通して思いもかけない社会的不利益が発生するといったことは、稀ではない。たとえば、ウルフ(Charles Wolf, Jr.)は、アメリカ環境保護庁による騒音排出基準の設定がコンコルド乗り入れ問題をめぐる英仏との外交的緊張を惹起したという事例や、1973年におけるアメリカの対日大豆禁輸が基地使用に係る対日交渉を著しく阻害したという事例などを、挙げている [Wolf(1993:80-81)]。この程度のことであれば、政府はまだしも予期できた(予期すべきであった)かもしれない。だが、フロンガス拡散によ

るオゾン層破壊などがそうであるように、科学技術の進歩や長年月の政策実践を通してはじめてわかるようなことも少なくない。政策コストを左右する要因の幾つかに無視し得ない程度の不確実性が存在するときには、結果として政策決定者や政策執行機関が社会的限界費用の算定を誤ったとしても、やむを得ない。失敗は許容されねばならないのである。

そうは言っても、公共政策、とりわけ大規模かつ長期的な支出を伴う公共政策が市民生活に及ぼす甚大な影響を考えると、コスト算定上の誤差は小さければ小さいほどよい。誤差を少しでも小さくすることが出来れば、それに越したことはない。政策決定者や政策所管機関は、そのための最善の努力をせねばならない。加えて、無視し得ないほどに大きな誤差があるということがわかったときには当然に軌道修正すべきであろうが、それを容易にし、しかもその際の社会的損失を必要最小限のものに留めることが出来るような、幾つかの防御措置を当初の政策立案の段階で予め講じておくことが望ましい [ 足立(1996:27-28) ]。

この点で重要であると思われるのは、不確実性やリスクへの対処のために開発されてきた一連の分析手法を存分に活用するということである。感度分析は、この種の手法の代表的なものと言えよう。これは、政策コスト(や政策効果)を左右する一つ(もしくは複数)の独立変数に不確実性があり、それがある幅の範囲内で変動することが予想できる場合、その範囲内で独立変数の値を動かし、それによってコストがどれくらい敏感に反応するかを分析してみよう、という手法である。また、これを補完する手法として、追証分析(さしあたりベストであると思われる代替案にのみ、コストを規定する独立変数に最も不利な値を与えてみて、それでもなおその案の優位が動かないかどうかを分析する手法)、状況変異分析(分析の大前提として設定した政策環境に不確実性があるとき、予想される幾つかの状況変異の下での政策コストの変動を分析する手法)、デルファイ法(専門家に対する繰り返しのアンケートを通して、コストについての最もリーズナブルな推定を獲得しようという手法)などがある [ 足立(1994:14-15) ]。

次に、将来の軌道修正を容易にし、傷口を大きくしないためには、まず第1に、当初の政策のなかに政策変更・終了メカニズムを予め組み込むことが望ましい。政策に年限を設けるとか、政策を幾つかの段階に分節化し節目毎の再吟味を義務づけるといった措置が、それである。第2に、急激な現状変更を避け、少しずつ改良を積み重ねて所期の目的を達成しようとする配慮が必要である。そうした方が、コスト算定の大きな誤りを犯す可能性が小さくなる。また、軌道修正もいっそう容易になるだろう。第3に これは第2の処方

箋と矛盾するように見えるかもしれないが、長い目で見て徐々に、市場メカニズムの最大限の活用を図る必要がある。すでに指摘したように市場は不確実な将来に対する自動調整機能をその内に備えており、その機能を活用することによって、将来予測のための負担を大幅に軽減することが出来る。たとえば、福祉や教育サービスに対する市民の選好は多様であるのみならず、絶えず変化する。そのすべてに応えることなど、政治家や官僚がどれほど有能であろうと、福祉や教育のすべてを政府事業として行う限り、まず不可能であろう。原則として民間企業にその供給を委ね、政府活動を必要最小限の規制と市場補完措置(ヴァウチャーや負の所得税の支給など)に限定する方が、市民の満足度を高め、しかも総費用を抑制できるのではなかろうか[足立(1994:73-77)]。

いまある市場財の供給サイドに非効率へと繋がる欠陥がない(すなわち、当該財の生産・供給に携わる各企業の私的限界費用を水平的に加算した集計的限界費用が社会的限界費用に等しい)としても、もし需要サイドに問題がある(情報の非対称性や正の外部性が存在するため、消費者の現実の需要動向が社会的限界便益を正しく反映していない)とすれば、市場競争を通して実現される需給均衡(総需要と総供給が一致する価格での取引)は社会余剰を最大化しない。つまり、効率的資源配分に市場は失敗する。公共政策「市場」についても、類似のことが言えよう。たとえ供給サイドに非効率要因が何一つ認められないとしても、これまで繰り返し強調してきたように、現実にはそのようなことはほとんどあり得ないのだが、政策は必ずしも効率的なものとはならない。人々の政策需要にはしばしば「歪み」があり、そうした場合には現実の需要を額面通りに受け取ることが難しい。そもそも公共政策「市場」としての政治的意思決定プロセスは通常市場ほどに信用できるものでなく、需給均衡レベルのアウトプットを産出するとは考えにくい。仮にそのことに成功したとしても、そもそもの需要に歪みがあるときには、そのアウトプットを効率的なものとはみなすことは出来ないのである。本節では、公共政策の非効率を生み出す需要サイドの要因に目を向けることとしよう。

通常市場財にあっては、対価を支払った者だけがその便益を享受することが出来る。消費者は、ある財の便益を享受しようと思えば、対価を支払わなければならない。ここで、対価を支払ってその財を購入することは、消費者にとって、それだけのお金で買うことが出来たはずの他の財の購入を断念することを意味する。打ち出の小槌でももっていない限

り、消費者は、多寡の差こそあれ各々に限られた一定の可処分所得の範囲内で生活せねばならないからである。従って、ある財の追加的1単位の入手がある消費者にとってもつ価値(つまり、限界便益)は、そのものの購入によってその人が犠牲にする他の最良の機会の価値(機会費用)に等しい。消費者は、限られた所得を何にどれだけ割り当てるかという選択を日々、しばしば無意識のうちに行っている。いわば、市場での選択行動を通して、様々な財に対する各人各様の価値づけを表明している。このように、市場において消費者が示す選択行動と、そこに現れた様々な財に対する需要は、機会費用の観念に裏付けられたものであるだけに一般に極めてシビアであり、信憑性が高い。むろん、派手な広告に煽られてさほど価値のないものに大金をはたき、後で後悔するようなことが、ないではない。だが、便益享受と対価支払いがセットとなっている以上、身の破滅に陥るほどの衝動買いに走る消費者はそれほど多くないであろう。

ところが、公共政策にあっては、便益享受と費用負担がセットになってはいないため、対価を支払わない者もその便益に与ることが出来る。ある集団aがある政策にMBaの集合的限界便益を認めるからといって、それだけの追加的費用を負担せねばならないということには必ずしもならない。他の集団にMBa分の費用の大半を転嫁することに成功し、結果として当の政策が実施されることになれば、aは自分の腹をほとんど痛めることなく便益を享受することが出来る。そして、そのようなフリーライドの可能性があるとき、公共心旺盛な一部の人は別にして、多くの利己的個人や集団は、その機会をみすみす逃すようなことはまずないだろう。

もっとも、フリーライドそれ自体が直ちに非効率を引き起こす訳ではない。効率性基準にとっては、結果としてSMBの財源が何らかの仕方で調達され、SMBの限界コストで政策が供給されさえすれば、それでよい。そのコストを誰にどれだけ分配するかは、基本的には、政治を通して決定される。この問題は、公平や平等といった「分配的」(distributive)政策評価基準にとってはなるほど重大な関心事であろうが、バリー(Brian M. Barry)のいわゆる「集計的」(aggregative)評価基準である効率性にとってはそうでない[Barry(1965)]。SMBのコストを各人(各集団)の限界便益に応じて分配すること、つまりaにMBa、bにMBb、cにMBc、dにMBd、eにMBeのコストを負担させることまでも、効率性基準は要請するものでないのである。また、クラーク税のごとき、こうした線に沿ったコスト分配を達成しようとする試みは、構想としては非常に興味深いものであるが、各人の限界便益(支払意思)を正確に知ることが極めて困難であるということを考え



れば、恐らく実現不可能であろう。

ただ、フリーライドが可能かつ容易であるとき、人は、その機会に乗じて、最大限の政治的レントを獲得しようとするかもしれない。つまり、対価支払いが便益享受の条件であれば恐らくは望まなかったであろうほどに高いレベルの政策を要求(需要)するかもしれない。需要のインフレ化とでも言うべきこうした現象が一つもしくは幾つかの集団に発生し、しかも他の集団の需要がその影響をさほど受けず以前と同程度のものであるようなときには、政策に対する社会全体の需要曲線は上方にシフトする。そして、その結果、SMBのコストではとうてい達成できそうにないレベルのアウトプットが供給される。そうした可能性が決して小さくない。効率性基準にとってフリーライドが無視し得ない問題であるのは、実のところ、このような意味においてなのである。

この種の非効率には、思うに、三つのタイプがある。第1は、可能な最高レベルの政策を強く需要する、構成メンバーの数こそ少ないが強力な圧力行動を組織することが出来るような特権的集団aが、コストの大半あるいは不相応に大きな部分を残余の社会構成員(b, c, d, e)に広く薄く負担させ、便益の大半を受け取るというタイプである。議員が強力な再選動機をもちカネと票を提供してくれる団体の利益にひととき敏感であり、官庁エリートが規制すべき利益団体に「取り込まれ」、しかも一般有権者の多くが政治に無関心で議員や官僚の行動を監視しようとする十分な意思や能力に欠けているときには、しばしば、このタイプの非効率が発生する。規制行政や補助金行政には、このタイプの非効率に陥っていると考えられるものが、少なくないように思われる。

第2は、多数派がその数にものを言わせて少数者を「搾取」するタイプである。多数派形成にはむろん幾つもの組合せがある。たとえば、a, b, cが結託して、dとeに不相応に大きなコストを押しつけ、結果として適正レベル以上の政策効果を手に入れるかもしれない。あるいは、c, d, eの三者が結託するかもしれない。弱者救済を目的として始まった数々の福祉移転がいつの間にか数が最も多い中産階級保護の政策に変質し、弱者は実のところさほどの恩恵を受けていないといった批判を昨今耳にすることが多いが、これがもし事実であるとすれば、公平や平等の観点からは言うに及ばず、効率性の観点からもまた、看過し得ない問題であろう。

以上二つのタイプは、現に存在する集団間で政策コストのすべてを分配することを前提にしている。このような条件の下では、需要のインフレ化とそれに起因する非効率は、一時的にはすこぶる大規模なものとなることがあっても、長い目で見れば死活的な程度に達

することはそれほど多くない。少なくとも、民主主義の下での相互監視・相互牽制が健全に機能している限り、そうである。だが、この歯止めがなくなる、つまりコストの相当部分ときには大半を将来世代に転嫁することが許されるようになると、話はまったく変わってくる。将来世代の犠牲において現在世代が不相应な便益を享受することが出来るのであるから、現在世代の腹は痛まない。まさに、政治的発言権をもつすべての個人や集団にとってのパレート最適であると言えよう。それだけに、ひとたびこの種のコスト転嫁が可能となれば、人々の需要は止めどなく肥大化する恐れがある。これが、第3の、最も深刻なタイプの非効率である。

周知のように、先進諸国は今日多かれ少なかれ膨大な財政赤字に悩まされ、驚異的レベルの公債発行残高を抱えているが、この事実は、将来世代へのコスト転嫁の政治的ポピュラリティーをこのうえなく雄弁に物語っている。わが国の老齢年金制度にしても、年金の名において世代間の所得移転を、将来世代の同意なく達成しようとするものであり、この制度の下で将来世代が期待することの出来る便益が負担をはるかに上回るということを考えれば、紛れもない「搾取」であると言わざるを得ない[足立(1997)]。

ところで、ともすればその弊害ばかりがクローズアップされがちな圧力団体とその活動にも、プラスの側面がない訳ではない。政策需要のインフレ化とその結果としての非効率を抑制しようと願う者は、この点をしかと肝に銘じる必要がある。1人1票制を根本規範とする民主主義的投票制度の下では、ある政策を強く支持(批判)する有権者も、それほどでない有権者も、同じ1票しか行使することが出来ない。需要(限界便益)の強さ・大きさを表明する術が有権者にはない。民主主義的投票制度は、人々の需要を記録・集計するという点で、市場ほどの有効性をもってはいない。この点に関する限り、市場の後塵を拝するのである。自発的結社としての圧力団体には、民主主義のための政治教育の場になりうるという可能性に加えて、民主主義的投票制度のこの「不備」を補完するという有益な役割がある。政策決定者、政策執行者が、圧力団体の執拗なまでのロビー活動や示威活動に接することではじめて、政策によって最も強く影響を受けることになりそうな人々の政策需要(あるいは、政策嫌悪)の強さ・大きさを思い知らされる、そうしたケースも珍しくないのである。

そうである以上、議員や官僚への贈賄といった類の圧力団体の違法な活動を厳しく取り締まったり、天下りや政治献金を制限すべきことが当然であるにしても、圧力団体の活動を敵視し、その活動にむやみな規制を加えようとするのは、明らかに誤っている。われ

われは、むしろ、政治家 官僚 利益団体の悪しき癒着・結託、ロウイ(Theodore J. Lowi)のいわゆる「利益集団自由主義」(Interest Groups Liberalism) [ Lowi(1979) ] に起因する非効率を、圧力団体政治それ自身のうちに内在するプロセスないしメカニズムによって矯正すること、その可能性をまずもって最大限に追求すべきであろう。

政治の世界で人々が追求する利益には純然たる私益から公益に至るまで多様な種類とレベルのものがあるが、その組織化と政治化が進展し、政治を通しての調整の必要が高くなればなるほど、一般に、団体間の相互監視・相互牽制が厳しくなる。その結果、1回限りのゲームではなく繰り返しゲームの当事者である各団体は、その利己的要求をある程度抑制した方が長い目で見て得策となることを学習する、その可能性が十分にある。かくして、需要のインフレ化に幾分なりとも歯止めがかかるかもしれない。リンドブロム(Charles E. Lindblom)が「自己中心的相互調整」(partisan mutual adjustment)と呼ぶこのプロセスないしメカニズム [ Lindblom and Woodhouse(1993) ] をよりいっそう活性化させること、このような観点から現行政治制度の総点検を行うこと、これが、政策需要のインフレ化に起因する非効率を是正するための第1の方策である。

自己中心的相互調整を適切に機能せしめるためには、当然のことながら、政策決定過程の透明化・情報開示、議会内外での政策審議・政策論争の活性化が不可欠である。また、政策決定と政策執行の単位を縮小すること、つまり分権化が推進されねばならない。さらに、効果的な圧力行動を組織することが容易でない集団利益(消費者・納税者・失業者の利益、環境保護など)を代弁しようとする政治的企業家の登場を促進するような選挙制度を工夫すること、経済的不平等が政治的影響力の不平等の原因となっている場合にはその是正を図ることなどが、重要な課題となる。

ただ、すでに指摘したように、自己中心的相互調整は、それが政治的発言力を有する現在世代の間でどれほど円滑に機能しようと、政策のつけを将来世代に転嫁することが許容される場合には、政策需要および非効率の抑制を必ずしも結果しない。それ故、所期の効果を達成しようと思えば、第2に、将来世代へのコスト転嫁を阻止するような制度装置が考案されねばならない。財政均衡を政治的資源配分の大原則として確立する必要がある。

ブキャナン(James M. Buchanan)、ローリー(Charles K. Rowley)、トリソン(Robert D. Tollison)らが緻密な実証研究を通して明らかにしてきたように [ Buchanan, Rowley, and Tollison(1987) ]、ケインズ経済学が学界のみならず政界や官界をも席捲するに至った戦後、先進民主主義諸国では一般に財政均衡原則(歳出を歳入の範囲内に抑制すべしと

する原則) にかつてほどの敬意が払われなくなった。もちろん、財政均衡原則の下でも、公債発行が許容されなかった訳では決してない。実際、戦費調達が必要があるときなどには、大量の公債が発行された。ただ、その場合でも、公債発行はあくまで緊急避難的措置であり、可及的速やかに償還すべきであると一般に考えられていた。ところが、ケインズ革命以降、有効需要を生み出すための公共支出の必要が以前にもまして強調される一方で、財政赤字に対する心理的抵抗があらかた払拭された。しかも、民主主義の進展とともに、議員たちは増税に対してますます消極的になった。その結果、財政が逼迫し、無責任な公債発行が激増したのである。

むしろ、財政均衡は非効率に対する万能薬でないかもしれない。だが、それが政治の大原則として確立された暁には、各々に利益を追求しようとする政治アクター間の政治ゲームは、その原則の許す範囲内でしか、つまり将来世代につけをまわさないという条件の下でしか、行われ得ないことになる。その結果、ときに政治抗争が激化することがあるにしても、自己中心的相互調整のプロセスを通して、政策需要のインフレ化と極度の非効率性がチェックされ淘汰される、長い目で見ればその可能性が大きくなるように思われるのである [ 足立(1994:176-177) ]。

前節では、政策需要のインフレ化が引き起こす非効率と、それに対する処方箋を、検討した。非効率は、さらに、需要が社会的限界便益を下回る場合にも発生する。本稿の最後に、このタイプの非効率についても簡単に触れておくこととしよう。

その第1は、情報不足のため、予想される社会的限界便益に見合うだけの強い需要を人人が示さない、政策の望ましい効果を的確に理解していれば人々はもっと強い(大きな)需要を示していたであろう、と思われるようなケースである。このケースについては、しかし、前節で述べたこと、すなわち政策決定・執行過程のいっそうの透明化・民主化(情報開示、政策審議および政策論争の活性化)と、政治的企業家の台頭を促進するような制度改正が求められるということ以上に、言うべきことはない。

第2は、政策需要者があまりに自己中心的であり、その効用関数の中に他者とりわけ将来世代の厚生や、人間以外の生物や事物への配慮が不十分にしか反映されていない場合に生ずる「非効率」である。

これまで一般に効率・非効率という概念が現に存在する人々の顕示選好と結びつけられ

てきたという事実に鑑みれば、このような文脈で「非効率」という用語を用いることは、ことによると不適切であるかもしれない。とりわけ、「諸個人の選好を所与とするという想定を放棄したが最後、競争市場の効率性のみならず、効率性を研究するために経済学者が駆使する幾多の分析用具もまた、疑問に付されるようになってしまう」[Olson and Clague(1976:86)]と警戒する大方の経済学者にとっては、許し難い用語の濫用であるかもしれない。

ただ、人々の選好は必ずしも固定的なものでない。選好は変わるし、変えることが出来る。人々の選好がより利他的なものになり、将来世代を含む他者の厚生や人間以外の事物への配慮をより大きく反映するようなものへと変化すれば、長い目で見て社会厚生を増大させそうな政策への人々の需要曲線は上方にシフトし、その結果として需給が均衡する効率的な政策効果レベルは右方向へとシフトしよう。そうである以上、人々のいま現在の選好(と、その反映である政策需要)と社会的限界便益の間には乖離があり、その結果として「不当に低い」(という意味で「非効率な」)レベルの政策しか実施されなかった。このように論ずることにも、それなりの妥当性があるのではなからうか。

むろん、私利ほどに強力な行動動機がないことを考えれば、制度・政策設計者がまず第1になすべきは、人々の現在の私利の感覚をさしあたり所与とし、それに訴えること、つまり各人がその私利に基づいて行動することが結果として社会の長期的利益になるような、そうした工夫を考案することであろう。たしかに、この政策手法は、多くの場合においてかなりの有効性を発揮するだろう。ただ、税や補助金などを用いて人々の行動をより望ましい方向へと誘導しようとするこの手法には、難点もない訳ではない。また、如何ともし難い限界がある。まず、どの程度にエゴイスティックな社会構成員をターゲットにするか、その決定は必ずしも容易でない。税や補助金の額を、中程度にエゴイスティックな人々を念頭に置き、彼らの行動を誘導できる程度のものとした場合、政策設計者の期待する公共的行動をとろうとしない者が相当数残り、当初の目的が達成されない恐れがある。そうした事態を避けようとして、税や補助金の額を社会的許容限度を超えるほどに高いレベルに設定すれば、人々の公共心を高めるところか、かえってエゴイズムを助長することになりかねない。加えて、人々のインセンティブ構造(どの程度の誘因にどの程度反応するか)を推定することには、常に不確実性が伴う。

従って、制度・政策設計者には、上述の手法の可能性を最大限に追求しつつ、同時にまた、どうすれば人々の私利の感覚をより洗練されたものへと変えられるか、如何なる誘因

がそのために有効であるかを模索することが、要求される。およそ、人々が現在のままの選好を持ち続ける限り、地球環境の悪化や人口の急激な高齢化など、わが国(と、国際社会)が直面する深刻な政策課題は、「解決」されそうにない。狭い意味での自分の利益には必ずしもならないような政策のためにも相応のコスト負担を引き受けようとする(そのような政策により大きな限界便益を認めるようになる)、そのようなものへと政策需要のあり方を変えることが、今日、われわれには強く求められているのではあるまいか。

この点でも、政治的企業家(および、公益団体)の果たすべき役割は極めて大きい。政策審議・政策論争の活性化が必要なことも、言うまでもない。純然たる私利の観点からの政策主張を許容しない 私利の実現が各人の真の動機であるとしても、主張に公共的観点からして正当化され得る理由づけを与えることを要請する 理性的政策論争、あるいはそうした性格をもつ公共フォーラムに参加することを通して、人々は自分自身の私利の中身を問い直すようになる、と思われるからである。だが、これだけでは十分でない。すでに示唆したように、社会が直面する諸問題を公共的観点から熟慮し、公共的存在として振る舞おうとする性向(公共精神ないし公共的美徳)を政治家、官僚、市民一般の間に育成・強化すること、これをもまた、われわれは、制度設計と政策設計の指針の一つとして目的意識的に追求せねばならない。この点で、ケルマン(Steven Kelman)やマンズブリッジ(Jane J. Mansbridge)らの研究は、極めて貴重なものであるように思われる [Kelman (1987); Mansbridge(1990)]。

たしかに、「政策過程への参加者がよりいっそう包括的な視点を優先させ、自分自身に直接の関わりがある価値にそれほど固執しなくなるとき、かえって社会的に重要な幾つかの価値が蔑ろにされてしまう危険性が高まる」 [Wildavsky(1984:66)] という指摘にも、一理ある。また、市民の公共的事項への没我的献身が国政をファナティックな方向へと導きかねないこと、各人の私利追求への情熱が、それどころかシニシズムとシラケでさえ、悪しき政治的熱狂に対する解毒剤となり得ることも、事実であろう。実際、私利を捨てよ、滅私奉公に徹せよという主張ほどに、危険なものはない。私利の追求を容認することは、疑いもなく、民主主義政治の要諦でなければならない。

とはいえ、むき出しの私利追求にもまた重大な問題がある。公共選択学派がいみじくも論証したごとく、赤裸々な私利の追求は、市場という文脈においてこそ社会の富を増大させるという意図せざる望ましい帰結を生み出す(私利追求という私的「悪徳」が富の増大という公共善を結果する)かもしれないが、政治という文脈においては必ずしもそうでな

い。すべての政治アクターがエゴイスティックな私利の最大限の充足を主要な行動動機とすると、往々にして政府の失敗が帰結する(私的「悪徳」が公共悪に直結する)。われわれは、市場秩序の一員であると同時に、公共的意思決定に参加する市民でもある。いずれの資格にとっても、私利の追求それ自体は決して悪徳ではない。ただ、市場が要請する私利の中身と、公共的意思決定が要請する私利の中身とは必ずしも同じではない。また、同じである必要もない。市民に求められる私利は、より洗練されたものというか、抑制されたものでなければならない。市民は、公共的考慮がもう少し大きな地位を占めるようなものへと自分自身の私利(効用関数)の中身を変える、その必要があるのではなからうか。

## 引用文献

阿部泰隆, 1993, 『政策法務からの提言』, 日本評論社

阿部泰隆, 1996, 『政策法学の基本指針』, 弘文堂

足立幸男, 1994, 『公共政策学入門 民主主義と政策』, 有斐閣

足立幸男, 1995, 「便益 費用分析の弁証」, 『政策科学』, 3巻2号: 1 - 14

足立幸男, 1996, 「民主主義社会における公共政策学の役割と課題」, 『政策科学』, 4巻1号: 21 - 30

足立幸男, 1997, 「社会保障の理念とその正当化」, 『季刊 社会保障研究』

Barry, Brian M., 1965, Political Argument, Routledge & Kegan Paul

Buchanan, James M., Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison(eds.), 1987, Deficits, Basil Blackwell

Kelman, Steven, 1987, Making Public Policy: A Hopeful View of American Government, Basic Books

Leibenstein, Harvey, J., 1976, Beyond Economic Man, Harvard University Press

Lindblom, Charles E. and Edward J. Woodhouse, 1993, The Policy-Making Process(3rd ed.), Prentice Hall

Lowi, Theodore J., 1979, The End of Liberalism: The Second Republic of the United States, W. W. Norton

Mansbridge, Jane, J.(ed.), 1990, Beyond Self-Interest, The University of Chicago Press

Olson, Mancur and Christopher K. Clague, 1976, Dissent in Economics: The Consequence of Extremes, in Ryan Amacher, Robert Tollison, and Thomas Willett(eds.), The Economic Approach to Public Policy, Cornell University Press

Savas, E. S., 1987, Privatization: The Key to Better Government, Chatham House

Wildavsky, Aaron, 1984, The Politics of the Budgetary Process(4th ed.), Little, Brown

Wolf, Charles Jr., 1993, Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives(2nd ed.), MIT Press

World Bank Policy Research report, 1994, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press



## ABSTRACT

Probably no one dare deny that efficiency or, efficient resource allocation, is one of the most vital public values for policy-makers. Policies, however, are seldom efficient. 'Government failures' abound. Inefficiencies in public policies are classified broadly into two groups: those whose faults fall on the supply-side, and those which are imperfect on the demand-side. This essay examines each of these groups in turn.

Type 1 is X-inefficiency, which has its roots in the discrepancy between the *attainable* minimal marginal production cost and the supplier-perceived cost. Because government agencies are (1)monopolist, (2)free from bankruptcy, (3)with the disjunction between costs and revenues, (4)with difficulty in measuring output, X-inefficiency in the public sector is likely to become worse and more prolonged than that in the private sector. In addition to the internal and semi-internal efforts for the better management and better monitoring systems, a couple of radical measures for a small government (privatization, de-regulation, de-centralization) are indispensable.

Type 2 inefficiencies are likely to result when decision-makers or government agencies fail adequately to perceive costs (the sum of implementation costs and losses incurred by a given population) or benefits of a policy for society as a whole. To correct this type of inefficiency, (1)more participatory democracy, (2)more public spirits for leading political actors, (3)more active public-interest groups and political entrepreneurs, (4)easier access to government information, (5)a set of strategies to deal with risks and uncertainties, are badly in need.

Type 3 inefficiencies derive from the de-coupling between burdens and benefits. The policy demand is very often inflated when free-rides are easy. 'More partisan mutual adjustment' is of course an effective measure, but never panacea. Institutionalizing the balanced budget principle, which forbids the present generation from enjoying undue policy benefits at the sacrifice of future generations, is also strongly recommended.

When policy consumers lack enough information about policy benefits, or they are too self-centered with little concern for the welfare of other people, future generations, animals, inanimate beings like historical buildings, their policy demand tends to be lower

than the *socially optimal level*. Thus result Type 3 inefficiencies. To be stressed in this respect is the need for policy designers to consciously pursue the possibility of preference launderings as an integral part of policy goals.

Key words: efficiency, government failure, demand and supply of public policies, policy designing, public spirit