

## 「政治」と「市場」

### 経済学的政治制度設計論の射程

佐野 亘

#### 要約

適切な公共政策を実現するには、政策内容そのものについての分析だけでなく、政策をうみだす政治制度についての考察が必要である。本稿では、現在のところもっとも体系だった制度設計論の一つを提供している公共選択論をとりあげ、その妥当性を批判的に検討する。従来の公共選択論の分析によれば、政治過程は本質的に非効率なものであり、政治制度は政治過程に対して制限的に作用するものが望ましい。このような制約の存在は、効率的な政策アウトプットを積極的にうみだすことはないにせよ、非効率な政策アウトプットを抑制できるからである。しかし、このような制度設計論には幾つかの問題がある。第一に、政治過程は従来公共選択論が主張してきたほど非効率ではない可能性がある。二つ目に、政治的市場を抑制すべきであるとする議論は、それによってもたらされる副次的コストを過小評価している可能性がある。三つ目に、これが最も重要な点であるが、政治的市場の抑制を唱える議論は、参加や熟慮といった政治特有の価値の重要性を考慮していない。参加や熟慮の過程を経ることによってはじめて人々は自らの利益が何であるのか、また、社会全体にとって何が適切であるかを知ることができるのである。政治的市場の抑制はこうした政治的価値の実現を困難なものとし、結局は、より不適切な政策をもたらすことになる。

#### キーワード

制度設計、公共選択、参加、熟慮

## はじめに

とりわけ1980年代以降、多くの理論的・実証的研究が、市場ばかりでなく政府も失敗すると論じてきた。筆者の見るところ、こうした主張は、従来の政策研究のあり方を大きく変えるものである。これまで、政策研究の第一の課題は、市場の失敗を補完するもっとも適切な公共政策のあり方を探求することだとされてきた。だが、現実には、そうした理想の政策は実現されないか、あるいは実現されたとしても別の大きな非効率をうみだすかもしれないのである。

近年、こうした議論を踏まえ、適切な公共政策を実現するには、政策内容そのものについての分析だけでなく、政策をうみだす政治システムについての考察があわせて必要だと考えられてきている（e.g. Hettich and Winer 1993）。現在問題となっている行財政改革や地方分権の議論は、こうした視点を反映したものだと言えよう。ただ、残念ながら、その多くはアド・ホックな議論にとどまっているようである。

そうしたなかで、公共選択論は、ミクロ経済学という洗練された手法を用いることによって、理論的に一貫した制度設計論を提示することに成功しているように思われる。彼らの分析によれば、国民による政治家の選挙、利益集団による圧力活動、官僚による政策の執行といった一連の政治的プロセスは、市場という経済的プロセスにくらべて、構造的により大きな非効率をうみださざるをえない。そこで、彼らは、政治的プロセスに対して憲法的ルールに代表される制度的制約を設定する必要があると主張するのである。

以上のような公共選択論の議論は、当初、政府活動のもたらす諸問題を理論的観点から巧みに説明するものとして受け入れられたが、近年では、「政治に対する制度的制約」という、その独特の解決策にも注目が集まっている。確かに、政治が引き起こす様々な問題の原因を、政治文化や国民の意識の低さ、あるいは個々の政治家や官僚に求めず、制度的・構造的なものとして捉えようとしている点は高く評価されるべきである。また、憲法ルールをはじめとする様々な実践的提案も具体的かつ詳細で、実現されれば一定の効果が見込めそうである。

しかしながら、筆者はこうした議論に全面的に賛成することはできない。とりわけ、政治を何らかのかたちで抑制すべきであるとする彼らの制度設計論は、大きな問題を抱えているように思われる。そもそも、多くの公共選択論者が主張するほど、政治過程は非効率なのだろうか。また、仮に政治過程が非効率なものであったとしても、その制約には別の

副次的コストが生じる危険があるのではないだろうか。さらに、何よりも重大な問題は、従来の公共選択論には政治的観点に対する配慮が全く抜け落ちているということである。経済学的アプローチの重要性は否定すべくもないが、効率的な政策を実現するためにも、参加や熟慮といった政治的価値への配慮が必要だと考えられるのである。

## 1 従来の公共選択論の主張

政治過程は本質的に非効率なものであり、政治制度は政治過程に対して制限的に作用するものが望ましい。ブキャナン（James M. Buchanan）やタロック（Gordon Tullock）らに代表される公共選択論者は、従来、このように主張してきた<sup>(1)</sup>。本章では、そのエッセンスを整理・要約し、なぜ公共選択論が政治過程を抑制すべきであると論じるのか、また、「抑制」とは厳密に何を意味するのか明らかにする。

### (1) 政治的市場の非効率性

経済学的な観点からすれば、政治過程も一種の市場的過程に他ならない。経済的市場においてと同様、政治においても、人々は一定のルールのもとで様々な取引を行っているからである。公共選択論の主張によれば、このような「政治的市場」は、市場としては不完全であり、大きな非効率をもたらしている。

#### 1) 多数決に起因する負の外部性

政治的市場が非効率をもたらす第一の理由は、政治的決定が当事者全員の合意を必要としない点にある。言うまでもなく、経済的市場においては当事者間の全員一致が原則であり、これによって決定のパレート最適性が保証されている。しかし、社会全体に関わる決定をおこなう政治的市場においては、全員一致はあまりにも高い決定費用を社会に課すことになる。多数決が必要とされるのはそのためだが、問題は、その結果、政治的市場に特有の外部不経済が生じることである。多数決制度を利用することにより、多数者は少数者から富を奪い、社会全体の利益を損なうことができるのである<sup>(2)</sup>。

むろん、こうしたことは、公共選択論によって指摘されるまでもなく、民主主義における「多数者の専制」の問題として、政治学においても繰り返し言及されてきたことである。ただ、こうした公共選択論の指摘が重要であるのは、「多数者の専制」が、単に少数者に対する人権侵害を引き起こすだけでなく、社会全体の利益をも減少させてしまうこと

を明らかにした点である。実際のところ、現在の先進民主主義国においては、多数者が少数者に対してあからさまな人権侵害をおこなうことは少なくなっているし、また、仮にそうした人権侵害があったとしても、司法によって救済される可能性が高い。むしろ、現在問題となっているのは、明白な人権侵害とは言えないかたちで、非効率な再分配が多数決制度を通して大規模に行われていることであろう。事実、「ログローリング(logrolling)」と呼ばれる少数者同士の票の取引は、取引に参加しない人々を犠牲にすることによって、「ポークバレル(pork barrel)」と呼ばれる非効率な再分配政策をもたらしているのである(Riker and Brams 1973)<sup>(3)</sup>。

## 2) エージェンシー・コスト

経済的市場において消費者が生産者から商品を購入するように、政治的市場において、有権者は、自らが望む政策を提示する政治家に投票する。しかし、公共選択論の示すところによれば、こうしたアナロジーは部分的にしか成り立たない。経済的市場と異なり、政治的市場においては、国民と「財の提供者」(政治家・官僚)の間に、大きなエージェンシー・スラック(agency slacks)が存在するからである。

その理由は、一つには、国民が政治家をコントロールする手段として選挙が十分に機能しえない点にある。一般に選挙は数年に一度おこなわれるにすぎないし、様々な政策上の問題について詳細な意見を表明することも難しい。政治家は、こうした選挙の特性を利用して、私的利益に寄与する不適切な政策を実現することができるのである。しかも、より悪いことに、国民の側にも、こうした政治家の行動を監視するインセンティブがほとんどはたらかない。現在の大規模民主主義のもとでは、一票が選挙結果を左右することはあり得ず、有権者は必要な情報を得ようとはしないのである(Downs 1957 = 1980)。

エージェンシー・コストが発生する第二の理由は、政治家が官僚を十分にコントロールできないことにある。ニスカネン(William A. Niskanen)によれば、政治家と官僚の間には情報の不均衡が存在しており、官僚は自らにとって都合のよい予算を実現することができる。たとえば、事業にかかるコストを実際より高く見積もることにより、より大きな予算を要求することができる。実際のコストがどれだけになるかわからない政治家は、社会にとってマイナスになることが誰の目にも明らかでない限り、その要求を認めざるをえないであろう(Niskanen 1971)。また、仮に、コストについての情報を手に入れることができたとしても、その政策がどれだけのパフォーマンスをあげているかについて知ることは依然として困難である。公共財の提供や福祉政策など、政府の提供する財は、その

性質上、経済的市場における「利潤」のような、パフォーマンスを測定する基準をもちにくいのである。こうして、国民からも政治家からも十分に監視されることのない官僚は、真剣に仕事をするインセンティブを失い、官僚制特有の非効率をうみだすことになる。

### 3) レント・シーキング

政治的市場が非効率をもたらす三つ目の原因は、利益集団による政治的圧力活動に起因する。スティグラー（George J. Stigler）らによって指摘されてきたとおり、生産者は、「良質な製品を安価に提供すること」によって収益をあげようとするだけでなく、政府による市場の規制を通じて非競争的な利益を得ようとする。こうした市場に対する参入規制は、消費者から生産者への富の移転を引き起こすだけでなく、富の純粋な浪費（dead-weight loss）をも発生させるのである（Stigler 1971）。しかも、問題はそれだけではない。タロックによれば、独占や規制を獲得し保持するために使われる資源も社会的浪費の一部なのである（Tullock 1967）。こうした「レント・シーキング（rent-seeking）」の概念は、規制を求める政治活動のみならず、政治を利用した富の獲得活動全般（公共事業の有利な配分など）にも当てはめることができよう。

くわえて、この問題を深刻化しているのは、こうして発生した特殊利益の既得権を剥奪し、社会的富の増大を計るような対抗的政治活動が生じにくいことである。マンサー・オルソン（Mancur Olson）の古典的研究が示しているとおり、損害を被る多数者（サラリーマンや消費者）は、一般に、フリーライダーの発生により、自らを組織化し政治的活動をおこなうことが難しい（Olson 1965 = 1983）。その結果、皮肉なことに、長期間安定した民主主義国家ほど、利益集団の分配結託に苦しめられ、経済は衰えていくのである（Olson 1982 = 1991）。

## (2) 政治的市場の抑制

公共選択論は、以上のような政治過程の分析をもとに、様々な制度設計の構想を提示してきた。彼らの主張するところによれば、政治制度設計の目的は、政治的市場から必然的に発生する非効率をできる限り抑制することである。現行の民主主義制度のもと、われわれは一種の「囚人のジレンマ」状況に陥っているのであり、そうした状況から抜け出すには、当事者全員を拘束するルールを設定するよりほかはない。通常政治過程を通じた漸進的・インクレメンタルな解決は見込めないのである。

### 1) 憲法的制約

政治過程を制約する一つの方法は、通常の政治過程の外に憲法的なルールを設定し、政府活動に一定の制限を課すことである。そのような制限は様々にありうるが、政府の肥大化が問題となっている今日、とくに重要と考えられるのは、政府収入・政府支出に対する制限、また、政府の活動内容に対する制限（また、その裏返しとしての所有権の強化）である。

政府収入・政府支出に対する制限としては、まず第一に、政府の課税権に対する制約が挙げられる。課税権を制限することにより、非効率な政策を実施するリソース（潜在的レント）を減らすことが期待されるのである。具体的な方法としては、たとえば、課税ベースを制限し（非包括的にし）、「逃げ道」をつくる必要があると主張されている。こうした制限の存在により、人々は非課税の領域に逃げ込むことができ、政府収入は抑制されることになる。また、他にも、政府支出を国民所得やG N Pに対して一定の割合に抑制すること、税率を商品間・個人間について均一にすること等があわせて主張されている。なお、政府収入・政府支出を制限するにあたっては、以上のような課税権の制限にくわえて、支出を収入の範囲に収める均衡予算ルールが必要である。こうしたルールがなければ、課税制限をおこなっても、国債の発行によって支出を増やすことができるからである（Brennan and Buchanan 1980 = 1984）。

政府活動を制限するには、さらに、政府の果たすべき役割を見直し、政府活動が許される範囲を憲法に規定しておく必要がある。財政にはあらわれない不要な政府介入をなくするには、収入と支出に対する制限だけでは不十分だからである。もちろん、実際には、いかなる活動が許されるのか（また許されないのか）について詳細な規定を設けることはほとんど不可能である。しかし、少なくとも、原則的には、政府の役割は公共財および準公共財の提供に限定されるべきであることを明確にする必要がある。当然、地方公共財は地方が供給すべきであり、中央政府は中央政府によってしか供給できない部分を担当するにとどめなければならない<sup>(4)</sup>。また、公共財や準公共財の提供以外に、福祉目的の再分配を認める場合にも、憲法上の規定を設け一定の制限をかけることが必要である。そうした制限のないまま通常の政治過程に再分配を任せることは、人々が望んでいる以上の過剰な再分配を引き起こすことになるからである（Buchanan and Tullock 1962 = 1979）。

以上のような憲法上の規定により、政治過程のもたらす非効率を相当程度抑制することができるはずである。ただ、このような規定が存在するからといって、特殊利益を実現しようとする政治的圧力活動そのものが消滅するわけではない。それゆえ、最終的にそうし

た憲法上の規定の執行を担保するものとして、裁判所の果たす役割が重要となってくる。裁判所は憲法規定に反する立法を違憲とし、憲法的合意を守らなければならないのである (cf. Riker and Weingast 1988) (5)。

## 2) 政治過程そのものに対する制約

しかしながら、以上のような憲法上の規定と裁判所による監視だけでは、政府活動を抑制するには不十分である。政治家や官僚たちは自らの利益を実現すべく、憲法規定を都合よく解釈し直し、裁判所に政治的圧力をかけるかもしれないからである。われわれは、憲法によって政治を外から直接的に規制するだけでなく、政治過程そのものを内側から構造的に抑制する必要がある (Tullock 1987: 142-144)。

そうした抑制の方法の一つとして、政治的決定手続きを、単純多数決から、できるだけ全員一致に近づけることが考えられる。上に見たように、政治過程が非効率である一つの原因は、決定に際して全員の合意を必要としないことにある。だとすれば、決定に必要とされる同意人数を増やすことにより、政治的外部不経済を減少させることができよう。言うまでもなく、決定手続きを全員一致に近づけるもっとも容易な方法は、「条件付き多数決 (qualified majority rule)」を採用することである。しかしながら、こうした方法は「改革」の対象となりやすく、問題がある。特殊利益を実現しようとする圧力によって、もとの単純多数決に戻ってしまう危険があるのである。そこで、「権力分立」というより複雑な制度的仕組みが必要とされてくる (Ordeshook 1992: 162-166)。二院制や連邦制といった分権的政治制度は、政治的決定に対する拒否権のポイントを複数設けることになり、実質的に決定に必要な人数を増やすことになっている。また、条件付き多数決制だけが存在している場合とは異なり、政治的圧力が分散され、単純多数決へと逆戻りしにくい。

政治過程を抑制する方法としては、この他に、政治過程における取引費用を増大させ、政治的取引の発生を困難にすることも考えられる。政治的取引費用の増大は、レント・シーキング活動によって得られる「期待利得」を減少させ、その活動を抑制するはずである。また、同様に、ログローリング等の発生を抑制し、多数決にともなう外部性を減少させると期待される (Macey 1988)。具体的な制度設計案としては、たとえば、議員の任期制限 (term limits) の導入が考えられる。もともと政治的取引は経済的取引とは異なり、所有権も契約の執行を担保する裁判所も存在してない。その結果、政治的取引が可能となるためには、安定した信頼関係や評判といった要素が決定的に重要となる。これに対

して、任期制限の導入は、議員の頻繁な交代をもたらし、政治的取引を可能にしている安定的関係を阻害すると主張されるのである<sup>(6)</sup>。

また、同様の観点から、重要な政策変更をおこなう際には、その法案を国民・住民投票にかけるべきだとする議論もある。こうした制度の存在は拒否権のポイントを増やし、政治的決定を全員一致に近づけると同時に、レント・シーキング活動やログローリングをも抑制することになる。利益集団にとっては、議員だけでなく国民（住民）を「買収」するには莫大な費用がかかり、また、国民（住民）同士の間でログローリングをおこなうことはきわめて難しいからである（cf. Lehner 1983）。

## 2 政治的市場の抑制は効率的か？

### (1) 政治的市場の効率性

以上に示されたとおり、従来、公共選択論においては、政治過程は非効率なものと考えられてきた。だが、本当にそうなのだろうか。近年、政治過程は必ずしも非効率とは言えず、制度的改善の余地もあるとする議論が、公共選択論のなかから提出されている。制度設計の観点からすると、この指摘は決定的に重要なものである。なぜなら、政治過程を抑制すべきか否かという制度設計の基本的方向性に関わっているからである。

#### 1) 政治的取引の効率性

議会や政党といった政治制度の存在は、取引費用を低減することによって、経済的市場においては不可能な取引を可能にしている。たとえば、工場の排煙により公害が発生した場合、取引費用が十分に低ければ、コース（Ronald H. Coase）が指摘したとおり、被害を受けた住民は自ら組織をつくり、工場と交渉して、パレート最適な合意に至るはずである（Coase 1960）。しかし、実際には、取引費用がゼロということはありません、そうした合意を達成することは難しい。そこで重要となってくるのが政治制度である。住民は自ら組織を結成せずとも、それぞれの地区の政治家を利用することができよう。

また、コースの定理が成り立つのであれば、多数決がもたらす負の外部性も内部化されることが可能なはずである<sup>(7)</sup>。実際、間接民主政は決定に参加する人数を大幅に減らすことにより取引費用を低下させており、外部性は相当程度内部化されていると考えられる。こうした観点からすれば、ログローリングも一概に非効率とは言えなくなる。すでにブキャナンとタロックが指摘しているとおり、ログローリングは、一人一票制のもと、選好の



強さを反映するものとして大きな意義を有している。また、完全な「裏金(side payment)」が許されているならば、少なくとも「配分上の効率性 ( allocative efficiency ) 」は達成されるはずである ( Buchanan and Tullock 1962: 120-130, 186-188 = 1979: 139-150, 214-217 ) 。

また、近年では、政治のうみだす非効率を抑制するうえで政党が果たしている役割も見直されている。コフォード ( Kenneth J. Koford ) によれば、政党リーダーは、アド・ホックなログローリングによってもたらされる非効率を抑制し、社会全体の効率性を確保するよう、議会内のログローリングをコントロールする誘因を有している ( Koford 1982 ) 。また、オルソンは、自らの「包括的組織 ( encompassing organization ) 」の議論に基づいて、二大政党システムにおいては、各政党はより多くの人々の利益を実現する誘因をもっており、多数決特有の非効率はさほど大きくなると指摘した<sup>(8)</sup>。政党が二つしか存在しないようなケースでは、非支持者から支持者にだけ正確に再分配を行うことは現実には困難であり、しかも、そうした再分配は結局社会全体の利益を損ない、自らの支持者にも悪影響を及ぼす危険があるからである ( Olson 1986: 167-172 ) <sup>(9)</sup>。

## 2) エージェンシー・コスト

政治過程におけるエージェンシー・コストは、従来考えられていたほどには、大きなものではない可能性がある。第一に、国民は政治や政策について、従来考えられてきたほど無知ではないかもしれない ( Wittman 1995: 9-19 ) 。その理由は様々だが、そもそも、情報のコストは有権者だけが負っているわけではないということが指摘できよう。政治的企業家は、何らかの政治的情報をひろめることによって自らの影響力を強化しようとするかもしれない。こうしたケースでは、有権者の情報コストはさほど大きなものではないであろう。また、有権者の側にも、そうした情報を得ようとするインセンティブが全くはたらかないわけではない。生産や消費といった私的な経済活動が政府政策となんらかの関連を有している場合には、人々はそうした情報を自ら積極的に手に入れようとするであろう。逆にまた、そうした私的な活動によって得られた知識を投票に活かすこともありえよう。

また、投票において適切な判断をくださるのに、さほど詳しい知識は必要ないとも考えられる。たとえば、ダウنز・モデルにおいて、投票者に必要な情報は、自らの政策選好がどちらの政党 ( 候補者 ) により近いかということだけである。しかも、このような単純なケースにおいては、仮に間違った投票をする人がいたとしても、投票者の数が十分に大き

いならば、誤りを相互にうち消し合い、全体として適切な決定がなされるかもしれない。考えてみれば、経済的市場（たとえば株式市場）においても、常に誰もが企業についての詳しい情報を有し、正しい判断（売買）をおこなっているわけではない。にもかかわらず株式市場が効率的であると言えるとするれば、同様に、選挙における投票も効率的であると言えるかもしれない。

さらにまた、有権者と政治家の間に発生するエージェンシー・スラックは、制度的工夫によって小さくすることが可能である。たとえば、議員の数を減らせば国民にとっての監視費用は幾分か減少することになるだろう。あるいは、地方分権をおしすすめ政治体の規模を小さくすれば、フリーライダー問題が弱められ、住民にとっての監視の誘因は大きくなるだろう。

第三に、政治家は、官庁間競争や陳情の利用などによって、官僚を監視し、コントロールすることができる（Wittman 1995: 87-113）。情報の非対称が存在しているとしても、政治家に官僚をコントロールするインセンティブさえはたらいていれば、隠匿している情報を公開させるメカニズムを工夫するはずである。また、政府活動のパフォーマンスを判断する基準の不在が強調されるが、企業においても、すべての業務について常に利潤という明確な判断基準が存在しているわけではない。それでも適切なインセンティブが存在するならば、一定の効率性は実現することが可能である。政治においても同様であって、たとえば、多くの公共選択論者が推奨するいわゆる「足による投票」（Tiebout 1956）は、そうした明確な基準が存在していなくとも、人々はおおよそ適切な判断が下せることを前提としている。

### 3) 利益集団政治の効率性

利益集団の政治活動は、必ずしも非効率な結果をもたらすわけではない。まず第一に、利益集団によるレント・シーキング活動は、公共財の供給を促進している可能性がある。そもそも政治家は公共財を提供するインセンティブを有しておらず、公共財は常に過小供給となる危険がある。公共財は国民全体に利益を与えるものであるため、選挙の票に結びつきにくいからである。しかし、道路や橋の建設等に見られるように、公共財の提供に付随する様々なレントの存在は、政治家に公共財の提供をおこなう強いインセンティブを与えていると考えられる（Cowen, Glazer, and McMillan 1994）。

第二に、利益集団政治は、従来考えられていたほどには大きな非効率をうまない可能性がある。ベッカー（Gary S. Becker）によれば、再分配を追求する利益集団は、可能な

限り効率的な方法でそれを実現しようとする傾向がある。ベッカーは、圧力団体を、政治的再分配をめざす団体と、それによって税金をとられることに反対する対抗的団体とに分類し、後者の対抗的団体の方がより活発な政治活動を展開するはずであると指摘する。規制や補助金は一般に社会的損失（dead-weight loss）をともなうため、再分配を追求する集団が得ることになる利益より、それをまかなう税金（などの負担）の方がより大きなものとなるからである。その結果、再分配をめざす集団は、政治的反対をおさえるべく、より効率的で社会的損失の少ない政策提案をおこなうと考えられる（Becker 1983）。

利益集団政治が必ずしも大きな非効率をもたらさないと考えられる三つ目の理由は、制度のあり方によっては拡散した利益が実現されうるということである。たとえば、コーポラティズム体制のもとにおいては、利益集団は、国家による制度的保護を受けながら、巨大な「頂上団体」へと統合される。オルソンが指摘したとおりメンバー数の多い集団ほど全体の効率性に関心を持つため、こうした体制のもとでは、利益集団政治のもたらす非効率は軽減される可能性がある（Lehner 1991）<sup>(10)</sup>。また、この種の決定システムのもとでは、一般に、多数決よりコンセンサスが重視され、政治的外部不経済は一層小さくなる可能性がある<sup>(11)</sup>。

最後に、レント・シーキング活動が重要な情報提供機能を担っていることも指摘しておく必要がある。経済的市場においても広告や宣伝のような非価格競争は一種のレント・シーキング活動とみなされているが、一般にこうした活動は無駄なものとは考えられていない。それらは消費者に何らかの情報（しばしば偏ったものだが）を提供しているためである。同様に、政治的市場におけるレント・シーキング活動も、政治的キャンペーンのようなかたちをとる場合には、一種の情報提供機能を果たすものと考えることができよう（Komesar 1994: 119-121）。

## (2) 抑制にともなうコスト

以上に示されたとおり政治的市場は必ずしも非効率とは言えないが、もし仮に非効率であったとしても、その抑制が効率的な結果をもたらすとは限らない。上に挙げた様々な処方箋は、以下に挙げるような副次的コストをともないうるからである。

まず第一に、憲法規定によって政府の権限を縮小する試みは、結果的に司法の重視をもたらす、司法過程特有のコストをうみだす可能性がある。先に触れたとおり、憲法規定を設けることは、それ自身では十分な実効性を有しない。一般に憲法の条文には少なからぬ

解釈の余地が残るし、技術の発達や社会状況の変化に応じて規定を再定義していく必要があるからである（cf. Lehner 1991: 235）。こうして裁判所は憲法の実効性を保証する重要な役割を担うことになるが、問題は、その結果、従来政治過程において解決されていた紛争までもが司法の場にもちこまれ、以前にも増して特定集団の影響力を強める可能性があることである。政治過程が制限されていることもあり、圧力団体は、憲法訴訟や行政訴訟などを通じて自らの利益を追求することになると考えられるが、司法への参加は政治参加以上にコストがかかり、これまで以上に特殊利益が有利になる恐れがある<sup>(12)</sup>。もともと裁判制度は、明確な被害を受けている特定の人物を救済することを目的としており、レント・シーキングのように不特定多数の人々が（一人あたりでは）比較的小さな被害しか受けていないケースでは有効に機能しにくいのである。

また、そもそも、所有権の規定が強化され、政府活動が厳密に公共財の提供に限られたとしても、裁判所はあらゆるレント・シーキング活動を規制できるわけではない。明白な贈収賄が存在しない限り、公共財の供給に付随するレント・シーキング活動を取り締まることは、少なくとも従来型の裁判制度では不可能であろう。ある特定の政策が真に公共財を提供するものと言えるかどうかを法的に厳密に判断することは実際にはきわめて難しいからである（Komesar 1994: 125-128）。逆にまた、もし仮にこうした判断をも裁判所に委ねるならば、新たなエージェンシー・コストを発生させる危険があろう。直接に選挙で選ばれたわけではなく、しかも様々な身分保障を受けている裁判官が、公共の利益に基づいた判決をくだす保証はないからである<sup>(13)</sup>。

第二に、条件付き多数決や権力分立制によって法の制定に広範な合意を必要としたとしても、特殊利益の影響力は削減されないし、かえって大きくなる恐れすらある。実際のところ、厳格な権力分立制を有するアメリカが特殊利益の弊害から免れているとは考えにくい。かつてロウィ（Theodore J. Lowi）らが指摘したとおり、アメリカにおいても「下位政府」が発達し、特殊利益の影響力は決して小さくないのである（Lowi 1979 = 1981）<sup>(14)</sup>。アメリカとスウェーデン・イギリスの税制を比較研究したスタインモ（Sven Steinmo）は、アメリカの分権的政治制度は法律の抜本の見直しを困難にしており、その結果、利益団体は、より一層特殊な、細分化された利益要求をおこなっていると指摘している（Steinmo 1989: 510-516）。

さらに、コンセンサスを重視する議論の、より根本的な問題として、政治的市場と経済的市場においては、「当事者間の合意」の意味するところが違っている点が挙げられる。

経済的市場においては新たな合意がもはや成立しないというのはパレート最適の状況にあることを意味するが、政治的市場においては必ずしもそうではない。政治的市場においては、経済的市場とは異なり、「退出可能な一回限りの取引」がおこなわれるわけではなく、当事者間の合意が成立しなかった場合には、既存の取り決め（政策） 効率的である保証はない が続行することになるからである（Rae 1975）。

第三に、制度的工夫によって政治的取引費用を増加させることは、既得権の一層の強化につながりかねない。取引費用の中途半端な増加は、小さなレントを追求する集団やレント・シーキングに反対する「拡散した利益」に対しては強力に作用するものの、政治的資源に恵まれた大きなレントを追求する集団にはあまり「効かない」からである。こうしたケースでは、レント・シーキングに対抗する活動は一層弱まり、恵まれた集団だけがレントを独占することになるろう（Komesar 1994: 90-91, 217-221）。

最後に、制度改革を実現するためのコストについても触れておきたい。ブキャナンをはじめとする一部の論者は、上に見たような根本的な制度改革をおこなうことは、通常政治過程を通じては不可能であり、「憲法革命」によって実現すべきだと主張している（e.g. Buchanan 1975 = 1978）。しかしながら、こうした憲法革命には大きな労力が必要とされよう。問題は、憲法革命がなされるほどに政治的不満が高まっているのであれば、通常政治過程を通じて、何らかの改善がなされるのではないかということである。実際、1980年代のレーガンやサッチャー、また近年のニュージーランドなど、公共選択論が目指すような方向に向けて、通常政治過程の枠内で、一定の成果をあげてきたのである<sup>(15)</sup>。

また、仮にこうした改革は不十分であり、依然として憲法革命が必要なのだとしても、では、実際にいかにしてそれを実現するのかという問題がある。現在のように人口も多く利益も多元化している状況では、全員一致を求めることは事実上不可能であろう。そこで、現実には投票によって決定せざるを得ないと考えられるが、だとすれば、公共選択論が従来指摘してきたような、投票過程に特有の問題が生じることになる。単純多数決を用いるにせよ、条件付き多数決を用いるにせよ、全員一致ではない以上、投票の循環やアジェンダ操作の問題が発生するはずなのである。また、一般の人々における「合理的無知」の存在は、憲法制定レベルでのレント・シーキング活動を助長することになるろう（Voigt 1997: 25-26）。

他方、憲法革命はあくまでフィクションであって、これをもとに現状を批判し、新たな

方向性を示すにすぎないとする議論もあり得よう。財政均衡をめざす財政改革や政府の役割の見直しをおこなう行政改革・地方分権を、こうした観点から捉え直し、評価することは可能である。しかしながら、ここで問題となるのは、もし仮に通常の政治過程を通じてそうした理想的な制度が実現されるのであれば、従来の公共選択論による政治過程批判は成り立たなくなるのではないかということである。

### 3 政治的価値の重要性

以上の議論が示しているとおり、政治過程を制約するメリットはさほど大きくないと考えられる。もちろん確定的な結論を出すにはより厳密な検討が必要だが、少なくとも今の段階では、経済学的な観点からは、政治過程を抑制すべきであると断定することはできない。そこで、筆者は、最後に、政治的価値の観点からこの問題について検討することにした。こうした視点は、以下で示すように、政治制度設計をおこなうにあたって重要な論点を提示しているにもかかわらず、公共選択論をはじめとする従来の経済学的な制度設計論においては十分に考慮されてこなかった。本章では、政治的価値の観点を取り入れることにより、政治過程を抑制するのは好ましいことではなく、むしろ積極的に活性化していく必要があることを明らかにしたい。

#### (1) 価値観の多様性

多くの政治思想家・政治哲学者によって論じられてきたとおり、政治過程を特徴づけるもっとも根本的な特性は、世の中には、相互に理解し合うことなど到底不可能な、様々な世界観や価値観が存在しているにもかかわらず、人々は、最悪の事態を避けながら、相互に共同して、社会的問題の「解決」（もちろん最終的なものではあり得ない）にあたっているということである（e.g. Crick 1962 = 1969）。しかしながら、公共選択論をはじめとする経済学的アプローチは、一般に、政治的対立や政策上の問題をゲーム論的な利害調整の問題に還元するため、このように多様な価値観が存在するということの重大さを十分に認識していない。とりわけ、他人の厚生に配慮した利他的動機や、公正・正義といった道徳的な観点の重要性を見過ごしているように思われる<sup>(16)</sup>。筆者の見るところ、このような経済学の（半ば意図的な）視野の狭さは、従来の経済学的な制度設計論に、ある種の歪みをもたらしている。

その歪みの一つは、たとえば、憲法的合意によって政治過程を制限しようというアイデアにすでに見られる。ブキャナンをはじめとする公共選択論者は、現在の状況が「囚人のジレンマ」状況であるということに皆が気が付きさえすれば、誰もがその解決策として憲法的ルールを設定することに合意するはずであると主張する。確かに、ゲーム論的に見れば、あらゆる政策上の問題は、理論上、憲法的合意によってすべて解決されることになるはずである。そして、いったんこのような合意が成立すれば、もはや政治は必要とされず技術的な法解釈だけが残されることになるだろう。

だが、もちろん、現実には、容易に埋めることのできない価値観や世界観のズレが存在しており、われわれはこのような「合意」によって政治から逃れることはできない。人々の自己利益は、経済学において想定されているほど自明のものではなく、何が自分にとっての利益であるのかは、人によって様々だからである。たとえば、一部のマルクス主義者や極端な民族主義者のように、現在の状況を妥協の余地のないゼロサム・ゲームとして認識している人々が存在する限り、憲法的合意は決して成り立たないであろう。あるいは、一部の人々が正義や公正といった価値の効用を含んだ「利得計算」をおこなっている場合にも合意は成立しない可能性がある。ブキャナン自身認めているように、人々は、経済的には「得になる」ことを承知しながら、道徳的観点から取引に応じないことがあり得るからである（Buchanan 1991: 99-108 = 1992: 112-125）。単なる私的利益の多様性を超えた、価値観・世界観レベルの多様性が存在する限り、ほとんどの政策上の課題は、今まで通り、通常政治過程を通じて、その都度「解決」されるほかはないのである。

さらに、よりプラグマティックな理由からしても、経済学的な制度設計論には重大な欠点がある。人々が純粋な自己利益にもとづいてのみ行動するならば、仮に憲法的合意が可能であったとしても、社会全体の利益を実現できないかもしれないのである。その典型的なケースは財政赤字である。財政赤字は憲法的合意に参加できない将来世代の利益に関わるものであり、誰もが純粋な自己利益にもとづいて行動すれば、後の世代に負担を押しつけることになりかねない。こうした状況を避けるためには、人々の「自己利益」の範囲をいくぶん拡張し、（将来世代におよぶ）長期的な利益を含んだものにするほかはないであろう。

そこで、制度設計の観点から重要となってくるのは、いかにして人々の「利益」を適切なものとしていくか、また公共心などの利他的動機を強めていくか、ということである。もちろん、こうした考え方に対しては、実現可能性の観点から強力な批判がなされてきた

(17)。ときに擲揄されるように、誰もが天使になれるなら政治は必要なくなるのである。しかし、他方で、本当に人々が所与の自己利益にもとづいてしか行動しないなら、いかなる政策提案も無駄に終わることになってしまう。公共選択論者をはじめとして、多くの経済学者が活発な議論を展開しているのは、少なくとも、そうした議論によって人々の利益が明確化し、より正確なものとなることを望んでいるからであろう。筆者が指摘したいのは、こうした「議論」の過程は、単に人々の自己利益を明確化するだけでなく、その「利益」の内容を変え、範囲を広げていく可能性があるということなのである。

## (2) 政治参加

1での分析から明らかとなり、公共選択論は、基本的には、政治参加に対して否定的である<sup>(18)</sup>。参加を強制することは人々に望まぬ費用を負担させることになるうえ、こうして参加を促進したところで、その結果は、多数決によるゆがみを助長し、レント・シーキング活動を活発化するにすぎないかもしれないからである。しかし、政治学的な観点からすれば、参加には、こうした議論では捉えきれないような独自の意義があると考えられる。

政治的共同体への参加を重視する民主主義論者たち（参加民主主義・共同体主義・共和主義など）は、従来より、政治参加のもたらす結果ではなく、参加というプロセスそのものに独自の価値があると主張してきた。彼らの主張によれば、人間は本質的に「政治的動物」であり、政治という公共の場に参加し公的な世界で活動するなかで、はじめて生き生きとした自己を実現することができる。そして、その過程で、人々は何が公的に正しいかを学び、社会に統合されるのである（e.g. Pateman 1970 = 1977）。このような観点からすれば、上に見たような公共選択の制度設計論は、到底受け入れがたいものである。政治的取引費用の増加は政治参加を抑制するばかりでなく、政治の停滞を招き、政治への不信感を強めることになりかねない。また、憲法規定と司法の重視は、政治的な「全体性」の観点を見失わせ、個々人の私的な権利の主張を助長することになるからである<sup>(19)</sup>。

しかし、このようなかたちで政治参加それ自体に価値を見いだすことに対しては批判も少なくない。ジョン・エルスター（Jon Elster）は、政治参加そのものに何らかの価値があるとしても、それはあくまで「副産物（by-product）」としてであって、それ自体を第一の目的にすべきではないと指摘している。人々は、何かを実現しようとして政治に参加するのであって、「参加のための参加」をしているわけではない。参加そのものに第一



義的な価値を見いだすのは、倒錯的な「ナルシスティックな見方」(a narcissistic view of politics)だと言うのである(Elster 1986: 121-127)。

たしかに、参加の意義を強調するあまり参加のもたらす結果を軽視するのであれば、少なくとも政策改善というプラグマティックな観点からは、適切とは言えないであろう。だが、政策改善という「結果」の観点からしても、参加は重要な役割を果たすと考えられる。人々は参加を通じて不適切な選好を適切なものとへと洗練させ、その結果、政策アウトプットの質も改善されることがありうるからである。たとえば、不適切な政治的要求(公的に取り上げるに値しない私的な要求、他者に干渉する「お節介な」要求、嫉妬などの不適切な動機にもとづく要求など)が公的参加のなかで抑制され、多くの人々がより適切な選好を身につけていくかもしれない(Goodin 1986)。

あるいは、参加によって「共通する利益」の存在を認識するようになることも考えられる。参加を通じて、人々は、共通利益の存在を、単に頭で理解するのではなく、肌で実感することができるようになるからである。このことは、コミュニケーションが紛争解決の可能性を高めることがあるというゲーム論の指摘からも確認されよう。ベイツ(Robert H. Bates)は、「囚人のジレンマ」を解決するためのルールの設定はそれ自体「囚人のジレンマ」問題を引き起こすため、その解決には、信頼やシンボルといった「ソフトな」要素が必要になると指摘している(Bates 1988)<sup>(20)</sup>。また、政策研究者のケルマン(Steven Kelman)は、競争的な決定システムよりも、アクターたちが対等の立場で直接話し合うシステムのほうが、人々の「公共心(public spirit)」を育成し、適切な決定をうみだす可能性が高いと主張している(Kelman 1992)<sup>(21)</sup>。

ここで注意する必要があるのは、こうした議論は決して人間が天使になることを要求しているわけではない、ということである。単にこうした参加過程を通じて「自己利益」の範囲が広がることが期待されているにすぎないのである。とはいえ、政治参加が活発になれば現状の問題がすべて解決されるというわけではもちろんない。インターネットなどを用いて投票率を若干上昇させることができたとしても、適切な議論がおこなわれ、貴重な参加体験が得られるとは限らないからである。参加が決定過程への単なる部分的関与に終わり、人々の選好の質の改善につながらないのであれば、公共選択論が危惧したような非効率の問題が顕著にあらわれてくることになるだろう。しかも、政治的な観点から見ても、参加の拡大は責任の所在をあいまいにし、無責任で恣意的な決定がなされる可能性を増大させる危険を有している。そこで、単なる参加以上に重要となってくるのが、議論や説得と

いったコミュニケーションの過程である。

(3) 熟慮 (deliberation) (22)

近年、民主主義論のみならず、政策研究の分野においても、「熟慮 (deliberation)」の重要性が指摘されている (e.g. Majone 1988)。ここで言う「熟慮」とは、適切な社会的決定に至るべく、人々が共同して慎重な考慮を積み重ね、十分に議論を尽くすことを意味している。政治過程においては、経済的過程とは異なり、単なる交渉・取引にとどまらない、言語を介した合理的コミュニケーションの過程 (知的分析や理性的討論) もまた重要であると認識されだしたのである<sup>(23)</sup>。

注目すべきことに、このことは、規範的な観点からだけでなく、実証的側面からも指摘されている。たとえば、ダーシックとカーク (Martha Derthik and Paul J. Quirk) は、1980年代におけるアメリカの一連の規制緩和政策において、「公共の利益」をめぐるマス・メディアを通じての論争 (とりわけ経済学者を中心とした知的エリート・専門家間の論争) が広範な世論を形成し、その実現にあたってきわめて重要な役割を果たしたと指摘している (Derthik and Quirk 1985) <sup>(24)</sup>。実際のところ、多くの政治アクターたちは、自らの求める政策を「国民全体の利益」にかなうものとして提示するが、こうしたレトリックは単に特殊利益を隠蔽するものとして捉えきれない重要性を有している。こうしたレトリックが頻繁に用いられること自体、「全体の利益」をめぐる説得の過程が政治的に一定程度有効であることを示しているからである (cf. Kelman 1988) <sup>(25)</sup>。

こうしたことから「熟慮」が一定の重要性を有しているとすれば、では、具体的にいかなる制度設計が必要とされるのだろうか。筆者は、政治参加を促進し、政治過程を活性化することにより、政治的討論の幅を一層広げ、その質を高めていくことが必要であると考えている<sup>(26)</sup>。だが、こうした見方とは逆に、熟慮を実現するためには政治過程を抑制すべきであり、積極的参加はむしろ好ましくないとする議論もある。この議論によれば、たとえ人々が自己利益以外の動機で活動することがあったとしても、国民全員が常に全体の利益について考えているということにはありえないし、また、そのように強制することは好ましくない。したがって、通常政治過程から特殊利益の活動を排除することは不可能であり、政治に関与することは必然的に様々な利害関係に巻き込まれることを意味している。以上のことから、熟慮は、政治とは切り離された場所でおこなわれるべきだと主張されるのである。

こうした議論は理論的には決して珍しいものではなく、多くの論者によって具体的な制度設計の提案がなされている。たとえば、ハイエク (Friedrich F. Hayek) は、その独特の「法の支配」論に基づいて、利益分配をおこなう従来型の「行政議会」とは別に、15年の任期を有し、再選されることのない議員からなる「立法議会」を設け、彼らに「法と正義」に関する決定を委ねるべきだとしている (Hayek 1979 = 1988)。また、これほど壮大な構想ではないが、同様の観点から、任期制限を導入することにより、議員を再選の圧力から解放し、特殊利益とは無縁の議会を実現すべきだという主張がある (e.g. Will 1992)。あるいはまた、議員や大統領といった選挙で選ばれる公職者とは別に、国民のなかから一定数の人々をランダムに選び出し、彼らに十分な討論をさせることによって公職者 (あるいは国民) への助言・勧告をおこなわせるというダール (Robert A. Dahl) やフィシュキン (James S. Fishkin) らの構想もある (Dahl 1989: 338-341, Fishkin 1991: chapter 1)。

しかしながら、こうした方法によって熟慮を実現するのは困難であると思われる。現在の大規模民主主義社会のもとでは、人々の利益や価値観は極端に多元的であり、政治から切り離されたところで理想的な対話が成り立つとは考えにくいからである。これまでの議論からも示唆されるとおり、そもそも、私的利益に基づく利己的動機と、公共心や正義に基づく利他的動機とは、人々の心理のなかで、明確に区別できるようなものとして存在しているわけではない。「政治」は純粋な私的利益にもとづいており、「熟慮」は純粋な公共心から成っている、ということはいえぬのである (Bellamy 1994: 429-436)。このように考えるならば、「政治」のなかから「熟慮」の要素だけを都合良く抽出するのは不可能であり、したがって、熟慮のおこなわれる領域をせまく囲い込んでいくのではなく、むしろ広げていくことが重要であると考えられよう。

結局のところ、現代の大規模民主主義においては、様々な利益や価値観を有した人々が積極的に決定に参加し、自らの正当性を訴え、活発な政治的論争を繰り広げることのほうが、熟慮にとっても望ましいと考えられる。こうした活発な参加と厳しい論争があってこそ、従来見過ごされていた政治的問題が掘り起こされ、人々の価値観は鍛えられていくからである。そして、こうした論争的対話を実現するには、社会や政治から切り離された「理想的なフォーラム」をつくりあげるよりも、社会全体の政治的論争を活発化するシステムが必要だと考えられる。こうした観点からすれば、理念上の対立軸をめぐって論争がおこなわれる競争的政治システムの構築が不可欠であろう。こうした点からしても政治過

程の抑制は不適切だと考えられるのである。

おわりに

以上、政治的市場の抑制を主張する公共選択論の制度設計論をめぐって、経済学と政治学双方の観点から検討をおこなってきた。この検討から明らかになったのは、経済学的な観点からしても、政治的市場を抑制すべきであるとは断言できないこと、また、政治学的な観点からすれば、政治過程を抑制するのは好ましくないと考えられるということであった。ここで最後に、本稿がこのようなかたちで経済学と政治学という二つの異なったアプローチを取り上げた理由を述べておきたい。

まず断っておきたいのは、本稿のねらいは、政治学の観点から経済学的なアプローチの意義を否定することにあるのではないということである。筆者は、単に、より現実的で有効な政治制度設計論を提示するには、経済学と政治学という二つの学問分野の知見を利用する必要があると考えているにすぎない。本稿では、経済学的アプローチの抱える問題を特に取り上げたが、政治学的観点だけでも不十分なのである。実際のところ、現在の大規模民主主義社会において、政治過程が市場的性格を有することを否定するのは不可能であろう。たとえ参加や熟慮を通じて人々の選好が変化したとしても、全員一致に到達することはありえない以上、選好を集計する投票ルールについての考察は不可欠である。また、いかなる政治活動をおこなうにせよ、決して小さくないコストが必要となるのだから、効率性の観点を無視することは許されない。

したがって、現在われわれに求められているのは、経済学的な観点から政治的市場の効率性を確保しつつ、同時に、参加や熟慮の過程により人々の選好そのものを改善していくことを目指すという、いささか困難かつ曖昧ではあるが、きわめてチャレンジングな試みをおこなうことだと考えられるのである<sup>(27)</sup>。

注

- (1) あらかじめ断っておくが、以下に紹介される議論は、あくまで公共選択論における従来主流の議論であって、当然のことながら、すべての公共選択論者が同様の議論をおこなっているわけではない。
- (2) こうした多数決に特有の非効率性は、間接民主制をとることによって深刻化する可能性がある。たとえば、小選挙区制は、多数決の過程を二回必要とするため、外部性を一層増大させるかもしれない。
- (3) 多数決制度は、より根本的なレベルにおいても、非効率性を発生させる可能性がある。社会的選択論が

論じてきたとおり、全員の合意を必要としない決定ルールのもとでは一般に均衡解が存在せず、いったん決まった政策が簡単に覆される可能性が常に存在しているのである（cf. Riker 1982 = 1991）。実際には、このような投票の循環は、権力や情報の偏り、また政治制度等によって抑制されているが、そうして得られた均衡状態が効率的である保証はない。

- (4) なお、こうした中央政府の活動領域の限定がなければ、地方の権限を強化してもうまくいかないことに注意する必要がある。中央政府と地方政府の競争は、政府活動をかえって拡大する危険があるからである（Migue 1997）。
- (5) これについては、逆の指摘もある。独立した司法が、政治的取引の実効性を保証しているというのである（Landes and Posner 1975）。しかし、これに対しては詳細な反論がある（Boudreaux and Pritchard 1994）。
- (6) アメリカ合衆国の州政府について、州議会の議員の交替率と州政府の債務額のあいだに一定の関連があるという指摘がある（Crain 1986 = 1990）。
- (7) ただし、ブキャナンとタロックは、「再分配上の非効率性」は、こうした裏金の存在によっても消滅しないと指摘する（Buchanan and Tullock 1962: 189-199 = 1979: 218-229）。しかしながら、ここで彼らが言及している「非効率性」は、あくまで憲法契約の時点から見た非効率であり、経済学で一般に言われるところの非効率性とは若干性質を異にしている。
- (8) コンセンサス型民主主義との関連を指摘する議論もある（Crepaz 1996）。
- (9) ときには、政党間に繰り返しゲームによる協力関係が生じ、極端な再分配が抑制されることもありえよう（Moe 1990: 243-248）。
- (10) また、同様の観点から、日本の臨調・行革審型の政策決定手法をコーポラティズム型政策決定と捉え、その意義を強調している論者もある（加藤 1997: 100-103）。ただし、これらを同一視できるかどうかについては、議論の余地があろう。
- (11) ただし、オルソン自身は、コーポラティズム体制において頂上団体が「包括的組織」として機能することは現実には難しいと指摘している。団体内部のサブ・グループは頂上団体の指令から逸脱し特殊利益を追求する誘因を持ち、しかも頂上団体はそうした逸脱を十分に防ぐことができないからである（Olson 1986: 176-187）。
- (12) その点、政治に対する憲法的制約が重視されているアメリカにおいて、政策的な問題がしばしば憲法解釈上の問題として争われているのは示唆的である。
- (13) 「経済人モデル」を前提とする限り、この種のエージェンシー・コストは、司法以外にも、独立した中央銀行や準司法的機関（公正取引委員会など）についても発生しうる。
- (14) ただし、アメリカの政府の規模が多の国とくらべて比較的小さいことは確かである。
- (15) 中曽根内閣における行革・民営化の一定の成功も、その一例であるかもしれない。
- (16) 仮にこうした動機が現実存在するとしても、制度設計をおこなう際にはあえて捨象すべきだと主張されることもある。たしかに、経済的市場の仕組みを考えるとときには、誰もがエゴイストであるという前提で制度設計をおこなう必要がある。しかし、以下に述べるように、こうした想定は、政治制

度の設計には必ずしも適していない。

- (17) くわえて倫理的な問題もある。人々の選好を洗練させることの道徳的正当性については、グッディン (Robert E. Goodin) が詳細に論じている (Goodin 1986)。
- (18) ただし、例外もある。たとえば、丸尾(1983)。
- (19) たとえば、グッディンは、コンセンサスを重視し多くの人々に拒否権を与える政治制度は、彼らに対して、利己主義を助長するような「誤ったシグナル」を送ることになると指摘し、厳しい批判を加えている (Goodin 1996: 338-341)。
- (20) 「囚人のジレンマ」問題を解決するに当たってのコミュニケーションの重要性は、様々な実験によっても確認されている (e.g. Dawes, McTavish, and Shaklee 1977)。
- (21) このような参加の意義については、実証的にも確認されつつある。イタリアの諸地方を比較研究したパットナム (Robert D. Putnam) は、「社会資本 (social capital)」の概念を用いて、市民の中間集団への参加率が高い地区ほど経済的・政治的に成功していることを実証している (Putnam 1993)。
- (22) 'deliberation' には今のところ定着した訳語がない。人々の間での議論の過程に着目し、「審議」「討議」などと訳されることもある。本稿では、「慎重な考慮」の側面を重視し、「熟慮」と訳した。
- (23) 議論の重要性は、近年、公共選択論者にすら認められつつある。たとえば、ブキャナンとヴァンバーグ (Viktor Vanberg) は、人々の選好 (preferences) が「評価的要素 (利害 interests)」と「認識的要素 (理論 theories)」の二つの側面から成り、少なくとも後者については理性的討論を通じた洗練の可能性があることを指摘し、その重要性を認めている (Buchanan and Vanberg 1989)。
- (24) 専門家間の論争の重要性については、マンズブリッジ (Jane Mansbridge) も、「イシュー・ネットワーク」との関連で指摘している (Mansbridge 1992: 39-41)。
- (25) 政治におけるコミュニケーション過程の意義は、いわゆる「問題設定」の重要性にも示されている。多くの公共政策は、ある社会状況が「社会問題」として広く認識されることから出発するが、その際、何が「問題」であるか最初から自明であることは少なく、多くの場合、言語を媒介としたコミュニケーション過程のなかで徐々に明らかになっていくのである (cf. Kingdon 1984)。
- (26) もちろん、熟慮を促進するには、参加制度だけでなく、それ以外の様々な制度が必要である。たとえば、市民教育の改善やコミュニティの再興などが考えられよう。
- (27) 注目すべきことに、近年、公共選択の立場に立ちながら政治学的な観点を取り入れた制度設計論があらわれている。たとえば、ブレナンとハムラン (Geoffrey Brennan and Alan P. Hamlin) は、狭義の自己利益にとどまらない、人々の動機付けの多様性を認め、従来とは異なったタイプの公共選択の制度設計論を提示しようとしている (Brennan and Hamlin 1996)。

## 文献

Bates, Robert H., 1988, "Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism," *Politics and Society*, vol.16, pp.387-401.

Becker, Gary S., 1983, "A theory of competition among pressure groups for political influence," *Quarterly Journal of*

- Economics*, vol.98, pp.371-400.
- Bellamy, Richard, 1994, " 'Dethroning politics' : liberalism, constitutionalism and democracy in the thought of F. A. Hayek," *British Journal of Political Science*, vol.24, pp.419-441.
- Boudreaux, Donald J. and A.C. Pritchard, 1994, "Reassessing the role of the independent judiciary in enforcing interest-group bargains," *Constitutional Political Economy*, vol.5, pp.1-21.
- Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press ( 深沢実・菊池威・平澤典男訳、1984、 『公共選択の租税理論』文真堂 ) .
- Brennan, Geoffrey and Alan P. Hamlin, 1996, "Economical constitution," *Political Studies*, vol.44, pp.605-619.
- Buchanan, James M., 1975, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press ( 加藤寛監訳、1978、 『自由の限界』秀潤社 )
- , 1991, *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, University of Michigan Press ( 加藤寛監訳、1992、 『コンスティテューショナル・エコノミックス』有斐閣 ) .
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock, 1962, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press ( 宇田川璋仁監訳、1979、 『公共選択の理論』東洋経済新報社 ) .
- Buchanan, James M. and Victor Vanberg, 1989, "Interests and theories in constitutional choice," *Journal of Theoretical Politics*, vol.1, pp.49-62.
- Coase, Ronald H., 1960, "The problem of social cost," *Journal of Law and Economics*, vol.3, pp.1-44.
- Cowen, Tyler, Amihai Glazer, and Henry McMillan, 1994, "Rent seeking promotes the provision of public goods," *Economics and Politics*, vol.6, pp.131-46.
- Crain, W. Mark, 1986, "Legislatures and the durability of deficits," in James M. Buchanan, Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison (eds.), *Deficits*, Basic Blackwell, pp.281-288 ( 加藤寛監訳、1990、 『財政赤字の公共選択論』文真堂、348-358頁 ) .
- Crepaz, Markus M. L., 1996, "Consensus versus majoritarian democracy: political institutions and their impact on macroeconomic performance and industrial disputes," *Comparative Political Studies*, vol.29, pp.4-26.
- Crick, Bernard, 1962, *In Defence of Politics*, Weidenfeld & Nicolson ( 前田康博訳、1969、 『政治の弁証』岩波書店 ) .
- Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press.
- Dawes, Robyn, Jeanne McTavish, and Harriet Shaklee, 1977, "Behavior, communications and assumptions about other people's behavior in a commons dilemma situation," *Journal of Personality & Social Psychology*, vol.35, pp.1-35.
- Derthik, Martha and Paul J. Quirk, 1985, *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution.
- Downs, Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row ( 古田精司監訳、1980、 『民主主義の経済理論』成文堂 ) .
- Elster, Jon, 1986, "The market and the forum: three varieties of political theory," in Jon Elster and Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge University Press, pp.103-132.

- Fishkin, James S., 1991, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press.
- Goodin, Robert E., 1986, "Laundering preferences," in Jon Elster and Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge University Press, pp.75-101.
- , 1996, "Institutionalizing the public interest: the defense of deadlock and beyond," *American Political Science Review*, vol.90, pp.331-343.
- Hayek, Friedrich A., 1979, *Law, Legislation, and Liberty*, vol.3, University of Chicago Press ( 渡辺茂訳、1988、『法と立法と自由 自由人の政治的秩序』春秋社 ) .
- Hettich, Walter and Stanley L Winer, 1993, "Economic efficiency, political institutions and policy analysis," *Kyklos*, vol.46, pp.3-25.
- 加藤寛、1997、『官僚主導国家の失敗』、東洋経済新報社。
- Kelman, Steven, 1988, "Why public ideas matter," in Robert B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, pp.31-53.
- , 1992, "Adversary and cooperationist institutions for conflict resolution in public policymaking," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.11, pp.178-206.
- Kingdon, John W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown and Company.
- Koford, Kenneth J., 1982, "Centralized vote-trading," *Public Choice*, vol.39, pp.245-68.
- Komesar, Neil K., 1994, *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*, University of Chicago Press.
- Landes, William M. and Richard A. Posner, 1975, "The independent judiciary from an interest group perspective," *Journal of Law and Economics*, vol.18, pp.875-901.
- Lehner, Franz, 1983, "Pressure politics and economic growth: Olson's theory and the Swiss experience," in Dennis C. Mueller (ed.), *The Political Economy of Growth*, Yale University Press, pp.203-214.
- , 1991, "Institutional control of organized interest intermediation," in Roland M. Czada and Adrienne Windhoff-Heritier (eds.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Westview Press, pp.233-256.
- Lowi, Theodore J., 1979, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, W.W.Norton & Company ( 村松岐夫監訳、1981、『自由主義の終焉』木鐸社 )
- Macey, Jonathan R., 1988, "Transaction costs and the normative elements of the public choice model: an application to constitutional theory," *Virginia Law Review*, vol.74, pp.471-518.
- Majone, Giandomenico, 1988, "Policy analysis and public deliberation," in Robert B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, pp.157-178.
- Mansbridge, Jane, 1992, "A deliberative theory of interest representation," in Mark Petracca (ed.), *The Politics of Interests*, Westview Press, pp.32-57.
- 丸尾直美、1983、「公共選択のシステムとしての参加システム」、加藤寛編、『入門公共選択』、三嶺書房、248-267頁。
- Migue, Jean-Luc, 1997, "Public choice in a federal system," *Public Choice*, vol.90, pp.235-254.



- Moe, Terry M., 1990, "Political institutions: the neglected side of the story," *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol.6, pp.213-253.
- Niskanen, William A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton.
- Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press ( 依田博・森脇俊雅訳、1983、『集合行為論』ミネルヴァ書房 ).
- , 1982, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press ( 加藤寛監訳、1991、『国家興亡論』P H P 研究所 ).
- , 1986, "A theory of the incentives facing political organizations: neo-corporatism and the hegemonic state," *International Political Science Review*, vol.7, pp.165-89.
- Ordeshook, Peter C., 1992, "Constitutional stability," *Constitutional Political Economy*, vol.3, pp.137-175.
- Pateman, Carol, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press ( 寄本勝美訳、1977、『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部 ).
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Rae, Douglas W., 1975, "The limits of consensual decision," *American Political Science Review*, vol.69, pp.1270-1294.
- Riker, William H., 1982, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Freeman ( 森脇俊雅訳、1991、『民主的決定の政治学』芦書房 ).
- Riker, William H. and Steven J. Brams, 1973, "The paradox of vote trading," *American Political Science Review*, vol.67, pp.1235-1247.
- Riker, William H. and Barry R. Weingast, 1988, "Constitutional regulation of legislative choice: the political consequences of judicial deference to legislatures," *Virginia Law Review*, vol.74, pp.373-401.
- Steinmo, Sven, 1989, "Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain," *World Politics*, vol.41, pp.500-35.
- Stigler, George J., 1971, "The theory of economic regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2, pp.3-21.
- Tiebout, Charles M., 1956, "A pure theory of local expenditures," *Journal of Political Economy*, vol.64, pp.416-424.
- Tullock, Gordon, 1967, "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft," *Western Economic Journal*, vol.5, pp.224-232.
- , 1987, "The Calculus: postscript after 25 years," *Cato Journal*, vol.7, pp.313-321.
- Voigt, Stefan, 1997, "Positive constitutional economics: a survey," *Public Choice*, vol.90, pp.11-53.
- Will, George, 1992, *Restoration: Congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy*, Free Press.
- Wittman, Donald A., 1995, *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, University of Chicago Press.

## ABSTRACT

In order to improve the quality of public policy, we need to analyze not only policy contents, but also political systems. We must investigate how to design political systems. From this point of view, public choice theory seems a very useful clue for us, because it offers a consistent model of institutional design. According to this theory, "political market" is essentially inefficient because of its institutional nature. So we need some constraints on it, especially constitutional rules. We can suppress inefficient policy outputs by those constraints. However, we find some problems in this theory. First, "political market" may not be so inefficient as public choice theorists insist. Second, those constraints may bring some secondary social costs. For example, vested interests could be more influential because those constraints would decrease influence of general people too. Or they might increase burden for courts because many political groups would step into courts to realize their claims. Third, and most significantly, public choice theory does not pay attention to political values, especially participation and deliberation. We must consider political values for designing political systems because they will improve public policy greatly. We can refine and launder our preferences through participation and deliberation.

## KEYWORDS

institutional design, public choice, participation, deliberation