

第1章 政府の失敗

1.1 公共選択研究の今昔

公共経済学では従来、一定の価値基準に照らして望ましい政策を明らかにしようとする規範的分析が中心的な位置を占めてきた。1970年代から80年代にかけて急速に研究が蓄積された最適課税理論はその好例といってよい。しかし実際の税制に目を転じたとき、最適課税理論の教えにしたがって構築された例を見つけるのは難しいと思われる。現実の政府は、必ずしも社会的厚生を最大化を目的として政策を決定するように組織されてはいない。

民主主義社会において政府はどのように政策を決定しているのだろうか。

経済学の分野では、ブキャナン (J. M. Buchanan) やタロック (G. Tullock) が中心となって先導したバージニア学派や、スティグラー (G. J. Stigler)、ベッカー (G. S. Becker)、ベルツマン (S. Peltzman) などが活躍したシカゴ学派が、1960年代頃から、政策形成過程とその帰結に焦点を当てた分析に精力的に取り組んできた。とくに「公共選択論」といえばバージニア学派の一連の研究を指しており、学術誌 *Public Choice* は彼らの牙城であったといえるだろう。

しかし、80年代後半からはこのような学派の枠を超えて公共選択に関する研究が活発に進められるようになった。最近では公共選択の研究は、「政治の経済学 (political economics)」や「新政治経済学 (new political economy)」と呼ばれることも多い¹⁾。この背景には、産業組織論をはじめとした他の経済学の分野と同様に、動学ゲームや不完備情報ゲームといった新しい非協力ゲーム理論の分析手法が公共選択の研究にも取り入れられ、めざ

¹⁾ Besley (2007) は新政治経済学を伝統的な公共選択論と対比しながら、その特質を概観している。

ましい学術的成果を生み出し、現実の政策形成に一定の説明力を発揮したことがあげられる。前述の *Public Choice* 誌の母体となるアメリカ公共選択学会の定例会議でも、最近では若手研究者による精緻なゲーム理論的アプローチの論文が数多く報告されるようになった²⁾。また、パソコンで使えるパッケージソフトのデータ解析力が飛躍的に向上したこともあって、理論と現実のフィードバックが重視されるようになった点も、最近の公共選択研究の大きな特徴といえる。理論分析中心の論文でも、具体例やデータを参照して、現実のどのような現象を説明しようとしているのか明確にしていないと、なかなか一流学術誌の査読を通過するのは難しい。

1.2 政治的アクター

民主主義社会において政策決定の舞台に登場する代表的なアクターは、政治家、有権者、利益集団、官僚などである。それぞれが独自の行動原理にしたがって、政策決定に影響を与える。

政治家にとって、選挙で勝利して議席もしくは政権の座を維持することは大きな動機付けになるだろうが、自らの信条やイデオロギーを公に訴えることも重要であろう。選挙で勝利するには、有権者のニーズにあった政策を公約として掲げる必要があるかもしれない。政治献金を引き出すためには、利益集団の要望に応える必要もあるだろう。利益集団は、自らに有利な政策へ誘導するために、政治家や政党への人的あるいは物的援助だけでなく、政策立案や政策効果に関する情報提供などにも精を出す。官僚は、とくに日本の場合、予算や天下り先を確保するために政策決定への影響力を行使したり、利益集団間での利害調整の役割を果たしたりもする。マスメディアや司法などが持つ政治的アクターとしての側面も無視できない。

²⁾ ゲーム理論を使った公共選択に関する研究は60年代から、ライカー (W. H. Riker) やオーダシュク (P. C. Ordeshook) らの、ロチェスター大学を中心とした一部の政治学者グループによって先駆けられた。経済理論と同じように、合理的な意思決定を数理モデルによって捉え政治理論を構築しようとする研究は、政治学では「合理的選択理論 (rational choice theory)」や「実証的政治理論 (positive political theory)」と呼ばれている。合理的選択論が最近になってようやく政治学の中でも無視できない勢力を見せているのは、経済学者による「政治の経済分析」が飛躍的に発展してきたからであろう。Shepsle and Bonchek (1997) は合理的選択理論の優れた入門書である。

政治の経済分析が若干やっかいな点は、アクターの行動基準が標準的な経済理論ほど簡単には割り切れないところである。標準的な経済理論では、消費者は効用最大化、企業は利潤最大化を目指して行動すると仮定して分析を進める。これらの仮定はほとんどの経済学者にとって、少なくとも第一次近似としては悪くない行動基準と受け取られているだろう。

政治的アクターの行動基準については、研究者の間でもこのような意見の一致は見られない。たとえば Downs (1957) の開発した二大政党モデルでは、政治家 (あるいは政党) は、政権の奪取・維持だけを目的としている政権志向型 (office-motivated) と捉えられている。これに対して Wittman (1973) は、政権の座よりどのような政策が実施されるかに関心を持つ政策志向型 (policy-motivated) の政治家を前提して、選挙競争の分析を行った。最近の理論モデルでも、市民の経済厚生を最大化するように政策を選択する政治家や、利益集団へ所得を移転することを目的とする政治家など、様々なタイプが登場する。

理論モデルは現実をそっくりそのまま描写すればよいというものではない。とくに本書が扱う実証的 (positive) な政治経済学では、理論モデルの分析で政策決定の何が説明できるのかが重要であって、モデルを構成する様々な仮定の現実的妥当性は、極論すれば二の次といってよいであろう。

Friedman (1953) は、利潤最大化や完全競争といった諸仮定が非現実的だという理由で、それらから導かれた理論仮説の妥当性を正当に評価しようとしない態度を非難し、次のように述べている。

「… (略) …、理論の「仮定」について問われるべき適切な問題は、それらの仮定が記述的に「現実的」であるかどうかではなく、というのはそれらは決して現実的ではないからであり、当面の目的にとってそれらの仮定がじゅうぶんに良好な近似であるかどうかということである。そしてこの問題は、理論が働くかどうかを、つまり、その理論がじゅうぶんに正確な予測をうむかどうかを、見さえすれば答えることができるのである。」(訳書、15ページより引用)

1.3 市場の失敗と政府の失敗

標準的なミクロ経済学の考え方にしたがえば、外部性、公共財、情報の非対称性（さらに広い意味では不完全競争）が存在するとき市場の失敗が発生し、資源配分はパレート非効率になる。そして、政府が規制や税補助金などを通じて市場の取引に介入し、非効率な資源配分を補整することの重要性が強調される。市場の失敗が生じなくとも、市場均衡は公正な所得分配の実現を保証しないので、政府による所得再分配政策が必要だと論じられる。

政府が、消費者の選好や企業の生産技術に関する情報を十分に把握しており、しかも、あらかじめ社会全体で合意された一定の社会厚生関数の最大化を目指して政策変数を決めることができるのであれば、上記のような市場機構の欠陥をカバーできるであろう。ピグー的税補助金政策、ラムゼイの最適課税ルール、サミュエルソンによる公共財の最適供給条件など、公共経済学のテキストで「最適」と紹介される政策は、達成する資源配分がファースト・ベストかセカンド・ベストかという違いはあるにせよ、その実施を担当するはずの政府像は共通している。

現実の政府はこのような理想的な姿からかけ離れている。政府の市場介入がさらなる資源配分の非効率や分配の不平等を招く可能性も否定できない。政府の市場介入が効率的な成果を実現できない状況は、市場の失敗になぞらえて、しばしば、政府の失敗（government failure）とか政治の失敗（political failure）と呼ばれる。先の政治的アクターと同様に、政治の失敗というときの「政治」は政策決定システム全体を指す。しかし日本語の「政治」が持つニュアンスはもっと限定的だと思われるので、以下では政府の失敗ということにする。

政府の失敗という概念には、若干の注意が必要である。市場の失敗とは、いわゆる厚生経済学の第1基本定理が成り立たず、資源配分がパレート非効率に陥った状況をいう。この概念は明確に規定されており、市場均衡で実現する資源配分をパレート効率性という基準に照らすことで、少なくとも理論上は、市場が失敗したかどうか白黒をつけられる。一方、政府の失敗という言葉は、公共選択に関する研究論文の中でも頻繁に用いられる割には、厳

密な定義を与えられてはいないようである。

1.3.1 政府の失敗 I

政府の失敗は2つのカテゴリーに分類して考えることができる。

第1のカテゴリーは、市場の失敗と同じように、パレート効率性の概念を基準にして政府の失敗を捉える考え方である。ただし、政府の失敗という概念が、そもそも市場が達成できなかった仕事に政府が着手するという想定から出発している点に注意しなければならない。「政府がパレート効率的な資源配分を実現できないこと＝政府の失敗」と定義すれば、全知全能でない民主主義社会の政府はほぼ確実に失敗することになる。これでは概念自体が無意味になりかねない。

純粋公共財の供給を例にとろう。純粋公共財をパレート効率的に供給するには、公共財の私的限界便益の総和と限界費用を一致させるというサミュエルソンの条件が満たされなければならない。しかしよく知られているように、無限回の繰り返しゲームのような特殊な状況を除けば、一般に、利己的な動機にもとづき自発的に公共財の供給が行われるとき、サミュエルソンの条件が成立することはない。

市場の失敗が発生して政府の出番になったとき、問題の1つは、実行可能な政策あるいは制度の範囲が技術的な制約を受けるということである。公共財供給の場合、仮に生産の限界費用に関する情報は公になっているとしても、私的限界便益は各個人だけが知っている情報である。民主的な政府がその総和を正しく把握することはまず困難といえる。この問題を克服してパレート効率的な公共財供給を実現するための方策として、リンダール機構やクラーク・グロブス機構などの選好表明メカニズムが考案されたが、虚偽の選好表明や財政収支の不一致といった欠陥を持っている。たとえサミュエルソンの条件を満たす公共財供給量を実現できるメカニズムが見つかったとしても、実施段階で多数の参加者にルールを説明し理解させるための手間や費用がかさめば施行できないであろう。そうすると、民主的な政府が純粋公共財をパレート効率的に供給するのは技術的に不可能になる。

政府の失敗を定義するにはこの点を考慮しなければならない。Wittman (1989) や Besley and Coate (1998) は、「利用可能な政策の集合の中にパレ

一改善を実現しうる政策が存在するにもかかわらず、政府がそれを選択しないこと＝政府の失敗」と考えるべきだと論じている。

1.3.2 投票モデル

簡単な投票モデルを用いて政府の失敗について考察してみよう。このモデルは直接民主主義の政府を表していると考えてもよいし、間接民主主義における議会政治を描いていると見なしてもかまわない。

K 人 (K は奇数) の個人からなる社会を想定する。個人 $i = 1, 2, \dots, K$ は、公共財供給量 $G \geq 0$ および私的財の単位で測った税負担 T_i の組み合わせに対して定義された効用関数 $U_i = B_i(G) - T_i$ を持っている。便益 $B_i(G)$ は $B'_i > 0$, $B''_i < 0$ を満たす。公共財 1 単位は私的財 1 単位を犠牲にすれば生産できる。このとき、 $\bar{U}_i$ を個人 i に補償する効用水準とすれば、パレート効率的な公共財供給量 G_0 は次の最大化問題を解くことで求まる。

$$\begin{aligned} \max_{G, T_1, T_2, \dots, T_K} & B_1(G) - T_1, \\ \text{s.t. } & G = \sum_{i=1}^K T_i, \quad B_i(G) - T_i \geq \bar{U}_i, \quad \text{for } i = 2, 3, \dots, K. \end{aligned}$$

1 階の条件を整理すれば、 G_0 はサミュエルソンの条件

$$\sum_{j=1}^K B'_j(G_0) = 1 \quad (1.1)$$

を満たすように決まってくる (内点解を仮定している)。左辺は私的限界便益の総和、右辺は公共財生産の限界費用を表している。

投票均衡

政治的な公共財供給量の決定へ進もう。公共財の生産費は個人間で均等に分担されるとする。均等分担ルールの下では個人 i の効用関数は

$$U_i = V_i(G) := B_i(G) - G/K$$

と書き直せる。 $B''_i(G) < 0$ より、 $V_i(G)$ のグラフは公共財供給量について図 1.1 のような単峰型になっていることがわかる。その頂点に対応した、個

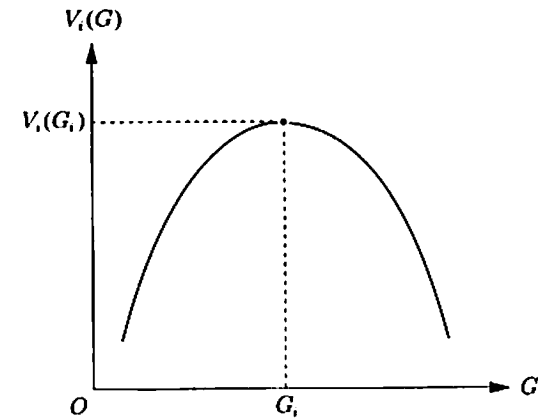


図 1.1 単峰型選好

人 i にとって最も望ましい公共財供給量 G_i は、端点解のケースを除外すると、

$$B'_i(G_i) = 1/K \quad (1.2)$$

を満たすように決定される。以下では便宜的に、個人のインデックスは G_i の小さい順に、 $G_1 \leq G_2 \leq \dots \leq G_K$ と順序付けられているものとする。

一般に、選択肢の集合が与えられたとき、多数決投票で他のすべての選択肢に勝つことのできる (もしくは、負けることのない) 選択肢をコンドルセ勝者 (Condorcet winner) という³⁾。

コンドルセ勝者を選び出す、次のような投票のプロセスを考えよう。選択肢の集合 A は、パレート効率的な公共財供給量と各個人にとって最適な公共財供給量を包含した集合、すなわち $A = \{G_0, G_1, \dots, G_K\}$ とする。公共財供給量は次のようにして決められる。

- ① 集合 A から 2 つの選択肢を取り出して多数決投票にかける
- ② 勝ち残った選択肢と、新たに A から取り出した選択肢の 2 つで多数決投票にかける
- ③ ②を繰り返し、他のすべての選択肢に勝つことのできた選択肢を公共

³⁾ コンドルセ (Marquis de Condorcet) はフランスの哲学者・数学者で、フランス革命において指導的役割を果たした人物である。投票のパラドクスは、コンドルセのパラドクスとも呼ばれる。

財供給量とする

このプロセスで決まる公共財供給量は、個人 $m := (K+1)/2$ にとって最適な選択肢 G_m になる。証明は図 1.1 の単峰型選好から明らかである。2つの選択肢 G_m と G_p が多数決投票にかけられたとき、 $G_p < G_m$ ならば、すべての個人 $i \geq m$ について $V_i(G_p) < V_i(G_m)$ が成立する。逆に $G_m < G_p$ ならば、すべての個人 $i \leq m$ について $V_i(G_m) > V_i(G_p)$ が成立する。したがって、いずれの場合でも G_m が過半数の票を得て勝利する。

この結果は、Black (1948) によって明らかにされた「中位投票者定理」の簡単な応用になっている。中位投票者とは、各選択肢が実数である、あるいはそれぞれを実数1つずつに対応させることができるとき、各投票者をその最適な選択肢の小さい順に並べてちょうど真ん中の順位になる投票者をいう。このモデルでは、個人 $m := (K+1)/2$ が中位投票者である。選択肢の集合上に定義された投票者の選好がすべて単峰型であれば、コンドルセ勝者は中位投票者にとって最適な選択肢に一致する。

さて、 G_0 は集合 A に含まれているから、投票者たちにはパレート効率的な供給量を選択する機会が与えられていた。しかし、この少々煩雑な政策決定プロセスはパレート効率的な成果を保証しない。 G_m は、(1.2) より、 $B'_m(G_m) = 1/K$ となるように決まる。(1.1) と比べれば、個人 m の享受する便益がたまたま社会全体の便益の平均に一致する、すなわち、 $B_m(G) = \sum_{i=1}^K B_i(G)/K$ というような強い条件を課さない限り、 $G_m = G_0$ とはならない。

このとき政府の失敗が発生したと考えてよいだろうか。注意すべきは、上記の政策決定プロセスでは税負担に関して均等分担を外生的に仮定している一方、パレート効率的な供給量を計算する際には、制約のない一括型所得移転を前提している点である。均等分担というルールを与えられたものとすれば、 G_m に対してパレート改善になる公共財供給量が集合 A の中にはない。その意味で G_m は、制約されたパレート効率性 (constrained Pareto efficiency) を満たしている⁴⁾。実現可能な選択肢の中ではパレート改善の余地のないものが選択されたわけだから、政府の失敗は発生していないと見

るのが妥当である。

1.3.3 政府の失敗 II

第2のカテゴリーは、「投票のパラドクス」に象徴されるように、民主的な集合的意思決定では合理的な選択ができないかもしれないという点に着目する考え方である。「合理的な選択ができる」とは、個人あるいは集団の選好が完備性と推移性を満たすことをいう。完備性が満たされなければ、2つの選択肢が与えられたときに優劣がつけられない場合が出てくるし、推移性が満たされなければ、3つ以上の選択肢が与えられたときにその中から最も望ましいものを選ぶことができないかもしれない。個人の意思決定にはこのようなことは生じにくいと考えられるが、集団の意思決定ではそうでもない。集団の選好が完備性と推移性のどちらかを満たしていないなら、たとえ民主的なプロセスで何かが決められたとしても、それは集団全体の意思とは無関係な外的要因、たとえば意思決定プロセスを規定する制度など、が影響してたまたまそう決まったということにしかない。

投票のパラドクス

投票者は3人、選択肢の集合は $A = \{G_1, G_2, G_3\}$ のケースを考察しよう ($G_1 < G_2 < G_3$)。今、各個人は、3つの選択肢について次のような選好を持っている。

個人1: $V_1(G_1) > V_1(G_2) > V_1(G_3)$

個人2: $V_2(G_2) > V_2(G_3) > V_2(G_1)$

個人3: $V_3(G_3) > V_3(G_1) > V_3(G_2)$

個人3の効用関数については単峰性が満たされていないことに注意されたい。

このとき多数決投票では、 G_1 は G_2 に勝ち、 G_3 には負ける。 G_3 は G_2 に負ける。したがって、多数決ルールで形成された集団の選好は推移性を満たさず、コンドルセ勝者は存在しない。

⁴⁾ この例では、集合 A に属す公共財供給量はすべて、制約されたパレート効率性を満たしている。

投票のカオス

選択肢の集合が2次元以上の実数空間に属す場合には、さらにやっかいな問題が生じる。多数決投票の結果に投票のパラドクスのような循環が起きるというだけではなく、投票の繰り返しによって任意の選択肢を選び出すことも可能になり、議案提出者が投票結果を操作できてしまう。これは投票理論では「カオス定理」として知られている (McKelvy (1976))。

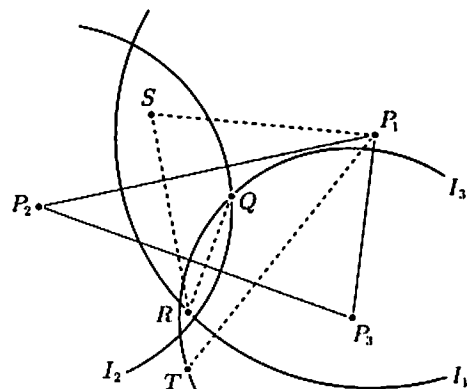


図 1.2 2次元の選択肢集合のケース

図 1.2 は、議員が3人、選択肢の集合 A が2次元の実数空間で表される議会政治での投票を例示している。これは、たとえば1つの選択肢が2種類の公共サービスの供給量の組合せで表された、複数争点の投票である。 P_i は議員 i にとって最適な選択肢 (至福点) で、それぞれの効用関数の描く無差別曲線は、図中の曲線 I_i のように、 P_i を中心とした同心円になっている。至福点から離れるほど効用水準は低下する。 P_1, P_2, P_3 をそれぞれ結んだ線分上で各議員の無差別曲線は接するので、(制約された) パレート効率性を満たす選択肢は三角形 $P_1P_2P_3$ の内部および周囲の点である。

議会での意思決定は、前述した公共財供給量の決定モデルと同じように、2つずつの選択肢を順番に投票していく方式で行われるものとする。ただし、各議員は投票にかけられた2つの選択肢のうち、より高い効用水準を与えてくれる選択肢に正直に投票するとしよう。これは「誠実投票」と呼ばれる仮定である⁵⁾。

⁵⁾ 実は、この例のように複数回投票が繰り返される場合、将来の投票結果を左右する目的で、

今、議員1が議案提出の権限を握っており、現時点ではパレート効率的な選択肢 Q が選ばれているとする。議員1はまず選択肢 R を対案として提出し Q と戦わせる。結果として、議員2と3の賛成により R が勝ち残る。次に議員1は S を対案として提出する。今度は S が議員1と2の賛成で勝利する。最後に議員1は自らの至福点である選択肢 P_1 を提出し、 S の対案とする。その結果、 P_1 をまふと実現させることができる⁶⁾。

また、図 1.2 から明らかなように多数決では P_1 は Q に敗れるので、議案提出者を指定しない投票では $Q \rightarrow R \rightarrow S \rightarrow P_1 \rightarrow Q$ という循環が生じる。さらに、 P_1 の対案を、直線 P_2P_3 を挟んで P_1 と反対側の位置にあり議員2と3の票を獲得できる選択肢 (たとえば図中の T) に設定するというやり方で、順次投票を繰り返していけば、当初のパレート効率的な選択肢 Q から垂離し、点 R に対する点 T のように、パレート劣位な投票結果を周期的に生み出し続ける流れを作ることできる。

1.4 バージニア vs. シカゴ

政府はどの程度市場に介入し、どのぐらいの所得再分配を実施すべきなのだろうか。政府の最適規模を考える上で、政府の失敗が起きるかどうかは重要な論点になる。冒頭で述べたバージニア学派とシカゴ学派の考え方は、この点で鮮明な対照を見せている。

バージニア学派は、有権者が政策の効果や政府の行動に関して十分な情報を与えられず、また費用をかけてまで情報を集めようとしないことに着目する。多数の有権者が投票するとき、1票が選挙の結果を変える可能性はほとんどない。そのため、個々の有権者には、費用をかけてまで政策や政治家の情報を集めて投票しようという誘因は生まれない。個々の有権者にとっては、全く情報収集活動をしなことが合理的である。Downs (1957) によって最初に論じられた、この「合理的無知」と呼ばれる現象が蔓延すると、選

他人の投票行動を予想しながら、現時点では自らの選好とは矛盾した投票をした方が最終的には得をするケースがある。このような投票行動を「戦略的投票」と呼ぶ。

⁶⁾ 各個人の至福点を結んだ直線に対する垂線の上に対案を提出すれば、どのような選択肢から出発しても、議員1は3回の投票で P_1 を実現させることができる。

挙を通じた政治家や政党への抑制が働かず、彼らのやりたい放題になってしまう。政治家は有権者の無知、無関心、情報不足に乗じて自らの利益を増大しようとしたり、再選のために出身選挙区や支持母体への利益誘導を図ろうとしたりして、非効率な政策が実施されるであろう。

バージニア学派の考え方を如実に表す議論を3つ紹介しよう。

ケインズ財政の破綻を主張した Buchanan and Wagner (1977) が強調したのは、有権者が財政錯覚に陥り、公債発行で資金調達された財政支出の負担を増税による場合に比べて過小評価する非合理性であった。政治家がこれを利用して選挙日当に支出拡大を優先する結果、財政赤字が膨張してしまう。彼らはこのような事態を回避するために、憲法に均衡予算主義を謳い財政支出の増大に歯止めをかけるべきだと論じた。

Brennan and Buchanan (1980) は、標準的な租税理論ができるだけ包括的な課税ベースを望ましい主張するのとは対照的に、国民が政府から際限なく税金を取られないようにするために、憲法で課税ベースを制限すべきだという議論を展開した。彼らが、社会のためではなく自らの利益のために課税権を行使する存在と想定した政府像は、ホッブスの著書『リバイアサン』に登場する絶対的な統治者にちなんで、リバイアサン政府と呼ばれる。

政府の行う所得移転がいつも、税の減免や補助金の供与といった直接的手段によるとは限らない。各種の規制、公共事業など、本来は市場の失敗による資源配分の非効率を緩和する役割を担う政策も、特定の集団に所得を移転する効果を持っている。いや、むしろ特定集団への間接的な所得移転が、これらの政策を実施する政府のねらいなのかもしれない。Tullock (1997) はこれを、「偽装された所得移転メカニズム (disguised transfer mechanisms)」と呼んだ。過大な公共事業、不必要な規制など、読者が思い当たる例は多いだろう。

シカゴ学派は、対照的に、政治の世界にも市場の競争原理と同じ原理が作用すると主張し、政府活動の効率性を示す理論モデルや実証分析を提示してきた。彼らは、政治的アクターたちは皆それぞれの目的関数を最大化するように行動する合理的な主体であり、有権者が政治家にだまされ続けたり、錯覚に陥り続けたりすることはないと考えている。

確かに、Wittman (1989; 1995) が合理的無知の考え方に反論したように、必ずしも有権者が情報収集の費用を負担しなければならないわけではない。選挙に勝つために政治家は自分自身の経歴や実績のみならず、対立候補のネガティブな情報をも積極的に有権者に提供しようとする。マスコミやシンクタンクには、情報の提供や分析によって利潤を得る誘因もある。政党が所属議員の行動を律して政権維持をもくろむ誘因が強ければ、有権者は候補者がどの政党の公認を得ているか知るだけで、自分の政策選好に適った投票行動をとることができるかもしれない。

シカゴ学派流に考えると、Brennan and Buchanan (1980) が強調するような、有権者がいつまでも財政錯覚に陥っていることはありえない。国民は、公債発行が将来の増税の予約に過ぎないという事実に早晩気づくであろう。Tullock (1997) の議論についても、有権者がいつまでも、無駄な公共事業によって利益誘導が行われていることに気づかないわけではない。実際日本でも、これまで幾度となくマスコミやジャーナリストなどが公共事業の無駄を追求してきた。公共事業という名目で、政治家が国民の目を盗んで地元や特定集団に利益を運ぶことは、もはや難しくなっているのではないだろうか。

合理的無知の考え方は、個々の有権者の投票行動が結果をほとんど左右しないという観察から出発している。確かに、投票者数が多いと、選挙の結果が1票差で決まる確率はほとんどゼロである。でも、ゼロではない。情報を収集したり分析したりする費用が十分低いなら、合理的な有権者が正しい判断を下して投票する可能性は上昇するだろう。この可能性の高まりは、個々の有権者レベルではほんのわずかかもしれない。だが、コンドルセ陪審定理 (Condorcet jury theorem) として知られているように、何十万、何千万の票を集計すれば、大数の法則にしたがって、過半数の票が正しい判断を下す確率は飛躍的に高くなる⁷⁾。

シカゴ学派は、もしパレート改善を実現できる政策変更の余地が残っているならば、現職は、それを選挙公約に掲げて立候補する政治家に政権の座を奪われてしまうはずだと主張する。市場で非効率な企業が生き残っていけ

⁷⁾ この議論の厳密な取り扱い、Martinelli (2006) を参照せよ。

ないのと同じように、非効率な政策や制度、政権運営の能力に劣る政治家は政治の世界での競争を通じて淘汰されていく。シカゴ学派の立論によれば、政府は「経済合理的な主体が富を再分配するのに用いる仕組み」(Tollison (1989, p.293))であり、そこでは同一の再分配を行うのに最も効率的な手段が選択される。したがって、現存する政策や制度はすべて効率的(What is, is efficient)であり、経済学者の提言による政策変更さえもパレート改善をもたらす余地はほとんど残されていない⁸⁾。

たとえば、「農家に一定の所得保障を与えようとするとき、直接的な所得補助の方が間接的な価格支持政策より効率的である」という教えは、初級のミクロ経済学や公共経済学のテキストにもしばしば登場する。しかし、これを信奉する経済学者は所得再分配に対する政治的な欲求を見誤っている。直接的な所得補助政策で、価格支持政策が実現するのと同じように所得を再分配しようとすれば、個々の農家の作付面積や生産技術に関する正確な情報が不可欠である。政府がそれを入手できないなら、同じ所得再分配を実現する政策としては価格支持政策の方が効率的であり、社会的な損失も節約できる。そういう理由があって、再分配で有利になる農家のみならず、その費用を負担する側の利益集団や納税者も政府に価格支持政策を実施するよう促しているのだ、というのがシカゴ学派の所説である。

1.5 政治的取引費用

Acemoglu (2003) はシカゴ学派の考え方を端的に、「政治的」コースの定理 (political Coase theorem) と呼んでいる。これは、契約理論の基礎となっているコースの定理 (Coase (1960)) を政治の世界に応用した考え方だという意味である。

元来コースの定理は、所有権の配分を法律で明確に規定した上で当事者間の自由な交渉を認めれば、交渉に費用がかからない限り、(政府の介入に頼らずとも) 外部性による市場の失敗を解決でき、パレート効率的な資源配分

が実現することを明らかにしたものである。交渉がまとまれば、当事者それぞれが実行すべき行為の内容とそれに対する報酬の支払いを規定した契約が交わされ、履行されることになる。パレート改善の余地がある限り当事者間の交渉は継続するだろうから、最終的に妥結した契約はパレート効率的な成果を保証するはずである。

ただし、交渉がパレート効率的な成果を実現するためには、契約の文書は当事者が実行すべき行為の内容を、起こりうるべきあらゆる状況に対応して事細かく記述していなければならない。また、契約内容の正確な履行が保証されていなければならない。そのような完備契約を実際に締結することは、極めて限られた状況下でしかできないといえよう。

政治的コースの定理とは、平たくいえば、政治的な意思決定に関する権限の所在と範囲を法律で明確に規定しておけば、政治的アクター間での自由な取引 (具体的には、票や資金提供を見返りとした政策の実施など) を通じて、(制約された) パレート効率的な政策や政度が形成されるということである。

政治の世界で交される代表的な契約の1つは選挙公約だが、これほど不完備な契約はないであろう。政治家が当選後も公約通りに政策を実施してくれるかどうか何の保証もないし、それを監視するには費用がかかる。政治家の側からしても、長期的に国民に有利な政策を公約に掲げて立候補しても、有権者が何期自分を当選させてくれるのか、利益集団がいつまでどれだけの援助をしてくれるのか、何ら確たる約束はない。経済の世界では契約不履行を裁判所に訴えることも可能だが、公約違反を裁判に持ち込んで勝訴することは難しい。政治の世界では、経済の世界以上に、モラルハザードやコミットメントの欠如が取引費用となり完備契約の締結を困難にしやすいと考えられる。

政治的取引費用の存在は効率的な政策の実施を阻害し、政府の失敗を引き起こす。しかし、様々な制度や慣習が取引費用を低下させるように作用している側面も無視できない。たとえば、郵政民営化が焦点になった2005年衆議院選挙で私たちが目撃したように、政党が公認や資金提供によって個々の政治家の行動に規律を与えたり、政治家自身が自らの評判を維持するために公約を守ったりすることは、政治的取引費用の節約につながっていると解釈

⁸⁾ シカゴ学派の政治経済学を代表する文献は Stigler (1989) に収録されている。Wittman (1995) はシカゴ学派の考え方をさらに発展させて、政府活動が効率的な成果を生み出す理由を論じている。経済学者の政策提言が有効かどうかという議論については、Pasour (1992) を参照せよ。

できそうである⁹⁾。

第2章 公約か実績か

2.1 はじめに

前章で、政治的アクター間では不完備な契約しか締結できないため政府の失敗が発生すると述べた。本章ではより具体的に、選挙を通じた政治的競争が効率的な成果を達成しうるかどうか、契約理論の視点から考察したい。

選挙の際に候補者あるいは政党が訴える公約やマニフェストを有権者との契約と考えたとき、まず問題となるのはその法的拘束力である。公約に違反した政治家や政党を裁判に訴えて損害賠償を勝ち取ったり、公約通りの政策を実施させたりすることはどの程度現実的だろうか。

公約に法律上の拘束力はないと考えられる¹⁾。仮に法的拘束力があっても、履行されたかどうか第三者（裁判所）に立証できる内容でなければ、それに乗じて、政権を担当する政治家（単に政権担当者と呼ぶ）が機会主義的に行動する余地が残る。

2005年4月からペイオフの全面解禁が実施された。ペイオフとは、金融機関が破綻したときに預金の払い戻し保証額を元本1000万円と利息までとする制度をいう（当座預金などの決済用預金は全額保護）。ペイオフは金融機関の破綻が相次いだ90年代半ば以来凍結され、特例措置として預金は全額保護されてきた。当初5年間の予定だったにもかかわらず、凍結期間の延長や定期性預金などに限定した一部解禁などの紆余曲折があった。

¹⁾ 小泉首相は2003年1月の衆議院予算委員会で、新規国債30兆円枠の突破やペイオフ解禁の延期などについて、菅民主党代表から公約違反と追及された。このとき首相は「その通りにやっていないということでは守れていない。しかし、もっと大きな問題进行处理するためには、この程度の約束を守れなかったということは大した問題ではない」と答弁し、マスコミなどからも厳しく批判され大騒ぎになった。後日首相は委員会で発言を陳謝したが、答弁を撤回することはないかった。

⁹⁾ 契約理論と政治的取引費用の観点からの政治経済分析については、Dixit (1996) が優れた入門書である。