

## はじめに

行政改革委員会、行政改革会議等を中心として、日本でも行政改革をめぐる議論が現在活発に行われている。しかし、理論的な根拠の必ずしもはっきりしない、公的セクターの組織替えや守備範囲の単純な縮小が、問題の解決に直結するわけではない。公的セクターを経済全体にとってより望ましいものに変革するためには、公的セクターの果たすべき役割を理論的に整理しておく必要があるだろう。そこで本稿では、公的セクターの機能に関するこれまでの理論的な議論を整理し、公的セクターの役割を再検討することにする。その場合、ここでは、次の3つの角度から議論を進めることにしたい。

第1に、「市場の失敗」に注目して公的セクターの存在理由を説明するというこれまでの教科書的・伝統的なアプローチの妥当性を再検討する( )。ここでは、「市場の失敗」の内容が経済的な与件の変化などによって変質し、したがって、「市場の失敗」を根拠とする公的介入のあり方も絶えず見直していく必要があることを指摘する。

第2に、財政政策を中心として、マクロ経済政策の有効性に関する論点を整理する( )。公共投資政策の問題点を需要・供給の両サイドから整理するとともに、高齢化・少子化の下で、「世代」の視点が重要になっていることを指摘する。

第3に、公共選択の理論、エージェンシー理論やニュー・パブリック・マネジメント(NPM)理論といった理論的なアプローチから、「市場の失敗」の一方で起こる「政府の失敗」のメカニズムを整理し、行政改革の進

め方を議論する( )。ここでは、公的セクターの改革を具体的に進める上で、これらの理論的なアプローチがどのような有効性を持っているかを検討する。

最後に、以上の議論を踏まえて、最近の行政改革における基本的な概念 - エージェンシー化、アカウンタビリティ、疑似市場原理の導入、地方分権 - に含まれている理論的な側面を整理する( )。

## ・公的介入に根拠はあるか - 「市場の失敗」の再検討

### 1. 公的介入の根拠としての「市場の失敗」

公共経済学や財政学の教科書を読むと、公的セクターによる市場への介入を正当化する理論的な根拠が幾つか挙げられているが、いずれも「市場の失敗」(market failure)の存在に着目したものである。市場メカニズムは、それが完全に機能すれば効率的な資源配分を達成するものと期待されるが(「厚生経済学の第1定理」) 現実にはそれが必ずしも実現されとは限らず、そこに公的セクターによる市場介入の合理性が見いだせることになる。具体的には、

収穫逓増、自然独占などの競争の失敗

公共財の供給

外部性の存在

市場の不完備性

情報の偏在

所得再分配の必要性

等の点で、公的介入の根拠が説明されることが多い(公共経済学の代表的な教科書である

Stiglitz (1989) 等参照)。

これらの説明は一定の説得力を持っており、これまでも明示的あるいは暗黙のうちに実際の公的介入を根拠づけるものとして用いられてきた。しかし、時代の変遷の中で経済的な与件が変化したことなどに注目すると、「市場の失敗」を前提として公的介入を正当化する説明の妥当性は絶えず見直していく必要があるだろう。以下では、その点を上述した6種類の「市場の失敗」と、それを根拠にした公的介入の正当性についてそれぞれ見ていくことにしよう。

## 2. 費用逡減と技術革新

市場における競争が効率的な資源配分を達成するためには、企業が生産を行う場合、生産規模に応じてその単位当たりの生産コストが逡減することが前提であることが知られている。生産すればするほど単位当たりの生産コストが逡減していくという費用逡減(収穫逡増)状況であれば、複数の企業でその財を生産するよりも1社だけで生産の方が効率的になる。このように、費用逡減によって自然に形成される独占状態を「自然独占」と呼ぶ。しかし、この自然独占の場合、独占企業は独占利潤を最大化しようとするため、限界収入と限界費用が等しくなるように生産水準を設定するが、その生産水準は社会全体における望ましい供給量を下回る。したがって、公的セクターは、参入規制などによって当該産業における競争を抑制し、独占的な状況をむしろ容認するとともに、何らかの形で価格規制を実施し、生産水準を最適な水準まで高めさせる、という介入を行う合理的な根

拠を得ることになる。

このような費用逡減の下での公的介入は、特に電気・ガス・電信電話産業など、大規模な供給施設が必要な産業分野で正当化されてきた。また、国内で新規産業を育成することが要請された場合も、その産業の立ち上げコスト(セットアップ・コスト)が大きいことを根拠に、輸入規制等を行うことによって当該産業の自立が政策に目指された(伊藤他(1984))。

費用逡減の議論が、高度成長期における産業政策の理論的根拠となった側面はこれまでもしばしば指摘されているところである。特に、費用逡減の下での産業政策の正当性を厳密に示そうとしたものとして、村上(1992)の「開発主義」の議論が注目される。静学的な世界とは異なり、これまでの日本のように急速な技術進歩が見られる動学的な世界では、費用逡減状況を想定する方が現実的である。その場合、産業政策という公的介入が正当化されることは不思議ではない。村上は、「産業政策とは、費用逡減の利点をできるだけ生かそうとする政策をさす。具体的にいえば、特定の費用逡減的産業における適切な競争状態の維持が目標となる。このような政策なしには費用逡減産業は潜在的な成長力を十分に発揮できない」(前掲書、下巻、p.88)と主張する。村上の「開発主義」は、費用逡減の下で、政府が産業政策を中核として積極的に介入することを容認しつつ、産業化の達成を目指す経済システムを意味するものであり、欧米流の経済システムとは異なる形で日本の経済発展を支えてきたとされる。

しかし、このような費用逡減を前提とした公的介入を正当化する議論に対しては、2つ

の点から批判を加えることができるだろう。

第1に、先端情報技術を中心とする急速な技術進歩は、セットアップ・コストを著しく低下させ、新規産業の成立・拡大をこれまでに比べて遙かに容易なものにしていると考えられる。また、セットアップ・コストが低下すれば、当該産業における費用逓減状態自体がかなり軽減されるので、市場競争によって効率的な資源配分が達成される可能性が高まることになる。このような変化は情報関連の産業分野で実際に生じており、費用逓減を前提とした公的介入を正当化することが難しくなっている。むしろ、セットアップ・コスト自体は技術革新によって低下しているのに、政府による参入規制の存在が当該産業の競争状態を抑制しているという弊害が出ているとすれば、完全な本末転倒である。

第2に、「開発主義」的な立場から公的介入を正当化する考え方は、高度成長期における日本のように、キャッチ・アップ型の技術進歩を前提としている面が強いように思われる。村上が主張するように、費用逓増をあらかじめ想定する新古典派モデルに問題があることは確かである。しかし、それと同時に、費用逓減を当然の前提とすることにも問題がある。なぜなら、それは、つねに導入すべき模範的な生産技術が存在し、技術水準がフロンティアの後方にとどまっていることを想定するものだからである。ところが、日本の生産技術をめぐる状況はキャッチ・アップ段階を超えてしまっており、独自の技術を今後どのように生み出していくかが重要な課題となっている。

さらに、技術進歩が順調に進むものと仮定しても、情報関連を中心とする現在の技術進

歩は、単に生産性を高めるというものではなく、なっている点にも注意しなければならない。技術進歩がセットアップ・コストの大幅な削減を可能にし、全く新しい産業を創出するダイナミズムをそれ自体の中に具えたものになっているとすれば、産業政策によって産業を育成するという根拠はますます限定的なものになってしまうはずである。

### 3. 公共財の範囲の見直し

公的セクターの役割の一つとして、民間では供給が不可能であるか、あるいは民間による供給では不十分となる「公共財」を供給するという点が挙げられることも多い。公共財の性格としては、「排除不可能性」(non-excludability)と「消費における非排他性」(non-rivalness in consumption)という2点が指摘される。このうち、排除不可能性とは、料金を支払わない人を財やサービスの消費から排除できないことを意味する。また、消費における排他性とは、ある個人の消費によって他の人の消費量がその分だけ減少することを意味し、公共財にはそのような排他性が成立しないという特徴がある。ただし、公共財だからと言って、完全な非排他性が成立しないケースも多い。公共道路のように、ユーザーが一定の水準以上になると、ある人の消費量に比べて他の人の消費量が削減される状況(混雑現象)もあり得る。一方、排除不可能性を満たしながら、完全に非排他性が成立する公共財(例えば国防)を特に「純粋公共財」と呼ぶことがある。いずれにしても、このような性格を持つ公共財は市場では十分に供給できず、したがって、政府が供給する必要が

あるとしばしば説明される。

しかし、現実に公的セクターが供給している財の中には、これら2つの性質を満たさないものが数多く存在し、純粹公共財を探す方が難しい。例えば、公営住宅や公営交通、教育、上下水道などは排除可能なサービスであるし、公営住宅や公営交通については消費における非排他性も否定することができない。つまり、公的セクターによる財やサービスの供給を根拠づけるためには、それらが民間では十分供給できない公共財だからだという説明は実は説得力を欠いており、別の理由づけ - 例えば、所得分配上の配慮、費用逡減、外部経済の存在など - が求められることになる(野口(1984))。逆に、民間の図書館や警備会社等、一見すると公共財的な財やサービスを民間主体が営利・非営利ベースで供給している場合も多い。このように、公共セクターが供給すべき財やサービスの範囲は必ずしも明確になっていない。

したがって、公共セクターによる財やサービスの是非については結局のところ、民間主体が供給できるかどうかを再検討すること、そして、公共セクターがそうした財やサービスを供給することによる費用と便益の大きさを比較すること、といった基本的な洗い直し作業が必要になってくる。特に、民間主体によっても十分供給可能となった財やサービスについては、それを公共セクターが供給し続けることを正当化するために相当の根拠付けが求められるだろう。また、公共目的のためにそれらの財やサービスの提供が是認されるとしても、その直接的な供給は民間主体に委ね、その民間主体に対する補助金で公共目的を追求するという方が効率的な場合

もあり得る。

#### 4. 外部性、コースの定理、取引費用

公的セクターの市場介入を正当化する根拠として、経済外部性の存在がしばしば指摘されることもある。市場メカニズムが効率的な資源配分をもたらすための必要条件の一つは、その財やサービスに対する社会的な費用や評価が、価格に正確に反映されることである。しかし、社会的な費用と私的な費用、社会的な評価と私的な評価は必ずしも一致せず、それによって財やサービスの望ましい供給水準が確保されないという「外部性」(externality)の問題が起こる。

例えば、自動車メーカーにとっての自動車の生産費用には自動車の排気ガスがもたらす公害という社会的な費用は反映されておらず、したがって、自動車の生産台数は社会的に見て過大になっているかもしれない(「外部不経済」の例)。逆に、教育については、社会全体の教育水準が向上すれば、社会は個人に帰属する以上の利益を受けるだろう(「外部経済」の例)。このような外部経済または外部不経済が発生している場合、政府は課税や補助金政策(「ピグー税」)あるいは各種の直接的規制という形で市場メカニズムに部分的な歪みを与えることによって、望ましい資源配分を達成することができると考えられている。

このような外部性の存在を根拠にして公的介入を是認するという議論の進め方には、問題がないわけではない。民間主体は、公的介入の助けを借りずに、外部性のある程度は処理できると考えられるからである。これを厳

密に示したものが「コースの定理」(Coase theorem)である。この定理によれば、経済外部性が存在するときは、関係者が交渉し、関係者の行動のもたらす結果を交渉した関係者の範囲内で処理する - これを経済外部性の「内部化」(internalization)と言う - ことによって、効率性が保証される。

例えば、川上にある工場が排出する汚水(外部不経済)のために、川下で漁獲量の減少に直面している漁師がいるとしよう(ただし、汚水量が増えることで漁師が受ける限界損失は逓増し、汚水量を増やすことで工場主が得る限界利益は逓減するとする)。いま、漁師がこの川における漁業権を持っていると想定する。このとき、漁師は、工場主から受け取る補償金が汚水量の増加による限界損失を上回るかぎり、汚水量の増加を許すだろう。また、工場主も、汚水量を増やすことで得られる限界利益が漁師に渡す補償金を上回るかぎり、補償金を支払ってもよいと考えるはずである。したがって、漁師と工場主の間に汚水量をめぐる交渉の余地が生まれ、汚水量は、それが増えることで漁師が受ける限界損失と工場主が受ける限界利益が等しい水準に最終的に決定される。この交渉結果は、漁師と工場主にとってパレート最適である。

一方、工場主に汚水を流す権利があるとなればどうか。工場主は、漁師から受け取る補償金が汚水量を減らすことで生ずる限界損失を上回る限り、汚水量を減らしてもよいと考えるだろう。また、漁師も、汚水量を減らすことで得られる限界利益が工場主に渡す補償金を上回るかぎり、補償金を出してもよいと考えるはずである。したがって、汚水量は、それを減らすことで工場主が受ける限界損失

と漁師が受ける限界利益が等しい水準に最終的に決定される。その水準は上の場合とまったく同じであり、かつパレート最適である。

このように、外部性が存在すれば関係者間に交渉へのインセンティブが働きパレート最適な状況が実現されるので、公的セクターの介入が直ちに要請されるわけではない。外部性の処理に際して公的介入が必要とされるのは、民間主体が結託し、外部性を内部化するための「取引費用」が大きい場合に限定されるところと考えられる(スティグリッツ(Stiglitz (1989))。政府が経済を構成する主体のコンセンサスに基づいて存在されているとすれば、外部性の内部化のために必要な費用は少なくて済むと期待されるからである。

しかし、取引費用の大きさによって公的介入が要請された場合も、公的セクターが外部性の特定化や介入の具体的方法について、民間経済主体以上の情報を持っている保証はない。また、公的介入が特定の利益集団の圧力によって操作されたり、所得再分配の手段として変質する可能性がある。したがって、公的介入によって得られる社会的便益が、そのために必要な社会的費用を上回っているかという点が絶えずチェックされなければならない。また、公的介入を実施する際にも受益者負担の原則を反映させる必要がある。

## 5. 市場の不完備性と市場の創出

将来の不確実性等によって市場の機能が不完全になっており、市場では取引が成立しない場合に、何らかの形で公的介入が正当化される場合がある。これは、その財やサービスの供給価格が、需要者が支払おうとする額を

大幅に上回る場合である。このように市場の不完備性を根拠にして公的介入を正当化するという論法は、日本では財政投融资の機能を説明する場合にしばしば見られた。高度成長期には民間資金のアベイラビリティが不足しており、都市銀行からの融資が制限されていた中小企業等に対して、政府系金融機関による融資が行われた。また、リスクが高く収益の回収も長期化するために民間の金融機関からは融資を受けられないプロジェクトに対しても、公共目的の観点から是認されるものに対しては財政投融资の仕組みが活用された。一方、公的年金の存在理由を説明する場合にも、インフレ・リスクを完全にカバーする民間保険が成立しないから、（物価スライド制をそなえた）公的年金が必要になるといった説明がしばしば行われる。

しかし、市場の不完備性を根拠とした公的介入には、次のような問題が含まれている。

第1に、市場の不完備性に、政策がもたらした結果という面がある。例えば、中小企業等による資金調達に対して財政投融资が必要となったのは、間接金融中心の金融行政によって社債市場の発達が意図的に遅らされた結果という面も強いはずである。また、民間資金のアベイラビリティが不足していたことに対しても、低金利政策がもたらした帰結という説明もできる。しかし、これらの状況はすでに解消しており、政策金融の守備範囲は大幅に縮小している。また、年金の場合も、金利が自由化されれば、名目金利はインフレ率に連動するので、積立方式の民間保険でもインフレ・リスクはカバーされるはずである。インフレ・リスクを民間保険がカバーできなかったのは、金利が自由化されなかった

からであるという説明もできる。

第2に、リスクや採算性を十分考慮した市場の誕生も十分あり得る。例えば、デリバティブ等新しい金融手法を導入することにより、民間の金融機関は（超長期融資も含めて）多様なニーズに対応した融資を行えるようになっている。また、リスクの高いベンチャー・ビジネスの場合も、ベンチャー・ファンドによる未公開株の引受とその後の店頭市場への登録というルートが確立しているアメリカの例からも示唆されるように、融資のための市場が新しく創出される可能性は十分ある。したがって、公的介入を正当化するためには、民間において市場が本当に不完備なのかをつねにチェックする必要がある。いわんや、公的介入によって市場の創設が遅れるような状態を放置すべきではない。政府としてはむしろ、規制緩和等によって市場の創設を促進するような方策を検討すべきであろう。

## 6．情報の非対称性と市場による解決策

市場メカニズムが効率的な資源配分をもたらすためには、財の品質や価格等の情報に関して、市場参加者が共通の情報を保有しているという条件が必要である。しかし、このような情報の対称性は必ずしも満たされておらず、情報面で不利な立場に立たされている者を保護する形で、公的な介入が求められる場合がある。一定の基準の下で財やサービスに関する品質表示を要請すること等がその例である。情報は多くの面で公共財的性格を持つものであり、公的セクターによる情報の供給は資源配分の効率化につながることが期待される。

一方、「逆選択」(取引される財の品質についての情報が不完全なために、品質の劣る財がより多く出回り、品質の良い財の取引が阻害されること)の存在が、公的介入を根拠づけるものと説明される場合もある。年金保険(国民年金)への強制加入がその典型例である。年金保険への加入が任意であれば、高齢時に所得稼得能力が低下するリスクの高い者だけが加入し、そのために保険料が引き上げられ、それによってさらにリスクの高い者だけが加入していく、という悪循環が進むことになる。このような「逆選択」的状况を回避するために、公的年金への強制介入が正当化される。

しかし、一般的に言えば、情報の非対称性を軽減するような仕組みは、公的セクターの介入を待たないでも可能な場合が多い。例えば、商品やサービスに関する専門的な情報誌はすでに多く出版されているし、金融機関や社債の格付けは民間の格付け会社が行っている。確かに、薬品や医療のように極度に専門的・技術的な財やサービスについては、需要者は情報面でかなり不利な立場に立たされている。しかし、薬害エイズの例からも明らかなように、公的セクターにおける情報提供にどこまで信頼が置けるかという問題もある。むしろ、正確で公平な立場から薬品や医療に関する情報を提供する民間主体が存在すれば、その民間主体が提供する情報は信頼され、高く評価されることになる<sup>1)</sup>。さらに、インターネットに代表される電子通信技術の飛躍的な進歩は、情報収集・提供コストを大幅に削減することになるので、消費者が情報収集で不利となっているという状況はなし崩し的に解消に向かう可能性もある。

さらに、年金保険等における「逆選択」の存在は、年金保険を強制的な制度にすることを正当化するけれども、年金保険という制度の運営を公的セクターに独占させなければならないという理屈にそのままつながるわけではない。自動車の自賠責保険のように、保険への加入は強制するものの、保険の運用は民間保険会社に任せるという方法もあり得るからである。むしろ、その方が民間保険会社間の競争によって消費者の利益が高まることも予想される。

## 7. 所得再分配はどこまで必要か

市場メカニズムが完全な形で機能し、効率的な資源配分が達成されたとしても、望ましい所得配分が達成される保証はない。経済状況の評価には「効率性」と「公平性」という2つの基準が存在する。前者の「効率性」の追求については、市場メカニズムをなるべく活用するということが基本的な方針となる。しかし、後者の「公平性」をどこまで追求するかという点ではかなりの程度、価値判断が入り込んでしまうことになる。したがって、「公平性」という観点から所得再分配を行うとしても、どこまでそれを進めるべきかという問に対して明確に答えることはできない。ただし、公的セクターの関与の仕方を考える上では、原則論としては次のような点を考慮する必要があるだろう。

第1に、所得再分配に際しては、市場メカニズムによる効率的な資源配分になるべく影響を与えない形の公的介入が望ましい。そのためには、人々の持っている経済的属性(例えば、年齢、職業、地域)に注目した所得再

分配よりも、経済活動の結果として得られる所得や富の大きさに注目した所得再分配の方が望ましい。経済的属性に注目した所得再分配には、その経済的属性を具えることを政策的に有利にするというバイアスがかかってしまうからである。ただし、所得や富の大きさに注目した所得再分配の場合でも、所得税の累進性を高め過ぎると就業意欲が減退し経済全体のパイが結果的に縮小してしまうというように、公平性の追求と効率性の追求との間のトレード・オフを無視することはできない。

第2に、公的介入が是認される場合でも、所得再分配によって保護すべき真の「弱者」をつねに洗い直していくという作業が必要となる（八田＝八代（1994））。「弱者」の特定化が所得や富の大きさ以外の特性で行われ所得再分配が個別の手段で行われるようになると、所得再分配の結果が既得権益化してしまう危険性が出てくる。その場合、所得再分配のメカニズムが、当初の目的に反して「弱者」でない者も救済してしまう結果、それが真の「弱者」にとって不利な形で機能する危険性すら存在する。

第3に、最近では、公共政策が世代ごとの受益と負担にどのような影響を与えるかという観点から評価すべきだという、「世代会計」的な発想が重視されるようになっている（参照）。なかでも、年金や医療など社会保障制度は現役世代から引退世代への所得再分配を伴うものであるが、どの世代も一生のうちに現役世代と引退世代を経験するわけだから、ネットで見ても得をする世代と損をする世代とが生じてくる。高齢化や少子化の進展は、大きな制度変更がないかぎり、若い世代の負

担を一方的に拡大するという望ましからざる効果をもたらすことになる。公的セクターを通じた所得再分配の中でも、社会保障は人口動態の圧力の中で最も改革が急がれている分野である。

## 8. 濫用すべきでない「市場の失敗」という根拠

このように考えると、公的介入の根拠を「市場の失敗」に求めようとする場合は、本当に「市場の失敗」が存在しているのか、そして、仮に「市場の失敗」の存在が認められるにしても、その弊害を公的介入によってどの程度軽減でき、また、そのためにどの程度のコストが必要になるのか、という点をつねに認識しなければならないことがわかる。

「市場の失敗」は、公的介入の根拠として濫用することは慎まなければならない（ベイリー（Bailey（1995））。その理由を改めてまとめてみると、次のようになる。

第1に、市場メカニズムには、技術革新など経済的な与件の変化によって絶えず変質するというダイナミズムが存在している。確かに、市場になるべく任せるか、あるいは公的介入を積極的に行うかという「好み」については、周期的な変動が見られるというハーシュマン（Hirschman（1981））的な達観した見方もあり得るだろう。しかし、市場メカニズムの変質、あるいはそれに伴う「市場の失敗」の中身の変化に応じて、公的介入のあり方はつねに見直していく必要があることはやはり否定できない。

第2に、第1の点とも関連するが、「市場の失敗」がむしろ公的介入によって生み出さ

れているという逆説的な状況もあり得る。例えば、技術革新によってセットアップ・コストが大幅に縮小しているにもかかわらず、参入規制が存在しているために市場競争が抑制され、効率的な資源配分が達成できないという状況も生じる。むしろ、公的介入の守備範囲を縮小することによって、「市場の失敗」の程度が低下する可能性がある。

第3に、「市場の失敗」の存在を認めるとしても、その失敗を公的セクターが必ずしも解消できるとは限らない。公的介入にはコストがかかるし、公的セクターを効率的に機能させるメカニズムは市場メカニズムのように明確なものではない。これはいわゆる「政府の失敗」と呼ばれる問題であるが、これについては、で詳しく議論する。

## ・マクロ経済政策の有効性 - 財政政策を中心に

### 1．マクロ政策論争

公的セクターのはたすべき役割に関しては、前節で整理した6つの理由づけのほかに、「経済の安定化」が挙げられることがある。失業やインフレの悪化は国民生活に大きな影響をもたらす、深刻な場合は経済制度の根幹そのものを揺るがしかねない。

しかし、公的セクターが経済安定化にどこまで責任を持つべきかという点について、ケインジアンとマネタリストあるいは新古典派の間で意見が大きく異なっていることは周知の通りである。ケインジアンは、市場メカニズムで決定される経済活動水準は完全雇用を

必ずしも保証するものではなく、非自発的な失業が継続する可能性がある」と指摘する。その場合、政府は支出を増やすなどして有効需要を増大させ、経済活動水準を引き上げるべきだというのがケインジアンの主張である。これに対して、マネタリストあるいは新古典派と呼ばれる人達は、市場メカニズムによる不均衡調整を重視し、失業が発生したとしてもそれは一時的であり、時間がたてば解消する」と考える。したがって彼らは、裁量的な経済政策を発動すべき理由はあまりないと主張する。

このケインジアン - マネタリスト論争は、マクロ経済政策を実際に評価する際にいまでもしばしば顔を出す。もちろん、マクロ経済学におけるミクロ経済学的な基礎づけが急速に進んできた現時点では、かつてのように、ケインジアンがリベラル派の主張に、マネタリストや新古典派が保守派の主張に結びつくという形で、両者の論争がイデオロギー的になるという色彩はかなり薄れていている。しかし、実際の政策運営をめぐる議論では、細かな理論的な議論は別として、官庁エコノミストや民間エコノミスト、ジャーナリズムの間でこの論争は絶えず繰り返されている。

ここでは、経済政策論争の系譜を議論したり、政策の有効性に関する理論的な分析を詳細に紹介するつもりはない。日本における公的セクターの役割を議論する上で、重要だと思われるポイントを財政政策を中心に整理することにしよう。

### 2．例外的だった日本の財政拡張策

1990年代に入ってからのパブルの崩壊に直

面して、日本の財政当局は総計約60兆円にのぼる景気対策を発動した。このような財政拡張政策は、典型的なケインジアン的発想に基づくものである。日本のマクロ経済政策運営を振り返ってみると、ケインジアン的発想とマネタリスト・新古典派発想が交互に採用されてきたことが分かる。しかし、ここ10年程度に限ってみると、景気対策として財政刺激策を発動するというスタイルをとっている先進国は、日本以外では見当たらなくなっている。

日本以外の先進国では、短期的な景気対策として発動されるのは金融政策になっている。特にヨーロッパでは、EMU（欧州通貨同盟）の加盟条件の一つとして、1999年1月時点で「財政赤字をGDPの3%以内に収める」という条件がマーストリヒト条約によって定められており、財政緊縮が最も重要な政策目標となっている。しかし、より基本的には、ヨーロッパにおける高失業がケインジアンの想定するような有効需要不足によるものではなく、過度の社会保障制度等や労働市場の硬直性など構造的な要因による面が強いという問題がある。したがって、失業問題の解消のためには、単純な財政拡張策ではそもそも太刀打ちできず、構造政策が必要であるという認識がヨーロッパ各国の政策担当者の間では一般的なものとなっている<sup>2)</sup>。これに対して、1990年代に入ってから日本では、景気対策として財政刺激策を要請する声が強かったし、政府もそれを実行に移している。これは、バブル崩壊後の平成不況が（バランスシート調整というこれまでにない要因で深刻化した面はあるものの）循環的な需要不足という側面を強く持っていたこと、バブル経済期に税収が大幅に増加し、財政収支が黒字にな

るという状況が見られたこともあって、積極的な財政刺激策に対する期待が大きかったからである。

しかし、財政刺激策のツケは大きく、財政赤字は1995年度でGDPの4.0%にのぼり、政府の負債残高もグロスで見ると同91.8%まで膨らんでいる。その一方で、ヨーロッパ主要国やアメリカでは、財政緊縮策や景気拡大によって財政赤字は大きく縮小している。先進国内で「優等生」の地位を欲しいままにしていた日本の財政は、短期間のうちに平均点も稼げない「劣等生」の位置に甘んじている。

### 3．公共投資拡大の問題点 - 需要サイドから見た場合

日本におけるこれまでの財政拡張策については幾つかの問題が指摘されているが、その有効需要への効果に限定した場合、次のような2つの批判が代表的である。

第1に、財政刺激策による乗数効果が、これまでに比べて低下しているという指摘がしばしばなされる。実際、経済企画庁経済研究所の世界経済モデルによれば、1兆円の公共投資の追加は、高度成長期には2を上回っていたのに対して、最近では1.3程度にまで低下していることが示されている。その原因として、産業構造の変化によって、これまで公共事業の増加に敏感に反応していた素材産業が産業のわき役に転じ、伝統的な公共事業で需要が直接的には喚起されにくい先端技術・サービス産業が産業の主役になっていること、製品輸入の比率が高まり、国内における需要の誘発効果のうち国外に漏出する部分が増えたこと、資本の国際移動が活発にな

ったため、財政支出の増加を反映した国内金利の上昇によって円高が誘発され、輸出が抑制されるという効果（マンデル＝フレミング効果）が大きくなったこと、等が指摘されている。これらの説明は、それぞれ少なくとも部分的には妥当するものと考えられ、それらが組み合わさって結果として乗数効果が低下したものと見られる<sup>3)</sup>。

第2に、乗数効果が理論通りに発揮されるためには、景気刺激策を発動した後も財政支出の水準を落とさないようにする必要がある。平成不況期の財政政策のパターンを振り返って見ると、景気刺激策を補正予算に盛り込んだ後、翌年の当初予算は抑制気味にし、それではやはり景気が失速するという恐れが出てきたので、再び補正予算で公共投資を追加するという形になっている（経済企画庁（1996））。これは、財政刺激策が、打ち続けていかなければ効果が出ない注射のような性質を少なくとも平成不況期には持っていたことを示唆するものである。

日本はこれまで公共投資を景気対策の中心的な手段として用いてきたが、これは（とりわけ地方における）産業・就業構造を必要以上に公共投資依存型にするという弊害をもたらしたと考えられる。これまで、日本における公共投資のGDPに占める比率は他の先進国と比べてかなり、それが後述するように日本の生産性向上に貢献しているとするプラスの評価もあったが（アッシュアウアー（Aschauer（1989））、それとは逆に、日本経済は公共投資なしではうまく機能できない構造になっているというマイナスの評価もできなくはないのである。

#### 4．公共投資拡大の問題点 - 供給サイドから見た場合

公共投資には、有効需要を誘発し景気拡大に貢献するという短期的効果だけでなく、社会資本の充実化を通じて経済全体の生産性を高め、長期的な経済成長に寄与するという長期的効果も期待される。しかし、これまでの日本の公共投資政策は、基本的に景気対策として位置づけられ、日本経済の供給能力を強化していくという長期的な視点を欠いている。社会資本の方が民間資本よりも効率が悪いとすれば、公共投資を増やして民間資本に回る経済資源が削減することは、経済全体の効率性を低下させることになる。公共投資を評価する場合は、その需要サイドへの効果だけでなく、効率性という点にも注目しなければならない。

社会資本の効率性の低さを示す状況証拠としては、しばしば指摘されるように、公共事業費の分野別・省庁別シェアが長期間にわたってほとんど変化していないことが挙げられる。経済の構造変化に対応して供給能力を高めていこうという発想が働いていたとすれば、このような状況は起こりえない。これは、公共投資に期待されるものが雇用や所得の提供であり、結果的には特定の産業や地域に対する補助金 - そしてその相対的大きさは既得権益を反映して固定されている - にとどまっていたことを意味する。実際、浅子他（1994）の実証分析によると、現在の公共投資政策は、それが最適に行われている場合に比べてGDPの約3%程度の厚生損失を生んでいるとされる。マネタリストや新古典派は「裁量よりもルール」と主張するが、日本の公共投資は、

景気対策としてみるかぎり極めて裁量的に発動される（ケインジアン）にもかかわらず、その配分においては極めて硬直的なルールが存在する（マネタリスト・新古典派）という奇妙な性格を持っているわけである。

公共投資が、事実上の補助金、ないし所得保障の装置として機能し、長期的視点に立った戦略を欠いているとすれば、建設国債と赤字国債とを区別することもますます無意味になってしまう。これまで財政当局は、経常的支出の財源調達のために発行された赤字国債は将来世代に負担を残すだけだが、建設国債の場合はその発行によって可能になった公共投資からのメリットを将来世代が受けることができるとし、建設国債の発行については赤字国債の場合ほど厳格な姿勢を示してこなかった。しかし、公共投資が長期的戦略なしに非効率に行われ、経常的支出の色彩を強めているとすれば、建設国債の場合でも将来世代は大きな負担を背負うことになり、建設国債と赤字国債を政策上区別して扱う根拠はなくなってしまう。

## 5. 「世代会計」の視点

さらに、上の建設国債の議論からも示唆されるように、財政政策の効果は「世代」という視点を明示的に含めて議論すべき性格のものである。「世代会計」（generational accounting）は、まさしくその問題を扱ったものである。財政政策のあり方を考える場合、その受益と負担が世代毎にどのように異なってくるかという問題はこれまでも直観的に議論されてきたが、世代会計はその問題を理論的に分析する枠組みを提供している（コトリコ

フ（Kotlikoff（1992））。また、この世代会計の概念を使うと、これまで恣意的に議論されてきた財政赤字をめぐる問題 - 日本の場合なら、いわゆる「隠れ借金」による財政赤字隠しなど - も解決されるという効果もある。

政府に対して各世代が支払う純負担額と財政収支との関係を整理すると、

現存世代が今後支払う純負担額の現在価値 +  
将来世代が今後支払う純負担額の現在価値 =  
今後予定される政府支出の現在価値 - 政府の  
現時点における純資産

という関係が成り立つ。この式の意味するところを平たい言葉で説明すれば、政府が今後支払っていく支出額と現時点で政府が背負っている借金は、現存世代と将来世代が何らかの形で分担していかなければならない、という至極当たり前のことになる。この関係を念頭に置けば、将来世代に対する負担の付け回しの問題点を浮き彫りにすることができる。例えば、現存世代の負担を増やさない形で政府支出を増やそうとした場合、将来世代の負担がどうしても増加してしまうことが上の式からも明らかである。

このような世代会計の考え方は、高齢化・少子化の進行によって社会保障経費が一方的に膨らんでいくことが予想される状況の下では、重要な政策的インプリケーションを持つものである。公共セクターを支えていくための負担の世代間格差が拡大していくと、公的セクターの持続可能性そのものが危ぶまれることになる。これは、公的年金や医療など社会保障制度のあり方を議論する上で極めて重要な意味を持っており、今後の社会保障制度

改革に一定の方向づけをするものと考えられる。

ただし、世代会計の概念は、財政政策の有効性そのものを議論するのに直接役立つわけではない。政府がいま減税のために国債を発行したとすれば、その償還のために将来世代は追加的な税を支払わされることになる。しかし、現存世代が将来世代のことを可哀相に思い、予想される税額を遺産として残せば、減税にもかかわらず、民間経済に変化は生じない。このように、財政赤字の変化が経済に影響を及ぼさないという考え方を「バローの中立命題」と言う。つまり、財政赤字の変化によって、将来世代から現存世代という公的な所得移転が発生したとしても、その裏側で、それを相殺する私的な所得移転が生じていれば、事態は変化しないはずである。

しかし、公的な所得移転と私的な所得移転とは、額が仮に同じであっても同質のものではないという点に注意すべきである。公的な所得移転は強制力を伴い、かつ、必ずしも効率的に運営されているとは限らない公的セクターを通じて行われる。したがって、世代間の所得再分配を強いるような政策は、なるべく縮小する方が望ましいはずである。人口が順調に拡大し、財政負担が増大したとしても1人当たりになれば大した問題ではなかったこれまでの日本経済では、このような問題意識を持つ必要はあなりなかった。しかし、そのような状態はすでに過去のものとなりつつあり、財政政策の運営に当たっては将来世代の負担への影響をつねに念頭に置く必要が高まっている。

## ．「政府の失敗」の原因と解決策

### 1 ．「市場の失敗」と「政府の失敗」

．と．では、公的セクターによる市場への介入が「市場の失敗」を根拠にして正当化される部分があるにもかかわらず、公的セクターが当初の目的を必ずしも達成しない場合が多いことを示してきた。しかし、市場メカニズムによって解決できない問題が公的セクターによって解決できると想定すること自体、そもそもナイーブ過ぎる。したがって、「市場の失敗」の問題と同時に、「政府の失敗」についても認識する必要があるだろう。

そこで本節では、この「政府の失敗」を生み出すメカニズムに関する理論的なアプローチを幾つか紹介するとともに、「政府の失敗」を最小限にする行政改革のあり方を検討することにしよう。ここで主として取り上げるのは、「公共選択の理論」「エージェンシー理論」「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論」という3つのアプローチである。

### 2 ．公共選択の理論

「公共選択の理論」は、ブキャナンやタロックを中心として発展してきた学問領域である（代表的な文献としてBuchanan（1967））。この理論の基本的なテーマは、公的セクターは社会の構成員全体の厚生を最大にするといった理想的な目的を追求するわけではなく、その行動は利己的な利益を追求する様々な経済主体の利害を反映して決定されていくというものである。そのため、「公益」「社会正義」といったあいまいな概念は、この理論の中で

は排除されてしまう。

公共選択の理論における主要なプレイヤーは、投票者、政治家、官僚、企業である。いずれも利己的な目標を追求するが、公的セクターの肥大化はその必然的な帰結という側面を持っている。各プレイヤーの目的は以下のように要約される（横山（1995）参照）。

投票者は、公的サービスに関する彼の主観的な便益と費用負担とを比較して、自分にとって最も望ましい公共サービスの水準を選択し、それを反映するような投票行動を行う。ブキャナン＝ワグナー（Buchanan-Wagner（1977））は、複雑な租税制度等によって投票者は公共サービスに対する費用負担を過少評価してしまうため、公共サービスを必要以上に要求するバイアスを持っていると指摘する（いわゆる「財政錯覚」の発生）。

政治家は、当選することや所属する党の議席数の拡大、政権の獲得を目的として行動する。その目的のためには、投票者の支持を高めるような政策（補助金や公共投資の追加、減税など）の実施を目指す傾向がある。公的サービスの財源調達のためにも、租税ではなく国債の発行が選好されるため、投票者の財政錯覚はさらに高まることになる。

官僚は自らの昇格、威信、許認可権の拡大を目指し、それらの目的のためには自らの所属する組織の予算規模を最大化しようと努める。この目的が政治家の投票者向け政策と結びついて、財政支出の拡大バイアスを持つのは明らかであろう。

企業は利潤の最大化を目指す、そのためには政治家や官僚に圧力をかけて、自らに

利益をもたらすような政策の実施を促すようにとする。公共事業の発注、補助金の追加、減税、既得権益維持のための参入規制などがそれである。その見返りとして、企業は政治家に政治献金を行ったり、官僚に「天下り」ポストを保証したりする。

このような公共選択の理論は、公的セクターについて我々が抱いている不信感に十分合致するものであるし、そこから得られる政策提言も極めて単純明快である。すなわち、

公的セクターはそのまま放置すれば適正規模以上に拡大する傾向があるから、公的セクターの守備範囲そのものをなるべく狭くする、 予算編成や政策運営における政治家や官僚の自由裁量をできるだけ限定的なものにする（予算規模の機械的決定等）、 公的サービスを提供する場合も、肥大化を抑制するために民営化を進める、といった方向の改革が求められることになる。

ただし、公共選択の理論に批判の余地がないわけではない。特に、人々の行動をすべて利己的な目的を追求するものと想定するのは明らかに行き過ぎである。また、公共選択の理論が想定するような、政治家や官僚による議席数や予算の最大化行動は、必ずしも実証的に確認されているわけではない。もちろん、利己的な利益の追求や既得権益の保護がもたらす現行システムの弊害を軽減する努力を惜しんではならないだろう。しかし、それと同時に、公的セクターにおける意思決定や手続きプロセスをできるだけオープンかつフェアなものとし、利己的な追求以外の多様な価値を反映させて人々の選択の幅を広げる工夫も求められる。

### ３．エージェンシー理論

「エージェンシー理論」は、人々の行動を当事者間の契約としてとらえ、一方の当事者が何らかの仕事の遂行を自分に代わって他方の当事者に依頼するという関係を想定し、そこから生じる様々な問題を分析する理論である。この場合、仕事の遂行を依頼する当事者を依頼人（プリンシパル）、依頼される者を代理人（エージェント）と呼ぶが、公共選択の理論と同様に、両者とも利己的な利益を追求するものとして想定されている。このエージェンシー理論は、銀行と企業の関係や株主と経営者の関係など、様々な経済的関係の分析に応用されている。

この依頼人－代理人関係の問題は、両者の利害が必ずしも一致せず、利害対立が発生することともに、両者の間に「情報の非対称性」が存在することである。契約に関する情報については依頼人よりも代理人の方が多く持っているはずであるが、代理人はこの情報の非対称性を利用して、自らの利益に合うような行動に出ようとするインセンティブをつねに持っている（オポチュニズム）。例えば、代理人は、自分に都合のよい情報だけを選別して依頼人に伝達し、その結果、依頼人が代理人の意向のままに動くといった「取り込み」（キャプチャー）という現象すら発生する。

依頼人は、このような問題を回避し、代理人が自分の利益に合致するような仕組みを考える必要がある。その仕組みとしては、代理人が依頼人の利益を追求しやすいような動機づけ（あるいは制裁）を行う、依頼人が代理人の行動をつねに監視（モニタリング）する、といったものが考えられるが、いずれ

の場合も、依頼人にコストがかかることになる。このコストを「エージェンシー・コスト」と呼ぶ。

エージェンシー理論は、公的セクターの問題点の分析においても様々な形で応用することができる。最も包括的には、国民を依頼人、公的セクターを代理人としてとらえることができるし、あるいは、監督官庁と特殊法人（あるいは私企業）、中央政府と地方政府等の間でも依頼人－代理人関係が見られる。いずれの場合でも、代理人の行動は依頼人の利益の追求に合致した行動を必ずしもとるわけではなく、また、その弊害を軽減するために依頼人は何らかのエージェンシー・コストを支払わざるを得ない。とりわけ公共セクターの場合には、国民のニーズとその充足という公的セクターの行動のチェックがそもそも働きにくい仕組みになっているため、公的セクター全体がオポチュニズムに陥りやすい、監督官庁自体の目的が必ずしも明確でなく、また相互に矛盾した内容になることも多く、したがって代理人の行動の監視も困難になる、監督官庁から特殊法人への「天下り」が、監督官庁の監視を緩やかなものにしたたり、監督官庁の「取り込み」につながってしまう、といった問題が発生することになる。

エージェンシー理論の政策的意味合いは、第１に、民営化にせよエージェンシー化にせよ行政業務の一部を分離・外注する場合に、代理人（特殊法人や後述するエージェンシー）のオポチュニズムのリスクや依頼人（監督官庁）のエージェンシー・コストの存在を重視することである。どこまで行政業務を本省に残すか、どのようなモニタリング機能を付加するかといった点に対して、具体的な方針が

示されるわけではない。しかし、複数の制度改革案のメリット・ディメリットを評価する一つの基準が、この理論によって与えられることになる。

第2に、依頼人と代理人の間における情報の非対称性が、オポチュニズムのリスクやエージェンシー・コストを高めるので、依頼人による政策目的をなるべく具体化・定量化すること、そして代理人のコスト・パフォーマンスに関する情報公開を進めることが要請されることになる。

#### 4. ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) 理論

これまで紹介してきた公共選択の理論やエージェンシー理論は、経済主体の効用最大化を想定する経済学的なアプローチであるが、公的セクターの改革を進める上では経営学からのアプローチも有用である。公的セクターも、通常の私企業と同じように、マネジメントをいかに効果的に行うかという課題を抱えている。1990年代に入ってから、公共選択の理論やエージェンシー理論の影響を受けて、公的セクターのマネジメントのあり方を企業経営の発想に基づいて検討する「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) 理論」が注目を浴びている (Hood (1991))。

このNPM理論は、公的セクターのマネジメントに裁量権を広く与え (“Let the Managers Manage”)、その代わりに結果を重視し (“Managing for Results”)、アカウンタビリティ (説明責任) を強く要求しようというものである。より具体的には、この理論の論点としては、次のような点を指摘すること

ができる。

公的セクターの政策そのものではなく、マネジメントのあり方を重視する。

インプットの制御や官僚的手続き重視の姿勢から、アウトプット重視、パフォーマンス重視の姿勢に転換する。

政策立案部門と業務実施部門を分離するなど、権限と責任の関係を明確にする。

民営化や行政活動のコンテストビリティの向上等、行政サービスにおいても市場原理が働くようにする。

短期雇用、能力給、管理計画の導入など、私企業的な管理システムの採用を試みる。

このNPM理論の発想は、私企業におけるマネジメントを公的セクターにも適用しようというものであり、しっかりとした哲学、あるいは経験的な原則に基づいたものではない。したがって、当然ながら批判もあり得る。例えば、第1に、公的セクターの中でも、私企業的なマネジメントの適用で改革できる分野とそれが相応しくない分野があるはずであり、NPM理論の適応範囲には自ずから限界がある。第2に、私企業のマネジメントで問われるのは収益をあげたか否かであるが、公的セクターのマネジメントで問題となるアカウンタビリティ (説明責任) はそれほど単純なものではなく、また、パフォーマンスの計測そのものが困難な場合が多い。第3に、そもそも公的セクターに就職した者は、私企業に入って私的利益の追求をしようと思わなかった者であり、私企業のマネジメントを導入しようとするインセンティブを持っていない——等々。

しかし、これらの問題が存在するからと言って、NPM理論の考え方をすべて捨て去る

には忍びない。特に、公共財の提供や公共事業、補助金政策など、その費用や効果の定量化が比較的容易に行われる分野では、私企業のマネジメント手法の導入もはかなりの程度効果を挙げるものと思われる。ただし、その場合でもパフォーマンスの評価は結局のところ国民が下すことになるから、政策にかかる費用や効果などの情報公開を徹底化する必要があるだろう。

## 5. 「一般理論」が存在しない行政改革

これまで、「政府の失敗」がどのようなメカニズムで発生するのか、また、それを軽減するためにはどのようなアプローチが必要になるのかという点を簡単に検討してきた。しかし、そこでの議論でも示唆されるように、行政改革を進めるための理論的基礎を体系的にまとめた「一般理論」があるわけではない。むしろ、それぞれの理論的アプローチの間で矛盾する点すら見受けられる。例えば、公共選択の理論を単純に解釈すれば、公的セクターの自由裁量の範囲はなるべく狭くした方がよいということになるが、NPM理論はむしろ公的セクターの裁量性を高め、その代わりにアカウンタビリティを強く要求している。また、公共選択の理論やNPM理論の考え方に基づいて公的サービスの民営化やコントラクト・アウト、エージェンシー - 化を進めようとしても、オポチュニズムのリスクやエージェンシー・コストが発生する危険性をエージェンシー理論は指摘している。

最近活発になっている行政改革に対しては、哲学や考え方が十分整理されないまま進んでいるという批判が行われることが多い。

こうした状況は、行政改革に対して統一的な理論的裏付けが難しいことがその原因となっており、驚くべきことではない。それぞれ個別の理論的アプローチで公的セクターの問題をすべて説明し、その解決への処方箋を導き出そうとするのはそもそも無理であり、上述のように各アプローチで評価が異なる部分も出てくる。したがって、行政改革の具体的内容を複数の理論で評価していくという、複眼的なアプローチを結局はとらざるを得ないだろう。実際、ニュージーランドにおける行政改革の理論的側面を分析したボストン（Boston（1991））も、複数の理論の利点を生かした「理論的多元主義」（theoretical pluralism）の立場をとることの有用性を指摘している。

## ・行政改革の主要概念 - その理論的側面

### 1. 行政改革の理論的基礎づけ

「市場の失敗」を克服するために考案されてきた公的セクターの市場介入は、その一方で「政府の失敗」という問題を引き起こす。しかも、経済与件の変化等によって「市場の失敗」を根拠とする公的介入を正当化するのが難しくなる場合が出てきており、むしろ「政府の失敗」の方が深刻になっている。こうした状況を克服するため、公的セクターの市場介入のあり方や構造を見直していこうというのが行政改革である。

日本における行政改革の課題を理論的に整理したものとして、行政改革委員会の報告書

『行政関与の在り方に関する基準』（1996年12月）がある。この報告書では、行政関与についての一般的な基準を提示するとともに、行政関与の可否や仕方に関する基準を明快に説明している。今後の行政改革の実施においては、この報告書が理論的な基準となることが予想される。

ここでは、これまで紹介してきた幾つかの理論的アプローチの考え方に基づいて、この報告書にも含まれている、行政改革における重要な概念の理論的な性格付けを行うことにしよう。ここで取り上げるのは、「エージェンシー化」「アカウンタビリティ」「疑似市場原理の導入」「地方分権」の4つである。

## 2．エージェンシー化

「エージェンシー化」とは、省庁の政策立案部門から業務実施部門を組織上分離し、「独立行政法人（エージェンシー）」として設立することである。エージェンシーの長は、所管大臣によって任命され、設立に当たっては、業務目的、内容、財産管理基準、給与・人事管理基準などが文書で定められる。また、決算は企業会計に基づいて行われ、経営努力による剰余金はボーナスとして給付することもできるとされている。このエージェンシー化が今回の行政改革の一つの目玉であると言われることもあるが、その一方で、その意義をほとんど認めないという意見も根強い。

エージェンシー化そのものは、公共選択の理論やNPM理論によって正当化される。非効率な事業運営、責任体制のあいまいさという問題が、政策立案部門と業務実施部門の分離や経営原理の導入によって軽減されること

が期待されるからである。しかし、すでに多くの人が指摘するように、現行の特殊法人はその設立理念や組織・人事管理はこのエージェンシーと極めて似かよっているにもかかわらず、効率的な運営が行われているとは言えない。エージェンシー化は、現行の特殊法人と良く似た組織が乱立し、行政をさらに混乱させるだけに終わる危険性がある。

ここでは、エージェンシー理論がこのエージェンシー化をそのまま認めるわけではないことに注意する必要がある（言葉が似ているので、混乱しないように注意されたい）。独立行政法人も現行の特殊法人と同様に、政策立案部門との間に依頼人・代理人関係で結ばれているため、オポチュニズムやエージェンシー・コストの発生といった問題から解放されるわけではけっしてないからである。その典型的な例が現行の特殊法人である。したがって、エージェンシー化を仮に進めるとしても、特殊法人の整理・縮小と同時並行して行い、効率化へのインセンティブを高める仕組みをつねに考慮することが必要である。

## 3．アカウンタビリティ

エージェンシー化と並んで一種の流行語になっているのが、この「アカウンタビリティ」（説明責任）である。アカウンタビリティとは、自らが行った何らかの職務あるいは行為の免責のために客観的な説明を加え、また回答する義務のことを意味する。

このようにアカウンタビリティを重視する理由は、エージェンシー理論に基づいて説明することもできる。すなわち、国民と公的セクターとの関係を依頼人・代理人という関

係としてとらえた上で、国民（依頼人）は公的セクター（代理人）に対して自分達の効用を高めるような行政サービスの提供を委任するかわりに、その行動をチェックする一つの手段として行政セクターが「アカウンタブル」であることを要求できる、という考え方である<sup>4)</sup>。

この考え方は、権限の下部委譲、エージェンシー化、業務・執行のコントラクト・アウト等の場合でも同様に当てはまる。公的セクターにおける「契約主義」(contractualism)の高まりの中で、アカウンタビリティの要求はますます強まることになる(宮川(1997))。さらに、このアカウンタビリティの要求は、公的セクターのマネジメントを重視するNPM理論においても重視されることは、すでに述べた通りである。

#### 4．疑似市場原理の導入

公的介入の根拠が「市場の失敗」であったとしたら、公的セクターは市場以上に「失敗」してはいけない。「疑似市場原理」の導入とは、公的セクターに何らかの形で競争原理を事実上働かせることであるが、これは「政府の失敗」を「市場の失敗」以下にとどめることを保証する方法であると言える。

疑似市場原理の導入方法としては幾つかのタイプがある。エージェンシー化やコントラクト・アウトも疑似市場原理の導入として解釈できるが、そのほかに注目すべきものとして、「市場テスト」がある。これは、特定の行政サービスに関連し、民間からの入札を行い、その内容を公的セクターの場合と比較し、民間の方が優れていれば、民間に委託するというものである。これは、必ずしも民営化へ

の移行やコントラクト・アウトを意味しないが、公的セクターを民間企業との潜在的な競争状態 - 「コンテストابل」な状況と言う - に置くことにより、公的セクターの効率化を進める手段となる。これは、特定の産業が独占されていたとしても、参入・退出規制をなくし、つねに潜在的な競争相手に直面しているような状況にすれば、独占企業も競争企業と同じような行動をとるという「コンテストビリティ」の理論と同じような状況である。

#### 5．地方分権

行政改革の大きな柱の一つに地方分権がある。地方分権の議論には、幾つかの側面が含まれているが、特に次のような点が注目される。

第1は、エージェンシー理論のように、中央政府と地方政府を依頼人と代理人と捉えた場合の情報の非対称性の問題である。国の予算で決められた公共事業を実施するのは多くの場合地方政府であるし、そのほか、地方交付税交付金等を通じた機関委任事務など、地方政府が中央政府の代理人として機能している場合が多い。しかし、地域住民のニーズという情報については地方政府の方が多くを持っているはずだから、中央政府の行政目的が各地域住民の効用最大化であつ場合、現行のようないた依頼人 - 代理人の関係は適切なものとは言えない。むしろ、地域出身の政治家の私的利益に中央政府が「キャプチャー」されているのが現実である。

第2は、(疑似)市場原理の導入としての側面である。各地方政府が地域住民のニーズを反映させ、その財源の制限の下で行政サービスを提供することにより、地方政府間で一

種の競争状態が生まれ、より効率的な資源配分が達成される可能性がある。この考え方は実は古くからある。人々が地方政府間を自由に移動することにより、公共財の供給に関して各地方政府が競争し、結果的により効率的な資源配分が達成されるという、ティブー（C・Tiebout）の「足による投票モデル」である。地域ニーズを反映させない、補助金や公共事業費のバラマキ政策は、このような効果をあらかじめ封じ込めている<sup>5）</sup>。

第3に、所得再分配を地域間でどこまで行うべきかという問題とも絡んでくる。地方分権は、その性格上、中央政府を通じた地域間の所得再分配を弱めることになる。したがって、地方分権をめぐる議論も、市場原理の導入による効率性の追求と、所得再分配による公平性の追求とのトレード・オフをめぐる議論であると言える。所得再分配は個人レベルの所得や富にのみ基づいて行い、個人の経済的属性には依存しないという原則（参照）に基づくものとすれば、地域間の所得再分配は基本的には是認されないことになる。仮に所得再分配が是認される部分があるとしても、地方政府間の一般的な財源調整の枠内で行うべきであろう。

## おわりに

公共選択の理論が鋭く分析しているように、「政府の失敗」は議会制民主主義の下では起こるべくして起こるという側面を持っている。これは、行政改革によって「政府の失敗」を軽減しようというインセンティブが、議会制民主主義の枠組みの中では積極的に生

まれてこないということを意味する。もう少し具体的に言うと、第1に、行政改革は、それを指示する政治圧力よりも、それを阻止する政治圧力の方が働きやすい。行政改革によるメリットは国民に広く薄く均霑するが、既存の公的介入によって直接を得ている経済主体によって行政改革は大きな不利益となるという非対称性があるからである。第2に、議会制民主主義は、将来世代に向けて負担を先送りするという傾向を持っている。行政改革には、特に社会保障制度の見直しに代表されるように、将来世代にメリットを及ぼす一方で、現在世代の負担をむしろ高めるという側面が少なからずある。しかし、投票権を持っているのは現在世代だけだから、自分たちを不利にするような改革が多数の賛成票を獲得できる可能性はそれほど高くない。

したがって、行政改革を実行に移すことはそれほど簡単なことではない。行政改革の推進は、少なくとも過半数の国民の理解を得ながら進めていくというステップを踏んでいかなければならない。したがって、行政改革を進めるためには強力な政治的リーダーシップが不可欠であると同時に、次のような工夫をする必要がある。

第1は、これまで他の先進国（欧米、ニュージーランド等）が取り組んできた行政改革の成果を、批判的に検討することである。当然ながら、公的セクターの経済全体に占めるウェイトは国によって異なるので、他国の経験を日本にそのまま適用することはできない。しかし、他国がどのような方針で行政改革に取り組んだか、そしてそのパフォーマンスはどうであったかを分析することは、政策上の「実験」をなるべく回避しようという傾向が

強い日本では、とりわけ重要であると言える。

第2は、行政改革について複数のシナリオを国民に提供し、その予想される効果をできるだけ定量的に比較することである。日本におけるこれまでの政策決定は、官僚や政治家が最善と考えた(あるいは妥協の産物である)政策だけが最終的に提示され、国会の議決を得て実施に移されるという手続きを踏んできた。議会制民主主義を前提とする限り、こうした手続きを正当でないと言うことはできないが、議会制民主主義が「政府の失敗」を生み出す危険性を持っていることもまた事実である。行政改革については、通常の政策決定プロセスの場合以上に国民への情報提供を徹底することが必要である。この作業には、国民と公的セクターとの間の情報の非対称性を軽減するという意味もある。

第3は、行政改革を恒常的に推進するメカニズムを、行政プロセスの中に組み入れることである。例えば、行政改革の進捗状況を定期的に評価してその情報を国民に公表するとともに、行政諸機関に対して改革の方向を具体的に指示する機関を設置することも、そのための一つのアイデアと言えよう。実際、英米両国では、行政の効率性や目標達成度を客観的な指標で評価する制度が一般化しつつある(城山＝上山(1997))。さらに、国や地方自治体の予算編成作業においても、予算要求の内容が行政改革のプログラムを踏まえたものになっているかをチェックするプロセスを組み込むことが望まれる。

行政改革の方針や進め方は、最終的には国民が選択する。その選択そのものを合理的なものとし、他の選択と比較可能なものにしていく工夫が求められる。

#### 【注】

- 1) PL法(製造物責任法)は、情報の非対称性から発生する問題を事後的に解決する仕組みとして解釈することができるが、PL法の存在そのものが企業側に情報の開示を促進させるという側面もある。
- 2) ただし、金融政策の実際の運営において、マネタリストが主張するような「裁量からルール」へという動きが明確に認められるわけではない。
- 3) なお、公共投資の財源が将来の増税によって調達されることが正しく認識されれば、増税によるマイナスの乗数効果も同時に働くために、追加的公共投資のネットの乗数効果は、いわゆる「均衡予算乗数の定理」で示されるようにたかだか1となるという岩本(1993)の主張もある。
- 4) 実際、行政改革委員会による前出の報告書でも、「行政活動は、(中略)それを負託した国民のために代行しているものであり、行政は、国民に対して、事前・事後の両面で、その活動の内容や行政が関与する理由を積極的に説明するという責任を負っていることを強く認識しなくてはならない。行政活動の適否に関する『挙証責任』は、行政自体が負っているのである」と説明されている。
- 5) ただし、いわゆる「越境入学」や、老後を介護施設の充実した地域で過ごすといった行動は、「足による投票」の一種として解釈できるかもしれない。

【参考文献】

- 浅子和美他（1994）「社会資本の生産力効果と公共投資政策の経済厚生効果」経済企画庁経済研究所『経済分析』第135号。
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎（1984）「産業育成と貿易」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会。
- 岩本康志（1996）「資源配分機能を重視せよ」日本経済新聞『経済教室』7月4日。
- 経済企画庁（1996）『平成8年版・経済白書』大蔵省印刷局。
- 行政改革委員会（1996）『行政関与の在り方に関する基準』（報告書）。
- 城山英明・上山信一（1997）「行政に「評価制度」の導入を」日本経済新聞『経済教室』7月4日。
- 野口悠紀雄（1984）『公共政策』岩波書店。
- 八田達夫・八代尚宏編（1995）『「弱者」保護政策の経済分析』日本経済新聞社，
- 宮川公男（1997）「行政改革の経済理論とアカウンタピリティ」『計画行政』第20巻第2号，pp. 9-14。
- 村上泰亮（1992）『反古典の政治経済学』中央公論社。
- 横山彰（1995）『財政の公共選択分析』東洋経済新報社。
- Aschauer, D.A.（1989）“Is public expenditure productive?” *Journal of Monetary Economics*, 23, pp. 177-200.
- Baily, Stephen, J.（1995）*Public Sector Economics*, Macmillan .
- Boston, Jonathan（1991）“The Theoretical Underpinning if Public Sector Restructuring in New Zealand,” J.Boston et al ed. *Reshaping the State*, Oxford University Press .
- Buchanan, J.M.（1967）*Public Finance in Democratic Process*, University of North Carolina Press（山之内光躬・日向寺純雄訳『財政理論』勁草書房，1971年）。
- Buchanan, J.M. and R.E. Wagner（1977）*Democracy in Deficit: The Policlical Legacy of Lord Keynes*, Academic Press（深沢実・菊池威訳『財政赤字の政治経済学』文真堂，1979年）。
- Hirschman, A.O.（1981）*Shifting Involvement*, Princeton University Press .
- Hood, C.（1991）“A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* Vol.69.
- Kotlikoff, Laurence J.（1992）*Generational Accounting*, The Free Press（香西泰監訳『世代の経済学』日本経済新聞社，1993年）。
- Stiglitz, Joseph, E.（1988）*Economics of the Public Sector*, 2nd ed., W.W.Norton & Company（藪下史郎訳『公共経済学』東洋経済新報社，1989年）。