

公共部門における見えざる 手とその限界

岸 昌 三

これまで経済学者は、民間部門における資源配分を導く見えざる手について多くの関心を寄せてきた。そして、たとえば、企業の理論を構成し、民間部門のモデルを作り上げ、ある最適状態を達成するのに必要な条件をあきらかにし、見えざる手の作用に対する種々の限界を指摘した。同じようなことを公共部門について試みてみようというのが、これから紹介するマッキーン⁽¹⁾の議論である。

マッキーンによれば、政府活動の増大につれて公共部門における資源配分を支配するメカニズムの理解にもっと努力が払われねばならないという。民間部門における失敗は政府部門にもってゆかれるのが適当であると考えられやすいが、そのまえに、政府部門における見えざる手とその限界について理解を深める必要があるという。

1

はじめに、民間部門における見えざる手の作用とその限界について簡単に言及される。通常、パレート最適性のために必要な条件は、各財の産出

(1) Roland N. McKean, "The Unseen Hand in Government," *American Economic Review*, LV (June, 1965), (496-505) および *Public Spending*, 1968, Part 1, two.

量の私的限界費用 (MPC)、私的限界利益 (MPB)、総限界利益 (MTB) および総限界費用 (MTC) が均等化するとき、みたとされ⁽¹⁾とされる。すなわち、

$$MTC = MPC = MPB = MTB$$

という厚生方程式が満足されることが、パレート最適状態の達成のために望まれるとされる。ある適当な制度的条件が与えられると、価格メカニズムが個々の意思決定を導いて、上記の結果をもたらす。

しかし、これまで多くの経済学者に指摘されてきたように、民間部門における価格メカニズムのこのような作用に対しては種々の制限的条件がある。まず、なにがしかの独占力は、上記厚生方程式に不均等をもたらす。つぎに、外部性の存在は、厚生方程式に別の不均等をもたらす。たとえば予防注射をすれば、それをしないひとびとも利益を受けるし、自動車の排気ガスは他人にある種の費用を課するが、これを補償しないですむ。このような外部効果が起るのは、財産権というものの範囲を適切に定める——たとえば、きれいな空気に対する権利を害したことに對してドライバーに補償を求める——ことが高くついたり不可能である事情による。あるいは、よくいわれることだが、企業は利潤を増加しようとする結果、大会社への力の集中が生ずるが、これは企業の自由競争を傷むという外部効果をもたらす。また、不確実性の存在や情報の欠如も、厚生方程式に不均等をもたらす。また、企業はしばしばある種の広告——知識を提供する以上の広告——を行うことによって、他の企業の努力をむだにするような資源の使い方をする。この種の広告活動は最適以下の結果しかもたしえない。また、種々の制度的制約から、ひとびとが選択を行う範囲は限られてくる。たとえば、抱き合わせ販売やある種の職業や業界への

(1) マッキーンによれば、「社会的」(social) という語のかわりに「総」(total) という語が使われる。これは、「社会的」という語が国家というようななにか神秘的な実体を感じさせるからであるという。

参入制限やテレビのビラ番組のごときがそれである。また、効用関数なるものは、そもそも実際には独立したものではない——自分の効用は他人の効用に依存するし、自分の効用は他人の効用に影響する——という事実もある。最後に、セカンドベストの理論によってあきらかにされたことだが、最適性の条件は全部が同時にみたされるのでなければ、かならずしも望ましい状態には近づかないということである。つまり、ある特定の条件がみたされても、他の条件がみたされなければ、全体として資源配分が改善されることにはならないということである。このように、民間セクターにおける見えざる手にはあれやこれやの無力さがある。したがって、われわれがこれに全面的に頼りきれない感を抱くのはある意味でもっともである。

Ⅱ

ところで、このような民間部門をどうすべきかについて早まった結論をくだすまえに、われわれは同じ観点から公共部門を検討してみなければならないとマッキーンはいう。かれによれば、公共部門もまた、民間部門と同様、個人個人によって選択がなされるという。政治家、大臣、各省庁の幹部は、企業でいえば経営者にあたるし、その他の職員は労働者にあたるという。有権者は重役会とみなされる。これらのひとびとはいずれも各種各様の効用関数をもっており、つねにパレート最適をめざして行動するとはかぎらない。かれらもまた、その他のひとびとと同じく、効用極大者であるとされる。

しかし、だからといって、かれらが利己的であって、狭い意味における自分の利益だけで動くとはされるわけではない。それは、個々人がいろいろのもの——たとえば、物財、遊び、他人を助けること、よい仕事することなど——から満足を得るということであり、また、これらのものは

相互にある程度代替物であるということであるにすぎない。それであるから、ある項目を享受する費用が高くつけば、ひとはそれをあまり欲しないようになって、他のものを求めるよになるし、逆に、ある項目からの利益が大きいと思えば、それを多く欲するようになって、他のものを敬遠するよになる。政府においても同じことで、公務員にとってある行為をするにともなう費用が大きくなれば、かれはそれをしたなくなるということであり、逆に、それから得られる利益が自分に大きいと思われるなら、それをやろうという気になるとうことである。

ところで、民間部門においてある程度の秩序と調和が達成される可能性があると同じように、政府部門においても、その効用極大者である行政当局者たちにある程度秩序ある良識的な意思決定をさせるメカニズムがある。マッキーンは、このメカニズムを「取引メカニズム」(bargaining mechanism)という。それは、民間部門における価格メカニズムと類似の性質をもっているという。価格機構は、個々人に自分の意思決定にともなう費用と利益を感じさせる。企業はある行為をするとき、たとえば建物を提供するひとと、労働を提供するひとびとと、あるいは、その他のインプットを提供するひとびとと、取引を行い、かれらにそれぞれ代償を支払わねばならない。つまり、企業が他人の財産（物的なものにせよ人的なものにせよ）を使うなり、損傷するなりすれば、その所有者の同意を代価を払って買わねばならない。逆に、ある行為によって他人に利益をもたらすことになる——みかんをつくるなり、みかんの花が養蜂業者に都合がよくなる——ならば、その企業は受益するひとびとから代価を得ようとする。このように、他に代価を支払ったり、他から代価を得たりして、なおそのあとになにがしかの利潤をあげるなら、それによって、あるひとびとは他のひとびとを害することなくよい状態になる。こういう代価の支払がなされる程度が大きいほど、個々の企業の損得は社会全体の損得に近くなる——つまり、私的な限界利益または費用と、総限界利益または総限界

費用とのへだたりは小さくなる。公共部門においては、取引メカニズムがこれと同じような結果をもたらす。もしある役人の行為がだれかの財産を使うなり、ある利益を害するなりするとすれば、かれはその行為に費用を感ずるであろう。かれは、不利にされるひとびとからの不満をきかねばならないし、不満を和げるとすれば、それは不愉快なことであろう。あるいは、かれは自分の同僚とのあいだで折合いがわるくなるかもしれないし、他の公務員からはなんらかの仕返しを受けるかもしれない。とにかく、かれは関係する多くのひとびとといろいろな取引をしなければならないし、他人に犠牲を与えるような意思決定を行えば、いろいろの形の費用に直面しないわけにはいかない。他方、かれの行為から利益を受けるひとびとからは、代償が得られるような取引ができる。この場合に報いられるものは、なにか他の問題に関連した支援であるかもしれないし、ひととの友情が深まることかもしれないし、だれかからの好意を受けることかもしれない。とにかく、なんらかの形の報償にちがいない。

この取引メカニズムが公共部門の種々の意思決定者のしたい放題を制限する。この場合にはたらいっている力は、民間部門でのそれと似ている。非常に競争的な産業においては、各企業は損失を避けることに努め、利益をあげることに努めなければならない。さもないと、倒産するであろう。このような事情のもとでは、従業員は自分がその企業の目標を達成するよう努力しなければ食えなくなることに気づく。一般の民間企業にくらべると、公益事業などの管理者や従業員はかなりのんびりしているけれども、自分の勝手や都合ばかりで働ける程度にはやはり限度がある。政府部門においても同様で、管理者や職員はある程度の勝手はできても、有権者や上司や同僚の意向や気持を無視して行動できるものではない。そのように振舞っていては、自分の職に生き長らえることはできない。かれらもやはりしたい放題はできないのである。だれもわが道ばかりは行くことはできず、見えざる手の指し示す方向に動かないわけにはいかないのである。

このように、個々の意思決定者はそれぞれの立場から行動するとはいえ、他の立場を考慮しないわけにはいかないから、かれらの決定が種々の資源配分に対してかなりの秩序と調和を与えることになるのである。まず、民間部門と公共部門とのあいだの資源配分をとってみよう。政府部門をより拡大することが検討されていると想定しよう。議員は有権者がこの問題についてどんな考えをもっているかを考慮し、来るべき選挙においてどれだけの得票が得られるかを考慮するであろう。これは、重役会がどれだけ利益をあげられるかを予想するようなものである。議員は予想されるさまざまな損得を勘案して問題に対処するだろうが、その場合選挙でどれだけ票が得られるかをつねに念頭におかないわけにはいかない。つぎに、公共部門内部における種々の行政活動のあいだの資源配分についてみてみよう。これは民間部門にたとえるなら、産業間の資源配分のようなものである。行政官はもうけをもちかえるでもなく、他人の金を使うだけだが、そこにはやはり損得がつきまとう。自分の担当する事業を拡大すれば、自分が得する面もあれば、損する面もある。結局、資源は、私的限界利益が私的限界費用よりも大きくなるように、また、取引メカニズムのために、私的限界利益が総限界利益に等しくなり、私的限界費用が総限界費用に等しくなるように、配分されることになる。見えざる手が個々の私的な意思決定を制約して、厚生方程式をみたす方向に動かせるのである。最後に、末端の公務員レベルにおける事業内部の資源利用について考えてみよう。これは、いうなれば、産業内部の個々の企業における資源配分の問題である。与えられた事業を遂行するには、種々の方法がありえよう。官吏はそのうちから自分に都合のよいようなものを選択するであろうが、その場合、自分だけの見地で動くことはかならずしも有利ではない。あまり仕事の能率がわるければ、職員にとつて昇進が止まったり、予算の獲得が困難になったり、上司とのあいだがうまくいかなかったり、きびしい監査を受けることになったり、いろいろ都合のわるいことになる。したがって、

この場合にも、取引メカニズムは資源配分を導く貴重な見えざる手となるのである。

Ⅲ

しかし、民間部門における見えざる手に種々の限界があったように、公共部門における見えざる手にもいくらかの限界があることをマッキーンは指摘する。われわれは、公務員について、態度の横柄さ、事務の非能率、サービスのわるさ、怠慢など、種々のわるい面を承知しているが、このようなものが起るしかるべき事情があることも知っておかねばならない。このことは、政府の手で問題を解決しようとするとき、特に念頭におく必要がある。

政府部門において取引メカニズムという見えざる手が作用するとはいっても、それはきわめて不完全である。まず、民間部門の独占に対応するものが、公共部門にもあるということである。民間部門における独占者による効用極大化行動は、より高い利潤を獲得することをめざすが、公共部門においてはある独占的地位を有する部局がより多くの予算を獲得することを意味する。強力な交渉力ないし取引能力をもつ省庁は、予算を水増して要求し、その産出量を過度に拡大するし、弱い力しかもたない部門はもっと予算をとった方が適当であると思われても少な目にならざるをえない。種々の分野に適正に予算を配分する見えざる手の作用にも限度がある。また、不用になった部局をやめて、これをもっと有用な仕事をする部局でおきかえることは、民間の業界において新しいアイディアをもつ新企業の参入の場合以上に困難である。陳腐化した政府活動を解散するには非常に長い時間を要する。要するに、公共部門にも、民間部門における寡占や独占に相当するようなものがあって、それが公共部門の価格と産出量を歪曲しているということである。

公共部門における見えざる手に対する第二の制約として、外部効果がある。政府の事業もまた、企業や個人や他の政府部門に外部効果を及ぼすというのである。筆者には、この点が正確に理解できない。

そのほか、公共部門における見えざる手に対する制約として、情報入手に要する費用や不確実性の問題があげられる。種々の方途を比較検討し、情報を得るには、費用がかかる。このことは政府がある事業を遂行しようとする場合、かならずしも最善の方法によるとはかぎらないということの意味する。種々の問題に対処するに、めこの勘定ですますということである。

IV

以上、政府部門における見えざる手とその限界（不完全性）について述べられてきたが、これらは政策的にどんな意味をもつだろうか。なにによりもまず、政府の方策を意図するにあたっては、政府における見えざる手の存在とその作用の仕方に留意せねばならないということが指摘される。見えざる手は政府部門における個別的な利益の追求を阻止し、より広い目的を達成するようにはたらく。それは利己的な考え方が利己的な政策をもたらさないようにする。

つぎに、しかしながら、見えざる手のメカニズムの警戒すべき不完全さも見逃がしてはならない。

さらに、民間部門も公共部門も、ともに不完全にしか機能しないということである。パレート最適は、政策の指針として限界がある。他のいひとびとの状態を悪化させずにあるひとびとの状態を改善するという政策は、望ましい条件の一部をみたすにすぎず、政策がそのようなものであるべきだと考えるわけにはいかない。民間部門がパレート最適の条件をみたさないからといって、政府の行動が要求されると考えることもできないのである。

しかし、同時に、政府のコントロールがパレート最適を全然実現できないとみるのも適当でない。肝要の点は、ある種の活動が民間部門において満足に行われないからというそれだけで、その活動を公共部門に移したり、公共部門の規制下においたりすることは適当でないということである。いずれの部門も完全に機能しないのであり、問題はいずれがベターであるかなのである。

最後に、もっと重要な点として、民間部門から政府部門に移行することによって制度を改善するについては、政府部門における見えざる手とその限界についてよりよく知らねばならないことが強調される。われわれは、市場の失敗する点を解明せねばならないし、同時に、政府の失敗する点も解明せねばならない。そして、両方の部門の機能を改善する方策を研究せねばならないという。

V

以上がマッキーの議論であるが、その特徴は、政府部門の活動の効率性に対する強い関心である。かれは、政府部門が民間部門にくらべて効率的であるとも考えないし、その逆であるとも考えない。かれによれば、いずれも効用極大者によって動かされているのである。かれの主張はまた、市場メカニズムが失敗する分野を安易に政府部門に移す考え方にある種のショックを与える。問題の考え方は、市場メカニズムの失敗は政府による方策を必要とするというのではなく、その失敗の放置と政府による方策のいずれがベターであるかである。