

タロックの The Politics of Bureaucracy¹⁾ に関する覚書

岸 昌 三

資源配分の意思決定は、民間部門と公共部門とでは対照的に異なる。民間部門の場合には、いわゆる市場メカニズムで資源配分が決定されるのに対して、公共部門の場合には、投票のメカニズムとでもいうべきものによって意思決定が行なわれる。この過程、つまり公的意思決定過程における官僚制度の影響力は、今日ではよいにつけわるいにつけきわめて大きなものになっている。公共部門の経済分析を試みようとするれば、好むと好まざるにかかわらず、官僚機構の問題がその視野にはいつてこざるをえない。そしてこの種の問題に一步足を踏み込めば、そこには伝統的な経済学では取扱ったことの無い広い領域の問題が存在し、問題の大きさに驚かされる。しかし経済学者もこの種の問題に接近しはじめている。ここに取上げるタロックの著書は、以前筆者が取上げたダウنزの書物とともに、この分野の顕著な業績のひとつである。本稿はその一端についての覚書である。

I 序 論

タロックの書物は、官僚組織がいかに機能するか分析から成っている。本稿では、その中で特に官僚機構で合理的な人間がいかに行動するかについての分析を取上げたいが、はじめに二三の用語の問題にふれておこう。

1) Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, 1965.

タロックの分析における中心概念のひとつは、個人間の関係についての「経済的」(economic) 関係と「政治的」(political) 関係との区別である。前者はいいかえれば交換関係のことであり、後者は隷従関係のことである。人々が対等の立場で自由に契約を行なうとき、かれらはたがいに経済的な関係にあるとされる。商品市場や証券市場に参加する人々の間の関係は、その典型的な例であるとされる。隷従関係の代表的な例は、古代における奴隷と主人との関係であろう。そこでは奴隷は主人に気にいられる以外には自分の状態を改善する手段をもたない状況におかれていた。官僚機構における上役と部下との関係は多かれ少なかれこれに似た要素をもつ。つまり、部下は上役に気にいられることによって昇進を得る。ここで気にいられるという言葉は広く解釈される必要がある。タロックによれば、上役と部下との関係は政治的な関係であるとされる。それは主従の関係であり、上下の関係である。そして、このような関係の中で行為する人間が、タロックの定義する「政治家」(politician) である。この意味での政治家がいかに行動するかが、かれの関心を払う問題である。かれのいう「政治学」(politics) は、政治的関係の中で効用を極大化しようとする人間の行動を考察するものであるとされ、これに対して経済学は経済的関係の中で効用を極大化しようとする人間の行動を取扱うものであるとされる。

タロックの分析で重要なもうひとつの概念は、「主君」(sovereign) である。主君とは、主従関係のあるじであり、上に定義した意味での政治家が喜ばせなければならない人間のことである。政治家は主君を喜ばせるか否かによって、なんらかの形で報いないしは罰を受ける。タロックは主君を三種類に分け、それぞれの場合における主君に仕える者の行動を分析する。その三種類というのは

- (1) 主君がただ一人の場合
- (2) 主君が集団である場合
- (3) 主君が複数である場合

のことである。第一の場合は、「単一主君の状況」(single sovereign situation)と呼ばれ、たとえば階級組織のピラミッドの頂点のすぐ下に従属する官僚がこの状況にあたる。この状況の分析は、その他の場合の分析の出発点の役割を果す。第二の場合は、「集団主君の状況」(group sovereign situation)と呼ばれ、たとえば市長や知事に対する有権者、経営者に対する株主がこの状況にあたる。ただこの状況は、官僚一般にはみられないので、本稿では立ち入らない。第三の場合は、「複数主君の状況」(multiple sovereign situation)と呼ばれ、官僚機構の下層部に存在する。

II 上役に対する行動

任意の官僚が対上役との関係でいかに行動するかという問題からはじめよう。まず、単純なモデルを考察することが有益である。ある官僚にとって彼に報いてくれる上司はたった一人であり、この上司に仕えることによってのみ自分の地位が改善できる場合を想定しよう¹⁾。このような状況のもとで、自分の地位を改善する道は、当然のことながら、上司から報いられるような行動をとること、あるいは、同じことだが、上司に気に入られるよう行動することである。

もちろん、官僚機構で所得を稼ぐ人々の目的は、自分の地位の向上だけにあるわけではないだろう。当面の分析では、官僚が公共部門で労働を提供する動機は、昇進することであると仮定されるが、だからといって、どんな他の目的を犠牲に供してでも、昇進という目的を追求するというわけではない。ここに仮定されている官僚は、昇進の追求者ではあるが、目的の達成には費用を考慮にいれる人間なのである。あるいは同じことに帰するが、他の重要な目的を犠牲にしなければならないとすれば、上司に気に

1) タロックによれば、これは single sovereign situation という項目のもとに論じられている。G. Tullock, *op. cit.*, chapter 6.

入られない行動をとることもありうる人間なのである。したがって、たとえば、上司の嫉妬を買う危険を冒してでも、美人と結婚することはありうるのである。ともあれ、どんな意味においても上司を満足させない行為からは、昇進の道は開けないのである。

厳密な意味において部下がただ一人の上役に従属するというケースは、現実の世界ではまず見当らない。そのようなケースにおける行動の詳細に立ち入ることは、さしあたり興味はない。そのような場合の行動は、あらゆる意味において上役に気に入られるようなものであることを確認しておけばよい。ただ、上述のケースの行動は、より現実的である場合、すなわち、上役が多数である場合の行動を叙述するにあたってその出発点として意味がある。¹⁾そこで、われわれは、ある官僚が複数の上役をもつ場合にどのような行動をとるかという問題に移ろう。²⁾このような状況のもとでは、当該官僚が昇進を得るためには、複数の上役に気に入られねばならない。野心的な人なら、この場合、どの上役ともコネをもとうとするだろう。上役は上役でまた、昇進を求めてたがいに競争し合っているのが普通で、配下の支援を得て競争に勝ちたいと思っているから、部下といえども、上役を選択する自由をなにがしかもつことになる。部下は自分の昇進目的のために必要とあらば、現在の上司を捨てて他の上役のもとに移るかもしれない。上役の数が非常に多くなれば、それは自由に契約が行われる関係に近くなる。このようになれば、もはや政治的な関係ではなく、経済的な関係になる。上司がたった一人である場合とはちがって、現在の上司からはなれるのにともなう費用は小さくなる。上司の方でもこのことを知っているので、部下の忠誠を当てにしないし、部下の服従を強要することもない。とはいっても、上役と部下という基本的な関係はなにがしか残っているこ

1) 上役が多数である場合をタロックは multiple sovereign situation という。
G. Tullock, *op. cit.*, chapter 8.

2) G. Tullock, *op. cit.*, chapter 8, pp. 101—102.

とは確かである。

封建時代には現在の官僚がおかれている状況と似たものが存在していたといわれる。国王ないしは皇帝を頂点として、下は小貴族まで権力のピラミッドができあがり、封建諸侯は自分の地位を高めようとたえず術策をくりかえしていたといわれる。これは現代の職階制度の中で行われているものと似ている。ただちがうのは、封建社会ではおおびらに策動が行われていたのに対して、現代の官僚機構の中では陰にこもった形で行われているという点である。

任意の官僚が複数の上役をもつ場合にとりうる方策にはいろいろのものがある。まず、現在の上司に気に入られることが、そのひとつである。しかし、方策は他にもある。そのひとつは、自分の上司の出世を支援し、それによって自分の昇進をはかることである。上司は上司で他のライバルと競争しているが、それには部下の少なからぬ協力なり支援を必要とする。それなかりせば、上司も競争に勝つことはできない。部下の有効な協力と助力を得るためには、上司は部下に対して昇進をもって報いなければならない。このため、部下には上司を支援することによって自分の地位を改善する道が開かれる。また、場合によっては、現在の上司のもとをはなれて他の上役のもとに移ることもできよう。本人にとって、現在の上司に仕える利益よりも、新しい上司に仕える利益が大きいと期待される場合には、この方策が用いられるだろう。ただ、この方法を安易に用いることは、本人にとってかならずしも利益にならない。というのは、所与の上役に根気よく仕えることは、長期的には有利になることもあるからである。ともあれ、部下があるじをかえる可能性をもつことは、上役に対して部下を顧る必要を感じしめることになる。

上役が複数いる状況のもとでの官僚の行動を一般的に述べることはできない。その具体的状況は、上役の人数の多少によってさまざまであるから、どんな場合にも適用できる一般理論を構成することは困難であろう。ただ

われわれは、これら種々の場合の両極端を述べることはできる。その一方の極端としては、ただ一人の上役がいる場合が考えられる。すなわち、現在の上司のもとからはなれることができない状況がそれである。もう一方の極端には、自由に契約できる状況が考えられる。この場合、当該官僚は大きな個人的犠牲を払うことなしに上司をかえることができる。また、上役の間では部下の忠誠を求めて競争が行なわれ、その結果特定の上役と特定の部下との個人的関係はより希薄なものになりがちである。この場合の上役と部下との関係は主従の関係あるいは政治的な関係というよりも、対等の関係あるいは経済的な関係に近くなり、経済分析の対象になりうるものとなる。上記両極端の場合の中間に位する種々の状況について官僚の行動を一般的に述べることは困難である。それはたった一人の上役をもつ場合の部下の行動と自由に契約できる人々の行動の二つの要素が種々の割合で混入した¹⁾ものとして理解するよりしかたがない。

上役が多数いる状況は、経済学者が分析してきた通常の民間市場にもある程度共通に存在する。買手独占の市場における多数の売手は、ある意味において上司が一人であるケースにおける部下と同じ状況におかれている。かれらの売ろうとするものの値段がどのように決められるかは、ただ一人の買手の掌中に握られることになり、かれらは買手の気に入る条件を受けいなければならない。買手独占と両極端をなすもうひとつのケースは、競争市場である。典型的な一例は株式市場であるが、ここでは売手と買手とはたがいになんらの面識もない赤の他人である。この場合、売手は買手と個人的に親交を結んでおく必要は全くない。それどころか、当事者には取引の相手がだれだか全くわかりもしなければ、取引の相手は自分の目前にもしないものである。しかし、現実の市場の状況は上記二つの極端な場合の中間に位するのが普通で、自由に契約が行なわれるといっても、その中で多かれ少なかれ個人的な親交関係がもたれる。たとえば、小売店は消

1) G. Tullock, *op. cit.*, p. 105.

費者からの愛顧を得ておこうとするし、メーカーもこの点では同じことである。つまり、召使が主人に気に入られようとするのと同じように、売手が買手に気に入られようとする。この意味で、通常の民間市場においても、主従関係にみられるもの、すなわち政治的関係も存在する。¹⁾

Ⅲ 同輩に対する行動

官僚機構の中で活動する人は、対上役の関係ばかりでなく、対同輩との関係をももつ。対同輩との関係は、昇進を求めての競争関係である。¹⁾ この競争関係の中で任意の官僚がどのような行動をとるかは、上役の状況がどのようなものであるかによって異なってくる。

まず、上役がただ一人しかいない極端な状況について考えてみよう。²⁾ この場合、各競争者の昇進は、いわば、上役の胸元三寸にある。同輩間の競争ははげしいだろう。通常、上役は部下を同等に処遇することはしない。上役の頭の中には部下の寵愛の序列ができあっている。部下はそれを察知して、自分の順位を高めようとするだろう。各部下は上役の気に入るようありったけの努力をするだろう。各人はこの場合、自分の成功が単に自分の努力だけでなく、他人の努力にも依存していること、つまり、自分の成功が自分と他人の努力の相対関係で決まることを知っているだろう。したがって、各人は上役に気に入られる努力をするだけでなく、競争相手の努力を低く評価する努力をするだろう。あるいは、上役に対する自分の印象をよくするよう努力し、ライバルの努力が功を奏しないよう努力するだろう。しかし、このような両刀遣いは実は大変むずかしい。他人をけなすことは、それとわかる形で行われると、かえって、墓穴を掘ることになりかねない。いうまでもなく、他人に対する中傷は自分の不評を招くからである。

1) G. Tullock, *op. cit.*, pp. 105—106.

1) タロックは、このような競争関係に立つ同輩を *peer* と呼ぶ。

2) G. Tullock, *op. cit.*, pp. 107—111による。

そこで、相手を弱める方法は、いろいろと手のこんだ形をとる。それは、逆手をとるようなものであったり、迂回的なものであったりする。たとえば、相手をほめるのもそのひとつである。この場合、決して重要な点についてはほめず、むしろ第二義的ないしは末梢的な点についてだけほめるだろう。そうでないと、自分の影が薄くなるからである。これによって、ライバルとは競争していない——超然としている——という印象を上役に与えようとする。また、ライバルの不得手な分野に上役の関心を引き寄せて、相手がボロを出すような手を使うこともある。さらにまた、他の同輩間で衝突が起れば、それを自分の有利になるように利用するということもある。とにかく、相手の評価が下がるようなあの手この手が状況に応じてとられるだろう。

次に、任意の官僚が複数の上役をもつとき、対同輩との関係でどのような行動をとるかを考えよう。官僚は自分の昇進^りのためには、上役のどれかの寵愛を必要とする。野心的な人なら、幾人かの上役と親交をもとうとするだろう。ところで、上役が多数である場合には、これら上役たちもまたおたがいに競争相手であり、上役たちは上役たちでかれらの上役の寵愛を求めて競い合っている。この競争において上役は配下の献身と忠誠を利用できる地位にある。しかし、上役は多数いるのだから、だれのもとに行くかについては部下は選択の余地をもっている。現在の上司に仕えるのを不利と思えば、他の上役のもとに移ることもできる。上役が複数である場合には、このような事情が決定的に重要である。

任意の官僚にとって、その同輩は二つのグループに分けることができる。ひとつは、仕える上役を同じくする同輩であり、いまひとつは、仕える上役を異にする同輩である。同輩との関係は、これら二つの場合によって異なるであろう。第一のグループの場合には、同輩たちは自分の上役を昇進させ、それによって自分の昇進をはかるといふ共通目的のために結集

1) G. Tullock, *op. cit.*, pp. 111—113による。

するが、反面、そのグループ内部では上役からの寵愛を求めてはげしく競争するだろう。第二のグループの場合には、競争者たちはそれぞれ相手を自分の派閥全体の対抗勢力とみる反面、かならずしも自分の個人的対抗者とはみないだろう。

IV 上司に対する依存度¹⁾

官僚は、上司の寵愛に依存するか否かによって、二つのグループに分けることができよう。ひとつは、現在の地位や将来の昇進のために上司の寵愛に大きく頼らねばならない官僚であり、いまひとつは、上司の気に入りに頼らなくても、それ以外に頼るものをもつ官僚である。もちろん、このような区分は程度問題であって、截然としたものではない。

上司の寵愛以外に頼るものとしては、種々のものがあるだろう。実家が金持ちであれば、官僚としての給料に頼ることも少なく、昇進のことを気にする必要も少なからう。したがって、このような人にとって、上司の顔色をうかがう必要も少ないだろう。また、上司となんらかの強力な個人的なコネがあるなら、これも上司の寵愛の必要を少なくする。また、特別の知識なり技能をもつなら、これも同じはたらきをもつだろう。さらに、忠実な部下を擁しているなら、これもひとつの頼りになるだろう。

さて、上司の寵愛に依存することの少ない官僚の行動はどのようなものか。当然のことながら、それは上司に頼ることが少ないはずである。このような官僚は上司に気に入られようとするものが比較的少ないだろう、一方、上司の方でも、このような部下に対する態度はそれに応じたものとなる。すなわち、上司はそのような部下を粗略に扱うことはできなくなる。また、このような人物はその競争相手にも特殊な存在となる。つまり、このような人物は上司の寵愛に頼らないので、かれに術策を用いることはよ

1) G. Tullock, *op. cit.*, p. 113以下。

2) タロックによれば、前者は *courtier*、後者は *baron* とそれぞれ呼ばれる。

りむずかしくなる。

第二の型の人物は、上司の寵愛に頼るので、第一の型の人物よりも上司に気に入るよう一層の努力を払わねばならない。この点は、第二の型の人物の弱みではあるが、反面、上司に対してある種の有利さを提供する。というのは、上司の側ではこのような人物は頼りになる人物であるし、部下としてはむしろこのような人物を好むからである。

V 部下に対する行動

これまで、目上の人々や同輩に対して官僚がどのような行動をとるかをみてきた。最後は、目下の人々に対して、効用極大者としての官僚がどのような行動をとるかを述べよう。

部下は、同輩とはちがって、現在さしあたって、昇進の競争相手としては重要な存在ではない。しかし、自分の昇進のためには、上司の意思を満足に遂行することが必要とされるし、そのためには部下の協力が必要となる。したがって、官僚の昇進にとって、部下との関係は重要である。部下は榮進している上役のもとには集ろうとするし、落ち目の上司からははなれようとする。下級者が自分の傘下にはいろいろとしているか、自分のもとをはなれようとしているかは、その官僚の前途を占うものである。どんな部下をどれだけもつかは、その官僚の上司との関係にとって重要である。有能な部下を多くもつなら、上司との関係は有利に展開するだろう。

このようにみると、上司は部下の協力と忠誠を確保するためにある程度の努力を惜しむわけにはいかない。この努力は、上司にとっては一種の費用である。けだし、それには、自分自身の昇進目的のための時間や労力を割愛せねばならないからである。上司は部下の忠誠を確保することからの限界費用と限界利益を等しくするよう努力を配分するだろう。

忠誠な部下を多くもつことは、上司の昇進にとって有利であろうが、それは多ければ多いほどよいだろうか。この場合、考慮すべきひとつの問題

がある。部下は一つのグループとして上司に仕えるものと考えれば、大きなグループになるほど、結集力は低下する。これが部下をふやすことに限界を与える。部下をふやす努力は、その限界利益が限界費用に等しくなる点でやめられるだろう。

● 上司は部下との関係において部下が上司を潜在的な競争相手と考えていることをつねに念頭におくにちがいない。部下は上役のもとに集るけれども、上役に追いつき追いつ越すことを期している。上役の方では、このような機会を極力阻止するだろう。

VI 結 び

以上述べてきた官僚の行動は、あくまでひとつのモデルと解されるべきである。それがどの程度現実的であるかは、読者の経験と判断にゆだねたい。ただ、タロウの著書が、官僚も一人の効用極大者であるという経済学の伝統的仮定のもとに、その行動の分析に一步を踏み出したという点は、これを高く評価したい。人間は自分の利益を求めて行動すると仮定する経済学の分析方法におなじみの経済学者には当然理解されているところであるが、上述のごとき官僚行動の分析はあくまでポジティブな性質の議論にすぎない。道義的な見方をする人にとって、上述の議論は官僚を権謀術数にのみ終始する悪人として描いているとみるかもしれない。しかしわれわれは、事実についてそれをどうみるかということと、それがどうあれば願わしいかということを混同してはならない。官僚はひたすらその社会的役割を忠実に果たしてもらいたいとわれわれが願うことと、官僚が事実においていかに行動するかは別問題である。われわれは官僚も一種の経済人であり、社会的分業の中で所得を見返りに生産的サービスを提供する経済単位であるという点を強調したい。かれらは自分の利益を追求するかもしれないが、同時にその社会的機能も果たすのである。どの程度に社会的機能を果たすかは、かれらがおかれている組織の条件に影響される。その意味でわれわれは官僚組織の機能についてより一層の研究を必要とするだろう。