

公共選択とコミュニティ政策

矢尾板 俊 平*

1. はじめに

本稿の目的は、市場の失敗、政治・政府の失敗、制度の合意形成と執行に関わる失敗を指摘し、今後のコミュニティ政策を検討する上で重要な論点を整理することである。

これまで公共経済学や公共選択論の立場から、多くの市場の失敗、政治・政府の失敗が指摘されている。これまでの公共政策や経済政策研究に与えられた課題は、このような「制度の失敗」をどのように解決するのか、そのための「制度改革」をいかに進めていくのか、という問題を検討することが重要なテーマのひとつであったと言える。

いま、ここで「制度」という言葉を用いている。また、本稿における関心は、「制度の失敗とその緩和のための政策的含意」にある。そこで、まず、制度という言葉の意味について整理しておこう。

制度とは、まず、市場、政治、政府、企業などのメカニズムそのものを意味するであろう。また、ダグラス・ノースなどの制度経済学やジェームス・ブキャナンなどの立憲政治経済学の立場からは、社会のルールとして意味づけられている。しかし、制度経済学と立憲政治経済学の立場では、それぞれ分析方法が異なるとの指摘がなされている。それについて横山（2005, p.11）は、次のようにまとめている。「ブキャナンの立憲政治経済学は、ロールズのいう「無知のヴェール」のもとで基本ルールの選択問題を分析するのに対し、ノースの制度経済学は「無知のヴェール」ではなく歴史の事実として眼前にある現実の社会状態のもとで制度の選択問題を分析する」。つまり、「ノースの制度経済学は、制度が経済成果にどのような影響を及ぼしているのか、また制度変容が社会の時間的変化としての歴史変化にいかに作用してきたのかという実証的な問題関心に重点をおいている。他方、ブキャナンの立憲政治経済学は、「無知のヴェール」のもとで選択されることになる基本ルールが全員一致で選択されるがゆえに規範性をもつので、そうした基本ルールを目指して現実のルールを変革す

*コミュニティ政策学部 講師、博士（総合政策）

べきという政策含意をもつ。(横山 2005 p.11)」

また、青木 (2005, p.201) は、「制度とは、経済ゲームのプレイヤーの均衡戦略によって支持されうる、プレイヤーの行動選択に対する制約 (p.201)」と述べている。さらにブキャナン流に考えれば、制度とは無知のヴェールの中で立憲的に合意された制約と言えるかもしれない。

そして、横山 (2005, p.15) は、ノース、ブキャナン、長谷川如是閑などの議論を踏まえ、制度や基本ルールを次のように定義し、経済政策との関連について述べている。「制度や基本ルールは、常にその制度の内にある人びとの厚生を高めるためにのみ存在するもので、それは過去の人もしくは未来の人のためのそれではなく現在そこにある人びとのためのルールや仕組みや機関なのである。従って、日々制度の変容を求める経済政策の需要がある。言い換えれば、現在の制度や基本ルールの中にある人びとが、自分たちの生活目的を実現するために現行の制度やルールを、常に変化させる作用を行う取り組みが経済政策と認識できる」

このように考えると、コミュニティも人々の厚生を高める制度であると考えられる。しかしながら、市場や行政などのメカニズムとは異なったメカニズムで構成されていると言える。その違いとしては、他のメカニズムよりも、信頼や互酬性といったソーシャルキャピタルの存在がより重要な意味を持つかもしれない。また、企業、行政、NPOなどは、何らかのインプットとアウトプットを意味づけられるが、コミュニティは、そうしたアウトプットを必ずしも明確に意味づけられないかもしれない。

本稿では、このようなコミュニティに対する意味づけを踏まえた上で、なぜ、現代社会においてコミュニティの役割が期待されてきているのか、という問いを検討し、今後の公共サービスの役割分担論の発展の方向性を示したいと考えている。

2. 市場の失敗

市場の失敗の代表的な例は「独占」、「外部性」、「格差」の問題が挙げられる。このような問題は、市場における経済的非効率性を生じさせる。本稿では、その中で格差の問題を検討する。

「格差」の問題は、個人間、あるいは地域間のさまざまな格差を検討する。例えば、「小泉・竹中改革は格差を拡大させた」などの指摘がある。このような批判には、格差と言っても、個人間の格差なのか、地域間の格差なのか、もしくは所得格差なのか、資産格差なのか、さらには消費格差なのか、ということをあまり整理せずに、抽象論的に語られているように感じられる印象がある。

格差の問題は、市場の失敗のひとつとして挙げられており、経済制度として市場システムを使う場合には避けては通れない問題である。地域間所得格差の問題は、矢尾板 (2010a) で、

景気循環からの影響と格差の拡大は強い関係があることを明らかにし、必ずしも「小泉・竹中改革」が原因ではないことを説明した¹⁾。地域間所得格差の背景には、産業構造の問題、つまり川崎（2008）が指摘するような生産性の格差、社会構造の変化などの問題がある。社会構造の変化は、大竹（2005）が指摘するように、人口や世帯の高齢化の問題、もしくは矢尾板（2009）で確認した婚姻率、離婚率、世帯構成などの問題とも相互に関係するだろう。このように、地域間所得格差の問題は、それぞれの地域特性や背景が異なることが原因で、「差」が生じることは避けられないだろう。地域特性が異なれば、経済的なパフォーマンス

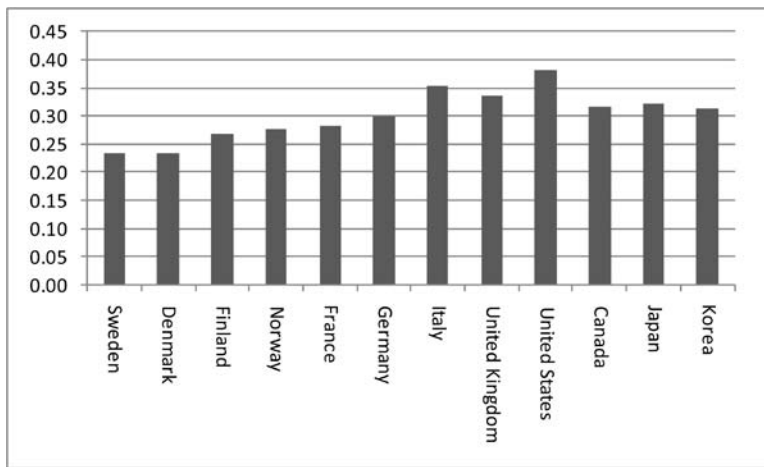


図1. ジニ係数の国際比較（2000年代半ばの状況）

出典：OECD Factbook2010より

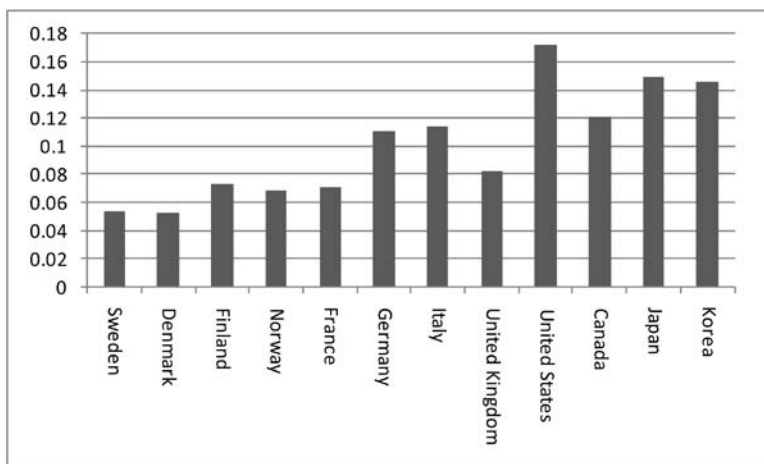


図2. 貧困率の国際比較

出典：OECD Factbook2010より

に違いが生じるのは当然であるとも考えられる。問題は、地域「間」格差ではなく、同じ条件や特性の下で起きる地域「内」格差や個人間の所得格差である。

日本の個人間の所得格差は、他国と比較すると、どのような状況なのであろうか。この点について、OECDのデータを用い、2000年代半ばの主要国のジニ係数について確認する。図1から日本は北欧諸国やフランス、ドイツに比べればジニ係数はわずかに大きい。英国、米国、イタリアなどと比較するとジニ係数はほぼ同じかわずかに小さいことがわかる。また、OECD全体で、ジニ係数にどの程度の違いがあるかを確認するために、変動係数を求めると18.30と、あまり大きな違いではなかった。すなわち、国際的な比較から考えると日本は個人間所得格差の大きい国であるとは一概には言えない。

しかし、貧困率や貧困ギャップを確認すると、貧困率において主要国の中では米国に次ぐ大きな数値を示していることがわかる。貧困率について、OECD全体の変動係数は36.70でジニ係数に比べれば、各国間の格差は大きい。この点からも日本の貧困率は相対的に高いと言える。日本における個人間所得格差の問題は、ジニ係数などから表れる所得格差そのものよりも、貧困の問題の方が重要であると考えられる。そのため、再分配政策を考える際に、政策的には貧困率を改善する政策を実施することが「正しい」と言える。しかし、現実的には所得格差を是正する政策が重視される。

なぜ格差の問題は、本来であれば貧困の問題に対応する必要があるのに、格差是正の対策に偏ってしまうのだろうか。この原因として、政治や政府の失敗があると考えられる。

3. 政治の失敗、政府の失敗

政治や政府の役割は、第2節で整理した市場の失敗を補完することであると考えられる。しかし、政治は人間が行うものであり、政府も人間によって構成されるものである。公共選択論では、政治や政府に関わる主体も合理的経済人であることを前提として考えれば、政治や政府も失敗することを指摘する。政治や政府の失敗として、特に政治・意思決定構造の問題や情報の非対称性の問題に焦点を当てれば、「政治的外部性」、「レントシーキング」、「財政錯覚」などの問題が挙げられる。

3-1. レントシーキング

まずは「レントシーキング」の問題を考える。レントシーキングとは、Tollison(1982)では「人為的に創出された移転を勝ち取るために資源を浪費する活動」と定義されている。多くのレントシーキングの事例としては、ある市場の独占的供給者になるなどの特権や独占的供給者が既得権を維持するための事例がある。これらの独占的供給者は、自らの独占的利益などの資源を用いて、既得権を保護しようとする。また、この問題に関連して、贈賄などの汚職の

問題なども論じられる。

レントシーキングの問題について、図3のような単純なモデルに基づいて検討する。図3のような市場が存在しているとする。競争市場の場合は、価格(P_c)、取引量(Q_c)で均衡する。いま、この市場に独占的供給者が存在するならば、独占的な供給者は、利潤が最大する限界便益と限界費用が一致するような限界利潤に応じて、取引量(Q_m)となるように独占価格を P_m に設定する。

競争市場においては、消費者余剰は $\triangle P_cEA$ であったが、独占市場の場合は $\triangle P_mFA$ に減少する。また、生産者余剰は独占利潤として、 $\square P_mP_cGF$ となる。さらに死荷重損失 $\triangle FGE$ が発生するため、経済的な効率性が減少する。

このような独占市場の問題について、前節でも述べたように、様々な政策対応が行なわれる。しかし、独占市場が解消され、競争市場になることは独占的供給者にとっては、自らの余剰(独占利潤)を失うことになるので、そうした政策対応に抵抗するであろう。また、新たに独占利潤を得るために独占者になるという者もいるかもしれない。そこで、こうした既得権なり独占権を得るために、自らの資源を使用する。つまり、独占利潤 $\square P_mP_cGF$ を資源として、独占権、既得権を得るために競争的に投資を行うのである。このとき、投資された資源は独占権、既得権の確保において使用されるので、社会的に見れば浪費となる。このように競争的にレントシーキングが行われれば、最終的には $\square P_mP_cGF$ の全てが浪費され、結果として $\square P_mP_cGF$ 、荷重損失 $\triangle FGE$ が社会的損失となり、経済的効率性をさらに減少させる²⁾。

この事例としては、関税、貿易規制、知的財産権の問題が考えられる。例えば、関税や貿易規制の問題では、国内産業の保護(既得権の保護)のために、自由貿易化を反対するため

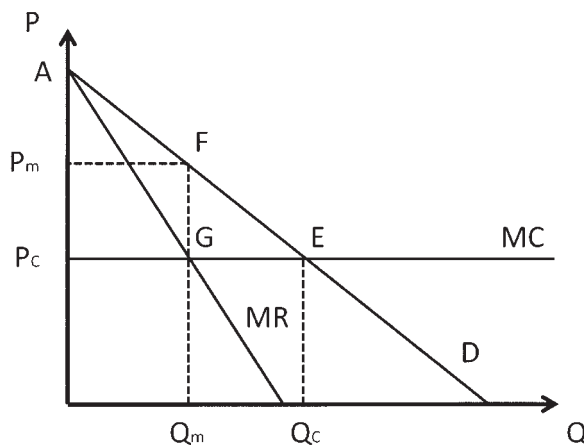


図3. レントシーキング

に、このようなレントシーキングが行われることが予測される。また、知的財産権の問題についても、財産権の保護水準については、このような独占的利潤と社会的利益のバランスを考え、設定する必要があると考えられる。

また、関連する問題として汚職の問題がある。Rose-Ackerman (1978) は、「民主主義過程における決定や立法の実施を防ぐために、合理的な経済主体が行う競争的な活動」と定義している。また、McMillan (2002) は、汚職と経済成長の関係について、汚職の多さと成長率の低さの間に関係があることを説明する。汚職は、富の移転において不公正な移転や分配の原因となる。そのため、経済的な効率性を減少させ、経済成長に負の影響を与える。

格差問題についてレントシーキングの視点から考えると、次のようなことが言える。例えば、Rajan and Zingales (2003) が指摘する資本市場において、既得権者が経済的に弱い立場の人々の保護を理由に、自らの既得権を守るというような「結託」の問題も、ひとつのレントシーキングの問題であると言える。この問題は、既得権者が自らの既得権を守るために、経済的に弱い立場にある人々とある程度利益が一致すれば、既得権を保護するような政策を政治的に求めることを示唆する。仮に、既得権が保護された場合、既得権者と経済的に弱い立場の人々の両方でその利益を分配することになる。このとき、実際にレントシーキング費用を支払っているのは既得権者である。そこで、既得権者はレントシーキング費用を回収しようとするため、より多くの利益の分配を得ようとするであろう。そのために、経済的に弱い立場の人々に分配される利益は、既得権者よりも小さくなる。こうしたケースが格差問題で、貧困の解決よりも格差是正が重視される原因となっているのではないかと考えられる。

このようなレントシーキングや汚職の問題を解決するためには、政府の効率性や法の支配などが重要であることを矢尾板 (2010b) では指摘している。すなわち、政治や政府の裁量的な余地を小さくすること、司法の役割を高めることなどが重要であると考えられる。

3-2. 政治的外部性

レントシーキングの問題は、政策的な偏りを生じさせ、経済的な非効率性をもたらす。政治における独占の問題は、独裁もしくは多数派の問題であると言え、こうした問題は政治的外部性も生じさせ、経済的な効率性を減少させる可能性がある。そこで、Oates (1972) が述べる「分権化定理」のモデルを参考にして検討してみよう。

図4のように、ある公共財 (P_1) の供給について、Aグループは MB_1 、Bグループは MB_2 、Cグループは MB_3 という選好を持っているとする。このとき、 $MC = t$ であるとき、それぞれのグループにとっての最適な公共財供給量は、Aグループは Q_1 、Bグループは Q_2 、Cグループは Q_3 となる。

いま、公共的意思決定において、公共財の供給量が Q_2 に決定したとする。このとき、B

グループは不満を持たないが、Aグループにとっては「過剰供給」、Cグループにとっては「過少供給」となり不満を持つ。そのため、政治的外部性が発生する。Oates (1972) の「分権化定理」は、このような問題に対し、中央集権的に、どのグループに対しても同じ供給量ではなく、(分権的に)それぞれの選好に合わせた形で、公共財を供給することが効率的であると指摘する。

ここでは、独裁や多数派の問題を考えるために、中央集権的に公共財の供給量を決定することを前提に考えてみよう。いま、図5のように、それぞれのグループの人数は、Aグループが40名、Bグループは10名、Cグループは20名であるとする。

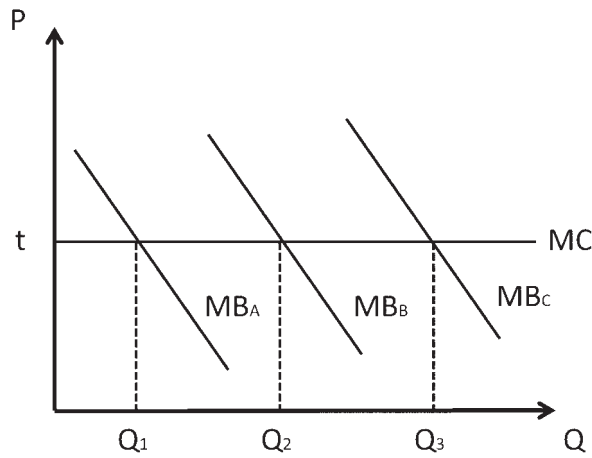


図4. Oates (1972) 『分権化定理』の基本的なモデル

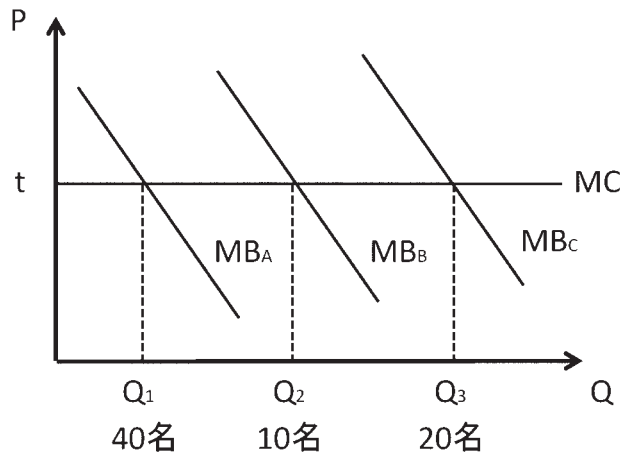


図5. 公共財に対する選好とその人数 (1)

独裁体制においては、ある人物やグループの一定の価値観の下で、政治的意思決定がなされる。そこで、独裁者・独裁グループの選好がCグループの選好 MB_3 であるとする。つまり、公共財の供給量は Q_3 となる。このケースでは、Cグループの20名は満足するが、AグループとBグループの50名にとっては「過剰供給」となり不満を持つ。単純に計算すれば、全体の約30%の人々の満足のために、約70%の人々が不満を持つことになる。

そのため「分権的」に供給することが望ましいと考えられるのである。これは独裁体制における問題ではなく、議会民主主義などにおいても生じる問題である。いま、単純多数決ルール（過半数）によって公共的意思決定が行われるとする。図5のように、それぞれのグループの人数は、先述の例と同じAグループが40名、Bグループは10名、Cグループは20名であるとする。過半数の36名以上の賛成が得られれば良いので、公共財はAグループの選好 MB_1 に基づき、 Q_1 で供給される。このケースでは、BグループとCグループの30名は不満を持つ。つまり約40%の不満は残る。

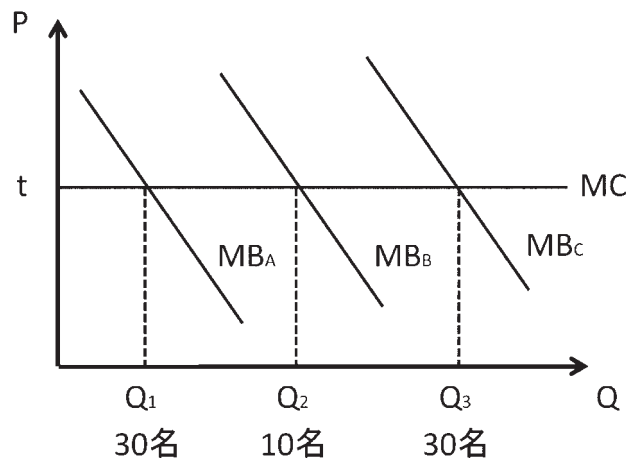


図6. 公共財に対する選好とその人数 (2)

次に、図6のように各グループの人数をAグループが30名、Bグループは10名、Cグループは30名である場合を考えよう。どのグループも過半数には満たない。Aグループにとっては、Bグループの選好 (MB_2) とCグループの選好 (MB_3) を比較すると、Bグループの選好 (MB_2) の方が自分の選好に近いので、Bグループと連携をしようとする。この連携の方法が連立政権の形成、政策の部分連合となる。

AグループとBグループが連立政権を形成し、公共財の供給量をBグループの選好 (MB_2) に応じて決定したとする。この場合、Bグループにとっては最適な供給量となるが、Aグループ、Cグループにとっては、少なからず不満が生じる。単純に計算すれば、この供給量に満

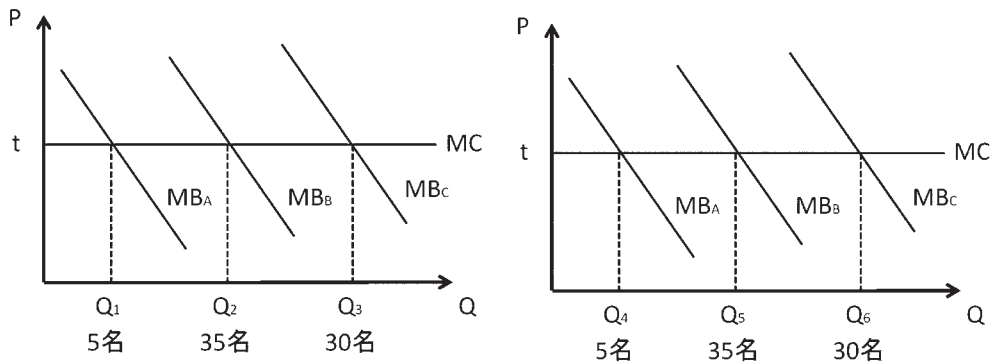


図7. 2つの公共財に対する選好とその人数

足しているのは、約15%の人々だけであり、約85%の人々は少なからず不満を持つということになる。

また、次のようなケースを考えてみよう。図7のように、Aグループが5人、Bグループが35人、Cグループが30人であるとする。また、BグループとCグループは、これまで対立を続けてきたため、連立政権を組むことができないと仮定する。そのため、Bグループとしては、多数派を形成するためには、Aグループと連立政権を組むという選択肢しか与えられていない。

連立政権の合意において、公共財 (P₁) については、Bグループの選好 (MB₂) に基づき供給し、別の公共財 (P₂) については、Aグループの選好 (MB₄) に基づき供給するとなった。このとき、公共財 (P₁) の供給量はQ₂、公共財 (P₂) の供給量はQ₄となる。

公共財 (P₁) については、供給量 (Q₂) が最適と考える人数は35人であるので、50%の満足を得られ、不満も50%となる。この50%という数値は、2003年以降の内閣支持率の平均が約45.3%³⁾、内閣不支持率の平均が約40.5%であることから、ある程度妥当と感触を得られる数値であると考えられる。

しかし、公共財 (P₂) については、連立政権の合意から供給量は (Q₄) となる。このとき、この供給量に満足するのは、Aグループの5人のみで、他の65名は不満を持つ。つまり、全体の90%は不満を持つが、連立の合意から、この政策は実行される可能性が高い。なぜならば、この政策を実行しなければ、公共財 (P₁) の供給について、Bグループが満足する供給量 (Q₂) が実現しない可能性が高いからである。

このように政治的な意思決定過程において、多数派形成のために、ある程度、政策目標を共有できる可能性の高いグループと結託することで、本来、必要な政策が選択されずに政策の偏りが発生し、政治的外部性も生じる可能性が考えられる。そのため、政治や政府の失敗が起きてしまうだろう。この点も格差問題への対策に偏りが生じる要因となると考えられる。

(9)

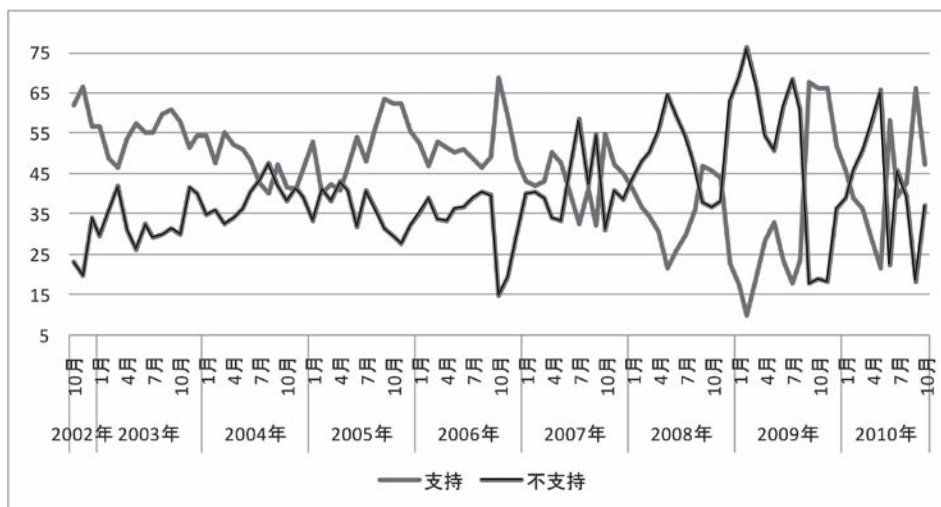


図8. 2003年以降の世論調査結果 (日本テレビ調査)

出典：日本テレビ世論調査結果より

特に、連立政権は単独政権よりも、政治的外部性を大きくし、政治の経済的効率性を低める可能性が考えられる。

しかし、政治的外部性をゼロにするということは難しいと考えられる。日本テレビが行った世論調査結果のうち、2002年10月から2010年10月までの内閣支持率と内閣不支持率の推移を図8で表した。この図からわかることは、約40%は何らかの政治や政権に対する不満を持っているということである。

そのため、政治的外部性を抑制するためには、Oates(1972)のような「分権化定理」を踏まえ、地方分権を進めるなどが望ましいと考えられる⁴⁾。しかし、現在の地方分権は、中央政府から地方政府に権限を移譲するというものであり、地域としては広範囲に及ぶ。さらに政治的な外部性を抑制するためには、生活圈、住区、学区などのコミュニティ単位への分権も重要になってくると考えられる。

このように政治的外部性による政治や政府の失敗は、「分権化」を通じて、それぞれにとって必要とする公共財の供給水準することで緩和することができると考えられる。

3-3. 財政錯覚の問題

しかし、「分権化」しても、その公共財の供給において補助金などが支出される場合、財政錯覚の問題を引き起こす可能性が考えられる。Buchanan and Wagner (1977) は、公共財に関わる費用についての錯覚を指摘する⁵⁾。財政錯覚が生じる場合、政府の補助金によって、住民(公共サービスの需要者)が、その公共サービスの提供に関わる費用を、実際の費用よ

りも低く認知する（錯覚する）ことで、最適水準以上の公共サービスが供給されることが指摘される。

財政錯覚の問題を横山（1995）に基づき確認する。いま、図9において公共サービスについて、補助金などが存在せず、財政錯覚が生じていなければ、その費用が t^* という租税価格であれば、 Q^* が最適な供給量となる。しかし、このとき、 $t^* - t_i$ が補助金として交付され、租税価格が t_i となれば、住民は Q_i まで供給を望むであろう。つまり、財政錯覚とは、補助金が存在しない場合、最適供給量は Q^* であるところ、補助金が存在することで供給量が Q_i まで増加してしまうという問題である。

ここで、補助金が存在しない場合（財政錯覚がない場合）と補助金が存在する場合（財政錯覚がある場合）の消費者余剰を比較してみよう。財政錯覚が存在しない場合は、 t^*E_f が消費者余剰となる。財政錯覚が存在する場合は、 t_iF_f が消費者余剰となる。一見、財政錯覚が存在する場合の方が消費者余剰は大きく、社会的には望ましいと考えられる。しかし、 $t^* - t_i$ は補助金であり、税金や公債によって移転されてきた財政資源である。これが同時点における課税や他の財源からの移転によって賄われる場合には、住民は別の形で租税負担をしている。これは増税という形である場合や他の公共サービスの提供を削減する形で、このような財政移転が行われていると考えられるだろう。つまり、他の公共サービスに関する供給と合成的に捉えると、住民の消費者余剰を総計した場合、必ずしも住民の消費者余剰は大きくなっているとは限らない。

もうひとつの方法としては、公債を発行する形で財政移転を行う場合である。これは現在世代においては、住民の消費者余剰は、他の公共サービス供給と合成的に考えたとしても、現在世代においては、大きくなっているかもしれない。しかし、公債は将来世代からの財政

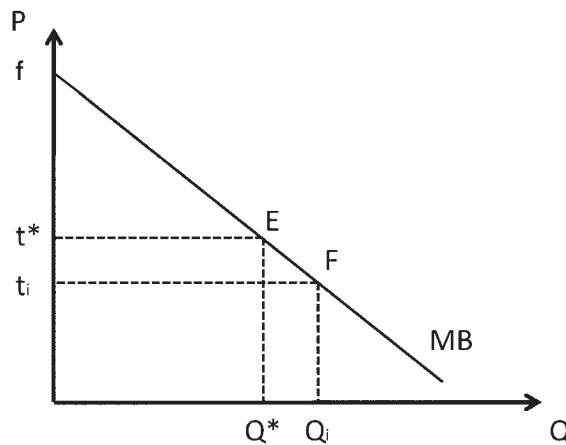


図9. 財政錯覚

移転により、現在の公共サービス供給を増加させているだけにすぎず、経時的に合成すれば、住民の消費者余剰は、やはり必ずしも大きくなっているとは限らない⁶⁾。つまり、公債による財政錯覚は、二世モデルもしくは一世代のライフサイクルモデルで考えると、経済成長率が長期金利を上回る（すなわち、ドーマーの定理が成立する場合）ことがなければ、将来の社会的厚生を小さくする可能性があると言える。

このように政治や政府が補助金を交付することによって発生する財政錯覚の問題は、社会的厚生を低めてしまう可能性が考えられる。

これは、格差是正政策にも大きな示唆を与えるものと考えられる。

4. スピルオーバーの問題、エンフォースメントの失敗

市場の失敗に対し、政治や政府がその補完的な役割を果たすことで、市場の失敗を是正することができると考えられてきた。しかし、公共選択論や公共経済学の研究成果は、政治や政府も失敗すると指摘し、制度改革（政治構造やメカニズム）の必要性を指摘した。つまり、市場の失敗である「格差」の問題においても、政治や政府の失敗を前提にすれば、必ずしも問題を解決できるとは限らない。さらには、政治や政府の失敗に伴い、格差の問題をより悪化させる可能性もある。

市場の失敗、政治・政府の失敗の多くの問題には、情報の非対称性の問題が大きな要因となっている。情報の非対称性とは、供給者と需要者の情報量が異なることである。政治や政府の失敗における情報の非対称性は、政治家・官僚などの政策実施主体と有権者の間との情報の非対称性、利益団体と一般有権者との情報の非対称性などが挙げられるだろう。

また、こうした情報の非対称性の問題が存在する場合、横山（1995）は「合理的無知」の問題が生じることを指摘している。つまり、情報の非対称性が存在する場合、次のような可能性を指摘する。「情報獲得に費用がかかる現実世界では、政府政策についての追加的情報を獲得することの便益と費用を較量して費用のほうが大きい場合には、有権者はあえて情報を獲得せず不完全な情報に甘んじることがある。（横山, 1995, p.45）」

このため、政治や政府の失敗は、その修正のために必要な費用が大きい場合、問題が放任される可能性があると考えられる。そこで、政治や政府の失敗を是正するためには、「コミュニティ」の役割が重要であると言える。つまり、政府規模を「分権化」を通じて小さくすることで、政策に関わる費用、情報に関わる費用を減少させることが重要になる。

しかし、コミュニティへの「分権化」は、外部性の問題を残してしまう。例えば、ごみの処理問題の事例を考えてみよう。いま、ごみの排出量が多く、自治体としてごみの不法投棄量を少なくするための規制を実施する必要がある。このとき、リサイクル率を高めることや不法投棄の摘発率（防止水準）を高めることなどが考える。リサイクル率を高める方法を考

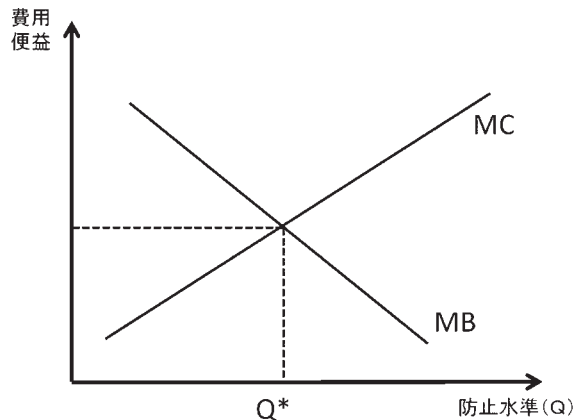


図10. 不法投棄問題の最適防止水準

える場合には、リサイクルに協力するインセンティブを制度的にどのように設計するのか、という問題がある。

また不法投棄を摘発するためには、監視員の増員や新たなごみ処理場の建設などの費用がかかるとする。このとき、社会的に効率的であるためには、こうした規制のための限界費用と限界便益を一致させるような防止水準を設定することである。防止水準と限界費用、限界便益との関係が図10のようになっており、このときの最適な防止水準は Q^* となる。

このモデルでは、完全情報を前提にしており、情報の非対称性を想定しない。また、外部性すなわちスピルオーバー効果を考えていない。この意味は、コミュニティなり行政が不法投棄者の「完全な」情報を把握していることが前提となっているということである。しかし、現実にはコミュニティや行政が完全情報を有していない、つまり不法投棄者との間に情報の非対称性が存在する可能性がある。この場合、コミュニティや行政によるモニタリング費用などが追加的に必要となる。このような費用は、規模の経済が働くものと考えられ、分権的に行えば、費用が重複してしまう可能性がある。そのため、コミュニティへの分権化することによって財政の非効率性が生じてしまう可能性がある。つまり、財政的に考えれば、分権化は必ずしも効率的であるとは言えない。

また、他の自治体内にごみを持ち出すことは想定していない。しかし、該当する自治体で規制が厳しくなり、リサイクル等の正規処理へのインセンティブが高くなく、移動費用が低いならば、規制が強化されていない自治体の地域にごみを持ち運び、そこで不法投棄を行うことも選択肢となるだろう。

そうすると、当該自治体の規制強化は、他の自治体に対して負の外部性を発生させることになり、社会的に見れば、図11のように、社会的限界費用（限界費用に外部外部限界費用を

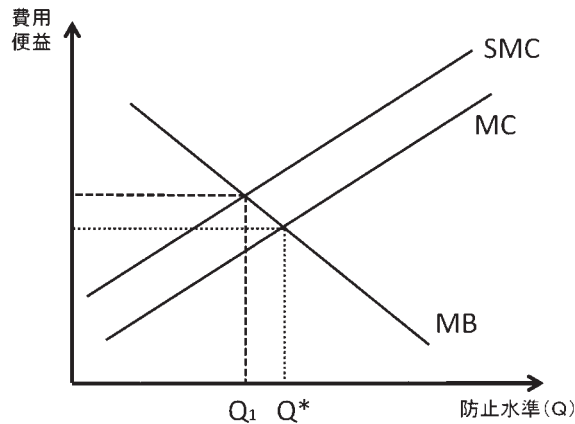


図11. 社会的外部性を考えた場合

加えたもの)と限界便益が一致する Q_1 が防止水準となる。つまり、外部性が発生している分だけ、経済的非効率性を生じさせる。このような政策の外部性であるスピルオーバー効果を検討すれば、必ずしも制度は機能していない状態となる。

そこで、このような政策の外部性を緩和させるために、広域連携のような形でコミュニティ間の協調、共同規制・共同実施のような形を考えてみる。これによって、財政的非効率性や社会的外部性の内部化は実現できるかもしれない。しかし共同規制の合意形成や執行においてエンフォースメントの問題が残される。

各コミュニティは、こうした共同規制に参加することの便益と費用を比較することになるだろう。共同規制においては、防止水準を一致させる必要がある。このときに発生する取引費用、また共同規制に関わる執行費用(エンフォースメント費用)を考え、それでも便益を上回るのであれば、共同規制が実施され、いずれかのコミュニティにおいて費用が上回るのであれば、共同規制は実施されない。つまり、制度が存在しても、適正に制度が執行(エンフォースメント)されない可能性が想定される。

いま、合意から得られる期待利益を i 、合意に関わる費用(執行・遵守費用、取引費用)を c とする。また、パラメーターとして、他の主体が合意を守る確率を α とする。

このとき、 $\alpha i - c > 0$ であれば、合意に批准し、合意に従うが、 $\alpha i - c < 0$ の場合は、合意に批准せず、合意に従わない、ということになるだろう。こうした前提に立って、次のようなケースを想定してみよう。

① i と α が一定であれば、 c の大きさによって、共同規制に合意するかどうかを決定する。

規制を実施するために必要な執行費用、遵守費用が大きければ、共同規制に合意しない可能性が考えられる。このような費用の大きさは規制水準にも依存し、合意が規制の

水準にも関わることを示唆する。また、共同規制の実施に参加する主体が多い場合は取引費用を大きくする可能性もあり、共同規制への合意を難しくすると考えられる。

② i と c が一定であれば、 α の大きさによって、共同規制に合意するかどうかを決定する。

希望する合意が成立する確率である。これは、共同規制の実施に参加する主体が多い場合は確率が少なる可能性がある。また、合意形成過程の中で、合意内容が修正されることがある。修正されると、自らの望む規制そのものが合意されることにはならないので、期待利益はその分減少する。

③ α と c が一定であれば、 i の大きさによって、共同規制に合意するかどうかを決定する。

共同規制から得られる期待利益そのものの大きさである。共同規制に参加し、その規制が執行されることにより、大きな利益を得るとすれば、費用が大きくなって規制に合意しようとするであろう。もしくは、利益が少なければ、費用が少なくても規制に合意しないだろう。こうした利益には、直接的な利益だけではなく、規制に参加することの社会的意義から感じる満足、達成感、義務感、社会的な評価などから得られる利益も含まれる。また、地域全体が共同規制を行おうとしている場合、共同社会に参加するという意味でのメリットもある。

このように考えると、共同規制のケースにおいては、期待利益も費用もその共同規制の合意形成に参加する主体の数から大きな影響を与えられる可能性が示唆される。つまり、内生的なインセンティブの他に、外生的なインセンティブに、人々の行動は大きな影響を与えられる。

しかし情報の非対称性の問題がある場合、こうした外生的に与えられたインセンティブに対し、「ギミック」を用いるなど、規制を逃れる行動を選択する可能性が考えられる。このようにある政策目標を達成させるための制度やメカニズムが設計されたとしても、その制度やメカニズムの中で行動する人々（プレイヤー）が、その制度に従うかどうかは、その人々の合理的な判断に依存する。そのため、制度のメカニズム設計において、人々にどのように内生的、外生的にインセンティブを与えるのか、ということが重要なのである。特に、情報の非対称性がある場合は、内生的インセンティブに関わるメカニズムの設計が重要になる。

この内生的なインセンティブの問題は、いわゆるソーシャルキャピタルの問題であると言える⁷⁾。その点で、今後のコミュニティ政策研究においては、ソーシャルキャピタルの問題は特に重要な論点になるだろう。

5. 結びに代えて

本稿では、まず、これまで検討されてきた市場の失敗の事例として格差の問題を整理した。次に、市場の失敗を補完する政治や政府も失敗することを整理するために、①レントシーキ

ング、②政治的外部性、③財政錯覚の問題を取り上げた。また、このような政治や政府の失敗に対しては、コミュニティへの「分権化」など、できるだけ政策主体の規模を小さくすることが重要であると指摘した。しかし、それでも問題は発生する。それがスピルオーバーの問題であり、そのスピルオーバーの問題を解消するために共同規制などの主体間の連携を検討したが、制度の執行、規制の遵守という点で問題が生じることを指摘した。このように考えると、市場、政治、政府、法・ルールなどの制度には、完全な制度はなく、制度の不完全性を前提に、制度間の相互補完的な作用を認識した上で、制度の組み合わせが重要であるということが指摘できると考えられる。この点は、矢尾板(2008)で指摘した点と同じである。

また、本稿では、Oates(1972)の分権化定理などを参考に、地域公共財、地域公共サービスは、中央集権的に供給するよりも地方分権的に供給することが望ましいと考えた。これは政治、政府の失敗で取り上げた「政治的外部性」や「財政錯覚」の議論からも指摘ができるであろう。しかし、地方分権的に供給することにより、スピルオーバー効果などの問題が生じるため、地域が主体となって、ボトムアップ的に共同で公共財や公共サービスを実施するための連携の枠組みを作ることが重要であるという方向性を説明した。しかし、こうした枠組みにおいても問題が残される。連携の合意の形成や執行の問題に対して、外生的なインセンティブの付与とともに、内生的なインセンティブメカニズムの重要性を指摘した。この点がコミュニティ政策を考えるにあたって、重要な示唆になるであろうと考えられる。

つまり、地域の公共財、公共サービスの供給は、より小さな社会単位(地域社会、コミュニティ)で発見し、判断し、供給することが望ましい。それにより、例えば格差の問題で見られたように、本来、必要な貧困の問題への対応から格差是正対策に偏るという可能性を小さくできると考えられる。しかし、外部性などの問題を考えれば、効率性は必ずしも最適ではない。そこで、公共財や公共サービスの種類によっては、より大きな単位(コミュニティの連携や広域行政団体)が供給するほうが効率性は高まる。広域行政団体における供給の場合は、中位投票者の選好によって供給量が決まる可能性が高い。地域が連携して行う場合は、共同実施の負担はそれぞれ負担する必要があるが、それぞれの選好に近い水準で供給できる可能性がある。そのため、コミュニティの枠組みで行う場合が効率的である場合もあれば、行政が供給する場合の方が効率的である場合もある。この点はサービスによって判断は変わってくるであろう。

そのため、公共サービスも、基礎自治体が行うべきもの、コミュニティが行うべきもの、都道府県が行うべきもの、コミュニティの広域連携で行うべきもの、さらには市場メカニズムを活用して民間が行うべきものと、区別して考え、縦横の役割分担を考えていく必要がある。

つまり、現在の地方分権改革、地域主権改革においては、国と地方の役割分担について考

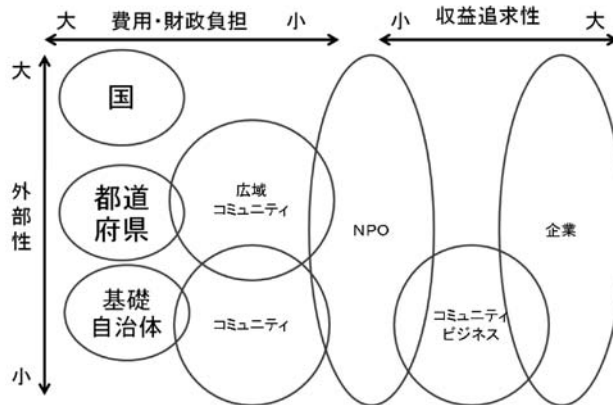


図12. コミュニティ分権時代の役割分担

えられているが、本来は、政府とコミュニティの「主体」と「階層」の縦横の構造で役割分担を検討する必要がある。事業仕分けは、削減を目標とするのではなく、こうした役割分担論の中で行われていくべきである。役割分担について、「外部性」、「費用・財政負担、収益追求性」という軸で考えると、図12のように考えられる。つまり、外部性が大きければ大きいほど、広域で対応をした方が良いということになる。また、財政負担や費用などが大きく、収益が追求できないような場合には、企業やコミュニティよりも行政が対応した方が良いと考えられる。また、行政、市場、コミュニティの相互補完性も検討しておく必要がある。

その上で、それぞれのシステムの効率性（制度の失敗、メカニズムの問題）を、例えば、PDCAサイクルのような評価システムのサイクルの中で、常に確認し、問題があれば、修正を行っていくという改革が重要となる。この改革は、ひとつはシステムのメカニズムそのものを改善するというものと、他のシステムとの組み合わせの中で、その相互補完性の中で最適な資源配分ルールに変更していくというものがある。この両者を合わせて、構造改革を行っていく必要がある。

また、このような問題を検討する上で、地域やコミュニティの格差、特に公共財や公共サービスを供給するための資源（人的資源、財政的資源）の格差の問題が大きな論点となると言える。

注

- 1) 一方で、地域内の産業構造の問題は格差を拡大させる要因になるので、構造改革を進める必要を指摘した。
- 2) 一方で、こうした資源を生産活動において利用すれば、新たな付加価値を生み出すことになり、社会的な浪費は免れる。

- 3) 日本テレビは、2002年10月以降の世論調査結果をインターネットで公表している。本稿では、この調査結果を使用した。
<http://www.ntv.co.jp/yoron/201010/index.html>
- 4) この他に、横山(1995)などで検討されている説得や交渉という手法も検討される。
- 5) 横山(1995)では、Downsが指摘する公共財の便益に関する錯覚も取り上げている。
- 6) 経時的に考えた場合、公債に対する利子が発生し、将来世代は、その元利合計を負担しなければならない。そのため、経済成長率が一定であるならば、将来世代の負担は、現役世代が得る便益よりも大きいと考える方が良いだろう。中立命題が成立するのは、経済成長率が長期金利の利子率よりも大きい場合であると言える。
- 7) Putnam(1993, 2000)の研究では、ソーシャルキャピタルの存在が経済的効率性を高める可能性を指摘している。

文 献

- Aoki, M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis* Massachusetts Institute of Technology, [瀧澤弘和・谷口和弘訳(2001),『比較制度分析に向けて』, NTT出版]
- Buchanan, J. M. (1991), *The Economics and 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 極大化の論理から契約の論理へ』, 有斐閣]
- Coase, R. H. (1990), *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press [宮沢健一・藤垣芳文・後藤晃訳(1992),『企業・市場・法』, 東経]
- McMillan John, (2002), *Reinventing the Bazaar: A Natural History of Markets*, W.W. Norton & Company
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace jovanovich
- Putnam, Robert D. (1993), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford Univ Press [河田潤一訳(2001),『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造』, NTT出版]
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster [柴内康文訳(2006)孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生, 柏書房]
- Rajan Raghuram G. and Zingales Lugi. (2003), *Saving Capitalism from Capitalists*, Crown Business
- Rose-Ackerman, Susan. (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press.
- Tollison, Robert D. (1982), "Rent Seeking: A Survey," *Kyklos*, 35, Fasc. 4, pp.575-601
- 大竹文雄(2005),『日本の不平等』, 日本経済新聞社
- 川崎一泰(2008),「地域間経済格差」, 上村敏之・田中宏樹編著『検証格差拡大社会』, 日本経済新聞出版社, pp.141-160
- 矢尾板俊平(2008),『知的財産権の公共選択分析－グローバル化、高度情報化時代における制度設計に関する総合政策研究－』, 中央大学大学院博士学位請求論文
- 矢尾板俊平(2009),「『家族システム』の分析－時系列データと地域特性に基づく現状把握」,『三重中京大学研究フォーラム』, 第5号, pp.45-61
- 矢尾板俊平(2010a),「地域間格差の拡大は、構造改革の成果か?－地域間格差の循環仮説の検証－」,『三重中京大学研究フォーラム』, 第6号, pp.43-51
- 矢尾板俊平(2010b),「ガバナンス制度と経済的パフォーマンスとの間にはいかなる関係が存在するのか」, 飯島大邦・谷口洋志・中野守編著『制度改革と経済政策』, 中央大学出版部, pp.187-211
- 横山彰(1995),『財政の公共選択分析』, 東洋経済新報社
- 横山彰(2005),「経済政策と公共選択の新展開－政策の国際的な競争と協調」,『経済政策ジャーナル』, 第3巻第1号, pp.3-17

Public Choice and Community Studies

Shumpei YAOITA

In this paper I argue for Community Studies approach to market failure, political and government failure problems. One of the problems of market failure is economy disparity. The disparity problem is induced by political and government failure. I focused rent-seeking problem.

I argued other political and government failure. It is coalition government, fiscal illusion and spillover problem.

My conclusion is solution for these problems that need decentralization and community policy.