

ニスカネン・モデルと官僚行動

橋 本 信 之

第一節 はじめに

ニスカネンの官僚制的供給のモデル⁽¹⁾は日本でもすでに紹介されており、それに基づいた研究も見られる⁽²⁾。しかし、それらは、主に経済学者（近代経済学者⁽³⁾）とか「公共選択（public choice）⁽⁴⁾」に関心のある研究者などに限られているようである。確かに、ニスカネン・モデルは経済学の企業理論の官僚制への応用であり、需要とか供給といった経済学の概念を用いて分析を行った研究である。経済学の概念、理論、方法は経済現象の分析をめぐって発達したものであり、経済現象とは重要な点で異なっている現象を対象としてきた政治学、行政学に應用して有効であると安易に考えることはできない。そのようなこともあって、日本の政治学、とくに行政学において、経済学の方法を用いた研究はほとんど行われてきておらず、ニスカネン・モデルへの関心もほとんど見られない。

ニスカネン・モデルと官僚行動

三二一

しかし、アメリカではニスカネンの研究の後、それに刺激された研究が続いており、行政現象への経済学的方法の適用についての関心も見られる。⁽⁵⁾そして、それらの研究には、経済学的方法による研究を行うのでなくとも、行政研究に参考になる示唆がみられる。それはとくに、政策立案の段階における官僚の行動とか、政治家と官僚の関係についてである。そこで本稿では、ニスカネン及びそれに関連したその後の研究を検討し、経済学的方法の適用について見てみるとともに、政策立案過程における官僚行動について示唆される点を考察してみたい。次節では、まずニスカネン・モデルを見てみる。次いで、同モデルの前提である官僚の予算最大化前提と、政治家・官僚関係における官僚の完全優位前提について、それぞれその後の批判的研究を検討することにした。

第二節 ニスカネン・モデル⁽⁶⁾

ニスカネン・モデルの基本的な構成要素はスポンサー組織 (sponsoring organization, または集合組織 collective organization) と官僚機関 (bureau) である。官僚機関は予算案を提案し、スポンサー組織の高官 (officers) はそれを審査し、承認し、そして官僚機関による活動を監視する。官僚機関は与えられる予算に対して、特定の活動とそれから期待されるアウトプット (output) を提供する。スポンサー組織は通例、そのサービスの供給についてその官僚機関に依存し、他方、官僚機関は通例、他に代わりうる財源をもたない。従って、スポンサー組織と官僚機関は権限的には上下関係であり、サービスをめぐるは双方独占 (bilateral monopoly) である。予算として与えられるものは、スポンサー組織が租税あるいは多かれ少なかれ強制的な寄金として調達した資金である。スポンサー組織の高官は通常、より大きな構成母体から選挙される。

官僚機関は次の二つの特徴をもつ組織として定義される。

1. これらの組織の所有者及び被備者は、収入と費用の差額のいかなる部分も個人的所得として私有化しない。
2. 組織の持続的な収入の一部を、アウトプットの単位当たり価格での販売以外から得ている。

この定義により、収入の一部を定期的寄金から得ている私立大学などの私的な非営利組織なども含まれるが、関心の中心にあるのは政府機関（特に連邦レベル）である。なお、独立採算で経営される政府企業は2を満たさず、含まれない。政府機関の経済面での役割としては営利企業の規制もあるが、ここで焦点を当てるのは、政府機関によるサービス（services）の供給である。官僚機関の行動は官僚（bureaucrat）によってなされるが、官僚とは、他と区別される特定の予算をもつ官僚機関の統括幹部（senior official）と定義される。興味深いのは、大統領のような選挙された職は含まれないが、政治的任命職は大体において資格職官僚（career bureaucrat）と区別する必要はないとされ、省長官も官僚として扱われる。

このような官僚及び官僚機関（bureau）の用法は通例と異なるし、また政府活動のすべてが対象となっていないのではない。なお、ニスカネンが国防総省のスタッフであったときの経験がこの研究の背景にあることなどから、とりわけ念頭にあったのは軍組織であるとも見てもよいだろう。そして定義にあるような機関を、自ら付加価値をつけて財やサービスを供給する政府機関との視点から考察しているといえよう。従って、アメリカ連邦政府が一つの例になるが、それで考えると、スポンサー組織は政府であり、議会の議員と大統領がその高官であり、各省とかその内部部局などの行政機関が官僚機関である。ただし、大統領も議会によって代表されるような形で単純化されており、モデルは議会対行政機関のように構成されている。

スポンサーの選好 (preferences) は予算・アウトプット関数 (budget-output function) に要約されるとする。この関数は、期待されるアウトプットの各レベルと、そのそれぞれに対してスポンサーが与えようとする (willing to grant) 最大予算との関係を表している。関数の性質については、需要関数にあたるものが右下がり (逓減) になるような性質をもつとし、分析に当たっては次の形の関数を用いる。

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q \leq a/2b$$

B — 与えようとする最大予算

Q — アウトプットの期待されるレベル

この関数の導関数は次のようになるが、これは需要関数あるいは限界価値関数の標準的な概念に対応するとされる。⁽⁷⁾

$$V = a - 2bQ, \quad 0 \leq Q \leq a/2b$$

V — アウトプットの単位当たりにおおとする最大価格

これらの関数については次の諸点が述べられている。第一は、スポンサーの選好はより大きい構成母体 (選挙民) の選好と関係あるだろうし、それがどのような関係であるかは重要な問題である。そして、それがよく理解されることによつてのみ、公共サービスの需要と供給の両者の理論が得られる。しかし、ここで焦点を当てているのは官僚機関であり、官僚機関に示されるのはスポンサーの選好である。そこで、スポンサーによつて示される選好を理論の始点とする。

第二は、アウトプットについてである。ニスカネンはアウトプットと活動 (activity) を区別し、前者の一例

としては軍事能力をあげ、後者のレベルとしては歩兵師団数があげられている。行政活動を費用、作業、事業、効果の四局面に分けることと対応させると、アウトプットは効果に、活動は事業あるいは作業に当たるといえる。予算あるいは次に説明する費用と関係づけられるものとして、活動レベルの方が理解し易いかもしいないとしているものの、変数 Q はアウトプットのレベルである。この点は留意しておくべき点である。

官僚機関がアウトプットをつくり出すために必要とする費用 (cost) は、費用・アウトプット関数 (cost-output function) で表現される。この関数の性質としては、限界費用関数が一般に右上がり (逡増) になるような性質をもつとする。しかし、分析に用いる関数は次の形をとるとして、限界費用関数が右上がりの場合のみを扱うことになっている。

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q$$

TC — 生産に必要な最小総支払い

$$C = c + 2dQ, \quad 0 \leq Q$$

C — 最小限界支払い

さて、以上のような基本的構成に立って、三つの重要な前提がおかれる。

第一番目は、官僚完全優位前提と呼ぶことにしたい前提である。官僚機関とスポンサーは双方独占の関係なのだが、多くの条件下で、官僚機関は、顧客間を差別するあるいは市場に対してすべてか無か (all-or-nothing choice) の提示をする利潤追求独占体と同じ型の交渉力をもつとする。官僚機関は完全価格差別独占体と同じ力をスポンサーに対してもっているというのである。商品の第1単位、第2単位、第3単位などについて、それぞれ

ニスカネン・モデルと官僚行動

れに対して示される限界価値分の支払いをいわば強いる力である。単価がA円では1単位、B円では2単位、C円では3単位需要されるとき $(A > B > C)$ 、3単位を、 $(C \times 3円)$ ではなく、 $(A + B + C)$ 円で売ることができるのである。

官僚機関にこのような力を与える理由として三点が挙げられているといえる。

第一は、官僚機関がそのサービスの独占的供給者であるとともに、それを単位価格によって販売するのではなく、一括して、予算と交換に全アウトプットを提供することである。スポンサーは他に有力な供給者をもっていないし、またそのサービスなしで済ましたくはない。しかし、官僚機関が独占的売り手であるとしても、スポンサーは独占的買い手であり、双方独占である。スポンサーが受動的になり、官僚機関に独占力をふるわせる理由が必要である。

そこで、第二に、情報面における非対称性が指摘される。官僚機関はスポンサーの予算・アウトプット関数をかなり正確に見積もることができ、費用・アウトプット関数についてよく知っている。それに対して、スポンサーは費用・アウトプット関数をよく知らない。官僚機関は、過去の予算審査などから、スポンサーの選好をよく見積もれるのに対して、過去の予算提案は、サービス提供に必要な費用に関してわずかの情報しか示しておらず、スポンサーは費用・アウトプット関数をよく見積もることができないというのである。さらに、官僚には必要な情報を得ようとする強い誘因があり、また常勤であるので、その間そのために働くことができる。それに対して、スポンサー組織の高官である政治家は、再選確保のための他の活動があり、官僚機関の活動を監視することには、余り誘因がなく、またそれに割く時間も余りない。この結果、スポンサーと官僚機関の間には、利用できる情報

に大きな格差が生じ、官僚機関に独占体的力を与える。

第三は、スポンサー組織の中で、官僚機関の審査に当たる高官の利益が、官僚機関に独占力をふるわすことによって、しばしばよく満たされることである。これは後に詳しくみることにするが、官僚機関の予算を審査する議会の委員会の利害が、官僚機関のそれとよく一致するということである。そのため、スポンサーは自らの独占的立場とか、上位者としての権限を積極的に用いず、受動的に振るまって、官僚機関に独占的な力をふるわせているのである。

以上のような理由から、官僚機関は、完全価格差別独占体と同じ型の交渉力をもつと前提する。これは、官僚機関がスポンサーに対して完全に優位していることを意味している。

第二番目の重要な前提は、官僚は予算を最大化するとの前提である。この前提の根拠として、企業経営者の利潤最大化行動前提の論拠を引照しつつ、合理性と存続性に基づく主張を行う。まず、官僚は個人的効用 (personal utility) を最大化するとするが、効用は抽象的すぎて余り助けにならない。そこで、それにかわるものが求められるのであり、企業経営者の場合は利潤の最大化となるが、それは企業経営者が自分の効用を最大化するとの目的からみて、それが合理的であるからとされる。同じ議論を官僚に当てはめようとする。官僚の効用に影響を与えるものとして、次のものを挙げ、それらが予算の増大とともに増えるという。すなわち、給与、職位に付随する特典、社会的評判、権力、官職授与権、官僚機関のアウトプット、変化のおこし易さ、官僚機関の管理の容易さ、である。これらが、最後の二つを除いて、官僚の在任中の予算額に対して、正の単調関数 (positive monotonic function, 単調増加関数) 関係にあるという。つまり、官僚は予算を増大することによって自らの

効用を増すことができるので、予算最大化は効用の最大化を求めらるる官僚にとって合理的な行動になるのである。

いま一つの存続性の議論は次のようなものである。企業経営者の場合、時には利潤の最大化を目指さないかも知れないが、その場合、企業の存続は危うくなり、そのような経営者は利潤の最大化を目指す経営者にとって代わられ易い。同じように、予算の最大化を行わない官僚は、異常に短い在職期間になるだろうという。というのは、官僚のその職への在職について、官僚機関の職員とスポンサー組織の高官が大きな影響力をもっているが、それらの人たちが、官僚に予算の最大化を期待するという。官僚機関の職員は昇進機会の拡大など予算の増加に利益があり、官僚は部下達のために予算を増やさなければ、その日々は楽しいものではないだろう。スポンサー組織の高官は、官僚が大きな積極的な予算提案をすることによって、より多くの情報が得られるので、官僚に対してより大きな予算提案を期待するという。このようなことから、官僚にとって、時には、予算の最大化が、本人の効用の最大化と一致しないかもしれないが、予算を最大化しない官僚はその職を追われ易いことになる。

第三番目の重要な前提は、予算は、期待されるレベルのアウトプットを供給するのに必要な最小費用と等しいかそれ以上でなければならない。次のように示すことができる。

$B \geq TC$

これが満たされないと、官僚機関は、予算の承認にあたってスポンサーが期待をもったアウトプットを供給することができない。官僚機関は、長期的にみて、平均的には、約束したアウトプットを供給しなければならないとして、この条件を官僚の行動の前提としておくのである。

この前提は当然のように見えるかもしれないが、必ずしもそうでないことを指摘しておきたい。それは、この

前提は、政治家がアウトプットを測定できることを意味していることである。そうでなければ、官僚機関が約束通りのアウトプットを供給したか判断できず、それに基づく報償、制裁を行うことはできない。この件について、報償、制裁が行われるのでなければ、この条件を、官僚が制約として守ると前提する根拠ははなはだ弱くなる。ところが、アウトプットは行政活動の効果の局面であり、その測定は一般に困難である。ニスカネンもそのことを認めている。しかし、官僚にこの条件を制約と感じさせる程度には、政治家はアウトプットの測定ができると考えているといえよう。

以上の前提の下で、官僚機関がどのような行動をとるかが考察される。次の三つの数式がモデルを構成する。

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q \leq a/2b \quad (1)$$

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q \quad (2)$$

$$B \geq TC \quad (3)$$

官僚は予算を最大化しようとするから、承認される予算が最大になるような予算の提案をするだろう。予算(B)を最大にするのは、(1)より、

$$Q = a/2b \quad (4)$$

しかし、(3)を満たさなければならぬ。(3)に(1)、(2)を代入して、

$$Q \leq (a-c)/(b+d) \quad (5)$$

(4)のQが(5)を満たしていれば、そのQが、そうでなければ、(5)を満たすQの最大値、つまり、 $(a-c)/(b+d)$ が均衡的に達するであろう点のQの値である。a、b、c、dはすべて正と前提されているので、

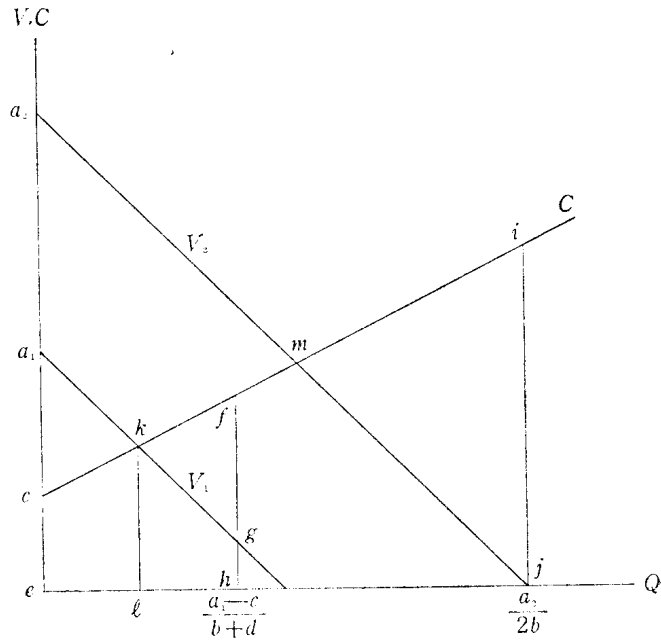


図1 (Niskanen, 1971, p. 47 より)

a が小の場合、均衡点は $Q = (a-c)/(b+d)$ であり、スポンサーが与える予算は ea_1gh であり、必要な費用は $ecfh$ で両者が等しい。予算が費用を過不足なくまかなっているので、アウトプット生産の上での非効率はないことになる。スポンサーにとっての最適点は V_1 と C との交点である。このとき、スポンサーは ea_1ki の予算を与えようとする、つまりそれだけの価値を認めている。そして、実際の費用は $eckl$ であり、それだけの予算を与えれば十分である。従って、 ca_1k の純便益を得ることができ、純便益はこのとき最大になる。この点で均衡せず、さらに右へ進むのは、官僚が優位しているからである。官僚はより大きな予算を追求するのであり、その独占力を用いて、 ea_1gh の予算を提案する。このとき、スポンサーの純便益はゼロであるから、このサービ

$$a < 2bc/(b-d) \text{ のとき} \quad Q = (a-c)/(b+d) \quad (6)$$

$$a \geq 2bc/(b-d) \text{ のとき} \quad Q = a/2b \quad (7)$$

(ただし、 $b > d$ 。 $b \leq d$ の時は、常に(6)で均衡)

図1はニスカネンの用いた図である。これによって見てみよう。 V_1 、 V_2 は a が小の場合と、大の場合の需要関数で、それぞれ(6)、(7)に対応している。いずれも $V = a - 2bQ$ であり、(1)の導関数である。 C は限界費用関数で、 $C = c + 2dQ$ (2)の導関数)である。

スを行わない場合と変わらない（経済学でいう無関心 indifferent）。従って、このサービスを行うかどうかの形で提案がなされれば、この点よりも少しくとも左であれば、純便益が存在するので、「なしよりました」になり、要求された予算を承認することになる。官僚が完全価格差別独占と同様の交渉力をもつというのは、このようにして、 e_{ajh} の予算を獲得できるといふことなのである。 kfg によって e_{ak} が完全に吸収されており、スポンサーの純便益をとりつくせるだけ、アウトプットを増やし、予算を拡大しているのである。

a が大の場合、均衡点は、 $Q = a/2b$ であり、スポンサーにとっての最適点 m で均衡せず、右へ進むのは先と同じ理由である。この場合異なるのは、獲得する予算 e_{aj} に対して、必要な費用 e_{aj} の方が小さいということである。このとき官僚機関は承認された予算を使い切ると考えられ、それは必要最小限以上の支出が行われることを意味し、サービス生産の上での非効率、いわば無駄が存在する。

このように二つの場合が存在するのは、いずれの場合も、官僚は予算を最大にしようとするのだが、第一の場合（ a が小）は、さらに予算を増やそうとすると、与えられる予算よりも費用の方が上回ってしまう。いわば費用条件によって限界が画されているのであり、費用制約（cost-constrained）領域⁽⁹⁾にあると呼びうる。他方、第二の場合（ a が大）は、需要がゼロになっており、スポンサーはこれ以上のサービスの供給に何らの価値も認めず、予算がこれ以上与えられることはない。スポンサーの需要にいわば制約されており、需要制約（demand-constrained）領域にあると呼びうる。費用制約領域にあるときは生産は能率的で、官僚機構は無駄をせず、需要制約領域にあるときは、生産は非能率的で、官僚機関は無駄を行うというのは奇妙な結果である。この点はニスカネンも後に認めており、モデルの修正の一因となっている。しかし、原モデルは以上のように二領域

に分けて均衡点が求められている。

しかし、いずれの領域でも重要な点で同じ結論が引き出された。ニスカネン・モデルによる考察では、官僚機関は過大である。すなわち、スポンサーにとって純価値が最大になる最適点よりも、予算もアウトプットも大きいのである。

これがニスカネン・モデルと呼ばれるようになったものであり、その後の批判とか研究も以上のような理解に基づき、次に述べる点を見無視あるいは軽視しているものが少なくない。しかし、すでに少し触れたが、予算及びアウトプットが過大になるとの結論は、いま一つの根拠によって支えられるものとして提示されている。すなわち、スポンサー組織で予算審査にあたる高官の利害が、予算を最大化しようとする官僚機関の行動としばしば一致するというのである。これについて、次に見てみよう。

ニスカネンは右の基本モデルの考察の後、スポンサー組織である代表制政府について特定のモデルを構成し、そこでの予算及びアウトプットの決定について検討している。代表制政府のモデルは次のようなものである。政府は人々（国民）から租税を徴収し、サービスを提供するが、それらの人々はサービスに対する需要が異なる三つのグループに分かれる。三つのグループは同数の代表者（議員）を議会に選出する。政府によるサービスは租税を財源とする。政府のすべての活動は、議会全体（本会議）の単純多数によって承認される。議会による審査は委員会に分けられ、各委員会は、官僚機関からの予算提案（budget-output proposal）を審査し、本会議に報告し、勧告する。各委員会は、所管のサービスについて相対的に最も高い需要をもつグループからの議員によって支配されている。審査委員会は、本会議で承認されるもので、彼らが代表している、つまり高い需要をもつ

ている選挙民に帰する純便益が最大になる提案を、本会議に提出する。

委員会審査が重要な位置を占めており、アメリカの制度、手続きがモデルの源泉であるが、大統領制ではなく、議会制のモデルであり、官僚機関は議会と相對している。なお、サービスはいわゆる純粹公共財であり、それについての理論が用いられる。また、委員会及び本会議での議決は、中位投票者 (median voter) の選好によって決まるとの理論に基づいて論理が進められる。

三つのグループの予算・アウトプット関数は基本モデルに準じて、需要の低い方からそれぞれ次のように表現される。

$$B_1 = a_1 Q - b_1 Q^2, \quad 0 \leq Q \leq a_1 / 2b_1$$

$$B_2 = a_2 Q - b_2 Q^2, \quad 0 \leq Q \leq a_2 / 2b_2$$

$$B_3 = a_3 Q - b_3 Q^2, \quad 0 \leq Q \leq a_3 / 2b_3$$

費用・アウトプット関数は同じで、

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q$$

租税負担が新しく導入される。というのは、サービスの費用は租税によってまかなわれるが、国民の三つのグループに分けられているので、それぞれの負担割合が示されないと、各グループの純便益が計算できない。租税の負担割合は租税制度によるのであり、それを係数 t で示して、各グループの租税負担を次のように表現する。
すなわち、

$$T_i = t_i (cQ + dQ^2)$$

ニスカナン・モデルと官僚行動

三三三三

$$T_2 = t_2(cQ + dQ^2)$$

$$T_3 = t_3(cQ + dQ^2)$$

$$(t_1 + t_2 + t_3 = 1)$$

予算提案を審査する委員会は高い需要をもつグループの代表者によって支配されており、そこでは、そのグループに帰する純便益の最大化が求められる。高需要グループの純便益は次の通りである。

$$B_3 - T_3 = (a_3Q - b_3Q^2) - t_3(cQ + dQ^2) \quad (1)$$

しかし、委員会は本会議で可決される提案を勧告しなければならない。本会議の議決は中位投票者を含む中需要グループの選好によって決まる。そこで、中需要グループの純便益がゼロかプラスであることが必要になる。このとき、中需要グループは提案に賛成すると考えるからである。中需要グループは純便益を最大にするのでなくとも、サービスをなしで済ますよりもましであるから承認するということであろう。これは基本モデルで官僚機関がもっていたと同じような独占力を、審査委員会が本会議に対してもっている⁽¹⁰⁾ということである。この条件は次のように示される。

$$(a_2Q - b_2Q^2) \geq t_2(cQ + dQ^2) \quad (2)$$

(1)を最大にするQを求めると

$$Q = (a_2 - t_2c) / 2(b_2 + t_2d) \quad (3)$$

(2)を満たすQは、

$$Q \leq (a_2 - t_2c) / (b_2 + t_2d) \quad (4)$$

そこで、審査委員会は(3)と、(4)の右辺のうち、小さい方を本会議に提案することになる。(3)の方が小さければ、それは(4)を満たしているのであり、高需要グループの純便益が最大の提案をする事ができる(第Ⅰケース)。(4)の右辺の方が小さければ、(3)は(4)を満たさず、委員会は本会議で可決され得る中で、高需要グループの純便益が最も大きくなる提案、つまり(4)の右辺を行うことになる(第Ⅱケース)。

ニスカネンは第Ⅱケースの委員会提案が、官僚機関の費用制約領域における提案と一致することを指摘する。基本モデルではスポンサーは一体として扱われていたが、議会で決定がなされるとすると、中位投票者の選好が焦点になる。そこで、基本モデルの需要関数を中位投票者のそれとみればよいのである。そのとき、官僚は、費用制約領域においては、中位投票者の純便益がゼロになるところまで予算を拡大している。ここでの第Ⅱケースの委員会提案も、中位投票者の純便益がゼロの点である。委員会が、中位投票者の賛成が得られるぎりぎりまで予算を拡大しようとしているのが、この提案なのである。このケースでは委員会と官僚機関の利害は完全に一致しており、委員会による官僚機関の提案の審査は茶番であるという。

第Ⅰケースでは、委員会が欲する提案は、官僚機関の欲するものよりも低くなる。官僚機関の提案でも、本会議で可決されるが(中位投票者の純便益がゼロのものだから)、委員会を支配している高需要グループにとって は予算が過大で、純便益がより少ないのである。ここでは、委員会と官僚機関との間に利害の対立がある。しかし、このケースでも委員会が官僚機関の提案を本会議への委員会提案とするのが一般的であるように見えるという。委員会が官僚機関の提案を削って、委員会が欲する提案をしようとするなら、サービスに要する最小費用についての見積もりができなければならない。しかし、官僚はそのような情報を進んで明らかにすることはない。

そこで、委員会が審査をして、自らにとって最適の提案を見つけるには努力を要する。そのような労ある審査によって得られる純便益の増加がわずかであるならば、委員会は官僚機関の提案を受け入れる方を選ぶだろうというのである。ニスカネンは具体的な数字を用いた例示で、審査による利得の少ない場合を示し、官僚機関の提案が一般に受け入れられるように見えるとしたのである。

ニスカネンはこのようにして、審査委員会の利害と官僚機関の利害はしばしば一致し、それが一致しない場合でも、審査委員会は有効な審査のコストの高さとそれから得られる利得の少なさから、しばしば官僚機関の提案を受け入れるとの結論を引き出したのである。

ところで、審査委員会と官僚機関の利害の一致が、ニスカネン・モデルでもつ意味について、次の点を指摘しておきたい。いま見たように、審査委員会と官僚機関の利害が一致しない場合にも、しばしば官僚機関が優位するとし、その理由として、両者間の情報の非対称性が挙げられた。これは、モデルの全体にわたって、情報の非対称性に基づく官僚の優位が均衡点を決める主要な要因であるとの考えを示している。主導的な力は官僚側であり、議会は情報の非対称性に裏付けられた官僚の独占力に対して受動的な位置にある。議会に主導的な力はなく、委員会と官僚機関の利害が一致する場合においても、潜在的には官僚が優位な関係の中で決定がなされると見るモデルといえよう。モデルからの結論である予算の過大性の理由は、官僚と一部政治家の利害の一致にあるというよりも、官僚側に理由のあることが強調されるものとなっているのである。

このようであるから、その後の批判とか研究の多くが、委員会と官僚の利害の一致を無視あるいは軽視したのもあながち不当ではない。しかし、ニスカネン・モデルを批判的に検討する際、この利害の一致の指摘を含めて

検討されるべきであると思う。官僚の選好が最終的決定になるとの主張を行うについて、一部政治家と利害が一致するからであるとの論拠はかなりの説得力を加えると考えるからであり、後にさらに詳しく検討したい。

ニスカネン・モデルの主要な内容は、以上の通りであるが、『官僚制と代表制政府』(*Bureaucracy and Representative Government*)では、そのほか、営利企業によってサービスが提供された場合との比較とか、同種のサービスが複数の官僚機関で供給され、そこに競争のある場合の検討とか、それらに基づいての改革案の提示とかがなされている。しかし、ここでの関心は、ニスカネンが示したモデルにあるのであり、その検討のためには以上で十分である。

さて、ニスカネン・モデルはその後、批判とか、研究をかなり生み出した⁽¹¹⁾。その意味で、少なくともある程度の影響と刺激を与えてきたと見てよいだろう。このモデルが関心をもたれた理由として、少なくとも次の二点があったと見てよいだろう。第一は、一般的にも関心をもたれる政府の拡大の理由について、官僚に原因があるという、多くの人が共感をもちそうな主張を、説得力をもち得る形で示したことである。「それは、官僚制が過剰な政府拡大の一つの基本的な原因であるとの見解に理論的正当化を与えた⁽¹²⁾」とされるのである。第二は、経済学の方法が、官僚制に有効に適用され得ることを示したと考えられたことである。モデルを批判的に修正する研究が続いたことがそれを表している。

本稿では、現代政府の予算が過大かどうかの論点は直接の主題ではない。ニスカネン・モデルを取り上げたのは予算が過大かどうかの関心によるのではなく、官僚行動の分析に示唆が得られると考えたからである。それはモデルの前提に主に関わる。特に、官僚の予算最大化前提と官僚完全優位前提である。これらについては、批判

的及び批判的研究が続いた。そして、それらからは、経済学の方法を用いるにしろ、そうでないにしろ、官僚行動の研究について多くの示唆と刺激が得られるのである。次節では、まず、官僚の予算最大化前提について見てみたい。

第三節 予算最大化前提

官僚は、政策の立案及び政策の実施を主な活動としているが、ニスカネン・モデルはそれらのすべてを対象としているのではない。それが対象としている官僚の行動は、予算案の作成と予算決定へ向けての政治家との関係である。それに関して、官僚は予算を最大にするとの前提がおかれ、その論拠として、合理性と存続性の議論がなされたのである。しかし、ニスカネンは、合理性と存続性の議論を、予算最大化行動の証明としているのではない。それを前提に構成される理論が、真剣な検討と検証の対象とされるに十分な根拠のあることを示そうとしたものである。⁽¹³⁾従って、問題は、理論の構成要素として適切な程度のもっともらしさがあるかということになるが、それはその前提が観察と一致するかどうか、その動機づけを基礎づける理論的根拠が十分かどうかにかかっているといえよう。すなわち、官僚は実際に予算を最大化する行動をとっているだろうか、官僚が予算を最大化することを予想させる十分な根拠があるだろうか、ということである。

この予算最大化前提に対する批判については、三つに分けて見ていきたい。

第一は、官僚は公共の利益あるいはそれに類する観念を原則として行動していることを指摘するものである。ニスカネンは連邦政府のスタッフの仕事を通じて、政治家や官僚が公共の利益に基づいて行動するよう導かれて

いるのではないことを知るようになり、彼らの行動をもっともよく説明するモデルは何かを問うようになったと
 している。⁽¹⁴⁾そして、官僚の個人的選好を取り入れた理論が必要であるとし、従来の官僚制についての文献が、官
 僚を一般的福祉といった観念に基づいて行動するとしているのをしりぞけている。官僚が少なくとも、一般的福
 祉といったものにのみ動かされているのではないとの認識から出発するのである。⁽¹⁵⁾

もっとも、ニスカネンは公共の利益に奉仕しようと疑いもなく試みている官僚のいることを認めている。しか
 し、官僚は全知でもなければ、全能でもない。得られる情報の限界から、公共の利益を知ることができず、また、
 他の人の利益とか他の人の公共の利益の認識とかに反した行動を命ずることもできない。そこで、利己的でない
 官僚でも、公共の利益よりは低いレベルの実現可能な目的を選択し、その領域での専門能力を発達させる。そし
 て、多くの官僚はこの狭い領域での献身を公共の利益と見るのである。そこで、最も献身的な官僚が、自らが責
 任を負っている特定のサービスに対する予算の最大化を求めることになって驚くべきことではない。このよう
 に述べて、予算の最大化は狭い意味での利己的な官僚を必ずしも前提にしているのではなく、公共の利益に基づ
 いて行動していると自ら考えていたり、またそのようにみられている官僚においても予算を最大化しようとする
 ことを示唆している。⁽¹⁶⁾

このような議論に細かく反論しているのではないが、マスグレーブは官僚のもっとも重要な目的が予算を最大
 化することであるということに疑問を呈する。官僚は、彼らが公共の利益と考えることとか、専門的知識を伝え
 たいとの望みとか、彼らに与えられた政策を実施するとの義務とかによっても動かされるとする。そして、それ
 らに基づいて活動するとき、彼らの目的は、予算の最大化ではなく、むしろ最適化であろうというのである。⁽¹⁷⁾論

点は、官僚が公共の利益に従って行動するかどうかというよりも、官僚が予算の最大化を目指すか、最適化を目指すかにあるといえよう。公共の利益と考えるところに従って行動している官僚のいることは、ニスカネンも認めているのであるから。

官僚の一部に、予算の最適化を図っている者がいるとしても、それが一般的な行動であるならば、少なくとも次のような疑問がおこる。すなわち、予算を最大化しているかどうかはともかくとしても、予算を拡大しようとする傾向は官僚（あるいは官僚機関）の中に広くみられるといつてよいだろう。これが最適化を図っているのであるならば、現予算はほとんど常に過小であることになる。しかし、政府サービスの中には「需要」の減退するものもある。そのときには現予算はいずれ過大となり、最適化を目指すならば、予算の削減を提案することになるだろう。そのような行動はよく見られることだろうか。

官僚が一般的に、予算の最適化を目指していることを主張するには、このような疑問に答える論拠が必要だろう。マズグレーブはそのような論拠を示してはいない。そこで、官僚の一部に予算の最適化を目指している者がいるとしても、それは一般的ではないと考えておきたい。

第二の批判は、官僚の効用は予算の規模の拡大によって必ずしも増大するものではなく、従って、官僚が予算を最大化するとは必ずしもいえないというものである。ニスカネンは官僚の効用は給与、特典などの関数であり、給与などは、予算総額の単調増加関数であるとした。給与などを媒介変数として、効用が予算のレベルと結びついているとしたのである。

これに対して、ブレントン・ウィントローベは、給与などが予算の単調増加関数であるというのは、一つの官僚

機関においてはそのようなだが、異なる官僚機関の間ではそのような関係は存在しないと指摘する。⁽¹⁸⁾ 予算の小さい官僚機関の官僚の方が、より高い給与、より多い特典、より高い社会的評価などを得ているかもしれないというのである。ニスカネンの述べるところに従えば、予算規模の大きい機関の官僚はより高い効用を得ていることになるのであり、この批判は妥当といえる。ブレトン・ウィントローベはこれに、官僚の機関間の移動を結びつけ、官僚は予算規模の大きな機関の長から、より小さな機関の長に移ることによって、給与とか特典を上げることができることを述べている。そして、これらから、予算最大化前提と一致しない行動が多くみられることが示唆されるとした。

同じ趣旨の批判が、マーゴリスによってより詳しくなされた。⁽¹⁹⁾ アメリカ連邦政府の上層部を構成している政治的任命職と資格職官僚は、いずれもその多くが他の機関への昇進的移動を求め、そして移動していることを指摘する。そうすると、昇進へのもつとも確実な方法が現在の機関の予算を削減することであるとき、官僚にとってその機関の予算は通常とは違ったものに見えるかもしれない。そして、官僚制の上層に達するような人たちの行動を理解するには、生涯期間の視点でその望むところを見る必要がある、官僚の効用関数は一つの機関を越えてその官僚が得る所得、特典などを扱わなければならないとする。これは、原理的には、予算最大化と矛盾するとは限らない。一般的に、現在の機関の予算が多いことは、他機関への昇進を望む官僚にとっても有利だろうから。しかし、昇進にとってより重要なのは、予算の拡大ではなくて、「よい仕事をする事」である。政治的上司が予算の削減を望むならば、それをよく行うのが昇進の可能性を高めるかもしれないのである。

この批判は、アメリカのように省庁間の移動の多い国の官僚について考察するときには留意すべき点であろう。

日本の場合でも、省庁内の移動については同様である。しかし、日本では、各省庁が人事の自律性をもっていて、退職後の経歴にも影響力をもっており、官僚の省庁への一体性は強い。そうすると、この批判は、予算規模の大きいことが官僚にとって有利であることを否定せず、むしろ認められた上での批判であるので、日本の場合には、予算最大化前提はより妥当すると示唆している印象を与える。

第三は、ミグエーベランジェによる批判で、承認された予算と必要な費用との差額を、他の用途に充てるとのモデルを提示している。⁽²⁰⁾これは、企業経営者についての裁量的行動の理論を官僚の行動に適用するものである。⁽²¹⁾ニスカネンの場合、官僚は費用制約領域では、承認された予算をすべて、アウトプットの生産に用いるが、それに対して、予算と費用との差額を官僚の選好に応じて、スタッフを増やすとか特典を増すなど、官僚の効用を増加させる費用に用いることを考えるのである。詳しく見ることにするが、ニスカネンが正しい方向への批判として後に認めるなどの影響を及ぼした批判であった。⁽²²⁾

ニスカネン・モデルを思い出してもらいたい。需要曲線と限界費用曲線が交差したところが、スポンサーにとっての最適点で純便益が最大になった。しかし、ニスカネンの場合と同様に、官僚が完全価格差別独占と同じ力をもっていると前提するのだが、そうであると、官僚は必要な最低費用の上に、スポンサーに帰したかもしれない純便益を加えた予算を獲得することができる。図1の *caikl* である。しかし、官僚は余剰分（裁量的利潤とよぶ）の *caik* を個人所得として得ることはできない。官僚はそれをさらにアウトプットを増すためか、官僚の効用を増やす他の用途に用いるかする。官僚の効用を増やす他の用途としては、スタッフを増やすとか、特典を増すとか、仕事をし易くするために用いるとか種々のことが考えられるが、特定していない。ミグエーベランジェ

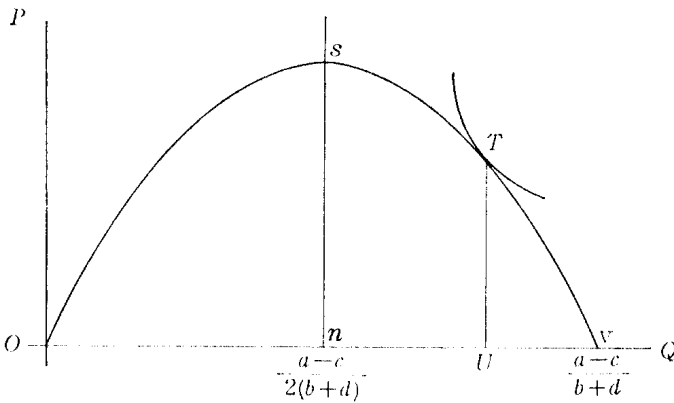


図2 (Migué and Bélanger, 1974, p. 32 より)

エはこの用途を特定せずにモデルを構成することにより、何が官僚の効用と関係があるかとの困難な問いを巧みに回避している。むしろ、このようなモデル化によって、用途の特定化をしている従来のモデルよりも、経営者とか官僚の裁量を明確にしているとす。

では、予算及びアウトプットの均衡点はどこか。図2はミグエ＝ベランジェの用いた図である。曲線 OSV は各アウトプットに対応する裁量的利潤を表している。すなわち、

$$\begin{aligned}
 P &= B - TC \\
 &= (aQ - bQ^2) - (cQ + dQ^2) \\
 &= (a-c)Q - (b+d)Q^2
 \end{aligned}$$

図にあるように、 n で最大化しているが、需要曲線と限界費用曲線の交差している点である。この裁量的利潤曲線は消費者の家計予算線に対応し、この線上(あるいは内側)において、アウトプットとその他の用途に裁量的利潤が用いられる。アウトプットの増加もその他の用途への使用も官僚の効用を増すとされる。そこで、官僚の両者間の相対的評価が与えられれば、均衡点が定まる。図ではTがそうであり、裁量的利潤曲線と限界代替率を示した曲線(無差別曲線)が接した点である。この点での予算などを確認すれば、アウトプットはUである。 n からUへアウトプットを増やすことにより、より多くの予算を獲得できるが、それ以上の追加的費用がかかる。その差額だけ裁量的利潤は減り、

TU になるが、これを特典を増やすなど他の用途に用いる。予算額は、 $B = aU - bU^2$ である。

v 点、つまり裁量的利潤をすべてアウトプットの増加のために振り向けた場合が、ニスカネン・モデルの均衡点であった。それは、官僚がそのような選好を示した場合として、このモデルの中に包摂されており、これはより一般的なモデルといえる。

このモデルの均衡点は n と v の間にあり、官僚が他の用途に比べて、アウトプットからいくらかでも効用を得るならば、Q は n より多くなる。従って、一般的に言って、予算は過大になるが、ニスカネンの場合ほど過大ではない。スポンサーの純便益はやはりゼロであるが、それはすべてがアウトプットの生産に用いられるとは限らず、官僚がアウトプットの生産よりも高く望む用途にも用いられる。

このモデルの官僚行動の前提は、ニスカネンのものより説得的である。ニスカネンでは、領域によって、能率的になったり、非能率的になったりする不自然さがあったが、ここでは解消されている。⁽²³⁾ ニスカネン自身、これに触発されて官僚の新しい効用関数の形を提案している。官僚の行動として、予算をすべて能率的なアウトプットの生産に用いるというよりも、自らの効用を増す他の用途に一部を振り向けると考える方が、官僚の強い力を前提にするモデルの中で自然なだけでなく、多くの観察ともよりよく一致するといえよう。他の用途が特定されていないだけになおさらである。官僚のオフィスの調度を豪華にするといった特典の増加に用いるものだけでなく、スタッフ（定員外職員）を増やしたり、必要以上にアウトプットの質を高めたり、特定の行政対象者に追加的なサービスを行うことなども含まれる。⁽²⁴⁾ 官僚が予算について、いささかなりとも自らの裁量で用いることができるならば、それをすべてアウトプットの生産に用いず、自らが欲するあるいは自らが評価する用途に用いるだ

ろうし、その用途は多様であろう。

以上、三つの批判を見てきたが、日本の場合、官僚は一般的に、予算の増大と余剰（予算から最低必要費用を引いたもの）の増大を目指すと考えられる。確かに、個別の官僚によって行動は異なり得る。予算の最適化を目指す官僚もいるかもしれない。しかし、官僚制の一般的条件は、官僚が予算と余剰の増大を目指すことを促すと考えられる。それは、ニスカネンに対する批判の中でほとんど触れられなかった存続性の議論が示唆している。官僚は、部下である官僚機関職員の支持あるいは協力が必要としている。官僚機関は承認された予算を用いてアウトプットを生産し、官僚の地位はそのあり方から重大な影響を受ける可能性があるが、それは官僚機関職員の行動に依存している。そして、官僚は、公務員制度などから、部下の給与とか地位などに対する影響力がかなり制約されている。そこで、官僚は部下達の欲するところに配慮しなければならぬとともに、部下の行動に影響を与える手段を獲得する必要がある。予算の増大は、部下達にとって、自分達の仕事の重要性が認められることを意味するし、昇進機会も増大する可能性がある。また、余剰は、官僚が裁量的に用いることによって、部下を統制する手段になり得る。このようなことから、予算及び余剰の増大に関心をもたない官僚は、部下の支持と協力を失っていく可能性がある。

官僚が自身の昇進に強い関心をもっていることはいうまでもない。そして、官僚の地位に対しては、政治的上司が強い影響力をもっている。そこで、政治的上司が予算の削減を望んでいるとき、それに沿った行動をとることが考えられる。しかし、日本の場合、官僚は省庁に対して強い一体性をもっており、予算について、政治的上司の意向に沿うよりも、部下達を含めた官僚機関官僚の利害を優先する可能性がある。それらは、一般的に、予

算の削減より増大を望むだろう。

このように、日本の場合、官僚は予算と余剰の増大を目指しており、ミグエーベランジェの前提は示唆的であるといえる。なお、ミグエーベランジェでは、余剰の最大点を越えると、予算の増大は、余剰の減少をもたらす。従って、これに従えば、官僚は予算の最大化を目指すのでも、余剰の最大化を目指すのでもなく、両者の最適な組み合わせを目指すことになる。

しかし、予算と余剰の増大を目指すというだけでは、見落とされてしまう重要な点があると思う。それは、官僚が政策をめぐる状況とか自らの政策への志向から、予算の増大を目指さず、場合によっては、削減を試みることである。官僚が政策に強い関心を持ち、それが官僚がもつ重要な目的の一つであることは広く指摘されてきているところである。⁽²⁵⁾ ニスカネンも、すでに触れたように、実現可能な目的を公共の利益と考えて献身する官僚のいることを述べていた。マーゴリスも予算最大化モデルにより適合的な一群の官僚のいることを認め、「任務に関心をもつ専門家 (mission-committed experts)」と呼んでいる。⁽²⁶⁾ しかし、官僚の政策への志向は、予算の増大化意欲をもたらすと考えられている。ニスカネンもマーゴリスも、特定の政策に関心をもつ官僚は、その政策の熱心な擁護者であり、その政策を推進する予算の増大を追求することを指摘している。ここで注意したいのは、それに反対する集団のある政策の予算とか、官僚が好まない政策の予算である。これらの中には、官僚が予算の拡大を目指さず、抑制を試みるかもしれない。

この点に注意したいのは、官僚行動についてのより一般的な視座からみると、予算及び余剰の増大を追求するのと同じ理由から、政策志向に基づく予算抑制がおこり得ると考えられるからである。官僚行動を理解するには、

組織均衡理論の適用が有効であり、官僚が予算と余剰の増大を追求するのも、それによって、よく理解できる。⁽²⁷⁾ 同理論では、官僚は組織（官僚機関）の成長、存続、衰退に関心をもち、成長、存続へ向けた行動をとる。組織の成長、存続、衰退を決定づけるものは、組織に対する「純支持力」である。そして、純支持力は政策アウトプットに対する国民及び、政治家などの評価によって増減するといえる。従って、政策アウトプットを生産する官僚機関職員の行動は、純支持力の増減に影響を与える要因として、官僚は関心をもち、政策アウトプットの質、量が問題視されると、純支持力は下がり、組織は衰退方向に進むのである。そこで、官僚機関職員の支持、協力が官僚にとって重要となり、予算及び余剰が求められる。また、予算の増大はその政策の推進に利益、関心のあがる集団による支持力を増大させるだろう。予算及び余剰の増大はこのように純支持力の増大をもたらすと考えられるのであり、官僚がそれらの増大を目指すのは、組織均衡理論によってよく理解できるのである。

しかし、組織均衡理論で考えると、予算の増大は常に純支持力の増大をもたらしとは限らない。予算の増大によって推進される政策に批判的な集団のある場合などにおこり得る。予算を増大させることは、官僚機関職員の支持を高め、政策に賛成する集団の支持力を高める。しかし、政策に反対する集団の抵抗を強め、支持と抵抗の総和である純支持力を下げる可能性がある。このとき、官僚は予算を抑制するのではないだろうか。政治的上司の予算削減の意向には従わないかもしれないが、組織への純支持力が問題であるときには、予算の削減を行うのではないだろうか。また、官僚機関に対する純支持力の余裕のある場合、官僚が自らの政策志向に従った行動をとる可能性がある。このとき、官僚がその政策に批判的な場合、予算を増大せず、むしろ削減することも考えられよう。これは、例外的な場合かもしれないが、官僚の予算及び余剰の増大志向は、組織均衡理論によってよく

理解できるが、同じ理論は官僚が予算を削減する場合もありうることを示しているのである。

本節では、ニスカネンの前提に対する批判の検討から、官僚は予算と余剰を増大させると考えられた。しかし、それを組織均衡理論で理解すると、官僚が政策状況とか政策志向から予算を削減することもありうることになり、この点を見落とすことはできないと考えられた。

官僚が予算と余剰を増大させたり、場合によって、予算を削減したりすることを目指すとしても、それが官僚の欲する通りに実現できるであろうか。ニスカネンは政治家と官僚の関係について、官僚が完全に優位する前提をおいた。これについては、予算最大化前提に劣らず、批判の対象となった。

第四節 官僚完全優位前提と高需要委員会

官僚は予算を最大にする提案を、どのようにして政治家に受け入れさせるのだろうか。というのは、政治家が純便益に関心をもつならば、それを増やそうとするだろう。そして、官僚の提案より少ない予算であれば、純便益があるのである。どうしてそれを得るために、官僚の提案を削減しないのだろうか。

ニスカネンはこれに関して、「實際上、官僚機関の供給関数は、均衡点まではスポンサーの需要関数と同じであり、それ以上の点については定められない」として⁽²⁸⁾いる。官僚機関は、提案に近いレベルのアウトプットについて予算の見積もりを求められるかもしれない。また過去には、当年と違う数量のアウトプットと予算の提案を行っているだろう。従って、官僚機関はアウトプットとそれを生産するための要求予算額との関係を示す供給関数をもっているだろうし、外部からそれを推定できる可能性がある。そのような供給関数が、最小費用関数では

なく、スポンサーの需要関数と同じものであるというのである。これは、官僚機関が真の費用関数を隠し、費用関数がスポンサーの需要関数と等しいように予算提案を行うことを意味している。スポンサーが官僚の提案の基礎にある供給関数が、真の費用関数であると考えらるならば、スポンサーは純便益がなくとも官僚の提案を受け入れるであろう。提案の予算額を削減しても、純便益はやはりゼロであるから。より確実にするには、均衡点よりも小さいところでは、供給曲線がスポンサーの需要曲線よりわずかに上にあり、均衡点で供給曲線が需要曲線の下にきて（純便益がわずかに存在する）、それを越えると供給曲線が右上がり（逡増）になり、純便益がマイナスになるようにすればよいだろう。政治家にとって、官僚の提案以外には、提案を否決してサービスを行わないことを含めて、純便益が得られるものはないのであるから、選択の余地なく、提案を受け入れることになる。

このようなことが可能なのは、官僚はスポンサーの需要関数を知っているが、スポンサーは費用関数を知らないからである。官僚はこの情報の非対称性を利用して、費用関数を偽り、政治家をだまして、最大限の予算を獲得するのである。

政治家はこんなに単純にだまされるだろうか。真実は右上がり（限界費用逡増）である費用曲線が右下がり（限界費用逡減）であるように示されて疑われないだろうか。これについては、政府サービスの供給曲線は、関係部分について、右上がりであることも、右下がりであることもあり得るのであり、真実がどちらかを調べるにはかなりの情報が必要である。従って、費用についての情報を官僚機関のほかに保有しているものがほとんどなく、官僚機関がその提供に消極的であるならば、政治家にとって費用曲線の傾きの違いを見破るのはきわめて困難であるといつてよいだろう。⁽²⁹⁾

しかし、費用曲線の傾きについて疑問をもたなくとも、官僚の提案のほかに純便益をプラスにする提案がありえないように見えるのは、不自然と思われたいだろうか。政治家が、代替案について問うことは大いにありうることであり、その案がやはり純便益ゼロの案であるということが続けば、政治家は疑問をもつのではないだろうか。それにもかかわらず、官僚がその提案を受け入れさせることができるか、それは、官僚機関のほかに有効な提案を作成できるものがなく、官僚がそれを利用することによるかといえよう。つまり、政治家は疑問をもちつつも、官僚よりほかに予算案を作成できるものがないので、それを「なしよりまし」として承認することである。

この問題を考察するについて、アルトフェルド・ミラーの研究が興味ある視点を提供している。⁽³⁰⁾それは、ニスカナン・モデルに関連して、官僚の影響力の源泉として、専門能力 (expertise) と提案権 (agenda control) の二つを区別し、両者の関係を検討している。専門能力による影響力は、官僚が政治家よりも専門的な知識と経験をもくもっていることによるものであり、官僚が専門能力の差を背景に、情報を保持して提供しなかったり、情報を歪曲したりすることもある。他方の、提案権による影響力は、官僚が実質的に政治家が審議する議題を統制して、政治家は官僚の提出する提案を承認するか否決するかしかできない状況におかれることによるものである。アルトフェルド・ミラーは、ウェーバー以来、社会学では専門能力による官僚の影響力との視点が見られたのに対して、官僚制を研究する経済学者はそれをほとんど無視し、提案権を官僚の影響力の枢要な源としているとする。その経済学者の代表者がニスカナンであり、ニスカナン・モデルにおける官僚の力は提案権によるものとしている。すなわち、ここでは、官僚は自身の提案を承認するか、さもなければ否決することによって、そ

の政府サービスを行わないか、との形で政治家に提案を行っている。このような形の提案をすることができるのが提案権の力であり、なしで済ますより少しだけよい案を受け入れさせる力をもつのである。

アルトフェルド・ミラーは専門能力による影響力と提案権による影響力を区別し、異なるものとした上で、両者は相互補強的には用いられないとする。研究は、模擬的な少人数の会議実験によるものであるが、結論は説得的である。すなわち、専門能力による影響力は、医師と患者の關係に似て、素人が専門家の方がよりよく知っていることを信じ、専門家に権威を認めることによって生まれる。ところが、提案権による影響力は、選択を強いることにより生まれるものであり、そこでは、提案者と審議者との間に対抗的な關係がすぐに成立する。選択を強いられる側は、自らの決定権を対抗的な武器として用いる態度をとるのである。ここでは、専門能力による影響力に必要な、両者間の信賴關係は損なわれてしまう。従って、専門能力による影響力も、提案権による影響力も存在するが、両者を相互補強的に用いて影響力を増すことはできないのである。

専門能力による影響力と提案権による影響力の区別と両者の關係についての指摘は非常に興味深く、政治家と官僚の關係を考察する上で有用な視点を提供するものといえる。

しかし、ニスカネン・モデルの官僚の影響力は提案権によるものであるとし、専門能力は關係ないかのように扱っているのは疑問である。⁽³¹⁾政治家が、官僚の示唆した費用曲線を真実のものと受け取って、官僚の提案を受け入れ承認するならば、その影響力は専門能力に由来するものである。政治家が、官僚のほかに有効な提案を作成するものがないので、官僚の提案を受け入れるならば、その影響力を提案権によるものであろう。従って、官僚は影響力の源として、専門能力と提案権の両者をもっているといえる。さらに、官僚が提案権をもつのは制度

的な授権に基づく⁽³²⁾と見るのは重要な点を無視しているといえよう。確かに、官僚は予算案の作成について授権されているといえるかも知れない。しかし、その授権は撤回され得ないものではなく、官僚が提案権を行使できる根拠は、他に有効な提案作成者がいないからであり、その理由は、官僚のもつ専門能力、それもこの場合、費用関数についての知識、情報にあると見るべきである。ニスカネン・モデルでの官僚完全優位前提の重要な理由づけは、情報の非対称性にあったのである。官僚は専門能力も提案権ももっているが、後者の基盤も専門能力と見るべきだろう。

つまり、官僚は、専門能力による影響力と、専門能力に基づく提案権による影響力をもっており、いずれを用いることもできるのである。ニスカネン・モデルが前提するような完全な優位はどちらを用いれば得られるのであろうか。アルトフェルド・ミラーは両者を相互補強的に併用することはできないとしたが、ニスカネンが想定しているのは、両者を巧みに併用することではないだろうか。専門能力によるだけであると、官僚は政治家の信頼を得るために、時には真実の情報を提供する必要がある。しかし、ニスカネン・モデルでは、官僚の費用関数について政治家から問われることに偽りをいわなければならず、問われれば問われるほど、偽りが露見し、信頼性を損なう危険が増す。従って、政治家からの問いを差し止め、選択を迫る戦術の併用、つまり、提案権の併用が望ましく見える。しかし、提案権をはっきりと用いるならば、政治家は権限的に上司であるし、経済的にも双方独占であるから、政治家は官僚の述べることに信頼をおかず、提案権に対抗的な手段を積極的に用いるようになるだろう。そうなれば、少なくとも官僚の完全な優位は得られない。

このような状況の中で、官僚ができる限り、自己の欲する予算を得ようとするならば、政治家から専門家とし

での信頼を獲得しつつ、それを損なわないような形で、控えめに、押しつけがましくなく、提案権による影響力も用いるということを行うのではないだろうか。しかし、それによって、ニスカネンの前提したような完全優位が得られるとは必ずしもいえない。ここでは、政治家は受動的だった。官僚が右のように振る舞っても、政治家が常に受け身のままにとどまるといえるだろうか。前節の検討は、官僚は独自の選好をもっていることを示しており、政治家との間で、選好が異なり、利害が対立する可能性があるのである。そのような中で、政治家が常に受動的であり続けるだろうか。

これについて、ブレトン・ウィントローベの批判を見てみよう。⁽³³⁾ 彼らは、自らの再選に関心をもつ政治家は、自分の地位をそのために活用しようとするだろうとした。官僚の力は、情報の秘匿あるいは歪曲ができる能力にかかっていると、政治家はそれに対抗する統制手段を用いると考える。統制手段については、例として、直接の監視、官僚機関の重複的設置、他からの情報の獲得などが含まれるとしているが、具体的内容は特定していない。それを用いるには費用がかかるが、過大な予算を削減し、政治家に純便益をもたらす効果をもつ。政治家は純便益の増大を追求するとし、統制手段を用いることによる費用とそれによって得られる便益について、限界費用は逡増し、限界便益は逡減するとして、モデルを構成している。このとき、限界費用と限界便益が等しい点が均衡点で、そこでの量だけの統制手段が用いられる。均衡点ではアウトプットは、スポンサーにとっての最適点と、予算最大化点の間にある。統制手段の費用がゼロであれば、それはスポンサーの最適点になり、その費用が非常に高価で、用いられることがなければ、ニスカネン・モデルと同じ予算最大化の点になる。一般には、その中間で予算とアウトプットが定まる。

ニスカネン・モデルと官僚行動

三四三

この批判とモデルの修正に対して、ニスカネンは、正当な批判と認めるとともに、次のような点を指摘して、一層の修正を提案した。⁽³⁴⁾ 第一は、審査を行うのは、高需要委員会であり、そこでは、そうでない委員会を想定するのに比べて、より少ない量の統制手段しか用いないとする。それは、高需要委員会では、予算最大点で失われている純便益がより少ないのであり、統制手段を用いることによって得られる限界便益が少ないからである。統制手段を増していくと、早くに均衡点に達する、つまり、費用に見合う便益の増加が得られなくなるのである。

第二は、統制手段を用いるといった官僚機関の監視活動の機能は、公共財であって、その便益はすべての政治家、国民に帰する。従って、「ただ乗り (freerider)」の問題があり、政治家は自らの選挙民などに特定的にかかわる問題に、自らの時間とスタッフを用いようとするだろうという。つまり、官僚の予算最大化によって失われるかも知れない純便益を確保するのに対して、余り積極的にならないだろうということである。

ニスカネンが指摘したのは、いずれも、政治家が統制手段を用いるのに積極的にならないだろうことである。それに対して、ブレトン・ウィントローベは政治家は純便益を増加させようとしたのであり、これは、政治家が目的をもって積極的に活動することを前提するものといえる。問題は、政治家が官僚の予算提案とその承認について、積極的な関心をもち、活動を行うかどうかにあるようである。

次に、ミラー・モウの批判を見てみよう。⁽³⁵⁾ 彼らは、ニスカネン・モデルが官僚機関と議会の関係を十分にモデル化していないとして、代替モデルによる緻密な批判を行った。代替モデルはより洗練されており、それによって、より包括的な分析が可能になるとするが、より複雑になっているともいえる。ニスカネン・モデルに対する修正点は次の三点とあってよい。

第一は、審査委員会をモデルの中に明確に取り入れたこと。ニスカネンでは、委員会は高需要委員会による審査の分析においてはじめてモデルに入ってきており、基本モデルでは、委員会が役割を果たしているのかどうか明確でない。

第二は、委員会の需要について、需要明示的な (demand revealing) 場合と需要隠蔽的な (demand concealing) 場合とを、両極のケースとして、分析していることである。これは、委員会による監督方法の違いとされているが、一方の極に、自らの需要を明らかにして、官僚機関に予算案の作成を行わせる監督方法を置き、他方の極に、需要を明らかにせぬまま、官僚機関に費用関数を提示させ、それに基づいて予算案を決定する場合を置いているのである。そして、前者では、官僚が最も有利で、後者では、委員会が最も有利になるとし、実際の両者の関係は、この両極の間にあるとする。従って、この両極を検討することにより、現実の結果がどの範囲において生じ得るかがわかるとする。ニスカネンの場合は、需要明示的ケースに対応するといえるので、それは官僚機関が最も有利な極端なケースであるとの批判に基づく修正といえよう。

第三は、予算は、アウトプットの単価に数量を乗じて決めるとの簡便法がとられることである。ニスカネンでは、予算は一括した額として決められるとした。それに対して、委員会は費用についての情報をもたないので、費用見積もりについて簡便法を用いるとし、その方法として、単価を官僚に提示させ、それに数量を乗じて予算額を決めるとしたのである。そして、この方法は実際にも一般的かも知れないという。

この三点のほかは、ニスカネン・モデルとの比較を容易にするため、それと同じ前提がとられている。とくに、官僚は予算を最大にしようとするし、費用については官僚はよく知っているが、委員会は知らないとされる。こ

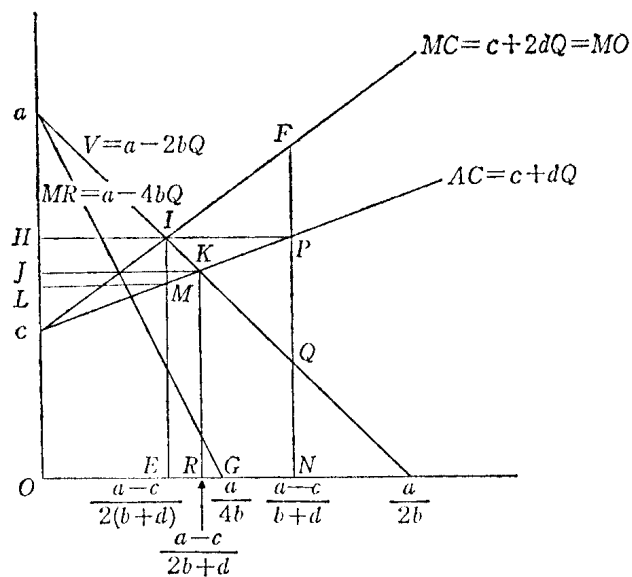


図 3

のように、現実により適合的なモデルを構成し、それによってニスカネンと同じ方法による分析を行い、引き出される結論がニスカネンのものと異なることを示して、それに反駁しているのである。

まず、審査委員会の構成が、代表的、つまり議会全体の縮図的な場合と、高い需要をもった議員によって構成されている場合とに分け、前者から始めている。前者は、ニスカネンの基本モデルに対応しているが、委員会によって審査されることが明らかになっている。費用制約領域での均衡点を示したのが図3である。需要明示的監督方法の場合、官僚にとって、予算を最大にするためには、単価J、アウトプットRを提示することになる。このとき、委員会はアウト

プットRを需要し、OJKRの予算を承認する。Jより高い単価を示せば、予算は減る(MRは官僚機関にとっての限界収入曲線であり、Gより左ではプラスであるから)。Jより低い単価を示せば、予算はなお、アウトプット数量Gまで増え続けるが、平均収入曲線となる需要曲線より、平均費用曲線が上回り、提示したアウトプットを生産できない。

次に、需要隠蔽的監督方法の場合、官僚が先に費用関数を示すことになる。予算の最大化を目指す官僚にとっての最適戦略は、真の平均費用曲線ACを示すことだという。これについてのミラーモウの説明は明確でないが、委員会の需要関数が全く不明であるとすると、官僚にとって最悪の場合は、需要の弾力性が無限に大きいと

きである。一般に、需要が逓減的である限り、費用関数を高く偽ると、真の費用関数の場合に比べて、需要は減少するが、単価は高いので予算が減るとは限らない。しかし、需要の弾力性が大きいと需要がいわば激減して、承認される予算は減ってしまう。したがって、需要の弾力性が大きい場合も考慮にいれて、最大の予算を得ようとするなら、真の平均費用を示すのが最適の戦略になる。このような意味での最適戦略ということになるが、ミラー・モウの主張に従って見ていこう。

官僚機関から示された費用関数を基に、委員会が純便益を最大にするように予算を決める。委員会から見た限界支出関数(MO)は、総費用関数(AC×Q)の導関数だから、 $c+2dQ$ となり、限界費用関数と同じになる。委員会は、純便益を最大にしようとするから、限界支出曲線と需要曲線が交差するIに対応するEのアウトプットの生産を求める。このときの予算は、OLMEである。そして、純便益はLAIMまたはcaIである。

さて、ニスカネンの場合は、アウトプットはN、予算は、OcFNであった。需要隠蔽の場合はもちろん、需要明示の場合も、アウトプットも予算もより小さい。需要隠蔽の場合は、委員会にとって(この場合は議会にとっても)最適の予算となっている。需要明示と需要隠蔽は、委員会と官僚機関の両極と考えられるから、実際の予算はこの中間であり、常に、ニスカネンより小さい。

需要隠蔽の場合には、官僚機関は真の費用曲線を示しているのだから、官僚が優位する条件はなく、ニスカネンより小さくなるのは当然であろう。需要明示の場合はどうして小さくなるのだろうか。それは政治家が純便益の最大化を求めると考えるのは、ニスカネンも同様だが、ここではそれを部分的に実現する手段が、単価による予算決定という方法によって与えられているからである。ニスカネンでは、費用関数を需要関数と同じように見

せて、OaQN の予算を獲得した。同じだけの予算を得ようとして、単価PでアウトプットNを生産するとの提案をしよう。これを承認するか否決するかを選択を迫られるならば、委員会は「なしよりまし」として承認するだろう。しかし、ここでの前提は、委員会は単価に対応して予算を決定できるということである。従って、OHI Eの予算を与え、アウトプットEの生産を求めることになる。しかし、官僚機関にとっては、単価Jを示してOJKRの予算を得る方が、予算はより大きく望ましいのである。そして、それ以上大きな予算を得ることとはできないのである。別の表現をすれば、消費者余剰 (consumer surplus) に相当する部分を獲得するために、委員会は単価方式という方法を採用しているということである。

これらから、ミラー・モウは予算が過大かどうかは、委員会がとる監督方法 (需要明示的か、需要隠蔽的か、どの程度隠蔽的か) 及び、予算決定における単価方式などの簡便法のあり方によるとした。これらは議会のあり方であり、ニスカネンの結論は議会の構造について特定の前提を置いており、一般には予算はそれよりも小さくなるのであり、反対に極端な場合には最適水準にもなると示唆したのである。

次に、高需要委員会による審査の場合に移る。ここでは、ミラー・モウは強調していないが、興味深いことに、ニスカネンと実質的に同じ結論になるのである。

ミラー・モウ・モデルでは、需要明示の場合には、委員会が需要関数を示して、官僚が提案するのであり、需要隠蔽の場合には、官僚が費用関数を示して、委員会が決定するというところで、過程はやや複雑であるが、均衡点の求め方を整理すれば次のようになる。限界費用曲線MC、平均費用曲線をAC、需要曲線をV、平均価格曲線 (与えようとする最大予算BをQで除したものをPとし、低需要、中需要、高需要のそれぞれを示すのに、

添字1、2、3をつけることにする。そうすると、

ニスカネンの場合、

MC_3 と V_3 の交点

AC_2 と P_2 の交点 の小さい方(委員会の追求案)

ミラー＝モウの需要明示の場合、

AC_3 と V_3 の交点

AC_2 と P_2 の交点 の小さい方(官僚提案)

ミラー＝モウの需要隠蔽の場合、

限界支出曲線(= MC_3)と V_3 の交点

AC_2 と P_2 の交点 の小さい方(委員会決定)

いずれも、前者は委員会の最適点で、後者は中需要グループの純便益ゼロ点で、本会議で承認され得る最大点である。後者がすべて同じであり、後者の方が小さければ、すべてニスカネンと同じ結果になり、それは、官僚の求めるものと一致したのであった。前者が小さい場合を見ると、ニスカネンと需要隠蔽は同じであるが、ニスカネンでは、官僚はより大きな後者を提案し、委員会は審査の労などからそれを受け入れるだろうとされた。需要隠蔽では、それに対して、委員会決定となるのであるが、これは官僚側から真の費用関数を得ているからである。そこで、費用明示の場合だが、ここでの官僚の提案はニスカネンにおける官僚提案より小さい(これは単価方式のためといってよい)が、委員会の求めるものより大きい。そして、その官僚提案がそのまま受け入れら

ニスカネン・モデルと官僚行動

三四九

れると考えられている。このようにしてみると、委員会の最適点の方が小さい場合でも、単価方式による違いは余り重要でなく、委員会が費用曲線についてどれだけの情報を得るかが論点になるといえる。従って、委員会による有効な審査を否定してはいないニスカネンの場合と、ミラー・モウ・モデルとは実質的にほとんど違いはないと見ることが出来る。このようなニスカネン・モデルとの一致はどのようにしておこるのだろうか。

それは、一方では、ニスカネンにおいても、審査委員会は純便益の最大化を求めて審査を行うというように、積極性が認められるからであり、従って、有効な審査がなされるならば、需要隠蔽の場合と同じ委員会決定が出来るのである。他方、中需要グループは、ミラー・モウにおいても、純便益がわずかでもあれば、「なしよりもし」として承認するというように、受動的な存在となっているのである。従って、中需要グループの制約が働く場合はいずれも同じ結果になるのである。単価方式とか、需要隠蔽という監督方法が効果をもたないのは、それらは審査委員会にかかわることであり、本会議ではそれらに対応するようなメカニズムがないのであり、その結果、本会議で問題になる中需要グループは受動的な存在のままになっているのである。これは、審査委員会が本会議に対して提案権をもっていているとして、モデル化がなされているということでもある。

政治家・官僚関係に立ちかえって考えてみよう。ミラー・モウ・モデルでは、委員会に積極性が与えられた。そこで、委員会が本会議の縮図である代表性のある場合には、本会議は委員会の勧告をそのまま承認しても、自らが積極性をもったのと同じ結果が得られ、予算はニスカネンのようには過大にならなかった。しかし、本会議での制約が問題になる、高需要委員会による審査では、同じように委員会に積極性を与え、本会議を受動的に前提したニスカネンと変わらぬこととなった。これは、政治家の一部が積極的であっても、他の政治家が受動的で

あるならば、その一部政治家の求めるところが実現されるということである。そして、その利害が官僚と一致したり、官僚に対する積極性を弱めたり（審査をあまりしない）すれば、官僚の求めるところが実現することになる。

ここから、官僚が優位する状況として次のような場合が示唆されよう。すなわち、政治家のうち、積極的なものが、官僚と利害が近いか一致し、他の政治家は受動的であること。このとき、官僚は専門家としての信頼を確保しつつ、提案権を目立たぬように利用して、あるいは利害の一致する政治家のもつ提案権によって、自らの望むところを実現する可能性があるといえる。これは、議会委員会での審査のあり方がアメリカと大きく異なる日本の予算過程などを考察するのにも役立つだろう。「族議員」の重要性が主張されるが、政策分野ごとに議員の関心が専門化し、影響力が集中する傾向がみられるからである。特定政策分野についての影響力が一部政治家に集中すると、その政治家と官僚の利害が一致したり、接近した場合、官僚が政治家全体に対して優位しているような結果が生まれる可能性があるのである。しかし、これは官僚が政治家に優位する力をもっているということでは必ずしもない。政治家間の関係が官僚に有利な形になっていることによるところが少なくないのである。ただ、官僚のもつ専門能力、提案権がこのような状況をつくり出す要因となるかもしれない。

最後に、政治家の受動性の意味について簡単に整理しておきたい。受動性とは、純便益の獲得を求めないということではない。それを得ようとしても得られず、「なしよりました」の選択を行っていることである。これを強いているのは提案権であった。そして、提案権の根拠は官僚の場合は主に専門能力であり、ここではとくに費用関数についての情報の非対称性であった。政治家が政治家に対してもつ提案権の場合は、授權による制度的なも

の、相互性に基づく取引 (logrolling) によるものなどが考えられる。そこで、政治家・官僚関係についていえば、官僚が優位するために官僚がもっているのは、専門能力と提案権であり、政治家が受動性を脱却するにはそれらによる影響力を減殺しなければならない。

以上の本節の検討から、次のようにいうことができるだろう。

1. 官僚は、専門能力による影響力と、専門能力に基づく提案権による影響力をもつ可能性がある。とくに、費用関数についての情報は重要である。政治家が受動的で、官僚がその影響力を行使するならば、官僚の選好が実現する。

しかし、政治家のすべてが、常に官僚に対して受動的であるとは考えにくいであろう。ブレトン・ウィントロベ、ミラー・モウの批判はそれに基づいている。前節でみた官僚の選好は、政治家の利害と対立する可能性のあるものである。しかしながら、

2. 一部の政治家がその分野について積極的で、他の政治家が彼らに提案権を認めて受動的であり、かつ、その一部政治家と官僚の利害が近接しているか一致していると、表見的に官僚の選好が実現する可能性がある。このとき一部政治家は、官僚がその影響力を行使するのを認めるように振る舞うかもしれない。しかし、そのときには、官僚が政治家全体に対し優位して、その選好を実現しているように見えるかもしれない。しかし、それをもって官僚が政治家に優位しているということとはできない。

第五節 おわりに

ミラー・モウは前節でとり上げた論文で、さらに次の点を指摘した。⁽³⁷⁾ すなわち、高需要委員会による審査の場合、高需要グループの需要の高さが大きく、中需要グループの需要が相対的に低い場合、中需要グループの制約が厳しくなり、均衡点は過小の方向へ進むことである。ニスカネンは中需要グループが議会全体に対して代表的（縮図的）であると前提し、この問題に気づかないでいるようだとしているが、そのように考えられるとよい。というのは、ニスカネン・モデルでも、中需要グループの需要が相対的に低くなり、高、中、低の3グループの需要の算術平均より低くなっていくと、その制約はより少ないアウトプットしか認めないことになり、その傾向は過小の方向に進んでいく。しかし、ニスカネンはこのような場合のおこることは考えていないように見え、高需要委員会による審査は予算の過大を生ずるとしているのである。

確かにこれは皮肉なことである。中需要グループが議会全体に対して代表的であると安易に前提することはできないだろう。特定政策についての需要が一部のグループに集中し、他のグループはほとんどそれに無関心であるということはありうるというよりよいだろう。このとき、中需要グループあるいは中位投票者はほとんど無関心ということであり、他方で租税による費用負担はかかるのであるから、純便益はマイナスになり易く、そうすると高需要委員会からの勧告を否決することになる。予算の過大を主張し、そのために説得力をつけ加えている高需要委員会に審査のモデルが、予算の過小を示唆することになるのである。予算が過大になるか過小になるかは、需要の集中の程度と租税の負担割合によることになる。

実際には、政策分野ごとの高需要グループが相互性の取引関係を成立させ、中需要グループの制約を弱めて、より大きな予算を成立させるかもしれない。しかし、政治的に弱いグループの場合、需要がその政治的弱者に集中していると、モデルが示すように、需要がより広がっている場合に比べて、より少ない予算しか得られず、過小予算の問題の起こることも考えられる。いずれにしても、モデルは受動的な中需要グループの力が強力になることを示している。これはどうしてだろうか。

それは、中需要グループにおいても、純便益がプラスかマイナスかは判断するからであり、アウトプットの評価とそのための租税負担とを比較して判断していることを意味しているからである。本稿でとり上げてきたモデルでは政治家がこの判断を行う。政治家の場合には、予算案について少なくとも賛否を表明するから、この判断を行っているとの前提から得られる結果は検討に値するといえる。すなわち、中需要グループが強力な力をもつことがあることは否定できない。

しかし、モデルが想定する政治家の判断は、一般的にはより緻密なものである。つまり、アウトプットについて連続的な数量に応じて評価をすることになる。市場経済において、このアウトプットに対応するのは財であるが、市場における財は分割して販売できることが一般的な特徴であり、数量に応じての評価ができる性質をもっている。しかし、アウトプットは政策目的の達成度といってよいものであり、数量化の難しいものである。政治家がある程度大まかであれ、数量に応じて評価を行っているとは安易に前提することはできないといえよう。では、政治家は事業量など、ニスカネンという活動 (activity) で判断しているだろうか。これであれば、数量に応じた評価ができると考えても不当ではないだろう。政治家がこれによって、予算提案を判断することはあるかもし

れないが、租税負担と比較するのは究極的にはやはりアウトプットであろう。活動自体は価値をもっているのではなく、それによって実現される状態が価値をもつのであり、貨幣負担と対比されるのは価値をもつものでなければならぬ。ここに見られる問題は、経済学的方法の政府予算への適用の困難の一つと云ってよいだろう。

さらに、問題なのは、承認された予算によって、約束したアウトプットが生産できなければならないとの条件がおかれているが、これは政治家が少なくとも官僚が約束する精度でアウトプットを測定できることを要請する。しかし、測定可能な精度はかなり低いものにとどまると考えざるを得ない。そうだとすると、連続関数を用いた分析が適切な研究方法かどうかの疑問が生ずる。政治家が判断している方法、精度の特徴が重要で、それをよく分析できる方法の方が適しているのではないかということである。具体的には、例えば、政策目的のとらえ方、政策の効果についての情報の形式などに注意を払う必要があるのではないか。

このようであるので、政治家の選好が基準であるとしても、純便益を連続的にとらえることは困難であるし、純便益最大の最適点も十分な精度ではとらえられないように思われる。従って、予算が過大か過小かは、政治家の選好を基にするにしても、かなり大ざっぱにしか判断できないのではないだろうか。

このような問題点については、さらに今後の検討課題としたい。しかし、これらの問題点にもかかわらず、本稿でみたように、経済学的方法による諸研究は、行政の研究に対して多くの示唆と刺激を与えてくれるといえよう。

(1) William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine・Atherton, 1971.

(2) 日本での紹介としては、御船洋「官僚制の経済学的分析」(『週刊東洋経済—臨時増刊近代経済学シリーズ No. 56』)

ニスカネン・モデルと官僚行動

三五五

一九八一・五・一八)、加藤寛編『入門公共選択』、三嶺書房、一九八三年、第六章、小林良彰『公共選択』、東京大学出版会、一九八八年、第八章。日本での研究で、ニスカネンの前提を用いたものとして、小澤太郎「官僚制の経済分析の郵便貯金制度への適用」(『公共選択の研究』、第十一号、一九八八年)、ニスカネンの仮説検証を試みたものとして、塚原康博「地方政府の行動原理の検証」(『公共選択の研究』、同上)。

(3) 日本では、マルクス経済学と近代経済学の区別がなされるが、本稿での経済学とは近代経済学を指す。

(4) 公共選択については、加藤編、前掲、小林、前掲など。

(5) 主人—代理人理論 (principal-agent theory) の行政官僚制への適用などの関心も見られる。Terry M. Moe, *The New Economics of Organization*, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4, 1984, Donald F. Kettl, *The Perils—and Prospects—of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 4, 1990. を参照。

(6) 本節の説明は、Niskanen, *op. cit.* に基づいており、とくに必要な場合を除いて、個別に参照個所を示すことは省いた。

(7) 需要関数が、 $V = B/Q = a - bQ$ でないのは、後でみるように、官僚機関が完全価格独占体と同じ力をもっているとし、スポンサーは総価値(価格×数量ではなく)を予算として与えると考えらるからである。Gert P. de Bruin, *Economic theory of bureaucracy and public good allocation in Jan-Erik Lane (ed.), Bureaucracy and Public Choice*, SAGE Publications, 1987 参照。

(8) 西尾勝「効率と能率」(辻清明代表編集『行政学講座』第三巻、東京大学出版会、一九七六年)。

(9) ニスカネンは予算制約領域 ("budget-constrained" region) と呼んでいるが、費用制約領域の方がわかり易いので、ミラーニモウに従って、 $U = U_0 + \alpha \ln U_1 + \beta \ln U_2$ 。Gary J. Miller and Terry M. Moe, *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government*, *American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, 1983.

(10) Niskanen, *op. cit.*, pp. 150-1.

(11) William Orzechowski, *Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence in Thomas*

- E. Borchering (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Duke University Press, 1977 年。一九七七年の「日本の官僚制と経済学」の経済学的モデルを概観し、検討する。
- (21) Miller and Moe, *op. cit.*, p. 297.
- (22) Niskanen, *op. cit.*, p. 38.
- (23) *Ibid.*, p. vi.
- (24) *Ibid.*, p. 5, 36.
- (25) *Ibid.*, p. 39.
- (26) Richard A. Musgrave, Excess Bias and the Nature of Budget Growth, *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 3, 1985, p. 299.
- (27) Albert Breton and Ronald Wintrobe, The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, 1975, pp. 204-5.
- (28) Julius Margolis, Comment on Niskanen's 'Bureaucrats and Politicians', *The Journal of Law and Economics*, Vol. 18, 1975, pp. 646-9.
- (29) Jean-Luc Migué and Gerard Bélanger, Toward a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, Vol. 17, 1974.
- (30) Oliver E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Prentice-Hall, 1964 (井上薫訳『裁量的行動の経済学——企業理論における経営者目標——』千倉書房、一九八二年)など。
- (31) William A. Niskanen, Bureaucrats and Politicians, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 18, 1975.
- (32) *Ibid.*
- (33) Jonathan Bendor, Serge Taylor and Roland Van Gaalen, Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting, *American Political Science Review*, Vol. 79,

ニスカネン・モデルと官僚行動

三五七

No. 4, 1985, p. 1053 も参照。官僚の用途によって、議員の関心も異なることが示唆されている。

(25) 例えば、ダウンスは官僚を五つの型に分けたが、そのうち、三つは政策に関心をもつ型である。Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, 1966 (渡辺保男訳『官僚制の解剖』、サイマル出版会、一九七五年) pp. 88-9.

(26) Margolis, op. cit., p. 649.

(27) 組織均衡理論及びその行政組織への適用については、拙稿「組織均衡理論の一検討——行政組織への適用に関して——」(『法と政治』第三三卷第二号、一九八二年)

(28) W. Niskanen, op. cit., 1971, p. 63.

(29) G. J. Miller and T. M. Moe, op. cit., 1983, p. 302 参照。

(30) Michael F. Altfeld and Gary J. Miller, Sources of Bureaucratic Influence——expertise and agenda control——, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 28, No. 4, 1984. Cheryl L. Eavey and Gary J. Miller, Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining?, *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984 も参照。

(31) シンダー＝テイラー＝ガブレンもニスカナン・モデルは、専門能力による影響力ではなく、提案権による影響力を示すものである。J. Bendor, S. Taylor and R. Van Gaalen, op. cit., 1985, p. 1042.

(32) Ibid.

(33) A. Breton and R. Wintrobe, op. cit., 1975.

(34) W. Niskanen, op. cit., 1975, p. 618, pp. 623-9.

(35) G. J. Miller and T. M. Moe, op. cit., 1983.

(36) Ibid., pp. 304-5.

(37) Ibid., pp. 317-8.