

Section 12: 官僚制¹

2020 年度 公共選択論

官僚たちの多くは、内心では、大臣や代議士を軽蔑しているが、現実には、一步も二歩もへりくだって、奉仕する。

代議士たちが資料を必要とするときなども、電話一本で、こちらで整え、お届けに上がる。

城山三郎『官僚たちの夏』新潮社、1975 年



¹ この講義ノートおよびオンデマンド講義の著作権は浅古泰史に属します。SNS も含め、無断の配布・転載・改変を禁じます。

この講義ノートを読む前に、教科書の Chapter 8 を読んでください。以下は、その補足説明になります。以下では、教科書で紹介したモデルをホテリング＝ダウンス・モデルの枠組みで分析する方法と含意に関して解説します。

12.1 連続の政策空間下の官僚モデル

教科書のモデルでは、2 種類の政策のみを考えていました。この講義ノートでは、政策の選択肢は2つだけではなく、ホテリング＝ダウンス・モデルのように一次元の空間上に政策が連続的に存在している状況を考えたモデルを分析していきます (Bendor and Meirowitz, 2004)。

2 人のプレーヤー、議会 (L) と官僚 (B) の意思決定を考えましょう。政策課題は 1 つ (一次元の政策空間) とし、両プレーヤーとも政策選好を有しているとしましょう。議会の最も好ましい政策の「結果」を 0 とし、政策が実行された結果が x であった場合の議会の効用を $-(x - 0)^2$ とします。官僚の最も好ましい政策の「結果」は $x_B > 0$ とし、政策が実行された結果が x であった場合の官僚の効用を $-(x - x_B)^2$ とします²。

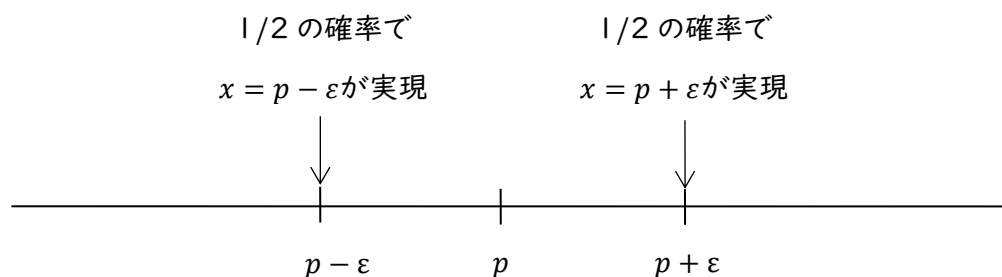


図 1 政策と結果の関係

教科書のモデルと同様に、最初に議会が、政策の決定権限を官僚に委譲するか否かを決定します。次に、政策の決定権限を有するプレーヤー (委譲した場合は官僚, しなかった場合は議会) が政策を選択します。ここで選択される「政策」を p としましょう。しかし、選択された政策 p は、必ずしも実現される「結果」(x) と同一とは限りません。例えば、経済成長率 3% を目指して財政拡大政策を実行しても必ず 3% になるわけではありません。また、インフレ率 2% を目指して金融緩和政策を実行

² この時、効用がゼロ以下となることに意味はない。重要な点は、自身の最も好ましい結果から、政策の結果が離れれば離れるほど効用が小さくなる点である。気になる者は、各プレーヤーの効用を $\beta - (x - 0)^2$ および $\beta - (x - x_B)^2$ とし、 $\beta > 0$ を十分に大きな値と考え、正の効用が得られる可能性を含めてもよい。このような設定でも、以下で示される結論に変わりはない。

しても 2% になるとは限らないでしょう。そこで、政策の結果は $x = p + \omega$ となると考え、 ω は $1/2$ の確率で $\omega = -\varepsilon < 0$ であり、残りの $1/2$ の確率で $\omega = \varepsilon > 0$ であるとします。 ω はオメガと読み、 ε はイプシロンと読みます。図 1 がこの関係を示しています。官僚の情報上の優位を考慮し、ここでは単純に、官僚は ω の値が $-\varepsilon$ であるか ε であるかを知っている一方で、議会は知らないと考えましょう。ただし、議会は ω が $-\varepsilon$ と ε になる確率がそれぞれ $1/2$ であると考えているとします。

最初に権限を委譲せず、議会在政策決定を行った場合を考えてみましょう。このとき、 ω の値は 0 を挟んで対称的ですから、議会は $p = 0$ を選択することが最適です³。よって、政策の結果は $1/2$ の確率で $-\varepsilon$ であり、残りの $1/2$ の確率で ε であるため、議会の期待効用は $-1/2(-\varepsilon - 0)^2 - 1/2(\varepsilon - 0)^2 = -\varepsilon^2$ となります。

$x = p + w$ に $w = \pm \varepsilon$ を代入。 p は当初選択される政策の位置、 $x_B = p + w$ にしたいので、 $p = x_B - w$ 。 w に $\pm \varepsilon$ を代入。

次に官僚に権限を委譲し、官僚が政策決定を行った場合を考えてみましょう。官僚は ω の値を知っているため、政策の結果を x_B にすることができます。つまり、 $\omega = -\varepsilon$ の時は $p = x_B + \varepsilon$ を選択すれば $x = p + \omega = x_B + \varepsilon - \varepsilon$ となり x_B を実現できるわけです。同様に、 $\omega = \varepsilon$ の時は $p = x_B - \varepsilon$ を選択することで x_B を実現させることができます。よって権限移譲をした場合の、議会の(期待)効用は $-(x_B - 0)^2 = -x_B^2$ となります。

官僚の効用は 0

以上の分析から、

$$x_B < \varepsilon$$

であれば権限を委譲した方が議会の効用を改善できるため $(-x_B^2 > -\varepsilon^2)$ 、議会は官僚に権限を委譲することがわかります。一方で、 $x_B > \varepsilon$ であれば委譲はしません。

このモデルからの含意は教科書のモデルと同様です。第 1 に、議会と官僚の政策選好 (x_B) が近いほど、議会は官僚に権限を委譲します。第 2 に、政策の不確実性 (ε) が大きいほど、議会は官僚に権限を委譲します。含意は変わらないのですが、ホテリング=ダウズ・モデルを用いると拡張がしやすくなります。次節、オンデマンド講義、そして練習問題を通して、計 3 種類の拡張を見ていきましょう。

12.2 行政手続法

教科書でも議論したように、官僚を統制していく方法は色々あります。その 1 つに、官僚に政策変更の費用を課すことによって、より議会の好む結果をもたらすようにする方法があります。ここでは

上のモデルでは権限移譲をする条件。

$x_B < \varepsilon$ と仮定し、官僚統制をおこなわない場合には権限委譲を行うことが議会にとって好ましい

³ 議会の効用最大化問題は、 $\max_p -1/2((p + \varepsilon) - 0)^2 - 1/2((p - \varepsilon) - 0)^2$ であり、解は $p = 0$ となる。

状況を考えましょう。しかし、議会は官僚に権限を委譲する前に、現状の政策 \bar{p} を決定できると考えます。それに加え、官僚が現状の政策 \bar{p} より政策変更を行った場合は、官僚は $e > 0$ の費用を支払わなければならないとします。つまり、官僚に政策変更の費用を課していることになります。この費用は、官僚に支払わせる金銭的費用というより、官僚が政策を変更させる場合に費やす、努力や労力、時間を意味していると解釈できます。この \bar{p} と e を議会は決定できるとしましょう。

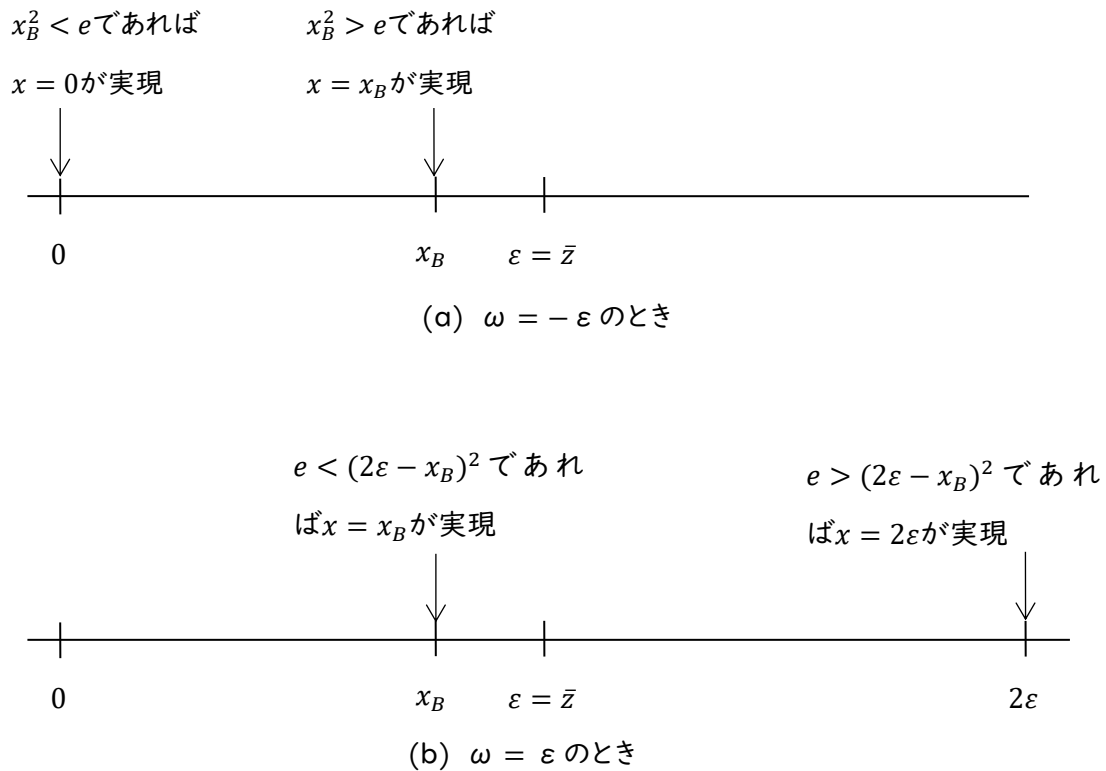


図 2 行政手続法の効果

ここで議会は $\bar{p} = \varepsilon$ と設定し、官僚に権限を委譲したとします。 $\omega = -\varepsilon$ のとき、官僚が政策を変更しなければ $x = \bar{p} - \varepsilon = \varepsilon - \varepsilon = 0$ となり、官僚の期待効用は $-(0 - x_B)^2 = -x_B^2$ となります。一方で、政策を変更した場合、官僚は ω の値を知っているため、政策の結果を x_B とすることができます。よって、官僚の期待効用は $-(x_B - x_B)^2 - e = -e$ です。図 2(a)が示すように、 $x_B^2 < e$ であれば $\omega = -\varepsilon$ の時に政策は変更されず $x = 0$ が実現することになります。

一方で、 $\omega = \varepsilon$ のとき、官僚が政策を変更しなければ、 $x = \bar{p} + \varepsilon = \varepsilon + \varepsilon = 2\varepsilon$ となり、官僚の期待効用は $-(2\varepsilon - x_B)^2$ です。政策を変更した場合、官僚の期待効用は $-e$ となります。よって、

also 上のモデルで行政手続法なしで権限移譲するときの期待効用 $-x_B^2$ より大きい。
行政手続法があった方がない方よりいい。

図 2(b)が示すように、 $e < (2\varepsilon - x_B)^2$ であれば政策を変更し $x = x_B$ が実現します。

議会は $x_B^2 < e < (2\varepsilon - x_B)^2$ となるような費用を設定したとしましょう⁴。この費用下では、 $\omega = -\varepsilon$ のとき政策の結果は $x = 0$ となり、 $\omega = \varepsilon$ のとき政策の結果は $x = x_B$ となります。よって、議会の期待効用は $-x_B^2/2$ です。仮定として $x_B < \varepsilon$ と考えているため、行政手続法なしで権限委譲しないときの議会の期待高揚
 $(-x_B^2/2 > -\varepsilon^2)$ 、権限委譲することが議会にとって最適となります。さらに前節のモデルにおける議会の効用 $-x_B^2$ より高い期待効用を議会は得ることができます。このように議会は、現状の政策と政策を設定したうえで、高すぎも低すぎもしない変更費用を課せば、官僚を統制し議会の利得を改善することが可能となるわけです。

このような政策変更の費用を官僚に課す代表的手法として、行政手続法 (The Administrative Procedure Act) があります。アメリカにおける行政手続法は 1946 年に導入されました。そこでは、官僚は政策の変更の前に、(i)変更することを公表し、(ii)その政策の利害関係者すべての意見を聴取し、(iii)希望する利害関係者を政策の決定過程に参加させ、(iv)その際に利害関係者が出した資料や意見と整合的な政策の決定をしなくてはならない、としています (McCubbins and Rodriguez, 2006)。これらの点を満たすためには、官僚は時間と労力を費やさなければならず、一定の費用を払うことになります。官僚に対し、政策の変更に費用を課すように設計されており、官僚の統制に効果があると指摘されています (Shepsle, 2010)。一方で、日本に行政手続法が導入された時期は 1993 年です。その後、徐々にですが環境政策などを中心に機能していますが、アメリカほどの注目は集めていません。

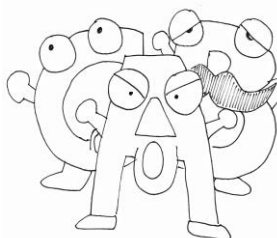
12.3 モデルの解釈

講義ノートモデルでは ω がとり得る値は2つ (ε と $-\varepsilon$)であり、等確率であると仮定していました。この仮定は計算を楽にするためのものであり、他の分布を考えたとしても、大きく含意が変わるものではありません。例えば、 ω が $[-\varepsilon, \varepsilon]$ の領域で一様分布していると考えてモデルを構築しなおしてみてください。含意に変更がないことがわかると思います。

このモデルでは議会 (立法) と官僚 (行政) の関係を分析してきました。よって、内閣は官僚側にいるとし、議会と内閣の関係として分析に用いることができます。その一方で、議会を政治家や首長と解釈すれば、首長・政治家と公務員の関係として分析できます。また、議会と議会内に設置される委員会や、党と党内に設置される部会 の関係を分析しているものとしても用いることはできます。こ

⁴ 仮定した $x_B < \varepsilon$ より $x_B^2 < (2\varepsilon - x_B)^2$ が成立するため、この条件を満たす e は存在し、設定できる。

ここでは議会と官僚という名称で分析してきましたが、その他にも多様な状況に応用することができます。



でも「忖度」など官僚が政治家の意向を汲むことが
悪いことのように言われることがあるよね？

練習問題

問題(情報入手のための費用)

講義ノートモデルでは、官僚は ω の値を知っており、議会は知らないと仮定していた。しかし、正しい情報の入手のためには、一定の調査や分析などが必要となり、時間と労力を中心とした費用を支払う必要があると考える方が自然である。ここで、講義ノートで解説した（政策選択への制約がない）基礎モデルを考えよ。ただし、官僚も議会も当初は ω の値はわからず、 $1/2$ の確率で $\omega = -\varepsilon$ であり、残りの $1/2$ の確率で $\omega = \varepsilon$ であることだけを知っているとす。しかし、官僚は c_B^2 の費用を支払えば ω の値が ε と $-\varepsilon$ のどちらであるのかかわかると考える。議会も、 c_L^2 の費用を支払えば ω の値がわかるとする。ここで官僚の情報上の優位を考慮し、官僚の方が情報収集の費用が低く、 $c_B < c_L$ となると考えよう。また、 $x_B < \varepsilon$ と仮定する。

- (a) 議会が官僚に権限委譲をしなかった場合を考えよう。議会が費用 c_L^2 を支払って ω の値を知ることが最適となる条件を示せ。
- (b) 議会が官僚に権限委譲をした場合を考えよう。官僚が費用 c_B^2 を支払って ω の値を知ることが最適となる条件を示せ。
- (c) 以下の 3 つの状況下において、議会にとって官僚に権限を委譲することが最適であるか否かを答えよ。権限委譲が最適となる条件式がある場合は示すこと。

- i. $c_B < \varepsilon < c_L$ **権限移譲が最適である**
- ii. $c_B < c_L < \varepsilon$ **$-x_B^2 > -c_L^2$ によって $x_B < c_L$ の時権限移譲が最適である。**
- iii. $\varepsilon < c_B < c_L$ **$-1/2(x_B + \varepsilon - 0)^2 - 1/2(x_B - \varepsilon - 0)^2 = -x_B^2 - \varepsilon^2 > -\varepsilon^2$ の時権限移譲。
but あり得ない。なので存在しない。**

- (d) 官僚の方が情報優位にあり ($c_B < c_L$), かつ官僚の政策選好が議会の選好に近くても ($x_B < \varepsilon$), 情報入手費用を考慮した場合, 議会は権限を官僚に委譲しない場合がある.
- (c)の解答をふまえ, 理由を言葉で説明せよ.

参考文献

- Bendor and Meirowitz, (2004), “Spatial Models of Delegation,” *American Political Science Review*, 98, pp. 293-310
- McCubbins, Mathew, and Daniel Rodriguez, The Judiciary and The Role of Law, in B. Weingast and D. Wittman eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, 2006.
- Shepsle, Kenneth, *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions 2nd edition*, W.W. Norton & Company, 2010.