

福祉国家に対する二種の批判

足立 幸男

はじめに

第2次世界大戦後、先進資本主義諸国では一般に、マクロ経済学的市場介入（需要管理）を通しての完全雇用の実現、すべての社会構成員に対するソーシャルミニマムの保障、再分配政策を通しての社会・経済的平等の推進を中央政府の主要な責務と見なす、「福祉国家」の理念が大方の支持を得、定着したかに見えた¹⁾。しかし、この「福祉国家コンセンサス」ともいうべき状況は、1960年代の終わり頃になると、大きく崩れた。先進資本主義諸国は、程度の差はあっても多かれ少なかれ、財政赤字の増大、公債の大量発行、スタグフレーション、累積債務の膨張に悩まされるようになった²⁾。そうしたなかで、国家福祉見直しや自助努力喚起の必要性が声高に叫ばれ、「福祉国家から福祉社会へ」という標語が新聞や雑誌の紙面を賑わせるようになったのである。

もとより、政治・社会理論は、現実の政治社会に生じたこうした変化にけっして鈍感ではなかった。周知のように、他の社会諸科学と同様、この分野においてもまた、「イデオロギーの終焉」「実証科学化」という状況が長らく支配的地位を享受してきた。政治社会の進むべき方向についての大方のコンセンサスがすでに達成された以上、政治哲学ないし規範理論の探求はもはやその意義の大半を失った、政治研究者はもっぱらその努力を経験的事実の収集・叙述・説明・予測などに向けるべきであるといった認識が、広く共有されてきたのである。だが、ロールズ (John Rawls) が『正

義論』³⁾を著し (1971年)、守勢に追い込まれた福祉国家に斬新な息吹を吹き込もうとして以来、事情は一変した。それに触発される形で、ノージック (Robert Nozick) やドゥオーキン (Ronald Dworkin) をはじめとして、幾多の理論家による労作が矢継ぎ早に登場したのである⁴⁾。本稿ではまず、福祉国家、とりわけ国家はすべての社会構成員に一定のソーシャルミニマムを保障する義務を負うという、その中心理念に異議を申し立て、反福祉国家の政治哲学を樹立しようとしたノージックの議論を紹介・検討する。

福祉国家に対するいま一つのタイプの批判は伝統的・経済学的批判ともいうべきものであり、それは、ソーシャルミニマム保障の必要それ自体は承認し、そのうえで福祉国家の赤裸々な現実を剔抉・糾弾しようとする。その代表的論客は、周知のようにハイエク (F. A. Hayek) とフリードマン (Milton Friedman) である。ちなみに、フリードマンが福祉サービスの政府による独占的供給と、その「必然的」結果としてのサービスの規格化を弾劾し、「負の所得税」の構想を提唱するとき、彼は、市場メカニズムの作動を阻害し、選択の自由を大幅に縮減するような仕方では福祉政策を推進してはならないと警告しているのであって、ソーシャルミニマムの理念それ自体を否認しているわけではけっしてない⁵⁾。同様に、福祉国家の下ではインフレーションと、その結果としての経済パフォーマンスの低下を避け難いとハイエクが論ずるとき、彼は、ソーシャルミニマムの理念への「過剰な」コミットメントを批判しているにすぎない。つまり、現今の大衆民主主義ないし取引民主主義

の下では、集団構成員の福祉充実に要求するさまざまな圧力団体や野党との対抗上、政府（与党）がともすれば、経済効率を無視して保障すべき福祉の範囲を拡大し、またその水準を引き上げようとしがちであること、これを指弾しているにすぎないのである⁹⁾。ノージックの福祉国家批判論の検討に続いて、本稿では、この種の「穏健な」福祉国家批判者たちの主張に目を向けることとしたい。

I 最小国家の倫理的「正当」性

ハーバード大学の政治哲学者ノージックは1974年『アナーキー・国家・ユートピア』を著し、そこで、倫理的観点からして是認されうるのは国土防衛、治安維持、司法だけにその役割を限定された「最小国家」(minimal state)のみであり、それ以上に積極的な機能を営もうとするすべての「拡大国家」(extensive state)——ノージックがもっぱら念頭に置いているのは、いわゆる福祉国家なのであるが——は倫理的正当性を欠くとの、まことに大胆な所説を展開した。

国家はすべての社会構成員にソーシャルミニマムを保障すべき義務を負うという理念に対するノージックの批判は、思うに、密接に関連する二つの論拠に依拠している。一つは、諸個人は正当な方法によって（暴力、窃盗、詐欺、契約破棄などの不正な手段によることなく）獲得した財（それが賃金であれ、遺産であれ、利子収入であれ、株式配当であれ、その他何であれ）を、他者の権利を侵害しない範囲内において、望むがままに保持・処分することへの権利（正当に獲得した財への財産権）を有するという主張である。いま一つは、すべての社会構成員に一定水準のソーシャルミニマムを保障しようとするれば国家は各人の財産権を制限せざるをえないが、正当に獲得した財に対して各人が有する権利は不可侵の人権であり、その権利を侵害することは国家を含め何人にも許されない（人権に抵触する一切の行為が国家には禁じられる）という主張である。

ノージックによれば、財の獲得が一組の手続的正義の原理（原初的取得における正義の原理、譲

渡における正義の原理、矯正における正義の原理）に従ったものである限り、その獲得・所有は正当である。そして、そのような意味で社会構成員各人の所有が正当なものであるなら、貧富の格差がいかに大きかろうと、哲学的・倫理的に「望ましい」とされる分配プロフィールや分配パターンからどれほど隔たっていようと、社会構成員間の分配もまた正当である。かくして、ノージックの「所有の正義論」と「分配の正義論」は、ノージック自身も強調したように、各人の所有と社会構成員間の分配が正しいか否かを、社会政策上もしくは倫理的に適切であるとされるある「抽象的な」分配原理に照らして判定しようとする従来の一般的傾向と、著しい対照をなしている。

社会生活の多種多様な領域において公共政策を展開することが今日では国家に要請されており、そのための原資を国家が得るためには国民への課税が不可欠である。正当に獲得した財への財産権を諸個人に認めるとしても、その権利は課税によって控除された残余の部分にしか及ばない。さらに、そうした権利でさえけっして不可侵のものではない。政治社会にとって「望ましい」数々の目的を達成するうえで必要やむをえない場合には、各人の権利を制限することが当然に許されるべきである——国民の大半は今日このように考えているように思われる。ノージックが忌み嫌い、罵詈雑言を浴びせたのは、まさしくこの種の財産権論であった。

財産権を含む各人の権利が他者および国家に課すところの制約は、ノージックの信ずるところに従えば、単なる「一応の」制約でない。もしそうであるとすれば、それは、原則として承認されさえすればよい（裏返せば、事情次第で制限することも許される）ような代物に成り下がってしまう。各人の権利はむしろ、他者および国家に対する「横からの制約」(side constraints)と考えられねばならない。各人の権利を侵犯しないことが道徳的行為の絶対的な前提条件であり、他者および国家の活動はその範囲内でしか許されない。ノージックはこのように主張するのである。

もとより、各人の諸権利を「横からの制約」と

見なすことは、政治社会に関わるさまざまな「望ましい」目的と権利尊重の間のトレードオフを禁止するものである。加えて、いわゆる権利功利主義、すなわち社会全体における権利保護水準の向上、より大規模な権利侵害の可能性の除去・縮小に寄与しうる限りにおいて、一部もしくは全国民に対する権利制限を是認しようとする発想、をも拒絶するものである。さらに、大人として必要な最低限の判断力を備えた社会構成員に対するパターンリスティックな国家干渉——心身の健康や自らの生計を害しかねないような各人の行為に対して、その行為によって権利を侵害される他者がいないにもかかわらず、国家が介入すること——を、断固として拒否しようとするものであるといえよう。

諸個人の権利を「横からの制約」と見なす権利観を、ノージックは、三つの論拠によって正当化しようとした。彼はまず、(1)個の独自性ないし人格的尊厳(各人自身が望み「選択した」人生こそ、各人にとっての最も意味ある人生である)、(2)人間一般のそれなりの合理性(人間は一般に、自分自身の望みの人生を、たとえ漠然とではあっても心に思い描き、ときにそれから逸脱することがあるにしても長い目で見れば、それに従って日々の生活を規制し導く能力を有する)という二つの論拠から、「国家を含め他の何人も、各人が各人自身の選択した人生を生きることを妨げてはならない」という、すぐれて個人主義的な主張を導き出す。次いで、この主張を、(3)人権の不可欠性(各人自身が選択し、現に望んでいる人生を生きることができるとためには、各人が権利を有すること、そしてその自由な行使を他の何人によっても妨げられないことが不可欠である)という論拠で補強することによって、「国家を含め他の何人も各人の自由な権利行使を妨げてはならない」(他者の権利を侵害しない限り、一定の行為をなすべきこと、なすべきでないことを、国家を含め他の何人もある人に対して強制してはならない)という権利観念を導出するのである。

さて、正当な方法によって獲得した財のすべてに対して各人は権利を有し、この権利が不可侵の

人権であるというノージックの主張と、その主張を正当化するために彼が提示した論証には、数多くの難点がある。その各々をここで詳しく論ずる余裕はないが、次の二点だけは指摘しておきたい。

たしかに、ノージックの「人権としての財産権」論には、いま仮にその「正しさ」が十分な説得力をもって立証されたとすれば、福祉国家を爆殺するだけのパワーがある。それに従う以上、国家を含む他の何人も当人の同意なくして各人が正当に所有するものを奪うことは許されないことになろうが、福祉国家はソーシャルミニマムの保障と富・所得の再分配を目的として疑いもなくそうする(累進課税、各種福祉移転)からである。ただ、ここに見られる論理を徹底すれば、ノージック自身が擁護する最小国家すら否認されるのではあるまいか。これが、第1に指摘しておきたいことである。

ノージックは最小国家を擁護しつつ、しかも「国家を含む他の何人も各人が正当な方法によって獲得し所有する財を、当人の同意なくして奪うことは許されない」という財産権論を展開する。かかる財産権論と両立しうるのは「税の自発的支払原則」のみである。ノージックの財産権論に内在する論理からすれば、ソーシャルミニマム保障のための課税のみならず、国家によるすべての課税が禁止されざるをえない。だが、課税権限なき国家に、ノージック自身が適切であると認める三業務(国防、治安、司法)を遂行することがはたして可能であろうか。周知のように、国防、治安、司法は、そのための支払いをした者だけにその享受を限定することができそうにない——換言すれば、「ただ乗り」が可能な——公共財である。したがって、強制がなければ、相当数の国民が支払いを回避しようとするだろう。税の自発的支払原則を国家が採用するとき、国家は、最小限の機能を遂行するための原資さえ確保できないように思われるのである。

第2に指摘しておきたいことは、ノージックの「所有の正義論」「分配の正義論」には、福祉国家の理念と実践に対するその激烈な敵意にもかかわらず、ソーシャルミニマムの保障と富・所得の再

分配を容認しかねない契機があるということである。この点を理解するためには、「矯正における正義」についての彼の叙述に着目する必要がある。

ノージックによれば、社会構成員各人の所有が正当であるのなら、社会構成員相互間の分配もまた正当であり、再分配の必要などありはしない。だが、社会構成員すべての所有が正当であり——本人はもとより、その先祖もまた、不正な方法によって財を取得しておらず——、したがって矯正（ある人が不正な方法によってあるものを取得したことが判明した場合には、それもしくはそれに相当するところのものが元々の所有者に返還されるべきこと）の必要がまったくないような社会は、現実には存在しない。とすれば、現に存在する社会における所有と分配はことごとく不正ということになりはしまいか。

この点をノージック自身も承認し、次のようにいう。社会政策上あるいは倫理的観点からして「適切」であるとされるある分配パターンを達成しようとして再分配をすることは断じて許されないが、過去の不正に対する矯正を目的として財の再分配をすることは許されないわけではない。過去になされた不正の犠牲者は今日一般に、もし不正を蒙ることがなければそうになっていたであろう状態より、いっそう劣悪な境遇にあり、過去の最も深刻な不正の犠牲者もしくはその子孫である可能性が最も高い人々は今日最も不遇な集団に属する人々であるとすれば、不正を矯正するための大ざっぱなルールは、社会の最も不遇な集団の地位を最大限改良するように社会を再編成せよという、ロールズの的なものとなるかもしれない。過去の不正があまりに大きなものであるときには、その矯正のため短期的には、最小国家以上に積極的な国家が許容される、と⁷⁾。

以上紹介したノージックの議論は、思うに、福祉国家の理論と実践を「人格としての個」の概念および財産権との関連で再検討する必要があること、同時にまた、国家はすべての国民にソーシャルミニマム保障の義務を負うという理念それ自体を論駁することがいかに困難であるかを、如実に示唆している。『アナキー・国家・ユートピア』

には疑いもなく、独特の精気というか、読者を魅了してやまない迫力がある。「荒唐無稽」なノージックのこの業績から福祉国家擁護者が学ぶべき点は少なくないように思われるのである⁸⁾。

II 市場メカニズムの最大限の活用

穏健な福祉国家批判者は、すでに示唆したように、国家はすべての国民に一定水準のソーシャルミニマム保障の義務を負うという理念をさしあたり承認し、そのうえでこの理念を具現するために政府が採用する方法や、それへの過剰なコミットメントを糾弾しようとする。その主要な論点は、相互に密接に関連する以下の二つである。

- (1) 市場メカニズムの円滑な作動を阻害するような仕方で福祉政策を推進することは、経済効率を低下させるのみならず、当の政策によって保護しようとする人々の境遇を必ずしも改善しない。
- (2) 政府機構による各種福祉サービスの直接的供給は、福祉サービスに対する国民の多様かつ流動的な選好に十分な対応をできないだけでなく、多大な非効率（経費の大きさに比して効果が小さい）を生み出す恐れがある。

この章では、(1)の点についての穏健な福祉国家批判者の主張を整理することとしよう。

穏健な福祉国家批判者たちは一般に、競争市場の効率性を擁護する。市場にいたずらな干渉が加えられず競争が十分に行われるとき、換言すれば政府による価格規制や産出量制限が企業に強制されず、また潜在的市場参入者を含めて財の生産に関わるすべての企業が競争を通して自ずと決定される価格に生産活動を適応させることを強いられ価格を操作することができないところでは、価格メカニズムが円滑に作動する。つまり、需要と供給のアンバランスを不断に矯正する（社会的限界費用と社会的限界便益が一致するようなレベルに供給総量を自動的に調整する）信号ないしセンサーとしての役割を、価格が果たすようになる。その結果、生産者も消費者も各々に各人自身の効用

極大化をもっぱら追求し、誰一人としてそれを実現しようと意図していたわけでないのに、最も効率的な生産・消費のパターンが実現される、という。

むろん、彼らは、市場に一切を委ねるべきだなどと主張してはいない。彼らは、各々にその効用の極大化を主要な動機として社会構成員の織りなす自生的社会関係が必ずしも効率的な生産・消費のパターンをもたらさしないこと、いわゆる「市場の失敗」（公共財の非効率的レベルにおける供給、外部性の発生、自然独占・情報不均衡に起因する非効率など）という現象がしばしば発生すること、そしてそうした事態に対応するためのさまざまな公共政策が効率性の観点からしても正当化されうるということを、はっきりと承認している。そののみか、効率性以外の社会的諸価値の実現を目指した数々の公共政策を政府が行うことにも反対しない。たとえば、ハイエクなどは、健康を保持し労働能力を維持するに十分な最低限の食糧、住宅、衣料を政府が全国民に保障しようとすることはいうに及ばず、包括的な社会保険制度を政府が確立しようとする事さえ容認するのである⁹⁾。

とはいえ、彼らは、価格規制や数量規制など、市場メカニズムへの「不当な」規制を伴う公共政策（最低賃金法制定、最低価格や上限価格の強制など）によってこれら諸価値を実現しようとするには、断固として反対する。効率性の追求を第一義的な目的としない公共政策であっても効率性をまったく無視することは許されない、効率性への悪影響を必要最小限にとどめることが望ましく、そのためには市場メカニズムと両立しうるような政策対応を探索すべきだと考えるからである。この点についての彼らの主張を、価格維持政策を例として、もう少し詳しく紹介しよう。

いま、図1に示すように、政府による価格維持政策の結果として現在ある財が価格 P_1 で Q_1 量供給・消費されているが、もしこの価格維持政策が行われていなかったとすれば価格が P_2 に、供給・消費量が Q_2 になっていたはずであると推定されるところ。そして、この財に対する総需要

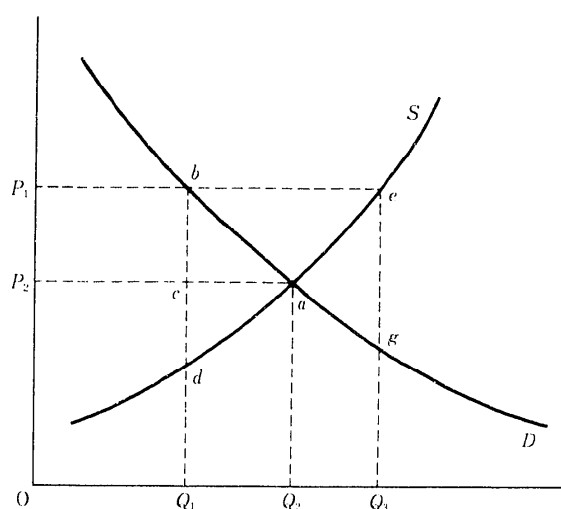


図1

を D 、総供給を S という曲線で表すことができたでしょう。公共経済学の基礎を学ばれた方であれば、この政策の結果として消費者余剰は P_1P_2ab 減少し、生産者余剰は $[P_1P_2cb - cda]$ 増大しているから、両者の和である社会余剰は合計 bda 減少していること、つまりこの政策が bda 分の死重損失 (dead weight loss) を発生せしめたことを容易に理解できるだろう。

ところで、 P_1 の最低価格が政府によって設定されるなら、生産者は当然のことながら Q_3 量の生産を望むであろう。そこで、政府は、価格 P_1 を維持しようと思えば、生産調整を生産者に強いる（総生産量を Q_1 に抑制するよう種々の制裁を背景として指導する）か、もしくは過剰生産分を買い上げてそれが市場に出回らないようにするかの、いずれかの追加的措置を採用することを余儀なくされるであろう。いま仮に価格維持政策と後者の過剰生産分買い取りという措置が併用されるなら、価格維持政策が生み出す非効率 bda に加えて、新たに aeg 分の非効率が過剰生産によって発生することになるだろう。

いっそう厳密に言えば、価格維持政策の非効率はおよそ bda に収まるまい。同様に、価格維持に過剰生産分買い取りを併用する政策の非効率も $[bda + aeg]$ 以上のものとなるだろう。なぜといって、関連圧力団体に所属する生産者はレントシー

キング活動に相当程度の費用負担（議員や政党への政治献金、選挙資金の提供、官庁エリートへの賄賂、マスコミや一般大衆を操作するための宣伝・示威活動への金銭的・時間的協力など）を強いられるだろうが、その費用が生産者余剰から控除されねばならないからである¹⁰⁾。

III 政府組織の非効率

今日、市場によってはまったくあるいは不十分にしか供給されなかったり、市場に任せておいたのでは著しい享受の格差が生ずる恐れがある財の供給を目的として、数多くの政府機関が設けられ、それら機関に対して政府は毎年多額の出費を行っている。軍隊、警察、裁判所、国立学校などが、その代表的なものである。また、これら政府機関の管理・監督を含め多種多様な規制行政やサービス行政を担う幾多の専門組織（省庁）が設けられ、その各々に対しても政府は多額の予算を配当している。今世紀初頭以降、先進資本主義諸国ではおしなべて公共部門の比重がとみに増大したのであるが、福祉国家の理念が国民的合意を獲得して以来というものの、この傾向にいつそう拍車がかかり、政府はいよいよもって「大きく」なった。穏健な福祉国家批判者たちは、こうした傾向に深刻な危惧の念を抱いているのである。以下、この点についての彼らの主張を、筆者自身の解釈をも交えつつ、再構成してみよう。

これら政府機関や官庁組織は、民間企業と異なり、倒産の心配をする必要もないし、競争圧力に晒されることも滅多にない。不断の技術革新やコスト削減努力によって競争力を強化しなくても生き残ることができる。要するに、ライベンスタイン (Harry J. Leibenstein) のいわゆる「X 非効率」(X-inefficiency)¹¹⁾の発生する危険性がきわめて大きい。この X 非効率を抑制するためには、当然のことながら、これら政府組織や官庁に対する監視が必要になる。資金を提供する者（納税者）の、資金を運用する者（政府組織とくにその長）に対する直接の（もしくは、代表つまり議員を通しての間接的な）厳しい監視が効果的に行われえな

い限り、X 非効率の発生を阻止することができないのである。

もとより、資金の運用を任された人 (agent) が必ずしもその運用を任せた人 (principal) の意に沿った行動をするわけではないこと、その意思があっても常に成功するとは限らないこと、つまり経済学者のいわゆる「エージェンシーロス」(agency loss) がしばしば発生することは、なにも政府組織に限ったことではない。ただ、民間企業の場合には、無能なエージェント（経営者）に資金運用を委ねているような株主は、遅かれ早かれ大損を余儀なくされる。それだけに、株主は一般社員とその管理にあたるエージェントの行動にたえず目を光らせている。また、エージェントの業績を評価することも、その気になりさえすれば、さほど難しいものではない。ところが、政府機関や官庁組織に見られるエージェンシーロスに対しては、効果的な対処を行うことがはるかに困難である。

その第 1 の理由は、政府組織とその長の業績を納税者や議員が評価・測定しようとしても、そのための信頼できる基準がないということである。競争市場のなかで企業が生産する財の社会的価値（社会的限界便益）は、市場の失敗がない場合、そのものの価格に等しい。人々は、その財の購入に対して対価を支払うという行為によって、それにどれほどの価値を認めるかを表現する。だが、政府供給の福祉サービスを含め公共部門によって供給される財については一般に、価格メカニズムが有効に機能しない。そのため、納税者が支払った費用に見合うだけの社会的価値をはたして公共部門が生み出したか、公共部門がはたして、またどの程度に効率的な財の供給を行ったかを判定すること、つまりパフォーマンスを評価することが、おそろしく困難なものにならざるをえないのである。

公共部門が効率のみを目的としないこと、とくに福祉国家においては分配的諸価値の実現に多大なウェイトが認められていることが、政府組織の業績評価をいつそう厄介なものにする。一例として、犯罪多発地域をターゲットにして治安活動を

行うことは、多くの場合、割に合いそうにない(多額の費用をかけても、さほどの成果を望めそうにない)。したがって、一部の絶望的なまでに治安状態の悪い地域を放置して、それより数が圧倒的に多い比較的治安が良好な地域に治安サービスを重点的に供給した方が、国全体の治安水準は向上するかもしれない。だが、そのような治安プログラムを実施しようとすることはまず認められないであろう。同様に、ある政府補助金の交付を受ける資格のない人々がその交付を受けることは、たしかに非効率的である。だが、そうした事態を避けようすると、交付を受ける資格のある人までがその便益から排除されかねないことが予想される場合、多くの人はおそらく前者の事態の方をむしろ甘受すべきであると考えよう。このように公共部門の実現しようとする価値ないし目的が必ずしも一つではないこと、しかも目的相互間のトレードオフ比率について常に社会的合意があるわけでないこと、これが公共部門のパフォーマンス評価をますます困難なものにするのである。

公共部門におけるエージェンシーロスが民間企業の場合より一般にいつそう深刻なものとなる第2の理由は、大臣や事務次官などのトップエージェントが品質改良(公共部門が生み出すアウトプットをよりよいものとする)、組織革新、コスト削減にどれほど熱心であったとしても、その熱意は、例外はあるにしても一般に、民間企業における「生き残り」動機ほどに切実なものでも、持続的なものでもないということである。実際、部下の多くから嫌われる組織革新やコスト削減に神経をすり減らすことをせずとも組織は安泰であるのに、そのことに終始一貫心を砕き続けるような組織の長がはたして何人いるだろうか。加えて、トップエージェントが組織のアウトプットを改善しコストを削減したい、そしてそれに向けての研究や実験を行いたいと考えたとしても、そのような不確かな研究や実験に議会は予算を認めないかもしれない。画期的なアイデアをもつ起業家に対しては、多少のリスクを承知のうえであえて資金提供をする資産家や融資に応じる銀行もあろうが、公共部門の不確かな事業に議会は一般にそれほど

寛大ではないように思われる。

公共部門のエージェンシーロスを制御困難なものとする第3の理由は、公共部門に特有な雇用保障と規格化された職員採用手続き・俸給体系である。行政の政治的中立性と連続性、専門性を確保するうえで、雇用保障は、おそらく不可欠の制度であろう。だが、官僚を政治的理由によって雇用したり解雇したりすることを禁ずるこの制度によって、非生産的な職員もまた恩恵を蒙っている。公務員は今日一般に、よほどのことがない限り、解雇されないものである。雇用保障と企画化された職員採用手続きは、一方で必要に応じての組織革新(官庁組織の統廃合・再編成・定員削減など)を困難にする。他方で、その時々プロジェクト推進にふさわしい有能な人材を適宜採用することを不可能にする。画一的な採用試験をパスして公務員となった現有職員をその都度教育・訓練して新規プロジェクトを担当させるほかないのである。規格化された俸給体系は、雇用保障および個々の職員の組織への貢献の度合いを評価することの難しさとあいまって、職員のモラル(士気)低下をしばしばひきおこす。また、斬新なアイデアを開発し実験するよりはむしろ規格化された標準作業手続きに従おうとする危険回避的な官僚的行動様式を蔓延させるのである。

官僚組織に発生するエージェンシーロスを深刻なものとする第4の理由は、エージェンシー(政府組織)とスポンサー(政府組織に資金を提供する究極のスポンサーとしての一般納税者および、その委託を受けて政府組織への予算配分を決定するとともにそのパフォーマンスを監視する、いわば直接のスポンサーとしての議員)の間の相当程度の情報不均衡である。スポンサーの要求するレベルのアウトプットを産出するために実際のところどれくらいの費用が最低限必要であるかについて、政策執行の豊富な経験と蓄積されたノウハウを保有する政府組織は、当然のことながら、スポンサーよりはるかに正確な情報をもっている。この情報不均衡から政府組織とその長は多大な利便を獲得する。実際に必要であるとエージェントが内心考える費用とスポンサーから支給される予算

の差、ニスカネン (William A. Niskanen) のいわゆる「裁量的予算」(discretionary budget) が大きければ大きいほど、関係官僚組織がそのイニシアティブに基づいて執行することができる経費はいつそう多くなり、その長の権限はますます大きくなる¹²⁾。民間企業の場合であれば、当初予算の内の未使用分がすべて浪費されるようなことは多くない。エージェントは、その一部を自分自身の裁量によって活用することがあるとしても、その相当部分を利潤として計上するであろう。それに対して、政府組織が裁量的予算をスポンサーに返却することなど、まず考えられない。そうすることは自ら手の内を明かすことになり、所属官庁の予算規模拡大に情熱を燃やす官庁エリートにとって得策ではない。その情報が次年度以降の当該官庁の予算を削減するための資料として利用されるかもしれないからである。どこまでも最小の費用で大きな仕事をしているとスポンサーに印象づけたい政府組織は、かくして、当初予算を年度内になんとかしてでも消化しようとする。その結果、相当程度の「血税」が浪費されることになる。

公共部門の拡大一般、政府による福祉サービスの直接的供給に穏健な福祉国家批判者が反対する第1の理由は、以上見たように、公共部門には民間部門よりはるかに厄介なエージェンシーロスの発生する恐れがあり、したがって公共部門による資源消費の比率が増大すればするほど国民経済への悪影響がますます深刻になるということであった。二つ目の理由は、福祉サービスに対する国民の多種多様で流動的な選好を充足させる点で政府組織より市場の方が一般に優れているということ、これである。

一例として、政府がさまざまな福祉サービスや教育サービスを直接提供しようとする政策と、貧困な社会階層に「負の所得税」や「バウチャー」を与え、国や民間の供給する多種多様な福祉・教育サービスを各人がその主観的選好に基づいて購入することを許容する政策とを、比較してみよう¹³⁾。福祉サービスや教育サービスに対する国民の選好は多様であるのみならず、たえず変化する。それらすべてを正確に把握し、多種多様な福祉・

教育サービスを必要な分だけ、それも効率的な仕方でも供給しようと思えば、きわめて高度な分析・予測能力が要求される。こうした要請は、しかしながら、政府にとってかなりの重荷になろう。もちろん、「負の所得税」や「バウチャー」の構想にも、数々の難点があることは事実である。たとえば、貧困な社会階層は、移転された所得を本来の目的である福祉サービスの購入にまわさず、刹那的な享楽に浪費してしまうかもしれない。また、地域によっては、事実上、国が提供する教育サービスを購入する以外に選択肢がないところも多々あるだろう。とはいえ、市場メカニズムの活用は一般に国民の選択の幅を拡大し、福祉・教育サービスの効率的提供を促進する(各人がその望むところのサービスを購入する、その可能性を増大させる)傾向がある。少なくとも、国民の選好の多様性と将来における変化についての包括的な分析に基づいて政府がすべての福祉・教育サービスを提供したり、民間事業体に対して事細かな規制を加える場合よりも、はるかにそうである。穏健な福祉国家批判者はこのように主張するのである。

以上紹介した穏健な福祉国家批判者の議論を詳細に検討するだけの紙面の余裕はもはやない。ただ、本稿を締めくくるにあたって、次の一点だけは強調しておきたい。最初に概観したノージックの福祉国家断罪論は、たしかにきわめて挑戦的、刺激的なものである。とはいえ、「人格としての個人の独自性(分離性)」という価値前提や、「ほとんどの人間が合理的である」という事実認識を共有しない人々に対しては、さほどの説得力をもちえない。それと比べると、穏健な福祉国家批判者たちは、多くの国民が今日多かれ少なかれ賛同するだろうと思われる信条(「福祉の充実、とりわけ国家によるソーシャルミニマムの保障はおおいに必要であるが、同時にまた経済効率もわれわれにとって不可欠の価値である」という信条)に依拠し、そこから論を起している。それだけに、いつそう大きな影響力をもちえよう。また、その分析には、福祉国家支持者が真摯に受けとめてしかるべき鋭い洞察が少なくないということ、これである。

注

- 1) cf. Norman Barry, *Welfare*, Open University Press, 1990, pp. 2-3.
- 2) cf. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982; James M. Buchanan, Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison (eds.), *Deficits*, Basil Blackwell, 1987 (加藤寛監訳『財政赤字の公共選択論』文真堂, 1990年); Buchanan, Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A & M, 1980.
- 3) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971 (矢島鉤次監訳『正義論』紀伊國屋書店, 1979年).
- 4) cf. Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic books, 1974 (嶋津格訳『アナーキー・国家・ユートピア』木鐸社, 1985年(上), 1989年(下)); Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, 1977 (木下毅・小林公・野坂泰司訳『権利論』木鐸社, 1986年).
- 5) cf. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962 (熊谷尚夫他訳『資本主義と自由』マグローヒル好學社, 1976年); Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose*, Penguin, 1979 (西山千秋訳『選択の自由』日本経済新聞社, 1970年).
- 6) Hayek, *Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, 1960 (気賀健三・古賀勝次郎訳『自由の条件(I)(II)(III)』春秋社, 1987年); Hayek, *Law, Legislation and Liberty Vol. 3: The Political Order of a Free People*, Routledge & Kegan Paul, 1979 (渡部茂訳『法と立法と自由III 自由人の政治的秩序』春秋社, 1988年).
- 7) Nozick, *op. cit.*, p. 231.
- 8) ノージックの福祉国家批判論についてより詳しくは、拙著『政策と価値——現代の政治哲学』(ミネルヴァ書房, 1991年)第7章を御参照いただきたい。
- 9) Hayek, *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, 1944, p. 120.
- 10) 生産者余剰・消費者余剰・社会余剰の概念と、次章で述べる政府組織の非効率性についてより詳しくは、拙著『公共政策学入門——民主主義下における政策策定』(有斐閣, 近刊)第5章および第7章を御参照いただきたい。
- 11) cf. Leibenstein, *Beyond Economic Man*, Harvard University Press, 1976.
- 12) cf. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, 1971; Niskanen, "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics*, vol. 18, no. 3, 1975. また、ニスカネンの官僚行動論については、橋本の詳細な解説と緻密な論考(橋本信之「ニスカネン・モデルと官僚行動」『法と政治』第41巻第4号, 1990年12月)がある。併せて、御参照いただきたい。
- 13) 「負の所得税」については、たとえば、Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962を、また「バウチャー」については、Percy E. Burrup and Vern Brimley Jr., *Financing Education in a Climate of Change* (3rd. ed.), Allyn and Bacon, 1982を参照のこと。

(あだち・ゆきお 京都大学助教授)