

民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結： 政府の新しい役割ーその1

上 野 宏*

はじめに

民営化の波は1980年頃から次第に高まり、現在では世界中のほとんどの国で民営化が実行され、今や民営化は政府改革の常識となりつつある。一方で、ニュー・パブリック・マネージメント（以後NPM、その定義は一定していないがIV章で行う）は民営化も包含したより広範囲な政府改革の考え方として、やはり1980年頃から発展し、これもゆっくりだが確実に世界へ広まりつつある。これら2つの動きは、もはや押しとどめることが出来ないような情勢に達しており、さらにこれからのかなり長い期間（例えば現在から30年程度）で見た場合に、最も重要な政府改革の発端となりうる動きであるように思われる。更に、これら2つは今までとは異なった全く新しい政府の姿を指し示しているように思える。従って、この論考はこの2つを深く検討することにより、それらが示唆する新しい政府の役割をなるべく具体的に探り出し、それらを「新しい政府の役割」として仮説提示する。方法は、経済学的モデルと推論を中心とするが、必要に応じて行政学の考え方にも援用する。但し断っておきたいことは、このペーパーは種々の条件が整ってきた先進国にとっての「新しい政府の役割」を検討しているのであって、その大部分は途上国には当てはまらないであろうという事である（勿論ある部分は其のまま適用できるが）。途上国の政府の役割については、別な論理を展開する必要がある、全く別なペーパーで検討したい。

第I章は、経済学における伝統的な政府の

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

役割の理論を詳細に検討する。第Ⅱ章は、民営化とニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の背景にある政府の失敗を再検討し、失敗に関する理論をレビューする。第Ⅲ・Ⅳ章は、民営化とNPMを深く検討し、それらが示唆する政府の新しい役割を抽出する。第Ⅴ章では、行政学における政府の役割についての伝統的な考え方を提示し、それに対して政府の新しい役割を提言している論文を比較していく。最後に第Ⅶ章で、以上の分析に基づいて新しい政府の役割を抽出し、それを仮説として提示する。以上はペーパーの全体像であるが、論考は2部に分かれる。今回のペーパーは「その1」に当たり、以上のうち第Ⅰ・Ⅱ章のみをカバーしている。次回掲載の「その2」において第Ⅲ－Ⅵ章をカバーする予定である。

Ⅰ. 政府の役割：伝統的な経済理論

A. 完全市場による効率的資源配分

完全市場。新古典派経済学の中での厚生経済学はピグーによって集大成され、経済政策の目的は社会全体の経済的厚生を最大化することであり、この社会的厚生は(1)生産(国民的分配)の大きさ、(2)生産のうち貧者に回る割合の大きさ、及び(3)生産の量や貧者の取得分の年々の変動が小さいことの三つによって決定される、と考えた¹。新厚生経済学では、第2・第3は個人間の厚生可測性を前提とするとして排除し、第1の生産の大きさが社会的厚生を代表すると考えた。次いで、この社会的厚生はパレート最

適又はパレート効率の状態(他の誰かの経済状況を悪化させずには、ある人の経済状況を改善することが出来ない状態)によって達成され、これを達成することが経済政策の目的とされた。更に、カルドアによる補償原理(ある施策がある人Aには便益をもたらす、他の人Bには損失をもたらすならば、Bの損失に対してAが補償しかつ余剰があるならばパレート改善と考える原則)が導入され、パレート最適が社会的厚生を代表するという考え方が正当化された²。又、厚生経済学の基本定理1は、ある経済が競争的であればパレート最適な資源の配分が行われることを証明し、第2の基本定理は、初期の資産配分を変えその後は競争プロセスに任せれば、どのような所得分配もパレート最適に達成することができることを証明している。即ち、初期の資産配分状況を所与とすれば、ある仮定の元で競争市場が、パレート最適の資源配分を達成する³。この「ある仮定」を、スティグリッツ(1999, p.44)は「完全市場の仮定」または「基本的競争モデルの仮定」と呼んでいる。完全市場の仮定は沢山の仮定を含むがその主なものは、(a)完全競争の仮定、(b)完全情報の仮定、(c)外部性が存在しないという仮定、(Stiglitz 2000, p.61)及び(d)価格が完全伸縮的であり、その結果資源の完全雇用が達成される(スティグリッツ1999, p.295)という仮定である。これらの次に重要な仮定としては(e)取引費用ゼロという条件、(f)取引や投資に関わる不確実性・リスクがゼロ、を加えることがある。これらの仮定を以下で

詳述する。

完全競争とは、(a)無数の競争的で合理的(利己的)な生産・供給者がその収益を最大化しようとし、かつ参入・退出が自由でゼロ費用であり、(b)無数の消費者が競争的で合理的(利己的)にその効用を最大化しようとし、かつ参入・退出が自由でゼロ費用であり、(c)その結果、どの供給者も消費者も価格を動かすことができず、価格受容者となり、価格は市場によって決定され、(d)商品は同質であり、非差別的(植草1991, p.6)である、というものである(スティグリッツ1999, pp.45-46)。即ち、ある供給者は、もし値上げをすればその販売の全てを失うし、もし市場価格を受け入れれば売りたい量だけ売ることができる。全ての供給者が売りたいだけ生産すると生産資源が枯渇してきて価格が上昇し、その結果、生産費用が上昇する。上昇すれば販売全てを失う。結局、均衡価格に見合った限界費用のところで生産・供給が行われ、均衡価格で丁度売れるだけの生産が行われる。即ち、超過供給は存在しない。更に、ある消費者がもし均衡価格より低い価格で購入しようと考え、彼は全く購入する事ができない。何故なら、供給者は他の消費者が均衡価格で買ってもよいと思っていることを知っているからである。故に、消費者は価格を受容し、価格以外の要因に注目して購入する。価格以外の要因とは、オレンジの市場を例にとれば、オレンジの甘さとか大きさとかいった要因である(スティグリッツ1999, p.46)。消費者は均衡価格で丁度買いたいと思う量だ

け購入することができる。即ち、超過需要は存在しない。

完全情報とは、(a)全ての消費者はある商品の質や価格や供給曲線についてまで知っており、(b)逆に供給者は消費者の需要曲線も知っており、(c)情報の不確実性は存在しない(植草1991, p.6)という仮定である。

外部性が存在しないという仮定は、ある商品取引における費用及び便益が全て、市場における取引者(供給者と購入者)の価格と量だけに反映されており、取引者以外の人・組織には全く影響を与えないという仮定である(Stiglitz 1999, p.6及びマンキュー2000, p.208)。

完全伸縮的な価格。以上がミクロ経済学における完全市場の定義であるが、スティグリッツはこれをマクロ経済学にも拡張し、その為に完全伸縮的な価格という仮定を導入している。完全伸縮的な価格の下では、資源特に生産資源(労働、資本、土地等)の完全雇用が達成される。

取引費用とは、「取引の一方の当事者にとっては取引相手を探索し、それと交渉し、契約し、契約の円滑な進行を監視し、契約不履行問題(例えば遅延)に対処する、という諸々の費用」が存在する。その費用を指す(植草1991, p.7 注3)。取引費用がゼロの時にのみパレート効率は達成される。

政府の不在。以上のような仮定が成立したときに競争はパレート最適な資源配分を達成する。但し、この結果は政府部門が存在しない状態で、民間部門だけで達成される。即ち、

完全市場において達成される。では何故、政府が存在するのか？ 理由はたくさんあるが（「D. 政府の役割」参照）、その中で最も重要なものが市場の失敗である。以下で市場の失敗を詳しく検討する。

B. 市場の失敗

市場の失敗とは何か？ これは、規制されていない既存の市場が資源を効率的に（パレート最適に）配分できないことを指す（マンキュー 2000, p.208）。この中には、(a)ある市場そのものが欠落している、(b)市場に向かない財（サービスも含む、以下同様）が存在する、そして (c) 市場自体が不完全である場合の3つが含まれる。これらを以下に説明する。

(a) 市場・企業の欠如。これは、ある市場又は企業が存在しない為に、そのような取引を行いたいとおもっても実行できない状態を指す。例えば、途上国における保険市場・企業の欠如、日本における抵当証券第2市場・企業の欠如などがある。更には、以下のような種類がある：

- (1) 財・サービスの市場・企業の欠如、
- (2) 資金・資本の市場・企業の欠如、
- (3) 労働の市場・企業の欠如、
- (4) 将来市場の欠如。一部の先物市場を除いて、「一般には将来の財（労働、資本）の市場は完備していない。将来の需給に関して、家計も企業も諸価格を予想して計画を立てる他はなく、これらの予測が正しくなければ、それらの需給が相互に合致する保証はない。景気変動は…その

ような不一致に起因する…欠陥に他ならない」（福岡2000, p.42）。

(b) 市場に向かない財、取り扱いし難い財の存在。これには以下の種類がある。

(1) 公共財の存在。財は、競合性を排除性の観点から、私的財、準公共財、公共財に分かれる（定義の詳細は次節と表1.1）。公共財とはこの準公共財と純公共財とを指す。公共財は以下に述べる外部経済性の極端に大きいものだとも云える。公共財はその非競合性及び非排除性の結果、値段がつけにくく、競争させにくい。即ち、市場になじみにくい。この為、市場では取り扱えないか、取り扱いが難しい。その結果、これらの財の最適生産と最適配分が達成できない。公共財の存在は政府にとって重要なので、次節Cで再検討する。

(2) 価値財（メリット財, merit goods）及び負の価値財の存在。価値財とは、Musgrave・Musgrave（1976）によって主張され、私的財であって市場が完全であっても、政府が道徳的・福祉的規範に照らして望ましいと判断し、個人にその消費を強制する財であり（植草1991, p.9）、例えば義務教育が挙げられる。負の価値財とは同様の規範に照らして政府が生産・消費を禁止する財であり（植草1991, p.9）、例えば麻薬や日本における銃器等が挙げられる。公共財の分類から見れば、準公共財に当たるものが多い。これらの財は、市場だけではその最適生

産と最適配分が達成できない場合が多い。
即ち、市場に向かない。

- (3) 私的財でありながら外部性 (externality) の大きい財。私的財であっても外部性のある財、特に外部性の大きい財は、社会的に (経済全体にとって) 適正な供給・消費水準、即ち効率的生産・消費水準を達成できない。外部性とは、取引の供給者と消費者以外の人・組織に影響を与えるということである。例えば、供給者による水質汚染等の公害は負の外部性を持ち、小学校教育や感染症患者の隔離などは正の外部性を持つ。私的限界便益 (又は費用) に外部便益 (又は費用) を足したものが社会的限界便益 (又は費用) であるから (植草1991, p.12), 私的に成立する競争均衡価格は、社会的均衡価格 (効率価格) と一致することができない。

- (c) 市場が不完全な場合。これは、A節で定義した完全市場の条件 (a) ~ (f) のどれを満足させられないかにより、以下の如く沢山の種類がある。いずれの場合でもパレート効率は達成できない。

- (1) 私的独占又は寡占の存在。これは無数の供給者又は消費者という効率条件に反し、この為、無数の市場参加者による競争が成立せず、供給者又は消費者が価格決定権を持つ。それ故に、効率的資源配分は達成されない。

- (2) 自然独占の存在。これは、規模の経済が働き、生産規模拡大により平均費用が

低下していく産業において発生する。具体的には、電力・水道等のユーティリティ産業である。平均費用が低減していくわけであるから、当然、一つの企業に独占させた方が、費用が最小になり望ましい。この為に、無数の供給者による競争が実現できない。

- (3) 不完全情報の存在又は新知識の欠如。
これは、一般的には消費者側で発生する。即ち、供給者はその商品の質と生産費用を全て知っているが、消費者はこのどちらも知らないことが多い。つまり、消費者に情報不足が存在する。最も有名な例が、中古車 (レモンと呼ばれる) 市場である。中古車ディーラーはどこに欠陥があり、どこを修理したかを知っているが、消費者には分からない。生命保険業は逆のケースであり、保険会社はある加盟者の健康状態を正確に知らないが、加盟者自身は自分の健康状態を熟知している。

- (4) 誤った、又は不十分な誘引 (インセンティブ) の存在。典型的な例としては、政府の大きな補助金によって低価格に維持された電気や水道の料金が挙げられる。私的限界費用が社会的限界費用よりも、より低価格である為に浪費が発生する。

- (5) 伸縮的でない価格の存在。最も典型的な例が労働市場である。名目賃金は下方硬直的であることが一般的である。この時、一般物価水準が変動せず一定であると、実質賃金も下方硬直的となる。労働市場は実質賃金で調節されるはずである

から、何等かの理由で需要が減少すれば、実質賃金が伸縮しないので失業が発生する。又、何等かの理由で労働需要が上昇しそして下落したとすると、上昇時には実質賃金は上昇するが、下落時には実質賃金が下がらないので、やはり失業が発生する。これ以外でも、価格統制（例えば、最低賃金法の存在、物価・利子率・為替レート統制等）は頻繁に見受けられる。

(6) 伸縮的でない数量調節、即ち数量規制の存在。数量規制の典型的な例としては、輸入制限やある都市のタクシー台数規制がある。数量規制に加えて、参入・退出規制、生産活動分野の規制等の規制がしばしば存在する。参入規制は、電力や電話あるいは酒類販売など許可制となっている財・サービス産業全てに存在する。大店舗法なども活動分野規制に入るだろう。

(7) 取引費用がゼロでない場合。Coase (1960) は、「取引費用がゼロでない時は、パレート効率の実現は困難」であることを証明した（植草1991, p.7, 注3）。又、Williamson (1973) は、「取引における不確実性や複雑性は取引費用を増大させる」（植草1991, p.10）としている。

(8) 取引や投資に大きな不確実性やリスクがある場合。投資の場合を取り上げると、「投資に関する需要予測、生産費用予測の完全情報を期待することは不可能である。必ず不確実性やリスクが伴う。企業

は、リスクの大きな投資は断念することになる。この結果、リスクが大きな事業分野には、社会的に最適な水準の投資が実現されない」（植草1991, p.17）。

C. 公共財

以上で市場の失敗は全て検討されたが、その第1にあった公共財の存在は、政府の役割を考える上に非常に重要であるので、ここで更に詳しく検討する。ある財の公共性を判断する基準として、マスグレイブはある財の消費における性質に注目し、消費の非排除性（non-excludability）と非競合性（non-rivalry）とを主張し、現在ではほとんどの経済学者がこの二つの規準を受け入れている⁴。排除性とは、ある人をその財の消費から排除できることであり、競合性とは、その財1単位をある人が消費するならば、他の人はその1単位を消費することができないことを示す（Stiglitz 2000, p.128）。即ち、公共性のある財はこれらの逆の性質を持っており、（a）ある人をその消費から排除することが不可能か又は排除する費用が非常に高くつくこと、及び（b）ある人がその財を消費しても他の人が同じ財を消費することを妨げないか又は妨げる為の費用が非常に高いような財を云う。又は、ある人が消費しても、他の人の消費できる量を減らさないような財を云う。別な表現をすれば、追加的な1人の人がそれを消費する場合に、発生する限界費用がゼロに近い財を非競合財と云う（Stiglitz 2000, p.133）。即ち、追加的利用を妨げない為に、

共同消費財 (joint consumption goods) 又は同時消費財とも云われる。但し、利用者の数がある限界を越えた時に混雑 (congestion) が発生し、追加的な 1 人が他の全ての利用者の消費水準を下げる事が発生し競合性が発生する。例えば、混雑した一般道路 (非排除的) や混雑した有料道路 (排除的) がこれに当たる。

Ostrom・Ostrom (1977) は、この 2 つ

の基準を使って存在する全ての財 (繰り返すがサービスを含む) を表 1.1 の如く 4 つのカテゴリーに分類している (Lane 2000, p.23-24)。表 1.1 は各カテゴリーに属する各種の財の例も示している。このように、全ての財は私的財、トール財 (料金徴収財又はクラブ財)、プール財 (共通プール財) 及び純公共財に分類でき、原則として私的財は民間部門が供給し、純公共財・プール財・トール財は政府が

表 1.1 公共性の度合いによる財の分類

	排除的 (Excludable) ⇐	⇒ 非排除的 (Non-excludable)
競合的 (Rivalrous) ↑↑	私的財 (private goods) 典型例：製造業製品 (商品)、ホテル、レストラン、医療、教育、予防注射、郵便配達、バス、電話、鉄道、上水道、電力、ゴミ収集、灌漑、ガス。 外部性大の例： 混雑した警察・消防。 平均費用逓減産業の例： 混雑した有料道路、 混雑したゲート付公園、 混雑したゲート付美術館	共通プール財 (common pool goods) (準公共財) 典型例：地下水、魚、入会の林等の共有資源 (マンキュー 2000, p. 310)、下水道。 平均費用逓減産業の例： 混雑した一般道路、 混雑した公開公園、 混雑した公開美術館。
↓ 非競合的 (Non-rivalrous)	トール (料金) 財又はクラブ財 (toll or club goods) (準公共財) 典型例：ケーブル・テレビ、衛星放送。 外部性大の例： 混雑していない警察、 混雑していない消防。 平均費用低逓減産業の例： 混雑していない有料道路、 混雑していないゲート付公園、 混雑していないゲート付美術館	純公共財 (pure public goods) 典型例：空気、海、山、国防、外交、法律、司法、統治、食品衛生規準、工場安全基準、灯台、農村道路、交通信号、一般ラジオ・テレビ、警官のパトロール。 平均費用低逓減産業の例： 混雑していない一般道路、 混雑していない公開公園、 混雑していない公開美術館。

出典：Lane (2000, p. 24, Table 1.6) 及び Savas (2000, pp. 46-47, Figure 3.3) を基に、筆者作成。

供給することに向いていると考えられてきた。基本的にはこの4種に分かれるが、実際には非排除性と非競争性の強さの度合いによって中間に位置するような財が多数存在する (Savas 2000, pp.46-47参照)。

D. 経済学が伝統的に定義する政府の役割

市場の失敗に対する対策として政府の役割が存在する。しかし、それ以外にも重要な経済的役割を政府は持っている。これらに関する諸説をこの節で検討していく。先ずピグーによれば、経済政策 (即ち政府の活動) の目的は以下の3点と定義されている⁵。

- (a) 経済成長,
- (b) 成長成果のより公平な分配,
- (c) 上記両者の経年的変動幅の減少。

より狭義の経済的役割としては、R. マスグレーブは、政府は以下の3つの経済活動を持っていると考えた (Stiglitz 2000, p.20-21)。

- (a) 安定化活動: 完全雇用状態と安定した物価水準を達成すること,
- (b) 資源配分への介入活動: 直接資金投入や税金・補助金によってある活動 (例えば教育) を維持して他の活動 (例えば公害を発生する活動) を抑制すること,
- (c) 所得再配分活動: 公正に関する活動。

福岡 (2000, p.43-44) は、政府の経済的役割を以下の四点に整理することを勧めている。

- (a) 市場経済の法的・制度的枠組みの設定。
即ち、私的所有権の確立、契約履行の保証、不公正な取引方法の排除等により市場経済の「ゲームのルール」を制定・施行するこ

と等を行う。

- (b) 所得の再分配や不平等の軽減を目的とした活動。
- (c) 総需要の監理。景気変動に伴う失業やインフレーションを安定化させる。
- (d) 市場の失敗に対する対策:

- (i) 公共財・外部経済財・価値財の供給。
- (ii) 外部不経済に対する施策。基本的には、外部効果 (便益及び費用) を内部化し、私的費用 (便益) と社会的費用 (便益) を一致させること目指した活動。
- (iii) 私的及び自然独占に対する規制。独占禁止法や規制を利用する。

植草 (1991, p.21-27) は、各種の市場の失敗を是正せねば市場機構が円滑に機能しないとして、以下のような3点の政府の介入が必要であると主張している。

- (a) (i) 分配の公正を目的とする政策。
- (ii) 経済の成長・安定の確保を目的とする政策。
- (b) 市場の失敗に対する政策。
 - (i) 公共財を提供する。
 - (ii) 不完全競争に対処する政策: 独占禁止法, 商法, 民法等による企業の規制。
 - (iii) 自然独占対策: 公益事業における参入・退出, 価格, 投資等の規制。これらは「経済的規制」政策とも呼ばれる。
 - (iv) 負の価値財や外部不経済に対処する政策: 参入・退出, 活動, 価格, 投資等の規制と処罰。これらは「社

会的規制」政策とも呼ばれる。

(v) 情報偏在に対する政策：消費者保護、情報開示等。

(vi) その他市場の失敗に関連した政策：産業政策、科学振興政策等。

(c) その他の政策：労働政策、土地・自然資源に関する政策。

スティグリッツ (1999, p.254) は、政府の経済的役割を以下のように2点にまとめている。

(a) 所得の再分配、

(b) 市場の失敗を矯正する活動：

(i) 高い失業率への対策。

(ii) 競争の欠如への対策。

(iii) 外部性への政策。

(iv) 公共財の供給。

(v) 市場の欠落への対策。

(vi) (技術革新を含む) 情報と知識の提供。

更にこれらに、Stiglitz (2000, p.36) は以下を加えている。

(c) 法的制度の提供：市場経済が機能する為に必要な法的枠組みの提供。

さて、これら主張を比べてみると、少なくともこれら5人の間では大略の合意が成立していることが分かる。更に、多分これらの合意に対し、他の経済学者も大略合意するのではないかと推測される。これら合意をまとめると、新古典派経済学が伝統的に主張する政府の役割は以下になる。

(a) 市場経済が機能する為に必要な法的枠

組みの提供と実施。

(b) 不平等を軽減する為の所得再分配。

(c) 景気変動、それに伴う失業や貧困層への打撃を総需要監理によって緩和する。

(d) インフレーションを抑えて物価水準の安定化を計る。

(e) 市場の失敗を是正することによって、経済効率を計り、依って経済成長を計る。

(i) 競争の欠如に対する対策：競争の導入と強化。

(ii) 公共財・外部経済財・価値財の供給、又は民間による供給への支援。

(iii) 外部不経済に対する施策：基本的には外部効果を内部化し、私的費用（便益）と社会的費用（便益）とを一致させる。更に負の価値財に対する規制。

(iv) 私的及び自然独占に対する規制及び施策：例えばコンテストバリティ（後述）理論の適用。

(v) 情報の偏在に対する対策として、或いは科学技術振興策として、情報と知識の提供。

(vi) 市場・企業の欠落への対策。

これらの活動を政府が実施する手段として、スティグリッツ (1999, p.256-258) は以下の4つを挙げている。

(a) 政府が直接実行する（民間ではなく）：

(i) 財・サービスの政府による生産、又は国有化、

(ii) 民間部門の作った財・サービスを購入して、世帯や企業へ提供する、

(iii) マクロ政策、

- (iv) モニタリング及び監督・規制。
- (b) 民間へインセンティブを与えて実行へ誘引する（供給サイドの政策）：
 - (i) 補助金,
 - (ii) 租税優遇措置,
 - (iii) 民間活動への友好的な環境を提供する。
- (c) 民間部門に法的制裁をかざして、実行を命令・強制する。又は活動を規制する。又は、そのような民間企業への規制の為の環境（environment）を作る：例えば、裁判所、オンブズマン、証券取引委員会、格付け機関等を整備する。
- (d) 情報提供と政府の方針開示（例えば予算開示）：
 - (i) 不完全な部分の情報を提供,
 - (ii) 新しい情報を提供,
 - (iii) 暗示的計画（indicative plans）の情報提供。

筆者は、これらに更に「(e)民間の競争を強化する施策を用意する：民間企業・個人の競争が強化されるような環境を提供する。」を加えるべきだと考える。いずれにせよ、実際にはこれらを適切に組み合わせて実施することになるはずである。

さて、以上が主に、厚生経済学から抽出された伝統的理論に従った政府の役割である。しかし、これらが政府によって実行された結果、「政府の失敗」という事象が現れ、特に1980年以降の新古典派的自由化理論の復興に伴い、政府の失敗のタイプと、それを説明す

る理論が生まれてきた。次章ではこれらを検討する。

II. 政府の失敗とその理論

A. 政府の失敗

政府の規模。政府の規模は世界中で拡大しており、歴史的にも拡大している。I章A節の完全市場の所で述べた如く、政府の存在はそれ自体で経済に歪みを持ち込みパレート最適を損なう。従って、政府が拡大すれば歪みが大きくなる可能性が高い（理論的にはそうなるとは限らないが）。何が起こったか事実を追って見る。

O E C D諸国平均の対G D P政府総支出（中央政府プラス地方政府）は1913年には約9%であったが、1960年には約18%、1995年には約49%にまで増加している（World Bank 1997, p.2, Figure 1）。米国における連邦政府の大きさは、1929年大恐慌開始年での対G D P比約9%レベルから、F.D.ルーズベルトのニューディール政策を経て18%程度に拡大し、第2次大戦では48%近くまで拡大した。戦後、縮小し18%程度になったが、それ以後は拡大を続け1960年には対G D P比27%に達した。更に、1960年代のL.ジョンソン大統領による貧困への戦いによって拡大し、1991年には34%に達した（Stiglitz 2000, p.40, Figure2.5）。一方で、米国の経済成長率は、1960年代から1990年代で半分に減少した（Savas 2000, p.37）。これだけで政府規模と経済成長との関係をそのまま因果関係で結びつけることはできないが、同様の傾向が

1960年代と1990年代のOECD諸国の間で示されている（同上）。一方でWorld Bank（1997, p.32）は、1960年と1990年代半ばに関して、サハラ以南アフリカ諸国と東南アジア諸国とを比較して、「東南アジア諸国（の一人当たりGDP）は1960年にはアフリカ諸国の1人当たりGDPよりわずかに上であり政府の大きさは殆ど同じであった。しかし1990年代半ばには、東南アジア諸国の一人当たりGDPはアフリカ諸国の5倍以上を達成し、一方でアフリカ諸国の政府規模は東南アジアの1.5倍に達していた。この差の原因として強力に貢献しているものは、東南アジア諸国が政府規模の拡大を抑えたこと、健全な政策を採用したこと、及び政府サービスを効果的に提供したことにあると信じられている」と述べている。このように、政府の拡大は経済成長を鈍化させるという分析結果が多い。

インフレーション。世界銀行（1997）による1980年代のラテン・アメリカのデータは、1961年から1995年の間で政府財政赤字と年率インフレーションとの明確な相関関係を示している（データは世界銀行 1997, p.47, Box 3.4で、解釈は筆者）。

政府の効率。政府と民間との効率を比較する1つの方法は、政府所有の企業（SOEs）と民間企業との効率差を調べることである。有名なBoardman and Vining（1989）は、4つの収益性指標と2つのX効率に関して、米国以外の世界最大500社を調べ、SOEs及び政府・民間混合の企業は民間企業より非常に収益性と生産性が低いと結論している

（Megginson・Netter, 2000, p.15）⁶。Megginson・Netter（2000, p.16）は、(a) 更に3つのペーパーが収益性・効率性・生産性・負債率等について分析し、民間企業がSOEsに対して優位であることを強く証明し、(b) 1つのペーパーが「両者に差はなかったがこれは企業サンプルの特殊性によるもので一般化することは難しい」と述べている、と報告している。

ニュージーランドにおける政府の失敗。ニュージーランドの行政改革は1985年からスタートした。それが行われた主な理由は、(a) 経済の内の異常に大きな部分が官僚組織の管理下にあったこと、(b) OECD諸国で、多分最も政府介入主義的な政策を取ってきたこと、(c) GDPに対する政府支出シェアが常時拡大してきた結果、1984年には40%近くに達したこと、(d) その結果、同年には政府財政赤字がGDPの9%に達し、財政規模を維持できなくなってきたこと、(e) 政府にコントロールされたSOEsはGDPの12%を生産し、(f) SOEsが公務員雇用増大の道具として使用されてきたこと、(g) 1980年代前半において主要な公的建設プロジェクトが費用超過を示したこと、であった（Scott・Ball・Dale, 1999, pp.53-55）。その結果、1984年に新しく政権に着いた労働党は、財政危機と「巨大な経済的浪費」に直面した（同上）。

英国における政府の失敗。山本（1994, pp.46-48）によれば、英国は第2次大戦後、国有化と民営化の「キャッチ・ボール」がな

されてきた。しかし次第に、公益事業の国有化や国際競争力を失った重要戦略産業（鉄鋼、自動車等）の国有化は産業政策的にも雇用政策的にも当然と理解されるようになり、これらの国有化が推し進められた。その結果、保守党のM.サッチャーが1979年に政権に着いた時点での、労働党政権からの負の遺産は、国有化・高福祉・スタグフレーションであった。英国政府の失敗について山本（1994, pp.48-50）を要約すれば、以下の5点となる。

(a) 国有企業（SOEs）の失敗。SOEsは国民・産業のニーズに応えられず、要素生産性は向上せず、結果として政府財政を圧迫していた。資本収益率、成長率、労働生産等で私企業より数段落ちることが多くの実証研究で指摘されていた。

(b) 公共支出と行政コストの増大。第2次大戦以後継続して、GDPに占める公共部門の比重は増大し続けた。その結果、公共部門の赤字が増大し、それによる高金利、高インフレが経済活動にマイナス影響を及ぼした。更に、インフラや基幹産業が国有化されており、そこでの効率低下と日常的労使紛争は経済効率に大きなダメージを与えた。これらに加えて、膨張する行政コストと膨らみ続ける地方への補助金・交付金があった。

(c) 英国病（非効率）。賃金抑制に失敗し、産業は投資不足で長期衰退傾向にあり、インフレーションが進行し、英国製品の国際競争力が失われていった。

(d) 強大な労組の存在。

(e) 価格・所得・資本活動・資本投資・雇用等において煩わしいたくさんの規制が存在した。

米国における政府の失敗。米国の政府規模は、上述した如く第2次大戦後の対GDP18%から、1991年には34%に達した。山本（1999, pp.43-46）に従って、米国の状況をまとめておく。米国の規制緩和は、1970年代後半のカーター民主党政権の航空自由化で始まったが、本格化したのはレーガン共和党政権からである。その背景は以下である。

(a) 経済の停滞と産業競争力の後退。1980年代後半にスタグフレーションに入り、高インフレ・経済低成長・高失業が続いた。自動車・エレクトロニクス・半導体等で国際競争力が低下し、慢性貿易赤字状態にあった。

(b) 財政赤字の増大。

政府の失敗の類型化。前章最後でまとめた新古典派経済学が伝統的示唆する政府の役割(a)～(e)を下敷きにして、以上の先進国における政府の失敗の実例に、移行国及び途上国における政府の失敗を加えて、筆者なりに政府の失敗を類型化すると、以下の6点となる。

(a) 無料又は低価格の公共財の問題：

(1) 公共財・準公共財がその非排除性の故に無料となるか、その価値財の性質故に補助金を受けて低価格である場合に浪費という問題が発生する；

(2) 排除性や難排除性はただ乗り（フリー・ライダー）という問題を引き起こす。

(b) 政府の過剰活動による民間企業活動の制限・圧迫：

- (1) 政府の肥大化。例えば1995年の先進国の中央政府の歳出は、対GDP比で最小の米国が23%、日本の24%に対し英国43%、オランダ52%（最大）に達している（スティグリッツ 1997, p239）。これは非常に大きい。即ち、国内生産物の非常に大きな部分を効率の悪い政府部門が使用している問題；
- (2) 財政赤字拡大による利子率の上昇、その結果としての民間投資のグロウディング・アウト；
- (3) 過剰な規制・命令の存在；
- (4) 政府による私的財の供給による民業圧迫；
- (5) 過剰な資産（土地、建物、企業）の所有とその低利用又は未利用。

(c) 政府活動そのものの非効率と浪費と高コスト。更に、政府提供の財（サービスも含む）の質と量の低下。

(d) 誤った政策や誤った運営による失敗：

- (1) インフレーション；
- (2) 総需要管理による景気変動への対策の失敗又は欠如；
- (3) 誤った又は非効率な政府投資・施策及び運営。これらの原因は、
 - (i) 政府活動（政策、施策および事業）に対しての適切な評価（事前、執行中、事後）の欠如。又は評価の失敗。
 - (ii) 不完全情報。例えば、公的援助必要者の決定の為の個人情報不足と、

その決定の難しさ。

(e) 汚職及び利益誘導。例えば、

- (1) 政治家による票獲得の為の地元への利益誘導型財政支出；
- (2) 圧力団体や利益団体（企業、労働組合）による利益誘導型のプレッシャーや贈賄；
- (3) 官僚の汚職・不正義。即ち、公的権力の私的利潤化。

(f) 政府の能力不足又は政府活動の不足。これは主に途上国においての問題であり、上記（b）の丁度逆になる。

- (1) 適切な法律（会社法、契約法、破産法、会計法、独占禁止法等）、モニタリング、政策の作成・実施・運営能力の不足。即ち、民間企業活動の為のビジネス環境の不備。
- (2) 民間企業及び市場の育成・支援の不足。

B. 政府の失敗の経済理論的根拠

政府の失敗を説明する理論の主なものは既に政府の失敗の節で触れられている。それら以外にも幾つかあるので、以下でその主なものを検討していく。

政府支出の肥大化に歯止めが無い事が諸問題を引き起こす。財政赤字を無視した高福祉政策、膨らみ続ける地方への補助金・交付金、国有企業（SOEs）の失敗による補助金の増大、無料又は低価格の公共財の拡大（公共財・準公共財がその非排除性の故に無料となるか、その価値財の性質故に補助金を受けて低価格である場合に浪費という問題が発生する）等の結果、際限の無い歳出の拡大が行われる。

しかし、歳入には限度があり、歳出規模を維持できなくなる。それでも歳出を拡大するには、国債の中央銀行引き受けしかない。政府支出の肥大化は次のような結果を引き起こす。

- (a) クラウディング・アウト。支出が税金で賄われれば、民間の可処分所得を削減し投資と消費を低下させ、GDPを引き下げる。もし、国債で賄われれば（即ち財政赤字の国債ファイナンス）、利子率を押し上げ、金融部門を通じて民間の投資資金コストを引き上げ、クラウディング・アウトを引き起こし、民間部門の成長を阻害する。勿論、この政府支出が効率よく投資されるか、効率よく政府経常支出で使われるならば、全く問題は無く、むしろ上記のGDPへのマイナス効果を打ち消してGDPを引き上げることも出来る。しかし問題は、この政府投資や政府経常支出の効率が悪いことに在る。
- (b) 財政赤字とインフレーション。公共部門の赤字が増大し、それが中央銀行によってファイナンスされた場合、通貨量を増加させ、インフレーションを引き起こし、投資を鈍らせる。
- (c) 国内生産物の非常に大きな部分を効率の悪い政府部門が使用してしまう問題。山本（1994, p.39）は、「公共部門の肥大化は、稀少な経済資源（土地、建物、労働、資本、および企業家精神ないし能力）の一部分を公共部門が吸い上げてしまい、民間部門が利用可能な経済資源を著しく制限する。特に若い有能な人材が民間部門に配分されな

い」と指摘している。

- (d) 政府による私的財の供給による民業圧迫。

政府の非効率性・浪費・高コスト。前節「政府の失敗」で明らかになった如く、政府支出の効率は民間部門の支出より効率が低いという調査結果が多く出されている。その根源的理由は以下で述べる競争の欠如である。又、業績評価が為されない為、浪費をチェックできず、むしろ支出すること自体が自己目的化していく。政府活動（政策、施策および事業）に対しての適切な評価（事前、執行中、事後）が欠如しているか、又は評価を失敗している為に、誤った又は非効率な政府投資・施策及び運営が行われている。その結果、産出高当たりの単位コストが民間部門より早いスピードで上昇する（山本 1994, p.39）。その結果：

- (a) 公共部門の拡大がGDP成長率を下げる。公共部門、特に対人サービス部門（社会保障、医療・健康福祉、教育など）は生産性が低く、公共部門の拡大はそれだけでもGDP成長率を下げる。
- (b) 国有産業の非効率性が経済全体の効率を下げる。インフラ・運輸や金融業更には基幹産業が国有化されていると、そこでの効率低下と日常的労使紛争は経済全体の効率に大きなダメージを与える。

過剰な規制・命令の存在。国有化されていない場合でも、インフラ・運輸や金融業更には基幹産業に於いて、競争・価格・所得・資本活動・資本投資・雇用等において煩わしい

たくさんの規制が存在している。その結果、これらの部門における低い生産性は、硬直的な規制政策に一因があるといわれている。政府は公共の利益を確保する目的で規制を行ってきたが、1970年代半ば以降、規制政策はその本来の目的を達成できなくなってきたと、山本（1994, pp.35-38）は主張する。達成できなくなりつつある理由について山本を引用する。

『その理由は三つある。第一は、「規制の失敗」であり、第二は規制の便益の低下であり、第三は規制コストの上昇（行政コスト、産業ないし企業の内部非効率）である。第一の「規制の失敗」とは、プリンシパルとエージェントの間の情報の非対称性や両者の癒着関係（筆者注、以下のプリンシパル・エージェントの項を参照せよ）により、規制政策がその本来の目的を達成出来なくなったことを指す。従来の規制政策は…競争制限を助長し既得権益を擁護する方向で働き、かえって資源配分、生産性の両面で効率を阻害するようになっていた。』

この認識は正しく、規制が消費者の利便を確保するという本来の目的を離れて、被規制産業の保護と競争制限の為の手段となることがしばしば起こってきている。この事例としては、日本における電話事業・電力事業・小荷物配送事業等の経験がある。これらの分野における規制緩和以前は、規制が競争を制限し消費者の利便を低下させていたことは明白であろう。

競争の欠如又は独占。以上で指摘した非効

率性はどうして発生するのか？ 第一に指摘されるべき点は、政府に関する競争の欠如である。市場経済がパレート効率的である源泉は競争であり、これが欠如していることが政府の最も致命的な欠陥である。政治家は少なくとも4～6年に1回は政治市場への参入競争即ち選挙があるので、少なくとも形式上ではコンテストビリティが成立している。しかし、行政と行政官及び司法と裁判官には全く競争がなく、コンテストビリティも無い。この結果、政府活動の効率が低く、目的達成度が明らかではなく、コストが高くなる。

破産・退出の欠如。第2に指摘されるべき点は、私企業と比較した場合に政府には破産・退出が存在せず、そしてその当然の結果として政府破産の基準がない。一見あたりまえでわざわざ指摘するまでも無いように思われるが、そうではない。例えば2001年に、国際通貨基金（IMF）は過剰債務国政府の破産制度の設立について検討を開始した。政府破産制度が必要になって来ている。従って、これは「IV章. 新しい政府の役割」で大きな意味を持ってくる。即ち、政府破産制度と破産基準の設立が必要となる。

政府活動（及び組織）の結果に対する誘引（インセンティブ）・処罰システムの欠如。第3には私企業と比較して、政府の活動の良悪を判断する基準が存在しないという問題がある。これが政府の非効率を生み出している。これは以下の3つに分解できる。

(a) 先ず、業績評価がない。即ち政府活動の結果（result, 即ち産出と成果）が特定

されておらず、当然その測定作業が為されていない。さらに、その必要性が認識されていない。即ち政府活動の評価において便益サイドの測定が存在しないという問題である。

(b) 次に、政府内においてコスト計算・価格付けが欠如している。又はその必要性の認識が欠如している。水道料金等に見られるように、価格があった場合でもその価格が効率価格になっていない。即ち、2部制価格によって長期限界費用を反映するような価格設定になっていない。これは政府活動の評価において費用サイドの測定が存在しないという問題である。

(c) 最後に、上記の業績評価とコスト計算の結果を基にして活動の妥当性を判断し、その判断結果をフィード・バックするメカニズムが存在しない。即ち、誘引（インセンティブ、賞与）及び処罰が欠如している。或いは、誤ったインセンティブが与えられている、即ち、業績評価に基づいた適切な誘引が為されていない。

以上、政府の肥大化と非効率性の根拠を検討してきた。以下では、政府の失敗のより基本的な理論を検討する。

バージニア学派の公共選択理論。これは種々の名前で呼ばれている：Virginia school, public choice theory, social choice theory, rational choice theory, 又はthe economics of politics。ジェームス M.ブキャナンとゴードン・タロックによって代表される。この理論は基本的には、経済学の効用最大化を行う

消費者という基本仮定を、政治家・官僚・選挙民へ当てはめることによって政府の行動＝公共選択を説明しようとする。これと対局を為す考え方がI章で述べた「市場の失敗を矯正する政府」という伝統的理論である。伝統的理論の場合は、政治家も行政官僚も投票者も社会全体の幸福に関心を持ち、公共サービスを提供することを目的とし、公共の利益を考えて行動すると考えられている（Boston et al. 1996, p.17）。即ち、博愛的で愛国的な政府・官僚及び国民が仮定されている。これに対して、公共選択理論はこれを逆転させ、全ての人は合理的に（即ち、自己の効用を最大化するように利己的に）行動すると考える。政治家は得票を最大化する為に選挙区への利益誘導を行い、或いは選挙資金を得る為に圧力団体又はロビーストの要求に迎合する。官僚は、自己の権力を最大化する為に所属する部局の予算の最大化を目指して予算規模を際限無く膨らませるし、又民間活動に対する規制力を最大化しようとする。政府・役人の規制を受ける分野の民間企業は規制に関わるライセンスを入手することにより不当利益追求（レント・シーキング）を行おうとする⁷。投票者は、自己または自己の居住地域へ便宜をもたらす政治家へ投票する。このようなフレームワークで考えると、投票者は政治という市場で自己の効用を最大化しようとする消費者であり、政党は票を引き替えに各種のサービスと税というパッケージ（綱領）を販売する企業家に似せて考えられる。ある政府支出の利害関係集団（インタレスト・グループ）は

その支出に責任を持つ官僚を“捕獲（キャプチャー）”し、自分の集団とその官僚との効用を最大化しようとする（Boston et al. 1996, pp.17-18）。このようなフレームを持つ公共選択理論を使えば、政府の肥大化、財政赤字拡大、過剰な規制（規制があることによりレント・シーキングを行える）、政府による私的財の生産、過剰な資産の所有、汚職、利益誘導等といった政府の失敗の主なものの殆どを説明することができる⁸。

プリンシパル・エージェント理論（又は、エージェンシー理論）⁹。ここでは、全ての社会・経済関係を、経済主体間の契約（暗黙あるいは明示的な合意関係）の連鎖として把握する。そこでの典型的契約は代行業関係（エージェンシー関係）契約であり、ある主体Pが他の主体Aに自分の為にある活動の実行を依頼し、対価を支払う形を取る。この依頼する側Pをプリンシパルと呼び、依頼される側Aをエージェントと呼び、この2人の関係をエージェンシー関係と呼ぶ（大住 2002, pp.41-43）。この関係は全ての組織、全ての協同作業において発生する。政府においては、次のような形で、P-Aの連鎖が形成される。先ず、投票者がプリンシパルであり選ばれた政治家がエージェントである。次に、政治家がプリンシパルとなり政策を決定し、行政府長官即ち大臣がエージェントとして実行する。次に、大臣がプリンシパルとなり、局長・部長がエージェントとなって契約を結ぶ。このようにして、最終的には、最下層の官僚Aが投票者Pの為に（国民の為に）政策を実行す

る。ここでは経済学の基本仮定に基づき、プリンシパルもエージェントも自己の利益を最大化する利己的で合理的人間である。従って、両者の間に争いが生じる。エージェントは現場での実施者である為、最大の情報を持っており、プリンシパルはそれを持っていない。当然、エージェントはこの情報偏在（asymmetrical information）を利用して、その活動が生み出す結果・利益のより多くの部分を自分の利得とするか、又は結果を自分の利益の為に利用しようとする。プリンシパルは、対価（即ち税金）を支払っているのだから、全ての結果・利益は自分がとるべきだと考えている。この結果は、先ず（a）契約前に選択の問題が発生する。即ち、契約を守りプリンシパルの望むことを実行しようとする良きエージェント候補者は対価が安すぎると思い契約に応募せず、契約を守らないような質の悪い候補者は、対価のレベルで構わないか、自分のやることよりは良い対価だと考え応募してくる。プリンシパルはこれらの中から選択せねばならなくなる。他方、（b）契約後にはモラル・ハザードの問題がおきる。即ち、プリンシパルは現場を知らない為、エージェントは、プリンシパルが検査するところ・見ているところだけを実行し、検査しないところ・見ていないところを怠けるという問題である。この結果、国民というプリンシパルから見た場合のエージェントとして政府活動において非効率、浪費、高コストといった政府の失敗が発生する。この問題に対する答えは以下のようなものである：（a）エージェン

トの作業のモニタリングの強化；即ち、政府活動の業績評価の強化、情報公開、オンブズマンによる監視、(b) 報償（インセンティブ）や処罰を取り入れる（現在の官僚システムにはほとんど存在しない）、(c) 「プリンシパルの利益の保証と、それに反した場合のエージェントからプリンシパルへの補償」を契約時点で取り交わす、(d) 市場テストを導入する、即ち、同様な民間活動のコストと比較するか、民間との同時競争入札をさせる（この項は、山住 2002, pp.42-43に負っている）等である。

さて、このようにプリンシパル・エージェント理論は政府の活動の非効率を説明する。しかしこの理論の有用性はむしろ、ニュー・パブリック・マネジメントの如く、政府組織の中に明示的な契約関係を持ち込もうとしたときに、そのデザインの仕方・契約の作り方等において発揮されると考えられる。

公共財理論，又は私的財を政府が供給することの非効率性。 I 章で検討したマスメグレイブの公共財の理論を裏返せば民営化の理論となる。即ち、排除性と競合性を備えた財（サービスを含む）は私的財と呼ばれ、民間部門による供給に向いている。それにもかかわらず多くの国において、政府がこれら私的財を生産・供給している。例えば、英国においては、1960年にはバブ・チェーンや旅行会社が国営であったし、1979年までは自動車のロールス・ロイス、石油のブリティッシュ・ペトロリウム、電子機器の I C L やフェランティ、精糖のブリティッシュ・シュガー（中村1996,

p.5, 表1-3）といった純粋な私的財の企業が国営であった。又、完全な私的財である教育・医療部門は世界のほとんどの国で、政府が介入しており、特に小・中学校のほとんどは政府（地方政府）による公営である。又、基幹産業である鉄鋼・石油・石炭なども、戦略的産業であるという理由によって、多くの国において国営であった。更に、電気・電話も基本的には私的財に分類されながら政府によって供給されている場合が多い。初・中等教育やプライマリー・ヘルス・ケアを除いたこれらは全て、純粋な私的財であり、民間部門による生産・供給に向いている。故に公共財の理論からすれば、原則として、政府はこれらの活動から撤退し民営化を行うべきである。或いは、なるべく民間が供給するようになるような枠組みを提供することを考えるべきである。

「その1」の終わりに代えて

以上で、政府の失敗の実態とそれを引き起こす原因との因果関係を明らかにした。これらの原因を無くすべく、原因の一つずつに対応する政策を作り出せば、政府の失敗の問題は解決するし、更に政府の新しい役割についても考察が出来る。これらに対応する政策として、現に利用されている最も重要なものが、民営化政策とニュー・パブリック・マネジメントであると思われる。このペーパーの続きである「その2」において、これら二つの政策とそれらが示唆する新しい政府の役割を検討する。

注

- ¹ 出典：江見（1975a, pp.265-266）。
- ² 新厚生経済学に関するこの部分の記述は江見（1975 b, pp.275-276）に依拠しているが、筆者が要約している。誤りがあれば、筆者の責任である。
- ³ マンキュー（2000年, p.203）は、最適（即ち効率的）資源配分は、生産者余剰と消費者余剰を合計した総余剰（又は、社会的余剰）を最大化した時に達成されるとしている。又、植草（1991, p.11）は、パレート効率の時は、社会的限界便益と社会的限界費用が一致していると述べている。更に、競争均衡がパレート最適となる為には、社会的限界費用が私的限界費用と一致し、かつ社会的限界便益が私的限界便益と一致せねばならないとしている（植草1991, p.13）。
- ⁴ 出典：本間（1980, p.254）。原典はMusgrave（1969）。
- ⁵ 出典：江見康一（1975a）p.266。原典はPigou（1932）。
- ⁶ 「X効率」とは、経済的動機以外の主として人間の動機によって左右される効率のこと。加藤（1999, p.24）又はLeibenstein（1976）参照。「X非効率性」とは、浅沼（1980, p.144）によれば企業組織論において、労働者が支出する労働努力が、監視費用をかけなければ観察可能ではなく、適当な監督システムかインセンティブ・システムによらなければ、例え契約で定めても履行されることが出来ないという問題を指す。これはLeibenstein（1975）に依拠する。
- ⁷ レント・シーキングの概念は、加藤（1999, pp.265-292）を参照した。この概念はTullock（1967）とKrueger（1974）に遡る。
- ⁸ これらの失敗は、政治的決定がパレート最適配分を達成できないという意味から「政治の失敗」とも呼ばれる（加藤 1999, pp.19-20）。
- ⁹ この項は、Boston et al.（1996, pp.18-21）に依拠している。

参考文献

- Boardman, Anthony and Aidan R. Vining（1989）, "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises," *Journal of Law and Economics*, 32, pp.1-33.
- Bohm, Andreja and Vladimir G. Creacic (eds. 1991), *Privatization in Eastern Europe: Current Implementation Issues, with a Collection of Privatization Laws*, ICPE (International Center for Public Enterprises in Developing Countries), Titova, Yugoslavia.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford Univ. Press.
- Clark, Colin and David Corbett (ed. 1999), *Reforming the Public Sector, Problems and Solutions*, Allen & Unwin.
- Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3, pp.1-44.
- Cook, Paul and Colin Kirkpatrick (eds. 1995), *Privatization Policy and Performance: International Perspectives*, Prentice Hall, New York.
- Cook, Paul and Colin Kirkpatrick (eds. 2000), *Privatization in Developing Countries*, Vol. I and II, two volumes in The International Library of Critical Writings in Economics, Edward Elgar, Northampton, MA.
- Guislain, Pierre (1997), *The Privatization Challenge: A Strategic and Institutional Analysis of International Experience*, World Bank Regional and Sectoral Studies, World Bank, Washington D.C.
- Hodge, Graeme A. (2000), *Privatization: An International Review of Performance*,

- Westview Press, Boulder, CO.
- Krueger, Anne O. (1974) "The Political Economy of the Rent Seeking Society," *A.E.R.*, Vol.64, June 1974.
- Lane, Jan-Erick (2000), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Third Edition, Sage Publications, London.
- Leibenstein, Harvey (1975), "Aspects of the X-efficiency Theory of the Firms," *Bell Journal of Economics*, Vol.6.
- Leibenstein, Harvey (1976), *Beyond Economic Man*, Harvard Univ. Press.
- Meggison, William L. and Jeffry M. Netter (2000), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization," mimeo, Price College of Business, University of Oklahoma, Norman, OK, USA.
- Musgrave, Richard A. (1969), "Provision for Social Goods," in J. Margolis and H. Guitton (eds.), *Public Economics*, MacMillan, London.
- Musgrave, Richard A. and P. B. Musgrave (1976), *Public Finance in Theory and Practice*, Second Edition, McGraw Hill, New York.
- Nolan, Brendan C. (ed. 2001), *Public Sector Reform: An International Perspective*, Palgrave, New York.
- Ostrom, V. and E. Ostrom (1977), "Public Goods and Public Choices," in Savas (1977).
- Pigou, Arther C. (1932), *The Economics of Welfare*, Fourth Edition, 永田清監訳 (1953-1955)『厚生経済学』全4冊, 東洋経済新報社, 東京。
- Savas, Emanuel S. (ed., 1977), *Alternatives for Delivering Public Services*, Westview Press, Boulder, CO.
- Savas, Emanuel S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers, Seven Bridge Press, New York.
- Scott, Graham, Ian Ball and Tony Dale (1999), "§ 4 New Zealand's Public Sector Management Reform," in Clark • Corbett (ed. 1999), pp.53-55.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Third Edition, W.W. Norton, N.Y.
- Tullock, Gordon (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft," *Western Economic Journal* (現 *Economic Inquiry*), June 1967.
- Ueno, Hiroshi (author and ed. 1994), *Nigeria, Strategies for Private Provision of Infrastructure and Urban Services*, a sector study, the world Bank, Washington, D.C.
- Vickers, John and George Yarrow (1997), *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, MA.
- Williamson, O.E. (1973), "Markets and Hierarchies: Some Elementary Conditions," *America Economic Review*, 58, pp.18-36.
- World Bank (1994), *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1996), *World Development Report 1996: From Plan to Market*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1997), *WDR 1997: The State in a Changing World*, World Bank, Washington D.C.
- 青木昌彦・奥野正寛・岡崎哲二 (1999)『市場の役割, 国家の役割』東洋経済新報社, 東京。
- 浅沼万里 (1980)「3. 企業組織」熊谷・篠原編 (1980)『経済学大辞典II』pp.135-146, 東洋経済新報社, 東京。
- 江見康一 (1975a)「厚生経済学」高橋・増田編 (1975)『体系経済学辞典, 改訂新版』pp.265-

- 266, 東洋経済新報社, 東京。
- 江見康一 (1975b) 「新厚生経済学」 高橋・増田編 (1975) 『体系経済学辞典, 改訂新版』 pp.275-277, 東洋経済新報社, 東京。
- 福岡正夫 (2000) 『ゼミナール経済学入門, 第 3 版』 日本経済新聞社, 東京。
- 本間正明 (1980) 「9. 市場の失敗」 熊谷・篠原編 『経済学大辞典, I』 pp.247-261, 東洋経済新報社, 東京。
- 加藤寛編 (1999) 『入門公共選択論; 政治の経済学, 改訂版』 三嶺書房, 東京。
- マンキュー, N. グレゴリー (2000), 足立・石川・小川・地主・中馬・柳川 (訳) 『マンキュー経済学 I : ミクロ編』, 東洋経済新報社, 東京。
- 中村太和 (1996), 『民営化の政治経済学; 日英の理論と現実』 日本経済論社, 東京。
- 西尾勝 (2001) 『行政学, 新版』 有斐閣, 東京。
- 岡野行秀・根岸隆 (1973) 『公共経済学』 有斐閣, 東京。
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネージメント: 戦略行政への理論と実践』 日本評論社, 東京。
- スティグリッツ, J.E. (1999), 藪下他 (訳) 『スティグリッツ入門経済学』 東洋経済新報社, 東京。
- ティーマイヤー, テオ及びガイ・クォーデン (編), 尾上・廣岡・新田 (訳, 1987) 『民営化の世界的潮流』 お茶の水書房; 原本は Theo Thiemeyer and Guy Quaden (ed. 1986), *The Privatization of Public Enterprises: A European Debate*, CIRIEC (Centre international de recherches et d'information sur l'economie publique), Liege, Belgium.
- 植草益 (1991) 『公的規制の経済学』 筑摩書房, 東京。
- 上野宏 (2002) 「第 1 章 発展途上国における民営化のタイポロジーと最適手法」, 高橋基樹編 『発展途上国の民営化のタイポロジーと最適手法』 平成12-13年度科学研究費補助金・研究成果報告書, 神戸大学大学院国際協力研究科, 神戸。
- 山本哲三 (1994) 『市場か政府か: 21世紀の資本主義への展望』 日本経済評論社, 東京。

New Roles of the Government: Logical Consequences of Privatization and New Public Management Part 1

UENO Hiroshi*

Abstract

Privatization and new public management started around 1980 and now have spread to almost all countries in the world. Both have emerged because of failures of governments, and they were and are welcomed as the countermeasures to the ills of government failures. By addressing the ills of government failures, it seems that these policies are implying much more substantial changes in the roles of governments or even the future of the government's roles. This paper examines these policies in detail in terms of their implications to the new roles of governments. Through the examination, it intends to abstract the new roles of governments.

The paper has six chapters and is divided into two parts: Part 1 and Part 2. This particular paper is Part 1 and covers the first two chapters. Another paper that is planned to appear in the next volume of this Journal of International Cooperation Studies will be Part 2 and cover the rest of chapters.

In this Part 1, Chapter I examines in detail the traditional definitions of the roles of governments based on neoclassic economics and in particular based on its welfare economics, starting from the familiar market failures. Chapter II specifies the observed government failures, which are the starting point of privatization and new public management, and examines economic theories that would be suitable to explaining the failures.

In the coming Part 2 paper, Chapter III will discuss in detail privatization and its implications to the roles of governments. Chapter IV in turn will discuss new public management and its implications to the roles of governments. Chapter

*Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

V will compare the traditional definition of government's roles conceived by the public administration school to several recent propositions regarding the roles of governments proposed by various scholars. Chapter VI will finally draw conclusions about the new roles of governments from the implications derived from examinations in each chapter.