OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	官僚制のゲーム理論分析 : 『ゲームとしての官僚制』の補論として（二）
Author(s)	曽我, 謙悟
Citation	阪大法学. 2007, 57(3), p. 1-22
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55128
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　説

官僚制のゲーム理論分析：『ゲームとしての官僚制』の補論として（二）

曽我謙悟

第一章　本稿の目的と構成
第二章　官僚制と他の政治的プレイヤーのゲーム
　第一節　序論
　第二節　権限配置の諸形態とその帰結
　（一）官庁が提案権を持ち、議会が決定権を持つ場合（法治国家モデル）
　（二）官庁が決定権を持ち、議会が拒否権を持つ場合（行政国家モデル）
　（三）小括（以上、五十五巻一号）
　（四）協力ゲームと非協力ゲーム
　（五）権限行使に費用がかかる場合（以上、本号）
第三章　官僚制内部のゲーム

（阪大法学）57（3-1）393〔2007.9〕

第二章　官僚制と他の政治的プレイヤーのゲーム

第二節　権限配置の諸形態とその帰結

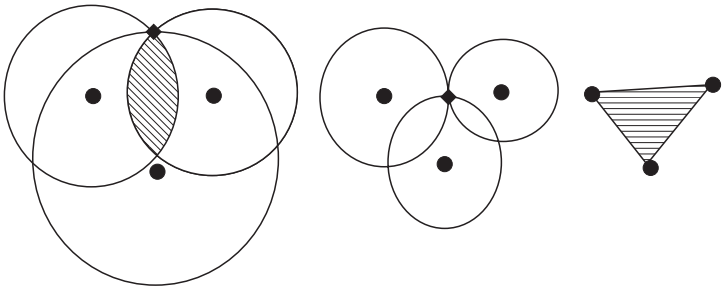
（四）協力ゲームと非協力ゲーム

曽我（二〇〇五＝以下、同書と呼ぶ）の二・二・五では、官僚制と他の政治的プレイヤーによる政策形成ゲームのヴァリエーションとして、政策空間を二次元に拡大することにより、いかなる帰結の変化が生じるかを考察した。この問題を取り扱っている主な研究はハモンドとノットによるもの（Hammond and Knott 1996; 1999）である。ただし、彼らの研究は協力ゲームの枠組みを用いており、非協力ゲームの枠組みを用いる同書や他の多くの研究と直接的には比較ができない（同書、五三―四頁）。ここでは、協力ゲームと非協力ゲームでいかなる違いが具体的に生じるのかを、より詳細に論じることとしたい。

ハモンドとノットのモデルの概略は、次のようなものである。官庁に対して三つの政治的プリンシパル（議会P、大臣M、委員会CO）が存在する。その三者がそろって現状の政策よりも他の政策の方が好ましいと考える限り、現状の政策は変更される。逆に言えば、現状の政策よりも望ましいと考えられる政策が存在しない場合、その現状の政策には変更の余地がなくなり、最終的に安定した結果、すなわち均衡にあると考えられる。現状の政策よりも三者がそろって望ましいと考える、すなわち現状の政策から変更されうる政策の集合をウィンセットという。ウィンセットが存在する限り、その現状の政策はまだ変更されうるのであり、均衡にはない。したがって、ウィンセッ

トが存在しない、すなわち空集合になるとき、その現状の政策は均衡にある。このようなウィンセットが空集合になる政策の集合をコアという。

【図 2.2.7：三つの政治的プリンシパルに対するウィンセットとコア】



（注）◆は現状の政策。●は政治的プリンシパルの理想点。

このことを二次元の政策空間上に図示したのが、図二・二・七である。●で三つの政治的プリンシパルの理想点を、◆で現状の政策の位置を示している。左の図において、各々の政治的プリンシパルが現状の政策よりも望ましいと考える政策の集合は、各プリンシパルの理想点を中心とし、そこから現状までの距離を半径とする円によって描かれている。三つの円のすべてに属している政策は、三者が共に現状よりも好ましいと考えている。したがって、斜線が掛けられている領域がウィンセットとなる。これに対して現状の政策の位置が異なる場合を示した中央の図では、三者が現状よりも望ましいと合意できる政策は存在していない。ウィンセットがここでは空集合となっている。したがって、この現状の政策はコアに属している。このようなコアに属す政策がいかなるものであるかを考えると、右の図で示された横線の掛けられた三角形であることがわかる。この三角形内に現状が位置している場合、現状をどのような方向に、どの程度であれ変更しようとすれば、少なくとも誰か一人の反対に遭う。したがって、この三角形内の政策はそれ以上変更が不可能であるから、この三角形がコアとなる。

官庁が実質的な政策決定を行うことは、官庁が現状の政策の位置を決める

ことと捉えられる。すると、政策の実質的な決定権を持つ官僚制の裁量の大きさは、このコアの大きさにより捉えることができる。コア外部の政策を官僚制が選択したならば、それは政治的プリンシパルすべての合意により、修正を加えられる。しかし、官僚制がコアの内部の政策を選択する限り、その政策が政治的プリンシパルにより覆されることはないからである。コアは、政治的プリンシパルの理想点を結んだ内部の空間であるから、政治的プリンシパルの選好が相互に異質なほど、コアの大きさは拡大する。また、官僚制の理想点がコアの内部にある場合は、官僚制は自分の理想点を実現できることになる。コアの外部にある場合は、コアの内で官僚制の理想点に最も近い政策を選ぶことになる。

ウィンセットとコアを用いた分析は、このように、とりわけ政策空間を二次元に拡張した場合にも、幾何的な理解が容易であるという利点がある。しかし、この分析では、最終的な政策帰結がいかなるものとなるのかを、十分に描ききれないという限界もある。描ききれていない側面とは、現状、すなわち官庁が選んだ政策に対して、政治的プリンシパルの全員が変更に合意する政策が複数存在するとき、その中のどれが選ばれるのか、誰が代替政策の案を提示するのかという側面である。ウィンセットが存在するとき、その中の政策が三者すべてによって現状よりも好まれていることは確かである。したがって、ウィンセット内部の政策と官庁の政策のどちらを選ぶかと言われれば、三者はそろって前者を選択するだろう。しかし、ウィンセットが一定の領域を持っている、つまり、ウィンセットに属する政策といっても色々なものがあり、それらは、政治的プリンシパルの各々にとって、どれも同じ意味を持つものではない。その時、ウィンセットの中のどの政策案が選択されるのであろうか。その選択はいかなる手続によって進められるのであろうか。

同じことは、本質的には、コアについても言えることである。ある政策が何度かの変更を経てコアの内部に辿り

着けば、それ以上その政策が変更されることはなく最終結果となるという意味で、コアが均衡を意味していることはわかる。しかし、それは最終的な政策はコアの内部のどれかになる、ということを示しているだけである。これがわかったからといって、では、コアの内部の具体的にどれが最終的な結果になるかがわかるわけではない。ここでは、いわば、均衡点が非常に多く存在しているのであって、複数均衡が存在する場合の予測力の低さという問題が発生している。

コアの場合に複数均衡性の問題が顕在化しないのは、官僚制が代替政策案を提示するアジェンダセッターの権限を持つと考えられているからである。アジェンダセッターとしての官僚制は、コアの内部の政策を選ぶという制約の範囲内で、自らの理想点に最も近い政策を選択する。このことにより、コアの内部の特定の政策が最終結果に選ばれる。

しかし、ウィンセットが存在する場合に、その中のどれが選ばれるかという問題は残る。ここでは、官僚制が提示した政策に対して、三者の政治的プレイヤーがそれに代わる政策を選択することになるのだが、三者の内の誰がアジェンダセッターになるかが、特定化されていないのである。

たとえば、図二・二・七の左の図における三つの政治的プリンシパルの内、最も下に位置するプレイヤー（仮に議会とする）が官庁の提案した政策に対する代替案の位置を決める権限を持つとしよう。このとき、他の二者（大臣と委員会）は現状、すなわち官庁の選んだ政策を維持するか代替案に変更するかを選択することになる。ここで、議会が最初に代替政策案を提示するならば、議会は大臣と委員会が受け入れる範囲内で最も自分の理想点に近い政策、すなわちウィンセットの下端の政策を提示するだろう。大臣と委員会は、現状に代えてこの政策を採択することを認める。よって、政策の変更が成立する。ここで、官庁の理想点が現状よりもさらに上方に位置しているとし

よう。すると、官庁がこの図の現状の政策を実施したのでは、ウィンセットの下端にまで、政治的プリンシパルたちにより政策を変更されてしまう。官庁はこのことを予期して、それならば最初から、コアの中で自分の理想点に一番近い政策、すなわち右側の図の三角形の上辺のある点を選択する。これは、左の図の現状の位置よりは、官庁の理想点からは離れているかもしれないが、左の図のウィンセットの下端よりは官庁の理想点に近いからである。(1)

これに対して、大臣と委員会が官庁の実施している政策の見直しを要求した場合のみ、議会が政策を変更するとしよう。この場合は、大臣と委員会は現状の政策の変更を一旦認めれば、議会はその理想点を実現しようとすることを予測する。議会の理想点は、大臣と委員会にとって現状の政策よりも望ましくない（それぞれの理想点を中心とし現状を通る円の外に議会の理想点が位置している）。したがって、大臣と委員会は現状の政策の維持を選ぶ。三者がそろって現状よりも好む他の政策（＝ウィンセット）が存在するにもかかわらず、それを実現することができない。官庁の理想点がやはり図の上方に位置しているとしたら、この場合は、官庁は現状の位置の政策を実施することを選ぶ。この政策は、先の場合のようにコアの中で自分の理想点に一番近い政策よりも、さらに官庁の理想点に近い。政治的プリンシパルたちがこれよりも好む政策があるにしても、その中のどれを実現するかをめぐって利害対立があるために、官庁はいわば漁夫の利を得る。(2)

ところが、協力ゲームの枠組みでは、この場合でも政策変更が可能だと考える。議会はウィンセットの中の政策を提案することを大臣と委員会に約束し、その約束に議会が拘束されると考えるからである。したがって、協力ゲームの場合は、議会の政策変更の順番が他の二つの政治的プリンシパルの選択より前の場合も後の場合も、ウィンセットの中で議会の理想点に最も近い政策が実現するという結果には変化がない。さらに言えば、三者の政治的プリンシパルの誰がアジェンダセッターになっても、政策帰結は、ウィンセットの中でそのアジェンダセッターの理

想点に一番近い点が成立するということに違いはない。アジェンダセッターが誰であっても、ウィンセットが存在する限り、現状の政策が変更されるということは変わらない。協力ゲームの枠組みを用いる限り、政治的プリンシパルたちの誰が、どの時点でアジェンダを設定するかは、帰結に大きな変化を与えない。

これに対して、非協力ゲームの場合は、このような強制力のある約束の存在を認めない。あくまで議会が政策案を決定するという権限を持つ以上、議会がその権限を自ら制限するとは考えられないからである。たとえ議会が代替政策の内容について大臣と委員会に対して約束を行ったとしても、その約束は信憑性を持たない。実際の選択が行われない限り、将来の他者の行動について確実な予測が立てられるのは、当該プレイヤーの利益にかなう選択がなされるだろうということだけである。約束が議会の利益に反したものである以上、議会がその約束にコミットする保障はない。したがって、非協力ゲームで考える場合は、議会が大臣や委員会に先に代替政策案を提示するのか、大臣や委員会の後で政策案を決めるのかは、帰結を大きく変化させる。前者の場合、議会は大臣や委員会の合意を得られる範囲内での代替政策案を提示していることを、大臣や委員会は確認した上で、自分たちの選択を行える。後者の場合、それは不可能である。(3)

政治的プリンシパルたちには、現状の政策を変更することによる共通利益が存在する。協力ゲームはこの点に着目する。共通利益が存在している限り、現状の政策は変更されると考えるのである。しかし、その点では利害が共通しているにしても、どのように変更するかについては、政治的プリンシパルたちの間には利害対立が存在する。協力ゲームはこの点を等閑視するのに対し、非協力ゲームはこちらの側面に目を向ける。そして、時として、どのように変更を行うかに関する利害対立が、変更を行うということについての共通利益を損ねてしまう可能性を明らかにする。(4)

政治的プリンシパルたちに対峙する官庁の側から見ると、協力ゲームの方が、政治的プリンシパルたちの合意形成の可能性を高く見る分、官庁にとっては不利な結果が多くなるという分析結果を返す。非協力ゲームは、政治的プリンシパルたちの間での合意の破綻の可能性を高く見るだけに、官庁にとってはより有利な結果が多くなるという分析結果をもたらす。両者の違いに留意することなく、単純に結果を見比べることはできないのである。

（五）権限行使に費用がかかる場合

ここでは、曽我（二〇〇五、二・二・六）で扱ったモデルについて、補足的な議論を行う。議会、大臣、そして官庁といった様々な政治的プレイヤーが既存の政策に変更を加える提案を行ったり、それを承認するといった手続を経て、新たな政策を形成する局面を考える。このとき、それぞれのプレイヤーが持つ権限を行使することは、費用を伴わないという仮定をおいて、同書では分析を進めている。しかし実際にはもちろん、権限行使は費用を伴う。政策提案を行うためには、情報の収集や法案の作成のための時間や労力といった費用が生じる。決定に際しては、やはり判断の基礎となる情報の収集や関係者の合意形成といった費用が発生する。このような権限行使にかかる費用が、その権限を行使することで政策をプレイヤーの選好するものに近づけることで得られる効用の上昇を上回るならば、そのプレイヤーは権限の行使を放棄するであろう。

権限行使に費用がかかるようになることで政策帰結に生じる変化は、どの権限の行使に費用がかかるかにより、様々な形態をとる。政策提案権や決定権の行使が有費用化することは、政策変更の可能性を狭め、現状維持の傾向を強める。それに対して、拒否権の行使に費用がかかるようになれば、政策変更の可能性は高まる。あるプレイヤーの権限行使に費用がかかることが、他のプレイヤーに与える影響も一意的ではない。共同性のある権限を持つ他

のプレイヤーの権限行使に費用がかかるようになることは、当該プレイヤーにとっても不利な結果を招く。たとえば、決定権を持つプレイヤーの権限行使が有費用化することは、それだけ決定権者が受け入れる政策案の幅が狭くなるので、提案権を持つプレイヤーにとっては自分の選好の実現が難しくなる。逆に、相反性のある権限を持つ他のプレイヤーの権限行使が有費用化することは、当該プレイヤーに有利な結果をもたらす。拒否権者の権限行使が有費用化すれば、政策決定権者は、以前よりも拒否権が行使される危険を恐れることなく、自らの理想点により近い政策を実現できるようになる。

一つの例として、最も単純な法治国家モデル一を用いて、権限行使に費用がかかることに伴う帰結の変化、それが各プレイヤーの効用に与える変化を考えてみよう。ここでは、官庁が提案を行い、それを受けて議会が承認をするには費用 $c \geqq 0$ がかかるとする。議会が決定を行わなければ政策は変更されず、現状が維持される。このとき結果は次のようになる。

命題二・二・八　法治国家モデル一（議会の決定権行使に費用）の部分ゲーム完全均衡は、

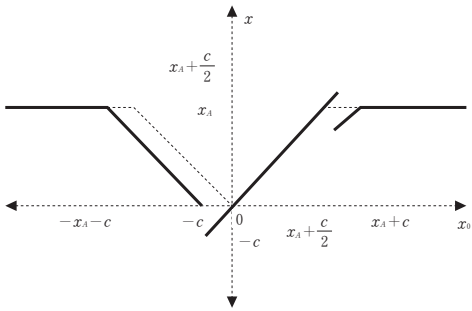
$$\{S_A, S_B\} = \begin{cases} (x_A, a) \text{ if } x_0 \leqq -x_A - c,\ x_A \leqq x_0 - c \\ (x_0 - c, a), \text{ if } x_A + \dfrac{c}{2} \leqq x_A + c \\ (x_0, a), \text{ if } -c < x_0 < x_A + \dfrac{c}{2} \\ (-x_0 - c, a), \text{ if } -x_A - c < x_0 \leqq -c \end{cases}$$

政策結果を図示したのが、図二・二・八である。横軸に現状の政策の位置を取り、その時に結果として生じる政策を縦軸に示してある。破線は法治国家モデル一の結果であり、議会の決定権行使に費用がかかるようになった場

合の結果は実線で示してある。

これをみれば分かるように、議会が権限行使に費用がかかるようになったことで、政策結果はむしろ議会の理想点に近づきさえする（$x_0 \in [-x_A - c, -c] \cup x_0 \in \left[x_A + \frac{c}{2}, x_A + c\right]$ の場合）。もちろん、議会は権限行使に費用がかかるようになっているので、だからといって効用が改善するわけではない。しかしそれは官庁も同じであり、議会が権限行使に費用がかかるようになったことで、官庁の効用もやはり低下する。

【図 2.2.8：法治国家モデル 1
（議会の権限行使に費用）の結果】



このような結果になるのは、議会の権限行使の費用の一部を官庁も分担するからである。議会は費用がかかる分、これまで以上に議会にとって有利な政策変更でなければ、官庁の提案を受け入れない。それを見越して、官庁は議会にとってより望ましい政策案を提示する。それは、それだけ官庁から見れば望ましくない政策だが、現状を維持するよりはましな政策である。それゆえこの場合、議会は自らの権限行使に費用がかかるようになったことで、かえって望ましい政策結果を得ている。費用がかかることは、議会によっては操作できない。それゆえ、このような行動を議会がとることは、官庁にとっても信用性があるものになっている。

次に、曽我（二〇〇五、五七―六一頁）では、ある権限を行使するための費用が他のプレイヤーの効用にも影響を与える場合に分析を拡張している。同書では紙幅の関係で、モデルの紹介や帰結の説明を簡略化したので、

ここではもう少し詳細に議論を展開しておきたい。

そこでのモデルの原型となったのは、ティラーとスピラー（Tiller and Spiller 1999）による官庁による政策決定とそれに対する下級審、上級審による司法判断の政策選択ゲームである。ゲームは次のように展開する。第一ステージで、官庁が政策を決定する。現状から政策変更を行うには費用がかかる。費用は低費用（たとえば概括基準の作成）と高費用（個別事案ごとの詳細な検討）の二つを考える。官庁が政策変更を行った場合、第二ステージで下級審がその妥当性を検討する。下級審の選択肢は、官庁の政策変更を覆さないか覆すかの二つである。覆すときにかかる費用には高低がある。官庁が高い（低い）費用をかけて政策を変更した場合は、裁判所がそれを覆すにも高い（低い）費用がかかる。官庁の政策変更を受け入れるときは無費用であり、この時点でゲームは終了する。覆す場合は、上級審に対してどのような理由付けを行うかの選択を行う。やはり高い費用をかけるか（たとえばプロセスに踏み込んでの判断）、低い費用をかけるか（法律文言の判断のみ）の選択がある。下級審が官庁の政策変更を覆した場合は、第三ステージで、上級審がその下級審判決を判断する。下級審判決を受け入れれば、現状が維持される。下級審判決を覆すならば、官庁の当初政策が最終結果となる。後者の場合、下級審が高い（低い）費用をかけて理由付けを行っていれば、覆すのに高い（低い）費用がかかる。

このモデルは、権限行使に費用がかかり、しかもそれが他のプレイヤーにも影響を与えることをモデルに組み込んだ点で意義深い。ただし、第一、第二ステージの官庁と下級審の部分ゲームと、第二、第三ステージの下級審と上級審の部分ゲームは同じ構造を持っており冗長である。そこで、曽我（二〇〇五、五七―六一頁）では、行政国家モデル一において、最初の官庁の提案の際、高低二つの費用を選択でき、官庁が提案の際にかけた費用に応じて、議会が拒否権を行使することの費用の高低も変化するというゲームを考えた。たとえば、官庁が提案に際して様々

な集団の意見聴取を行い、合意形成にも時間とエネルギーをかけた政策提案の方が、議会がそれを否決することの政治的費用は大きくなるだろう。(5)

このゲームの帰結は同書（五八頁）の命題二・二・一二に概略を示したが、より正確に表記をすると、次のようになる。官庁の戦略は政策提案の位置とかける費用の高低の二つの選択から構成される。議会の選択肢は官庁の提案を承認するか否かだが、実際には、議会が承認することを見越した提案しか官庁は行ってこないと考えられるので、官庁が現状維持を選択したとき以外は、議会は承認を選択する。

命題二・二・九　官庁（決定権、決定費用高低）と議会（拒否権、拒否費用高低）の政策選択ゲームの部分ゲーム完全均衡は、次のようになる。

$$
\{S_a,\ S_p\} = \begin{cases}
[(x_0,\ 0),\ \phi], \text{ if } x_A - c_A^L \le x_0 \le x_A + c_A^L \\
[(x_A,\ c_A^L),\ a] \text{ if } |c_A^L| \le |x_0 - x_A|,\ x_A \le x_0 + c_P^L \\
[(x_0,\ 0),\ \phi], \text{ if } x_A - c_A^H < x_0 < x_A - c_A^L,\ x_0 + c_P^L < x_A \le x_0 + c_P^H,\ c_A^L > c_P^L \\
[(x_0 + c_P^L,\ c_A^L),\ a], \text{ if } x_A - c_A^H < x_0 < x_A - c_A^L,\ x_0 + c_P^L < x_A \le x_0 + c_P^H,\ c_A^L \le c_P^L \\
[(x_0 + c_P^L,\ c_A^L),\ a], \text{ if } x_0 \le x_A - c_A^H,\ x_0 + c_P^L < x_A \le x_0 + c_P^H,\ x_0 + c_P^L - c_A^L > x_A - c_A^H \\
[(x_A,\ c_A^H),\ a], \text{ if } x_0 \le x_A - c_A^H,\ x_0 + c_P^L < x_A \le x_0 + c_P^H,\ x_0 + c_P^L - c_A^L \le x_A - c_A^H \\
[(x_0 + c_P^L,\ c_A^L),\ a], \text{ if } x_0 < x_A - c_A^L,\ x_0 + c_P^H < x_A,\ c_P^L - c_A^L > c_P^H - c_A^H,\ c_P^L - c_A^L \ge 0 \\
[(x_0 + c_P^H,\ c_A^H),\ a], \text{ if } x_0 < x_A - c_A^L,\ x_0 + c_P^H < x_A,\ c_P^L - c_A^L \le c_P^H - c_A^H,\ c_P^H - c_A^H \ge 0 \\
[(x_0,\ 0),\ \phi], \text{ if } x_0 < x_A - c_A^L,\ x_0 + c_P^H < x_A,\ c_P^L - c_A^L < 0,\ c_P^H - c_A^H < 0
\end{cases}
$$

この命題の意味は同書に述べた通りだが、もう少し詳細にここでは論じておこう。

第一に、官庁にとって費用をかけてまで政策変更を行うメリットがないほど、現状が官庁の理想点に近いなら、官庁は政策変更を行わないことは容易に理解できるだろう。条件式の一番上がこれにあたる。

逆にいえば、これ以外の場合、政策変更を行うことで、官庁は効用を上昇させうる。そのうち第二の場合は、低い費用しかかけずに官庁が自分の理想点を実現しても、議会はそれを受け入れる場合である。つまり、それほど議会から見て現状が遠いところに位置している場合である。この場合は、当然、低費用で自分の理想点を官庁は実現する。条件式の二番目がこれにあたる。

第三に、第二の場合よりも現状が議会よりにある場合（$x_0 \in [x_A - c_A^H,\ x_A + c_B^L]$）、議会は高い費用をかけて現状を回復することは割に合わないが、低い費用であれば、現状の回復は、官庁の理想点を受け入れるよりも効用が上昇する。こうなると、官庁が低い費用で自分の理想点を提案したのでは、拒否権を行使される。よってこの場合、官庁がとりうる戦略は、(A)現状維持、(B)低い費用をかけて議会が拒否権を行使しないよう少しだけ官庁よりに政策を動かす、(C)高い費用をかけて自分の理想点を実現するの三つになる。

まず、現状が官庁の理想点に近く、理想点を実現しても、高い費用がかかるのでは官庁の効用が改善しない場合（$x_0 \in (x_A - c_A^H,\ x_A + c_A^L)$）、(A)か(B)が選択肢となる。拒否権行使の費用の方が決定権行使の費用よりも高いならば(B)が（条件式の四番目）、そうでないならば(A)を選ぶ（条件式の三番目）。

次に、高い費用をかけてでも理想点を実現すれば、現状よりも高い効用がもたらされる場合、(B)か(C)が選択肢となる。高い費用をかけて理想点を実現すれば、理想点から高い費用だけ距離の離れた政策（$x_A - c_A^H$）からうけるのと同じ効用を得る。議会の拒否権行使を回避するならば、現状から議会にとって低い費用での拒否権行使にかかる費用と同じ距離だけ自分の理想点に近い政策を得る。それに低い費用がかかるのだから、その分だけ自分の理想点から遠ざかった政策（$x_0 + c_B^L - c_A^L$）から得られる効用を得る。前者が後者より高ければ(C)を（条件式の六番目）、そうでなければ(B)を官庁は選ぶ（条件式の五番目）。

第四に、第三の場合よりもさらに現状が議会の理想点に近く、議会は高い費用をかけてでも現状を回復することから、官庁の理想点を受け入れる以上の効用を得られる場合、官庁は議会が拒否権を行使しない範囲で政策を自分の理想点にできるだけ近いところに動かすことを考える。よって、(D)低い費用で動かせるだけ動かす、(E)高い費用で動かせるだけ動かす、(F)現状維持の三つの選択肢を持つ。議会の拒否権行使の費用が官庁の決定費用よりも低ければ(F)を官庁は選ぶ（条件式の九番目）。そうではない場合で、官庁の費用から見た議会の相対的な費用が、低い費用の方が大きくなる場合は(D)を（条件式の七番目）、高い費用の方が大きくなる場合は(E)を選ぶ（条件式の八番目）[6]。

最後に、曽我（二〇〇五）では省略した、権限行使に費用がかかる三者間のゲームの分析をここでは試みてみよう。三者間のゲームは次のような構造を持つ。第一ステージで、官庁が現状維持か政策変更か、変更する場合は高い費用をかけるか低い費用をかけるか（c_i'', $i=A, M, m=H, L$）を選択する。官庁が政策変更をした場合は、第二ステージで、大臣が官庁の政策決定を受け入れか否か、受け入れない場合は高い費用をかけるか低い費用で済ませるか（r_j'', $j=M, P, n=H, L$）を選択する。大臣が受け入れなかった場合、第三ステージで議会が大臣の拒否をそのまま受け入れる（現状を選ぶ）か、官庁の決定を最終結果にするか（拒否権のオーヴァーライド）を選択する[7]。既述したように、ティラーとスピラー（Tiller and Spiller 1999: 362–9）は、第一と第二、第二と第三の二つに区切った分析しか行っていないが、ここでは三者が連続して選択を行う場合を分析する。

ゲームの帰結は次のようになる。完全・完備情報を仮定しているため、いずれの場合も、実際の均衡経路では大臣は拒否権を行使することはない。よって議会に出番はなく、官庁の決定を大臣が受け入れてゲームが終了する。

命題二・二・十　官庁（決定権）、大臣（拒否権）、議会（拒否権に対する拒否権）の権限行使に費用がかかる政策選択ゲームの帰結は、次のようになる。

（一）官庁にとって現状を変更することによる効用の上昇が、政策変更にかかる費用のうち低い方さえまかなえないならば、官庁は政策変更を行わない。

（二）低費用での政策変更が官庁に現状以上の効用をもたらし、かつ、たとえ大臣が拒否権を行使しても、議会にとって官庁の決定を回復することが高い費用をかけてでも割に合うほど現状が大きく議会の理想点から離れているならば、官庁は大臣の理想点の位置にかかわらず、自分の理想点を低費用で実現する。

（三）大臣と官庁の理想点が近く、現状を費用をかけて回復することが大臣の利益にならない場合は、議会の選好や費用の如何にかかわらず、官庁は自分の理想点を低費用で実現する。

（四）大臣が低費用で拒否権を行使できるなら、それにより官庁提案を蹴ることで効用を上昇させられるが、そのことを議会に受け入れさせるには、高費用を払わざるを得ず、それならば官庁決定を受け入れる方が効用が高い場合も、官庁は低費用で自分の理想点を実現する。

（五）官庁が低費用で理想点を実現したのでは、大臣に拒否され、議会もそれを受け入れるが、高費用を支払えばそれを防げる場合であり、それが現状維持、あるいは低費用でも大臣が拒否権を行使することがない範囲だけ動かすことによって得られる効用を上回るならば、官庁は高費用をかけて自分の理想点を実現する。

（六）以上のいずれも不可能な場合、(A)低費用を支払って大臣が拒否権を行使しない範囲内で自分の理想点に一番近い点に政策を動かす、(B)同じことを高費用を支払って行う、(C)現状を維持する、の三つのうち、最も効用が高くなる戦略を官庁は選ぶ。

なぜこうなるかを説明しておこう。第一に、官庁にとって現状が自分の理想点に極めて近ければ、たとえ低費用でも費用をかけて政策変更を行うことは割に合わない。それより遠い範囲でも、高費用までかけて政策変更を行うことは割に合わない領域もある。よって、現状と官庁の理想点の位置関係から三つの場合が区別できる。最も近い領域では現状維持を選ぶ。中間領域では現状維持か低費用で変更か、最も遠い領域では三つすべての選択が実際の戦略の候補となりうる。

第二に、第三ステージで、議会が費用をかけてでも官庁の提案を回復することが割に合うほど、現状に不満を持っているならば、大臣の拒否権をオーヴァーライドする。たとえ大臣が議会のオーヴァーライド費用を高くするようにしても、現状が官庁提案に比べ大きく離れているならば（$|p_A+r_p^H|<|x_0|$）議会は拒否権を覆す。したがって官庁は、$x_0-r_p^H$を提案すれば確実に議会の同意を得られる。それを知る大臣も拒否権を行使しない。これが官庁の理想点より右にあるならば、大臣の理想点の位置にかかわらず、官庁は自分の理想点を低費用で実現できる。

第三に、第二ステージにおいて大臣は、上述したように議会にオーヴァーライドされるとわかっている場合のほか、低費用で拒否権を行使しても、官庁の提案を受け入れることの効用を上回らないほど、官庁の提案が自身の理想点に近い場合（$|x_0-x_M+c_M^L+r_M^L|\geq|p_A-x_M|$）も、官庁の政策を受け入れる。したがって、官庁は大臣の理想点を中心として$|x_0+c_M^L+r_M^L|$の距離だけ離れた範囲の政策を提案する限り、拒否権を行使される心配はない。この範囲内に官庁が自分の理想点を持つとき、議会の拒否権の費用にかかわらず、官庁は低費用で自分の理想点を実現できる。

第四に、第二と第三に該当しない場合、官庁は次の八つの戦略を持つ。(1)大臣が高費用をかけて拒否権を行使したとしても、議会が官庁の決定を好む範囲で最大のもの$x_0-r_p^H$を低費用で提案する。(2)上と同じ場合で、大臣の

理想点を中心に $|x_0+c_M^L+r_M^L|$ 以上 $|x_0+c_M^L+r_M^H|$ 以下の距離だけ離れた範囲に官庁の理想点があるならば、やはり低費用をかけて自分の理想点を実現できる。(3)拒否権行使の費用が高いならば大臣が官庁の提案を受け入れる範囲、すなわち、大臣の理想点を中心として $|x_0+c_M^L+r_M^H|$ 以上 $|x_0+c_M^H+r_M^H|$ 以下の距離だけ離れた範囲に官庁の理想点があるならば、官庁は高費用をかけて自分の理想点を実現する。(4)から(7)上の(2)と(3)に該当しない場合、大臣が拒否権を行使しない範囲で、官庁は自分の理想点に最も近い政策を提案する。表二・二・一の四つの場合が考えられる。最後に、(8)現状を維持する。

【表 2.2.1：三者間の有費用ゲームにおける官庁の戦略】

		大臣が議会に拒否権を覆されないための選択	
		低費用	高費用
官庁の選択	低費用	(4)	(5)
	高費用	(6)	(7)

これらのうち、効用を極大化する戦略を官庁は選ぶ。理想点が低費用で実現しうる場合で、それが現状維持よりも高い効用をもたらす場合、それを官庁は選ぶ。したがって(2)が可能ならばそれを選ぶ。

(2)が実現不可能な場合、(1)、(4)、(5)、(8)から選択を行う。現状が議会と官庁の理想点の間にある場合、(5)は成り立たず、(1)は(4)よりも常に官庁の理想点から遠くなるので、この場合(4)を選ぶ。現状が官庁よりも右にあり、大臣は官庁と現状の間に位置している場合、(5)が成り立つならそれは(4)および(1)よりも常に高い効用をもたらす。よって、これが選ばれる。(5)が成り立たない場合、(4)は常に(1)より高い効用をもたらすので(4)が選ばれる。現状が官庁よりも右、大臣はその現状よりもさらに極端な位置にある場合、(5)は成り立たないので、(4)を選ぶ。ただしいずれの場合も、現状維持の方が官庁の効用が高いならば、政策は変更されない。

官庁にとって高費用を支払ってでも理想点を実現することが現状を受け入れるより高い効用をもたらす場合、(3)が可能であり、これが(1)、(4)、(5)よりも高い効用をもたらすなら

ば、官庁はそれを選ぶ。まず、現状が官庁と議会の間にある場合、仮に大臣が拒否権を行使したら議会は必ずそれを受け入れるのならば、大臣は必ず低費用で拒否権を行使する。よってこのとき(5)は成り立たず(4)が成り立ちうる。この(4)より高い効用をもたらすとき(3)をとる。これは(1)よりは常に効用が高い。次に、現状が官庁よりも右にある場合、議会にとって低コストでさえ官庁の理想点を実現することが割に合わない場合、仮に大臣が拒否権を行使したら議会は必ずそれを受け入れるので、大臣は拒否権を行使するなら必ず低費用で行使する。よってこのとき(5)は成り立たず(4)が成り立ちうる。この(4)および(1)より高い効用をもたらすとき、(3)が選択される。現状がさらに右にあり、議会にとって低コストをかけてならば、官庁の理想点を現状より好む場合は、大臣は拒否権を行使するならば、高い費用をかけるようになる。よって(3)が(1)および(5)よりも高い効用をもたらすとき、(3)が選択される。

最後に(3)も成立しない場合、(1)と(4)から(7)か(8)が戦略として考えうる。(4)と(5)ではなく(6)と(7)を選ぶことが合理的なのは、費用を高めることで大臣の官庁提案の受け入れ範囲が広がり、政策の位置を近づけられることによる効用の上昇 $|c_M^k - c_M^H|$ が、費用上昇に伴い低下する効用 $|c_A^H - c_A^k|$ よりも大きい場合である。

以上の命題に比較静学を導入することで、官庁が現状を維持することは次の場合に増大することがわかる。(1)官庁の決定費用が増大したとき。(2)議会との選好が乖離したとき。(3)大臣との選好が乖離したとき。(4)大臣の拒否権行使の費用が低下した場合。(5)大臣が拒否権を行使するときの費用のうち、高費用が低費用と比べて相対的により安価になったとき。(6)議会のオーヴァーライドの費用が増大したとき。(7)議会のオーヴァーライドの費用のうち、高費用が低費用と比べて相対的により高価になったとき。

これらの逆の傾向がある場合に、政策変更を行う可能性は高まる。その際、次の場合に低費用より高費用をかけて政策変更を行う可能性は高まる。(a)官庁の決定費用のうち、高費用が低費用に比べ相対的に安価になった場合。

(b)大臣の拒否権行使の費用のうち、高費用が低費用に比べ相対的に高価になった場合。

このうち説明を要するのは、三者のプレイヤーの高費用と低費用の相対的な差がどのように帰結に影響するかという点であろう。官庁の決定費用の高低は、官庁自身の効用とともに、大臣の効用に影響する。大臣の拒否権行使の費用の高低は、大臣自身の効用とともに、議会の効用に影響する。つまり、大臣は拒否権を行使する際の費用として、官庁の選択によって規定される費用と自身の選択によって可変する費用の二種類の費用を持つ。官庁の費用は自身の選択により可変のもののみ、議会の費用は大臣の選択により規定されるもののみである。そして、官庁および議会の費用が上昇することは、官庁にとって不利に、また大臣の費用が低下することも、やはり官庁にとって不利な方向に働く。ゆえに、官庁および議会にとって高費用が相対的に高価になればなるほど、官庁は高費用がかかる戦略を取りにくくなる。大臣にとって高費用が相対的に安価になると、やはり官庁は高費用がかかる戦略をとる意味を失う。これらの組み合わせの結果、上の含意が導かれる。

【参考文献】

曽我謙悟　二〇〇五　『ゲームとしての官僚制』東京大学出版会。

Gely, Rafael, and Pablo T. Spiller. 1992. The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court Packing Plan. *International Review of Law and Economics* 12: 45-67.

Hammond, Thomas H., and Jack H. Knott. 1996. Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics, and Organization* 12: 119-66.

———. 1999. Political Institutions, Public Management, and Policy Choice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 33–85.

Tiller, Emerson H., and Pablo T. Spiller. 1999. Strategic Instruments: Legal Structure and Political Games in Administrative Law. *Journal of Law, Economics, and Organization* 15: 349–77.

Tsebelis, George, and Geoffrey Garrett. 1996. Agenda Setting Power, Power Indices, and Decision Making in the European Union. *International Review of Law and Economics* 16: 345–361.

【附記】本稿は二〇〇七年度文部科学省・日本学術振興会科学研究費補助金による研究成果の一部である。

（1）　つまり、アジェンダセッターとなる議会が大臣や委員会に対し、先に政策案を提示するのであれば、非協力ゲームであろうが、協力ゲームであろうが、政策帰結に変化はない。ハモンドらが協力ゲームの枠組みを用いる限り、明示する必要のなかった、政治的プリンシパル間の政策形成ゲームの構造をどのように想定するかには、多様なものが考えられ、中には、ここで見たように帰結が変化しない場合もある。曽我（二〇〇五、五四頁）では、特定の構造を想定し、そこでは帰結が変化することから、協力ゲームと非協力ゲームでは帰結に必ず変化が生じるかのような記述を行った。しかしこれは、視野の狭い議論であった。本稿で展開しているように、協力ゲームと非協力ゲームで帰結に違いが生じるのはいかなる場合なのか、その理由は何なのかを十分に考察することが必要である。

（2）　これは、曽我（二〇〇五、三八―九頁）で扱った行政国家モデル六に相当する。行政国家モデル六は政策空間を一次元と想定しているので、この場合、コアは三者の政治的プリンシパルの内、最も選好の離れた二者の理想点の間ということになる。コアの中に官庁の理想点が存在するならば、官庁は理想点を実現することが可能になることは、行政国家モデル六の結果を示した図において、大臣あるいは委員会が官庁の理想点よりも外れた位置にある場合（逆にいえば、

官庁が大臣か委員会のどちらかよりは議会寄りにいる場合）、現状の位置にかかわらず、官庁は理想点を実現できていることに現れている。

これに対して、コアの中に官庁の理想点がない場合、つまり、大臣と委員会双方が官庁の理想点より議会寄りの理想点を持つ場合の帰結は、行政国家モデル六とハモンドらのモデルでは異なる。仮に、P、CO、Mの順番で理想点があるとすると、ハモンドらのモデルでは大臣の理想点を官庁は提案すると考える。これに対して行政国家モデル六では、現状と大臣および委員会の選好配置次第では、それよりも官庁の理想点に近い結果、場合によっては官庁の理想点そのものを官庁は決定することができると考えている。

(3) 欧州共同体の政策決定手続きの分析として、協力ゲームの枠組みに基づくパワー・インデックス理論では、カウンシルメンバー間の相対的な影響力のみに関心が寄せられ、コミッションなど他のプレイヤーが持つアジェンダセッターの機能などを見逃していることの批判として、Tsebelis and Garrett 1996.

(4) ゲリーとスピラー（Gely and Spiller 1992: 47–52）の最高裁による政策決定の分析も同様の問題を抱えている。このモデルでは、最高裁の違憲判決による政策変更を覆すには憲法の条項修正によるしかないが、それには上下院と州議会の同意が必要になることから、これら三者が最高裁による政策決定の拒否権者となるとする。そしてこの三者のコアの大きさが最高裁の政策決定における裁量を示すと考える。しかしこれもハモンドらの分析と同様、協力ゲームを用いることで、プレイヤー間のコミットメント問題を分析の外に置いている。

(5) なお、ここでは不要にモデルを複雑にすることなく、権限行使に費用がかかるようになるという仮定の変化が帰結に与える影響を理解するため、現状は議会よりも官庁寄り、正の領域にある場合のみを考える。行政（法治）国家モデル一の命題二・二・一（曽我　二〇〇五、二六頁）を見ればわかるように、現状が負の領域にある場合は、Y軸を中心に一八〇度折り返した結果が生じる。したがって、ここでの帰結も容易に現状が負の領域にある場合に拡張できる。

(6) ティラーら（Tiller and Spiller 1999: 371–3, appendix B）は、Ⓔを選ぶのは、(F)∨(D) かつ (E)∨(D) であるときだとしている。正しくは、(E)∨(D) かつ (E)∨(F) あるいは (D)∨(F) であろう。筆者の分析はこの点を修正している。

(7) つまり、大臣が官庁の政策決定に拒否権を持ち、議会はその大臣の拒否権に対する拒否権を持っているといえる。

あるいは、大臣は拒否権への門番であり、議会が拒否権保有者であるとしてもプレイヤーの配置とそれぞれが持つ選択肢としては同じになる。そう考えれば行政国家モデル三（曽我　二〇〇五、三五―七頁）の権限行使に費用がかかるヴァージョンともいえる。しかし、議会が現状を維持することは議会に費用をかけないが、官庁の提案を最終結果とする、つまりオーヴァーライドには費用がかかるというのが、このモデルの仮定である。議会が拒否権を持ち、その権限行使に費用がかかっているのではない。