

危機管理の政治経済学

- 政治的意思決定における合理的選択，無知，
そして拙速 - *

ロジャー・コングレトン**

.はじめに

危機には典型的に三つの特徴がある。第一に，危機は予測不能であり完全な驚きとしてもたらされる。第二に，現在の計画が事前の想定どおりに機能しないという点で，一般的に好ましくない。第三に，なんらかの対応策が緊急に必要となる。すなわち，好ましくない驚きである危機から生じる結末が最悪なものになるのを避ける，もしくはその程度を減少させるために，計画の即時変更が求められるのである。

これらの特徴を踏まえると，公共政策で扱う問題すべてが必ずしも危機というわけではない。むしろ多くの公共問題は予期できるか，もしくは永続的なものである。したがって，今日，ほとんどの OECD 諸国が直面している社会保障問題は危機ではない。ある種の問題では，現行の政策を中止してしまうと改善されるどころか悪化してしまうだろう。長期に存在する制度から小さな問題が生じる際，憲法などはこの例と言えるかもしれない。また予測不能だけれども即時の対応を必要としないという政策課題もある。この例として，1990年代以前には予想すらされていなかったが，数十年後に顕在化すると予想される地球の温暖化問題が挙げられよう。つまり，深刻な問題のすべてが危機というわけでもないのである¹。

しかしながら，ひとたび危機が生じると，それは多くの人々と政治制度にとって共通の出来事となる。最近の公共政策上の危機には，テロリストによる襲撃，予期せぬ環境問題，致死性の高い新種の伝染病の大発生などが含まれる。もっとも，好ましくない驚きをもたらすものすべてが危機というわけではなく，多くは純粋に急を要するだけの事態に過ぎない。

本稿では，政治的意思決定の代表的な合理的選択モデルを若干ではあるが有意義に拡張すること

* この論文の以前のバージョンは，2004年日本公共選択学会（於専修大学）の特別講演で発表された。本稿では原田教授，黒川教授，横山教授，その他の参加者のコメントを参考にさせていただいたが，諸氏の有益な助言を利用したことについての一切の責任は筆者にある。

** ジョージ・メイソン大学公共選択センター教授。

¹ 危機という用語は，さまざまな理由から公共政策の議論で濫用される傾向にある。たとえば，改革を主張する者はしばしば，実際に状況が差し迫ったものであるかどうかに関わらず，「危機」という用語を使うことで彼らにとって望ましい政策の早期採用を働きかける。V節を参照のこと。

によって危機管理の政治学を概観する。分析の中心は民主制における危機管理に限定されるが、その多くは民間組織内の危機管理や、個人的危機にも当てはまるだろう。この分析から、危機管理の所定の手順を策定するうえで有益ないくつかの一般的なインプリケーションを得ることができる。後述するように、危機管理の重要で不可避な特質はそれがかなりの程度、誤った政策をもたらす傾向にあることである。さまざまな危機に対処するための手順は、こうした傾向を念頭において策定されるべきである。

A. 合理的選択モデルで危機管理を扱うことができるのか。

経済学の標準的ツールを用いて危機管理を分析するには、まず、方法論上の重要な問題を克服しなければならない。もっとも広く使われている意思決定の経済モデルでは、「危機管理」を扱うことは不可能だという意識がある。一般的な合理的意思決定モデルでは、個人は起こり得る状況のすべての組み合わせで、選択肢となるすべての行動を評価するのに十分な情報と想像力を有していると仮定される。ここで選好順序は、起こり得るすべての事象や機会について完備かつ推移的であり、各個人は機会集合のすべての次元とその条件付き確率関数を知っている。(こうした世界では)種々のランダムショックはあるとしても、驚きや緊急の決定を要する真に予測不能な状況は存在し得ないのである。意思決定者はサイコロの出る目は知らないかもしれないが、上の目になり得る数はすべて知っており、それぞれの可能性いかんによって異なるプランを考えることができる。それゆえ、このようなモデルにおける個人は常に完全に最適な選択をする。つまり、あらゆる事象とあらゆる選択肢を考慮に入れた、最善の実現可能なプランを作成するのである。

したがって、経済学の標準的な仮定は危機管理そのものを除外している。それは、そもそも火急を要する好ましくない驚きが存在するということが自体が排除されているからである。標準的な合理

的選択モデルでは、あらゆることが「普通の状況 (ordinary)」である。そこには非常事態もなければ、新たな不測の事態に対処する必要もない。以上のことを踏まえると、危機管理は意思決定の合理的選択モデルの対象外と結論付けるのがふさわしいように思われる。

しかし、このように結論付けてしまうには時期尚早で不適切であろう。そこで、合理的選択の観点から危機管理を分析するためには、経済学モデルの一般的な仮定を超越することが求められる。標準的なモデルの限界から逃れるために、既にいくつかのアプローチがなされてきた。たとえば個人は狭い範囲においてのみ合理的だと恣意的に仮定したり、最適なプランを選択するための費用 (planning costs) を導入することが挙げられる。本稿で用いるアプローチは、いままで意思決定の経済モデルのほとんどで、なおざりにされてきた不完全情報の一形式に着目するものである。

B. 探索と不完全情報における無知の特性

経済学者は伝統的に、不完全情報は有限で完備なデータ集合の形をとることを仮定してきた。つまり、情報はいくつかのデータポイントからなると仮定され、それぞれのデータポイントは政策対象となる問題のあらゆる次元に関する事実を含む。(たとえば 高速道路建設のデータは 利用台数、建設費、舗装の耐用年数、外部性、社会的割引率、そして有権者の費用負担割合といった観測値を含む)情報のこうした特性は、データセットのサンプルサイズを増やすことで推定の精度を常に上げずとも、意思決定者がかなり限られたデータからでも自らの選択肢集合のパラメーターについて不偏推定が可能であることを意味する (Stigler 1961)。現代のベイジアン分析でも情報について基本的に似通った仮定から同様の結論に達している。ただし、ベイジアン分析は新たなデータポイントが利用可能になるにつれて事前分布が更新される過程を特定化している (Hirshleifer and Riley 1992)。「有限データ集合」のアプローチは標準的な合理

的選択の方法論に容易に組み込むことができる。なぜならば意思決定者は少なくとも平均的には完全に最適な選択をする個人 (perfect optimizers) だからである。

本稿で用いられるアプローチでは、不完全情報にもう一つの形があること、すなわち無知の存在を認めている。無知とはサンプル内のデータポイントが過少であるために生じるのではなく、むしろ利用可能なデータポイントの過少な次元 (特性) しか観測していないことによる。つまり無知が存在するということは、個人が行動計画を採用する際に、選択肢のいくつかの次元に関する情報が単純に利用できない状態を意味する。事実上、個人はそれらの「欠損」変数 (missing variables) で空 (size zero) のサンプルを持つ (Congleton 2001a and 2001b; Fremling and Lott 1996)。

ほとんどの無知は「生来 (natural)」のものと言える。なぜなら欠損した次元や可能性のほとんどについて、個人は想起することも直面することもないからである。我々はほぼ何も知らずにこの世に生まれてくる。この無知は個人的経験や家族、友人、教師から教えられる知識によってしだいに減少するが、それでもなお無知の半影部 (penumbra) が消えることはない。無知の一部分が残るのは個人の意思決定の結果と言える。未知の次元や変数の存在に気が付いているにもかかわらず、それらについて何も知るうとしないとき、個人は「合理的無知」である。重要でない、もしくは容易に理解するには複雑すぎると判断された次元について、無知のままであることが選択されるだろう。たとえば、現代税法や貿易規制、多くの外国語、中華料理、経済学、そして政策上、好ましくない驚きをもたらす幾多のシナリオなどが挙げられる。もっとも生来の無知の大部分は顧みられることもなく残存する。

C. 無知、誤り、そして驚き

有限なサンプルと無知という二つのタイプの不完全情報には類似した行動上のインプリケーション

ョンが多く存在するとともに、重要な相違点もいくつかある。そのうちの二つが危機管理の分析において関係してくる。かなり小さいが完全情報であるサンプルからでも、個人は「正しい」(期待効用を最大化する) 決定を平均的に下すことができる。そこでは、起こりそうもないことが起こったとしても、完全な驚きは存在し得ない。なぜなら、(最適) 探索や不完全情報のベイジアン的表現においてはそもそも「未知の」可能性などないからである。一方、無知はいかなる意思決定にも「未知なる」部分が付きものだとしている。合理的個人は、不偏推定に十分なデータ (観測値) を持つ領域では正しい決定を下せるかもしれないが、欠損変数が重要であるような領域ではシステムチックな誤りを犯してしまう。つまり、個人やグループが部分的もしくは完全に無知の場合に可能であるよりも、目標を達成するうえでより効果的でない計画や政策を (中途半端な知識を持つがゆえに) 採用してしまうかもしれない。そのために消費者が間違った製品を購入したり、(投票者が) 間違った候補者に票を投じるといったことが起きるかもしれない。そして、善意ある議員が間違った政策を採用してしまうかもしれないのである。

また、無知は迅速な対応を必要するまったく予測不能な事態が生じる可能性があることを示唆する。そのような状況こそが通常「危機管理」とよばれるものである。つまり、無知とは合理的選択の枠組みの中で危機が生じるということを取扱うための十分条件なのである。

しかし、平時や危機において無知であっても合理的行動に変わりなく、単に完全な最適化が排除されるにすぎない。意思決定者は利用可能な情報すべてを考慮し、あらゆる既知の可能性の中から最善のものを選ぶという意味で合理的選択は依然として可能である²。無知が正に意味するのは、考慮される可能性集合がまったく不十分で、因果関係 (現在の行動と将来の事象間の条件付き確率

² 合理的意思決定の質を低下させる恐怖や怒りといった激しい感情は個人の意思決定の質にも影響するかもしれないが、これらの影響について本稿では扱わない。

分布)を多くの点で誤って理解するかもしれない状態である。このような場合、どんなに注意深く先見の明のある意思決定者でもシステムチックな誤りを犯すだろう。個人が意思決定の際に関連する可能性や因果関係について無知であるとき、システムチックな誤りと驚きはともに起こり得る³。

それゆえ、危機管理の担当者は、危機の後に明らかになる知見に照らしてみると、過去の政策決定を非常に後悔するかもしれない。しかし、間違った選択であったとしても彼らは、危機下に知り得た情報から能う限り最善の選択であったと主張するであろう。

欠損変数を伴う最適化の解明

危機管理の本質的特徴を以下のモデルで明らかにすることができる。個人は、私的消費 C と健康状態 H で定義される強い意味で凹性の効用関数を最大化するとしよう。

$$U = u(C, H) \quad (1)$$

個人の健康は自らの医療支出 E と周知の健康リスクを軽減する政府の公的プログラム R に影響されると仮定する。この二つの観察容易なコントロール変数に加えて、当初、観察不能なリスク要素 Z の影響も受けると仮定する。 Z には伝染病、不作、環境汚染、テロ、地震などが含まれる。

$$H = h(E, R, Z) \quad (2)$$

政府による規制が増加するにつれて、あるいは健康状態を改善する他の公的プログラムが限界的に増加するにつれて、個人所得 Y は減少すると仮定する。それは、規制の強化や増税がなされるか

³ このような決定は限られた情報によるという意味で「限定合理性」の例と言われるが、情報が「限られている」のは、限定合理性の概念を用いる研究者が時折、示唆するように、コンピュータのパワー不足や人間の心に内在するシステムチックな欠陥によるのではなく(Conlisk 1996)、むしろ選択する瞬間に意思決定者が多くのことを知らないためである。

らにほかならない⁴。この場合、個々人の私的消費と私的医療の機会集合を、 $C = Y(R) - E$ と表すことができる。

一般市民の行動原理として、個人は効用最大化をするように医療支出を選ぶ⁵。それは以下のように表すことができる。

$$U = u(Y(R) - E, h(E, R, Z)) \quad (3)$$

(3)式を E について微分し、それをゼロと置くと、私的医療支出の効用最大レベルを以下のように特定化することができる。

$$U_H H_E - U_C = 0 \quad (4)$$

陰関数定理と(4)式から、私的医療需要は次のように表すことができる。

$$E^* = e(R, Z) \quad (5.0)$$

ただし、

$$E_R^* = \frac{[U_H H_{ER} + U_{HC} Y_R - U_{CC} Y_R]}{-[U_{HH} H_E^2 + U_H H_{EE} - 2U_{HC} H_E + U_{CC}]} < 0 \quad (5.1)$$

$$E_Z^* = \frac{[U_H H_{EZ}]}{-[U_{HH} H_E^2 + U_H H_{EE} - 2U_{HC} H_E + U_{CC}]} > 0$$

⁴ 健康の増進から労働生産性が上昇するとすれば、ある範囲では、 R の増加によって個人所得は増加するかもしれない。しかし、中位投票者の効用最大化レベルに R を近似的に設定した場合、 R が個人所得を減少させる範囲まで、 R は増加するだろう(後述)。したがって、説明および分析の都合上、ここで取り上げる範囲では $Y_R < 0$ と仮定する。

⁵ 強い意味で凹性の十分条件は、 $U_C > 0$ 、 $U_H > 0$ 、 $U_{HC} > 0$ 、 $U_{CC} < 0$ 、 $U_{HH} < 0$ 。この U の強い意味での凹性に加えて、私的医療の限界収益は有効な規制により減少し($H_{ER} < 0$)、リスク要素 Z で増加する($H_{EZ} > 0$)と仮定する。

(5.2)

健康リスクに関する規制の政府需要も、上記と同じモデルから決められる。民主主義では、健康に関する代替的政策を提案する政治家に投票することで、市民も、少なくとも間接的に、公共政策のパラメーターに影響を及ぼしている。典型的な投票者は以下の効用を最大化する規制レベルを好むであろう。

$$U = u(Y(R) - E^*, h(E^*, R, Z)) \quad (6)$$

ただし、以下の条件を必要とする。

$$U_C(Y_R - E^*_R) + U_H(H_E E_R + H_R) = 0 \quad (7)$$

E^* において $E^*_R(U_H H_E - U_C) = 0$ となるから、

(7) 式は次のように単純化できる。

$$U_C Y_R + U_H H_R = 0 \quad (8)$$

さらに陰関数定理と(8)式から、規制の政府需要は、未知の変数 Z の関数であることが示される。

$$R^* = r(Z) \quad (9)$$

しかし、ここで扱う個人は、リスク要素 Z について生まれつき無知であると仮定している。したがって、この場合、 $r(Z)$ で政策を直接的に決定することはできない。私的および公的医療支出の限界収益 H_E と H_R の観察される変化を通じて、 Z は間接的にのみ公的医療需要に影響を及ぼす。 Z が定常状態、 $Z = Z^0$ である限り、これらの収益は確実に分かり、 Z について何も知らなくても政策 $R^* = r(Z^0)$ が採用される。この場合、無知である

ことが(医療支出に関する)私的または公的計画の有効性を低下させることはない。

A. 未知の変数の変化による政策危機

ここで Z が十分に安定的でないとするれば、 Z に関する無知は公的および私的意思決定の双方でシステムチックな誤りにつながる深刻な問題となり得る。たとえば、 Z は Z^0 から Z' へ増加すると、政府の政策と私的医療支出の限界収益も観察されることなく増加すると仮定しよう。この変化は、 H_E と H_R のデータ収集が頻繁になされないか、関数 H が確率的で健康政策の有効性が微小に変動しても説明不能なランダム効果として軽視されると、往々にして見過ごされてしまうだろう。 Z の新たなレベルがもたらす変化が認識されない限り、意思決定者が利用可能な所与の情報からでは、当初の政策が引き続き「最適な」ものとして選ばれる。

しかし、 Z が変化すると、もはや E^* と R^* では(4)式と(8)式は満たされない。不完全情報しか持たない人々はより完全な情報を持っている場合よりも健康で快適ではないが、情報が完全でないゆえに、それにすら気付くことがない。この差は損失として累積していくが、そもそも人々は自覚していないので、既存の政策を改革しなければならないという焦眉の問題にはつながらない。つまり、危機そのものがそこには存在しない。こうした自覚しないまま累積していく損失を以下のように定式化することができる。

$$U = u(Y(R') - E', h(E')) \\ - u(Y(R^*) - E^*, h(E^*, R^*, Z^0)) \quad (10)$$

ただし、

$$R^* = r(Z^0), \quad E^* = e(R^*, Z^0),$$

$$R' = r(Z'), \quad E' = e(R', Z')$$

次に、 Z や Z と H の関係に関するデータを初めて収集可能にする科学進歩の帰結を考える。リスク要素としての Z の発見から関連する三つの危機が生じるだろう。第一の危機は、目下の政策に関する危機である。これまでの（医療支出に関する）私的プランと公的政策は、もはや最適ではない。新たなプランと政策が必要となるが、有効な政策を新たに実施するのは容易なことではないだろう。政策の大きな変更が必要であろうし、 Z の影響を完全に解明するには時間がかかるかもしれないからである⁶。政策危機における、その「緊急度」は、 Z を誤って数的評価をすることから累積する損失（＝準最適性）の認知度によって異なる。それゆえ、認識される損失率が高ければ高いほど、政策変更の緊急性も高まる⁷。

B. 知識に関する危機

第二の危機とは、好ましくない驚きから引き起こされるさまざまな「知識に関する危機」である。政策立案者たちは自分の無知をより意識するようになり、俄に政策に関する新情報を求める。たとえば、これまでの経験では私的および公的支出の限界生産性には E と R の変化だけで十分だったので、 Z の影響はすぐには解明されないであろう。 Z の健康上の影響を解明するのに新たなデータと分析が必要となるのである。

さらに、 Z の変化に関わるリスクを扱うのに資本投資が必要となるならば、 Z の将来の時間経路も必然的に研究対象となる。 Z が新たな定常状態に移動するだけであり ($Z=Z'$)、そして H と Z の

関係が完全に理解されるようになれば、新たな定常状態における規制や私的支出の新たなパターンを上述した ($R'=r(Z')$, $E'=e(R',Z')$) ように決定できる。しかし残念ながら、科学者も政策立案者も Z が新たな定常状態に移っただけのことを最初の時点では確信できない。一時的に Z が増加したのか、もしくは新しい定常状態に移ったのか、それとも新たな増加のプロセスが始まったのか。 Z はおそらく確率変数であり、そうならば、どのような分布なのか。 Z の変化を無視してしまうか、 $Z=0$ と $Z=Z'$ という二つの利用可能な観測値から外挿しようかという誘惑に初めは駆られるだろう。しかし、どちらの近似もまったく見当違いで将来の Z のレベルを示すかもしれない。そもそも長期にわたって Z について観察も研究もしなければ、長期の Z の動きなど最初の時点ではほとんど何も分からないであろう。

Z のリスクと時間経路がひとたび解明されると、将来の Z の進路をコントロールするか、少なくともなんらかの影響を与えようとする試みが現れるかもしれない。そのような場合に、政策のまったく新しい次元が政治的アジェンダに加えられるかもしれない。そのため、 Z に関わる政策についての新たな「危機」の研究が実施され評価されることが順々に求められるだろう。

Z をコントロールできるか否かに関わらず、 Z とそれに対応する政策の両方が十分に明らかになるまで、長期に政策を誤り続ける可能性が高い。たとえばここで、人類の歴史上長きにわたり、人々を苦しめてきたさまざまな健康上のリスクに関する公共問題を考えることができるだろう。多くの解決策が試され、幾多の分析が行われてきたが、真に成功を収めた政策は、バクテリア、ウィルス、有害物質の知識が飛躍的に明らかされた二十世紀からようやく採用されたにすぎない。今日、先進諸国に疫病はほとんど発生していないが、それはごく最近のことなのである。同様に、文明そのものと同じく古くからある犯罪や火災を抑制しようとする努力も、より良い組織や装備、素材が利用可能になるにつれて、しだいに効果的なものになってきた。

⁶ たとえば、ベイジアン調整は長期的には Z の真の潜在的分布に収束するが、ここで仮定されるような短期的ケースでは不正確でバイアスは残ったままである。

⁷ 病気やテロから健康リスクの認知度が突然変化することで、パニックや恐怖が引き起こされる場合に、緊急度が誇張されるかもしれない。現在と過去の Z に関する情報不足から、実際に Z' を $Z'' \gg Z'$ である Z'' と間違えたり、 $H_Z < 0$ の関係を誤って推定するかもしれない。

C. 危機の連鎖

第三の危機として、誤った政策は予期せぬ影響が生じることで新たな危機を引き起こすことがある。上述のモデルで R と Y 、または Z と H の関係が十分に理解されないときに、二次的な危機が生じる可能性がある。たとえば、これまでに経験したことの無い R の増加は予想以上に Y を減少させるかもしれない。その際に、非常事態に対する政策立案、早急な科学研究、そして政策分析という一連の新たな取り組みが求められる。このように、緊急性が無知と合わさると一つの政策危機が他の多くの政策上の危機を引き起こしかねないのである。

未知の問題がなければ、緊急性から将来の政策上の問題を引き起こすことはないだろう。しかし、未知であることはあらゆる驚きの本質的特徴であるがゆえに、危機管理のどのような試みでも政策決定を誤る傾向がある⁸。

・ 適切に機能している民主主義における危機管理の政治学

民主主義では有権者によって選ばれた議員が最終的に政策を決定する。一般的に再選を望む政治家は選挙で幅広い支持が必要となるので、政策立案者は広く各階層にまたがる投票者の利益となる政策を好む傾向にある。「小選挙区制」における選挙競争は、政策立案者に中位投票者の厚生を（限られた情報の中で）最大化する政策を採用するよ

⁸ ここで危機の連鎖が必然的にエスカレートして制御不能になると言っているのではない。多くの危機に直面してきた政治体制が長期にわたって存続するのは、政策が危機を誘発し、またそれに対応するために政策が修正される過程が爆発ではなく、最終的には「沈静化」へ向かうからである。民主主義におけるこの沈静化の過程は、新たな情報に対する投票者の反応とその立憲制度から複合的にもたらされる。しかし、危機が拡大する稀なケースでは、政治体制における立憲制度そのものも危機管理の対象となるかもしれない。

う促す⁹。比例代表制では選挙民のインセンティブが特定の政策に集中することはないが、多数派の連立政権では必ず中位投票者が選んだ議員を擁している。結局、小選挙区制と比例代表制のどちらにおいても、民主的な政策形成は、投票者が需要する政府のサービスと規制についての分布の中央に移動する傾向がある。いずれの場合も、選挙競争は再選を望む政治家の政策の選択肢を明らかに制約する。

危機が存在しても、通常、基本的な政治的インセンティブに変化はない。たとえば、新種の伝染病、大型の暴風雨、事故、地震、テロといったような「通常の (ordinary)」危機は政府内の権力バランスや、他の政策よりもある政策を選択するインセンティブに、直接的な影響を与えるわけではない。原則的に、政治家は多くの投票者の利益となる幅広い政策問題、とくに中道の人々の利益となる政策に関心があることに変わりはない。それゆえ、民主主義における危機管理は、相対的に深刻で広範にわたる危機に集中する傾向にある。なぜなら、そのような危機だけが将来の選挙結果を左右するのに十分なだけの投票者に影響を及ぼすからである。危機であろうとなかろうと、中位投票者が興味を持つのは生涯効用を最大化することである。そして、当面の問題とその政策の代替案を自ら理解したうえで、もっとも自分の利益となるような危機管理を行う政治家や政党に投票するだろう。

しかしながら、危機下では驚きと政策決定上の緊急性があり、投票者は自らの長期的利益を正確に評価するのに失敗するかもしれない。驚きがあることは、危機前に実施した政策が、その他の採用されたかもしれない政策のあらゆる状況や帰結に関して不完全な知識に依拠していたと言える。

⁹ 経済学者の多くが公共政策は公共財と外部性の問題を扱うべきだと論じている。選挙競争で保証するのは、ほとんどの投票者に比較的関心のある幅広い政策を候補者が扱うだろうということだけである。この中に公共財の問題が含まれるかは定かでない。(顕著な非対称性が存在し政治家が選挙資金を必要とする場合、より狭い範囲の政策が採用されるかもしれない。情報の非対称性は以下の節で扱う。)

また驚きは、ある危機に対処するのに、政治家が特定の政策を選ぶのに有権者からの白紙委任状を持っているわけではなく、むしろどんな政策が大多数の有権者の利益となるかを大急ぎで見極めなければならないことも示唆している。緊急性は長期的な政治的利益を慎重に分析するのを妨げる。ここで緊急性が意味するのは、危機への対応策は、政策決定の延期が可能だった場合に利用できた情報よりも、少ない情報を基にしているということである。

結果として、民主的な危機管理は通常の民主的な政策立案よりも、より多くの間違いを犯す傾向がある。それは、より少ない情報や分析に依拠しており、さらに、選挙民からの明確な委任が欠如しているからである。政策決定者が選挙を左右する（中位）投票者の利益に関心を持つことに変わりはないが、危機管理の緊急性の結果、（危機において採用される）新たな政策は相対的に平時に実施される政策と比べて、投票者に利益をもたらす度合いは少ないだろう。その理由の一つには、投票者が自らの利益を決定できないことにある。

危機下における新たな政策の誤りは、採用当初よりも実施後により明らかになるであろう。なぜなら、経験と研究を蓄積するにつれて、より多くの情報が利用可能になるからである。このことは、投票者が政策を誤った政治家を罰する限り、平時に比べて危機直後の選挙では現職議員が落選しやすいことを意味する。しかし、危機下で採用された政策決定であっても立憲的制約を満たす手続きを経るならば、通常の政策と比べて正当性がないというわけではない。（さらに、）平時よりも危機が去った後では、政府職員は無能だと単に思われがちだが、上記のような危機管理の論理からすれば、それは致し方のないことだと言えよう。

危機の連鎖と立憲的危機

一つの政策上の誤りが多くの続発的危機を引き起こす場合、指導者の力量や基本的政治制度のパ

フォーマンスに投票者が疑問を抱くようになるのは無理もないことだろう。（不運、無能さ、制度的欠陥を識別するのは大抵難しいものである。）結局、通常の政治手続きでは目下の危機に対する満足な政策決定ができないでいると、危機の連鎖は容易に立憲的危機につながってしまうだろう。また、政治家が憲法の限界を故意に無視する、長期に守られてきた憲法上の解釈に挑戦する、クーデターが企てられるといった憲法手続きへの政府内外からの攻撃がある場合も、立憲的危機は生じるかもしれない。さらに、ハイパーインフレーションが既存の憲法体制の基礎を揺るがすに至るように、危機の連鎖がこのような攻撃を助長するかもしれない。いずれにせよ、重大な危機が起きれば、政府が決定を下すのに依拠している基本的手続きについて重要な改革がなされる可能性がある。

しかし、本稿の目的からすれば、一国の政治体制における憲法の合法的改正のみが重要となる。それゆえ、たとえクーデターが立憲的危機から生じたとしても、立憲的民主制における危機管理の形態として到底容認することはできない¹⁰。クーデターは法の支配と国民主権という近代民主主義の基礎となる二つの前提に反しているからである。

立憲的危機を除いては適切に機能している民主主義において、合法的な憲法改正の手続きをその危機の解決手段として（安易に）用いてしまうと、危機管理はより決定を誤りがちな単なる「旧態依然とした政治」環境に再び陥ってしまう。憲法改正の合法的手続きには、一般的に、現在と将来にわたる多数の幅広い支持を必要とする。そして、改正案は少なくとも現在の投票者と議員が納得する範囲で、現在と将来における大勢の利益を反映するものになるだろう。

しかしながら、憲法改正と通常の政策の改革には二つの重要な相違点がある。憲法改正は民主主義が直面する選択の中でもっとも深刻なものである。なぜなら、その誤りから生じる損失は膨大な

¹⁰ 第一次世界大戦と第二次世界大戦の間にイタリアとドイツで慌ただしくなされた憲法改正や、1970年代から1980年代の南アメリカやアフリカで勃発した幾多のクーデターを考慮せよ。

ものになり得るからである。統治上の基本的手続きと制約を変更することでありとあらゆる将来の政策決定に影響を及ぼすため、意思決定の基本的手続きの変更を誤ると莫大な損失が生じる可能性がある。さらに、憲法上の過誤から生じる損失は通常の政策のそれよりも長く残存するだろう。その理由は、一度なされた憲法上の誤りを覆すことは通常の政策よりも本質的に難しいからである。

憲法修正の手続きには通常の立法手続きよりも、一般により多くのことが求められる。それぞれに票決を必要とする一連の法的決議や国民投票、もしくは議会における超過半数の賛成が、憲法改正の採決に必要となるかもしれない。このような手続きには、改憲案の分析と意思決定に付される場を繰り返し義務付けることで、憲法上の過誤が生じる可能性を減らす意図がある。しかしながら、危機下に採決される憲法改正では、このような手続きを急いで通過するため、平時には行われるような慎重な検討や議論はほとんど行われない。

ひとたび危機が去ってしまうと、憲法上の過誤を修正するのは困難になる。それは、改正手続きの要件が厳しいのと、しばしば憲法改正が政治権力の新たなバランスを構築してしまうからである。後者について言えば、新しい手続きや制約が期待したほど適切に機能しないからといって、改革を推進したグループといっても常にその撤廃を図るというわけにはいかないことを意味する。改正前のルールへの回帰には、超過半数の支持が必要になる一方で、少数派でも反対することができることから、憲法の不可逆性は増すことになる。(この場合、アメリカ人の禁酒法における経験が示唆的である。)

もちろん、これまで行われた憲法改正すべてを元に戻すことは難しいものである。それこそどんな修正条項も政治ゲームの新ルールとして機能することを許すようなものである。合法的な憲法改正の難しさは、一般的に、立憲的制度設計の有益な特徴と言える。そして、立憲的ルールの安定性は増し、一つの立憲的危機が続発的な危機を引き起こすリスクは減少する傾向にある。(憲法改正の中でも)最初に実施されるためのコストは高く、

その過誤がもたらす損失も大きい。結果として、相対的にほとんどの改革では、合法的に憲法改正が成立するのに十分なだけの人々の関心を惹きつけるには至らない。さらに、拙速な改革は間違える可能性を高めるが、拙速であることは必ずしも無駄なわけではない。アメリカ南北戦争時の南部で行われた奴隷解放の修正条項の例があるように、拙速に実施された憲法改正であっても長期的には有益であったと判明した改革は多々ある。

立憲的危機を管理するうえでの本質的な問題は、憲法上の不可逆性にあるのではなく、むしろ、情報が限られた環境で早急に意思決定をする際に間違いを犯しがちである性質にある。憲法改正が不可逆であることでかえって、政策を誤るリスクを押し下げる方向に働く。幸いにも、このリスクを政治的意思決定者が考慮している限り、拙速な憲法修正は相対的にわずかしが行われまいだろう。

・代理人(エージェンシー)問題：非対称情報を伴う危機管理

前節での問題は、十分に機能しているどの民主主義にも起こり得る危機管理の特性の一部にすぎない。危機管理に関わるより深刻な問題は、政策立案者と投票者が利用できる情報に大きな隔たりがある際に生じる。このような情報の非対称性がある場合、政府は一般の利益とならない政策や、有権者の関心が低い政策を採用することができる。なぜなら、投票者が実施される政策すべてを知るわけではないからである。したがって、政府は選挙結果をほとんど危惧することなく、選挙の資金提供者、友人、自分の好む地域へ有利に政策を実施できるのである。

危機下で、政治的代理人問題はさらに大きくなりがちである。なぜなら、危機のほとんどでは投票者と政府の専門家との間にある知識の非対称性は増大するからである。危機に対処する公共政策の形成が速くなるにつれて、投票者が吟味しなければならない政策変更は平時よりも多くなり、その多くの政策はなじみの薄い問題を扱うことにな

るだろう。結局、危機に際し政策に関連する情報について投票者の需要は増える傾向にあり、それらの情報は平時と同様に、利用可能な情報や専門知識を相対的に多く有する機関から供給されるだろう。しかし、投票者は危機下に分析される問題やその解決策について直接的経験がほとんどないため、供給される情報の質を判断するのは難しいだろう。投票者が独自の観察や判断に基づいて長期的な政策分野についてしっかりと評価をする場合よりも、二次情報に依存する割合が相対的にかなり大きいことで、投票者は政策操作の影響をより受けやすくなる¹¹。危機において、投票者は自らが比較的より多くの点で無知であることに気付いているため、より自然に政府やその他の専門家の意見に進んで従う。

少なくとも短期的に、投票者による公共政策のコントロールが弱まるという意味で、すべてのこれらの効果は投票者と政治家の非公式な権力バランスを変化させることになる。平時よりも、官僚はより多額の予算を獲得するかもしれないし、利益集団はより都合の良い税や規制措置を確保できるかもしれない。なぜならば、投票者と政治家が平時よりも危機下で官庁の専門家による議論や主張を進んで受け入れることで、政策の意思決定をより監視できなくなるからである。(少なくとも短期的に)投票者から罰を問われるおそれが少なくなり、政治家が自らの政策アジェンダを推進するようになることで、「イデオロギーの回避 (Ideological shirking)」も増加するかもしれない (Kalt and Zupan 1984)。二次情報への依存が大きくなると、効率的な情報集約過程として機能する

¹¹ したがって、政府内外を問わず今日の利益集団は、危機に際して、議会内では非公式に、マスメディアを通じて公に、実施される政策の詳細に影響を与えることで、いつになく大きな利益を得る機会を持つ。

もちろん、投票者も二次的情報が必ずしも正確かつ不偏でないことを認識し、できる限りこのことを考慮している。しかし、当面の政策問題について直接的経験が不足するため、そうした考慮には限界がある。情報を流すことで投票者の知識にシステマチックな効果がある限り、(政治家や政府は)投票者が下す政策の相対的評価に影響を与えるために情報を活用するようになる。このような効果があることは、新たな環境規制や国際的なテロの脅威に対する各国の最近の対応を見れば、きわめて明らかであろう。

多数決ルールの方が弱まる傾向がある (Congleton 2004)。(実際に、危機下で影響力が増す利益集団は、自ら公共政策上の危機を「捏ち上げる (manufacture)」インセンティブを持つ。)

情報の非対称性を伴う状況において、政策上の危機に関わるこれらすべての情報効果は、非対称な情報下であるが通常行われる政策や、危機管理に関わるが対称的情報を伴う政策の場合に比べて、政策上の誤りを犯しやすくする(中位投票者の観点からの準最適性)。

・危機管理のための憲法条項

あらゆる危機が驚きであると述べてきたが、これは危機に対処するためのマニュアル (routine procedures) のようなものを作成し導入できないことを意味するのではない。あらゆる危機には固有の特徴があるが、危機管理制度の設計に役立つ共通した一般的特徴も数多くある。これまでの分析から危機管理を「マニュアル化 (routinizing)」するための、いくつかの一般的インプリケーションが得られる。

第一に、危機が起こる前に調査と計画を作成しておくのが賢明である。確かに驚きは危機の本質的特徴であるが、創造的な分析と計画があれば危機のシナリオとその対応策についての無知を軽減できる。我々は地震や伝染病、または、テロの起きる正確な場所と時間を完全には予測できないが、これらの危機に対応する政策の多くは、そのような詳細を除けば、似通ったものである。現実起きた危機と今後予想される危機の両方について慎重に分析しておくことで、いざというときに十分に練られた対応策のメニューの中から迅速に選ばれるようになる。たとえば、個々の犯罪や火災は、それぞれが驚くべきことであり早急な対応を要する意味で、以前として危機とよべる。しかしながら、個々の犯罪と火災への対応が長い時間をかけてマニュアル化されており、もはや「犯罪」と「火災」は危機に含まれるとはみなされない。このように、政策の研究が行われることで、危機下に犯

す誤りによる損失を軽減することができる。しかし、政策の研究だけですべての危機や誤りを完全に回避できるわけではない。

第二に、危機において政策を誤ることは回避であるから、危機に対処するための所定の手順は、相対的に低コストで誤りを発見し修正されるようになっていなければならない。これこそが、我々が終生在職する政治家を選ぶのではなく、規定に沿って普通選挙を定期的に行う理由の一つである。また、これは非常時の政策に「サンセット条項」が盛り込まれるべき理由でもある。その結果、それらの政策が満期になって失効するか、危機が去ってより良い情報が利用可能になった後に、慎重な見直しが行われることになる。

第三に、良くできた憲法とは危機が生じた場合を考慮した条文をあらかじめ備えておくべきである。つまり、意思決定の基本的手続きと制約を脅かさない形で、差し迫る不慮の問題に対処するよう策定されるべきである。そして危機の対応手順は、簡略化された意思決定過程が必ず一時的に導入されるように、危機がいつからいつまでなのかを明確にしておく必要がある。また、代理人問題と政策上の過誤の度合いを小さくするため、目下の危機だけを厳密に対象として意思決定は簡略化されるべきである。どこからどこまでが誤りであり、違法行為であり、無能力さによるものかを容易に判別し、処罰することができるように、一連の責任を明確にしておく必要がある。また、危機管理の所定の対応手順において、通常的意思決定過程に戻す際に、誰が危機の終結宣言をするのかを（危機管理の担当者以外で）特定化しておくべきである。（これにより、非常権限が憲法を脅かすようなことはあまりないだろう。）

第四に、危機下で憲法の修正はできる限り避けるべきである。なぜなら、統治上の基本的手続きと制約の変更は元に戻すことが難しく、それゆえ、憲法上の誤りを犯すことで通常政策を間違えよりもコストがはるかに高くなりがちだからである。根本的な間違いを犯すのを避けるために、危機を扱う手続きは、比較的危機ではないときに作成、導入し、そして繰り返し見直しがなされるべきで

ある。さらに、憲法の危機条項が役立たなくなるような並外れた危機のときでさえも、再修正が非常に難しい傾向にありコストのかかる憲法改正上の誤りを避けるためには、意思決定過程に対する変更は永続的というよりむしろ一時的であるのが望ましい。

結論：危機管理の展望

個人も民間組織も、そして政府も、日々、大小さまざまな好ましくない驚きをもたらす危機に瀕している。その多くには緊急の対応が求められる。本稿では、真の緊急事態を合理的な枠組みで扱う難しさと、政治家と利益集団が自らの利益拡大の機会として危機を利用してしまふことを論じてきた。これらの議論の多くは、驚きという事象に内在する情報上の問題から生じている。驚きは、直面する問題と、それらに対処する代替的政策がもたらす効果の双方の性質について、本質的に無知であることを暗に示している。

緊急性と無知こそが危機管理の本質的な特性であるという事実は、既にいくつかは前節でも検討したように、危機下の政策作成について重要なインプリケーションを含んでいる。緊急性とは迅速な政策対応が必要なことであった。そして、無知とは、緊急ではなく十分に理解されている問題に対応する場合と比べて、危機への対応ではより誤りを犯しやすくなることを意味する。さらに無知であることは、政府内外の利益集団は情報の非対称性を悪用して自らの政治的アジェンダを、危機の対応策となるかどうかに関わらず政府へ働きかけが可能なことを示唆していた。また、一連の危機管理の失敗から、迅速に対応しなければならない緊急事態が統一的に起きるかもしれない。そうだとすれば、通常政策上の危機が国家統治の基本的手続きと制約を脅かす立憲的危機にまで発展することもあり得る。

危機は予期せぬものであり、予測すること自体不可能なものだが、一方で、限界はあるものの危機管理をマニュアル化しておくことは可能である。

つまり、危機管理の政策研究を行ったうえで、一連の明確な責任を伴って、非常時のための簡略化された意思決定手続きを策定し、そのような緊急の決定を限定的かつ一時的で、新しい知識が利用可能になると容易に元に戻せるようにしておくで、政策上の過誤のコストを最小化することができる。また、危機において憲法改正を避けることでも、危機管理コストを縮小できるであろう。

無知こそが危機管理の本質的特性であり、危機において政策上の誤りを完全に避けるのは不可能である。したがって、危機に対処するためのマニュアルは誤りが生じることを見越して策定されるべきである。危機は（誰にでも）等しく共通に降りかかるものであるから、それに対応し続けるには、いかなる政府も予期せぬ緊急の問題に対処するための手順と、その際に必然的に犯される誤りを修正する手続きを設けておかなばならない。

参考文献

- Breton, A and R. Wintrobe (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau," *Journal of Political Economy* 83, pp.195–207.
- Congleton, R. D. (1986), "Rent-Seeking Aspects of Political Advertising," *Public Choice* 49, pp. 249–65.
- Congleton, R. D. (1991), "Ideological Conviction and Persuasion in the Rent-Seeking Society," *Journal of Public Economics* 44, pp.65–86.
- Congleton, R. D. (2001a), "Rational Ignorance and Rationally Biased Expectations: The Discrete Informational Foundations of Fiscal Illusion," *Public Choice* 107, pp.35–64.
- Congleton, R. D. (2001b), "In Defense of Ignorance," *Eastern Economic Journal* 27, pp.391–408.
- Congleton, R. D. (2002), "Terrorism, Interest Group Politics, and Public Policy: Curtailing Criminal Modes of Political Speech," *Independent Review* 7, pp.47–67.
- Congleton, R. D. (2004), "Informational Limits of Democratic Public Policy," mimeo, George Mason University.
- Conlisk, J. (1996), "Why Bounded Rationality?," *Journal of Economic Literature* 34, pp.669–700.
- Fremling, G. and J. Lott (1996), "The Bias Towards Zero in Aggregate Perceptions: An Explanation Based on Rationally Calculating Individuals," *Economic Inquiry* 34, pp.276–95.
- Hayek, F. A. (1945), "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review* 35, pp.519–30.
- Hirshleifer, J. and J. G. Riley (1992), *The Analytics of Uncertainty and Information*. New York: Cambridge University Press.
- Kalt, J. P. and M. A. Zupan (1984), "Capture and Ideology in the Theory of Politics," *American Economic Review* 74, pp.279–300.
- Lupia, A. and M. D. McCubbins (1998), *The Democratic Dilemma : Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Mueller, D. C. and T. Stratmann (1994), "Informative and Persuasive Campaigning," *Public Choice* 81, pp.55–77.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini (1997), "Separation of Powers and Political Accountability," *Quarterly Journal of Economics* 112, pp.1163–202.
- Puviani, A. (1903), *Teoria della Illusione Finanziaria*, Palermo.
- Rubinstein, A. (1998), *Modeling Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Shackle, G. L. S. (1969), *Decision Order and Time in Human Affairs*. London: George Allen and Unwin.
- Stigler, G. (1961), "The Economics of Information," *Journal of Political Economy* 71, pp.213–225.
- Tollison, R. D. and Congleton, R. D. eds. (1995), *The Economic Analysis of Rent Seeking*. Cheltenham Glos. UK: Edgar Elgar Publishing Ltd.
- Wittman, Donald (1995), *The Myth of Democratic Failure*. Chicago: University of Chicago Press.