

# 政策起業家が直面するチャンスと レントシーキングの間の狭い道

On Narrow Path between Chance and Rent Seeking for Policy Entrepreneurs

中庭光彦\*  
Mitsuhiko NAKANIWA

**キーワード**：政策起業家、レントシーキング、政策の窓、  
プロジェクト・デモクラシー

**Keywords**：Policy Entrepreneur, Rent Seeking, Policy Window,  
Project Democracy

改革は一般的には、レントシーキングを浄化すると思われがちであるが、われわれの分析によれば、少なくとも過去の歪みを改革することに社会的な利益はない。(トリソン&ワグナー)<sup>1</sup>

## 1. ヤヌスの顔をもつ起業家

政策起業家は、多様で多数のプロジェクトを生み、ソーシャル・イノベーションにつなげるようなプロジェクト民主主義社会へのアップデートに貢献できるのか。これが新たな時代に求められる起業家精神を検討する本稿の問題意識である。起業家と言えば、イノベーションにつながる革新者というシュンペーター的起業家像が有名なため、それが、「政策起業家」等、他分野でも比喩的に用いられる。

しかし、かつての革新者が、市場に短期的な安全性を持ちこもうとして、超過利潤を新技術や人の育成に分配せず、官僚・議員や利害団体を通じて規制を変更し、参入規制や寡占状態をつくり、市場支配力を発揮する場合もある。つまり、革新者として新たなアイデアを生み、実現した者が、そのまま革新者として活動し続ける場合と、革新により獲得した資本を自己利益として守り続けるレントシーカーとなる場合がある。

起業家精神を論じるには、革新者としての顔だけではなく、後に「起業家の暗黒面」に落ちるかもしれない、潜在的レントシーカーの顔の両面を意識しなければならない。不確実な時代において、起業家は、ヤヌスの顔を持った二面的存在として検討すべき対象である。ところが、政策起業家についても、多くの起業家論と同様、革新者としての顔にのみ光が当たっている。

レントシーカーによる分配結託が社会を疲弊させる弊害については、オルソン（1991）や後に触れるポーモル（1990）、ステイグリッツ（2012）等が既に指摘している通りである。

\* 多摩大学経営情報学部 School of Management and Information Sciences, Tama University

<sup>1</sup> トリソン&ワグナー（2002）p.260

政策は、税の再分配により課題解決を行う側面をもっている。その主体はプランナー、アイデア提供者、資金提供者、圧力団体、実施過程で主人公となるストリートレベルのアクター等、多様である。これら主体は行政、企業、市民を跨ぐ人々でもあるが、再分配の世界では、既得権を守る政治力が働きやすい。例えば、次の経済成長・社会政策を唱える改革者グループが、同時に既得権益者だった場合、政策の中身は変わったように見えても、実際は既存秩序がそのまま温存され、結果として社会的投資が歪むことになる。

地域振興の現場で筆者の見聞きする範囲でも、20年前は政策起業家として振る舞っていた人々が、いつのまにかレントシーカーとなり、現状変更を望まなくなったという事例は珍しくない。自治体も小さな政府を進める中で、一部のNPOや中間支援組織と一種の結託関係に陥り、多様な新規参入者・新事業が視野の外に置かれることもある。一方、人口減少で危機的状況の地域では、既得権を守る余裕が無い所も多数あり、外部とのネットワークと知恵を駆使した起業家がイノベティブな活動を展開している例も多い。

先の読めない不確実な社会において、起業家、政策起業家をレントシーカーにしない制度をつくることは、企業そして地域にとっても非常に重要な問題である。政策起業家がレントシーカーにならない条件はあるのだろうか。

## 2. 起業家とレントシーカー

政策起業家について論じる前に、まず起業家について整理をしておきたい。シュンペーターの起業家は新結合の遂行者と位置づけられている<sup>2</sup>。そして、彼が意識した市場で起業家は均衡という質点を非連続的に動かし、新結合に導く主体となる。

これに対して、少なくとも現代社会を考える上で有用な起業家像を提供しているのがカーズナーである。彼は市場を均衡点への収斂の場とは考えない。市場は、均衡システムとしてでも、無秩序の状態としてでも理解されるのではなく、システムの過程として理解している。何よりも、カーズナーの特徴は自ら「市場無知」という言葉で表現するように、起業家は無知な状態でチャンスに気がつく存在として捉えている。「気づく」は予想の積み重ねである探索の結果としてではなく、先が全く読めない中で気づくことで、俊敏に動くのがネオ・オーストリアンの系譜を継ぐカーズナーの起業家像である。このメカニズムが働らく唯一の条件は参入の自由が守られ、特権が無いことである。市場プロセスという不確実な制度的世界を構築し選択する起業家像は、チャンスに気づく起業家と、競争の不確実性を排除すると称して規制を生み出すレントシーカーの距離の近さを示唆しており、興味深い<sup>3</sup>。

もう一人、潜在的レントシーカーとしての起業家論を検討する上で紹介しなくてはならないのがBaumol (1990)である。Baumolは起業家を生産的起業家と非生産的起業家に分け、生産的起業家精神と非生産的起業家精神の配分は、起業家達の損得を特定するゲームのルールにより、イノベーションや技術的発見の普及水準に深い影響を及ぼすとし、起業家がレントシーカーのような非生産的行動を起こす可能性があることを歴史的事例から問題提起した。そして、生産的起業家が非生産的起業家であるかを分けるポイントは、経済に関する法や法的手続きによるとし、そこにレントシーキングを行うことによる収益性を見いだせないようにすることの

<sup>2</sup> シュンペーター (1977) p.198

<sup>3</sup> カーズナー (1985)

重要性を示唆していた<sup>4</sup>。

ポーモル他（2014）では、「再分配活動が合法的か非合法かにかかわらず、それは殆どの場合経済のパイの大きさを増やすどころか、実際には縮小させてしまう。（中略）実際に所得と富があまりにも不平等に分配される場合には、オリガルヒ的エリートが政治を支配したり、ポピュリズムの反動が起こることで、経済は危機的な状況に陥る。そのどちらも成長には有害なのだ。」と述べる<sup>5</sup>。ポーモルの問題意識は、起業家収益の分配の公平性にまで目を向けており、ここに起業家を市場的存在としてのみ捉えるのではなく、政治的アクターとして拡張すべき必要性がわかる。

同じことはスティグリッツ（2012）も端的に指摘している。「残念ながら、本物の富を生み出してくれる人々も、イノベーションや起業家精神からの収穫だけに満足しない場合が多い。彼らの一部はさらなる利益を手にするため、独占価格の導入や超過利潤（正常利益を上回る利潤）の搾取など、地位の濫用を始めるようになる。たとえば、19世紀の鉄道王たちだ。彼らは鉄道建設という重要なサービスを提供したが、彼らの富の大部分は、政治的な影響力を通じてもたらされたものだった。具体的に言うと、線路の両側の広大な土地を、政府が無償で払い下げてくれたのである。鉄道王たちによる経済支配から一世紀以上が過ぎた現在、アメリカ上層の人々が持つ財産の多くは、新たな富の創出ではなく、既存の富の移動によって形成されている」<sup>6</sup>。スティグリッツの指摘は、現在のプラットフォーマーと重なる部分も多いのではないか。

起業家がレントシーカーになると、独占や格差を生み、経済成長の分配が広く投資に結び付かない大きな損失を抱え、結局、社会的にはチャンスに気づくインセンティブ制度が壊れてしまうという自己矛盾が示唆される。

### 3. 政策起業家

革新は、市場だけではなく政府でも必要となるが、政策起業家は政策イノベーション、あるいはソーシャル・イノベーションに結び付くのだろうか。近年必要性が叫ばれている政策起業家は、革新的なプランナー&アクティビストという意味合いで使われている。船橋（2019）は「政策起業力の本質は、社会の新しい需要に応える革新的なアイデアを生み出し、そのアイデアを公共政策に練り上げるべく、事実とデータに基づいて検証、分析することである。時に政府当局者を交え当事者や専門家と議論を深め、それを踏まえて政策提言し、社会の多様な利害関係層を巻きこみながら、政策を実現するために、社会にインパクトを与えられるよう、組織的かつ持続的に活動することが必要である」と、シンクタンクを念頭に置いた、革新的起業家ネットワーク像を描いている<sup>7</sup>。

しかし、これは政策起業家の明るい顔を記したにすぎない。船橋（2019）も参照している米国の場合はシンクタンクだけではなく、ロビイストのようなレントシーカーまでも、様々なアクターが政策アイデアをつくり、政策が実現する「政策の窓」を開けるのに寄与する。その

<sup>4</sup> Baumol(1990) p.918

<sup>5</sup> ポーモル（2014）p.146

<sup>6</sup> スティグリッツ（2012）pp.76-77

<sup>7</sup> 船橋（2019）p.199。この意味での政策起業家は、既に日本の1990年代後半～2000年代前半に、シンクタンクや大学とNPOの協力可能性を高める存在として期待されたことを明記しておきたい。

ような政策形成環境を踏まえ、もっともわかりやすい政策起業家像を説明しているのがキングダンである（キングダン, 2017, 原著初版は1984）。彼は、問題の流れ、政策の流れ、政治の流れが時と共に流れていく中で、流れを合流させる役割を政策起業家に与えている。「起業家とは物質、目的、連帯など将来見込まれる多様な利益と引き換えに、アジェンダの位置を上げるために時間、エネルギー、名声、金銭など自らの資源をすすんで投入する主唱者である（中略）政策起業家は多くの場所にいる。政治システム内の公式ポストや非公式なポストで、政策起業家を独占しているものはない。ある事例では閣僚が主たる起業家かもしれないし、別の事例では上院議員や下院議員かもしれない、さらに別の事例ではロビイスト、学者、ワシントンの法律家、あるいは職業官僚かもしれない」と記す<sup>8</sup>。ここには、米国政府職員の政治任用制度や回転ドアといった政策人材の流動性、アドボカシー（唱道）やロビー活動といった政策実現を行うために様々な運動家・専門家が協力・競争する文化が背景にある。それは、日本の政治文化とは異なるものであろう。

キングダンは、利権獲得を目指すレントシーカーまでも含めた、政治に関わる全ての関係者のダイナミックな競争から機会が生まれ（政策の窓が開く）政策が変更される「政策の窓」モデルを、政策起業家の活躍の場として描いている。すべての関係者に、政策起業家の革新者の顔だけ含めるのか、キングダンのようにレントシーカーの顔まで含めるのかは大きな違いであろう<sup>9</sup>。

#### 4. 政策起業家で居続けるための狭い道

起業家や政策企業家（社会企業家でも同様であろう）の明と暗の二面性を前提にした場合、革新性といった人的要因による起業家精神だけを重視してはならない。むしろ、レントシーカーを減らすことで、新たなアイデアを世に出し、かつ、その利益を利己的に投機することが不名誉となる制度をつくり、リスクを取る仲間でオープンなプロジェクトを組成し成果を出すことが名誉となるインセンティブ設計された制度が普及するようにしなくてはならない。

これを受けた、レントシーカーとならない政策起業家精神として、以下の五点が挙げられる。

- ① 新たな課題に気がつくことの有無
- ② 次の課題解決政策のプランニング～実施に至る政治的資源保有の有無
- ③ 政治的資源をコーディネートしうるコミュニティ所属の有無
- ④ 自分の利得（利己）よりも、おもしろさや他者の記憶に残ることを重視する（利他）を重視する優先順位の保持

<sup>8</sup> キングダン, ジョン (2017) p.239. またミントロム, マイケル (2022) では、「政策起業家 (policy entrepreneur) は、政策イノベーション (政策革新) を促進するために、他者と協力しながら、政策決定に積極的に関わるアクターである。」(p.1) とし、その特性として、(1) 信念 (2) 社会感受性 (3) 信頼性 (4) 社交性 (5) 粘り強さの5点を挙げている。この説明が非常に単純なので、意欲ある者なら誰でも政策起業家と捉えられてしまい、定義としてはほとんど役に立たない。

<sup>9</sup> もっとも、現代の日本では、企業による議員や行政へのロビー活動を「ルールメイキング」と称する実務家も登場している。齋藤 (2019) は「既存業界のイニシアティブによる旧来型のロビイングを「ロビイング 1.0」とすれば、今必要なのは、イノベーションを社会実装するための公益的でオープンプロセスなルールメイキング、つまり「ロビイング 2.0」へのアップデートである」(p.9) と述べている。重要な点は目的の公益性だけではなく、つくられた公共財から生まれる収益がレントとなるかどうか、その分配が次の公共財生産に投資されるかであろう。

- ⑤ デザイン志向で課題解決にあたり、次のプロジェクトに必要な資本とレントを分別でき分配の公正にも配慮できる価値観の保持。

これら条件を満足し、レントシーカーに落ちない政策起業家であり続けるのは、簡単ではないだろう。その上、行き過ぎた新自由主義の影響を受け、勝者総取り型の起業家精神を身につけてしまうと、レントシーカーに走ったり、分配の公共性を考え抜く政策起業家で居続けることは難しくなる。

政策起業家に至る道は、山の尾根道に似ている。稜線の片方には収益獲得という深い谷、もう片方には既得権益を獲得しレントシーカーとなる深い谷がそそり立ち、その狭い尾根道を歩むようなものである。そして、収益獲得もレントシーキングも、「スタートアップの起業家」には資本として必要であることが、問題を厄介にする。

## 5. 新たな起業家精神を育てる社会環境

さて、ここからアイデアで将来をデザインする方法を考えてみよう。冒頭に掲げたトリソン&ワグナーの言のように、過去の歪みを改革する社会的利益が生まれようがないならば、起業家や政策起業家による「改革」はそもそも難しいし、改革を重ねるほどレントシーキング社会が固まることになりかねない。

しかし、将来の理想をつくり、それを規準に過去の意味を変え、過去に蓄積したレントを負担に変えてしまえば、イノベーションは起きる可能性がある。技術による文化の改変も同様である。

ならば、資本とレントの区別ができ競争が働いている企業と市民により、社会課題を、「大きな物語」が通用しないローカルレベルで解決するプロジェクトを量産できないだろうか<sup>10</sup>。そのプロジェクトがネットワークされ分散・多様化することで、レントシーキングのコストが上昇し損になる、イノベーション・エコシステムとも言うべき体制が構想できないだろうか。ここにプロジェクト民主主義と呼べる制度像も選択肢として浮かび上がる。そこまでの選択肢に気づき、制度デザインする仕事こそ、政策起業家の起業家精神であろうし、常識を通用させない選択肢を考えようとしなないということは、まだ既存秩序の中の改革ゲームで政策イノベーションという名のレントシーキングを行っているだけなのかもしれない。

不確実な将来を見据えた政策起業家精神には、収益をもたらすゲームだけではなく、倫理や様々なルールของเกมを並行することでレントシーキングのコストを高める、社会環境・人材育成が必要である。ヤヌスの顔をもつ起業家、政策起業家は、成果が既得権にならない、新しい価値を生むゲームに挑み続けなければならない。そのようなルールのイノベーション・エコシステムを、現世代はデザインしなければならない。

### 参考文献

Baumol, William J. 'Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive', "Journal of Political

<sup>10</sup> マンズイーニ (2020, p.190) はプロジェクト中心民主主義という用語で「誰もがプロジェクトを立ち上げ、成果を得られる参加型のエコシステムを有効にする仕組みである。ただし『誰もが』ということが大切で、自分以外にも他者が同じくプロジェクトを立ち上げ成果を得る可能性を妨げない、という条件がつく」と述べる。

Economy” Vol.98, No.5, 1990, pp.893-921

- ボーモル, ウィリアム J.・ライタン, ロバート E.・シュラム, カール J.、原洋之介監訳、田中健彦訳『良い資本主義 悪い資本主義－成長と繁栄の経済学』書籍工房早山、2014
- 船橋洋一『シンクタンクとは何か－政策起業力の時代』中央公論新社、2019
- キングダム, ジョン、笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策－政策はどのように決まるのか』勁草書房、2017
- カーズナー, イズレイル M.、田島義博監訳『競争と企業家精神－ベンチャーの経済理論』千倉書房、1985
- マンズイーニ, エツイオ、安西洋之、八重樫文訳『日々の政治－ソーシャルイノベーションをもたらすデザイン文化』ピー・エヌ・エヌ新社、2020
- ミントロム, マイケル、石田祐・三井俊介訳『政策起業家が社会を変える－ソーシャルイノベーションの新たな担い手』ミネルヴァ書房、2022
- オルソン, マンサー、加藤寛訳『国家興亡論』PHP 研究所、1991
- 齋藤貴弘『ルールメイキング－ナイトタイムエコノミーで実践した社会を変える方法論』学芸出版社、2019
- シュムペーター, ジョセフ A.、塩野谷祐一・中山伊知郎・東畑精一訳『経済発展の理論 上』岩波書店、1977
- ステイグリッツ, ジョセフ E.『世界の99%を貧困にする経済』徳間書店、2012
- トリソン, ロバート、ワグナー, リチャード「経済改革の理想と現実」、トリソン, ロバート、コングレトン, ロジャー編、加藤寛監訳『レントシーキングの経済理論』勁草書房、2002