

日本において政策分析は何故軽視されるのか*

——フォーマルアプローチの可能性についての小論——

細野 助博

はじめに

1. 政策分析の普遍的特性
2. なぜ政策分析は重視されないのか
3. 政策分析の日本の特性

おわりに

「すぐれた概念は、すぐれたモデルによって支えられることによっていっそう輝きを増す」

A. K. デイキシット

はじめに

海外から見た場合、日本の国家イメージは中央集権国家、官僚統制国家としての色彩が濃い。とはいっても、計画経済によって自由が利かないというわけでもない。「ただなんとなく不自由」な空気が漂う。グローバルな競争にさらされている民間企業でさえ、企業活動を縛る明確な基準が示されているわけではないのに、いつも行政の顔色を見ながら経営をせざるを得ない社会がそこにある。小さな政府をうたった政権交代があっても、その旗印に本格的に取り組むことはしない。国民各層にあまり人気のある政策でもない。薄く広くばらまかれた政府配給の既得権で「ぬくい社会」が出来上がっているから、むしろ大半の国民はそれで良しという認識であり、抜本的な改革を後回しどころか忌避する空気が日本全体に漂っている。いわゆる総論賛成、各論反対の蔓延である。

しかしこの「ぬくい社会」は、人口と経済両面での成長を前提として制度化された経緯がある。

* 本稿には、文部科学省平成25年度科学研究費補助金「我が国における政策分析と政策過程についての比較政策分析学的研究」(研究代表者:足立幸男)と、日本公共政策学会2016年度全国大会自由応募セッション「民主主義の政策過程における政策分析の役割・理論・手法」での覚書と日本計画行政学会2016年度全国大会ワークショップ「政策形成の場でなぜ政策分析は有効性を発揮できないのか」での発表原稿、そして Adachi et al.(2015)の Hosono 論文の一部が含まれている。両学会で足立幸男、飯尾潤、宇佐美誠、佐野亘、小林慶一郎、田中秀明、浅見泰司、長峰純一の各氏に有益な議論と示唆をいただいたことを記す。

この社会を維持するために政府債務は累積し、現在は異常としか言いようもない水準に膨れ上がっている。しかしこの状態に至るまでにストップをかけ、国民を納得させるに足る冷静な政治的メッセージが発表されもしないし、専門家の中で分析から処方箋までの一連の流れの中で最小の合意があったという声も聞こえてこない。国民の耳に心地よい政治的メッセージ（大本営発表という揶揄も聞こえる）や対処療法的弥縫策がそのつど取られてきたが、明確な政策上のデザイン（計画）が政府にあったとは思えない。

業を煮やした国民は「コンクリートから人へ」と予算のあり方を抜本的に変えようとした政党に対して一度は期待をかけたはいいものの、あまりに稚拙なガバナンス能力に呆れた国民は早々と彼らを見限る。そして万年与党を誇り、ガバナンス能力で相対的に優れ、安心感を与えそうな党を中心とした連立に支持の舵を切った。政権奪取を果たした政権は「経済財政諮問会議」の再開と各種委員会の設置、日銀との政策協定により日本経済再生を目指す実験的経済政策を標榜し実行し続けている。

しかし、この政権も政策分析を前面に押し出して真剣に政策論を戦わせているという話は聞かない。ガバナンスの低下に歯止めをかけ、政治的リーダーシップを確立することを目指して首相官邸が自ら政策の司令塔を標榜するならば、国家運営の根幹に据えるとは言わないまでも、政策分析の有用性を認識し活用する姿勢を広く国民に示すべきだし、それは今からでも遅くないはずだ。ところが、次々に官邸から上がる政策は掛け声だけでしかなく、政策をめぐる形成と決定のプロセスの透明性が欠落しているといってもおかしくない。そのため大半の国民は、打ち出された政策が抜本的な効力をもって執行され、注意深く評価されるべきだという確信を持ってない。

さらに「ただなんとなく」とか「腰だめの数字」という言葉や説明がトップの政治家の口から出てくる場合があまりにも多かった。これは、政策分析におけるフォーマルアプローチの意義や効力に対する認識が低く、意味不明な仲間内の霞が関文学（jargonと言いつてもいい）が幅を利かせていることを意味する。グローバルリンケージが次第に強まりつつある中で、諸外国と日本が政策を議論検討し政策協調をはかる場合に、コミュニケーションに必要な「共通言語」として政策分析の果たす役割は重要である。それは政策協調に対するヒントを与えてくれると同時に相手国側に不要な誤解を与える可能性が低くなるからである。

本稿の目的は、多くの先進国でも多少の強弱を伴って同様の傾向があるのだが、とくに日本においてマクロ経済を対象にした「真摯な」政策分析が片隅に置かれたまま、あるいは存在しても秘匿されてしまうのはなぜなのかを言及することである。そして良質な政策分析の必要性の検討も含めて、日本型政策形成のあるべき姿との関連性を3つの要因（理論要因、実証要因、組織要因）を踏まえて検討したい。

さてこの小論の構成は以下のようになっている。まず、1では政策分析の普遍的特性について

述べるとともに、政策分析をめぐる世界的潮流を概観する。2では政策分析がなぜ重視されないのか、その主な理由を指摘すると同時に、日本固有の政策分析をめぐる風土を語る。3では、政策分析をめぐる日本の特性を述べて、もっとフォーマルモデルを使った政策分析の必要性を述べる。そして最後に、漂流する日本にとって必要とされているグランドデザインの構築に向けて政策分析が果たす役割の大きさを指摘する。

1. 政策分析の普遍的特性

政策分析を概形から分類すると、フォーマルアプローチと観察（歴史）アプローチに分かれる。フォーマルアプローチは「形式論理」を重視し、要因間の関連性や因果関係性を軸にして政策分析を試みる。このアプローチはある種の仮説を設定し、その仮説に関連する諸要因間の関係性に注目することから、因果関係の説明だけではなく、予測などの派生的活動も比較的容易になることが期待される極めて「プラグマティックな目的」を内包する¹⁾。また、フォーマルアプローチを用いた場合は、仮説の設定次第ではより普遍的な法則性を主張し数式モデルに翻案することが比較的容易と考えてよい。他方、観察（歴史）アプローチは個別性や特殊性に注目し、空間や時間の軸でその独自性を強調しながら記述してゆく政策分析である。複数回の繰り返しを否定し一回性（これが分析対象とされた現象が内包する独自性の本質ともいえる）を前提とするので様々な限定条件に縛られてしまう。そのため予測などの派生的活動より、個別事例に含まれる教訓などを重視し、その教訓を将来的に援用することを主目的とする。本論では、主として政策分析の普遍的特性に着目し、個別具体性を徐々に付加して政策課題の現実的妥当性を目指すフォーマルアプローチに焦点を合わせて論じる。

1.1 因果性をめぐって

「合理的期待形成」論でマクロ経済学の一大転換を成し遂げた Lucas (1987) が「結局のところ、有益な政策論争はモデルに基づいて……（中略）……議論の参加者が明示的であれ暗黙の裡であれ、政策とその結果を数量的に結び付ける必要がある²⁾」と述べているように、政策分析におけるフォーマルアプローチの有用性を説いている。モデル化を陽表面化することで、分析者がよって立

1) Ullmann-Margalit (1977, 2015) pp. 5-7と、Morton (1999) pp. 33-43, p. 95の Table 3.1も参照のこと。Morton はフォーマルアプローチが数学モデルを必ずしも意味しない、むしろ政策をめぐる仮説の現実的妥当性にこだわると主張する。ケインズの『一般理論』も明示的なモデル式は一部を除いて限定的である。だからといって、彼の主著がフォーマルアプローチの形式をとっていないとは誰も主張し得ない。

2) ルーカス (1988) 9 頁には、「経済政策の議論が実用的にも何らかの意味で生産的であるには提案された政策が資源配分と個人の攻勢に与える影響数量的に評価できなくてはならない。」とある。

つ前提や仮説が明示化されるため、妥当性や優劣という評価が可能となる。これが、分析者やそのクライアントたちにとってももろ刃の剣ともなる。

さてルーカスの主張には、「政策とその効果」を結びつける因果関係の特定化の作業を要求する内容が含まれている。相関関係も含めた単なる関係性ではなく、何が原因で何が結果か、それを量的強弱で示すことの重要性を説くと同時に、結果が次の原因に左右する因果連関までも考慮すべきであると主張し、その因果連関に起因する政策効果にまつわる「不確定性」まで一気に筆を進める。ところで「因果性」にまつわる「原因と結果の結びつきは観察不可能」と述べたヒュームやラッセルのように「世界を因果で説明することほど無知なことはない」と言い切るような哲学的巨人もいる³⁾。彼らは因果関係を突き止めることが研究上の目的であると信ずる科学者を悩ませてきた。

しかし、哲学の巨人が自己の言説に固執しようが、原因と結果を区別する「非対称性」の存在について、今や誰も否定できないというのが物理学も含めて学問の世界においての大勢である。問題は、どの因果性に注目するかを視点や観点の違いが左右する事実である。この視点や観点の違いで、フォーマルアプローチを前面に押し出した政策分析を予定する場合であっても、帰結も政策上の処方箋も違ってくる。極端な場合には真逆の処方箋を提出してくる場合も多い⁴⁾。例えばケインジアンとルーカスを中心とした非ケインジアンとでは視点が真っ向から対立するため、因果性を含んだ経済の見立て（診断）と処方も対立する、あるいは平行線をたどり議論の収束には向かうことがない。これが政策決定を委任されたクライアントを悩ませ、どちらの処方箋を選択すべきか迷い、双方ともお蔵入りという事実を招くことも多い。

ともあれ、双方で時間軸上での短期あるいは長期の観点のどちらを優先するのかの違いであるから、論争しあう双方とも因果性の存在を否定しているわけではなく、どの因果性を相対的に重視して処方箋を提出するのかの違いに帰結する。ただし、どちらの場合も因果関係を構成する因子のうち、「隠れた因子（あるいは要因）」についての用心深い検討や定量的分析にかける際の分析手法の用心深い選択が必要である。政府の提供する資料の一部には、政策の正当化や政権与党の政治対応の正当化を狙った「我田引水」のロジックで作成されているものも散見される⁵⁾。

3) マンフォード他（2017）7-10頁を参照。そして政策分析に関しては伊藤公一朗（2017）202-237頁や中室他（2017）の著作が、因果推論を中心に定量的な分析に関して平易な解説を行っている。

4) バブル崩壊後の日本経済の「失われた10年」をめぐる、ケインジアンと非ケインジアンの見立ての根本的違いを整理した解説として小林他（2001）56-120頁がある。

5) 例えば、「合計特殊出生率と三世同居」の回帰分析などは、居住地や居住面積の大小や職業、年長者からの出産圧力など子供の数を決定する立場の夫婦の決定権に側面から作用する様々な変数をコントロールしなければ、間違った政策判断を下しかねない。 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h29-05-12-shihyou3-1.pdf> を参照。

1.2 政策分析のフォーマルアプローチ

政策形成過程の中に法則性を見出し、予測などの派生的活動に対して重要視する政策分析のテキストは多い。あるいは政策分析自身が政策形成過程の中でどのように取り扱われるのかを説明するテキストもある。例えば欧米では公共政策系の大学院教育が普及しているため政策分析のテキストはそれなりに多い。その中で代表的テキストとしてストーキー・ゼックハウザー（1998）、Weiner and Vining（2011）、Jenkins-Smith（1990）の3著がある。そのうち、フォーマルアプローチの代表例はストーキー・ゼックハウザーが書いたテキストである。政策分析の役割が民主主義過程の中で占める役割を重視したテキストとし Jenkins-Smith がそれにあたる。政策分析の標準テキストとしての定番は、版を重ねるたびに大部になる Weiner and Vining のテキストである。日本では薬師寺（1989）、野口（1982）、細野（1995）があり、また英文ではあるが日本における政策分析の多岐にわたる紹介として Adachi, Hosono and Iio（2015）がある。そして経済学の立場から、伊藤（2017）が最近出版された。

上記のテキストに共通しているのは、政策分析の普遍的特性として「個人の福祉が公共政策の究極の目標」を明示的に指摘している点である。さらにこの目標の達成を妨げる2大要因として標準的に、「市場の失敗」と「政治の失敗」を挙げて説明する。「市場の失敗」ではミクロ的側面では独占的弊害や不確実性の存在、外部性の発生などが挙げられる。またマクロ的側面では、景気循環からの失業問題や物価問題、国際貿易摩擦などに対する政府の介入が正当化される議論がなされる。他方「政治の失敗」は政策形成過程における圧力団体の介入や政治家や官僚の裁量的行動の弊害が指摘され、政府の権限や組織の肥大や財政規律の崩壊などが議論され、結果として「小さな政府」論が提唱される傾向がある。

さて、フォーマルアプローチの代表例であるストーキー・ゼックハウザーのテキストの構成は、ミクロ経済学をベースにした選択に始まり、分析技法（経済学、数学、OR、システム分析）を紹介し、最後によく政策における選択と決定の規範的関連性を説明する。内容の大半はミクロ経済学の域を出ていない。このテキストははっきりと政治経済制度から「中立」を宣言し、代替的諸政策の「帰結だけを予測」する手法のみに記述を限定しようとする禁欲的姿勢が明白である。だから政策分析に関する標準的テキストとして社会的価値に言及した上で「目的と手段」に関する議論からスタートすべきものを、このテキストはその項目を第3部という最後部に持ってきた。だから、「政策分析」を標榜するこの入門書の著者たちの意図も含めて、公共政策での分析の位置づけについての妥当性を真摯に問う必要がある。「世界的ベストセラー」の地位を獲得しただけに、フォーマルアプローチに有用なミクロ経済的手法のみに重点を置く入門テキストのあり方には、政策分析の有用性や妥当性に対して政治学や行政学の専門家から多くの批判が寄せられた。

「市場の失敗」が政府の介入を必要とするという論調から政策分析のテキストの扉は開く。その解決を期待された政府が行う選択と決定が、圧力団体や時の政権の意向などの「政治的要因」の

故に、あるいは権力者におもねる行政ガバナンスのほころびによって、社会的最適性や現実的妥当性を損なうことが発生する。だから政府の行動は十分に機能することなく「政治の失敗」を招く事例は古今東西を問わず多い⁶⁾。政策執行に際してその事前や事後の段階において、このような失敗を予想し適切に削減し政策を進化させるべく、政策評価を前面に押し出した政策分析の出番がある。つまり政策過程のPDCAサイクルのうちのCAの段階において、政策分析がフォーマルアプローチを取ろうが、それ以外のアプローチを取ろうが、あるいは双方の混合された包括的アプローチであろうが、政策分析が活用されることで政策それ自体の進化が促進されることを共通認識とすることが重要な点だ。まさにここにこそ政策分析の役割の真髄がある。

近年のミクロ経済学が、合理性仮説一辺倒から限定合理性仮説がもたらす人間の機会主義的な行動やアノマリー（合理性からの逸脱行動）をも包含するようになった。それでも政策をめぐる行動空間に参加する多数のアクターの存在により、予想がつかない帰結がもたらされる可能性が高いことを常に念頭に置かなければならない⁷⁾。その点では1秒を競う「政治の世界」に発生する取引費用は「経済の世界」に発生する取引費用よりも、ダイナミックに動き、そのマグニチュードは数倍高くなる傾向がある。このことが政策形成過程における合理的な決定を躊躇させ、あるいは実現を阻害する要因になる。

この政治の世界に発生する取引費用を低減する有力な方法のひとつに、フォーマルモデルを使った予測がある。ミクロアプローチに関して個人、家計、企業情報を活用したパネル型データで、社会保障制度改革や人口予測、税収や市場占有率競争や倒産・雇用などに特化した政策分析を試みる動きも出てきた。さらに、フォーマルアプローチの代表例であるゲーム理論を使ったオークションで電波割り当てを行う事例や、価格カルテルの防止のために密告の順位と料金のさじ加減などに政策分析が取り入れられつつある。あるときにはこのアプローチは政策的に歓迎され、またあるときには「冷たくて人間や世間を知らない」と忌避される歴史を持つ⁸⁾。

1.3 液状化する政策分析モデル

さて以下で議論する政策分析の対象は、政策分析のミクロ的接近、あるいは代表的フォーマル

6) ディキシット（2000）32頁には主流派エコノミストの代表格スティグリッツの政府の介入に対する楽観主義を指摘している。それを確認するには青木他（1999）29-69頁のスティグリッツの論文が薦められる。また政府の失敗が発生する原因として取引コストの存在を指摘するウイリアムソン（2017）では、62-73頁に取引コスト経済学のエッセンスが要領よく説明されているし、その結果としての政治、経済両面の非効率については237-260頁で説明している。

7) カーネギー学派だったマーチとそのグループによる「ゴミ箱モデル」はその典型である。マーチ他（1983）17-51頁とその具体例として215-256頁を参照。また政策が持つ父性あるいは温情主義と自助を旨とする共和主義の両要素を併せ持つNudgeの政策的活用がセイラー他（2009）にある。

8) 費用便益分析活用の政治的寛容性についてはAdachi et al. (2015) の第2章Hosonoの論文p.9参照。

アプローチとして各府省、各部局で多用される予算獲得と事業執行のための費用便益分析ではない。これら一連のミクロ的接近、あるいは工学的接近はフォーマルアプローチの代表例として古今東西で多用されてきた。各府省でもある時は「政治的介入」を回避する手段として、またある時は上位者や内外のステークホルダーに対する説得手段、はたまた為政者の判断を正当化する手段として活用される場合もある。そうではあっても、このミクロ的接近は手法的には確立しているフォーマルアプローチではあるが、一国を左右するような政策形成に対して一定のインパクトを与えるものではない。例えば未曾有の財政的な危機の本質を語らず、課題先送りを続けて大本営的な言辞で発表される一連の政策を時間軸上での是非をめぐって検討する場面に、費用便益分析が出てくる幕はない。

この一国を左右する政治課題に対しては、マクロ経済的モデリングとシミュレーションに基づく百家争鳴的論争が展開されてこそ、しかるべき判断が導かれる。フォーマルアプローチを通じてこそ、問題の所在や課題の抽出、課題解決の手段との外生、内生関係の陽表化が可能となる。そしてこの一連のプロセスを通じてのみ、その処方箋も国内外にも理解される。一国の経済社会政策を方向づける政策形成過程に活用されるマクロ経済的モデリングとシミュレーションこそ、フォーマルアプローチによる政策分析の本丸である。この認識から、本稿の言及するフォーマルアプローチの対象を限定したい。そのためには、この種のアプローチに対して歴史的な吟味も必要になってくる。

戦後、ケインズ経済学はアカデミアだけでなく、リアルな政治の世界でも歓迎された。大恐慌を引き起こし第2次世界大戦の遠因と目された市場の機能に対する不信感からだ。ケインズ経済学がお墨付きを与えた政府機能の拡大で、政策分析の制度化と政策分析家の増殖が始まった。「理論なき計測」が市場の放任を生み、政府による政策発動の機会を奪ったからである⁹⁾。したがってその反省の上で、操作可能な予測モデルにより政府のコントロールの幅を拡充したい。幸いケインズ経済学がその理論的支柱になってくれる。これが当時の先進国政府の共通理解だった。以下の2大目標

(1) 国民経済のマクロ的な動きを数量的に予測する

(2) 国民経済の効果的な管理に必要な政策手段とその効果を正確に比較評価する

を達成するために、1950年にクラインのマクロ計量モデルIが作成された。6個の内生変数に対して3本の定義式、2本の行動方程式、1本の統計式による予測モデルは見事予測に成功した。さらに1955年には、内生変数を21個に増やし、非線形方程式を含めたクライン＝ゴールドバーガーモデルが作成された。この簡潔な工学的モデルの予測率の高さが各国の予測モデル開発を促進した。その後シミュレーションで示された予測の精度向上や政策メニューの提示という華やかさを

9) Koopmans (1947) pp. 161-172は経済循環の理論的背景無しにデータの傾向から予測することの危うさを指摘している。

求めて、潤沢な開発コストを政府が自発的に予算に組み込む開発ゲームが展開されたのだった。日本においても1959年の内田・渡部モデルの開発を受け、1965年には我が国経済の構造とその動きを理解し、中期経済計画策定のベースとなる「中期マクロモデル」を開発した¹⁰⁾。

ところが、石油ショック後のスタグフレーションが世界経済を襲い、ケインズ経済学の信頼性を失墜させ、マクロ経済モデルブームの凋落をもたらし、予測可能性に対する反論をベースとする「合理的期待形成論」と自己回帰モデルを主とする時系列分析モデルの跳躍に手を貸すことになる。この跳躍はシカゴ大学を中心とした市場原理主義とマネタリストを前面に押し出した。「政治の失敗」の処方箋として大幅な経済規制の撤廃、財政政策の見直しなどを伴う「小さな政府」を説く一大潮流となった。この時代的趨勢を奇貨としてか、「新古典派経済学」者の牙城であるシカゴ大学を中心に市場重視のノーベル経済学賞受賞者が輩出することになる。

もっともケインズ経済学の計量モデルを進めてきた動きに対しての批判はその前からあった。皮肉なことにケインズ自身と計量経済学者ティンバーゲンの間で展開された論争（1939-1940）に見られるように、経済変数間の因果関係を正確に特定化できるのかどうか、そもそも「分析に必要とされる」経済変数は測定可能かどうか、可能でも時間の変数だから変動を繰り返す「非正常性」を持つのではないかといった疑問が、計量経済モデルを議論する場では常に提起され続けてきた。そのため、統計理論の高度化と分析手法の精緻化に関連分野の努力が傾注されてきた¹¹⁾。その意味で「合理的期待形成」論者の意見はケインズが仕掛けた論争の数学バージョンの域を出なかったという評価が現在でもある。

さて、先進各国では財政逼迫と低成長に苦しめられ、「小さな政府」からケインズを復活させようという動きが出てきている。いわゆる財政再建と持続的成長経済運営に対するシミュレーションモデルなどは方程式が3200本にもものぼる大規模モデルで、データも年データから四半期データを使用している。また「合理的期待形成」論者からの後述の「ルーカス批判」も反映し、計算機精度の特徴を最大限に利用したモデルを構築するまでになっている¹²⁾。

グローバル化の進展や、技術革新が引き起こす「経済のフラット化」は、政策分析をめぐる環境（利害関係者、主張、手法）を激変させている。それが政策分析マーケットの増大をもたらし、政策分析の能力を過大評価する「期待バブル」の側面を否定できない。だからこそ、有能な政策プロフェッショナル養成に向けて大学が果たすべき時代的課題が潜んでいる。ただし急いでつけ

10) 平井（1981）26-33頁を参照。クラインモデルを簡潔に解説している。また日本の計量経済モデルの黎明期から発展期の歴史として、市村他（2011）1-27頁が興味深い展望を行っている。

11) Hamouda, et al. (1988) が編集した書籍の Rowly による手際よい解説論文 pp. 23-52参照。また、Morgan (1990) の pp.121-130に論争とその後の展開されるティンバーゲン支持者たちの奮闘が概略されている。

12) 例えば、北浦（2009）は、ルーカス批判を明示的に受け入れたマクロモデルとそのシミュレーションを行った事例が参考になる。123-187頁参照。

加えるべきことは、政策をめぐる政策分析について、当初の「無邪気なほど」楽観的立場を表明してきた学者も、経験の蓄積に伴いその実効性に「確信から若干の懐疑」へとという変化が生じつつある事実の指摘である。この分野の専門家に生じた自己懐疑こそが、政策分析をもっと前面に押し出すことへの躊躇を呼んでいるという側面を指摘しなければならない¹³⁾。しかし、政策分析の有用性については否定できるものではない。「片隅に置かれる政策分析」の状態から脱却し新しい政策分析のあり方を構築するか、その検討を促すことが本稿の目的でもある。

2. なぜ政策分析は重視されないのか

日本も含めて主要国の政策形成過程において、定量的分析もシステミックな分析もあまり主要な役割を与えられてこなかったように思う。その理由として、ここでは2つ指摘したい。まずデータ本体と手法上の妥当性の問題がある。データの入手が制度的に制限されている場合や、相当の時間的ラグが存在する場合、政策分析の妥当性が思った以上に低くなる可能性が高い。つぎに組織上の問題がある。決定権を持つライン部門と専門的集団で構成されるスタッフ部門との間に実効性のある情報回路が存在しない場合が多い¹⁴⁾。

2.1 データの制約

国際的な視野で作成された分析モデルなどは、データ上の制約を受ける最たるものといえる。また国内の事例で見ても、複数府省のデータで集計作業を決定づける定義や分類が異なる場合や官庁セクショナリズムによりデータ提供に関して非協力になる可能性も高い。政治的な思惑がそれに輪をかける場合も多い。また、適切な手法の開発が遅れている場合もある。不適切な手法を双方が使うことによって、論争の加熱化が発生することもままある。さらに説明に必要な理論モデルが不完全な場合にはさらに激しい論争に発展する。

まずデータの信頼性、それから推定されるパラメータの信頼性である。データの信頼性は、データが作成される過程に注目しなければならない。「ベンフォードの法則」を利用して政府統計の不正を暴いたギリシャ事例が有名である¹⁵⁾。統計データに現れる数字の最初の桁は1から9までの数字が均等に1/9の確率で現れるわけではない。この法則にしたがえば、最初の数字が1である確率が30%となるある種のべき乗則になる。しかし、往々にして政治的な作為からか政府統計

13) ネルソン（2012）は、「科学コミュニティの内外で、我々の直面する問題を科学的、論理的な手段で解決する我々の能力についての信頼が急激に低下」したと述べている。10-29頁、また同様の指摘はRadin（2000）pp.1-7にある。

14) 細野（2001）33-34頁を参照。なお金融政策での「コミュニケーション・ポリシー」については須田（2014）281-324頁に重要な指摘がある。

15) コイル（2015）7-9頁、チャンバーランド（2016）17-19頁を参照。

に歪みが生じる場合があり、この法則からデータの妥当性が検証される場合がある。

つぎに、データが揃っていても、そのデータが語る内容を適切に分析し、分析対象の動きを適切に説明する理論モデルが存在しない場合もある。また多様な利害関係を持ち、多様な思惑を持つ主体が、データの生成過程で現在と将来を含めて選択し行動することから、データの特性が確定項とランダム項に分離することができなかつたりする「非定常性」が現れるから、パラメータや分布が確定できず理論モデルとの接合を歓迎しない、あるいは信頼できないという主張が出てくる。だから「ルーカス批判」を是として、信頼性が低い理論モデルよりもむしろ「データによって語らしめるべし」を主張するグループも存在する¹⁶⁾。このように、数値データに基づいた定量的分析に関しても微妙な食い違いが学者間で存在する。そのため、学問的にはともかく政策当局は、政策形成の現場で一見不要と思われるようなアカデミックな論争を極力回避しようとする。魅力的なポストをめぐる厳しい政治的選択淘汰にさらされる現実の政策アリーナにおいて、政策形成過程を支配する主体になればなるほど余計な政策分析の介入を歓迎しない傾向がある。しかし、それでも先進諸国では政策分析の妥当性に関するある種の寛容性が散見されることは指摘しておきたい。後述するが、先進国の中では日本は政策分析に対する寛容性が低いといえる。

2.2 政策分析をめぐる社会的壁

政策の場における政策分析のマーケットは、供給する側と受容する側に分かれる。そして常にこの市場は常に「買手独占」の状態にある。それは、組織デザイン上の理由による場合が多い。すなわち、組織上のトップに直接つながっている場合を除き、ラインと呼ばれる現局がスタッフと呼ばれる企画調整部局に対して持つ職務的優位性である。「現場もよく知らないくせに」あるいは「机上の空論を弄んで」という意見に対して、スタッフ部門は効果的な反論を打ち出せない。その理由は、組織全体のロジックの整合性や最適化を達成するための組織上の「仕掛け」を持っていないか、あるいは上位の理解者を得ることが難しいことによる。また、政治的に明確な事実を伝えることの波及効果を恐れる政策上位者の思惑が働く結果、政策分析の存在までも否定される場合や、未公表のまま「お蔵入り」になり政策分析活動自体が中断する場合もありうる。ただし、欧米では財政の逼迫が多く政策執行に足枷となってきつつあることから、政策分析が実際の政策に活用され出す機会は増大している。しかしそのためには、政策分析に携わる専門家は分析のエキスパートであるばかりではなく、想定する顧客に対する説得を中心とする交渉力、レトリックを含む提示する予定の分析成果物の表現方法にも工夫が必要である¹⁷⁾。

16) ルーカス (1988) は20頁で「主体が今期の政策にいかに対応するかを決定するためには、彼はいかなる形で将来の政策が作られるかに関する意見を持っていなければ」最適な、あるいは合理的な決定を下すことはできない、と述べている。また同種の主張として Granger (1999) pp. 52-54を参照。

17) Radin (2000) pp.1-4 で自らの体験を踏まえ非常に楽観的な展望 (あるいは期待) を述べている。

また政策分析の結果に対して、学問的に期待される水準以上の正確性と厳密性を要求する傾向が政策当局においても、マスメディアや世論の中にも強い。あるいは寓話的にいえば、「天気予報くらいには政府のマクロ経済の数字は当たって欲しい」という世間一般の要求である。当然のことだが、正確性と厳密性が保証できないような政策分析は事前に回避されることが多い。あるいは、政策分析が実行されたとしても、ある種の危険回避から適用範囲がごく限定された領域での活用が多く、論争を呼びそうな分析は秘匿されやがて忘れ去られる運命をたどることになる。

3. 政策分析の日本の特性

この論考は日本においてもっとフォーマルアプローチが浸透し国民各層の中で真剣に議論する材料としてもっと活用することを願う立場で書かれている。日本の政策がなお一層進化することを意味するからだ。そこで、予測の典型的事例としてのマクロ経済シミュレーションに話を限定し、政策分析の日本の特性について検討する。政策分析はかなりの部分を経済分析から援用していることから、議論をこのように限定して進めることに不都合はない。ただし、「経済学者は市場の光の部分を強調しすぎるし、政治学者は選挙の光の部分を強調しすぎる」という自戒的警句は傾聴に値する¹⁸⁾。

3.1 日本特有のギャップ

日本において政策分析を取り巻く環境は、他の先進諸国に比較してかなり特異である。冒頭で指摘した3つの要因（組織要因、手法要因、理論要因）を日本の特性に関連させて、別の角度から、政策分析の存在を「知っている」と、政策に「活用する」との間には相当大きなギャップが存在することと言い換えることもできる。

そのギャップが生まれる理由は、(1)教えられるまで適切な政策分析の存在を知らなかった、(2)知っていたが、効力が不確定だから、活用を見合わせている、(3)効力は確認済みだが、活用の仲介役がない、(4)仲介役はあるが、活用する環境がない、のいずれかといって良い。このギャップを埋めることが、日本における政策分析の効力を上昇させる意味合いを持つが、それには「活用」する機会の提供が必要不可欠である。活用がなければいつまで経ってもギャップは埋まらない。

現在の日本をマクロ経済的にも悩み深い少子高齢社会の本格化に目を向けると、高齢化については60年代に、人口減少の到来は80年代にすでに予測されていたことに着目したい。これなどは、(3)の政策への活用を仲介する役割の不在を物語っている。当時の報告書や一部の学者の間では、

18) リンドブロム他（2004）11頁を参照のこと。また細野（2005）7-14頁にその周辺の議論がある。

人口が長期に安定するためには80余年の長期にわたる注意深い観察と地道な対策が必要であることが話題にされていた。人口減少が止まらない現状を考えるならば、実効性のある対策が打ち出される時期が遅すぎるとはいえないだろうか。

さて、もう一度政策分析が活用されないのかを、「信頼性」の側面から検討する。日本のマクロ経済モデルは、世界的に見ても導入が速く、精度の水準も高かったといえる。ところが、専門家の中での「信頼性」の評価はそれほど高くはない。予測の精度は欧米はもとより、国内の「民間予測機関」よりも低いからだ¹⁹⁾。信頼性が高くなければ「活用される」可能性も頻度も、世間の注目度も高くはならない。

なぜ政府発表の数字は「現実から乖離」するのか、あるいは政府は乖離するに任せたのか。ここに政策分析に対する日本政府の姿勢を見ることができ、予測モデルに使用される統計データは世界的に見ても信頼性は高い。コントロールに使用できる政策手段（金融・財政政策、公共料金設定など）も多い。日本銀行幹部はかつてマネーサプライは1%前後の誤差でコントロールできるとうそぶいていた。すべての条件が揃っていないながら、政府のマクロ経済モデルの予測パフォーマンスが最初からは低かったのは何故なのか。前述の1965年に開発された中期マクロ経済モデルも例外ではない。モデルの構造方程式には常に新しい情報を入れる努力をしながら、予測の精度はそれほど改善されなかった。

その理由は他の国のマクロ経済モデルよりも、日本政府のモデルは外生変数によれば手段変数と与件変数に大別されるがモデルを動かすことによって得られる内生変数に比して圧倒的に多いことが挙げられる²⁰⁾。その分、各省庁の政策の裁量が反映する余地が増加する。各省庁の裁量を慮ることが最優先であれば、予測のパフォーマンスが下降する運命が待っている。外生変数とは、言い換えれば政策シナリオの具体的な数値といえる。外生変数の想定値の妥当性が予測の精度を決める。想定値を決定するのは政策シナリオだ。政策シナリオの作成に多方面から選抜された優れた専門知が投入されるなら、おそらく予測の精度は上がると期待できる。しかし、法律的知識の訓練しか受けてこない、あるいは経済学の訓練しか受けてこない、国際関係の知識に疎い、政策分析の重要性も認識していないメンバーの集団と、彼らの裁量で決定されるひと組の外生変数は予測の精度を極端に低下させる。まして、そのメンバーの一人が全体の統括を担当する立場にあればなおさらだ。予測のパフォーマンスの低さに対する感度も低く、モデル構築から始まって様々な過程での工夫や改善への努力がストップしてしまうことになる。フランスが生んだ偉大な数学者ラプラスは「社会的決定の善し悪しは多数決などの決定方法よりも、決定を下すメンバーの質にもっと左右される」という警句を述べている。これは言い得て妙である。

19) この鈴木(1995)の予測パフォーマンス比較についての小気味のよい断言調の叙述は『新版』(2015年)からは消えて、優等生的な筆致になっている。これは何か付度が働いたのか謎である。

20) Tinbergen (1952) や、細野(2005) 224-231頁の構造方程式モデルの過剰識別の議論を参照。

あるいは、マクロ経済モデルを動かす前から「解が決まっている」場合や、公共事業費に代表される地方の数字を積み上げて作る政府固定資本形成の数字はなかなか現状の数字と一致しない場合などが予測パフォーマンスを低下させる。人口予測ばかりでなく、マクロ経済予測にも当然「霞ヶ関力学」が働いている。かつて、渋めの大蔵省、大盤振る舞いの通産省、右往左往の経済企画庁の「目の子メトリックス」という戯れ歌が、どこかから聞こえてきた時代があった。橋本行革以降、この戯れ歌は聞こえなくなったのか、それともこの省庁名を変えたなら、そのまま通用するのか、あるいはもっと省庁名を追加する必要があるのか、大いに検証する必要がある。おそらくこの検証なくして、日本のマクロ経済モデルの予測パフォーマンスを上げることはできない。日本政府のマクロ経済モデルを代表的政策分析の一つと捉えるならば、なおさらのことである。

また、グローバル化の進展で海外との間での貨幣の流れが大幅に増大している。とくに配当や利子といった海外からの要素所得が無視し得なくなっている。グローバル化はある面では変転極まりない「不確定性」などが支配する物理学の世界に政策分析を誘い込んでいるのかもしれない。この認識なしでは、「予測の失敗」が日本の国の「舵取りの失敗」につながらないとも限らない。バブルとその崩壊の傷を深くした金融行政の失敗にその先例を見る²¹⁾。

しかし、月例経済報告で表現される「官庁文学」が未だにまかり通っているようでは、霞ヶ関に責任感と危機感があるとは考えることはできない。「景気はゆるやかに減速しながら、引き続き拡大している」とは何を意味するのか。景気判断に必要なキーワードは回復、上昇、下降の3種類で十分だ。省益、局益の確保に汲々とするミクロの合理性の追求が、国益というマクロの合理性に必ずつながるという保証はどこにもない。まして国民に顔を向けずに永田町の顔色を見る、あるいは私益ゆえに忖度するだけの国家運営に明日はない。直面している危機の認識を共有し、その解決に向けて広く国民各層の知恵を相互に提供しあう環境づくりこそが真のガバナンスを問われたときの最善の道ではないだろうか。

3.2 フォーマルモデルを超えて？

日本の政策分析を考えた場合、もっとフォーマルモデルを活用した分析的な議論が政策形成に必要であるという立場で議論してきた。しかし日本では、政治の世界でも行政の世界でも、いわゆる「選挙を意識した政治」が常に分析をコントロールしてきた。どの国においても、政治が分析に対して持つ優位性は高い。しかし、その程度が重要である。「経済計算」や「経済計画」という言葉は、日本の保守政治の世界においてはある面で禁句のようなニュアンスで語られるところがある。かつての社会主義経済を連想させること、あるいは戦前の企画院事件の後遺症ともいえるだろう。

21) 小林他 (2001) 39-52頁, 西村 (1999) 57-92頁, および田中 (2013) 3-42頁, 細野 (2005) 54-55頁を参照のこと。

だから、政治からの過剰なコントロールを打破するために、従来からの積み上げ方式を放棄した予算編成で、マクロ経済上の整合性と体系化を図る。そのためには先進国のような標準的マクロ経済モデルやその基盤となる政策分析が一国の司令塔といわれる部署で必要不可欠となる。今日のようにグローバル市場が国民経済に大きな影響を及ぼしている時代では、単なる業界の代表としての発言や行動を超えて公共の利益を重視した企業経営者などの政策関与が望まれる。公共の利益増進を政府にもっぱら依存するのではなく、社会に存在する様々なエキスパートの力を結集して実現することを表すガバナンスの構築を目指す時代が来ている。このような公益実現を基準として自らの専門を投入するエキスパートを「第2の公務員」という学者もいる²²⁾。同様にガバナンス向上のために活用される政策分析に関しては「オールタナティブズ」ができるだけたくさん生まれてくる必要がある。それはオールタナティブズが、政策分析の質を上げるからだ。この必要性は、百家争鳴する米国シンクタンクのアウトプットの質とそれが実際の政治に及ぼす影響の大きさを想起するだけで十分だろう。この環境を持続するためには、米国のように政策分析のマーケットが必要だ。このマーケットが広く人材を惹きつけ、集まった有為の人材がマーケットの質を上げる好循環を生む。当然この過程で政策分析の質が向上し、結果として政策内容も改善することになる。

日本では政策形成を議論する場合に、審議会の存在を無視し得ない。審議会のメンバーの選択に、高い専門性が担保される適材適所の原則が貫かれているだろうか²³⁾。古くから「官僚の隠れ蓑」論がある。そのためか審議委員は単なる名誉職とばかりに十分な下準備もしないし、熟度の高い議論を重ねようという意識も薄い。この状況を積極的に打開しようという姿勢を府省側でも示そうとはしない。むしろ現状の方が都合いいと思う府省側の思惑も見え隠れする。いずれにしても、質の高い専門家の関与なくして、熟度の高い審議は不可能であること、審議の過程では政策分析が必要なことはいうまでもない。とくに規制に関する政策を審議する際には、政策分析を要求する、場合によっては事務局の協力を得ながら審議委員自身が政策分析を実行するくらいの気概が望まれる²⁴⁾。

また、政策分析に基礎を置く政策評価の一般化は政策分析の精緻化や政策の進化に一定の貢献をするし、この方面に着目した研究も多い。しかし、政策と政策分析の進化にとって、政策形成の過程に使用することがもっと必要なのではないか。

政策分析の進化には、政策分析の分析、つまり「メタ分析」が必要であることを指摘したい。政策分析を評価するにあたっては、分析する者の倫理、文脈についての検討が必要不可欠である。また、政策分析の見せ方、伝え方の分析も必要だ。政策の実効性には、多分に説得の要素が関連

22) リンドブロム他(2004)10頁を参照。

23) 細野(2003)55-67頁を参照。

24) 須田(2014)78-86頁を参照。日銀審議委員としての経験が綴られている。

してくる。当然特殊な文脈は普遍性を制約する。今まで議論してきたマクロ経済モデルの予測パフォーマンスの低さ、活用の低さに日本の特殊性が色濃く反映していることがわかる。この特殊日本型政策分析の現状を打破するためには、政策分析の主体を官庁に限定するのではなく、むしろ政治的配慮をする必要のない「民間、大学、学会」などが行うことも排除すべきではない。と同時に多様な主体の連携で政策分析が行われることから、国民各層を巻き込んだ情報公開と議論の深まりの可能性も残したい。また政策情報の生産、加工、流通が円滑に行われるためには、日本でも前述の政策マーケットの出現が待たれる。そして、すでにその機は十分に熟していると見て良い。その理由は、政策分析の「顧客」は政府の外に国民各層にも拡大しつつあるからだ。そのためには、政策分析に携わる人材をどう育成するか、教育システムの検討から始まって人材のリクルートシステムをどう構築するかを検討する場が必要になってきつつある。

おわりに

グローバル化の進展で各国には良質な政策分析が求められている。ますます必要とされてきている国際的な政策協調は、許容される範囲内での政策の透明性を各国に求める。マクロ経済モデルなどの連結による政策シミュレーションなどの場面ではとくにそれが求められる。日本が有数の整備された統計データを保有する国であることの認識は国際的にも高い。しかしすでに論じてきたように、国内モデルが日本の特異性ゆえの歪みを持つことに対し、そのギャップをどう諸外国は見るとするか。日本においても、政策分析はもはや政府の専管事項ではなくなりつつあるという時代認識が必要だ。国、地方とも財政逼迫という制約条件のもとで少子高齢化が引き起こす政策課題に対して、より進化した政策分析が必要とされている。そのためには、政策分析が単なる政策評価に限定されたり、内部情報として公開がはばかられたりする状態を甘受して良いのか、むしろ公開自由で国民各層が活発に議論すべき政策形成の場でこそ活かされるべき判断材料ではないかという基本的立場からさらに論を進めてゆくべきだ。

バブル崩壊後の漂流を終えて、日本がこれまで以上に一定の存在感を国際的に担保するには、「国土の均衡ある発展」に変わる新たなグランドデザインの構築が必要だ。そのグランドデザインは精緻かつ大胆な政策分析をベースに新たに作り直すべきだ。いつまでたっても政策分析が日陰の存在であることは国民生活の向上にとってもマイナスでしかない。フォーマルアプローチを超えることの議論の前に、存分にフォーマルアプローチを駆使する試みが必要であることを、永田町や霞が関は言うに及ばず、日本中で解決を待つ政策課題を多く抱える政策現場が認めている。

参考文献

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

- 市村真一, L. R. クライン編著 (2011) 『日本経済のマクロ計量分析』 日本経済新聞出版社
- 伊藤公一朗 (2017) 『データ分析の力 因果関係に迫る思考法』 光文社
- 伊藤隆敏 (2017) 『公共政策』 日本評論社
- 北浦修敏 (2009) 『マクロ経済のシミュレーション分析』 京都大学出版会
- 小林慶一郎, 加藤創太 (2001) 『日本経済の罫』 日本経済新聞社
- 鈴木正俊 (1995, 2015) 『経済データの読み方』 岩波書店
- 須田美矢子 (2014) 『リスクとの闘い 日銀政策委員会の10年を振り返る』 日本経済新聞出版社
- 田中秀明 (2013) 『日本の財政』 中央公論社
- 中室牧子, 津川友介 (2017) 『「原因と結果」の経済学』 ダイアモンド社
- 西村和正 (1999) 『金融行政の失敗』 文芸春秋社
- 野口悠紀雄 (1982) 『公共政策』 岩波書店
- 平井聖司 (1981) 『日本経済のシミュレーション分析』 創文社
- 細野助博 (1995) 『現代社会の政策分析』 勁草書房
- 細野助博 (2001) 「中央省庁再編の政策分析」 『計画行政』 通巻第67号 28-36頁
- 細野助博 (2003) 「審議会型政策形成と情報公開の意義」 『公共政策研究』 第3号 55-67頁
- 細野助博 (2005) 『政策統計—「公共政策」の分析ツール—』 中央大学出版部
- 薬師寺泰三 (1989) 『公共政策』 東大出版会
- Adachi, Y., S. Hosono and J. Iio (eds.) (2015) *Policy Analysis in Japan*, Bristol, Policy Press
- Chamberland, M. (2015) *Single Digits ; In Praise of Small Numbers*, Princeton, Princeton Univ. Press
(川辺治之訳 『ひとけたの数に魅せられて』 (2016) 岩波書店)
- Coyle, D. (2014) *GDP; A Brief but Affectionate History*, Princeton, Princeton Univ. Press (高橋璃子訳
『GDP 〈小さくて大きな数字〉の歴史』 (2015) みすず書房)
- Dixit, A. K. (1997) *The Making of Economic Policy*, Cambridge, The MIT Press (北村行伸訳 『経済政策の
政治経済学』 (2000) 日本経済新聞社)
- Granger, C. W. J. (1999) *Empirical Modeling in Economics*, Cambridge, Cambridge Univ. Press
- Hamouda, O. F. and J. N. Smithin (1988) *Keynes and Public Policy After Fifty Years Vol. 2 Theories and
Method*, Cheltenham, Edward Elgar
- Jenkins-Smith, H. C. (1990) *Democratic Politics and Policy Analysis*, Belmont, Wadsworth Pub.Co.
- Klein, L. R. (1962) *An Introduction to Econometrics*, New Jersey, Prentice-Hall (大石泰彦監修 『計量経
済学入門』 (1968) 東京創元社)
- Koopmans, T. (1947) *The Collected Scientific Papers of T. Koopmans*, Berlin, Springer-Verlag
- Lindblom, C. and E. Woodhouse (1993) *The Policy-Making Process*, New Jersey Prentice-Hall (藪野祐
三・案浦明子訳 『政策形成の過程 民主主義と公共性』 (2004) 東京大学出版会)
- Lucas, Jr. R. E. (1987) *Models of Business Cycles*, Oxford, Basil Blackwell (清水啓典訳 『マクロ経済学
のフロンティア』 (1988) 東洋経済新報社)
- March, J. G. and J. P. Olsen (1976) *Ambiguity and Coice in Organizations*, Oslo, Universitetsfolget (遠
田雄志, アリソン・ユング 『組織におけるあいまいさと決定』 (1983) 有斐閣)
- Morgan, M. S. (1990) *The History of Econometric Ideas*, Cambridge, Cambridge Univ. Press
- Morton, R. B. (1999) *Methods and Models*, Cambridge, Cambridge Univ. Press
- Mumford, S. and R. L. Anjum (2013) *Causation: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford Univ. Press
(塩野直之訳 『哲学がわかる因果性』 (2017) 岩波書店)
- Nelson, R. R. (1977) *The Moon and the Ghetto; An Essay on Public Policy Analysis*, New York, W. W.

- Norton（後藤晃訳『月とゲッター 科学技術と公共政策』（2012）慶應義塾大学出版会）
- Radin, B. A. (2000) *Beyond Machiavelli; Policy Analysis Comes Age*, Washington D.C., Georgetown Univ. Press
- Stokoy, E. and R. Zeckhauser (1978) *A Primer for Policy Analysis*, New York, W. W. Norton（佐藤隆三・加藤寛監訳『政策分析入門』（1998）勁草書房）
- Thaler, R. H. and C. R. Sunstein, (2008) *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven Yale Univ. Press（遠藤真美訳『実践行動経済学』（2009）日経BP出版センター）
- Tinbergen, J. (1952) *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North-Holland
- Ullmann-Margalit, E. (1977) *The Emergence of Norms*, Oxford, Oxford Univ. Press
- Weiner, D. L. and A. R. Vining (2011) *Policy Analysis* 5 ed., Chicago, Longman
- Williamson, O. E. (1996) *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford Univ. Press（石田光男・山田健介訳『ガバナンスの機構』（2017）ミネルヴァ書房）

（中央大学名誉教授）