

2005年度日本公共政策学会
会長基調講演



政策分析の必要性和 使命についての一省察

日本公共政策学会 会長（2004年～2005年）

細野 助博

*

1690年に出版されたウィリアム・ペティの『政治算術』は、客観的なデータを使い、比例法則を駆使することでデータを補いながら、当時の英国のパワーが仏蘭に勝るとも劣らないことを証明した統計学のあるいは政治経済学の嚆矢ともなった名著である。この書物の出現で蓄積された国内資本は国外に逃避せず、産業革命の原資として使われた。「世界の工場」として英国が世界に覇権を及ぼすきっかけを作ったともいえる。いたずらに悲観論に支配され重苦しいロンドンの王宮で、ペティは透徹した頭脳で「神話」を突き崩していった。

現在でも「審議会」などの政策現場で参与観察していると、「根も葉もない神話」が信じられ、それに基づいた不毛な「神学論争」が繰り返される。既得権益を擁護するため時間稼ぎのためか。いわく「この商品は人間の生存に不可欠のもの。自国生産でなくて、外国に依存したら安定供給は不可能。だから、流通段階の規制と輸入規制は当然」。いわく「この商品の発がん性は100%科学的に立証されていないから、規制強化は論外だ」。メンバーは学者やジャーナリストを中心とした中立の立場のメンバーに加えて、各業界団体からの代表で構成される。業界団体からの「神話」の提示はわかる。しかし、「科学的議論ができると期待されている」メンバーから啞然とするような「神話」が飛び出したり、いたずらに（あるいは無邪気に）「神学論争」を挑まれたりすることが間々あるからやっかいだ。このような神学論争に早く終止符を打ち、実質的な議論をするために神話を除去するには、「データに基づく議論」が手っ取り早い場合が多い。政策メニューをめぐってデータに基づいたやり取りが十分に行われるようになれば、神話のいくつかは「消え去る」可能性は高い。

しかし、データを手放しで信用することも「新たな神話」を作るきっかけになる場合もある。「目的のためにはどんなデータも作って見せる」とうそぶく官庁担当者や専門家、コンサルタントがわんさという。新設高速道路や地方空港の需要予測など枚挙に暇がない。「工事が始まれば、もうこっちのもの」という無責任体制がはびこっているからだ。かえって、「科学的な色彩」を全面に出すのだから、やっかいかもしれない。お抱えのコンサルを始め、広報用のメディアもふんだんに存在する。小数点以下の桁数が上がると「正確度」が上がったように見える。

「計ることは間違いの始まり」というラテン語の警句を経済学者モルゲンシュテルンは著書『経済観測の科学』の扉に載せたが、われわれは謙虚にこの警句を受け止めるべきだ。さらに、フランス革命当時の数学者であるピエール・ラプラスは『確率の哲学的試論』で、

「視覚に錯覚があるように、精神にも錯覚がある。」と述べている。経験や期待によって誇張された主観確率が「宝くじ」やギャンブルを盛り立てる。だからこそ私たちは常に「冷静に現実を直視する」ことの重要性に気づかなければならない。

統計データの計測・収集、そして加工の段階でなんらかの「規則性」が現れるときがある。この規則性が「作業仮説」と同歩調で進み、やがて「ある種の基本的法則」にまで昇華してゆく。このプロセスを、ノーベル経済学賞に輝いたクープマンズは、「ケプラー段階からニュートン段階への進化」と名づけ、実証作業こそが法則を発見する道であると主張した。と同時に、実証作業には戦略的な手法を用いなければ、データが暗示する情報の山の中で「消化不良感」に陥るから、理論武装をして取り掛かるべきだとも主張する。「投網をかけるように」やみくもにデータを解析して、「一見もっともらしい関係」を発見したかどうかで一喜一憂する「理論なき計測」を強く戒めた。

われわれには「見えているもの」と「見えていないもの」の境界がどこにあるのははっきりしない場合が多い。「どこまで分かったのか」といつも自問するが、それはある存在する事物の「全体のどこまでが既知」かが、本当のところ分かってはいないからではないか。そこで一つの方便として「他に変更なかりせば」(ceteris paribus) という限定を組み込むことになる。つまり、人為的に「境界」を設定してしまうのだ。もちろん、「完全なまでの正確さで状況を把握」しているわけではないが、知覚や直感、そして計算能力、専門的知識をフルに動員して演繹的な「分析モデル」を構築する。

ただし、「分析モデル」は現実から遊離したものであってはならない。分析モデルは確かにゼックハウザーやストーカーの言うように「現実のある側面を切り取り、単純化した概念や表現であり、十分に操作可能なツール」という側面を持つ。かといって、「何らかの明快な解を求めめるために」という主客転倒したモデル作りに終始してはならない。公共政策を考える分析モデルは常に現実との接点を持たなければならない。その接点を「データ」が取り持つことになる。「計測なき理論」はあらたな政策上の「神話」をよみがえらせることになる。「マーケットの声を聞こう」というとき、アダム・スミスのいう「神の見えざる手」を持ち出すべきではない。いつも「予定調和」が成立するとはいえない。あるときはブームを作り、あるときは暴落に陥る危なっかしい交換の場である。と同時に、裏で誰かが糸を引いているかもしれないのだから、モデルの対象となる主体の思惑がすっぽり抜け落ちた分析モデルは誤りを犯す。

有限の時間を生きる有権者は、誰もが1票を手にしてしている近視眼的な権力者なのだ。彼らに対して、政策を論じる専門家は社会のある種の望ましさについてなぜか地道な説得作業を軽視してきた。政策分析の専門家集団について言えば「自らの顧客」を政治家や官僚という政府の活動の大枠を決める集団に「勝手に」限定してきた。その上、政策学者リンドブレムが言うように「政治学者は政府の光の部分の部分を協調しすぎたし、経済学者は市場の光の部分の部分を強調しすぎた」。その結果、専門家に失望して沈黙してしまう市民と、専門家の限界を利用して既得権益を守ろうとする特定の集団を再生産することになった。

この状態からの脱却し、専門家集団が政策形成のプロセスで一定の評価を獲得するには市民に透明な「政策を戦わすアリーナ（闘技場）」と、市民を巻き込んだ「公共政策を語るネットワーク」の構築が必要だ。たとえば、「増税で1% 販売価格を上昇させると、X% 消費量が減少する。消費量を1% 削減することで国民医療費がY% 削減できる」という命題の

検証である。この X と Y という価格弾力性にもとづく「政策指標」の計測をめぐって市民の目の前で「どの数値が真実であるか」という真剣な議論が戦わされることが必要なのだ。また、「政策の最終消費者」は市民であるという認識に立ち返り、「直接メッセージを送る」仕掛けや工夫としてある種の「ネットワーク」を構築する必要がある。日本では野党はもちろん、独立系の民間シンクタンクの作成する「優れた代替案」を市民が手にする機会はまだにも少ない。実際の政策決定の場で、ベストな選択肢が最大生存率を獲得する保証はまったくもない。そのような選択肢が生き残ってゆくための土台として「新しい公共領域」を形成することに市民が積極的に参画できるよう、専門家集団は絶えず「メッセージを送り続ける」ことが求められている。私たちの学会もその任務の一端を担うことを期待されている。

* *

以上をこれから多少の反省を込めて紹介する自らの研究領域についての一般的議論としたい。さて、私は流通政策を実証的に評価する作業を続けてきた。具体的には、1972年に施行された「大規模店舗法」の政策効果を大型店舗の出店戦略と、中小店舗で構成される商店街の政治的行動から分析する作業である。当時の通産省の政策現場に関与する専門家は政策に疎い学識経験者と政治に強い業界関係者のみで構成され、「大型店舗対中小店舗」の対立図式でとらえた議論に終始し、十分な政策分析を欠いたまま現実から遊離した政策スキームしか提供できない状況に陥っていた。市街地对郊外という空間的問題と流通産業全体の合理化問題の萌芽が出始めていたにもかかわらず、当局は当事者能力を欠き、政治力を背景とする商店街への妥協的政策でしか打ち出せなかった。これが、日米貿易摩擦の激化する80年代中頃まで続く。その当時私は都市経済モデルや新規参入モデルを利用した実証分析や、公共選択論の「レントシーキング」を明示化した政治経済モデルを作成し、「大規模店舗法」が中小店舗ではなくむしろ既存大型店舗の保護でしかないことを訴え続けた。しかしこれは効果的代替案を提示するというより、単に「大規模店舗法」廃止の論陣を張るだけの「視野狭窄」的分析論に終始したものでしかなかった。だから、この問題がグローバルな戦略に組み込まれつつあることにまったく気づけなかった。すなわち、80年代末に始まった「国益」同士の真正面からの衝突する「日米構造協議」との関連である。米国の主張には日本の流通構造を「日本の閉鎖性のシンボル」と見立てる巧妙な戦略が隠されていたし、「国益」をオブラートで包むような「日本国民向けメッセージ」も用意されていた。ここまで米国の対日ゲームが進化するにはそれまでの学習過程があった。その過程を少し検討してみる。

日米間の経済摩擦は、個別品目からマクロ経済政策をも含む包括的な協議へと進み、再び個別品目への回帰と言う流れで描かれる。すなわち、1960年代から70年代前半にかけては繊維製品輸出の自主規制をめぐる軋轢、70年代後半のカラーテレビ、鉄鋼製品、牛肉・オレンジをめぐる貿易摩擦、そして80年代前半になると自動車、半導体などのハイテク製品をめぐる貿易摩擦と進んだ。そしてその過程で起こった日米間の経済的な逆転から「日本脅威論」「日本異質論」を唱える評論家や研究者と時の政権が歩調をそろえてアイデアを出し合い戦略を練ることで、単なる一方的な「外圧」から相手の出方を見ながら有利な利得を引き出す「外圧ゲーム」に転換された。

外圧ゲームは参加する両国のアクターのポストが上昇すればするほど、協議内容は包括的になりまた相当の圧力を伴うという傾向法則を持つ。このゲームは、1986年に開始された

特定の品目や市場分野についての日本市場へのアクセスの改善を主に取り上げた「分野別（MOSS）協議」を経て準備されていった。この協議は日米双方にとって、これからの交渉で非常に教育効果の高いものだった。つまり「共同報告」の解釈をめぐる日米でまるで異なった判断が下される場面が多く、89年にレーガンから政権を引き継いだブッシュの「日米構造協議」というゲームに多くの教訓を与えた。このゲームのアクターとその行動を特定化する。米国は「自由貿易擁護派」の大統領府と、特定の組織化された利益集団に過剰に反応する「保護主義派」の立法府（連邦議会）である。しかし、自国内の利益集団は一枚岩ではない。利害が「くもの巣」のように複雑に入り組んで張り巡らされているからだ。早い話、自国内で利害相対立する輸入側と輸出側がともに行政府を監視している。日本も事情は同様。安全保障カードを米国側に握られ「太平洋に波を立てたくない」当時の政権と、自らの再選の鍵を握る利益集団を背景にした族議員と省益に忠実な官僚の様ざまな提携グループとがアクターになる。しかし後からわかるのだが族議員たちが軽視していた、世論を形成するメディアや一般消費者という「隠れたアクター」も重要なのだ。日米間の「外圧ゲーム」はアクターが「国際交渉ゲーム」と「国内交渉ゲーム」を同時に意識しながら戦う「二レベルゲーム」の典型だった。

二期目のレーガン政権下で行われた中間選挙で大躍進した民主党が牛耳る議会在「スーパー301条」という脅迫戦略をちらつかせることに反発した新生ブッシュ政権は、自由貿易を堅持するための「代替策」として、日米通商上の構造的障壁を取り除く「日米構造協議」を1989年9月に開始した。まず協議開催を宣言して、議会を中心とした外圧を強要する「国内勢力を沈黙させる」。次にゲームに参加する人数が多くなればなるほど「合意」のコストは上昇する傾向がある。だからゲームを有利に進めるには自陣営でのコストを最小化するチーム構成にし、相手陣営のコストを最大化する手段を使用するほうが勝つ。それには、相手方に「こちらの味方」を発見し徹底的に利用し意見を分裂させ、コストをかさ上げすることだ。そのために米国は消費者とマスコミという「静かな同盟者」を日本国内に作った。これは巧妙な「国際交渉ゲーム」だった。こうして米国はマクロ経済からミクロ経済にまでわたる200項目を超える要求を突きつけた。これらの項目の中には大規模店舗法の撤廃をはじめ国民生活に直結する公共事業、土地の問題などは霞ヶ関や永田町を迂回して広く世論に訴えかけるものが含まれていた。霞ヶ関にも一部自らの省益とからめて「外圧を利用」する動きが出て、日本は「完敗」と感じた。約10ヶ月間にわたる交渉で、日本側は財政運営という基本的な事項に対する「米国の注文」に応じた。他方、米国も多少の不満を残した。最優先課題である「日本市場へのアクセス向上」をねらった独占禁止法改正と系列などの排他的取引慣行を当初期待したほどには崩せなかったのだ。これには産業界を中心に絶対譲歩できないという反発が日本側の「国内交渉ゲーム」を支配していたからだ。どの「外圧ゲーム」も公式的（あるいは表面的）には日米間の共同声明とし「合意」を成立させる。問題は合意の有無ではなく、その中味なのだ。これまで、「国内的に必要なならば」短期的な譲歩と長期的な調整のための「てこ」として日本も外圧を活用してきたことは否めない。そこに国内政治の手詰まり状態の打破に活用するという「正当性」を見出す場合が多かったからだ。ところで、米国は、日本に口酸っぱく言ってきた市場アクセスを長期的に実現できた。たとえば、トイザラスは日本で150店舗、スターバックスも街角のいたるところにある。ウォルマートも西友を足場にして日本上陸した。

さて、1990年に「日米構造協議中間報告」が出て、大規模店舗法の段階的緩和と廃止の方針が組み込まれた。私は論文や書籍で全面的に賛意を評した。その後の大型店舗の出店攻勢はすさまじかった。それまで商店街、駅前、郊外住宅地、幹線道路沿い、畑地などにそれぞれ20%前後で分散して立地してきた大型店舗が、既存店のスクラップ化とともにより大型化し郊外や畑地に集中し出した。これが、中心市街地の衰退に一層の拍車をかけた。そこで、98年に「中心市街地活性化法」「改正都市計画法」、2000年には「大規模店舗法」廃止と「大規模店舗立地法」が施行された。これらの法律の動きの呼応するように予算が組みられ、具体的な事業が実施されていったのだが、これも成功からは程遠い成果しか挙げていない。「中心市街地活性化法」ができてからそのスキームに沿って基本計画を作った市区町村の各種データを検討しても、ほとんど落第点なのだ。この法律ができる前に、広域調整が必要だとの意見もあったが、私は基礎自治体に任せるべきだという意見を開陳した。彼らの自主性と多様性の確保をねらったからだ。しかし、地域データベースに策定市区町村の計画策定日や計画面積などを追加する作業を続けてゆくうちに暗澹たる気持ちになった。ほとんどの計画に何の戦略的意図も感じられなかったからだ。ここでも広域調整の必要性を看過した不明を感じざるを得ない。

国家財政が逼迫しているにもかかわらず1998、99年度に基本計画を策定した678事業にすでに国庫補助金が総額5百億円強交付されているが、ほとんど目立った効果を挙げてはいない。「中心市街地活性化法」でうたっている第2条の「当該市街地の土地利用及び商業活動の状況等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められる市街地であること」という箇所の問題があるのだ。この条文が経済合理性の面から勝敗が決まる地域間競争に敗れる「おそれの兆し」が出てきつつある商店街を多く抱えた市町村、あるいはもはや後戻りができないほど一等地の中大型店舗も閉店し、その他中小の空き店舗も増え出した中心市街地を持つ市区町村が「すがりつくように」基本計画策定に走り出すきっかけを作った。中心市街地の生存の是非を経済合理性で「乱暴に一括りした」結論を出すことは厳に戒めなければならないが、地域間競争の推移をつぶさに観察した後、「活性化可能」な中心市街地のみを対象とするようにすぐに法律改正すべきだった。

また、この条文には後背地の人口も含めた商圈の規模の「下限」をなんらかの基準で設定しておくべきだった。行政人口で3万人未満の町村で「中心市街地」とは一体何か、この法律で掲げた条文を下限も設けずに適用させた政策担当者の無責任さと、基本計画を作れば「何とかなる」「計画策定で我々の責任は終わった」と一歩ひいてしまう若干能天気かつ無責任な自治体を放置した。「大規模店舗法」であれだけ各地の紛争を長引かせ、結果的には中心市街地の衰退の原因を作った経験を何ら教訓として活かせなかったばかりか、その愚かな経験をそっくり繰り返した。この法律の基づいた基本計画を策定した市区町村は、従来の中企業高度化資金の融資の優遇措置への道も開かれる。しかし、都道府県の不必要な口出しや所管省の特殊法人を通じた細切れの「ばら撒き予算」をめぐる、関係者の間で本末転倒の消耗戦が展開される。その結果、「中心市街地活性化法不要」地域こそが頑張るというパラドックスが現出することになる。圧倒的多数の計画策定市区町村が「衰退の兆しあり」の状態の基本計画策定を急いだ。街づくりが「10年単位」の長期的な作業という側面を持つと考えるならば、この種の評価を明確に下すには時期早尚という判断も下せようが、このよ

うな流通政策しか取れないことについて、どのような積明を国は用意しているのだろうか。まず内部的な政策評価を早急に進めるべきだ。

* * *

これまで、法律と予算を起案し、議会から承認を受け、事業としてインプットとし、その結果できあがった学校、橋梁や道路、そして文化複合施設など公共施設をアウトプットとして「事業完結」、という政策過程が一般的であった。そして、アウトプットがどのように政策目的と合致し、具体的成果（アウトカム）を生んだのかを評価する活動が組み込まれてこなかった。「政策過程」を注意深く分析すると、むしろそのような面倒くさい手続きの入り込む余地を意図的にははずす雰囲気が公的主体には色ごく残っていることが指摘できる。それは「公共」イコール官（つまり政府）の専権事項だという暗黙の了解を仲間内で取っているからだ。予算最大化結構ではないか、そうでなければ担当部局は意気消沈するだけだと考える。だから、財政が逼迫すれば、「不満の公平原理」が働いて、「一律X%減」。「前例踏襲主義」にのっとり、仲間内でのきわめて安易な取り決めが慣習化する。上で見たような何の効果も出ない「細切れ」のばら撒き予算も組織原理からすれば当然の帰結なのだ。

これを打破する「きっかけ」は外部からしか生まれはしない。そのきっかけを制度化する必要がある。インプットの大きさを決め、アウトカムの大きさを決めるのは公共サービスの「最終消費者」である有権者であり、彼らの判断能力を培うことこそ「政策評価」の第1の目的であり、主要作業であろう。政策プロセスの全般に「最終消費者」である有権者が関与することは、「政府と一緒にして事業を遂行」という意味ではない。もっとも「最終消費者」は一枚岩ではない。彼らは受益と受難の二つのグループに分かれてしまう場合もある。しかし政策にとって、「公平性」は「効率性」以上に重要な条件である。したがって政策分析の専門家集団には、次のような作業が課せられよう。つまり、「集計するのではなく、なるべく内訳が明確になった」データを収集する作業と、政策についての注意深いコスト分析である。この地道な作業が、「政策の失敗」を未然にとは望むべくもないが、できるだけ低い社会的費用で防ぐ重要な手段であることだけは確かであろう。そして最後に、我々には政策がめざす「社会的最適解」への道のりが長いものであり、現実が用意する準最適解の飛び石を踏み外さずに順次活用してゆく我慢強さと賢明さの重要性を政策の「最終消費者」に地道に続けて得た「作業結果」とともにメッセージとして訴え続ける使命があることを付け加えたい。

参考文献

- ゼックハウザー, R. 他=加藤寛他監訳『政策分析入門』勁草書房, 1998年。
- 細野助博『現代社会の政策分析』勁草書房, 1995年。
- 細野助博『政策統計』中央大学出版部, 2005年。
- ラプラス, P. =内井惣七訳『確率の哲学的試論』岩波書店, 1997年。
- リンドブロム, C. E. 他=藪野祐三他訳『政策形成の過程』東京大学出版会, 2004年。