



2012年5月21日(月) 開催

テーマ:「急がれる「実証分析に基づいた政策の企画立案」の実現」

報告者: 清水谷 諭(主任研究員)

概要

「実証分析に基づいた政策の企画立案」は今や世界の常識だといってよい。効果的な政策を作るためには、事前の効果予測、事後的な効果点検、将来への教訓の積み重ねが不可欠だが、そのプロセスは、実証分析の果たす2つの役割-政策効果の「規模の測定」と「経路の特定」-なしには本来不可能なはずである。実証分析の蓄積によって、常に自分の主張を別の方法でチェックし、思い込みや妄想でなく、あくまで科学的な推論による建設的な議論が可能となるからだ。

しかし世界の潮流とは異なり、日本では実証分析が不足している。そのため、たとえ効果がないことが明らかであっても、同じような政策が反省もなく、形だけ変えて漫然と繰り返される。政策論の根拠も質してみると、ただの思い込みや卑近な例、個人的な体験、インターネット情報の聞きかじりだけの場合が多い。例えば、金融危機や高齢化などの「課題先進国」としての日本の経験を世界に伝えようとしても、内容は空虚でほとんど応用不可能である。

日本で実証研究が根付かない理由として、しばしば指摘されるのがデータ不足である。実証分析にはいうまでもなくデータが必要だが、今日でも、十分な解析に耐えうるデータは日本にはそもそも多くない。これは、例えばアメリカでは実証的根拠がなければ社会保障政策の変更はそもそも実現できないのときわめて対照的である。日本でも統計法の改正によっていわゆる政府統計の利用が以前よりも容易になったが、そもそも研究目的のために作成されていないために、実証分析で必要な変数に欠けていることも多い。真の実証分析のためには、政府当局者も研究者も双方が検証可能な形でのデータ構築と環境整備が必要だが、日本ではいまだに十分とはいえない。

しかしデータ不足という現象面の背景には、個人の行動様式に対する根本的な考え方の違いも大きい。政策当局者の多くは法学部出身だが、彼らの多くは、法律や制度が想定するように人々が行動すると暗黙の裡に仮定している。もし想定通りにいかない場合には、法的手段(刑事罰など)を課す。こうした「法学部的思考」とは対照的に、現実の世界では、法律や制度を前提にしながら、人々はあくまで自分にとって最適な行動をとることで、そもそも想定しない結果を招くこともよくみられる。しかし現在でも、こうした「経済学部的思考」への理解が十分でなく、「法学部的思考」への偏重がみられるのである。

その結果、政府は実証分析のためのデータ構築という公共財の提供に必ずしも積極的でない。もちろん予算制約などの背景も否定できないが、データを作成・提供することで「政策効果がないことが露見する」「痛くもない腹を探られる」という恐怖が先行し、それに「理解」を示す多くの学者(いわゆる「御用学者」)と低次元での「共謀」が実現しているからである。しかし結局効果の薄い(あるいは有害な)政策が放置されることによって、被害をこうむるのは納税者自身に他ならない。

ではどうすればいいのか。政策効果を考える上で重要なのは、政策が変更された場合に、人々の行動がどう変化するか(あるいは変化しないか)を見定めておくことである。重要なポイントは、個人の行動の動機付けと多様性である。政府が法律や制度によって「右へ倣え」といっても、きちんと動機づけがなされなければ、人々は行動を変えようとしなない。逆に動機づけをうまく働かせることによって、政策目的を達成しやすくなるのである。同時に、人々のあり方も極めて多様であることも十分考慮に入れる必要がある。経済面、健康面、家族面といったいくつかの側面で、現実の人々の生活は異質性が大きく、「典型的な個人」の存在を仮定することは現実離れしていることが多い。政策効果の現れ方にもきめ細かい目配りが必要になってくる。

こうした知識を与えてくれるのは、良質なデータに基づいた説得力のある実証分析の積み重ねである。およそ政策のうち、万能な政策もなければ、有害だけの政策も多くない。つまり政策効果は「ある」「ない」の単純な二元論では片づけられない。政策論のポイントは「どのような形で、どの程度か」という政策効果の大きさと経路の問題であって、根気よく実証結果を蓄積して、教訓を引き出すことで、科学的な政策論の展開が可能となる。政策効果の「測定」も唯一絶対の答えがあるわけでない。建設的な政策論のためには、第三者のチェック・反論可能性の担保、その前提としての情報共有(データや制度知識)が不可欠である。

「実証分析に基づいた政策の企画立案」によって、政策論議での主張の自己抑制が可能となる。これはプロとアマの区別でもある。行政官は、法律や制度といった政策の実現手段には豊富な知識を持つが、政策全体の効果については無知なことが多い。これまでのような「勘と度胸」で「スローガン」を掲げる時代が早く終わりを告げ、科学的な政策論へ大転換することを期待したい。

以上