

なぜ「合理的」な政策決定が なされないか

内山 融(東京大学)

RIETI EBPMシンポジウム「エビデンスに基づく政策立案を実践するために」

2020年12月23日



東京大学 大学院総合文化研究科・教養学部

The University of Tokyo, Komaba
Graduate School of Arts and Sciences, College of Arts and Sciences

政策決定過程の規定要因: 3つのi

1. 利益(interest)

- 多くの政治学理論では、政治的アクターの利益(自己利益)が中心的要因とされる。
 - アクターは富や権力などの自己利益を目指して行動すると前提。
 - 例: 多元主義論(pluralism)、合理的選択理論(rational choice theory)

2. アイディア(idea)

- 一方、アクターは、物質的な自己利益に必ずしも結びつかないアイディア(理念)の実現をも目指して行動しうる。
 - アイディア=思想・世界観、科学的理論体系(因果関係についての理論等)、規範等を含んだ広い概念。
- アイディアは「公共の利益」の内容とその実現手段を定義する。
- 科学的に頑健なアイディアに基づく政策決定は、「合理的」な政策決定をもたらさず



政策決定過程の規定要因: 3つのi

3. 制度 (institution)

- 利益とアイディアに影響するものとして、制度が重要な要因。
- ここでの「制度」の定義=公式又は非公式のルール又は組織。
- 制度の二つの機能 (Peter Hall)

(1) アクターの持つ権力 (power) を規定する機能。

- 制度は「あるアクターはどの程度の権力を持つのか」に影響。
- 例: 分権的な統治制度 (→ 首相の権力を制約)

(2) アクターの行動目標 (選好 (preference) = 利益とアイディア) と、それを実現するための手段の選択肢を規定する機能。

- 制度は「そのアクターは何を目指すのか、それをどのように実現しようとするのか」に影響。
- 例: 企業別組合 (→ 労働者の行動を規定)、経済財政諮問会議 (→ 経済アイディアの政策決定過程への入力)

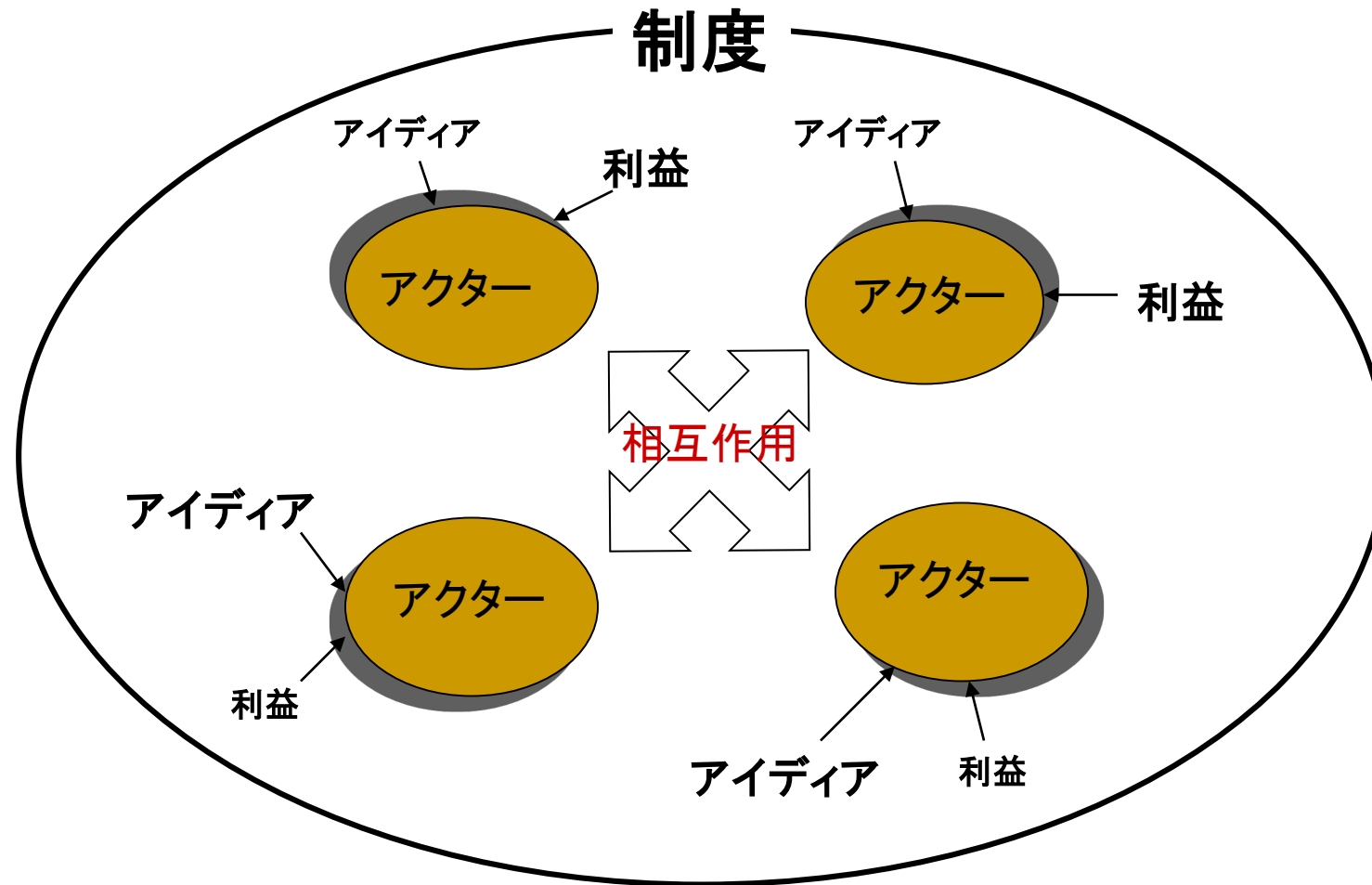


政策決定過程と利益・アイディア・制度

- 政策決定過程には、異なった選好(=利益とアイディア)を持つ公私双方の様々なアクターが参画
 - 政治家、官僚、利益集団、NPOなど。
 - アクターにより、利益とアイディアの優先度には濃淡。
- アクター間の相互作用の結果、均衡が成り立つことにより政策が決定される。
- 均衡点の決定には制度が影響する。
 - ⇒あるアクターがどのような利益・アイディアを持つか、それがどの程度の権力を持つか、に制度が影響。



アクター間の均衡と制度・利益・アイデア



なぜ「合理的」な政策決定がなされないか

- ここでの「合理的」政策決定とは、個別アクターの合理性(効用最大化)というより、共同体としての合理性(=公共の利益)を目指した政策決定。
 - 妥当な政策アイデア(公共の利益)が特殊利益に阻まれることなく実現されるのが、「合理的」な政策決定。
 - アイデア間の妥当性の「競争」に決着を付けるものの一つがRCT等因果推論の手法。
 - アクター間のバランスが固定的で、現状維持志向が強い場合、新たなアイデアの実現による政策の変更は困難。
 - 政策決定過程においてアイデアが重視されるためには(=「合理的」な政策決定がなされるためには)、制度の在り方が重要。
- ⇒妥当なアイデアが政策決定過程に入力され、実現されるような制度が重要。
- 例:ケインズ主義政策導入は開放的な国家構造により可能(Weir & Skocpol)



日本の政治・行政制度と政策決定の合理性

- 「合理的」政策決定を妨げていたかつての制度
 - 分権的な意思決定構造
 - 各省庁の縦割り体制
 - 分権的な政党構造
 - 新たなアイディアの実現を阻む拒否点(veto point)が多かったため、現状変更が困難。
- 1990年代以降の一連の政治改革・中央省庁等改革により意思決定構造は集権化。(=内閣官房等「コア・エグゼクティブ」の強化、政党の集権化等)
 - 「合理的」政策決定を実現できる可能性が増大。
- 残された課題？
 - 人事・定員管理等の制度的制約の強さ (→後述する専門家の登用に関連)
 - 政策決定過程が専門知に開かれているか。(リーダーが専門知に理解を持っているか。)

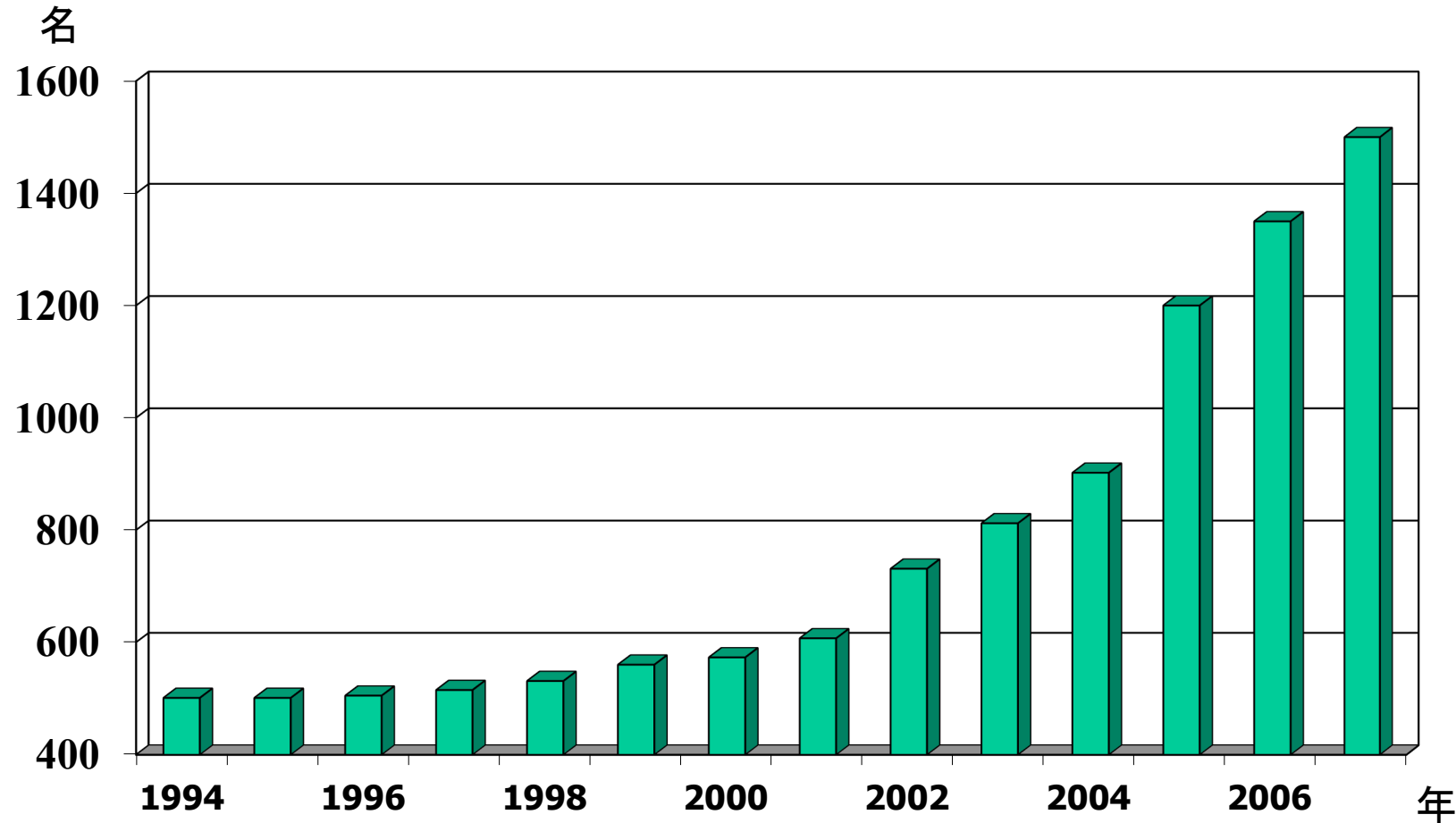


EBPMと制度(1) 公務員人事制度

- 科学的に妥当な政策アイデアの生成・実現という点で、EBPMは不可欠。
⇒以下、EBPMに関する制度の日英比較を通じて望ましい制度の在り方を検討。
- 公務員人事制度
 - 政府内での分析専門家(特にエコノミスト)の役割が重要。
 - 日本:政府エコノミストの数が少なく、役割も限定(内閣府政策統括官室に集中)。
 - 英国:政府エコノミストが確固たる集団として大きな役割を果たす(各省に分布)。
 - ブレア政権のEBPM重視により、政府エコノミストが増大(次頁図)。
 - エコノミスト以外にも多様な分析専門職が大きな存在感。



参考：英国政府エコノミストの増大



英国財務省(HM Treasury)提供資料

参考：英国政府の分析専門職

■英国の分析専門職

- 英国政府では、エコノミスト職(Economist)、社会調査職(Social Researcher)、オペレーショナルリサーチ職(Operational Researcher)、統計職(Statistician)など政策分析を担当する専門職(Analytical Profession)が確固たる位置を占める。

例：中央省庁に在籍するエコノミストは1200名以上。

- こうした分析専門職が政策立案に大きな役割を果たし、EBPMの充実に寄与。加えて、以下のような要因が分析専門職の役割を高めている。

■省庁の枠を超えた専門職ネットワークの存在

- 各専門職は省庁の枠を超えた集団を形成(Government Economic Service, Government Social Research Serviceなど)。
- 横割りの集団の存在により、省庁の枠を超えた共通理解を形成。省庁間の異動も頻繁。研修も同集団が実施し、分析スキルの質を担保。
- 各省の専門職は当該省の首席エコノミスト(Chief Economist)等が統括。
→「連邦」構造(各専門職は広範な専門職コミュニティに属すると同時に各省に統合)

■分析部門統括職の存在

- 首席分析官(Chief Analyst)／首席科学顧問(Chief Scientific Adviser)が各省の分析部門を統括。各専門職の枠を超えて総合的に判断。



EBPMと制度(2) 統治制度(意思決定構造)

■意思決定構造

□英国:集権的意思決定構造

- トップダウンの政策決定により、新たな政策アイデアが推進される可能性大。(特に、専門家と大臣等との連携・役割分担が良好な場合)
- 自由度の高い人事政策・人事制度の存在。(→エコノミストの大量登用を可能に。)

□かつての日本:分権的意思決定構造(前述)

→近年の日本は英国スタイル(Westminster model)に変化。この点では大きな可能性。

■アイデアの妥当性を担保する制度

□(1)で述べたとおり政府内の専門家を登用・育成し相当程度の役割を与えることに加えて、政府外の専門家にも開かれた意思決定構造とすることが重要。

- 英国では社会科学においても大学等との連携が活発。日本における課題か。

□熟議(deliberation)も不可欠。 →アイデアの妥当性を相互チェック

