

## 第6章 総合政策科学と経済学

### 1. はじめに

中央政府・地方政府による公共政策はもとより、現代の社会が直面する問題を解決するための施策を科学的に考察するにあたっては、様々な学問分野で積み重ねられてきた知見を総合することが必要である。政策形成は問題の認識から始まり、課題の設定、解決策の模索・決定、政策実施、実施後の評価という一連のプロセスの中で行われるが、その過程で経済学が果たし得る役割は小さくない。この章では、経済学の役割についての解説を行い、さらに経済学的な考え方を活用する際に注意すべきいくつかの点について議論する。

経済学は、社会において利用可能な資源は有限であるという前提をその基礎に置いている。そこでは個々の経済主体は希少性という制約に直面しながらも、与えられた環境の中で許された選択肢から、効用または利潤の最大化のために最も望ましい資源配分を追求すると考えられる。そして、各経済主体のある意味では利己的なそうした行動が、結果として社会全体としての効率的な資源配分にも繋がるのである。経済学的な視点に依れば、社会に問題が認識された場合には、政策・制度・規制という経済主体を取り巻く環境を変化させ、その行動を一定の方向に誘導することで問題を解決することが可能となる。

本章の構成は以下の通りである。まず初めに、経済学的な「ものの考え方」を市場における需要と供給の枠組みで説明し、政策課題を解決するための選択肢の検討にその分析手法がどう役立つかを具体的な例を用いて明らか

にする。また、ある政策が実行された場合に、社会を構成する様々なグループにどの様な影響を与えるかを明らかにする手段としての費用便益分析についても紹介する<sup>1)</sup>。その後、政策検討において経済学に基づいた分析を行う際に留意すべき点を、利害関係者を幅広く分析の対象とすることの重要性、時間・社会構造の問題、そして価値判断と不確実性の問題の順に解説する。

## 2. 経済学的分析の基本的構造

### 2.1 抽象化・単純化

経済学の特徴はその抽象化・単純化にある。例えばミクロ経済学は、政策分析に深く関わる経済学の分野であるが、そこでは社会は家計と企業の2種類の経済主体から構成されるものとして認識される。家計は労働・資本という生産要素の所有者であり、その生産要素を企業に提供することで対価を得る。企業は家計から提供された労働・資本を組織化することで財・サービスの生産を行う。更に、家計は企業が生産した財・サービスを購入・消費し、消費がもたらす効用を最大化する存在として捉えられる。一方、企業は財・サービスを生産・販売する過程において利潤を最大化することがその存在の目的であると仮定されている。そこでは人々が仕事から得る満足感や、人生の生きがい・悲しみといった側面は捨象されている。また、財・サービスが社会で取り引きされる価格を考察する市場分析の枠組みでは、社会の構成員は「ある財・サービスを需要するか、供給するか」という基準のみで分類され、それ以外の属性は考慮されることがない。即ち、この財・サービスを生産することも消費することもない主体は分析の対象とはなり得ない。

こうした経済学に特有な現実の単純化と、それがもたらす、見方によっては非人間的な側面はしばしば批判の対象となってきた。我々は決して何かを最大化したり最小化したりしようとして日々の生活を送っている訳ではないのである。しかし、現代の高度に複雑化した社会の様々な現実の事象を、そ

1) 伊多波(1998)は総合政策科学と経済学の関係を論じる過程で「フレームワークとしての経済学」として経済学の考え方を詳細に説明し、その後「意思決定におけるツールとしての経済学」として費用便益分析を紹介している。

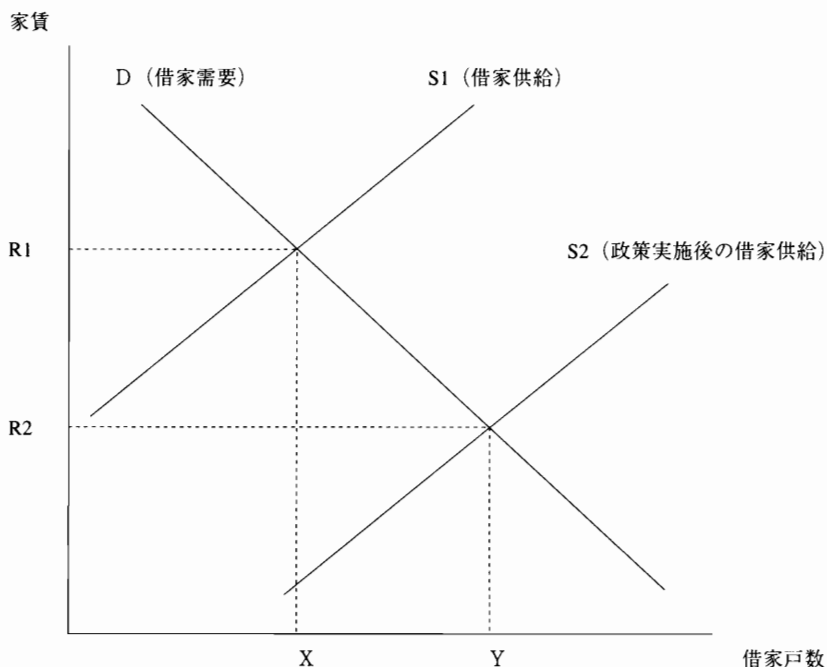
のままの形で観察し考察を加えることは極めて困難である。現実を単純化して認識することは一見現実から離れることのようにだが、実際にはその逆の効果をもたらすのである。抽象化・単純化を行うことによって、政策が解決すべき問題の本質や政策形成にとって焦点となるべき側面をより鮮明に捉えることを可能にすることが、経済学の政策科学への最大の貢献であると言えるだろう。また、政策課題を取り巻く環境から数量的な変数として表しうる要素を抽出することで、政策の効果・影響を数値的に表現することを可能ならしめ、政策分析に客観的な判断材料を与えることも、経済学を利用することの大きな意義である。

## 2.2 経済学の基本的枠組みと政策決定 (1) 需給調節と均衡価格の決定

ここでは経済学の枠組みが、現実の問題の解決策を検討するうえでどのように利用され得るかを、具体的な例を用いて説明したい。例えば、「借家の家賃が高すぎる」という問題が政策課題として認識されたとする。この問題は、「競争的市場では財・サービスの需要と供給が一致する点で価格が決定する」という価格決定の基本的な枠組みを用いて、以下の通りに分析することができる。図1のグラフは競争的借家市場を表現している。横軸は借家の需要・供給戸数であり、縦軸には借家家賃がとられている。このグラフにおいて、借家に対する需要が家賃水準に応じてどう変化するかは、右下がりの曲線Dで表される。家賃以外の条件に変化がない場合には、家賃が低くなるほど借家として需要される戸数は増加する。同様に、家賃水準に対応する借家供給戸数の組み合わせはS1で表される。家賃水準が高ければより多くの家・アパートが賃貸物件として供給されると考えれば、供給曲線は右上がりとなる<sup>2)</sup>。借家の需要と供給が一致し、市場が均衡するように家賃水準が調整されることで、家賃水準はR1に決定し、Xだけの戸数の貸借契約が行われる。ここでは市場は均衡している。つまりR1の家賃で人々が借りたい

2) 需要曲線と供給曲線の交点で価格が決定することを描いたグラフが示している概念の背景には、家計(個人)の効用最大化に基づく消費決定理論と、企業の利潤最大化から導かれた生産の理論とが存在する。詳しくは、矢野(2001)、塩澤(2003)などの経済学の教科書を参照されたい。

図1 市場での需供調整による借家家賃の決定



と考える家の戸数はその家賃で借家として供給される戸数に一致し、借り手側で「その家賃で家・アパートを借りたいけれど見つけれない」、貸し手側で「その家賃で家・アパートを貸したいのに借り手がいない」という状況はいずれも発生しない。

提起された「借家の家賃が高すぎる」という問題は、この枠組みでは「市場での借家の需給調整から決定する R1 という家賃水準は高すぎる」と解釈できる。この場合、標準的な解決策として、「供給曲線をシフトさせる」という対策が考えられる。各家賃水準に対応して供給される借家戸数を増加させるための政策手段を講じることで、供給曲線を S1 から S2 に誘導することができれば、均衡家賃は R2 へと低下し、以前よりもより多くの借家 Y が契約され利用されることになる<sup>3)</sup>。

この「供給曲線をシフトさせる」ための政策手段には様々なことが考えられる<sup>4)</sup>。借家として利用可能な家屋の新たな建築を促すためには、土地利用規制の緩和が必要かもしれない。住宅建設・取得に係る減税を行えば建物の建築が促進され、その結果借家として市場に出る物件も増える可能性がある。住宅の相続され得る財産としての側面に着目すれば、相続税制の改定が効果的であるかもしれない。また借家契約における貸主・借主間の権利関係から不確実性を取り除くことも、遊休資産の借家市場への供給を促すことにつながるだろう<sup>5)</sup>。この様に、経済学により現実を抽象化・単純化することで、政策課題の本質を明らかにし政策が働きかけるべき経済主体を的確に把握することが可能となる。

この例では市場が競争的であるとの前提が置かれていた。つまり市場には極めて多くの供給者と需要者が存在し、その双方のグループとも、構成する個々の経済主体の取引の規模は市場全体の価格の動向に影響を与えるような大きなものではない。また、彼らは市場で取引される財・サービスの価格・質について十分な情報を持ち、尚且つ市場に参入することもそこから退出することも自由に行うことができる。これらは、市場での需給に応じた価格調

- 3) 均衡家賃を低下させるための方策として、借家供給ではなく借家需要に働きかけることも、理論的可能性としては考えられる。需要曲線Dを左(下)の方向へ動かすことができれば均衡家賃は低下する。しかしこの場合には、結果として利用される借家の戸数は減少してしまう。認識された「借家の家賃が高すぎる」という問題に、「だから適当な物件を見つけることができなくて持ち家の無い人々が困っている」という追加的含意があるとすれば、需要側への働きかけは適当ではない。
- 4) 財・サービスの供給曲線は、供給主体が供給量を決定する際の外部環境を所与とした上で導き出される。この外部環境は税制等の公共政策や、原材料価格・労務費・利率率といった他の財・サービス市場、生産要素市場において決定する価格によって規定される。したがって、供給主体の意思決定に影響を及ぼす公共政策に変更があれば供給曲線は移動する。
- 5) 実際に借地借家法の平成11年の改正(平成12年施行)で、「定期建物賃貸借制度」(いわゆる「定期借家」制度)が創設され、期間を定めて賃貸契約を行う家主側の権利を強化することが行われた。借地借家法では、従来からも契約期間を定めて家屋の賃貸契約を結ぶことは認められていたが、一旦建物を貸すと契約期限がきた場合でも、借り手が自発的に退出しなければ家主は立ち退きを強制することができなかった。家主が建物に自ら住む希望があるなどの「正当事由」がある場合には立ち退きを求めることが認められるとの規定はあったが、この基準があいまいで、仮に認められた場合でも多額の立ち退き料が必要になるなど、借り手の権利を強く保護する内容となっていた。今回の改正は、契約期間終了時に「正当事由」とは関わり無く家主側が契約を確実に終了することを可能にすることで、家主側の権利を強化し、借家供給を促進する効果を狙っている。

整が効率的な資源配分をもたらすための前提条件である。しかし現実には、これら複数の条件が常に満たされるとは限らない。例えば、財・サービスの情報は供給者に偏在していて需要者が正確な情報を迅速に入手することは困難であるかもしれない、また供給側に存在する規模の大きな事業者の行動は、市場価格に影響を及ぼすかもしれない<sup>6)</sup>。しかし、経済学は市場が必ずしも競争的でない様々なケースにも対応した分析の枠組みを発展させてきており、多様な政策課題を解決するための政策形成に関わることが可能である。

### 2.3 経済学の基本的枠組みと政策決定（2）費用便益分析

政策課題を解決する方策を検討する過程で、しばしば用いられる基本的な経済学的分析のもう一つの例として、費用便益分析が挙げられる。これは、ある政策が行われた時（またはプロジェクトが実行された場合に）、それにより発生する追加的な費用と便益の大きさを推定して、双方の比較からその政策を行うことが社会的に望ましいかどうかを判断するものである。実行に大きな費用が伴うことが予想される政策・プロジェクトであっても、それにより社会にもたらされる便益がより大きなものであれば費用は正当化される。逆に、費用のかからない安上がりの政策・プロジェクトであっても、結果として費用を下回る小さな便益しか期待できないのであれば、それを実行することが適当であるとは判断されない<sup>7)</sup>。

例として、川に橋を架ける場合を考える。この川には既に何本かの橋が架けられているが、そこに更にもう一本の橋を建設するという提案が行われたものとする。費用便益分析を行うためには、提案された橋が利用可能となることによって追加的に発生する便益を定義せねばならない。この場合には、

6) 財・サービスの特質や市場に内在する要因によって、市場機構だけでは効率的な資源配分を達成できない場合を経済学では「市場の失敗」と呼んでいる。ある経済主体の行動が、市場を通すことなく他の経済主体の効用や費用に影響を与える「外部経済」と、多くの経済主体が同時に消費することができる一方で、その利用の対価を徴収することが困難な「公共財」の存在が市場の失敗の主な原因である。市場の失敗は公共政策による資源配分への政府の関与を必要とする。しかし、公共政策自身が市場の効率的な資源配分を妨げる場合もある。例えば、産業政策の一環として過当競争を防止する目的で市場への参入規制が行われれば、競争的市場の前提条件である市場への参入の自由が満たされないこととなる。

7) 費用便益分析の理論的基礎は常木（2000）に詳細に議論されている。

この新しい橋を利用することで人々が節約することのできる移動コストがその候補となる。それには時間的コストも燃料等の物理的コストも含まれる。一方で、橋の費用は主に建設費用であるが、建設期間中に建設現場周辺で交通渋滞が発生する見込みであれば、そのコストも費用に含めるべきである。これらの便益と費用を比較して、便益が費用を上回る場合には、この新しい橋をかける提案には合理性があると結論づけることができる。

費用便益分析を行うことの主要な目的は、このように政策・プロジェクトの望ましさを判断基準を提供することであるが、この他にも費用・便益を推定する過程で、政策立案に貴重な情報をもたらされる。それは社会を構成する様々なグループの中でどのグループが政策によって便益を享受し（利益を得て）、どのグループが費用を負担する（損を被る）ことになるのかということである。政策を形成し実行するということが社会の現状を変えようとすることである限り、それにより得をするグループと損を被るグループとが必ず発生する。その理由は社会で利用可能な資源は有限・希少であり、その利用方法をめぐってはトレードオフが存在せざるを得ないからである。政策の検討過程で経済学の費用便益分析の手法を取り入れることで、政策の妥当性を検証できるだけでなく、政策を実行した場合に社会のどのグループに対して補償が必要か、また費用の徴収が求められる場合には社会のどのグループから徴収をすることが適切かといった情報を得ることができる。

この節では2つの例により、経済学の基本的な分析の枠組みが政策決定に際して果たし得る役割を示してきたが、第3節以降では総合的な政策形成の場で経済学的分析を行う場合に注意すべき点を議論する。

### 3. 部分均衡から一般均衡へ

前節2.2で示した需要・供給のグラフによる分析は、経済の中に存在する多種多様な財・サービスの市場から借家市場のみを抽出したものであり、経済学で「部分均衡」分析と呼ばれているものである。借家市場での需要・供給だけに焦点を絞ることにより議論が単純化され、直感的に判りやすい政策含意が導かれるという利点がある。しかし、現代の複雑な社会において

は、「部分均衡」に基づいて議論された政策の有効性には限界がある。借家市場で起きる需要・供給・均衡価格の変化が、持ち家市場を始めとした他の市場にも影響を及ぼすことは十分に考えられることである。したがって、「一般均衡」という経済全体を見据えた枠組みでの政策を検討し、課題解決を模索することが肝要である<sup>8)</sup>。そしてこの「部分均衡」から経済全体へと分析の視野を広げることは、先に紹介した費用便益分析を政策形成に役立てる意味においても不可欠な要件である。この節では、政策分析の範囲について注意すべきことを、「新規参入」と「影響範囲の把握」という観点に絞って議論する。

### 3.1 新規参入

先に「借家の家賃が高すぎる」という政策課題に対して、経済学の基本的な需要・供給の枠組みから様々な政策手段の提案ができることを述べた。借家市場を描いた図1では供給曲線のS1からS2へのシフトが家賃水準の低下に繋がることを示したが、この供給曲線のシフトすなわち賃貸に供される家屋・アパートの増加はどの様にもたらされ得るのかを考えることは、政策検討において重要な過程である。先ず挙げられるのは、借家・賃貸アパートを現時点で経営している家主グループである。政策がもたらした環境の変化により、彼らは所有している物件をできるだけ市場に出そうと努力するかもしれない。また、家屋・アパートを建て増して供給を増やし追加的収益を得ようとする可能性もある。

次に、考察の対象を既に市場に参加しているグループから、新たに市場に参入する可能性のあるグループに広げる必要がある。これは、少しでも望ましい政策手段を求めて、政策の選択肢をできるだけ数多く見つけ出すためには欠かせないことである。言い換えれば、ある政策がその市場への新規参入を促すことになれば、供給を拡大しそれにより均衡価格を低下させる政策と

8) 経済学における厳密な意味での「一般均衡」は、精緻な数式モデルの枠組み内で示されるものであり、実際の政策議論においてはある政策の経済全体への影響を具体的に余すところ無く把握することは極めて困難である。本章での議論では、経済の一部のみならず全体を見渡した分析の重要性を象徴する目的で、「一般均衡」の言葉を用いている。久我・入谷・永谷・浦井(1998)は、一般均衡の数学的モデルを用いて現実の経済社会現象を描写する試みである。



してはより効果の高い政策となるということである。借家市場の例では、アパート経営を新たに始めようとする個人が新規参入者として現れるかもしれない。また、企業が従業員への福利厚生目的で所有している社員寮・研修所を賃貸住宅に転換することを優遇する措置が採用されれば、それは市場への新規参入を誘導することとなり借家市場での供給増加につながる<sup>9)</sup>。

新規参入者を考慮することは、費用便益分析においても重要である。ある政策が社会にもたらす費用・便益を考えることは経済学的分析の基本であるが、便益を受ける主体を既に顕在化している利害関係者という「閉じられた集団」として認識することは望ましくない。第2節の橋のケースでは、現状で川を越えて移動して経済活動を行っている個人・企業に発生する便益を考えるだけでなく、新たな橋が建設されることで初めて川を越えた移動を行うグループがおそらく存在するという側面も検討しなければならない。

### 3.2 影響範囲の把握

ある政策が採用された場合の社会への影響を包括的に考えるためには、経済全体での資源配分の変化を捉える事が必要である。社会で利用可能な資源は有限であり、ある財・サービスにおける需要・供給の変化は、経済全体での資源配分の変化を通じて、他の財・サービス市場に対して間接的な影響を不可避的にもたらすのである。新規政策・政策変更の結果として発生する資源配分の変化から影響を受ける人々を正しく把握したうえでの精緻な分析を怠ると、実行した政策が思いもかけない帰結を生むことにもつながりかねない。

「抵抗勢力」という言葉が近年使われるようになったが、制度変更も含めた政策変更を改革と呼ぶとすれば、改革に反対するグループが存在することは決して驚くことではない。どんな政策にも経済的帰結はあり、改革が大規

9) 財・サービスの価格を下げることを目的に、市場への新規参入を促すことを明確に意識した政策の例として、平成11年の電気事業法の改正（平成12年施行）が挙げられる。電気事業法は、従来は電力会社以外に電力供給を認めていなかったが、この改正では鉄鋼・石油会社などの事業者が大口需要家に電力を直接販売することを解禁した。この政策は、わが国の電力料金が諸外国と比較して高位に止まっており、それが産業全体の国際競争力を損なっているとの問題意識に促されたもので、まさに電力市場での供給曲線を右（下）にシフトさせることを目的としている。

模なものであればあるほど、改革が引き起こす資源配分の変化により経済的に損を被るグループと、得をするグループの双方が発生することは避けられない。その「損・得」が予見しやすい形で一部の人々に集中する場合には、その人々が集団を形成し政策決定に影響を及ぼそうとすることはよく観察されることである。

しかし部分均衡からの発想を超えて、一般均衡として政策を議論する場合には、「抵抗勢力」以外のグループへの目配りが必要となる。「抵抗勢力」は自分自身を政策による資源配分の変化で負の影響を受けるグループであると表明しているが、彼ら以外にも政策により経済的な影響を受ける経済主体は存在し得る。政策が特定のグループに大きな経済的帰結をもたらすとしても、そのグループが極めて多くの構成員から成立していて、個々の経済主体にとってはその影響の規模が小さい場合には、そのグループが組織化されず、政策に対する反対または賛成の意思表示が集団としては行われなことが予想される。政策形成にあたっては、その組織化されない経済的利害を考慮に入れることが重要である。

具体例として、地方公共団体が発注する土木建設工事の入札を巡る談合の問題を考える。制度改革により入札の透明性を確保しようとする取り組みに対しては、既存の建設業者が「抵抗勢力」として反対し、談合の違法性は認めてもそれは必要悪であるとして肯定する議論を提起する場合がある。談合とは工事の受注を目指す業者グループが過当競争を避けて共存共栄を図るための仕組みであり、そのグループへの発注を通じて事業の恩恵は地方経済に還元されているとする主張がその論拠となることが多い。しかしこの議論は、既存の業者という「閉じられた」グループの利害のみを取り上げるもので、先に述べた、市場に新規参入が行われる可能性を無視している。談合の慣習のため、より効率的な工事を行う能力を有する業者の参入が困難になっている場合には、談合により地方経済の効率化が妨げられている。さらに、業者グループ以外にも利害関係者が広く存在することも分析に織り込まれていない。

談合が排除されて競争的な入札が行われれば、同じ事業内容でもより低い価格で工事契約が行われることが期待できる。その過程で節約された予算に

より、地方公共団体は別の事業を展開して地域住民により大きな便益をもたらすことが可能である。予算の配分は、談合に加わる業者が不当に得る利益を上乗せされて膨らんだ建設事業費から、建設事業に加えそれ以外の公共サービスをも含む方向に変化するのである。あるいは節約された予算を地方公共団体が減税という形で納税者に還元するならば、地域住民は可処分所得の増加によりその消費決定にあたって選択肢を広げることが可能となり、より大きな効用を享受することができるであろう。ここで重要な点は、談合の利益は建設業者という小さなグループに集中するために認識が容易であるのに対して、談合排除による社会的利益は納税者全体に亘るため、納税者一人あたりでは規模が小さいことである。政策担当者は政策形成にあたって、こうした側面にも留意せねばならない。

中央・地方政府が行う政策の中でも、公共投資のように予算配分が伴う政策の場合には政策の資源配分への影響は比較的明らかであるが、建設工事等の事業を伴わない政策についても資源配分の変化を考慮し、政策形成の参考にすることが必要である。必ずしも経済政策として行われたい政策にも経済的帰結は伴うものであり、それを政策分析に取り込むことが経済学が果たし得る役割である<sup>10)</sup>。例えば、平成12年に創設された公的介護保険は、介護サービスに対する大きな需要を安定的に生み出した。この需要増加に対応して、企業が設備投資を行い介護担当の人員を雇用することにより、経済に存在する資本・労働の生産要素が従来よりも大きな割合で介護サービス市場に配分されたのである。公的介護保険の導入が、経済活動が活発で労働市場が逼迫する状況で行われた場合には、その賃金水準への影響についても検討が加えられるべきであったかもしれない<sup>11)</sup>。

10) 例えば間接民主主義の根幹を成す選挙制度ですら、資源配分に影響を及ぼしうる。Kawaura (2003, 2004) では選挙制度が政府の予算配分に及ぼす影響を、日本・米国・タイを対象に分析している。

11) 平成12年1月時点での完全失業率(季節調整済み)は4.7%と、当時の失業問題は深刻であったため、介護サービス市場での雇用増は実際には失業問題の軽減に繋がるものと受け止められた。

## 4. 政策の時間軸

### 4.1 政策効果実現までの時間

「時間」に対する認識を明確にしておくことも、経済学的な考え方を政策形成に活かす上での重要なポイントである。ある政策措置が採用されて予想通りの効果もたらされるとしても、それが実現されるまでの時間は政策により様々である。認識された政策課題によって問題解決までの猶予は異なるものであり、その時間の制約を考慮した分析を行わなければならない。

例えば「住宅供給を拡大する」という課題一つをとってみても、その政策課題の背景に存在する状況によって、時間的制約は大きく異なる。極端な例として、災害によりある地域の多数の住民が家屋を失った場合が挙げられる。このケースでは被災者はおそらく着の身着のまま避難生活を送っていて「今すぐにでも」入居したいとの切実な願いを持っており、ここでは地方政府が直接関与することで速やかに住宅を供給することが適当であろう<sup>12)</sup>。しかし都市・産業基盤の整備が進んだことで企業の立地が進行しつつある地域において住宅供給の拡大が必要となる場合には、供給増加を実現するための時間的制約は緩やかなものとなる。さらにこの政策課題の背後にあるものがベビーブームだとすれば、そこで必要なことは、ベビーブーム世代が親から独立する過程で住宅を需要し始める時期に供給を増加させることであるから、政策の効果をさらに長期にわたり待つことが可能である。

経済学に於いて、「政策が現実の社会に影響をおよぼす過程」とは、外部環境を変化させることで経済主体の行動が一定の方向に誘導されて行く波及過程である。第2節では「借家の家賃が高すぎる」という問題を解決するために採用し得る政策手段として、土地利用規制緩和の例を挙げた。この政策により、従来は農地としての利用しか認められなかった土地を宅地に転用できるならば、農地指定の土地を持っていながら活用する方法が無かった個人の

12) この場合に供給される住宅は「仮設」の性格を持ったものであり、通常の住宅市場において供給されるものと質において異なったものであるが、この節の議論では住宅の量のみに焦点をあてる。

中には、新たに家・アパートを建設して貸家業を営むものも出てくるだろう。実際に農地として利用されている土地を宅地に転用する者もいるだろう。それにより家賃の様々な水準ごとに以前よりは多くの戸数の家・アパートが提供されるならば、それは借家供給曲線が右（下）方にシフトしたことになる。

しかし、この波及過程には時間がかかる。土地利用規制の緩和策が採用されても、土地の所有者が自分の土地がその対象となっていることを知らなければ波及過程は始まらない。新しい政策に関する情報が社会に浸透するには、ある程度の時間が必要である。また持ち主が自分の土地を住宅地として利用可能であると認識しても、考えられる様々な土地利用の方法を検討した上で貸家用の住宅建設に乗り出すことを決断することは、一朝一夕に行えることではないかもしれない。さらにこの後、資金調達、住宅の設計・発注等の多くの作業を経て初めてこの波及過程は供給曲線をシフトする手前に至る。こうして完成した家・アパートに入居者募集の意思表示を行って、ようやく供給の増加が実現するのである。

政策手段の選択肢ごとに、その波及過程を時間の観点から考察することは、政策課題の解決までに要する時間を明確に認識することに繋がる。直面する政策課題に対処するまでに許されている時間の猶予と、各政策手段が効果を発揮するまでに必要とする時間を照らし合わせることは、政策形成における選択肢の絞り込みに有益な情報を提供することになる。

また、政策の影響を長期的な観点から考えることで、短期的な視点では認識できない影響を予測することができる。例えば「食の安全」に対する意識が強まっていることを背景に、消費者保護の観点から食品の安全基準を強化するための政策が実施されたとする。それは直接的には原産地・品質保持期限などの情報の表示、すべての含有成分の安全確認作業などを供給者に強いることになり、生産・供給の費用増加要因となる。この費用の増加分を生産工程の効率化などで吸収できなければ、生産者はそれを価格に転嫁せざるを得ないため、市場では需要が減退してしまう。よって政策の食品業界に対する短期的な効果は、利益を低下させるものである公算が大きい。しかし、安全基準の厳格化によって人々の食品に対する安心感が高まるならば、長期的

には食品に対する需要が喚起される効果も予想できる<sup>13)</sup>。つまり家計が予算制約の中で行う消費決定の中で、食品消費の割合が高まるのである。もしも、安全基準強化の対象となる食品が限定されている場合には、その食品を供給している企業は一時的には損失を被るが、安全基準強化の対象外の食品から対象内への食品へと需要が移ることがあれば、長期的にはより高い利益を得る可能性がある。

政策分析においては政策の直接的効果だけでなく、政策を契機として起きる資源配分の変化による間接的な影響にも注意するべきであると第3節で述べたが、資源配分の変化を視野に入れることは、必然的に政策の影響を長期的な視点で考えることにも繋がる。政策がある特定の市場に働きかけるものであったとしても、そこでの需給・価格の変化は他の市場にも影響を及ぼさざるを得ない。そして多くの市場に影響が及ぶことにより発生する経済全体での資源配分の変化は、時間をかけて表れてくるものである。市場への新規参入を促進する政策の例として電気事業法の改正を挙げたが（本章脚注9）、この政策が期待通りの効果を挙げて電力料金の低下が実現すれば、給湯・厨房用のエネルギー源として電力を利用する住宅がより多く建設されることになるだろう。これは住宅用の熱源としてのガスに対する需要を減少させる。このようにして、電力市場に働きかける政策は長期的にはガス市場の動向にも影響を与えるのである。

#### 4.2 社会の構造変化について

これまでこの節では、個別の政策課題を解決すべく政策が形成される過程において経済学的考察を行う場合に留意すべき点を、「時間」についての観点から議論してきた。以下では視点をさらに広げて、長期的な社会の構造変化と政策との関係について述べる。個人・家計・企業・政府などの経済主体の間に存在する関係が社会全体としてある方向に転換しつつあるような場合

13) はじめに需要の減退が観測されるのは、生産コストの増加を価格転嫁したことで起こる供給曲線の左（上）方シフトによって、均衡価格が上昇するためである。その時点では需要曲線は移動していないため、均衡価格の上昇とともに需要される量も減少する。しかし、安全基準の強化により「食の安全」について安心が高まった場合には、その環境の変化を反映して需要曲線は右（上）方にシフトする。

に、その中で個別の政策がどの様に位置づけられるのかを理解することは、政策の歴史的意義を考えることになる。

政策は一般的に社会の大きな範囲に影響を及ぼす。中央・地方政府が行う公共政策であれば国民・地域住民という大きなグループがその対象であり、企業が策定する政策であっても、従業員・株主・債権者・顧客などといった多数の人々の生活に関与する。したがって、新しい政策の導入や既存の政策の改訂は、社会を構成する様々なグループの行動を変化させることにより、行動規範・社会的常識・倫理感などの社会の多くの構成員に共有される社会的ルールの体系を徐々にそれまでと異なったものにする可能性がある。ある政策が実施され、政府・企業等の組織を取り巻く環境に変化が起こる事で、その組織の行動、更には政府と企業、企業と個人との関係へと変化の連鎖が拡がり、結果として社会的制度までも従来と異なったものになる可能性がある<sup>14)</sup>。

例えば、戦後長く日本では「事前調整型」の行政が行われて来た。特に産業政策の分野ではその傾向が強く、産業ごとに主管官庁と業界団体との間で緊密に意見・情報の交換が行われる過程で政策が形成されて来た。そこでは市場に既に存在する企業の利害が優先され、競争よりは協調を追求することが重視されていた。企業活動への介入をも含む政策は、しばしば法律的裏づけに欠ける「行政指導」として行政機関により実施されたが、指導を受ける業界メンバーがその正当性を問題とすることは稀であった。こうした裁量的な行政が可能であった背景には、政府は業界の利害を常に守ってくれる存在であるとの認識が企業の側にあり、政府の政策を受け入れ政府との良好な関係を維持することが、結果として個別企業の利害に適うのだとの幅広い社会

14) 社会を特徴付ける各種制度的要因が、その社会の長期的な経済発展に影響を与える可能性は Olson (1982) と North (1990) に議論されている。どの社会も多くの構成員に共有される社会的ルールの体系と呼び得るものを持っており、North (1990) ではこれを制度 (institutions) と称している。そしてそれぞれの社会に存在する政府・企業といった組織体 (organizations) は、その社会的ルール体系と整合的な組織形態を持って活動しているのである。一方で、社会に存在する組織体の活動自身が、社会の構成員が抱く社会に対する認識を変化させることで、institutions としての社会的制度を変える可能性もある。Olson (1982) はこの制度が長期に亘り固定化する場合の弊害を、特殊利益を代表するグループの発生とそのグループが効率的な資源配分を阻害するという側面から明らかにしている。

的合意があったと考えられる。

しかし現在では、行政によるこうした企業活動への介入は受け入れられなくなりつつある。その理由としては、日本企業の成長により政府の庇護を受ける必要性が乏しくなり、逆に政府との協調により課せられる制約を避けるようになったこと、外国企業との協力・提携などが加速し、主に国内の利害調整を行う行政との協調が、必ずしも自らの利益に合うものとはいえない状況が発生してきたことなどが挙げられる。そこで、行政の透明性を高めることで、行政介入を原因とする経営環境の不確実性を低減すべきであるとの政策課題が、産業界を中心に認識された。そのため、政府の「事前調整」の役割を縮小させ、行政を明確なルールに基づいたものとするための方策の模索が行われるに至ったのである。その成果として、平成5年に成立した行政手続法（平成6年施行）では、「指導はあくまで相手方の任意協力によってのみ実現される」と明言され、企業が行政機関から口頭だけで行政指導を受けた場合には、その目的や内容、責任者などを書面化して交付するように求めることができると定めることで、裁量的な行政に歯止めをかけようとしている。政府により過去に行われた産業政策の結果として、政府と企業の関係が変質したことにより、その政策自体の見直しが要求されるに至ったという社会構造の転換がここで観察される<sup>15)</sup>。

こうした社会構造の大きな転換が行われている中で、ある個別の政策課題に対処する政策手段を検討する場合には、それが「時代の流れに棹さす」ものなのか、それとも時代に逆行する性格を有するものかを認識することが重要である。それがどちらであるかは、政策が社会に受容される度合いを左右するポイントであり、政策措置が円滑に行われるか否かを判断する材料となり得る。例えば、司法制度改革の一環として平成16年から全国68の大学で法科大学院（ロースクール）が開設された。これは法律家の供給を増やすための政策手段の一つであり、国民にとって法律専門家のサービスをより利用しやすくすべきであるとの政策課題に対応して導入された。この政策の背後に

15) 経済主体の相互関係・制度的側面に注目して経済の現象を説明する試みは、日本でも近年盛んになってきている。青木（2002）は日本の金融危機の原因を、メインバンクという制度がグローバル化やIT革命といった環境変化に適合できなくなったことに求めている。



は、問題が発生した時に、法律という明示的なルールに則って紛争を解決していこうという社会の構成員の意思がある。この改革の方向は、先に挙げた「裁量からルールへ」という企業と政府の関係の変化とも整合的である。よってこれら2つの政策は、社会で発生した構造変化に関する共通の認識に基づいて行われたものであると考えられる。

社会に存在する制度と経済活動の関係の分析は、経済学の中では比較的最近になって発展した分野である。制度的な考察は、社会が直面する問題が発生するに至った要因の理解に有効であり、制度的枠組みを所与とする短期的な政策分析においても有意義である。またその長期的な視点は、政策を歴史的な文脈で把握しようとする場合の分析の枠組みを提供する。

## 5. 経済学的分析の限界について

ここまでは、様々な学問領域から政策を総合的に検討する中で経済学が成し得る貢献について議論してきた。この節では、経済学を含んだ種々の学問分野による総合的考察の重要性を明らかにするために、経済学では取り扱わない問題、経済学だけでは結論を導き出せない問題を解説する。

### 5.1 価値判断

経済学は希少資源の効率的配分に関しては、極めて有効な理論的枠組みを提供する。この章の図1で示された均衡価格決定の基本的なモデルでも、そこには消費（需要）主体・生産（供給）主体が行動を決定する際に直面する制約条件や選択肢が幅広く反映されている。また、部分均衡から一般均衡へ政策論議を展開することが必要な場合には、資源配分の変化に注目することで、特定の市場で起きた変化が全体へと広がっていく過程を認識することが可能である。

しかし、経済学は経済主体の様々な行動を一つの理論的な枠組みとして捉えるために、第2節で述べたように現実を抽象化・単純化せざるを得なかった。したがって、現実社会に存在する現象のうち、抽象化の過程で織り込まれなかった側面は経済学の分析の対象外になっている。その顕著な例は、経

経済主体間で所得の違いが存在することの帰結が、経済学では明示的に取り扱われていないことである。これは見方を変えれば社会構成員をすべて平等に扱うことであり望ましいことに思われるかもしれないが、経済モデルが説明しようとする現実の社会では、所得配分が完全に平等であることはあり得ない。よって、政策がもたらす所得配分への影響は政策決定者にとって重大な関心事となるが、経済学の枠組みではこの問題に答えることはできない。個人・甲と個人・乙それぞれの便益を同じウエイトで取り扱うべきなのか、それとも個々人の所得の多寡によって異なったウエイトを与えるべきなのか、といった政策形成の根本に関わる問題への解答を経済学は提供できないのである。

このウエイトの問題は個人の所得による分類のみならず、年齢・性別といった個人を規定する要素にも当てはまる。中高年層と若年層とにそれぞれ同じだけの便益をもたらす2つの政策手段からどちらかを選択せねばならない場合に、経済学だけでは明確な指針は得られない。また、地域所得格差についても同様であり、政府の所得再配分政策は一般論としては望ましいものと受け入れられていても、所得のどの程度までの平準化を追求すべきであるかを経済学的に導き出すことは困難である。

こうした問題を含む政策選択を行う場合には「価値判断」が必要である<sup>16)</sup>。この価値判断を行う過程では、社会学・心理学・文化人類学といった学問分野からの考察が参考になる可能性がある。さらに政策決定の過程で行われる政治のプロセスが重要である場合には、政治学的知見を政策形成に取り入れることが必要となるかもしれない。

また、上記に示した経済主体間のウエイトを明示的に取入れた判断が迫られる場面以外でも、経済学的分析が価値判断によって補足されるべきケースは考えられる。例えば、ある政策課題に対処するために最良と思われる政策手段について費用便益分析を行った結果、費用がそこから得られる便益より

16) 価値判断とは『新明解国語辞典（第5版）』で「何かの価値について、それぞれの基準からなされる判断」と説明されている通り、それ自身曖昧な言葉である。経済学も抽象化・単純化の過程において価値判断を作っている。本章ではこの言葉を「社会構成員を特徴付ける属性の違いを理由にしてその便益・利害に優先順位を付ける事」と狭い意味で定義する。

も大きいことが明らかになったとする。つまりこの政策は割りに合わないのであり、この課題に関しては「何もしない」ことが経済学的には正しいこととなる。その場合でも社会的公正等の理由により政策を実施することは十分に考えられるが、そこでは何らかの価値判断を採用することにより、政策の総合的便益は狭義の経済学的便益を上回るものとされたはずである。この価値判断を明らかにすることは、その社会・組織の本質をより深く理解し、そこで得られた情報をその後の政策形成に反映させるためには非常に重要なことである。

## 5.2 不確実性

経済学の分析手法だけでは政策決定を行うことができないもう一つの場合として、政策課題を取り巻く諸条件が明確になっていない場合がある。政策形成を行う前提として、何も対策が採用されなかった場合に問題が将来深刻化する度合い、政策手段ごとの費用・効果などの変数について、ある程度の合意が存在することが求められる。しかし、環境問題の様に、問題が存在すること自体に関しては社会的に幅広く合意が得られてはいるものの、その問題の大きさに関する判断が専門家の間でも大きく分かれている場合には、政策形成の過程でも様々な前提（シナリオ）ごとに経済学的分析をすることが求められる。それらの分析が、結果として政策に関してすべて同じ結論を支持するならば、不確実性が政策形成を妨げることはないが、実際には前提をどう置くかによって支持される政策は異なりがちである。

政府による経済政策や社会保障政策、企業の労働政策・顧客政策の様に、政策の波及メカニズムが主に社会構成員の行動の変化で規定される場合には、政策論議の前提をどう設定するかという点で、共通の認識を得ることは可能であると思われる<sup>17)</sup>。しかし、政策の効果をもたらす主要な要素が自然環境の変動プロセスに左右される場合には、自然科学的研究がある程度の共

17) 勿論、経済的なインセンティブに企業・家計がどの程度の行動の変化を示すかと言った点について、常に一つの合意が形成され議論の余地が全く無いということは考えられない。しかし、経済学において過去に積み重ねられてきた実証分析が、その大きさについてある程度の指針を提供できるであろう。

通認識を提供できない限りは、費用便益分析は恣意的な前提を基盤にして行わざるを得ず、この結論を根拠に政策形成を行うことには危険が伴うものと考えられる<sup>18)</sup>。

このことは、環境政策の検討に際して経済学が無力であるという事を意味するものではない。資源配分の効率性を考える場合には、経済学は非常に有用な分析の枠組みを提供できる。例えば、温室効果ガス排出権市場の創設は、まさに経済学の考え方が用いられた環境政策である。ここでは人類が経済活動を行う過程で温室効果ガスを排出すること、つまり大気をある程度汚染することが不可避であることを前提として、先進各国が排出する温室効果ガスの総量に枠を定めた。すると検討すべき政策課題はその定められた排出量を如何に効率的に、つまり低いコストで達成するかという問題になる。この問題に対しては、「外部不経済が発生する場合でも、関係主体の権利関係を明確化すれば市場は効率性を達成できる」との「コースの定理」に代表される枠組みが、排出権市場の提案につながったのである<sup>19)</sup>。ここでは課題を取り巻く環境汚染の因果等に関しては不確実性が存在するものの、温室効果ガス排出量の妥当な数値目標に関しては先進国間で合意が得られ、それを達成するための政策形成の段階では不確実性は問題とはならなかったことを示している。社会が直面する問題を考える際に考慮に入れるべき様々な変数の推計に、不確実性が伴うことは免れ得ないことであるが、経済学的分析を意味のあるものとするために必要なことは、前提条件のうち不確実な部分とそれ以外の部分とを峻別することである。

---

18) Miller, Benjamin and North (2002) は、第27章：温室効果に関する経済学 (Greenhouse Economics) の中で温室効果ガスに関する政策論争の現状を以下の様に表現している。“The sky may not be falling, but it is getting warmer—maybe. The consequences will not be catastrophic, but they will be costly—maybe. We can reverse the process but should not spend very much to do so right now—maybe.” (171ページ)

19) コースの定理は Coase (1960) を参照されたい。また、塩澤、前掲書、345-348ページにも解説されている。

## 6. 結語：政策評価の重要性

以上、本稿では経済学を中心に据えて政策形成を議論してきた。様々な学問領域が持つ分析の枠組みと組み合わせられた時に、経済学的分析は現実社会が直面する政策課題への解答を見つけるための有効な道具となる。実際に経済政策のみならず、福祉政策、環境政策などの一見経済とは無縁に思われる分野の政策分析にも経済学を利用することが広く行われている。しかし、時には政策形成のための分析道具としてではなく、経済全体での効率的資源配分を考える学問としての経済学の視点に立ち戻ってみることも必要である。

個別の政策課題を解決する努力は常に必要であり、そのための政策形成は経済学だけでなく、他の学問分野からの知見も織り込んで総合的に行われることが望ましい。総合政策科学の目的の一つはその過程を明らかにすることでもある。しかし、政策課題の解決を意図した政策の各々は望ましいものであるとしても、それが積み重ねられていくうちに政府の経済活動への介入は大きな規模になってしまっているかもしれない。経済学の基本的な考え方によれば、競争的な市場がその価格調整機能を発揮すれば、それにより社会の資源配分は最も効率的なものとなる。市場の失敗が存在する場合には政府が経済活動に介入することは正当化されるが、それ以外の場合には政府による市場への介入はできるだけ最小限に留める事が望ましい。

留意すべきことは、市場が失敗するのと同様に政府も失敗するという点である。政策課題が提起されたからといって、それを解決するための適当な政策手段が必ずどこかにある訳ではない。採用された政策手段が課題の解決に効果が無いのみならず、政策を行ったこと自体が別の問題を惹き起こすことも考えられる。したがって、現在の社会が直面する問題に対処するだけでなく、過去に行われた政策についてその実施後の評価を厳正に行うことは、政策過程を科学として分析し知見を積み重ねるためには極めて重要なことである。

参考文献

- 青木昌彦（著）、滝沢弘和・谷口和弘（訳）『比較制度分析に向けて』NTT出版、2003年。
- 伊多波良雄、「総合政策科学と経済学」（大谷實・大田進一・真山達志編著『総合政策科学入門』成文堂、1998年）37-54ページ。
- 久我清・入谷淳・永谷裕昭・浦井憲、『一般均衡理論の新展開』多賀出版、1998年。
- 塩澤修平、『経済学・入門（第2版）』有斐閣、2003年。
- 常木淳、『費用便益分析の基礎』東京大学出版会、2000年。
- 矢野誠、『ミクロ経済学の基礎』岩波書店、2001年。
- R. H. Coase, The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, 1960, pp. 1-44.
- A. Kawaura, Public Resources Allocation and Electoral Systems in the U. S. and Japan, *Public Choice*, Vol. 115, No. 1-2, 2003, pp. 63-81.
- A. Kawaura, *Legislative Representation and Budget Allocation in Thailand*, Chulalongkorn Economics Research Center Discussion Paper #2004-01, Chulalongkorn University, 2004.
- R. L. Miller, D. K. Benjamin, and D. C. North, *The Economics of Public Issues (13th Edition)*, Boston, Addison Wesley, 2002.
- D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- M. Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.