

# 「やってる感」 の政策評価

東京大学 岩本 康志

日本財政学会

2022年10月8日

# 報告の目的

- 行政事業レビューの評価者が、評価対象事業は単に「やってる感」だけだと思ったら、どのように指摘すればよいか。
  - 政策の成果はあがらないが、「やってる感」を演出することで国民の支持を得ようとするのを、否定的に評価する意味で使われるのが一般的である。
  - 有識者の見解としては、安倍晋三政権に対して御厨(2018)、翁(2017)が、菅政権に対して宇佐美(2021)が「やってる感」に言及しているが、掘り下げた考察はない。
- このため、有識者としては指摘しにくいことから、「やってる感」の学術的議論が必要である。
  - 政権の政策全体のような大きな評価での用法についての分析は難しいが、個別の政策でも「やってる感」を考えることは可能である。個別政策の分析に即した次元であれば、より学術的な分析が可能になるかもしれない。
- 本稿では、
  - 「やってる感」の定義を与える
  - 「やってる感」の政策評価の方法を検討する。

# 論文の構成

1. 序論
2. 「やってる感」の定義
3. 「やってる感」で政策が採用される理由
4. 政策評価の理論的基礎
5. 「やってる感」への対策の妥当性
6. 結論

# 「やってる感」の2つの特徴

(1) 真の費用対効果は悪いが、見かけの費用対効果が良いと誤認された政策が実施される

(2) 誤認した有権者を満足させるために実施される

- かりに費用対効果比がすぐれた政策が実施され、人々が「政策当局はよくやっている」と感じる場合は、「やってる感」とは呼ばない。
- 「やってる感」は、政策の選択を誤る新たな理由となる。
  - 「やってる感」を演出する。

# 特徴(1)真の費用対効果が劣る

- 規範分析、あるいは政策評価の観点から問題。
  - 政策評価の基準となる「真の費用対効果」と有権者が認識する「見かけの費用対効果」とが乖離している。
  - 「政策の費用対効果の評価の難しさ」に結びつく。
- 効果に着目すると、見かけの効果が真の効果より高い場合に、「やってる感」が生じる。
- 費用に着目すると、「真の費用 > 見かけの費用」は政策評価では問題となるが、これは「やってる感」には該当しない。逆に、「見かけの費用 > 真の費用」のときに「やってる感」が生じることが考えられる。
  - 効果が把握しにくく、費用をかけていることから効果が発生しているだろうと有権者が推測するからである。
  - したがって、「やってる感」での真の費用と見かけの費用の間でどちらが高いという関係が明確に定まるわけではない。

## 特徴(2)有権者に見せる

- 経済主体として「有権者」、「政策当局」、「有識者」の3者を考える。
  - 有識者は、真の効果を認識している主体を指し、政策評価の基準とする。
  - 政策当局が真の費用対効果を誤認する状態も考えられるが、例外的ではないか。
  - 有権者を満足させるために、「やってる感」を演出する状態の方がより一般的と考えられる。
- 本質的な問題の所在は有権者にあるので、政治・行政の場での議論よりも有権者の誤認をどう図るかが重要である。
  - 行政事業レビューでの意見対立が本質的な問題ではなく、有識者と政策当局で協力して有権者の誤認の是正を図ることが問題の解決策となり得る。

# 論文の構成

1. 序論
2. 「やってる感」の定義
3. 「やってる感」で政策が採用される理由
  - 行動経済学による説明
  - 非対称情報による説明
  - 政治経済学による説明
4. 政策評価の理論的基礎
5. 「やってる感」への対策の妥当性
6. 結論

# 利用可能性ヒューリスティック

- Tversky and Kahneman (1974)による「ヒューリスティック」(heuristic)と「認知バイアス」(cognitive bias)の枠組みに基づく。
  - 人々は綿密な思考によって合理的に判断するのではなく、経験や先入観に基づいて直観的に判断する。
  - 政策の効果は複雑でそれを理解するには注意深い洞察・思考、状況把握のための努力が必要であるが、政策効果を簡略化してとらえることで真の効果を認識できない。
- 関係すると思われるのは、「利用可能性ヒューリスティック」(availability heuristic)。
  - 有権者がある政策の効果を考える際に、自分が想起できる類似政策の事例を当てはめて考える。



# 事例：日本銀行の異次元緩和

- 正の金利のもとでは、ベースマネーの増加と名目所得が関係をもつ。ゼロ金利の状態でもそれが当てはまると短絡的に考えることで、ベースマネーを大量に増加させて物価が上昇させることを目的とした金融緩和が実行された。
- 短期金利がゼロになると、貨幣（ベースマネー）と短期国債が完全代替となり、貨幣需要が完全に弾力的となる「流動性の罠」の状態が発生する。
  - ベースマネーをいくら増やしても貨幣需要が同額増えるだけで、实体经济に影響がない。
  - 単純な量的緩和には効果がなく、実際にデフレ脱却の目的は達成されなかった。
- 日本銀行に経済を活性させる役割が求められ、それに応じてしまったが、「やってる感」の演出に腐心するしかなくなった。
  - その副作用として、大量の国債を購入することで、財政規律の弛緩を招いた。

# 目立つ政策が採用される (salience)

- 効果の認識に一定の認知能力を要する場合に、認知能力が低くても認識される効果をもつ政策が、「目立つ」政策として採用される。この場合の認識は、真の効果だけではなく見かけの効果でも起こり得る。
  - 類する効果：Chetty, Looney and Kroft (2009)による tax salience。課税の純負担が同じでも表示方法によって消費者の購買行動が変化する。
  - 税の場合は、税を認識しない場合には攪乱効果が生じない（生じるとしても弱まる）ことで、社会厚生に対しては悪影響とは限らない。
  - しかし、「やってる感」では、費用対効果が劣る政策が実施されることで厚生損失が発生するのが常態であると思われる。
  - Salienceはヒューリスティックとする文献と、認知バイアスとする文献がある。

# 困難な「やってる感」の立証

- ヒューリスティックの結果として生じる「認知バイアス」は、その存在を示すことが比較的容易なものが広く普及している。
  - 例：錯視
- しかし、「やってる感」では、ヒューリスティックな方法で政策の効果を判断した有権者に対して、真の効果を理解してもらうことが難しい可能性が高い。
  - ヒューリスティックな方法がバイアスをもたらすことが容易に確認できるのであれば、すぐに修正されてしまうだろう。

# 非対称情報による説明

- 測定誤差
  - 勝者の呪い
- 容易に観察されない成果
- シグナリング
  - Spence (1973)

# 政治経済学による説明

## (1)解決先送り

- 「やった感」ではなく「やってる感」
  - 有権者が政権の「やってる感」を支持している場合、その状態を継続することが政権の維持につながる。
  - 政策によって問題を解決すると「やってる感」が出せなくなるので、そのためには効果が弱い、あるいは効果がない（問題解決にならない）政策を採用することが望ましくなる。
- 事例：日銀の異次元緩和
  - デフレ脱却の目的のために金融緩和を継続することで支持されている状態であれば、効果が無い政策を採用することで、デフレ脱却が果たせずに金融緩和を継続することができる。
  - 負の供給ショックによって、スタグフレーションでデフレが終焉した場合には、「やった感」が創出されることなく「やってる感」が終息してしまうため、日銀にとっては大変に都合の悪いことになる。
- 「やった感」を回避する行動は、「問題先送り」と呼ばれる現象とは（重なる部分はあるもの）若干異なるものと考えられる。
  - 問題先送りは、問題の解決が困難なことに着目する。
  - 「やってる感」では、問題解決を先送りすることの価値に注目しているので、その特徴を表すには「解決先送り」と呼ぶのが適当である。

## 政治経済学による説明 (2)ポピュリズム

- ポピュリズム政権では、「やってる感」を正すことは困難が増す。
  - ポピュリズムは、政治的対立を利用して政権を維持する政治的手法の一種。対立軸はエリートと大衆。
  - 科学的・客観的に政策の便益を評価する立場は、エリート層の意見であり、政治的意思決定では敵対的見解として排除されることになる。
- 科学的・客観的な評価を訴えることは、ポピュリズムとは相性が悪い。
  - 見えやすい・わかりやすい議論が横行して、綿密に考えないと正解にたどりつけない議論は、ポピュリズムが支配的な状況では支持を得られにくい。
  - 学術研究のアウトリーチの活動が重要であり、正しい議論をわかりやすい議論とする努力が重要である。

# 論文の構成

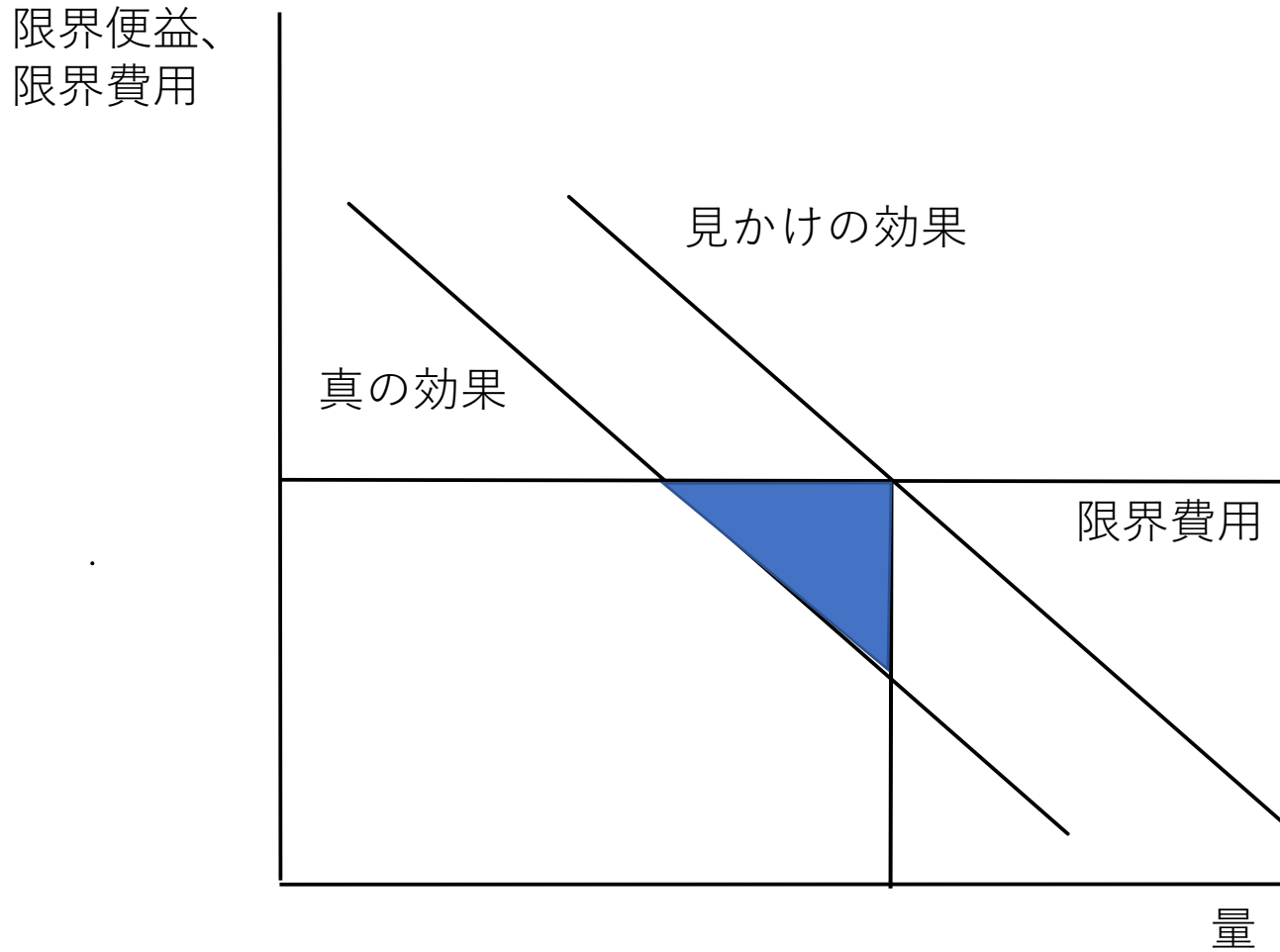
1. 序論
2. 「やってる感」の定義
3. 「やってる感」で政策が採用される理由
4. 政策評価の理論的基礎
5. 「やってる感」への対策の妥当性
6. 結論

# 政策評価の理論的基礎

- 費用便益分析の代表的教科書であるBoardman et al. (2020, Chap. 5)での非対称情報が存在する場合と嗜癖が存在する場合の社会的余剰の計測と同様に考えることができる。
- 有権者が政策の価値を正しく把握できない場合、意思決定は、個人の認識する支払意思額によって決定されるが、政策の評価は、個人の評価とは違う真の評価に基づいておこなわれる。
- 図1の設定
  - 有権者の評価する便益（支払意思額）が真の便益よりも大きい。
  - 政策の量が1次元の変数で表すことができる。
  - 簡単化のため、政策実施の限界費用は一定であると仮定している。



# 「やっってる感」による政策の便益と費用（図1）



# 政策評価の理論的基礎

- 政策の決定は、  
「有権者の評価する限界便益（見かけの効果） = 限界費用」
- 社会的余剰は、真の効果から導かれる限界便益と限界費用の差の合計。
- 「やってる感」による政策は、図1では、真の限界便益が限界費用を下回っている部分（図の青色の三角形）だけ社会的損失が発生している。
  - 極端な場合として、政策の真の便益がまったくない場合には、政策の費用の分だけ社会的損失となる。
- 類似した構造
  - 情報の非対称性 Boardman et al. (2020, Chap. 5.3.3)
  - 嗜癖 Boardman et al. (2020, Chap. 5.3.6)

# 民主主義との緊張関係（1）

- 上記の議論は、温情主義（paternalism）の立場をとる。経済政策での温情主義は消費者主権を認めないことで、自由主義との間に緊張関係がある。
  - 個人の選択が社会的に好ましくないということが科学的・客観的に確認されていないと、社会的には望ましくない温情主義的政策が実施されてしまう危険性がある。
- 有権者による政策の評価に対する介入となるので、「やってる感」の評価は民主主義（国民主権）との間に緊張関係を生み出す。
  - 「やってる感」を指摘することは、民主主義の失敗を指摘することであり、言論の自由の範囲内であると考えられる。
- 問題となるのは、「やってる感」に基づく政策決定に介入することは、民主主義を否定する行動になりはしないか、という点である。
  - この問題を回避する穏当な立場は、民主主義的手続きを尊重しつつ民主主義の失敗を是正する手段をとる、とするものである。
  - 有権者あるいは政策当局に政策の真の効果を認識させるように有識者が働きかけることが、迂遠であって、必ずしも成功するとは限らないが、民主主義を尊重しての介入となる。

## 民主主義との緊張関係（2）

- 「民主主義を尊重するならば有権者の評価を尊重するべきである」という批判は成立するか。
  - もし成立するならば、有権者が真の効果を誤認していても、効用を得ているものとしてを評価することになる。
  - これは、政策が一種の「エンタテインメント」となっていて、そのエンタテインメントに価値があると評価することを意味する。
    - 「エンタテインメントとしての構造改革」
    - 「エンタテインメントとしての成長戦略」
    - 「エンタテインメントとしてのコロナ対策」

# 論文の構成

1. 序論
2. 「やってる感」の定義
3. 「やってる感」で政策が採用される理由
4. 政策評価の理論的基礎
5. 「やってる感」への対策の妥当性
6. 結論

# 「やっってる感」への対策の妥当性

- 岩本(2009)は、行動経済学の知見により温情主義的政策をとるときに越えなければいけない5つのハードルを指摘した。
  - (1)行動の誤りは証明されるのか？
  - (2)正しい厚生判断の基準を特定できるのか？
  - (3)政策を処方できるのか？
  - (4)個人の非合理的な選択が社会（およびその個人）に与える影響は明確か？
  - (5)政策で厚生改善できるのか？
- 「やっってる感」に基づく政策決定を是正しようとする有識者の試みが、このハードルを乗り越えられるか。

## (1) 真の効果と見せかけの効果の差異は立証できるか

- 温情主義による介入がスラッジではなく、ナッジになることを確認する作業としては、個人が意思決定に後悔することを立証することが多く用いられる。
  - 例：喫煙者が禁煙したくても喫煙をやめられないという状態が広く観察され、意思決定において将来の状況を十分に織り込めないことが社会的に認識されていることで、喫煙の選択に介入することが社会的に支持される。
  - この議論を「やってる感」に応用する場合、政策効果を見誤ることを後悔することが容易かどうかの問題となる。
  - 政策を単位とすることから、政策効果を見誤ることを後悔するデータの蓄積が難しい。また、ある政策の知見を他の政策に当てはめる事態では、外的妥当性の問題が生じる。

- (2) 正しい厚生判断の基準を特定できるのか
- (3) 「やってる感」を是正する手段があるか

(2) 学術研究で明らかにすべき政策の真の効果が、ここでの正しい厚生判断の基準であり、研究者で目的は共有しており、真の効果の付近に推定されていることが期待される。

- 嗜癖では困難（岩本、2009）

(3) 「やってる感」に基づく政策決定に問題があることを専門的に立証するだけでは、有権者には伝わらず、有効ではない。

- 有権者に向けて「『やってる感は間違ってる』感」を演出することが有効になるかもしれない。この点が、政策議論の通常の状態と異なる点である。
- 政策当局と政策効果の見解が相違したとしても、行政事業レビューの場では、いたずらに政策当局と対立するのではなく、有権者の認識を正す方向に協力することが有効である可能性もある。



- (4) 「やってる感」が社会や個人に与える影響は明確か
- (5) 介入する主体が社会厚生を最大化するよう行動するか

(4) 典型的と考えられる図1の状況では厚生損失が生じるメカニズムは明確である。

(5) 通常のパolicy問題では介入する主体は政府であり、政府の失敗の問題であるが、ここでは政府に働きかける有識者の行動が問題視される。そのため、政府の失敗ではなく、「有識者の失敗」が生じているかどうかの議論が必要とされる。

# 論文の構成

1. 序論
2. 「やってる感」の定義
3. 「やってる感」で政策が採用される理由
4. 政策評価の理論的基礎
5. 「やってる感」への対策の妥当性
6. 結論

# 結論

- 「やってる感」に基づく政策は真の費用対効果に基づいて評価されるべきである。
  - 見かけの費用対効果で意思決定したことの厚生損失が発生する。
- 「やってる感」による政策の実施をどのように正すか。
  - 真の費用対効果を認識することが容易でないことが「やってる感」の重要な発生理由なので、真の費用対効果が正しいことを有権者に理解させることは本質的な困難を抱えている。
  - しかし、従来の温情主義的介入の正当性を立証する手続きと同様な試みによって、この困難を乗り越えていくべき。
  - 「やってる感」による政策の実施を正す試みは、民主主義的手続きを尊重しつつ、民主主義の失敗を指摘する手段をとることが妥当。
  - 「やってる感」に基づく政策決定に問題があることを専門的に立証するだけでは、有権者には伝わらない。有権者の誤認識を修正することが本来の目的となる。
  - 行政事業レビューの場で政策当局と政策効果の見解が相違したとしても、いたずらに政策当局と対立するのではなく、有権者の認識を正す方向に協力することが有効である可能性もある。

# 今後の課題

- 本稿で展開された議論は萌芽的なものであり、未熟な部分がある。
  - なぜ政策当局が「やってる感」を演出するのか、理論的な体系化や実証研究による妥当性の検証。
  - 「やってる感」で政策を実施することを是正する、実効性のある手段。
  - 本稿で考察することが及ばなかった知見。
- 新しい概念が生まれる余地がある興味深い研究課題である。
  - 解決先送り
  - エンタテインメントとしての〇〇
  - 「『やってる感は間違ってる』感」の演出