

公共政策の現場で働くこと

日本銀行総裁 前京都大学公共政策大学院教授

白川 方明

△学生時代の意思決定を振り返って▽

先日（二〇〇八年一月）、センター試験の監督を務める機会があった。私が大学の入学試験を受けたのは四十年前のことであるが、長い年月を経て、自分が監督をする側に回るとはつい数年前までは全く予想しないことであった。

日本銀行で「政策」ということに関わった縁から、新しくできた京都大学の公共政策大学院で教師を務めるようになり、その結果、今この時間に自分が試験監督を務めている：そう考えると、自分は何故、就職先として日本銀行を選び、またそこで政策ということに関わるようになったのだろうか、さらに、何故、経済学部を選んだのだろうか、若かった頃の自分の意思決定を振り返ってみた。しかし、どう振り返っても、自分にそれほど深い考えがあったとは思えず、偶然的な事情

や漠然としたイメージで自分の進路を決めたとは思えない。

偶然的な事情は数多くある。大学入学直後に学生ストライキ（今の学生に

は想像もつかないだろうが……）があり、授業のない毎日が九ヶ月近くにわたって続いたが、親しい友人から学内で開かれたサムエルソンの「経済学」の読書会に誘われ、そこで出会った故村上泰亮先生の話を聞くうちに、経済学の美しさのようなものを感じ始めた。

その結果、専門課程に進む際、進路も法律から経済に変更した。当時はマルクス経済学と（今では死語に近いだろうが）近代経済学の対立という構図を反映していたこともあって、経済学が今以上に輝いていた。近代経済学を学べば、複雑な経済の現象が綺麗に解明され、政策的な処方箋も書けるようになる、正しい政策を実行できるようにするためには経済学を使って一般の誤解を解かなければならない：……やや単純に表現すればそのように思っていた。

そうした思いを強める出来事が円の切り上

げを巡る論争であった。当時は日本の国際収支の黒字が増加し始め、為替市場では円の切り上げ圧力が徐々に高まっていったが、政府や日本銀行、経済界は円の切り上げに強く反対していた（ように見えた）。これに対し、小宮隆太郎先生をはじめ一群の近代経済学者が円切り上げの必要性を明快な論理に基づいて主張し、その姿は実に颯爽としていた。後から振り返ってみても、近代経済学者の政策提言は全く正しかった。そして学生の私には、（やや極端な言い方をすると）政策当局者や財界首脳は経済理論の基本を理解しない集団のように映った。

そのような雰囲気の中で就職活動の時期を迎えたが、自分のような人間は民間企業ではとても勤まりそうもないという気持ちと、日本銀行で最初に会った採用担当の人が魅力的であったこと、それに加えて、日本銀行であれば、大学で学んだ経済学も活かせるかもしれない：……そのような思いから日本銀行への就職を決めた。

日本銀行には結局、一九七二年四月から二〇〇六年七月までの三四年三ヶ月勤務した。日本銀行では金融政策や金融市場、金融機関の破綻処理、決済システム、調査・研究等、様々な分野の仕事を経験する機会に恵まれた。

就職する前に漠然と想像していたことは今となっては正確には思い出せないが、今振り返ってみると、経済学部の学生の時に抱いていた政策や政策当局者に対する私の先入観は正しい部分もあったが、的外れであったことも多かった。と言うより、そもそも政策当局で働くということ、あるいは政策を実行するということの意味を学生の私はほとんど何も知らなかったという気がする。

へパブリック・サーバントへ

日本銀行というと、金融政策という仕事にすぐに連想されるが、政策を運営する当局の責任の重さを自分なりに実感したのは、何よりも一九八〇年代後半のバブルの発生、その後のバブル崩壊に伴う不良債権の増加と金融システムの動揺の経験であった。バブルの発生や崩壊やその下での経済の大きな変動は政策対応の失敗だけが原因である訳ではないが、



今振り返ってみて政策対応の面で悔やまれることも多い。

政策は政策当局者が正しいと判断すれば自由に行うことができるというものではない。民主主義社会では国民のある程度の支持がなければ、その政策は実行できない。例えば、現在では、一九八〇年代後半のバブル期の金利引き上げの遅れや一九九〇年代の公的資金投入の遅れが批判されることが多いが、金利引き上げにしても公的資金の投入にしても、当時は受け入れられず、世論の支持は非常に少なかった。大学院の授業ではしばしば当時の新聞社説を取り上げているが、当時の社説や論評を続むたびに、この間の世論やエコノミストの議論の変化に愕然とする。

政策の影響は時間を経て生まれてくる。どのような政策をとっても短期的には大きな違いはないが、長期的には大きな差となって現れる。それだけに、政策当局者の責任は大きい。政策当局者が独善に陥って「正しい政策」を追求することは危険であるが、一方で「国民の支持」の必要性だけを強調し専門家としての判断を示さなければ、その政策当局は無責任であり、存在意義はない。政策当局は専門的な知識を備えた当局者として、何が問題

であるかを発見し、必要な政策・施策を立案し、論点を明らかにした上で実行するために最大限の努力をする：：それがパブリック・サーバントであることの意味だと思う。

へ理論の果たす役割へ

理論の果たす役割については、自分の認識の中で変化しない部分もあるが、大きく変化した部分もある。まず、政策を策定する上で理論は重要であるという認識は変わっていない。理論モデルは複雑な現実を理解するうえで非常に重要であり、そうした思考の枠組みがないと、複雑な経済を理解することは到底できない。しかし、理論の不足を感じることも多かった。バブル以降の日本経済の経験はそのことを端的に示している。また、ひとつの理論モデルに執着すると、結果として、その理論モデルのレンズを通してしか現実が見えなくなる危険があることも学んだ。

理論は複雑な現実を理解するための道具である。問題となる事象の本質的な部分に焦点を当て、他の部分については単純化の前提を置くことによって、演繹的な推論を行うことができる。

したがって、経済理論を政策分析に適用する場合、直面している現実の経済の何が本質

的な問題であるかを認識した上で、その問題を解くのに相応しい理論モデルを選択することが決定的に重要である。その選択を誤ると、理論は危険な道具ともなる。このことは「理論と現実とは別物である」とか、「理論は役に立たない」ということを意味するものでは決していない。

偉大な研究者は発表する論文が仮に一生に一本であっても非常に独創的な論文を発表した後々の世代に大きな影響を与えることに成功すれば、人類の発展に大きな貢献を果たしたと言える。実際、経済学の世界を振り返っても、我々はそうした先人の遺業に多くを負っている。言い換えると、研究者の世界では「全戦全勝」でなくとも、新しい物の見方を提供する点に最大の意義があると思う。

一方、政策当局者や実務家の行動原理は異なる。理論は重要であるが、学問の世界、研究の世界にも流行の変化があるだけに、政策当局がその時々支配的な理論に全面的に依拠することは、大きな失敗を犯す危険を内包する。政策当局者は結果に責任を有する。その意味では、実務家には理論を尊重すると同時に、他方で理論の限界も認識し、知的謙虚さをもって、政策を運営するという姿勢が求められている。この点では歴史的な経験への



洞察や現場情報への鋭い感覚が求められる。

へ「現場」と「実務」へ

優れた政策当局者は知識の不十分さを認識するがゆえに、「現場」や「実務」からもヒントを得ようとしている。日本銀行で言うところ、経済情勢の判断をする場合、マクロの経済統計による判断に対し、大小を問わず様々な企業経営者からのヒアリングは「現場」情報に近い。

金融政策の運営にしても、金利の変更の是非を巡る、いわば「総論」だけでは完結せず、実務が不可欠である。金融政策は金融機関から金融資産を買い入れたり貸し出しを行ったりすることを通じて実行される。その場合、

誰から買い入れるか、どのような資産を買い入れるか、担保の掛け目はどうか、決済はいつどのように行うか等々、様々な実務が発生する。全体感を欠いた政策論は不毛だが、実務に対する知識を欠いた壮大な政策論もまた、時として不毛である。その意味で現場や実務は重要である。

ただし、ここにも落とし穴があり、悪しき現場主義の弊害も存在する。ミクロの話を足し合わせれば全体がわかるほど現実には単純ではなく、実務だけから政策が判断できるわけでもない。はつきりしていることは両方ともが必要であること、また政策当局はその両方があるからこそおもしろいということだと思ふ。

へ組織の重要性へ

ひとりの人間の能力は限られており、政策を遂行していく上で組織は重要である。何が現在直面している問題か、そのために必要な政策は何か、政策遂行上、実務的には何に注意しなければならないか……政策当局者は組織としていつもそのようなことを考えている。そのためには組織に蓄積されている知識を集め、目的に向けて力を結集する。そして、政策当局者は外から信頼を得ていなければなら

ない。その組織がその組織に付託された目的の遂行に対して誠実な組織であるという信頼があつて初めて、その政策当局の実行する政策は円滑に遂行される。言うまでもなく、組織を構成するのは人であり、その組織の使命に誇りを持ち、使命遂行に必要な知識や仕事の進め方を身につけた人を常に後の世代に残していく必要がある。自分自身もそうした環境の中で育てられ、またある段階からは、組織の文化を後の世代に引き継ぐことが自分の重要な仕事のひとつと思うようになった。組織の仕事の一つは組織のDNAを後世代に伝えることである。

公共政策大学院で授業をしながら、ここにいる学生はこれからのような社会人生活を送るのだらうと思ひをはせることも多いが、多分、私の若い頃と状況はあまり変わらないように感じている。公共政策大学院で進路指導の一環として学生の話聞く機会もあるが、就職とは昔も今も不確実な情報の下での意思決定の最たるものであるという思いがする。それだけに、私自身、学生の進路指導に対してもあまり強いことは言わないようにしているが、経済や社会が発展するためには、民間での仕事とパブリックな部門での仕事は両方ともに重要であり、またお互いに相手の仕

事の意義を理解する姿勢が不可欠であると言ふことだけは言えると思う。公共政策大学院の教師としては、学生がそうしたい思いで勉強をし、また将来の進路を決定することを願っている。

* 本稿は、二〇〇八年三月に執筆されたものを再掲したものです。

白川 方明

しらかわ まさあき



昭和 24 年 9 月 27 日生
出身地 福岡県
昭和 47 年 3 月東京大学
経済学部卒業、同 47 年
4 月日本銀行入行、平成
2 年 5 月信用機構局信用
機構課長、同 5 年 5 月企
画局企画課長、同 6 年 5

月大分支店長、同 7 年 12 月ニューヨーク駐在参事、
同 8 年 8 月金融研究所参事、同 9 年 2 月 国際局参
事、同年 12 月審議役(国際資本市場担当)、同 12
年 6 月審議役(企画調査担当)、同 14 年 7 月日本銀
行理事、同 18 年 7 月京都大学公共政策大学院教授、
同 20 年 3 月日本銀行副総裁、同年 4 月 9 日本銀
行総裁

日本銀行 HP より