

# 日本になぜ(米国型)シンクタンクが育たなかったのか？

Why Have No “American-Style” Think Tanks Been Developed in Japan?

本稿では、「日本になぜ(米国型)シンクタンクが育たなかったのか？」という問いに関して、日本の政治制度およびシンクタンクの歴史を振り返りながら、また筆者のシンクタンク設立と運営の経験も踏まえて、考察している。その問いの答えは、日本が民主主義の制度を運営していくための制度・インフラや社会環境が整備されていないという状況に関係していると論じている。(米国型)シンクタンクは、単なる個々の組織としてとらえるべきではなく、民主主義の道具・装置であり、それを支える社会環境や制度とともに存在しうるものであるという視点が、日本には欠落している。それが、日本に(米国型)シンクタンクが育たない現状を生んでいると論じている。だが、日本でも、そのようなシンクタンクを生みだせる可能性があることも、筆者の経験から論じている。さらに、現在の日本の政治と政策形成の状況を打破していく、新しい日本社会のガバナンスの仕組みを構想するには、今こそ日本に(米国型)シンクタンク、そしてシンクタンクの産業・市場が必要であるという視点が活かされるべきであると主張するとともに、その実現のための具体的な提言も行っている。



Reviewing the history of the political system and think tanks in Japan and discussing the author's experiences in founding and managing think tanks, this paper considers the question: why have no "American-style" think tanks been developed in Japan? This paper argues that the answer involves the situation in Japan where systems, infrastructure, and the social environment necessary for the operation of a democratic institution have not been adequately developed. Japan lacks the viewpoint that American-style think tanks should not be regarded merely as individual organizations, but are tools and mechanisms for democracy and can coexist with systems and the social environment that support them. This paper argues that these facts have led to the current situation where American-style think tanks have not been developed in Japan, and that, based on the author's experiences, such think tanks can be created here. In addition, the author holds that Japan should incorporate the idea that the country now needs American-style think tanks as well as their industry and market in order to build a new framework of governance in Japanese society which will change the current politics and policy-making processes. The author also provides a concrete proposal for realizing the creation of such think tanks.

「日本になぜ（米国型）シンクタンクが育たなかったのか？」という質問は、ここ20年以上にわたり日本に民間非営利独立型のシンクタンク（別言すれば、米国型シンクタンク）を創ろうとしてきた筆者自身にとっては、自分がなぜうまくできていないかを自問することであり、これまでの自分の活動を自省することでもある。

日本に米国型シンクタンクが育たなかったのは、実は日本の政治の制度や体制の歴史、そしてシンクタンク概念の導入のされ方にも関係している。そこで、その視点と筆者自身の経験を絡めながら、本稿の問いに答えたい。

## 1 | 日本の歴史的視点

日本に「シンクタンク」という研究組織の概念が導入されたのは、1960年代の半ばごろであると考えられる。しかし、それはあくまでも、シンクタンクという組織の視点からのみであり、社会における役割の視点からではなかった。別のいい方をすれば、それを取り巻きそれを育てる環境も含めたシンクタンクという発想が欠如していた。

それは、実は日本の政治制度の歴史と関係しているといえる。

戦後、日本は、敗戦の中で政治システムが外部から強制移植されるという形で、民主主義が開始された。しかし戦前同様、行政が政策形成の大きな部分を担った。

日本では、明治時代以降、行政が中心的に政策形成を行い、国家を運営するシステムが確立し、その後それを補うシステムとして議会在が設立された。敗戦がきっかけとなり、現行の日本国憲法ができ、そこでは国民主権が謳われ、国会は国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関とされた。しかしながら、その民主主義の制度を実体化するための政策インフラや仕組みが実際にはあまりつくられることなく、その実態は戦前とあまり変わらない、行政中心の政策形成のシステムが続いてきた。

このようなシステムが続いたのには、それなりの理由がある。戦後、特にその直後は、政策形成や政治制度、

行政機構が今日とは異なって必ずしも硬直的ではなく、また当時の日本はキャッチ・アップ段階にあり、その発展モデルが海外に存在していたため、優秀なジェネラリスト的な官僚が主導するこの行政中心の政策形成は、明治時代等と同様にかなり有効に機能したのである。

その成果として、日本の高度経済成長が創出されたわけだ。他方、その成長の結果として、さまざまな問題やひずみも生まれてくる。公害や都市問題等がその典型である。

## 2 | シンクタンクの誕生と設立ブーム…第三次まで

このような状況においては、従来とは異なる新しい社会開発のシステムが必要になった。そこでは、政府や当時与党の自民党においても、行政以外に政策研究や政策提言が行えると組織としてのシンクタンクが必要になった。

また財界においても、官僚のいいなりにならないようにするために、独自に政策を加工できる人材や機関が、社会的により広い活動を行うことができる環境を整備する必要があるという要望が高まる。その象徴は、当時、経財界で大きな影響力をもっていた日本興業銀行元頭取の中山素平（文中敬称略。以下同様）や東京電力元社長で経済同友会代表幹事を務めた木川田一隆による一千億円財団構想等であった。

このような社会的要請を背景に、図表1のように1970年前後を中心に、野村総合研究所（65年）、社会工學研究所（69年）、三菱総合研究所（70年）、未来工學研究所（71年）等、日本の主なシンクタンクといわれる組織が設立された。1970年は「シンクタンク元年」といわれ、この時期は、「第一次シンクタンク・ブーム」といわれる。

この時期につくられたシンクタンクは、一部を除くと、先に説明した日本の発展段階の関係で、国土開発、交通計画、環境保全関係の官公庁のプロジェクト受注への期待からつくられたものが多い。

また同じ時期に、政界における政権交代可能性への危機意識や財界をはじめとするシンクタンクへの期待の高

図表1 ブームからみた日本のシンクタンクの歴史

TTブーム	基準	年代	主なシンクタンク	備考
第一次		1970年前後	野村総合研究所（1965年）、社会工学研究所（1969年）、三菱総合研究所（1970年）、未来工学研究所（1971年）など	1970年シンクタンク元年
第二次		1980年代後半	金融・生保、メーカー、地銀系シンクタンクの設立	非営利セクター、NPOへの関心が生まれてくる
第三次		1990年代前半	自治体主導のシンクタンク設立*	
第四次		1997年前後	民間非営利独立系シンクタンクの設立**	2004年前半で終焉
第五次（?）		2005年ごろ	政党系シンクタンクの設立	ブームになれず 2009～10年実質消滅
第六次		2007年ごろから	多様（企業、独立系など）***	

注：\*高知、宮城、新潟、鹿児島県、名古屋、堺市等

\*\*東京財団、構想日本、21世紀政策構想フォーラム、21世紀政策研究所、フジタ未来経営研究所等。

\*\*\*国際公共政策研究センター（07・03）、キャノングローバル戦略研究所（08・12）、国家基本問題研究所（08・12）、リコー経済社会研究所（10・04）、アジア太平洋研究所（API）構想、その他

出所：筆者作成

まわりがあり、総合研究開発機構（NIRA）が1974年に設立される。NIRAは、政財界、行政、地方自治体の協力で作られたが、研究提言をする組織というよりも、総合プロジェクト「21世紀への課題」等のように、研究資金の提供をしたり、政策研究のコーディネートをすることで、日本のシンクタンク組織の育成に貢献した。また大平政権時代の環太平洋連帯構想や田園都市構想等の政策構想作成で事務局として中心的役割を担ったこともあった。

1973年4月、第四次中東戦争が勃発。それをきっかけにオイルショック、その後、経済不況が起きる。このような状況下、民間を顧客とするシンクタンクは低迷し、その結果、その業務に関して官公庁への依存度を高めた。

他方このような状況下でも、シンクタンクにおけるさまざまな試みが行われた。たとえば、元経済同友会の廣田一を中心につくられた、経済界の視点から独自の研究や提言活動を行う政策構想フォーラム（1975年）や、江田三郎を中心とした日本社会党の構造改革派を支援する革新の側からの政策提言活動をする現代総合研究集団（1972年）等が設立された。1970年代にはそのほかにも、独立系の中小シンクタンクが設立され、特に地方で政策形成にある程度の意味をもった。

1980年代後半は、金融・生命保険系、メーカー系、地方銀行系シンクタンクが設立され、「第二次シンクタンク・ブーム」となった。

その後、バブル経済の崩壊で、それらの産業分野のシンクタンク設立はやや沈静化する。他方、そのような状況に対応するために、民間シンクタンクを中心に、その収益構造を拡大し、経営の安定化を図るというねらいから、その活動は研究に加え、コンサルティング事業やシステム事業等を加えた組織に変更された。野村総合研究所等がその典型事例である。

他方、1990年代前半ごろには、主に自治体の主導で多くのシンクタンクが設立された。その場合のシンクタンクは、別組織として設立されたもの、また内部の別の役割を担う組織として設立されたもの、さらに組織内にシンクタンク的な機能を付加するもの等さまざまな形態がとられた。この時期は、「第三次シンクタンク・ブーム」にあたる。

**【全体の補足】**

- ・シンクタンクは、国際的にみると、本来民主主義の武器、道具。日本のシンクタンクはその役割、機能を果たしておらず、単なる調査研究機関といえる。一方で、それらは、調査研究機関として優れた社会的役割を果たしてきているのも事実。
- ・多元的な情報源の創出、ひいては民主主義に貢献するという意味でのシンクタンクは、ほぼ第四次ブーム以降といえる。

- ・日本では、シンクタンクを組織とらえるだけで、それを活かす土壌や環境の存在の社会的必要性をあまり考えてこなかった<sup>注1</sup>。
- ・日本シンクタンク協議会や地方シンクタンク協議会のようなシンクタンクの相互互助団体はつくられた。本来なら、それらの組織は、そこでの活動を通じて、日本の政策形成過程をより民主主義的にしたり、そこでのシンクタンクの役割を強化・促進し、シンクタンク市場や産業を創出していくための社会環境の整備や法制度の構築というような、社会的な機能を果たすべきであった。しかしその機能を必ずしも果たしてきているとはいえない。
- ・いくつかのモデル

日本のシンクタンクは社会的に大きな影響力をもってきたとは必ずしもいいにくいだが、その中でのいくつか、比較的機能しているといえるモデルを提示しておく。

#### ①「(財) 東京市政調査会」モデル…収益確保 (A)

ビルを所有。そのテナントや会場貸しの収益を、研究・活動費に充てる。後藤新平の創設。安田善次郎の資金提供。都市政策等が専門分野のプティック型。

#### ②「PHP総研」モデル…収益確保 (B)

PHP総研は、PHP研究所の政策シンクタンクで、PHP研究所の出版事業の収益を研究・活動費に充てる。松下幸之助の創設。総合研究所の研究活動は、常勤研究員と研究会活動、政策提言作成。研究会等には議員が関わることも。また議員個人から研究依頼がくることもある。分野は、政治・ガバナンス、行政、安全保障、福祉、教育、経済等多方面。小規模だが百貨店型。

#### ③「(財) 日本国際フォーラム」モデル…会費依存、フォーラム形式

企業、有識者、行政、議員、メディアを参加させるプラットフォーム型。米国の外交問題評議会をモデルとしている。企業からの会費収入（主財源）＋個人参加者の会費で運営。企業会員は、理事や評議員とともに、政策委員会に委員を出している。資金提供とともに、活動にも参加。参加企業の内、中心メンバーによって、財務委

員会も設けられており、企業参加の勧誘、資金確保等を行っている。以前は、研究会と政策委員会を運営して、政策提言を作成することのみをしていたが、徐々に常勤研究員を増やしてきている。対象分野は、国際関係に関わる広い意味の政治と経済の2分野が中心。設立者は、服部一郎（当時セイコーエプソン社長）、大来佐武郎（元外務大臣）、伊藤憲一（元青山学院大学教授）。3名のコアメンバーの存在。政策提言は英文でも出され、海外での評価は高い。またまわりにはいくつかの関連組織を有する。たとえば、グローバル・フォーラム（以前の四極フォーラム）、東アジア共同体協議会等。以前はNPO法人日本紛争予防センターも関係組織。これらの組織も、企業からの会費、財団助成金等で運営されている。

#### ④「東京財団」モデル…基金による自前収入

日本の資金状況の中で、独自の基金を持つことなしには、独自の政策研究を実施することは困難。この現状を受けて、それなりの規模の基金を積み上げていくという計画で設立。ただし、基金があると、（受託研究等を通じて）社会の評価を得る機会がないので、無軌道な運営や無意味な研究を実施する危険性もある。設立のはじめ4年ぐらいいは、「顔（竹中平蔵）」の存在。当時は、「裏官邸」や総理所信表明演説の作成等。現在は元大蔵官僚の加藤秀樹が理事長。

#### ⑤「構想日本」型…政策アドボカシー

ネットワーク型の政策提言作成。研究は重視していない。政策提言加工方式。積極的なメディア対応。コアメンバーのサポートと会費収入（個人会員5、6百人。年1万円）

#### ⑥「21世紀政策研究所」型…組織の一部

経団連の一部署だか、それなりの独立性。以前は、常勤研究員（数名）と出向者研究員による研究中心。現在は、大学教員をリーダーとする研究委託中心。組織全体との関係が難しい。

#### (補足) 海外のシンクタンク

- ・米国は、シンクタンクのメッカ。
- ・ドイツはシンクタンク大国。



図表2 日本の「シンクタンク」特徴と課題

ポイント/シンクタンク	日本	世界
対象	ミクロ（政策）	マクロ政策
組織形態	営利（企業）	非営利
多元性	親会社や施主の枠に拘束。多元性に貢献せず	多元性に貢献

出所：筆者作成

- ・英国は、規模は小さいが、それなりの数のシンクタンクが存在。
- ・アジアの各国も、以前に比して、シンクタンクの数が増え、多元化してきている。政府に近いシンクタンクも多い。中国（近年民間シンクタンクが誕生してきている）や韓国は、アジアのシンクタンク大国。

このような第三次シンクタンク・ブームまでの日本のシンクタンクおよびその活動は、どのようであったらうか。その一般的な特徴は、次の通りである。

- ①主流は営利法人である。
- ②研究だけでは組織が維持できない。
- ③親企業、親組織への依存度が高く、独立性が低い。
- ④研究期間は短い。
- ⑤研究成果も非公開性が高い。公益性が高くない。
- ⑥東京に一極集中している。
- ⑦資金がでる研究しかできない。
- ⑧零細な規模である。
- ⑨国際問題への取り組みが乏しい。
- ⑩専門性に基づいた本格的な政策研究は非常に少ない。
- ⑪政策形成過程に大きな影響力を与えた研究は少ない。

このようなシンクタンクの特徴とその日本への導入の経緯からも分かるように、日本のシンクタンクは、行政を中心とする政策形成や政治の仕組みを大きく変えるためではなく、あくまでも既存の仕組みや制度を補完するものとして導入されただけなのである。その結果として、社会の中での役割という視点より、その個々の組織の視点から考えられるようになった面が強いといえる。それらのことは、これから述べる海外のシンクタンクと比べるとより明確にみえてくる。

### 3 | 海外シンクタンクと比較すると

他方、海外、特に米国のシンクタンクについて、その事例やその歴史を調べたり、現地調査をしてみると、それらは、本来は公共政策の研究を行う機関のひとつであり、「知（学問、識見）」と「治（政治、政策）」を結びつける知の戦車である。また政策形成において情報の透明性と多元性を必要とする民主主義（社会）における武器・道具であり、政治において多元的情報源を担保しながら政策を形成していく知的なインフラのひとつである。そして、その活動を通じて、シンクタンクは、政治家や行政だけでなく、企業や有権者をはじめとする民のアクターを政策形成に関わらせるものである。

また海外の民主主義の社会・国では、手法や形態はさまざまだが、政策形成における政策情報の多元性を担保するインフラが構築されている。米国でのシンクタンク（民間非営利独立型が主流）は、まさにその重要なひとつの仕組み・装置であり、その必要性を改めて論じる必要がないほど当然のものとして、民主主義社会を運営するために必要なものとして機能している。

しかし、日本のシンクタンクの場合は、先に述べたように、少なくとも80年代までは、海外（特に米国）のシンクタンクと異なり、民主主義の道具であるという認識が非常に希薄であり、個々の組織としての維持ばかりに視点が集中してしまい、調査研究機関という域をあまり超えることができなかった。

これはまた別のいい方をすると、日本のシンクタンクは、財界、経済界あるいは企業側からもある程度の育成努力があったが、あくまでもそれは個々の組織としての視点が中心で、民や政治の側から、より広い社会や政治

の視点（ソーシャル・ガバナンスの視点）から、つまり民主主義社会における「行政以外からの政策オプション」の必要性、ひいてはシンクタンクの必要性が多く語られることはなかったということである。政策研究が現実にはペイしにくい活動であり、個々の組織対応だけでは対応できることではない。本来なら、日本を多元的なアクターの参加を重視する民主主義社会にしていくための社会のガバナンスの視点から、民間非営利で独立したシンクタンク活動をどのように社会的に創出・担保していくかということが論じられる必要性があったが、それがなされることはほとんどなかったのである。だからこそ、日本に米国型シンクタンクが育たなかったといえる。

このようになった最大の理由のひとつは、日本が、先述したように枠組みは民主主義でも、相変わらず行政中心の政策形成を維持してきたからである。そのような政策形成を修正し維持していこうという発想の延長線上で考えたために、シンクタンクをあくまでも追加的な組織や組織概念的観点からしか考えることがなかったのだ。つまり、社会ガバナンスの視点が欠落していたのである。そして、シンクタンクという組織を取り巻き、醸成し育てる社会的環境（資金、人、情報、組織、法整備等々）が存在してこそ、民主主義の道具・武器としてのシンクタンクそしてその産業や市場がはじめて社会的に機能し、育つことができるということを理解し、その環境を育む努力をしてこなかったのである。

これは、日本という「民主主義」の土地に、シンクタンクという苗を一生懸命に植え、育てようとしてきたが、その土地の栄養度（民主主義度）が低かったため、本来の成長（米国型シンクタンク）が起きず、異なったものになってきているということである。

## 4 | 新たなる動き

しかしながら、日本でも異なった動きが起きてくる。

1990年前後以降、経済がさらに発展と進化、バブル経済の誕生と崩壊、それにともなう社会の成熟化で、日本において、官あるいは行政の主導による社会運営にお

ける問題と限界がみえはじめた。

そのころになると、非営利セクターやNPO論議が起き始め、社会における民あるいは市民の役割の重要性が指摘されるようになった。さらに、バブル経済崩壊後の1995年に阪神淡路大震災が起き、その復興の中で、ボランティア活動や市民のさまざまな活動が大きな役割を果たし、NPOやNGOの活動やそれらの役割の社会的重要性への認識が高まった。

このような非営利セクターの議論は、社会の成熟化やバブル経済およびその崩壊の中で、行政（官）主導による社会運営上の問題と限界がみえてきたからといえる。

## 5 | 1990年代のシンクタンクに関する動き

このころのシンクタンクの動きは、筆者のシンクタンクに関する動きとも連動する。

筆者は、NIRAや国会議員の政策グループさらに日本のシンクタンク等に勤務する中で、日本の政策形成における政策研究や政策情報の浅薄さと脆弱さ、あまりにも行政中心の政策形成の問題点に気づいた。

そこで、その問題を解決していくために、日本でも、米国のシンクタンクのような民間サイドで独立して政策研究や政策提言を行える機関を創設することで、日本の政策形成を多元的な情報源からのインプットがあり、よりオープンで、より創造的なものに変えていけないかと考えるようになった。それは、今から考えると、先述した日本での民間非営利活動への関心の高まりや民間サイドの社会や公的活動への関わり方の必要性の高まりの状況とも、連動することであった。

そこで、笹川平和財団（SPF）に勤務した際に、日本に独立型の民間非営利シンクタンク（つまり米国型シンクタンク）を創設するためのプロジェクトを、米国の有力シンクタンクであるアーバン・インスティテュート（UI）の協力のもと、1991年にそのプロジェクトを実施した。その事業の一環として、世界16カ国・100以上のシンクタンクの現地調査も行った。

その活動の中で判明したことは、日本では、一般論と

して米国のような民間非営利独立型のシンクタンクの設立への理解や賛同を得られても、先にも述べたように社会的な環境がないので、実際の設立となると、資金的な困難がともなうということであった。そこで、日本では、ある程度の規模の基金をもつシンクタンクの設立の必要性を訴えることになった。だが現実のスポンサー探しは難航した。

しかしながら、幸運なことに日本財団等の理解を得て、日本で初めての本格的で独立したシンクタンク活動を行う部門を有する国際研究奨学財団（その後、東京財団に改名。以降は東京財団と呼ぶ。http://www.tkfd.or.jp/）を1997年に設立することができた。

同財団の設立は、筆者がシンクタンク設立に向けて本格的に活動を始めた1989年前後から、約8年間かかってたどり着いた成果であった。

同財団では、竹中平蔵を中心に政策研究を行い、政策提言をしたり、時の政府の政権運営等に関与したりした。また小泉政権発足にともない、同氏は政治任用で大臣に就任、政権交代時に人材輩出機能を果たす米国のシンクタンク的な実績を残すこともできた。

このように、東京財団が米国型シンクタンク的な活動がある程度はできた背景には、資金的な裏付けがあった以外に、同氏の存在が大きい。それは、次のようないくつかの理由がある。

- ①同氏がエコノミストであったこと。政策研究はやはり経済がメインであるため、この専門性は重要だ。
- ②コミュニケーション能力。シンクタンクは、民主主義社会における政策形成のプレーヤーであり、社会的存在である。その顔となる人物が、政策に関する専門的な問題を一般の方にもわかりやすくしかも印象強く説明できないといけな。つまり、「コミュニケーション能力」が非常に大切だ。その点で、同氏は、非常に秀でていた。
- ③同氏の社会的認知度。政策では誰が言っているかが大切である。その意味で同氏は、メディアでも活躍しており、社会的にも名前が知られていたことも重

要である。

- ④同氏の政策活動に関わる企画力、起業家精神。シンクタンクは、社会問題を抽出し、それを変革していくための組織・道具だ。それを運営していくには、絶えざる変革とそれを実現するアイデア創出の才や意欲が必要だ。

- ⑤最後は、本人の意欲である。同氏は、米国のシンクタンクでの活動の経験もあり、シンクタンクで仕事をしたいという意欲をもともともっていた。

日本で、米国型シンクタンクが機能するためには、同氏のような人材の存在が重要だ。だが、現実には、同氏のような役割を果たせる人材は、日本には現在のところ非常に限られている。

## 6 | 政策に関わるさまざまな動き

ここで、当時の東京財団以外の日本におけるシンクタンクの状況について説明しておきたい。

1997年前後は、図表1にもあるように、「日本における第四次シンクタンク・ブーム」、「非営利シンクタンク・ブーム」であった。また、同年はまさに日本の「民間非営利独立シンクタンク元年」であったといえる。

それは、資金源や規模、組織構成等は異なるが、民間非営利で独立した活動を行う組織がぞくぞくと設立されたからである。

たとえば、経済団体連合会の独立部門として財界からの視点をもとに政策活動を目指して同年3月に設立された21世紀政策研究所、日本マクドナルドの大株主だった藤田商店の一部門として同年4月に設立されたフジタ未来経営研究所、市民運動から発展した草の根サイドの政策提言を行うために同年5月に発足した市民立法機構、日本財団および競艇関連からの資金をもとに本格的な政策研究活動を目指し同年7月に設立された東京財団、元官僚が代表を務める政策アドボケートの活動を行うべく同年4月発足した構想日本、革新系の学者やジャーナリストが中心のネットワークを基に政策活動を目指し1998年に特定非営利活動法人（通称NPO法人）化され

た21世紀政策構想フォーラム等である。

また、民主党系の政策の研究や活動に関わる組織として、市民がつくる政策調査会（いわゆる「市民政調」、2001年2月設立）やシンクネットセンター21（2000年1月設立、所長宇沢弘文東大名誉教授）も設立されている。

このように、従来の日本のシンクタンクとは異なり、行政や企業から独立した形で、政策研究をはじめとするさまざまな政策に関わる活動を行い、政策形成における多元化に若干なりとも貢献する動きがでてくる。民間非営利独立型のシンクタンク的な複数の組織が、このようにひとつの塊としてできたのは、日本のシンクタンクの歴史において初めてであり、画期的なことであった。

この結果として、日本にも近い将来、米国のように、複数のシンクタンクが政策代替案を出し合い、相互に競い合い、さらに行政や立法そして市民も巻き込み、よりオープンかつ創造的な政策形成の過程ができるという可能性も生まれつつあったし、シンクタンクの市場・産業が生まれるのではということ期待させた。

## 7 | シンクタンク以外の動き

また、このようなシンクタンクにおける動きと並行して1990年代の後半から2000年代の前半においては、日本における大学・大学院、学会、さらに法律等の面で、政策に関するさまざまな変化が起きた。

まず、90年代以降、多くの大学で、学部や大学院レベルで政策に関する部門ができた。

またこのような大学の動きと並行して、日本公共政策学会（1996年設立）、政策分析ネットワーク（1999年設立）、日本政策情報学会（2005年設立）や日本評価学会（2000年設立）等のように政策に関わる学会もできてくる。日本NPO学会（1999年設立）、日本ボランティア学会（1998年設立）等の非営利活動に関する学会もできた。これらは、従来の大学人材が中心の学会の枠を超えて、実務家を巻き込み、また専門分野を超えて研究者や実務家を結びつけ、政策や非営利活動に関心を向

けさせてきているが、十分に機能していない面もある。

さらに、法律や制度においても、政策に関わるインフラとなり従来の政策の枠を変える可能性のある法律ができた。

たとえば、政策担当秘書制度（1994年）、特定非営利活動促進法（2003年施行。通称NPO法）、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（2001年施行。通称「情報公開法」）、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2002年4月に施行。通称「政策評価法」）等である。

これらの法整備は、社会の進むべき方向性として歓迎すべきことではあるが、課題も多いのが現実だ。たとえば、政策担当秘書制度は、長年公設秘書を務めた者が認定で政策担当秘書になる場合が多く、相対的に給与のいい政策担当秘書は年長の秘書のポジション化している等、その本来の目的である議員の政策能力の向上に大きく寄与できてはいない。

特定非営利活動促進法ができ、4万を超える法人（通称NPO法人）ができた。だが、実態は、高齢者介護や環境問題等の一部の分野を除き、国や民間からも資金が流れておらず、多くの組織は休眠であるかあるいは活かされていない。

情報公開法の成立により、一般人が行政情報を入手する手段はできた。だが行政は現在も情報を積極的に対外的に公開するように大きく変わってきてはいない。

政策評価法も、その制定は歓迎すべきことであり、大きな進歩だ。しかし、政策評価の多くは行政によってなされる自己評価であり、より客観的評価がなされて、政策形成の改善に結びつくようになってきているとはいえない。

以上のように、現状には多くの課題はあるが、大学、学会そして法制度において、これらのことが連動して起きたことは、さまざまな経緯はあるものの、その底流にある日本社会が従来の枠組みを超えて変化していかなければいけない、という社会における大きな方向の流れ、行政以外のアクターの政策形成への参加や政策の質の向上の必要性に関する認識の高まり、日本社会で高まりつ



つある閉塞感や従来の手法での手詰まり感とも深く関わっていたといえよう。

## 8 | 独立シンクタンクの活躍と成果

先に述べた1997年前後にいくつかの独立型のシンクタンク、別言すれば米国的な動きをするシンクタンクができたこと述べた。ではその成果にはどのようなものがあったのであろうか。筆者の関わった東京財団の実例を中心に、いくつかの例をあげておきたい。

- ①21世紀政策構想フォーラムは、借地借家法の改正においての活動が直接影響を与えた。
- ②構想日本の活動が1999年7月中央省庁改革関連法の成立に影響を与えた。「事業仕分け」の手法の構築と継続的活動。それは、民主党中心の政権が成立し、活用された。
- ③東京財団でも次のような成果があった。

### \* 「プレ・サミット」の開催

サミットがより有効に機能し、かつ国際社会の平和と安定に寄与できるように開催した。サミット参加8カ国から政策において国際的に最高レベルの有識者がサミット約3カ月前に開催国に集結し、その年のサミットにおける協議事項に関連する政策問題を討論、政策提言を参加国首脳に提出。たとえば、2000年の九州・沖縄サミットでは、グローバル化や核拡散問題、国際金融の安定等多岐にわたる経済・安全保障問題についてハイレベルな議論を行い、会議成果は政策提言として森首相に提出されたほか、記者発表を行った。主な参加者は、米国はヘンリー・キッシンジャー（元国務長官）、イギリスからはレオン・ブリタン（元EU副委員長、元内務大臣）、イタリアはレナート・ルッジエロ（元WTO事務総長）、カナダはバーバラ・マクダガル（元外務大臣）、ドイツはカール・カイザー（外交政策協会研究所所長）、日本は行天豊雄（財団法人国際通貨研究所理事長）、船橋洋一（朝日新聞社編集委員）、竹中平蔵（東京財団理事長、慶應義塾大学教授）、フランスはシエリー・D・モンブリアーニ（フランス国際

関係研究所所長）、ロシアはボリス・フェドロフ（元大蔵大臣）等であった（肩書は当時）。

### \* インターネット国際会議の開催

2000年7月、IT革命の推進者であるアメリカ、欧米、日およびアジアのインターネット・ベンチャーのトップ・ランナーを一堂に集め、世界のインターネットの最先端の潮流や今後のビジョンについて、九州・沖縄サミットへの政策的インプットを図った。政策提言をとりまとめ、同サミットの議長を務める森喜朗内閣総理大臣に提出し、サミットの「IT憲章」に反映された。主な参加者は、孫正義（ソフトバンク株式会社代表取締役社長）、ジョン・チェンバース（シスコシステム社最高経営責任者兼社長）、ジェフリー・P・ベズ（アマゾンコム設立者／最高経営責任者）、ジェリー・ヤン（ヤフー・インク取締役）、リチャード・リー（パシフィック・センチュリー・グループ会長兼最高経営責任者）、三木谷浩史（楽天株式会社社長）、村井純（慶應義塾大学教授）等。

### \* 森政権「政策タスクフォース（TF）」

それは、2000年夏に、森政権の政策ブレインの強化という観点からTFが組織され、東京財団がその事務局を務めた。その目的は、官邸主導の機動的な政策運営を目指し、重要政策項目について、森首相をはじめ森政権に提言することであった。メンバー（肩書は当時のもの）は、官邸から森喜朗（首相）、中川秀直（内閣官房長官、辞任にともない後任は福田康夫）、堺屋太一（経済企画庁長官）、安倍晋三（内閣官房副長官）。財界からは、牛尾治朗（ウシオ電機代表取締役会長）、樋口廣太郎（アサヒビール名誉会長）、水口弘一（野村総合研究所顧問）、宮内義彦（オリックス代表取締役会長）。学識経験者は、伊藤元重（東京大学教授）、竹中平蔵（慶應大学教授、東京財団理事長）、村井純（慶應大学教授）らであった。

同年夏から12月まで、官僚抜きで（当初は官僚の陪席も排除していたが、途中からは参加閣僚の秘書官の官僚は陪席を許可した）で、ほぼ週1回のペース

（月1回は森総理も出席）で会合を開催し、政策的議論および政権への政策インプットを実施。2000年10月の森首相の所信表明演説の策定は、同TFで行った。

#### \*政治任用人材の輩出

2001年に小泉政権が誕生すると、竹中理事長が、政治的任用により内閣府特命担当大臣（金融・経済財政政策）に就任した。シンクタンクが生み出した大臣として、人材プールとして、シンクタンクが米国型のように機能したことになる。そのほかにも、東京財団の政策活動に関わった学者等を中心に、多数の人材がその後、行政や政権に関わった。たとえば、大田弘子（内閣府参事官→審議官→政策統括官。同氏は、安倍および福田政権で、経済財政政策担当大臣に就任）、本間正明（経済財政諮問会議議員・事務局長）、岡本行夫（総理大臣補佐官）、島田晴男（内閣特別顧問）、阿川尚之（駐米公使）、北岡伸一（次席国連大使）、香西泰（「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」座長→「金融問題タスクフォース」メンバー→内閣府経済社会総合研究所所長）、岩田一政（内閣府政策統括官→日銀副総裁）、伊藤隆敏（副財務官。経済財政諮問会議議員）、伊藤元重（郵政民営化有識者会議メンバー、総合研究開発機構理事長）、吉田和男（金融再生プログラム策定プロジェクトチーム・メンバー）等である。

東京財団とは直接関係はないが、他にも、浜田宏一（内閣府経済社会総合研究所所長）、月尾嘉男（総務庁総務審議官）らも民間から行政等に関わった（括弧内は、経歴した公職）。

以上をまとめると、日本においても、資金と人材があれば、米国型のシンクタンクに近い動きができることもあるといえる。ただし、東京財団のような資金をもてることは、日本では例外に近い。また、1つのシンクタンクが存在することですべての問題が解決するというでもないのだ。複数のシンクタンクができ、それがお互いに競争、切磋琢磨している状況（つまりシンクタンクの産業・市場ができていく状況のこと）が生まれることが必要なのだ。しかし、今の日本は残念ながら、いまだ

そのような状況ではない。

それは、これまでも何度か指摘してきたように、日本では民主主義という視点から、その政治制度を運営するための社会的道具としてシンクタンクが必要であるという視点が欠落しているからである。

## 9 | その後の動き

東京財団をはじめとする、1997年以降に設立された民間非営利独立系のシンクタンクは、それ以前にできたシンクタンクとはかなり異なっていた。これは、行政や企業からの従来の活動とは異なる民からの活動であり、政策形成における新たなアクターの出現、多元化でもあった。

他方、行政サイドでも以前と異なる動きがあった。独立行政法人経済産業研究所は、親元である経済産業省をチームAとしたときに、それとは異なる発想から政策提言を行うチームBとして独法化された。そこでは、行政および大学や民間出身の研究者たちが切磋琢磨し、時には行政の現行政策とは違ったスタンスの提言が出され、社会的にも議論を生み、評価された。このことも、行政中心の政策形成が主流の日本では、政策形成における多元化の試みの1つとして評価できた。ただし、その後所長の交代や組織改編等で、同研究所も大きく変化し、行政における政策情報の多元化という側面はかなり後退してきている。

これらの従来とは異なる動きは、メディアでも多々取り上げられ、社会的にも大きく評価された。その動きの中心であった複数の民間非営利独立型シンクタンクの設立は、政策形成にも影響を与え、政策形成の多元化に貢献した。つまり、日本でも、当時はシンクタンクが民主主義の道具としてそれなりの役割を担い始めたようにみえた。

しかし、それらの組織や活動をふくめた日本のシンクタンクは、それらを支援・育成する社会的な土壌や財政や組織運営上の基盤が脆弱であり、それらが社会的に確実に根付く前に、2004年前半ごろまでにその多くは組

織解散や実質上の活動停止、弱体化、あるいは変質してしまっただ。

具体的にみていこう。まずは、日本の一般的なシンクタンクでは、たとえば(株)社会工学研究所(その後NPO法人として再設立されてはいる)、(財)国民経済研究協会、セゾン総合研究所等、一時代を画した日本型シンクタンクは閉鎖され、(株)野村総合研究所は、2004年3月その政策提言部門である研究創発センターを縮小、マクロ経済分析部門を切り離し、エコノミストら40名を野村証券に移籍し、実質上シンクタンク機能をなくした。

民間非営利独立系のシンクタンクにも大きな変化が生まれた。21世紀政策構想フォーラムはスポンサーの支援がなくなり、活動停止状態となった。21世紀政策研究所はプロジェクトを外部委託するのがメインとなり、自前の研究は低下している。東京財団も、政策提言や研究活動はなされているが、全体として統一感をもつとともに、研究成果を活かして社会を変革する、というシンクタンクの気迫が不足しているように感じる。フジタ未来経営研究所は、親会社の経営体制の変化や経営難で2004年3月に閉鎖された。構想日本は、もともと政策研究を行う組織というよりも、政策提言をアドボケート(提唱)する組織である。

このようにして、独立した形で政策研究活動を行い、それに基づく提言をすることで、政策形成過程に多元性をもたらさうとするシンクタンクは、2004年3月をもって日本からほぼ消えてしまったことになる。ただし、東京財団は、他の組織と比較すれば、現在も相対的に米国のシンクタンク的な活動をしている面もあるといえる。

## 10 | その後の新たな動き…政党シンクタンク

このような日本におけるシンクタンクの状況の後退時期があったが、その後また新たな動きがでてくる。

超党派の議員や有識者が中心になって、2002年5月ごろから「シンクタンク研究会」というシンクタンクに関する勉強会がスタートし、シンクタンクの設立の可能性を探り活動が開始された。しかし、資金面も含めて、

なんらかのシンクタンクを構築していくことは難しいのが現実であった。

そのような中、政党がシンクタンクをつくるという話が、生まれてくる。シンクタンク研究会に参加する議員たちも、お互いの政党の中でシンクタンクを構築することを模索しようという結論に至ることになった。

そして、2004年ごろから、自民党と民主党が、従来の行政中心の政策形成を政治主導に変えていこうという動きや政党の組織改革等の延長で、実際に政党シンクタンクを設立することになった。その結果が、民主党が2005年に設立した「公共政策プラットフォーム(プラトーン)」であり、自民党が設立した2006年に設立した「シンクタンク2005・日本」である。

また、この政党シンクタンクの創設の動きは、別の側面からもその必然性が生まれてくる。

90年代のバブル経済の崩壊による日本の長期低迷が生まれてくる前後の時期から、自民党支配による55年体制や霞が関(行政)主導の政策形成や政治制度における制度疲労が起き、その問題点が指摘されてきた。

政治の側でも、これまでの国の統治が従来のままでは立ち行かないことが80年代に成立した中曽根政権前後から意識されるようになった。

だが、行政中心の政策形成があまりに有効に機能してきたがゆえに、その仕組みを根本的に変更して、立法・議員・政党等が有効に機能し政治主導の創造的な政策形成を行えるようにするためのインフラは必ずしも整備されることはなかった。そのため、1993年に成立した細川政権は、55年体制を打破し政治主導を目指したが、十分なインフラや人材がなく、官僚にコントロールされるという失敗も起きた。

そのような状況を踏まえて、1996年に成立した橋本政権による行政改革に象徴されるように、中央省庁改革、官邸改革等、政治主導のためのさまざまな改革(だが、この改革も現実には、行政との妥協の上で成立したもので、行政中心の政策形成の根本を変えるまでには至ったものではない)が行われてきた。

その改革の成果をうまく活かしたのが、経済財政諮問会議等を活用し政治主導を印象づけた小泉政権（2001年に誕生）であった。

しかしながら、小泉政権で起きたことは、外部の人材や知見を活かして、政治主導をしたというよりも、改革派官僚の人材を活用し、新しい政策や改革を打ち出し、既存の官僚機構を抑えて、政策運営をしていたのだ。

小泉政権の改革のエンジンの役割を果たした竹中平蔵が、自著の中で、学者や民間（外部）からの政策形成の現場において実際に役立つ知見やアイデアはなかったという趣旨のことを述べている。

これは、学者や民間人は、いろいろなアイデアや意見はあっても、それらは政策形成の現場を知らずにつくられたもので、政策形成の現場での時間を争う中での実際的かつ実用的な知見にはならないこと、日本の政策形成においては中長期的な発想やアイデアが活かされる仕組みになっていないこと（別のいい方をすれば、行政や政治にリサーチ・リテラシーがない、あるいは活かされていないということだ）を意味する。つまり、日本では「知」と「治」が結びつけられていないということであり、結果として、米国型シンクタンクが育たないことにもつながっているのだ。

このような中、日本の政党も、政治主導をさらに進める必要性また海外でのシンクタンクの活躍等について意識したこともあり、政党シンクタンクの設立の動きにつながっていった面があるといえる。

他方、当時の筆者はそれまで「民間非営利独立型シンクタンク」の日本における創設を目指してきていた。その考えから、東京財団も立ち上げた。しかし、シンクタンクの本来の社会的役割が日本では十分に認知、理解されておらず、結果としてシンクタンクの運営が困難であること、シンクタンクの政策研究の成果が生まれても、それを的確に受け取って活躍してくれる部門が非常に脆弱であること、パブリック・マインドと柔軟性が必要な民間非営利独立型シンクタンクの活動を支える資金が民間にはほとんど存在しないこと、等の理由から、民間非

営利独立型シンクタンクは、当時は短期的には難しいと考えていた。

その意味からも、政党がシンクタンクを設立・運営して、その成果を政策形成の実際に活かすことの方が現実性、実現性が高いと考えた。

自民党と民主党の両党から、シンクタンク創設の活動に参画してほしいといわれたが、自民党系シンクタンクの創設に関わることを決めて、設立とその後の政策活動を行った。

## 11 | 政党シンクタンクの試みと現実

シンクタンク2005・日本は、設立のプロセスの中でも、自民党の党内でのさまざまな困難・反対や、2005年郵政民営化の選挙等の中で、紆余曲折を経たが、2006年3月に法人格をもち設立された。設立後も多くの課題や問題が生じ、社会的に大きく評価されたとはいえないが、同シンクタンクにおいてもいくつかの試みと成果をあげることができた。

そのうちのいくつかを、ここに挙げておきたい。

### ① 「上げ潮政策」を支える

同シンクタンクの研究プロジェクト「日本経済の3%成長への経済政策」は、2006年当時「上げ潮政策」を基調とした骨太の方針の作成やそれに反する行政の主張を抑える等、自民党の政策形成に大きく貢献した。

当時の財政再建に関する議論では、「歳出削減」「経済成長（による税収入の増加）」「増税」の3つのポイントを睨みながら、議論が展開された。特に経済成長に関しては、関連大臣、行政、自民党幹部を巻き込んで、大きな論争があった。

財務省を中心とする行政は、高い経済成長は無理と主張していた。それに対し、中川秀直政調会長を中心とする自民党は、シンクタンクのプロジェクトの研究成果を活かして、高い経済成長率路線をとることで、高い増税を抑えることもできると反論した。なお、この成長戦略路線は、続く安倍政権でも重要な政策の一部になった。

なぜそのように行政の主張を抑えて、政治主導で政策



の方向性を決めることができたのであろうか。

それは、このプロジェクトが、ノーベル経済学賞受賞者のL.R.クライン教授らの研究チームが、現在の日本の経済の実態に見合った経済モデルで、シミュレーションを行うという実証分析があったからだ。もちろん、行政にも経済分析のモデルはあったが、それ自体は、日本の当時の現状に必ずしも即したものではなかったのだ。

また、日本では、従来行政が政策情報を独占し、行政以外から、的確な経済政策情報がでてくることはなかった。しかしその時には、経済モデル間の闘いであったが、同プロジェクトの成果が的確で、行政や政治の側からも反論ができなかったのだ。またこのような情報があればこそ、政治が行政を動かすことができたのだ。

このようなことは、従来の政策形成ではほとんどなく、日本の政策形成史上において、まさに「革命」的なことであったのではないか。

### ②政権の成立と運営をサポート

小泉政権を引き継いで、安倍政権が2006年9月に成立した。

同政権が成立するプロセスにおいて、シンクタンクに特別TF（タスクフォース・チーム）をつくり、さまざまな形で政権を形成し、それを運営していくうえでの具体的なアドバイスや提言を行った。本件に関して現時点では具体的なことは申し上げられないが、政権の成立と運営に関わった方々の参考にされた。

### ③政策マーケティングの試み

選挙制度の変更により、現在小選挙区制度が大きな意味をもってきている。その制度は、二大政党制や2009年の政権交代の現実化や実現に寄与した。また他方、政策形成における政治の重要性が増大してきている。そのため、従来からの行政を中心としたあるいは業界等からの情報の集約と政策形成、および中選挙区制時代の議員を通じての民意の理解の手法は、民を適切に把握し政策をつくったり、その政策を国民・有権者に適切に伝えていくうえで、十二分に機能しなくなっている。

つまり、小選挙区制が導入された時点で、政治、政党

が、民意を把握する新たな手法を開発すべきであったが、それができてこなかったのだ。現在も世論調査はあるが、従来の域を超えたものができていない。選挙区ごとによりキメ細かな形で民意を把握したり、その民意の継続的な情報収集と分析をし、それに基づき政策をつくったり、選挙戦術を構築する手法と仕組み、つまり政策マーケティングが必要だ。

そのような認識に基づき、シンクタンク2005・日本では、「プロジェクト橋川家」や「選挙勝利ナビ100」等の研究プロジェクトを通じて、政治の側からではなく有権者・住民の視点からの選挙区ごとの政策に関する分析を行った。その結果、選挙区ごとに政策の優先順位が確実に違うこと、候補者と有権者・住民との政策のズレ、自民党への不満と反感、自分たちの考えが聞き入れられていないという有権者の不満等が存在することが判明した。

このような手法は新規なものであり、その成果が多く議員や党全体で理解されたとは言い難い面もあるが、一部の議員には活用され、選挙で活かされた。今後はこのような政策・政治マーケティングは、今後ますます重要になっていくと考えられる。また、政党シンクタンクの活動として、このような選挙にも貢献できる政策研究はひとつの重要な活動になりうるのではないかと思う。

シンクタンク2005・日本は、政党シンクタンクとしていくつかの新たな試みや政策形成に影響を与えることもできたが、現実にはさまざまな壁に阻まれた。そして、自民党が野党になったため、運営が厳しくなり、2011年2月をもって正式に解散となった。

ここでは、いまだすべてを具体的に語ることはできないが、政党シンクタンクの運営に関するいくつかの課題や問題を、次に挙げておきたい。

- ・ 党の執行部が短期間に何度も変わり、党とシンクタンクの関係性が不安定。
- ・ 選挙実施の可能性とその不確実さによる選挙への重点的費用配分とそれにとまなう他の費用の抑制。つまり研究より選挙。
- ・ 上記の点とも関係するが、(政策)研究にかけられる

図表3 シンクタンク比較

項目	種類	政党シンクタンク	派閥あるいは特定議員のシンクタンク	民間非営利独立シンクタンク
政局の影響		大きい。執行部が代わることで大きく変化の可能性。特に、選挙の影響を受けやすい	比較的安定	安定
政治理念		不安定（執行部の変化に影響を受ける）	一定	一定
財政		厳しい	厳しい ただし、トップの決断次第	厳しい（非営利セクターへの資金少ない）
研究テーマ		党全体や全議員の賛同を得られるテーマ設定や提言は難しい 政治の側のリサーチ・リテラシーの不足	派閥次第	テーマ設定は独自にも可能だが、予算次第
研究期間		超短期での結論の必要性が高い	比較的短期で結論の必要性	予算次第
その他		現在の主要政党は、さまざまな価値観のグループや議員が混在し、全体の統一が取りにくい。 政党シンクタンクにするなら、予算において、特別枠をつくる必要があらう	比較的同質の価値観を共有する議員で構成。その意味で、研究テーマに設定がしやすい可能性がある	ある程度潤沢な資金あるいは潤沢な資金の流れる非営利セクターが必要

出所：筆者作成

費用の制約。

- ・ 限定された費用では人員も限られ、できることに限界。
- ・ 霞が関以外の政策情報に対する理想と現実。
- ・ 成果をだすのに一定の時間が必要な「研究」と一瞬で局面が変わる「政局」とのギャップの存在。
- ・ 政治の短期的な成果や効果を重視しがちな傾向の存在。
- ・ 政策研究に関するリテラシー（研究を理解し、使いこなす能力）の不在あるいは不足。
- ・ 政治における専門スタッフの活用の仕方の問題。
- ・ 議員と党職員、議員秘書等の際の役割分担における摩擦。
- ・ 政党の中にはさまざまな考えの議員が混在。
- ・ 議員のスケジュールや時間的な制約。

政党シンクタンクもその運営次第では、日本における政策形成において、それなりの役割を果たせることは、筆者自身の経験からもいえるが、現実にはこのように多くの課題や制約がある。そして、シンクタンク2005・日本も、その成立に関わる議員が、党や政権の中心にいる時には、それなりの存在感があり、成果も活かしやすかったが、政権や執行部が代わり、執行部との距離感がで

てくると、何人かの議員はサポートしてくれたが、その運営は現実的に厳しくなった。

また、自民党が与党の時には、行政機構と競うことになり、限られた規模ではできることの限界があった。他方、野党になると、行政からのサポートが減少あるいはなくなるので、本来なら政党シンクタンクの役割は大きくなるはずだが、予算が限られてくるので、コスト・センターである、シンクタンクへの費用の捻出は難しくなるのが現実だ。

民主党のシンクタンク「プラトン」も、執行部が代わり、与党になる中で、休眠状態になってきている。菅政権で、新人議員の教育や新たな情報源などとして活用する動きもあるようであるが、現状の中で、シンクタンクの本来の役割を果たせる可能性は低いように思われる。

## 12 | シンクタンクの種類による特徴

このような経験を積む中で、筆者は、民間非営利独立型、政党、派閥・特定議員の3つタイプのシンクタンクについて考えるようになった。それをまとめたのが、図表3である。

筆者の経験からすると現時点では、同表からも分かるように、政党シンクタンクよりもむしろ派閥あるいは特定議員（さらに特定にリーダーの影響力が強い政党）のシンクタンクの方が、日本では、その運営において安定性があり、可能性が高いのではないかと考えている。

英国には、政治に近いシンクタンクがある程度の数存在する。それらは、政党シンクタンクというより、特定の有力政治家（たとえば、ブレアー、サッチャー、ブラウン等）に近い形で運営されてきていて、ここでいう、派閥・特定議員のシンクタンクに近い存在で、それなりの影響力をもつこともある。このことは、日本での政治に近いシンクタンクの参考になるといえる。

さらに補足しておけば、もし政党シンクタンクを運営するのであれば、党の予算にシンクタンク用の特別枠を設けたり、党全体で議論して研究テーマを決めるのではなく、執行部（しかもこの執行部がある程度の期間継続すること等が必要）が決定できること等がルール化されている必要があるだろう。

## 13 | 最近の日本のシンクタンクの動き

このように、政党シンクタンクは、その成立の期待感にもかかわらず、自民党も民主党も、その役割や可能性を十分に発揮できずに、終焉か休眠状態にある。また、90年代後半にできた独立系のシンクタンクも、一部を除き、その力を失った。

その状況においても、小泉シンクタンクといわれる国際公共政策研究センター（2007年3月設立）、キャノンが設立しグローバルな政策を研究するキャノングローバル戦略研究所（2008年12月設立）、保守系の知識人等が中心になりつくられた国家基本問題研究所（2008年12月設立）、社会における企業の新たな可能性を探り、企業の現場性を研究に活かすリコー経済社会研究所（2010年4月）等のシンクタンクが設立されてきている。

これらの組織は、独自に活動をしているが、設立からまだ時間が経っていないので、政策形成や社会における影響力を正確に評価するのは難しい。米国型シンクタンクに成

長できるかどうかは、今後の活動にかかっている。

また官僚を辞した人材が「政策工房」や「青山社中」というような政策に関わる活動をする場を設けて活躍している。さらに、関西においてアジア太平洋研究所（API）の設立（2011年4月）や、経済団体のシンクタンク構想、政治に近いシンクタンクの設立等さまざまな形の新たな可能性を探る動きもある。それらの動きも、日本におけるシンクタンクの可能性の試みとして、今後にも注目していきたいところである。

## 14 | 今後の可能性

このように、日本においても、シンクタンクに関して、本当に多種多様な試みがされてきたし、現在もなされつつあることが分かる。しかしながら、それらの多くは、米国型シンクタンクを目標としながらも、その実現に至ったとはいえない。

筆者個人としては、米国型シンクタンクだけがシンクタンクのあるべき姿だと思っているわけではない。それは、シンクタンクは、現実の政治や政策形成の中につくられるものであるので、日本の現状に即した日本型シンクタンクがあってもいいと考えているからだ。

しかし、筆者の限られてはいるがこの20年以上の経験をもとに、「日本になぜ（米国型）シンクタンクができてこなかったのか？」という質問への答えと理由を総括すると、次のようになると思う。

### ①シンクタンクに対する社会的な視点の欠如

シンクタンクは、個々の組織（それはそれで重要であるが）として以上に、民主主義における社会的な役割が重要なのである。それは別のいい方をすると、シンクタンクは民主主義社会において、ガスや水道と同様の公共インフラであると考えらるべきものなのだということだ。

日本では、シンクタンクに関してその視点が欠落してきた。だからこそ、行政中心の政策形成を補完するものとして、また個々の組織の視点からしかシンクタンクが考察されてこず、結果として米国型シンクタンク、政策形成に多元性をもたらす独立型のシンクタンクがほとんど

どとっていいほど育ってこなかったのだ。

シンクタンクを社会的に機能させていくには、図表4「欧米型のシンクタンク産業と市場の性格・特徴」に示されているように、そのための社会的なインフラの整備や社会環境の整備がなされなければならないのだ。

たとえば「政策研究や非営利組織が活動できるような非営利セクターの存在とそこへの資金の流れ」、「行政と民間の間の人的流動性があり政策の現場を知り研究可能な人材が存在すること」、「政策に関わる情報が公開されていること」、「政策形成に透明性があること」等のインフラや環境である。

このようなインフラや社会環境があることではじめて、米国型シンクタンクあるいは政策形成過程に多元化をもたらす独立型のシンクタンクが塊として継続的にでき、シンクタンクの産業や市場ができてくるようになるのだ。その結果として、政策研究に関するさまざまな機関や団体等のプレーヤーが、図表5「米国の政策研究市場」のような市場を形成していくことになる。日本でも、その

一部はすでに存在してきているが、後述する⑦のように、その各々が点として存在しているだけの状況にある。新しいインフラや社会環境を整備しながら、その状況も今後改善していく必要がある。

#### ②政策研究のための資金の欠如

①においても述べられているが、筆者のこれまでの経験からすると、日本で米国型あるいは独立型のシンクタンクを設立、運営するうえで一番のネックは、やはり資金である。

日本では、行政の枠の中での委託研究としての資金の流れは存在する。しかし、政策形成過程に政策情報や政策プレーヤーの多元性を生みだす、その委託研究資金以外の独立した資金の流れはあまりない。そのような資金源や資金の流れが欠如しているのだ。結果として、米国型シンクタンクが育ってこなかったのだ。

政策研究への資金の流れを新たにつくっていく必要がある。そのためには、いくつかの方策が考えられる。本来であれば、寄付によってなされるようにするために寄

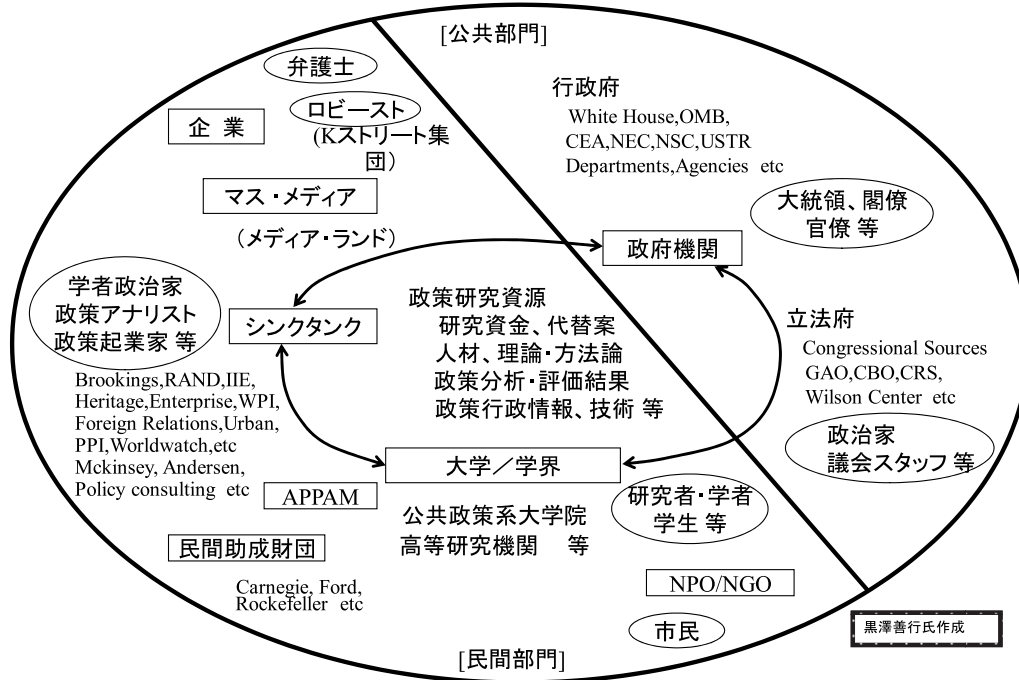
図表4 欧米型のシンクタンク産業と市場の性格・特徴

		構成要素	特徴・背景・条件
産業の性格	生産活動	政策研究 政策提言 代替案、評価、事実提供	政策研究の質、量 政策科学の発展 政策の質的向上
	投入素材	データ／情報	情報公開の原則 情報へのアクセスの容易さ
	製品	書籍出版 公聴、証言 会議、セミナープレス発表	情報提供、公開 課題議論材料の提示
	資金源	公的資金 民間資金 (基金、財団、企業、個人献金)	研究委託、契約、競争入札 フィランソロピー（税優遇措置）
	労働力／スタッフ	研究者 民間非営利「経営者」 理事	高い移動性／回転ドア 社会慣習、非終身雇用 多彩な職業経験の可能性
市場の性格	観客／消費者	政策担当者／政治家／行政官 マスメディア 一般	提言、代替案に対する需要 政策課題伝達の必要 理解の質、解釈、翻訳の必要
	市場基盤	社会環境	政策指向型社会、民主主義指向、 限定的政府、三権分立 政策形成の透明性 競争、スピード、融通性

出所：『世界のシンクタンク』鈴木崇弘、上野真城子 サイマル出版会 1993.12



図表5 米国の政策研究市場



出所：拙著『日本に「民主主義」を起業する』

付税制の改善が望まれる。だが、日本では寄付文化が必ずしも育っているとはいえないので（限定された形では、それがなくはないが）、税金の一部を政策研究等に活かせる仕組みづくりをすることが必要だと考えている。

具体的には、次のような方策が考えられる。

- ・ハンガリーのパーセント法のように、所得税のうち特定割合（たとえば1%）を納税者が選択した組織に提供できる仕組みを構築する。
- ・国会の独立機関として、税金で民間非営利組織での政策研究や政策評価を推進できる組織を設置する。
- ・政府の新規予算の1%を保留、大臣裁量で必ず民間の第三者への政策評価に差し向けられるようにできる制度を制定する。
- ・行政からの委託研究の成果をすべて公開にし、研究がより公平に実施され、その成果が社会的に活用できるようにする。
- ・政党助成金の一部を政策研究資金に充当するように限定する。

最後の点に関係して、若干説明を加えておきたい。

政党シンクタンクをはじめとして政党や政治が政策研究に資金を使うようにする点に関しては、韓国が参考になる。同国では、政党国庫補助金の30%は、政党シンクタンクの設立と運営、事業予算に使うことが義務づけられている。政党だけでなく、市民からも、国民のためにそのようなシンクタンクが必要であり、そのためなら税金をだせると考えられたという。院内第一党であるハンナラ党系の汝矣島研究所は1年で約70億ウォンの予算規模、民主党系の民主政策研究院は40億ウォンぐらいの規模である。これらのシンクタンクでは、政治に近いので短期的視野の研究が多いのが現実のようであるが、日本でも同様に政党助成金の使途の一部を政策研究等に限定することも考えられる。

### ③政策人材の欠如

この点も①と連動するが、先にも述べたように、政策や政策研究に関わるには、政策の現場や専門性、アカデミックな知見、さらに企画力、起業家精神、経営力、コミュニケーション力等多面的で多彩な経験と能力が要求される。行政と民間との間の人的流動性は若干生まれて

きているが、いまだその多くの要素を兼ね備えた人材の数は日本では非常に限られている。そのような人材があまりいなかったのも、日本に米国型シンクタンクが育たなかった面もある。また逆に、米国型シンクタンクは、政治・政策形成と研究をつなぐブリッジ、インターメディアリである。米国では、それが存在するので、そのような多様な要素を備えた人材が生まれたという面もある。この点は、鶏と卵のどちらが先かの論争に近い。

その意味でも、シンクタンクが育つことも含めて、人材が生まれてくるような社会的な制度設計も必要であろう。その観点からすると、公務員制度の抜本的改革が必要と考えられる。

他方、先述したが、現実に行行政や政権運営に関わった学者、有識者や民間人も小泉政権以降増えてきている。また民主党中心政権でも常勤・非常勤含めて党職員も含めて多様な人材が行政や政権に関わってきている。また官僚を辞めて民間で活動する人材も増えてきている。それらの人材が、日本で今後米国型シンクタンクを生みだしていくうえで、重要な役割を果たしていくことになるだろう。

#### ④「行政中心の政策形成」というマインド・セット

日本は、行政中心の政策形成が長らく機能・成功し、成果をあげてきた。その結果、行政をコントロールするはずの政治も実は、政策形成は「行政中心の政策形成」が正統、正当であるという意識が植え付けられてきている。その結果、これまでの延長線上での政策形成しか考えられないようになってきている面が多い。

国民も、同様のマインド・セットを持っている。それは、政策に問題があると、国民は、まずは行政が悪いと考えたり、行政に要求したりすることにも表れている。

このようなマインド・セットが、これまでの行政中心の政策形成を延命させ、日本に米国型のシンクタンクを育ててこなかった面もあると考えられる。

このような状況を超えて、国際的な視点を踏まえ、ガバナンスの観点から政策形成をどのようにすべきか考え、日本の社会全体に新たな「マインド・セット」を構築

する必要がある<sup>注2</sup>。そこにおいては、米国型シンクタンクが生まれ育つ社会環境の整備、インフラ整備等も当然含まれてくる。その場合は、個々のシンクタンク（の生成や消滅）よりも複数のシンクタンクが競争しあい産業を形成していることの方が重要である。ここでは、特定シンクタンクがなくなることは重要なことではなく、新たな組織が生まれ、絶えず複数のシンクタンクが存在し、競争しあっている状態が必要なのだ。

#### ⑤社会状況と民主主義

日本社会は、これまで民主主義を真正面から考えてこなかった。

2009年の政権交代とその後の状況に示されたように、政権交代さえすれば、日本の政治や政策は良くなるのだと安易に考えてきた。脱官僚、政治主導は、政権交代し、政治や議員が尽力すれば実現するものと考えられてきた。

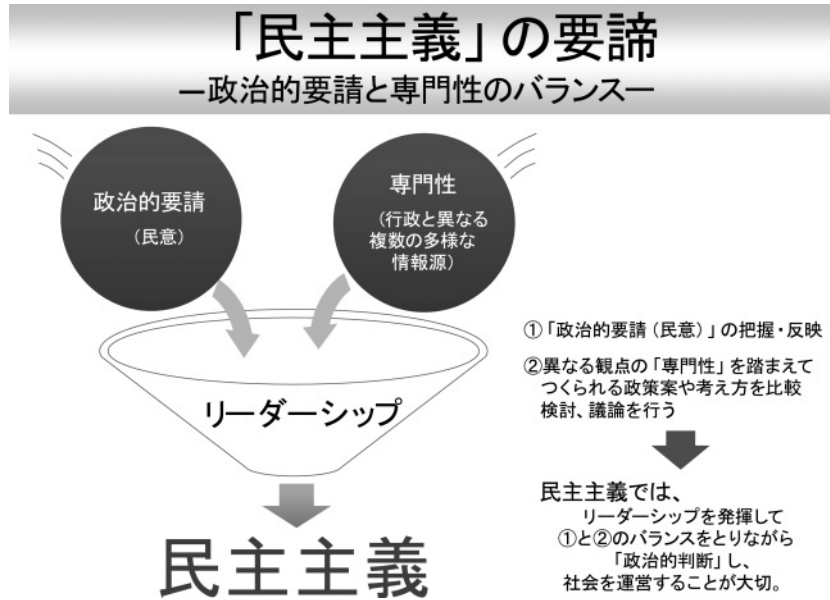
しかし、現実はずしもそうではないということは、2009年の民主党による政権交代とその後の顛末をみれば明らかだ。

本来民主主義（社会）は、図表6『『民主主義』の要諦』のように、政治的要請（民意）と専門性とのバランスをとって運営される。しかも、政治主導で行うためには、その専門性は行政やその他の異なる情報源から得られる知見を比較検討されてはじめて、機能しうるのだ。そこで重要な役割を果たすのが、米国型あるいは独立型のシンクタンクの存在だ。

また、民主主義が機能していくうえで、多面的な政治的なプレーヤーが必要であり、それによって必要に応じて政権交代が行われることに意味がある。その政権交代で重要なのは、図表7『『政権交代』のあるべき姿』が示すように、単に政権与党が替わり、政権が変わることではなく、行われる政策や政策実施の手法が大きく変わることで、つまり「政策交代」が起きることである。

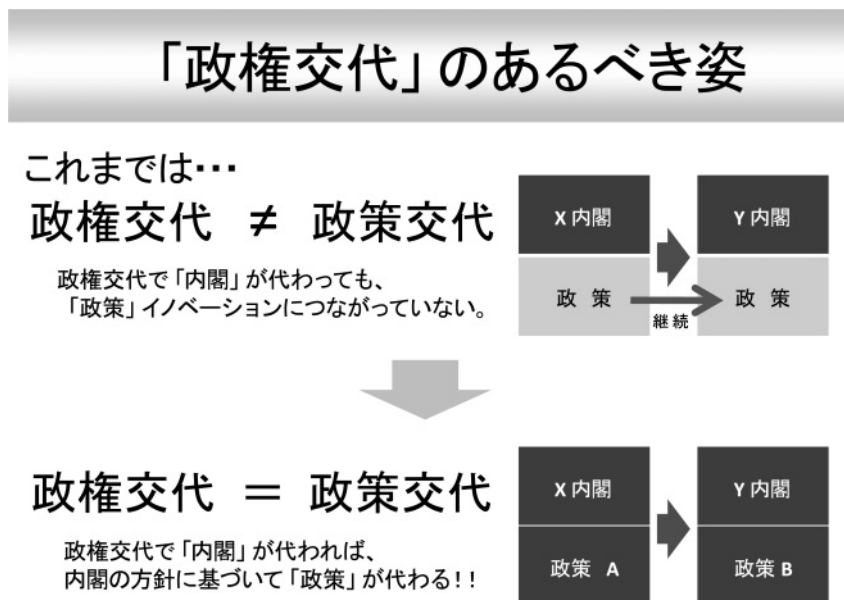
これらのことを考えていくと、民主党は、政権交代は形式的に果たしたが、政策的には以前に戻りつつあり、政治手法も行政依存度を増してきており、「政治主導」のかけ声は雲散霧消してきた感がある。

図表6 「民主主義」の要諦



出所：筆者作成

図表7 「政権交代」のあるべき姿



出所：筆者作成

それはなぜか。それは、民主党は野党時代には時間的余裕があり政策をつくれたが、政権をとると自分たちだけで政策をつくる時間も余裕もなくなってしまったからである。政権や与党は、行政や政策に関する活動のチェックとコントロールを常時していないといけない。しかし、議員は選挙活動もあり、現実にはそれは不可能だ。

しかも野党時代と異なり、与党になると、その政策は現実の制約を受けることになり、的確な対応や政策のつめが要求されるのだ。議員の多くはそのようなことに対応できない。

つまり、議員の代わりに政策を考え、行政の動きをチェックしコントロールしてくれる人材やインフラ・組織

が必要だ。それを担えるのは、米国型のシンクタンクのような現実の政策や政治を踏まえた政策研究を行える組織である。

民主党は、そのような組織の構築を、政党シンクタンクをつくることで一部実現しようとしたが、有効に活用させることがないままに、政権をとり、現実の状況に流されてきているのである。

民主党中心政権の現状は、日本に米国型シンクタンクが育ってこなかったわけを示しているといえる。そして、日本の政治、政策形成に米国型のシンクタンク、行政や企業等から独立したシンクタンクが必要であることを改めて印象付けているといえる。

そういう意味で、今回の政権交代における政治状況は、日本における民主主義のあり方や米国型シンクタンクを再考し、それらを育てる良いきっかけになってきていると考えることができる。

#### ⑥リサーチ・リテラシーの欠如

日本はこれまでキャッチ・アップ段階にあり、政策をつくる時、先例が常にあった。しかし、日本が現在のように豊かになり、社会における価値観が多様化してくると、独自に政策をつくらないといけなくなる。その場合、適切なリサーチやデータに基づいて、政策を形成する必要性がでてくる。

ところが、行政でも政治でもそのような経験はこれまで十分ではなかった。つまり、リサーチ・リテラシーが欠如しているといえる。だからこそ、日本では、米国型シンクタンクが育たなかった面もある。

その意味からすると、行政や政治でも、今後、そのリテラシーが活かせる人材の採用や育成が望まれるところである。

#### ⑦すべてが点で線や面になってきていない状況の存在

これまで述べてきたように、日本でもさまざまなシンクタンクがつけられ、政策現場を知る政策人材の輩出、政策に関係する大学や学会の誕生、非営利組織の法人制度、政策の市場や産業を生み出す可能性のある法制度等ができてきている。しかし、それはあくまでも各々「点」

としてできてきただけで、「線」や「面」になってきていない。そのことが、日本に米国型シンクタンクが育ってこなかったわけでもあるといえる。

それはなぜか。それは、それらの「点」をつなぎ、「線」にし、「面」にしていける政策研究を推進できるような血管や血ともいべき資金の流れができていないからである。

その状況を改善していくために、資金の流れをつくりだしていく必要がある。その資金の流れの形成に関しては、前述した②を参照願いたい。

## 15 | さいごに

ここまで、「日本になぜ（米国型）シンクタンクが育たなかったのか？」というテーマで、日本のシンクタンクの歴史的経緯や背景、そこにおける実践も含めて多面的に論じてきた。

これまでの日本の（米国型）シンクタンクの構築の歩みは、一進一退ではあるが、大きな可能性も感じられるものであるともいえよう。また、今日そして今後の政治状況を鑑みると、筆者は、「日本に（米国型）シンクタンクが必要である」という考えはさらに正しいものであるという確信を感じる。

昨年末、筆者は、中国や韓国のシンクタンクの現状について知る機会があった。

それによれば、韓国では、民間の独立系や政党のシンクタンクが多数できてきており、社会的な影響力を増大させており、ますますアジアのシンクタンク大国になっている。

中国においても、シンクタンクはここ数年で急成長しており、その数が急激に増えている。また従来、シンクタンクはほとんどが政府系か準政府系のものであったが、近年は、中国でも非政府系のシンクタンク（企業系、大学系、市民非営利系等の研究所）が生まれてきている。たとえば、北京天則経済研究所等である。

世界的にみても中国のような社会主義や共産主義の国が国家計画をつくるときに研究機関を活用する土壌と歴史があることと、世界の多くの移行経済国が民主化する中でシンクタンクが重要な役割を果たしていることを考



えれば、民主化が進む中国でも起こるべきことが起きてきているといえよう。

日本は、先述したように現在も官僚主導で政策形成が行われている国であり、ある意味、国家社会主義的な国だ。日本でも、戦後において国家計画（たとえば、全国総合開発計画等）がつくられた。それを作成したのは、海外の社会主義国と異なり、研究機関ではなく官僚だった。この意味で、日本は独自運営をする国・政府としてやってきた。日本は戦後の成功があったがゆえに、その延長線上で、リサーチに基づくことなしに、政策形成や国家・政権の運営をしてきているのだ。

このようなことを考えていくと、日本の現状やその変化・改善の速度の遅さに非常に焦りを感じ、中国や韓国の進展に脅威も感じる。

現在のように低迷し、混迷し、閉塞感に覆われた日本の現状。東日本関東大震災による、さらなる日本社会の混乱と苦境。海外との比較の中で、さらに国力が加速度的に急落する日本。非常に厳しい状況にある。

他方、日本には現在にも優れた点、これまでの蓄積に

基づく豊かさがある。それらを守り、さらによりよい社会にしていくために、日本は、今こそこれまでの惰性、これまでの延長でなく、グローバル社会の現状と今後を踏まえて、日本社会のガバナンスを新たにどうするかを考える時にきている。その考察においては、日本において、社会的観点から、(米国型)シンクタンクをどのように育てていくかを考えることは、非常に有効な視点になるであろう。

近い将来、日本にも、複数の(米国型)シンクタンクが誕生し、シンクタンクの産業・市場が生まれてくることを期待したい。

また筆者自身も、日本でその社会的環境が生まれ、(米国型)シンクタンクを創設していくことに今後も尽力していきたい。

「もし我々が空想家のようなと言われるならば、救いたい理想主義者だと言われるならば、できもしないことを考えていると言われるならば、何千回でも答えよう。そのとおりだ、と。」(チェ・ゲバラの言葉)

#### 【注】

<sup>1</sup> 経済同友会が2008年4月に「マニフェスト時代の行政体制と“政策市場”の構築を～国民に透明な政策論争を示し、真の民主主義を実現する～」という政策市場の構築を視野に入れた提言をしている。

<sup>2</sup> 今回の東日本関東大震災は大きな不幸であるが、そのような新しい「マインド・セット」をもてる機会になるかもしれない。

#### 【参考文献】

本稿に関してさらに詳しく知りたければ、次のような文献を読まれることをお勧めしたい。

- ・西田睦美著「ニッポンこの20年 第4部政治漂流」日本経済新聞 2011年1月16日号
- ・鈴木崇弘著「韓国開催のフォーラムで東アジアの新しい可能性を感じた」朝日新聞WEBRONZA 2010年12月30日
- ・鈴木崇弘著「韓国はアジアのシンクタンク大国だ」朝日新聞WEBRONZA 2010年12月10日
- ・小池洋次編著『政策形成』ミネルヴァ書房 2010年
- ・鈴木崇弘著「民主党政権の混乱は必然だった」朝日新聞Globe面 2010年8月16日号
- ・竹中平蔵他著「対談 政策決定とシンクタンクの役割」G-sec Newsletter 2010年4月1日
- ・鈴木崇弘著「シンクタンクから考える海外と日本」TASC Monthly たばこ総合研究センター (TASC) 2009年6月号
- ・横江公美著『アメリカのシンクタンク…第五の権力の実相』ミネルヴァ書房 2008年
- ・竹中平蔵他著「座談会 政党系シンクタンクへの期待」G-SEC Newsletter No.3 2007年10月1日
- ・鈴木崇弘著『日本に「民主主義」を起業する』第一書林 2007年
- ・小林英夫著『満鉄調査部の軌跡』藤原書店 2006年
- ・中川秀直著『上げ潮の時代 GDP1000兆円計画』講談社 2006年
- ・世耕弘成著『自民党改造プロジェクト650日』新潮社 2006年
- ・小林英夫著『満鉄調査部…「元祖シンクタンク」の誕生と崩壊』平凡社新書 2005年
- ・横江公美著『第五の権力…アメリカのシンクタンク』文藝春秋新書 2004年
- ・塩崎恭久著『日本復活…「壊す改革」から「つくる改革」へ』プレジデント社 2003年
- ・鈴木崇弘・上野真城子著『世界のシンク・タンク…「知」と「治」を結ぶ装置』サイマル出版 1993年