

# 政策本位の政治の確立に向けたシンクタンクの役割

The Role of Think Tanks in the Realization of Policy-Oriented Politics

政策本位の政治の実現は、経営者が個人の資格で参画する経済同友会において、長い間の検討課題である。リクルート事件をきっかけに実現した戦後最大の政治改革は、1994年のいわゆる「政治改革4法」の成立により、ひとつの区切りを迎えたが、政策本位の実現には不十分であった。市民が政治に参加する仕組みとしては、一票の格差の是正とマニフェスト政治の確立という2つの課題が解決される必要がある。とりわけ、マニフェスト政治の確立は、市民による政策選択を可能にする有効な手段である。しかし、それは、政党が選挙の際に、単にマニフェスト（政権公約）を掲げるだけで完結するものではない。マニフェストのPDCAサイクルが機能することで、はじめてマニフェスト政治が確立する。政策形成支援組織の脆弱な日本では、ここにシンクタンクの拡充が大きな課題として顕在化する。マニフェストのPDCAサイクルの機能化と政策形成支援組織に従事する人材の発掘・育成のためには、政党シンクタンクと民間非営利独立型のシンクタンクの活性化が極めて重要である。特に、政治と市民をつなぎ、インターメディアリー（中間支援組織）としての役割を担う民間非営利独立型のシンクタンクの拡充が必要である。



The realization of policy-oriented politics has long been a main issue for the Japan Association of Corporate Executives (Keizai Doyukai), in which companies' top executives participate as individuals. The most significant political reform realized in the postwar period, which was triggered by the Recruit scandal, was completed with the enactment of the so-called "four laws for political reform" in 1994. The reform was, however, insufficient for realizing policy-oriented politics. With regards to the mechanism for voter's political participation, two challenges must be met: (1) government administration based on a manifesto during an election campaign ("manifesto politics") and (2) the correction of disparities in the voter/representative ratio. In particular, the realization of manifesto politics would be effective in making it easy for voters to choose policies that they support. However, it cannot be achieved only with policy manifestoes put forward by political parties during election campaigns. Manifesto politics is realized only when the plan-do-check-act (PDCA) cycle of the relevant manifesto properly functions. In this respect, Japan, where organizations providing support for policy making are weak, faces a significant challenge in increasing the number and role of think tanks. In order to make the PDCA cycle of manifestoes function effectively, and to discover and train professionals who will work at organizations supporting policy making, it is critical to vitalize both political party think tanks and independent private nonprofit think tanks. Particularly, the emergence of independent private nonprofit think tanks as intermediaries between politics and voters is needed.

## 1 | はじめに

シンクタンクをはじめとする政策形成支援組織の拡充や育成という問題は、1990年代前半から、経営者の間で議論を交されてきた課題のひとつである。それは、グローバル化が進展する中で、巨額の財政赤字という制約条件のもと、急速な人口減少と高齢化に対応する社会制度を整備しつつ、経済成長を実現するという課題に挑戦するためには、透明で民主的な政策決定システムに支えられた市民社会を構築し、国家のガバナンスを確立する必要がある、との問題意識からである。

戦後の日本は、「追いつけ、追い越せ」をスローガンに、政策資源を経済成長に集中してきた。日本型開発主義と呼ばれる政治経済体制である。しかし、経済の成熟化、価値観の多様化に呼応するように、1980年代後半より、戦後の政治・経済・社会体制を規定してきたいわゆる「55年体制」と「開発主義体制」からの抜本的転換が課題として指摘され、政治改革や構造改革論議が繰り返されてきた。政治改革は1994年にいわゆる「政治改革4法」が成立し、2009年に民主党政権が発足することにより、戦後初めての本格的政権交代が実現した。しかし、政策中心の安定的な政権運営や政策運営は実現していない。一方、経済や税財政における大胆な構造改革も進んでいるとは言い難い。それは、政策本位の民主的な政策決定システムが未だに構築されていないことがひとつの要因である。

本稿では、政党本位・政策本位の政治を実現するための政策形成支援組織の拡充と育成という観点から、シンクタンクの必要性に関する経営者による議論の一端を披露したい<sup>1</sup>。

## 2 | 戦後最大の政治改革

民主的な政策決定システムの必要性が、社会の大きな課題として取り上げられるようになった契機は、皮肉にも、戦後の政治経済をリードしてきた「鉄のトライアングル」と称される政・官・財を巻き込んだ贈収賄事件で

あった。

1988年にいわゆる「リクルート事件」が表面化し、翌89年には、政治家、官僚、経営者が相次ぎ逮捕されるとともに、竹下登内閣総理大臣へのリクルートからの政治献金問題も露呈し、政治不信が一気に高まった。その結果、4月25日に竹下総理が辞意を表明した。

これに対し、経済界は、4月28日に、経済4団体首脳である斎藤英四郎・経済団体連合会会長、石川六郎・日本商工会議所会頭、鈴木永二・日本経営者団体連盟会長、石原俊・経済同友会代表幹事と、宇野収・関西経済連合会会長が、「政治改革の断行を求める共同声明」を発表し、政治改革実現へ政治の決断を促すとともに、企業倫理の確立に向けた覚悟を表明した。そしてそれ以降、経済界は、政治改革への動きかけを強化することになった。

その後、6月3日に宇野宗佑内閣が発足した。6月20日には、自民党が政治改革推進本部を設置、6月28日に第8次選挙制度審議会が発足することになった。

第8次選挙制度審議会は、約10ヵ月の議論を経て、90年4月26日に答申を発表した。そこでは政治の目的として、『今日、我が国は、山積する国内的諸問題の解決を迫られており、また国際的にも、世界の平和と繁栄のための積極的貢献を求められている。これらの重要課題に対応するために、我が国の政治に求められているのは、国民の信頼に支えられつつ、国民的合意を形成する機能を果たすことである。』<sup>2</sup>と明記している。そして、答申では、『国会議員とくに衆議院議員を念頭に置きつつ、政党本位、政党本位の選挙の実現を記して、下記の通り、選挙制度及び政治資金制度の改革を一体として速やかに行うべきであるとの結論に達した。』<sup>3</sup>（選挙制度審議会）としている。ここに、政治改革の目指すべき姿として、政党本位・政策本位の政治が明確にされることとなった。

この第8次選挙制度審議会の答申に端を発する政治改革の議論は、紆余曲折を経て、1994年3月に「政治改革4法」として成立した<sup>4</sup>。

第8次選挙制度審議会が描いた政党本位・政策本位の政治の実現を目指した戦後最大の政治改革は、以下のよ

うな内容を柱とするものであった。すなわち、選挙制度改革では、まず、一票の格差を是正するために、内閣総理大臣への勧告権を持つ「衆議院議員選挙区画定審議会」が設置されるとともに、政策による選挙を実現するため、小選挙区比例代表併用制が導入された。また、政治資金改革として、カネのかかる政治や利益誘導型政治を根絶することを目的に、政治家中心の資金の流れを政党中心に、政治献金を企業中心から個人中心に改めるとともに、政治資金の流れの透明性の向上を企図したものであった。

しかし、政党本位・政策本位の政治は、簡単には実現をしなかった。それは、当然のことながら「政治改革4法」を支えるサブシステムが整っていなかったからである。すなわち、日本の政治制度が、全体として未だ、市民にとって積極的に政治に参加したいと思わせる仕組みになっていないからである。それは、具体的には、一票の格差の是正とマニフェスト政治の確立という2つの大きな課題への挑戦を意味していた。

### 3 | 一票の格差の是正

市民の声が公平に国政に反映されるために最も重要なことは、「一票の格差の是正」である。民主主義の基本原則として、選挙における投票価値の平等は常に保障されるべき国民の権利である。しかし、これまで最高裁は、衆議院選挙においては概ね3倍未満、参議院選挙においては概ね6倍未満の投票価値の格差を合憲として判断してきている。これは、民主主義の基本原則として、憲法14条に照らして明らかに国民の権利を侵害しており違憲であるとの疑いを拭い去ることはできない。経済同友会の議論では、投票価値は限りなく平等であるべきで、非人口的要素を考慮し、立法府の自由裁量を認めたとしても、いわゆる一票の格差は1.5倍未満とすべきである、との意見が強い。そして、それを実現するためには、衆議院においては、「衆議院議員選挙区画定審議会設置法」における「まず、各都道府県に1を配分」という規定の廃止が必要であり、加えて、設置された同審議会が実質的に役割を担うことが何より重要である、との主張を繰り

返してきた。このような状況の中で、さる3月23日に、最高裁は、「一票の格差」が最大2.304であった2009年8月の衆議院選挙を「違憲状態」と判断したうえで、上記の「一人別枠方式」を廃止し、区割り規定の見直しなど投票価値平等の要請にかなう立法措置を講ずる必要がある、との判決を下した。国会が、良心に基づき、早急に見直しに取り組むべきである。

この一票の格差の是正が、具体的な政策選択の議論に入る前に解決されなければならない根本的な課題である。

## 4 | マニフェスト政治の確立

経済同友会では、政党本位・政策本位の政治を確立するうえで、国民との契約であるマニフェスト（政権公約）による政治の重要性を訴え続けてきている。まず、2002年10月には、『民主主義の本質、政党政治の本質は、政治家と政治家、政党と政党が政策をぶつけ合い、その政策を有権者が選択し、民意を形成することにある。政党は総選挙前に次期政権政策を示し、総選挙において多数を得た政党が、自らの政権政策をもとに政権を担うべきである。有権者はその成果を評価し、次の総選挙において、引き続き同じ政党に政権を任せるのか、政権を交代させるのかを選択するという民主主義の基本原則を追求することが重要である<sup>5</sup>』としたうえで、日本におけるマニフェスト選挙の導入とマニフェスト・サイクルの確立を強く主張した。すなわち、選挙に際しては、政党が作成・公表する政策の具体的メニューであるマニフェストに基づき、市民が政権選択を行うことで政治に参加するという政党本位・政策本位の政治の実現を迫ったのである。その後、2003年11月の衆議院総選挙で国政レベルでのマニフェスト選挙が実現した。

経済同友会は、マニフェスト政治の重要性に鑑み、2004年以来、新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）が主催する大会に参加し、衆議院総選挙、参議院通常選挙のたびに、経済界、労働界、シンクタンク等とともに、政権実績の検証・評価と、各選挙に向けた各党の公約の検証・評価を行ってきている。

そして、2009年8月の総選挙においてもマニフェスト選挙が行われ、民主党が政権交代を果たした。

しかし、民主党政権では、マニフェスト・サイクルの運用において混乱があった。すなわち、「マニフェストは無修正でなければならない」、または「マニフェストの内容はすべて一律に無修正で実行できる」といった誤ったマニフェスト至上主義に与野党がとられ過ぎて、さまざまな問題が起こった。マニフェストは国民との契約であるので、その内容に責任を持たなければならないが、内容の修正が全く許されないわけではない。マニフェストでは、まず「国のかたち（国家ビジョン）」とそれを実現する基本政策、およびその優先順位を明確にしなければならない。そのうえで、経済、財政、社会情勢の動向により、政策の優先順位に従い、国民への十分な説明を前提に修正することも政治的決断として重要であることを確認する必要がある。

そして、マニフェスト政治で最も重要なことは、PDCAサイクルの確立である。マニフェストはPDCAサイクルを通じて、常に進化させていくべきものであり、その過程で修正も必要となる。すなわち、マニフェストの作成を起点（Plan）として、その実行（Do）、自己評価・検証（Check）、マニフェストの修正・策定（Action & Plan）というサイクルを機能させ、質の向上と政策実行力の強化につながることが必要である。特に、市民がマニフェストを評価するためには、具体的政策目標、工程、期限、財源等を可能な限り、検証・測定が可能な形で示すことが重要である。

このようなマニフェストの進化は、政党による政策本位の政治の実現に欠かせない。マニフェスト・サイクルを機能させるためには、第1に、マニフェストの作成や修正には、党内で時間をかけて十分に議論すること、第2に、マニフェストの政策を予算化や法案化する際には、具体案を党外にも広く開示し、意見を募ったうえで、必要な場合は修正し、最終案を作成すること、第3に、政策評価を充実させ、次のサイクルにつなげること、がそれぞれ重要である。そして、これら諸段階の活動にシン

クタンクの果たす大きな役割がある。

## 5 政党シンクタンクの役割

このようなマニフェスト政治を考えると政党シンクタンクの役割は極めて重要である。

第1に、政党シンクタンクは、与野党ともに、総選挙に向けたマニフェストの作成に関して、「国のかたち（国家ビジョン）」を明確にし、重要基本政策の策定と優先順位を確定するとともに、具体的政策展開とその理論的設計を構築する基盤を提供する機能を果たすことが期待される。

第2に、与党においては、マニフェストのPDCAサイクルを機能させるうえで重要な政策評価の基盤としての役割を果たすことできる。

第3に、野党においては、与党の政策に対する評価に加えて、代替政策の立案の機能を担うことが考えられる。

第4に、与野党を問わず、落選中の議員や新たに立候補する政治家の人材育成や政策研究の場となることが期待される。

そして、このような機能を発揮することで、政党シンクタンクは、政党の政策立案機能の行政への過度な依存から脱却し、政治のリーダーシップを発揮するために必要な能力と機能の強化にもつなげるものとして拡充されることが望ましい。

加えて、経済同友会は、政党シンクタンクを政党本部から組織的に分離し、政策立案と政策研究、そして人材育成の拠点としての位置づけを明確にすることで、従来の企業・団体献金とは異なる、新たな政治献金の受け入れ機関として機能させるとともに、野党については、日本版「ショートマネー」<sup>6</sup>の受け入れ先の機関としての役割を担うことを提案している。

しかし、残念ながら、自民党系シンクタンクであった「シンクタンク2005・日本」は、先ごろ解散した。このような機能を果たすシンクタンクに向けた活動が期待されていたのに残念である。一方、民主党系シンクタンクである「プラトン」は、事実上、一時活動を停止してい

たが、活動を再開したとのことである。このような動きは社会として支援すべきであろう。

## 6 | 民間非営利独立型シンクタンクへの期待

マニフェスト政治を確立するためには、市民の政治活動、特に投票行動がマニフェストに基づくものとなることが重要である。しかし、経済成長による市民生活の充実という単一の国家目標が存在していた時代と異なり、今日では、社会が成熟化し、市民の価値観が多様化する中で、政策が多様化・複雑化しつつある。さらに、財政再建という課題に直面する日本では、政策の優先順位を明確にすることは、極めて重要である。このような中で、一人ひとりの市民が自らマニフェストに掲げられた政策の是非を評価することは簡単なことではない。このようなマニフェスト政治の時代にあっては、政策におけるインターメディアリー（中間支援組織）の役割が重要であり、民間非営利独立型シンクタンクこそがその役割を担う資格を有していると言っても過言ではない。すなわち、公立や企業系列、または営利のいずれかの要素を持つ組織であっては、第三者からの影響を完全には遮断できない可能性を否定できないからである。民間非営利独立型シンクタンクの役割は、大別して以下の5点に集約されよう。

第1に、衆議院総選挙時におけるマニフェストの評価と解説である。各政党のマニフェストにおいて、目指すべき「国のかたち（国家ビジョン）」は何か、またそれを実現する重要政策課題とその優先順位は明記されているか、さらにそれら政策課題を実現する具体的政策は妥当で、財源や工程、そして具体的政策目標は明示されているか、等について、市民に分かりやすく評価し、解説する機能が期待される。

第2に、政権与党の予算に関する評価である。予算は、政策の優先順位を明確にし、目指すべき「国のかたち（国家ビジョン）」を達成するための資源の再配分機能を果たすという重要な政策手段である。市民が予算の持つ政策的インプリケーションを理解し評価することが、民

主主義の基本として本質的な課題である。予算の評価の視点としては、まず、マニフェストと実際に編成された予算との比較分析である。マニフェストに基づいた予算編成に取り組んでいるか、マニフェストが変更されたうえでの予算編成となっていた場合、その理由は国民に開かれた説明がなされたか、またその変更は妥当であったか、等についての分析が必要である。そのうえで、政府の予算案全体につき、科学的分析の枠組みに則り、政策効果や費用対効果分析通じた評価が行われ、市民に予算の持つ政策的インプリケーションが明らかにされることが重要である。

第3に、マニフェストの実績評価である。これは、参議院通常選挙においては、先の衆議院総選挙時における与党のマニフェストに関する中間的な進捗状況に関わる評価であり、次の衆議院総選挙においては、与党の政権実績評価である。政策評価は、評価目標としての行政目標が明示されていないと難しい。政策の具体的目標が明示されず、政策手段だけが議論されることは避けなければならない。たとえば、規制緩和という政策課題そのものは政策手段であることも多く、政策目標としての行政目標は、いかに消費者や利用者の利便性が向上するかである。マニフェストは、可能な限り行政目標としての数値目標の明示が要請されているが、現実には必ずしもそれらが明確でないことも多い。その際には、マニフェストの文脈やその他の政府における文書等から行政目標を推量し、評価につなげることも必要である。政策評価で、行政目標を明示したうえで実績評価を行うことが、シンクタンクによる政府のガバナンス機能の役割にもつながるものである。

第4に、政府の政策に対する代替案の提示である。代替案が広く提示され、幅広い政策論争の選択肢を提供することで、政策市場の構築に貢献することが期待される。

そして第5に、民間非営利独立型シンクタンクには、公共政策の調査や研究を担う人材の育成機能とともに、政治任用の行政スタッフの人材プールや政治任用の公務員の流動化の受け皿としての役割も担い、官民の人材流

動化が促進することも期待される。米国や欧州では、流動化した労働市場のもと、官僚、学者、シンクタンクの研究員等政策研究に従事する人材が多く供給されている。日本において、公共政策や政策研究を担う人材を発掘し、育成するためにはシンクタンクの存在が欠かせない。そして、政策人材の労働市場が拡充することが、いわゆる「天下り」といった官僚の再就職斡旋問題の解決にもつながることも期待される。

## 7 | 民間非営利中立型シンクタンク創設の課題

マニフェストに基づく政策本位の政治の確立には、複数の大型の民間非営利独立型シンクタンクの存在が重要である。そして、それらが政策競争を通じて切磋琢磨することで政策市場が活性化し、市民の声を反映したより良い政策立案をもたらすことになる。

しかし、現実には、これまで述べてきたような機能を果たす民間非営利独立型シンクタンクは、『構想日本』や『言論NPO』等と限られており、日本のほとんどの大型民間シンクタンクは、企業に属している。今後、日本が市民に開かれた政策本位の民主主義を実現するためには、民間非営利独立型シンクタンクの創設支援に向けた環境整備が不可避である。

その最も大きな課題は、運営資金に対する支援である。民間非営利独立型シンクタンクが政策産業として自立するためには、運営資金問題は本質的課題である。米国のように寄付文化が定着していない日本においては、資金の流れを抜本的に変える方策が必要である。具体的には、民間非営利独立型シンクタンクに対する寄付については、法人においては損金参入可能とするとともに、個人においては所得税の一定割合までのNPOやシンクタンクへの寄付を税額控除の対象とする等、思い切った施策の導入

が必要である。行政のみがパブリックを担う時代から、NPOや民間非営利独立型のシンクタンクもパブリックな存在として公共政策の一部を担うとの発想が重要である。また、かねてより関西学院大学総合政策学部教授の上野真城子氏が指摘するように、政策事業費の1%を政策研究・分析・評価の費用として予算に計上し、民間シンクタンクに第三者評価を委託する仕組みの導入も急ぐ必要がある。さらに、民間シンクタンクが公表を前提に代替政策比較等の資料を政府に提供し、政府はそれに対する研究費を支出する仕組みも民間シンクタンクを育成する仕組みとして検討されることが望まれる。

## 8 | おわりに

経済同友会では、政策本位の政治の実現を目指して、マニフェスト政治の確立を主張し続けている。しかし、政策本位の政治の実現には、市民が政策形成過程に参画するために、政策のインターメディアリーとしての民間非営利独立型のシンクタンクの存在が何よりも重要である。

それは、一方では、政策形成の高度化に必須の知的社会インフラの欠如を意味している。政治は、政策支援体制が不十分で、政策立案の多くを行政に依存しており、政策人材の欠如は、政策論争の停滞を招く一因となっている。日本では、公務員や大企業会社員を中心に未だ終身雇用が根強く残っている。グローバリゼーションが進展する中で、多様化・複雑化した政策課題を解決していくためには、広い視野と専門性を兼ね揃えた視点から政策形成を担う能力が求められ、そのためには、政策現場と政策研究の人材交流が重要となる。つまり、政策人材を育成する場としても、民間非営利独立型のシンクタンクの創設が急務なのである。

### 【注】

<sup>1</sup> 本稿は経済同友会の提言や議論の一部を参考にしているが、本稿全体は筆者の個人的意見であり、経済同友会の見解ではない。

<sup>2</sup> 選挙制度審議会「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」1990年4月26日、p 1

<sup>3</sup> 選挙制度審議会「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」1990年4月26日、p 2

<sup>4</sup> 佐々木毅「政治改革1800日の真実」講談社、1999年

<sup>5</sup> 経済同友会『首相のリーダーシップの確率と政策本位の政治の実現を求めて－2001年度政治委員会欧州・米国ミッションを踏まえて』、2002年、p 4－5

<sup>6</sup> 英国で導入されている一定条件を満たす野党会派への公的補助金

#### 【参考文献】

- ・新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「ホームページ」<http://www.secj.jp/index.htm>
- ・上野真城子『政策研究と政策評価のあり方』調査季報151号、横浜市、2002年12月
- ・選挙制度審議会「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」1990年4月26日
- ・経済同友会『これからの政治・行政・経済のあり方－緊張感ある新しいダイナミズムを求めて－』1994年
- ・経済同友会『透明で民主的な政策決定システムのあり方』1997年
- ・経済同友会『経済界と政治の新たな関係の構築』1998年
- ・経済同友会『市民参加の政治をめざして』2000年
- ・経済同友会『首相のリーダーシップの確率と政策本位の政治の実現を求めて－2001年度政治委員会欧州・米国ミッションを踏まえて』2002年
- ・経済同友会『さらなる政治改革の推進を－マニフェスト・サイクルを根付かせるために－』2004年
- ・経済同友会『わが国「二院制」の改革－憲法改正による立法府の構造改革を－』2005年
- ・経済同友会『中央政府・政党の機能再構築－マネジメント導入による国政執行機能の強化－』2006年
- ・経済同友会『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－』2008年
- ・経済同友会『政党による政策本位の政治の実現に向けて－マニフェスト政治の確立と政治資金のあり方－』2009年
- ・佐々木毅「政治改革1800日の真実」講談社、1999年
- ・鈴木崇弘『日本に「民主主義」を、起業する－自伝的シンクタンク論』第一書林、2007年
- ・21世紀政策研究所「ホームページ」<http://www.21ppi.org/>
- ・横江公美『第五の権力アメリカのシンクタンク』文春新書、2004年