



対談 政策決定とシンクタンクの役割

中央大学大学院公共政策研究科客員教授・
法政大学大学院兼任講師

鈴木崇弘

慶應義塾大学
グローバルセキュリティ研究所所長

竹中平蔵



現在の日本には、政策形成の仕組みを 取り入れる余地がない

竹中 鈴木さんは、政策決定において政策シンクタンクが果たす役割は極めて重要だということを日本で最も早く、そして強く主張し、つい最近まで自民党の政策シンクタンク「シンクタンク2005・日本」の事務局長をされていたわけですが、今回の政権交代のなかで、自民党のシンクタンクも幕を閉じることになってしまいました。いままでの活動をふり返って、政策決定とシンクタンクについて、改めてその思いを語っていただけますか。

鈴木 自民党のシンクタンクでの3年半の経験からいえるのは、日本の政策形成過程において、リサーチやデータを活かして政策をつくるというマインドが、立法・行政ともにきわめて希薄だということです。国会議員も官僚も、一所懸命にやっていることは事実ですが、忙しすぎて先のことを考える余裕がない。しかし、現在のことばかりではなく、中長期的なことも考えてバランスをとらないといけないのに、そういう政策形成の仕組みを取り入れる余地がないのが現実です。

民主党は「政治主導」と言っていますが、政治主導のためには何が必要かをもう一度考えなければいけない。もちろん、行政をうまく活用するというのが一つのポイントですが、それだけではなく、自分たちの価値観とか新しい革新的なアイデアをつくっていくための手足を別に持つ必要があるのに、いまの民主党権にはそれが欠落しているので、現実にとりあえず「政治主導」を行なっているのかかなり疑問です。政治主導あるいは官邸主導は、正しい方向性ではありますが、それを実現していくためのインフラ、つまり、おカネ、情報、ヒトという部分を考えないと、言葉の本当の意味での「政治主導」を実現するのはむずかしいと思います。

もうひとつは、日本は民主主義の国ですから、政治的要請つまり民意をどう反映するかという問題です。民意というのは固定・不変的なものではなく、政治状況や社会状況で動いてしまうので、民意に耳を傾けると同時並行的にどこかで専門性を担保して、その両方



対談 政策決定とシンクタンクの役割



鈴木崇弘



竹中平蔵

Project 紹介 「PACL」プロジェクト 金山直樹





たけなか・へいぞう

1951年和歌山県生まれ。一橋大学経済学部卒。経済学博士。日本開発銀行入行後、ハーバード大学客員准教授、慶應義塾大学総合政策学部教授などを経て、2001年4月から2006年9月まで小泉内閣の経済財政政策担当大臣、金融担当大臣、郵政民営化担当大臣、総務大臣を歴任。2006年9月より現職。2008年4月より、大学院メディアデザイン研究科教授。著書：『構造改革の真実』（日本経済新聞社）、『闘う経済学』（集英社インターナショナル）など多数。

のバランスをとりながら政策運営をしていく必要がありますが、そういう仕組みが日本の中には残念ながら根づいていないと思います。

政策シンクタンクの2つの役割

竹中 政策形成におけるシンクタンクの役割は2つある。ひとつは、たとえば、今後の経済はどうなるのかとか、ある法改正が経済にはどのような影響を与えるのかといったエビデンスベースの政策論議を行なうことです。政策論議においては、シンクタンクという専門家集団によるシミュレーションやアセスメントが不可欠になります。もう一つは、政策シンクタンクという知的パワーを持った組織が介在することによって、政策形成プロセスそのものを変えることです。族議員や官僚組織という、ある種の利害を持った人たちに政策形成プロセスが支配されてしまうと、国民の経済的厚生を最大化するという目的が損なわれてしまうし、現状は明らかにそうなっている。そういう状況を変えていくという役割です。

前者すなわちエビデンスベースの政策論議に関しては、大学が果たすことができる部分もかなりありますが、現状では、それがあまり表に出てきてい

ません。経済学などの学問的な業績をベースにした政策論と、政策を論じるために学問的業績を利用するということは明らかに違うわけで、残念ながら日本では、政策を論じるために学問的業績を利用する場所がほとんどありません。したがって、政策シンクタンクをつくるための努力は引き続き必要だと思います。

政策形成プロセスに関して言うならば、それはまさに「政治主導」という問題になるわけですが、政策に関するリサーチはほとんどなされていないし、たとえあったとしても、それを消化する能力を持つ政治家はきわめて少ないため、エビデンスもないし、政策形成プロセスももっていない、いわば素人集団による政治主導になってしまっている。これを、言葉の真の意味での「政治主導」にするにはどうしたらいいかというのが課題だと思いますが、その点についてはどうお考えですか。

パブリックマネーの流れを変える

鈴木 月並みの答えかもしれませんが、最終的結論であり、かついちばん難しい問題、つまりパブリックマネーの流れを変えることです。日本では「パブリックマネー＝税金」と考えがちですが、寄付もパブリックマネーです。

竹中 「パブリックマネー・バイ・プライベートセクター」ということですか。

鈴木 もともと税金は誰のものかということ。税金は納税者のおカネですから、「民」のおカネであり、効率を考えて国が集めて、分配しているだけです。そうだとすれば、パブリックマネーを行政だけが使うのではなく、その一部を政策シンクタンクに流すような仕組みに変えることが、日本では重要だということです。

竹中 政府の中には入らない民のおカネが必要だということですか。

鈴木 一度は政府の中に入っても、行政だけが使うのではないおカネをつくる仕組みはありうるということ。たとえばドイツでは、中央と地方の政府に入ったおカネを、独立の第三者機関が差配して民間の研究機関に流す仕

組みがあります。日本の場合は、寄付という形で民から民に流れる仕組みがいいとは思いますが、短期的には実現するのは難しいので、税金の一部が政策シンクタンクに流れる仕組みをつくる必要がある。東欧や中欧では、所得税の1%を納税者が特定のNPOやNGOに流せる仕組みがあり、日本でも地方自治体レベルでは、市民による委員会がNPOやNGOに流す仕組みがある。そういう仕組みを国レベルでもつくり、独立系のシンクタンク、あるいは大学におカネが流れるようにして、政策形成プロセスに参加したり、政策評価をすることはありうるのではないかということです。

竹中 多少ネガティブな発言をすると、そのような機関はすでに存在しているけれども、十分な成果も上げられないまま天下り機関になっているという問題がある。したがって、公務員改革も同時に進めないといけないということになりますね。

鈴木 そうですね。また、立法府である国会の一部の機関としてそういう組織をつくるということも考えられます。

竹中 政治主導で政策をつくるのであれば、法律は永田町でつくるべきなのですが、現状では法律は霞が関しか作れない。100人の国会議員を霞が関に送っても、しょせんは霞が関が法律をつくっている。永田町でつくるのであれば必然的に、国会の一部の機関としてそういう組織をつくらざるをえない。いま行なわれているのは、「官による政治主導」で、本当の意味での政治主導をしてもらうことが、政策シンクタンクをつくるためのいちばんの近道かもしれません。

鈴木 いちばん現実的で、かつ簡単な方法は、議員の政策担当秘書をプールすること。民主党にしても自民党にしても、合計すればかなりの数の政策担当秘書がいます。1人の議員に政策秘書が1人ついて、政策形成プロセスに関するサポートはほとんどできませんが、政党がプールして担当を分担すれば、ちょっとは違ってくると思います。

竹中 寄付税制については、見直す方向に動きつつあると思いますが、楽観



的すぎますか？

鈴木 たとえば、日本でも寄付を集めるウェブサイトもありますが、極めて少額しか集まらないのが現状です。

竹中 ただ、寄付額と同額の税金が控除されれば、寄付は増えるのではないですか。特に企業にとっては、100%税額控除されるか、あるいは寄付上限額を設けないと、上限額を高く設定すればいい。ところが、日本では税控除される寄付対象機関が限定されていて、たとえば、企業が大学に寄付しても、記念事業以外は税額控除の対象にならないし、一般財団法人に寄付しても税額控除されません。

鈴木 政治に対する企業の寄付総額は日米ではそれほど変わらないのですが、問題は個人による寄付で、日本はアメリカの50分の1程度にすぎません。政治や政策に対するおカネの流れとしては、できることなら個人寄付が中心になるべきで、組織のバイアスを避けるためにも、個人の思いが社会に反映される仕組みに、おカネが流れていくほうがいい。ロックフェラー財団にしても、ゲイツ財団にしても、アメリカで有名な財団はすべて個人が運営しています。

竹中 確かに個人が主体になるべきだとは思いますが、企業の寄付に制限を設けるべきではないと思います。

鈴木 日本ではとかく会社主義の延長線上でものを考えがちなので、日本社会が次のステップに行くためには、組織ではなく個人が主体にならないと、おカネが活かされる仕組みがなかなかできないと思っています。

竹中 たしかに、寄付の主体は個人であるほうが自然で健全だと、私も思いますが、だからといって企業による寄付を制限するのは問題です。

今後の日本の政策形成の見通しは？

竹中 最後に、あまり明るい見通しは立たないのですが、今後の日本の政策形成の見通しについては、どう思いますか。

鈴木 今のままではまずいと思います。たとえば今回の民主党の新成長戦

略では、マクロ経済運営として「名目3%成長、2020年GDP650兆円」をめざすとされていますが、この数字が何を根拠に計算して出されたものなのかよくわかりません。

竹中 おっしゃるとおりで、名目の数字を出したのはいいことですが、実質については「2%を上回る成長」となっています。ところが、いま、GDPの需給ギャップは約7%ですから、それを10年間で埋めると考えるならば、潜在的GDPの増加は年当たり1.3%にすぎなくなる。これはいわゆる「失われた10年」と同じ数字です。つまり、民主党の成長戦略は、経済成長を「失われた10年」並みにするという低成長戦略なのです。

鈴木 なるほど。しかし、そういう状況が、少なくともあと3年は続いてしまうわけですね。

竹中 ただ、このままでは来年度予算は組めません。

鈴木 どういうことですか。

竹中 具体的にいうと、臨時的に埋蔵金を使って年金の国庫負担を3分の1から2分の1にしているわけですが、来年はそのおカネはありません。子ども手当を満額支給する財源は見当たりません。今年は公共事業を18%減らしているわけですから、財政的に完全に行き詰っているのです。

最大の問題は財政で、28兆円あった基礎的財政赤字が2007年に6兆円まで下がり、あの政策をあと2年続けていたならば、消費税率を上げることなしに基礎的財政黒字を実現できたのですが、現在は40兆円の赤字になってしまっている。日本の経済は取り返しのつかないほど大きな負担を背負ってしまったのです。

したがって、「マニフェスト」の約束通り政策を実行するのではなく、どこかで大転換せざるを得なくなるはずですが、私は、その大転換の仕方に注目しています。最悪のパターンは、この先3年間の財源予測をし、財源不足をまかなうためにとりあえず増税する。その結果として、なし崩し的に税負担だけが増えていき、成長戦略もなければ福祉の増進もない、何も解決しないという状況に陥ってしまう。一方、そ



すずき・たかひろ
1954年栃木県生まれ。東京大学法学部卒。イースト・ウエスト・センター奨学生として同センターおよびハワイ大学大学院に留学。政治学・未来学修士。東京財団研究事業部長、大阪大学特任教授、「シンクタンク2005・日本」事務局長などを歴任。現在、中央大学大学院公共政策研究科客員教授、法政大学大学院兼任講師。著書：『世界のシンク・タンク』（サイマル出版会）、『日本に「民主主義」を起業する』（第一書林）など多数。

の対極にあるのは、「マニフェスト」を放棄して、国民に謝罪し、10年程度のシナリオをつくり、政府ができることを明示し、税負担を明確にすることです。

鈴木 この夏の参院選挙では、みんなの党が票を伸ばし、民主党がみんなの党を取り込むことになるのではないかとこの予想をしている人もいますね。

竹中 それは、悪いシナリオとはいえないかもしれませんが。フランスでは1986年に社会党のミッテラン大統領が右派のシラク首相と組み、「コ・アビタシオン」（同棲）といわれましたが、異質なものを取りこんで変わることができれば、そしてみんなの党がその役割を果たすのであれば、それは一つの可能性としてありうると思います。

鈴木 外側が変わることによって、中身も変わる可能性が生まれる。

竹中 その時に、政治家自身がエンパワーすることが必要で、そこにシンクタンクが絡んで新しい知的パワーを持つようになるといい。

鈴木 そういった厳しい状況におかれなないと、日本の政治は変わらないかもしれません。ソフトランディングは無理で、ハードランディングしかないということですね。

竹中 そうですね。ありがとうございました。（2010年3月12日収録）

「PACL」プロジェクト

プロジェクトリーダー

金山直樹 G-SEC 上席研究員
慶應義塾大学大学院法務研究科教授



グローバル化した現代世界においては、財貨や労働力は当然のごとくに国境を越えて流通し、市場の単位と国の単位とが一致しなくなってきている。ところが依然として、法のルールは国を基本単位として構成されている。

この点、すでにヨーロッパでは、共通私法の実現に向けて複数のモデル法が提案され、ヨーロッパ各国の国内立法に影響を与えている。のみならず、日本で現在進行中の民法（債権法）改正にまで多大な影響を及ぼしつつある。ところが、アジアでは、政治的統合の動きが活発でないこともあって、アジアという単位で思考することが妨げられてきたように思われる。

本研究プロジェクトは、この空白を埋めるべく、アジアにおける「共通の参照コード」として、取引の基本的な

法的枠組みを提示するモデル法たる PACL (Principles of Asian Civil/Commercial Law) を構築することを目指している。研究資金は、パリに本部を置く大陸法財団 (La fondation pour le droit continental) から得ている。

具体的活動として、私は国際シンポジウム「ヨーロッパにおける私法統一と東アジアへの影響」(2009年10月、於・清華大学)において、「PACLへの挑戦」と題するマニフェスト報告を行なった。さらに、その機を逃すことなく日中台韓の研究者による打ち合わせを行ない、最初のフォーラムを慶應義塾で開催することを決定した。これを受けて、2010年3月7日および8日の両日にわたって、第1回PACLフォーラムが開催された。外国からは、ベトナムおよびカンボジアからの法律家

も加えて、合計12名の参加があった。その結果、「契約の解釈」に関する幾つかの基本条文が採択された。

象徴的だったのは、今回のフォーラムの終了時に次回の開催地を募ったところ、複数の国から申し出がなされ、メンバー一同、どちらにするかを決めかねるに至ったことである。あたかもオリンピックの開催地を決定するような贅沢な悩みであった。PACLの意義が認められた一つの証である。

今後は、もちろん参加国をさらに増やしていかなければならないが、いずれにしても、PACLへの挑戦は、わが国の従来の民法学の殻を脱する契機となろう。そのことの意味は、法科大学院にも及び、将来、PACLとの関係で国内法を教えることになれば、教育上の効果も計り知れない。



今年の3月、日本で初めて一般の白熱電球を製造したという東芝が、特殊なものを除いて、白熱電球の製造を中止しました。CO₂排出量の削減に貢献するため、ということです。120年の歴史に幕が下りました。一抹の寂しさを禁じ得ません。白熱電球の生産に関して原則中止することは、国の方針でもあり、他の企業も続くでしょう。法律で禁ずる国もあるようです。ただ、白熱電球は、すでに照明の主流ではなく、製造数は年々減少していました。白熱電球の独特の色合いに魅力はありますが、全体として大きな混乱はなさそうです。家庭やオフィスでは、蛍光灯が中心ですし、まだ高価とはいえ、LED照明が実用的になってきています。企業としても、新たに投資する魅力は薄くなっていったのではないのでしょうか。

CO₂排出問題においては、こうしたことの積み重ねが重要ではあるものの、本質的な部分に切り込んでいるとは言えないようにも思えます。環境問題を考えるとき、どうしても経済的文化的な問題とは切り離せません。国民も、企業も、多くの国も、納得する形で解決するのは容易ではないでしょう。環境問題の先行きを明るく照らす新しい照明は、まだないようです。

G-SECも、新しい照明を生み出せる機関でありたいものです。

(G-SEC事務長 高野祥一)