

Contents

特集：政策決定メカニズムの変容	1p
< 今週の”The Economist”誌から >	
”Murakami’s move” 「村上の引越し」	8p
< From the Editor > 「ヒルズ黙示録」	9p

特集：政策決定メカニズムの変容

ポスト小泉レースにおいて、いちばんの注目点は「次期首相は誰か」という「アタマ」の部分でしょうが、「次期政権下の政策決定メカニズムはどうなるか」という「胴体」部分も興味深いものがあります。

小泉政権下の5年間では、「官邸主導」という独自のスタイルが出来上がりました。それが今後はどう変容していくのか。「自民党シンクタンク」と「財政・経済一体改革会議」の誕生を通じて、ポスト小泉時代の政策決定メカニズムを考えてみたいと思います。

2つの政党シンクタンクが発足

今週5日、あまり大きな扱いにはならなかったが、下記のようなニュースがあった。昨年11月に民主党がシンクタンク「公共政策プラットフォーム(プラトン)」を創設しているので、これで二大政党が揃って自前のシンクタンクを持ったことになる。

自民党・シンクタンクが開所式 (産経新聞6月5日)

自民党が独自の政策づくりを目指して設立した研究機関「シンクタンク2005・日本」が5日、都内で開所式を開き、活動を本格的にスタートした。政策面での官僚依存からの脱却が狙いで、日本経済の長期的な成長力を確保する経済政策などを検討する。

鈴木崇弘・中大大学院客員教授が代表理事を務めるほか、中川秀直政調会長や太田誠一党改革実行本部長らが理事に就任。当面は外部委託方式で政治、経済各分野の研究を進める。9月からは小泉純一郎首相らを講師とする連続講座「日本政策アカデミー」を党本部で開催する。

自民党のシンクタンク構想は、党改革実行本部の中のシンクタンク創設部会で検討が行なわれてきた。筆者は昨年2月17日、同会7回目の会合でヒアリングの講師を務めたこともあり、この動きに注目していたが、シンクタンク創設に至るまでは楽な道のりではなく、以下のよ
うな論点が障害として立ち塞がっていた。

- ・ **霞ヶ関との関係**：従来、自民党にとって霞ヶ関が唯一のシンクタンクだった。各省庁は、政党が自前の政策立案機能を持つことを歓迎しない。他方、政党が自前の代替案を持たないことには、創造的な政策論議は最初から不可能であるともいえる。

「シンクタンク2005・日本」はパイロット事業として、「3%成長への経済政策」を取りまとめた。内閣府は2%程度が限界としていたが、これによって中川政調会長が提唱する「上げ潮政策」が一定の論拠を持つこととなった¹。

- ・ **政策調査会との棲み分け**：従来、自民党では政務調査会の各部会 政調審議会 総務会へと政策の論議を積み上げてきた。シンクタンクを新たに創設しても「屋上屋」になるという反論があった。

しかし、中長期の課題に取り組むシンクタンクと、個別の法案を扱う政調会は棲み分けができるという意見もある。

- ・ **人材の確保**：米国の場合は、シンクタンク研究員が行政、議会、学界、メディアなどを結ぶ「政策コミュニティ」の一員となっている。が、人材の流動性が低いのが国の場合は、シンクタンクが優秀な研究員を確保することが難しい。

自民、民主両党とも、スタッフの常勤を少なく(2~3人)し、ネットワーク型の研究体制をとることでこの問題をクリアしようとしている。

- ・ **財源の確保**：これがいちばんの難題。各種財団による寄付が一般化している米国と違い、自前の財源を持つことが難しい。

民主党の「プラトン」では2006年度予算は1億2000万円。自民党の「2005・日本」はそれよりも少なく、自前の財源を獲得しつつ、プロジェクトごとの外部委託手法を使う。

政策に関する根本的な問題

政策立案能力を高めるために、「日本でもシンクタンクを」という声はかなり古くから存在する。この点でお手本となるのが米国で、**”Non-profit, Non-Partisan, Independent”の政策シンクタンクが、新しいアイデアの供給源となっている**。シンクタンク発の議論が常に論壇で競い合っていれば、そこには市場原理が働いておのずと良いアイデアが生き残り、政策として利用される可能性が高まるはずである。

¹ 正直なところ、パイロット事業の論文はそれほど説得力があるとは筆者には思えなかったのだが。

その一方で、米国のシステムを日本に移植しようとする、上述のように「人材確保」や「財源確保」などの特殊事情にぶち当たる。日本には営利企業の「総研」はたくさんあるけれども（筆者の勤務先も含めて！）、それでは”Non-profit, Non-Partisan, Independent”の原則を満たすことは出来ず、政策シンクタンクとしてはおのずと限界がある。政策提言を行うからには、完全に自由で独立した立場を確保する必要があるのだが、それは日本社会においては結構、難しいことなのである。

下記のように分類した場合、「9 X 9」のマスの全体をシンクタンクと呼ぶとして、本当の意味で政策シンクタンクと呼べるのは左上隅の1マスのみということになる。

○政策シンクタンク概念図²

	政策立案型	調査研究型	コンサルティング型
独立系	Brookings, CSIS 岡崎研、構想日本	社会経済生産性本部	
政府・大学系	Hoover Institution 国際大学グロコム	Rand Corporation ジェットロ、防衛研究所	日本能率協会
営利企業系	「総研」	Arther D.Little 「総研」	McKinsey, Boston 「総研」

さて、このたび日本の二大政党が、それぞれに自前のシンクタンクを創設したということは、今後の政策論議を活性化させる上で望ましいことに違いない。とはいえ、それだけで政策の質が向上するという保証はない。

政策シンクタンクを増やすということは、すなわち政策オプションの供給を増やすことを意味する。供給量が増えれば、それだけ政策の質も向上するだろう。喩えて言うならば、良書と出会うためには多読しなければならないことに似ている。単なる確率論だけではなく、多読していると、その本が良書か否かを容易に見分けることができるようになるからだ。政策も質を向上させようと思ったら、まず供給量を増やさなければならない。

しかしながら、「良い政策オプションが増える」ことと、「良い政策が実施される」ことは別問題である。

重要なのは政策の需要サイドである立法や行政のあり方である。霞ヶ関＝行政機構が重要な情報を独占し、政策立案から法案の作成、さらには国会での答弁まで代行しているような現状においては、シンクタンク発の政策オプションを増やしたところで、外部からのアイデアが活かされる機会は少ないだろう。本来、政策を執行する立場にあるはずの行政機構が、政策決定の機能も兼ねてしまっているところに問題がある。つまり「政治（永田町）が政策を決めて、行政（霞ヶ関）が実行する」という当たり前の形にならなければ、シンクタンクを増やしたところで、本質的にはあまり意味がない。

² 「シンクタンクは日本の政策立案を変えるか」 <http://www.okazaki-inst.jp/alliance-pro-jap/yoshizaki.jap.html>

民間企業の世界においては、この10年ほどの間にコーポレートガバナンスの改革が進み、戦略部門（取締役）と執行部門（執行役員）の機能分離が進んだ。もともと日本企業における取締役会は、肥大化やセクショナリズム、責任の所在の曖昧さといった問題があり、戦略決定の場としてふさわしくないことが多かった。それが最近では、取締役の少人数化や社外取締役の起用など、さまざまな改革が進みつつある。

この点で、政治の世界はどうかといえ、まだまだ「戦略と執行の分離」には至っていない。本来、戦略を決めるべき政治家が細かいことに口を出し（政治の行政化）、執行機能であるべき官僚が戦略を策定する（行政の政治化）、という構図が残っている。

それでも、この10年で大きな前進があったことも確かである。

「官邸主導」が必要であった理由

この10年における政策決定メカニズムの変容を描いた好著に『官邸主導』（清水真人／日本経済新聞社）がある。日経新聞政治部の若手記者が、住専問題、財政構造改革、金融危機から小泉時代へと、経済政策をめぐる迷走を描いており、この間の経緯は今から振り返るとまるで遠い国の出来事のように感じられる。

バブル崩壊後の不良債権問題に対し、公的資金の投入が必要なことは、かなり早い段階で分かっていた。ところが1995年の住専問題の処理が、それを政治的に不可能にしてしまう。そして1996年の財政構造改革は、景気の腰折れを招いてしまうのだが、景気刺激路線への転換は難航する。そして97年秋には金融危機が発生。98年にはようやく金融機関への公的資金投入が成立するが、あまりにも不十分。99年には小淵内閣が供給サイドの改革を目指して産業競争力会議を創設する……。

と、こんな風に振り返ってみると、日本経済の長期低迷という問題は、有効な対策を打てなかった政治の迷走でもあったことが浮かび上がってくる。

もちろん、それ以前に平成元年から12年までの間に、実に10人もの首相が入れ替わったこと自体が問題なのであるが、これを政策決定メカニズムという面から考えると、果たしてどうすべきであったのだろうか。

1990年代に立ち返って考えると、以下のような課題が常識的な線として浮かび上がる。が、それができないばかりに深刻な問題が先送りされてきたのが「空白の10年」であった。

霞ヶ関の縦割りの弊害を是正する。

大蔵省の強過ぎる権限を縮小する。

官邸が中心となって経済政策を立案する。

自民党の族議員の圧力を排する。

いくつかの偶然が重なって、上記の問題は21世紀に入るとともに解消に向かう。

2001年の省庁再編により、省庁が大きくくりになると同時に、内閣官房が強い調整機能を持つようになった。

大蔵省はスキャンダルで力を失い、金融庁を分離される。名称も「財務省」に変更。

「経済財政諮問会議」が設置され、官邸が中心になって政策調整を行う仕組みができる。

小泉政権が登場し、党内の「抵抗勢力」を排除するようになった。

おそらく組織改革だけでは実質的な変化は生じなかったであろう。何より大きかったのは、**小泉首相と竹中経済財政担当相という「変人コンビ」の登場**である。小泉政権下の5年間、経済財政諮問会議が経済政策決定の場として機能した。「先に政府で決めて、後から与党の承認を得る」有体に言えば、「与党は無視する」という大胆な転換により、小泉政権下では「官邸主導の経済政策」が可能になった。

政府と与党の関係はどうあるべきか

わが国の政治報道においては、「政府・与党」という不思議な用語が使われる。本来、議院内閣制においては「政府 = 与党」でなければならず、英国などでは党の有力者は閣僚となって政府に参加する。ところが日本の場合は、「政府」と「与党」が二本立てになっており、有力者が「閣僚」と「党三役」に別れて影響力を行使する。

「政府・与党」という仕組みは、日本政治に特有のリダンダンシーといえる。うまく使えば問題に対して柔軟な対応ができる仕組みとなるが、大胆な方針の転換や迅速を要する決定には適していない。また、権力の二重構造や責任の所在の不明確化にもつながりやすい。近いところでいえば、「政府 < 与党」（首相がただの飾り物になる：湾岸戦争への対応で迷走した海部政権の例あり）とか、「政府 X 与党」（党が首相に造反する：政治改革に失敗して退陣した宮沢政権の例あり）といったケースである。

この点で、小泉政権は「政府 > 与党」（首相が党を無視する）という非常にめずらしいケースであった。小泉首相はみずからへの国民の支持の高さを武器に、構造改革路線を強力に推進する。党内で反対する声は、単に無視しただけではなく、要職から外すとともに「抵抗勢力」と呼んで積極的に刺激した。抵抗勢力は我慢を重ねるものの、昨年夏の郵政国会では大規模に造反する。その結果の解散・総選挙においては、造反議員は党の公認を外され、選挙区には「刺客」まで送り込まれる。今では抵抗勢力の主要メンバーはほとんど党外に追われてしまい、小泉首相に逆らう声は党内にはほとんどなくなっている。

「政府 > 与党」という仕組みは、大胆な方針転換や迅速な政策決定を行う際に都合がよい。小泉政権の場合、金融問題の処理に向けた思い切った措置や、「9/11」後のテロ特措法などの外交政策において、このメカニズムの威力を見ることができる。良くも悪くも、日本経済と日本外交が「危機対応モード」であった時期には適したスタイルであった。

その一方で、小泉政治に対しては、「官邸主導といいつつ、その実態は官僚の言いなり」という批判もある。「有権者の声を吸収する」「政策を立案する」という与党の機能を使わないのだから、片肺飛行をしているような危うさがある。

再び「政府・与党」体制へ³

最近の政治の流れを見ると、再び「政府・与党」体制への回帰が進んでいるようだ。

その証拠として、5月22日に発足した「財政・経済一体改革会議」が経済政策策定の場として重みを増していることに注目したい。歳出・歳入を一体で改革するという重要事項は、従来であれば経済財政諮問会議が使われたことだろう。しかし党内で抵抗勢力が後退したこともあり、官邸と与党が協力して構造改革を進める体制を築く環境が整った。

昨年秋以降の経済政策論争では、竹中総務相と中川政調会長という「ネオ・チーム」と、与謝野経済財政担当相と谷垣財務相という「クラシック・チーム」による対立軸があった。ところが、小泉首相が3月末に自民党が主導する形での歳出削減を指示したことで、両者の主導権争いは休止したようだ。諮問会議を所管する与謝野氏と、党側の責任者である中川氏は、今では毎週、意見交換の場を設けている。

これを『呉越同舟』と見る向きもあるが、政府と与党の協調は本物であると見た方が良さだろう。中川氏と与謝野氏は、自民党の新旧政調会長という間柄でもある。政調会長は、政策論議の場である党政調会の各部会の頂点に立つ存在であり、両氏が自民党での政策論議を重視するのは自然な流れである。与謝野氏は今でこそ経済財政担当相として、経済財政諮問会議を差配する立場にあるが、民間人議員の発言力が大きい同会議のことを、内心では苦々しく思っているのではないだろうか。

こうした権力構造の変化のあおりを最も受けたのは、竹中氏かもしれない。かつては経済財政諮問会議を足がかりに、構造改革を貫くために与党の意向を無視することも少なくなかった。ところが春以降は、中川氏と与謝野氏が改革会議を舞台に連携を深めるなかで、影響力が急速に低下している。総務大臣として、郵政民営化の円滑な実施という使命を担っているが、ポスト小泉体制でも政策決定の中枢を占める可能性は低いといえそうだ。

竹中氏の影響力が低下した遠因として、日本経済が危機的な状況を脱したことが挙げられよう。もともと「根回しなし、挨拶なし、お礼なし」の「3ない政治」と言われた小泉流の政治手法は、多くの与党議員の反感を買っていた。それでも当時は日本経済が危機的な状況にあったから、小泉・竹中スタイルの荒療治も緊急避難的にやむを得ない、と我慢していた。ところが、昨年後半から景気回復色が強まり危機感が後退したため、これまで水面下で蓄積していた「小泉疲れ」が表面化し、不満が噴出しやすくなったのであろう。

³ この章の内容は、詳しくは日経ネットの「マネー&マーケット」における著者インタビュー、【政局を読む】安福世代対決、中川・与謝野枢軸の「みこし作り」で市場の波乱要因少ない(2006年6月2日)を参照。
http://markets.nikkei.co.jp/special/sp003.cfm?id=x3961000_01&date=20060601

こうした動きは改革の後戻りを意味するのであろうか。現時点では何ともいいにくい、ポスト小泉時代になって構造改革路線が後戻りするとしたら、それは自民党にとって自殺行為となるだろう。世の中には「自民党は嫌いだ、小泉さんは好き」という有権者が少なくない。彼らはもともとが無党派層であるから、自民党が先祖帰りしたとなったら即座に民主党支持に鞍替えするだろう。

小泉政権下で定着した構造改革の推進については、ほぼ国民的な合意ができています。今後は政策決定メカニズムを「政府>与党」という非常時モードから、「政府・与党」という平常モードへ切り替えつつ、改革を続行することになるのではないだろうか。

着々と進む次期政権の「みこし」作り

さて、「政府・与党の復権」を政局として見れば、「ポスト小泉体制の構築が始まった」ということになるだろう。中川＝与謝野両氏は、誰が次期首相になっても政府と与党の協調の上に安定した政権ができるよう、「みこし作り」をしていると考えることができる。

この構図が端的に窺えるのが改革会議の実務者協議会であり、これは安倍官房長官や与謝野氏、中川氏ら政府・与党の実力者が出席し、少人数で重要事項を実質的に決めてしまうものだ。これを見る限り、「与謝野＝中川ペア」が誰を「ポスト小泉」に擬しているかは一目瞭然であろう。

経済政策という「みこし」を構成するもうひとつの軸は、経済産業省が中心となっている「経済成長戦略大綱」である。歳出・歳入一体改革を進めていく上では、増税や歳出削減などの後ろ向きの話が中心になる。が、同時に経済成長を高める政策を打ち出し、民間部門の生産性を引き上げ、ひいては税収を増やす努力も必要であろう。

5月11日には経済産業省において、二階経産相が経済成長戦略大綱の策定をぶち上げる。「党と政府で具体策を詰めるが、経済産業省が連絡調整の役を務めることになる」と発表する⁴。新経済成長戦略は、以前から同省が取りまとめてきたものだが、アジアやイノベーション重視など、今ひとつ従来の政策の焼き直しという印象が否めなかった。しかし、ここへ来て「党と政府で」大綱として取りまとめるのであれば、他省庁の領域にまで踏み込む構想が可能になる。経産省としては大いに盛り上がるころであろう。

ところで、経済成長戦略大綱を策定するという与謝野、二階、中川氏による三者合意は、一時は「安倍氏を加えた四者合意として官邸で発表される」という情報が流れたという。これも「みこしに誰が乗るか」を示唆する動きのひとつかもしれない。生臭い話ではあるが、ポスト小泉という「アタマ」の部分はさておいて、政策決定メカニズムという「胴体」部分は着々と完成に向かっているらしい。

⁴ 『選択』6月号「増税睨む『景気策』浮上」

< 今週の”The Economist”誌から >

”Murakami’s move”

Business

「村上の引越し」

June 3rd 2006

* 村上ファンドに対する”The Economist”誌の記事を紹介します。村上氏逮捕の前に書かれたものですが、簡にして用を得たまとめとなっています。

< 要旨 >

株主の権利を日本に紹介した強力な投資家が、唐突にシンガポールに移転する。村上世彰氏は、元官僚にして4000億円（36億ドル）の資産を動かす。移転の理由はアジアへの投資を増やすためだが、彼は日本の規制に手を焼いており、税金の問題もあったことだろう。

ただし他にも理由はあったようだ。彼は金融庁傘下の証券取引等監視委員会の精査を受けている。当局がどの案件で、動くかどうかは定かではない。だがその決定は近そうだ。与謝野金融担当相は、「村上が日本で投資する限り、あらゆる法律が適用される」と釘を刺す。5月31日、彼は日本に戻ったところをテレビ局に追われた。日本のシステムを近代化する英雄と見られた男は、じょじょに乗っ取り屋として非難されつつある。

2002年に東京スタイルが村上氏の初陣だった。多額の現金を持つ衣料会社に対し、彼は利益を株主に還元せよと主張。株式持合いで企業を守ろうとする経営者に挑戦したことで、拍手した者は多かった。しかし要求した配当水準はあまりに高く、この戦いでは敗退する。

村上氏は自称「株式アクティビスト」であり、現金や未実現利益（バブル以前に買った土地など）を持つ企業を狙う。有名なこと、金持ちであり、複雑な金融手法を使うことから堀江貴文ライブドア前社長とよく比較される。両者はともに、トレンドイナオフィスと住居に住んでいる。その堀江氏は、金融取引に関する容疑で年初に逮捕されている。

昨年、村上氏は阪神電鉄株を時間外取引で入手する。会社側は27%の株を握られたと聞いて驚愕した。この抜け穴はライブドアが開発したものだ、現在では不可能になっている。

昨年、村上氏は同様な抜け穴を使ってニッポン放送株をライブドアに売り抜けた。その当時としては合法的な売買だが、事前にこの取引を知っていたとしたらインサイダー取引となる。ライブドアの逮捕者の誰かが、その手の証言をしたかどうか注目される。

有名になったことで、村上氏は得をした。村上ファンドが動けばちょうちん買いが付き、儲けが大きくなる。ただし流動性には問題がある。捜査を受ければ株価全体にも響くかもしれない。今では46%にもなった阪神の持ち株を、村上氏は阪急HDに売ろうとしている。価格で折り合いが付かないものの、6月末の株主総会まで残り時間は少ない。

阪神への投資により、阪神ファンという強力な反村上グループができつつある。彼が買収を公表したとき、阪神タイガースは昨年のリーグ優勝を決めつつあり、お祝いムードに水を指された。阪神ファン御用達のデイリースポーツによれば、無数の怒りの手紙が寄せられ、脅迫状もあったという。シンガポールへ行くのも阪神ファンの怒りが一因かも知れない。

< From the Editor > ヒルズ黙示録

お昼に買った本を、その日のうちに読み終えてしまいました。こんな経験は久しぶりです。大鹿靖明著『ヒルズ黙示録 検証・ライブドア』（朝日新聞社）はそれくらい面白いノンフィクションでした。なにしろ一連のライブドア事件の全容が、村上世彰氏逮捕と同時進行で読めるのだからたまりません。

「まさか、こんなに相場が上がるとは思わなかったよ。俺はファンドマネージャーなんだ。ひと様のお金を預かっているんだから、高いほうに売らないといけないんだよ。分かるだろ、な、な、な」（P127）

ライブドアが電撃戦でニッポン放送株35%を買収した直後、村上氏は「堀江、すまん」という電話をかけ、自分の持ち株を売ることが告げたという。ライブドアがニッポン放送株を買うように唆しておいて、株価が上がったら自分は売り抜ける。要は、ホリエモンは嵌められたわけです。変な話、阿佐田哲也『麻雀放浪記』で、主人公・坊や哲を裏切るドサ健が思い浮かびます。悪い奴なんだけれども、どこか颯爽としていて憎めない。もっとも、本書が描くところが真実だとすれば、今週月曜日に村上氏が東証で行った記者会見は、「江川の中国針」（古いか？）も真っ青な大嘘だということになります。

読み終えて2つの相反する思いが残ります。ひとつは「もっと面白く出来たのに」。タイトルには「ヒルズ」を使いながら、このノンフィクションには六本木ヒルズのオフィスや豪邸の描写がほとんどありません。その辺をもっと書き込めば、向こう見ずなベンチャー経営者の群像がさらに魅力を増し、梁山泊に集まった108人の豪傑を描いた『水滸伝』のようなドラマになったことでしょう。

その反面、「もう十分、面白くし過ぎたかもしれない」とも思う。このノンフィクションには会話シーンが多い。しかしホリエモンと村上氏の会話など、本来、第三者には確認する術がない。同じ事をボブ・ウッドワードやデイビッド・ハルバースタムがする分には、その方が読みやすいし、読者も信用する。『アエラ』記者の大鹿氏は本書が処女作ですから、今後の裁判の行方によって、信用度が定まってくることでしょう。

さて、『ヒルズ黙示録』は『水滸伝』よろしく、中盤までは個性的な豪傑が次々に登場して楽しませますが、終盤では物悲しいトーンに覆われます。ライブドアは企業買収を繰り返して、フジテレビとの和解で手に入れた1440億円をわずか半年で使い切ってしまう。ところがホリエモンは経営に身が入らず、連夜の「合コン」三昧。幹部社員が次々に去り、社内は次第に内部崩壊の様相を呈している。「行き当たりばったり」経営の日常は、検察の強制捜査によってようやく終止符が打たれます。ホリエモンの腹心だった熊谷史人取締役は、逮捕前日に著者に電話でこう語ったという（343P）。

「こういう形でボクたちがつぶされていくのは本当に残念。でも面白かったでしょう？ こんな奴ら、めったにいなかったでしょ？」

面白うて、やがて哀しきヒルズかな。「旬」のうちのご一読をお勧めする次第です。

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記にてお願いします。

〒107-0052 東京都港区赤坂2-14-27 <http://www.sojitz-soken.com/>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-4954

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@sea.sojitz.com