

新たな政策立案の潮流と シンクタンクの役割

戦略調査事業部長 村林 正次

—失われた10年と言われてきたが、この10年はそれほど無為な期間だったのか、そして、ブームから本格化するマニフェスト（政権公約）時代？に向けての新たな価値創造と実現への提案が期待される今後のシンクタンクの行方は—

マニフェスト時代の到来？

総選挙の開票時には各TV局では出口調査をもとに「民主党200議席を超える、2大政党時代へ突入か！」等と大騒ぎであったが、結果は民主党が177議席と大幅に伸ばしたものの過半数には届かず、一方で自民党は保守3党では絶対過半数を超え、翌日には保守新党が解党し自民党に合流する等で244議席となり、単独で過半数を超えた。結果的には従前と大きな変化はなく、結局は、与野党がそれぞれ再編され、やや2大政党的な状況にはなってきた。今回2大政党時代の幕開け等とも言われたが、振り返ると、所謂55年体制が自民・社会の2大政党体制であった。当時はイデオロギーの相違等による2大政党であったため政権交代への道が狭まったが、今回は交代の可能性を秘めていることが違うと言えよう。

結果はともかく、一方で、降って沸いたような「マニフェスト」選挙と言われたが、果たして、選挙民はどのように受け取ったであろうか？

「マニフェスト」といえば、以前であれば、ようやく、定着してきた産業廃棄物の処理の流れを把握するための管理票である「マニフェスト（産業廃棄物管理票）」が思い浮かべられるかもしれないし、年代によっては『共産党宣言』（The Communist Manifesto）かもしれない。

このブーム的きっかけは、2003年春の統一地方選挙にて知事選候補者が「マニフェスト」を発表したことによりものであり、特に北川正恭氏（前三重県知事）の影響が大きく新聞紙上でも「マニフェスト」という用語が登場するようになり、様々な関連の団体やHP等が登場している。

「マニフェスト」（manifesto）とは、英国において政党が発表する政策綱領を指すが、ブレア労働党党首が政権公約として使ったことにより、通常は「政権公約」と訳されている。通常の公約にあるような概括的なビジョンのみで

はなく、任期中に達成すべき政策の数値目標、達成手段、財源等が明記されている。今回の選挙では、民主党がすばやく「マニフェスト」作成とこれを選挙の争点にすることをアピールしたため、「すでに公約等があるから不要」との立場をとった自民党ですら同調せざるを得なくなり、民主党と自民党との政策の比較がある意味で焦点となったが、やはり、泥縄的なマニフェストではもうひとつ説得力が無く、また、国民の関心も十分ではなかったように思える。

英国での「マニフェスト」は長い時間をかけて現在に至っており、わが国のはマニフェストとして通用するには限界がある。また、英国では本屋の店頭に並んでいるようであるが、大量に売れているわけではなく、マスコミを通じて各界（シンクタンク、経済界、研究者、NPO等）による評価・検証や内容が紹介されており、それが有権者の判断材料になっている。それより以前に、各政党がどの程度本気で検討しているのか？政権を担っている与党は関連情報量は圧倒的に大きく、ある意味では実現性は高いことは明らかであるが、野党はその状況下においては不利な面もある。一方で既存の政策に縛られずに思いきった政策や変革的な対応が可能ならずである。

わが国ではようやく緒についたばかりであり「マニフェスト」の内容やあり方については賛否両論あるが、与野党の政策立案の動きを見ながら、われわれ、政策立案に関連するシンクタンクの役割は大きくなっていく。シンクタンクは国の事情により組織形態や運営方法等は様々であるが、その機能はどの国にも重要である。我が国では、政策立案のプロセスや政党のあり方等の社会的背景から、経営的基盤及び研究テーマの選定等が完全に独立した形態はほとんど無く、必ずしも、十分な役割を果たしてきたとは言えない面もあるが、今後まさに、社会・政治情勢の転換にに応じてこれまでに蓄積した知見をもとに新たな使命に向けて果たせる役割は大きいと考えられる。

失われた10年か？

失われた10年といわれて久しい。

1990~2000年の10年間の株式・土地のキャピタルロスはい、1,158兆円（家計424兆円、金融機関231兆円、非金融法人

357兆円) (「平成14年度版 年次経済財政報告書」) という膨大な額に達しており、景気回復も実感が沸かない等、ある意味では文字通り失われた10年だったかもしれない。しかし、一方で規制緩和は進み、新たな法制度の制定や改革のための有用な議論が行われる等新たな時代への動きが始まっていた。特殊法人等の廃止・民営化及び独立行政法人化、NPO、不動産証券化、金融公庫や都市公団の改革等数え切れないほどの動きがあるが、紙面の範囲でその断面を概観してみる。

・国と地方との関係としては、戦後3度目の「地方分権化」と言われる「地方分権一括法 (H12.4)」が施行され、機関委任事務の廃止が行われ、さらに、財源をめぐるまさに現在三位一体議論が進められている。また、自治体が独自に身近なまちづくりへの関与を高めることを意味し、多くのまちづくり条例が策定されている。

・NPO法 (H10.3) は、阪神大震災 (H7.1) 前から非営利活動の重要性が認識され、各分野での検討や政党レベルでの立法への検討があったからこそ、超党派での議員立法での成立が可能となった。平成5年頃からNPO法制への関心が高まり、NIRAでの研究や政党有志での検討が始まっていた。

当時、NPOに該当する団体に関する実態調査等も全国ベースや県ベースで実施され、同時に法制度の枠組みが構築された。当時はボランティアとの混同はもちろんNPOの定義や用語も浸透せず、法人格の申請も予想より少なかったが、その後、急速に認知が進み、法人数も13000法人を超えた。行政からも信用されていかなかったが、今や審議会や委員会等のメンバーに入ったり、公共的施設等の運営に関わったりするなど急速に評価や地位を高めて来ているが、やや、評価や期待が過大な「NPOバブル」状況すら感じる。

NPOは社会の熟成とともに進化し、社会のニーズに対応して変化しつつ大きな役割が期待されるが、公益法人改革の中でより明快な位置付けを得ることが重要であろう。

・SPC法 (新名称「資産の流動化に関する法律」) 及び投信法の施行 (H12.11) を背景に、2つのJ-Reitが上場 (H13.9) にされ、その後、過大な期待どおりには行かなかったが、安定的高利回り商品として徐々に認識されてきた。

現在は6投資法人に増加し、むしろ、取り込む物件不足状況となっている。

・PFI法 (「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」) は比較的早くが施行 (H11.9) され、「介護保険法」(H12.4 施行) も長く議論されてきた在宅介護を担保する政策として重要である。

これにより、多くの要介護者への対応が利用者の1割負担で可能となり、同時に介護が事業として安定的に成立することを意味し、その後、多くの民間事業者が参入している。問題は抱えつつも、これをもとに老人ホーム・グループホーム等の連携事業スキームが試行されつつある。

・高齢者関連としては、リバースモーゲージも重要である。

ストックのフロー化の方法として武蔵野市が1981年に導入して以来、自治体・民間にて事業化されてきたが、米国のような普及はしてこなかった。しかし、近年、厚生労働省や住宅金融公庫が全国ベースの制度を導入したことは今後の普及に大きな役割を果たすと期待される。

・工業等制限法は昭和34年に施行されて以来、首都圏では製造業事業所が半減し、その役割は果たしてきたが、昭和40年代半ばから後半には事業所・従業者ともにピークを打ち、むしろ海外流出などが問題となっており産業・人口の過度の集中抑制という役割を終えてからは緩和の要望が相次ぎ、平成11年 (1998) にはようやく大学院除外、京浜臨海部の制限区域除外され、2002年には廃止された。

すでに海外などへ流出した後であり、時すでに遅しという声もあるが、改めて国内回帰や当該地域の再編が議論されている中では必要な措置と考えられる。

・都市計画法もこの間に大きな改正 (H13.5) が行われた。平成4年には都市計画マスタープランの策定及びその策定過程に住民参加も義務付けられた。マニュアルは作成せずに自治体の自主的策定に任せてあるのも特徴的である。また、市街化調整区域において例外的な扱いを受け、スプロール化の要因と言われた既存宅地制度も遅まきながら廃止 (H13.5) となった。

空中権は長年議論されてきたが、特例容積率適用区域制度 (H13.5) により「連担建築物設計制度」(隣地に既存建築物の余剰容積を移転可能) を経て、街区を越えた適用により、実現されたと言えよう。

また、都市計画の決定システム合理化の面からは自治体条例により住民から地区計画等の案の策定を申し出ることが可能となり、参加から主体への切り口が出された。

・バブル期以前から提唱 (今井正明氏) された、「カイゼン」は逆輸入され、バブル期に日本の経営手法としてもてはやされた。

バブル崩壊でしばらく鳴りを潜めていたが、昨今、トヨタの一人勝ちを背景に、トヨタ式改善として再脚光を浴びている。これは我が国の製造業が20年以上に亘って経営改善を継続的に実行した結果国際競争力を一層高めてきたことの証明であり、一方で失われた10年を象徴する金融分野の遅れを如実に示すものと言えよう。

今後の政策動向とシンクタンクの役割

我々は従来より、新たな「価値創造」を目指して次世代に求められる政策を見据えた取り組みをしてきた。委託業務の中での政策立案業務が中心とはなるが、これまでの政策への関わりと基礎的・実務の実績等を融合した知見により、政策の流れを先読みしつつ、その成果を委託業務の中で反映し、さらに、独自の提案により現状下でのシンクタ

ンクの役割を果たしていきたい。

マニフェスト時代とともに政治改革・行政改革が進み、世の中も新たなステージに入ってきている中で、政策立案における、我々シンクタンクの役割はより重要視されると自任しているが、その重要な分野のいくつかについて基本的な考え方を示すとともに、本号では本稿の後にその代表的なものを掲載している。

まずは「政策評価」は、きわめて重要なテーマである。政策評価とは「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」であり、平成9年の行政改革会議最終報告にて、政策評価の導入が提言され、平成13年にはガイドラインが公表され、翌年の平成14年には「行政機関が行う政策評価に関する法律」が施行された。欧米でも比較的新しい動きであるが、英米等も財政難を背景に財政制約の中で必要な公共サービスを効率的・効果的に実施するために、急速に普及しつつある。今後「評価」のための評価にならないような活用の仕方が重要である。(テーマ2参照)

公共事業では道路を始めとして事業評価マニュアルが出されており、これに応じて便益が算出され、B/C(費用便益分析)が一定比率以上でないと事業採択が出来ない仕組みとなってきた。(道路事業等は1.5以上、住宅事業では1.0以上等)。一方で、大半がその値に近い数字が算定されてしまうという状況もあり、また、便益算定手法の限界もあり、今後のさらなる改良が求められる。便益の算出には景観や環境等の非市場財を如何にわかりやすく、合理的に算出するかも大きな課題であり、新たな検討が進められている(テーマ3)。

さらに、各種政策・計画を立案する際の解析・立案ツールが不可欠である。道路事業や都市関連事業等の評価の各種便益・費用を算定する際に、交通量や人口・企業の立地自体の正しい推計がなければ、その後の便益算定も意味が無くなることは自明であるが、従来は交通市場での誘発発生を考慮していなかったり、さらには、道路等の整備による機能立地が考慮されない等交通市場と土地利用市場の相互関係が考慮されていなかったため、実態と乖離していた。近年になり、このような観点が重要視されるようになり、道路と鉄道等の交通市場での統合とともに交通市場と土地利用市場との統合モデルが開発されている。欧米でも同様の考え方で開発されてきたが、我が国でも、当社によるSIMPモデル(大都市圏戦略的統合政策立案モデル)が最新の理論とモデリングにより開発され、さらに経済市場も統合したCUEモデルへの発展が行われている。(テーマ6)

また「評価」はすべからく今後の社会的なキーワードである。特に、「第三者評価」の概念は重要である。もちろん、自己評価は基本として不可欠であるとともに、やはり、

外部からの客観的な評価はすべての分野において不可欠となる。例えば、米国において、中古住宅市場が整備されている要因のひとつとしてインスペクション制度(Real Estate Inspection)の存在がある。わが国でも、近年、住宅性能評価制度が発足し、その評価を第三者機関が行うこととされ、さらに中古住宅への導入が検討されている。東京都等の自治体では35の福祉サービスを対象に認証された第三者機関が実施する第三者評価制度を導入している。病院においては、その技術や信頼性等を民間がその評価を行いランキングし発表している。大学は米国では学科別に評価・ランキングされているアルマニャクが作成されており、わが国でも、競争時代に入った大学の評価はさらに第三者的にシビアに行われよう。

企業活動においては、従来より格付けが投資家に対する客観的な評価として位置付けられてきたが、今後は知的財産や社会貢献性も含めた総合的な企業評価等が組織革新やIR(Investor Relations)に活用されている。格付けは客観性・第三者性等が重要であるが、証券化等のデューデリも同様であり、オリジネーターや資金提供ト利害関係の無い専門的第三者による検証が不可欠である。当社が流通業等における証券化等のデューデリにおいて評価されているのも、当社の専門性とともに第三者的立場も大きな要因となっている。

英国では、「計画審査官制度」があり、公共事業等に対して異議がある場合の審査・決定する仕組みである。専門家である計画審査官(インスペクター)を擁する計画審査庁は中央官庁に属するが、中立的・第三者的立場を堅持した組織であり、公正に公開審査会を運営し、その是非を大臣に勧告し、それが事実上の決定となる。これは如何にも慣例や裁判制度になじんだ社会を持つ英国らしい成熟した制度であり、事業の導入時には情報開示・住民の見解を取り入れる仕組みは整っているが、それでも、事業への異論は避けられずその場合の的確な措置として位置付けられる。我が国でも参加の手続きは制度的には存在するが、一度導入されるとどうしても形骸化してしまいがちであるため、わが国でも、導入検討の価値があると考えられる。

経団連も最近、政策評価に基づいて政党への企業寄付を行くこととした。「政策本位の政治に向けた企業・団体寄付の促進について」(2003. 5. 12)を公表し、この方針に基づいて、政策評価の尺度となる10の「優先政策事項」を取りまとめた(2003. 9. 25)。

NPOも評価を重要な課題として認識している。欧米においては、市民や助成企業、政府に対してNPOが実施する事業に関して、その効果等について営利企業と同様の事業評価や公益的・非営利組織としての組織評価に関しても取り組みが進んでいる。

我が国では、NPO法は施行されたものの、事業体としての組織性はまだ脆弱であるが、昨今は欧米の仕組みも参考にしながらの取り組みが行われている(「NPO活動の発展

のための多様な評価システムの形成に向けて」(H14.2 NPO評価に関する検討委員会／価値総合研究所)。寄付等の資金提供者への義務として、また、社会全体がNPO活動への関心を高めることにより、組織・事業評価が浸透し、NPOの組織力・事業力が高まると想定される。

金融問題も大きなテーマである。わが国の住宅供給の重要な役割を果たしてきた住宅金融公庫の独立行政法人への再編は画期的である。住宅金融のシステムを米国型に転換することになるが、そのためには、その本質を理解し、全体としてのシステムを日本型に再構築することが必要となる(テーマ5)。

高齢社会への取り組みはすべての分野での大きな課題であるが、「リバースモーゲージ」はその総合的観点から代表的なテーマと考えている。

10年程前に我が国の実態や米国等海外の状況を調査した時期には、バブル崩壊後でもあり、潜在的なニーズはあり、多くの自治体での導入検討にも関わらず、その間実績は伸びなかったのが実情であった。その後、様々な分野で必要性や新たな仕組みへの検討がなされたが、融資主体である金融機関が消極的であり話題先行的な時期が続いた。しかし、阪神震災復興でのスキームや本年度の金融公庫や厚生労働省の新規制度により、新たな道が整ってきた。同時に、これまで、密集市街地整備において隘路の1つであった高齢者の事業参画を促すためにリバースモーゲージを活用する検討が始められている(テーマ6)。このように、我々も新たなリバースモーゲージ制度自体の構築とその活用方を同時に検討しており、さらに今後は「資産(ストック)のフロー化」が年金問題も含めて社会全体としてどのような効用が得られ、そのための仕組みはどうあるべきかを検討していきたい。

PFIは短期間に制度化され、新たなPPPへの模索も始まっているが、これまでの実績のすべてがハードな施設系のプロジェクトである。これらも引き続き進展が必要であるが、今後は特にソフト分野でのPPPが必要になると考えられる。その意味では、東京都における地形図DM化というソフト分野での取り組みは意欲的であり、関連分野への応用が期待される(テーマ8)。

また、高齢者対応のテーマとしては、居住と介護を如何に同時にアフォードダブルに実現していくかが大きい。今年の9月に竣工した「ジュリオ朝霧」は「介護サービス権付定期借地権シニアマンション」というスキームであり、これまでの終身利用権方式の課題をクリアした新たな商品である(テーマ9)。このように具体の事業推進も含めて、今後の高齢者の資産・居住問題と関連政策の立案に取り組んでいきたい。

同様に、都市の構造を形成し、ポテンシャルを具現化する業務機能(オフィス)についても、長期的な需給を分析するとともに、SOHOやサービスオフィス等の新たな就業タイプや事業に対応したオフィス商品とは何かも重要なポイントである(テーマ10)。

同時に、雇用問題はある意味では、経済の最大課題とも言える。ミスマッチやジョブロスリカバリー等は今後の大きな政策課題であるが、アウトソーシングの適切な活用も重要である(テーマ11)。

最後に、東京圏全体の将来像については長年のテーマであり、今後大きな変極点を目前にした今、長期的な東京圏・東京湾エリアという世界最大の大都市圏の将来像と施策について、都市再生、産業再生、生活再生、広域行政等の面から、当方で開発しているSIMPモデル等によるシミュレーションを行いながら取り組んでいきたい(テーマ12)。

【図1】価値の創造の見取り

～官と民、国と地方、企業と市民とNPOそして行政等の関係の変化・再構築の視点から～

