

# 論説 「第三次全国総合開発計画」の政策形成の アリーナとしての機能：唱道連携モデルによる分 析

著者	山田 千絵
雑誌名	筑波法政
巻	37
ページ	299-324
発行年	2004-09-30
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00156051">http://hdl.handle.net/2241/00156051</a>

# 「第三次全国総合開発計画」の政策形成のアリーナとしての機能

—— 唱道連携モデルによる分析 ——

山田 千絵

はじめに

一 分析の枠組

一一一 唱道連携モデル

二 全総の分析

二一一 分析対象の選択理由

二一二 分析の前提

二二二一一 政策アクターの整理

二二二一二 三全総の策定作業における分析対象期間と

時期区分

二二三 唱道連携モデルによる政策集約過程の記述

二二三一一 協議過程の概要

二二三一二 唱道連携の記述の前提

二二三一一一 争点の顕在化と連携グループの特定

二二三一二二 政策プロローカの特長

二二三一三 アリーナの記述

二二四 アクターを取り巻く環境

二二四一一 外生要因の影響

二二四一二 アリーナを退出しない理由——取引費用アップ

ローチを用いた補足——

三 結論——アリーナの機能——

はじめに

戦後日本で策定されてきた「全国総合開発計画（以下、全総）」は、中央政府による建設事業（以下、「事業」）の方針を内外に示してきた。しかし、その果たした役割についての評価はおもに三つに大別されるようである。

第一に、「全総は、その実効性の希薄さから行政計画としては高く評価できない」とする『結果重視論（及び規範論）』が存在する。確かにこの立場が指摘するように、「一連の全総が首都圏と地方との格差是正を目的としているにも関わらず結果を出せなかった」といった「事業に対して直接全総が与えた効果」の見えにくさは否定できない。だが、直接の効果が見えにくいからといって、全総が単なるペーパープランであり、何ら機能を持たないと断定することは早計である。例えば、三全総が間接的・副次的とも見える効果を地方財政制度に与えていると指摘する見方もある。むしろ、「全総の間接的・副次的な効果」に関する考察不足を指摘せねばなるまい。

第二に、御厨（一九九五、一九九六）<sup>3)</sup>やNIRA（一九九六）・下河辺（一九九四）などの『開発政治論』がある。この考えでは国土開発をめぐる政と官との綱引きが焦点となっており、開発官僚（全総の策定業務を直接手がける官僚）と、策定プ

ロセスとは無関係に介入し利得のために結論を覆そうとする政治家との駆け引きにより全総が策定されてゆくという構図が描かれている。特に御厨は、オーラルヒストリーに基づく歴史的叙述分析の手法を用いて、二全総・日本列島改造論までの時代を対象として全総の分析を行い「開発政治」という概念を描き出した。

「全総は高官のせめぎあいの前ではほとんど機能しない」と御厨は主張したが、今日から見ると彼の主張は石油ショック前までの高度成長の時代を背景とした限定的な説明であるように思われる。またオーラルヒストリーという手法をとっている点で開発政治論は政策アクター（登場人物）の「行為」のみを説明変数にした論理である、という限界を持つていると筆者は考えるに至っている。

開発政治論でも強調されているように、開発における政治家の影響力を否定することはできない。しかし特定の政治家個人やグループといった政策アクターの影響力を重く捉えすぎるとは、問題の本質を見誤らせる可能性がある。例を挙げるなら、官僚機構や専門家が政治家に覆されるだけの国土整備計画（政策）を長年にわたり調査・検討・策定しつづける理由を説明できない。実際に全総は数次にわたって策定し続けられており、政治家以外の関係者にとっても計画策定することに何らかの誘因があると考えるほうが自然であろう。

また、長期的な社会資本ストックのための予算調達が行なわれてきた現実を考えれば、短期的な個別政治家の利益調整だけを全総策定の誘因とするのは困難である。

上記の二つの立場はそれぞれの視点から、おしなべて「全総は無用」論を唱えている。これに対し少数ではあるが、第三の立場として全総を「政策形成の貴重な場」として評価しようとする。「政策アリーナ（政策形成の道具論）」論の視点が存在する。

北原（一九九四）は、一全総（一九六二年）及び二全総（一九六九年）では官僚による政治的調整（計画による調整）の手段の色彩が濃かった全総が、三全総（一九七七年）及び四全総（一九八七年）では、はるかに広範に、あらゆる方面からの積極的な働きかけを受けるとともに、「国土審議会などを介して諸利益の調整・統合という機能を果たしていたことも確かである（北原・一九九四年、pp.13）」と述べている。北原は全総の「コンセンサス形成劇場」としての「場（アリーナ）」の機能を評価し、「全総は無用」論の中では見落とされてきた政策アクターに影響を与える「環境」（広義の「制度」として全総を再評価する見方をとっている。この視点こそ、全総をはじめとする国土計画が持つもう一つの役割を分析できる可能性を持つと筆者は考えている。

より深く全総の役割を描写していくならば、時系列的な歴

史・文脈の側面とシステム論的な（相互行為・制度の）側面という主に二つの見方から、広義の制度として「情報の交換システム」としての全総を捉える事が可能であろう。本稿はこの問題意識の中でも、特に「相互行為」に重点を置きながら、行政の計画化の中心的なテーマであった「政策集団での知識・信念の共有」を可能にする装置として全総を捉え、全総の策定過程と計画内容とを検証して、「政策形成の場（以下、アリーナと呼ぶ）」としての全総の機能を捉えなおそうと考える。これにより、「特定の政策アクターの影響力を重視すれば、広義の「制度」としての全総の機能を捉えきれない」という命題の正当性を示すことができ、開発政治論とは別の視点を提示することを目指すものである。

#### 一 分析の枠組

本稿では「全総の機能は「政策アクターに政策形成の経路を提供し、相互に知識・信念の伝達を行なえるアリーナを提供すること」という仮説を提示し、具体的事例をもとに検証を行う。

政策形成過程の記述には、政策形成の協議における政策アクター（登場人物）やグループ間の相互行為をモデル化でき、かつそれらに対する環境からの影響も描写できるP・サバ

ティアが作った「唱道連携モデル (Sabatier, 1988)」とこれに含まれる「信念システム」「政策ブローカー」の概念と、制度としての機能を分析する際には一部、取引費用アプローチを取り入れる。

事例分析の手順としては、二つの大きな段階を踏むこととする。第一段階は、アクター及び相互作用に着目したアリーナの説明である。①審議過程を概観し、全総の政策形成過程で「誰が」「何を」調査・審議したのかを整理し分析の前提をまとめる。次に、整理した前提を用いて唱道連携モデルを適用していく。唱道連携モデルでは、政策争点にはいくつかの次元があり妥協可能性が異なる<sup>7</sup>とする「信念システム」(詳細は二一三—二二一参照)と、政策とりまとめの局面では、政策争点の集約にブローカーと呼ばれる特定のアクターが活躍する<sup>8</sup>とする「政策ブローカー」の存在とが、政策形成における争点の顕在化・政策アクターやグループの連携・集約といった一連の流れの原動力とされている。このことから、②信念システムに基づく政策志向の連携グループの形成及び③連携グループの政策対立が最終的にとりまとめられていく過程を、政策ブローカーの特定とその動向に注目して説明を行なう。以上に基づいて、④アリーナにおける唱道連携の状況を総括し、その上で⑤サバティアが「政策志向型学習」と呼んでいるアリーナでの唱道連携グループ間の相互作用<sup>9</sup>

の有無と、その意義を示す。

第二段階ではアクターを取り巻く「環境」について整理する。⑤経済や環境問題など外生要因からの全総の政策策定過程への影響を考察すると共に、⑥政策アクターが政策形成のアリーナから途中で退出しない理由について取引費用アプローチの導入により論証する。

このような手順を踏んで、全総という行政計画が果たした機能を問い直すことが本稿の課題である。

なお、本来の本稿の問題関心からすれば、最終的には一連の全総を分析する必要があるが、分析対象を第三次全国総合開発計画(以下、三全総)に絞る(選定理由は後述)。

#### 一 一 唱道連携モデル

この章では本稿の中核概念でもある「唱道連携モデル」の説明と用語の定義を行なうとともにその利点について述べる。

「唱道」とは、率先して提唱する<sup>10</sup>という意味であり、「唱道連携」とはある政策アクターがリーダーシップを取って政策情報を提供しながら競合アクターとの議論を行ない、同調したアクター同士が政策的な連携を取りあうことである。「唱道連携モデル」とは、政策形成過程を、各アクターが政策協議を通じて唱道連携を繰り返し政策の集約を果たしていく過程として記述する枠組みである。

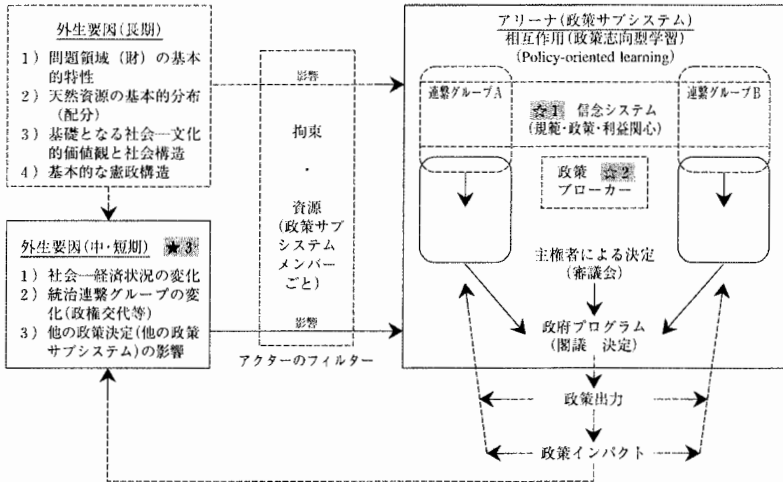


図1-1：唱道連携モデル（一部、編集、加筆）  
 Revise of "General model of policy change focusing on advocacy coalition within policy subsystems"  
 出典：Sabatier（1988）pp.134図に山田加筆

「連携グループ」とは、有効な政治勢力になるため唱道連携をした政策アクターの一群である（ただし、連携グループは人為的に発足する組織や共同体のような存在ではなく、単に「同じ政策指向性をもった政策アクターの一群」を指す呼称であることに注意されたい）。また「政策プロッカー」とは競合する連携グループの間に立ち、議案をとりまとめる役割を果たす政策アクターである。

「政策志向型学習」とは唱道連携の結果形成された各連携グループが審議・調査を通して起こす相互作用的行為を指す。具体的には、各連携グループが対立と合意を繰り返しながら、競合グループの政策志向を少しずつ自グループの政策に反映させようとする行為である。

「政策サブシステム」とは、以上の総体である合意形成システムの総称であり、アクター群を包括的に含んだ分析単位である（Sabatier・1988、宮川・一九九五）。諸利益の調整・統合の場である北原（一九九四）のアリーナ論を「相互作用」に重点を置いてシステム論的に記述したものと見える。

唱道連携モデルを事例研究に使うことには次の利点がある。

（一）「政策アクターの政策争点をめぐる相互作用を重視した」アリーナの記述ができる。

唱道連携モデルでは、政策形成を「形成過程における連携グループ間の相互作用（以下、政策志向型学習と呼ぶ）」

としてとらえる。政策争点を詳細に追い、連携グループを特定すると、グループ間の相互作用と合意（＝政策の収斂）について説明可能になる。

（二）中・長期の政策変化の説明が可能になる。

唱導連携モデルでは政策形成を分析対象にする際に、政策を取り巻く長・短期の環境要因も分析対象に組み入れている（図1-1左部分参照）。

## 二 全総の分析

### 二-1 分析対象の選択理由

本論文は分析対象を三全総に限定し、唱導連携モデルおよび取引費用アプローチを使った政策過程の分析を行うこととした。まず、一全総（一九六二年、閣議決定）、新（二）全総（一九六九年、閣議決定）、三全総（一九七七年、閣議決定）、四全総（一九八七年、閣議決定）、五全総（一九九八年、閣議決定）の概要を示す（表2-1、参照）。

ここで注目したいのは、特に一全総と二（新）全総は基本目標レベルでは「事業としてどこに、どの程度投資するか」という『事業投資の配分』を重要視しているが（表2-1の◎網掛部分）、これに対し三全総では「人口の配分・誘導と定住の促進」という『人口・定住の配分』を重視した国土

表2-1：全総の概要

「全国総合開発計画」（一全総）策定年次1962年10月（目標年次：1960年～1970年）	
◇基本目標	◎地域格差の是正、基盤整備の充実
◇開発方式	拠点開発方式（工業地域や都市を開発する拠点（開発拠点）を配置）
「新全国総合開発計画」（二（新）全総）策定年次：1969年5月（目標年次：1965年～1985年）	
◇基本目標	◎自然との調和、安全で快適な環境条件を考慮に入れつつ、開発可能性を全国土に拡大する
◇開発方式	大規模プロジェクト構想（新幹線や高速道路等のネットワーク整備、産業開発等大規模プロジェクト推進）
「第三次全国総合開発計画」（三全総）策定年次：1977年11月（目標年次：概ね10ヶ年）	
◇基本目標	◎有限な国土資源を前提とし、地域特性や歴史・文化を尊重しつつ、人間居住の総合的環境整備を図る
◇開発方式	定住構想
「第四次全国総合開発計画」（四全総）策定年次：1987年6月（目標年次：1987年～2000年）	
◇基本目標	国際化の推進と世界都市機能の充実、地域活性化、安全で質の高い国土環境の整備
◇開発方式	交流ネットワーク構想
「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—」（五全総）策定年次：1998年3月（目標年次：2010～2015年）	
◇基本目標	多軸型国土構造形成の基礎づくり
◇開発方式	多様な主体の参加（地方・民間企業）と地域連携（多自然居住地域、大都市リノベーション、地域連携軸、広域国際交流圏）

構想へと大きな方針転換が起こっている(表2-11の◎部分)。開発方式もそれ以降の全総ではソフトな整備手法へと重点を変えているので三全総はひとつの転換点となっている。インクリメンタリズムが政策決定にもたらす影響から考えて大幅な方針転換は起こりにくいはずである。よって三全総の分析を行えば、こうした政策の変化要因として、アリーナがどのように機能したかを考察できる。

また、明らかに行政組織という単一の政策アクター主導により策定された一全総のような事例よりも、三全総は、関与した政策アクターの範囲が広がっていることから、参与性の視点から、政策形成過程で協議合意形成までに至る過程と政策変化要因を検証するのに適した事例である。また三全総では情報の公開が進み、どの政策アクターが何を議案に上げたかという資料も豊富である。以上のことから三全総を題材にすることとした。

## 二―二 分析の前提

まず分析に先立ち、分析対象である三全総に関する基本情報を紹介しておく。三全総は、高度経済成長下で策定された二(新)全総の後を受けて、一九七五年に三木内閣のもとで策定が始まり七六年に福田内閣のもとで閣議決定され、その内容は経済低成長時代を前提とし、文化重視・生活環境重視・

地方重視」と評価されている。石油ショックや環境問題など当時の時局を反映し、策定には「開発推進指向」と「開発抑制指向」がどのように反映されるかが争点になった全総である。以下の分析でもこの二つの指向の關係に焦点をあてながら分析を進めていく。

まず分析の手順として、三全総の策定作業における、①策定作業に登場する主な政策アクターの整理、②分析対象期間と時期区分の設定を行なう。

時期区分を示す理由は、学習モデルである唱道連携モデルでは、他の政策アクターとの相互作用によって、政策アクターが変化していくことを前提とするため、区分をしないで分析すると、刻々と変わる変化の状況を記述しきれないからである。

## 二―二―一 政策アクターの整理

三全総は主に七種類の調査・審議を経て策定された。この調査・審議ごとに実施する集団が存在しており、それぞれを協議に関わる政策アクターと見なして分析を行なう(表2-2を参照)。

唱道連携モデルでは政策を抛り所として政策アクターの連合が進み、連携グループが形成されてゆく(詳細は後述)。先取りしてグループを示すと、二(新)全総以降の流れを汲



表2-2：調査審議の単位と政策アクター（略号）一覧

担当調査・審議 ( )内、関係者	政策アクター (略号)	連携 グループ
新(二)全総の総点検作業 (経済企画庁、国土庁) 超長期展望(西暦二〇〇〇年) (国土庁、学識経験者、ほか) 都道府県別定住人口の推計作業 (国土庁、都道府県) 都道府県知事及び市区町村長の意向調査 (国土庁、都道府県、市町村) 主要計画課題等についての検討及び計画本文の取りまとめ作業 (国土庁)	総点検G 超長期展望G 人口推計G 意向調査G とりまとめG	守旧 新構想 新構想 新構想 新構想
国土総合開発審議会 (政治家、行政関係者、学識経験者) 国土総合開発計画部会 (学識経験者、行政関係者、ほか)	審議会 計画部会(審)G	なし 新構想

表2-3 審議会の開催と検討内容

位置付け	審議会	決定事項	時期区分
総点検開始	第68回 1971年12月 第69回 1972年10月 第70回 1973年10月	新全総の総点検が必要 総点検作業の基本方針（八項目） 報告「巨大都市問題」「土地問題」	第I期 第69回～
三全総開始	第71回 1975年4月	三全総策定（決定）	第II期 第71回～
三全総中期	第72回 1975年12月	三全総概要（中間報告）	第III期 第72回～
三全総後期	第73回 1977年8月 第74回 1977年9月 第75回 1977年10月 第76回 1977年11月	国土庁試案（交通施設関連除く） 国土庁試案 国土庁試案 三全総（案）	第IV期 第73回～

むグループと、三全総の策定に向けて設けられたグループとに分けて考えられる（形成の過程は後述）。前者を「守旧グループ」、後者を三全総独自路線を展開してゆく「新構想グループ」と呼ぶ。

二―二―三 三全総の策定作業における分析対象期間と時期区分

(一) 分析対象期間

分析の対象期間は、三全総の策定作業の前提となっていることから、新全総総点検の開始決定後の第六八回審議会（七一年十二月）からを含むこととし、三全総の案が決定された第七六回審議会（七七年十一月）までを分析分析の対象期間とする。

(二) 時期区分について

唱道連携モデルの適用にあたっては、政策変化を、小さな政策集約の連続として捉える。したがっ

て、事例の分析の前提整理では、小さな政策集約ごとに時代区分を行ない、各時期ごとの唱導連携の状況を記述してゆく。小さな政策集約とは、「審議会による審査という権威づけにより一応の方向付けが決定・固定化されること」である。審議会へのフィードバックを集約作業としてみなして三全総に時期区分を行なうと次の四つの時期に分けられる。(表2-3)

#### I期 総点検開始時期

新全総の総点検を行なうことが決定したのは第六八回審議会(七一年十月)であり、その後二回の審議会では二(新)全総の総点検作業に関する検討が行なわれた。ここまでは三全総以前に着手された総点検の時期である。

#### II期 三全総開始時期

七三年十二月の石油ショックによって政策をとりまく環境が一変した後、三全総の策定が発表されたのは、第七一回審議会(七四年四月)である。これ以降が、三全総に独自の争点が具体化されてくるとともに、協議が本格化してゆく。ここから第七二回審議会(七五年十二月)のまでが「三全総開始時期」で、「三全総概要」が完成した時期である。

#### III期 三全総中期

『三全総概要』が提示された後、第七三回審議会の直前までには複数の調査審議が行なわれた。この時期を「三全総中期」とする。

#### IV期 三全総後期

第七三回審議会から第七六回審議会までに国土庁試案の詰めが行なわれた時期である。

以上の四つの時期ごとに調査審議及び作業を行なった政策アクターの変化と協議の内容に着目し、政策協議のアリーナの状況と外生要因の変化の二点から、唱導連携の状況を記述してゆく。

#### 二―三 唱導連携モデルによる政策集約過程の記述

#### 二―三―一 協議過程の概要

はじめに、Iⅴの時期別に、調査審議の過程を概観する。

#### (一) I期 総点検開始時期

I期では総点検作業の基本方針と基本的な八項目<sup>(10)</sup>が示された後、その方針に添って総点検Gから『巨大都市問題』『土地問題』の二項目の検討結果が公表され、審議会に諮られた(この時期、総点検G以外の政策アクターは水面下の作業の

み。表2-4、I期を参照）。

(二) II期 三全総開始時期

三全総の基本方針（七五年四月）後に新・旧グループ毎に協議が頻繁に行なわれた。

これらの議論が審議会（七五年十二月二日の第七二回審議会）、及び計画部会（審）（同年十二月一日）を経て集約され、三全総概案の閣議決定へと至った（同年十二月二四日）。七五年十二月の三全総概案では三全総の開発方式に「定住構想」を採用することが明示される。

(三) III期 三全総中期

三全総概案が示された後のIII期には、II期に引き続き三全総に独自の視点である「人口と定住に関わる調査」が進められ、『超長期展望作業』『人口推計作業』『意向調査』が集中して行なわれ公表された。III期で頻繁に調査審議を行なったのは三全総策定決定以降に調査審議を始めた新しい政策アクターである。これら政策アクターは、「定住構想」実現に向けられている点で共通している。

これら政策アクターの調査審議を受けたとりまとめ作業の開始後に、守旧派ともいえる総点検G（守旧グループ）から「事業」関連の検討結果が示される。新方針の下で、二（新）

全総の点検を行なう総点検Gからの政策提言が遅れたのは、事業計画に関連する省庁や与党などからの反発の受け皿となっていたためである。新全総（一九六九年策定）の策定以降継続されてきた総点検Gからは、残る項目である『工業基地問題』『全国幹線交通施設の整備について』（これらは、「事業ベース」で国土構想を示した二（新）全総の柱となる重要項目である。）の検討結果がここではじめて公表された。

(四) IV期 三全総後期

IV期では、協議は全て審議会Gと計画部会（審）Gという権威付けの機関で行なわれており、それまでの調査審議をふまえたまとめが行なわれる時期である。

IV期には、所轄官庁である国土庁の計画・調整局が中心となつて、関係省庁との調整作業をするともに、国土庁試案のたたき台が策定され、審議に付された。調整作業の最中には経済成長予測に対する批判があがると同じに、『全国幹線交通体系の整備』を中心とする「事業内容」が争点となつた。

二―三―二 唱道連携の記述の前提

次に、政策形成のアーリーナにおける唱道連携の状況をモデルに当てはめて記述する。

アーリーナの構成員は、調査審議のアクター（総点検G、超

長期展望G、人口推計G、意向調査G、計画部会(審)G、審議会G、計画部会(審)G、とりまとめ作業G)である。

唱道連携の記述の前提として、政策の対立を手がかりに各アクターの動きを整理し、唱道連携グループ・政策ブローカーの存在を論証する。この二つの主要な要素を明らかにした上で、最後に、I～IV期までの唱道連携の状況を示す。

## 二―三―二―一 争点の顕在化と連携グループの特定

本稿でいう「連携グループ」とは、「同じ政策指向をもった政策アクターの一群」を指す概念であることは冒頭に述べた。各アクターの政策志向は、調査・審議の結果をもって明らかになる。このことから各期における各アクターの主張を反映した調査審議の結果の相違性を分析すると連携グループのメンバーを特定することが可能になる(調査審議は数多く行なわれているが、特に「三全総各期における重要争点」として具体的には「開発主義→低開発主義への方針転換の是非」「三全総の新方針の内容」「新方針下における三全総の事業内容」の三点)に絞り各アクターがどのような政策志向を示したかを見る事にする。

連携グループ間の政策志向の相違性の分析には、唱道連携モデルに組み込まれている「信念システム」の三つの次元(『深い核(規範)』『核の近く(政策)』『二次的な様相』、S&P

Baier・1988)を用いるとより細かい分析が可能となる。

『深い核(規範)』とは、規範的・存在論的な公理に相当するものであり、政策アクターや連携グループがそれぞれ持つ信念・哲学に関わる次元である(以下、「信念」とする)。「核の近く(政策)』とは、『深い核(規範)』を達成するための基本戦略と政策を示す次元である(以下、「政策方針」とする)。「二次的な様相』とは、特定の政策分野における政策の方針を実施するために必要な、多数の機械的な決定と必須の情報開示を含む次元である(事業の個所づけを中心とした利益関心に関係する次元であり事業の執行に関わる。以下、「事業」とする)。

サバティアは、政策指向の相違性は「事業」レベル→「政策方針」レベル→「信念」レベルの順で相違が深刻になり連携グループ間の妥協が難しくなるとしている。言いかえると、三つの次元を区別することで、連携グループ間の対立の次元を示すことができる。

以上の定義に基づいて、争点に関連する調査審議内容を整理して、各期の重要争点ごとに対立関係をまとめた(次頁、表2-4参照)。このまとめに基づいて、協議内容の分類から明らかにになった政策指向の相違性を示すと次の通りである。

I期では、全総の方針の方向転換の是非が問われ、「信念」の次元で各政策アクターの対立が発生した。二(新)全総の

表2-4 調査審議内容に見る連携グループ間の相違点

## 第Ⅰ期 開発推進路線→開発抑制路線への方針転換の是非

連携グループ名	守旧グループ	新構想グループ(水面下)
構成員	総点検G、旧審議会	審議会、超長期展望G(水面下*)
主な主張	二(新)全総で掲げた新幹線、高速道路ネットワーク整備、産業開発等の大規模プロジェクトは、総点検作業(八項目の検討事項)をした上で、速やかに実現する必要がある。	石油ショックの影響は大きく、経済運営の方針転換がせまられる中、国土構想の前提が大きく変わっている。資源が有限であることや、経済状況が安定成長期に移行していることを前提にした国土構想が必要になっている。
信念	経済成長(狭義の国土構想)	文化・資源・人口配置(広義の国土構想)
政策方針	土木、建築、都市工学分野中心の国土構想	「文化」を含める国土構想
事業	総点検作業による事業計画の修正	人口推計作業への着手

\*国土庁発足後に、超長期展望・調査(対 専門家、'七四)が行なわれ、「整備の重点変化、食糧・資源問題、公害・環境問題、経済成長予測、森林・海洋・都市・工業立地他、居住可能人口(予測)」について意見聴取。

## 第Ⅱ期 三全総の新方針の内容

連携グループ名	守旧グループ	新構想グループ
構成員	総点検G	計画部会(審)G
主な主張	経済運営の方針が大幅な転換を迫られる中、二(新)全総の問題点を点検する作業を継続して、新たに策定される三全総に反映させる必要がある。	三全総では、定住を促進するような居住環境整備を全国土に展開する。そのために国土資源の点検(人口の将来分布予測を含む)と、超長期の視野に立った国土構想を示す必要がある。
信念	成長基調の計画の見なおし	低成長基調での国土構想(長期目標の検討)
政策方針	(継続)経済成長予測の修正に付随する、各分野の開発プロジェクトの見なおし	総合的環境(人口、経済、文化、事業)整備の促進
事業	ナショナルプロジェクトの見なおし	定住圏構想、居住環境整備

## 第Ⅲ期 新方針下における三全総の事業内容

連携グループ名	守旧グループ	新構想グループ
構成員	総点検G	計画部会(審)G、超長期展望G、人口推計G、意向調査G
主な主張	低成長時代を前提にした修正の必要性はわかるが、既に決定された開発プロジェクトは最低限必要なもので、大幅には縮小できない。	新たな国土構想は人口の将来分布の推計結果にもとづいて、総合的な環境整備(居住環境の向上や歴史・文化の継承なども目的を含む)の計画を行なう。
信念	開発の継続(短期・狭義の国土計画)	国土開発の再組織化、開発と保全(長期・広義の国土計画)のバランス
政策方針	二(新)全総の事業計画の継続・中止の検討	定住圏構想(地方財政制度等の変更含む)
事業	実施官庁との調整、利益表出	経済成長率の低め修正と事業の縮小

経済成長路線に対して、低成長路線として「文化・資源・人口配置<sup>12)</sup>」という新たな構想の方向性が模索され、三全総ではいずれの路線に比重を置いてゆくかが争点となった。

Ⅱ期では、低成長路線（文化・資源・人口配置）が採用されて「政策方針」の次元で各政策アクターの対立が発生した。前者では、経済成長予測の修正に付随する、各分野の開発プロジェクトの見なおしが、後者では、総合的環境（人口、経済、文化、事業）整備の促進を方針に掲げ、いわゆる産業基盤等の開発プロジェクトに偏らない、文化、生活を豊かにする国土構想が模索された。

Ⅲ期では、概ね、新たな流れの国土構想へと三全総は収斂してゆくように見えたが、二（新）全総の総点検では開発プロジェクトの縮小を求める新方針に沿った検討が行なわれていたが、関係する事業省庁や地方自治体などからの反発<sup>13)</sup>により、新方針下での事業内容に変更が迫られるという「事業」の次元で問題が起こり、ここでも各政策アクターの対立が発生した。

以上の相違点から、同じ政策指向をもった政策アクターが次のように特定できる。

つまり、二（新）全総の開発指向の流れを汲み、政策転換をより小幅に留めたい守旧派と、三全総として新たな国土構想をめざすグループとが、信念（Ⅰ期）・政策方針（Ⅱ期）・

事業（Ⅲ期）の各次元で、対立してきたことがわかる。以降、連携グループとして、前者を「守旧グループ」、後者を「新構想グループ」とする。

## 二―三―二―二 政策プロローカ―の特定

政策争点の顕在化による連携グループの形成と対立をもたらす動きに対して、協議の節目節目に連携グループ間を取り持ち一定の合意形成をもたらす議案をとりまとめる役割を担った政策アクターが「政策プロローカ―」である。理論上では政策プロローカ―は連携グループとは異なる第三者だが、実際には政策アクターがその役割を兼ねる場合がある。

審議経過を見るとそれぞれの時期の審議調査を最終的にとりまとめたのは、Ⅰ期では審議会（旧）、Ⅱ期では審議会（新）及び計画部会（審）G、Ⅲ期では国土庁の所轄部局の取りまとめ作業G（新）となっている。それぞれの時期ごとに異なったアクターが政策プロローカ―の役割を果たしていったことがわかる（また、Ⅳ期では政策策定過程が終盤に差し掛かってそれまで政策プロローカ―だった審議会はプロローカ―機能を發揮せず協議主体となっているため、この期の政策プロローカ―はさらに別に存在した可能性を後ほど検討する。）。

次に、これら政策プロローカ―がどのようなメンバーからなるのかを具体的に示す。

はじめに、審議会G、計画部会(審)Gのメンバー構成をみてゆくことにする。メンバー構成の分析に当たっては委員の中でも中心となる人物として会長、又は部会長級の経歴委員がそれまで関わった審議会や学識経験者では背後にある学会等を重視する。

(一) 審議会G

まず、審議会Gのメンバーの構成を見ると政治家・学識経験者・行政機関関係者の人数が同数であることから、中立性の確保を意識したバランスが考慮されているように見える。ところが、各メンバーの経歴を細かく見ていくと必ずしもバランスがよい人選とは言い難いことが判る(表215、参照)。その理由として以下の点があげられよう。

(a) 政治家によつて構成された一号、二号委員には、国土関連新法案の検討時の中心メンバーであり国土開発関係を専門領域とする議員(族議員)が入っている。この議員は国土庁長官(当時、金丸信氏)の私的懇談会のメンバーでもあるので、彼の代理の役割をもつてであろう。

(b) 三号委員の内訳を見ると、行政機関関係者が多く学識経験者は非常に少ない。行政関係者の割合の高い審議会には笠(一九九五)が述べるように、審議会の中立性に疑問が

残る。

(c) 会長の石原周夫氏の経歴についてみると、高度成長期に策定された「経済社会基本計画」(七三年二月閣議決定)の検討に関わった私的諮問機関(懇談会)のメンバーであった。(この計画は田中角栄首相(当時)の掲げる経済発展優先の方針の色濃いものであった。)全総の連携グループの区分で見れば、田中元首相の陣営である二(新)全総という高度成長・開発促進路線「守旧グループ」に属していたといえる。石原氏が二(新)全総の開発促進路線の政治家の代理人として活動していたと言いきることはできないが、三全総という新たな低成長路線にどこまでコミットする用意があったかは疑問である。連携グループの両方を通じて利害調整に力を発揮する政策ブローカーとしての可能性を持っている。

(二) 計画部会(審)G

次に、計画部会(審)Gのメンバー構成の特徴として挙げられるのは、計画部会の委員の半分以上が審議会と兼任の委員であった(ゆえに「計画部会(審)G」と名づけた)ことである。彼らは専門家の立場として参加するとともに、政策の調査・検討の中で獲得する情報を審議会と計画部会(審)Gの間で受け渡しができる。

表 2-5 : 審議会と審議会の構成

委員の区分 '77年11月2日現在(39名)	●経歴(◎会長)／○他の審議会、及び私的懇談会等に所属(又は経験有)の委員
1号委員(衆議院議員) 9名	○新首都問題懇談会('75.2月発足、金丸国土庁長官の私的懇談会)委員2名
2号委員(参議院議員) 6名	
小計(議員) (15名)	
3号委員(学識経験者) 15名	◎海外経済強力基金総裁、元日本開発銀行総裁 ○元「新経済計画懇談会」会員*
	●行政機関関係者 6名以上《調査中》
	●都市計画分野の重鎮1名、その他大学関係者1名
小計(議員) (15名)	
4号委員(関係行政機関の職員) 12名	●12省庁・事務次官(北海道開発・経済企画・環境・国土庁、大蔵省、厚生省、農水省、通産省、運輸省、労働省、建設省、自治省)
5号委員(地方公共団体の長) 3名	●奈良県、浜松市、熊本県阿蘇郡小国町
小計(行政関係) (15名)	

※「新経済計画懇談会」とは、経済審議会メンバーを中心つくられた企画委員会の一部メンバーと学者による非公式の懇談会で、'72年8月に発足。この中には元、二(新)全総の研究会メンバーの学者2名が含まれる(星野、2003、pp.530)。

表 2-6 : 計画部会(審)Gのメンバー構成

委員の区分(計27名)	●経歴(◎部会長)／○他の審議会、及び私的懇談会等に所属(又は経験有)の委員 ◎部会長
①委員 15名 (3号委員、学識経験者と同じ)	○審議会委員と兼任15名 ◎都市計画分野の重鎮
②特別委員 12名 (内閣総理大臣による任命)	●行政機関関係者5名以上《調査中、元通産官僚含む》 ○元、新経済計画懇談会(経済審議会メンバー中心)会員一名 ●大学等教育機関関係者7名(うち土木・交通分野重鎮一名) ○田園都市国家構想研究グループ一名(大平首相私的懇談会、'七九年一月発足*もと一・二全総の審議会委員1名を含むグループ)

\*印については、(下河辺、1994、pp.157)を参照した。



特徴があるのは計画部会(審)Gの特別委員の人選の方法である。政治リーダー(首相)が指名できるため、特別委員には時の政府首脳の代理人としての性格があると考えられる。例えば、特別委員の中に大平正芳首相が提唱する「田園都市構想」を推進する政策研究会の議長で、定住構想の実現を促進しようとしたグループのリーダーの一人である梅棹忠夫氏がいたことが一例である。

I期Ⅱ期では計画部会(審)Gが調査審議の場を多く持っていたことを考えると、この部会は、単なる権威付与の担い手でなく、「新構想グループ」の一端を担い協議の当事者としての性格も持っている。つまり、政策プロローカーと協議主体という二つの機能をもっているのである。

### (三) 所轄官庁(国土庁)

とりまとめ作業G(新)のアクターは国土庁であり、組織的に次の特徴を持つ。まず、当時の国土庁は庁内の局の主要ポストがほとんど他省庁からの出向者で占められており、出向者たちがそれぞれの出身官庁の主張や省益から中立的であることは難しい(北原・一九九四、pp.309)状況にあった。さらに、国土庁の調整能力については、国土庁発足以前は開発行政が所轄官庁が意見を述べる所から始まったのに対し、国土庁発足以後は「関係者が言ったのを聞いてモ

デレートに調整する」(下河辺・一九九五、pp.176)とかたちになった。言替えれば、国土庁は発足の経緯により利害関心の異なる複数のアクターとの関わりと政策調整機能をもともと持っていたといえる。つまり所轄官庁(国土庁の計画・調整局)が中心となって、関係省庁との調整作業が行なわれたことからわかるように、とりまとめ作業を通じて政策形成に関与するとともに、利害調整においても政策プロローカーとしての役割も担ったものと思われる。

### (四) 政治リーダー

三全総の政策集約の最終局面のⅣ期では、「守田」「新構想」グループ間の争点が「経済フレーム」と「全国幹線交通体系の整備」という二点で顕在化した。政策プロローカーはさらに別に存在した可能性があると述べた。開発の規模をめぐる両グループの攻防は、「守田グループ」のねばりによって揺り戻される経緯により、七七年十月九日には開発路線を延伸した交通体系の枠組みを福田首相が了解し、ようやく諮問・答申が行われた。

三全総の策定期間中には三つの政権が存在している。高度成長を前提として開発路線を掲げた田中首相の時代から、石油ショックを経て低成長(経済成長率の鈍化)を前提として開発路線の速度を緩めようとした三木武夫首相(福田副首相・

大蔵省長官)の時代を経て、この流れを踏襲し「有資源時代」というキャッチフレーズを強調(星野編、二〇〇三、pp.587)した福田越夫首相の時代へと移り変わっていった。

三木・福田時代には経済運営の面で連続性があり、「開発路線の減速」<sup>15)</sup>面でも一貫した態度がとられており、二人の政治リーダー間に政策コンセンサスがあったと考えられる。そして三全総の策定過程のにも開発抑制への路線変更も同時に起こっていたと思われる。

ところが福田首相時代には七七年五月のロンドン・サミットを契機に、成長路線へと再び路線変更をはかる(その後、翌年七八年七月に行なわれたボン・サミットで福田首相は、日本の経済成長率を高めることで世界経済を牽引する機関車役を引き受けるとして、経済成長七%を約束する)。福田首相の開発路線への回帰を受けて三全総の策定作業も「一部開発を延命」という路線変更を受け入れることはさほど困難ではなかったと思われる。三全総の開発路線は内需拡大による国際社会貢献という大義を得て生き残ったと思われる。

こうした修正が可能であった要因を問えば、首相という強力な政治リーダーによるその後の安定成長路線をにらんだ了解が大きな決定要因になったように思われる。政治リーダーが政策プロローカーとして機能した好例である。

## 二一三—三 アリーナの記述

これまでまとめてきた連携グループ及び政策プロローカーという構成要素と、唱道連携の状況を用いて、アリーナを記述すると次のようになる。

三全総の政策策定過程(前頁、図2-13、2-14)を見ると、徐々に連携グループが顕在化してゆくことがわかる。この両者に対して、政策プロローカーとして合意形成を取り持ったのは、①「法的根拠を持つ審議会」であるのもちろんのこと、②「所轄官庁の作業者」(調整志向のプランナー、及びその理論武装を援護する学識経験者も含む)である。また、彼らを代理人として送りこむ誘因を持つ③有力政治家等もまた間接的にはあるが有力な関係者である。これら政策プロローカーは理論上とは異なり、代理人を一部含むメンバー構成になっている。よってアリーナは、代理人による間接的な介入の機能を持ち得る。

以上が、協議過程で起こった事象と政策アリーナでのアクターの行動に関する記述である。

個別のアクターに着目した分析では、調査審議の過程を経て政策志向の連合である連携グループが生まれること、この連携グループの間を取り持ち政策集約を実現するために政策プロローカーの役割と人選が重要であることを確認してきた。

次に検討するのは、全総のアリーナにおける競合グループ

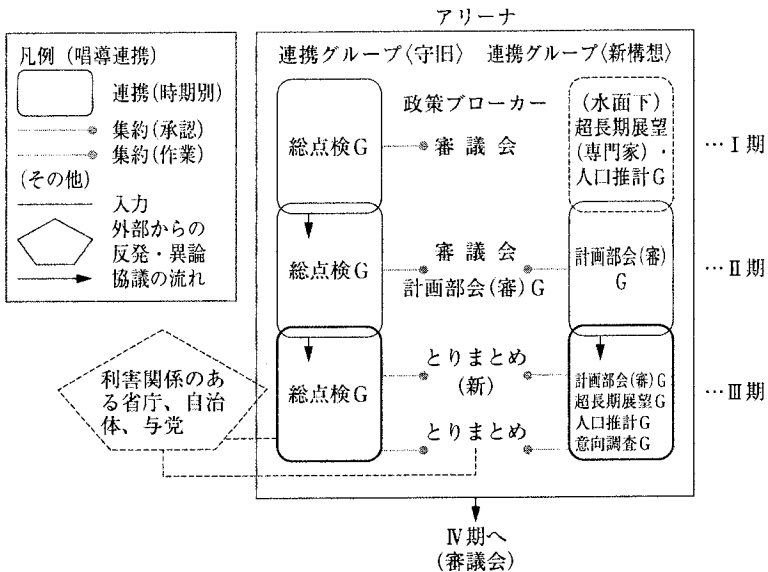


図 2-1 : 唱導連携 I ~ III 期

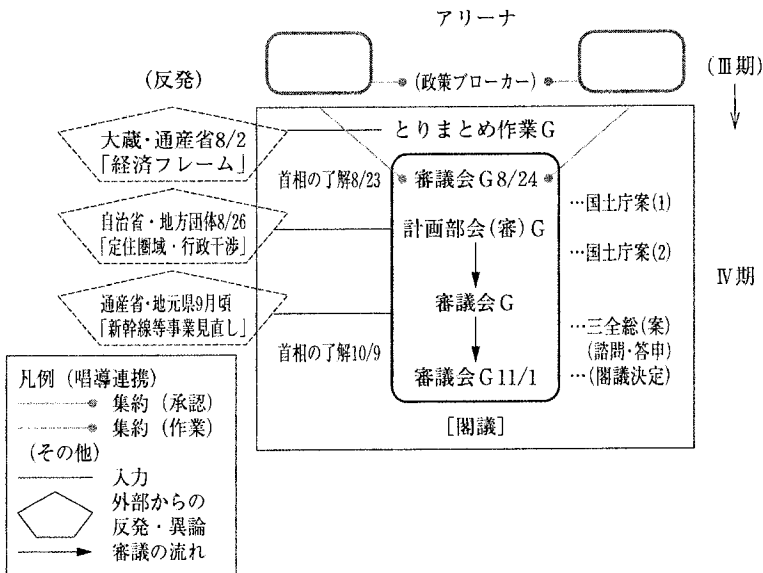


図 2-2 : 唱導連携 IV 期  
補足資料：朝日新聞'77年 8月~10月

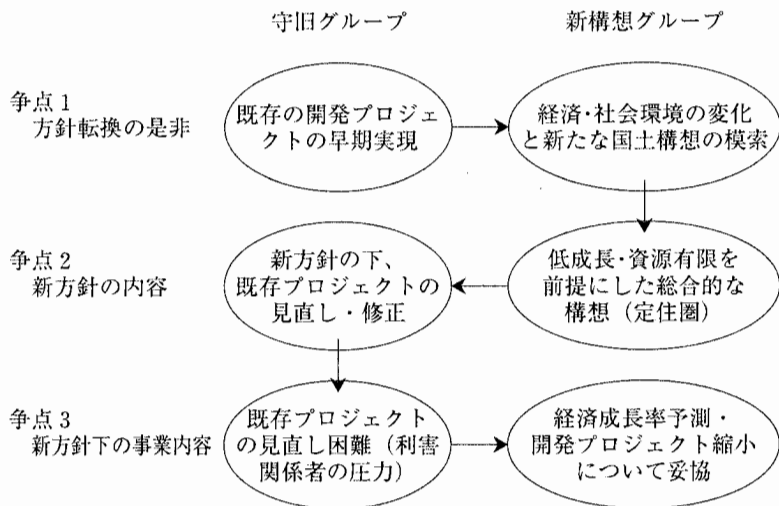


図2-5 守旧・新構想グループの政策の変化

間での相互作用をしながら協議が進行したことを示す（つまり、政策志向型学習が行なわれたことを示す）ことである。「政策志向型学習」とは唱道連携の結果形成された各連携グループが審議調査を通して起こす相互作用的行為を指す。具体的には各連携グループが対立と合意を繰り返しながら、競合グループの政策志向を少しずつ自グループの政策に反映させようとする行為である。三全総の場合を、表2-14（三三―二―一参照）を時系列で再編集したものに基づいて、守旧・新構想グループの政策の変化を観察すると興味深いことがわかる。

この図からもわかるように①Ⅰ期の争点「方針転換の是非」では、守旧（開発志向）↓新構想（方針転換）グループへの影響、Ⅱ期の争点「新方針の内容」では、新構想（人口ベース（方針）採用）↓守旧（事業の抑制）グループへの影響、Ⅲ期の争点「新方針下の事業内容」では、新構想（開発事業の一部抑制）↓守旧（既存開発プロジェクトの一部復活）グループへと政策内容の変更を促す影響力がそれぞれ観察される。

このように各連携グループがそれぞれの主張に影響を与え合う調査審議のプロセスが各期にあったことから、サバティアの言う「政策志向型学習」という相互作用が各期に起こっていたと解釈することができる。

二一四 アクターを取り巻く環境

政策形成のアーリーナにおける相互作用に加えて、政策形成のアーリーナに影響を与えるのが政策アクターを取り巻く環境要因である。したがって、次にアクターを取り巻く環境要因を述べる。この節で検討するのは、(一)外生要因の影響と、(二)アクターがアーリーナを退出しない条件を示すことである。

二一四―一 外生要因の影響

外生要因は、アクターのフィルターを通して政策に反映される、政策サブシステムの外で起こった事象である(図1-1参照)。サブティアが挙げる外生変数のカテゴリーにしたがって、三全総に当てはまる項目を列挙すると表2-6のようになる。

三全総の場合、外生要因が明らかに影響したのは、石油ショックとGNPマイナス成長という経済的要因の変化であり、これらが新経済計画の策定を促すと同時に、新たな全総を策定する契機となった。政策の内容に与えた影響を見ると、中・短期の外生要因では、経済計画との調整及び、全総が前提とする経済成長予測のフレームが特に大きな争点となっており、多くのアクターから問題が認知・共有され、政策に反映された。三全総のケースでは、資源要因(具体的には石油ショック)は、政策レベルでは、「GNPマイナス成長」「新

表2-6 外生要因と本事例の該当項目

外生要因 (長期) / 三全総の場合		外生要因 (中・短期) / 三全総の場合	
1) 問題領域(助)の基本的特性	国土構想の性格の二重性 (狭義・広義)	1) 社会—経済状況の変化	GNPマイナス成長 ('74年)
2) 天然資源の基本的分布(配分)	世界的な資源問題 (石油ショック'73年)	2) 統治連繫グループの変化 (政権交代等)	(田中'72)—三木('74)—福田('76)—(大平'78)内閣
3) 基礎となる社会・文化的価値観と社会構造	公害問題への関心の高まり (公害国会'70年)	3) 他の政策決定 (他の政策サブシステム) の影響	・新経済計画策定 ('75年) ・先進諸国の政治経済体制 (相互依存関係)の進行
4) 基本的な憲政構造	国土利用計画法成立・国土庁発足 ('74年)		

出典：Sabatier(1988)pp.134をもとにして山田作成

経済計画との調整」といった経済レベルの問題に形をかえて反映される傾向があった。長期の外生要因では、公害問題への関心の高まりが、環境問題を意識した政策方針として取り入れられたり、資源の有限性が強調されて、国土資源の点検へ繋がったことなどが挙げられる。

概して、経済状況の攪乱要因と見なされた場合、迅速に政策に反映されている。

二四—二 アリーナを退出しない理由——取引費用アプローチを用いた補足——

唱導連携モデルでは『政策アクターがアリーナに参加し続ける“誘因”を説明する機能』がない。この点を補う為に、政策アクターの行為仮説を導入して、若干の補足を行う。

人間の行動を拘束する誘因(インセンティブ構造)ノース(一九九四年)を検討する際には、当事者を取りまく環境条件の考察は不可欠である。環境条件と行為(ここでは政策アクターの選択)との関係を理論化したものとして「取引費用政治学(あるいは取引費用アプローチ、ノース(一九九四)・デイキシット(二〇〇〇)」が挙げられる。

取引費用アプローチによれば、各政策アクターの意思決定における前提はリスクを最小限に留めることである。また、全総の策定過程における政策アクターの意志決定には、①(長

期にわたる計画策定が継続されていることから)、「ゲーム理論でいう“繰り返しゲーム”の下にある」とともに、②(政策形成を取りまく環境は、政策アクターには予測不可能な出来事の集積であることから)政策形成は「不完全情報の下にある」という二つの大きな制約条件が存在するといえる。

つまり取引費用アプローチの行動仮説を援用すると、『不完全情報下かつ繰り返しゲーム下では、リスク回避を目指す政策アクターにとっては政策策定に役立つ情報獲得は最優先課題である』という命題が成り立つ。

このような環境条件下で考えられるシナリオは次のようなものである。まずアクターのアリーナへの参加は法的または組織的に半ば強制として決定されている。すると各アクターは、自らの政策志向をできるだけ全総に反映させたい(できれば、競合グループを負かしたい)と考えるようになる。

この結果各政策アクターは「リスク回避」を非常に重視するようになり、競合アクターの戦略について積極的に情報収集を行なうようになる。このアリーナに参加するアクター全員にライバルの情報獲得の動機が発生するため(一方的な情報の摂取はあり得ないので)「アリーナに参加し続ける誘因」が発生すると考えられる。

つまり全総を協議するアリーナでは、次に何が起こるかを予測することは不可能な環境である(インフォーマルな要因)。

これによって、「政策策定に参加した以上、成果を残すために他の競合アクターの情報を獲得するまではアリーナを退出できない」という行為者に対する拘束力が発生するメカニズムとなっている。以上のように、環境政策アクターの相互作用関係の仮説を取り入れてはじめて、各アクターのアリーナへの参加と、協議による連携が行なわれることの誘因が説明できるのである。

以上、アクターを取り巻く環境要因について、外生要因の影響と、アクターがアリーナから退出しない条件の二点を説明した。

### 三 結論——アリーナの機能——

三全総の政策形成過程について、I、II、IVの時期ごとに調査・審議を対象にして唱導連携モデルを当てはめ、複数のアクターが調査・審議に関わる政策形成のアリーナを検証した。

アリーナの分析では、アリーナを構成する政策アクターを特定し、調査・審議における政策志向の相違点の形成について、信念システムを用いて整理した。その結果、唱導連携が発生し二(新)全総の流れを汲む「守旧グループ」と、「新構想グループ」の形成を確認した。これら連携グループ間で

は、政策の調査・審議を行なう過程で相互作用(対立・影響—妥協—合意)を繰り返し、三全総の政策方針が決定されたことがわかった。つまり、唱導連携モデルによって分析した三全総のアリーナは、アクター間での相互作用によって政策が形成される「政策志向型学習」の場を提供していたことから、信念・情報の伝達のシステムとして機能していたと位置付けられる。

このアリーナにおいて、合意形成を取り持つ政策ブローカーには、「法的根拠を持つ審議会と計画部会」(また彼らを代理人として送り込む誘因をもつ有力政治家等も間接的ではあるが有力な関係者である。)であるのはもちろんのこと、所轄官庁の作業者(調整志向のプランナー、及びその擁護者である学識経験者も含む)が居り、一部では政治リダーが政策ブローカーとして機能した。政策ブローカーは理論上の中立性の担い手であるとともに代理人を含んでおり、公式メンバー以外がアリーナに情報伝達することを可能にする。

次にアクターをとりまく環境について検討した。まず、アリーナの外部からの影響を検討した。複数の外生要因のうち迅速に政策に反映されたのは、国の経済状況の攪乱要因と認識(石油ショックを引き金としたGNPマイナス成長や、新経済計画との調整の必要性など)された要因であった。次にアクターがアリーナを退出しない条件について取引費用アプ

ローチで検討した結果、アクターがアリーナを退出しない要因には、不確実情報下かつ繰り返しゲーム下におけるアクターの情報獲得欲求という要因があることを述べた。

アリーナにおけるアクター間の相互作用の影響を検討し、「信念」や「政策方針」に相当する次元での政策入出力の成果を測るためには、サバティア（一九八八）が提示するような信念システムを用いた政策内容分析が有用であった。また、本稿では十分に検討できなかったが、広義の制度（フース（一九九四）が述べるインセンティブ構造）がアクターを取り巻く環境条件を形成し、アリーナにいるアクターの拘束要因になる可能性がある。本稿では一部「外生要因」「情報」についてふれたにとどまっているので、こうした制度要因と政策内容への影響に関する考察は今後の課題である。西尾（一九七二）の言う「参与性」や「計画の詳細性」の高まりと、政策内容との関係も今後さらに検討したい。

本稿は、政策形成のアリーナの民主主義理論との関わりに触れながら、その位置付けを十分に問いなおすことができなかった。これを問うた上で、全総のように下位に多くの事務・事業を持つメタ・ポリシー（対立概念はサブ・ポリシー。行政管理庁・一九七五、p.11）の機能・逆機能を検証することを継続的な課題としたい。

〈資料・文献リスト〉

（資料）

国土資料調査会編（一九七六）『新国土計画』国土資料調査会

国土庁・計画調整局編（一九七八）「人と国土」別冊『第三次全国総合開発計画』第一巻（第三巻、財国土計画協会）

総合開発研究機構（NIRA）（一九九六）『戦後国土政策の検証―政策担当者からの証言を中心に』上・下、総合開発研究機構

財政調査会編（一九七五―一九七九年）『国の予算』昭和五〇年度～五四年度、旬はせ書房

内閣府政策統括官編（二〇〇二）『日本の社会資本―世代を超えるストック』財務省印刷局

朝日新聞一九七〇年～一九八〇年

（文献）

秋月謙吾（一九九六）『計画の策定』西尾勝・松村岐夫編『講座行政学

政策と管理（第四巻）』有斐閣

アビナッシュ・K・デイキシット著 北村行伸訳（二〇〇〇）『経済政策の政治経済学―取引費用政治学アプローチ』日本経済評論社

飯田文雄（一九九〇、一九九二）「ハロルド・ラスウェルの政治理論（一）、（二）、（三）」『国家学会雑誌』第一〇三巻、一〇五巻

北原鉄也（一九九四）『国土計画』西尾勝・松村岐夫編『講座行政学

政策と行政（第三巻）』有斐閣

行政管理庁（一九八四）『行政計画のメンテナンスに関する調査研究結果報告書―行政計画の実効性』

下河辺淳（一九九四）『戦後国土計画への証言』(株)日本経済評論社

下河辺淳（一九七八）『現代日本の国土と文化』日本文化会議編『文化



と国土設計」P H P 研究所

西水孜郎(一九七五)『国土計画の経過と課題』朝日新聞

中村剛治郎(一九八七)「戦後国土政策の変遷と四全総」『都市問題』第七八巻 第二二号一九八〇年十二月号 東京市政調査会

西尾勝(一九七二)「計画と行政」その問題状況の素描」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』勁草書房

星野進保著・総合開発研究機構(NIRA)編(二〇〇三)『政治としての経済計画』日本経済評論社

本間義人(一九九二)『国土計画の思想』全国総合開発計画の三十年(都市叢書)

御厨貴(一九九五)「国土計画と開発政治—日本列島改造と高度成長の時代」西尾勝編『年報政治学・現代日本政官関係の形成過程』日本政治学会

御厨貴(一九九六)『政策の総合と権力—日本政治の戦前と戦後』東京大学出版会

宮川公男(一九九五)『政策科学入門』東洋経済新報社

笠京子(一九九六)「各章の外郭団体・業界団体・諮問機関」西尾勝・松村岐夫編『講座行政学 政策と管理(第四巻)』有斐閣

Paul Sabatier(1988)「An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein」*Policy Science* vol.21, Nos.2-3: pp.129-168(Dordrecht: Kluwer Academic Publishers)

Paul Sabatier, Hank C Jenkins-Smith(eds.)(1993)*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*(USA: Westview Press)

Hank Jenkins-Smith(1988)「Advocacy coalitions and the practice of policy analysis」*Policy Science* vol.21, Nos.2-3: pp.263-277(Dordrecht: Kluwer Academic Publishers)

demic Publishers)

Frank Fischer(2003)「Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice」in Maarten A. Hajer, Hendrik Wagenaar(eds.)*Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*(UK: Cambridge University Press)

Douglass C. North(1990)*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*(UK: Cambridge University Press)邦訳 タグラス・C・ノース著

竹下公視訳(一九九四)『制度・制度変化・経済成果』朝日新聞社

(1) 本間(一九九二年, pp.228)手島(一九九九年, pp.118-28)など、

手島は計画内容・計画手続きの面から規範論から見て全総を批判する。一連の全総は首都圏と地方との格差是正を目的としているにも

関わらず、これを達成できないので実効性に乏しいという批判、工業再配置などの事業成果に対する批判等がある。

(2) 『三全総は(事業の実施という意味で)実行手段をもたない計画』との批判もあるが、三全総が地方自治体の財政手段を含めた自立性の拡大を目指しており、この時期につくられた地方財政制度の中に

反映されているという指摘(福岡編(一九九二年)「手に取るように政治のことがわかる本」(かんき出版))では地方総合整備事業債

について「三全総での定住圏構想を実現するための手段であった

(pp.136)」とする。

(3) 御厨(一九九五)による一全総から二(新)全総までを対象とした国土計画の分析によれば、全総はあくまでも「開発官僚」主体と

いう位置付けで捉えられており、それに対する「政治の攪乱」によ

り、いかに官僚主体の計画が力を喪失したか、開発政治のプロである政治家がいかに、当該政策領域の方向性をリードしていったか例えば、政治家集団の計画では自民党政務調査会による「都市政策大綱」（一九六八年）、または政治家個人が主導した計画では田中角栄による「日本列島改造論」（一九七二年、等）、という流れで説明が行なわれている。こうした一連の動きは「開発政治」と命名されている。

(4) 公的固定資本形成 (I<sub>0</sub>) の実質投資額ベースで見ると継続して予算が調達されてきたことがわかる（ここには民間負担分の公共事業も一部含まれる）。事業効果（ストック効果）及び需要創出効果（フロー効果）を加味した社会資本ストック効果の算定（内閣府政策統括官編、二〇〇二年）によれば、経済活動の変動等があるにもかかわらず、社会資本ストックの面ではきわめて安定した効果が挙げられている（同資料、P.210-212、表3-36の数値に基づく作図の結果）。

(5) ここでは、D・ノースにより示された次の定義に従う。「(前略)より形式的に言えば、それは人々によって考案された制約であり、人々の相互関係を形づくる。従って、制度は、(政治的、社会的、あるいは経済的、いずれであれ)、人々の交換におけるインセンティブ構造を与える。」(一九九四年、p.3)

(6) 計画論の視点から、行政計画がもつ「計画化」の意義について歴史的に遡れば、メリアム（一九三九）、及びラスウェル（一九四八）の諸説にまでさかのぼることができる。メリアムは二〇年代米国内でのマシオン政治の横行をはじめとする民主主義の危機（背景には、急激な社会変動や技術の複雑化）を強く意識し、「無秩序の予防としての計画論の構想」を示した。秩序調達の方策として、(一)行政

機構の科学的・計画的運営、(二)国家レベルでの人的・物的資源の効率的運用、(三)自由・平等という民主主義の実現、の三つが掲げられた（飯田・一九九〇、一〇三号、Pp.40、Pp.49）。ラスウェルはこれらの前提を師のメリアムから受け継いだ。計画論は、当初、民主主義を実現するための方策として考え出され、計画論と市民教育論の両輪（飯田・一九九〇、一〇三号、Pp.49）をもって実現が目指されるものであり、現在指摘される行政機構単独での強大化を目指すものではなかった。

(7) 一連の全総とは、一全総（一九六二年、閣議決定、新全総）（一九六九年、閣議決定）、三全総（一九七七年、閣議決定）、四全総（一九八七年、閣議決定）、五全総（一九九八年、閣議決定、及び閣議決定に至らなかった「総合開発の構想」（一九五四年）を指す。

(8) このときの「資源」は討議に用いる技術的リソース（知識）と政治的リソース（利益関心）、並びに「政策信念」（及び信念の共有）である。

(9) 西尾（一九七二）は、行政計画がどのような調整機能を果たすかについて、①計画策定過程における「参与性」（及び逆の集中性）と、②計画内容の「明細性・具体性」の二つの変数によって決まるとしている。

(10) 『経済計画との調整、自然環境の保全、巨大都市問題、工業基地問題、農林水産問題、地方都市問題（内閣官房の列島改造論作業と調整）、土地問題、国土総合開発法の改正』の八項目。

(11) 「信念システム」とは諸価値の優先順位付け、因果関係及び環境の認知、政策手段の有効性についての認識を包含する概念である。サバティエはこれには、文中に示す通り三つの次元があるとする。

(12) なお、国土計画の歴史を見ると、広義の国土計画（例えば、戦時中では、国防、資源、食糧、人口問題を含む国土計画・西水・一九七五）は、国家による管理化を進める場合に繰り返し現れた路線ともいえる。

(13) 新聞で取り上げられただけでも、大蔵省・通産省からの批判（低すぎる経済成長率）、自治省と地方六団体（定住圏構想の圏域は広域市町村圏と重複しており地方行政への干渉）、環境庁（むつ小川原開発に、環境庁が条件付同意）、運輸省及び地元県（新幹線構想の削減に対する反発）などがある。（朝日新聞、一九七七年八月一〇月）

(14) 福田首相誕生（七六年二月）以後には、国内的にこの路線の浸透をはかるとともに、国際政治経済社会でも日本では高度経済成長がもはや望めないことを示した（星野編、二〇〇三年、pp.587）。

(15) 「先進諸国が拡大的成長政策ないしは安定化政策をとるという共通目的」を示されるとこれに賛同する（星野編・二〇〇三年）。

(16) 人々が制度に関わるときの行動仮説をノース（一九九四）は次の四つから説明する。（一）動機づけ（ある選択の代償が低いときと高いときで行動が異なり、前者ではより合理的な選択となる）、（二）環境の読解、（三）測定（測定することにも費用がかかる）、（四）執行費用（この費用を制度により保証するには「裏切りの監視（コミミュニケーション・メカニズム）」と「処罰」の二つの方法がある。）。

メールアドレス：s015681@ipe.tsukuba.ac.jp