

論説 「第四次全国総合開発計画」の政策決定の アリーナとしての機能：唱導連携モデル及び制度 論アプローチによる分析

著者	山田 千絵
雑誌名	筑波法政
巻	38
ページ	371-403
発行年	2005-03-31
URL	http://hdl.handle.net/2241/00156064

「第四次全国総合開発計画」の政策決定のアリーナとしての機能

——唱導連携モデル及び制度論アプローチによる分析——

山田 千 絵

目次

- 一 はじめに
- 一―一 問題意識
- 一―二 全総の概要
- 二 分析の枠組——唱導連携モデルの適用と概説
- 二―一 唱導連携モデルの選択
- 二―二 分析の手順
- 三 分析の前提
- 三―一 策定過程の概要及び時期区分
- 三―二 政策アリーナをとりまく外的環境
 - ―四 全総策定の背景
- 四 四全総の分析
- 四―一 四全総の政策過程——唱導連携モデルによる分析——
 - 四―一―一 アクターの一覧
 - 四―一―二 連携グループ——唱導連携モデルによる図式化——
 - 四―一―三 政策方針の変化
 - 四―二 政策プロローカ―の特徴
 - 四―二―一 政治リーダー型政策プロローカ―——中曽根首相
 - 四―二―二 所轄官庁型政策プロローカ―——作業G
 - 四―二―三 公的審議会型政策プロローカ―——審議会・計画部会
 - 四―二―四 政策プロローカ―の共通点及び相違点
- 五 結論——四全総の機能

一 はじめに

一― 問題意識

戦後日本で策定されてきた「全国総合開発計画(以下、「全総」と呼ぶ)」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。筆者は政府機関やその他の政策アクターが政策決定において、どのように相互に影響を与え合うかというテーマを継続して研究しているが、そこには法律(あるいは法的に正当化された政府見解)に代表されるフォーマルなルール以外にも「政策信念・慣習・ルール」といった政策アクターの動きを規定するものが存在するという結論にいたっている(山田・二〇〇四)。

本稿ではこれまでの研究をさらに進め、インフォーマルに人々の関係を規定する政策信念、及び慣習・ルールを「アイディア」と定義し、全総を題材に「アイディア」という広義の制度が政策決定に与える影響を分析する。全総における「政策方針の変化」は、「政策アクター間の関係の変化」を伴うものであり、河野(二〇〇二)、伊藤(二〇〇二)らの提唱する新制度論の適用が可能と考えられる。河野は国家論の「国家」概念を解体し政策に影響を与える個々の制度を特定化するとともに、個々の制度の成立・維持・変換等を内生的に説明する枠組みとして新制度論を位置づけた(河野・二

〇〇二、一一六―一一八頁)。また伊藤はアクターの選好を所与とする経済学的新制度論に対するアンチテーゼとして社会学的新制度論を取りあげ、アクターの選好、選択、動機が社会的文脈の中で内生的に形成される事を強調する枠組み(伊藤・二〇〇二、一一一頁)と位置づける。つまり、「アイディア」が内生的に形成される側面に焦点を当てることが、本稿で考える新制度論の特徴である。政策決定に関わる狭義の制度が政策アクターの「アイディア」にどう影響されるか、という視点に立って全総の政策決定におけるアリーナを記述・分析することが本稿の目的である。

これまで全総を対象にして分析をした論文には、主に次の三つの議論がある。

一つ目は、「実効性懐疑論」ともいうべき議論であり、結果論・規範論的な視点に立って全総の計画内容とそれに伴う事業実績との照合を行ない、実効性の点で目に見える効果をあげて来たとは言えない(例えば、北原・一九九四、本間・一九九四、手島・一九九一、中村・一九八七)と主張している。

二つ目は、主に官僚組織の内部作業の産物にすぎないものとして全総を位置付け、政策決定の最終局面ではその策定過程に拘らず外部から「政(治家)」によって大きく変容してしまうと判断する。「官(僚)の作文論」ともいうべき開発

政治論に見られる議論（御厨・一九九五、一九九六、N I R A・一九九六、下河辺・一九九四など）である。

これらに対し、三つ目が北原（一九九四）・町村（一九九四）に代表される「政策アリーナ・連合論」である。北原は、全総は目標設定機能を含め極めて不備な計画であり、実効性の面でも疑問符をつけざるを得ないが、「コンセンサス形成劇場」（北原・一九九四、三〇〇頁）として関係者の要求の集約を行ない、利害関係者の諸利益の調整・統合という機能を果たしたことも確かである、として、全総の意義を評価する。

町村（一九九四）は、一九八〇年代の首都圏を中心とする都市改造・再開発の動きについて、四全総も含む関連施策の方針を検討し、「世界都市東京」というアイディアの共有の中で「政策アクター間の関係の変化」により連合が形成された為に「世界都市東京」論を正当化する論理が広く承認され、首都圏の開発政策がこの路線へと転回してゆく過程を記述している。こうした「政策アリーナ・連合論」は、政策決定のための討議のための政策アリーナが、政策決定をとりまく環境、あるいは新制度論で言うところの「広義の制度」を提供し政策出力に与えている影響力を評価する議論である。

実効性懐疑論は、「実効性」を重視することから新制度論的な影響力（広義の制度）を捉えていない。「全総は官僚の

作文」論者である御厨（一九九五）は、主アクターの行為・言説に意図を含めた分析を展開しており、本稿と着眼点が類似している。しかし「個別アクターの行為」における「アイディア」の影響を重視する反面、「アイディアの変化」がもたらす「アクター間の関係の変化」という新制度論的な影響力（広義の制度）を分析で重視せず、こうした制度がアクターを規定する要因が検討されていないように思われる。

これに対し、三つ目の立場である「政策アリーナ・連合論」を採用し、「政策アクター間の関係の変化」を伴う「アイディアの変化」が政策決定に及ぼす影響を重視し、広義の制度を重視する立場から全総の機能を説明することが本稿の問題意識である。

筆者は他稿にて三全総の分析を行なっている（山田・二〇〇四）が、主にアクター間の相互作用の視点からのみでの分析であった。今回は、一部アクターの「アイディア」が政策アリーナ全体に与える影響についての記述を加えて、四全総の分析を行なう。

一― 全総の概要

「全総」とは、国土総合開発法（一九五〇年法律第二〇五号）第七条第一項に規定された公共部門が総合的に管理・開発するために行なわれる計画のうち、中央政府レベルで決定

される政府計画である。この政府計画の決定手続であるが、内閣総理大臣が国土審議会に対して諮問し、国土審議会はこれを調査審議して答申し、この答申にもとづき、内閣によって決定される(閣議決定)政府計画とされている。

各全総の概要紹介については拙論(山田・二〇〇四)が詳しいためここでは割愛する。あえて今回の分析対象である四全総の特徴を紹介するならば一三全総においては「国土の均衡発展」という政策方針が示されつづけていた(本間・一九九二(ジャーナリズム)、町村・一九九四(社会学)、中村・一九八七(経済学)、など)。この政策方針を一部引き継ぎつつも「民活路線、及び国際化・都市改造路線」を打ち出したのが四全総であった。それまでの全総共通の流れを覆すかに見えた四全総は、様々な方向からの議論の高まりと共に、東京改造路線と従来路線とを融合した「多極分散型国家」という政策方針を掲げるに到っている。

二 分析の枠組―唱導連携モデルの適用と概説

二―一 唱道連携モデルの概要

唱道連携モデルについても拙論(山田・二〇〇四)に詳しいので、ここでは概要を紹介するにとどめる。繰り返しになるが、本稿では「インフォーマル」に入々の関係を規定する、

政策信念及び慣習・ルール”を「アイデア」と定義している。

「唱道」とは「率先して提唱する」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」とはサバティアが提唱した概念(Saba-Tiari, 1988)である。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。次に、唱導連携モデルの概要、及び用語の定義を示す。

まずモデル内の行動主体として「アクター(または政策アクター)」「連携グループ」「政策プロローカー」の三者が存在する。

「アクター(または政策アクター)」は政策決定に参加している個人・団体を指す。

「連携グループ」とは、政治勢力の強化を意図して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)。

「政策プロローカー」とは競合する連携グループの間に立ち、

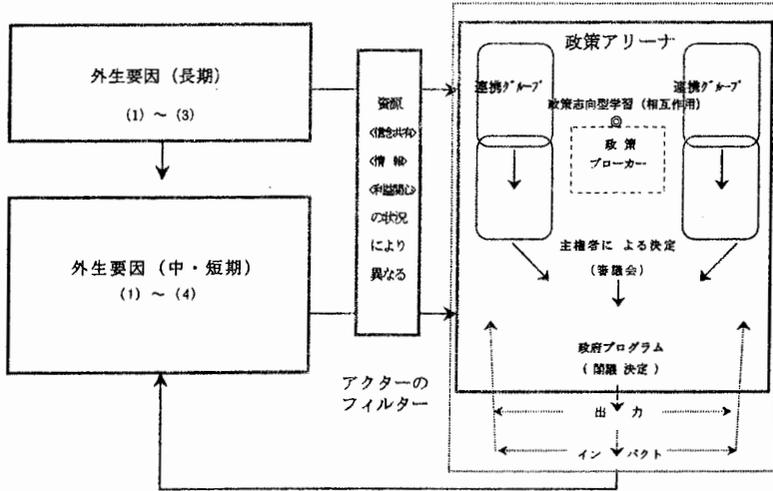


図1：唱道連携モデル（一部、編集、加筆）

Revise of "General model of policy change focusing on advocacy coalition within policy subsystems"

出典：Sabatier(1988) p.134 図に山田加筆

【凡例】

太線：本稿が分析する範囲

◎：信念システム

議案をとりまとめる役割を果たす政策アクターである。

「政策アイディア」とは連携グループごとの政策に関する主張である。「政策アイディア」の整理するにあたっては、サバティア (Sabatier・1988) の提示する、政策アイディアの三水準（「信念システム」の考え方）を用いる。サバティアは政策アイディアの中で特に「信念」がもたらす影響を重視しており、政策アイディアを「信念から離れる度合い」から三水準に区別し、それぞれの水準では、政策志向型学習の成否が異なるという仮説を立てる。本稿の政策分析でもこの仮説を採用し、「政策アイディアの水準」を区別することによって、政策過程における「政策アイディア」の対抗関係とその変化をより緻密に捉えることができるのではないかと考える。

次に行動主体が活動するフィールドとして「政策サブシステム」と「政策アリーナ」が存在する。

「政策アリーナ」はアクターが情報交換と連携グループの形成を行いつつながら政策を作り上げていく場である。

「政策サブシステム」とは「政策アリーナ」にさらに政策プログラムの内容が公に告知される「出力」とその内容を知った政策アリーナの（決定権を持たない）利害関係者から寄せられる反響である「インパクト」を含めた「政策の誕生から公開まで」を含んだ一連のシステムを指している（サバテ

イアは「政策アリーナ」の概念は提示していないが、全総の「政策サブシステム」を考えるにあたりその政策発表と反響（政策評価）について範囲を定量的に限定することが実務上困難であることから、「政策サブシステムのうち、決定に至るまでの協議・調整の場」を「政策アリーナ」と筆者が定義し切り出していることをお断りしておく。

「政策アリーナ」とりまく環境」を外生要因と呼び、アクターが外生要因の中で「問題」として認識したもののみ（アクターのフィルター）、外生要因が政策アリーナに影響する。いいかえるとアクターに媒介されて政策アリーナを取り巻く環境が形成される。

次に、「政策アリーナ」に関わる基本的概念の定義をしめてゆく。

「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であり、保持する資源を活用しながら、各連携グループが対立と合意を繰り返し、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。

「政策アリーナを取り巻く環境」は、サバティア (Sabatier, 1988) によって変数化されている。この影響が長期に渡る変数、中短期に影響する変数の二種類に区別されている。(図1、左側の「外生要因(長期)及び(中短期)」)。それぞれ

の区分で示された詳細の項目は次の通りである(表1参照。四全総に当てはめた場合の説明は、次節、表3を参照のこと)。

このモデルは、アイディアの形成(あるいは生成)の過程を分析することと政策の変化を説明しようとしており、「学習経験としての『参加』」(E.Cook and P.M.Morgan, 1971)に焦点を当て、政策の変化の理由や条件等を整理するモデルである。いわば、異なる立場・選好を持つアクターが、政策アリーナに参加することによって、他のアクターの主張を知り、自らも主張表明・他のアクターに情報伝達(「つま

表1：外生変数（一覽）

外生要因（長期）	外生要因（中・短期）
1) 問題領域（財）の基本的特性	1) 社会-経済状況の変化
2) 天然資源の基本的分布（配分）	2) 統治連繫グループの変化（政権交代等） 【拡大】 連携組織の状況（一部経済セクター含む）
3) 基礎となる社会・文化的価値観と社会構造	3) 他の政策決定（他の政策サブシステム）の影響
4) 基本的な憲政構造	

出典：Sabatier(1988) p.134をもとにして一部、山田加筆。

り、相互作用)を行なうとともに、政策志向を共有する共同体・組織が形成される(これが唱道連携)、という過程を見てゆくことに特徴がある。

さらに本モデルは、モデルの中枢に「アクターのフィロター」という概念を位置付けている(図1、参照)。このことは政策決定過程分析において、経験主義・実証主義論者が前提とする「政策決定という事実」に注目した分析とは異なり、「政策決定をもたらすアイデア」に注目するものである。この意味で「アイデア」の作用を重視する本稿の目的に合致している。以下に、一部筆者の解釈を加えながら、唱道連携モデルを取り入れて、四全総の政策決定の政策アリーナを分析してゆく。

二―二 分析の手順

唱道連携モデルを用いた分析の手順を以下に整理した。

第一段階では、分析の前提として、①四全総の政策過程の時期区分を設定するとともに、②政策アリーナを取り巻く外生要因として考えられる項目を整理し、四全総策定の背景を概観する。

第二段階では、唱道連携モデルを適用して政策過程を記述する。はじめに、③政策アリーナに登場するアクター群を整理し、次に④唱道連携モデルにより政策過程を図式化し、競

合する連携グループを特定する。次に、⑤調査・審議内容に基いて連携グループ間の「政策アイデア」の相違点を時系列に整理し、⑥「政策方針の変化」が起こった過程を、競合する連携グループ間の相互作用と政策ブローカーの働きから説明する。

第三段階では、政策ブローカーが政策アリーナで果たす働きについて考察する。⑦まず、四全総で各政策ブローカーが行なった行為からそれぞれの特徴を示すと共に、⑧政策ブローカーに共通する働きを述べる。

最後に、⑨四全総の政策過程の分析に基いて「全総の機能」を述べる。

三 分析の前提

本節では分析の前提となる策定過程の概要と、それをとりまく環境要因を整理する。

三―一 策定過程の概要及び時期区分

表2左側に示した時期区分の考え方にもとづき、大別して五つの時期ごと(前段階、および、I期～IV期)の審議会及び関連組織の動きと、その他の主なできごとを示した。

表2：策定過程の概要及び時期区分

時期区分	審議	策定過程の概要	年月
前段階(準備)	審議会	審議会(第3回)；三全総フォローアップ作業の開始 (作業G) 国土庁が四全総策定に着手(『朝日新聞』(朝) '82.7.1) 審議会(第4回)；三全総フォローアップ作業経過報告	('81.5月～) ('82.7月～) ('83.6月)
	その他の動き	(関連政策) 国土利用計画審議会(首相の諮問機関、林修三会長) 国土利用計画の全国計画の改定着手発表(『朝日新聞』(朝) '83.7.1) ・建設省、都市対策推進委員会を設置(委員長、建設事務次官)(『朝日新聞』 '83年4月8日) ・国土庁「定住プロジェクト」活性化推進委員会を設置。「民間活力による推進」の方策を検討(『朝日新聞』 '83.7.3)	('82.7月～) ('83.4月～) ('83.7月～)
I期(開始)	審議会	審議会(第5回)；四全総策定の正式決定・計画部会設置(審議会・部会) 計画部会(第1回) 計画部会(第2回) (作業G) 「人と国土の将来像に関する有識者アンケート」 (作業G) 計画部会委員との懇談(11テーマ別) 計画部会(第3・4回) 計画部会(第5回)長期展望作業 計画部会(第6回)中間とりまとめ	('83.10月～) ('83.11月～) ('84.1月～) ('84.2月) ('84.3.17～4.17) ('84.6月) ('84.7月) ('84.11月) ('84.12月)
	その他の動き	国土庁関係審議会会長、特別委員(国土審議会) 懇談会 (作業G) 意見交換一経済団体('84.12月～) 地方公共団体(47都道府県、10政令指定都市)('85.1月～2月) (作業G) アンケート(全国市区町村長、地域有識者) 計画部会(第7回～10回) 各省庁ヒアリング(全4回) (作業G) 意見交換一市長会町村会、経済団体、農業団体 計画部会(第11回～14回)(検討課題) (作業G) 四全総地域会議；北海道、東北、関東、中部・北陸、近畿、中国・四国、九州・沖縄7ブロック、延べ11自治体、33有識者 計画部会(第15回)地域会議・8ブロック	('84.12月～) ('85.2月) ('85.3月～5月) ('85.2月) ('85.8～'86.1月) ('86.2月) ('83.7月～) ('83.10月～) ('86.2.7) ('86.7月)
II期(転換A)	審議会	計画部会(第16回) 計画部会に大都市問題ワーキンググループ設置(第1回～第3回 座長；下河辺淳、以下、大都市WG) 計画部会(第17回)	('86.9月) ('86.10～11月) ('86.12月～)
	その他の動き	中曽根首相が「都市問題への言及」を要望 国土政策懇談会の設置(国土庁長官私的諮問機関) ・民間活力活用推進懇談会(閣務大臣丸副総理の招請による、通称、金丸懇) '86.11.6(大規模都市プロジェクト)、同12.10(地方における民生推進)に発言発表 ・JAPIC(日本プロジェクト産業協議会)が内需拡大に関する提言 ・自民党・都市政策調査会(会長、松永光)による「都市政策大綱」の見なおし、大都市重点施策を検討。	('86.8月～) ('86.9月～) ('86.9.30～) ('86.10月) ('86.11月)
III期(転換B)	審議会	審議会(第8回)；計画部会経過報告、新方針「東京重視」(部会) 大都市WG(第4回) 国土庁関係審議会会長、特別委員(国土審議会) 懇談会(部会) 大都市WG(第5回・6回) 計画部会(第18回)	('86.12月～) ('86.12月) ('87.1月) ('87.2月～3月) ('87.3月)
	その他の動き	作業G(調査) 市区町村長に対するアンケート調査(懇談会、会議) 地方振興懇談会、およびブロック会議(意見交換) 知事、市町村長等との意見交換 国土政策懇談会(最終会合、「議論の概要」発表)	('87.1月) ('87.1月～2月) ('87.1月～2月) ('87.3.6)
IV期(決定)	審議会	審議会(第9回)；四全総、国土庁案検討 計画部会(第19、20回) 審議会(第10回)；四全総、国土庁案の諮問・答申	('87.5月28日) ('87.6月3・10日) ('87.6月27日)
	その他の動き	経済関係会議「内需拡大と輸入増加を目指す緊急経済対策」決定 建設省、道路審議会により、高規格道路含む新たな道路整備計画及び公共投資額試算の公表。 閣議；四全総が閣議決定される	('87.5月27日) ('87.5月29日) (同年6月26日) ('87.6月30日)

出典：国土庁・計画調整局監修(1989)を中心に作成。建設大臣官房政策課民間活力企画室(監修)(1989)、『朝日新聞』(1981～1987)の一部、参照した。

三二二 政策アリーナをとりまく外生要因

— 四全総策定の背景

次に、政策アリーナを取り巻く外生要因として四全総で該当する主な項目を以下(表3)に整理する。

本稿は四全総を対象を絞った分析をおこなってゆくため、長期にわたる政策過程を扱わない。従って、サブテアが変数化した外生要因(長期)については一部をのぞいて扱うことができない。従って、外生変数(中短期)を対象にして変数の扱いを検討してみた。

四全総をとりまく事実関係を文献資料を中心に検討した結果、(1)社会・経済状況の変化、(2)統治連携グループの変化(政権交代等)、(3)他の政策決定(他の政策サブシステムの影響)のいずれの変数も、政策アリーナに影響する要因としてはある程度妥当なものと思われる(変数に対応する出来事は、以下、表3を参照のこと)。ただし、(2)の統治連携グループの変化については、例示される「政権交代」のみで四全総を取り巻く状況を説明するには、あまりにも多様な利害関係者が噴出(町村・一九九四)してきていると見られる(本稿では、図2にて図示、後述)。四全総の策定期間である一九八〇年代での政策アリーナの状況を記述するには、「統治連携グループの変化」を一部拡大して分析する必要があると思われる。また他の政策サブシステムからの影響が多大なものであった

表3：外生変数(中・短期)の該当項目(四全総)

外生要因(中・短期)	四全総の策定期間にあった出来事
1) 社会・経済状況の変化	(国内) 行政改革(第2臨調第5次答申'83年3月)、民 活推進 国内政治経済体制の変化(円高不況('85年) と内需拡大要求、前川レポート策定('86年)、 第3次地価高騰('86年)) (国外) 国際政治経済体制(プラザ合意('85年9月) 東京サミット('86年5月))、内需拡大の外圧
2) 統治連携グループの変化 (政権交代等) 【拡大】一部、経済セクター	・ 政権交代(鈴木内閣→中曽根内閣'82年~'87年→竹下 内閣)及び、与党戦略(自民党戦略変化の可能性*) ・ 「民活」関連組織の設置など、財界との連携(拡大傾 向)
3) 他の政策決定(他の政策 サブシステム)の影響	(1) 土地関連施策(国土利用計画改定('83年)・国有地 利用推進('83年)) (2) 実施官庁(建設省)の施策** (3) 経済関連施策(例、民活、経済対策閣僚会議、'87.5月)

出典：Sabatier(1988) p.134、外生変数(中・短期)にもとづく

* 『朝日新聞』1986年12月23日3面による。

** 建設省による『国土構想の長期構想』(1986年)や、道路審議会による提言(1987年6月)等。

ことにも注意が必要である（例えばこの時期の日本では境界等の経済セクターの活躍の場が増す「民活促進」の流れは強力なものであった）。一般的に政府組織は経済セクターとの連携を強めた（町村・一九九四）といえるであろう。

前述したとおり、基本的には政策アクターが認識してはじめて政策アーリーナに影響すると考えられ、ここでは以上の基本的な整理に留める。

四 四全総の分析

四―一 四全総の政策過程―唱導連携モデルによる分析―

四―一―一 アクターの一覧

はじめに、四全総の策定に関与したアクターを時系列に整理する。なお、アクター間の作用（政策志向学習）を重視する本稿では、アクターの持つ属性にも注目していく必要がある。そこで以下の整理の中で政策過程に関わったアクターを(1)「全総の国土庁試案の決定権者」である「審議会」(この中には、全総の諮問・答申の主体である審議会・計画部会と内閣総理大臣を含む。作業Gは公式な決定権者ではないが、審議会の管理者であることから間接的な決定権者とみなし、括弧書きとした。)と、(2)「非決定権者」である「その他の協議関連機関」に分け(この中には、審議会事務局である作

業Gと関わったアクターを含む。)、時期別に示す(表4)(※印は政策隣接分野である「民活」「都市」関連で積極的動きのあった組織を含む。開発政策に関して発言のあった組織は「非決定権者の要望」(図2)の中でとり上げる)。

四―一―二 連携グループ―唱導連携モデルによる図式化―

次に、政策過程における発言の状況を時系列に抽出した。具体的には、発言状況に従って(1)決定権者の競合関係により形成される連携グループの主構成メンバー、(2)政策アーリーナに対し要望・提言を行った非決定権者であるアクター、(3)各段階で転換のきっかけや調整の役割を担った政策アクターを示し、最後に唱導連携の状況を整理した(図2)。

(前段階)

政府与党を中心として行革における「民活」の重要性の認識が高まり、関連省庁が様々な協議機関を設置しはじめた(例えば、国土庁・定住プロジェクト推進委員会、建設省・都市対策推進委員会、等。表4参照)。国土庁で四全総策定に向け準備が行なわれた時期。

(I期)

国土庁の作業Gが四全総策定を内外に発表し、新たな審議会と計画部会が発足した。国土庁は作業G、計画部会を通じて、地方自治体、財界、学会、その他団体など、各方面から

表4 アクター（一覽）

協議機関		表 記	構 成 員
上段：決定権者（審議会） 下段：非決定権者（その他協議関連機関）			
前段階／準備	決定	国土審議会（旧会長、三全総時） 調査部会	旧審議会 調査部会 会長：石原厚夫（海外経済協力基金総裁、元日本開発銀行総裁） 各分野の専門家・大学教授（5専門部会）
	非決定	公共的事業への民間活動導入に関する特別調査会（'83.7設置、通称民活調査会） 定住プロジェクト推進委員会 都市対策推進委員会（'83.4.8）	※民活調* 定住委* ※都推委* 自民党政務調査会内に設置、会長：桜内義雄、その後、宇野宗佑、天野光晴を経て、木部佳昭（'86.6） 委員長：橋口収、学会・財界・官僚OB委員（20名） 建設省設置、委員長：建設省事務次官
I 期 ／ 開 始	決定	国土審議会 計画部会 （国土庁作業部局 計画・調整局）	審議会 計画部会 作業G （国土庁計画・調整局） 会長：安藤太郎（旧日本高層住宅協合理事長、住友不動産会長） 議員、学識経験者（官僚出身、地方自治体）ら45名 部会長、八十島義之助（東大名誉教授、都市計画分野）
	非決定	作業G・意見交換・ブロック会議・調査の対象者 関係審議会会長、特別委員懇談会 公共事業への民間活力導入に関する特別調査会（'83.7）（民活調査会）	（右欄参照） 特別懇 ※民活調* 中曽根首相（本部長）、経企・大蔵・運輸大臣が副部長。 与党地方派議員、会長、加藤六月（元国土庁長官） 建設省
	決定	国有地等有効活用推進本部（'83.10） 四全総研究推進議員連盟（'85.11〜） 建設省・民間活力検討委員会（'86.2設置） 国土庁・首都圏整備特別委員会（'86.5答申） 経団連・民間活力委員会（'86.7設置）	国有地推* 促進連 ※民間検 ※首都委 ※民活委 国土庁 経団連・委員長、河相良一、住宅部会長；坪井東、大規模プロジェクト部会；石川六郎、地方部会；伊藤隆二
	決定	国土審議会 計画部会 大都市ワーキンググループ（計画部会内）	審議会 計画部会 大都市WG 同上 国土庁、座長、下河辺淳（元国土庁事務次官）
II 期 ／ 転 換 A	非決定	国土政策懇談会（'86.9設置） 関係審議会会長、特別委員懇談会 民間活力推進懇談会（'86.9設置） （別名）金丸懇談会 四全総研究推進議員連盟 自民党・都市政策調査会	国政懇* 特別懇 ※民活懇* 促進連 ※都市政調 国土庁長官私的機関、座長、加藤一郎（元東大長官、首相ブレーンと目される）学会、財界、民間委員。（計画部会と重複） 同上 座長：斎藤英四郎、経団連会長、事務局・内閣官房特命事項担当室、経済界・学会、言論界、地方自治体の各界有識者20名、オブザーバー9省庁（経企・国土・大蔵・農水・通産・運輸・郵政・建設・自治） 同上 会長、松永光、与党党员
	決定	国土審議会 計画部会 大都市ワーキンググループ （国土庁作業部局 計画・調整局）	審議会 計画部会 大都市WG 作業G （同上） 同上 同上 同上
III 期 ／ 転 換 B	非決定	国土政策懇談会 国土庁作業部局（計画・調整局）による ブロック会議・全国市区町村に対するアンケート調査・意見交換 国土庁・地方振興懇談会 四全総研究推進議員連盟 民間活力推進懇談会（別名）金丸懇	国政懇 （右欄参照） 同上 （会議）ブロック会議出席者、（調査）全国市区町村（意見）全国都道府県、政令指定都市 地方振興懇 促進懇 ※民活懇 国土庁長官、計画・調整局長、知事・市長村長など 同上 同上
	決定	国土審議会 計画部会 （国土庁作業部局 計画・調整局）	審議会 計画部会 作業G （同上） 同上 同上
IV 期 ／ 決 定	非決定	国土庁作業部局（計画・調整局）調整 経済対策関係会議（'87.5.27） 建設省・道筋審議会	（右欄参照） ※経済関係会議 ※道筋審 大蔵・通産省他、自民党（政調会、総務会）、経済団体、地方自治体 政府関係ならびに与党の委員 種大臣の諮問機関、委員長、尾之内由紀夫

※印：当時の政策隣接分野（「民活」「都市」関連）組織の設置
 *民活調：中曽根首相の要請にて、自民党政務調査会内に設置。
 *定住委：四全総の具体的な事業とその推進方法を「民間活力による推進」の観点から検討する。
 *民活調査：公共事業への民活導入を検討。プロジェクトとして都市再開発、国公有地活用、住宅・宅地、先端産業等地方開発、など。
 *国有地推：都市内の国有地及び国鉄用地の総合的かつ効果的な活用を推進することを目的とする。
 *国政懇：国土政策をめぐる重要問題について専門家以外への広い視野から自由な議論を行なうことを目的とする。
 *民活懇：国務大臣（民間活力導入問題担当）に就任した金丸信副総理の招聘による。

の意見聴取を行なった。その結果、東京の「分都」推進など多極分散や地域振興が重視されているとの見解を示し(例えば、『朝日新聞』一九八六年七月一七日(朝)一面、同七月一八日(朝)三面など)、それ以降の調査・審議の結果である「素案」もこれを反映したものとなり、「国土の均衡発展」路線は継承された(『朝日新聞』一九八六年八月九日(朝)一面)。

しかし「国土の均衡発展」路線を継承した国土庁試案の方針を報告する国土庁綿貫長官に対して、中曽根首相の反応は、必ずしもこれを容認するものではなかった(『朝日新聞』一九八六年八月八日(朝)二面、同九月二日(夕)一面)。「国土の均衡発展」路線を地方への均一な配分を志向するものだとすれば、「東京の位置付けが決まらな」と国土全体の方針も決まらない」とする首相の意見、ならびに首相の指示した「都市問題への言及」は、四全総の方針転換(重点施策が地方から都市へと変わる方向)を示唆するものと各方面で受け止められた(協議機関はこの時期にも多数設置)。またこの時期、政府では行革・民活路線の促進が模索され、中曽根首相は自ら本部長をつとめる国有地等有効活用推進本部(一九八三年一〇月設置、表4参照)を立ち上げた。

(Ⅱ期)

首相の指示によって、首相ブレインと目される人物を会長

とした審議機関である国政懇(国土庁長官の私的機関とされる)が設けられることになり、これと時期を同じくして、政府・内閣総理大臣の諮問機関である国土審議会・計画部会の中にも大都市WGが設けられるなど、都市政策が重点的に検討された。この結果、計画部会がまとめた「調査審議の経過報告(中間報告)では、国際化をにらんだ「世界都市東京」としての都市改造の必要性が強調されることになる。各方面から都市政策への提言があったものこの時期である(表2参照)。(本稿では、「地方↓都市重視」の政策転換を「転換A」と呼ぶ)

(Ⅲ期)

転換Aに対して、地方自治体や地方財界、地方派の与党議員などから「地方軽視」として激しい反発が起こり、マスコミ報道をにぎわすことになる。これらの反発は、それまでにおこなわれた四全総に対する政府見解を動揺させるほどであり、国土庁は、再び方針を検討しなおす必要に迫られる。

この結果、「地方活性化策」に言及することが次の重要課題になると同時に、作業Gは地方振興懇談会・ブロック会議の開催など、主な地方関係者からの意見聴取に努めることになった。

この流れの中、(1)中曽根首相の(都市改造に対する)トーンの変化、(2)首相ブレインを会長とする国政懇の提言である

「人口や諸機能の東京集中傾向を抑えるため、四全総では地方分散政策を明確に打ち出すべき」(『朝日新聞』一九八七年三月七日(朝)四面)、(3)国土庁が行なった「全市町村長アンケート」でも東京重視に対する反発が数字で証明されるなど(『朝日新聞』一九八七年三月八日(朝)三面)、東京集中に対する批判的が随所で活発になってゆく。(本稿では、「都市↓地方」の政策転換を「転換B」と呼ぶ)

(Ⅳ期)

転換Bを反映して、一九八七年五月二九日に審議会により公表された国土庁案は、国際化に対応する都市改造(東京の世界的役割の増大への対応)と、関西圏・名古屋圏への一部機能分担など)と地域振興(地方の活性化、特に構造不況への対応策や、高速交通網を中心とした基盤整備など)の両方の路線を反映したものとなった。この案では東京臨海開発や再開発などの新事業と、地方での整備プロジェクトが同時に盛り込まれるというものだった。

発表後の焦点となったのが、(1)「東京一極集中抑制」の施策である「都内事業所に対する新税の構想」に対する財界、及び関連省庁を中心とする反発と、(2)「整備新幹線への着工の前提条件(財源問題)を示す条項」の削除(主に整備新幹線をより積極的に整備していきたい与党議員グループの主張による)をめぐる、与党内対立であった。

この二つの反発・要望が国土庁案に変更をせまる流れとは別に、地域振興目的のインフラ整備をはじめとする「内需拡大」路線が政府内でも共有されるようになった(『朝日新聞』一九八七年五月二九日(朝)四面)。

これまでの整理によつて、決定権者である政策アクターが、従来からの方針を継承し「地域振興」を主張した「国土の均衡発展路線」(以下、均衡発展派と呼ぶ)と、首相の指示の後に賛同者が顕在化し、「都市改造」を主張した「国際化・都市改造路線」(以下、都市改造派と呼ぶ)という主要な二つの立場へ二極化されたことが確認できる。これらに加え、非決定権者が政策アリーナに対して多数の発言を行っていたことも確認できる(図2)。

このように、政策方針の文脈が①転換A、②転換B、③最終決定という大きな政策変化を経てきた中で、それぞれの方向を主導(発案、調整、決定)したアクターについて細かく見てみる。

(1) 初期から転換Aの変化を促した首相の指示(一九八六年七月)(計画部会・審議会はその指示を取り込んだ政府見解である「審議経過報告」提示(一九八六年二月)を後に提示)

(2) 転換Aから転換Bへの変化で、まず転換Aに対する非決定権者からの反発に同調した国土庁・作業G(一九八

政策アリーナ

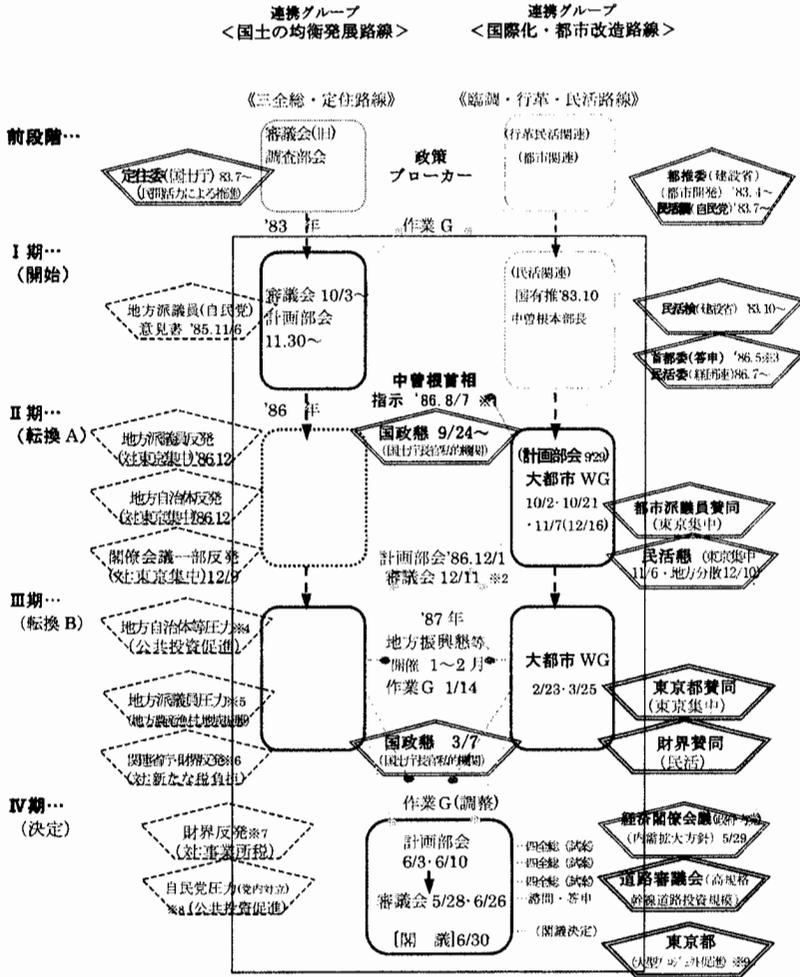
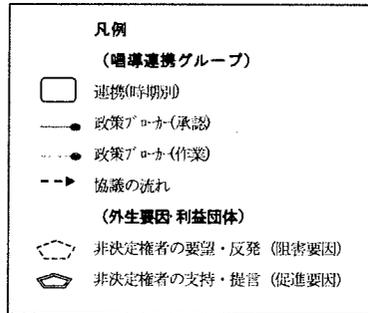


図 2：モデル図 (前段階・I~IV期)

補足資料：『朝日新聞』1981~1987年



(図中 注)

- ※1 中曽根首相(当時)の指示の内容については、『朝日新聞』1986年8月8日2面、及び同9月2日(夕)1面を参照した。
- ※2 計画部会、審議会が'86年12月2日に公表した「調査審議経過報告」に対する各界の反応については、『朝日新聞』1986年12月14日2面を参照した。
- ※3 首都委から首相への答申「首都圏は日本の政治、経済、文化の中心だけでなく、国際交流の拠点としてもふさわしい機能を整備すべきだ」は、『朝日新聞』1986年5月21日(朝)3面を参照した。
- ※4 『朝日新聞』1987年1月16日4面を参照した。地方自治体首長のほか、関西経済連合会、中部経済連合会、東北経済連合会など、地方経済団体の役員の発言には四全総素案に対する反発が目立つ。
- ※5 『朝日新聞』1987年3月18日(夕)2面を参照
- ※6 これは「東京集中を抑える施策」とされる。調整相手の省庁は大蔵・自治・建設・通産省など(『朝日新聞』1987年3月18日(夕)2面を参照)。
- ※7 四全総国土庁試案(87年5月28日付)に対し、財界からは「新たな税負担に対する反発」だけでなく、「民活に触れていないことへの不満」の声も出た(『朝日新聞』1987年5月29日(朝)9面を参照した)。
- ※8 自民党による整備新幹線の財源問題に関する記述を削除させる動き、及び党内対立と調整について、『朝日新聞』1987年6月18日(朝)2面をはじめとして、同月に報道された新聞記事を参照した。
- ※9 その後の、東京都による臨海副都心開発等の大規模プロジェクト促進の動きについて鈴木都知事(当時)の発言は、『朝日新聞』1987年6月27日27面を参照した。

七年一月から二月）、その後転換Bを正当とする見解が示された（国政懇の提言、作業Gによる市町村長アンケータ結果公表など。一九八七年三月）。

(3) 最終的にオーソライズ（答申）を行なった審議会・計画部会（一九八七年五月から六月）。

以上、三度の政策転換点において、(1)首相↓大都市WG・計画部会・審議会、(2)作業G（国政懇他）、(3)審議会・計画部会、が「発議↓調整↓決定」というそれぞれの段階で、非決定権者からの反発や要望を取り込みながら政策過程を主導していったことは明らかである。

その後の政策決定の方向性に大きな影響を与えたこれらの政策アクターは、その果たした役割から考えるとサバティアの提唱する「政策プロカー」にあたるものと判断してよいだろう。

四―一―三 政策方針の変化

ここでは、調査・審議内容から連携グループ間の相違点を明らかにし、こうした「政策アイデア」をめぐる、政策アクターの相互作用を検討して政策方針の変化が起こった理由を説明してゆく。

これまでアクター間の作用を整理して、唱導連携のモデル図を作成し、連携グループの動きを把握してきた。次に、競

合する連携グループ間で行なわれた「政策アイデア」をめぐる調査・審議の内容を、サバティア（Sabatier・1988）の提示した政策アイデアの三つの水準に沿って、それまで協議された内容・争点にもとづいて整理してゆくことにする。具体的には時系列（Ⅰ～Ⅳ期）ごとの整理を行い各連携グループ間に見られる相違点を明確にする（表5）。

次に検討するのは、全総の政策アリーナにおける競合グループが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われたか否かを検証する）ことである。これを確認するためには、異なる信念を背景に持つ連携グループ（ここでは、「国土の均衡発展路線」を掲げる「均衡発展派」と「国際化・都市改造路線」を掲げる「都市改造派」が想定される）の間で、政策アイデアの変化がどのタイミングでどのアクターの発言により促されたか、もたらされた政策変化はどのような内容かを確認することである。

政策方針の変化が、大きく三つの争点で競合関係をもちながら、最終案へと結実したことを示したのが図3である。

①Ⅰ期の争点「旧方針の継承」では、均衡発展派が競合者の影響を受けることなく旧方針を継承することが決められている。

②Ⅱ期の争点「方針転換の是非（都市改造派）」では、「都市改造」という新たな政策方針が、中曽根元首相の発言によ

表5：調査・審議内容に見る連携グループ間の相違点

I 期 旧方針の継続

連携グループ	均衡発展派(国土の均衡発展路線)	[国際化・民活・都市開発路線]
構成員	審議会、調査部会、作業G(定住委)	[国有序推进(中曾根本部長)、民活稼(建設省)、定住委、他]
主な主張	国土の均衡な発展・定住	[国内環境の改善が必要…行政改革] [国際環境の変化に対応…民活]
信念	定住構想の継続、地方への配分(一律)	[行政改革促進、国際協調]
政策方針	定住施策の改良、資金確保(民活可能性の模索)	[民活の開発政策への導入・投資規模拡大]
事業	定住施策の改良・交通体系整備、自然環境形成・管理、地域活性化、資金確保(民活可能性の模索)	[国内・国際環境対応、新たな土地政策・国有地利用]

II 期 方針転換の是非(都市改造派)

連携グループ	均衡発展派(国土の均衡発展路線)	都市改造派(国際化・都市改造路線)
構成員	(地方派議員(与党)、地方自治体、民活懇提言 '86.12.10)	大都市WG、国政懇、計画部会、(都市派議員(与党)、都市政調(与党)、民活懇提言 '86.11.6)
主な主張	地方振興重視を訴えるとともに、東京集中の是正を求める。	産業・人口が集中している東京・大阪圏の位置付けがを決めて国土計画を策定する。
信念	多極分散型の国土	国際化に対応する国土構想
政策方針	地域振興への継続的な投資	国土の中核をにう都市(首都圏)を重視 地域の機能分担を明確化
事業	交通インフラ整備(高速道路、新幹線、空港線)	新たな大規模プロジェクトの検討

III 期 方針転換の是非(均衡発展派)

連携グループ	均衡発展派(国土の均衡発展路線)	都市改造派(国際化・都市改造路線)
構成員	作業G、国政懇(地方派議員(与党)、地方自治体)	大都市WG(都市派議員(与党)、東京都、財界(民活))
主な主張	地方への公共投資、東京一極集中の抑制策検討(東京圏への重点配分の問題)	国際化に対応(世界都市東京論)・都市(東京圏)に重点おき改善・民間活用への導入
信念	多極分散型国土	都市(東京圏)中心の国土機能分担
政策方針	地方振興策の検討(特に通信・交通体系を重視)	都市(東京圏)整備、通信・交通体系の全国的拡充
事業	自治体の意向を汲む地方振興施策(交通、リゾート、森林、等)	オフィス需要インフラ整備 都市再開発(臨海開発、環状道路整備計画、等)

IV 期 最終方針下(均衡発展・都市改造路線の同時追求)における四全総の事業内容

連携グループ	均衡発展派(国土の均衡発展路線)	都市改造派(国際化・都市改造路線)
構成員	(地方派議員(与党)、地方自治体)	(都市派議員(与党)、東京都、財界(民活))
主な主張	地方活性化の具体策を盛り込むこと	都市改造施策と地方振興施策の両立
信念	地方振興の重要性	核となる都市の重要性は変わらず
政策方針	地方振興、交通インフラ重視(⇄交流ネットワーク)(内需拡大要請への対応)	都市開発・東京一極集中の抑制(⇄交流ネットワーク)(内需拡大要請への対応)
事業	高速交通機関の整備(整備新幹線促進圧力、等)都内事業所に対する新規の検討	オフィス需要インフラ整備、都市再開発

凡例 構成員のうち()は非決定権者 I期[]は隣接する政策分野
 出典：国土庁・計画調整局監修(1989)を中心に作成、建設大臣官房政策課民間活力企画室(監修)(1989)、『朝日新聞』(1981～1987)を一部、参照した。

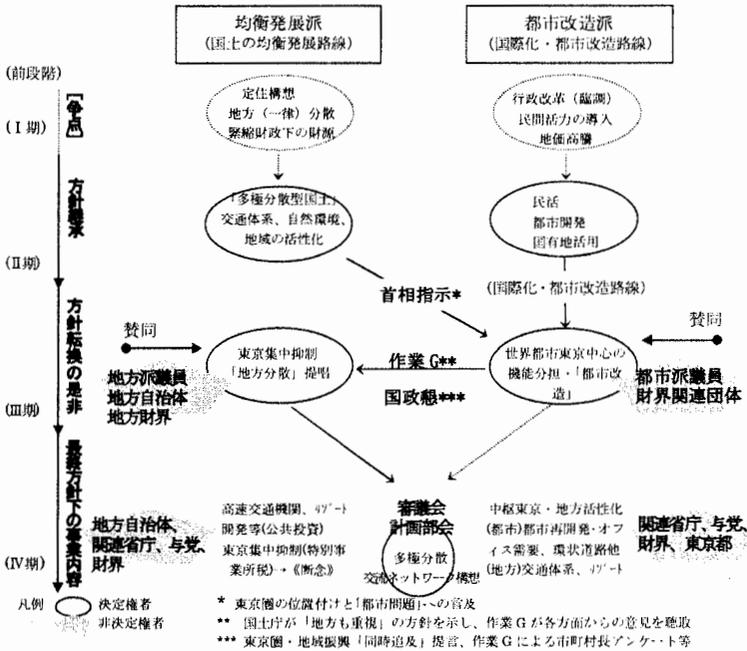


図3：政策方針の変化

り政策アリーナで争点化した(「朝日新聞」一九八六年八月八日(朝)二面)。この発言後は、都市派議員、財界関連団体など、都市改造の方策について非決定権者からの提言が相次いだ。決定権者である審議会の中でも、計画部会の中にさらに大都市WGが設けられ、大都市WGを中心として方向転換の是非が検討された結果、同年一二月の計画部会・審議会により「都市改造」の方針を採用する見解が示された。

③ III期では「方向転換の是非(均衡発展派)」を問うて、非決定権者から再検討を求める声が上がった(前述)。旧方針の掲げてきた「地方振興」の政策アイデアが、地方財界、地方派の議員など、地方振興と利害関係のある人々や、定住構想(三全総)の実現をめざして施策を講じてきた地方自治体などから根強く支持されていたことが明らかとなる。国土庁(作業Gを含む)は地方重視を強調するとともに、作業Gは地方あるいは各方面からの意見聴取にとめた。この中で新旧方針両立の雰囲気醸成(作業Gによる市町村長アンケート結果・国政懇の提言など、前述)された。

④ IV期の争点は「最終方針(新旧同時追求)下での事業内容」であった(事業内容をめぐる競合関係の詳細は本稿四一一―二のIV期を参照のこと)。

要約すると、「旧方針の継続(審議会・計画部会・作業G)」
↓「新方針の争点化(首相)」↓「賛同者からの提言(非決定権者)」↓「新方針の採用(審議会・計画部会・大都市WG)」↓「反対者からの要望(非決定権者)」↓「旧方針の再検討(国土庁・作業G)」↓「新旧方針両立の雰囲気醸成(作業G・国政懇、ほか)」↓「最終方針下での事業内容(審議会・計画部会)」という流れを経て、四全総が結実したことがわかる。

このようにアリーナでの決定権者間の競合関係に加えて、非決定権者による発言も含めた相互作用的行為が行われており、新旧方針を掲げる各連携グループが、それぞれの主張に影響を与え合うプロセスがあったことが観察される。このことから、Ⅱ期以降にサバティアの言う「政策志向型学習」という相互作用が起こっていたと解釈することができる。

四―二 政策ブローカーの特徴

これまでの政策過程の記述によって、政策方針の転換点を境目に、中曽根首相(転換A)、つぎに作業G(転換B)、最後に計画部会・審議会(決定)、といった三者を、全総の方向づけを行った政策ブローカーと特定した。本節では、この三者が政策アリーナでどのような働きをしたのかに着目し、それぞれの政策ブローカーの特徴を述べてゆくことにする。

四―二―一 政治リーダー型政策ブローカー…中曽根首相
四全総の政策過程のⅡ期からⅣ期の間に、均衡発展派と都市改造派の間での政策方針と具体的な事業内容をめぐって対立が表面化した。

きっかけは、国土の均衡発展路線でまとまりかけた国土庁案に対し、首相が「都市問題への言及」及び「東京や大阪など大都市の問題に方向づけできなければ日本全体の方向づけもできない」「国土政策の専門家以外からも(略)幅広い意見を聞くように」と国土庁長官に指示し、作業延長の可能性も視野にいれつつ、新政策方針をじっくり検討するよう要請したことに始まる(『朝日新聞』一九八六年八月八日(朝)二面、同、九月二日(夕)二面)。それまで全総の政策アリーナで争点となつてこなかった「都市改造」がこのとき以降争点に上る(これを受けて首相ブレインを含む学者、財界人を中心に国土庁長官が私的諮問機関を設置)。その後、都市に関する調査・審議を継続した計画部会は八六年二月に調査・審議の計画報告(中間報告)を発表し「東京は世界の中核的都市として位置づけ(略)他の都市圏と区別する」という方針を打ち出した。

これは「東京重視路線への転換」と受け取られ、その後各方面からの批判にさらされることになった。反発が強まるとともに、首相の発言にも変化が現れた。例えば、首相は一九

八七年一月四日伊勢神宮での記者会見で「東京への集中を避けるべき」と述べているし、(前年に「東京・大阪など大都市圏の位置づけを重視」と発言したのと対照的に)一九八七年一月二六日の首相の施政方針演説では、「多極分散型国土の形成」を演説で力説(『朝日新聞』一九八七年二月一日(朝)二面)するなど、「東京重視」との批判に対し神経を使った発言が目立った。一九八七年の三月には首相の指示を受けて設けられた、国政懇からの提言が行われ、それまでの地方からの反発に配慮しつつ「東京圏整備と地方分散の促進は同時的に追及されなければならない」と、対立してきた二つの路線を両方盛り込むよう示唆している(『朝日新聞』一九八七年三月七日(朝)一面、四面)。この提言は答申、あるいは報告書の形をとっていなかったが、地方への配慮を重視した点で中曽根首相と歩調の合ったものだった。

以上から四全総での政治リーダー型政策プロカーの特徴を要約すると、(1)トップダウン型の政治手法(国土庁案素案に対して、綿貫国土庁長官を通して指示を出したこと)、(2)政府内外へ働きかけを行う(公的な審議会に対して、私的な諮問機関をつくり広い範囲からの意見を募るとともに、世論への影響をあたえようとする)、(3)世論に同調する(地方からの反発の高まりの中で、都市路線ではなく多極分散型路線へ路線変更し、地方振興も重視することをアピール)、とい

う三点に集約できよう。

「政治リーダー型」の政策プロカーが、事業に関連する最終調整の局面で、世論に同調する点では、三全総と四全総には共通の傾向が見られる(山田・二〇〇四)。「多数者の支持を獲得できる政策方針を支持しながら、政策アリーナに自らの意向(より上位の政策における政策アイデア)を反映させるべく周囲にはたらきかける」という傾向を持っており、「信念先行の調整者」という点で他類型と異なる。

四―二―二 所轄官庁型政策プロカー・作業G

作業Gは国土庁の計画・調整局であり、次節に述べる審議会・計画部会の庶務を引き受ける部局でもあった。

拙論(山田・二〇〇四)でも示したが、比較的新しい官庁である国土庁は構成員の性格からみて、他省庁の利害と無関係ではいられない官庁であったようである。とすれば、利害調整において政策プロカーの役割を果たすだけのリソースを持っており、加えて、三全総策定経緯から見ても作業Gも関連省庁との間の利害調整者としての役割を担ってきたことは明らかであろう。

四全総の政策過程を見ると、国土庁の作業Gが、庁外の関係者とのパイプを作り、関係者の意向聴取を計画的かつ大がかりに行ったことは四全総での特徴であった。これを、時系

列で指摘すると次の通りである（政策過程の概要は本稿、表2に掲載）。

前段階では、一九八三年六月の旧審議会・調査部会により「三全総フォローアップ作業報告」が公表されたことを受け、四全総の策定に向けた準備作業が進められる。この間、四全総に先立って、民活を導入して定住構想を推進するため、国土庁は定住プロジェクト活性化推進委員会（橋口収委員長、全国銀行協会連合会特別顧問（元国土庁事務次官）、審議会委員（当時））を設置し、検討を始めた（『朝日新聞』一九八三年七月九日（朝）一面）。

正式に四全総策定に着手したI期では、主に『長期展望作業（一九八四年一月公表）』『主要な計画課題』のための作業が行われた。

長期展望作業の過程を見ると、作業Gは、審議会による調査・審議が本格化する前の一九八四年春から調査に着手している。同年三月には有識者アンケート（人と国土の将来像に関する調査）を行い、同年三月から四月末にかけては「計画部会委員」との懇談会を一回にわたりテーマ別に設けている。計画部会による『四全総 長期展望作業 中間とりまとめ（通称、日本二一世紀への展望）』の公表（同年一月）の後に作業Gが行ったのは、各方面からの意見聴取、及び計画部会委員からの意見聴取である。これらは国土庁の資料に

よれば「（四全総の）主要な計画課題」を検討するための作業と位置づけられ、経済団体（一九八四年一月から翌年一月）、地方公共団体（一九八五年一月から二月）、その他団体（一九八五年四月から五月）からの意見聴取を行った（同時期には計画部会（第七回）第一〇回、一九八五年三月から五月）が各省庁ヒアリングを行っている。その後、作業Gは一九八六年二月には国土庁として「四全総地域会議」を全国の七ブロックで開催し、各都道府県等の間で意見交換を行った（国土庁計画・調整局監修（第II部）・一九八九、八頁、四八四頁）。

II期は、中曽根首相が「官僚の作文でないように」「都市問題に言及するように」（『朝日新聞』一九八六年八月八日（朝）二面）と綿貫国土庁長官への指示して以降、新たな調査機関の設置等、調査・審議に大きな変動が起きた時期である（この時期には作業Gによる外部関係者への意見聴取は行われていない）。

III期は、計画部会と審議会により「審議の経過報告（中間とりまとめ）」が公表され、「都市改造路線（『東京重視』として批判をあびた路線）」という新方針が示された。首相の要望に応えた計画部会・審議会の「審議の経過報告（中間とりまとめ）」（一九八六年一月）に対する反発（地方自治体、地方財界、地方派の与党議員など）の高まりに対応して、作

業Gが関係者とのパイプづくりと意見聴取に乗り出した。具体的には、一九八七年一月始めから二月始めにかけ「地方振興懇談会」（五箇所）及び「ブロック会議（二〇ブロック）」が、一月末から二月末にかけて経済団体との意見交換が行われている。

Ⅳ期は、Ⅱ期とⅢ期での紆余曲折を経て国土庁試案が固まり、それに対する関係者の要望も噴き出した時期である。この時期では公式の資料に記載されるような作業Gの動きはないが、閣議決定へ向けて、調整の詰めを行ったと思われる時期である。

ここまで見てきた結果、四全総の一連の調査・審議と並行するように、作業Gが事前調査や意見聴取を行っていたことは特徴的である。こうした調査・意見聴取の結果が計画にどう反映したか特定することはできないが、作業Gが情報を集めるための作業を組織化し、計画的に行っていたことは確かである。

以上から、四全総の所轄官庁型政策ブローカーの特徴をまとめると、(1)計画的な情報獲得と調査・審議過程の管理手法（試案策定時にあらかじめ各方面からの組織的な意見聴取を行なったこと、これは、事前に行われた委員会設置なども含む）、(2)非常時の情報獲得手法（世論の反発に対する対処として、懇談会、ブロック会議などの場をもうけて、調整と要

望の受容につとめた）の二点に要約できよう。

以上から、「所轄官庁型」の政策ブローカーには、「政策過程を管理しようとする欲求を持ち、管理のためのリソースとして情報獲得に依拠する」傾向があると思われる。つまり、「管理重視の調整者」という点で他類型と異なる。このときリソースになる「情報源」としては専門情報（専門家の重用）、あるいは現場情報（地方自治体、財界）など重視されているようである。

四―二―三 公的審議会型政策ブローカー

審議会・計画部会

前者は国土総合開発法を根拠法として、内閣総理大臣の諮問に答申することを目的に設けられた公的諮問機関である。

後者は国土審議会が定める設置要綱にもとづき、審議会の下部組織として設けられる組織である。後者、計画部会の委員の半分の人選は、前者、審議会会長によつて指名される（国土庁計画・調整局監修（第Ⅱ部）・一九八九、一二二頁）。

この二つの性格を比較すると、政党関係者を委員に含む、どちらかといえば構成員の所屬範囲が広く、人数も多いことから網羅性を重視すると見られる審議会と、専門家集団を中心とした人選、及び時の関係者（四全総では財界人など。現場情報の重視ともいえよう）を重視し、人数が絞込まれてお

り、専門的な調査・審議を主導してゆく計画部会（実施の質と量がそれを裏づける、表2参照。）とでは性格が異なる。より広い範囲からの公式なコンセンサスを得て政府見解を公式に内外に示す働きをしてきた審議会と、政策の調査・審議の実行部隊としての計画部会があるという、若干の違いがある。

このような公的諮問機関が政策過程で見せた行動を見てゆく。

I期の一九八三年一〇月には審議会・計画部会が設置（注22参照）。され、作業Gとの連携が見られる調査・審議過程に特徴がある。例えば、作業Gによる準備作業（意見聴取ほか）後に計画部会による『四全総 長期展望作業（意見聴取ほか）』後（通称、日本二一世紀への展望）の策定と公表（一九八四年十一月）が、あるいはその後、作業部会による地方自治体、経済団体、有識者等からの意見聴取（意見交換・アンケート調査、一九八四年二月から一九八五年五月）に引き続き、計画部会による各省庁ヒアリング（一九八五年三月から五月）が行われたことなどが一例である。

II期に首相から「都市問題に言及せよ」と指示があった後は、庁内の対応として計画部会の内部に、さらに大都市WGを設置して対応し、その年に公表された計画部会、及び審議会による「調査審議経過報告（中間とりまとめ）」に到るま

で、国土庁の公式見解はマスコミ等で注目された（この間、計画部会一回、大都市WG四回、審議会一回、作業Gによる目だった動きは無い）。

III期には東京圏重視の公式見解に対する内外（特に地方自治体、財界、地方派与党議員などからの地域振興をもとめる動き）の批判が高まり、作業Gによる各界からの意見聴取（全国市区町村長アンケート調査、及び、地域振興懇談会、プロジェクト会議、経済団体との意見交換）の後に、計画部会（計画部会一回、大都市WG二回の計三回）での審議が行われた。作業Gの意見聴取↓計画部会による調査・審議↓作業Gによる調整作業が、この時期の調査審議の主な流れである。

IV期には、一九八七年五月末に審議会から国土庁試案が示された事を始まりとして、各界から具体的施策に関する要望が噴き出す。同年六月には二度の計画部会にて国土庁試案の修正後（作業Gの調整等については一九八七年三月・五月にかけて報道された新聞記事を参照している。本稿、四一一二を参照）、閣議決定の目途が立ち、同年六月三〇日に閣議決定に到った。

四全総の公的諮問機関型政策ブローカーの特徴をまとめると、政策過程で見ると(1)関連組織との連携による調査・審議の推進（いずれの時期でも作業Gとの連携が図られていること）、(2)外部志向型の調査・審議（基本的には外部の要望に

応えつつ(首相の指示、非決定権者の反発、など) 試案を策定する傾向がある)、という二点に要約できよう。

さらに、「人選」に着目して特徴を付け加えると、(3)学術経験者が多数選ばれることから「専門性」重視の傾向、(4)直前の全総を検討した委員が再度選ばれる傾向、あるいは行政官庁出身の学識経験者委員が要所を占める傾向については、「政策(専門知識、又は行政知識)の伝統(又はその継続)」の重視の傾向、(5)政治家や行政官庁出身者、財界人の人選など、庁外の関係者とのコネクションの獲得欲求、という特徴がある。換言すると、専門性、伝統(継続性)、人的なコネクション、のそれぞれが、権威づけを行なう際に有効(つまり、資源になる)と見なされているようである。

以上を要約すると、まず、関連組織との連携(計画部会と審議会の役割分担、及び作業Gとの連携)及び応答性の高さ(各界の要望への応答)、言い換えると「連携と応答による政策策定」という四全総の「公的諮問機関型」の政策ブローカーの特徴を、人選からは「専門性、伝統(継続性)、庁外コネクション」という権威づけの資源の多様さ²⁶⁾という特徴にまとめられよう。情報など知的資源を重視する点は所轄官庁型との共通点も多いが、コネクションや知的資源を生かした「権威志向の調整者」という性格がより顕著であろう。

四―二―四 政策ブローカーの共通点及び相違点

三つの政策ブローカーに共通しているのは、彼らが「直接的、間接的に決定権を保持するアクター」決定権者である」点である。つまり、内閣総理大臣により諮問され、国土審議会がこれに対して答申を行い、最終的には閣議決定により、政府の正式な政策となる、という「全総」のフォーマルな決定手続きの中で、(1)「諮問の主体」である「政治リーダー型」、(2)「間接的な決定権者であるが」「公的諮問機関型による試案の策定過程をコントロール」している「所轄官庁型」、(3)「答申の主体」である「公的諮問機関型」という間接的、直接的な決定権者である主体が、自らの意向を強硬に反映させるのではなく、非決定権者へ応答しながら、「(発議・調整・決定という)変化の担い手」になり得た理由を次に考えてみたいと思う。

「都市問題への言及」を指示したが、地方などからの反発を受けて「多極分散が重要」と論調を変え反対者に「同調」していった「政治リーダー型」、二期には三全総の定住構想を継承(つまり国土の均衡発展路線)する方向で素案を進めたが、首相からの指示により「都市改造路線」へと重点を変え、それが批判にさらされて以降は再度「地方振興(つまり国土の均衡発展路線)」の主唱者に「同調」した「所轄官庁型」、「所轄官庁型」との二人三脚により「定住構想の継承」

↓「都市施策の検討」↓「多極分散路線へと収斂」という経路をたどった「公的諮問機関型」など、この三者が、「自分の政策アイデアよりも、政策の結実を重視するという傾向」を持つことがわかる。

この三者が政策の結実を重視せざるを得なかつた理由を、それぞれの「誘因」の点から比較して見ると以下のようになる。まず、(1)より上位の政府プログラムと照合して、その路線を踏み外さないように、より下位プログラムの「全総」の方向を規定してゆこうとする「信念先行の調整者」である政治リーダー型政策ブローカー、(2)多方面の関係者から聴取した情報（政策情報、現場情報を含む）にもとづいて予測・戦略を立て、政策過程を計画・管理（交渉決裂の「回避」も含む）しつつ、政策を結実させたい「管理重視の調整者」である所轄官庁型政策ブローカー、(3)、所轄官庁型に同調しながら、節目節目で全総の政策方針を集約し、政府見解として内外に示すことを存立基盤とするために、交渉の決裂だけは回避する必要がある「権威志向の調整者」である公的諮問機関型政策ブローカー、という「誘因の違い」があるものの、共に、「政策」が実現すること自体を「第一の目的とせざるを得ない」ために、「調整を（自らの政策志向の反映よりも）重んじる」政策ブローカーの類型が、必然的に生まれてくる。政策アクターのうち連携グループ（本事例の均衡発展派と都

市改造派）の政策アリーナに加わる誘因が「自分の政策アイデアを政策アリーナに入力すること」であるとすれば、それと比較して、政策ブローカーの場合には、「政策（ここでは「全総」）が実現すること自体を第一の目的とせざるを得ない。

このように、誘因は異なるにせよ、「調整を（自らの政策志向の反映よりも）重んじる」という共通の行動の「型」を持つ政策ブローカーの行動は一見不可解（決定権を持ちながら、他に同調する）だが、それぞれが背後に持つ「誘因」とあわせて見れば、理に適った行動であることがわかる。

要約すると、それぞれの立場を背景とした「異なった誘因」を持ちながら、「政策の結実を重視する」という共通の型を持つアクターが生まれること、このような、インフォーマルな慣習・ルール（それぞれの「立場」を背景とした「誘因」の違い）に根ざし「政策の結実をより重視する」という調整志向を持つアクターが政策ブローカーとして必然的に登場する、という一般法則性が生じるのではないか。

そして、こうした一連の誘因の連鎖を背景とした、インフォーマルな制度（政策ブローカーの登場）により実現された、連携グループ間の相互作用が形成されると推測できる。

これまで政策ブローカーの共通点を取り上げ、唱道連携モ

デルで示された政策プロローカーについて説明を試みてきた。これまでの立論によりサバティア (Schaller, 1986) がモデルで提示した「政策プロローカー」が、四全総の事例の中でも調整志向の政策アクターであること、そしてそれらの政策アクターの活動によって「全総」の結果が促進されたことから存在したと見ることが分かった。

五 結論…四全総の機能

四全総は、それまでの全総が（事業や方策は異なるが）地域振興を重視するとともに多極分散型国土を志向してきた中で、はじめて「首都東京中心のヒエラルキー構造」を争点化した全総である。本稿はこの四全総を対象にして、「アイディア」が政策決定に与える影響に着目し、唱道連携モデルを用いて、「アイディア」の変化を軸としながら「アリーナの機能」を議論してきた。

まず、政策アリーナに加わった全てのアクターを、①決定権者から成る連携グループの主構成員、②政策アリーナに何らかの要望・提言を行った非決定者であるアクター、③各段階で政策過程を主導（発議、調整、決定）した政策プロローカー、の三者に整理した上で、次に、(1)「アイディア」の変化がアクター間の関係の変化をもたらすこと（政策志向型学習によ

る唱道連携の変化）、(2)一部アクターの「アイディア」が政策アリーナ全体の法則性を規定する可能性があること（政策プロローカーの性格、誘因（アイディア）に基づく行動の必然性と、政策プロローカーの出現による政策志向型学習の実現）を示唆した。

これまでの考察に基いて、全総の政策アリーナの機能を述べる。と次のようになる。

はじめに、政策過程に見られた特徴としては、アリーナに加わることによって、アクターの行動変容が起こった点を挙げる。ことが出来る。

アクターは多様な政策志向を持ってアリーナに登場する。アリーナで競合者との相違点が表面化する中、次第に政策の解が絞り込まれてゆき、結果的に新旧二つの連携グループへと収束する点で、アクターが連携する方向へと収斂せざるを得ないことは、「学習経験としての『参加』」が持つ意味を裏づける。さらに政策プロローカーの動きを見てみると、転換Aで首相の発言をきっかけに争点化した「都市改造」路線が、都市派の非決定権者による賛同を背景としながら、それまで「地方振興」路線で素案策定を行った審議会・計画部会に路線変更をさせたこと（本稿四一―四三）、転換Bで地方派の反発に動揺した国土庁及び作業Gが再度の意見聴取や国政懇の提言などを取り入れつつ「新旧路線の同時追求」へと路線

変更したこと（本稿四―二―二）からも、アリーナに加わったアクターは「学習経験」にもとづいて行動変容を余儀なくされているといえる。このことから、四全総は、「アリーナに（直接的・間接的に）加わったアクターに行動変容をもたらす」という機能を持っているという解釈が可能であろう。

次に（これら行動変容を伴う）「政策志向型学習」の結果、全総の政策方針が決定したこと（本稿四―一―三）から、政策信念や情報といった「政策アイデア」のやり取りを通じて、人的な関係（連携グループ）の変化が起こったのであり、四全総は「人的な関係の変化を伴う、政策信念・情報の伝達システム」としての機能を持ったと位置づけられよう。

つまり、四全総のアリーナは、「決定権者・非決定権者を問わず学習経験を提供している」こと、その結果、「政策アイデア」の変化が、人的な関係の変化を伴って起こり、このことが政策変化の要因となっている」と考えられる。このように唱道連携モデルを制度論的な説明に用いたことよって、従来の行動論的な説明以上に、四全総のアリーナという「アイデア」の次元を含んだ「ゆるやかな制度」が政策に与えた影響を捉えることができたのではないだろうか。

さらに、外生要因（表3）がこうしたゆるやかな制度に与えた影響も見逃すことはできない。行政改革、経済政策の柱となる民活関係の提言の中から、「公共事業での民活導入方

策」³⁰「民活による内需拡大」³¹「新規民活プロジェクトの提言」

などの、内需拡大、公共事業のテーマが登場し、政府の開発方針を示す全総とも論点を共有するものになった。こうした

「民活」の利害関係者（政府関係者はもちろんのこと、政党、経済団体など各種の民間団体を含む）は、政府の開発方針を示す全総の政策アリーナにおいても次第に利害関係を共有するようになったと思われ、政策アイデアの変化（結合）が人的な関係の変化を伴っていると見ることができよう。政府関係者も財政難の中で民活をせまられており、民活の利害関係者からの要望を取り入れる誘因があった為に新たな相互関係（新たな利害関係者の発言力増大）が成立したのではない。こうした利害関係者の広がり、非決定権者の発言力の増大があったことは、四全総の政策アリーナの特徴である。

四全総の政策アリーナでは、強固な信念体系を持った政治リーダー型プロカーが、政策アリーナで様々な手段³²を使って意向を反映させようとした。首相の発言以降「都市改造」をめぐる議論がにわかに活発になった背景には、政策課題の優先順位を信念に持つ「政治リーダー型」には、その他政策課題との齟齬を生じない範囲内に開発政策の方向づけを行う誘因があるとともに、社会―経済環境などの外生要因（表3参照のこと）に機敏に反応することが予測され、四全総の政策過程でも、首相の信念とも相まってこれが概ね当てはまっ

たといえる。前述したように、政治リーダー型に信念先行の調整者という性格があるとすれば、「アイディア」の継承・改革において果たす役割は大きくならざるをえず、政策出力に与える影響の考察は今後の継続的な課題である。

「地方振興」路線が生き残っていた背景として、一連の全総の「政策アイディア」における伝統（つまり、国土の均衡発展を重視する）が形成・継続されていたことから説明することが可能である。この点については三全総と四全総の二つの全総の比較からだけでは限界があるため、五つの全総を対象にこのテーマを掘り下げてゆくことを予定している。

〔謝辞〕この春に退官される中村紀一先生の夏ゼミでは発表の機会とコメントを頂きました。この場を借りてこれまでのご指導に感謝の意を申しあげます。

(1) この定義は、宮本（二〇〇〇）が示した狭義・広義の「制度」の定義のうち、特に後者を参照している。

(2) この理由は、伊藤（二〇〇二）によれば「アクターが社会的に適切だと考えられている行動に従うこと」によって正統性を高め、不確実性を減少させる（March and Olsen・1989）」ことにあると説明される（一四九頁）。組織の場合にも同様に、不確実な環境のもとでの成功と生存の可能性を高める（二五〇頁）ために同様の行動が起ると説明される。

(3) 小野によれば March and Olsen（1989）らが主張した「制度の再発見」とは、「政治現象を個人の合理的な選択行為から分析する視角の限界性を明確化し、制度による行為への規定性を主張する」ともに、あわせて（中略）「共感」や「信頼」といった概念に着目することによって政治における「規範的要素」の重要性をも指摘するもの（三〇頁）とされる。

(4) ただし、連合が行われたことの実証が、主に組織論的な属性分析に終始する。組織としての連合の位置づけを中心にマクロな説明がある半面、個別のアクター（群）と政策との関連が見えてこないという政策論としての限界もあると思われる。これらを補う為には政策資料や関係者インタビュー・回想録など鍵となる人物の証言等も必要であろう。ただし、「広義の」環境が政策を規定する」という視点を提示している点で、本稿は町村（一九九四）の議論に触発されている。

(5) 国土総合開発計画法（一九五〇年制定）で示される国土計画の目的は「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資すること」（一条）である。国土計画の目的がこのようなものであるれば、その実現手段である行政計画は、全国総合開発計画（中央政府）、都道府県総合開発計画（都道府県）、地方総合開発計画（地方、特定地域総合開発計画（特定地域）という四つの次元の計画により構成されることになっている。

(6) この方向への転換については、町村（一九九四）が指摘する。町村によれば一九八〇年代の都市政治の中で「構造再編準備期」基本

方向模索期—「正当性」模索期—事業展開期」の過程を経ながら「世界都市路線・東京改造路線」というイデオロギーが最終的に共有されていった、とされる。これらが承認されてゆく過程では、政策を共有するアクターが連合を形成して(町村の言う「連結組織」、公的・私的を問わず「国家基本テーマ」「都市基本テーマ」「都市実施テーマ」の政策の三つの次元で、多様なアクターが連結してゆく状況があったとされる(町村・一九九四、一〇三—一四〇頁)。本稿が分析対象とする四全総についてもこの「国家基本テーマ」の分析の中で一部扱われている。

(7) 「信念システム」では政策分析を行なうため必須の条件に、規範の次元(以下、「信念」とする)、政策の次元(以下、「政策方針」とする)、利益関心の次元(以下、「事業」とする)という三水準の区別を置く。

(8) サバテアは区別を行うに当り、Lalons (1971) の理論に多くを負ったとする。(一九八八、一四四頁)

(9) 本稿では長期間の政策過程を扱わないため、外生要因(長期)は、本格的には今後の検討課題とする。

(10) 「全総」の公式の決定権者は閣議決定を行う内閣総理大臣である。本稿では、閣議決定に諮られる前に既に国土庁案での各方面の同意が諮られていることから、審議会を事実上の決定権者として位置づけた。

(11) 本稿では、発言の状況を国土庁・計画調整局監修(一九八九、下河辺淳(一九九四)、『朝日新聞』の報道記事(一九八三—一九八七)を中心とした、複数の資料を照合することにより確定した。

(12) 例えば、新たな公共投資の対象である高規格道路(六、二二〇キ

ロ)の計画とそれにかかる公共投資額の試算が、建設大臣の諮問機関である道路審議会から発表された(一九八七年五月二九日、諮問・答申は同、六月二六日)。また、同じ一九八七年五月二九日には、経済対策閣僚会議の結果が「内需拡大と輸入増加を目指す緊急経済対策等を決める」こと、「中曽根首相の最終判断で決まった」ことが報道された。この中では全体規模を七千億円積み上げると共に、公共事業五兆円、減税一兆円以上、計六兆円以上の大規模な財政措置が示された(『朝日新聞』一九八七年五月二九日一面、四面、九面、二九面を参照)。

(13) 首相は、その後自らのブレインを送りこんだ私的機関である国政懇を設置したことは前述した。

(14) 例えば、JAPICによる内需拡大に関する提言(一九八六年一〇月)、自民党の都市政調による大都市重点施策の検討開始(一九八六年十一月)、金丸副総理の招請による民活懇が大都市プロジェクトに関する提言(同、十一月)などの発言である(本稿、表2、参照)。

(15) 国土庁は「経過報告は東京重視ではなく今までどおり地方も重視している」ことを強調した(『朝日新聞』一九八七年一月六日(朝)二面)。

(16) 地方自治体、地方財界からの根強い反発、地方派議員からの要望も相次いだ(例えば、『朝日新聞』一九八七年一月一六日(朝)四面、同三月一八日(夕)二面、等)。

(17) 実はこの報告には「東京への一極集中は問題」(一九八六年二月二日(朝)三面)という指摘も含まれたが、東京が他の都市圏より上位のヒエラルキーに位置づけられたことのほうが大きく受け止

められたようである。

(18) 具体的には、「試案の最終調整の局面で、それまでの開発路線の速度を緩めようとした福田首相(当時)は、サミットでの経済成長七%を約束した経済政策の路線変更と軌を同じくするように、一転して開発路線へと回帰し、開発縮小路線に対する世論の批判を回避したと思われる」こと(山田・二〇〇四、三一五頁)。

(19) 国土庁は一九七四年に設置された比較的新しい官庁であった。当時の国土庁は庁内局の主要ポストがほとんど他省庁からの出身者で占められ、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、三〇九頁)というのが北原の示す解釈である。逆にいえば、各省庁とのコネクションを持っていた、と考えることもできる。

(20) 国土庁発足以後の国土行政が「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・一九九四、一七六頁)スタイルになったことを指摘するのは「全総から全総に関わった開発官僚である下河辺の証言である。

(21) この報告により、「(三)全総の基本理念である「定住構想を継承する」という方針がうち出された(朝日新聞「一九八三年六月二〇日」報告を作成したのは、田審議会(会長、石原周夫)に設けられた調査部会(部会長、佐伯喜一、部会は経済社会フレイム専門委員会(向坂正男委員長、国土資源専門委員会(内村良英委員長)、居住環境専門委員会(井上隆(横浜国大教授)、産業専門委員会、国土基盤専門委員会の五つ。各分野の専門家、大学教授など一九名の委員が構成)で、調査・審議の開始は一九八一年九月である。(朝日新聞「一九八一年九月八日(朝)三面、一九八二年五月二〇日(朝)

三面、同六月四日(朝)二面、同六月二一日(朝)三面)

(22) この手順は、審議会(田)調査部会報告の趣旨を了承するかたちで、同年、一〇月に審議会(第五回)が行われ、四全総を策定する旨が正式に発表され、同日、計画部会が設置された(第一回一九八三年一月)。計画部会が審議会会長が指名する特別委員、並びに学識経験者の中から任命された委員からなる。

(23) この一テーマとは次の通り。「人口の長期波動」一九八四年三月一七日、「都市化と居住環境(丁)」同一九九日、「都市化と居住環境(丑)」同二三日、「国際環境と日本の国際化」同二六日、「世代構成の変化と備値観」同二九日、「技術革新とその影響」同日、「国土の利用と保全」同三〇日、「経済発展と環境」同年四月四日、「国土基盤」同九日、「国土総合開発計画をめぐる制度論」一〇日、「歴史・文化」一七日(国土庁計画・調整局監修(第Ⅱ部)・一九八九、七七八頁)

(24) その後、同年六月から七月にかけて「長期展望作業」をテーマにした計画部会が行われた。第三回一九八五年六月五日(長期展望作業その一は、人口、価値観、二二世紀イメージ)、第四回同一九九日(長期展望作業その二は、技術、経済、産業)、第五回同年七月三日(長期展望作業その三は、国土の利用・保全、都市化、都市基盤)の三回の計画部会の中の審議会(同年九月、さらに同年一二月には「四全総 長期展望作業 中間とりまとめ(通称、日本二二世紀への展望)」が策定、公表された。この「長期展望作業」は、その後、計画部会委員懇談会、国土庁関係審議会会長・特別委員長懇談会、と庁内の上位のヒエラルキーでのコンセンサスを経ている。(25) これは国土庁による「地方行脚作戦」として、「統一地方選挙を

機に四全総への反発が高まるのを防ぎ、スムーズに閣議決定に持ち込みたいというのが狙いだが、このところ地方は円高不況や緊縮財政など悪い材料ばかり。同庁の地方行脚も苦戦を強いられそうだ。」と見られている。(『朝日新聞』一九八七年一月六日(朝)二面)

(26) この地方、および経済団体への意見聴取については、マスコミなどで「地方重視求める声相次ぐ」(『朝日新聞』一九八七年一月七日(朝)三面)として、それに対する反応については「四全総 揺れる首相発言」(『朝日新聞』一九八七年二月一日(朝)二面)などが、報道されている。

(27) 新聞報道で目立った動きを追うと、その主な調整相手の中には関係省庁や、与党、財界などが挙げられる(本稿の四一一―二、四二二参照)。(『朝日新聞』一九八七年五月二日(朝)、二面、同五月二二日(朝)四面など)。

(28) 「調査・審議結果の権威づけ」では、審議会が正式な国土庁見解を示すのと比較すれば、計画部会は調査審議の内容を伝える発表の多くを担っており、実行部隊としての役割を果たしたこと、後述するが、審議会メンバーのうち専門性を有する委員には計画部会と兼任をする委員が多く、実質的には専門家集団の「核」となっていること、が挙げられる。

(29) その争点化をめぐることは、首相が言及する前から民話と都市開発をめぐる議論が始められており、政策アリーナの外からの追い風もあった。

(30) 建設大臣官房政策課民間活力企画室監修(一九八七)によると、民話をめぐる政策提言は「政府の経済対策」と関わりながら、副総理(当時)招聘による民話懇(民間活力施策の重点、推進体制、事

業の実施主体と実施体制、等を議論)、自民党調査機関である民話調(公共事業への民間活力導入について調査)、民間機関であるJAPIC(内需拡大のためのプロジェクト推進)、民話委(民間活力発揮について、住宅、大規模プロジェクト、地方部会をもうけて検討)。(以上、正式名称は表4、参照)、その他団体から、継続して行われている(建設大臣官房政策課民間活力企画室監修・一九八七、二二―二四頁)。

(31) 「中曽根流政治手段」(中曽根・一九九六、四二二―四二二頁)では、彼が活用した政治的リソースについて、トップダウンの政治手法、学者・民間人を使ったPR、国民へのアピール、などが述べられている。これまで見てきた事実として元首相が行った国土庁長官への指示、国政懇の設置、などからもこれらが裏づけられるであろう。

(32) 中曽根首相が信念とする政策課題の優先順位について、行政改革、日本の外交の方向性、教育改革の三つの重点政策領域が挙げられている(中曽根・一九九六、三五六頁)。

(33) 例えば、民話の重視、国際協調を視野に入れた内需拡大など、民話・内需拡大等の重要課題と関連する形で「都市改造」の方針が示された、という解釈ができる。

(34) なぜそのような欲求を持つのかについて、党内の派閥の力学の中で少数派出身のリーダーであったこと、あるいは中曽根元首相の場合であれば、「政党と官僚に対抗するための世論の喚起(後略)」(中曽根・一九九六、四二二頁)という明確な欲求があったことなどから説明できると思われる。

〔資料・文献リスト〕

〔資料〕

国土庁・計画調整局監修(一九八九)『第四次全国総合開発計画』第I

部解説編、第II部資料編、きょうせい

建設大臣官房政策課民間活力企画室(監修)、『民間活力プロジェクト研

究会編(一九八七)『民間活力の導入―そのポリシーとプロジェクト

ト』大成出版社

国土庁計画・調整局 四全総研究会編(一九八七)『第四次全国総合開

発計画―四〇の解説』時事通信社

下河辺淳(一九九四)『戦後国土計画への証言』日本経済評論社

中曽根康弘、(インタビュー)伊藤隆・佐藤誠三郎(一九九六)『天地有

情―五十年の戦後政治を語る』文藝春秋

『朝日新聞』一九八一年、一九八七年

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、総合開発機構

〔文献〕

伊藤修一郎(二〇〇三)『社会学的新制度論』河野勝・岩崎正洋編『ア

クセス 比較政治学』日本経済評論社

内山融(一九九八)『現代日本の国家と市場―石油危機以降の市場の脱

〔公的領域〕化』東京大学出版会

小野耕二(二〇〇一)『社会科学の理論とモデル―比較政治』東京大

学出版会

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(第三卷)』有斐閣

行政管理序(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―行政計画の実行性』

河野勝(二〇〇二)『新しい比較政治学への序奏』河野勝・岩崎正洋編

『アクセス比較政治学』日本経済評論社

篠原一(一九七七)『市民参加』岩波書店

手島孝(一九九二)『ネオ行政国家論』木鐸社

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

七八巻第一二号一九八七年二月号 東京市政調査会

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)』

町村敬志(一九九四)『世界都市』東京の構造転換―都市リストラクチ

ユアリングの社会学』東京大学出版会

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

宮本太郎(二〇〇〇)『制度』猪口孝・大澤真幸・岡沢憲美・山本宣吉・

ステイブン・R・リード編『政治学辞典』弘文堂 所収

村上芳夫(二〇〇三)『政策実施(執行)論―ガヴァナンス化に向かう

政策の実施』足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書

房

山田千絵(二〇〇四)『第三次全国総合開発計画』の政策形成のあり

なとしての機能―唱道連携モデルによる分析』『筑波法政』三七号

- 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)
- Lakatos, I. "History of Science and its Rational Reconstruction" *Boston Studies in the Philosophy of science*, vol.8, pp.42-134
- T.E.Cook and P.M.Morgan (1971) *Participatory Democracy* (USA:San Francisco)
- 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)

メールアドレス: s015681@ipc.tsukuba.ac.jp