

『三二世紀の国土のグランドデザイン（第五次全国総合開発計画）』の政策決定のアー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
- 二 分析の枠組——唱導連携モデルの適用と概説
- 二—一 唱導連携モデルの概要
- 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 政策アーリーナをとりまく外的環境——『グランドデザイン』策定の背景
- 四 『グランドデザイン』を対象とした分析
- 四—一 『グランドデザイン』の政策過程——唱導連携モデルによる分析——
- 四—二—一 アクターの一覧
- 四—二—二 連携グループ——唱導連携モデルによる図式化——
- 四—二—三 政策方針の変化
- 四—二—一 政策アクターの相互作用
- 四—二—二 政策アクターの記述
- 四—二—二 政策変化への影響
- 五 結論：『グランドデザイン』の機能

一 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」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」が政策決定に与える影響を分析する。この視点に立つ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。

全総を対象にした諸論文を見てゆくと、主に次の四つの類型へと分類が可能である。

一つ目は、結果論・規範論的な視点に立つ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、実効性の点で見える効果をあげて来たとは言えないとする「事業実績・

規範重視論」である（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、山崎・一九九八）。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る官（僚）の作文論と、これに対抗する政（治家）によつて政策決定の最終局面で大きく変容させられ、政官アクターの力関係により計画が集約されてゆくことを見る「政と官の綱引き決定論」である（御厨・一九九五、一九九六、NIRA・一九九六、下河辺・一九九四など）。

これらに対し、三つ目が「政策アリーナ・連合論」である（北原・一九九四、町村・一九九四、山田・二〇〇四）。これは総じて、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。四つ目は、策定中の全総に対して政策提言を行なう論文が存在する（日本開発銀行国土政策チーム編（一九九六）、矢田（一九九九））。前者は、当時策定中の計画を取り巻く環境の変化を取り上げ、読み手と共有するための新たな認識枠組の提示と、それらを前提としたいいくつかの提言をまとめていいる。後者は計画中の全総に審議会（計画部会・専門委員会・WG）のメンバーとして関わり、その政策過程の記述や、関与した経験から知り得たデータを記録している。特に、政策をめぐる解釈にはそれぞれ巾がある（策定に関わったメンバー間でも必ずしも共有されていない）ことを指摘しており

興味深い。この二つの論文は、政策をめぐる争点や、現状認識の枠組・優先順位、といった政策を左右する要因を扱った「認識枠組・政策論」である。

「事業実績・規範重視」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）を捉えようとしていない。「政と官の綱引き」決定論は、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「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）の分析が高官の綱引きに集中している点から、政策アクター間の相互作用を網羅しているとは言い難い。「認識枠組・政策論」では政策過程論には重点が置かれず、前者はそれを検討せず、後者は五全総の策定過程で知り得た事実関係の整理にとどまり、政策決定をとりまく環境を作り出している「全総」というしくみの一般化は行なっていない。

このように考えてくると「政策アリーナ・連合論」が提示している問題提起は次の点で筆者の問題意識に合致する。つまり、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」を提供している側面、あるいは政策出力に与える影響といった「全総というしくみが持つ機能」に着目する点である。

『二一世紀の国土のグランドデザイン（Ⅱ第五次全国総合開発計画）』（以下『グランドデザイン』とする）が閣議決定されたのは一九九八年三月のことである。当時の新聞は、全国総合開発計画が最後になる「総決算」として位置付けている（『日本経済新聞』一九九八年三月二六日（夕）二面、同三月三一日二面）。内容としては、過去四次にわたる全総の「開発志向」を批判し、『グランドデザイン』による負の遺産の精算のための新たな開発手法が期待された。だが提示された計画に対してマスコミは「投資規模や優先順位も明示せずプロジェクトを羅列した」（『日本経済新聞』一九九八年三月二七日（朝）三面）として、指針を示せないばかりか、従来の開発手法を踏襲したことを批判している。

ではたして、この『グランドデザイン』をもって「政府主導による国土計画」の策定という、全総がそれまで受け持ってきた機能が終わりを告げたといえるだろうか。現在も、中央官庁はこの計画の点検作業を進めるだけでなく、国土総合開発法の廃止、これに代わる新法の検討を含め、新たな枠組を模索している。つまり「全総」の名称がつかなくとも国土政策は継続していると考ええる方が妥当であろう。新たな国土政策が模索されるとすれば、直前に策定された計画に着目し、政策過程を記述して、そこで形成された「政策信念、及び慣習・ルール」を検討しておくことには意義がある。

ると考える。

こうした立場に立ち、本稿では拙稿(山田・二〇〇五)で行なった四全総の分析と同じ枠組を用いてこれを『グランドデザイン』に適用し、政策信念、及び慣習・ルールを含む政策決定のアーリーナを記述することを目的としている。

二 分析の枠組——唱道連携モデルの適用と概説

二— 唱道連携モデルの概要

唱道連携モデルに関しては拙稿(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人々の関係を規定する「政策信念及び慣習・ルール」に着目している。

この点に着目して政策過程分析を行なうにあたり、サバテア(Sabaier・1988, 1993)が提唱した「唱道連携モデル」は有効である。このモデルは、政策形成過程を、(1)まず政策をめぐる政策アクター間の相互作用(≡政策協議を通じ、政策信念を共有するグループ間での学習が繰り返されること)によって政策の集約が果たされる側面を記述する。同時に、(2)政策を取り巻く環境(≡協議の環境を取り巻く要因が政策アクターに媒介され、政策に反映されることで形成される環境)が政策に及ぼす影響を記述する。

つまり「政策アクター間の相互作用」「政策アクターがもつ環境の認識」という政策アクターの持つ「アイディア」を重視して、政策過程を記述してゆく枠組みである。このため「政策信念・慣習・ルール」及び連合の状況に着目して政策アーリーナを記述する本稿とは政策過程分析の重点を共有している為、本モデルを用いることにした。

次に、唱道連携モデルの概要、及び用語の定義を示す。まず、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」が設定される。

「政策サブシステム」とは、政策を作りあげてゆく入力のある「政策アーリーナ」と、その内容を知った政策アーリーナの(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」、あるいは政策プログラムの内容が公に告知される「出力」とを含めた、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。(サバテアは「政策アーリーナ」の概念は提示していないが、著者は、アクターが情報交換と連携グループの形成を行いながら政策を作り上げていく場として呼称する。)

「政策サブシステム」内部の行動主体として「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

外的要因

政策サブシステム

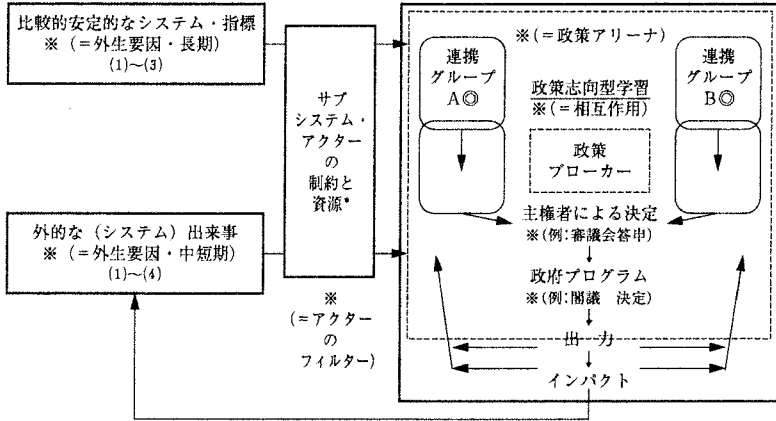


図1：唱道連携モデル(一部、筆者の加筆を含む)

“General model of policy change focusing on advocacy coalition within policy subsystems” by Sabatier, 1988, p.134 (Include “part of touch” by author)
 *宮川 (1995) によれば制約・資源とは “Ideology, Information, Interest” の三つの I を指すとされる。

【凡 例】
 太線：システム主要素
 ◎：信念システム (a 政策信念、b 資源)
 ※：加筆

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、議案をとりまとめる役割を果たす政策アクターである。

本稿で述べる「政策信念」とは連携グループのメンバーごとに共有されている「政策に関する主張のまとまり」である。こうした「政策サブシステム(及び政策アリーナ)」をとりまく環境」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サブシステムを取り巻く環境が形成される。「政策サブシステム」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る。(図1、左側)「比較的安定的なシステム・指標(=外生要因・長期)」、及び「外的な(システム)出来事(=外生要因・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(「グランドデザイン」に当てはめた場合の説明は、次節を参照のこと)。

表1: 「外的要因」を示す変数(一覽)

比較的安定的なシステム・指標(長期の外生要因)	外的な(システム)出来事(中短期の外生要因)
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)
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、《 》内は筆者加筆

このモデルは「政策アクター間の『学習』による政策信念の形成過程」及び「政策アクターへの外的要因の影響」を分析することに「政策の変化」を説明しようとしている。これは言いかえると「学習経験としての『参加』」(T. E. Cook and P. M. Morgan・1971)に焦点を当てて、政策の変化の理由や条件等を整理するモデルであるといえる。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、自らも主張表明をし、他のアクターに情報伝達(「つまり、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(「唱道連携」という過程を見てゆくに特徴がある。

以下に「グランドデザイン」の政策決定過程の分析を行なうにあたって唱道連携モデルを取り入れ、政策過程の規定要因となる広義の制度を記述してゆくことにする。

二一 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する。
第一段階では、分析の前提として、①「グランドデザイン」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的要因として考えられる項目を整理し「グランドデザイン」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」の変化を時系列に整理し、⑥「政策方針の変化」に関する過程を、政策アクターの相互作用と政策プロカーの働きから説明する。

第三段階では、政策アクターを中心とする相互作用に着目する。まず、⑦政策アクターの記述を行なうとともに、政策アクターと「その他アクター」との相互作用を確認する。その整理に基づき、⑧政策アクターの相互作用が政策変化へ及ぼす影響について考察する。

最後に、⑨『グランドデザイン』の政策過程の分析に基づいて『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、それを取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

本稿では分析の前提として、審議会での協議のプロセスにそつて『グランドデザイン』の政策過程の流れを、次の五つのステップごとに記述してゆくことにした。この区分の考え方は次の通りである。

(前段階)

『四全総の総合的な見直し作業』(以下「四全総総点検」)の開始(一九九二年一月)から国土庁による調査委員会の設置(一九九四年一月)まで。(以下、「準備」と呼ぶ。)

(Ⅰ期)

第一五回審議会(一九九四年一月)から『基本的な考え方』の公表(一九九五年一月一日)まで

(Ⅱ期)

『基本的な考え方』に対する各回の意見聴取の開始(一九九

五年一月二二日)から『検討報告』公表(一九九六年一月一日)まで。関係各層との調整を行なった(以下「調整A」と呼ぶ)。

(Ⅲ期)

WGの立ち上げ(一九九六年一月二四日)による六つの重要課題の検討開始から『経過報告』の公表(一九九七年一月三〇日)まで。「行政改革」との調整を行なった(以下「調整B」と呼ぶ)。

(Ⅳ期)

『経過報告』の公表以降(一九九七年一月)から第二三回審議会(一九九八年三月二七日)を経て『グランドデザイン』の閣議決定に至るまで(一九九八年三月三一日)(以下「決定」と呼ぶ)。

以上の時期区分の考え方にもとづき、五つの時期ごと(前段階、および、Ⅰ期、Ⅱ期、Ⅲ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次に整理した。

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) '92年11月～ '95年12月	審議会	審議会(第15回)『四全総の総点検』に着手 計画部会(部会長:下河辺淳、30名)、三つの専門部会設置(「国土構造(委員長:伊藤滋、23名)」「地域社会(委員長:成田頼明、24名)」「自然環境(委員長:吉良竜夫、20名)」)。実質的審議に入る。 国土構造委(10回)、地域社会委(10回)、自然環境委(8回)開催 (～'93.6月まで)	'92.12月*
		審議会(第16回)『四全総総合的点検中間報告』公表 その後、合同専門委員会結成(委員長:伊藤滋、委員の内20名で構成) 合同専門委員会(計6回)による審議 (～'94.6月まで)	'93.6月*
		審議会(第17回)『四全総総点検』公表 (四全総総合的点検調査部会報告——新しい時代のはじまりと国土政策の課題) 国土庁調査委員会を設置し、新たな国土軸の調査、国土構造の検討開始	'93.7月* '94.6月* 同10/17
	他の動き	第二国土軸構想推進協議会 (近畿・中部・四国・九州の17府県8経済団体から成る)第二国土軸の名称を「太平洋新国土軸」とし報告書発表。『四全総総点検』に「新たな国土軸の構想」が盛り込まれたことを評価。	'94.6/18
国土庁「東アジアエネルギー・情報ハイウエー構想」の検討に着手		同6/27	
国土庁「地方産業ビジョン研究会」(座長:石井威望慶大教授)設置。新産・工特等の地方振興法の総点検、有望な産業の分散立地の方策等、産学で検討		同7/17	
福井県含む近畿2府7県3政令指定都市、国土庁に「意見書」提出。東京一極集中の是正、日本海国土軸の形成等、要望。		同8/9	
国土計画協会(建設省・国土庁の外郭団体、会長井上孝東大名誉教授)がブロックごとに広域行政を担当する「州会議」設置求める提言を発表		同8/17	
国土庁「国土計画基本問題懇談会」が四全総総点検で掲げられた「新しい理念」の検討に着手		同8/23	
国土庁「ブロック別懇談会」開催(国土庁事務次官、地元自治体、経済界、文化人、地域おこし団体代表らと、新たな全総のありかた、意見交換) (中国・四国ブロック、東海・北陸ブロック、関東ブロック、関西ブロック)		同9月	
国土庁と九州各県、東九州軸推進機構らが共同で地域連携軸の調査に着手	同9/29		

時期区分	審議	策定過程の概要	年月
	他の動き	「中部21推進協議会」（松永亀三郎会長、中部経済連合会、愛知、岐阜、静岡、長野5県と地元経済界で構成）総会、矢田俊文（九大教授）が講演 「山陰活性化シンポジウム」（鳥取、島根、山口、の3県による）開催 伊藤滋（慶大教授）が講演するとともに、知事らが日本海国土軸について討論	'94.10/19 同10/29
I 期（開始） '94.11月～ '95.12/11	審議会	審議会（第18回）全国総合開発計画の策定を決定（諮問） 計画部会（第1回）全国総合開発計画の策定について 計画部会（第2回）視点と問題意識 計画部会（第3回）有識者ヒアリング（我が国の国土をめぐる今後の長期的な展望） 専門委員会全体会合（第1回） 「専門委員会における調査事項とすすめ方について」懇談会（第1～2回）人口・経済の長期動向／地球規模の条件変化と国土づくり 計画部会（第4回）有識者ヒアリング（今後の長期的展望） 懇談会（第3回～6回）人口減少・高齢化の下での地域社会／アジア地域の経済発展と国土／国際化と国土基盤／安全の観点からの自然とのかかわりについての再検討 計画部会（第5回）地球社会の展望と国土、人口減少・高齢化と地域社会 懇談会（第7回～9回）産業空洞化問題と産業構造の将来展望(1)／安全な国土づくり／価値観・ライフスタイルの変とこれからの人々の暮らし 計画部会（第6回）安全な国土の形成 専門委員会懇談会（第10回）社会資本整備の展望と課題(1) 懇談会（第11回）環境への負荷の少ない国土のあり方(1) 審議会（第19回）新しい全国総合開発計画の策定作業状況 懇談会（第12～16回）中山間地域等の今後のあり方(1)／人口減少・高齢化と地域社会(2)／人口減少・高齢化と地域社会(2)／環境への負荷の少ない国土のあり方(2)／高度情報通信社会の構築が国土に与える影響等／産業空洞化問題と産業構造の将来展望(2) 専門委員会全体会合（第2回）国土の長期展望と主要計画課題(1) 懇談会（第17～18回）社会資本整備の展望と課題(2)／高度情報通信社会の構築に向けての政策課題	'94.11/10 '95.1/12 同2/16 同3/14 同3/16 同3/31 4/10 同4/13 同4/18・19・21・24 同5/11 同5/15・15・25 同5/26 同5/29 同5/30 同6/9 同6/15・20・22・26 同6/29 同6/30・7/10

時期区分	審議 策定過程の概要	年月
	<p>審議会</p> <p>計画部会(第7回)経済構造変革と地域経済懇談会(第19~20回) 中山間地域等今後のあり方(2)/社会資本整備の展望と課題(3) 箱根合宿(伊藤G×作業G)* 専門委員会全体会合(第3回) 国土の長期展望と主要計画課題(2) 計画部会(第8回)人と自然の共存と中山間地域等の新しい位置づけ 計画部会(第9回)社会資本整備の展望と課題 専門委員会全体会合(第4回) 新しい全総計画に関する地方意見の聴取へ 計画部会(第10回)これからの国土づくりと望ましい国土構造の方向 専門委員会全体会合(第5回) 新しい全総計画の基本的考え方スケルトン(案) 新しい国土づくりに向けた制度見直しの必要 計画部会(第11回)新しい全総計画に関する地方意見の聴取 計画部会(第12回)新しい全総計画の基本的考え方スケルトン(案) 専門委員会全体会合(第6回)新しい全総計画の基本的考え方(素案) 計画部会(第13回)新しい全国総合開発計画の基本的考え方(素案) 計画部会(第14回)新しい全国総合開発計画の基本的考え方 審議会(第20回)公表 『21世紀の国土のグランドデザイン——新・全国総合開発計画の基本的考え方』</p>	<p>'95.7/19 同7/20・31</p> <p>同8/3~5 同9/5</p> <p>同9/6</p> <p>同9/22 同9/25</p> <p>同10/4</p> <p>同10/12</p> <p>同10/13</p> <p>同10/25</p> <p>同11/17</p> <p>同11/22</p> <p>同12/4</p> <p>同12/11</p>
	<p>この動き</p> <p>「国づくりシンポジウム」開催。国土計画協会(井上孝会長)と各地方公共団体の共催、渡部与四郎(同協会理事)講演、糠谷国土庁計画・調整局長らパネルディスカッション 国土庁「地域からの国土づくり全国大会」開催(国土庁長官、官民17名) 「国土計画基本問題懇談会」(座長:香西泰)が国土計画の重点を発表。計画部会(1月)のたたき台として、地域間格差是正→「多様性のある国土の形成」示す 「新近畿創生推進委員会」(すばる推進委員会委員長・原正敏大阪府企画調整部長) 広域連携軸・大阪湾ベイエリア開発を生かし広域防災のグランドデザインを検討。(4月1日 建設省 熊本・長崎・鹿児島県が計画中の3県架橋を新交通軸の調査対象と発表) 関西経済人・エコノミスト会議による討論会。 大震災の教訓生かす。「統一テーマ:21世紀の国家のグランドデザイン——阪神大震災を越えて」</p>	<p>'94.11/25</p> <p>同11/29</p> <p>同12/28</p> <p>'95.2/9</p> <p>同4/14</p>

時期区分	審議	策定過程の概要	年月
	他の動き	<p>国土庁「東京都心のランドデザイン」まとめる(千代田・中央両区を対象) 報告書は、東京都心地域のあり方に関する調査委員会(下河辺委員長)による 各地でランドデザイン、新首都、等に関する検討 徳島県環境委、大阪市、「21世紀の関西を考える会」(関西の産官学でつくるシンクタンク、座長：関西電力会長)、「関西産業活性化センター」、新潟県、「長岡デザイン懇談会」、静岡県国土利用計画地方審議会、「北海道・東北21世紀構想推進会」シンポジウムで専門委員含む学識経験者講演、名古屋商工会議所による「東海圏新首都構想」最終報告、「西日本経済協議会」が中部地方へ首都移転推進、グローバル社会における関西像研究会(近畿2府5県のシンクタンク33機関などで組織)による「広域連合体」提言。 国土庁「全国地域づくり推進協議会総会」伊藤滋慶大教授の講演・首長話し合い 運輸省 第七次空港整備五ヵ年計画の中間報告まとまる) 「新首都推進懇談会」会長：村田敬二郎(自民党)の発言が『日本経済新聞』に掲載 日本開発銀行・日本経済研究所「新国土軸と鳥取」講演会大西隆東大教授の講演、地元経済人等が参加</p>	<p>'95. 6/19 同6月～12月頃 同7/10 同8/25 同10月 同11/7</p>
'95.12/12～'96.12/10	審議会	<p>作業G <u>郵送、FAX及びパソコン通信等による国民各層の意見の受付</u> 作業G(一部委員) <u>一日国土審議会</u> (広島県三次市・兵庫県神戸市・佐賀県唐津市・徳島県脇町・岩手県花巻市・鳥取県米子市・栃木県小山市・鹿児島県国分市・北海道北見市・岐阜県多治見市) 作業G <u>都道府県・政令指定都市との意見交換会</u> 九州地区(福岡市)、沖縄地区(那覇市) 作業G(一部委員) <u>一日国土審議会</u> (山形県酒田市・石川県輪島市) 作業G <u>都道府県・政令指定都市との意見交換会</u> 近畿地区(大津市)、北海道・東北地区(仙台市)、中部地区(名古屋市)、関東地区(東京都)、中国地区(松江市)、四国地区(高知市) 運営懇談会* (又は運営委員会、以下同じ。矢田(1999) p.96) 専門委員会全体会合(第7回)国民各層からの意見について、今後の検討の進め方について 計画部会(第15回)国民各層からの意見について、今後の検討の進め方について 小委員会；文化と生活様式(第1回)国土計画と文化</p>	<p>'95.12/12～翌3/31 '96.2/1・5・7・8・14・15・16・17・21日 同2/22 2/27・28 3/14・19・21・22・28 同3/29 同4/10 同4/12 同4/16</p>

時期区分	審議	策定過程の概要	年月
		<p>運営懇談会*</p> <p>小委員会；街づくり小委員会(第1回)都市整備の基本的方向について／文化と生活様式小委員会(第2回)国内観光の振興と地域の活性化／文化と生活様式小委員会(第2回)国内観光の振興と地域の活性化／人と自然小委員会(第1回)流域圏の概念、国土資源管理、多自然居住地域をめぐる考え方／文化と生活様式小委員会(第3回)文化を活かした特色ある地域づくり、地域活動を支える人づくり</p> <p>計画部会(第16回)各省庁ヒアリング(1)(厚生省、労働省、法務省、警察庁、外務省)</p> <p>小委員会；文化と生活様式小委員会(第4回)日本の農村の歩みと新しい展開、地域における情報の活用／基盤づくり小委員会(第2回)地域間の連携・自立を促すための機会平等の確保</p> <p>計画部会(第17回)</p> <p>各省庁ヒアリング(2)(郵政省、通商産業省、科学技術庁、文部省)</p> <p>小委員会；</p> <p>街づくり小委員会(第2回)ハード面からみた都市整備の方向／地域経済小委員会(第2回)内発型の産業育成等のための基盤づくりについて</p> <p>計画部会(第18回)各省庁ヒアリング(3)(環境庁、自治省、北海道開発庁、沖縄開発庁)</p> <p>運営懇談会*</p> <p>小委員会；人と自然小委員会(第2回)流域圏における施策、多自然居住地域の条件整備</p> <p>計画部会(第19回)各省庁ヒアリング(4)(運輸省、農林水産省、建設省)</p> <p>小委員会；文化と生活様式小委員会(第5回)歴史・文化に根ざした国土像、美しい地域空間の創出について／基盤づくり小委員会(第3回)地域間の連携・自立を促すための機会平等の確保について(Ⅱ)、社会資本投資のあり方／街づくり小委員会(第3回)都市・生活環境の整備／人と自然小委員会(第3回)国土生態系の骨格形成について、循環型国土の形成</p> <p>運営懇談会*</p> <p>小委員会；地域経済小委員会(第3回)地域の特性・条件等を生かした経済基盤の強化</p> <p>専門懇談会*</p> <p>小委員会；文化と生活様式小委員会(第6回)世界に開かれた地域づくり、都市文化／街づくり小委員会(第4回)検討状況中間とりまとめ(1)／基盤づくり小委員会(第4回)国際交通ネットワークと国土構造／文化と生活様式小委員会(第7回)検討状況中間とりまとめ(1)／自然小委員会(第4回)海洋沿岸域の保全と利用、農業・農山漁村の</p>	<p>'96.5/24</p> <p>同4/23~26、5/2・8</p> <p>同5/9</p> <p>同5/14・17</p> <p>同5/17</p> <p>同5/20・24</p> <p>同5/24</p> <p>同5/24</p> <p>同5/30</p> <p>同5/31</p> <p>同6/6・7・10</p> <p>同6/12</p> <p>同6/14</p> <p>同6/18</p> <p>同6/21・25・26・28、7/1・2</p>
	審議会		

時期区分	審議	策定過程の概要	年月
	審議 会	新たな展開／街づくり小委員会（第5回）検討状況中間とりまとめ(2)／地域経済小委員会(第4回)産業に係る地域連携の推進及び広域国際交流圏の形成、企業による社会貢献活動	'96.7/2
		専門委員会全体会合（第8回）各小委員会の審議状況報告について	同7/4
		計画部会（第20回）各小委員会の審議状況報告について(1)	同7/5
		運営懇談会*	同7/8・9
		小委員会；人と自然小委員会（第5回）国土の安全性の向上について・多様な自然の確保とミティゲーションについて、多自然居住地域の整備について、国土生態系の骨格形成について／文化と生活様式小委員会（第8回）検討状況中間とりまとめ(2)／地域経済小委員会（第5回）検討状況中間とりまとめ	同7/8・9 ・12
		作業G 47都道府県知事・12政令指定都市との意見交換	同7月中旬～ 10月中旬
		計画部会（第21回）各小委員会の審議状況報告(2)	同7/15
		専門懇談会*	同7/15
		専門懇談会 合宿*	同8/31～ 9/2
		中国及び韓国との意見交換	同9/26～ 10/2
		専門懇談会*	同10/4
		計画部会（第22回）国土政策について中国、韓国と意見交換・都道府県・政令市との意見交換	同10/28
		計画部会（第23回）「計画部会調査検討報告（素案）」について	同11/20
		計画部会（第24回）「計画部会調査検討報告（案）」について	同11/28
	計画部会（第25回）「計画部会調査検討報告」について	同12/10	
	他の動き	「中四国サミット」（第7回）広域的な経済圏の形成を話し合う。9知事（代理含む）、経済団体代表が参加	'96.1/25
		地方の動き活発化	同6月
		徳島県総合計画審議会が徳島県のグランドデザイン案発表、高知県政策総合研究所（理事長：星野進保、高知市・NIRA）が長期ビジョン発表、等地方の経済団体、経済連合会による相次ぐ提言。道経連、東北経連、中部経連、中国経連、北陸経連、四国経連、九経連、関経連、及び経団連）「地域の連携活発」と報道される。／7月30日 関西経済連合会（川上哲郎会長）が意見書「新しい国土計画に向けて」を発表／近畿の自治体版グランドデザイン「すばるプラン」改訂作業／「沖縄のグランドデザイン」沖縄県	同7月～8月

時期区分	審議	策定過程の概要	年月
	他の動き	地方の経済団体等の計画は以下の通り 中国経済連合会「日本海グランドデザイン」の作成を進める／青森商工会議所「中心商業地域のグランドデザイン案」まとめる／仙台商工会議所・仙台都市圏のグランドデザインに意欲。 国土審議会首都圏整備特別委員会「首都圏基本計画試論」まとめる 地方からの発言 「国民に希望を与えることは政治の責任」平松守彦大分県知事／「首都機能移転を明確に位置付けてほしい」東濃地域への首都機能誘致中の岐阜県柳橋晋総合政策局長／島根県出雲市の総合開発審議会・中間報告。 国土庁と東京・千葉・神奈川の6都県市による「東京湾臨海地域グランドデザイン研究会」が基本方針まとめ、首都圏基本計画に反映させる予定。	'97.6月～7月 同6月 同9月 同11/14
Ⅳ期（決定）		審議会	(折衝・調整*)
'97.11月～ '98.3/31			自民党政務調査会政調審議会 国土審議会（第23回）「新しい全国総合開発計画（案）」について 『グランドデザイン』閣議決定 （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）

出典：主に国土庁計画・調整局編（1998）、国土庁計画・調整局監修（1999）、一部『日本経済新聞』（1987～2000）を参照した。*印は矢田（1999）、※印は日本開発銀行国土政策チーム編（1996）を参照し加筆。

(表記)	国土審議会 = 審議会	専門委員会全体会合
	運営懇談会（主委員11名）	専門委員会懇談会 = 懇談会
	専門懇談会（主委員+作業G）	専門委員会小委員会 = 小委員会
	所轄官庁・所轄課 = 作業G	作業G・意見の聴取 = □

三―二 政策アリーナをとりまく外的要因―『グランドデザイン』策定の背景

次に、政策アリーナを取り巻く外的要因をととして「グランドデザイン」で該当する主な項目を検討する。本稿は「グランドデザイン」に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、外的要因（長期）については扱うことができないので中短期的な要因を対象にした。

前述したとおり、モデルに従えば、基本的には政策アクターが認識してはじめて政策アリーナに影響すると考えられる。従って、ここでは関係者が出版した文献に基づき、資料に掲載された共通認識を取り上げた。

四 『グランドデザイン』の分析

四―一 「グランドデザイン」の政策過程

―― 唱道連携モデルによる分析 ――

四―一―一 政策アクターの一覧

はじめに、「グランドデザイン」の策定に関与した政策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

表3：外的変数「＝外的な（システム）出来事」の該当項目（グランドデザイン）

外的な（システム）出来事	該当項目
1) 社会－経済状況の変化	「時代の変化」に関する共通の認識（例：地球・環境時代、人口減・高齢化、地方の時代、高度情報化時代、東アジアの連携）* 阪神淡路大震災（1995年1月）
2) 統治連繫グループの変化（政権交代等）	内閣の変遷（『四全総点検』宮沢・細川・羽田内閣／『グランドデザイン』村山内閣→橋本内閣） 橋本内閣成立と「行財政改革」の争点化（1996年）
3) 他の政策決定（他の政策サブシステム）の影響	行財政改革をはじめとする地方分権、規制緩和、情報公開等一連の改革** （並行する計画：首都圏整備計画、空港整備七ヶ年計画、等）

出典：Sabatier（1988）、p.134. における「外的な（システム）出来事」を参照し、国土庁編（1998）国土庁監修（1999）に基づいて整理した。

*印：日本開発銀行政策チーム編（1996）

**印：矢田俊文（1999）『21世紀の国土構造と国土政策――21世紀の国土のグランドデザイン・考』を参考した。

表4 アクター（一覧）

協議機関		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）	表記	構 成 員
前段階／準備	決 定	審議会（旧） 専門部会	旧審議会 専門部会	会長：下河辺淳（元国土庁） 国土構造委（委員長：伊藤滋、23名）・ 地域社会委（委員長：成田頼明、24名）・ 自然環境委（委員長：吉良竜夫、20名）
		調査委員会・国土庁 （作業G）	作業G	（国土庁計画・調整局）
	非 決 定	第二国土軸構想推進協議会 （国土庁）	（同左） （同左）	近畿・中部・四国・九州17府県、8経済団体の組織 （「東アジアエネルギー・情報ハイウエー構想」の検討に着手）
		地方産業ビジョン研究会	地産研	国土庁（座長：石井成望慶大教授）14名
		国土計画協会	（同左）	建設省・国土庁の外郭団体（会長井上孝東大名誉教授）
		国土計画基本問題懇談会 （国土庁「ブロック別懇談会」開催） その他：中部21推進協議会	（同左） （同左） -	国土庁（座長：香西泰日本経済研究センター理事長、都道府県委員：橋本二郎高知県知事他）27名 （国土庁事務次官、地元自治体、経済界、文化人、地域おこし団体代表ら 表2、策定過程の概要 '94.10/19を参照
Ⅰ期／開始	決 定	審議会 計画部会 専門委員会全体会	（同左） （同左） （同左）	会長：下河辺淳（元国土庁）、以下45名 部会長：伊藤滋（滋慶大学教授）以下36名 委員長：中村英夫（武蔵工業大学教授）、委員長代理：矢田俊文 以下、28名 （同上）28名 主要審議会委員・作業G
		専門委員懇談会 箱根合宿（伊藤G×作業G） （作業G）	懇談会 合宿 （同左）	（国土庁計画・調整局）
		国づくりシンポジウム	（同左）	国土計画協会（井上孝会長）・各地方公共団体共催
	非 決 定	国土計画基本問題懇談会 （建設省） （新近畿創生推進委員会） 阪神・淡路復興委員会 東京都心地域のあり方に関する調査委員会 （各地で計画検討） 全国各地域づくり推進協議会 （運輸省）	（同左） （同左） （同左） （同左） 都心調査委員会 - （同左） （同左）	国土庁・（座長：香西泰日本経済研究センター理事長） （新交通軸の調査対象発表） 委員長・原正敏大阪府企画調整部長 委員長：下河辺淳 国土庁（委員長：下河辺淳） （表2、参照） 国土庁 （第七次空港整備5ヵ年計画の中間報告） （会長：村田敬二郎・自民党、マスコミで発言） - 表2、策定過程の概要 '95.6月～12月を参照
		新首都推進懇談会 （日本開発銀行・日本経済研究所） その他：21世紀の関西を考える会、長岡デザイン懇談会、名古屋商工会議所、北海道・東北21世紀構想推進会、ほか	（同左） （同左） -	

『二一世紀の国土のグランドデザイン（Ⅱ第五次全国総合開発計画）』の政策決定のアーリーナとしての機能（山田）二一九七

協議機関		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）	表記	構 成 員
Ⅱ期／調整A	決定	計画部会 専門委員会全体会 専門委員会小委員会	(同左) (同左) ○小委員会	(同上) (同上) 50名に増員、5つの小委員会（人と自然・街づくり・地域経済・基盤づくり・文化と生活様式）
		運営懇談会	(同左)	審議会会長、部会長、専門委員長、同代理、5小委員会の座長からなる
	非決定	作業G 《国民各層》 《都道府県・政令指定都市》 《各省庁》	(同左)	(同上) 表2、参照
Ⅲ期／調整B	決定	地方公共団体 地方経済団体・経済連合会 例：日本海沿岸地帯振興連盟／北海道・東北21世紀構想推進会議／太平洋新国土軸構想推進協議会 (東京湾臨海開発の計画)	- -	表2 '96.6月以降を参照 表2 '96.7月以降を参照
		WG 審議会 計画部会	(同左) (同左) (同左)	審議会・計画部会会長はじめとする主要委員（11名） (同上) (同上)
	非決定	作業G 《都道府県・政令指定都市》	(同左)	(同上)
Ⅳ期／決定	決定	地方自治体 首都圏整備特別委員会 東京湾臨海地域ランドデザイン研究会	- 首都圏委員会 臨海地域研究会	表2 '97.2月以降を参照 国土審議会 国土庁・東京、千葉、神奈川の六都県市による研究会
		自民党政務調査会政調審議会 審議会	自民党政調審議会 審議会	自民党 (同上)
	非決定	作業G	作業G	
	非決定	地方自治体	-	

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・計画部会と専門委員会その他の関連組織と内閣を含む。審議会事務局である所轄官庁の所轄課(以降、作業G、と呼ぶ)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た)。と、(2)「非決定権者」である「その他の関連機関」に分け(この中には、「グランドデザイン」に関連して発言したグループや、作業Gが何らかの理由で接触したグループを含む)、時期別に示す(表4)。

四―一―二 連携グループ―唱道連携モデルによる図式化
次に、政策過程における発言の有無を時系列に抽出した。

具体的には、国土庁編(一九九八)を基本にしなが、マスコミによる報道を参照した。これにより、(1)決定権者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、唱道連携の状況を整理した(図2)。

図2に示したように、政策方針の文脈が、(1)前段階↓I期、(2)I↓II期、(3)II↓III期、(4)III↓IV期、の中、それぞれの方

向を主導(発案、調整、決定)したアクターが存在した。過程を要約すると次のようになる。

(1) 前段階から検討開始まで…所轄官庁による委員会の設置、作業Gによる事前懇談の場が設けられるなど、所轄官庁主導である。

(2) 検討開始から『基本的考え方』の提示後…作業Gによる各方面からの意見聴取(国民各層、地方自治体)と計画部会によるヒアリング(関係省庁)という、情報収集が活発である。同時に、専門委員会に設けられた各小委員会、及び計画部会では、方針に沿って各領域の政策のたたき台が作成され、節目ごとに合宿や運営懇談会など主要委員を中心に集約が行なわれた。

(3) 中間報告である『検討報告』公表後…計画部会が、『検討報告』に対する地方からの意見聴取を継続する。『検討報告』に加えてさらに必要な六項目の検討がWG(主要な一一名の委員よりなる)にて継続して検討される。橋本内閣が成立後「行財政改革」との調整を求められた。橋本首相―作業Gとが、首相官邸で行なった会合によって基本合意が確認され、計画部会を経て『経過報告』が公表された。このことから、調整の局面では計画部会・WG・作業Gといった所轄官庁主導だったと見られる。

(4) 『経過報告』公表後…その後審議会ならびに計画部会は

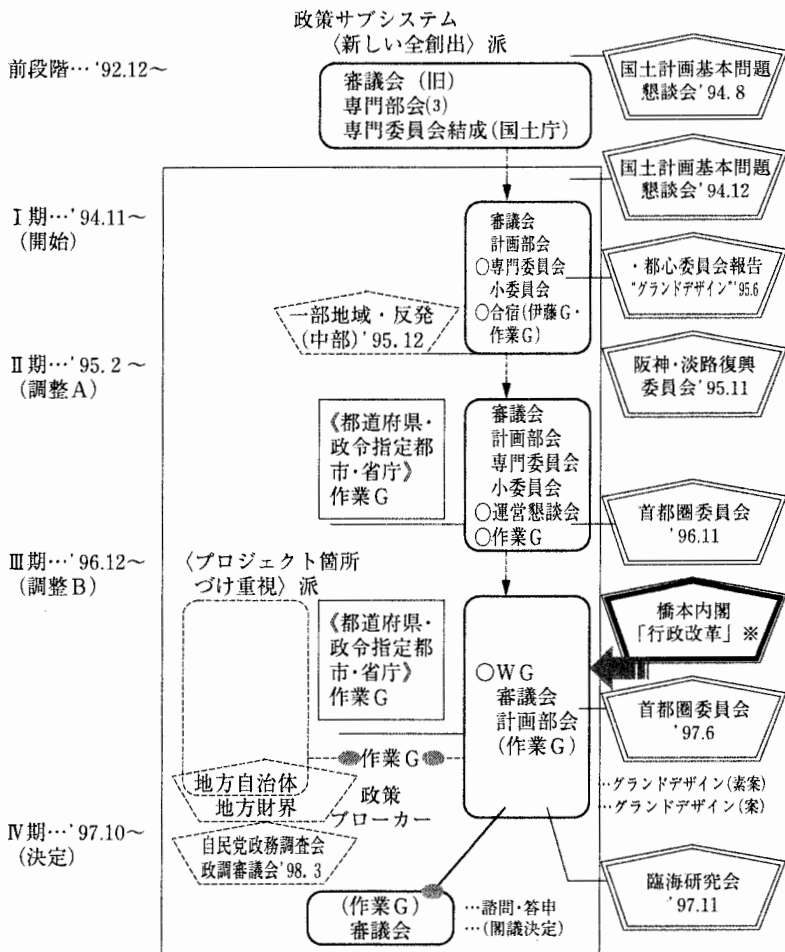
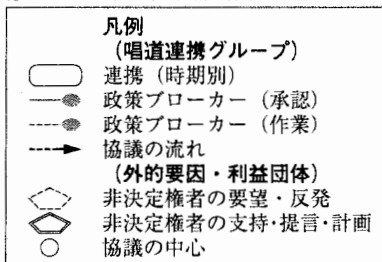


図2：モデル図 (前段階・I～IV期)

補足資料：[日本経済新聞]1991～2000年※橋本首相-作業Gの基本合意(97.10)後計画部会で承認



答申に至るまで開催されていない。事業の箇所づけをめぐる折衝が行なわれたとされる(矢田・一九九九、『日本経済新聞』一九九八年三月二六日(夕)二面)が、マスコミでは、ほとんど報道されていないことから作業Gによる水面下の調整が行われた可能性が高い。

それぞれのタイミングでの協議の中心を要約する。専門委員会を中心とした協議を基本としながらも、調整等を行なうアクターとして「官・学」が協働する「合宿」での協議で重要な話し合いが持たれたこと(I期)、主要委員からなる「運営懇談会」と作業Gとの懇談が重要であったこと(II期)。さらに主要委員からなるWGと作業Gとの懇談(III期)、及び最終調整の実働を行なったのは作業Gであったこと(IV期)。以上が調整で主な働きをした政策アクターと考えられる。

審議過程を通して、審議会及び作業Gという決定権者であるアクターが、調査・審議の機関を通して「新たな全総の創出」派として一つの連携グループに集約されていったことが特徴である。これに対して、決定権者・非決定権者からなる対抗的な連携グループは観察されなかった。「プロジェクト箇所づけ重視」派ともいえるべき動きは、大きな連携グループを形成するには至らず、政策アリーナで顕在化しなかった。

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「政策アイディア」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、政策アクター官の調査・審議の内容を、サバティア(Sabaitea・1988)の提示した政策アイディ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)ごとに連携グループで共有された政策アイディアを整理する(表5)。

次に行なうのは、全総の政策アリーナにおける政策志向型学習が行われたか否かを検討することである。政策方針が、最終案へと結実するまでの流れを示したのが図4である。

I期での課題は「新しい全総の創造」であり、そのために時代の変化に関する解釈や、それまでの一連全総の反省を行なうなど、共通認識の確認の作業が進行していた。審議会の調査・審議の持つこうした政策方針に対する対抗的な勢力は無く、審議会内部での調査・審議は方針を先導していった。

この時期の外的要因には阪神大震災が挙げられ、都市の脆弱さの克服・防災といったテーマに注目が集まる。地方自治体・

地方経済団体といった関係者からは様々な提言が発表された。Ⅱ期には『基本的な考え方』を受けて地方からの様々な反応・提言（一部は要望に類するもの）があった。専門委員会では方針を受けて個別領域での政策の検討が行なわれ『検討報告』としてまとめられた。

Ⅲ期には大筋で『検討報告』が受け入れられたとして追加六項目の検討がWG主導でおこなわれた。同時に、この時期に橋本内閣が成立し「行政改革」が争点化し、それまでの検討案を見なおす圧力が高まった。この為政策面での整合性を求められた時期である。その後作業G及び数回の計画部会を経て微修正の後に『経過報告』として素案が提出された。

Ⅳ期には表立った動きはほとんどなく、審議会・計画部会での検討も行なわれていない。水面下では「個別プロジェクトの書込み」をめぐる折衝は厳しさを増していたようだ（矢田・一九九九、p.23）。しかし折衝の内幕は報道などからは見えてこない。

審議会は「行政改革」への整合を求められる以外は、政策を主導しつづけた。アリーナでの決定権者間での競合関係が見られない上に、非決定権者による発言によって政策方針が左右されるといった相互作用的な変化もない。対抗的な連携グループも現れない。従って、複数の連携グループによりそれぞれの主張に影響を与え合うプロセス（Ⅱ政策志向型学習）

表5：国土計画・関連報道に見る政策方針の変遷

凡例[] 構成員のうち非決定権者
* 該当なし

前段階 旧全総の点検		
連携グループ	*	「新しい全総の創出」路線
構成員	*	審議会（旧）・計画部会（旧）
主な主張	*	新しい全総として、次期全総「開発主義見なおし」「国際化に対応すること」が課題となる※1

I期 「新しい全総」の方針

連携グループ	*	「新しい全総の創出」路線
構成員	*	審議会・計画部会・専門委員会・作業G
主な主張	*	「新たな国づくり」の指針が必要
信念	*	地球時代・国際化＝世界に開かれた国土
政策方針	[中部からの反発；国土軸構想を東京－関西・二眼レフ論と批判]	多軸－国土軸/地域の自立/社会資本整備(制約・方策)/新しい国土づくりの制度と枠組、検討※2
事業	—	—

Ⅱ期 「基本的考え方」提示後・各層からの意見聴取と反映（調整A）

連携グループ	*	「新しい全総の創出」路線
構成員	[地方自治体・地方経済団体]	審議会・計画部会・専門委員会・作業G・運営懇談会
主な主張	[各地域、団体ごとの主張]	歴史的な転換期にある国土計画
信念	[各地域の状況に応じた提言、独自の計画の発表]	転換期（同、前段階）を前提とする21世紀の新たな国土計画；地域連携、国土の安全、自然、経済構造、国際交流（＝世界に開かれた国土）
政策方針	*	（戦略）多自然居住地域／大都市再生／地域連携／広域国際交流圏／中枢拠点都市圏
事業	—————	（推進方式）「参加と連携」※3

Ⅲ期 「中間報告」提示後・「行財政改革」の影響による調整（調整B）

連携グループ	*	「新しい全総の創出」路線
構成員	[地方自治体・地方経済団体] WGの一部委員	WG・審議会・計画部会・運営懇談会・作業G
主な主張	[各地域、団体ごとの主張]公共投資のありかたの再検討、地方分権を進める国土計画、等の検討必要	“開発”に加え、保全・利用を含めた広範な国土計画財政状況が苦しい中での開発の進め方、の検討必要
信念	*	同上
政策方針	*	（広範な国土計画→）総合化（現、財政状況の開発→）重点化・評価制度・自治体や民間の分担※4
事業	[事業に関連して、地方等からの発言]	

Ⅳ期 具体的な事業プロジェクトの書きこみ

連携グループ	「プロジェクト箇所づけ重視」派	「新しい全総創造」路線
構成員	与党政調審議会（地方自治体・地方経済団体）	作業G（審議会）
主な主張	具体的なプロジェクトを計画に盛り込む必要	同上
信念	*	同上
政策方針	*	同上、5課題・4戦略と分野別の施策
事業	各地の事業プロジェクトの継続・推進	各地の声・プロジェクト（調整と反映）※5

出典：国土庁計画・調整局編（1998）、『日本経済新聞』1991～1998年、『朝日新聞』1991～1995年、矢田（1999）

※1 四全総総点検『朝日新聞』1994年6月6日（夕）1面

※2 『日本経済新聞』1995年12月12日（朝）5面

※3 国土庁計画・調整局編（1998）、『日本経済新聞』1996年11月17日（朝）3面

※4 国土庁計画・調整局編（1998）、『日本経済新聞』1997年10月16日 面

※5 『日本経済新聞』1998年3月26日（夕）2面、矢田（1999）

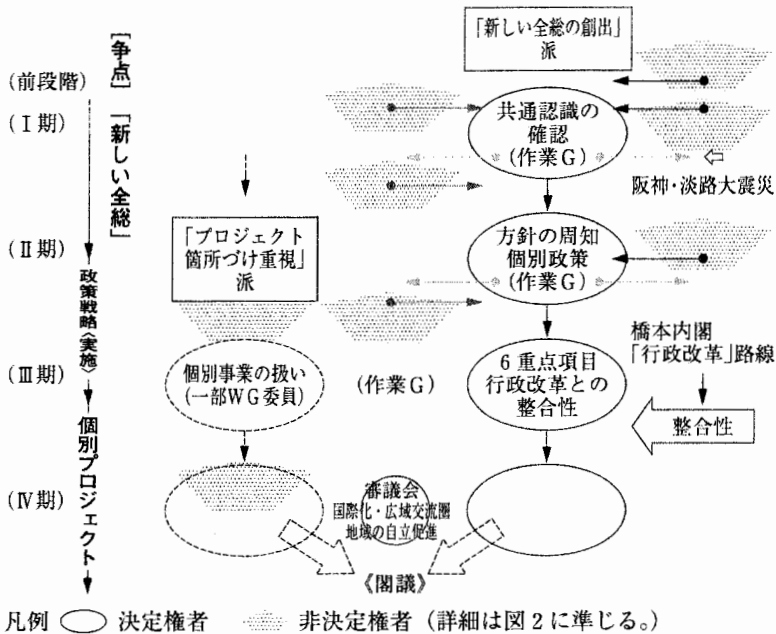


図3：政策方針の変遷

が観察できない。このことから、「グランドデザイン」という全総の「政策決定のアリーナ」では「政策志向型学習」は見られず、これら相互作用行為が、(1)無かった、あるいは、(2)審議会グループのシステムの中で行なわれている可能性を示唆するもの、と思われる。

このため、本稿は次に『グランドデザイン』の審議会を構成する政策アクターに着目して、相互作用の有無について確認を行なってゆく。

四—二 政策アクターの相互作用

四—二—一 政策アクターの記述

公論形成の場としての「政策決定のアリーナ」においては、取りたてて目立つ対抗関係が無かったことは既に述べた。次に検討するのは審議会委員及び作業Gを中心とする政策アクターの実際の動きである。

本節では審議会委員及び作業Gからなる政策アクターの記述を行なうと共に、政策アクターと「その他アクター」との相互作用について確認を行なってゆく。

(1) 主要な政策アクター

専門委員会の委員長代理で、計画部会及びWGのメンバーでもある矢田(一九九九)が記した「全国総合開発計画策定

システム」(矢田・一九九九、pp.7-15)、(2)国土庁の組織編成と全総の策定体制」は同、(pp.9-15)及び「国土審議会での審議経過」(矢田・一九九九、pp.15-23)によれば、I期、II期、III期のそれぞれで、次のアクターが重要な役割を果たしたとされる。

I期には、計画課(作業G)と専門委員会による基礎的な作業が夏前まで行なわれ、それを受けて八月に「合宿」と称する、伊藤滋計画部会長、中村英夫専門委員長を中心とする審議会メンバーと作業G(五人の専門委員と計画課長・計画官・企画官等)メンバーによる集中協議が行なわれた。ここでは秋以降の議論の下敷きが作成されたとされる(矢田・一九九九、pp.17-18)。

II期には、『基本的考え方』提示以後「基本目標——戦略的政策——社会資本整備の課題」について関係各層からの意見聴取と並行し、協議が行われた。このとき、意見聴取(作業G、計画部会)が重要なのもちろんのこと、調査・審議を担う専門委員会が増員され、組織も改編された。調査・審議と並行して、「運営懇談会」が適宜開催された。この懇談会は審議会の会長、部会長、同代理、専門委員長、同代理、五省委員会座長からなる組織で、ほぼ月一度のペースで、作業Gの局長・審議官・課長・計画官・企画官との間に真剣な意見交換が行なわれた(矢田・一九九九、pp.18-20)。

III期以降、継続して、六重要課題(首都移転、沖繩問題、国土政策のあり方を含む)を検討する目的で計画部会の中にWGが設置された。メンバーは審議会会長、部会長、専門委員長、同代理、五小委員会の座長という専門懇談会のメンバーに加え、会長代理、部会長代理、の二名を加えた一一名とされる。これ以降、実質的な協議はこのWGで行なわれたとされる。

証言によれば、「複数の審議会組織に所屬してそれらを媒介する少数の主要審議会委員」と「所轄官庁である作業G」の二者が、重要な局面において政策の調査・審議を先導していたようである。

(2) 審議会の影響

国土庁(一九九八)の資料によれば、『グランドデザイン』を審議した組織には「審議会」「計画部会」「専門委員会」「WG」の四つが示されている(国土庁編一九九八、参考資料②)。矢田(一九九九)これら組織について、次のように説明する。

『審議会』は委員四五名の政が一五名、官(元高級官僚)一〇名が占める『政—官』主導の「頂上」組織、『計画部会』は委員が三六名のうち学者一三名、元官僚が一一名と『官—学』で構成される「中核」組織、『専門委員会』は専門委員

二八名のうちほとんどが大学教授（又は助教）の『学』主導「基礎的作業」の組織とされる。

要約すると「頂上（国土審議会）『政—官—型』—中核（計画部会）『官—学—型』—基礎的作業（専門委員会）『学—型』」を担う三つの組織がヒエラルキー状に構成される制度として記述されている。

だが前述したように、実際の審議過程においては節目節目に行なわれる運営懇談会やWGの役割が大きかったことが指摘されている（いずれも審議会及び各組織の長からなる組織であり、彼らが作業Gメンバーと定期的な調整を行なうとされる）。「頂上—中核—基礎」という審議会の形式的なヒエラルキーは、こうした動きに対して、限定された影響しか持ち得なかったようだ。

逆に、主要な審議会委員ならびに作業Gで最終調整を行なうという「慣習・ルール」（「合宿」、ならびに「運営懇談会」）「WG」+「作業G」での協議、という慣例）によって政策過程が秩序付けられた面が否定できない。

(2) 「その他アクター」との相互作用

次に、これら審議会委員と作業Gからなる「政策アクター」と、その他のアクターとの相互作用を各時期ごとにまとめる。と次のようになる。

前段階・I期においては、官—学連携の政策アリーナでの協議と並行するように、地方自治体・経済団体など地方のアクターから、各地域の実態に即して行なわれた計画の提言が相次いでいる。これに対して、官—学連携の側からは、①作業Gによるブロック懇談会の開催（前段階、一九九四年九月）や、②国土計画に関連する官民の様々なシンポジウムが行なわれた。この中では審議会委員による講演、イベント等での発言（主に、前段階・I期）が相次いでいる。

II期には①作業Gが「郵便、FAX及びパソコン通信等による国民各層の意見の受けつけ」（一九九五年二月—一九九六年三月）や「一日国土審議会」（一九九六年二月）「都道府県・政令指定都市との意見交換会」（一九九六年二月—三月）を行なうなど、「基本的な考え方」に対する関係各層からの意見聴取につとめている。

III期には、①作業Gが都道府県・政令指定都市に対して書面調査「新しい全総に関する意見の聴取」を行なうと共に、「意見交換会」を各地で開催した。②作業部会が関連省庁へのヒアリングを行なった。

IV期では最後の折衝が水面下で行なわれたこともあり、地方関係者との相互作用は見出せない。閣議決定の直前に「自民党政調審議会」との折衝があったことが報道されている。

以上を要約すると、政策アクターが働きかけを行なっている。

るアクターには、a 地方自治体・経済団体を中心とし「提言・要望を掲げる地方関係者」と、b 政策面で「相互調整を必要とする複数の中央省庁」、c 自民党政務調査会等の「政治団体」という三つに集約できる。

a・bと政策ブローカーとの相互作用は、作業Gを中心とする意見聴取の過程の中ですくじ上げられるしくみとなつていたため、作業Gの統制の範囲内での相互作用が中心であつたことは否めない。しかしⅢ期末に公表された最終案に至るまで大きな変更を行う必要が生じなかつたことから、a・bのアクターの納得できる程度には相互作用があつたと見るのが妥当だと思われる。

しかしⅢ期末からⅣ期の閣議決定に至るまでに、この状況は一変した。「個別のプロジェクトの書込み」をめぐる相互作用は急速に加速した。c 政治団体との折衝では、開発型の全総を覆そうとした「新しい全総の創出」派によつて提示されてきた方針に対して、従来型の計画への引き戻しをはかる「プロジェクト箇所づけ重視」派の目指す方向へと政策は引き戻されたといえる。このことからcとの相互作用が、それまで充分に行なわれていなくなつたと考えるのが妥当であろう。政策ブローカーとはⅡ競合する連携グループの間に立ち、議案を取りまとめる役割を果たす政策アクターであると始めに定義した。つまり、この時期になつて顕在化した「競合す

る連携グループ」に対し、政策ブローカーの役割を果たし得たのは作業Gだけであつた。

四―二―二 政策変化への影響

以上のことから重要な役割を担つた審議会内部の政策アクターとして、「合宿（Ⅰ期）」、「運営委員会」（Ⅱ期）、「WG」（Ⅲ期）が考えられる。この三つの主な構成員はほとんど一貫しており、これら少数の主要な審議会委員と、作業Gとの連携によつて実際の政策の集約が行なわれた。このため、マスコミ等では明らかにされない審議会の内部過程（審議会・作業Gの一部委員による審議）において主な政策志向型学習が行なわれていたために、「政策アリーナ」では政策志向型学習が顕在化しなかつたと推測される。

重要な政策アクターとその他のアクターとの相互作用を見ると「地方関係者」及び「中央省庁関係者」との相互作用が、作業Gを中心として行なわれていた。この相互作用は審議過程に統合されていたために、次期全総に対する反論が表出することもなく、審議は進行したと考えられる。（例えば、ブロック別懇談会（前段階）、一日国土審議会（Ⅱ期）、都道府県・政令指定都市との意見交換会（Ⅱ期・Ⅲ期）、国民各層の意見の受付（Ⅱ期）等をあげられる。）

しかし「政治」との相互作用は最終局面まで充分には行な

われず、結局、政策アリーナではなく水面下の折衝で最後の「個別プロジェクトの盛りこみ」が行なわれた。この為「グランドデザイン」最終局面での旧来の「開発路線」延命に至る過程が見えにくくなった。つまり事務局である作業Gの権限が大きかったと考えられる。

『グランドデザイン』の政策決定のアリーナでは「相互作用行為が無かった」のではなく競合する連携グループが顕在化しなかったと解釈できる。その原因の一つには「政治」との相互作用が充分でなかったことが考えられる。

相互作用は「審議会グループの中で行なわれていた」と考えられ、その中核となったのは主要審議会メンバーと作業Gからなる「官一学の連携」であった。

五 結論：『グランドデザイン』の機能

これまで唱道連携モデルを用いて『グランドデザイン』の政策過程を対象にして、①政策アクターを中心とする連携グループの形成と、②政策方針の変化、③政策アクターの相互作用、の三つの視点から政策アリーナを記述した。

この結果「政策決定のアリーナ」（IIアクターが情報交換と連携グループの形成を行いながら政策を作りあげてゆく場）において「新しい全総の創出」派という連携グループが

形成されたこと、これに対抗するまともなある連携グループは政策アリーナには形成されなかったことを確認した。

だが、詳細を見てゆくとⅢ期・Ⅳ期には「プロジェクト箇所づけ重視」派ともいえるべき潜在的な対抗勢力がいた。この勢力が顕在化しなかった背景には、これまで見てきたような堅固な「官一学の連携」の形成が行なわれたこととは対照的に、「政治」あるいは個別プロジェクトの書込みを願う「地方関係者」との相互作用を充分に行なえなかったことが考えられる。

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

(1) まず「政策アイデア」の共有を通して、連携グループを形成する機能が挙げられる。具体的には「新しい全総の創出」派ともいえるべき、官一学を広く網羅した連携グループを形成したこと。政策の一連の協議を通して「新しい全総の創出」という「政策信念」は、政策アクターの間で共通認識として広く承認されるに至った。

(2) 次に「運営の慣習・ルール」の形成を通して、人的な配置「審議会の縦のヒエラルキー」に対し、インフォーマルで決定力ある横のネットワークを含むヒエラルキーをつくる」機能が挙げられる。

具体的には審議会の審議過程で形成された「合宿」や「運

官懇談会「WG」と作業Gによる「官―学連携」の協議が節目毎に開催され、のべ一〇〇人を越える審議会の関係者による調査・審議の内容を集約したことが挙げられる。このような方法での集約を行なうことは、「頂上―中核―基礎」という三層構造（矢田・一九九九）で語られた審議会の縦のヒエラルキーに対して、インフォーマルな横のネットワークを含むヒエラルキーを形成することへと繋がった（ただし、このルールを適用したことによる政策決定への影響の考察は、今後の課題である）。

(3) 最後に、官庁に情報収集・意見聴取の動機づけを行なう機能が挙げられる。

全総の策定を円滑に進めたい作業Gにとって、政策案への関係各層の反応を把握すること＝情報収集は、重要だったようだ。

作業Gは、前段階で次期全総に着手する前に、あるいはI期からII期の審議の経過を公表する度に、率先して非決定権者である地方自治体・経済界、及び関連する省庁、国民各層など広い範囲のアクターを対象に、意見聴取を行なった。具体的には「ブロック懇談会の開催（前段階）」「郵便、FAX及びパソコン通信等による国民各層の意見の受けつけ」（II期）「一日国土審議会」（II期）「都道府県・政令指定都市との意見交換会」（II期）、「都道府県・政令指定都市に対する

書面調査・新しい全総に関する意見の聴取」（III期）「意見交換会」（III期）が挙げられる。これだけの情報収集を行なう動機づけを与えたことも、全総が果たした機能といえるであろう。

政策決定のアリーナを記述する上でAFCはある程度有効であった。だが本ケースのように連携グループの競合関係が顕在化しなかった場合、政策過程に関わった関係者による証言による裏づけの作業が重要となった。このような本モデルを適用する上での限界を克服してゆく作業が必要だとわかった。

こうした課題を克服しつつ、政策過程分析へのAFCの適用によって「長期間に渡る『政策信念・慣習・ルール』の形成や変化」を捉えることは、シンボリックな側面を含め、国土政策を対象として捉えようとする本稿の継続的な課題である。

(1) 政策アクターの動きを規定するもの定義について、宮本（二〇〇〇）による「制度」の解説を参照した。

宮本は「制度」を「社会のなかで、一定期間持続的に、人々の行為を拘束ないし方向づけ、人々の相互関係を定型化することで、一つのあるいは複数の機能を充足する構造、手続や規範体系」と定義している。さらに「法律や規則に明文化された行動ルール」である狭

義の制度に対して、広義の制度を「公式のルールの背後にあってこれを支える慣習、役割パターン、文化から、さらには日常生活の間主観的な意味構成についても用いられることがある。」と説明する。

(2) マーチとオールセンは「意思決定は政治と社会についてのシンボリックなイベントである」(March and Olsen・1989=1994, p.72)との立場から「政治制度とはルールのシステム・意味の構造である」(同、p.77)との命題を提出する。ルールや意味の構造は「制度が基本的な機構となる上で重要」(同、p.73)であるとの立場を本稿も取っている。

(3) 「全総」とは、国土総合開発法(一九五〇年制定法律第一〇五号)の第7条第1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(以下に示す四つの次元を参照。)のうち、中央政府レベルで決定される政府計画である。国土総合開発計画法の第1条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号的見地から、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」であり、この実現手段である行政計画は、(1)全国総合開発計画(中央政府)、(2)都道府県総合開発計画(都道府県)、(3)地方総合開発計画(地方)、(4)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。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。

(4) 厳密には、筆者は「政治アクターの環境は、一部、自らが規定し

ている」(March and Olsen・1989=1994, p.68)との指摘を受け、「アクターによる作用の積み重ねを含む、制度、機能を想定している。」

(5) 「政策信念」の整理をするにあたっては、サバティア(Sabaier・1988)の提示する、政策信念の水準を三つに区分する枠組である「信念システム」を取入れる。サバティアは政策アイデアの中で特に「信念」がもたらす影響を重視(Lakatos・1971)しており、政策信念を「信念から離れる度合い」から三つの水準(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。)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、「政策信念の水準」を区別することによって、政策過程における「政策信念」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。

(6) 「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。

(7) 本稿では、発言の状況を国土庁・計画調整局編(一九九八)及び国土庁・計画調整局編監修(一九九九)、矢田俊文(一九九九)、「日本経済新聞」の報道記事(一九九二・二〇〇〇)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。

(8) この改編の眼目は「農水省」「建設省」「運輸省」「通産省」「経済企画庁」それぞれの省庁に対応した専門委員会が設置されたことで、

各省市出身の計画・企画官と課長がたまたまの作成・提示を行なった上で、専門委員会での協議が行なわれた。これら一連の段取りはルール化は、作業Gによるインフォーマルな統制手段の一環と見ることもできよう。

(9) 『審議会』については「学識経験者(二〇名)、自治体代表(三名)、民間団体代表(三名)、及び各種団体の総裁や理事長(二〇名)九名は元官庁の事務次官経験者」を含む約三〇名からなる学識経験委員と政治家の委員(一五名)からなる四五名(矢田・一九九九、p.15)で「政治家及び高級官僚が占める。」(矢田・一九九九、p.15)とされ「政―官」型の構成である。

(10) 『計画部会』については「審議の事実上中心となるのは、審議会のもとに設けられた「計画部会」である。(中略)その部会委員は、審議会委員を兼ねる一三名(元官僚五名、大学教授六名、財界一名)に加え、特別委員として二三名(財界その他組織代表一〇名、元官僚一名、大学教授等一五名)が加わり、計三六名となっており、産・官・学の構成はバランスを取っている」と説明される。ただし、同、p.13、一―六図によれば、官と学はほぼ同じ人数を占めること、元官僚一名のうち、経企庁を除く大蔵・建設・運輸・通産・自治・厚生・労働・文部・郵政・農水の二〇省庁OBが事務次官の経験者であること、部長長は元東京大学工学部教授、部長長代理は元大蔵省事務次である。これは産・官・学バランス型構成というより、事務次官経験者から成る官の「頂上」委員と学との連携を中軸にした構成にも見える。「中核となる計画部会では元官僚と研究者が並立し(後略)。(矢田・一九九九、p.15)の解説から「官―学」型の構成と見られる。

(11) 『専門委員会』について「事実上の『たまたま』づくりに参画する専門委員会となる」と「学」主導が鮮明となる。専門委員二八名のうちほとんどが大学教授(又は助教授)でこれに国立の研究所・民間のシンクタンク・企業人の中という専門知識をもちよって議論に参加する形となっている。(以上、矢田・一九九九、p.15)矢田は、専門委員会を「(前略)基礎的作業では研究者が主導する」というピラミッド構造を形成している(矢田・一九九九、p.15)と解釈する。

(12) 具体的には、次の通り。

前段階	審議会委員	時期
講演・イベント(主催者) 中部二推進協議会 (中部地域の経済団体からなる)	矢田俊文	一九九四年一〇月
山陰活性化シンポジウム (山陰三県)	伊藤滋	一九九四年一〇月
北海道・東北二世紀構想推進 会シンポジウム；山形会場／同 シンポジウム 秋田会場 (北海道・東北6県と新潟県、 経済団体)	中村英夫 川勝平太 同上	一九九五年九月
I期 全国各地域づくりシンポジウム (国土庁)	伊藤滋	一九九五年7月
「新国土軸と鳥取」講演会(日 本開発銀行・日本経済研究所)	大西隆	一九九五年一二月

(13) 矢田の証言では「最後の五ヶ月は、完全に国土庁ベース、もって言えば地方政財官会と地方選出の国会議員と官僚による個別プロジェクトの選別と記述の仕方をめぐる熾烈な折衝が行なわれ、すでに

審議会委員、部会委員、専門委員の手を離れたと見るのが順当のようである。この過程で、各方面から提起されてきたいわゆる大プロジェクトは、いろいろな条件つきであるが、ほとんど書きこまれることになった。最後の五ヶ月は政治主導の詰めが行なわれたことは、明らかである。」とされる。(矢田・一九九九、P.13)

(14) 「自民党政調審議会」とのやりとりについて「政府は投資額の明示を見送るなど新たな開発手法を模索したものの、参院選を控えた自民党に押しきられた格好だ。過去の全総の『負の遺産』とされる苦小牧東部開発など必要性の薄い赤字事業の巻く惹きも見送り、政府による国土計画の限界を露呈している」(『日本経済新聞』一九九八年三月二十六日(夕)二面)と報道されている。

(資料・文献リスト)

(資料)

- 国土庁計画・調整局編(一九九八)『国土総合開発法第七条一項に基づく全国総合開発計画 二一世紀の国土のグランドデザイン』大蔵省印刷局
- 国土庁計画・調整局監修(一九九九)『二一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——新しい全国総合開発計画の解説』時事通信社
- 日本開発銀行国土政策チーム(一九九〇)『変わる日本の国土構造——新しい国づくりの視点』ぎょうせい
- 矢田俊文(一九九九)『二一世紀の国土構造と国土政策——二一世紀のグランドデザイン考』大明堂

『日本経済新聞』一九九一年(二〇〇〇年)

(文献)

- 伊藤修一郎(二〇〇二)『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
- 小野耕二(二〇〇二)『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
- 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
- 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—行政計画の実行性』
- 篠原一(一九七七)『市民参加』岩波書店
- 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
- 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
- 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—都市リストラクチュアリングの社会学』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』日本政治学會
- 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——カ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』シネルヴア書房
- 山崎朗(一九九八)『日本の国土計画と地域開発——ハイモビリティ対応の経済発展と空間構造』東洋経済新報社
- 山田千絵(二〇〇五)『第四次全国総合開発計画』の政策形成のアーリーナとしての機能——唱道連携モデル及び制度論アプローチによる分析』筑波法政』三三八号
- 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
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions: Organizational Basis of Politics*. Free Press. = (1994) 逢山雄志(訳)『やわらかな制度: あいまい理論からの提言』日刊工業新聞社。
- T. E. Cook and P. M. Morgant(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)
- B. Guy. Peters(1999) "Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'" (USA: Pinter)

メールアドレス: s015681@ipc.tusukuba.ac.jp
 (筑波大学大学院人文社会学部研究科 現代文化・公共政策専攻)