

「マルチ型計画」「政治型計画」「行政型計画」「世論型計画」

～国の基本計画の類型化の試み～

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

●急速に増加する国の基本計画

近年、海洋基本計画、宇宙基本計画などの「〇〇基本計画」という名称の計画が急増している。特に、2001年の中央省庁等の再編を境に一気に増えている。筆者がざっと数えたところでも50本は越えているようだ。巷間かなりの話題になる計画から、関係者以外にはほとんど知られていないような計画まで様々である。

それぞれの計画は人々の関心をどの程度集めているのだろうか。関心度合から様々な基本計画を分類することで、個々の計画の特徴が見えてくるだろう。本稿はその簡単な試みである。なお、本稿では、基本計画という名称を使っていなくても、国土形成計画、社会資本整備重点計画などの実質的に基本計画と同類の計画も基本計画の範疇に入れている。

●基本計画に対する関心を計る

本稿で対象とする基本計画は国家計画である。ここから、検討対象とする関心についても、一般的な国民の関心、世論の関心だけではなく、少なくとも、政治的な関心も含めるべきであろう。さらには、地方公共団体や経済・産業界の関心も無視できないものと思われるが、ここでは、一つは議

論を単純化するため、また、一つにはデータの取得が容易であるためという理由から、①世論の関心と、②政治的な関心の2つの面から検討する。

具体的には、①世論の関心については新聞紙上での出現状況、②政治的な関心については国会審議での出現状況で計測する。世論の関心と新聞紙上での出現状況は明らかに同値ではない。しかし、そうは言っても、両者が無関係であるとか、負の相関にあるということはできないであろう。また、政治的な関心と国会審議での出現状況も同値ではない。特に国会審議における閣僚や官僚の答弁は彼ら自身の政治的関心ではなく、国会議員の質問に反応したものである。しかし、それも、国会議員の質問という政治的関心に対応した発言であると考えれば、政治的関心の一種であると言えよう。いずれにしろ、本稿では、厳密さを追求するよりも、試論的にでも実際に分類してみるところを優先する。

●政治、世論の関心から見た基本計画の4類型

さて、新聞紙上での出現状況の多寡（世論の関心の高低）、国会審議での出現状況の多寡（政治の関心の高低）で基本計画を分

表1 政治、世論の関心から見た基本計画の4類型

		新聞紙上での出現状況【世論の関心】	
		多い	少ない
国会審議での出現状況【政治の関心】	多い	マルチ型計画	政治型計画
	少ない	世論型計画	行政型計画

類すると表1のように理論上は4つに分かれることになる。

両者ともに関心が低いセルに入る計画としては、世間の耳目を集めることもほとんどなく、行政が淡々と作成するタイプのものが想定される。これを「行政型計画」と呼ぶことにする。政治の関心は高いが、世論の関心は低いセルに入る計画としては、政治主導あるいは、政治の関心にかなり配慮して行政が作成するタイプのものが想定される。これを「政治型計画」と呼ぶ。「政治型計画」とは反対に、政治の関心は低い、世論の関心は高いセルに入る計画としては、世論主導あるいは、世論の関心にかなり配慮して行政が作成するタイプのものが想定される。これを「世論型計画」と呼ぶ。最後に、両者との関心の高いセルに入

る計画としては、政治、世論、行政の3者の見解・関心が複雑に絡み合いながら作成されるタイプのものが想定される。これを「マルチ型計画」と呼ぶ。

●検討する5つの基本計画

それでは実際に、①国土形成計画、②食料・農業・農村基本計画、③社会資本整備重点計画、④環境基本計画、⑤京都議定書目標達成基本計画の5計画について計測する。5計画の概要は表2のとおりである。

5計画の選定理由を一言すれば、①全国総合開発計画の後継である国土形成計画は我が国の代表的な基本計画であること、②国土形成計画と関連の深い基本計画としては、農林水産系、社会資本系、環境系の3系列があるので、それぞれの系列から1計

表2 検討5計画の概要

	根拠法	策定年(注)	計画の概要
国土形成計画	国土形成計画法	2008(全国計画)	国土の利用、整備及び保全を推進するために定められる総合的かつ基本的な計画
食料・農業・農村基本計画	食料・農業・農村基本法	2000,2005	食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための計画
社会資本整備重点計画	社会資本整備重点計画法	2003,2009	社会資本整備事業の実施に関する重点目標、実施すべき社会資本整備事業の概要などを定めた計画
環境基本計画	環境基本法	1995,2001,2006	環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための、環境の保全に関する基本的な計画
京都議定書目標達成計画	地球温暖化の推進に関する法律	2005,2008	京都議定書で日本に課せられた、温室効果ガスの6%削減を達成するために必要な措置等を定めた計画

注：一部改定年は除く。

画ずつ選択し、さらに環境系には多様な基本計画が存在するので総合的な計画（環境基本計画）と分野限定的な計画（京都議定書目標達成基本計画）の2つを選択することとしたものである。

●計測方法の細目

国会での出現状況としては「国土形成計画」等その計画の名称の国会審議における年間平均出現回数（会議単位）を、新聞紙上での出現状況としては「国土形成計画」等その計画の名称の日本経済新聞朝刊及び夕刊における年間平均出現回数（記事単位）を使用している。計測期間は国会審議については2000年から2008年までの9年間、新聞記事については1990年から2008年までの19年間であるが、「国土形成計画」等ごく近年になって制定された計画もあるので、初出年以降の期間で平均を取るなどの補正をしている。

なお、会議単位とは、1回の会議である用語が何回使用されても1回と計測するという意味である。

●計測結果と考察

計測結果は表3のとおりである。

結果を見る上で最も注意すべきことは、

両軸ともに多寡の判定は絶対的ではなく、5つの計画間での相対的なものであるということである。したがって、表3では「環境基本計画」は「世論型計画」という分類になっているが、正確には、5つの基本計画の中では「世論型計画」の色彩が濃いと理解しなければならない。

それでは、この結果は、実感とか通説にどの程度合っているだろうか。

まず、食料・農業・農村基本計画が「政治型計画」、つまり、政治の関心は高いが、世論の関心は低く、政治主導あるいは、政治の関心はかなり配慮して行政が作成するタイプということは実感とか通説とよく合致しているように思われる。しかし、今後、食料自給率の向上に対する世論の関心が高まることになれば、食料・農業・農村基本計画は「政治型計画」から「マルチ型計画」に移行していくのかも知れない。

次に、環境基本計画が「世論型計画」、つまり、政治の関心は低い、世論の関心は高く、世論主導あるいは、世論の関心はかなり配慮して行政が作成するタイプというもの実感とか通説とよく合致しているように思われる。ただ、昨今の環境意識の高まりを考えると、政治の関心が大ききともよさそうである。そうならなかったのは、同

表3 5つの基本計画の分類結果

		新聞紙上での出現状況【世論の関心】	
		多い	少ない
国会審議での出現状況【政治の関心】	多い	京都議定書目標達成計画 (31.7-7.8) 国土形成計画 (26.3-5.8)	食料・農業・農村基本計画 (31.3-3.9)
	少ない	環境基本計画(13.3-6.9)	社会資本整備重点計画 (17.5-2.0)

注：カッコ内の数字は前が国会審議における年間出現回数（会議単位）、後が日本経済新聞朝刊及び夕刊における年間出現回数（記事単位）

じ環境系の計画である京都議定書目標達成計画が「マルチ型計画」であることから推測すると、環境基本計画が数値目標の設定や具体の施策の実施と直結していないからかも知れない。

しかし、数値目標の設定や具体の施策の実施と直結していないという点では、国土形成計画も同じである。それなのに、国土形成計画は環境基本計画よりも遥かに政治の関心が高い。この差はどこから生じたのだろうか。同じような抽象的記述に止まる計画であっても、国土形成計画の中核領域の一つである社会資本整備と環境基本計画の中核領域である環境保全では、政治的関心に大きな差異があるのかも知れない。

ただし、国土形成計画は京都議定書目標達成計画や環境基本計画よりも世論の関心がやや低い。これ以上、世論の関心が低下すると、食料・農業・農村基本計画のような「政治型計画」に変化する可能性がある。

社会資本整備重点計画が「行政型計画」に分類されるのは、実感とか通説とは異なるように思われる。一般には、もっと政治の関心が高いと考えられているのではないだろうか。「行政型計画」に分類された理由としては、政治の関心は、社会資本整備重点計画の構成要素である道路計画とか空港計画等の個別計画にあるのであって、それらを取りまとめた社会資本整備重点計画そのものではないということが考えられる。

今回は僅か 5 計画であったが、対象計画の数を増やしたり、基本計画以外の計画や政策も取り込んだりすると、また新たな発見があるかもしれない。

いずれにしろ、政策の基本を定める基本計画というものは、政治の関心も世論の関

心も高い状況下で作成されることが本来の姿であると思われる。すべての計画がそういう状況に達することは現実にはかなり難しいであろうが、少なくとも、そういう状況を目指す姿勢は必要であろう。その意味ではマルチ型計画こそが基本計画の望ましい姿であり、この範疇にない計画には努力、改善の余地があるものと言えよう。また、既にマルチ型計画の範疇にあるものでも、その計画に対する反対としての関心などに止まることなく、より建設的な関心の割合を高めるなどの工夫も必要であろう。



注：本論は個人的見解です。