

総理ビジョンと行政計画の関係はどう変化したか。

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

以前この欄に「歴代総理大臣の国土ビジョンを読む」という連載物を書かせていただいた。その縁で最近、総理大臣のビジョンについて再びあれこれ思いをめぐらせる機会を得た。いろいろなことを考えたが、総理大臣のビジョンと行政計画との関係についても考えた。その結果、1960 年頃から現在までの約半世紀をぐくぐく大づかみに見ると、総理ビジョンと行政計画の関係は親和的關係から疎遠的關係に変化したと言えるのではないかと考えるようになった。今回はこのことを書かせていただく。今回の内容をまとめたものが図 1 である。

1. 総理大臣のビジョンは、「事業型」から「制度型」に変化した。

はじめに総理ビジョンについて見ていくことにする。ここでの関心は過去半世紀の間に総理ビジョンがあるタイプから別のタイプに変化したと言えるのかである。

1960 年から 2009 年までの 50 年間に在任した総理大臣は臨時代理を除いて 23 名になるが、これらの総理の多くがビジョンとか理念とか言えるものを掲げた。それらの中からどれを選択するのは厳密に考えるとなかなか難しい問題であるが、この小論ではあまりこの点にはこだわらずに「常識的に」判断することとする。対象としたのは表 1 のとおりである。

これを通覧すると 3 つのタイプがあることが分かる。第 1 のタイプは、総理大臣のビジョンが目的と手段体系の両者を備え、それだけで完結しているものである。具体的には「都市政策大綱」「日本列島改造論」「田園都市国家の構想」「ふるさと創生」「21 世紀日本の構想」である。第 2 のタイプは、総理大臣は理念を提示し、それに対する手段体系の構築が既存の行政計画の場で行われたものであり、「所得倍増」、「社会開発」、「生活大国」がこれに当たる。いずれも経済計画の場が活用された。これに対して第 1 のタイプは全国総合開発計画の場が活用されたわけではないものの、全総計画と親和性が高いビジョンである。最後に第 3 のタイプは、総理大臣が理念を提示する点では第 2 のタイプと同じだが、手段体系の構築が既存の行政計画ではなく、新たな場を設けて行われたものであり、「戦後政治の総決算」「6 大改革」「構造改革」「美しい国」が該当する。

3 つのタイプの出現時期を見ると、80 年代後半から 90 年代前半を移行期として、それまでの第 1、第 2 のタイプが中心の時代から、第 3 のタイプが中心の時代に変わっているように見える。

それでは、第 1、第 2 のタイプと第 3 のタイプの違いは何だろうか。それは端的に言って、前者

が既存の政治・行政制度を前提にしているのに対して、後者がその改革を目指したものであることである。第1と第2のタイプは既存制度を前提とするため、ビジョンのねらいは政策方針の転換や政策の体系化が中心になる。このため、そのビジョンは事業中心の「事業型」という様相を帯びる。これに対して第3のタイプは既存制度の改革を目指すために「制度型」のビジョンとなる。

2. 国の行政計画は、「総合計画」から「分野別基本計画」に変化した。

次に行政計画について考える。

国は多数の行政計画を作成している。西谷(2003:104)によればその数は296本になるというが、その後も数は確実に増えていることだろう。これらを計画対象領域の広狭という観点から類型化すると総合計画、分野別基本計画、個別計画という3種類になる。

総合計画は最も対象範囲が広い計画で経済計画、全国総合開発計画等の国土計画、地方財政計画、財政投融资計画が相当する。ただし、地方財政計画と財政投融资計画は単年度計画であり、経済計画や国土計画と同列に扱うには無理があるかも知れない。

分野別基本計画は特定分野を対象とした基本計画であり、環境基本計画、食料・農業・農村基本計画等が相当する。

個別計画は両者以外の個別政策分野を対象とした計画であり、新幹線鉄道建設線整備計画、国有林野事業管理計画等が相当するが、分野別基本計画と個別計画の境界は必ずしも画然としたものではない。

しかし、細部を捨象すれば、行政計画は多数の個別計画、少数の分野別基本計画、更に極めて少数の総合計画から構成されているものと考えられる。

それでは国の行政計画はどのように変化したのだろうか。第1に、総合計画について見ると、経済計画は2001年の中央省庁等改革に伴って廃止された。全国総合開発計画は2005年に国土形成計画に全面改正され、全国計画と広域地方計画の2本立てとなった。第2に、分野別基本計画については1995年の環境基本計画の策定以降急激にその数を増やし、数多くの政策分野で基本計画が策定されるようになった。(図2は「基本計画」という名称を持つ計画の根拠法の制定年代別の数であるが、90年代後半以降急増していることが分かる。)このため唯一の総合計画と考えられる国土形成計画の総合性は相対的に低下した。このように、国の行政計画は、「総合計画+個別計画」の時代から「分野別基本計画+個別計画」の時代に移行したと言えよう。その時期は90年代中期と考えられる。

ここで重要なことは、計画に対する政治的関心は、行政計画、分野別基本計画、個別計画の順に高いことである。政治的関心をどうやって計測するかは難しい問題であるが、ここでは国会会議録における出現数を用いる。図3は、国会会議録におけるその計画の名称の総出現数(会議単位)をその名称の出現期間(終出年-初出年+1)で割った値が1以上のものを昇順に表示したものである。これを見ると、出現数は総合計画、分野別基本計画、個別計画という順に減少する傾向があることが分かる。つまり、「総合計画+個別計画」の時代から「分野別基本計画+個別計

画」の時代への移行とは、行政計画に対する政治的関心が高い時代から低い時代への移行でもある。

3. 総理ビジョンと国の行政計画の関係は、親和的關係から疎遠的關係に変化した。

1と2から、過去50年間の変化を極めて巨視的に見ると、総理ビジョンは事業型、行政計画は総合計画という組合せの時代から、総理ビジョンは制度型、行政計画は分野別基本計画という組合せの時代に移行してきたことが分かる。総理ビジョンと行政計画の変化方向はちょうど反対であった。総理ビジョンは根源化・抽象化の方向をたどり、行政計画は個別化・具体化の方向をたどっているからである。

総理ビジョンと行政計画の関係は明らかに前者の方が親和的であり、後者は疎遠的である。その理由は次の2点である。第1に、行政は基本的に既存の政治・行政制度を前提にして活動するものである。このため、既存の政治・行政制度を前提としたビジョンや理念は、その改革を目指すビジョンや理念よりも本質的に行政計画との親和性が高いだろう。第2に、総理ビジョンは通常、広い政策領域を扱いことになるだろうから、行政計画の中でも政策対象領域の広い計画ほど総理ビジョンとの親和性が高くなるだろう。

以上、本論は、総理ビジョンと行政計画の関係について、極めて巨視的に見てきた。その結果、両者の関係はかつてより遥かに疎遠になっているものと考えられた。それは、個々のビジョンや計画という事情を超えた構造的な関係の変化とでも言うべきものと思われる。行政計画はこの点に自覚的でなければならないだろう。

本来は、何故こういう変化が生じたのかを次に論じていくべきではあるが、これはかなり複雑で簡単には答えられない問題である。主として計画サイドの要因については図1に記載したが、その他は今後の課題としたい。

本論は筆者の個人的見解です。

参考文献

西谷剛(2003)、「実定行政計画法」、有斐閣

図1 1960年代以降の総理ビジョンと行政計画の関係の変化

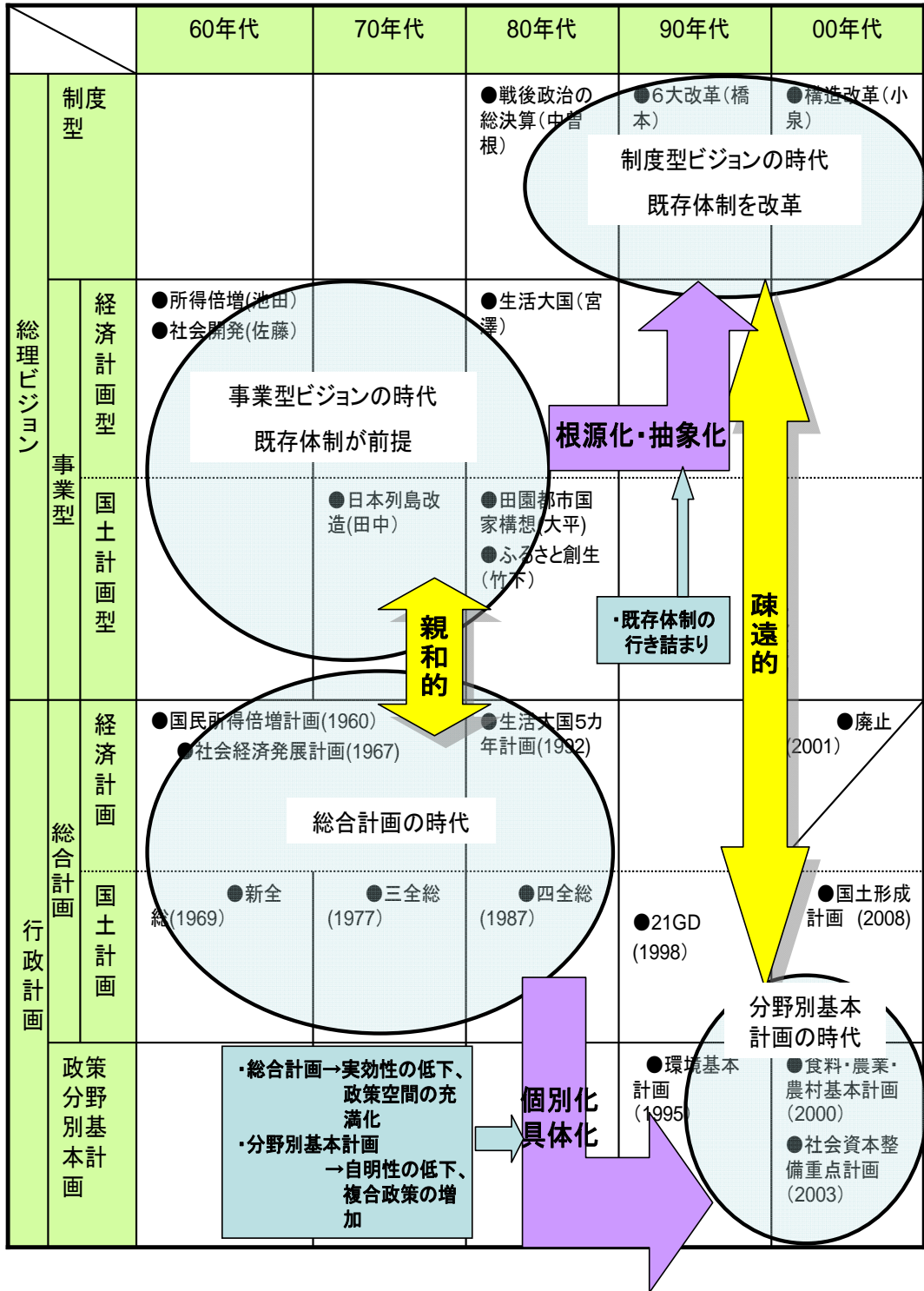


表1 歴代総理大臣のビジョン等

総理	就任年	ビジョン・理念	タイプ			経済計画	国土計画
			1	2	3		
池田	1960	所得倍増		●		国民所得倍増計画(1960)	全総(1962)
佐藤	1964	社会開発		●		中期経済計画(1965) 経済社会発展計画(1967) 新経済社会発展計画(1970)	新全総(1969)
田中	1972	★都市政策大綱(1968) ★日本列島改造論(1972)	●			経済社会基本計画(1973)	
三木	1974					昭和50年代前期計画(1976)	
福田	1976					新経済社会7ヵ年計画(1979)	三全総(1977)
大平	1978	★田園都市国家の構想(1980)	●				
鈴木	1980						
中曽根	1982	戦後政治の総決算			●	1980年代経済社会の展望と指針(1983)	四全総(1987)
竹下	1987	★ふるさと創生(1987)	●			世界とともに生きる日本(1988)	
宇野	1989						
海部	1989						
宮澤	1991	資産倍増、生活大国		●		生活大国5ヵ年計画(1992)	
細川	1993						
羽田	1994						
村山	1994					構造改革のための経済社会計画(1995)	
橋本	1996	6大改革			●		21世紀の国土のグランドデザイン(1998)
小渕	1998	★21世紀日本の構想(2000)	●			経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針(1999)	
森	2000						
小泉	2001	構造改革			●		
安倍	2006	★美しい国へ(2006)			●		
福田	2007						
麻生	2008						国土形成計画(2008)
鳩山	2009						

注: ★はまとまった文書となって公表されているもの。

図2 「基本計画」という名称を持つ計画の根拠法の制定年代別の数

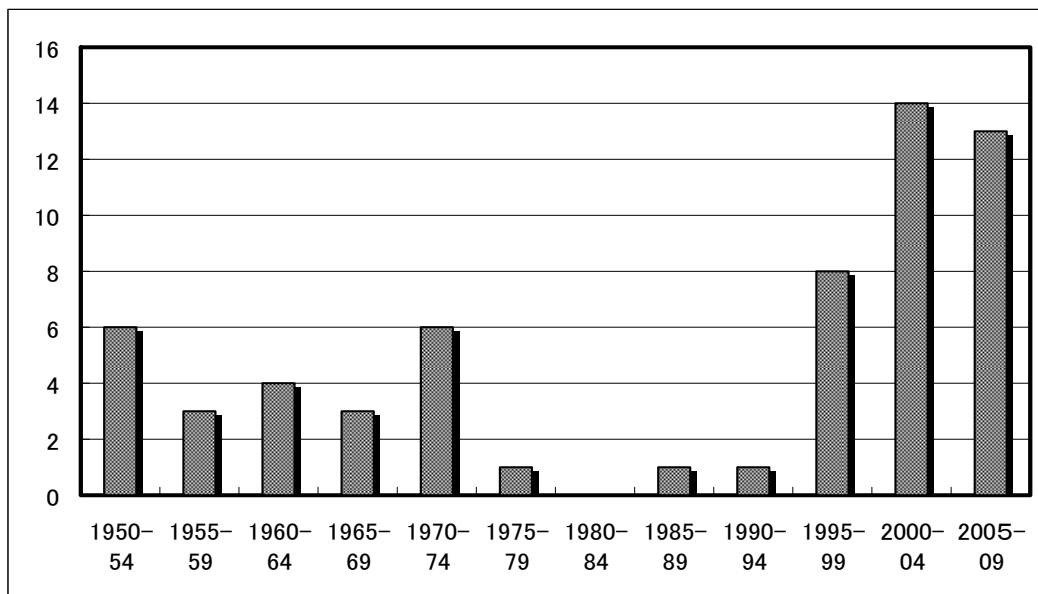
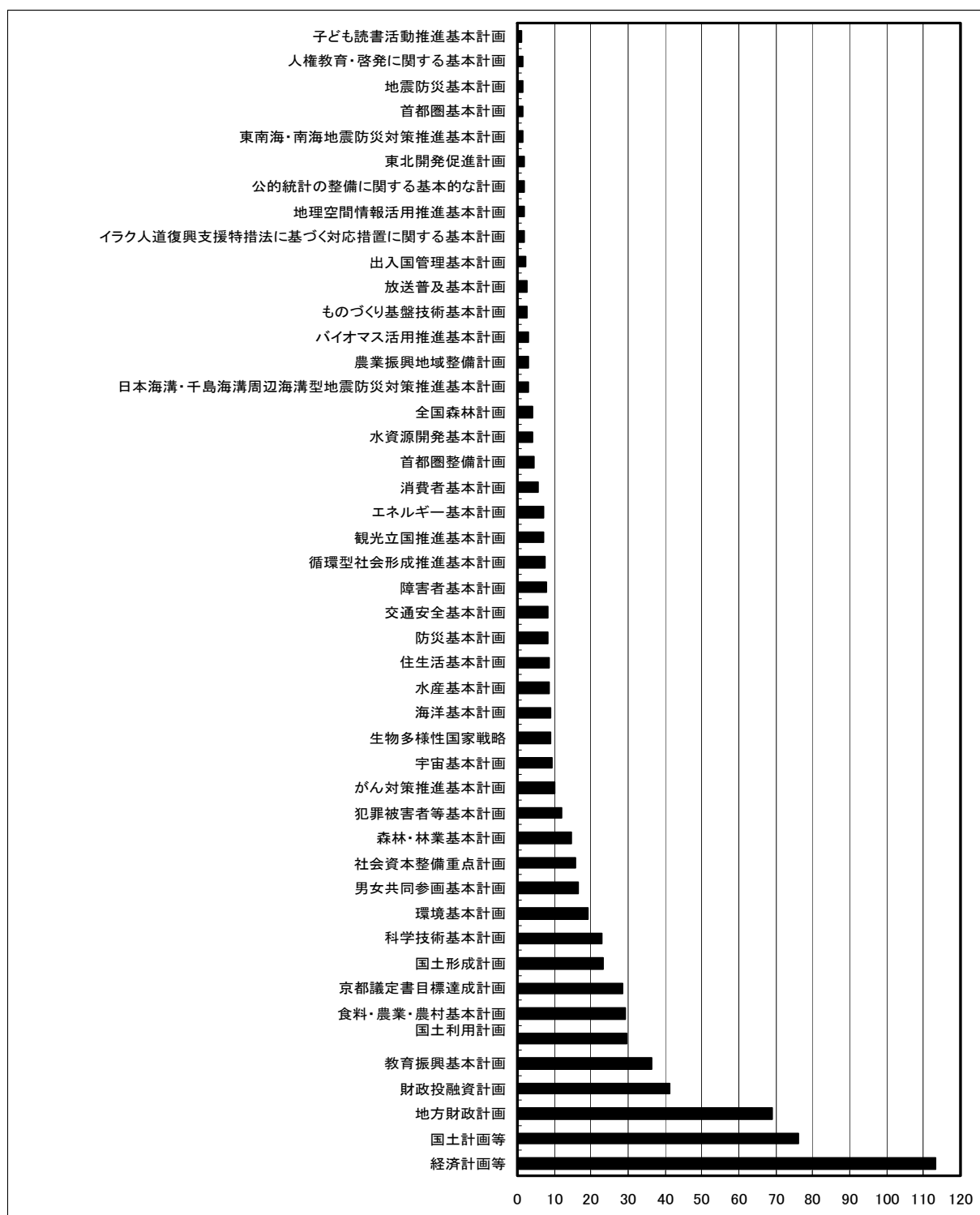


図3 国が作成する行政計画の年平均国会出現数(会議単位)



注:「経済計画等」とは経済計画及び所得倍増計画以降の経済計画名のOR検索結果。

「国土計画等」とは全総、全国総合開発計画、国土計画、国土のグランドデザイン、国土形成計画のOR検索結果。

国土利用計画、環境基本計画等国及び地方公共団体で同名の計画を作成するものについては、地方公共団体作成のものも含むことに注意。