

一般財団法人新技術振興渡辺記念会委託調査

調査報告書

「日本の長期ビジョン策定の 在り方に関する調査研究」

平成23年12月



財団法人 未来工学研究所

THE INSTITUTE FOR FUTURE TECHNOLOGY

本報告書は、一般財団法人新技術振興渡辺記念会による委託調査（科学技術イノベーション政策立案における長期ビジョンの有効活用に係る基盤構築のための調査）として、財団法人未来工学研究所が実施した調査の成果を取りまとめたものです。

まえがき

本報告書は、平成 23 年度の一般財団法人新技術振興渡辺記念会による委託調査として、平成 23 年 4 月から 12 月まで実施した「科学技術イノベーション政策立案における長期ビジョンの有効活用に係る基盤構築のための調査」に関する成果を取りまとめたものです。

本調査研究では、わが国においてこれまで策定された中長期のビジョンを幅広くレビューし、その役目・課題等を分析しました。

本報告書を提出するに当たり、関係者各位から多大な御支援と御助言を頂き、心から感謝の意を表します。

平成 23 年 12 月

財団法人未来工学研究所

目 次

要 旨	ix
1. 調査の目的と内容	1
1.1. 調査研究の目的	1
1.2. 調査研究の具体的実施内容及び方法	1
1.3. 調査の実施体制	3
1.4. 調査研究の期間	3
2. 長期ビジョンへの期待と現実	5
2.1. 主要新聞の社説に見る長期ビジョンへの期待	5
2.2. 政府審議会での審議における長期ビジョンへの期待	8
2.3. 主要新聞の社説に見るビジョンへの期待の推移	10
2.4. 長期ビジョンへの「期待」の内容についての検討	11
3. 長期ビジョンとは何か	15
3.1. 長期ビジョンの定義	15
3.1.1. ビジョンとプログラム	15
3.1.2. ビジョンとは何ではないか	16
3.1.2.1. 「ビジョン」と「プラン、プログラム、計画」の違い	16
3.1.2.2. 「ビジョン」と「ドリーム」の違い	17
3.1.2.3. 「ビジョン」と「ゴール（政策目標）」の違い	17
3.1.2.4. 「ビジョン」と「ビジョニング」の違い	17
3.1.2.5. 「ビジョン」と「ロードマップ」の違い	17
3.1.2.6. 「ビジョン」と「アジェンダ」との違い	17
3.1.2.7. 「ビジョン」と「ストラテジー（戦略）」の違い	18
3.1.2.8. 「ビジョン」と「フォーサイト」の違い	18
3.1.2.9. 「ビジョン」と「プリディクション（予測）」の違い	19
3.1.2.10. 「ビジョン」と「フォーキャスト（予測）」の違い	19
3.1.3. 学問分野別の「ビジョン」の捉え方	19
3.1.3.1. 行政学でのビジョンの捉え方	19
3.1.3.2. 経営学での「ビジョン」の捉え方	20
3.1.3.3. 社会工学でのビジョンの捉え方	24
3.1.4. ビジョンとは何か	25
3.2. ビジョン策定の目的	25
3.3. 長期ビジョンの分類	27
3.3.1. ビジョンの位置づけによる分類	27

3.3.1.1.	計画体系における位置づけ	27
3.3.1.2.	ビジョン策定の制度化の程度.....	28
3.3.1.3.	策定者とビジョンとの関係	28
3.3.2.	ビジョンの内容による分類	28
3.3.2.1.	ビジョンの対象とする期間	28
3.3.2.2.	ザインとゾルレンの配合の割合	29
3.3.3.	策定手法による分類.....	29
3.3.4.	複数の分類軸による分類.....	29
3.4.	社会・経済に関する長期ビジョンと科学技術イノベーション	29
3.5.	長期ビジョンの策定手法	31
3.5.1.	主な長期ビジョンの策定手法.....	31
3.5.1.1.	ナレーション法	31
3.5.1.2.	シナリオ法	31
3.5.1.3.	デルファイ法.....	31
3.5.1.4.	フォーサイト.....	31
3.5.1.5.	ロードマップ法.....	31
3.5.1.6.	シミュレーション法.....	31
3.5.1.7.	その他の手法.....	32
3.5.2.	長期ビジョンの策定手法の新たな展開	32
4.	日本の長期ビジョン	33
4.1.	政党の長期ビジョン	33
4.1.1.	政党の長期ビジョンの特徴と課題.....	33
4.1.2.	ケーススタディ：政党の長期ビジョン	39
4.1.2.1.	民主党：沖縄ビジョン（2002年、2005年、2008年）	41
4.1.2.2.	自由民主党、国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会：政治システム（最終提言）（2002年）	46
4.1.2.3.	自由民主党・日本再興（自民党の中長期政策体系）（2011年）	48
4.1.2.4.	マニフェスト（2003年以降）	51
4.1.3.	政党の長期ビジョンに求められる役目と課題.....	55
4.2.	政府の長期ビジョン	57
4.2.1.	日本の進路に関する長期ビジョン（国家ビジョン）	57
4.2.1.1.	取り上げる長期ビジョン.....	57
4.2.1.2.	歴代政権における長期ビジョンの特徴	59
4.2.1.3.	分析と含意	84
4.2.2.	科学技術政策に関する長期ビジョン	95
4.2.2.1.	「科学技術基本計画」以前	95

4.2.2.2.	第1期科学技術基本計画.....	96
4.2.2.3.	第2期科学技術基本計画.....	98
4.2.2.4.	第3期科学技術基本計画.....	101
4.2.2.5.	第4期科学技術基本計画.....	103
4.2.2.6.	イノベーション25.....	107
4.2.2.7.	科学技術政策における長期ビジョンの意味.....	110
4.2.3.	高等教育政策に関する長期ビジョン.....	113
4.2.3.1.	高等教育政策における長期ビジョンの特徴と課題.....	113
4.2.3.2.	ケーススタディ：高等教育政策の長期ビジョン.....	120
4.2.3.3.	高等教育政策の長期ビジョンに求められる役目と課題.....	128
4.2.4.	農業政策に関する長期ビジョン.....	133
4.2.4.1.	農業政策における長期ビジョンの特徴と課題.....	133
4.2.4.2.	ケーススタディ：農業政策の長期ビジョン.....	142
4.2.4.3.	農業政策の長期ビジョンに求められる役目と課題.....	153
4.2.5.	エネルギー政策に関する長期ビジョン.....	157
4.2.5.1.	概要.....	157
4.2.5.2.	各ビジョンの概要.....	167
4.2.6.	環境政策に関する長期ビジョン.....	185
4.2.6.1.	概要.....	185
4.2.6.2.	各ビジョンの概要.....	200
4.2.7.	外交政策に関する長期ビジョン.....	209
4.2.7.1.	外交における基本的事項の整理.....	209
4.2.7.2.	外交政策における日本の特徴と課題.....	211
4.2.7.3.	報告書『21世紀日本外交の基本戦略』の概要.....	213
4.2.7.4.	日本における外交政策の今後の展望.....	218
4.2.8.	知的財産政策に関する長期ビジョン.....	221
4.2.8.1.	ビジョンの背景.....	221
4.2.8.2.	主なビジョンの概要.....	225
4.2.8.3.	今後の課題.....	229
4.2.9.	防衛政策に関する長期ビジョン.....	231
4.2.9.1.	全体の概要.....	231
4.2.9.2.	主なビジョンの概要.....	233
4.2.9.3.	今後の防衛政策に関するビジョンを策定するにあたっての課題.....	255
4.3.	公的機関の長期ビジョン.....	257
4.3.1.	大学の長期ビジョン.....	257
4.3.1.1.	概要.....	257

4.3.1.2.	各ビジョンの概要	266
4.3.2.	公的研究機関等の長期ビジョン	283
4.3.2.1.	総論	283
4.3.2.2.	各論	288
4.4.	地方公共団体の長期ビジョン（地域に関するもの）	325
4.4.1.	概要	325
4.4.2.	地方自治体のビジョンにおける特徴的な事例	329
4.4.3.	考察	358
4.5.	学協会の長期ビジョン	361
4.5.1.	日本学術会議の長期ビジョン	361
4.5.2.	具体的な長期ビジョン～アカデミック・ロードマップ～	365
4.5.3.	その他の学協会の長期ビジョン	370
4.5.4.	学協会ビジョンのまとめ	371
4.6.	企業・産業の長期ビジョン	373
4.6.1.	概要	373
4.6.2.	各ビジョンの概要	388
5.	日本の長期ビジョンの特色と課題	401
5.1.	日本の長期ビジョンの特色	401
5.1.1.	基本法に基づく基本計画の策定	401
5.1.2.	政府審議会による検討	402
5.1.3.	省庁レベルのビジョンが中心	402
5.2.	日本の長期ビジョンの課題	403
5.2.1.	ビジョンの策定体制に関する課題	403
5.2.1.1.	長期ビジョンの内容に見合った検討体制が取られているか	403
5.2.2.	ビジョンの内容に関する課題	404
5.2.2.1.	長期ビジョン間の調整はとれているか	404
5.2.2.2.	実行が困難な問題についてのビジョンが作成されているか	405
5.2.2.3.	有効な内容がビジョンとして提示されているか	406
5.2.3.	ビジョンの策定手法に関する課題	406
5.2.3.1.	策定の際に未来の不確実性は十分に検討されているか	406
5.2.3.2.	ビジョンの策定のために必要な情報等の分析がされているか	407
5.2.4.	策定されたビジョンの実行に関する課題	407
5.2.4.1.	ビジョンの実現のための計画化、プログラム化はされているか	408
5.2.4.2.	評価はきちんと行われているか	408
5.2.4.3.	実行に際して当初の理想が政治的に歪められていないか	409
5.3.	日本の長期ビジョンに関する提言	411

5.3.1.	提言 1 : ビジョン基本法の制定 (国政に関する基本戦略の策定)	412
5.3.2.	提言 2 : 「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置.....	416
5.3.3.	提言 3 : 国政に関する基本戦略の定期的な評価	418
5.3.4.	提言 4 : ビジョン白書の策定.....	419
5.3.5.	提言 5 : 国家ビジョンの策定に政治的リーダーシップを発揮させるための仕 組みの導入.....	421
6.	最後に.....	435
	文 献.....	439

要 旨

1. 調査の目的と方法

1-1. 調査の目的

今後、日本社会の高齢化がさらに進み、老年人口指数（15～64歳人口に対する65歳以上人口の比率）は2025年には48%に達すると見られている。日本社会は高齢者の年金・医療負担の増大のために、長期的な問題の解決のための投資余力が少なくなるとともに、民主的な政治過程を通じては、マジョリティとしての高年齢層の意向が強く反映されるため、長期的な問題の解決のための投資よりも現在の消費の優先、あるいは問題の取り組みの先延ばしが今後常に選択されていくことが懸念される。このような中で、長期的なビジョンに基づいて、政策選択や政策立案を行うことがこれまで以上に求められている。

今後人類史上にない高齢化社会が現実化していく中で、政策立案・政策選択において長期ビジョンを有効活用していくためには、そのための基盤を公共財として構築していくことが強く求められている。本調査研究においては、わが国においてこれまで策定された中長期のビジョンを幅広くレビューし、その役目・課題等を分析することを通じて、係る基盤構築を行っていくための第一歩を踏み出す。

1-2. 調査研究の具体的実施内容及び方法

最近のものに限定しても、様々な長期ビジョンが発表されている。数年の検討に基づく詳細な内容のものから、数十ページの目標のみを示した簡素なものまでであるが、政党、中央政府省庁、地方自治体、企業、学協会、経済団体などが今後5年～25年程度までのあるべき姿とそのために必要なアクションなどをまとめた文書を数多く発表している。他方、これらのビジョンはそれぞれの組織がまとめて発表しているに過ぎないものであり、これらがどのような関係になっているのか、どのような相違があるのか、などについては容易に調べることができない。

この調査においては、日本の機関（政党、中央省庁、地方自治体、企業、学協会、大学等）によって作成された長期ビジョンについて、情報を整理する、長期ビジョンとは、企業については5年程度以上、それ以外の機関については10年程度以上を目安として、目指すべき方向性を打ち出したものとするが、どの程度の期間を「長期」と捉えるかは機関によって異なると考えられるため、そのような機関自身の認識を重視し、対象文書は選択する。

調査対象は以下の通りである。

- 政党の長期ビジョン
- 政府の長期ビジョン

- 日本の進路に関する長期ビジョン（国家ビジョン）
- 科学技術政策に関する長期ビジョン
- 高等教育政策に関する長期ビジョン
- 農業政策に関する長期ビジョン
- エネルギー政策に関する長期ビジョン
- 環境政策に関する長期ビジョン
- 外交政策に関する長期ビジョン
- 知的財産政策に関する長期ビジョン
- 防衛政策に関する長期ビジョン
- 公的機関の長期ビジョン
 - 大学の長期ビジョン
 - 公的研究機関等の長期ビジョン
- 地方公共団体の長期ビジョン（地域に関するもの）
- 学協会の長期ビジョン
- 企業・産業の長期ビジョン

上記のそれぞれの調査対象について、2～3件の調査ビジョンのケースを取り上げる。その上でその分野の長期ビジョンの特色を整理し、課題を抽出する。

2. 長期ビジョンへの期待と現実

本調査ではまず長期ビジョン、すなわち、国や行政分野の長期展望について世間一般にどのような期待があるのか、また批判があるのかについて、新聞記事と、審議会での委員の発言内容をレビューした。

過去3年程度の朝日新聞の社説では、環境、民主主義、東北復興、地方政策と幅広い分野で長期ビジョンに対する期待が見られた。ただ、日本の政治や行政におけるビジョンの「欠如」あるいは作成したビジョンの不十分さについては以前から同様の指摘があった。また、ビジョンを作成しても、それを実行する詳細がはっきりしない、実行案が含まれていてもそれが実行されるのか確信が持てない、あるいは、理念を提示しているだけではないか、などの批判が多かった。

このように、メディアでは、長期ビジョンの策定についての期待、あるいは、日本の行政は長期展望を欠いたまま、個別の事案に右往左往しているのではないかという不満が常にみられる。

ビジョンがないという声は政府審議会の委員からも、上記のようなメディアの論調の影響から多く聞かれる。技術開発、公共事業、社会保障、国際化問題についてのビジョンが十分ではないか作成されていないという指摘であった。

3. 長期ビジョンとは何か

ビジョンの具体事例のレビューに入る前に、議論の出発点として長期ビジョンの定義、分類、目的と価値、策定方法等について検討した。

林雄二郎氏が 1966 年にまとめた報告書「20 年後の日本：豊かな国民生活への一つのビジョン」では、展望・ビジョンと、計画あるいはプログラムを明確に区別して考えている。計画は、「目的に到達するために最も効率的と考えられる手段、すなわち自身で選択しうる行動の組み合わせとその運用を選択する」ことであり、その作業は「望ましき将来（ゾルレン）というものの想定すなわち目的の設定と、今のままで推移したらどうなるだろうか（ザイン）という単純な予測とをつき合わせ、そのギャップを埋めるための手段をさがす」ものである。展望については、そのような「行動の組み合わせとその運用を選択」するものではなく、「長期的な視野に立ちつつ最も効率的な五年とか一年のプログラムを作る場合の助けになるはず」のものであるとしている。

3-1. ビジョンとは何ではないか

このように、ビジョンを説明するために、計画やプログラムとの違いについて指摘しているが、その他の関連概念との相違、すなわち、ビジョンとは何ではないかについてまず説明することで、ビジョンとは何であるかを明確にすることを試みた。具体的には、「プラン、プログラム、計画」、「ドリーム」、「ゴール（政策目標）」、「ビジョニング」、「ロードマップ」、「アジェンダ」、「ストラテジー（戦略）」、「フォーサイト」、「プリディクション（予測）」、「フォーキャスト（予測）」のそれぞれと、「ビジョン」がどのように違うのかについて議論した。

3-2. ビジョンとは何か

ビジョンは、計画あるいはプログラムとは別のものであり、長期的な視野に立ちつつ最も効率的な中長期のプログラムを作る場合の助けになるはずのものであり、また、望ましき将来（ゾルレン）というものの想定と、今のままで推移したらどうなるだろうか（ザイン）という単純な予測が混然としているものである。ここではビジョンを、1)将来の展望であるとともに、2)それを将来的に達成する意思があり、3)今後の施策等に活用していくという意向があるもの、として広く定義した。

国の省庁等においては、上記のような意味に合致するような「長期展望」や「ビジョン」が策定されている場合の他に、長期計画の策定作業と一体となって将来展望を同時に検討する場合がみられる。そのため、前者と同時に、後者も検討の対象とした。

3-3. 主な長期ビジョンの策定手法

長期ビジョンの策定のためには、未来予測のための手法が使用可能である。これまで、未来予測の手法として様々なものが開発されてきた。本文では、ナレーション法、シナリ

オ法、デルファイ法、フォーサイト、ロードマップ法、シミュレーション法などについて簡単に解説した。

4. 日本のビジョンの分析

本章では、政党、政府、公的機関、地方公共団体、学協会、企業・産業の長期ビジョンについてそれぞれ情報を整理し、分析した。表 5-2 (422 頁) は、検討したビジョンについて、行政分野別、機関別に、その特色と課題をまとめたものである。

5. 日本の長期ビジョンの特色と課題

5-1. 日本の長期ビジョンの特色

行政分野別、機関別に、ビジョンの特色と課題をまとめた上で、それを踏まえ、日本における、ビジョンの策定についての特色をまとめた。

a. 基本法に基づく基本計画の策定

国の行政については、基本法に基づく計画の策定の一貫としてビジョンが語られているものが多い。これらの分野については、5 年間など定期的に計画がアップデートされており、科学技術基本計画の策定時に、デルファイ調査による科学技術の長期展望が分析されるように、その時点の状況を踏まえて、長期展望についての議論が行われている。

- 科学技術基本法と科学技術基本計画
- 食料・農業・農村基本法と食料・農業・農村基本計画
- エネルギー政策基本法とエネルギー基本計画
- 環境基本法と環境基本計画

他方、このような仕組みを持っていない分野も以下のように、見られた。

- 時の首相もしくはその側近の発案でアドホックに検討されており、長期ビジョンの位置づけについて一貫性がない。(国家のビジョン)

また、高等教育政策のように、必ずしも、基本法によって策定は義務付けられていないが、これまで定期的に長期の展望を整理した文書がまとめられている分野もある。高等教育政策の場合には、文部科学大臣による中央教育審議会への諮問と答申として策定されている。

b. 政府審議会による検討

これらの長期のビジョンについては、国家のビジョンの場合のように、アドホックの委員会を設置して審議される場合もあるが、常設の審議会において、委員会を設置し、検討されることが多い。策定手法も、審議会での議論が中心であることから、議論のために事務局である担当省庁からデータや分析資料が提示され、それについての委員の意見をもとに事務局が、順次審議の内容をまとめ、その過程で政府内外からの意見を集約していくこ

とになる。

c. 省庁レベルのビジョンが中心

日本の特色は、省庁レベルのビジョン策定中心であり、国家の全体レベルのビジョン策定機能が弱いことにある。すなわち、政党のビジョン提示能力、また、政府の国家ビジョンの策定能力が弱く、全体調整のための政治的リーダーシップが弱いため、縦割りで実施されている長期ビジョンの対象範囲から外れた部分、官庁間で調整がつかない事項、政治的な価値判断を要する事項を含む事項についての長期ビジョンが抜け落ちてしまいがちである。

政党については、自民党政権下においては、政務調査会において政策の決定が行われたが、主務官庁がイニシアティブを取っており、政党自らが長期展望を示すことはみられず、派閥政治においては派閥リーダー自らが政権構想の形で長期展望を示す傾向が強かった。最近では選挙においてマニフェストを各政党が示すようになっており、その中には長期の展望についても示されているが実質化はこれからである。

5-2. 日本の長期ビジョンの課題

ビジョンについての課題は、ビジョンの策定体制についての課題、内容についての課題、策定手法についての課題、ビジョンの実行のための課題の4つに分類することが可能である。

a. ビジョンの策定体制に関する課題

政党であれ、政府機関であれ、公益団体であれ、企業であれ、ビジョンを策定し、それを機関において承認あるいは採択するためには、ビジョンの内容を検討し、まとめ、オーソライズするための体制が必要である。また、内容を検討するためには、過去と現状についてのデータを収集・分析し、将来のトレンドについての様々な可能性を検討することが望ましい。ビジョンは必ずしも複数の人によって策定される必要はなく、ビジョナリー（visionary）と呼ばれるような、優れた個人によって作成されることも可能であるが、そのような場合でも、国の行政に関わるようなものであれば、支援体制が必要だろう。

わが国においては、この策定体制に課題がみられる。

a-①長期ビジョンの内容に見合った検討体制が取られているか

わが国では、ビジョンの策定は、各省庁の審議会や委員会での審議が中心である。この体制は、見識のある専門家の意見や、様々な関係者の意見を、短期間に効率的に幅広く集めることが可能であるといったメリットがある。他方、集められた意見をそのまま並べれば優れたビジョンが出来る訳ではないのは当然であり、1つの構想としてまとめるためには、何らかの集約や、意見の取捨選択・優先づけが必要になる。優れた審議会の委員長や主査がそのような作業を主導するケースがない訳ではないが、それは、審議会や委員会という仕組みが保証する訳ではない。

そのため、実質的には、省庁の政策課や、個別の行政分野についての担当課が務めてい

る、審議会の事務局の役目が重要になる。しかし、これらの部署に、中長期のトレンドなどを分析するために、政策分析や統計分析などに長けたアナリストが配置されている訳ではない。また、ビジョンの策定に必要となる基礎的なデータの収集や分析を専門とするスタッフが中心となっている常置の課や室が置かれている訳ではなく、そのような課や室が設置されている場合でも、少数のスタッフしか配置されていないのが普通である。

b. ビジョンの内容に関する課題

ビジョンの内容についての課題は多くあるだろうが、ここでは、長期ビジョンは数多く作成されているが、異なる省庁間などで十分に調整されておらず、また、ビジョンとして取り上げられる分野が政治的な対立の強い事柄が避けられているとともに、そもそも策定されたとしてもビジョンの内容が優れたものになっているのかという3点を指摘しておく。

b-① 長期ビジョン間の調整はとれているか

わが国では、数多くの「ビジョン」が策定されている。前述の策定体制の問題が関係するが、各々の省庁の審議会で策定される場合が多く、その場合、他省庁の所掌に属する事項は検討から外れるか、十分な検討にならないか、あるいは、ビジョンとして打ち出せないこととなる。仮に、そのような部分が重要である場合や、総合的にアプローチしないと意味がない場合には、大きな問題となる。

b-② 実行が困難な問題についてのビジョンが作成されているか

上記の省庁間の調整が難しい分野ということに大きく関係するが、実行が困難な分野（政治的にも行政的にも）についてビジョンが策定されているかという課題がある。そのような分野についてこそ、短期的には解決することが無理でも、長期的に関係者が取り組むべき、大きな方向性を示す必要性が高い。逆に、短期的に解決することが容易な課題や、皆が進むべき方向について容易に合意可能な事柄について、長期ビジョンを策定する意義はない。

b-③ 有効な内容がビジョンとして提示されているか

策定されたビジョンについて、それが将来の展望として、社会が進むべき正しい方向を示しているのかどうか、ビジョンを策定した結果として、そこから新たに政策選択など可能になったのか、を考えた時に、不十分な例がみられた。ビジョンの実現のためにどのような政策等を実行するかという、下に述べる「実行」の問題にも関係するが、有効な内容がビジョンとして示されているかも課題である。

c. ビジョンの策定手法に関する課題

ビジョンの策定手法は、上のビジョンの体制や内容と密接に関係する。審議会での議論を中心とする策定過程における、未来の不確実性に関する検討と、過去や現状を理解するために必要である情報の分析が、ともに不十分であることが課題である。

c-① 策定の際に未来の不確実性は十分に検討されているか

前述のように、わが国でのビジョンは、常設の審議会や臨時の諮問委員会での審議に基づき策定されることが多い。審議で出た、多くの委員が合意する意見を分類・整理し、キ

ヤッチーな言葉を盛り込みつつ、行政として実現可能なラインで、事務局がビジョン案を作成し、審議会においてそれがほぼそのまま了承されることが殆どである。

しかし、フォーサイト手法などを使って、時間と金をかけた分析が実施されることは少ない。外部調査機関が行う、委託調査も、ステークホルダーのアンケート調査やヒアリング調査が中心である。本来的に、未来は不確実なものであり、例えば、様々な将来シナリオの検討などが必要であろうが、様々な業種から参加している審議会の委員による、決められた時間内に終えなければならない審議で実施することは困難であろう。

c-② ビジョンの策定のために必要な情報等の分析がされているか

ビジョンの策定に必要な過去や現状の理解を深めるために情報の分析などを十分に行うことができる体制にはなっていないことを指摘したが、そのような体制面での制約を乗り越えるための努力は十分ではなく、必要な情報の分析は、その殆どは統計情報のグラフ化や海外事例の紹介の段階に留まっている。

d. 策定されたビジョンの実行に関する課題

多くのビジョンが策定されているが、その策定にかけた労力に見合うだけの、具体的なアクションが生まれてきたかは疑問などところがある。その原因は、計画化・プログラム化が図られていないこと、評価が行われていないこと、ビジョンの実現を妨げる政治的な動きがあることである。

d-① ビジョンの実現のための計画化、プログラム化はされているか

ビジョンはプログラムではないため、ビジョンの実現に向けて、政府等が貢献しようとするのであれば、プログラムとしてどのようなことが可能かどうかを検討することが必要であるが、ビジョンと関連づけてそのような検討が往々にして行われてこなかった。その背景としては、リソースの問題（人員、予算）、ビジョンの共有（広報）の問題、リーダーシップの問題など、様々な側面がある。

また、特に、政治的なリーダーシップが必要な場合に、例えば総理大臣がビジョンを検討し、報告書などとして取りまとめて、いざそれを実行しようとする段階で、辞任に追い込まれる場合などがあり、長期ビジョンに基づく行政を実行していくためには、近年の政権が不安定過ぎるといふ課題がある。

d-② 評価はきちんと行われているか

ビジョンの実現に近づくためには、現在までにビジョンの実現に向けてどれだけ進展しているのかを把握することが必要である。そのためには、現状をモニタリングするとともに、定期的いきちんとした評価を実施することが不可欠である。

ビジョンの実現の程度を示す指標が明確な場合は別であるが、通常は、ビジョンと評価のための指標の間にはギャップがあるため、それを埋めるための検討作業が必要になる。一般に、ビジョンの実現のための計画化を行う過程において、このような検討作業は行われるものであるため、上記のように、ビジョンの実現の計画化が図られていない、すなわち、現状からビジョンで掲げた将来の展望の実現までに具体的に何をどのような順番で達

成していけばいいのかについて分析が何ら行われていないのであれば、評価を体系的に行うことは難しくなる。

d-③ 実行に際して当初の理想が政治的に歪められていないか

ビジョンが正しい方向を示していたとしても、実現するためには、様々なグループの間での利害調整が必要になることがある。このような利害調整は、民主的な政治プロセスを通して行われることになるが、政治的に強い集団の利益を守ることが優先され、ビジョン実現のための利害調整が図られずに、現状維持が続いてしまうことが多い。

6. 日本の長期ビジョンに関する提言

上記の課題を踏まえ、わが国において、ビジョン、すなわち、1)将来の展望であるとともに、2)それを将来的に達成する意思があり、3)今後の施策等に活用していくという意向があるもの、が政策立案において、より有効に活用され、より中長期的な視野から政策選択や資源配分が行われていくためにはどうすればよいのかを提言の形で何点か指摘したい。

上記の体制・内容・手法・実行に関する課題を解決すれば、長期ビジョンがより良く政策の立案に貢献できるようになることが期待される。では、具体的には誰が何をすれば良いのだろうか。どこから手を付けるべきか。それをすればどの課題が解決するのか。

これらの課題は、政党・国会、行政府、メディア、国民のそれぞれに関係している。行政や政治だけが悪いのではない。短期的な利害に基づく国民の投票行動や、長期的なゆっくりにした社会経済の変化やそれへの対応策よりも日々の人々や社会の動き中心の報道なども影響しているだろう。また、課題は大きくいって、制度に関するもの（策定体制、実行の一部）と、それをどのように運用するか（内容、手法、実行の一部）に関するものに分けられ、制度だけを変えても全ての問題が解決する訳ではないのは当然である。

現在の制度やその運用の在り方は、長年の個々の決定の積み重ねの結果であり、それを変えるのは常に容易ではなく、また、上記のように、問題は一つの当事者について何かを変えればよいというものではなく、複雑なものであるが、ここでの提言は、行政と政治についての制度の問題を中心にしたいと思う。

提言1：ビジョン基本法の制定（国政に関する基本戦略の策定）

1つ目の提言は、ビジョン基本法（長期的展望に基づく国政の基本戦略の策定に関する法律）を制定し、「国政に関する基本戦略」を定期的に策定することを法律上政府に義務付けることである。

【参考：基本法と基本計画】

わが国のビジョンの特色において述べたように、基本法に基づき、基本計画が策定されている行政分野が多くみられるが、塩野（2009）によれば、一般に、基本法という法形式について、「法律上の定義規定はなく、学説上にも定義はない。個別の基本法で定められる規定内容も一律ではない。ただ、多く基本法では、当該法律の所期する理念、国・地方公共団体・事業者等・

国民の責務、政府・地方公共団体の施策（計画を含む）、特別の行政機関に関する定めを置くほか、具体化のための実施法令についての根拠規定が置かれている」ということである。

現在、基本法として定められている法律の一覧は、合計 40 本ある。これらの法律の内容を見ると、それぞれの基本法によって違いがみられるものの、目的、定義、基本方針・基本理念、国・地方公共団体・事業者・国民の責務、財政措置・費用負担、基本的施策、他の法律との関係、年次報告の義務付け、組織の設置・権限、審議会を設置・所掌事務・権限・組織等、基本計画の策定についての規定が置かれている。また、調査研究の推進、科学技術の振興、情報の収集体制の整備といった規定が置かれている基本法もみられる。基本的な計画や方針の策定を義務づけているものが殆どである。

ビジョン基本法に盛り込むべき内容は、「国政に関する基本戦略」についての規定であり、さらに、1) それを、中長期的展望、すなわち、ビジョンに関する検討を踏まえて作成し、2) 多くの基本法にあるように「おおむね 5 年ごと」に定期的に見直すこととし、また、後述のように、3) それに基づき、国政の進捗状況について定期的に評価することや、4) 年次報告書（ビジョン白書）を作成し報告すること、を可能とするというものである。また、5) 国政の基本に関連するその他の計画を策定する際には基本戦略と整合性をとること、6) 各省庁は基本戦略の策定に際して資料の提出等で協力すること、も必要になる。

現在、「国政の基本方針」という用語については、中央省庁等改革基本法（平成十年六月十二日法律第百三号）で使われており、「対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む」とされている。

「国政に関する基本戦略」とは、上の「国政に関する基本方針」の書きぶりを参考にし、「対外関係、安全保障、行政、財政運営、経済全般の運営、行政機関の組織、及び国政上重要な政策課題の解決に関する基本的な計画」とする。

なお、塩野（2009）では、「基本法自体で、国民の具体的権利義務を定めることは通常はないので、基本法の定めは（組織の部分を除き）法律事項ではない」、また、「基本法制は、欧米各国には直ちに対応するものがない」と説明されている。論点として、一般に、基本法には法律事項はないとされるが、ビジョン基本法においても、「法律事項」がないとすれば、制定することにはどのような意味があるのかという議論はあり得る。このような議論に対しては、本報告書で指摘するような、国政の基本的な戦略の策定の重要性と、その中心的な位置づけを考えれば、各種基本計画の策定に対応し、多くの基本法が制定されていることから、それに対応する基本法を策定しないことはバランスを失するという反論ができるだろう。

ビジョン基本法の骨子は以下の囲みのようになる。

ビジョン基本法（長期的展望に基づく国政に関する基本戦略の策定に関する法律）の骨子

1. 目的

政府は、わが国を巡る中長期的展望に関する総合的な検討を踏まえ、国の目指すべきビジョンを明確にした上で、「対外関係、安全保障、行政、財政運営、経済全般の運営、行政機関の組織、及び国政上重要な政策課題の解決に関する基本的な計画」（国政に関する基本戦略）を策定することで、政府の施策の総合的かつ計画的な推進を図り、わが国の経済社会の発展と国民の福祉の向上に寄与すること。

2. 「国政に関する基本戦略」の策定

- 「国政に関する基本戦略」を、中長期的展望に関する検討を踏まえて作成する
- 「国政に関する基本戦略」はおおむね5年ごとに見直す
- 各省庁は「国政に関する基本戦略」の策定に際して資料の提出等で協力する
- 各省庁は国政の基本に関連するその他の計画を策定する際には基本戦略と整合性をとる

3. 「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置

(1) 国家戦略院の設置

- 内閣に「国家戦略院」を置く。
- 「国家戦略院」の主要な事務は、以下の通りである。
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」を策定すること
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」をおおむね5年ごとに見直すこと
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」の進捗状況について評価すること
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」の策定のために必要な長期的展望についての検討を行うこと
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」に関する調査研究を行うこと

(2) 国家戦略会議の設置

- 国家戦略院に「国家戦略会議」を置く。議長を内閣総理大臣、副議長を官房長官、その他大臣をメンバーとし、必要に応じて、分科会を置く。
- 「国政に関する基本戦略」の策定及び見直しは「国家戦略会議」の議を経ることとする。

4. 国政に関する基本戦略の定期的な評価

- 国家戦略院は、国政に関する基本戦略の進捗状況について定期的に評価すること

5. 年次報告の作成

- 国家戦略院は、年次報告書（ビジョン白書）を作成し国会に報告する

提言2：「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置

2つ目の提言は、提言1で説明した「国政に関する基本戦略」の策定を担当する組織とし

て、ビジョン基本法（長期的展望に基づく国政の基本戦略の策定に関する法律）において、「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置を規定することである。

現在は（2012年3月）、内閣官房におかれている国家戦略室は、内閣官房の規則によって、国家戦略会議は閣議決定（平成23年10月21日）で、設置されており、これらの組織は法律を根拠としておらず、不安定な位置づけである。

基本法においては、対象とする政策分野に関する討議をする審議体の設置が規定されているものが殆どであり、「国家戦略院」と「国家戦略会議」について基本法で設置根拠を規定する。

「国家戦略局」については、2010年2月に国会に提出された「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」において設置が規定されていたが、同法案は、成立することがなかった。同法案では、内閣法を改正し、国家戦略局を設置すること、内閣官房副長官を1人増員し国家戦略局長に充てること、国家戦略局長の下に国家戦略官1人（政治任用職）を置くことが規定されていた。また、2008年に成立した国家公務員制度改革基本法においては、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐する職として、「国家戦略スタッフ」を任用するための措置を講じることとされている。

「国家戦略院」の組織については、これらの経緯も踏まえて考える必要があるが、基本的に、2010年に提出された法律案では、官房長官のラインにいる内閣官房副長官が国家戦略局長に充てられること、国家戦略担当の国务大臣の位置づけが明記していないなどの点が問題だった。そのため、国家戦略院は内閣に置くとともに、その主任の大臣は、国家戦略会議の議長である内閣総理大臣とし、国家戦略院長は国家戦略の策定等について、内閣総理大臣を補佐することとする方が指揮命令系統がすっきりするとともに、国家戦略院は内閣官房から切り離れた方が日々の行政事務への対応とは離れて長期的戦略を検討・策定する組織として適切であると思われる。また、国家戦略院の職員の一部については、国家公務員制度改革基本法で任用するための措置を講じることとされている「国家戦略スタッフ」を内閣官房と兼任させることも考えられるだろう。

国家戦略院の主要な事務は以下の通りである。

- 「国政に関する基本戦略」を策定すること
- 「国政に関する基本戦略」をおおむね5年ごとに見直すこと
- 「国政に関する基本戦略」の進捗状況について評価すること
- 「国政に関する基本戦略」の策定のために必要な長期的展望についての検討を行うこと
- 「国政に関する基本戦略」に関する調査研究を行うこと

「国家戦略会議」については、議長を内閣総理大臣、副議長を官房長官とし、その他大臣をメンバーとし、必要に応じて、分科会を置く。「国政に関する基本戦略」の策定及び見直しは「国家戦略会議」の議を経ることとする。

提言 3：国政に関する基本戦略の定期的な評価

3つ目の提言は、前述のように、策定した国家戦略で定めた目標の達成状況、プログラムの進捗状況について定期的に評価することである。

現在、内閣官房や内閣法制局は政策、行政機関が行う政策の評価に関する法律（「政策評価法」）第2条第1項により政策評価の対象から除かれている。すなわち、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けるために行う事務（「内閣補助事務」）については、「そもそも政策評価制度が内閣の統轄機能を補完するものであり、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる行政機関において行うものであることから、評価法において政策評価の対象とされていない」（内閣府本府政策評価基本計画、平成23年4月1日内閣総理大臣決定）。このため、内閣補助業務とされる「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」や「内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務」（内閣法第12条第2項）は政策評価の対象とはされていない。

本来、内閣の重要政策についての基本的方針や企画の内容について評価を行うことは、国の行政において最も重要と考えるべきものであり、この部分が対象とはされていない現在の政策評価に関する制度的枠組みは大きな欠陥を抱えている。

評価を行うためには、国家戦略の進捗を測定するために適切な指標を設定し、そのためのデータを取得し、そのトレンドや因果関係について分析することが必要である。また、課題のところで述べたように、ビジョンと個別政策をつなぐ中間的なメカニズムとしての戦略やプログラムが必要であり、そこが国家戦略に期待される場所であるが、ビジョンのプログラム化が図られ、その進捗について評価がきちんと行われることが必要である。もし、国政の基本戦略の進捗状況に問題があるのであれば、各省庁におけるビジョンの進捗状況について検討することも必要になるだろう。

また、おおむね5年をめぐりとして、国政の基本戦略は見直すこととするが、見直しは、5年間の実績についての評価を踏まえて行い、PDCAのサイクルが機能するようにする。十分な深みを持った政策評価を実施し、その結果を踏まえて、定期的に軌道修正をすることが重要である。

提言 4：ビジョン白書の策定

4つ目の提言は、ビジョン基本法に、国家戦略院は、年次報告を毎年作成し、国会に報告することと規定することである。ただし、年次報告（ビジョン白書）については、法律に規定することがなくても作成することは当然可能である。

現在のわが国のビジョンの策定の課題として、長期ビジョン間の調整はとれているか、実行が困難な問題についてのビジョンが作成されているか、有効な内容がビジョンとして提示されているか、などがあると整理したが、現状では、どのようなビジョンが動いているのか一元的に把握している部署はなく、とりあえず、どのようなビジョンがあるのかに

ついでの情報整理から始めることが必要である。

これまでは、ビジョンについての検討がされたり、策定されたりした場合であっても、長期ビジョンのコミュニケーションに問題があるため、それが、関係者の間で共有されず、また、行政計画策定に生かされていないまま終わっていることが多かった。国民や行政府内において、基本戦略、ビジョンの存在や内容についてのコミュニケーションを高めることが重要であるが、ビジョン白書の作成はその出発点となるだろう。

ビジョン白書の主な内容としては以下の項目が考えられる。

- 基本戦略の内容
- 基本戦略の進捗状況
- 長期的展望などについて国家戦略院が実施した調査研究の内容
- 各省庁の作成したビジョンの概要
- 諸外国のビジョンあるいは国家戦略の概要と主な動き

提言5：国家ビジョンの策定に政治的リーダーシップを発揮させるための仕組みの導入

5つ目の提言は、ビジョン、国家戦略の策定において、政治的リーダーシップを発揮させるための仕組み、すなわち、国民の代表者の意思や決意を反映させるための仕組みの導入である。提言1～4は、短期的にも実現可能性の高い方策であるが、中期的には、この枠組みで策定・調整される国の基本戦略の策定及び実行のスケジュールと、内閣総理大臣の交替のスケジュールとの間が調整の取れたものとなる必要がある。

頻繁な総理大臣の交替と、長期的展望を踏まえた政策の着実な実施を両立させることは困難であるが、例えば、計画の途中で、総理が交替した場合には、そのたびごとに計画を修正することになるのでは効果が半減する。そのため、総理大臣の任期と基本戦略の対象期間が連動することが求められる。

そもそも、ビジョンや長期的展望は、行政専門家によって、行政内部で策定され、望まれる国の将来像が選択されるべきものというよりは、国民自らが選択すべきものである。また、国家ビジョンの策定、長期ビジョンの策定と実行に際しての利害調整については、政党あるいは政治的リーダーシップの役割が重要である。この部分については、日本においては、米国に比較すると劣っており、この部分が解決しないと国家としてのビジョン、あるいは政治的利害対立の大きな分野におけるビジョンは、現在の体制では出てくることを期待するのは難しい。ここが変われば政党のビジョンも変わるだろう。政党、政治家のインセンティブを上げることに繋がっていく。

提言5は、これらのために必要な制度の必要性に関するものであるが、首相公選制の導入などこれまでのガバナンスの構造を大きく変えるものである。影響が及ぶ範囲は国家戦略の策定に限定されず、内閣総理大臣の任期の導入や首相公選制の導入であれば、憲法の改正も要するため、幅広い視点から検討することが必要である。

1. 調査の目的と内容

1.1. 調査研究の目的

今後、日本社会の高齢化がさらに進み、老年人口指数（15～64歳人口に対する65歳以上人口の比率）は2025年には48%に達すると見られている。¹日本社会は高齢者の年金・医療負担の増大のために、長期的な問題の解決のための投資余力が少なくなるとともに、民主的な政治過程を通じては、マジョリティとしての高年齢層の意向が強く反映されるため、長期的な問題の解決のための投資よりも現在の消費の優先、あるいは問題の取り組みの先延ばしが今後常に選択されていくことが懸念される。

このような中で、長期的なビジョンに基づいて、政策選択や政策立案を行うことがこれまで以上に求められている。例えば、第4期科学技術計画（原案）においては、問題解決型の科学技術振興が謳われているが、その推進のために、「科学技術イノベーション戦略会議」を重要課題ごとに設置することとされている。戦略会議においては、重要課題の将来ビジョンを明確にし、その実現に向けた戦略の策定を行い、基礎から応用、開発、事業化、実用化の各段階に至るまで、各フェーズにおいて推進すべき具体的な研究開発、規制・制度改革、達成目標、推進体制、資金配分の在り方について、幅広い観点から検討することとされている。²

今後人類史上にない高齢化社会が現実化していく中で、政策立案・政策選択において長期ビジョンを有効活用していくためには、そのための基盤を公共財として構築していくことが強く求められている。本調査研究においては、わが国においてこれまで策定された中長期のビジョンを幅広くレビューし、その役目・課題等を分析することを通じて、係る基盤構築を行っていくための第一歩を踏み出す。

1.2. 調査研究の具体的実施内容及び方法

最近のものに限定しても、様々な長期ビジョンが発表されている。数年の検討に基づく詳細な内容のものから、数十ページの目標のみを示した簡素なものまでであるが、政党、中央政府省庁、地方自治体、企業、学協会、経済団体などが今後5年～25年程度までのあるべき姿とそのために必要なアクションなどをまとめた文書を数多く発表している。他方、これらのビジョンはそれぞれの組織がまとめて発表しているに過ぎないものであり、これらがどのような関係になっているのか、どのような相違があるのか、などについては容易に調べることができない。

外国の例では Foresight Monitoring Network (EFMN)（フォーサイト・モニタリング・

¹ 国立社会保障・人口問題研究所。

² 諮問第11号「科学技術に関する基本政策について」に対する答申(平成22年12月24日)

ネットワーク)が European Commission (欧州連合)の資金 (Foresight Knowledge Sharing Platform) により、欧州のみならず、主要国のフォーサイト活動 (技術予測など) をモニタリングし、関係者に情報を提供するとともに、データベース化している。データは4ページ程度のポリシー・ブリーフとして発行されている。

この調査においては、日本の機関 (政党、中央省庁、地方自治体、企業、学協会、大学等) によって作成された長期ビジョンについて、上記のフォーサイト・モニタリング・ネットワークと同様の情報を整理する、長期ビジョンとは、企業については5年程度以上、それ以外の機関については10年程度以上を目安として、目指すべき方向性を打ち出したものとするが、どの程度の期間を「長期」と捉えるかは機関によって異なると考えられるため、そのような機関自身の認識を重視し、対象文書は選択する。

調査対象は以下の通りである。

調査対象

- 政府の長期ビジョン
 - 日本の進路に関する長期ビジョン (国家ビジョン)
 - 科学技術政策に関する長期ビジョン
 - 高等教育政策に関する長期ビジョン
 - 農業政策に関する長期ビジョン
 - エネルギー政策に関する長期ビジョン
 - 環境政策に関する長期ビジョン
 - 外交政策に関する長期ビジョン
 - 知的財産政策に関する長期ビジョン
 - 防衛政策に関する長期ビジョン
- 公的機関の長期ビジョン
 - 大学の長期ビジョン
 - 公的研究機関等の長期ビジョン
- 地方公共団体の長期ビジョン (地域に関するもの)
- 学協会の長期ビジョン
- 政党の長期ビジョン
- 企業・産業の長期ビジョン

調査項目は概ね以下の通りであり、上記のそれぞれの調査対象について、2~3件の調査ビジョンのケースを取り上げる。その上でその分野の長期ビジョンの特色を整理し、課題を抽出する。

調査項目

- 名称
- 策定機関
- 策定期間
- 財源
- 対象期間
- 目的
- 内容
- 効果
- 策定手法
- 策定関係者、など

1.3. 調査の実施体制

以下のようなプロジェクトチームを財団法人未来工学研究所内に設置して調査研究を実施する。

依田達郎	財団法人未来工学研究所	政策調査分析センター	主任研究員
大竹裕之	財団法人未来工学研究所	政策調査分析センター	主任研究員
川島啓	財団法人未来工学研究所	政策調査分析センター	客員研究員
田原敬一郎	財団法人未来工学研究所	政策調査分析センター	研究員
野呂高樹	財団法人未来工学研究所	政策調査分析センター	研究員
米川聡	財団法人未来工学研究所	政策調査分析センター	主任研究員

1.4. 調査研究の期間

本調査の期間は、2011年3月25日から12月31日までである。

2. 長期ビジョンへの期待と現実

主任研究員 依田達郎

本章ではまず長期ビジョン、すなわち、国や行政分野の長期展望について世間一般にどのような期待があるのか、また批判があるのかについて、新聞記事等をレビューし、まず見ておきたい。

2.1. 主要新聞の社説に見る長期ビジョンへの期待

過去 3 年程度の朝日新聞の社説には以下のような長期ビジョンに対する期待が見られる（下線は筆者による）。ここで挙げたのは、「ビジョン」という言葉が使われた社説のうちの一部に過ぎないが、分野も環境、民主主義、東北復興、地方政策と幅広い。

世界は、化石燃料の使用をできるだけ控え、二酸化炭素（CO₂）排出を抑える低炭素化の道を進もうとしている。まず低炭素時代のビジョンを描き、そこへ社会や産業を導くよう大胆な目標を掲げるべきだ。当面の負担を避けようと腰の引けた目標にするのでは、道は聞けない。中期目標は、京都議定書に続く新たな枠組みをめぐる国際交渉での焦点になる。説得力のある将来ビジョンを示すことは、日本の主張を交渉に生かすためにも不可欠だろう。

（朝日新聞、温室ガス削減中期目標の意味は重い（社説）、2009年4月25日）

小さな政府か、大きな政府か。どの固でも議論が尽きないテーマだが、どんなサイズの政府であれ、参加度の低い「小さな民主主義」では力強い政策は生まれにくい。政策の効果も限られよう。多様な人材による多角的な論議に支えられた「大きな民主主義」を根付かせて初めて、日本を変えられる。民主党は「大きな民主主義」を育てるビジョンを描いてもらいたい。 私たち有権者も、そんな日本の主役、担い手であるという自覚を新たにしたい。

（朝日新聞、新政権の日本育て、大きな民主主義（社説）、2009年9月6日）

若者をどう呼び込むかだ。農業は全国的に高齢化と後継者不足が著しいが、東北地方も例外ではない。東日本大震災の後、東北の復興に加わりたいという若者の声を聞く。その意欲を農業にも取り込めないか。魅力的な将来ビジョンで若者を引きつけ、創意工夫を生かしていく。 そんな循環を作りたい。

（朝日新聞、被災地の農業 未来見すえて一歩を（社説）、2011年5月8日）

自然エネルギーの普及では、菅前首相が「2020年代のできるだけ早い時期に発電量の20%に」という目標を掲げた。野回首相も、その方針の堅持を明言してはどうか。そうした包括的な

「野田ビジョン」を示したうえで、脱原発に向けた工程表やコスト試算、法整備の進め方などの検討を調査会や委員会に指示するのが、政治主導というものだろう。

(朝日新聞、原発政策まず首相が大方針を(社説)、2011年11月3日)

今回(大阪府知事・大阪市長のダブル選での既成政党が完敗したこと)は政党不信より、橋下氏への期待感が大きかったように見える。政党にとってはより深刻な事態といえる。閉塞(へいそく)感の漂う、ふるさと大阪をいかに元気にするのか。各党には、橋下氏をしのぐ具体的なビジョンも政策もなく、政党が力負けした格好だ。

(朝日新聞、橋下旋風政党は「敗北」から学べ(社説)、2011年11月29日)

もつとも、これは最近のことではなくて、日本の政治や行政におけるビジョンの「欠如」あるいは作成したビジョンの不十分さについては以前から同様の指摘があった。例えば、下の記事に見るように、1980年代中盤の政治不信や、コメ余り問題に対する批判である。また、1970年代初頭の産業政策や、1960年代の経済政策についてもビジョンに関連しての批判が見られる。

内外ともに政治のかじ取りの難しい時代、といわれて久しい。難しい時代であればこそ、政党や政治指導者にとって大切なのは、今は苦しくても明日はこうなると国民生活の将来像を描く政策構想力だ。政策への共感、大衆と対話し、その声に耳を傾け、公平な政治への国民の信頼を取り戻すことなしには生まれえない。昭和六十年代の政治は、各党がビジョンを競い合う政治に脱皮して欲しいと思う。こんなことをいうのは、昭和五十年代の政治が、創造機能をほとんど失っていたからだ。選挙のたびに投票率が落ち続けたのは決して偶然ではない。この十年間の国内政治はまるで「夢をつぶした政治」だった。

(朝日新聞、政治にこれを期待する(社説)、1985年1月3日)

もつとも大切なことは、ことしの生産者米価をいくらにするかといった数字いじりではなくて、稲作の将来像を明らかにすることと考える。国民の理解と共感を得ることができるような米価の水準とはどの程度なのか、それをいつごろまでに実現すべきか、構造改革を損なうことなくコメの過剰を防ぐにはどうすればよいか、といった点について大胆なビジョンを打ち出すことである。

(朝日新聞、長期展望に立つ米価決定を(社説)、1988年7月4日)

実は、本報告書の4章において見るように、日本の行政においては、長期ビジョンは実は数多く作成されているが、そのようなビジョンを作成しても、それだけで満足される訳ではない。以下の記事のように、今度はそれを実行する詳細がはっきりしない、実行案が

含まれていてもそれが実行されるのか確信が持てない、あるいは、理念を提示しているだけではないか、などと批判が始まる。

これからの10年、通産行政は何を目指すべきか。産業構造審議会で続けられてきた一連の検討の結果—いわゆる通商産業政策の90年代ビジョン—が出そろった。

内容を一口でいえば、生産優先・供給重視から生活優先・人間重視への転換である。・・・従来の政策への明確な反省が、ビジョンからうかがえないからだ。通産省の組織の半分は基礎産業局、機械情報産業局というふうに産業別にできている。生活優先の政策を打ち出しにくい組織だ。目標を具体化していく方法にも、疑問がある。

(朝日新聞、通産省ビジョンのむなしさ(社説)、1990年7月7日)

生活大国の具体的内容として、首相は6項目のビジョンを示した。その内容は格別目新しいものではないし、実現のプロセスに踏み込んでいない食い足りなさが残るものの、政治が国民生活の向上に具体的に取り組むのは評価してよい。だが、演説を聞いた多くの国民は「設計図は立派であっても、果たしてどこまで実行できるのか」という疑問を抱いたのではないか。

(朝日新聞、設計図は実行できるのか(社説)、1992年1月25日)

日本のロケットで日本人を宇宙に送り出し、月面基地建設の準備を始める。太平洋を2時間で結ぶ極超音速機の開発にも取り組む。宇宙航空研究開発機構(JAXA)は20年後を見越してこんな長期ビジョンをまとめた。実に盛りだくさんの野心的な計画が並んでいる。しかし、いったい、どうやって実現するのか、肝心の道筋が描かれていない。思いつくままに項目を列挙した「製品カタログ」と評する声が出るのも当然だろう。

(朝日新聞、宇宙ビジョンカタログでは困る(社説)、2005年5月7日)

ビジョンの内容に対する、同じような批判は、調べてみると、1960年代や、1970年代の初頭から既にかかれていたことが分かる。

こんどの計画の性格について、立案当局側では、たんなる予測以上の、むしろ誘導的な面を強調しているにもかかわらず、必ずしも魅力のある明確なビジョンを国民に与えるように思えないのは遺憾である。それは、現在がたまたま首相の交代という政治的空白期と景気調整期が重なった時期にあるといった事情にもよろうが、根本は、計画案自体の問題意識と目的との間にズレがあることに起因していると思われる。・・・こうした5年後の日本経済の姿を、中期計画は「近代化」という目的で表現しているが、これだけでは、米国流の経済社会を目指すのか、北欧型の福祉国家をねらうのか、あまりにもぼく然とした印象した国民に与

えないうらみがある。その実、計画立案者がねらっているのは、福祉国家の土台を築くことにあるようだが、何故、こうした点をはっきりと目標にかかげないのだろうか。

(朝日新聞、ビジョンなき中期経済計画 (社説)、1964年11月8日)

通産省の諮問機関である産業構造審議会は、25日の総合部会で「70年代の通商産業政策のあり方」に関する中間報告を採択、答申した。・・・われわれは産業政策の理念変革を提言した答申の趣旨には基本的には同感である。答申が一省のワク内にとどまらず、全体的な問題の掘り下げに努力し、全政府組織の抜本的行政改革を主張したことなども評価したい。ただ、問題は、そのような理念変革を具体的な産業政策にどこまで生かしたか、理想を実現するためにどのような政策手段を選択したかにある。各論は産業構造、産業組織、産業国際化、産業技術の四章に分かれているが、この点になると、中間答申はまだまだ“未完成”の印象をぬぐい切れない。・・・中間答申はいわば問題を提起しただけである。理念変革をうたった答申がビジョンだおれに終らぬよう、一層の問題追及を期待したいと思う。

(朝日新聞、ビジョンが先行した新通産政策 (社説)、1971年5月26日)

以上のように、メディア、ここでは朝日新聞の社説の論調を見てみたが、長期ビジョンの策定についての期待、あるいは、日本の行政は長期展望を欠いたまま、個別の事案に右往左往しているのではないかという不満が常にみられる。ただし、状況が行き詰まっている時に、批判しやすい論点であると言えないこともない。どのような分野でも使え、具体的な事項を指摘する必要がないからである。

2.2. 政府審議会での審議における長期ビジョンへの期待

ビジョンがないという声は政府審議会の委員からも、上記のようなメディアの論調の影響からか多く聞かれる。以下に示すものは例示であるが、技術開発、公共事業、社会保障、国際化問題についてのビジョンが十分ではないか作成されていないという指摘である。

技術開発についてもビジョンが必要である。海外では、数十年の単位で水質管理の方向性が示されており、民間による水処理技術がそのビジョンに則って進められている。日本には、そのビジョンがない。国は、どういう方向を目指せばよいかについて示すべきである

(国土交通省、下水道政策研究委員会 計画小委員会 (第6回) 議事概要 (案)、2006年11月20日) URL: www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/gyosei/keikaku7th/01.pdf

国内マーケットでは、生活を良くするために公共事業を行ってきたが、1960年代から行われてきた公共事業の波がピークを過ぎた今、国民に対する投資という議論がないまま公共事業

が批判されており、10年先のビジョンがないのが現状である。外部から、広い視野で意見を
いただいて今後のニーズを考えていきたい。

(国土交通省、第三回建設関連業検討会、2009年6月22日) URL:

www.mlit.go.jp/common/000044850.pdf

現在、日本にはどこにもビジョンがない。20年、30年先に日本がどうなるのかさっぱり分
からない。環境からみて30年後を見据えた議論を行い、こうでなければというビジョンを持つ
べき。企業などは将来に向けて複数の案を持ちながら行き先を模索しているのが現状。また
グローバルな戦略を持つことも重要。

(環境省、第3回環境基本問題懇談会)、主な意見(議事要旨)、2004年1月22日) URL:

<http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-03b.html>

経済財政諮問会議の骨太の方針では社会保障の在り方、医療費の抑制という方針があるが、
今後、数十年先をにらんでのビジョンがない。マクロ経済・財政の動きと関連付けながら、
社会保障の在り方について考えるという観点が必要。

(内閣府、第1回高齢社会対策の推進の基本的在り方に関する有識者会議議事概要、2001年
6月22日) URL: www8.cao.go.jp/kourei/yushiki/giji/001/001.htm

日本にとって非常に大事な人材の育成について考えるにあたっては、今までの日本人の価値
観をつくってきた背景と、日本を囲んでいる世界的な状況、及びその両方の接点を理解する
必要があると思う。それは大きな国のビジョンであり、それぞれの分野のリーダーがそのよ
うなビジョンを有してこそ、初めて国が変換期に変われると思う。しかし、今はそういうビ
ジョンに欠けていて、いろいろなことが言われているのではないかと思う。

(文部科学省、第2期国際化推進委員会(第5回)議事録、2004年5月28日) URL:

www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/.../05011301.htm

他方、上記のような発言は審議会委員によるものであるが、これらの指摘に対しては、
ビジョンを既に作成しているという声もある。実際に過去にビジョンの作成に関わった審
議会委員や政府メンバーによる発言が多いとみられる。

経済審議会では、6月に展望部会の報告としてビジョンを出したが、世間はあまりそれに目を
向けず、ビジョンがないと常に言っている。そうなると、こうしたビジョンを作ること自体
に意味があるのかが議論になる。これまで出した報告書でも様々なことを取り上げている。

(内閣府、第1回経済審議会・企画部会議事概要、1998年9月24日) URL:

www5.cao.go.jp/98/e/19980924keishin-s.html

(根本内閣府副大臣の発言) 小泉首相はビジョンがないとよく言われるんです。しかし私は小泉首相はビジョンは示していると思っているんですよ。例えば「改革と展望」というのは、中期的な経済財政運営の在り方のビジョンを示して、日本の社会がこうなるということを示しているんです。ただ、それがうまくアピールできていないものですから、アピールしていても理解されていないものですから、ビジョンがないと言われる。

(内閣府、第14回 未来生活懇談会、2002年12月18日) URL:

http://www.caa.go.jp/seikatsu/mirai_seikatsu/021218/gijiroku.html

2.3. 主要新聞の社説に見るビジョンへの期待の推移

以上、新聞社説と審議会審議に見られる長期ビジョン策定の必要性の指摘や期待について簡単にレビューしてみたが、新聞記事データベースを使って、ビジョンという言葉が使用される頻度について調べ、傾向をみてみた。朝日新聞記事については、「聞蔵Ⅱビジュアル」データベースで、1984年1月～2011年12月まで、社説記事で「ビジョン」がタイトルか本文に入っているものを対象とした。また、読売新聞記事については、「ヨミダス歴史観」データベースで、1986年1月～2011年12月までについて、同様に、社説記事で「ビジョン」がタイトルか本文に入っているものである。「ハイビジョン」など「ビジョン」に関係のない場合には当然のことながら除外した。

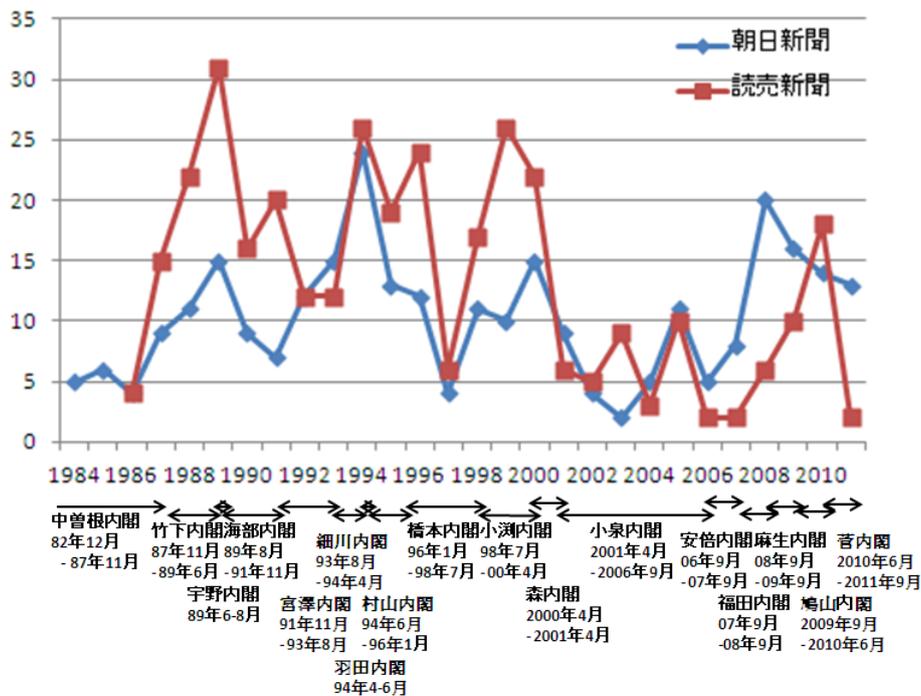


図 2-1 「ビジョン」という言葉を含む、朝日新聞・読売新聞の社説の件数の推移

図 2-1 は、検索数を年別に集計した結果を示している。興味深いことに、朝日新聞も読売新聞も、以下のように同じような傾向がみられる。

- 1980 年代の後半から増加している。
- 1990 年代は高いが、2000 年代になると低くなる。
- 2000 年代後半になり再び増加している。
- 一般に、西暦で数えた年代の後半（1990 年代後半など）になると多くなる。

図の下部には、それぞれの時期における内閣を示した（同一の総理大臣のもとでの内閣改造については省略）。政権が行き詰まった時や、新たな政権が始まった時に、ビジョンに関する期待や不満が表明されるのではないかと予想されるが、2000 年代中盤などそうでもない時期がある。

朝日新聞では、政権交代があった年となかった年の記事数の平均はそれぞれ 12.8、7.4 であり、あった年の方が多かった（95%で統計的に有意）。しかし、読売新聞では、それぞれの平均は、14.2 件、12 件であり、統計的に有意な差はなかった。

また、総選挙があった年（1986 年、1990 年、1993 年、1996 年、2000 年、2003 年、2005 年、2009 年）となかった年の記事数を比較すると、朝日新聞は、10.5 件と 10.3 件、読売新聞では、13.4 件と、13.2 件でほぼ同じだった。

2.4. 長期ビジョンへの「期待」の内容についての検討

一般には、将来への不確実性が高まる時に、ビジョンを示して欲しいことへの期待は高まると考えられるが、上のように、件数の推移のみを見ているのでは明確なところは分からないため、記事の中身の分析をする必要がある。

表 2-1 では、「ビジョン」という言葉を含む朝日新聞の社説について、その内容別の数を調べ、それぞれの年について主な例についてタイトルを 3 件まで上げた。主な例については、内訳で最も件数が多かった項目について 2 件まで、次に項目が多かった項目について 1 件を挙げた。

一般に「政治」に関連する記事数が多いが、それ以外については様々である。件数が多かった年とその内容は以下の通りである。

1989 年：社会党が勝利した参議院選挙後の政治状況、ブッシュ政権について等

1993 年：クリントン大統領就任後の外交、政治・経済改革について等

1994 年：細川連立政権、税制論議について等

2000 年：衆議院議員総選挙、21 世紀について等

2008 年：総選挙、地球環境問題など

2009 年：総選挙、民主党政権など

図 2-1 に見るように、2000 年代後半からまた増えているが、2009 年の総選挙、政権交代、経済不況の深刻化などに関連していた。

表 2-1 「ビジョン」の必要性等を指摘する社説における主なテーマ

	内訳	主な例（社説のタイトル）
1986 年	合計 5 件：農政（2）、不動産業（1）、原発（1）、外交（1）	「農協運動の転換はできるのか」（11 月 14 日） 「農政ビジョンに実現の筋道を」（12 月 2 日） 「原発安全に大切な知識と技量」（8 月 17 日）
1987 年	合計 9 件：国際（3）、農政（2）、地方（1）、科学技術（1）、経済（1）、政治（1）	「米ソはそでをまくりあげて」（4 月 17 日） 「思い切った食管制度改革を」（9 月 28 日） 「できるか食管制度の自己改革」（11 月 17 日）
1988 年	合計 9 件：地方（2）、原発（1）、国際（1）、司法（1）、農業（1）、経済（1）、原発（1）、福祉（1）	「関西経済のジリ貧を防ぐには」（8 月 21 日） 「実験都市ツクバの 25 年」（9 月 10 日） 「立ち止まって原発を考えよう」（4 月 26 日）
1989 年	合計 14 件：政治（3）、国際（2）、経済（2）、地方（2）、公共事業（1）、文化（1）、原発（1）、労働（1）、福祉（1）	「新しい政治へ意識の転換を」（8 月 10 日） 「連合政権構想の中身を問う」（9 月 11 日） 「原子力ビジョンを描き直せ」（11 月 18 日）
1990 年	合計 8 件：政治（3）、経済（2）、国際（1）、農林（1）、福祉（1）	「4 野党は政権協議に結論を」（1 月 8 日） 「新執行部で展望は開けるか」（4 月 21 日） 「通産省ビジョンのむなしさ」（7 月 7 日）
1991 年	合計 6 件：政治（2）、科学技術（1）、外交（1）、環境（1）、放送（1）	「田辺社会党の波多き船出」（7 月 24 日） 「技術アセスの制度化を急げ」（1 月 8 日） 「環境の基本法を見直すとき」（4 月 30 日）
1992 年	合計 12 件：外交（3）、国際（2）、政治（2）、行政（1）、経済（3）、教育（1）	「北方領土交渉は力まずに」（2 月 9 日） 「『アジア安保』を考える前に」（12 月 26 日） 「『審議会行政』の壁を超えよ」（5 月 25 日）
1993 年	合計 15 件：国際（5）、政治（4）、経済（3）、放送（1）、原発（1）、外交（1）	「政党間で原発ビジョン論議を」（2 月 10 日） 「自民党は何をを目指すのか」（9 月 19 日） 「新の経済改革のために」（12 月 18 日）
1994 年	合計 23 件：政治（6）、経済（6）、科学技術（3）、福祉（2）、教育（2）、国際（2）、社会（1）、公共投資（1）	「自民党は再生へ論争せよ」（5 月 24 日） 「経営の手綱は緩められない」（5 月 30 日） 「H2 ロケットをどう生かすか」（2 月 5 日）
1995 年	合計 13 件：政治（6）、経済（3）、震災復興（2）、地方（1）、行政（1）	「変革をよぶ参院選に」（7 月 6 日） 「復興対策に必要な 3 つの視点」（2 月 4 日） 「後世に恥じない計画を『阪神復興』」（3 月 17 日）
1996 年	合計 11 件：政治（5）、国際（3）、震災（1）、福祉（1）、安保（1）、原発（1）	「選挙ちらつく橋本ビジョン」（6 月 23 日） 「政治の責任見えぬ首相演説」（11 月 30 日） 「未来の姿がそこにある『阪神大震災 1 年を過ぎて』」（11 月 7 日）
1997 年	合計 4 件：行政（2）、地方（1）、国際（1）	「『外庁』でスリムになるか『行財政改革の視点』」（5 月 8 日） 「国の仕事減らしが先だ『省庁再編』を問う」（7 月 20 日） 「わがまちのマスタープラン」（1 月 28 日）
1998 年	合計 10 件：政治（4）、経済（3）、社会（2）、国際（1）	「政治不信の壁に挑め 民主党」（4 月 28 日） 「あてどない旅の始まり『小淵内閣発足』」（7 月 31 日） 「これで活力は戻るか 経済対策」（4 月 25 日）

1999年	合計10件：政治(6)、経済(1)、地方(1)、放送(1)、社会(1)、国際(1)	「元気を取り戻せるか 民主党首選」(1月13日) 「真の再編への出発点に 自自連立発足」(1月15日) 『堺屋語』が踊る新展望 10年後の日本」(7月7日)
2000年	合計15件：政治(7)、経済(2)、国際(1)、行政(1)、社会(1)、外交(1)、福祉(1)、運輸(1)	「鳩山首相は見えたか 民主党」(1月18日) 「言葉は胸に響いたか 所信表明」(7月29日) 「未来を語るよすがに 21世紀懇談会報告」(1月20日)
2001年	合計9件：政治(4)、行政(2)、経済(1)、国際(1)、エネルギー(1)	「日本を沈めるのはだれだ 政治停滞」(2月16日) 「危機の打開に絞れ 小泉内閣発足」(4月27日) 「不毛な対立は避けよ 特定財源改革」(6月10日)
2002年	合計4件：政治(2)、地方(1)、環境(1)	「小泉さん、剣が峰だ 支持率急落」(3月4日) 「若手も立ち上がれ 民主党」(7月28日) 「地域再生に力を尽くせ 信金と信組」(1月13日)
2003年	合計2件：政治(1)、放送(1)	「本気で知事しますか 石原氏出馬」(3月8日) 「課題も抱えオンエア デジタル放送」(11月24日)
2004年	合計5件：政治(2)、社会(1)、地方(1)、教育(1)	「何がしたいか不明だ 岡田民主党」(8月27日) 「地震を持って挑め 岡田氏再選」(8月31日) 『奉仕』必修化 生徒の自立に生かせ」(11月12日)
2005年	合計11件：政治(4)、外交(3)、放送(1)、災害(1)、科学技術(1)、経済(1)	「岡田ビジョン 意気込みは買いたい」(5月20日) 「国民の借金 候補者は『痛み』を語れ」(8月31日) 「前原発言 外交センスを疑う」(12月11日)
2006年	合計5件：政治(2)、地方(1)、外交(1)、放送(1)	「国会開幕『有終の美』はまだ早い」(1月21日) 「小沢氏再選 結束も政策も試される」(9月13日) 「分権改革 強い政治力が必要だ」(10月30日)
2007年	合計7件：経済(4)、医療(1)、政治(1)、国際(1)、外交(1)	「企業最高益 雇用・賃金にもっと回せ」(5月27日) 「株主総会 攻守ともビジョンを競え」(7月3日) 「医療ビジョン 開業医は休日も夜も」(5月10日)
2008年	合計19件：政治(4)、福祉(3)、国際(3)、経済(2)、環境(2)、反核(1)、行政(2)、放送(1)、外交(1)	「政治決戦の年 党首はめざす社会を競え」(1月5日) 「民主代表選 無風で自民に勝てるか」(7月16日) 「社会保障改革 福田首相の本音が聞きたい」(6月20日)
2009年	合計15件：政治(7)、経済(3)、社会(2)、国際(1)、環境(1)、行政(1)	「マニフェスト あれもこれもは駄目だ」(7月23日) 「鳩山新政権へ 『政権主導』の強い基盤を」(9月2日) 「企業の資本増強 公的支援を経営の転機に」(2月1日)
2010年	合計13件：政治(4)、経済(3)、沖縄(2)、福祉(1)、環境(1)、社会(1)、行政(1)	「国会 政策論争の土俵を整えよ」(1月22日) 「党首討論 より頻繁に、より工夫を」(2月18日) 「新成長戦略 内需充実、外需発掘を」(6月19日)
2011年	合計14件：復興(3)、原発(3)、政治(3)、地方(2)、外交(1)、放送(1)、エネルギー(1)、	「復興再生ビジョン 希望への第一歩、構想しよう」(4月2日) 「復興再生ビジョン2 再興文化の基礎づくりへ」(4月25日) 「原発政策 まず首相が大方針を」(10月3日)

以上、見たように、長期ビジョンの策定に対しては、様々な経済社会問題の解決に効果があるものとして期待がある。他方、長期ビジョンが策定された場合でも、目新しい内容がない、実行プランが明確ではない、現状に対する反省に基づいていないなどの批判が聞かれる。新聞社説に見る限りでは、2000年代中盤以降の自民党の短命政権と民主党への政権交代の中でビジョンへの期待が再び高まっていると見られるが、1990年代と比較した場合に分かるように、近年特に期待が高まっているという訳では必ずしもない。

いずれにせよ、長期ビジョンを示すことで問題の解決や、より効果的な政策の実施にどのように貢献するのか、また、実際に、新聞等で指摘されているように、策定すべきビジョンが策定されていないとした場合に、なぜ策定されていないのか等、については、本報告書で実施するように詳細な検討が必要である。

3. 長期ビジョンとは何か

主任研究員 依田達郎、客員研究員 川島啓

本章では、4章以下で具体事例のレビューに入る前に、議論の出発点として長期ビジョンの定義、分類、目的と価値、策定方法等について概説する。なお、4章での我が国におけるビジョン策定の事例を踏まえた考察については5章で行う。

3.1. 長期ビジョンの定義

3.1.1. ビジョンとプログラム

1966年に経済企画庁（当時）の研究会（ビジョン研究会）において、20年後の日本についてのビジョンが取りまとめられた。フランスにおいて、1964年にフランス政府1985年グループによってとりまとめられた *Reflexions pour 1985*（1985年に向けての熟考）³に刺激を受けてのものである。⁴ビジョン研究会の中心人物であった経済研究所長（当時）の林雄二郎（1966年）は、策定したビジョン（展望）の性格について以下のように説明する（下線は筆者による）。⁵やや長くなるが引用する。

この展望は、計画ないしプログラムというものからはハッキリ区別しなければならないものである。計画は、ある目的を設定し、いくつかの経済的・社会的ないし自然科学メカニズムを前提とし、当該国家、地域、企業、個人等が左右しえない現象の将来の発展を予測しつつ、その目的に到達するために最も効率的と考えられる手段、すなわち自身で選択しうる行動の組合わせとその運用を選択する作業であって、その中でも手段の評価と選択とが最も重要な要素となるものである。計画では、長期のものになればなるほど、目的の内容も漠然としたものになる。また経済的・社会的メカニズムも、与件というよりむしろ、それを変化させることによって目的達成のための手段として用いられるようになる部分が多くなる。したがって手段の選択やその評価に不元確定要素が多量に入ってくる。（林、1966年、14頁）

計画というものは、望ましき将来（ゾルレン）というものの想定すなわち目的の設定と、今のままで推移したらどうなるだろうか（ザイン）という単純な予測とをつき合わせ、そのギャップを埋めるための手段をさがすという問題意識の上に立って作られて、はじ

³ 邦訳は、フランス経済企画庁1985年グループ（著）、日本経済調査協議会（翻訳）、1985年—変わる人間・変わる社会、1965年。

⁴ 林雄二郎、未来学の日本的考察、ペリかん社、1968年11月。あとがき。

⁵ 林雄二郎、20年後の日本：豊かな国民生活への一つのビジョン、ビジョン研究会、1966年

めて効果的なプログラムとなりうるものである。しかし、ここに示されている展望は、そのような問題意識をもって作られたものではない。これは、期間が長くなるほどゾルレンとザインの区別がハッキリしなくなる（たとえば、短期的に与件となっている社会制度や嗜好などが長期的には可変のものとなる）という、計画理論の本質にもとづくだけでなく、そのようなギャップを埋めるためのプログラムの作成を別個の機会にゆだねていることによる。したがってこの展望では、どこまでがザインでどこからがゾルレンだという区別はむずかしい。

しかしこのような展望は、長期的な視野に立ちつつ最も効率的な五年とか一年のプログラムを作る場合の助けになるはずであり、われわれの狙いもまたそこにある。

したがってこの展望は、20年後の目標に到達するためのスケジュールないし政策手段のプログラムを示してはいない。しかし、ここに示されている20年後の姿は、すでにある意味では現在その萌芽が現われているものだけをとりあげて拡大してみたものであるから、そこに到達する道は、さがし求めるならばどこかに必ずあるはずである。（林、1966年、14～15頁）

このように、林は、展望・ビジョンと、計画あるいはプログラムを明確に区別して考えている。計画は、「目的に到達するために最も効率的と考えられる手段、すなわち自身で選択しうる行動の組み合わせとその運用を選択する」ことであり、その作業は「望ましき将来（ゾルレン）というものの想定すなわち目的の設定と、今のままで推移したらどうなるだろうか（ザイン）という単純な予測とをつき合わせ、そのギャップを埋めるための手段をさがす」ものである。展望については、そのような「行動の組み合わせとその運用を選択」するものではなく、「長期的な視野に立ちつつ最も効率的な五年とか一年のプログラムを作る場合の助けになるはず」のものであるとしている。

3.1.2. ビジョンとは何ではないか

上述の林（1966）では、ビジョンを説明するために、計画やプログラムとの違いについて指摘しているが、その他の関連概念との相違、すなわち、ビジョンとは何ではないかについてまず説明することで、ビジョンとは何であるかを明確にしていく。

3.1.2.1. 「ビジョン」と「プラン、プログラム、計画」の違い

繰り返しになるが、プラン、プログラムあるいは計画とは、ある政策目標を達成するために、どのような手段をどのようなタイミングで実行していくかを定めたものである。ビジョンはプランである必要はない。ただし、プランの策定に当たり、政策目標を決める際に、その前提として、将来についてのビジョンの検討を踏まえる場合もあり、プランがビジョンを内包する場合もあり得る。本調査においても、多くの「長期計画」をビジョンの

ケースとして取り上げているが、その内包の程度は様々である。

3.1.2.2. 「ビジョン」と「ドリーム」の違い

ドリームは、願望であり、必ずしも実現することや、実現に向かって何らかの努力をすることを前提としたものではない。ビジョンは長期的なものであり、将来に実現することが望ましい状態を明確にすることを意図して実施されるものであり、願望の段階で終わるものではない。

3.1.2.3. 「ビジョン」と「ゴール（政策目標）」の違い

ゴール（政策目標）とは、ある政策の体系または個々の政策において、何を達成することを目指すのかを列挙したものである。ビジョンは、長期的に、社会がどのような方向に向かうべきか、すなわち広い意味でのゴールを明らかにすることも意図して検討されるものであるが、現実の政策過程におけるゴールを設定することを行うものではなく、そのための検討材料を提供するものであり、政治過程・政策過程を経て、具体的なゴールの設定へと寄与するものである。

3.1.2.4. 「ビジョン」と「ビジョニング」の違い

ビジョニングとは、ビジョンの策定も含め、中長期を視野に入れ、どのような課題があるか、どのような課題に取り組むべきか、何を目指すべきか、などについて検討する活動全般を指す言葉である。ビジョンは、ビジョニングの結果として作成されるものであるが、ビジョニングの結果としてビジョンが必ずしも策定される訳ではない。

3.1.2.5. 「ビジョン」と「ロードマップ」の違い

ロードマップはある目標を達成することがある時期までに求められる時に、そこに至るまでに達成すべき事項を、それらの関係を含め、現時点から時系列で並べたものである。ただし、上記の「プラン」とは異なり、それらの達成すべき事項が計画化されたものではなく、プランの検討のための一つの材料である。ビジョンは、将来に関する洞察であり、現時点から望ましい方向、目標に向かうために取るべきステップも検討されるが、その検討は主たる目的ではなく、ビジョンとして必要な訳でもない。

3.1.2.6. 「ビジョン」と「アジェンダ」との違い

アジェンダは、政権（あるいは省庁等の機関）がある期間内に達成することを目標に重点的に取り組む事項として掲げたものであり、短期的に達成可能なアジェンダ（具体的な税制改革の案の実現等）もあれば、長期的に目指すべき方向性（産業構造の改革等）をアジェンダとする場合もある。ビジョンは、期間を決めて実現することを前提としているのではなく、また、中長期についての検討である点で異なる。

3.1.2.7. 「ビジョン」と「ストラテジー（戦略）」の違い

ストラテジーは、ある大目標（戦争での勝利等）を達成するために、どのような行動（部隊の配置等）を取るべきかを、敵（競合者）が自身の行動に反応してどのような行動を取るかを考慮しつつ、具体的に定めたものである。⁶その意味で、上記のプランの一種であるとも言える。ビジョンは、必ずしも、敵の存在を前提とはせず、また、大目標が何かについての検討が主な要素である点で異なる。

3.1.2.8. 「ビジョン」と「フォーサイト」の違い

フォーサイトには様々な定義があるが、一つの定義では、「科学、技術、経済、社会の長期的な将来についてのシステムマチックな検討の試みである。特に、最も大きな経済的、社会的な便益をもたらすような、戦略的な研究分野や創発しつつある新技術を同定することを目的として実施される。」この定義では、科学・技術面での検討が重視されているが、別の定義では、「フォーサイトは、システムマチックで参加型で実施される将来の情報収集と、中長期のビジョン構築のプロセスであり、それは、現在の決定につなげ、共同的な行動を促進することを目的として実施されるものだ」とされ⁷、広く将来についての検討であるとされている。後者の定義に、ビジョンの構築とあるように、ビジョンは、フォーサイトの結果であり、上記のビジョニングと同じ意味である（ただし、フォーサイトと呼ばれることが多い）。

なお、ビジョンとフォーサイトの違いについては、米国の経営学者・コンサルタントの Gary Hamel 氏と C. K. Prahalad 氏は 1994 年のベストセラー *Competing for the Future* で、ビジョンよりもフォーサイトという言葉をより好むとしている。⁸その理由について、以下のように説明する。

ビジョンという言葉には夢や幻影の意味が暗にある。フォーサイトには思いつきの洞察以上のものが含まれており、技術・人口動態・規制・ライフスタイルなどのトレンドについてのより深い洞察に基づくものである。そのようなトレンドの意味を考える際には、創造性やイマジネーションが必要ではあるが、事実の基礎に基づかないビジョンは、ファンタジーに過ぎない。

この批判は言葉の定義の問題に過ぎなく、ビジョンが事実の基礎に基づかない訳ではないが、多くのビジョンの策定においては、フォーサイトの様々な手法や経験を取り入れる努

⁶ Thomas C. Schelling. 1960. *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press. P.3.

⁷ I. Miles, J.C. Harper, L. Georghiou, M. Keenan and R. Popper. 2008. The many faces of foresight. In *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice*. L. Georghiou, J.C. Harper, M. Keenan, I. Miles, and R. Popper (eds.). pp.3-23. P.11

⁸ Gary Hamel and C. K. Prahalad. 1994. *Competing for the Future*. Harvard Business School Press. 82 頁。

力が十分ではない面があることは言える。

3.1.2.9. 「ビジョン」と「プリディクション（予測）」の違い

プリディクションは、関心のある変数（従属変数）と、それに影響を与える変数（独立変数）との関係についてモデルを構築し、ある前提のもとで、従属変数がどのような値になるかを推計（シミュレーション）した結果として得られるものであり、人口予測などが該当する。また、デルファイ予測手法を用いて、専門家の持つ知見を集約して技術の実現時期などについての予測をする場合もある。ビジョンは、特に、ある事象の実現時期や変数の量的な推移について予測、特にある数値として予測（point estimate）することに主たる関心があるのではなく、望ましいと考える将来を示し、その実現に向かって自らがアクターとして社会等に対して働きかけ、ビジョンを形成していくことを意図しているものである。

3.1.2.10. 「ビジョン」と「フォーキャスト（予測）」の違い

フォーキャストは将来についての予測である。ただし、フォーサイトでは予測者が主体的に将来の形成に参画していくことが前提とされ、多様な参加者の質的情報を取り込みつつ策定するものであるのに対して、フォーキャストでは、予測者は予測対象からは離れた立場から客観的に予測対象の推移を観察することが可能であることを前提とし、量的情報がより重視されている。そもそも、フォーサイトは、将来予測をする上でのフォーキャストの限界を超えること、特に現在の政策を考える上での有用性を高めるために、フォーキャストとは異なるアプローチを取ることを強調するために使われるようになった用語でもある。「ビジョン」は、策定者の願望を反映させるのみならず、将来にどのように関わっていくかも考慮し策定されるものであり、フォーキャストとは異なる思想で策定されるものである。

3.1.3. 学問分野別の「ビジョン」の捉え方

政策科学や科学技術政策論といった学際領域において、将来予測やフォーサイトについての研究として、ビジョンの導出に有効な様々な手法の開発や研究が行われてきている。ここでは、それ以外に、日本の省庁の行政官が高等教育を受けている法学部、経済学部、工学部に所属する学問分野である、行政学、経営学、社会工学において、どのようにビジョンが捉えられているのかを、それぞれ簡単に見ることにする。

3.1.3.1. 行政学でのビジョンの捉え方

行政学は、制度学、管理学、政策学という三つの柱から構成されている。制度学では、

中央集権と地方分権、民主制における官僚制、権力分立と行政権などが、管理学では、行政官僚制をいかに管理するか、事務をいかに効率的に遂行するかなどが、政策学では公共の福祉を増進する政策をいかに策定するか、政策の過程はどのようなものかなどが、主題となる。⁹このうち、ビジョンに主に関係するのは、政策学であり、特に、政策過程に関する部分だろう。

政策のライフサイクルは、課題設定（または課題発見）、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価の各過程を含む。課題設定は、「各種各様の社会問題の中から政治課題が選別され認知されて、これが政治の舞台の話題として浮上してくる過程」であり、行政機関のみならず、政党、利益集団、国民運動など多様な政治諸集団によって担われており、行政機関自らによっても行われている。各省庁の課題設定に関する標準的な業務は以下のようなものだ。¹⁰

1. 各省庁の業務統計を分析し、事業がどの程度目標を達成しているかを把握
2. 所掌事務に関連する政府統計等を分析し、どのような新しい社会問題が発生しているかを注視
3. 認知された課題について、各種の調査研究を実施
4. 検討作業がさらに進むと、課題が審議会や調査会等に諮問され、新しい政府案の骨子について承認を得る

この課題設定・課題発見の段階は、政策過程の中では「前決定過程」と呼ばれる。すなわち、上記のように、「あることが（解決すべき）問題として認識され、次に政策課題（アジェンダ）リストに載り、関係者（政策に直接・間接に利害関係を持つ団体、関係官庁・担当部署・政治家などを指す）が政策の実現ないしは阻止に向けて動き始めるまでの段階」のことである。¹¹ビジョンの検討、策定が関係するのは、この「前決定過程」の中でも、課題設定や課題発見のさらに前にあるとも言える段階である。

しかしながら、全ての政策分野の政策過程において、現実問題として、ビジョンの策定を伴う訳ではないこともあって、政策過程論において、ビジョンの策定が明示的に取り上げられることは多くはなかったと言えよう。

3.1.3.2. 経営学での「ビジョン」の捉え方

経営学においては、「ビジョン」とは経営理念で規定された経営姿勢や存在意義に基づき、ある時点までに「こうなっていたい」と考える到達点、つまり企業等が目指す中長期的なイメージを投資家や従業員や顧客など、社会に向けて示したものである。近年では、「新しい公共経営（NPM）」の考え方が行政機関や公的機関にも浸透し、従来「基本計画」として

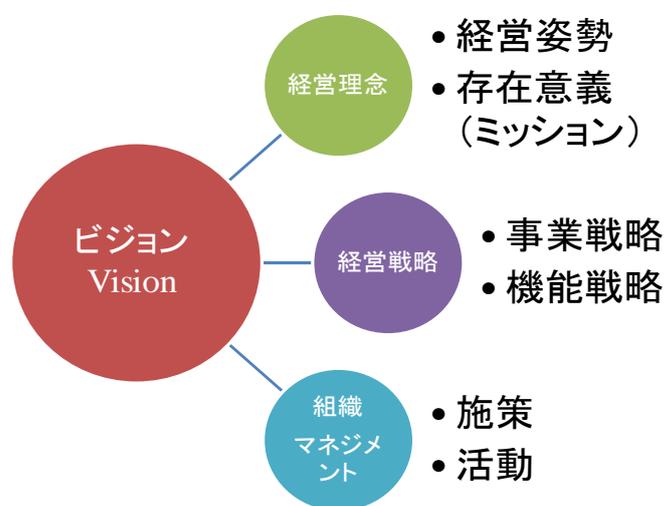
⁹西尾勝、1988年、行政学（放送大学教材）、日本放送出版協会。3頁。

¹⁰西尾勝、1988年。120頁。

¹¹早川純貴、内海麻利、田丸大、大山礼子。2004年。政策過程論：「政策科学」への招待、第1章「前決定過程」、学陽書房、14頁

位置づけていた文書を納税者向けにわかりやすく提示するためのコミュニケーションツールとして利用されており、ビジョン策定はあらゆる組織で行われている。

経営組織におけるビジョンは、経営理念とともに、経営戦略や人・組織のマネジメントと一貫性、整合性が取られていることが重要である。経営戦略においては、全社戦略、事業戦略、機能別戦略のあらゆる戦略レベルにおいて、経営理念やビジョンと現実とのギャップを埋めるための具体的な方法論が示されている必要がある。人・組織のマネジメントにおいては、経営理念とともにビジョンが明示されるのに加え、それが組織として尊重し、構成員にもそれらに沿った行動を求めていることを、具体的な施策を通して伝えていく必要がある。



出所：GLOBIS.JP

図 3-1 組織経営におけるビジョンの構成要素

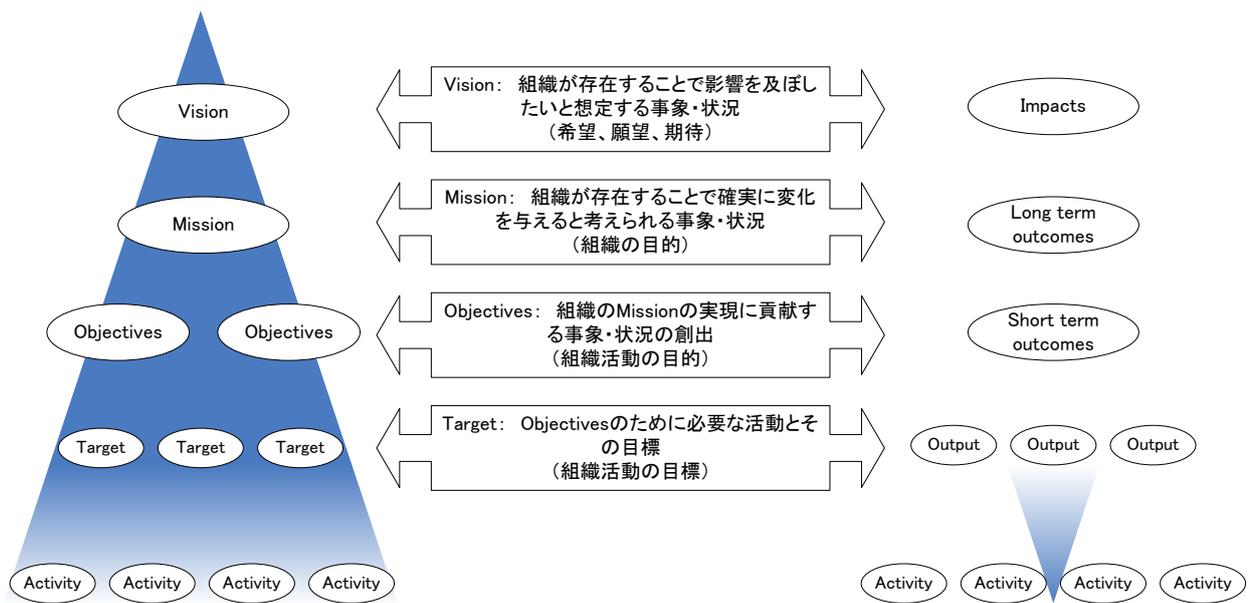
ビジョンは最終的に達成したい事象、状況の変化であり、経営における意思決定の判断基準である。企業体でなく、国家、地方自治体、公的機関、大学等におけるビジョンの考え方についても基本は同じである。

表 3-1 策定機関別のビジョンの内容の種類

	経営理念	経営戦略	組織・マネジメント
国家	国家理念、憲法、 内閣所信表明	国家戦略 基本計画	制度、事業
地方自治体	市政演説	総合計画	制度、事業
公的機関	設置根拠法	中期計画・年度計画	事業
大学等	建学の精神、理念 学長メッセージ	中期計画	教育活動、研究活動
学協会	共同声明等	中期計画	研究活動、交流

経営学においては、ビジョンを策定することは、組織を合理的・合目的に経営するために不可欠な行為であるとされている。ビジョンとはプログラムや組織が究極的に達成したい事象、あるいは状況の変化を意味し、プログラムや組織の意思（will）を表明したものである。ただし、そのプログラムや組織でなければ実現しないという類のものではなく、ビジョンとして描かれる事象や状況は他の主体やプログラムの影響を受けて成立する。したがって、目的表現としては、「～に資する」、「～に貢献する」、「～を目指す」といった表現が用いられる。ビジョンはその実現のために行動を伴うものであり、行動を伴わないものは「祈り（prayer）」でしかない。

図 3-2 に示すように、ミッション（Mission）とは、そのプログラムや組織が存在することで確実に影響を及ぼすと言うことのできる事象、あるいは状況の変化そのものを意味する。したがって、目的表現としては、「～を果たす」、「～を実現する」といった表現が用いられる。ミッションはプログラムや組織が目的として表明したことに対する結果責任を負うものであるため、この段階までが自己評価の責任の範囲内にあるものと考えることができる。



(財) 政策科学研究所作成資料

図 3-2 ビジョンーミッションー目的ー目標の関係

目的 (Objectives) はミッションの実現に貢献すると考えられる活動の結果のイメージである。プログラムや組織で展開されるさまざまな活動 (事業、業務) が何をもち、ミッションといかに結びついているのかが示されなければならない。目的をより上位の目的 (ミッション) に対する手段として位置づける場合には「〇〇を通じ、～を果たす」、活動に関する表現の場合には「〇〇のために、～を実施する」といった表現の「〇〇」に相当する部分となる。

目標 (target) は目的のために達成しなければならない事象・状況などの要求水準を示している。ここでの水準は、目に見えて (tangible)、計測することができる (countable) 客観的なものでなければならない。そして個々の活動は、短期的には目標に対して機能したかどうか問われることになる。ビジョンーミッションー目的ー目標に関する表現が文章内で同意反復 (tautology) にならないようにするためには、このような階層化の手続きが必要となる。

他方、このように展開されたビジョンーミッションー目的ー目標は組織経営のパフォーマンスを評価する折にも重要な役割を果たす。個別の活動が生み出した物がアウトプット (outputs) であり、これは目標と対応する形で評価される。したがって、アウトプットとは形式的には目標同様、tangible かつ countable でなければならない。また、目的 (objectives) と対応するのがアウトカム (outcomes) である。アウトカムは目的に照らし合わせて評価される。アウトカムにはその発現の段階や介在するアクターの影響によって、短期 (short-term) から長期 (long-term) のアウトカムを区別する方法がある。長期に属するアウトカムやインパクトは、その発現に経営者や政策実施者が影響を与えることは出来て

も完全には制御が不可能なアクター（カスタマー、消費者等）が介在するために、ミッションやビジョンと対応して評価される。つまり、ビジョン策定は組織経営の評価や政策の評価のためにも必要なロジックを提供しているのである。

3.1.3.3. 社会工学でのビジョンの捉え方

社会工学における、問題解決のための基本的な考え方は以下の通りである。¹²

- 1) まず、問題発見、すなわち、真の問題を発見しなければならない
- 2) つぎに発見された問題を解決するには目標設定を行うことが必要になる
- 3) さらにこの目標のもとで、将来どうなるかを考えなくてはならない（予測）。
- 4) 予測した状況のもとで、問題解決の代替案（複数の案）を作成する。
- 5) 代替案設定の後に、それら进行评估する。特に個人を超えた社会的評価が必要。
- 6) 決定された案を実行することによってどれほど効果があったかを検討する。

社会工学の手法としては、上の考え方に対応して、1) 問題発見・目標設定のための手法（KJ法、ブレインストーミング法、シナリオライティング法、社会調査のための手法、統計手法など）、2) 予測のための手法（トレンド分析、計量経済分析等）、3) 代替案設定のための手法（数理計画法等）、4) 評価のための手法（費用便益分析等）がある。

ビジョンの策定は、上の社会工学の考え方で言えば、1) 問題発見、2) 目標設定、3) 予測に特に関わってくるが、社会工学の体系の中で、ビジョンの策定方法や、ビジョンの役割について特に明示的に焦点が当たられることはなく、標準的な教科書においては、ビジョンについての説明はない。

肥田野（2000年、7頁）では、30年以上の社会工学の学問としての試行の中から浮かび上がってきたいくつかの問題点を指摘しているが、その第一は、社会工学の学問において「ビジョンなき改良を目指すことには限界がある」ことであるとしている。その理由としては、「環境や社会経済の問題は精神世界とも連動して」おり、「精神世界においてはビジョン自体が重要な概念である」からである。「社会工学としてのビジョンやコンセプトの提示が不可欠」になってきたと説明している。

もっとも、社会工学で使う枠組みを使って、将来ビジョンの策定とは何を意味するのかについて定式化して考えること自体は可能である。香山（1967年）はそのような試みである。¹³「社会をひとつのシステムと考えれば、未来社会の設計の問題は、ひとつの最適システムの設計の問題と考えることができる」とし、システムの制御変数（システム自体でコントロールすることができる変数）を

$$x = \{x_1, x_2, \dots, x_m\}$$

システムの非制御変数（コントロールできない変数）を

¹²肥田野登、2000年、入門社会工学—社会経済システムの予測・評価・デザイン、日本評論社。3～10頁
¹³香山健一、1967年、「未来社会の「目標による管理」」（梅棹忠夫・加藤秀俊・川添登・小松左京・林雄二郎『未来学の提唱』1967年、226～233頁）

$$y = \{y_1, y_2, \dots, y_n\}$$

とすれば、システムの目的関数は、

$$w = F(x, y)$$

で表現される時に、システム最適化の問題は制約条件のもとで目的関数を最大化するように、制御変数 x を操作することになる。

この際に、システム最適化の問題は、「最大化すべき目的関数（価値前提）が明示されないかぎり具体的に論ずることができない」ことになる。「こうした価値前提や目的関数自体をも選択可能なリストとして操作的に処理」し、「価値体系と予測体系の双方を操作可能な対象としながら、この両者の多様な組み合わせについて未来のシミュレーションを試みること」がビジョンの策定作業に相当することになる。このような試みを通じて、「操作可能な未来を、開かれた仮説として提示する」ことが可能になると説明している。

ただし、これを具体化にどう実行するのかということについては、また、別の問題であり、上記の肥田野（2000年）で指摘されているように、社会工学の分野において、それが検討されてきた訳ではない。

3.1.4. ビジョンとは何か

ビジョンは、計画あるいはプログラムとは別のものであり、長期的な視野に立ちつつ最も効率的な中長期のプログラムを作る場合の助けになるはずのものであり、また、望ましき将来（ゾルレン）というものの想定と、今のままで推移したらどうなるだろうか（ザイン）という単純な予測が混然としているものである。ここではビジョンを、1) 将来の展望であるとともに、2) それを将来的に達成する意思があり、3) 今後の施策等に活用していくという意向があるもの、として広く定義しておく。

4章においては、国の省庁等で策定されている「ビジョン」についてみることにするが、国の省庁等においては、上記のような意味に合致するような「長期展望」や「ビジョン」が策定されている場合の他に、長期計画の策定作業と一体となって将来展望を同時に検討する場合がみられる。そのため、前者と同時に、後者も検討の対象としている。

3.2. ビジョン策定の目的

上記のように、ビジョンの策定の効用については、「長期的な視野に立ちつつ最も効率的な五年とか一年のプログラムを作る場合の助けになる」「課題設定や課題発見に資する」と指摘されており、そのことで、「組織を合理的・合目的的に経営する」ことが可能となるとともに、ビジョンからミッション、目的、目標とシステムチックに目指すべき方向を考えることは、組織経営のパフォーマンスを評価する際にも重要な役割を果たすと考えられている。

上記の林（1966年）では、20年後の長期展望を策定することの有用性について、以下のように説明するが、「現在から遠い距離をおいた将来の立場に立って見ること」によって、有用なプログラムの策定や、効果的な課題設定、課題発見が可能になるということである。

この報告は、一九八五年の経済・社会の姿の展望を内容としている。しかし、このことは20年後のことを正確に予言しようという意図を示すものでもなければ、20年後に到達すべき目標に対して進むべき経路を示そうとするものでもない。現在の経済・社会を客観的にながめてそのあり方を反省するためには、あたかもある個人が自分のあり方を反省するために他人の立場に立って自分をながめることがきわめて有用であるのと同じく、現在から遠い距離をおいた将来の立場に立って見るのが有用なのである。（林、1966年、13頁）

また、実現成就型予言（self-fulfilling prophecy）という言葉があるように、現状の社会経済の条件ではその実現が非常に困難であろうとしても、将来についてのある予想を抱くことによって、現在の行動が変化し、結果として、予想が実現してしまうことがある。これは、林（1968年）が以下のように指摘しているように、ビジョンについても言えることだ。¹⁴

A ビジョンは現時点で考えて最も“あり得べき”常識的な前提条件のもとにたてられた。ところが B ビジョンの場合は、現実点で考えるといささか常識はずれの前提条件が設定されていたとする。世間の人々はおそらくだれもが A ビジョンのほうが確実性があり、B ビジョンは夢としては楽しいが非現実的だと烙印を押すに違いない。しかし、そう簡単に割り切ってしまうかどうかは問題である。両者の前提条件をもっとよく検討してみると、もっと別な結論がでてくるかもしれない。すなわち、まず吟味すべきことは“本当に望ましい社会”とはどんな社会かということである。そしてそれに接近するためにはどんな条件が必要なのか。そのことがまず冷静に検討されなければならないのではない。

実は現在社会のなかでは常識的だというだけで、未来社会のなかでは非常識になるかもしれないことが十分にあり得るのである。したがって A ビジョンは一見現実的に見えるけれども、実は B ビジョンのほうが未来社会のためにはかえって現実的なのであって、もしその前提条件が現状に照らし合わせて非現実的に見えるのなら、むしろ現状を早く改める必要があることを知らせているのかもしれないのである。にもかかわらず、B ビ

¹⁴ 林雄二郎、未来学の日本的考察、ペリカン社、第二部 未来学の基礎問題、未来学の日本的条件、1968年。91～92頁。

ジョンを非現実的といって斥けてしまっていていいかどうか、ここのところは大いに議論のあるところであろう。(林、1068年、91～92頁)

「実現成就型」のビジョンは、極端な場合になるだろうが、ビジョン策定の効用、価値を考える際には、長期展望、ビジョンを考えることで、現在の政策選択がどのように変わるのか、それが長期的にどのような効用の変化をもたらすのかという視点が重要である。当たったことに価値がある訳では必ずしもない。ビジョンを策定することでどれだけ正しい政策の選択や資源の配分が可能になったか、を考える必要がある。

すなわち、社会工学における捉え方で説明したように、「価値体系と予測体系の双方を操作可能な対象としながら、この両者の多様な組み合わせについて未来のシミュレーションを試みること」がビジョンの策定作業に相当するとすれば、このような作業の結果として、現在の制御変数の最適値（例えば、様々なプログラムへの予算配分）がどれだけ変化し、その変化がもたらす、現在から将来にかけての効用変数の値の変化の現在価値の総和が、ビジョン策定の価値の大きさを示すことになる。

3.3. 長期ビジョンの分類

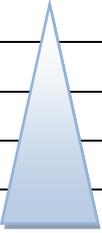
長期ビジョンは以下のような分類軸が考えられる。

3.3.1. ビジョンの位置づけによる分類

3.3.1.1. 計画体系における位置づけ

様々な機関が作成している長期ビジョンは、計画体系における位置づけによって、活用のあり方が区別できる。例えば独立行政法人や国立大学法人が5年毎に作成する中期計画、自治体の総合計画などは、ビジョンから活動までを含むものとなっている。一方、企業等の長期ビジョンでは、ビジョンとミッションまでに留まっており、計画的側面が少ない場合が多い。Vision Statement としての長期ビジョンなのか、Mission Statement もしくは Project Statement としての長期ビジョンなのか、様々な長期ビジョンの類型があり得る。

表 3-2 計画体系におけるビジョンの位置づけ

レベル	概念	内容
	ビジョン (vision)	組織としてのビジョン
	ミッション (mission)	組織のミッション
	目的 (objectives)	プログラム、プロジェクト等の目的
	目標 (Targets)	プログラム、プロジェクト等の目標
	活動 (Activities)	目標達成のための諸活動

- 1) 計画体系の中に位置づけられているか。
- 2) (計画体系の中に位置づけられている場合) 計画体系のどのレベルと関係づけられているか。: ミッション、目的、目標、活動、など

3.3.1.2. ビジョン策定の制度化の程度

法律において定期的な基本計画の策定が義務付けられている場合や、そのような基本計画の策定に付随してビジョンの検討が行われている場合がある一方で、時の総理などの意向によりアドホックにビジョンの検討が行われる場合がある。

- 1) 制度化されているか。
- 2) (制度化されている場合) どのような制度を背景にビジョンが策定されているか。: 法律 (基本法、設置法等)、予算、など

3.3.1.3. 策定者とビジョンとの関係

ビジョンの策定者は通常はビジョンの内容の実現に対して何らかの貢献をする手段を有していると考えられる。ビジョンの内容は、策定者がそのような手段を使って、実現のために何らかの努力をするようなものか、あるいは、第三者的に今後の社会経済の潮流を分析しているものか。

- 1) 策定者はビジョンの実現に関与するためにどのような手段を有しているか: 予算、人 (組織)、規制 (法律) など
- 2) 策定者はそのような手段を使って、ビジョンの実現のためにどの程度関与するか。

3.3.2. ビジョンの内容による分類

3.3.2.1. ビジョンの対象とする期間

ビジョンとして、何年後までを考えているか。

- 1) 対象期間が決まっているか。
- 2) (対象期間が決まっている場合) 何年後までを想定しているか。: 5 年程度まで、10 年程度まで、30 年後程度まで、など

3.3.2.2. ザインとゾルレンの配合の割合

ザイン（今のままで推移したらどうなるだろうか）とゾルレン（望ましき将来）がビジョンの中でどの程度の割合で配合されているか。これは、定量的に把握することは困難であるが、どちらが相対的に重視されているのかということであるが、次に述べるビジョン策定の手法に依存すると言える。林（1966年）が指摘するように、上のビジョンが想定する期間が長くなる程、ザインとゾルレンの区別が明確でなくなり、どこまでがザインでどこからゾルレンになるのか言うのが難しくなるということであれば、対象期間で代替することはある程度は可能であるかも知れないが、完全に相関している訳ではない。

- 1) ビジョンの内容には、ザイン（現状のままの推移）とゾルレン（望ましき将来）のどちらがより反映されているか。

3.3.3. 策定手法による分類

ビジョンの策定のためにどのような手法を使ったのか（→3.5 参照）によって分類することが可能である。

- 1) どのような手法を使ったか：デルファイ法、シナリオ法、ステークホルダーとの対話、など。

3.3.4. 複数の分類軸による分類

上記の分類軸（ビジョンの位置づけ、内容、手法）の2つを選び、ビジョンを2次元で、あるいはマトリックスを使って、分類することが可能である。

3.4. 社会・経済に関する長期ビジョンと科学技術イノベーション

林（1968年）では、科学技術の進歩と、社会の仕組みの関係について、以下のように分析し、「技術革新の成果を社会の場の中で見ること」の重要性と、そのための手段として「未来工学の必要性と必然性」について指摘している（下線は筆者による）。¹⁵

そこでそのような文明が今日、一面において人間の共通の願望であることを踏みにじて、人間共通の苦痛をも与えている事実はどう解釈すべきであろうか。私たちは未来社会を約束する技術革新の成果をただそれだけで考えるべきではなく、それを常に社会の場の中で見続けていかなければならないのである。

技術革新の成果を社会の場の中で見るということをもう少し分解して考えてみると、

¹⁵林雄二郎、1968年、『未来学の日本的考察』ぺりかん社。第二部未来学の基礎問題、未来学の日本の条件。101～103頁。

—技術の進歩の中で、それがとくに人間共通の願望に沿ったものであればあるほど進歩のテンポは速くなる。

—その結果、技術進歩の速さには分野によって速いところと遅いところのジグザグが起る。

—ここに多くのアンバランスが生ずるが、アンバランスは決して技術の面だけではなく、結局、社会の仕組みそのものを絶えず変えていくことを要求するものであるはずだが、常に弾力性を欠き勝ちである。つまり、社会の仕組みや慣習は常に技術の進歩に対して、とくにその進歩のテンポが速ければ速いほど極端となる。

—したがって、一方では技術の進歩を社会の仕組みのなかでとらえ、いわば一種の社会的コントロールをしていくことが考えられなければならないと同時に、一方では社会の仕組みそのものを技術の進歩に合わせて常に弾力的に変えていくことが要求される。それはいずれもわれわれ人間に課せられた責任である。

私はこのような観点から未来工学の必要性を提唱したいと思うが、世界有数の高密度文明国で、しかも驚くべきエネルギーを持っている日本および日本人、こうした国土と民族にとってこそ未来工学の必要性と必然性があるのではなかろうか。（林、1968年、101～103頁）

このように、科学技術と社会の仕組みとは密接な関係にあり、将来ビジョンを描く時には、双方を視野に入れておく必要がある。

長期ビジョンには、今後の科学技術イノベーションの発展についてのビジョンを描くもの（→4.2.2.「科学技術政策に関する長期ビジョン」参照）があり、科学技術と、科学技術と社会の仕組みの関係を明示的に扱っている。他方、社会・経済等の一側面（情報化社会等）や一つの行政分野（農業政策等）を対象とするビジョンの数も多い。後者のタイプのビジョンについては、ある社会・経済の発展の段階に到達するために、科学技術の進歩についての想定や願望が含まれているものであり、そこから、望まれる科学技術の方向性や具体的なプログラムが導出されることがあり得る。さらに、ビジョンで描かれる将来の社会経済についての展望自体が、社会で望まれ実現されていく科学技術イノベーションに影響を与えるという側面もあろう。ただ、林の指摘するような意味で、社会の仕組みと科学技術の関係についての考察については不十分な面もあるとみられる。

3.5. 長期ビジョンの策定手法

3.5.1. 主な長期ビジョンの策定手法

長期ビジョンの策定のためには、未来予測のための手法が使用可能である。これまで、未来予測の手法として様々なものが開発されてきた。

3.5.1.1. ナレーション法

ナレーション法は、未来について語り・記述することで主観的な将来像を提示することを主眼としており、環境汚染による人類の破滅について描いた Rachel Carson の *Silent Spring* (1962) などがある。¹⁶

3.5.1.2. シナリオ法

シナリオ法（ヒストリー法）は、過去の歴史的トレンド又は事例に基づき、将来を予測する手法である。この手法を開発したランド研究所の Herman Kahn の *The Next 200 Years* (1976) においては、過去 200 年間の経済、人口、資源、環境トレンドに基づき 2176 年までの将来を予測している。¹⁷

3.5.1.3. デルファイ法

デルファイ法は、専門的知識を有する科学者、技術者等のパネルの意見のコンセンサスを形成するための手法であり、1950 年代にランド研究所で開発され、国防計画等に適用されてきており、日本においては科学技術予測のために長年使用されてきた。

3.5.1.4. フォーサイト

フォーサイト法は、社会計画や科学技術計画策定等のために、英国のサセックス大学の SPRU の Ben Martin 氏らが発展させてきた手法である。

3.5.1.5. ロードマップ法

ロードマップ法は、フォーサイト法よりも産業技術分野に関する計画などに焦点を絞った手法である。

3.5.1.6. シミュレーション法

シミュレーション法は、コンピュータモデルに基づくシミュレーションを実施するものであり、*Limits to Growth* (Meadows (1972)) 等が代表例である。

¹⁶ Rachel Carson, 1962. *Silent Spring*. Mariner Books. 邦訳は、沈黙の春（新潮文庫）、レイチェル・カーソン（著）、1974年2月。

¹⁷ Herman Kahn, 1976. *The next 200 years: A scenario for America and the world*. Morrow.

3.5.1.7. その他の手法

その他にも、長期プランニングのための手法としては Assumption-based planning（想定に基づく計画法）等各種のものがある（Dewar (1993), Sherdan (1998)）。¹⁸

3.5.2. 長期ビジョンの策定手法の新たな展開

近年は、地球環境問題、テロリズム、生物多様性保護、国家安全保障、少子化問題、移民問題など長期的な視野に立って政策立案を行うべき諸問題に 21 世紀の人類が直面していることもあり、改めて、未来予測や長期的政策分析に対して関心が高まってきている。例えば、米国においては、長期的政策分析（Long-Term Policy Analysis）を実施するための研究センターが大学やシンクタンクにおいて、ここ数年の間に相次いで設立されている。例えば、ランド研究所における長期グローバル政策研究所（Center for Longer Range Global Policy and the Future Human Condition）やブラウン大学における長期政策研究所（Center for the Study of the Longer-Range）等である（Lempert et al (2003), Seong et al (2005)）。¹⁹

日本においては、技術ロードマップ法は、経済産業省により 2005 年度より産業技術政策立案のために利用されてきており、また、デルファイ法は、技術予測調査のために、科学技術庁・文部科学省によって、1970 年から現在まで 5 年毎に実施されているが、2006 年には内閣府の「イノベーション 25」プロジェクトの実施においてフォーサイト法、ロードマッピング法との融合が見られるなど新たな展開が見られてきている。

上述したような、地球環境問題等の今日の社会の諸問題に加え、研究開発投資の決定、大規模公共事業、憲法の改正、教育改革、廃棄核物質の保存など長期的視野を持って政策決定を行うことが不可欠な政策課題に我々は直面しているが、本格的な未来研究、特に手法に関する研究が最近日本においては殆ど見られないのが現状である。将来に対する異なる予想を有する複数のステーク・ホルダーが関わり、高度の不確実性を有する政策課題など、複雑な政策問題のための政策分析手法は十分に開発されてきておらず、また、そもそもこれらの手法が行政等における長期ビジョンにおいて使用されることはまだまだ限定的である。

¹⁸ Dewar, James A., et al, *Assumption-based Planning: A Planning Tool for Very Uncertain Times*, RAND, 1993. Sherdan, William A., *The Fortune Sellers: The Big Business of Buying and Selling Predictions*, John Wiley & Sons, 1998

¹⁹ Lempert, Robert, Steven W. Popper, Steven C. Bankes, *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*, RAND, 2003. Seong, Somi, Steven W. Popper, Kungang Zheng, *Strategic Choices in Science and Technology: Korea in the Era of a Rising China*, RAND, 2005

4. 日本の長期ビジョン

本章では、4.1 で政党、4.2 で政府、4.3 で公的機関、4.4. で地方公共団体、4.5 で学協会、4.6 で企業・産業の長期ビジョンについてそれぞれ情報を整理し、分析する。

4.1. 政党の長期ビジョン

主任研究員 依田達郎

政党はできるだけ多数の国民の政治的意欲を吸収しそれを消化した上で最も根本的な政治問題は何かということを決定的なことを役目とする機関とされる。そのような絶えず変動する国民の意図を吸収することを役目とする機関が、ある意味固定的な長期的なビジョンを持つことに対してどのような役目と期待があるだろうか。

4.1.1. 政党の長期ビジョンの特徴と課題

(1) 政党の定義

エドモンド・バークの古典的な定義によれば、「政党とは、ある特定の主義または原則において一致している人々が、その主義または原則にもとづいて、国民的利益を増進せんがために、協力すべく結合した団体」のことである。²⁰

我が国では政党について、憲法では規定されておらず、法律において規定がみられる（政治資金規正法、公職選挙法、政党助成法）。例えば、政治資金規正法第3条においては、まず、「政治団体」が以下のように定義される。

- 一 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体
- 二 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体
- 三 前二号に掲げるもののほか、次に掲げる活動をその主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体
 - イ 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対すること。
 - ロ 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対すること。

さらに、政治資金規正法では、「政党」が、「政治団体」のうち、以下を満たすものとし

²⁰猪木正道、政治学新講、有信堂、1962年。（第5章の二「政党」、188～199頁を参照）

て定義される。

- 一 当該政治団体に所属する衆議院議員又は参議院議員を五人以上有するもの
- 二 直近において行われた衆議院議員の総選挙における小選挙区選出議員の選挙若しくは比例代表選出議員の選挙又は直近において行われた参議院議員の通常選挙若しくは当該参議院議員の通常選挙の直近において行われた参議院議員の通常選挙における比例代表選出議員の選挙若しくは選挙区選出議員の選挙における当該政治団体の得票総数が当該選挙における有効投票の総数の百分の二以上であるもの

(2) 政党の機能

政党の成立と発達について、清宮（1999）では、「普通選挙によって、有権者の範囲が拡大されれば、かえって個々人の政治的発言力はそれだけ弱められ、その政治的意思は実現が困難となり、したがっていわば浮動的な無数の選挙人の意思のなかから、その最大公約数を抽出し、それを具体的な政策に反映させることによって、散発的な大衆意思と国家権力を統合する、媒介機関としての政党の登場と発達は当然」²¹であるとするが、そのような成立過程からも当然予想されるように、政党の機能・任務は、大きく言って、以下の4点に整理される（猪木（1962））。²²

① 政治的意欲の吸収

政党は、できるだけ多数の国民の政治的意欲を吸収しなければならない、政党は手分けして、国民の「本人自身にもはっきりわからない、もやもやした政治的意欲」を、すっかり吸い上げなければならない。

② 争点（討議の中心問題）の決定

このように国民から吸い上げた政治的意欲を消化して、国民が当面している最も根本的な政治問題は何かということを決定しなければならない。国民の持つ様々な政治的意欲を整理して、解決しなければならない政治問題の中で、一番急を要するもの、最も重大なものは、何であるかを決定し、世論を指導し、形成していかなければならない。

③ 綱領、政策の立案

さらに、政党は争点に対する具体的な解答を、綱領および政策の形で用意しなければならない。そのため、政党は、「周到な調査研究を進め、精緻な解答を用意するためには、優秀な人材を求め、十分な資料を収集して、政務調査会の充実をはからなければならない」。

²¹清宮四郎、憲法Ⅰ：統治の機構、第3版、有斐閣、1979年。71頁

²²岡沢（1988）では、政党の機能を①利益の集約機能、②ポリティカル・リーダーの補充・選出機能、③決定作成マシンの組織化機能、④政治的社会化機能の4つに要約されるとしている。利益の集約機能は、猪木（1962）の①、②、③に該当し、政治的社会化機能は④に該当する。決定作成マシンの組織化機能とは、「政治システムに流入するインプットをアウトプットに転換するメカニズムを組織化」することであり、①～③に加え、それを履行するまでの過程を実践するための組織をいかに作るかという機能である。（岡沢憲英、政党、現代政治学叢書13、東京大学出版会、1988年。10～15頁）

④啓蒙、宣伝、組織活動

政党は、争点についての解答を綱領と政策の形で有権者に示し、その支持を求める啓蒙、宣伝、組織活動を展開しなければならない。

(3) 政党と長期ビジョン

上記の4つの機能のいずれについても長期ビジョンの策定には関係してくる。すなわち、長期の将来に影響を及ぼす争点を決めること、また、それについての具体的な解答を政策の形で用意すること（さらにそれを宣伝すること）が政党の機能の中に入ってきている。この中でも、②と③が中心になってくると考えられる。

佐々木（1999）において、「日本においては政党は有権者の利益や意見を代表する機能はそれなりに果たしてきた。そのことは濃密に張り巡らされた利益政治のネットワークに典型的に見られ」、「民意を公共政策に転換させる機能についていえば、部分的に過剰にこうした活動がなされてきた」と指摘される。他方、「官僚制を含めた政治システム全体の管理運営機能については、なお、課題山積であるというのが実情である。」（189頁）と分析されている。²³すなわち、①の政治的意欲の吸収は熱心に行われているが、②と③に問題が多いということである。また、最近でも、「バラマキが可能な時代は終わり、国民負担も含め新たな政権の構想が必要」な中でも、政治はそれが提示できていないとの指摘が聞かれる。²⁴これらの指摘は、1960年代初頭に書かれた猪木（1962）において、日本の政党が「一番怠っている」のは②の争点の決定であるとしていることから変化がみられていない。

そもそも政党の持つ機能のどれに重点を置くべきと考えるかは、「責任政党政府論（responsible party government）」と「反応型政党政府論（Responsive party government）」のどちらの立場を取るかということに起因すると考えられ、それによって、政党が長期ビジョンの策定にどれだけ関わるのが重要かも左右される。

すなわち、「責任政党政府論」とは、「人民の選択を公共政策へと翻訳する組織的装置」である政党が、有権者にどのような責任を負い、どの程度、それを果たしていると考えられるかということから議論を始め、「統一的で規律ある政党、はっきりした原理原則と政策プログラムを持った政党である必要があり、そこに初めて政党は有権者に対して十分に責任を果たすことができる」と考える。「政党は多くの争点の中から特定の争点を重要なものとして選択し、選択肢を単純化することによって有権者が選択しやすいようにすべき」で

²³佐々木毅、政治学講義、東京大学出版会、1999年。第5章 政党を参照した。

²⁴橋本五郎・星浩・飯尾潤、「なぜ、『政権構想』はここまで空虚になったのか」、中央公論、2011年10月号、20頁。この中で、星氏は、歴史的にみると、経済が右肩上がりでも税収も豊かだった頃には政府はどこにお金を使うかという発想でよかった。田中角栄首相の「日本列島改造論」、大平正芳首相の「田園都市国家構想」など、すべてそうです。しかしバラマキが可能な時代は終わり、国民負担も含め新たな構想が必要になりました。そう指摘されはじめてはや一〇年。いまだ政治はそれを提示できないでいます。」と指摘している。

あり、「政党は打って一丸となって自ら示した選択肢にコミットし、責任を負う、権力の獲得は政策プログラムの実現のためであって、権力掌握のためのプログラムではない」。

これに対して、「反応型政党論」では、政党は「その時々々の要求に応じて利益を調整し、妥協を図っていくことをもって民主的と考える立場」である。すなわち、「はっきりした政策や原理原則に基づく政治よりも、当事者のコンセンサスに基づく政治を擁護し、イデオロギー的な政治を未然に防止」することがより重要である。「固い組織を持たず、さまざまな要求に柔軟に対応し、プラグマティックに妥協を実現」し、そうすることで、「多数派の意向を背景にした政策の強行が阻止され、少数派の利益が保護される」。

両者の関係、このどちらが重視されるべきかについては、佐々木（1999）は、以下のよう整理しており、右肩上がりの時代が終わった現代の日本においては、responsive 型の政治ではなく、responsible な政治がより重要になってきているとする。

政治活動が常に具体的・個別的問題に発する以上、responsive な対応が必要であり、政治システムの実効性にとって無視できないものである。ここに responsive 型政治の強みがあり、それを無視することは到底できるものではない。しかし、他面において、政治権力が可能な限り政治生活の全体に対する責任を全うすべきであるという立場からする限り、それを越えたプログラムの実行を通してのみ責任を全うすることも疑う余地はない。その意味で、responsible であることは決して十分条件ではない。さらに言えば、responsive 型政治の積み重ねが responsible な政治になるという発想についていえば、この予定調和論そのものの説得性を敢えて問わないとしても、それが説得性を有するのは社会全体の安定や経済的繁栄が持続しているといった状況においてである。それは20世紀中葉の例外的な時代にこそマッチする政治のスタイルであって、包括政党がそうであったように、その歴史的寿命を見極める必要がある。日本における「右肩上り時代」と包括政党の繁栄、responsive な利益政治の繁栄時代も、互いに密接に関係している。Responsive な政治における予定調査の夢が破られ、「呑気な時代」が終わる時、responsible な政治の比重は自ずから高まらざるを得ない。（佐々木（1999）、210～211頁）

(4) 自民党の政策決定と長期ビジョン

自民党は単独政権としての地位を38年間（1955年～1993年）保ち続けた特異な政党であった。²⁵上述の日本の政治の分析も、少なくとも、1990年代前半までは自民党政治の分析と等しい。日本の政党における長期ビジョン策定の課題をみる上で有効だろう。

これほど長く政権が続いたのは、自民党が様々な現実に対応した政党だったからであり、1990年代前半までにおいては、日本が直面する諸問題を大過なく処理しつつ、他の政党との得票競争にも勝ち続ける能力をもっていたからである。

²⁵北岡伸一、「自民党：政権党の38年」中公文庫、2008年

政務調査会

第 1 に、自民党の政策決定は政務調査会が中心的な役目を果たすが、日本では政党中心の政策決定よりも、主務官庁がイニシアティブを取り、これに自民党の関係者—いわゆる族議員などを巻き込んで、政策決定を進めることが普通である。これは、日常的な行政においては、きめ細かいことの可能な手法であったが、その官庁などの存在意義にかかわるような改革や、あるいは多くの省庁を巻き込んだ改革には適さないという面があった。また、官僚が提示する政策は、彼らの既得権益と矛盾しないように調整されたものである。しかし、省庁の枠を超えないでなしうる改革、省庁の既得権益と矛盾しないでなしうる改革は、今日、さほど多くない。

派閥政治

第 2 に、自民党の政治の特色は、派閥政治ということがあった。1970 年代までの派閥は、「当選回数本位ではない、一種のカリスマ性と、かなり明確なビジョンや政策を持ったリーダーに率いられた集団」であり、勝利すると主要なポストを独占し、自分の政策を実施し、それが、自民党の活力の源泉であった。しかし、1980 年代以降には、そうした争いはなくなってしまい、大胆なリーダーシップは発揮しにくくなった。国際社会で様々な責任を負うことが求められる時代に、自民党は硬直化し、大胆な政策を打ち出せなくなった（北岡、301 頁）

政策シンクタンク

このような政策的な停滞を打破することを意図し、自民党の中に長期の政策課題についての情報を収集・分析する機能を持たせる動きがみられたが、成功していない。

a. 自民党総合政策研究所

まず、1982 年に設立された、自民党総合政策研究所（自民党総研）がある。²⁶ 自民党総研には、大企業から出向した少数の研究者²⁷のみが常駐する。主任研究員 9 名おり、身分は党職員だが、給与はそれぞれの企業が負担している。現在の所長は、山崎拓前衆議院議員である。

設立趣意書によれば、「官僚依存や調整型政治から脱却し、党の政策立案能力を高める」。首相・鈴木善幸の意向を受け、当時の政調会長田中六助らが動いて設立された。所長には田中政調会長が就任し、2 人の主任研究員が採用された。スタート当時の活動は活発であり、1982 年 11 月に発足した中曽根政権時には、総研の成果は積極的に活用された。しかし、やがて、関心が払われなくなった。その背景としては、図に示すように、政務調

²⁶ 日本経済新聞社編、「政権」、日本経済新聞出版社、2010 年。第 1 部取材ノートから④（69～75 頁）

²⁷ トヨタ自動車、パナソニック、東京電力、新日本製鉄、全日本空輸、清水建設、三菱東京 UF J 銀行、朝日生命保険、東京海上ホールディングスの 9 社

b. シンクタンク 2005

次に、2006年3月に発足した「シンクタンク 2005」がある。このシンクタンクは、有限責任中間法人として発足。発足趣旨について、事務局長は、「2005年は自民党が立党50年を迎えた年であり、歴史的な大勝を果たした年でもある。自民党はこのような認識に基づいて、またこれまでの経験を謙虚に受け止め、今後の日本社会を再構築していくためには新しい政策形成のシステムが必要と考えて、同シンクタンクを生み出した」「これからの日本の「国の形」「国民の利益」等について政策的適合性のある政策研究や政策提言を行い、よりよい日本社会の構築に貢献していきたい」と発足当時語っている。²⁸

安倍政権においては、「上げ潮」路線、すなわち、成長路線を目指すことで日本社会をより豊かにしようとする政策路線を下支えするプロジェクト（「日本経済の（実質）3%成長への経済政策—生産性向上の情報技術（IT）政策に焦点をあてて」）を行うなど、一定の役割を果たすことができた。²⁹

しかし、2009年8月の総選挙で自民党が惨敗し、政権を失い、党内の改革派の多くが、特に若手議員の多くが落選した。このような中で、シンクタンク 2005 は政策的な活動がしにくくなり、資金的に困難な状況が生まれた。2011年2月に解散し消滅した。³⁰

4.1.2. ケーススタディ：政党の長期ビジョン

表 4-1 に 2002 年以降の各政党の策定した主な中長期ビジョンを示す。2003 年以降衆議院・参議院選挙の際に策定されるようになったマニフェスト（政権公約）も一覧に含めている。

このうち、民主党の沖縄ビジョン（2002、2005、2008 年）、自民党の政治システムについての提言（2002 年）自民党の日本再興（中長期政策体系）（2011 年）、マニフェストについて、簡単にレビューする。後述のように、

表 4-1 政党策定の主な中長期ビジョン（マニフェスト含む）（2002 年以降）

年	ビジョンの名称
2002	<ul style="list-style-type: none">自由民主党 国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会、政治システム（最終提言）（New Decision-Making System）、2002 年 3 月民主党 21 世紀沖縄ビジョン（2002 年 8 月 26 日）
2003	<u>2003 年 11 月衆議院総選挙・各政党のマニフェスト</u> <ul style="list-style-type: none">自由民主党「自民党政権公約 2003」

²⁸鈴木崇弘、日本に「民主主義」を起業する：自伝的シンクタンク論、第一書林、2007 年

²⁹清水真人、経済財政戦記：官邸主導小泉から安倍へ、日本経済新聞出版社。155 頁、236 頁、272 頁。研究の成果は政策調査会の財政改革研究会の報告書「活力ある『経済財政一体改革』の設計図」（2006 年 6 月 26 日）に反映された。そこでは、実質成長率 3%以上、名目成長率 4%を目指す「日本版上げ潮戦略」が盛り込まれた。

³⁰鈴木崇弘、「万感の思いで迎える自民党シンクタンク解散」、Web 論座、2011 年 2 月 28 日。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 保守新党「日本力、再生。」 ● 民主党「民主党政権政策 Manifesto」同政策調査会編「民主党政権集私たちのめざす社会」 ● 公明党「Manifesto100」 ● 日本共産党「総選挙にのぞむ日本共産党の政策」 ● 社会民主党「第43回衆議院選挙政策集」
2004	<ul style="list-style-type: none"> ● 自民党・国家戦略本部・箱根提言（2004年9月） <p><u>2004年7月参議院選挙・各政党のマニフェスト</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自由民主党「自民党参議院選挙公約」 ● 民主党「民主党政権公約 Manifesto」、同「民主党政権 INDEX2004 私たちのめざす社会」 ● 公明党「Manifesto123」 ● 日本共産党「参議院選挙にのぞむ日本共産党の政策」 ● 社会民主党『第20回参議院選挙政策集』
2005	<ul style="list-style-type: none"> ● 民主党沖縄ビジョン【改訂】（2005年8月） <p><u>2005年9月衆議院選挙・各政党のマニフェスト</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自由民主党「自民党の約束自民党政権公約2005」 ● 民主党「民主党の政権公約 Manifesto」 ● 公明党「マニフェスト2005 日本を前へ。改革を前へ。」 ● 日本共産党「総選挙にあたっての訴えと7つの重点公約」 ● 社会民主党「Manifesto 衆議院選挙公約2005」
2006	
2007	<ul style="list-style-type: none"> ● 自由民主党政務調査会「200年住宅ビジョン：より長く大事に、より豊かに、より優しく一住宅改革・ゆとりある住生活を目指して一」（2007年5月） <p><u>2007年7月参議院選挙・各政党のマニフェスト</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自由民主党「成長を実感に！『美しい国、日本』に向けた155の約束」 ● 民主党「3つの約束・7つの提言」 ● 公明党「マニフェスト2007 重点6項目」 ● 共産党「ひと口政策 2007年参議院選挙にのぞむ日本共産党宣言」 ● 社民党「9条と年金を壊す安倍内閣に審判を!!」 ● 国民新党「日本を変えよう！『夢と希望をもてる国づくり』」 ● 新党日本「新しい日本宣言。おかしいことは、変えていこう。」
2008	<ul style="list-style-type: none"> ● 民主党・沖縄ビジョン（2008）（2008年7月）
2009	<ul style="list-style-type: none"> ● 公明党・山口ビジョン（2009年） <p><u>2009年8月衆議院選挙・各政党のマニフェスト</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自民党「改めます。伸ばします。日本を守る、責任力。」 ● 民主党「政権交代。民主党の政権公約 Manifesto」 ● 公明党「2009 衆議院選挙 選挙公約 manifesto'09 生活を守り抜く。」 ● 共産党「「国民が主人公」の新しい日本を」 ● 社民党「いのちを大切にする政治」 ● 国民新党「国民新党の政権政策」 ● 新党日本「日本『改国』宣言」 ● みんなの党「「脱官僚」「地域主権」「生活重視」で国民の手に政治を奪還する！」
2010	<p><u>2010年7月参議院選挙・各政党のマニフェスト</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 民主党「元気な日本を復活させる」 ● 国民新党「我が国の伝統と誇りを継承する」 ● 自民党「自民党政権集 J-ファイル 2010 感謝、反省、責任ある政策！」 ● 公明党「クリーンな政治。声の届く政治。新しい福祉へ」 ● 共産党「「国民が主人公」の新しい日本を」

	<ul style="list-style-type: none"> ● 社民党「生活再建まっしぐら」 ● みんなの党「脱官僚」「地域主権」「生活重視」国民の手に政治を！」 ● たちあがれ日本「次の世代を守り育てる」
2011	● 自由民主党・日本再興（自民党の中長期政策体系）（2011年）

4.1.2.1. 民主党：沖縄ビジョン（2002年、2005年、2008年）

民主党の沖縄ビジョンは、2002年8月に策定され、2005年、2008年にそれぞれ改訂された。野党の時に策定されたビジョンを、政権与党になった時に実現していくことの困難さを示す事例と言える。

また、沖縄県では、2010年3月に、将来（2030年頃）の沖縄のあるべき将来像を描いた「沖縄21世紀ビジョン」を策定しており、国においてもこれまで1972年の沖縄返還以来、沖縄振興開発特別措置法に基づき、沖縄振興開発計画が策定されてきた。³¹政党におけるビジョンの策定がこれらの長期的なビジョンとの関係でどのような意義を持つか、地方政府あるいは中央政府の策定するビジョンでは十分に検討できない事項が十分に検討されたか、ということも課題である。

沖縄ビジョンの概要

① 民主党21世紀沖縄ビジョン（2002年8月26日）

2001年より検討が開始された。作成に当たっては、「ネクストキャビネット調査団」を沖縄に派遣するとともに、2002年5月に「民主党沖縄ビジョン協議会」を現地の有識者17名により設立して、「地元の声幅広く聴取した」としている。

内容は、まず、「自主・独立」、「一国二制度」、「東アジア」、「歴史」、「自然」の5つのキーワードが、沖縄の真の自立と発展を実現するための道標であるとし、「ビジョンを実現するにあたっては、まず「中央政府による全国一律の規定・基準を見直し、沖縄のことは沖縄の住民自らが決める」という分権の手法が不可欠であるとする。その後、各分野における具体策として以下の4つのセクションで具体策について列挙している（参考1参照）。

- < 1 > 在沖縄米軍基地の大幅な縮小を目指して
- < 2 > 「沖縄を活かす」産業による自立
- < 3 > 新しい「ウチナンチュー」（沖縄人）をつくりアジアから人が集う教育
- < 4 > いつまでも豊かな自然環境を守る

³¹ 桃原利功（前沖縄県企画部企画調整課長）、「沖縄21世紀ビジョン」の概要、しまたてい No.53、沖縄しまたて協会、2010年4月。

② 民主党沖縄ビジョン【改訂】（2005年8月）

2005年のビジョンは、「3年間の環境変化を踏まえ、第三次沖縄振興開発計画³²の進捗も考慮し、新たなメンバーを加えたビジョン協議会を立ち上げ、その議論を踏まえ改訂したもの」である。

内容は、2002年のビジョンを基本的に踏襲している他、在沖縄米軍基地の縮小については、以下の具体策が項目立てされ、追加された。また、運輸産業における規制緩和の先行実施等による産業振興、金融特区での税制面での支援などの振興策が追加された。（参考2参照）

- 1) 日米地位協定の見直し
- 2) 「SACO2」による更なる在沖縄米軍基地縮小
- 3) 在沖米軍基地縮小の基本的な方向性
- 4) 普天間米軍基地返還アクション・プログラムの策定
- 5) 思いやり予算の削減
- 6) 基地縮小にあたっての沖縄支援
- 7) 在沖米軍の基地問題協議への沖縄県の参加
- 8) 騒音被害の解消
- 9) 国際機関の誘致

③ 民主党・沖縄ビジョン（2008）（2008年7月）

2008年の改訂は、「米軍再編の新たな進展、さらには2008年6月8日の沖縄県議選を踏まえ、現在の沖縄及びわが国を取り巻く状況の変化を考慮」するために行われた。2006年5月に「再編実施のための日米のロードマップ」が日米の外務・防衛担当大臣の間で合意され、その中で、「普天間飛行場代替施設を、辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置」「2014年までの完成が目標」とすることなどが決められていた。³³また、仲井真知事を支持する与党が、後期高齢者医療制度の導入に対する自民党に対する反対などから、2008年6月の沖縄県議選で惨敗し、条件付きで県内移設を容認していた仲井真知事の政治的立場を弱くした。

しかし、2008年のビジョンは、内容的には、2005年作成の沖縄ビジョンと大きな変更はなかった。米軍基地関連では、日米地位協定の見直しについて「在日米軍地位協定改定案」が追加された。また、産業振興策として、総合的な交通ネットワークの整備、沖縄を新エネルギー研究開発拠点にすることなどが追加された。（参考3参照）

³²沖縄振興開発計画は、沖縄振興開発特別措置法に基づく国の計画である。第三次沖縄振興開発計画は、1992年～2001年の10年間の計画である。

³³再編実施のための日米のロードマップ（仮訳）、平成18年5月1日、ライス国務長官・ラムズフェルド国防長官・麻生外務大臣・額賀防衛庁長官。URL:
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html

沖縄ビジョンの効果

民主党は、2009年8月の衆議院総選挙で圧勝した。9月に、国民新党、社民党との連立政権を樹立し、政権交代を果たし、鳩山民主党党首が総理大臣に選出された。総選挙のために作成された政権公約集（マニフェスト）には、沖縄政策は盛り込まれなかった。³⁴結果として、2008年の沖縄ビジョンが民主党政権の沖縄政策のスタート地点となった。

政権を取った段階で問題になったのは普天間の米軍基地の移設についてであった。2005年の沖縄ビジョンでは、「普天間基地の辺野古沖移転は、事実上頓挫している。トランスフォーメーションを契機として、普天間基地の移転についても、海兵隊の機能分散などにより、ひとまず県外移転の道を模索すべきである。言うまでもなく、戦略環境の変化を踏まえて、国外移転を目指す。」と記述され、2008年のビジョンでも同様に記述されていた。鳩山民主党党首（当時）は、総選挙前の2009年7月に沖縄市での集会で、政権を獲得した場合には、普天間基地の移転について、『「最低でも県外」の方向で積極的に行動したい』『米政権と徹底的に議論して信頼関係を築けば、何事も不可能ではない』などと述べた。³⁵鳩山総理は、2010年4月12日のオバマ大統領との非公式会談で5月末までに解決すると公約したが、国内移転先の模索も不調に終わり、2010年5月に沖縄を訪問、仲井真沖縄県知事、稲嶺名護市長と対談し、普天間基地の県外移設を断念し、2006年に合意された当初の計画の通り、名護市辺野古周辺に移設する方針を正式に表明した。これにより、県内からの大きな反発を招くことになった。³⁶

鳩山政権に対する支持率はその後大きく低下し、鳩山総理は、2010年6月2日に辞任を表明した。就任後わずか8カ月余りでの辞任となった。

「県外移転の道を模索すべき」とする沖縄ビジョンの内容を見れば、鳩山総理がその内容を大きく超えることを個人的な思いで言っていた訳ではなく、むしろビジョンの内容を忠実に実行していこうとしていると見ることもできる。しかし、1996年の普天間返還合意からの日米の間また国内での議論の蓄積がある中で、政権交代し、方針を変えたからと言って、容易に実現できる話ではなかった。長期間にわたり改訂を続け、ビジョンは作成されたが、いざ政権を取り実行の段になってから政策としてうまくいかなかったと言える。

（参考1）

民主党21世紀沖縄ビジョン（2002年8月26日） はじめに

³⁴ 民主党、民主党政権政策 Manifesto、2009年7月27日。

³⁵ （普天間移設は「最低でも県外へ」 鳩山代表訴え、共同通信、2009年7月20日）

³⁶ 鳩山首相、県外守れず陳謝、2010年5月23日、時事通信。

「沖縄」を考える

私たちの目指す姿勢

ビジョンに向けて、分権のさきがけとしての「一国二制度」

分野における具体策

< 1 > 在沖縄米軍基地の大幅な縮小を目指して

< 2 > 「沖縄を活かす」産業による自立

1. 自然・歴史を活かす観光産業
2. I T, 航空産業における規制緩和の先行実施等
3. リタイアメント・コミュニティ・ビジネス (退職世代居住地関連産業)
4. 豊かな自然を生かした農業・水産業、食品産業
5. 長寿県にふさわしい医療・福祉産業
6. 東アジアのエネルギー・センター
7. 全県自由貿易地域 (フリー・トレード・ゾーン) 構想
8. 沖縄に根ざした中小企業金融の育成
9. 沖縄独自の起業家支援制度の整備
10. 本土との間に時差を設定
11. ビザの免除、入国管理運用の緩和

< 3 > 新しい「ウチナンチュウ」(沖縄人)をつくりアジアから人が集う教育

1. 語学教育
2. 環境教育・ものづくり教育・平和教育・I T教育
3. 大学院大学の活用・沖縄の特性を活かした高等教育
4. 沖縄独自の文化と芸能の継承
5. アメラジアン (国際児) の教育権の確立

< 4 > いつまでも豊かな自然環境を守る

1. 有用微生物群技術の活用
2. サンゴ礁の保全・再生
3. 干潟の保全
4. 沖縄特有の動植物の保護
5. 自然環境再生型公共事業
6. 基地返還跡地の土壌汚染問題
7. 新エネルギー自給自足を目指すモデル県

(参考2)

○下線は2002年作成の沖縄ビジョンからの変更部分。

民主党21世紀沖縄ビジョン【改訂】(2005年8月)

はじめに

I. 「沖縄」を考える

II. 私たちの目指す姿勢

III. 4分野における具体策

1. 在沖縄米軍基地の大幅な縮小を目指して

- 1) 日米地位協定の見直し
- 2) 「SACO2」による更なる在沖縄米軍基地縮小
- 3) 在沖米軍基地縮小の基本的な方向性
- 4) 普天間米軍基地返還アクション・プログラムの策定
- 5) 思いやり予算の削減
- 6) 基地縮小にあたっての沖縄支援
- 7) 在沖米軍の基地問題協議への沖縄県の参加
- 8) 騒音被害の解消
- 9) 国際機関の誘致

2. 「沖縄を活かす」産業による雇用創出機会の拡大と自立型経済の構築

- 10) 自然や歴史等、沖縄の独自性を活かした交流促進に資する複合型観光・リゾート産業
- 11) 情報通信産業の振興
- 12) 豊かな自然を生かした安全性の高い農水産品地域ブランドの構築
- 13) 運輸産業における規制緩和の先行実施等による産業振興

- 14) 長寿県にふさわしい医療・福祉産業
- 15) ビザの免除、キャンペーンの実施等による東アジアとの人的交流の促進
- 16) 東アジアのエネルギー・センター
- 17) 全県自由貿易地域（フリー・トレード・ゾーン）構想
- 18) 金融特区での税制面での支援
- 19) 沖縄に根ざした中小企業金融の育成
- 20) 沖縄独自の起業家支援制度の整備と雇用・能力開発の促進
- 21) 地域通貨の発行
- 22) 各学術研究機関等と産業との連携強化
- 23) 母子家庭等の就業環境の整備
- 24) 沖縄“かりゆし”の積極的普及
- 25) 本土との間に時差を設定
- 3. 世界の知性が集まり交流する「学問・研究の沖縄」を目指す
 - 26) 語学教育
 - 27) 環境教育・ものづくり教育・平和教育・IT教育
 - 28) 大学院大学の活用・沖縄の特性を活かした高等教育
 - 29) 沖縄独自の文化と芸能の継承
 - 30) 国際児の教育権の確立
- 4. いつまでも豊かな自然環境を守り、共生環境を再生する
 - 31) 有用微生物群技術の活用
 - 32) サンゴ礁の保全・再生
 - 33) 干潟の保全
 - 34) 沖縄特有の動植物の保護
 - 35) 自然環境再生型公共事業
 - 36) 基地返還跡地の土壌汚染問題
 - 37) 新エネルギー自給自足を目指すモデル県
 - 38) 都市地域における共生事業の再生

(参考3)

○下線は2005年改訂の沖縄ビジョンからの変更部分。

- 民主党・沖縄ビジョン（2008）（2008年7月8日）
- はじめに
- I. 「沖縄」を考える
 - II. 目指すべき沖縄の将来像
 - III. 4分野における具体策
 - 1. 在沖縄米軍基地の大幅な縮小を目指して
 - 1) 在日米軍地位協定の抜本的な見直し
 - 2) 更なる在沖縄米軍基地縮小策
 - 3) 普天間米軍基地返還アクション・プログラムの策定
 - 4) 思いやり予算の削減
 - 5) 基地縮小にあたっての沖縄支援
 - 6) 在沖米軍の基地問題協議への沖縄県の参加
 - 7) 騒音被害の解消
 - 8) 国際機関の誘致
 - 2. 「沖縄を活かす」産業による雇用創出機会の拡大と自立型経済の構築
 - 9) 自然や歴史等、沖縄の独自性を活かした交流促進に資する複合型観光・リゾート産業
 - 10) 情報通信産業の振興
 - 11) 豊かな自然を生かした安全性の高い農水産品地域ブランドの構築
 - 12) 産業振興に寄与する総合的な交通ネットワークの整備
 - 13) 長寿県にふさわしい医療・福祉産業
 - 14) ビザの免除、キャンペーンの実施等による東アジアとの人的交流の促進
 - 15) 新エネルギー研究開発のセンターに
 - 16) 水資源の安定確保
 - 17) 全県自由貿易地域（フリー・トレード・ゾーン）構想

- 18) 金融特区での税制面での支援
- 19) 沖縄に根ざした中小企業金融の育成
- 20) 沖縄独自の起業家支援制度の整備と雇用・能力開発の促進
- 21) 地域通貨の発行
- 22) 各学術研究機関等と産業との連携強化
- 23) 母子家庭等の就業環境の整備
- 3. 世界の知性が集まり交流する「学問・研究の沖縄」を目指す
 - 24) 語学教育
 - 25) 環境教育・ものづくり教育・平和教育・IT教育
 - 26) 大学院大学の活用・沖縄の特性を活かした高等教育
 - 27) 沖縄独自の文化と芸能の継承
 - 28) 子供たちの居場所づくり
 - 29) 国際児の教育権の確立
- 4. いつまでも豊かな自然環境を守り、共生環境を再生する
 - 30) 有用微生物群技術の活用
 - 31) サンゴ礁の保全・再生
 - 32) 干潟の保全
 - 33) 沖縄特有の動植物の保護
 - 34) 自然環境再生型公共事業
 - 35) 基地返還跡地の土壌汚染問題
 - 36) エコアイランド沖縄
 - 37) 都市地域における共生事業の再生

4.1.2.2. 自由民主党、国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会：政治システム（最終提言） （2002年）

2001年11月に「新しい日本をつくる国民会議」（「21世紀臨調」）は、「首相を支える政治構造改革に関する提言」を小泉首相に提出した。小泉首相はこれを受けて保岡興治自民党国家戦略本部事務総長に、与党審査見直し等に関する新しいルールの検討を指示した。国家戦略本部の国家ビジョン策定委員会において検討がなされ、2002年3月に「政治システム（最終提言）」が小泉首相に手渡された。検討の目的は、首相を中心とする内閣主導體制を確立するためのルール作りである。³⁷

提言においては、文頭に、「選挙公約」が国家戦略・国家経営の基本であるとし、日本版「マニフェスト」の創設を掲げている。すなわち、「わが党は、新しい政治を創造し、古いシステムの中にある慣行や意識・既得権から脱出する勇気と力を与える、魅力ある『21世紀の国民生活のビジョン』を描き、皆がその中に自らを正しく位置付け、国全体が新しい希望に向かって動き出す真の国民政道の道に踏み出さなければならない。したがって、党は、『選挙公約』を政党の存立にかかわるものと位置付け、自らのあり方を見直し再出発する。」とする。

この提言は、以下の構成が示すように、将来社会像を議論したものではないが、新たな社会に相応しい国の統治システム、政治システムについての検討であり、やはりそこには

³⁷武田美智代、国会改革の軌跡—平成元年以降—、レファレンス、2006年7月号。

将来社会に対応するために何が必要かについての検討要素がある。

事務総長の保岡氏は、「個別利害調整サービス型から理念に基づく国家戦略型政治への転換という新しい政治システムの提言」について以下のように語っている。³⁸

「これだけ成熟した社会をさらに高度化し、活力を持たせるためには、この国の将来の絵がどうしても必要です。新たな理念、そして重要なテーマに関する基本設計、およびそれを支える具体的な制度をきめ細かく体系化して示す。問題はその絵をいかにして描くかです。」

「政治が国民のニーズ、時代のニーズを吸収しながら、絵を描く。それを選挙公約のかたちで国民のみなさんに示さなければなりません。」

「中長期の国家戦略をきちんとして、基本設計を据え、それに向かってあらゆる政策を体系化し、総合化する。そうすれば、今の改革が何のための一歩か、どこに向かうのかということが分かり、また成果も見えやすいでしょう。」

「将来の国家像、理念、ビジョンがはっきり見えれば、国民一人一人、それに向かって何をすべきか、自分自身を新たな目標の中に正しく位置付けることができる。そうすれば、この国全体が新しい希望に向かって再び動き出します。」

自由民主党 国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会、政治システム（最終提言）（New Decision-Making System）、2002年3月13日

自由民主党 国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会、政治システム（最終提言）（New Decision-Making System）、平成14年3月13日

- I：「選挙公約」は国家戦略・国家経営の基本～日本版「マニフェスト」の創設～
- II：長年の慣行である事前承認制は廃止する 内閣・与党の政策決定一元化
- III：全会一致制から多数決制へ～党の政策審議の合理化・簡略化～
- IV：内閣の問題解決能力を格段に高める 首相を支えるチーム力の発揮
 - (1) 閣議を実質的综合調整の場とし、事務次官会議は廃止する。
 - (2) 内閣の政治主導を確保するため、「国家戦略会議」を創設する。
 - (3) 首相の強力なリーダーシップによる内閣の政治主導を確保するため、首相を中心とする内閣の一体化を図る。
 - (4) 内閣及びそれを支える組織の人的資源を充実する。
 - (5) 首相に必要な情報が集中するよう、内閣官房等の情報関連部門を格段に充実する。
 - (6) 首相官邸の広報対応を補佐する体制を強化、
 - (7) 公務員制度の一層の改革
 - (8) 独立系・非営利シンクタンクの本格育成
- V：国民の前に蘇る「言論の府」～国会審議の活用～
 - (1) 国会の政策形成機能を強化する。
 - (2) その他
- VI：首相は「適材適所の人事」を断行～政治のすべては「人」で決まる～
 - (1) 有能な人材確保のため、党公認候補者の選定方法を改善する。

³⁸保岡興治、政治の発想を変えるマニフェストの役割、法律文化、2003年7月、東京リーガルマインド。

- | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) 人材登用に際しては、派閥や当選回数にとらわれることなく、政治家として必要とされる多様な能力を公平に評価する新しい人材登用システムを検討する。
(3) 議員や党の政策立案機能を拡充・強化する。 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|

4.1.2.3. 自由民主党・日本再興（自民党の中長期政策体系）（2011年）

背景

2009年8月30日に実施された第45回衆議院議員総選挙において、自由民主党は119議席を獲得したが、公示前議席より181議席の減少となり、1955年の結党以来、初めて衆議院第一党から転落した。³⁹民主党は308議席を獲得し、第一党となり、9月16日に召集された特別国会である第172国会で、社会民主党と国民新党との連立内閣を発足させ、政権交代が実現した。

安倍、福田首相は約1年で政権を投げ出し、麻生首相の失言癖などもあり、総選挙実施直前（2009年8月）において麻生政権の支持率は22.2%であった。敗北について、このように内閣支持率が低迷する中、「民主党が掲げた『政権交代』に対抗する主張を展開できなかった」ことが原因であったと選挙後に自民党幹部は分析した。また、「政・官・財が結び付き、経済成長で得た『果実』を国民に分配するような長年の自民党政治は、既に『制度疲労』を起こした」という指摘や、「自民党は長年、政権の座にいて、ぬるま湯の中にいた部分がある。」「国民の目線から遠くなっていた」（菅義偉選挙対策副委員長（当時））との反省が聞かれた。³⁹

このように野党に転落した中、自民党総裁選が9月28日に行われ、谷垣禎一氏が第24代自由民主党総裁に選出された。

自民党国家戦略本部は、2001年4月の総裁選で選出された小泉純一郎総裁が選挙公約に従い創設した党の機関である。「国家ビジョン」の策定を目的とする総裁直属機関である。この国家戦略本部に2010年9月に谷垣総裁は6つの分科会を設置し、中長期の政策体系を議論することとした。分野は、成長戦略、社会保障・財政・雇用、地域活性化、国土保全・交通、外交・安全保障、教育である。

内容

約10カ月の検討を経て、2011年7月19日に報告書「日本再興」が発表された。第1分科会（成長戦略）の検討結果についての記述においては、「国家ビジョン策定の視点」について以下のように説明している。

今、政治に求められているのは、未来に大きな不安を抱えている国民に対して政治の哲学と責任に裏打ちされた明確なビジョンを示すことである。それは単なる短期的な目標で

³⁹ 読売新聞ウェブ版、「自民、過去最少議席で野党転落」、2009年8月31日。

はなく、「10年、20年先の日本の方向性」を示すものでなければならない。

また、成長戦略を通じて目指すべき国家像とは、「強くてしなやかな国」の構築であり、「そのための改革と構造転換を思い切って進めることが政治の課題」とする。さらに、目指すべき社会の在り方について、4つの価値観と枠組み、すなわち、①生涯現役社会、②個人が輝く文化社会、③温もりのある地域社会、④共存共栄を目指す責任ある国際社会、で分類するとしている。

①「生涯現役社会」

：誰もが社会の中で居場所が得られ、元気で意欲ある人がそれぞれの経験と知恵に基づいて仕事ができる社会。

②「個人が輝く文化社会」

：日本固有の文化や伝統を重んじ、個人の能力と創意工夫が最大限に発揮できる生きがいと品格を大切にする社会。

③「温もりのある地域社会」

：東日本大震災では復旧・復興の精神的支柱となった地域社会の「絆」のように、人々がお互いを思いやり、手を携えながら、助け合っている連帯感のある共同社会。

④「共存共栄を目指す責任ある国際社会」

：凜とした日本の座標軸を持ちつつ、アジア及び世界全体の利益のためにオープンな考え方で協調し、行動できる社会。

経済の成長戦略については、日本を建て直し、再発進させるために必要な基本戦略として、「自立」「改革」「開放（オープン）」を視座とし、「創造」「安心」「人材」「転換」「地域」をキーワードとした5つの柱を立てるとしている。

この第1分科会における成長戦略についての内容を含め、自民党のウェブサイトでの説明では、全49頁の報告書の内容を以下のようにまとめている。⁴⁰

私たちは「日本再興」で自民党が目指すべき方向性を明確にしました。これは「自民党は何をやるのか」「民主党と何が違うのか」という問いに対する私たちの回答です。

「日本再興」と題した報告書は全49ページで、6つの分科会がそれぞれまとめた報告書で構成されています。

第1分科会（成長戦略：額賀福志郎座長）は成長戦略のキーワードとして「自然との共生」の理念に裏打ちされた「自立」「改革」「開放」と定義。改革の象徴の一つに「エネルギーの供給体制」を掲げ、多角的な見直しを行い、（太陽光などの）再生可能エネルギーな

⁴⁰自由民主党国家戦略本部。日本再興 | 自民党の中長期政策体系、平成23年7月 (URL: http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/112141.html)

どとのベストミックスを考えるとしています。

第2分科会（社会保障・財政・雇用：野田毅座長）は、「急速に進む少子高齢化の中、財政の対応力を回復するには、子ども手当などのバラマキ施策の撤回は当然であり、消費税を含む税制抜本改革を断行する以外にない」として、わが党が提出した「財政健全化責任法」の早期成立や消費税率の当面10%などを掲げました。

第3分科会（地域活性化：加藤紘一座長）は、「地域こそ保守政治の原点である。揺るぎない政治・経済を目指すためには、国の足腰である地域を強化しなければならない」として、小学校区単位でのコミュニティー育成や老人クラブの再編などを盛り込んでいます。

第4分科会（国土保全・交通：金子一義座長）は、「民主党政権は無原則に公共投資の削減を続けるばかりだが、東日本大震災を受け、『コンクリートから人へ』の理念は既に破綻している」と強調。減災対策を最優先で進めるとともに、日本海国土軸の形成など多軸型国土構造の形成について具体的な検討を開始するとしています。

第5分科会（外交・安全保障：高村正彦座長）は、「自らの防衛力および危機管理能力強化」を掲げ、その具体的政策として、国家安全保障会議の常設や自衛隊の国際的平和活動に関する一般法（恒久法）の制定、非核三原則のうち陸上への核配備は認めないものの、核兵器を積んだ艦船などの寄港について容認する「非核2.5原則」への転換などを打ち出しました。

第6分科会（教育：町村信孝座長）は、「民主党は『子どもは社会が育てる』という誤った考え方でマニフェストを作った」と批判。「0歳児は原則、家庭で育てる」とし、家庭保育支援の強化を訴えています。また、学校の式典で国旗掲揚と国歌斉唱を義務化する法律の制定なども盛り込みました。

なお、与党である民主党の政策に対しては、以下の批判をしている。

- 現在、民主党政権が実行している子ども手当や農家への戸別所得補償などのバラマキ政策は、国民の潜在力を奪うだけでなく、財政面においても国力を削ぐことになっている。つまり、民主党の政策は、安易に借金をしてカネをばらまき、人々に「依存心」を植え付けている。（第1分科会：成長戦略）
- 民主党政権は無原則に公共投資の削減を続けるばかりだが、東日本大震災やニュージーランド大地震、今般の記録的豪雪の被害の例を見るまでもなく、このままでは現存する社会資本の維持・管理すらできず国民の安全・安心の確保が難しくなる。「コンクリートから人へ」は理念として既に破綻している。（第4分科会：国土保全・交通）
- 民主党は、政権を獲得して以降は、施政方針演説などでの教育への言及は少なく、教育に対する考え方は明確に示されていない。しかし、子ども手当に見られるように、「子どもは親が育てる」という日本人の常識を捨て去り、「子どもは社会が育てる」という誤った考え方でマニフェストを作り、その予算化を進めている。又、民主党の支持母体である日本教職員組合の考え方に沿って様々な誤った教育政策を展開している。（第

6分科会：教育)

4.1.2.4. マニフェスト (2003年以降)

前述の自民党の「政治システム (最終提言)」では、マニフェストについて、「何をいつまでに、どうやって、どのような順序と体制で実行するかという政権政策」であり、それを国民に示して選挙を実施し、政権獲得後に、内閣を構成した場合には、それを施政方針とし、国家運営を行うことを目指すとした。

このようなマニフェストは、以下に示すように、2003年総選挙から選挙前に各党で発表されるようになってきている。

これまでに発表されたマニフェストを比較検討するのは本調査のスコープを超えるが、マニフェストは短期の政策課題を示すとともに、それを実行することで何を実現するのかについての中長期の国家ビジョンを描くものである。政権期間中に実施することを約束する施策を示すことが目的であるとは言え、政党が策定する中長期ビジョンとして重要なものである。

2003年衆議院総選挙

自由民主党「自民党政権公約 2003」

保守新党「日本力、再生。」

民主党「民主党政権政策 Manifesto」同政策調査会編「民主党政権集私たちのめざす社会」

公明党「Manifesto100」

日本共産党「総選挙にのぞむ日本共産党の政策」

社会民主党「第43回衆議院選挙政策集」

2004年参議院選挙

自由民主党「自民党参議院選挙公約」

民主党「民主党政権公約 Manifesto」、同「民主党政権 INDEX2004 私たちのめざす社会」

公明党「Manifesto123」

日本共産党「参議院選挙にのぞむ日本共産党の政策」

社会民主党『第20回参議院選挙政策集』

2005年衆議院選挙

自由民主党「自民党の約束自民党政権公約 2005」

民主党「民主党の政権公約 Manifesto」

公明党「マニフェスト 2005 日本を前へ。改革を前へ。」

日本共産党「総選挙にあたっての訴えと7つの重点公約」

社会民主党「Manifesto 衆議院選挙公約 2005」

2007年参議院選挙

自由民主党「成長を実感に！『美しい国、日本』に向けた 155 の約束」

民主党「3つの約束・7つの提言」

公明党「マニフェスト 2007 重点 6 項目」

共産党「ひと口政策 2007 年参議院選挙にのぞむ日本共産党宣言」

社民党「9条と年金を壊す安倍内閣に審判を!!」

国民新党「日本を変えよう！『夢と希望をもてる国づくり』」

新党日本「新しい日本宣言。おかしいことは、変えていこう。」

2009 年衆議院選挙

自民党「改めます。伸ばします。日本守る、責任力。」

民主党「政権交代。民主党の政権公約 Manifesto」

公明党「2009 衆議院選挙 選挙公約 manifesto'09 生活を守り抜く。」

共産党「「国民が主人公」の新しい日本を」

社民党「いのちを大切にす政治」

国民新党「国民新党の政権政策」

新党日本「日本『改国』宣言」

みんなの党「「脱官僚」「地域主権」「生活重視」で国民の手に政治を奪還する！」

2010 年参議院選挙

民主党「元気な日本を復活させる」

国民新党「我が国の伝統と誇りを継承する」

自民党「自民党政策集 J-ファイル 2010 感謝、反省、責任ある政策！」

公明党「クリーンな政治。声の届く政治。新しい福祉へ」

共産党「「国民が主人公」の新しい日本を」

社民党「生活再建まっしぐら」

みんなの党「「脱官僚」「地域主権」「生活重視」国民の手に政治を！」

たちあがれ日本「次の世代を守り育てる」

(注) 2003 年総選挙、2004 年参議院選挙、2005 年衆議院選挙については、武田 (2006) に基づく。2007 年参議院選挙については、慶應義塾大学マニフェスト研究会のマニフェスト集 (URL: <http://www.mag.keio.ac.jp/manifesto/archive.html>) による。2009 年と 2010 年については、選挙情報専門サイト Election. のマニフェスト (政権公約) (URL: <http://www.election.co.jp/manifest/>)

例えば、民主党の 2009 年衆議院総選挙におけるマニフェストにおいては、鳩山党首が政権を獲得することが出来た際には以下のような社会を作ることを目指すとし、そのために、1. ムダづかい、2. 子育て・教育、3. 年金・医療、4. 地域主権、5. 雇用・経済、6. 消費者・人権、7. 外交の 7 分野について合計 55 項目の政策目的を政権期間中に実行する

としている。将来の社会・経済像としての適切さ、それを実現するための短期の政策群の適切さ、どのような策定手法が取られたかなどの観点からの検討が必要だろう。

暮らしのための政治を。

ひとつひとつの生命を大切にする。他人の幸せを自分の幸せと感じられる社会。それが、私の目指す友愛社会です。

税金のムダづかいを徹底的になくし、国民生活の立て直しに使う。それが、民主党の政権交代です。命を大事にすることも、ムダづかいをなくすことも、当たり前のことかもしれません。

しかし、その「当たり前」が、壊れてしまっているのです。

母子家庭で、修学旅行にも高校にも行けない子どもたちがいる。病気になっても、病院に行けないお年寄りがいる。

全国で毎日、自らの命を絶つ方が 100 人以上もいる。

この現実を放置して、コンクリートの建物には巨額の税金を注ぎ込む。

一体、この国のどこに政治があるのでしょうか。

政治とは、政策や予算の優先順位を決めることです。私は、コンクリートではなく、人間を大事にする政治にしたい。

官僚任せではなく、国民の皆さんの目線で考えていきたい。

縦に結びつく利権社会ではなく、横につながり合う「きずな」の社会をつくりたい。

すべての人が、互いに役に立ち、居場所を見出すことのできる社会をつくりたいのです。

民主党は、「国民の生活が第一。」と考えます。その新しい優先順位に基づいて、すべての予算を組み替え、子育て・教育、年金・医療、地域主権、雇用・経済に、税金を集中的に使います。

生活の安定が希望を生み、意欲的になった心が、この国全体を押し上げていきます。

国民を苦しめている古い仕組みを終わらせ、

すべての人が生きがいと働きがいを持てる国を、

あなたと民主党でつくり上げようではありませんか。

民主党のマニフェストの政策各論の内容（民主党 政権政策 Manifest、2009 年 7 月 27 日）

1 ムダづかい

1. 現在の政策・支出を全て見直す
2. 特別会計、独立行政法人、公益法人をゼロベースで見直す
3. 国が行う契約を適正化する
4. 公務員制度の抜本改革の実施
5. 政と官の関係を抜本的に見直す
6. 企業団体献金・世襲を禁止する
7. 国会議員の定数を削減する
8. 税金の使い途をすべて明らかにする
9. 公平で、簡素な税制をつくる

2 子育て・教育

10. 出産の経済的負担を軽減する
11. 年額 31 万 2000 円の「子ども手当」を創設する
12. 公立高校を実質無償化し、私立高校生の学費負担を軽減する
13. 生活保護の母子加算を復活し、父子家庭にも児童扶養手当を支給する
14. 保育所の待機児童を解消する
15. 全ての人に質の高い教育を提供する
- 3 年金・医療
 16. 年金記録被害者への補償のため、一定の基準の下で、「一括補償」を実施する
 17. 年金保険料の流用を禁止する
 18. 一元的で公平な年金制度へ
 19. 年金受給者の税負担を軽減する
 20. 歳入庁を創設する
 21. 後期高齢者医療制度を廃止し、国民皆保険を守る
 22. 医療崩壊を食い止め、国民に質の高い医療サービスを提供する
 23. 新型インフルエンザ等への万全の対応、がん・肝炎対策の拡充
 24. 被爆者を援護する
 25. 介護労働者の賃金を月額 4 万円引き上げる
 26. 「障害者自立支援法」を廃止して、障害者福祉制度を抜本的に見直す
- 4 地域主権
 27. 霞が関を解体・再編し、地域主権を確立する
 28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する
 29. 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する
 30. 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る
 31. 戸別所得補償制度で農山漁村を再生する
 32. 食の安全・安心を確保する
 33. 郵政事業を抜本的に見直す
 34. 市民が公益を担う社会を実現する
- 5 雇用・経済
 35. 中小企業向けの減税を実施する
 36. 中小企業憲章の制定など、中小企業を総合的に支援する
 37. 月額 10 万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援する
 38. 雇用保険を全ての労働者に適用する
 39. 製造現場への派遣を原則禁止するなど、派遣労働者の雇用の安定を図る
 40. 最低賃金を引き上げる
 41. ワークライフバランスと均等待遇を実現する
 42. 地球温暖化対策を強力に推進する
 43. 全量買い取り方式の固定価格買取制度を導入する
 44. 環境に優しく、質の高い住宅の普及を促進する
 45. 環境分野などの技術革新で世界をリードする
 46. エネルギーの安定供給体制を確立する
- 6 消費者・人権
 47. 消費者の権利を守り、安全を確保する
 48. 災害や犯罪から国民を守る
 49. 取り調べの可視化で冤罪を防止する
 50. 人権侵害救済機関を創設し、人権条約選択議定書を批准する
- 7 外交
 51. 緊密で対等な日米関係を築く
 52. 東アジア共同体の構築をめざし、アジア外交を強化する
 53. 北朝鮮の核保有を認めない
 54. 世界の平和と繁栄を実現する
 55. 核兵器廃絶の先頭に立ち、テロの脅威を除去する

4.1.3. 政党の長期ビジョンに求められる役目と課題

以上を踏まえ、政党の長期ビジョンに求められる役目と課題は以下の通りである。

第 1 に、官庁をまたがる事項について、単独の役所では扱うことができない大きな社会的、経済的課題について将来の方向性を示すことである。例えば、総合的な経済政策、少子化対策などである。内閣府、内閣官房、官邸など総合調整機能を有する政府機関があるが、その調整機能には限界があり、対応は常に遅く他省庁の権限を超えることはしばしば困難である。

第 2 に、官庁の存在意義に関わる事項に関する事柄がある。例えば、郵政民営化、行財政改革、原子力発電の問題などである。これらの問題については、政府の方から自らの権限や組織を縮小するようなビジョンは出てこない。国民の声に基づく、政党によるビジョンの作成が必要である。

第 3 に、国民各階層、業界等の利害制限に関わる事項である。例えば、貿易自由化と農業の問題、年金の世代間での公平性の問題などである。こういった問題は曖昧なままにしておいては、社会的に選択がなされず、政治的前進がない。

第 4 に、憲法改正、国会改革、国の統治システム、国の基本政策についてである。これらの事項については、本来的に国会で議論して決めるべき事柄であり、各政党がきちんとビジョンを策定し、それに基づき議論して決めるべきである。

第 5 に、野党の場合には、政権与党、政府のビジョンに対する対立軸を与える、選択肢を増やすという役目がある。政権を取った場合に実行するための役目にもなる。

本来政党はこれらの役目を担うべきであるが、十分に出来ているとは言えないのではないか。その原因として指摘されていることは以下の通りである。

- 政党や議員のための政策インフラの不足
- 議員の専門性の不足
- 議員が多忙過ぎる、時間の使い方
- 選挙に勝つことがまず優先
- 国民の理解不足
- メディアの報道内容が政局中心

これらの問題を解決することは一朝一夕にはいかないが、各政党の長期ビジョンに対する取組みを容易に比較可能とするための「マニフェスト」の役目が重要だろう。それが第一義的には政権を担った期間内において取り組む事項のリストとしての位置付けであるとしても、そのリストは中長期的にどのような社会を作っていくかを踏まえて優先順位を付けられるべきものであり、そうであれば、その論理構成、策定手法が、長期的ビジョンの策定、それに基づく短期的課題の抽出に相応しいものであるかの視点から見直すことが必要である。

4.2. 政府の長期ビジョン

4.2.1. 日本の進路に関する長期ビジョン（国家ビジョン）

研究員 田原敬一郎

4.2.1.1. 取り上げる長期ビジョン

国家ビジョンとは、国として長期的に目指すべき姿を描き、それを実現するための課題や解決すべき問題を明らかにしようとするものであり、国家としての政策や計画の礎となるべきものである。

したがって、国家のトップたる内閣総理大臣⁴¹の方針が色濃く反映されたものとなるのはある意味必然であり、直近では、菅直人前首相による「最小不幸社会」にみられるように、特別国会で内閣総理大臣が指名・任命された後に行う所信表明演説や組閣後の就任会見等の場で「スローガン」として語られることが多かった。また、古くは田中角栄元首相の『日本列島改造論』や竹下登元首相の『素晴らしい国・日本 私の「ふるさと」創生論』のように、首相個人のビジョンを書籍としてまとめたものも存在する。もちろん、こうしたスローガンのようなものでさえ首相の一個人としての政治的信念だけで成立しているものではなく、政権与党としてのマニフェストを固めていく過程などで深められていくものであるが、個人や政党の掲げるビジョンを政権としての政策全体を方向づける国家のそれとして機能させるためには、公の場でそれを洗練させる手続きが欠かせないであろう。

ここでは、内閣総理大臣の個人的な方針の表明にとどまらず、公の場で形成された国家としての長期ビジョンをとりあげ、その特徴と示唆をとりまとめる。対象としたのは次の5つである。なお、3番目にとりあげた『生活大航海、未来生活への指針～未来生活懇談会報告書～』は、内閣官房長官と経済財政政策担当大臣の共催により開催される懇談会「未来生活懇談会」によってとりまとめられたものであり、国家ビジョンとしての位置づけは弱い。ネット委員を国民から広く募集するなどユニークな策定手法をとっており、分析の対象とした。また、5番目の『安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告）』も、国家としての長期ビジョンというよりは社会保障分野を中心としたものであるが、民主党政権に移行する直前にとりまとめられたものであり、ビジョンの継続性を議論するための素材となると考え、ここで取り上げた。

⁴¹ 内閣総理大臣とは、憲法第65条及び66条1項により「行政権の属する内閣の首長」と位置付けられており、憲法や内閣法等によりその権限が定められている。たとえば、長期ビジョンに関する事項として、「閣議を主宰すること（内閣法4条2項）」、「閣議において、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を發議すること（内閣法4条2項）」とされているが、一方、「閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」（内閣法第6条）ものとされており、国務大臣の合議体である内閣の意思を離れてその権限を行使することはできない。なお、本稿では、内閣総理大臣、総理、首相といった用語を無差別で用いている。

表 4-2：対象とする長期ビジョン

	ビジョン名（策定主体）	策定年月	内閣
1	『大平総理の政策研究会報告書』（政策研究会）	1980年8月	大平内閣
2	『日本のフロンティアは日本の中にある－自立と協治で築く新世紀（「21世紀日本の構想」懇談会最終報告書）』（「21世紀日本の構想」懇談会）	2000年1月	小渕内閣
3	『生活大航海、未来生活への指針～未来生活懇談会報告書～』（未来生活懇談会）	2002年12月	第1次小泉内閣
4	『新しい躍動の時代－深まるつながり・ひろがる機会－（「日本21世紀ビジョン」専門調査会報告書）』（経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会）	2005年4月	第2次小泉内閣
5	『安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告）』（安心社会実現会議）	2009年6月	麻生内閣

また、目的として国家が長期的に進むべき道筋を示すものではないが、それらの検討に資するものとして、長期展望の検討を行った例もいくつか存在する。参考までに列挙すると、次のようなものである。

表 4-3：過去の長期展望

	長期展望名（策定主体）	策定年月	内閣
1	『日本経済の展望』（経済審議会長期展望部会）	1960年8月	岸内閣、池田内閣
2	『2000年の日本』（経済審議会長期展望委員会）	1982年6月	鈴木内閣
3	『2010年への選択－「地球」と「人間」－』（経済審議会2010年委員会）	1991年9月	海部内閣

4.2.1.2. 歴代政権における長期ビジョンの特徴

1. 大平総理の政策研究会『大平総理の政策研究会報告書』（1980 年）

『大平総理の政策研究会報告書』は、時の内閣総理大臣であった大平正芳が私的諮問機関⁴²として立ち上げた政策研究会（以下、政策研究会）によってとりまとめられたものであり、全 9 巻からなる報告書である。

以下ではまず、その趣旨や内容、位置づけ等について概観し、それをとりまとめた体制や仕組みについて検討する。



(1) ビジョンとりまとめの趣旨

1978 年 11 月、自民党総裁公選に備え、大平の公約として『大平正芳の政策要綱資料』が作成された。これは、田園都市構想や家庭基盤充実等の大平の政治観、経済観等を取りまとめたものであり、政権発足後に同資料を基礎とし、当該内容具体化の検討のために政策研究会を立ち上げた。

大平総理は、政策研究会発足の趣旨として、次のように述べている（下線筆者）。

「文化の時代の到来」と申し上げたが、過去から現在に到る歴史を踏まえ、21 世紀の未来に向けてどのような文明の時代が開かれようとしているのか、さらに掘り下げて研究し、御教示いただきたい。

また、このような文化の時代を迎え、東西両文化の混滑のなかから 21 世紀の未来に向かって何が、どのような文化が生み出されつつあるのだろうか。

わが国は、どのような方向を目指すべきなのか。そのなかで、国は、政治は、何をなすべきなのか、あるいは、何をなすべきではないのか。

このような問題について、自主的な立場から、自由かつ活発に御議論いただき、御提言いただきたい。

出典：「報告書 1 文化の時代—文化の時代研究グループ」1980、pp.21～22

「文化の時代の到来」とは、公式には、1979 年 1 月 25 日の第 87 回国会で行った最初の施政方針演説で示されたものである。大平総理は、その冒頭で、「まず私の時代認識と政治

⁴² ここでいう「私的諮問機関」とは、閣議決定や大臣等の決裁のみで開催される諮問機関であり、懇談会、研究会、検討会議等、様々な名称で呼ばれている。国家行政組織法又は内閣府設置法の規定に基づき、法律又は政令により設置される「審議会等」とは区別される。なお、法令に基づかない機関であるにも関わらず、事務局運営は各省庁が行い、予算は公費から支出されていることもあり、法的形式面及び審議会等類似の機能の点で多くの問題が以前から指摘されている。（西川 2007）

姿勢について申し上げます」と述べ、「文化の時代の到来」と「地球社会の時代」を、その時代認識の二本柱とした（公文 1993）。

政策研究会は、こうした大平総理の時代認識の下、有識者の立場から時代の潮流を俯瞰的に捉えた上で、日本の目指すべき方向性やそこでの政治の役割について検討し、首相に提言することをその目的としていた。

(2) ビジョンの内容

報告書は、次の9つの研究会ごとにまとめられている（所属は当時）。

表 4-4：研究会の構成

巻	グループ名	議長（所属）
1	文化の時代研究グループ	山本七平（山本書店主）
2	田園都市構想研究グループ	梅棹忠夫（国立民族学博物館長）
3	家庭基盤充実研究グループ	伊藤善市（東京女子大学教授）
4	環太平洋連帯研究グループ	大来佐武郎（(社)日本経済研究センター会長）
5	総合安全保障研究グループ	猪木正道（(財)平和・安全保障研究所理事長）
6	対外経済政策研究グループ	内田忠夫（東京大学教授）
7	文化の時代の経済運営研究グループ	館龍一郎（東京大学教授）
8	科学技術の史的展開研究グループ	佐々學（国立公害研究所長）
9	多元化社会の生活関心研究グループ	林知己夫（統計数理研究所長）

各巻冒頭には大平総理の緒言とともに「21世紀へ向けての提言」と題された総説がつけられている。しかしながら、報告書のとりまとめを待たずして大平総理が急逝したこともあってか、全体のとりまとめは行なわれないうままであった。

以下では、各グループのまとめた報告書の内容を概観する。

①文化の時代研究グループ

当グループでの議論を要約すると、次の通りである。

- ・ 日本はいま国内的にも国際的にも「文化が要請される」時代となっている。
- ・ 「文化の時代」の到来は、明治以来の状態から脱却して、文化の交流、自己の文化の把握が活発化することを意味する。

②田園都市構想研究グループ

本研究グループでは、「田園都市国家構想」として、次のような内容のとりまとめを行った。

- ・ 「地方の時代」「文化の時代」の国づくりを念頭。

- ・ 東京・大阪等の大都市圏及び百万人規模のブロック中枢都市等と 30 万～5 万人規模の田園都市圏とが、日本の国土全体の上に自然と調和し、活力と潤いのある「多極重層」のネットワークの形成を目指す。

なお、「田園都市国家構想」では、「田園都市国家建設の手法」として、否定されるべき国家建設の手法と対比するかたちでやや詳しく展開している（橋本 2008）。

表 4-5：「田園都市国家構想」における従来手法との比較

否定される国家建設の手法	田園都市国家建設の手法
工業文明	脱工業文明
狭く、閉鎖的な地域主義	広域的で開かれた地域主義
モデル・ニュータウン建設	人間生活の総合的環境の計画的整備
ハードウェアに限定	ハードとソフトの活用
近代合理主義と西欧的アプローチ	日本の国民性や社会組織の特質の活用
トップ・ダウン	ボトム・アップ
机上の青写真の実行	地域の優良事例の伸張
縦割り行政	各地域社会と国民の英知の結集
二分法（中央か地方か等）	共存の論理
公共政策偏重	多様な主体の積極的参加
画一主義	自発的な創意工夫

出典：橋本 2008

③家庭基盤充実研究グループ

- ・ 日本の家庭の現状と問題点を総合的に分析。
- ・ 自立自助努力、相互扶助努力、公的扶助等の支援・施策が相互補完し、均衡と調和のとれた発展により「よき生活」が実現。
- ・ 家庭基盤の充実に当り、物的・空間的、経済的、文化的・教育的、安全保障的、時間的、人間関係等の種々の基盤を総合的に充実・強化する必要。

④環太平洋連帯研究グループ

本グループでは、「環太平洋連帯構想」として、次のような内容のとりまとめを行った。

- ・ 通信手段の発達等に伴い太平洋諸国に地域社会形成の条件が整ったとの認識。
- ・ 開かれたリージョナリズム、地域での自由な相互依存、他の二国間・多国間枠組みとの相互補完の原則に立脚した新たな地域間協力の形成。

⑤総合安全保障研究グループ

本グループでは、「総合安全保障」として、次のような内容のとりまとめを行った。

- ・ 安全保障とは国民生活を様々な脅威から守ることであるという認識。

- ・ 自衛力の強化という狭義の安全保障のみならず、エネルギーや食糧及び大規模地震等の広義な脅威をも対象とする総合的な安全保障戦略の整備が必要。

⑥ 対外経済政策研究グループ

本研究グループは、後述のように、27回の会合を行うなど最も活発に活動したグループの1つである。その内容は次のようなものである。

- ・ 金融市場の開放と円の国際化、途上国への「総合経済協力」の積極的拡大。
- ・ 生産における「活力」と生活における「ゆとり」とのバランス。
- ・ 日本の経済力に相応しいコスト負担に対する国民の理解と積極的協力期待。

⑦ 文化の時代の経済運営研究グループ

- ・ 急速な近代化を可能にした日本の文化・社会の特質と近代化のための経済運営戦略を説明。
- ・ これからの「文化の時代」にとるべき「人間性・自主性・創造性・地域性・国際性」の尊重に基づく経済運営の指針を明示。
- ・ 効率のよい政府の実現、女性の社会参加、金融市場での自由競争の促進、ソフト産業・先端技術産業等への配慮、日本の市場開放化・国際化等を提言。

⑧ 科学技術の史的展開研究グループ

本グループでは、「ホロニック・パス(holononic path)」というコンセプトの下、次のような内容のとりまとめを行った。

- ・ 近代科学技術が調和より個を追求することで地球的問題を招いたとの認識。
- ・ 「人間と人工と自然との調和」「人間性の回復」を追求し、「全体子(holon)」という全体と個との調和が図られた「ホロニック・パス」という新しい総合科学を追求。

⑨ 多元化社会の生活関心研究グループ

- ・ 日本社会が近代化を達成し、社会が多様化するなか国民の新しい意識や関心のあり方をとらえ、21世紀に向かっての日本社会の展開の姿を探る。
- ・ 国民の生活関心のとらえ方、新しい変化として若者意識の変化、国民の政治意識、生活関心と政策形成の探求。
- ・ 多元化社会における、国民の現実の姿、関心の所在の正確な把握が、政策形成上、重要な意味を持つ。政策形成者が係る情報を利用する積極的意味は、政策形成者と民意との円滑なフィードバックを可能にするところにある。

(3) 体制と策定プロセス

政策研究会は、9つの研究グループの総合体として、1979（昭和54）年1月以降、次々と発足した。

研究会の体制は次のようなものである。

表 4-6 : 各研究会の体制

	研究会	主要メンバー	メンバー構成	開催頻度
1	文化の時代研究グループ	議長：山本七平 幹事：浅利慶太, 山崎正和	民間 12 名／省庁 7 名	14 回
2	田園都市構想研究グループ	議長：梅棹忠夫 幹事：香山健一, 山崎正和	民間 11 名／省庁 11 名	14 回
3	家庭基盤充実研究グループ	議長：伊藤善市 幹事：香山健一, 志水速雄	民間 15 名／省庁 12 名	12 回
4	環太平洋連帯研究グループ	議長：大来佐武郎 幹事：佐藤誠三郎	民間 14 名／省庁 10 名	10 回
5	総合安全保障研究グループ	議長：猪木正道 幹事：飯田経夫, 高坂正堯	民間 15 名／省庁 10 名	15 回
6	対外経済政策研究グループ	議長：内田忠夫 幹事：なし	民間 12 名／省庁 7 名	27 回
7	文化の時代の経済運営研究グループ	議長：館龍一郎 幹事：公文俊平, 蠟山昌一	民間 17 名／省庁 10 名	15 回
8	科学技術の史的展開研究グループ	議長：佐々學 幹事：石井威望, 小林登	民間 15 名／省庁 13 名	13 回
9	多元化社会の生活関心研究グループ	議長：林知己夫 幹事：飽戸弘, 佐藤誠三郎	民間 13 名／省庁 7 名	14 回

大平首相がこの政策研究会を作らせたのは 1979 年 1 月であるが、大平内閣は与党自民党内の派閥争いの大波を受けて、1980 年 5 月に総辞職、大平首相は衆議院を解散して総選挙に打って出た。ところが、選挙運動の最中に大平自身が急死するという意想外の展開となり、「大平総理の政策研究会」はその存在の核を失う事態に直面したが、とりまとめ作業は継続して行われ、最終的に内閣総理大臣臨時代理の伊東正義に提出された(北山 2009)。

報告書の各巻につけられた「総論」によれば、各研究グループは、大正生れの 9 人の議長のもとで、主として昭和 30 年代に社会に出たそれぞれの専門分野の学者、文化人、各省庁の実務家延べ 200 余人によって構成されていた。各研究グループの報告書は、これら多くの人々が、「さらに広く各界の意見を聞きながら、学問の専門分野を超えて学際的に、各省庁の枠にとらわれずに省際的に、1 年有余にわたり、10 数回から 20 数回の総会と、さらにひん度の高い深夜に及ぶスモール・グループの討議に基づく共同研究を行った」(同、p.18) 結果、その成果をまとめたものである。

(4) 長期ビジョンの効果・影響

前述のように、研究会を発足させた当人である大平総理は急逝したが、これらのビジョンは後の政権に様々な形で影響を与えたという。

たとえば、研究会のメンバーであった牛尾治朗氏（ウシオ電機（株）代表取締役会長）は、当時の成果を振り返り次のように述べている（「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会（第1回）議事要旨）。

大平政権時に研究会を作るお手伝いをしたが、大体40代後半と30代後半位の人達により9つの会議が運営され、5つか4つ位は、非常に的確な未来を考えた。大平さんが亡くなられてから中曽根政権がそれを引き継いで5年間に亘って実現した。それにより、提案の半分位は実現したと思う。

また、橋本（2008）は、田園都市構想の考えを国土計画の歴史の中で位置づけ、次のように評価している。

田園都市構想の考え方 [には]・・・ ①「国土の均衡ある発展」という理念に「多様性」がプラスされたこと、②実態はともかく、考え方の上では、「国主導」から「地域主導」に軌道修正されたという、二つの意義がある。

また、計画論として見れば、それまでの「ブループリント」型計画、すなわち計画の総合性、合理性、事前決定性などに高い信頼感を置くそれまでの計画論を否定したという意味がある。「田園都市国家の構想」から30年近くになり、今日では、その考え方のほとんどは常識と化しており、その意味では先見性に富んだ構想であったと言える。（pp.2-3）

【参考文献・資料】

長富祐一郎（1983）、近代を超えて—故大平総理の遺されたもの—（上・下）、財団法人大蔵財務協会。

公文俊平（1993）、大平正芳の時代認識（web版）。

http://www.glocom.ac.jp/proj/kumon/paper/1993/93_10_00.html

北山晴一（2009）、「80年代を語ることの意味（2）～大平総理の政策研究会がめざしたものは～」『21世紀社会デザイン研究 No.8』。

http://www.rikkyo.ne.jp/web/z3000268/journalsd/no8/no8_thesis02.pdf

橋本武（2008）、歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その2「田園都市国家の構想」（1980年）、財団法人日本開発構想研究所。

<http://www.ued.or.jp/media/34/20080229-DENEN.pdf>

西川明子（2007）、審議会等・私的諮問機関の現状と論点、レファレンス No.676。

2. 「21 世紀日本の構想」懇談会『21 世紀日本の構想』（2000 年）

(1) ビジョンとりまとめの趣旨

「21 世紀日本の構想」懇談会は、時の内閣総理大臣であった小渕恵三が第 145 回国会（1999 年 1 月）の施政方針演説でその設置について明示したものであり、大平元総理の政策研究会の 9 つの研究グループを念頭に設定されたものである。小渕は、1900 年代最後の 1999 年を、明治維新、第二次世界大戦後に続く「第三の改革」の時期と位置付け、この懇談会により、「二十一世紀のあるべき国の姿」を政官民挙げて検討することを目指した。その検討結果は、最終的に『日本のフロンティアは日本の中にある－自立と協治で築く新世紀（「21 世紀日本の構想」懇談会最終報告書）』としてまとめられた。



(2) ビジョンの内容

最終報告書では、各分科会の要点を第 1 章（総論）として発表、同第 2 章～第 6 章が各分科会の報告となっている。

設置された分科会とは、次のようなものである（所属は当時）。

表 4-7：分科会の構成

	分科会名	座長（所属）
1	第 1 分科会「世界に生きる日本」	五百旗頭真（神戸大学法学部教授／日本政治学会理事長）
2	第 2 分科会「豊かさと活力」	小林陽太郎（富士ゼロックス株式会社代表取締役会長／経済同友会代表幹事）
3	第 3 分科会「安心とうるおいの生活」	中村桂子（JT 生命誌研究館副館長）
4	第 4 分科会「美しい国土と安全な社会」	川勝平太（国際日本文化研究センター教授）
5	第 5 分科会「日本人の未来」	山崎正和（劇作家／評論家／大阪大学名誉教授）

報告書ではまず、「私たちは切迫した気持ちを共有している。このままでは日本は衰退していくのではないかとの不安を抱いている」と日本の現状に強い危機感を表明、その危機打開策を「イエやカイシャにとらわれない個の確立」に求め、「21 世紀を拓くにあたって、日本および日本人の潜在力を引き出すことを最優先の課題としなければならない」と強調している。

この目標達成のため、国民と国家の関係において「官」が「民」を統治するのではなく、「自己責任を持ったさまざまな主体が、共同して新しい公を創出する」という形に変革する必要があるとし、従来の「統治」に代わる「協治」という概念を提示している。

具体的には、1) 初等・中等教育は教育内容を5分の3程度まで圧縮し、義務教育は週3日とする、2) 公的機関の刊行物は和英両語で作成、長期的には英語を第2公用語とすることを議論する、3) 選挙権を18歳に引き下げ、首相公選制も議論する、4) 財政赤字の管理に人材を広く求め、政治的利害から中立的に企画・立案する仕組みをつくる、5) 法曹人口を増やし、法律相談に弁護士以外が参入できるようにする、6) 移民政策に踏みだし、日本への留学生が自動的に永住権を取得できる優遇策を考える、などを提言、安全保障の分野では、「日米同盟を根幹とし、集団的自衛権の行使などの国民的議論をする」ことを打ち出している。

分科会ごとに、その概要をとりまとめると次のようなものである。

①第1分科会「世界に生きる日本」

- ・ 自由、民主主義、日米同盟を基軸としつつ、アジアとの協調関係を発展させ、国際社会における責任感と自己決定能力を向上させて、国際システムの構築に参画することが必要。
- ・ 「開かれた国益」の追求、近隣アジア諸国との関係構築を目指す「隣交」の実現、非軍事の経済中心主義という意味での「シビリアン・パワー」であった戦後日本の姿勢を国際社会の現実に対応して変容させていくことが重要。
- ・ 必要な国内基盤として、情報力、構想力、提案能力、表現力からなる「ワード・ポリテイクス」強化、国際知識の集積・人材の育成、外国人の受け入れによる国内多様性を形成しうるグローバリゼーションへの対応を図るべき。

②第2分科会「豊かさと活力」

- ・ 個人と政府・企業・NGO(非政府組織)等の組織との関係において、一定の明確なルールと責任原則に基づき双方向の合意形成を基礎とした協同作業を積み重ねる「新しいガバナンス」(「協治」)が必要。
- ・ 企業においてはコーポレート・ガバナンスの再検討と企業ミッションの再定義の追求が必要。
- ・ NPO及び公益法人等は「公」の領域のガバナンスを担うことが必要。
- ・ 中央政府においてはアカウンタビリティの確立等による新しい役割の再確定が重要。
- ・ 活力を通して豊かさへという観点に立つと、専門的人材の育成と新しい公平の観念が不可欠である。

③第3分科会「安心とうるおいの生活」

- ・ 21 世紀における国家・企業・地域・家庭のあり方の変化、科学技術の急速な進歩がもたらす変化、伝統的価値の衰退と多様化が不安を引き起こしている。
- ・ 価値観の変換と、個人を活かす社会システムへの転換が不可欠。
- ・ 各人が自由に自己責任で行動し（自律）、同時に多様な他者の存在を許して他者を支え（寛容と協調）、そういう人を育て、その生き方を支える制度や環境の整備が今後の国の重要な役割。
- ・ 生命・生活・一生を大切にす社会（ライフステージ社会）と個人が主体的に参加する社会（分散協調型ネットワーク社会）を作る。

④第4分科会「美しい国土と安全な社会」

- ・ 21 世紀は、科学技術の発達に伴い、自然災害に加えて、人間の活動が新たな危険を生み出していき、「暮らし」の豊かさが改めて問い直されることが必要。
- ・ 人間の多様性を尊重し、異なる価値観が共存する開かれた社会において、環境や安全を守るためには、個人や政府の役割を問い直し、新しい関係構築が必要。
- ・ 物心ともに豊かな暮らしを追求し、それを支えるべく新しい個と公の関係を見つめ直すとともに、住民主体の地域づくりが重要。
- ・ そうした状況を踏まえて、危機に強い国づくりを推進。
- ・ 時代は文化力を競う方向に動いている。生き方に誇りを持ち、暮らしやすく安全で美しいと自然に感じられるたたくまいの実現が必要

⑤第5分科会「日本人の未来」

- ・ 産業構造が変化し、新技術創造、新しい情緒的な価値の生産が急務となる中、日本には世界標準でそれに適応できる人材が不可欠。
- ・ 創造の意欲に溢れ、未知の問題と取り組む先駆的な才能を育てることが必要。
- ・ 義務教育課程の改革、教育の自由化と多様化、相互競争の導入等を提言。
- ・ 社会の知的能力と品格を維持するために、専門家の権威と信用の確立、それを援助する国家の努力は必須であり、「富国有徳」社会の成否を分ける。

(3) 体制と策定プロセス

懇談会は、河合隼雄氏（国際日本文化研究センター所長）を座長に、各分科会の座長他 2～3 名を含む民間有識者 16 名という構成である。なお、5つの分科会は、小淵総理が施政方針演説であげた5つの架け橋（①世界への架け橋、②繁栄への架け橋、③安心への架け橋、④安全への架け橋、⑤未来への架け橋）に応じたものとなっている（橋本 2008）。

表 4-8 : 各分科会の体制

	分科会	メンバー構成
1	第1分科会「世界に生きる日本」	民間 10名
2	第2分科会「豊かさと活力」	民間 10名
3	第3分科会「安心とうるおいの生活」	民間 10名
4	第4分科会「美しい国土と安全な社会」	民間 10名
5	第5分科会「日本人の未来」	民間 10名

報告書によると、会合は分科会が計 40 回、懇談会が計 4 回開催されたほか、報告書起草のための会合などもしばしば持たれたという⁴³。また、1999 年 8 月には、総理とメンバーのほぼ全員の参加を得て「合同合宿」を開催し、各分科会の主要論点の整理と論議の方向付けも行った。合宿では、総理を含む総勢 50 余名が泊り込み、「文字通り同じ釜の飯を食べながら、分科会の枠組や各人の専門領域を越えて議論を」行ったが、「この種の懇談会では初めての試み」である。

本懇談会では、「構想を固めていくプロセスを重視し、より外に開かれた形で論議を深めることを」一貫して重視している。たとえば、合宿での全体討議についても、そのすべてを報道陣に公開している。

10 月から 11 月にかけては、海外を訪問して意見交換も実施している。訪問先は、シンガポール、ワシントン、パリ、ソウル、北京であり、政治指導者との意見交換や、識者・研究者・ジャーナリスト・政府関係者とのワークショップを通じて、合同合宿でとりまとめた主要論点に対するコメントや助言を得るとともに、21 世紀に向けた各国の構想についての聞き取りを行った。

さらに、分科会によっては、専門家を招いてヒアリングを行い、第 1 分科会では、沖縄において研究者と討議の場を持った。

加えて、本懇談会では、国民からの提言を構想に反映させていくことにも注力している。官邸のホームページに懇談会の特設サイトを設け、議事概要等を公開したほか、ポスター、新聞、テレビ、ラジオなどを通じて、広く国民から提言を公募した。国民から寄せられた提言はすべて分科会のメンバーに提供され、議論の俎上に挙げられた。その概要は報告書の資料編にまとめられている。

また、11 月には、提言を行った若年層の中から 18 名を官邸に招き、「総理と若者との対話集会」を開催した。高校生、大学生、会社員、主婦といった様々な参加者から、教育問題から少子高齢化問題に至る幅広い意見が出され、総理との直接対話の様子は NHK で放映された。このような直接対話も初めての試みであったが、「来世紀の日本を担う若者の意

⁴³ 「21 世紀日本の構想」懇談会ウェブサイトでは、懇談会 3 回、第 1 分科会 7 回、第 2 分科会 6 回、第 3 分科会 5 回、第 4 分科会 5 回、第 5 分科会 4 回分の情報しか掲載されておらず、各分科会の正確な開催頻度は不明である。

<<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/contents.html#no3>>

見に直接触れる機会を持てたことは意義深いものであった」という。

以上のようなプロセスを経て、2000年1月18日、報告書は小渕恵三内閣総理大臣に提出された。

(4) 長期ビジョンの効果・影響

検討結果は、直接には小渕による第147回国会の施政方針演説に取込まれた。

「自己責任を持ったさまざまな主体が、共同して新しい公を創出する」とし、従来の「統治」に代わる「協治」という概念を打ち出したことは、現在の「新しい公共」の議論にもつながるものである。また、提言内容をみると、「法曹人口を増やし、法律相談に弁護士以外が参入できるようにする」など、現在実現されたものもいくつかみられる。

報告書は、ウェブサイトで公開されたほか、河合隼雄監修で2000年3月に講談社から出版された。その帯には、「ショッキングなビジョンと提言」という文字が躍っている。発刊された当時の社会において、本報告書がどのように受け止められていたか、公益財団法人フォーリン・プレスセンター（FPCJ）が当時の新聞各紙の社説を要約して紹介している。当時の世相をよく反映しており、長くなるが、以下に引用したい。

各紙の社説をみると、朝日（1月20日付）は「なかなか大胆で読みごたえがある」と評価する一方で、「にわかには同意しにくい点もある」とし、「集団的自衛権の行使を含め憲法論議の必要性を唱えている点も、議論的となろう」と述べている。読売（同）は義務教育の週3日制などの具体的提言について「異論や批判も多いだろうが、“20世紀の延長”的な思考の枠を超えた意義を持つ議論」と評価しつつ、「肝心なのは、提起された論点、問題点を国民的な論議につなげていく道をどう整えるかということだ」とし、「そこに小渕首相の役割と責任がある」と主張。東京（1月24日付）は「社会変革の必要性は理解できるが、提言を取捨選択して肉付けする必要があるだろう」とし、やはり「小渕首相の政治手腕」を問うている。

毎日（1月19日付）は『「組織の世紀」から21世紀を『個の世紀』に大転換することが日本の再生の基本という指摘は妥当だ』と評価しながらも、「その道程は報告書では十分説明されていない」と指摘。日経（同）は「既存の縦割りの秩序と発想の枠から踏み出した提言が多い」とし、「21世紀の日本のフロンティアは日本の中にあるという基本認識は適切なものだろう」と評価している。産経（同）は「基本的な国家像となると、腰が引けている印象を免れない」と断じ、「あまりに『個』に傾斜しすぎているのではないかと思われる点が気になる」と述べている。

しかしながら、「21世紀日本の構想」は、小渕総理に報告された約4ヶ月後に総理が急死したことから、「急速に影響力を失い、人々の記憶から薄れていった」とされている（橋本2008）。

【参考資料・文献】

「21世紀日本の構想」懇談会ウェブサイト

<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/>

公益財団法人フォーリン・プレスセンター（FPCJ）「21世紀日本の構想」で報告書（2000年1月28日）

http://fpcj.jp/old/j/mres/japanbrief/jb_343.html

橋本武（2008）、歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その5「21世紀日本の構想」（2000年）、財団法人日本開発構想研究所。

<http://www.ued.or.jp/media/34/20080325-KOUSOU.pdf>

3. 未来生活懇談会『生活大航海、未来生活への指針』（2002年）

(1) ビジョンとりまとめの趣旨

未来生活懇談会は、「人口構造の変化、IT化の進展等の時代の潮流変化を踏まえ、構造改革を通じてすべての国民が生きがいのある人生を送ることができるような「未来の生活」を実現するために」、今何をしなければならないかについて議論をすることを目的として立ち上げられたものであり、その成果は、最終的に『生活大航海、未来生活への指針～未来生活懇談会報告書～』としてとりまとめられた（2002年4月）。

報告書がまとめられた背景には、当時小泉政権が推し進めていた構造改革に対する懸念の声があったことが挙げられるであろう。小泉政権の構造改革の柱は「規制緩和」と「小さな政府」であったと言えるが、「改革なくして成長なし」という首相の強い信念に対し、改革に伴う痛みを国民に押し付けているのではないか、という批判が常につきまとっていた。そのような世相にあつて、本報告書には、痛みの先にある明るい未来の姿を提示するという役割が求められていたと言える。



(2) ビジョンの内容

報告書は、全編を通じて語り口調で書かれてあり、おおよそ30年後の未来社会を想定し、その社会に生きる願望的な個人の生活を物語としてまとめているところに特徴がある。

報告書は、4部構成になっているが、具体的には次のようなものである。

まず、パートI「未来生活について考えよう」では、「なぜ人生に充実感が感じられないのだろうか？」という問題意識から出発し、「未来に夢を描く」ために、自分の「美意識」に

基づいて、自分らしい生き方を「安心」して「選択」できることが重要として、「美意識～多様性の共存～」、「選択～魅力的な生活の追求～」、及び「安心～新しい時代のセーフティ・ネット～」といった3つのキーワードを掲げている。

パートⅡ「未来生活を描いてみよう」では、「1. 経済社会」、「2. 家族」、「3. 働き方」、「4. 住まい方」、「5. 学び方」といった局面ごとにこうありたいと思うような未来生活のイメージが物語形式で描かれている。

パートⅢ「未来生活はどう変わるの？」では、パートⅡで個人の観点から描いた未来の姿を、社会全体の観点から一般的に描き直したものとなっており、ここでは、現状の生活の変化や生活意識の変化、それから海外事例等を踏まえ、そのような明るい未来生活を実現するためにどのような政策課題があるかがまとめられている。

そして、パートⅣ「明るい未来生活を実現するために」では、パートⅢで指摘された政策課題に対する次のような政策の方向性が示されている。

1. ライフスタイルにあった生活を選べるようにしよう

(1) いろいろな働き方の中から自分にふさわしい働き方を選べるようにしよう

- ・ 短時間正社員、在宅勤務などの多様な働き方に応じて、年金、医療、失業保険などの制度を整備
- ・ 能力に応じた適正な処遇を実現するための透明なルール作りを支援
- ・ 資本市場整備、経営ノウハウの提供、融資ルールの適正化などを通じて起業しやすい環境を整備

(2) ゆとりある働き方を実現しよう

- ・ 多様な働き方を認め、ワークシェアリングを実現
- ・ 労使の意識改革を行いサービス残業を解消
- ・ 有休休暇取得の義務化、有休休暇未消化分の割増買取制度の導入などにより、有給休暇の完全消化を実現

(3) ライフスタイルに応じて住み替えよう

- ・ 住宅の性能、履歴、価格などに関する情報提供を通じて、中古住宅市場、賃貸住宅市場を整備
- ・ リフォームしやすい住宅や住宅部品の普及促進などにより住宅リフォームを推進

2. 機会の平等を確保しよう

(1) ライフスタイル、ライフステージに中立的な制度を設計しよう

- ・ 長期勤続を有利にしている企業年金制度や退職金制度、女性や高齢者の就労を不利にしている税制、年金制度、医療制度などを見直し
- ・ 雇用における年齢差別を撤廃し生涯現役社会を実現

(2) 働きたい人が働けるようにしよう

- ・ 育児、介護分野への民間企業やNPOの参入を進め、育児、介護の社会化を促進

- ・ 障害者の雇用を義務づけることなどを通じて障害者の就業を促進
- ・ 能力に応じた適正な処遇の実現により能力のある人材の登用を促進

なお、報告書の最後には、「ネット委員の意見の概要」が添付されている。

(3) 体制と策定プロセス

懇談会は、内閣官房長官と経済財政政策担当大臣の共催により開かれるものであり、おむね月2回の頻度で計14回、約半年をかけて開催された。

懇談会の構成メンバーは次の通りである（計7名）。

- (座長) 清家篤（慶應義塾大学教授）
- (委員) 奥谷禮子（(株) ザ・アール代表取締役社長）
- 佐々木毅（東京大学総長）
- 袖川芳之（電通総研主任研究員）
- C. W. ニコル（作家）
- 宮崎緑（千葉商科大学助教授）
- 山田昌弘（東京学芸大学助教授）

政府側からは、福田康夫内閣官房長官、竹中平蔵経済財政政策担当大臣、松下忠洋内閣府副大臣、亀井郁夫内閣府大臣政務官、永谷安賢内閣府国民生活局長が参加した。

本懇談会は、「国民の皆様と共に未来について考える新しいスタイルの懇談会」を自任しており、国の審議会等にはみられない新たな手法がとられている。その1つが一般国民を対象とした「ネット委員」制の導入である。ネット委員はホームページ上で随時募集、委員に対してはメールによる資料配布やビデオ・オン・デマンドサービスによる動画配信等を行い、専用ページで意見等を受け付け、アンケート調査を依頼する枠組みを構築した。

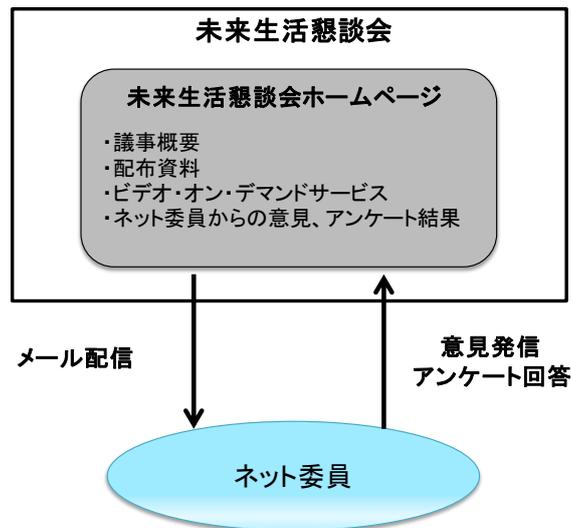


図 4-2：ネット委員の参加スキーム

また、懇談会開催中におけるプレス関係者の傍聴も許可するなど、開かれた形で議論が進められた。

(4) 長期ビジョンの効果・影響

小泉政権における長期ビジョンは、次項で詳述するように、第2次政権時に『日本21世紀ビジョン』としてとりまとめられている。『日本21世紀ビジョン』をみると、内容として一部引き継がれているかにみえるが、未来生活懇談会での議論に直接由来するものはなさそうである。

小泉内閣では、第1次政権発足時から第3次政権の終了時に至るまで通算250号のメールマガジンを発行し、その中で政権としての重要なメッセージを発信してきたが、未来生活懇談会の話題に触れたのは、懇談会立ち上げ時の第49号（2002年6月6日発行）1回のみであった。

【参考資料・文献】

未来生活懇談会ウェブサイト

http://www.caa.go.jp/seikatsu/mirai_seikatsu/index.html

4. 「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会『日本 21 世紀ビジョン』（2005 年）

(1) ビジョンとりまとめの趣旨

「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会報告書「新しい躍動の時代—深まるつながり・ひろがる機会—」（以下、日本 21 世紀ビジョン）は、2004 年度の「骨太の方針（経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004）」を受け、第 2 次小泉内閣時の 2005 年 4 月に経済財政諮問会議「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会によって策定されたものである。その目的は、四半世紀先（2030 年まで）を見据え、「構造改革により実現される「この国のかたち」を明確かつ体系的に示すことにより、国民の間の認識の共有を図る」



ことになった。また、ここで提示される今後の我が国の経済と政策に関する理念と方向性によって、「我が国の政策運営の中長期的指針となるのみならず、国の将来に関する国民的議論にも資することが期待」されていた。問題によっては、更に 2030 年を超えた視野も持ちながら展望が描かれている。

(2) ビジョンの内容

「日本 21 世紀ビジョン」では、まず、直面する時代の大きな潮流を踏まえ、変化に対応しなければ顕在化するであろう「避けるべきシナリオ」を示して警鐘を鳴らしている。次に、「目指すべき将来像」とその実現のための「3つの戦略と具体的行動」を提言し、併せてその基盤となっている「2030 年の経済の姿」を展望している。

以下では、これらの概略についてまとめた。

①改革を怠った場合の避けるべきシナリオ～緩やかな、しかし着実な衰退の道～

ここでは、直面する時代の潮流として、1) 人口減少・超高齢化、2) グローバル化の進展、及び 3) 情報化・知的価値重視・文化の魅力、の 3つを挙げ、こうした時代の潮流への対応の成否が、日本の今後を大きく左右する」としている。そして、「日本が改革を怠り、時代の潮流に乗り遅れ続け」た場合には、「危機が顕在化し、緩やかな、しかし着実な衰退の道をたどる」とし、警鐘を鳴らしている。想定される避けるべきシナリオとは、すなわち次のようなものである。

1) 経済活動が停滞し縮小する

- ・ 労働力人口の減少による生産活動の縮小
- ・ 労働力が、基礎的な能力においても劣化
- ・ 生産性の停滞による暮らし（一人当たり消費）の貧困化

- ・ 家計貯蓄率の低下、民間投資の停滞
- 2) 官が経済活動の重し・足かせとなる
 - ・ 財政赤字の累増→ 国債価格の急落（長期金利の急上昇）
 - ・ 増税のみに頼る財政再建→ 大きな政府となり、個人や企業の負担の著しい増加、高負担高依存社会
 - ・ 画一的な平等主義→ 不必要な分野への人手や資金の投入、ミスマッチの拡大
 - ・ 時代に合わない制度や規制→ 生産性上昇の足かせ
 - ・ 保護主義の蔓延→ 新産業の発展の妨げ
- 3) グローバル化に取り残される
 - ・ 経済連携への参画の遅れ→ 成長機会を失う閉ざされた元経済大国（後から加わると、ルールの受動的な受け入れで大きなコスト）
 - ・ 日本経済の低迷→ 日本の相対的な比重の急速な低下
 - ・ 国際的影響力の低下→ 国際政治の動きに受動的に対応する状況主義の国家
- 4) 希望を持ってない人が増え、社会が不安定化する
 - ・ 経済が停滞し縮小する中で、再挑戦する機会が乏しくなる
 - 格差の固定化から、意欲の喪失や社会の分断化
 - 社会的なつながりを欠き孤立化した人々（引きこもり、ニート）の増加、「希望格差社会」に
 - ・ 超高齢化で、大都市近郊地域がゴーストタウン化

②目指すべき将来像

以上のような「緩やかな、しかし着実な衰退」は必然ではない。本ビジョンでは、「時代の潮流を活かした戦略の下で、必要な行動を採ることにより、避けるべきシナリオの対極にある「新しい躍動の時代」を迎えることができる」とし、改革の先の目指すべき将来ビジョンとして、1) 開かれた文化創造国家、2) 「時持ち」が楽しむ「健康寿命 80 歳」、及び 3) 豊かな公・小さな官、の 3 つを掲げ、それぞれ次のような具体像を描いている。

1) 開かれた文化創造国家

- ・ 魅力と存在感のある国となる
 - 伝統や創造力に裏付けされた生活・文化の魅力を活かす
 - ◇ 文化創造力を活かした商品や生活様式（アニメ、食、ファッション、伝統工芸など）が生み出される「文化列島」
 - ◇ コンテンツ市場が GDP の 5 % 規模
 - フロントランナーの輩出と世界の標準づくり
 - ◇ 世界の知的開発拠点
 - ◇ オンリーワンの技術を持つ素材・部品製造企業群

- ◇ イノベーションによる波（燃料電池、水素利用技術、難病治療、再生医療、人工臓器、ナノテクノロジーなど）
- ◇ 高い技能と専門性を持つ「プロフェッショナル」が働く
- ・ 「列島開放」により交流と活力が生まれる
 - 世界経済との統合が強まる
 - ◇ 東アジア共同体の形成（政治的安定と経済的繁栄の好循環）
 - 世界中の人が訪れたい、働きたい、住みたいと思う壁のない国
 - ◇ 日本を訪れる旅行者が約 4000 万人
 - ◇ 日本のことを良く知る「知日人」が大幅増
- ・ 世界の中の「かけ橋国家」となる
 - 国際社会の課題解決に主導的役割を担う
 - 信頼を基礎に幅広く交流の舞台を提供する
 - 世界で活躍する日本人の「世界人」が大幅増
- 2) 「時持ち」が楽しむ「健康寿命 80 歳」
 - ・ 人が躍動する社会：楽しく働き、よく学び、よく遊ぶ
 - 年齢・性別・時間・場所にとらわれないで選択
 - ◇ 社会の活力や持続可能性が維持される「高齢化克服先進国」
 - ◇ 可処分時間が 1 割以上増加
 - 個人の夢が実現される多様多才社会：
 - ◇ やりがいの再生産、再挑戦できる
 - 自分を磨く機会が広がる
 - ◇ 数年に一度仕事を離れて、スキルアップ（技能向上）
 - ◇ 多様な年齢層が大学院に在学、現在のアメリカ並み(1 千人中 8 人)の水準
 - ・ 多様で良質のサービスに囲まれた暮らし
 - 質の高い専門的な生活サービス
 - ◇ 新たな三種の神器（質の高い健康サービス、年齢にかかわらず楽しめる生涯学習サービス、子育てへのサービス）
 - 家庭でのお手伝いロボット
 - 人生設計に合わせた住み替えとゆとりある居住空間（100 m²程度の借家）
 - 安心して子育てを楽しむ
 - ・ 地域を超えて広がるつながり
 - 集中と選択によるコミュニティ機能の維持
 - 緩やかな社会的な共（つながり）の輪が広がる中で孤立化が防がれる
 - 情報通信技術の適切な活用により、個人と社会とのつながりが豊かになる
- 3) 豊かな公・小さな官
 - ・ 小さくて効率的な政府

- 政府は政府でなければできないことに徹する
- 次世代に負担を先送りしていない
- ・ 非政府が担う「公」の拡大
 - 自分の可能性を広げながら「公」の活動を担う「奉私奉公」が広がる
 - 企業、NPO、社会的起業家が「公」を担い、社会的ニーズに対応する
 - 民間組織を始めとした多角的な政策論争が行われる
- ・ 自立的な分権社会
 - 地域住民自ら出来ないことを基礎自治体が、基礎自治体が出来ないことを広域自治体が、広域自治体が出来ないことを国が行う
 - 生活水準の向上を目指す地域間競争が行われる

③目指すべき将来像に向けた3つの戦略

こうした3つのビジョンの実現に向けて、時代の潮流を活かした3つの戦略がまとめられている。具体的には次のようなものである。

- 1) 生産性上昇と所得拡大の好循環をつくる
 - ・ 信頼される市場のある「質の高い市場社会」を目指す
 - ・ 高い知的価値・文化的価値創造のため、「人間力」を養成・活用、個々の意欲を引き出す
 - ・ 人や情報の交流が進み、相乗（シナジー）効果をもたらす、知識の創造・駆使・伝播（イノベーション）が生じ広まる仕組みをつくる
 - ・ 民間部門の創意工夫が、生産性上昇や新規需要創出につながるような、競争的な資源配分を実現
- 2) グローバル化を最大限に活かす
 - ・ 中国を始めとする近隣諸国の経済発展をチャンスとしてとらえる
 - ・ 市場拡大による規模の経済の利益を活かすため、経済統合に戦略的に取り組む。必要な国内の制度改革を進める
 - ・ 地球環境問題への対応やエネルギーの安定的確保などの世界的規模の課題の解決に積極的に貢献
 - ・ 平和で安定的な東アジアを形成し、その友好関係を背景に、国際社会の運営に積極的に関与
- 3) 国民が選ぶ「公」の価値を提供する仕組みを築く
 - ・ 官製市場の改革で、官による必要性に乏しい財・サービスの供給を排し、また、民が主体となって公共サービスを提供できる仕組みをつくる
 - ・ 地域住民が選択できる公共サービスの範囲を拡大し、地域間の創意と工夫の競争を通じた「選択と集中」を実施

- ・ 民間企業や行政が提供しにくい重要な社会的ニーズに対して、新たな担い手や資金調達手段など必要な制度を整備
- ・ 良好な治安、透明な基準・ルールと実効性の確保及び機会の平等を用意
- ・ 少子化の流れを変え、将来の担い手である子どもを生み育てることを社会全体で支えるための仕組みをつくる

また、ビジョンのそれぞれについて、「採るべき具体的行動」がまとめられているが、それらの共通する考え方としては、次のようなものである。

- ・ 2010 年代初頭までを「革新期」と位置づけ、生産性拡大を可能とすべく、徹底的な制度の革新を実施する。特に重点強化期間に集中的に改革を行う
- ・ 構造が環境変化に対応して自律的に変わっていく「構造進化」へ
- ・ 次世代に費用負担を先送りしない
- ・ 年齢構成の変化によるゆがみを緩和するため、世代を超えて連携する

(3) 体制と策定プロセス

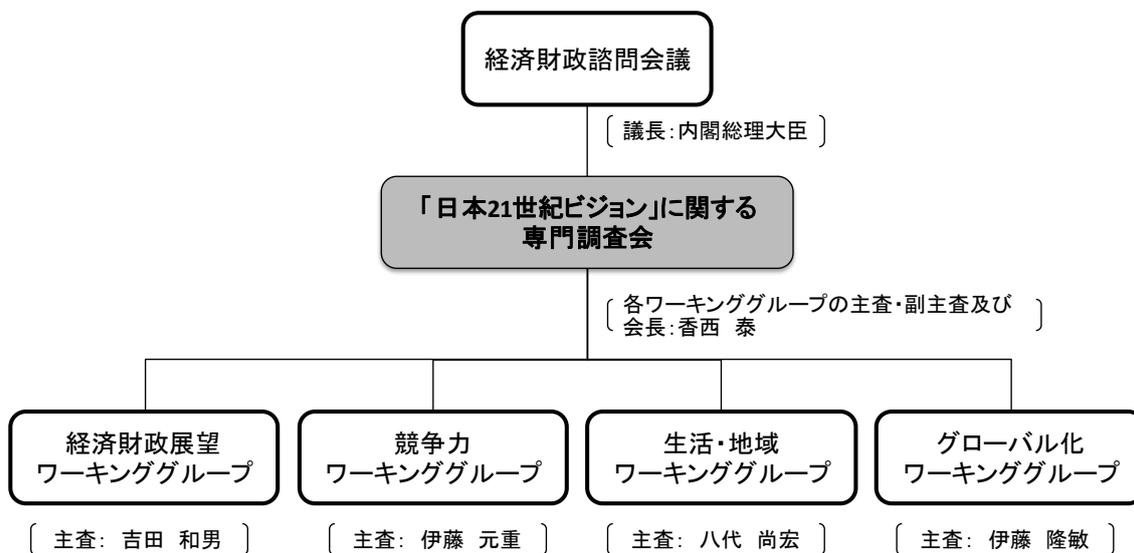
「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会は、経済財政諮問会議における専門調査会の 1 つであり、2004 年 9 月から 2005 年 4 月まで活動していた。親会議である経済財政諮問会議は、内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第十八条により、内閣府に「内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため、内閣総理大臣又は内閣官房長官をその長とし、関係大臣及び学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための機関（以下「重要政策に関する会議」という。）として」設置されたものであり、本稿でとりあげた他のビジョンの策定体制と比べ、法的な位置づけが明確である。

専門調査会の運営方針について、時の経済財政担当大臣であった竹中平蔵は、第 14 回経済財政諮問会議（2004 年 6 月 21 日開催）において次のように述べている。

実はこの 21 世紀ビジョンも今回の骨太の非常に大きな目玉であると思っている。今いただいた御意見を集約すると大体 4 点、人選が大変重要であるというのが第 1 点、特に官の参加も積極的に考えるべし、若い層も考えるべし。2 点として、やはりこれは参加型ということだと思う。官の参加もあったが、恐らく民の参加も重要であって、オープンソース、参加型でやるということが 2 点目だと思う。3 番目が、麻生議員の言葉によれば「ほら」、私の言葉によれば「ビッグピクチャー」、大きな絵ということになると思うが、広い分野で議論するということだと思う。4 番目に細田議員の意見にあるように、恐らくベースは人、何を議論するときもそのベースに人をやはり見ておけということではないかと思う。そういう方向を踏まえ、基本的な専門調査会の設置、それを検討すべき課題等々について、今日の民間議員の資料を基本に据えて提案に沿ってやっていくと

ということかと思う。

本専門調査会の下にはさらに、「経済財政展望」、「競争力」、「生活・地域」及び「グローバル化」といった4つのワーキンググループが設置されている（図2）。



出典：「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会(第 1 回)資料 2

図 4-3：「日本 21 世紀ビジョン」の検討体制

各ワーキンググループは、民間からの委員 10 名程度及び各省企画官クラスからの委員 3～4 名程度で構成され、それぞれ 10 回程度の審議を行った。ワーキンググループ別に詳細をみると次の通りである。なお、専門調査会委員は、会長を除いた全員がいずれかのグループの座長もしくは副主査を担当するという体制となっている（表 8）。

表 4-9：各分科会の体制

	分科会	主要メンバー	メンバー構成	頻度
1	経済財政展望ワーキンググループ	主査：吉田和男 副主査：井堀利宏	民間 11 名／省庁 3 名	9 回
2	競争力ワーキンググループ	座長：伊藤元重 副主査：翁百合	民間 8 名／省庁 4 名	8 回
3	生活・地域ワーキンググループ	座長：八代尚宏 副主査：玄田有史，宮崎哲弥	民間 11 名／省庁 4 名	10 回
4	グローバル化ワーキンググループ	座長：伊藤隆敏 副主査：植田和弘，田中明彦	民間 12 名／省庁 4 名	10 回

専門調査会自体は 4 回開催された。特に第 1 回では、実質 GDP 成長率、就業者、労働力

率、TFP 上昇率、財政収支、プライマリーバランスといった長期予測における主要指標のほか、次のような内容で構成される「長期予測資料」が参考資料として配布されている。

表 9：長期予測資料の構成

	報告書名	編纂者（呼称は公表当時）
1	日本の将来推計人口（平成 14 年 1 月推計）	国立社会保障・人口問題研究所
2	日本の世帯数の将来推計（全国推計） （平成 15 年 10 月推計）	国立社会保障・人口問題研究所
3	都道府県の将来推計人口（平成 14 年 3 月推計）	国立社会保障・人口問題研究所
4	日本の市区町村別将来推計人口 （平成 15 年 12 月推計）	国立社会保障・人口問題研究所
5	平成 15 年度経済財政白書	内閣府
6	わが国の人口動態がマクロ経済に及ぼす影響について	日本銀行ワーキングペーパー
7	新世紀の日本経済－新たな成長ビジョンの構築－	日本経済研究センター
8	「人口減少化の経済に関する研究会」中間報告書	経済企画庁
9	「団塊世代の退職と日本経済に関する研究会」報告書	財務省
10	社会保障の給付と負担の見通し （平成 16 年 5 月推計）	厚生労働省
11	医療のグランドデザイン 2017 年版	日本医師会
12	構造改革と経済財政の中期展望 2003 年度改定参考資料	内閣府
13	国民の信頼の回復と若者たちの夢を支えるシステム改革を－日本が目指すべき財政・税制のあり方－	(社)経済同友会
14	2030 年のエネルギー需給展望（中間とりまとめ原案）	資源エネルギー庁
15	産業力強化の課題と展望	(社)日本経済団体連合会
16	世界的なサービス経済化の流れに逆行する日本経済	(株)第一生命経済研究所
17	平成 16 年「情報通信に関する現状報告」（情報通信白書）	総務省
18	何でもどこでもネットワークの実現に向けて－「ユビキタスネットワーク技術の将来展望に関する調査研究会」報告書	ユビキタスネットワーク技術の将来展望に関する調査研究会
19	自ら考え、行動する地域づくりを目指して	全国経済同友会地方行財政改革推進会議
20	国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検－新しい“国のかたち”へ向けて－	国土審議会調査改革部会
21	「2020 年の世界経済」	OECD
22	World Energy Outlook 2002	国際エネルギー機関(IEA)
23	World Agriculture: towards 2015/2030	国際連合食糧農業機関(FAO)
24	新ビジョン・シミュレーションの再試算結果	(社)日本経済団体連合会

また、策定手法の特徴としては、ウェブサイトを通じたパブリック・コメントに加え、次のような各種アンケート調査等が並行して行われ、その結果が議論に随時インプットさ

れたことにある。

表 4-10：各種調査一覧

	調査名	調査対象（サンプル数）
1	「日本 21 世紀ビジョン」 子供インターネット調査	10～18 歳の男女（3,500）
2	日本 21 世紀ビジョンに関する 特別世論調査	（リンク切れ）
3	日本 21 世紀ビジョン インターネット調査 （計 3 回実施）	野村総研 infoQ モニターから、性別、 年齢、地域、既未婚、職業別に抽出 （1 回目：1,500／2 回目：1,000／3 回目：1,000）
4	生活・地域ワーキンググループ インターネット調査	全国に居住する 18 歳以上 50 歳未満の男女 （約 3,300）
5	競争力ワーキンググループ インターネット調査	日本を代表する製造業・非製造業各社及び最近 急成長している中小企業（57 社）
6	グローバル化ワーキンググループ アンケート調査	海外の日系企業（913 社）

その他、第 2 回及び第 3 回の間の日程にあたる 2004 年 11 月 15 日には、専門調査会委員及び各ワーキンググループ・メンバーによる「ブレインストーミング」が行われた。そこでの議題は、1) 少子化対策 - 少子化対策をどう展開するか、2) 高齢化問題 - 超高齢社会をどう乗り切るか、及び 3) 外国人労働者問題 - 外国人労働者をどう受け入れていくか、の 3 つである。

さらには、最終的なとりまとめに向けて、2005 年 1 月 7・8 日には、竹中平蔵経済財政担当大臣、経済財政諮問会議有識者議員、専門調査会委員、各ワーキンググループ・メンバーが参加する合同合宿を行い、上記 3 課題について高密度の議論を行っている。

（4）長期ビジョンの効果・影響

『日本 21 世紀ビジョン』は、経済財政諮問会議における専門調査会で策定されたという強い背景があり、政府が毎年度発表する経済財政に関する基本方針「骨太の方針 2005（経済財政運営と構造改革に関する基本方針）」における「第 1 章 日本経済の現状と今後の課題」で言及されるなど根拠資料の 1 つになっている。

【参考文献・資料】

経済財政諮問会議「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/vision/investigation/>

5. 安心社会実現会議『安心と活力の日本へ』（2009年）

(1) ビジョンとりまとめの趣旨

安心社会実現会議は、麻生太郎内閣総理大臣によって設置された有識者会議であり、2009年4月13日に第一回会合が開催された。会議は、「我が国の経済・雇用構造の変化や少子高齢化の進展等の環境変化を踏まえ、国民が安心して生活をおくることができる社会（安心社会）の実現が急務」であり、その実現のためには、「国家として目指すべき方向性や基本政策の在り方について、幅広い視点から、総合的な検討を行うことが必要」との認識の下、「安心社会の実現に向けた様々な課題について議論を行う」ことを目的に設置された。

ここでいう国家として目指すべき方向性とは、麻生首相の言葉を借りると、「日本が目指す安心社会の姿、その見取り図」であり、「家庭、社会、コミュニティ、職場、政府の役割分担の在り方等々」を含むものである。また、基本政策の在り方とは、「（この見取り図に照らして、）医療・雇用・年金・保険・介護・子育て、・・・生活者支援の分野」について、「政策目標や優先施策」を設定することである（安心社会実現会議第1回議事録）。

(2) ビジョンの内容

安心社会実現会議の結論は、『安心と活力の日本へ』と題する報告書として、2009年6月15日にとりまとめられている。

先に述べたように、「国家として目指すべき方向性や基本政策の在り方」について議論を行うことが本会議の目的であったが、期間として2カ月でまとめられたことから推察されるように、国家としてのビジョンについて十分に議論が尽くされたわけではない。報告書においても、ビジョンに関わる記述は、前文に示された次のような一般論にとどまるものになっている。

「安心社会」と「共生貢献」は21世紀日本を前へとすすめる車の両輪である。安心に支えられた強い経済でアジアと世界に貢献し、またアジアと世界との共生で国の安心を高めていかなければならない。安心社会がつくりだす信頼と活力、共生貢献をとおしての成長と協調、その交点に立つ「高信頼国家」こそが、21世紀日本の目指す国家像である。（p.1）

本報告書は、2008年11月に策定された社会保障国民会議最終報告が示す「日本の社会保障の根本部分を維持するための施策」に加えて、雇用を軸とした安心社会構築の第一歩を踏み出すための諸施策を明らかにすること、特に向こう3年間（2011年度までの間）において緊急に取り組まれるべき施策を提示するところに多くの部分が割かれている。その意味において、本報告書は長期ビジョンと呼ぶべきものではなく、また、国家全体として

のビジョンというより、社会保障に特化したものであると言える。

なお、本報告書において打ち出された 10 の緊急施策とは次のようなものである。

- (1) 子育て世帯、働く低所得世帯を支援する給付付き児童・勤労税額控除の創設
- (2) 子育て支援サービス基盤の計画的整備（多様なサービスの実現、事業参入促進）
- (3) 就学前教育の導入およびその保育や育児休業制度との総合化
- (4) 所得保障付き職業能力開発制度など雇用・生活保障セーフティネットの構築
- (5) 給付型奨学金制度の導入など高等教育の私的負担を軽減する措置
- (6) 非正規労働者への社会保険・労働保険適用拡大など非正規雇用の処遇格差の是正
- (7) コミュニティにおける医療・介護連携の推進とそれに連動した独居高齢者に対する住宅保障
- (8) 安心保障番号／カード（社会保障番号／カード）の導入
- (9) 「安心社会実現本部」「安心社会実現オンブズマン」の設置
- (10) 政府をあげて改革に取り組むための行政組織の再編・人的資源の再配分

(3) 体制と策定プロセス

会議は、閣僚として、内閣総理大臣、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣（金融、経済財政政策）が参加するほか、次のような民間有識者 15 名で構成されている。主催は、内閣総理大臣であり、経済財政政策担当大臣が会議の運営に責任を持つ。会議の庶務は、内閣官房が担当している。

(座長)	成田 豊	電通最高顧問
(座長代理)	吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科教授
	伊藤 元重	東京大学大学院経済学研究科教授
	小島 順彦	三菱商事代表取締役社長
	高木 剛	日本労働組合総連合会会長
	但木 敬一	弁護士
	張 富士夫	トヨタ自動車代表取締役会長
	日枝 久	フジテレビジョン代表取締役会長
	増田 寛也	野村総合研究所顧問
	宮本 太郎	北海道大学大学院法学研究科教授
	武藤 敏郎	大和総研理事長
	矢崎 義雄	独立行政法人国立病院機構理事長
	山内 昌之	東京大学大学院総合文化研究科教授
	山口美智子	薬害肝炎全国原告団代表
	渡辺 恒雄	読売新聞グループ本社代表取締役会長・主筆

先に述べたように、報告書は 2 か月という短期間でまとめられたものであり、会議自体全 5 回しか開催されていない。

あえてその特徴を挙げれば、会議終了 3 日後にホームページ上で動画配信を行ったことにある。

(4) 長期ビジョンの効果・影響

本報告書が公表されてから 3 ヶ月後の 2009 年 9 月 16 日には、民主党への政権交代が行われた。そのため、やはり施策としての継続性は担保されているとは言い難い。

【参考資料・文献】

安心社会実現会議ウェブサイト

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ansin_jitugen/index.html

4.2.1.3. 分析と含意

長期ビジョンは、外挿的な将来社会—ありうる未来—を描く長期予測とは異なり、また、願望的な未来—ありたい未来—のみを描くものでもない。それが何かしらの行動指針として機能するためには、その両者が含まれる意思的な未来—あるべき未来—を描く必要がある。

長期ビジョンをこのようなものであるとすると、国レベルの長期ビジョンにおいては、どのような性格を具備すべきであろうか。

まず、国レベルの長期ビジョンにおいては、個別分野にはない、総合的な性格を持つことが求められるであろう。長期ビジョンの策定にあたっては、我が国固有の課題を見つけ出し、それらに取り組むことを考えなくてはならないが、その際、「国全体を見渡す」ことが必要となる。すなわち、長期ビジョンの「全体性」をいかにして確保するかが一つの課題である。

2 点目は、将来に備えるという視点から考える「先見性」が重要となってくる。「未来社会の構想」を作り上げるということは、未来のあるべき姿を想定することであると言えるが、到来するであろう未来社会に備え、そのための政策を策定、実施していくという仕組みが必要となってくる。

すなわち、国レベルのビジョンにおいては、その大部分が競争戦略である企業における経営戦略論とは異なり、総合的、包括的、あるいは長期的、基盤的といったような性質の総合的ビジョンを考えていく必要がある。

さらには、策定されたビジョンを実現するためのプロセスに係る問題もある。国レベル

のビジョンであれば、全省を横断して施策として展開していくメカニズムが必要であり、また、ビジョン実現の担い手として、行政だけではなく、民間や国民の側での取り組みも重要となってくるだろう。その中では当然、国家や政治の役割をめぐる議論も発生する。

以下では、これまでみてきた 5 つの長期ビジョンを横断的に比較し、その特徴をまとめるとともに、こうした「全体性」と「先見性」を兼ね備えた長期ビジョンを策定、実現するために適した体制や手法、展開方式がとられているのかを中心に分析を行う。

(1) 国における長期ビジョンの必要性と役割

我が国における国レベルの長期ビジョンは、各政権が策定しているわけではなく、また、定期的に見直しが行われるものでもない。すなわち、時の首相もしくはその側近の発案でアドホックに取り上げられており、長期ビジョンの位置づけについて一貫性があるわけではない。

ではなぜ、長期ビジョンを策定した政権は、限られた政治的リソースの中であえてそれを議論する必要性があったのであろうか。ここでは、社会保障問題がその焦点であった麻生政権下での安心社会実現会議での議論を除いた 4 つの長期ビジョンについて、その背景を考えてみたい。

まず、大平の「文化の時代の到来」という時代認識の背景には、「欧米先進国へのキャッチアップ」という明治以来の国家目標が達成された後に顕在化しつつあった脱近代社会の諸問題がある。こうした時代の大きな転換期にあるにも関わらず、「現在の日本には、そのような転換のための準備がまだできて」いない。なによりも、「新しい国家目標として設定されるべき新しい価値が見出されて」いない（公文、1993）。すなわち、「永い間の模倣から脱して、日本国民の豊かな活力を引出すための、国民的指針となる新たな創造的価値を、為政者も国民もしっかりとつかみかね、また混迷状態を抜け出せずにいる」と考えたからにはほかならない（『回想録』、資料編所収 pp.194-201）。

小淵は、先に述べたように、1900 年代最後の 1999 年を、明治維新、第二次世界大戦後続く「第三の改革」の時期と位置付けていた。そのため、懇談会により、「二十一世紀のあるべき国の姿」を政官民挙げて検討することを目指していた。

大平、小淵の両政権に共通するのは、国民が共有する長期ビジョンがないことに対する切実な危機感であり、自身の政権を越えて、国としての政策を考える上での基盤として機能することを長期ビジョンに求めていることが分かる。

一方、小泉政権下で策定された 2 つの長期ビジョンは、これらとは性格の異なるものである。未来生活懇談会は、自身の政権の柱である「規制緩和」と「小さな政府」によってもたらされるであろう痛みの先にある明るい未来の姿を示すことにあった。「日本 21 世紀ビジョン」についても、基本的には同様の構造である。竹中は、第 1 回専門調査会の冒頭で、大平政策研究会における環太平洋連帯構想等を引き合いに出し、これが「気がついてみると今では当たり前の中」に定着してきている」とし、「そういった意味で四半世紀

先を見据えた日本のビッグピクチャーを描いていただきたい」、「新しい時代を考えるときの基本的なコンセプトは何かということを是非大胆に描いていただきたい」と述べている。しかしながら、「(構造改革を進める過程で) 常に3年間言われてきたのは、その先にどういふ日本があるのかという問題」であり、「いろいろ私たちなりに説明をしてきたつもりであるが、一方でビジョンが見えない、ビジョンがないと言われて」おり、構造改革が場当たりのなものではなく、確たるビジョンに基づくものであることを示す必要があった。

また、これら2つのビジョンは、小泉自身の問題意識に基づくものではない。竹中は、同じく第1回専門調査会の冒頭で次のように述べている。

大臣に就任してからもう3年5か月になるが、実は就任の当初からこういうメンバーで、こういうプロジェクトを是非持ちたいとずっと考えていた。残念ながら目の前の行政をまず優先させなければいけないという制約もあり、一度3年前にこういうプロジェクトをやってはどうかと提案したが、なかなか賛成も得られず延期されていた。その意味で待ちに待ったプロジェクトが、待ちに待ったメンバーを集めて、ようやく始められるという思いである。

このように、国家の代表たる首相ではなく、彼の片腕として実務の舵取りを担ってきた竹中の発案ではじまったものであり、実務の上での必要性に基づいたものであることが分かる。すなわち、「未来生活懇談会報告書」も「日本21世紀ビジョン」も、政権による構造改革の正当性を担保し、長期にわたってそれらの方向性が継続されることを意識したものであり、あくまで「政策」ありきのものとなっている。

これらのビジョンを横断的に眺めると、まず、いずれの長期ビジョンも、「欧米先進国へのキャッチアップ」という国家目標に代替する“統一ビジョン”を求めているのではないことが分かる。これらのいずれもが、価値観やライフスタイルが多様化する近代以降の社会における長期ビジョンを論じているのであり、このこと自体が統一の価値基準に基づくビジョンの存在を否定しているからである。前述の「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会第1回において、玄田委員は、「日本経済、日本社会が一つの統一ビジョンを持つ時代は、すでに終わっているだろう」と述べ、「日本は社会的にも経済的にも極めて大きな国となったので、一つの統一ビジョンを方向づけるのではなく、個々人が自分のビジョンを持つためのきっかけをつくらないといけない」と問題提起を行っている。このことは、長期ビジョン自体の必要性を否定しているわけではなく、長期ビジョンが果たすべき役割について問題提起を行ったものであると捉えるのが妥当であろう。すなわち、近代化という大きな物語に代わる、別の新たな大きな物語を求めることに対して決別宣言を行い、多様な価値とライフスタイルを支えるという方向に大きく舵を切る役割が長期ビジョンにはあったと考えるべきである。

また、長期ビジョンに求められる別の役割としては、政権運営の裏付けとしての機能であろう。政策が場当たりのなものではなく、確かな基盤、理念に基づいているものであることを示すと同時に、政権として常に立ち戻るべき原点として省庁間における取り組みの一貫性を保持することに役立つ。さらには、政権として実現すべきと考える政策の方向性についての継続性をゆるやかに担保し、後世まで影響力を保持する、という役割もあるかもしれない。

(2) 長期ビジョンの位置づけ—米国との比較

我が国における国レベルの長期ビジョンはアドホックに策定されるものであることはすでに述べたが、こうした位置づけが日本特有のものであるのかについて、他の国と比較して考える必要がある。

竹中は、諸外国におけるビジョンの位置づけについて、先の「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会第 1 回の中で、次のように述べている。

（日本にはビジョンがないと言われているが、）ではアメリカのホワイトハウスはそういったビジョンを出しているだろうか、イギリスのブレア政権はそういうビジョンを出しているだろうか、これは出していない。しかし何となくビジョンが見えているような感じがする。恐らくアメリカでは、政権を担っている人たちの背後にいるインテリゲンチヤルたちが、さまざまな形で、それこそブルッキングスや AEA のようなところで、いろんなビジョンを議論しており、それらが一体となって国民に何らかのビジョンらしき情報を提示してきたのではないのか。

竹中のこの発言は確たる証拠に基づいたものではないが、実態としては当たらずとも遠からずであろう。平澤（2009）によると、「米国の国家目標は冷戦構造崩壊後も「覇権国家の維持」に向けられている。多くの場合政策の目標が覇権（世界のリーダー）に収斂する構造となっているため、各機関で独立に政策を策定したとしても、その方向性に齟齬を生じることには少ない。」としている。こうした国家目標を大前提に、「米国での基本的な政策の形成活動は、通常大統領候補を政党内で選ぶ予備選挙の準備段階から始まり、立候補者と市民各層との対話やキャンペーン活動に参加する支持者等を通じ、徐々にその姿が形成されてくる。その後、政党内で候補者が一本化され、政策の大きな方向性や枠組みについての選択が行われるが、その下での具体的な選挙公約の内容については政党のキャンペーン委員会を集約の場として、選挙民や支持者との対話や世論の動向を見極めつつ主としてオープンプロセスを通じ次第に固められてくる。そして候補者が大統領として選出されると、キャンペーン委員会を中心にして政権移行チームが組織され、公約を基盤とした政策と組織人事に係る政権構想が 2 ヶ月あまりを費やして具体的に策定され、新政権の発足を迎えることになる。」とし、「いずれにしてもこの過程が米国の政策的形成過程の根幹をなす」と述べている。

このように、米国においては「覇権国家の維持」というゆるぎない国家目標があり、その下で二大政党制を前提とした国民参加型の多元的なプロセスを経て政策の基本構想が洗練されていくところに特徴がある。これは、ビジョンの策定と選択に国民が主体的に関与しているということであり、また、大統領選挙のタイミングでそれが定期的に行われているということの意味する。政権獲得後に、有識者を中心にアドホックな形で長期ビジョンを政治の側が提示するという日本式のやり方とは実に対照的である。

こうした日本式のやり方について、「時代認識」（あるいは「時局認識」）というキーワードをもとに、公文（1993）は次のような非常に興味深い考察を行っている。

"時代認識"（あるいは "時局認識"）という言葉は、日本人が通有している世界観を端的にあらわしている "文化語" とでもいうべき言葉であることがわかる。すなわち、日本的世界観の特質のひとつは、外の世界が、ある大きな流れ—"世界の犬勢"—にのってうごいているという信念をもっているところにある。しかも、この流れ自体は、黒潮が流れをかえるように、時に変化することがあって、それが "新時代" をもたらすのだが、われわれ日本人には、この時代の流れそのものをかえることはなかなかできない。われわれにできるのは、むしろ、その流れの方向や性質、とりわけそれらの変化を、なるべく速やかかつ的確に認識した上で—つまり、正しい "時代認識" をもった上で—それにあわせて自分自身のあり方や行動を変革することなのである。したがって、われわれの常に心がけるべきことは "変化への対応"（第二臨調がかかげた行政改革の第一理念）である。これが、ルース・ベネディクトが『菊と刀』でしめした日本分析以来有名になった、日本人の、"状況対応型倫理" 原則にほかならない。

つまり、公文によれば、日本における長期ビジョンとは、外の世界にある大きな流れ＝「時代認識」を的確に捉えることであり、また、それは、意思的、主体的に形成されるものではなく、変化に対応するために求められるものである。そして、こうした「時代認識」の通有こそが日本人を合意と行動に導く大前提であり、それを的確に捉えるセンス、それが含意する新たな行動の提示と説得の能力が偉大な政治家に求められる資質である、とする⁴⁴。

それが正しいとするならば、日本の行く末は、偉大な政治家の出現次第であるということにならないか。また、政治家の持つエートスやパトス—説得のプロセスにおける役割演技の巧みさ、知的誠実さ、パーソナリティ、命懸けで取組んでいるといった態度—が優先し、本来問われるべき「時代認識」とそれに基づく行動の内容が等閑視されてしまう危険性はないか。そして、たとえば、選定基準やプロセスが必ずしも明確ではない形で選ばれた有識者を関与させるというやり方は、他の代替案の出現を抑圧する効果を持つこともあ

⁴⁴ 公文は、大平を「その時代認識の新しさと的確さの両面において、日本の偉大な政治家の一人に数えられる条件をみたして」おり、「その施政方針演説を、みずからの時代認識をまず明示してみせるところから始めることによって、そのスタイルを後々の施政方針演説の "常道" にする先例を作ったという意味でも、注目に値する政治家だといわなければならない。」と高く評価している。

るのではないか。こうしたことの中に、日本の意思決定システムが持つあやうさを見て取ることができるだろう（増島・小林 2001）。

「時代認識」とそれに基づく行動内容の妥当性は、歴史によって評価されるものであろう。とするならば、それを捉え、合意を形成し、行動にまで落とし込み、必要に応じて見直しを行う意思決定システムの在り方こそが次に問われる必要がある。次項以降では、以上のような日本の意思決定システムの持つあやうさを回避するために、どのような形で「時代認識」の捕捉と通有が行われるべきかについて検討する。

(3) 長期ビジョンの策定体制、プロセス及び手法

ここでとりあげた 5 つの長期ビジョンは、公式の政策形成プロセスに位置づけられた「日本 21 世紀ビジョン」を除くと、首相もしくは大臣の私的懇談会や勉強会の形式でまとめられたものである。

北山（2009）は、現在においてもこうした政府や首相の私的な諮問機関が政策形成の重要な一翼を担うという形式が多数採用されており、その嚆矢が「大平総理の政策研究会」でなかったかと指摘し、ここに「ある種のブレーン政治の発端」をみてとった。我が国における長期ビジョンが意思的に形成されるものではなく、公文の言う「時代認識」を捉えることに主眼が置かれるものであるとするならば、意思決定の正統性は持つが専門性を持たない政治家よりも、高い見識を持つ有識者を活用しようとするアプローチはある意味妥当なやり方であると言えるであろう。しかしながら、「学問的な分野での専門的な知識のゆえに活用されるのではなく、メディア主導の言説空間で活躍し、そのことによって政権や政権に近い機構から招聘されて活躍する文化人、それもほとんどいつも同じ顔ぶれの人物たちが活用され」ているとするならば、このアプローチの妥当性を保証するものはほとんどない（北山 2009, p.14）。つまり、有識者の議論に委ねるというこうした属人的なアプローチは、人選の適切性（選ばれた人の能力や専門性、信頼性及び構成等）に大きく依存するものであると言える。

こうした人選の適切性を保証するためには、1) 議論する内容の鍵となる領域の専門性が漏れなくカバーされていること（全体性の確保。年代や地域、男女のバランス等の多様性を確保することもここに含まれる）、2) 全体を構成する各領域から一流の人材を確保すること、特に時代認識をよく捉え、将来を見通せるような能力を持った人材を配置すること（先見性の確保）、が少なくとも必要である。しかしながら、通常、私的懇談会は常設されているものではなく、また、有識者に求められるオブリゲーションは会合に出席し、議論に参加することが基本であるため、報酬等の観点から追加的な知識生産が行われることは期待しづらい。議論の過程で意見書や資料等の提供を有識者に求めることがあっても、あくまで既存の知見をベースとしたものとなるだろう。これでは、将来社会を見通すような高度な知的作業は望むべくもない。一流の専門家であればあるほど多忙であることが想定されるため、ますますこの傾向は強くなることが想定される。さらには、限られた時間で

一定の成果を導くためには、会議運営の有効性や効率性が確保される必要があるが、全体性や多様性を重視した場合、熟議を行うのに適した人員の規模を保つことは非常に困難である。このように、人選の適切性によってアプローチの妥当性を確保しようとするやり方は技術的な側面で多くの問題を内包しているばかりでなく、「何を持って当該分野の一流とするのか」といった判断基準に係る問題も抱えている。橋本（2008）は、「21世紀日本の構想」について、「総理大臣が国民と直接意見交換をする「総理と若者との対話集会」の開催は画期的な取り組みであったし、それ以上に、諸外国（シンガポール、米国、フランス、韓国、中国）との積極的な意見交換は、それまでのビジョンには見られない特徴であり、本構想にかかる意気込みを感じさせるものであった」とし、「強い個性を放つ内容ではなかったものの、それまでのビジョンとは異なり、その作成過程が重視された構想であった。その意味で、新しい計画観を反映した、新しいタイプの構想であったともいえよう。」と高く評価している（pp.2-3）。しかしながら、人に依存したアプローチであるという本質的な欠点を抱えていることは否定できない。

別の可能性としては、アプローチの妥当性を人選の適切性のみを求めることをやめ、異なるアプローチを複数用いることによってその欠点を補完するというやり方である。考えられる補完的なアプローチには2種類がある。

まず、「21世紀日本の構想」や小泉政権下の2つのビジョンで部分的に取り入れられた参加型アプローチであり、本会議や分科会ではとりあげられない幅広い層の意見やニーズを取り入れるというものである。その際、形式的に意見を聴取するといったアライバイ的な活用ではなく、また、単なる放談的な形でもない、熟議を重視した創造的な話し合いの方法論が採用されるべきである。この種の方法論は、ソフトシステムズアプローチの研究分野において数多く開発されている。ドイツ連邦教育研究省によるFuturプロジェクトは科学技術分野の長期ビジョンを策定するという試みであったが、その策定プロセスでは参加型のアプローチを積極的に活用し、それによって、約四半世紀後の社会・経済ニーズを顕在化させようとした先導的な事例であるといえる⁴⁵。

いま一つは、分析的アプローチである。前述のように、「日本21世紀ビジョン」の策定過程においては、「長期予測資料」が参考資料として配布された。しかしながら、この資料は既存の分析データや統計データを寄せ集めたものであり、ビジョン策定の目的に適した形で作られたものではない。つまり、入手可能なデータから構成されており、必ずしも全体を包含したようなものにはなっていない。そのため、それらのデータに則って議論している限りは部分最適化の弊害を免れない。長期ビジョンの策定に役立つ分析を行うためには、その前提として、こうしたデータ収集が重要なポイントとなるであろう。また、分析に必要となる情報にはいくつかのタイプがある。その1つが制約条件に関するものであり、自然や環境に関する制約条件、社会経済的な制約条件、国際的な制約条件などから構成さ

⁴⁵ Futurについては、平成14・15年度科学技術振興調整費調査研究報告書『「需要」側からの科学技術政策の展開』（研究代表者：丹羽富士雄、中核機関：財団法人政策科学研究所）に詳しい。

れる。これらのデータは比較的入手しやすく、「日本 21 世紀ビジョン」の検討過程でもいくつか活用された。2 番目のタイプとしては、社会経済的なトレンドに係るものがある。この種の情報はデータ収集で終わるものではなく、全体性と先見性を持った分析によって導かれるものである。その他のタイプの情報としては、未来研究に関する文献なども挙げられる。未来学者や評論家などが、それぞれの立場から来るべき未来社会の姿や全体変化の予兆について様々な形で取り上げており、これらの信頼性を吟味しながら、その所見を生かしていくということも、長期ビジョンに係る議論を豊かなものにしてくれるだろう。

(4) 長期ビジョンの展開方式

策定されたビジョンをどのように実現していくか。前述のように、国レベルのビジョンであれば、全省を横断して施策として展開していくメカニズムが必要である。

橋本 (2008a) は、理念と施策の落差は、上位性を持つ構想や計画には常に起こる問題であるとし、その主たる原因を「ビジョンや計画を作成する際、どこまでを制約条件としてとらえるか、その広狭に違いがあるから」であると考えた。すなわち、「一般的に、理念があるべき姿からトップダウンで作成されるのに対して、施策が現実の制約条件を重視してボトムアップで作成される傾向にある」からである。そして、こうした理念と施策の落差を縮小するためには、両者の策定方法を改善することも重要であるが、理念を象徴するような縦割所管を超えた「戦略的施策」をいくつか打ち出すことが有力な解決方策である、とする (pp.3-4)。

こうした観点から、橋本は、大平政策研究会による「田園都市国家の構想」について、理念と個別施策の中間に位置する「戦略的施策」が極めて弱く、むしろ存在しない、と断じた。「いくら優れた理念であっても、理念はそのままでは潜在的可能性に過ぎない。理念を現実に適用し、多くの者が共感し、情熱を持って取り組める施策にまで具体化」していくためには、個別具体の施策ではなく、「戦略的施策」として真に「骨太の方針」を打ち出すべきであった。しかしながら、この部分が脆弱であったため、「田園都市国家の構想」は、大平総理の死去とともに急速に影響力を失ってしまった⁴⁶ (p.4)。

このように、日本における国レベルの長期ビジョンを巡る問題点の 1 つは、たとえビジョンが形成されたとしてもそれを確実に施策として展開していくメカニズムがない、ということであろう。たとえば、「大平総理の政策研究会」に参画していた有識者の一人である牛尾氏が評したように、後から振り返ってみて「(提案の半分位は) 実現した」という判断を下すことは可能だが、それが本当にそのビジョンに基づいて展開された施策かどうかは検証できない。つまり、個別政策の立案理由としてアリバイ的にビジョンを持ち出すことは可能だが、ビジョンをどのような手順にそって展開していくのか、ビジョン実現のために政策間をどのように関係づけるのかといったことについては個別政策では示せず、大き

⁴⁶ 橋本は、こうした戦略的施策の例として、「今日では当たり前である、国と地方の権限・財源配分の見直し、規制緩和、人事制度改革などの必ずしも多額の財源を必要としないタイプ」を挙げ、こうした施策を構想することは時代的に無理だったのだろうかとの疑問を投げかけている。

な改革へと発展していく期待が持てない。ビジョンと個別政策をつなぐ中間的なメカニズムとしての戦略やプログラム（ここで言う「戦略的施策」）が求められるのは、こうした理由による。

科学技術政策分野においては、平成 23 年度からの新たな取り組みとして、この「戦略的施策」に該当する「アクション・プラン」を策定している。これは、我が国を取り巻く課題の克服を目指し、2020 年を見据えて策定するものであり、政府全体の科学・技術予算編成プロセスを変革しようとするものである。最も重要と考えられる施策の方向性を概算要求前に示すことにより、政府全体の科学技術予算の重点化を誘導することを企図している。このアクション・プランについては、結局のところ省庁持ち寄り型の域を脱していないといった批判や、プランの前提となる政策課題が十分な分析を踏まえたものではないといった批判もあり、また、前提となる 2020 年の姿を構想するための仕組みもないが、理念をまとめた「科学技術基本計画」と、その下で展開される施策をつなぐ「戦略的施策」として、今後どのように実績を積み上げていくのか注目される場所である。

(5) あるべき長期ビジョンの策定・展開に向けて－国家戦略会議の設立を巡る議論

野田政権では、「税財政の骨格や経済運営の基本方針等の国家の内外にわたる重要な政策を統括する司令塔並びに政策推進の原動力として、総理のリーダーシップの下、産官学の英知を結集し、重要基本方針の取りまとめ等を行うとともに、国の未来への新たな展望を提示するため、新時代の中長期的な国家ビジョンの構想を行う」国家戦略会議を設置した。これは、平成 23 年 10 月 21 日閣議決定によって設置されたものであり、内閣総理大臣を議長、内閣官房長官、国家戦略担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）を副議長とし、総務大臣、外務大臣、財務大臣及び経済産業大臣並びに内閣総理大臣が指名する者、関係機関の長及び有識者で構成されるものである。「国家戦略会議」は、森内閣以降の自民党政権で重視されていた「経済財政諮問会議」に代替する機構であるが、両者の違いはどこにあるのであろうか。

まず、体制面において、主要閣僚と日銀総裁、学識経験者、経済界代表という構成は両者とも同じであり、「経営代表に対抗する立場の連合会長が新たに加わったのが最大の違い」である。そして、会議の設置、構成メンバーも「財務省をはじめとする官僚が、民間や有識者代表の「民意」を利用して、霞が関が求める政策の実現を図ろうとしている」のは間違いないとし、「官僚主導が復活するのではないかという懸念」も表明されている。野田政権においては、「政治主導」を掲げた鳩山、菅政権の失政を教訓に財務省との接近を図っており、その意味において、両者に本質的な違いはないと評価することも可能である（J-CAST NEWS, 2011 年 11 月 15 日⁴⁷）。しかしながら、決定的に異なるのは、諮問機関としての位置づけである。「経済財政諮問会議」が内閣府設置法により設置される審議会

⁴⁷ 野田政権「国家戦略会議」が危うい 自民党時代の「官僚主導」が復活か
<http://www.j-cast.com/2011/11/05112171.html?p=all>

等である一方、「国家戦略会議」は閣議決定による私的諮問機関であり、形式的な権限は非常に弱められたものとなっている。

「国家戦略会議」について着目すべき点をあげるとするならば、その最大の目玉は、「新時代の中長期的な国家ビジョンの構想を行う」ことをそのミッションとして掲げているところにあるであろう。ただし、2011年11月末現在で2回の会合がもたれたのみであり、今後それをどのような形で具現化していくのかまだみえないところである。今後の動向が注目される。

【参考文献・資料】

北山晴一（2009）、「80年代を語ることの意味（2）～大平総理の政策研究会がめざしたものは～」『21世紀社会デザイン研究 No.8』。

http://www.rikkyo.ne.jp/web/z3000268/journalsd/no8/no8_thesis02.pdf

公文俊平（1993）、大平正芳の時代認識（web版）。

http://www.glocom.ac.jp/proj/kumon/paper/1993/93_10_00.html

橋本武（2008a）、歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その2「田園都市国家の構想」（1980年）、財団法人日本開発構想研究所。

<http://www.ued.or.jp/media/34/20080229-DENEN.pdf>

橋本武（2008b）、歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その5「21世紀日本の構想」（2000年）、財団法人日本開発構想研究所。

<http://www.ued.or.jp/media/34/20080325-KOUSOU.pdf>

平澤洽（2009）、第3部第2章 アメリカ合衆国（米国）、第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究『科学技術を巡る主要国等の政策動向分析』（平成20年度科学技術振興調整費調査研究報告（NISTEP REPORT No.117））。

<http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/rep117j/idx117j.html>

増島俊之・小林秀徳（2001）、証言 大改革はいかになされたかー意思決定者の着眼、ぎょうせい。

4.2.2. 科学技術政策に関する長期ビジョン

客員研究員 川島啓

国の実施する科学技術政策に関する長期ビジョンは現在、科学技術基本法(1995年制定)に基づく「科学技術基本計画」に定められている。科学技術基本計画とは、10年先の社会を見据えた上で取り組むべき科学技術政策上の課題を抽出し、5年間の行動計画を定めたものである。1995年に第1期科学技術基本計画が策定されてから20年経過し、現在は第4基科学技術基本計画の策定期間内に位置している。この間、科学技術政策は公共事業などの政府予算が削減される中で一定の予算規模(21兆円前後)を維持し、集中的な予算投入が図られてきた。

また、科学技術に関わる長期のビジョン策定の事例としては「イノベーション25」が挙げられる。イノベーション25は2025年に実現している社会を具体的に想定し、そのために必要な科学技術や制度のあり方を論じたものである。

以下ではこれらの長期ビジョンの策定までの経緯、策定方法、ビジョンの内容とビジョン策定の効果についてとりまとめることとする。⁴⁸

4.2.2.1. 「科学技術基本計画」以前

科学技術基本法は、1959年に科学技術会議が設置された直後に制定が検討されていた。6月5日諮問第1号「10年後を目標とする科学技術振興の総合的基本方策について」が内閣総理大臣から発せられ、1960年10月4日、同諮問に対する答申が行われた。その答申の中で「科学技術に関する基本法の制定」が表明された。

科学技術会議(総合科学技術会議の前身)は総合部会に基本法分科会を設置し、基本法の審議を行った。ここでの基本法の骨子案に加え、衆議院の科学技術振興対策特別委員会に設けられていた基本問題小委員会による科学技術基本法案(第一次試案)や、日本学術会議による勧告⁴⁹を参考として審議を行った。その過程で、特に基本法の重要な柱となる基本計画ないし長期計画のあり方や内容について議論が進められた。1963年3月に西欧諸国における科学技術長期計画の実状調査のため調査団を派遣したほか、日本学術会議との意見交換も数回行った。人文・社会科学の軽視を恐れた日本学術会議の意見を入れ、科学技術基本法はそれまで科学技術行政の対象外であった領域も対象とすることとなり、科学技術会議もそれに合わせて文部省の管轄である人文・社会科学や大学での研究を含むすべて

⁴⁸ 本セクションの科学技術基本計画に関する記述は、「政策及び政策分析研究報告書—科学技術基本計画の策定プロセスにおける知識利用—」(財団法人政策科学研究所、平成19年度内閣府経済社会総合研究所委託事業『イノベーション政策及び政策分析手法に関する国際共同研究』成果報告書シリーズ No.3、城山・吉澤・秋吉・田原、2008年3月)の第5章「科学技術基本計画の策定過程および内容・構成」(執筆担当:吉澤剛・田原敬一郎)に依拠している。

⁴⁹ 科学技術会議「10年後を目標とする科学技術振興の総合的基本方策について」(諮問第1号)に関する答申について(勧告) <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/02/05-20-k.pdf>

の科学技術の政策行政を総合企画・調整する機関として構想された。だが、1965年12月1日に諮問第1号に対する追加答申「科学技術基本法の制定について」が内閣総理大臣に答申されると、翌年3月、自民党の文教部会から法案が人文科学をも対象とすることについて異議が出された。人文科学や基礎科学の分野を除くこととした自民党の方針にしたがって新たな政府案が作成されたが、日本学術会議は反発し、政府案に反対の姿勢をとることとなった⁵⁰。法案は1968年2月に第58国会に提出されたが継続審議となり、年末の第60国会で審議未了廃案となった。

科学技術基本法案が廃案になった後、基本法制定に関して進展もなかったが、石油危機を契機にしてエネルギー危機への対応が大きな政策課題となった。諮問第5号「1970年代における総合的科学技術政策の基本について」(1970年8月25日)で環境科学技術、ソフトサイエンス、ライフサイエンスなどの新しい科学技術分野の展開の重要性が指摘されており、それらの振興も求められていた。科学技術会議では1978年7月に個別基本計画として第7号答申「エネルギー研究開発基本計画について」を出した後、遺伝子組換え、防災、ライフサイエンス、物質・材料系科学技術、情報・電子系科学技術、地球科学技術、ソフト系科学技術、先端的基盤科学技術といった個別分野の研究開発基本計画ばかりでなく、国立試験研究機関、科学技術振興基盤の整備、科学技術系人材確保、地域における科学技術活動といった科学技術活動全般にかかる課題についての基本指針も定め、後の科学技術基本計画に盛り込まれる部分の多くを個別基本計画で先取りした。

審議未了で廃案となった科学技術基本法であるが、内外の状況の大きな変化に伴い、30年近く経過した1994年3月から再び検討が開始され、自民党、新進党、社会党、さきがけの4党の議員の共同で法案が国会に提出され、1995年11月に議員立法により全会一致で可決成立した⁵¹。

科学技術基本法制定への機運が再び高まった背景としては、産業育成や地球規模の問題の解決等に対する科学技術への期待が高まる一方で、バブル経済崩壊後の景気低迷の影響等により、これまで我が国の研究開発投資の大層を担っていた民間の研究開発投資が1992年度から3年連続して前年度を下回っていたことや、大学、国立試験研究機関等においては、研究支援者の不足や施設の老朽化・陳腐化などにより、満足な研究環境にはなっていないこと等が指摘されている⁵²。

4.2.2.2. 第1期科学技術基本計画

1) 策定までの経緯

政府は、1995年11月29日に開催された第54回科学技術会議本会議において、内閣総理大臣から科学技術会議に対し、諮問第23号「科学技術基本計画について」を諮問した。

⁵⁰ 日本学術会議申入れ「科学技術基本法案について」(1967年10月26日)

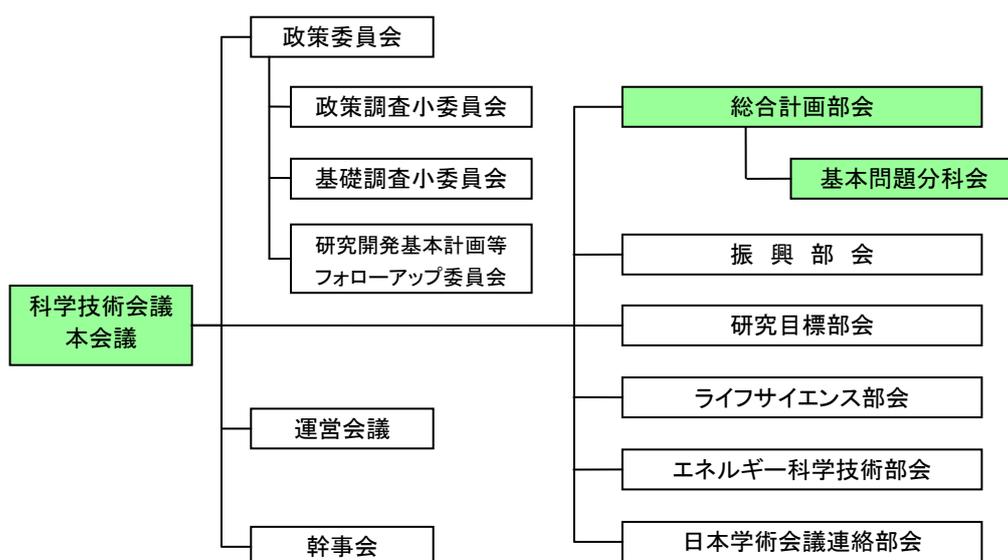
⁵¹ 科学技術基本法制定に至るまでの経緯：<http://www8.cao.go.jp/cstp/cst/kihonhou/keii.htm>

⁵² 科学技術庁科学技術政策局編「科学技術基本計画(解説)」

これを受け、科学技術会議では、総合計画部会及びその下に設置された基本問題分科会において基本計画に関する検討を行った。基本問題分科会は、1995年12月13日開催の第25回総合計画部会において設置された分科会であり、実質的な議論はこの場を通じて行われた。分科会での検討を踏まえ、科学技術会議は、1996年6月24日に、諮問第23号「科学技術基本計画について」に対する答申をまとめ、同年7月に閣議決定により第1期「科学技術基本計画」が策定された。

2) 策定方法

第1期基本計画は図3.1.4.1に示すような体制で審議された。第1期基本計画の実質的な審議を担ったのは基本問題分科会であり、20名弱の識者で構成されていた。この他に、政策委員会（日本学術会議会長及び科学技術に関してすぐれた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命する者）並びに議長に指名された専門委員10名以内で構成)においても、科学技術振興調整費の運用方針の決定、科学技術振興に関する重点指針の決定、科学技術政策立案のための基礎調査といった事項を検討する際に、基本計画の策定に参考となるエビデンスの作成に寄与していた。



出所：(財)政策科学研究所「科学技術基本計画の策定プロセスにおける知識利用」政策及び政策分析研究報告書、2008年

図4-4：第1期科学技術基本計画の審議体制

3) 内容

第1期科学技術基本計画（1996～2000年度）のポイントは、次の通りである。

第1に柔軟かつ競争的で開かれた研究環境の実現を目指した新たな研究開発システムの構築に向けた制度改革であった。具体的には、国の研究機関等の研究者についての任期制の導入による研究者の流動性の向上、ポストドクター等1万人支援計画の達成等研究者の

養成・確保、産学官の連携交流の促進、外国人研究者の受入れ促進、厳正な評価等の実施であった。

第2には科学技術基本計画の最も重要な目標でもあった政府研究開発投資の拡充である。政府研究開発投資については、21世紀初頭に対GDP比率で欧米主要国並に引き上げることを目指し、計画期間内の倍増の実現を求めた。この場合、計画期間内における科学技術関係経費の総額の規模は17兆円が必要であった。このほか、望ましい研究開発基盤の整備のために、老朽化が見込まれる施設に関する計画的な整備の必要性が指摘された（平成17年度科学技術白書）。

4) ビジョン策定の効果

第1期科学技術基本計画の策定により、他の政府一般予算が削減される中、科学技術関係予算は増え続け、第1期基本計画策定期間中、17.6兆円の経費が投入された。これは基本計画策定前の5年間と比べるとおよそ5兆円の増加になっており、先進諸国の中でも低かった公的研究資金の対GDP比を0.5%程度押し上げることとなった。これにより、論文数の増加、論文被引用回数シェアの増加や特許引用数の増加、国際的な科学賞の受賞実績の向上などが実現したとされている⁵³。

4.2.2.3. 第2期科学技術基本計画

1) 策定までの経緯

第1期基本計画期間中に科学技術政策の推進体制に大きな変化があった。2001年1月、中央省庁等の再編整備の一環として、内閣府に「総合科学技術会議」が発足した。前身の「科学技術会議」が年1回しか開催されなかったのに対し、総合科学技術会議は月1回、必ず総理大臣が出席し、各有識者及び閣僚議員が実質的な議論を展開する形式をとり、基本的政策の企画立案と総合調整及び予算などの資源配分の方針の審議、評価を行うこととされた。

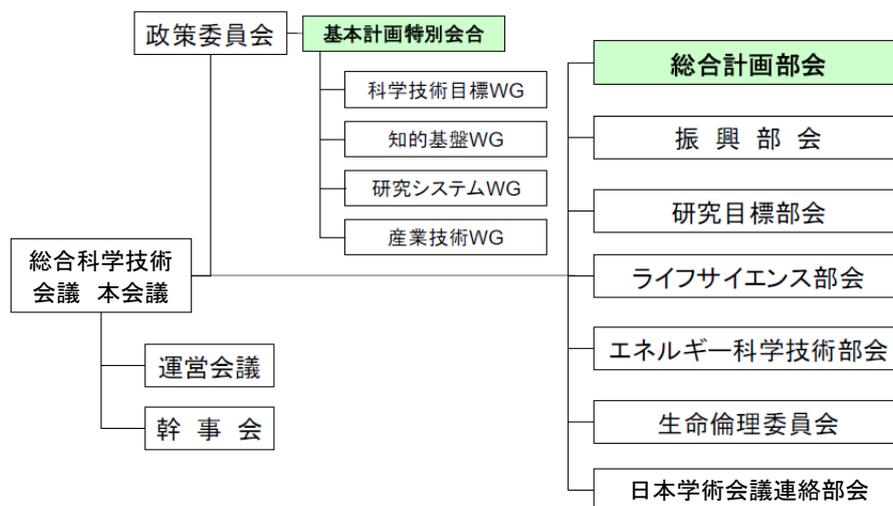
また、科学技術・学術政策を一体的に推進する等のため文部省と科学技術庁が統合され、文部科学省が発足するなど、国の科学技術行政体制が再編された。他方、国立試験研究機関・国立大学等をより競争的な環境に置き、多様化・個性化を図るために、国立試験研究機関の独立行政法人化（2001年度）、国立大学等の法人化（2004年度）が実施されるなど公的研究機関・大学等の位置付けにも大きな変化があった。

第2期基本計画はこうした変化を受け、研究開発分野の重点化や研究開発のマネジメントや評価における質の向上、機能の改善がより重視されることとなった。

⁵³ 科学技術政策研究所編「第1期及び第2期科学技術基本計画において定量目標の明示された施策の達成状況」<http://www.nistep.go.jp/achiev/results01.html>

2) 策定方法

第2期基本計画は図3.1.4.2に示すような体制で審議された。



出所：(財) 政策科学研究所「科学技術基本計画の策定プロセスにおける知識利用」政策及び政策分析研究報告書，2008年

図4-5：第2期科学技術基本計画の審議体制

政策委員会・科学技術基本計画特別会合では、第1期科学技術基本計画のフォローアップを行うため、1998年10月から調査を開始した。その中間取りまとめは、1999年4月に発表された、同年6月開催の科学技術会議本会議においても報告された。政策委員会では、科学技術基本計画特別会合及び4つの個別WG（科学技術目標、知的基盤、研究システム、産業技術）を立ち上げ、フォローアップ作業を継続し検討を深めていった。2000年3月24日に「科学技術基本計画に関する論点整理」としてその最終結果をとりまとめるまでに、個別WGは各6回、特別会合は計6回開催されている。

第1期基本計画策定時には3回しか開催されなかった総合計画部会であるが、第2期基本計画策定時には、諮問第26号を受けた後、計10回の審議を行うなど、策定のための中心的な役割を担っている。実質的な議論が開始された第29回（第2回）から第31回までにかけては、科学技術システム改革に関し、非常に幅広い議論が行われた。第29回では、「競争的資金」のあり方のほか、特に若手研究者の養成・活用についての論議が深められた。第30回では、「開かれた研究開発システムと産学官連携の促進」として、「公的研究機関における社会、産業界への解放性の拡大」と「産と学官の間の人材、資金、成果の流通環境の整備」といったテーマや、「研究施設の重点的整備」、「独立行政法人、私立大学」、「研究開発評価」といった議題が話し合われた。第31回では、「理想的な創造的研究システムの実現」、「地域科学技術」、「科学技術系人材の育成」、「知的基盤」、「研究支援体制」、「社会とのコミュニケーション」、「国際的な科学技術活動の展開」、「科学技術基本計画の

フォローアップ」といった科学技術システム改革に関連する事項のほか、科学技術の重点化についての議論も行われた。第 32 回では、「科学技術の振興により目指すべき国の姿」、「科学技術振興にあたっての基本的方針」、「重点化戦略」、「各研究機関の役割と課題」といった議論が行われた。

第 1 期基本計画フォローアップ調査では、1) 約 100 人の幅広い有識者からの意見聴取(有識者 100 人ヒアリング) と、2) 関係省庁の協力による諸施策の推進状況に関する調査が実施された。これらについては事務局の下に設置された科学技術基本計画準備室が調査結果をとりまとめた。また、2000 年 3 月には公的研究資金のマネジメントに関わる課題を調査するために、NIH や NSF といった公的研究機関、資金配分機関や、メリーランド大学、ジョージ・メイソン大学等への訪問調査を実施している。

3) 内容

第 2 期科学技術基本計画(2001～2005 年度)では、第 1 期から引き続いた基本理念の下、重要政策として主に次の 2 点を推進することを盛り込んでいる。

第 1 に「科学技術の戦略的重点化」として、基礎研究の重視、重点 8 分野(ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料、エネルギー、ものづくり技術(製造技術)、社会基盤、フロンティア)の設定が挙げられる。

第 2 に「優れた成果の創出・活用のための科学技術システム改革」として、競争的資金の拡充と研究開発評価システムの改革、産学官連携の推進、地域科学技術振興政策の推進などが挙げられる。

4) ビジョン策定の効果

第 2 期科学技術基本計画策定期間中も科学技術関係予算は順調に伸び、第 2 期基本計画策定期間中の 5 年間で 21.1 兆円の経費が投入された。ただし、第 2 期基本計画における投資規模目標である 24 兆円には届いていない⁵⁴。

また、政策評価法の施行(2002 年)とあわせて、科学技術分野の戦略的重点化と研究開発評価制度が導入されたことにより、各府省における研究開発事業の体系化が促進されるという効果もあった。

研究基盤面では、老朽化した研究施設の更新や設備投資などのハード面での整備と併行して、研究支援体制の充実や組織の柔軟な運営、知的基盤の整備や知的財産・標準化への対応といったソフト面での充実が強調されたことで、同時期における国立大学法人化や独立行政法人化などの制度面の変革に予算面で対応しやすくなったという効果があった。

⁵⁴ 総合科学技術会議資料：<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/h23yosansuii.pdf>

4.2.2.4. 第3期科学技術基本計画

1) 策定までの経緯

文部科学省では、2004年9月2日に開催された科学技術・学術審議会第13回総会において、「第3期科学技術基本計画の策定に資するため、科学技術創造立国の実現に向けた基本的な政策に関して調査検討を行う」ことをそのミッションとする基本計画特別委員会を設置し、第3期基本計画の策定に向けての本格的な議論を開始した。そこでの約半年間全10回の議論を踏まえ、2005年4月8日付で「第3期科学技術基本計画の重要政策」をとりまとめている⁵⁵。

総合科学技術会議においても、文部科学省での議論と若干前後する形で、第3期に向けての本格的な議論がはじまった。総合科学技術会議では、2004年12月27日の本会議において、内閣総理大臣から2006年度からの第3期科学技術基本計画策定のための科学技術に関する基本政策についての諮問が行われ、その1週間ほど前に設置された基本政策専門調査会を中心に答申案のとりまとめを行った。基本政策専門調査会では、中間とりまとめとして、約半年間後の2005年6月に基本計画の基本方針（案）をまとめ、その後、科学技術システム改革の各施策の具体化を図るべく設置された施策検討WGで議論を重ねながら、1年間にわたる調査検討を経て、2005年12月27日の同会議で諮問第5号「科学技術に関する基本政策」に対する答申を行った⁵⁶。この答申に基づき、総合科学技術会議の議を経て、2006年3月28日、政府は、第3期科学技術基本計画を閣議決定した。

2) 策定方法

第3期基本計画は図3.1.4.3に示すような体制で審議された。

基本計画特別委員会は、科学技術・学術審議会運営規則第5条第1項に基づき、2004年9月2日に開催の科学技術・学術審議会第13回総会において設置された委員会であり、「第3期科学技術基本計画の策定に資するため、科学技術創造立国の実現に向けた基本的な政策に関して調査検討を行う」ことをそのミッションとしている。懇談会を含めて全13回開催された。

基本計画特別委員会では審議のエビデンスとして各種調査結果が活用された。科学技術振興調整費の調査研究「基本計画の達成効果の評価のための調査」（2003～2004年度）、文部科学省科学技術・学術政策局担当者による「科学技術基本計画ヒアリング」（2003～2004年度：のべ140人に対するヒアリング調査）、文部科学省科学技術政策研究所による「科学技術の中長期発展に係る俯瞰的予測調査」（2003年度：約4000人のアンケート調査）、科学技術振興機構科学技術動向研究センター（JST-CRDS）による調査「科学技術の振興に関

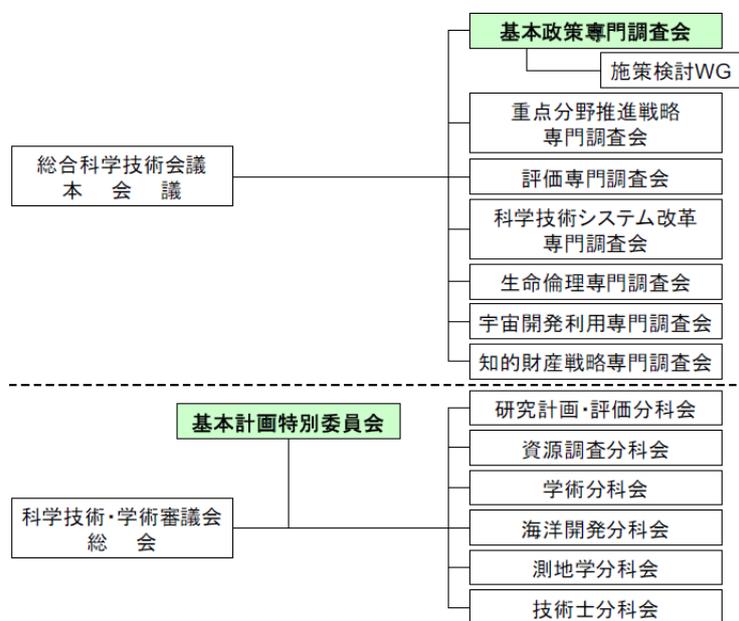
⁵⁵ 文部科学省「第3期科学技術基本計画の重要政策」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu11/houkoku/05042301.htm

⁵⁶ 総合科学技術会議「（諮問第5号）科学技術に関する基本政策に対する答申」

<http://www8.cao.go.jp/cstp/output/toushin5.pdf>

する調査—科学技術専門家ネットワークアンケート調査」(2004年度：有識者189名参加)などが活用された。



出所：(財)政策科学研究所「科学技術基本計画の策定プロセスにおける知識利用」政策及び政策分析研究報告書，2008年

図 4-6：第 3 期科学技術基本計画以降の審議体制

総合科学技術会議において、第 3 期基本計画を見据えた議論が実質的に開始されたのは、第 2 期基本計画の 3 年次フォローアップについて審議を行った 2004 年 5 月からである。同年 12 月の諮問第 5 号から答申がまとめられるまで、基本政策専門調査会等における議論と並行する形で 8 回の議論が行われている。

基本政策専門調査会は、総合科学技術会議令第 2 条第 1 項に基づき、総合科学技術会議に 2004 年 10 月 21 日に設置されたものであり、「科学技術創造立国を目指し、第 3 期科学技術基本計画の策定に資するため、調査・検討を行う」ことをそのミッションとしている。2004 年 12 月 20 日に第 1 回会合が開催され、2006 年 3 月 15 日まで延べ 18 回にわたって議論を行った。2004 年 12 月 27 日に総合科学技術会議が内閣総理大臣から諮問第 5 号「科学技術に関する基本政策について」を受けた後の第 2 回目からは、本専門調査会が中心となってその答申案の取りまとめ作業を行った。

3) 内容

第 3 期科学技術基本計画 (2006～2010 年度) では、「社会・国民に支持され、成果を還元する科学技術」、「人材育成と競争的環境の重視」の 2 点を基本姿勢とし、「フロンティア

分野」等について分野別推進戦略を定めて、計画期間中に集中投資を必要とする「戦略重点科学技術」の選定を行うなど、各分野内の重点化を図ることとしている。

また、「国家基幹技術」の概念を設定し、従来の大型研究開発投資である宇宙開発、原子力研究開発、次世代スーパーコンピュータなどをこれに位置づけている。

科学技術システム面での改革については、競争的資金の拡充、若手研究者・女性研究者の活躍の促進、大学の競争力強化、地域イノベーションクラスターの構築が掲げられている。また、新しく設置された総合科学技術会議の使命と役割を明記している。

4) ビジョン策定の効果

文部科学省科学技術政策研究所のフォローアップ調査⁵⁷によれば、第3期科学技術基本計画策定期間の科学技術関係予算はほぼ横ばいで推移し、4年間で17.3兆円の経費が投入された。これは第3期基本計画における投資規模目標である25兆円の65%の達成状況となっている。

第3期科学技術基本計画の効果そのものはまだ明確なかたちでは検証されておらず、喧伝されていない。むしろ第3期科学技術基本計画実施中に過去の政策の問題点、課題等が浮き彫りになり、その対策を講じるという傾向が強くなっている。例えば、科学技術基本計画は様々な面で重点化を促し、研究開発競争力の向上を目指して設計されてきたが、そうした弊害も現れ始めている。第1期科学技術基本計画におけるポストドクター1万人計画はポストに付けない研究者を大量に生み出し、第3期基本計画策定期間中にポスト経験者の就職等の自立支援を促進するプログラムが必要とされるなど、新たな社会問題を生み出している。大学の拠点化は旧帝大や有名私立大学に予算が集中配分され、競争環境の層の厚さを形成する必要性が指摘されている⁵⁸。

4.2.2.5. 第4期科学技術基本計画

1) 策定までの経緯

総合科学技術会議では内閣総理大臣からの諮問⁵⁹を受け、第4期基本計画の策定に向けて検討を行ってきた。その検討結果は「科学技術に関する基本政策について」として取りまとめられ、平成22年12月に答申が行われている⁶⁰。そこでは、成長の柱のための2大イノベーション領域として、グリーン・イノベーションとライフ・イノベーションが取り上げられている。その後、政府によって、平成22年度中に第4期基本計画が策定される予定だったが、平成23年3月11日に起こった東日本大震災を受けて、総合科学技術会議におい

⁵⁷ 総合科学技術会議資料：<http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/suisin/haihu11/siry01.pdf>

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 諮問第11号「科学技術に関する基本政策について」<http://www8.cao.go.jp/cstp/siry0/haihu84/siry01.pdf>

⁶⁰ (諮問第11号に対する答申)「科学技術に関する基本政策について」

http://www8.cao.go.jp/cstp/pubcomme/kihon4_toshin/honbun.pdf

て内容を見直すこととし、これを経て平成 23 年 8 月に策定された。

2) 策定方法

第 4 期基本計画の策定に先立ち、総合科学技術会議は平成 20 年度に文部科学省科学技術政策研究所に第 3 期基本計画のフォローアップ調査を付託し、同基本計画の「第 3 章 科学技術システム改革」および「第 4 章 社会・国民に支持される科学技術」の範囲の事項について 12 のテーマを設定し、民間シンクタンク等が委託業務として調査を実施した⁶¹。それぞれのテーマは以下のとおりである。

- PR1. 科学技術を巡る主要国等の政策動向分析
- PR2. 日本と主要国のインプット・アウトプット比較分析
- PR3. イノベーションの経済分析
- PR4. 内外研究者へのインタビュー調査
- PR5. 特定の研究組織に関する総合的ベンチマーキングのための調査
- PR6. 日本の大学に関するシステム分析
- PR7. 科学技術人材に関する調査
- PR8. 大学・大学院の教育に関する調査
- PR9. イノベーションシステムに関する調査
- PR10. 基本計画の達成状況評価のためのデータ収集調査
- PR11. 第 4 期基本計画で重視すべき新たな科学技術に関する検討
- PR12. 政府投資が生み出した成果の調査

これらのフォローアップ調査の成果と有識者ヒアリング、文部科学省の基本計画策定特別委員会での検討内容がとりまとめられ、総合科学技術会議に提供された。総合科学技術会議では、従来の基本政策専門調査会を拡充し、10 のプロジェクトチームと 10 のワーキングチームを組織して策定作業を行った。2010 年 6 月に科学技術基本計画策定の基本方針(中間とりまとめ) が発表された⁶²。

また、日本学術会議では、我が国の学術分野の発展のあり方、及びそれを踏まえた人類的課題に応える研究のあり方など我が国の学術研究の方向・長期展望を示すために「日本の展望委員会」が 2008 年 4 月に設置され、翌年、2009 年 11 月 26 日に「第 4 期科学技術基本計画への日本学術会議の提言」としてとりまとめられ、総合科学技術会議に提出された⁶³。

2010 年 10 月には総合科学技術会議の名前でパブリックコメントが募集された⁶⁴。このパ

⁶¹ 科学技術政策研究所「第 3 期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究」

<http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/rep116j/idx116j.html>

⁶² 総合科学技術会議「科学技術基本計画策定の基本方針(中間とりまとめ)」:

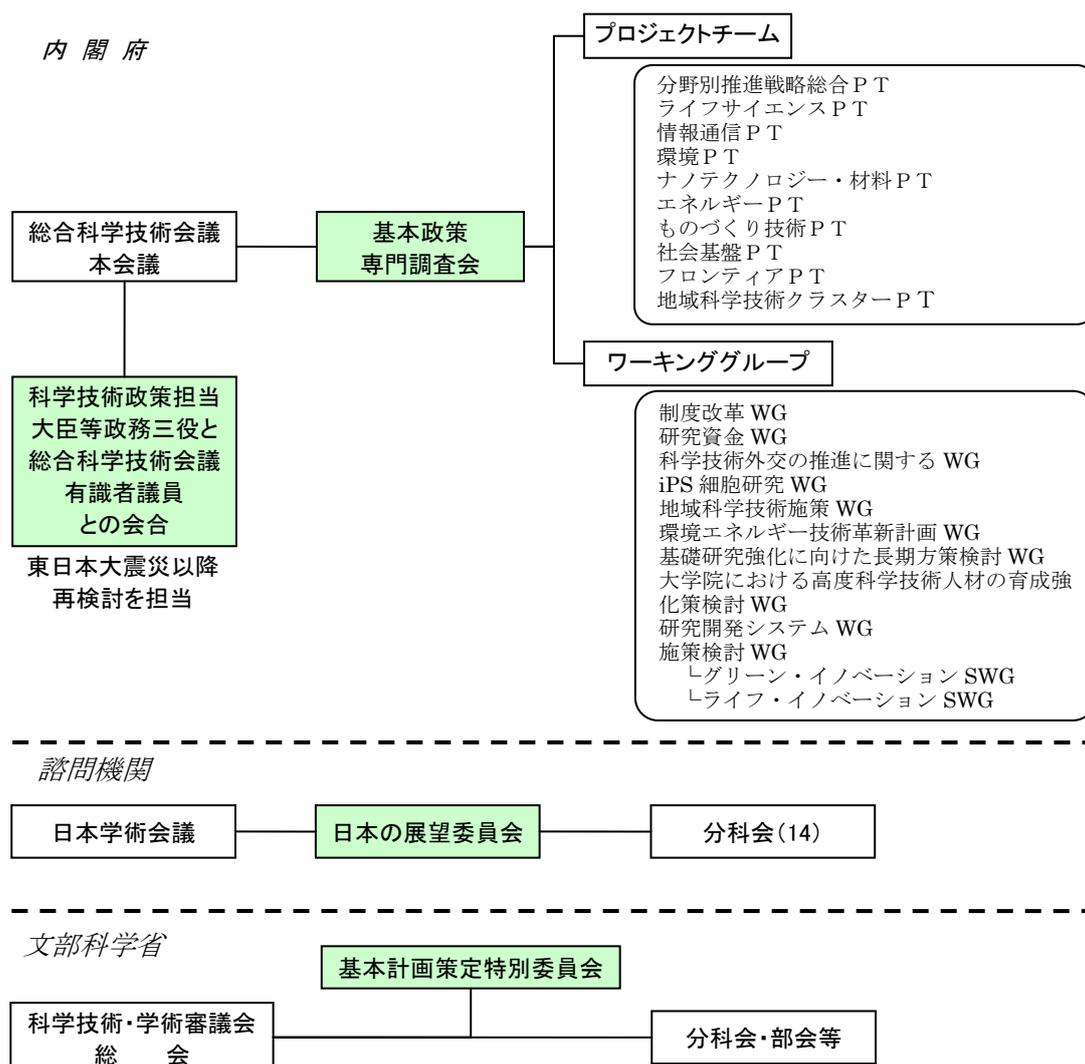
http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/seisaku/c_torimatome.html

⁶³ 日本学術会議「第 4 期科学技術基本計画への日本学術会議の提言」:

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-21-t85-1.pdf>

⁶⁴ 総合科学技術会議「パブリックコメントの結果について」:

ブリックコメントを受けて、平成 22 年度内に科学技術基本計画をとりまとめて閣議決定する予定であったが、3 月 11 日の東日本大震災とそれに続く福島第一原子力発電所の重大事故のため作業が中断し、2011 年 6 月 9 日の科学技術政策担当大臣等政務三役と総合科学技術会議有識者議員との会合において、第 4 期基本計画の再検討が議論され、見直し案に対するパブリックコメントが再度募集された⁶⁵。この意見募集を経て調整し、2011 年 8 月 19 日に基本計画は閣議決定された。



出所：(財) 未来工学研究所作成資料

図 4-7：第 4 期科学技術基本計画以降の審議体制

http://www8.cao.go.jp/cstp/pubcomme/kihon4_toshin/kekkgaiyo.pdf

⁶⁵ 総合科学技術会議「パブリックコメントについて」:

<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/yusikisha/20110630/siryoki-4.pdf>

3) 内容

第4期基本計画は、東日本大震災及び福島第一原子力発電所の重大事故からの復興・再生を喫緊の最重要課題として位置づけ、そのための科学技術政策のあり方を展開している点が従来の基本計画と異なっている。その具体的な内容は、農林水産業の復興・再生に関わる調査・研究開発、サプライチェーンの再建と高度化に関する研究開発、社会インフラの安全性向上のための研究開発、原子力重大事故による周辺地域の放射線モニタリングの強化、除染、放射性廃棄物処理、原子力労働災害防止に関する調査研究、被災地域の健康影響、精神安定のための心理学、精神医学に関する研究の強化などが挙げられている。

重点分野としては大きく2つが取り上げられており、グリーン・イノベーションとライフ・イノベーションがテーマとして設定された。この2大テーマの設定には、文部科学省科学技術政策研究所と財団法人未来工学研究所の実施した第9回科学技術予測調査（デルファイ調査）の調査結果が応用されている⁶⁶。

グリーン・イノベーションでは、再生可能エネルギー技術の研究開発や分散エネルギーシステム、スマートグリッド等のエネルギー・マネジメントに関する研究開発が重視されている。また、従来まで地球温暖化防止対策に位置づけられていた原子力発電については、国家エネルギー基本計画や原子力政策の見直しを前提としつつ、原子力に関わる安全・防災研究、放射線モニタリング、放射性廃棄物や除染等に関する研究開発は強化することが謳われている。エネルギーの需要側では、循環型社会、低炭素型社会の実現に向けたさまざまな領域（ナノ・材料、バイオ、情報通信、農業等）の研究開発がグリーン・イノベーションに結び付けられている。

ライフ・イノベーションでは、ヘルスに加えて高齢化社会をサポートするためのさまざまな分野の科学技術が関連付けされている。予防法、早期診断法には機能の解明や新薬の開発だけでなく、医療情報のデータベース化や画像診断システム、イメージング技術などの情報通信技術が重視されている。「安全で有効性の高い治療の実現」では、新薬開発のための基礎研究の重視、高度医療機器やロボット手術機器などの新しい治療機器開発、遠隔診断・治療技術などが挙げられている。

「科学技術イノベーションの推進に向けたシステム改革」の節では、総合科学技術会議の下、もしくはこれを改組した上で「科学技術イノベーション戦略協議会（仮称）」の創設を謳うなど、従来の基本計画よりも踏み込んで戦略策定のプラットフォームの構築を明記している点が新しい。

⁶⁶ 文部科学省科学技術政策研究所「科学技術の将来社会への貢献について」：
<http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/rep145j/pdf/rep145j.pdf>

4.2.2.6. イノベーション 25

1) 策定までの経緯

イノベーション 25 とは 2025 年までを視野に入れた科学技術の長期的戦略である。2006 年 9 月に安倍首相が所信表明演説の中で作成を表明し、イノベーション担当大臣というポストが新設され、高市早苗内閣府特命担当大臣がこの任にあたった。黒川清学術会議元会長に対して内閣特別顧問が発令され、内閣府内に「イノベーション 25 特命室」が設置された。翌年 2 月に政府のイノベーション 25 戦略会議が「中間とりまとめ」を発表⁶⁷、6 月に戦略指針「イノベーション 25」を閣議決定した⁶⁸。

この戦略指針では、2025 年の日本の姿を「生涯健康で、安全・安心な、多様な人生を送れる、世界的課題解決に貢献する、世界に開かれた」社会と設定、その達成のため、社会環境整備、大学改革などの取り組むべき課題を示した。

表 4-11：イノベーション 25 策定の経緯

2006 年 9 月 26 日	安倍内閣発足。イノベーション担当大臣というポストが新設され、高市早苗内閣府特命担当大臣がこの任にあたる
2006 年 9 月 29 日	安倍総理より長期戦略指針「イノベーション 25」の策定が指示される
2006 年 10 月 3 日	日本学術会議前会長黒川清博士に対し、安倍総理より内閣特別顧問の発令がなされる
2006 年 10 月 5 日	内閣府内に「イノベーション 25 特命室」を設置 「イノベーション 25 戦略会議」の組織のため、委員の人選に着手
2006 年 10 月 26 日	第 1 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2006 年 10 月 27 日	当ホームページでご意見募集欄を開設(同年 12 月 31 日まで)
2006 年 10 月 30 日	日本学術会議内に、金澤一郎・日本学術会議会長を委員長、北澤宏一氏を副委員長として 20 名の委員で構成される「日本学術会議イノベーション推進検討委員会」を設置
2006 年 11 月 9 日	第 2 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2006 年 11 月 30 日	第 3 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2006 年 12 月 21 日	第 4 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2007 年 1 月 16 日	第 5 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2007 年 1 月 25 日	2, 200 名の日本学術会議会員、連携会員による英知を結集した報告書「科学者コミュニティが描く未来の社会」を拝受
2007 年 1 月 31 日	第 6 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2007 年 2 月 19 日	第 7 回イノベーション 25 戦略会議を実施
2007 年 2 月 26 日	第 8 回イノベーション 25 戦略会議を実施 中間とりまとめ提出
2007 年 3 月 21 日	全国の小学生を対象として、「イノベーションでかなえる 2025 年の夢」を同年 5 月 11 日まで募集

⁶⁷ イノベーション 25 中間とりまとめ：

http://www.cao.go.jp/innovation/action/conference/minutes/minute_intermediate/chukan.pdf

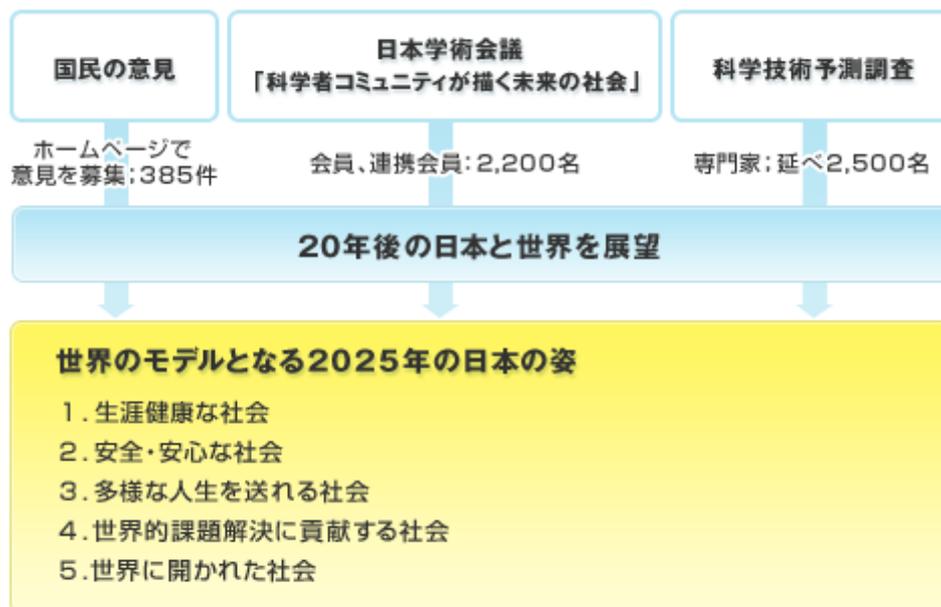
⁶⁸ イノベーション 25 閣議決定：

http://www.cao.go.jp/innovation/action/conference/minutes/minute_cabinet/kakugi1.pdf

2007年4月23日	第9回イノベーション25戦略会議を実施
2007年5月11日	第10回イノベーション25戦略会議を実施
2007年5月25日	第11回イノベーション25戦略会議を実施 最終とりまとめ提出
2007年6月1日	長期戦略指針「イノベーション25」閣議決定
2007年6月29日	「イノベーションでかなえる2025年の夢」審査結果を発表

2) 策定方法

イノベーション25の策定に当たっては3つのチャンネルが活用された(図3.4.1.5)。一つはホームページで国民の意見を直接募集したものである。「イノベーションでつくる2025年の社会」というテーマで2006年10月から12月までの2ヶ月間で385件の大小様々な意見が寄せられた。



出所：内閣府 Web サイト：<http://www.cao.go.jp/innovation/innovation/point.html>

図 4-8：イノベーション25 策定のチャンネル

二つめは、日本学術会議の中に設置された「イノベーション推進検討委員会」である。ここでは、2025年に目指す社会として、人々が健やかに、そして安全に生きられる社会、高度に進化した情報・通信システムを駆使している社会、自然を取り戻し、地域が活性化している社会、地球環境とエネルギーの問題の解決に取り組んでいる社会、水問題や食料問題に適切に対応している社会を想定し、そのために推進すべきイノベーションが挙げられている。また、イノベーションを生み出すための、人材育成システム、環境や研究開発システムの整備、社会制度設計について、具体的な政策提言が行われている。この内容は「科学者コミュニティが描く未来の社会」として報告書としてとりまとめられ、イノベー

ション担当大臣に提出された⁶⁹。

三つめは、文部科学省科学技術政策研究所と財団法人未来工学研究所が2004年に実施した「科学技術の俯瞰的予測調査」の成果をベースに、両者によって展開された「イノベーション創出シナリオの作成等のための調査研究」である⁷⁰。調査では、イノベーション25特命室と協議しながら上記予測調査結果等も考慮して6つの分野を仮設定し、それぞれの分野で専門会合およびワークショップを行い、2025年に目指すべき社会の姿の検討を行っている。この「イノベーション創出シナリオ作成等のための調査研究」は、イノベーション25の骨格となった調査である。

3) 内容

公表されたイノベーション25では、「世界のモデルとなる2025年の日本」と題して、次の5つの社会像を提示している(本編第4章「イノベーションで拓く2025年の日本の姿」)。

1. 生涯健康な社会

医療技術の進歩と個人レベルの診断技術の発達、医療情報ネットワークの整備による全国一律の医療サービスの実現、介護ロボット等の活用によって介護者の負担を軽減するなど、生涯健康で暮らせる社会を想定している。

2. 安心・安全な社会

センシング技術やモニタリング技術の進歩により、生活の利便性を向上しつつ安全なシステムが整備される。また、セキュリティ技術が進歩し、個人情報漏洩することなく様々なサービス、決済、公的手続きができるような社会を想定している。

3. 多様な人生を送れる社会

日本に住まうすべて人々が仕事と生活の調和(ワークライフバランス)を達成し、バリアフリーでかつユニバーサルデザインが行き届いた生活空間において、生き生きと働ける社会を想定している。

4. 世界的課題解決に貢献できる社会

世界トップレベルの環境・エネルギー技術を活用し、地球温暖化ガスの劇的な削減、資源・エネルギー問題、廃棄物処理問題、水・食料問題等の地球規模の環境問題の改善に世界のトップに立って貢献している社会を想定している。

5. 世界に開かれた社会

自動翻訳機の登場によって誰もが日本語の壁を超えて世界中とコミュニケーションが取れ、現在よりもさらに多くの人々が教育、仕事、観光で外国と日本を行き来し、来訪して定住する外国人も多い社会を想定している。

⁶⁹ 日本学術会議「科学者コミュニティが描く未来の社会」:

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-20-t32.pdf>

⁷⁰ 文部科学省科学技術政策研究所「2025年に目指すべき社会の姿」:

<http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/rep101j/pdf/rep101j.pdf>

このような社会像を実現するための政策ロードマップが策定されており、その内容は大きく社会システムの改革戦略と技術革新戦略ロードマップとに分かれている。従来の科学技術政策の戦略策定が科学技術の周辺部分にのみ言及していたのに対し、イノベーションの創出、促進に向けた社会環境整備という観点から規制緩和や社会保障制度の見直しまで踏み込んでいる点がイノベーション 25 の特徴となっている。

4) ビジョン策定の効果

イノベーション 25 の策定は従来の基本計画とは異なり、初めて政策の裨益者である国民の目線で将来のあるべき像を議論し、その実現のための政策ロードマップを描いたことが評価できる点となっている。

政策ロードマップでは、社会システムの改革戦略と技術革新戦略ロードマップが策定されたが、省庁の科学技術政策や研究開発事業に引用された部分は後者であり、社会システムの改革戦略は安倍政権の幕引き、その後の民主党政権の樹立以降、発展的に展開されることはなかった（平成 21 年 2 月 4 日の鳩山首相への高市早苗元イノベーション担当大臣に対する国会質問で、閣議決定であったイノベーション 25 を踏襲するののかについての答弁に対して、鳩山首相は別の中長期計画の必要性を論じている）。

4.2.2.7. 科学技術政策における長期ビジョンの意味

科学技術基本計画は上述したとおり、我が国の科学技術の 10 年後を見越した上で 5 年間という策定期間中の行動計画を定めるものである。科学技術基本計画は科学技術政策における国家レベルの戦略として位置づけられるため、各省庁の研究開発事業や税制、補助金等の理由付けとして機能し、これらの施策は基本計画で定めるところの戦略目標への寄与が要請されることになる。

しかしながら、戦略目標の達成状況については、フォローアップ調査の結果をみても、施策に投入されたリソース以外の情報に乏しく、アウトカムが確認できておらず、政策の費用対効果が明らかにされていない⁷¹。基本計画で語られる長期ビジョンは理念の域を出ておらず、科学技術政策によって社会がどのように良い方向へ変化したのかが検証されたこともないといってよい。こうした長期ビジョンは作成した段階で関係者間でのある種の合意を得てはいるものの、その効果を詳らかにする必要はなく、次なる展望のための議論の礎としてのみ価値を持つように思える。

一方で、あるべき将来社会の姿を具体的に描いたイノベーション 25 では、そうした状況に現実社会が向かいつつあるかどうかをその時々で検証することが可能である。「2025 年に

⁷¹ 総合科学技術会議「第 3 期科学技術基本計画フォローアップ」2009 年 6 月 19 日。

はこのような社会になっていて、こうした技術が利用可能になっている。」と表現された明確な将来像は、その方向が真に望ましいものかどうかは別にして、それに触れた人々の頭脳に計画の到達点をイメージさせることができる。イノベーション 25 では、将来社会における様々な制約（環境制約、資源の入手可能性、国民一人あたりの所得、社会保障費負担）を考慮せず、0 ベースで自由に発想した未来予想図であるため、必ずしもその方向に向けて社会的なリソースを投入しなければならない、という政策的合意がとれているものではない。科学技術基本計画が科学技術政策周りの閉じたコミュニティの中から発想されたビジョンであり、かつ国家基本戦略として体系化されたものであるのに対して、イノベーション 25 はさまざまな関係者が広く議論に参加したオープンなビジョンであり、実現のための政策手段を持たなかったある種のアジェンダだったといえる。

科学技術基本計画が科学技術の果実を社会にもたらし、社会変革を促すことがその策定の目的であるならば、イノベーション 25 の策定プロセスに学ぶ点は大いにあるといえる。具体的な将来像を構築するために、将来技術予測調査のような方法を活用することも一策であるが、将来社会を俯瞰した上で研究開発の方向性を探るような取り組みがもっと多くの関係者の間で行われても良い。例えば、東京大学産学連携本部で 2007 年度から実施された「将来社会を俯瞰した研究開発ビジョン研究会」⁷²のような、20 年後の社会状況を予測し、討議のプロセスを通じて研究開発のビジョンを得るなどの活動が幅広く行われるべきである。

実現すべき具体的な社会像のないまま、研究開発予算や論文生産性を先進諸国間で比較したり、ほとんどの国民には全く関係のないシステム改革を議論したりすることは、その時々の社会的課題の再生産を繰り返すのみで何ら問題の解決には結びつかず、健全な計画策定とは言えない。科学技術基本計画のような国家基本戦略においてこそ、15 年から 20 年先の具体的な将来社会を描き、それを実現するための政策（既存の規制の見直しなども含む）を検討すべきであると考えられる。

参考

- ・ 科学技術庁科学技術政策局編「科学技術基本計画（解説）」1997 年。
- ・ 財団法人政策科学研究所「政策及び政策分析研究報告書－科学技術基本計画の策定プロセスにおける知識利用－」平成 19 年度内閣府経済社会総合研究所委託事業『イノベーション政策及び政策分析手法に関する国際共同研究』成果報告書シリーズ No.3, 2008 年 3 月。
- ・ 科学技術政策研究所編「第 1 期及び第 2 期科学技術基本計画において定量目標の明示された施策の達成状況」2005 年 3 月。
- ・ 文部科学省「第 3 期科学技術基本計画の重要政策」2005 年 4 月 8 日。

⁷² 東京大学産学連携本部：<http://www.ducr.u-tokyo.ac.jp/ip/research/vision-wg/index.html>

- 総合科学技術会議「科学技術基本計画策定の基本方針（中間とりまとめ）」2005年6月15日.
- 日本学術会議「科学者コミュニティが描く未来の社会」2007年1月25日.
- 内閣府「イノベーション25 中間とりまとめ」2007年2月26日.
- 内閣府「イノベーション25」2007年6月1日.
- 科学技術政策研究所「第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究」2009年3月.
- 総合科学技術会議「第3期科学技術基本計画フォローアップ」2009年6月19日.
- 日本学術会議「第4期科学技術基本計画への日本学術会議の提言」2009年11月26日.
- 文部科学省科学技術政策研究所「科学技術の将来社会への貢献について」2010年12月.

4.2.3. 高等教育政策に関する長期ビジョン

主任研究員 依田達郎

高等教育政策の履行は、学問の自治から運営の独立性を持つ多様な大学がどのような意思決定をするかに依存する。このように多様なエージェントが独立性を持つ政策分野において、ビジョンはどのような役割を果たすことが可能なのだろうか。

4.2.3.1. 高等教育政策における長期ビジョンの特徴と課題

21世紀には知識社会化が本格的に進展し、高等教育に対する社会の要求が強くなり、それに伴い、文部科学省は政策・行政の力点を高等教育分野にシフトしてきていると言われる。⁷³高等教育政策についての長期計画は1970年代から策定されてきたが、その位置づけは、1990年代の半ばから変化してきており、長期構想（グランドデザイン）としての性格が強いものとなっている。その背景には、国による規制から、大学の改革イニシアティブを重視した自由化への流れがある。

(1) 高等教育政策における長期計画

1971年6月に、中央教育審議会は「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」を答申した。この答申では、初等・中等教育・高等教育、教員養成、教育行財政全般について扱っているが、特に、高等教育改革に焦点を当てており、長期計画の必要性について強調している。その必要な理由については以下の4点を指摘している。

74

- a) 国・公・私立の教育機関を通じて、公教育が量的・質的に均衡のとれた発展を遂げるためには、公的な計画にもとづく総合的な調整が必要になってきたこと
- b) 教育の拡充整備は巨大な資源を必要とし、そのための財政支出は、国の社会的・経済的な発展と適切な均衡が維持されなければならないこと
- c) 今日では、教育の量的な拡張に伴ってその質的な刷新が強く要請され、それに応ずる研究開発を国家的な規模で進める必要が生じていること
- d) 教育施策の成果が現われるまでには長い年月が必要であって、社会の変化が急速なほど、ますます長期の見通しが要求されること

⁷³細井克彦、第10章 高等教育政策・行政の構造的変化、201～217頁（平原春好編集、概説教育行政学、東京大学出版会、2009年）。

⁷⁴中央教育審議会答申、今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について、1971年6月11日。第2章 長期教育計画の策定と推進の必要性 1 長期教育計画の必要性と政府の役割。

この答申を受けて、高等教育計画の策定が制度化された。文部省は1972年6月に「高等教育懇談会」を設置し、高等教育計画の検討を開始し、1974年に報告書「高等教育の拡充整備計画について」が公表された。⁷⁵以後、2005年（平成17年）までに、中央教育審議会等の政府審議会により、以下の7つの高等教育計画が発表されている。⁷⁶

- 高等教育懇談会、高等教育の拡充整備計画について、1974年3月29日
- 文部省大学局、高等教育の計画的整備について一昭和50年度高等教育懇談会一、1976年（昭和51年）3月15日
- 大学設置審議会・大学設置計画分科会、高等教育の計画的整備について、1979年12月14日
- 大学設置審議会・大学設置計画分科会、昭和61年以降の高等教育の計画的整備について、1984年（昭和59年）6月6日
- 大学審議会、平成5年度以降の高等教育の計画的整備について、1991年（平成3年）5月17日
- 大学審議会、平成12年度以降の高等教育の将来構想について、1997年（平成9年）1月29日
- 中央教育審議会、我が国の高等教育の将来像、2005年1月28日

これらの長期計画の趣旨は、表4-12に示すように、その時々の18歳人口の増減トレンドに適切に対応できる大学規模を決め計画的に整備するとともに、高等教育機会の地域間格差の是正、私学における教育研究条件面での問題等に適切に対応し、均衡のとれた高等教育の発展を図ることだった。

⁷⁵羽田貴史、第7章 戦後日本社会と大学改革（2）－計画から規制緩和へ－（安原義仁他編集、大学と社会、日本放送出版協会、2008年）

⁷⁶ 未来工学研究所、平成21年度「先導的・大学改革推進委託事業」大学教育の量的規模の在り方に関する調査研究報告書、2010年3月。第8章「日本の高等教育計画」。

表 4-12 これまでの高等教育計画等

計画等名	対象時期	基本方針	規模の目途等	地域配置																				
高等教育の計画的整備について－昭和 50 年代計画－（前期：昭和 51 年 3 月）（後期：昭和 54 年 12 月）	前期：昭和 51～55 年度（1976～80 年） 後期：昭和 56～61 年度（1981～86 年）	18 歳人口がおおむね 150 万人～160 万人台で推移するとともに、進学率が停滞傾向にあることを踏まえ、量的充実より質的充実を推進。	定員増（大学、短大） 前期：S51～55 年度 <table border="1"> <tr><td>目途</td><td>実績</td></tr> <tr><td>29,000 人</td><td>23,292 人</td></tr> </table> 後期：S56～60 年度 <table border="1"> <tr><td>目途</td><td>実績</td></tr> <tr><td>34,000 人</td><td>39,767 人</td></tr> </table>	目途	実績	29,000 人	23,292 人	目途	実績	34,000 人	39,767 人	収容力等の面での地域間格差を是正するため、大都市への大学等の新增設を抑制し、地方における整備を中心に実施。												
目途	実績																							
29,000 人	23,292 人																							
目途	実績																							
34,000 人	39,767 人																							
昭和 61 年度以降の高等教育の計画的整備について－昭和 60 年代計画－（昭和 59 年 6 月）	昭和 61～平成 4 年度（1986～92 年）	18 歳人口が平成 4 年にピーク（205 万人）に達することを踏まえ、質的充実と併せ恒常的定員と期間を限った定員（臨時的定員）増による量的充実を推進。	（大学、短大、高専） <table border="1"> <tr><td></td><td>目途</td><td>実績</td></tr> <tr><td>恒常的定員増</td><td>42,000 人</td><td>78,173 人</td></tr> </table> （大学、短大） <table border="1"> <tr><td></td><td>目途</td><td>実績</td></tr> <tr><td>臨時的定員増</td><td>44,000 人</td><td>112,443 人</td></tr> </table>		目途	実績	恒常的定員増	42,000 人	78,173 人		目途	実績	臨時的定員増	44,000 人	112,443 人	大都市（前計画対象区域及び仙台市、広島市）への大学等の新增設の抑制を継続し、地方における整備を中心に実施。								
	目途	実績																						
恒常的定員増	42,000 人	78,173 人																						
	目途	実績																						
臨時的定員増	44,000 人	112,443 人																						
平成 5 年度以降の高等教育の計画的整備について（平成 3 年 5 月）	平成 5～12 年度（1993～2000 年）	18 歳人口が急減し規模の縮小が見込まれる時期においては従来のような計画的な整備目標の設定は適当でないことから、全体規模の想定を行い、これに基づいて施策を実施。大学等の新增設及び定員増については原則抑制。抑制の例外として、社会的要請等に配慮。	（大学、短大、高専） <table border="1"> <tr><td></td><td>想定</td><td>実績</td></tr> <tr><td>入学者数</td><td>649,000 人</td><td>752,010 人</td></tr> <tr><td>入学定員</td><td>590,000 人</td><td>698,436 人</td></tr> <tr><td>進学率</td><td>40.0%</td><td>49.8%</td></tr> </table>		想定	実績	入学者数	649,000 人	752,010 人	入学定員	590,000 人	698,436 人	進学率	40.0%	49.8%	大都市への大学等の新增設の抑制を継続。ただし、首都圏、近畿圏及び中部圏以外の政令指定都市については、これまでの取扱を改め、地域制限を廃止。								
	想定	実績																						
入学者数	649,000 人	752,010 人																						
入学定員	590,000 人	698,436 人																						
進学率	40.0%	49.8%																						
平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について（平成 9 年 1 月）	平成 12～16 年度（2000～4 年）	18 歳人口が減少し規模の縮小が見込まれる時期においては計画的な整備目標を設定することは適切ではないことから全体規模の試算を行い、これに基づいて施策を実施。大学等の全体規模及び新增設については抑制的に対応。抑制の例外として扱われてきた事項については、ある程度弾力化。臨時的定員は 5 割まで恒常定員化を認めつつ 16 年度位までの間に解消。	（大学、短大、高専） <table border="1"> <tr><td></td><td>12 年度</td><td>16 年度 試算</td></tr> <tr><td>入学者数</td><td>752,010 人</td><td>711,000 人</td></tr> <tr><td>入学定員</td><td>698,436 人</td><td>657,000 人</td></tr> <tr><td>進学率</td><td>49.8%</td><td>50.4%</td></tr> </table> （大学、短大） <table border="1"> <tr><td></td><td>H12～H13 の 増減</td></tr> <tr><td>恒常的定員</td><td>6,836 人</td></tr> <tr><td>臨時的定員</td><td>△13,504 人</td></tr> <tr><td>計</td><td>△ 6,668 人</td></tr> </table>		12 年度	16 年度 試算	入学者数	752,010 人	711,000 人	入学定員	698,436 人	657,000 人	進学率	49.8%	50.4%		H12～H13 の 増減	恒常的定員	6,836 人	臨時的定員	△13,504 人	計	△ 6,668 人	大都市への大学等の新增設の抑制を継続。ただし、大都市部の大学等の自由な発展等を阻害することのないよう、ある程度弾力化。
	12 年度	16 年度 試算																						
入学者数	752,010 人	711,000 人																						
入学定員	698,436 人	657,000 人																						
進学率	49.8%	50.4%																						
	H12～H13 の 増減																							
恒常的定員	6,836 人																							
臨時的定員	△13,504 人																							
計	△ 6,668 人																							

出典：文部科学省、これまでの高等教育計画等について

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/002/gijiroku/010801/5-20.htm

また、これらの高等教育計画の他に、高等教育の将来構想、ビジョン、大きな政策方針と言える審議会答申等が存在する。

- 大学審議会、21世紀の大学像と今後の改革方策について、1998年10月
事前規制である設置基準を緩和する代わりに、事後チェックとしての評価システムを整備する必要性や、高度専門職職業人養成のための大学院の開設の必要性を指摘。第3者評価の機関である「大学評価・学位授与機構」の設置、専門職大学院制度の発足（いずれも1999年）につながった。⁷⁷（天野（2004））
- 大学審議会、グローバル時代に求められる高等教育の在り方について、2000年11月22日
世界に開かれた高等教育機関としての役割を十分に果たしていくために、高等教育制度の国際的な整合性を図ること、教育研究のグローバル化の推進、世界のあらゆる分野で活躍し得る能力を持った人材の育成等を検討した。
- 文部科学省、大学（国立大学）の構造改革の方針、2001年6月
別名、「遠山プラン」とも呼ばれている（発表時の文部科学大臣）。国立大学の再編・統合、国立大学法人化、高度研究拠点としてのCOEの創出という3本の柱を持っている。この方針は「大学分科会の審議と無関係に」「改革構想を唐突に発表」されたものだった（天野（2004））が、その後、3本の柱はそれぞれ具体化された。
- 中央教育審議会、新時代の大学院教育－国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて－、2005年9月
大学院における人材養成機能の強化と世界トップレベルの競争力を有する教育研究拠点の形成、修士・博士課程における教育課程の組織的展開の強化（大学院教育の実質化）などを検討。
- 中央教育審議会、学士課程教育の構築に向けて、2008年12月
「我が国の高等教育の将来像」答申（2005年）において、学士課程教育の充実について提言されたことを受け、充実を図るべき内容について検討。

(2) 審議会（大学審議会、中央教育審議会）への諮問

現在の中央教育審議会は、中央省庁等改革の一環として、従来の中央教育審議会を母体としつつ、生涯学習審議会、理科教育及び産業教育審議会、教育課程審議会、教育職員養成審議会、大学審議会、保健体育審議会の機能を整理・統合して、2001年1月6日付けで文部科学省に設置されたものである。分科会として、教育制度分科会、生涯学習分科会、初等中等教育分科会、大学分科会、スポーツ・青少年分科会、教育振興基本計画部会、教

⁷⁷ 天野郁夫、「なぜいまグランドデザインなのか」、IDE「現代の高等教育」、2004年1月号、5～12頁。

員の資質能力向上特別部会が設置されている。このうち、大学分科会が「大学及び高等専門学校における教育の振興に関する重要事項」を担当し、高等教育についての将来構想等の審議を担当している。⁷⁸

上記のように、高等教育の中長期計画や長期構想は、中央教育審議会の大学分科会（以前は大学審議会）において検討され中央教育審議会で了承され、文部科学大臣の諮問に対する答申の形で発表される。最近の文部科学大臣の諮問としては、以下のようなものがあり、それぞれの諮問に対して、答申が出されてきている。

- 文部大臣 町村信孝、「21世紀の大学像と今後の改革方策について」諮問、1997年10月31日

国際的に評価される大学を創るため、21世紀の大学像を明確に示すとともに、今後の改革方策として、i) 大学院制度の改革、ii) 学部段階の改革、iii) 大学の組織運営システムの改革についての検討を求めた。

→ 大学審議会答申、21世紀の大学像と今後の改革方策について、1998年10月26日

- 文部大臣 中曽根弘文、「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」諮問、1999年11月18日

(1) 国際的通用性・互換性を重視し、世界に開かれた大学づくりを推進するための方策、(2) 高等教育機関と社会との往復型による生涯学習を推進するための方策、(3) 高等教育における情報通信技術能力の育成と情報通信技術の活用による教育提供等を推進するための方策についての検討を求めた。

→ 大学審議会答申、グローバル時代に求められる高等教育の在り方について、2000年11月22日

- 文部科学大臣 町村信孝、「今後の高等教育改革の推進方策について」諮問、2001年4月11日

(1) 短期大学、高等専門学校から大学院までの高等教育制度全体の在り方、(2) 大学等の設置認可の望ましい在り方と今後の高等教育の全体規模、(3) 職業資格との関連も視野に入れた新しい形態の大学院等の整備の在り方等についての検討を求めた。

→ 1. 中央教育審議会答申、我が国の高等教育の将来像、2005年1月28日

2. 中央教育審議会答申、新時代の大学院教育－国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて－、2005年9月5日

3. 中央教育審議会答申、学士課程教育の構築に向けて、2008年12月24日

- 文部科学大臣 鈴木恒夫、「中長期的な大学教育の在り方について」諮問、2008年

⁷⁸ 文部科学省ウェブサイト、中央教育審議会について。URL:
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gaiyou/010201.htm

9月11日

- (1) 社会や学生からの多様なニーズに対応する大学制度及びその教育の在り方、
- (2) グローバル化の進展の中での大学教育の在り方、(3) 人口減少期における我が国の大学の全体像についての検討を求めた。

(3) 長期計画から長期構想（グランドデザイン）への変化

高等教育政策についての長期計画の位置づけには、1990年代の半ばから変化が見られた。その背景には、国による規制から、大学の改革イニシアティブを重視した自由化への流れがあった。

1980年代までは、大学の内発的な改革とその実現を期待することが当時としては難しかったという事情があり、政府自らが音頭を取って大学制度の枠組みを作り、政府直営で大学改革を進めようとしていたが、実際には改革はなかなか進まなかった。⁷⁹

そのような中で、1984年8月に中曽根内閣は、内閣直属の「臨時教育審議会」を設置し、教育改革に乗り出した。臨時教育審議会の答申に基づき、大学審議会が設置されたが、大学審議会は、規制緩和（1991年の設置基準の大綱化・規制緩和と大学の自己点検・評価制度の導入）の導入を進めることを提言する。⁸⁰それまでは大学は国の定める設置基準によって縛られてきたため、この規制を緩和することで大学の自発的な改革を促すが、教育研究の水準を低下させないために大学の自己点検・評価を義務付けるという考え方である。大学が自らの大学をどうしていくかを「自主的」に選択し、その結果については自己責任を取るという方向への政策原理の変更がなされたのである⁸¹。

天野（2004）は、直接の規制を撤廃した後に、文部科学省に求められているのは、社会と国家の必要を満たす方向に個別の大学と高等教育システム全体を誘導していく、高等教育政策の新しい枠組みやアジェンダの提示であるとしている。文部科学省自身が必要とし、それぞれの大学が、自由な選択と決定のためのガイドラインとして必要としている、未来に向けての高等教育政策の体系的な展望が必要であるとしている。具体的に必要とされている項目として、①新しい高等教育システムの形態と構造についての展望、②新しい質の保証システムとしての評価制度構築への展望、③財政措置、④高等教育の規模と教育機会の問題の4つを挙げている。⁸²

このような大学の規制緩和については、「大学の自己裁量が広がった面はあるものの、国が方向づけたメニューからの選択」であり、その意味で「方向づけられた自主性」ともいわれるとの意見もある。⁸³

⁷⁹ 大学と社会、15章「21世紀の大学—政策的観点から—」山本眞一、191～202頁。192頁。

⁸⁰ 羽田、2008年。細井、2009年。

⁸¹ 細井、2009年。

⁸² 天野郁夫、2004年。

⁸³ 細井、2009年。

4.2.3.2. ケーススタディ：高等教育政策の長期ビジョン

(1) 大学審議会答申、平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について（1997 年）

概要

この答申は、「平成 21 年度（2009 年度）までを視野に入れつつ、平成 12 年度（2000 年度）から平成 16 年度（2004 年度）までの 5 年間における高等教育の構想」を示した。一般的な方針としては、「今後予想される高等教育への進学意欲の一層の高まりを積極的に受け止めつつ、教育機能の強化など質的な面での向上を図ることや、各高等教育機関が、社会の変化に対応して自由で多様な発展を遂げることにより、高等教育全体として社会や国民の多様な要請に適切にこたえていくことが重要である。」とした。

この答申は、計画を冠しておらず、実質計画は放棄されたといわれ、政府の計画的体制による質の向上方策からの転換を明確にしたものであり、設置認可の緩和などと大きな流れになっている。⁸⁴

目次は以下の通りであり、I において、今後の高等教育の発展の方向、普及、質的向上、社会の変化への対応について述べた後、II においては高等教育の規模についての考え方を説明している。

大学審議会答申、平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について、平成 9 年 1 月 29 日

I 今後における高等教育の発展の方向

1 本構想の位置付け

- (1) 現行計画の趣旨
- (2) 高等教育を取り巻く情勢の変化
- (3) 本構想の対象期間

2 高等教育の普及に対する考え方

3 高等教育の質的向上

- (1) 高等教育の質的向上のための取組
- (2) 質的向上のための評価についての考え方
- (3) 卒業生の質の確保

4 社会の変化と高等教育の役割

- (1) 社会の変化への対応について
- (2) 高等教育機関の多様な発展について

II 高等教育の規模に関する考え方

1 全体規模に関する考え方

- (1) 全体規模を考える際考慮すべき事項
- (2) 全体規模に関する考え方

2 大学等の地域配置についての考え方

- (1) これまでの大都市抑制策の評価
- (2) 大学等の地域配置を考える際考慮すべき事項
- (3) 具体的な取扱いについて

3 臨時的定員の取扱い

4 関連する施策について

- (1) 高等教育財政の充実
- (2) 競争的な環境における発展のための取組

⁸⁴ 羽田、7 章、98 頁。

高等教育の規模

全体規模に関しては、「志願率が高まったとしても、18歳人口が減少し続けることに伴い、全体としての志願者数は減少していくことが予想される」とする一方、「高等教育への進学意欲の高まりは、今後の職業その他の社会生活に必要な知識・技術の高度化や、より豊かで文化的な生き方が追求されていくことなどを背景に、今後とも継続するもの」とであると分析し、「今後の高等教育の方向を考えるに当たっては、このような高等教育機関に学びたいという意欲の高まりを積極的に受け止めていくことを基本とする必要がある。」とした。

また、社会からの高等教育修了者に対する需要については、「多くの職業分野において高度な知的能力を必要とする業務が増加」しており、企業において、「特定分野における専門性を有する人材が求められる傾向にある」一方で、「将来の人材需要を予測することは困難ではあるが、今後、我が国の産業界がどれだけ高等教育修了者を収容できるかについては、悲観的な見方もある」ことも同時に紹介している。

高等教育の全体規模については更に詳しく以下のような説明がある。

現行計画（注：「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」）においては、高等教育の全体規模を考えるに当たって勘案すべき要素として、18歳人口の急激な減少、志願率の上昇、生涯学習社会やグローバル化の進展に伴う社会人学生や外国人留学生の拡大、質的水準の確保との関係、国民経済における負担と投資の観点、高等教育の規模に関する国際的状況、急増期における規模の拡大、等を挙げた。

また、高等教育をめぐる諸情勢が急激に変化し、かつ、その変化の方向も必ずしも明確でない状況では、以上の諸要素すべてについて特定の見通しを得ることは困難であり、さらに、規模の縮小が見込まれる時期においては、計画的な整備目標を設定するという手法をとることは必ずしも適当とは言えないとし、過去の進学状況や前計画との継続性等の観点から、大学等の新増設については、原則抑制の方針で臨む必要があるとの方針を示したところである。

現行計画において勘案すべき要素として挙げられているものについては、基本的には、今後の全体規模を考える際にもこれらを考慮することが必要である。また、現行計画でも示されており、生涯学習社会の進展等に伴い、高等教育の規模を考える際に18歳人口の動向以外の要素をも考慮する必要性が高まってはいるが、なお18歳人口が基本的な要素であることには変わりがないと考えられる。

高等教育の規模の予測の方法

全体規模の予測（試算）については以下の方法で行ったと説明している。

- a. 現役志願率は、大学、短大それぞれについて、平成7年度から8年度の増減を維持するものと仮定。

大学…年 0.8%増、短大…年 0.6%増

ただし、短大については、12年度以降、12.8%（11年度の想定値）で固定。

- ・現役志願率＝当該年度の高卒者のうち大学へ願書を提出した者の数／当該年度の高卒者数×100
- ・規役志願者数＝高卒者数×現役志願率

高卒者数は、当該年度の18歳人口の89.7%（8年度実績）と仮定。

b. 過年度志願率については、大学、短大それぞれについて、平成8年度実績で継続するものと仮定。

大学…前年度不合格者 77.7%が翌年度も志願

短大…前年度不合格者 49.6%が翌年度も志願

- ・過年度志願者数＝前年度不合格者数×過年度志願率
- ・全志願者数＝現役志願者数＋過年度志願者数

c. 入学定員については、大学、短大それぞれについて、以下のとおりとした。

《大学》

恒常的定員について、毎年6.6千人増加（平成8年度の増加分）するものとし、臨時的定員（8年度73千人）については、11年度ですべて解消するものとした。

《短大》

恒常的定員について、毎年2.2千人減少（平成8年度の減少分）するものとし、臨時的定員（8年度36千人）については、11年度ですべて解消するものとした。

d. 定員超過率については、11年度において1.10となり、11年度以降は、1.10で推移するものとする。

- ・入学者数＝入学定員×定員超過率（1.10）（11年度以降）

ただし、12年度から16年度にかけては、臨時的定員の解消にかかわらず、入学者数はなだらかに推移するものとした。

また、全志願者数がこれを下回る場合は、入学者数と全志願者数とは一致するものとした。

e. 志願者に対する収容力＝入学者数÷全志願者数

f. 進学率＝入学者数÷18歳人口

g. 平成11年度、16年度及び21年度の外国人留学生数及び社会人学生の入学者数については、それぞれ15千人、30千人とした。

策定プロセス

「大学の大量化、生涯学習の進展、国際化などの急激な社会の変化が予測される状況において、将来的な高等教育の在り方を十分検討した上で、それにふさわしい内容を考える」ために、1995年4月、大学教育部会に「高等教育将来構想専門委員会」が設置された。さらに、1995年11月には、同専門委員会における審議を踏まえ、平成12年度以降の高等教育の将来構想について審議するため、「高等教育将来構想部会」が設置された。

高等教育将来構想部会は、(1) 高等教育の大量化、(2) 高等教育における「質」の確保、(3) 社会経済の変化や学問の発展に対応した人材養成、(4) 高等教育の地域配置の在り方の4つの視点から、関係者からのヒアリングを実施するなどするとともに、審議を重ね、1996年10月に審議の概要を大学審議会の総会に報告して公表した。審議会は、同部会における

審議の結果に基づき、さらに総会で審議を行い、答申を行った。

高等教育将来構想部会のメンバーは以下の通りであり、委員については、大学審議会や大学教育部会のメンバーの委員を兼ねている。特別委員の多くはこの部会のみのものである。

表 4-13：大学審議会 大学教育部会 高等教育将来構想部会のメンバー

◎は部会長		
○は部会長代理		
委員	天野 郁夫	国立学校財務センター教授
	猪口 邦子	上智大学教授
	上野 一郎	学校法人産能大学理事長・学長
	小出 忠孝	愛知学院大学長
	櫻井 修	住友信託銀行株式会社取締役相談役
	佐野 文一郎	東京国立博物館長
	戸田 修三	日本私学振興財団理事長
	平澤 貞昭	株式会社横浜銀行頭取
◎	吉川 弘之	東京大学長
特別委員	石 弘光	一橋大学教授
	大南 正瑛	立命館大学長
	大西 昭男	学校法人関西大学理事長
	大森 厚	学校法人中央工学校理事長
	日下 晃	学校法人武庫川学院理事長
	小谷津 孝明	学校法人慶應義塾常任理事
	白井 和徳	株式会社水の友代表取締役社長
	高鳥 正夫	東横学園女子短期大学長
	館 昭	学位授与機構教授
	鳥井 弘之	日本経済新聞社論説委員
	春山 志郎	東京工業高等専門学校長
○	村松 岐夫	京都大学大学院法学研究科長
	矢野 眞和	東京工業大学教授

出典：大学審議会答申、平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について、平成 9 年 1 月 29 日。

(2) 我が国の高等教育の将来像（2005 年）

2001 年の中央省庁等再編で文部科学省が発足したのに伴い改編された中央教育審議会は、2005 年 1 月に「我が国の高等教育の将来像」答申を公表した。

概要

この答申は、新時代における高等教育の全体像、あるいは、将来像（グランド・デザイン）を示すものである。答申では、「18 歳人口が減少して約 120 万人規模で推移する一方で、大学・学部等の設置に関する抑制方針が基本的に撤廃されたこと等により、『進学率』の指標としての有用性は減少し、主として 18 歳人口の増減に依拠した高等教育政策の手法はその使命を終え、『高等教育計画の策定と各種規制』の時代から『将来像の提示と政策誘

導』の時代へと移行する。」⁸⁵とし、考え方の転換が図られた。

細井（2009年）は、「国の条件整備義務（旧教育基本法10条）を限りなく後退させ『学問の自由と自治』を踏み越えて、国が高等教育像や方向性等を提示し、あるいは、制度的枠組みを設定・変更することや、大学評価システムを介しながら、競争的・重点的資金で大学を政策課題に誘導する方向への転換を明示」していると評価している。⁸⁶

答申の構成も以下に示すように、高等教育と社会、全体像、在り方、社会の役割など大きな課題についての議論が展開される一方で、高等教育の規模についての記述は第2章の2「高等教育の質的变化の動向」においてのみ触れられており、「計画」の要素が小さくなっていることが分かる。

中央教育審議会、我が国の高等教育の将来像（答申）、2005年1月28日

はじめに

第1章 新時代の高等教育と社会

- 1 今後の社会における高等教育の役割
- 2 高等教育の中核としての大学
- 3 高等教育と社会との双方向の関係：高等教育の危機は社会の危機

第2章 新時代における高等教育の全体像

- 1 「高等教育の将来像」についての基本的考え方：高等教育計画から将来像へ
- 2 高等教育の量的変化の動向
- 3 高等教育の多様な機能と個性・特色の明確化
- 4 高等教育の質の保証

第3章 新時代における高等教育機関の在り方

- 1 各高等教育機関の教育・研究の質の向上に関する考え方
- 2 国公立大学の特色ある発展に関する考え方
- 3 高等教育機関の設置形態の多様化に関する考え方

第4章 高等教育の発展を目指した社会の役割

- 1 高等教育の発展を目指した支援の在り方
- 2 高等教育の発展を目指した各方面の取組

第5章 「高等教育の将来像」に向けて取り組むべき施策

- 1 将来像に向けた施策の主要な柱と方向性
- 2 将来像に向けて具体的に取り組むべき施策

高等教育の規模

高等教育の全体規模については、第2章の2. 高等教育の量的変化の動向において、考え方を説明している。以下に示すように、今後の大学・短期大学の進学率については、「大幅な拡大は必ずしも見込めない状態にある」としている。

- 我が国の大学・短期大学への進学動向に関して、平成9(1997)年1月の大学審議会答申「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」では、18歳人口の減少に伴い入学者が漸減し、平成21(2009)年度には全志願者に対する入学者の割合である収容力は100%になると試算されていた。しかし、その後の志願率の伸び悩み等を考慮して同答申と同様の考え

⁸⁵ 第2章 新時代における高等教育の全体像、1 「高等教育の将来像」についての基本的考え方：高等教育計画から将来像へ

⁸⁶ 細井、205頁。

方に基づき再計算を行うと、大学・短期大学の収容力は2年早く平成19(2007)年には100%に達するものと予測される。

- 大学・短期大学の18歳人口を基準とした進学率は、1960年代前半に15%を超えた後急速に上昇して昭和50(1975)年度には38.4%にまで達し、高等教育の大衆化が急速に進行した。その後、進学率は一時的に安定し、平成に入ってから再び上昇して平成11(1999)年度に約49%となり、ここ数年はほぼ一定で推移していた。大学・短期大学の進学率が一定となっていた要因は必ずしも単純ではないが、長期にわたる経済の停滞や専門学校への進学率等の影響もあると考えられる。
- 専門学校を含めた進学率は、昭和61(1986)年度からほぼ一貫して増加し続けており、平成16(2004)年度には74.5%に達している。この意味では、我が国の高等教育は、同年齢の若年人口の過半数が高等教育を受けるというユニバーサル段階に既に突入しており、これにふさわしいものへと変革を迫られているとすることができる。
- 社会の高度化・複雑化・専門化の進展等に応じ、今後は、高度な課題探求能力や専門的知識等を有することが社会生活を送る上で広く求められるようになっていくと考えられる。また、少子化の進行に伴い若年労働人口が減少する中で我が国が引き続き発展していくためには、社会の各分野で活躍できる質の高い人材の供給を充実・確保することは重要である。
- ただし、今後の大学・短期大学の進学率については、近年の傾向から敷衍(ふえん)すれば、18歳人口が減少する過程では若干の上昇が考えられるものの、約120万人前後で推移する時期にあっては、大幅な拡大は必ずしも見込めない状態にある。また、社会人学生や外国人留学生については、主として大学院(修士・博士・専門職学位課程)段階での高度な学習需要の着実な伸びが期待されるが、学部(学士課程)・短期大学段階等では、現状との比較において、量的に大幅な拡大は必ずしも見込めない状態にある。さらに、パートタイム学生についても、その定着と発展に関しては今後の展開に委ねられる部分が大い。
- こうした様々な変化を背景に考えると、全体規模の面のみからすれば、高等教育についての量的側面での需要はほぼ充足されてきており、ユニバーサル段階の高等教育は既に実現しつつあるとすることができる。

予測の手法

収容力の予測は、平成9(1997)年1月の大学審議会答申「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」と同じ手法を使って、行われている。

施策の柱

第5章では、「中長期的(平成17(2005)年以降、平成27(2015)年～平成32(2020)年頃まで)に想定される我が国の高等教育の将来像(言わば「グランドデザイン」とも呼ぶべきもの)を念頭に、その内容の実現に向けて取り組むべき施策を提言する」としている。

まず、答申の内容を以下のようにまとめている。

- 21世紀は「知識基盤社会」(knowledge-based society)の時代であると言われる。これからの「知

識基盤社会」において、高等教育は、個人の人格形成上も国家戦略上も極めて重要である。

- 今後は、国際競争が激化し、国の高等教育システムや高等教育政策そのものの総合力が問われる時代であり、国は、将来にわたって高等教育につき責任を負うべきである。
- 18歳人口が減少して約120万人規模で推移する一方で、大学や学部等の設置に関する抑制方針が基本的に撤廃されたこと等により、高等教育政策の手法は「高等教育計画の策定と各種規制」の時代から「将来像の提示と政策誘導」の時代へと移行することとなる。
- こうした基本的な考え方を踏まえて、今回の将来像においては、
 - 1 18歳人口の減少や大学・短期大学の収容力(入学者数わる志願者数)が100%に達するなどの状況を踏まえた高等教育の量的変化の動向
 - 2 新時代の高等教育が全体として多様化して学習者の様々な需要に的確に対応するために求められる高等教育の多様な機能と個性・特色の明確化
 - 3 学習者の保護や国際的通用性の保持のための、事前・事後の評価の適切な役割分担と協調の確保による高等教育の質の保証
 - 4 個性・特色の明確化を通じて教育・研究の質の向上を目指す各高等教育機関の在り方
大学(学士課程, 修士・博士・専門職学位課程, 短期大学の課程)
高等専門学校
専門学校
 - 5 高等教育の発展を目指した社会全体(国・地方公共団体や産業界等を含めて)の役割の重要性等が主要な柱となっている。以下では、この方向性を踏まえて関連施策についての考え方を整理することとする。

次に、高等教育の将来像を実現していくために早急に取り組むべき施策を以下のように整理している。

○早急に取り組むべき重点施策（「12の提言」）

- 1 高等教育の量的変化の動向についての関連施策
 - ◇ 人材養成に関する社会のニーズへの対応
 - ◇ 各高等教育機関の経営の改善
- 2 高等教育の多様な機能と個性・特色の明確化についての関連施策
 - ◇ 入学者選抜・教育課程の改善, 「出口管理」の強化
 - ◇ 留学生交流の促進・充実
- 3 高等教育の質の保証についての関連施策
 - ◇ 大学等の設置認可や認証評価等における審査内容や視点の明確化
- 4 各高等教育機関の在り方についての関連施策
 - ◇ 教養教育や専門教育等の総合的な充実
 - ◇ 大学院教育の実質化
 - ◇ 世界トップクラスの大学院の形成
 - ◇ 助教授・助手の位置付けを含めた教員組織の活性化
- 5 高等教育の発展を目指した社会の役割についての関連施策
 - ◇ 高等教育への支援の拡充

- ◇ 多面的できめ細やかなファンディング・システムの構築
- ◇ 学生支援の充実・体系化

策定プロセス

この答申を作成するに当たっては、以下の審議会の総会、分科会、委員会を開催して審議している。

- 中央教育審議会総会 合計 4 回（第 1 期 1 回、第 2 期 3 回）
- 大学分科会 合計 32 回（第 1 期 2 回、第 2 期 30 回）
- 制度部会 合計 9 回
- 大学院部会 合計 13 回
- 大学の教員組織の在り方に関する検討委員会 合計 13 回

検討は表 4-14 に示すように、主として 2002 年後半から 2004 年後半にかけて行われ、答申は 2005 年 1 月になされた。

表 4-14 我が国の高等教育の将来像（2005 年）策定に当たっての委員会等の開催回数

	2001		2002		2003		2004		2005	合 計
	1-6 月	7-12 月	1-6 月	7-12 月	1-6 月	7-12 月	1-6 月	7-12 月	1-6 月	
中央教育審議会総会	1							2	1	4
大学分科会				2	6	8	3	11	2	32
制度部会						1	2	6		9
大学院部会						1	4	7	1	13
大学の教員組織の在り方に関する検討委員会						4	2	5	2	13

出典：中央教育審議会、我が国の高等教育の将来像（答申）、平成 17 年 1 月 28 日。「参考」の開催実績に基づき作成。

中心となって検討した大学分科会のメンバーは以下の通りである。天野氏と、石氏は、前述の「平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について」の策定の際の「高等教育将来構想部会」のメンバーでもあった。

表 4-15：第 2 期中央教育審議会大学分科会委員

委員	石倉 洋子	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
	内永 ゆか子	日本アイ・ビー・エム株式会社取締役専務執行役員
副分科会長	奥島 孝康	早稲田大学学事顧問（平成 16 年 3 月 12 日まで）
委員	岸本 忠三	大阪大学名誉教授、大阪大学前学長、総合科学技術会議議員
	木村 孟	独立行政法人大学評価・学位授与機構長
	黒田 玲子	東京大学教授、東京大学総長特任補佐、総合科学技術会議議員
分科会長	佐々木 毅	東京大学総長
委員	佐藤 幸治	近畿大学法科大学院長、京都大学名誉教授（平成 16 年 7 月 12 日まで）
	寺島 実郎	株式会社三井物産戦略研究所所長、財団法人日本総合研究所理事長
	中嶋 嶺雄	国際教養大学理事長・学長、アジア太平洋大学交流機構(UMAP)国際事務総長
	茂木 友三郎	キッコーマン株式会社代表取締役会長

臨時委員	相澤 益男	東京工業大学長
	天野 郁夫	独立行政法人国立大学財務・経営センター研究部長
	安西 祐一郎	慶應義塾長
	生駒 俊明	一橋大学大学院国際企業戦略研究科客員教授
	石 弘光	一橋大学名誉教授
	井村 裕夫	財団法人先端医療振興財団理事長，科学技術振興機構顧問
	荻上 紘一	独立行政法人大学評価・学位授与機構教授
	黒田 壽二	金沢工業大学学園長・総長
	佐々木 正峰	独立行政法人国立科学博物館館長
	島田 燐子	学校法人文京学園理事長，文京学院大学長，文京学院短期大学長
	関根 秀和	大阪女学院長，大阪女学院大学長，大阪女学院短期大学長
	長尾 真	独立行政法人情報通信研究機構理事長
	南雲 光男	日本サービス・流通労働組合連合顧問
	西室 泰三	株式会社東芝取締役会長
	野依 良治	独立行政法人理化学研究所理事長
	濱田 道代	名古屋大学大学院法学研究科教授
	山崎 正和	東亜大学長

出典：中央教育審議会、我が国の高等教育の将来像（答申）、平成 17 年 1 月 28 日

4.2.3.3. 高等教育政策の長期ビジョンに求められる役目と課題

役目

前述のように、高等教育政策の手法は「高等教育計画の策定と各種規制」の時代から「将来像の提示と政策誘導」の時代へと移行している。⁸⁷

その「将来像の提示」であるが、2005 年に公表された「高等教育の将来像」を策定する際に、2003 年の大学分科会で事務局から説明された資料では、以下の視点から「将来像」をまとめることが考えられると提案されている。⁸⁸

○高等教育の使命

- ・「知」の世紀において我が国が発展していく上で高等教育の役割はいかにあるべきか。
- ・社会の要請や学生等のニーズにどう応えていくべきか。

○高等教育の多様な発展

- ・大学や大学院などの高等教育機関の在り方についてどのように考えるか。
- ・国・公・私立の高等教育機関の在り方をどのように考えるか。
- ・国際化や情報化に対応する新しい高等教育の在り方をどう考えるか。

○政府の役割

- ・高等教育に対する政府の役割はどうあるべきか。
- ・高等教育財政の在り方をどう考えるか。

また、最近の中央教育審議会・大学分科会における議論（2011 年）では、「これまでの改革の進展や、国際的な動向に照らして、我が国の大学改革で急がれる課題」として、以下

⁸⁷ 我が国の高等教育の将来像（2005 年）

⁸⁸ 中央教育審議会 大学分科会、2003 年 4 月 11 日 資料 1「高等教育のグランドデザインを考える視点（案）」。

の3つが指摘されている。⁸⁹

(ア) 大学教育を通じた共通基盤の確立（学士課程における学生受入れ／教育課程の編成／学位授与の方針の明確化、大学院教育の実質化）

(イ) 機能別分化の進展への対応⁹⁰

(ウ) これらのための、学内ガバナンス強化

「大学教育を通じた共通基盤の確立」については、これまでの学士課程と大学院の答申を通じて、一定の審議の蓄積があるとする一方で、「機能別分化の進展への対応」は、「将来像答申」で一定の提唱はされたが、支援策の具体化が必要であるとしている。また、「学内ガバナンス強化」については、当面、諸外国の現状把握を進め、あわせて、これらを効果的に実現するため、行政による支援体制の充実方策が課題となっていると説明している。

課題

高等教育政策についての長期ビジョンについては上記のように既に政策手段として重視されている流れにあり、個別の大学のイニシアティブを重視する形で改革を進めようとしているが、現実の問題として、高等教育が時代の要請に答えるものになっているのかどうかという疑念の声が強くなっている。例えば、大学分科会の座長の安西祐一郎氏（中央教育審議会副会長、日本学術振興会理事長）は以下のように発言している。⁹¹

大学改革は本当に急務でございまして、先般もワシントンで教育関係の会議があったんですけども、アメリカ人から、アメリカの大学はいいと言われ、日本の大学はだめだと言われているけれども、本当かという質問が公の場で私にございまして、うんと思ったんですけども、本当だというふうに答えました。これは全く個人的な主観でございます。

理由はやはり少子高齢化の中で、さっきも議論がありましたけれども、当然、若い人の数は少なくなっていくわけで、それぞれの若い人が強くなってもらわないと日本が成り立っていかないということは自明の理でございまして、そのためにはやはり受け身の教育から能動的な学び、これは鈴木副大臣が常々言われていることでございますけれども、やはりアクティブな学習をそれぞれの若い人たちがやっていくようにしなきゃならない。それにはおそらく先生方の意識もやり方もそういうふうに変わっていかねばならないと思っておりますけれども、大学自体がそういうふうに変わっていかねばならない。

また、行政刷新会議により開催された「提言型政策仕分け」（2011年11月21日）では、大学の教育・研究の現状について批判的な議論がなされ、以下のような提言が行われている。

⁸⁹ 資料1-1 中央教育審議会大学分科会のこれまでの主な論点について（案）、2011年8月24日、中央教育審議会 大学分科会。

⁹⁰ 2005年の将来像答申によれば、「機能別分化」とは、①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野（芸術、体育等）の教育・研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流等）の7つの機能において、異なった比重の置き方をする大学に分化していくということであり、そのような分化の流れが今後強まっていくとしている。

⁹¹ 中央教育審議会（第77回）、議事録、平成23年6月6日（月曜日）

大学の国際通用力の向上の在り方については、「教育分野」における向上などその具体的な達成目標と達成時期並びにその評価基準について明確化を図る。まずは各大学による自己改革によってその実現を図る。

(中略)

大学改革の全体の在り方については、国は大学教育において如何なる人材を育成するかといったビジョン及びその達成の時期を明示した上で、その実現のため第三者による評価などの外部性の強化に加え、運営費交付金などの算定基準の見直しなどの政策的誘導の在り方について検討する。加えて政策評価の仕組みの改善についても併せて検討する。

上記の提言にも含まれているが、課題は、将来ビジョンの決め方、中身、ビジョンの内容をどのように各大学において実行するのか、という3つの段階に関係してくる。以下、それぞれの段階における課題について簡単に議論する。

- 1 ビジョンは誰が決めるのか
 - ・中教審が決めるのか
 - ・中教審のメンバーは適切か
- 2 ビジョンの内容
 - ・分析は十分か
- 3 ビジョンの実行
 - ・効果の検証
 - ・実現のための手段

① 誰がビジョンを決めるのか

まず、第1のレベルの論点「誰がビジョンを決めるのか」であるが、そもそも、中教審がビジョンを決める場として適切かという論点でもある。従来、文部科学大臣が中央教育審議会に対して諮問をし、それに対する答申報告書を作成していたが、議論の積み上げ、行政と一体となった審議が可能（諮問も答申も事務局である文科省が実質的に取り仕切っている）であるというメリットがある反面で、それまでの行政の流れを変化させるスピードは遅くなり現実の大学に対する社会のニーズへの対応に遅れがちになるというデメリットがあると考えられる。

北城格太郎・経済同友会終身幹事は、「特に最先端の分野でグローバルに活躍するリーダー層に求められる人材像が大きく変わっている。これは教育の目標を考えるうえで非常に大事なポイントだ。そういう人材を育てるために大学教育はどうあるべきか。初等・中等教育はどう変えればいいのかという議論が必要なのに、そういう議論をせずに教育界の人だけで教育改革を進めているのが現状ではないか。」と最近の教育改革について批判している。⁹²中教審において、このような声に応えようとするれば、多様なバックグラウンド、業界からの委員を任命することになるだろうが、そうすることで、スピーディな意思決定が更に出来な

⁹²日本経済新聞社編集、ニッポンこの20年：長期停滞から何を学ぶか、2011年、日本経済新聞出版社（247頁。北城格太郎・経済同友会終身幹事のインタビュー）。

くなることがあり得る。

中教審は、1999年の審議会の整理・合理化⁹³によって再編されたが、「審議会等の整理・合理化は、審議会等の低迷を救う妙案として期待されたが、改組後の実態とみると、必ずしも期待通りとは言えない状況」「委員数も極端に減少している訳ではなく、一部特定委員の重用やかけもち現象もみられる」「政府の御用審議会」という不名誉な評価を返上できたどうかは、依然として疑問視されるどころ」という意見も聞かれている。⁹⁴

②ビジョンの内容

ビジョンは中央教育審議会の分科会や委員会において審議され、審議の内容、すなわち、委員の発言内容を整理したものにに基づき、原案が作成される。しかし、事務局が議論の素材となるデータを提供しているものの、論点についての分析面でのサポートが十分であるとは言えない。例えば、高等教育の規模についての検討については、以下のような特質が見られた。⁹⁵

- 計画の終了年度（目標年度）における進学者数、進学率などの数値は、予測数値というよりも整備計画を進める上での規模の目途を示す目標数値としての性格を有している。このため、それらの数値は、過去のトレンドあるいは特定の前提から論理的に導き出されたものというよりも、特定の政策的な価値判断（地域間の高等教育の格差が小さくなるべき、進学率がある数値に達しているべき、など）に基づき設定される。
- 大学の規模の推定をする上で、産業界からの高等教育卒業生への需要の大きさや内容については数量的には考慮されておらず、予測モデルを作る上で、高等教育に対する需要と供給といった概念整理がされていない。
- 予測を実施する組織体制としては、外部の調査研究機関が使われることはなく、政府の審議会における計画策定の際に、事務局（文部省または文部科学省）が計画策定のタスクの一つとして実施しているものとみられる。独立した予測調査研究が実施されるというよりも計画策定の一環として政策判断に基づく数値設定か予測が行われている。

③ビジョンの実行

ビジョンの実行（インプリメンテーション）については、効果の検証が十分かという点と、実現のための手段が用意されているのかという点の2つが論点である。まず、第1の

⁹³ 「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（1999年4月27日閣議決定）

「いわゆる隠れみものになっているのではとの批判を招いたり、縦割り行政を助長しているなどの弊害を指摘されているところである。こうした問題点を解決し、行政責任を明確にするため、基本法及び最終報告等に基づき、次のとおり整理合理化を行う。」

審議会等の設置に関する指針、審議会等の組織に関する指針、審議会等の運営に関する指針、懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針

基本的政策型審議会、法施行型審議会、時限存置又は任務終了時まで存置する審議会等

運営：委員の任命に当たっては、当該審議会等の設置の趣旨・目的に照らし、委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡のとれた構成になるよう留意するものとする。

⁹⁴ 平原春好編集、「概説教育行政学」、第3章 文部科学省、63～64頁。

⁹⁵ 未来工学研究所、平成21年度 先導的の大学改革推進委託事業 大学教育の量的規模の在り方に関する調査研究報告書、2010年3月。216頁。

点については、上述の行政刷新会議の提言でも触れられているように、過去の将来ビジョンを策定した効果の検証は行われているとは言えず、そもそもそのような検証を行うことを前提として作成されていないため、ビジョンの記述自体が抽象的な表現に留まっている側面がある。また、第 2 の点については、運営費交付金を国から配分され、中期計画に基づき定期的に評価を受ける国立大学法人はともかく、私立大学については、少子化で減少している大学進学志望者のほぼ全員が進学可能となっている中、ビジョンで謳うようなあるべき高等教育像を実現するよりも、短期的な経営面での配慮が優先されることが懸念されるが⁹⁶、どのように高等教育としての質を保証していくのかが大きな課題だろう。

⁹⁶収容力（当該年度の大学・短大入学者数を志願者数で割った数値）は平成 20 年に 92%（文部科学省、学校基本調査）

4.2.4. 農業政策に関する長期ビジョン

主任研究員 依田達郎

経済的合理性を持つ政策の実現が政治的に困難な政策分野において、ビジョンはどのような役割を果たすことが可能なのだろうか。農業政策において策定されたビジョンはどの程度実現し、あるいは何が実現を阻害したのか。

4.2.4.1. 農業政策における長期ビジョンの特徴と課題

(1) 日本農業の現状

日本農業の現状を一言に要約すれば、「集約型農業」については健闘しているが、「土地利用型農業」は衰退傾向にある。生源寺（2011年）によれば、集約型農業とは、「限られた土地を有効に利用し、手間暇を惜しむことなく品質を追求する部門」のことであり、土地当たりの経済活動の水準が高い。代表は、野菜や花などの施設園芸や、酪農・養豚・養鶏などの畜産であり、従業員を雇用している経営も多く、法人化もごく普通に行われている。それに対して、土地利用型農業は、大きく水田作と畑作に分かれるが、問題は水田農業にある。畑作の中心は北海道であり、ヨーロッパ規模の農業経営が普通になっている。⁹⁷

表4-16は、1960～64年を100とした場合の、2000～2004年までの農業生産指数の推移を品目別に示している。米、麦類、豆類、いも類については、この40年間で、3～5割の減少になっているが、野菜、果実、畜産物については、1980年代後半まで順調に伸びた後は横ばいまたはやや減少している。前者は土地利用型農業であり、後者が集約型農業である。⁹⁸

表4-16：農業生産指数の推移と品目別の自給率

	総合	米	麦類	豆類	いも類	野菜	果実	畜産物
1960～64年	100	100	100	100	100	100	100	100
1965～69年	117	107	78	73	82	123	142	151
1970～74年	120	94	27	64	60	135	184	205
1975～79年	129	99	25	49	59	141	206	241
1980～84年	129	84	44	49	63	145	199	280
1985～89年	134	87	55	57	70	147	194	307
1990～94年	128	81	38	40	63	137	172	313
1995～99年	122	79	28	38	58	129	161	297
2000～2004年	115	70	40	46	53	121	150	286
2009年度自給率(%)		95	11	8	78	83	41	63

注：農業生産指数は各期間における指数の平均値（1960～64年=100）。

出典：生源寺、2011年、37頁（資料：農林水産省「農林水産業生産指数」「食料需給表」）

⁹⁷ 生源寺眞一、日本農業の真実、ちくま新書、筑摩書房、2011年。45頁。

⁹⁸ 農林水産省資料、「食料自給率の推移」

2009年度の自給率については、供給熱量ベースの総合食料自給率は40%、生産額ベースの総合食料自給率では70%、飼料用を含む穀物全体の自給率では26%になる。生産額ベースの自給率の方が供給熱量ベースよりも大きくなるのは、国内で生産している40%の熱供給量は生産額ベースで評価すれば70%に、輸入している60%の熱供給量が生産額ベースで30%に相当するということであり、国内生産している農産物の単位カロリー当たりの価格の方が高い（野菜類等）ということである。

また、水田農業は、兼業農業の農業者の高齢者によって今後の持続性が懸念されている。「主業農家」とは、農業所得が所得の半分以上を占め、1年間に60日以上農業に従事する65歳未満の世帯員がいる農家を指す用語であるが、米生産においては主業農家の生産割合は、37%である。それ以外については、準主業農家や副業的農家、すなわち、兼業農家によって生産されている。兼業農家においては、米生産は小規模に行われているが、農業以外の所得があるため、比較的安定した家計を保つことが可能である。この米生産における主業農家のシェアは、他の品目と比べて非常に低く、例えば、畜産分野で、生乳96%、肉用牛93%、豚92%であり、野菜では83%である。⁹⁹

(2) 農業政策の経緯

現在の農業政策の基本は、表4-17に示すように、1999年制定の「食料・農業・農村基本法」が規定しており、それ以前は、1961年制定の「農業基本法」が規定していた。後述のように、旧農業基本法においては、農業政策の目的を「他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むこと」していたが、農業の規模改善が進まず、農工間の所得間格差が縮まらない中で、農産物の価格支持政策が継続されてきた。その結果、さらに小規模農家が離農せず、農業の規模拡大が進まない状況が続いてきた。¹⁰⁰また、1942年に制定された食料管理法は戦時中の食料供給を安定化するための統制立法であったが、コメの政府への売り渡し義務など米麦を中心に流通の政府管理は戦後も引き継がれ、1995年に食糧法が制定され、食管法が廃止されるまで続いた。¹⁰¹

1990年代に入り、新しい農業政策の在り方の検討が始まり、1992年には、農林水産省から「新しい食料・農業・農村政策の方向」が公表され、1999年の新基本法の制定につながっていく。その後は、新基本法に基づき、2000年に第1回、2005年に第2回、2010年に第3回の食料・農業・農村基本計画が策定されている（詳細は後述）。

表 4-17：日本の農政の主なできごと

1942年	食料管理法の制定
1961年	農業基本法の制定
1992年	農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」
1995年	食糧法の制定（食料管理法の廃止）

⁹⁹ 生源寺眞一、現代日本の農政改革、2006年、東京大学出版会。86頁。

¹⁰⁰ 本間正義、現在日本農業の政策過程、慶應義塾大学出版会、2010年。42～47頁。

¹⁰¹ 本間、2010年、80頁。

1999年	食料・農業・農村基本法の施行
2000年	第1回の食料・農業・農村基本計画
2002年	農林水産省「米政策改革大綱」
2005年	第2回の食料・農業・農村基本計画
2006年	担い手経営安定新法の制定
2010年	第3回の食料・農業・農村基本計画

参考：生源寺、2011年、25頁等

このようなこれまでの農業政策については、厳しい見方を取っている識者が多い。例えば、本間（2010年）においては、現状を「日本の農業と農村社会が経済の変化や国際化に対応しきれず、立ち往生している姿」と捉え、それは、「農政の混迷の結果であり、今日多くの農業者が将来の方向性すら見出せないまま立ちすくんでおり、日本農業は危機的状況にあると言ってよい」とみる。このような状況がもたらした農業政策の仕組みの「制度疲労」について以下のように説明する。

第2次世界大戦後の第1四半世紀は、農業の近代化をめざし、封建的地主・小作関係を農地改革で解き放ち、農業基本法は農工間所得格差を農業の生産性向上で、縮小することを謳いながら、一方、食糧管理制度の下でコメは増産し続け減反政策の導入を不可避とした。農地改革の成果を守るための農地法は規模拡大の足かせになり、米価に見られたように政府の価格政策なしには農工間所得格差は拡大する一方であった。さらに、米価維持のため導入された減反政策はコメ消費の減退で撤退する時期を失った。こうして日本農業の停滞の要因は、制度として高度経済成長期にビルトインされてきたのである。

食糧管理法から食糧法への移行や、農業基本法から食料・農業・農村基本法への転換など、形の上での制度変化は見られたものの、基本的な制度構造に変わりにはなかった。すなわち、補助金と農業団体を利用した政策誘導で、市場ではなく政府が描く農業構造の実現を図り、そのための計画経済的手法が全国一律的に適用されるといった制度の基本構造が続いてきたのである。¹⁰²

このような政策状況が長期にわたり継続してきた背景としては、農業協同組合（農協）、官僚、政治家によって形成された「農政トライアングル」の存在が指摘されている。すなわち、兼業農家の戸数の維持が続くことは、31万人の組合員数の維持と事業の利用額の増大を目的とする農協、小農保護政策の補助金や規制の維持を図ることで農業予算や省益を図りたい農林水産省、また、農業農村票の維持を図りたい政治家のいずれの利益となった。政治家にとっては農村票の集票機関ともなる農協との結び付きは重要であった。逆に、兼業農家を減らし、規模拡大した少数の主業農家中心になることは3者の利益にはならず、基本法の目的である生産性の向上策としてその方向に施策が進むことはなかった。¹⁰³また、

¹⁰² 本間、2010年、355～356頁。

¹⁰³ 八田達夫・高田眞、日本の農林水産業一成長産業への戦略ビジョン、日本経済新聞出版社、2010年。4頁、18～20頁。

工業部門の拡大につれて農業部門は縮小し、農民の数は縮小していったが、そのことが逆に農民の結束を強め、政治的影響力を高めることとなった。¹⁰⁴

八田・高田（2010年）では、「農政トライアングル」の政治的圧力の結果、以下のような「政府の失敗」がもたらされ、小規模兼業農家戸数の維持が図られたと整理する。

- 農地法による農業への参入障壁→農業の大規模化を妨げ、株式会社の参入を防ぎ、小規模兼業農家の競争条件を高めた
- 高関税や生産調整による米価の高値維持→時間的余裕がなく、高コストなら経営できる小規模兼業農家を農業につなぎ止めた
- 農協事業への参入障壁→小規模兼業農家戸数の減少防止政策の遂行に重要な役割を果たした

(3) 農業政策における長期ビジョン

このように、「農政トライアングル」の強い影響などにより、「政府の失敗」がもたらされ、農業政策の歪みが生まれてきたことから、その時々政治的な利害調整が優先され、長期的に日本の農業の発展を考える作業が疎かにされてきたと言える。実際、「日本農業の強さと弱さを直視し、10年後の農業と農村のかたちを現実味のあるビジョンとして描き出す」ような作業が行われておらず、日本の農政は、「ビジョンを欠いたまま逆走・迷走を続け」ており、「近未来のビジョン」を明確にすることが重要であるとの指摘がみられる（生源寺、2011年）。また、2009年の民主党の政権交代後も後述のように戸別所得補償制度の導入などの政策転換が図られているが、「長期のビジョンどころか、新政権の農政そのものが短期日のうちに大きく揺れている」と批判されている。¹⁰⁵

他方、現在の食料・農業・農村基本法を中心とする農業政策の枠組みにおいて、長期の見通しを明らかにするための仕組みがない訳ではない。国のレベルでは、新基本法で、5年毎に「食料・農業・農村基本計画」を策定、変更することが義務付けられている。1961年制定の旧基本法において、計画策定は規定されておらず、その目的や理念を実現するというよりは、その時々社会的経済的な情勢に左右されてしまい、空文化してしまっただけの経緯を受けている。¹⁰⁶なお、地域のレベルでは、2002年の「米政策改革大綱」を受けて、2003年度から市町村を範囲として、地域の水田利用の将来像や担い手の育成方針についてのビジョン作成（地域水田農業ビジョン）が実施されていたが、2009年度で終了している。この内容については、次節で詳しく見る。

新基本法は、1999年7月に制定され、4章43条から構成されている。章建ては以下の通りである。

第一章 総則（第一条—第十四条）

第二章 基本的施策

¹⁰⁴ 集団が小さくなれば、集団がある目的のために共同で何かをする時に、参加せずにその成果だけにタダ乗りすることを防ぐために互いを監視するためのコストが小さくなるため、集団が共同行為をするときには、集団の構成員が少ない程その行為への参加率は高く、効率は高くなる。（本間、2010年、77頁）

¹⁰⁵ 生源寺、2011年、146～148頁。

¹⁰⁶ 本間、2010年、142頁。

- 第一節 食料・農業・農村基本計画（第十五条）
- 第二節 食料の安定供給の確保に関する施策（第十六条―第二十条）
- 第三節 農業の持続的な発展に関する施策（第二十一条―第三十三条）
- 第四節 農村の振興に関する施策（第三十四条―第三十六条）
- 第三章 行政機関及び団体（第三十七条・第三十八条）
- 第四章 食料・農業・農村政策審議会（第三十九条―第四十三条）
- 附則

第一章の総則においては、以下のように、第 1 条で目的が規定され、目的を達成するための施策として、食料の安定供給の確保（2 条）、多面的機能の発揮（3 条）、農業の持続的な発展（4 条）、農村の振興（5 条）について規定される。このうち、「多面的機能」とは「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」のことであり（3 条）。さらに、7 条において、以下のように、これらの施策についての国の責務が規定される。

（目的）

第一条 この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。

（国の責務）

第七条 国は、第二条から第五条までに定める食料、農業及び農村に関する施策についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、食料、農業及び農村に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する

第二章の基本的施策においては、まず、第一節（15 条）において、食料・農業・農村基本計画の策定について以下のように規定される。第 1 項において、計画の策定が義務付けられ、第 2 項でその内容について規定される。さらに、第 5 項で「政府は、第一項の規定により基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。」と策定プロセスが規定される。第 6 項では、「政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。」とされ、5 年毎に計画を変更していくことが規定される。

第十五条 政府は、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、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。

2 基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針
- 二 食料自給率の目標
- 三 食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策
- 四 前三号に掲げるもののほか、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

第2項において、基本計画において、食料自給率の目標を定めることとされているが、自給率目標を定めることとした判断は、「日本の食料自給率の低下が農業の後退を映し出しているとの認識、また、それが農業資源の縮小とリンクしているとの認識、さらにこれらの事態が潜在的な食料供給力の危険水域で生じているとの認識」からきたものである。自給率の目標を定めることで、農業生産や農業資源の維持・拡大を目指す指針とすることとしたということである。¹⁰⁷自給率については、後述のように、例えば、2010年に策定された第3回基本計画においては10年後の目標を50%（熟供給量ベース）としており、10年程度のタイムスパンを想定した計画となっていると言える。基本計画の内容については、次節において詳しく見る。

(4) 審議会の役割

新基本法では、政府が食料・農業・農村基本計画を定める時には、「基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない」（15条）とされているが、その設置については39条、権限については40条、「審議会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するほか、農林水産大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、この法律の施行に関する重要事項を調査審議する」と規定されている。

また、40条3項においては、審議会では、土地改良法等に基づく事項の処理をなすとされている。表4-18に示す通り、農林水産大臣が法律に基づき様々な計画や指針（土地改良長期計画、特定家畜伝染病防疫指針など）を定める際に意見を求められることになっている。

（設置）

第三十九条 農林水産省に、食料・農業・農村政策審議会（以下「審議会」という。）を置く。

（権限）

第四十条 審議会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するほか、農林水産大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、この法律の施行に関する重要事項を調査審議する。

2 審議会は、前項に規定する事項に関し農林水産大臣又は関係各大臣に意見を述べることができる。

¹⁰⁷ 生源寺、2011年、57頁。

3 審議会は、前二項に規定するもののほか、土地改良法、家畜改良増殖法、家畜伝染病予防法、飼料需給安定法、酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律、果樹農業振興特別措置法、畜産物の価格安定に関する法律、砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法、農業振興地域の整備に関する法律、卸売市場法、肉用子牛生産安定等特別措置法、食品流通構造改善促進法、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律、農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律、有機農業の推進に関する法律、中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律及び米穀の新用途への利用の促進に関する法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。

表 4-18：法律に基づく「食料・農業・農村政策審議会」の権限

法律名	権限
土地改良法	農林水産大臣は、土地改良事業に関する長期の計画（「土地改良長期計画」）の案を作成する際に、審議会の意見を聴かなければならない。
家畜改良増殖法	農林水産大臣は、家畜につき、その種類ごとに、その改良増殖に関する目標（「家畜改良増殖目標」）を定める際に、審議会の意見を聴かなければならない。
家畜伝染病予防法	農林水産大臣は、家畜伝染病のうち、特に総合的に発生の予防及びまん延の防止のための措置を講ずる必要があるものについて、必要な検査等を総合的に実施するための指針（「特定家畜伝染病防疫指針」）を作成する際には、審議会の意見を聴かなければならない。
飼料需給安定法	政府は、国内の飼料の需給を安定させるため特に必要があると認めるときは、審議会に諮り、その所有に係る小麦を売り渡す場合に、その小麦から生産されるふすまの譲渡又は使用に関し、条件を付することができる。
酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律	農林水産大臣は、酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針を定める際に、審議会の意見を聴かなければならない。
果樹農業振興特別措置法	農林水産大臣は、果樹農業の振興を図るための基本方針（果樹農業振興基本方針）を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
畜産物の価格安定に関する法律	農林水産大臣は、毎会計年度、当該年度の開始前に、原料乳及び指定食肉の安定基準価格等を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律	農林水産大臣は、毎砂糖年度、粗糖について、砂糖調整基準価格を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
加工原料乳生産者補給金等暫定措置法	（独）農畜産業振興機構が交付する生乳受託販売に係る加工原料乳についての生産者補給交付金の金額について、農林水産大臣が、生産者補給金の単価を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。
農業振興地域の整備に関する法律	農林水産大臣は、農用地等の確保等に関する基本指針を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
卸売市場法	農林水産大臣は、卸売市場の整備を図るための基本方針（「卸売市場整備基本方

	針) を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
肉用子牛生産安定等特別措置法	農林水産大臣は、毎会計年度、肉用子牛の生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮し、肉用子牛の再生産を確保することを旨として定める金額(「保証基準価格」)を決める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
食品流通構造改善促進法	農林水産大臣は、食品の流通部門の構造改善を図るための基本方針を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律	農林水産大臣は、米穀の需給及び価格の安定を図るため、毎年、米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針を定める際には、審議会の意見を聴かなければならない。
食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律	主務大臣(注 2)は、食品循環資源の再生利用及び熱回収並びに食品廃棄物等の発生の抑制及び減量を総合的かつ計画的に推進するため、食品循環資源の再生利用等の促進に関する基本方針を定める際には、食料・農業・農村政策審議会及び中央環境審議会の意見を聴かなければならない。
農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律	対象農産物のうち、我が国における標準的な生産費が標準的な販売価格を超えると認められるものについて、我が国における生産条件と外国における生産条件の格差から生ずる不利を補正するため、対象農業者に対し、交付金を交付する際に、農林水産大臣は、面積単価等を定めようとするときは、審議会の意見を聴かなければならない。
有機農業の推進に関する法律	農林水産大臣は、有機農業の推進に関する基本的な方針を定めるときには、審議会の意見を聴かなければならない。
中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律	主務大臣(注 3)は、農工商等連携事業の促進に関する基本方針を定めるときは、食料・農業・農村政策審議会、林政審議会、水産政策審議会及び中小企業政策審議会の意見を聴かなければならない
米穀の新用途への利用の促進に関する法律	農林水産大臣は、米穀の新用途への利用の促進に関する基本方針を定めるときには、審議会の意見を聴かなければならない。

注 1:「審議会」は「食料・農業・農村政策審議会」のことを指す。

注 2:主務大臣は、農林水産大臣、環境大臣、財務大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣を指す。

注 3:主務大臣は、農林水産大臣及び経済産業大臣を指す。

審議会の組織については新基本法の 41 条で規定され、政令である食料・農業・農村政策審議会令では部会を置くことが出来ること等が規定されている。現在設置されている部会は、企画部会、食品産業部会、食糧部会、家畜衛生部会、甘味資源部会、果樹部会、畜産部会、農業共済部会、農業農村振興整備部会の 9 部会である。このうち、基本計画の策定は企画部会で審議される。

(組織)

第四十一条 審議会は、委員三十人以内で組織する。

- 2 委員は、前条第一項に規定する事項に関し学識経験のある者のうちから、農林水産大臣が任命する。
- 3 委員は、非常勤とする。
- 4 第二項に定めるもののほか、審議会の職員で政令で定めるものは、農林水産大臣が任命する。

下の表では、現在の審議会のメンバーを示している。農業界（農事組合法人、農園園主、農協等）、経済界（サントリー、トヨタ等）、消費者（主婦、全国消費者団体連絡会等）、学識経験者（静岡文化芸術大学学長、東京大学名誉教授等）がメンバーとなっている。会長は、学識経験者であるが、必ずしも農業政策についての専門家という訳ではない。¹⁰⁸審議会のメンバーについて、本間（2010年、369頁）では、「審議会のメンバーは農業界、経済界、消費者、学識経験者等によってバランスよく構成されているように見えるが、実際は各界の代表であり、背中に負う利益団体の意向を無視した発言ができるわけがない。したがって、審議会で革新的な政策案が通るわけもなく、ここでも農政は妥協の産物となる」「官僚作成の原案を認めざるを得ない仕組みになっており、それを形の上で承認する役割しかない。ここから大胆な改革案が生まれることはない」としている。なお、基本計画を中心になって審議する審議会の企画部会においてもメンバー構成は大きく変わる訳ではない。

表 4-18 に示すように、食料・農業・農村政策審議会は様々な指針等についての意見を聴くための場として位置付けられており、専門的知見を求めるという側面と同時に、あるいは、それ以上に、様々な利害関係者の意見を聞いておくための利害調整の場としての側面を持っている。このようなことから、本間（2010年）は、「本来、審議会は当該案件に利害関係を持たない第三者によって構成されるべきであり、利害関係者からはしっかりと会議でヒアリングすればいい」と指摘している。

食料・農業・農村政策審議会委員名簿（平成 23 年 9 月 1 日現在）

青山浩子	農業ジャーナリスト
阿南久	全国消費者団体連絡会事務局長
合瀬宏毅	日本放送協会解説主幹
奥村一則	農事組合法人サカタニ農産代表理事
◎熊倉功夫	静岡文化芸術大学学長
近藤康子	サントリービジネスエキスパート株式会社 お客様リレーション本部VOC推進部顧問
佐藤洋平	東京大学名誉教授、中山間地域フォーラム会長 篠崎宏株式会社 ツーリズム・マーケティング研究所主席研究員
白石好孝	白石農園園主
武内和彦	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
近崎奈保子	主婦
中嶋康博	東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

¹⁰⁸会長（国立民族学博物館名誉教授でもある）の専門分野は、日本文化史、茶道史。（国立民族学博物館ホームページ <http://www.minpaku.ac.jp/staff/kumakura/>）

新浪剛史 株式会社ローソン代表取締役社長 CEO
西辻一真 株式会社マイファーム代表取締役
萬歳章 全国農業協同組合中央会会長
廣野正則 有限会社広野牧場代表取締役
三森かおり 有限会社ぶどうばたけ取締役
三村優美子 青山学院大学経営学部教授
森久美子 作家、北海道農業・農村振興審議会委員
山口範雄 味の素株式会社代表取締役会長
山崎洋子 NPO 法人田舎のヒロインわくわくネットワーク代表
渡辺捷昭 トヨタ自動車株式会社相談役
◎会長（五十音順、敬称略）

4.2.4.2. ケーススタディ：農業政策の長期ビジョン

本節においては、まず、1961年制定の旧農業基本法の時点における長期的な農政のビジョン（とその挫折）について簡単に振り返った後、現在の食料・農業・農村基本法に基づき策定される「食料・農業・農村基本計画」について、さらに、2009年度まで策定されていた、地方レベルからのビジョンである「地域水田農業ビジョン」について見てみる。

(1) 農業基本法（1961年）

既に半世紀前になるが、新基本法が1999年に制定されるまでの戦後農政の基本的方向性についての議論がなされた、農業基本法（1961年）制定をめぐる動きを振り返ってみたい。¹⁰⁹当時の農業の状況であるが、1957年の「農林白書」においては、日本農業が抱える問題点として、①農家所得の低さ、②食糧供給力の弱さ、③国際競争力の弱さ、④兼業化の進行、⑤農業就業構造の劣悪化の5点が指摘され、「今後の農業発展、農民の経済的地位の向上は、農業の生産性の向上を基礎としない限り、将来に明るい展望はない」とされた。先に見たように、土地利用型農業における国際競争力の弱さ、兼業農家の割合の多さ、高齢化の進展など、程度の差の相違はあろうものの、現在の農業と共通する課題を抱えていたことが分かる。

その後、政府は、政府は1959年4月に首相の諮問機関として「農林漁業基本問題調査会」を設置した。メンバーは、農業関係者に加え、経済界、学識経験者を含み、会長には、東畑精一東京大学名誉教授が就任した。東畑教授は農業経済学を専門としており、主導的な役目を果たした。調査会は、1960年5月に「農業の基本問題と基本対策」を答申した。答申書においては、2つの施策の方向が提示された。第1に、経済成長の下で需要が伸びていく農産物の増産と需要が減退するものの減産、すなわち、生産の選択的拡大であり、第2に、産業として農業を担うべき自立経営の育成と協業の助長、すなわち、農業の構造改善であった。

¹⁰⁹本間、2010年、3.4.1節と2.4.2節（112～124頁）を参考とした。

1961年6月に成立した農業基本法は、この答申を踏まえて作成されたものである。1957年の農林白書で指摘されたような当時の農業の問題を、生産の生産性向上と農業の構造改善を通じて解決していこうとするものだった。すなわち、以下に示すように、第1条で、「国の農業に関する政策の目標」として、農業の発展（農業の生産性向上）と農業従事者の地位の向上（所得の増大）を挙げ、第2条でそれを実現するための「国の施策」として、需要に応じた農産物生産（1項1号）、規模の拡大等の「農業構造の改善」（1項3号）などが挙げられた。このように、旧基本法とその元となった答申は、政策の大きな方向性と、その実行によって、何が実現されていくのかを大まかに示しているという意味では、本調査で焦点を当てている「ビジョン」に相当する構想や理念である。

（国の農業に関する政策の目標）

第1条 国の農業に関する政策の目標は、農業及び農業従事者が産業、経済及び社会において果たすべき重要な使命にかんがみて、国民経済の成長発展及び社会生活の進歩向上に即応し、農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることにあるものとする。

（国の施策）

第2条 国は、前条の目標を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない。

1. 需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の選択的拡大を図ること。
 2. 土地及び水の農業上の有効利用及び開発並びに農業技術の向上によって農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図ること。
 3. 農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化（以下「農業構造の改善」と総称する。）を図ること。
 4. 農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進を図ること。
 5. 農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正するように農産物の価格の安定及び農業所得の確保を図ること。
 6. 農業資材の生産及び流通の合理化並びに価格の安定を図ること。
 7. 近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにすること。
 8. 農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人労働の合理化等により農業従事者の福祉の向上を図ること。
- 2 前項の施策は、地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して講ずるものとする。

今から振り返れば、旧基本法における当時の状況に関する問題認識と示された方向性は正しかった。基本法の実行が持続的に進められていれば、現在の日本は農業輸出大国にな

っていた可能性があるとの指摘もある。¹¹⁰しかし、前述のように、制度改革は進まなかった。その原因は、本間（2010年、118頁）が指摘するように、「基本法農政の挫折は基本法の理念そのものにあると言うよりも、農政の運用の問題」であった。そのような農政の運用の問題は、「農政の展開を中央集権的に全国一律に進めたことと価格政策の乱用にある」とし、以下のようにまとめている。

基本法制定後の農業政策においては価格政策が強化され、こうした一連の場当たりの政策展開はもはや基本法農政とは言えず、その理念からも大きく逸脱したものであった。したがって、基本法農政は実質的に高度経済成長期のうねりの中に埋没してしまったと言ってよい。すなわち、制定後ほぼ10年で基本法は形骸化・空洞化されてしまったのである。

農業基本法は農業構造の改善、すなわち経営規模の拡大や施設・機械の近代化を通じ、またコメ・麦から畜産・果樹などへ生産の重点を移すことで、他産業と同等の所得を農業者にもたらそうとするものであった。しかし、経営規模の拡大は進まず、生産性向上による農工間所得均衡をめざした基本法農政は挫折し、農業政策は価格政策を多用する方向でしか農業を取り巻く環境の変化に対応できなかった。（本間、2010年、124頁）

すなわち、農村における雇用機会の増大、技術進歩による農業の省力化の進展、米価を中心とする価格政策によって、兼業農家が農業に留まることが可能となり、基本法で想定された2つの方向性、生産性向上と構造改善のいずれも十分に進展することはなかった。価格政策の濫用については先に指摘した「農政トライアングル」の存在の影響もあるとみられる。このように、当然のことではあるが、ビジョン（「農林漁業基本問題調査会」の答申とそれを法制化した農業基本法）が施策の方向性等を正しく示したとしても、その実行を着実に図るためには、様々な環境要因（社会、経済、技術）が影響するとともに、ステークホルダーの利害調整をし、大きな政策目的を達成することを可能とする政治的指導力が不可欠である。

実行を点検するためのシステム、すなわち、基本計画の作成と修正、ロードマップの策定、定期的な政策評価などが、旧基本法に基づく政策体系には用意されていなかった。1960年代以降の高度経済成長にある日本の経済社会にその余裕があったと言えるが、1990年代に入り、長期経済停滞の時代に入った日本にはその余裕がなくなり、以下に示すように、きちんとした実行の点検のためのシステムを備えた、新しい基本法と政策体系が必要になる。

(2) 食料・農業・農村基本法（1999年）と食料・農業・農村基本計画

1999年に食料・農業・農村基本法が制定・施行され、1961年農業基本法は廃止された。それに先立ち、1992年に農林水産省によって「新しい食料・農業・農村政策の方向」が策

¹¹⁰ 八代尚宏、新自由主義の復権：日本経済はなぜ停滞しているのか、中公新書、2011年。78～79頁。

定され、表 4-17 に示したように、1995 年の食糧法の制定と食料管理法の廃止など、約 40 年振りの農業政策の大きな変革の流れが作られた。新基本法においては、上で指摘したような旧基本法で欠けていた仕組み、特に、基本計画の策定と点検が義務付けられた。

「新しい食料・農業・農村政策の方向」で示された政策の方向性は、表 4-19 の通りである。土地利用型農業について、約 10 年後には個人経営体で 10～20ha とすること、米の生産調整について主体的判断とし市場原理を持ち込むこと、需給事情を反映させた価格設定の推進など、それまでの農政からの転換を図ろうとするものだった。また、次代の農業経営を担う人材の確保（「担い手」政策）、食料自給率の低下傾向に歯止めをかけるための国内農業生産の維持拡大、中山間地域の対策など、新しい課題への対応も示された。

この政策文書は、学識経験者などで構成される「新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会」を設置し、農林水産省に「新しい食料・農業・農村政策検討本部」を設置し、検討された。旧農業基本法のもとでは、「農政審議会」が常設の審議会であったが、それとは別の議論の場を設け、「既存の法体系・政策体系からの脱却」を図ることが意図されていた。

111

表 4-19：新政策で示された主の政策の展開方向

政策内容	主要な展開方向
1. 土地利用型農業の経営の展開	<ul style="list-style-type: none"> ・他産業並みの年間労働時間 ・他産業従事者と遜色のない生涯所得 ・10 年程度後の稲作経営：個別経営体で 10～20ha、コスト水準は現状の 5～6 割
2. 経営体の育成と農地の効率的な利用	<ul style="list-style-type: none"> ・支援の重点化 ・農業生産法人の整備による法人化の推進
3. 米の生産調整と管理	<ul style="list-style-type: none"> ・生産調整は経営体の主体的判断 ・米管理につき、市場原理、競争条件の一層の導入
4. 価格政策	<ul style="list-style-type: none"> ・コスト削減に努めながら、需給事情を反映させた価格水準とする必要
5. 環境保全に資する農業	<ul style="list-style-type: none"> ・環境負荷の軽減に配慮した農法の推進
6. 適正な土地利用の確保と農村の定住条件の確保	
7. 中山間地域等に対する取組	<ul style="list-style-type: none"> ・産業の振興、定住条件の整備、地域資源の維持・管理

出所：農林水産省、新しい食料・農業・農村政策の方向 (<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/hoko.html>)

その後、1997 年 4 月に、食料・農業・農村基本問題調査会が、橋本首相（当時）の諮問機関として設置され、「食料、農業及び農村に係る基本的な政策に関し、必要な改革を図るための方策に関する基本的事項」について検討することを諮問された。木村尚三郎・東京大学名誉教授が会長を務めた。8 ヶ月後に「中間とりまとめ」が公表され、1998 年 9 月に

¹¹¹生源寺、2011 年、71～72 頁。

答申が小渕首相に提出された。調査会での議論の焦点は、株式会社の農業参入、中山間地の農業に対する直接支払い、食料自給率の3つであり、1992年の新政策の流れを受けている。¹¹²

答申を受け、1999年に、「食料・農業・農村基本法」が制定された。基本法では、1992年の「新政策」の担い手政策の理念は、明文化され、農業政策全体の柱のひとつになるなど、新政策の理念が法制化されることになる。基本法の概要については、既に説明したが、例えば、第三節「農業の持続的な発展に関する施策」においては、以下のように、農業経営の規模の拡大（21条）、専ら農業を営む者による創意工夫の重視（22条）、農地利用の集積（23条）などが規定されており、新政策で重視の方向が出され、また、旧基本法の2本の柱でもあった、生産性の向上と農業構造の改善が改めて取り上げられている。

（望ましい農業構造の確立）

第二十一条 国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。

（専ら農業を営む者等による農業経営の展開）

第二十二条 国は、専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることにかんがみ、経営管理の合理化その他の経営の発展及びその円滑な継承に資する条件を整備し、家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずるものとする。

（農地の確保及び有効利用）

第二十三条 国は、国内の農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用を図るため、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保、効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積、農地の効率的な利用の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

既に説明したように、新基本法15条に基づき、食料・農業・農村基本計画が策定される。これまでに3回の策定（本文上では2回目以降の策定は「変更」）がなされた。

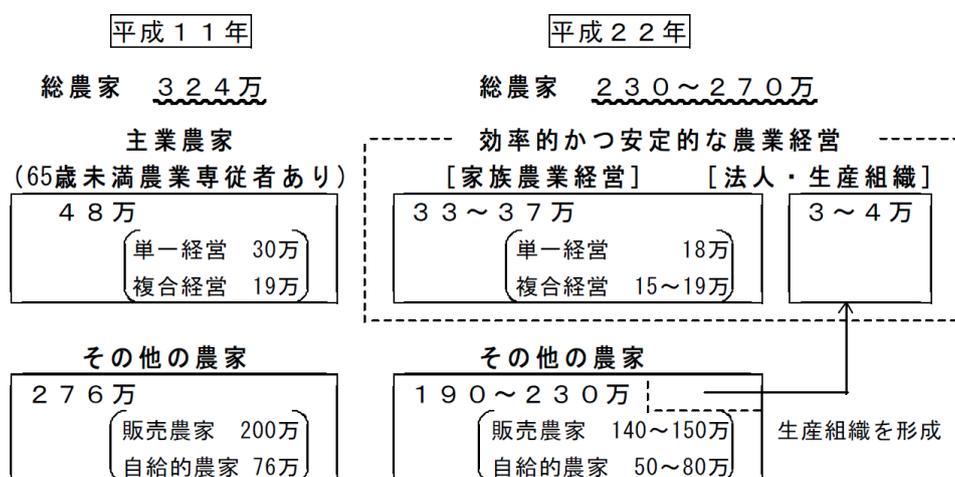
a. 第1回食料・農業・農村基本計画（2000年）

第1回の基本計画は、新基本法が制定された約半年後の2000年3月に決定した。この基本計画は、食料自給率目標の設定に関わる部分を除き、新基本法の条文構成（基本法の第2節「食料の安定供給の確保に関する施策」の16～20条、第3節「農業の持続的な発展に関

¹¹² 生源寺、2011年、51頁。

する施策」の 21 条～33 条、第 4 節「農村の振興に関する施策」の 34～36 条) にほぼ一致している。当時は、基本法の 9 月の成立後、12 月に農政改革大綱発表、3 月に基本計画策定という過密なスケジュール下にあったことが原因であった。¹¹³

また、基本計画と同時に、「農業構造の展望」が作成された。¹¹⁴これは、目指すべき「効率的かつ安定的な農業経営」(基本法 21 条) が農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造の姿」を明らかにするためのものである。¹¹⁵図 4-10 に示す通り、10 年後の農業構造は、「効率的かつ安定的な農業経営」を育成していくことで、それを構成する「家族農業経営」と「法人・生産組織」の農家数がそれぞれ 33～37 万と 3～4 万、また、「その他の農家」の農家数が 190～230 万になっていくことを示した。



出典：農林水産省、平成 22 年 (2010 年) における食料・農業の姿

図 4-10 農業構造の展望 (2000 年) に示された 2010 年における農業構造

b. 第 2 回食料・農業・農村基本計画 (2005 年)

2000 年に策定された基本計画の修正についての、食料・農業・農村政策審議会における議論は農林水産大臣の諮問を受けて 2003 年 12 月に開始された。審議会の企画部会において約 1 年をかけて検討された。2005 年 3 月 9 日に審議会の第 2 回基本計画についての答申が出され、3 月 25 日に閣議決定された。審議会における審議開始に先立ち、農林水産省内部での検討も 2003 年 8 月の大臣談話 (「新たな食料・農業・農村計画の策定に向けて」) から開始されていた。大臣談話で指示された 3 つのテーマは以下の通りである。

- ①品目別の価格・経営安定政策から、地域産業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行
- ②望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革

¹¹³小田切徳美、「新基本計画」の性格と諸論点、52～79 頁。(梶井功・小田切徳美編集、「新基本計画の総点検—食料・農業・農村政策の行方—」、農林統計協会、2005 年 10 月。)

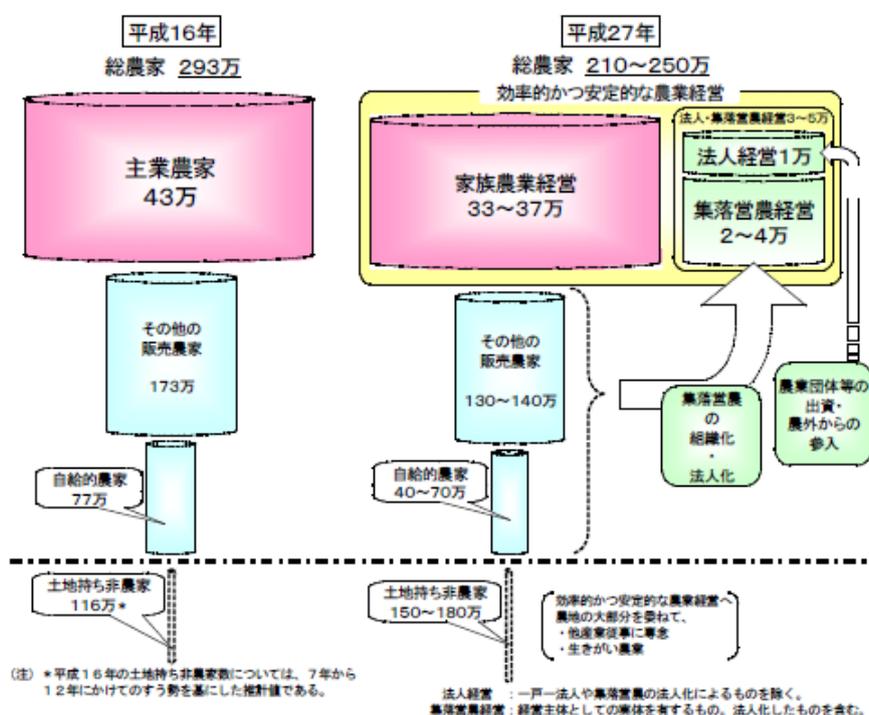
¹¹⁴農林水産省、農業構造の展望、平成 12 年 3 月。

¹¹⁵農林水産省、農業構造の展望、平成 17 年 3 月。

③環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能発揮のために不可欠な農地・水等の地域資源の保全のための政策の確立

これらは2000年の基本計画で「検討を行う」とされていた、品目横断的な政策、農地制度の改革、環境保全を重視した施策を取り上げたものだった。¹¹⁶これらの点は2000年策定の基本計画で「積み残し」とされたものであり、その意味で、2000年策定の基本計画は、「旧基本計画の完成版」とも言えるものであった。¹¹⁷

また、基本計画と同時に、「農業構造の展望」が修正された。¹¹⁸2004年において、293万の総農家数が2015年には210～250万になるとした。図4-11を図4-10と比較すれば分かるように、効率的かつ安定的な農業経営を担う「家族農業経営」と「法人経営」「集約営農経営」について目指している数はほぼ同じであるが、「その他の販売農家」と「自発的農家」についてやや少なく設定している。



出典：農林水産省、農業構造の展望、平成17年3月。

図4-11 農業構造の展望 (2005年) に示された2015年における農業構造

第2回基本計画の特徴は、「食料・農業・農村基本計画工程表」が作成されたことである。工程表は、基本計画の内容に沿って施策を計画的に推進していくための実行計画として、閣議決定される基本計画とは別途のものとして作成された。工程表には、施策の推進に関する手順、実施の時期と手法、達成目標等が提示され、工程表に基づき、「施策を計画的に推進し、定期的にフォローアップするとともに、政策評価を活用した検証を毎年実施」し、

¹¹⁶ 生源寺、2006年、26頁。

¹¹⁷ 小田切徳美、2005年、55頁。

¹¹⁸ 農林水産省、農業構造の展望、平成17年3月。

「検証結果を踏まえ、必要に応じ施策内容を見直し、翌年以降の施策の改善に反映」することとされた。¹¹⁹

c. 第3回食料・農業・農村基本計画（2010年）

2009年1月に審議会に対して諮問があり、2010年3月に審議会の答申が出され、3月30日に基本計画の変更が閣議決定された。第3回基本計画の特色は、2009年9月に民主党政権に変わったことに伴い、その内容が、第1回、2回とは大きく変わったことである。民主党は2009年の選挙のマニフェストで、「戸別所得補償制度で農山漁村を再生する」と明記し、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする「戸別所得補償制度」を販売農家に実施する」とし、それによって「小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能とし、農村環境を維持する」などとした。このことで、農業生産の中核となる担い手の育成を図ろうとした第2回までの基本計画は変更を加えられることとなった。象徴する文としては、「農業生産のコスト割れを防ぎ、兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する」というものであった。

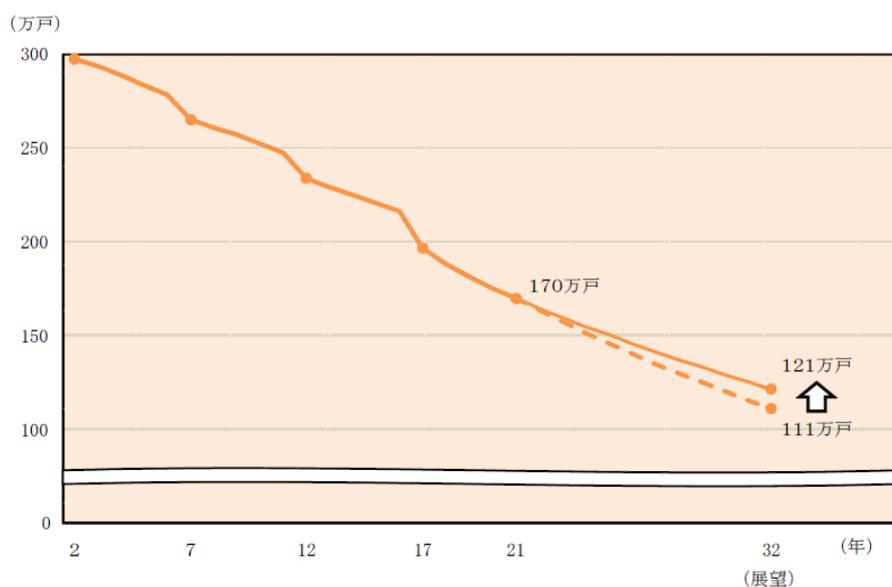
変更点の1番目は上記のように戸別所得補償制度についてであり、小規模農家や兼業農家の保護が強調されることとなった。2番目は、食料自給率の目標の設定であり、第1回と2回では10年後に45%を目指すと言われていたものが、10年後に50%を目指すこととされた。この値については、「国際情勢、農業・農村の状況、課題克服のための関係者の最大限の努力を前提として、我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標」と記述している。¹²⁰

また、今回も、基本計画と同時に「農業構造の展望」が修正された。「食料の安定供給や多面的機能の維持において重要な役割を担う小規模農家を含め、多様な農業者を確保していく必要がある」とする等、基本計画と同様に、その内容には大きな変化がみられる。¹²¹図4-12に示すように、戸別所得補償制度の導入により、「意欲あるすべての農家が農業を継続する環境が整い、小規模な農家の離農傾向について、同居農業後継者がいる農家は離農率が低下すること、また、新規参入が徐々に増加すること」を見込んで、現状のすう勢のままでは、販売農家数は2009年の170万戸から、2020年には111万戸にまで減少するところ、政策効果によって、121万戸程度にとどまると見込んだ。ただし、この11万戸の増加を見込んだ根拠は明確に示されていない。

¹¹⁹ 農林水産省、食料・農業・農村基本計画工程表、平成17年3月。

¹²⁰ 生源寺、2011年、13～14頁。

¹²¹ 農林水産省、農業構造の展望—経営政策が目指す将来の農業ビジョン—、平成22年3月



出典：農林水産省、農業構造の展望、平成 22 年 3 月。

注：販売農家とは、経営耕地面積が 30 a 以上又は農産物販売金額が年額 50 万円以上の農家のことであり、主業農家、準主業農家、副業的農家に類型される。

図 4-12 農業構造の展望 (2010 年) に示された、2020 年までの農家数 (販売農家) の展望

上記のような、食料・農業・農村基本法に基づく政策体系は、旧基本法においてはなかった基本計画の作成と修正、工程表の策定とそれに基づく政策評価といった装置が用意されたという意味で進化したものだ。

他方、基本法制定後約 10 年の動きから以下の点が指摘できる。まず第 1 に、1992 年の新政策で、土地利用型農業の経営の展開や、経営体の育成と農地の効率的な利用といった政策目的が定められ、その理念が食料・農業・農村基本法によって法制化され、それを具体的に実現するための計画として、基本計画が 5 年毎に作成されてきたが、その理念とは異なる理念の導入が、基本法の改正ではなく、基本計画の修正によって実現されたことになる。これは、旧基本法の理念 (需要に応じた農産物生産や、規模の拡大等の農業構造の改善) が政治的に歪められてきた歴史の再現ではないかということが懸念される。

第 2 に、施策の効果の評価については、梶井 (2005 年) では十分に行われてないと批判しており、評価は実質的には「無いといった方がいいのではないか」としている。例えば、第 1 回基本計画では飼料作物の「大幅な生産拡大を見込んで」いたものの、生産量は減少し、目標を大きく下回ったが、この要因について、「耕畜連携による飼料資料作物生産が進まなかった」との分析されていた。この分析について、不十分であるばかりでなく、間違っているとされており、評価を行うべき企画部会において十分なデータに基づき検討がされていらないとしている。¹²²

¹²²梶井功、「何が議論され、何が残されたのか—自給率論議の盲点—」、33～51 頁。(梶井功・小田切徳美編集、「新基本計画の総点検—食料・農業・農村政策の行方—」、農林統計協会、2005 年 10 月)

(3) 地域水田農業ビジョン（2003～2009年度）

2002年12月の「米政策改革大綱」を受け、その後、米政策と水田農業政策の抜本的な改革が実施された。¹²³2003年7月に農林水産省が策定した「米政策改革基本要綱」¹²⁴によれば、「米づくりの本来あるべき姿」とは、「効率的かつ安定的な経営体が、市場を通して需要動向を鋭敏に感じとり、売れる米づくりを行うことを基本として、多様な消費者ニーズを起点とし、需要ごとに求められる価格条件等を満たしながら、安定的供給が行われる消費者重視・市場重視の米づくりが行われること」であるとし、それを実現する手段の一つとして「地域水田農業ビジョン」の作成を位置付けている。

地域水田農業ビジョンは、「都道府県等関係機関と連携して、地域の関係者からなる地域水田農業推進協議会（市町村、農協等生産出荷団体、農業共済組合、農業委員会、土地改良区、担い手農家、実需者、消費者団体など地域の实情に応じて構成）が作成」することとされた。作成を通じて、農業者・農業者団体の自主的・主体的な取組の強化を目指し、農業者・農業者団体の意識改革を図っていくことを目指している。ビジョンについては、「画一的なものとならないように地域の自由な発想で作成することを旨」とし、以下の事項について記載することとされている。

- (1) 地域水田農業の改革の基本的な方向
 - ① 地域農業の特性
 - ② 作物振興及び水田利用の将来方向
 - ③ 担い手の明確化と育成の将来方向
- (2) 具体的な目標
 - ① 作物作付け及びその販売の目標
 - ② 担い手の明確化・育成及び担い手への土地利用集積の目標
- (3) 地域水田農業ビジョン実現のための手段
 - ① 産地づくり対策の活用方法
 - ② その他の事業の活用
- (4) 担い手の明確化

特に、担い手の明確化については、集落等の地区段階における合意形成に向けた話し合い等を通じ明確化された担い手のリストを作成することとされている。

このビジョンを作成した地域に対して、「産地づくり対策」助成金が配分されるという仕組みになっている。「産地づくり対策」助成金とは、「地域自らの発想・戦略と地域の合意に基づき、作物生産、担い手、水田利用の将来方向を明確にした地域水田農業ビジョンに基づいて実施する取組を支援するための助成措置」（米政策改革基本要綱）である。「産地づくり対策」は地域の創意を生かす制度として設計されたものであり、交付金の使い道は市町村のアイデアに委ねることが方針である。

交付金対象地域協議会数は、2009年5月末現在で、1,539で、そのうち1つを除き、地

¹²³ 生源寺、2006年、112頁。

¹²⁴ 農林水産省、米政策改革基本要綱、農林水産事務次官依命通知、制定平成15年7月4日付け15総合第1604号。

域ビジョンを作成し、産地確立交付金（旧産地づくり対策助成金）を活用している。¹²⁵制度開始1年後の2004年に協議会（都道府県協議会（46機関）及び地域協議会（2,490機関））の担当者を対象に、地域水田農業ビジョンの策定状況、産地づくり交付金の活用方法等の把握のためのアンケート調査を実施している。¹²⁶この調査において、ビジョンの策定と推進を通じて、農協や市町村などの関係者の意識はどのように変化したかを尋ねている。表4-20に示すように、変化が見られたと回答した人（選択肢2・3・4）の割合は、少なくとも、59%はおり、「米づくりの本来あるべき姿」を実現するために、ある程度の効果があったことが分かる。¹²⁷

表4-20：ビジョンの策定やその推進を通じて、農協や市町村などの関係者の意識は、これまでどのように変わってきたか

項 目	回答協議会数	割合 (%)
1. これまでも売れる米づくりなどに既に取り組んできており、改めての変化はない。	217	9
2. 変化が見られた。米について単に作ることから、売れる米づくりを目指していく。	960	39
3. 変化が見られた。地域の水田農業の担い手を育成するなど、構造改革を進めていく。	1,003	41
4. 変化が見られた。転作作物の拡大や新規導入など、特色ある産地を作っていく。	869	35
5. 変化が見られなかった。地域の条件が厳しいこと等から変化は難しい。	439	18
6. わからない。	239	10
7. その他	65	3
当該設問に無回答	19	1

注：複数回答。

出典：農林水産省、地域水田農業ビジョン等の調査結果、平成16年10月

他方、従来の全国一律の要件・単価の助成金から、産地づくり交付金は、新たに地域の創意工夫が生かせる仕組みとなったことについて、どうだったかと尋ねたところ、表4-21に示す通り、「地域の創意工夫を生かすことは難しかった」との回答が半数を占めた。その理由としては、従来の助成金との連続性を重視したからとの回答が約6割、意見を集約する十分な時間がなかったからとの回答が約3割だった。

この地域ビジョンの策定は2009年度に終了しており、民主党政権下においては、実施されていない。¹²⁸この制度については、「地域に強みのある品目のサポートをはじめとして、

¹²⁵農林水産省、平成21年度水田農業構造改革対策実施状況結果表、生産局農業生産支援課・生産局生産流通振興課、平成23年3月

¹²⁶農林水産省（総合食料局計画課・経営局経営政策課・生産局畜産振興課・同畜産振興課）、地域水田農業ビジョン等の調査結果、平成16年10月

¹²⁷変化がないとする選択肢1（9%）と5（18%）、わからない（10%）、その他（3%）、無回答（1%）の合計41%を除いた割合。

¹²⁸農林水産省作成の2010年度の戸別所得補償モデル対策事業についての説明資料では、「今回のモデル対策の実施に当たっても、米の需給調整、水田の利活用を図っていくためには、地域農業の羅針盤となる地域農業ビジョンは重要なものであり、必要な見直しを行いながら引き続き作成していただきたい。」とされ

担い手に対する集中的な支援や売れる米作りのための方策の推進など、独自の工夫に着目して助成を行うことが可能なシステム」であり、「農業政策のデザインをめぐる地域間競争の時代」の始まりとなるものとして肯定的な評価がみられている。¹²⁹しかし、上記のアンケート調査の後については、同様の調査は実施されておらず、地域水田ビジョンの策定がどのような効果を与えたかについて、戸別所得補償制度との比較も含めて、今後十分な検証が必要である。

表 4-21：従来の全国一律の要件・単価の助成金から、産地づくり交付金は、新たに地域の創意工夫が生かせる仕組みとなりましたが、どうだったか。

項 目	回答協議会数	割合 (%)
1. 地域の創意工夫が生かされた。	641	26
2. 地域の創意工夫を生かすことは難しかった。	1,242	50
3. わからない。	551	22
当該設問に無回答	30	1

出典：農林水産省、地域水田農業ビジョン等の調査結果、平成 16 年 10 月

4.2.4.3. 農業政策の長期ビジョンに求められる役目と課題

(1) 農業政策におけるビジョンの役目

ここで、章の初めに掲げた疑問点、「経済的合理性を持つ政策の実現が政治的に困難な政策分野において、ビジョンはどのような役割を果たすことが可能なのだろうか」に戻る。農業政策の特徴は、政治的圧力から行き過ぎた農業保護政策が採用されがちになることである。それは既に見たような、1961 年の旧基本法下での農政や、最近では、2009 年以降の民主党政権における戸別所得補償制度の実施などに示されている。その結果として、現在の大きな課題を抱えた日本農業の姿が生まれた訳である。

このような政治的圧力、あるいは、「農政トライアングル」の存在は、農業において「レント」が存在し、それを守るために多くの政治的活動が行われていることを示している。レントとは「ある生産要素の報酬のうち、その要素を供給するための最小費用を超える分」を指す。そのような利益は既得権益となり、利権を求めて様々な獲得のための工作が行われ、それが「レント・シーキング」と呼ばれる。例えば、政治家への陳情や接待、政治献金、選挙支援などであるが、これらの費用は財やサービスを生産することなく社会的浪費となる。そのような浪費的な費用をわずかでも超えるレントが獲得できればレント・シーキングを続けることが既得権益のある人々にとっては合理的であるため、レントに等しい額まで浪費的費用が拡大してしまう。¹³⁰

このようなレントが存在する政策分野においては、レントの大きさは政治的に決定され

ているものの、戸別所得補償とビジョンの策定とは制度的に直接のリンクはされていない。(農林水産省、戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向け Q & A (未定稿：平成 22 年 2 月 1 日改訂版))

¹²⁹ 生源寺、2006 年、95～96 頁。

¹³⁰ 本間、2010 年、72～73 頁。

るが、政治的な均衡は、社会的な均衡とは異なる結果となる。レントを持つ人々がレント・シーキングのために多くの労力を使うからである。レントを持たない人が大多数である場合、1人当たりが負担するレントの金額がわずかになるため、レント・シーキングに抵抗するために使われる労力、特に組織的な労力は相対的に小さい。政治家は、国内生産者への保護を増加させる場合に、それが国内生産者のレント・シーキングによって得票数がどれだけ増加するか、とともに、保護を減少することを望む消費者の支持がどれだけ減少するかの両方を考慮すると考えることができるが、保護を増加していくにつれて、生産者の投票の伸びは逡減していき、消費者の投票の減少は逡増していくため、ある時点で両者は等しくなり、政治的な均衡点が得られる。この均衡点が社会的に望ましいレベルではないということが問題になる。¹³¹

このため、このような政策分野においては、政治的な意思決定に委ねている場合に、社会的にみて望ましくない政策が採用されてしまう傾向があるため、政治的な意思決定とは別にビジョンを検討することは、他の政策分野と比較した場合に、より重要になると考えられる。そのようなビジョンを策定することによって、政治的なリソースを持っている組織的な力の影響を最小限に抑え、長期的に社会全体のためになる政策が採用され、望ましい姿が実現される可能性が高くなるだろう。そのような意味において、農業政策における長期的なビジョンな役割は重要である。すなわち、特定の社会的集団に影響されることによって右往左往することのないための羅針盤の役目を果しえるだろう。

(2) 農業政策におけるビジョンの課題

「農業政策において策定されたビジョンはどの程度実現し、あるいは何が実現を阻害したのか。実現するためには何が必要か」という疑問点についてはどのように考えることができるだろうか。

1961年の旧基本法、1992年の新政策、1999年の新基本法に見るように、農業政策の正しい方向性が概ね示されていた。しかし、旧基本法においては、農政トライアングルの影響があり、実行の段階において、基本法は全く顧みられることなく、価格支持政策などにより生産者保護を図る政策が行われた。新基本法では制定後10年で民主党政権になり、戸別所得補償制度の実施など、再度、実行面で旧基本法の再来になる可能性が出てきている。

このように、当然のことであるが、正しいビジョンを作成することだけを持って、その後、正しい施策の実行がされ、ビジョンで想定された望ましい姿が実現する訳ではない。実行の段階で、農政の場合では、政治的な圧力により当初の理念が歪むことがあり得る。

そのため、ビジョンの実現のため、その後、どのような施策が実行され、それがビジョンの実現という目的に対してどの程度の実績を上げたのかということをきちんと評価していくことが大事である。旧基本法においては、そのようなメカニズムがないまま、30年弱の時間が経ってしまったことになる。新基本法においては、5年毎の基本計画の策定、またその際にはそれまでの計画の実績評価も法律上義務付けられており、形式上の仕組みは整っていると言える。今後、きちんとした評価ができていくかについて注視していくことが

¹³¹ 本間、2010年、74～76頁。

大切だ。

要するに、至極当然のことであるが、ビジョンは作成するというだけではなく、それとセットで、その実現をチェックするための仕組みが用意されていることが必要である。

ただ、農政に見るように、なぜ、ビジョンの策定の段階では正しい方向性が示されているのに、その後の実行の段階でそれが横道に逸れてしまうのかは考えておく必要がある。¹³² ビジョンの策定は基本的には、専門家や利害関係者の委員会方式で検討がなされ、その事務局は農林水産省（旧基本法の際には農林省）が務めた。利害関係者としては、農協を始めとする農業関係者も入っており、政治的な影響が入らない場で専門家だけの間で穏やかに検討していた訳ではない。これは推測に過ぎないが、そのような結節となる政策、しかも長期的な政策の方向性を立案する場においては、利害関係の調整も当然行われるが、大所高所から考えようとするモーメンタムや覚悟が委員会メンバーや事務局も含め共有されているものと考えられる。そのために短期的な利害を超え、長期的に見て正しいビジョンが生み出されることになる。それが、実行の段階で、ビジョンの実現に向かう過程において、痛みを伴う施策の実行をしなくてはならなくなる場合に、政治的な圧力が強くなり、その際には、ビジョンを策定した時のようなモーメンタムや覚悟がメンバーの間で失われている、あるいは、当時の議論をリードした委員会のメンバーや事務局であった農水省の担当者が既に意思決定者でなくなっているために、実行の段階での問題が生じてくることが考えられる。¹³³

話をビジョンの役割に戻せば、そのような、ビジョンの実行時において生じることが懸念される歪みをなくすための仕組みが必要であり、現在の基本法ではそれが基本計画の作成あるいはその評価と言う形で制度として用意されている訳であるから、後はそれをどれだけきちんとした方法でやっていくかということに係っていると見えよう。特に、留意すべき点は以下の点である。

- 政策の評価は、基本計画がどれだけ実行されているか、ではなく、当初の基本法、

¹³² 予算過程の研究で有名な Wildavsky 教授は政策の「実行 (Implementation)」についての教科書の副題を、「ワシントンにおける偉大な期待がなぜオークランドで壊されるのか」としている。(Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press, Expanded edition (June 5, 1984))

¹³³ 1971年から約10年間米価審議会の委員を務めた加藤寛氏は、米価審議会開催時の当時の状況を以下のように描写している。

「インダ、インダ」と叫ぶと警官は「だめだだめだ」と通せんぼする。そのうち、中庭に陣取る宣伝カーが「そいつは引き上げ反対だあ」と怒鳴る。蓆旗と鉢巻きがワッと押し寄せ、背広を破かれ眼鏡が壊され靴がどこかへ飛んでいく。「私は委員だ」と言っているつもりなのに、会場入りが早すぎたか、警備の警官は私を委員と思わず、変な奴が「良いんだ、良いんだ」と喚いていると勘違いしたらしい。米価審議会を開く東京・九段南の農林省分庁舎は、いつも大変な騒ぎだった。この日、定刻十時の二時間前に会場に入ろうとしたのも、生産者つまり農民にもみくちゃにされるのを恐れたからだ。早起きで農民を出し抜けるはずがない。私の作戦負けである。政府関係の審議会に最初に入れたのは一九六五年、人口問題審議会と経済審議会だ。七一年から約十年、いくつかの審議会と併任で米価審議会委員を務めた。対立する当事者が委員に入り、審議会外にいる関係者の圧力を感じつつ議論する、そんな利害調整の場は初体験だった。

このような米価の決定について、「米価は自民党のもとで政治的に決定し、食糧庁が根拠となる数値を作る。米審は、各勢力が主張を言い合い、時間の経過を待ち終わる。ここでの審議会の性格は、おさめの儀式」という、東海大学で公共選択論を教える川野辺裕幸教授の言葉を紹介している。(加藤寛・竹中平蔵(2008、(204~207頁)))

あるいはそれを策定した時点においてのビジョンがどれだけ実現されたか、に基づいて実施されるべきである。なぜなら、基本計画は政治的な影響で既に歪められているから。

民主党が導入しようとしている戸別所得補償制度については、八田・高田（2010年）では、「兼業農家を減らすどころか、兼業農家の減少を阻止するための制度である」とし、その目的は「農地の集約化を阻害して、農村票を守ることであろう」「補助金を配る組織を、農協から、農水省の地方出先機関である農政事務所（民主党の支持母体である全農林が強い）に振り替えることであるという指摘もある」と批判する。¹³⁴また、本間（2010年）は、「民主党の戸別所得補償政策は、小規模経営の農家も含めて農家の継続を可能としていることから、規模拡大による生産の効率化については沈黙している。経営の効率化がないまま、所得補償によって生産については現状が維持される。所得補償は生産費と販売価格の差額としているが、いったんこの政策が導入されると、生産費削減のインセンティブは失われて、日本の農業はますます競争力をなくしていくことになるであろう」と同様に強く批判的である。¹³⁵その意味で、戸別所得補償制度が導入された後の、新基本法がどれだけ実現されていくのかをきちんと評価していくことができるのかが、今後、新政策や基本法で謳われた「望ましい農業構造の確立」「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」「農地の確保及び有効利用」などが実行されていくのかを問う試金石となろう。

¹³⁴ 八田・高田、22～25頁。

¹³⁵ 本間、2010、47頁。

4.2.5. エネルギー政策に関する長期ビジョン

主任研究員 大竹裕之

エネルギー政策は、資源の安定確保をベースとするため、以前より長期需給予測（ある種の長期ビジョン）に基づき、政策が展開されてきた。一方で、地球温暖化問題やエネルギー情勢の変化から政権主導によるエネルギー政策の長期ビジョンが策定されている。これらの長期エネルギービジョンの関係や役割とは何か。

4.2.5.1. 概要

①エネルギー政策に関する長期ビジョンの策定

我が国の戦後のエネルギー政策は、1960年まではエネルギー源別の供給側に重点をおいた個別対策が行われてきた（その結果、国内炭の保護政策と油主炭従化の施策との間で実効性においてミスマッチが生じる等の問題も発生した）。長期的な見通しを踏まえた総合エネルギー政策の策定は、1960年以降に始まる。1960年12月に「エネルギー長期見通し」を発表し、1961年7月には通商産業省（以下、通産省）の諮問機関としてエネルギー懇談会の設置と「エネルギー長期政策の基本問題」が発表された。翌1962年には産業構造調査会の中に総合エネルギー部会（1964年からは産業構造審議会・総合エネルギー部会）が発足し、1965年には「総合エネルギー調査会設置法」が公布・施行され、以降、同調査会でエネルギーの長期計画が検討されることになる。「長期エネルギー需給見通し」は、1967年に第1回需給見通しを含む第一次答申を提出されて以降、これまでに14回にわたり改訂が行われている。

現行のエネルギー政策¹³⁶と関連した長期ビジョンとして、「エネルギー基本計画」と平成20年5月に策定された「長期エネルギー需給見通し」がある。

エネルギー政策の長期ビジョンの法的根拠として、2002年6月に成立した「エネルギー政策基本法」（以下、エネルギー基本法）¹³⁷があげられる。同法では、「安定供給の確保」、「環境への適合」、「市場原理の活用」の基本方針に沿って、10年程度を見通したエネルギー需給全体に関する計画を策定することを規定している。このエネルギー基本法に基づき策定される計画が、「エネルギー基本計画」（最初の基本計画は2003年10月に策定）となる。同計画では、エネルギー・資源を取り巻く状況は刻々と変化することから、エネルギー情勢の変化を踏まえ、施策の効果に関する評価、計画の見直しを少なくとも3年ごとに行うこととし、2007年には第一次改訂¹³⁸を行った。

¹³⁶ エネルギー政策の範囲は近年、一次エネルギー対策のみならず広範にわたる。平成22年度版「エネルギー白書」によると、「資源確保・安定供給強化」、「自立的・環境調和的エネルギー供給構造の実現」（原子力発電を含む）、「電力事業制度・ガス事業制度のあり方」、「低炭素型成長を可能とするエネルギー需給構造の実現」（省エネルギー）、「新たなエネルギー社会の実現」（スマートグリッド、水素社会等）、「革新的エネルギー技術開発・普及拡大」、「国際協力」、「国民との相互理解促進と人材育成」からなる。

¹³⁷ エネルギー政策基本法は、議員立法による法制化された。

¹³⁸ 2007年3月に改定された「エネルギー基本計画第一次改定」では、基本的な視点としてエネルギーセキュリティ、

また、「長期エネルギー需給見通し」は、前述のとおり、2008年5月に直近の需給見通しを策定し、2009年8月に麻生政権の地球温暖化対策の中期目標を受けて、需給見通し（再計算）を策定したものの、東日本大震災に伴う東京電力・福島第一原子力発電所の事故を受けて見直しが迫られている。

それ以外でエネルギー政策における長期ビジョンとして、2006年の「新・国家エネルギー戦略」、2009年の「新成長戦略」等の時の政権の主要な推進政策としてのビジョンがあげられる。

これらのビジョンについては、単に政権政党が掲げるマニフェストとは異なり、エネルギー基本計画に反映させる等の特徴が見られる。例えば、「新・国家エネルギー戦略」では、2006年に原油価格高騰をはじめとする厳しいエネルギー情勢に鑑み、エネルギー安全保障を核とした戦略目標として策定されたものであるが、とりまとめた「新・国家エネルギー戦略」は、経済産業大臣から経済財政諮問会議に報告され、2007年度の「骨太の方針」等への反映を目指した。また、同戦略では、必要となる施策を基本計画の改定にとりまとめ具体化に着手するとともに、改定後の計画を踏まえ、中長期エネルギー需給見通しの改定に着手することがあげている。また、2010年6月の第二次改定では、2009年「新成長戦略」における環境・エネルギー大国を踏まえ、当該分野への政策資源の集中投入が急務であるとし、これまでの基本計画の政策体系や記述内容についての全面的な見直しを図った。

今回の改定は、2012年の夏頃に予定されており、東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故を受けて、現行のエネルギー基本計画の白紙の見直しを掲げている。検討においては、通例の通り、経済産業省・総合資源エネルギー調査会に基本問題委員会を設置し議論¹³⁹を行うほか、国家戦略室に設置したエネルギー・環境会議が新成長戦略実現の観点から、減原発依存と分散型エネルギーシステムへの移行を旨とした中長期の戦略（「革新的エネルギー・環境戦略」）を検討している。国家戦略室が策定する当該戦略は、新たなエネルギー基本計画、新・原子力政策大綱、電力制度改革を内包するものとの位置づけである。

下図は、エネルギー政策の各種長期ビジョンの位置づけを図示したものである。法的根拠のあるものとして、エネルギー政策基本法があり、それに基づくエネルギー基本計画がある。エネルギー政策基本法自体は、「経済産業大臣は、関係行政機関の長の意見、総合資源エネルギー調査会の意見を聴き、エネルギー基本計画案を作成し、閣議決定を求めることを規定している」ことから、経済産業省がその任を担う。一方で、時の政権において、クローズアップされるエネルギー政策は、政権の問題意識に左右される。されど、「新・国家エネルギー戦略」や「新成長戦略」、「革新的エネルギー・環境戦略」等は、策定した戦略で戦略の展開先・展開方策を示すことで、近年はエネルギー政策の長期計画に主導的な役割を担い、基本計画は具体的な行動計画を落とし込むアクションプラン的な役割となっ

温暖化対策、効率的な供給に加え、エネルギーを基軸とする経済成長の実現（例えば、エネルギー技術及び関連インフラの海外展開）と、エネルギー産業構造改革（例えば、総合エネルギー企業体の形成等）を追加した。

¹³⁹ 総合資源エネルギー調査会の基本問題委員会では、平成23年10月の第1回以降、同年12月までに7回の議論を行なっている。主な議題は、エネルギー基本計画の見直しにおけるエネルギーベストミックス（原子力の位置づけ、国民視点からの政策、国際情勢、ユーザーからの視点、政策・市場・技術の関わり等）の検討である。

た。

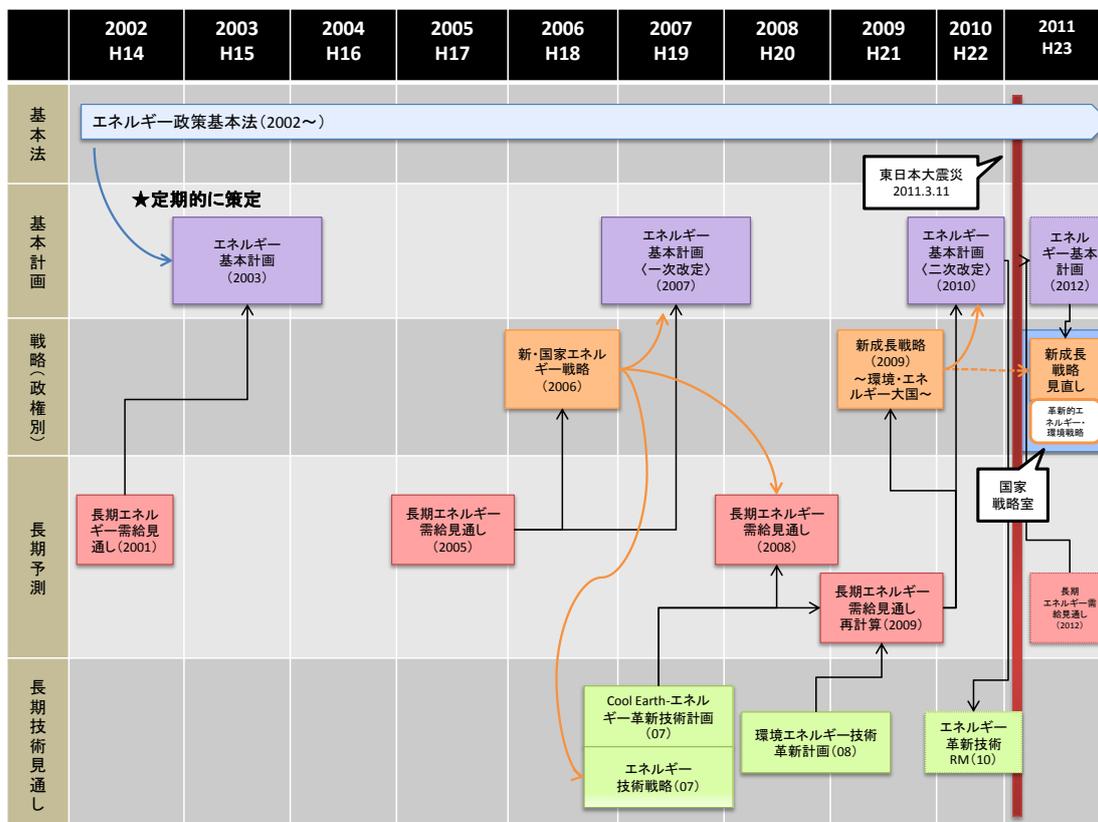


図 4-13 エネルギー政策における各長期ビジョンの関係図

②エネルギー長期予測モデルについて

「長期エネルギー需給見通し」のモデル構造は、インプット情報として「世界／アジア・エネルギー需給モデル」(APERC モデルを含む)、「最適電源構成モデル」(電源構成、新エネルギー導入)、「マクロ経済モデル」、「二次エネルギー価格モデル」、「技術積み上げ」(機器効率・ライフスタイル)がある。これらのインプット情報を元に、需要と供給からなるエネルギー需給モデルが構成される。エネルギー需給モデルでは、最終エネルギー消費(需要)、エネルギー需要、エネルギー転換、エネルギー供給、CO2 排出量等が推計される項目となる。

各モデルの検討に際しては、エネルギー動向は IEA や米国 DOE の情報を、マクロ経済モデルの前提となる経済成長率等の指標は平成 20 年 1 月に閣議決定された内閣府の「日本経済の進路と戦略」の条件に基づいている。また、将来のエネルギー技術の積み上げについては、長期エネルギー技術計画(「Cool Earth」や「エネルギー技術戦略」等)、経済団体連合会の地球温暖化対策を巡る「自主行動計画」等を導入の想定根拠としている。

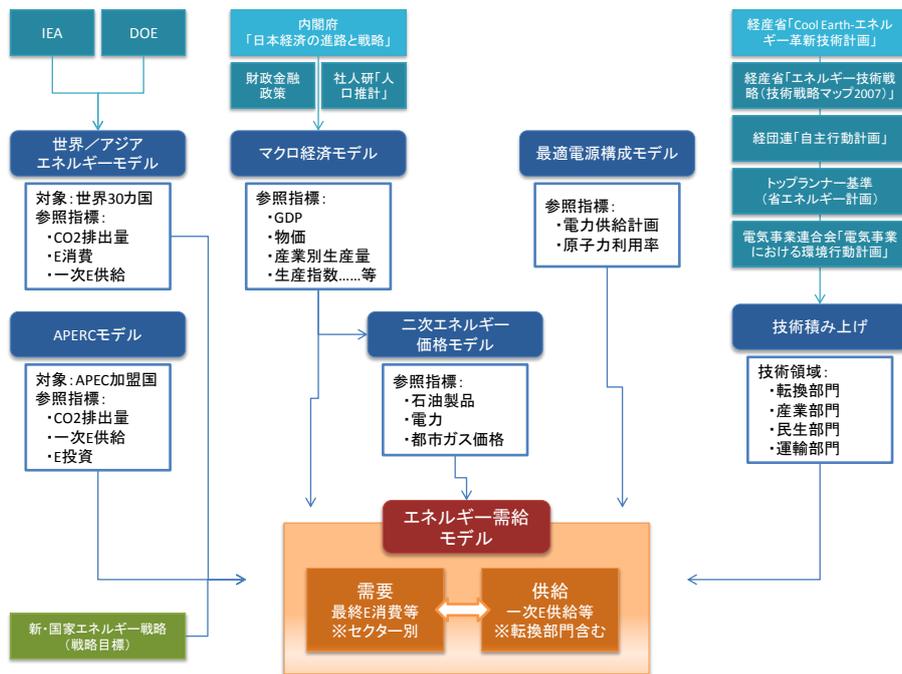


図 4-14 長期エネルギー需給見通しの策定におけるインプット指標¹⁴⁰

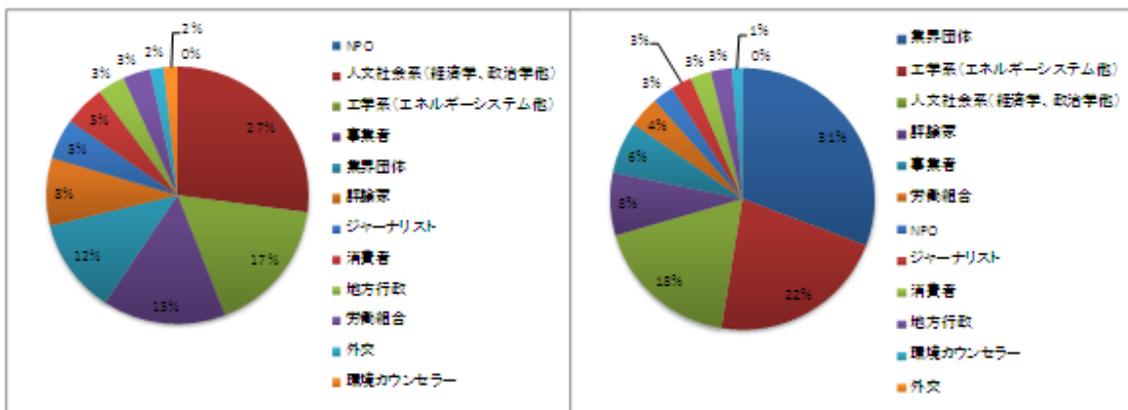
③エネルギー政策における長期ビジョン策定に必要とされる専門性

およそ3年毎に策定される「エネルギー基本計画」と「長期エネルギー需給見通し」は、それぞれ総合資源エネルギー調査会の総合部会（計画策定年によって、基本計画部会が設置される）と需給部会（2007年の基本計画改定の元となる「長期エネルギー需給見通し」は基本計画小委員会〈平成18年度〉で議論）で検討される。

エネルギー政策の長期ビジョンは、これらの検討部会による審議会形式でオーソライズされる。基本計画と長期エネルギー需給見通しでは、検討委員の構成は異なる。下記の図は、基本計画3期にわたる検討委員属性（基本計画および長期需給）の分野別の割合を示したものである。

基本計画の検討における述べ人数を見ると、専門家の割合44%であり、事業者および業界団体が27%を占める。一方で、長期エネルギー需給の検討では、事業者および業界団体の割合は37%を占め、専門家の割合の40%とあわせる約8割弱となる。

¹⁴⁰ (財)日本エネルギー経済研究所(2009)「IEEJモデルによる長期エネルギー需給展望—モデルの概略と応用例—地球温暖化問題に関する懇談会・第1回中期目標検討委員会資料 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai01tyuuki/01siryou6_2.pdf)、資源エネルギー庁(2009)「長期エネルギー需給見通し」等を参考に作成。



【エネルギー基本計画】 【長期エネルギー需給】

図 4-15 エネルギー基本計画の検討に係わる委員属性

(H15 年度、H19 年度、H22 年度基本計画 3 期分の述べ人数)

注: 業界団体の各担当者は、業界団体としてカウント

基本計画策定期別に検討に係わった委員の属性を見ると、基本計画の検討では平成 15 年度、平成 19 年度の検討では事業者および業界団体の比率が高く、専門家では人文社会科学系が比較的多い状況であったが、直近の平成 22 年度の検討では事業者および業界団体の検討への参加は抑えられている。一方で、需給部会では事業者単独の参加は減ったものの、業界団体の割合は概ね維持されているほか、専門家については工学系の比率（平成 21 年度長期エネルギー需給見通し〈再計算〉では、工学系の専門家は 7 割、人文社会科学系は 3 割）が増えている。

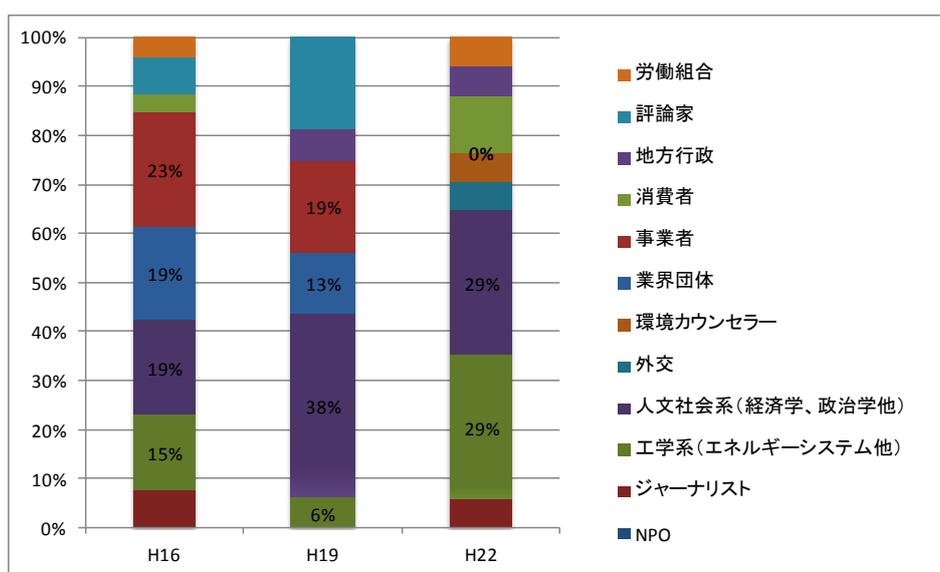


図 4-16 策定期別エネルギー基本計画の検討に係わる委員属性【総合部会又は基本計画部会】

(H15 年度、H19 年度、H22 年度基本計画)

注: 業界団体の各担当者は、業界団体としてカウント

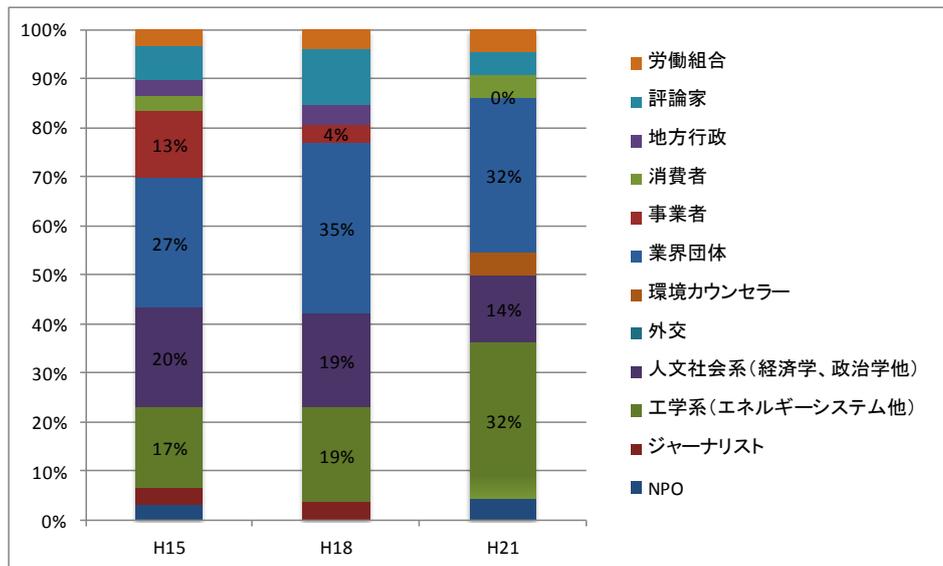


図 4-17 策定期別長期エネルギー需給見通しの検討に係わる委員属性【需給部会】

(H15 年度、H18 年度、H21 年度需給部会 3 期分)

注:業界団体の各担当者は、業界団体としてカウント

検討委員のうち専門家の分野については、直近の基本計画では工学系と人文社会科学系の比率は半々であるが、前述のように需給部会では 7 対 3 となっている。

工学系の主な分野は、「エネルギーシステム」、「化学」、「建築学」、「原子力工学」からなる。また、人文・社会科学系の主な分野は「経営学」、「経済学」、「政治学」、「産業政策」、「科学史」(1 名のみ)である。中でも、「経済学」は人文・社会科学系の専門家の 6 割弱を占める。

工学系の専門分野については、基本計画および長期需給ともに「エネルギーシステム工学」が 6 割を占める。また、長期エネルギー需給では、「原子力工学」の専門家を 1 割程度含まれている。直近の長期エネルギー需給の検討では、8 割方、「エネルギーシステム工学」の専門家であり、当該分野の長期エネルギービジョンの担い手となっている。

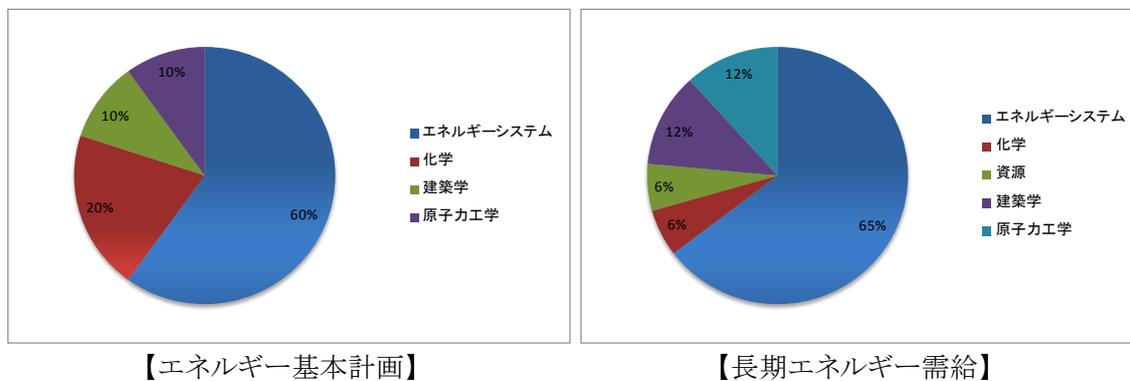


図 4-18 検討委員(工学系)の専門分野の割合

④日本のエネルギー政策における長期ビジョンの位置づけと役割

エネルギー政策は、安定供給の確保、環境との適合、市場原理の活用の3原則からなる。長期にわたるエネルギー政策を考える上で、重要となるものが、長期エネルギー需給見通し等の需給予測であり、我が国では、3年ごとにエネルギー基本計画および需給予測を改定している。この点、エネルギー政策は、環境政策と同様に長期的な視点にたつて、政策策定を行なっている。

一方で、近年、原油を始めとする資源価格の高騰問題や温室効果ガス削減等、社会的に対応していく緊急的な事項が生じている。このため、定期的に策定される基本計画や長期エネルギー需給見通しとは別に、政権ごとにエネルギー・資源に関する中長期の実行戦略（「新・国家エネルギー戦略」、「新成長戦略」等）を策定している。これらの実行戦略は、エネルギー基本計画の改定やエネルギー以外の国の総合計画にも影響を与えており、計画的に進めていくエネルギー政策において、社会経済の急速な変化に対応するための中長期ビジョンといえる。ただし、これらの実行戦略は、エネルギー基本計画や長期需給見通し等、総合資源エネルギー調査会での議論との整合性が図られているものの、実行戦略の策定においては、検討に参加する関係者の固定化は否めない。実行戦略は、社会経済の新たな変化（例えば、原油価格高騰等）に対応するための中長期の戦略と位置づけるならば、新たな変化に影響を受ける社会セクターに対する検討が必要であり、省庁縦割型の実行戦略では物足りない。

エネルギー政策の長期ビジョンは、エネルギーの安定供給の確保の点から、時の政権が策定する中長期の実行戦略ごとに齟齬が生じることであってはならないが、中長期の実行戦略では、検討プロセスにおける関係者や検討の対象範囲のさらなる多様化が求められる。

表 4-22 : エネルギー政策、エネルギー技術開発政策における長期ビジョンの策定状況

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
エネルギー	エネルギー基本計画	経済産業省	2003/10/1	2003-2030	「エネルギー政策基本法」に基づき、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的な計画推進を図る	エネルギーの安定供給の確保、環境への適合、市場原理の活用を基本方針とする「エネルギー政策基本法」の施策の推進計画である。中長期的に高まる資源・環境制約に適切に対処するため、エネルギーの需給構造、社会システムやライフスタイルにまで踏み込んだ改革施策であり、新成長戦略と連携している。第一次改定は 2007 年に、昨年第二次の改定が行われた。		「エネルギー基本計画」の検討では、総合資源エネルギー調査会 総合部会に基本計画委員会が設置された。委員数は平成 22 年 6 月時点で 18 名である。	経済産業省
エネルギー	新・国家エネルギー戦略	経済産業省	2006/5/1	2006-2030	原油価格高騰を始め昨今の厳しいエネルギー情勢を鑑み、エネルギー安全保障を核とした戦略。	エネルギー市場を巡る情勢の変化に対応するためのものであり、エネルギー安全保障を核とした戦略の策定。エネルギー基本計画の第一次改定は、当該戦略を元に策定されるほか、2006 年 5 月の経済財政諮問会議で報告し、政府の骨太の方針にも反映。		「新・国家エネルギー戦略」は、経済産業省内で検討が進められ、総合資源エネルギー調査会 総合部会での議論を踏まえ、策定された。検討時期の総合資源エネルギー調査会総合部会委員は下記のとおりである。委員数は 2006 年 3 月現在、14 名である。	経済産業省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
エネルギー	長期エネルギー需給見通し	経済産業省	2006年 (不明)	2006-2030	エネルギー基本計画の改定における基礎情報。	「エネルギー政策基本法」が掲げる「安定供給の確保」、「環境との適合」、「市場原理の活用」の3原則に沿って、施策の検討と評価の基礎とするために、長期のエネルギー需給構造の見通しを実施している。直近の2008年の「長期エネルギー需給見通し」では、2010年及び2030年までの我が国のエネルギー需給とエネルギー起源CO2排出量についての答申が取りまとめられた。		長期エネルギー需給見通しでは、総合資源エネルギー調査会・需給部会(22名)を設置し、外部有識者による審議会方式で検討している。	経済産業省
エネルギー	Cool Earth-エネルギー革新技術計画	経済産業省	2008/3/1	2008-2030	安部総理が発表した「美しい星50(クールアース50)」(2050年までに世界全体の温室効果ガス排出量半減目標)を実現するための技術ロードマップ。	2050年の大幅削減を可能とする重点革新技術として、21技術を選定し、長期にわたる技術開発マイルストーンをロードマップ形式で策定した。また、これらロードマップに国際連携の在り方等を含め、長期技術計画を策定した。		「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」は、検討委員会と有識者委員会の二つの検討委員会で審議された。有識者会議のメンバーは7名であり、主に産業界のリーダーで構成される。検討委員会メンバーは18名で構成され、主に各技術開発分野の専門家で構成される。	経済産業省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
エネルギー	環境エネルギー技術革新計画	総合科学技術会議	2008/5/1	2008-2050	福田総理の北海道洞爺湖G8 サミットでの温室効果ガス排出削減に関する合意を受けて検討。	「環境エネルギー技術革新計画」の策定は、福田総理の「施政方針演説」でも言及されたもので、計画の推進に向けては、経済財政諮問会議と連携し、「革新的技術創造戦略」を展開することになっている。当該技術計画は、6省庁が関係するため、府省連携体制で進めた。		環境エネルギー技術革新計画は、総合科学技術会議の基本政策推進専門調査会の下に「環境エネルギー技術革新計画」ワーキンググループを設置し、計画案を策定する。計画案は、基本政策推進専門調査会に報告され、総合科学技術会議にて決定された。	総合科学技術会議

4.2.5.2. 各ビジョンの概要

①エネルギー基本計画(定期的に策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠

基本計画策定にかかる法的根拠は、2002年6月に制定された「エネルギー政策基本法」である。「エネルギー政策基本法」は、国がエネルギー政策を進めるにあたり、「安定供給の確保」、「環境への適合」及びこれらの十分に考慮した上での「市場原理の活用」を基本方針としている。同法に基づき、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的な計画推進を図るために「エネルギー基本計画」を策定し、3年ごとに改定することが法定されている。

(2) 決定権者

エネルギー基本計画は、経済産業大臣が、総合資源エネルギー調査会（例えば、調査会の中の総合部会基本計画委員会等）の意見を伺い、計画案を策定し、閣議決定を求める手続きとなっている。経済産業省における担当課は、資源エネルギー庁長官官房 総合政策課となる。

「エネルギー政策基本法」(平成十四年法律第七十一号)では、経済産業大臣は、関係行政機関の長の意見、総合資源エネルギー調査会の意見を聴き、エネルギー基本計画案を作成し、閣議決定を求めることを規定している。また、政府はエネルギーを巡る情勢の変化を勘案し、及びエネルギーに関する施策の効果に関する評価を踏まえ、少なくとも3年ごとにエネルギー基本計画に検討を加え、必要があると認めるときには、これを変更しなければならないとしている。

(3) 策定の周期性

総合資源エネルギー調査会総合部会基本計画委員会は、「エネルギー政策基本法」に基づき策定される「エネルギー基本計画」についての検討を行う。

「エネルギー基本計画」策定における検討経緯は、下記のとおりである。

〈これまでの検討〉

- 平成14(2002)年6月、「エネルギー政策基本法」成立
- 平成15(2003)年10月、「エネルギー基本計画」策定
- 平成19(2007)年3月、「エネルギー基本計画」第一次改定
- 平成22(2010)年6月、「エネルギー基本計画」第二次改定

昨年「エネルギー基本計画」の見直し(二次改定)が行われ、平成22年6月に「エネルギー基本計画」が公表された。基本計画の見直しにおける基本的な視点として、エネルギー政策と新成長戦略との一体的な推進を最重要課題として掲げている。また、基本計画に

における新たな視点として、環境エネルギー分野での経済成長の実現とエネルギー産業構造改革を追加している。

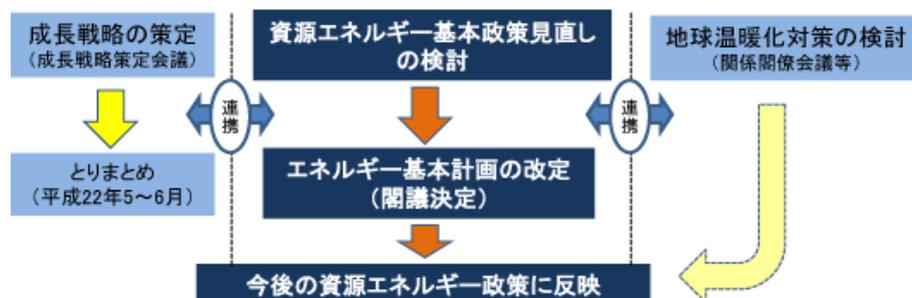


図 4-19 エネルギー政策基本法とエネルギー基本計画における今般の検討の位置づけ

（4）他のビジョン、計画等との関係

「エネルギー基本計画」と他のビジョン、計画等との関係では、2009年12月に閣議決定した「新成長戦略（基本方針）」がある。「新成長戦略」では、エネルギー・環境分野を経済成長の牽引役（エネルギー関連の産業構造・社会システムの変革、エネルギー産業・省エネ製品・技術の海外展開の加速化等）とし、「環境・エネルギー大国」を目指す。また、過去の第一次基本計画改定では、「新・国家エネルギー戦略」を踏まえつつ、検討時の状況に合わせた改訂を行っている。

（5）ビジョンの対象期間

「エネルギー基本計画」は、「エネルギー政策基本法」により3年ごとの検討・改訂を法定されていることから、短期的には向こう3年となるが、中長期的に高まる資源・環境制約に適切に対処していくため、2030年までの今後20年程度を視野に具体的な施策を明らかにしている。

（6）対象範囲

「エネルギー基本計画」の対象範囲となるエネルギーは、下記のとおりである。

- 非化石燃料エネルギー（原子力、再生可能エネルギー）
- 化石燃料（石油、天然ガス、石炭、LPガス）
- 水素エネルギー
- 国産エネルギー・鉱物資源（メタンハイドレート、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト等）

「エネルギー基本計画」による各関係団体の役割等については、下記のとおりである。

地方公共団体：「エネルギー基本法」に示された基本方針に則り、エネルギー需給に関して、国の施策に準じて施策を講ずるとともに、その区域の実情に応じた施策の策定・実施する役割がある。また、新たなエネルギー社会実現に向けた先進的な取り組みを行うことが期待され、国はこのような取り組みの促進を図るとした。

事業者：エネルギー供給業者のみならず、エネルギーを使用して事業活動を行う全ての事業者は、将来の新たなエネルギー社会を見据えつつ、基本計画に示された方向を踏まえて行動することが求められる。また、事業者は自主性及び創造性を発揮し、エネルギーの効率的な利用、エネルギーの安定的な供給並びに地域及び地球の環境の保全に配慮したエネルギーの利用に努めること、国又は地方公共団体が実施するエネルギー需給に関する施策に協力することをあげている。

非営利組織：国民のエネルギーに関する理解、省エネルギーの取組み、再生可能エネルギーの活用等を図る上で、大きな役割があると位置づけ、「エネルギー政策基本法」及び「エネルギー基本計画」において示された方向性を考慮しつつ、自律的な活動が期待し、国や地方公共団体はこれらの非営利組織の活動が促進されるよう努めるとした。

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

「エネルギー基本計画」の検討では、総合資源エネルギー調査会 総合部会に基本計画委員会が設置された。委員数は平成 22 年 6 月時点で 18 名である（詳細は下記のとおり）。

表 4-23:総合資源エネルギー調査会 総合部会に基本計画委員会の委員一覧(平成 22 年 6 月現在)

氏名	所属	専門分野等
黒田 昌裕	東北公益文科大学 学長 (委員長)	商学
安部 順一	読売新聞 東京本社 編集委員	ジャーナリスト (経済部)
岡本 行夫	外交評論家・岡本アソシエイツ代表	外交
柏木 孝夫	東京工業大学 統合研究院 教授	環境・エネルギーシステム工学
小宮山 宏	三菱総合研究所 理事長	化学システム工学
崎田 裕子	ジャーナリスト・環境カウンセラー	環境カウンセラー
嶋津 八生	日本放送協会 解説委員	ジャーナリスト
白石 隆	総合科学技術会議 議員	国際政治学
種岡 成一	日本労働組合総連合会 副会長	労働組合
鶴田 俊正	専修大学 名誉教授	経済学 (規制緩和、独禁法)
寺島 実郎	財団法人日本総合研究所 会長	評論家
内藤 正久	財団法人日本エネルギー経済研究所 理事長	産業政策 (元通産官僚)
中上 英俊	株式会社住環境計画研究所 所長	建築 (エネルギー・環境問題)
橋本 昌	全国知事会 エネルギー・環境問題特別委員会 委員長	地方行政 (県知事)
松橋 隆治	東京大学大学院 新領域創成科学研究科 教授	エネルギー・環境システム工学
松村 敏弘	東京大学 社会科学研究所 教授	経済学 (産業組織、公共経済)
三村 光代	社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協	消費者

氏名	所属	専門分野等
	会	
山路 憲治	財団法人地球環境産業技術研究機構 理事・研究所長	エネルギーシステム工学

(2) 検討期間

検討は、平成22年2月9日に第1回基本計画委員会が開催され、4ヶ月後の平成22年6月18日に「エネルギー基本計画」を公表した。基本計画委員会の開催回数は、計4回（第4回基本計画委員会は第2回総合部会との合同開催）である。

各回の議題は、次のとおりである。

- (第1回) エネルギー基本計画の見直し
- (第2回) 基本計画見直し骨子（案）について
- (第3回) 資源エネルギー政策の見直しの基本方針（案）
- (第4回) エネルギー基本計画（案）

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

基本計画委員会における審議の公開については、議事要旨は原則、委員会開催日の翌日までに作成し公開している。また、議事録は、原則として委員会終了後1ヶ月以内に作成し、公開するとしている。委員会で配布する資料については、原則として公開し、ホームページからダウンロード可能である。審議の傍聴は、委員会の運営に支障をきさない範囲において、原則認めている。

また、「エネルギー基本計画」の見直しにあたっては、第1回委員会後にパブリックコメントを募集している。

iv 手法

審議会方式で開催された。

基本計画の検討にあたっては、2030年に向けた目標値の設定している（下記：目標値の例）。

- エネルギー自給率／化石燃料の自主開発比率の倍増し、自主エネルギー比率を70%（現状は約38%）と設定（※現在の自給率は18%、化石燃料自主開発比率は約26%）
- 電源構成に占めるゼロ・エミッション電源比率を2020年には約50%とし、2030年には約70%とする
（※現在は34%。安全確保を大前提とした原子力の新增設（14基以上）及び設備利用率引上げ）
- 家庭部門のエネルギー消費から発生する二酸化炭素排出量の半減
- 産業部門では世界最高のエネルギー利用率の維持・強化

目標設定におけるマクロフレーム

■経済成長率（約 2%：2010～2020 年）（約 1.2%：2020～2030 年）

■原油価格（約 120 ドル/bbl：2020 年）（約 170 ドル/bbl：2030 年）

…IEA World Energy Outlook 2009

②新・国家エネルギー戦略(2006 年 5 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠

経済産業省において、原油価格高騰をはじめ、昨今の厳しいエネルギー情勢を鑑み、「エネルギー安全保障」を核とした戦略を 2006 年 5 月に策定した。当該戦略は、経済産業大臣の指示により、経済産業省内で検討が進められ、2006 年度の総合エネルギー調査会総合部会での議論を踏まえ、作成されたものである。「新・国家エネルギー戦略」は、経済産業大臣から経済財政諮問会議に報告し、2007 年度の「骨太の方針」等への反映を目指した。

当該戦略策定の法的根拠は、エネルギー政策基本法の第 12 条第 3 項及び第 5 項の規定に基づき、エネルギー基本計画について、昨今のエネルギーを取り巻く情勢、変化を勘案し、総合エネルギー調査会にて意見を求めたものである。

(2) 決定権者

「新・国家エネルギー戦略」は、経済産業大臣の指示により策定されたもので、策定においては、総合資源エネルギー調査会総合部会で検討を行った。

(3) 策定の定期性

当該戦略は、総合資源エネルギー調査会総合部会での議論を踏まえ策定されたが、戦略の策定の定期性はない。戦略の策定に至る経緯は、エネルギー市場を巡る情勢の変化に対応するためのものであり、エネルギー安全保障を核とした戦略が海外の主要国でも国家的最重要課題として捉えられ始めたこともあげられる（米国では、2006 年 1 月の一般教書演説で 2025 年までに中東からの輸入原油の 75% を代替すること、国際原子力エネルギー・パートナーシップ〈GNEP〉が提唱・提案された。また、欧州でもフランスが省エネルギー証書取得・取引制度の導入等）。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

「新・国家エネルギー戦略」は、「2030 年のエネルギー需給展望」（2005 年 3 月総合資源エネルギー調査会）及びその後の状況変化をもとに、エネルギーに関わる国家戦略の全体像を 2030 年という長期の時間設定の中で、特に重要と考えられる施策プログラムに絞って提示したものである。

「新・国家エネルギー戦略」の検討結果は、経済産業大臣から経済財政諮問会議に報告され、2007 年度の政府の「骨太の方針」への反映も図ったものである。また、2007 年度は、「エネルギー基本計画」の第一次改訂時期であり、基本計画の改定は、当該戦略に基づき取りまとめることとした。

また、「新・国家エネルギー戦略」では、項目ごとに 2030 年までの数値目標を含む具体的な戦略をあげている。省エネルギーフロントランナー計画では、2030 年までに更に少なくとも 30%の練るギー消費効率の改善を目指しているが、具体的な取組みとして、省エネルギー技術戦略の構築をあげている。検討するエネルギー技術戦略は、2100 年、2050 年といった超長期の視点からバックキャストすることにより求められる技術の姿も踏まえつつ、2030 年に向けて解決すべき技術面の課題を抽出し、開発戦略についてロードマップ形式で提示することをあげている。

(5) ビジョンの対象期間

「新・国家エネルギー戦略」は、戦略の目標として、国民に信頼されるエネルギー安全保障の確立、エネルギー問題と環境問題の一体的な解決による持続可能な成長基盤の確立、アジア・世界のエネルギー問題克服への積極的な貢献の 3 つからなる。当該戦略は、エネルギー安全保障を核に、2030 年までの達成数値目標を含めた長期戦略である。

(6) 対象範囲

「新・国家エネルギー戦略」の基本的視点として、①世界最先端のエネルギー需給構造の実現、②資源外交、エネルギー環境協力、③緊急時対応の充実等からなる。これらの基本的視点を元に、下記の戦略項目が策定された。

(世界最先端のエネルギー需給構造の実現)

- 省エネルギーフロントランナー計画 (2030 年までに 30%以上の消費効率の改善)
- 運輸エネルギーの次世代化 (2030 年までに石油依存度 80%程度)
- 新エネルギー・イノベーション計画
- 原子力立国計画 (2030 年以降においても発電電力量の比率 30~40%以上)

(資源外交、エネルギー環境協力の総合的強化)

- 総合資源確保戦略 (2030 年までに我が国の企業権益下にある原油引取量の我が国への原油総輸入量に占める割合 (自主開発比率) を 40%程度 : 現在は引取量ベースで 15%程度)
- アジア・エネルギー協力戦略

(緊急時対応策の強化)

- 緊急時対応の強化 (製品備蓄購入、天然ガス緊急時対応体制の整備、企業・エネルギー源横断的な緊急事態対応シナリオの整備)

(共通の課題)

- エネルギー技術戦略 (超長期を踏まえた技術課題の抽出と開発戦略のロードマップ)
- その他の環境整備 (強い企業の形成促進、政策資源の効率的効果的活用、エネルギー広聴・広報及びエネルギー教育の充実)

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

「新・国家エネルギー戦略」は、経済産業省内で検討が進められ、総合資源エネルギー調査会 総合部会での議論を踏まえ、策定された。検討時期の総合資源エネルギー調査会 総合部会委員は下記のとおりである。委員数は2006年3月現在、14名である（詳細は下記のとおり）。

表 4-24:総合資源エネルギー調査会総合部会の委員一覧(2006年3月時点)

氏名	所属	専門分野等
黒田 昌裕	東北公益文科大学 学長 (委員長)	商学、経済学
岡村 正	株式会社東芝 取締役会長(石油分科会長)	事業者(電機)
橋川 武郎	東京大学 社会科学研究所 教授	経営学
木元 教子	評論家	評論家
河野 光雄	内外情報研究会 会長	評論家
佐々木 元	社団法人経済同友会 地球環境・エネルギー委員長	業界団体
柴田 昌治	社団法人日本経済団体連合会 副会長	業界団体
田中 明彦	東京大学 東洋文化研究所 所長	政治学
寺島 実郎	財団法人日本総合研究所 会長	評論家
鳥居 泰彦	慶応義塾 学事顧問(電気事業分科会長)	経済学
内藤 正久	財団法人日本エネルギー経済研究所 理事長	産業政策
橋本 昌	全国知事会 エネルギー・環境問題特別委員会 委員長	地方行政
山路 憲治	財団法人地球環境産業技術研究機構 理事・研究所長	エネルギーシステム工学
和気 洋子	慶応義塾大学 商学部 教授	経済学

また、「新・国家エネルギー戦略」の検討では、資源エネルギー庁長官の私的研究会「エネルギー安全保障研究会」からの情報もインプットされた。「エネルギー安全保障研究会」は、エネルギーのサプライチェーン全体の中で、外交、防衛等の分野を含めて幅広く検討を行い、その評価を基にエネルギー安全保障上の対応策を検討するものである。検討は、平成17年12月22日に第1回研究会を開催し、第6回研究会(平成18年6月5日)まで行われた。なお、検討委員のメンバーは、一部、総合エネルギー調査会総合部会委員と重複する。

表 4-25:エネルギー安全保障研究会の委員一覧

氏名	所属	専門分野等
黒田 昌裕	東北公益文科大学 学長 (委員長)	商学、経済学
岡村 正	株式会社東芝 取締役会長(石油分科会長)	事業者(電機)
寺島 実郎	財団法人日本総合研究所 会長【座長】	評論家
石井 彰	独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構	資源・エネルギー
後藤 康浩	日本経済新聞社 論説委員	ジャーナリスト

氏名	所属	専門分野等
坂梨 義彦	電源開発株式会社 取締役	事業者(電気)
鈴木 達治郎	財団法人電力中央研究所 上席研究員	エネルギー政策
須藤 繁	財団法人国際開発センター 主任研究員【WGリーダー】	エネルギー・環境政策
田中 明彦	東京大学 東洋文化研究所 所長	政治学
築館 勝利	東京電力株式会社 取締役副社長	事業者(電気)
内藤 正久	財団法人日本エネルギー経済研究所 理事長	産業政策
橋本 尚人	野村證券株式会社 IBリサーチ部 主任研究員	企業調査
畑中 美樹	財団法人国際開発センター エネルギー環境室長	エネルギー・環境政策
平井 茂雄	新日本石油株式会社 常務取締役	事業者(石油産業)
前田 忠昭	東京ガス株式会社 代表取締役副社長 執行役員	事業者(ガス)
増田 幸央	三菱商事株式会社 代表取締役副社長 執行役員	事業者(商社)
山内 昌之	東京大学大学院 総合文化研究科 教授	イスラム・中東地域研究
山本 淳	みずほ総合研究所株式会社 経済調査部シニアエコノミスト	エコノミスト

(2) 検討期間

検討は、平成 18 年度の総合資源エネルギー調査会総合部会で行われ、第 1 回 (H18/2/8 開催) で、「新・国家エネルギー戦略」に関する論点を提示し、同部会で意見をいただき、第 2 回 (H18/3/22 開催) では「新・国家エネルギー戦略 (案)」についての検討を行った。平成 18 年度の総合部会は、7 回開催されたが、うち、当該戦略に関する議論は、計 5 回である。

各回の議題は、次のとおりである。

(第 1 回) 今後のエネルギー政策を検討する上での論点

(第 2 回) 「新・国家エネルギー戦略 (中間とりまとめ案)、骨子について

(第 3 回) エネルギー安全保障に関する検討について

(第 4 回) 省エネルギー・新エネルギー政策、石炭クリーン利用、持続可能な国際社会にむけたエネルギー政策、エネルギー技術戦略の基本的考え方について、エネルギー一広聴・広報・教育について

(第 5 回) 新・国家エネルギー戦略

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

基本計画委員会における審議の公開については、議事要旨は原則、委員会開催日の翌日までに作成し公開している。また、議事録は、原則として委員会終了後 1 ヶ月以内に作成し、公開するとしている。委員会で配布する資料については、原則として公開とし、ホームページからダウンロード可能である。審議の傍聴は、委員会の運営に支障をきさない範囲において、原則認めている。

iv 手法・その他

審議会方式で開催された。また、前述のとおり、「新・国家エネルギー戦略」で設定した2030年までの数値目標値は、下記の通りである。

- 省エネルギー目標：過去30年間で約37%の改善を実現したことも踏まえ、2030年度の目標値は、2003年度実績の約30%向上と設定
- 石油依存度低減目標：第一次石油ショック以降、石油依存度は低下し、2003年時点では47%にまで低下した。2030年までに40%を下回る水準を目指す
- 運輸部門の石油依存度低減目標：現在の運輸部門の石油依存度はほぼ100%（1973年度は97%、2000年度は98%）である。2030年度までの目標値として、80%を目指す
- 原子力発電目標：原子力発電は発電過程でCO₂を排出しない電源である。2030年以降においても、発電電力量に占める原子力発電の比率を30～40%程度以上にすることを旨とする
- 海外資源開発目標：我が国企業権益下にある原油引取量の我が国への原油総輸入量に占める割合（自主開発比率）は8%から向上し、現在、引取量ベースで15%程度である。2030年までに40%を目指す

③長期エネルギー需給見通し(定期的に策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠

長期ビジョンの策定にかかる法的根拠は、明示されていないが、

「エネルギー政策基本法」が掲げる「安定供給の確保」、「環境との適合」、「市場原理の活用」の3原則に沿って、施策の検討と評価の基礎とするために、長期のエネルギー需給構造の見通しを実施している。

(2) 決定権者

長期エネルギー需給見通しは、総合資源エネルギー調査会需給部会が設置され、検討が行なわれている。

(3) 策定の周期性

総合資源エネルギー調査会需給部会が、エネルギーの安定供給及び温暖化問題への対応といった政策課題を踏まえ、直近の2008年の「長期エネルギー需給見通し」では、2010年及び2030年までの我が国のエネルギー需給とエネルギー起源CO₂排出量について答申を取りまとめた。2010年の見通しを検討の背景は京都議定書の第一約束期間の中間点として、また2030年については「新・国家エネルギー戦略」の目標年からである。2008年5月に「長期エネルギー需給見通し」を公表したが、麻生総理の地球温暖化対策に関する中期目標（温室効果ガスを2020年までに2005年比、15%削減）の発表を受けて、再計算を2009年に実施した。

長期エネルギー需給見通しは、3年毎に将来のわが国のエネルギー需給構造に関する検討

を行っている。

〈これまでの検討〉

- 1998年6月、「長期エネルギー需給見通し」（総合エネルギー調査会需給部会）
 - 2010年のエネルギー需給の姿とそのための政策内容について示したもの。
- 2001年7月、「長期エネルギー需給見通し」（総合資源エネルギー調査会）
 - 「環境保全や効率化の要請に対応しつつ、エネルギーの安定供給を実現する」とする基本目標の達成を実現するようなエネルギー需給像とそれを支える政策の方向性を検討。経済産業大臣に報告した。
 - 報告書「今後のエネルギー政策について」を公表（2001年7月）
- 2005年3月、「長期エネルギー需給見通し」（総合資源エネルギー調査会需給部会）
 - 2003年12月から、「長期エネルギー需給見通し」の見直しに向けた審議を実施し、2005年に2030年までのエネルギー需給見通しについて答申した。
 - 報告書「2030年のエネルギー需給展望」

（４）他のビジョン、計画等との関係

「新・国家エネルギー戦略」

「地球温暖化対策に関する我が国の中期目標」

…低炭素革命で世界をリードするため、2020年に「2005年比15%減」を打ち出し、未来開拓戦略での太陽光発電の上乗せ、エネルギー効率の3割改善等により削減幅を拡大させた。

（５）ビジョンの対象期間

2008年に作成された直近の「長期エネルギー需給見通し」では、2030年までを対象とし、向こう約20年間の我が国のエネルギー需給とエネルギー起源CO2排出量についての審議を行った。

ii 長期ビジョンの検討体制

（１）委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

長期エネルギー需給見通しでは、総合資源エネルギー調査会・需給部会（22名）を設置し、外部有識者による審議会方式で検討している。

表 4-26 総合資源エネルギー調査会 需給部会の委員一覧

氏名	所属	専門分野等
山路 憲治	東京大学大学院 工学研究科 教授（部会長）	エネルギーシステム工学
青木 哲	社団法人日本自動車工業会会長／本田技研工業㈱会長	業界団体(自動車産業)
石谷 久	東京大学 名誉教授	エネルギーシステム工学
市野 紀生	社団法人日本ガス協会会長／東京ガス株式会社会長	業界団体(ガス)
内山 洋司	筑波大学大学院 システム情報工学研究科 教授	エネルギーシステム工学

氏名	所属	専門分野等
柏木 孝夫	東京工業大学 統合研究院 教授	エネルギーシステム工学
茅 陽一	財団法人地球環境産業技術研究機構 副理事長兼所長	エネルギーシステム工学
黒田 昌裕	東北公益文科大学 学長	商学、経済学
河野 光雄	内外情報研究会 会長	評論家
崎田 裕子	ジャーナリスト・環境カウンセラー	環境カウンセラー
佐藤 一子	NPO 法人ソフトエネルギープロジェクト 理事長	NPO
柴田 昌治	(社)日本経済団体連合会 資源エネルギー対策委員会	業界団体(経団連)
天坊 昭彦	石油連盟会長／出光興産株式会社 会長	業界団体(石油産業)
内藤 正久	財団法人日本エネルギー経済研究所 理事長	産業政策
中上 英俊	株式会社住環境計画研究所 所長	建築
南雲 弘行	全国電力関連産業労働組合総連合会 会長	労働組合
古菌 雅英	日本LPガス協会 会長／コスモ石油ガス株式会社 社長	業界団体(LPガス)
松橋 隆治	東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授	エネルギーシステム工学
三村 光代	社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会	消費者
森 詳介	電気事業連合会 会長／関西電力株式会社 社長	業界団体(電気)
和氣 洋子	慶應義塾大学商学部 教授	経済学

(2) 検討期間

2009年に実施した「長期エネルギー需給見通し(再計算)」については、平成21年8月5日に第1回部会を開催し、8月25日の第2回部会での審議を踏まえ、再計算結果を翌8月26日に公表した。

2008年に作成した「長期エネルギー需給見通し」は、2007年4月26日に第1回部会を開催し、平成20年3月19日の第7回部会まで、2年間にわたる審議を行った。「長期エネルギー需給見通し」は、平成20年5月に公表した。議事は下記のとおりである。

- (第1回)長期エネルギー需給見通し全般／2030年の議論／2010年の議論
- (第2回)エネルギー価格／2030年の議論
- (第3回)各種対策について／京都議定書との関係／エネルギーセキュリティとの関係
- (第4回)2030年の議論
- (第5回)2030年のエネルギー需給の見通し(概観)
- (第6回)2010年のエネルギー需給見通し案／各種対策について
- (第7回)長期エネルギー需給見通し(案)

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

基本計画委員会における審議の公開については、議事要旨は原則、委員会開催日の翌々日までに作成し公開している。また、議事録は、原則として委員会終了後1ヶ月以内に作成し、公開するとしている。委員会で配布する資料については、原則として公開し、ホームページからダウンロード可能である。審議の傍聴は、委員会の運営に支障をきさない範囲において、原則認めている。

iv 手法

長期ビジョンの策定においては、審議会方式で行われている。直近の長期エネルギー需給見通しの作成にあたってのマクロフレームは、下記の通りである。

目標設定におけるマクロフレーム
■経済成長率(約 1.3%:2005～2020 年)(約 1.2%:2020～2030 年) ※2008 年策定の長期エネルギー需給見通しでは、2.0%、1.2% ※平成 21 年度・第 2 回経済財政諮問会議資料「経済財政の中長期方針と 10 年展望比較資産」等
■原油価格(約 121ドル/bbl:2020 年)(約 169ドル/bbl:2030 年) …IEA World Energy Outlook 2009
■最先端技術の最大限導入 ※「新・国家エネルギー戦略」の目標達成(エネルギー効率 3 割向上、運輸部門の石油依存率 8 割、原子力発電の発電比率 3～4 割、石油依存度 4 割未満)

④ Cool Earth - エネルギー革新技術計画(2008 年 3 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠

2007 年 5 月に、安部総理大臣が「美しい星 50 (クールアース 50)」を発表した。この「美しい星 50」は、2050 年までの温室効果ガス削減に向けた長期目標であり、世界全体の温室効果ガス排出量を現状に比べ 2050 年までに半減するというものである。

「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」は、経済産業大臣の下に有識者会議を設置し、この目標の実現のための革新的な技術開発のための計画を策定したものである。

このため、当該技術計画に対する法的根拠はない。

(2) 決定権者

「Cool Earth-エネルギー革新技術計画」は、経済産業大臣の下、有識者による検討会が設置され、策定される。経済産業省内の担当課は、資源エネルギー庁 総合政策課 エネルギー戦略推進室である。

(3) 策定の周期性

「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」は、前述のとおり、安部総理の温室効果ガス排出削減の長期目標を実現するための長期の革新技術計画であり、計画策定にあたっての周期性はない。但し、当該計画では、10 年を第一フェーズとして推進し、今回策定した技術開発ロードマップを産学官の関係者間の議論を踏まえ、定期的に見直しを行うとしている。これに基づき、平成 21 年 8 月には、当該計画のフォローアップの調査(最新技術動向のフォロー、G8 等の議論、国際連携の最新動向等を踏まえた強化の方向性、政府研究開発投資としての確認等)が行われ、報告書が取りまとめられている。

平成 22 年 6 月には、エネルギー基本計画及び新成長戦略に関する閣議決定において、「新

たなエネルギー革新技術ロードマップの策定」が位置づけられ、経済産業大臣の指示の下、新たな技術計画の策定に着手している。新たな計画の位置づけは、新成長戦略の「環境・エネルギー大国」及びエネルギー基本計画の「革新的なエネルギー技術の開発・普及拡大」にて、革新的技術開発の推進と新たなエネルギー革新技術のロードマップの策定を掲げていることからくる。策定のポイントとして、技術項目の追加、開発の加速化、国際展開の強化をロードマップに盛り込む。計画の対象期間は、変わらず 2050 年までである。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」に関わる他のビジョン、計画としては下記のものあげられる。

- 「美しい星 50 (クールアース 50)」

(5) ビジョンの対象期間

2008 年 3 月に取りまとめられた当該計画は、2050 年までを対象とした技術計画である。計画の策定にあたっては、有識者委員会での 3 回の議論が行われた。

(6) 対象範囲

「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」では、エネルギー分野において、我が国が世界トップ水準の技術を有する国との認識にたち、世界をリードできる技術分野に研究開発資源を重点化し、技術開発を加速・推進することで競争力を強化・維持し、国際的な連携を協力を推進することで、世界全体で 2050 年までの温室効果ガス排出量大幅削減に積極的に貢献していくことを狙ったものである。

このため、2050 年の大幅削減を可能とする重点革新技術として、21 技術を選定し、長期にわたる技術開発マイルストーンをロードマップ形式で策定した。また、これらロードマップに国際連携の在り方等を含め、長期技術計画を策定した。

技術の選定要件は、2050 年の世界における大幅な二酸化炭素削減に寄与する技術 (2030 年までに普及時間考慮し実用化する技術もしくは普及に要する時間が短いものは実用化が期待される技術) で、技術内容は新原理の活用・材料革新、製造プロセス革新、要素技術が確立した技術システムとして実証されるもの等である。そして、最後の要件として、日本が世界をリードできる技術 (要素技術で強みを要する技術を含む) とした。

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」は、検討委員会と有識者委員会の二つの検討委員会で審議された。有識者会議のメンバーは 7 名であり、主に産業界のリーダーで構成される。検討委員会メンバーは 18 名で構成され、主に各技術開発分野の専門家で構成される。

表 4-27:「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」有識者会議メンバー

氏名	所属	専門分野等
吉川 弘之	独立行政法人産業技術総合研究所 理事長 (座長)	工学(設計学)
勝俣 恒久	東京電力株式会社 取締役社長	事業者(電気)
張 富士夫	トヨタ自動車株式会社 取締役会長	事業者(自動車産業)
町田 勝彦	シャープ株式会社 代表取締役会長	事業者(電機)
牧野 力	独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構 理事長	エネルギー技術
三村 明夫	新日本製鐵株式会社 代表取締役社長	事業者(鉄鋼)
榎本 晃章	東京電力株式会社 顧問 (世話役)	電気事業

検討委員会メンバー

氏名	所属	専門分野等
赤井 誠	産業技術総合研究所 エネルギー技術研究部門主幹研究員	エネルギー技術
上田 満治	新エネルギー・産業技術総合開発機構 統括主幹	エネルギー技術、CCS
荻本 和彦	東京大学生産技術研究所エネルギー工学連携研究C 特任教授	エネルギー技術
小久見 善八	京都大学大学院工学研究科物質エネルギー化学専攻 教授	電力貯蔵
黒川 浩助	東京農工大学大学院共生科学技術研究院 教授	新エネルギー
坂西 欣也	産業技術総合研究所バイオマス研究C 研究センター長	バイオマス
佐々木 剛史	トヨタ自動車(株) 東京技術部部长	事業者(自動車産業)
新 誠一	電気通信大学電気通信学部システム工学科 教授	システム工学
津川 定之	名城大学理工学部情報工学科 教授	ITS 工学、計測自動制御
長谷川 弘	産業技術総合研究所固体高分子形燃料電池先端基盤研究C	燃料電池
古屋 孝明	三菱重工業(株) 技術本部技術企画部技術戦略グループ長	事業者(重工業)
松橋 隆治	東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授	エネルギーシステム工学
松村 幾敏	新日本石油(株) 常務取締役	事業者(石油産業)
武藤 昭一	東京電力(株) 開発計画部部长	事業者(電気)
持田 勲	九州大学産学連携センター 特任教授	資源
山下 英俊	日本原子力研究開発機構 次世代原子力システム研究開発部門	原子力工学
米澤 公敏	新日本製鐵(株) 技術統括部部长代理	事業者(鉄鋼)
米田 旬	シャープ(株) 技術本部総合技術企画室室長	事業者(電機)

(2) 検討期間

「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」の検討は、検討委員会が第1回～第6回まで開催され、有識者委員会に原案を提案し、3回の有識者会議で検討を行った。

第1回有識者会議 (H19年8月31日)

第2回有識者会議 (H19年11月27日)

第3回有識者会議 (H20年3月5日)

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

基本計画委員会における審議の公開については、議事要旨は原則、委員会開催日の翌々日までに作成し公開している。また、議事録は、原則として委員会終了後 1 ヶ月以内に作成し、公開するとしている。委員会で配布する資料については、原則として公開し、ホームページからダウンロード可能である。審議の傍聴は、委員会の運営に支障をきさない範囲において、原則認めている。

iv 手法・その他

検討は、審議会方式（有識者検討会）で行われた。「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」の策定にあたっては、2050 年の社会システムの姿が提案された。

2050 年の社会システムの姿
<p><発電・送電等転換部門></p> <ul style="list-style-type: none">● 火力発電について、CCS による二酸化炭素の削減が行われ、火力発電の高効率化とともに、ゼロエミッション化が進展。● 安全確保を大前提として、先進的原子力発電の利用拡大が進展。● 再生可能エネルギー、特に、太陽光発電は、火力発電並みにコストが低下するため、導入が加速。住宅では建物壁面での活用等、用途が飛躍的に拡大するとともに、蓄電池が併設されたメガワット級の太陽光発電も可能。 <p><産業部門></p> <ul style="list-style-type: none">● エネルギー多消費産業の一つである製鉄プロセスは、高炉からの効率的な二酸化炭素分離吸収技術の開発、水素還元の一部導入により二酸化炭素排出が大幅に削減。 <p><運輸部門></p> <ul style="list-style-type: none">● 電気自動車、燃料電池自動車、バイオマス系燃料の導入が進展。ITS による交通流の適切な制御が行われるとともに、電気自動車や燃料電池自動車の普及と相まってエネルギー効率の大幅改善が実現。これらを支える電気スタンド・水素燃料スタンドも整備。 <p><民生部門></p> <ul style="list-style-type: none">● 定置用燃料電池や高効率なヒートポンプの導入、高度に断熱された省エネ住宅・ビルが導入され、省エネが大きく進展。省エネ家電や機器、パワーエレクトロニクスの導入や家電、情報機器の省エネ化が進み、IT の活用によりエネルギーが無駄なく計測・管理されるなど社会の省エネ化が進展。

⑤ 環境エネルギー技術革新計画(2008 年 5 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠

2007 年に我が国が G8 ハイリゲンドラム・サミットに先立ち提案した「美しい星 50 (Cool Earth 50)」と同サミットでの議論を踏まえ、北海道洞爺湖サミットで開催される G8 サミットでの主要議題の一つである環境・気候変動問題の議論にむけて、2050 年までの世界全体の温室効果ガス排出削減のための技術計画である。当該技術計画は、総合科学技術会議

が策定した。

このため、当該技術計画に対する法的根拠はないが、2008年の福田総理大臣の年初の「施政方針演説」で言及され、内閣総理大臣が議長である総合科学技術会議で検討が行われたものである。

(2) 決定権者

「環境エネルギー技術革新計画」は、総合科学技術会議（議長：内閣総理大臣）で検討された技術計画である。

検討にあたっては、総合科学技術会議の基本政策推進専門調査会の下に「環境エネルギー技術革新計画」ワーキンググループを設置し、計画案が策定された。策定された計画案については、基本政策推進専門調査会に報告され、総合科学技術会議にて決定した。

(3) 策定の周期性

環境エネルギー技術革新計画の策定の周期性はない。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

「環境エネルギー技術革新計画」の策定は、福田総理の「施政方針演説」でも言及されたもので、計画の推進に向けては、経済財政諮問会議と連携し、「革新的技術創造戦略」を展開することになっている。当該技術計画は、6省庁が関係するため、府省連携体制で進めるとした。また、当該技術計画の検討にあたっては、総合科学技術会議の基本政策推進専門調査会の下にワーキンググループが設置された。基本政策推進専門調査会は、第三期科学技術基本計画を推進する会である。当該技術計画の検討では、基本政策推進調査会の下にワーキンググループを設置する指示の下に検討が進められた。また、検討に際して、3月に経済産業省で策定した「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」との直接的な関連はない。

- 「美しい星50（クールアース50）」
- 「第三期科学技術基本計画」

(5) ビジョンの対象期間

当該技術計画は、2050年までを対象としたものである。計画の策定にあたっては、総合科学技術会議の有識者委員会での3回の議論が行われた。

(6) 対象範囲

「環境エネルギー技術革新計画」の検討範囲は、短中期的対策（2030年頃まで）に必要な技術、中長期的対策（2030年以降）に必要な技術である。

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

環境エネルギー技術革新計画の検討は、総合科学技術会議の基本政策推進専門調査会にワーキンググループが設置され、下記のメンバーで検討が行われた。

表 4-28:総合科学技術会議 基本政策推進専門調査会 環境エネルギー技術革新計画 WG メンバー

氏名	所属	専門分野等
薬師寺 泰蔵	総合科学技術会議 議員 (座長)	科学技術政策
石谷 久	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 教授	エネルギーシステム工学
猪野 博行	東京電力株式会社 常務取締役	事業者(電気)
茅 陽一	財団法人地球環境産業技術研究機構 副理事長兼研究所長	エネルギーシステム工学
佐和 隆光	立命館大学政策科学研究科 教授	経済学
西岡 秀三	独立行政法人国立環境研究所 参与	気候変化の影響評価
村上 周三	慶應義塾大学理工学部システムデザイン工学科 教授	建築・都市環境工学
山下 光彦	日産自動車株式会社 取締役副社長	事業者(自動車産業)
山名 元	国立大学法人京都大学原子炉実験所 教授	原子力工学

(2) 検討期間

環境エネルギー技術革新計画は、6回の検討が行われた。各回の検討内容については、下記のとおりである。

第1回 WG (H20年2月) : 検討の進め方

第2回 WG (H20年3月) : 環境エネルギー技術の整理、環境エネルギー技術革新計画の枠組み(案)について

第3回 WG (H20年3月) : 環境エネルギー技術革新計画の中間とりまとめ(案)について

第4回 WG (H20年4月) : 環境エネルギー技術革新計画の中間とりまとめ(案)について

第5回 WG (H20年4月) : 環境エネルギー技術革新計画の中間とりまとめについて、国際的な削減への貢献策について、革新的技術開発の推進方策について

第6回 WG (H20年5月) : 環境エネルギー革新計画案のとりまとめ

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

環境エネルギー技術革新計画ワーキンググループは、原則公開で行われた。配布資料等についても、原則として公開し、ホームページからダウンロード可能である。また、議事録については、議事概要を作成し公表している。

4.2.6. 環境政策に関する長期ビジョン

主任研究員 大竹裕之

環境問題は、その影響は長期にわたることから、個別の環境政策は長期的な影響予測に基づくバックキャストिंगで、各施策が策定される。一方で、近年、国家としての環境政策に係る長期ビジョンが策定されているが、政権の当該政策に対するビジョンの影響が強い。環境政策における長期ビジョンの構造と求められているものは何か。

4.2.6.1. 概要

①環境政策と長期ビジョンの関わり

環境政策の範囲は、地球環境問題対応（地球温暖化、オゾン層破壊、国際協力）から地域環境問題（廃棄物、大気汚染、水質汚染、化学物質汚染）、そして生物多様性の保全等と多岐にわたる。また、環境問題は、多くは対処療法的な対応として施策・対策が行われることがあり、あらかじめ環境問題の発生や汚染被害を予測することは難しい。一方で、中長期の環境質を踏まえて、施策・対策に取り組むことが求められる環境問題がある。なかでも、地球温暖化問題（気候変動問題）は、環境影響や環境被害は次世代以降で生じることから、現時点から長期的な汚染削減目標を設定し、施策・対策を講ずることが重要と指摘されて久しい。その代表的なものが、京都議定書で削減義務を負っている温室効果ガスである。

温室効果ガスの削減を巡っては、公平だが差異のある責任の下、先進国の大幅な削減の必要性が指摘され、大幅削減を実現可能にする手法としてバックキャストिंगの視点の重要性が指摘される。環境政策に実効性を持たせる上で、IPCC（気候変動政府間パネル）等の科学的評価を含めた長期ビジョン（長期シナリオ）と、バックキャストिंगの視点からの現実の環境対策に落としこむための取組みの二つが重要となる。第3期環境基本計画においても、長期的・継続的な排出削減に向け、技術革新等を通じ社会経済のあらゆるシステムを構造的に低炭素への変革を遂げるため、中長期の目標を検討することが必要であるとしている。目標のレンジは、30年から50年を射程とする中長期目標を策定することとしている。

②環境政策に関する長期ビジョンの策定状況

環境政策（特に地球温暖化防止政策）と関係する長期の影響評価予測として、気候変動に関する政府間パネル（IPCC：Intergovernmental Panel on Climate Change）の評価報告書がある。IPCCは、国際連合環境計画（UNEP）と世界気象機関（WMO）が1998年に共同で設立した機関で、三つの作業部会（自然科学的根拠の評価、影響・適応・脆弱性等の評価、緩和オプションの評価）及び温室効果ガス目録に関するタスクフォースにより構成される。IPCCによる気候変動に関する評価報告書は、これまでに第1次から第4次評価報告書まで発行しており、直近の第4次評価報告書では、世界平均気温は2100年に1.8～4.0度上昇が予測され、人為起源の温暖化による突然あるいは不可逆的な現象（例えば数世紀にわた

る温暖化や海面上昇等) が引き起こされる可能性があることを指摘した。

IPCC は、長期ビジョンを策定する機関ではなく、政策決定者に向けて気候変動の影響に関する学術研究について科学的、技術的、社会経済的な評価を行う機関である。IPCC が公表する評価報告書・データ等は、国際機関・各国政府が地球温暖化対策・施策を検討する上でのバックデータにもなっており、間接的ではあるが大きな影響を与えている。

IPCC、気候変動枠組み条約 (UNFCCC)、各国の地球温暖化防止政策との関係を示したものが下図である。IPCC が作成した評価報告書は、前述のとおり、国際機関や各国の政策決定者に対して、評価情報をインプットし、また UNFCCC は、気象研究、データ収集、観測の促進・協力等についての規定をするとともに、IPCC からは温室効果ガス削減の検討における情報を受ける。UNFCCC には補助機関として「科学的及び技術的な助言のための補助機関」(SBSTA) があり、毎年開催される締約国に必要な科学的・技術的な情報を IPCC に要請し、各種報告書を受けている。各国の地球温暖化防止政策は、締約国であれば、UNFCCC に沿った形で、長期の環境政策を検討し、施策として展開することが求められる。ただし、UNFCCC が実施中の京都議定書は、2012 年までの枠組みであり、2013 年以降の枠組みの検討が各国の温室効果ガス削減に係る利害関係もあり、難航していることから、UNFCCC に基づく各国の長期の温暖化防止ビジョンを策定する状況にない。一方で、近年、日本政府が作成している温暖化防止に係る長期ビジョンは、政権与党が G8 サミット等における温室効果ガス削減をめぐる国際交渉に資することを想定し作成されている。このため、UNFCCC の温室効果ガスの排出削減に対する強制力が伴う枠組みでの長期ビジョンになり得ていない。

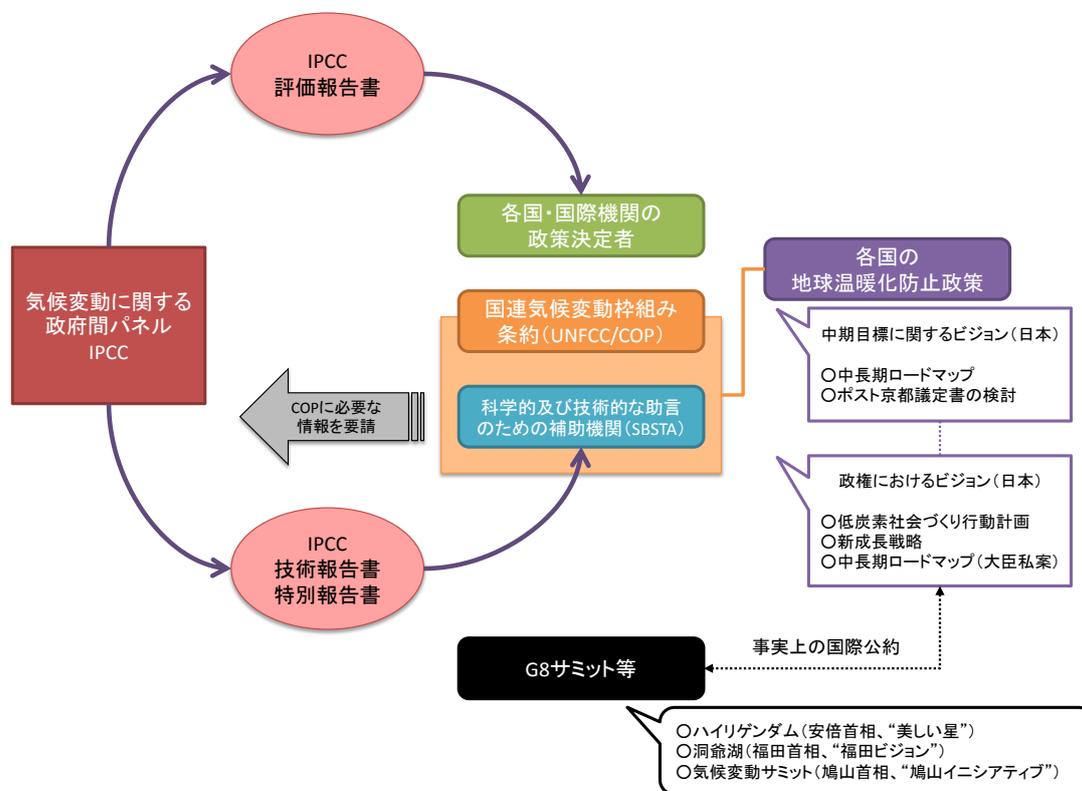


図 4-20 IPCC と国際政策との関係

(<http://www.jamstec.go.jp/ipccwgl/ipcc/index2.html> を元に作成)

下図は、我が国の地球温暖化防止関連政策の長期ビジョンの策定状況を示したものである。これを見ると、ほぼ毎年にとり、検討が行われ、長期ビジョンに類するものが策定されていることがわかる。政権与党が地球温暖化防止政策についての戦略として、最初のものは2007年に安倍首相が発表した「美しい星50 (Cool Earth 50)」である。「美しい星50」では、世界全体の排出量半減を2050年までに実現するとの共通目標を設定し、G8ハイリゲンダムサミットや翌年のダボス会議（福田首相時）でも同種の将来構想を発表した。福田首相の時代になると、“低炭素社会・日本”が示され、下図にあるように「低炭素社会づくり行動計画」が閣議決定された。「低炭素社会づくり行動計画」は、2050年までの長期目標として現状から温室効果ガスを60から80%削減することを掲げ、そのための具体的な施策を明らかにした。また、行動計画を実施する我が国の目標として、次期議定書の枠組みにむけた公平かつ公正なルールに関する国際合意の形成と、国別排出総量目標（セクター別の積み上げ方式。セクトラルアプローチとも言う）の各国の理解を得ることを目指した。

その後、2009年9月の民主党への政権交代以降は、温室効果ガスの削減を巡る国際環境政治の場において、大方針（2020年までに1990年比で25%削減、2050年までに80%削減）が示され、中長期の具体的なビジョンへの落とし込みが行われている。具体的な中長期の温室効果ガス削減（2020年までに1990年比で温室効果ガス25%削減）に関する検討会として「中長期ロードマップ検討委員会」を設置した。翌々年には当該検討会は、「2013年以降の対策・施策に関する検討小委員会」に改組された。民主党政権の国家ビジョンである「新成長戦略」、「新成長戦略実現」では、“グリーンイノベーション”が大きな柱の一つとなっているが、中長期ロードマップ小委員会の検討内容と必ずしも連動はしていなかった¹⁴¹。しかし、東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故によって、我が国のエネルギー戦略の転換が迫られる中、国家戦略室に設置されたエネルギー・環境会議に対して、検討小委員会での意見をインプットする方針となった。

¹⁴¹ 中期ロードマップ小委員会では、2020年に温室効果ガスを1990年比で25%、2050年で80%削減するための具体的な対策・施策の道筋を提示することにより、検討結果は中長期ロードマップのさらなる進化や基本法案に基づく基本計画等の検討への反映とした。

計結果を元に、汚染削減のための追加対策コストや代替技術の導入をどのように見積もるか
かの検討が行われる。

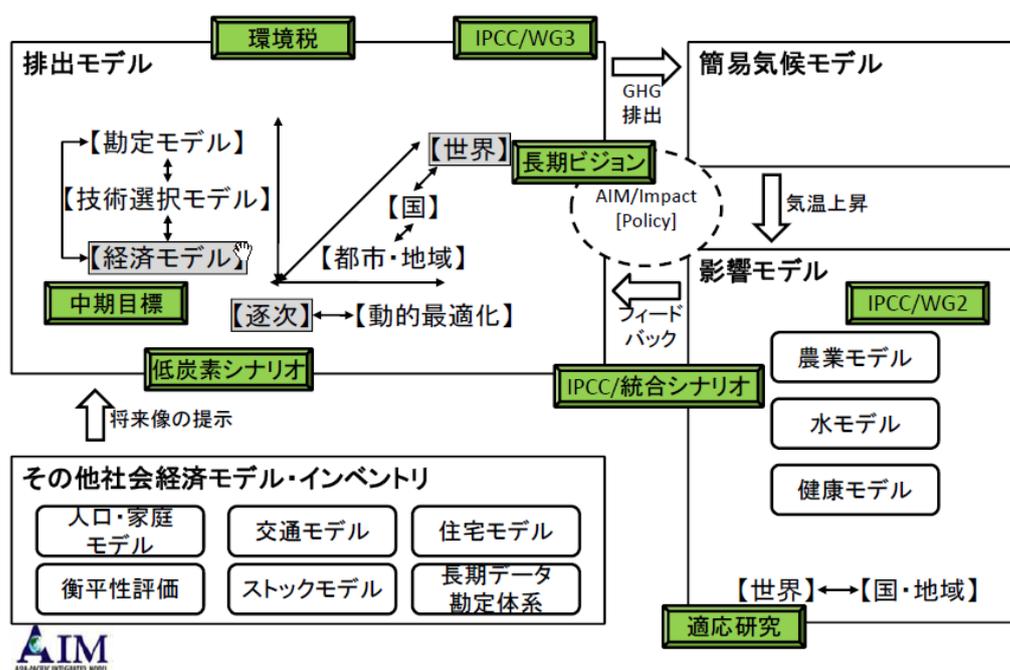


図 4-22 現在の AIM モデルの全体像

(出所: 国立環境研究所、AIM 経済モデルによるエネルギー供給の構成)

(URL <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/sakutei/siryu/sakutei3/siryu2-2.pdf>)

(環境省における中長期ロードマップの活用と担い手)

環境省においても中長期ロードマップを活用できるよう組織再編が行われ、2020 年までに 25%削減に向けた中長期戦略を強化するため、低炭素社会推進室を設置している。低炭素社会推進室では、中長期ロードマップ、中長期の削減技術情報の蓄積等、基本的な地球温暖化対策の企画・立案を担う。また、途上国支援と国際枠組みの構築に向けた国際交渉を推進するため、国際連携課が新設された。

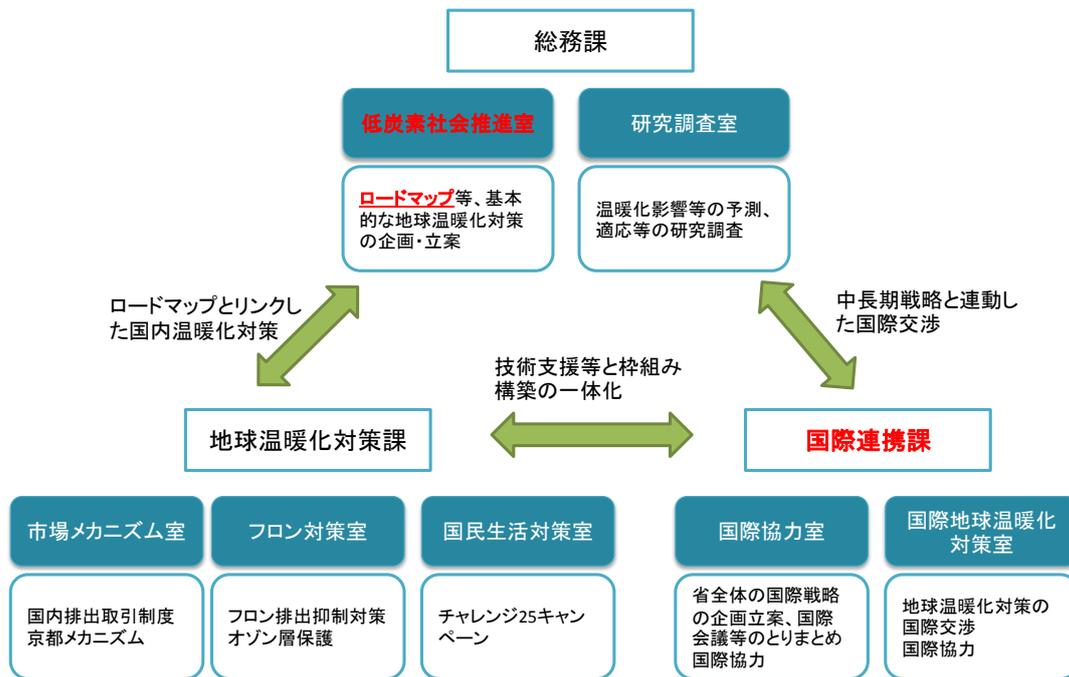


図 4-23 環境省における地球環境保全行政の体制(中長期ビジョンと温暖化対策との位置づけ)

出所:環境省(2010)「中長期ロードマップ小委員会(第14回)参考資料1」

(<http://www.env.go.jp/council/06earth/y0611-14/ref01.pdf>)

④日本の環境政策における長期ビジョンの位置づけと役割

我が国の環境政策と長期ビジョンの関係を見た場合、地球温暖化対策においては、温室効果ガスの排出削減推計モデル等といった長期予測に基づいて、長期ビジョンの策定等を行ってきた。その意味で、環境政策における長期ビジョンの策定で、長期予測結果を反映し、エビデンスベースの政策形成(ビジョン策定)を行ってきた先進的な取り組みであると言える。

環境政策以外で、長期予測を長期ビジョンに取り込み、政策に展開しているケースとして、エネルギー政策や交通政策等があげられる。これらと環境政策の長期ビジョンの最も異なる点は、長期予測や長期ビジョンに対するアプローチであろう。エネルギー政策や交通政策における長期ビジョンは、需給予測や需要予測に代表されるように、現状から積上げ型であり、言わば“Forecasting”志向で、長期ビジョンが策定される。

一方で、環境政策の長期ビジョンは、気候変動予測等の科学的データ(長期予測)を元に、不可逆の変化に対応するため、“Back casting”志向で長期ビジョンを策定している特徴がある。ただし、環境政策の長期ビジョンでは、将来目標から具体的な取組み(施策)をブレイクダウンする特徴がある反面、時の政権が示す将来の環境政策の目標により長期ビジョンの内容も大きく影響を受けやすい特徴も有している。

環境政策における長期ビジョンには、エビデンスベースに基づく、中立的な内容が本来

求められるところであるが、長期ビジョンを“Back casting”志向で策定することから、ビジョンに基づいた計画策定段階では、温室効果ガスの排出削減をめぐり各層の社会関係者の価値判断が要求される構造になっている。これらから、長期のビジョンに基づく実効性のある環境政策の実現にあたっては、ビジョンの策定プロセスにおける合意形成手法等の改善が引き続き求められる。

表 4-29 環境に関する長期ビジョンの策定状況

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
環境	温室効果ガス2050年80%削減のためのビジョン	環境大臣 斉藤鉄夫	2009/8/14	2009-2050	環境大臣提案。G8 ラクイラ・サミットでの主要先進国は、2050年までに全世界で現状から温室効果ガス排出量を少なくとも半減、先進国は80%以上の削減が支持された。将来の技術ポテンシャルを踏まえつつ、適切な政策を行うことで我が国も80%削減が十分に可能であることを示すビジョンを策定した。	2050年において80%削減の基本的考え方は、エネルギー需要の変化で約40%改善し、エネルギーの低炭素化で約70%改善し、結果、2050年の排出量が約80%削減となる(消費量:0.6*0.3=0.2)。	国民全体での議論のための問題提起	G8 ラクイラ・サミットの成果を受けて、斉藤環境大臣が策定。	環境省
環境	環境経済成長ビジョン～チャレンジ25を通じた経済成長～	環境省	2010/4/1	2010-2025	2009年12月30日に閣議決定された「新成長戦略(基本方針)」に基づく「グリーンイノベーションによる環境・エネルギー大国戦略」、「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ試案」、「生物多様性国家戦略2010」を踏まえ、国際社会に先駆けて環境保全の視点を大胆に社会・経済活動に織り込み、21世紀型の経済	①環境先進国日本の姿の提示、②環境投資とビジネスチャンスの拡大の取組、③環境配慮型の住宅や製品の利用・売り上げ向上(環境消費)、④地域ごとの資源を活かした「環境で地域活性化」、⑤環境の価値が評価される等「環境経済成長を支える基盤づくり」等。2020年までに50兆円の新市場と140万人の新たな雇用を生	「新成長戦略」への反映	—	環境省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
					成長を実現するためのビジョン。	み出す。			
環境	持続可能なアジアに向けた大学における環境人材育成ビジョン	環境省	2008/3/24	不明	職業や市民活動等を通じ、日本を含むアジアにおいて持続可能な社会の実現に取り組む人材（環境人材）の育成に関するビジョン（「持続可能なアジアに向けた大学における環境人材育成ビジョン」）を策定。	環境人材育成ビジョンの具体化を図るため、関係省庁と連携し、環境人材育成のための（1）大学・大学院におけるモデルプログラムの開発、（2）産学官民連携によるコンソーシアムの構築、（3）アジアの大学間ネットワークの構築などを進めていく。	国際協力の履行	「持続可能なアジアに向けた大学における環境人材育成ビジョン検討会」を設置した。	環境省
環境	環境と経済の好循環ビジョン～穏やかに美しく豊かな環境先進国へ向けて～”HERB 構想”	環境省 中央環境審議会 会答申	2004/5/1	2004-2025	環境と経済の好循環を生み出すためには、国民、企業、行政が一体となって共通の方向を目指して取り組むために将来像を策定した。	同ビジョンでは、①くらしを彩る環境のわざ（温室効果ガスの排出削減、グリーンコンシューマーの増加）、②「もったいない」が生み出す資源（資源生産性の向上、環境保全活動への積極的参加）、③自然がはぐくむ心と力（自然とふれあいを求める人の増加、自然エネルギー等の普及）、④2025年の経済社	国民全体での議論のための問題提起	平成15年6月の環境大臣主催の「環境と経済活動に関する懇談会」が「環境と経済の好循環を目指して」の報告書での提言を受け、中央環境審議会総合政策部会に「環境と経済の好循環専門委員会」が設置し、ビジョン作成のための検	環境省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
						会(環境誘発型ビジネスの成長)等の項目の将来像(ビジョン)について目標を掲げた。		討を行った。次期環境基本計画において具体的な施策を盛り込む。	
環境	超長期ビジョン	環境省	2006/6/1	2006-2050	近年の地球温暖化、国際的相互依存の進展、日本の人口減少等の長期的趨勢の中で、持続可能な社会の形成を目指すために、2050年頃の地球、アジア及び我が国の環境を見通した超長期の展望を専門的な知見から検討し、50年といった長期間の環境政策のビジョン(超長期ビジョン)を策定。	2050年頃の世界、アジア及び日本の環境を見通した超長期の展望を提示した。当該ビジョンの方向性は、①不確実性に対応するための複数のシナリオを検討、②バックキャスト手法の開発と活用、③超長期の展望を踏まえ社会経済の転換も含めた対応策・政策手法の検討、④超長期の展望に立った持続可能な社会形成におけるリーダーシップ発揮のための国際的発信等からなる。	環境政策の施策策定に向けたシナリオの提示	第三次環境基本計画(平成18年4月7日閣議決定)において、超長期ビジョンを示すことが明示されたことを受け、平成18年6月、総合環境政策局長の下、有識者による超長期ビジョン検討会及び超長期ビジョン検討アドバイザー・グループを設置し、検討を開始した。	環境省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
環境	美しい星50 (内閣総理大臣演説)	内閣総理大臣	2007/5/24	2007-2050	G8 サミットをはじめとする国際的な場に、当該戦略が世界全体の取り組みに発展させていくために提案した。	同戦略は、①世界全体の排出量を現状比 2050 年までに半減という長期目標及びその実現に向けた「革新的技術」とそれを中核とする「低炭素社会づくり」(長期ビジョン) 提唱、②2013 年以降の温暖化対策の国際的な枠組みの構築に向けた提唱、③京都議定書の目標達成を確実にするための国民運動等。	国家目標	「21 世紀環境立国戦略」の中核として反映させる。	環境省
環境	21 世紀環境立国戦略	環境省	2007/6/1	2050 年頃まで	国内外挙げて取り組むべき環境政策の方向を明示し、今後の世界の枠組み作りへ我が国として貢献する上での指針として策定された。	戦略では、持続可能な社会を実現するため、「環境立国・日本」として日本の強みである「自然共生の智慧や伝統」、「世界最先端の環境・エネルギー技術」、「公害克服の経験」「意欲と能力溢れる豊富な人材」を活用することを定め、これら日本の強みを原動力に、経済成長、経済活性化を環境から拓く「日本モデル」を構築し、アジア、世界に発信することで、世界の発展と繁栄に貢献す	国家目標	安倍内閣総理大臣施政方針演説にて、『21 世紀環境立国戦略』の策定が明記され、中央環境審議会会長(鈴木基之)を部会長とする「21 世紀環境立国戦略特別部会」で検討が行われた。 当該戦略は、閣議決定された。	環境省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
						るとした。			
環境	地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会	環境省	2010年3月	2020年から2050年頃まで	2009年11月に日米両国の首脳間で合意された「気候変動交渉に関する日米共同メッセージ」(2050年までに80%削減)を踏まえ、中長期目標達成のためのロードマップ(対策・施策パッケージ)の策定し、「低炭素社会づくりのためのエネルギーの低炭素化に向けた提言」を取りまとめる。	エネルギー供給の低炭素化に関する、①再生可能エネルギーの普及、②化石燃料利用の低炭素化、③原子力エネルギー利用等の3方策について検討を行った。	基礎データの提供	地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会(全体検討会・分野別WG)の設置	環境省
環境	脱温暖化2050研究プロジェクト	国立環境研究所	2004-2008	2050年頃まで	想定される経済・社会の多様な進展シナリオ下において、アジア諸国を、多面的な側面から総合的に低炭素社会へ誘導する政策オプションと、その実現のためのロードマップを策	低炭素社会の実現に向けた研究の第一線で活躍する国内外の研究者の知見を総合し、(1)アジアにおける低炭素社会の実現に向けた統合シナリオの開発、(2)アジア地域の低炭素発	施策策定のための基礎データ等	脱温暖化2050プロジェクトは、地球環境研究総合推進費により、国立環境研究所が中心となって2004年度から実施。当該研究は、国立環境研究	環境省 国立環境研究所他

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
					定・提案した。	展の可能性とその評価を行うための基礎分析調査研究、(3) アジア低炭素社会実現に向けた中長期国際・国内制度設計オプションとその形成過程の研究、(4) 経済発展に伴う資源増大に起因する温室効果ガス排出の抑制に関する研究、(5) アジアにおける低炭素交通システム実現方策に関する研究、という5つの視点から2050年までを見越したアジア各国・地域の低炭素社会構築のための道筋を包括的、かつ定量的に提示するための研究を実施。		所、京都大学、立命館大学、滋賀大学、文教大学、神戸大学、東京工業大学、青山学院大学、東京大学、(株)日建設計、成蹊大学、東京理科大学、日本電気(株)、富士通(株)、日本電信電話(株)、産業技術総合研究所、筑波大学、早稲田大学、名古屋大学から約60名の研究者が参画した。	

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
環境	生物多様性国家戦略 2010	環境省 中央環境審議会答申	2010/3/16	2010-2050	本年 1 月に生物多様性条約事務局に提出した「ポスト 2010 年目標」の日本提案を踏まえ、初めて目標年を明示した総合的・段階的な目標であり、地球規模で生物多様性の保全と持続可能な利用を実現する目的のほか、COP10、COP11 と議長国を務める我が国の国際的なリーダーシップを発揮するため策定された。	生物多様性基本法に基づく初めての生物多様性国家戦略。平成 19 年に策定した「第三次生物多様性国家戦略」の構成や計画期間等を引き継ぎつつ、平成 22 年 10 月に開催された生物多様性条約第 10 回締約国会議に向けた取組等を視野に、内容の充実を図ったもの。中長期目標（2050 年）と短期目標（2020 年）を設定し、生物多様性の状態に関する総合的・段階的な目標設定を行っている。行動計画として約 720 の具体的施策と 35 の数値目標を定めている。	国家目標	平成 21 年 7 月に中央環境審議会に対して、同法に基づく国家戦略の策定について諮問が行われ、同審議会自然環境・野生生物合同部会及び同部会のもとに設置する生物多様性国家戦略小委員会において審議が行われた。	環境省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
環境	第三次生物多様性国家戦略	環境省	2007/11/27	2007-2100	人と自然とのより良いバランスが確保され、人と自然が共生することを通して恵み豊かな生物多様性をはぐくむ「いきものにぎわいの国づくり」を目指して、生物多様性の保全とその構成要素の持続可能な利用を進めるための政府としての計画。	国土の生態系を100年かけて回復する「100年計画」として提示するとともに、今後5年程度の間に取り組むべき施策の方向性を4つの「基本戦略」としてまとめた。当該戦略では、①自然再生、②里地里山の保全など、③社会経済的な視点や生物相や生態系の分析の充実、④策定過程で専門家や自然保護団体などの意見を広く聴取すること、などをあげた。	国家戦略	「21世紀環境立国戦略」をふまえ策定。平成18年8月から平成19年3月まで生物多様性国家戦略の見直しに関する懇談会を開催した。平成19年4月には中央環境審議会自然環境・野生生物合同部会の下に生物多様性国家戦略小委員会を設置して、国家戦略の見直しを審議(6回)。	生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議(9省庁で構成)環境省
環境	海洋生物多様性保全戦略	環境省	2011/3/1	2011-2020	当該戦略は、国際的、国内的な動向を背景とし、戦略計画2011-2020(愛知目標)を踏まえ、生物多様性国家戦略2010に沿いながら、海洋の生物多様性の保全を総合的に推進するための基本的な方針をまとめるものである。	本保全戦略に示された施策等は、次の生物多様性国家戦略見直しの際に適切に反映することとし、それにより政府全体として海洋の生物多様性の保全及び持続可能な利用の取組について一層の促進を図る。	国家戦略	当該戦略の策定においては、環境省が「海洋生物多様性保全戦略専門家検討会」を設置し検討した。	環境省

4.2.6.2. 各ビジョンの概要

①環境経済成長ビジョン～チャレンジ 25 を通じた経済成長～(2010 年 4 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・策定の背景

「環境経済成長ビジョン」は、1990 年比で 25%削減するための国民運動(チャレンジ 25)を通じた経済成長に向けて、環境省が策定したビジョンである。同ビジョンは、それ自体に関わる法的根拠はないものの、2009 年 12 月 30 日に閣議決定された「新成長戦略(基本方針)」、また 2010 年 3 月 31 日に国際公約の実現に向けて作成した「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ試案」、同年 3 月 16 日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2010」等の環境政策関連の国家戦略を踏まえ策定されたものである。

「環境経済成長ビジョン」では、環境配慮型の製品・サービスの開発・提供することを需要の拡大につなげることで、環境に配慮した企業行動が評価を受け利潤を得ることができる市場の形成、暮らしの中での意識的な環境保全の取組みができる社会を掲げている。具体的には、①「環境先進国日本の姿」の提示、②産業全体における「環境投資とビジネスチャンス」を拡大するための取組、③環境配慮型の住宅や製品が利用され売り上げが向上する「環境消費で快適なエコライフ」を実現するための取組、④人と環境に優しく、地域ごとの資源を活かした「環境で地域活性化」するための取組、⑤経済活動の中で環境の価値が評価される等「環境経済成長を支える基盤」づくり等をあげている。長期ビジョンとの関連では、「環境先進国日本の姿」の提示の項目であり、同ビジョンにおいても中長期ロードマップによる将来像の提示をあげている。また、具体的な数値として、2020 年までに 50 兆円の新規雇用を生み出すとしている。

(2) 策定の定期性

「環境経済成長ビジョン」策定の定期性はない。地球温暖化防止のために政府が推進した国民運動は、京都議定書の第一約束期間の始まった 2008 年から「チーム・マイナス 6%」(1990 年比)を開始した。2009 年 9 月、当時の鳩山内閣総理大臣が国連気候変動サミット(ニューヨーク)で我が国の目標として 2020 年までに 1990 年比で 25%削減を表明した。これを受けた国民運動として、2010 年 1 月から「チャレンジ 25 キャンペーン」を開始され、当該ビジョンが策定された。

(3) 他のビジョン、計画等との関係

「環境経済成長ビジョン」では、アクションプランとして「環境経済成長ビジョン・重点プロジェクト」を作成している。重点プロジェクトでは、環境投資とビジネスチャンス(環境ファイナンス、環境ビジネス)、環境消費で快適なエコライフ(ゼロエミッションハウス)、環境で地域活性化(低炭素社会基盤整備、エコツーリズム、次世代自動車導入促進等交通システム等)をあげている。

他のビジョンや計画との関係は、前述の通り、「新成長戦略(基本方針)」、「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ試案」、「生物多様性国家戦略 2010」等を踏まえたものであ

る。

(4) ビジョンの対象期間

当該ビジョンは、国際公約である 2020 年まで温室効果ガス 25%削減、2050 年までに 80%削減を目指したものであり、ビジョンの対象期間は、2020 年までに 25%削減（1990 年比）を目指すことから、2020 年頃を想定したものである。

(5) 対象範囲

当該ビジョンは、幅広く、中長期の政府の取組や求められる社会像を示したものである。このため、各項目では今後の取組みを提示している（下図）。一方で、取組み内容を遂行することによる温室効果ガス 25%削減（1990 年比）となるエビデンスは示されておらず、また各取組みを取り上げた背景・経緯に関する説明はない。

表 4-30 環境経済成長ビジョンの内容

ビジョン項目	将来の取組み等
1 環境先進国日本の姿	中長期ロードマップによる将来像の提示
	世界に貢献する環境経済政策の研究
2 環境投資とビジネスチャンス	環境ファイナンスの活用による低炭素化加速 〈日本版環境金融行動原則の策定推進、国民参加等〉
	循環社会づくりビジネスと技術の育成 〈レアメタルリサイクル効率性向上、環境配慮事業者の評価〉
	経済活動における具体的取組方法・目標提示（指針の拡充）
	海外における水環境ビジネスの展開
	日系静脈産業メジャーの海外展開支援、海外廃棄物の受入
3 環境消費で快適なエコライフ	ゼロエミッション住宅普及に向けた規制的措置・制度的対応 〈トップランナー基準逐次改定・強化、固定価格買取制度等〉
	エコポイントによるゼロエミッションハウス化の加速
	マイナスエミッションに向けた太陽エネルギー活用
	チャレンジ 25 キャンペーン
	環境負荷「見える化」に基づく、環境コンシェルジュ育成
	環境負荷全体の見える化促進
4 環境で地域活性化	地域づくり（温対法に基づく実行計画の策定と効果的実施）
	エネルギーの地産地消の地域づくり
	エコツーリズムをはじめとする自然と共生する地域づくり
	地域における熱の有効利用等のためのインフラ整備
	次世代自動車導入促進等交通システムのエコ化
5 環境経済成長の基盤	地球温暖化対策税の導入
	キャップアンドトレード方式の国内排出量取引制度導入等
	実証実験等による CCS

ビジョン項目	将来の取組み等
	分野横断的技術開発(コベネフィット型技術、領域横断型)
	環境人材(ビジネス人材)の育成

ii 長期ビジョンの検討体制

当該ビジョンの策定にあたっては、どのように検討が進められたかについての情報はWeb上では公開されていない。

②地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会(2010年3月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・策定経緯について

(策定の経緯)

政府として、2020年までに1990年比25%削減、2050年までに自らの排出量80%削減(日米共同メッセージ)を目指すための中長期目標達成のための対策・施策のパッケージを検討するにあたり、「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会」を設置した。

検討会は、全体検討会と4つの分野別WG(自動車WG、住宅・建築物WG、地域づくりWG、エネルギー供給WG)からなる。検討会における審議は非公開とし、配布資料および議事要旨は原則公開で行われた。検討結果は、2010年3月末に発表された「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ(環境大臣私案)」

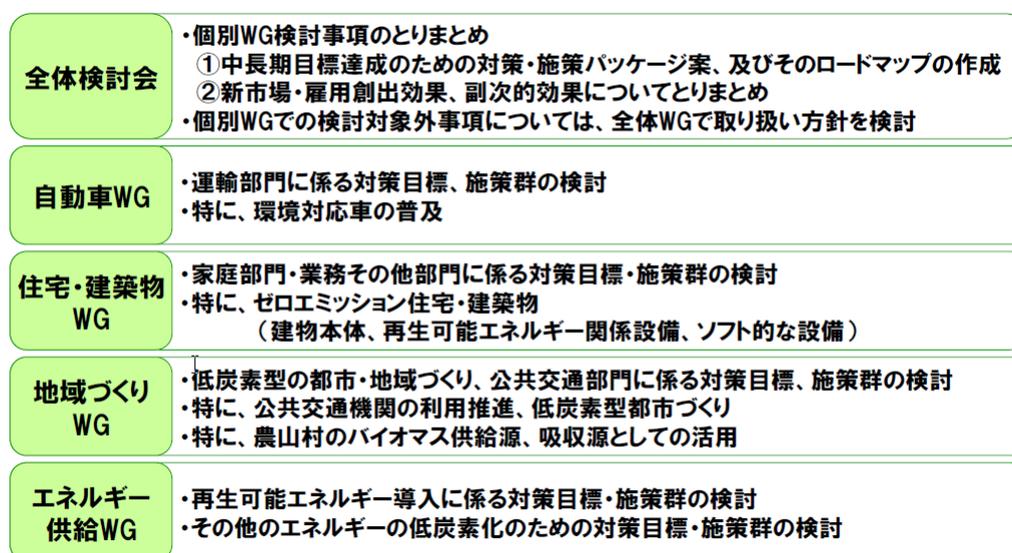


図 4-24 中長期ロードマップ検討会における各 WG の検討方針

平成 22 年度からは、中長期ロードマップ検討会の検討結果や「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ(環境大臣私案)」を精査するため、「中長期ロードマップ小委員会」が設置された。同委員会では 19 回委員会を開催し、成果として 2010 年 12 月 28 日に「中長

期の温室効果ガス削減目標を実現するための対策・施策の具体的な姿（中長期ロードマップ）（中間整理）」を公表した。中長期ロードマップ小委員会では、「マクロフレーム」WG、「ものづくり」WG、「住宅・建築物」WG、「自動車」WG、「エネルギー供給」WG、「地域づくり」WG、「コミュニケーション・マーケティング」WGの7つのワーキンググループが設置され、検討が進められた。

（策定における法的根拠）

当時の地球温暖化対策基本法案では、基本計画の策定すること、計画には温室効果ガスの排出抑制及び吸収量に関する目標、平成42年から平成52年における排出量見通し、政府が講ずべき地球温暖化対策をあげている。また、同法案では実施計画の部分で、排出抑制及び吸収量に関する目標、目標達成のための必要な措置の実施に関する目標等を定めるとしている。

これらは、我が国の中長期の温室効果ガス削減目標を実現するための対策・施策の具体的な姿を、中長期ロードマップとして示す根拠となっている。

（3）他のビジョン、計画等との関係

中長期ロードマップの検討は、民主党政権交代前の「低炭素社会づくり行動計画」を踏まえ、2009年10月に中長期目標検討委員会が設置された。委員会では低炭素社会の検討に向けて、国立環境研究所が2008年に策定した「脱温暖化2050プロジェクトー低炭素社会に向けた12の方策」、地球環境部会が2009年に取りまとめた「低炭素社会づくりに向けて」を元に検討することとなった。しかし、民主党への政権交代後、鳩山首相の2020年温室効果ガス25%削減の発表、また温室効果ガスの削減支援ファンドである鳩山イニシアティブを受けて、2020年25%削減、2050年80%削減に向けた対策・施策を検討するため、「中長期ロードマップ検討委員会」が設置された。

翌年には、「中長期ロードマップ検討委員会」を精査する役割を兼ねて、「中長期ロードマップ小委員会」が設置された。さらに翌々年、2011年には前年の小委員会を改組する形で、「2013年以降の対策・施策に関する検討小委員会」が設置された。

（4）ビジョンの対象期間

中長期ロードマップで検討している対象期間は、2020年から2050年を想定している。

ii 長期ビジョンの検討体制

（1）検討体制について

【中長期ロードマップ検討会】

中長期ロードマップの検討では3段階にわけて検討が行われた。第1段階では、全体検討とし対策・施策パッケージについての検討を行った。検討にあたっては、2020年までの中期の検討では、国立環境研究所のAIMモデルによる分析結果が用いられた。また、2050年までの長期の検討については、2008年に地球環境研究総合推進費戦略研究開発プロジェクトで策定された「低炭素社会に向けた道筋検討」（2050シナリオ）が用いられた。第2段

階では、個別ワーキングごとに検討を行い、各対策・施策の実施による雇用、新産業創出効果、副次的効果について掘り下げた検討を実施した。第3段階では、ロードマップのとりまとめと定量化を行った。

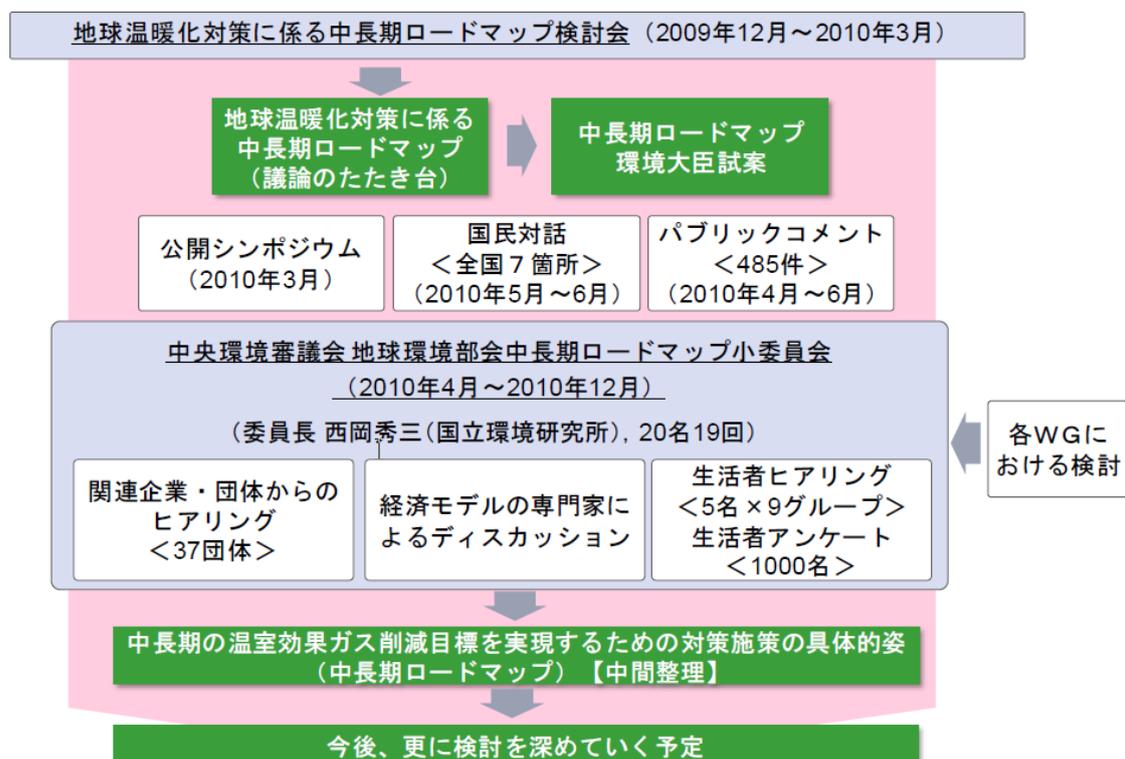


図 4-25 地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討体制

【中長期ロードマップ小委員会での検討】

中長期ロードマップ小委員会では、地球温暖化対策に係る中長期ロードマップに関するワーキンググループを設け、「マクロフレーム」WG、「ものづくり」WG、「住宅・建築物」WG、「自動車」WG、「エネルギー供給」WG、「地域づくり」WG、「コミュニケーション・マーケティング」WGを設置し、技術的観点からの検討を行った。これらのWGには、専門家が101名参加し、計49回の検討を行った。

個別のワーキンググループでの検討を見ると、「マクロフレーム」WGでは、インプットデータとして国立環境研究所の「脱温暖化2050プロジェクトシナリオ」を活用している。社会像の抽出にあたっては、「脱温暖化2050シナリオ」を元に、ナショナリズム、グローバル化、競争力低下、市場経済への反省、資源制約等の社会情勢を考慮し、どのような発展の方向性を志向するか、何によって経済成長を達成するか、どこで製造するか等の観点から5つの社会像の抽出をおこなった。

表 4-31 中長期ロードマップ全体検討会(H21 年度検討)、ロードマップ小委員会(H22 年度検討)

氏名	所属	専門分野等	全体検討 H21 年度	小委員会 H22 年度
大塚 直	早稲田大学大学院法務研究科教授	法学	○	○
安井 至	(独)製品評価技術基盤機構理事長	環境化学	○	○
飯田 哲也	NPO法人環境エネルギー政策研究所 所長	エネルギー	○	○
大聖 泰弘	早稲田大学大学院創造理工学研究科 教授	交通	○	○
富田 鏡二	東京ガス(株)エグゼクティブ・スペシャリス ト、環境部長	事業者(ガス)	—	○
西岡 秀三	(独)国立環境研究所特別客員研究員	気候システム 工学	○	○
赤井 誠	(独)産業技術総合研究所招聘研究員	エネルギー技 術	○	○
牛久保明邦	東京農業大学教授	農業技術	—	○
枝廣 淳子	ジャパン・フォー・サステナビリティ共同 代表	NPO	—	○
荻本 和彦	東京大学生産技術研究所特任教授	エネルギー需 給システム	○	○
影山 嘉宏	東京電力(株)執行役員環境部長	事業者(電気)	—	○
笹之内雅幸	トヨタ自動車(株)理事	事業者(自動 車)	—	○
杉山 豊治	日本労働組合総連合会総合政策局社 会政策局長	労働組合	—	○
則武 祐二	(株)リコー社会環境本部審議役	事業者(電機)	—	○
伴 金美	大阪大学大学院経済学研究科教授	経済学(計量 経済)	○	○
藤野 純一	(独)国立環境研究所地球環境研究セン ター	システム工学	○	○
増井 利彦	(独)国立環境研究所社会環境システム 研究領域	経済学(一般 均衡)	○	○
三村 信男	茨城大学広域水圏環境科学教育研究	地球環境工学	○	○

氏名	所属	専門分野等	全体検討 H21 年度	小委員会 H22 年度
	センター教授			
村上 周三	(独)建築研究所理事長	建築・都市環境工学	○	○
屋井 鉄雄	東京工業大学大学院総合理工学研究科教授	環境交通学	○	○

(2) 検討期間

地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会は、平成 21 年 12 月 28 日に第 1 回全体検討会を開始した。各ワーキンググループでは、平成 21 年度内に 2~3 回の会合が開催され、各部門の対策・施策の調査・検討を行った（自動車 WG [3 回]、住宅・建築物 WG [2 回]、地域づくり [2 回]、サブ WG：農山村 1 回）、エネルギー供給 [2 回]）。

中長期ロードマップ小委員会は、平成 22 年 4 月 30 日に第 1 回委員会を開催し、同年の 12 月 21 日の第 19 回委員会まで検討が行われた。

第 2 回から第 7 回までの委員会では、業界団体等を対象にヒアリングを実施している。また、地球温暖化に係る中長期ロードマップ（環境大臣試案）に対する意見募集、地球温暖化対策に関する国民対話を実施した。

表 4-32 中長期ロードマップ小委員会における審議経過

第 1 回	中長期ロードマップ小委員会において、中長期ロードマップについて、今後の進め方
第 2 回	業界団体ヒアリング(積水ハウス、パナソニック、清水建設、ダイキン、WWF、佐川急便)
第 3 回	業界団体ヒアリング(東京都、三菱地所、日本建設業連合会、気候ネットワーク他)
第 4 回	業界団体ヒアリング(三菱重工、全国中小建築工事業団体、関西電力、大阪ガス他)
第 5 回	業界団体ヒアリング(東京製鐵、INAX、日本地熱開発企業協議会、石油連盟他)
第 6 回	業界団体ヒアリング(東レ、港区、主婦連、日本鉄鋼連盟、セメント協会、日本製紙連合他)
第 7 回	業界団体ヒアリング(三井物産、富士通、矢崎総業、電事連、日本化学工業協会、連合)
第 8 回	中長期ロードマップに係る論点整理、ワーキンググループ
第 9 回	中長期ロードマップに係る経済影響分析
第 10 回	国内排出削減技術、国際的クレジット・メカニズム、経済影響分析の議論とりまとめ
第 11 回	国内排出削減と国際貢献
第 12 回	分野別中間報告(マクロフレーム、ものづくり、コミュニケーションマーケティング)
第 13 回	分野別中間報告(エネルギー供給、住宅・建築物、地域づくり、農山漁村サブ G)
第 14 回	分野別中間報告(自動車)、温室効果ガス排出量試算
第 15 回	中長期ロードマップに係る経済影響分析について
第 16 回	経済影響分析、分野別報告①(マクロ F、ものづくり、エネルギー供給、CM)、とりまとめ議論
第 17 回	分野別報告②(住宅・建築物、自動車、地域づくり)、とりまとめに向けた議論

第 18 回	中長期ロードマップ小委員会のとりまとめに向けた議論
第 19 回	中長期ロードマップ小委員会におけるこれまでの議論のとりまとめ(中間整理)(案)

③脱温暖化 2050 研究プロジェクト(2008 年 5 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・策定の背景

①長期ビジョンの環境省における位置づけ

「脱温暖化 2050 研究プロジェクト」¹⁴²は、環境省の競争的資金制度の一つである地球環境研究総合推進費・戦略的研究プロジェクトの一つとして、2004 年に開始した。プロジェクトは、日本における中長期脱温暖化対策シナリオを構築するために、技術・社会イノベーション統合研究を行い、2050 年までを見越した日本の温室効果ガス削減のシナリオとそれに至る環境政策の方向性をバックキャスティングの手法を用いて提示するものである。

「脱温暖化 2050 研究プロジェクト」は、研究開発に関する競争的資金で行われたものであるが、環境省の競争的資金は環境政策もしくは環境技術開発に資することが明示されている。また、地球環境研究総合推進費・戦略研究課題は、政策面のニーズから環境省が選定するもので、策定される 2050 年までの脱温暖化のための長期シナリオについては環境政策への反映も期待されるものである。

②策定の背景

「脱温暖化 2050 研究プロジェクト」の実施の背景には、欧州各国の脱温暖化計画があげられる。英国の王立環境汚染委員会報告(2000)では、2050 年に 1999 年比で 60%削減を掲げ、また独国では議会諮問機関、連邦環境省報告(いずれも 2002 年)では 2050 年 80%削減を掲げている。

(2) 他のビジョン、計画等との関係

「脱温暖化 2050 研究プロジェクト」は、前述の「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会」においても、2050 年の社会像を把握する基礎資料として活用される。未来予測手法としても、フォーキャスティングによる将来予測(例えば、技術予測等)の実施例が多いところ、バックキャスティング手法を用いたアプローチは重要な実施事例でもある。

(3) ビジョンの対象期間

本ビジョンの対象期間は、2004 年から 2050 年までのおよそ 50 年間である。

(4) 対象範囲

¹⁴² 正式名「脱温暖化社会に向けた中長期的政策オプションの多面的かつ総合的な評価・予測・立案手法の確立に関する総合研究プロジェクト」(脱温暖化 2050 プロジェクト)、研究期間の前期は 2004 年から 2006 年度、後期は 2007 年から 2008 年にかけて行われた。プロジェクトリーダーは、西岡秀三(国立環境研究所 理事)。研究予算は、2006 年度は約 2.2 億円、2004 年から 2006 年の予算額累積は 5.2 億円。

脱温暖化 2050 研究プロジェクトでは、低炭素社会に向けた社会構築のための道筋として、研究分野を次の 5 つに区分し、2050 年までを見越した包括的かつ定量的に道筋を提示するものである。5 つの分野とは、(1) アジアにおける低炭素社会の実現に向けた統合シナリオの開発、(2) アジア地域の低炭素発展の可能性とその評価を行うための基礎分析調査研究、(3) アジア低炭素社会実現に向けた中長期国際・国内制度設計オプションとその形成過程の研究、(4) 経済発展に伴う資源増大に起因する温室効果ガス排出の抑制に関する研究、(5) アジアにおける低炭素交通システム実現方策に関する研究等である。

ii 長期ビジョンの検討体制

「脱温暖化 2050 研究プロジェクト」は、大学、公的研究機関、シンクタンク等のおよそ 60 名の研究者で構成される。

4.2.7. 外交政策に関する長期ビジョン

研究員 野呂高樹

外交を構成する要素とは何か、これまでの日本における外交政策の特徴や課題は何であったかを整理し、なぜこれまで長期ビジョンの策定が不十分だったかをひも解きながら、今後の外交政策における長期ビジョンの果たす役割について考えてみたい。

はじめに、外交における基本的事項及び日本における特徴と課題を整理する。次に外交政策に関する長期ビジョンの事例として報告書『21世紀日本外交の基本戦略』を取り上げ、当該報告書の位置づけを含む概要を示し、最後に日本における外交政策の今後の展望について述べたい。

4.2.7.1. 外交における基本的事項の整理

我が国最初の外交青書は1957年9月に『わが外交の近況』として刊行されている。その中では、日本外交の三原則として、「国連中心主義」「アジアの一員としての立場の堅持」「自由主義諸国との協調」が提唱されていた。しかしこれに対しては、東京大学の北岡伸一教授は現在の視点から次のように考察している：「その後の日本外交は、どう見てもアメリカとの関係を中心として展開されてきた。安保改定、沖縄返還、貿易摩擦など、いつも外交の主要課題は対米関係であり、また日本外交の最大の基盤も日米同盟であった。」¹⁴³

そもそも「外交」とは何か。画一的な定義はないが、頻繁に引用されるのはイギリスの外交官ハロルド・ニコルソンが1939年に著書『外交¹⁴⁴』で次のように示したものである：「(外交とは) 交渉による国際関係の処理であり、大使や公使によってこれらの関係が調整され処理される方法であり、外交家 (diplomatist) の仕事またはその方法をいう」

上記のニコルソンの定義に対して、神余隆博駐ドイツ大使は「ニコルソンの『外交』で欠けているのはマルチ (多国間) 外交への視点である。」と述べ、自身の考える外交として「一言でいえば大局的視野に立って国益を守ることである。そして国益の重要な中身は、平和と繁栄の実現である。我々が住んでいる日本の国益を最大にするのが日本外交の目的である。」と示している。さらに神余は、外交は三つの要素「国益を実現すること」「国際協調を達成すること」「国家と国民の尊厳を確保すること」に分かれると指摘している¹⁴⁵。

また、ハーバード大学名誉教授の入江昭は、外交とは何かについて、次のような体系化を試みている¹⁴⁶。

¹⁴³ 北岡伸一、「日本外交の座標軸—外交三原則再考」、外交 Vol6 pp.8-15、平成23年9月

¹⁴⁴ ハロルド・ニコルソン、『外交』、東京大学出版会、1968年

¹⁴⁵ 神余隆博、『多極化世界の日本外交戦略』、朝日新書、2010年

¹⁴⁶ 入江昭、『日本の外交—明治維新から現代まで』、中公新書、1966年

表 4-33 外交とは何か（入江昭教授作成の体系）

<p>1. 外交政策の決定</p> <ul style="list-style-type: none"> イ 政策決定者による国際情勢の認識 ロ ナショナル・インタレストの定義 <ul style="list-style-type: none"> A. 軍事（国防） B. 経済（貿易、投資） C. 思想（道徳的考慮、国の威信、地位など） ハ 政策の選択を限定する要素 <ul style="list-style-type: none"> A. 外交の原則（一般に受け入れられている観念、慣習など） B. 国際法、条約、先例の拘束 C. 軍事的経済的能力 D. 国内的諸条件 <ul style="list-style-type: none"> a. 行政上、法規上の障害（たとえば日本国憲法第九条） b. 国内治安秩序維持への配慮 c. 政策決定者による世論の判断 <p>2. 政策の遂行</p> <ul style="list-style-type: none"> イ 政策の表現（具体的にどういうことばを使うか） ロ 世論の支持をうるための努力 ハ 実際の対外交渉、協定等の技術 <p>3. 政策の評価</p> <ul style="list-style-type: none"> イ 政策がその目的を達したかどうか ロ 政策決定者の認識した国際情勢と、現実とのギャップ ハ 政策が国際環境におよぼした影響

入江が指摘しているように、外交は一つの政策に関してもこれほど多くの要素があるものであり、これらすべてを緻密に検討して、はじめて外交についての理解を深めることができる。入江は同書における新しい日本外交のヴィジョンの項で、「これからの日本の進路は、けっして日本の安全だけを考え、あるいは日本の経済利益を考慮に入れただけで定まるものではない。今後必要なのは多元論的な外交観であろう」と述べている。

以上のような外交および外交政策の特徴もあるためか、日本における外交政策に関して公表されている10年以上先を見据えた長期ビジョンは、本稿で取り上げる『21世紀日本外交の基本戦略』（平成14年）の他、鳩山首相によって提唱された『東アジア共同体構想¹⁴⁷』など数少ない状況である。

¹⁴⁷ 具体的内容については、平成22年6月1日に内閣官房から『「東アジア共同体」構想に関する今後の取組について』が公表されるまで不明であった。

参考までに、外務省ホームページにて公表されている外交政策の 이슈¹⁴⁸は次のとおりである：国連、安全保障、ODA、人権・人道、人間の安全保障、地球環境、難民、軍縮・不拡散、経済、保健・医療、平和構築、G7/G8、漁業、日本の国際テロ対策協力、海洋、国際組織犯罪対策、科学技術・宇宙、国際法、儀典（プロトコール）、NGO（非政府組織）、地方との連携

4.2.7.2. 外交政策における日本の特徴と課題

外務省では、各界の有識者等の参加のもとで、国際社会での日本の存在感や発言力を高めるための課題等について議論する、「世界の中の日本・30人委員会」を塩崎外務副大臣（当時）主催の下で、平成18年6月20日から8月29日まで全6回にわたり開催した¹⁴⁹。会合を通じ頂いた提言は、報告書「政策提言 リーダーシップをもつオープンな日本へ」にまとめられている。当報告書においては、

戦後日本は、国際社会の責任ある一員として世界の平和と繁栄に積極的な役割を果たす努力を重ね、世界に冠たる経済大国として台頭し、国際社会の一定の評価も得てきた。しかし、国際的な規範、政策、制度や基準あるいは国際秩序を構築するに際してのリーダーシップを発揮していく、との明確な国家ビジョンは必ずしも見えなかった。（中略）今こそ、我が国自身が「オープンな日本」を推進し、またどのようにグローバル化する世界の中で生き残り、未来を切り拓いていくかという問題について、国家の舵取りを担う政治指導者が、信念をもってビジョンを発信することが求められているのではないだろうか。

との問題意識のもとで、日本が示す理念と規範の重要性として下記を指摘している。

日本の指導者が指し示すビジョンは、民主主義、自由、人権、市場経済など普遍的理念に基づき、また、様々な規範やルールが世界標準をめざし競争する中、世界の挑戦に耐える論理的強靱さも持ち合わせなければならない。国益は国際益と沿う形のものとしなければ、国際社会の支持を得られない。そして日本の安全と繁栄は、国際的な安全保障と経済との関わりのなかで成り立っていることを鑑みれば、日本は、近隣諸国への関わりとともに、国際社会への関与を一層積極化しなければならない。

これらを受けての対応策として、とりわけ外交分野においては次のように述べている。

長期すなわち、2020年ごろの世界を念頭においた外交政策のビジョンの提示が必要である。米国の「国家安全保障戦略（NSS）」や、欧州の「よりよい世界における安全な欧州（ソラナ・ペーパー）」に匹敵する外交・安全保障の理念と構想力がなければ、急激に変化する世界の中の極のひとつを占める国家になることはできない。そのためには、例えば、米国の各政権が議会・国民に対して長期戦略ビジョンを示すことを求める「ゴールドウオーター・ニコルス法」（1986年）のような法制も参考となる。また、こうしたビジョンの実現のための手足となる外務省の体制は極めて不十分であり、人員、予算、在外公館数、いずれ

¹⁴⁸ 外務省ホームページ「外交政策」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/index.html>

¹⁴⁹ 外務省「世界の中の日本・30人委員会」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/30nin/index.html>

の面でも、主要国中、日本は最低の水準となっている。日本の国益を守っていく為に、外務省の体制を他の先進諸国並みの水準に引き上げることを目指し、可及的速やかに対応する必要がある。

(参考データ)

図表 外務省予算の国際比較

区分	各国の外務省予算	国民1人当たり外務省予算	対GDP比(%)	国家予算に占める割合(%)
米 国	29,183億円	9,786円	0.22	0.99
英 国	13,442億円	22,517円	0.58	1.23
ド イ ツ	8,438億円	10,204円	0.28	2.42
フ ラ ン ス	7,287億円	12,045円	0.33	2.01
日 本	6,912億円	5,396円	0.13	0.87

注：2006年度予算。換算レートは2006年度支出官レートを使用。

資料：外務省

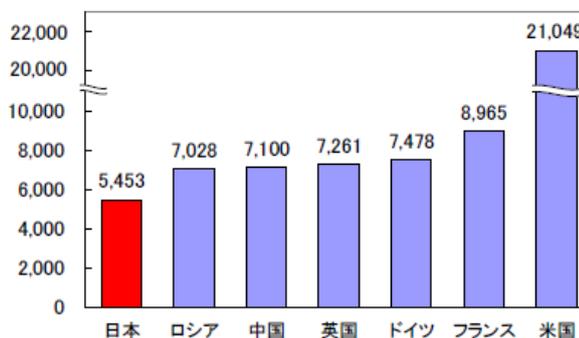
図表 大使館数・定員数の国際比較

(1)大使館数

区分	世界における大使館数
米 国	162
英 国	154
フ ラ ン ス	157
中 国	158
ド イ ツ	146
日 本	116

資料：外務省

(2)外務省の職員数



資料：外務省

上記のように、外交政策の中核を担う外務省の体制における体制や規模・予算等の制約もあるが、外務省の中でさえ、外交政策の中で優先順位をつけるための合議がほとんどないとの指摘もなされている¹⁵⁰。

「外務省は首相と外相という二つのシャッポ（帽子）を使い分ける。外交政策は、担当の課長→局長→事務次官と、直線が上がって行って、外相のところに行くのもあるし、案件が重要だと線路がガチャンと切り替わって、首相のところに行く。複数の選択肢をもとに合議して、『よし、これで行くぞ』という場面はほとんどない」（元政府高官）

¹⁵⁰ 朝日新聞「検証 戦後日本に戦略はあったか」より抜粋。http://www.asahi.com/strategy/0424a.html

同じく朝日新聞の検証では、岸信介首相の時代における外務省の首脳級の OB が基本戦略を常に再考する余裕はなかったことを述懐している。

「原則は思考と時間の節約になる、という。原則を決めれば、あとはそこまで立ち返って疑わなくてすむ。私の場合は、日米同盟体制の発展が日本の国益になるということまでは疑わず、同盟管理に努力を傾注するという割り切り方をしている」

「冷戦構造の中では、大筋としてどういう方向をめざしていくべきか、そのために何をしなければいけないかという戦略を考えないで済んだ。冷戦構造の崩壊で、今度は自分で考えなければいけないという意識は非常に強まった。だが、今まで考えずに寄り掛かることで物事が決まっていたから、さて何をよりどころに、どう考えたらいいのだろう、と。その状態が今も続いている」

次に外交政策に関する長期ビジョンの事例として報告書『21世紀日本外交の基本戦略』を取り上げて、当該報告書の位置づけを含む概要を示し、最後に日本における外交政策の今後の展望について述べたい。

4.2.7.3. 報告書『21世紀日本外交の基本戦略』の概要

<当該報告書の位置づけ>

平成14年11月28日に公表された報告書『21世紀日本外交の基本戦略』は、下記の9名により発足された対外関係タスクフォースが平成13年9月の発足以来、32回にわたって会合し、長期的な日本外交のあり方について議論を重ねてきたものを取りまとめ、総理大臣に提出したものである。対外関係タスクフォースは、総理に外交問題に関する助言を行うことを目的として、前年9月に岡本内閣官房参与（当時）を座長として設けられたもので、長期的な日本外交の在り方について検討を行ってきた。

氏名	当時の所属役職
岡本 行夫	外交評論家（内閣官房参与）
小此木 政夫	慶応義塾大学教授
北岡 伸一	東京大学教授
田波 耕治	国際協力銀行副総裁
谷野 作太郎	前中国大使
張 富士夫	トヨタ自動車社長
西原 正	防衛大学校長
山内 昌之	東京大学教授
渡辺 修	ジェトロ理事長

当タスクフォースの多くの会合には、総理大臣や官房長官、外務大臣が出席したが、こ

の『21世紀日本外交の基本戦略』は上記の委員のみで取りまとめられている。

報告書の構成は

- I. 日本を取りまく国際情勢
- II. 日本の地域別課題
- III. 日本の分野別課題
- IV. 「外交安全保障戦略会議」の創設を（結びに代えて）

となっている。また、別添報告書として「中国といかに向き合うか」、参考資料として平成14年7月25日に同タスクフォースが既に公表している「わが国のODA戦略について」がつけられている。

次に各章の概要および特徴を示す。

I. 日本を取りまく国際情勢

現代の国際社会は、「経済と社会構造のグローバル化」「軍事力の著しい発展と強化」「中国経済の急速な膨張」という3つの大きな変化のさなかにあり、いずれの動きの中にも日本やアジア諸国にとって機会であると同時に脅威となりうる側面もあり、日本として十分な検討と対応が必要と説いている。

また、「今後の日本外交の展開には国家としての明確な戦略の策定が必要だが、これまでの日本外交はそれを欠いてきた。戦略の基礎は「国益」であり、その議論なしに日本の針路を定めることはできない」と指摘し、日本の基本的な国益として、

- 日本の平和と安全を維持し続けること
- 自由貿易体制の維持
- 自由、民主主義、人権の擁護
- 学術文化教育を始めとする国民間の交流の積極化と人材育成

の4点を挙げている。

特に4点目の『学術文化教育を始めとする国民間の交流の積極化と人材育成』については、「日本はアジアで最初に近代化をなしとげた国である。その際、もっとも力を注いだのは人材育成であった。人と人との交流は極めて効果が大きく、成果が長く残るものである。海外で日本を理解する人々が増えることは、日本にとって大きな利益である。学術文化教育関係の交流は、今以上に思い切って進めるべきである。」としている。

II. 日本の地域別課題

取り上げた地域は、米国、中国、朝鮮半島（韓国・北朝鮮）、東南アジア・太平洋地域（ASEAN、カナダ、豪州）、南アジア、中東・中央アジア、ロシア、欧州、中南米、アフリカ、国連外交の11である。この中から、米国、中国、朝鮮半島（韓国・北朝鮮）、東南アジア・太平洋地域（ASEAN、カナダ、豪州）について概要を記す。

1) 米国

米国は日本にとって最も重要な国だが、日米関係の中核をなす日米安保体制も含めそのあり方を再定義されないままここまで来た。安全保障関係を中心に米国との関係を総合的に再検討すべきだ。再検討作業を経れば日米関係は一層強化されよう。この作業を行わなければ、少しずつ顕在化している日米関係のズレが大きくなって、両国民の同盟関係への信頼感が揺らぐ可能性がある。

日米の政策の優先順位は異なっても不思議ではない。日米関係が英米関係のようになることは不可能だ。日本は米国と同じ目的を持ちつつも、自らの座標軸を持って米国とは補完的な外交を行っていくべきだ。

経済面では緊張が緩和している現在こそ、政策協調を図っていくべきだ。

2) 中国

中国との関係は、21世紀初頭の日本の外交政策の中で最も重要なテーマ。日中両国は「協調と共存」と「競争と摩擦」がおりなす関係。経済の世界に過度に政治を持ち込まないことが肝要。日本は中国の「元気」を取り込むべきだ。対中投資に伴う空洞化は、日本自身が高付加価値の生産活動に魅力的な国になることしか解決策はない。

中国の軍事力の増強は日本と周辺諸国に深刻な脅威となりうる。中国の軍事予算の増強について中国側にその透明性を強く求めていくべきだ。

対中ODAは、対象分野を絞り日本国民にわかりやすい援助にすべきだ。

日中間において、折々波風が立つ問題として歴史問題と日台関係がある。歴史問題は両国が歴史を教訓としつつ、そろそろ「歴史の呪縛」から抜け出し未来志向の関係を目ざすべきだ。日中正常化以来、台湾は大きく変化した。日台関係にも一定の変化が生じるのは自然なことだ。

3) 朝鮮半島（韓国・北朝鮮）

<韓国>

民主主義、市場経済、米国との同盟の3つの基本体制を共有する韓国は日本にとって最も重要な地域戦略パートナー。これら基本体制が共有されれば、日韓の価値観や国益は接近する。ワールドカップ大会で若い世代の間にパートナー意識が誕生したことは特筆されるべきだ。

日韓関係の次の目標は日韓FTAの締結。これを中核とする包括的経済連携構想を実現すべきだ。ここで醸成される新しい共同体意識は重要。日韓をハブとする民主主義と市場経済のネットワークは東アジアと大洋州に拡大していこう。

<北朝鮮>

北朝鮮が引き起こしている拉致、核兵器とミサイルの開発、工作船、覚せい剤密輸等を北朝鮮自身が解決することなしに日朝関係の正常化は不可能。これらの問題が解決され、新しい平和が東アジア全体の繁栄につながっていくことを期待。

北朝鮮の国際社会への参入のためには、北朝鮮自身の大きな努力が必要。日本の目的は北朝鮮の体制転覆ではなく、その政治経済体制を段階的に変質させること。

4) 東南アジア・太平洋地域 (ASEAN、カナダ、豪州)

<ASEAN>

ASEANの安定化は日本の安全確保に大きな意味を持つ。ASEANは域内の格差が大きく、先ずASEAN5と対話しその結果を拡大ASEANに適用していくべきだ。ASEANとの経済連携は、域内統合を高めるように進めるべきだ。

日本はシンガポールでの小泉総理演説に基づき、「東アジアコミュニティ構想」を推進すべきだ。日本は教育、人材育成、民主化推進でASEANへの重要貢献を。

<カナダ・豪州>

太平洋を挟む日本、カナダ、豪州は、戦略上の共通点を持つ。日本は案件によってはカナダ、豪州とともに三カ国共同政策を打出すことも発想すべきだ。日本はG8とは別にこの両国との関係についても戦略的に把握して日本の外交資産の中に取り組みべきだ。

III. 日本の分野別課題

取り上げた分野は「安全保障」「世界の中の日本経済」「東アジアの経済統合」「持続可能な開発と人道支援」「エネルギー問題」「環境問題」「学術文化交流」の7つである。次にそれぞれの概要について記す。

1) 安全保障

北朝鮮の核兵器開発や、中国人民解放軍の急速な近代化は、東アジア地域の不安定化要因。日本が主権と独立のために選択した対米同盟関係は、今後強化する必要性はあっても弱まることは予想されない。日本がテロに対抗する体制を強化することが重要。特に情報収集は国の安全確保の基本。

沖縄に過重の負担をかける形で維持されている基地問題は、沖縄と本土を対象に全体として再検討して初めて解決が可能。

集団的自衛権論争は、集団安全保障体制に日本が実質的に参加するための現実的議論へと進化させていくべきだ。日本はアフガニスタンのISAFへの非戦闘部隊派遣など、武力行使を目的としない後方支援活動に貢献する国家となるべきだ。

2) 世界の中の日本経済

日本は、中国の発展により最も直接的な影響を受ける国であり、新しいパラダイムの下での国家経済像を描く責任がある。まず不良債権を早期処理し、同時に経済構造そのものを改革することが不可欠。

これを実現するためには、科学技術の振興が絶対的な条件。規制改革も避けては通れない。先端産業や研究開発など高付加価値の対内直接投資の誘致を念頭に、高コスト構造の是正、教育施設の充実、留学生受け入れなどを進めていくべきだ。

また、農業分野の構造改革は不可欠。国内農業への影響を緩和するメカニズムや食糧安全保障について考えていくべきだ。

3) 東アジアの経済統合

わが国経済の最重点正面は、世界経済の成長センターである東アジア。日本は東アジアの一体化の動きを加速させ、その最先端を担い、共に歩むコミュニティの中核国を目指すべきだ。これを具体化していくために経済連携協定を戦略的に活用し、垣根のない東アジア経済圏を創設すべきだ。

東アジア経済統合の仕上がりの姿は、日、中、韓、ASEANに台湾、香港、更に豪州、NZとの連携。拡大しつつある中国の影響圏とのバランスをとる観点からも、先ず貿易・投資の面で関係が強いASEAN、更には韓国、台湾とのFTAを核とする経済連携から進めていくべきだ。

4) 持続可能な開発と人道支援

厳しい財政事情の下でODAの効率化を進めるために、優先して援助を行うべき地域と分野の重点化を図るべきだ。重点地域としては、ASEAN及び東アジア諸国、インド亜大陸、中東、中央アジア、カスピ海沿岸諸国など。重点分野としては、東アジアの経済統合と成長を支援するための基盤整備、環境・エネルギー、貧困の除去、平和構築、対日理解を増進するための援助など。

わが国のODAにとって最大の問題は対中ODA。日本の国益に直結するODAへ。

また、日本国民が個人レベルで国際的な開発・人道支援活動の一翼を担っていくことを支援していくことが重要。

5) エネルギー問題

アジア地域のエネルギー安全保障問題が顕在化するなかで、中東依存度の低下を図ることが急務。

エネルギー供給源多様化を進めるとともに、ロシア原油、カスピ海原油、アフリカ原油に注目すべきだ。

政府は、わが国の中核的なエネルギー企業の活動を支援すべきだ。また、アジアのエネルギー情勢を考え原子力の重要性を見落とすべきではない。

6) 環境問題

環境問題への対応に際しては、国内政治、経済問題としての視点とともに、持続的成長に向けての国際協調を推進すべきだ。

米国が当面京都議定書を批准しないことを前提に、我が国戦略の組み立てを考えるべきだ。中長期的には、米国、途上国を取り込んだ地球温暖化対策の国際的枠組みを作ることが重要。日本が国際世論をリードするべきだ。また、最大の潜在的汚染者たる中国の企業等に関してアジアでの環境国際ルールの確立を目指すべきだ。

7) 学術文化交流

日本にとって、文化力は経済力とならんで外交の重要な柱。反テロや科学技術振興など、世界全体に必要とされる理念を文化的に深めていくべきだ。日本の外国研究の体制は、未

だ手薄。現代日本やアメリカ、アジアなどについての研究センターを作ることが重要。留学生についても産官学の提携によって効果的な受け入れを進めるべきだ。

IV. 「外交安全保障戦略会議」の創設を(結びに代えて)

はじめに問題点として「日本外交は、時代の明白な変化や確実に結果が予測される流れに対しても対症療法で済ませる場合が増えている。政治は長期的戦略に基づいて外交のあり方を把握するビジョンを欠いてきた。行政は果敢な政策をとって来なかった。」ことを挙げ、「総理大臣に対しては、外務省からだけでなく異なった視点や選択肢が提示され、官邸によって総合的に調整されていくプロセスも必要。」と説き、「このようなビジョンと意見を提示していくために「外交安全保障戦略会議（仮称）」を権威のある形で創設し、総理大臣に中長期の外交指針を建言していくようにすべきだ。」と提言している。

また、最後に「世界は、米国の極超大国化、中国のダイナミズム、EUの単一国家への流れの中で大きく変化。これから20年間の世界変化は、近代史が経験したどの20年間の変化よりも大きくなる。新しい世界にあって、日本外交の優先順位も当然再検討されるべきだ。」としている。

4.2.7.4. 日本における外交政策の今後の展望

上記の報告書『21世紀日本外交の基本戦略』にて「外交安全保障戦略会議（仮称）」創設の提言がなされたが、結果的には実現されていない。そればかりか、平成23年10月末時点においても、政府の重要政策の司令塔と位置づける「国家戦略会議」（議長・野田首相）では、外交や安全保障政策が重視されていない状況である。産経新聞の【主張】「国家戦略会議 外交・安保なぜ外すのか¹⁵¹」においては次のような警鐘を鳴らしている。

会議は震災からの復興やエネルギー政策の再構築、経済成長と財政健全化の両立などをテーマに、分科会を設けて議論を進めるという。だが国の安全が守られてこそ、経済活動も国民生活も成り立つ。外交や安全保障政策抜きの国家戦略は存在しない。

昨年末に閣議決定された防衛計画の大綱は、「日本版NSC（国家安全保障会議）」を念頭に置いた、首相に助言を行う組織の設置を打ち出した。こうした機能を持たせた真に国家の戦略を検討する組織に拡充する必要がある。

民主党は衆院選マニフェスト（政権公約）で「官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創る」としていたが、首相直属の「国家戦略局」の設置はいまだ実現していない。

近年における時代の節目としては、国内外ともに1989年が一つの大きなメルクマイルであると言える。国内においては、1月7日に昭和天皇が亡くなり、4月には消費税が実施された。リクルート事件の拡大の中で、政治改革を行うことを表明して竹下首相（当時）が

¹⁵¹ 産経新聞【主張】「国家戦略会議 外交・安保なぜ外すのか」（2011年10月29日）
<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/111029/plc11102902470001-n2.htm>

退陣し、その後、宇野宗佑が後を継いだ。7月の参議院選挙に大敗して辞職した。宇野首相ののちには、海部俊樹が竹下派の支持で首相となったが、小派閥の、リーダーですらない政治家がいきなり首相となる異例の事態であった。

その年の秋からは、国外においては東西関係に大きな変化が生じた。東欧各地にソ連に対する公然たる反抗が広がり、11月にはベルリンの壁が崩壊した。そして12月には、マルタ島で米大統領ブッシュとゴルバチョフ・ソ連書記長が会談して、冷戦の終焉を宣言した。

これらの事件は、一件脈絡がないように見えるけれども、自民党政治の終わりとして冷戦の終焉が密接に結びついていたことを雄弁に示していると東京大学の北岡伸一教授は『日本政治史¹⁵²』において指摘し、次のように総括している。

自民党は、冷戦の中、日米安保体制のジュニア・パートナーとして、日本をリードし、発展させてきた。その時代は、しかし、冷戦の終わりとともに終わらざるをえなかった。しかし、ある時代の終わりは次の時代の始まりを必ずしも意味しない。冷戦の終焉以後、日本は長い経済停滞に突入し、湾岸戦争その他の国際紛争において果たすべき役割の模索に苦しみ、まだその行くべき道を明確に見出していない。1989年の激動は、続く長い停滞の始まりでしかなかったのである。

上記のような総括をしている東京大学の北岡伸一教授は、別の著書『グローバルプレイヤーとしての日本¹⁵³』にて、

- ・ 日本が世界の大きな動きに参画しないであれば、いつか快適な国ですらなくなるだろうという恐れがあること
- ・ 世界は危ういバランスの上に成り立っており、大きな潜在的力を持つ国は、その秩序のために積極的な役割を果たす義務がある

という2つの理由から、日本はより大きな役割を果たすべきと指摘している。

平成23年度版外交青書においては『日本は、「東アジア共同体構想」を長期ビジョンとして掲げ、関係国と協力して、既存の枠組みを活用しながら、開放的で透明性の高い地域協力を一步一步推進する考えである』と述べている。「東アジア共同体構想」は当時の鳩山首相によるものだが、その内容は茫漠としていた。その後、平成22年6月1日に内閣官房から『「東アジア共同体」構想に関する今後の取組について』が公表され、我が国が蓄積してきた経験や技術を広く使ってもらうことで、地域の「成長の先にある課題」への対処に貢献するなどの基本的考え方のもとで、環境・気候変動や省エネへの対処、防災協力・感染症対策、大学間交流・学生交流、東アジア・サイエンス&イノベーション・エリア構想等の推進などが挙げられ具体化した。

今後の日本にとって経済・政治の両面で重要性を増すアジア・太平洋地域については「東アジア共同体構想」を長期ビジョンとして掲げているが、それ以外に長期ビジョンは掲げられていない。当該ビジョンによる実行もこれからの話であるため、外交における全体的

¹⁵² 北岡伸一、「日本政治史—外交と権力」、有斐閣、2011年

¹⁵³ 北岡伸一、「グローバルプレイヤーとしての日本」、NTT出版、2010年

な戦略を含めて、日本はまだ外交政策に係る長期ビジョンの構築とその実行による成功体験をほとんど有していないと言えるだろう。その意味でも、大きな時代の節目における新たな土台づくりが期待される。

4.2.8. 知的財産政策に関する長期ビジョン

主任研究員 米川聡

国内外の産業を取り巻く環境は刻々と変化している。このような状況に対応し、且つ知的財産を日本の産業の保護・振興に役立てるために、これまでどのような取り組みがなされ、今後は何が求められているのだろうか。

4.2.8.1. ビジョンの背景

●知的財産戦略会議と知的財産戦略大綱

日本の科学技術振興等を目的とした知的財産の活用のための代表的な取り組みとしては、2002年の知的財産戦略会議の設置が挙げられる。

この知的財産戦略会議は、国家として知的財産戦略を樹立し、政策を推進することを目的とし、本会議は、内閣総理大臣、閣僚、有識者により構成される¹⁵⁴。

2002年7月に本会議において決定された『知的財産戦略大綱』¹⁵⁵では、知財の創造、保護、活用、人的基盤の充実の4項目について、大学等における知的財産の創造、実質的な「特許裁判所」機能の創出、模倣品対策の強化、国際的な知的財産制度の調和、人材の育成など、知的財産立国を実現するために2005年度までに取り組むべき具体的課題が定められている。

¹⁵⁴ 知的財産戦略会議の概要については、(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki/index.html>)を参照のこと。

¹⁵⁵ 知的財産戦略大綱の詳細については、首相官邸ホームページ(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki/kettei/020703taikou.html>)を参照のこと。

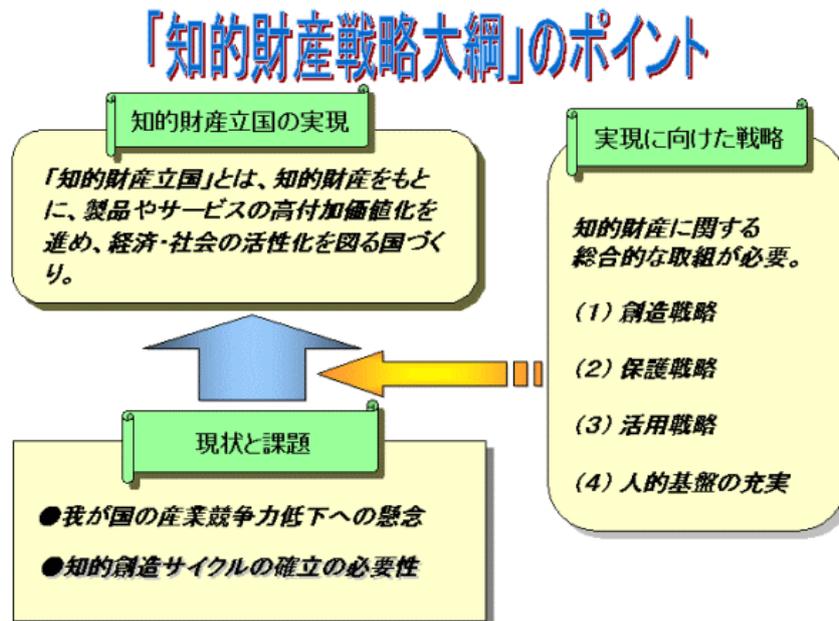


図 4-26：知的財産戦略大綱のポイント（出典：首相官邸ホームページ¹⁵⁶）

本大綱での提言は、2003年3月施行の「知的財産基本法」¹⁵⁷、2005年4月設立の「知的財産高等裁判所」、後述の「知的財産戦略本部」の設置等に活かされている。

●知的財産戦略本部と知的財産推進計画

知的財産戦略本部は、知的財産基本法第21条の規定に基づき、前記の知的財産戦略会議に替わり、2003年5月に設置された。その目的は、知的財産の創造、保護及び活用に関する施策を集中的かつ計画的に推進することであり、本部長は内閣総理大臣が務める。

この知的財産戦略本部の重要な役割の一つは、『知的財産推進計画』の策定である。

知的財産推進計画は、2003年¹⁵⁸からほぼ1年ごとに改定されており、最新版は『知的財産推進計画 2011』である。この詳細については次節において説明する。

●文部科学省の取り組み

知的財産の創造・活用は、産は勿論、官学も積極的に取り組むべき課題である。このため、前述の知的財産戦略大綱や知的財産推進計画といったプランの他にも各種提言がなされている。

例えば、文部科学省が2002年5月に発表した『知的財産立国に向けた戦略的取組』では、「独創的な基礎研究などによる質の高い知的財産の創出」、「成果を一元的かつ戦略的に権利化・活用する、大学の知的財産経営の抜本的強化」を掲げている。

特に、「大学等における「知」の創出と活用に関するビジョン」と題した項目においては、

¹⁵⁶ 知的財産戦略大綱のポイント (<http://202.232.146.151/jp/singi/titeki/kettei/020703gaiyou.html>)

¹⁵⁷ 知的財産基本法の詳細については、首相官邸ホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/hourei/kihon.html>) を参照のこと。

¹⁵⁸ 2003年における名称は、『知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画』である。

大学・公的研究機関において「知」の創出と活用を進めるためには、独創的な研究成果を生み出す環境整備、研究成果を権利化し活用するための環境整備を車の両輪として総合的に推進するとともに、知を支える人材の育成を図ることが重要としている。そして、これにあたっては、以下の3つの視点を挙げている。

- ◆ 知の創出のための環境整備
- ◆ 知の活用のための環境整備
- ◆ 知を支える人材の育成のための環境整備

さらに、上記の視点を踏まえた5つの戦略を挙げている。

- ◆ 知的財産の創造を重視した研究開発の推進
- ◆ 特許の取得・活用の推進
- ◆ 研究成果の利用促進に向けたルール整備
- ◆ 知的財産意識の普及啓発
- ◆ 知的財産専門人材の育成

これらの提言と国立大学における知的財産関連部門等の設立を促進させることとなった。

なお、本プランでは、特許・実用新案だけでなく、海賊版の防止・撲滅のための官民連携・協力体制の確立といった著作権保護に関する提言もなされている。

大学等における「知」の創出と活用に関するビジョン

—世界に誇る「知」の集積国家を目指して—

基本的考え方

大学・公的研究機関において「知」の創出と活用を進めるためには、**独創的な研究成果を生み出す環境整備、研究成果を権利化し活用するための環境整備**を車の両輪として総合的に推進するとともに、**知を支える人材の育成を図ることが重要。**



図 4-27：大学等における「知」の創出と活用に関するビジョン

(出典：首相官邸ホームページ¹⁵⁹)

● 経済産業省・特許庁の取り組み

経済産業省には、知的財産の適切な保護と利用のための政策、知的財産制度の国際調和等、知的財産問題を総合的に調査審議することを目的とした産業構造審議会知的財産政策部会が設けられている¹⁶⁰。

¹⁵⁹ 知的財産立国に向けた戦略的取り組み (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki/dai3/s_05_1.pdf)

¹⁶⁰ 産業構造審議会知的財産政策部会については、経済産業省ホームページ (http://www.meti.go.jp/committee/gizi_1/12.htm) を参照のこと。

ここでは、小委員会ごとに知的財産政策、技術的制限手段に係る規制の在り方、弁理士制度、意匠制度、経営・市場環境、経営・情報開示、商業制度、特許制度、不正競争防止、紛争処理、法制、流通・流動化、技術情報の保護等についての議論がなされている。

例えば、第16回知的財産政策部会では、国際知財戦略を構築するにあたっての中国への対応や、大企業だけでなく特許出願数の少ない中小企業にとっても有用なシステムの必要性が唱えられている。

一方、経済産業省の外局である特許庁は、2009年4月に『特許庁ビジョン』¹⁶¹を公表した。このビジョンの目的は、知的財産権をめぐる国内外情勢の変化に対応した柔軟な体制を構築することであり、これを策定するにあたっては以下の点での検討が行われた。

- ◆ 今後のあるべき組織像と職員像
- ◆ 時代に対応したグローバルな知財システムの構築とそのための方策
- ◆ ユーザー本意のサービスの在り方

●企業の知的財産戦略

特許庁が2007年4月に公表した『戦略的な知的財産管理に向けて－技術経営力を高めるために－』¹⁶²は、企業にとって最適な知的財産戦略は、それぞれの業種・業態・事業規模等に応じて異なり、その知的財産戦力を実行する具体的な手法もまた異なることから、知的財産を積極的に活用している中小・中堅企業も含めた国内外企業150社にヒアリングを行い、その情報に基づいて、各企業が最適な知的財産戦略を構築し、それを具体的に実行するにあたり考慮すべき観点や留意点を示した事例集である。

本事例集では、565件の事例を掲載しており、「持続的成長に資する発明の戦略的創造」、「創造された発明の戦略的保護」、「特許の戦略的活用」、「特許群（発明群）の戦略的管理」、「戦略的発明管理に資する体制・環境」等の観点から分析がなされている。

4.2.8.2. 主なビジョンの概要

前述のとおり、知的財産の創造・活用については各種提言がなされているが、多くは短期的もしくは中期的な見通しを主眼においている。これに対して、上記の『知的財産推進計画2011』¹⁶³は、今後の10年もしくは20年を見据えている。

このことから、本節では、当該知的財産推進計画2011を知的財産政策に関する長期ビジョンの代表例として、その内容を紹介する。

¹⁶¹ 特許庁ビジョンの詳細については、特許庁ホームページ

(http://www.jpo.go.jp/shoukai/soshiki/pdf/tokkyotyoutou_vision.pdf) を参照のこと。

¹⁶² 戦略的な知的財産管理に向けて－技術経営力を高めるために－の詳細については、特許庁ホームページ (http://www.jpo.go.jp/torikumi/hiroba/pdf/chiteki_keieiryoku/01.pdf) を参照のこと。

¹⁶³ 知的財産推進計画2011については、首相官邸ホームページ

(本文：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/chizaikeikaku2011.pdf> , 概要：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/chizaikeikaku2011_gaiyou.pdf) を参照のこと。

『知的財産推進計画 2011』

2011年6月3日に公表された知的財産推進計画2011は、高速なコミュニケーションにより世界がシームレスにつながる「グローバル・ネットワーク時代」が到来することと、東日本大震災を踏まえて、今後の10年、20年を見据えた成長基盤として位置づけられている。

●知的財産 2010 からの変更点

前述のとおり、一連の知的財産推進計画は、ほぼ1年ごとに改訂されている。本大綱も『知的財産推進計画 2010』の改訂版としての性格を有している。主な変更点は以下のとおりである。

- ◆ 知的財産推進計画 2010 からの施策を着実に進め、且つ東日本大震災へ対応するための新たな施策を追加
- ◆ 「国際標準化のステージアップ戦略」、「知財イノベーション競争戦略」、「最先端デジタル・ネットワーク戦略」、「クールジャパン戦略」（後述）のそれぞれについて、2020年の成果イメージと、具体的な数値を盛り込んだ目標指標を設定
- ◆ 本推進計画における全187施策について、責任府省ごとの工程表を記載
- ◆ 大震災に関する追加措置を含め、今後、大きな情勢変化があった場合には、本推進計画を適時適切に見直すことについての言及

●4つの知的財産戦略

本推進計画では、グローバル・ネットワーク時代を支える4つの知的財産戦略を提唱している。

①国際標準化のステージアップ戦略

この戦略においては、各企業が戦略的なマネジメントを行い国際標準化に対応することが重要との認識に基づき、2010年度に策定した7分野（「先端医療」、「水」、「次世代自動車」、「鉄道」、「エネルギーマネジメント」、「コンテンツメディア」、「ロボット」）と、今後策定する新規分野の国際標準化戦略の実行・検証を進めるとしている。

また、上記の国際標準化戦略を実行・推進するため、以下の基盤的施策を追加・拡充するとしている。

- ◆ 国際化活動の更なる活性化
→国際標準化活動への参画促進、国際標準化機関の会合の誘致
- ◆ 認証の戦略的活用
→国際標準化・認証を視野に入れた研究開発の促進、認証機関の能力向上
- ◆ アジア諸国の連携強化
→共同研究開発や共同実証事業

②知財イノベーション競争戦略

この戦略においては、我が国の知的財産システムの魅力を高め、グローバル知的財産システムの構築をリードするため、以下の重点施策を提唱している。

- ◆ 我が国の「知財システム」の競争力強化
→英語での国際的な予備審査の推進、国際審査官協議の推進
- ◆ 我が国が生み出す「知」の活用促進
→ワンストップ相談窓口を核とした中小企業に対する総合的かつきめ細かな支援体制の整備、SBIR（ベンチャーの研究開発から事業化までを一貫して支援する制度）における多段階選抜方式の推進、産学共同研究における知財マネジメントの推進
- ◆ 知的財産戦略を支える人財の育成・確保
→グローバル・ネットワーク時代の知財人財育成プランの確立

③最先端デジタル・ネットワーク戦略

この戦略においては、デジタル・ネットワーク社会の先端を切り拓き、日本の経済成長につなげるため、以下の重点施策を提唱している。

- ◆ 電子書籍の促進、知的資産のデジタル活用
→国会図書館デジタルアーカイブの公立図書館及びインターネットを通じた提供、電子書籍の市場整備の加速化、知的資産のアーカイブ化・活用の促進
- ◆ デジタル化・ネットワーク化推進基盤の整備
→クラウド型コンテンツサービスに関する著作権法上の法的リスク解消、プラットフォームの競争環境の整備
- ◆ デジタル創作基盤の強化
→二次創作の円滑化のためのパロディやインターネット上の共同創作の法的課題の検討、若手クリエイターの育成
- ◆ グローバルな侵害対策の強化
→外国における著作権侵害コンテンツの迅速な削除の仕組みの構築（国際的枠組みにおける検討、海外サイトへの対応、外国政府への働きかけ）

④クールジャパン戦略

この戦略においては、海外で人気が高い我が国のコンテンツ、ファッション、産品、食、伝統文化、デザインなどの「クールジャパン（素敵な日本）」を推進し、日本の経済成長につなげることを目的としている。そこで以下の重点施策を実行し、「発掘・創造」、「情報の発信」、「情報の拡大」、「基盤整備」の一連のステップからなるサイクルを確立するとしている

- ◆ 映像コンテンツ製作
- ◆ 国際的イベントでの発信
- ◆ クールジャパン関連イベントの強化
- ◆ クールジャパン大賞（仮称）による顕彰
- ◆ 東日本の復興・再生（伝統工芸品のブランド化）

「知的財産推進計画2011」について

新たな時代の到来と知財イノベーション

- 高速なコミュニケーションの下、シームレスに世界がつながる「グローバル・ネットワーク時代」が到来。加えて、「危機の中の危機」である東日本大震災を踏まえて、今後の10年、20年を見据えた成長基盤となるのが「知的財産推進計画2011」。
- 東日本大震災への対応を含め、①国際標準化のステージアップ戦略、②知財イノベーション競争戦略、③最先端デジタル・ネットワーク戦略、④クールジャパン戦略の4つを重点戦略として強力に推進。

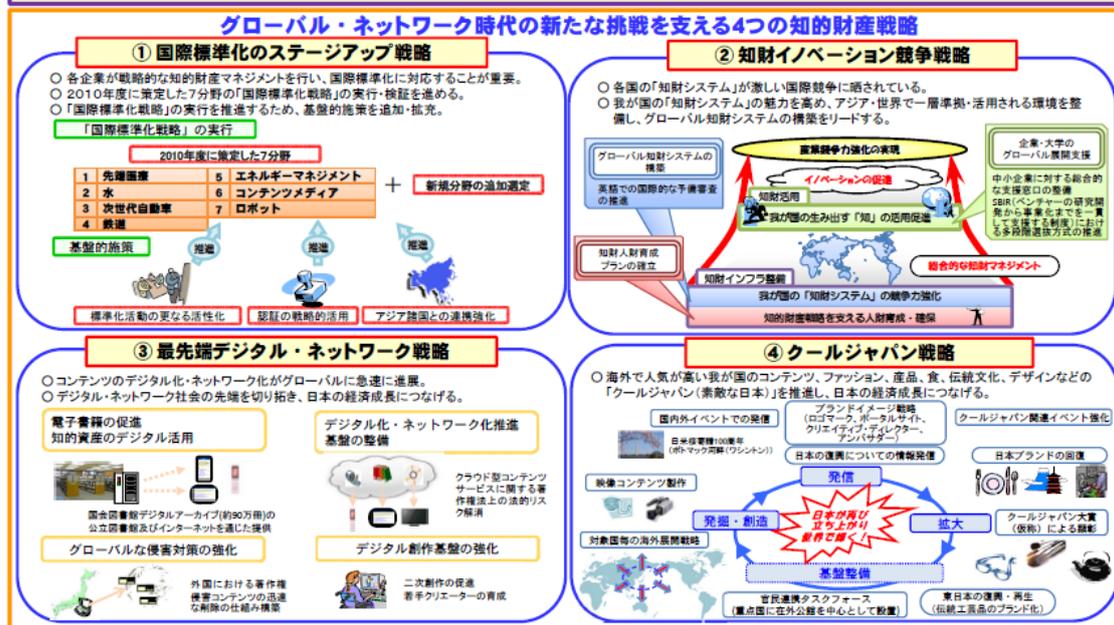


図 4-28 : 4つの知的財産戦略 (出典: 首相官邸ホームページ¹⁶⁴)

●戦略実施の工程表

本推進計画を策定するにあたっては、上記の4つの戦略について、「誰が(担当府省)」「何を」「いつまでに」実施するかを明確化するため、以下に例示する工程表が作成された。

この工程表中の具体的施策は、2010年からの実施分と、2011年度の策定分とで187個ある。これらの施策は4つの戦略ごとに分けられており、これらの戦略ごとの内訳は、国際標準化のステージアップ戦略が20個、知財イノベーション競争戦略が78個、最先端デジタル・ネットワーク戦略が36個、クールジャパン戦略が44個である。

特にクールジャパン戦略に関する施策は、2010年策定分が3個、2011年策定分が41個と2011年度で大きく増加しており、上述した東日本大震災対応におけるクールジャパン戦略を重要視する姿勢が端的に表れている。

なお、施策の例としては、「日本の食に関するイメージの回復を図るため、正確な情報発信を図るとともに、国内の検査体制の強化、輸出に必要な証明書発行体制の構築をはじめとした体制整備を行う」、「産学双方にとって有効な産学連携を促進する観点から、知的財産活動に関する指標を含め産学連携機能の評価の在り方を見直しつつ、既存の大学知財本部・TLOの再編、知的財産マネジメント人材の質的強化により産学連携機能を強化する。」が挙げられる。

この工程表の施策項目は、政府全体として確実に実行するとともに、大震災に関する追

¹⁶⁴ 知的財産推進計画 2011 について

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/chizaikeikaku2011_gaiyou.pdf)

加措置を含め、今後、大きな状況変化があった場合には、適時適切に見直すこととしている。

●知的財産推進計画 2010 の実施状況

本推進計画においては、上記の施策のうち、2010 年からの実施分の状況についても言及している。以下に例示した表では、「2010 年度末までの具体的な取組状況」、「2011 年度以降の具体的な取組予定」、「評価」、「今後の課題」等が網羅されている。

4.2.8.3. 今後の課題

以上、知的財産政策に関するビジョン・提言を紹介したが、これらはいずれも、特許・実用新案、意匠、商標のいずれかに限定せず、包括的に知的財産全体の保護・活用についての提言を行っている。

特に、一連の知的財産推進計画は、ほぼ 1 年ごとに改訂されている点は注目すべきである。知的財産は、国内外の産業、経済、教育等の事情と密接に関連しており、単体では存在しえない。このため、常に変化する状況の把握と、これに基づいた適宜見直しは、今後も続くであろう。

このような知的財産を包括的に取り扱うビジョンの重要性は言うまでもないが、これと並行して、知的財産の個別具体的な事例に関する提言も必要である。

特に特許の場合は、その根底にあるべきは発明であり、発明の多くは企業においてなされている。このため、研究開発戦略や事業戦略に即した企業独自の特許戦略も国全体の戦略の同等もしくはそれ以上に重要である。

そこで、前述の『戦略的な知的財産管理に向けて—技術経営力を高めるために—』のような企業の戦略についても詳細に調査し、これを国船体の知的財産戦略の策定に還元することは、今後も継続的に実施していく必要がある。

また、日本における特許の活用と事業化の法的根拠として 1999 年に成立した日本版バイ・ドール制度¹⁶⁵のように、産学官での戦略策定を支える諸制度の整備・改訂の必要性についても常に議論・検証を行うべきであろう。

さらに、策定された戦略を実行するための法制度や国際協調体制の確立なども特許庁等が中心となりさらに推進する必要がある。

¹⁶⁵ 1980 年の米国において、政府資金による研究開発から生じた特許等の発明に係る権利について、権利の活用と民間による事業化を促進するため、その権利を国に帰属させるのではなく、民間や大学等の発明者にそのまま帰属させることを骨子とした改正特許法（バイ・ドール・アクト）が成立した。日本においては、1999 年に成立した産業活力再生特別措置法（平成 11 年法律第 131 号）に上記と同様の規定が盛り込まれ、国の委託研究によって生じた特許権等を受託者に帰属させることが可能となった。本規定は、2007 年、産業活力再生特別措置法第 30 条から恒久法である産業技術強化法の第 19 条に移管されることにより恒久化された。

4.2.9. 防衛政策に関する長期ビジョン

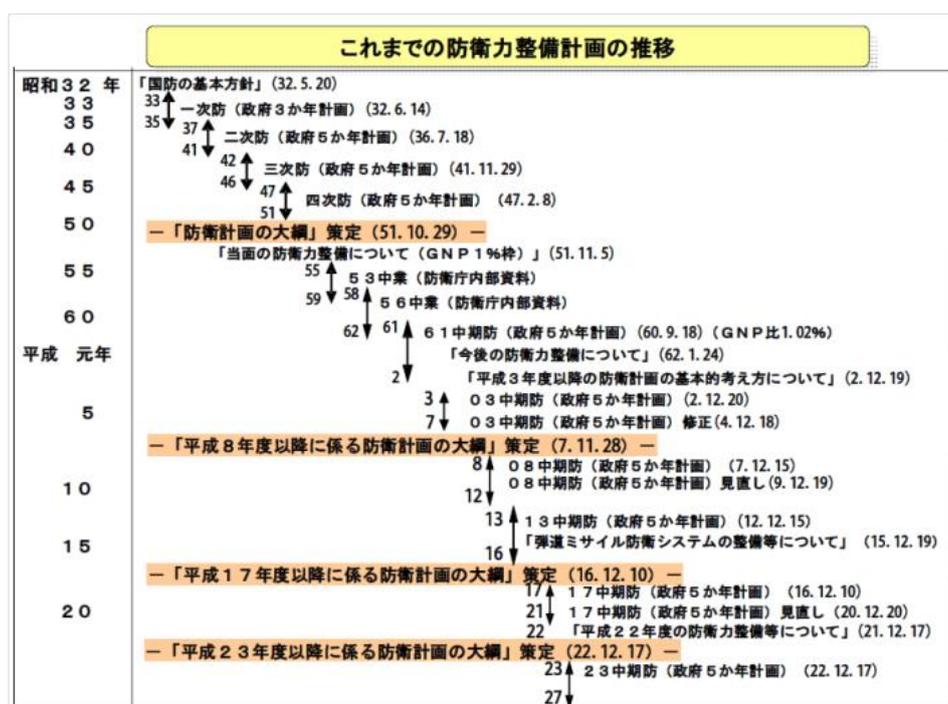
主任研究員 米川聡

冷戦の終結により東西陣営という枠組みが崩れ、テロや地域紛争などの脅威も増している。そして、さらなる国際貢献が日本にも求められているなか、これらに対処できる防衛力を整備するためにどのような議論・提言がなされてきたのか。

4.2.9.1. 全体の概要

『防衛計画の大綱』は、防衛政策の基本的な指針であり、概ね10年後を想定し、日本単独の課題は勿論のこと日米同盟を念頭においた防衛政策や防衛力の規模を定めている。

防衛計画の大綱は、昭和51年10月29日に策定された『防衛計画の大綱』（以下、適宜「51大綱」とする）、平成7年11月28日に策定された『平成8年度以降に係る防衛計画の大綱』（以下、適宜「07大綱」とする）¹⁶⁶、平成16年12月10日に策定された『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱』（以下、適宜「16大綱」とする）¹⁶⁷、そして平成22年12月17日に策定された『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』（以下、適宜「22大綱」とする）の4つがある。



¹⁶⁶ 07大綱の概要については、首相官邸ホームページ
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/sankou/951128taikou.html>)等を参照のこと。

¹⁶⁷ 16大綱の概要については、首相官邸ホームページ
(<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>)等を参照のこと。

図 4-29：防衛力整備計画の推移（出典：『平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱』）

下の表は、4 つの大綱の力点等についてまとめたものである。この表からは、時代背景の変化とともに、第二次世界大戦後における日本の新しい防衛力のあるべき姿も変化していることを確認できる。

表 4-34：大綱の概要

大綱名 【あるべき防衛力の概念】	背景	力点等
51 大綱 【基礎的防衛力】	東西冷戦	<ul style="list-style-type: none"> 「存在による抑止」を重視した基盤的防衛力構想に基づき、全国に部隊を均衡配備することによる防衛力（自衛隊）の構築
07 大綱 【基礎的防衛力】 （基本的に継承）	東西冷戦終結	<ul style="list-style-type: none"> 東西冷戦終結後の不透明・不確実な状況下で「力の空白」を生じさせないように、基盤的防衛力構想を基本的に踏襲 一方、大規模な災害等の多様な事態への「対処」や国際貢献等にも言及
16 大綱 【多機能で弾力的な実効性のある防衛力】	テロ等の新たな脅威の出現	<ul style="list-style-type: none"> 基盤的防衛力構想の有効な部分を継承し、テロ等の新たな脅威等を踏まえ、「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」という新たな方向性を提唱 「抑止」に加え、「対処」と「国際協力」を重視
22 大綱 【動的防衛力】	アジア太平洋地域のより一層の安定化の必要性	<ul style="list-style-type: none"> 周辺国の軍・関係機関による各種活動が活発化する中、平素の情報収集・警戒監視等がより重要となっており、また、特にアジア太平洋地域のより一層の安定化のため、国際協力の重要性がより高まっているなどの新たな安全保障環境の下、自衛隊の「運用」を重視し、「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」を発展させた概念としての「動的防衛力」の提唱

なお、防衛計画の大綱が定める防衛力の役割を実効的に果たせるよう、この大綱の考え方にに基づき防衛力を整備するための中期防衛力整備計画が策定される¹⁶⁸。

防衛計画の大綱や中期防衛力整備計画は、防衛省と内閣官房との調整、閣議付議を経て閣議決定されるが、これらの策定に資するために、統合幕僚長は、「防衛諸計画の作成等に関する訓令（改正 平成 19 年 8 月 30 日省訓令第 145 号）」に則り、統合長期防衛戦略、統合中期防衛構想および統合中期能力見積りを 5 年ごとに作成し、防衛大臣に報告する。

また、2006 年 8 月に公表された『わが国の防衛宇宙ビジョン』¹⁶⁹（自由民主党政務調査

¹⁶⁸ 中期防衛力整備計画の位置付け等については、防衛省ホームページ

(http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/chuuki_p.pdf) 等を参照のこと。

¹⁶⁹ わが国の防衛宇宙ビジョンについては、以下のホームページを参照のこと。

会（宇宙開発特別委員会）や2010年8月に公表された『将来の戦闘機に関する研究開発ビジョンについて』¹⁷⁰（防衛省）のように特定分野や装備品開発の長期見通しを取り扱ったものもある。

特に、1994年8月に公表された『日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—』、2004年10月に公表された『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—』、2009年8月に公表された報告書『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』のように防衛大綱の見直しに関しての提言を行っている報告書も存在する。

各大綱は、その時代の国内外の情勢等を勘案して策定されるが、頻繁に策定されるわけではない。その間にも国内外情勢は当選変化するものであり、特に2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件のように米国のみならず世界全体の安全保障の根幹を揺るがす事態に即すよう内容を見直していかなければならない。このため、先に挙げた3つの報告書の役割は大きいと考える。

そこで、本稿では、防衛政策に関する長期ビジョンの代表例として、これら3報告書と最新の大綱である22大綱とを防衛政策の長期ビジョンの代表例とし、以下に要約等を示す。

4.2.9.2. 主なビジョンの概要

I 『日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—』（1994年）

1994年8月に公表された報告書「日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—」（以下、適宜「1994年報告書」とする）は、下記のメンバーからなる防衛問題懇談会（内閣総理大臣の私的諮問機関）における20回の会合での議論をまとめたものであり、これまでの防衛力のあり方の指針となってきた『防衛計画の大綱』（51大綱）を見直し、それに代わる指針の骨格となるような考え方を提示することを目的に、冷戦後の国際環境の変化と、日本社会自身が直面しつつあるさまざまな変化を考慮し、新時代に即した安全保障政策の方向を示し、それに基づいて防衛力の新しいあり方について提言を行った。

(http://homepage2.nifty.com/space_for_peace/ishiba_vision060831_p01.htm)

¹⁷⁰ 将来の戦闘機に関する研究開発ビジョンについては、防衛省ホームを参照のこと。

(<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2010/08/25a.html>)

表 4-35 : 「防衛問題懇談会」委員一覧

懇談会での役職	氏名	当時の所属・役職
座長	樋口 廣太郎	アサヒビール会長
座長代理	諸井 虔	秩父セメント会長
委員	猪口 邦子	上智大学教授
委員	大河原 良雄	経団連特別顧問
委員	行天 豊雄	東京銀行会長
委員	佐久間 一	N T T 特別参与
委員	西廣 整輝	東京海上火災顧問
委員	福川 伸次	神戸製鋼副会長
委員	渡邊 昭夫	青山学院大学教授

(1) 要約

本報告書の構成は、

第1章 冷戦後の世界とアジア・太平洋

第2章 日本の安全保障政策と防衛力についての基本的考え方

第3章 新たな時代における防衛力のあり方

である。

以下、各章の内容について要約する。

第1章 冷戦後の世界とアジア・太平洋

本章では以下の4つのタイプの危険を指摘している

- ① かつての米ソ間にあったような主要国間の直接的な軍事的対立は、さし当たり考えられない。しかし米国を中心とする大国間の協調が失われるならば、世界全体の安全保障環境が一挙に悪化する危険がある。
- ② 局地的な規模の武力衝突が多発し、その性質が複雑化すると予想される。
- ③ 局地的な武力衝突の原因ともなり、その結果でもある武器や軍事関連技術の拡散の危険が高まっている。
- ④ 上に述べたような局地的武力衝突の誘因となるのは、経済的貧困や社会的不満であり、それと関連した国家の統治能力の喪失である。この点に着目すれば、安全保障問題の解決には、単に軍事的手段による対応だけではなく、経済・技術援助を含めた多面的な手段を駆使して、統合的に取り組むことがますます必要になってくると思われる。

また、以下の理由から、日本はアジア・太平洋地域の安全保障に特別の関心をもつ必要があるとしている。

- ① 冷戦の終結にともなって、アジアでの力関係が流動化しつつあるという状況があり、中国を含む多くのアジア諸国が、軍事力の向上をめざす政治的動機と経済的

基盤を持つようになった。

- ② アジア・太平洋地域の安全保障システムは、未成熟な形成途上の段階にとどまっている。朝鮮半島、中国、インドシナ半島の状況や、島嶼の領有権をめぐる利害関係国の紛争にみられるように、政治的・軍事的に十分に安定した状況は未だこの地域には存在しない。
- ③ アジア・太平洋、とくに北東アジアと北西太平洋地域は、米国、ロシア、中国という、世界でも有数の軍事大国の利害が集中している。ロシアと中国は、その経済活動が拡大するにつれて、太平洋に目を向けた海上国家的性格を持ちはじめている。米国は、安全保障上の観点に加えて、ますます増大する通商上の利益から、今後、この地域に対する関心を持ち続けると考えられる。

第2章 日本の安全保障政策と防衛力についての基本的考え方

●能動的・建設的な安全保障政策

日本は、これまでのどちらかと言えば受動的な安全保障上の役割から脱して、今後は、能動的な秩序形成者として行動すべきとしている。

国際紛争解決のための手段として武力行使を禁止するのが国連憲章の意図するところであり、そのような姿に国際社会がなることは、地球的な規模で経済活動に携わり、しかも軍事的な大国化の道をとるべきでないとい意している日本にとって、国益上、きわめて望ましいと述べている。

●多角的安全保障協力

冷戦が終結し、主要国間に深刻な軍事的対立がない現在、国連の集団的安全保障機構が本来の機能を発揮するための最低限の条件は満たされているとしつつも、国連の集団安全保障機構が、完成したかたちででき上がるのは、まだ遠い先のことのように考えられると述べている。

むしろ今の段階では国連に求められているのは、国家間の武力衝突への対処というよりも、統治能力の主体がはっきりしない不安定な諸国の内部で発生する武力紛争の予防とその拡大防止、さらには紛争停止後の秩序再建に対する支援などであり、日本は、この平和維持活動にできる限り積極的に参加することが必要であると指摘しており、平和維持活動の民生部門や紛争収拾後の平和建設の分野では、日本がとくに有意義な貢献をすることができるとしている。

第3章 新たな時代における防衛力のあり方

●冷戦的防衛戦略から多角的安全保障戦略へ

冷戦の終結とともに、日本を取り巻く安全保障環境は大きく変化したが、自国の防衛という本来的な役割は、時代の変化を越えて、変わりがない。また、日米間の協力が今後も日本の安全保障政策の重要な柱であることも変わらない。そのような日本の防衛力と日米安全保障関係を、地域および地球全体を視野に入れた、より広い国際的な安全保障協力の枠組みとどう関連づけていくかが、今後の問題であると指摘している。

●多角的安全保障協力のための防衛力の役割

今後の日本の安全保障政策の重要な柱の一つは、平和維持活動の一層の充実をはじめとする国際平和のための国連の機能強化に積極的に寄与することであり、自衛隊の運用に関する法制、部隊組織、装備、訓練などの面で、いくつかの改善が必要であるとしている。

特に、組織・制度面では、平和維持活動その他の国際協力に関連する情報を幅広く蓄積・整理し、要員に対する専門的な教育訓練を施し、実施のための計画立案とその調整の機能をもった専門の組織を新設することが必要であるとしている。

また、自衛隊の平和維持活動への参加の態様に関しては、現行の国際平和協力のいわゆる平和維持隊（PKF）本体業務の凍結規定をできるだけ早く解除する方向で、論議を煮詰めることが望ましいとしている。これに関連して、武器の使用に関しては、国連で一般に認められている共通の理解について日本も検討すべきであると述べている。

（２）特徴

以下に本報告書の特徴についてまとめる。

●情勢変化への対応

本報告書は、冷静の終結以降、つまり大国間または陣営間の全面武力衝突の他に、テロリズム、地域紛争の危険性がさらに高まり、これらを解決することなしには世界的な安定もないという意見がより強い説得力を持ち始めた時期に公表された。本文中の「受動的な役割から能動的な秩序形成者への転換」といった今後の情勢変化を意識した提言がなされている。

●国連平和維持活動について

世界的な安定を図るための国際貢献維持活動の重要性に深く言及し、さらに実際の活動における課題、例えば本隊業務¹⁷¹の凍結解除、武器使用制限の撤廃など具体的な指摘がなされている。

●大綱のあり方について

前述のとおり、本報告書の目的の一つは大綱の見直しのための提言であるが、大綱の内容に留まらず、大綱との「訣別」や、『国防の基本方針』のあり方についても言及している。

●その他の提言

C³I¹⁷²システムの充実といった情報収集・分析能力の向上、統合運用態勢の強化、機動力と即応力の向上、危機管理体制の一元化等、後述する別の報告書や『22 大綱』においても継承されている諸課題について逸早く言及している他、今後の陸海空自衛隊の装備・部隊編成のあり方についても触れている。

¹⁷¹ 国連平和維持における業務は、「本体業務」と「後方支援業務」に大別される。前者は、武装解除の監視、緩衝地帯等での駐留・巡回・検閲、武器の処分等を指し、後者は、医療、輸送、通信、建設等を指す。

¹⁷² command, control, communication and intelligence

II 『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン— (2004年)

2004年10月に公表された報告書『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—』(以下、適宜「2004年報告書」とする)は、下記のメンバーからなる安全保障と防衛力に関する懇談会(内閣総理大臣の私的諮問機関)における13回の会合での議論をまとめたものであり、安全保障をめぐる国際環境の変化、新たな環境の下での脅威、国と国民を守るために必要な安全保障政策・防衛力等について述べている。

表 4-36 : 「安全保障と防衛力に関する懇談会」委員一覧

懇談会での役職	氏名	当時の所属・役職
座長	荒木 浩	東京電力顧問
座長代理	張 富士夫	トヨタ自動車株式会社取締役社長
委員	五百旗頭 真	神戸大学法学研究科教授
委員	佐藤 謙	財団法人世界平和研究所副会長(元防衛事務次官)
委員	田中 明彦	東京大学東洋文化研究所教授
委員	西元 徹也	日本地雷処理を支援する会会長(元防衛庁統合幕僚会議議長)
委員	樋渡 由美	上智大学外国語学部教授
委員	古川 貞二郎	前内閣官房副長官
委員	柳井 俊二	中央大学法学部教授(前駐米大使)
委員	山崎 正和	東亜大学学長

本報告書の構成は、

- 第1部 新たな日本の安全保障戦略
- 第2部 新たな安全保障戦略を実現するための政策課題
- 第3部 防衛力のあり方
- 第4部 新たな「防衛計画の大綱」に関する提言
- 付言 更に検討を進めるべき課題——憲法問題

である。

(1) 要約

第1部 新たな日本の安全保障戦略

●21世紀の安全保障環境

本節においては、2001年9月1日の米国同時多発テロ事件にみるように、国家からの脅威のみを安全保障の主要な課題と考えてよい時代は過去のものとなり、テロリストや国際犯罪集団などの非国家主体からの脅威を考量しない安全保障政策は成立しないと述べている。

さらには、従来の国家間の安全保障問題が消滅したわけではなく、世界各地における内戦や民族対立、政権不安定などの状況は、冷戦終結後の主要な軍事紛争の根源となってお

り、常に国際的な軍事対立につながる可能性を秘めていることに変わりはないとも述べている。

●統合的安全保障戦略

本節においては、上記の 21 世紀の安全保障環境の下での基本目標として、

- ① 日本防衛
- ② 国家安全保障環境の改善による予防

の 2 点を挙げている。

そして、これらの基本目標を達成するためには、「日本自身の努力」、「同盟国との協力」、「国際社会との協力」という 3 つのアプローチを適切に組み合わせることの必要性を繰り返し述べている。

●新たな安全保障戦略を支える防衛力 ～多機能弾力的防衛力～

本節の多機能弾力的防衛力を、国家間紛争やテロに起因する脅威への対抗、大規模災害への対処、周辺国との信頼醸成、地域的協力を遂行しうる能力だと言える。これら多くの機能を果たすことには制約や困難も伴うが、自衛隊のこれまでの災害派遣や国際平和協力活動の実績から見て、これは可能であると述べている。ただし、組織・装備等の抜本的な見直しや効率化、情報収集・分析能力の向上を図ることのさらなる必要性も説いている。

第 2 部 新たな安全保障戦略を実現するための政策課題

本報告所では、上記の戦略を実現するための政策課題として以下の 4 点を挙げている。

- ① 統合的安全保障戦略の実現に向けた体制整備
- ② 日米同盟のあり方
- ③ 国際平和協力の推進
- ④ 装備・技術基盤の改革

特に、③国際平和協力の推進に関しては、国際社会において、平和維持にとどまらず、紛争の予防から紛争後の国家再建に至る一連の活動を活発化させていることから、自衛隊のみならず、政府全体として統合的に国際平和協力に取り組むべきであり、具体的には次のような努力が必要としている。

- ◆ 各機関の連携強化による国際平和協力の効果的实施
- ◆ 実施主体間の役割分担の明確化
- ◆ 自衛隊の本来任務としての国際平和協力
- ◆ 警察による協力体制の充実
- ◆ 要員の安全確保
- ◆ 国際平和協力のための一般法の整備

また、④装備・技術基盤の改革においては、国際共同開発、分担生産が国際的に主流になりつつある現在、日本の安全保障上不可欠な「中核技術」を維持する体制を整えるための武器輸出三原則の見直しについても言及している。

第3部 防衛力のあり方

本節では、新たな防衛力を構築するために、新たな防衛力を構築していく際には、少子高齢化や厳しい政府財政等の制約要因、必要な機能への重点的な資源配分や防衛力の質的水準の維持の必要性などに留意する必要があるとの指摘がされている。

また、防衛力の具体的な構成に関しては、島嶼防衛、ミサイル防衛、周辺海域・空域の監視等の各種任務遂行能力の向上、情報通信機能の強化、統合運用に必要な中央組織の整備が必要としている。

特に上記のミサイル防衛については、統合運用の重要性が示唆されている。

また、正面装備や組織だけでなく、若手幹部の活用、専門技能に長けた准尉・曹クラスの重用などの施策も必要であると述べている。

第4部 新たな「防衛計画の大綱」に関する提言

本節では、新たな防衛計画の大綱を策定するにあたって、以下の留意点が記されている。

- ① 本懇談会においては、安全保障環境の変化を踏まえ、新たな「大綱」に盛り込むべき内容について議論を重ねてきた。新「大綱」には、本報告書に示したように、統合的な安全保障戦略を進めるために国全体としてとるべき政策、その中において自衛隊が果たすべき役割、保有すべき機能と体制を盛り込むべきである。1957年に策定された「国防の基本方針」は、今日もなお妥当する考え方を含んでいる。他方、この方針が策定されてから今日までの半世紀近くの間、日本の安全保障を取り巻く状況は大きく変化した。新「大綱」は、こうした変化を踏まえ、「国防の基本方針」の考え方もも包含する新たな安全保障戦略を示すものとして策定されるべきである。
- ② 新たな「大綱」は、日本の安全保障戦略の全体像を示すものであると同時に、防衛力整備の指針を示すものでなければならない。その際、防衛力整備の目標水準の示し方については、次の二点に留意する必要がある。第一に、防衛力のいかなる機能が量的にどのように変わるのか、その達成時期も含め、国民に明確に示すことが求められていること。第二に、防衛力のあり方は、不断に弾力的に見直されるべきものであること。このため、新しい「大綱」には防衛力の定性的な機能を中心に目標を規定するとともに、現在の別表に相当するものについては、時代の変化に合わせて定期的に見直しができるよう、その規定の内容、方法等を検討すべきである。

付言 更に検討を進めるべき課題——憲法問題

本節においては、以下の点について指摘がなされている。

- ① 戦後わが国の安全保障と防衛力を巡る議論においては、憲法問題の論争が多かった。今後は、国民のコンセンサスを得ながら、建設的な政策論争が展開していくことが望まれるとともに、幅広い視点から憲法問題について議論されていくことが期待される。
- ② 従来から国会その他の場で活発に議論されてきた集団的自衛権の問題については、懇談会の場においても早急に解決すべきであるなどの意見が出された。また、これに関連して、個別国家の持つ集団的自衛権の問題と国連が行う PKO や集団的措

置の問題はそれぞれ別個のものと整理して論ずべきだとの意見もあった。

- ③ 政府においては、集団的自衛権の行使に関連して議論されるような活動のうち、わが国としてどのようなものの必要性が高いのか、現行憲法の枠内でそれらがどこまで許容されるのか等を明らかにするよう議論を深め、早期に整理すべきである。

(2) 総括

以下に本報告書の特徴についてまとめる。

本報告書における提言は、基本的に前記の1994年報告書の提言を踏襲していると言えるが、国際平和協力を遂行するにあたっての具体的な方策が提案されるなど、より細部にまで踏み込んだ内容となっている。

また、憲法問題、集団的自衛権等の問題についてもふれていることは特徴的である。

III 『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』（2009年）

2009年8月に公表された報告書『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—』（以下、適宜「2009年報告書」とする）は、下記のメンバーからなる安全保障と防衛力に関する懇談会（内閣総理大臣の私的諮問機関）における11回の会合等をとおして、自由で民主的な国際システムの維持・構築のために、あるいは憲法前文において、「国際社会において、名誉ある地位を占めたい」とするわが国が、自ら果たすべき役割を再検討した。また、16大綱の見直しについても提言している。

表 4-37：「安全保障と防衛力に関する懇談会」委員一覧

懇談会での役職	氏名	当時の所属・役職
座長	勝俣 恒久	東京電力会長
委員	青木 節子	慶應義塾大学総合政策学部教授
委員	植木（川勝） 千可子	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
委員	北岡 伸一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	田中 明彦	東京大学大学院情報学環教授
委員	中西 寛	京都大学大学院法学研究科教授
専門委員	加藤 良三	日本プロフェッショナル野球組織コミッショナー（前駐米大使）
専門委員	佐藤 謙	世界平和研究所副会長（元防衛事務次官）
専門委員	竹河内 捷次	日本航空インターナショナル非常勤顧問（元防衛庁統合幕僚会議議長）

(1) 要約

本報告書の構成は、

第一章 新しい日本の安全保障戦略

第二章 日本の防衛力のあり方

第三章 安全保障に関する基本方針の見直し
である。

以下、各章の内容について要約する。

第一章 新しい日本の安全保障戦略

●基本趨勢

経済、社会のグローバル化が進展し、相互依存は深化している。このため主要国間の関係は安定し、大規模戦争の蓋然性は低下した。その一方で、グローバル化は脅威の拡散を容易にし、日本から遠く離れた国の情勢が日本及び国際的な安全に影響を与えるようになった。また、国際テロ、大量破壊兵器の拡散、海賊など安全保障上の脅威を含め、国境をまたぐ（トランスナショナルな）問題が増えている。これら問題を解決するための、国際協力と機能する国際システムの存在がこれまで以上に求められていると述べている。さらに、新興国の台頭などによってパワーバランスに変化が生じ、国際システムに変化の予兆が見られるとしている。

●グローバルな課題

これまで米国は世界で圧倒的なパワーを誇るとともに、「グローバル・コモンズ」と呼ばれる国際公共空間をコントロールし、世界各国に公海の自由航行を保障してきた。米国の絶対的な優位はこれからも変わらないが、一方で、その威信や相対的な影響力が低下するのではとの議論もあり、もし米国のコミットメントが減ることになれば、世界や地域の安全に大きな影響が及ぶ。米国のアジア太平洋地域へのコミットメントの強い意志にかかわらず、それが低下するという認識が広まることによって、地域が不安定になることや日米同盟の抑止が低下することも懸念されるとしている。

今後も協調的な国際システムを維持するためには、新興国がシステムを支える側に回るよう促すことが重要である。また、米国に加えて、EU 諸国や日本など主要国が共同で国際的な問題の解決にあたる必要があると述べている。

●日本周辺の安全保障環境

日本周辺各国・地域の安全保障環境については以下の分析がなされている。

①北朝鮮

北朝鮮は核・ミサイル開発を継続しており、世界の平和と安全に対する脅威である。日本にとっては、核・ミサイルに加え、北朝鮮の特殊部隊による破壊工作なども大きな脅威となる。北朝鮮の体制は先行き不透明であり、体制の崩壊の可能性もある。

②中国

中国はさまざまな面での急速な変化を遂げているが、日本にとって好ましい変化も少なくない。日中間では、経済協力にとどまらず、「戦略的互惠関係」を確立する努力が続けられている。一方、中国の軍事力の急速な増強は、その意図と規模が不透明であるため、地域と日本にとって懸念される変化となっている。日本としては、中国が責任ある大国となる道を自ら選択することを期待するとともに、そのための環境を整備する必要がある。

③ロシア

ロシアはG8のメンバーであり、かつアジア太平洋地域の安全保障に影響を与え得るプレーヤーである。その軍事力は、冷戦時代に比べ活動水準は大幅に下がっているが、その潜在能力は高い。日ロ間には領土問題が存在するが、周辺の安全保障環境を改善する上で、地域における日ロの信頼関係を充実させることは重要である。

④アジア太平洋地域

アジア太平洋地域では、米国を軸にした2国間同盟の東が域内の安全と秩序を担保してきたが、地域安全保障枠組は依然として弱体である。このため、テロや感染症などの個別課題についての協力を地域的な安全保障面での協力に結びつけていく必要がある。

歴史的にも地理的にも関係の深い韓国との関係については、近年進展を見せる安全保障上の協力がさらに深化することが期待される。

●多層協力的安全保障戦略

「多層協力的安全保障戦略」は、日本の安全の確保、脅威の発現の防止、国際システムの維持・構築という3つの目標の実現をめざして、日本自身の努力、同盟国との協力、地域における協力、国際社会との協力という4つのアプローチを組み合わせるものとしている。

第二章 日本の防衛力のあり方

●新たな防衛力の機能と体制

①防衛体制構築の指針

国民の安全確保に関する防衛力の役割は近年さらに拡大し、また、法執行活動に従事することも要請されている。海外においても、非軍事的活動への従事、長期間に及ぶ活動の持続などを求められる。今日の防衛力は、多種多様な任務に従事可能な「多機能」性を持ち、突発的な危機にも迅速・的確に対処し得る「柔軟な」運用が可能なものへと発展すべきであり、自衛隊には更なる体制変革が必要であるとしている。

また、部隊、隊員に求められる能力が高度化・専門化していることなどから、部隊が平素からの編制を維持したまま事態に対処する必要がある、平時から部隊の定員に対する高い充足率を確保すべきであると述べている。

体制変革に際しては、優先順位を明確にし、効率的な経費使用を行いつつ、必要な装備・人員を確保し、それを運用し得るよう、政府全体の中で適切に資源配分を行っていくことが必要であるとしている。

②防衛力の機能発揮のための共通の要請

量よりも質に配慮するとともに、ソフトウェアを重視し、より費用対効果の高い防衛力を構築していくべきである。そのための共通的な要請としては以下の項目を挙げている。

- ◆ 情報優越の獲得—情報収集・警戒監視・偵察活動に従事する航空機、艦艇などの整備とネットワーク化を進める必要がある。宇宙空間も効率的・効果的に利用することが適切である。

- ◆ 指揮通信 (C⁴)¹⁷³機能と情報セキュリティ機能の充実—事態の進展へのシームレスな対応や、国際平和協力活動の強化のための基盤として整備すべきである。
- ◆ 高度な科学技術力の活用—量に着目するのではなく、軍事技術の趨勢を踏まえ、防衛力の質を高めることが必要である。
- ◆ 日本の地理的条件への考慮—機動力を向上しつつ、離島を ISR 活動などにおける利点として活用することにも着意すべきである。

③統合運用の強化と更なる統合の拡大

統合幕僚監部への運用機能の一元化による教訓も踏まえ、統合運用能力をいっそう高める必要があるとしている。また、統合運用に資する教育訓練や部隊編成の手法を確立すべきであり、さらに、統合幕僚監部が作戦面からの優先順位を判断し、防衛力整備について意見具申する権限を持つことが必要であると述べている。

④国際平和協力活動の強化のための体制整備

国際平和協力活動が本来任務化されたにもかかわらず、近年の参加実績は十分な水準とは言えず、日本はより積極的に参加していく必要があり、大規模かつ多様化したミッションに常時複数箇所へ部隊を派遣することが可能な態勢を確保すべきであると述べている。

●防衛力を支える基盤

今後の防衛力を支える基盤としては、以下の項目ごとに提言がなされている。

①人的基盤（少子化への対応など）

自衛隊は、人的基盤に関し、少子化と階級・年齢構成という2つの問題を抱えている。少子化への対応としては、女性自衛官の積極的な採用・登用、長期安定的な雇用形態への移行が必要である。年齢構成の是正のため、曹クラスから幹部への部内登用について抑制的に見直すとともに、曹クラスの隊員の動機付けと活性化を図ることが望ましい。早期退職制度の導入についても検討すべきであり、それを機能させるための政府全体による再就職支援も重要である。また、プロフェッショナルリズムの確立も重要である。

②物的基盤（防衛生産・技術基盤）

今日、装備品の高価格化が進む一方、防衛関係費は過去数年間通減傾向にある。各先進国では、国際共同開発への参加が進んでいる。日本の防衛生産・技術基盤が、このような外部環境の変化に耐えられるかどうか、試練の時期を迎えている。

IPT（統合プロジェクトチーム）の推進などの調達改革を引き続き着実に実行していくことに加え、国として重点的に維持・発展させるべき防衛生産・技術基盤についての包括的な防衛産業政策を明確化するなどにより、コストを抑制しつつ優れた装備品を調達し得る防衛生産・技術基盤の実現をめざすべきである。また、国際共同開発に積極的に踏み込むことが必要である。

¹⁷³ command, control, communication and Computer

③社会的基盤（国民の支持と地域との協力）

これまで日本では、安全保障や防衛に関し、平素からの議論が忌避され、問題が生じた時には冷静な議論が行えない傾向があった。日本の安全保障政策の様々な側面に関して、広く議論がなされるべきであり、そのための正確な情報提供も重要である。

自衛隊による災害派遣や民生協力には国民や地域住民の期待が高い。今日、部隊の展開能力の向上により、平時における部隊配置を柔軟に考えることが可能になってきており、部隊配置の決定に際し、日常の訓練のしやすさや地域社会との連携の強さをも考慮すべきである。

自衛隊に対する国民の理解や支持、地域住民の協力は、防衛力を構成する重要な要素であると再認識すべきである。

第三章 安全保障に関する基本方針の見直し

今後の安全保障に関する基本方針に関しては、以下の項目ごとに提言がなされている。

●国際平和協力活動に関する方針・制度について

近年の国連PKOへの日本の参加は低調であり、積極的参加を実現するには、PKOの派遣を判断する法的・政策的基準について見直す必要がある。

現在の法的基準である参加5原則については、「紛争当事者」の範囲についての考え方や、武器の使用のあり方について見直す必要があり、参加5原則及び表裏一体の関係にある現国際平和協立法を改正すべきである。また、政策的基準としては、正統性、安全確保、日本に相応しい能力発揮について評価し、日本の国益に合致するか否かを判断すべきである。

また、国際平和協力活動の実施のため個別の特別措置法制定により対応することには問題があり、国際平和協力により積極的に取り組むための恒久法の早期制定が必要である。

●弾道ミサイル攻撃への対応に関する方針について

弾道ミサイル攻撃からの防衛には、報復的抑止力について米国に依存する一方、ミサイル迎撃や被害局限など、自らの役割を果たすべきである。

安保法制懇談会では、米国に向かう弾道ミサイルの迎撃や、日米の共同活動時の米軍艦船の防護について提言を出した。本懇談会は、この提言を支持する。

北朝鮮の弾道ミサイルの性能向上により、日米は共通の脅威にさらされており、米国に向かうミサイルを迎撃することは日本の安全のため必要である。従来の集団的自衛権に関する解釈を見直し、迎撃を可能とすべきである。

また、ミサイルの警戒にあたる米軍艦船について自衛隊艦船が防護をし得ないとすれば、日米同盟の信頼性の低下を招き、日本の安全を大きく損なうおそれがある。このような場面において自衛隊が防護できるよう、集団的自衛権に関する解釈の見直しも含めた適切な法制度の整備が必要である。

●武器輸出三原則等について

欧米諸国は、国際的な分業により先進的な技術や装備品を取得しようとしている。武器

輸出三原則等の制限によって日本がこのような枠組に参加できない場合、国際的な技術の発展から取り残されるリスクが高まっている。また、米国からライセンスを受けて国内で生産する装備品等の米国への輸出を可能とすることは、日米協力の深化にもつながるものであるが、現状では武器輸出三原則等が足かせとなっている。

政府は武器輸出三原則等に関し、2004年以降、テロ対策に資する装備など一定の案件について「個別検討の上、結論を得る」としたが、個別検討方式は、事実上、入り口段階でのハードルになっている。

このような課題に対応できなければ、日本の防衛力の低下が懸念される。本来は新たな政策方針を定めることが適切である。政策方針ができるまでの間、現行の枠組が維持される場合にも、最低限、個別の課題について、厳格な管理が確保できることを前提に、武器輸出三原則等によらないこととすることが適当である。

●新たな安全保障戦略の基盤について

①官邸機能の強化

安全保障政策を統合的に実施するため、官邸の司令塔としての機能強化が重要となる。「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」、「防衛省改革会議」において提言された施策はまだ十分に実施されていない。現行制度の範囲で実施可能な施策については早期に実施する必要がある。また、安全保障に関する閣僚級の会議体を支える恒常的な事務局を創設することについても、引き続き検討すべきである。

②情報機能と情報保全体制の強化

近年の情報ニーズの広がりに対応するため、ヒューミント（対外的情報収集）、情報収集衛星の機能、外国との情報協力・情報保全の枠組、オシント（公開情報収集）の基盤などの強化・充実などに努めるべきである。

強固な情報機能は強固な情報保全の枠組みによって支えられる。国の重要な秘密の管理について定める統一的な法制を速やかに整備するほか、コンピュータ・ネットワークを介した不法アクセス・情報流出対策などを強化する必要がある。

③国会による文民統制の強化

「55年体制」といわれた時代、国会における論戦には、戦略的な議論や自衛隊の能力を積極的に活用しようという発想が不足していた。国会が、実質的な政策論議を通じて安全保障政策の指針を示すことが重要であり、そのことが国会による文民統制の強化につながる。このため、国会における秘密会のあり方や秘密保護のルール化についても検討されることが望ましい。

(2) 特徴

以下に本報告書の特徴についてまとめる。

本報告書には、「安全保障と防衛力に関する懇談会」における意見の大勢は以下の3点に集約されたと記載されている。

- ◆ 安全保障環境の変化を受け、日米同盟を深化させつつ、日本自身の役割を明確に

していく必要があること。

- ◆ 国際テロ、破綻国家など、グローバル化した新たな課題に立ち向かうためにはわが国の国際協力の質と量を充実させていく必要があること。
- ◆ 少子高齢化や経済の低成長といった社会の成熟化や厳しい財政事情の中にあっても、わが国の防衛を支える人や産業・技術、地域社会などの基盤の維持が重要であること。

また本報告書において取り扱われている収集・分析能力、統合運用態勢、機動力と即応力、危機管理体制といった課題の多くは前述の『日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—』から継承している。ただし、より具体的な議論や新たな見解なども見うけられる。

● 装備品等の調達

前述のとおり、1994年報告書および2004年報告書では、「防衛産業の性質上、経済性の観点からだけで、ものごとの是非を判断するべきではなく、装備品の調達・防衛関連技術における自主性・自立性を維持しておくことは、米国との技術交流を推進するためにも、肝要である」旨の記載がある。一方、本2009年報告書では、「コストの抑制」や「効率的な調達」というように民生品の利用を念頭に置いた記述も見られる。

● 武器輸出三原則

1994年報告書および2004年報告書では、武器輸出三原則の防衛産業への影響について言及していたが、本2009年報告書では、前述のとおり、より踏み込んだ提言がなされている。

● 情報機能

ヒューミント、情報収集衛星の機能、外国との情報協力・情報保全の枠組、オシントの基盤などの強化・充実といったより具体的な要素が加わっている。

なお、本報告書の刊行の翌年、22大綱の策定に係る検討が開始された。この詳細については、次節で説明する。

IV 『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』

前述のとおり、『防衛計画の大綱』（防衛大綱）は、日本の安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、さらに、これらに基づく自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の在り方等について基本指針を示すものである。

『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』（「22大綱」）は、平成22年12月17日に策定された。これは、平成16年12月10日に策定された『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱』（「16大綱」）に次ぐ4番目の防衛大綱である。

(1) 要約

本22大綱の構成は、

- I 22 大綱までの経緯
- II 22 大綱策定の背景となった安全保障環境
- III 22 大綱が示す防衛力の在り方 —動的防衛力—
- IV 22 大綱の内容

である。

以下、各章の内容について要約する。

I 22 大綱までの経緯

●新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会での議論（平成 22 年 2 月～8 月）

平成 22 年 2 月 16 日、政府として行う 16 大綱の見直しの検討に資するため、前記の「安全保障と防衛力に関する懇談会」に代わり、以下の有識者を委員等とする「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の開催が決定された。当該懇談会は、平成 22 年 2 月から 5 月までの間に計 8 回開催され、ここでの議論を纏めた報告書¹⁷⁴が内閣総理大臣に提出された。

表 4-38：「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」委員一覧

懇談会での役職	氏名	当時の所属・役職
座長	佐藤 茂雄	京阪電気鉄道代表取締役
座長代理	白石 隆	日本貿易振興機構アジア経済研究所所長
委員	岩間 陽子	政策研究大学院大学教授
委員	添谷 芳秀	慶應義塾大学教授
委員	中西 寛	京都大学教授
委員	広瀬 崇子	専修大学教授
委員	松田 康博	東京大学准教授
委員	山本正	日本国際交流センター理事長
専門委員	伊藤 康成	三井住友海上火災保険顧問 (元防衛事務次官)
専門委員	加藤 良三	日本プロフェッショナル野球組織コミッショナー (前駐米大使)
専門委員	齋藤 隆	日立製作所特別顧問 (前防衛省統合幕僚長)

¹⁷⁴ 安全保障と防衛力に関する懇談会の報告書 (『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—「平和創造国家」を目指して—』) については、首相官邸ホームページ (<http://202.232.146.151/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>) 等を参照のこと。

●政府における検討（平成22年2月～12月）

前記の「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」と並行して、防衛省では、防衛大臣を議長とする防衛会議が開催され、今後の防衛力の在り方等について専門的な検討を行った。

ここでは、安全保障環境認識、防衛力の役割及び自衛隊の体制といった中核的なテーマのほか、定員と実員の乖離や年齢・階級構成の在り方といった「人」をめぐる問題、装備品等の取得の一層の効率化、防衛生産・技術基盤の在り方等、防衛省・自衛隊が直面する多様な課題にも力点が置かれた。

こうした防衛省における検討の成果は、平成23年度防衛予算の概算要求の基礎となるとともに、安全保障会議を中心とする政府全体としての検討に活かされた。

政府全体としての検討は、平成22年9月から12月までの間に9回開催された安全保障会議を中心に、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書も検討材料の一つとして行われた。

これらの検討等を経て、平成22年12月17日に開催された安全保障会議と閣議において22大綱が決定された。なお、このプロセスの詳細を下に示す。

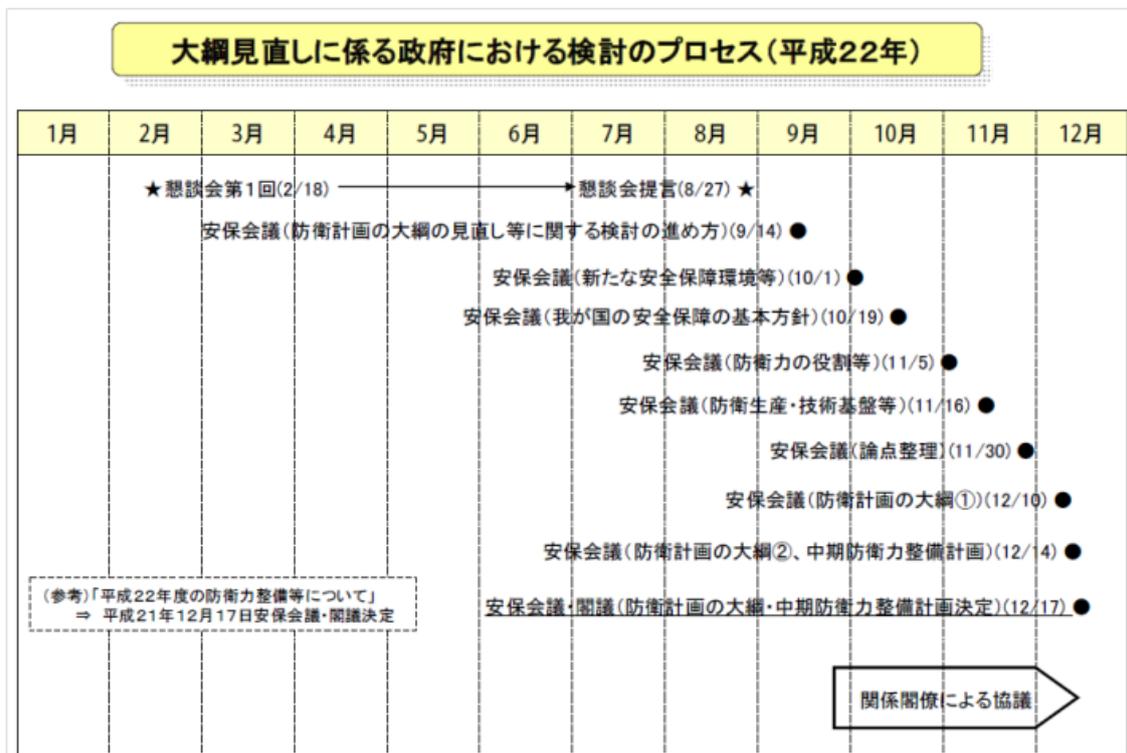


図 4-30：検討のプロセス

(出典：『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』)

II 22大綱策定の背景となった安全保障環境

以下は本22大綱を検討するにあたって考慮された事項である。

●グローバルな安全保障環境（安全保障課題に一国で対応することがますます困難に）

国際社会では、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、国際テロ組織、海賊行為等への対応といった16大綱策定時から引き続く課題に加え、地域紛争、統治機構が弱体化又は破綻した国家の存在もグローバルな安全保障環境に影響を与え得る課題となっている。さらに、海洋、宇宙、サイバー空間の安定的利用に対するリスクが新たな課題となっており、長期的には、気候変動の問題が安全保障環境にもたらす影響にも留意する必要がある。

このようなグローバルな安全保障課題は、一国で対応することは極めて困難であり、利益を共有する国々が平素から協力することが重要となっている。

こうした中、国際社会における軍事力の役割は一層多様化している。武力紛争の抑止・対処、国家間の信頼醸成・友好関係の増進のほか、紛争の予防から復興支援等の平和構築、さらには非伝統的安全保障分野において、非軍事部門とも連携・協力しつつ、軍事力が重要な役割を果たす機会が増加している。

●アジア太平洋地域

下図に示すように、アジア太平洋地域では、相互依存関係が拡大・深化する中、安全保障課題の解決のため、国家間の協力関係の充実・強化が図られている。特に人道支援・災害救援、海賊対処等の非伝統的安全保障分野を中心に、問題解決に向けた具体的な協力が進展しつつある。

一方、北朝鮮、中国、ロシア等の軍事動向も今後も注視すべき事項となっている。

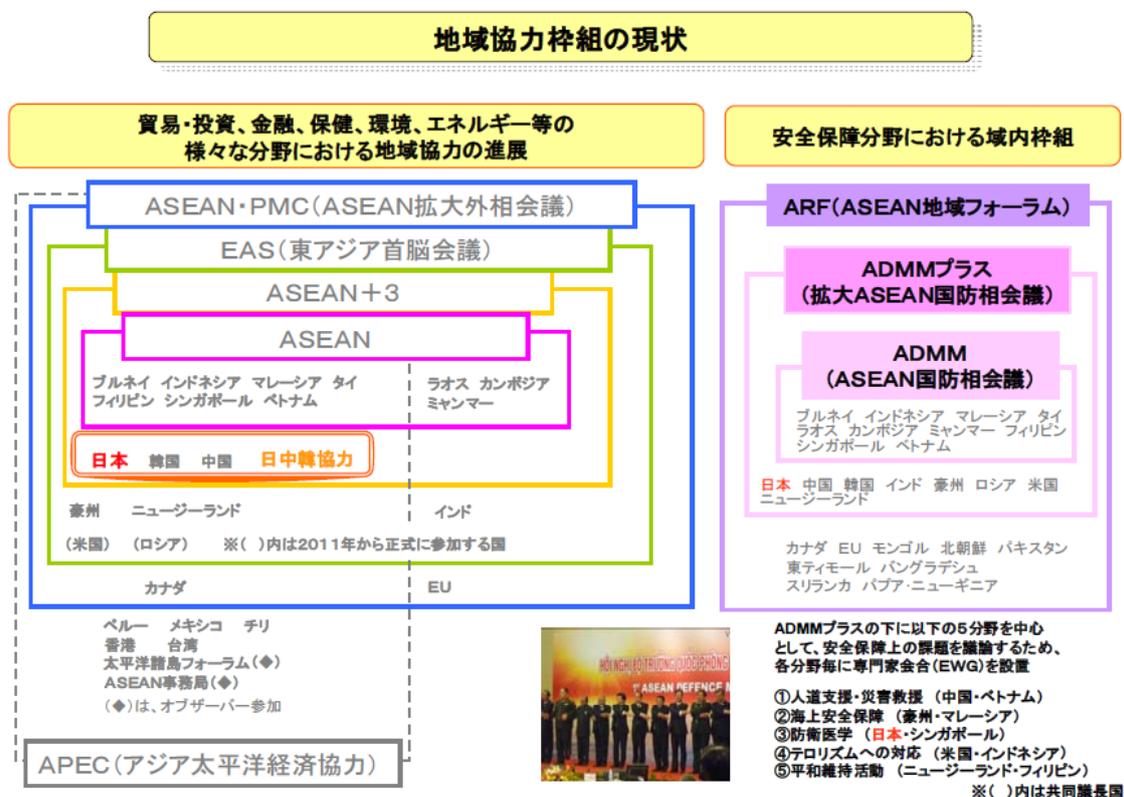


図 4-31：アジア太平洋地域における協力の枠組

(出典：『平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱』)

●我が国の特性

日本は、広大な海域を有し、外国からの食糧・資源や海外の市場に多くを依存する貿易立国であり、その繁栄には海洋の安全確保や国際秩序の安定等が不可欠である。

また、四方を海で囲まれ長大な海岸線と多くの島嶼を有するという地理的要素を持つ一方、災害が発生しやすいことに加え、都市部に産業・人口・情報基盤が集中する上、沿岸部に重要施設を多数抱えるといった安全保障上の脆弱性を有している。

III 22 大綱が示す防衛力の在り方 —動的防衛力—

本 22 大綱では、上記の安全保障環境に対応した防衛力の役割を果たすため、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した、従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、「動的防衛力」を構築することとしていることが大きな特徴となっている。

●動的防衛力とは

日本を取り巻く安全保障課題や不安定要因に起因する様々な事態に対し、より実効的な抑止と対処を可能とし、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化とグローバルな安全保障環境の改善のための活動を能動的に行い得る動的なものとして、即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた防衛力をいう。

●動的防衛力のイメージ —「運用」重視の意味—

本 22 大綱策定時の防衛大臣談話では、下記の 3 点を重視して、防衛力を運用することとしている。

①情報収集・警戒監視・偵察活動等の平素の活動の常時継続的かつ戦略的な実施

日本周辺で軍や関係機関による活動が活発化する中、平素の活動を常時継続的かつ戦略的に実施し、日本周辺の環境が望ましくないものへ変化することを防止する。

(例) 航空機、艦艇、地上設置レーダー等を用いた周辺海域・沿岸部の常時監視による周辺国の活動状況・意図等の迅速且つ正確な把握

②各種の事態への迅速かつシームレスな対応

軍事科学技術等の進展に伴い、兆候が現れてから事態が発生するまでの間は短くなる傾向にあることなどから、国内外における突発的な事態に適切に対応する。

(例) 島嶼部が何らかの危機に瀕した場合の機動的統合運用部隊による対処

③諸外国との協調的活動の多層的な推進

多様化・複雑化する安全保障上の課題や不安定要因への対応に不可欠であり、また、諸外国との協調的關係の発展や日本の国際社会における存在感を高めることに寄与する。

(例) 国外における大規模災害等に際しての迅速・効果的・効率的な医療活動、援助物資等の輸送活動、PKO、海賊対処、能力構築支援（キャパシティ・ビルディング支援）

等の多様且つ長期的な任務の実施

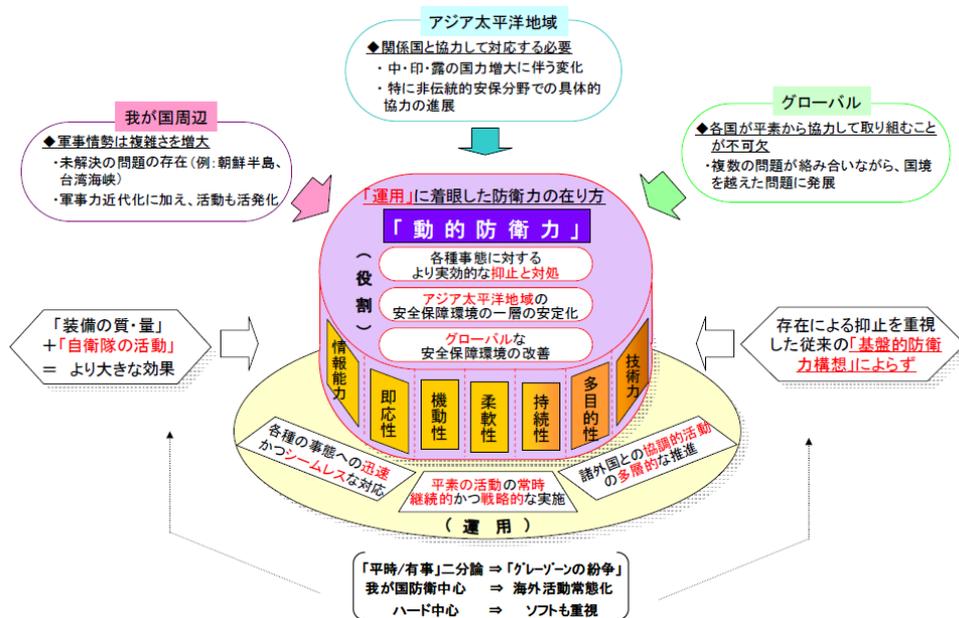


図 4-32：動的防衛力の概念

(出典：『平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱』)

IV 22 大綱の内容

●我が国の安全保障における基本理念

①安全保障の目標

- ◆ 我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに被害を最小化し、我が国の平和と安全及び国民の安心・安全を確保すること
- ◆ アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化とグローバルな安全保障環境の改善により脅威の発生を予防し、自由で開かれた国際秩序を維持強化して我が国の安全と繁栄を確保すること
- ◆ 世界の平和と安定及び人間の安全保障の確保に貢献すること

●我が国の安全保障の基本方針

本 22 大綱では、上記の目標を達成するために、自らが努力し、同盟国等とも連携しつつ、平素から国として総力を挙げて取り組むとともに、各種事態の発生に際しては、事態の推移に応じてシームレスに対応することとしている。

また、国として以下の事項に統合的かつ戦略的に取り組むこととしている。

- ◆ 関係省庁における情報収集・分析能力の向上、政府横断的な情報保全体制の強化、情報収集及び情報通信機能の強化等
- ◆ 関係機関の平素からの連携、事態発生時の政府一体となった対応、各種事態のシミュレーションや総合的な訓練・演習の平素からの実施、意思決定及び対処に係る機能・

体制の検証、法的側面を含めた必要な対応についての検討

- ◆ 安全保障に関する内閣の組織・機能・体制等の検証、関係閣僚間の政策調整と総理への助言等を行う組織の官邸への設置
- ◆ 各種災害への対応や国民の保護のための体制整備、国と地方公共団体等との緊密な連携、国際平和協力活動への効率的かつ効果的な対応、非政府組織等との連携・協力、国連平和維持活動の実態を踏まえた我が国の参加の在り方の検討（PKO 参加 5 原則¹⁷⁵等）
- ◆ 安全保障・防衛政策をより分かりやすくするための努力、国際社会における理解促進のための対外情報発信の強化

●防衛力の在り方

①防衛力の役割

本 22 大綱では、下図に示すように、防衛力の役割を、「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」、「グローバルな安全保障環境の改善」としている。これらの根底にある基本的なコンセプトは、前述の「動的防衛力」である。



図 4-33：防衛力の役割の変化

(出典：『平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱』)

¹⁷⁵ (1) 停戦の合意が存在している (2) 受入国などの同意が存在している (3) 中立性を保って活動する (4) 上記 1~3 の原則のいずれかが満たされなくなった場合には一時業務を中断し、さらに短期間のうちにその原則が回復しない場合には派遣を終了させる (5) 武器の使用は要員等の生命又は身体の防衛のために必要な最小限度に限る

②自衛隊の態勢

上記の防衛力防衛力の役割を実効的に果たし得るよう、各種事態等への対応に必要な以下の態勢を保持する。

- ◆ 即応態勢（待機態勢の保持、機動力・練度・可動率の維持向上等）
- ◆ 統合運用態勢（迅速且つ効果的な対処に必要な情報収集態勢の保持等）
- ◆ 国際平和協力活動の態勢（多様・長期・迅速な活動に対応するための能力等の充実）

③自衛隊の体制

防衛力の役割を効果的に果たし得る体制を効率的に保持するにあたっては、以下について配意し、効果的・効率的な防衛力整備を行うとしている。

- ◆ 各種の活動に活用し得る機能、非対称的な対応能力を有する機能、非代替的な機能の優先的な整備
- ◆ 各自衛隊に係る予算配分について、安全保障環境の変化に応じ、前例にとらわれず、縦割りを排除し統合的な見地から思い切った見直しを実施すること
- ◆ 統合運用の推進、日米共同による対処態勢構築の推進等の観点から、陸上自衛隊の作戦基本部隊・方面隊の在り方について指揮・管理機能の効率化にも留意しつつ、総合的に検討すること
- ◆ 本格的侵略事態への備えについては、不確実な将来情勢の変化に対応するための最小限の専門的知見や技能の維持に必要な範囲に限り保持すること

以上の基本的な考え方を踏まえ、体制整備は、①統合の強化、②島嶼部における対応能力の強化、③国際平和協力活動への対応能力の強化、④情報機能の強化、⑤科学技術の発展への対応を重視しつつ、⑥効率的・効果的に行うこととしている。

なお、本 22 大綱では上記の点を踏まえ、概ね 10 年後までを念頭に置き、陸上、海上、航空の各自衛隊が保持すべき編成、装備、規模の具体例を詳細に提示しているが、これらについては大綱本文を参照されたい。

●防衛力の能力発揮のための基盤

防衛力の整備、維持及び運用を効率的・効果的に行うため、以下の事項を重視することとしている。

- ◆ 人的資源の効果的な活用－隊員の高い士気及び厳正な規律の保持のための施策、自衛隊全体の人員規模及び人員構成の適切な管理と精強性の確保
- ◆ 装備品等の運用基盤の充実－装備品等の維持整備を効率的かつ効果的に行い、可動率を高い水準で維持するなど、防衛装備品の運用基盤を充実
- ◆ 装備品取得の一層の効率化－契約に関する制度全般の改善や効率的調達方式の一層の採用等、調達価格を含むライフサイクルコストの抑制をさらに徹底し、費用対効果を向上
- ◆ 防衛生産・技術基盤の維持・育成－選択と集中の実現により安定的かつ中長期的な防衛力の維持整備を行うため、防衛生産・技術基盤に関する戦略を策定
- ◆ 防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対する方策の検討－平和貢献・国際協力、

国際共同開発・生産における大きな変化に対応するための方策について検討

●留意事項

本 22 大綱の末尾では、今後の留意事項についても述べている。

①情勢に重要な変化が生じた場合の検討と修正

本 22 大綱に定める防衛力の在り方は、概ね 10 年後までを念頭に置き、防衛力の変革を図る。

また、安全保障環境には中期的に予測し難い面もあることから、「情勢に重要な変化が生じた場合」には、その時点における安全保障環境等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う。

②計画的な移行管理と事後検証、あるべき防衛力の姿についての検討

本 22 大綱に定める防衛力への移行に際しては、財政事情との関係、部隊の練度の維持、隊員の士気への影響、地元への影響、防衛生産・技術基盤への影響といった要素について配慮した上で段階的に行う必要があることから、中期防衛力整備計画や各年度の予算を通じて計画的な移行管理を行う。

中期防衛力整備計画（平成 23 年度～平成 27 年度）においては、22 大綱に定める防衛力の移行や事後検証も含めた防衛力の在り方についての検討を行うため、自衛隊の装備及び人員の配置や運用状況に関する情報を迅速かつ体系的に集約の上、これを綿密に評価する体制を防衛省・自衛隊全体として確立するなどにより、あるべき防衛力の姿についての今後の検討に活かす。

(2) 特徴

●動的防衛力

本 22 大綱の課題は、その多くを前述の 1994 年報告書と 2009 年報告書から継承している。ただし、その解決や進展のために動的防衛力という概念を打ち出したことは、本大綱の本文でも述べられているとおり、最も顕著な特徴である。これは、前述の 1994 年報告書でいうところの「能動的な秩序形成者」を実現するための概念として捉えられる。

●人的資源の活用

人的資源の効果的な活用に関しては、自衛隊員の階級および年齢構成の見直し等、現在まで認識されていたものの十分な対策が講じられていなかった点についても紙面の多くの部分を割いて、その重要性を強調している。勿論、問題の解決には多くの時間を要するだろうが、自衛隊に対する国民の認知度の変化や、予備自衛官、即応予備自衛官、予備自衛官補などの拡充といったすでに実施されている方策は、その追い風となるかと考えられる。

●装備品等の調達

前節においては装備品等の調達について言及したが、本 22 大綱においても、「契約に関

する制度全般の改善や効率的調達方式の一層の採用等、調達価格を含むライフサイクルコストの抑制をさらに徹底し、費用対効果を向上」が提唱されている。繰り返しになるが、品質を犠牲にするコスト削減を第一とした方策とならぬよう注意が必要である。例えば、軍事技術から民生技術へのスピノフがあるように、日本の産業力の維持・発展のためにも、スピノフの逆の可能性も模索できるよう、品質の維持・向上にも努める必要があるのではないか。

4.2.9.3. 今後の防衛政策に関するビジョンを策定するにあたっての課題

本稿では、防衛大綱の見直しを目的の一つとした『1994年報告書』、『2004年報告書』および『2009年報告書』そして最新の防衛大綱である『22大綱』を紹介した。本節では、今後の課題について述べたい。

上記表★では、『22大綱』に記載の策定の経緯に関する記述に基づいて、4つの大綱の力点等を示した。この表からは、時代背景の変化とともに、国際貢献活動の付加など第二次世界大戦後における日本の新しい防衛力のあるべき姿も変化していることがわかる。

この国際貢献活動については、『1994年報告書』等にて重要性が述べられ、『07大綱』以降に盛り込まれるなど、報告書が大綱に果たした役割の一端も見る事ができる。

しかし、大綱はあくまでも計画であり、これを実現するには、綿密な中期防衛力整備経計画の策定、その実施が必要であるのは言うまでもない。そして、『22大綱』の実施のための取り組みもすでに行われている。

2011年8月に公表された『防衛力の実効性向上のための構造改革推進に向けたロードマップ～動的防衛力の構築に向けた全省的取組～』は、防衛副大臣を委員長とする防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会における6回の会合での議論をまとめたものである。

この報告書では、動的防衛力の構築のためには、総合的・横断的な観点から、自衛隊全体にわたる装備、人員、編成、配置などの抜本的な効率化・合理化を図り、真に必要な機能に資源を選択的に集中し、防衛力の構造的な改革を行う必要があるとしている。

大綱・中期で示された防衛力の実効性向上のための構造改革の推進の枠組み

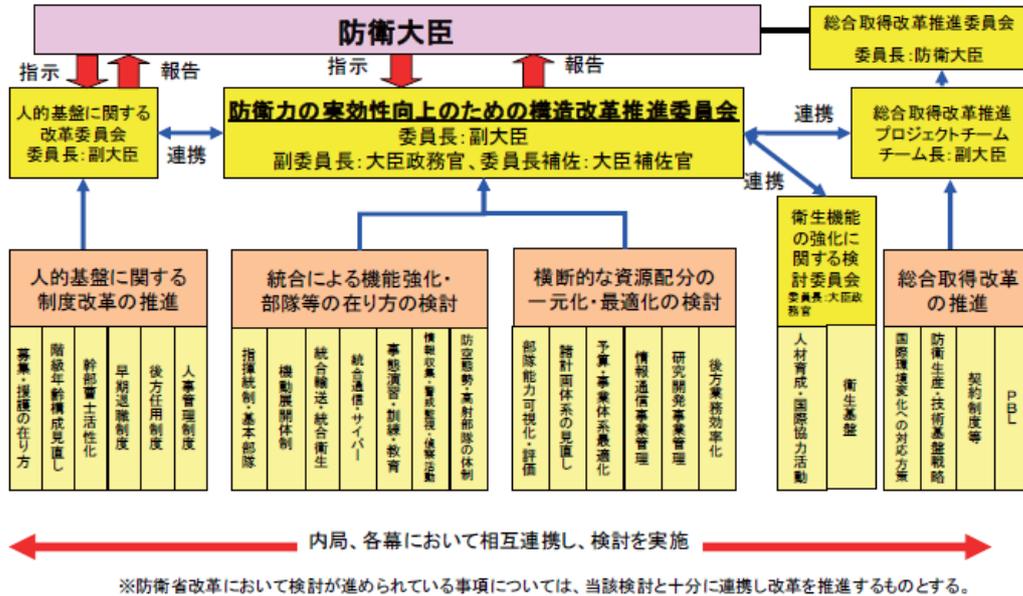


図 4-34：構造改革推進の枠組み

(出典：『防衛力の実効性向上のための構造改革推進に向けたロードマップ』)

これまで紹介した大綱および報告書の内容をみる限り、解決すべき課題の認識に大きな差異はなく、課題の解決に向けた具体的な取り組みもなされているが、そもそも防衛政策の課題の特徴とは何であろうか。この点と若干の考察を試みることで本節の結びとしたい。

日本の防衛計画を左右する国際環境は、能動的に変化させるには限度がある。言うなれば「与えられる」ものであり、対策も「後追い」になることも多い。この点が特に防衛政策に係る長期ビジョンを策定する難しさの一因ではないだろうか。

この「後追い」にならざるを得ない点を踏まえて、防衛に関するビジョンの策定や脅威への迅速且つ確実な対処を行うには、前掲の防衛計画の大綱や報告書にある「シームレスな対応」や「情報収集能力の強化」が必要となる。

特に 22 大綱では、「内閣官房、防衛省・自衛隊、警察、海上保安庁、外務省、法務省その他の関係機関が連携」とあるが、「これら各機関が中央レベルで連携することはもとより、現地の出先機関レベルでも有機的に連携して、関係各機関相互、中央と地方の間もシームレスでなければならない」との意見もある¹⁷⁶。

また、防衛計画の大綱の策定だけでなく、中期防、そして実際の部隊編成、装備の開発・調達まで実質的にほぼ単一の省庁がイニシアティブを取らなければならない点も、かえって長期的なビジョンを策定する足かせとなっていないだろうか。そこで、これまで以上に内外の専門家の積極的な参加も必要となると考える。

¹⁷⁶ 山口昇『「防衛計画の大綱」のキーワードを読み解く』
(<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=709>)

4.3. 公的機関の長期ビジョン

4.3.1. 大学の長期ビジョン

主任研究員 大竹裕之

大学機関の経営戦略やビジョンは、少子化、大学全入時代を迎え、その重要性が高まっているが、一方で、大学機関全体の長期ビジョンの策定は、各部局との調整を要する等の課題が考えられる。大学機関全体として策定する長期ビジョンの位置づけは、どのようなものであるか。

4.3.1.1. 概要

①大学機関における長期ビジョンの策定状況

国立大学法人の長期ビジョンの策定状況は、全 86 法人のホームページで調べたところ、15 法人(17%)で長期ビジョン・長期計画ないし長期目標等を示している(うち、11 法人である一定の手続きを踏まえ長期ビジョンを策定している)。また、国立大学法人で義務付けられている中期目標・中期計画に加え、各機関独自で中期計画等を策定している法人は 11 法人みられる。これらは、学長の任期内の行動計画を示しているところが多い。

表 4-39 国立大学法人における独自の中長期ビジョン・計画を策定している例

長期ビジョン・長期計画	山形大学「山形大学の将来構想」 福島大学「福島大学プラン 2015」 東京大学「FOREST 2015」 東京工業大学「東工大ビジョン 2009」 電気通信大学「UEC ビジョン 2018」 新潟大学「新潟大学アクションプラン 2009」 信州大学「信州大学ビジョン 2015」 神戸大学「神戸大学ビジョン 2015」 島根大学「島根大学憲章を推進するためのアクションプラン」 広島大学「広島大学の長期ビジョン」 山口大学「明日の山口大学」 佐賀大学「佐賀大学中長期ビジョン 2008-2015」
独自の中期計画	北海道教育大学「アクションプラン 2009-2011」 東北大学「井上プラン 2007」 秋田大学「吉村プラン」 山形大学「結城プラン」 福島大学「アクションプラン」、「入戸野 2011 アクションプラン」 一橋大学「一橋大学プラン 135」 金沢大学「金沢大学アクションプラン 2010」 岐阜大学「岐阜大学ビジョン」

	名古屋大学「濱ロプラン」 大分大学「大分大学道標 2010-2015」
--	----------------------------------------

②大学機関における長期ビジョン策定の経緯

大学機関が、長期ビジョンを策定するに至る背景として、「国立大学法人化」(大学改革)、「18歳人口の減少」(大学全入時代)をあげている。また長期ビジョンの策定に影響を与えた情報として、平成17年1月の中央教育審議会答申「我が国の高等教育の将来像」をあげている機関が多い。「我が国の高等教育の将来像」は、中長期的に想定される我が国の高等教育の将来像として、来る「知識基盤社会」の指導的人材の養成・確保や大学の期待される役割として教育、研究に加え、社会貢献(地域社会、経済社会、国際社会等への寄与)を掲げた。私立大学におけるビジョン策定の背景も国立大学法人と同様、高等教育を取り巻く環境変化に対応するためとしている。

国立大学法人化は、平成11年4月の閣議決定にて国立大学の独立行政法人化の議論が開始され、平成14年11月の閣議決定で競争的環境の中で世界最高水準の大学を育成するため「国立大学法人」化等の施策を通じた大学構造改革が進められた。平成15年7月に国立大学法人法等関係6法が成立し、平成16年度から国立大学法人への移行が開始された。これにより、大学法人は、運営費交付金を得るために、向こう6年にわたる中期目標・中期計画案を策定することが求められ、学内組織の強化として経営面を審議する「経営協議会」、教学面を審議する「教育研究評議会」、重要事項の決定に係る「役員会」が設置されるに至った。長期ビジョンを策定している国立大学法人の多くは、ビジョンの承認プロセスに「経営協議会」、「教育研究協議会」の意見交換を経て、役員会での意思決定を図っている。

③大学機関における長期ビジョンの位置づけ

(大学の戦略経営における中長期戦略・計画)

大学機関における中長期計画立案の意義として、①全学一致の創出(大学の目指す基本方向を示す旗印)、②目標実現への総合的施策・年次計画の必要性、③限られた財政構造の中での重点化(資源の投下政策)があげられる¹⁷⁷。そして、戦略的な資源の分配を行うには、意思決定を迅速なものとするため、トップダウン型の組織が求められるものの、自由を基調とする大学組織においては、ボトムアップからのアプローチも必要で、経営と教学の共通認識や一致したマネジメントが求められる。

大学機関における全学一致や共通目標の創出は、私立大学法人を比べると、私立大学法人は建学理念等があるため、国立大学法人の問題とも受け取れるが、実際のところ、各私立大学法人においても、各法人の独自理念が抽象的であり、大学運営の目標として成立していないとされる¹⁷⁸。このため、大学機関の法人形態にかかわらず、中長期の目標設定は大学運営における共通した課題であると言える。

(国立大学法人における長期ビジョンの必要性)

¹⁷⁷ 篠田道夫(2010)『大学戦略経営論—中長期計画の実質化によるマネジメント改革』東信堂。

¹⁷⁸ 小藤康夫(2009)『大学経営の本質と財務分析』八千代出版。

国立大学法人は、国立大学法人化により、大学の戦略的経営に向けて、個々の国立大学法人の教育研究の基本理念やその実現のための長期的な目標を明らかにする必要があるため、中期目標の設定が求められた。中期目標は、文部科学大臣が定めるものの、教育研究の特性に配慮する観点から、各国立大学法人の意見に配慮することになっている。

国立大学法人は、国立大学法人評価委員会による達成状況（毎年度、期間終了時）の評価を受けることから、中期目標・中期計画では意欲的な目標や計画を掲げることを躊躇するとの意見や大学の教育成果を短いスパンで評価するのは困難であるとの意見がある。また、国立大学法人化後の中期目標・計画および評価の課題として、中期目標・計画が全国的に横並び構造となり、計画内容も最初から評価を念頭においたものになっている現状から、「長期的ビジョンのもとに、もっと時間をかけ、絞り込んだ策定を行うべき」¹⁷⁹との意見が出てきている。このように、国立大学法人の現状の課題を踏まえると、国立大学法人が策定する独自の長期ビジョンには、中期目標・中期計画の上位に位置し、各大学の取り巻く環境、意欲的に取り組むべき課題について、運営計画の長期的な道標としての役割が期待されている。

【例】広島大学・第2期中期目標・中期計画

広島大学法人の第2期中期目標・中期計画では、前文の基本的方針にて、「広島大学の長期ビジョン～10年、15年後の広島大学像」に則って整備すると明記している。

※ただし、長期ビジョンを策定している他の大学は、第2期中期目標・中期計画にて、長期ビジョンの関係を明記していない。

長期ビジョンを有する国立大学法人の機関では、中期目標・中期計画との関係について、大きく3つに分類することができる。一つ目は、長期ビジョン—中期目標・中期計画の垂直型であり、明確に長期ビジョンの下、ビジョンの実現策を中期目標・中期計画に反映しているケースである。二つ目はハイブリッド型で長期ビジョンを実現するために独自の中期行動計画（“学長プラン”に類するもの）を策定し、中期目標・中期計画との連携を図るケースである。三つ目として分離型がある。これは、長期ビジョンが間接的に影響を与えつつも、中期目標・中期計画は独立しているものである。

¹⁷⁹ 文部科学省「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」（平成22年7月15日）

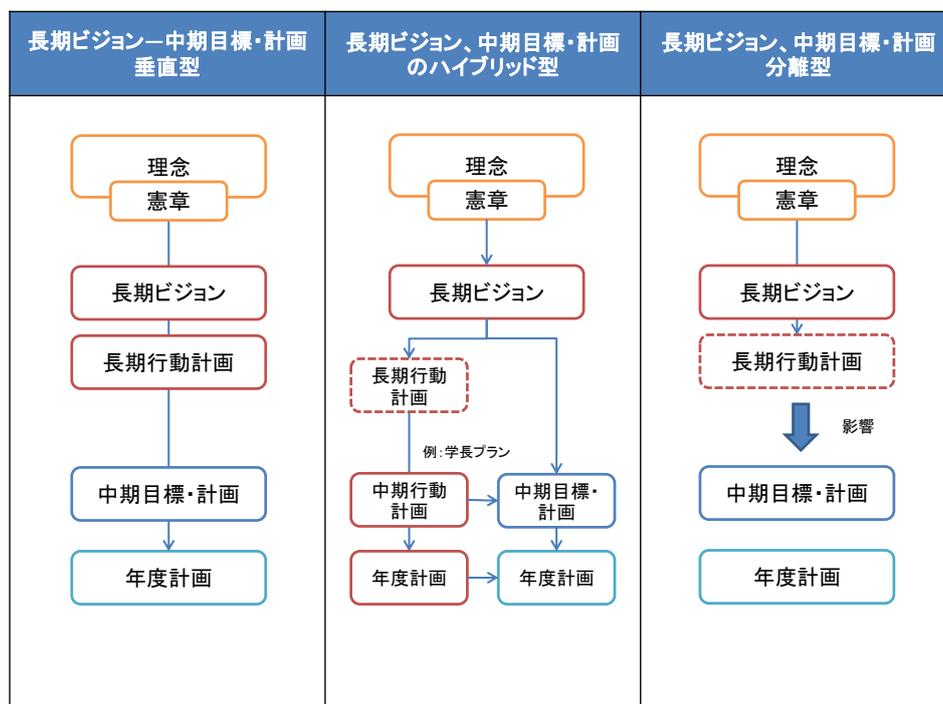


図 4-35 国立大学法人における長期ビジョンと中期目標・中期計画の関係

④日本の大学における長期ビジョンの位置づけと役割

我が国の大学の長期ビジョンを見ると、国公立大学では、策定が義務付けられている中期目標・中期計画に加え、いくつかの大学では独自の中長期のビジョンを設定し、学内の運営を行なっている。その背景には、前述のとおり、現行の中期目標・中期計画は進捗状況が評価され、運営費交付金等の配分と関係していくことから、これらの目標・計画には大学運営における野心的な目標、ビジョンを盛り込みにくいことがあげられる。

また、国内の大学において、“大学のビジョン”を具体化させるには、大学機関の経営組織（学長、教育研究評議会、経営協議会等）のイニシアティブだけでなく、各部局の行動シナリオとのすり合わせが必要とされる。現行の大学機関における中長期ビジョンは、トップダウン型でビジョンを打ち出しつつも、部局レベルの自由な活動を拘束するものであってはならないことから、多くのビジョンにおいて、学長任期期間中の行動計画・方針が中心となっている。これは大学機関に限らず、機関・組織の長期ビジョンでは、ビジョンで示した内容の責任分担、つまりビジョンを策定した機関・組織長の任期の範囲内で責任を持って達成する事項か、機関・組織の存続に付与する形で達成すべき責任であるかによって、ビジョンの内容が大きく異なる。

一方で、大学機関は、社会における“公共財”であり、大学機関は社会に対する貢献の姿勢を示す役割がある。大学機関の長期ビジョンは、これら大学と社会との関わりを示すものであり、ビジョンを策定することの意義は大きい。今後、大学機関の長期ビジョンが、地域社会との連携においてその重要性を発揮する場合、長期ビジョンの策定においては、次代を担う教員を中心に策定するのではなく、広く地域社会の関係者も参加した形での長期ビジョンの策定が望まれる。

表 4-40: 大学機関における長期ビジョンの策定状況

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
大学	東京大学の行動シナリオ「FOREST2015」	東京大学	2009/4/1	2009-2015	2015年3月に至る濱田総長の任期中に、東京大学が何を目指し、何を行おうとしているのかを明らかにするために作成された、東京大学の中期的ビジョン。	「行動ビジョン」で示した東京大学の目指す姿を行動シナリオ(重点テーマ別行動シナリオ、部局別行動シナリオ)で具体化するものである。行動シナリオは、第2期中期目標・中期計画とも連動している。	大学の目指す姿	—	東京大学
大学	東京工業大学将来構想「東工大ビジョン2009」	東京工業大学		2009-2020	本学の長期目標「世界最高の理工系総合大学の実現」に向け、本学が目指す大学の“かたち”を具体化する指針である。	将来構想の実現を通して、本学が発展を続けていけるよう、「教育」、「研究」、「社会貢献」、「国際連携」、「組織の見直し」、「経営基盤の強化」、「キャンパスの総合的な利用の推進」ごとにとりまとめた。将来構想は第二期(2010～2015年度)の中期目標・中期計画の策定に適宜反映するとともに、学長直属の特別チームを設け、実施計画の策定を進め、財源や組織体制に関する実現可能性を勘案した上で、構想の内容の具体化を図っていく。	大学の目指す姿	—	東京工業大学

区分	名称	策定機関	策定期間	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
大学	電気通信大学「UEC ビジョン 2018」	電気通信大学			創立 100 周年を迎える 2018 年までにめざすべき大学像の骨子をとりまとめ、このビジョンを実現するための具体的な活動計画(アクションプラン)の策定を行った。	当該ビジョンでは、教育研究総合戦略として「総合コミュニケーション科学」に関する教育研究の世界的拠点をめざし、教育方針として国際標準を満たす基礎学力の上に国際性と倫理観を備え実践力に富む人材を育成するとしている。組織・経営・運営面では、経営の開放性と透明性を高め、社会に信頼される大学をめざすとした。	大学の目指す姿	—	電気通信大学
大学	信州大学ビジョン 2015・アクションプラン	信州大学	2008/1(ビジョン 2015) 2009/1(アクションプラン)	2008-2015	信州大学は、今、このような著しい変貌を見せる国内外の社会的動向を展望し、「理念と目標」のもとに、人材の育成と知の創造を通じた人類社会の持続的発展の実現への貢献を意図して、ここに「信州大学ビジョン 2015」を策定した。	当該ビジョンでは、①未来の社会を展望した有為な人材教育の実践、②地域に根ざし世界に拓く研究拠点の形成、③豊かな地域社会の創造に向けての協働と貢献、④社会環境の変化に柔軟に対応する大学経営の推進等を策定した。	大学の目指す姿	—	信州大学
大学	神戸大学ビジョン 2015	神戸大学	2006 年(不明)	2006-2015	神戸大学は、開放的で国際性に富む固有の文化の下、構成員一人ひとりが「真摯・自由・協同」の精神を共有しつつ、更なる飛躍に向けて、2015 年までに「グローバル・エクセレンス」の実現を目指すためのビジョン。	当該ビジョンでは、①世界トップクラスの研究機関、②世界トップクラスの教育機関、③卓越した社会貢献(研究成果の普及、高度先進医療の推進等)、④卓越した大学経営を目指し、フェーズを 3 期にわけてビジョンを設定している。第 1 期(チェンジ)は 2006～2009 年、第 2 期(チャレンジ)は 2010～2012 年、第 3 期(エクセレンス)は 2013～2015 年まで。	大学の目指す姿	※策定に際しては、IBM ビジネスコンサルティングサービス(外部コンサルタント)もかかわる。	神戸大学 コンサルタン ト

区分	名称	策定機関	策定期期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
大学	佐賀大学中長期ビジョン 2008-2015	佐賀大学		2008-2015	大学の三つの使命を着実に遂行する教育実施体制, 研究実施体制, 社会貢献体制の構築とこれらの体制を支える三つのマネジメントカー人材の確保と活用, キャンパス環境の整備, 財政基盤の確立の強化を目指したもので、この中長期ビジョンを平成 22 年度から始まる第 2 期中期目標期間(2010～2015)における大学改革の指針とする。	当該ビジョンでは、佐賀大学が目指す 2015 年の大学像として、教育、研究、社会貢献、大学運営等の面から重点事項と実現に向けた取り組みを示した。	大学の目指す姿	—	佐賀大学
大学	明日の山口大学ビジョン～創立 200 周年を超越 2020 年にキラリと光る大学へ～	山口大学		2008-2020	本学の目指すべき方向について、『教育』、『研究』及び『社会連携』のそれぞれの視点から中長期的な展望に立って大学の将来像を提示したものの。	2007 年 2 月に制定した「山口大学憲章」の基本理念に基づき、第 1 期中期目標期間中であるが、学内外の関係者の意見を踏まえ、第 2 期及び第 3 期中期目標期間を見据えながら、当該ビジョンを策定した。 ビジョン実現のための運営方針として、①透明性を確保した健全で効率的な大学運営、②構成員の活力がいかせる人事制度の構築、③健全な財政の確保、④学生と教職員が「共に育み、切磋琢磨する」環境の整備、⑤「国際化」に重点を置いた大学運営を掲げている。	大学の目指す姿	—	山口大学

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
大学	広島大学の長期ビジョン～10年、15年後の広島大学像～	広島大学	2009/6/23	2009-2025	法人化後、第一期中期目標に基づき計画を実施しほぼ最終段階を迎えつつある。2009年6月からの第二期中期目標・中期計画の素案の策定に向けて、10年から15年後の長期ビジョンを策定した。当該ビジョンは、広島大学が高等教育機関として発展していくための道標としての意義を持つとともに、その途上でクリアすべき諸課題を構成員全員が共有し、課題解決に向けて取り組みを進めるものである。	当該ビジョンでは、広島大学が目指すべき方向として、ナショナル&リージョナルセンターとしての総合大学を掲げ、理念5原則の堅持と、地域拠点の役割を明確にし、特長的な分野の全国的・国際的展開を図るとした。具体的な内容は、①教育改革の方向、②研究活動の活性化、③国際戦略・社会貢献の推進、④医療系教育研究組織と病院の方向性、大学運営における役割分化とアドミニストレーション等で構成される。	大学の目指す姿	—	広島大学
大学	南山グランドデザイン	南山大学	2005/4/1	2005-2025	2005年4月1日付「理事長基本方針」で示された20年後の将来像検討要請を受け、今後どのような方針で、どのような方向に向かっているのか、20年先を見据えてどのようになっていたいのかを検討するために、当該ビジョンを策定した。	ビジョンの実現のための中長期目標として、教育目標ではユニバーサル受入れ体制の確立し、ビジョンを実現した大学として世界から選ばれる(留学生比率の高い大学)を掲げ、研究目標では学際的な共同研究拠点としての学問的価値の創出を掲げた。また、社会貢献目標として、地域からの高い信頼を得る大学を目指すとした。これらの目標を実現するために4つの改革テーマを掲げている。改革は今後20年間を第1期から第3期にわけて行う。	大学の目指す姿	当該ビジョンの策定においては、2005年12月より学内にワーキンググループを設置し、学内構成員へのインタビュー、他大学調査を含めた現状分析を経て、建学の理念の再解釈を行い、将来の社会変化予測を踏まえて将来ビジョンを策定した。	南山大学

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
大学	学校法人関西大学の長期ビジョン(将来像) 「KU Vision 2008-2017」	関西大学	2008/7/1	2008-2017	「知」の世紀をリードし、新しい「公共」を創造する力みなぎる 21 世紀の総合学園となるため、現代のような変化の激しい不透明な時代に、学園の関係者が一丸となって将来へ立ち向かい、理念を具現化していくための長期的な視点での目標である。	当該ビジョンでは、①躍動的な「知の循環」システムの構築、②「考動力」あふれる人材の育成拠点、③教育を支える「鍛えられた研究力」、④ソーシャル・ネットワークの拡充、⑤ゴーイング・コンサーンとしての学園を掲げている。	大学の目指す姿	第 18 回基本構想推進会議の発議により、同会議および関西大学戦略会議では 30～40 代の教職員を中心とする長期ビジョン検討委員会を発足。平成 19 年 4 月から活動を開始し、計 14 回の全体会および複数回の分科会を経て、同年 12 月に答申(最終報告書)を提出。平成 20 年度第 6 回理事会(同年 7 月 24 日開催)に提出し、決定。	関西大学

4.3.1.2. 各ビジョンの概要

①東京大学の行動シナリオ「FOREST 2015・アクション・プラン」(2010年3月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・ビジョン策定の背景

『東京大学の行動シナリオ—FOREST 2015』は、2009年の東京大学の総長の交代に伴い、濱田純一新総長の任期中(2015年3月までの6年間)における同大学の運営に関する基本姿勢を示したものである。“FOREST”とは、“Front, Openness, Responsibility, Excellence, Sustainability, Toughness”の頭文字をとった言葉である。

行動シナリオでは、総論および基本的考え方となる「行動ビジョン」を示し、それを具体化するためのシナリオとして、「重点テーマ別行動シナリオ」(全学横断的な9つのテーマ、数値目標も含む)と「部局別行動シナリオ」(各学部・研究科等の取組み、将来構想の概略)を策定し、2015年の東京大学のビジョンを形成する。また、行動シナリオ全体は、2010年度から2015年度までを対象にした第2期中期目標・計画と関連させている。

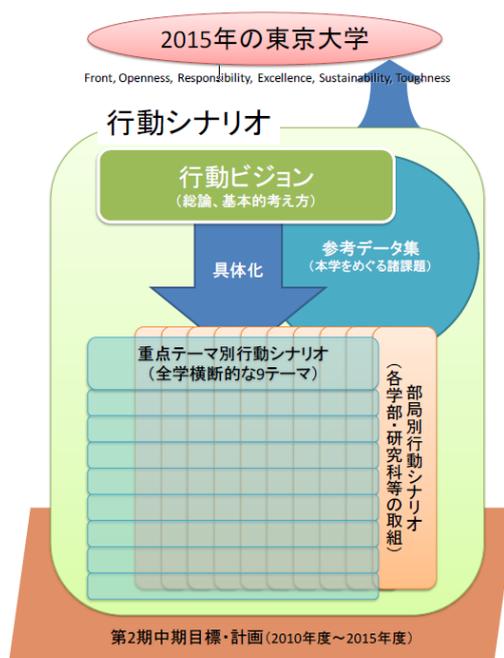


図 「行動シナリオ」の構成

(2) 決定権者

「行動シナリオ」は、「行動シナリオ・プロデュース会議」を設置し、素案・原案を作成し、補佐会、科所長会議で最終案を附議し、教育研究評議会、経営協議会に最終案を報告、役員会でもって、最終案が決定された。策定における窓口は、総長室である。

(3) 策定の周期性

東京大学における長期ビジョン(長期的視点に立った大学運営の基本姿勢)の端緒は、佐々木総長期に制定された「東京大学憲章」に始まる。「東京大学憲章」は長期的視点にたった大学運営の基本原則を示したもので、2003年3月18日に同大学の評議会にて制定された。「東京大学憲章」の意義として、東京大学の組織・運営に関する基本原則とし、東京大学に関する法令の規定は同憲章に基づいてこれを解釈し、運用することが求められている。憲章における運営の基本目標は、「東京大学は、国民から付託された資源を、計画的かつ適切に活用することによって、世界最高水準の教育・研究を維持・発展させ、その成果を社会へ還元する。そのために公正で透明な意思決定による財務計画のもとで、教育・研究環境ならびに学術情報および医療提供の体制の整備を図る」とした。

その後、第1期中期目標・計画の実施期間である小宮山総長期には、「アクション・プラン2005-2008」が策定され、「教育」、「研究」、「国際的活動」、「組織運営」、「財務」、「キャンパス環境」、「情報発信と社会連携」等の項目ごとに4年間の任期中に取り組む課題とあるべき姿をかかげた。また、同プランは、我が国の高等教育ビジョンとして提言していく役割も担った。2009年1月には、アクション・プランの成果として、東京大学 EMP(エグゼクティブ・マネジメント・プログラム)、東大基金、大学発教育支援コンソーシアム、政策ビジョン研究センター、東大サステナブルキャンパス、柏国際学術都市、数物連携宇宙研究機構、G8大学サミット、産学連携等をあげた。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

「行動シナリオ」と第二期中期目標・中期計画(2010~2015年度)の関係については、「第二期中期目標期間の開始に当たって」(2010年4月1日)にて、中期計画の内容を基盤としつつ、「行動シナリオ」においてはより思い切った目標を掲げ、踏み込んだ取組みを提示したとしている。

第二期中期計画を巡っては、実行に必要な予算・資金計画について、運営費交付金の見通しが示されないまま、中期計画の申請及び認可の手続きが取られた。運営費交付金の規模は、文部科学省の算定方法に基づき、-1.8%縮減された金額(暫定)が認可対象と扱われており、中期計画の確実な実行を危うくするとしている。

(5) ビジョンの対象期間

当該ビジョンの対象期間は、前述のとおり2009年から2015年までであり、第二期中期目標にかかる期間である。

(6) 対象範囲

「行動シナリオ」は、「重点テーマ別行動シナリオ」と「部局別行動シナリオ」からなる。「重点テーマ別行動シナリオ」は、①学術の多様性の確保と卓越性の追求、②グローバル・キャンパスの形成、③社会連携の展開と挑戦ー「知の還元」から「知の共創」へ、④「タフな東大生」の育成、⑤教員の

教育力の向上・活力の維持、⑥プロフェッショナルとしての職員の養成、⑦卒業生との緊密なネットワークの形成、⑧経営の機動性向上と基盤強化、⑨ガバナンス、コンプライアンスの強化からなる。「重点テーマ別行動シナリオ」の各項目は、達成目標、主要な取組・検討事項の例からなる。

「部局別行動シナリオ」は、①学部前期課程、②学部後期課程、③大学院研究科等、④附置研究所、⑤附属図書館、⑥全学センター、⑦附属学校、⑧附属病院、⑨その他(数物連携宇宙研究機構)からなる。東京大学基本組織規則では、規則として定められた部局は36部局(10学部、13大学院研究科、2大学院研究部・教育部、11附置研究所)であるが、当該シナリオでは⑤附属図書館以降の組織も実質的に部局に準ずる自律性を有するとして対象としている。

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

「行動ビジョン」の検討にあたっては、経営協議会委員、外部有識者、部局長をはじめとする学内外の意見と、次代を担う教員(7名をプロデューサー役)により検討を行った。また、重点テーマ別行動シナリオの検討は各理事を中心に、「部局別行動シナリオ」は各部局長により、とりまとめを行った。

経営協議会委員

氏名	役職	専門分野等
濱田 純一	総長	法学(メディア法、情報法等)
清水 孝雄	理事(副学長)	生化学・分子生物学
佐藤 慎一	理事(副学長)	中国学、中国哲学
松本 洋一郎	理事(副学長)	流体力学、計算力学
前田 正史	理事(副学長)	熱力学
武藤 芳照	理事(副学長)	臨床スポーツ医学
江川 雅子	理事	M&A
久保 公人	理事	文部科学省 審議官
岡村 定矩	理学系研究科 教授、国際高等研究所 所長	銀河天文学
野島(加藤) 陽子	人文社会系研究科	日本近代史

学外委員

氏名	役職	備考
岩田 喜美枝	株式会社資生堂代表取締役執行役員副社長	産業
岡村 正	東芝相談役/東京商工会議所・日本商工会議所会頭	産業
岸 輝雄	独立行政法人物質・材料研究機構顧問	研究
桐野 高明	独立行政法人国立国際医療研究センター総長	研究

氏名	役職	備考
工藤 智規	学校法人東京電機大学監事	研究
郷 通子	大学共同利用機関法人情報・システム研究機構理事	研究
斎藤 史郎	株式会社日本経済新聞社顧問(日本記者クラブ理事長)	マスメディア
佐々木 毅	学習院大学教授	研究
佃 和夫	三菱重工業株式会社代表取締役会長	産業
牧野 力	一般財団法人日本情報経済社会推進協会会長	産業
榊田 淳二	日本・ニューヨーク州弁護士 Nagashima Ohno & Tsunematsu NY LLP パートナー	その他
三村 明夫	新日本製鐵株式会社代表取締役会長	産業
Robert Alan Feldman	モルガン・スタンレーMUFG 証券株式会社経済調査部長	産業

行動シナリオ・プロデュース会議メンバー

氏名	役職	専門分野等
佐藤 慎一	理事・副学長【主査】	中国学、中国哲学
松本洋一郎	理事・副学長【副査】	流体工学、計算力学
五神 真	工学系研究科教授	ナノオプトエレクトロニクス
齋藤 希史	総合文化研究科准教授	中国古典文学
佐藤 健二	人文社会系研究科教授	歴史社会学
武田 洋幸	理学系研究科教授	動物発生学
長谷部恭男	法学政治学研究科教授	法学(憲法学)
藤井 輝夫	生産技術研究所教授	海中工学(マイクロ生化学)
吉見 俊哉	情報学環教授	都市論、文化社会学

(2) 検討期間

「行動シナリオ」は、2009年6月15日に第1回行動シナリオ・プロデュース会議をキックオフし、同年9月には、行動シナリオ・プロデュース会議にて素案の作成を行った。2010年1月から「行動ビジョン」、「重点テーマ別行動シナリオ」の原案についての議論を行い、3月25日に役員会により最終案が決定された。

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

「行動シナリオ」の検討においては、下記に示す会議等で意見交換が行われ策定された。シナリ

策定に中心的な役割を果たしたのは、「行動シナリオ・プロデュース会議」であり、学内の 9 名の研究者で構成される(前述)。

シナリオ策定に関わる各会議

行動シナリオ・プロデュース会議(8 回開催)、学外ヒアリング(3 回開催)、経営協議会、
経営協議会・学外委員、補佐会、科所長会議、教育研究評議会、歴代総長懇談会
若手職員有志グループ「もりかも」、役員会

「行動シナリオ・プロデュース会議」の各回の議題は、下記のとおりである。

(第1回)キックオフ	…2009 年 6 月 15 日
(第2回)テーマ「逆転のシナリオ」	…2009 年 6 月 23 日
(第3回)テーマ「国際」	…2009 年 6 月 30 日
(第4回)テーマ「教育」	…2009 年 7 月 14 日
(第5回)テーマ「研究」	…2009 年 7 月 30 日
(第6回)合宿審議	…2009 年 8 月 22～23 日
(第7回)素案の確認	…2009 年 9 月 8 日
(第8回)原案の策定	…2009 年 9 月 28 日

「行動シナリオ・プロデュース会議」が作成した「行動シナリオ」原案については、補佐会、科所長会議、教育研究評議会、経営評議会にて意見交換、報告を行った。また、原案については、学内意見の募集等も行っている(1 月 20 日から 2 月 10 日までの 20 日間)。

② 「広島大学の長期ビジョン～10 年、15 年後の広島大学像」(2009 年 6 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・ビジョン策定の背景

「広島大学の長期ビジョン～10 年、15 年後の広島大学像」は、法人化後、第一期中期目標に基づき計画を実施し、ほぼ最終段階を迎えつつある時期の 2009 年 6 月 23 日に策定された。同年同月から、第二期中期目標・中期計画の素案の策定をおこなっている。当該ビジョンの想定期間は、10 年から 15 年後とし、第二期中期目標の期間が 6 年間であることを踏まえると、ビジョンの想定期間は次々期中期目標にも関わる。

長期ビジョン策定の背景には、運営費交付金を含む財政基盤の変動、18 歳人口漸減、地方分権・道州制移行の中での地方国立大学の在り方等の外的問題と、大学の機能別分化・個性化、大学間連携、大学教育の質保証、教育研究拠点形成、国際化推進等の問題への対応に向けた資源の有効活用と資源を確保、重点投資を示すためのものとされる。

広島大学が長期ビジョンを策定する根拠となるものとして「国立大学法人広島大学設立構想」(平成16年3月25日)がある。同構想の第1部・第1章にて「国立大学法人広島大学の理念・目標及び長期ビジョン」とする章が設けられている。第1章・第2節の「目標及び長期ビジョン」では、「各期中期目標・中期計画は大学全体の目標及び長期ビジョンのもとに策定されなければならない」としている。また同構想では「世界トップレベルの特色ある総合研究大学」の実現に向けた行動計画として、第1段階から第3段階までのステップにわけて実施すべき取組を明記している(第1段階＝基盤整備、第2段階＝体制作り、第3段階＝最終整備)。

(2) 決定権者

当該長期ビジョンは、学長室(学長支援グループ)が担当窓口となり、検討が進められた。決定プロセスは、長期ビジョン案を教育研究評議会、経営協議会で意見交換および承認を行い、学長および理事からなる役員会にて決定した。

(3) 策定の周期性

広島大学では、これまでも長期ビジョンを策定し、大学機関における将来像を示してきた。具体的には、平成12年(2000年)に「21世紀の広島大学像マスタープラン」¹⁸⁰を、平成15年(2003年)に「広島大学の長期ビジョン」を策定し、国立大学法人化に向けた大学改革における将来像を示している。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

広島大学のビジョンは、将来像としての長期ビジョン「広島大学の長期ビジョン」、行動計画としての「アクションプラン」がある。「アクションプラン」は、平成19年(2007年)9月に平成23年までに取り組むべき行動計画として「アクションプラン2007」を作成し公表している。策定の背景には、国立大学法人化による管理運営体制の改革を大学の発展させるための喫緊の課題と位置付けたことにある。現行の「アクションプラン2008」(平成20年(2008年)9月策定)は、改定版の位置づけであり、計画の実施時期の明確化や具体的な数値目標を示し、3年間にわたる行動計画の実現を目指したものである。「アクションプラン2008」は、①教育、②研究、③社会貢献・国際戦略、④病院、⑤附属学校、⑥管理運営からなる。同プランでは、これに沿って第2期、第3期中期目標にあたる10年から15年の長期ビジョンの策定に取り掛かるとしている。

また、第2期中期目標・中期計画では、中期目標の前文の基本的方針において、「広島大学の長期ビジョン～10年、15年後の広島大学像」に則って整備すると明記している。

(5) ビジョンの対象期間

当該ビジョンの対象期間は、10年後(およそ2020年)、15年後(およそ2015年)と設定している。

¹⁸⁰) 大学審議会答申「21世紀の大学像とその改革の方策について」が示されるとともに、大学法人化の議論の始まりを受けて、部局長連絡会議に「21世紀の広島大学像マスタープラン策定部会」を設置し、「21世紀の広島大学像マスタープラン」を学長に答申した。

大学のビジョンとしては、長期ビジョンに相当する。

(6) 対象範囲

当該ビジョンでは、広島大学が目指すべき方向として、ナショナル&リージョナルセンターとしての総合大学を掲げ、理念5原則の堅持と、地域拠点の役割を明確にし、特長的な分野の全国的・国際的展開を図るとした。具体的な内容は、①教育改革の方向、②研究活動の活性化、③国際戦略・社会貢献の推進、④医療系教育研究組織と病院の方向性、大学運営における役割分化とアドミニストレーション等で構成される。

「教育改革の方向」では、教養教育の充実、学位の質保証、大学院教育の国際展開、学生支援を掲げ、「研究活動の活性化」では基盤的研究分野の充実、世界的教育研究拠点の展開、研究組織の活性化をあげた。

また「大学運営」面では、学生・教員支援業務の充実・強化、やりがいのある職場環境、先進的男女共同参画、財政基盤の充実・強化、ユニバーサルデザインキャンパス、IT環境の充実を挙げている。

ii 長期ビジョンの検討体制

「広島大学の長期ビジョン～10年、15年後の広島大学像」の策定にあたっては、“ありたい理想”と“ありうる現実”、“構成員をエンカレッジすること”、“冷徹に現実を認識した内容であること”が求められる。

ビジョンの検討過程では、構成員(大学職員)、学生、経営協議会学外委員との意見交換を実施している。

表 4-41: 経営協議会学外委員のメンバー構成

氏名	所属	専門分野等
有本建男	(独)科学技術振興機構 社会技術研究開発センター長	科学技術政策
大歳卓麻	日本アイ・ビー・エム株式会社 会長	経営
大南正瑛	学校法人立命館大学 名誉役員	大学評価
小笠原道雄	広島文化学園理事・広島文化学園大学 教授	教育学
北島政樹	国際医療福祉大学 学長	医学(癌医療)
郷 通子	大学共同利用機関法人 情報・システム研究機構理事(非常勤)	生物物理学
佃 和夫	三菱重工業株式会社 取締役会長	産業

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

「広島大学の長期ビジョン～10年、15年後の広島大学像」の審議経過は、第20回経営協議会で

報告し、学外委員からの意見反映したものを、第 59 回教育研究評議会(平成 21 年 5 月 19 日開催)にて承認した。

その後、改めて第 21 回経営協議会(平成 21 年 6 月 23 日開催)でビジョンについての説明を行い、経営協議会は長期ビジョン案を承認した。承認されたビジョン案は第 94 回役員会(平成 21 年 6 月 23 日開催)へ付議し、承認された。また同役員会では、同回にて第二期中期目標・中期計画(素案)についても承認している。

○教育研究評議会での議論

長期ビジョンに関する意見交換は、教育研究評議会でも 4 回にわたり行われた。特に教育研究組織改革の方向性については、部局長による意見交換の結果、長期ビジョン案の修正を要しない旨の回答を得た。

○経営協議会での議論

経営協議会での議論は、前述のとおり、第 20 回経営協議会、第 21 回経営協議会で行われた。第 20 回経営協議会では、学外委員と意見交換を行い、主にイ)広島大学出身者に対する特長について、ロ)社会に対して正確な情報発信をする大学の役割について、ハ)各教育プログラムの構造化及び実質化について、二)本ビジョンのミッション(社会への使命)について行われた。

③明日の山口大学ビジョン(2008 年 2 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・ビジョン策定の背景

「明日の山口大学ビジョン～創立 200 周年を超え 2020 年にキラリと光る大学へ～」は、2007 年に制定された「山口大学憲章」¹⁸¹⁾の基本理念に基づき、第 2 期、第 3 期中期目標期間を見据えながら、大学の目指すべき方向について、『教育』、『研究』および『社会連携』のそれぞれの視点から中長期的な展望にたつて、2008 年 2 月に策定された。

また、大学の前身である山口講堂(長州藩士・上田鳳陽により創設された私塾)の設立(1815 年)から、200 周年を迎え、大学の将来像を提示した。



¹⁸¹⁾ 「山口大学憲章」は国立大学法人山口大学を設置するにあたり、学生・教員・職員の三者が一体となった理念の供給と目標の実現のため、憲章を策定した。基本理念として、①「発見し・はぐくみ・かたちにする 知の広場」の創造、②共育・共同・共有精神の涵養、③公正・平等・友愛の尊重をあげ、「教育」の目標として①専門性と社会性の育成、②自己啓発・自己研さん・自己管理の徹底、③知識社会に応える能力醸成を、「研究」の目標として①先進的な研究の社会還元、②学際的な研究体制、③研究活動の透明性と説明責任の順守をあげている。それ以外では「私たちの責務」として①新たな価値の創出、②社会が抱える問題解決への寄与、③地域社会の発展と国際社会への貢献をかかげている。

(2) 決定権者

長期ビジョンの最終決定は、外部識者を交えた学内執行部、部局長からなる「企画調整会議小委員会」・「企画調整会議」、「教育研究評議会」を経て、学長、理事、監事からなる役員で最終決定した。「明日の山口大学ビジョン」は、大学の総務部企画課が担当窓口となっている。

(3) 策定の周期性

「明日の山口大学ビジョン」の策定以前において、類似の大学の長期ビジョンは策定されていない。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

山口大学では「山口大学憲章」、「明日の山口大学ビジョン」を大学の将来像を示したものと位置づけ、『躍動する山口大学』にて「山口大学憲章」にある3つの理念の下、「教育」、「研究」、「国際化」、「附属病院」、「社会連携・社会貢献」、「附属学校」、「業務運営」の各目標を設定している。また、大学の前身である山口講堂からの“志”をつなぎ・伝える二百年とし、次の100年を託す逞しい人財育成を責務とあげている。

山口大学の運営は、平成22年4月1日から第2期中期目標の期間に位置している(平成28年3月31日までの6年間)。中期目標・中期計画と「明日の山口大学ビジョン」との関係については、中期目標・中期計画ではあまり明示していない。

また、ビジョン・戦略に関連するものとして、2007年に研究活動戦略として「山口大学の学術研究推進戦略の在り方(研究推進プラン2007)」を策定し、重点的に推進する研究の選定、評価及び支援方法等のシステムの企画・立案を行っているが、「明日の山口大学ビジョン」では当該戦略との関連は明示されていない。

(5) ビジョンの対象期間

当該ビジョンが発表された2008年から、2020年までのビジョンである。

(6) 対象範囲

「明日の山口大学ビジョン」は、「教育」、「研究」、「社会貢献」の3つの柱からなり、大学活動全体のビジョンを示したものである。これらビジョンの実現のための運営方針として、①透明性を確保した健全で効率的な大学運営、②構成員の活力がいかせる人事制度の構築、③健全な財政の確保、④学生と教職員が「共に育み、切磋琢磨する」環境の整備、⑤「国際化」に重点を置いた大学運営を掲げている。

ii 長期ビジョンの検討体制

長期ビジョンの策定にあたっては、学内の執行部、部局長からなる「企画調整会議」とその下に

設置された「大学像検討ワーキング」で検討が進められた。検討ワーキングには、若手教員や事務職員が参加する体制で進められた。

④ 「KU Vision2008-2017」（学校法人関西大学の長期ビジョン）

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 法的根拠・策定の背景

関西大学では、長期ビジョンの策定にあたって「建学の精神に立ち返る」、「教学の理念・目標の再確認」を行い、平成 17 年(2005 年)に掲げられた「強い関西大学」の構築に向けた経営理念及び基本方針に沿って、「KU Vision2008-2017」は 10 年後のあるべき姿を検討したものである。

関西大学が策定するビジョンは、“将来のあるべき姿”であり、建学の精神、教学の理念といったミッションの下に位置するものと定義している。

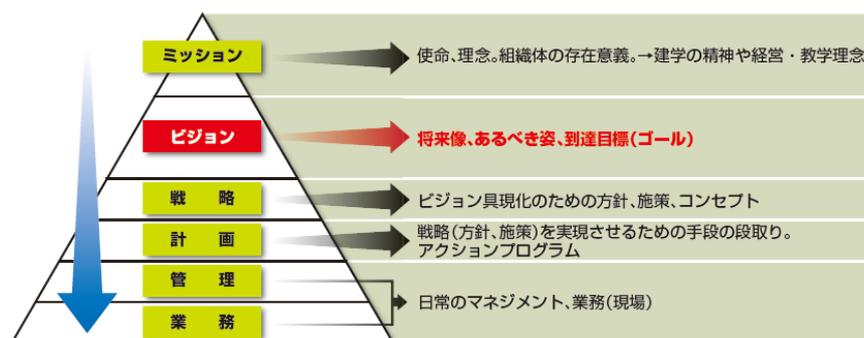


図 4-36 関西大学におけるミッションとビジョンの位置づけ

関西大学における長期ビジョン「KU Vision2008-2017」の策定経緯は、第 18 回基本構想推進会議(平成 18 年(2006 年)11 月 18 日開催)にて「法人と教学が一体となって学園全体の将来像を考える必要がある」との発議を受けたことに始まる。発議を受け、同会議および関西大学戦略会議にて協議が行われ、30～40 歳代の教職員を中心とする長期ビジョン検討委員会が発足し検討が行われた。

(2) 決定権者

長期ビジョンの決定権者は、関西大学理事会である。

(3) 策定の周期性

関西大学における中長期戦略構想の策定は、平成 16 年(2004 年)10 月からの第 15 期理事会における検討から始まる。第 15 期理事会では 18 歳人口の減少、国立大学法人化、私立学校法改正等、高等教育機関を取り巻く環境の変化への好機ととらえ、経営と教学の一体となった意思決定

システムの必要性が議論された。その結果、平成17年(2005年)1月には、「学校法人関西大学における中長期戦略構想策定体制」を立ち上げ、一体型意思決定システムが導入された。具体的には、中長期の基本構想や法人の重要事業の検討を行う「基本構想推進会議」(理事長の諮問機関)、基本構想に基づく中長期の学園総合事業の構想を策定する「関西大学戦略会議」(理事会の諮問機関)、学外有識者の意見を経営に反映させる「経営審議会」(理事長の諮問機関)、そして「関西大学戦略会議」の下部に「経営専門委員会」、「教学専門委員会」を立ち上げた。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

平成17年(2005年)5月12日に策定された「関西大学の経営理念・基本方針—強い関西大学の構築に向けて—」は、国立大学法人化とともに私立大学も含めた大学改革の加速化と少子化(18歳人口の減少)による全入時代の到来をうけて、“強い関西大学”の構築の原動力となる経営理念、基本方針である。経営理念では、小学校を新たに開設し、初等教育から高等教育までの一貫教育のみならず、幼稚園を含めた生涯一貫教育を行い、学園全体の個性化、特色化を促進し、相乗効果を図るとした。また、高等教育における目指すべき個性・特色として、「教育」、「研究」、「社会貢献」を使命と位置づけ、学術研究と人間教育を真に統合するプログラム、先端的研究と社会貢献を結び付ける複眼的施策を実行するとした。長期ビジョン「KU Vision2008-2017」は、この経営理念・方針の下に位置する。

「KU Vision2008-2017」では、ビジョンの下部に位置する戦略と計画の見直しの必要性も指摘している。現行では、戦略としての基本方針の中に「経営事項」と「教学事項」があり、行動計画として短期計画(1年)、中期計画(4年)がある。戦略については、長期ビジョン実現のための改革の基本方針と位置づけ、教育改革(学部・大学院)、教育改革(併設校)、研究改革、学生支援改革、大学入試改革、社会連携・生涯学習改革を支える組織・運営基盤の構築と位置づけている。また、計画では、短中期計画以外に、新たな長期計画の策定もあげている。

長期ビジョンである「KU Vision2008-2017」との関係では、ビジョン策定の翌年に、ビジョンを具現化するための「KU Vision2008-2017 具現化のための長期行動計画」を策定した。

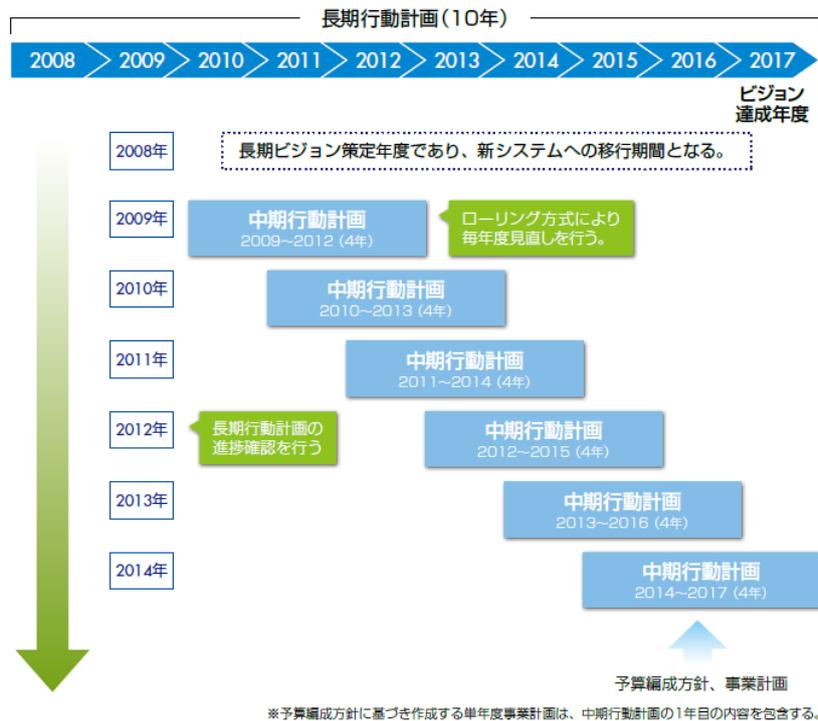


図 4-37 中長期行動計画の実行の流れ

中長期行動計画策定の考え方については、長期行動計画は 10 年間で想定したもので、教育、研究、学生支援等の 8 つの分野を設定し、重点施策の方針を策定するものであり、中期行動計画は 4 年間で事業計画を想定し、毎年度ローリング方式で見直しを行い、1 年ごとの進捗状況の方向を行う。

(5) ビジョンの対象期間

長期ビジョン「KU Vision 2008-2017」の対象期間は、2008 年から 2017 年までの 10 年間である。

(6) 対象範囲

「KU Vision 2008-2017」では、①躍動的な「知の循環」システムの構築、②「考動力」あふれる人材の育成拠点、③教育を支える「鍛えられた研究力」、④ソーシャル・ネットワークの拡充、⑤ゴーイング・コンサーンとしての学園の 5 つの項目からなる。

①躍動的な「知の循環」システムの構築では、幼稚園から大学院までを含む総合学園、一貫教育の強みを発揮した「縦の循環」の充実と企業、他大学、地方自治体との連携による「横の循環」の強化を挙げている。②「考動力」あふれる人材の育成拠点では、学生の質保証、社会的評価を、③の教育を支える「鍛えられた研究力」では世界水準の研究力等をあげている。

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

第 18 回基本構想推進会議および関西大学戦略会議にて協議が行われ、30～40 歳代の教職員を中心とする長期ビジョン検討委員会が発足し検討が行われた。

長期ビジョンの策定にあたっては、学生、教職員、教育後援会、校友会等の関係者からも意見募集を行い、144 人からの意見を収集した。

また長期行動計画の策定メンバーは、下記 13 名からなる。

氏名	所属・役職	備考
池内 啓三	専務理事	総括
小西 靖洋	常務理事	国際化
増地 英一	常務理事	組織・運営基盤の構築
大罵 征次	常任理事	併設校の教育改革
芝井 敬司	副学長	教育改革(大学・大学院)
越智 光一	副学長	研究改革(産学・知財連携を含む)
良永 康平	学長補佐	学生支援改革
北田 伸治	総合企画室長	併設校の教育改革
重田 勝紀	財務局長	組織・運営基盤の構築
稲田 一豊	学事局次長	教育改革(大学・大学院)
松並 久典	学長室次長	大学入試改革
市原 淳	施設課長補佐	施設関係全般
乾 友篤	学長課長補佐	社会連携・生涯学習改革

長期行動計画の策定にあたっては、長期ビジョンの時と同様に、学生、教職員、事務職員、教育後援会、校友会等の関係者からの意見募集を行った。実施方法は、学園情報システムの使用、会議での周知、文書による依頼等の形式で行い、長期行動計画(素案)に関する意見収集を行っている。意見総数は、295 件で、内訳は学生(7)、教職員(67)、教育後援会(7)、校友会(6)、併設校教諭(11)、併設校教育後援会・PTA(0)、併設校同窓会(2)、事務職員(195)である。

(2) 検討期間

長期ビジョン検討委員会による検討作業は、平成 19 年(2007 年)4 月から開始し、計 14 回の全体会および複数回の分科会を経て、同年 12 月に答申(最終報告書)を提出した。

また、長期行動計画については、平成 21 年(2010 年)1 月 29 日に第 1 回の検討を開始し、同年 9 月 28 日まで合計で 14 回の検討会議を開催し、計画の策定を行った。長期計画の検討議題

は、「大学入試」、「教育改革(併設校)」、「学生支援」、「国際化全般」、「社会連携・生涯学習」、「研究計画」、「教育改革(学部・大学院)」、「組織・運営基盤」と各回ごとにテーマが絞られ、長期行動計画の原案策定では前長期ビジョン検討委員会の座長・副座長との意見交換も行っている。

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

長期ビジョン素案は、学内意見募集を経て修正され、関西大学戦略会議(第36回会議、平成20年(2008年)7月16日開催)、理事会(第6回会議、同年7月24日開催)にて決定した。

【コラム】

大学機関における長期ビジョンの策定例

～長期計画策定の背景と特徴・国立大学法人山口大学のケース～

大学機関の中長期ビジョンは、国立大学法人として定められた中期経営計画・中期目標と、大学機関独自の長期ビジョンの二つがある。国立大学法人の中期目標・中期計画は、6年間を対象としたもので、計画の遡上に載せたものは評価対象となり、評価結果は運営費交付金の配分に直結してくることから、目標・計画内容は必然と評価に耐えうるものが中心となる。このため、大学機関として中長期の挑戦的な取り組みや将来のアクション等は、中期経営計画に含まれないことが多い。

大学機関が策定する長期経営ビジョンは、独自性に富むユニークなビジョンが期待されるが、策定にあたっては、中期経営計画・中期目標の策定と評価時期、**学長の任期**等の異なるタームに関わることから、“長期”であるがゆえの難しさも内包している。それでも、大学機関独自の長期ビジョンは、不要であるかと問えば、地域社会に大学機関としての理念と目標を示す機会であり、自由を基調とする学内の各組織の大学機関に対する遠心力を抑える役割もある。

大学機関において独自の長期ビジョンを策定しているケースはそれほど多くない。もちろん、学長任期中を対象とした中期ビジョンの策定は複数の国立大学でも見受けられるが、学長の任期をまたがる長期ビジョン(10年程度先)を策定している大学はまだ限られている現状である。

本コラムでは、長期ビジョンを策定している大学の中から、「明日の山口大学ビジョン」を取り上げ、同大学における長期ビジョンの位置づけ、策定経緯、独自の取り組みについて紹介する。同大学における事例は、**地域の基幹総合大学としての**地方国立大学における大学経営における長期ビジョンの位置づけ、策定における課題は、多くの地方国立大学の長期ビジョン策定におけるヒントになろう。

○ビジョンの策定経緯

山口大学において長期ビジョンの策定の端緒となるのが、2000年に策定された「山口大学の理念と目標」である。「山口大学の理念と目標」は、広中平祐学長の時期に策定されたもので、『「発見し・はぐくみ・かたちにする知の広場」の創造』、『共同・教育・共有精神の涵養』、『公正・平等・友愛の尊重』を掲げている。策定に至った背景は、国立大学機関の法人化の動きが強まる中で、学長が機関としての“理念と目標”を整備することの重要性を指摘し、学内で検討プロジェクトを設置し、評議会での審議を経て決定したものである。



図 明日の大学ビジョンの位置づけ

その後、2004年4月の国立大学法人化後、大学機関の中期目標・中期計画の策定に伴い、いくつかの問題点が生じた。その一つが、現行の中期目標・計画が、評価に基づく資金配分に影響を与えることから、やや近視眼的で現実的な目標設定になりがちで、国立大学法人山口大学として考える長期目標を書き込みにくい状況が生まれた。

このため、加藤紘学長時期から現在の丸本学長（一期）にかけて、「山口大学憲章」を策定し、向こう50年から100年にわたる理念、長期目標を掲げた（基本理念の部分は「山口大学の理念と目標」を受け継ぎ、教育の目標、研究の目標、社会への責務を示した）。この大学憲章は、医学部を抱える地方総合大学の立ち位置を示すものであった。

しかし、策定した大学憲章は、50年から100年スパンであり、旧帝国大学ではない地方国立大学の魅力・特徴を踏まえ大学競争に資するには、10年、15年程度までを見通した中期目標的なビジョンを必要とした。このため、創基200周年*を迎える2015年を越え2020年を目途とする「明日の山口大学ビジョン」を2008年に策定した。

※注：山口大学の前身は、1815年、長州藩士・上田鳳陽により創設された私塾・山口講堂に始まる。幕藩体制の高等教育機関を創設のもととする大学として、東京帝国大学、東北帝国大学に次いで設立された。

○長期ビジョン、中期目標・計画、単年度目標の関係

前述のとおり、中期目標・中期計画は、運営費交付金と直結するものであり、評価に耐えうる内容であることが必要である。しかし、機関として立ち位置を示すものが、中期目標・中期計画だけであった場合、各論において中期目標・中期計画で記載したとふれてしまう可能性がある。長期ビジョンには、これらのふれを抑える役割がある。また、毎年、「躍動する山口大学」を発行し、簡易的な形で中期目標・中期計画を示し、教職員に対して大学の目指すべき方向を示している。国立大学法人は、引き続き運営費交付金が減少していくことが想定される

中で、大学機関における“理念”はますます重要となる。ただし、長期ビジョンの策定の定期性等については、学内規則として定めることは考えていない。

○研究推進計画と長期ビジョンの関係

山口大学では、長期ビジョンとは別に、学内の各研究者に対する情報提供として研究推進プランを策定している。これは、研究面における3年計画であり、月単位で計画を動けるように工夫している。最近では、学長裁量経費を活用し独自の研究助成費を確保している。別名、“呼び水プロジェクト”とも呼んでいるが、若手研究者を対象に1000万円単位で8~10件の1年助成を付けている。実際に研究助成を取得した研究者が翌年度に外部資金を獲得する等の効果が出てきている。それ以外に、若手研究者が**科学研究費補助金（科研費）**を得ることができるよう**基盤研究C**で評価Aで落選した若手研究者を対象に50万円程度の研究助成金を与え、翌年の科研費の取得を目指す取り組み等を行なっている。これらのユニークな取り組みは、長期ビジョンに具体的に記載するには、あまりに具体的すぎるため掲載はしていない（ただし、毎年公表する「躍動する山口大学」〈簡易中期目標・計画図〉には記載）。長期ビジョンに求められる要素は、教職員の意識や立地地域に対する大きな方向性の表明であり、長期ビジョンと短期的な取り組みについて整合性を持たすことも重要であるが、細部は柔軟に変化できるようなものが望ましい。大学機関にはそれぞれ歴史（総合大学に進展してきた経緯、地域性、大学の規模等）があるため、長期ビジョンの実行にあたっての学長トップダウンの程度は、これらの機関の成り立ち・立ち位置によって異なるとしている。

○長期ビジョンの策定プロセス

「明日の山口大学ビジョン」の策定にあたっては、執行部、部局長からなる企画調整会議で検討を行った。具体的な長期ビジョンの検討においては、企画調整会議の下に、大学の長期ビジョンを検討する「大学像検討ワーキング」を設置し、若手教員や事務職員の参加により検討を進めた。

「大学像検討ワーキング」は、4月に開始して以降、約2週間に1回ペースで開催し、8月末には成果報告を行った。長期ビジョン案が固まった後は、企画調整会議と合同で「企画調整会議小委員会」を開催し、ここでの検討では外部有識者2名（経営協議会委員、元運営諮問会議委員）を加え、長期ビジョンのブラッシュアップを図った。

「明日の山口大学ビジョン」の最終案は、企画調整会議、教育研究評議会での審議等のプロセスを経て、役員会で決定した。

以上

4.3.2. 公的研究機関等の長期ビジョン

研究員 野呂高樹

独立行政法人では、独立行政法人通則法第 29 条・第 30 条により 3～5 年ごとに中期目標ならびに中期計画を策定することが義務付けられているが、今回取り上げる機関における長期ビジョンにおいては、法的な義務はなく自主的な取組であり 10～20 年後を展望したものが多い。この長期ビジョンはどのような役割を果たすことが期待されているだろうか。

4.3.2.1. 総論

独立行政法人通則法の第 2 条では独立行政法人を下記のように定義している。

第二条 この法律において「独立行政法人」とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。

2 この法律において「特定独立行政法人」とは、独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるものとして個別法で定めるものをいう。

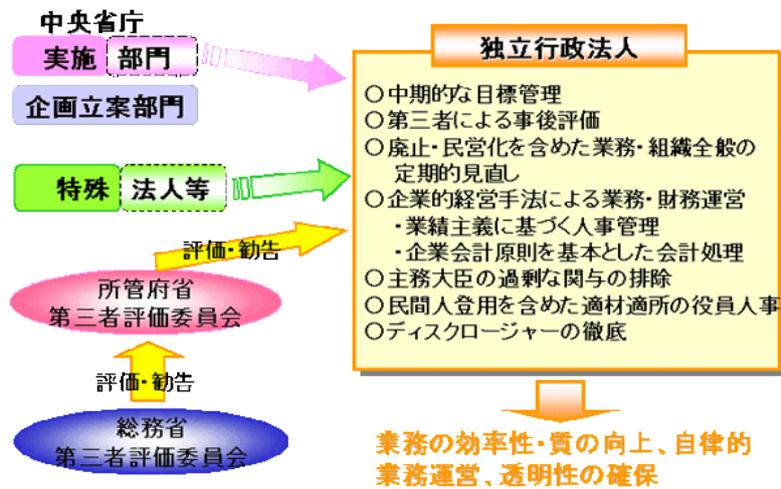


図 4-38: 独立行政法人のしくみ

出典：総務省のウェブサイト「独立行政法人のしくみ」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01_02.html

独立行政法人は、平成 23 年 11 月 1 日時点で 102 法人存在する¹⁸²。

¹⁸² 出典：総務省ホームページ「独立行政法人一覧（平成 23 年 11 月 1 日現在）」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei2_01_03.pdf

内閣府所管 2

- 国立公文書館
北方領土問題対策協会

消費者庁所管 1

- 国民生活センター

総務省所管 4

- 情報通信研究機構
- 統計センター
平和祈念事業特別基金
郵便貯金・簡易生命保険管理機構

外務省所管 2

- 国際協力機構
国際交流基金

財務省所管 4

- 酒類総合研究所
- 造幣局
- 国立印刷局
日本万国博覧会記念機構

文部科学省所管 23

- 国立特別支援教育総合研究所
大学入試センター
国立青少年教育振興機構
国立女性教育会館
国立科学博物館
物質・材料研究機構
防災科学技術研究所
放射線医学総合研究所
国立美術館
国立文化財機構
教員研修センター
科学技術振興機構
日本学術振興会
理化学研究所
宇宙航空研究開発機構
日本スポーツ振興センター
日本芸術文化振興会
日本学生支援機構
海洋研究開発機構
国立高等専門学校機構
大学評価・学位授与機構
国立大学財務・経営センター
日本原子力研究開発機構

厚生労働省所管 19

- 国立健康・栄養研究所
労働安全衛生総合研究所
勤労者退職金共済機構
高齢・障害・求職者雇用支援機構
福祉医療機構
国立重度知的障害者総合施設のぞみの園
労働政策研究・研修機構
労働者健康福祉機構
- 国立病院機構
医薬品医療機器総合機構
医薬基盤研究所
年金・健康保険福祉施設整理機構
年金積立金管理運用独立行政法人

- 国立がん研究センター
国立循環器病研究センター
国立精神・神経医療研究センター
国立国際医療研究センター
国立成育医療研究センター
国立長寿医療研究センター

農林水産省所管 13

- 農林水産消費安全技術センター
種苗管理センター
家畜改良センター
水産大学校
農業・食品産業技術総合研究機構
農業生物資源研究所
農業環境技術研究所
国際農林水産業研究センター
森林総合研究所
水産総合研究センター
農畜産業振興機構
農業者年金基金
農林漁業信用基金

経済産業省所管 11

- 経済産業研究所
工業所有権情報・研修館
日本貿易保険
産業技術総合研究所
- 製品評価技術基盤機構
新エネルギー・産業技術総合開発機構
日本貿易振興機構
原子力安全基盤機構
情報処理推進機構
石油天然ガス・金属鉱物資源機構
中小企業基盤整備機構

国土交通省所管 20

- 土木研究所
建築研究所
交通安全環境研究所
海上技術安全研究所
港湾空港技術研究所
電子航法研究所
航海訓練所
海技教育機構
航空大学校
自動車検査独立行政法人
鉄道建設・運輸施設整備支援機構
国際観光振興機構
水資源機構
自動車事故対策機構
空港周辺整備機構
海上災害防止センター
都市再生機構
奄美群島振興開発基金
日本高速道路保有・債務返済機構
住宅金融支援機構

環境省所管 2

- 国立環境研究所
環境再生保全機構

防衛省所管 1

- 駐留軍等労働者労務管理機構

(注1) ○印の法人は、特定独立行政法人(役員が国家公務員の身分を有するもの(8法人))
(注2) 法人の名称の冒頭の「独立行政法人」は省略

合計 102 法人

独立行政法人では、独立行政法人通則法第 29 条・第 30 条により 3～5 年ごとに中期目標ならびに中期計画を策定することが義務付けられているが、今回取り上げる機関における長期ビジョンにおいては、法的な義務はなく自主的な取組であり、10～20 年後を展望したものが多い。

(中期目標)

第二十九条 主務大臣は、三年以上五年以下の期間において独立行政法人が達成すべき業務運営に関する目標（以下「中期目標」という。）を定め、これを当該独立行政法人に指示するとともに、公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

2 中期目標においては、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 中期目標の期間（前項の期間の範囲内で主務大臣が定める期間をいう。以下同じ。）
- 二 業務運営の効率化に関する事項
- 三 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
- 四 財務内容の改善に関する事項
- 五 その他業務運営に関する重要事項

3 主務大臣は、中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、評価委員会の意見を聴かなければならない。

(中期計画)

第三十条 独立行政法人は、前条第一項の指示を受けたときは、中期目標に基づき、主務省令で定めるところにより、当該中期目標を達成するための計画（以下「中期計画」という。）を作成し、主務大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

2 中期計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 業務運営の効率化に関する目標を達成するためとるべき措置
- 二 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置
- 三 予算（人件費の見積りを含む。）、収支計画及び資金計画
- 四 短期借入金の限度額
- 四の二 不要財産又は不要財産となることが見込まれる財産がある場合には、当該財産の処分に関する計画
- 五 前号に規定する財産以外の重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画
- 六 剰余金の使途
- 七 その他主務省令で定める業務運営に関する事項

- 3 主務大臣は、第一項の認可をしようとするときは、あらかじめ、評価委員会の意見を聴かなければならない。
- 4 主務大臣は、第一項の認可をした中期計画が前条第二項第二号から第五号までに掲げる事項の適正かつ確実な実施上不適当となったと認めるときは、その中期計画を変更すべきことを命ずることができる。
- 5 独立行政法人は、第一項の認可を受けたときは、遅滞なく、その中期計画を公表しなければならない。

文献・ウェブ調査にて判明した公的研究機関の長期ビジョンは全部で7件あった。

- 1) NITE 長期ビジョン 2020 (製品評価技術基盤機構)
- 2) 電子航法研究所の研究長期ビジョン
- 3) 2100年原子力ビジョン (日本原子力研究開発機構)
- 4) JAXA2025年長期ビジョン (宇宙航空研究開発機構)
- 5) JST 長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指して～
(科学技術振興機構)
- 6) 放医研 2030 (放射線医学総合研究所)
- 7) 食品加工研究センター新ビジョン～北海道の食品工業のさらなる飛躍を目指して～
(北海道立総合研究機構 食品加工研究センター)

この7件を見ていくと、「機関における長期ビジョン」と「分野における長期ビジョン」の2つに分かれる。

「機関における長期ビジョン」

- NITE 長期ビジョン 2020 (製品評価技術基盤機構)
- 電子航法研究所の研究長期ビジョン
- JAXA2025年長期ビジョン (宇宙航空研究開発機構)
- JST 長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指して～ (科学技術振興機構)
- 放医研 2030 (放射線医学総合研究所)
- 食品加工研究センター新ビジョン～北海道の食品工業のさらなる飛躍を目指して～
(北海道立総合研究機構 食品加工研究センター)

「分野における長期ビジョン」

- 2100年原子力ビジョン (日本原子力研究開発機構)

上記7事例の策定期間、対象期間、目的、内容、効果、策定手法、策定関与者について

は、別表（A3 判）にまとめた。

この 7 事例のうち、長期ビジョンの資料を入手することができ、加えて詳細について関係者へインタビューするなどして内容等を幅広く把握するとともに、ベストプラクティスと位置付けることが妥当と思われる下記 3 事例

1) NITE 長期ビジョン 2020（製品評価技術基盤機構）

特徴：バックキャストによるアプローチ。NITE 職員が幅広く参加できるプロセス設計

2) 電子航法研究所の研究長期ビジョン

特徴：研究所の研究計画立案や評価への活用。NEDO 等の他機関の将来計画作成活動に研究員を参加させ、研究長期ビジョン作成の過程で得られた情報・知見等の提供を通じた活動支援

3) 2100 年原子力ビジョン（日本原子力研究開発機構）

特徴：分野の長期ビジョン策定における低予算のアプローチ。広く議論をするための素材としての位置付け

については、

I. ビジョンの位置づけ・目的

II. ビジョンの策定手法

III. ビジョンの内容

IV. ビジョン策定による効果等

の観点から整理するとともに、

4) JAXA2025 年長期ビジョン（宇宙航空研究開発機構）

5) JST 長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指して～

（科学技術振興機構）

については、ビジョンの位置づけ・目的、策定手法、内容の観点から整理した。下記に各々の詳細を記す。

4.3.2.2. 各論

(1) NITE 長期ビジョン 2020（製品評価技術基盤機構）

a. NITE(製品評価技術基盤機構)について

通商産業検査所（平成 7 年に製品評価技術センターと改称）を前身とし、平成 13 年 4 月 1 日より国家公務員型の独立行政法人として新しくスタートした NITE は、化学・生物・電気・機械等の技術者からなる行政組織として、法律に基づく輸出検査や検定、法令適合性を判断する立入検査、商品テスト等を実施してきた歴史的な文脈を継承しつつ、バイオテクノロジー分野、化学物質管理分野、適合性認定分野、製品安全分野を主とする専門性の高

い技術力を継続的に必要とする業務で、所管の経済産業省を中心とする関係省庁を支え、国の担当部署と事実上一体となって、業務を実施している。

基本理念として、『信頼できる技術と情報をもとに、「くらしの安全・安心」に貢献すること』を掲げ、スタンスとして「時代のニーズをいち早くとらえ、国民生活と産業活動をつなぐ」こと、アクションとして、「技術情報を評価し、価値を高めて、広く社会に提供する」こと、「技術に基づいて法律を執行し、行政を支える」ことを提示している。

<予算>

(億円)

	第1期	第2期				
	H13年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度
運営費交付金	75	76	76	75	74	72
施設費補助金	1	1	1	1	4	0
受託収入	8	8	2	3	4	2
講習関係収入	—	4	4	12	18	9
その他収入	0	2	2	2	2	2
合計	85	91	85	93	102	85

<役職員数>

常勤役職員数(4月1日)

	第1期	第2期				
	H13年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度
役員数	2	3	3	4	4	4
職員数	408	420	409	402	401	397

b. NITE 長期ビジョン 2020 について

I. 本ビジョンの位置づけ・目的

NITE 長期ビジョン 2020 は、平成 23 年度から独法第 3 期を迎えるにあたり、引き続き、国民の期待、産業界などの国内外の様々な社会的要請、経済産業省をはじめ関係省庁、地方自治体等行政ニーズに応じていくため、現在の予算、人員、組織体制等の制約要件をはずし、ミッション、10 年先のあるべき姿、目標等をゼロベースで検討することにより、

今後 NITE が進むべき方向、方針を取りまとめたものである。

II. 本ビジョンの策定手法

NITE 長期ビジョン 2020 策定にあたっては、幹部クラス（8名）、課長クラス（7名）、若手職員（6名）それぞれのレベルで検討チームを発足し、論点整理や具体的な議論を行うとともに、NITE の将来を担う若手職員に意見募集を実施し、意見交換を行うなど、NITE 職員が幅広く参加できる形で検討を進め、職員の当事者意識を高めるように工夫されている。

また、NITE の内部のみならず、製品安全、化学物質管理、バイオ、認定分野における多くの外部専門家から意見、要望を頂戴し、可能な限りビジョンに反映させている。

以上のような複層的なプロセスを設計・実施することにより、NITE の第3期中期計画を具体的に検討するにあたり、NITE の役職員が共通認識を持てるような配慮がなされていることがビジョン策定における大きな特徴と言える。

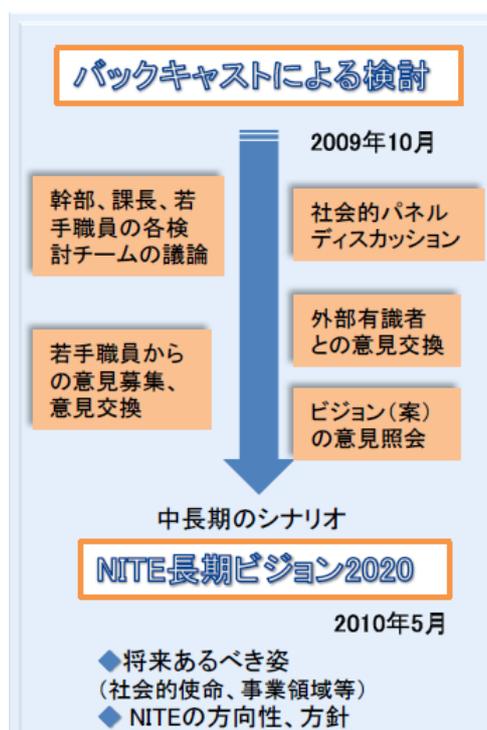


図 4-39: 長期ビジョンの策定プロセス

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

「長期ビジョン」策定に向けた検討プロセス

➤ 「長期ビジョン」策定プロジェクトチーム設置：平成 21 年 10 月 13 日

- 有識者会合：平成 21 年 11 月 19 日より 5 回開催
- 検討チーム会合：全体会合、各チームでの会合、若手職員 146 名に対する意見募集（計 4 回実施）
- 理事長との意見交換：平成 21 年 11 月より計 10 回開催

Ⅲ. 本ビジョンの内容

NITE 長期ビジョン 2020 の構成は、最初に、日本の社会的リスクを展望（第 1 章）し、社会的リスクの低減を担う NITE への要請（第 2 章）を整理した上で、これまでの事業成果・効果の総括と NITE の強み及び弱み（第 3 章）を踏まえ、将来のあるべき姿（第 4 章）、NITE の全体方針及び個別方針（第 5 章）を取りまとめ、最後に、今後の方針、戦略を実施する上で必要な組織体制、マネジメントの仕組み及び人財育成等（第 6 章）となっている。

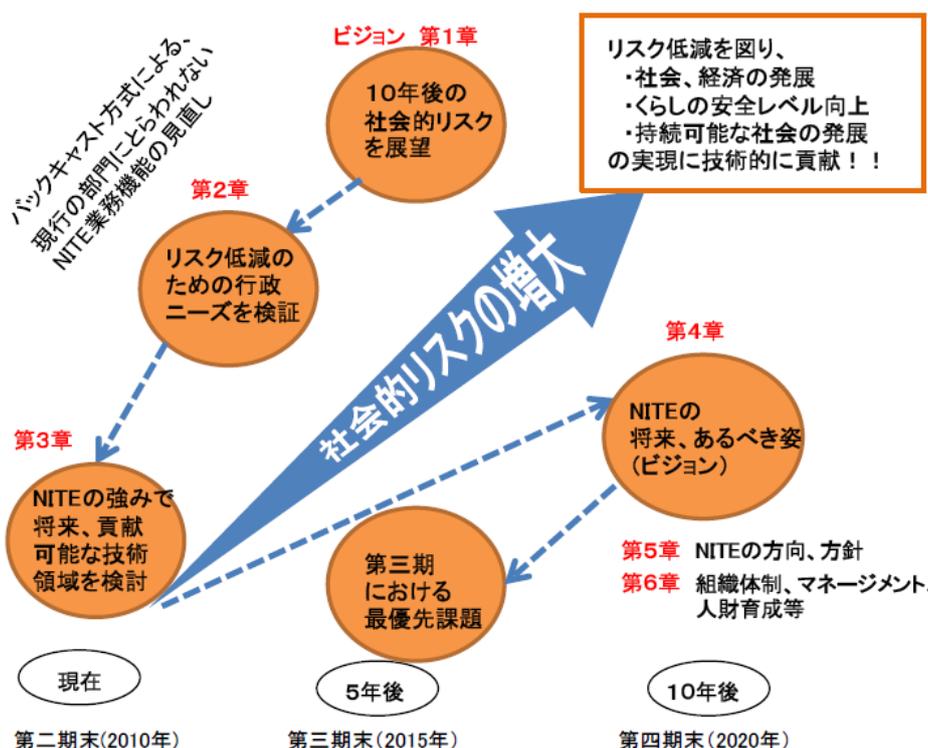


図 4-40: NITE 長期ビジョン 2020 の構成

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

第 1 章では、社会的リスクという新たな視点から、現在、そして今後 10 年先の国民の期待、国内外の社会要請を検討している。

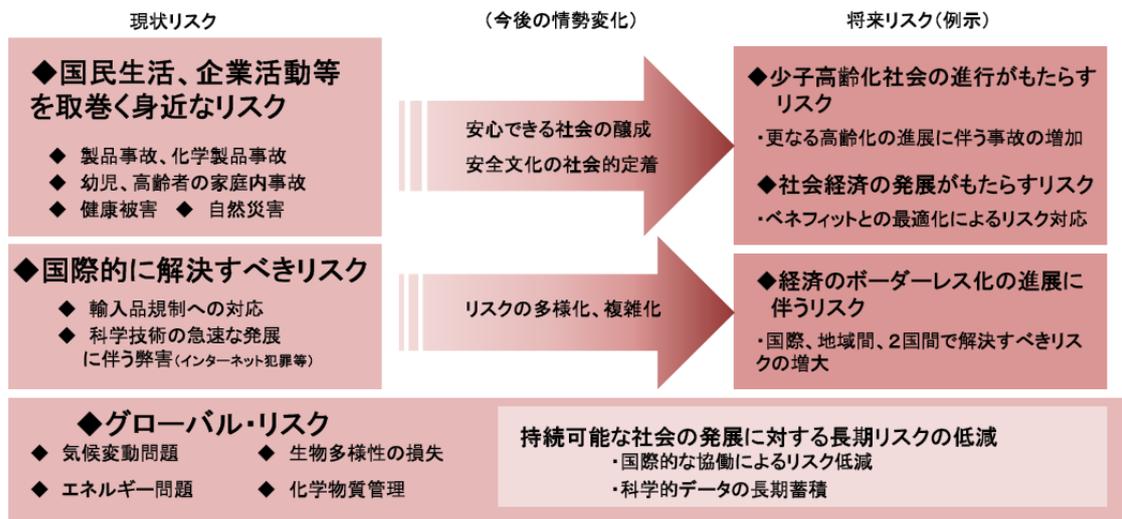


図 4-41:社会的リスクの変容

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

第 2 章では、社会的リスクの低減を担う行政機関の役割の中での NITE に期待される役割、業務機能について国民目線を心掛けて見直し、リスクマネジメントの観点から機能別に NITE の役割を再整理している。

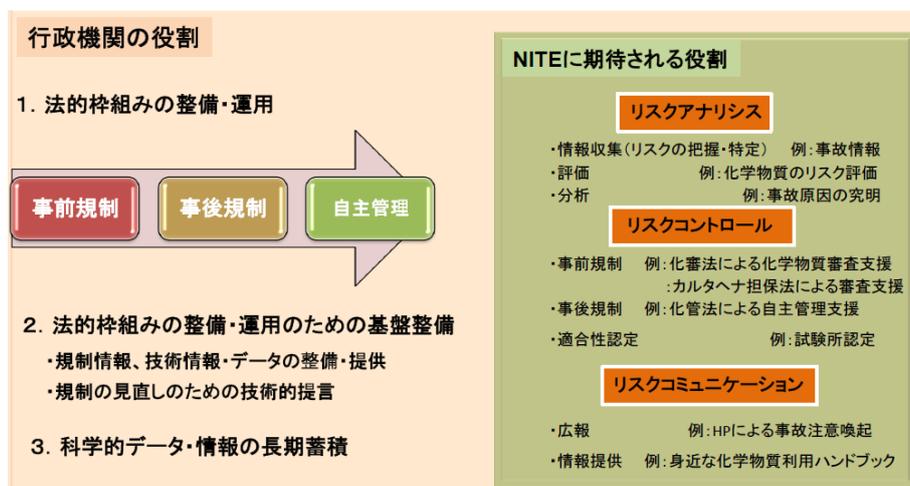


図 4-42:NITE への社会的要請

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

第 3 章では、NITE のこれまでの取組みを振り返り、事業成果・効果のレビューや独法化したことによるメリット・デメリット、NITE の強み・弱み、NITE を取り巻く経営環境の分析によりポジショニングを整理している。

高度な技術及び科学的知見の蓄積を有する公平かつ中立的な組織として、政策目的の実現に向け、時代の要請、行政ニーズの変化に柔軟に対応し、NITEの強み、独法化のメリットを最大限活かした業務を実施。

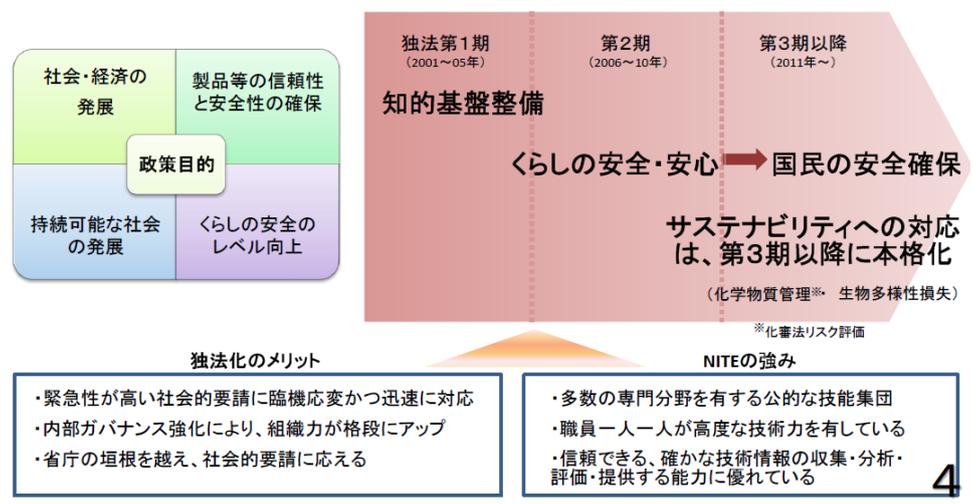


図 4-43:これまでの NITE の取り組み

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

第 4 章では、基本理念、行動理念、社会的使命を踏まえて、今後 10 年で NITE が取り組む事業展開の方向性を事業領域（ドメイン）として整理するとともに、その実現に向けた NITE 職員への今後の期待を示している。

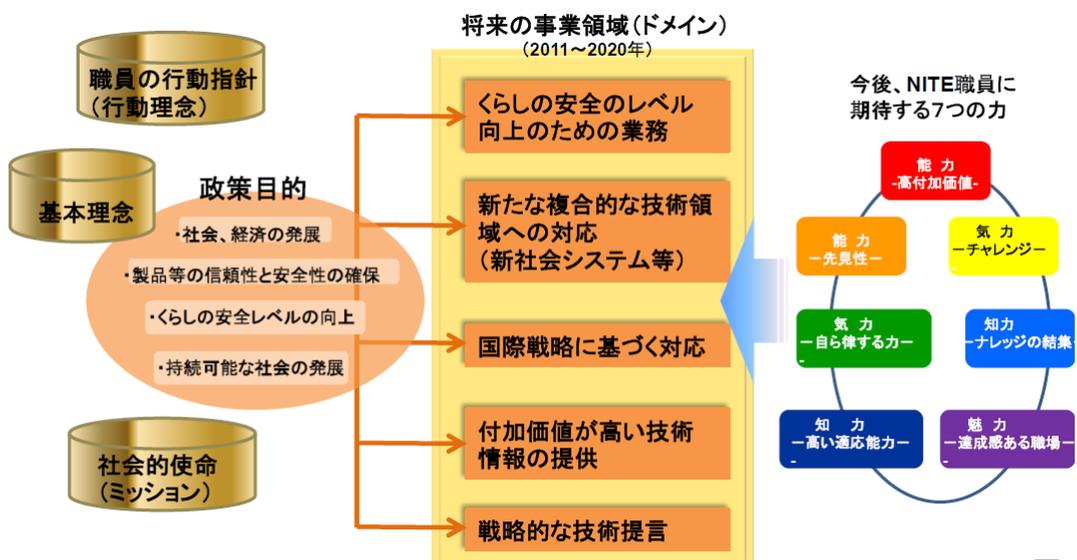


図 4-44:NITE の将来のあるべき姿

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

第 5 章では、前章の目指すべき事業領域（ドメイン）において、事業展開における全体方針や個別の方針、戦略を整理している。

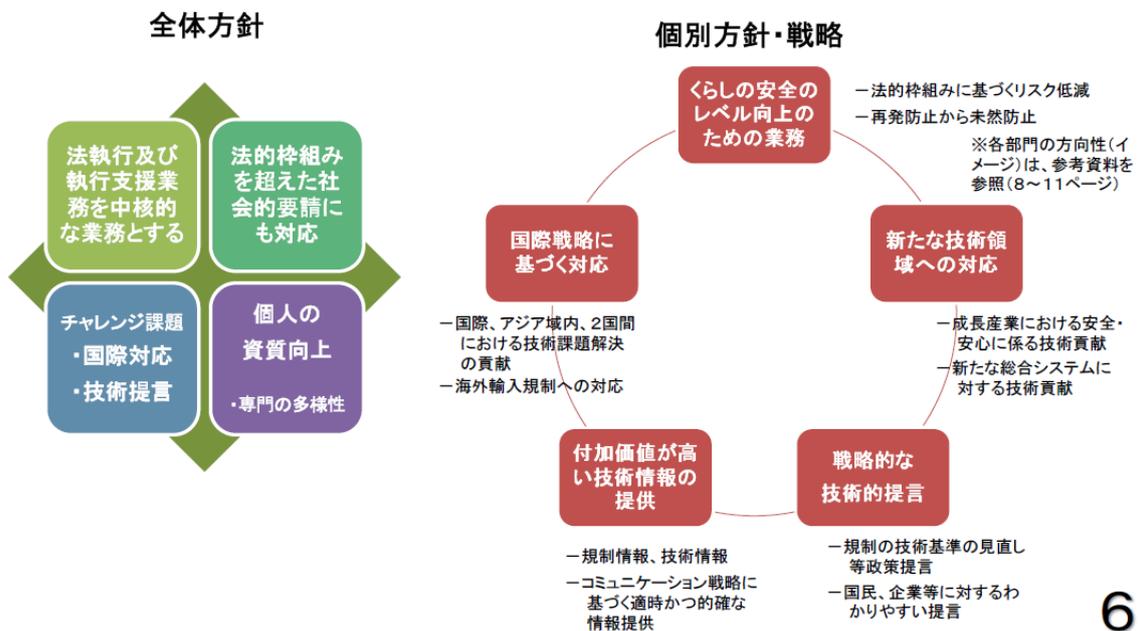


図 4-45: NITE の方向、方針

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

第 6 章（最終章）では、政策目的の実現に向け、政策目標の達成に技術的に貢献するため、そして組織として『第 4 章の将来のあるべき姿』に向け、『第 5 章の全体方針、個別方針』を戦略的に実施していくため、必要となる仕組みを整理している。

◆組織体制、マネージメント

柔軟かつ機動的な組織

- ・増大する管理業務に対する改革
- ・プロジェクトマネージャーによる業務の効率化・迅速化

マネージメントの強化

- ・フラットな組織体制の構築
- ・機能別のプロジェクトチームによる問題解決型組織

◆人財育成・確保

先見性と高い適応能力を持った技術系人財の育成・確保

- ・戦略的な人財育成方針の策定・実行
- ・体系的研修から自己啓発研修への重点化
- ・技術専門家、管理業務エキスパートの育成・確保
- ・人財育成の意識改革

◆その他のプラットフォーム

- ・広報からコミュニケーション戦略への変更、IT戦略の検討等環境整備

図 4-46: NITE の組織体制、マネージメント、人財育成等

出典：製品評価技術基盤機構「NITE 長期ビジョンの概要について」、平成 22 年 5 月

IV. 本ビジョン策定による効果等

- 独法の評価委員会や所管の経済産業省から高い評価を得た。
- NITE 内部においては、経営レベルではポジティブな反応を示し、3 期中期目標や計画の策定においては、当ビジョンから引用もされている。理事長から長期ビジョン PT に対して表彰がなされた。
- NITE 内部の経営層以外への広報については、当時行革対応と重なってしまい、予定していた説明会を開催することができなかった。
- 当ビジョン策定で培ったプロジェクトチーム方式による検討は、その後に広報など 10 の改革テーマにおいても活用されている。
- 今振り返ると、長期ビジョン策定のコンセプトづくりにもっと時間をかけてもよかったかと感じている。
- ビジョン策定において採用したバックキャストの手法は、現時点でのしがらみを外すことができ、フォアキャストの場合に陥りやすい守旧的・微修正的な内容になりにくいことが良い点である。
- ビジョンのエディター役としての負荷は高いが、全職員参加型を志向し、ローリング活動にも注力したことは 3 期の目標や計画策定において大きな貢献をしている。

<謝辞>

本執筆にあたっては、当時に NITE 長期ビジョン 2020 を取りまとめられた永井祐司氏（経済産業省 知的基盤課・課長補佐）、そして中島基樹氏（製品評価技術基盤機構 企画管理部経営企画課・主任）ならびに西澤彩子氏（製品評価技術基盤機構 企画管理部経営企画課広報室・職員）へのインタビュー結果の内容も盛り込まれている。ここに感謝申し上げたい。

<参考文献・Web サイト>

1. (独) 製品評価技術基盤機構のホームページ : <http://www.nite.go.jp/index.html>
2. (独) 製品評価技術基盤機構、NITE 長期ビジョン 2020、平成 22 年 5 月

(2) 電子航法研究所の研究長期ビジョン

a. 独立行政法人電子航法研究所について

航空交通管理の分野における我が国唯一の研究機関として、航空交通量の増大、航空交通の安全性向上、地球環境の保全等の航空交通システムの高度化に関する研究開発に取り組んでいる。※所管は国土交通省。

具体的には、平成 23 年度からスタートする新たな中期計画及び平成 22 年度に改訂した研究長期ビジョンでは、

- ◇ 飛行中の運航高度化に関する研究開発
- ◇ 空港付近の運航高度化に関する研究開発
- ◇ 空地を結ぶ技術及び安全に関する研究開発

が当研究所の目指す研究の方向性を示している。

当研究所は 64 名から構成され、うち研究職が 45 名である。また、平成 23 年度の予算は下記のとおりである。

収入（単位：100 万円）

区分	一般勘定
運営費交付金	1,499
施設整備費補助金	99
受託等収入	253
総括	1,851

支出（単位：100 万円）

区分	一般勘定
業務経費	822
施設整備費	99
受託等経費	215
一般管理費	46
人件費	669
総括	1,851

b. 電子航法研究所の研究長期ビジョンについて

I. 本ビジョンの位置づけ・目的

航空交通管理という分野は世界共通の土壌（R&D）であり、基礎情報の把握や世界的課題の把握について先行的に実施することが期待されている。そこで、20 年先を見越してのビジョンを策定する必要性を感じ、理事長からのトップダウンの指示によって実施された。2011 年度版として公表された研究長期ビジョンの前に、平成 20 年 7 月に最初の研究長期ビジョン（2008 年版）が策定されている。それによりこの長期ビジョンは航空局の「将来の航空交通システムに関する長期ビジョン」（CARATS）とそれに基づく整備計画策定に貢献すると共に、航空宇宙学会、宇宙航空研究開発機構（JAXA）及び新エネルギー・産業技

術総合開発機構（NEDO）等で検討が進められている我が国の航空技術に係わる将来計画作成にも影響を与えつつある。また、研究所内では研究長期ビジョンを念頭に置いた研究計画が作成されており、研究の全体的方向性が統一された。今回の研究長期ビジョン見直しでは、この社会状況変化や新たな研究成果等を考慮して今後の研究課題や研究の進め方等についてより具体的な検討を行っている。

II. 本ビジョンの策定手法

2008年版の長期ビジョンは平成18年度から20年度初めまでの国際動向や社会ニーズの調査・検討に基づき作成されており、その後得られた知見や開発／導入された技術等は考慮されていない。さらに、当研究ロードマップでは、研究課題相互の関連や短・中・長期的ターゲットが明確でないところがあり、長期ビジョンの見直しによりこれら課題に対応することが望ましいとの判断により、理事長の指示のもと、平成21年4月研究企画統括を委員長とする内部の8名の委員から構成される長期ビジョン検討委員会が再編成され、2008年版の長期ビジョンを見直すことになった。手順や戦略は研究企画部署が担当し、委員は公募や推薦によって選出された。平成21年4月より平成22年12月まで合計で21回検討委員会は開催された。

委員会では、この見直しの基盤として①最近の社会状況の変化と課題、及び②世界の技術開発動向と研究所で得られた新たな知見、開発／導入された新技術、の調査、確認及びそれに基づく具体的課題、短・中・長期目標の提示を行うことにした。

①最近の社会状況の変化と課題

航空に係わる最近の主な社会状況変化として以下があげられた。

- ・羽田、成田空港の拡張と運用開始
- ・アジア等の日本近隣諸国と日本間の航空交通量の急速な増大
- ・航空局の「将来の航空交通システムに関する長期ビジョン」（CARATS）策定
- ・高速鉄道の整備進展に伴う交通分野での競争の激化

これらに伴い、最近我が国で顕著になった課題として以下があげられた。

- ・首都圏空港への一極集中の進展
- ・上空通過機及び国際線の増加
- ・交通分野での競争の激化と交通分担

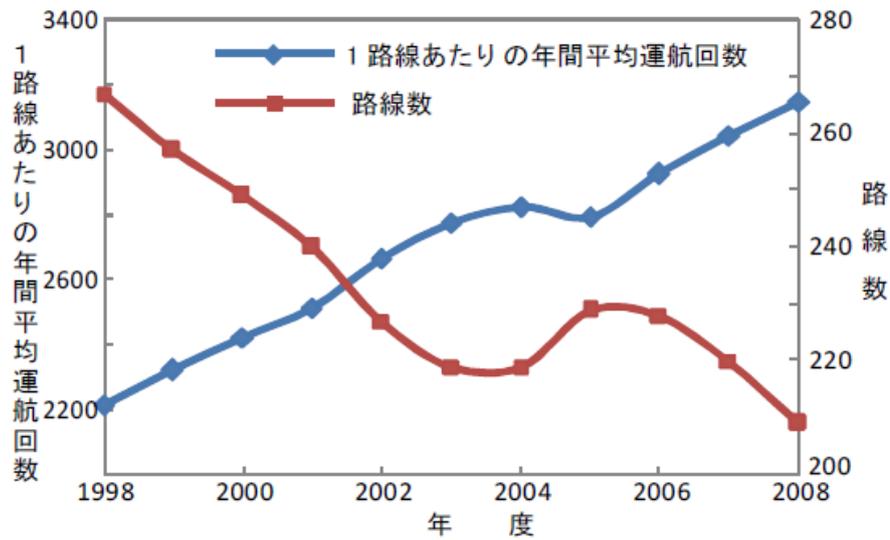


図 4-47 : 国内線の路線数と 1 路線あたりの平均運航回

出典：電子航法研究所の研究長期ビジョン（2011 年版）報告書

②世界の技術開発動向と研究所で得られた新たな知見、開発／導入された新技術

- ・世界の技術開発動向（NextGen, SESAR）
- ・MLAT（マルチラテレーション）による空港面の航空機走行データ
- ・航空機の動態情報取得機能（DAPS）を有する SSR モード S の開発
- ・航空用周波数帯域における電波環境データ
- ・低緯度地域を含む広範な電離圏観測データ

III. 本ビジョンの内容

2008 年版では、次表のような 2020 年くらいまでに研究所として取り組むべき研究課題を系統的に示した研究ロードマップを作成した。

表 4-42 : 研究ロードマップ（平成 20 年 7 月）

	H21 2009	H22 2010	H23 2011	H24 2012	H25 2013	H26 2014	H27 2015	H28 2016	H29 2017	H30 2018	H31 2019	H32 2020
パフォーマンス分析によるボトルネック抽出と効率向上	ATMパフォーマンス評価と分析				トラジェクトリ管理のパフォーマンス分析							
機能的な空域設定とトラジェクトリ管理	管制官ワークロード分析				ヒューマンエラー低減技術				ヒューマンファクタを考慮した安全確保			
	ターミナル空域の評価手法				機能的なターミナル空域設定				戦略的かつ統合的な空域設計と経路運用			
	洋上空域運用方式の改善				飛行経路の動的運用推進							
	RNAV経路安全性評価				安全性解析ツールの開発				全飛行フェーズ安全性評価と安全性向上			
航空機・運航者・管制官連携のための情報通信基盤	機上監視による交通情報交換				機上監視による管制間隔維持				機上監視によるトラジェクトリ管理の補完			
	管制官用監視データリンクの開発				トラジェクトリ管理のための動体情報交換							
	航空通信ネットワーク ATN				システム間情報管理 SWIM							
	対空高速データリンク媒体の評価				航空用高速通信技術の開発							
空港／空港面の高度運用	監視情報処理方式(センサ結合、関連情報統合、トラジェクトリ管理対応)								電波環境、混信・干渉問題(各分野に共通な継続課題)			
	マルチラテレーション実用化				トラジェクトリ管理による空港高度運用							
	ASMGCS実用化				空港面航法の実現				CAT-IIIc GBAS実用化			
高精度・高信頼性かつフレキシブルな基盤的航法技術	CAT-I GBAS実用化				CAT-II/III GBAS実用化							
	GNSS曲線進入の要件検討				トラジェクトリ管理に整合するGBAS動的進入経路設定							
	MSAS性能向上と精密進入実用化				ABAS高度化				CAT-I ABAS実用化			

出典：電子航法研究所の研究長期ビジョン（2011年版）報告書

航空交通の長期的目標は「遅延のないスムーズかつ効率的な運航の実現」であるため、現在の長期ビジョン報告書では「飛行すべきトラジェクトリの決定」、「それと実際のトラジェクトリとの乖離の極小化」に重点化した研究ロードマップを提示している。しかし、最近の社会状況変化によって、世界的には以下を重視する必要性が述べられている。

- ・短・中期的目標実現に向けた具体的技術開発の強化
- ・現行技術で対応できる新しい運航方式の提案、評価
- ・重要かつ研究実施機関が得意とする課題への資源集中

これらと研究所で得られた新たな知見、技術開発成果等を考慮すると、今後以下に係わる課題について重点的に研究する必要があると長期ビジョン検討委員会では考えた。

- ・首都圏空港付近／空港面での混雑低減、容量拡大
- ・上空通過機と国内離着陸機の円滑な運航と共存
- ・交通量を増加させた環境下での定時性の維持、向上
- ・衛星航法システムの運用拡大
- ・燃料節減等に寄与する運航の効率化
- ・既存技術で達成しうる ATM の高度化

これらの課題に取り組む際の短・中及び長期的目標として、新たな知見、開発／導入された新技術等と共に研究の継続性、研究資源の活用等をも考慮して、概ね以下のような設定を行うことが望ましいと考えている。

- ・短期的目標：現在の航空路、空港付近及び空港面での広範囲かつ高精度な交通流分析・評価及びそれを可能とする技術開発、GBAS など実用化に近いシステムの評価
- ・中期的目標：交通流分析・評価に基づく上記課題の解決策提案、理論的検証
- ・長期的目標：提案した解決策実現のためのソフトウェア、ハードウェア技術の開発、評価、実用化支援等

以上の目標の達成をめざして現在の研究長期ビジョンの見直し、研究ロードマップの改訂

を行った。

研究長期ビジョンの見直しと改訂版ロードマップ作成に際して以下の点に留意した。

- ・重点化するべき研究課題の絞り込み
- ・研究課題等分類の見直し
- ・複数の研究課題間の関連性配慮
- ・短期、中期及び長期目標の明白化

次図に改訂版研究ロードマップを示す。このロードマップでは、2010年から2022年までに実施すべき研究開発とそれにより期待される代表的効果について「飛行中の運航高度化」(航空路の容量拡大)、「空港付近での運航高度化」(混雑空港の処理容量拡大)そして、「空地を結ぶ技術、安全性向上技術」(安全で効率的な運航の実現)の三分野に大別している。

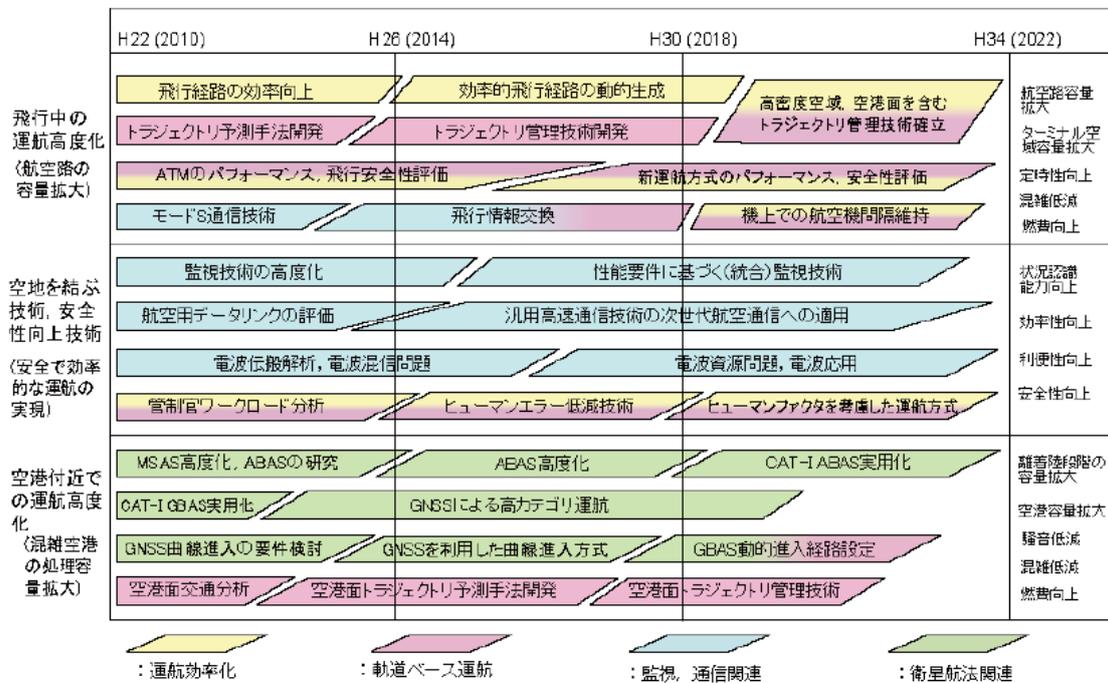


図 4-48 : 見直し後の電子航法研究所研究ロードマップ

出典：電子航法研究所の研究長期ビジョン（2011年版）報告書

まず「飛行中の運航高度化」では、主に航空路の容量拡大、運航効率向上、定時性向上等をめざすため、効率的飛行経路設定、高精度軌道予測及び ATM パフォーマンス分析に基づくボトルネック抽出等に係わる研究を行う。「空港付近での運航高度化」では、主に空港付近及び空港面での容量拡大、混雑低減及び騒音低減等を図るため、GBAS 等衛星航法システムの導入、曲線進入方式の設定及び空港面交通流分析に基づくボトルネック抽出等に係わる研究を行う。「空地を結ぶ技術、安全性向上技術」とは、効率的な運航の実現に必要な不可欠な空地の情報共有、協調的意志決定等のための空地データリンクや高度監視技術、

それらの基礎となる電波伝搬、混信等の研究及び安全性向上のためのヒューマンファクタ等に係わる研究である。

IV. 本ビジョン策定による効果等

①所内への効果

本ビジョンは研究所で今後取り組むべき研究を示すきわめて有効な指針となっており、研究所の研究計画立案や評価にも活用されている。例えば、平成 21 年度新規研究計画作成時には、計画が上表の研究ロードマップに含まれるかどうかを評価材料とした。その結果、平成 21 年度着手の課題はいずれも研究ロードマップの範疇に収まるものとなり、研究全体が長期ビジョンの方向性に沿ったものに集約されつつある。

また、改訂版研究ロードマップを現在の研究ロードマップと比較すると、現在のそのの研究開発分野数は「パフォーマンス分析によるボトルネック抽出と効率向上」等 5、研究課題数は 16（平成 21 年度）であるのに対し、改訂版の研究開発分野数は 3、研究課題数は 12 にまとめられている。

②所外への効果

国土交通省航空局は現行の航空交通システムの大胆な変革をめざし、平成 21 年度「将来の航空交通システムに関する研究会」を設置し、その討議結果を「将来の航空交通システムに関する長期ビジョン」（CARATS: Collaborative Actions for Renovation of Air Traffic Systems）としてとりまとめた。研究所は諸外国の最新技術資料、研究所の研究成果等の提供や研究会への委員、事務局員の派遣等を通してこの研究会を全面的に支援し、その結果、CARATS の多くの項目で研究長期ビジョンの考え方やデータ等が参照されている。

航空局はこの研究会活動に引き続き、平成 22 年度 CARATS に基づく将来の航空交通システム構築のための整備計画等策定をめざし「将来の航空交通システムに関する推進協議会」とその作業グループ（W/G）を設置し、活動している。研究所ではこの協議会と W/G 活動にも多くの研究員を派遣して具体的なシステム構築計画等の作成に貢献している。

航空分野における将来計画の作成は、航空宇宙学会、JAXA 及び NEDO 等も進めている。研究所ではこれら機関の将来計画作成活動に研究員を参加させ、研究長期ビジョン作成の過程で得られた情報、知見等の提供を通して活動を支援している。その結果、NEDO の平成 21 年度報告ではこれまで含まれていなかった「次世代航空交通システムの実用化」という航空交通に係わる課題が追加され、今後の技術開発に活かされることとなった。

<謝辞>

本執筆にあたっては、電子航法研究所・研究企画統括の山本憲夫氏へのインタビュー結果の内容も盛り込まれている。ここに感謝申し上げたい。

<参考情報・Web サイト>

1. (独) 電子航法研究所のホームページ : <http://www.enri.go.jp/index.shtml>
2. (独) 電子航法研究所の 2011 年度要覧 :
<http://www.enri.go.jp/about/image/ENRI2011.pdf>
3. 電子航法研究所の研究長期ビジョン (2011 年版) 報告書 :
http://www.enri.go.jp/news/osirase/pdf/choki_ver1_1.pdf

(3) 2100 年原子力ビジョン (日本原子力研究開発機構)

a. 日本原子力研究開発機構(JAEA)について

独立行政法人日本原子力研究開発機構は、2005 年 10 月に発足し、原子力基本法第二条に規定する基本方針に基づき、原子力に関する基礎的研究及び応用の研究並びに核燃料サイクルを確立するための高速増殖炉及びこれに必要な核燃料物質の開発並びに核燃料物質の再処理に関する技術及び高レベル放射性廃棄物の処分等に関する技術の開発を総合的、計画的かつ効率的に行うとともに、これらの成果の普及等を行い、もって人類社会の福祉及び国民生活の水準向上に資する原子力の研究、開発及び利用の促進に寄与することを目的としている。(独立行政法人日本原子力研究開発機構法第 4 条)

機構の経営理念は階層構造で体系化して規定おり、機構の設立目的とミッションを踏まえ、役職員の業務運営の規範としている。

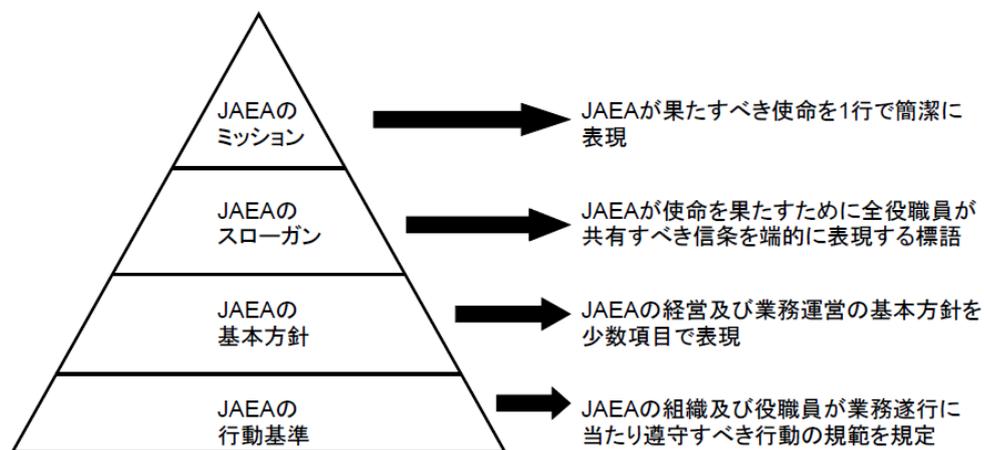


図 4-49: JAEA の経営理念の体系

出典 : JAEA の経営理念について (平成 17 年) <http://www.jaea.go.jp/01/pdf/rinen.pdf>

【JAEA のミッション】 原子力の未来を切り拓き、人類社会の福祉に貢献する

【JAEAのスローガン】高い志 豊かな発想 強い意志

【JAEAの基本方針】安全確保の徹底、創造性あふれる研究開発、現場の重視、効率的な業務運営、社会からの信頼



出典：<http://www.jaea.go.jp/05/jaea/vision.pdf>

b. 2100 年原子力ビジョンについて

I. 本ビジョンの位置づけ・目的

北海道洞爺湖サミットの開催等を通じ、エネルギー環境問題に対する国民の関心が高ま

り、日常生活にも密接する問題だとの意識が浸透してきたこの時機を捉え、原子力の総合的な研究開発機関として、具体的で分かりやすい情報を提供し、多くの人々に将来社会におけるエネルギー需給のあり方を考え、議論してもらいたい。また、この問題に関し、人々が抱いている漠然とした不安や疑問を和らげたい、とのねらいがある。

原子力に関する正式なビジョンについては、内閣府原子力委員会において策定されているため、当ビジョンでは市民やNPO、学校など広く原子力について議論してもらうための素材として提供することを目的に策定している。

本ビジョンの対象期間を西暦2100年としたのは、化石燃料（特に原油）の可採年数、発電設備や産業分野での大規模製造設備（例えば高炉や化学コンビナート）等の耐用年数等を考慮すれば、超長期的に持続可能なエネルギー需給構造への転換には少なくとも今後100年間以上を要するとの認識による。

西暦2100年までの我が国のエネルギー需給の推移を見通し、現在開発途上にある多様なエネルギー関連技術の実用化の時期・規模等を可能な限り客観的に推測した上で、定量化・単純化したエネルギー需給シナリオの形で示すものであり、これにより、原子力機構が研究開発の成果として蓄積してきた技術や、現在実用化を目指して研究開発に取り組んでいる技術の実社会への適用によって二酸化炭素排出削減と、化石燃料への依存の低減によるエネルギー安定供給とを両立させ得ること（次表参照）を示し、今後の有力な選択肢の一つとして議論がなされることを期待している。

表 4-43:原子力エネルギーの技術体系が内包する3つの特性

【基幹エネルギー源としての特性】	供給可能なエネルギーの規模から見ても、供給し得るエネルギーの形態の多様さ（供給対象とし得る経済活動領域の広さ）から見ても、また、エネルギー供給に必要な社会的コストの点からも、エネルギー需要の大宗を担う「基幹エネルギー源」の役割を果たし得る。
【低排出性】	エネルギー供給過程で二酸化炭素を排出しないばかりでなく、燃料の取得から設備の建設、運転、廃棄、更には廃棄物の最終処分に至るまでのライフサイクル全体を通じて二酸化炭素排出量が極めて少なく、エネルギー供給に伴う二酸化炭素排出量の低減に貢献し得る。
【持続可能性】	核分裂炉の場合には今後の研究開発の進展によってプルトニウム・サイクルを確立することにより、海外エネルギー資源への依存を大幅に緩和し、長期にわたって安定かつ持続可能なエネルギーとなり得る。核融合炉の場合にはエネルギー資源の制約は更に小さく、真に持続可能なエネルギーと言える。

II. 本ビジョンの策定手法

原子力機構のシンクタンク組織である戦略調査室が、高速増殖炉、核融合炉、高温ガス

炉、放射線利用、分離変換等、機構内部の広範な領域の専門家約 10 名の協力を得てビジョンの作成に当たった。検討に当たっては、まず我が国人口の将来予測等、外部機関のデータや既存の推計手法を活用し、ビジョンの大枠となるエネルギー需要の推計を行った。この過程では、民生、産業及び運輸の分野ごとにエネルギー消費を抑え、二酸化炭素排出を低減させるためにどのような技術の適用が可能であるかを検討し、導入時期・規模を設定した（次表参照）。

表 4-44: エネルギー消費分野ごとの主な設定事項

【民生分野】	<ul style="list-style-type: none"> ・省エネルギー（「長期エネルギー需給見通し」に準拠）を進める ・熱源としての化石燃料の利用を可能な限り早期に低減させる ・太陽熱、地熱等の熱源を可能な限り利用する ・他の需要は電力でまかなう
【産業分野】	<ul style="list-style-type: none"> ・製造業中心の現在の産業構造を維持する ・省エネルギー（「長期エネルギー需給見通し」に準拠）を進める ・熱源としての石炭及び石油の利用を可能な限り早期に低減させる ・製鉄還元材のコークス（石炭製品）を可能な限り早期に水素で代替する ・石油製品原料の石油を可能な限り早期に天然ガス及び水素で代替する ・他の需要は電力でまかなう
【運輸分野】	<ul style="list-style-type: none"> ・エネルギー消費の大半を占める自動車を、現在の内燃機関（ガソリン及びディーゼル）→ハイブリッド→究極のエコカー（水素燃料電池車及び電気自動車）で順次代替する

なお、このビジョンでは製造業を中心とする我が国の現在の産業構造が基本的に維持されることを想定している。

Ⅲ. 本ビジョンの内容

<西暦 2100 年までのエネルギー需給システム像>

① 需要側のシステム

最終エネルギー消費（民生、産業及び運輸の 3 分野で最終的に消費されるエネルギーの総計）の規模を推計するため、人口については厚生労働省が参考値として公表している 2100 年までの推計人口のうち高位ケース（2100 年の人口 6,407 万人）を採用した。また経済活動については 2100 年における人口一人当たりの GDP が 2004 年比 2 倍に増大（2000 年価格で 413 万円→825 万円）することとした。

次に、分野別のエネルギー消費の推計では、まず民生分野のうち家庭部門のエネルギー消費は世帯数に連動することとし、厚生労働省推計値に示された世帯当たり人数から世帯数を推計した。民生分野の業務部門（事務所、事業所、公共施設等）のエネルギー消費は業務用の床面積に連動すること、床面積は GDP に連動することとして推計した。その上で、

両部門とも経済産業省の長期エネルギー需給見通しに示された省エネルギー水準を達成することとした。運輸分野では自動車の保有台数が人口や GDP に連動すると仮定した上で、現在主力の内燃機関車両を 21 世紀半ばまでに燃費の良い内燃機関ハイブリッド車両で置き換え、2100 年頃までに水素燃料電池車両（トラック、バス、普通乗用車を置き換え）及び充電式電気自動車（軽乗用車や軽トラックが担う近距離輸送用）への置き換えを図ることとして推計した。このうち内燃機関車両については、長期エネルギー需給見通しに示された水準の燃費改善が達成されることとした。以上の推計結果を次図に示す。

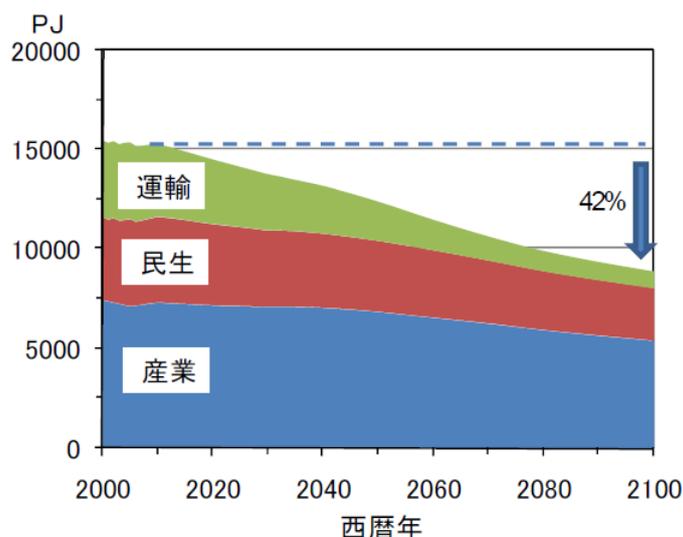


図 4-51:最終エネルギー消費の分野別内訳の推移

注：PJ；ペタジュール（10 の 15 乗ジュール=1,000 兆ジュール）

推計の結果、2100 年の最終エネルギー消費（需要）は現在比 42%減となる一方、電力消費は約 53%の増加となり、最終エネルギー消費に占める電力の割合は現在の 24%から 62%に大幅に増大する。

②供給側のシステム

前述の需要を満たすためには、電力供給量の大幅な増加が必要となる。電力供給のための一次エネルギー源構成の基本的な考え方として、ライフサイクルでの二酸化炭素排出量が少ない太陽光、風力、水力等の再生可能エネルギー及び原子力エネルギーを可能な限り導入するなどの想定・条件をもとに、原子力委員会の「地球温暖化対策に貢献する原子力の革新的技術ロードマップ」などを活用した結果、次図に示すように 2100 年時点の発電電力に占める原子力のシェアは核分裂炉が 53%（うち軽水炉 18%、高速増殖炉 35%）、核融合炉が 14%、計 67%と推計した。

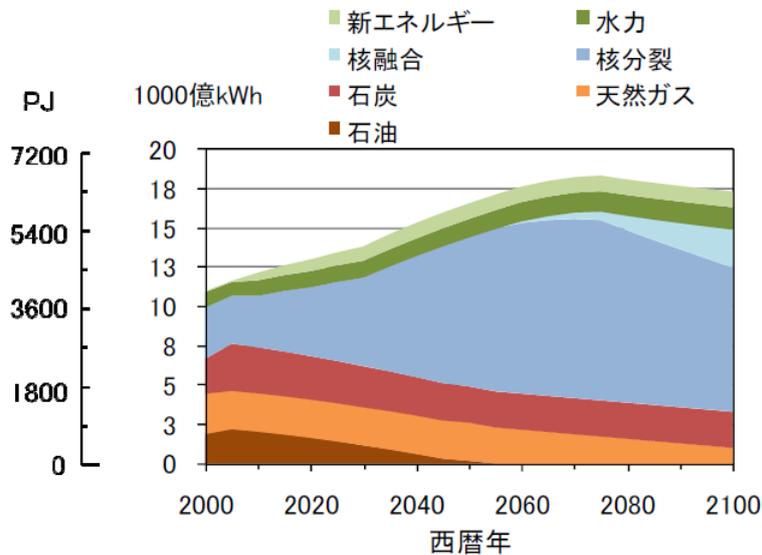


図 4-52: 電源別発電電力量の推移

また、現在の我が国において転換部門に投入される一次エネルギーの大半を占めている化石燃料を、高温ガス炉の核熱利用により可能な限り置き換えていくなどの想定・条件をもとにした検討結果から導かれた我が国の一次エネルギー供給量の推移を次図に示す。現状で 85%を占める化石燃料の割合を 30%に縮小させ、我が国のエネルギーセキュリティを大幅に改善することができるとの推測結果となった。また、再生可能エネルギー及び原子力エネルギーの割合を合計で 70%へと拡大させている。また、最終エネルギー消費のエネルギー媒体の多くを電力と水素が担うようにしたことから、本ビジョンの試算では想定していないが高速増殖炉や核融合炉に水素製造設備を併設することにより、更なる将来において電力需要が減少する場合でも、原子力設備の稼働率を高水準に維持したままで電力需要の変動に追従することも可能である。

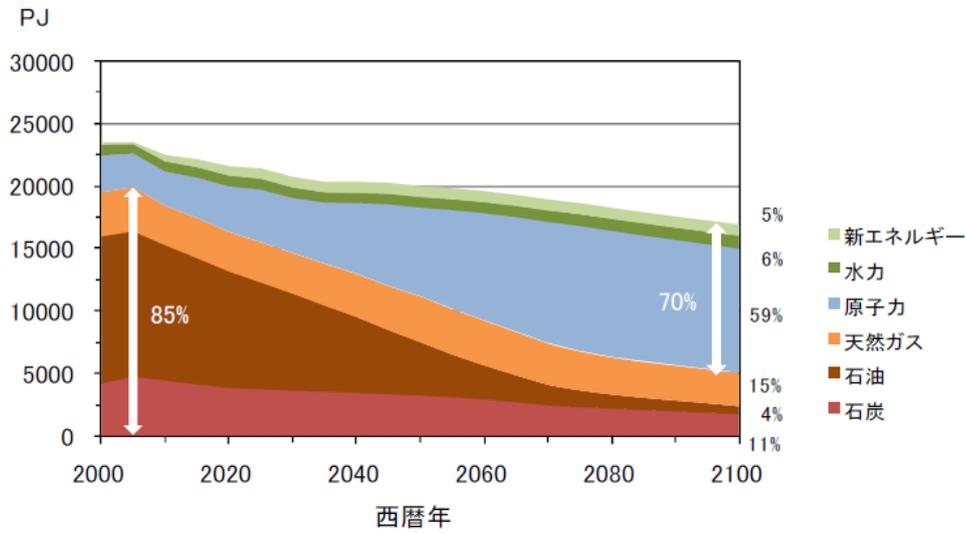


図 4-53:一次エネルギー供給のエネルギー源別推移

③環境・資源関係の諸量等

以上の推計に基づく二酸化炭素排出量の推移を次図に示す。2100年時点での排出量は現状の1割に抑えられている。

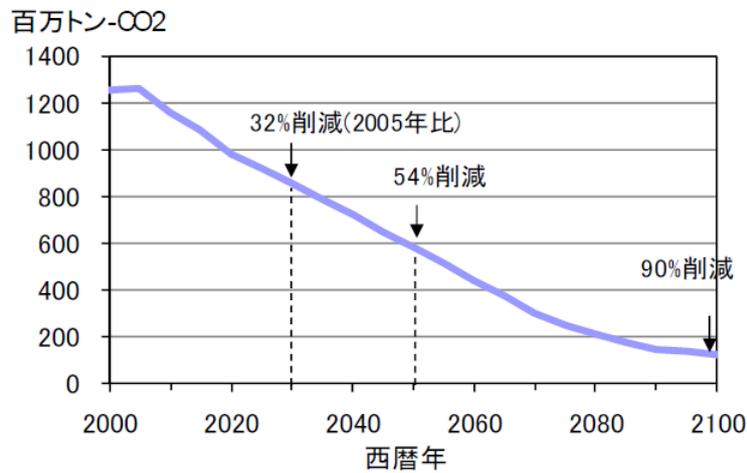


図 4-54:二酸化炭素排出量の推移

二酸化炭素削減の技術要因別寄与を次図に示す。このグラフでは、原子力及びその他の技術の導入による排出抑制量が示され、最下段の「ビジョン」の値は図に一致している。2100年の排出抑制のうち、原子力の電源利用による削減は38%、高温ガス炉の産業利用による削減は13%、計51%となった。

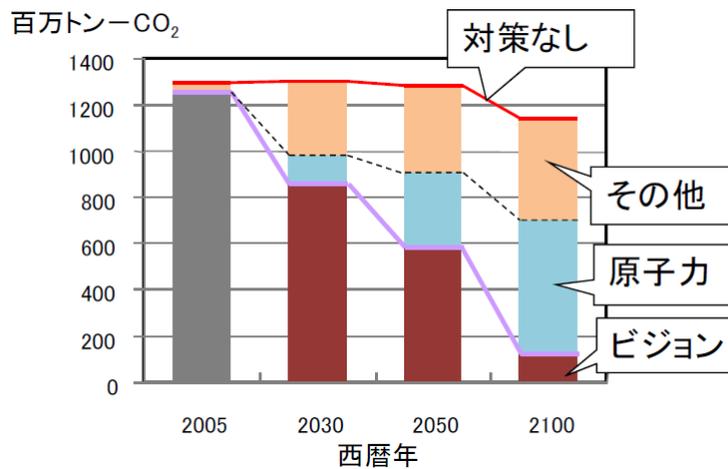


図 4-55: 二酸化炭素排出削減要因別寄与度の推移

<ビジョンの実現へ向けた課題等>

二酸化炭素の排出削減とエネルギー安定供給の両立のためには、エネルギー需給システムの全面的な転換が不可欠である。社会的合意形成を目指す議論において重要なことは、第 1 に社会の構成員全てが明確な当事者意識を持ち、正しい知識と情報に基づいて主体的に判断し、積極的に議論に参加していくことである。第 2 には、長期間にわたり、例えば化石燃料の需給状況や価格の推移、再生可能エネルギーや原子力エネルギーの利用コストの推移等、合意の内容に重大な影響を及ぼし得る諸条件を正確に予測することは困難であることを認識し、「手遅れ」になる前に最善の合意を目指すことである。そして第 3 には、一定の合意に達した場合には、その実現を直接の当事者の自主的取り組みだけに委ねるのではなく、必要なリソース等についても併せて合意形成を図り、実現を目指すことである。このビジョンは将来のエネルギー・システムの具体的な選択肢を提案することにより、社会的合意形成の一助とすることを旨として作成されている。

本ビジョンが描いた大規模かつ広範な原子力エネルギー利用の実現のためには、高レベル放射性廃棄物の処分等の「バックエンド対策」が前提となる。低レベル放射性廃棄物の処理・処分が持続的な原子力利用に支障をきたすことのないよう、処分施設の計画的整備を進めるとともに、クリアランス制度（放射性のレベルが一定の水準を下回るような廃棄物を、一般産業廃棄物と同様の方法で処分できるようにする制度）の導入等により発生量の削減を図る必要があることを指摘している。

また、原子力関連施設立地地域との共生を促進し、今後とも原子力の開発利用を進めていくためには「3つのS」の確保が前提であると指摘している：十全の規制体系や更なる耐震性強化による「安全 (safety)」、国際的枠組みへの我が国としての主体的取り組みによる「核不拡散 (safeguards)」及び、核物質防護・核テロ対策強化等の「セキュリティ (security)」。

IV. 本ビジョン策定による効果等

- 核融合や高温ガス、高速増殖炉など様々な部署からメンバーを集めてブレインストーミングをしたことから、他分野の考えを知る良いきっかけになった。
- 環境を考慮しつつ「べき論」ではない原子力の利用可能性について、広く社会における議論の材料として使ってもらうことを想定して策定したが、実際に講演資料や広報資料として活用されるなど、機構内外からの反響がある。特に核融合や高温ガスなど未実現領域で活用されている。
- 英国では参画型シナリオを実現させるようなツールがあり先行している。当ビジョンではコスト要因の視点が不足していたり、日常生活（2100年）のイメージが難しかったりなど課題もあったが、「わかっていること」「わからないこと」を明確にして国民的議論を促す材料を提供することの価値は大変高いと思われる。活用したデータは既存のものを使っているため、当ビジョンの策定における費用は大変低く抑えられた。

<謝辞>

本執筆にあたっては、当時に2100年原子力ビジョンを取りまとめられた村上正一氏（文部科学省研究開発局・研究開発分析官）、須藤収氏（日本原子力研究開発機構 経営企画部戦略調査室・室長代理）へのインタビュー結果の内容も盛り込まれている。ここに感謝申し上げます。

<参考情報・Web サイト>

1. (独) 日本原子力研究開発機構のホームページ：<http://www.jaea.go.jp/index.shtml>
2. (独) 日本原子力研究開発機構 経営企画部戦略調査室：「2100年原子力ビジョン」－低炭素社会への低減－、平成20年10月16日

(4) JAXA2025年長期ビジョン（宇宙航空研究開発機構）

a. 独立行政法人宇宙航空研究開発機構(JAXA)について

独立行政法人宇宙航空研究開発機構(JAXA)は、2003年10月、宇宙科学研究所(ISAS)、航空宇宙技術研究所(NAL)、宇宙開発事業団(NASDA)が1つになり、宇宙航空分野の基礎研究から開発・利用に至るまで一貫して行うことのできる機関として誕生した。

独立行政法人宇宙航空研究開発機構法の第4条において機構の目的として、大学との共同等による宇宙科学に関する学術研究、宇宙科学技術（宇宙に関する科学技術をいう。以下同じ。）に関する基礎研究及び宇宙に関する基盤的研究開発並びに人工衛星等の開発、打上げ、追跡及び運用並びにこれらに関連する業務を、平和の目的に限り、総合的かつ計画的に行うとともに、航空科学技術に関する基礎研究及び航空に関する基盤的研究開発並び

にこれらに関連する業務を総合的に行うことにより、大学等における学術研究の発展、宇宙科学技術及び航空科学技術の水準の向上並びに宇宙の開発及び利用の促進を図ることが挙げられている。

b. JAXA2025 年長期ビジョンについて

I. 本ビジョンの位置づけ・目的

- 当ビジョンは、我が国全体を俯瞰して、我が国の宇宙・航空の中核的研究開発機関の JAXA が、明確な将来像を提示し、それらを社会に問う責務があるとの認識のもと、独自に検討したもの。
- 我が国と世界の将来を見通しつつ、今後 20 年後までの宇宙航空分野の望ましい姿及びその実現に向けた方向性について提案している。
- このビジョンを内外の広範な議論のきっかけとし、これからの宇宙航空活動について、国民や関係各層からの理解と支持を得ていきたいという狙いがある。
- 特に、国が策定する国家戦略、各種計画、政策等にも適宜反映されることを期待している。

II. 本ビジョンの策定手法

ビジョンの策定にあたっては、JAXA の若手職員も含めた役職員により構成された長期的ビジョン／中長期戦略検討委員会において検討を行うとともに、内部職員からの提案、外部ステークスホルダー各層からの意見聴取、外部有識者から成る宇宙航空ビジョン・アドバイザー委員会からの幅広い意見等を踏まえて策定した。

長期的ビジョン／中長期戦略検討委員会は平成 16 年 8 月 31 日付で設置され、作業チームを置きながら下記の任務のもとで検討を行った。

- ✓ JAXA の現状及び JAXA を取り巻く状況の整理
- ✓ 我が国における宇宙及び航空分野における研究開発のあり方に係る検討
- ✓ 前号を踏まえた具体的に構築すべき長期的ビジョンと目標の検討
- ✓ 前 3 号を踏まえた長期的ビジョンと目標の実現に向けた具体的方策の検討

委員会は副理事長を委員長とし、理事や執行役、各部署部長など 26 名により構成され、平成 16 年 9 月 14 日より平成 17 年 3 月 28 日まで計 12 回開催された。作業チームのメンバーは経営企画部長をチーム長に据え、次長や各部署の主任クラスの部員を中心に 32 名で構成された。

また、外部有識者から成る宇宙航空ビジョン・アドバイザー委員会は平成 16 年 12 月 27 日付で設置され、機構が実施する長期的ビジョン／中長期戦略検討における以下の事項

に関し委員会に対して意見具申することを任務としている。

- ✓ 我が国における宇宙及び航空分野における長期的なビジョンについて
- ✓ JAXAの将来像について
- ✓ その他関連事項について

委員は学术界や産業界などから下記の25名により構成されており、平成17年1月11日より平成17年3月16日まで計3回開催された。

(委員長)

北城 恪太郎 日本アイ・ビー・エム株式会社代表取締役会長

(委員)

青木 節子 慶應義塾大学総合政策学部教授

安西 祐一郎 慶應義塾長

川勝 平太 国際日本文化研究センター教授

小宮山 宏 東京大学副学長

坂村 健 東京大学大学院情報学環教授

鈴木 一人 筑波大学人文社会科学研究科専任講師

角南 篤 政策研究大学院大学 助教授

瀬名 秀明 作家

妹尾 堅一郎 東京大学先端科学技術研究センター特任教授

高松 聡 株式会社電通クリエイティブ・プランニング・センター
シニア・クリエイティブ・ストラテジスト

田中 明彦 東京大学東洋文化研究所所長

玉井 克哉 東京大学先端科学技術研究センター教授

寺島 実郎 三井物産株式会社戦略研究所所長

内藤 久夫 東京電力株式会社取締役副社長

中西 寛 京都大学大学院法学研究科教授

浜口 友一 株式会社 NTTデータ代表取締役社長

古田 豊 立教新座中学校・高等学校教諭

松永 真理 株式会社バンダイ取締役

松本 紘 京都大学生存圏研究所長

室山 哲也 日本放送協会放送総局解説委員

元村 有希子 毎日新聞社科学環境部記者

森山 由縁 日本電気株式会社ソリューション開発研究本部 シニアマネージャー

山形 俊男 東京大学大学院理学系研究科教授

米本 昌平 科学技術文明研究所所長

Ⅲ. 本ビジョンの内容

本ビジョンは、我が国及び世界の将来を見通しつつ、今後20年程度の期間を対象にした宇宙開発利用及び航空研究開発の(1)ビジョンの基礎となる理念、(2)長期ビジョン、(3)長期ビジョンの実現に向けた取組み、という形で提案している。

JAXAとしては、長期ビジョンを策定するにあたり4つを基本理念として掲げている。

- 「宇宙航空技術の活用により、安全で豊かな社会をつくる」
- 「宇宙の謎と可能性を探究し、国民の希望と未来をつくる」
- 「世界最高の技術により、自在な宇宙活動ができる能力をつくる」
- 「宇宙航空分野で新たな基幹産業をつくる」

上記の理念に基づき、おおよそ20年後までの間の我が国の宇宙開発利用及び航空研究開発の望ましい姿としての長期ビジョンを以下のように提案している。

『世界最高の信頼性と競争力のあるロケットや人工衛星を開発し、安全で豊かな社会の実現に貢献する。また、トップサイエンスを推進するとともに、独自の有人宇宙活動や月の利用への準備を進める。さらに、マッハ5クラスの極超音速実験機の実証を行う。これらにより、宇宙航空の基幹産業化に貢献する。』

より具体的には、以下の5つのカテゴリでビジョンを描いている。

ビジョン(1)「宇宙航空技術を活用することで、安全で豊かな社会に貢献する」

- ▶ 自然災害などへの対応に役立つシステムの実現とそのシステムをアジア・太平洋地域への展開
- ▶ 地球環境問題への対応に役立つシステムの実現し、国際機関や各国政府等の政策立案ツールとして活用

ビジョン(2)「宇宙の謎と可能性を探究することで、知の創造と活動領域の拡大に貢献する」

- ▶ 「宇宙と物質・空間の起源」、「宇宙における生命の可能性」の2つの根源的課題に挑戦
- ▶ 我が国を宇宙科学のトップサイエンスセンターへ
- ▶ 我が国の活動領域の拡大と競争力強化を図るため、月面拠点の構築と利用のための技術を確立

ビジョン(3)「世界最高の技術により、自在な宇宙活動を確立する」

- ▶ 世界最高の信頼性と競争力を有するロケットと軌道間輸送機の実現
- ▶ 独自の有人宇宙活動を可能とする技術の確立

ビジョン(4)「自立性と国際競争力をもつ宇宙産業の成長に貢献する」

- ▶ 宇宙産業を日本の基幹産業へ

ビジョン(5)「航空産業の成長への貢献と将来航空輸送のブレークスルーをめざす」

- ▶ 航空機製造産業を日本の基幹産業へ
- ▶ マッハ5クラスの極超音速実験機で、太平洋を2時間で横断できる技術を実証

ビジョンの実現
に向けて

これらの10年間:

安全で豊かな国づくりに貢献できる新しい宇宙利用システムの実現に向け、国及び産業界と一体となった取組みに重点化する。

その後の10年間:

引き続き、社会で宇宙航空技術が広く使われるように努めるとともに、新しい宇宙利用を創出し提案する。また、国としての進路判断に基づき、月の利用などを含む新たな宇宙利用や独自の有人宇宙活動の実現に取り組む。

5

ビジョンを実現するためには、段階的な目標を設定し、それらに向かって戦略的に取り組んでいくことが必要であるため、下記の考え方を基本として、段階的目標とその実現に向けた取組み方策を提案している。

- 今後20年間のロードマップを策定するにあたって、おおよそ最初の10年とその後の10年に分けて選択と集中を図る。
- 最初の10年間は、
 - ✓ 安全で豊かな国づくりに役立つために、宇宙航空技術が社会で広く使われるようにするための取組みへ重点化する。
 - ✓ この間、将来の有人宇宙活動や月の利用などを含む新たな宇宙利用の実現に向け、先駆的なミッションの創出とそれを実現する技術の涵養に努め、国策としての進路の決断が可能となるよう、実証結果に基づく選択肢を準備する。
- その後の10年間は、
 - ✓ 引き続き、社会で宇宙航空技術が広く使われるように努めるとともに新しい宇宙利用を創出し提案する。また、国としての進路判断に基づき、月の利用などを含む新たな宇宙利用や独自の有人宇宙活動の実現に取り組む。

具体的には、「安全で豊かな社会の実現に向けて」「知の創造と活動領域の拡大に向けて」「自在な宇宙活動能力の確立に向けて」「宇宙産業の成長に向けて」「航空産業の成長と将来航空輸送のブレークスルーに向けて」「横断的な取組み」について述べている。

宇宙産業の成長に向けて

「宇宙産業の成長への貢献 ～自立性と国際競争力を具備した宇宙産業の成長～」

- 世界最高の信頼性により宇宙機器産業の国際競争力の強化を図り、自立的成長を促す
- 宇宙機器産業と宇宙利用サービス産業が日本の基幹産業となることをめざす

「宇宙産業の成長に向けての取組み」

(背景)

- 日本の宇宙機器産業は技術的レベルでは、世界水準に迫るロケット・衛星を日本独自で製造できるまでに成長
- 宇宙利用サービス産業は世界レベルに達している
- 我が国の宇宙利用の自律性を確保するためには、宇宙輸送技術や人工衛星技術などの基幹技術を支える宇宙機器産業の維持、発展が不可欠

(施策)

宇宙機器産業が国際競争力をもち、その産業活動が存続、拡大していくことをめざし、JAXAは産業界及び行政と連携して以下の施策を総合的に推進。

- 実利用に直接寄与する基幹技術の研究開発と実証
- 行政ニーズの発掘と課題解決のためのシステムの提案
- 研究開発期間の短縮を図り、システム実用化を迅速に実現
- 新規利用サービスの創出による宇宙利用サービス産業の拡大を促す
- 地域、中小、ベンチャー企業による宇宙開発参加の促進

15

－横断的な取組み－

技術開発力の強化／人材育成／社会への定着・浸透／国際協力とアジアとの連携／資源の確保

(1)技術開発力の強化への取組み

- 新たなシステムズエンジニアリング能力とプロジェクトマネジメント能力の構築
- 産業界、大学等との連携

(2)人材育成のための取組み

- 宇宙航空技術者の人材育成
- 次世代を担う若者、子供に対する教育への寄与

(3)社会への定着・浸透のための取組み

- ユーザーの視点に立った企画・立案および関係機関への提案を行える体制を整備
- 定着・浸透・成熟を実現する体制の実現に向けた関係機関への働きかけ
- ビジネスのスピードに適合した開発・実証の実施

(4)国際協力とアジアとの連携の取組み

(長期ビジョン実現のための国際協力)

- 長期ビジョン実現のために国際協力は不可欠な要素と認識し、一方的な他国への依存を避け、主体性を確保しつつ相補的な役割を担う

(アジア地域に対する取組み)

- 災害管理・低減のための宇宙を利用したシステムのアジア地域への展開
- 環境問題への取組みにおけるアジアと世界の架け橋
- アジア地域の人材育成と研究交流

(5)資源の確保

(資金)

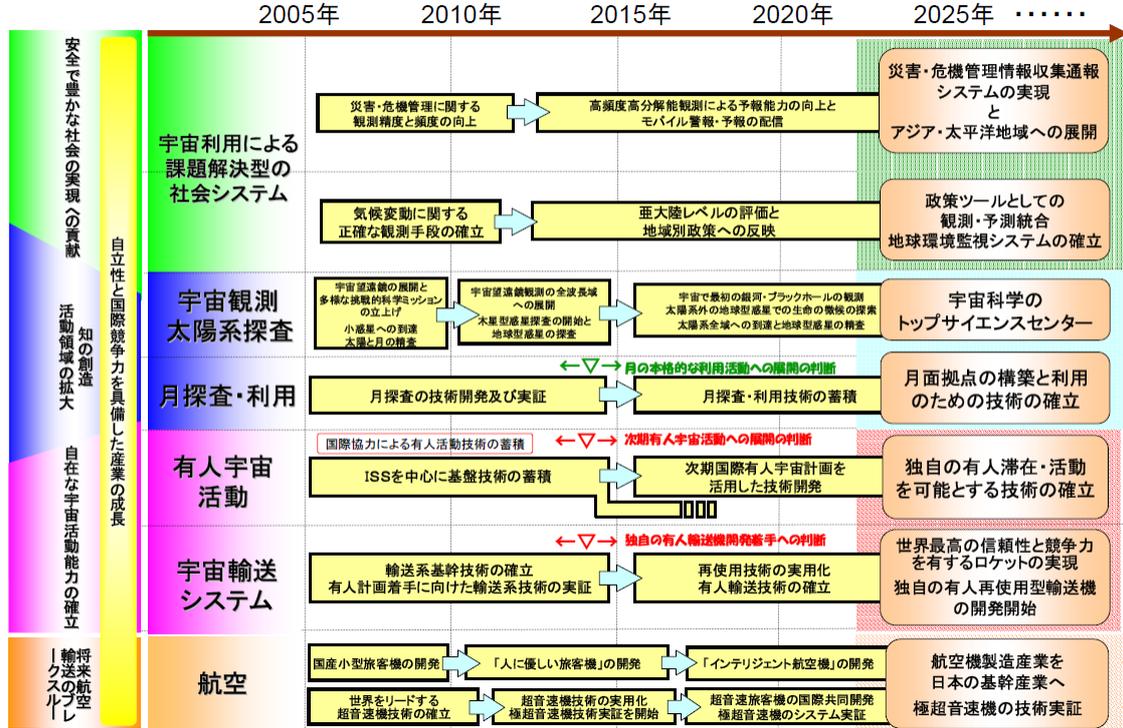
- 前半の10年間:年平均2,500～2,800億円(但し、一部外部利用機関との分担)
- 後半の10年間:宇宙利用については外部の利用機関も自ら資源を投じて、主体的に展開できる状況となることを目指す
- ※本格的な月利用や有人宇宙活動への展開は、適切な時期に国としての判断を仰ぎ、その判断がなされた場合には、相応の予算規模まで引き上げられることが必要

(人的資源)

- 事業規模の段階的な発展に応じて、産業界及びJAXA職員数(現在約1,800人)の増員が必要
- 良質な人材確保、戦略的配置及び計画的な人材育成を着実に実施
- 大学、研究機関、産業界との協力関係を拡大して、これら関係機関の科学者、技術者のJAXA事業への参画を促進
- 製造企業との役割・分担を明確にするよう見直し、研究開発の中核機関として担うべき役割・業務に能力、資源を集中

18

長期ビジョン全体ロードマップ



＜参考情報・Web サイト＞

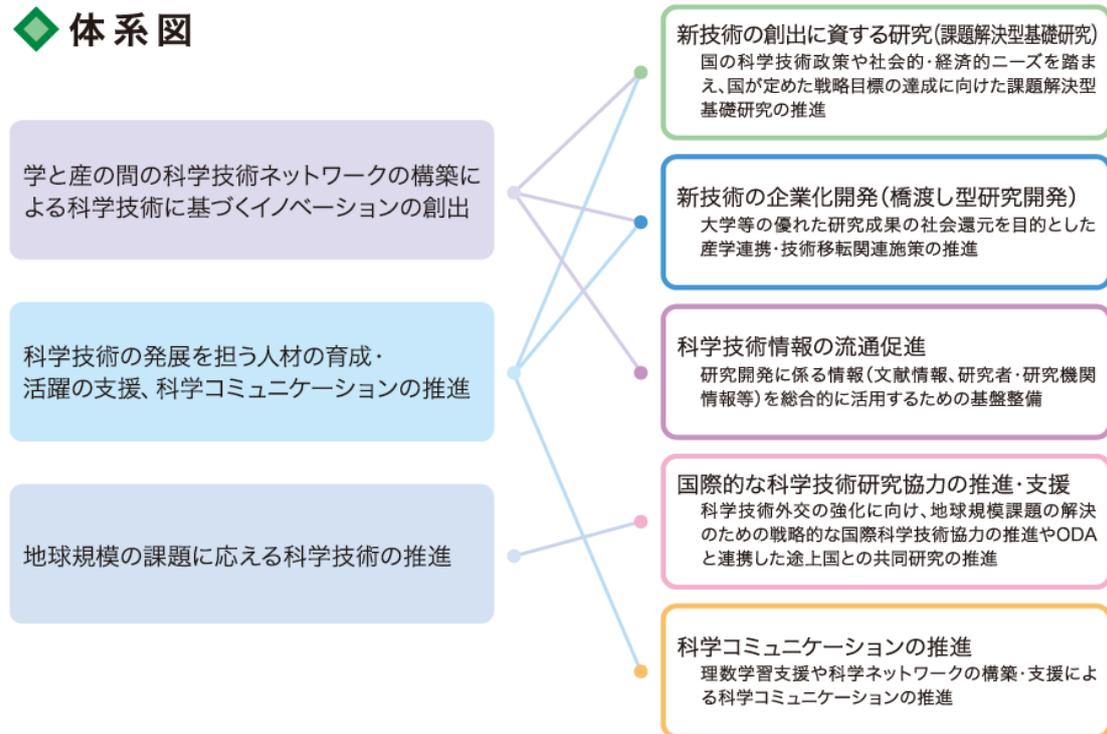
1. (独) 宇宙航空研究開発機構のホームページ : <http://www.jaxa.jp/>
2. (独) 宇宙航空研究開発機構 : JAXA 長期ビジョンーJAXA2025ー、2005年3月31日

(5) JST 長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指して～ (科学技術振興機構)

a. JST(科学技術振興機構)について

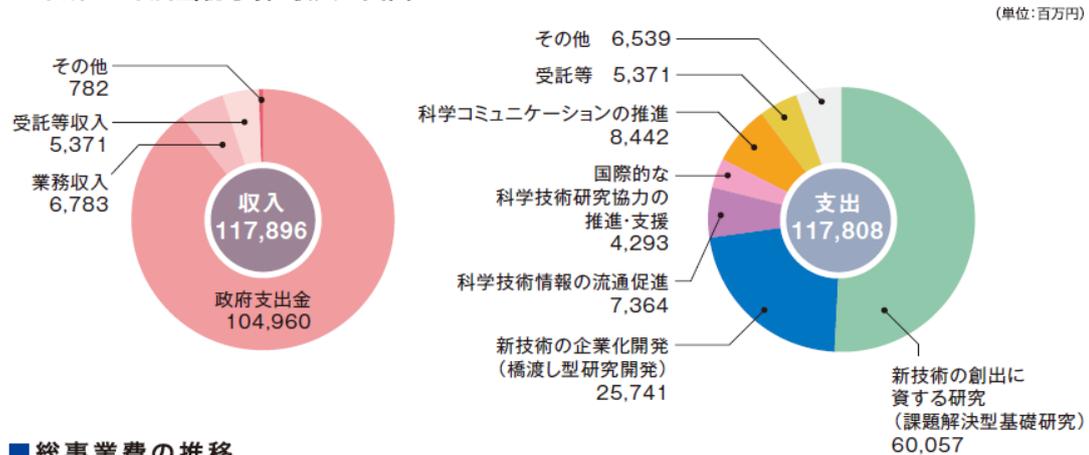
独立行政法人科学技術振興機構法 (平成 14 年 12 月 13 日法律第 158 号) 第 4 条においては、機構の目的として、新技術の創出に資することとなる科学技術 (人文科学のみに係るものを除く。) に関する基礎研究、基盤的研究開発、新技術の企業化開発等の業務及び我が国における科学技術情報に関する中枢的機関としての科学技術情報の流通に関する業務その他の科学技術の振興のための基盤の整備に関する業務を総合的に行うことにより、科学技術の振興を図ることが挙げられている。

◆ 体系図



出典：平成 23 年度要覧

■ 平成23年度当初予算 収入と支出



■ 総事業費の推移



出典：平成 23 年度要覧

b. JST 長期ビジョンについて

I. 本ビジョンの位置づけ・目的

科学技術の振興を通じて社会・国民に貢献する J S T の役割を、周辺環境の変化を捉え、次期科学技術基本計画の策定などの国の科学技術政策の動向も視野に入れながら、改めて見つめ直したいと考えた。また、独立行政法人として出発してから 5 年あまりを経て、役職員が J S T の使命や目標を改めて定義し、共有することで、これまで以上に主体的により高い活動を目指すことができると考え策定した。

II. 本ビジョンの策定手法

平成 20 年 7 月より、若手・中堅職員からなる作業プロジェクトチームの調査・検討活動を中心に、役員による検討会議と有機的に連携し、全職員からの意見募集などの多様な意見に基づく議論を通じて検討を進め、平成 21 年 3 月に長期ビジョンを策定した。

Ⅲ. 本ビジョンの内容

長期ビジョン策定の目的、ミッション[使命・存在意義]、バリュー[行動規範]、ビジョン[目指す姿]、アクション[行動目標]、今後の展開、から構成されている。

長期ビジョン策定の目的においては、世界・日本の情勢と対応、科学技術イノベーションを巡る状況、JSTを巡る状況の3点から取りまとめられている。



図 4-56: 長期ビジョン策定の目的

ミッション[使命・存在意義]、バリュー[行動規範]、ビジョン[目指す姿]についてはそれぞれ下記のように掲げられている。

- ミッション [使命、存在意義]
私たちは、国民の幸福で豊かな生活の実現に向けて、新しい価値の創造に貢献し、国の未来を拓く科学技術の振興を進めます。
- バリュー [行動規範]
- ・ 挑戦し、変革を続ける。
 - ・ 積極的に発信し、十分に対話する。
 - ・ 多様なパートナーと連携し、協働する。
 - ・ 世界的視野と先見性を持つ。
 - ・ 高い専門性を持つ。
 - ・ 公正性と透明性を保つ。
- ビジョン [目指す姿]
- ビジョン1：学と産の間の科学技術ネットワークを築き、科学技術に基づくイノベーションの創出に貢献します。
- ビジョン2：科学技術の発展を担う人材の育成・活躍を支援するとともに、国民と科学技術に携わる者との双方向交流のための環境をつくることに貢献します。
- ビジョン3：国際社会における国の科学技術面での先導的役割の一翼を担い、地球規模の課題に応える科学技術の推進に貢献します。

アクション[行動目標]においては、項目として「イノベーション創出」「科学コミュニケーション・人材」「地球規模の課題への対応と国際化」「JST の能力強化」の4つが掲げられている。

1. イノベーション創出

(1) ネットワーク体制の構築

- A01：産学連携イノベーション・プラットフォームの構築
- A02：地域科学技術ネットワークの構築と活用
- A03：科学技術情報提供のための連携ネットワーク

(2) 新規の挑戦

- A04：目的基礎研究における柔軟で機動的な研究推進
- A05：シーズの展開を図る柔軟で機動的な研究開発推進
- A06：新興・融合分野への取り組み

2. 科学コミュニケーション・人材

(1) ネットワーク体制の構築

- A07：科学コミュニケーション推進のための社会ネットワークの形成と活性化
- A08：サイエンスアゴラの展開
- A09：JST サイエンスチャンネルの新たな展開

(2) 人材育成

- A10：優れた研究開発人材の育成・活躍の支援
- A11：科学技術振興のための多様な人材の育成・活躍の支援
- A12：理数学習支援の体系的な推進
- A13：理数系教員の指導力向上支援の強化

3. 地球規模の課題への対応と国際化

(1) ネットワーク体制の構築

- A14：JST の国際ネットワークの構築

(2) 地球規模の課題への対応

- A15：地球規模の課題に応える科学技術の推進

4. JST の能力強化

(1) 組織改編による JST の機能向上

- A16：イノベーション推進本部の設置
- A17：科学コミュニケーション推進本部の設置

(2) 発信力の強化

- A18：戦略的な情報発信体制の実現

- (3)JST の調査・分析・立案能力の強化
- A19：JST の調査・分析・立案能力の強化と発揮
- (4)職員各人の専門性・能力の向上
- A20：JST の人材育成体制の充実と方針の明確化
 - A21：自己啓発や研修等の機会の充実と蓄積

A01:産学連携イノベーション・プラットフォームの構築

- ◆ イノベーションに着実につなげるための枠組み
- ◆ 大学や産業界と連携してプラットフォームを構築し、新産業・新生活スタイル像の目標を設定
- ◆ 研究開発資金配分等により、研究開発や人材育成を支援する他、国への提言も行う
- ◆ JSTは、重要テーマについて自らもプラットフォーム設立に向け、先導的に取り組む

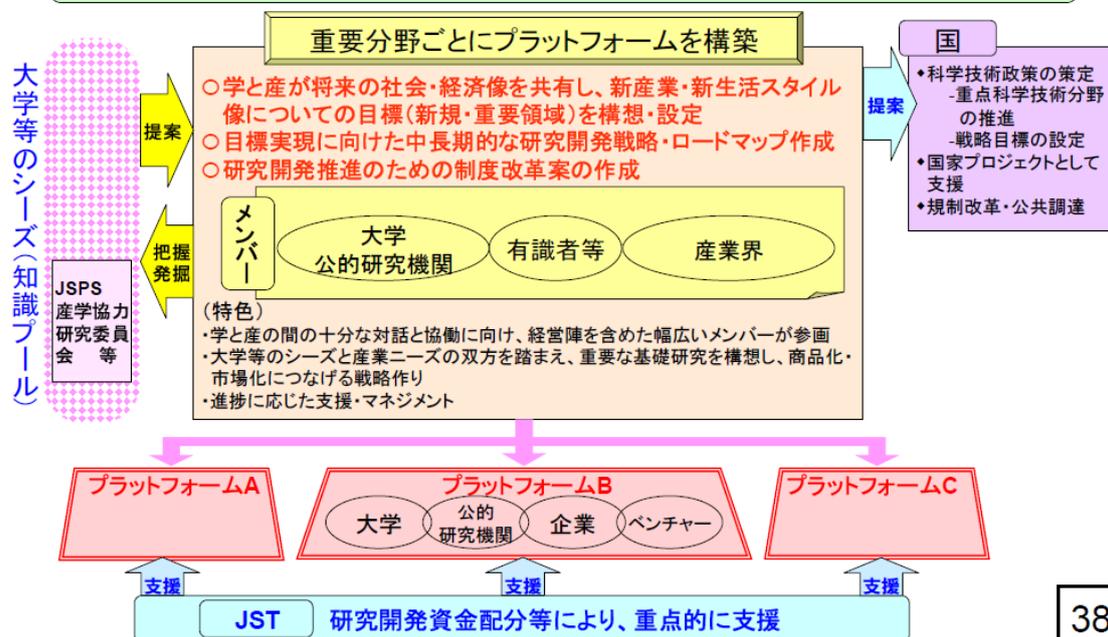


図 4-57:産学連携イノベーション・プラットフォームの構築

今後の展開については、科学技術ネットワークの構築・発展を目指すこと、国の科学技術基本計画の実現への貢献が掲げられている。

<参考情報・Web サイト>

1. (独) 科学技術振興機構のホームページ：<http://www.jst.go.jp/index.html>
2. (独) 科学技術振興機構 JST 長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指すして～ <http://www.jst.go.jp/pr/intro/jstvision.html>

表 公的研究機関の長期ビジョンの概要

名称	策定機関	策定期期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
NITE 長期ビジョン 2020	製品評価技術基盤機構	平成 22 年	2020 年	10 年後の社会的リスクを展望して、そのリスクを低減するための行政的なニーズをチェック、そして、今のNITEの強みを現状チェック、これから強くなっていくべき方向もチェックという形で、NITEの将来あるべき姿、ビジョンを描く。それを少し戻して、第3期における最優先課題をみていく。	NITEへの社会的要請、これまでのNITEの取り組み、「現状リスク」「今後の情勢変化」「将来リスク」、NITEの「将来あるべき姿」など	・第3期に向けての仕事の中身を自らとらえ直すきっかけになった。 ・独法の評価委員会や所管の経済産業省から高い評価を得た。	幹部級、課長級、若手職員級と3つのチームに分けて議論し、それをまとめた。それと同時に、外部からの有識者の意見を伺うべく、社会的パネルディスカッション、パネルを幾つかやり、それからそれぞれの部門で外部有識者との意見交換を行った。バックキャストの手法を活用している。	職員(幹部級、課長級、若手職員級)、外部有識者
電子航法研究所の研究長期ビジョン (2011 年版) 報告書	電子航法研究所	平成 23 年 3 月	2020 年くらいまで	研究の基本方針、長期的方向性を把握し、それらを所内全員で共有すると共に、所外の関係者にも理解をいただいて研究実施への協力を得る。	現在実施中の研究課題の目的、内容、期待される成果を分類・整理して、それをもとに 2020 年くらいまでに研究所として取り組むべき研究課題を系統的に示した研究ロードマップを作成	研究所の研究計画立案や評価にも活用されている。航空関係諸機関における将来計画作成へも貢献	平成 21 年 4 月研究企画統括を委員長とする長期ビジョン検討委員会が再編成され、現在の長期ビジョンを見直すことになった。	長期ビジョン検討委員会
2100 年原子力ビジョン-低炭素社会への提言-	日本原子力研究開発機構	平成 20 年 10 月	2100 年まで	北海道洞爺湖サミットの開催等を通じ、エネルギー環境問題に対する国民の関心が高まり、日常生活にも密接する問題だとの意識が浸透してきたこの時機を捉え、原子力の総合的な研究開発機関とし	西暦 2100 年までのエネルギー需給システム像(需要側/供給側のシステム、環境・資源関係の諸量等)、ビジョンの実現に向けた課題等(社会的な合意の形成、全地球的な課題解決に向けて、原子力に固有の課題な		検討に当たっては、まず我が国人口の将来予測等、外部機関のデータや既存の推計手法を活用し、ビジョンの大枠となるエネルギー需要の推計を行った。この過程では、民生、産業及び運輸	経営企画部戦略調査室が原子力機構内部の広範な専門家の協力を得て作成

				て、具体的で分かりやすい情報を提供し、多くの人々に将来社会におけるエネルギー需給のあり方を考え、議論してもらいたい。また、この問題に関し、人々が抱えている漠然とした不安や疑問を和らげたい。	ど)		の分野ごとにエネルギー消費を抑え、二酸化炭素排出を低減させるためにどのような技術の適用が可能であるかを検討し、導入時期・規模を設定した	
JAXA2025	宇宙航空研究開発機構	平成17年3月	2025年	宇宙航空分野を将来にわたって維持・発展させ、より豊かな社会を作るため	5つのビジョン、今後20年間のロードマップ、ビジョンの実現に向けて(国際協力と人材育成への取り組み等)		長期的ビジョン／中長期戦略検討委員会(12回)、宇宙航空ビジョンアドバイザー委員会(3回)	長期的ビジョン／中長期戦略検討委員会:機構内の役職員 宇宙航空ビジョンアドバイザー委員会:大学、民間人
JST 長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指して～	科学技術振興機構	平成21年3月	将来10年を見通して今後5年間に目指す姿を描いた	科学技術の振興を通じて社会・国民に貢献するJSTの役割を、周辺環境の変化を捉え、次期科学技術基本計画の策定などの国の科学技術政策の動向も視野に入れながら、改めて見つめ直したいと考えた。	長期ビジョン策定の目的、ミッション[使命・存在意義]、バリュー[行動規範]、ビジョン[目指す姿]、アクション[行動目標]、今後の展開		平成20年7月より、若手・中堅職員からなる作業プロジェクトチームの調査・検討活動を中心に、役員による検討会議と有機的に連携し、全職員からの意見募集などの多様な意見に基づく議論を通じて検討を進めた。	JST 役職員
放医研 2030	放射線医学総合研究所		2030年	全所的議論にもとづく中長期ビジョンを見据えた経営戦略の立案、研究成果の普及・活用等の強化を進める			企画部に経営企画主幹を置き、全所的議論	中長期経営戦略会議(※理事長の諮問機関)

<p>食品加工研究センター新ビジョン～北海道の食品工業のさらなる飛躍を目指して～</p>	<p>北海道立総合研究機構 食品加工研究センター</p>	<p>平成20年12月</p>	<p>平成25年度</p>	<p>北海道の食品工業をリードする総合的機関として新たなる発展を期すとともに、「安全安心で美味しく付加価値の高い食品づくり」をテーマに、道内食品関係者のニーズや社会経済環境を適時・適切に踏まえた効果的な技術支援や研究開発を展開し、本道食品工業の更なる飛躍を目指すため</p>	<p>北海道の食品工業の現状と課題、目指す姿、食品加工研究センターの役割、北海道の食品工業の発展に向けて</p>	<p>平成16年に策定したビジョンでは、設定した数値目標をほぼ達成し、平成19年度において当センターが研究開発・技術支援した商品が72品目、売上高74億円となるなど、本道食品のレベルアップにも一定の貢献を果たすことが出来た</p>		
----------------------------------------------	------------------------------	-----------------	---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

4.4. 地方公共団体の長期ビジョン（地域に関するもの）

研究員 田原敬一郎

地域における長期ビジョンには今後どのような役割が求められるであろうか。少なくとも、国家の定めるそれとは異なり、地域固有の文脈に即していること、国家と比べ権限等が制約されている中で地域の発展を確保していくための見通しを示すものである必要があらう。

4.4.1. 概要

本稿では、地方公共団体（都道府県レベル）における長期ビジョンをとりあげ、特徴的と思われる事例及びそこから得られる示唆についてとりまとめる。

(1) 都道府県レベルにおける長期ビジョン

都道府県レベルにおいて、10年以上先の将来を見通している長期ビジョンの数は決して少なくない。「長期ビジョン」、「将来ビジョン」、「総合ビジョン」、「基本構想」、「基本計画」等、実態としては多様な呼称が用いられているが、むしろ一部の県の除いた多くの都道府県においては何かしらの長期ビジョンが策定されている状況である¹⁸³。その射程をみると、概ね10年先を対象とするものから、四半世紀、30年先までを見据えたものまで実に様々である。

ここでは、10年以上先の将来を見通しているもので、かつ個別問題領域のものではない総合的な性格を持つもののうち、射程やアプローチの異なる3つの事例を詳細にとりあげ、それらの概要と特徴をとりまとめた。

本稿でとりあげた事例は、具体的には次のようなものである。

¹⁸³ 2011年3月11日の東日本大震災の影響で自治体経営を大きく見直さざるを得なくなった東北地方4県（青森、岩手、宮城、福島）を除くと、長期ビジョンを策定していない都道府県としては、栃木県（『重点戦略「新とちぎ元気プラン」』）、埼玉県（『ゆとりとチャンスの埼玉プラン』）、長野県（『中期総合計画“活力と安心”人・暮らし・自然が輝く信州』）、愛知県（『政策指針2010-2015～安心、希望、そして風格ある愛知へ～』）、石川県（『新長期構想～伝統と創造 みんなで築くふるさとといしかわ～』）、高知県（短期の産業振興計画のみ）、熊本県（『くまもとの夢4カ年戦略』）等を数えるほどである。

表 4-45：都道府県における長期ビジョンの具体例

事例	射程	特徴
秋田県『秋田の長期展望』	約 20 年後 (2030 年)	「ありうる未来（外挿的な未来）」の見通しと現状把握によって将来到来するであろう危機の姿を鮮明に描き出すとともに、それを回避し、発展を遂げるための「あるべき未来（意志的未来）」を構想、それを実現するための戦略までを一貫した体系で提示。
兵庫県『21 世紀兵庫長期ビジョン』	約 30 年後 (2040 年)	「ありうる未来」、「ありたい未来」、「あるべき未来」をバランスよく考慮、エビデンスに基づいて具体的な課題群を抽出。分析的アプローチと参加型アプローチの組合せ。
大分県『安心・活力・発展プラン 2050』	約 10 年後 (2015 年)	現実を取り巻く短期的、中期的諸課題に適切に対応していくために、施策体系に一貫性を与え、見直しを行うためのよりどころとして長期ビジョン（時代認識）を活用。

(2) 地方ブロックにおける長期ビジョン

都道府県の単位を超える広域圏のビジョンもいくつか存在する。

たとえば、九州市長会がとりまとめた『九州府構想』（2006 年 10 月）は、10 年後の 2016 年に道州制の実現を目指す提言であるが、これは、安部内閣から 21 世紀にふさわしい行政機構の抜本的な改革や道州制の本格的な導入に向けた『道州制ビジョン』の策定など行政全体の新たなグランドデザインを描く方針が示されたことを受けて作成されたものである。その後も九州地域戦略会議の答申、全国知事会の道州制に関する統一見解など、道州制導入に関する議論が活発化しており、地域における長期ビジョンの在り方を大きく変える可能性をもっている。

また、東京都都市整備局が策定した『首都圏メガロポリス構想－21 世紀の首都像と圏域づくり戦略－』は、七都県市（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・横浜市・川崎市・千葉市）の概ね首都圏中央連絡道路に囲まれた区域を「首都圏メガロポリス」と位置づけ、「都民をはじめ広く国民や国及び首都圏メガロポリスの行政主体に対し提唱することにより、首都圏メガロポリスの再生に向けた七都県市による将来整備構想の確立と、共同の戦略的取り組みの展開の契機となることを目指す」ものである。「圏域づくり戦略」は、首都圏メガロポリスの約 3,300 万人の集積のメリットを生かす「環状メガロポリス構造の構築」と圏域の一体的機能発揮を実現する「広域連携戦略の展開」により構成され、七都県市が共同して取り組むべき広域連携戦略として、交通、防災、環境など 13 の課題ごとに個別の具体的連携戦略を示している。そこでは、「土地利用・交通統合モデル」を用いて、基本的インフラが完成したときの整備効果についてシミュレーションを行うなど、分析的なアプローチがとられている¹⁸⁴。

こうした広域圏のビジョンには、道州制への移行や自治体間連携の可能性を高める効果が期待されるが、一方でこれらのビジョンが真に実効性を持つためには、地域分権が達成

¹⁸⁴ 東京都都市整備局ホームページ

< <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kanko/mpk/index.html> >

される見込みが実質的に高まってからのことになるだろう。したがって、ここではこれ以上詳細にはとりあげない。

(3) 地域における科学技術に関するビジョン

地域における科学技術の振興は、わが国の科学技術行政における大きな政策課題の 1 つとなっている。『科学技術基本法』（1995 年 11 月）では、科学技術振興に関する地方公共団体の責務、施策の策定及び実施が盛り込まれているほか、同年 12 月に内閣総理大臣決定された『地域における科学技術活動の活性化に関する基本指針』においても、地域における産学官等の連携・交流等を促進することとされている。『科学技術基本計画』においても、第 1 期から現行の第 4 期に至るまで、地域における科学技術の振興は重要事項として位置付けられている。

地域における科学技術振興の重要性が高まる中、都道府県及び政令指定都市においても、科学技術振興策を審議する審議会等を設置するとともに、独自の科学技術政策大綱や指針等を策定するなど科学技術振興への取組が展開されている。

表 4-46：地方自治体における科学技術振興計画

	名称	自治体
1	北海道科学技術振興戦略	北海道
2	青森県産業科学技術振興指針	青森県
3	秋田県科学技術基本構想	秋田県
4	新岩手県科学技術振興指針	岩手県
5	宮城県科学技術振興指針	宮城県
6	やまがた科学技術政策大綱	山形県
7	福島県科学技術政策大綱	福島県
8	茨城県科学技術振興指針	茨城県
9	栃木県科学技術振興指針	栃木県
10	群馬県科学技術振興指針	群馬県
11	埼玉県第 2 期科学技術基本計画	埼玉県
12	千葉県科学政策大綱	千葉県
13	東京都産業科学技術振興指針（改訂版）	東京都
14	神奈川県科学技術政策大綱	神奈川県
15	新潟県科学技術大綱	新潟県
16	新富山県科学技術プラン（改訂版）	富山県
17	石川県産業革新戦略	石川県
18	最先端技術のメッカづくり基本指針	福井県
19	山梨県科学技術政策大綱、やまなし科学技術基本計画	山梨県
20	第 2 期長野県科学技術産業振興指針	長野県
21	ぎふ科学技術振興プラン	岐阜県
22	静岡県科学技術振興ビジョン	静岡県

23	愛知県科学技術推進大綱、第2期愛知県科学技術基本計画	愛知県
24	三重県科学技術振興ビジョン	三重県
25	滋賀県科学技術政策大綱（改訂版）	滋賀県
26	京都産業技術振興構想	京都府
27	大阪都市圏における科学技術推進戦略	大阪府
28	新・兵庫県科学技術政策大綱	兵庫県
29	奈良県科学技術振興指針	奈良県
30	和歌山県科学技術振興ビジョン	和歌山県
31	鳥取県における科学技術振興に関する検討報告	鳥取県
32	島根県科学技術振興指針	島根県
33	岡山県科学技術振興指針	岡山県
34	広島県における科学技術振興の基本方向	広島県
35	山口県科学技術振興指針	山口県
36	徳島県科学技術振興ビジョン、徳島県科学技術振興計画	徳島県
37	香川県科学技術振興ビジョン	香川県
38	愛媛県科学技術振興指針	愛媛県
39	高知県科学技術振興指針	高知県
40	科学技術立県ふくおか創造指針	福岡県
41	佐賀県科学技術振興ビジョン	佐賀県
42	長崎県科学技術振興ビジョン	長崎県
43	熊本県科学技術振興指針	熊本県
44	大分県科学技術振興指針	大分県
45	宮崎県産業科学技術振興指針	宮崎県
46	鹿児島県科学技術振興指針	鹿児島県
47	沖縄県科学技術振興指針、沖縄科学技術推進計画	沖縄県
48	札幌市科学技術振興ビジョン	札幌市
49	川崎市科学技術振興指針	川崎市
50	横浜市科学技術振興指針	横浜市
51	京都市スーパーテクノシティ構想、京都市産業科学技術振興計画	京都市
52	大阪市科学技術振興指針、大阪市産業科学技術振興計画	大阪市
53	広島市科学技術政策大綱	広島市
54	北九州市科学技術振興指針	北九州市
55	福岡市科学技術振興ビジョン	福岡市

表 4-46 のように、47 都道府県のすべて及び政令指定都市のいくつかにおいて何らかの科学技術振興計画が定められているが、これらのいずれもが国の科学技術基本計画の計画年数と対応する形で 5 年程度の射程となっており、長期性を有するものではないことから、本稿ではこれ以上言及しない。

4.4.2. 地方自治体のビジョンにおける特徴的な事例

1. 秋田県『秋田の長期展望』（2009年3月）

『秋田の長期展望』は、「ありうる未来（外挿的な未来）」の見通しと現状把握によって秋田県に将来到来するであろう危機の姿を鮮明に描き出すとともに、それを回避し、発展を遂げるための「あるべき未来（意志的未来）」を構想したものであり、それを実現するための戦略までを一貫した体系で示しているところにその特色がある。

以下では、その内容等の概要、特徴についてとりまとめる。

(1) ビジョンとりまとめの趣旨

『あきた21総合計画』は、秋田県の進むべき長期的な展望や戦略をまとめた「基本構想」と3カ年¹⁸⁵ごとに策定し具体的事業内容を示す「実施計画」から成立しているが、このうち「基本構想」の改訂版にあたるのが『秋田の長期展望～一人ひとりの「自立」が拓く活力ある秋田～』である。

そもそもの「基本構想」は、県政運営の指針として「県が時代の変化に積極的に対応しながら秋田の発展可能性を切り拓いていく」ためのものとしてとりまとめられたものであり、2020年頃の秋田の姿を展望し、2010年を目標とするものであった。しかしながら、2000年3月にこれが策定されてから県を取り巻く社会経済情勢が刻々と変化してきていることから、県の人口や経済などについてあらためて長期的な見通しを立て、今後の県の進むべき方向を示す必要が生じた。こうした要請を受け、2009年3月に新たに策定されたのが『秋田の長期展望』である。

また、『秋田の長期展望』が策定された背景には、第4期の「実施計画」の策定及び計画の推進に際しても長期的な見通し（展望）を持つておくことが必要との問題意識があった。

(2) ビジョンの内容

本ビジョンは、「Ⅰ 時代の潮流」、「Ⅱ 本県の現状と見通し」、「Ⅲ 考えられる今後のシナリオ」、「Ⅳ めざす秋田の姿」及び「Ⅴ 2030年に向けた3つの戦略」の5部構成となっている。

以下では、それぞれについて概要をまとめる。

Ⅰ 時代の潮流

第1部では、次の9つの観点から時代の潮流をとりまとめている。

¹⁸⁵ 「基本構想」の対象期間の最後となる第4期は2009-10年度の2カ年。

1. 人口減少社会の到来と超少子高齢社会への流れ
2. 社会保障費の増大と社会保障制度への不安
3. 地域間格差や所得格差の拡大
4. 道州制も見据えた分権型社会への流れ
5. 地球温暖化をはじめとする環境問題の顕在化
6. 食料や水、エネルギー等の資源問題の顕在化
7. グローバル化のさらなる進展とアジアの台頭
8. ユビキタス社会の到来
9. 価値観、ライフスタイルの多様化

地球温暖化や食料、水、エネルギーといった環境、資源に係る自然の制約から、我が国の社会情勢やアジア経済の今後の動向といった社会・経済的制約、そして、価値観やライフスタイルの多様化といった個人レベルの変化に至るまで、全方位にわたって秋田県をとりまく制約条件についての検討が行われている。

制約条件とは、本来自助努力で解決できる範囲を超えるものであるが、一方では、こうした制約を緩和するために国への働きかけ等も行っていることが示されている。たとえば、「3. 地域間格差や所得格差の拡大」に対しては、「所得格差が教育格差を生むという悪循環を生み出さないよう、県としても最大限の努力をするとともに、国に対しては一国二制度といった大胆な地域間格差是正策も提案」し、「4. 道州制も見据えた分権型社会への流れ」に対しては「議論が中央主導で進まないように、県民議論を喚起していく必要」があるとし、今後の議論の素材にするための「道州制のイメージ」を2008年3月に作成している。

II 本県の現状と見通し

以上のような制約条件を受け、次のような4つの局面から秋田県の現状と見通しを細部にわたって検討している。

1. 人口
 - (1) 秋田県の人口推移と将来動向の概要
 - (2) 県内総人口の推移と将来見通し
 - (3) 年齢3階層区分別人口の推移と見通し
 - (4) 人口動態の動きなど
 - (5) 市町村別人口の見通し
2. 産業・経済
 - (1) 県内総生産と県民所得の推移
 - (2) 就業者数と就業者割合の推移
 - (3) 就業者数全体の推移と今後の見通し（県民経済計算ベースでの推計）
 - (4) 就業率に関する他県との比較
 - (5) 経済活動別就業者数の推移と今後の見通し
 - (6) 産業別に見る労働生産性
 - (7) 製造業の付加価値生産性

3. 暮らし

- (1) 1人当たり県民所得の全国比較
- (2) 県民所得に関する全国との格差状況
- (3) 2000年(平成12年)の生産・消費活動に関する流れ(マネーフロー)
- (4) 医療・福祉分野の現状と見通し
- (5) 教育・子育て・人づくりの現状と見通し
- (6) 交通インフラの現状と見通し

4. その他

- (1) 県政の動き
- (2) 東北各県等との比較

まず、「1. 人口」に関して、2020年には県人口が97万5千人、2007年比で13%減少すると予測している(2030年には84万7千人の見込み)。減少率でみると全国一高く、1993年に全国に先行する形で「人口自然減」に入り、そのペースは年々早まっている。高齢化率についても、我が国全体のそれが30%に達するのは2025年頃とされている一方、秋田では2010年頃と見込まれており、国全体の高齢化を10年から15年程度先行する形となっている。そして、「こうした人口規模の縮小、人口構造の変化は、秋田の産業経済や福祉、教育、暮らしといったあらゆる分野に、様々な影響を及ぼしていく」としている。また、市町村別人口についても、現行の25市町村をより細かく分析するため、合併前の旧市町村単位(69市町村)で分析している。そこでは、「全県的な人口減少が進む中で、特に県北地域や県南県境地域においては、今後20数年の間に人口がほぼ半数になるといった、著しい人口減少にさらされる」とともに、「2030年には、25市町村のうち15市町村で高齢化率が40%を超えることが予想され」とし、危機的状況を克明に描いている。

「2. 産業・経済」では、年齢階層別の就業者数として40歳から60歳が多く、「2000年から2005年の変化がこのまま続くと仮定した場合、2005年の56万人から2020年47万人、2030年42万人へと減少が見込まれ」としている。着目すべき点としては、近隣の他県等との比較により、秋田県の課題を明らかにしているところにある。たとえば、県の年齢階層別就業率に関して、「男女合計では他県との比較においてはほぼ差のない状況となって」いるにも関わらず、「女性の就業率で見ると、全体的に低位に」あり、「3世代同居などの比率が高いと言われる福井県と比較した場合では、最大で10ポイント以上の差が出ている階層」があるとしている。そのため、「「結婚・出産によるM字カーブ」の是正とともに、女性全体の就業率底上げが今後の労働力確保、産業振興の観点からも非常に重要」と課題を浮き彫りにしている。他にも、産業別の労働生産性の地域間・産業間の差を明らかにするために、東京都や全国平均との比較も行っている。

「3. 暮らし」については、まず1人当たり県民所得の全国比較を行い、秋田県の位置づけを明らかにしている。県民所得のランキング分布では、「第1位の東京都を中心に太平洋ベルト地帯や北陸地域など、工業の集積が高い地域のランクが上位を占めて」いる一方、「南北の遠隔地が低位に」あり、秋田県はワースト7位である(ワースト1~6位は沖縄、高知、青森、宮崎、長崎、鹿児島)。県民所得格差の長期的推移についても、東京都/秋田県、全国平均/秋田県、上位5県/下位5県の3パターンで比較を行い、その社会的背景にまで踏み込んだ分析を行っている。現在、「行財政改革による公共事業の抑制などに伴って、地域

間格差も4年連続上昇し、H17(2005)年には東京との格差が2.08倍へと拡大して」いる。生産・消費活動に関する分析では、産業連関表等をもとに経年比較及び隣接する岩手県・山形県との比較も行われている。

最後の「4. その他」では、東北各県等との比較として、東北圏域等の長期的人口推移、東北圏域内での経済・産業比較を行っており、「南東北と北東北の経済格差が開いてきた」傾向を浮き彫りにしている。さらに特徴的なのは、県政の動きについて、1986年に策定された『秋田県総合発展計画/後期実施計画(1986~90)』から現在に至るまでの間、県としてどのようなことを課題として認識し、取り組んできたのかを、当時の国家的な経済状況等とあわせ、年表形式で取りまとめていることにある。なお、これまでの秋田県における長期ビジョンの焦点について、一覧にまとめると次の通りである。

表 4-47 : 秋田県における過去の長期ビジョンの比較

計画(年度)	キャッチフレーズ	焦点
秋田県総合発展計画/後期実施計画(1986~90)	生活の豊かさを支える経済を発展させるために	鉱山、木材など、これまで県経済を支え続けてきた産業からの構造転換
秋田県新総合発展計画/前期計画(1991~95)	交通・情報ネットワークの構築	高速交通体系の整備と地域資源を活用した産業の育成
秋田県新総合発展計画/後期計画(1996~99)	人材の育成	整備が進んだ各種基盤を活用したソフト事業の展開
秋田21総合計画(2000~)	安全・安心に楽しく暮らす秋田 チャレンジ精神豊かな人材が活躍する秋田	少子・高齢化、人口減少社会における医療、福祉、教育、雇用、防災などの安全・安心の確保と個性と創造力を発揮した地域づくりの推進

III 考えられる今後のシナリオ

『秋田の長期展望』では、「現時点において描く2030年の秋田の姿は、必ずしも確定的ではなく、内外の社会経済情勢変化や我が国の法律や制度などが抜本的に見直されることなどにより、大きく影響を受けるもの」という前提で、「I 時代の潮流」、「II 本県の現状と見通し」を踏まえ、考えられる今後のシナリオを3パターン用意している。いずれも「人口と経済の規模を物差し」とし、それぞれのシナリオによって引き起こされるであろう様々な事象を例示しており、具体的には次のようなものである。

表 4-48 : 3つのシナリオ

シナリオ	概要
シナリオ 1 : 縮小シナリオ (人口経済)	人口、経済等がいずれも右肩下がりで推移していく場合。現在と同じようなペースで今後とも社会減 (人口流出) が進んだ場合を想定し、2030 年の人口を 76 万人と予測。
シナリオ 2 : 均衡シナリオ (人口経済)	人口減少下でも経済は現状規模を維持していく場合。将来的に、社会減が現在よりも一定程度抑制されていった場合を想定、様々な政策努力が加味されたものとして、2030 年の人口を 85 万人と予測。
シナリオ 3 : 拡大シナリオ (人口経済)	人口減少に歯止め、経済は右肩上がりで推移していく場合。国の移民政策に大幅な変更があって、県でも移民を受け入れるようになった場合などにはじめて到達できるものであり、2030 年の人口を 96 万人と予測。

シナリオ 1 は、「就業者数の減少が、そのまま総生産等に影響すると仮定した場合」であり、「どのような手立ても効果が薄く、人口減少とともに社会経済も縮小」するとするものである。それにより、2030 年には「県民一人ひとりの「挑戦と自立」への意識が高まらず、他者への依存的な社会」になるとし、「社会保障をはじめとした基礎的行政サービスの維持が困難」、「地域コミュニティの維持や世帯としての生活機能の維持が困難になってくる世帯の増加」、「若者の更なる県外流出」、「中山間地域や農山村地域の崩壊」といった厳しい状況になる。その要因として、「仕事と家事・育児の両立などへの社会全体の支援が不足し女性の社会進出が進まない、また、高齢者の再雇用などが進まないことにより、女性や高齢者の就業率が高まらない」、「他地域との競争の中で比較優位性を発揮できず産業振興や企業誘致が進まない、産学連携による県内企業の技術高度化、イノベーションなどが思うように進まない」を挙げている。

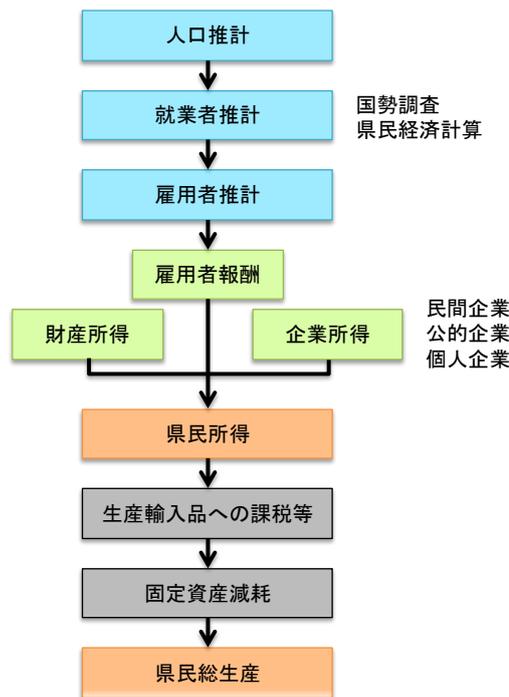
シナリオ 2 は、「総生産額等を維持し続けると仮定した場合」であり、「人口減少下でも社会経済の規模が保たれ、一人ひとりの生活の質は実質的に向上」するとするものである。その要因として、「仕事と育児・家事の両立などへの社会全体の支援により女性の社会進出が進み、また、高齢者の再雇用や社会参加、健康づくりなどが進むことにより、女性や高齢者の就業者数が増える」、「他地域との競争の中で比較優位性を発揮して産業振興や企業誘致が進んでいる。産学連携による県内企業の技術高度化、イノベーションが進むとともに、各業種の労働生産性が上がっている」、「秋田の教育や人材育成が成功し、国内外で活躍する人材を輩出しているとともに、その教育力が地域の強みとなって多様な人材を秋田に呼び込んでいる」を挙げ、それにより、2030 年には「国内外から評価される教育力と世界に通じる産業の集積、あるいは高い食料自給率などによって、グローバル社会の中で存在感を示し、人々を引きつける魅力を持った地域」になっている、とする。

シナリオ 3 は、「2020 年を境に人口の社会動態がプラスに転じ、総生産額も 1%程度成長すると仮定した場合」であり、「人口減少に歯止めがかかり、経済成長等が右肩上がりとなる」とするものである。これは、「就業率が高まり就業人口の減少を一定程度カバーしているとともに、労働生産性が上がることにより産業の活力が維持されているのみならず」、「政府の外交政策により外国人労働者等の受入・移住が進み、我が国全体が人口増加に転

じる中で、秋田県の人口減少（社会減）に歯止めがかかる」、「環境問題、過密問題、大規模災害の発生などにより首都圏、アジア地域から大規模な人口移動が起こる」といった、外部環境や我が国の社会制度が大きく変わることを前提としたものであり、秋田県としてはほとんどコントロール不能な外的要因によるものである。

これらのシナリオを比較すると、次のようなものである。まず、共通する点としては、そのいずれにおいても現在より現在より人口が減少するという予測になっていることである。それは、「我が国全体が人口減少局面に入っていることから、国全体の大きな政策転換や枠組みの変化がない限り、秋田の人口減少そのものを止めることは非常に困難である」という判断に基づくものである。相違点としては、シナリオ1が現在の傾向が将来にわたって継続した場合に起こる「ありうる未来（外挿的未来）」を描いたものである一方、シナリオ3はその対極にあつて、外部の制約条件が大幅に緩和されるとする「ありたい未来（願望的未来）」である。シナリオ2はこの中間にあり、制約条件を所与としつつも、秋田県として最大限の努力の結果もたらされる「あるべき未来（意志的未来）」を描いている。

なお、いずれのシナリオにおいても、県内総生産などの推計方法として右図のモデルが使用されている。



（出典）秋田県の長期展望

図 4-58：県内総生産などの推計方法

IV めざす秋田の姿

『秋田の長期展望』では、以上のような3つのシナリオに基づき、めざす秋田の姿を構想している。そこではまず、「人口減少がそのまま経済の縮小につながった場合には、シナリオ1で描いたような雇用の場の喪失、地域コミュニティの崩壊、更なる人口流出などが発生し、私たちの暮らしにも大きな影響が及ぶ」とことになるとし、したがって、「いかにして自然減や社会減を抑制していくか、ということが秋田の最も大きな課題の1つである」とする一方、「自然減や社会減の抑制努力を行って、一定の効果が出たとしても、人口減少することは避けられ」ないという前提が描かれている。そのため、「人口減少下においてもいかに地域の経済や地域コミュニティの活力を維持していくか、ということが人口減抑制と並ぶもう1つの大きな課題」とであると提起する。

具体的には次のようなものである。「このままでは現実のものになってしまうシナリオ1を、シナリオ2に変えていく」ために、「就業率（15～64歳の年齢層）を80%台まで高めるとともに、すべての産業分野で生産性を高めるような社会環境を実現していかなければ」ならないとし、「就業率を高めるためには、仕事と育児・家事の両立などへの社会全体の支

援のほか、コミュニティビジネスや再雇用の拡大などにより、女性や高齢者の社会進出を促進していく必要」があること、また、「生産性を高めるためには、生産性の低い部門から高い部門に資源を移していくという資源配分の効率化を進めるとともに、イノベーション（技術革新）を促進していくこと」、つまり、「数の減少を一人ひとりの「質（幅広い意味での生産性）」の向上で補っていくことが必要」であり、この長期展望では「個人」に着目し、「個人」が力をつけ自立することで、秋田の活力や自立が生み出されるとの考えに立ち、2030年の秋田の姿を「一人ひとりの自立が拓く活力ある秋田」であると結論付けている。「個人」を中心に据えることで、「今後、道州制などによって行政の枠組みが大きく変わっていくことを考えたときにも、将来どのような社会制度、枠組みとなったときにも十分に対応していくことが可能」とする。そして、こうした個人の自立を可能とするためには、「地域の教育力＝人を「育てる力」が何よりも重要であることから、「教育立県」を目指すべきである」とし、「同時に人を「支える力」やそうした力を持続的に生み出すための地域の「底力」を高めていくことが必要」としている。



（出典）秋田県の長期展望

図 4-59：目指す秋田の姿

V 2030年に向けた3つの戦略

『秋田の長期展望』では、2030年に向け、以上のようなあるべき姿を実現するために3つの基本戦略を策定している。戦略策定にあたっては、秋田の成長可能性として、1) 人口減少、高齢化の進行を「人的資本の充実によって潜在的な成長力を高めるチャンス」、「全国に先駆けた高齢者や女性の能力活用のチャンス」として、2) 世界的な穀物価格の上昇トレンドを「農業がリーディング産業に再生するチャンス」として、3) 資源価格高騰による都市鉱山へのニーズの高まりを「鉱業王国復活のチャンス」として、4) 本格的な環日本海時代の到来を「秋田を環日本海貿易の拠点とするチャンス」として、そして、5) 地球環境への意識の高まりを「水と緑の秋田」を国内外に強くアピールするチャンス」として捉えるとともに、秋田の未来を切り開くためのパワーとして、1) 日本一を誇る小中学生の学力を将来の秋田を支える人材育成につなげる、2) グローバルに活躍する人材や地域づくりの主体となる人材パワーを活用、3) 食料自給率2位を誇る農業のポテンシャルの活用、4) 世界的にも通用する高度なリサイクル技術の活用、5) 日本海側の物流拠点である秋田港や高速道路ネットワークの活用、6) 次世代に残したい日本の原風景の維持・継承、を掲げている。

具体的な戦略の内容については次のようなものである。

表 4-49 : 3つの戦略

戦略1 育てる力を高めるための戦略		
①「教育立県あきた」の確立	県外からも人を呼び込む小中学校教育	
	世界に羽ばたく人材を育む高校・大学教育	
	②国際競争力を生み出す人材の確保と育成	世界レベルの「知」の拠点形成
		産学官金 ¹⁸⁶ が一体となった産業人材の育成
		ものづくり産業など地域産業を支える担い手の育成
	③ 社会全体で支える子育て	ワーク・ライフ・バランスの推進
		社会全体で支える子育て
	戦略2 支える力を高めるための戦略	
	①健康に暮らせる環境づくり	安心できる医療・介護ネットワークの構築
生涯にわたる健康づくりの推進		
②安全に暮らし続けるための地域の再構築		コンパクトでネットワーク化された地域づくり
	公共施設・社会インフラの効率化・最適化	
③男女が生涯にわたって参画できる社会づくり	女性、高齢者が主役になれる社会づくり	
	地域が育てる地域活動	
戦略3 底力を高めるための戦略		
①生産性の高い産業の育成とイノベーション(技術革新)力の強化	アジアをリードするリサイクル産業の振興	
	電子・デバイス産業の新たな展開支援	
	ライフサイエンス技術の産業化	
	環境資源の戦略的な利活用	
	農業の自給力の向上	
	消費者・実需者と農林水産業との新たなネットワークづくり	
	食品産業の振興などによる「食」の拠点形成	
	新たなライフスタイルへの対応	
	より広域的な地域連携の推進	
	②グローバルな物流ネットワークの構築	人・モノ・情報が活発に交流しやすい環境づくり
		ロシアや中国のほか、欧州等を見据えたグローバル物流機能の強化
港湾や高速道路等の広域的な連携基盤への集中投資		
③生産から消費までをつなぐ循環的な地域経済づくり	県際収支の赤字解消に向けた取組	
	賢い消費が生み出すより良い生産	
④持続可能・低炭素社会の形成		

¹⁸⁶県内企業、大学、試験研究機関、金融機関、行政を指す。

	共に創る水と緑の秋田づくり
	地域ごとの分散的なエネルギーの供給
⑤	伝統文化や原風景の継承と発信
	伝統文化の継承と創造
	日本の原風景としての農山漁村からの発信
⑥	秋田の豊かさや良さをまるごと売り出すための情報発信力の強化
	新たな資源の発掘と情報発信力の強化

(3) 策定体制とプロセス

長期展望の作成、とりまとめにあたっては、県庁の課長級職員を責任者としておき、庁内の職員のみで行ったという¹⁸⁷。

(4) 長期ビジョンの効果・影響

『秋田の長期展望』は、前述のように、11年の長期計画であった『あきた21総合計画基本構想』の更新版として、分析等の内容を格段に強化して作成されたものであり、同総合計画の『第4期実施計画』を策定・実施する上でも基盤資料となっている。

一方、秋田県では現在、『あきた21総合計画』に代わる総合計画として、2010年度から『ふるさと秋田元気創造プラン』（2010年3月策定）を展開中である。このプランは概ね10年後の秋田の目指すべき姿を想定し、2013年度までの4カ年を対象とした計画であり、「社会経済環境の変化が激しい時代であることを踏まえ、長期の網羅的な計画でなく、5つの戦略を構成するプロジェクトごとに「目指す成果」を掲げ、その実現に必要な施策の方向性や具体的な「取組」を明らかにすることにより、新たな地域課題等に的確に対応しよう」という意図を持って策定されたものである。その構成は、『あきた21総合計画』における「基本構想」と「実施計画」を一体化させたような形となっているが、『秋田の長期展望』と比較すると、その射程が10年ほど短くなっていることから分かるように、より直近の課題に対応すべく、実行に重きをおいたものとなっている。また、県担当課への電話インタビューによると、『ふるさと秋田元気創造プラン』においても『秋田の長期展望』の内容は引き継がれているとのことであったが、『秋田の長期展望』で掲げた「めざす秋田の姿」や3つの戦略を比較すると、戦略の要素としては大きくは変わらないものの、「個人の自立」といったキーワードはまったく登場しなくなっている。

【参考文献・資料】

『秋田の長期展望』（秋田県総合政策課）

<http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1197248212601/index.html>

『ふるさと秋田元気創造プラン』（秋田県）

<http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1265335223318/index.html>

¹⁸⁷ 秋田県総合政策課への電話インタビューによる（2012年1月12日実施）。

2. 兵庫県『21世紀兵庫長期ビジョン』（2011年12月改訂）

兵庫県『21世紀兵庫長期ビジョン』は、「ありうる未来（外挿的未来）」、「ありたい未来（願望的未来）」、「あるべき未来（意志的未来）」をバランスよく考慮した上で描かれた長期ビジョンである。他の自治体にはあまりみられない30年後（2040年）という長期を射程にしていることに加え、「時代の潮流」の把握と「将来像」の検討にかなりのリソースを使っていることにその特徴がある。策定にあたっては、分析的アプローチと参加型アプローチを駆使し、エビデンスに基づいて具体的な課題群を抽出していることも特筆すべき点である。

（1）ビジョンとりまとめの趣旨

2001年2月に策定された『21世紀兵庫長期ビジョン』は、「21世紀初頭の兵庫のめざすべき社会像とその実現方向を明らかにしたもの」であり、広域的な圏域ごとの「地域ビジョン」と全県的な視点から見た「全県ビジョン」から成り立っている。これは、「県民主役・地域主導の自立的な地域づくりの指針」として、「地域ビジョンの実現を支援するとともに、市町、他府県域との連携・協働を図る基盤」とする一方、「県の各分野計画等とも将来像を共有し、県政諸施策に反映」させることを目的として策定されたものであるが、策定から10年が経過し、「人口減少社会の到来など、時代潮流が変わる中でさまざまな地域課題が顕在化してきたこと」から、2011年12月に、「より県民に分かりやすい地域づくりの指針とするため、全県ビジョン、地域ビジョンともに、将来像と取組方向の見直し」を実施したものである。この新ビジョンは、2012年度から実効化されることになっている。

（2）ビジョンの内容

本ビジョンのうち「全県ビジョン」は、参考資料を含め、次のような8部構成になっている。なお、本編のほか、概要版、普及版の3種類を用意し、ビジョン策定の目的にも掲げている「分かりやすさ」を追求したものとなっている。

- 第1部 策定の趣旨
- 第2部 兵庫の特性と潮流変化
- 第3部 県民意見、地域ビジョンの改訂から見ためざすべき姿
- 第4部 見えてきた課題群
- 第5部 これからの兵庫の将来像
- 第6部 将来像を実現するための基本戦略
- 第7部 長期ビジョンを着実に実現するための指標のあり方
- 参考資料

本ビジョンのうち「地域ビジョン」については、10の地域別（①神戸地域、②阪神南地域、③阪神北地域、④東播磨地域、⑤北播磨地域、⑥中播磨地域、⑦西播磨地域、⑧但馬

地域、⑨丹波地域、⑩淡路地域)にとりまとめられている。

以下では、「全県ビジョン」本編について、参考資料を除く第2部以降の概要と特徴をまとめる。

第2部 兵庫の特性と潮流変化

第2部は、「兵庫の将来像を描くための基本的事項として本県をとりまく状況を明らかにするため、これからの地域づくりに生かすべき本県の特徴や魅力を整理するとともに、客観的な長期予測やビジョン策定後顕著となった新たな動向を踏まえた時代潮流を示す」ことを目的としてまとめられている。

まず、兵庫県の特性として、1) 多様で広大な県土に根づく地域資源、2) 時代を先取りする進取の気性、3) 課題解決の技術の蓄積、4) 地域づくりに向けた蓄積、5) 人と自然の共生の先進地、6) 多様な産業活動の展開、7) 充実した生活安心基盤、8) 多彩で充実した社会資本の大きく8項目が挙げられている。

そして、「人口構造をはじめ、人々の価値観の変容、世界経済や地球環境の変化、情報化の進展、公と民をめぐる変化など、2040年(平成52年)頃の兵庫県を読み解く上で重要となるさまざまな時代潮流の変化」を整理している。これらの変化について、項目ごとに概要をまとめると次のようなものである。

表 4-50 : 時代潮流の変化

項目	概要
1.人口減少社会の到来	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予想を超える出生率の低下。出生数の減少と死亡数の増加により人口の自然減少が拡大する中、社会移動による大幅な人口増加は見込めず、2040年の県人口は1970年とほぼ同水準にまで減少 ・ 65歳以上人口比率が1970年の7%から2040年には38%へと急増 ・ 広い県土における人口の偏在が拡大
2.価値観や豊かさの変容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 元気な高齢者の増加、自由に使える時間増加、社会貢献意識の高まりなど ・ 雇用格差、地域間格差などに対する不安の顕在化
3.世界経済の多極化と複雑化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国内市場のみで活性化することの困難性と、企業による生産、開発、販売拠点の国際的な最適配置などの本格的な国際展開の進展 ・ 人、知恵、モノのグローバルな動きの規模・速度の一層の増大・増加。若者の内向き志向などわが国のグローバル人材力の低下
4.地球の限界	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地球規模の気候変動や生物多様性の喪失など、地球環境の一層の悪化 ・ 世界人口の増加に伴う将来的なエネルギーや食料需給の逼迫の可能性の強まりと、再生可能エネルギーの拡大や食料生産力の向上によって自立力を高める必要性の増大
5.情報化の光と陰	<ul style="list-style-type: none"> ・ インターネットや携帯電話の生活への高度浸透に伴う情報発信力の飛躍的向上、社会変革を促す手段化。一方、利用者が犯罪に巻き込まれるケースの増加 ・ ネットワーク社会の中での情報通信技術の適切な利用の模索
6. 公と民をめぐる変化	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域づくり活動の分野の広がりや担い手の多様化、公共的サービスの開拓・供給、公共分野での行政との協働といった動きの拡大。多様な主体が行うサービスの提供を、総合的にマネジメントできるしくみや人材の重要性の高まり ● 市町合併の進展による基礎的自治体の行財政基盤の強化と、旧町地域でのにぎわいの喪失や地域での連帯感の不足等の課題

特に県人口について、ビジョンを策定した2001年時点では、2011年の574万人をピークに、2030年536万人と推計していたが、実際には2010年の559万人をピークに減少しており、長期ビジョン改訂の直接の契機となった。ただし、これらは過去の趨勢の延長で試算したものであり、「総人口が減少局面に入ること自体は避けられないが、出生率が上がることで減少の程度は大きく緩和される」とし、出生率を上昇に転じさせるために、「結婚・出産に関する希望の実現を阻むものは何か、希望がかなう社会づくりをどのようにして進めるのか」について、議論を深めることが重要であるとしている。

第3部 県民意見、地域ビジョンの改訂から見ためざすべき姿

第3部では、地域ビジョンを反映した全県ビジョンとして、これからの兵庫の将来像やその実現のための取組方向を明らかにするために、1) 県民から寄せられた意見や提案から見ためざすべき姿の方向性と2) 各地域ビジョンの改訂から見てきた全県に共通し共有すべきめざすべき姿の基本方向が示されている。

まず、1) 県民意見から見ためざす姿の方向に関して、①今後地域で生じてくる課題や対応していくべき課題に関すること（課題提起）、②めざす姿に関すること（将来像提起）、③課題への対応やめざす姿の実現に向けての取組に関すること（取組提起）という区分で整理を行っている。①課題提起では、「実感できない豊かさと生活の安全安心づくり」、「グローバル化の中での産業の活性化や多文化共生の地域づくり」、「地域の活力低下と持続する地域づくり」が挙げられた。また、現行ビジョンとの比較で特徴的なキーワードとして挙げられているのは、「農：担い手の高齢化、不足に伴う耕作放棄地の増加など、特に多自然地域で顕在化している問題」であった。②将来像提起では、「共に支え合い、安全安心が実感できる豊かで多様な暮らし」、「人が育ち集まることで活力や魅力がある世界に開かれた地域」、「多様な交流・連携により自立した地域」が挙げられた。①と同様現行ビジョンとの比較でみると、「空き：空き家、空き地等の活用」、「つながり：家族、地域などでのさまざまな関係性の再生」が特徴的なキーワードとして抽出されている。③取組提起としては、「つながりやゆとりの創出、多様な働き方の実現」、「兵庫・地域を支えるしごとの創出、人材の育成・集積」、「交流人口の拡大、地域資源の活用、住民主体の地域経営」の大きく3点が挙げられており、特徴的なキーワードとしては「人材：産業人材、高度人材、地域づくり人材などの集積、育成」があった。なお、後に詳述するが、県民意見の分析にあたっては、意見分析システム「県民の夢データベース」を活用している。

2) 地域ビジョンの改訂から見ためざすべき姿に関しては、全県的に共通し共有すべき基本方向として、「元気で豊かな生活の実現」、「世界に開かれた地域づくり」、「地域が自立・持続するしくみづくり」の大きく3点が挙げられている。地域ビジョンの見直しから見えてくるこれらの要点は、まず、「人と人のつながりや支え合いで、健康で安全安心な暮らしやすい地域づくりをめざすとともに、地域資源を活用したしごとや働き方の充実で地域の元気づくりをめざしていく」ということであり、「多様な文化との交流・共生やそれぞれの地域の強みをもった産業活動の展開、それらを支える優れた技術をもった人材の育成と集積を通じて、世界に開かれた地域づくりをめざしていく」というものである。さらには、「少子高齢化や人口の減少・偏在により、県土空間や地域資源が損なわれることや地域の活力の低下が懸念されることに対し、地域社会を構成する多様な主体が協働し、地域内外との交流・連携による補い合うことで、安心して生活できる持続可能で自立した地域づくりをめざしていく」というものでもある。『21世紀兵庫長期ビジョン』改訂版においては、「地域資源や地域特性に応じて、各地域で重点を置く方向は異なるものの」、それらについて、「全県的な視点から地域間の交流・連携、適切な役割分担などを通じて「兵庫のめざす姿」として調和を図り、各地域の将来像の実現をめざしていく」としている。

第4部 見えてきた課題群

第4部の目的は、兵庫の将来像やその実現に向けた取組を導き出すため、「ビジョン策定後顕著になった時代潮流の変化やさまざまな意見交換の場で得られた県民意見、さらには各地域ビジョンにおける地域の将来像やその過程で抽出された課題」を、1) 豊かな生活、2) 世界に開かれた兵庫、3) 持続する地域構造の3つの視点で整理し、「地域で顕在化している課題を浮き彫りにする」ことである。そして、「これら基本課題は相互に関係し合っていることを踏まえ、課題解決に向けた取組を進めることによって、めざす姿を実現してい

く」としている。3つの視点ごとに概要をまとめると、次のようなものである。

表 4-51 : 3つの視点と課題

1 「豊かな生活」を考えるうえでの課題	
(1) 家族が小さくなる中でのつながりの構築	①世帯人員の減少と高齢化による生活不安の顕在化
	②世帯構造の変化による介護力の低下
	③終末期の過ごし方の希望と現実の乖離
	④結婚と出産の現実と希望の乖離
(2) 地域の支え合いによる安心な生活基盤の構築	①広がる社会的孤立
	②弱者に対する虐待や暴力の増加
	③社会との関わりを持たない若者の増加
(3) 雇用環境の整備と多様な働き方の実現	①低所得者層の増加
	②失業の長期化と困難な再就職
	③社会のスタートラインに立てない若者たち
	④育児・介護のために離職する女性
	⑤障害のある人の多様な働く場づくり
	⑥職業能力開発機会が少ない非正規社員
	⑦元気な高齢者の生きがいづくり
	⑧NPOなどへの人材流動性の向上
(4) 強まる健康と安全安心への志向	①高い死因割合を占める生活習慣病
	②医師の地域偏在
	③求められる医療と介護の連携
	④障害のある人が安心して活躍できる地域づくり
	⑤向上しない体感治安
	⑥減らない自殺者
	⑦求められる災害への備え
2 「世界に開かれた兵庫」を考えるうえでの課題	
(1) 世界や地域でさまざまな結びつきが求められる経済・産業	①アジアを中心とした海外とのさらなる結びつきが求められる兵庫の経済
	②新たな展開が求められるものづくり
	③製造業からサービス業へ移行する産業構造
	④社会貢献型の産業の成長
	⑤事業所・従業者数の減少
	⑥充実が進む県内科学技術基盤のさらなる活用
	⑦成長の質が問われる時代へ
(2) 拡大・深化が求められる多文化との交流・共生	①国内外で激化する誘客競争
	②県内に広がる外国人県民の「居住」と、互いに尊重し合う地域づくり
(3) 兵庫を支える人材の育成・集積	①人口減少と多様化する社会での人材活用

	②主体的に課題を見だし、解決できる人材の必要性
	③進まない高度人材の集積
	④弱まる若者の海外志向
3	「持続する地域構造」を考えるうえでの課題
	(1) 衰退が進む多自然地域の集落
	①荒廃する空き家の増加
	②放棄される耕作地や人工林の拡大
	③多くを占める私有林の管理放棄
	④獣害の拡大
	⑤集落や地域内でまかないきれない生活サービス機能
	(2) 疎住化が進む地方都市
	①多自然地域の中心都市周辺で拡大し続ける市街化
	②都市近郊での幹線道路等の沿道近辺への都市機能・居住機能の拡散
	③中心市街地の商店街の衰退
	④公共交通の衰退による移動性の低下
	⑤都市郊外や郡部で問われる雇用の質
	(3) 世代交代が停滞する郊外のニュータウン
	①子世代の流出と顕著に進む地域の高齢化
	②偏った機能を持つまちの脆弱性
	③更新時期を迎える住宅ストック
	(4) 人口集中が当面継続する瀬戸内臨海部の都市
	①都市で進む単身化と人のつながりの希薄化
	②マンションの垂直型コミュニティと地域の水平型コミュニティとの融合
	③人口急増がもたらす教育環境の悪化
	④都市部での高齢者の増加
	⑤衰退する商店街と再生しつつある商店街の二極化
	⑥再編を余儀なくされる工業用地と跡地利用
	⑦ヒートアイランド現象の発生と夏場のエネルギーの逼迫
	⑧東南海・南海地震の被害想定域での超高層住宅の増加
	(5) 地域の自立・活性化に向けた課題
	①自給持続が求められる食料とエネルギー
	②地震・津波、風水害、大規模事故など災害への備え
	③進まない家庭からの二酸化炭素排出量削減と省エネ化
	④価値が失われていく地域資源
	⑤県内資金の域外流出による地域活力の低下
	⑥次世代への地域づくりの担い手不足
	⑦増加する社会資本の維持更新費
	⑧高まる広域的な地域づくりの必要性

以上のような課題群は、広範な各種統計資料等のデータ分析を元にまとめられており、エビデンスベースで形成されているところにその特色がある。

第5部 これからの兵庫の将来像

第5部では、第2部で示した兵庫の特性や時代潮流、第3部で示した県民意見や地域ビ

ビジョンの改訂から見ためざす姿の方向、第4部で示した地域で顕在化してきた課題群をもとに、「展望年次となる2040年に向けて兵庫がめざす姿を、4つの社会像を踏まえた12の将来像として描き、さらにそれを包括するものとして県民が共有する兵庫の未来像」を示している。

ここでは、4つの社会像とそれらに対応する12の将来像について、その概要を紹介する。4つの社会像とは、改訂前のビジョンにおいて示されていたものであり、「創造的市民社会」、「しごと活性社会」、「環境優先社会」、「多彩な交流社会」からなる。これらの社会像の下、様々な機会において行われた県民との意見交換からの提案や、ビジョン策定後に顕著になった時代潮流を受けて実施した「時代潮流の調査研究（2007～08年度）」などの成果、県内各地で始まっている先導的な取組や変化の兆し、さらには改訂した地域ビジョンを集約した全県共通のめざす方向も踏まえて導きだされたのが12の将来像である。

具体的には次のようなものである。

表 4-52 : 4つの社会像と 12 の将来像

社会像	将来像とその概要
創造的 市民社会	【将来像 1】 人と人のつながりで自立と安心を育む 世代や地域を超えてつながる縁や絆の中で、誰もが認め合い、自立して安心した生活を営む兵庫
	【将来像 2】 兵庫らしい健康で充実した生涯を送れる社会を実現する 誰もが個性を生かしたライフスタイルを確立し、社会との関わりの中で、幸せを実感できる兵庫
	【将来像 3】 次代を支え挑戦する人を創る 課題に挑戦する意欲を持ち、世界や地域の持続と発展に貢献しうる人が育つ兵庫
しごと と 活性社会	【将来像 4】 未来を拓く産業の力を高める オンリーワンの技術力、優れた知的基盤を生かし、未来を切り拓く産業・事業が展開する兵庫
	【将来像 5】 地域と共に持続する産業を育む 地域の資源を生かした固有の産業や新たな生活産業が発展する兵庫
	【将来像 6】 生きがいにあふれたしごとを創る 誰もが持ち味を発揮できる多様な働き方が実現する兵庫
環境 優先 社会	【将来像 7】 人と自然が共生する地域を創る 豊かな自然と共生するライフスタイルにより、持続可能な環境を創り出す兵庫
	【将来像 8】 低炭素で資源を生かす先進地を創る 省エネ・創エネ・資源再利用を推進し、環境負荷の低い地域持続のしくみが整う兵庫
	【将来像 9】 災害に強い安全安心な基盤を整える 社会基盤や地域共助のシステム充実を通じて、災害や危機に強い安全安心を育む兵庫
多彩な 交流 社会	【将来像 10】 地域の交流・持続を支える基盤を整える 多様な主体が地域経営に参画し、地域を取り巻くさまざまな基盤が有効活用されている兵庫
	【将来像 11】 個性を生かした地域の自立と地域間連携で元気を生み出す 集落や都市の潜在力が引き出された個性的な自立地域が連携・交流し、活力が満ちる兵庫
	【将来像 12】 世界との交流を兵庫の未来へ結ぶ 世界の各地域と直接つながり、相互に補完しながら共生・成長する兵庫

これらの将来像の各々について、本文では次のような基本構成でとりまとめを行っている。まず、冒頭のページでは、「各将来像の位置づけ、要点」、「各将来像のキーワード」、「各将来像に関連する県民からの提案」、「将来像の概要」がコンパクトに 1 枚にまとめられている。続くページでは、当該の将来像を構成する「個別将来像」ごとにその内容を地域や生活の場面に即して描くとともに、「個別将来像の背景となる強み、資源（データや事例など）」や「将来像を実現していくための取組の視点」を提示している。また、こうした将来像が具体的にどの地域を想定しているのかについても明示している。

第6部 将来像を実現するための基本戦略

第6部では、12の将来像を実現するための多様な主体による取組方向を基本戦略として定め、1) 取組を展開する各主体が共有する基本姿勢、2) それぞれの取組の主体の主な役割、兵庫の持つ可能性を開花させるための取組内容である3) 協働シナリオが示されている。まず、1) 基本姿勢とそれに基づく3) 協働シナリオの全体像は次のようになっている。



(出典) 全県ビジョン改訂版【概要版】

図 4-60 : 基本姿勢と協働シナリオ

基本姿勢は、「兵庫の豊かな社会基盤や蓄積を生かし、将来像実現に向けた取組を戦略的に展開していくため、各主体が共有する基本的な考え方」をまとめたものであり、「自立と連帯」、「安心と活力」、「継承と創造」の3つの柱からなる。

協働シナリオは、12の将来像を実現するため、「ビジョン10年間の主な取組の成果を踏まえたうえで、想定年次(ビジョン実現に向けた取組の時期)となる2020年頃に向けた多様な主体の協働による取組の方向」を示したものであり、将来像に対応する形で12本まとめられている。

この基本戦略の最大の特徴は、その担い手として、「行政」だけではなく、「県民」、「地

域ビジョン委員¹⁸⁸、「地域団体、NPO」、「企業」等の各主体の役割や「県と市町の役割分担」にまで言及していることにあるだろう。「社会全体の担い手、支え手が減っていく中で、地域自らが方向性を決め、立ち上がることによってしか、解決し得ない問題も今後増えていく」との問題意識に基づくものであるが、これは、兵庫県が従前より「参画と協働」を県政の機軸としており、それを行えるだけの土壌があったこと、また、ビジョンの策定・改訂にあたり、県民やステークホルダーを広範に巻き込んでいることによってはじめて実効性を持つものであろう。他の都道府県においてもこのような記述はあるが、兵庫県の取組は、長期ビジョンに対していかにオーナーシップを持ってもらうかを考える上での好例であると言える。なお、具体的な役割分担については、次の通りである。

表 4-53：各主体の主な役割

主体	主な役割
県民	家族の絆づくり、地域づくり活動への参画、豊かなライフスタイルや多様な働き方の創造・実践、経済活動への参画、異なる文化との交流・共生
地域ビジョン委員	地域の個性に応じたプロジェクトの推進、ビジョンの理念の普及など地域ビジョンと県民をつなぐ
地域団体、NPO	地域課題への対応、地域づくり活動への参画・提言、地域に密着したサービスの提供、多様な主体の社会参加促進、ネットワークの結節点、社会基盤の積極的活用
教育・研究機関	特色ある教育プログラムの提供、生涯現役社会に対応した世代横断の人づくり、産学公民連携の推進、海外研究機関などとの交流、地域づくりへの提言・参画・調査研究
企業、事業者	豊かな生活を創造する製品・サービス・働き方の提供、企業市民としての活動、経済活動の積極的展開、産業人材の育成、技術開発と事業化
行政 (県・市町・国)	パートナーシップの構築、コーディネート機能、行財政構造改革への取組、経済活動の基盤整備

第 7 部 長期ビジョンを着実に実現するための指標のあり方

第 7 部では、長期ビジョンの実現状況や県政の取組の成果等の実績を点検・評価するためにどのような指標を設定すべきか、その考え方や検討課題をとりまとめている。

兵庫県では、これまでも「21 世紀兵庫長期ビジョン」に関する指標を設定し、それに基づくモニタリング等を実施してきた。この指標は「美しい兵庫指標」と呼ばれるものであり、2003 年 4 月にその運用をウェブ上で開始し、「随時内容の更新・充実を図りながら、「成長し続ける指標」として運用」しているところにその特徴がある。

「美しい兵庫指標」は、「社会像評価とそれを支える指標のデータベース（指標の森）から構成される包括的な評価システム」から構成されており、具体的には次のようなものである。

¹⁸⁸ 地域ビジョン委員とは、各地域のビジョンの策定や推進等を担う「地域ビジョン委員会」の構成員であり、各地域内で地域づくりに係る実践活動に取り組んでいる、または取り組む意欲のある県民から広く公募によって選定される者である。

① 社会像評価

- ・ 長期ビジョンが描いた将来の社会像の実現に向けた参画と協働による取組の結果、めざすべき社会像がどの程度達成されているのかを分かりやすく示すことを目的として実施。
- ・ 長期ビジョンが描く4つの社会像（創造的市民社会、しごと活性社会、環境優先社会、多彩な交流社会）ごとに、県民生活におけるさまざまな場면을イメージしてストーリーを描き、ストーリーの中で現れるさまざまな項目を指標とリンクすることで、社会像の達成状況の評価を行う。

② 指標データベース

- 社会の動向、県行政の成果、県民の意識などを示す546の指標を収納。
- 指標群は、従来から事業の成果指標として活用してきた客観指標（477項目）と「○○と思う人の割合」などの県民の意識を直接に表す主観指標（69項目）から構成。

指標データベースに収納される指標群のうち主観指標については、県内に居住する満20歳以上の男女個人（計5,000人）を無作為抽出した「美しい兵庫指標」県民意識調査を毎年実施し、データの更新を行ってきた。

こうした経験を踏まえ、兵庫県では、改訂後のビジョンに対応した新しい指標として、「地域力指標」を作成することとしている。第7部ではそれを作成するにあたっての考え方として、「豊かさを明らかにする指標」、「県民参加型の指標づくり」を掲げ、「改訂後のビジョンのフォローアップのため、「美しい兵庫指標」を再構築し、経済的指標だけでなく、環境や社会の側面から地域の豊かさと、地域が持つ豊かさに結びつくポテンシャルを明らかにする」ものであること、また、「各地域の強みとなる地域資源を住民主体で発掘・再発見し、地域づくりの気運醸成につなぐため、地域資源数え上げ型の指標などを新たに具体化し、県民意識や統計と組み合わせて指標の体系化を検討する」ことを明記している。

また、「地域力指標」の開発にあたっての検討課題もまとめられている。

まず、「地域の豊かさを表す指標群」に対しては、「改訂後のビジョンの12の将来像と実現方向を具体的に示すシナリオに沿った評価手法の開発と評価項目の設定を行い、指標を作成」するとともに、「指標を支える個別のデータについてカテゴリー化・階層化を行い、分かりやすいデータベースを構築する」としており、「豊かさの構成要素として適切な指標の選定や、既存指標の組み合わせなどによる新たな指標づくり」や「世代別（子ども・若者、壮年、高齢者）などライフステージ別の生活の質を測る指標づくり」などを具体的な検討課題として挙げている。

「地域ビジョンと連携した地域資源数え上げ型の指標づくり」に対しては、「指標の把握プロセスを重視し、地域資源の発掘・再発見を通じて地域づくりの成果・進捗度を地域で共有し、新たな地域づくりに反映する」とし、地域資源数え上げのプロセスについては「ウェブ上で情報発信するほか、数え上げられた地域資源については、地域の豊かさを表す指標として指標データベースに登載することを予定」している。その際の検討課題として、「地域ビジョンのめざす方向性を踏まえた数え上げ対象の選定」、「住民主体の地域づくりの気運を醸成するしかけづくり」、「地域ビジョン委員会を中心としたワークショップの開催等、

地域資源の質的向上を図るしかけづくり」を挙げている。

さらには、「地域の豊かさを柔軟に可視化できるツールづくり」を行う必要があるとして、「県民が地域づくり活動に取り組む際の道標となるしくみとして、指標データベースの中から県民自らが自由な視点で指標データを選んで組み合わせ、地域の豊かさや課題を多面的に把握できるツールをウェブ上で提供」、「豊かさ」の捉え方は個人によって様々であることから、「構成要素間の比重も自由に設定できるようにするなど、個人の価値観に応じたカスタマイズを可能とする」設計にすることも明記している。その際、「県民個々のニーズに応じたデータの表示方法（例：グラフ等の活用）など」をその検討課題として挙げている。

なお、平成 24 年度の指標づくりにあたっては、「長期ビジョン審議会や地域ビジョン委員会のほか、地域別ミーティングの開催等により議論を行いながら、指標の具体化を進めていく」こととされている。

(3) 策定体制とプロセス

全県ビジョンの見直しにあたっては、2007 年度から、「長期ビジョン推進委員会」や「時代潮流研究会」などにおいて専門的な観点からの意見交換を重ねるとともに、さまざまな活動団体などの活動の場を訪問し、ヒアリングを重ね（「三百人ヒアリング」等）、時代潮流の変化や地域の課題群の掘り起こしを行っている。さらに、2009 年度から本格的な見直しに着手し、「兵庫みらいフォーラム」の開催などを通じて幅広い県民意見の集約を行うとともに、「長期ビジョン審議会」での審議により、全県ビジョン改訂案の策定を進めた。こうした取組を経て、2011 年 10 月の「長期ビジョン審議会」において、パブリックコメントによる県民意見を盛り込んだ全県ビジョン改訂案がとりまとめられ、同年 11 月 14 日に答申を県知事に提出、県知事は 12 月 2 日に議会に対し議案提案を行い、原案は 12 月 14 日に可決された。

策定体制・プロセスの詳細

『21 世紀兵庫長期ビジョン』改訂版のより詳細なプロセスは次のようなものである。その特徴としては、調査分析的なアプローチと県民を広範に巻き込む参加型のアプローチの組合せにある。

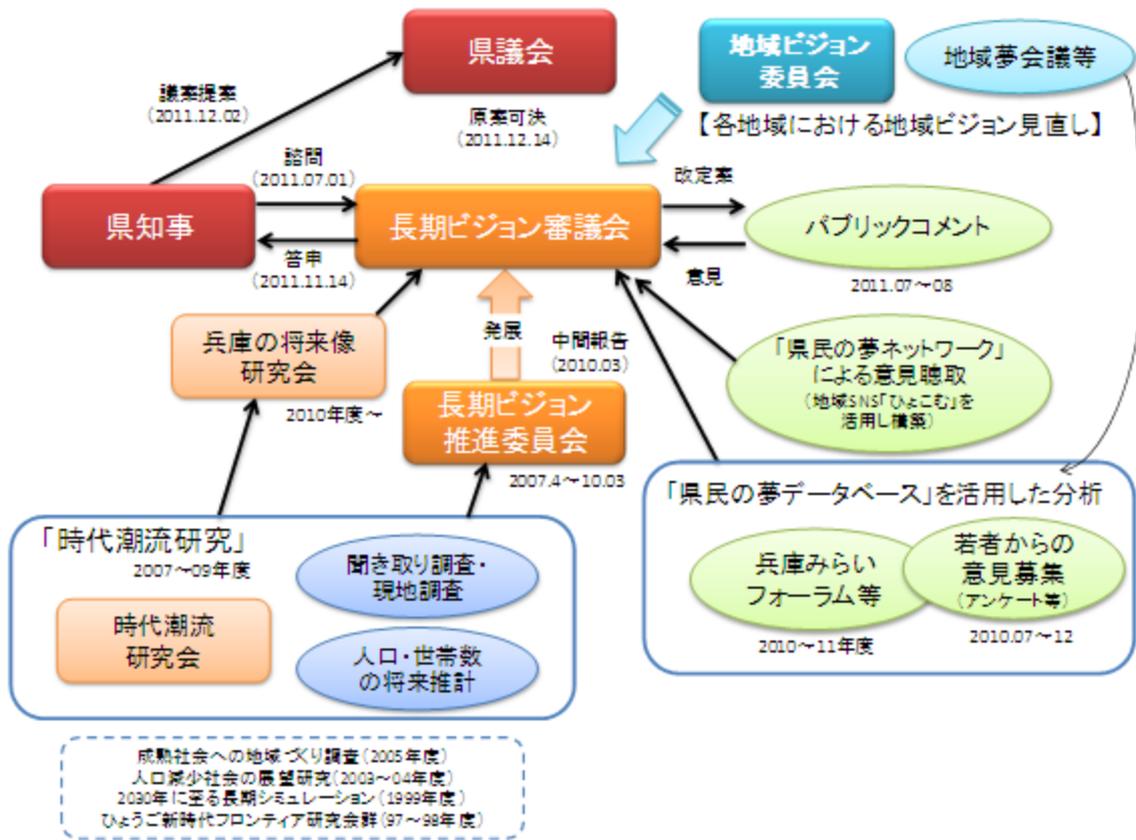


図 4-61 : ビジョン改訂のプロセス

まず、「長期ビジョン推進委員会」は、「21 世紀兵庫長期ビジョンの推進とフォローアップ、ビジョンに係る調査研究等について幅広く意見交換」を行うことを目的に 2007 年 4 月に設置されたものであり、全県ビジョン改訂に係る中間報告を 2010 年 3 月にとりまとめるまで計 5 回開催された。その間、全県ビジョンの点検・見直しに向けて、学識者などで構成される「時代潮流研究会」が立ちあげられ、「豊かな暮らし」、「世界化」、「地域構造」の 3 テーマについての調査研究を実施している。2007 年度から 2010 年度にかけては、上記 3 テーマに関し、「NPO 団体や地域団体、企業などの活動の現場を訪問し、兵庫の未来を先取りする動きをつかむとともに地域が直面する課題群を掘り起こす」ことを目的に、地域づくりに関わる三百人に対し、ヒアリング調査も実施している。2009 年度に立ち上げられた「兵庫の将来像研究会」では、こうした「時代潮流の調査研究」の成果をさらに発展させ、「ビジョンの実現状況の検証や地域での議論」等を踏まえながら、「4 つの社会像を再整理し、今後の方向性を検討」した。

以上のような調査研究活動の一方で、幅広い県民意見を集約するために、様々なイベントを開催している。まず、「多様な世代の参加のもと、各地域が抱える課題を共有し、全県ビジョンの将来像と実現のための取組の方向を議論する場」として 2009 年度から実施されている「兵庫みらいフォーラム」では、次のような開催実績を持つ。

表 4-54：兵庫みらいフォーラムの開催実績

時期	テーマ	場所	参加者
2009.10	2040 年地域の未来兵庫の未来	神戸・姫路・豊岡同時開催	180 人
2010. 2	兵庫 2040 私たちの未来を考える	播磨町	200 人
2010. 9	夢交わるつながり・デザイン (大学生による夢提案)	加東市	200 人
2011.2	兵庫を元気にする「つながり・デザイン」 (高校生による夢提案)	神戸市	120 人
2011.7	「つながり」で描く地域の未来	神戸市	150 人

こうした取組に加え、2010 年度には、県民局圏域の地域団体、実践活動家、NPO、市町などが参加する「出前ミニフォーラム」を各地域で計 5 回開催し、延べ 146 名の参加を得ている。また、若年世代からの意見や提案を聴取するために、青年会議所と連携して子ども県議会に参加している中学生へのアンケートを行ったり（同年 7 月）、青年会議所会員に対して兵庫の将来像についてのアンケートを実施したりしている。他にも、「大学コンソーシアムひょうご神戸」と連携して大学生からの提案募集を行い（同年 10 月）、県内の高校生約 1,000 人を対象に提案の募集も行っている（同年 11～12 月）。

以上のような議論を受け、今後の将来像、実現に向けた課題と重点方策を審議するために、「長期ビジョン審議会」が 2010 年度に設置された。これは知事の諮問により、「長期ビジョン推進委員会」を発展させる形で立ち上げられたものである。2011 年度までに計 4 回の総会が開かれ、『全県ビジョン』改訂のための答申をとりまとめた。その過程では、全県ビジョン改訂案に対するパブリックコメントも実施されている。2011 年 7 月 22 日から 8 月 11 日の間意見募集を行い、50 人から 81 件の意見が提出されている。その後、「21 世紀兵庫長期ビジョン・全県ビジョンの見直し」議案が知事により県議会（平成 23 年第 311 回定例会）に提出され、2011 年 12 月 14 日に原案可決となった。

県内 10 圏域で策定されている『地域ビジョン』に関しても、『全県ビジョン』と同様に見直しのための議論が行われた。その作業を担う「地域ビジョン委員会」及び同部会では、第 5 期地域ビジョン委員を中心に幅広く意見交換が行われた。あわせて、「地域ビジョン委員、同委員 OB、地域の活動団体等を巻き込んだ幅広い主体の参画」により、「地域像や取組方向の議論を深め、地域ビジョンの見直しに反映」するため、「地域夢会議」を開催した。2009 年度には各圏域 1 回の開催で延べ 1,571 人、2010 年度は各圏域 2 回の開催で延べ 2,056 人、2011 年度には各圏域 1 回の開催で延べ 880 人が参加している。これらの見直しの結果は『全県ビジョン』にも反映されている。

特徴的な手法

以上みてきたように、『21 世紀兵庫長期ビジョン』の策定プロセスでは、分析的アプローチと参加型アプローチをバランスよく組み合わせているところにその特色があるが、県民からの意見をデータベース化し、その分析を行うという独自の手法も採用している。

これは、全県ビジョン第 3 部の「兵庫がめざすべき姿」を描く際に用いられた手法であり、2009 年度に構築した意見分析システムである「県民の夢データベース」を活用し、「各種アンケートや意見交換、地域夢会議や兵庫みらいフォーラム、地域での出前ミニフォー

ラムなどの機会を捉えて」集めた県民の意見を分析するというものである。具体的には、まず、集約した県民の意見約4万件の中から「出現頻度が高いキーワード（上位100）を抽出し、それらを県民一人ひとりの「生活」、人や地域の外部からの関わりの中で生じる開かれた地域としての「世界」、県民が住まう場・空間としての「地域」の3つに分類した。その上で、「キーワードを含む文脈からさらにグループ化」し、「今後地域で生じてくる課題や対応していくべき課題に関すること（課題提起）」、「めざす姿に関すること（将来像提起）」、「課題への対応やめざす姿の実現に向けての取組に関すること（取組提起）」の区分で整理・分析を行った。

この試みは、質的情報としての県民の意見を定量的な情報へと変換し、その中からある種の傾向を読み解こうとするものであり、その方法論の是非はともかく非常に意欲的な取組であると言える。

（4）長期ビジョンの効果・影響

『21世紀兵庫長期ビジョン』は、「県の各分野計画などとも将来像を共有し、県政諸施策に反映」させることを企図したものである。将来像を実現するためには「さまざまな地域課題の解決や地域の個性と特色を生かした兵庫づくりに県政を挙げて取り組む必要がある」との問題意識の下、「全县ビジョンは、県政の基盤、枠組みづくりとなる行財政構造改革の取組とも整合を図りつつ、地域ビジョンとともに、県行政の総合的かつ計画的な運営指針として、各分野計画などにも反映し、将来像を共有しながら各種施策の総合的・計画的な実施を図る」こととしている。

その一方で、「県民主役・地域主導のビジョンとして自立的な地域づくりの羅針盤」となること、及び「地域ビジョンの実現を支援するとともに、市町、他府県域との連携・協働を図る指針」としても機能させることをその狙いとしている。このことは、「2040年への協働戦略」というサブタイトルがつけられていることからもうかがえるだろう。

『21世紀兵庫長期ビジョン』は改訂されたばかりであり、その効果や影響については当然のことながら現時点で言及できるものではない。しかしながら、前述のように、指標を設定し、長期ビジョンの実現状況や県政の取組の成果等の実績を点検・評価することとなっており、その実効性を担保しようと最大限の留意が払われていると言える。

【参考文献・資料】

『21世紀兵庫長期ビジョンー2040年への協働戦略』

http://web.pref.hyogo.jp/kk07/index_vision2040.html

3. 大分県『安心・活力・発展プラン2005』（2011年12月改訂）

前述の『秋田県の長期展望』や『21世紀兵庫長期ビジョン』が将来社会からのバックキャストリングによって形成されているのに対し、大分県の長期総合計画である『安心・活力・発展プラン2005』は、現実の諸課題を出発点としたフォアキャストリングの発想で形成されているところにその特徴がある。そのため、「ありうる未来」の見通しを精緻に行っ

ていくというアプローチは採用せず、個別政策分野における諸施策を積み上げ、それらを統合する形になっている。一方、現実を取り巻く短期的、中期的諸課題に適切に対応していくためには縦割りの弊害を取り除いていく必要があるだろう。その意味で、本プランには施策体系に一貫性を与え、その見直しを適宜行っていくためのよりどころとしての機能を果たすことが期待されていると言える。

(1) ビジョンとりまとめの趣旨

『安心・活力・発展プラン 2005』は、「県行財政運営の長期的、総合的な指針を示したものであり、県民と行政がめざすべき目標を共有し、その実現に向けてともに努力する内容を明らかにする」ことを目的に、2005年11月に策定されたものである。一方、「少子・高齢化を伴う人口減少のさらなる進行や東日本大震災の発生など、内外の情勢が急速に変化する中で、プランの成果を検証し、時代の変化を的確にとらえながら、政策・施策の見直し」を行う必要が生じたことから、『安心・活力・発展プラン 2005』の改訂版の策定に着手した。

計画の見直しにあたっては、後述のように、各分野で活躍している学識経験者や有識者からなる「プラン 2005」見直し策定委員会を設置し、安心、活力、発展のそれぞれの部会や総合部会での議論を踏まえ改訂版の素案を作成し、平成23年第4回定例県議会における審議・議決を経て、2011年12月に『安心・活力・発展プラン 2005』改訂版が策定された。なお、計画の期間は2005年度から2015年度の11年となっており、改訂を行った2011年度はちょうどその中間の時期にあたる。

(2) ビジョンの内容

『安心・活力・発展プラン 2005』改訂版は、「基本構想編」と「基本計画編」の2本の柱より構成されている。基本構想編では、時代の潮流を踏まえた上で、大分県の目指す「基本目標」を明らかにし、基本計画編では、各施策の「現状と課題」、「これからの基本方向」、「主な取り組み」、「目標指標」が示されている。

まず基本構想編について、「時代の潮流」として、次のような項目が挙げられている。

表 4-55 : 時代の潮流

項目	概要
1. 東日本大震災を受けて	<ul style="list-style-type: none"> ・ 減災社会づくり ・ 力強い地域社会の創造
2. 人口減少と地域力の時代	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本格的な人口減少社会の到来 ・ 互いに支え合い助け合う ・ 「地域力」の強化
3. 産業の底力が求められる時代	<ul style="list-style-type: none"> ・ 産業の底力向上への養成の高まり ・ 産業活力の向上 ・ 産業の底力の基盤となる社会資本の整備
4. 世界とつながる時代	<ul style="list-style-type: none"> ・ グローバリゼーションの進展 ・ 地球環境問題への対応 ・ 国境を越える危機への備え
5. 人材の時代	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人材育成の必要性の増大 ・ 心豊かで創造的な人材をはぐくむ教育・学習の推進 ・ 時代の要請に応える人材の育成

改訂前のものと比較すると、特に東日本大震災の影響が大きい。これまで海溝型の地震については、「東南海・南海地震を想定」していたが、これらに加えて「東海地震との連動や日向灘への震源域の拡大を想定して、防災対策を進める必要」があるとしている。また、「福島第一原子力発電所の事故を契機として、わが国のエネルギー政策が見直される中、地域がその実情に応じたエネルギー施策に取り組むことが一層重要」との問題意識の下、「再生可能エネルギーの供給量と自給率が全国一」である県の特性を活かし、「電力の安定供給や低炭素社会の構築に貢献する」よう再生可能エネルギーの導入促進を図ることや、今後市場の成長が大きく見込まれる分野としてエネルギー産業を位置づけ、「産業振興や地域の活性化につながる再生可能エネルギー関連の技術開発・事業化への支援」が求められている、とする。また、今回の震災を契機に、「家族や地域等のコミュニティの重要性が改めて認識される」とともに、多くの日本人が「守るべきものは何か」、「どういう生活が幸せなのか」といったことを自らに問うようになったとし、「このことにともなって転換、多様化する価値観を尊重していくことが大事」である、としている。

「基本目標」に関しては、改訂前からの「県民とともに築く「安心」「活力」「発展」の大分県」を引き継いでおり、この基本目標の実現するための基本姿勢も「県民が主役」、「県民の多様な価値観の尊重」、「県民の発想と活動の支援」という3点から変わっていない。一方、基本目標の構成が「1) 安心して心豊かに暮らせる大分県」から「1) 互いに助け合い、支え合う安心・安全の大分県」に、「2) 知恵と努力が報われる活力ある大分県」から「2) いきいきと暮らし働くことのできる活力ある大分県」に、「3) 人材あふれる発展の大分県」から「3) 人を育て、社会資本を整え、発展する大分県」にそれぞれ変更されており、時代認識の捉え方の変化が与えた影響がみてとれる。

基本計画編では、「安心」、「活力」、「発展」の3分野別に、それぞれ9本、5本、6本の分野別政策が掲げられている。改訂前のものと比較すると、従来は5分野だったものを整理・統合する一方で、「社会経済情勢の変化を踏まえて、新たな課題に対処するための施策や、さらに拡充して取り組まなければならない施策を盛り込み」、これまで47施策だった

ものから 57 施策へと施策の柱立ての見直しを起こっている。

表 4-56：施策の見直し結果

【新たな施策】(5 施策)		
・	小規模集落対策	
・	感染症・伝染病対策	
・	エネルギー政策	
・	海外戦略	
・	分権確立	
【拡充した施策】(8 施策)		
<分野>		<拡充した内容>
・	子育て関連 2→3	児童虐待
・	高齢者関連 1→2	高齢者の見守り
・	障がい者関連 1→2	障がい者の就労
・	食の安全・安心関連 1→2	食育の促進
・	農林水産業関連 4→5	構造改革
・	ものづくり産業関連 1→2	企業立地
・	地域づくり関連 1→2	人材育成
・	学校教育関連 1→2	いじめ・不登校

基本計画の本文では、個々の分野別政策ごとに、「現状と課題」、「これからの基本方向」、「主な取り組み」及び「目標指標」が記載されている。特に目標指標に関しては、今回の改訂版の策定にあたり、「施策の成果とより結びつきの強いもの」や「県民に分かりやすいもの」という視点から大幅な見直しが行われた。その内訳は次の通りである。

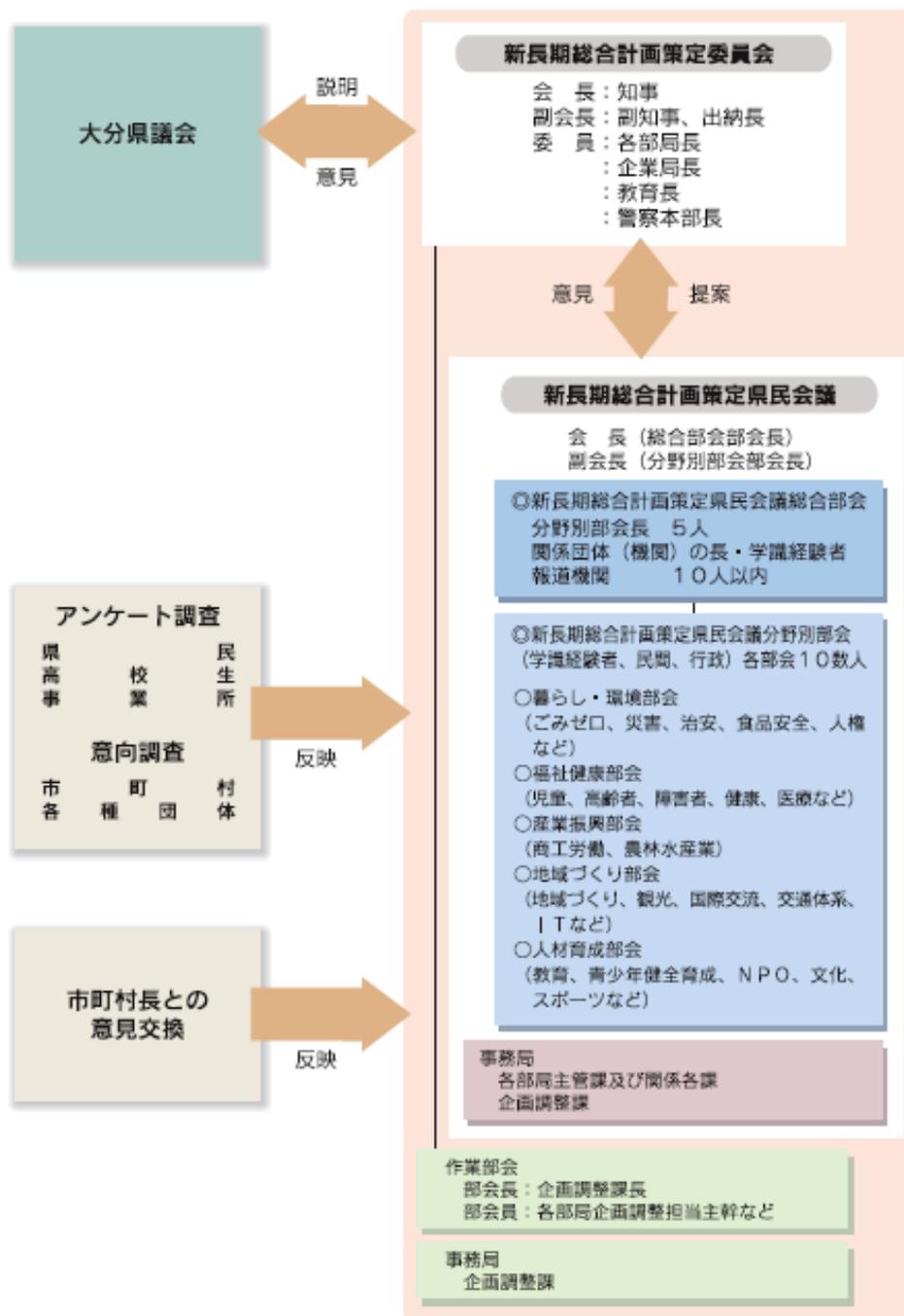
表 4-57：指標の見直し結果

新たな指標を追加	82 指標
これまでの指標を廃止	33 指標
これまでの指標を新指標に変更	31 指標
これまでの指標の目標値変更	46 指標
(これまでの指標どおり)	33 指標

(3) 策定体制とプロセス

ここでは、元々のビジョンの策定体制・プロセスと改訂時のそれについて比較したい。

まず、元々のビジョンは、知事を会長とする行政側のトップ・マネジメント層から構成される「新長期総合計画策定委員会」（以下、策定委員会）が策定に関する事務を所掌するとともに、「各分野の第一線で活躍している実務者や学識経験者等の意見を計画に反映させる」ことを目的に設置された「新長期総合計画策定県民会議」（以下、県民会議）が策定の中心を担う体制となっている。



（出典）大分県ホームページ

図 4-62 : 『安心・活力・発展プラン 2005』（改訂前）の策定体制

前者の策定委員会には、企画調整課長を部会長に、各部署企画調整担当主幹等を部会員とする作業部会も併設された。事務局は、各部署主幹課及び関係各課、企画調整課が担当した。後者の県民会議は総合部会と5つの分野別部会から構成され、計77名の委員が議論に参加した。委員の選定にあたっては、1) 議論のできる各種グループのリーダー、企業関係者、個人事業者、各種団体関係者、学識経験者等の中から幅広く人選する、2) 各団体の実

務者を中心に選定する、3) 女性の声を反映することが極めて重要であることから委員の選任に当たっては女性の比率を高める、という考え方がとられた。運営方法としては、「部会長を議長に、それぞれのテーマについてフリートーキング方式により行う。なお、討議テーマは重要な時代潮流や政策課題の中から選定するものとする」という方針であった。また、そのプロセスにおいては、県民、高校生、事業所といった主体に対するアンケート調査や市町村、各種団体への意向調査も実施されている。

一方、ビジョンの改訂にあたっては、各分野の第一線で活躍している 52 名の委員からなる「安心・活力・発展プラン 2005」中間見直し策定委員会」（以下、中間見直し策定委員会）が設置され、見直しに係る議論を行った。中間見直し策定委員会は、総合部会と「安心」、「活力」、「発展」の 3 部会から構成されている。県庁の部局長で構成される「部局長会議」においても、「時代の潮流」に関して 4 度にわたる議論を行っている。最終的には、中間見直し策定委員会の議論を踏まえ改訂版の素案を作成され、平成 23 年第 4 回定例県議会における審議・議決を経て、改訂版が完成した。

策定委員会と中間見直し策定委員会の体制を比較すると、前者の総合部会は商工会議所や農業協同組合、建設業協会等の団体代表が 10 名中 6 名を占めていたが、後者のそれでは 10 名中 3 名と半数に減り、代わりに銀行や民間企業等の経営者、学識者が多数を占める構成となっている。ビジョン担当課（政策企画課）へのインタビューによると、議論を活性化するために各部局から推薦を募り、意図的にこのような構成にしたという。

また、ビジョンの見直しにあたっては、ビジョン担当課が改めて独自にデータ収集等を行うわけではなく、個別の政策を担当している各部局から持ち寄る形となっているという。各部局においても、「全国的な事柄に関しては国等の発行しているデータを、大分県に固有の事柄については毎年の政策の企画立案・実施に伴い収集しているデータを活用しているのではないか」ということであった。その理由として、「基本的には当面する（短期的な）課題が今後も継続するであろうことを暗黙の前提としている」ということを挙げている。なお、プラン策定や見直しにあたり他県の視察を行ったが、実際に参考になったところは乏しいという¹⁸⁹。

（4）長期ビジョンの効果・影響

『安心・活力・発展プラン 2005』は、県行財政運営の長期的、総合的な指針であり、具体的には毎年度策定される『県政推進指針』¹⁹⁰に反映されることとなっている。『平成 24 年度県政推進指針』は、『安心・活力・発展プラン 2005』の改訂版が確定する前の段階（2011 年 11 月）で策定されたものであるが、中間見直し策定委員会委員からの意見なども踏まえた内容となっている。また、『県政推進指針』は行政評価の結果を踏まえて策定されるものであり、プランの改訂において見直された「目標指標」がその内容に影響を与える構造となっている。

¹⁸⁹ 政策企画課担当者へのインタビューによる（2011 年 12 月 27 日実施）。

¹⁹⁰ 各年度の県政推進にあたっての基本的方向を示すものであり、予算編成や組織改正、人事配置などについてもこの指針に沿って進められる。

【参考文献・資料】

『安心・活力・発展プラン 2005』

<http://www.pref.oita.jp/site/choukei-plan/>

「安心・活力・発展プラン2005」中間見直し策定委員会

<http://www.pref.oita.jp/site/choukei-plan/pulan-minaoshi.html>

4.4.3. 考察

以上、地域における長期ビジョンとして、都道府県レベルで定められているものを3つとりあげ、検討を行ってきた。その特徴をみると、概ね10年後を想定するものから20年後、30年後を構想するものまで、また、策定の手法としても「あるべき未来」から構想し、現在必要な取り組みを考えるバックキャストिंग的アプローチから、現在抱える課題を出発点とし、来るべき未来に対応していくといったフォアキャストिंग的アプローチをとるものまで実に多様である。

ここでは、次の2つの観点で考察を行いたい。1つは、地域における長期ビジョンに求められる役割であり、今1つは、策定に用いられる手法に関するものである。

(1) 地方自治体における長期ビジョンの位置づけ・役割

まず、地域における長期ビジョンに今後どのような役割が求められるのかについて、バックキャストिंग的に未来を描き、戦略的に未来を切り開いていこうとする秋田県、兵庫県と、フォアキャストिंग的に未来に対処していこうとする大分県ではその内容やアプローチが大きく異なっている。その射程も、前者が20年、30年といった比較的遠くの将来を描いているのに対し、後者が10年と近い将来を見据えている。

特に秋田県においては、20年後の社会を構想する『秋田の長期展望』に基づく県政運営から10年後を射程とする『ふるさと秋田元気創造プラン』へと現在移行しており、兵庫県よりの位置づけだったものが大分県よりのそれへと変化している。つまり、より直近の課題に対応すべく、実行に重きをおいたものへと変遷している。

また、本論では事例として詳しくとりあげなかったが、千葉県も長期ビジョンの策定を一度とりやめた自治体の一つである。千葉県ではこれまで、昭和30年代から概ね20年から25年を見通した長期計画と、その具体化を図る総合5か年計画を策定し、県政を進めてきたが、「右肩上がりの時代には、施設整備やサービスの拡充を計画的に進めていくものとしてきわめて有効に機能してきたが、今までのような網羅的・長期的な計画を策定することは困難」であるとし、「あらかじめ定めた計画にしたがって施策を展開するよりも、複雑多様化するさまざまな変化に対し、すばやく、的確に対応することが、真に県民の視点に立った県政のあるべき」という考えの下、2002年度から2008年度にかけての間、政策課題を毎年度設定し、適切な対応を図るアクションプラン方式により県政を展開することとなった。ただし、2010年度からは再び「中長期的な視点に立った県政運営が求められて」とし、「10年後の目指す姿と、これを実現するため3年間で取り組む政策・施策を

す新たな総合計画」として『輝け！ちば元気プラン』を運用するなど、その方針は揺れ動いている。

その要因を考えると、1つには、選挙によって選ばれ、大きな権限を持つ知事の存在が挙げられるであろう。知事は1期4年ごとに選挙が行われるためその間に実績を残すことが求められること、また、前職の知事の施策との差別化を図るために方針展開を行う可能性があることなど、長期的なビジョンをなかなか持ちにくい側面もある。一方、地方分権化がすすめられているとはいえ、国家と比べ地方自治体の権限は大きく制限されており、その中で可能なことに対応が限られてしまうという要因もあるだろう。

一方、道州制の導入などが加速し、実質的な分権化が進んでいくとするならば、広域圏ネットワーク内の一貫性を保持するためにも、個別都道府県の政情に左右されにくい長期ビジョンが必要とされる可能性が高まるであろう。地域における長期ビジョンが今後どのような役割を果たしていくかは、「国のかたち」をどのように形成していくのかの動向に大きく依存していると言える。

(2) 長期ビジョンの策定に用いられる手法

本稿でとりあげた3つのビジョンのうち、他の都道府県でもよくみられる「スタンダード」な方式は大分県の『安心・活力・発展プラン2005』タイプのものである。すなわち、国家ビジョンの多くがそうであったように、「有識者の議論」に依存するタイプのものである。ただし、地域固有の文脈に即したビジョンを作っていく上では、当該地域で生活し、文化を理解し、地域課題に精通する有識者、利害関係者の議論を重視するやり方は決して有効でないとは言えない。また、国家ビジョンと比較し、地域における長期ビジョンの場合、その受け手でもあり担い手でもある住民のオーナーシップが相対的に高く、長期ビジョンの策定にあたってニーズを取り入れやすい面もあるだろう。地域における長期ビジョンは、「ありたい未来（願望的未来）」を構想するには非常に適した位置づけにあるものと言える。

その一方で、それらのニーズが比較的直近のものに集中し、視点が短期的になる弊害も考えられる。したがって、「ありうる未来（外挿的未来）」を描く作業による補完が欠かせない。これに関し、兵庫県の事例は参加型のアプローチと分析的アプローチの両者をほどよくミックスさせた好例であり、長期ビジョンの策定の在り方を考える上では多くの示唆を含んでいる。過去、70年代から80年代にかけて、宮城県、千葉県、神奈川県、兵庫県、滋賀県などの地方自治体がシステム・ダイナミックス（SD）モデルを構築し、シミュレーション結果を長期経営計画や政策策定に活用することも行われていた。このことから分かるように、より緻密な分析に基づいた長期ビジョンの策定を行える潜在的な可能性が地域にはある。ただし、地域においても公務員の定員は削減される方向にあり、優秀な人材は実際の施策の現場を担う事業部門に優先的に配置されてしまうなどリソースの問題も生じている¹⁹¹。専門性を補うために、行政内外からリソースを投入するためのシステムづくりが求められるであろう。

また、長期ビジョンには、それを絵に描いた餅にしない工夫が求められる。本稿でとり

¹⁹¹ 大分県へのインタビューによる（2011年12月27日実施）。

あげた 3 つの事例とも、短期的・中期的な基本計画とのひも付けが明確であり、その実効性を担保しやすい構造となっている。また、本稿で取り上げた事例は、いずれにおいても目標達成のための指標やマイルストーンを設定し、そのモニタリングを通じて絶えず見直していく仕組みが用意されている。長期ビジョンからブレークダウンして設定された指標が妥当なものであるならば、長期ビジョンの下で展開される各施策群も一貫性を保持することが可能となるであろう。しかしながら、こうした指標に基づく評価システムのみでは、その枠組み自体の妥当性を評価し、見直すことは原理的にできない。長期的課題であるため、社会経済的な潮流も大きく変化することが考えられる。すなわち、ダブルループ学習¹⁹²の仕組みが必要となるが、その意味でも、定期的に「時代の潮流」（ありうる未来）を捉え、住民のニーズ（ありたい未来）を把握しなおす作業＝将来のビジョンを描く作業は非常に有効であると言える。

¹⁹² ダブルループ学習とは、1978年、アメリカの組織心理学者クリス・アージリスとドナルド・ショーンが『組織学習』において提唱した概念であり、「問題に対して、既存の目的や前提そのものを疑い、それらも含めて軌道修正を行うこと」である。一方、それに対置されるシングルループ学習とは、「すでに備えている考え方や行動の枠組み、所与の目的や前提にしたがって改善を図っていくこと」である。

4.5. 学協会の長期ビジョン

客員研究員 川島啓

4.5.1. 日本学術会議の長期ビジョン

学協会は科学者コミュニティを代表して政府や行政に対して、勧告、要望、声明、提言などにより国の政策や学術に関して意見具申をする機能を持ち、人文・社会科学から生命科学、理学・工学など全ての学術分野を統括してその発展に寄与する役割を持っている。

特に、内閣総理大臣所管の日本学術会議は、我が国の人文・社会科学、生命科学、理学・工学の全分野の約 84 万人の科学者を内外に代表する機関であり、政府の諮問機関としてだけでなく、我が国の学術全体を複眼的かつ俯瞰的に見ながら長期的に展望することを一つの使命としている¹⁹³。

(1) 日本の展望—学術からの提言 2010

日本学術会議ではこれまでに『日本の計画』（平成 14 年 9 月）、『日本の科学技術政策の要諦』（平成 17 年 4 月）をとりまとめ、科学者の視点から社会・学術のあり方等に関する提言を行ってきた。これらを発展・継続させて、我が国の学術分野の発展のあり方、及びそれを踏まえた人類的課題に応える研究のあり方など、我が国の学術研究の方向・長期展望を示すために、平成 20 年 4 月に「日本の展望委員会」を設置し、10～20 年先の学術およびその推進政策に対する長期的な考察を『日本の展望—学術からの提言 2010』（平成 22 年 4 月）としてとりまとめている。この『日本の展望』は今後 6 年毎に改訂し、継続的に発信することが決まっている。『日本の展望』は、我が国の学術団体がとりまとめている長期ビジョンとしては、策定に関わる研究者の数や検討期間の長さの面でも国内最大のものとなっている。

『日本の展望—学術からの提言 2010』は、本編の他に 13 の課題別提言と 31 の分野別委員会報告が公開されている。本編では、第 1 章「『日本の展望—学術からの提言 2010』の背景」で、日本学術会議と科学者コミュニティの関係、提言における最も基本的な概念としての「学術」の位置づけ、政策用語である「科学技術」の特異さと弊害、社会と学術の関わりやつなぎ方、などが述べられている。第 2 章「21 世紀の世界において学術研究が立ち向かう課題」では、『日本の計画』のコンセプトを受け継ぎ、持続可能な世界を実現するための課題を以下の 4 つの領域の再構築問題として考察し、社会的課題を展望している。

1) 人類の生存基盤の再構築

人間と環境の関係の意識的転換を図り、地球環境の生命維持システムの恒常性を確保すること

2) 人間と人間の関係の再構

国際的レベル、国家レベル、社会レベルでの個人と公共、交流のあり方を現代的に再構築すること

¹⁹³ 法的には政府に対する勧告権も持っている。日本学術会議法（昭和二十三年七月施行）
<http://www.houko.com/00/01/S23/121.HTM>

3) 人間と科学技術の関係の再構築

リスク社会および情報社会の問題に即して、「科学技術」が人間にもたらす成果と問題をどのように受け止め、持続可能な社会の構築を導くことができるかを「学術」として研究すること

4) 知の再構築

21世紀の人類社会が対応すべき課題の錯綜化と多様化は、現代市民の知的基盤としての教養と教養教育のあり方、および学術の拠点としての大学における人材育成のあり方の再構築を求めている。

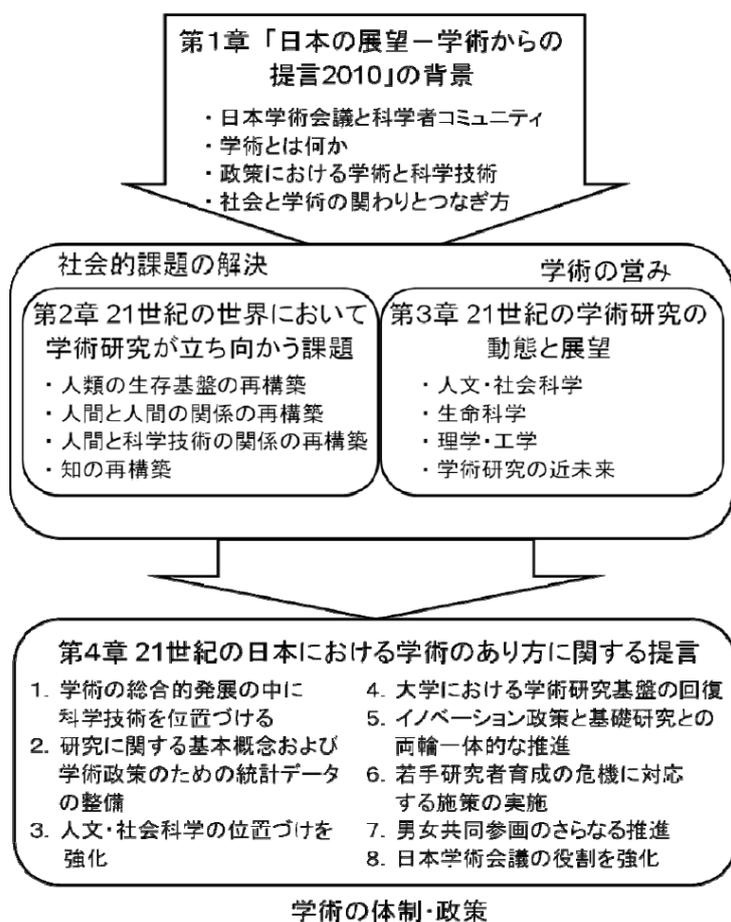


図 4-63 『日本の展望－学術からの提言 2010』の骨子

第3章「21世紀の学術研究の動態と展望」では、人文・社会科学、生命科学および理学・工学のそれぞれの研究領域に即してその動態、社会的・学術的な課題と展望が述べられている。第4章「21世紀の日本における学術のあり方に関する提言」では持続可能な人類社会の構築に資するように、学術の総合力を発揮するために、どのような学術体制と政策が必要かを分析し、次の8つの提言を行っている。

提言1：学術の総合的發展の中で「科学技術」の推進を位置づける

提言2：研究に関する基本概念を整理し学術政策のための統計データを早急に整備する

- 提言 3：総合的学術政策の推進のため人文・社会科学の位置づけを強化する
- 提言 4：大学における学術研究基盤の回復に向けて明確に舵を切る
- 提言 5：イノベーション政策を基礎研究とのバランスを確保しつつ推進する
- 提言 6：若手研究者育成の危機に対応する早急な施策の実施
- 提言 7：男女共同参画のさらなる推進
- 提言 8：学術政策における専門家と日本学術会議の役割の強化

これらの提言は「第4期科学技術基本計画への日本学術会議の提言」という形で別途とりまとめられ、基本計画策定の参考意見として活用されている¹⁹⁴。

『日本の展望』の作成過程は次のとおりである。日本学術会議内に、日本の展望委員会を設置し¹⁹⁵、会長¹⁹⁶、副会長¹⁹⁷、各部長、各分科会の委員ならびに会長の指名する会員等をもって組織する。分科会には、

- 1) 起草分科会
- 2) 人文・社会科学作業分科会
- 3) 生命科学作業分科会
- 4) 理学・工学作業分科会
- 5) 知の創造分科会
- 6) 基礎科学の長期展望分科会
- 7) 持続可能な世界分科会
- 8) 地球環境問題分科会
- 9) 世界とアジアの中の日本分科会
- 10) 大学と人材分科会
- 11) 安全とリスク分科会
- 12) 個人と国家分科会
- 13) 情報社会分科会
- 14) 社会の再生産分科会

これらの分科会におけるエキスパートレビューを基に提言はとりまとめられている。

(2) 日本学術会議「エネルギー政策の選択肢に関わる調査報告書」

日本学術会議は科学技術政策全般に対する提言を多く行なっているが、現状の課題分析や政策提言に関わるものが多い。その中で、2011年3月11日の東日本大震災による津波の影響で発生した東京電力福島第一原子力発電所の重大事故について、国内での脱原発依存を求める声の高まりに対応して、将来のエネルギー需要予測を組み込んだエネルギー政策シナリオが学術会議から報告書のかたちで公表された。これは、これまでの電源構成の延長に基づく国のエネルギー基本計画とは異なり、白紙の状態ですべての電源構成を組み替えて2040年までのエネルギー政策シナリオを検討したものである。エネルギー政策シナリオは次の表の通りである¹⁹⁸。

¹⁹⁴ 「第4期科学技術基本計画への日本学術会議の提言」

<http://www.sci.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-21-t85-1.pdf>

¹⁹⁵ 「日本の展望委員会運営要綱」 <http://www.sci.go.jp/ja/sci/kisoku/60.pdf>

¹⁹⁶ 金澤 一郎(宮内庁皇室医務主管)

¹⁹⁷ 唐木英明(東京大学名誉教授)

¹⁹⁸ 日本学術会議報告「エネルギー政策の選択肢に係る調査報告書」

表 4-58 エネルギー政策シナリオ（日本学術会議報告）

シナリオ	内容	
シナリオ A	速やかに原子力発電を停止し、当面は火力で代替しつつ、順次再生可能エネルギーによる発電に移行する。	
シナリオ B	5年程度かけて、電力の30%を再生可能エネルギー及び省エネルギーで賄い、原子力発電を代替する。この間、原子力発電のより高い安全性を追求する。	
シナリオ C	20年程度かけて、電力の30%を再生可能エネルギーで賄い、原子力発電を代替する。この間、原子力発電のより高い安全性を追求する。	
シナリオ D	今後30年の間に寿命に達した原子炉より順次停止する。その間に電力の30%を再生可能エネルギーで賄い、原子力による電力を代替する。この間、原子力発電のより高い安全性を追求する。	
シナリオ E	より高い安全性を追求しつつ、寿命に達した原子炉は設備更新し、現状の原子力による発電の規模を維持し、同時に再生可能エネルギーの導入拡大を図る。	
シナリオ F	より高い安全性を追求しつつ、原子力発電を将来における中心的な低炭素エネルギーに位置付ける。	

このエネルギー政策シナリオの作成手法は至ってシンプルである。まず、2040年までの

電力需給の推計は、文献値¹⁹⁹によるものであり、シナリオについては、比較的近い将来に原子力発電を中止するシナリオ A と B 以外は、原子力と再生可能エネルギーの合計シェアが一定の下でそれぞれが代替するようなシェアを想定しているのみである。

各シナリオに基づいて、電源別発電電力量と構成比、投資額及び関連費用、発電コストと電力料金が推計されている。使用している単価や想定稼働率等は現状をベースにしているため、最も発電コストが高い想定では、シナリオ A、B で標準家庭月額電気料金が+2,290円（エネ庁試算単価）～+943円（電気新聞単価）、最も低い想定では、シナリオ F が-145円（エネ庁試算単価）～+246円（電気新聞単価）となっており、結果的に原子力発電の導入シナリオの経済性が高く評価されている。

4.5.2. 具体的な長期ビジョン～アカデミック・ロードマップ～

学協会の長期ビジョンのうち、技術予測に近いスタイルのものとして、「アカデミック・ロードマップ」がある。これは経済産業省の「技術戦略マップローリング事業（平成 18 年度）」の一環として作成されたものであり、2040～2050 年を予想期間とした中長期的な市場ニーズ・社会ニーズを踏まえ、技術開発成果が社会（出口）に出て行く道筋を示し、その実現に必要な重要技術課題を選定したものとなっている。平成 18 年度に行われた調査では（社）応用物理学会、（社）日本ロボット学会、（社）人工知能学会、日本人間工学会、（社）日本機械学会、（社）日本化学会の 6 学会に対して学術ロードマップの作成が委託されている。続く平成 19 年度調査では横断型基幹科学技術研究団体連合に対してものづくり技術の戦略マップの作成が委託されている。

アカデミック・ロードマップでは、2040～50 年頃までを将来予測期間とし、その間に実現すると予想される技術について俯瞰するとともに、開発・普及にあたっての課題などを取りまとめている。

1) 物理分野のアカデミック・ロードマップ

物理分野のアカデミック・ロードマップの策定にあたっては、（社）応用物理学会内部に「将来ビジョンワーキング」が設置され、19 の要素技術クラスターからなる専門グループが検討作業を進めた²⁰⁰。それらは、半導体、光、ナノテクノロジー、有機分子バイオ、結晶、超伝導、医療エレクトロニクスなどの技術分野から、人材育成、環境・エネルギー技術、食料技術などに至る広範な分野が取りあげられている。

NO.1 シリコンテクノロジー（図 2.6.3.2）

NO.2 有機・分子エレクトロニクスのロードマップ

NO.3 テラヘルツ電磁波技術の将来展望

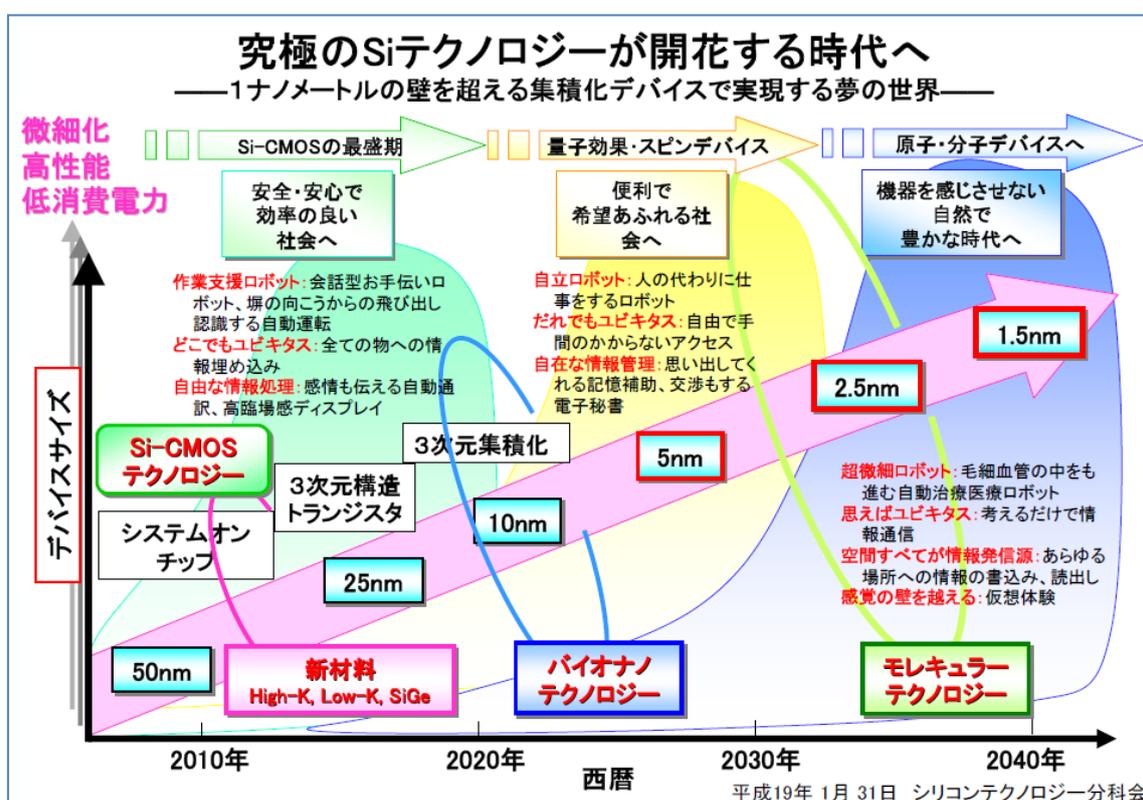
NO.4 量子情報・物理

NO.5 フォトニクス

¹⁹⁹ 千葉大学法経学部 倉阪研究室、『再生可能エネルギーによる原子力発電代替プラン Ver.2.2』、2011 年 5 月。

²⁰⁰ 株式会社日本総合研究所・応用物理学会「応用化学物理分野アカデミック・ロードマップの作成 報告書」、2007 年 2 月。 http://www.meti.go.jp/policy/kenkyu_kaihatu/18fy-pj/applied-physics.pdf

- NO.6 光による物質の制御と機能的素子による光の究極的な制御
- NO.7 X線・深紫外計測技術
- NO.8 ワイドギャップ半導体エレクトロニクス
- NO.9 結晶成長クラスター将来ビジョン
- NO.10 プロセス技術
- NO.11 スピンエレクトロニクス
- NO.12 バイオエレクトロニクス
- NO.13 医療エレクトロニクスに関するアカデミック・ロードマップ
- NO.14 マイクロナノマシン・センサの発展
- NO.15 ナノ構造作成技術
- NO.16 将来ビジョンー超伝導
- NO.17 環境・エネルギーに関するアカデミック・ロードマップ
- NO.18 人材育成
- NO.19 食糧技術

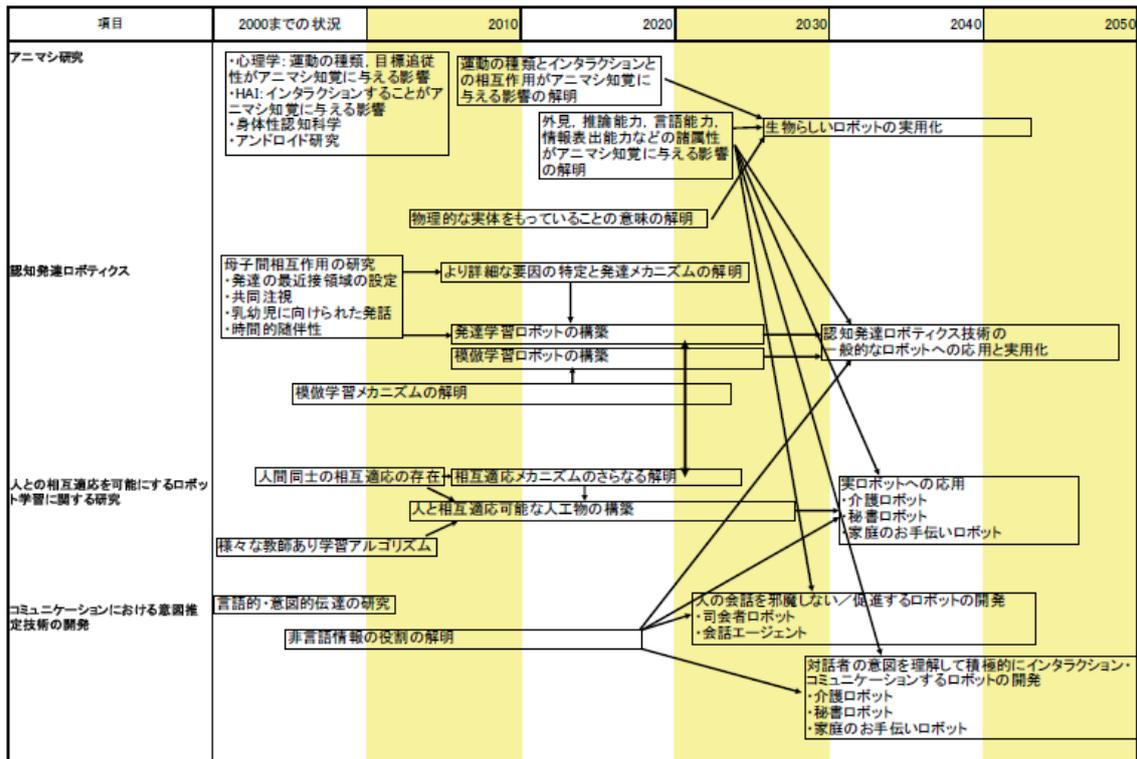


出所: 「応用化学物理分野アカデミック・ロードマップの作成 報告書」

図 4-64 アカデミック・ロードマップの例 (NO1 シリコンテクノロジー)

2) ロボット関連学会のアカデミック・ロードマップ

ロボット関連のアカデミック・ロードマップでは、(社)日本ロボット学会、(社)人工知能学会、日本人間工学会の3学会が協力し、2050年頃の社会や人間像を想定して、直面する課題の分析、研究の方向性の設定、新たな研究領域の探索、応用分野の開拓、新しい



出所：「ロボット分野に関するアカデミック・ロードマップ」報告書

図 4-66 ロボット分野における人間系複合領域のロードマップ

3) 機械分野のアカデミック・ロードマップ

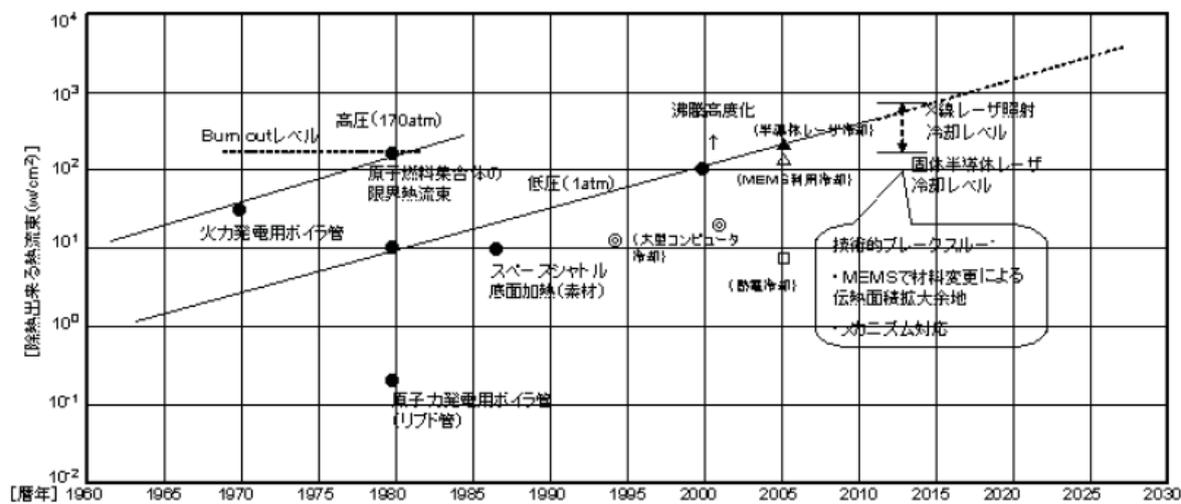
機械分野のアカデミック・ロードマップでは、具体的な技術分野の選定については技術的・産業的視点で行い、内容検討を学術的視点で行っている。(社)日本機械学会の20の技術部門のうち、以下の14部門がアカデミック・ロードマップ作成に参加している²⁰²。

バイオエンジニアリング	材料力学	機械材料・材料加工
エンジンシステム	熱工学	機械力学・計測制御
ロボティクス・メカトロニクス	環境工学	計算力学
情報・知能・精密機器	交通・物流	設計工学・システム
技術と社会	流体工学	

他のロードマップとは異なり、オリジナルな方法論として、半導体分野のムーアの法則と同様に技術のキーとなる汎用性のある物理パラメータを学問的見地から取り上げ、そのニーズと数値の年代変遷と進展予測、将来の増加の可能性とメカニズム面からみた限界の議論、さらには増加した場合に実現できる社会の姿を明確にしている(図 2.6.3.5)。

²⁰² (株)日本総合研究所・(社)日本機械学会「機械分野に関するアカデミック・ロードマップ」報告書、2007年3月、http://www.meti.go.jp/policy/kenkyu_kaihatsu/18fy-pj/machine.pdf

社会・技術ニーズ	火力発電ボイラ冷却		マイクロコシ冷却	原子力発電ボイラ冷却	マイクロコシ高密度化	マイクロコシの小型化 マイクロコシの高速化				ウェアラブルデバイス	小型化のマイクロ加工機		
----------	-----------	--	----------	------------	------------	--------------------------	--	--	--	------------	-------------	--	--



技術的ブレークスルー										MEMSによる材料変更で伝熱面積の拡大の可能性			
社会・市場の変化	・世界初100mm径の衛星搭載用カメラの発売(NEC) ・国産初大型カメラの発売(NEC)	・スペースシャトルの月面着陸	・液晶LSI電卓の発売(シャープ)	・ワープロの発売(東芝、シャープ) ・NECのCPCパソコンの発売	・静止気象衛星ひまわり2号打ち上げ、放送衛星BS-2打ち上げ ・レーザー加工機の商品化	・マイクロコシ通信サービス「ASCI-NET」開始 ・ノート型パソコンの発売(東芝、富士通)	・BS化の試験放送開始	・インターネットの商用化が普及	・ウェアラブルデバイスの米国市場規模03年で6億ドル	・国際宇宙ステーション日本実験棟(きぼう)打ち上げ ・燃料電池駆動のマイクロコシ生産	・災害監視衛星等を活用した危機管理システム ・小型燃料電池の世界出荷数8000万台	・ナノメートルスケールの3次元集積加工技術	

出所：「機械分野に関するアカデミック・ロードマップ」報告書

図 4-67 機械分野のアカデミック・ロードマップの例（高熱流束除熱）

4) 化学分野のアカデミック・ロードマップ

(社)日本化学会では経済産業省の「技術戦略マップローリング事業」に先立ち、化学

関連分野の最先端研究の現状と課題および将来動向を把握することを目的に、平成 11 年度より「先端ウォッチング調査：21 世紀の化学の潮流を探る」を実施している。これらの成果は現在、日本化学会ディビジョンレポートとして公開されている²⁰³。ディビジョンレポートは以下の 21 の分野から構成され、それぞれの分野はさらに細分化されてエキスパートレビューが行われている。

表 4-59 日本化学会：先端ウォッチング調査における分野

1 物理化学	12 触媒化学
2 光化学	13 高分子
3 理論化学・情報化学・計算化学	14 ナノテク・材料化学
4 無機化学	15 コロイド・界面化学
5 錯体化学・有機金属化学	16 有機結晶
6 有機化学	17 資源・エネルギー・地球化学・核化学・放射化学
7 天然物化学・生命科学	18 環境・安全化学・グリーンケミストリー・サステイナブルテクノロジー
8 生体機能関連化学・バイオテクノロジー	19 化学教育
9 医農薬化学	20 化学経済・経営・研究管理・MOT
10 分析化学	21 生産技術・製品開発
11 電気化学	

4.5.3. その他の学協会の長期ビジョン

その他の学協会のビジョンについては、展望の対象が学術研究の内容ではなく、学協会の活動や組織運営に関するものである場合が多い。2010 年には自然科学系 26 学会の会長が集まり、科学技術のあるべき姿を議論し、国や資金配分機関に対して政策提言を行なっている。

表 4-60 学協会作成の主なビジョン

ビジョン名	学協会	策定年	概要
日本都市計画学会・21 世紀ビジョン「新時代における創造と展開」	(社)日本都市計画学会	2003 年	<p>【内容】 日本都市計画学会が創立 50 年を記念に、これからの日本都市計画学会のあり方と進むべき方向、および具体的な方策をとりまとめたもの。</p> <p>【作成方法】 学識経験者からなる 21 世紀学会ビジョン特別委員会を設置し、16 回の会合を開いた。また日本都市計画学会会員や関係者にアンケート調査を実施し、意見を集約した。</p>
電気学会「中長期ビジョン」	(社)電気学会	2001 年	<p>【内容】 電気学会のあるべき姿(グランドデザイン)、この目指すべき学会像を実現するための基本政策(マスタープラン)を策定</p> <p>【作成方法】 企画委員会においてグランドデザインを作成し、各 WG において課題の明確化、共有化を行った上でマス</p>

²⁰³ 日本化学会ディビジョン：<https://division.csi.jp/>

			タープランを策定した。出来上がったマスタープランについてはパブリックコメントを収集し、プランに反映させた。
高分子学会ビジョン2010「持続成長可能な社会実現に向け貢献する高分子学会」	(社)高分子学会	2010年	<p>【内容】</p> <p>高分子誕生 90 周年、高分子学会設立 60 周年、世界化学年を記念して、地球・人類への貢献と公益性を重視した社会との連携活動を展開するためにとりまとめられた学会指針。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 異分野・異文化融合プラットフォームの充実 2. 基礎科学から産業応用までの総合的な強い連携推進 3. 高分子科学技術の持続的発展の牽引 4. 社会との接点の拡大 5. 多様なバックグラウンドを持つ会員の支援 <p>【作成方法】</p> <p>会員研究者、学識経験者からなる委員会を設置。</p>
26 学会 (41 万人会員) 会長声明「科学・技術による力強い日本の構築—我が国の科学・技術の進むべき方向と必要な政策—」	26 学会会長共同声明	2010年	<p>【内容】</p> <p>自然科学系学会 26 学会の会長が共同声明のかたちで、政策提言を行い、関係機関への対応を求めた文書。</p> <ol style="list-style-type: none"> (A) 研究教育予算・投資の改善 (B) 研究資金の過度の集中の是正と多様な評価・価値観の導入 (C) 女性・若手研究者支援と奨学金の充実 (D) その他 (学術法人、科学・技術の日、政策決定) <p>【作成方法】</p> <p>2010年4月に東京大学にてシンポジウムを開催し、その場で学会会長の共同声明として発表。</p>

4.5.4. 学協会ビジョンのまとめ

学協会とは、多様な主体による研究交流の場であるとともに、知識を生産し、社会に提供するための装置である。学協会のビジョンは、ある知識領域における先端分野や、それがもたらす変革のイメージを示すというコンテンツの部分と、社会的な装置としての学協会のあり方、仕組みづくりに関する部分の両方の側面について言及されている。

前者には高度に専門化し、分断化された知識の統合を担う役割があり、そこで示される将来像は知識獲得の意義を明らかにするものである。したがって、そのビジョンの活用には当該研究領域への研究資金の増加、若手研究人材の関心、研究基盤の拡充などが作成者側（学協会）の期待・願望として含まれている。後者は前者の期待や願望に対する学協会としての基本方針、アクションプランや政策提言をとりまとめたものということになる。

前者と後者の関係は必ずしも連続的ではなく、学協会の役割、社会的位置づけを明らかにしないまま、研究開発環境の改善に関する政策提言を行っていたり、具体的なアクションプランを定めていない場合も少なくない。

日本学術会議の「日本の展望」も、個別分野における学術研究の重要性や学術会議としての社会的役割の確認と政策提言までは議論を詰めることができたが、学術会議としてのアクションプランに結びついていないという点が委員会の中で指摘されている²⁰⁴。学協会が

²⁰⁴ 柘植綾夫（芝浦工業大学副学長、「日本の展望」委員会委員）のインタビューより。

社会に対して何を提供し（てきたか）、今後も発展的な活動を続けていくために何が必要とされるのか、何を実施すべきなのかを社会に示すことが重要であるが、現状では多くの学協会ビジョンにおいて、科学・技術コミュニティが政策当局に対して制度の改善要請する程度の域を出ていないものが多い。学術会議の数ある提言も同様である。

この問題については、学術会議が会員選考を含めて閉じた組織であること（欠員による後任人事選考制）、定年が70歳で任期が6年（一般会員は12年まで）であることから、会員の高齢化が進み、現役研究者や若手研究者の立場に立った提言に結びつかないこと、専門部会が既存の学問領域主導で構成されているため、学問領域間での縦割り化による研究予算獲得競争の背景を持つことが指摘できる。

学術会議のような諮問機関において策定されるビジョンや提言が政府や社会に対して現在よりも発言力を持つためには、学協会構成員による公正な選挙で選ばれたメンバーが会員となって機関運営を行うなど²⁰⁵、発言の正当性を高める工夫が必要である。

²⁰⁵ 学術会議の会員は特別職の職員として給与が支払われる。特別職職員は内閣総理大臣を除き、基本的に選考過程が民主的な手続きを経ていない。

4.6. 企業・産業の長期ビジョン

主任研究員 大竹裕之

企業・産業セクターの各企業における長期ビジョンは、経営判断の時間軸が短期間化される中、どのような役割を果たすものであるか。また、業界団体としての産業セクターにおける長期ビジョン(提言等)は、社会(政府、地方自治体等)に対して、どのような意図を表明したものであるか。

4.6.1. 概要

①企業・産業における長期ビジョンの策定状況

産業セクターにおける長期ビジョンとして、(社)日本経済団体連合会(以下、経団連)が前組織の経済団体連合会の時期から、数回策定し公表している。しかし、1990年代に策定された「経団連ビジョン2020『魅力ある日本』」(1996年10月)と2000年代に策定されたビジョン(「活力と魅力溢れる日本を目指して」(2003年1月)、「希望の国、日本」(2007年1月)の将来の想定時期を比べると、近年の経団連で策定されるビジョンは中期的傾向になりつつある。

各地域の経済団体では、団体の中期活動指針はいずれの団体も策定しているが、10年以上の長期にわたるビジョンを策定している団体は、4団体にとどまる。(社)関西経済連合会が2008年10月に「関西ビジョン2020」を発表し、2020年における関西地域の“ありたき姿”(ありたい+あるべき)を実現するための取り組みを示している。各地域の経済団体における長期ビジョンの策定については、東北経済連合会(ほくと七星構想、2000年5月)、中部経済連合会(21世紀中部の針路、2000年11月)、中国経済連合会(中国地方新生ビジョン-地域イノベーション構想-、2006年10月)等で見られる。

また、政府レベルでの産業の長期ビジョンの検討例として、2003年7月の「繊維ビジョン」(繊維産業の構造改革のためのビジョン)、2010年6月の「産業構造ビジョン」等がある。中でも「産業構造ビジョン」については、産業における3つの構造的な問題(産業構造、ビジネスモデル、ビジネスインフラ)を踏まえ、戦略5分野(①インフラ関連/システム輸出、②環境・エネルギー課題解決産業、③文化産業、④医療・介護・健康・子育てサービス、⑤先端分野)についてのビジョンを検討している。

各企業レベルの長期ビジョンの策定状況は、多くの上場企業は向こう3年から5年の中期経営計画のみであり、10年程度先までを見通した長期経営計画や長期経営ビジョンを策定している企業はわずかである。長期ビジョンを策定している企業をみると、主にグローバルな自動車産業や食品産業、そして製品・サービスの市場への展開が比較的長期的視点を要する社会基盤・インフラ関連企業(鉄道、電力等)等である。

民間企業における長期ビジョンは、10~20年の長期的な時間軸の中での経営の方向性、大枠的な目標値を示すことで、需要見通しが不透明な中で中期経営計画の策定に対して、今から取り組む必要のある経営課題を浮き彫りにする役割や地域・グループ会社に対する企業グループ全体の方向性を社会に示す役割がある。

民間企業の長期ビジョンの構成要素については、各企業のビジョンを見ると、イ)将来社会像の

提示と長期的な視点での経営の関与、ロ)社会への寄与(雇用創出、人材養成、社会貢献等)、ハ)企業が産み出す製品・サービスの質的向上、二)製品・サービスにおける顧客ニーズ・社会ニーズの把握と対応、ホ)企業活動の顧客・地域への還元、へ)CSR、環境問題対応、ト)長期の経営目標値の提示等の7つに分類することができる。長期ビジョンを策定している企業の多くは、これらの構成要素を満たしており、違いは経営目標値の設定の有無である。

表 4-61 民間企業の長期ビジョンの構成要素

	将来社会像の提示と長期的な視点での経営の関与(方向性)	社会への寄与(雇用創出、人材養成、社会貢献等)	企業が産み出す製品・サービスの質的向上	製品・サービスにおける顧客ニーズ、社会ニーズの把握と対応	企業活動の顧客・地域への還元	CSR、環境問題対応	長期の経営目標値の提示 ○:収益等の数値目標 △:マーケットシェア程度
トヨタ グローバルビジョン	○	○	○	○	○	○	—
東レ AP-Growth TORAY 2020	○	○	○	○	○	○	○
JR 東日本 グループ経営ビジョン 2020	○	○	○	○	○	○	○
ヤクルト Yakult Vision 2020	○	—	○	○	○	—	○
関西電力 グループ長期成長戦略 2030	○	○	○	○	○	○	△
中部電力 経営ビジョン 2030	○	○	○	—	—	○	○
キッコーマン グローバルビジョン 2020	○	—	○	—	○	○	—

②企業・産業における長期ビジョン策定の経緯

(i) 経済団体の長期ビジョン

経団連が長期ビジョンを策定する背景には、歴史的に経済産業省(旧通商産業省)が策定する産業構造ビジョンへの対応の側面がある。経済産業省では、旧通商産業省期の70年代より「産業構造の長期ビジョン」の中で、知識集約産業を中核とした産業政策ビジョンを掲げ、中長期的な産

業政策の基本的なフレームワークとして、以降、10年ごとに産業政策ビジョン(“ビジョン行政”の展開)を策定してきた。ビジョン行政は、産業振興のための直接的な支援措置から転換するもので、間接的、誘導的な政策手段を意味し、1974年の「産業構造の長期ビジョン」では政府の役割(市場メカニズムの限界を補完し産業を誘導する、安定的な経済発展を目指す)の重要性を指摘してきた。

これに対して、経団連では、1973年に産業政策委員会の下に産業構造研究会を設置し、産業構造に関する長期ビジョン策定の検討を開始し、市場メカニズムの活用の重要性と政府の限定的な役割の明確化(基盤整備)を掲げている²⁰⁶。1996年に策定された長期ビジョン「魅力ある日本」(豊田章一郎会長期)においても、アクションプログラム(新日本創造プログラム 2010)で“脱規制社会”の構築、小さな政府の実現を掲げている。

規制緩和を中心とした経団連の短中長期にわたる主張は、産業界としての経済産業活性化の視点だけでなく、社会の成熟に向けて官主導から多様な民による自律的な動きの中で行われている。下図に、経団連がシンクタンク機能として、社会に向けて提言をしているテーマを取りまとめた。

表 4-62 経団連における政策提言／調査報告のテーマ

テーマ分類	検討内容
総合政策	新内閣に望む(2012年1月:震災からの早期復興、社会保障・税一体改革、TPP) アピール/緊急アピール(アピール 2011:震災からの早期復興、エネルギー・環境政策の再構築(原子力に対する信頼回復・エネルギーミックス)、TPP/EIA 早期交渉参加、社会保障と税・財政一体改革、民主導の経済成長) 成長戦略(経団連成長戦略 2011:成長阻害要因の解消、震災復興と成長戦略の一体的な推進、民主導の経済成長、エネルギー・環境政策の見直し、デフレ脱却・為替安定化、法人税等の企業の公的負担軽減、TPP、雇用政策、未来都市モデルプロジェクト、産業クラスター形成、観光・農業振興を通じた地域活性化、社会保障と税・財政の一体改革、道州制と地域主権の実現、都市の競争力強化、金融・資本市場の機能強化等) 総会決議(2011年:震災からの早期復興、新成長戦略の着実な実施・雇用創出、社会保障と税・財政一体改革、エネルギー・環境政策の再構築、EPA/FTA) 経団連ビジョン(「希望の国、日本」(2007年)、「活力と魅力溢れる日本を目指して」(2003年)等)
経済政策、財政金融	診療報酬改訂、社会保障と税の一体改革、子ども・子育て新システムの構築、高齢者医療制度の再構築、人口減少、介護保険制度の改革等
税制	税制改革、税・財政・社会保障一体改革
規制改革、行政改革	東日本大震災にかかる規制改革要望、道州制の導入に向けた提言、経団連規制改革要望
企業・経済法制	国際会計基準(IFRS)の適用、企業の競争力強化に資する会社法制の実現、独占禁止法の抜本改革
産業、土地・国土政策、物流	日本の産業競争力、農林漁業等の活性化に向けた取り組み/農地制度改革、未来都市モデルプロジェクト、観光フロンティア/観光立国、産業構造の将来像
科学技術・情報通信・知財	科学技術イノベーションの推進に向けた重要課題、高度 ICT 人材、宇宙基本法に基づく宇宙開発利用の推進、科学技術基本計画に対する意見
エネルギー・環境政策	環境自主行動計画、エネルギー政策、ポスト京都議定書の新たな国際枠組み構築、資源の安定確保、電力対策自主行動計画、地球規模の低炭素社会の実現

²⁰⁶ 内田公三(1996)「経団連と日本経済の50年—もうひとつの産業政策史」日本経済新聞社

テーマ分類	検討内容
国際関係	二国間経済連携協定、経済統合協定、ASEAN 政策対話、TPP、国際協力のあり方
企業と社会との関係	社会貢献活動、首都圏直下地震、新型鳥インフルエンザ、企業行動憲章/企業倫理
労働政策・労使・人事	賃金、企業の雇用維持、新卒採用
企業の社会的責任	CSR
企業倫理	会長メッセージ
政治への取り組み	政党政策評価

次に地域経済団体の現行ビジョンの策定の背景には、競争環境の変化、少子高齢化社会の到来、地球環境問題、地方分権・地方再生への対応を掲げている例は多い。一方で、各地域で共通する課題としつつも、取り上げ方は地域環境に沿ったものである。例えば、東北経済連合会では2000年に「ほくと七星構想」を策定しているが、それ以前のビジョンから全国の経済シェア1割突破（“1割経済”）を量的目標に掲げてきたが、豊かさの尺度を質的なものに転換すること、また全国に先駆けて進行している人口減少に対応することをあげている。一方で、関西経済連合会が2008年に策定した「関西ビジョン 2020」では、全国平均を上回る早さで少子高齢化・人口減少が進むことを踏まえ、地方自治体の財政状況の改善、グローバルな地域間競争に対応することをあげている。

表 4-63 地域経済団体の長期ビジョン

地域経済団体	以前のビジョン	変化要因	現行ビジョン
東北経済連合会	東北開発の基本構想(1960) 新東北開発の基本構想(1986)	価値観の転換 環境問題対応 少子高齢化社会到来 地方分権の進展	ほくと七星構想(2000) 【想定】2015年
中部経済連合会	21世紀の中部ビジョン(1982)	新産業の創出 世界都市機能の強化 広域国際交流圏	21世紀の針路(2000) 【想定】2025年
関西経済連合会	—	国内の経済地位低下 地球環境問題対応 少子高齢化社会到来 サブプライム問題	関西ビジョン 2020(2008) 【想定】2020年
中国経済連合会	中国地域活性化のためのグランドデザイン(1988) ※(財)中国地域産業活性化センターと協力	少子高齢化社会到来 産業構造変化の加速化 地方財政逼迫・投資余力減退 環境問題対応 地域再生の必要性 高度情報化 国際化・グローバル化	中国地方新生ビジョン(2006) 【想定】2025年

(ii) 民間企業の長期ビジョン

民間企業の多くは中期ビジョンの位置づけることができる中期経営計画を策定しているが、長期

ビジョン(長期経営計画)を策定している例はわずかである。もちろん、民間企業でも環境ビジョン等のCSR関連で長期ビジョンを策定している例はいくつか見られる。

民間企業の長期ビジョンを策定する背景には、前述のように業種(社会基盤・インフラ系企業)としての特徴もあるが、マーケットシェアの急拡大(企業規模の拡大)、経営上の重大事件(例:リーマンショック、リコール等)、経営陣の交代、創立記念等のイベントに依存している。また、企業が長期ビジョンを策定する理由の一つに、事業構造等の再編によるグループ経営の必要性からの側面もある。グループ経営は、子会社等の再編・統合や経営体質の強化、連結利益を最大化させる取り組みであり、企業グループとしてビジョン経営(理念経営)を行うことでグループ傘下の企業にとつては経営の方向性の指針として有用となる特徴がある。

長期ビジョンと中期ビジョンの関係については、長期ビジョンで企業のあるべき姿を掲げ、定量的な目標(段階的な目標設定)と定性的な目標を設定しているが、理念的なものに留まる傾向が見られる。また、長期ビジョンのアクションプランとして中期経営計画を位置づけている点も特徴的である。中期経営計画は、企業戦略そのものであるため、長期ビジョンに求められる要素は、“あるべき姿”が中心である。

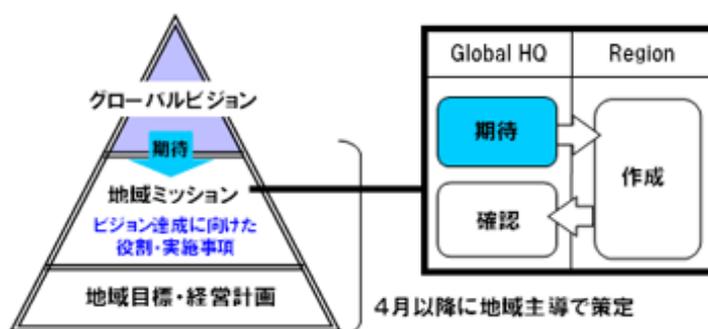


図 4-68 トヨタ・グローバルビジョンにおけるビジョンと経営計画の関係

出所:トヨタ自動車HP (http://www2.toyota.co.jp/jp/news/11/03/nt11_0305.html)

③日本の企業・産業における長期ビジョンの位置づけと役割

本章では、企業・産業における長期ビジョンの策定状況、内容、企業・産業における位置づけ等の把握を行った。企業・産業において長期的なビジョンを策定しているケースは、それほど多くなく、策定企業の多くは社会インフラ等を中心とした企業・産業が中心である。

その背景には、企業・産業の市場での位置づけが明確になるにつれ、企業は、株主に対する説明責任として、企業理念(長期的な企業活動のベクトル)や中期経営計画等、社会に示す内容の具体化が図られた帰結ということもできる。また、産業団体レベルを見ると、経済団体連合を始め、これまで長期の将来ビジョンを多数策定しているが、近年は比較的中期的な課題に対する具体的な改善目標が中心であり、産業の多様化の中で、高度経済成長期に策定された長期ビジョンが描きにくくなったことも原因としてあげることができよう。

企業・産業における長期ビジョンは、どの程度の重要性を持つか。ビジョナリー・カンパニーと呼ばれるような先見的な企業は、基本理念(価値観と目的)がビジョンの重要な

要素として位置づけられている。つまり、長期ビジョンが企業の長期の推進力になるのではなく、企業の基本理念が活動の推進力となってきた。理念と長期ビジョンの関係は、企業にとって、オーバーラップするところであり、実際に本調査で収集した企業の長期ビジョンの中には、基本理念をもとに未来社会にどのように関与するかといった内容のものが見受けられた。

これらから、現在の企業・産業において基本理念が果たす役割は非常に大きいものの、長期ビジョンが、実際の企業活動の展開において果たす役割は不明なところが多いと言える。

表 4-64 : 企業・産業における長期ビジョンの策定状況

区分	名称	策定機関	策定期期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業 産業	経団連ビジョン 2020「魅力ある 日本」	社団法人 経済団体 連合会	1996/10/1	1996-2020	当該ビジョンを取りまとめ、各般にわたる構造改革を推進し、活力あるグローバル国家の構築を目指すもの。また、当該ビジョンの実現に向けて、首都機能移転、規制撤廃・緩和、行政改革、地方分権、行政の情報化、科学技術の推進、情報・交通基盤の整備、財政の弾力性回復、法人課税軽減、既存事業の競争力強化、人材育成、阪神・淡路地域の産業復興等の重要課題に果敢に取り組むとともに、政治、行政に対し 21 世紀の国づくりへの行動を訴える。	経団連 50 周年を迎え、活力あるグローバル国家としての「魅力ある日本」の実現に向けたビジョン。2020 年を念頭に置き、日本が目指すべき理念を示し、「経済・技術」「政治・行政」「外交・国際交流」「教育」「企業」の5つの分野についての望ましい姿を描いた。特に重要な改革については、「新日本創造プログラム 2010 (アクション 21)」と位置づけ、提案した。当該ビジョンは、今後 4 年毎に見直しを図っていくとした。当該ビジョンを受け、「21 世紀政策研究所」を設立。	経団連の 行動方針	各界の有識者の意見を参考に、経団連副会長、評議員会議長副議長、総合対策委員会委員、広報委員会企画部会委員をはじめ、主要会員企業による議論を重ね、取りまとめたもの。 マクロ・フレームは、日本経済は 2010 年度まで年平均 3%程度の成長が可能、消費税 5% 引上げ (7%、12% 段階的引上げ)、社会保障制度改革による国民負担率は 2020 年度に 50%以内に抑える等。	経団連会員 企業
企業 産業	日本経団連新 ビジョン「活力と 魅力溢れる日本 をめざして」	社団法人 日本経済 団体連合 会	2003/1/1	2003-2025	「多様な価値観が生むダイナミズムと創造」、それを支える「共感と信頼」を基本的な理念とし、2025 年度の日本の姿を念頭においた新ビジョンをとりまとめた。	民主導・自律型の日本独自の成長モデルの確立 2025 年度までの平均名目 3%程度、実質 2%程度の成長の実現：(1)先端的な技術革新に結びつけていく「MADE "BY" JAPAN」戦略進展、(2)環境技術やビジネスモデルを活かした「環境立国」、(3)人々の満足度を高める都市・居住環境を整備、等をめざしたビジョン。	経団連の 行動方針	2002年5月に経団連、日経連が合併し誕生した日本経団連となつてのビジョン。 ビジョンの策定にあたっては、日本経団連マクロ計量モデルを用いた。	経団連会員 企業

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業産業	経団連ビジョン「希望の国、日本」	社団法人日本経済団体連合会	2007/1/1	2007-2015	当該ビジョンは、今後 10 年間に視野に入れ、経団連が成長重視の選択をする理由、その目標、目標実現のための手段を明らかにする。	当該ビジョンは、弊害重視派と成長重視派に二手にわかれる中、2006 年 5 月の定時総会「INNOVATE 日本」の方針のとおり、基本的に成長重視の選択を提言したものの。優先課題として、政府の役割の再定義(行財政改革、社会保障制度の確立、競争力を高める税制改革)、道州制・労働市場改革、教育再生・政治参画等を挙げた。2011 年までの取り組むべき課題として、アクションプログラム 2011 を設定した。	経団連の行動方針		経団連会員企業
企業産業	関西ビジョン 2020	社団法人関西経済連合会	2008/10/1	2008-2020	2007 年に関西経済連合会では、中期指針を示し、「強い産業の実現」、「アジアとの共生」、「地域の自立－関西はひとつ」の重点を示し、長期戦略を策定することを表明した。当該ビジョンは、概ね 10 年先となる 2020 年に向けて、関西の「ありたき姿(ありがたい姿+あるべき姿)」を実現していくための取り組みを示したものである。	2020 年に向けた「重点テーマ」として、「環境・エネルギー革命」、「くらしを”面白く・豊かにする”ビジネス」・「観光」でアジア世界をリード、「KISP の強化(ものづくり拠点)」、「知識と知恵の一大集積・創出拠点」(リサーチパークとの連携等)、「道州制の実現」等をあげている。	団体の行動方針	当該ビジョンの策定にあたっては、「新・関西ビジョン研究会」を設置し、検討を行った。座長は、吉田和男(京都大学大学院経営管理研究部 教授)。	関西経済連合会会員企業 有識者

区分	名称	策定機関	策定期期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業・産業	ほくと七星構想	社団法人 東北経済 連合会	2000/5/1	2001-2015	東北七県をネットワークする総合経済団体である東北経済連合会が、「知恵を出し、行動する」ための指針として、東北の21世紀における将来像と、その実現のための戦略およびアクションプランを明らかにすること。	めざすべき将来像として、「ゆとりと美しさに満ちた、暮らしやすい東北」、「新たな技術や産業を生み出す、力強い東北」、「人・もの・文化・情報が活発に交流し、世界に発信する東北」を掲げ、将来像実現のための戦略課題として「自立と連携を支える社会資本整備」、「地域主権による分権社会の構築」、「行政の枠組みを超えた広域連携」の3つを挙げている。これらの戦略課題の実現に向けては、7つのアクションプランを策定し、各プランは毎年達成状況の評価と3年毎の活動内容の見直しを新たに設置した総合政策委員会で行う。	団体の行動方針		
企業・産業	21世紀中部の針路-活力溢れる中部を目指して-	社団法人 中部経済 連合会	2000/11/1	2025年	当地域が先端的産業技術の世界的中枢として21世紀の地球社会をリードしていくためには、これらのナショナルプロジェクトを中部のさらなる飛躍の出発点と捉え、新産業の創出、世界都市機能の強化、広域国際交流圏の形成などを図る必要があるとの認識から、5つの基本目標と次代のグランドデザインとして「21世紀中部の針路」を策定した。	基本目標として、①世界をリードする産業技術の拠点、②グローバルネットワークの形成、③交流し連携、躍動する広域交流圏、④優れた環境空間の形成、⑤自立型社会の形成等をあげている。	団体の行動方針		

区分	名称	策定機関	策定期期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業・産業	中国地方新生ビジョン-地域イノベーション構想-	社団法人中国経済連合会	2006/10/1	2025 年前後	地域のポテンシャルを活かした新たな発展基盤を構築できるよう、20 年前後の将来を見据えたビジョン。①人口減少、少子高齢化、②経済・社会の成熟化、③環境問題の深刻化、④地域再生の必要性の高まり、⑤高度情報化、⑥国際化・グローバル化、⑦自治システム改革の進展等の課題に対応するためのもの。	社会経済潮流への対応方向、中国地方の特性を踏まえ、2025 年頃に向けた中国地方の目標像(①製造業とサービス業との融合、②少子高齢化への先進的対応、世界遺産等の資源の活用、③都市と中山間地の地域の存在感の向上)を設定した。これらの目標像の実現に向けた視点として、地域力の増進と地域性の尊重・伸長(例:3相地域〈中枢拠点都市圏、中核・中小都市圏、中山間地域〉での相互依存関係の構築)を掲げている。当該ビジョンは、中国経済連合会行動指針とし、事業計画の基礎に位置づけている。	団体の行動方針		(社)中国地方総合研究センター
企業産業	産業構造ビジョン	経済産業省	2010/6/1	2010-2020	日本の経済的地位の低下には、3つの構造的問題(産業構造全体、企業のビジネスモデル、企業を取り巻くビジネスインフラ)がかかわる。今後日本の産業が付加価値を獲得していくための方向性、大きな成長の可能性のある戦略分野、そしてグローバル化の中で我が国が付加価値と雇用を獲得していくための横断的政策を提示した。	戦略 5 分野として、インフラ関連/システム輸出、環境・エネルギー課題解決産業、文化産業、医療・介護・健康・子育てサービス、先端分野をあげ、これらを強化するもの。	産業構造の転換に向けた方針	平成21年12月に提示された、成長戦略基本方針を踏まえ、日本産業の今後の在り方を示す「産業構造ビジョン(仮称)」を策定するために、産業構造審議会に新たに産業競争力部会を設置し検討した。検討は、6 回行われた。	経済産業省

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業産業	繊維ビジョン	経済産業省製造産業局繊維課産業構造審議会繊維産業分科会	2003/7/1	2008年頃までの今後5年間	日本の繊維産業にとって最後の改革期間と捉え、構造改革のためのビジョンを示したものの。	繊維ビジョンでは、川上から川下に至る各企業が最終ユーザーを意識した商品企画・開発を行い、段階間・企業間で対等な連携を図る。(産地内、産地を超えたネットワーク型の関係が拡大)、SCM(サプライチェーンマネジメント)化・IT化の推進等がある。	繊維産業の構造改革のための方針	経済産業省が設置した産業構造審議会繊維産業分科会に「基本政策小委員会」を設置。同委員会は、3回開催され、繊維産業の現状と今後の具体的な政策に係る論点、今後の議論の方向性、報告書案を検討した。	経済産業省
企業産業	トヨタ・グローバルビジョン	トヨタ自動車株式会社	2011/3/9	—	急成長、リーマンショック、品質問題を踏まえ、トヨタ自動車の企業の目指すべき方向(期待)を示したものの。当該ビジョンを基に地域別目標・経営計画(ミッション)が地域主導で策定する。	当該ビジョンを実現するための方策として、向こう5年を踏まえた中期経営計画(2015年まで)も含む。当該ビジョンでは、未来のモビリティ社会をリードするため、低炭素で快適なクルマ社会、新しいライフスタイル、インフラと協調した安全なクルマ社会、環境技術の普及等をあげた。	企業の価値観、あるべき姿、目指すべき道を示したものの。	策定に当たっては、各地域(日本、北米、欧州、中国、アジア・オセアニア、中南米・アフリカ・中近東)メンバーと検討を行った。	トヨタ自動車

区分	名称	策定機関	策定期間	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業・産業	AP-Growth TORAY 2020	東レ	2011/2/1	2020	今後 10 年間程度の期間を見据え、“AP - Innovation TORAY 21”の基本路線を堅持しながら、グローバルな事業拡大を一層推進するとともに、ますます重要性が高まる地球環境問題や資源・エネルギー問題の解決に貢献できる事業の拡大に、より注力していくことで、事業機会を効率的に取り込み、「持続的に収益を拡大する企業グループ」を目指すための経営活動の統一指針。	グループ共通の課題として、重点4領域(環境・水・エネルギー、情報・通信・エレクトロニクス、自動車・航空機、ライフサイエンス)を中心に、先端材料事業と地球環境問題、資源・エネルギー問題の解決に貢献できる事業の拡大を図る。業績イメージは、売上高を 2020 年近傍で倍増、基幹事業、戦略的拡大・重点育成・拡大事業で、各 50%の割合である。	グループ各社への経営方針の提示。	創立 85 周年を迎え、草創期より「会社は社会に貢献することに存在意義がある」という思想を経営の基軸に置き、「経営理念」や「長期経営ビジョン」というかたちに発展させて、この思想を受け継ぎ進化させてきた。1991 年に長期経営ビジョン”AP-G2000”を、2002 年に”AP-New TORAY 21”を策定した。	東レ
企業産業	JR 東日本 グループ経営ビジョン 2020	JR 東日本	2008/3/31	2008-2020	JR 東日本グループにおいて、10 年後のあるべき姿を描いたもの。2005 年に策定した中期経営構想「ニューフロンティア 2008」の数値目標は概ね達成の見通しが経ったことと、国鉄改革から 20 年を超え、完全民営化を達成した中での長期ビジョンを示す必要性から 10 年、15 年先を見据えた当該ビジョンが作成された。	7つのギアチェンジとして、①企業価値向上に資する投資、②新事業分野の開拓、③地球環境問題への積極的長期的取り組み、④東京圏鉄道ネットワークの強化、価値向上、⑤地方路線の活力向上と地域・地域交通の活性化、⑥生活サービス事業の積極展開、⑦Suica 事業の確立等をあげている。3 年間の経営目標を設定するとともに、10 年後の達成イメージを示す。	グループ各社への経営方針の提示。	—	JR 東日本

区分	名称	策定機関	策定期間	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業産業	東京電力グループ中長期成長宣言 2020 ビジョン	東京電力	2010/9/13	2010-2020	向こう10年間の中長期経営ビジョン。2004年に策定された経営ビジョン2010では経営環境面の変化として、電力自由化の進展等をあげていたが、当該ビジョンでは地球温暖化問題、アジアを中心とするエネルギー消費の増大をあげている。	2020ビジョンでは、変わらぬ社会的使命に新たな社会・環境貢献の追求(“つかう”までの低炭素化、海外での高効率な低炭素エネルギー利用の推進)を加え、持続的成長の実現を目指した。当該ビジョンは、3つの経営指針と7つのバリューアッププランを設けている。	中長期の経営ビジョンの提示	—	東京電力
企業産業	東北電力グループ経営ビジョン2020	東北電力	2009/6/1	2009-2020	電力需要の変動、地球温暖化対策などの事業運営上のコストの増加、電気事業の変容などをもたらす様々な経営環境変化が想定されることから、これら経営に影響を与える複数の要因を織り込み、今後の経営の方向性を見通していくために策定した。	当該ビジョンを踏まえ、グループの中期経営方針を策定。事業運営として、①原子力を中心としたエネルギー供給推進、②地域のエネルギー利用効率向上、③収支安定性の向上に向けた事業運営、④将来の成長を支える人材育成、⑤地域との連携の強化等からなる。	長期の経営ビジョンの提示	—	東北電力
企業産業	中部電力 経営ビジョン2030	中部電力	2011/2/1	2011-2030	現在、我が国は少子高齢化やエネルギー資源を巡る問題に加え、世界的な地球温暖化への対応など大きな転換期にあり、持続可能な社会構築への先導役としてエネルギー産業の重要性が強く認識している。創立60周年を迎え、あらためて事業の原点を見据えつつ未来を展望し、「中部電力グループ企業理念」を掲げ、「経営ビジョン」を策定した。	当該ビジョンは、4つのミッション(低炭素で良質なエネルギーの安価・安定供給、エネルギーサービスNo.1企業グループ、積極的な海外展開、成長を実現する事業基盤確立)を掲げ、2030年までの経営ビジョン。	中長期の経営ビジョンの提示	目指す姿として、ゼロエミッション電源比率を原子力発電14%→50~60%に、再生可能エネルギー8.8%→10-15%程度等とした。	中部電力

区分	名称	策定機関	策定期間	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業産業	関西電力グループ長期成長戦略 2030	関西電力	2010/3/1	2010-2030	①低炭素社会への流れの加速や資源高・資源制約、②需要見通しが不透明な中での設備の大量更新時期が到来、③電気事業の安定成長が約束されないこと等の状況が見込まれ、これに対応するために20年スパンの時間軸で長期構想として、当該ビジョンを策定した。	当該ビジョンでは、2030年のありたい姿(低炭素社会のメイプレイヤー、エネルギーと暮らしのベストパートナー、新時代のエネルギー安定供給のパイオニア等)を検討し、5つの挑戦を策定した。なお、当該ビジョンは、各年度の経営計画、中長期計画の見直し等で反映させる。	長期の経営ビジョンの提示	2030年のありたい姿の定量的なイメージは、次の通り。①販売電力量(国内+海外)=1800億kWh以上、②経常利益=現状の2倍、非化石電源比率=6~7割、グループ事業の規模(外販)=現状の2倍以上等。	関西電力
企業産業	九州電力・長期経営ビジョン	九州電力	2010/3/1	向こう30年程度	経営環境の大きな変化と電気事業の特性を踏まえ、長期的視点に立ったあるべき方向性を示すため、四半世紀ぶりに策定した。	経営環境の長期的見通し、経営の方向性、目指す姿と取り組みからなる。目指す姿と取り組みでは、電源、流通、販売、技術開発、コミュニケーション・協働、海外エネルギー事業、社会・生活サービス事業、人・業務・組織、財務ごとの方向性を示す。	グループ各社への目指す姿と基本戦略を提示。	当該ビジョンは、九州電力本部・支店の中期事業計画、G各社の事業計画の策定に考慮される。	九州電力
企業産業	キッコーマン グローバルビジョン 2020	キッコーマン株式会社	2008/4/3	2008-2020	2007年に米国進出50周年を契機に策定した。2020年を目標とする、キッコーマングループの「目指す姿」およびそのための「基本戦略」を定めたもの。	当該ビジョンでは、定性的な目標として①キッコーマンしよゆをグローバルスタンダードの調味料にすること、②食を通じた健康的な生活実現を支援する企業となること、③地域社会にとって存在意義のある企業となることを定め、これらを実現するため、イ)しよゆ世界戦略、ロ)東洋食品卸世界戦略、ハ)デルモンテ事業戦略、ニ)健康関連事業戦略を策定した。	グループ各社への目指す姿と基本戦略を提示。	—	キッコーマン

区分	名称	策定機関	策定時期	対象期間	目的	内容	効果	策定手法	策定関与者
企業産業	Yakult Vision 2020	株式会社ヤクルト	2011/1/28	2011-2020	“生命科学の追求を基盤とする健康で楽しい生活づくり”とする企業理念を基に、食品事業(国内・海外)、医薬品事業、化粧品事業を中心に活動してきた。今後は、企業経営環境が激変することが予想され、新たな道標として長期ビジョンを策定した。	食品(国内・海外)、医薬品、化粧品の3事業による10年後の目標を策定した。当該ビジョンでは、定性目標と定量目標を策定し、3つのフェーズ(2011-2013年度、2014-2016年度、2017-2020年度)に分けて各目標を設定している。	グループ各社への目指す姿と基本施略を提示。	—	ヤクルト

4.6.2. 各ビジョンの概要

①【経済団体】(社)経済団体連合会「経団連ビジョン 2020 『魅力ある日本』」(1996年10月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1)ビジョン策定の背景

長期ビジョンである「経団連ビジョン 2020 『魅力ある日本』」(以下、「魅力ある日本」)は、経済団体連合会 50周年を迎え、活力あるグローバル国家としての「魅力ある日本」の実現に向けて策定された。策定期の会長は、豊田章一郎氏である。

ビジョンの策定にあたっての背景として、明治以来の欧米キャッチアップ型の行き詰まり、バブル崩壊および円高等の経済の混迷状況、また 20 世紀の「工業文明」から「グローバル社会」、「高度情報通信ネットワーク社会」、「循環型経済社会(環境調和型社会)」を特徴とする 21 世紀文明に対応したシステム改革の怠り等を背景に、長期的な展望にたつて改革を実行するために当該ビジョンを策定した。

(2)決定権者

当該ビジョンは、経団連副会長、評議員会議長副議長、総合対策委員会委員、広報委員会企画部会委員をはじめ、主要会員企業との議論し取りまとめられたものである。

経団連における長期ビジョンの最終決定プロセスは、理事会での承認である。

(3)策定の周期性

当該ビジョンでは、経団連が今後 4 年毎に見直しを図り、諸情勢の変化、内外の意見を踏まえ、改定していくと明記している。

(4)他のビジョン、計画等との関係

当該ビジョンを受けて、重要な改革については「新日本創造プログラム 2010(アクション 21)」とする、中期の行動計画を策定している。2010 年とした背景には、我が国の人口がピークを迎える頃を 2010 年とし優先的に推進することを提案した。主な内容は、「脱規制社会」の構築、行政改革・税財政改革の推進による小さな効率的な政府の実現、首都機能移転の推進による新しい分権型国家システムの構築、自然環境と地域の特性が活かされた豊かな国土、研究開発体制の構築、創造的な人材の育成、金融資本市場の構築、明るく安心できる長寿社会(高齢者の社会参加、介護システムの構築)、市民団体の自律的行動基盤の整備、外交力強化をあげている。

(5)ビジョンの対象期間

当該ビジョンの対象期間は、1996 年から 2020 年までの 25 年間を対象としている。

(6) 対象範囲

ビジョンの策定にあたっては、2020年を想定し、日本が目指すべき理念を示し、実現するための各分野の望ましい姿と課題・改革を提言した。

(基本的な理念)

「真に豊かで、活力ある市民社会」

内容：個人の自己責任原則、倫理規範の遵守を前提に、自由、平等な市民として活動することが制度的に保障され、機会に恵まれている社会。

「世界の平和と繁栄に貢献する国家」

内容：国際的なルール・メイキングの一翼を担う覚悟の必要性、「真に豊かで、活力ある市民社会」のメリットを世界の人々が享受すること(国内制度・政策の透明性、国際的整合性、市場開放、自由貿易・投資の拡大)、経済協力・環境・科学技術の3分野における国際貢献等をあげた。

(対象分野)

分野	望ましい姿を実現するための改革すべき課題と提言の内容
経済・技術	○経済 規制の原則撤廃、競争政策の国際的ハーモナイゼーション、新産業・新事業創出、高度情報通信ネットワークの構築と情報通信産業の高度化、雇用対策強化、産業構造の高度化、金融資本市場の整備 ○生活環境 良好な居住環境と都市基盤整備、社会資本整備の推進、効率的かつ構造的な社会保障システム ○科学技術 知的活力を高めることの国民的コンセンサス形成、知的資産の充実・活用
政治・行政	政党主導の政治への改革、市民活動団体(NPO、NGO)とのパートナーシップ、首都機能移転の推進、地方分権の推進、小さな政府の実現、税財政改革推進
外交・国際交流	外交力の強化、安全保障政策の充実、自由貿易体制の強化、経済協力の拡充、円の国際化の推進、地球規模の問題の解決への貢献
教育	人材育成システム改革の基本的方向、人材育成システム具体的改革
企業	企業倫理の遵守・公正かつ自由な競争、イノベーションを通じ消費者・ユーザーの満足度・感動の向上、あらゆる市民(従業員、株主、地域住民等)の支持が得られる活動

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

長期ビジョンの検討にあたっては、各界有識者の意見を参考に、経団連副会長、評議員会議長副議長、総合対策委員会委員、広報委員会企画部会委員をはじめ、主要会員企業との議論により、とりまとめを行った。

(2) 検討期間

当該ビジョンの検討期間に関する情報は、公開されていない。

iii 審議内容、途中経過の公開の有無

当該ビジョンの審議内容、途中経過に関する情報は公開されていない。また、ビジョン策定に用いた手法等についても、関連の情報は公開されていない。

iv インパクト

当該ビジョンの実現にあたっての理論的、実証的に掘り下げた検討の場として、21 世紀政策研究所が 1996 年 10 月 28 日に設立された。21 世紀政策研究所では、経団連の委員会活動に直接関連するテーマや将来の経団連の委員会活動においてとりあげるべき未来指向型のテーマについての研究を行っている。

v その他

当該ビジョンでは、2020 年までのビジョン策定において、マクロ・フレームの試算を行っている。日本経済の潜在成長力については、2010 年度まで年平均 3%程度の成長が可能とした。また、国の一般会計収支に関する機械的計算を行い、消費税率の引き上げた場合(5%引き上げ、5%→7%→10%→12%への段階的引き上げ)の国債依存度、国債費/歳出、国債残高/GDP、直接税比率を計算した。社会保障については、社会保障負担率、租税負担率、国民負担率の推計を行い、関連制度改革により、国民負担率を 2020 年度においても 50%以内に抑えること可能としている(社会保障負担率の推計においては、経団連が 1991 年に発表した「高齢化時代における福祉システムの再構築に関する提言」を基本とし推計した)。

②【経済団体】社団法人関西経済連合会「関西ビジョン 2020」(2008 年 10 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) ビジョン策定の背景

社団法人関西経済連合会は、策定した概ね 10 年先までのビジョンとして、「関西ビジョン 2020」を 2008 年 10 月に策定した。当該ビジョンでは、2020 年にむけて関西の「ありたき姿」=“ありたい姿+あるべき姿”と、それを実現していくための取組みを示したものである。策定期の同会会長は、下妻博氏(住友金属工業 代表取締役会長)である。

策定の経緯については、バブル崩壊以降、アジア諸国の経済成長が大きな牽引役となり、関西経済は回復を遂げるに至ったが、グローバルな地域間競争が激化するに伴い、関西が抱える課題が今後の発展・成長に影響を与えるとの認識を有したことになる。特に、全国平均を上回るスピード

での少子高齢化・人口減少が関西地域で進むと予測され、また地方自治体の財政も実質交際比率で全国と比べ厳しい状況におかれている。

このような認識から、前年に策定した中期指針の検討成果として、「関西ビジョン 2020」を策定し、企業、政府・自治体、大学・研究機関、NPO 等の主体に働きかけた。特に、ビジョンの策定期間には、大阪府、大阪市等の地方自治体をはじめ各界で、将来像が検討されていることから、当該ビジョンはそれらのビジョン策定の議論に対して一石を投じる位置づけでもある。阪神高速道路株式会社「阪神高速ビジョン 2020」(2010年4月策定)では、ビジョン策定の前提条件の検討にて、関西圏の将来ビジョンの策定動向として「関西ビジョン 2020」を紹介している。同ビジョンでは、「関西ビジョン 2020」の策定状況を踏まえ、関西の現状を打破するため、今後 10 年後を見通したビジョンの重要性を指摘している。

(2) 決定権者

「関西ビジョン 2020」は、「新・関西ビジョン研究」での集中的な討議でビジョン案の策定を行い。立案結果は、関西経済連合会の正副会長、正副委員長・統括委員の議論を経て、最終決定した。

(3) 策定の周期性

策定に関する周期性はないが、ビジョンの公表時には重点テーマについて今後も検討を重ねていくとした。

(4) 他のビジョン、計画等との関係

2007 年に策定した「関西経済連合会」の中期指針(強い産業の実現、アジアとの共生、地域の自立一関西はひとつ)を踏まえ、2008 年に長期戦略として「関西ビジョン 2020」を策定した。

(5) ビジョンの対象期間

「関西ビジョン 2020」の対象期間は、2008 年 10 月から 2020 年までを対象期間としている。

(6) 対象範囲

「関西ビジョン 2020」では、重点テーマとして下記の 5 つの項目をあげている。

- 「環境・エネルギー革命」で世界を大転換！
- 「くらしを“面白く・豊かにする”ビジネス」、「観光」でアジア・世界をリード！
- 「KISP」強化でアジア・世界の「ものづくり拠点」に！
- 「知識と知恵」の一大集積・創出拠点に！
- 道州制の実現で分権型社会を構築

関西経済連合会では、当該ビジョンの取り扱いについて、ビジョンの実現に向けて企業、政府・自治体、大学・研究機関、NPO 等の必要な主体に対して働きかけを行うとしている。

また、「関西ビジョン2020」を受けて、2011年5月には同連合会の広域基盤整備委員会が「関西版ポート・オーソリティ構想-2020年に目指すべき姿についての提言-」を策定し公表した。当該レポートは、「関西ビジョン2020」で示した21世紀関西版のポート・オーソリティ構想について実現可能性を検討し、2020年に目指すべき姿を取りまとめたものである。

ii 長期ビジョンの検討体制

(1) 委員会の設置有無、人数、外部メンバーの有無、メンバーの専門性、開催回数

「関西ビジョン2020」の策定にあたっては、新・関西ビジョン研究会を設置し、検討を進めた。

経営評議会学外委員のメンバー構成

氏名	所属	専門分野等
吉田和男	京都大学大学院 経営管理研究部 教授	学識経験者
ポール・デュピイ	ウォールストリートアソシエイツ 西日本代表	民間企業関係者
高橋智隆	ロボ・ガレージ代表	民間企業関係者
松本吉彦	NPO 法人ゼロエミッション・プラットフォーム理事	民間企業関係者
広石拓司	株式会社エンパブリック 代表取締役	民間企業関係者
大西健太郎	関西電力株式会社 秘書室マネージャー	民間企業関係者
神戸宏明	株式会社神戸製鋼所 業務部 課長	民間企業関係者
渡辺秀尚	株式会社島津製作所 経営戦略室 課長	民間企業関係者
前田祥吾	住友金属工業株式会社 大阪総務室 担当部長	民間企業関係者
神原勝彦	パナソニック株式会社 秘書グループ 関西財界担当参事	民間企業関係者
柴田有三	NPO 法人 KGC (Knowledge Gathering & Connection) 理事長	民間企業関係者
前田浩文	近畿経済産業局 総務企画部 企画課 課長補佐	オブザーバー
長尾正博	財団法人関西社会経済研究所 事務局次長	オブザーバー

(2) 検討期間

「新・関西ビジョン研究会」でのビジョン検討は、2008年5月22日に第1回研究会を開催し、第2回研究会(7月23日)ではビジョン骨子案を検討し、第3回研究会(9月18日)においてビジョン案を検討した。また、研究会以外に、2回の懇談会を開催し、ローマクラブの難波菊次郎氏、(株)クリップ代表取締役の島田昭彦氏、京都大学ベンチャー・ロボガレージの高橋知隆氏(ロボットクリエイター)との懇談を行っている。

上記以外にも、事務局による角界の有識者との意見交換、関西2府7県へのヒアリング等を実施し、ビジョンの取りまとめを行った。

【研究会】

第1回研究会(2008年5月22日):①「新・関西ビジョン」研究会について、②意見交換、
③今後の進め方

第2回研究会(2008年7月23日):①「関西ビジョン2020(骨子案)」について、
②「アクションプランの候補」について、③今後の進め方

第3回研究会(2008年9月18日):①「関西ビジョン(案)」について、
②「アクションプラン候補」について

iii 手法

審議会方式:「関西ビジョン2020」は、「新・関西ビジョン研究会」を設置し、関西で活躍する中堅・若手有識者と会員企業スタッフ間で集中的な討議を経て立案した。

iv インパクト

「関西ビジョン2020」の策定に際しては、併せて「アクションプラン候補」の検討を行っている。アクションプランは、ビジョンの報告書の重点テーマの各項目に併記している。

【アクションプランについての記述】

○「環境・エネルギー革命」で世界を大転換！

アクションプラン①:新エネルギーの開発・普及や環境ビジネス拡大に向けた取り組み強化
(大阪駅北地区2期開発区域における取り組み、関西文化学術都市での「環境先進モデル都市」の形成、次世代環境技術普及促進のための政策提言等)

アクションプラン②:アジア諸国に対する環境技術の提案と環境に関する人材育成支援
(アジアの水ビジネス、アジア環境人材育成関西フォーラム(仮)の創設)

アクションプラン③:スタイリッシュ・エコライフの提案(関西共通エコポイントの取り組み)

○「くらしを“面白く・豊かにする”ビジネス」、「観光」でアジア・世界をリード！

アクションプラン①「食と農」に“こだわる”関西から食文化を世界に発信
(食関連産業を輸出産業及び観光産業として育成・強化)

アクションプラン②:関西を世界 No.1 の先端・高度医療拠点に
(難病患者の健康を回復させる「臓器再生総合メディカルセンター(仮)の設立」)

アクションプラン③:演出力ある関西を育てる(マンガ・アカデミー賞の創設等)

○「KISP」(Kansai Independent Supply Partner)の強化でアジア・世界の「ものづくり拠点」に！

アクションプラン①:技術力ある中堅企業群(KISP)の強化・集積(KISP 特区等)

アクションプラン②:「21世紀関西版ポート・オーソリティ構想」実現(港湾、空港の一体的運営)

○「知識と知恵」の一大集積・創出拠点に！

アクションプラン①:「知」の再集積・ネットワーク形成

(大阪駅北地区・アジア太平洋研究所構想、関西文化学術研究都市・大阪彩都・神戸医療産業都市等の集積する研究機関・大学機関の活用)

アクションプラン②:「アジア No.1 さらに世界 No.1 住みやすい地域・関西」の形成に向けた都市・住環境の整備

アクションプラン③:「エンタープライズ・関西(仮)」の設置

③【民間企業】株式会社ヤクルト「Yakult Vision 2020」(2011 年 1 月策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1)ビジョン策定の背景

株式会社ヤクルトでは、食品事業、医薬品事業、化粧品事業を展開している。創始者の代田稔氏(故人)は、予防医学を志し、微生物研究を進め、「ラクトバチルス カゼイ シロタ株」(乳酸菌シロタ株)の培養に成功し、以来、「乳酸菌シロタ株」を多くの人に摂取し、健康を守ることを企業の理念(「私たちは、生命科学の追求を基盤として、世界の人々の健康で楽しい生活づくりに貢献します」)に位置づけている。同社の事業の原点を、代田イズムと呼び、「予防医学」、「健腸長寿」、「誰でも手に入れられる価格で」からなる。上記の理念、代田イズムを達成するために「使命型経営」と「農耕型経営」を組み合わせ、事業を展開してきている。

株式会社ヤクルトが長期ビジョンの策定に至った背景として、企業を取り巻く変化(下記)にあたって、同社を支える使命型・農耕型経営の一貫性を保ちつつ、グループ全体最適を展開し、新たなチャレンジへの取り組み目標、変化に対応していくための道標として、長期ビジョンを策定した。

長期ビジョンは 2011 年 1 月 28 日に策定され、2020 年までの向こう 10 年をスパンとしている。

表 4-65:長期ビジョン策定にあたっての企業環境の変化の認識

顧客	世界人口増加⇔国内人口減少 高齢社会 新興国の経済活性化
業界環境	原材料コストの高騰 グローバル企業との競争激化 小売流通企業のバイイングパワー強化
自社	安全安心およびリスク管理の対応強化 事業構造再編必要性の高まり

出所:株式会社ヤクルト「Yakult 2020」

(2) 策定の定期性

長期ビジョン「Yakult 2020」は、創業 75 周年の節目にあたり、2011 年 4 月からは新たな時代となる創業の「2 年目」に位置づけられる時期に策定された。また、策定期は、堀澄也(代表取締役社長)の就任 2 年目にあたる。

(3) ビジョンの対象期間

長期ビジョン「Yakult 2020」が発表された 2011 年 1 月 28 日から、2020 年までの向こう 10 年の長期ビジョンである。

(4) 対象範囲

長期ビジョン「Yakult 2020」は、①定性目標、②実現のための戦略(グローバル事業ポートフォリオ戦略)、③定量目標、④長期ビジョンのフェーズ(4つのフェーズ)からなる。

定性目標として、企業理念「私たちは、生命科学の追求を基盤として、世界の人々の健康で楽しい生活づくりに貢献します」を掲げ、「Yakult 2020」として、イ)地球上の一人でも多くの方たちに「健腸長寿」を普及しよう！、ロ)予防医学と治療医学の両輪で「健康社会」を実現しよう！、ハ)最高の技術をまごころと感謝でお届けし、お客さまや私たちの「満足と幸せ」を創出しよう！からなる。

定量的目標としては、グローバル乳本数を 1000 万本増(2009 年実績、2640 万本→3650 万本)、連結売上高を 172%成長(2009 年実績、2907 億円→5000 億円)、連結営業利益(2009 年実績、190 億円→500 億円)を掲げている。

長期ビジョンを達成するために、2011 年から 2013 年までの 3 年間で第 1 フェーズ(基盤整備)とし、2014 年から 2016 年までを第 2 フェーズ(成長期間:投資回収)、2017 年から 2020 年までを第 3 フェーズ(ビジョン達成期間)とした。

ii 長期ビジョンの検討体制・策定のための検討データ

(1) ビジョンの検討体制について

ビジョンの検討体制、検討プロセスについては、公表されていない。

(2) ビジョン策定に関する参考データ

定量目標項目として、グローバル乳本数、連結売上高、連結営業利益をあげている。

④【民間企業】JR 東日本「グループ経営ビジョン 2020-挑む-」(2008 年策定)

i 長期ビジョンの位置づけ

(1) 策定の背景

JR 東日本が策定した長期ビジョン(長期経営構想)として、「グループ経営ビジョン 2020-挑む-」

(以下、グループ経営ビジョン)がある。グループ経営ビジョンは、2008年4月1日に公表され、2020年までを想定した長期ビジョンである。ビジョン策定の背景には、経営環境を巡って、人口減少、高齢社会、内需の伸び悩み、首都圏集中といった外部環境と、社会的責任、株主重視、地球環境問題対応といった内部環境の変化への対応を挙げている。

グループ経営ビジョンでは、4つの基本方針(「安全の先にある安心」、「持続的成長と次代への挑戦」、「企業の社会的責任の遂行」、「組織の力・人材の力の向上」)を定め、経営戦略や事業戦略において、ギアチェンジが必要なものとして、以下の7つをあげている。

- ①企業価値向上に資する投資の積極化【経営戦略】
- ②新たな事業分野の開拓【経営戦略】
- ③地球環境問題への取組み【経営戦略】
- ④東京圏鉄道ネットワーク・沿線価値向上【事業戦略】
- ⑤地方路線に活力・地域と地域交通の活性化【事業戦略】
- ⑥生活サービス事業の積極的な展開【事業戦略】
- ⑦Suica 事業を第3の柱として確立【事業戦略】

JR 東日本では、長期経営構想として「グループ経営ビジョン 2020」を位置づけ、安全計画については「安全ビジョン」を、また2011年度から「サービス品質改革中期ビジョン」といった5カ年計画を策定している。

2011年3月11日に発生した東日本大震災を受けて、グループ経営ビジョンについては、基本的方向性は守りつつ、数値目標を含めた具体的な内容については震災を経て得られた「究極の安全」、「サービス品質改革」、「収入の確保と経費構造改革」等の新たな視点から見直しを図ることとしている²⁰⁷。

(2) 決定権者

他社が策定しているビジョンと異なり、ビジョンの決定プロセスは不明である。また、ビジョンの報告書の冒頭挨拶部分で、経営陣(社長)によるビジョンの位置づけ、策定経緯等の記載はない。

(3) 策定の周期性

JR 東日本における中長期の経営ビジョンの策定は、中期経営構想「ニューフロンティア 21」(2002年3月期から2006年3月期)に始まる。「ニューフロンティア 21」は、完全民営化の実現、連結決算重視時代への対応に向けて策定されたもので、21世紀初頭の5年間を想定したものである。また、国鉄時代は事業単体での発展が経営の中心であったのに対し、民営化を受けてJR 東日本グループ全体の発展を親会社とグループ会社間で徹底させることから、当該ビジョンの策定

²⁰⁷ JR 東日本 HP「社長インタビュー」(<http://www.jreast.co.jp/investor/interview/05.html>)

に至った²⁰⁸。また、当該ビジョンの実施に向けては、ビジョンの中で事業戦略も策定したほか、具体的なアクションプログラムを事業ごと、グループ会社ごとに策定するとした。

その後、2005年1月には、新しい中期経営構想として「ニューフロンティア 2008-新たな創造と発展」を策定した。当該ビジョンは、1987年にJR東日本が発足し20年が経過し、「ニューフロンティア 21」で掲げた数値目標も概ね達成したことから、少子高齢化や交通市場の競争激化に対応するため、新ビジョンを策定した。また、2004年10月に発生した中越地震により、新幹線開業以来はじめての営業運転中の脱線事故を経験し、在来線、同社が保有する水力発電所等も被害を受けたことから、地震対策の前倒しと被害発生回避の取組み強化を果たすことも策定の背景として掲げられた(例:「安全計画 2008」(2004年3月策定)に基づく、品質の高い鉄道システム等)²⁰⁹。

(4)他のビジョン、計画等との関係

前述のとおり、JR東日本では、1987年に東日本旅客鉄道株式会社が発足し、その後の完全民営化を果たす中で、「ニューフロンティア 21」、「ニューフロンティア 2008」といった中期の経営構想ビジョンを策定している。「ニューフロンティア 21」、「ニューフロンティア 2008」と「グループ経営ビジョン 2020」の違いについては、「ニューフロンティア 21」、「ニューフロンティア 2008」のビジョン策定時は、良好な経営環境にあった時期のビジョンと位置づけ、「グループ経営ビジョン 2020」の策定にあたっては、これらのビジョンからの“ギアチェンジ”を求めたものとした。

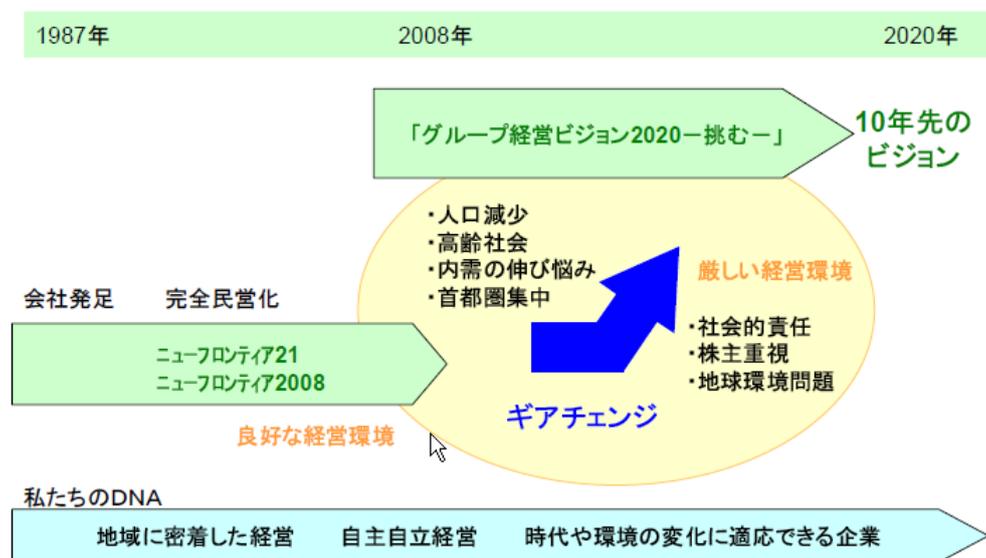


図 4-69 グループ経営ビジョン 2008 における“挑む”の意味

出典:「グループ経営ビジョン 2020-挑む-」の説明会資料より

²⁰⁸ JR 東日本社長インタビュー (http://www.jreast.co.jp/investor/ar/2001/pdf/p06_i.pdf)

²⁰⁹ JR 東日本(2006)「ニューフロンティア 2008」(http://www.jreast.co.jp/press/2004_2/nf2008_02.pdf)

「ニューフロンティア 21」、「ニューフロンティア 2008」では、設備投資、債務削減、株主還元をバランスよく進めるとしつつも、債務削減に重点においていた。一方で、「グループ経営ビジョン」では、数値目標として、営業キャッシュフローを 5000 億円台から 6000 億円台(2018 年 3 期には連結営業利益 6700 億円を目標)に増加させ、企業価値向上に資する投資の積極化を図っている。営業キャッシュフローの増加とその用途は、株主還元への対応もあるが、中心は安全・安定輸送投資の維持更新と将来の成長、事業拡大のためとしている(2011 年 3 期目標の ROA は 7%、2008 年 3 期は 6.2%)。

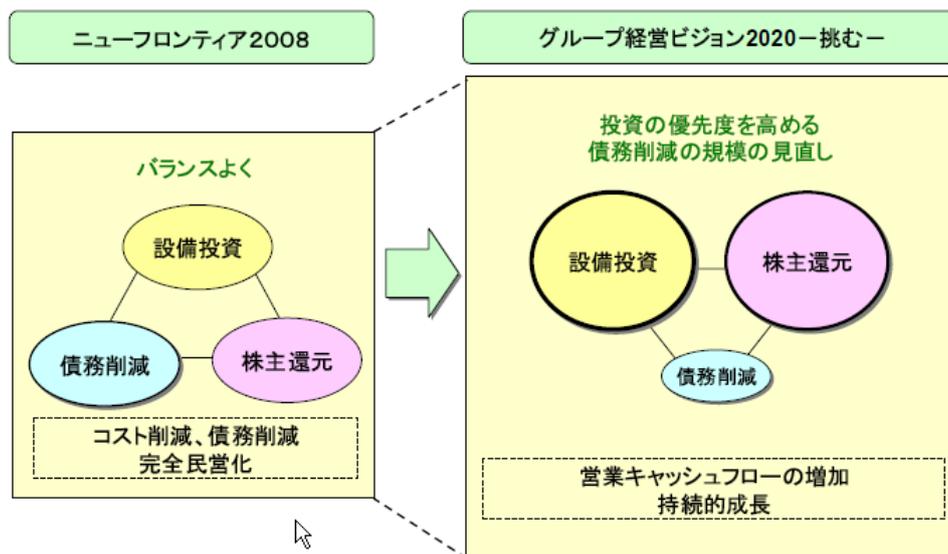


図 4-70 企業価値向上に資する投資の積極化

出典:「グループ経営ビジョン 2020-挑むー」の説明会資料より

(5)ビジョンの対象期間

グループ経営ビジョンの対象期間については、2008 年 3 月期から、2018 年 3 月期までの 10 年間である。

ii 長期ビジョンの検討体制・策定のための検討データ

(1)ビジョンの検討体制について

ビジョンの検討体制、検討プロセスについては、公表されていない。

(2)ビジョン策定に関する参考データ

①運輸収入の見通し

運輸収入の見通しについては、2008 年 3 期は 17320 億円であるが、減収要素として他社線

(東京都メトロ・副都心線)の開業をあげている(2008年と2018年同3期では70億円の減収)。基礎項目の伸びを期待している要素は、新幹線定期および定期外収入、東京圏の在来線収入をあげている(例えば、2009年から2018年までの新幹線在来線の合計は定期収入が年率+0.1%、定期外収入が+0.4%増)、また増収要素として、高齢者を対象とした旅行サービス(大人の休日倶楽部)、新幹線高速化、スーパーグリーン車の設定、東北縦貫線の整備をあげている。基礎項目で690億円増、増収要素で400億円増と試算している。これらの見通しの前提条件としては、実質GDP成長率を100.9%/年、東京圏の人口推計値を100.4%/年である。

②非運輸収入の見通し

非運輸収入の見通しでは、2008年3期では営業収益が8440億円であるが、駅スペース活用事業、ショッピング・オフィス事業、カード事業の展開により、2018年3期には11700億円の収益を見通している。

③地球環境

政府の「美しい星50シナリオ」で述べた世界全体で2050年までにCO₂排出量半減を目指す目標に対して、グループ経営ビジョンでは2030年に達成する目標を掲げている。

④ビジョンに対する留意事項

グループ経営ビジョンに記載されている将来に関する記述については、現在入手可能な情報に基づく経営陣の仮定と確信に基づくものと位置付けている。これらの将来見通しの記述については、次の4つの要因により大きく異なる結果となる可能性があるとの留意点を述べている。

- ①鉄道事業の現在の利用者数を維持または増加させるJR東日本グループの能力
- ②鉄道事業その他の事業の収益性を改善するJR東日本グループの能力
- ③鉄道事業以外の事業を拡大するJR東日本グループの能力
- ④日本全体の経済情勢や法規制、日本政府の政策など。

5. 日本の長期ビジョンの特色と課題

主任研究員 依田達郎

本章においては、4章で検討した政党、国の省庁、地方公共団体、公的機関、企業等のビジョンについて、それぞれの特色と課題をまとめ、本報告書を結論づける。

5.1. 日本の長期ビジョンの特色

各行政分野、機関において、長期ビジョン、あるいは基本計画の一環としての将来についての展望は数多く検討されており、定期的な策定や見直しが基本法によって制度化されているものも多い。表 5-2 (章末の表) は、4章で検討したビジョンについて、行政分野別、機関別に、その特色と課題をまとめたものである。本節では、それらを踏まえ、日本において、ビジョンの策定についての特色をまとめる。

5.1.1. 基本法に基づく基本計画の策定

国の行政については、基本法に基づく計画の策定の一貫としてビジョンが語られているものが多い。これらの分野については、5年間など定期的に計画がアップデートされており、科学技術基本計画の策定時に、デルファイ調査による科学技術の長期展望が分析されるように、その時点の状況を踏まえて、長期展望についての議論が行われている。

- 科学技術基本法と科学技術基本計画
- 食料・農業・農村基本法と食料・農業・農村基本計画
- エネルギー政策基本法とエネルギー基本計画
- 環境基本法と環境基本計画

他方、このような仕組みを持っていない分野も以下のように、見られた。

- 時の首相もしくはその側近の発案でアドホックに検討されており、長期ビジョンの位置づけについて一貫性がない。(国家のビジョン)
- 日本の外交政策に関して公表されている10年以上先を見据えた長期ビジョンは数少ない。(外交政策)

また、高等教育政策、防衛政策のように、必ずしも、基本法によって策定は義務付けられていないが、これまで定期的に長期の展望を整理した文書がまとめられている分野もある。高等教育政策の場合には、文部科学大臣による中央教育審議会への諮問と答申として策定され、防衛政策の場合には、安全保障会議における決定を経て、「防衛計画の大綱」が策定されている。

5.1.2. 政府審議会による検討

これらの長期のビジョンについては、国家のビジョンの場合のように、アドホックの委員会を設置して審議される場合もあるが、以下のような常設の審議会において、委員会を設置し、検討されることが多い。策定手法も、審議会での議論が中心であることから、議論のために事務局である担当省庁からデータや分析資料が提示され、それについての委員の意見をもとに事務局が、順次審議の内容をまとめ、その過程で政府内外からの意見を集約していくことになる。

- 総合科学技術会議の基本政策専門調査会
- 中央教育審議会・大学分科会
- 食料・農業・農村政策審議会の企画部会
- 総合資源エネルギー調査会
- 中央環境審議会の総合政策部会

5.1.3. 省庁レベルのビジョンが中心

日本の特色は、省庁レベルのビジョン策定中心であり、国家の全体レベルのビジョン策定機能が弱いことにある。すなわち、政党のビジョン提示能力、また、政府の国家ビジョンの策定能力が弱く、全体調整のための政治的リーダーシップが弱いため、縦割りで実施されている長期ビジョンの対象範囲から外れた部分、官庁間で調整がつかない事項、政治的な価値判断を要する事項を含む事項についての長期ビジョンが抜け落ちてしまいがちである。

政党については、自民党政権下においては、政務調査会において政策の決定が行われたが、主務官庁がイニシアティブを取っており、政党自らが長期展望を示すことはみられず、派閥政治においては派閥リーダー自らが政権構想の形で長期展望を示す傾向が強かった。最近では選挙においてマニフェストを各政党が示すようになっており、その中には長期の展望についても示されているが実質化はこれからである。

5.2. 日本の長期ビジョンの課題

表5-2は、4章で検討したそれぞれのビジョンについての課題をまとめている。これらは、以下のように、ビジョンの策定体制についての課題、内容についての課題、策定手法についての課題、ビジョンの実行のための課題の4つに分類することが可能である。

これらの課題は、有効なビジョンの策定のために解決しておくべき、言わば当たり前のことであり、どれも既にどこかで指摘されていることである。当たり前のことが出来ていないということであり、当たり前だから課題の解決が容易であるという訳ではない。

5.2.1. ビジョンの策定体制に関する課題

政党であれ、政府機関であれ、公益団体であれ、企業であれ、ビジョンを策定し、それを機関において承認あるいは採択するためには、ビジョンの内容を検討し、まとめ、オーソライズするための体制が必要である。また、内容を検討するためには、過去と現状についてのデータを収集・分析し、将来のトレンドについての様々な可能性を検討することが望ましい。

ビジョンは必ずしも複数の人によって策定される必要はなく、ビジョナリー(visionary)と呼ばれるような、優れた個人によって作成されることも可能であるが、そのような場合でも、国の行政に関わるようなものであれば、支援体制が必要だろう。

わが国においては、この策定体制に課題がみられる。

5.2.1.1. 長期ビジョンの内容に見合った検討体制が取られているか

第4章で様々な事例を見たように、わが国では、ビジョンの策定は、各省庁の審議会や委員会での審議が中心である。この体制は、見識のある専門家の意見や、様々な関係者の意見を、短期間に効率的に幅広く集めることが可能であるといったメリットがある。他方、集められた意見をそのまま並べれば優れたビジョンが出来る訳ではないのは当然であり、1つの構想としてまとめるためには、何らかの集約や、意見の取捨選択・優先づけが必要になる。優れた審議会の委員長や主査がそのような作業を主導するケースがない訳ではないが、それは、審議会や委員会という仕組みが保証する訳ではない。

そのため、実質的には、省庁の政策課や、個別の行政分野についての担当課が務めている、審議会の事務局の役目が重要になる。しかし、これらの部署に、中長期のトレンドなどを分析するために、政策分析や統計分析などに長けたアナリストが配置されている訳ではない。また、ビジョンの策定に必要な基礎的なデータの収集や分析を専門とするスタッフが中心となっている常置の課や室が置かれている訳ではなく、そのような課や室が設置されている場合でも、少数のスタッフしか配置されていないのが普通である。

【4章の事例での関連課題】

- 「時代認識」を的確に捉えるために、高い見識を持つ有識者を活用しようとするアプローチは妥当なやり方であると言えるが、人選の適切性に大きく依存（国家のビジョン）
- 中央教育審議会によるビジョンの策定は、議論の積み上げ、行政と一体となった審議が可能であるというメリットがある反面、それまでの行政の流れを変化させるスピードは遅くなり現実の大学に対するニーズに遅れがちになるというデメリットがある。（高等教育政策）
- 中教審に対して、「委員数も極端に減少している訳ではなく、一部特定委員の重用やかけもち現象もみられる」「政府の御用審議会」という不名誉な評価を返上できたどうかは、依然として疑問視されるどころ」という意見も聞かれている。（高等教育政策）

5.2.2. ビジョンの内容に関する課題

ビジョンの内容についての課題は多くあるだろうが、ここでは、長期ビジョンは数多く作成されているが、異なる省庁間などで十分に調整されておらず、また、ビジョンとして取り上げられる分野が政治的な対立の強い事柄が避けられているとともに、そもそも策定されたとしてもビジョンの内容が優れたものになっているのかという3点を指摘しておく。

5.2.2.1. 長期ビジョン間の調整はとれているか

4章で見たように、わが国では、数多くの「ビジョン」が策定されている。前述の策定体制の問題が関係するが、各々の省庁の審議会で策定される場合が多く、その場合、他省庁の所掌に属する事項は検討から外れるか、十分な検討にならないか、あるいは、ビジョンとして打ち出せないこととなる。²¹⁰仮に、そのような部分が重要である場合や、総合的にアプローチしないと意味がない場合には、大きな問題となる。²¹¹

²¹⁰例えば、産業構造審議会の設置は、経済産業省設置法第6条で規定されており、「経済産業大臣の諮問に応じて産業構造の改善に関する重要事項」など、経済産業省の所掌事務の範囲に属する事項について調査審議をすることと定められている。

²¹¹小泉内閣（2001年4月～2006年9月）において、経済財政政策担当大臣。金融担当大臣、郵政民営化担当大臣、総務大臣を務めた竹中平蔵氏は、日本の経済財政に関する行政について、「日本はとてもおかしな国だと発言してきました。・・・財政は大蔵省が決める、マクロ経済は経済企画庁が決める。これを企業で言えば、事業部がどこに支店をつくってどれだけ売上を伸ばすかという計画を立て、一方で財務部が今季の収益がこれだけだと発表するが、その間に何の脈絡もないということです」と説明している。（加藤寛・竹中平蔵、改革の哲学と戦略：構造改革のマネジメント、日本経済新聞出版社、2008年。55頁）また、外交政策についても、同様に、「日本の戦略がどこにあるかということに関する意思決定がない、たまたま一つの役所の中の一つの課の考え方を寄せ集めたものが日本の外交になっている、ということですね。それは国家戦略ではないわけです。私が小泉内閣の官房長官だった福田さんに最初に言ったのは、経済財政については骨太の方針をつくりました、しかし外交については骨太の方針がないじゃないですかというこ

【4章の事例での関連課題】

- 官庁をまたがる事項や、単独の役所では扱うことができない大きな社会的、経済的課題について、政党は将来の方向性を示すことが必要。例えば、総合的な経済政策、少子化対策など。(政党)
- 中長期の革新的なエネルギー技術の検討は、ほぼ同時期に経済産業省（Cool Earth）、総合科学技術会議（環境エネルギー技術革新計画）でそれぞれ検討が行われている。長期技術計画における司令塔の存在が必要（エネルギー）
- 地球環境問題に対するアプローチは、エネルギー・資源政策を所管する経済産業省と、地球温暖化問題を所管する環境省との間で、長らくやり取りが行われてきた。将来の温室効果ガスの排出削減を巡っては、産業セクターが自主行動計画等を打ち出すのに対し、環境保護の立場から環境大臣が私見のビジョンを示す等、地球温暖化問題に対する我が国として一体的な長期ビジョンを提示するに至っていない。(環境政策)

5.2.2.2. 実行が困難な問題についてのビジョンが作成されているか

上記の省庁間の調整が難しい分野ということに大きく関係するが、実行が困難な分野（政治的にも行政的にも）についてビジョンが策定されているかという課題がある。そのような分野についてこそ、短期的には解決することが無理でも、長期的に関係者が取り組むべき、大きな方向性を示す必要性が高い。逆に、短期的に解決することが容易な課題や、皆が進むべき方向について容易に合意可能な事柄について、長期ビジョンを策定する意義はない。

【4章の事例での関連課題】

- 官庁の存在意義に関わる事項に関する事柄についての方向性を示すことが必要。例えば、郵政民営化、行財政改革、原子力発電の問題など。(政党)
- 国民各階層、業界等の利害制限に関わる事項についてのビジョンが必要。例えば、貿易自由化と農業の問題、年金の世代間での公平性の問題など。(政党)
- 憲法改正、国会改革、国の統治システム、国の基本政策についてのビジョンが必要。これらの事項については、本来的に国会で議論して決めるべき事柄であり、各政党がきちんとビジョンを策定し、それに基づき議論して決めるべき。(政党)
- 学協会がその専門的観点から政府等に要望等を出す場合、構成員たる科学者、研究者が民主的な手続きを経て理事等に選任されているわけではなく、専門家集団の意見集約が図られていないという理由から、意見が分かれるようなテーマを提言等として取

とでした。安倍内閣になって日本版 NSC(国家安全保障会議)構想が出てきて、これが外交の骨太方針を議論できるような場になるはずだったんですが、それも消えてしまいました」とも説明している。(加藤・竹中、2008年、164～165頁)

り上げることはなく、研究環境の改善等が語られやすい。(学協会)

5.2.2.3. 有効な内容がビジョンとして提示されているか

第3章において、ビジョンを1) 将来の展望であるとともに、2) それを将来的に達成する意思があり、3) 今後の施策等に活用していくという意向があるもの、として定義し、将来の展望とは、望ましき将来(ゾルレン)というものの想定と、今のままで推移したらどうなるだろうか(ザイン)という単純な予測が混然としているであると説明した。

また、ビジョンの価値は、それを考えることで、現在の政策選択がどのように変わるのか、それが長期的にどのような効用の変化をもたらすのかという視点が重要であり、ビジョンを策定することでどれだけ長期的視点から考えて正しい政策の選択や資源の配分が可能になったか、を考える必要があるとも述べた。

このような意味において、策定されたビジョンについて、それが将来の展望として、社会が進むべき正しい方向を示しているのかどうか、ビジョンを策定した結果として、そこから新たに政策選択など可能になったのか、を考えた時に、不十分な例がみられた。ビジョンの実現のためにどのような政策等を実行するかという、下に述べる「実行」の問題にも関係するが、有効な内容がビジョンとして示されているかも課題である。

【4章の事例での関連課題】

- 高等教育政策についての長期ビジョンは政策手段として重視されているが、現実の問題として、高等教育が時代の要請に答えるものになっているのかどうかという疑念の声が強くなっている。(高等教育政策)
- 国際的な規範、政策、制度や基準あるいは国際秩序を構築するに際してのリーダーシップを発揮していくとの明確な国家ビジョンは見えていない。米国や欧州の外交ビジョンにみられる理念と構想力がない(外交政策)

5.2.3. ビジョンの策定手法に関する課題

ビジョンの策定手法は、上のビジョンの体制や内容と密接に関係する。審議会での議論を中心とする策定過程における、未来の不確実性に関する検討と、過去や現状を理解するために必要である情報の分析が、ともに不十分であることが課題である。

5.2.3.1. 策定の際に未来の不確実性は十分に検討されているか

前述のように、わが国でのビジョンは、常設の審議会や臨時の諮問委員会での審議に基づき策定されることが多い。審議で出た、多くの委員が合意する意見を分類・整理し、キ

ヤッチーな言葉を盛り込みつつ、行政として実現可能なラインで、事務局がビジョン案を作成し、審議会においてそれがほぼそのまま了承されることが殆どである。

しかし、フォーサイト手法などを使って、時間と金をかけた分析が実施されることは少ない。外部調査機関が行う、委託調査も、ステークホルダーのアンケート調査やヒアリング調査が中心である。本来的に、未来は不確実なものであり、例えば、様々な将来シナリオの検討などが必要であろうが、様々な業種から参加している審議会の委員による、決められた時間内に終えなければならない審議で実施することは困難であろう。

【4章の事例での関連課題】

- ニーズが比較的直近のものに集中し、視点が短期的になる弊害がある。地域の文脈に即した「ありうる未来（外挿的未来）」を描く作業による補完が欠かせない。（地方公共団体）
- 長期ビジョン策定における手法としてフォーキャストを採用する場合、守旧的・微修正的な内容に陥りやすい。（公的研究機関）

5.2.3.2. ビジョンの策定のために必要な情報等の分析がされているか

ビジョンの策定に必要な過去や現状の理解を深めるために情報の分析などを十分に行うことができる体制にはなっていないことを指摘したが、そのような体制面での制約を乗り越えるための努力は十分ではなく、必要な情報の分析は、その殆どは統計情報のグラフ化や海外事例の紹介の段階に留まっている。

【4章の事例での関連課題】

- ビジョンは中央教育審議会の分科会や委員会において審議され、審議の内容、すなわち、委員の発言内容を整理したものにに基づき、原案が作成される。事務局が議論の素材となるデータを提供しているものの、論点についての分析面でのサポートが十分であるとは言えない。（高等教育政策）
- 政党がビジョンの策定についての役目を十分に果たしていない原因として指摘されていることは、政党や議員のための政策インフラの不足、議員の専門性の不足、議員が多忙過ぎること、選挙に勝つことがまず優先されること、国民の理解不足、メディアの報道内容が政局中心であることなどである。（政党）
- 長期ビジョン策定のコンセプトづくりにあまり時間をかけられない。（公的研究機関）

5.2.4. 策定されたビジョンの実行に関する課題

多くのビジョンが策定されているが、その策定にかけた労力に見合うだけの、具体的な

アクションが生まれてきたかは疑問などところがある。その原因は、計画化・プログラム化が図られていないこと、評価が行われていないこと、ビジョンの実現を妨げる政治的な動きがあることである。

5.2.4.1. ビジョンの実現のための計画化、プログラム化はされているか

3章で説明したように、ビジョンはプログラムではないため、ビジョンの実現に向けて、政府等が貢献しようとするのであれば、プログラムとしてどのようなことが可能かどうかを検討することが必要であるが、ビジョンと関連づけてそのような検討が往々にして行われてこなかった。その背景としては、リソースの問題（人員、予算）、ビジョンの共有（広報）の問題、リーダーシップの問題など、様々な側面がある。

また、特に、政治的なリーダーシップが必要な場合に、例えば総理大臣がビジョンを検討し、報告書などとして取りまとめて、いざそれを実行しようとする段階で、辞任に追い込まれる場合などがあり、長期ビジョンに基づく行政を実行していくためには、近年の政権が不安定過ぎるという課題がある。

【4章の事例での関連課題】

- ビジョンをどのような手順にそって展開していくのかの検討が不十分。ビジョンと個別政策をつなぐ中間的なメカニズムとしての戦略やプログラムが必要。（国家のビジョン）
- 長期ビジョンについては、学長任期が複数にまたがることから、具体的な長期目標が掲げられにくい構造になっている。大学経営との整合性が課題。（大学）
- 組織内部の経営層以外に対する長期ビジョンの広報を十全に行うことが難しい。（公的研究機関）
- 策定した長期ビジョンが研究所で今後取り組むべき研究を示すきわめて有効な指針となり、研究所の研究計画立案や評価にも活用されているようになるには、理事長のリーダーシップや理解と職員の巻き込みが肝要。（公的研究機関）
- ビジョンとして示した将来像に対して、科学コミュニティ自身の独力目標なり、アクションプランが続いていない（学協会）

5.2.4.2. 評価はきちんと行われているか

ビジョンの実現に近づくためには、現在までにビジョンの実現に向けてどれだけ進展しているのかを把握することが必要である。そのためには、現状をモニタリングするとともに、定期的いきちんとした評価を実施することが不可欠である。

ビジョンの実現の程度を示す指標が明確な場合は別であるが、通常は、ビジョンと評価

のための指標の間にはギャップがあるため、それを埋めるための検討作業が必要になる。一般に、ビジョンの実現のための計画化を行う過程において、このような検討作業は行われるものであるため、上記のように、ビジョンの実現の計画化が図られていない、すなわち、現状からビジョンで掲げた将来の展望の実現までに具体的に何をどのような順番で達成していけばいいのかについて分析が何ら行われていないのであれば、評価を体系的に行うことは難しくなる。

【4章の事例での関連課題】

- 過去の将来ビジョンを策定した効果の検証は行われているとは言えず、そもそもそのような検証を行うことを前提として作成されていないため、ビジョンの記述自体が抽象的な表現に留まっている側面がある。(高等教育政策)
- 新基本法においては、5年毎の基本計画の策定、またその際にはそれまでの計画の実績評価も法律上義務付けられており、形式上は実績評価の仕組みは整っている。今後、きちんとした評価ができていくかについて注視していくことが大切。(農業政策)
- 政策の評価は、基本計画がどれだけ実行されているか、ではなく、当初の基本法、あるいはそれを策定した時点におけるビジョンがどれだけ実現されたか、に基づいて実施されるべき。(農業政策)
- 大学機関における独自の長期ビジョン、中期ビジョンの位置づけが重要。策定したビジョンの評価であり、どのように評価を行うかが重要。(大学)

5.2.4.3. 実行に際して当初の理想が政治的に歪められていないか

ビジョンが正しい方向を示していたとしても、実現するためには、様々なグループの間での利害調整が必要になることがある。このような利害調整は、民主的な政治プロセスを通して行われることになるが、政治的に強い集団の利益を守ることが優先され、ビジョン実現のための利害調整が図られずに、現状維持が続いてしまうことが多い。

【4章の事例での関連課題】

- ビジョンを法制化した1961年制定の旧農業基本法は施策の方向性等を正しく示したが、その実行を着実に図るために、ステークホルダーの利害調整をし、大きな政策目的を達成することを可能とする政治的指導力が欠けていた。(農業政策)

5.3. 日本の長期ビジョンに関する提言

わが国の長期ビジョンの現状の特色と課題を分析した。特色としては、1) 基本法に基づく基本計画の策定が多く行われていること、2) それらの計画などは政府審議会による検討を経て策定されていること、3) これらの検討は各省庁レベルで行われており、結果として、省庁レベルのビジョンが中心になっていること、を指摘した。また、課題としては、以下を挙げた。

- ビジョンの策定体制に関する課題
 - 長期ビジョンの内容に見合った検討体制が取られているか
- ビジョンの内容に関する課題
 - 長期ビジョン間の調整はとれているか
 - 実行が困難な問題についてのビジョンが作成されているか
 - 有効な内容がビジョンとして提示されているか
- ビジョンの策定手法に関する課題
 - 策定の際に未来の不確実性は十分に検討されているか
 - ビジョンの策定のために必要な情報等の分析がされているか
- 策定されたビジョンの実行に関する課題
 - ビジョンの実現のための計画化、プログラム化はされているか
 - 評価はきちんと行われているか
 - 実行に際して当初の理想が政治的に歪められていないか

これらの課題を踏まえ、わが国において、ビジョン、すなわち、1) 将来の展望であるとともに、2) それを将来的に達成する意思があり、3) 今後の施策等に活用していくという意向があるもの、が政策立案において、より有効に活用され、より中長期的な視野から政策選択や資源配分が行われていくためにはどうすればよいのかを提言の形で何点か指摘したいと思う。

上記の体制・内容・手法・実行に関する課題を解決すれば、長期ビジョンがより良く政策の立案に貢献できるようになることが期待される。では、具体的には誰が何をすれば良いのだろうか。どこから手を付けるべきか。それをすればどの課題が解決するのか。

これらの課題は、政党・国会、行政府、メディア、国民のそれぞれに関係している。行政や政治だけが悪いのではない。短期的な利害に基づく国民の投票行動や、長期的なゆっくりにした社会経済の変化やそれへの対応策よりも日々の人々や社会の動き中心の報道なども影響しているだろう。また、課題は大きくいって、制度に関するもの（策定体制、実行の一部）と、それをどのように運用するか（内容、手法、実行の一部）に関するものに分けられ、制度だけを変えても全ての問題が解決する訳ではないのは当然である。

現在の制度やその運用の在り方は、長年の個々の決定の積み重ねの結果であり、それを変えるのは常に容易ではなく、また、上記のように、問題は一つの当事者について何かを

変えればよいというものではなく、複雑なものであるが、ここでの提言は、行政と政治についての制度の問題を中心にしたいと思う。

5.3.1. 提言 1：ビジョン基本法の制定（国政に関する基本戦略の策定）

1つ目の提言は、ビジョン基本法（長期的展望に基づく国政の基本戦略の策定に関する法律）を制定し、「国政に関する基本戦略」を定期的に策定することを法律上政府に義務付けることである。

【参考：基本法と基本計画】

わが国のビジョンの特色において述べたように、基本法に基づき、基本計画が策定されている行政分野が多くみられるが、塩野（2009）によれば、一般に、基本法という法形式について、「法律上の定義規定はなく、学説上にも定義はない。個別の基本法で定められる規定内容も一律ではない。ただ、多く基本法では、当該法律の所期する理念、国・地方公共団体・事業者等・国民の責務、政府・地方公共団体の施策（計画を含む）、特別の行政機関に関する定めを置くほか、具体化のための実施法令についての根拠規定が置かれている」ということである。²¹²

現在、基本法として定められている法律の一覧は、表 5-1 に示す通りであり、合計 40 本ある。これらの法律の内容を見ると、それぞれの基本法によって違いがみられるものの、塩野（2009）の説明にあるような項目を含め、目的、定義、基本方針・基本理念、国・地方公共団体・事業者・国民の責務、財政措置・費用負担、基本的施策、他の法律との関係、年次報告の義務付け、組織の設置・権限、審議会の設置・所掌事務・権限・組織等、基本計画の策定についての規定が置かれている。また、調査研究の推進、科学技術の振興、情報の収集体制の整備といった規定が置かれている基本法もみられる。

表にあるように、40 本の基本法のうち、基本計画の策定についての規定があるものは 29 本あり、基本計画の策定についての規定がなくても、「大綱」「基本方針」「基本指針」の策定の規定があるものは 6 本ある。このように、基本的な計画や方針の策定を義務づけているものが殆どである。²¹³

また、「基本法」ではなくても、基本計画を策定することを政府に義務付けている法律も、統計法（公的統計の整備に関する基本的な計画）、行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価に関する基本計画）、大規模地震対策特別措置法（地震防災基本計画）など様々ある。

²¹² 塩野宏、2009 年、『行政法 I 行政法総論 第 5 版』、有斐閣。55～56 頁。

²¹³ 一般に、行政計画とは、「行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」であり、目標設定と手段の総合性という 2 つの要素を持っている。（塩野宏、2009 年、213 頁）

表 5-1：基本法の一覧

法律名	制定年	基本計画の策定の有無	定期的な基本計画の見直し	組織の設置	年次報告
原子力基本法	1955年	なし	—	原子力委員会・原子力安全委員会（内閣府）・（独）日本原子力研究開発機構	なし
災害対策基本法	1961年	防災基本計画	なし	中央防災会議（内閣府）、都道府県防災会議（都道府県）、市町村防災会議（市町村）	○
中小企業基本法	1963年	なし	—	中小企業政策審議会（経済産業省）	○
森林・林業基本法	1964年	森林・林業基本計画	おおむね5年毎	林政審議会（農林水産省）	○
消費者基本法	1968年	消費者基本計画	なし	消費者政策会議（内閣府）	なし
交通安全対策基本法	1970年	交通安全基本計画	なし	中央交通安全対策会議（内閣府）、都道府県交通安全対策会議（都道府県）、市町村交通安全対策会議（市町村）	○
障害者基本法	1970年	障害者基本計画	なし	中央障害者施策推進協議会（内閣府）、地方障害者施策推進協議会（都道府県）	○
土地基本法	1989年	土地利用計画	なし	国土審議会（設置は国土交通省設置法）	○
環境基本法	1993年	環境基本計画	なし	中央環境審議会（環境省）、公害対策会議（環境省）	○
科学技術基本法	1995年	科学技術基本計画	なし	なし	なし
高齢社会対策基本法	1995年	（高齢社会対策の大綱）	—	高齢社会対策会議（内閣府）	○
中央省庁等改革基本法	1998年	国の行政組織等の減量、効率化等を推進するため必要な基本的な計画	なし	中央省庁等改革推進本部（内閣、3年間の時限）	なし
食料・農業・農村基本法	1999年	食料・農業・農村基本計画	おおむね5年毎	食料・農業・農村政策審議会（農林水産省）	○
男女共同参画社会基本法	1999年	男女共同参画基本計画（政府）、都道府県男女共同参画計画（都道府県）等	なし	男女共同参画会議（内閣府）	○
ものづくり基盤技術振興基本法	1999年	ものづくり基盤技術基本計画	なし	なし	○
高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	2000年	高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部）	なし	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（内閣）	なし
循環型社会形成推進基本法	2000年	循環型社会形成推進基本計画	おおむね5年毎	なし	○
文化芸術振興基本法	2001年	（文化芸術の振興に関する基本的な方針）	なし	なし	なし
水産基本法	2001年	水産基本計画	おおむね5年毎	水産政策審議会（農林水産省）	○

知的財産基本法	2002年	知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画	少なくとも毎年度一回	知的財産戦略本部（内閣）	なし
エネルギー政策基本法	2002年	エネルギー基本計画	少なくとも3年毎	なし	○
少子化社会対策基本法	2003年	（総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱）	—	少子化社会対策会議（内閣府）	○
食品安全基本法	2003年	なし	—	食品安全委員会（内閣府）	
犯罪被害者等基本法	2004年	犯罪被害者等基本計画	なし	犯罪被害者等施策推進会議（内閣府）	○
食育基本法	2005年	食育推進基本計画	なし	食育推進会議（内閣府）	○
教育基本法	2006年	教育振興基本計画	なし	なし	なし
観光立国推進基本法	2006年	観光立国推進基本計画	なし	なし	○
がん対策基本法	2006年	がん対策推進基本計画	少なくとも5年毎	がん対策推進協議会（厚生労働省）	なし
自殺対策基本法	2006年	（自殺対策の大綱）	—	自殺総合対策会議（内閣府）	○
住生活基本法	2006年	住生活基本計画（全国計画）（政府）、都道府県計画（都道府県）	なし	なし	○
地理空間情報活用推進基本法	2007年	地理空間情報活用推進基本計画	なし	なし	なし
海洋基本法	2007年	海洋基本計画	おおむね5年毎	総合海洋政策本部	なし
国家公務員制度改革基本法	2008年	なし	—	国家公務員制度改革推進本部（内閣）	なし
生物多様性基本法	2008年	生物多様性国家戦略	なし	なし	○
宇宙基本法	2008年	宇宙基本計画	なし	宇宙開発戦略本部（内閣）	なし
肝炎対策基本法	2009年	（肝炎対策基本指針）	少なくとも5年毎	肝炎対策推進協議会（厚生労働省）	なし
バイオマス活用推進基本法	2009年	バイオマス活用推進基本計画（政府）、都道府県バイオマス活用推進計画（都道府県）等	少なくとも5年毎	バイオマス活用推進会議（政府）	なし
公共サービス基本法	2009年	なし	—	なし	なし
スポーツ基本法	2011年	スポーツ基本計画（文部科学大臣）、地方スポーツ推進計画（都道府県、市町村教育委員会）	なし	スポーツ推進会議（政府）	なし
東日本大震災復興基本法	2011年	（東日本大震災復興基本方針）	—	復興庁（内閣）	○

注：電子政府の総合窓口：法令データ提供システム（URL：<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>）の検索結果（「基本法」）に基づき作成。

ビジョン基本法に盛り込むべき内容は、「国政に関する基本戦略」についての規定であり、さらに、1) それを、中長期的展望、すなわち、ビジョンに関する検討を踏まえて作成し²¹⁴、

²¹⁴ 「長期的展望」については、少子化対策基本法（平成15年）や地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年）で使われている。前者では、「少子化に対処するための施策は、人口構造の変化、財政の状況、

2) 多くの基本法にあるように「おおむね 5 年ごと」に定期的に見直すこととし、また、後述のように、3) それに基づき、国政の進捗状況について定期的の評価することや、4) 年次報告書（ビジョン白書）を作成し報告すること、を可能とするというものである。また、5) 国政の基本に関連するその他の計画を策定する際には基本戦略と整合性をとること、6) 各省庁は基本戦略の策定に際して資料の提出等で協力すること、も必要になる。

現在、「国政の基本方針」という用語については、下記のように、中央省庁等改革基本法（平成十年六月十二日法律第百三号）で使われており、「対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む」とされている。

中央省庁等改革基本法（平成十年六月十二日法律第百三号）

第二章 内閣機能の強化

（内閣総理大臣の発議権）

第六条 内閣総理大臣が、内閣の首長として、国政に関する基本方針（対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む。以下同じ。）について、閣議にかけることができることを法制上明らかにするものとする。

「国政に関する基本戦略」とは、上の「国政に関する基本方針」の書きぶりを参考にし、「対外関係、安全保障、行政、財政運営、経済全般の運営、行政機関の組織、及び国政上重要な政策課題の解決に関する基本的な計画」とする。²¹⁵

上に挙げた、基本戦略の関連で、法律に盛り込むべき事項の中で、特に、国政の基本に関連するその他の計画を策定する際には基本戦略と整合性を取ること、に関しては、例えば、生物多様性基本法において、基本的な戦略と他の計画との関係について以下のような規定があることが参考になる。「基本として」「基本とする」という用語が使われているが、これは、国の策定する基本計画と都道府県の策定する計画との関係（生物多様性戦略と生物多様性地域戦略、食育推進基本計画と都道府県食育推進計画（食育基本法）など）においても使用される用語である。論点としては、「～以外の国の計画」として対象とする計画を特に指定しないか、あるいは、対象とする法律を指定するかの選択があるが、「国政に関する基本戦略」の幅広さに鑑みれば前者が適切と思われる。

経済の成長、社会の高度化その他の状況に十分配慮し、長期的な展望に立って講ぜられなければならない」（第 2 条）、後者では、地球温暖化対策推進本部の所掌事務として、「長期的展望に立った地球温暖化対策の実施の推進に関する総合調整に関すること」とされている。

²¹⁵ 「戦略」という用語については、例えば、生物多様性基本法（平成二十年六月六日法律第五十八号）の第十一条では、「政府は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画（以下「生物多様性国家戦略」という。）を定めなければならない。」と記述されている。

生物多様性基本法（平成二十年六月六日法律第五十八号）

（生物多様性国家戦略と国の他の計画との関係）

第十二条 生物多様性国家戦略は、環境基本法第十五条第一項に規定する環境基本計画を基本として策定するものとする。

2 環境基本計画及び生物多様性国家戦略以外の国の計画は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関しては、生物多様性国家戦略を基本とするものとする。

なお、塩野（2009）では、「基本法自体で、国民の具体的権利義務を定めることは通常はないので、基本法の定めは（組織の部分を除き）法律事項ではない」、また、「基本法制は、欧米各国には直ちに対応するものがない」と説明されている。論点として、一般に、基本法には法律事項はないとされるが、ビジョン基本法においても、「法律事項」がないとすれば、制定することにはどのような意味があるのかという議論はあり得る。このような議論に対しては、本報告書で指摘するような、国政の基本的な戦略の策定の重要性と、その中心的な位置づけを考えれば、各種基本計画の策定に対応し、多くの基本法が制定されていることから、それに対応する基本法を策定しないことはバランスを失するという反論ができるだろう。

5.3.2. 提言2：「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置

2つ目の提言は、提言1で説明した「国政に関する基本戦略」の策定を担当する組織として、ビジョン基本法（長期的展望に基づく国政の基本戦略の策定に関する法律）において、「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置を規定することである。²¹⁶

現在は（2012年3月）、内閣官房におかれている国家戦略室は、内閣官房の規則によって、国家戦略会議は閣議決定（平成23年10月21日）で、設置されており、これらの組織は法律を根拠としておらず、不安定な位置づけである。²¹⁷

表5-1の基本法一覧に示されるように、基本法においては、対象とする政策分野に関する討議をする審議体の設置が規定されているものが殆どであり、²¹⁸「国家戦略院」と「国家戦略会議」について基本法で設置根拠を規定する。

「国家戦略局」については、2010年2月に国会に提出された「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」において設置が規定されていたが、同法案は、成立することがなかった。同法案では、内閣法を改正し、国家戦略局を設置すること、内閣官房副長官を1人増員し国家戦略局長に充てること、国家戦略局

²¹⁶国家戦略会議については、内閣府設置法における「重要政策に関する会議」となるので、その設置については、内閣府設置法の改正が、また、国家戦略局については、内閣法の一部改正が必要になる。

²¹⁷ 国家戦略室の設置に関する規則、平成21年9月18日内閣総理大臣決定

²¹⁸ また、科学技術基本法のように、基本法においては、設置が規定されていない場合でも、設置法などを根拠として既に設置されている審議体における政策内容や基本計画を検討することについて規定されているものがある。

長の下に国家戦略官1人（政治任用職）を置くことが規定されていた。²¹⁹

また、2008年に成立した国家公務員制度改革基本法においては、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐する職として、「国家戦略スタッフ」を任用するための措置を講じることとされている。²²⁰

「国家戦略院」の組織については、これらの経緯も踏まえて考える必要があるが、基本的に、2010年に提出された法律案では、官房長官のラインにいる内閣官房副長官が国家戦略局長に充てられること、国家戦略担当の国务大臣の位置づけが明記していないなどの点が問題だった。そのため、国家戦略院は内閣に置くとともに、その主任の大臣は、国家戦略会議の議長である内閣総理大臣とし、²²¹国家戦略院長は国家戦略の策定等について、内閣総理大臣を補佐することとする方が指揮命令系統がすっきりするとともに、国家戦略院は内閣官房から切り離れた方が日々の行政事務への対応とは離れて長期的戦略を検討・策定する組織として適切であると思われる。²²²また、国家戦略院の職員の一部については、国家公務員制度改革基本法で任用するための措置を講じることとされている「国家戦略スタッフ」を内閣官房と兼任させることも考えられるだろう。²²³

国家戦略院の主要な事務は以下の通りである。

²¹⁹ 政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案の概要、平成22年2月、内閣官房内閣総務官室

²²⁰ 国家公務員制度改革基本法（平成二十年六月十三日法律第六十八号）

第5条

- 一 内閣官房に、内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐する職（以下この項において「国家戦略スタッフ」という。）を、各府省に、大臣の命を受け、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職（以下この項において「政務スタッフ」という。）を置くものとする。
- 二 国家戦略スタッフ及び政務スタッフ（以下この号において「国家戦略スタッフ等」という。）の任用等については、次に定めるところによるものとする。
 - イ 国家戦略スタッフ等は、特別職の国家公務員とするとともに、公募を活用するなど、国の行政機関の内外から人材を機動的に登用できるものとする。
 - ロ 国家戦略スタッフ等を有効に活用できるものとするため、給与その他の処遇及び退任後の扱いについて、それぞれの職務の特性に応じた適切なものとする。

²²¹ 内閣総理大臣は、内閣府（内閣府設置法第6条）、復興庁（復興庁設置法第6条）、内閣法制局（内閣法制局設置法第7条）などの主任の大臣である。

²²² 「国家公務員制度改革基本法」に基づき設置された国家公務員制度改革推進本部事務局の審議官を務めた古賀茂明氏によれば、「国家戦略局といった総理直結の組織を別枠で新たに設けるだけでいいのかといえば、これも問題がある。民主党が2010年に出した法案に含まれた国家戦略局構想では、組織的には、内閣官房の中に設置することになっている。・・・もう一つ別の官房副長官補のチームを作るようなことになりかねない。そうなれば、純粋に総理直轄の政策立案チームと作るという趣旨からややもすると外れてしまいかねない。」とのことである。（『日本中枢の崩壊』講談社、2011年、211～212頁）

²²³ 古賀茂明氏は「総理直結の国家戦略スタッフのあり方」については、「時の総理はスタッフの人数も人選もすべて自分の一存で決められる。何人入れるかも自由だし、政治家と官僚、あるいは民間人の登用も自由。・・・戦略スタッフの一人一人に付与される権限は形式的にはさほど強くはないが、いったん総理の指示が下れば、事実上なんでもできる。」と説明している。（古賀、212～213頁）なお、基本法に基づき作成された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」では以下のように国家戦略スタッフについて規定されていたが、同法案は成立しなかった。

- ①内閣官房に国家戦略スタッフを置く。
- ②国家戦略スタッフは、総理の命を受け、国家として戦略的に推進すべき基本的な施策その他の内閣の重要政策の企画及び立案について、総理を補佐する。
- ③国家戦略スタッフの定数は政令で定める。
- ④国家戦略スタッフの俸給月額を定める。
- ⑤国会議員は、国家戦略スタッフを兼ねることができることとする。
- ⑥内閣総理大臣補佐官は廃止する。

- 「国政に関する基本戦略」を策定すること
- 「国政に関する基本戦略」をおおむね5年ごとに見直すこと
- 「国政に関する基本戦略」の進捗状況について評価すること
- 「国政に関する基本戦略」の策定のために必要な長期的展望についての検討を行うこと
- 「国政に関する基本戦略」に関する調査研究を行うこと

「国家戦略会議」については、議長を内閣総理大臣、副議長を官房長官とし、その他大臣をメンバーとし、必要に応じて、分科会を置く。「国政に関する基本戦略」の策定及び見直しは「国家戦略会議」の議を経ることとする。²²⁴

5.3.3. 提言3：国政に関する基本戦略の定期的な評価

3つ目の提言は、前述のように、策定した国家戦略で定めた目標の達成状況、プログラムの進捗状況について定期的に評価することである。

現在、内閣官房や内閣法制局は政策、行政機関が行う政策の評価に関する法律（「政策評価法」）第2条第1項により政策評価の対象から除かれている。すなわち、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けるために行う事務（「内閣補助事務」）については、「そもそも政策評価制度が内閣の統轄機能を補完するものであり、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる行政機関において行うものであることから、評価法において政策評価の対象とされていない」。²²⁵このため、内閣補助業務とされる「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」や「内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務」（内閣法第12条第2項）は政策評価の対象とはされていない。

本来、内閣の重要政策についての基本的方針や企画の内容について評価を行うことは、国の行政において最も重要と考えるべきものであり、この部分が対象とはされていない現在の政策評価に関する制度的枠組みは大きな欠陥を抱えている。

評価を行うためには、国家戦略の進捗を測定するために適切な指標を設定し、そのためのデータを取得し、そのトレンドや因果関係について分析することが必要である。また、課題のところでも述べたように、ビジョンと個別政策をつなぐ中間的なメカニズムとしての戦略やプログラムが必要であり、そこが国家戦略に期待される場所であるが、ビジョンのプログラム化が図られ、その進捗について評価がきちんと行われることが必要である。もし、国政の基本戦略の進捗状況に問題があるのであれば、各省庁におけるビジョンの進

²²⁴ 経済学者の八代尚宏氏は、2009年からの民主党政権で政治が混乱している理由として、以下のように、小泉政権で重視された仕組みを活用していないことを指摘している。「第一に、首相の政治的リーダーシップを支える経済財政諮問会議である。与党内に指示基盤が弱い首相にとって、国民に自らの政策を訴えるためには、信頼できるグループと一緒に明確なビジョンに基づいた原案を作成し、関係大臣との議論の内容を公開したうえで、決断を示す場が必要である。」（八代尚宏、『新自由主義の復権：日本経済はなぜ停滞しているのか』、中公新書、2011年、250～251頁）

²²⁵内閣府本府政策評価基本計画、平成23年4月1日内閣総理大臣決定、平成24年3月21日一部改正

捗状況について検討することも必要になるだろう。

また、おおむね5年をめぐりとして、国政の基本戦略は見直すこととするが、見直しは、5年間の実績についての評価を踏まえて行い、PDCAのサイクルが機能するようにする。十分な深みを持った政策評価を実施し、その結果を踏まえて、定期的に軌道修正をすることが重要である。

5.3.4. 提言4：ビジョン白書の策定

4つ目の提言は、ビジョン基本法に、国家戦略院は、年次報告を毎年作成し、国会に報告することと規定することである。ただし、年次報告（ビジョン白書）については、法律に規定することがなくても作成することは当然可能である。

現在のわが国のビジョンの策定の課題として、長期ビジョン間の調整はとれているか、実行が困難な問題についてのビジョンが作成されているか、有効な内容がビジョンとして提示されているか、などがあると整理したが、現状では、どのようなビジョンが動いているのか一元的に把握している部署はなく、とりあえず、どのようなビジョンがあるのかについての情報整理から始めることが必要である。

これまでは、ビジョンについての検討がされたり、策定されたりした場合であっても、長期ビジョンのコミュニケーションに問題があるため、それが、関係者の間で共有されず、また、行政計画策定に生かされていないまま終わっていることが多かった。²²⁶国民や行政府内において、基本戦略、ビジョンの存在や内容についてのコミュニケーションを高めることが重要であるが、ビジョン白書の作成はその出発点となるだろう。

ビジョン白書の主な内容としては以下の項目が考えられる。

- 基本戦略の内容
- 基本戦略の進捗状況
- 長期的展望などについて国家戦略院が実施した調査研究の内容
- 各省庁の作成したビジョンの概要
- 諸外国のビジョンあるいは国家戦略の概要と主な動き

以上、ビジョン基本法の骨子をまとめれば以下の囲みのようになる。

²²⁶2章で見たように、政府によるビジョンの策定に対する期待が高いが、既に策定されている場合でも、「ビジョンを示せ」との主張が多く聞かれる。また、企業におけるビジョンの策定について、経営学者の清水勝彦氏は、「当社には明確な戦略がないという声もよく聞かれます。面白いことに、同じ会社でも「ある」と言う人と「ない」と言う人が半々くらいいることも珍しくありません。おそらく本当に「ない」会社というのは少数で、あっても伝わっていないことが多いのでしょうか。あるいは、素晴らしいパワーポイントスライドはあるのですが、トップがそれで満足してしまって、現場に伝わるように努力をしていないのかも知れません。」と観察している。（清水勝彦、『戦略と実行：組織的コミュニケーションとは何か』、日経BP社、2011年。26頁）

ビジョン基本法（長期的展望に基づく国政に関する基本戦略の策定に関する法律）の骨子

1. 目的

政府は、わが国を巡る中長期的展望に関する総合的な検討を踏まえ、国の目指すべきビジョンを明確にした上で、「対外関係、安全保障、行政、財政運営、経済全般の運営、行政機関の組織、及び国政上重要な政策課題の解決に関する基本的な計画」（国政に関する基本戦略）を策定することで、政府の施策の総合的かつ計画的な推進を図り、わが国の経済社会の発展と国民の福祉の向上に寄与すること。

2. 「国政に関する基本戦略」の策定

- 「国政に関する基本戦略」を、中長期的展望に関する検討を踏まえて作成する
- 「国政に関する基本戦略」はおおむね5年ごとに見直す
- 各省庁は「国政に関する基本戦略」の策定に際して資料の提出等で協力する
- 各省庁は国政の基本に関連するその他の計画を策定する際には基本戦略と整合性をとる

3. 「国家戦略院」と「国家戦略会議」の設置

(1) 国家戦略院の設置

- 内閣に「国家戦略院」を置く。
- 「国家戦略院」の主要な事務は、以下の通りである。
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」を策定すること
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」をおおむね5年ごとに見直すこと
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」の進捗状況について評価すること
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」の策定のために必要な長期的展望についての検討を行うこと
 - ◇ 「国政に関する基本戦略」に関する調査研究を行うこと

(2) 国家戦略会議の設置

- 国家戦略院に「国家戦略会議」を置く。議長を内閣総理大臣、副議長を官房長官、その他大臣をメンバーとし、必要に応じて、分科会を置く。
- 「国政に関する基本戦略」の策定及び見直しは「国家戦略会議」の議を経ることとする。

4. 国政に関する基本戦略の定期的な評価

- 国家戦略院は、国政に関する基本戦略の進捗状況について定期的に評価すること

5. 年次報告の作成

- 国家戦略院は、年次報告書（ビジョン白書）を作成し国会に報告する

5.3.5. 提言5：国家ビジョンの策定に政治的リーダーシップを発揮させるための仕組みの導入

5つ目の提言は、ビジョン、国家戦略の策定において、政治的リーダーシップを発揮させるための仕組み、すなわち、国民の代表者の意思や決意を反映させるための仕組みの導入である。提言1～4は、短期的にも実現可能性の高い方策であるが、中期的には、この枠組みで策定・調整される国の基本戦略の策定及び実行のスケジュールと、内閣総理大臣の交替のスケジュールとの間が調整の取れたものとなる必要がある。

図 2-1 (10 頁) に示したような頻繁な総理大臣の交替と、長期的展望を踏まえた政策の着実な実施を両立させることは困難であるが、例えば、計画の途中で、総理が交替した場合には、そのたびごとに計画を修正することになるのでは効果が半減する。そのため、総理大臣の任期と基本戦略の対象期間が連動することが求められる。

そもそも、ビジョンや長期的展望は、行政専門家によって、行政内部で策定され、望まれる国の将来像が選択されるべきものというよりは、国民自らが選択すべきものである。²²⁷ また、国家ビジョンの策定、長期ビジョンの策定と実行に際しての利害調整については、政党あるいは政治的リーダーシップの役割が重要である。この部分については、日本においては、米国に比較すると劣っており、この部分が解決しないと国家としてのビジョン、あるいは政治的利害対立の大きな分野におけるビジョンは、現在の体制では出てくることを期待するのは難しい。ここが変われば政党のビジョンも変わるだろう。政党、政治家のインセンティブを上げることに繋がっていく。

提言5は、これらのために必要な制度の必要性に関するものであるが、首相公選制の導入などこれまでのガバナンスの構造を大きく変えるものである。影響が及ぶ範囲は国家戦略の策定に限定されず、内閣総理大臣の任期の導入や首相公選制の導入であれば、憲法の改正も要するため、幅広い視点から検討することが必要である。²²⁸

²²⁷ 20世紀を代表する経済学者でありリベラリズム思想家の一人であるハイエクは、統制的な計画経済に反対する立場から、専門家や技術者がプランニングを信奉する理由について以下のような議論を展開している。「なぜ多くの技術専門家がプランナーの最前線にいるのかについては考えてみる価値がある。この現象の説明は、重要な事実と深く結びついている。それは専門家の技術的理想において、その殆ど全てのことは、比較的短期間に実現可能であるということである。ただし、それらを達成することが人類の唯一の目的となればである。良いことの数は無限であり、また、それらの実現は可能でもある。しかし、我々の人生の時間には、それらのいくつかのみを実現することが可能であり、しかも不完全な形である。専門家が、現状に対して反乱を起こすのは、専門家の自分の分野における野心の欲求不満である。」(Hayek, F.A. 1944. *The Road to Serfdom*. Routledge Classics. 55 頁) 同様に、「多くのことのうちのどれについてもそれだけを見れば、計画社会 (planned society) においては実現することが可能であり、(技術専門家の間で) プランニングへの強烈な支持者を生み出す。そのような社会の指導者に特定の目的の価値の大きさを吹き込むことに自信を持っているのだ。彼らの何人かは成功するだろう。そのような社会ではある特定の目的について、その実現を追求することが可能になるからである。」(Hayek, 56 頁)

²²⁸ 大統領制の国は長期的な政策を採用しているか。逆に、大衆迎合的な政策 (短期的視野の政策) になっていることはないのか、という論点はあるだろう。

表 5-2 長期ビジョンの特色と課題（機関別、行政分野別）

分野	特 色	課 題
政党	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本の政党は有権者の「政治的意欲の吸収」は熱心に行うが、「争点の決定」と「綱領、政策の立案」に問題が多い、また、国民負担も含め新たな政権の構想が必要な中でも、それが提示できていないとの政治学者の指摘があり、ビジョンの策定に弱点がある。 ● 自民党の政策決定は政務調査会が中心的な役目を果たしたが、主務官庁がイニシアティブを取り、これに自民党の族議員が関与して、政策決定を進めることが普通だった。その官庁などの存在意義にかかわるような改革や、あるいは多くの省庁を巻き込んだ改革には適さないという面があった。 ● 自民党の政治の特色は、派閥政治ということがあり、1970年代までの派閥は、カリスマ性と、かなり明確なビジョンや政策を持ったリーダーに率いられた集団だったが、1980年代以降には、そうした争いはなくなってしまい、自民党は硬直化し、大胆な政策を打ち出せなくなった。 ● 政策的な停滞を打破することを意図し、自民党の中に長期の政策課題についての情報を収集・分析する機能を持たせる動きがみられたが、成功しなかった。 ● マニフェストは「何をいつまでに、どうやって、どのような順序と体制で実行するかという政権政策」であり、それを国民に示して選挙を実施し、政権獲得後に、内閣を構成した場合には、それを施政方針とし、国家運営を行うもの。マニフェストは、2003年総選挙から選挙前に各党で発表されるようになってきている。マニフェストは短期の政策課題を示すとともに、それを実行することで何を実現するのかについての中長期の国家ビジョンを描くもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 官庁をまたがる事項について、単独の役所では扱うことができない大きな社会的、経済的課題について、政党は将来の方向性を示すことが必要。例えば、総合的な経済政策、少子化対策など。内閣府、内閣官房、官邸など総合調整機能を有する政府機関があるが、その調整機能には限界があり、対応は常に遅く他省庁の権限を超えることはしばしば困難。 ● 官庁の存在意義に関わる事項に関する事柄についての方向性を示すことが必要。例えば、郵政民営化、行財政改革、原子力発電の問題など。これらの問題については、政府の方から自らの権限や組織を縮小するようなビジョンは出てこない。 ● 国民各階層、業界等の利害制限に関わる事項についてのビジョンが必要。例えば、貿易自由化と農業の問題、年金の世代間での公平性の問題など。 ● 憲法改正、国会改革、国の統治システム、国の基本政策についてのビジョンが必要。これらの事項については、本来的に国会で議論して決めるべき事柄であり、各政党がきちんとビジョンを策定し、それに基づき議論して決めるべき。 ● 野党の場合には、政権与党、政府のビジョンに対する対立軸を与える、選択肢を増やすという役目がある。 ● 政党がビジョンの策定についての役目を十分に果たしていない原因として指摘されていることは、政党や議員のための政策インフラの不足、議員の専門性の不足、議員が多忙過ぎること、選挙に勝つことがまず優先されること、国民の理解不足、メディアの報道内容が政局中心であることなどがある。これらの事項について解決することができるか検討が必要。

分野	特 色	課 題
国家ビジョン	<ul style="list-style-type: none"> ● 各政権が策定しているわけではなく、また、定期的に見直しが行われるものでもない。時の首相もしくはその側近の発案でアドホックに取り上げられており、長期ビジョンの位置づけについて一貫性がない。 ● 内閣総理大臣の個人的な方針の表明にとどまらず、公の場で形成された長期ビジョンは大平政権時のものを端緒として過去にいくつか策定されているが、いずれも「欧米先進国へのキャッチアップ」という国家目標に代替する“統一ビジョン”を求めているのではなく、価値観やライフスタイルが多様化する近代以降の社会における長期ビジョンを論じている。 ● 日本における長期ビジョンは、意思的、主体的に形成されるものではなく、外の世界にある大きな流れ＝「時代認識」を的確に捉えることを重視しており、変化に対応するために求められていることに特色がある。 ● 公式の政策形成プロセスに位置づけられた「日本 21 世紀ビジョン」を除くと、首相もしくは大臣の私的懇談会や勉強会の形式でまとめられている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「時代認識」を的確に捉えるために、意思決定の正統性は持つが専門性を持たない政治家よりも、高い見識を持つ有識者を活用しようとするアプローチは妥当なやり方であると言えるが、人選の適切性に大きく依存する。 ● 人選の適切性を保証するためには、1) 議論する内容の鍵となる領域の専門性が漏れなくカバーされていること（全体性の確保）、2) 時代認識をよく捉え、将来を見通せるような能力を持った一流人材を配置すること（先見性の確保）が少なくとも必要であるが、技術的な側面で多くの問題を内包しているばかりでなく、「何を持って当該分野の一流とするのか」といった判断基準に係る問題も抱えている。その欠陥を補うためには、参加型アプローチと分析的アプローチを強化する必要がある。 ● ビジョンをどのような手順にそって展開していくのか、ビジョン実現のために政策間をどのように関係づけるのかといったことについては個別政策では示せず、大きな改革へと発展していく期待が持てない。ビジョンと個別政策をつなぐ中間的なメカニズムとしての戦略やプログラムが必要である。
科学技術政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 科学技術政策は「科学技術」の定義が自然科学に偏重しているため、現代社会のさまざまな複雑な事象に対して柔軟な学術的アプローチを政策面から支援し切れていないという限界を呈している。 ● また、「科学技術」と「教育」、「人材育成」の縦割り行政の弊害があり、有効な科学技術リテラシーの向上に資する教育政策、人材開発を展開できていないという問題がある。 ● 科学技術基本計画もその枠組みの中で最適化されているため、基本的には自然科学の研究開発事業を定めるための問題設定からビジョンが語られることが多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 先進諸国と同様に、科学の範囲に社会科学と人文科学を含める必要がある。 ● 同時に、社会科学や人文科学と自然科学の複合的な領域に対する支援システムの構築が急がれる。 ● イノベーション政策を主導し、研究開発事業や税制だけでない政策メニューの充実が急がれる。

分野	特 色	課 題
科学技術政策 (続き)	<ul style="list-style-type: none"> ● 一方で、「イノベーション 25」のように多くの意見集約を経て問題設定が行われたビジョンもある。 ● 国家戦略として幅広い意見集約と社会的課題の解決に資する科学技術の問題設定方法が求められている。 	
高等教育政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 高等教育政策の長期計画は 1970 年代から策定。その位置づけは、1990 年代の半ばから変化してきており、長期構想(グランドデザイン)としての性格が強いものとなっている。背景には、国による規制から、大学の改革イニシアティブを重視した自由化への流れがある(1991 年の設置基準の大綱化・規制緩和と大学の自己点検・評価制度の導入)。 ● 1980 年代までは、大学の内発的な改革とその実現を期待することが当時としては難しかったという事情があり、政府自らが音頭を取って大学制度の枠組みを作り、政府直営で大学改革を進めようとしていたが、実際には改革はなかなか進まなかった。 ● 1971 年 6 月に、中央教育審議会は「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」を答申。高等教育改革のための長期計画の必要性について以下の 4 点を指摘。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 国・公・私立の教育機関を通じて、公教育が量的・質的に均衡のとれた発展を遂げるためには、公的な計画にもとづく総合的な調整が必要 ➢ 教育の拡充整備は巨大な資源を必要とし、そのための財政支出は、国の社会的・経済的な発展と適切な均衡が維持されなければならない ➢ 今日では、教育の量的な拡張に伴ってその質的な刷新が強く要請され、それに応ずる研究開発を国家的な規模で進める必要が生じている ➢ 教育施策の成果が現われるまでには長い年月が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ● 高等教育政策についての長期ビジョンについては既に政策手段として重視されている流れにあり、個別の大学のイニシアティブを重視する形で改革を進めようとしているが、現実の問題として、高等教育が時代の要請に答えるものになっているのかどうかという疑念の声が強くなっている。 ● 従来、文部科学大臣が中央教育審議会に対して諮問をし、それに対する答申報告書を作成していたが、議論の積み上げ、行政と一体となった審議が可能であるというメリットがある反面、それまでの行政の流れを変化させるスピードは遅くなり現実の大学に対するニーズに遅れがちになるというデメリットがある。 ● 中教審に対して、「審議会等の整理・合理化は、審議会等の低迷を救う妙案として期待されたが、改組後の実態とみると、必ずしも期待通りとは言えない状況」「委員数も極端に減少している訳ではなく、一部特定委員の重用やかけもち現象もみられる」「政府の御用審議会」という不名誉な評価を返上できたどうかは、依然として疑問視されるところ」という意見も聞かれている。 ● ビジョンは中央教育審議会の分科会や委員会において審議され、審議の内容、すなわち、委員の発言内容を整理したものにに基づき、原案が作成される。しかし、事務局が議論の素材となるデータを提供しているものの、論点についての分析面でのサポートが十分であるとは言えない。 ● ビジョンの実行(インプリメンテーション)については、効果の検証が十分かという点と、実現のための手段が用意されているのかという点の 2 つが論点。第 1 の点については、上

分野	特 色	課 題
高等教育政策 (続き)	<p>であり、社会の変化が急速なほど、ますます長期の見通しが要求される</p> <ul style="list-style-type: none"> ● この答申を受けて、高等教育計画の策定が制度化された。文部省は 1974 年に報告書「高等教育の拡充整備計画について」を公表。以後、2005 年までに、中央教育審議会等の政府審議会により、以下の 7 つの高等教育計画が発表。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 高等教育の拡充整備計画について (1974 年 3 月) ➢ 高等教育の計画的整備について—昭和 50 年度高等教育懇談会— (1976 年 3 月) ➢ 高等教育の計画的整備について (1979 年 12 月) ➢ 昭和 61 年以降の高等教育の計画的整備について、(1984 年 6 月) ➢ 平成 5 年度以降の高等教育の計画的整備について (1991 年 5 月) ➢ 平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について (1997 年 1 月) ➢ 我が国の高等教育の将来像 (2005 年 1 月) ● これらの長期計画の趣旨は、その時々の 18 歳人口の増減トレンドに適切に対応できる大学規模を決め計画的に整備するとともに、高等教育機会の地域間格差の是正、私学における教育研究条件面での問題等に適切に対応し、均衡のとれた高等教育の発展を図ること。 ● 高等教育計画の他に、高等教育の将来構想、ビジョンと言える審議会答申等が存在する (中央教育審議会、学士課程教育の構築に向けて、2008 年 12 月など) ● 中央教育審議会の大学分科会が「大学及び高等専門学校における教育の振興に関する重要事項」を担当し、高等教育についての将来構想等の審議を担当。中央教育審議会です承され、文部科学大臣の諮問に対する答申の形で発表。 	<p>述の行政刷新会議の提言でも触れられているように、過去の将来ビジョンを策定した効果の検証は行われているとは言えず、そもそもそのような検証を行うことを前提として作成されていないため、ビジョンの記述自体が抽象的な表現に留まっている側面がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 第 2 の点については、運営費交付金を国から配分され、中期計画に基づき定期的に評価を受ける国立大学法人はともかく、私立大学については、少子化で減少している大学進学志望者のほぼ全員が進学可能となっている中、ビジョンで謳うようなあるべき高等教育像を実現するよりも、短期的な経営面での配慮が優先されることが懸念されるが、どのように高等教育としての質を保証していくのかが大きな課題。 ● 天野 (2004) は、直接の規制を撤廃した後に、文部科学省に求められているのは、社会と国家の必要を満たす方向に個別の大学と高等教育システム全体を誘導していく、高等教育政策の新しい枠組みやアジェンダの提示であるとしている。文部科学省自身が必要とし、それぞれの大学が、自由な選択と決定のためのガイドラインとして必要としている、未来に向けての高等教育政策の体系的な展望が必要であるとしている。具体的に必要とされている項目として、①新しい高等教育システムの形態と構造についての展望、②新しい質の保証システムとしての評価制度構築への展望、③財政措置、④高等教育の規模と教育機会の問題の 4 つを挙げている。

分野	特 色	課 題
農業政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業政策の特徴は、政治的圧力から行き過ぎた農業保護政策が採用されがちになること。その結果として、現在の大きな課題を抱えた日本農業の姿がある。 ● 現在の農政の基本法である1999年制定の「食料・農業・農村基本法」以前は、1961年制定の「農業基本法」が規定。旧基本法においては、農業政策の目的を「他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むこと」としていたが、農業の規模改善が進まず、農工間の所得間格差が縮まらない中で、農産物の価格支持政策が継続されてきた。 ● 農業協同組合（農協）、官僚、政治家によって形成された「農政トライアングル」の存在が指摘されている。兼業農家の戸数の維持が続くことは、組合員数の維持と事業の利用額の増大を目的とする農協、小農保護政策の補助金や規制の維持を図ることで農業予算や省益を図りたい農林水産省、農業農村票の維持を図りたい政治家のいずれの利益となる。兼業農家を減らし、規模拡大した少数の主業農家中心になることは3者の利益にはならない。 ● 「農政トライアングル」の強い影響などにより、農業政策の歪みが生まれ、その時々政治的な利害調整が優先され、長期的に日本の農業の発展を考える作業が疎かにされてきた。現在の農政についても、「ビジョンを欠いたまま逆走・迷走を続け」ており、「近未来のビジョン」を明確にすることが重要であるとの指摘がみられる ● 1990年代に入り、新しい農業政策の在り方の検討が始まり、1992年には、農林水産省から「新しい食料・農業・農村政策の方向」が公表。それを受け、現在の農業政策の基本である「食料・農業・農村基本法」が1999年に制定。新基本法では、担い手政策の理念が、明文化され、農業政策全体の柱のひとつになるなど、新政策の理念が法制化さ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ビジョン（「農林漁業基本問題調査会」の答申とそれを法制化した1961年制定の旧農業基本法）が施策の方向性等を正しく示したとしても、その実行を着実に図るためには、様々な環境要因（社会、経済、技術）が影響するとともに、ステークホルダーの利害調整をし、大きな政策目的を達成することを可能とする政治的指導力が不可欠。 ● 実行を点検するためのシステム、すなわち、基本計画の作成と修正、ロードマップの策定、定期的な政策評価などが、旧基本法に基づく政策体系には用意されていなかった。1960年代以降の高度経済成長にある日本の経済社会にその余裕があったと言えるが、1990年代に入り、長期経済停滞の時代に入った日本にはその余裕がなくなり、きちんとした実行の点検のためのシステムを備えた、新しい基本法と政策体系が必要になった。 ● 政治的圧力、あるいは、「農政トライアングル」の存在は、農業において「レント」が存在し、それを守るために多くの政治的活動、すなわち、「レント・シーキング」が行われる。このような政策分野においては、政治的な意思決定に委ねている場合に、社会的にみて望ましくない政策が採用されてしまう傾向があるため、政治的な意思決定とは別にビジョンを検討することは、他の政策分野と比較した場合に、より重要になる。そのような意味において、農業政策における長期的なビジョンの役割は重要。 ● ビジョンの実現のため、その後、どのような施策が実行され、それがビジョンの実現という目的に対してどの程度の実績を上げたのかということを引きちんと評価していくことが大事。新基本法においては、5年毎の基本計画の策定、またその際にはそれまでの計画の実績評価も法律上義務付けられており、形式上の仕組みは整っている。今後、きちんとした評価ができていくかについて注視していくことが大切。

分野	特 色	課 題
農業政策（続き）	<p>れる。基本法では、農業経営の規模の拡大、専ら農業を営む者による創意工夫の重視、農地利用の集積などが規定され、生産性の向上と農業構造の改善が強調。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 新基本法に基づき、2000年に第1回、2005年に第2回、2010年に第3回の食料・農業・農村基本計画が策定されている。 ● 新基本法では、政府が食料・農業・農村基本計画を定める時には、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴くこととなっている。審議会のメンバーは各界の代表であり、審議会で革新的な政策案が通ることはなく、妥協の産物となる、官僚作成の原案を認めざるを得ない仕組みになっており、それを形の上で承認する役割しかない、などの批判がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策の評価は、基本計画がどれだけ実行されているか、ではなく、当初の基本法、あるいはそれを策定した時点におけるビジョンがどれだけ実現されたか、に基づいて実施されるべき。なぜなら、基本計画は政治的な影響で既に歪められているから。 ● 民主党が導入しようとしている戸別所得補償制度については、「兼業農家を減らすどころか、兼業農家の減少を阻止するための制度である」など批判が多い。戸別所得補償制度が導入された後の、新基本法がどれだけ実現されていくのかをきちんと評価していくことができるのかが、今後、新政策や基本法で謳われた「望ましい農業構造の確立」「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」「農地の確保及び有効利用」などが実行されていくのかを問う試金石となる。
エネルギー政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 我が国のエネルギー政策は、エネルギー長期見通し（需給予測）に基づいて、長期計画が策定されてきており、以前からビジョン型の政策・計画展開を行ってきた代表格といえる。 ● 現行のエネルギー政策は、エネルギー政策基本法に基づき、“安定供給の確保”、“環境への適合”、“市場原理の活用”の基本方針に沿って、10年程度を見通したエネルギー需給全体に関する計画を策定することを規定し、併せて中長期までを考慮した向こう5年間のエネルギー基本計画の策定が義務づけられている。 ● 一方で、エネルギー問題は、資源価格高騰等のイベントによって、社会に深刻な影響を及ぼすことから、不定期に国家戦略（対応策）を策定することがある。それぞれの対応策のターゲットは、2030年頃（20～30年先）を想定している。これらの国家戦略は、多くは閣議決定されたものであり、定期的に策定するエネルギー基本計画の策定に影響を与える構造になっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故を受けて、国家戦略室において、エネルギー戦略の見直しを行なっている。エネルギー基本計画は、経済産業大臣が総合資源エネルギー調査会の意見を伺い、計画案を策定することになっているが、中長期的な視点を踏まえたエネルギー戦略が国家戦略室で策定される場合、整合性をとるにせよ、2つの組織で長期のエネルギー政策を検討している状況が生まれている。エネルギー政策は、安全保障に通じる事項であり、関連する長期ビジョンの整理・切り分けが必要である。 ● 中長期の革新的なエネルギー技術の検討は、ほぼ同時期に経済産業省（Cool Earth）、総合科学技術会議（環境エネルギー技術革新計画）でそれぞれ検討が行われている。政権が掲げる長期ビジョンに基づいてはいるものの、検討の重複感は否めない。長期技術計画における司令塔の存在が必要である。

分野	特 色	課 題
環境政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境政策の長期ビジョンは、対処療法的な対応が求められる大気汚染、水質汚染、化学物質汚染等では策定しにくい。一方で、中長期的な環境対応が求められる地球温暖化問題（気候変動問題）は、長期ビジョンが重要となる。 ● 地球温暖化問題は、IPCC（気候変動政府間パネル）が科学的評価を世界的規模で実施し、長期ビジョン（シナリオ）を作成している。 ● IPCC への科学的・技術的情報の要請は、国連気候変動枠組み条約で設置された SBSTA（科学的及び技術的な助言のための補助機関）が行い、IPCC からの情報のフィードバックを行なっている。 ● 我が国の地球温暖化政策については、時の政権が G8 サミットでの当該問題に関与できるよう、2050 年頃を対象にした長期ビジョンを掲げている。環境政策ではこれらの長期ビジョンを達成するための方策について、バックキャストの視点から検討を行なっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地球環境問題に対するアプローチは、エネルギー・資源政策を所管する経済産業省と、地球温暖化問題を所管する環境省との間で、長らくやり取りが行われてきた。 ● 将来の温室効果ガスの排出削減を巡っては、産業セクターが自主行動計画等を打ち出すのに対し、環境保護の立場から環境大臣が私見のビジョンを示す等、地球温暖化問題に対する我が国として一体的な長期ビジョンを提示するに至っていない。 ● 政権レベルでも首相交代ごとに、独自の長期ビジョンが発表され、当該ビジョンと政策の整合性を図るため、審議が行われている状況が続いた。現在、東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故を受けて、長期エネルギー政策の見直しと、地球環境問題への対応（2020 年までに 1990 年比 25%削減）に向けて、国家戦略室（エネルギー・環境会議）において取りまとめを行なっている。具体的な長期ビジョン策定の端緒となるか見ていく必要がある。
外交政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 外交は一つの政策に関しても、政策決定者による国際情勢の認識やナショナル・インタレストの定義（軍事や経済、思想）、国際法・条約・先例の拘束、世論の支持をうるための努力、政策の評価など多くの要素があることもあり、日本における外交政策に関して公表されている 10 年以上先を見据えた長期ビジョンは『21 世紀日本外交の基本戦略』（平成 14 年）の他、鳩山首相によって提唱された『東アジア共同体構想』など数少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 国際的な規範、政策、制度や基準あるいは国際秩序を構築するに際してのリーダーシップを発揮していく、との明確な国家ビジョンは必ずしも見えていない。 ● 日本の指導者が指し示すビジョンは、民主主義、自由、人権、市場経済など普遍的理念に基づき、また、様々な規範やルールが世界標準をめざし競争する中、世界の挑戦に耐える論理的強靱さも持ち合わせなければならない。 ● 米国の「国家安全保障戦略（NSS）」や、欧州の「よりよい世界における安全な欧州（ソラナ・ペーパー）」に匹敵する外交・安全保障の理念と構想力がなければ、急激に変化する世界の中の極のひとつを占める国家になることはできない。 ● ビジョンの実現のための手足となる外務省の体制は極めて不十分であり、人員、予算、在外公館数、いずれの面でも、主要国中、日本は最低の水準となっている。

分野	特 色	課 題
外交政策（続き）		<ul style="list-style-type: none"> ● 外務省の中に、外交政策の中で優先順位をつけるための合議がほとんどない。 ● 平成 23 年度版外交青書においては、今後の日本にとって経済・政治の両面で重要性を増すアジア・太平洋地域については「東アジア共同体構想」を長期ビジョンとして掲げているが、それ以外に長期ビジョンは掲げられていない。 ● 外交における全体的な戦略を含めて、日本はまだ外交政策に係る長期ビジョンの構築とその実行による成功体験をほとんど有していない。
知的財産政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 知的財産戦略会議によりまとめられた『知的財産戦略大綱』は、2005 年度までに取り組むべき具体的課題が定められており、この大綱での提言は、知的財産基本法の制定、知的財産高等裁判所や知的財産戦略本部の設置等に活かされている。 ● 知的財産戦略会議に替わって設置された知的財産戦略本部によって『知的財産推進計画』が策定されている。 ● 上記の長期ビジョンの他には、文部科学省の『知的財産立国に向けた戦略的取組』、特許庁の『特許庁ビジョン』と『戦略的な知的財産管理に向けて－技術経営力を高めるために－』などがある。知的財産の性質上、各省庁がそれぞれの視点から長期ビジョンを策定している 	<ul style="list-style-type: none"> ● 知的財産の中で、特に特許は、その根底にあるべきは発明であり、発明の多くは企業においてなされている。このため、研究開発戦略や事業戦略に即した企業独自の特許戦略も国全体の戦略の同等もしくはそれ以上に重要である。そこで、『戦略的な知的財産管理に向けて－技術経営力を高めるために－』のように企業の戦略についても詳細に調査し、これを国の知的財産戦略の策定に還元することは、今後も継続的に実施していくべきである。 ● 日本における特許の活用と事業化の法的根拠として 1999 年に成立した日本版バイ・ドール制度のように、産学官での戦略策定を支える諸制度の整備・改訂の必要性についても常に議論・検証を行うべきである。 ● 策定された戦略を実行するための法制度や国際協調体制の確立なども特許庁等が中心となりさらに推進する必要がある。
防衛政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 防衛政策に関する長期ビジョンとしては、『防衛計画の大綱』の他に、この防衛計画の大綱の策定あるいは見直しなどを目的とした内閣総理大臣の私的諮問委員会がまとめた報告書がある。防衛計画の大綱は、その時代の国内外の情勢等を勘案して策定されるが、頻繁に策定されるわけではない。その間に変化する国内外情勢に応じて内容を見直 	<ul style="list-style-type: none"> ● 『防衛計画の大綱』の策定だけでなく、『中期防衛力整備計画』、そして実際の部隊編成、装備の開発・調達まで実質的にほぼ単一の省庁がイニシアティブを取らなければならない点は、かえって長期的なビジョンを策定する足かせとなっている可能性もある。

分野	特 色	課 題
防衛政策（続き）	<p>していかなければならない。このため、上記の報告書の役割は大きい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで公表された 4 つの防衛計画の大綱における力点は、東西冷戦、その終結、テロ等の新たな脅威の出現、アジア太平洋地域の一層の安定化の必要性といった背景の変化に応じて、「存在による抑止あるいは力の空白を生じさせないための基盤的防衛力の整備」から「多機能・弾力的・実効性のある防衛力の整備、これを発展させた動的防衛力の整備」へと変化している。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本の防衛計画を左右する国際環境は、能動的に変化させるには限度がある。言うなれば「与えられる」ものであり、対策も「後追い」になることが多い。この点が特に防衛政策に係る長期ビジョンを策定することの難しさの一因であると考えられる。 ● 上記の「後追い」にならざるを得ない点を踏まえて、防衛に関するビジョンの策定や脅威への迅速且つ確実な対処を行うには、前掲の防衛計画の大綱や報告書にある「シームレスな対応」や「情報収集能力の強化」が望まれる。 ● 内閣官房、防衛省・自衛隊、警察、海上保安庁、外務省、法務省その他の関係機関が連携するだけでなく、現地の出先機関レベル、中央と地方の間の連携体制も構築する必要がある。
大学	<ul style="list-style-type: none"> ● 大学における長期ビジョンは、地域社会に対する“大学像”を提示する位置づけで策定されているケースが多い。 ● 国立大学法人のうち、長期ビジョン・長期計画・長期目標を示している法人は 15 法人にとどまる。 ● 一方で、学長の交代に伴い、国立大学法人として定められた中期目標・中期計画とは異なる、学長アクションプラン（所信表明的な意味合いも含まれる）が策定されるケースが見られる。これは、規定の中期計画に入れ込むことが難しい、挑戦的な課題等が含まれている可能性が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 国立大学法人は、中期目標・中期計画を提出する義務があり、これらの目標・計画は、進捗状況が評価され、大学の運営費交付金の配分に影響を与える。このため、各大学の特色を前面に押し出した挑戦的な課題は、なじまない。このため、大学機関における独自の長期ビジョン、中期ビジョンの位置づけは重要である。課題は、策定した独自ビジョンの評価であり、どのように評価を行うかが重要になってくる。 ● 長期ビジョンについては、学長任期が複数にまたがることから、具体的な長期目標が掲げられにくい構造になっている。大学経営との整合性が課題となる。
公的研究機関	<ul style="list-style-type: none"> ● 独立行政法人では、独立行政法人通則法第 29 条・第 30 条により 3～5 年ごとに中期目標ならびに中期計画を策定することが義務付けられているが、今回取り上げた機関における長期ビジョンにおいては、法的な義務はなく自主的な取組であり 10～20 年後を展望したものが多い。また、「機関における長期ビジョン」と「分野における長期ビジョン」の 2 つに大別される。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織内部の経営層以外に対する長期ビジョンの広報を十全に行うことが難しい。 ● 長期ビジョン策定のコンセプトづくりにあまり時間をかけられない。 ● 長期ビジョン策定における手法としてフォアキャストを採用する場合、守旧的・微修正的な内容に陥りやすい。 ● 長期ビジョンのエディター役に対する負荷が高くなりやすい。

分野	特 色	課 題
公的研究機関 (続き)		<ul style="list-style-type: none"> ● 長期ビジョン策定以後における国際動向や社会ニーズの変化に対応すべく、研究ロードマップでは、研究課題相互の関連や短・中・長期的ターゲットが明確でないところを修正していく必要がある。 ● 策定した長期ビジョンが研究所で今後取り組むべき研究を示すきわめて有効な指針となり、研究所の研究計画立案や評価にも活用されているようになるには、理事長のリーダーシップや理解と職員の巻き込みが肝要である。 ● 英国では参画型シナリオを実現させるようなツールがあり先行している。「わかっていること」「わからないこと」を明確にして国民的議論を促す材料を提供することの価値は大変高いと思われる。
地方公共団体	<ul style="list-style-type: none"> ● 都道府県の多くにおいては何かしらの長期ビジョンが策定されており、その射程は、概ね 10 年先を対象とするものから、四半世紀、30 年先までを見据えたものまで多様である。 ● 策定の手法としても「あるべき未来」から構想し、現在必要な取り組みを考えるバックキャストिंग的アプローチから、現在抱える課題を出発点とし、来るべき未来に対応していくといったフォアキャストिंग的アプローチをとるものまで多様である。ただし、社会経済環境の変化が激しい時代であっては長期ビジョンを策定する意味は薄いと、直近の課題に対処していこうとする方向に転換する自治体もいくつか存在する。 ● 長期の基本構想とそれを実現するための数年単位の実施計画を設定している自治体が多く、ビジョンの実効性を担保しやすい構造を持っている。また、ビジョンに関連付けられた指標等を設定するなど、その達成状況を把握し、適宜見直していくための評価の仕組みも発達している。 ● 都道府県の単位を超える広域圏のビジョンもいくつか存在するが、道州制導入に関する議論が活発化してこととあ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 首長が大きな権限を持っており、政情に影響される可能性がある。また、地方分権化がすすめられているとはいえ、国家と比べ地方自治体の権限は大きく制限されており、その中で可能なことに対応が限られてしまうという側面がある。 ● 道州制の導入などが加速し、実質的な分権化が進んでいくとするならば、広域圏ネットワーク内の一貫性を保持するためにも、個別都道府県の政情に左右されにくい長期ビジョンが必要とされる可能性が高まることが予想できる。地域における長期ビジョンが今後どのような役割を果たしていくかは、「国のかたち」をどのように形成していくのかの動向に大きく依存している。 ● 国家ビジョンと比較すると、その受け手でもあり担い手でもある住民のオーナーシップが相対的に高く、長期ビジョンの策定にあたってニーズを取り入れやすい面もある。「ありがたい未来 (願望的未来)」を構想するには非常に適した位置づけにある。一方、ニーズが比較的直近のものに集中し、視点が短期的になる弊害も考えられる。そのため、地域の文脈に即した「ありうる未来 (外挿的未来)」を描く作業による補完が欠かせない。

分野	特 色	課 題
地方公共団体 (続き)	<p>いまって、地域における長期ビジョンの在り方を大きく変える可能性をもっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地域における科学技術振興の重要性が高まる中、47 都道府県のすべて及び政令指定都市のいくつかにおいて何らかの科学技術振興計画が定められているが、いずれも 5 年程度の射程となっており、長期性を有するものではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 指標に基づく評価システムのみでは、その枠組み自体の妥当性を評価し、見直すことは原理的にできない。長期的課題であるため、社会経済的な潮流も大きく変化することが考えられる。すなわち、ダブルループ学習 の仕組みが必要となるが、定期的に「時代の潮流」(ありうる未来)を捉え、住民のニーズ(ありたい未来)を把握しなおす作業=将来のビジョンを描く作業は非常に有効である。
学協会	<ul style="list-style-type: none"> ● 学協会は科学コミュニティを代表して政府や行政に対して、要望、声明、提言などにより国の政策や学術に関して意見具申をする機能を持ち、人文・社会科学から生命科学、理学・工学など全ての学術分野を統括してその発展に寄与する役割を持っている。 ● 特に、内閣総理大臣所管の日本学術会議は、我が国の人文・社会科学、生命科学、理学・工学の全分野の約 84 万人の科学者を内外に代表する機関であり、政府の諮問機関としてだけではなく、我が国の学術全体を複眼的かつ俯瞰的に見ながら長期的に展望することを一つの使命としている。 ● 日本学術会議の作成した長期ビジョン「日本の展望－学術からの提言 2010」では、「学術」の位置づけ、政策用語である「科学技術」の特異さと弊害、社会と学術の関わりやつなぎ方、などを踏まえた上で、持続可能な世界を実現するための課題を 4 つの領域の再構築問題として考察し、社会的課題を展望している。 <ol style="list-style-type: none"> 1) 人類の生存基盤の再構築 (環境) 2) 人間と人間の関係の再構 (公共) 3) 人間と科学技術の関係の再構築 (科学技術リテラシー) 4) 知の再構築 (教育) ● このような学協会ビジョンの作成プロセスは学術領域毎に委員会を組織し、委員の意見を事務局がとりまとめるかたちで作成される。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 学協会の多くは、必ずしも構成員たる科学者、研究者の民主的な手続きを経て理事等を選任しているわけではない。 ● したがって、学協会がその専門的観点から政府等に要望、声明、提言などを出す場合、専門家集団の意見集約が図られていないという部分が決定的に弱くなっている。 ● 逆に言えば、意見が分かれるようなテーマは提言なり、要望、声明として取り上げることはないため、研究環境の改善や学術予算増加の要望などが語られやすい。 ● またビジョンとして示した将来像に対して、科学コミュニティ自身の独力目標なり、アクションプランが続いていない。

分野	特 色	課 題
企業・産業	<ul style="list-style-type: none"> ● 産業セクターの長期ビジョンは、記念周期、組織の変更、トップの交代に伴って発表されるケースが多い。 ● 日本経済団体連合会（以下、経団連）が前組織時代から数回にわたり長期ビジョンを公表しているが、2000年代に入り、長期ビジョン想定時期が中期志向になっている。 ● 地域経済団体における長期ビジョンの策定は、4団体にとどまり、「競争環境の変化」、「少子高齢化」、「地球環境問題」、「地方分権・地方再生」に向けた道筋を検討している。東北経済連合会の「ほくと七星構想」では、以前のビジョンに掲げた量的目標から質的な目標に転換している。 ● 民間企業の長期ビジョンは、社会基盤・インフラ系のように、事業内容に長期計画を伴う企業においては、長期ビジョンを策定し、中期経営計画の方向性を示す位置づけになっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 経団連等の産業セクターの長期ビジョンは、政府に向けての提言の要素が強い。このため、近年の経団連の長期ビジョンの中期志向は、政府へのロビーイングの要素が強い。 ● 産業セクターにおいて、長期ビジョンがどの程度、意味があるものか、過去の長期ビジョンが果たした役割等、産業セクターとしての長期的な展望を描くことの意味を改めて評価する必要がある。 ● ある地域経済団体では、これまでの長期ビジョンに掲げていた量的目標を取り下げ、質的な目標を掲げた。地域経済団体では、地域特性に依存した多様な課題を抱え、以前のようにシングルイシュー、1指標で目標を掲げることの意味が変質している。地域経済・産業において長期ビジョンを掲げる場合の目標設定の方法論、目標とする指標等の開発が必要である。 ● 各企業で掲げる長期ビジョンは、グローバルな競争環境下においては、株主に対する説明にどれほど寄与するかは疑問のところであり、“あるべき姿”を掲げる意味においては、企業の理念（ミッション）と同質化してしまう。企業において長期ビジョンを策定することのインセンティブは弱い。

6. 最後に

最後に、ビジョン策定の効用について改めて述べておく。効用の一つは、それが長期的には、時間や労力、予算の節約になるということである。

米国の経営コンサルタントの Stephen Covey 氏は、全世界で合計数千万部のベストセラーとなったビジネス書において、仕事の効果を高めるために必要な時間のマネジメントについて以下の枠組みで解説している。

まず、表 6-1 に示すように、人間あるいは組織の活動は、1) 急を要するか (urgent)、急を要しないか (non-urgent) と、2) 重要か (important)、重要でないか (non-important) の 2 つの軸によって、4 つに分類することができる。

急を要する事項は、人々によく見え、目の前にあり、ただちに何らかのアクションを起こすことを要求する事柄である。ただし、その中には、取り組むのが困難ではなく、重要とは言えない事柄も多く含まれる。

重要かどうかは、その仕事や活動の結果 (results) が、ミッション、価値、優先順位の高い目標などにどれだけ貢献するかで判断される。

Covey 氏が強調するのは、我々は、急を要する事項に反応して行動しがちであるということである。すなわち、表では、第 I 象限の事柄に時間をかけ過ぎになりがちであり、それらの問題に圧倒され、そのストレスから逃れるために、残りの時間は第 IV 象限の事柄 (急を要しない、重要でないこと) に時間を費やすことになりかねない。

効率的に仕事をするためには、リアクティブ (reactive) ではなく、プロアクティブ (proactive (能動的)) にイニチアチブを持って行動すべきである。そのための秘訣は、第 I 象限の時間をマネージし、より多くの時間を第 II 象限の事柄にかけるようにすることである。第 II 象限の仕事としては、表に記されていることに加え、長期計画やミッションステートメントの策定等も含まれる。

表 6-2 に示すように、第 II 象限重視 (第 I 象限とのバランス重視) の場合、ビジョン、パースペクティブを持つことが可能となり、バランス、規律を持ち、状況をコントロールし、危機を低減することが可能となる。

以上は、累積財政赤字の GDP 比率が 140% に達し²²⁹、過去最低の出生数を更新し²³⁰、バブル経済崩壊後新たな成長経路を見い出せないなど、厳しい社会経済環境の中、わが国の政府、そして、政党に特に言えることである。ビジョンに基づく政策展開を図る必要があるが、そのためには、本報告書で分析したように、国政において、第 II 象限の仕事を重視する仕組みを制度的に担保することが必要である。

²²⁹平成 23 年度末の公債残高は 667 兆円で、GDP 比率は、140.7%になる。(財務省、日本の財政関係資料、平成 23 年 9 月、15 頁)

²³⁰ 2005 年の出生数は、106 万 2,530 人で過去最低を記録したが、2011 年の出生数 (推計) は、105 万 7 千人でそれを下回った。(厚生労働省、平成 23 年(2011)人口動態統計の年間推計、平成 24 年 1 月 1 日)

表 6-1 タイムマネジメント・マトリックス

	急を要する	急を要しない
重要	【第Ⅰ象限：急を要し、重要】 危機 緊急の対応を要する課題 締切りのあるプロジェクト、など	【第Ⅱ象限：急を要しないが、重要】 防止・予防 生産能力の向上 関係構築 新たな機会の探索 計画策定 レクリエーション活動、など
重要ではない	【第Ⅲ象限：急を要すが、重要ではない】 仕事の中断 一部の電話 一部のメール 一部の報告書作成 一部の会議への出席 緊急の対応を要する事柄、など	【第Ⅳ象限：急を要しなく、重要でもない】 取るに足らない事柄で忙しくすること 一部のメール 一部の電話 時間の無駄 楽しいだけの活動、など

出典：Stephen R. Covey. 1990. *The 7 Habits of Highly Effective People*. Free Press. 150 頁

表 6-2 タイムマネジメントでの重視事項と、その結果の類型化

【第Ⅰ象限重視】 ストレス 燃え尽き 危機マネジメント 常に火消し作業に追われる、など	【第Ⅱ象限重視（第Ⅰ象限とのバランス重視）】 ビジョン パースペクティブ バランス 規律 コントロール 危機の低減、など
【第Ⅲ象限の重視】 短期的視野 危機マネジメント 評判を気にし過ぎ ゴールや計画の軽視 コントロールの喪失 表面的な人間関係 無責任 解雇 他人や組織への依存、など	【第Ⅳ象限の重視】 無責任 解雇 他人や組織への依存、など

出典：Stephen R. Covey. 1990. *The 7 Habits of Highly Effective People*. Free Press. 152 ~154 頁

以上が、日本の長期ビジョンについての検討の結果である。

最後に、あまりに幅広い内容をカバーしたために生じた、報告書の内容における不十分な多くの箇所についてお詫びしておく。²³¹

以上

²³¹ バートランド・ラッセルは、「西洋哲学史」の序文で、「様々な学派や個々の哲学者の専門家には謝罪しなければならない。ライプニッツ以外については、この本で私が扱った全ての哲学者について、私よりも知っている人がいる。しかし、もし広い分野をカバーする本が書かれることがあるとすれば、我々は永遠に生きる訳ではないので、そのような本を書く人が一つの部分に費やす時間は、1人の著者や短い期間に集中している人よりも少なくなることは避けられない。学問的な厳格さを求める人は、広い分野をカバーする本は書かれるべきではない、あるいは、もし書かれる場合には、複数の著者によるモノグラフから構成されるべきであると結論づけるだろう」と述べているようだ。(Bertrand Russell, *History of Western Philosophy*. 1946. Preface.) 本報告書で扱った内容についてより深く知っている人がいるのは当然だろう。

文 献

- 天野郁夫（2004）、「なぜいまグランドデザインなのか」、IDE「現代の高等教育」、2004年1月号、5～12頁。
- 猪木正道（1962）『政治学新講』有信堂。
- 入江昭（1966）『日本の外交—明治維新から現代まで』中公新書。
- 岡沢憲美（1988）『政党』現代政治学叢書13、東京大学出版会。
- 小田切徳美（2005）、「新基本計画」の性格と諸論点、52～79頁（梶井功・小田切徳美編集、『新基本計画の総点検—食料・農業・農村政策の行方—』農林統計協会、2005年10月。）
- 科学技術会議「10年後を目標とする科学技術振興の総合的基本方策について」（諮問第1号）に関する答申について（勧告）
- 科学技術庁科学技術政策局編（1997）、『科学技術基本計画（解説）』大蔵省印刷局。
- 科学技術政策研究所・三菱総合研究所（2005）『第1期及び第2期科学技術基本計画において定量目標の明示された施策の達成状況』
- 梶井功（2005）「何が議論され、何が残されたのか—自給率論議の盲点—」、33～51頁（梶井功・小田切徳美編集、『新基本計画の総点検—食料・農業・農村政策の行方—』農林統計協会、2005年10月）
- 加藤寛・竹中平蔵（2008）『改革の哲学と戦略：構造改革のマネジメント』日本経済新聞出版社。
- 香山健一（1967）「未来社会の「目標による管理」」（梅棹忠夫・加藤秀俊・川添登・小松左京・林雄二郎（1967）『未来学の提唱』日本生産性本部、226～233頁）。
- 北岡伸一（2008）『自民党：政権党の38年』中公文庫。
- 北岡伸一（2010）『グローバルプレイヤーとしての日本』NTT出版。
- 北岡伸一（2011）「日本外交の座標軸—外交三原則再考」、『外交』Vol.6、8～15頁、平成23年9月。
- 北岡伸一（2011）『日本政治史—外交と権力』有斐閣。
- 北山晴一（2009）、「80年代を語ることの意味（2）～大平総理の政策研究会がめざしたものは～」『21世紀社会デザイン研究 No.8』。 http://www.rikkyo.ne.jp/web/z3000268/journalsd/no8/no8_thesis02.pdf
- 清宮四郎（1979）『憲法I：統治の機構』第3版、有斐閣。
- 公文俊平（1993）、「大平正芳の時代認識（web版）」 http://www.glocom.ac.jp/proj/kumon/paper/1993/93_10_00.html
- 古賀茂明（2011）『日本中枢の崩壊』講談社。
- 小藤康夫（2009）『大学経営の本質と財務分析』八千代出版。
- 財務省（2011）『日本の財政関係資料』、平成23年9月。

- 佐々木毅（1999）『政治学講義』東京大学出版会。
- 塩野宏（2009）『行政法 I 行政法総論 第5版』有斐閣。
- 篠田道夫（2010）『大学戦略経営論—中長期計画の実質化によるマネジメント改革』東信堂。
- 清水勝彦（2011）『戦略と実行：組織的コミュニケーションとは何か』日経 BP 社。
- 清水真人（2007）『経済財政戦記：官邸主導小泉から安倍へ』日本経済新聞出版社。
- 生源寺眞一（2006）『現代日本の農政改革』東京大学出版会。
- 生源寺眞一（2011）『日本農業の真実』ちくま新書、筑摩書房。
- 神余隆博（2010）『多極化世界の日本外交戦略』朝日新書。
- 鈴木崇弘（2007）『日本に「民主主義」を起業する：自伝的シンクタンク論』、第一書林。
- 鈴木崇弘（2011）「万感の思いで迎える自民党シンクタンク解散」『Web 論座』、2011 年 2 月 28 日。
- （財）政策科学研究所（2004）、平成 14・15 年度科学技術振興調整費調査研究報告書『「需要」側からの科学技術政策の展開』（研究代表者：丹羽富士雄）。
- （財）政策科学研究所（2008）「科学技術基本計画の策定プロセスにおける知識利用」政策及び政策分析研究報告書，2008 年。
- 武田美智代（2006）「国会改革の軌跡—平成元年以降—」『レファレンス』、2006 年 7 月号。
- 長富祐一郎（1983）、『近代を超えて—故大平総理の遺されたもの—（上・下）』財団法人大蔵財務協会。
- 西尾勝（1988）『行政学』（放送大学教材）、日本放送出版協会。
- 西川明子（2007）「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』No.676。
- 日本経済新聞社編（2010）『政権』日本経済新聞出版社。
- 日本経済新聞社編（2011）『ニッポンこの 20 年：長期停滞から何を学ぶか』日本経済新聞出版社。
- 橋本五郎・星浩・飯尾潤（2011）「なぜ、『政権構想』はここまで空虚になったのか」『中央公論』2011 年 10 月号。
- 橋本武（2008）、歴代総理大臣の国土ビジョンを読む、財団法人 日本開発構想研究所。 <http://www.ued.or.jp/media/34/20080229-DENEN.pdf>
- 八田達夫・高田眞（2010）『日本の農林水産業—成長産業への戦略ビジョン』日本経済新聞出版社。
- 羽田貴史（2008）、第 7 章「戦後日本社会と大学改革（2）—計画から規制緩和へ—」（安原義仁他編集（2008）『大学と社会』、日本放送出版協会）。
- 早川純貴、内海麻利、田丸大、大山礼子（2004）、『政策過程論：「政策科学」への招待』学陽書房。
- 林雄二郎（1966）『20 年後の日本：豊かな国民生活への一つのビジョン』ビジョン研究会。
- 林雄二郎（1968）『未来学の日本的考察』ペリかん社。

- ハロルド・ニコルソン (1968) 『外交』 東京大学出版会.
- 肥田野登 (2000) 『入門社会工学—社会経済システムの予測・評価・デザイン』 日本評論社.
- 平澤洽 (2009)、第3部第2章 アメリカ合衆国 (米国)、第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究『科学技術を巡る主要国等の政策動向分析』(平成20年度科学技術振興調整費調査研究報告 (NISTEP REPORT No.117)). <http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/rep117j/idx117j.html>
- 平原春好編集 (2009) 『概説教育行政学』 東京大学出版会.
- 公益財団法人フォーリン・プレスセンター (FPCJ) 「21世紀日本の構想」 報告書 (2000年1月28日) http://fpcj.jp/old/j/mres/japanbrief/jb_343.html
- フランス経済企画庁1985年グループ (1965), 日本経済調査協議会 (翻訳)、『1985年—変わる人間・変わる社会』(Reflexions pour 1985)、竹内書店.
- 細井克彦 (2009)、第10章 高等教育政策・行政の構造的変化、201~217頁 (平原春好編集 (2009) 『概説教育行政学』 東京大学出版会).
- 本間正義 (2010) 『現在日本農業の政策過程』 慶應義塾大学出版会.
- 増島俊之・小林秀徳 (2001)、『証言 大改革はいかになされたか—意思決定者の着眼』 ぎょうせい.
- 未来工学研究所 (2010)、『大学教育の量的規模の在り方に関する調査研究報告書』 平成21年度「先導的大学改革推進委託事業」.
- 桃原利功 (前沖縄県企画部企画調整課長) (2010) 「「沖縄21世紀ビジョン」の概要」『しまたてい』 No.53、沖縄しまたて協会、2010年4月.
- 八代尚宏 (2011) 『新自由主義の復権：日本経済はなぜ停滞しているのか』 中公新書.
- 保岡興治 (2003) 「政治の発想を変えるマニフェストの役割」『法律文化』 2003年7月、東京リーガルマインド.
- 山本眞一 (2008)、15章「21世紀の大学—政策的観点から—」191~202頁 (安原義仁他編集 (2008) 『大学と社会』、日本放送出版協会).
- 読売新聞ウェブ版、「自民、過去最少議席で野党転落」、2009年8月31日.

(欧文)

- Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring*. Mariner Books. 邦訳は、沈黙の春 (新潮文庫)、レイチェル・カーソン (著)、1974年2月.
- Covey, Stephen R. 1990. *The 7 Habits of Highly Effective People*. Free Press.
- Dewar, James A., et al. 1993. *Assumption-based Planning: A Planning Tool for Very Uncertain Times*, RAND.
- Hamel, Gary and C. K. Prahalad. 1994. *Competing for the Future*. Harvard Business School Press.
- Hayek, F.A. 1944. *The Road to Serfdom*. Routledge Classics.

- Kahn, Herman. 1976. *The next 200 years: A scenario for America and the world. Tomorrow.*
- Lempert, Robert, Steven W. Popper, Steven C. Bankes. 2003. *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*, RAND.
- Miles, I., J.C. Harper, L. Georghiou, M. Keenan and R. Popper. 2008. The many faces of foresight. In *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice*. L. Georghiou, J.C. Harper, M. Keenan, I. Miles, and R. Popper (eds.). pp.3-23.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press, Expanded edition.
- Russell, Bertrand. 1946. *History of Western Philosophy*. POCKET BOOKS; 2 edition.
- Schelling, Thomas C. 1960. *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.
- Seong, Somi, Steven W. Popper, Kungang Zheng, 2005. *Strategic Choices in Science and Technology: Korea in the Era of a Rising China*, RAND
- Sheridan, William A. 1998. *The Fortune Sellers: The Big Business of Buying and Selling Predictions*, John Wiley & Sons.

ビジョン関連の文献

※報告書本文で取り上げたもの

(1) 政党

- 民主党、『民主党 21世紀沖縄ビジョン』、2002年8月26日
- 民主党、『民主党沖縄ビジョン【改訂】』、2005年8月
- 民主党、『民主党・沖縄ビジョン（2008）』、2008年7月
- 民主党、『民主党 政権政策 Manifest』、2009年7月27日
- 自由民主党、『国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会：政治システム（最終提言）』、2002年
- 自由民主党国家戦略本部。『日本再興 | 自民党の中長期政策体系』、2011年7月

(2) 中央政府

①国家の進路に関するもの

- 安心社会実現会議、『安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告）』、2009年6月
- 大平総理の政策研究会、『大平総理の政策研究会報告書』、1980年8月
- 経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会、『新しい躍動の時代ー深まるつながり・ひろがる機会ー』（「日本21世紀ビジョン」専門調査会報告書）、2005

年 4 月

未来生活懇談会、『生活大航海、未来生活への指針～未来生活懇談会報告書～』、2002 年 12 月

「21 世紀日本の構想」懇談会、『日本のフロンティアは日本の中にある－自立と協治で築く新世紀（「21 世紀日本の構想」懇談会最終報告書）』、2000 年 1 月

②科学技術政策

『科学技術基本計画』（1996 年 7 月 2 日閣議決定）※第 1 期基本計画（1996～2000 年度）

『科学技術基本計画』（2001 年 3 月 30 日閣議決定）※第 2 期基本計画（2001～2005 年度）

『科学技術基本計画』（2006 年 3 月 28 日閣議決定）※第 3 期基本計画（2006～2010 年度）

『科学技術基本計画』（2011 年 8 月 19 日閣議決定）※第 4 期基本計画（2011～2015 年度）

『長期戦略指針「イノベーション 25」について』、2007 年 6 月 1 日閣議決定）

イノベーション 25 戦略会議（内閣府）、『「イノベーション 25」中間とりまとめ～未来をつくる、無限の可能性への挑戦～』、2007 年 2 月 26 日

日本学術会議イノベーション推進検討委員会、『科学者コミュニティが描く未来の社会』、2007 年 1 月 25 日

日本学術会議 日本の展望委員会、『第 4 期科学技術基本計画への日本学術会議の提言』、2009 年 11 月 26 日

文部科学省科学技術政策研究所 科学技術動向研究センター、『2025 年に目指すべき社会の姿～「科学技術の俯瞰的予測調査」に基づく検討～』、2007 年 3 月

文部科学省科学技術政策研究所 科学技術動向研究センター、『科学技術の将来社会への貢献について－第 9 回予測調査総合レポート－』、2010 年 12 月

③高等教育政策

大学審議会答申、『平成 12 年度以降の高等教育の将来構想について』（1997 年）

中央教育審議会答申、『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』、1971 年 6 月 11 日。

中央教育審議会、『我が国の高等教育の将来像（答申）』、2005 年 1 月 28 日

④農業政策

農業基本法（1961 年）

食料・農業・農村基本法（1999 年）

地域水田農業ビジョン（2003～2009 年度）

農林水産省、『新しい食料・農業・農村政策の方向』、1992 年 6 月

農林水産省、『第 1 回食料・農業・農村基本計画』（2000 年 3 月 24 日閣議決定）

農林水産省、『第 2 回食料・農業・農村基本計画』（2005 年 3 月 25 日閣議決定）

農林水産省、『第3回食料・農業・農村基本計画』（2010年3月30日閣議決定）
農林水産省、『食料・農業・農村基本計画工程表』、2005年3月。
農林水産省、『農業構造の展望—経営政策が目指す将来の農業ビジョン—』、2010年3月

⑤エネルギー政策

経済産業省、『エネルギー基本計画』（定期的に策定）
経済産業省、『新・国家エネルギー戦略』（2006年5月策定）
経済産業省、『長期エネルギー需給見通し』（定期的に策定）
経済産業省、『Cool Earth - エネルギー革新技术計画』（2008年3月策定）
総合科学技術会議、『環境エネルギー技術革新計画』（2008年5月策定）

⑥環境政策

環境省、『地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会』（2010年3月策定）
環境省、『環境経済成長ビジョン〜チャレンジ25を通じた経済成長〜』（2010年4月策定）
国立環境研究所、『脱温暖化2050研究プロジェクト』（2008年5月策定）

⑦外交政策

対外関係タスクフォース、『21世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、
新たな外交—』、平成14年11月28日

⑧知的財産政策

知的財産戦略本部、『知的財産推進計画2011』、2011年6月3日

⑨防衛政策

防衛問題懇談会、『日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—』、1994年
安全保障と防衛力に関する懇談会、『安全保障と防衛力に関する懇談会 報告書—未来への
安全保障・防衛力ビジョン—』、2004年
安全保障と防衛力に関する懇談会、『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』、2009
年
安全保障会議決定・閣議決定、『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』、平成22年12
月17日

(3) 公的機関

①大学

関西大学、『学校法人関西大学の長期ビジョン（将来像）「KU Vision 2008-2017」』、2008
年7月

東京大学、『東京大学の行動シナリオ「FOREST 2015・アクション・プラン」』（2010年3月策定）

広島大学、『広島大学の長期ビジョン～10年、15年後の広島大学像』（2009年6月策定）

山口大学、『明日の山口大学ビジョン～創立200周年を超え2020年にキラリと光る大学へ～』（2008年2月策定）

②公的研究機関

宇宙航空研究開発機構、『JAXA2025年長期ビジョン』、平成17年3月

科学技術振興機構、『JST長期ビジョン～科学技術ネットワークの構築・発展を目指して～』、平成21年3月

製品評価技術基盤機構、『NITE長期ビジョン2020』、平成22年

日本原子力研究開発機構、『2100年原子力ビジョン～低炭素社会への提言～』、平成20年10月

(4) 地方公共団体

大分県『安心・活力・発展プラン2005』（2011年12月改訂）

秋田県『秋田の長期展望』（2009年3月）

兵庫県『21世紀兵庫長期ビジョン』（2011年12月改訂）

(5) 学協会

(株)日本総合研究所・応用物理学会『応用化学物理分野アカデミック・ロードマップの作成 報告書』、2007年2月

(株)日本総合研究所・日本ロボット学会、(社)人工知能学会、日本人間工学会『ロボット分野に関するアカデミック・ロードマップ』報告書』、2007年3月

(株)日本総合研究所・日本機械学会『「機械分野に関するアカデミック・ロードマップ」報告書』、2007年3月。

日本学術会議、『日本の展望—学術からの提言2010』2010年4月5日

日本学術会議（東日本大震災対策委員会、エネルギー政策の選択肢分科会）『エネルギー政策の選択肢に関わる調査報告書』2011年9月22日

(6) 企業・産業

株式会社ヤクルト『Yakult Vision 2020』、2011年1月

経済団体連合会『経団連ビジョン2020 「魅力ある日本」』、1996年10月

JR東日本『グループ経営ビジョン2020-挑む一』、2008年

社団法人関西経済連合会『関西ビジョン2020』、2008年10月

一般財団法人新技術振興渡辺記念会委託調査
調査報告書「日本の長期ビジョン策定の在り方
に関する調査研究」

(科学技術イノベーション政策立案における長期ビジョン
の有効活用に係る基盤構築のための調査報告書)

2011年12月28日

財団法人 未来工学研究所

〒135-8473 東京都江東区深川 2-6-11 富岡橋ビル 4F

電話：03-5245-1015 (代表)