

情報化政策の変遷
——郵政省と通産省の競合を中心に——

大 石 裕

The Transition of Japanese Informationization-Policy
——A Brief History of Competitions between The Ministry
of Posts and Telecommunications and The Ministry of
International Trade and Industry——

Yutaka OISHI

Abstract

In this paper I address the question of policy-competitions between the Ministries at policy process level in Japan, especially "bureaucratic sectionalism", referring to the recent tendencies of the discussion about policy process. I consider the case of the transition of "Informationization-Policies(mainly after 1970)" proposed by The Ministry of Posts and Telecommunications and The Ministry of International Trade and Industry, and inquire into the policy-competitions between them, for example (a)promotion of information and communication industry, (b)experiments of Visual Information System, (c)bill of Value Added Network, and (d)Information-Development.

Key words: Policy Process, Bureaucratic Sectionalism, Informationization, Informationization-Policy, Pluralism.

抄 録

本稿は政策過程論の最近の動向に目を配りつつ、政策過程における省庁間の政策競合に関し、「割拠主義（セクショナリズム）」の問題を中心に論じる。そして、近年多くの注目を浴びている情報化政策の変遷を事例としてとりあげ、郵政省と通産省との政策競合、及びその問題点について検討する。具体的には、「情報産業振興策」、「映像情報システム実験」、「VAN法案」、「情報開発」といった政策に言及する。

キーワード：政策過程、割拠主義、情報化、情報化政策、多元主義

1. はじめに

現代日本社会をはじめとする先進産業社会を「情報化」という切り口で捉えてみると、その変化が急なのはいうまでもない。我が国では、「技術立国（通産省）」あるいは「情報資源立国（郵政省）」といったスローガンが掲げられ、情報化の促進・支援を目的に様々な政策が遂行されてきたのは周知の通りである。本稿は情報化政策の変遷について、その主要立案官庁である郵政省と通産省との政策面での競合・対立を中心に検討する。

その準備作業として、先ず我が国の官僚制あるいは政策過程に関する諸研究を概観する。次いで、政策過程における省庁間の政策競合に関し「割拠主義（セクショナリズム）」の問題を中心に論じる。その後、情報化政策のなかからいくつかの政策をとりあげ、郵政省と通産省の競合に焦点を当て検討する。こうした一連の作業により、情報化政策が抱える問題点と、政策過程において官僚機構が果たす役割に関して考察を加えることが本稿の主たる狙いである。

2. 政策過程における省庁間の競合

（1）政策過程における官僚機構の役割

政策過程の概念とは、政策研究の全領域をカバーすることを目的に、「情報としての政策に着目しつつ行為システムと環境との相互作用およびフィードバックによる連結・循環の全体を問題にする」¹⁾ものである。この視点に立つと、政策の動きは一連の循環連鎖として次のように段階づけられる。それは、①政策課題の形成、②政策形成、③政策決定、④政策執行過程、⑤政策評価、である²⁾。なおこの循環連鎖については、「政策評価」以外の各段階においても、様々な形で関連情報がフィードバックされ、政策が再検討あるいは修正される可能性があることにも留意すべきであろう。また、全ての政策がこの循環軌道に乗るわけではなく、ある段階（特に政策形成と政策決定）で停滞したり、廃案に追い込まれる政策も無論存在する。その原因としては、政策が公表された段階で反対の声が生じ、政策の形成・決定が断念に迫られるといった事態が先ず想起される。それ以外にも、当該政策が対象とする問題自体が他の何らかの方法で解決される、またその問題が他の問題と比較され重要度が低いと評価される、さらには統治機関が意図的に問題への対処を先送りし、その政策が不形成になるといったことなどが考えられよう。

官僚機構が整備され行政国家化が進んだ社会では、官僚はこうした政策過程の各段階において、そもそもの役割である政策執行以外の各段階にも深く関わり、重要な機能を担うことになる。

1) 山川 (1980) p. 64.

2) 大森 (1981) p. 132.

特に我が国ではこの傾向は著しく、政策過程における官僚の影響力が強大であるという「官僚優位論」³⁾が、日本の官僚制の特質との関連から、多くの論者によって主張されてきた。例えば、辻清明はいわゆる「戦前戦後連続論」の立場から、日本の官僚制の特質として、①組織における階統制と機能における割拠性の矛盾をはらんだ結合、②特権的性格の残存を背景とした行動形態、③稟議制に典型される意思決定過程、をあげる⁴⁾。また三沢潤生は、このような特質を有する官僚機構が、政策過程においては第二次大戦前と同様に中心的位置を占めると主張する。そして、この官僚優位の状況を土台にして、「55年体制」成立以後、政策過程に次のような変化が生じたことを指摘する。それは、①政策決定機構内における国会の機能低下の促進、②官僚と与党自民党との癒着の深化と公然化、③内閣の政策決定上のリーダーシップの欠如、特に政策の総合調整機能の貧困さ、④財界の政府の施策に対する発言権の強化、与党との結合の制度化、である⁵⁾。

ところが近年、政策過程研究の分野ではこうした「官僚優位論」とは異なる「日本的多元主義」⁶⁾と呼ぶべき視点からの調査研究が行われるようになってきた。これらの研究は、官僚と政党（自民党）との間、あるいは政党内、省庁間の主張・利害の対立、及びその調整過程に分析の中心を据える。日本型多元主義論は、官僚機構の役割を依然として大きなものと考えながらも、いずれも政党主導への潮流・族議員の台頭など「党高政低」現象をその根拠にするという共通点を持つ⁷⁾。また、こうした政治家と官僚との力関係の変化を促した要因としては、①低成長によって官僚制が社会利益に対して財政的挺子を使いにくくなったこと、②社会に対する官僚制の一方的な影響力の弛緩、③（日本の近代化を支えてきた）追いつき心理の減退による官僚制の影響力の後退、④経済自由化の加速に伴う官僚制の影響力の減退、⑤政治家の間の競争の激化、といった点が指摘されている⁸⁾。

日本型多元主義論は、こうした党高政低現象に加え、財界、各種圧力団体、マス・メディアも政策過程に重大な影響を及ぼしている（と認知されている）点も高く評価する。すなわち、政党をはじめとするこれらの諸勢力が、政策過程において官僚機構と同等の、あるいはそれ以上の影響力を行使するケースが数多く存在し、しかもそうした勢力の利害が必ずしも一致しないことが日本型多元主義を成立させる主要因とされるのである⁹⁾。その結果、「装置としての官僚制依存は、ただちに官僚制支配を意味するのではない」¹⁰⁾ 点が強調され、我が国の政策過程を分析する

3) 官僚優位論も含む日本の官僚制、及び政策過程に関する諸研究の動向については高橋（1989）、村松（1981）を参照。

4) 辻（1966）、第5章第2節「日本官僚制の特色」pp. 97～122、また辻（1969）も参照。

5) 三沢（1967）pp. 12～20。

6) 「日本型多元主義論」の立場から官僚制、政策過程について論じたものとしては、例えば猪口（1983）、猪口・岩井（1987）、中邨（1984）、村松（1981）がある。

7) 高橋（1989）p. 35。

8) 猪口（1983）pp. 180～191。

9) 蒲島（1986）、三宅他（1986）、村松（1981）、村松他（1986）を参照。

10) 村松（1981）p. 333。

にあたって、多元主義論の有用性が主張されることになる。ただし、こうした主張の背景には、「官僚優位論」において前提とされたいわゆる「政・官・財」が一枚岩となって政策過程を支配するという日本型のパワーエリート論、及びそれに立脚して進められた諸研究（例えば政治参加論）に対する批判が存在する点は看過できないと思われる¹¹⁾。

(2) 官僚機構の割拠主義

これまで見てきたように、我が国の最近の政策過程研究は、官僚の影響力の減退という問題を軸に進められてきた。もちろん、こうした評価は他のアクター、特に政党との比較に基づく相対的なものであり、政策によっては妥当しないものも当然存在する。しかし、官僚機構を取りまく環境が、政党など諸勢力の伸長に加え、貿易摩擦に見られるようにきわめて複雑化している事実は否定できない。それでは、これらの環境変化に対し、我が国の官僚機構はどのように対応してきたのであろうか。以下では、官僚機構における割拠主義に焦点を当て検討を進めることにする。

政策は執行される以前に、「政策形成」あるいは「政策決定」の段階で主張・利害の調整が図られ、その有効性が保証されなければならない。また、関連する複数の政策を立案・遂行する場合には、それらの政策は互いに整合性を持たなければ有効には機能しない。しかし現実には、見解・利害の対立が調整不調のまま政策に反映されてしまったり、複教の政策が不整合のまま遂行されることにより、その有効性が減じられてしまう例が数多く見られる。しかも、政策をめぐる見解・利害の対立が省庁間のそれと重なったり、さらには複数の省庁が権限の拡大を狙って政策形成や政策決定に関与することで、政策の有効性が一層減ぜられてしまう場合もある。省庁間の政策競合の問題について、アンソニー・ダウズは「政策空間」という概念を用い、次のように説明する¹²⁾。

「官僚機構の営む社会的機能はみな、他の官僚機構の機能との関連で、政策空間のなかにある位置を占めている。……いくつかの官僚機構がみな、特定空間を有する機能をもっているとする、その空間をそれら官僚機構が同時に占めうる……」

このように、ある政策空間は複数の官僚機構により占められる可能性があるもので、その空間における権限をめぐる対立が生じることもある。またダウズは、政策空間における官僚の特定の機能あるいは支配力について「領域」概念に基づき考察を行っている。ここでは官僚機構の領域は、次のように区分される（図1）¹³⁾。

① 内部——官僚機構が政策過程において支配的役割を演じられる場所。官僚機構が唯一の決定者となる「核心地帯」と、官僚機構が支配的であるがそれ以外の社会的機関も若干の影響力を行使する「内部周辺」から成る。

11) 高橋（1989）参照。

12) ダウズA.（1975）p. 248, なお、日本の官僚機構の割拠主義に関する理論的検討は、今村（1986）の中で詳細に行われている。

13) 同上p. 249。

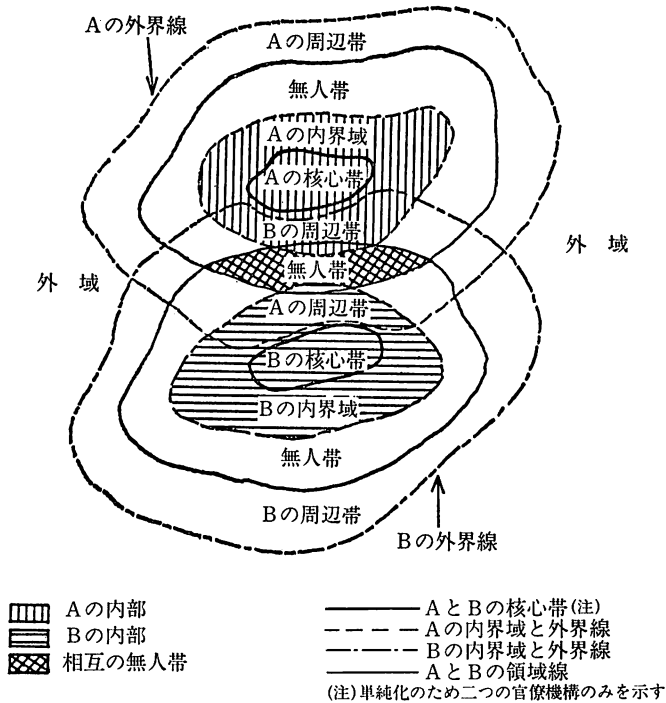


図1 近接した二つの官僚機構の領域
 出典：ダウンス，A. (1975)，p. 250

② 無人地帯——単一の官僚機構が支配的ということがなく、多くのものが若干の影響をもっている場所。

③ 外部——他の官僚機構が政策過程で支配するところ。ある官僚機構も若干の影響をもつが他の官僚機構が支配的な「周辺」と、ある官僚機構が全く影響をもてない「外的領域」から成る。

官僚機構はここで言う「内部領域」の拡大を常に企て、それが省庁間の政策競合・対立に発展するのである。こうして見ると、官僚機構における割拠主義、あるいは政策の競合・対立は、官僚機構という制度の発展に伴って生じるもので、程度の差はあれこの種の機構を備える社会ではいずれにも存在し、従って日本の官僚機構のみの特有の現象ではないと理解したほうが適切であろう。とはいえ、日本の官僚機構の特質として割拠主義やそれに伴う政策競合・対立が度々指摘される理由としては、その程度が著しく弊害も多いことによるものと思われる。日本において割拠主義が横行する原因としては、我が国の官僚制が「権限を細分化し、すべての行政職員が行政意志の決定に包み込まれるような案配をする」¹⁴⁾ という意志決定方式（稟議制）の特質により、

14) 伊藤 (1980) p 49. また辻 (1966, 1969) も参照。

次のような作用上の問題が生じている点が指摘されている¹⁵⁾。

「……細分化された権限，じつは関連事務が，それぞれの職位で，何らかの社会的効果を生み出すというより，むしろこれら関連事務の担い手である行政職員相互のあいだに集団的一体性をつくりだす——もしくは，げんにある集団的一体性を再確認する——ことを第一義的な目標として執行されることを意味する。

……ある意味で，権限が『対策実現の手段』ではなく『権限の確認』の手段として自己目的化している……。」

こうした各省庁，さらには省庁内部における割拠主義については，「第一次臨時行政調査会答申（1964年）」において既に厳しく批判されており，その後も「第二次臨時行政調査会答申（基本答申1982年，最終答申1984年）」においても，若干その内容・論調は変化しながらも，やはりそれによる弊害の除去の必要性が主張されている¹⁶⁾。これらの答申を受けて，既にいくつかの施策は講じられているが，しかし現実には見るべき成果をあげてないと評価するのが妥当と思われる。

3. 情報化政策の展開

これまで論じてきたように，官僚機構の割拠主義は我が国の政策過程に色濃く影を落としている。この現象は，情報化政策をめぐる政策過程においても見てとれるのである。本章では先ず，当初情報化政策の先導役を担った通産省の政策について概観し，その後この分野をめぐる郵政省と通産省の競合に焦点をて，映像情報システム，VAN 法案，情報開発といった政策について検討する。

(1) 情報産業の振興

我が国において，情報化政策と呼ぶべき政策をいち早く打ち出したのは通産省であった。というのも，当初情報化は主としてコンピュータの開発・普及により推進されるものと考えられ，その主管官庁として通産省が果たす役割はきわめて大きかったからである¹⁷⁾。通産省は，国家レベルの政策としては初めて情報産業の概念を導入した報告書『情報処理および情報産業の推移と現状』を1967年に発表し，その後この報告書を吸収・発展させ1969年に『情報処理，情報産業施策に関する答申』を行った。このように，通産省は今後日本の産業をリードする業界として情報産業に注目するようになり，その振興策の必要性を強く主張した。さらに，1971年に答申され

15) 伊藤 (1980) p. 50, p. 52.

16) 第一次，第二次臨時行政調査会の官僚機構の割拠主義に関する批判については，今村 (1986) を参照。

17) この当時の通産省の情報化政策に関しては，日本民間放送連盟研究所編 (1969)，通商産業省産業技術会議 (1970) を参照。

た『70年代の通商産業政策——産業構造審議会中間答申』において、70年代の産業構造ビジョンの中核に「知識集約型産業構造」を据え、それまで我が国の経済発展を支えてきた重化学工業に代わり、情報産業の振興を政策目標として明確に位置づけたのである。なお、この答申では知識集約型産業の例として、①研究開発集約産業（電子計算機、航空機、産業ロボット、集積回路など）、②高度組立て産業（通信機械、事務機械、教育機器など）、③ファッション型産業（高級衣類、高級家具など）、④知識産業（情報処理サービス、情報提供サービス、ソフトウェアなど）があげられている¹⁸⁾。

また通産省は、情報化政策担当部局の充実を目指して1969、70年に相次いで旧重工業局に電子機器、情報処理機器担当課を設置した。さらに1973年には、省内の大規模な機構改革を行い、それらの課を発展させ機械情報産業局を設置し、その下に主に情報産業関連の政策を扱う電子機器課、情報処理振興課、電子政策課の3課を置いた（なお1984年には情報処理システム開発課を新設し、現在は電子・情報4課体制となっている）。これにより通産省は、コンピュータ産業を中心とする情報関連産業に関わる政策の主導権を握ることになった¹⁹⁾。

他方郵政省は、この時期データ通信制度の改革に着手し、1971年に公衆電話回線をデータ通信などの利用を一般に開放する「第一次回線開放」措置を講じた。しかし郵政省は当時、郵務・貯金・簡易保険を中心業務とする現業官庁にとどまっていたこと、また情報化政策の中心がスタンダードアロン型のコンピュータの発展に置かれていたことなどから、情報化政策を積極的に打ち出すには至らなかった。

（2）映像情報システム実験²⁰⁾

通産省は双方向映像情報システム実験の準備を進めるために、1971年6月に「地域情報システム委員会」を、1972年5月には「財団法人映像情報システム開発協会」をそれぞれ設立し、本格的検討に着手した。これに対し郵政省は、この種のシステムが既存のCATVシステムの範疇に属し、自らがその主管官庁であることから、通産省のこうした動きに対抗・反発した。そして、1971年9月に「同軸ケーブル調査会」を設置、1972年6月には「多摩CCIS実験構想」を発表し、さらに同年10月にはその運営主体として「社団法人生活情報システム開発協会」を設立した。その一方で、郵政省はCATVシステムを放送と同一視した規制色の強い「有線テレビジョン放送法」の成立に尽力した（1972年成立）。しかし、同法案の審議過程の付帯決議の一項目として「本法は、今後開発される双方向通信には適用されるものではないこと」が政府の留意事項にあげられ、映像情報システムは既存のCATVシステムと区別され、将来の規制緩和に含みを残した²¹⁾。

18) 通商産業省産業構造審議会編（1971）pp. 31～32。

19) 通産省の機構改革については、通商産業省行政研究会編著（1983）、川北（1985）を参照。

20) 映像情報システム実験をめぐる郵政・通産両省の政策競争については、伊藤・大石（1986）、放送ジャーナル編集部（1977）を参照。

21) 林（1981）を参照。

このように、郵政省と通産省は映像情報システム実験を目的とする組織を相競って設立したが、予算要求の段階でこれらの二つの組織の一本化が大蔵省から要求され、それを受けて両省は1973年4月に「財団法人生活映像情報システム開発協会」を設立する運びとなった。しかし現実には、郵政省は多摩 CCIS 実験（1976～1980年）を、通産省は東生駒 Hi-OVIS 実験（1978～1986年）を別個に計画・実施し、両協会の統合は形だけのものに終わった。これら二つの実験システムは、使用した回線こそ同軸ケーブル（多摩 CCIS）、光ファイバー（東生駒 Hi-OVIS）と異なっていたが、技術面を除くサービス内容などの面では重複・近似するものも非常に多かった。

（3）VAN 法案

1970年代、我が国では産業レベルでのコンピュータの導入が進み、設置台数も増加し、情報化はコンピュータ化を軸に順調に進展した。ただし、それ以上に注目すべきなのは、この時期に生じたデータ通信に対する需要の増大であろう²²⁾。なぜなら、この分野の需要増大は、スタンドアロン型のコンピュータの導入を中心に展開してきた我が国の情報化が各コンピュータ間のネットワーク化へと拡大したことを示すからである。そして、ネットワーク（電気通信）分野を管轄する郵政省は、この傾向を契機に情報化政策の作成・立案に直接的・積極的に関わるようになり、現業官庁から政策官庁へと変貌していく。また、1978年にアメリカとの間で生じた電電公社資材調達問題など、情報化の進展に伴い先端技術をめぐる貿易摩擦問題が浮上し、その代表格である各種通信機器を管轄する立場にある郵政省が、この問題に対応するため明確な政策を打ち出す必要性に迫られたことも政策官庁への脱皮を促した要因といえよう²³⁾。

こうした過程で郵政省は、電気通信政策部門の充実を目的に機構改革を進め、1980年に電気通信管理官の組織と大臣官房通信政策課を統合し電気通信政策局を設置した。さらに1984年には、第二次臨時行政調査会の答申を受けて電気通信行政機構の抜本的な見直しを行い、通信政策局、電気通信局、放送業政局という「通信三局」を設置するに至った²⁴⁾（表1）。郵政省はこのようにして、情報化政策分野における役割を増大させていったが、その結果それまで情報化政策を主導してきた通産省と本格的に競合・対立することになった。以下では、VAN（付加価値通信網）の扱いを中心に、電気通信事業法をめぐる両省の政策競合について検討してみたい²⁵⁾。

郵政大臣の私的懇談会として発足した電気通信政策懇談会は、1981年「80年代電気通信のあり方」という報告書を取りまとめ、その中で緊急提言としてデータ通信の自由化問題に言及した。

22) 1970年代におけるデータ通信の著しい伸びについては郵政省（1981）pp. 206～209参照。

23) 下田（1987）を参照。なお下田は郵政省の政策官庁化の直接的引き金として、その当時生じた KDD 事件をあげている。また、通商産業省（1981）pp. 258～261も参照。

24) 郵政省の機構改革については、下田（1987）、郵政省行政調査会編著（1985）を参照。

25) これ以下に述べる VAN 法案を中心とする電気通信事業法改正をめぐる各アクターの一連の動向については、川北（1985）、佐野（1985）、中村（1984）、林（1984）、平松（1984）、村上（1985）、郵政省情報産業室監修（1983）を参照。

表1 郵政省：電気通信政策官庁への歩み

1980年	電気通信政策局新設
1981年	電気通信政策懇談会 「80年代電気通信政策のあり方について提言」
1982年	郵政省、データ通信自由化新法を断念 臨調民営化答申
1983年	電気通信政策局長の私的諮問機関「電気通信システムの将来像に関する調査研究会」設置 総合データ通信ネットワーク化構想懇談会設置 テレトピア構想打ち出す
1984年	電気通信行政で3局（通信政策局、電気通信局、放送行政局）新設 電電改革3法案成立
1985年	国際政策研究会（郵政相の私的諮問機関）国際通信法体系見直しを提言 基盤技術研究指針発表

出典：下田（1987），p. 60

郵政省はこの提言を受けて、「民間に付加価値サービスを認めるための制度創設を内容とする新法（付加価値データ伝送業務に関する法律案：VAN 法案）」を用意した。ところがこの法案に対し、通産省は情報処理分野に対する規制は当分野の高度化を阻害するとして強硬に反対し、また第二次臨時行政調査会も許認可整理に関する中間答申を行ったことから、結果的にVAN サービスに規制の網をかぶせることになる郵政省のこの法案は廃案に追い込まれた。しかしその一方で、「データ処理のための回線利用の自由化のための公衆電気通信法改正案」が、当時の田中六助政調会長、橋本龍太郎行財調査会長の裁定により成立し、これにより民間企業による中小企業向けVAN サービスのみが認可されることになった（第二次回線開放）。

第二次臨時行政調査会は、電気通信制度も含む一連の行政改革について審議を継続していたが、1982年7月に第三次基本答申を行い、その中で「現在の電電公社は、5年以内に基幹回線部分を運用する会社と地方の電話サービスなどを運営する複数の会社とに再編成することとし…」と述べ、電電公社民営化の方向を明確に打ち出した。この方針に対しては、郵政省内部や自民党、さらには全電通労組などから反対の声が上がり、法案づくりは難航をきわめた。しかしその後、紆余曲折を経ながらも、行政改革を最大の政治課題とする中曽根政権が発足したこともあり、郵政省は電気通信審議会の答申「21世紀に至る電気通信の長期構想」を受け、電気通信分野の規制緩和を目指すべく法案づくりに着手し、1984年2月に「電気通信事業法案」と「日本電信電話株式会社法案」を国会に提出した。なお、この過程で当時の金丸信郵政事業懇談会長と橋本龍太郎行財政調査会長は、「試案」を発表するという形で各界の意向を調整するのに重要な役割を果たした。

この電気通信事業法をめぐる政策過程においても、VAN 事業の規制をめぐる郵政省と通産省は鋭く対立した。郵政省の当初案では第二種電気通信事業に関して、特別第二種電気通信事業（大規模VAN）については「許可制，50%外資規制」，一般第二種電気通信事業（一般VAN）に関しては「届出制，外資規制なし」となっていた。この案に対し通産省は、第一種電気通信事

業の規制案に関しては賛成したものの、第二種電気通信事業に関しては、電気通信分野における大幅な規制緩和を求めるアメリカの要求が強まってきたこと、そしてデータ通信を「オンライン情報処理」と捉え、この種の事業を郵政省の規制下に置くことに反対していたことから、当分野の全面的自由化を主張した。この問題は結局、自民党四役裁定により、特別第二種事業に関しては「登録制、外資規制なし」、一般第二種事業に関しては「届出制、外資規制なし」というように両省の主張を相半ばすることで決着をみたのである。

(4) 情報開発

1980年代に入り、東京への一極集中が一段と進むなかで、情報化の進展をテコに国土・地域開発を推進するという「情報開発政策」が立案・遂行されるようになってきた。国土庁が作成し1987年に閣議決定された第四次全国総合開発計画においても、こうした情報開発の考え方が取り入れられている。この計画では、多極分散型国土の形成を実現するための主要策として、地域主導による地域づくりを推進することを基本とし、その基盤となる交通、情報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大を目指す「交流ネットワーク構想」が掲げられている。そして、情報通信分野においてこの目標を達成するための基本的方向とし、全国土を任意の地域相互間で様々な自在にアクセスし、自由なコミュニケーションを可能にする圏域として「ランダムアクセス情報圏」の構築の必要性がうたわれているのである²⁶⁾。

情報開発政策は、現段階では「地方における情報通信産業の育成」「各地域内の情報流通の活発化、及び各地域の情報発信能力の増大」「全国規模での情報通信ネットワークの整備・高度化」という三つの下位目標から成立していると捉えられる²⁷⁾。これら各領域においてもやはり、郵政省と通産省の政策競合が生じている。

先ず「地方における情報通信産業の育成」についてだが、電気通信システム将来像研究会は情報通信産業を「電気通信による情報の伝送・加工・処理・提供を行う業、及びこれに関連する業の総体をいう²⁸⁾」と定義する。郵政省通信政策局の試算によると²⁹⁾、情報通信産業の国内生産額は、1985年で約42兆円であったのが2000年になると約168兆円に達し（伸び率年平均9.68%）、GNP比でも6.3%から14.1%にまで上昇すると予測されている。さらには、情報通信産業自らが様々な付加価値を生み出したり、他産業にもその影響が波及することも見込まれている。このように情報通信産業は、情報化社会においては産業経済（成長）の中心的役割を担うと期待され、今後の地域産業の発展の鍵を握ると考えられている。とはいえ、現状では情報通信産業も東

26) 国土庁(1987)、「交流ネットワーク構想」については p. 7, 「ランダムアクセス情報圏」については p. 93 をそれぞれ参照。

27) 情報開発論、及び情報開発政策に関しては電気通信政策総合研究所(1989)、大石(1989)を参照。この報告書・論文で筆者は情報開発の有効性について批判的観点から論じたが、本稿の焦点は郵政省と通産省の政策競合に当てているので、この問題には言及しないことにする。

28) 電気通信システム将来像研究会編(1983) p. 138。

29) 郵政省通信政策局編(1989) pp. 27~34。

情報化政策の変遷（大石）

表2 通産省：産業立地政策の変遷

産業立地政策	拠点開発による工業集積	工業再配置政策	テクノポリス政策	頭脳立地構想
年代	昭和30年～40年代	昭和50年代以降	昭和50年代後半以降	昭和60年代以降
背景	戦後復興から高度成長へ所得倍増政策	高度成長時代過疎過密問題、公害問題の深刻化	石油ショックを契機とした安定成長への移行定住構想	経済の高度化、ソフト化の進展 円高下の国際協調型産業構造調整の進展
産業構造	重厚長大産業の発展	重厚長大産業の停滞加工組立産業の発展	ハイテク産業の急成長 知識集約化の進展	ソフト化、サービス化の進展
関連法律	新産業都市建設促進法 工業整備特別地域整備促進法	工業再配置促進法 農村地域工業導入促進法	高度技術工業集積地域開発促進法	地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律
手法	重厚長大産業開発のためのハード面の基盤整備（道路、港湾、用地、用水等）	過疎過密の同時解消のための工業配置 過疎化する農村での労働機会の創出	ハイテク産業の導入 地場企業のハイテク化	産業の頭脳部分（特定事業）の導入、地域における産業の高度化促進

出典：通商産業省立地公害局編（1988），p. 2

京集中が進んでおり、通産省が実施した「特定サービス産業実態調査」によれば、例えば「情報提供サービス業」の場合、事業所数で49.2%、年間売上高で77.6%が東京圏に集中していると報告されている³⁰⁾。

通産省は、先端産業の地方立地促進政策を打ち出すなかで、他省庁に先駆け地方における情報通信産業の育成を図っている。通産省の戦後の産業立地政策は、「拠点開発による工業集積（昭和30～40年代）」「工業再配置政策（同40年代）」「テクノポリス政策（同50年代後半）」「頭脳立地構想（同60年代）」と四期に分けられる（表2）³¹⁾。このうち、テクノポリス政策は地方におけるハイテク産業の導入を、また頭脳立地構想はソフトウェア業、情報処理サービス業など産業の「頭脳部分」の地方立地を促進する狙いを持っていることから、まさにここで言う「地方における情報通信産業の育成」に該当する政策である。

これに対し郵政省は、従来は情報通信産業の育成に直接関わる政策を立案していなかったが、近年の情報化政策における比重の高まりとともに、矢継早やにこの種の政策・構想を打ち出してきた。例えば、1988年に「地方における情報通信産業育成のための拠点づくりの形成」を主たる目標に掲げる「地方情報通信産業活性化構想（ネットワーク型インキュベーション構想）」を

30) 情報提供サービスなど「情報の東京集中」問題に関しては、国土庁計画・調整局編（1989）を参照。

31) 「頭脳立地構想」に関しては、通商産業省（1988）を参照。また通産省はテクノポリス政策の一層の充実を目指して「テクノネットワーク構想」を打ち出している。この構想については中野（1988）を参照されたい。

公表し、さらにこの構想を核に他の地域情報化政策の調整を図ることを目的に「情報基盤開発構想(テレコムタウン構想)」も打ち出した³²⁾。情報通信基盤開発構想とは、①光ファイバー LAN やテレポートなどによる高度情報通信基盤を先行的に整備することにより港湾埋立地などのさら地の開発を行い、ソフトインダストリーなどの情報産業部門、経済センターなどの情報多消費部門が集積した魅力ある街を開発すること、②衛星通信、マイクロ回線等を用いた地域情報拠点間を結ぶ低コストの通信システムの開発等を内容とするものである。

次に「各地域内の情報流通の活発化、及び各地域の情報発信能力の増大」についてだが、これに関連するのが「地域情報化政策」と称される一群の政策・構想である。この種の政策・構想は、ニューメディアを行政・産業・家庭といった様々な分野で普及・活用させ、各地域内での行政情報・業務情報・生活情報など各種情報の流通を活発化させることで、地域の情報発信能力を高めることを主たる狙いとするものである。これに属する政策を真っ先に立案・公表し、先導している官庁も、やはり郵政省(テレトピア構想など)と通産省(ニューメディア・コミュニティ構想など)である。なお、農水省(グリーントピア構想)や建設省(インテリジェント・シティ構想)などの省庁も自らの所管に応じた地域情報化政策を立案・推進している³³⁾。

郵政省は、テレトピア構想については次々とモデル都市地域を指定する一方で(1989年3月段階で70地域)、民活法(民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法)の対象事業として、テレコム・リサーチパーク、テレコムプラザ、テレポート、マルチメディアタワー、特定電気通信基盤施設を指定し、それらの施設の設置を計画・推進している³⁴⁾。

他方通産省も、テレトピア構想とほぼ同様の事業内容のニューメディア・コミュニティ構想を推進し、1989年3月段階でモデル地域21、応用発展地域(モデル地域で蓄積したノウハウをさらに発展させ実用化する)43地域を指定している。また、「全国各地で計画されている大規模地域開発に関して、21世紀にむけて導入が期待される先進の情報システムを先行的に整備することにより、情報化に即応した高度な都市機能の現実を図るプロジェクト」として「情報化未来都市構想」を掲げ、1988年から本格的な検討に入っている³⁵⁾。

最後に「全国規模での情報通信ネットワークの整備・高度化」について述べてみたい。郵政省は、先に述べた1985年の電気通信事業の大幅な制度改革により、この分野に競争を促進する一方で、地上系ネットワークと衛星系ネットワークいずれに関しても、その整備・高度化を積極的に推進している。通産省は、既に見たように電気通信事業法の政策作成の段階においては、VAN事業を中心に積極的に働きかけを行ったものの、その後はこの領域が郵政省の権限の下に置かれていることから、現段階では全国規模でのネットワーク化に直接関わるような政策や構想を打ち

32) 「地方情報通信産業活性化構想」に関しては郵政省通信政策局地域振興課監修(1988)、「情報通信基盤開発構想」に関しては情報通信基盤開発推進協議会(1989)を参照。

33) 各省の地域情報化政策の現況については、国土庁計画・調整局編(1989)、田所(1989)を参照。

34) 郵政省のこの種の計画・政策については、郵政省監修(1988)を参照。

35) 通産省のこの種の政策の近況、及び政策間の関連については、通商産業省(1988)を参照。

出してはいない。

4. 考 察

これまで、情報化政策をめぐる郵政省と通産省の競合について検討してきたが、以下ではこの政策競合に関して、日本の政策過程及び官僚機構の割拠主義についての論議を踏まえ考察を加えることにする。

まず指摘したいのは、脱産業化社会の形成が我が国の重要課題として広く認識されるようになり、それに比例して情報化政策という「政策空間」³⁶⁾の重要性が高まったという点である。情報化政策が、産業政策や国土・地域開発政策など他の政策との連関を深め、その空間を拡大してきたことから、この政策領域に対する郵政・通産両省の関心が一層高まり、その結果様々な政策競合・対立が生じたと考えられる。すなわち、両省とも情報化政策を自らの「内部領域」に取り込み、権限の確保を狙っていることが、このような政策競合・対立を生じさせてきたと捉えられるのである。

また情報化という潮流自体が、コンピュータ化からネットワーク化へ拡大し、さらにはメディア間の融合が進んだことにより、情報化に関わる「政策空間」自体が変化してきたという側面も重要である³⁷⁾。その結果、従来通産省を中心に立案・遂行されてきた領域への郵政省の参入が促されたのである。映像情報システム実験をめぐる両省の競合から理解されるように、情報化政策の初期段階においては通産省が郵政省の領域に関わる政策を打ち出しており、その傾向は1982年の「第二次回線開放」の頃まで続いたと見なしうる。ところが、情報化社会におけるネットワーク化の重要性が強調されるに従い、電気通信分野の高度化及び規制緩和が緊急の課題となり、この領域に権限を有する郵政省の影響力が強まってきたのである。もちろん、郵政省もこの分野での主導権を握るべく、機構改革を行い政策官庁化を進めたのは既に見た通りである。さらにその後は、VAN法案をめぐる両省の動きからうかがわれるように、郵政省は通産省と妥協しながらも権限確保にある程度成功を収め、さらに情報開発政策に至っては、それまで通産省中心に展開されてきた地方における情報通信産業の育成策に関し積極的にその領域への侵入を図っていると見ることができよう。

次に、情報化政策をめぐる政策過程について考察してみる。この領域に関しては、政策課題の形成、政策形成、政策決定といった各段階においては郵政・通産両省以外にも重要な役割を果たすアクターがいた事実注意到注意を払うべきであろう。その第一は政府・自民党である。VAN法案をめぐる郵政省と通産省との対立の調整に動いたのは、行財政調査会長、政調会長、郵政事業懇

36) 本章では以下、ダウンズが提示した「政策空間」「領域」といった用語に依拠しながら検討を加える。

37) メディア間の融合問題に関しては、林（1984）を参照。このなかで林は、この現象をB&C&D（放送と通信と情報処理）と説明している。

談会長などであった。これらのアクターは、とりわけ政策決定段階において大きな役割を演じた。第二は大蔵省である。我が国では他国と比べ、予算編成が政策の方向づけに与える影響の大きさが指摘されている³⁸⁾。情報化政策もその例外ではなく、郵政・通産両省とも新規プロジェクトの発足に当たっては予算獲得に腐心してきた。映像情報システム開発をめぐる予算折衝段階での両省の開発推進機関の一本化などはその例である。第三は、第二次臨時行政調査会である。この組織は、特にVAN法案を含む電気通信制度をめぐる一連の改革過程できわめて重要な役割を果たした。とはいえ、この組織が政府・自民党（特に中曽根政権）によって敷かれたいわゆる「行革路線」に沿って活動してきた点は留意されるべきであろう。これらのアクター以外にも、関連業界や全電通労組も一定の役割を演じたと評価できるが、忘れてならないのは諸外国、特にアメリカの存在であろう。先進諸国の産業分野における情報通信産業の比重の高まりが、この分野に対するアメリカの対日要求の強さとなって表われ、VAN法案ではアメリカは日本に対し当事業の自由化を強硬に主張したのである。まさに「横からの入力」³⁹⁾がこの政策領域でも顕著に生じたと言えよう。

以上の諸点から情報化政策に関しては、郵政・通産両省の競合・対立を軸としながらも、官僚機構以外の国内外の様々なアクターが政策過程で影響を及ぼしたことが理解されるのである。この限りにおいては、我が国の政策過程は「多元化」されていると評価することも可能であろう。しかし、「多元化」の程度が個々の政策によって異なるのは言うまでもない。例えば、地域情報化政策に関しては、モデル都市地域の指定をめぐる「族議員」からの圧力があつたとの指摘はあるものの⁴⁰⁾、概ね各省の方針・意向が強く政策に反映されていると評価できる。この政策が各省庁主導で進められている原因としては、以下の諸点が指摘できよう。第一に、地域情報化政策が表面的には地方自治体の自発性を重視し、それに主導権を与え、各官庁は自治体を支援するという方式をとっていること、さらにはこの政策が、民間活力の利用という形で進められていることがあげられる。それに関連し第二に、各省庁とも上述のような方針をとることで、自らの影響力を間接的に、そして「たか」に行使するという手法を採用している点も指摘できよう⁴¹⁾。第三に、国土・地域開発政策の調整機構である国土庁が、地域間競争あるいはプロジェクト間競争の立場をとり、政策間の調整に積極的でないこともあげられる⁴²⁾。こうしたことから、地域情報政策に関

38) キャンベル J. (1984) を参照。

39) 佐々木 (1986, p. 57) は、日本国内の政策過程に対する外国からの影響力・圧力を「横からの入力」と捉え、「国内での入力分が断断化、非公開化しているのとは対照的に、外国からは実に頻繁に、公然たる、しかも日本の政治・経済全体に関わる入力が行われるようになった」と述べている。

40) 川北 (1985) を参照。

41) このような官僚のしたたかさについて進藤は、その手法として局長レベルにおける私的諮問機関の増加をあげている (進藤, 1986)。そして、「そうした機関の増設が目立つのは、通産・郵政・建設・国土・科学技術の省庁であり、それらの検討ないし研究課題は圧倒的に「ハイテク・情報化・ソフト化」など誰も予測に戸惑っている領域である」(pp. 142~143) と述べているが、この指摘はきわめて示唆に富むものである。

42) この点について国土庁の担当官僚は次のように述べている。「……ただ新しいいろいろのテーマが出てきて、それをタネに、確かに重複もあるかもしれないが、地域の活性化に使っていくのも必要ではない

しては、現在のところは各省庁主導の下にそれぞれ別個に進められていると捉えられるのである。

とはいえ、情報化が進展し、世界・日本経済における情報通信産業の比重が高まるにつれ、それに関わる政策過程において「多元化」は一層進行するものと思われる。すなわち、情報化政策が産業経済をはじめ社会の様々な領域に多大な影響を及ぼすことが一層明らかになるにつれ、官僚機構以外のアクターが以前にも増して当領域に積極的に関与しようとし、それが政策過程の「多元化」を一段と推し進めると考えられるのである。その一方で、「族議員」や関連業界を背後に抱える郵政省、通産省を中心とする各省庁も、情報化政策の領域において競合を一段と激化させ、地域情報化政策で見たように従来とは異なる方式で巧みに自らの権限の確保・拡張を目指すものと思われる。

ただし、このような政策過程の「多元化」が政策の有効性を向上させるとは到底考えられず、逆にこの種の「多元化」により情報化政策の本来の目標（その是非はともかく）が、関連官庁・政党・業界の利害や主張により歪められてしまう恐れもある。また、政党などのアクターが政策過程に関わることのみをもって、それを「多元化」と称することができるかという問題も、日本型多元主義論に限らず多元主義論全般に常につきまとうことも忘れてはならないであろう⁴³⁾。

参 考 文 献・論 文

- 飯沼光夫他（1987）『情報経済論』有斐閣。
伊藤大一（1980）『現代日本の官僚制の分析』東京大学出版会。
伊藤陽一・大石裕（1986）「日本における有線テレビジョン研究の現状」『慶応義塾大学新聞研究所年報』27号。
猪口 孝（1983）『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社。
猪口 孝・岩井奉信（1987）『「族議員」の研究』日本経済新聞社。
今村都南雄（1986）『省庁間の政治手続き』日本政治学会編『現代日本の政治手続き』岩波書店、所収。
大石 裕（1989）「地域コミュニケーションをめぐる理念と政策」竹内郁郎他編『地域メディア』日本評論社、所収。
大森 彌（1981）「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店、所収。
川北隆雄（1985）『通産・郵政戦争』教育社。
蒲島郁夫（1986）「マスメディアと政治」『中央公論』1986年2月号。
キャンベル J. 小島昭他訳（1984）『予算ぶんどり』サイマル出版会。
行政管理庁編（1984）『行政管理の現況』大蔵省印刷局。
国土庁編（1987）『第四次全国総合開発計画』大蔵省印刷局。

か。そういうモデル事業がはじまったのもここ数年ですから、はじめはいろいろなことがあったほうがむしろいいので、下手に調整しようとするれば活力もなくなるかと思いますが。こんなことを言うとなんですが、しばらくたてば、だめなものだめになる」（エコノミスト、臨時増刊「情報通信戦国時代」1986年10月27日号、p. 72。）ただこうした「活力」が発揮できずに日本の国土・地域開発が様々な問題を抱え込んでいることは周知の通りである。例えば、西尾（1979）を参照。

43) 本稿では「多元主義論」については直接論じなかったが、この理論はきわめて多面的であり、本稿で扱った「日本的多元主義」の議論もその一変種であることは留意されるべきであろう。この問題に関しては例えば曾根（1982）、高橋（1989）を参照。

- 国土庁計画・調整局編『21世紀情報化と国土』大蔵省印刷局。
- 佐々木毅(1986)『保守化と政治的意味空間』岩波書店。
- 佐野真一(1985)『官僚、冬の時代』プレジデント社。
- 自治大臣官房情報管理室監修(1989)『地域情報政策の展開』地球書館。
- 下田博次(1987)『霞が関ハイテク国家戦略』PHP 研究所。
- 情報通信基盤開発推進協議会(1989)『情報通信基盤開発構想に関する報告書』。
- 進藤宗幸(1986)『行政改革と現代政治』岩波書店。
- 曾根泰教(1982)「多元民主主義論と現代国家」日本政治学会編『現代国家の位相と理論』岩波書店、所収。
- ダウンス A. 渡辺保男訳(1975)『官僚制の解剖』サイマル出版会。
- 高橋秀行(1989)「日本における政策過程研究(上),(下)」『季刊行政管理研究』1989年3月号, 9月号。
- 田所 泉(1989)「乱立する情報化施策の意味」『新聞経営』1989年2月号。
- 通商産業省(1981)『通商白書昭和56年版』大蔵省印刷局。
- 通商産業省産業技術会議(1970)『情報産業の施策と動向』産業技術会議。
- 通商産業行政研究会編著(1983)『現代行政全集, 通商産業』ぎょうせい。
- 通商産業省産業構造審議会編(1971)『70年代の通商産業政策』大蔵省印刷局。
- 通商産業省産業構造審議会編(1980)『80年代通産政策ビジョン』。
- 通商産業省立地公害局編(1988)『頭脳立地法の解説』通商産業調査会。
- 辻 清明(1966)『行政学概論上巻』東京大学出版会。
- 辻 清明(1969)『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- 電気通信システム将来像研究会(1983)『21世紀の電気通信』日本経済新聞社。
- 電気通信政策総合研究所報告書(1989)『情報開発の現状と課題』。
- 中野賢行(1988)「テクノネットワーク構想」『産業立地』1988年9月号。
- 長野樹一(1989)「頭脳立地構想の展開」『産業立地』1989年8月号。
- 中邨章(1984)「自由民主党の四つの顔」中邨章他編『日本の政策過程』梓出版社、所収。
- 中村昭雄(1984)「法案決定過程における自民党の支配」飯坂良明編『管理とデモクラシー』学陽書房、所収。
- 西尾 勝(1979)「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊』岩波書店、所収。
- 日本民間放送連盟研究所編(1969)『情報産業の将来』日本ジャーナリズム出版会。
- 林紘一郎(1984)『インフォメーションの時代』中央公論社。
- 林 茂樹(1981)「CATV の問題状況」東京大学新聞研究所編『地域的情報メディアの実態』東京大学出版会、所収。
- 平松 斉(1984)「揺れる電気通信制度改革の構図」『総合ジャーナリズム研究』1984年4月号。
- 放送ジャーナル編集部(1977)「東生駒・映像情報システム実験計画はどのように展開されるか」『月刊放送ジャーナル』1977年9月号。
- 三沢潤生(1967)「政策決定過程の概観」日本政治学会編『現代日本の政党と官僚』岩波書店、所収。
- 三宅一郎他(1985)『平等をめぐるエリートと対抗エリート』創文社。
- 未来型コミュニケーションモデル都市構想懇談会編(1985)『テレトビ計画』講談社。
- 村上 薫(1985)『通産省の挑戦』東洋経済新報社。
- 村松岐夫(1981)『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫他(1986)『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社。
- 山川雄巳(1980)『政策過程論』蒼林社。
- 郵政省(1981)『通信白書(昭和56年版)』大蔵省印刷局。
- 郵政省監修(1988)『明日の地域社会とテレコミュニケーション』電気通信高度化協会。
- 郵政行政研究会編著(1985)『現代行政全集, 郵政』ぎょうせい。

情報化政策の変遷（大石）

郵政省情報産業調査室監修（1983）『電気通信行政'83』ぎょうせい。

郵政省通信政策局編（1989）『情報通信モデル』大蔵省印刷局。

郵政省通信政策局地域振興課監修（1988）『地方情報通信産業活性化構想』ぎょうせい。

郵政省電気通信審議会編（1987）『1990年代テレコム戦略，電気通信高度化ビジョン』ダイヤモンド社。