プロセス評価モデルによる苫小牧工業開発の政策評価

北海道大学大学院工学研究科　正　員　○日野　智
北海道　正　員　菊池　俊介
(社)北海道開発技術センター　正　員　原口　征人
北海道大学大学院工学研究科　正　員　岸　邦宏
北海道大学大学院工学研究科　フェロー　佐藤　馨一

1. 本研究の背景と目的

公共事業に対する批判の声が近年、特に高まっている。そのため、社会基盤施設の役割と効果を明らかとすることが土木技術者に求められている。これまでは計画の妥当性や事業のインパクトが評価の主な視点であった。しかし、長期間にわたる大規模プロジェクトでは、それらと同時に計画や開発プロセスも重要な評価の視点となりうる。

本研究は政策評価におけるロジックモデルに着目し、新たな開発プロセス評価手法を提案することを目的とした。そして、北海道で実施された苫小牧工業開発を対象とし、政策評価を行ったものである。苫小牧の工業開発は 1963(昭和 27)年に港湾の供用が開始された西港区(苫小牧臨海工業地帯)と 1980(昭和 55)年に供用が開始された東港区(苫小牧東部工業基地)にわけられる。本研究は西港区における開発を主な評価対象としている。

2. 政策評価モデルによる事後評価

(1) セオリー評価とロジックモデル

政策評価の手法は一意的に決定されるものではない。本研究では、セオリー評価に着目した。セオリー評価の最終成果物がロジックモデルである[1)]。これは計画における**「投入⇒活動⇒結果⇒成果」**の過程を示すものである。この過程が計画における仮定の下で連鎖的に実施され、目標が達成される。

これにより、セオリー評価では計画の介入理論の妥当性が検証される。

(2) プロセス評価モデルの提案

本研究は時系列的に事項を整理し、開発プロセスを評価する。しかし、大規模なプロジェクトは長期間にわたり、複数の事業から構成されている。そのため、単なる年表では詳細なプロセスを把握することが困難である。本研究では、ロジックモデルの概念を基にプロセス評価モデルを提案する。

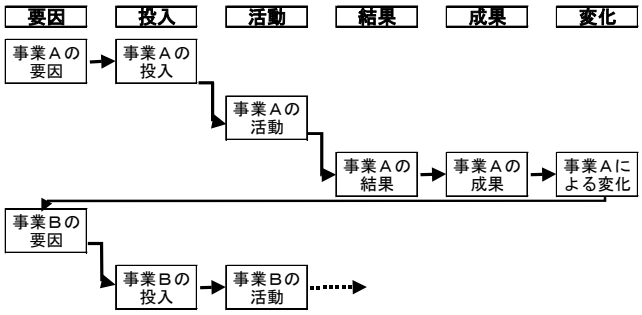

図 1　プロセス評価モデルの概念図

横軸にロジックモデルの投入から成果へのフロー、縦軸に時間軸を表現したものがプロセス評価モデルである(**図 1**)。また、横軸には事業の契機を示す「要因」と成果が周囲環境に与えた「変化」の要素を追加する。すなわち、計画や事業の動機となる要因から、ロジックモデルの投入から成果の過程、成果が周囲に与えた変化を図示し、開発プロセスを動的に表現するものである。また、ある事業による変化が他の要因となる連鎖関係も表現される。

苫小牧工業開発のような大規模プロジェクトは長期間にわたり、複数の事業から構成されている。プロセス評価モデルはそれらを考慮したモデルである。

3. 政策評価への新聞記事データの活用

開発プロセスを把握する資料としては史書や計画書がある。だが、これらの資料には筆者等の主観が入っている、開発プロセスを充分に把握できない等の問題点がある。

本研究では新聞記事データベースを構築し、プロセス評価モデルの作成に用いた。昭和 40 年代に発刊された日本経済新聞・北海道新聞・苫小牧民報など

キーワード：政策評価, 計画理論, 開発プロセス, 苫小牧港
連　絡　先：〒060-8628　札幌市北区北 13 条西 8 丁目, TEL (011)706-6864, FAX (011)706-6216

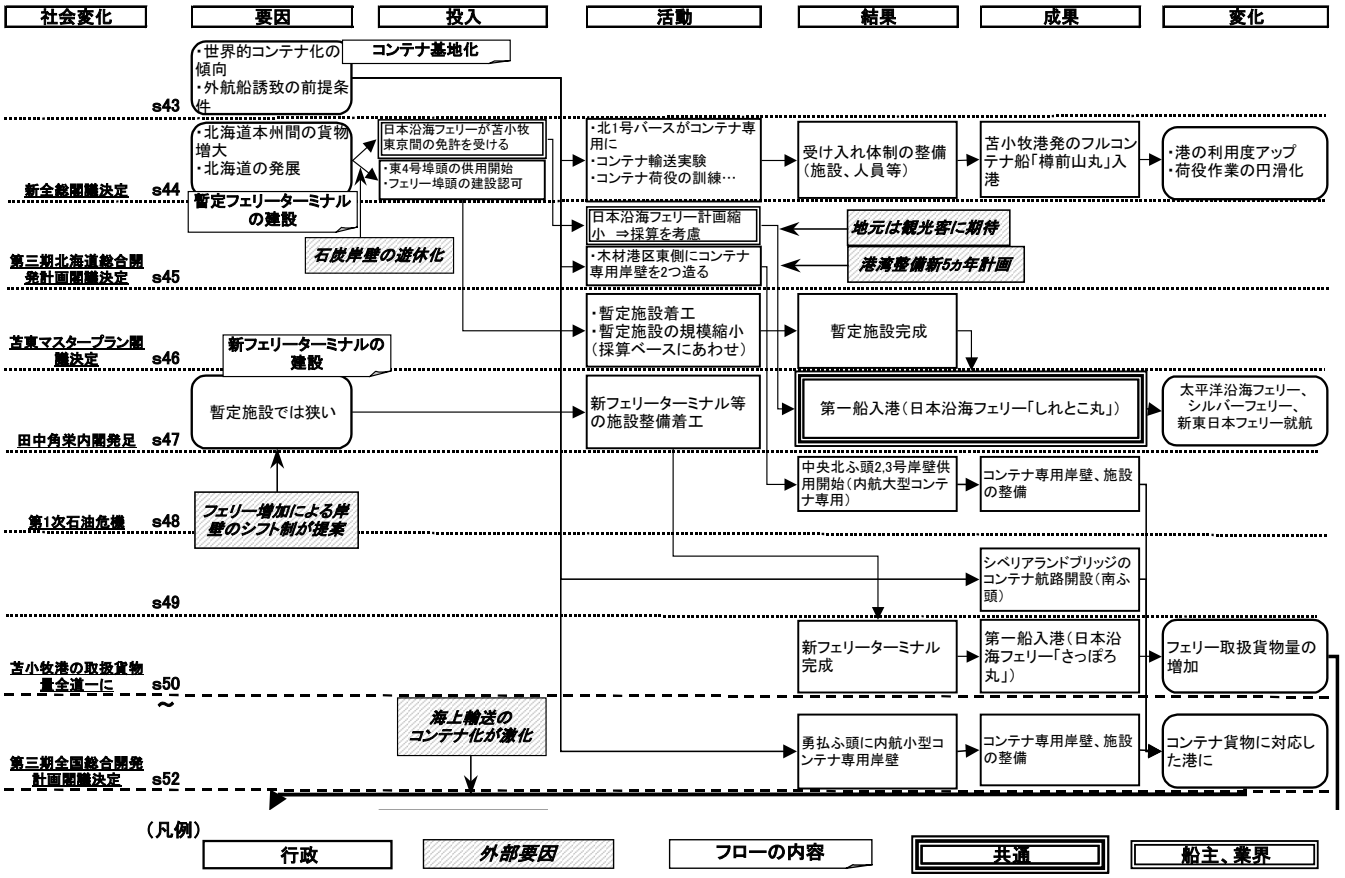

図２　苫小牧工業開発のプロセス評価モデル －港湾施設－（一部を抜粋）

[2)]から、関係者の発言等を中心に約 3,300 件の記事からなるデータベースを構築した。さらに、新聞記事によっても明らかとされない部分について、当時の関係者にインタビュー調査を行っている。

4. 苫小牧工業開発のプロセス評価 [2), 3)]

(1) 苫小牧工業開発へのプロセス評価モデル適用

本研究では、港湾施設と企業立地に着目し、プロセス評価モデルを作成した。港湾施設に関するプロセス評価モデルを**図 2** に示す。新聞記事データベースから得られる関係主体に関する情報を、図中の凡例に示すように表現している。プロセス評価モデルから、当初の計画が変更されていたことが明らかとなった。すなわち、フェリーの就航とコンテナ荷役施設の整備である。

このような計画の修正は企業立地計画においてもみられる。当初、鉄鋼業が苫小牧工業開発の基幹産業として位置づけられていた。しかし、その誘致が難しい状況となったため、鉄鋼業の誘致予定地に木工団地の進出を許可し、アルミニウム精錬産業の誘致へと転換した。結果、苫小牧港西港区はアルミ精錬産業を核とした工業地帯を形成することになる。

これらの修正によって、西港区は北海道における流通拠点、工業基地としての地位を築くことになった。これが苫小牧西港区における開発の成果である。

(2) 開発プロセスの修正とその評価

このような計画修正の要因には、北海道の石炭積出量や日本の鉄鋼需要量の減少が含まれている。すなわち、基本計画が想定していた仮定が実現されなかったために計画が修正された。その点において、計画は誤りを含んでいたといえる。

苫小牧東港区においても、計画策定時の仮定は実現しなかったと考えられる。しかし、成果を生み出すような計画の修正が行われなかった点が西港区との違いである。

すなわち、周辺状況の変化に合わせた修正を行い、成果を生みだした点が苫小牧港西港区の開発において評価されるべき点である。このことは、計画の仮定に関する誤りとは別に評価すべきものといえる。

参考文献

1) 龍慶昭, 佐々木亮：政策評価の理論と技法, 多賀出版, 2000
2) 苫小牧港建設事務所編：苫小牧西港関係報道記録集 昭和 40 年～49 年, 1975
3) 苫小牧市・苫小牧港管理組合編：苫小牧港史, 1980 など