

全国総合開発計画の評価に関する基礎的研究*

A Basic Study on Evaluating Comprehensive National Development Plan in Japan

伴野 豊** 和田かおる*** 山本幸司****

By Yutaka Banno, Kaoru Wada, Koshi Yamamoto

1. はじめに

1950年に国土総合開発法が施行されて以来、「さまざまな地域的課題の解決につとめ、地域間の均衡ある発展をはかるために、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向を明らかにすること」をその意義として、我が国ではこれまで、1962年の全国総合開発計画（全総）、1969年の新全国総合開発計画（新全総）、1977年の第3次全国総合開発計画（3全総）、1987年の第4次全国総合開発計画（4全総）と4回の全国総合開発計画が策定されており、現在では、次期全国総合開発計画の準備に入っているところである。

過去4回のいずれの計画も「目標年次」が定められ、計画を策定する上での「背景」を認識し、「基本目標」を掲げ、「開発・計画方式」を定め、「基本フレーム」の下に策定されている。「国が投資インセンティブを与える際の優先順位の設定にあたっては、可能な限り、客観的に評価し得る指標を用いることが望ましい。」という意識が、昨今ますます高まりつつあるなかで、交通プロジェクトはじめ各プロジェクト自体の投資効果等については、評価・検討され、一部では評価モデルの開発もみられるものの、いわゆる「国土計画のマスタープラン」ともいべき「全国総合開発計画」については、4全総において「総合的点検調査部会報告」として新しい時代のはじまりと国土政策の課題がいくつか提案されたに止まり、「計画としての評価」が十分なされ

てきたとは言い難い現状である。

本研究は、今後、より望ましい「全国総合開発計画」を策定するために、過去の「全国総合開発計画」を「策定時点」と「目標年次」において評価することを目的としたものであり、図-1の研究フローに則り研究を進めるものであるが、本稿はそのフローのⅠとⅡについて述べることとする。

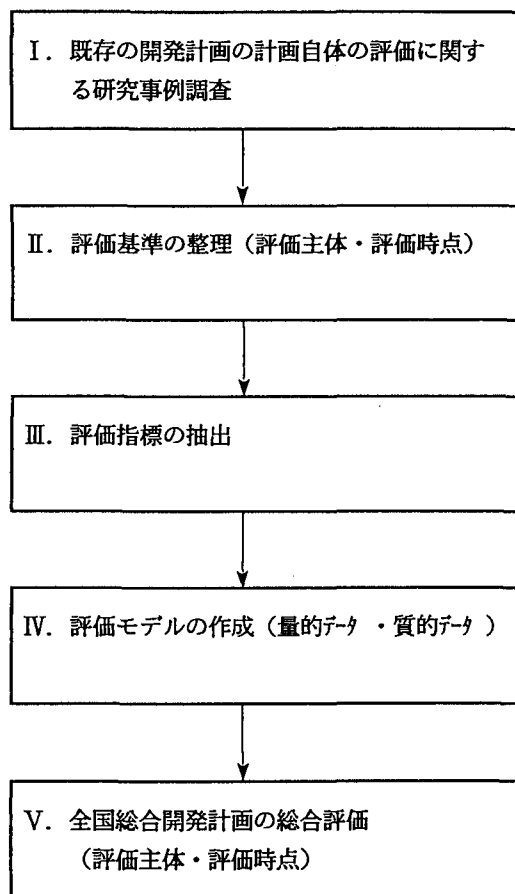


図-1 全国総合開発計画の評価に関する基礎的研究フロー

* キーワード 国土計画、地域計画、都市計画

** 学生員 工修 名古屋工業大学大学院工学研究科

*** 正会員 工修 名古屋工業大学社会開発工学科

**** 正会員 工博 名古屋工業大学社会開発工学科

〒466 名古屋市中区御器所町 Ⅱ 052-735-5484

Fax 052-735-5496

2. 既存の開発計画の計画自体の評価に関する研究事例調査

(1) 国内における事例調査

事業費の大小に限らず、事業計画を立案するにあたり、その投資効果はじめプロジェクトの効果等については、十分調査検討されるべきものである。いずれの分野においても整備財源がますます限られる趨勢の中、「より有効な投資計画（優先順位の決定）」が求められているものの、客観的な評価手法が確立されていないこと、しかるべき調査費と作業を必要とするなどの理由により、過去「プロジェクト自体の評価」すら十分なされてきたとは言い難いのが現状である。

交通プロジェクトの評価については、幹線交通機関、とりわけ新幹線の整備計画の優先順位を決定するために調査・研究されたものがいくつか報告されており、評価手法の確立の面では他の分野よりも若干進んでいるものと思われるが、いずれにせよ、どの整備計画の分野においても「プロジェクト自体の評価」の域を出ておらず、「〇ヶ年計画の評価」など、「整備計画全体を計画それ自体として評価した調査・研究」は、過去、国内においては、皆無であったと言っても過言ではないと思われる。

表－1 海外におけるプロジェクト評価の実態

フランス	TGV プロジェクトの発案から着工までの間に、事業主体である国鉄が運輸大臣に認可を受ける際に住民の判断材料として社会経済的収益率を提示する。
ドイツ	1970年以来、会計法及び会計基本法により財政上重要な措置に対してコスト・ベネフィット調査が実施されることとなり、1973年、1980年、1985年の各連邦交通路計画（鉄道・道路・内水路）において統一的に実施された。
ベルギー	道路整備の分野で1985年に多基準分析を用いて国内の主要なプロジェクトを評価した。

(2) 海外における事例調査

海外における事例調査については、現時点で比較的情報が整理されている海外の交通プロジェクトについて「新しい社会資本整備の在り方研究会報告書（国土庁計画・調整局）を基に要約すると、表－1のとおりである。プロジェクト評価においては、ドイツが法的制度・方法論において最も進んでいるものの、「計画自体を評価した調査・研究」については、各国とも実施されているかどうか現時点では不明確である。

3. 全国総合開発計画の評価基準の整理と評価指標の抽出

つづいて、全国総合開発計画の計画自体の評価基準についてであるが、「過去の全国総合開発計画を同一の評価基準で評価可能か否か」「評価可能としてその信頼性は如何か」など、方法論の提案において非常に困難な部分があることは否めないものの、ひとつの提案を以下に試みる。

評価基準の概念を整理したのが表－2であるが、そこに示したように、評価基準をまず「評価主体」により、「A. 計画提示側評価基準」と「B. 計画享受側評価基準」とに分けることとした。これは計画そのものを評価する場合、計画を提示する側の立場とそれを享受する側の立場では、その評価基準は異なるであろうという考えに基づくものであり、一般的にA. の計画提示側においては計画を肯定的に、B. の計画享受側においては否定的に、評価することは否めず、当然その評価基準は、別の指標を用いるのが望ましいものとする。

次に、「評価時点」により、「Ⅰ. 計画策定時点での評価基準」と「Ⅱ. 目標年次における結果としての評価基準」とに分けることとした。これは、「時間経過」による「計画の陳腐化」を考慮したものであるが、以下に、「A. 計画提示側評価基準」の「Ⅰ. 計画策定時点での評価基準」の一部と「Ⅱ. 目標年次における結果としての評価基準」の一部を表－3に提示する。

まず、「Ⅰ. 計画策定時点での評価基準」であるが、計画を策定する上での時代認識が正しかったか

表－2 評価基準概念整理表

	I 計画策定時点での評価基準	II 目標年次における結果としての評価基準
A 計画提示側評価基準	A－I	A－II
B 計画享受側評価基準	B－I	B－II

否か、時代認識上抜けた背景はなかったどうか等、「時代背景把握の妥当性」を評価する。次に、設定した基本目標が計画当時として実現可能であったのか否か、あるとすればどの程度の可能性があったものなのか等「基本目標設定の妥当性」を評価する。さらに、基本目標を具現化する方法論として描かれ

表－3 計画策定時点での評価基準の一部

- ① 時代背景把握の妥当性
- ② 基本目標設定の妥当性
- ③ 開発・計画方式の妥当性
- ④ 基本フレーム設定の妥当性

た構想の実現可能性の有無およびその程度を「開発・計画方式の妥当性」として評価する。最後に計画策定する上での「基本フレーム設定の妥当性」を評価することとした。

次に、「II. 目標年次における結果としての評価基準」であるが、その一部を表－4に示す。

まず分かりやすい評価基準として各全国総合開発計画の中で提示されている「整備目標」があるが、その達成度をもって一つの評価基準とする。つづいて、①全国人口、②経済成長率、③工業出荷額など計画内に数字で示されている「基本フレーム」が

表－4 目標年次における結果としての評価基準の一部

- ① 整備目標の達成度
- ② 基本フレームの的中度
- ③ 開発構想の達成度
- ④ 基本目標の達成度

あるが、その的中度をもって評価基準とする。さらに「開発構想の達成度」「基本目標の達成度」もできるだけ定量的に捉え評価基準とすることとした。

評価指標については、上記評価基準を的確に表現するものと考えられる量的データ、質的データともに可能な限り抽出するものとする。

4. 一評価基準による過去の全国総合開発計画の概略評価

一評価基準による過去の全国総合開発計画の概略評価として、「A. 計画提示側評価基準」の「II. 目標年次における結果としての評価基準」中の「基本フレームの的中度」で評価した結果を以下に述べる。

いわゆる「基本フレーム」は、①全国人口、②経済成長率、③GNP、④工業出荷額の以上4項目である。「基本フレームの的中度」を示すひとつの基準として、設定数字と実際の数字との誤差が±10%以内ならば、±10%から20%ならば－1点というように得点をつけた結果が表－5である。（上段：基

表-5 基本フレームの的中度

	全 総 1970 年	新全総 1985 年	3 全総 1990 年	4 全総 2000 年
全 国 人 口 ・ 千 人	—	120000 -130000	128270	131200
	—	121049	123611	(127385) 予測値
	—	0	0	0
経 済 成 長 率 ・ %	7 程度	8 程度	6 程度	中成長
	8. 1	4. 8	5. 5	—
	- 1	- 4	0	—
G N P ・ 兆 円	—	130-150 1965価格	330 1975価格	500 台 1980価格
	—	106 1965価格	288 1975価格	—
	—	- 1	- 1	—
工 業 出 荷 額 ・ 兆 円	—	160 1965価格	320 1975価格	480 1980価格
	—	105 1965価格	245 1975価格	—
	—	- 3	- 2	—

本フレームでの設定、中段：実際の数字、下段：得点）全国人口については、数字で示されていない「全総」を除いて、いずれの場合も誤差が±10%以内であり、的中度が高いと考えられる。次に、経済成長率については「新全総」的中度が突出して悪いのが特筆される。GNP、工業出荷額の的中度については多少のばらつきはあるものの、表-5のとおりである。全ての基本フレームで比較できる「新全総」と「3全総」を比較すると、「新全総」が計-8、「3全総」が計-3であり、「基本フレームの的中度」だけで比較した場合、「3全総」は策定年と計画目標年が近いこともあるが、「新全総」より「3全総」の方が「計画自体」として優れていたと言えよう。

5. おわりに

本研究は、より望ましい「全国総合開発計画」を策定するために、図-1の研究フローに則り、研究を進めるものであり、本稿は、そのフローのⅠ及びⅡについてとり急ぎまとめ述べたものであるが、研究はまだその緒についたばかりである。概念整理、データ収集、分析の方法論等、さらに検討すべき点が多々あるが、今後の糧としていきたい。

参考文献

- 1) 四全総総合的点検調査部会報告（平成6年6月 国土審議会調査部会、国土庁計画・調整局編）
- 2) 新しい社会資本整備の在り方研究会報告書（平成5年12月 国土庁計画・調整局編）
- 3) 海外交通プロジェクトの評価（鹿島出版会土木学会編）
- 4) 公共計画の評価と決定理論（企画センター 東工大宮崎勝著）