

計画提示側からみた全国総合開発計画の目標年次における評価に関する研究*

A Study on Evaluating Comprehensive National Development Plan in Japan
at the Target Year by Sender

伴野 豊** 山本幸司***

By Yutaka Banno, Koshi Yamamoto

1. はじめに

過去の全国総合開発計画が、わが国の国土開発・整備において重要な役割を担ってきたことは改めて指摘するまでもない。しかし、計画どおり実行されなかった場合に、その原因あるいはその責任について十分に分析・検討されてきたとは言い難い。

行政改革、財政改革が声高に叫ばれている昨今、過去の「全国総合開発計画」へ「計画としての評価」を与えることは、今後、より望ましい「全国総合開発計画」を策定していく上で、不可欠なことと考える。

その場合、「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、図-1に示す研究フローに則り「全国総合開発計画の評価に関する研究」として、ひとつの提案を試みた。¹⁾

「計画としての評価」を与えるためには、その評価基準を明確にする必要があるが、まず「評価主体」により、「A. 計画提示側」と「B. 計画享受側」とに分けて考えた。これは、計画提示側においては計画そのものを肯定的に、計画享受側においては否定的に評価する傾向が強いであろうという考えに基づくものである。また、「評価時点」により評価基準を「1. 策定時点」と「2. 目標年次」とに分けて考えることができる。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。

本研究は、図-1に示した「全国総合開発計画の評価に関する研究」のⅡ.、Ⅲ. (A-2)、Ⅳ.に相当するものであるが、「全国総合開発計画の策定意義」を明確に整理した上で「計画提示側からみた全国総合開発計画の目標年次における評価」を試みた。本稿ではその概略について述べる。

2. 全国総合開発計画策定意義の整理

(1) 全国総合開発計画における共通目標

1962年の全国総合開発計画(全総)にはじまり69年の新全総、77年の三全総、87年の四全総と過去4回の全国総合開発計画が既に策定されているが、これらをそれぞれ別々の評価手法、評価基準で評価することも考えられるが、今回は、できるだけ客観的に把握することのできる共通な評価基準を定めて比較検討することとし、まずはその策定意義において共通性を見いだすために整理を行った。

当然のことながら、過去4回の全国総合開発計画において、その策定された国内外の時代背景、社会・経済状況、国民の生活様式・価値観等、諸条件がそれぞれに異なるため、策定意義も時代とともに変遷しているが、表-1のように整理し比較検討した結果、いずれの計画からも読み取れる「意義」として

- ①国土の均衡ある発展 (X)
- ②地域課題の克服 (Y)
- ③新時代への対応 (Z)

が考えられた。

換言すれば、上記3項目の達成度合いを把握することが可能であれば、各計画を評価する上での評価軸と成りうるものと考えられる。

* キーワズ 国土計画、地域計画、都市計画

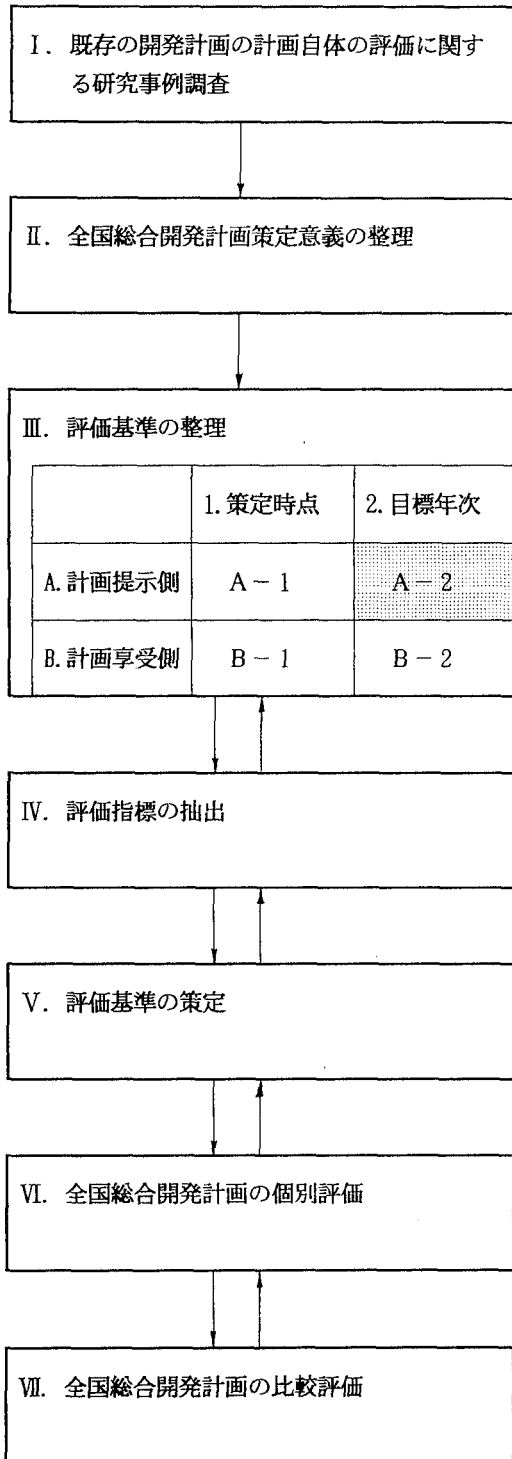
** 学生員 工修 名古屋工業大学大学院工学研究科

*** 正会員 工博 名古屋工業大学社会開発工学科

〒466 名古屋市昭和区御器所町 TEL 052-735-5484

Fax 052-735-5496

表－1 計画策定の意義に関する記述



図－1 全国総合開発計画の評価に関する研究フロー

記 述 内 容	
全 総	全国総合開発計画は、上記の <u>地域的課題</u> の解決につとめ、 <u>地域間の均衡ある発展</u> をはかるために、 <u>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</u> を明らかにすることに意義をもつものである。
新 全 総	新全国総合開発計画は、全面的な都市化の進行のうちに、情報化社会といわれる新しい未来への転換期を迎えた今日において、今後長期にわたる国民の活動の基礎をなす <u>国土の総合的な開発の基本的方向</u> を示すものであって、巨大化する社会資本を先行的、先導的、効果的に投下するための基礎計画であり、あわせて民間の投資活動に対して、指導的、誘導的役割を果たすものである。
三 全 総	この計画は、複雑でダイナミックに変転する不確定な今後の経済社会に弾力的、 <u>先行的に対応しながら、長期的視点から国土の均衡ある発展をめざす基礎計画（構想計画）</u> としての性格を持つものである。
四 全 総	全国総合開発計画は、昭和37年に第一次の計画が策定されて以来、その基本的な考えを常に <u>国土の均衡ある発展</u> におき、 <u>当面する地域課題と新たな時代への対応</u> を図りつつ望ましい国土を築くため、これまで三次わたり策定されてきた。

3. 計画提示側からみた目標年次における 評価基準の整理と評価指標の抽出

計画提示側からみた目標年次における評価基準の整理と評価指標の抽出について、以下のような方針を考えることとした。

まず、評価基準の概念を、「評価主体」は「A. 計画提示側」とし、「評価時点」は「2. 目標年次」とした。この「計画提示側から見た目標年次における結果としての評価基準」としては、①基本フレームの適中度、②整備目標の達成度、③開発構想の達成度、④基本目標の達成度、などが考えられる。

ここでは、①基本フレームの適中度を示す「基本フレーム指標」と②整備目標の達成度を示す「基盤整備指標」について整理、抽出した結果を述べる。これは、図-1の研究フローの「A-2」部分（網かけ部）に相当するものである。

（1）基本フレーム指標

各全国総合開発計画は、その目的を達成する時期、いわゆる計画目標年次に、どのような社会になりうるのかを想定した上で、計画を策定してきた。つまり、その想定、いわゆる「基本フレーム」が正しいという前提で策定されているため、その適中度を検討することは、計画を評価する上で有意義なことから考えられる。

全国総合開発計画における基本フレームは、「総人口」や「770万人別人口」のように全ての計画に共通した指標もあれば、ある計画のみに示された指標もあり、計画を重ねる度に指標数は増加してきたが、表-2に示すように、Ⅰ. 人口に関する指標、Ⅱ. 経済・産業に関する指標、Ⅲ. 人・物・情報の交流に関する指標、の三つに大別することができる。このような各指標の適中度をひとつひとつ評価していくことにより、各全国総合開発計画の「基本フレームの適中度」を評価することができ、ひいては各計画の「新時代への対応」度合い（Z）をも評価することに繋がるものとする。

（2）基盤整備指標

各全国総合開発計画には、表現上の違いはあるものの（四全総では「計画実現のための主要施策」、

表-2 基本フレーム指標

	Ⅰ. 人口	Ⅱ. 経済産業	Ⅲ. 交流
全 総	①総人口 ②770万人別人口 以上2指標	①労働人口 ②所得水準 ③工業用水 など5指標	①機関別交通量 以上1指標
	全 8 指標		
新 全 総	①総人口 ②770万人別人口 ③自由時間 など4指標	①国民総生産 ②国土基盤投資額 など4指標	以上0指標
	全 8 指標		
三 全 総	①総人口 ②770万人別人口 ③自由時間 など7指標	①国民総生産 ②国土基盤投資額 など6指標	①全国交通量 以上1指標
	全 14 指標		
四 全 総	①総人口 ②770万人別人口 ③自由時間 など7指標	①国民総生産 ②国土基盤投資額 など7指標	①全国交通量 ②国際貨物 など6指標
	全 20 指標		

三全総では「主要計画課題」、新全総では「計画の主要課題」という具合に）、それぞれ計画目標年次までに「国土の均衡ある発展」のために整備すべき目標が、都合のいい場合は項目が整理された形で「基盤整備目標」として数字で掲げられている。そこで、この「基盤整備目標」の達成度をもって、評価基準とする。それは、1. 国土保全・環境基盤、2. 国民生活・産業基盤、3. 国土均衡基盤の3つに整理されるが、このうち「1. 国土保全・環境基盤」とは、

表－3 各基盤に対する整備指標

項 目	指 標
1. 国土保全・環境 基盤	① 治水
2. 国民生活・産業 基盤	① 下水道
	② 都市公園
	③ 住宅
3. 国土均衡基盤	① 道路
	② 鉄道
	③ 空港
	④ 港湾
	⑤ 情報・通信

国土が国土としての体を成すために最低限確立しなければならない基盤であり、第一次基盤と定義づけることができる。

次に、「2. 国民生活・産業基盤」とは、国民が国土において生きていくために必要な基盤であることから、第二次基盤と定義づけることとした。

三つ目の「3. 国土均衡基盤」とは、人、物、情報等の移動や交流に係わる基盤と考えることにより、第三次基盤と定義づけることとした。

続いて各指標の抽出についてであるが、「国土保全・環境基盤」においては、整備目標が全総すべてに共通して定量的評価の可能な形で記述されているものとして「治水」があげられる。例えば四全総では、「大河川は戦後最大洪水に、中小河川は時間50^分降雨強度に対応できるように整備することを当面の目標」とされている。このため「国土保全・環境」の指標としては「治水」を抽出した。

次に「国民生活・産業基盤」についても同様に検

討した結果、「下水道」「都市公園」「住宅」を抽出した。例えば、四全総の「住宅」の整備目標は「計画期間中に約1,900 万戸を建設」とされている。

最後に「国土均衡基盤」について同様に検討した結果、「道路」「鉄道」「空港」「港湾」「情報・通信」が抽出できた。例えば、四全総の「道路」の整備目標のひとつとして「（高規格幹線道路）全体計画14,000km、計画期間中に既供用区間を含め8,000-9,000km を供用」とされている。

以上の結果、表－3 に示した全9 指標を「基盤整備指標」として考えていくこととした。これらの達成度を指標ごとに評価していくことにより、各全国総合開発計画の「基盤整備目標の達成度」を評価することができ、ひいては各計画の「国土の均衡ある発展」度合い（X）をも評価することに繋がるものと考えられる。

4. おわりに

本研究は、より望ましい「全国総合開発計画」の策定をめざして、図－1 に示した研究フローに則り、過去4 回の計画を評価するものであり、本稿はそのフローのⅡ、Ⅲ及びⅣについてその方針をとりまとめたものであるが、「評価指標が定量的に把握できない場合の評価方法」など、さらに検討すべき点が多々あるが、今後の研究の糧としていきたい。

参考文献

- 1) 伴野豊、和田かおる、山本幸司：全国総合開発計画の評価に関する基礎的研究、土木計画学研究・講演集18(2)，1995年12月土木学会
- 2) 国土審議会調査部会、国土庁計画・調整局編：新しい全国総合開発計画・計画部会調査検討報告，平成8 年12月
- 3) 国土審議会調査部会、国土庁計画・調整局編：四全総総合的点検調査部会報告，平成6 年6 月
- 4) 国土審議会調査部会、国土庁計画・調整局編：三全総フォローアップ作業・重点的、効率的な国土基盤整備，昭和58年6 月