

広域ブロックの課題解決に向けた国土基盤投資のあり方の検討*

堀健一**・山田直也***・五十川泰史****

By Kenichi Hori**・Naoya Yamada***・Yasuhumi Isogawa****

1. はじめに

平成18年11月27日に国土審議会に報告された計画部会中間とりまとめ¹⁾においては、広域ブロックの自立的な発展を推進するため、広域地方計画の下で地域が推進する国土基盤投資に関して、国は、地域の気候・風土に立脚し地域住民のコンセンサスの下で独自に選択されたサービス水準及び計画基準（ローカルルール）の適用や総合的・横断的な政策展開によるシナジー効果の発揮、国民経済上の費用対効果、費用回収構造の健全性、投資のプロセスの公平性・透明性、市民の参加と協働等の観点からプロジェクトの計画内容を評価し、評価に優れたものを、優先して支援するべき、とし、プロジェクトの実施後もその成果をモニタリングしていくための枠組みについて検討を進めるべきとされた。さらに、自立的な広域ブロックの形成を促進するため、各地域の知恵と工夫の競い合いのための環境整備など、国としての支援の枠組みについて検討しその実現を図ることの必要性とともに、地縁型のコミュニティやNPO、企業なども含めた多様な主体が地域づくりの担い手となり、公と私の中間的な領域で協働することへの期待を示し、これを「新たな公」として位置付けている。

また、地域の活力の向上に向けた具体的方策としてとりまとめられた国土交通省地域活性化戦略（平成18年11月22日）においては、「広域ブロック自立・活性化戦略プロジェクトに対する国の総合的な支援制度」について言及され、今国会に関連法案が提出されている。

以上の背景の下、本論文においては、広域ブロックの課題解決に向けて、国や地方自治体による事務事業並びに民間企業やNPO等の諸活動（プロジェクト）を適切に組み合わせ、関与する官民が協力して重点的に推進していくことが求められるとの認識のもと、そうしたプロジェクトのパッケージが備えるべき特性や関連するプレイヤー、特に都府県等の果たすべき役割を論じる。また、パッケージが効果的、効率的に推進される上で重要となるパッケージの評価手法及び国の役割について検討した。なお、ここでの検討は、英国やフランス等における地域や交通に関する計画制度、中央政府の地方に対する支援制度の事例をレビューした結果を踏まえたものである。

本論文の構成は以下のとおりである。まず、2.において広域的・横断的な取り組みが必要となった背景を整理し、3.において広域ブロックの課題解決に向けた論点を示した。次に、4.においてそのための手段として広域的なプロジェクト・パッケージ形成の必要性とパッケージの形成の考え方を示した。5.においては、パッケージに対する国の支援のあり方を論じ、最後に、6.においてまとめと今後の課題を示した。

2. 広域的・横断的な取り組みの必要性

国土基盤整備の進展等に伴う経済活動の広域化、人口減少の進行、財政制約の強まりの中、地域において広域的かつ分野横断的に取り組むことが必要となっている。

その背景を整理すると次のとおりである^{1)~3)}。

- ・ 国土基盤整備の進展等に伴い、人の活動やモノの流動等が広域化し、都府県をまたがる経済圏の整備が求められており、また、観光や国際交流においても、広域的な圏域が一体となって対応することが必要になっている。
- ・ 人口減少の進行、財政制約の強まりが見通される中で、いわゆるフルセット主義を排し、広域的な連携・協力の下、既存ストックの維持・活用も含めた効率的・効果的な地域整備を行うことが必要となっている。
- ・ 生態系ネットワークの保全、河川流域の一体的な整備・管理、環境への負荷が少ない交通体系の整備、防災における広域連携など、地球環境、地域環境の保全や安全・安心な国土づくりの面においても、複数の都府県が連携した対応が必要になっている。

*キーワード：国土計画、公共事業評価法、財源・制度論

**正員、工修、(株)三菱総合研究所社会システム研究本部
(東京都千代田区大手町2-3-6、
TEL03-3277-3422、FAX03-3277-3462)

***正員、工修、国土交通省近畿地方整備局企画部
(大阪府大阪市中央区大手前1-5-44、
TEL06-6944-1655、FAX06-6942-2983)

****正員、工学、国土交通省国土計画局総合計画課
(東京都千代田区霞ヶ関2-1-2
TEL03-5253-8357、FAX03-5253-1570)

3. 広域ブロックの課題解決に向けての論点

国土形成計画の枠組みにおける広域ブロックの課題解決に向け取り組むにあたっては、以下～に示すような論点が挙げられる。

人口減少に伴う中山間地集落の消滅や耕作放棄地等の拡大、水源の維持や環境保全、土砂管理、生態系の維持等、単独の都府県では解決が困難な広域的な課題に対する広域ブロックの取り組みは如何にあるべきか？

このような問題に対して、国が共通の解法を提示することは可能であろうか？また、その様なアプローチは妥当なものであろうか？

広域ブロックを構成する都府県が、従来の地方自治の範囲を超えて、協働で課題の解決に当たるためには、どのような仕組みが求められるか？

国及び関係機関は、上記のような広域的な課題の解決に向けガバナンスを発揮するために、どのような支援をすることが可能であろうか？

広域ブロックの課題解決のため、都府県のカバナンスを強化するためには、どのような仕組みづくりが求められるか？

4. プロジェクト・パッケージの形成の考え方

分野横断的な広域ブロックの課題を、多様な民間主体の発意・活動を積極的に活かしつつ、効果的・効率的に解決していくためには、国や地方自治体を実施する規制行為や公共事業並びに民間企業やNPO等が実施する投資及び事業等諸活動を適切に組み合わせたパッケージ（プロジェクト・パッケージ）を作成し、関与する官民が協力して重点的に推進していくことが求められる。

以下（1）においてパッケージが備えるべき特性、（2）において広域ブロックを構成する都府県、国等関係主体が果たすべき役割を論じる。

（1）プロジェクト・パッケージが備えるべき特性

プロジェクト・パッケージが、広域ブロックを構成する都府県等のイニシアティブの下で、関係する民間企業、NPO等の参画を得ながら、行政区域の範囲や分野にとらわれることなく策定され、推進されていくためには、そのための動機付けが確保されることが必要である。ここでは、上記の動機付けの確保のためにプロジェクト・パッケージが有すべき特性を3つ挙げる。

- 1) 広域で取り組むことの必然性
- 2) パッケージ化によるシナジー効果及びレバレッジ効果の発揮
- 3) 公的部門のカバナンసుやマネジメント力の確保

これらにより、広域ブロックを構成する都府県等のイニシアティブの下で、行政区域の範囲や分野にとらわれることなくプロジェクト・パッケージが策定され、推進される。また、関係する民間企業事業者の参画も促進される。以降1)～3)それぞれについて内容を示す。

1) 広域で取り組むことの必然性

地方自治体等が従来の行政区域の範囲を超え、共同で解決に当たることにより初めて解決できる性格を有する（広域性を有する）課題の解決のために必要なプロジェクトで構成されるパッケージであることが必要である。広域で取り組むことの必然性の例は次の通りである。

関係する人やモノの移動、経済活動が広域であり、単独地域での取り組みでは不十分

例：東アジアとの交流に向けた交通等基盤整備
・国際港湾・空港の機能分担 等

環境等の影響などが広域であるため、単独地域での取り組みでは不十分

例：地球環境、地域環境の保全や安全な国土づくり
・産業廃棄物対策（共同最終処分場の確保等） 等
広域で取り組むことにより、相乗効果がある（得意分野を活かしあう）

例：海外向け地域プロモーション（観光、投資）
・広域観光パッケージ、ルートの設定 等

広域で取り組むことにより、効率的に供給が可能

例：中山間地域における高度医療、雪対策における除雪機材、体制の共同化

2) パッケージ化によるシナジー効果及びレバレッジ効果の発揮

国や地方自治体を実施する複数の事務・事業や異なる業種の企業等の活動をパッケージ化することによって、事務・事業の相互調整の促進や相乗効果が発揮されること、また、関連する企業等の投資や活動に対する高いレバレッジ効果があることが必要である。

上記1)が、「地方自治体等が、従来の行政区域の範囲を超え、協働で解決にあたる」こと、すなわち広域連携による相乗効果の発現や効率化が図られる点に着目しているのに対し、2)は複数の事務・事業の相互調整や官民の連携による相乗効果に着目している。

また、広域連携、複数の事務・事業の相互調整、官民の連携が実現するにあたっての条件として、関係する主体（プレーヤー）ごとにプロジェクト・パッケージ実施にあたっての受益と負担、リスクとリターンのバランスがとれていることが必要である。

3) 公的部門のカバナンసుやマネジメント力の確保 プロジェクト・パッケージの実施を担う地方自治体

等の公的部門が、その事務・事業を速やかで円滑に実施するとともに適切なアカウンタビリティや透明性を示し、市場の信頼性を確保することを通じて、企業やNPO等の参入や資金調達を容易にすることが可能であることが必要である。

特に、時間管理概念の重視による、公的部門の事業の実施に対する信頼性確保に向けて、地方自治体等は協働でプロジェクトマネジメント体制（PMO）を整備し、プロジェクト・パッケージの進捗管理や総合調整、重要事項の意思決定の迅速化、個別事業のプロセスの透明性の確保、PR等の適切な実施を確保することが必要である。

（２）関係主体の役割（広域ブロックを構成する都府県、国等）

１）広域ブロックを構成する都府県等の役割

広域ブロックを構成する都府県等は、各地域の広域的な課題解決に向け、目標の設定と目標達成に向けた戦略の作成、（１）に示した１）～３）を満たすようなプロジェクト・パッケージの準備、所要の事務・事業及び関連民間企業、NPO等の諸活動にかかる計画の相互調整、費用対効果の確認、適切な費用回収手段の確保、PMOの確立のための関係者間合意の形成、資金調達の可能性の検討等を協同で行う。

その際、より多くの主体の参画や連携、円滑な意思決定と実施のため、広域ブロック内の第三者機関等による外部チェックを通じたプロジェクト・パッケージの健全性の検証や検討の透明性の確保も重要である。

２）国の役割

（１）において示したプロジェクト・パッケージの実現によって、地域における広域的な課題の解決が促進され、また広域ブロックのガバナンスが強化されれば、国が国土形成計画において目指す“多様な広域ブロックが自立的に発展する国土の形成”に資する事から、国は、自らの評価に基づき、優れたプロジェクト・パッケージを優先して総合的な支援を行っていくべきである。

５．国の支援のあり方

国と地方の関係において、地方の創意工夫を引き出しつつ、国全体の方針に合致した地方の取組みを促進させる計画制度の海外における事例としては、ドイツのレギオ政策⁴⁾、英国の包括的予算制度（Single Financial Frame：SFF）⁵⁾や地方交通計画（Local Transport Plan：LTP）^{6)、7)}、フランスの計画契約制度⁸⁾⁻¹⁰⁾などが挙げられる。

現在、地方の創意工夫を引き出す競争環境を創出す

ることが求められていることを踏まえれば、国土形成計画の下での広域的な地域課題解決型のプロジェクト・パッケージに対する国の支援の枠組みとしては、ドイツのレギオ政策や英国の地方交通計画等を参照しつつ、国土形成計画で示される国の戦略的目標を広域ブロックで実現する観点でのプロジェクト・パッケージのあり方をあらかじめ示し、支援の優先付けや進捗管理、事後評価を的確に実施するというやり方が適切と考えられる。

以下（１）においてプロジェクト・パッケージにかかるマネジメントサイクルのあり方、（２）において支援の優先付けや進捗管理にあたってのパッケージの評価手法の考え方を示す。

（１）マネジメントサイクル

国は、４．（１）に示した１）～３）を評価の基軸として、広域ブロックが形成したプロジェクト・パッケージを評価し、その結果に基づきプロジェクト・パッケージに対する総合的な支援の可否を決定すべきである。その際、より質が高いと評価されたパッケージを優先することにより、広域ブロック間、パッケージ相互間において知恵と工夫の競い合いを促すことが可能となる。

実施中のプロジェクト・パッケージについてモニタリングを実施し、進捗管理することによって、プロジェクト・パッケージの質の向上を図ることが可能となる。

プロジェクト・パッケージの実施終了後５年以内を目途に事後評価を実施し、その際に得られた知見について他広域ブロックも含めた同分野の取り組みに対するナレッジシェアを行うことが重要である。

（２）評価手法

４．（１）に示した１）～３）に対応した評価基準を設定し、基準に合致しているかどうかにより、プロジェクト・パッケージを評価することが考えられる。

以下にそれぞれの内容を示した。

１）広域的な視点に立った必然性評価基準

広域的な視点に立った問題解決型のプロジェクト・パッケージとして必然性を有することを、評価基準とすることが考えられる。

具体的には、解決しようとする課題が、パッケージを通じて複数の都府県が連携して取り組むことによってはじめて解決しうるものであり、広域ブロックの地理的・社会的・自然条件、及び地域の特性に適合した課題解決に向けたアプローチであること及びブロック全体の発展戦略に適合したものであるか否かを評価する。

その際、効果が広域にわたる、広域連携によって費用面での効率化が図られるなど、可能なかぎり定量的に説明することが必要である。

2) 効率性評価基準

プロジェクト計画の統合化による効果

(i) プロジェクト・パッケージの費用対効果

プロジェクト・パッケージの費用対効果を示すことが必要である。従来実施されている公共事業評価における手法・結果を活用（費用便益分析等）することが考えられる。例えば、以下のとおりである。

- ・ 個別事業の B/C > 一定水準以上
- ・ パッケージ構成公的事業の (B の総和) / (C の総和) > 一定水準以上 等

(ii) 複数プロジェクトの内容の摺り合わせ、実施タイミングの調整による相乗効果

定量的評価として、連携による早期供用、効果の増大、コスト縮減を見込んだ費用便益分析を実施するとともに、定性的評価として、パッケージ全体のスピードアップ、質の向上の内容を具体的に記述、評価することが考えられる。

国の支援による民間投資へのレバレッジ効果

具体的な民間投資計画との調整・協議の状況を踏まえ、実現性の高い民間投資額、内容に基づき算定・評価することが考えられる。例えば以下のとおり。

- ・ 実現性の高い民間投資の金額 / 公的事業の事業費
- ・ 民間投資による経済波及効果 / 公的事業の事業費

3) ガバナンス評価基準

広域的なガバナンス

広域地方計画協議会の場合等を通じた国の機関、都府県市町村等のプロジェクト・パッケージ実施主体としてのガバナンスが構築されているかどうかが重要である。

例えば、関係者間の合意形成、統一行動、透明性の確保等に関するプロセスの確立について、国と地方の調整、事業分野間の調整、経済産業、医療福祉、環境といった他政策との調整、官と民の調整といった観点から評価することが考えられる。

プロジェクトマネジメント体制

時間管理を含め、プロジェクト・パッケージの円滑な実施に向けたプロジェクトマネジメント体制が整っている（プロジェクトマネジメントオフィス（PMO）の設置等）かどうかを評価することが考えられる。例えば以下のとおり。

- ・ PMO 等がパッケージ全体の管理を行う体制が整っていること。
- ・ 計画の全体構成、実施スケジュール、コスト・品質管理、人的資源・リスク管理、調達、PR 等

6. まとめと今後の課題

本論文においては、広域ブロックの課題解決に向けたプロジェクト・パッケージが備えるべき特性を論じるとともに、広域ブロックを構成する都府県等が主体的な役割を果たすべきこと、また、国の支援のあり方として、地方の創意工夫を引き出すため、国の戦略的目標を広域ブロックで実現する観点でのプロジェクト・パッケージのあり方をあらかじめ示し、支援の優先付けや進捗管理、事後評価を的確に実施する方法について論じた。さらに、国が支援を行うにあたってのパッケージの評価手法の考え方を検討した。

今後の課題としては、ケーススタディを通じた評価手法の検討の深度化、広域で取り組むことの意義・効果などを定量的に示すためのデータ整備、適切なアウトカム指標の設定、マネジメントの方法の検討などが挙げられる。

謝辞：本論文のとりまとめにあたり、東洋大学大学院経済学研究科根本祐二教授、東京大学大学院工学系研究科清水哲夫助教授、京都大学大学院工学研究科松島格也助教授にご助言を頂き、多くの示唆を得た。ここに謝意を表す。

参考文献

- 1) 国土審議会計画部会：「計画部会中間とりまとめ」, 2006.
- 2) 国土審議会基本政策部会・土地政策審議会計画部会：「21世紀の国土計画のあり方」, 2000.
- 3) 総務省地方制度調査会：「道州制のあり方に関する答申」, 2006.
- 4) 財団法人産業研究所：「欧州におけるベンチャー支援システムに関する調査研究」, 2002.
- 5) 株式会社野村総合研究所：「地方の自主性・主体性を生かした国支援・特例のあり方に関する調査」, 2003.
- 6) 平見憲司ほか：「英国の地方交通計画 (LTPs: Local Transport Plan) の動向」, IBS Annual Report 研究活動報告, 2005.
- 7) 高橋勝美ほか：「英国のLTPの運用実態と課題」, 交通工学, vol.40, 1, 2005.
- 8) 日本貿易振興会経済情報部：「米国、フランスの地域経済開発」, 2001.
- 9) 片山健介ほか：「地方分権に対応した国土整備手法—フランスの計画契約制度に着目して—」, 日本都市計画学会学術論文集, No.37, pp.457-462, 2002.
- 10) 独立行政法人労働政策研究・研修機構：「都市雇用にかかる政策課題の相互連関に関する研究」, 第2章OECD 諸国の国土・地域政策 (概説), 2006.