

広域地方計画の今後のあり方

原田 吉信¹・佐藤 正明²・樋口 和則³・舟山 太郎⁴・阿保 和徳⁵・真野 純平⁶

¹⁻⁶ 東北地方整備局 企画部 企画課 (1,2,5,6 (併任) 東北圏広域地方計画推進室)

先般策定された地方ブロック単位の広域地方計画と社会資本の重点整備方針は、「車の両輪」として、相互に補完し、今後の国土づくりの指針となる計画である。しかし、計画の策定にあたっては各々の協議会等を組織し議論がなされ策定されたものであり、「車の両輪」とは言いつつ両計画の整合が十分ではなく、計画の実行にあたり、相乗効果を発揮していくためにはフォローアップが重要になる。本発表は、今回の反省点を踏まえ、今後の広域地方計画のあり方について提案を行うものである。

キーワード 広域地方計画、社会資本の重点整備方針、車の両輪、今後のあり方

1. はじめに

本年8月4日に策定された地方ブロック単位の広域地方計画と社会資本整備の重点整備方針は、「車の両輪」として相互に補完し、今後の国土づくりの指針となる計画である。

広域地方計画は、圏域の国土づくりの基本的な方針や目標のほか、広域的な見地から戦略的に実施すべき具体的な施策を明確にしたものである。一方、社会資本の重点整備方針は、全国計画において、各地方の特性に応じて重点的、効率的かつ効果的に整備し、適切に維持管理していくため、広域地方計画に示すブロックの方向性や地域戦略の実現に向けた社会資本整備の具体的な方針として位置づけ、「車の両輪」の関係を明確にしている。

しかしながら、実際は両計画に関する作成手法や、目標となる将来の姿、施策の内容、広域連携プロジェクトとの関係など、「車の両輪」と言いながら十分に整合が図られていない部分もあり、東北圏広域地方計画（以下「広域地方計画」と称する。）を例に、両計画の作成にあたっての課題を明らかにした上で、真の「車の両輪」となるべく、今後の両計画作成に向けた改善策を提案するものである。

2. 計画の概要

(1) 広域地方計画

広域地方計画は、平成17年7月に制定された「国土形成計画法」に基づき、今後概ね10年間

に渡る長期的な方向性を示すもので、ブロック単位の地方ごとに国と都道府県等が適切な役割の下、相互に連携・協力して策定するものであり、これまでの5次に渡る全国総合開発計画（全総）との大きな相違点は、地方公共団体から国への計画提案や国民の意見を反映させる仕組み（パブリックコメント）等、計画への多様な主体の参画である。

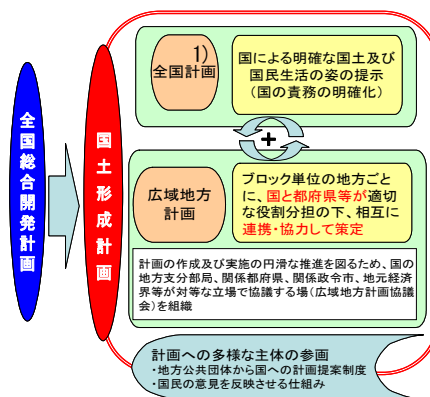


図-1 国と地方の協働によるビジョンづくり

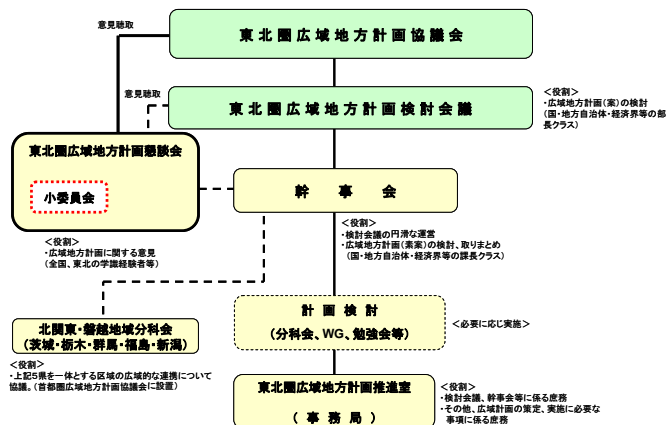


図-2 広域地方計画の策定体制

東北圏は、東北6県+新潟県を対象としており(図-3)、計画の策定にあたっては、国土交通省及び関係する国の地方支分部局、地方公共団体、地元経済界等が、適切な役割分担の下、連携・協力し、概ね2年半に渡る議論を重ねて、8月4日に大臣決定された。

(2) 社会資本の重点整備方針

社会資本整備計画は、平成15年4月に制定された「社会資本整備重点計画法」に基づき、これまでの道路、治水、港湾等9本の事業分野別に策定してきた長期計画を統合したものであり、社会資本整備について、5箇年の計画期間における投資の方向性を明確に示したものである。平成21年3月に閣議決定された社会資本整備重点計画の中では、『全国的計画である本計画に基づく地方計画として「地方ブロックの社会資本の重点整備方針」を早急に策定し、広域地方計画に示される地域戦略を実現するための具体的な方針を定める²⁾』として、各地方の特性に応じた整備方針の策定が位置づけられた。



図-3 計画区域について

地方ブロックの社会資本の重点整備方針(以下、「重点整備方針」と称する。)とは、各地方の特性に応じて社会資本を重点的、効率的かつ効果的に整備し、適切に維持管理・更新していくための具体的な方針である。

東北ブロックについては、広域地方計画と同じく新潟県を含む7県が対象となっている。(図-3)

計画の策定にあたっては、広域地方計画と同様、国の地方支分部局、地方公共団体、地元経済界等の意見を聴取しながら策定に至った。

国土形成計画・広域地方計画と社会資本整備重点計画・重点整備方針の関係を図-4に示す。社会資本整備重点計画は、国土形成計画において示される方向性や地域戦略を実現するための最も重要な政策手段を定めるものであり、重点整備方針においても広域地方計画との関係は同様である。それぞれの計画は「車の両輪」となって機能する一体不可分なものとなっている。

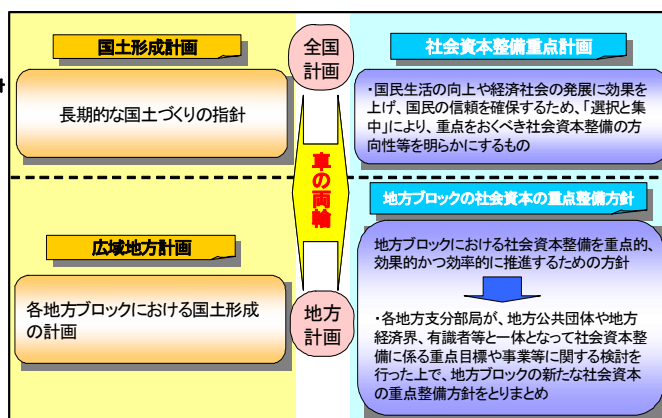


図-4 国土形成計画-社会資本整備重点計画の関係

表-1 東北圏広域地方計画と東北ブロックの社会資本の重点整備方針

	東北圏広域地方計画 ³⁾	東北ブロックの社会資本の重点整備方針 ⁴⁾
計画期間	今後概ね10年間	H20~24年度の5年間
検討体制	東北圏広域地方計画協議会 (関係43機関)	東北地方戦略懇談会 (関係20機関)
計画の対象	国土の利用、整備及び保全に関する府省にまたがる施策全般	道路、空港、港湾、下水道、河川等の社会資本整備事業
計画の構成	1. 計画策定の目的 2. 東北圏を取り巻く状況と地域特性 3. これから10年で東北圏が目指す姿(3つの将来像と5つの戦略的目標) 4. 戦略的目標と実現のための主要な施策(18の主要な施策) 5. 13の広域連携プロジェクト 6. 計画の推進に向けて	1. 東北ブロックの現状と課題 2. 東北ブロックの目指すべき将来の姿 3. 東北ブロックにおけるこれまでの取組 ①5つの重点戦略と13の重点目標 ②重点目標達成のための取り組み

3. 両計画の位相

両計画の位相として、違いや類似を明確にした上で課題を列記する。

(1) 計画期間

計画期間が異なるのは、法律の関係で止むを得ないと思うが、出来れば合わせた方が望ましい。しかしながら、ブロック重点方針が5年間であることから、残り5年間に対しては見直しや修正が効くというメリットもある。

(2) 協議体制

構成機関が異なる策定委員会により議論がなされた。策定に向けては、ほぼ同時期の平成18年度から議論が行われたが、重点整備方針は道路特定財源の一般財源化の動きに影響され、それが決着した平成20年度から本格的な議論が始まった。そのため、両計画とも別々な委員会等で並行的な議論を行わざるを得なく、策定内容の整合を十分に図ることができなかった。

(4) 主要な施策

戦略的目標や重点戦略といった主要施策の柱立ては、両計画とも統一されているものの、広域地方計画では様々な取り組みや施策を記載しているが、重点整備方針の内容は、社会資本整備に関する論拠を記述しているに過ぎず、双方の関連性が薄くなっている。

(5) 広域連携プロジェクト

広域地方計画では、期間内により重点的に取り組む施策として「広域連携プロジェクト」を設けている。その中には、社会資本整備の代表箇所を記載しているが、重点整備方針に記載している事業について「広域連携プロジェクト」を受けた形での事業整理を行っていないため、双方の計画の計画調整が十分取れていない。

(6) 重点方針の目次構成

重点整備方針は、地方ブロック毎に策定する事となっているが、全国的に統一された目次構成も両計画が平行となった一因と思われる。今後は、広域地方計画との整合を考慮して、計画のボリュームのみを限定する方法が望ましいと思われる。

(7) 全体整理・成果目標

広域地方計画においては、個々の社会資本整備をその施策を下支えするものとして関連付けし、記載されているものの、社会資本としての整備や管理・利用といった全体整理について十分に整合が図られなかったため、十分重点整備方針との関連が見えにくくなっていると思われる。また、広域地方計画についても記述する必要がある。

(8) 総論

両計画は、双方各々の計画策定の委員会等を組織し、議論がなされ策定された。当然課題等に対するアプローチの仕方から記載内容まで大きく異なるところがある。当初から標榜してある「車の両輪」とは言い難い結果となった部分もある。計画の実効にあたっては、相乗効果を発揮するためにも、フォローアップが重要である。

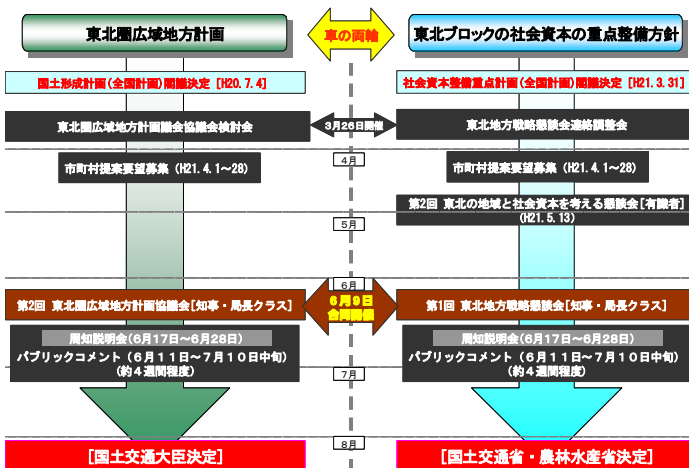


図-5 両計画策定経緯

(3) 課題へのアプローチ

具体の施策を導き出す地域の特徴や課題の整理といったアプローチについては、広域地方計画では、人口動態やライフスタイル、人材・就業状況といった背景重視の分析を行っている。一方、重点整備方針では、前期計画での反省や国土形態の変化といった外形的な把握に重点を置いており、アプローチの仕方にも違いが見える。

4. 改善方策の提案

広域地方計画が概ね10年計画に対し重点整備方針は5年計画であり、言い換えれば、広域地方計画の前期5カ年の社会資本整備の方向性を示したものであることから、後期5カ年にあたる重点整備方針の策定までに、双方の策定委員会等の一体化を始めとして、両計画のすり合わせを図り、整合のとれたものに改善することが必要と考える。また、広域地方計画では、代表的な個々の社会資本整備だけでなく、社会資本全体として捉えた上で、整備と管理・利用といった面と施策との整合性や関連性を記載することも重要である。以下に具体的な改善方策を列記する。

(1) 両計画の策定委員会の一体化

広域地方計画と重点整備方針の委員会における議論の一体化を図るため、分科会形式など、委員会のあり方を検討する必要がある。

(2) アプローチの仕方の統一

少なくとも課題や将来の目指すべき姿は統一すべきと考える。そのためにはアプローチの仕方を合わせる必要がある。アプローチの統一により、導き出された地域の変化や背景を同じ視点で整理することが可能となる。

(3) 戦略的目標と重点戦略の整合性

広域地方計画で掲げている戦略的目標や主要な施策と重点整備方針における重点戦略の取り組み内容について十分に議論し、密接にリンクさせる。

(4) 広域連携プロジェクトと重点目標の整合性

広域連携プロジェクトは、広域地方計画で掲げている主要な施策を基に今後10年間により重点的に進めていく取組を示したものである。その中で記述しているプロジェクトの推進に必要な広域性のある代表的な社会資本の整備事業については、重点整備方針においてもより強く特出しする等して、広域地方計画との整合性を図る必要がある。

5. まとめ

国土形成計画法に基づく、初めての広域地方計画が策定されたが、「車の両輪」となる社会資本の重点整備方針と整合が十分に取れなかったところがある。その課題から改善方策を提案した。これを踏まえ、フォローアップを行い、計画の作成にあたって改善する必要がある。「車の両輪」となるためには、各ブロックでは今から議論を行い、課題を把握しておき、次の計画の策定につながる整理が必要である。

それとともに未だ両計画とも広く一般市民に周知されているとは言えない。これはある意味、我々も含め双方に不幸である。計画づくりの初期の段階から作成作業のあり方も見直す必要があるなど、改善すべき点はまだまだ多く残されている。

今回初めて地方ごとに策定された広域地方計画と重点整備方針は、計画に書かれた施策をいかに実践できるかが問われている。今後、実効性の如何により、本計画の存在価値が決まるといっても過言ではない。

広域地方計画の末尾には、「本計画を効果的に実施するため、国土利用に関する諸計画や社会資本整備重点計画及び地方公共団体の策定する総合計画等と緊密な連携を図る。」と記載されている。今後の広域地方計画の内容をより良いものにブラッシュアップしていくために、地方公共団体の策定する総合計画との連携はさることながら、それ以前に同じ組織で作成している両計画の整合性を図ることがまずは先決であると考えている。

参考文献

- 1) 国土形成計画（全国計画）
平成20年7月 国土交通省
- 2) 社会資本整備重点計画
平成21年3月 警察庁 農林水産省
国土交通省
- 3) 東北圏広域地方計画
平成21年8月 国土交通省
- 4) 東北ブロックの社会資本の重点方整備針
平成21年8月 東北地方整備局 東北運輸局
東京航空局