

## 第27回 運輸政策セミナー

## 新たな道路整備マネジメント

平成17年12月15日 運輸政策研究所 2階会議室

1.講師———岡本 博 国土交通省道路局企画課長

2.司会———森地 茂 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

## ■ 講演の概要

## 1— 背景

## 1.1 NPMの動き

OECDの主要国では、1970年代の石油ショックを契機として、経済成長が鈍化するとともに、財政赤字が拡大した。このため、肥大化・非効率化した政府部門を見直すことが大きな政策課題となった。

この政府の役割の見直しの中で、「小さな政府」を目指す新保守主義が台頭してきた。同時に、政府部門へ民間企業における経営理念や手法を導入し、効率化・活性化を図ろうという試みがなされるようになってきた。こうしたアングロ・サクソン諸国で行われた行政運営の改革は「ニュー・パブリック・マネジメント」(New Public Management: NPM)と呼ばれている。

NPMの動きは、他の諸国などにも広がるとともに、90年代に入ると、政府組織の運営方法の改革、予算編成や財政運営のマネジメントの改革にまで及ぶようになった。その改革は次の三段階を



講師：岡本 博

経ることが一般的である。第一段階は、政府の役割の見直しである。ここでは、民営化、民間委託、PFI等が検討される。第二段階は、組織運営の改革である。この段階においては、業績マネジメントの導入が検討される。第三段階は、予算・財政のマネジメントの改革である。我が国の現状は第1段階が終了したところと言うことができる。これからは第2段階である組織運営の改革が始まり、業績マネジメントの導入に焦点が当てられることになるであろう。

## 1.2 業績マネジメントの導入

業績マネジメントとは、省庁の責任者等に予算や人事など(インプット)についての裁量を与え、その業績や成果(アウトプット、アウトカム)によって行政活動を統制することである。これは、従来の行政活動が、インプットの確保に重点が置かれ、国民(顧客)にとって最も重要な行政活動の業績や成果には関心が払われなかった反省からきている。今後、省庁の責任者等は、行政の「責任者」というよりは顧客にサービスを提供する「経営者」となることが期待されているといえる。

## 1.3 社会資本整備のマネジメントの難しさ

業績マネジメントの中でも社会資本整備のマネジメントは特に困難である。なぜならば、社会資本整備を実施していくために、行政は長期見通しを踏まえる必要があるが、一方予算は年度毎で考えなければならないためである。予

算は予算そのものが増減したり、補正予算が組まれたりするので、整備を担当する事務所では、将来予算の見通しを立てることができない。

上記の状況に加え、次の三点を困難な点として挙げてみる。第一は、確定困難な外的条件(用地・環境・他機関との協議等)があることである。これらの外的条件のため、必要な費用と期間の見通しが困難となる。第二は、担当者の交代により責任や目標が曖昧になることである。つまり、完成までに長期間を要し、そのため関係者も多数となり、結果的に責任や目標が曖昧になってしまう。最後は、職員の意識が手続き重視や予算獲得に偏重することが挙げられる。前例通りに、獲得した予算を執行することが担当者の役目であり、これ以上の事は職務上難しい。

この結果、社会資本整備は、「いつまでに行えるのか分からない」、「何をやっているのか分からない」、「非効率である」という批判が市民等から出てくるのである。

## 2— 成果志向の事業マネジメント

道路整備が実施されるまでには、予算(インプット)を獲得し、諸関係者が努力と工夫を行い、道路を整備する(アウトプット)という流れを経なければならぬ。これまではインプットである予算をいかに獲得するのかに勢力を注いでおり、アウトプットである道路整備をいつまでに行うのか、役に立つ道路整備なのかについて、注意をあまり払ってこなかった。

これからは、アウトプットをインプットと結びつける事業マネジメントを導入する必要がある。事業マネジメントのフローを図一に示す。図一で示すとおり、事業マネジメントは、アウトプットをインプットと職員・関係者の努力工夫にフィードバックさせ、それらをいかに結集させるのが要点となる。このような道路整備事業をマネジメントするためには次の三点が必要となる。まず、費用と効果を適切に推定し、費用と効果を比較して評価することが必要となる。次に、努力と工夫が活かされる環境を整えていくことも必要となる。なぜならば、長期的な予算を整備局全体で確保することで、実務関係者の工夫を引き出すことが可能となり、同時にコストダウンの成果をチームに還元することができるようになるためである。最後に、明確で共感できる業績目標を設定することが必要となる。なぜなら、職員にも国民にも分かりやすく設定した目標を公表することで、地域からの早期整備の期待に応えることができるようになるからである。同時に担当チームが実現可能な供用目標と進捗目標を持つことができるようになる。

上記のような事業マネジメントは、民間から見ると普通の事であろう。しかしながら、行政においては、前述のとおり、このマネジメント手法は、従来の進め方の革新と言っても過言ではない。

### 3— ちゃく<sup>2</sup>プロジェクトの枠組み

ちゃくちゃくプロジェクト(以下、ちゃくプロ)とは、簡単に言えば、業績マネジメントを道路整備に適用したプロジェクトである。ちゃくプロは次のような枠組みで構成されている。

最初に事業の効率化を行う。事業の



■図一 成果志向の事業マネジメントの比較

効率化とは、たとえば、規格や構造の見直し、早期に供用が開始できるように工夫するなどが挙げられる。次に対象事業を選定することである。選定においては、①投資効果が高い、②進捗の環境が整っている、③選択と集中で5年以内に供用することが可能であるという基準が適用される。事業選択が終了した後、対象事業毎に①供用目標の設定、②年度毎の進捗目標の設定・公表、③予算・体制の確保、④収用制度の適切な活用を行う。

このようなちゃくプロを標語でまとめるとしたら、「有言実行の道づくり」と言うことができる。つまり、現場での明確な情報発信、説明責任の向上を意図して一般への情報提供の充実を行う。そして、関係者の意識統一、コスト管理とスケジュール管理を通してプロジェクト管理の強化することである。

## 4— 「ちゃく<sup>2</sup>プロ2004」とその達成状況

### 4.1 ちゃくプロの経緯

ちゃくプロは、表一にある経緯で実施されてきた。

平成15年8月4日に、第一のプロジェクト「ちゃく<sup>2</sup>プロ2003」が策定された。ちゃくプロ2003では、今後5年以内で約180kmの道路の供用を目標として掲げた。そしてバイパスの改築事業、歩道整備や交差点改良といった交通安全事業、道の駅を実施事業として盛り込んだ。

平成16年7月16日にちゃくプロ2003がどれだけ達成できたのか評価し、次のプロジェクトであるちゃくプロ2004を策定した。ちゃくプロ2004では、対象事業

として、電線類地中化事業(共同溝、電線共同溝事業)を追加した。

平成17年7月8日には、平成16年と同様に、ちゃくプロ2004の達成度を評価し、次のちゃくプロ2005を策定している。ちゃくプロ2005においては、改築事業(バイパス、拡幅)に新直轄事業を追加し、新規に防災震災対策事業を盛り込んだ。

### 4.2 「ちゃく<sup>2</sup>プロジェクト2004」の概要

最近評価されたちゃくプロ2004の概要を説明する。ちゃくプロ2004で発表した供用目標年次と事業対象箇所について表二に示す。表二のとおり、ちゃくプロ2004では、改築事業を174km、交差点改良を57箇所、道の駅を6箇所つくることを公表した。

### 4.3 「ちゃく<sup>2</sup>プロジェクト」の執行目標と達成状況例

ちゃくプロの執行目標と達成状況の例として、一般国道3号黒崎バイパスの例を挙げたい(表三)。黒崎バイパスの事業は、プロジェクト開始時に、用地取得完了(H19供用区間)、本線橋下部工工事着手という二つの目標を立てた。だが、評価の時点において、この事業では、目標が未達成である「△」に分類された。ここで、評価「△」とは、供用目標は変更せずに済むが、当該年度は目標を達成できなかったことを意味する。目標が未達成の△と評価された理由は、地権者との契約条件の合意が難航したために、目標の用地取得を完了することができなかったからである。他方、もう一つの目標である本線橋下部工工事は、

■表一 ちゃく<sup>2</sup>プロジェクトの経緯

日時	名称【目標】	対象事業
平成15年8月4日	ちゃくプロ2003策定【今後5年以内で約180kmの道路の供用目標】	・改築事業(バイパス、拡幅) ・交通安全事業(歩道整備、交差点改良) ・道の駅
平成16年7月16日	ちゃくプロ2003の達成度評価 ちゃくプロ2004の策定【今後5年以内で約174kmの道路を供用目標】	・電線類地中化事業(共同溝、電線共同溝事業)を追加
平成17年7月8日	ちゃくプロ2004の達成度評価 ちゃくプロ2005の策定【今後5年以内で約171kmの道路を供用目標】	・改築事業(バイパス、拡幅)に新直轄事業を追加 ・防災震災対策事業を追加

■表—2 供用目標年次と対象事業箇所数

	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H16~20年度
改築事業	35.9km (19)	40.8km (25)	18.5km (7)	69.9km (21)	9.3km (3)	174.4km (75)

	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H16~20年度
自歩道設置	30	18	6	3	—	57
交差点改良	(12.6km)	(5.3km)	(1.7km)	(0.9km)	—	(20.6km)

	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H16~20年度
道の駅設置	3箇所	2箇所	1箇所	—	—	6箇所

	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H16~20年度
共同溝	—	1(7.1km)	—	1(9.1km)	—	2(16.2km)
電線共同溝	4(5.3km)	10(17.5km)	7(13.3km)	2(5.2km)	2(3.8km)	25(45.1km)

■表—3 一般国道3号黒崎バイパスでの例

平成16年度の執行目標と達成状況	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 用地取得完了(H19供用区間)</li> <li>・ 本線橋下部工工事着手</li> </ul>	
△目標未達成 (供用目標保持)	△地権者との契約条件の合意 について難航したため目標 の用地取得完了が未達成 (用地取得率100%→99%) ○目標通り本線橋下部工工事 に着手
平成17年度の執行目標	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 用地取得完了(H19供用区間)</li> <li>・ 本線橋全下部工工事着手</li> <li>・ JR陣原跨線橋工事(上部工製作)着手</li> </ul>	

着手することができた。この評価をもとにして、新たな年度の執行目標(用地取得完了(H19供用区間)、本線橋全下部工工事着手、JR陣原跨線橋工事(上部工製作)着手)が作成される。

このようなちやくプロ2004で公表した全事業箇所のうち、どの程度目標を達成できたのかを図—2としてまとめている。165区間・箇所のうち、15%が目標以上に達成、つまり供用を目標以上に早く行うことができたと評価された(図—2左)。63%が目標どおり達成できたという項目に分類された。一方、目標が達成できずに供用目標期間を遅らせなければならなかったと評価された事業は全体の4%となった。図—2から9割近くの事業が目標通り達成できているという結果になったことが見て取ることができる。

供用目標の達成状況を図—2右に示す。この図から56区間・箇所、合計53.84kmの事業の内、全体の91%が供用目標を達成できたことが分かる。一方この図から、9%が目標を達成できなかったことがわかる。この9%に分類される事業の大半は、電線共同溝事業であった。

#### 4.4 ちやく<sup>2</sup>プロジェクト2004の整備効果

ちやくプロ2004の整備効果として、次の五点が挙げられる。第一に、H17年6月までに供用した58区間・箇所のうち、57区間・箇所(98%)では、期待どおりか、それ以上の整備効果を確認することができた。第二に、高速ネットワーク形成を主な目的として供用した3区間において、所要時間の短縮や周辺道路からの交通転換といった整備効果が確認できた。第三に、渋滞緩和を主な目的として供用した18区間・箇所のうちで、渋滞の解消や緩和、通過時間の短縮等の期待した効果が確認された箇所は17区間・箇所(94%)にのぼった。第三に、歩道整備を行った23箇所では、児童・生徒をはじめ、のべ約1.8万人の人々に安全快適な歩道を利用できるようになった。最後に、その他、交通安全、防災、交通隘路区間の解消等を目的とする事業(14区間・箇所)では、期待された整備効果が得られている。

#### 5—「ちやくプロ」導入の効果

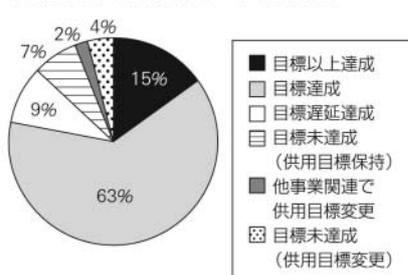
ちやくプロを導入することで、下記の五点の効果をj得ることができた。第一に、担当職員の意識が変わったことで

ある。この意識変化によって、明確な目標認識をもてるようになり、同時に効果と工程を踏まえた予算管理が実施できるようになった。第二に、関係者の連携強化を図ることができるようになった。つまり、目標に至るプロセスの認識が変わったということである。具体的には、プロジェクトチームの連携強化、関係者間の共通認識の連携を図ることができるようになった。第三に、目標を公表することにより地域の協力を得られるようになった。第四に、自ら設定した目標を達成するためにコストを縮減するようになった。事例としては、「設計の総点検」の実施により、約62%の事業でコストの縮減が実現した。最後に、事業の選択と集中を行うことにより、早期に事業の効果を発現できるようになった。この事業のスピードアップにより年あたりの供用延長を約1.5倍にすることができるようになった。

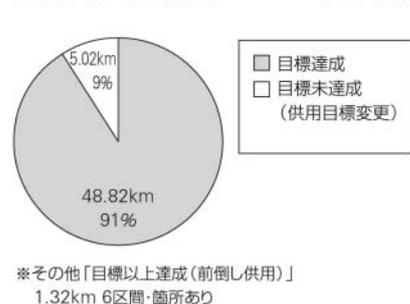
#### 6—今後の課題

上記のようにちやくプロの実施により、数多くの成果、効果をあげることができるようになった。しかしながら、まだ改

◆進捗目標の達成状況(165区間・箇所)



◆供用目標の達成状況(53.84km 56区間・箇所)

■図—2 「ちやく<sup>2</sup>プロジェクト2004」達成状況

良すべき点が残されている。その中でも特に重要な三点の課題を述べる。

第一の課題はコストの管理である。コストの増加を予算措置により完全に対応することは困難と言わざるを得ない。そこで、残事業費を適切に把握し、コスト増加を事業方法の変更などのコスト節減により対処していくことが必要となるが、今後この方法をさらに改良していくことが課題である。第二の課題は目標の設定である。地域住民は早期の供用開始に対して期待をもっている。そこで、個別事業の効果を把握し、地元住民の期待に応えられるよう、将来の経済や予算制約的にも対応できるように実現可能な目標を設定しなければならない。このような目標をいかにして適切に設定し続けるのが課題である。最後の課題は、情報の共有とスケジュール管理の徹底である。現在もスケジュール管理には、カラー工程表といったツールを用いているが、さらに詳細に各担当部門や担当者が、中間目標を設定し進捗状況を管理するというのをいかにして効率的に継続的に行っていくのが課題である。

これらの課題の解決は一朝一夕にできるわけではなく、業務を遂行しながら、トライアンドエラーを繰り返し、ノウハウを蓄積することで課題を克服することが重要であると考えている。

## 7—最後に

九州で実施したちやくプロを全国へ展開することになった。これは、「国民に見えるプロジェクトマネジメント」の全国展開ということができる。全国展開においては、まず、目標宣言プロジェクトを選定し、供用目標や必要額を公表する。そして、毎年の事業進捗の目標を明確にし、進捗管理を徹底するという順序を踏む予定である。

このプロジェクトマネジメントにおいては、職員の意識改革が一番重要な要件である。職員の意識改革を着実に

い、プロジェクトマネジメントの全国展開を成功させるよう努力を続けていく所存である。

## ■ 質疑応答

Q 各事業ともに供用開始年が異なっている。これによりB/Cが異なると予測される。供用開始年の違いを事業中評価、事後評価でどのように扱っているのか。

A 工事期間が長期に及んだ事業は、再評価を行うことになっている。再評価の時には、最新時点における将来交通量と最新時点における残事業費を元にB/Cを算出している。このB/Cを元に事業の継続に関する議論を行うことになっている。

Q プロジェクトマネジメントにおいては、事業の集中と選択を行っている。集中と選択を通じて、工事事務所で差が生じると予測される。これをどのように理解したらよいのか。

A 九州でちやくプロを実施した時には、効果の高い順番に事業を選択していった。その際には、九州地方整備局全体で事業の順番を並べていった。そのため、効果の高い事業を実施している事務所の予算を増やし、効果の低い事業を抱えている事務所は、事業数を減らしたところもある。集中と選択を行う際に、事務所枠を超えて柔軟に措置をとることもありうる。

Q プロジェクトの発注単位はどのようなになっているのか。

A プロジェクトの1単位は、供用して効果が発現する最小限の長さで定義している。発注単位はこのプロジェクトの1単位よりも小さく、ある部分の工事とか、下部工いくつかといったようにしている。

Q 発注しておいて、土地の収用が遅

れるといったことがあるのか。

A ごくまれに土地の取得が終了していないので工事ができない場合がある。なお、国土交通省では、原則として土地の取得が終えた範囲で工事を発注している。

Q 供用開始目標年を公表する場合は、さまざまな関係者との話し合いの末に公表するのか。

A 事務所で事業状況を確認し、事業終了見込の原案を作成する。そのうち、予算の手当を全体を俯瞰しながら考え、目標年の素案を作成する。素案をもとに関係自治体と話し合いを行う。その際に、自治体が土地の取得等で協力・支援してくれるならば、供用目標を立てることを相談する。自治体と合意に達すると、目標の公表看板を立てることになる。

Q ちやくプロでは地域にとって必要性の高い道路をどのように考慮したのか。

A ちやくプロの評価軸はいわゆるB/Cだけでなく、「地域にとって必要性が高い」ということは防災や地域振興などを含め、広い意味で効果が高いということの意味する。ちやくプロではこの必要性という評価軸を組み入れている。

Q このプロジェクトマネジメントにおいては、進捗環境が整っていないが、政府として行わなければならない事業をどのように位置付けているのか。

A 「進捗環境が整っている」という言葉で誤解を招くことが多々あった。ちやくプロでの進捗環境が整ったとは、用地買収が進展している等の意味ではなく、あるプロジェクトが必要である、もしくは緊急であるというコンセンサスをみんなが持っているということの意味する。この意味で進捗環境が整っているならば、プロジェクトとして目標を設定し、着実に実施することになる。