

「ちやくちやくプロジェクト」による道路整備のマネジメント

社会資本整備にあたって、厳しい財政制約の下で選択と集中により迅速なサービス提供を目指すとともに、説明責任を果たすことが求められる。本研究では、「ちやくちやくプロジェクト」と名付けられた実施例を通して、業績目標の設定と公表による事業のマネジメント方法について、効果と実施上の課題を明らかにする。この実施例は、道路整備事業に関し、①効果の高い投資計画を策定し、②個別事業単位で目標を設定・公表した上で、③徹底した進捗管理を行い、④目標の達成度を評価し計画を更新する。初めてサイクルを一巡し、関係者の連携強化、地域の協力、積極的なコスト節減、担当職員の意識向上といった大きな効果が明らかになった。

キーワード 道路整備, 行政マネジメント, プロジェクト・マネジメント, 業績目標, 選択と集中

岡本 博

OKAMOTO, Hiroshi

国土交通省九州地方整備局道路部長

1——本研究の目的

政府の厳しい財政状況を背景として、行政の効率性改善、アカウンタビリティの向上を目指す数々の取り組みが行われている。民間企業の経営理念、手法、成功事例などを公共部門に活用し、そのマネジメント能力を高めようという、NPM(ニューパブリックマネジメント)も諸国でさまざまな形で実施されている。

日本でも、社会資本整備のあり方に関係して、様々な議論がなされている。良質な社会資本を低廉な費用で整備・維持するとともに、説明責任を果たすために、個々の事業にプロジェクトマネジメントの手法を導入することが求められている¹⁾。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しようとする業績マネジメントを導入する改革も提言されている²⁾。さらに、成果志向の行政マネジメントを実現し、効果的かつ効率的な道路行政運営へ転換することが求められ、そのためには、形式的な理論を構築するのみではなく、実効性のあるマネジメントを継続的に実践することが必要であるとされている³⁾。このような中で、多くの事業箇所を持ち、長い年月と不確定要因を抱える社会資本整備において、予算と事業を如何に効果的・効率的にマネジメントするかは、重要な課題である。

道路整備などの社会資本整備のマネジメントは、一般の個別プロジェクトのマネジメントに比べて以下の困難がある。

- ・年度毎の予算・組織制約下で、複数の事業箇所を同時並行的に進めることが求められるため、どの事業箇所、どの年度に予算・人員を投入することが効果的かという、10年以上の長期にわたる全体を見渡したマネ

ジメントが不可欠となること。

- ・用地買収等を必要とし、事業化当初に確定困難な外的条件(地盤条件・環境上の制約・他機関調整等)が多く、完成までに必要な費用と時間の見通しが難しいこと。
- ・完成までの期間が長く、関係者が多いため、途中で担当者が交代し、目標や責任が曖昧になりがちなこと。
- ・従来の行政管理が、「前例通りの手続き重視」「予算の獲得と執行中心」であり、担当する職員の意識が、「成果志向」「プロジェクトの目標達成」に向かっていないこと。

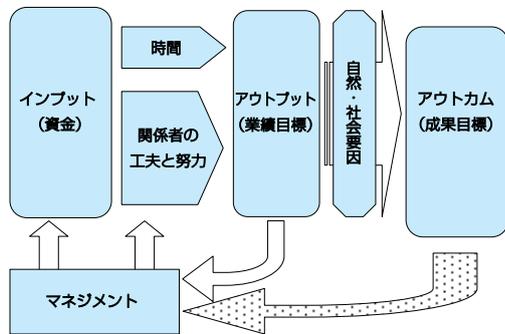
このような困難を背景に、多くの社会資本整備については、十分なプロジェクトのマネジメントができておらず、明確な目標を示すこともできていない。このことが、「何をやっているのか分からない」「何時できるのか分からない」「非効率だ」等の批判を受ける要因となっている。

九州地方整備局においては、平成15年度から、道路整備のマネジメント方法として、「ちやくちやくプロジェクト」(以下「ちやくプロ」と略す)のネーミングのもとで、5年以内の供用目標と年度毎の進捗目標を設定し公表する仕組みを導入している。今般、この取り組みが1年間を経て、目標設定から業績の達成状況評価までのマネジメント・サイクルを一巡した。

本研究では、この実施例を通して、業績目標の設定と公表により社会資本整備事業のマネジメントを行う手法について、担当する職員の意識改革を含めた実際の適用方法及び効果と実施上の課題を明らかにすることを目的とする。

2——成果志向の事業マネジメント

図一は、社会資本整備のマネジメントの構造を示したものである。行政機関が資金と組織の努力を傾注してアウトプットを生み出し、これに他の社会的要因が加わって、国民に対するアウトカムが得られる。このときアウトカムを重視し、効率的に成果が得られるアウトプットを計画し、その達成を目指して、どのように資金を投入するか、及びどうやって職員・関係者の工夫と努力を結集するかに関して、マネジメントが行われることになる。例えば、道路整備では、交差点の渋滞解消というアウトカムを実現するため、効率的な交差点改良計画又は立体交差化計画を立案し、必要な予算を手当てした上で、職員・関係者が工夫・努力し、早期完成を目指すことに対して、事業のマネジメントが行われる。



■図一 社会資本整備のマネジメントの構造

残念ながら、従来の行政のやり方では、予算獲得を重視し、予算が獲得され、執行されれば満足し、その予算の目的である成果が得られたか(交差点が改良されたか、渋滞が解消されたか)についての意識が薄くなりがちである。このような中で成果志向のマネジメントが実現されるためには、職員の意識改革を行い、職員・関係者の努力を如何に成果に向けて結集できるかが、最も重要である。

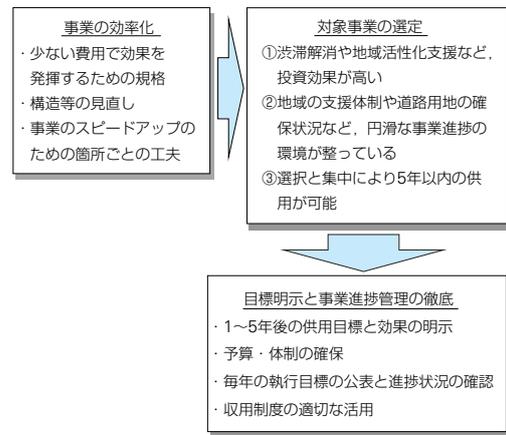
ただし、成果志向は、単純にアウトカムを目標とすれば実現できるものではない。道路のような社会資本の整備では、1つのアウトプット(交差点改良)が多様なアウトカム(渋滞解消・交通安全・沿道環境改善)をもたらすと共に、その発現には多くの社会的要因(沿道土地利用変化、交通量の自然増減)が影響し、長い時間がかかる。このような場合には、アウトカム(最終の渋滞解消の程度)だけでは、年々の予算と努力による成果が職員にも国民にも実感しづらく、現実のマネジメントを有効に行うことは困難である。職員と関係者の工夫と努力を結集させると同時に、国民に分かりやすいものとするためには、短期間でのアウトプット目標(業績目標:交差点改良事業の進捗目標)を設定し、これによって達成状況を評価する方法が有効である。

この業績目標は、何のためのものか、即ち最終的に目指す成果目標(アウトカム目標)実現に向けた有効な手段であることが明確にされている必要がある。

3——「ちゃくちゃくプロジェクト」の枠組み

新たなマネジメントの仕組みの導入目的は、厳しい財政制約の下で、「選択と集中」を進めてスピーディに道路サービスを提供するとともに、一般への情報提供を充実させることである。

図二が、「ちゃくプロ」による、成果と説明責任を重視した道路整備マネジメントの枠組みである。



■図二 「ちゃくちゃくプロジェクト」の枠組み

まず、すべての事業について、コスト縮減等の工夫をしながら早期効果発現を目指して事業を進める。その中で、効果が大きく条件の整った事業について、具体的に明確な目標を設定して公表し、その実現が可能となるよう予算・体制の確保や用地確保等に関係者が一致して努力する。また、1年後に達成状況を評価・公表し、計画を更新する、というのが基本的な考え方である。

3.1 事業の効率化

九州地方整備局では、平成15年度において、直轄国道の改築・交通安全事業として、九州全体で200以上の箇所で行っている。この全ての事業箇所、事業効果を考えて、コスト縮減や部分的な供用などのスピードアップの工夫を行い、個々の事業を効果・効率的なものにすることが第一歩である。

従来の投資計画は、長い区間(例えば10km)の場合、単年度の予算や用地交渉の状況に応じて進められており、取得用地がいわゆる虫食い状態となって、工事、供用ができないまま全体が進行するという例も少なくない。複数の事業が併行する場合も同様である。このため、「ちゃくちゃくプロ」の投資計画検討に際しては、事業中の箇所を供

用可能区間単位(例えば2~4km)に分解して考える。

例えば、図一3に示す黒崎バイパスは、全長5.8km、4車線で全体事業費770億円の自動車専用道路の計画である。平成3年度に事業化後、用地買収を進めてきたが、残事業費が平成15年度以降で550億円と大きく、開通の目途は立っていなかった。これを、橋梁構造のコスト縮減(5%)を図るとともに、バイパスの西側2.9kmの区間を暫定2車線(この残事業費232億円)で平成19年度開通を目標に整備することとした。これにより、効果発揮まで残事業費550億円とされていたものが、途中の232億円を投入した段階で、北九州市が東側に平成18年度までに整備する街路(前田熊手線)と接続すれば、早期に効果を発揮することができる。



■図一3 国道3号「黒崎バイパス」

この例に見られるように、それぞれの事業がより少ない費用で早期に効果を発揮するように計画調整された状態で、「選択と集中」により5年以内の供用を目指す区間を検討することとなる。

3.2 対象事業の選定

3.2.1 対象事業の要件

「ちゃくちゃくプロジェクト」として選定する事業区間の要件は、①投資の費用対効果が高い、②円滑な事業進捗の環境が整っている、③5年以内に供用可能 としている。

この3要件を満たすプロジェクトの選定に際しては、地域での支援体制や用地の確保状況等、実施可能性を確認するとともに、以下に示す方法で、各事業区間の供用までに必要な資源(予算等)と効果を考慮して選定する。

こうして選定した区間・箇所は、地方整備局として、目標達成に向けて集中的に推進すべき事業区間と位置づけられることになる。

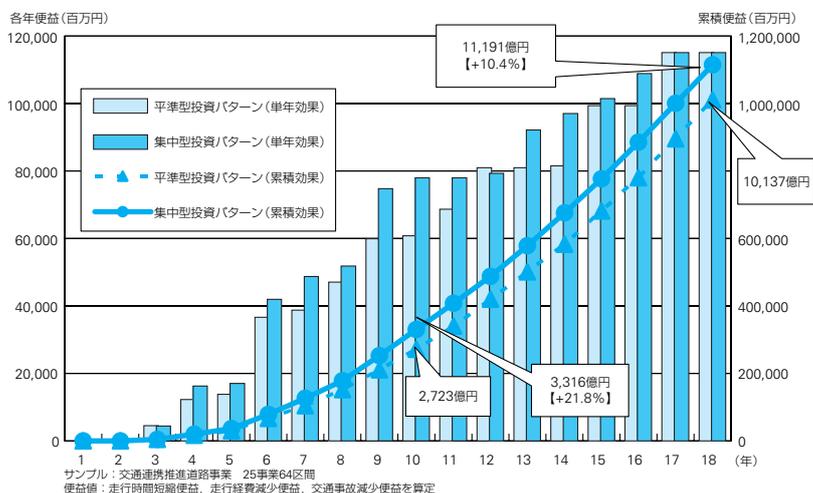
3.2.2 効果の早期発現のための投資計画

漫然と、あるいは目先の事情で投資を行うのではなく、財政制約下で、中期的視野に立ってできるだけ早期に高い効果の上がる事業を選定して投資することが重要である。

事業の効果については、事業採択時に事業完成時の効果とそのための費用が評価される。さらに、一定期間経過後の再評価では、継続して実施する価値があるかが検討され、事後評価では当初予定された効果があったかが評価される。道路事業では、このような事業評価システムが導入され、改善されながら運用されている。しかし、複数の事業を併行して実施する場合に、どのような投資配分を行うことが効果的かという検討は、十分にはなされていない。

図一4は、選択と集中による効果の大きさをイメージするために、交通混雑改善効果についてシミュレーションしたものである。交通混雑改善を主目的とする64の事業区間を抽出し、年度毎の総投資額を一定とした上で、仮想の投資計画の平準型と集中型で、発現する効果を比較している。平準型は、従来の予算に多く見られるとおり、箇所毎の年度予算の激変を避けることを重視したものである。集中型は、年度毎の投資を区間毎の効果/残事業費の大きなものから機械的に集中させたものである。それぞれの区間は、区間供用時に所定の効果を発現するものとし、

供用までに必要な費用に対する投入年次の影響及び効果の相互影響は捨象している。現実には、期限に間に合わせるために通常より多くの費用が必要となる場合等も考えられるが、「ちゃくプロ」では、著しい費用増を伴うほどの事業促進は想定していないこともあり、このような仮定とした。18年目には全ての区間が完成し、その年以降に発現する効果は同じであるが、集中型は平準型に



■図一4 「選択と集中」の効果シミュレーション

比べて途中年次で得られる効果が高く、10年目までの累積効果では2割高い効果を発現している。

「ちゃくプロ」では、今後の年度別合計投資額を想定した上で、交通円滑化・環境・安全・防災等の効果軸を設定し、その軸毎に、他の軸とは独立して、各供用区間の効果と費用を算出し、効果/残事業費の大きい区間から優先的に投資を行う計画としている。例えば、交通円滑化のための走行時間短縮の費用便益比の大きい事業を上位から一定値まで選定し、次に、道路防災危険箇所解消数の費用対効果の大きい事業を上位から一定値まで選定するという方法である。これにより、できるだけ早期に効果が発現するような投資計画を目指している。この場合の効果軸毎に設定する効果指標は、走行台・時間の短縮といった金額換算可能なものだけではなく、都市内通過交通の減少量、日常生活中心都市へのアクセス向上人口、バリアフリー化率、騒音の夜間要請限度達成率、交通危険箇所解消数、道路防災危険箇所解消数などを用いている。

3.3 目標明示と事業進捗管理の徹底

3.3.1 一般への情報提供の充実

「ちゃくプロ」は、目標を公表し、それを実現するという「有言実行」の事業推進を目指す取り組みである。「ずっと工事をしているのに、何のためか、何をしているのか、いつになったらできるか分からない」といった一般の方の不満に対し、情報提供を充実させ、説明責任を果たそうとしている。

「ちゃくプロ」選定事業については、整備効果(時間短縮、沿道環境改善、通学路の安全確保、災害時の迂回路確保、観光支援等)と明確な事業目標(供用目標、各年度の進捗目標)を設定し、公表している。この際、状況によっては用地取得に収用制度を活用することを想定する場合もある。また、目標の達成状況を評価し、未達成の場合はその理由を添えて公表する。

この供用目標と進捗目標は、整備局の道路部、用地部、各事業の担当事務所、地元の県、市町村などの関係者の共有の目標として定めるようにしている。この点は、「ちゃくプロ」にとって大変重要なポイントである。事業の関係者が一つの明確な目標に向けて努力することが、着実な事業進捗につながる。

事業に関する情報をより多くの方々に知って頂くために、「ちゃくプロ」選定事業の現地看板には、供用目標や事業の効果を明示している(図-5)。あわせて、地方整備局のホームページでは、「ちゃくプロ」の内容、各事業の概要や進捗状況をいつでも見ていただけるようにしている。



■図-5 「ちゃくプロ」現地看板の例

3.3.2 個別プロジェクト管理の強化

プロジェクト管理とは、予算と時間の管理である。「ちゃくプロ」では、選定された個々のプロジェクトで、目標とする予算と期間の範囲で道路整備による効果を発現させることを目指している。従来の道路事業の実施においては、特定のプロジェクトを除いて、この両方が同時に管理されることはなかった。オリンピック等で供用目標は決まっていた、そのための費用増はやむを得ないとするか、予算に限度があるので何時できるかは分からないとするかである。「ちゃくプロ」の導入は、九州地方整備局内の大半の道路事業(単年度予算の約8割を占める事業)について個別に予算と時間の同時管理を行おうという取り組みである。

プロジェクト管理の実現のためには、次の3点が必要とされる。

第一に、関係者の意識統一である。目標の設定のための検討段階で、効果・コスト・期間内での実現可能性について、担当者・関係者等が十分議論し、認識を共有する必要がある。目標は、単に押しつけられるものではなく、担当者等の参画の中で、地域の要請に応え、且つ実現可能な自らの(チームの)ものとして設定されなければならない。

第二に、責任の自覚である。目標の公表は、説明責任を果たすとともに、地域に対する責任として関係者間の自覚を高め、事業に携わる各人が目標達成のためにどうすべきかを考える環境を作っている。

第三に、コスト縮減に対する積極的な取り組みである。目標とする供用年度までに投資可能な予算は限られている。一方で、道路事業は、進捗に伴い予期せぬ要因(地盤条件や周辺環境上の制約等)で当初見積もりよりも費用が増加する傾向が強い。こうした状況下で公表された目標を達成するためには、当初に適正なコストを見込むとともに、絶えずコスト縮減の工夫をして、コスト増を抑えていくことが必要になる。

4 「ちゃくプロ2003」とその達成状況

九州地方整備局では、「ちゃくちゃくプロジェクト2003」を平成15年8月4日に発表した。供用時に期待される効果と平成19年度末までの供用目標及び平成15年度の進

捗目標を表—1に示す例のように、個別の箇所毎に公表した。この例の黒崎バイパスでは、全体延長5.8kmのうち、主要渋滞ポイントの渋滞緩和のため、平成19年度に2.9km区間の供用を目標とし、15年度に高架橋下部工事着手及び用地取得96%を目指している。

■表—1 ちゃくプロ2003表記例

| | |
|----------------|---------------------------------------|
| 路線名 | 国道3号 |
| 事業箇所名 | 黒崎バイパス |
| 所在地 | 北九州市八幡東区～同市八幡西区 |
| 全体延長 | 5.8km |
| 平成15～19年度の供用目標 | H19年度舟町ランプ～陣原ランプ2.9km2/4車線供用 |
| 事業効果 | ・黒崎地区都市再生の支援 ・主要渋滞ポイント「筒井交差点」の渋滞緩和 |
| 平成15年度の執行目標 | 陣原高架橋下部工事着手用地取得率96% (H19供用区間) |

平成15年度の事業執行を経て、平成16年7月16日には、改築事業で78区間184km、交通安全事業43箇所、道の駅5箇所の計126区間・箇所について、昨年定めた目標がどの程度に達成されたかを評価し、その結果を発表した。

表—1にある「〇〇工事着手」や「区間の供用」、「用地取得率〇%」といった目標の達成状況の一つずつ確認した結果、15年度末までに目標を達成した事業区間・箇所は全体の75%という結果であった(表—2)。

■表—2 ちゃくプロ2003の進捗目標の達成状況

| | |
|-----------------------|-----|
| 目標以上達成(早期供用、用地進捗等) | 14% |
| 目標達成 | 61% |
| 目標遅延達成(6月末までに達成できたもの) | 5% |
| 目標未達成1(供用目標は保持できるもの) | 13% |
| 目標未達成2(供用目標を変更不可避のもの) | 5% |
| 他事業関連で供用目標変更 | 2% |

目標遅延達成5%は、6月末の時点で目標に到達し、13%は、当年度の目標は未達成であるが、全体工期としては回復可能である。5%が、目標未達成により供用目標を変更せざるを得なかった。

こうした達成状況や未達成箇所における理由なども、個別事業毎に検証し公表している(未達成箇所の理由等を含めた具体例の詳細は、付録のHPを参照)。表—3に

■表—3 ちゃくプロ2003達成状況表記例(例示は表—1と同じ箇所)

| | | |
|----------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| 平成15年度の目標の達成状況(総括) | 路線・事業箇所名 | 国道3号黒崎バイパス |
| | 事業区間 | 北九州市八幡東区～同市八幡西区 |
| 平成16年度の執行目標の達成状況(個別) | 全体延長 | 5.8km |
| | ◎目標以上達成 | |
| | 平成15～19年度の供用目標 | H19年度 舟町ランプ～陣原ランプ 2.9km 2/4車線供用 |
| | 事業効果 | ・黒崎地区都市再生の支援 ・主要渋滞ポイント「筒井交差点」の渋滞緩和 |
| | 平成15年度の執行目標 | 陣原高架橋下部工事着手用地取得率96% (H19供用区間) |
| | ○目標通り陣原高架橋下部工事に着手 | |
| | ◎目標以上に用地取得が進捗(用地取得率96%→98%) | |

例示した黒崎バイパスでは、目標通り高架橋に着手し、用地取得は目標以上の98%まで進んだ。

これらのうち、15年度中の供用を目標としていた区間・箇所について見れば、表—4に示すとおり、平成16年3月末で89%、発表直前の6月末までには96%を達成した。

■表—4 ちゃくプロ2004供用目標の達成状況

| | H15年度内 供用目標① | H15年度内 供用実績② | 達成率 ②/① | H16.6月末 供用実績③ | 達成率 ③/① | H15～19 供用目標 |
|----------------|------------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|-------------------|
| 改築事業 | 27.3km (22区間) | 25.1km*1 (20区間) | 91.9% 90.9% | 28.5km*1 (22区間) | 104% 100% | 184.3km (78区間) |
| 歩道整備・ 交差点改良 | 21箇所 (7.2km) | 18箇所 (6.9km*2) | 85.7% 95.8% | 19箇所 (7.1km*2) | 90.5% 97.2% | 43箇所 (19.9km) |
| 「道の駅」 整備 | 2箇所 | 2箇所 | 100% | 2箇所 | 100% | 5箇所 |
| 区間・ 箇所計 | 45区間・ 箇所 | 40区間・ 箇所 | 88.9% | 43区間・ 箇所 | 95.6% | 126区間・ 箇所 |

*1 H16年度供用目標を前倒しで達成した1区間の延長1.3kmを含む
*2 H16年度供用目標を前倒しで達成した2区間0.3kmと目標の一部だけを達成した2区間0.5kmの延長を含む

供用した箇所の事業効果については、当初設定した目標が定性的で、厳密な評価を行うには不十分なものがあるが、個別に効果の発現状況を確認した。渋滞緩和を主な目的として供用した17区間・箇所、期待した効果が確認された箇所は16区間・箇所94%であった。今回、期待された効果が確認できていない1箇所を含め、部分供用の14箇所については、残り区間の事業実施等により、一層の効果の発揮を図ることとしている。

渋滞解消や時間短縮の効果が見込まれたものについては、表—5に例示するように、個別に具体的な数字で効果を示した。例示の流交差立体化事業では、交差点の渋滞が解消し、通過時間の最大20分程度の短縮が見られ、投資回収期間(事業の総投資額に相当する便益が発現するまでの期間)は約1年と試算された。

■表—5 供用箇所の効果事例(福岡県古賀市の国道3号流交差点)

| ちゃくプロ2003の 効果目標 | 供用後確認された効果 |
|----------------------------------|--|
| 国道3号と主要地方道筑紫野古賀線の流交差点の立体化による渋滞解消 | ・流交差点の渋滞が解消(最大渋滞長2000m→0m) ・通過時間の大幅な短縮(最大25分→3～6分) [投資回収期間:1年] |

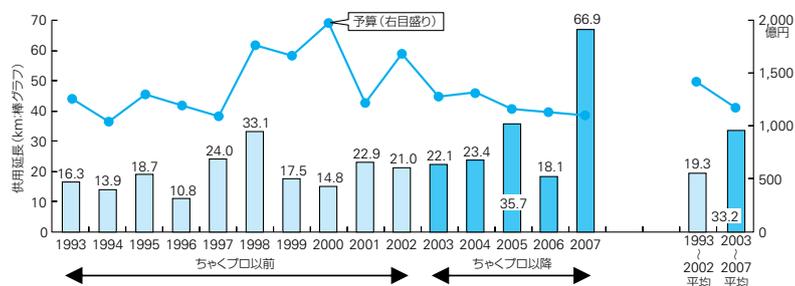
5 「ちゃくプロ」導入の効果

各年の目標達成に向かう努力は、予算と時間が制約された中で必要な仕事を進める「プロジェクト」への挑戦である。前例踏襲で大過なく任期をつとめるという「お役所仕事」とは違った姿勢が求められる。早期事業効果発現を目指し、地方整備局全体として、また国道事務所として、さらには個別事業単位で、何を目標としているかを地域に公表した上で、いかに時間(工程)を管理し、費用

を管理していくかが問われることになる。一年間の実施を経て、「ちやくプロ」導入により、当初想定した以上の効果が現れている。

5.1 早期事業効果発現

「ちやくプロ」導入の重要な目的は、スピーディーな道路サービス提供である。図-6は、平成14年度までの10年間の毎年の道路供用延長実績と「ちやくプロ」導入による平成15年度から5年間の計画供用延長及び各年度の改築事業予算実績(補正を含む)と「ちやくプロ」で想定した今後の予算である。予算の制約が厳しくなる中で、選択と集中により、過去の平均年間約19kmに対して、年間約33kmと1.7倍になる早期供用を目指している様子が分かる。これは計画であるが、達成度評価により、平成15年度は実績とし、以降も目標の修正がなされたものである。



■図-6 年度毎の新規供用延長と予算

5.2 関係者間の連携強化

各国道事務所では、目標達成に向けて、事務所長等をリーダーとする事業毎のプロジェクトチームを組織したり、短・中期的なわかりやすい工程表を作るなどして、より詳細・具体的な工程計画を立案し、事業の進捗や課題に関する情報が関係者間で共有できるような工夫が行われている。これにより、事務所での設計、用地取得、工事発注に携わる各課間(用地課、調査課、工務課)の連携が強まっている。

工事や用地担当者のそれぞれが、年度ごとの予算を執行することを第一の目的と考えていれば、工事のしやすいところ、取得が容易な土地から取り組むのが得策ということになる。一方、「ちやくプロ」の供用目標と工程を関係者が共有している場合には、クリティカルパスになる用地や工事を最優先に作業を進めるとか、最悪の場合、収用手続きによっても供用目標を確保できるように、用地交渉に併行して収用手続きのスケジュールを立案するという行動につながっている。

また、一部の用地交渉や工事が遅れた場合に、調査課と工務課で知恵を出しあって、工事が可能な範囲で暫定的な構造での供用を計画し、何とか目標を達成しようというような努力も見られる。

5.3 目標公表による地域の協力

供用目標の公表に対して、地域の新聞では、各地域のバイパス等がどのような効果があり、何時を供用目標としているか等、大きく取り上げられている。

また、地方議会でも直轄国道の供用時期に関する質問は多く、「ちやくプロ」は自治体関係者の答弁根拠として活用されている。自治体からの国土交通省に対する要望についても、単なる早期整備ではなく、具体的な目標を持ち、自治体としても応援・協力する姿勢が示されている。

さらに、用地買収に際して、地権者の方から、「協力はするが、何時できるのか」と聞かれることも多い。このような場合、従来では「ふつうは10年ぐらい」とか「まだ見通しが立ちません」といった返答しかできなかった。

「ちやくプロ」の事業区間であれば、明確な目標を示すことができるので、地権者の協力も得られやすくなったという例もある。今後とも、一般の方にもより広く「ちやくプロ」を知って頂き、道路事業に関心を深めていただけるよう広報活動を進めるとともに、アンケート等を通じてその効果を把握する努力も必要と考えている。

5.4 コスト節減

コスト節減についても、予算制約の下で目標を達成するためには、コストを節減せざるを得ないと言う意識から、「ちやくプロ」が職員の工夫を引き出す効果を発揮している。

政府の「コスト構造改革」の枠組みもあって、平成15年度にも地方整備局の設計ストックの全てをコストの観点から見直す「設計総点検」を実施したところ、全体の62%にあたる事業で何らかのコスト縮減策が適用されている。

すでに地元で計画を説明し用地買収に着手している箇所であっても、環境やコスト縮減の観点から、計画を変更し、再度地元で説明して了解を得るといった努力も行われている。

5.5 担当職員の意識

事業の目的・効果と数年後の供用目標及びそのための年度内の進捗目標が明確であって、その実現に執着しつつ業務を進めることで、局の部・課長や事務所長から担当職員までの仕事の進め方により影響が生じつつある。目標が、関係者間で十分議論され、組織全体として責任を持って公表されたものであるため、何を優先する

かと言った事業方針は、個々人の価値判断や時々の状況に左右されず、安定的である。その中で、自分の参画するプロジェクトの目標と自身の役割が明確であれば、各人の地元関係者等への説明も明快で、個別の判断がやりやすく、業務遂行時の達成感も大きいのである。また、決められた予算の消化ではなく、目標達成のための予算の活用を意識するようになっていく。

なお、「ちゃくプロ」の発表は概ね7月に行っている。これは、予算のサイクルと担当職員の人事異動のサイクルとを勘案したものである。予算は4月に新年度となり、同時期に職員の異動も行われる。これにより、新しい予算と態勢で、昨年度の結果を検証した上で新年度の目標を立てるにふさわしい時期として7月を設定したものである。

6——「ちゃくプロ2004」での拡充

平成16年7月16日には、「ちゃくちゃくプロジェクト2003」の達成状況の発表と同時に、新たなプロジェクトの追加と供用・進捗目標の更新を行った「ちゃくちゃくプロジェクト2004」を発表した。

「ちゃくプロ2003」での経験を踏まえ、「ちゃくプロ」の関係者間の意識統一効果と説明責任を果たす効果を一層発揮させるため、以下の点について拡充した。

- ・対象とする事業を改築・交通安全に加え、共同溝・電線共同溝事業にも拡大
- ・進捗目標は、1年後の達成度評価がより客観的に明確になるよう留意して設定
- ・各事業の効果は、具体的な地名や施設名を用いて表現し、地域住民や利用者にとってイメージしやすい表現とした
- ・事業全体の効果については、九州全体の現状をアウトカム指標で説明しながら、今後の「ちゃくプロ」の進展によって期待される効果を説明

7——今後の課題

「ちゃくプロ」の一巡で、効果の高い投資計画を策定するとともに、目標の設定と公表によりプロジェクト管理を強化するという考えを具体化し、1年を経て、その達成状況を評価できた。今後とも、この経験を元に実務で生じる課題に対応する改善を進める必要がある。

7.1 コスト管理

特に、コスト管理は、重要且つ困難な課題である。道路建設は、それぞれの場所での地質条件・環境条件・沿道条件等によってコストが大きく変動し、事前の高精

度な予測は極めて困難である。だからといって、実施段階でのコストの増加に全て対応できるような予算措置は不可能である。また、残事業費管理の仕組みも不適切である。残事業費は、現実には、事業化当初見積もった不確実な全体事業費から、過去に投入された予算を差し引いたものとして認識されていることが多く、供用までに必要な費用が適切に把握されているとは言い難い。社会資本整備のプロジェクト管理を実現するためには、いかに完成までの事業費を適切に見積もり管理するか、実施段階での変更増要因をコスト節減により抑え込むかの努力とノウハウの蓄積が必要である。また、「ちゃくプロ」のように、多くの事業で同時並行的なプロジェクト管理を行おうとする場合には、個別事業に対する事業費管理と同時に、個別事業で発生した事業費増減を、全体で年度別に予算調整しつつ目標達成を目指す仕組みも必要である。

7.2 目標設定

目標設定の方法も重要な課題である。既述のように、できるだけ早期の効果発現を目指すためには、個別事業の効果をもどのように評価するが重要である。その上で、目標は、地域の早期整備に対する要請に応えると同時に、将来の政治経済状況も踏まえて、予算制約を想定した上で実現可能なものでなければならない。予算・人員上の制約の中で、いかに適切な目標を立てるかのノウハウを蓄積する必要がある。

目標を設定公表し、関係者が協力して目標達成に向けて工夫・努力するという仕組みが定着し、成果を上げていくためには、この目標によるマネジメントの必要性と効果についての共通認識が形成される必要がある。

また、目標設定にあたっては、事業の効果と地域の要請に応えられ且つ実現可能な目標を個々の担当者が議論に参画して、自らのものとして設定することが重要である。

7.3 情報の共有とスケジュール管理

供用目標が設定された後に事業に取り組む場合に、全体の目標を達成するためには、各担当部門・担当者が中間目標を設定し、その進捗状況を管理することが重要である。そのためには、分割された目標設定とスケジュールの管理が必要である。一般にプロジェクト管理手法として各種のツールが開発されているが、これまでの経験では、精緻な管理システムは使いづらく、簡略化が不可欠である。これを実際の各事業と担当職員の特성에応じて使い分けるノウハウが必要となる。

8——結論

社会資本整備に関する事業のマネジメントは、組織全体としての取り組みに対する合意があれば、以下のような方法が適用可能であり、大きな効果を発揮する。

- ・最終的なアウトカムとそれを実現するためのアウトプット目標を設定し、さらに年々の執行目標を明らかにする。これにより、投資の目的と成果を具体的に示し、職員と関係者の努力を結集させることができる。
- ・個別の目標は、個々の事業が効果的・効率的になるように計画調整した上で、全体的・長期的な視点から、投資効果を検討して設定する。これにより、財政制約の下で、選択と集中による高い事業効果を発現できる。
- ・年度毎に目標の達成状況を評価・公表するとともに、計画を更新する。これにより、アカウンタビリティを向上させるだけでなく、常に最新の計画として、内部的にも事業方針に関する関係者の意識を統一し、担当者の自覚を増し、関係者の協力を得る効果が大きい。また、コスト節減の取り組みにも積極的になる。

これらの実施により、職員が、業務の全体像を理解することができ、使命感と業務の達成感が向上する。

九州地方整備局では、「ちやくちやくプロジェクト2003」としてこのようなマネジメント手法を導入し、年度執行目標の75%、供用目標の89%を達成するとともに、上述の効果が確認された。

実施上の課題としては、①コスト管理意識の徹底と完成までの必要事業費の適正な見積り方法・管理方法 ②地域の早期整備に対する要請に応えると同時

に実現可能な目標を設定する方法 ③担当者の情報共有とスケジュール管理の方法 の改善が挙げられる。これらの課題は、簡単に最適解が得られるものではなく、実践しながらの着実な改善が必要となる。

9——むすび

九州地方整備局で平成15年度に導入して以来、九州地方の各県において、「ちやくプロ」と同様な取り組みを行おうという動きがある。熊本県、大分県、福岡県、佐賀県で導入されている。今後、ともに考えながらマネジメントの改善に取り組んでいきたい。各県・地域によって事情が異なり、各地にあった取り組みが求められようが、「ちやくプロ」が地域の期待に応えられる社会資本整備の進め方の参考となれば幸いである。

最後に、ここでの成果が、前例のない取り組みに戸惑いながらも、目標をたてて全力投球した職員各位と、ご協力をいただいた関係者各位の御努力の賜物であることを銘記し、敬意を表する次第である。

付録：九州地方整備局ちやくプロ関係ホームページ

<http://www.qsr.mlit.go.jp/n-michi/tyaku2/index.html>

参考文献

- 1) 建設省[1999年6月] "公共事業へのプロジェクトマネジメント(PM)手法導入に関するビジョン"
- 2) 財務総合政策研究所[2001年6月] "民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革"
- 3) 道路行政マネジメント研究会[2003年6月] "提言『『成果主義』の道路行政マネジメントへの転換"

(原稿受付 2004年9月7日)

New Projects Management Method for Road Construction, the 'Goal Declaration Program'

By Hiroshi Okamoto, Director, Road Division, Kyusyu Regional Development Bureau, MLIT

This paper discusses on a new public projects management method for road construction. The management method, named 'Goal Declaration Program', consists of four elements, those are 1) 5year investment program, 2) declaration of goals for each projects, 3) detailed progress goal, and 4) progress evaluation and renewal of the goals. Finishing the first one - year process, this program shows good prospect. It seems to be successfully bring up a) efficient cooperation among project participants, b) cooperative attitudes of local residents, c) positive attitudes of participating officials, and d) their efforts for cost control.

Key Words ; road construction, public management, project management, announcement of goals, Selection & Concentration

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsrbn/no29.html>