

# 国土交通省所管の公共事業の構想段階における 住民参加手続きガイドラインの策定

国土交通省総合政策局政策課

## 1 はじめに

今後、社会資本整備を進めるに当たっては、透明性、公正性を確保し、住民等の理解と協力を得ながら事業を進めるため、事業者において、積極的な情報公開・提供に努めるとともに、事業の規模の大小、影響範囲の広狭を問わず、これまで事業者中心に行われていた過程に住民等の主体的な参画を促すことが必要である。

国土交通省所管の事業については、これまで、都市計画法その他の法令等に基づき事業の計画案について情報公開、住民参加手続きを実施するなど積極的な取組みが行われてきたが、今後は、さらに事業計画の策定過程のうち、計画段階に先立つ構想段階から情報公開、住民参加の必要がある事業について、事業者、住民、地方公共団体、その他関係者がおのおのの役割を認識した上で責任を果たしつつ、住民等との協働の下で、事業の公益性および必要性について適切な判断を行うなどにより、より良い計画づくりに資し、事業を円滑に推進していくとの姿勢に立つことが求められる。

このため国土交通省では、本年6月所管の事業のうち、構想段階から情報公開、住民参加の必要があるものについて、横断的に標準的な住民参加手続き等を示す「国土交通省所管の公共事業の構

想段階における住民参加手続きガイドライン」を策定し、より一層の取組みの推進を図ることとしたところである。

## 2 ガイドラインの内容

### (1) 対象事業

ガイドラインでは、国土交通省所管の直轄事業および公団等事業のうち構想段階にあるものについて、規模等により特段の限定を行うことなく、後述する(3)の手続きを活用して、住民参加手続きの積極的な実施に努めることとしている。特に、事業の特性や事案の性質、地域の実情等を勘案しつつ、ダム等の大規模な河川整備、幹線道路、港湾の大規模岸壁、空港の滑走路の新設など事業の規模等の観点からみて国民生活、社会経済または環境への影響が特に大きい事業については、(3)の一連の手続きを講じることを基本としている。

### (2) 構想段階における住民参加手続き

「構想段階」とは、事業者が、事業の公益性および必要性の検討とともに、施設の概ねの位置、配置および規模等の基本的な諸元について事業の目的に照らし検討を加え、一の案に決定するまでの段階をいい、構想段階における住民参加手続きは、次のように行われる。

#### ① 事業者による複数案の作成、公表

事業者は、複数の案を作成し、公表する。この

際、複数の案に、当該事業を行わないこととする案（当該施設の整備以外の方法による代替案を含む）を含むことが適切な場合は、当該事業を行わないこととする案を含めることとしている。基本的には、まず事業ありきとの立場から事業の検討を開始するのではなく、事業の必要性から住民等と協働で検討していくものとしている。

## ② 事業者による住民等の意見の把握のための措置の実施

事業者は、ホームページへの掲載等インターネットの利用、説明会または公聴会の開催、意見書の受付等の方法により、住民等に対する複数案の公表、周知および説明、住民等からの質疑への応答等を真摯に行い、住民等の意見や提案を十分に把握するよう努めることとしている。

住民等に対しては、複数の案のおおのについて、当該案を提示した背景および理由、事業費などの案の内容、国民生活や環境、社会経済への影響、メリット・デメリットなど住民等が複数の案を比較検討し、判断する上で必要かつ十分な情報を積極的に公開・提供するとともに、事業に対する住民等の意思形成に十分な期間を確保するよう配慮することとしている。

さらに、事業の特性に応じて、広く国民にも情報を提供し、意見の把握に努めることとしている。

## ③ 手続きの円滑化のための組織の設置

②の手続きの際、事業者は、事業の特性や事案の性質、地域の実情にかんがみ、必要に応じ、次のような措置を講じることとしている。

ア 学識経験者等および当該事業に関係を有する住民代表、事業者団体、地方公共団体等の関係者からなる意見の集約・調整を図るための協議を行うための組織を設置する。これは、関係者の間で直接に意見の集約・調整を図ることにより円滑な住民参加手続きを図り、当該集約・調整を推進しようとするものである。

イ 中立性、公正性や地域の実情等に配慮して人選された学識経験者等からなる、事業者が

実施しようとする住民参加手続きの内容、または事業者が複数の案の検討を行うに当たっての方針等について、客観的な立場からの助言を行うための組織を設置する。これは、客観的な第三者を介した方が円滑な住民参加手続きを図ることができると判断する場合等に設置し、手続きの中立性、公正性を向上させるものである。

なお、これらの組織は、事業者に代わって②の措置を行うこともある。

## ④ 事業者による計画案の決定、計画案決定過程の公表

事業者は、前記住民参加手続きを経て、一の場合に決定する。決定した場合には、その旨を速やかに公表、または関係地方公共団体等に通知するとともに、把握した住民等の意見の概要とこれに対する事業者の考え等、案の決定に至った過程を案とともに公表することとしている。

なお、事業者は、これらの手続きを関係地方公共団体と連携して行い、また、一の場合を決定する過程においては、当該地方公共団体と調整を図ることとしている。

## (3) 地方公共団体が実施する事業

地方公共団体が実施する事業については、法定受託事務の事業や国庫補助事業等において、事業の規模等に応じて、ガイドラインの趣旨に配慮した措置が講じられることを期待することとしている。

## (4) 住民参加の取組みの充実

(2)の手続きは標準的なものであることから、事業の特性、事案の性質等に応じ、手続きの創意工夫に努めることとし、また、国土交通省本省においては、事例、試行の積み重ねの実績を事業者の参考に供するとともに、実績を踏まえ、必要に応じ各事業ごとのガイドラインの整備・充実を進め、また、講じられたガイドラインの措置に関する国民の意見を踏まえつつ、適宜、ガイドラインの内容を見直し、その充実を図ることとしている。

(5) 施設管理における住民参加の取組み

直轄事業および公団等事業の構想，計画段階における住民参加の取組みに加え，美化清掃，修景などの施設管理においても，事案に応じ，地方公共団体とも連携し，住民参加の取組みの充実に努めることとしている。



ガイドライン案に対する国民からの意見募集とガイドラインの策定

国土交通省では，本年5月1日に「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン（案）」を公表し，5月中，案について広く国民からの意見募集を行った。この結果，例えば，

- ・複数案には，事業を中止する選択肢を必ず入れるべき
- ・住民参加手続きの円滑化のための組織は，住民

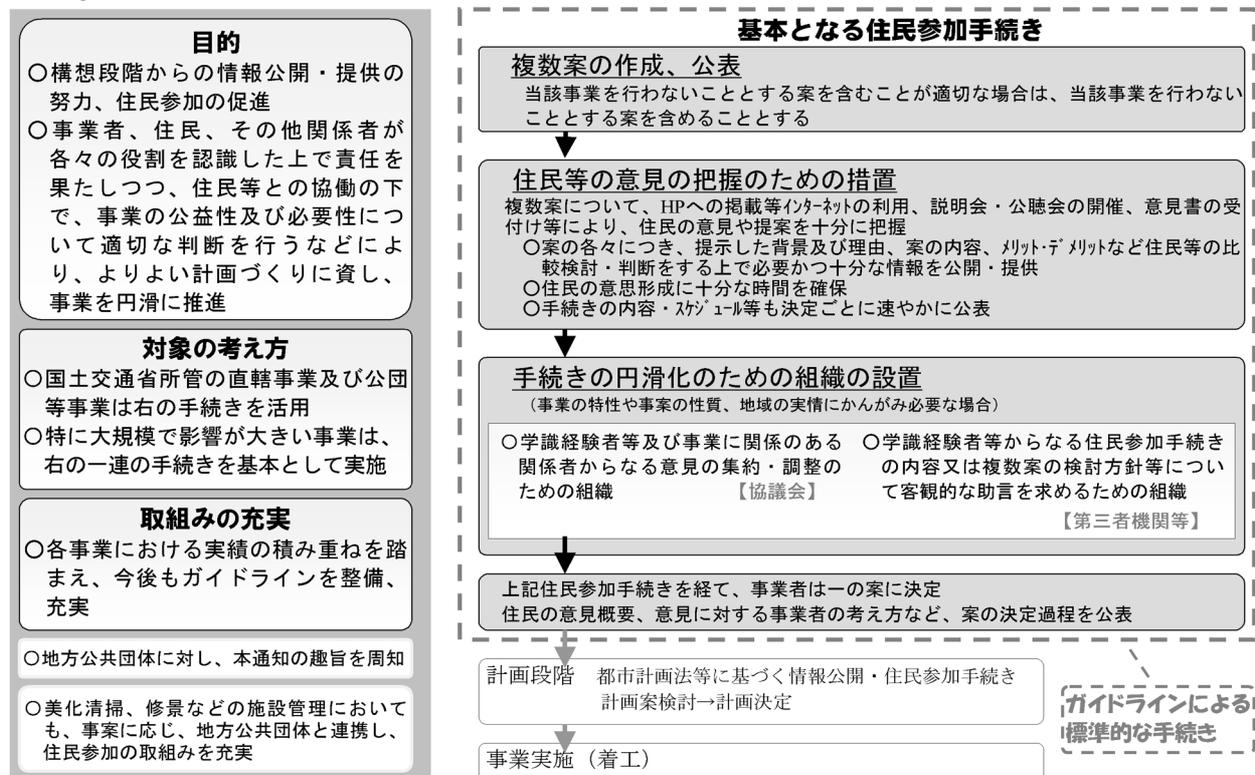
等の意向を踏まえて設置すべき

など合計126件のご意見をいただいた（いただいた主要なご意見の概要および国土交通省の考え方は，国土交通省のホームページに公表中 [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010630\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010630_.html)）。

これらのご意見を踏まえ，ガイドラインを検討，修正し，策定して，国土交通省各地方支分部局，関係公団・関係会社，都道府県・政令指定都市等に通知したところである。

今後は，国土交通省の直轄事業および公団等事業において，ガイドラインの趣旨に沿って，積極的な住民参加の促進に係る取組みを推進していくとともに，地方公共団体においても，ガイドラインの趣旨に配慮した措置が講じられることを期待することとしている。

公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインの概要



# 「道路行政マネジメント研究会」提言 『『成果主義』の道路行政マネジメント への転換』について

国土交通省道路局企画課道路事業分析評価室

課長補佐 もりわか 森若 みねあり 峰存

## 1 はじめに

道路は、経済社会活動の根幹である人や物の流れを支える重要な社会資本であると同時に、地域に根ざし、利用者であり、沿道の住民でもある国民の一人ひとりの生活に最も密着した社会資本の一つである。

しかしながら、道路の事業採択時の不透明感や、事業の効率性に対する不信感が根強く存在しているのが実状である。

現在、道路行政においては、これらの不信感を払拭し、国民のニーズに応じた成果を重視し、透明性の高い行政運営への転換を図ることが急務である。

このための取り組みについては過去においても逐次実施してきたところであるが、本稿では、道路行政において、指標を用いて数値目標を設定し、達成度を毎年度評価することを軸とする新たな行政のマネジメント手法について検討するため、平成15年3月より設置した「道路行政マネジメント研究会」における議論と、それらの議論をとりまとめ、平成15年6月に同研究会より手渡された「提言」について紹介する。

## 2 成果重視の行政運営に向けた諸外国における取り組み

一般的に、行政が肥大化し、国民の声が届かなくなるとともに、行政の効率自体が低下しているのではないかと、という批判は、わが国の行政に限られた問題ではない。これまでに多くの国で、行政部門の効率化を図るための取り組みがすすめられている。

例えば、米国や英国では、経営学的手法を採用した、いわゆるニュー・パブリック・マネジメント（NPM）といわれる一連の行政改革の一環として、成果を表す指標であるアウトカム指標等を用いて政策目標を設定し、毎年度、業績を分析・評価し、以後の施策・事業に反映するという制度

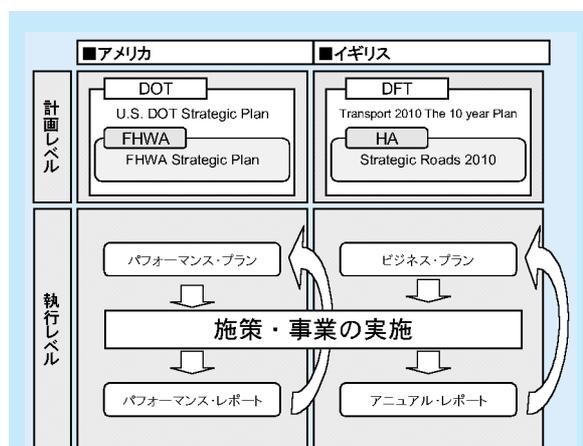


図 1 英米の道路行政のマネジメント・サイクル

を、道路行政を含め政府全体で導入している。

具体的には、数値目標を示した「Performance Plan(米)」「Business Plan(英)」および目標の達成状況を示した「Performance Report(米)\*」「Annual Report(英)」をそれぞれ毎年度策定、公表するといった活動を行っている(図 1)。

\*2002年度は「Performance and Accountability Report」



### わが国におけるこれまでの取り組み

わが国においても、平成14年度より、「行政機関の行う政策の評価に関する法律」が施行され、政策評価の制度化がなされるなど、成果志向の行政への転換がすすめられている。国土交通省においても、平成14年4月に「国土交通省政策評価基本計画」を策定し、これに基づき、国土交通省の政策の効果を現す113個の「業績指標」を設定\*し、毎年度業績を測定しているところである。

\*平成15年4月1日現在



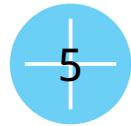
### 道路行政におけるこれまでの取り組み

道路行政については、平成9年6月に道路審議会(当時)により提示された建議において、「利用者のニーズの把握と的確な対応、効率的な施策展開と事業執行を可能とする評価システムを構築していくべき」との指摘がなされた。また、施策の評価手法として、具体的に「目的の達成度合いが判断できるよう、できる限り客観的な指標を用いて評価を行うことが重要」とされている。

これらの指摘に基づき、道路行政では、平成10年5月に閣議決定された「新道路整備五箇年計画」に併せ、「高規格幹線道路の面積カバー率」や「ETC対応料金所整備率」等の指標を用いて計画期間内の整備目標を設定するなど、施策展開に関する評価システムの確立に向けた取り組みを進めてきた。

また、それらの施策や事業の評価に係る事務をより効率的に遂行するため、平成15年度より道路局企画課内に新たに道路事業分析評価室を設置

し、道路行政全体における重要課題として重点的に取り組んでいるところである。



### 「道路行政マネジメント研究会」について

#### (1) 道路行政マネジメントの取り組み

平成14年8月の社会資本整備審議会によりなされた中間答申においては、それまでの考え方をさらに一歩進め、「道路行政を、アウトカム指標に基づき運営を行う方式に転換し、毎年度、指標に基づき業績の分析、評価を行い、その結果を予算編成等に適切に反映させるシステムを構築すべき」との指摘がなされた。道路行政においては、これを受け、平成15年3月より、指標を用いた評価システムに基づいた道路行政のマネジメントのあり方について検討するため、古川俊一筑波大学教授を座長とする道路局長の私的研究会「道路行政マネジメント研究会」を設置し、具体的手法に関する検討を行った(図 2)。

委員長	古川 俊一	筑波大学社会学系教授
委員	家田 仁	東京大学大学院工学系研究科教授
	梅田 次郎	株式会社日本能率協会コンサルティング 行政経営アドバイザー
	北大路信郷	静岡県立大学経営情報学部教授
	田淵 雪子	株式会社三菱総合研究所 E ガバメント 研究センター主任研究員
		(五十音順・敬称略)

図 2 道路行政マネジメント研究会

#### (2) 道路行政マネジメント研究会「提言」について

同研究会における検討の結果については、平成15年6月にとりまとめ、提言「『成果主義』の道路行政マネジメントへの転換」として道路局長に手渡されたところである。

同提言においては、道路行政において、これまでの蓄積を活用し、平成15年度より、率先して成果主義の行政運営への転換を目指すべきとした上で、基本的な3つの考え方(図 3)に基づき、具体的になすべき事項として、成果主義の行政運営に必要な「5つの戦略」を提言している。

- ① 毎年度、事前に数値目標を定め、事後に達成度を評価し、評価結果を以降の行政運営に反映し、マネジメントサイクルを確立。
- ② 道路利用者にとってのわかりやすさに加え、実際の行政運営に反映できる実現性のあるしくみを構築。
- ③ 数値目標、達成度については、バックデータとともに公開したうえで国民の参画も図り、国民と行政とのパートナーシップを確立。

図 3 成果主義の道路行政マネジメントに向けた3つの柱

以下、この「5つの戦略」および、これらについて道路行政においてすでに取り組んだ事項について簡単に紹介する。

## 6 「提言」に示された「5つの戦略」と対応する道路行政における取り組み

### (1) 目標と指標の設定

成果志向の行政運営を行うためには、まず、体系的に定めた政策目標ごとに、成果を定量的に表す指標（アウトカム指標）を定め、各年度の数値目標を設定することが必要とされている。

これを受け、道路行政においては、毎年度の行政運営のための指標として、「活力」「暮らし」「安全」「環境」の各政策テーマに「道路行政の改革」を加えた5つの政策テーマについて合計17種類の指標を設定した。これらの指標については、平成15年度予算に基づく目標値を設定した。また、平成16年度予算の概算要求とともに、平成16年度の目標値についても併せて公表している（表1）。

### (2) 効率的なデータ収集

次に、2番目の「戦略」として、成果を意識した行政マネジメントを、十分な技術的合理性に基づき実施するため、成果の把握に必要なデータを、少なくとも毎年度収集する体制が必要とされている。

すでに、道路行政においては、平成13年度より、民間企業のIR（Investor Relations）活動の考え方を取り入れ、財務関連データや事業評価の結果等を提供する特別サイトである「道路IRサイト」等を通じ、道路関係データの共有・公開を進めているところである（図4）。

	平成13年度 (13年度当初)	平成14年度 (14年度当初)	平成15年度 (15年度当初)
（借方の部）			
現金・預金	514,905	452,404	462,475
有価証券	4,238	1,449	5,073
未収収益	433	433	465
繰上収益	42	42	42
前年度繰越剰余金に充当するもの	381,476	384,754	384,973
貸付金・貸付金に充当するもの	1,124,454	1,361,723	1,439,969
繰上損失	—	—	394,719
その他の資産	78,834	94,329	96,277
貸借対当表	21,202	21,896	21,447
6. 借方の部	977,778	984,473	984,664
（貸方の部）			
借入金	114,282	104,672	104,686
資本等	238	238	238
繰上損失	30,32	63,195	58,257
繰上利益	1	1	1
繰上損失繰越金に充当するもの	98,479	173,052	174,542
繰上利益繰越金	482,996	442,103	444,863
繰上損失繰越金	7,432	7,433	4,434
当年度	7,388,303	7,511,117	7,172,386
繰上損失繰越金に充当するもの	5,146,492	5,729,143	4,439,959
（貸方の部）			
未収金	42,366	43,192	55,863
繰上損失	—	—	—

図 4 「道路IRサイト」  
(<http://www.mlit.go.jp/road/ir/>)

今後はこれに加え、「評価のためのデータ収集」との考えからさらに一步踏み込み、事実を表すデータに基づく行政運営を進め、国民への道路行政運営の説明責任を徹底することとしている。このため、現在、評価データに限らず、道路に関するさまざまなデータを体系的に収集・共有・公開するための取り組みを進めているところである。

### (3) 毎年度の業績計画の策定および達成度の把握

基本的な3つの考え方の一つである成果志向の「マネジメントサイクル」を確立するためには、毎年度、数値目標に加え、目標を達成するための手段である施策、事業の妥当性について明らかにした「業績計画」を策定することが必要とされている。

これを受け、道路行政では、平成15年7月に、前述の平成15年度の数値目標に加え、その達成のための施策や事業の妥当性について明らかにした「平成15年度道路行政の業績計画書」を策定、公



図 5 平成15年度道路行政の業績計画書

表 1 道路行政のマネジメントに用いる指標および目標（平成16年度予算概算要求に基づく）

政策テーマ	指標	H14実績	H15見込	H16目標	H19目標 [ 検討中 ]	
1 活力 ～都市再生と 地域連携による 経済活力の 回復～	①道路渋滞による損失時間 (渋滞モニタリング区間)	6.1億 人時間/年	5.9億 人時間/年 (2.5%削減)	5.8億 人時間/年 (さらに2.5 %削減)	約1割削減	
	②ETC利用率	全国	5%	15%	30%	70%
		首都高速	6%	20%	40%	85%
		阪神高速	3%	15%	35%	85%
	③路上工事時間	235時間 /km・年	225時間 /km・年 (4%削減)	215時間 /km・年 (さらに 4%削減)	約2割削減	
	④規格の高い道路を使う割合 (当該年度に新たに自動車 専用道路への転換を図る目 標交通量)	13%	13% (210万台キ口 /日転換)	13% (さらに290万 台キ口 /日転換)	15%	
	⑤拠点的な空港・港湾への道 路アクセス率	59% (39カ所へ アクセス)	61% (40カ所へ アクセス)	61% (41カ所へ アクセス)	68%	
⑥隣接する地域の中心の都市 間が改良済みの国道で連絡 されている割合	72%	73%	74%	77%		
⑦日常生活の中心となる都市 まで、30分以内で安全かつ 快適に走行できる人の割合	63%	64%	65%	68%		
2 暮らし ～生活の質の 向上～	⑧1日当たりの平均利用者数 が5,000人以上の旅客施設 の周辺等の主な道路のバリ アフリー化の割合	17%	21%	27%	約5割	
	⑨市街地の幹線道路の無電柱 化率	7%	8%	10%	15%	
3 安全 ～安全で安心 できる暮らし の確保～	⑩道路交通における死傷事故 率	118件/ 億台キ口	116件/ 億台キ口	114件/ 億台キ口	108件/ 億台キ口 (約1割削減)	
	⑪道路構造物保全率	橋梁	86%	87%	88%	93%
		塗装	91%	現在の水準を維持		
⑫災害時に広域的な救援ル ートが確保されている都市の 割合	66%	68%	69%	76%		
4 環境 ～環境の保全 ・美しい景観 の創造～	⑬CO <sub>2</sub> 排出削減量	平成22年度までに運輸部門におけるCO <sub>2</sub> 排出量 を約250百万t CO <sub>2</sub> まで削減				
	⑭NO <sub>x</sub> 環境目標達成率	64%	67%	70%	約8割	
	SPM環境目標達成率		約1割	約2割	約6割	
	⑮夜間騒音要請限度達成率	61%	63%	65%	72%	
道路行政の 改革	⑯道路利用者満足度	2.6点	2.7点	2.8点	3.0点	
	⑰ホームページアクセス数	1,546万 アクセス/年	2,600万 アクセス/年	5,000万 アクセス/年	約1億 アクセス/年	

指標およびH19目標は現時点のものであり、今後、社会資本整備重点計画の策定課程において確定

表した(図5)。

また、毎年度終了後、指標ごとに達成度を把握、評価することが必要であるため、道路行政に

おいても、「業績計画書」で宣言した数値目標の達成状況およびそのための手段の妥当性について評価を行い、「達成度報告書」としてとりまと

め、公表することとしている。

#### (4) 予算・人事のしくみへの反映

提言においては、4番目の「戦略」において、成果の数値目標に見合った予算の設定が必要であるとしている。

これを受け、道路行政においては、平成16年度より、見込まれる成果に対して予算を配分する「成果買取型」の予算制度を導入することとしている。具体的には、予算の要求段階から渋滞の緩和や交通安全等の成果目標に対応した予算を明らかにする「業績予算」への転換を図るとともに、事後の評価結果を以降の予算に反映するしくみについて検討している（図 6）。

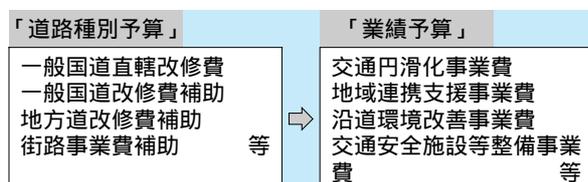


図 6 「道路種別予算」から「業績予算」への転換

#### (5) アカウンタビリティ・評価の妥当性の確保

提言においては、最後の「戦略」として、上記の、事前に数値目標を設定し、事後に評価するしくみについて、「事前に国民との間でいわば『約束』を交わした上で、事後に真摯に評価する、対話型の行政運営のためのツールである」と位置づけている。加えて、生活実感にあった行政マネジメントを実践するためには、政策目標や指標の設定にあたって、幅広い関係者の参画を求め、反映していくしくみを構築していくべきとしている。

国民の道路サービスに対する満足度を把握し、道路利用者のニーズを把握した施策・事業を進めるため、道路行政においては、すでに、インターネットを用いて、平成14年度より「道路利用者満足度調査」を実施している（図 7）。

また、地域の特性や、地域ごとのニーズに応じた、即地性のある道路行政マネジメントを進めるために、都道府県ごとに策定している業績計画書の策定に際しては、パブリックコメント等、地域住民のニーズを的確に把握し、反映するための取り組みを進めているところである（図 8）。



図 7 道路利用者満足度調査結果（道路全般に対する満足度）



図 8 都道府県別「業績計画書」

## 7 おわりに

「道路行政マネジメント研究会」における提言等を受け、現在、道路行政では、国民のニーズに応じた成果を重視した透明性の高い行政運営への転換を図るため、さまざまな取り組みを進めている。紙幅の都合もあり、本稿で紹介したのはそのうちの一部に留まるが、現在まだ検討段階にある取り組みも数多く存在するため、今後とも、折を見て引き続き紹介していきたい。

また、これらの取り組みは、道路行政のみの努力で成果を上げられるものではなく、他の行政機関と連携することはもちろん、地域住民、民間事業者、学識経験者等、関係者にご協力いただいて初めて成果を得られるものと考えている。

今後とも、道路行政における新たな取り組みにご注目いただき、折に触れて厳しいご意見をいただければ幸いである。