

道路事業における合意形成コストの定量化に関する研究
Study for quantification of consensus making cost in road project

瀬尾卓也1)、曾根真理2)、名取雅彦3)

Takuya SEO, Shinri SONE, Masahiko NATORI

1. 背景と目的

現在、政府で行われているコスト削減の取り組みは、発注契約過程を通じた価格管理を中心として行われている。道路事業全体のコストを削減することが今後の課題として存在している。

従来から、事業全体の費用について分析を行う必要は認識されていたが、実際に行われた例はあまりなかった。本研究は、今後の公共事業の効率的実施を行うにあたり、合意形成も含めた事業全体の費用について、コストを算出するための研究を行うものである。

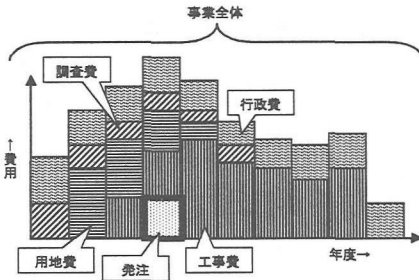


図1 事業全体のコスト

2. 調査の概要

昨年度は、行政経費を含む道路事業の開始から完了までのコスト算出のためのケーススタディを行った。この結果、以下のことが判明した。

② 発注実績、打ち合わせ記録等を基にして行政コストを含む道路事業全体の費用把握が可能である。

キーワード：合意形成、都市計画変更、地方議会

1) 正員 土木研究所道路研究室長

2) 正員 工修 土木研究所道路研究室主任研究員

〒305-0044 つくば市旭1番地

Tel:0298-64-2211, Fax:0298-64-0178)

3) 正員 野村総合研究所 行政システム研究部上席研究員

る。

③ 用地交渉、環境アセスメントなどの事業過程において合意形成のための関係者の負担が非常に大きいため、行政コストだけでなく住民側の負担も含めた合意形成コストの把握を今後の課題とすべきである。

④ 事業全体の費用を考える場合に、支払った経費だけでなく事業が遅延することによる機会損失は非常に大きな要因である。

こうした結果を踏まえ、本年度は、行政コスト以外の様々な合意形成のために要した負担を算出しようとするを目的として研究を行った。本年度は合意形成の中でも、公開性等の観点から、比較的入手しやすい都市計画決定変更手続きをケーススタディの対象とした。

3. 研究の概要

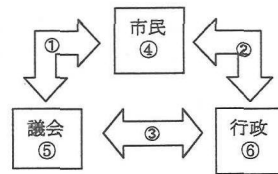


図2 様々な合意形成

(1) 各種合意形成

合意形成過程を市民、議会、行政に着目して例示すると次のようになる。

① 市民と議会

- ・ 請願等：市民が行政に対して議員を介して行う陳情・意見書の提出・署名・請願等。
- ・ 投票：議会選挙時の公約と投票

② 市民と行政

- ・ 広報・説明会：事業実施にあたっての広報誌の作成や、地元説明会

- ・ 意識調査
 - ・ 意見書等：市民が国、行政に対して直接行う陳情・意見書の提出・署名・請願等。
 - ・ 投票：首長選挙の公約と投票
- ③ 議会と行政
- ・ 一般質問：議会における議論で、各種請願審議も含まれる。
 - ・ 特別委員会：特別委員会で行われる審議。
- ④ 市民間
- ・ ビラなどの配布
 - ・ 反対集会の開催
- ⑤ 議会内
- ・ 議会内における審議
- ⑥ 行政間
- ・ 市町村・都道府県・国間の協議：国と地方自治体、又は自治体相互間の意見調整
 - ・ 異なる部局間の協議：政府部内、地方自治体内の部局間調整

(2) 指標化にあたっての検討項目

本研究では、以上の関係につき、当面客観的データに基づく定量化を行いやすいものはどれであるかにつき以下の観点から検討を行った。

① 公表データ

一般に実際の事業をケーススタディの対象とする場合、調査を行っても結果を公表できないことが多い。道路事業のコストについては、今後は行政内部だけでなく幅広く議論してもらう必要性もあるため、公開し得るデータでなければならぬと考えられる。このため、データは可能な限り公的に公開されているデータを用いることとした。

② 長期間の継続的データ

合意形成が問題となるような事業の場合、一般的に事業が長期化することが多く、合意形成が10年以上に及ぶこともまれではない。このため、データが長期的に継続していることが必要になる。

③ データ収集が可能

合意形成コストが問題となる事業の場合、一般的に地元との交渉等において微妙な関係にあることが多い。仮に合意形成そのものは終了していても関係者の間にわだかまりが残っていることも仮ある。こうした事業の場合には、関係者と直接接するなどして、不用意に事業の進捗を遅らせてはならない。このため、データは関係者との接触なしに収集可能であることが好ましい。

以上の観点から検討を行った結果、議会における議事録を基にして、「③議会と行政」の合意形成について定量的な評価を行うことが可能なのでないかと結論に達した。

(3) 議会と合意形成の関係

調査は、幹線道路の整備について、道路事業が開始された時期から、計画変更を行った時期までの議会に議事録から、関連する発言を抽出し、その発言者、発言回数、発言内容等につき調べた。年度毎の議会における発言は基本的に議員と行政の間のやり取りであり、一般審議における発言回数は図3、延特別委員会における発言回数は図4のようになった。

対象となった道路事業は、1年目に最初の都市計

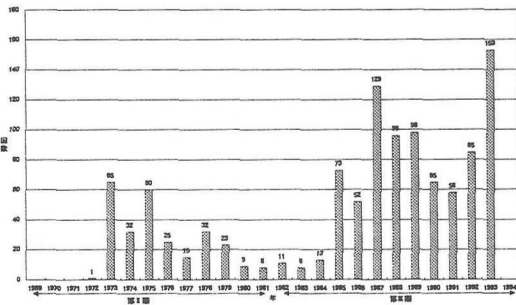


図3 議会における発言回数図

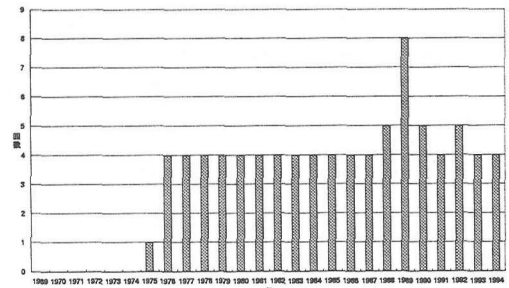


図4 特別委員会における発言回数

画決定が行われ、最後の年に都市計画変更が行われた。序盤は、最初の都市計画案をめぐって紛糾し、終盤は都市計画変更案をめぐって喧喧諤諤の議論が行われた。一般質問の件数は議論が活発になっている様子を定量的に表現できている。議会における審議状況は、③議会と行政、⑤議会内の合意形成コストを直接示すものであるが、議会が間接的に市民の声を反映すべき性格をもつことを考えれば、市民・議会・行政の合意形成コストをあらわす指標とも考えることができる。

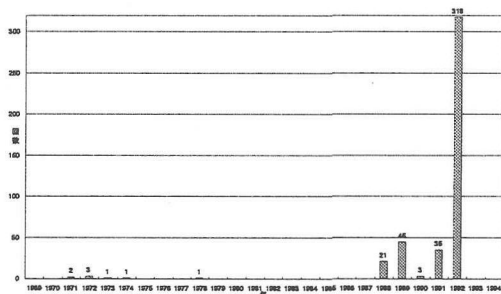


図5 請願件数

(4) 総合指標の試み

(3) では議会における審議をもとに議会を中心とした合意形成に着目して調査を行った。ここでは、更に、①市民と議会のうちの請願(図5)、②市民と行政のうち要請・意見書の回数(図6)、広報誌の発行件数(図7)、等を合計して市民・行政・議会の合意形成コストを総合指標化することも試みた(図8)。住民、地元自治体が事業に反対していた時期を第Ⅰ期、地元自治体が事業支持となった時期を第Ⅱ期として、試算を行ってみた(図9)。当初の都市計画案に対する市民の反対運動、都市計画変更全の議論活発化などが表現できている。

本ケーススタディの場合、多くのデータが幸いにも保存されており、試算が可能であったが、通常の場合、反対側の署名・広報等は十分に保管されていないことが多い。またこれらの多くは、非公式のデータであり、(2)で述べた観点からは、問題のある指標を多く含んでいる。

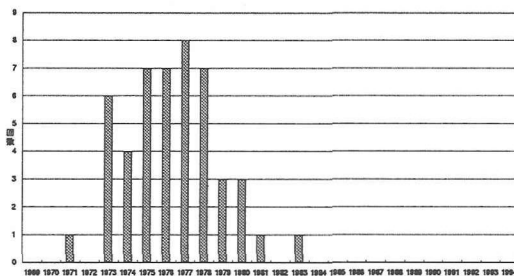


図6 要請・意見書の回数

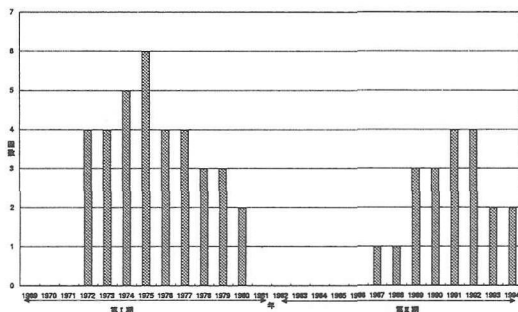


図7 関連広報誌発行件数

区分	項目	推計方法		
行政	広報公聴 広報・説明会 反対同盟ニュース	広報数	「広報いちかわ」、「みどりの道」発行件数、「外環適合ニュース」発行件数	
		発行部数	想定(世帯数を考慮して想定:10万部)	
		単価	想定(1部30円)	
	報告書	発行部数	発行部数×単価	
		コスト	想定(200万円~300万円)	
		コスト	サンプル数×単価(1000円/サンプルとして想定)	
	議会対策等	一般質問	議員質問数	実績
			対応率	想定(0.5日/質問)
		特別委員会	議員質問数	議員質問数×1質問あたり対応率(議員人数×単価に係る人件費(800万円/年(2.2万円/人日))と想定)÷365
			開催回数	実績
委員自治体			特別委員会設置時のメンバー数(9~11)	
国・県への要請	要請件数	実績		
	単価	想定(5人日/件)		
	コスト	要請件数×1件あたり単価(人日×単価に係る人件費(800万円/年(2.2万円/人日))÷365		
	コスト	要請件数×1件あたり単価(人日×単価に係る人件費(800万円/年(2.2万円/人日))÷365		
住民等	反対運動	ピラなどの作成	—	
		反対集会	—	
	賠償請求	署名	署名数	
		署名時間	3分/件と想定	
		コスト	署名数×延べ時間×「自由時間の全価償償(313円/人・時間)	
賠償請求	賠償・譲渡	瑕疵賠償・譲渡件数	実績	
	単価	10人日/件と想定(1日7.5時間の拘束と想定)		
	コスト	瑕疵賠償・譲渡件数×1件あたり単価(人日×自由時間の全価償償(313円/人・時間))		

図 8 総合指標化の試み

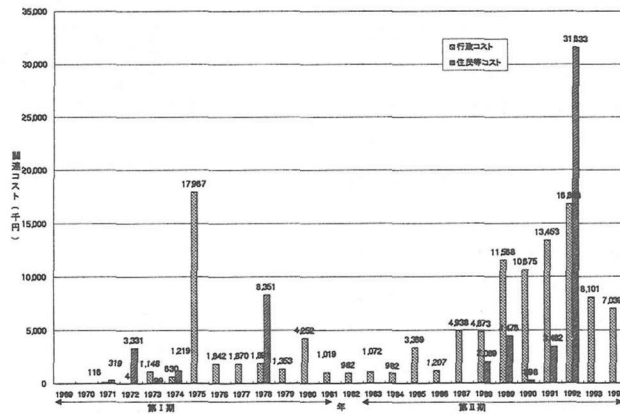


図 9 試算結果

4. 考察及び今後の課題

合意形成に要する労力をコスト化することは非常に困難であると考えられるが、本研究では、合意形成過程を市民、議会、行政の三者に着目して、最終的にはコスト化を行うことを目標としてケーススタディを実施した。その結果、公開資料である議会における議事録から、議会と行政間の合意形成の定量化を行える可能性が高いことが判明し、今後研究を進めることで何らかの形で合意形成コストを定量化

できる可能性があることがわかった。

議会の審議以外の指標を用いた合意形成コストの総合指標化の試みも行ったが、実用化には課題が多いことが判明した。

ⁱ 濱田俊一、曾根真理、小原一樹(1999):道路事業におけるプロジェクトコストの算出に関するケーススタディ、土木計画学研究・講演集 22(2)、395-398