

# 社会資本整備プロジェクトにおける複数組織間のパートナーリング\* ～日本における適用課題～

Multi-agency Partnering for Social Infrastructure Development Projects \*

遠藤園子\*\*・岩佐賢治\*\*\*・矢嶋宏光\*\*\*

By Sonoko ENDO\*\*・Kenji IWASA\*\*\*・Hiromitsu YAJIMA\*\*\*

## 1. はじめに

社会資本整備のプロジェクトでは、しばしば複数の行政組織が関わるが、組織間や組織内の部署間の協力体制が整っていないことが多い。縦割り行政の弊害が指摘される通り、計画策定プロセスの最上流段階で定義づけるべき目標やニーズが行政組織間で共有されていないことで、プロジェクトの遂行上の非効率を生み、また、表向きには行政機関が一丸となって実施すべきパブリック・インボルブメント(PI)などの実施においても支障ともなる。米国においては、こうした非効率を回避し、プロジェクトが円滑に実施されることを目的に、「パートナーリング(partnering)」手法が活用されており、関係組織間におけるwin-winの達成と、継続的協力関係の構築を図っている。

本稿では、米国におけるパートナーリングの一般的な進め方と効果、導入の経緯、事例を整理するとともに、日本におけるパートナーリングの適用課題について考察する。

## 2. パートナリングとは

### (1) パートナリングの考え方

パートナーリングとは、複数の組織が共通の目標を特定し、それに向けて協力関係(パートナーシップ)を形成するための手法あるいはプロセスのことである。公共機関が主導のもとで複数の組織が関わる社会資本整備プロジェクトについて、これを効率的かつ円滑に実施するために用いられるもので、組織間の共通目的の実現を図り、継続的協力関係を構築するためのツール、あるいは、プロセスである<sup>1)</sup>。具体的には、関係組織に属する人の呼びかけのもとで、複数の関係組織の代表が集まって議論し、協力してプロジェクトを進めるための合意を締結する。AASHTO(アメリカ全州道路運輸行政官協会)は、

\*キーワード：市民参加、計画手法論、施工計画・管理

\*\* MURP、(財)計量計画研究所 PI研究室

(東京都新宿区市ヶ谷本村町2番9号、

TEL03-3268-9911、FAX03-5206-1680)

\*\*\*正員、工修、(財)計量計画研究所 PI研究室

パートナーリングを『合意や生産的な関係を通じて重要な成果を達成する、協力的なチームワークのプロセス』と定義している<sup>2)</sup>。

例えば、オレゴン州ポートランドでは、ポートランド市政府と、空港や港湾を運営するポート・オブ・ポートランド(Port of Portland、以後、ポート)が、パートナーリングを活用している。港湾へのトラックの迅速な出入りを最優先するポートに対し、市は、コミュニティの住みやすさの向上や騒音の減少、また、住宅地からのトラックの排除を任務とする。港湾への唯一のアクセスである市道では、トラックと一般車両が互いの走行を妨害するといった問題も起きていたため、市およびポートは、ファシリテーターを入れ、ワークショップ形式の会議を含むパートナーリングを導入した。その結果、二組織の当事者が互いを個人的に知り合い、互いの業務の重要性を認識するとともに、共通の目標を見出し、以降、プロジェクトが円滑に進められているという。<sup>4)</sup>

### (2) パートナリングの効果

パートナーリングの効果について、TRBの全米共同道路研究プログラム(NCHRP)による「マルチモーダル交通プロジェクトのパートナーシップ・ガイドライン」では、表1のように整理している<sup>5)</sup>。

表1：パートナーリングの効果<sup>5)</sup>

- ・ 複数の組織の強みを活用すること
- ・ プロセスの効率化を図ること
- ・ 複雑な問題の解決を図ること
- ・ プロジェクト資金を調達し、資金を共有すること
- ・ 便益を共有し、投資収益を増大させること
- ・ リスクをシェアすること
- ・ 展望を広げ、意識を高めること
- ・ ステークホルダー間のコミュニケーションを促し、課題に対する理解を深めること
- ・ プロジェクトの質と利用者満足度を高めること
- ・ プロジェクトや交通機関の計画、設計、実施や継続的な運営稼働を遂行すること

### (3) 社会資本整備におけるパートナーリングの確立

パートナーリング導入の発端は、1980年代、米国陸軍

工兵隊の大規模公共事業で、紛争予防のために初めて用いられたことにある。その後、陸軍工兵隊におけるパートナーリング手法がオレゴン州ポートランド管区で確立された。1990年代前半には多くの州の交通局がパートナーリングを導入し、現在、複雑な交通プロジェクトの計画段階で広範に活用されている<sup>5)</sup>。

パートナーリングは、一種のリスクマネジメントであり、実利的な便益があることが既に明らかにされている。米国陸軍工兵隊と海軍が管理する公共事業プロジェクトにおいて、パートナーリングを活用したプロジェクトと活用しなかったプロジェクトを比較した研究によると、受託業者の申立てによるコスト削減、VE (Value Engineering) におけるプロポーザル数の増加、スケジュール通りのプロジェクト遂行の面で、パートナーリングが役立っている。<sup>6)</sup>

TEA-21やSAFETEA-LUにおいても、環境影響評価プロセスの迅速化を図るために組織間の連携が求められており、パートナーリングのような組織関係構築の手法は今後さらに必要性が高まると考えられる。パートナーリングの手法は、TRBの研究プログラムなどでも調査研究され、その成果がTRBの全米共同道路研究プログラム(NCHRP)のガイドライン・シリーズとして出版されるなど、急速に普及している<sup>5)</sup>。

#### (4) パートナーリングの種類と適用範囲

パートナーリングは、参加組織の構成とパートナーリングの目的の二点に基づいて分類されることが一般的である。一点目の分類は、参加組織が公共組織のみか民間組織も入るか、二点目は、目的がプロジェクトの効率的な推進にあるか、あるいはプロジェクトと関係なく複数組織の関係改善にあるか、という分類である。

また、アリゾナ交通局やAASHTOは、パートナーリングを公共や民間の組織がプロジェクトごとに行うプロジェクトパートナーリング、交通局(DOT)などが他の政府機関と行うパブリック・パートナーリング、同一組織内で行う組織内パートナーリングの3種類に大別している<sup>2)</sup>(表2)。

パートナーリングの適用範囲は幅広いものとなっている。米国では、社会資本整備プロジェクトの計画、設計・建設、管理の各段階でパートナーリングが用いられている<sup>2)</sup>。

表2：AASHTOによるパートナーリングの分類<sup>3)</sup>

	公共組織のみ	公共 + 民間
プロジェクト	パブリック パートナーリング	プロジェクト パートナーリング
プロジェクト 以外	組織内 パートナーリング	

### 3. パートナーリングのプロセス<sup>5)7)</sup>

#### プロセスの開始

パートナーリングのプロセスは、パートナーリングの必要性を認識した組織が、他組織へ参画を促すことから開始される。その際、各組織の上層部の支持を得て、推進役を引き受けてもらうことが重要である。推進役は、各組織においてパートナーリングの活用を推奨し、必要な権限委譲や組織的変更を支援する。

#### 参加者の決定

パートナーリングに参加すべき組織をリストアップする。適切な組織や人に、パートナーリングの初期段階から参加してもらえよう、慎重に選定する必要がある。ただし、ここで拳がった参加候補組織が全て最終的にパートナーリングへの参加に同意するとは限らない。

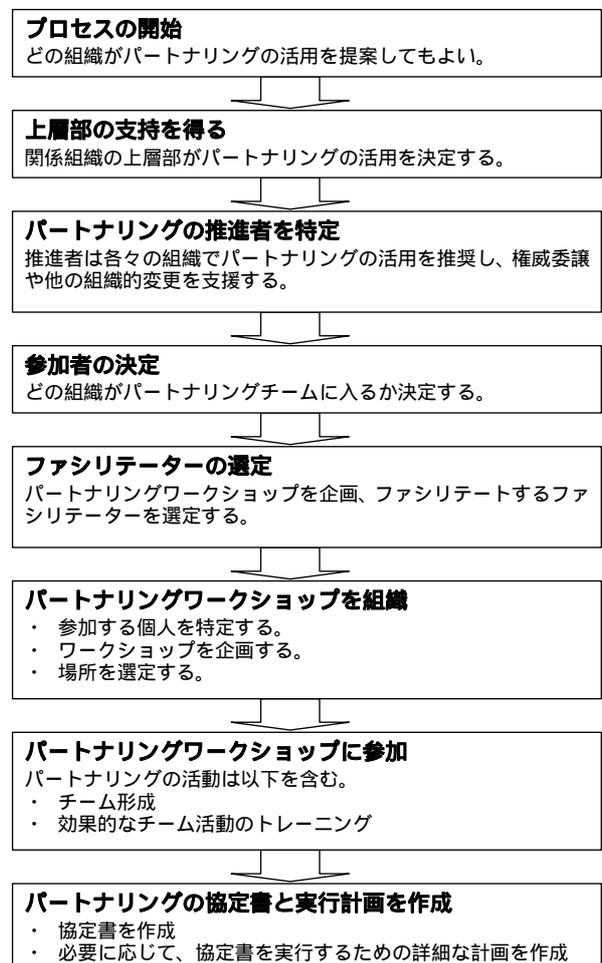


図1：パートナーリングのプロセス<sup>8)</sup>

#### ファシリテーターの選定

パートナーリングは、参加組織が集まりワークショップ形式の会議で進めることが一般的である。そのため、参加者の決定後、パートナーリング・ワークショップを企画、進行するためのファシリテーターを選定する。

#### パートナーリング・ワークショップを実施

参加者とファシリテーターが決まると、ワークショッ

ブが企画される。最初のパートナーリング・ワークショップは特にキックオフ・ワークショップと呼ばれ、パートナーリングに参加することが決まった組織が初めて一堂に会し、公式に活動を始める。

#### パートナーリングの協定書と実行計画を作成

ワークショップでの議論を経て、全ての組織が共同で、合意内容をまとめた協定書を作成する<sup>8)</sup>。協定書は、合意文書や覚書、チャーター(charter：憲章)と呼ばれることもあり、協定書を結ぶプロセスは、チャーターリング(chartering)とも呼ばれる<sup>9)</sup>。

協定書の一般的な内容は、パートナーシップの目的、各々の役割と責任、連絡方法や頻度などがまとめられる。内容はプロジェクトによって異なるが、多くの協定書には表3のような項目が含まれる。

協定書の他に、協定書の内容を実行するための詳細を定めた、実行計画を作成する場合もある<sup>8)</sup>。

表3：協定書の主な内容<sup>9)</sup>

- ・ チームの目標・目的
- ・ チームメンバーの行動規範・指針
- ・ 意見の対立を解決するためのプロセス
- ・ 権限委譲(エンパワーメント)計画
- ・ 共同予算編成
- ・ コミュニティ・インボルブメント

#### 協定書締結後

協定書を締結した後は、定期的なワークショップなどで良好なパートナーシップの関係維持を図る努力が続けられる。パートナーシップは、プロジェクト終了まで、あるいは協定書の期限が切れるまで続く継続的な協力関係であるが、パートナーリングの実践は、フォローアッププログラムやチームメンバーの日々のやり取りを通じて長期的に継続することもある。<sup>8)</sup>

### 4. パートナーリングの活用事例：ニューヨーク・オンタリオ国境交通プロジェクトにおけるパートナーリング<sup>10)</sup>

#### (1) パートナーリングの背景

アメリカ・ニューヨーク州とカナダ・オンタリオ州の境界にはナイアガラ川が流れ、国境を成す。二州に挟まれたこの川には4つの橋が架かっているが、国境を行き来する交通によって渋滞が生じ、問題となっている。渋滞の原因は、橋の容量不足と入国管理局での煩雑な出入国手続きである。問題解決のためには交通基盤だけでなく、入国管理手続きの問題も解決しなければならない。

しかし、通関や入国管理担当者は、出入国の手続きの煩雑さが渋滞の原因の一つであることにも、迅速な交通の処理にも無関心である。また、国境を横断する物品

を監視する税関と、人物を監視する入国管理局では、同一組織内でも異なるニーズを持っている。そのため、様々なニーズをまとめることが組織の最大の課題となっている。

この国境の問題を解決するため、アメリカ・カナダ共同の国境計画調査の提言を受け、オンタリオ交通局(MTO)の呼びかけで、パートナーリングプロセスが始まった。

#### (2) パートナーシップの参加者

このパートナーシップには、FHWA(米連邦道路局)、ニューヨーク州交通局、オンタリオ州交通局、ナイアガラフォールズ橋梁委員会、ニューヨーク州高速道路委員会、カナダ運輸省、アメリカ税関・入国管理局、カナダ税関・入国管理局などがパートナーとして加わっている。

#### (3) パートナーシップの概要

##### a) パートナーシップに基づく連合組織

1994年2月に、パートナーシップに基づく複数関係組織の連合体、ITS(高度道路交通システム)委員会が組織され、キックオフが行われた。1995年5月に、ITS委員会はナイアガラ国際交通技術委員会(NITTEC)と名前を変え、1995年晩夏にパートナーシップ覚書(MOU)が締結された。

##### b) パートナーシップの目的と取組み

ITS委員会が設置された当初の主要な目的は、シームレスな国境横断というコンセプトを目指すことである。そのため、出入国審査の容量改善や、ITS、AVI(自動車両認識)システムによるニューヨーク・オンタリオ国境の交通マネジメントの改善に取り組んでいる。

##### c) パートナーシップの成果

初期の成果は、利害の異なる多くの関係者が集まって特定の課題や利害について話し合うことができたこと、またITS委員会がそれらに優先順位をつけることができたことである。委員会メンバーは委員会の成果や議論をそれぞれの組織に持ち帰り、各組織が引き続き人材、時間、資金などのサポートをすることで、プロジェクトを進行した。また、パートナーシップを形成することで、参加組織の協力に基づくプロジェクト費用の負担配分と、資金源の特定にも成功した。これらは、パートナーシップの直接的な効果であると考えられている。

### 5. 日本におけるパートナーリングの適用課題

#### (1) 大規模道路事業への適用

日本における社会資本整備プロジェクトにおいても、パートナーリングの適用によって効率性の向上が考えられる場面が多い。例えば大規模道路事業では、事業主体となる管理者は、沿線地域への影響緩和においても当該道路敷地外の対応については消極的である。一方、当該道路の沿線自治体は、本来、影響への対処の責を負うが、

その財源を事業者に頼りたいがために、自らは積極的な対応を避ける戦術をとる傾向にあり、結果として事業全体のスピードが低下する。このように、利害や思惑の異なる複数の組織が共同歩調をとることができなければ、そのツケは市民に向かう。行政間調整は当然ながら行われるものの、目的の共有や上層部の協調志向において問題が残る。このような状況を回避するため、パートナーリングを用い、プロジェクト開始以前から事業や関連事業による目的を共有化し、その上で最適な計画の立案や役割分担を図ることができれば、効果的な道路事業、および、沿線地域整備が可能となると考えられる。

## (2) 自治体の公共事業への適用

自治体の財政の悪化に伴い、公共事業の選定や事業内容について、効率性を高める努力がなされているが、一方で、陳情や苦情の大きさによって事業内容が選択される実態も残っている。例えば、渋滞する交差点の改良事業についての地元要請があれば、所定の手続きを踏み、改良事業の実施に移る。本来ならば、交通管理やTDMなどの施策の可能性や、まちづくりにおける優先課題の見極めを行った上で事業内容を判断すべきであるが、公安や地元企業、基礎自治体との余計な調整は敬遠される。このような場合においても、これらの関係者を含んだパートナーリングを実施することで、真に必要な施策を総合的に実施することも可能であろう。この例では、交差点の改良の前に、大規模商業施設の立地の変更や、通学路の変更こそが本来的に必要であったということも考えられるだろう。公共事業の選択と集中が叫ばれている状況においては、パートナーリング適用のケースは幅広く、また、その効果は決して少なくないと考えられる。

## (3) 日本への適用課題

日本でパートナーリングを適用するためには、以下の三点の課題が考えられる。

一点目は、パートナーリング導入の動機を阻害する要因ともなり得るが、行政システムの慣行の見直し、つまり、国と自治体、都道府県と基礎自治体といった組織間の壁や、組織内の部署間の壁の弊害を理解し、解消することである。組織間で強い競争意識がある場合もあるが、各組織が自己の管轄に固執して張り合うよりは、共通の目的に向かって協力し合う方が、経済効率もよく、プロジェクトが円滑に進むことは言うまでもない。

二点目は、パートナーリングの手法について認知を高めることである。パートナーリング手法は歴史が浅く、その手法や効果については未だ知られていない。公共事業の無駄や縦割り行政の弊害を緩和するためにも、行政組織、民間、一般市民等の関係者間で、パートナーリングの手法や成果が十分に認知され、パートナーリング推進のための

人材が育成されることが望まれる。

三点目に、組織上層部の意識改革である。パートナーリングは組織間の合意に基づいて行われるため、その実施には関係組織の上層部の理解と協力が必要不可欠である。このため、特に組織上層部に、パートナーリングの概念とその効果の十分な理解を促進することが必要である。なお、米国のように、法律に基づいて調整義務を課すことも考えられる。

## 6. まとめ

パートナーリングは、行政間調整の方法論として日本への導入余地が高いことを示したが、その効果として、プロジェクトの円滑化、効率化、計画や事業の質の向上、リスクヘッジ、縦割り行政の弊害の緩和、無駄の回避などが期待され、今、まさに必要とされる行政マネジメント手法であるといえよう。今後の展開と公共事業への貢献が期待される。

## 参考文献

- 1) Construction Industry Institute. [http://www.construction-institute.org/scriptcontent/more/ir102\\_2\\_more.cfm](http://www.construction-institute.org/scriptcontent/more/ir102_2_more.cfm)
- 2) American Association of State Highway and Transportation Officials.: AASHTO Partnering Handbook, AASHTO, Washington D.C., 2005
- 3) 2)に基づき作成。
- 4) CH2M HillのMarcy Schwartz氏とのインタビュー(2006年7月)に基づく。
- 5) National Cooperative Highway Research Program: Guidelines for Developing and Maintaining Successful Partnerships for Multimodal Transportation Projects, National Research Council, Transportation Research Board, Washington D.C., 1999
- 6) FHWA,: Learning from the Big Dig, Public Roads, Vol.65, No.1, 2001
- 7) U.S. Army Material Command,: Partnering for Success: A Blueprint for Promoting Government-Industry Communication & Teamwork
- 8) Department of Defense Environmental Program,: Partnering Guide for Environmental Missions of the Air Force, Army, Navy, 1996
- 9) 4)と8)に基づき作成。
- 10) National Cooperative Highway Research Program,: Volume II Case Studies of Multimodal Partnerships: Final Report, National Research Council, Transportation Research Board, Washington D.C., 1997