

直轄事業におけるPM試行導入を踏まえた事業 執行管理手法に関する一考察

国土交通省国土技術政策総合研究所 ○三浦良平*¹佐藤志倫*¹秋澤 賢*¹伊藤弘之*¹

by Ryohei MIURA, M.SATO, K.AKIZAWA, H.ITO

社会資本整備を担う発注者は、国民の負託を受け、社会資本整備の計画を立て、事業を実施し、社会基盤施設の維持・管理を行っている。しかしながら、この一連のマネジメントサイクルのあらゆる段階で社会資本整備特有とも言える、住民等の関係者の調整や自然を相手にするために発生する不確定要因に伴う諸課題が発生するのが通常であり、計画通り円滑に実施することは容易なことではない。

国土交通省では、これまでの事業執行管理について見つめ直しPMビジョン及びPMアクションプログラムを策定し、直轄事務所の幾つかの事業においてPM手法の試行導入を図っている。

本稿は、試行導入を進めるために開発したPM支援ツールの開発・改良の変遷、並びに導入を進めて行く中で直面した事務所職員の意識の変化に着目して導入経緯を紹介し、今後展開が考えられる事業執行管理の強化方策について論じる。

【キーワード】PM、ツール、リスク、意識改革

1. はじめに

国土交通省では、PMビジョン及びPMアクションプログラムに基づき、直轄事業におけるプロジェクトマネジメント（以下、PM）導入を検討してきた。^{1) 2)} 平成12年度当時は、直轄事務所でのPM導入試行開始に向けて具体的な方法について検討を深めていたが、管理強化すべき項目の曖昧さもあったことから、平成13年度に直轄事務所における事業執行管理上の課題を全事務所への所長アンケートにより把握し、整理している。その結果、工程管理、予算管理、事務所内情報共有の3つが主な課題として抽出され、その管理強化方策に的を絞って導入検討を本格化させている（図-1）。

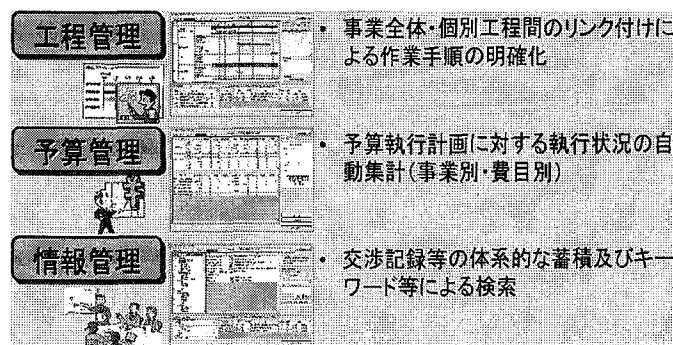


図-1 直轄事業における主なPM項目

国土技術政策総合研究所（以下、国総研）ではPM試行を支援するツールを開発し、試行対象事務所との協議・調整によりツールの改良を進め、平成16年度に幾つかの試行でようやく本格稼働するに至っ

* 1 建設マネジメント技術研究室 029-864-4239

た状況である。これまでの事務所との協議を振り返り、PMの試行開始までの錯誤や、導入時の隘路とその打開策を次章以降で説明し、今後様々な発注者がPM導入を考えていく際の参考に資することを目的に、事業執行管理強化方策に関する考察を行う。

2. PMとPMツール

発注者は従前より事業執行管理を実施してきている。しかしながら、昨今の社会情勢の変化や市民の価値観の多様化等により、これまでどおりの事業の進め方では住民を始めとする関係者の理解と満足度の向上は望めない状況にある。³⁾ このため、直轄事務所では主に調査担当課の努力により早期段階からの住民参加等を実施し、関係者の理解促進に努めている。このことは、その後の用地担当課による用地交渉や、工事担当課による着工の円滑化に貢献しているが、PM導入前の仕事の進め方と比較すれば、事務所の仕事量の増大且つ複雑化をもたらしているのも事実である。

よって、発注者の責務である「良いものを安価にタイムリーに調達」するためには、事務所内の関係各課がこれまで以上に連携を図ることにより共有が必要な情報はできるだけ早期に共有し、さらにその情報をもとに、マネージャである事務所長や副所長が様々なリスクに対して常に的確に判断することが、事務所の運営(運営と言うよりはむしろ経営に近い)に求められている。これこそが直轄事務所において意識的に改善していくべき仕事の進め方であり、PMそのものである。

一方、国総研では、PM導入のためにはこれまでの仕事の進め方を改善していくこととなるため、そのための支援ツールの開発を行っている。平成13年度に開発した最初のバージョンでは発注案件を管理することにより前述の3つの管理項目を強化する基本コンセプトでツールを開発し、事務所での運用を試みている。しかしながら、その後約1年が経過して2つの改善すべき課題が明らかとなった。一つは、事業執行管理における発注案件管理はPMのごく一部にしか過ぎないということ。従前の事業執行管理において、一般的に事務所職員は発注をベースに予定通りの進捗か否かを判断していたためツールもそのような仕様にしたが、実際の事業遅延の原因

は、関係機関協議の長期化や実施しておくべき手続きの抜け落ち等であり、作業進捗を適切に管理するためにはそのような影響こそ十分把握する必要がある。二つ目は、どんなに優れたツールを開発しても、職員の意識が変わらなければおそらくそのツールは使われることはないということである。導入当時より事務所の関係者を一同に集め、ツールの操作方法などを説明する場を設けてきた。大抵その場では興味を持つが、実際の仕事にはその殆どの人が活用していない。その原因は、そもそもPM導入の必要性和効果について各人が疑問視していたためである。これについては次章で詳説する。その他、入力すべき情報が細かすぎて使いづらい、地図情報とのリンクが欲しといった意見を踏まえ、その後更なるツールのバージョンアップを図ることとした。

PMツールの再改良を検討する中で、WBSについて改めて着目し、ツールも一貫してWBSを基幹として情報を整理することにしたことも大きな変更である(図-2、図-3)。

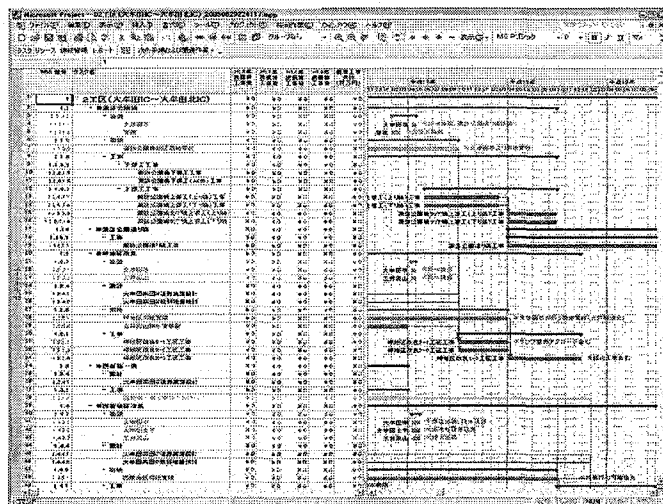


図-2 工程管理に有効なWBS

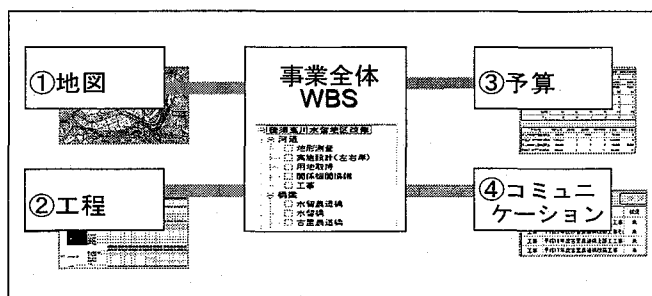


図-3 PMツールの構成イメージ

これは、特に工程管理においてはWBSの活用が必須であり、それとの連携がPMツールの使い勝手を

向上させる上で条件であると考えたからである。WBSは事業の始まりから終わりまでの作業を階層化して整理したもので、レベルが下に行くほど細かな作業項目となる。よって、単に発注案件だけを管理するこれまでの管理手法とは全くことなり、何時までに、誰が、どんな作業を終えなければならないのかが明記されており、WBSに基づいて仕事を進めていけば計画的に事業が進捗することになる。これとPMツールが有機的につながっていれば、予算管理や情報共有においても効率的になることは自明である（図-4）。

その後も、マネージャ向けの重要トピック一覧機能の追加や、本局向け予算要求資料の作成機能の追加等、小さな改良を加えながら現行のPMツールの高度化を図っている。

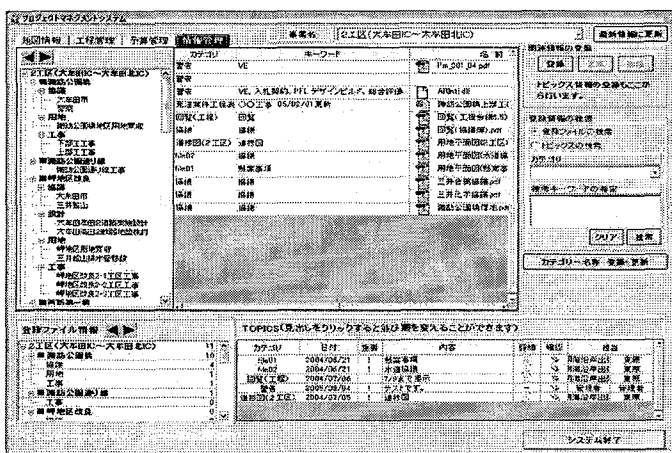


図-4 PMツール中の情報共有を支援するページ

3. PMと職員の意識

今ではそのような意識の職員は殆どいないものと期待したいが、つい最近までの事務所担当職員の事業執行の意識は「予算を消化する」というものであった。日本は単年度会計主義に基づき、複数年に跨る事業でもその予算は年度毎に措置され、年度末までに執行完了することが求められる。そのような仕組みであるが故に、付いた予算を毎年確実に執行するが担当者としての使命であるという誤った認識を生み出してきた。このような職員の認識の中で、PMを試行しようとしていたのが導入当初の実態である。関係者を集めてツールの操作説明をしたところで、殆ど意味をなさなかった原因はここにあったと考えている。

では、現在試行が本格的に開始されている事務所

ではどのような契機があったのか。

最も大きな影響を与えたのは、「地方整備局として、抽出した重点事業は完了年度を公表して、更に年度毎にその進捗状況も公表する制度」の導入であると思われる。まだ全国的な動きにはなっていないが、一部の地方整備局で定着しつつある施策である。表向きにはそれほどインパクトがない制度に感じられるが、この施策の指定を受けた事業を所管する事務所は、日々の進捗が目標達成の実現に直結しているため、「予算を消化する」という意識から「事業を効率的かつ確実に推進する」という意識への改革を余儀なくされる。長い事業期間においては想定外の出来事や計画よりも時間を要する事象が必ず発生するため、短縮できる工程を探して関係者全員が一丸となって必至に取り組む姿勢が生まれる。



図-5 職員の意識改革を促すプレゼン資料

次の要因は、トップダウンの強い指導力を持ったマネージャの存在である。これによる部下職員の士気の違いは明らかである。しかも、そのマネージャが身近に感じられる組織体制であるほど、意識の高さは強まると言える。

このようにして、事務所職員の全員の意識が、極端に表現すれば民間企業の経営者のような発想に変わらなければ、仕事の進め方の改革、すなわちPM導入はおそらく困難であることが、試行導入の経緯の中で明らかとなった。

4. 今後の事業執行管理強化について

国総研は、PM支援ツールを開発しそれを活用したPM試行を支援するという役割でPM検討に関わっているが、直轄事務所の中には国総研のツールを使用せずPM導入を開始しているダム事務所、道路

事務所などが幾つか存在する。⁴⁾ これらについて比較してみれば、WBSを柱に据えて、工程調整を主目的とした頻度の高い定期的な会議を組織横断的なメンバーを集めて開催し、懸案事項やリスクを確実に処理するために協議するスタイルは基本的には同じである。



図－6 頻度の高い定期的な調整会議

昨今の社会情勢を踏まえ、国土交通省では国民から見てわかりやすい、成果の達成度を踏まえた施策の展開を始めている。地方整備局における事業管理も前章で触れた通り新たな施策を導入しつつあり、今後益々成果重視指向へと進み、また、国民へのアカウンタビリティが求められる状況になると思われる。その際、事務所における事業執行管理手法は、現在試行において実施している方策が一つの典型的な実施方法として位置付けることが可能と思われる。また、その前提として、事務所の裁量で漠然と事業の目標を設定するのではなく、上位組織が策定・公表する計画の中に位置付けられることも効果的な方策であると言えよう。

さらに、国総研が開発したPMツールも併用して活用することにより、例え距離の離れた事務所と出張所同士であっても、様々な情報の共有を円滑に実現し、必要な情報を必要な時に、更には人事異動で途切れがちな後任への伝達事項等も確実に引き出すことができ、事業執行管理を支援する有力な道具に

成り得ると考えられる。

5. おわりに

今後は、もっと効率的で効果的なPMの運用方法がないか検討を深めるとともに、まだ改善の余地のある現行PMツールの予算管理機能の高度化を進める予定である。

また、試行事務所の発意による新たな事業でのPM導入を実現していきたいと考えるが、当該事業のWBS作成が最初のハードルでもあるので、その省力化検討を合わせて実施していきたいと考える。

さらに、国総研PMツールの運用にあたっては、外部支援により初期データ入力及びデータ更新を行うことで限られた職員リソースでの効率的な執行体制の確保を行った事例も見られた。人員削減の中で職員の労働力を何に振り向けるのが最も有効なのか、PMの視点で改めて問い直すことも必要と考えている。

【参考文献】

- 1) 山口真司, 大槻英治, 鈴木温, 高橋修: 「公共事業における効率的なPMツールの取り組みについて」, 土木学会第58回年次学術講演会
- 2) 山口真司, 三浦良平, 平本将雄: 「公共事業におけるプロジェクトマネジメント手法の試行導入について」, 土木学会第59回年次学術講演会
- 3) 例えば「公共事業のアカウンタビリティ向上を目指して 提言集」; 公共事業のアカウンタビリティを考える懇談会 (平成15年8月)
- 4) 例えば, 田中泰幸, 上田晴気, 湯浅康尊: 「PM (プロジェクトマネジメント) の試行運用について」, 第22回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集

A study of introduction of Project Management to public works

By Ryohei MIURA, Mototsugu SATO, Ken AKIZAWA and Hiroyuki ITO

The PM Vision and PM Action Program were enacted in FY 1999. In FY 2004 the NILIM proposed efficient PM operating methods by operating and improving existing PM tools based on some case studies. The NILIM are examining this PM tools to introduce to public works for more efficient and advanced process management, budget management, and information sharing.