

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

Multiagency Partnering for Infrastructure Development Projects

岩佐 賢治* 遠藤 園子*

By Kenji IWASA and Sonoko ENDO

1. はじめに

社会資本整備のプロジェクトには、通常複数の組織が関わる。国のプロジェクトであっても、県、市町村の関わりがあり、また同一組織内にも計画策定部署のみならず、事業実施部署、環境関連の部署など複数の組織が存在する。一般に縦割り行政がもたらす弊害が言われるが、複数の組織が必ずしも同じ目標を共有していないことが非効率を生むリスクを高めている。そのため、アメリカでは、複数の関係組織の対立を未然に防ぎ、各組織の利害を満たすために、パートナーリング(partnering)という手法が用いられている。

例えば、オレゴン州ポートランド市と、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、ポートランド市は、住みよいコミュニティを作り、騒音を減らし、トラックを住宅地から排除することに関心がある。例えば、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の妨害になるといった問題も起きている。そのため、市とポートの間に摩擦が生ずることもあった。そこで、市とポートはファシリテーターを入れた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、その結果、二組織の当事者が互いを個人的に知り、互いの業務の重要さを認識するとともに、共通の目標を見出すことができ、プロジェクトをより円滑に進められるようになった。

ここでは、パートナーリングの概要とプロセス、事例について報告する。

2. パートナーリングとは

(1) パートナーリングの考え方

パートナーリングとは、端的に言えば複数の組織が協力関係(パートナーシップ)を形成するための手法のことである。社会資本整備プロジェクトにおけるパートナーリングは、公共組織が主導し複数の組織が関わるプロジェクトを、より効率的かつ円滑に実施するために、共通目的の実現を図る継続的協力関係を構築するツールないしプロセスである¹⁾。具体的には、プロジェクトの関係組織に属する人の呼びかけで、重要なステークホルダーが集まって議論し、協力してプロジェクトを進めて行く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、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²⁾。

(2) パートナーリングの効果

TRBの全米共同道路研究プログラム(NCHRP)³⁾のガイドラインによると、パートナーリングは以下の目的を達成するとしている。

- ・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
- ・ものの見方を広げ、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、デザイン、実施や継続的な運営稼働を遂行すること

* 都市政策研究室

(3) 社会資本整備におけるパートナーリングの確立

1980年代、米国陸軍工兵隊の大規模公共事業で、紛争予防のためにパートナーリングが初めて導入され、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³⁾。

TEA - 21 や SAFETEA - LU で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益々必要性が高まると考えられる⁶⁾⁷⁾。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)のガイドラインのシリーズで出版されるなど、普及している³⁾。

(4) パートナーリングの種類と適用プロジェクト

パートナーリングの種類は、一般的に、参加組織の構成と、パートナーリングの目的の2点に基づいて分類されることが多い。一つ目は、参加組織が公共組織のみか民間組織も入るか、もう一つ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。

アリゾナ交通局や AASHTO では、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、主に交通局(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、同一組織内のメンバー同士で行う組織内パートナーリングの3種類に大別して紹介している⁸⁾(表 - 1 参照)。

また、パートナーリングを適用するプロジェクトは幅広い。米国では、パートナーリングは、社会資本整備プロジェクトの計画、設計・建設、管理の各段階で用いられている³⁾。

表 - 1 AASHTO によるパートナーリングの分類⁸⁾

	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³⁾⁴⁾

① 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、他の組織に呼びかけることから始まる。その際、各組織の上層部の支持を得、推進役となってもらうことが重要である。推進役は、各々の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。

② 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。パートナーリングの初期段階から、適切な組織や人に参加してもらえよう、慎重に考慮する必要がある。ただ、ここで挙げ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。

③ ファシリテーターの選定

パートナーリングは、参加組織が集まってワークショップ形式のミーティングで進めて行く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。

④ 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った後、ワークショップが企画される。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る。キックオフ・ワークショップでは、パートナーシップ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。

⑤ パートナーリングの協定書(合意文書)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(charter)を作成する。この協定書を結ぶプロセスは、しばしばチャーターリング(chartering)と呼ばれる^{注1)}。

協定書は、合意文書や覚書と呼ばれることもある。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、多くの協定書には以下のような項目が含まれる。

- ・ ミッションステートメント
- ・ 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⁵⁾。パートナーシップを組むための協定書を締結し、共通の目的や指針、紛争解決の方法などに合意するところまでがパートナーリングのプロセスである。

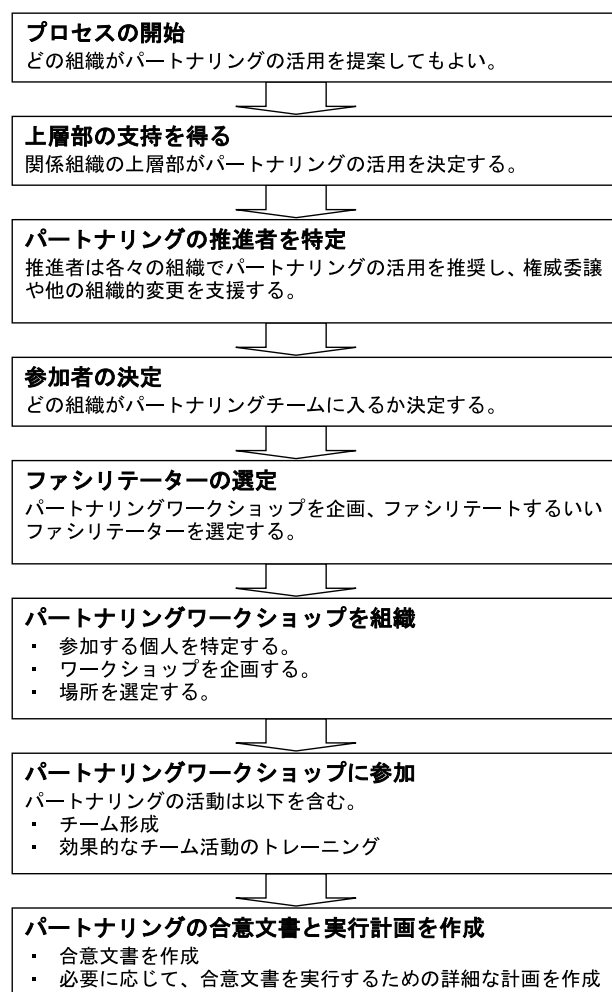


図-1 パートナーリングのプロセス⁴⁾

⑥ 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の継続的な協力関係で、長期に渡ることもある。

4. 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⁹⁾

(1) パートナーリングの背景

アメリカ北東部のニューヨーク州とカナダ南東部のオンタリオ州の境界にはナイアガラリバーという川が流れ、国境を成す。二州に挟まれたナイアガラリバーには4つの橋がかかり、国境を行き来する交通が渋滞を引き起こし、問題となっている。渋滞の原因は、橋の要領不足と入国管理局での煩雑な出入国手続きである。そのため、問題解決のためには、単に交通基盤のみ整備するのではなく、入国管理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、出入国の手続きに時間がかかることが渋滞の原因となっていることにも、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に関心のある税関と、人物に関心のある入国管理局など、同一組織内でも異なる利害関係があるため、ニーズをまとめることが最大の組織的課題である。関係組織の間では、国境の交通渋滞解消のためには、長期的な橋の交通容量よりも、入国通関手続きの運営の方が主要な課題であると認識されている。

この国境の問題を解決するために、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)の呼びかけによって、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(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の関係組織の連合体である、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の覚書(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や、ナイアガラリバー国境の入国管理所と税関を通る車から通行料を徴収し、自動通関手続きを行うAVK(自動車両認識)システムを活用してニューヨーク・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

最初の成果は、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。そして、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することができた。また、パートナーシップを形成することで、参加組織が協力してプロジェクトコストの負担を配分し、資金源を特定することにも成功した。将来、ニューヨーク・オンタリオ国境の交通マネジメントと出入国手続きが改善されることが期待されている。これらの成果は、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 . まとめ

パートナーリングは、利害や目的の異なる複数の組織が関わるプロジェクトを、より円滑に実施するために効果的なツールである。組織間の利害の対立や目的の相違を解消するとともに、各組織の強みを活かすことでプロジェクトをより良いものにする。そのため、広域的なプロジェクトなど、複数の組織の管轄にまたがるプロジェクトにその効果を発揮する

と考えられる。我が国においても、広域的な複数組織の管轄にまたがるプロジェクトの円滑化、効率化やプロジェクトの質の向上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
- 2) American Association of State Highway and Transportation Officials. (2005) "AASHTO Partnering Handbook 2005." AASHTO: Washington, D.C.
- 3) National Cooperative Highway Research Program (1999) "Guidelines for Developing and Maintaining Successful Partnerships for Multimodal Transportation Projects." National Research Council, Transportation Research Board
- 4) U.S. Army Material Command. "Partnering for Success: A Blueprint for Promoting Government - Industry Communication & Teamwork."
- 5) Department of Defense Environmental Program. (1996) "Partnering Guide for Environmental Missions of the Air Force, Army, Navy."
- 6) Federal Highway Administration. (2001) "Transportation Equity Act for the 21st Century." pp. 141 - 144 <http://www.fhwa.dot.gov/tea21/tea21.pdf>
- 7) U.S. Government Printing Office. (2005) pp. 1857 - 1865 http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_public_laws&docid=f:publ059.109.pdf
- 8) Standing Committee on Quality Partnering Subcommittee, AASHTO. <http://partnering.transportation.org/>
- 9) National Cooperative Highway Research Program (1997) "Volume II Case Studies of Multimodal Partnerships: Final Report." National Research Council, Transportation Research Board