

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第27回 縦割りを越えるプロジェクトの推進手法

東洋大学客員教授 南 学

■「戦略計画」としてのプロジェクト

前回、プロジェクト方式の事例として、横浜市の「六大事業」を紹介した。このプロジェクトは、総事業費が数兆円に及ぶものであるが、横浜市役所が予算計上をして実施する「事業」は極めて一部であり、大半は公団等の国の特殊法人の事業である。また、埋立会計や交通会計という横浜市の特別会計、あるいは公営企業会計として、一般財源としての税金をできるだけ使わない事業である。そして、横浜市役所が都市ヨコハマの骨格を形成する戦略計画のもとに、「カネは出さずとも口を出す」というプロデューサーとしての役割を果たして実現したプロジェクトであり、この手法を応用すればたとえ数百万円の事業規模であっても、戦略的な視点による「都市の主体性」を発揮できると説明した。

もちろん、プロジェクト方式という手法が、横浜市の「六大事業」のように、「一般財源(市民の税金)を極力使わない方式である」、と定義しているわけではない。余裕資金があれば、税金(一般財源)を投入するプロジェクトを実施することは可能であるので、それがプロジェクト方式かどうかの要件ではない。ここで議論するプロジェクト方式の基本定義は、「行政機関の組織と予算の縦割り構造を越えて、戦略性を持つ事業」ということを強調したい。

横浜市におけるプロジェクト方式による「六大事業」は、ほとんどの自治体で作成されている「総合計画」とは違って、数十年間のまちづくりの方向に対する戦略目標のもとに、さまざまな施策・事業に対して大きなインパクトを与える事業(プロジェクト)を企画・設営し、自治体以外のさまざまな事業主体に対して、事業推進上の必要性や留意点を「市民的利益」の観点から説得し、納得を得て、進捗管理をしたことに大きな特徴があった。

公共施設マネジメントの観点からみれば、全体像を把握するための「白書」と、財政的観点からの公共施設の総泣圧縮の必要性を計画的に示した「総合管理計画」をベースに、施設統廃合を合理的にすすめる戦略的なプロジェクトのコーディネートを行う、というように表現することができるのではないかと考える。

■総合計画は網羅的な事業一覧となっている

ここで、「総合計画」とプロジェクト方式による「戦略計画」の関係における基本的な違いについて、説明をしたいと思う。

「六大事業」が進展している間に、横浜市役所内で新しい総合計画の策定を行うことになったことがある。このとき、幹部職員の間で、「新しい総合計画の目玉として、六大事業に代わるようなものがないだろうか」という議論がされていたことがある。六大事業は、都市の骨格を形成する大きなプロジェクトであり、高速道路や地下鉄、大規模埋立事業やニュータウンづくりなど、誰もがプロジェクトとして、イメージがしやすく、

現実に建設が進んでいる状況であったために、総合計画の主要なメニューを考えなければならぬと考える幹部職員にとっても、市民にアピールできる一つのモデルとして映ったのであろう。

しかし、六大事業は、総合計画とは追う「戦略計画」である。横浜市の幹部職員であっても、一部には、市役所が必ずしも事業主体にはならないという基本的な性格が十分に理解されていなかった実態があるほどに、「戦略計画」は理解が難しいのかもしれない。

総合計画と戦略計画の違いはどこにあるのか。

これは、総合計画の性格とその策定の過程をみると分かりやすい。

ほとんどの市町村では、総合計画を策定しているが、法律上には「総合計画」という定義はない。総合計画は、1969年に地方自治法において基本構想策定義務付けの規定が設けられた際、当時の旧自治省が、「基本構想を頂点とする総合計画」の標準的な構成・内容として、基本構想、基本計画、実施計画の3層の計画で構成することを示したために、多くの地方自治体がこの3層構造による総合計画を策定した経緯がある。

2011年の地方自治法の改正により、基本構想策定の義務づけ規定は廃止された(廃止された理由は、地方分権改革の取り組みの中で、国から地方への「義務付け・枠付け見直し」の一環とされたためである)が、現在においても、ほとんどの市町村がまちづくりの基本的理念や目標、方針などを定める「総合計画」を策定し、それにもとづいて行政運営を行っているのが現状である。これには、市民の税金で運営する自治体の取り組みを、「網羅的に」説明する必要があることと、市町村長は、選挙によって選出されるために、その政策の内容を選出された後、あるいは、次の選挙に臨む際に示すという政治的な理由によっても策定されている実態がある。

この「総合計画」の策定過程にあたっては、まず、企画担当部署が、社会経済情勢の分析から、当該自治体の区域における土地利用の基本的方向を検討し、人口の推計を軸に、策定の基本方針を提示し、各部局に対して、その基本方針に沿った分野別政策の方向と具体化する事業の計画立案を要請することになる。

各部局は、基本方針に沿って、道路や上下水道、学校や医療福祉施設の配位、交通計画などのインフラ盤備や、市民の活動やコミュニティのあり方などを、10年から20年後の姿を想定し、具体的な事業を計画する。立案する事業計画には、当然のことながら事業に要する財源(一般財源、補助金、地方債など)を明示し、財政担当部局は、企画担当部局とともに、事業内容と財源をチェックすることになる。

このような計画策定作業は、全部局にかかわる作業なので、時代の変化に対応した自治体の全事業の見直しとなり、議会や市民からは、計画立案作業に際して、さまざまな要望が寄せられることになる。このような作業は、限られた資源(特に財源)を前提に、部局内はもちろん、企画・財政担当部局との議論(査定)を通じて、総合的合理的な事業計画になると考えられる。しかし、現場をもった各部局の情報と企画・財政部局における全体情報との整合性を実現するのは至難の業であり、企画・財政部局も、全部局からの事業計画に対応するには、部局別担当者が個別部局ごとにヒアリングを行い、査定を

行うことになるので、部局の縦割り構造が、企画・財政部局にも反映してしまうことになる。結果的には、通常業務を続けながらの計画策定作業となるので、時間的な制約もあり、各部局の縦割り構造のままに、それぞれの事業計画をホッチキスで綴じ込むような総花的な全体計画になってしまう確率が高い。ここには、市政全体を考慮した戦略性や、国や民間の事業を取り込むような事業形態を構想し、検討する余裕はないのが通例である。これまで実施してきた事業の流れの延長で、個別事業を企画することが無難で確実という認識もあるだろう。

もちろん、総合性が形式的なものでも、無駄な作業になるということではない。長期間の社会の変化を想定した中で、市民や企業・団体の生活や活動を反映した各部局ごとの将来像に基づく、具体的な事業を示すことは、公金(税金)の配分を説明するために必要なことである。つまり、「総合計画」の限界は、抽象的な将来ビジョンを示すことはできても、そのビジョンの総合的で具体的な姿をイメージすることが難しいことにある。

■縦割り計画を越えるための戦略計画

これに対して、「戦略計画」は、行政組織の縦割りを越えて、一つ、あるいは複数のプロジェクトのコンセプトとイメージを明確にし、実現に向けての最適な事業主体の選定と組み合わせ、期限と財源を具体的に示すものである。したがって、自治体内部の全部局が関与する計画ではなく、企画担当部局が総合的な見地から計画(プロジェクト)を主導することになる。プロジェクトを実現することで、どのような効果をもたらすのかを明確に提示して、前例や慣例にとらわれない手法で「変わるという雰囲気」を醸成するように、事業主体を動かすことになる。

ここで、「事業主体を動かす」というのは、企画担当は事業主体にはならないということである。企画担当が事業主体となってしまうと、事業実施の手続きや予算執行などの具体的な「作業」に追われて、一つの事業担当部局の枠の中に収まってしまい、戦略的な効果が薄くなってしまふからである。従来の縦割り構造を打破するプロジェクトであるから、前例や慣例を超えるために、事業執行には、毎日のように大中小の壁に突き当たり、その壁の突破のために、相当のエネルギーを割くことになり、結果的に従来の枠に収まる方向での妥協を強いられる可能性が高い。

企画担当が事業主体ではなく、主導するということは、事業主体がぶつかるさまざまな壁を突破するための支援(調整)を積極的に行うことなのである。この点については、横浜市の六大事業を推進するために設置された「企画調整局」の役割を紹介することで説明をしたい。

■戦略計画を推進した「企画調整」機能

前回紹介した、横浜市の「六大事業」をプロデュースしたのは、企画調整局という部局であった。多くの自治体に名称はさまざまでも、企画担当部局が設置されているが、六大事業を手がけていた横浜市の企画調整局は、企画局でもなく、政策局でもなく、企画調整局であった。「企画調整局」であったという意味は、「調整」機能にある。

この調整機能は、自治体の現場の経験がないと、なかなか理解するのが難しい。

行政機関(府省庁、都道府県、市町村)の具体的な仕事には「事業」という用語が使われることが多い。かつて、「行政評価」の必要性に関心が寄せられた時期があった。その名残として、多くの自治体には、「事務事業評価(書)」が存在し、主として行政改革担当部局が所管し、毎年の、各部局(課)の事業について、その目的や根拠、予算や決算、かかわった人員、アウトプット(結果)やアウトカム(成果)指標などが記述されている。

このように、「事業」は行政機関にとっては、「課」という基礎的な組織単位毎に「自己完結」するので、縦割り構造の行為の基本となっている。したがって、このような縦割りの組織、予算、卒業を超えるプロジェクトを企画し、実施するには強力なリーダーシップを発揮することがなければ実現は難しい。

たとえば、本誌 2013 年 9 月号で紹介した佐賀県武雄市の図書館は、強力な市長のリーダーシップによって実現したプロジェクトである。人口 5 万人の地方都市における既存の市立図書館を、東京にあるお洒落で集客性に優れた書店のような存在にしたいと考えた市長が、書店の代表に直談判をし、書店を指定管理者にすることで、図書館にスターバックスによるカフェ機能を導入し、内装も書店の負担(3 億円ともいわれた)もあわせて大改修を行い、市内県内はもちろん、日本全国からの観光客や視察者の合計で、年間 90 万人もの来場者を集める施設に衣替えしたのである。この図書館の改修と指定管理者制度導入には賛否両論はあったが、結果として、人口 5 万人の地方都市が全国から注目され、その集客力によって、さびれかけた温泉街が復活するなど、「まちづくり」としての効果をもたらした。

単なる既存の図書館のリニューアルという単独事業としてではなく、東京資本の書店誘致、指定管理者制度導入、カフェ機能の付加、民間投資による多額の内外装改修、全国への PR など、さまざまな事業を組み合わせたプロジェクトとして実施された。これは、小規模都市だったので、企画調整機能を市長が果たし、大中小の事務事業は市役所内の担当が実施した事例といえる。

横浜市の六大事業では、どのような調整機能を果たしたのであろうか。

それぞれの事業内容は前回紹介したが、たとえば、当時の住宅公団による港北ニュータウン建設プロジェクトでは、区画整理事業の手法なので、地権者と公団との調整、学校や道路、上下水道、清掃工場用地など、それぞれ教育委員会、道路局、環境事業局、下水道局、水道局などの関係部局の数多い事業と公団事業との調整、その中で、都市股業機能の確保、公闘緑地の配置など、独自の新規計画実現も盛り込むなど、調整案件は膨大なものとなる。また、地下鉄を通し、駅も配置するので、六大事業の他のプロジェクトともルートや実施時期などの調整が必要となる。

ニュータウン建設だけでも膨大な調整機能が必要であったが、6 つの巨大プロジェクトが相互に関連して、都市の骨格を造るのであるから、中心となって企画し調整するには、強力なリーダーシップと担当者の目標・スケジュール管理能力に加えて、コミュニケーション能力も要求される。

この六大事業をプロデュースした故田村明氏は、市長から、一定規模の戦略的土地利用や事業実施の承諾、将来的に大規模事業になる可能性のある調査事業の調整などの権限を付与され、それを戦略性をもった総合調整機能として行使した。また、それぞれの

プロジェクトを担当する係長クラスのスタッフには毎週の目標会議への出席を義務付けて、進捗状況を全員の前で報告させた。さらに、個別の議題に関しては、関係者をすべて集めて議論する「大テーブル主義」をとった。このような若手職への指導は、プロジェクトへの責任を自覚させるとともに、プレゼンテーションの機会を多く与え、コミュニケーション能力を強化する目的もあったという。かつて、このようなトレーニングを受けた職員によると、「目標会議では、厳しく進捗状況をチェックされるので、2週間は何とか答えることができるが、3週間目には、何らかの進展がないと答えることができないので、調整作業を進めざるを得なかった」と述べていたほどであった。

自らの事業であれば、予算執行と各種手続きを、その事業範囲において、年度内に完結させれば良いので、縦割りのなかでほとんど対応できる。しかし、事業主体が別に存在し、その主体の論理で動いていることに対して、市全体の観点からの意思を通すためには、さまざまな周辺情報を収集し、関係部署と協調して対応しなければならない。まさに、プロデューサーとしての OJT となったのである。

■戦略プロジェクトには二つの効果

戦略プロジェクトには二つの狙いがある。一つは、具体的なプロジェクト事業によって、その「姿」を分かりやすく提示して、それから先の波及効果までも展望することで、全体の事業推進への突破口となることである。もう一つは、そのプロジェクトを推進するによって、多くの事業の組み合わせを調整し、幅広い視点から全体を俯瞰し、必要な対応を柔軟に実施するという経験を担当者に積ませることで、プロデューサーとしての成長を促すことである。

実際に、横浜市においては、六大事業の展開で育った職員が、その後もさまざまなプロジェクトを手がけることになる。本誌 2018 年 11 月号で紹介した横浜スタジアムの事例(わずか 2 か月で、市民から 20 億円もの資本金を集め、株式会社での建設とその後の数十年の運営管理を税金の補填なしで実現した)は、六大事業での経験が大きな原動力となったほんの一例である。

公共施設マネジメントに関連した取り組み事例では、数十の施設を束ねた「包括施設管理委託」がある。これは、各部局の施設ごとに個別契約で管理している保守点検管理委託業務を一括で総合ビルメンテナンス業者に委託し、専門的技術者による安全・維持管理を図る手法である。これが、プロジェクト方式と言えるのは、複数の部局で細分化された設備ごとの管理委託契約を一本化し、対象施設全体の状況把握を行うことで、限りある財源のもとで修繕・改築の優先順位決定(効率的資源配分)にも活用できるという「戦略性」を持っているからである。これをすすめるためには、従来の縦割り予算や事業執行をまとめる必要があり、担当者の熱意と首長の理解がなければ難しいのだが、実現した自治体では、次のステップとして、民間事業者からの提案制度など、公民連携事業にも発展している事例がある。

担当職員とその事業に関連した職員、首長の意識が変わることで、次々と縦割りを越えた発想での事業展開につながっているのである。

次回からは、公共施設マネジメントにおける先進的な事例を、戦略的なプロジェクトの展開として検証していきたいと考えている。