

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第28回 「政策」と「実銭」の間には「死の谷」が

東洋大学客員教授 南 学

■「コロナ禍」で露呈したマネジメントの課題

前回、プロジェクトとして展開する公共施設マネジメントの先進的な取り組み事例を紹介する、という予告をしたのであるが、新型コロナウイルスによるあまりにも大きな変化があり、公共施設マネジメントに及ぼす影響を検討せざるを得ないと判断し、今回は、「コロナ禍」による対策の課題のいくつかを取り上げながら、その課題がどのように公共施設マネジメントにも反映するのかを検討したい。表題にある「死の谷」という表現は、新型コロナウイルスが人間の死に結びつくという意味ではなく、「技術経営」という概念の中で、プロジェクト実現への「マネジメント」(定義は難しいが、本稿においては成果を上げるための経営や管理等の行為とする)が欠けると、せっかくの基礎・開発研究が製品化に至らずに無駄になるという意味で使われている概念である。つまり、政策実現へのマネジメントが十分でないと、事業投資の成果が上がらず、投資資金や税金の無駄遣い(突破が難しく「死」に至る)になるという意味である。

新型コロナウイルス禍は、100年ほど前に、世界を襲ったスペイン風邪とも比較されるように、全世界的なパンデミックを引き起こし、経済社会、そして人命に未曾有の被害をもたらしている。もちろん、これは永遠に続くものではなく、治療薬とワクチンの開発によっていずれ終息するとされている。

このコロナ禍対策において、連日のようにマスクで取り上げられたPCR検査と仕事の激減に対する就業・生活補償(あるいは保障)を、政策展開(実践)の観点から、マネジメントの課題として検証してみたい。

PCR検査については、感染実態を把握するためにも検査件数を増加させるための体制づくりが国会でも追及されてきた。当初は、クラスターの発生を追って「封じ込め」に注力し、また、医療機関への負担を緩和するために、検査件数が抑えられた状態にあったが、これには批判があったものの、一定の成果を収めたと判断された。しかし、その後、感染経路不明のケースが増え、医療機関の体制が一定程度整備されたことに伴って、検査件数を大幅に増やして感染実態を把握し、感染者を早めに病院等に隔離する方針に転換すべき時に、検査件数が欧米や中国、韓国などの海外事例に遠く及ばないことが指摘された。この段階では、政策的な方針の明確化があるにもかかわらず、検査技術とそれを回転させるマネジメントの問題が浮上し、国会やメディアでも何回も取り上げられながら、相当の時間を経て、体制が整備されつつあるのが現状である。

衛生研究所などの公的機関の検査能力には限界があるものの、大学病院や大規模病院、民間の検査機関などの検査機能を活用すれば、相当数の検査が可能であるのに、それが実現しないということは、政策というよりもマネジメントの課題と捉えることができる。検査結果の報告の一部が当初はファックスで行われていたという報道もあったが、誰もが効率的と考えることができる資源や機器があっても、従来の権限や慣行などに縛られて、改善(改革ではない)が図られない状態は、実行方針に間違いがなくとも、結果として効果が上がらない。

また、検査件数を多くして感染者を発見しても、感染者全員を隔離・治療するために病院に入院させると、無症状、軽症患者でベッドが埋まり、重症者への対応が厳しくなるため、「医療崩壊」の危険性が生じることが課題となった。感染者でも無症状、経症患者は、公的研修施設やホテルなどの一時収容で対応すれば、病院の医療資源を重症者に集中することができ、重症者は病院で的確な治療を受けることができると指摘されたのである。しかし、この対応も体制整備に相当の時間がかかった。

検査体制にしても、無症状者や軽症者の病院外での隔離にしても、対応策の不備というよりも、危機意識に裏付けされた、縦割り組織構造を越えて迅速な対応を実現するマネジメントが十分に機能しなかったという課題になる。ここには、「官」主導の意識が変わらずに「民」の資源の有効活用が遅れたという指摘もあった。

コロナ禍対策では、上述の医療面に加えて経済対策での対応にも大きな課題が語呈した。外出自粛や休校措置によって、飲食店や旅行業のほか、子どものいる家庭で自宅保育を余儀なくされるなど、仕事ができなくなり生活に困窮することが懸念された。その対策として、一人当たり10万円の給付を行うことが政策として決定されたにもかかわらず、規模の大きな自治体では、2か月以上も給付業務が滞って、現金支給の効果が行き渡らないことが指摘された。

特に、マイナンバーカードを使ったオンライン申請が、実は全く手続きの自動化になっていなかった実態を政府(省庁)が検証せずに、対応策を考えていなかったという驚くべき実態も明らかになったのである。総務省が内閣府が、マイナンバーカードと住民基本台帳によるチェックを自動化する共通のソフト(システム)を自治体に配布していれば、現場の混乱も回避することができたであろう。さらに、仕事が減少した企業に対する持続化給付金の支給に関しても、数百億円もの事務委託経費が一般社団法人に委託され、その大半が大手広告代理店に再委託された実態と、巨額の事務委託をしても支給が相当に遅れている実態に批判が集中した。これも、巨額の事業費は補正予算で確保したものの、実際の支給業務のプロセスを検討することなく、従来型の申請、審査、給付という業務をその都度、新たにシステムを構築することを委託するという、政策の実現に対するマネジメントへの意識の低さが露呈したといえる。同時に既存の税務システムやデータなどとの連携活用をプラットフォームとして構築するという戦略の欠除も指摘された。GoToキャンペーンでは、さらに巨額の事務委託が予定されているが、地域の実情をある程度把握している自治体の裁量に委ねる方が、より効果が上がるかもしれない。

■技術経営(MOT)における「死の谷」の存在

コロナ禍での課題を取り上げたのは、政策と実践との間には、マネジメントをどのようにコーディネートするかという課題があることを指摘するためである。

マネジメントの重要性を指摘する理論として、「技術経営」という研究分野があり、重要な論点の一つとして、「死の谷」の概念がある。これは、技術経営において成功を阻む障壁を表す言葉で、研究開発の成果が簡単には製品化に結び付かない状況を指す。研究成果が製品化されるまでには多額の資金が必要であり、新技術を開発してもスポン

サーがつかず製品化・事業化を断念してしまったり、開発コストがかさみ資金不足になつたりすることが多々あるので、研究成果と製品化の間に横たわり、不確実性と組雑性のためにリスクが最も高い段階としての障壁を「死の谷」と表現し、最短の時間でそこを通過することが新技術を市場で成功させるための鍵としている。

この「死の谷」を越えるための要素は、科学技術そのものではなく、研究成果である科学技術を製品に結びつけるマネジメント手法であるために、技術経営論という研究課題ともなっている。このマネジメントをすすめるためには、一定の科学的知識と能力を前提として、深い知識に加えて広い知識、こだわることと妥協することのバランス、製作技術(製品を作る技術)、製品の社会への影響を予測する能力、そして決断する力が求められるといわれている。

このように、技術経営論における「死の谷」の説明をすると、公共施設マネジメントにも同じような「谷」があることに気づくのではないだろうか。

■公共施設マネジメントにおける「死の谷」

これまで取り組まれてきた「公共施設等総合管理計画」は、財政状況と公共施設の老朽化をマクロ的視点で捉えて、長期的に見た公共施設のあり方(再配置や再整備の方向)を、総面積圧縮への数値目標も含めて示すものであった。当然のことながら、これを突銭しないと、財政が逼迫して、他の行政サービスも展開が厳しくなることは明確であった。

しかし、この総合管理計画の本質的部分は、施設の「縮充」(縮小しつつも機能は充実させるという造語)であるが、これまでの自治体の計画は「拡充」を基本としていたので、縮充のためには、それを実現するための新しいマネジメントの手法を開発しなければならなかった。つまり、縦割りの行政組織毎に整備されてきた施設を、機能に注目しながら複合化・多機能化による再編成を図ることで、施設総面積を圧縮し、できれば維持管理費も収益事業を組み合わせることで軽減するという手法の開発が必要なのである。「個別計画」も、総合管理計画の分野別の部分的な計画にとどまることが多く、この計画によって実践が画期的に進むという状況にはなっていないのが現状である。

つまり、「総合管理計画」の目的は、財政的な理由で施設総面積を維持できないことを示し、長期的に公共施設総面積の削減を図る必要性を示したことにあったのだが、この「総合管理計画」を「個別施設計画」として、特定分野の施設群を対象に、統廃合による縮減目標を立てても、そのままでは面積縮減プロジェクトが進むわけではない。利用者や議会、関連部局、さらには民間企業などとの合意形成や財源調達など、「死の谷」とも表現できるような困難で厳しい合意形成作業をすすめるマネジメントの手法がなければならぬ。

技術経営に関するいくつかの文章を見ると、「死の谷」を突破する方法として、「組み合わせること」、「改良すること」、「少なくともプロトタイプの段階まで形にすること」、「試作品の問題点を予知すること」、「場合によってはあきらめて、やり直す決断をすること」などの手法が挙げられている。これらの手法も、公共施設マネジメントに適用が可能なのではないだろうか。

■「死の谷」を越える「連携」手法と企画調整機能

公共施設マネジメントにおけるイノベーションとは、縦割りを越えることが前提となる。この縦割りを越える手法が他組織との連携であり、その連携を主体的にすすめるための企画調整機能である。5・6月号で、横浜市の六大事業というプロジェクトと企画調整局という組織を紹介したのは、「他組織との連携」によるプロジェクト方式と、そのプロジェクトをコーディネートする組織機能としての役割を解説するためである。

近年、自治体の財源不足とノウハウ不足を克服するための「公民連携」手法が注目されている。公共施設マネジメントに関しては、管理運営の民間委託から始まって、指定管理者制度の導入などが図られたが、さらに、民間の資金やノウハウの導入に向けて「公民連携」のプロジェクトが実現し、より一層、連携を進展させるさまざまなマネジメント手法が開発されている。

中学校の敷地内に市民体育館を建設し、総合型地域スポーツクラブである NPO 法人を指定管理者として管理運営を委ね、学校施設と市民施設とを一体化させた愛知県半田市の成岩中学の事例、図書館にカフェを軸に快適な滞在空間を実現させて数倍もの利用者を市外県外から集めた佐賀県武雄市図内館の事例、指定管理者である民間事業者に数十億円もの施設投資を促して観光拠点として整備し運営している大阪市の大阪城公園の事例など、「公民連携」による成功事例は増えつつある。

しかし、「連携」は「公民連携」にとどまらない。横浜市の六大事業を見れば、国(公団)の事業として実施した高速道路やニュータウン整備事業、外国での起債による資金調達で埋立による土地造成を行い土地の売却益で住工混在を解消した事業、公営企業会計による地下鉄建設で市内交通を確保した事業、埋立事業と区画整理事業を組み合わせる業務中枢地区(みなとみらい地区)を形成し民間資本で上物を整備した事業などは、現在注目される「公民連携」の枠だけでなく、国(公団)、外国債券、公営事業、民間開発を組み合わせたものである。

かつて横浜市では、六大事業以外にも、ゴミ焼却工場とその余熱を利用して温水プールと高齢者保養施設を整備したが、それは市役所内部の部局間協力であった。また、横浜スタジアムのように市民株主を募ることで資本金を集め、市の予算をほとんど使わずに整備し、管理運営をしている「市民と企業の連携」もある。そして、これらの連携事業をコーディネートしたのは、自らの事業費を持たないで、コーディネートに徹した企画調整局という組織であったのである。

前回、前々回の繰り返しになるが、企画調整局が、六大事業やその他の「連携事業」の直接の事業主体になっていたなら、事業費は数兆円に及び、とても一自治体の予算内(財源)の枠に収まらず、資金調達も、人材投入も、スケジュール管理も、その後の管理運営も成功することは不可能であった。

技術経営における「死の谷」は、公共施設マネジメントにも、資金と人材、ノウハウ、従来型の予算編成、執行(手続き)という形(仕組みや慣行)として存在している。「死の谷」を突破するためには、従来の発想にとらわれない、プロジェクト方式と企画調整機能が求められているのである。

■コロナ禍であるからこそ「死の谷」を突破できる可能性がある

コロナ禍は、従来の行政施策と業務遂行マニュアルがマネジメントの手法開発に十分な注意を払わなかったために役に立たなかったことを示した事例として記憶される可能性がある。もちろん、コロナ禍だけでなく、阪神淡路大震災、東日本大震災、さらには、毎年のように多大な被害をもたらす大型台風や集中豪雨など、経済成長という「原資(税収増)」を失った日本をはじめとする先進国において、さまざまな想定外の「災害」への対応は、常に、行政のイノベーションが求められる状況にある。

特に、今回のコロナ禍は、バブル経済崩壊とリーマンショック以上に、我が国の GDP はもちろん、全世界的な GDP の減少をもたらすと予想されている。国際通貨基金(IMF)の予想では、日本の GDP は、対前年比で 5%程度の減少になるとされている。この 5%減少は、税収で 20%程度の減収になることが想定される(バブル経済崩壊やリーマンショック時の例から)。

この 30 年ほど、成長が止まっていた日本において、20%の税収減は、すでに GDP の 2 倍程度とされる国債と地方債の発行残高から見ても、税の減収を補う財源であるはずの国債、地方債に頼れない可能性が高い。財政調整基金も激減しており、多くの自治体が財源としている地方交付税交付金も原資となる国税が減少すれば、当然に大きく減る可能性がある。

今の時点で、容易に想像できる来年度の税収不足においては、公共施設マネジメントにとっても、安易な建て替えや組合施設の建設ではなく、「死の谷」を越えるマネジメントにおける大きな発想転換が求められている。