

平成 14 年度

プロジェクト・プログラムマネジメント
人材育成プログラム開発事業調査研究報告書

テキストブック（ P M S ）

不動産・建設版

[概要版]

平成 16 年 3 月

特定非営利活動法人

プロジェクトマネジメント資格認定センター

序

本報告書は、特定非営利活動法人プロジェクトマネジメント資格認定センターが経済産業省からの委託により実施した平成 14 年度プロジェクト・プログラムマネジメント人材育成プログラム開発事業の調査研究結果を取り纏めたものである。

わが国は、"ものづくり"で繁栄を謳歌してきたが、1990 年代に入り、工業化社会から知識・情報化社会への転換の流れに乗り遅れ、急速に国際競争力を失ってきた。

その要因の一つとして、個々の専門分野の人材に比べ、知識・情報化社会に必要な、分野横断的に価値を見出せる総合型人材が少ないのが問題であるとの指摘もあり、プロジェクトマネジメント（PM）の分野においての実践型人材の再活性化が重要となってきた。

こうした中、平成 13 年度に日本の実務風土を反映させた日本発の「プロジェクト&プログラムマネジメント知識体系（P2M）」が構築された。P2M では、複雑化、複合化した課題を複数の課題（プロジェクト）に分割し、統合して全体の最適化を図るプログラムマネジメント手法を世界に先駆けて開発し、企業価値を高めるための戦略的な「仕組みづくり」に活用されることが期待されている。

本事業は、P2M 体系を活用した「教材ツール開発」、「モデル実証事業」及び「高度化支援関連調査」を実施し、P2M に基づくプロジェクトマネジメント人材育成のための環境整備を行なったものである。

最後に、本事業に協力していただいた経済産業省始め各界の方々に心から謝意を表しますとともに、当センターのプロジェクト・プログラムマネジメント調査・研究・普及事業をさらに推進してまいりますために、なお、一層のご指導、ご支援を切にお願いする次第であります。

平成 16 年 3 月

特定非営利活動法人

プロジェクトマネジメント資格認定センター

会 長 吉川弘之

はじめに

本報告書は、経済産業省から平成 14 年度補正予算により特定非営利活動法人プロジェクトマネジメント資格認定センター（PMCC）に委託された「プロジェクト・プログラムマネジメント人材育成プログラム開発事業」での「中小企業、専門・業種を特定したテキスト・ガイドブック」として開発し「多様化 P2M モデル実証事業」として実証を行いまた「高度化支援関連調査」と連携しつつ作成されたものである。

上記から、建設業界と不動産業界に軸足を置きそれに関連する内容を事例として取り上げ、P2M の内容が不動産・建設業関係者に理解しやすい教材の開発を行った。この教材は、P2M を研修会等で学習する際に使用され P2M ガイドブックの補助教材的な意味合いを含んでいる。

成果物は、「不動産・建設版テキスト（まちづくりと P 2 M）」として纏められており、内容は以下の内容となっている。

- 1) 「不動産・建設事業」展開における P 2 M の有効性
- 2) 医療・保健・福祉など生活支援サービス
- 3) P F I と P 2 M
- 4) まちづくりと I T と P 2 M
- 5) 建設と P 2 M

テキストを作成するに当たって P2M 人材開発委員会のもとに作られたカリキュラム・テキスト（PMS）開発部会の業種別分科会として 3 つのワーキンググループが編成され、その一つが「不動産・建設ワーキンググループ」で 11 名の委員から構成された。また、その中から教材作成、実証研修会での講師担当等を受け持つ実働グループを結成して活動が行われた。

以上

担当組織：「不動産・建設ワーキンググループ」委員名簿

グループリーダー	大浦 勇三	大浦総合研究所
委員	内山 真理子	日本不動産カウンセラー会
委員	浅井 敏博	(株)浅井不動産鑑定事務所
委員	江見 博	(株)総研
委員	三輪 勝年	(有)三輪不動産研究所
委員	鈴木 禎夫	不動産リサーチ & アプライザル(有)
委員	太田 鋼治	鹿島建設(株)
委員	林 宏典	(株)日本総研
委員	山本 宏一	りそな総合研究所(株)
委員	名取 直美	りそな総合研究所(株)
委員	庄司 佳世	(株)フジシール
事務局	飯野 和紀	プロジェクトマネジメント 資格認定センター

まちづくりとP 2 M

不動産・建設ワーキンググループ編

目 次

1	「不動産・建設事業」展開における P 2 Mの有効性	5
1.1	はじめに	6
1.1.1	不動産・建設事業を取り巻く環境変化	6
1.1.2	二十一世紀型不動産・建設事業の基本方向	8
1.1.3	不動産・建設事業に P 2 Mが求められる背景	9
1.1.4	P 2 Mにおけるスキームモデル、システムモデル、サービスモデル	10
1.1.5	P 2 Mにおけるプログラムとプロジェクトの関係	11
1.1.6	P 2 Mの特徴	12
1.1.7	P 2 Mの適用分野	14
1.1.8	P 2 Mの活用メリット	17
1.1.9	P 2 Mにおける個別マネジメントについて	18
2	医療・保健・福祉など生活支援サービス	25
2.1	はじめに	26
2.1.1	プロジェクト形態の変遷	26
2.1.2	プロジェクト形態の変遷	27
2.1.3	新しいプロジェクトの事例としての医療・保健・福祉サービス	29
2.2	医療・保健・福祉など生活支援サービスについて	33
2.2.1	生活を支援するサービスとは	33
2.2.2	高齢者がまちに住みつづけるための課題	34
2.3	事業化プロセスと P 2 Mの適用	45
2.3.1	自治体のプログラムマネジメント	45
3	P F Iと P 2 M	48
3.1	P 2 M概念の確認と P F Iへの適用の視点	49
3.1.1	P 2 Mの全体構成	49
3.1.2	P F Iへの適用の視点	49
3.2	P F Iの概要	51
3.2.1	P F I導入の背景及び意義	52
3.2.2	P F Iに係る法制度	53

3.2.3	P F I スキーム	56
3.2.4	V F M (Value for Money)	60
3.2.5	P F I 事業化プロセス	62
3.2.6	行財政改革の中での P F I の位置づけ	64
3.3	P F I への P 2 M 概念の導入	65
3.3.1	P F I とプロジェクトマネジメント共通観	65
3.3.2	公共サービスの価値把握のソリューションとしての P 2 M の位置付け	69
3.3.3	プログラムとの連携からの P F I の考え方	71
4	まちづくりと IT と P2M	72
4.1	はじめに	73
4.2	まちを巡る環境変化	76
4.2.1	地方圏の人口減少と高齢化	76
4.2.2	価値観の多様化	76
4.2.3	広域交流の活発化	76
4.2.4	経済のボーダレス化・ソフト化の進展	76
4.2.5	地球環境保全の取り組み	77
4.2.6	高度情報化社会の進展	77
4.2.7	地方分権の推進	77
4.2.8	国際化の進展	77
4.3	まちづくりのトレンド	78
4.3.1	New Public Management (NPM)	78
4.3.2	パートナーシップまちづくり	78
4.3.3	e-Japan 戦略、e-Japan 戦略 II	79
4.3.4	NPO 団体の活躍	80
4.3.5	デジタルデバイド	80
4.4	まちの情報化の枠組み	80
4.4.1	行政の情報化	81
4.4.2	個人・家庭の情報化	81
4.4.3	教育・学術分野の情報化	82
4.4.4	保健・医療・福祉分野の情報化	82

4.4.5	産業分野の情報化.....	82
4.4.6	国土・交通分野の情報化.....	83
4.5	情報化による新しい社会基盤モデルの創造	84
4.5.1	「まち」に存在する「情報」のあるべき姿.....	84
4.5.2	IT による地域振興	89
4.5.3	地域情報化と P2M の関わり.....	91
5	建設と P2M	96
5.1	はじめに	97
5.1.1	建設産業の特性と PM	97
5.1.2	建設でのプロジェクトマネジメント.....	97
5.1.3	最近の建設発注方式とプロジェクト領域（例）（図表 5-2 ）	98
5.2	プロジェクトマネジメントの考え方	99
5.2.1	「プロジェクト」のタイプ.....	99
5.3	「マネジメント」(図表 5-3)	100
5.4	期待されるプロジェクトマネジャーの役割と能力	100

1 「不動産・建設事業」展開におけるP 2 Mの有効性

1.1 はじめに

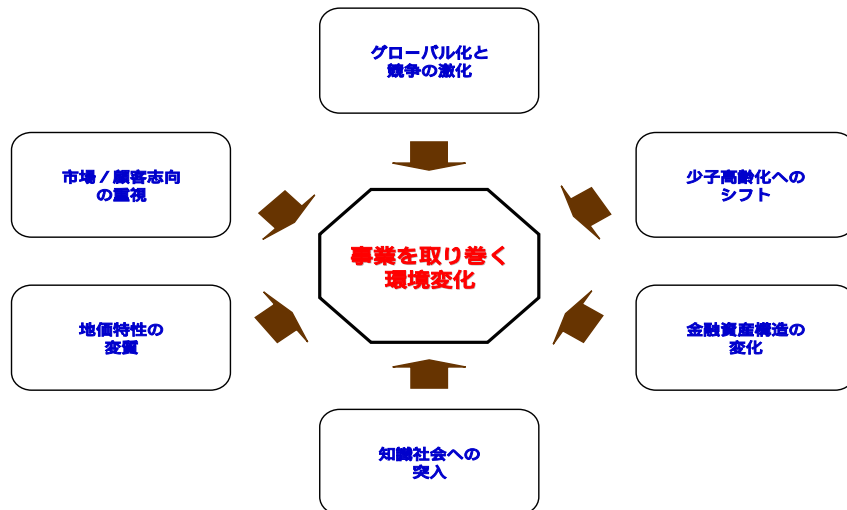
1.1.1 不動産・建設事業を取り巻く環境変化

産業資本主義の時代から知識資本主義の時代へのシフトが始まった。知識資本主義では、技術／スキル、知識、ノウハウが最も重要な経営資源になる。知的資産と物的資産の構成はこの20年で2対8から8対2に逆転しており、「知的資産」の重みは今後一段と加速する。更に、中国・インド、中・東欧がグローバル市場に参入し、競争激化と事業／業務の高度化・複雑化・多岐化、ハイスピード化が強まっている。このような環境の変化は、今後、不動産・建設事業においても看過できない影響をもたらす。ここでは、「人口」「地価」「金融資産」の側面から事業環境の現状を検証する。

日本の人口は2006年前後をピークに、減少に陥る見通しである。出生率(女性ひとりが生涯に産む子供の数)は、2003年では1.3を下回った可能性が高く、東京都だけでみると1.0前後と想定される。2040年代に高齢化のピークを迎えることになるが、その時点の生産年齢人口(15歳～64歳)は約5500万人、就業率を現在と同様の70%前後と考えると、就業人口は約3800万人、高齢者人口は約3600万人と予想される。

また、地価公示価格は1992年以降、12年連続の下落を続けている。東京都心部の一部商業地ではいくつかの上昇地点がみられるが、全国平均では、この3年に限っても全体では下落幅が拡大している。もともと、土地は個別性(場所ごとに固有で同じものはない)、非移動性(移動できず、立地や環境が重要)などの特性を持っている。しかし、工場の海外移転が当たり前になり、移動のみならず、輸入・輸出ができないと思われていた土地も、工場移転という別の形でそれが実現可能なことがわかってしまった。土地は基本的に増えることはないという前提が必ずしもすべて正しいとは言えなくなっている。

図表 1-1 事業を取り巻く環境変化



©2004, 大浦総合研究所

040211

一方、1400 兆円といわれる個人金融資産についても状況は大きく変わっている。2002 年度における個人金融資産の世帯平均は 1688 万円になる。しかし、勤労者世帯だけみると 1280 万円とより低くなる。また、貯蓄率は半減し、7%を切りはじめた。日本は少し前までは貯蓄大国だったが様変わりの状況である。アメリカ人は貯金嫌いで、借金してでもものを買う国民だと言われているが、それでも貯蓄率は 3.7%前後はある。日本がそれよりも低くなる可能性がなきにしもあらずのところまできている。これは個人だけの問題ではなく、自治体や企業にも大きく影響する。自治体には税収の問題と関連するし、企業では需要や売り上げに影響する。日本は約 4500 万世帯からなるが、4階層の分類でみると、第1階層の 1125 万世帯は、貯蓄額が 400 万円以下の状態にある。また、貯蓄額 1000 万円以下の世帯数は 2300 万存在する。しかも、働き盛りの 30 代は純貯蓄額が唯一マイナスに陥り、25歳未満の失業率は8%台で高止まりするかってない状況にある。

ここでは、「人口」「地価」「金融資産」に絞ってみてきたが、この範囲の状況だけをみても、もはや従来の事業の進め方が通用しないことは自明である。単に「モノづくり」だけで勝負するのではなく、つくる前段階の「企画づくり」に知恵を絞り、モノをつくった後の「サービスづくり」でソフト・サービス化の深堀りをはかる。そこに不動産・建設事業の活路を見出すべきである。

1.1.2 二十一世紀型不動産・建設事業の基本方向

二十一世紀における不動産・建設事業は、以上みてきた事業環境だけから判断しても従来の延長線上では立ち行かないことがはっきりした。したがって、今までの成功経験をご破算にし、事業方向を根本から見直すしかない。ここでは、「事業方針」「組織／リーダーシップ」「プロセス／パフォーマンス」「人材育成」「企業文化(規範)」の5つの視点から事業転換のポイントを検討する。

事業方針

「競合他社」ではなく、もっと深く「顧客」と関わる必要がある。単に顧客の求めるニーズに対応するだけではなく、潜在ニーズやウォンツを深く掘り起こしていくことが求められる。他業界では、日産自動車はトヨタ、ホンダへの追従から、市場／顧客ありきに目覚めはじめた。イトーヨーカ堂は、ウォルマートの情報解析力のすごさを認めた上で、それでも「ウォルマートを気にするのではなく顧客を注視する」と言い切る。建設機械のコマツは中国市場のうねりを、蓄積してきた高度技術で受けとめ、高収益を実現している。

組織／リーダーシップ

組織は「コンセンサス」重視ではまわらなくなり、「企業家精神に基づくリーダーシップ」を重視する必要がでてきた。ここでのリーダーシップは、経営者や管理者だけに必要とされるものではなく、第一線の担当者を含む全員に求められるものである。ピラミッド組織は軍隊の象徴といえるが、米国防省自身がネットワーク型の組織形態に移行せざるをえなくなっている。テロや地域紛争が戦争の形態を変えてしまったからである。事業を取り巻く環境もそれに匹敵する環境変化が起きていることを再認識する必要がある。

プロセス／パフォーマンス

組織は「系列」「身内」「仲間」を重視するやりかたではもたなくなっている。顧客が評価する「品質・技術・スピード」の中身が一段と重要度を増している。忠誠心やロイヤリティはそれが評価された上での話である。スピード一つとっても、定常状態では当たり前、「異常・例外状況」におけるスピードが勝負を分ける。それができないと継続的に顧客満足を得ることができないからである。

人材育成

組織は、全員を対象にした「集団型キャリア開発」では戦力強化が実現しにくくなった。「個人型キャリア開発」をより重視する必要がでてきている。その中で、新徒弟制度ともいえるメンタリングが重要な役割を担う。人の鍛え方も生半可なものでは通用しない。それぞれの領域で鍛え抜かれた人材のみが独自で固有な価値を生み出す。

企業文化(規範)

組織は「和」「平等」を尊重するだけでは勝てなくなった。「成果・自律」が基本になるが、単に今までの枠組みの中に成果主義を導入するだけでは成功しない。少なくとも成果評価を補完する形で、「他からどれだけ学んだか、他が学ぶのをどれだけ支援できたか」などの基準強化が求められる。それらを踏まえた「企業文化」の再構築が必要である。企業文化が事業の重要成功要因の要(かなめ)になってきた。

図表 1-2 二十一世紀型事業の基本方向



©2004, 大浦総合研究所

040211

1.1.3 不動産・建設事業にP2Mが求められる背景

不動産・建設事業は既に述べた環境の激変により、事業展開が大きく変わろうとしている。事業内容が従来と比べものにならないくらいに対象が高度化、複雑化、多岐化しており、ハードとしての「モノづくり」だけではなく、ソフト・知識・サービスに関わる成果があわせて期待される。しかも、そのような仕事は黙っていても向こうから来てくれるわけではなく、こちらから知恵を絞って構想・企画をたて、積極的に提案していかなければならない。また、モノをつくって終わりではなく、実はモノづくりの後のほうが収益につながる機会が増えている。「企画づくり」「モノづくり」「サービスづくり」がうま

くつながらないと収益をうみだすことが難しくなり、それは不動産・建設事業の評価にも直結する。「モノをつくってなんぼ」だけではすまなくなってきた。事業のあり様が「モノづくり」だけではなく、「企画づくり」「サービスづくり」までを一体の形で展開または俯瞰する必要性が増しているのである。そのため、従来はプロジェクト対応で何の問題もなかったような案件も、プロジェクト目標(ゴール)の複合化に伴い、今までどおり無理やり一つのプロジェクトに押し込めようとするとう立ち行かなくなる。そこで導入されたのが「プログラム」という考え方である。プログラムは、複合するそれぞれの目標に応じて、プロジェクトに分解し、その全体をマネジメントすることで全体使命の達成をはかる。これが第三世代のプロジェクトマネジメントであるP2M(プロジェクト&プログラムマネジメント)が生まれた背景である。P2Mは、環境変化への柔軟な対応と価値創造を最も重視する。

P2Mを第三世代と説明したが、第一世代のプロジェクトマネジメントは、1950年代に米国で誕生し、時間、費用、資源、品質などの目標を明確にして成果を実現することをめざしたものである。また、第二世代のプロジェクトマネジメントは1980年代に登場した。単に結果を得られれば良いということではなく、業務プロセスの標準化・システム化を重視しながら、ステークホルダー(利害関係者)が期待する成果を安定的に実現することをめざしたものである

それに対し、第三世代のP2Mは、価値創造をベースに、環境変化に適応し、複雑化する課題に解決の道を開き、企業価値向上の実現をはかるものである。ここでは、先ほど説明したプログラムという概念を導入し、プログラムの持つ全体使命を複数の特定使命のプロジェクトに分解していく。それによって、プログラムが抱える高度化、複雑化、多岐化、不確実化した課題に対して、柔軟かつ迅速に期待される成果を実現しようとするものである。

1.1.4 P2Mにおけるスキームモデル、システムモデル、サービスモデル

P2Mでは、標準的なプロジェクトモデルは、企画づくり(スキームモデル)、モノづくり(システムモデル)、サービスづくり(サービスモデル)の3つから構成される。この考え方は、今後の不動産・建設事業において、ソフト・知識・サービスを取り込んだ高付加価値化をめざす上で特に重視すべきポイントといえる。

企画づくり(スキームモデル)

構想をつくりあげる段階であり、プログラム全体使命をもとに複数のシナリオに展開して、その実現可能性を検討する。スキームモデルの内容は、目的・目標、基本運営方針、基本仕様仕様、ステークホルダー関係、期待成果、制約要件並びに資源関係などを検討する。

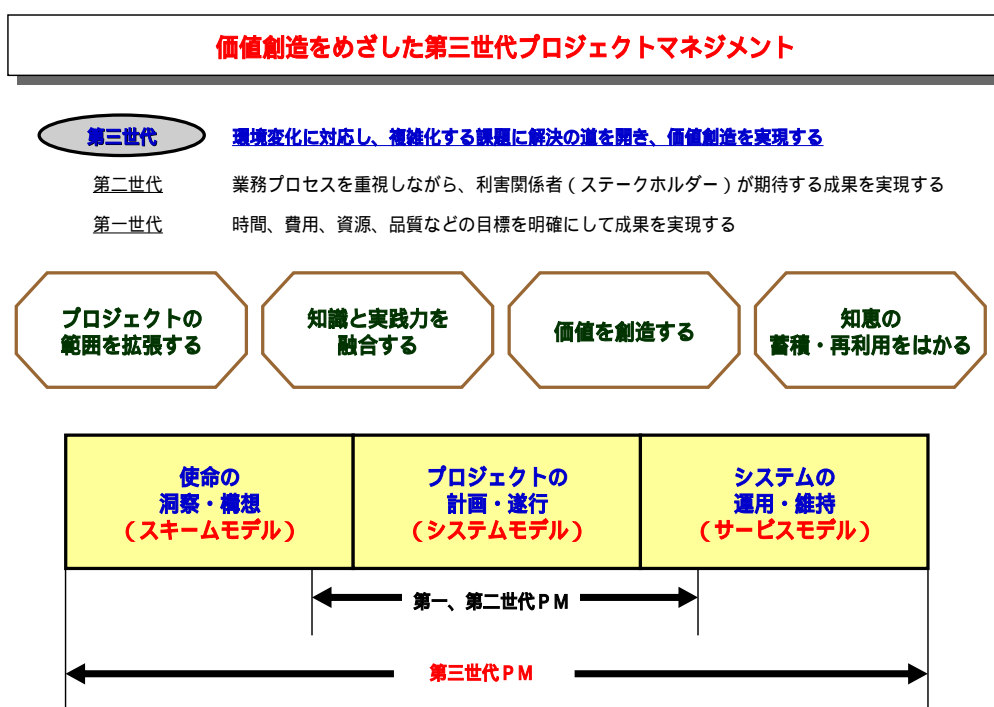
モノづくり(システムモデル)

従来型プロジェクトのモデルにほぼ相当し、企画づくりの内容に基づいて所定のプロジェクトを具体化するモデルである。具体的には、プロジェクトの詳細実施計画、基本設計、詳細設計、資源調達、成果物の作成、成果物の検証などが含まれる。

サービスづくり(サービスモデル)

モノづくりの段階で作成された内容を利用してサービスを提供するモデルである。これまでは、モノをつくれば終わりということも多く、その用途まで関心が及ばないくらいがあった。モノそのものの持つ潜在的な価値創造機能を引き出し、ソフト・知識・サービスを織り込んだ独自の新しい価値を生み出すのがサービスモデルである。

図表 1-3 第三世代プロジェクトマネジメントとしてのP 2 Mの位置づけ



©2004, 大浦総合研究所

040211

1.1.5 P 2 Mにおけるプログラムとプロジェクトの関係

ここで、P 2 Mにおけるプログラムとプロジェクトの関係について整理する。

プログラム

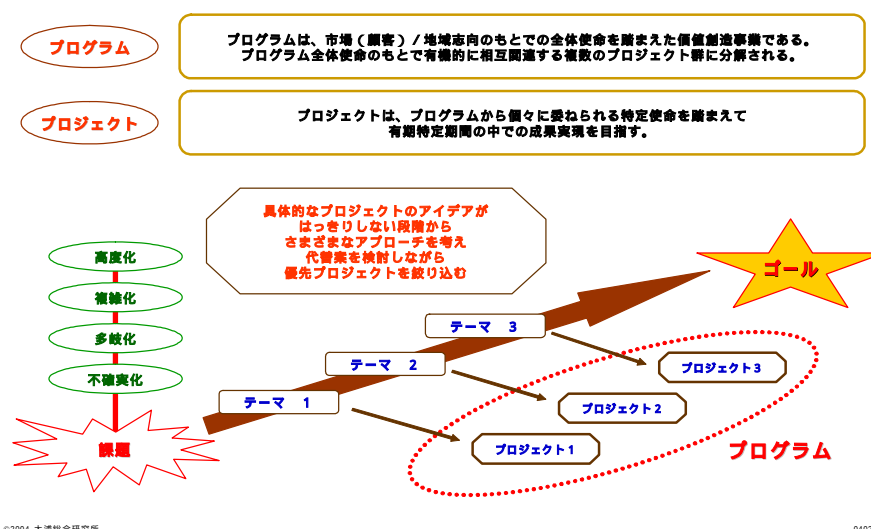
プログラムは、価値創造を通じて組織の存続及び成長を支えるものである。そのため、プログラムの全体使命を、有機的に関連をもつ複数のプロジェクト群に分解する。プログラム使命を限られた期間で実現するため、外部環境の変化に適応しながら組織能力をフルに発揮し、プロジェクト間の関係を最適に保ちつつ全体価値を高める。そのようなプログラムの全体使命を達成する統合的な活動がプログラムマネジメントである。

プロジェクト

プロジェクトは、プログラムから個々に委ねられる特定使命を踏まえて、限られた期間の中で成果の実現をめざす。P2Mにおけるプロジェクトは次のような基本属性をもつ。

- ・個性性 - プロジェクトは、類似していても同一のものは存在せず、すべて固有の特定使命をもつ
- ・有期性 - かならず開始時期と終了時期が計画段階で定義される
- ・不確実性 - あらかじめ設定された前提条件や状況を想定して実行に移されるが、不確実性は避けられず、それによるリスクも伴う
- ・価値創造性 - 特定使命に対する成果として、個性性、革新性、差別性に富む新しい価値を創造する

図表 1-4 プログラムマネジメントとプロジェクトマネジメントの関係



©2004, 大涌総合研究所

040211

1.1.6 P2Mの特徴

P2Mは日本発の第三世代プロジェクトマネジメントであり、主な特徴は次の通りである。

「エンタプライズ・イノベーション」という視点に立った価値創造志向のイノベーション手法であること

従来のプロジェクトマネジメントの思想を超え、「現状破壊」とそれに必要な「実戦力の育成」を念頭に構築されていること

高度化、複雑化したニーズに対応し、効果的な解決を可能にするため、他のプロジェクトマネジメント標準に先駆けて「プログラムマネジメント」の考え方を導入していること

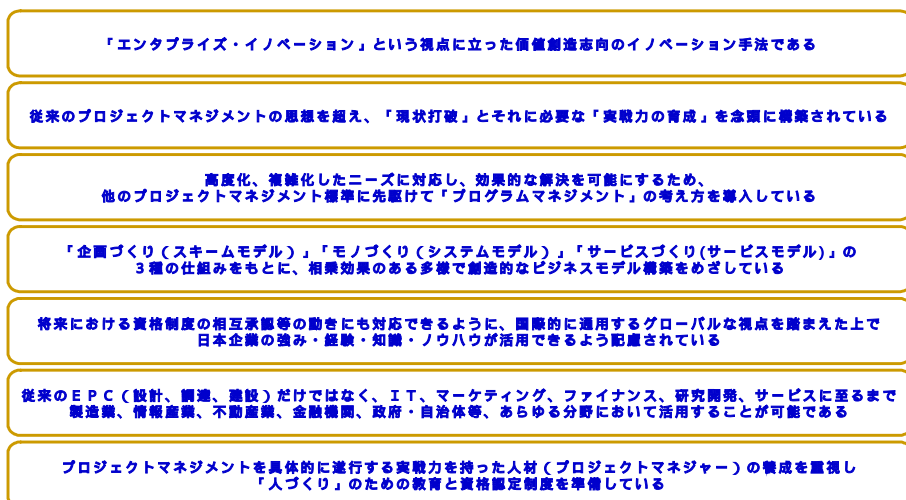
「企画づくり(スキームモデル)」「モノづくり(システムモデル)」「サービスづくり(サービスモデル)」の3種の仕組みをもとに、相乗効果のある多様で創造的なビジネスモデル構築をめざしていること

将来における資格制度の相互承認等の動きにも対応できるようなグローバルな視点を踏まえた上で、日本企業の強み・経験・知識・ノウハウを有効活用できるよう配慮されていること

従来のEPC(設計、調達、建設)だけではなく、IT、マーケティング、ファイナンス、研究開発、サービスに至るまで、製造業、情報産業、不動産業、金融機関、政府・自治体等、あらゆる分野において活用することが可能であること

プロジェクトマネジメントを具体的に遂行する実戦力を持った人材(プロジェクトマネジャー)の養成を重視し、「人づくり」のための教育と資格認定制度を準備していること

図表 1-5 P2Mの特徴



1.1.7 P2Mの適用分野

組織が対応すべき課題がますます高度化、複雑化しているのは不動産・建設事業だけではない。また、民間企業だけに限定されるものではなく、公共部門においても課題の本質は変わるところがない。官民を問わず、高度化、複雑化した課題の解決には、それらをプログラム及びプロジェクトとしてとらえ、組織を最適な形でマネジメントすることが求められる。そのため、P2Mの適用分野は広い範囲に及ぶ。

たとえば、

経営改革事業 - 経営改革、組織改革、リエンジニアリング、合併・買収・提携

情報基盤事業 - プログラム開発、情報システム構築、情報ネットワーク構築

社会基盤事業 - 環境保全、エネルギーシステム、交通システム

公的機関推進事業 - 政府開発援助、技術移転、国際共同開発

建設事業 - 都市開発、地域開発、まちづくり、PFI事業、受発注事業の管理・評価

エンジニアリング事業 - コンサルティング、プラント建設、運用保守

生産システム革新 - 自動化・知能化システム、CIM、バーチャルファクトリー

事業創造 - マーケティング、研究開発(R&D)、新商品開発、ファイナンス

医療・保健・福祉 - 健康、介護、育児

教育 - 人材育成、生涯学習

この報告書では、不動産・建設事業における「まちづくりのソリューション」に関わる4つのテーマについて、P2Mの研究成果を報告する。

(1)医療・保健・福祉(生活支援サービス)

(2)PFI

(3)IT

(4)建設

1.1.7.1 医療・保健・福祉(生活支援サービス)

医療・保健・福祉サービスの価値を決定するのはサービス部分に大きく依存する。建物はそれらサービス提供を実現するための仕掛けと位置づけられる。したがって、医療・保健・福祉サービスはP2Mからみて、モノづくり(システムモデル)もさることながら、企画づくり(スキームモデル)とサービス

づくり(サービスモデル)をより重視したプロジェクト形態といえる。サービスの価値が高いということは、このような仕組みづくりが十分になされていることが前提であり、蓄積された知識が価値として評価されるということでもある。そのスパイラルが相乗効果を増幅する。

また、医療・保健・福祉サービスは、まちづくりにおいては欠かせない要素である。これらは、従来、公共事業で行ってきたが、PPP、PFIなどの公民協働型プロジェクトで推進するのが一つの流れになっている。また、医療・保健・福祉サービスのプロジェクトは、P2Mの個別マネジメントにおける戦略マネジメント、関係性マネジメント、バリューマネジメントなどと密接な関わりを持つ。

医療・保健・福祉(生活支援サービス)の詳細については、章を改めて紹介する。

1.1.7.2 PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)

PFIは、「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用し公共サービスの提供を民間主導で行うことにより効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る」ことを目的とする。民間事業の形をとるが、提供されるサービスは公共サービスと位置付けられる。PFIは、英国で誕生したVFM(バリューフォーマネー:Value for Money)の考え方が基本になる。PFIによりもたらされる経済的メリット(財政上のメリット)を従来の公共事業との比較において検証するものである。通常、事業そのものは民間事業者を活用することにより費用低減をはかることができる。一方、資金調達については、公共セクターが起債を行うことにより調達費用を低くすることができる。このように、資金計画に関わる問題はプロジェクトマネジメントにおいて重要性を増している。資金拠出の枠組みができないままプロジェクトを立上げることは不可能だからである。プロジェクトマネジメントにおける資金計画の重要性を鑑み、P2Mでは、個別マネジメントにファイナンスマネジメントを導入している。プロジェクト全体を実現性のある仕組みにもっていくためである。

PFIの詳細については、章を改めて紹介する。

1.1.7.3 IT

地域情報化への関心が高まっている。高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部を中心として2001年に「e-Japan 戦略」が立案され、政府の行うべき各種計画が策定された。一方、地方レベルでも、自治体が情報化基本計画を定めるなど、ITを核にしたさまざまなアイデアや工夫が生まれ、まちづくりにおける情報化が地域の重要なインフラとして、その地歩を固めつつある。このような地域情報化におけるプログラム及びプロジェクトの展開は大きく5つの分野に整理することができる。

る。

・市民生活分野 - ITによる地域防災力の向上、環境保全、都市交通の円滑化、電子総合窓口の実現、市政情報の公開

・保健・医療・福祉分野 - ITによる地域医療の向上、福祉の充実、育児支援、情報バリアフリーの推進

・教育・芸術・文化分野 - ITによる生涯学習環境の充実、文化振興、学校教育、情報リテラシーの向上

・地域産業分野 - ITによる農林産業の活性化、伝統産業の活性化と新たな産業の創設支援、電子調達の推進、商店街の活性化

・電子市役所 - 電子自治体の基盤整備、行政事務の電子化の推進

IT(情報化)の詳細については、章を改めて紹介する。

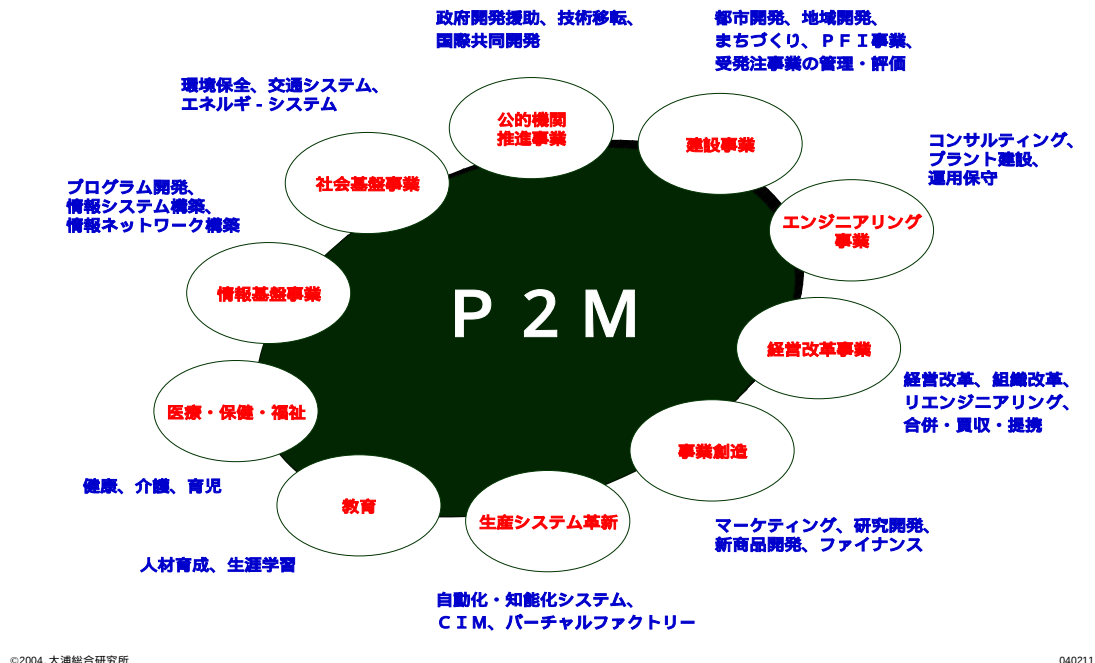
1.1.7.4 建設

建設事業は、現地屋外における受注事業であり、工程ごとに専門業者が入る分業生産である。1980年代後半、CM(コンストラクションマネジメント)が登場し、設計から施工段階までを絞り込んだ「モノづくり」への深化が進んだ。更に、グローバル化の伸展に伴い、P2Mにおける「企画づくり」「サービスづくり」の範囲にまで事業が拡大しつつある。具体的には、企画から運営までを包括するソリューション・タイプのPFIや提案型案件の登場である。これらはプロジェクトファイナンスなどの金融手法を活用するため、事業性重視が一段と強まり、運営・維持・管理などの「サービスづくり」が重要性を増している。その他、発注者の代理人として工事全体を分割して工程ごとに発注・監理する発注代行方式も動き出している。ここでも、P2Mにおけるプログラム＆プロジェクトのアプローチが欠かせない。

建設は、今後も「モノづくり」において重要な役割を担うが、ハコモノといわれるハードだけで価値を出す時代は終わり、ソフト・知識・サービスを融合した総合的な価値で評価が決まる時代に入った。まちづくりにおいても、行政主導の時代は終わり、時代の流れや住民のニーズを反映したアイデアと工夫が不可欠になっている。住民の抱える課題を地域全体の中で解決する役割を強く意識する段階に入ったといえる。

建設の詳細については、章を改めて紹介する。

図表 1-6 P 2 Mの適用分野



1.1.8 P 2 Mの活用メリット

このように、社会における広範な分野でP 2 Mの有効活用が進みだした。そこでの活用メリットを抽出すると、以下の6つに集約することができる。

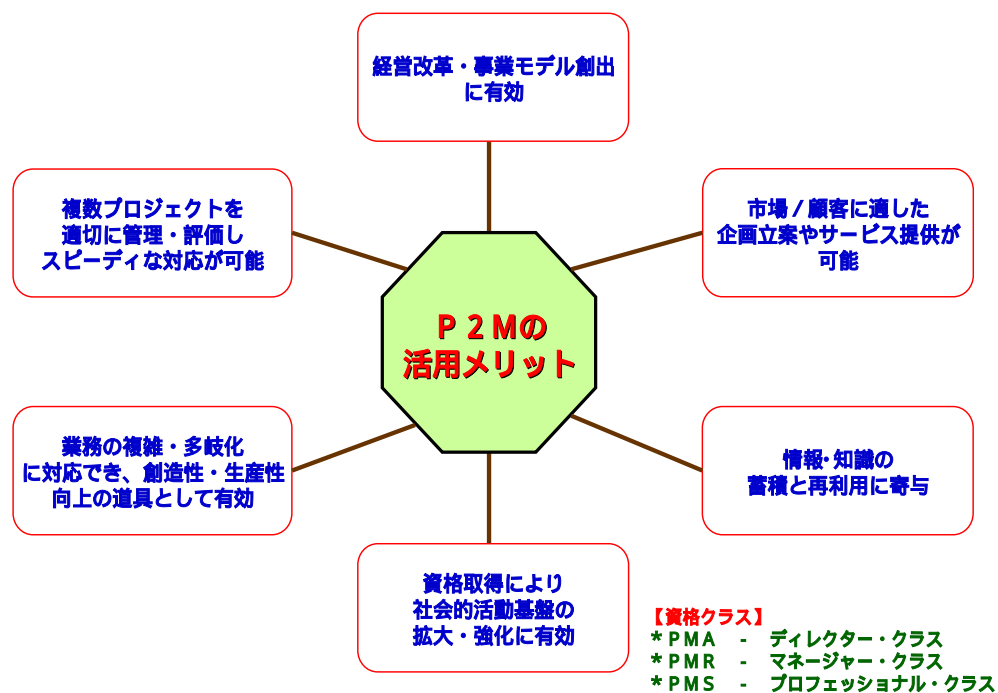
- ・経営改革・事業モデル創出に有効
- ・市場／顧客に適した企画立案やサービス提供が可能
- ・複数プロジェクトを適切に管理・評価しスピーディな対応が可能
- ・業務の複雑・多岐化に対応でき、価値創造・生産性向上の道具として有効
- ・情報・知識の蓄積と再利用に寄与
- ・資格取得により社会的活動基盤の拡大・強化に有効

なお、P 2 Mの資格は以下の3つのクラスに分類されている。現在は「P M S」資格試験が実施されており、すでに1000人近くの有資格者を輩出している。また、「P M R」「P M A」資格試験は2004年度以降、順次資格試験の開催が予定されている。

- * P M A - ディレクター・クラス
- * P M R - マネージャー・クラス

* PMS - プロフェッショナル・クラス

図表 1-7 P 2 Mの活用メリット



©2004, 大浦総合研究所

040211

1.1.9 P 2 Mにおける個別マネジメントについて

日本発の第三世代プロジェクトマネジメント(P 2 M)の特徴の一つに「プログラムマネジメント」があることはすでに説明した。高度化、複雑化、多岐化、不確実化を抱えるテーマは今後不動産・建設事業においても間違いなく増大する。まず、対象をまるごとプログラムとして定義し、複合する目標をテーマごとに特定使命としてプロジェクト化する。不動産・建設事業であれば、構想・企画づくり、建物・インフラづくり、運用・サービスづくりの一つ一つがプロジェクトに対応する。その上、資金計画についても併せて考えなければならない。これらをすべて一つのプロジェクトでくくってしまっは複数の目標が錯綜し、変化への柔軟対応もままならなくなる。そこに、プログラムによる全体マネジメントを持ち込むことにより、環境適応と収益最大化が可能となる。

プログラム及びプロジェクトの根幹は、「仕事の全体使命をきちんと受けとめる」「具体的な仕事の

段取りを考える」「その中で必要な道具を整備・活用し、成果につなげる」ことにある。段取り通りにことが運ぶためには、それぞれの段階で必要な道具が必要な形で活用できなければならない。そのため、P2Mでは、従来のプロジェクトマネジメントがカバーする範囲を大幅に拡大し、11個の個別マネジメントとして整備している。

戦略マネジメント

ファイナンスマネジメント

システムズマネジメント

組織マネジメント

目標マネジメント

資源マネジメント

リスクマネジメント

情報マネジメント

関係性マネジメント

バリューマネジメント

コミュニケーションマネジメント

戦略マネジメント

これは組織全体の戦略に沿ってテーマを絞り込み、プロジェクトの優先順位付けをはかるものである。戦略とプロジェクトの関係を明確にし、価値創造に向けた仕組み構築と検証に関わるマネジメント活動をいう。その仕組みは次の3つからなる。

- ・ 企業戦略実現に向けたプロジェクト選択の仕組み
- ・ 選択されたプロジェクトの成果を効果的に創出する環境整備の仕組み
- ・ 外部との互惠関係に基づく協力関係の仕組み（アライアンス）

ファイナンスマネジメント

これは実現可能なプロジェクトの枠組みを資金計画と併せて検討するものである。どのようなプロジェクトであれ、資金計画の枠組みを創出しなければスタートできない。資金計画の枠組みは、プロジェクトの枠組みそのものと並行して検討する。プロジェクトが健全なキャッシュフローを生みだし、その収益で負債の返済が可能となるためには、リスク管理の仕組みと実行可能な枠組みも併せて重要な前提となる。

システムズマネジメント

これは、複雑化、高度化、多岐化、不確実化した対象を概念化、抽象化して、対象の本質への認識を深めようとするものである。物事を正確に把握できない場合及び予想外の事態に遭遇することが多くなっているため、問題の本質を的確に認識し、トラブル発生を事前に防止しながら目的達成をはかることが一段と重要性を増す。現実の事象に惑わされることなく事の本質を見極めることであり、あるべき姿の視点からプロジェクトを定義することが大切である。

組織マネジメント

これは、組織風土を踏まえながらプロジェクト体制を構築するものである。プロジェクトでは個人・チーム・部門の協力的な参加によって価値創造活動が行われる。そのためのプロジェクト組織は目標達成に向けた組織設計とメンバー編成のもと、効果的・効率的な運営をめざす。プロジェクト組織の運営には、プロジェクトの目的意識の高揚とリーダーシップが重要であり、プロジェクト・マネジャーの選任が重要な鍵となる。

目標マネジメント

ここでは、プロジェクト作業の範囲を明確にし、与えられた時間・費用・資源・品質の枠の中で成果を実現する。目標マネジメントは、プロジェクトマネジメントにおける基本部分に当たり、通常、狭義のプロジェクトマネジメントはこの部分を指すことが多い。米国PMIによるPMBOK(プロジェクトマネジメント知識体系)のほとんどの部分はこの目標マネジメントと重なる。内容としては、スコープマネジメント、タイムマネジメント、コストマネジメント、品質マネジメント、アーンドバリュー・マネジメント、報告変更管理、引渡し管理から構成される。

資源マネジメント

これは、必要な資源をプロジェクトでタイミングよく活用できるようにするものである。必要な資源を明確にし、投入可能な資源を適切な時期に投入するマネジメントといえる。プロジェクト資源には、物的資源(ハードウェア、ソフトウェア、場所、資材など)、基盤資源(ネットワーク、業務システムなど)、人的資源(プロジェクト・メンバー、外部人材など)、知的資源(技術/スキル、知識、ノウハウ、特許、著作権、ブランドなど)、情報資源(規準・ガイドライン、テンプレート、顧客情報など)、金融資源(資本、負債など)の6つがある。

リスクマネジメント

これは、プロジェクトに内在するリスク事象を抽出・分析し、対応策を検討するものである。更に、対応策を実行に移し、プロジェクトのライフサイクルを通して、状況を評価・監視する活動を行う。この

ような役割もリスクマネジメントに含まれる。したがって、これらの活動は初期段階に一度だけ行われるものではなく持続性を基本とする。ここで得られたリスクに対する教訓は知的資源として再利用していく。

情報マネジメント

これは、プロジェクトに関わるさまざまなタイプの情報コンテンツと、それを活用していく情報インフラを統合的にマネジメントするものである。プロジェクトに関わるさまざまな情報を用いて迅速かつ的確な意思決定を行うことができる環境を構築する。それにより、作業の削減・効率化をはかるとともに、価値創造活動を支援していく。情報資源としては、規準、ガイドライン、テンプレート、マネジメント関連情報、組織共有情報、業界情報、営業情報などが含まれる。

関係性マネジメント

これは、ステークホルダー(利害関係者)の全体満足化を実現するものである。ステークホルダー間の関係を良好に維持することは、プロジェクト・マネジャーにとって重要な責務の一つとなる。また、組織は多くのプロジェクトを通じて市場に価値を提供しており、個々のプロジェクトで培われた良好な関係は蓄積され、多面的な組織間関係の構築につながる。そのような関係性のネットワークの中から新たなプロジェクトを創出し続けることが組織存続の重要な要件となる。

バリューマネジメント

求められる価値を生み出し、知的資産として再利用していくものである。組織がプロジェクトにより新たな価値を生み出し、事業を維持発展させていくことをめざす。そのためには、ステークホルダーがプロジェクトに求める価値とは何かを認識し、それを技術/スキル、知識、ノウハウなどの経営資源を用いて実現することを考えなければならない。技術/スキル、知識、ノウハウが価値創造の源泉であり、蓄積、再利用のマネジメントが成否を握っている。

コミュニケーションマネジメント

これは、コミュニケーションを大切にし、コラボレーション(協働)を強化するものである。プロジェクトを取り巻く環境は急速にグローバル化が進み、国境や年代を越えて、さまざまな考えや価値観、文化的背景を持つメンバーと共に働く機会が増えている。コミュニケーションマネジメントは、これらの人々の間の意思疎通をはかり、成功裡にプロジェクトを遂行するための重要な活動である。組織は有効なコミュニケーション環境(情報インフラ、コミュニティ)を提供できることが必要である。

図表 1-8 個別マネジメントの概要（１）

プログラムマネジメント		新たな価値を創出し、収益の最大化をはかる
プロジェクトマネジメント		与えられた時間・費用・品質の枠の中で求められる成果を実現する
個別マネジメント	戦略マネジメント	事業戦略に沿ってテーマを絞り込み優先順位付けをする
	ファイナンスマネジメント	実現可能な枠組みを資金計画と併せて検討する
	システムズマネジメント	複雑化・高度化した対象を概念化して本質を認識する
	組織マネジメント	組織の風土を考慮しながら体制を構築する
	目標マネジメント	作業の範囲を明確にし、約束した時間・費用・品質を守る
	資源マネジメント	必要な資源をタイミングよく活用できるようにする
	リスクマネジメント	想定されるあらゆるリスクを抽出し、対応策を検討する
	情報マネジメント	データ・情報・知識・知恵を最大限有効利用する
	関係性マネジメント	ステークホルダーの全体満足化を実現する
	バリューマネジメント	求められる価値を生み出し、知的資産として再利用する
	コミュニケーションマネジメント	コミュニケーションを大切に、コラボレーションを強化する

図表 1-9 個別マネジメントの概要（２）

戦略マネジメント	事業戦略に沿ってテーマを絞り込み優先順位付けをする ・戦略的プロジェクトの評価と抽出 ・プロジェクト基盤の整備 ・パートナーシップの構築
ファイナンスマネジメント	実現可能な資金調達計画を練りあげる ・基本構想の創出と選択 ・調達手段の選択と特定化 ・最適な仕組み創出と最適リスク分担 ・事業性評価、融資適格性評価
システムズマネジメント	現実の生々しいテーマを概念化して整理する ・プロジェクトに内在する複雑な課題整理 ・システム思考 ・問題発生防止
組織マネジメント	組織の風土を考慮しながら体制を工夫する ・プロジェクト組織環境の把握 ・プロジェクトチームの構築 ・人的資源確保 ・プロジェクト組織運営・評価
目標マネジメント	作業の範囲を明確にし、約束した時間・費用・品実を守る ・スコープ ・時間 ・費用 ・品質 ・進捗管理 ・報告・変更管理 ・引渡し管理

図表 1-10 個別マネジメントの概要（３）

資源マネジメント	必要な資源をタイミングよく活用できるようにする ・資源の特定 ・計画の策定 ・実績のチェック ・改善対策
リスクマネジメント	想定されるあらゆるリスクを検討する ・リスクの特定 ・リスクの評価 ・リスク対応策準備・執行 ・監視・評価・対応策検討
情報マネジメント	情報・知識を最大限有効利用する ・プロジェクト業務の効率化とコスト削減 ・意思決定の迅速化 ・プロジェクト内の情報・知識共有 ・情報・知識の蓄積と再利用の促進
関係性マネジメント	利害関係者の全員が納得する落としどころを探る ・顧客満足度の向上 ・利害関係者の満足度向上 ・提案・契約・関係調整業務対応 ・関係性の維持・発展
バリューマネジメント	求められる価値を生み出し、知的資産として再利用する ・価値の認識と評価 ・価値の創出 ・カイゼン・TQM・イノベーション ・ナレッジマネジメントの運営
コミュニケーションマネジメント	コミュニケーションを大切にし、協働体制を重視する ・関係者間の正確な意思伝達 ・異文化対応能力の育成 ・利害関係者間の信頼・信用 ・コミュニケーション方式の確立

2 医療・保健・福祉など生活支援サービス

2.1 はじめに

2.1.1 プロジェクト形態の変遷

従来のプロジェクトでは、プロジェクトの計画・遂行に主眼をもつものが多く、言わばシステム重視型のものが主流を占めていた。こうしたシステム重視型のプロジェクトの最たるものには、仕様発注型のプロジェクトやいわゆるハコモノのプロジェクトなどがある。しかし、こうしたプロジェクトにおいては仕様の固定化などから、事業者の経験値やノウハウを活用した事業者独自の創意工夫が有効に働く範囲は余り生じない。よって、受注を希望する事業者が水準以上の技術力を有しているという基本条件さえクリアすれば、発注者の評価軸は価格等にシフトしてくることになる。特に現在のように長く続く不況下ではその傾向が顕著であり、こうした時代におけるシステム重視型のプロジェクトでは受注を希望する事業者にはなかなか他者との差別化がされにくい状況がある。また、システム重視型のプロジェクトは、その後にシステムを運用して行うサービスの段階に対して必ずしも有効に働きかけるような理想的なプロジェクト形態とは言いがたい。なぜならば、システムはプロジェクトのスキームモデル・システムモデル・サービスモデルと続くライフサイクルの中では一つの段階であるため、そのみを重視したシステム型のプロジェクトではその後のサービスと連続した思考をとりがたいことにあると考えられる。

しかし、長く続く不況はプロジェクトのありかたをも問い直すきっかけともなった。例えば、現在、自治体ではPPP¹のあり方が活発に検討されており、次章で述べるPFI²もその中での一つである。ここで公共が事業者に対して最も期待しているのは、従来公共で行っていたサービスを、民間事業者が質の保持と向上をしながら効率化して提供していくことにある。そのためには、最終的なアウトプットであるサービスのありかたを十分に検討しながらスキームを創り上げていくことが重視されなければならない。そして、そのスキームが十分に検討されて創りあげられたものであれば、システム

¹ PPP：Public-Private-Partnershipの略称。民間で可能なことは可能な限り民間に任せようとする原則に基づく官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放を意味する。

² PFI：Private Finance Initiativeの略称。民間資金主導型の手法であり、従来公共部門が提供していた公共サービスを民間主導で実施することで、設計（design）、建設（build）、維持管理・運営（operate）に民間の資金とノウハウを活用し、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る考え方であり、PPPの中の一つである。また、PFIは民間の技術・経営ノウハウを用い、市場原理により事業の効率化やVE（バリュー・エンジニアリング）手法の採用等によるコストダウンを実現させ、利用者に最良のサービスを提供することも目的とする。こうしたことから、公共部門は施設の所有、運営の主体からサービスの購入主体へと、一方民間部門はサービスの提供者へと従来とは異なる新しい官民パートナーシップの関係を構築することになる。

自体も最適な状態で計画・遂行されることになる。要するに、こうした形態のプロジェクトでは、プロジェクトの範囲を従来のシステム重視型のものから、使命の洞察・構想を行うスキーム、システムの運用・維持を行うサービスの部分まで拡大することを志向するようになったのである。同時に民間事業においても、受注者には自らの経験やノウハウに基づいた創意工夫により、最終的なアウトプットとなるサービスのあり方を含めたかたちで発注者に提案をしつつシステムを立ち上げていくことが期待されている。

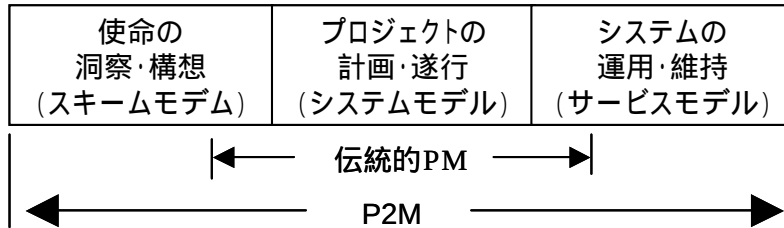
また、サービスを含めたかたちでのプロジェクトを想定する場合、プロジェクトを実行する者にとってもライフサイクルを通じての投資回収を計画することが可能となり、同時に多様なビジネスチャンスの可能性も生じる。つまり、創意工夫を行えることによるビジネス分野の拡大など、プロジェクトの事項者にとってのプロジェクト価値が向上する可能性があるということである。たとえ、プロジェクトが発注・受注の関係にあった場合でも、それらが発注者にとっても有益に働くようなことであればそれは望ましいことであると言える。こうしたプロジェクトの形態が現在のプロジェクトの主流となりつつあるのである。

2.1.2 プロジェクト形態の変遷

このように、現在のプロジェクトは従来のシステム重視型から包括的なものへと領域を拡大している傾向にある。よって、企業には従来のシステム型の「ものづくり」中心の発想から転換して、新たな価値を創造し、新しいビジネスモデルを構築する「仕組みづくり」に注力することが求められているのである。よって、常に外部環境変化を意識し、チームならではの強みを最大限に活かして複雑な使命に対する問題解決の道を求め、プロジェクト上流の創始点の重視と下流の知識データの蓄積利用にまで範囲を拡充してプロジェクトマネジメントは考えることが必要である。

こうした状況を受けて開発されたP2Mの領域は以下のとおりである。P2Mでは、伝統的なプロジェクトマネジメントではカバーしてこなかった領域もプロジェクトマネジメントの範囲ととらえ、プロジェクトのライフサイクルを長期的な流れとして把握しようとするものである。

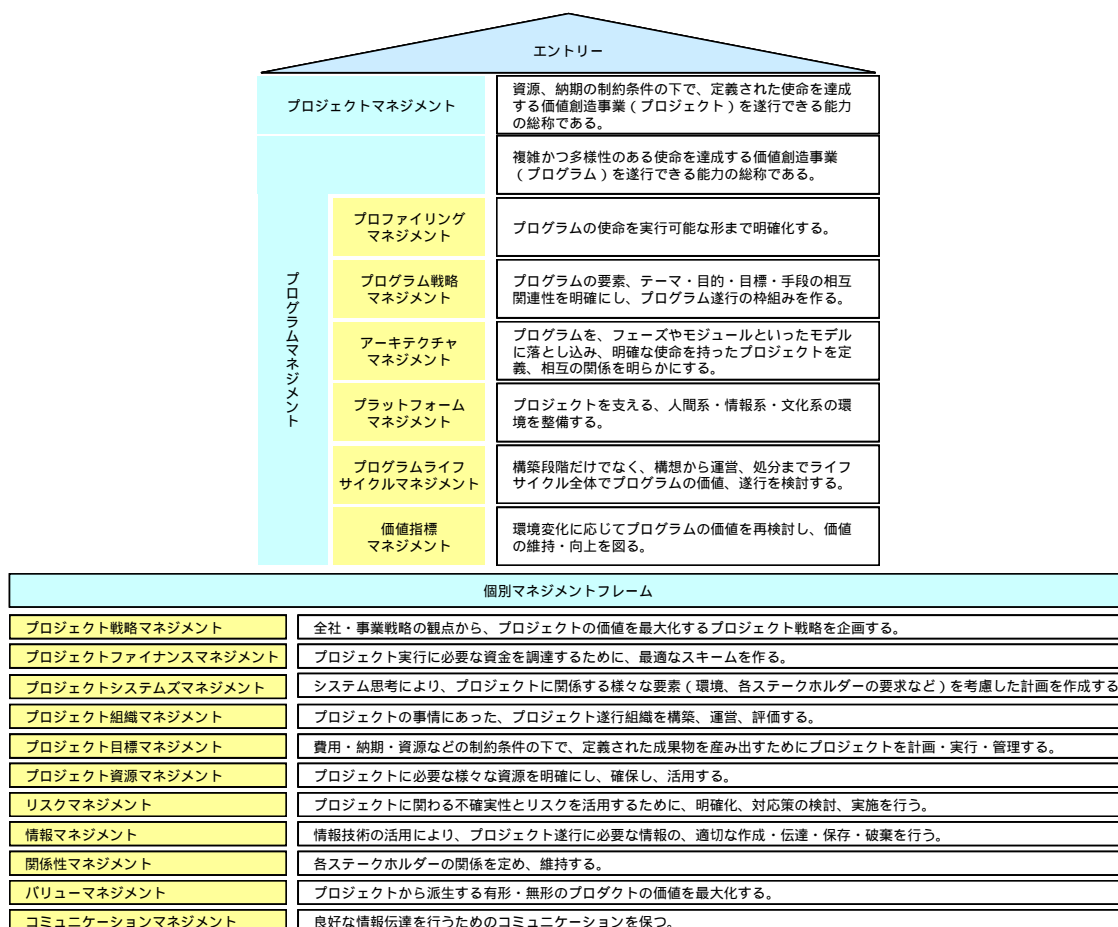
図表 2-1 P 2 Mの領域



P 2 Mでは「現状打破・プロジェクト創出」と「実践力」を重視している。この「現状打破・プロジェクト創出」とはプログラムによる統合マネジメントを示し、「実践力」とは目標、ファイナンスなど 11 種から成る個別マネジメントを示すものである。

このようにプロジェクトを長期的な流れとして把握し・認識することにより、プロジェクト価値の向上、プロジェクト効率の向上、長期的視野による収益向上(投資資本の多様な回収)、別事業への適用と新規事業への展開、他社との差別化と優位性の確保、などのメリットが考えられる。

図表 2-2 P 2 Mにおけるマネジメントタワー(プロジェクトマネジメントの実践力体系)



2.1.3 新しいプロジェクトの事例としての医療・保健・福祉サービス

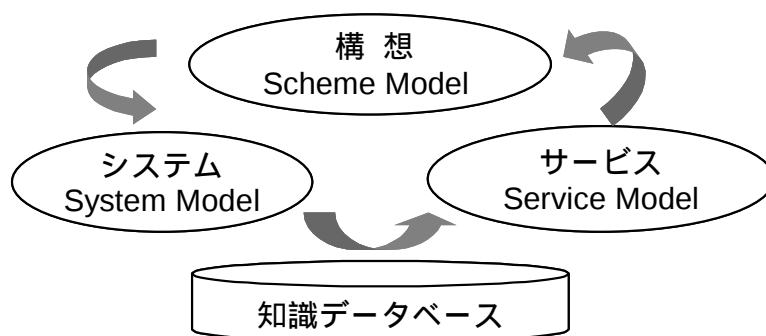
プロジェクトが従来のシステム重視型から包括的なものへと進化していく中で、特にハード分野に注力してきた不動産業界・建設業界などには新しいプロジェクトに対応したマネジメント能力の必要性和意識の変革が強く求められてきている。例えば、従来の不動産業界・建設業界はプロジェクトのシステム部分に大きく関わっているものであるが、P 2 Mでとらえているプロジェクトのライフサイクルで考えると、特にサービス部分においてまだまだ新たなビジネスが生まれる余地はあるように思われる。そのためにも、新たなプロジェクトの仕組みやありかたを柔軟に思考し、発想できるようにすることがビジネスの現場において他者と大きな差異を生むことになると考えられる。

本編で紹介する医療・保健・福祉サービスは、多くの事業において建物としてのハコ＝システムと

を必要とし、そのシステムの重要性も他の分野のプロジェクト事例と比較しても何ら変わることはない。しかし、医療・保健・福祉サービスにおいては、そのプロジェクトの価値を決定するのが最終的なアウトプットとなるサービス部分に強くよるものであり、建物はそれらサービスの快適な提供を実現するための仕掛け、その価値を提供するための仕掛けという位置づけである。そうした点では医療・保健・福祉サービスはシステム以上にその前後であるスキームとサービスを重視したプロジェクト形態の典型であると言えるだろう。

このようなプロジェクト形態においてサービスの価値が高いということは、それ以前のスキーム＝仕組みづくりが最終的なアウトプットとなるサービスのあるべき姿を十分に検討した上でなされていることの結果によるものであると言える。また、このサービスの過程で蓄積された知識が価値として認識され、さらに同種プロジェクト、また新規の別事業に展開されていくことによって、その相乗効果による仕組みづくりの価値がさらに増していくことになる。

図表 2-3 3種のプロジェクトの相乗効果による仕組みづくり



こうした仕組みづくりを重視したプロジェクトは、創造的なビジネスモデルの誕生を期待させるものであり、その誕生の可能性への働きかけは人に対して提供されるサービスを主眼におくプロジェクトにおいて特に発揮されるものと考えられる。人々のニーズというものは当初から顕在化しているものではなく潜在的に存在し、それらは何らかのきっかけ（＝サービスが利用できる状況になること等）によって顕在化して具体化することが多い。同時に人々のニーズというものは、各々の状況や立場によって個々に異なるものであり、多種多様である。よって、人々のニーズが顕在化した時点で新たな視点によるサービスへの具体的なニーズが生まれると言っても過言ではなく、それらは特にソフトであるサービスの傾向として顕著に見られる。よって、これらビジネスにおいては、サービスの中で生じたノウハウのみならずニーズ把握などによって如何に価値化し、それらを更に展開させ

ることが可能となることによって、より新たな可能性を持つことになるのである。

人々の生活に密着したサービス、生活の快適性などを提供するサービスである医療・保健・福祉サービスに対するニーズには全ての人々が満足するという限界が存在しがたい。よって、これらには前述したようなプロセスを経ることにより、工夫次第で更にそのプロジェクトの質を高めると同時に、さまざまなビジネスが生まれる土壌を持つものと考えられる。また、まちづくりにおいても医療・保健・福祉サービスは不可欠の要素であり、その構築は自治体のプログラムにおける一つのプロジェクトとしてもとらえられるものである。これらについては従来公共事業で行ってきた医療・保健・福祉サービスを提供する社会的基盤の整備をPPP、PFIなどの民間協働型のプロジェクトで推進させようとするのが一つの流れとなっているが、これらにおいてはそのプロジェクトで生じた価値が社会的に波及していく与える影響もあるものと考えられる。

医療・保健・福祉サービスのプロジェクトでは、P2Mの個別マネジメントの中でも比較的新しい分野とされているプロジェクト戦略マネジメント、関係性マネジメント、バリューマネジメントなどと密接な関わりを持つものである。本編では、人々の生活を支援し、まちづくりの中での重要な要素でもある医療・保健・福祉などの生活支援サービスの動向を解説すると共にプロジェクト事例の紹介を行い、P2Mの理解を深めるための参考とされることを期待するものである。

図表 2-4 医療・保健・福祉サービスが特に密接に関わるP2Mの個別マネジメント分野

■ プロジェクト戦略マネジメント

企業（公共団体、非営利団体を含む）戦略とプロジェクトの関係を明確にし、プロジェクト活動を効果的に企業の価値創造に導入する仕組み。

目的	業務処理	成果
・プロジェクトによる企業価値創造の最大化 ・効果的なプロジェクト投資 ・ビジネスリスクの排除	・戦略的プロジェクト評価システムの活用 - リアルオプション - バランススコアカード - プロジェクトポートフォリオ ・プロジェクト基盤システムの整備 ・パートナーシップの構築	・プロジェクト化企業 ・学習する企業 ・Win-Winの関係構築 ・プロジェクト競争力向上 - スピード向上、コスト削減 - 品質向上 - 顧客満足度の向上

■ 関係性マネジメント

プロジェクトに関与するステークホルダー間の関係のあり方を定めて、良好な状態に維持し、プロジェクトを成功に導く一連の業務プロセス。

目的	業務処理	成果
- 顧客満足 - ステークホルダー満足 - プロジェクト完遂 - 企業活動の維持、発展	- 関係性の設計 - 関係性の維持 - 提案 - 契約 - 関係調整業務 - 関係性の再構築	- 各関係者の役割、責任の明確化(提案書、契約書等での明文化) - プロジェクト遂行中の問題解決 - 次期案件、新規案件提案への展開

■ バリューマネジメント

企業の定型的な活動やプロジェクト活動において派生する知識・経験などを価値の源泉として蓄え、プロジェクトにフィードバックする価値循環のプロセス。

目的	業務処理	成果
- 価値の定量化 - 価値の極大化 - 価値の再現 - 価値の維持 - 価値の創出	- 価値の認識と評価 - ナレッジマネジメント - 技術移転 メンテナンス - カイゼン TQM - 保証契約 投資回収 - 環境 - サービス事業創造	- 価値の明確化 - 新事業創出 - 事業の持続 - 複合的效果

2.2 医療・保健・福祉など生活支援サービスについて

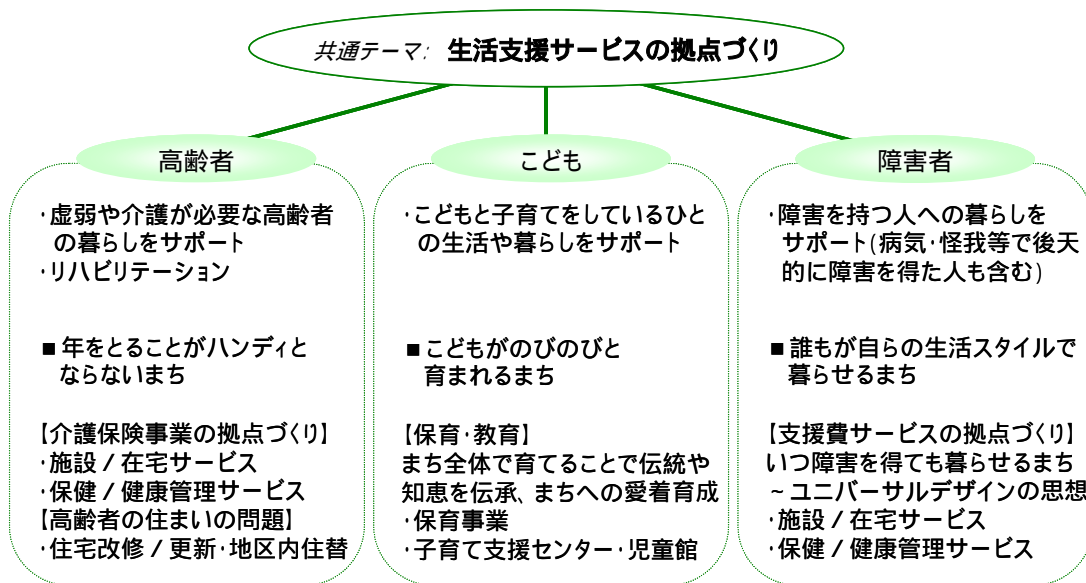
2.2.1 生活を支援するサービスとは

自治体の計画のキーワードとして「住みつづけられるまちづくり」という言葉は多く見られる。しかし、人々が住み慣れたまちで快適に住みつづけることは何をもって可能となるのだろうか。

現在の日本は世界でも稀有の超高齢社会に向かっており、人口の多くを高齢者が占めつつある。その一方、子育てに対する支援体制はまだ十分とは言えず、カップルが子どもをもつことに夢を持ってない社会では少子化も顕著である。また、医療の発展は重度の疾患や怪我からも人の命を救うことになったが、同時に治癒後に生じる障害の発生リスクも有することになり、高齢化が進行するにつれ、後天的に障害が生じた場合のリハビリテーションや事前に心身を守る保健の重要性が問われている。

以上は全ての人々において起こりうる普遍的な話である。これらへの支援がなされなければ、人々は生活に対するちからを失速させ、それは同時にまちの力をも衰退させることとなる。よって、これらへの支援体制がまちに備わっていることが、人々が安心して住みなれたまちに住みつづけることを可能とするのである。その支援体制の一つが、高齢や障害、子育てなどの人生の中の状況において生じてきた課題を、軽減・解決するための、医療・保健・福祉などをはじめとする生活を支援するサービスなのである。本項では高齢者を例にとって生活支援サービスについて述べる。

図表 2-5 まちに住みつづけるための基本要素



2.2.2 高齢者がまちに住みつづけるための課題

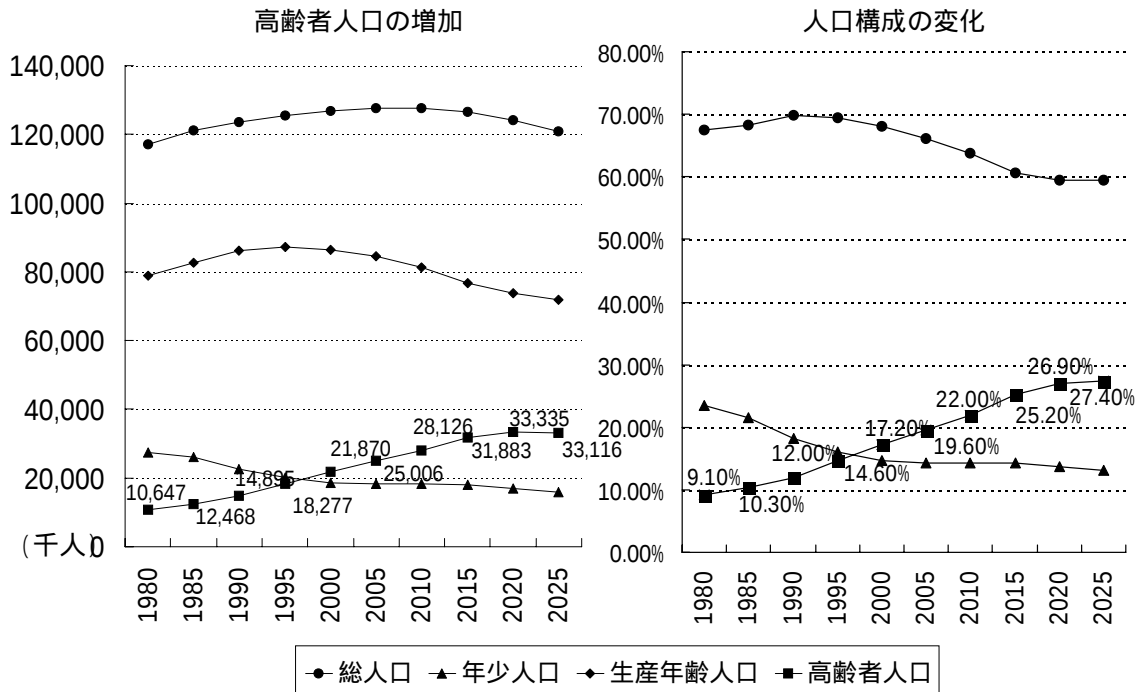
日本の高齢者人口(65歳以上³)とそれら高齢者人口が総人口に占める率である高齢化率の高まりは著しく、2025年には人口の4人に1人、2050年には3人に1人が高齢者となる超高齢社会が到来する。また、昨今の少子高齢化・核家族化により、高齢者の独居世帯、高齢者の夫婦のみ世帯は年々増加している。高齢者が人口の1/4を占める2025年には、日本の総世帯において世帯主が65歳以上の世帯が占める割合は3世帯に1世帯を超える。その65歳以上が世帯主である世帯数のうち、75歳以上が世帯主である世帯が占める割合も5割強を占めるとされ、その中でも高齢者のみの単独世帯の増加が著しくなるであろうことが指摘されている⁴。

人口の高齢化のみならず世帯と家族類型が変化することは、まちのありかたをも変化させることになる。こうした中で高齢者が住みなれたまちで尊厳を持って住みつづけていくためには何が必要なのか。

³ 高齢者のうち、65歳以上～75歳までを「前期高齢者」、75歳以上を「後期高齢者」と言う。

⁴ 「日本の世帯数の将来推計」国立社会保障・人口問題研究所 2003年10月

図表 2-6 高齢者人口と人口構成



2.2.2.1 介護保険と高齢期の住まい方

高齢者数の増加は、高齢期間の長期化に伴っての人口増を示すものであるが、同時に高齢期間の長期化は高齢者が介護を必要とするリスクが高まることをも示すものである。この状況を受けて2000年に導入された介護保険では、要介護・要支援の高齢者の生活を支えるために各種の高齢者介護サービスが位置づけられている。

介護保険のサービスは 在宅サービス、施設サービスに分類される。在宅サービスは、高齢者が自らの居宅でサービスを受ける訪問事業、施設に日中通うことでサービスを受ける通所事業、短期に施設に入所することでサービスを受ける短期入所事業などの三本柱から成り、高齢者が自らの家(自宅のほかにグループホームやケアハウス、有料老人ホームなども含む)で生活をしていることが前提である。一方、施設サービスに位置づけられている特別養護老人ホームなどの入居型施設は、自宅での生活に困難が生じており、それらへの緊急度が高い高齢者のためのものとして位置付けられ、利用へのハードルは高い。

図表 2-7 介護保険による高齢者へのサービス

	給付種類	サービス内容	サービスの行なわれる場所
在宅サービス (第二種 社会福祉事業)	1.訪問介護 (ホームヘルプサービス)	住まいを訪問して介護サービスを提供する	高齢者の住まい
	2.訪問入浴介護	住まいを訪問し、入浴車の浴槽で入浴サービスを提供する	
	3.訪問看護	住まいを看護婦らが訪問して看護などのサービスを行う	
	4.訪問リハビリテーション	住まいを理学療法士、作業療法士らが訪問してリハビリを行う	
	5.通所介護 (デイサービス)	利用者が施設に通所することで介護サービスを受ける	指定介護老人福祉施設等の デイサービスセンター
	6.通所リハビリテーション (デイ・ケア)	利用者が施設に通所することでリハビリを受ける	介護老人保健施設、指定介護療養型 施設等のデイ・ケア施設
	7.福祉用具貸与	在宅生活に必要となる福祉用具を貸与する (適用範囲有)	在宅介護支援センター、市町村
	8.居宅療養管理指導 (医師の医療管理等)	住まいを医師らが訪問し、療養上の管理などを行う	高齢者の住まい
	9.短期入所生活介護 (ショートステイ)	特別養護老人ホームなどへの短期入所利用によりサービスを受ける	指定介護老人福祉施設等の 老人短期入所施設
	10.短期入所療養介護 (ショートステイ)	老人保健施設などへの短期入所利用によりサービスを受ける	介護老人保健施設、指定介護療養型 医療施設
	11.痴呆対応型共同生活介護	グループホームに居住する利用者にサービスを行う	痴呆性老人向けグループホーム
	12.特定施設入所者生活介護	有料老人ホーム、ケアハウスに居住する利用者にサービスを行う	特定施設の認可を受けた有料老人 ホーム、ケアハウス
施設サービス (第一種 社会福祉事業)	1.指定介護老人福祉施設 (特別養護老人ホーム)	入所することでサービスを受ける	特別養護老人ホームで実施
	2.介護老人保健施設 (老人保健施設)		老人保健施設で実施
	3.指定介護療養型医療施設 (療養型病床群)		療養型病床を有する医療施設で 実施

2.2.2.2 住みつづけられないという判断

現代の社会福祉の考え方では、高齢者が居宅で在宅サービスを受けることによって地域に住みつけられるようにすることを目指すものが主流である。この地域志向は世の中の考え方などの変化によるものであるが、厳しい財政下で多額の補助金の拠出を伴う施設整備を抑制しようとする考えのあらわれでもある。また、この傾向は、障害を持つ人に対しては入所型施設から在宅サービスを利用することによって地域で生活することを促進する、疾病や怪我をした人の場合には極力入院期間を短縮し、在宅において受療やリハビリテーションを行うことによって地域で生活することを促進する、ということなどにも現れている。しかし、実際に居宅で在宅サービスを受けるだけで「住みつづける」ことが可能となるためには課題がある。

高齢者がサービスを受けようとする場合には、自らの「要介護度」に応じたサービスの量までを限度として利用することになる。この要介護度とは、主に加齢や疾病などに端を発する障害や痴呆など、身体面から生じる要件によって生活の困難度を判定するものである。しかし、高齢期の生活には単なるこうした身体的要件のほかに、共に暮らす家族の有無や居住形態など生活環境などによる社

会的要件、そうした生活における不安などの心理的要件など多岐に渡る課題が生じており、それらが複雑に交じり合っている。

在宅サービスを受けていた場合でも、サービスを受けていない時間帯にも食事や入浴、排泄などの生活行為への対応や、突然の状況の変化など緊急時の対応の必要性はある。よって、それらが基本的な家庭内における介護基盤として求められる。しかし、世帯構成が高齢者の夫婦だけ、高齢者の一人住まいなど、高齢者だけで生活している「高齢者のみ世帯」などでは、この家庭内の基本的な介護力自体が弱い。これらは身体面的要件に基づく要介護度のみからでは把握しきれない課題である。

高齢者が入所型施設による施設サービスの利用を考えるようになるのは、自らの生活能力に不安や課題が生じる時である。その不安や課題は、病気や怪我などをきっかけとして発生することが多いが、それらは身体的要件、社会的要件、心理的要件など複数に起因し、相互に複雑に絡み合っている。これが進行してくると、高齢者は自らの住まいでの生活のビジョンを描くことができず、自分の住まいで暮らせる環境を作り出すことが難しいと考えるようになる。この不安は高齢者の心身にも影響を与え、それらは更に負のスパイラルを描いて高齢期の生活の質を低下させていく。

その結果として、いくら自宅に住みつづけたいと願っても仕方がない・家には住めないと考えるようになり、言わば生活のリセットの手段として特別養護老人ホームなどの入所型施設の利用を志向する場合も見受けられる(図表 2-8)。

図表 2-8 高齢期の生活における負のスパイラル

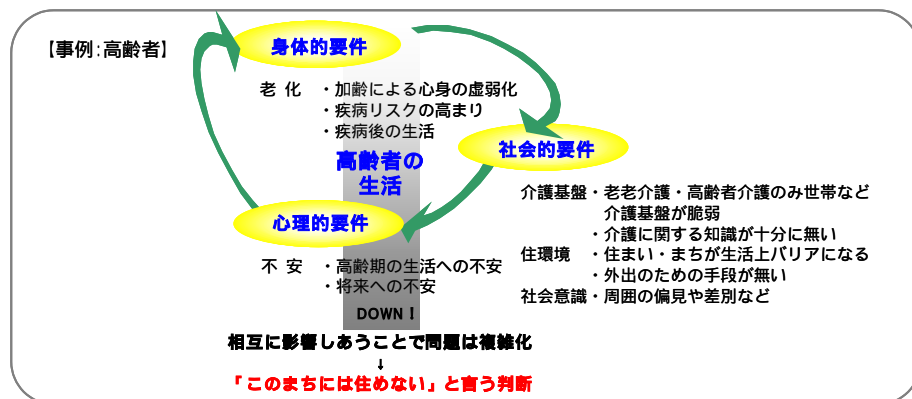
まちづくりの普遍のテーマ：

「誰もが住めるまちづくり」

「住みなれたまちで住みつづけることができるまちづくり」



ひとびとの生活を支援する仕組みがないと、まちはデフレスパイラル化し力を失う
(中心市街地の空洞化・少子高齢化によるまちの力の衰退…)



例：高齢期の生活における負のスパイラル

「怪我をしてしばらくリハビリをしなければならない…」

→ 家族は高齢者の夫婦のみであり、ハンディを抱えながら在宅で生活するにも負担が大きい(介助が大変・手すりがつけれない、車椅子が使えない等ハンディがあると住みにくい家である、急に何かあったら不安である)

→ 外出・通院なども大変であり、不安でもある

→ 社会との接点が少なくなる

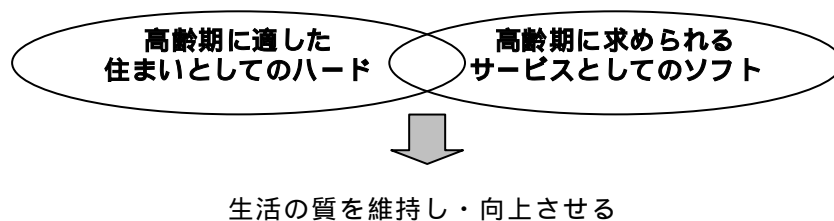
→ より心身の具合が悪化する…

2.2.2.3 ハードとソフトの両輪の重要性

高齢者が住み慣れた自宅で「住みつづける」ためには、在宅サービスは不可欠であり、突発的な出来事があった場合にも速やかに助けを得られるような環境であることが求められる。また、住まいには、たとえ介護を要する状態となっても普通に暮らすことができ、在宅でサービスを利用する場合にも快適な状況で利用できることが求められるのである。要するに、環境自体がバリアにならないような高齢期の生活と状況・状態に適した住まいというハードと、状況に応じて提供される介護サービスと言うソフトの両輪の整備が求められるのである。

高齢期に適した仕様の住まいは、日々の生活に必要なサービスや支援を受けやすくするだけでなく、利用しているサービスの効果を向上させるなど、ハードである住まいがソフトであるサービスの効果を高めることが期待される。また、高齢期の生活に適合したバリアフリーなどのしつらえは、サービスを受けながらも高齢者が自らの住まいで生活を営むことができる可能性をもたらし、結果として高齢期に発生するさまざまな問題の軽減と、高齢者の自立生活の可能性を高める。このように高齢期に生じる課題を解決しつつ「住み慣れたまちに住みつづける」ためにはソフトであるサービスを提供する場である「住まい」という社会的要件の整備が不可欠となるのである。

在宅介護の推進に在宅サービスの拡充は必要だが、それだけで高齢者は安心して在宅生活を営むことは難しい。サービスと同様に必要なのは、それらが提供される住まいの機能を高めることである。各人の状況は違っても、ハードである住まいの場とソフトであるサービスの双方で担保されることで、高齢期に生じる課題の多くを軽減することは期待できる。



2.2.2.4 公共にとっての高齢者の住まい方の問題

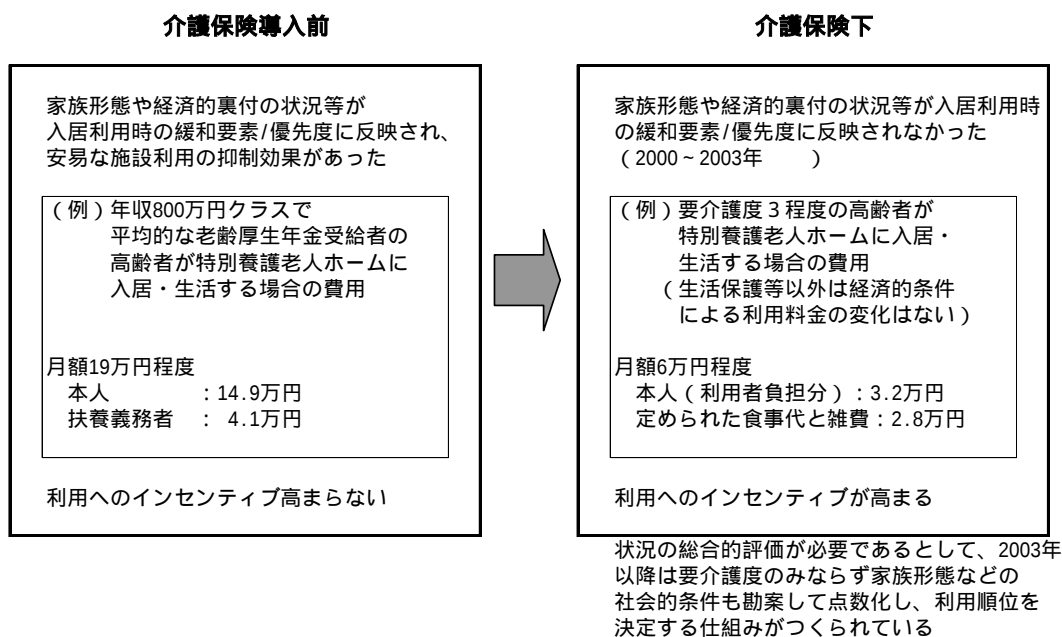
従来、公共は生活に困難を持つ高齢者が住まう場所として公的な老人ホームを位置づけ、自ら整備・運営を行ってきた。これらは生活に対して救済的な意味合いを持つ時代に生まれたという経緯から、もともと住宅施策と福祉施策が混在したものであったと言える。そして、これらの施設整備については各自治体の計画で決定される。

介護保険導入前における特別養護老人ホームなどの利用に際しては、自治体の入所判定委員会が高齢者の生活の困難度や緊急度をはかることによって利用できる対象者を決定し、自治体の措置によって入居利用が行われていた。よって、高齢者にとっては安易に施設に入ろうということへのストッパーが自動的に働いていたと言える。しかし、2000年に導入された介護保険下では人々が介護保険料を支払い、サービスも措置の形態から事業者と高齢者間での契約によって行われるようになったため、人々は利用者主体としての権利意識を持つようになった。

介護保険下では、要介護と認定された者であれば施設サービスの利用を申請することは制度上不

可能ではない。結果、「住みなれたまちに住みつづけたい」と願ってはいても、人々が高齢期の不安を持つようになる時をきっかけに、新たな生活の場として特別養護老人ホームなどの入居施設を選択し、生活の拠点を移そうとする傾向が見られるようになった。その結果、人々は施設に殺到することとなり、各施設に定員の数倍以上の待機者を生むことになった。

図表 2-9 介護保険導入前後における入居型施設の利用意向の変化



このことは、介護保険が導入され、人々にとってサービスを受けることが保険として明確に権利化されたことで潜在的に眠っていた「住む」ということに対するニーズが顕在化したことを示す。在宅を是とする介護保険であるが、導入によって今まで内包していた課題が一挙に噴出し、そのことが「施設志向」としてあらわれたのである。

以上はハードである「住まい」の機能とソフトである「サービス」が一緒にとらえられているために起きている。確かに特別養護老人ホームなどは「終の棲家」として住まいの機能とサービスを一緒に提供するものであるが、それらを利用できる人間は施設の定員数までが限界であり、自治体など公共の施策に則って整備されているものとしては極めて利用者が限定されている事業である。しかし、ニーズが多いからと言って利用者を広げようと更なる施設整備を推進することは好ましいことではない。近年、特別養護老人ホームなどの福祉施設は社会福祉法人、老人保健施設や療養型病床を有する病院は医療法人などが整備・運営主体となっているが、その施設整備に際して自治体は多

額の補助を行っており、自治体にとって特別養護老人ホームなど施設サービスを行う大規模施設整備は非常に負担がかかる。

同時に、施設サービスの利用者増は保険料の増大につながる。下は高齢者1人あたりの介護保険費用額である。施設サービスを受ける高齢者の平均利用額は 343,800 円であるのに対し、在宅で居宅サービスを受ける高齢者の平均利用額は 89,400 円と格差がある。今後の更なる高齢者人口増を考えると、自治体は介護を必要とする高齢者の出現を抑える手立てを講じると同時に施設サービスのニーズ増も回避しなければならないため、自治体は施設整備を抑制する傾向にある。

図表 2-10 要介護度区分・サービス種類別の受給者ひとりあたり費用額（平成 15 年度 10 月分）

(単位：千円)							
	計	要支援等	要介護 1	要介護 2	要介護 3	要介護 4	要介護 5
総数	159.4	38.3	85.9	143.5	207.5	267.0	303.9
居宅サービス計	89.4	29.6	63.1	94.8	135.1	159.8	183.6
訪問通所計	75.8	29.2	57.3	80.4	112.4	128.6	151.5
訪問介護	54.5	22.8	40.6	60.1	80.5	96.0	117.0
訪問入浴介護	55.1	33.1	50.1	52.5	54.1	53.9	56.4
訪問看護	40.5	20.9	31.4	36.7	40.3	42.4	51.4
訪問リハビリテーション	22.8	22.8	23.3	23.0	23.2	22.5	22.2
通所介護	60.4	29.9	51.5	63.1	89.2	87.2	79.5
通所リハビリテーション	68.2	33.5	59.8	69.9	93.1	92.0	84.0
福祉用具貸与	15.3	13.6	13.3	14.2	15.6	17.6	19.2
短期入所計	97.5	33.8	61.7	75.0	97.4	117.5	128.7
短期入所生活介護	98.1	33.1	60.9	74.4	98.3	119.2	129.7
短期入所療養介護（老健）	87.9	36.8	62.6	73.3	87.8	100.9	111.4
特定治療（再掲）	2.3	-	-	-	3.5	-	1.1
短期入所療養介護（病院等）	99.5	32.9	61.1	71.1	90.0	110.2	128.7
特定診療費（再掲）	5.0	0.7	2.9	3.9	4.2	5.8	6.0
居宅療養管理指導	9.1	8.8	9.3	9.5	9.4	9.0	8.8
痴呆対応型共同生活介護	245.2	・	236.6	245.5	249.6	252.3	257.1
特定施設入所者生活介護	184.3	70.4	162.4	183.3	202.1	222.4	237.8
居宅介護支援	8.7	8.6	8.7	8.7	8.7	8.8	8.9
施設サービス計	343.8	266.1	282.5	305.1	326.4	355.1	380.0
介護福祉施設サービス	315.4	266.1	265.2	290.0	302.2	327.8	335.0
介護保健施設サービス	329.2	・	293.6	311.6	328.0	342.8	354.3
特定治療（再掲）	7.5	・	5.9	10.4	7.6	8.4	4.6
介護療養施設サービス	435.1	・	297.1	335.8	402.6	436.4	462.7
特定診療費（再掲）	18.6	・	16.0	18.7	19.4	18.4	18.7
食事提供費（再掲）	61.3	61.2	60.1	60.7	60.9	61.2	62.3
介護福祉施設サービス	60.8	61.2	61.0	61.0	60.9	60.5	61.0
介護保健施設サービス	59.9	・	59.3	59.9	60.0	59.9	60.3
介護療養施設サービス	63.8	・	59.3	61.0	62.3	63.3	65.0

注：介護福祉施設サービスの「要支援等」には旧措置入所者の「非該当」を含む。

（厚生労働省統計）

一方、従来の入居型施設の大半は利用者の生活の場がカーテンで仕切られただけの大部屋で構成されているなど、個人のプライバシーや快適性などが充実していないものも多い。高度成長時代を経てきた現代の高齢者にはフィットしない生活スタイルを余儀なくされるだけでなく、基本的な

生活環境を守ると言う点からも、昨今では個室空間の充実や居住環境の快適性が重要視され、施設整備もその方向性にある。しかし、こうした付加価値的な部分を税源など国民負担に基づく公的な介護保険の範疇としてとらえるか、という課題がある。これらが限定された人々に対してのみ提供された場合、同じ要介護度であっても運良く入居してサービスをできた人々と自分の住まいで居宅介護サービスを利用している人々を比較すると、安心・生活に関する総合的な費用などで決定的に異なることになる。

よって、そうした不公平感をのぞくべく、介護に関するソフトの課題とハードである住まいの課題は明確に分離し、介護に関する課題は介護保険のサービスで解決させるようにするが、住まいの課題は利用者が自ら担うものである、という考え方に厚生労働省をはじめとする公共の考え方は移行し、より明確に在宅介護は志向されるようになり、そのことは施設の整備方針にも反映されている。例えば、従来は家賃が発生しなかった特別養護老人ホームであるが、全室個室で居住空間を充実させ、利用者の快適性を追及する代わりに、利用者には相応の家賃負担(ホテルコストと言う)を求める小規模生活単位型指定老人介護福祉施設⁵の制度が生まれるなど、介護の最終的な手立てとされる施設サービスにおいても住まいと介護の問題を切り離す傾向にある。そして、それらの負担などが不可能な生活保護を受けている人には負担を軽減するような措置を取ることで対応しようとしている。要するに、高齢者が多数を占める時代では自己責任が第一であり、高齢者の介護問題を対価が生じるサービスの次元で論ずる傾向が明らかになってきているのである。そして、利用者が在宅か施設であるかのギャップをなくすべく、ハードの機能に対しては自ら負担し、ソフトとして介護保険による介護サービスを購入する、という整理となってきた。

2.2.2.5 高齢者の生活を支援する仕組みづくり／ビジネスのフィールド

【広義の「高齢者の住まい」づくり】

高齢者の介護の場は明確に在宅へ移行しつつある。しかし、いくら在宅で暮らすように仕向けてみても、実際の課題として住まいが高齢期の生活に適したものであるかどうかということがある。高齢化によって現在の住まいが住みにくくなった場合、介護保険で拠出される住宅改修費用は1ヶ所の住まいで1人1回を限度として20万円を上限であり、その対応はピンポイント的にならざるを得ず、劇的な効果が期待されるものではない。暮らしやすい住まいは、高齢期の心身に対して好影響を

⁵ 小規模単位型指定介護老人福祉施設：リビングなどを中心とする個室が小規模にグルーピングされて家庭のようにユニット化された施設。在宅に近い環境下で日常生活に対するケアサービスが提供されるなど、生活単位と介護単位が一致したユニットケアを行うことが特徴。

与える。確かに今後高齢者数は増加することになるが、その全員が要介護となる訳ではない。要介護となるリスクを抑えるためにも住まいの充実や快適性が求められることを考えると、在宅の意味を自宅のみに限定せず、その範囲をまち・地域にも拡大としてもとらえることが必要である。その中に広義の「高齢者の住まい」として、サポートが受けやすく、安心も付加されたグループホームやケアハウス、高齢者住宅などが「施設ではなく、今までの自宅でもない自分の住まい」として選択肢が用意されていることが在宅介護を推進していく上では必要なのである。これらが身近に整っていれば、たとえ今までの自宅で住むことが不可能となった場合でも地域内に住み替えることによって住み慣れたまちに住みつづけることが可能となる。高齢者は施設に住みたいのではなく、生活をするにはどのようにすればよいのか、という点が問題なのである。こうした地域内で住み替えながら居住していくことができる仕組みを形成することも、地域を離れたくないという高齢者や家族のニーズにも応えうるものであり、それらをはかりながらそれらのありかたを柔軟に発想していくことが必要である。

【在宅介護サービスの拠点づくり】

ひとり暮らし高齢者・高齢者夫婦等、高齢者だけの世帯の増加は今後も進む。これらの在宅介護の基盤はより脆弱であるため、たとえ住まいが整っていても訪問・通所等によるスポット的な介護サービスのみを利用してだけの生活は心細いものである。特別養護老人ホームなどの入所型施設での生活が安心という高齢者の意向は、必要な時に介護や医療等のサポートが速やかに得られるという点によるところが大きい。高齢期を迎えても自宅で安心して住みつづけるためには、住まいにおいてもサービスの迅速性と柔軟性が何らかのかたちで確保できるようになっていることが求められる。まず、そのためには在宅介護のサービス拠点を各地域に設置し、それらに対する住民の関与を得ることなどで地域全体が持つ介護力を高めて行くという仕組みづくりの重要性がこれまで以上に増してくる。

2.2.2.6 仕組みづくりの重要性 ～あるべき姿を提示する

こうした複合的な備えと柔軟な仕組みづくりが行われることによって、高齢者は安心して住みなれたまちに住みつづけることが可能となる。

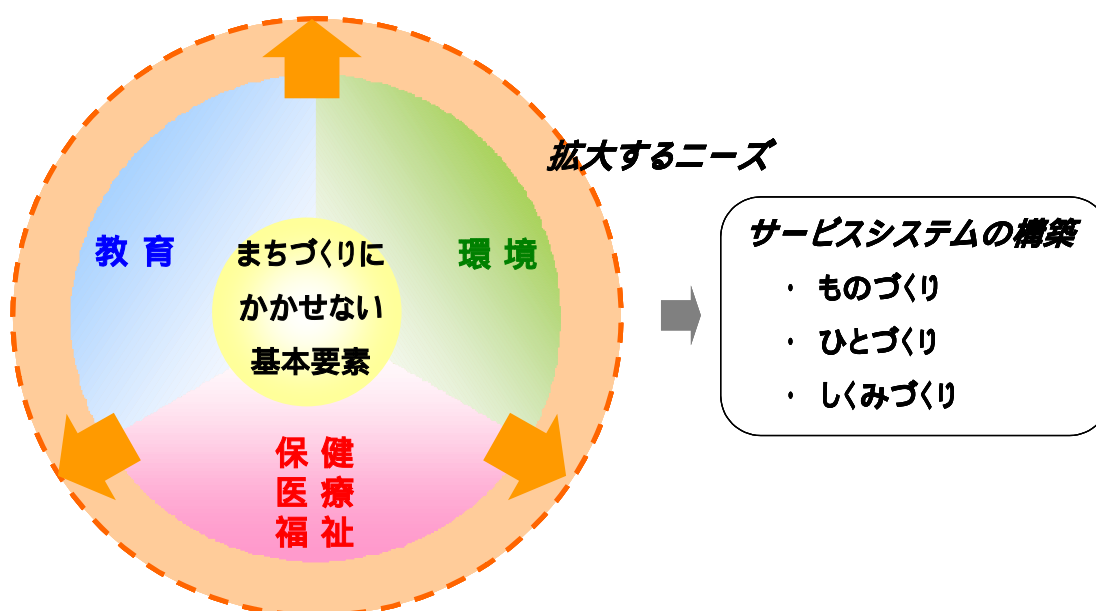
高齢者が住みなれたまちに住みつづけることを考えるとき、在宅介護の推進は不可欠ではある。しかし、まずは地域に住みつづけるときのあるべき姿を示さねば、人々は安心して生活することがで

きない。

よって、住みなれたまちに住みつづけられることをミッションとしてとらえ、ソフトであるサービスとハードである住まいの両方の視点が備わった具体的なビジョンを描き、それを実現化させていく方法を考えるという仕組みづくりを重視して進めて行くことが、公共が行う大規模事業・民間が行う事業・NPOなどが行うコミュニティビジネスなど、プロジェクトの主体や大小を問わずに必要である。このことによって、建物などのハード整備には明確にサービス体制の構築などのソフトの視点が反映され、ものづくりに対しても仕組みづくりが導入されることになる。同時に、この仕組みづくりにおいては人々の能力を高めていくことが不可欠であり、人づくりのプロセスともなる。そして、これらのプロセスが正のスパイラルをもって進むとき、常に新しいビジネスモデルの創造がなされる可能性をもつ。

このことは、高齢者以外にも障害を持つ人々、子ども、その家族などの生活を支援する医療・保健・福祉など生活を支援するサービスを提供することに主眼をおくプロジェクト全般に対し共通することであり、こうしたプロセスは教育、環境などまちづくりにかかせない基本要素を担うプロジェクトについても同様である。

図表 2-11 まちづくりにかかせない基本要素



2.3 事業化プロセスとP2Mの適用

医療・保健・福祉などの生活支援サービスはまちづくりの重要な項目であり、また、医療保険・介護保険などの保険が適用される事業である。よって、それらは自治体が策定する計画(地域保健福祉計画・介護保険計画・都市マスタープラン等)との整合性を伴う。また、近年は公共事業に対する民間活力の導入手法も使われるなど、民間事業者にとっても新しいビジネスフィールドとして注目されている。

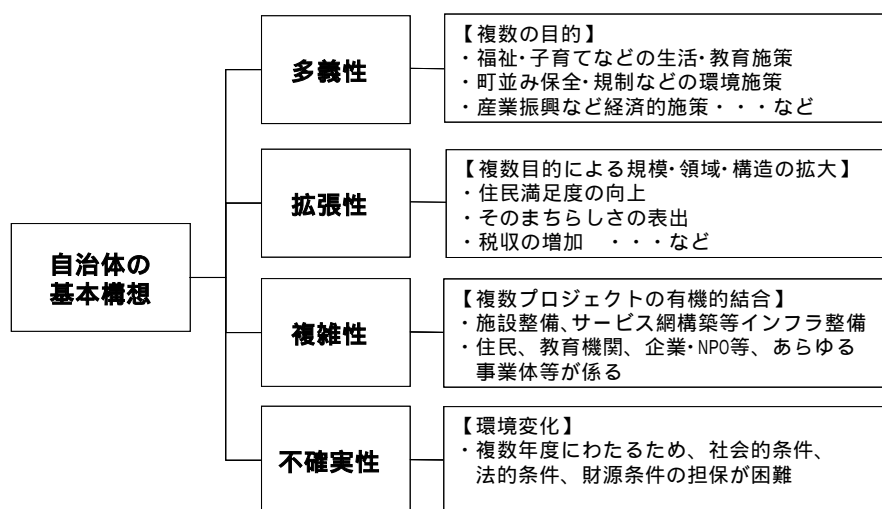
また、自治体もまちを運営することで住民にサービスを提供していく究極のサービス事業体であり、そうした点からも医療・保健・福祉の事業のようにサービスに主眼をおいたものと類似するマネジメントのプロセスをもつ。

本項では、自治体が高齢者が利用する福祉サービスの提供体制を確保することを目的とし、それを民間事業者の参入を促す手法によって実現するプロジェクトについて、そのプロセスと特徴、その過程における特徴的なP2Mの適用部分について述べる。

2.3.1 自治体のプログラムマネジメント

自治体の計画すべての源となるのは基本構想である。これには、まちづくりとしての全体使命とまちのあるべき姿に基づき描かれたミッションであり、まちの将来像やビジョンが示される。言わば自治体におけるまちづくりの全体使命を実現するプロジェクトを有機的に結合したプログラムである。それは以下のような基本属性を有する。

図表 2-12 自治体の基本構想の属性



【多義性】

まちづくりの基本構想には、まちのあるべき姿など理念の具体化・実現に向けて、医療・保健・福祉などの生活基盤整備、学校・生涯教育など教育環境の基盤整備、地域産業の振興・企業誘致などの産業基盤整備、自然環境保護・環境調査と環境阻害要因の規制・排除・監視等の環境管理など、あらゆる側面からの目的が複数存在する。

【拡張性】

まちづくりの基本構想に基づいて各々の目的遂行がなされる時、それらの他への波及効果が期待される。目的が達成された場合の住民満足度の向上や、独自の方向性によるそのまちらしさの創出は、まちの価値自体を高める効果が期待される。また、産業振興などの経済的施策に伴い、税収の増加などへの波及効果も期待される。

【複雑性】

まちづくりでは、基本構想で示す一つの目的に向かって複数のプロジェクトが連携し、あらゆる方向からまちのあるべき姿の実現を目指してアプローチすることになる。自治体は住民に対するサービスの実施を目途とするものであり、社会基盤の整備はそれを実現するためのしかけである。よって、自治体のプロジェクトの多くはソフトであるサービスを最終的なアウトプットとして具体的に描き、そして、そのサービスを具体的に提供するための施設・ITなどのハード整備を行う、というプロセスをもって行われる。自治体のプログラムはまちが存続する限り継続するものであり、一つのプロジェ

クトで得られた経験やノウハウなどは知識データベースとして当該プロジェクトへのフィードバックのみならず同種プロジェクト、新規別プロジェクトにおいても展開して利用されることになる。この過程においてはバリューマネジメントの手法が有功である。また、それらのステークホルダーにも自治体・住民のみならず、関係省庁、プロジェクトを実施する事業体やあらゆる機関などが存在することになるため、関係性マネジメントの手法が有功である。

【不確実性】

まちづくりとは自治体が存続する限り続くものであり、プログラムは長期間に及ぶものである。よって、当初予定していた内容の陳腐化するなどの社会的条件の変化、財政の悪化などによる財源確保の困難などが存在することになる。

プログラムとである基本構想は、「まちのあるべき姿」を全体使命としてその実現を目指すものであり、まちづくりとしてさまざまな施策・プロジェクトを色々な方法で展開する。そして、プログラムマネジメントの基本的な考え方に基づき、自治体は全体使命を複数のプロジェクトに分割し、有機的結合をはかり、多数者による、多目的のための、多数の対象に關係する要求を満足させることを目指す。医療・保健・福祉もその中のひとつである。それら基盤の整備は、基本計画で将来像を具体化することから始まり、実施することが適当であるかを検討してプロジェクト選定していくというプロセスを踏んで行われ、一般的には次のようなかたちで示されている。

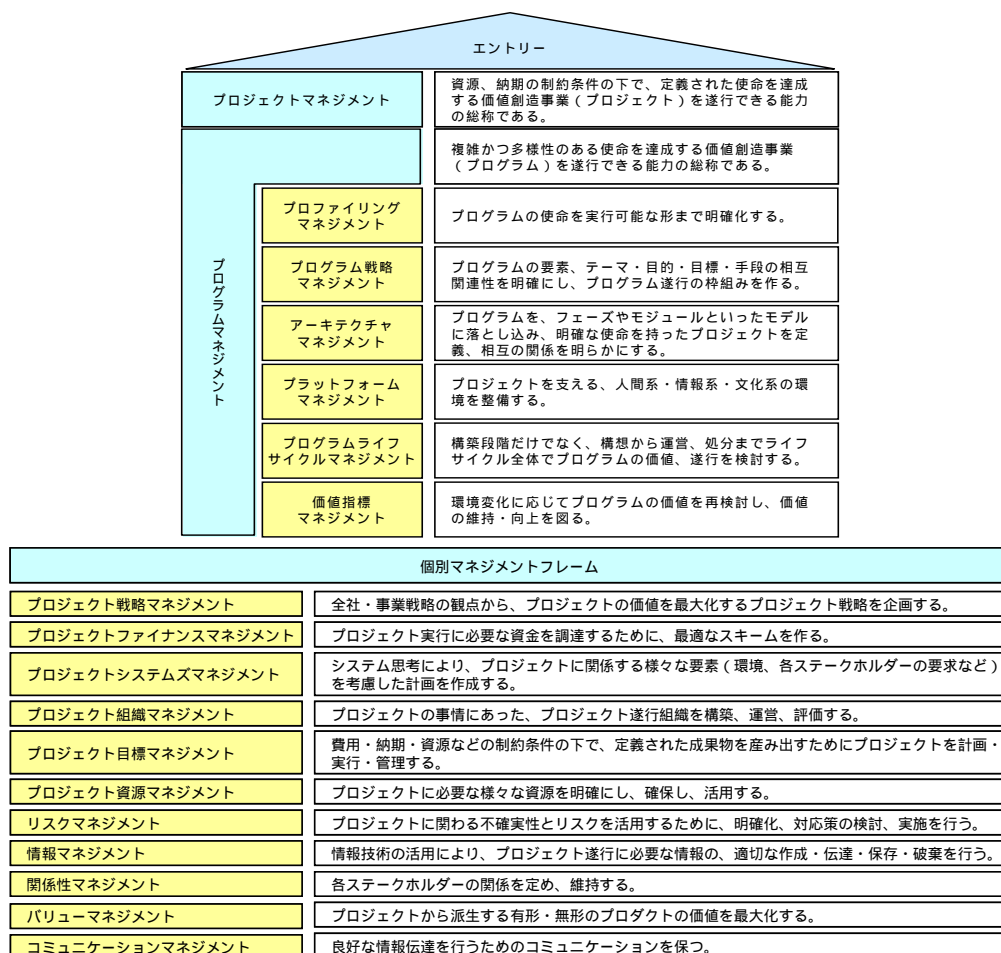
3 PFIとP2M

3.1 P2M概念の確認とPFIへの適用の視点

3.1.1 P2Mの全体構成

P2Mでは、複数プロジェクトを統合するプログラムマネジメントと、11の個別マネジメントフレームを重層的に位置づけ、プロジェクトマネジメントの実践力体系(プロジェクトマネジメントタワー)を構築している

(図表 3-1 プロジェクトマネジメントタワーとその領域)



3.1.2 PFIへの適用の視点

PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ: Private Finance Initiative)は、「公共施設

等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用し公共サービスの提供を民間主導で行うことにより効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る」ことを目的とする手法である。

PFIは、公共セクター、民間事業者、金融機関が相互に関係しながら、複雑なプロセスを経て実施されることが想定されており、こうしたプロセスの指針とすべく、内閣府は次の5つの「ガイドライン」を策定、公表している。

(図表 3-2 内閣府 PFIに関するガイドライン)

PFI実施プロセスに関するガイドライン
リスク分担等に関するガイドライン
VFMに関するガイドライン
契約に関するガイドライン
モニタリングに関するガイドライン

これらガイドラインは、P2M概念での個別マネジメントフレームに相当するものと考えられるが、次の点からマネジメント手法としては万全のものではない。

各ガイドラインはあくまでも公共セクターの立場でのPFI実施を目的とするもので、民間事業者、金融機関の視点を十分に有していない。

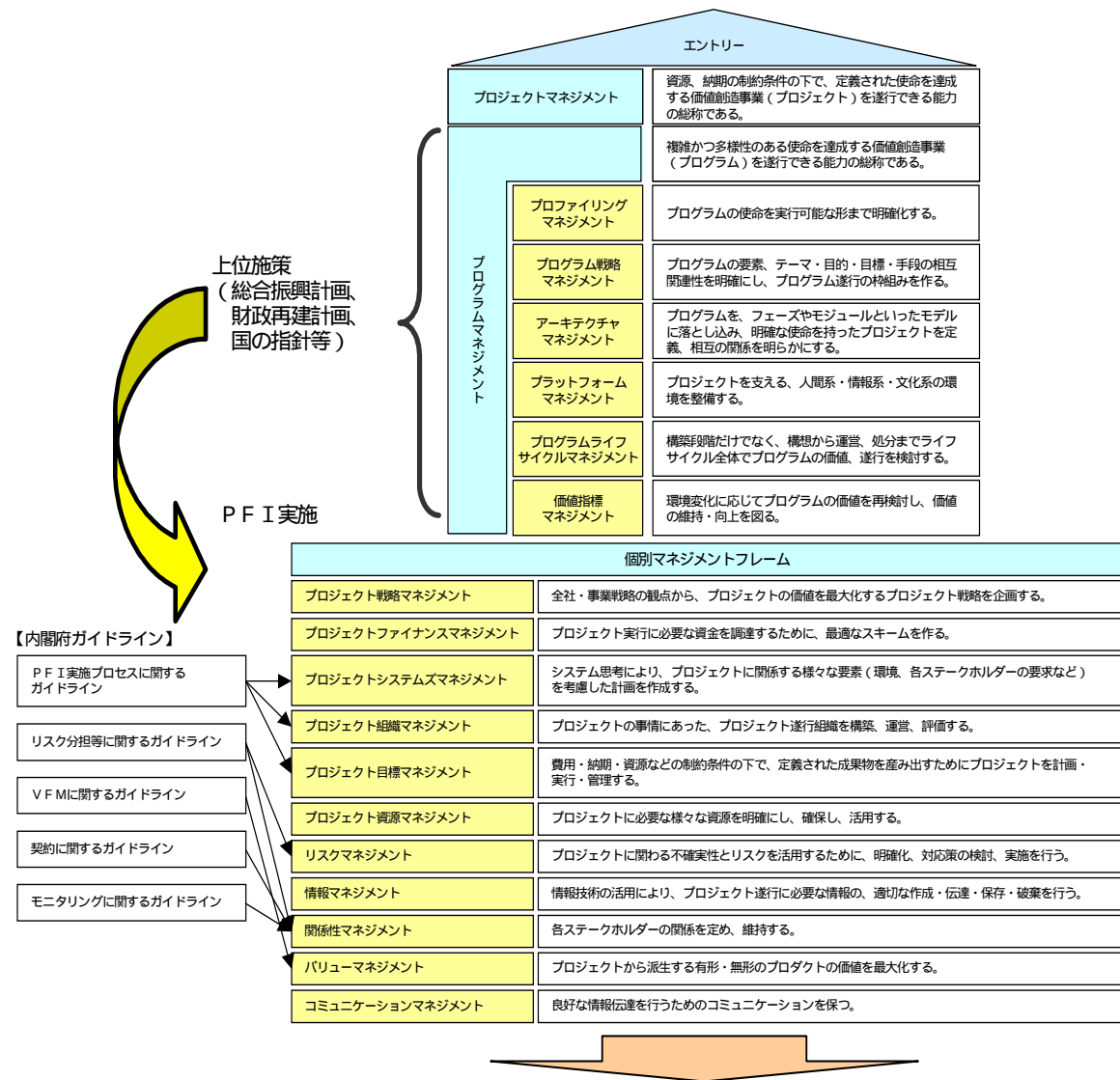
個々のガイドライン相互の関連性が明確化されていない。

個々のガイドラインの内容としてプロジェクト実施の観点から十分ではない(例:リスク分担に係るガイドラインは、PFIプロジェクトリスクの「回避・分散・移転」をカバーしているが、「軽減・保有」の視点では十分ではない 等)。

また、公共セクターはその上位施策(地方公共団体での「総合振興計画」、「財政再建計画」等)に基づく事業としてPFIを実施する。P2M概念では、これら上位施策は「プログラム」と位置づけられる。

本項では、プログラムオーナー、プロジェクトオーナーとしての公共セクターに中心を置きつつ、民間事業者、金融機関でのPFI取組プロセスにも注目し、公共セクター、民間事業者、金融機関が行う夫々のプロセスの相互関係を明確にしつつ、円滑なPFI実施に求められる諸事項を、P2Mの観点から分析することを目的とする。

図表 3-3 PFIとP2M概念の関係



- 公共セクター、民間事業者、金融機関それぞれの実施プロセスを個別マネジメントフレーム視点から分析
- 円滑なPFI事業の実施への方向性

3.2 PFIの概要

ここではPFI導入の背景、制度・仕組の概要を示す。これらはPFIをプロジェクトと定義した場合のプロジェクト資源（基盤資源、情報資源）となる。併せて、説明の中で、関連する個別マネジメントフレームを示す。

3.2.1 PFI導入の背景及び意義

我が国においてPFIへの注目が高まっている背景として次の諸問題がある。

■ 国・地方公共団体の財政悪化

我が国では、バブル経済崩壊に伴う税収の落込み、景気刺激策である所得税減税財源確保等のための赤字国債発行等を原因とし、国、地方公共団体の財政状況は急速に悪化した。こうした状況を受け、平成13年6月には、小泉首相を議長とする経済財政諮問会議より「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（いわゆる「骨太の方針」）」が発表された。この基本方針では、公共事業、社会保障、地方財政などあらゆる分野で構造改革を推進し、民間主導による日本経済の再生を目指すことが定められ、施設の建替え等の社会資本整備を効果的かつ効率的に進めるためにはPFIを積極的に活用すべきであるとの考え方が示された。

■ 社会資本整備の必要性

少子高齢化に伴う福祉充実（高齢者福祉・介護施設の整備、既存施設の改善）、環境対策（ダイオキシン等環境ホルモン発生抑制、地球温暖化対策、水資源の安全性の確保）、既存社会資本の更新（公立学校・公営住宅等の老朽化、陳腐化、マルチメディア社会への対応の必要性）等社会資本整備ニーズは引き続き高い状況にある。こうした社会資本整備を従来の公共事業で実施するには、公共セクターは膨大な事業資金を調達する必要があるため、公共事業費の縮減のみならず公共事業の効率的実施が求められている。

■ 民間事業者の事業フィールド拡大の必要性

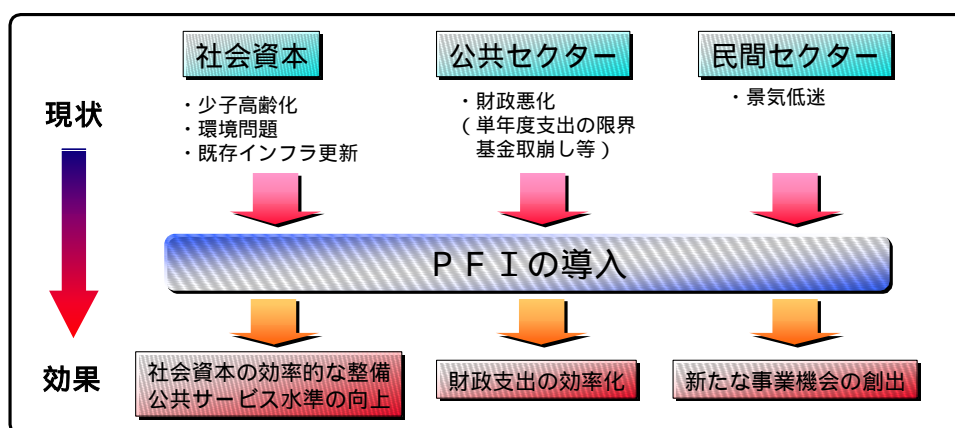
公共事業はこれまで不況対策の有効な手段であったが、地方公共団体の財政悪化のため、国の公共投資方針を地方公共団体が吸収できない状況（事業費のうち国庫補助金を除く地方公共団体自己財源の不足等）が発生、民間経済活動を刺激し景気回復を図る、これまでの効果が期待できない状態となりつつある。このため、従来型公共事業に代わる新たな民間事業者の公共事業への参画のあり方が求められている。

平成8年12月に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動指針」において、経済効果が高く特に整備に急を要する分野について、規制緩和を初めとする抜本的な経済改革の方針

を打ち出し、規制緩和推進による市場原理、競争原理の促進が経済活性化の中心であるとの考え方が示された。

こうした状況の下、「民間の資金およびノウハウの活用による効率的、効果的な社会インフラ整備」、「官民の適切な役割分担による公共事業の改革」、「産業創出の必要性 - 民間企業による自由な事業フィールド整備」を期待しうる手法としてPFI事業に対する注目が高まっている。

(図表 3-4 P F I 導入の意義)



3.2.2 PFIに係る法制度

【関係する個別マネジメントフレーム】 プロジェクト資源マネジメント

法制度はプロジェクト実施にあたってのプロジェクト資源(基盤資産)と位置づけられる。これらを正確に理解し、プロジェクト資源として適切に活用することが重要である。

■ PFI推進法

我が国では、PFI導入・促進のため、平成 11 年 7 月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下「PFI法」という)が制定され、同年 9 月より施行されている。

図表 3-5 P F I 推進法の概要

目的(第1条)	民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営の促進を図るための措置を講ずる等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与する。
定義(第2条)	
1)「公共施設等」	■ 公共施設...道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等 ■ 公用施設...庁舎、宿舍等 ■ 公営住宅及び公益的施設(教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等) ■ 情報通信、熱供給、新エネルギー、リサイクル、観光及び研究施設 ■ これらの施設に準ずる施設として政令で定めるもの
2)「特定事業」	公共施設等の整備等に関する事業で、民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用により効率的・効果的に実施されるもの。
3)「公共施設等の管理者等」	■ 公共施設等の管理者である大臣又は特定事業を所管する大臣 ■ 公共施設等の管理者である地方公共団体の長又は特定事業を実施しようとする地方公共団体の長 等
4)「選定事業」	公共施設等の管理者等が基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認めて選定した特定事業
5)「選定事業者」	選定事業を実施する者として選定された者。
基本理念(第3条)	公共施設等の整備等に関する事業は、官民の適切な役割分担、財政資金の効率的使用の観点を踏まえ、事業収益等により費用を支弁することが可能である等の理由から民間事業者が行うことが適切なものは、その実施を民間事業者にゆだねる。 特定事業は、官民の責任分担の明確化、収益性の確保とともに、国等の民間事業者への関与を必要最小限とし民間事業者の技術及び経営資源、創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対し提供されることを旨とする。
基本方針(第4条)	内閣総理大臣は基本方針として次に掲げる事項を定める。 ■ 民間事業者の発案による特定事業の選定その他特定事業の選定に関する基本的な事項 ■ 民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項 ■ 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する基本的な事項 ■ 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する基本的な事項 ■ その他特定事業の実施に関する基本的な事項
実施方針(第5条)	公共施設等の管理者等は、特定事業の選定等を行うときは、実施方針を定める。 実施方針は、次に掲げる事項を具体的に定めるものとする。 ■ 特定事業の選定に関する事項 ■ 民間事業者の募集及び選定に関する事項 ■ 民間事業者の責任明確化等事業の適正・確実な実施の確保に関する事項 ■ 公共施設等の立地並びに規模及び配置 ■ 事業計画又は協定の解釈につき疑義が生じた場合の措置 ■ 事業の継続が困難になった場合における措置 ■ 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援 等
特定事業、民間事業者の選定等(第6条～第10条)	公共施設等の管理者等は、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切な特定事業を選定する。 公共施設等の管理者等は特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定する。 選定された民間事業者は本来公共施設等の管理者等が行う事業を行う。
支援措置(第11条～第20条)	国庫債務負担行為による支出年限を30箇年度以内とする。 国・地方公共団体は、それぞれ国有財産又は公有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業者の使用させることができる。 国は、選定事業のうち特に公共性の高いと認めるものに係る資金について無利子で貸付けを行うことができる。 国・地方公共団体は、資金の確保等、地方債について特別の配慮に努める。 土地の取得等について適切な配慮が行われるものとする。 国及び地方公共団体は、基本方針及び実施方針に照らし、必要な法制上及び税制上の措置を講じ、選定事業者に対し必要な財政上及び金融上の支援を行う。 国及び地方公共団体は、特定事業実施のため、民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和を推進する。

PFI法は既存法制度の「上位法」ではないため、国等によるPFI支援体制の整備、現行法制度との調整を行う必要があることを認識しておく必要がある。

■ PFI基本方針

平成 12 年 3 月には、PFI法第 4 条に基づく内閣総理大臣による「民間資金等の活用による公共施設用の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(以下「基本方針」という)が公表され、PFIの 5 原則(・公共性の原則・公平性の原則・民間経営資源活用の原則・効率性の原則・透明性の原則)、5 主義(・客観主義・契約主義・独立主義)について政府の考え方が示されている。これらは法的拘束力を有するものではないが、我が国におけるPFI推進にあたり、PFI本来の目的を達するための概念となるものである。

(図表 3-6 PFI基本方針の概要)

【5 原則】	
公共性の原則	公共性のある事業をPFIの対象とする
民間経営資源活用の原則	民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用
効率性の原則	民間事業者の自主性と創意工夫の尊重による効率的かつ効果的な実施を確保する
公平性の原則	事業実施にあたっての公平性を確保する
透明性の原則	事業実施にあたっての透明性を確保する

【3 主義】	
客観主義	客観性の担保
契約主義	明文化による契約内容の明確化
独立主義	企業体の法人格上の独立性、事業部門の区分計上の独立性の確保

■ PFIに係る国庫補助措置

従来の公共事業では、地方公共団体が施設等を整備する場合、施設整備補助として国等より国庫補助を受け得る。PFIは公共サービスの提供を目的とするものであることから、従来の公共事業と同様、国庫補助の対象事業となる場合があるが、全てのPFI事業が無条件に国庫補助事業と位置付けられるということではない。

(図表 3-7 PFIに適用可能な国庫補助制度の概要)

文部科学省	・ 公立学校の施設整備に対する補助 ・ 留学生宿舍の整備に対する補助
厚生労働省	・ 社会福祉施設、医療施設等の整備に対する補助 ・ 水道施設の整備に対する補助
農林水産省	・ 公設卸売市場の施設整備に対する補助 ・ 市町村有林の整備に対する補助 等
経済産業省	・ 地域新事業創出基盤施設等の整備に対する補助 ・ 工業再配置促進法に基づく工場等の移転等を促進するための貸し工場その他の公益的施設の整備に対する補助 等
環境省	・ 廃棄物処理施設等の整備に対する補助
国土交通省	・ 市街地再開発事業の施工者が特定建築者制度を活用して行う施設建築物等の整備に対する補助 ・ 駅等の周辺における駐車場、駐輪場等の整備に対する補助 ・ 民間事業者が建設等を行う住宅を買取り、公営住宅として供給する事業に対する補助

(平成 15 年度PFI関連予算(内閣府ホームページ)より抜粋)

3.2.3 PFIスキーム

【関係する個別マネジメントフレーム】

プロジェクト戦略マネジメント
プロジェクトファイナンスマネジメント
リスクマネジメント
関係性マネジメント

PFIでは、事業の独立性を確保し、例えばスポンサー破綻の場合でも事業の実施(公共サービスの提供)が継続して行われるストラクチャー構成が必要とされる。このため基本的にはSPCの活用が想定されている。PFIスキームの正確な理解は、公共セクター・民間事業者間の役割・リスク分担、金融機関のSPCに対するプロジェクトファイナンス供与等の観点から、上記マネジメントフレームと密接な関係にある。

■ 全体の事業構造

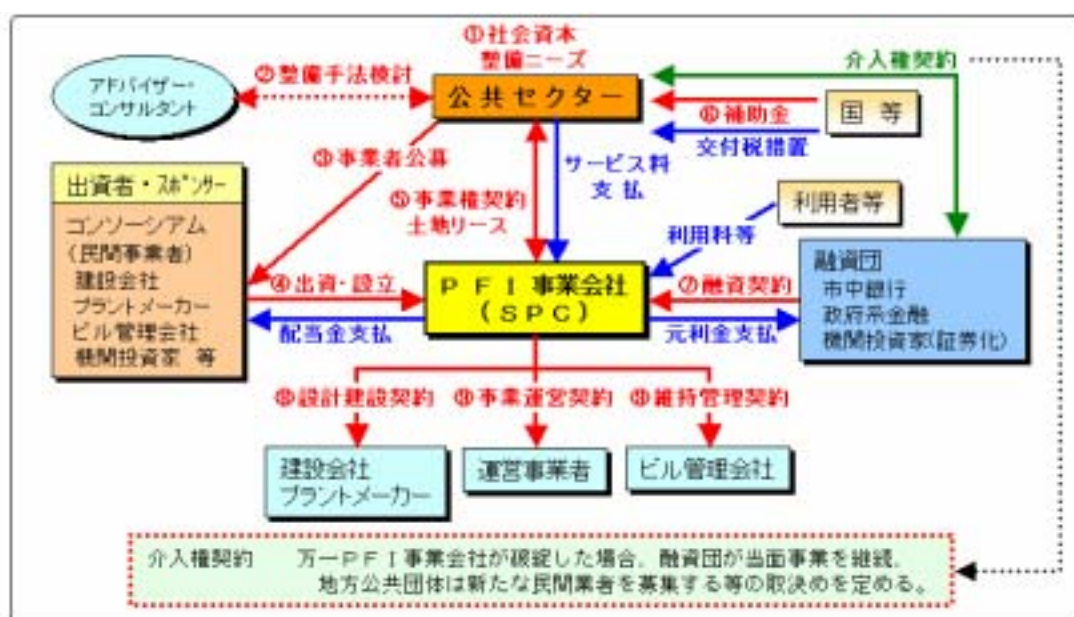
公共セクターは、PFIにより公共事業(公共施設の整備・運営、公共サービスの提供等)を実施するにあたり、事業を実施する民間事業者を募集し、事業実施主体として選定された民間事業者は、自ら事業資金を調達し、民間事業者の発想・創意工夫をもって当該公共サービスの提供を行い、事業期間(10～30年)中に事業収入、公共セクターからの公共サービス提供に対する対価支払により、民間事業者が投下した資金を回収することとなる。

PFI事業は民間事業の形をとるが、民間事業者により提供されるサービスは公共サービスと位置付

けられる。公共サービス提供の継続性、事業の独立性を確保する目的から、PFI事業では事業の実施主体として「特別目的会社（SPC）」を利用し、事業の独立性を確保することが基本的に求められる。このような事業構造をとることにより、万一、PFI事業に関わる民間事業者が倒産する等の事態が発生した場合でも、PFI事業そのものは引き続いて存続することができ、公共サービスの中断を招く事態は回避することができる。

具体的なPFI事業スキームの例は次のとおりである。

（図表 3-8 PFIの全体スキームの例）



- 公共セクターはアドバイザー・コンサルタントを活用し、PFI導入の可否判断を行う。
- PFI導入の場合、公開入札により民間企業より事業実施者を募集・選定する。
- 選定された民間事業者は、対象事業を実施する「PFI事業会社（SPC）」を設立する。
- PFI事業会社は地方公共団体との間で、事業権契約・事業に提供される公有地の賃貸契約を締結。
- PFI事業会社は事業実施に必要な資金を銀行借入等により調達する。（プロジェクトファイナンス）
- PFI事業会社は建物の建設・設備の設置・施設の維持管理等の業務について、出資者である民間企業と契約を締結する（事業期間最長30年）。
- 地方公共団体はPFI事業会社に対し、事業権契約に基づき提供される公共サービスの対価として「サービス料」を支払う。PFI事業会社は受け取ったサービス料により借入金返済・

配当金支払を行う。

- PFI事業会社は事業終了後解散、施設等の資産は地方公共団体へ譲渡(有償/無償)。

■ PFI事業の種類

一般に、PFI事業は、事業特性(資金回収方法・官民間の役割分担)に応じた「事業類型」による分類と、施設保有・運営の主体に応じた「事業方式」による分類が行われている。「事業類型」のそれぞれの概略は次の通りである。

(図表 3-9 PFI事業類型の概要)

独立採算型 ・ 民間事業者が設計、建設、運営、資金調達を行い、受益者から徴収した料金で事業費用を賄う。 ・ 地方公共団体は事業許可等を与えるのみで、原則的に需要リスクは民間事業者が負担する。(例:有料道路、有料橋、空港関連施設等)
サービス購入型 ・ 民間事業者が施設の建設・管理等を行い、契約を結んだ地方公共団体等にサービスを提供し、その報酬として公的部門から徴収する料金で費用を賄う。この場合の地方公共団体等の支出は、VFMの考え方に基づく。 ・ 民間事業者が提供するサービスへの対価支払いは、一定の規格や関連法などを満たしていることが前提となる。サービス提供に瑕疵等があった場合に備え、支払額減額・契約解除等のメカニズムを組み込むことが必要となる。(例:庁舎、公立病院等)
ジョイントベンチャー型 ・ 官民双方の資金を用いて施設の建設・管理等を行うが、あくまでも民間事業者が事業を主導する。 ・ 公的部門の役割は、商業ベースで採算が採れないプロジェクトを民間事業者が期待する収益が得られるように分担金を設定すること、都市開発については通常、公的部門が土地とインフラの一部を提供し、新規建設は民間が担当する等が上げられる。(例:都市開発、鉄道、路面電車等)

■ PFI事業方式

事業方式による分類は、施設の所有・運営上での官民の責任の所在によるものである。ある程度

の公共・民間の関与度合いを示すが、法制度上民間が保有できない施設等もあり、リスク・責任・役割分担については概ねの官民関与の関係を示すに留まる。

(図表 3-10 P F I 事業方式の概要)

関与 度合	P F I 事業手法	概 略	財産 保有	運営 主体	資金 調達	公共への 所有権移転	特 徴 等
公共 関与 ↑	D B O 方式 (Design Build Operate)	資金調達は公共、設計・建設・運営管理を民間に委託	公共	民間	公共	- - -	・ 資金は起債・一般財源等、財政の平準化効果は無い。 ・ 現行地方財政の枠組で可能
	B T O 方式 (Build Transfer Operate)	民間が建設、完工後所有権を公共へ移転、民間が事業権を受け運営	公共	民間	民間	完成時	・ 固定資産税課税対象外 ・ 民間破綻の場合も公共の財産所有権に影響なし
	B L O 方式 (Build (transfer) Lease(back) Operate)	民間が建設、完工後所有権を公共へ移転、民間が施設のリースバックを受け運営	公共	民間	民間	完成時	・ B T O 方式に準ずる特徴 ・ 民間に資産買取オプションを与える
	B L T 方式 (Build Lease Transfer)	民間が建設、完成後公共へリース。運営は公共が行う	民間	公共	民間	契約終了時	運営は公共が行い、民間は金融面での関わりが中心
	B O T 方式 (Build Operate Transfer)	民間が建設、運営し、事業契約終了時に公共へ資産譲渡	民間	民間	民間	契約終了時	・ 固定資産税課税対象 ・ 民間の創意工夫を引き出すインセンティブ大
民間 関与 ↓	B O O 方式 (Build Own Operate)	民間が建設・運営、契約終了時は施設撤去または民間事業化	民間	民間	民間	- - -	・ 固定資産課税対象 ・ 公共にとり陳腐化リスク回避のメリット有り
	その他手法 (D B、B O 等)	- - -	-	-	-	- - -	- - -

■ D B O 方式 (Design Build Operate)

本方式は施設等の設計・建設・運営管理を民間に委ねるもので、資金調達は地方公共団体が行う(一般財源投入、起債、国庫補助金等)。したがって、一般的に P F I 事業の特徴とされる地方債の抑制・民間資金の投入は無い。

■ B T O 方式 (Build Transfer Operate)

民間事業者が施設を建設、その後、施設の所有権を公共セクターに譲渡する。

民間事業者は公的部門から施設の使用権の承諾を受け運用収入を得る。

整備される施設等の法制度上等の制限の点から公共が施設を所有することが必要な場合等に適用される。

民間事業者は、固定資産税等の回避、資産圧縮などの点でメリットがある。

施設の性能、維持管理等に関する責任分担を明確にすることが必要である。

■ B O T 方式 (Build Operate Transfer)

民間事業者が施設を建設、一定期間にわたり運営・管理し、事業権契約終了後に施設の所有権を地方公共団体に譲渡する。

譲渡価格決定(有償譲渡・無償譲渡)、について検討が必要。

■ B O O方式(Build Operate Own)

民間事業者が施設を建設、地方公共団体との契約に基づき事業を実施する。

契約終了後も事業者が施設を保有し事業を継続、又は施設を撤去し現状復帰。

契約期間終了後の事業の確保等に関する検討が必要

3.2.4 V F M (Value for Money)

【関係する個別マネジメントフレーム】

プロジェクト戦略マネジメント
バリューマネジメント

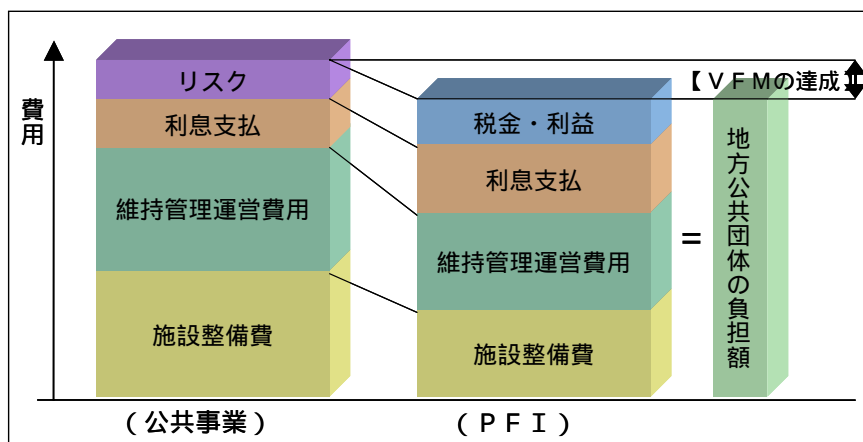
PFIでは公共セクターにとり、経済的メリット(事業費用の削減)または便益的メリット(公共サービスの質の向上)がもたらされることが大原則である。VFMの目的は、公共セクターとしてプロジェクト価値をどのように定義するか、いかにPFI事業メリットを極大化するかにある。この観点から、プロジェクト戦略マネジメント、バリューマネジメントとの関連が強い。

VFM(バリューフォーマネー、Value for Money)は、PFIにおいて最も重要となる考え方であり、PFI導入によりもたらされる公共セクターの経済的メリット(財政負担上のメリット)を、従来の公共事業との比較において検証することを意味している。

一般的には、公共セクターが直接事業を行う場合に比べ、民間事業者の創意工夫を活用することにより「施設整備費」、「維持管理・運営費用」は低減されると言われている。一方では、資金調達について、公共事業として公共セクターが起債(国債、地方債等)により資金調達を行う際の調達コストは、PFIにおいて民間事業者が民間借入ベースで資金調達を行う際のコストより低いと考えられる。

また、公共事業の場合は、事業実施に伴う「リスク」は基本的に公共セクター自らが負うことになるが、これらを民間事業者に適切に分担させることにより、公共セクターはリスクが万一顕在化した場合の費用負担を低減することが出来、一方、民間事業者は適切なリスクを引き受けることによりビジネスチャンスを得る。すなわち、公共事業で公共セクターの持つリスクを、PFI事業においては民間事業者の利益(及びそれに対する税負担)へ転換するプロセスが生じることとなる。

図表 3-11 バリュー・フォー・マネー（VFM）の概念



VFMの検討は、公共セクターの費用負担額を、従来型公共事業として整備した場合とPFI事業として整備した場合において、初期投資部分(施設等の整備費用)だけではなく、事業期間全般に渡る運営費用、維持管理・修繕費用を含む「ライフサイクルコスト」の現在価値(NPV:ネット・プレゼント・バリュー)⁶ベースでの比較で行う。

$$\text{VFM} = (\text{公共事業方式のライフサイクルコスト}) - (\text{PFI事業方式の場合の公共側財政負担額})$$

図表 3-11 は、公共セクターの観点からのVFMの概念を示すが、PFIへの参加者は公共セクターの他、民間事業者、金融機関があり、それぞれ事業参加の目的は異なっている。

公共セクターは、PFI導入により低廉な施設の整備・運営費用、質の高い行政サービスの住民への提供、財政の効率的運用等を目的としているのに対して、民間事業者は事業を実施することによる収益機会の確保が主たる目的である。また金融機関は民間事業者に対する融資債権の保全、リスク/リターン観点からみた適切な水準の利息収入を目的としている。

公共セクターが民間事業者に低廉な費用で高水準のサービスを求めた場合、民間事業者は収益機会は逸する可能性が生じ、最悪の場合は事業期間途中で破綻する危険も存在する。事業収益は金融機関からの借入の返済原資となるものであるから、金融機関の債権保全にもマイナス影響を及ぼすこととなり、金融機関が融資に応じない可能性も生じる。また、金融機関が民間事業者に

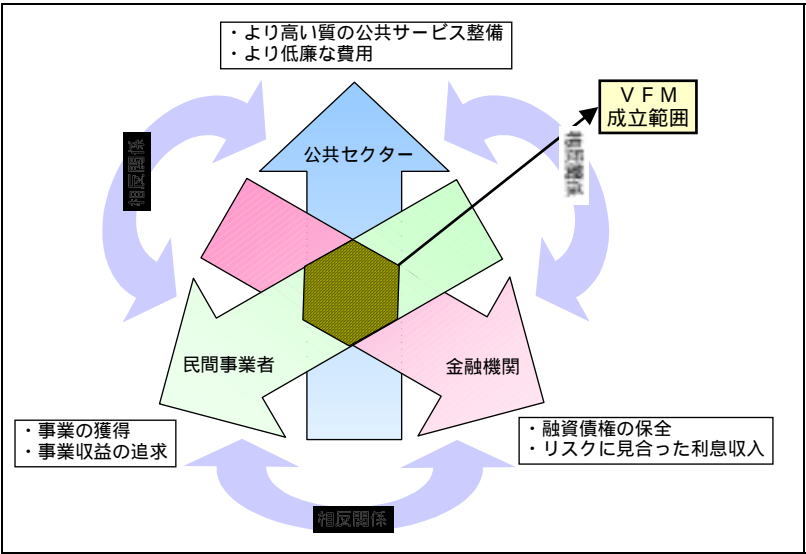
⁶ 元々は債券投資での考え方で、将来生まれる価値を現在の価値に引き直したもの。利回り(r)が4%であるとした場合、現在の100円と、1年後の104円の価値は等しいとする。

$$\text{現在価値} = \frac{n \text{ 年後の将来価値}}{(1 + r)^n}$$

対して求める金利の水準によっては、民間事業者は収益を確保できず、公共セクターが事業の破綻を防止するため、すなわち公共サービスの中断を阻止するため、何らかの形で資金的負担を行わなければならないことも考えられる。このように、公共セクター、民間事業者、金融機関の目的は相反するものであることがわかる。

この観点からVFMを定義する場合、図表 3-12 の通り3者の利害関係が共通する部分がVFM成立範囲となる。

(図表 3-12 PFI事業参加者の利害関係から見たVFMの概念)

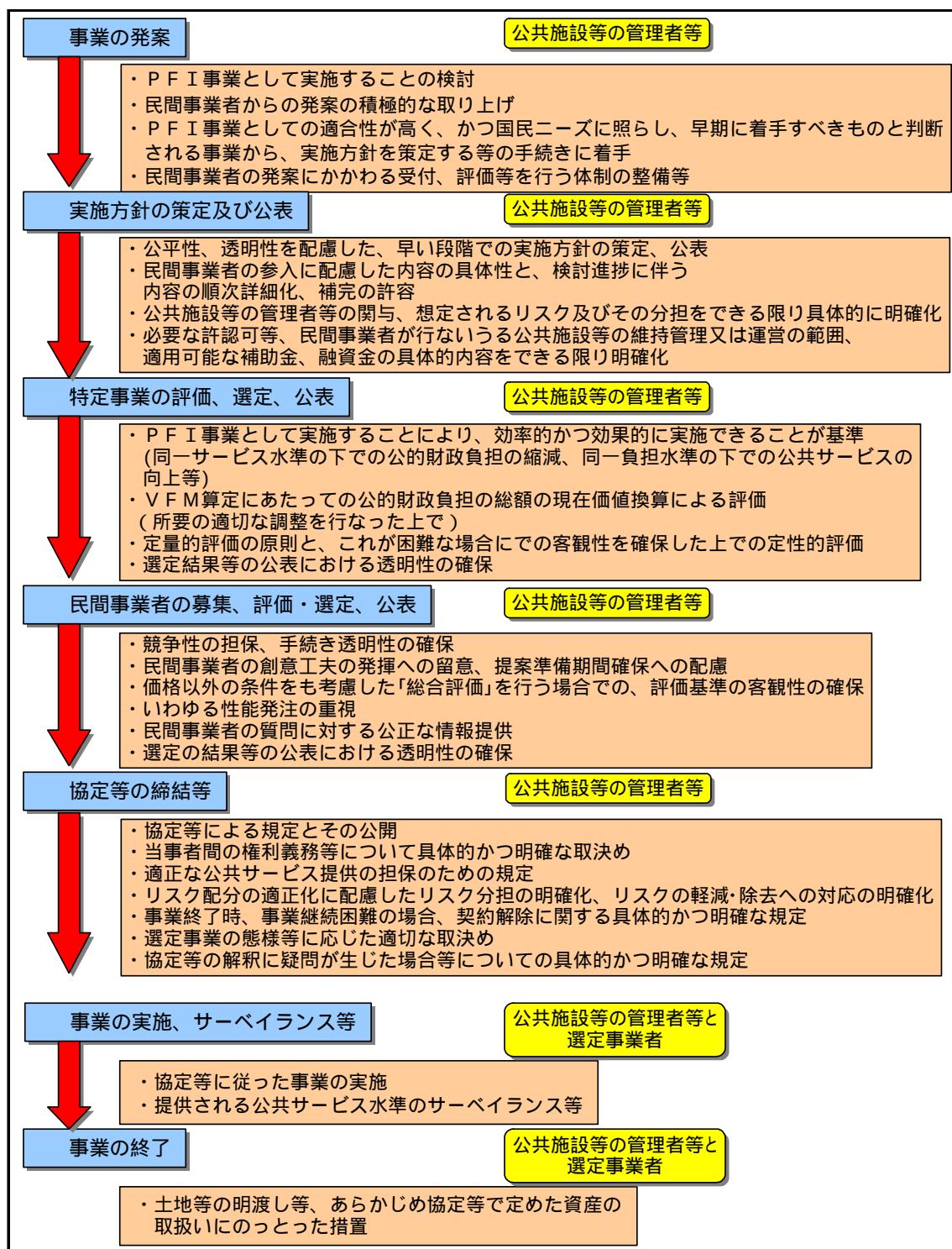


3.2.5 PFI事業化プロセス

【関係する個別マネジメントフレーム】 PFI事業化プロセスでは、公共セクター、民間事業者、金融機関が同時進行的に実施する夫々の取組を明確化し、その相互関連性を定義することが重要である。具体的には、実施方針の公表、事業者募集に際しての公共セクターと民間事業者間の質疑応答等をいかに活用し、必要に応じ公共セクターの当初戦略を修正し、PFIの実行性を向上させるかとの観点から、上記個別マネジメントフレームが重要になると考えられる。	プロジェクト目標マネジメント プロジェクトシステムズマネジメント 関係性マネジメント コミュニケーションマネジメント
--	---

内閣府が公表している「PFIのプロセスに係るガイドライン」では、PFI事業化プロセスを次の通り想定している。

(図表 3-13 PFI事業プロセスの概要)



(内閣府 HPより引用)

上記 ～ のプロセスのうち、「事業の発案」及び「実施方針の策定及び公表」はPFI推進法上の拘束力を有するものではない。「実施方針の策定及び公表」は、公共セクターがPFIにより整備・運営を検討している事業の概要を広く民間事業者等に知らせ、同時に民間事業者等からの意見を、事業条件として反映させることが主な目的となっている。実施方針は、必要があれば複数回にわたり改訂等を行うことが可能である。

「実施方針の策定及び公表」に続き、公共セクターはVFMの検証、PFI事業条件の詳細化等を行った上で、VFM達成が見込める等の結果の場合、公共セクターは当該事業を「特定事業」として選定する。この以降、公共セクターは、PFI推進法に基づく事業として、正式に事業の実施にむけ行動することになる。

すなわち「特定事業の評価、選定、公表」は、PFI事業化プロセスにおいて、一つの「マイルストーン」であることに注目する必要がある。

3.2.6 行財政改革の中でのPFIの位置づけ

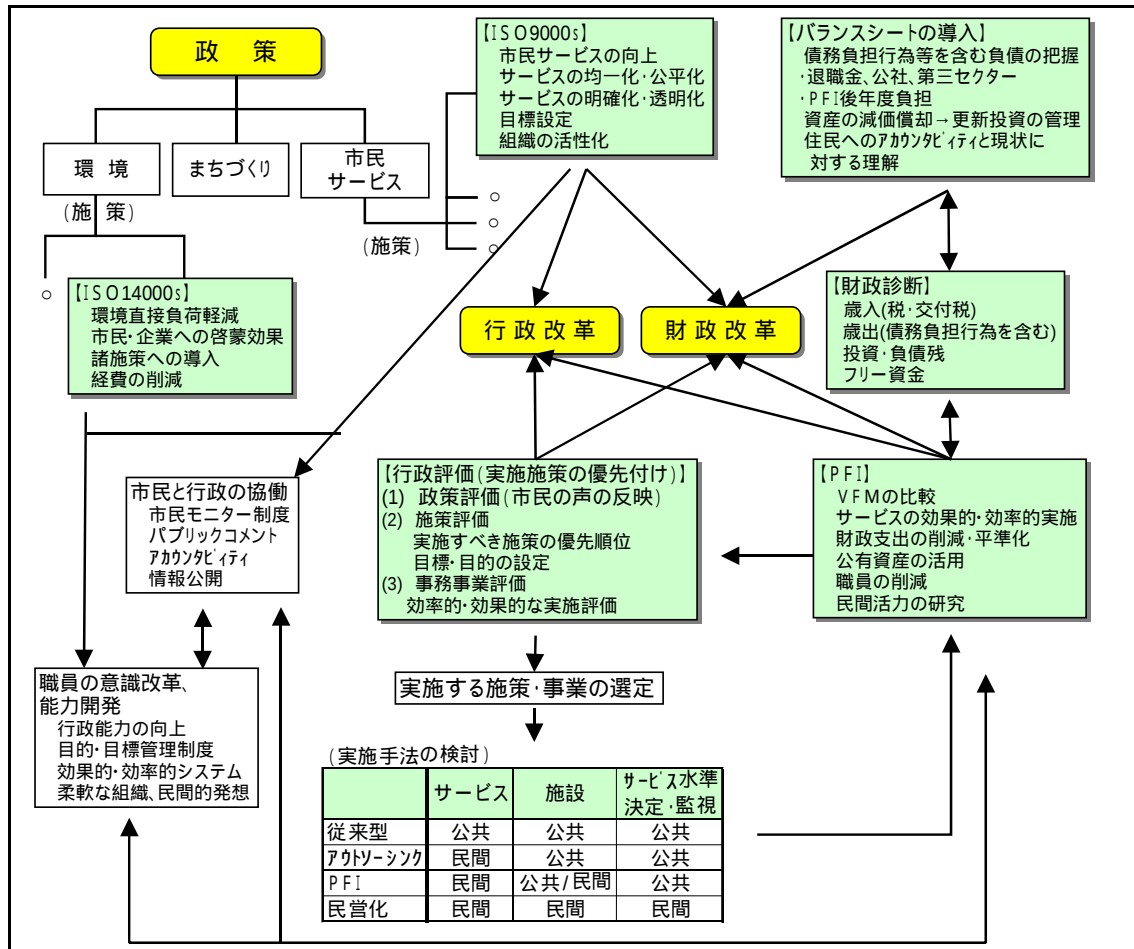
【関係する個別マネジメントフレーム】 プロジェクト戦略マネジメント

PFIの実施は、公共セクターの上位施策に則って行われる。従ってプログラムとしての上位施策等とプロジェクトであるPFIの接点を明確化することが必要となる。プロジェクト戦略マネジメントは「プログラム」と「プロジェクト」のインターフェースとなり得るもので、PFIの公共セクターにおける意義・位置づけを定義する上で重要である。

現在、公共セクターは「行財政改革大綱」等を定め、PFIをその一部とする行財政改革に取り組んでいる。その他のNPM(New Public Management、新公共経営)手法として、行政評価、事務事業評価、政策評価、ISO14001・ISO9001認証取得、バランスシート作成による財政状況把握等がある。

NPM手法は、それぞれ単独で実施するのではなく、総合的な見地から、上位計画である行財政改革大綱等及び他のNPM手法との関連を認識しつつ、総合的な観点から実施する必要があると考えられる。PFIについてもPFIを実施すること自体が最終的な目的ではなく、行財政改革への貢献の観点をもって事業を検討、実施する必要がある。

(図表 3-14 PFIと行財政改革関係図)

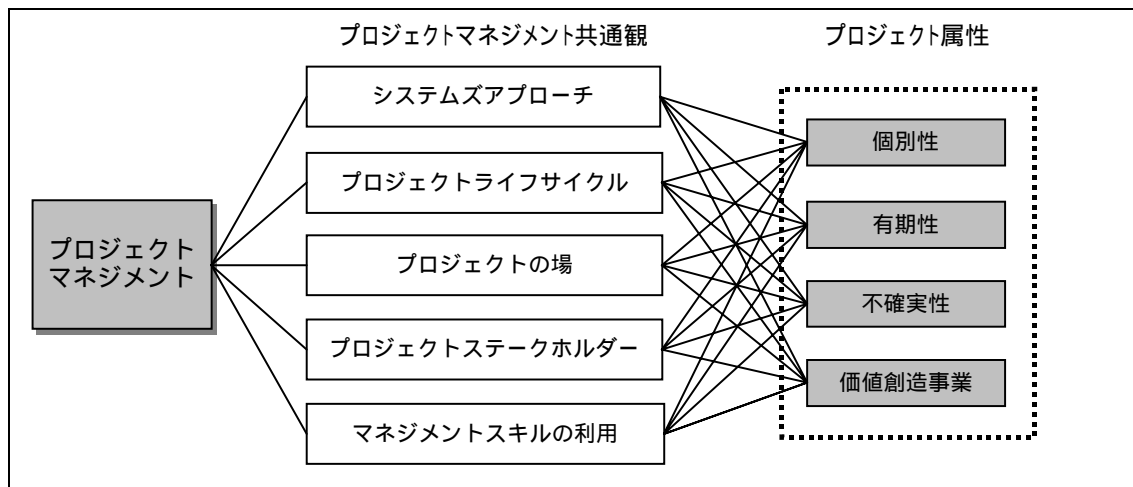


3.3 PFIへのP2M概念の導入

3.3.1 PFIとプロジェクトマネジメント共通観

プロジェクトマネジメント共通観は、「プロジェクトの基本属性と発生現象に対して、個別マネジメント、複合マネジメント、自然・社会・経済関係の相互影響力から引き出されるプロジェクトマネジメントの形式を具現化するための共通理解である⁷⁾」とされている。

⁷⁾ P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック(PM資格認定センター) p27



(出典：PMCC)

PFIは10～30年にわたる長期事業であるため、事業期間中にわたる不確実性を有している。事業への参加者も一義的に公共セクター、民間事業者、金融機関の3者があり、さらに民間事業者は建設会社、ビルメンテナンス会社、対象事業の運営会社、商社等の複数企業からなるコンソーシアムであるなど、多数のステークホルダーが存在している。

一方、PFIは本来公共セクターが行っていた公共サービスの提供を民間主導で行わせるものであり、PFI事業の破綻は公共サービスの中断に結びつく危険性が高いことから、原則的にはPFI事業破綻は発生してはならない。

多数のステークホルダーが関係する複雑な事業を、不確実性をコントロールしつつ長期にわたって安定的に運営するためには、基準・視点を一元化し、ステークホルダーが共通の理解を持った上で、各自の役割を果たさなければならない。

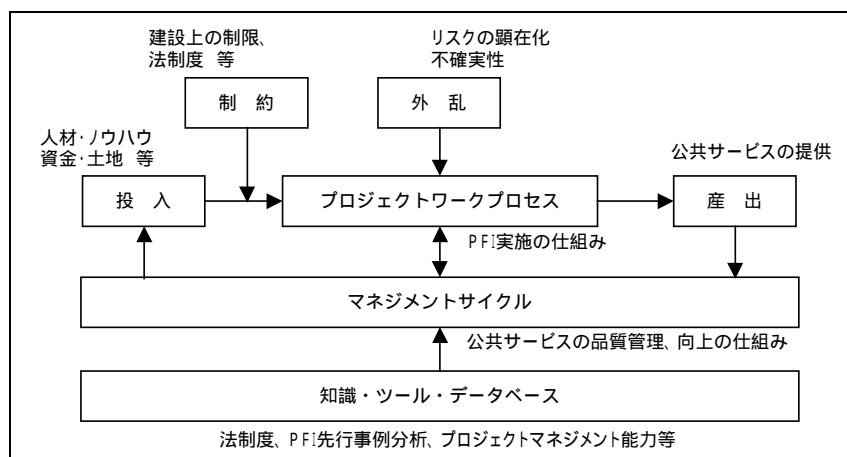
こうした大原則をプロジェクトマネジメント共通観を通じて認識し、PFIが円滑に実施できる仕組みを構築することが重要であると考えられる。

(1) システムズアプローチの視点

PFIは、多数のステークホルダーが関係する事業であるため、単独型のプロジェクトではなく、複数のプロジェクト(第一層として公共セクターのプロジェクト、これを受けた形での、民間事業者、金融機関のモジュラープロジェクト)が平行して実施されることになる。特に公共セクターはプロジェクトオーナーとの位置づけとなることから、公共セクター自らのプロジェクトだけでなく、各モジュラープロジェクトの実施についても、投入しうる資源(物的資源、金融資源、知的資源、情報資源等)を把握し、全体として、長期にわたる複雑・不確実性の高いプロジェクトを遂行し、VFM達成、住民満

足等の価値の創造を指向していかなければならない。

図表 3-15 PFIでのシステムズアプローチの考え方



(2) プロジェクトライフサイクルの視点

PFIプロセスと公共セクターのプロジェクト、民間事業者・金融機関の各モジュールプロジェクトを対比させて見ると図表 3-16 の通りとなる。

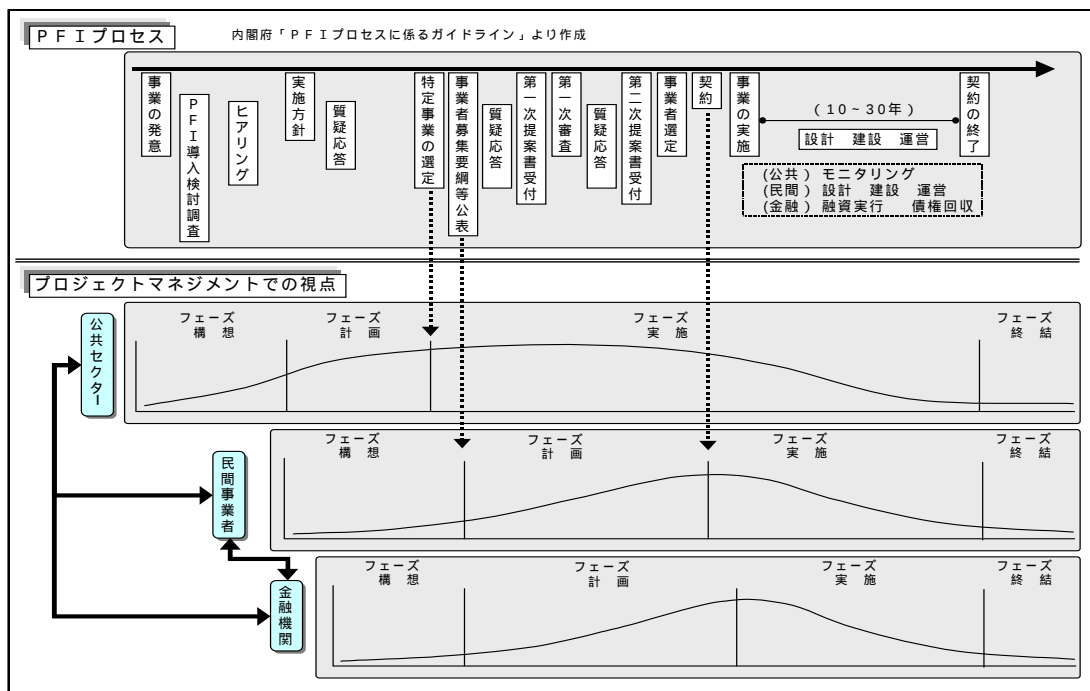
各プロジェクトのライフサイクルにおけるマイルストーンは、必ずしも一致していないが、プロジェクト相互に関連性を持っており、これらの関連性を認識したプロジェクトの遂行が求められる。

(3) プロジェクトの場・プロジェクトステークホルダーの視点

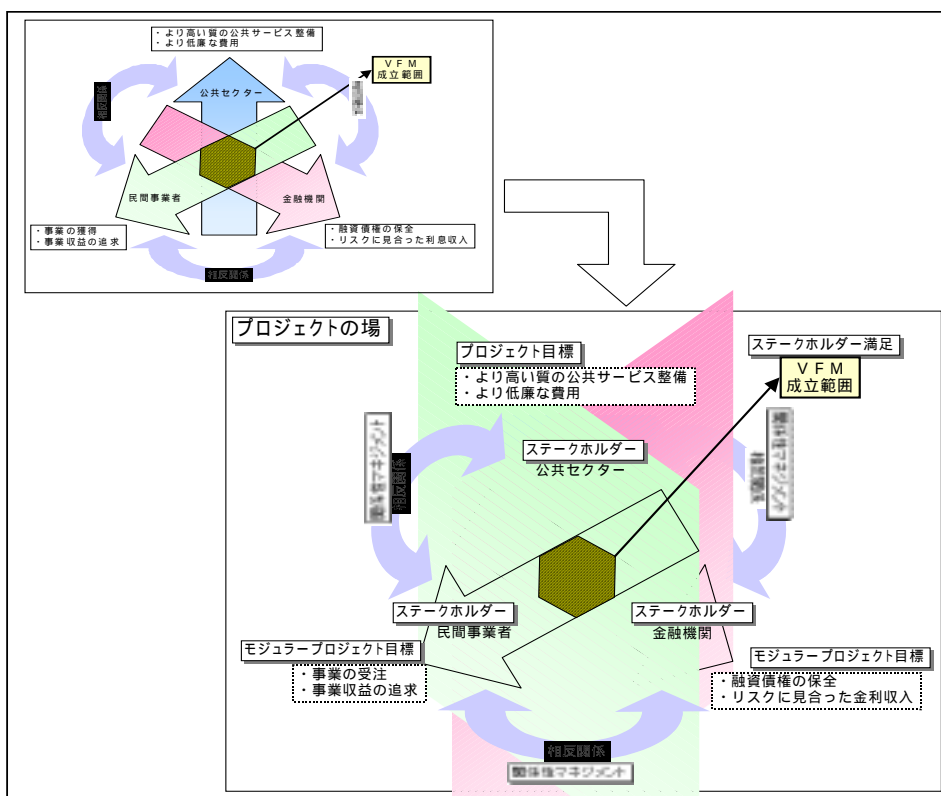
図表 3-12 でPFI参加者の利害関係から見たVFMの考え方を示した。これにさらにプロジェクトの場、プロジェクトステークホルダーの考え方を追加したものが図表 3-17 である。PFIにおけるプロジェクトの場とは、モジュールプロジェクトを含めたプロジェクト全体の目的、すなわち「公共サービスの実施」を各ステークホルダーが理解し、ステークホルダー各自の目的を指向しつつも、相互交流・共同によりプロジェクト全体目的達成を行う場のことを指す。

また、ステークホルダー満足の一つの発現のあり方としてVFMの達成があると位置づけることができる。

図表 3-16 P F Iでのプロジェクトライフサイクルの考え方



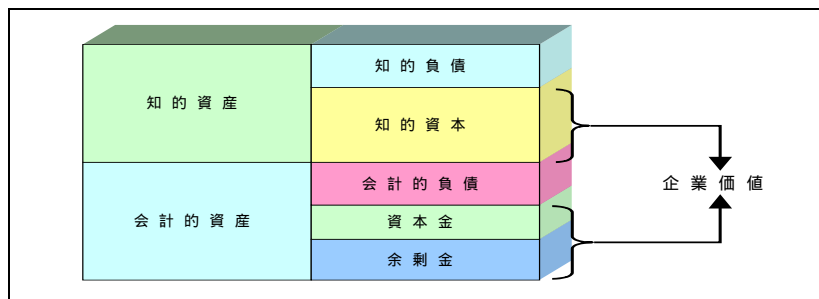
(図表 3-17 P F Iでのプロジェクトの場合、ステークホルダーの考え方)



3.3.2 公共サービスの価値把握のソリューションとしてのP2Mの位置付け

P2Mでは、プロジェクト戦略マネジメントにおいて「プロジェクト基盤システム」の一部として「ファイナンシャルドメイン」を定義し、その上位概念として、企業価値を位置づけている。

(図表 3-18 フィナンシャルドメインとしての企業価値の考え方)



(出典:PMCC)

従来型公共事業には次のような特徴がある。

- 国・地方公共団体が設定する公共事業の事業費は、一般的に条件に適合する企業であれば、実施可能であることを前提として設定されている。具体的には、事業の設計積算において、建設工事及び委託業務に係る項目、工種、使用材料及び機器、計装装置、人件費等の費用算定に標準歩掛、標準価格を使用した積算方式により定めている。

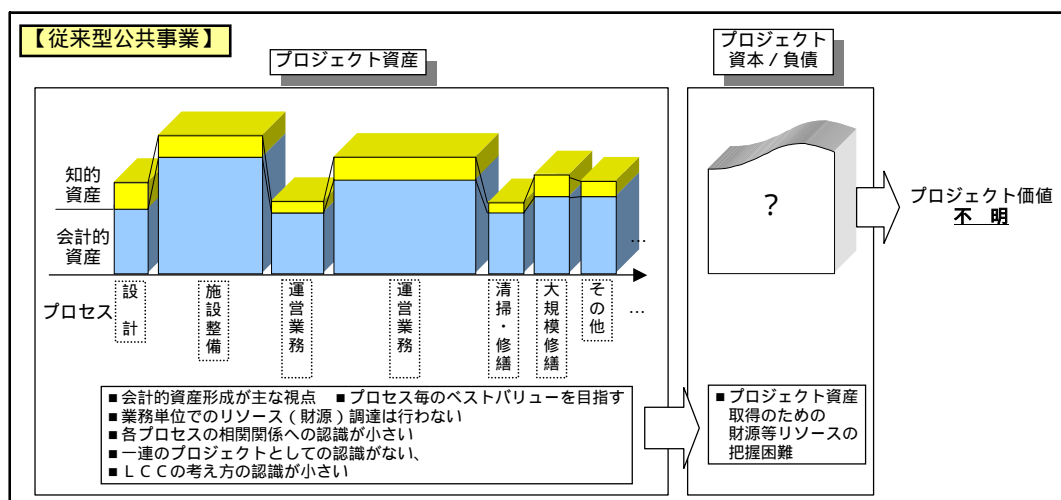
- 公共事業では、施設の基本・実施計画の策定、施設整備、あるいは施設運営段等の各段階で、競争入札を実施することで事業費の低減策を図っているが、これは設計、建設、運営の各段階でそれぞれ独立した業務としてのベスト・バリュー獲得を目的とする。

これらの特徴は、「目的に複合性がない＝対象となる事業のみを整備・運営の対象とする」、「フラグメント(＝設計、建設、運営、維持管理をそれぞれ別の業務とする)」として認識することができる。また、ある意味では公共セクターにとり「冒険的な」民間の創意工夫の積極活用を敢えて避け、一定の技術的水準にある事業者であれば、安全・確実に公共サービス整備ができることを目的としているとも考えられる。このため従来型公共事業は、公共セクター側があらかじめ整備するサービスの仕様を詳細に定める「仕様発注」の形を取っている場合が多い。

昨今の厳しい財政状況から、公共事業に対し効率性、効果の明確化が求められているが、事業の設計・建設から運営までを個別に発注する従来型公共事業では、ライフサイクルコストの考え方が

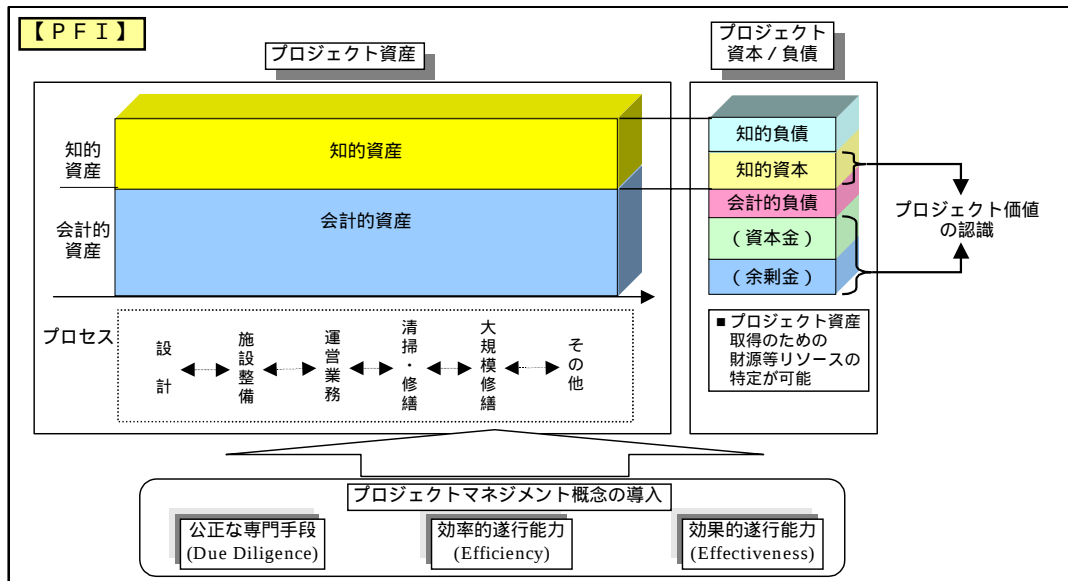
取り入れられていない。また、公共セクターが個々の事業に投入した費用(財源)は、一般の歳出の一部(General Obligation)としての位置づけであり、図表 3-18 でいう、プロジェクトでの「会計的負債」の明確化ができない。また、業務の仕様を公共セクターが定義していることから、民間事業者の創意工夫を「知的資産」と解釈した場合も、どの程度の知的資産が投入されているか把握できない(おそらく創意工夫の投入はそれほど大きくないであろうと類推される)。よって、従来型公共事業の集合体として一つのプロジェクトを認識した場合、そのプロジェクト価値は把握できないことになる。

(図表 3-19 従来型公共事業のプロジェクト価値の概念)



PFIでは、ライフサイクルコストの考え方を導入し、かつ原則的に従来型公共事業の場合の「仕様発注」ではなく、必要なサービス内容、施設機能を特定するのみで、具体的なデザイン・設計・技術等については民間事業者にゆだねる、「性能発注」の考え方をもって、民間事業者の知識・ノウハウを積極的に採択しようとするものである。さらにこれにP2Mの概念を取り入れ、プロジェクト価値を認識することが今後必要となると考える。

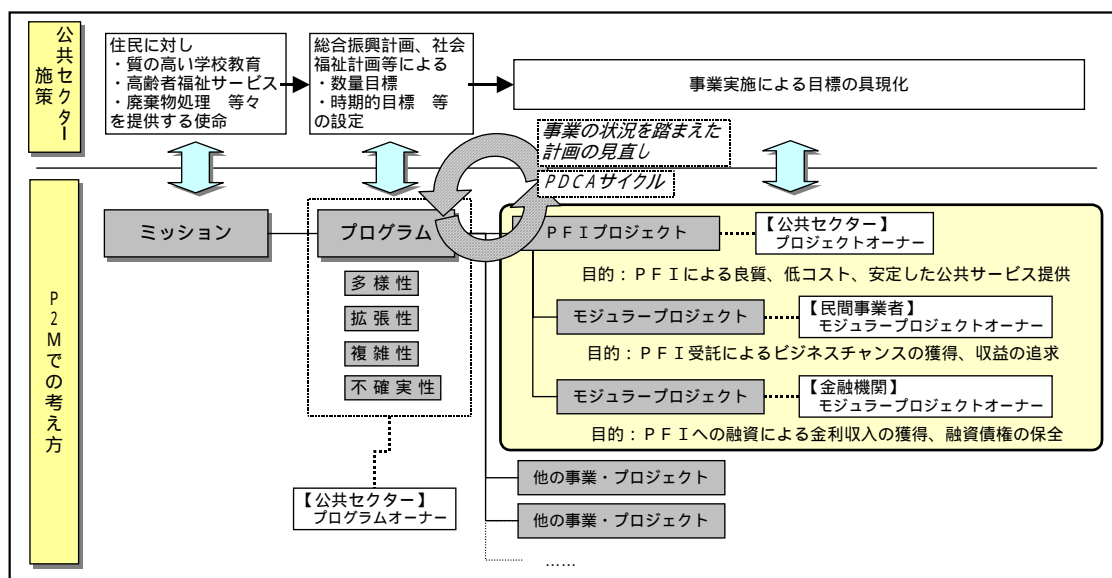
図表 3-20 P F I のプロジェクト価値の概念



3.3.3 プログラムとの連携からのPFIの考え方

PFIは公共サービスの整備・運営手法であり、公共セクターの上位計画、施策に基づいて事業を実施することとなる。従ってP2Mの考え方では、公共セクターが策定する総合振興計画、地域福祉計画、財政再建計画(NPM:New Public Management、新公共運営)等の上位計画・施策は、プログラムとして位置付けられる。

■ 事業計画・施策からの視点・位置付け



4 まちづくりとITとP2M

4.1 はじめに

現在、まちづくりのなかでの IT (情報技術の利活用) つまり、地域情報化が現在注目を浴びている。情報技術の発展とともに、各地でそれを利用したまちづくりの取り組みがなされてきた。それを一気に加速したのが、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 戦略本部) が中心となり、2001 年 1 月に立案した「e-Japan 戦略」である。この中で、政府が行うべき施策を定めた各種計画が策定され、つぎつぎと実施されてきた。一方、地方でも各地方公共団体が総合計画の元に情報化基本計画を位置づけてきたことで、IT がまちづくりの重要なインフラとしての地位を得たことは明白である。

また、一方で、まちづくりの手法にも重要な変化が起きている。従来は、政府が中央集権的に日本全体の開発を計画してきた。その名残が、集権的な税制と、地方交付税交付金による配分、地方公共団体が国から委託事業として地方行政を実施する形に表れている。それを打破するべく、小泉政権は国庫補助負担金、地方交付税及び税源移譲を含む税源配分のあり方に係る、いわゆる「三位一体の改革」を進めている。

国と地方公共団体の関係の変化とともに、地方自体も変化している。公共サービスの民間開放 (Public Private Partnership) や民間の手法を行政に応用する (New Public Management) などの考え方が浸透し、市民が積極的にまちづくりに主体的に参加、行政側もそれを歓迎する形となってきた。この裏にあるのは、情報技術の向上である。例えば、IP 技術などといったネットワーク技術の向上、安価な PC の登場などハードウェアのコストダウン、IT リテラシーなど知識・技術の浸透がある。10 年前は他国に比較して、インターネット接続コストの高さが批判されていたが、現在ではもっともコストを安くアクセスできる国のひとつとなっている。

具体的には、IT インフラの持つ、以下のような特徴が寄与している。

- ・距離の壁の打破: 遠隔地からのアクセスが可能であること
- ・情報へのフリーアクセス: 多くの人たちの間で情報を共有できること
- ・大容量化: デジタル化により、他のメディアより多くの情報を保存、活用できること

IT 技術が浸透する以前は、情報共有や市民参加のコストが高く、ほぼ不可能であった。例えば個人の意見を市政に反映しようと思えば委員会へ出席し発言するといった方法しかなく、平日昼間働

く層は事実上自分の意見を伝えることは不可能であった。現在は多くの自治体が Website を開設、どこからでも、いつでも意見や質問をぶつけることができるようになった。こうして IT の進歩が市民参加を促進し、また市民参加が新たな IT の活用方法を創造するというプラスのサイクルによって、市民をはじめとする多様な主体の参加が急速に進みつつあるのが現状である。

21 世紀になってやっとわが国でも、民間でできることはできるだけ民間に委ねるという「補完性の原則」、行政と民間とが対等の立場で街づくりに参加するという「パートナーシップの原則」を実現する機会をえることとなった。

ただし、残念ながら情報化に取り組んでいる自治体の全てが成功しているわけではない。これは、地域情報化のプログラム自体の以下のような複雑な特性に起因する。

・多義性: 地域情報化それ自身がプログラムの最終目的ではなく、行政への市民参加、産業育成・支援、市民生活の快適性・利便性増強など多様な目的の実現に寄与しなければならない。

・複雑性: 施設建設、PC 配置、ネットワーク敷設などハード施策および、ビジョン立案、人材育成、情報提供、資金提供などソフト施策の組み合わせが必要である。

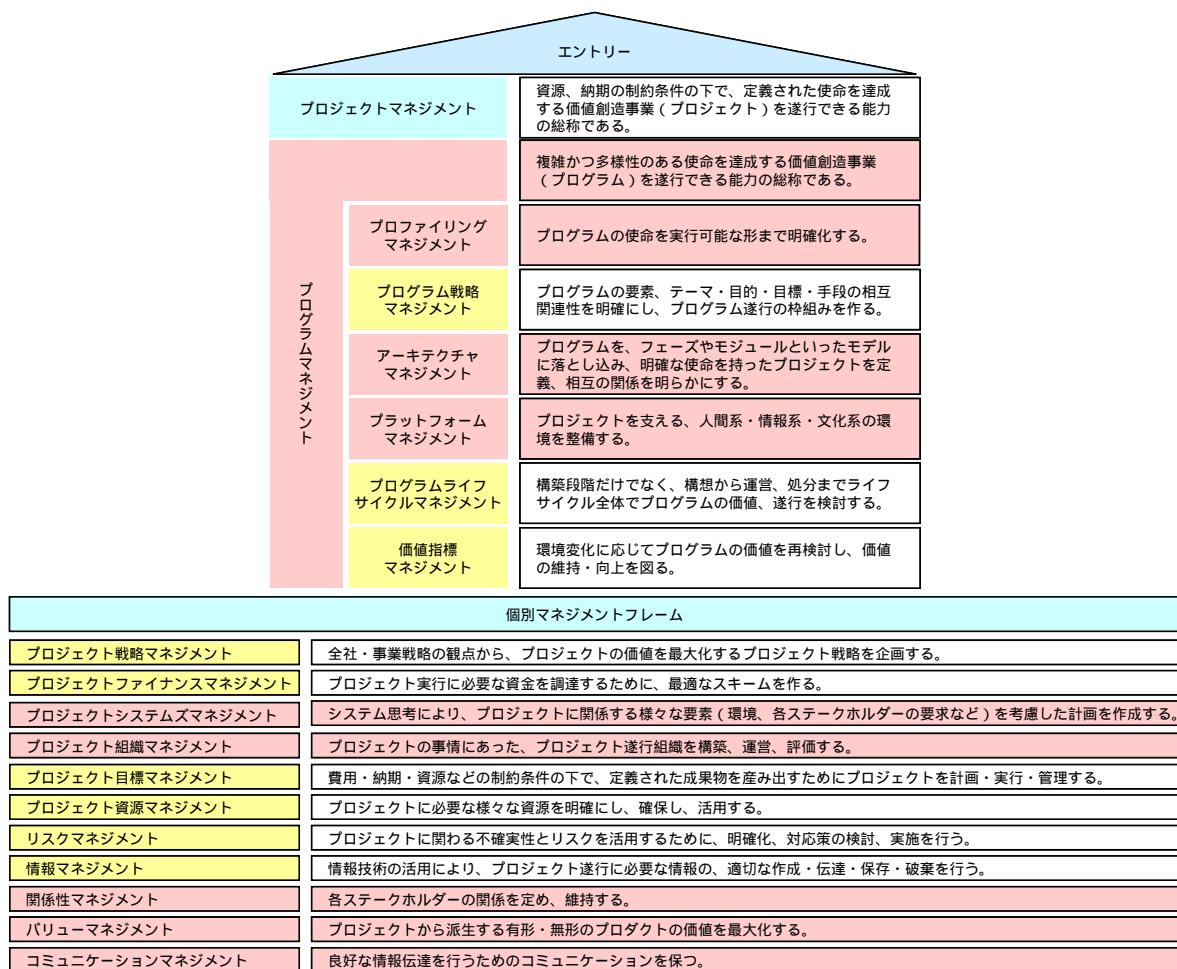
・不確実性: 目的の多義性、実施施策の複雑性に加えて、関係者が行政、民間企業、市民および非営利団体と多岐に及び、かつ実施期間も長期に及ぶため、施策の実行可能性、および効果に関するリスクが高い。

・拡張性: 地域の情報インフラストラクチャーは、市民生活、産業、行政などに活用され、また、地理的に離れた地域、団体との協働を促すことができる拡張性を持つ。

以上の 4 要素はまさしく、P2M でいう「プログラム」の特性であり、ゆえに地域情報化のような非常に重要、かつリスクの高いプログラムを成功させる上で、P2M のコンセプトやフレームワークに対する期待は大きいといえる。社団法人情報サービス産業協会編集の「情報サービス産業白書 2003」でも P2M は「ビジネス戦略策定といった上流工程からプロジェクト完了後の運用・サービス提供までを対象としたこと、複数プロジェクトの最適化を視野に入れたことなどに主な特徴がある」と紹介されている。⁸

⁸経済産業省商務情報政策局・監修 社団法人 情報サービス産業協会・編「情報サービス産業白書 2003」

P2M タワーと本章が説明するマネジメント分野



本章では、地域情報化のプロジェクトについて、官民上げての IT 利用の先進地域として有名な三鷹市をはじめ、さまざまな事例をとおして地域情報化のプログラムとプロジェクトマネジメントを説明する。その中で特に、プログラムマネジメントおよびそれをそれを構成するプラットフォームマネジメント、アーキテクチャマネジメント、プロファイリングマネジメント、プロジェクトシステムズマネジメント、プロジェクト組織マネジメント、関係性マネジメント、バリューマネジメント、コミュニケーションマネジメントにスポットを当てる。

この報告書が、新時代のまちづくりに取り組む方々がプロジェクトマネジメントを適用する際の一助になることを願うものである。

4.2 まちを巡る環境変化

現在、地方都市はこれまでにない大きな環境変化に直面している。ここでは、以下の8つの角度からその状況を分析する。

4.2.1 地方圏の人口減少と高齢化

わが国の総人口は、平成18年をピークに、以降人口減少に転じるとされている。その中で、生産年齢人口(15～64歳)は平成7年をピークに既に減少に転じており、わが国の活力低下につながる懸念されている。

こうした中で、大都市圏や地方中枢都市への人口移動が進んでおり、地方圏では、人口流出を食い止めるため、にぎわいのある魅力的なまちづくりが強く求められている。

また、わが国の少子高齢化が進展する中で、高齢が健康で生きがいを持って生活でき、誰もが安心して子供を生み育てられる環境作りが求められている。

4.2.2 価値観の多様化

社会の成熟化に伴い、物質的豊かさから、精神的豊かさへと人々の価値観が変化しており、個性的で多様なライフスタイルを選択するようになってきている。この多様性に対応した芸術・文化、スポーツ・レクリエーション、生涯学習、ボランティアなどの活動が自由に行える環境が必要である。

また、都会を離れて地方での生活を望む中高年層を中心に、UJIターンが増えており、地域を担う新たな人材として注目されている。

4.2.3 広域交流の活発化

高速交通体系や高度情報通信網の整備・進展に伴い、経済活動や生活者行動の広域化が進み、様々な広域的な交流が活発化している。また地方中枢都市は、高次都市機能の集積を高め、地方における拠点性を強めている。一方、観光・レクリエーション、定住の形で、都市と農山漁村との広域交流が活発化している。

都市間競争に打ち勝つため、高次都市機能を持った中核都市の形成が求められている。

4.2.4 経済のボーダレス化・ソフト化の進展

経済のボーダレス化に伴って、国際的な競争が激化するとともに、知識や情報、サービス、レジャーなどに対するニーズが高まり、経済のソフト化・サービス化が進展するなど、地域の産業構造は

大きく変化している。他の国ではできない高度な産業の創出のために、産学官の連携による人材の育成が求められている。

4.2.5 地球環境保全の取組み

地球規模での環境問題が深刻化しており、自然環境との共生を目指し、ますます貴重となる自然や生態系を守り、次世代に引き継ぐことが重要視されている。

今後は、環境への付加の少ない資源循環型の社会システムの構築とともに、人々の意識を高める取組みが求められている。

4.2.6 高度情報化社会の進展

高度情報通信技術は、大容量・高速性と双方向性によって、社会に大きな変革をもたらしている。

この技術により、地方からの情報発信および、利便性の高い社会の構築が可能となっている。

今後は、高度情報通信技術を住民生活の向上や医療・福祉分野、産業活動の展開に活用し、全国や世界へ多様な情報を発信することが求められている。

4.2.7 地方分権の推進

平成 12 年 4 月に地方分権一括法が施行され、自らの判断と責任の下で地域づくりに取り組む、という地方が主役の時代となる。ただし、厳しい財政状況、行政ニーズの増大、住民生活の向上、経済活動の広域化に取り組むには行政能力の向上、効率的な地方行政組織の整備・確立が課題となっている。住民の主体的参加による地域づくりの推進も求められている。

4.2.8 国際化の進展

高速交通体系や高度情報通信網の整備・進展により、国際交流活動が国レベルにとどまらず地方レベルに展開、地方都市独自の活動も増加している。

今後は、国際的な交通・運輸施設や交流施設の整備、および世界で活躍する人材の育成や外国人の暮らしやすいまちづくりが求められている

4.3 まちづくりのトレンド

これらの環境の中で、さまざまな取組みが進んでいる。代表的なものを以下に挙げる。

4.3.1 New Public Management (NPM)

NPMとは、1980年半ば以降に、行政実務の現場主導で形成されたマネジメント論であり、民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入することにより、公共部門の効率化・活性化を図る事を目的としている。NPMの基本的な考え方は、以下の4点に整理できる。

業績／成果による統制：経営資源の使用に関する裁量を広げる代わりに、業績／成果による統制を行う。

市場メカニズムによる統制：公的企業の民営化、広義の民営化（民間委託など）、エージェンシー、内部市場、PFIなど市場メカニズムを可能な限り活用する。

顧客主義への転換：住民を行政サービスの顧客とみる。

ヒエラルキーの簡素化：統制しやすい組織に変革する。⁹

では、行政評価として、バランススコアカードの導入などが、⁹については福祉や教育など公的機関が独占していた分野を民間に開放するなどが、¹⁰については、アンケート等を利用した市民からの評価の実施が、¹¹は階層の打破、組織のフラット化という形で実現が進んでいる。

4.3.2 パートナリーシップまちづくり

「パートナーシップ」とは「まちづくり等の事業において、市民、事業者、行政等の各主体が対等な立場で協力・連携し、役割や責務を自覚することを通じて築いていく、相互の信頼関係」である。¹⁰ 現在、社会が複雑化し市民の需要が多様化する中で、様々な地域課題に対応し、地域の実情にあった、活力と魅力あるまちづくりを進めていくためにも、今、市民と行政の協働・市民参画ということが求められている。多くのまちが「パートナーシップ憲章」を設定、市民と行政の立場の平等、まちづくりにおける協働を定めている。

⁹ 杉田定大、光多長温、美原融「日本版 PPP（公共サービスの民間開放）」

¹⁰ http://www.city.toyonaka.osaka.jp/toyonaka/kakubu/jutaku/pdf_ho/yougo.pdf

4.3.3 e-Japan戦略、e-Japan戦略II

政府のIT戦略本部は、IT立国の形成を目指し、2001年1月に「e-Japan戦略」を策定した。その中核をなすのが「高速インターネットを3000万世帯に、超高速インターネットを1000万世帯に利用可能な環境整備」というネットワークインフラに関する目標である。「e-Japan戦略」の目標としたITの基盤整備はほぼ完了し、このインフラを利活用した新たな戦略が必要になった。

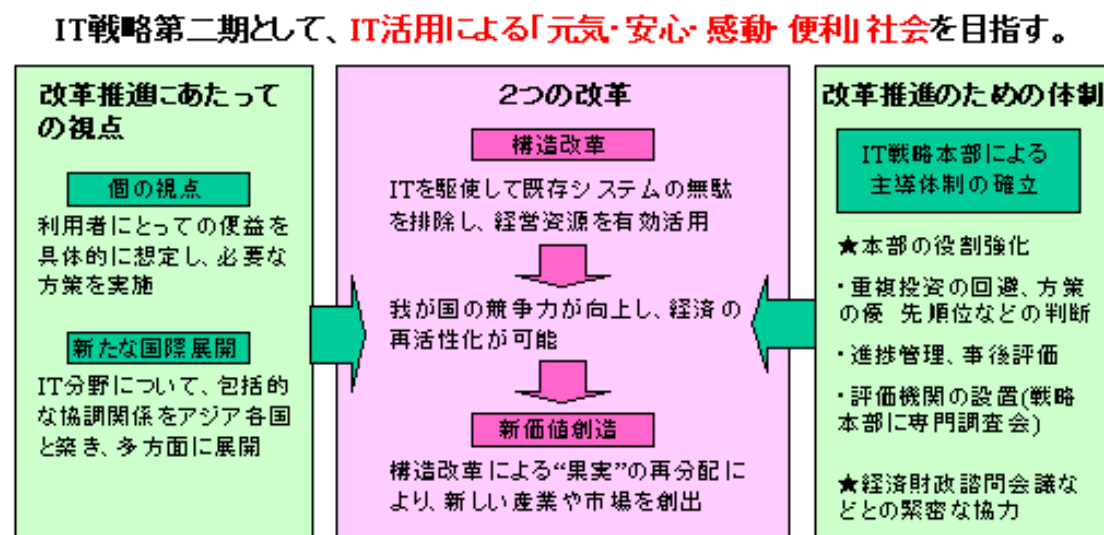
それが2003年7月に策定した「e-Japan戦略II」である。そこでは、「元気・安心・感動・便利」社会を目指し、医療、食、生活、中小企業金融、知、就労・労働、行政サービスの7分野にわたり4つの軸を打ち出している。

- ・ 構造改革: ITを駆使した無駄の排除と経営資源の有効活用
- ・ 新価値創造: IT環境上で、新しい産業・サービス創出
- ・ 個の視点: 個の視点に基づいた改革
- ・ 新たな国際関係: IT分野の国際展開

この4つの軸を見据え、IT基盤を生かした社会経済システムの積極的な変革を行う予定である。

11

図表 4-1 e-Japan戦略IIの概要



出典: IT戦略本部「e-Japan戦略II(概要)」<一部改変>

¹¹ <http://www.sw.nec.co.jp/lecture/word/ejapan2/>

4.3.4 NPO団体の活躍

日本のボランティア活動は、阪神・淡路大震災における活躍をきっかけとして、この 10 年で大きな動きとなっている。今日、NPO は、行政、営利企業に次ぐ第三の主体として、住民の多様なニーズに機動的かつ柔軟に応えらるとともに、個人の自己実現の意欲を生かすことができる仕組みとして、重要な役割を果たすことが期待されている。

平成 10 年 12 月には、ボランティア活動など住民が自発的に行う社会貢献活動を促進するため、民間非営利団体が簡易な手続で法人格を取得することができる特定非営利活動促進法（いわゆる NPO 法）が施行され、全国でこの法律に基づき認証を受けた団体は平成 15 年 12 月末で 14,657 に上っている。その中には「まちづくりの推進を図る活動」もふくまれる。

地方公共団体も、この動きを促進している。例えば、盛岡市では、交流施設「プラザおでって」の建設計画にあたり、市民活動を促進を機能の一つとして位置づけた。NPO が交流ホール、会議室などを安く利用できることで、活動が活発化し、市の活性化につながっている。

4.3.5 デジタルデバインド

「まちづくり」を IT の観点から考える際に「デジタルデバインドの解消」という問題がある。

「デジタルデバインド」とは地理的な条件に起因して発生する「情報格差」のことである。都市部では民間事業者による加入者系光ファイバ網が整備されているが、そのような通信インフラの整備が見込めない条件が不利な地域では、何らかの形でネットワークに接続するスキームが必要である。

具体的には過疎地域又は離島振興対策地域にこそ各町村が主体となった地域公共ネットワークを活用した光ファイバ網などの通信インフラの整備が必要とされており、国でもその環境整備を進めるために補助金を出すような施策が進められている。

デジタルデバインド解消を目指した地域モデル事業（例）

（平成 14 年度から導入された支援策であり、全国で初めて 10 月に秋田県矢島町が当モデル事業による補助金交付団体となった）¹²

4.4 まちの情報化の枠組み

「情報サービス産業白書 2003」では、情報化の枠組みとして、「行政情報化」「地域情報化」「個

¹²http://www.ttb.go.jp/joho/itsuisin/main/chapter05_2.html

人・家庭の情報化」「教育・学術分野の情報化」「保健・医療・福祉分野の情報化」「産業情報化」「国土交通分野の情報化」をあげている。以下に説明する。

4.4.1 行政の情報化

地方公共団体は市民や企業、あるいは他の団体に対して、行政・教育・福祉等の公的サービスを提供する役割を有する。より良いサービスを提供するために、特にポイントとなるのは、情報の公開と市民とのコミュニケーションである。

行政手続の電子化推進に関する実行計画として総務省が策定した「アクション・プラン 2002」では、市民と行政との間の申請・届出や国と地方公共団体間の手続きについて、年度別に実施時期を定めている。また、「電子署名および認証業務に関する法律」では、従来の紙と押印が必要な公文書の形態を、デジタル化が可能としたことが特徴である。各省庁は、この施策の実現に必要な法令の見直しやシステム開発などを推進していくことが求められている。行政手続オンライン化関係三法案は、国会審議を経て 2002 年に公布されている。¹³

ただし、従来から行政のシステム調達には、発注先選定および管理の難しさ、非現実的な安値による入札の頻発、大手企業への発注の偏りなどの課題があり、政府調達の仕組みの改革は急務である。政府は 2001 年に「情報システムに関わる政府調達制度の見直し」に関する報告を取りまとめ、経済産業省は「IT アソシエイト協議会」を設け、調達の透明性、公平性を保つ方法を検討している。

14

4.4.2 個人・家庭の情報化

現在は、ADSL など高速回線の普及によるインターネットの各家庭への浸透、家電に IT 技術を用いた情報家電の登場など、個人・家庭における IT 利用が利便性、安全性の向上を促進している。特に近年のインターネットの普及は着実で、わが国のインターネット利用者数の順位はアメリカに次いで世界第 2 位となった。家庭内でも、情報家電など各機器が無線 LAN によりネットワーク化され、ホームオートメーションなどのサービスの高度化が活発化している。ネットワークのアクセシビリティ、容量の向上は、「ユビキタスネットワーク社会」の到来を予見させるものである。

しかしその一方で、コンピュータウイルス、クラッキング、個人情報の漏洩などネットワーク社会での

¹³ 「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律案」「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律案」の 3 つを指す。

¹⁴ 「情報サービス産業白書 2003」

安全性が脅かされている事件も頻発している。安全な利活用方法の教育とともに、情報技術の知識、経験が浅くとも安心して利用できる環境を作り上げることが、さらなる浸透に必要である。

4.4.3 教育・学術分野の情報化

学校や、教育においても情報技術の応用は活発である。現在は学校への PC 導入や、インターネット接続などほぼインフラ整備が一段落している。次なる課題は、ソフト側、つまりコンテンツの充実や教員の指導力向上である。このため、文部科学省は、ネットワーク提供型コンテンツ開発事業や IT 活用指導力向上プランを掲げている。

特に、ネットワークを利用した遠隔地での教育提供である e ラーニングは、わが国でも 2000 年ごろから注目が集まり始め、企業、大学を始めとする公的教育機関などで導入が拡大している。

4.4.4 保健・医療・福祉分野の情報化

保健・医療・福祉分野では IT 技術を入々の健やかな生活に役立てる挑戦がなされている。IT 技術の応用により、電子カルテによる病院間の情報共有や、電子レセプトによる診療報酬の請求の自動化など、医療機関内、医療機関相互、医療機関、行政、患者間の協働が可能になり、より高度なサービスを提供する方向が模索されている。保健医療福祉情報システム工業会の統計によれば、2001 年度の保健・医療・福祉分野の情報システム売上高は約 2,459 億円に上っている。ただし、課題もあり、システム間で用語・コード・体系が統一されていないことが障害となっている。これらプロトコルの標準化、共有化が必要である。

4.4.5 産業分野の情報化

企業における情報化がこの分野である。産業分野では、他の分野に先駆けて情報化が進んだ。特に 90 年代後半は IT 化が競争力強化の鍵としてもはやされ、多くの企業が情報化投資を増大させた。ただし、企業業績の低迷、情報化投資の効果が不明確であったことから、近年は企業の情報化の取り組みも慎重になりつつある。

経済産業省「情報処理実態調査」によれば、2000 年度における 企業あたりの情報処理関連諸経費は 9 億 4,411 万円であり、1999 年度に比較して、10.8% 減少している。

2001 年度、2002 年度はさらに現象が見込まれているところからもこれが伺える。内容的には、ハードウェア関連費用からソフトウェア、サービス関連費用へのシフトがみられる。大企業へのシステム導入はほぼ一巡し、中小企業の使い勝手のいい情報システムへのニーズが高まっている。

4.4.6 国土・交通分野の情報化

光ファイバーが道路、河川、下水道に敷設され、地図情報、交通情報に関する情報化が進んでいる。現在は、GIS(Geographical Information System)および ITS(Intelligent Transport System)に注目が集まっている。

政府の e-Japan 戦略に基づき、「GIS アクションプログラム 2002-2005」が策定され、GIS 利活用環境の推進が明確化された。国土地理院は、空中写真や地球の標高データなどのインターネットによる提供を始めている。

ITS は高度情報通信社会推進本部の下、関係 5 省庁で推進されている。地域 ITS は、高知県、岡山県など 5 地区でモデル実験が行われている。カーナビゲーションの低価格化、サービス充実により、着々と実現へのステップが整いつつある。

その他、国土交通省は、各種の申請や届出をはじめとする行政手続きの電子化を急速に進めている。

では、以下に地域情報化の成功事例を、P2M のコンセプトやフレームワークの視点から分析、地域情報化のプロジェクトにおける P2M 適用の可能性を示す。

4.5 情報化による新しい社会基盤モデルの創造

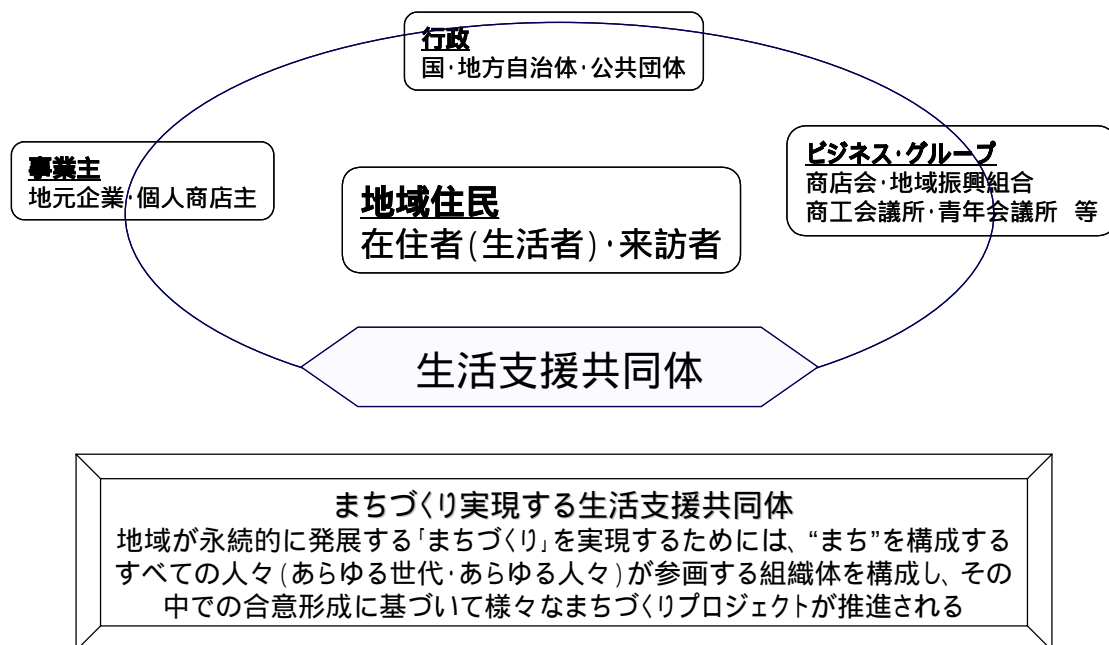
4.5.1 「まち」に存在する「情報」のあるべき姿

4.5.1.1 まちづくりの参画者

これまでの行政主導による、ハコからアプローチするまちづくりにも昨今大きな変化が見られる。

近年では地域住民自身が問題意識をもって「ボトムアップ型」でアプローチをし、あらゆる問題提

まちづくり参画者



起・解決を図っていくケースが多くなっている。

「まちづくり」とはそのまち「場所」に存在する全ての人々がそれぞれの立場から自身の能力を発揮して「まち」を形成していくプロセスに関与している。

あらゆる人がその人の特性・能力を生かし、それぞれの立場で「まちづくり」というひとつのゴールに向かうために力を合わせていくことは、まさに「プロジェクト」の概念に等しい。

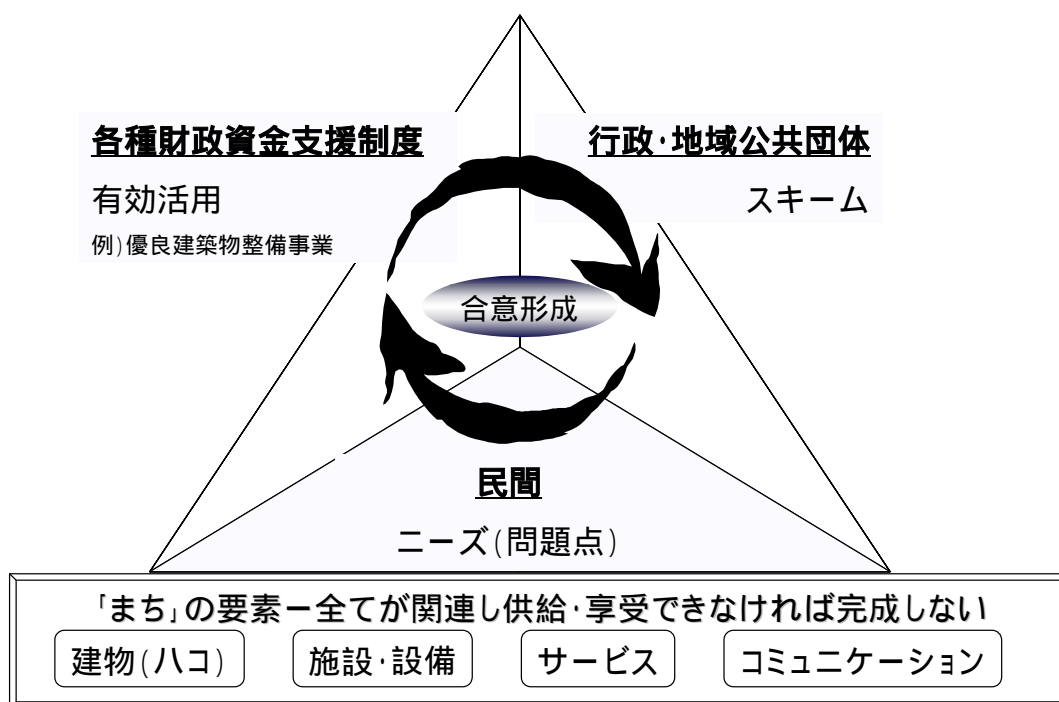
このようなあらゆるバックグラウンドの人々が協調・協業するためにはプロジェクト・マネジメントの知識は非常に有効に寄与するものと考えられる。そして、そのプロジェクトが有機的に結合し、新たな価値を創造していくという、プログラムマネジメントも今後重要な考え方になっていくと思われる。

「まちづくり」に関連するプロジェクトはあらゆる事業として存在している。その中でも特に昨今注目

され、強力に推進されているものに、「地域情報化」がある。本稿ではその地域情報化を切り口にP2Mの有用性について考察してみる。

現在、国の e-Japan 構想に基づいたあらゆる地域情報化施策が実行されている。そのスキームはサービス特化型、システム特化型、多岐にわたるが、いずれにしても行政主導というよりは、まちに存在する全ての人々がそれぞれの立場・要望を持ってあらゆる情報化施策に関与しそれぞれが単体のプロジェクトとして存在してる場合が多い。

まちづくりのためのフォーメーション



「まちづくり」において、上図にあるようにそれぞれの要素(行政・財政支援制度・民間参加者)が全てバランスよく結合され、ひとつの合意形成のもとプロジェクトが推進されていかなければならない。そしてそのプロジェクトの目的はあくまでも地域の活性化に寄与できる「サービスの提供」のためのスキーム構想であり、システム構築でなければならない。

P2Mでも、その点が語られている。「まちづくり」とは、そこに住まう人が居る限り永続するものである。何かモノを作っておしまい、という形ではなく、作られたものは運用され、運用の結果、精査・改善が施され、さらに発展的プロジェクトに反映されていく。

これはまさにP2Mでいうサイクル型プロジェクト結合であると言える。

ひとつのプロジェクトがスキームモデル、システムモデル、サービスモデルというサイクルで結合され、さらに次プログラムとして展開されていく。

スキームモデルでは必要なシステムを計画し、その結果構築されたシステムをどのように運用するかサービスモデルで実践し、その結果を更なる次工程プロジェクトに繁栄させる。

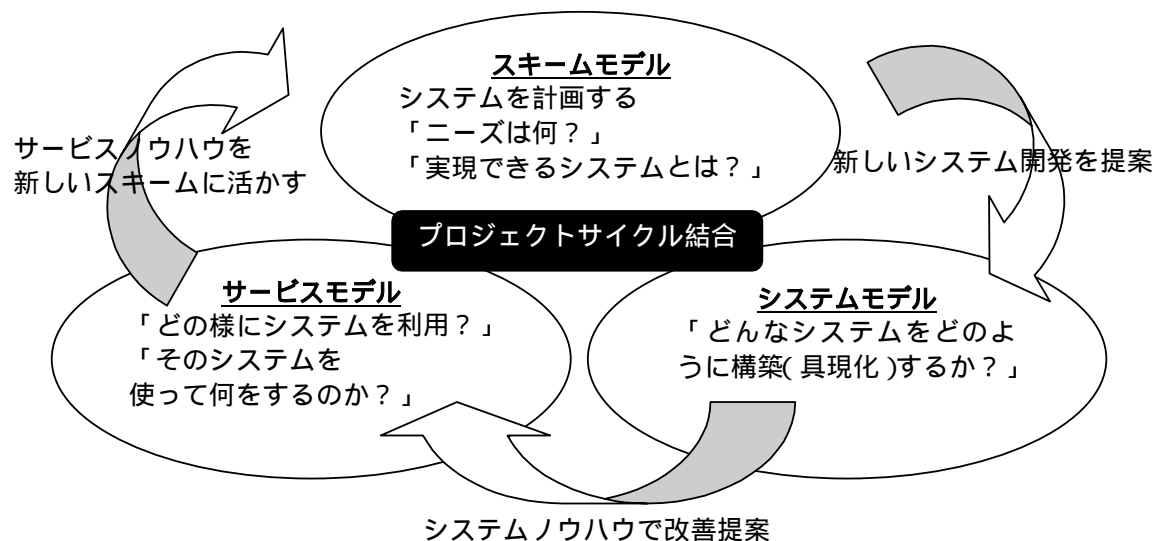
スキームモデル、システムモデル、サービスモデルのそれぞれのプロセスを「独立した単一のプロジェクト」として捉えることもできるが、それぞれを連携させ新しい価値を創造していこうというのがP2Mの特徴的なポイントである。

「ハコ」を作るのが先ではなく、ハコの手前にはニーズがあり、ニーズのために必要なシステムを検討するスキームモデルが存在し、ハコを作ることがシステムモデルといえることができる。

これはハコ(建物)に限られた話ではなく、地域情報化にも当てはめて考えることができる。

地域情報化というと単にシステムのインフラを構築する、という段階で終了しがちであるが、本来はインフラを構築した後にそのインフラ上で展開されるネットワークサービスのイメージを明確にしておいた方がより効果的なプロジェクト展開が期待できる。

情報技術(IT)とはあくまでも“手段”なのであり、“目的”にはなりえない。手段とは目的を解決するために存在するもの、と考えると「情報化」にも目的が必要であり、その目的を達成するためのサービスモデルが検討されて初めて構築される情報システムの意義が明確になってくる。



4.5.1.2 「地域の知」の循環

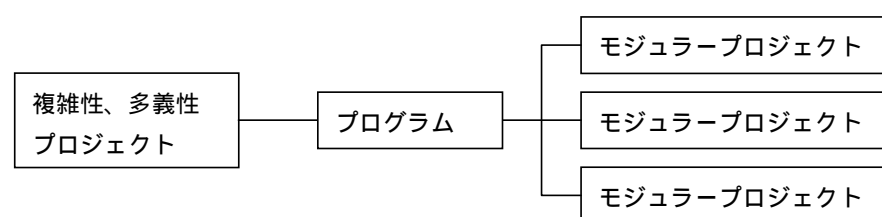
「情報」というものは、あらゆるところに存在し、まちにおいてもあらゆる「情報」が流通している。江戸時代の瓦版から始まって、現在のブロードバンド通信網まで、時代ごとに、その時代の先端技術を用いたあらゆる「情報伝達手段」によって「情報」が伝播していった。

まち(地域)にある情報とは、その地域の人々が必要なものだけに限らず、そこに住む人々の生活を「豊か」にする可能性を持っている。価値ある情報は、まちにいるすべての人々に享受されるのが理想であるが、そのように情報が価値のあるものになるためには、情報自体が「生きたもの」でなければならない。言い換えると、「今欲しい情報」とは「今有効な情報」でなければならないということである。

取得した情報が10年前の情報で現在はもはやその意味(有効性)を持たないものだとしたら、それは「生きている」とは言えない。情報流通の形態がどのような形をとろうとも、その情報自体が生きているものでなければ、その情報と情報伝達形態は意味が無くなる。

とかくまちづくりや地域情報化施策というと、インフラ整備のプロジェクトでインフラ構築のみでプロジェクト完結というケースがまま見られる。

これは「まちづくり」という全体使命に向かうプログラム内に包括される1つのプロジェクトに過ぎない。あるいは、まちづくりインフラ構築&コンテンツ提供プログラムにおける1モジュールプロジェクトと言い例えることも出来る。



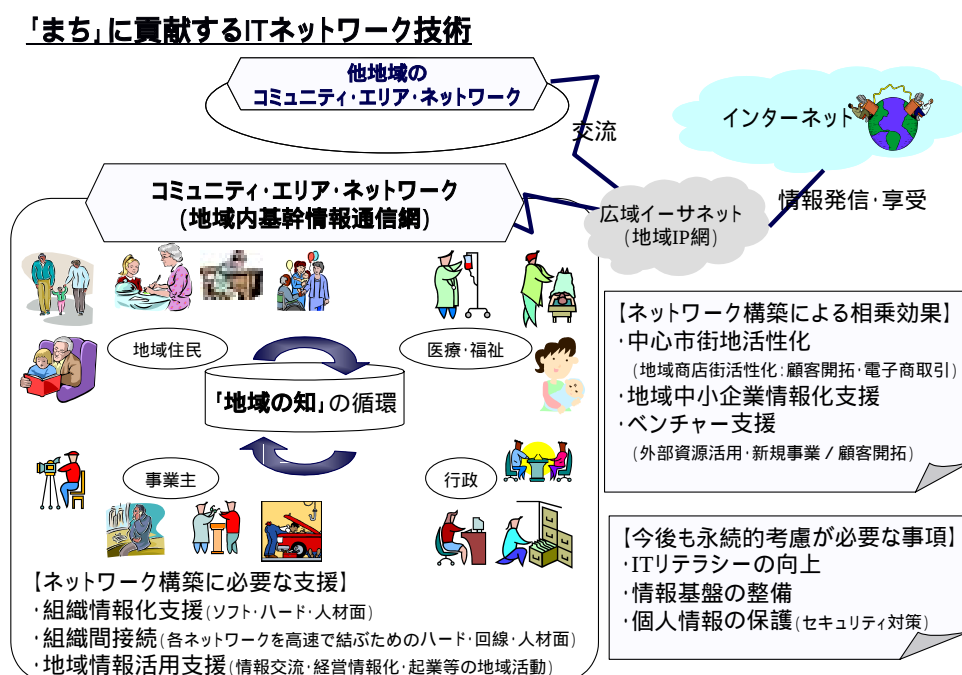
図表 4-2 プロジェクトとプログラムの関係¹⁵

その土地(地域)が目指す「まちづくり」の目標(方向)をその「場」の全体使命として捉えた場合、その場に存在する情報は、常に更新された最新・最適の情報が「まち」という「場」の中を循環している状態、というのがまちに存在する情報のあるべき姿であろう。

¹⁵ P 2 Mテキスト 図表 3 - 2

まちを人間の体に例えるとするならば、そこに流れる情報は人体を流れる血ともいえる。新鮮で栄養を多く持った血が体内を滞ることなく脈々と流れつづけ体の各部分にもその活性要素をデリバリーしつづける。これが続けば、体全体としては健全な体を保持し、より発展的な活動へつながっていきける。

情報とまちの関係も同様にいえるであろう。まちの中を新鮮な、有効な情報が循環を続ける。この情報を享受するまちの人々はその情報(栄養)を糧により豊かな生活(社会活動)を営み続ける。その「情報」に含まれるものは、社会的・文化的に問わずその地域に存在する「知(Knowledge)」であり、その知(血)がまち(人体)を絶え間なく循環することによってまちはさらに活性化を進める。



IT 技術がまちづくりへ貢献できるのは「プロセスの効率化」だけではない。「技術」それだけに焦点を当てると、効率化がとくに顕著に見られる効果として捕らえられるであろうが、それだけにとどまらず、IT技術の貢献によってまちづくり(住民の豊かな生活)へ貢献するところまで統合されるべきであり、この点がまさにP2Mが提唱する『全体使命の達成』のためのプロジェクトの有機的統合といえる。

4.5.2 ITによる地域振興

世の中の潮流だが、インターネットの爆発的な普及を背景に、これまでの e コマースや金融だけにとどまらず、福祉・医療など社会・経済活動のあらゆる機能のデジタル化、ネットワーク化の進展がめざましく、行政の各分野においても、電子政府・電子自治体サービスの基礎インフラとなる地域の情報化が強く叫ばれて久しい昨今である。

自治体の情報化という観点で今まで一般的に行われてきたことは、庁内での人事給与、財務会計、住民基本台帳など膨大な手間を必要とする事務処理の効率化のために使われてきた。今後は国の協力的な施策推進のおかげで、2003年度以降は組織認証基盤、総合行政ネットワーク構築、住民基本台帳ネットワーク等が推進され、「電子自治体」での大変革が見込まれる。

ここでIT(情報技術)が寄与する点としてシステムのオンライン化によるメインフレーム処理の変化での業務のリアルタイム処理や効率化が上げられる。またITはこれまで書面で行われてきたあらゆる情報がデータベースの構築によってフラットかつリアルに公開され「情報共有」の強化が図ることも可能とする。情報技術、特に「ネットワーク」「データベース」の存在が情報の流通の形態・スピードを劇的に変化させている。

一方「地域情報化」という点では、街頭にKIOSK端末を設置し観光情報や地域情報を提供してきたことが情報技術活用の始まりで、現在はホームページを開設している自治体も多いが、ホームページの内容もこのKIOSKのコンテンツが移行した程度のもも多くみうけられ、まだそのサービスモデルの構築においては模索段階の自治体が多いといえる。

情報通信技術を活用したまちづくり(地域振興)でもっとも論議される点は、情報通信インフラの地域間格差の問題とそのような問題を背景としながら、情報通信インフラをどのようにまちづくりに活かしていくのか、という点である。

高速インターネットの利用環境はDSL・CATV・FTTH(光ファイバー)等の整備により、2000年以降から爆発的に普及しているが、高速なブロードバンド環境が整っているのは人口の多い都市部になっているという点がある。

平成13年10月に発表された、全国ブロードバンド構想で、「地域公共ネットワーク」を2005年までに整備するという記載があり、「e-Japan 戦略」においてもこの地域公共ネットワークとの位置

付けは明確になっている。

地域公共ネットワークとは、公共機関(保育所、市役所、図書館、公民館)を光ファイバーで結ぶというものであり、このネットワークを作ることによって地域の情報化を進めていこうということである。

図表 4-3 地域公共ネットワークイメージ図(総務省ホームページより)



地域公共ネットワークの整備計画をみると、すでにネットワークが作られているところが55%¹⁶に至る。計画は策定され目途が立っているところが28%。全部合わせれば8割以上で、地域公共ネットワークが作られることになっているが、17%くらいの所では未だ整備計画もない状況である。このように積極的に地域情報ネットワークが広がってはいるが、まちづくりのなかで情報通信技術はどうやって利用するのかという視点が必要である。

情報技術を用いたまちづくりを検討するということは、インフラを整備したから済むというものではない。それに加えて情報通信インフラというのは技術の進歩も早く、陳腐化も激しい。現在は国家重点施策として推進されている各種情報化であるが、現在進行中の地域情報化のプロジェクト群が国の恒常的支援を受けつつ行い続けることは難しい。その意味ではため、自分達で通信インフラを更新・維持していけるような仕組みを当初から作っておくことが必要になる。¹⁷

まちづくり参画者たちは情報技術を利用したまちづくりプロジェクト(事業)を起こす場合に、これら

¹⁶ http://www.dcs.gr.jp/school/program/h15/ci/ci05/text/ci05_01txt.html

¹⁷ <http://www.dcs.gr.jp/school/program/h15/ci/ci05/1031ref.pdf>

の現実を鑑みて、その技術的変革のスピード感に動的に対応でき、かつ外的環境の変化に敏感に反応できるようなフォーメーションを作っておく必要がある。

P2Mでは、このようなダイナミックなプログラムに対応できるようなあらゆる知識を網羅している。

4.5.3 地域情報化とP2Mの関わり

「デジタルデバイド」の項にも記述しているが、情報の循環(流通)においても地理的制約による、地域格差の問題が存在する。

この制約が外れれば地域による情報格差は緩和され、より都市に近い形で情報生活を送ることができる。テレビ会議、テレワークなどがよくあげられるが、現実的に遠隔地でコミュニケーションを実現する一例である。

地域情報化の試みを支援するものとして、総務省の「地域情報化モデル事業(eまちづくり交付金)」という交付金普及の事業がある。事業主体は市町村、又は市町村の連携主体で複数の市町村にまたがってやり、地域といった時には市町村ベースで見ている。

これはIT関連技術の実証実験、地域振興モデルであり、地域の中小IT企業を使い、地域の社会経済活動を取り込み、活発にしようとする試みで、同時にIT人材の新規雇用を確保しようとしている。

光情報通信技術を使い、商店街新興、過疎地の地場産品のネット販売などを行っている事例や、健康・福祉の分野で高齢者が地域の中で生活しやすくするために、IT技術をどう使っていくかということに対する試みもいくつかある。その他には、地域医療に関するもの、コミュニティで地域通貨を取り込んだしくみ等もある。

これらの事業の中の中心のキーワードとして、遠隔地から情報に自由にアクセス・コンタクトできること、ということがある。

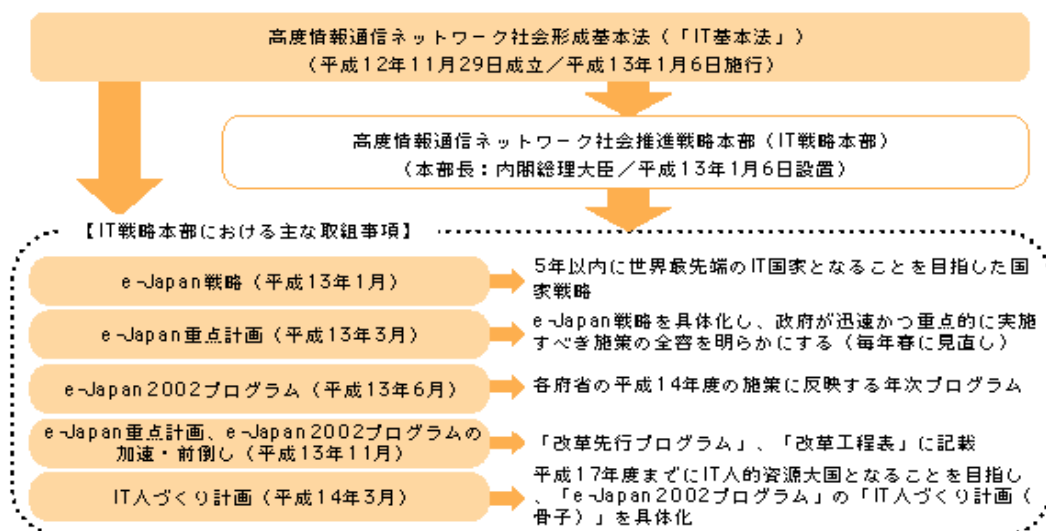
生きた情報の流通を恒常的に行っていくために、情報技術が大きく貢献できるのはこの点である。

「まち」の中での“生きた情報流通”



e-Japan 戦略に基づき、具体的 IT 施策を展開しようとするプログラムが構築・推進されている。¹⁸

図表 4-4 IT 基本法概要（総務省ホームページ）

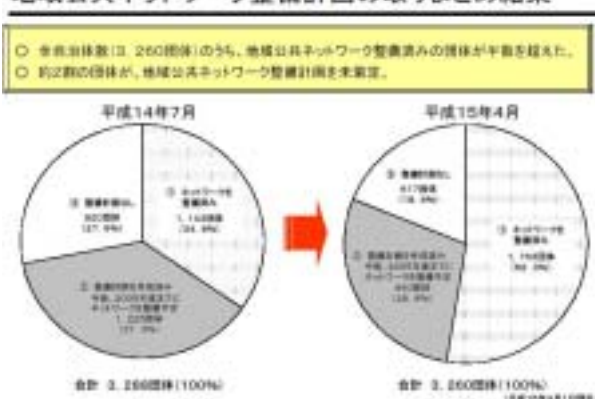


「e-Japan 戦略」とは平成13年（2001年）から日本が5年以内に世界最先端の IT 国家となることを目指した国家戦略であり、平成14年度の施策に反映する年次プログラム「e-Japan2002 プログラム」制定されている。

これは現在起きているさまざまな環境変化による、社会経済構造の変化に情報通信技術の活用により迅速・的確に対応する必要を迫られているためであり、早急に官民を上げてインターネット環境を整備や人材の育成を図ろうというものである。

この構想と各種財政支援プログラムとともにここ1・2年インターネットや携帯電話の普及が著しく、さらにブロードバンド化も進み、ここ数年でのネットワーク整備はめざましい発展を遂げると予想される。右記の総務省の調査の結果にもその急速なネットワーク化による地域情報化の兆しが見て取れる。¹⁹

地域公共ネットワーク整備計画の取りまとめ結果



¹⁸ <http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/>

¹⁹ 資料「地域公共ネットワーク整備計画取りまとめ 総務省 平成15年4月」

P2Mではいくつかのテーマを「プログラムマネジメント」という視点で捕らえ、それぞれのテーマ(プロジェクト)が個々に価値を創造し、その有機的統合により全体使命の達成を目指している。

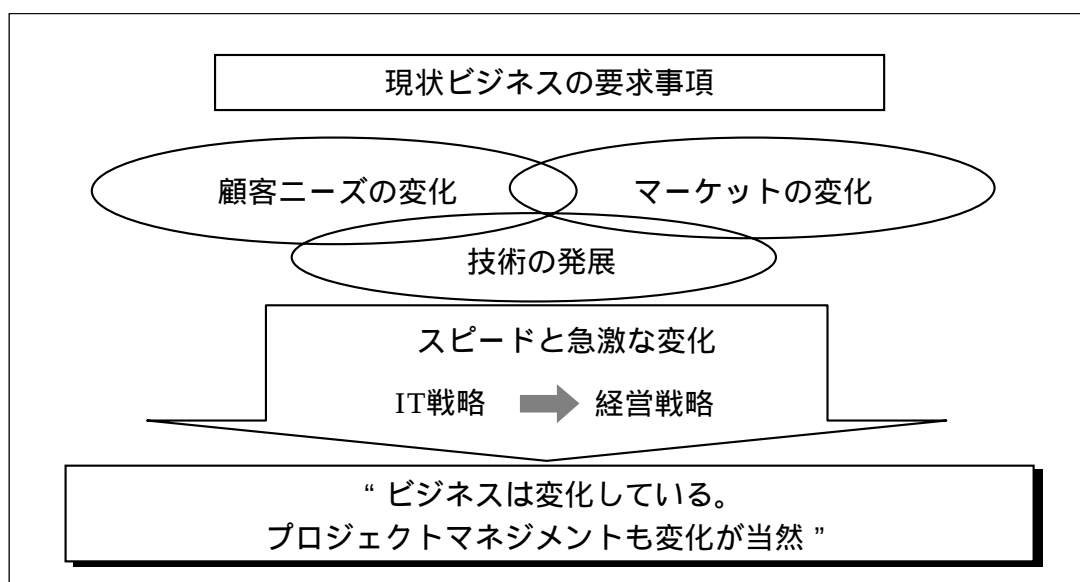
e-Japan2002等のプログラムで実施されているプロジェクトもそれぞれがそのまちのレベルまで落とし込まれ、そのまちで行われている「まちづくり」の施策と有機的に統合を図ることができたならば、情報化プロジェクト単体の価値にとどまることのない有機的統合での価値を生み出すことが可能となる。

国の施策にとどまらず、この「複数テーマ(プロジェクト)の有機的結合」はあらゆるところで検討されるべきものであり、この場合 P2M の手法は非常に有効な手段となりうる。

「e-Japan 戦略」は国の情報化施策であるが、これは地域情報化インフラ構築の最上位施策であり、「まちづくり」にキーワードである「地域活性化」「産業活性化」へも大きな影響ももたらす。

下記の図にもあるように地域の事業者は常に変化するビジネスに迅速に対応するため、的確かつタイムリーな情報戦略が必要とされている。国の施策による高速情報通信網の整備、高度情報化施策の遂行、地域への浸透はその地域に事業活動の活性化へ寄与する可能性が大きい。

国の施策(プロジェクト)と連携を取った「まちづくり」でのプログラムマネジメントが行われれば、その「まちづくり」のステージがさらに高いところへ向かうことは必至である。



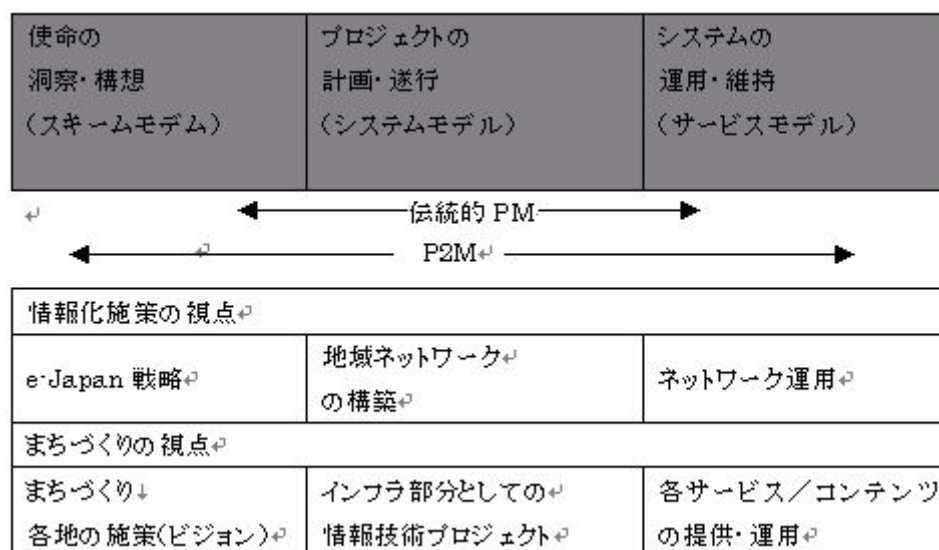
(出典：IPMC2001 新氏キーノートより)

情報化技術にも様々あるが、「e-Japan 戦略」では特にネットワーク部分に重点を置きプロジェクトの目標として下記3点を設定している。

- (1) (平成13年1月より)5 年以内に少なくとも 3,000 万世帯が高速インターネットアクセス網に、また 1,000 万世帯が超高速インターネットアクセス網に常時接続可能な環境を整備すること
- (2) 地理的要因による情報格差(デジタルデバイド)を是正すること
- (3) 2005 年度までに地域公共ネットワークの全国整備を図ること

P2M 視点で国(地域)の情報化を考えるとあらゆる切り口での「プログラム プロジェクトマネジメント」の関係が見てとれる。

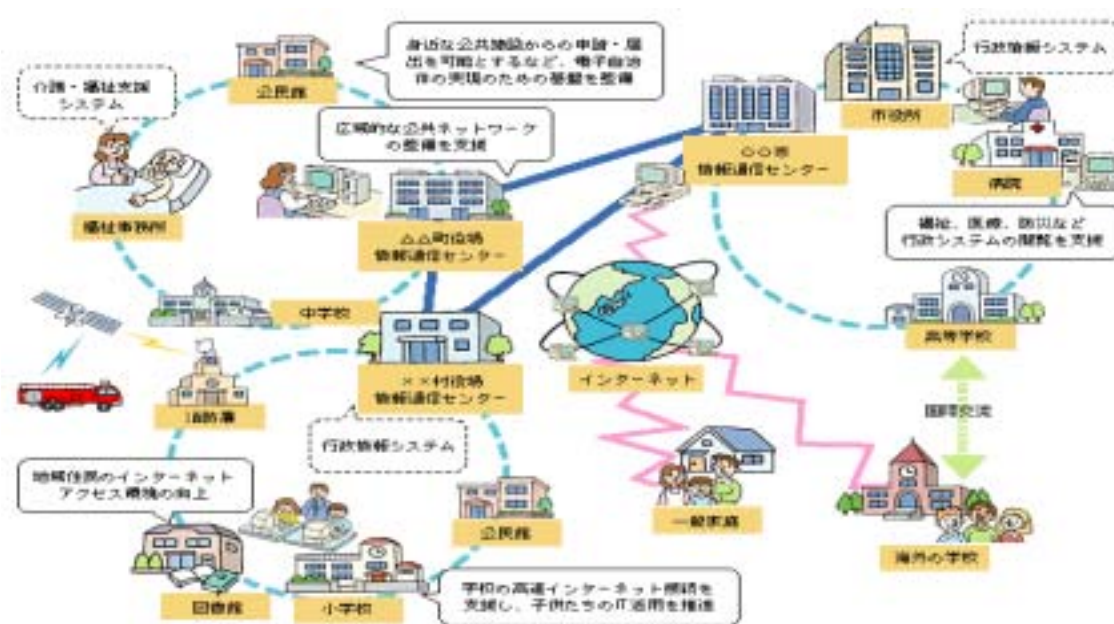
先述したが、e-Japan 戦略を国家プログラムとらえれば、地域公共ネットワーク構築のプロジェクトが個々のテーマ別プロジェクトの1つとなり得るだろうし、地域公共ネットワークを活用した地域振興(活性化プログラム)という観点を取れば、情報技術は地域活性のためのサービスからスキームへの展開に貢献するモジュラープロジェクトの1つとして価値創造へ貢献できる。



従来型のプロジェクトマネジメントでは、短期的スパンで何らかのアウトプットが効率的に求めていく点に焦点があてられていたが、P2M ではその網羅性をプロジェクト自体のライフサイクルの前後に広げている。上図が従来のプロジェクトマネジメントとP2Mの網羅性の違いを示しているが、このP2Mの網羅性を「まちづくり」に当てはめて見ると、「まち」の戦略を構築するのがスキームモデル、その戦略を現実的に実現するシステム(仕組み)を作るのがシステムモデル、そしてそれを運用し

ていくのがサービスモデルという風に当てはめることが出来る。これらひとつひとつのフェーズが今までのプロジェクトマネジメントでの“単一プロジェクト”という形で捉えられてきたが、P2Mはそれらを「プログラム」と言う形で統合することにより「まち」という複雑・多義性を持つ組織体に付加価値をつけられる可能性を秘めている。

図表 4-5 地域情報化のイメージ図（総務省 HP より）



上記の図²⁰のように今日では、あらゆる社会基盤モデルにおいて、情報技術の関与は無くしてはならないものになっている。情報技術(地域情報化)プロジェクトと他のプロジェクトがいかに有効に結合させ、価値を生み出すかという点が今後のまちづくりに貢献できるマネジメントのキーとなる。

既に単一事業や、単一の組織、単一のプロダクトにおいてプロジェクトが完結する時代ではなくなっている。今後はいかに複数要素を結びつけて付加価値を生み出すか、またその実現をいかに効率よく行えるかがポイントであり、P2M は多次元的にプロジェクトをとらえ、個別マネジメントを活用しつつ、プロジェクト・プログラムマネジメントを実現するか、のエッセンスが多次元横断的に網羅されている。

²⁰ <http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp>

5 建設とP2M

5.1 はじめに

5.1.1 建設産業の特性とPM

建設産業の特性は、建設業は請負業とともに労働集約型産業であり、内需依存と「公共工事」に依存する傾向が強い産業である。また、現地屋外での組み立てによる単品受注産業であり、土地、用途、予算、自然条件に左右される。同様に工程ごとの分業生産であり、工事業種別に技術を生かした「専門業者」によって建設が行われる。²¹こうした建設業の特性において、建設のプロジェクトマネジメントは、ITや研究開発のプロジェクトマネジメントとは、多少異なるマネジメント方法が必要と考える。

5.1.2 建設でのプロジェクトマネジメント

P2Mの概念では、PM(プロジェクトマネジメント)は、プロジェクト全体に関わるマネジメントを行い、プロジェクトマネジャーは初期段階(スキームモデル:企画)から参画しプロジェクト全体のマネジメントする役割を担い、計画・遂行(システムモデル:設計/施工)はもちろんのこと、完成引渡し後の運用・維持(サービルモデル:メンテナンス)にも関わると説明している。

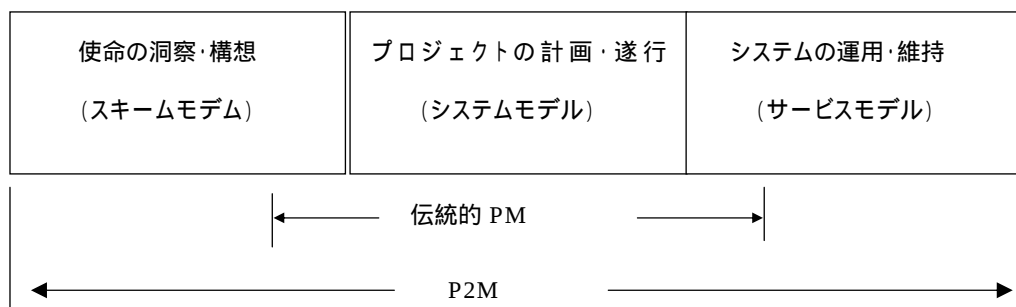
建設分野では、1980年代後半からCM(コンストラクションマネジメント)が、いろいろと論議されてきた。欧米では、PMとCMの業務について明確に分けて定義されていないところもあり、CMは設計から施工段階に絞り込み、より深いマネジメントを行なうと言われる。²²つまりP2Mの領域でいう伝統的なPMにあたる。(図表 5-1)

そこでP2Mでいう建設プロジェクトマネジメントとは、「企画/計画から建設及び維持・管理を含めた建設事業全般をマネジメントする」とした広い範囲を受け持つ。

²¹ 渡辺一明：建設業界ハンドブック，東洋経済，2002年

²² 都市・建築・不動産企画開発マニュアル 2002～03年，エクスナレッジ

図表 5-1



5.1.3 最近の建設発注方式とプロジェクト領域(例) (図表5-2)

最近のグローバル化に伴い建設業も多様化し、いろいろな発注形態が登場した。これをP2Mで述べている「仕組みづくり」の領域として分類して見ると、大きく3つに分かれる。

より上流・下流にPM業務が拡大(スキームモデル)

従来の建設業務エリア(システムモデル)に加えて、最近では企画から運営まで包括してマネジメントするPFIや提案型案件が登場し、事業性を追求した建設プロジェクトが登場している。

これらのプロジェクトは、プロジェクトファイナンスなどの金融手法が普及したお陰で、プロジェクトの金融調達が可能になった反面、証券化による案件など事業性を重視するため維持管理費に対するシビアな検討を企画段階から評価する必要がある。つまり、維持・管理エリアのサービスモデルについて初期段階で十分な評価を要求される。

従来型の設計・施工(システムモデル)

プロジェクトの計画・遂行(システムモデル)を行なう通常の建設請負領域の発注形態では、従来型の契約・組織・建設などのマネジメントツールはすでに整備されている。

請負業務の分割発注(サービスモデル)

従来型の設計・施工分離方式に加えて、発注者の代理人として、一式工事を分割して工事・工種別に発注・監理するCM方式、発注代行方式が普及し始めている。

図表 5-2

最近の建設発注方式とプロジェクト領域 (例)

		川 上 (設計前段階)		川 中 (建築生産段階)		川 下 (施設運用段階)	
		事業企画	建築企画	設 計	施 工	施設運営	事業運営
1. より上流・下流に業務に範囲が拡大	事業企画・建設・運営型 (PFI、PPP、PM、提案型)						
	建築企画・建設型 (設計提案、パートナーリング)						
2. 従来型の設計・施工		設計・施工型 (設計施工、性能発注、集中発注)					
3. 従来型の請負業務の分割	設計 / 工事・監理分離型 (CM、発注代行)						
	施工型 (分離発注、コストオン)						

5.2 プロジェクトマネジメントの考え方

5.2.1 「プロジェクト」のタイプ

プロジェクトのタイプは大きく 4 つに分かれる。²³

『目的不明確型』は、思いつきで見つけて目的不明なまま行うプロジェクトを言い、横並びで実行するプロジェクトと言える。

『目的不透明型』は、発注者側が簡単な目的を提示するにとどまり、目的を達成する条件を不透明なまま進めるプロジェクトと言える。ITなどのシステム開発型のプロジェクトである程度の目的は分かっているがプロジェクトを運営していく。システム・インテグレーターが行なうプロジェクトなどで、プロジェクトの進展過程で目的達成のための条件が出され、SIプロジェクトは成果物がソフトで、目的と条件が見えにくいいため混乱しやすいと言える。

『目的探求型・目的追究型』は、研究開発プロジェクトなど、開発計画を作成するイノベーションを主体とした業務とエフェクティブ(効率)を追究する業務からなる。PFIや開発提案型のプロジェクトに相当し、事業可能性を探求し、その計画に沿ってさらに効率(収益性)の向上を検討していく。

『目的明確型』は、一般の建築やプラント建設などがこのタイプに属し、建設費、工期、品質など

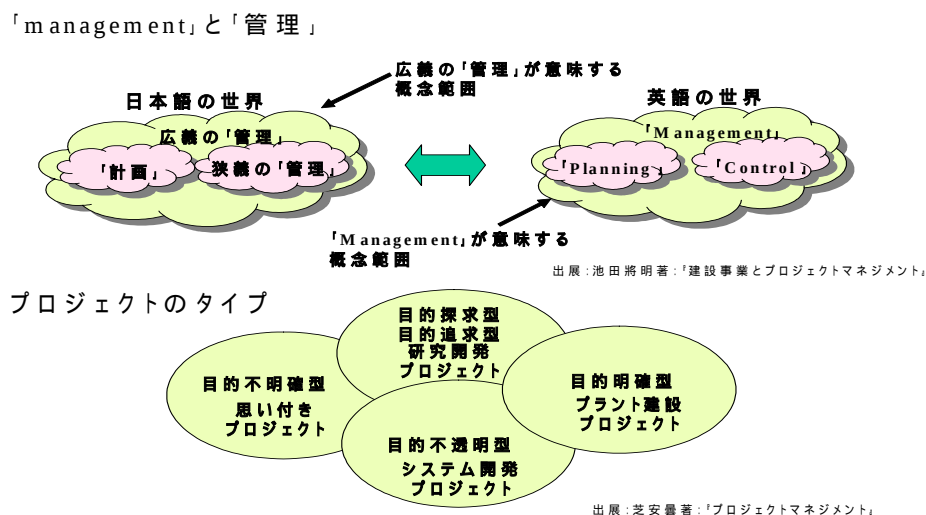
²³ 芝安曇・小西喜明：『プロジェクトマネジメント実践講座』，日刊工業新聞社，2001 年

計画で決まった仕様と図面でプロジェクトを運営する。

5.3 「マネジメント」(図表5-3)²⁴

「manage」の語源は、“手で馬を訓練する”という意味のラテン語といわれ“扱いにくいものをうまく使いこなす”という意味がある。このように“言葉”によって固有の概念があるが、その意味する範囲は使用される文化や歴史、生活環境によって異なる。海外でのプロジェクトでは、その国によって“マネジメント”の定義や責任範囲の考え方が、人種によっても異なる。日本では、特にこの「マネジメント」という意味を時と場合によって暗黙の了解で使い分けていることがあり、実施での管理と計画作成も含めた(広義)の管理と 実施だけの(狭義)での管理を混同して使い分けることが、時として問題となる。建設プロジェクトでは、この製品開発や製造業とは異なり、計画(設計)と実施(施工)する会社が異なり問題が生じる場合が多く、設計と施工をいかに調整して纏め上げるかがプロジェクトマネジャーの技量といえる。

図表 5-3



5.4 期待されるプロジェクトマネジャーの役割と能力²⁵

一般にプロジェクトマネジャーは、以下の役割をもつ。

²⁴ 池田将明：『建設事業とプロジェクトマネジメント』, 森北出版, 2003 年

²⁵ 小林康昭『建設マネジメント』, 山海堂, 2003 年

特定のプロジェクトに限定された具体的な目標に対する課題の解決にあたる。

明確な意思決定と要因に対するリーダーシップが求められる。

期限は有期である

また、プロジェクトの目標を達成する為に、プロジェクトマネジャーは以下の3つの権限をもつ。

メンバー選定や組織編成の人事権を持つ。

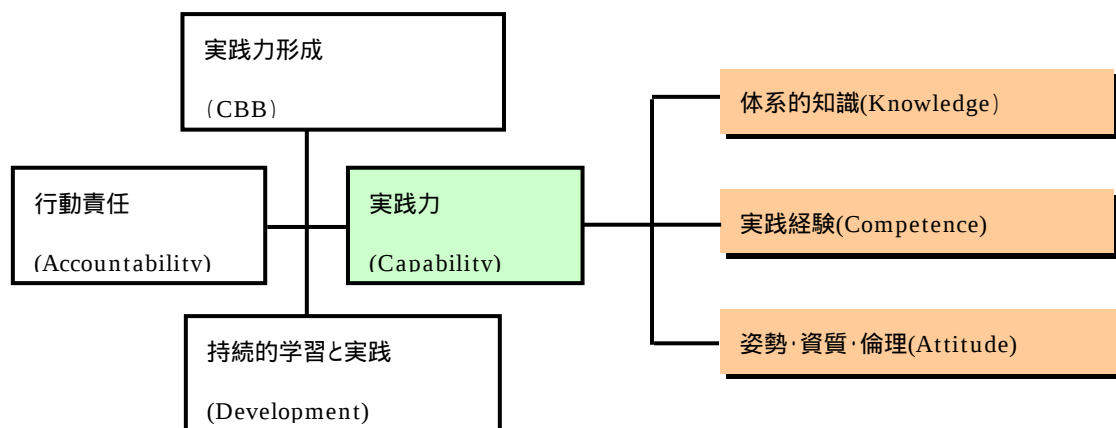
他の干渉を受けない独立した予算権をもつ。

既成の組織の枠組みにとらわれず、必要に応じて実行できる運営権を持つ。

この3つの権限を備えることは、企業組織の中に独立した責任権単位を作ることであり、企業のトップである社長の権限が分割された単位と認識できる。プロジェクトマネジャーはこの権限を付与される反面、課題解決という達成責任を負う。

建設プロジェクトマネジャーは、一般に建築・土木等の専門知識を学校で学び、建設プロジェクトの実践を通して、個々のマネジメント能力を身に付けていく訳だが、現在の多様化した発注形態のプロジェクトでは過去の経験だけでなく持続的学習と実践により技量を高める必要がある。(図表 5-4)

図表 5-4



P2Mで説明している仕組みづくりでは、プロジェクトマネジャーは従来の建設エリア(システムモデル)から、より上流側の企画段階(スキームモデル)から参画し、建設後の運営・維持管理(サービスモデル)までを考慮したマネジメントを行なうこととしている。そのためには従来のプロジェクトマネジャーの技量に加えて、以下のような教育・訓練が必要と考える。(図表 5-5)

[P]計画の段階:企画・提案ができる幅広い能力

計画当初より事業性が高く、維持・管理(LCM)を考慮した施設計画を立案・提案できる能力を身に付け、事業者や近隣など素人にも分かるようなプレゼンテーション能力を身に付ける必要がある。また、企画の段階から設計者・施工者・協力会社などのチームメンバーと、コーディネーションとコミュニケーションできる統括能力を身に付ける。

[D]実行の段階:円滑にプロジェクトを運営できる能力

しっかりした技術知識と信頼できる熟練能力に裏付けられた実行能力と品質/コスト/工期/安全の管理能力を身につける。

[C]管理/チェックの段階:科学的に分析・評価できる能力

プロジェクトの進捗状況に合わせてファイナンス分析ができる能力、日常生じる問題・改善能力を身につけ、更なる工夫を提案できる能力を身につける。

[A]改善の継続能力:日々向上できる持続能力

QCDSの管理能力はもちろん更なる改善及びコストダウンを見つけ出し、日々持続して向上をする能力をつける。また、今後始まる業務の将来リスクを予知・予防する能力を身につける。

図表 5-5

最近のプロジェクトマネジャーに要求される能力(P2M例)

