

## 地方自治体におけるプロジェクト・マネジメント

—神戸国際ビジネスセンターの事例から—

明石照久

### 1. はじめに

今、地方自治体を取り巻く環境は大きく変わろうとしている。社会の国際化、情報化、少子高齢化など、我が国社会は未曾有の大変革期の只中にある。従来の政治・行政システムは、機能不全の状態に陥り、世界規模における社会経済環境の激変に対応するため、各方面で改革が進行中である。地方自治の分野においても、明治時代の地方行政制度の創設期、戦後の地方自治制度改革期に次ぐ第三の大きな変革期を迎えている。

1999年7月には、地方分権一括法が成立し、2000年4月1日から施行された。この法律によって長年の懸案であった機関委任事務が廃止されたほか、国による地方自治体に対する規制が緩和され、また、関与手続の明確化・透明化が図られるところとなった。一連の地方分権改革を貫く基本的な考え方は、国と地方を従来のような上下の関係としてではなく、対等の関係として捉えようとするところであり、事務の配分に当たっては、国は住民や地方自治体にできないことを処理するという「補完性の原理」が正面に据えられることとなった。

地方自治体は、これまでの国の下請け・出先機関的な色彩を払拭し、地方自治法第1条の2第1項が「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と定め

るとおり、地域における政策の立案と実施の総合的な主体としての性格をより鮮明にしていくことが期待されている。

そして、特に基礎自治体である市町村においては、上記のような国と地方の位置づけの変化に伴って、地域における総合的な政策の主体としての力量がこれまで以上に求められるようになってきている。地方自治体を取り巻く環境は不安定で非常に大きく変動しており、正確に将来を予測することも困難である。このような環境の変化に従来型の組織や方式では対応が難しくなっているのが実情であり、より機動的な対応が可能となる新たな組織のあり方が求められている。

近年、そのような組織形態の一つとして、プロジェクトチーム方式<sup>1</sup>が多くの自治体で導入されてきている。本稿では、このプロジェクトチームに焦点を当て、自治体現場におけるプロジェクト・マネジメントのあり方やプロジェクト・マネージャー<sup>2</sup>の役割などを論じることにより、現代地方自治行政組織の変容を素描することにする。

## 2. 自治体行政組織の特色

### (1) 官僚制組織モデルと地方自治体

はじめに、地方自治体、特に基礎自治体である市町村の行政組織を捉える際の視点について少し触れておく。地方自治体も官僚制組織として扱われることが多いが、マックス・ウェーバーに代表される古典的な官僚制組織の理念型とは、かなり異なる様相を呈している。田尾（1990）は、地方自治体の特質として住民をはじめとする外部条件に柔軟に対応する必要があることから、地方自治体が外部に対して開かれた組織構造をとらざるを得ず、クローズドな伝統的

官僚制モデルだけでは捉え難い組織であることを指摘している。田尾（1990）によれば、地方自治体は「官僚制を示す特徴があるとしても古典的な理念型において想定されたような類型からは最も遠い組織」（p.138）であり、「官僚制として整然と秩序を保ちながらその目標に向かうという合理的なモデルでは捉えられない」（p.137）組織である。さらに田尾（1990）は「地域社会の利害をめぐる状況の混沌に困惑しながら、場合によっては柔軟に、場合によっては硬直的に対応しているのが、組織としての自治体の現実であるといえよう」（p.137）と述べている。

上記のとおり、地方自治体、とりわけ基礎自治体である市町村は、現実のきわめて複雑な環境に適合することを迫られているため、もともと古典的な官僚制の理念型は完全には当てはまらない組織である。そして、今、先に述べたように地域における政策主体としての地方自治体の位置づけが一層その重要性を増してくるにつれて、この傾向はますます顕著になってくるものと思われる。多様なステークホルダー間の利害を調整し、地域の問題に主体的に取り組んでいくことを期待されている地方自治体としては、より一層柔軟な対応をしていかざるを得ず、伝統的な官僚制の理念型モデルからの乖離はさらに大きくなっていくに違いない。

要するに、地方自治体の行政組織や職員像の変容を正確に理解するためには、伝統的な官僚制モデルではカバーしきれなくなっているということである。この点に関して、田中（1994）は状況適合理論、組織開発論、組織変動論などの理論モデルや命題に依拠しつつ、「官僚制組織論」に対抗し得る「脱官僚制組織論」モデルを提示している。つまり、伝統的な官僚制組織論モデルによるアプローチの限界を明らかにするとともに「行政官僚制論」から「行政組織論へ」の視座転換を提唱しているのである。さらに、田中（1994）は、組織変革の究極的な動因を職員自身の行動パターンの変容に求めており、成員の能力や態度を対象とする人間的アプローチの重要性を指摘している。

本稿では、田中（1994）の言う「人間的アプローチ」の視点に立った事例研究の手法として、エスノグラフィーを応用し、ある自治体プロジェクトの現場組織の記述を通して、従来、研究の対象として取り上げられることのほとんど

<sup>1</sup> 本稿において、プロジェクトとは「一定の期間と予算の範囲内で特定の目的を達成するために進められる一連の業務」を言い、この業務を行うために臨時的に編成され、目的達成とともに解散される横断的組織を「プロジェクトチーム」と呼ぶ

<sup>2</sup> プロジェクト・マネージャーとは、プロジェクトチームの要となる統括責任者であり、計画の立案、プロジェクトチームの取りまとめ、事業の執行管理、対外的な折衝などの業務を統括する。

無かった自治体現場における職員の動きや職務内容の変容に関するケーススタディを行い、自治体現場の職員に、今、必要とされているのは、法令の解釈・運用能力ではなく、むしろ、マネジメントやコミュニケーションのスキルであり、また、政策策定の能力であることを明らかにする。

## (2) 地方自治体の現場組織の変容

社会の国際化、情報化、少子高齢化などの進展に伴って、地方自治体を取り巻く環境も大きく変わってきている。この30年余りの変化が如何に急激であったかは、市区町村の現場、例えば、戸籍・住民票関係課の窓口などの様子を見れば一目瞭然である。そこでは、業務のIT化が進み、住民情報などは、ほとんど電磁情報化されただけでなく、住民を顧客として捉える顧客起点のサービス提供が標榜されるようになり、サービスの質も全体的に向上してきている。

さらに、多くの地方自治体では、市民、企業、NPOなどとの協働が各方面で積極的に進められるようになり、公共サービスが多様な主体によって担われるようになってきた。また、行政手続の整備、行政評価制度の導入や情報公開などが進んだほか、住民ワークショップ、パブリック・コメントなど、住民参画のための様々な工夫が凝らされるようになってきている。

また、ケーススタディで紹介するように大規模なプロジェクトも増えており、民間企業との協働はもとより、民間企業を顧客とするような事業すら出現している。そこでは、伝統的な法令や規則による統制を内容とする官僚制システムは、ほとんど機能せず、不安定な環境の中で変化に即応のできる戦略を構築し、成果の達成を目指して一連のプロセス管理を進めていくマネジメント重視の行政経営型システムが主役の座を占めている。このような変化に対応して、当然のことながら職員の職務内容や資質などの面でも、大きな変化が生じてきている。しかし、伝統的な官僚制モデルに代わって、地方自治体の組織や職員の変容を正確に捉えることを可能にするモデルやアプローチの方法については、未だ明確な姿が見えてきていないし、地方自治体現場における公務員像変容の実態が取り上げられることも稀である。

そこで、本稿では、自治体プロジェクトのケーススタディを通して、地方自治体現場における新たな職能としての「プロジェクト・マネージャー」に対す

るニーズが高まってきている事情を明らかにしながら、地方自治体におけるプロジェクト・マネジメントの問題に考察を加え、現代における地方公務員像の変容の一端を探っていくことにしたい。

## 3. 研究方法としてのエスノグラフィー

まず、具体的なケースの記述に入る前に、本稿の記述の基礎となっている質的研究法としてのエスノグラフィー<sup>3</sup>について、少し述べておきたい。エスノグラフィーには、「フィールドワークの結果をまとめた報告書」と「フィールドワークという調査の方法あるいはその調査結果プロセスそのもの」という二つの意味があるが、本稿では主に調査の方法という意味でこの言葉を用いる。

エスノグラフィーの利点は、研究する者と研究される者との間に截然と区別線が引かれることなく、研究される者の視点で記述ができるということにある。研究者は「現場の人々がどのように生活を送り、どのようにして日常的な活動をおこない、どのようなことがその人たちにとって重大な意味をもち、また何故そう思うのかなどについて、内側の視点から観察するのである」（エマーソン、1998：p.24）。内側の視点からの観察は、組織現象を深く理解するための大きな助けとなる。組織を理解するためには、人や社会を細切れの要素に還元するのではなく、その全体性において理解する必要がある。このようなアプローチを支えるものこそ、定性的研究方法から生み出される様々な記述データなのであり、現場経験への近接が組織の実態を理解するカギとなる。

近年、エスノグラフィーの手法として、第三者的な観察者としての立場から、さらに一歩進めて自らの経験記述を中核に据えた自己エスノグラフィーという分野が大きな展開を見せている（デンジン、2006）。本稿の立場も当事者としての経験に基づく記述が中心となっているため、一種の自己エスノグラフィーに位置づけ得る。ここでは、1995年1月に発生した阪神淡路大震災からの復興プロジェクトの一つである神戸国際ビジネスセンターのケースを取り上げること

<sup>3</sup> 地方行政組織を取り上げたエスノグラフィーの例として、明石照久（2002）がある。これは、公営住宅の管理業務、阪神淡路大震災からの復興業務などを素材として、現場サイドの視点から地方行政組織の動向を描き出している。

にする。

#### 4. ケーススタディ：神戸国際ビジネスセンタープロジェクト

以下では、神戸国際ビジネスセンタープロジェクトに関するエスノグラフィックな記述を試みる。エスノグラフィには、様々な文体、書き方及びスタイルがあり、内容も多種多様である。Van Maanen (1988) はエスノグラフィを実録型、告白型、印象派型に分類している。本稿では紙数の制約もあるので、実録型のドキュメント・スタイルで記述を進めていく。

##### (1) プロジェクトの発端

神戸国際ビジネスセンター（以下、「KIBC」という。）事業は、1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災の甚大な被害からの復興を目指すプロジェクトの一つとして、1995年6月に策定された神戸市復興計画及び産業復興計画において位置づけられ、通産省（当時）が同年に実施した「新産業社会基盤施設整備基本調査」の中で、整備イメージの骨格が示された。1995年1月の阪神・淡路大震災は、兵庫県南部地域に壊滅的な打撃を与え、神戸市内各所に深刻な爪痕を残していた。疲弊した地域経済の活性化は、兵庫県（以下、「県」という。）及び神戸市（以下、「市」という。）にとって最大の政策課題の一つであった。

優れた技術や経営ノウハウを持つ外国・外資系企業を誘致し、地域経済の活性化を図るための具体的なプロジェクトの事業化に向けて、市では事業主体の検討作業に入った。当初は民間事業としての展開を考えており、このプロジェクトに興味を示す企業グループもあったが、土地価格などの条件面で折り合いがつかず、純然たる民間プロジェクトとしての推進を断念した。最終的には、資金調達などの面で有利となるため、第三セクターを事業主体とする「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（以下「民活法」という。）による事業スキームを活用することになった。

この結果、学校建設、市街地再開発事業や土地区画整理事業などで多くの実績がある（財）神戸市都市整備公社（以下、「公社」という。）が事業主体として事業に着手することとなり、公社の自主事業としての位置づけが明らかにされた。

##### (2) 事業の経緯

事業の着手に当たって、①市からの強い要請にもとづく事業であること、②事業の採算性を左右するテナントの入居率確保には市の支援が不可欠なこと、③民活法に基づく国・県・市の補助金や政策投資銀行からの無利子融資などを巡って、国、県、政策投資銀行などの関係機関との協議が必要であり、その協議には市の関与が必要となることなど、外国・外資系企業の対日進出の受け皿施設の建設と運営を内容とする KIBC 事業の特殊性を勘案し、市と公社がそれぞれの役割と責任を分担し、事業を円滑に実施することを目的として、両者の間で協定が締結された。協定によれば、市は KIBC の共同事業者として、将来にわたってテナント確保に努めるとともに公社に必要な支援を行うものとされ、他方、公社は施設の建設とその管理運営業務に当たるものとされていた。そして、施設敷地については、市と公社との間で賃貸借契約が締結されることになった。

##### (3) プロジェクト組織の編成

KIBC 事業を推進するための組織として、1998年11月、公社にプロジェクトチームとしての KIBC 事業室が設置された。当初は部長級の室長以下、建築課及び企画課の課長と係長が KIBC 事業室のポスト（3名）を兼務する体制でスタートしたが、1999年4月には、専任の主査（係長級）1名、同年7月には専任の主幹（課長級）1名が配置され、体制が強化された。なお、このプロジェクトチームのメンバーは、すべて公社に派遣された市職員であった。職種は、室長が建築職、2名の主幹のうち、プロジェクトリーダーである専任の主幹が事務職、もう一方の主幹（建築課長兼務）が建築職であり、他のメンバーは事務職の職員で構成されていた。さらに、建築・設計・契約に関する業務は公社建築課及び庶務課が担当し、公社の総力を挙げて取り組む体制が取られ、一種のマトリックス組織が形成されていた。

##### (4) 事業スキーム

KIBC 事業は、2000年2月22日付けで、総理府阪神・淡路復興対策本部に「新産業形成プロジェクト」関連の復興特定事業として選定されたほか、民活法8号施設（国際ビジネス交流基盤施設：外国・外資系企業向けの受け皿施設）と

しての認定を受ける方向で調整が行われた。民活法8号施設としての認定を受けると、特定施設(KIBC)整備事業に係る対象事業費の10%(震災復興のため通常5%の補助率を嵩上げ)の補助金が受けられるだけでなく、政策投資銀行からNTT無利子融資を受けられるなど、資金調達面で極めて有利な条件を引き出すことができるため、公社では、市と共同して国(当時の通産省)と精力的に協議を重ね、2000年3月1日付で民活法8号施設としての認定を得た。さらに同年3月31日には市企業ゾーン条例に基づく「中核施設」としての認定を受けたほか、県産業復興条例に基づく「新規成長事業」としての認定を受け、固定資産税(1/2、3年間)、不動産取得税(1/2)が減免された。また、KIBCに進出する外国企業などに対しては、阪神・淡路大震災復興基金を通じて家賃補助(最高、年間3,600万円)が6年間にわたって実施されることになった。

これらの協議と並行して、KIBC事業室では政策投資銀行からの資金借入れ交渉も行い、NTT無利子融資のほか有利な条件で有利子融資を受けることができるようになった。この結果、補助金、政策投資銀行からの借入金、及び市からの借入金によって、必要な資金を有利な条件で調達できる目処がついたため、確度の高い事業収支シミュレーションが可能になった。

#### (5) 事業計画の策定

建設工事の基本設計に先立って事業収支のシミュレーションを行なったほか、管理運営方策、企業誘致戦略、施設の基本コンセプト、センター施設の強み・弱みなどの諸点を中心に事業の成否について詳細なフィジビリティ・スタディ(事前採算調査)を行った。プロジェクトチームのメンバーのうち1名が海外における港湾建設プロジェクトなどのフィジビリティ・スタディを行った経験を持っており、プロジェクトの事業収支シミュレーションに習熟していたので、相当に信頼度の高い事前採算調査ができた。この結果、一定の条件を満たすことができれば、事業として成り立つことが判明し、以後の戦略構築ための確たる足掛かりを得るに至った。

#### ア. 基本コンセプト

前記のSWOT分析などを通して、交通の便が良くないというポートアイランド第2期の立地条件の悪さが「弱み」の要素として浮かび上がっていたので、

オフィスビルとしての競争力はないものと判断し、さらに近隣の諸施設との連携の可能性などを勘案のうえオフィスビルではなく、複合機能ビルを設計の基本に据えた。先行事例として成功を収めていた横浜市にある「ドイツ産業センター」を参考としながら、オフィスフロアとWAM(倉庫・組み立て・製造)フロアを備えたビルを基本コンセプトにすることにした。それに加えて、市の重要施策の一つである医療産業都市構想の進展も見据えて、化学・医薬系のテナントの要望にも対応できるように研究開発(ラボ)仕様のフロアも配置することにした。

ビルの基本性能としては、徹底した差別化戦略を採用し、通常のビルでは考えられない天井高(1階約6m、2階・3階約4m)、重量物対応エレベーターの設置、フォークリフト走行が可能な廊下仕様、重量物の設置が可能となる床荷重の確保、電気錠システムの導入、特別高圧受電対応など、施設仕様の差別化が図られた。また、企業誘致交渉の相手方である企業などからユーザーサイドのニーズの把握にも努め、極力、設計の中に取り込むように努めた。

#### イ. 性能発注

複合機能施設としての基本コンセプトや外国・外資系企業の受け皿施設としての特殊性などを勘案しながら、工事の発注方式が検討された。①これまで公社が取り組んできた学校校舎などの施設とは、様相を異にする企業向けの複合業務ビルであること、②外国・外資系企業の高度なフロア・ニーズに対応する必要があること、③工期的に余裕の無いことなどから、公社の示す「建物の性能」を最も確に満たす提案を行なった業者を設計・施工業者として選定する「性能発注方式」を採用することになった。

従来型の公共工事の入札方式では、建物の「こと細かな」仕様を発注者側で決定するため、業者選定においては、基本的に入札金額の多寡のみが判断要素となるのに対して、性能発注方式は、発注者の提示する基本性能を満たす施設を、公募の際に明示される予定工事価格の範囲内で建設することを内容とする企業提案を求める方式であるので、応募企業からすれば、独自の経験や工夫を盛り込んだ提案を出しやすく、また、通常の公共工事よりも工事内容についての選択の自由度が高くなるため、コスト削減も図れるメリットがある。他方、

発注者側から見ても、民間企業の優れたノウハウや経験を取り入れた設計・施工が可能となるため、コスト削減効果のほか、最も優れた内容の施設建設ができるメリットがある。

KIBC 事業室では、性能仕様書の作成、公募条件・公募手続の確定、公募関連事務などの業務に携わったほか、工事事業者選定の任に当たる選定委員会の事務局の役割をも担うことになった。公募の結果、四つの建設共同企業体からの応募があり、公社内に設置された前記の選定委員会の議を経て、2000年2月1日、工事事業者が決定された。その後、公社と工事事業者との間で、設計業務に関する委託契約と工事請負契約が締結され、工事関係の手続が進められた。

#### (6) 施設の概要

2000年4月18日に第1期工事に着手した後、2002年5月には第2期棟が完成し、センター施設の全体工事が完了した。その概要は以下のとおりである。

##### <施設の概要>

場 所	神戸市中央区港島南町（ポートアイランド第2期）
敷 地	約1ha（公社が市から賃借）
建 物	建物及び付帯設備は公社が建設し、所有
規模構造	RC造、地上6階（1階～4階ラボ・作業場仕様、5階～6階オフィス仕様）
延床面積	北館：約1万m <sup>2</sup> 、南館：約1万m <sup>2</sup>
主要用途	事務所、レストラン、会議室、組立作業場、工場、研究室（ラボ）、荷捌場、危険物倉庫、駐車場、トラックヤードなど
事業費	約40億円（補助金：約4億円、政策投資銀行からの借入：約18億円、市からの借入：約18億円）

#### (7) テナント誘致状況

テナント誘致に関しては、市と公社の協定によれば、市の役割分担となっていたが、実際は、KIBC 事業室のスタッフと市産業振興局企業立地課の職員による実質的なプロジェクトチームが編成され、誘致の初期の段階から KIBC 事業室も関与していた。誘致のターゲットとしては、海外から日本へ直接進出してくる、いわゆる「第1次進出企業」ではなく、既に日本国内で実績を上げ、さ

らなる国内展開を図ろうとしている、いわゆる「第2次進出企業」を対象を絞り込んだ。このため、外国・外資系企業の多い東京、大阪だけでなく、愛知、九州方面にも出向いて誘致活動を展開した。当初は、バブル崩壊後の影響が強かったため、企業からの問い合わせなどは少なく、全体に低調に推移していた。

しかし、地を這うような誘致活動が功を奏し、次第に入居テナントが増えていった。特に他のビルとの差別化を図った KIBC ビルの性能が次第に高く評価されるようになった。また、賃貸ビルとしての KIBC は、日本では不動産に過大な投資はしないという外国・外資系企業のニーズにも適合していたため、米国、イギリス、フランス、スイスなどの欧米企業のほか、中国、シンガポール、韓国などアジア諸国の企業の入居も進み、文字通り国際的な広がりが見られるようになった。業種的にも、化学、バイオ、医薬、機械金属、情報、コンサルティングなど多岐にわたっており、2007年3月現在の入居率は採算ラインである80%を優に突破し、90%を越えるところまで来ている。

特に2002年4月の独立行政法人理化学研究所発生・再生科学総合研究センターの開設をはじめポートアイランド第2期埋立地における周辺地への医療産業都市関連諸施設の立地が進んだため、バイオ産業関連の企業を中心にテナントの入居が進み、フロアによってはウェイティングがかかっている状態となっている。この結果、収支については、当初の収支予測から大きく好転し、供用開始から3年目の2003年度決算で単年度黒字を計上した。なお、2005年度及び2006年度決算では、いずれも年間売り上げ約5億円、当期利益約2億円の実績を上げている。また、当初、空き地が目立っていた KIBC ビル周辺も関連施設が多数立地し、医療産業クラスターとしての活況を呈し始めている。

#### (8) 分析のための論点

以上、KIBC の事例を見てきたが、ここで事例分析のための論点を示しておきたい。まず、第一点は、激変する環境に自治体行政組織が対応するために政策課題を処理する主体として、プロジェクトチームが有効性を発揮できるかという点である。NPM の影響もあって、近年、自治体行政組織が政策課題に取り組む際、これまで以上に、経済性、効率性、有効性が意識されるようになってきているが、これらの要請にプロジェクトチーム方式が十分に応えることができ

るかどうかが問題となる。

第二点は、自治体プロジェクトチームの重要な成功要因は何かという点である。多くの自治体でプロジェクトチーム方式が取り入れられていることは、先にも述べたとおりであるが、名前だけで機能していないプロジェクトチームも案外に多いようである。プロジェクトチームを成功に導くためには、その成功要因を知ることから始めなければならない。

第三点は、自治体行政組織のマネジメントにおけるプロジェクトチームの位置づけの問題である。自治体行政組織のマネジメントにあつては、外向きの外部マネジメントと内向きの内部マネジメントの両方に意を用いる必要があるが、自治体プロジェクトチームは外部環境と内部環境の接点において編成されることが多く、外部と内部のインターフェイス機能をプロジェクトチームはどのようにして担っているのかという点が問題となる。

## 5. 考察

先にも述べたとおり、現在、地方公務員の職務内容及び環境が大きく変わろうとしている。本稿の狙いは、自治体行政組織の変容について、プロジェクトチームに焦点を当てて論じるところにある。ここでは、KIBCのケーススタディを中心に、先に示したプロジェクトチームの事例分析に関する論点に即して若干の考察を進めていきたい。

### (1) プロジェクトチームの有効性

まず、自治体プロジェクトのマネジメントを考える際、時系列的に、①事前②中間③事後の3段階に分けて取り扱おうと分かりやすい。KIBCの事例では、事業着手前の事前段階は、市の打ち出した震災復興のための政策課題を具現化するための事前調査がプロジェクトチームの中心的な業務であった。とりわけ、民間企業と同様の収益事業であるため、事前採算調査が綿密に繰り返された。また、顧客ニーズを正確に把握するための動向調査も併せて行われた。このような経過を経て、事業着手の方針が決定され、市は政策立案と調整業務を担い、プロジェクト実施の任は、先に触れたように最終的には財神戸市都市整備公社が担うことになった。このことによって、民活法の三セクを事業主体とする事

業スキームが適用可能となり、民活補助と政策投資銀行の無利子融資を活用できる道が開かれただけでなく、事前調査を通して、マーケットの状況、事業の顧客、顧客のニーズなどが次第に明らかにされていった。さらに、市と公社の役割分担や責任範囲も明確となり、迅速な意思決定を可能にする下地が形成されていった。また、事前調査の結果に基づいて、事業戦略、全体計画、基本設計などが固められていった。そして、具体的な施設の概要、企業誘致戦略などの骨格が次第に明確な形を示すようになった。これらの事前調査や調整が比較的円滑に進んだ大きな要因はプロジェクトチームの働きであったと言える。

そして、プロジェクト着手後の中間段階では、まさに市、公社の組織を挙げて政策課題に取り組む体制が確立され、プロジェクトチームの利点が発揮された。複数の所属にまたがるこのような事業においては、通常の体制では、どうしても縦割りの弊害が目立ちがちである。しかし、KIBC事業の場合、政策部門と実施部門を分離し、実施部門である公社にプロジェクトチームを設置する方式を取ったため、意思決定に要する時間を短縮することができた。さらにプロジェクトチームの中に戦略立案、営業、予算、総合調整、広報などを担当する事務スタッフ、建築職、設備職、電気職の技術者集団、さらには外部専門家の支援グループを擁していたため、専門的で複雑な問題に対しても、迅速な意思決定と機動的な動きが可能となった。

工事の発注に際しては、プロジェクトチームの利点が発揮できる性能発注方式（設計・建設一括発注）を採用したことにより、大幅な建設コストの削減を達成することができた。さらに顧客としての外国・外資系企業からの技術的・専門的な問い合わせに対しても即座に対応した。例えば、外国・外資系企業との取引であるため、法律上の問題もしばしば生じたが、渉外弁護士事務所のサポートによって、概ね順調に問題を処理することが可能となった。また、事業に関する国・県・市や政策投資銀行などの関係諸機関との協議交渉、さらには効率的にテナント誘致を進めるうえでも迅速で柔軟な対応が可能となったため、テナント確保の面で大きな成果をあげることができた。

施設完成後の事後段階では、プロジェクトチームは解散され、KIBC事業は、ルーティンの施設管理部門に引き継がれたが、同じ公社の中の組織であるので、

混乱なく定型業務の中に吸収することが可能となり、プロジェクトチームで培ったノウハウや経験が活用されるようになった。そして、施設管理、法務サービス、ビジネス・サポートなどの諸機能については、引き続いて外部専門家の支援を受ける体制が維持されるところとなった。

以上、述べてきたとおり、①事前②中間③事後のいずれの段階においても、プロジェクトチームは効果をあげ、利益の確保、コストの削減、顧客満足度の向上などの面で、通常の行政組織に期待される以上の成果をあげたと評価できる。一般化はできないかもしれないが、KIBCの事例を見る限り、自治体プロジェクトチーム方式は、それなりに有効な方式である言うことは出来るであろう。

## (2) プロジェクトチームの重要な成功要因

自治体現場において、プロジェクト型の事務が増加していることは上記の通りであるが、従来型の仕事の仕方とは、相当に様相を異にしている。プロジェクトチームを成功に導くための重要な成功要因と考えられるものを KIBC のケースに即して示すことにしたい。

まず、第一の成功要因は、非常に限られた時間と予算の範囲内で目的を達成できる方式であったということである。どのような業務においても、もちろんこの種の制約はあるが、プロジェクトの場合、特にこの点が際立っている。KIBC 事業で言えば、2年足らずのうちに賃貸ビルの設計、工事の発注及び工事監理を行いながら、併せて資金の調達、テナント誘致、賃貸借契約の締結などの業務をこなす必要があった。まさに利用可能な資源を時空に配置し、見えないものを形あるものに変換していくプロセスであり、時々刻々変化し錯綜する膨大な情報に瞬時に対応していく必要があった。

しかし、逆に言うと、この時間や予算など資源のタイトな制約があるからこそ、プロジェクトは進行していくのである。時間的な制約がなければ、いつまで経ってもプロジェクトは完成しない。このプロセスにおいては、適切な戦略の構築とバーチャートなどを用いた厳密な進行管理が必要であり、組織的な高度のマネジメント能力が不可欠の要素となる。そして KIBC の場合、外郭団体の活用がマネジメント能力向上の大きなカギとなった。

第二の成功要因は、多種多様な関係者との連絡調整の円滑さである。多数の

利害関係者（ステークホルダー）との調整が重要な意味を持っていることは、ビジネス、パブリックを問わず、現代組織の大きな特徴であるが、自治体プロジェクトチームの運営に当たっては、実に多くの関係者との協議・調整及び理解と協力の取り付けが大きな課題となる。KIBC のケースでも、国、県、市などの関係行政機関、政策投資銀行、建設関係者、テナント企業、渉外弁護士事務所、周辺地権者、報道機関、議会など、実に多くの人々と折衝する必要があった。プロジェクトは、先にも述べたように非常に限られた時間や予算の制約のなかで目的を達成することを求められているため、各種の資源を動員しながら着実にステップを進めていく必要がある。このため、多種多様な関係者との利害調整、連絡、交渉、協議は、プロジェクト実施に際しての必須の業務内容となる。

第三の成功要因は、専門家との密接な連携協力の確保の容易さである。自治体プロジェクトを円滑に進行させるためには高度の専門性が求められるため、各方面の専門家の関与・支援が必要である。KIBC 事業では、建築、設備、電気、事業計画、企業財務などの部門の専門家に関しては、市及び公社の職員で内部調達ができたが、法律問題に関しては、渉外弁護士事務所の支援を受けた。また、いわゆるビジネス・サポートに関しても、京都リサーチパーク（KRP：大阪ガス系の企業）などの協力を得た。KIBC の事例でも明らかなように組織内外の専門家を動員して、プロジェクトチームを編成する方式は、特に規模の大きな事業では非常に大きな効果を発揮する。限られた時間で成果を出すためには、通常の組織の枠を超えて専門家を動員するのが最も合理的である。また、専門家を内部で調達できないときは、コンサルタントや弁護士事務所など外部の専門家を活用するなどして、プロジェクトチームの専門性を高めることが事業の成否のカギを握っていると言っても過言ではない。その意味で、プロジェクトチームは資源動員<sup>4</sup>の面で非常に有効な方式であると言い得る。

第四の成功要因は、迅速な意思決定と機敏な対応を可能とするフラットな組

<sup>4</sup> プロジェクトチームの戦略論や組織論を考えるうえで、塩原勉などによって論じられている「資源動員論」には、そのフィールドが本稿の対象とするフィールドとはやや異なるものの、参考となる多くの知見が存在する。

織構成である。KIBC プロジェクトを模式図で表せば、下記図1のとおりで、各種の専門的機能を効果的に運用できる仕組みが形作られていた。従来型の縦型組織と対比すると、非常にフラットな横断的組織であることが一目瞭然である。事業の実施に当たる現場にこの種のプロジェクトチームを設置することによって、時々刻々と変化する現場の状況に即応することが可能になったのである。

[図1：KIBC プロジェクトチーム模式図]

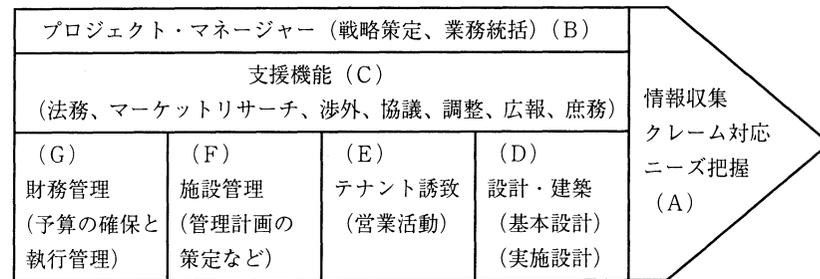
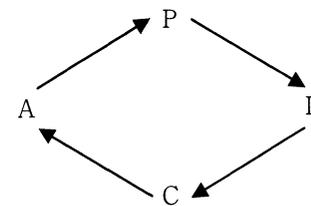


図1の(A)は、外部環境とのインターフェイスの部分であり、すべての部門とつながっており、外部から各種の情報を集め、様々なクレームに対応し、また、顧客のニーズを把握しながら、施設の設計などに反映させていく。(A)の部分と(D)の建築部門とは同じチームに属しているため、情報はスムーズに流れ、また、設計部門も奇をてらったデザインに流れることなく、顧客ニーズに適合した設計を心がけるようになる。さらにテナント誘致に当たる営業活動部門(E)、施設の管理計画などを担当する設備・電気部門(F)、予算の確保と執行管理を担当する財務管理部門(G)もプロジェクトチームのメンバーであり、業務遂行の整合性確保や情報共有が容易に行える利点があるため、最終的には顧客満足度を高めることにつながり、結果として施設の競争優位をさらに確かなものにしていくことになる。そのうえに、これらの個別の機能をサポートするための支援機能(C)が用意されており、中でも、法務、マーケットリサーチ、ビジネス・サポートなどの機能については、専門家と契約などを締結することにより、外部から調達する体制を整えていた。高度の専門知識が求められるプロジェクト・マネジメントにおいては、機能のすべてを内部調達

することは難しいので、外部専門家によるサービスを調達することが必要となる。

そして、第五の成功要因として、あげることができるのが、経験豊かなプロジェクト・マネージャーの存在である。プロジェクト・マネージャーは、上記のプロセスの全体を統括して業務を進めていく。つまり、市場の動向、顧客のニーズを的確に把握し、それを施設の設計に反映させ、その付加価値を高めるとともに、建設コストの削減にも努め、競争優位の確保に努めるという重大な使命を帯びている。反面、プロジェクト・マネージャーに人を得ないと、プロジェクトチームが頓挫することも起こり得るのである。その意味では、優れたプロジェクト・マネージャーの確保こそが最も重要な成功要因であると言えることができよう。

第六の成功要因は、マネジメントサイクルを意識しながら事業評価を行うことである。図2に示されたマネジメントサイクルの考え方は、周知のように企業の品質管理などの分野で洗練されてきたが、今では行政の分野でも注目を集めている。



[図2：マネジメントサイクル]

「計画(P)を立て、それを実行(D)し、評価(C)のうえ、対策を講じ、次の計画に反映させる」一連の流れがマネジメントサイクルの考え方である。

従来型行政の事務処理方式では、図2で言えば、計画立案(P)と執行(D)の側面に関心が向けられることが多く、事業に対する評価(C)が疎かにされる傾向があった。しかし、業務の経済性・効率性・有効性を高めていくためには、事業評価の仕組みも重要な要素となる。

KIBC 事業では、事前評価として、フィジビリティ・スタディ(事前採算調査)に十分な時間と手間をかけた。十分な見通しが無いままに過大な投資を行った場合、どのように悲惨な結果を招くかは、全国各地の多くの三セク事業の惨状

を見れば、明らかである。このため、事業着手前の事前評価の精度を高める工夫が必要である。さらに、事業着手後は、顧客ニーズを的確に捉えて、事業戦略に沿った展開が図られているかどうかを常にモニターしながら、不都合があれば、対策を講じ、それを業務プロセスに反映させていくという不断のマネジメントサイクルを回していくことが事業の持続性確保のための要諦となる。KIBCのプロジェクトチームでは、業績を的確に評価検証のうえ、顧客のニーズや市場動向に注意しながら、競争力の維持向上に努めた。

それから忘れてはならないのは、プロジェクト方式と事業評価の相性の良さである。プロジェクトの場合、まとまった一つの業務単位を構成しているため、事業評価の対象を絞り込むことが一般の事務事業に比べて容易であり、また、定量的な各種の評価指標にも馴染み易いという特徴を持っている。KIBCプロジェクトでも、民間企業とはほぼ同様な指標を用いて事業評価を行うことが可能であった。

### (3) 自治体行政組織のマネジメントにおけるプロジェクトチームの位置づけ

地方自治体行政組織のマネジメントにおいて、外向けの外部マネジメントと内向きの内部マネジメントは、いずれも重要である。地方自治体のプロジェクトチームは、外部環境と内部環境の接点の位置に設置されることが多く、この種のプロジェクトチームは、住民、企業などと行政との協働を進めるうえで重要な位置を占めることになる。

地方公務員の仕事は、とかく法規に従って処理される定型的・機械的なルーティン業務として捉えられることが多いが、政策を具現化する個々の公務員が決して機械的な事務処理に終始しているわけではないことは、リプスキーの「ストリート・レベルの官僚制」研究でも明らかにされておりである（リプスキー、1986）。そして、現在の地方公務員は、リプスキーが描き出した状況よりも遥かに複雑な現場状況に対応することが求められている。現実の地方自治体の現場では、単純に法令を執行するだけの機械的執行者としてではなく、問題解決のための最適解を求めて、多種多様なステークホルダーの間で調整とマネジメントに腐心する地方自治体職員の姿が見られるはずである。

KIBCのケース記述からも明らかなように地方自治体の現場では、プロジェク

ト型の仕事が増加し、プロジェクト・マネージャーとしてのスキルを持った職員的重要性が高まってきている。この変化を一言で言い表せば、「ルーティンからプロジェクトへ」と言うことになる。もちろん、自治体行政組織における従来型の事務スタイルがすべてプロジェクト型に変わってきている訳ではないし、今でも、従来型の組織が主流を占めている。しかし、プロジェクトチームの活用は、これまでのように重要政策や計画の策定など、自治体としての先端的で特殊な分野に止まらず、団体のインターフェイスとして住民等と直接に接触することの多い部門を中心に静かに広がりつつある。地方自治体の現場ではプロジェクト型の業務が明らかに増えてきており、プロジェクトチームは極めて日常的な組織形態になってきている。

伝統的な行政管理システムの発想からすれば、明確なヒエラルキーシステムによって組織された官僚組織によって法令・規則に基づいて事務が処理されるというスタイルが一般的な仕事の仕組みであろうが、近年、各地で普及しつつあるNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の影響を受けた行政経営システムでは、業務は業績や成果によって統制され、しかも、事務処理については、ヒエラルキーシステムに基づく組織ではなく、成果の達成に責任を持つ自立的な組織がその担い手となる（大住、2004）。そして、この行政経営システムを実際に推進する手段として、プロジェクト型の組織が多用されるようになってきている。KIBC事業のプロジェクトチームは、まさにこの種の組織であったと言える。自治体現場では、今まさにKIBCのような地域経済活性化プロジェクトや住民参画の「まちづくりワークショップ・プログラム」など、プロジェクト方式による仕事の進め方が普及しつつあり、それらの職務に従事する公務員は好むと好まざるを問わず、対応を求められているのが実情である。

そして、今、プロジェクトチームには、自治体行政組織の外部環境と内部環境をつなぐインターフェイスとして機能が期待されている。地方自治体に地域における総合的な政策立案と実施の主体としての役割が託されようとしている。現在、住民と行政の協働は、これまで以上に重要性を増してきている。住民は顧客であるとともに主権者でもあり、地方自治体の政策立案と実施に関わる非常に重要なアクターである。そして、KIBCのケースでも明らかにしたが、地方

自治体にとって、様々なステークホルダーと協議、交渉、連絡を行っていく必要性が増大している中で、コミュニケーション能力が地方公務員の重要なスキルとなりつつある。この種のスキルは、実践の中でこそ身につくものであり、「まちづくりワークショップ」やその他のプロジェクトに取り組む中で、住民や企業との協働の進め方、住民参画のあり方などに関する理解が深まっていくのである。したがって、今後さらに、各自治体において、できるだけ多くの職員に、例えば住民参画型のプロジェクトを経験させるような取り組みを進めていくことが望ましい。このようなプログラムを進めるには、通常の職制上の組織では対応できないことが多く、必然的に組織横断的なプロジェクトチームが編成されることが多くなる。外部マネジメントと内部マネジメントの接点に位置するプロジェクトチームは、地域における政策課題解決のための有力な手法になり得る可能性を有している。特に若手の職員が多くの実践的な経験を積んでいく中で、将来の優秀なプロジェクト・マネージャーが育っていく。機械的に法令を執行する従来型の公務員像ではなく、多彩なステークホルダーとのコミュニケーションを通じて、地域の問題解決の方策を柔軟にマネージできる新しい公務員像に適合する職員は、住民との協働のプロジェクトの実践を通して、育っていくことになる。このような経験を組織として、また、公務員個人として、積み重ねていくことで、地方自治行政組織全体のマネジメント能力も向上していくに違いない。

## 6. おわりに

以上、KIBC プロジェクトのケース記述を中心に、地方自治体行政組織や公務員像の変容について論じてきたが、最後に地方自治体におけるプロジェクト・マネジメントを安定的に機能させるための方策に言及し、本稿の締めくくりとしたい。

これまで論じてきたとおり、地方自治体においてプロジェクトチームが活用される事例は増えていくと思われる。自治体プロジェクトチームを成功に導くための一定の成功要因があることは既述のとおりであるが、特にプロジェクト・マネージャーの果たす役割は大きい。地方自治体において、プロジェクト・

マネージャーの役割や機能について、十分に理解されていない面が見受けられるので、プロジェクト・マネージャーについて少し述べておきたい。

まず、プロジェクト・マネージャーは、従来型の公務員像には納まりきらない新しい職能であるということである。職務内容、専門性、コミュニケーション能力など、いずれの要素についても、従来の公務員像からは、はみ出す存在である。そして、地方自治体の現場では、今、プロジェクト・マネージャーに対するニーズがかつて無く高まりつつある。

しかし、現実にはプロジェクト・マネージャーの適格者は極めて少ない。それは、プロジェクト・マネジメントには非常に高度なマネジメント・スキルが求められるにもかかわらず、伝統的な行政管理システムの人事制度の下においては、このようなスキルを持った人材が育ってこなかったからである。また、プロジェクト方式そのものが自治体の内部で十分に理解されていないため、適材適所の人材配置ができていないことも多い。

現在、地方自治体においては、PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の考え方に基づいて、PFI、指定管理者制度、公設民営など、様々な公民協働の仕組みが広く導入されつつある。とりわけ、KIBC 事業に着手した当時は PFI などの手法はまだ一般化していなかったが、経済性、効率性などを勘案すれば、行政はなるべく直接事業に手を染めることなく、企業等に委ねる方が望ましい。このような社会の趨勢から見て、今後、民間の力を取り入れた PFI などの事業手法の活用が予想されるため、ますます公民協働型の事業が増加していくものと思われる。そして、その結果として公民協働型プロジェクトがさらに重要性を増していくことになる。

NPM の影響もあり、行政管理システムから行政経営システムへの移行が喧伝されているが、現実の自治体の現場では、少なからず混乱が見られるのが実情である。プロジェクト方式、政策評価や行政評価、目標管理など、矢継ぎ早に各種の技法やマネジメントツールが導入されているが、現場では、それらの技法などについて一知半解の状態ですら十分に理解が進んでいない状況が散見される。しかも、プロジェクト方式などの新しい仕事の進め方と伝統的な人事制度とが整合性を欠くため、プロジェクト・マネージャーに相応しくない人が配置

されるなどの悲喜劇が繰り広げられがちである。激変する環境に対応するためにはプロジェクトチームなどを活用した柔軟な組織づくりとマネジメント・スキルを十分に身につけた人材の育成が強く求められている。

今後、自治体に対応を迫られる公民協働型事業の成否は、プロジェクト・マネジメントの巧拙に大きく影響されることになる。その意味では、優れたプロジェクト・マネージャーの発掘と養成は、これからの自治体人事政策の中で重要な位置を占めることになるものと思われる。そして、公共性の確保の観点からは、すべてを民間に丸投げするのではなく、自治体プロジェクトの全体プロセスを的確にコントロールできる能力が自治体行政組織に備わっていなければならない。<sup>5</sup> そのためには、経験豊かな自治体版プロジェクト・マネージャーの育成が望まれるところであり、研修など組織内学習の機会を設け、組織内の学習の機運を高めるとともに、意欲のある職員に公民協働型のプロジェクトを多く経験させるなどの方策を講じることが求められる。

さらに、これまでの論述からは、プロジェクトのメンバーに最も必要とされる能力や資質はコミュニケーションに関するものであることを導出することができる。従来型の行政管理システムのもとにおいては、必ずしもコミュニケーション能力は重要視されてこなかった。行政管理型の組織では、ともすれば内部調整に力点が置かれ、組織内の問題については、最終的にはヒエラルキーシステムの中で解決策が用意された。ところが、KIBCのケースからも明らかなようにプロジェクト型の業務においては、むしろ、外部との調整がその重要性を増してくるため、必然的に外部のステークホルダーとのコミュニケーションが不可欠の要素となってくる。そのような環境の中ではヒエラルキーシステムの問題解決機能は有効性を発揮できない。今や外部マネジメントと内部マネジメントの両方の視点が不可欠となっているのである。そして、このような環境の変化に対応するために、外部マネジメントと内部マネジメントの接点に位置するプロジェクトチームの活用を図るとともに、公民協働型プロジェクトや住民

<sup>5</sup> 今里滋 (1997) は、現代行政の専門化、技術化により、政府機能の空洞化と外部の民間専門家などへ知識・技能が流出するプロキシ・ガバメント現象について警告し、公益確保のために政府組織と職員の専門性への対応を求めている。

ワークショップなどを通して、自治体職員のコミュニケーション能力を高める努力が必要となろう。

#### <参考文献>

- 明石照久、2002  
『自治体エスノグラフィー』信山社
- エマーソン, R.M./ フレッツ, R.I. 他1998  
『方法としてのフィールドノート：現地取材から物語（ストーリー）作成まで』  
(佐藤郁哉, 好井裕明, 山田富秋訳), 新曜社。
- デンジン, N.K 他編、2006  
『質的研究法ハンドブック 3巻 質的資料の収集と解釈』  
(平山満義監訳)、北大路書房
- 今里 滋、1997  
「融解する政府職能 —民間専門職と“プロキシ・ガバメント”—」『季刊 行政管理研究』No. 79, pp. 14-26
- 金井壽宏、1994  
『企業者ネットワークの世界』白桃書房
- 財神戸市都市整備公社、2003  
『神戸市都市整備公社40年史』
- 大住莊四郎、2004  
『パブリック・マネジメント』日本評論社
- 塩原 勉編1989  
『資源動員と組織戦略』新曜社
- 玉村雅敏、2005  
『行政マーケティングの時代』第1法規
- 田中豊治、1994  
『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』時潮社
- 田尾雅夫、1990  
『行政サービスの組織と管理：地方自治体における理論と実際』木鐸社
- Taylor, S. J. & Bogdan, R. 1984  
*Introduction to Qualitative Research Methods (Second Edition)*. New York: John Wiley & Sons.
- Van Maanen, J. 1988  
*Tales of the field*. Chicago: The University of Chicago Press.