

## 「3つのデッドロック」を克服するために



\*塚田幸広

### 1. 深化するデータによるマネジメント

1970年代以降、英国、オーストラリア、その他のOECD諸国で財政悪化やアカウンタビリティ強化への要請を背景に様々な形で行政改革が進められた。これらの取り組みを包括的に捉える概念が「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)」であり、平成14年(2002)に成立した「行政評価法」に代表される我が国の政策評価あるいは行政マネジメントの源流もNPMにある。NPMは、政策の立案と遂行において成果志向・顧客志向・市場機能の活用等を重視すること、具体的な活動においては組織単位でミッション、目標を明確化して「Plan→Do→Check→Action」のサイクルで目標管理すること、政策の成果(業績)すなわちアウトプットやアウトカムの定義と測定が重要となること、等が特徴である。従来の行政が「ある政策にどれだけの予算を投入したか」というインプットの視点を重視していたとすれば、「その政策によってどの程度目標を達成したのか」という業績測定(Performance Measurement: PM)が定着したことの意義が大きい。このPMによるマネジメントは、最近、政権交代が行われた米国、英国あるいは我が国においては、政策目標とそれに関連する評価指標の見直しを繰り返しながらも、着実に深化してきた。昨今、PMは、財政状況が厳しい諸国では、導入当時のブームのような派手さはないものの、益々その重要性が高まっている。

### 2. 3つのデッドロック

今回の「データに基づく道路のマネジメント」の特集に当たって、5年ほど前に土木学会誌に掲載された家田仁東京大学教授と筆者の対談録<sup>1)</sup>を読み返してみた。その中に当時と変わらない重要

なコンセプトを再認識したので、ここに紹介したい。一つは、「3つのデッドロック」であり、あと一つはそれを解決する「価値観の共有と創出」である。これらのポイントについて、家田教授の指摘を部分的に引用してみよう。「一つは、フィールドではニーズがあるのに、一般論では公共事業が悪になりがちな点。第二は、技術や制度で工夫しようと思っても、縦割りや前例主義でできない点。第三は、「使う」と「つくる」が一体化していないことによる矛盾。これらのデッドロックを解決するには行政マネジメントスタイルを大胆にかえるしかない。(中略)行政マネジメントのプロセスのなかで一番重要なのは、手法や作業を効率化するだけではなく、ユーザーとの協働作業を通じて、新たな時代の新しい価値観と目標を発見・創出し、そして、それを国民と共有するものとしてメンテナンスしていくところが重要」。この指摘は、人口減少・高齢化への対応、安全・安心の確立が強く求められている中、社会基盤の整備・維持更新の方向性の議論において、常に認識しておくべき重要な視点であろう。

### 3. 価値観の共有と創出

数年前、アマゾン川流域の森林が焼き畑あるいは地球温暖化に起因して年々減少し、砂漠化が進行している問題を対象として、世界各国の研究者がGoogle Earthを共通基盤として活用し、共同で観測・分析している様子を伝える番組があった。衛星写真だけでも、森林が急速に減少する現象が、明瞭に理解できたが、同時に様々な測定データに基づく定量的な分析、地球温暖化に関する将来推計のグラフィック・シミュレーション結果からは、私だけではなく多くの視聴者が将来に対する危機感を覚えたに違いない。この番組では、森林面積が減っていくという実際に見える現象を、衛星

<sup>1)</sup>国土交通省国土技術政策総合研究所道路研究部長

データのグラフィックを工夫することにより、他方、地球温暖化による将来の温度上昇という可視化できない現象をスーパーコンピュータによるシミュレーションのグラフィックを工夫することにより、多くの人々に差し迫る危機意識を喚起するのに十分な効果を発揮していた。このように、最先端の測定・シミュレーション技術とグラフィック技術を駆使した可視化（見える化）は研究者、行政者と国民の多くの人々に「気づき」を触発させ、価値観の共有と創出する共通のプラットフォームとなっていくであろう。

一方、建設事業の施工段階における品質向上や安全確保を目的とした情報化施工の取り組みは、多くの現場で展開されており、中でも筆者が注目している技術として、神戸大学の芥川教授を中心に推進しているOSV(On Site Visualization)関連技術<sup>2)</sup>がある。この技術は、トンネル等の開削工事における地盤変位をセンサーで測定し、結果を赤・青・黄のLED光で表示し、現場の監督者、作業員全員が認識できるシステムで、日本、インド等の現場で適用されており、国際的に言葉や基準の壁を越えた可視化技術と考えることができる。

#### 4. 長期にわたる国際比較を意識した体制

社会基盤、特に道路政策マネジメントの実践では、これまで国内外のベスト・プラクティスを収集し、導入してきた。多くの事例で共通している点は、測定データに基づき、ビジュアルに内容を伝えることにより、行政関係者と国民が現象を容易に共有できるツールに工夫していることである。我が国の渋滞及び交通事故の3Dマップ、米国バージニア州のダッシュボード、英国道路庁のバランススコアカードがその好事例であろう。最近、測定技術とビジュアル化技術は、PM関連の国際会議で主要なテーマであるが、筆者は、道路行政に関して渋滞、交通安全等の主要評価項目に関して、各国の状況を長期的かつ直接的に比較、分析することが可能となるようデータの定義、測定手法、指標の統一化を図るべき時期が来ていると考える。そのために、国総研では、日英ワークショップ、TRB業績評価委員会等の各種国際会議を通じて、長期にわたる比較分析が可能となるIT技術を活用した交通量観測、プローブデータ

による旅行速度の計測によるマネジメント手法を対外的にアピールしていきたいと考えている。常時観測により取得したデータを迅速に公表し、施策に反映させる試みは、東日本大震災直後の道路交通の変化、通行可能な路線の把握と復旧計画の策定等に有効であったことが実証されている。

加えて、データに基づくマネジメントを更に深化させるために、社会実験の充実を提案したい。道路行政では、まちづくり、生活道路の交通安全さらには、有料道路の有効利用（例えば、料金割引、無料化）といった観点から様々な社会実験を全国各地で展開してきた。多くの社会実験は、地域関係者が実施主体となり、住民が直接的に施策の影響を実感するとともに、PDCAのマネジメントサイクルを体験することから意義は大きいと考える。国外の大規模な事例として、ストックホルムの渋滞課金を巡る社会実験が有名である。住民への徹底した広告・周知、実験、実験データの公表に加えて、住民投票を実施し、政策決定、本格実施に至るプロセスは世界的にも注目された事例である<sup>3)</sup>。我が国においても、これまでの社会実験の実績に基づき、企画・計測・評価手法の改善と実験費用低減の方策を図るべきであろう。

最後に、先日、畑村洋太郎氏の「未曾有と想定外一東日本大震災に学ぶ」<sup>4)</sup>を読み、多くの有益な示唆を得た。その中で、東日本大震災に関連して、人間の「忘れっぽさ」と「見たくないものは見えない」、「聞きたくないものは聞こえない」という本来持つ都合主義の性質を指摘している。本稿では、「3つのデッドロック」を克服するために「見える化」による価値観の共有という前向きな姿勢を論じてきたが、つつい陥りやすい影の部分も忘れないよう心掛けたいものである。

#### 参考文献

- 1) 塚田幸広、家田仁：社会基盤整備の政策マネジメントのあり方“いままで”と“これから”、土木学会誌、第91巻、第1号、pp.12～15、2006。
- 2) OSV研究会：<http://www.osv.sakura.ne.jp/>
- 3) 塚田幸広、長澤光太郎：社会基盤の政策マネジメントにおける社会実験の役割に関する考察、運輸政策研究、第12巻、第1号、pp.29～35、2009。
- 4) 畑村洋太郎：未曾有と想定外・東日本大震災に学ぶ―講談社現代新書。