

これからの社会の仕組みとしての「新しい公共のあり方」 「望ましい社会システムオブシステムズ」の実現

東京都市大学都市生活学部 沖浦文彦

1. はじめに

わが国を含め世界において現在さまざまな課題や問題が、COVID-19により増幅されて顕在化している。その中には、これまで萌芽段階にあった取り組みの急速な普及（例えばリモートワーク）などポジティブな変化もあるが、課題や問題がネガティブに増幅された形で顕在化したものも多い。その代表例として、行政や社会のデジタル化の遅れが挙げられる。

それらの問題・課題は社会全体に関わることであり、様々な方面から検討と対応、実行が必要である。その中で本稿では、これから P2M の果たすべき役割を考える切り口として「時代に適した新しい公共のあり方」に着目したい。

2. 新しい公共のあり方

コロナ禍を受けて、政府や地方自治体など公共セクターの役割と活動が注目を集めざるを得ない状況となっている。医療関連の一連の対応のみならず、経済面での各種給付金の創設、支給と言った施策のほか、各方面でのさまざまな対応（例えば大学における講義等の形態まで）など、実に様々なことが「政府」の役割とされる。かつその多くが複雑な問いとなっており、例えば「Go To キャンペーン」も、地域毎に刻々と状況が変化する下で、公平性等を担保しつつ、感染拡大防止と旅行・飲食関連産業や地域経済循環維持の両立という、極めて難しい対応が求められている。「Go To」の例で医療サイドと事業者・経済サイドで見解や想

いが異なるように、「公共」として取り扱う課題は、立場により受け止め方、利害が大きく異なる。その前提の下で変化する状況に対応しつつ、繋がっている関連活動について異なる立場の様々な個別ニーズの充足を図り、公平性を担保しながら全体最適を実現することが求められる。加えてニーズの多様さと求められる敏速性はますます高まる、という困難な状況に直面している。

このような状況に、従来の「公共に関することは政府・地方自治体などの公共セクターが徴税により集めたリソースでおこなう」という方法は限界を迎えており「新しい公共のあり方」を速やかに実現しなければならないと言える。

「新しい公共のあり方」の必要性については、コロナ禍以前から様々な指摘と提案がなされている。例えば若林^[1]は「小さくて大きな政府」が必要として、次のとおり問題意識を述べている。

- (1) 「公共」の担い手: 「公共」は旧来、政府部門だけのものではなく、地縁、血縁を含む社会やコミュニティ全体で「公共的価値」を守ってきた
- (2) 産業社会における「政府」の役割の増大: 大量生産、大量消費、その中での効率化などを追及する産業社会のためのしくみとして、特に戦後の復興、高度経済成長期などは「政府」がその役割を大きくして「公共」の仕事を担うようになり、かつそれが良く機能した。

- (3) 「公共の多様化」=その後社会が豊かになり、サービスや情報産業が中心、人口構成等の変化、地域それぞれの状況の多様化の中で公共サービスも細分化され、行政サービスはニーズに応えきれない状況となってきた。
- (4) 対応の困難(ニーズ多様化とリソース不足の同時発生) =公共サービスのこれまでの仕組みは、多様さに対応できる仕組みではなく、「予算」や「人材(質・数)」等の資源も不足。すなわち、「ニーズ多様化の一方でサービスは限定的になる矛盾(予算不足故の厳密な選別が必要)」が発生している。
- (5) 公共を単純に市場にまかせる問題点(小さな政府) =公共サービスを市場にまかせる(民営化する)とサービスがリーズナブルな価格で提供されると考えられる一方で、市場経済の市場原理により「お金が儲かる」サービスだけが生き残る可能性がある。
- (6) 公共が一切を管理する問題点(大きな政府) =多様化するニーズに応えるうちに政府の肥大化、効率の低下、サービスの質低下、という矛盾が発生。
- (7) 「小さくて大きな政府」=一番望ましいのは、最小限のコストで最大限のニーズに応えることのできる「小さくて大きい政府」。
- (8) 「デジタルテクノロジー」=その活用で、新しい公共の仕組みを作り出す。「デジタルテクノロジー」の得意な「最小コストで最大化する」、「個別ニーズに個別に応える」という特性を活かし、新たな仕組みを可能にできないか。
- (9) 「21世紀の公共」=デジタルテクノロジーを使いこなした社会にて、「公共」がどのように守られ、管理・運営されて

いくことになるのか、そのときの「政府」の機能、民間企業や市民の「公共」への関わり方はどう変わるのか?

若林によるこの論考はコロナ禍以前のものであるが、目下の状況を踏まえるとよりその切迫性が増していると感じる。行政ニーズの多様化は、近年の「立法爆発」に見られる他、「法律」に至らない行政による様々な対応も増加する一方であり、例えば「児童相談所」のように以前からあったものの役割が、急速に注目を集めていることもその一例である。

かかる状況に対し日本政府は、「Society 5.0」^[2]の構想を打ち出し、推進を図っている。これら政策に関する政府の文書には、その「背景認識」は明瞭には語られていないように見えるが、上述した「小さくて大きな政府を、デジタルテクノロジーを活用して実現する」という考え方は、その根底にあると言える。

3. Society 5.0・スーパーシティ構想と「新しい公共のあり方」

「Society 5.0」の内容については本稿では割愛するが、この構想に関連して広義の「ガバナンス」のあり方についての問題提起が、前述した若林によるものを含めて多くなされている。経済産業省は「ガバナンスイノベーション：Society 5.0の実現に向けた法とアーキテクチャのリ・デザイン」報告書^[3]において、「ガバナンス」についてデジタル技術により次のイノベーションが必要としている。

- (1) Governance for Innovation (イノベーションを促進するガバナンス)
- (2) Governance of Innovation (イノベーションに対するガバナンス)

(3) Governance by Innovation (イノベーションを活用したガバナンス)

そして、Society 5.0の実現にあたって「ガバナンス」は政府や公共団体のみでおこなうことは不可能であり、「サイバー空間及びフィジカル空間のアーキテクチャを設計・運用している企業や、これら利用するコミュニティ・個人によるガバナンスへの積極的な関与を確保」することが必要としている。これは「社会のスピードや複雑さに法が追いつけない問題の克服」のためであるとともに、データ活用社会においては「ガバナンスに必要な問題が民間主体に集中している」ことなどが、その要因として挙げられている。またデータの取り扱いや生活者基点の観点から、個人やコミュニティの役割は大きい。

このようにデジタルテクノロジーを活用した新たな社会の実現のためにも、「新しい公共」(新たなガバナンス)が求められている。

「Society 5.0」を実現するための施策として目下、政府が強力に推進しているのが「スーパーシティ」構想^[4]であり、これは「Society 5.0」を「スマートシティ」の観点から実現するための施策と言える。

「スマートシティ」は都市や地域にデジタルテクノロジーを活用して革新的なサービスを提供し、問題解決、より良い価値提供を図るものである。具体的取り組みには交通(MaaS: Mobility as a Service など)、エネルギー(発送配電など)、インフラの保守・維持管理、保健医療、産業、生活サービスなど多くの要素があり、それぞれが複雑なシステムを構成している。

そして「スーパーシティ」は、これら個

別要素(分野)におけるデジタルテクノロジーを用いたシステムの変革を、共通の「データ基盤」や「ID」で連携させ全体最適を実現する「都市(まるごと)の変革」を目指すものである。すなわち、分野別の縦割りに個別システム変革を進めるのではなく、データ共通基盤の下で横断的に、「まるごと変革」することが必要である。

デジタルテクノロジーとデータ活用を中心に据えたこれら構想の実現には、個別システムの変革(これだけで既に難題である)に加えて、データ基盤のあり方、システム間連携、それら実現する行政、企業、コミュニティなどのキャパシティ向上の下、政府部門と企業、コミュニティの役割が変化し、それぞれの強みを持ち寄った「新しい公共」が必要である。METI 報告書はそれを「3つの観点からのガバナンスのイノベーション」として表現したと言える。

4. 「新しい公共のあり方」実現のためのプログラムマネジメント

かかる認識において、社会を変革する「マネジメント」の極めて大きなチャレンジは、交通、医療、エネルギーなど「分野」による縦割りを排し、共通の基盤(データ基盤)の下でこれらを有機的に連携させた「都市まるごとの変革」を、いかに遂行できるかという点である。

「マネジメント」の対象となる実社会は、極めて多様な要素が有機的に連携する「システム」であり、実際には運用と管理が独立した「システム」が統合した「システムオブシステムズ(SoS)」となっている。そして個別システム(交通システムの変革であるMaaSや、発送配電の仕組みなどエネルギーシステムなど)の変革は、それぞれ困難である。その上更に個別でも難易度の高いシ

システム変革を、「データ基盤」の下で束ねて「まるごと変革」する「システムオブシステムズ変革」は、極めて困難な課題と言えよう。

その実現には構想段階（スキームモデル段階）からの注意深くかつ大胆な対応が必要であり、同時に新たな社会に不適切な各種規制の緩和など、前提条件からの変更も必要であろう。そもそも「スーパーシティ」構想は「国家戦略特区」の取り組みの一環と位置付けられている。

P2M には、この困難な課題に貢献することが期待される。

以上の文脈から、これからの「マネジメント」に求められるのは、山本^[5]による P2M の拡張に関する議論にて提起された「社会システムの設計」における「設計工学」などの考え方を踏まえて、次のような課題を実現することでないか。

- ・ 自治体、企業、コミュニティなどの各種「主体」の役割と能力（これも動的に変化し、継続的開発が必要）の下で構成される個別システム群からなる社会を、
- ・ 「データ基盤」の下に、構成システム群の関係性や活動連鎖のあり方をまるごと遷移させて実現する「新しい公共のあり方」を構想、実行し、
- ・ 問題を抱える現状（As Is）から望ましい「人間中心の望ましい社会のシステムオブシステムズ」（To Be）を実現すること

その一連の過程においてデジタルテクノロジーを活用した「新しい公共のあり方」として、「行政」「企業（民間）」「市民・コミュニティ」はいかなる役割を果たすのか、について問い続けねばならない。グーグル

がトロントにて計画していたスマートシティ構想「サイドウォーク」から、地元の反発などから 2019 年 5 月に突然撤退したことは記憶に新しい。データの取り扱いにおける民間と公共のあり方は重要な論点であるが、一方で中国では国家がデータ管理するモデル構築が進んでいる。個人情報の収集、扱いは米中対立の重要な論点の一つでもあり EU は独自の考え方を示しているが、わが国はどのような道を選ぶのか、引き続き重要な論点であり続けるであろう。

近年は「SDGs」が市民権を得るとともに、「ESG 投資」の主流化、更には「デジタル庁」の創設など、社会には変化の萌芽が見られる。コロナ禍を奇貨として、これら変化を良い方向に促進し社会の新しい「仕組み」を確立せねば、わが国の未来は明るくない。

これを実現する「マネジメント」のあり方として、特定の「プログラムオーナー」が最終的に全権を持つことは不可能である。この取り組みは必然的に梅田^[6]が述べる「マルチプログラム」となり、かつそれは複雑な階層性を持つ。

「マルチプログラム」に存するプログラムのオーナー、マネージャーは行政、企業、コミュニティなど多様な主体であり、それぞれの職能、役割、権限そして価値観は異なり、状況は刻々と変化する。また各「プログラム」の内容、規模、期間などは大きくことなり、一方で「データ基盤」をはじめ共有が必須な事項が存する。更には地域間の連携も必須となる。かかる動的に複雑なマネジメントにおいて P2M が果たす役割は極めて大きいと考えられる。

5. まとめ

わが国は、デジタル化、SDGs に代表され

る世界的課題認識の進化、グローバル競争の激化、地政学的変化と、わが国固有の少子化、高齢化が同時並行している上にコロナ禍が発生し、困難な状況にある。その打破には「新しい公共のあり方」を実現し、デジタルテクノロジーを用いた都市や地域の「システムオブシステムズ」の変革（まるごとアップデート）が必要である。

かかる対応には、「新しい公共のあり方」とは何か、望ましいシステムオブシステムズはどのようなものかという「構想」策定と、その実現の取り組みを相互往復しながら実現していくマネジメントを「特定の強い権限を持つプログラムオーナー」の所在は前提とできない中で実現する必要がある。

P2M には、多種多様なオーナーによるプログラム群の統合マネジメントなどにより、これら社会の要請に応えることが求められている。

(引用文献)

- [1] 若林恵 編、「次世代ガバメント 小さくて大きな政府のつくり方」、黒鳥社、2019
- [2] 日本政府閣議決定、「科学技術基本計画（平成28年度より5か年）」、2016
- [3] 経済産業省Society 5.0に向けた新たなガバナンスモデル研究会、「GOVERNANCE INNOVATION : Society 5.0実現に向けた法とアーキテクチャのり・デザイン」報告書、2020
- [4] 内閣府地方創成推進事務局、「スーパージティ」構想について、2020
- [5] 山本秀男、「P2M理論の拡張に関する考察～実践的設計論の導入～」、J of IAP2M、Vol. 13 No. 2, pp26-45、2019
- [6] 梅田富雄、「マルチプログラムを基盤とするP2Mの拡張」、P2Mマガジン、

(2020年12月14日 受理)