

「月刊・経済セミナー（NOV, 01）掲載論文」

地域の経営と競争力

-ニュー・パブリック・マネジメントの視点から

上山信一（米国ジョージタウン大学研究教授）

行政の計画づくりに市民の意見を反映させる工夫は、

すでに試みられている。

だが、アクションに向けて「地域の力」をさらに引き出していくためには、

行政が率先してアクションの主体を市民に移すべきだ。

つまり、役割分担を逆転させなければならない。

「地域に元気がない」という言葉を最近よく聞く。日本全体が沈滞ムードだから各地域にも元気がないのは当たり前かもしれないが、特に各地域のリーダーたちは将来の展望が見えず、悩んでいる。私は、日本全体のビジョン、あるいは「この国の形」の議論を待たず、むしろ各地域がそれぞれ自分の将来を自由にかつ、したたかに考えることの方が重要だと考える。なぜならば、企業であれ、官庁であれ、あるいは国家であれ、大きな組織、複雑なシステムはすべからず自己改革が難しい。

20世紀は巨大組織が優位性を発揮する時代だった。不足する人材、なけなしの資源をかき集め組織をつくり、ルールを決め、みんなで機械のように仕事をする。そのことが高い生産性と安価な大衆消費財を生み出した。

しかし、21世紀はむしろ小さな組織が個性を競う時代だ。自分もっている良所を見つけ、そこを伸ばして突出する。そのことによってまた、他と調和し、成長する。企業も個人もそして地域もそうである。本稿では、このような時代観に立って、地域の経営と競争力について考えてみたい。

いまこそ地域経営の時代

これまでの地域経営

地域経営という言葉自体は、何ら、目新しくない。すでに20年以上前からある言葉だ。「自治体はもとより地域にも経営が必要」というキャッチフレーズもいわれて久しい。また、「株式会社神戸市」という言葉もあった。だが、これまでの地域経営のコンセプトには、例えば地域の活性化のためにディズニーランドのような施設を誘致する、補助金で工業団地をつくる、あるいは山を削り海

を埋め立て、陸地を広げる、といった投資開発がらみの発想がつきまとった。経営といっても、施設の建設や基盤整備がもたらす地価の上昇でコストを回収する、というデベロッパー的な経営が多かった。右肩上がりの成長そして土地神話が崩壊したいま、このような地域経営の手法が成り立たないのは言うまでもない。

地域経営に必要な三要素

これからの地域経営に必要な要素は3つある。

第一には豊かな居住性だ。21世紀においては才能ある個人（プロフェッショナル）たちが付加価値を生み出す。彼らがハッピーで生き生きと動ける環境を備えた地域が栄える。例えば、米国のMBA取得者のアンケートでは、「卒業したら住みたい町」のトップにいつもシアトルがくる。マイクロソフトの本社がある、といった雇用機会も一因だが、むしろ、湖や運河が多く、町が美しく、そして山でスキー、海でヨットが手軽にできるという居住環境が魅力なのだ。

第二は、生活の地域完結性だ。空港などのインフラはもちろん劇場、大型書店、スタジアム、大学など、人びとが豊かな生活をする上で必要だと思うものが手近なところにあることが大切だ。すでに日本でも九州では福岡、東北では仙台が域内の人口を吸収しつつある。これに限らず政令指定都市、中核市に人口はますます集中するだろう。知識産業は都市に集約するからだ。

雑木林型経済

第三の要素は「雑木林型経済」の存在である。雑木林型とは、手作りパン屋から、足裏マッサージ、映画館、出版、ブティック、ホテル、美術館まで、雑多なソフトサービス産業が有機的に繋がりがあい、共存共栄する姿をいう。典型例がニューヨークだ。ニューヨークは、かつては、パンナムなどの大企業の本社の町だった。ところが今や、大企業よりも小さな産業の集積が経済を支えている。例えば、二千もの美術館があり、お互い競争している。それらが雇用をつくりだし、さらにファッション産業や放送産業などをその周りに育てる。そこに世界中から観光客が集まり、宿泊、旅行、レストランなどにお金を落とすしていく。私は、このような姿を「雑木林型経済」とよぶ。

みんな映画を見たり、美術館で遊んだりでは、いったいどうして産業が成り立つのかしら、と思われるかもしれない。しかし、食品、住宅、機械など、消費財の値段はどんどん下がりがつづけている。製造業全体がコモディティ化している。途上国の安い労働力を使うということとも相俟って、モノの値段は限

りなくゼロに近づきつつある。衣食住に困る人は先進国の都市においてはもはやいない、といってもよい。都市の住民は、決して生活が楽というわけではない。だが、失業してどうやら餓死するというリスクはなくなった。このような時代に、経済がどうやって回っていくのかといえば、広い意味での文化サービス産業が中枢に浮かび上がってくるのである。

従来は、国家全体のスケールで、何本かの大木的な産業が立っていれば、その国は栄えた。臨海工業地帯が何力所もあり、世界に冠たる鉄鋼業、自動車産業、家電産業がある。農村など残りの地域は、そこに安い労働力を供給する。こういうモデルを国単位で成功させて、繁栄してきたのがこれまでの日本だ。だが、今やこのような大木型産業は、国家という偏狭でちっぽけなスケールで持つべきものではなくなった。例えば、石油化学産業で最も競争力があるのは最新プラントを持つ中国、あるいは油田を持つサウジアラビア、また天然ガスが出るテキサス、といったところである。日本ではもはや存続すら難しい。日本全体をひとつの完結した市場と考え、国家経営の視点で事業を興す、ということ自体の意味が薄れたのである。むしろ、地域のイニシアティブで各地が「雑木林型経済」をつくる。それがこれからの唯一の活路だろう。

識者の多くは、これからの日本の少子高齢化を嘆く。労働力がなくなる、工場が消える、ということに不安がる。しかし、私は日本社会の急速な高齢化は、実は、21世紀型の雑木林型経済の育成にはむしろうってつけの環境だと考える。元気な団塊の世代が地域コミュニティに入っていく。生活産業でお金を使い、また同時に地元で仕事をする。そのこと自体が世界でも最先端のモデルとなる。工場がどんどん中国に移転するからといって、何も悲観する必要はない。

どうやって雑木林型の経済を育てるか

さて、このような発想に立ったとき、問題となるのは誰がそれぞれの地域に雑木林型経済を育てていくか、ということである。雑木林は知事や市長が号令をかけても、育たない。大手企業を誘致する、といった発想が通用しないのはいうまでもない。むしろ何とはなしに、あちこちでちょっとしたコミュニティ・ビジネス（パン屋やコンビニ、カルチャーセンターなど）を手作りでやり始める人が雨後の筍のようにでてくる、そんな環境をつくる。これが「地域経営」の手始めということになる。

そのような意味で示唆的なのが、昨今の大阪市と岡山市の動きの比較だろう。大阪市は、ユニバーサル・スタジオの誘致に成功した。またオリンピックを誘致しようとした。日本全体を意識して、そのなかの大木を自分のところにもってこようという発想だ。だが、大阪は北京に負けた。私自身が大阪市出身であ

るがゆえに、自虐を込めて言えば、世界第2位のGDPを誇る日本の第2位の都市だからオリンピックがきてもいいはずだ、という期待があったのではないか。だが、もしそうだとしたら、時代錯誤だろう。

一方、岡山市の発想は、21世紀の世界を見通しているように見える。岡山市長は、外国人に対して、「岡山は、東京と上海の間にある」と説明する。大阪など意識しないし、東京と広島の間にあるとも言わない。あくまで東京と上海というグローバル都市の間にあるユニークな都市、という世界観なのである。町の活性化のためには「小さなことからコツコツと」をモットーにいろいろなことをやっている。例えば、市民の手づくりで祭りをつくった。この町には市民が参加できる祭りがなかった。そこで、岡山桃太郎祭という祭りをつくり、いろいろな人が思い思いの格好で参加できる場をつくった。人の気持ちをまず地域づくりに向けようという作戦でもある。

もちろん、地域内の努力だけでは、活性化は見込めない。そこで岡山市がやったのは、吉本興業の誘致である。吉本興業の芝居小屋を従来、繁華街とはいえなかった地域に誘致した。その周りに人の往来をつくろうとしている。三丁目劇場と呼ばれるこの芝居小屋は、開業当初から黒字で、広島など周辺の都市からの集客にも成功している。

いかがだろうか。オリンピックを誘致して失敗した大阪市。桃太郎祭から始めて、三丁目劇場をやり、市民を活性化させつつある岡山市。この2つのアプローチの差は21世紀の町づくりの鍵を暗示するような気がする。

良い地域経営を支える条件

ソーシャル・キャピタル

元気な地域をつくるための条件は3つある。

一番目は、地域の経営を支えるさまざまな主体の参画だ。すなわち、地元の市町村はもとより、県、国などの行政機関、農協や商工会議所などの各種団体、NPO、企業、さらには各家庭、そして最終的に各個人がそれぞれに活性化し、連携して地域を良くしよう、という努力をしなければならない。

米国には、ソーシャル・キャピタルという言葉がある。日本語では「地域力」ともいうべきものだが、その本質はベンチャー・キャピタルの役割に通じる。ベンチャー・キャピタルは、お金を投資するだけではない。投資先企業に対して、ありとあらゆる支援を行う。製品の販路がわからなければ、ベンチャー・キャピタリストは自ら商品を担いで売りにいく。会計経理がわからないといえ、雑務まで買って出る。当然、経営コンサルタントの仕事もやる。要するに、

アントレプレナーを世に出すために必要なことすべてを総合支援する体制をつくるのである。

ソーシャル・キャピタルの役割も同じだ。地元の企業、あるいはNPOのリーダーでもよいが、こんなことをやりたいという志をもった人や組織に、資金の提供、人材の紹介、そして宣伝支援をする。ソーシャル・キャピタルというのは、そうしたことのできる地域の土壌・風土のことをいう。例えば、静岡県の掛川市は、市長が音頭をとって、各家庭から10万円ずつを出してもらって合計30億円を集め、国鉄に掛け合って新幹線の駅を造ってしまった。あるいは、横浜市は、横浜スタジアムを建設するにあたり、SPC(Special Purpose Company: 特定目的会社)を設立し、シーズンシート利用権付き株式を発行して建設費の80%以上を市民から調達した。もちろん市民はお金だけではなく様々な応援をした。

従来、地域の活性化というと、まず行政が率先して国から補助金を取ってきた。道路や施設といったモノを造れば、かなりのことが解決できた。だがいまや足りないのは、モノではなく福祉から教育までさまざまな社会問題を解決する人材・組織だ。また雑木林型経済を支えるコミュニティビジネスの起業家たちへの支援である。愛する地域のために、自分が得意な何かをやりたいという個人を支える時代だ。でないと地域は活性化しない。雑木林経済の担い手は個人なのである。ソーシャルキャピタルをつくり、何かをやりたいという個人をあっちこっちで支える。そうすれば、地域が自律的に回りだす。そして、そこにエキサイトメントが生まれ才能をもった人材が集積しはじめる。

行政自身の改革

二つ目には、特に市町村を中心とする行政機関が、市民の自由闊達な活動を促し、また競わせるようなプロデュース機能を果たすということである。当然、福祉サービスなどのばらまきはもってのほかだし、あれをやっちゃいかん、これをやっちゃいかん、という市役所発の地域に向けた規制を取っ払っていく。市役所自身がサービス産業になる。市民をお客様と心得て、行動改革していくことはもちろん、NPOを集めて管理し補助金をばらまくといったような過剰介入もやめる。

これについては、内閣府が出した骨太方針にも掲げられているニュー・パブリック・マネジメント(用語解説参照)の考え方が有効だ。ここでこの考え方を支える4つの基本原理を見ておこう。

顧客志向。

これは、従来の行政が法律や予算のルールを中心に置いていたものを、むし

る顧客である市民、あるいは納税者のニーズに即して仕事のやり方を変えていこうというものだ。

成果志向。

従来の行政は、いくら予算があっても、これだけのことをやった、だからいいだろう、というものだった。だが、成果志向では、実際にやった施策が効果を発揮していることを実証しなくてはならない。例えば、ボランティアを増やすための講習会をやったとしよう。従来なら、1億円をかけて3000人が参加してくれた、だから成功、ということになる。だが、成果主義では、参加した人の何割が実際に後でボランティアをやっているか、ということが問われる。

市場競争原理の導入。

サッチャーがやった手法が最もラジカルなものだ。民間企業に発注した場合のコストと行政が自らやった場合のコストを比較する。そして外注のほうが安ければ、何でも外に出した。日本では、卑近な例として小学校の学区の自由選択制がある。東京の品川区では、小学校の校長先生が自ら町内会に説明にでかけ、うちの小学校はこんなに良いと「営業」したりしている。

徹底した現場への権限委譲。

これは、企業のダウンサイジングに相当する。お客様に近いところにいる現場の担当者や部門に権限を渡し、そこで即断即決し変化に対してスピーディに対応していこうという考え方だ。

以上のようなニュー・パブリック・マネジメントの考え方は、企業では常識だ。また、米国では、そもそもニュー・パブリック・マネジメントという言い方すらしない。当たり前だからである。米国社会ではビジネスのものの考え方がいわば社会全体のOS(オペレーティング・ソフトウェア)、常識になっている。これに比べ、日本の場合には、役所はもとより企業ですらきわめて官僚的な形式主義が蔓延している。組織の末端の人は、なかなかイニシアティブを発揮しないか、あるいは参入規制をして数を抑制し、特権を維持しようとする医師や弁護士の業界団体がいまだ幅をきかせている。世の中全体が権威主義あるいは既得権益の存在を許容してしまっている。だからこそ、ニュー・パブリック・マネジメントが必要なのだ。

他地域からの人材や技術の移転

さて、元気な地域をつくるための条件の3つ目は、他の地域からすぐれた人材、あるいはノウハウ、技術を移転させるということだ。最近、全国で教育長の公募が始まっている。例えば逗子市は、全国の市のなかで初めて教育長を公募した。また、各地で校長先生に元企業の部長を任用するといったような動き

もでている。

米国でいま盛んなのは、民間企業の製造現場で使われているQC(用語解説参照)の手法を病院、学校などの現場で使おうという動きだ。これも、よそにあるすぐれた技術を行政に注入していくという趣旨である。さらに、ペアリングという手法がある。世界銀行などがやっている手法だが、例えば食糧自給に成功したタイのある地域のリーダーを、これから同じテーマに取り組もうとするインドのある地域のアドバイザーにする。人の行き来を通じ、理論を経ずして、実例に直接学び、ノウハウを移転させようというアプローチだ。

ちなみに、日本の地方都市では、よく地元の優良企業だけが集まり、これまた地元の大学の先生に改革案の作成を依頼し、そしてまた、地元テレビしかその結果を放送しない、という内向きの改革プロジェクトがある。いつも地元の決まりきったメンバーだけで語り合うだけでは、何のイノベーションも起こらない。

地域経営の再生に向けた各地の動き

全国各地が沈滞ムードにあるが、よく見てみると、以上のような新しい発想に立った地域経営の動きが日本の中にもある。いくつか紹介したい。

青森県の県民参画型政策形成

青森県は県庁が音頭をとり、政策マーケティング・システムという試みを始めている。これは、いわゆる行政評価の一応用手法である。教育や福祉、あるいは安全など、県民が気になる県の状態を人間ドックのチェック・リストのように数十の指標で表し、それについての現状値を測定し、数年後の目標を掲げる。ここまでは、いわゆるオレゴン・ベンチマーキング(用語解説参照)と同じで、最近では全国どこの自治体でもやっている。

注目すべきは、将来のありたい姿に向けて現状の問題解決を図っていく担い手として8つの主体をあげ、どこが役割分担するべきかを示しているところだ。例えば、「孤独を感じる老人の割合」という指標がある。この指標値を改善するための施策というと、従来のは発想では、県庁がどういう事業に予算をつけるべきかという話になる。しかし、このシステムでは住民の意向をまず調査する。すると、そもそも行政が果たせる役割は実は全体の半分だけ、むしろ家族やコミュニティ、あるいは企業など、民間側が相当部分を肩代わりすべきだ、というようなことがデータで出てくる。おしなべていうと、行政がやるべきことはさまざまな社会問題のうちのわずか半分であり、県の役割は一割か、多くても

せいぜい二割、というようなことが見えてきている。

青森県では、「シェアード・アウトカム (Shared Outcome)」という言葉を使い始めている。特に環境問題などではそうだが、県の限られた予算、あるいは行政手法だけでできることにはもはや限りがある。アウトカム (成果) を県民、NPO、企業などと一緒にシェア (分担) しないと問題は解けないということを、県民に対して積極的に問題提起していこうという発想である。地域はみんなで経営する、という考え方がまさにここに芽生えている。

湘南ベンチマーキング

湘南といえば海、というイメージが強い。湘南地域の人たちにとって、海というものはきわめて重要な存在だ。実際、海が見える家は価格も割高だ。湘南地域を抱える逗子市、鎌倉市、藤沢市の3市は、共同で「湘南地域の海のベンチマーキング」を開発し、市民と一緒に海を守り、活用していこう、という活動を始めた。

ここでは、湘南の海の保全、そして海にまつわるいろいろなレジャーや産業などの実態を数値で一覧表にする。作成にあたっては、まず中学生に湘南の海について気になることは何か、といったことを丹念に聞いた。中学生でもわかる身近な表現で湘南の海の状態を数字で表すことにした。それをもとにいろいろな場面で市民に議論してもらおう、という発想だ。市という行政区域の枠を超え、しかも共通のテーマである海という問題に対して取り組んでいる。これも、ある種の地域経営への動きということができるだろう。

福岡市の DNA2002 計画

福岡市役所はおそらく、ニュー・パブリック・マネジメントを日本で最も体系的に実践している自治体である。詳細は拙著『自治体 DNA 革命』(東洋経済新報社)をお読みいただきたいが、一言でいうと、福岡市のアプローチは、市民あるいは行政マンの多くが「今までのやり方は、おかしい」、「本当はこうしたい」と思っていることを、現場の改善活動を中心に実際に小さなことからどんどんやっていく、というものだ。

ニュー・パブリック・マネジメントを導入したいと言い出したのは現在の山崎市長である。市長は、既存の市役所の組織の中だけでは抜本改革の知恵は出ないと考え、民間企業の経験者からなる経営管理委員会をつくった。そして従来の行政の枠にとらわれない改革案の作成を頼んだ。経営管理委員会の委員長には JR 九州会長の石井幸孝氏が就任し、私のほか4人の企業経営者、さらに会計と行政学の専門家2名が加わった。専門家も民間企業の経験があり、全員が企業経験者という異色の委員会人選だった。委員会は市長直属で、市民の視点

から市役所の問題点を分析し、わかったことはインターネットと記者会見を通じてすべて情報公開していった。要するに、みんながおかしいと思っていたが、なかなかいえなかったことを、とにかくまずオープンに何でも情報公開してしまったわけだ。

一方、課長クラスを集め、TQC（用語解説参照）の手法など現場レベルでの改善活動を組織化した。そこで解けない予算会計のルールの問題や時代錯誤のいろいろな規制については、トップ直属のプロポーザル委員会で見直しを進めた。どんなに瑣末なことでもどんどんかけて、処理していった。例えば、誰も使わない制服が全員に貸与され、ロッカーの中で眠っていた。職員はみんなおかしいと思っている。だが、だれもわざわざ問題提起していなかった。だが、ルールを決め、瑣末なことから順番に処理していくと決めたとたん、みんなが「おかしいと思うことは正そう」と考えるようになった。現場のボトム・アップとトップ・ダウンの両方でさまざまな自主的な改革運動が進みつつある。

従来の行政改革は、行政改革の専門セクションがさまざまなヒアリングを行って、行革大綱という書類を作る。そこに書かれたことだけを、多くの場合、いやいややって、それでおしまいだった。しかも、多くの場合、改革案の勧告はあっても実行するかどうかはまた別、とされ、官僚組織に平然と無視された。これに比べると、この福岡市の例は、みんながやりたいことからやる、おかしいことはみんなですす、という全員参画型のアプローチだ。ニュー・パブリック・マネジメントの手法を日本の風土にあてはめた例といえる。

さらに、福岡市役所では次の議題として、庁内の分権、庁内の規制緩和に取り組みつつある。特に区役所への大幅な権限委譲、あるいは町内会の活性化など、市役所組織の改革だけではなく、地域の自立改革の動きをどのように促していくかが、今後の課題とされている。

ニュー・パブリック・マネジメントの本質

国と地域のニュー・パブリック・マネジメント

以上、見てきたように、地域の再生、あるいは地域の経営改革には、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方が有効である。即ち、まず第1に、これからの経済社会では、各地域が国家から独立し、自立的に経済そして行政サービスを回していくという前提に立つ。そのためには、「日本国」というこれまでひとつの会社のように運営されてきた国家自体をダウンサイジングしていく。これは日本国のニュー・パブリック・マネジメントとでもいうべきものである。

第2に、これと同時に、各地域においても、ニュー・パブリック・マネジメ

ントが必要となる。ひとつは各地域の県庁、役場などの行政機関自体のニュー・パブリック・マネジメントである。これは庁内分権、庁内規制緩和のことばに象徴される。つまり職員の自発的な職業意欲をテコに、新しい行政課題に立ち向かおうという新しい経営スタイルである。

地域のニュー・パブリック・マネジメント

さらに第3に、各地域においては、行政機関の枠を越えてもうひとつのニュー・パブリック・マネジメントが必要となる。従来、地域の経営は役所が仕切っていた。例えば大阪の将来を考えるとということになれば、必ず大阪府庁か大阪市役所が出てきて司会をやり、民間から意見を吸い上げる形式をとってきた。もちろん、市民モニターをつくったり、百人委員会をつくったりして、たくさんの市民の意見を聞く活動もなされてきた。だが、所詮、これは行政を主体とする活動であり、市民がそれに「参画」しているだけだ。行政と市民が対等に、あるいは、「サービス納入業者」と「顧客」という本来の役割分担に立ち返って地域のあり方を考えるといった場合は、ほとんど設定されてこなかった。

ところが、これからは青森県や湘南での動きにみられるように、「もはや行政にできることは限られる」と行政自身が宣言し、市民の側に活動の主体を転換していくべきだ。行政の能力の弱体化と市民の覚醒は、鶏と卵の関係にある。おそらく行政が破綻してどうしようもなくなると市民も立ちあがる。

ニュー・パブリック・マネジメントを行政機関の中だけでやっても、地域は活性化しない。市役所や県庁というものは、所詮、地域経済の中でいえば間接部門でしかない。会社にたとえれば、利益を生み出す事業部ではない。総務部や財務部といったコストセンターでしかない。地域を支え、発展させていく主役は、民間企業であり、NPOである。彼らが地域の課題を正しく理解し、分相応の役割分担をし始めない限り、いくら役場や県庁の行政改革をやっていても、地域は元気にならない。

考えてみれば、ニュー・パブリック・マネジメントというのは、決して行政だけの改革ではない。パブリックサービスの担い手は、行政だけではない。NPOであり、市民自身でもあり、企業でもある。パブリックというのはむしろソサエティ（社会）のことであり、行政のニュー・パブリック・マネジメントを徹底していけば、必然的に社会を経営する基本原理の転換というところに至るにちがいない。そしておそらくこの事が、日本の民主主義のバージョンアップにもつながっていく。やがてまた、官と民の役割分担、日本人のお上・行政依存意識への挑戦、といったレベルにまで及ぶのである。各地域におけるニュー・パブリック・マネジメントの成否は、日本再生の成否を決めるのである。（了）