

地方創生を実現する 新しい行政組織の役割と行動

～地域と一体で戦略を推進するために～

株式会社スコラ・コンサルト 行政経営デザイナー 元吉 由紀子



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一) 三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

戦略を確実に実行するために

少子高齢化、人口減が進んでいくと、2040年には約半数の自治体が消滅する可能性があると言われている。この人口減を食い止め、日本の活力を上げるために策定されたのが、地方創生をめざす地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略だ。戦略には、政策ごとに基本目標と、具体的施策に重要業績指標が付され、2020年に必達することが求められている。

しかし、この戦略は国からの号令で急きょ策定したため、行政組織の中でもまだ認知度が低い。今後確実に実行していくためには、戦略を自分たちの地域のものとして共有し、通常の仕事として定着させる一方、常に時代の変化に応じて見直せるよう、行政のマネジメントシステムに組み入れる必要がある。

そこで、本稿では、そのために必要になる新しい行政組織の役割と職員の行動、能力について述べていく。

1 戦略を自分たちの地域のものに ものにする

① 戦略の前提となる
「地域のめざす姿」の設定

戦略は、ビジョンを実現するためにある。総合戦略では、地方人口ビジョンを踏まえてはいるが、地域には他の政策・施策が多くある。戦略を有効に実施していくためには、政策全体でどんな地域をめざすのか、「地域のめざす姿」をビジョンとして明確に設定する必要がある。

地方自治法の義務付けはなくなったが、多くの自治体では今も総合計画の基本構想に地域の将来像を記している。しかし、長年の習慣から形式的に総論を記していることが多い。

例えば、「みどり豊かなふれあいのまち」といった将来像がある。地方であれば、森林が多くみどりが豊富なのは当たり前。ふれあいも、人口とともに減少しているだろうが、ふれあいのない町はない。それゆえ、「みどり豊か」「ふれあい」だけでは、めざす姿として将来を方向づけ難い。

「めざす姿」は、誰もが将来の望ましい姿として思い浮かべることができると言える。それによって現状と違う新しい価値が創出されること、大切なのだ。このめざす姿が明確になっていけば、実現に向けて何を優先すればいいのかがわかりやすくなり、そのための選択・集中する戦略を考えられるようになる。

総合計画の基本構想に将来像を描くときには、戦略を方向づけるにあたり、さわしい「地域のめざす姿」を設定しておくことが今後の課題となる。

② 「地域のめざす姿」を住民と共有
地域は多様な主体で構成されてい

る。また、地域の問題は地域で解決していくことが求められている。

このとき、多様な主体がそれぞれの立場から自分本位の主張をしたのでは、うまく解決には至らない。地域の中で意思決定をするときには、対話を通じてお互いの違いを認め合い、将来にとってよりよい合意形成を図っていく必要がある。

それには、声の大きさや目先の損得に流されないよう、地域全体で何をめざすのかに立ち返って議論することが大事である。そこから何を優先順位づけていくのかをみんなで考え合えば、戦略志向で全体最適解を導き出しやすくなる。

それゆえ、地域のめざす姿を設定したら、行政職員だけでなく住民にも広く知らせ、共有する必要がある。

近年では、小学校区で住民自治を進める「まちづくり協議会」などの設置が増えてきた。地域包括ケアシステムなど多様な主体で暮らしを支え合う取り組みも進んでいる。これらを運用するときには、常に地域課題と地域のめざす姿とを結びつけながら意思決定をしていくとよい。

これからは、地域のめざす姿を誰が知っているかの認知度と、どこでどのように使っているかの活用度を検証していく必要があるだろう。

③ 地域課題の企画開発

戦略を実行する方策を見出すため、企業では企画開発部門を設置している。新技術や新商品を既存の事業部門から起こすことが困難だからだ。

地域でも、本業（事業をする当事者たち）の外部に調査研究できるところをつくり、試作・試行して、ある程度可能性が出てきたところで、本業に取り入れる流れがあるとい。この企画開発機能を担う役割が、行政組織にあるのではない。かつて地方行政組織は、全国一律の機関委任事務に縛られていた。それゆえ、このような地域独自のやり方を生み出すことには、なかなか踏み出すことができなかったものだ。しかし、今は地方創生に向けて前例や横並びではなく、いち早く新しい機会を創り出すよう期待されている。

それにはまず、地域にあるニーズやシーズを広く社会課題、市場価値としてとらえ直す目を持つことが欠かせない。地域外の情報に常にアンテナを張り、積極的に異業種の人たちと交流し、各種の情報刺激を注入することが新しい発想のもとになる。

現実には、地域の事業者が頻繁に外に出て情報を得てくることは困難だ。行政組織が外部の有識者や先行する実践者を探索し、地域に呼んで、新しい情報や知識が流入する場をつくるのが、地域に新しい風を吹き込み、感覚を高める役に立つ。

昨今ではSNSを通じて誰もが立場・肩書を超えて容易に知り合えるようになった。職員の間でも「まちづくりオフサイトミーティング」など外部と交流する動きが増えてきた。国から情報が降りてくるのを待つのではなく、自分たちの地域にどん

な情報が必要かを考え、主体的にテーマを設定し、地域の人が集まる場をつくる。そんな小さな率先行動の積み重ねが、新しい戦略に関する情報感覚を高める呼び水となる。

④ 担い手の動向把握と導入

地域には、めざす姿に向けて力を発揮する中核的な担い手がいる。その担い手は地域によって異なる。

地域には、それぞれが成り立ってきた経緯がある。農水産業など第一次産業で栄えた地域、各種製造業、加工業などによって栄えた地域、交通の拠点となり商業や宿場町として栄えた地域など。地方創生でも、それぞれの地域の強みとなる産業などによって担い手は異なる。

また、地域は幾つもの地区に分かれ、年齢構成や昼夜間人口比率などから、分布やあり方も異なる。担い手のパワーバランスも時代とともに変化してくる。

例えば、過去に「水産業」で栄えた地域も、漁業従事者が減り、組合も解体や統廃合され、後継ぎもなく経営難に陥っているとしたら、海の豊かな恵みである「水産物（資源）」は強みとして残っている。第一次産業の「漁業」は弱みに転じている。新しい担い手を探し出す必要がある。

しかし、地元では、かつて活躍した担い手たちが今も長老として組織の意思決定を握り、新しい担い手がなかなか見出せないことがある。長老たちも、このままではいけないと思っている。それでも、過去の成功者は、それに代わる実績を出せてい

ない限り、いくら気概のある若者がいたとしても、そう簡単に意思決定の座を渡さないケースがある。変えていきたいという思いはあっても、現実には人間関係や力関係のしがらみが邪魔をして、何ら方向転換できない状態が続いているのだ。

地域づくりをするときに、しばしば「よそ者、若者、バカ者」という言葉が使われる。新しい取組みを生み出すエネルギーは、既存の担い手や、その成功体験にもとづく常識からは生まれにくいからだ。そうした実情から昨今では、地域おこし協力隊や、民間企業、大学などと提携して外部から人材を招き、新しいチャレンジを起こす機会が増えてきた。

それでも、外部人材がすぐに地域に溶け込めるわけでも、地域の担い手としてすべて任せてうまくいくというわけでもない。地域を変えていく動きをつくり出せるか否かは、地元の人たちがいかに主体的に外部人材を受け入れ、協力し合うことができるか。関わりの中で出てきたアイデアを自分たちのものとして生かし、新しい担い手となるチャンスにしていけるかどうかにかかっている。

行政組織には、これら地域全体の担い手の構成と動向を把握しつつ、必要に応じて外部人材を導入する道筋をつくること。そして、地元の人材と外部人材とが互いの強みを生かして融和を図り、新しい担い手づくりを促進する機能が求められている。

2

新しい戦略を通常の仕事として実行、定着させる

① 希望を語り、抵抗勢力に勝つ
戦略の実行に向けて新しい取組みを始めようとしても、実際には途中で挫折してしまうことがあるだろう。

地縁や血縁など濃密な人間関係が残る地方では、過去の延長線上からはみ出たことをすると、周りから浮いた存在となつて、なかなか仲間が増えなかったり、活動が受け入れられなかったりするからだ。

「やったことがない」「失敗するかもしれない」と不安をあげればきりがない。未来に成功する保証があるわけではない。でも、何もやらないことは何も生み出さないことだから、前に進むしか道はない。

そういう時、閉塞感を打破し、内なる抵抗勢力との葛藤に打ち勝つためには、「将来どうなりたのか」という希望を自分の言葉で語ることが原動力になる。「こうなりたい」という希望を持つ個人の思いは、誰にも否定ができないものである。

その際には、今やっていることが地域のめざす姿に向かっている、という結びつきを明確にしておくことが大切だ。総合計画や総合戦略など、地域の計画に位置付けられていることによって大義名分となる。批判や文句、誹謗中傷にも、オフィシャルな計画があれば、意見をオープンに戦わせることができるのだ。

② 外とのネットワークを仕事に活用

地域に来てくれた人とは、できるだけ関係を継続して、人脈、ネットワークを築いておくとい。事業を進めるときに協力を得たり、アドバ

イザー、パートナー、提携、包括契約などにつながったりできれば、地域資源の拡充になる。

また、情報を得るルートとしてだけでなく、まちのファンになって口コミやSNSで情報発信してくれるば、広報効果を得ることもできる。

異なる意見は、地域の内ばかりに矛先が向くと、住民どうしの主観的な言い争いに陥りやすい。一方、外から注目され、評判が得られると、客観性が重視されるようになる。やる意義や目的など、理論武装するために、多くの意見が必要となる。これらを結集するプロセスで内部の結束が高まってくることになる。

さらに、外から追い風を吹かせるには、市町村であれば、県や国とのパイプが役立つ。行政組織には、地域の内外をコーディネートして触媒機能を果たすことが期待されている。

③ 対話を通じて仲間を増やす

新しい取組みに反対する人でも、地域を悪くしたいと思う人はいない。どうすればいいのかわからなかったり、自信がなかったり、過去の経験から来るトラウマが反対要因になっていることがある。

そこで、反対意見の背景にある理由に真摯に耳を傾けて聴くことが、関わりを見出す第一歩となる。

相手がなぜ反対するのか、本音を聞き出して、深く相手を理解することができれば、共感が生まれてくる。そうすれば、「地域をよりよくしていく」ために一緒にどうすればいいのか、対策を考え合うことができる。

きる。当初の案に同意が得られなくても、第三の方策が見つかることがある。

賛成されなくてもいい。反対されなくなるだけでも、ずいぶんと前に向けて進みやすくなるものだ。

これら「対立する関係」を乗り越える場のファシリテーションは、難易度の高いプロセスだが、一度乗り越える経験をするとならぶネスが身に付く。地域の当事者間の中立的立場として調整する役割を持つ行政職員が備えておくべき重要な能力である。

対話を通じて取組みを応援する人や協力する人など仲間の輪が広がり、取組みの推進力は増してくる。

④ 失敗を乗り越えて、ビジネスモデルを創造

新しい取組みが途中でうまくいかなかったときは、不具合を早くオープンにして、原因を探索し、失敗から学び取っていくことが肝要だ。

失敗すると周りの目は厳しさを増す。気の弱い仲間は去っていくかもしれない。次にやるときには、失敗要因を克服してより成功確率を高めていく、これまでにない新しいチャレンジをするなど、方策をバージョンアップする必要がある。

これまでの地域内の資源では取組みに限界があったということだから、過去に固執しないで専門家や立場の違う経験者の意見を聞き、異なる知恵や力を得る道を早く探し出す。

それには、あらゆる政策に関わ

り、幅広いネットワークや情報を有している行政だからこそできる援護策がある。新たな技術や手法を導入し、地域独自のビジネスモデルを開発していく支援は、行政にしかできない協役としての力の発揮どころである。

また、失敗の経験からは、リスク要因やリスクマネジメントの要素が発見されてくる。そこから本格的な実施に備えたマニュアルなどを整備しておくことができるようになる。

既存の仕組みや制度に影響のある箇所は、あらかじめ関連する機関に働きかけて改定準備をしておく必要もあるだろう。新たなビジネスモデルの定着に向けて仕組みや制度を用意することは、行政職員の本分として腕を振るいやすいところである。

なお、最終的に新しいビジネスモデルをスタートするときには、マスコミを含めた外部にPRして効果を最大化させていく役割がある。

ただし、あまりに長く時間を要しても成果が出ない場合には、思いきって方向転換する勇気を持つことや、いったん戦略から外す選択もあり得る。環境が整うまで時を待つ、という選択もあるかもしれない。

その場合、住民間で個人攻撃することを避けるために、行政が引き取って組織として意思決定するという方策がある。地域内に禍根を残さず、再チャレンジをしやすくする環境づくりに配慮したいところである。

3 行政のマネジメントシ

テムに組み入れる

① 進捗段階に応じた役割の見直し

これまで述べてきたように、地方創生に向けて戦略を実行する道筋は一筋縄で成し遂げられるものではない。紆余曲折のプロセスをたどる。

それぞれの段階で中核となる担い手が変わり、行政が果たす役割も変わる。行政が前面に出てリード、率先する役割を担う段階もあれば、住民の力を高めていくために協役やコーディネーターとして支える段階もある。地域住民が主体となって取り組むときに、行政でなければできない役割を果たす段階もある。

ここで注意が必要なのは、これら段階ごとの役割変化は、現場で汗を流している担当職員には体感できても、他の職員や組織には伝わり難いことだ。

そこで、「事業管理シート」のようなツールを通じて庁内外に共有しておくことが大切になる。

事業管理シートは、従来「事業事業評価シート」として事業結果を評価することに焦点が置かれていた。

しかし、地域で多様な主体とともに協働して進める事業が増えてきたことから、事業の結果のみならず、そのプロセスにおいて行政と住民がいかに役割分担して運営していくのかを見定めて、プロセス管理していく必要性が生じている。

それを効果的に進めるためには、今後、事業事業評価シートの様式に「協働に関する項目」を加え、通年で事業を進めるPDCAマネジメントシートとして有効活用することが考えられる。

② 地域の戦略に応じて職員を育成

戦略の実現に向けて地域で新しい取組みを進めていくためには、地元住民はもとより、行政職員も新しい能力を身に付けていく必要がある。その能力の向上や開発は、どのようにすればよいだろうか。

総務省で地方自治体向けに人材育成基本方針策定指針が出されたのは、1997年、まだ地方分権一括法が施行される前のことだった。そこには、「自らの責任において、社会経済情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応できるよう体質を強化することが重要であり」当該地域の将来像や行政のあり方等を踏まえながら、人材育成の目的及びこれからの時代に求められる職員像について明らかにすることが重要」と示されていた。これは、地方創生が進められている今まさに必要なことだ。

当時、この指針の意図は十分に理解されておらず、多くの自治体で、総合計画基本構想や行財政改革プランと実質的な結びつきがない状態で人材育成基本方針が策定されていた。人事評価制度も、2016年度からすべての自治体で実施されるようになった。だが、運用においては、

目先の業績目標の達成度は重視されているが、職員の能力の発揮が業績目標にどのように反映されるのかは見えにくい制度設計がほとんどだ。地域のめざす姿に向けて、戦略の実行力を高めていくためには、地域の特性をしつかり反映させた人材育成の目的や職員像、能力項目を設定した人材育成基本方針と人事評価制

度に改定していくことが大切だ。

また、能力向上は、狭い意味での研修に依存せず、日々の仕事を進める中で体験的に育成することが重要になる。例えば、地域のめざす姿と戦略から仕事の目標を設定し、目標達成に向けてPDCAサイクルを回すことを通じて、新たな習慣を身に付けていくこと。人材育成基本方針には、これら仕事のPDCAマネジメントサイクルをいかに、人材育成する組織学習の機会として活用するのかについて記述しておくことがポイントになるだろう。

能力開発は、単年度の個人目標管理だけでは修まらない。中長期のキャリアデザインや、多様な採用や勤務形態を通じた人事管理で成し得るものがある。人的資源管理システムを構築して、推進する責任者と体制を整備していくことが望まれる。

③ 組織使命と組織目標に基づく職場マネジメント

行政組織内では、地域のめざす姿と戦略をもとに、仕事の業績向上と人材育成の両面から効率的、効果的に組織をマネジメントし、組織力を最大化していく責任が管理職にある。それには、組織使命と組織目標を設定し、運用することが重要だ。

「組織使命」は、自組織が誰のため何のためにあるのか、存在意義を示すものである。職員が事業を進めるとき、多様な主体との間で行政の役割を見定める判断基準となる。

「組織目標」は、事業や業務の目標を列挙するだけでは事足りない。優先する戦略とその選択理由を示す

ことが第一となる。

職員には、自分の担当部分しか見えていないことが多い。そのため、管理職が全体像を示し、個々の仕事の位置付けを考えられるよう情報提供することが求められている。

また、業務プロセスの改善やチームワークを引き出す職場活性化、人材育成についても目標を示しておくことが重要だ。

業務プロセスでは、特に戦略外の業務をいかに削減できるかが、改善課題となる。

昨今のように再雇用や臨時職員など多様な雇用形態の職員がいる職場では、チームワークを築くことも容易ではない。組織内で戦略を実現していくためには、職務を超えた協力関係づくりが欠かせない。

人材育成も、個々人が独自に学ぶより、相互に学び合うことでより高め合うことができる。

最近注目されている「働き方改革」も「組織目標」がなければ一過性のものとなってしまうだろう。管理職には、これら組織使命と組織目標をもとに、組織全体として総和以上のシナジー効果を発揮するマネジメント能力が期待されている。

④ ボトムアップの改善で戦略を見直す力をつける

戦略を職場で推進するときには、トップダウンで計画通りに業務遂行するだけでなく、職員が地域の現場から新しい時代の変化に対応したニーズやシーズをみつけ、ボトムアップで新しいやり方の改善と価値の創造につなげていくことによって

PDCAのサイクルができる。

A(改善)にはレベルがある。日々の業務を進める中で、職員が気づいた小さな問題やアイデアを見逃さず、すぐできることから変えていく業務改善。通年で事業を推進しながら、多様な主体と果たす役割や推進体制を見直し、必要な資源を調達していく事業改善。中期(3～5年)の間に環境の変化をとらえ、事業全体の構成や優先順位を見直していく施策改善など。これらの改善を重ね合わせて組織に改善力を培っていくことが、戦略を見直す底力になる。時代は加速度的に変化している。より迅速に戦略を実行し、柔軟に見直していくことが、自治体の今後の生き残りを左右することになる。

プロフィール



株式会社スコラ・コンサルティング
行政経営デザイナー／プロセスデザイナー、
NPO法人自治体改善マネジメント研究会代表

元吉 由紀子

もとよし ゆきこ

神戸出身。企業風土改革支援と阪神大震災の被災経験を基に1999年以降三重県、横浜市他全国の自治体、中央省庁の行政風土改革、行政経営システム改革を支援。生活者起点で時代最適の価値を創造し続ける経営を実現できるよう首長や職員と一緒に変革プロセスをつくっている。著書「どうすれば役所は変わるのか」「期待される役所へ～行政経営のムリ・ムダ・ムラを突破する!」「地方を元気にする自治体経営を変える改善運動」他