

＊連載 国と自治体と地域——三者の“関係”を変える(上)

## 間違っていないか？ 地域振興との向き合い方

——地域をトータルに考え、つくるということ——

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

欧米では訳語が存在しない「タテワリ」

「縦割り行政」という言葉がある。しかし、この言葉を欧米風に訳したものは存在せず、米国内では「タテワリギョーサー」と発音し、どうやら、日本という国独特の「悲しき慣わし」を指摘する時に使っているらしい。なぜ、欧米の先進諸国に「縦割り行政」という言葉がないのかというと、彼らには、何かを計画してモノゴトを進めようという時に、「縦割りありき」で考えるといった概念自体が存在しないのだそう。まず、モノゴト(プロジェクトや事業)の全体像や方針が描かれた段階で、それに関係しそうなありとあらゆる人材(「責任ある意思決定をさせる人材」)を集め、徹底した説明や情報・意見交換を行う。そして、個々(の組織)に起こり得る課題や解決の道を一つひとつ明確にしながら、相互理解のもとに、全体の責任の所在や役割分担をしていく……という「実行体制」が、当たり前前に構築できるのである。そこには、「全体像を必ず実行し切る」ために、

関係組織や部署の「関係性」すなわち「全体における個々の位置付け」を迅速かつ柔軟に組み替えられる組織文化がある。

しかし、日本の政治・行政界には、「タテワリ」どころか国と都道府県と市町村といった「ヨコワリ」も存在し、たった一つの地域の振興を図るにも、真つ先に、いくつもの「タテワリ」と「ヨコワリ」に直面しなければならなくなる。第一に、予算を獲得した際に書類上で示した「数値目標」に支配され、他組織や他部署から少しでも異質なモノゴトが持ち込まれると、「自分の仕事ではない(＝獲得した予算の範囲にない)」「法制度的に示されていない」「前例がない」と反応してしまふことが大半なのである。だが、このタテ・ヨコの網の目のように張り巡らされた「組織的マトリックス」は政治・行政界の独特の文化か？ と問えば、いやいや、日本の場合はこれまた企業組織や地域活動団体やコミュニティといった民間の中にもタテ・ヨコの壁が存在し、「地域のために、民間同士(企業やNPOや住民など)が提携や協

働をしていきましょう！」などとキレイ事や言ってみたとこで、なかなか調整や合意を図ることが難しいのが実情だろう。

筆者が地域振興の現場で感じているのは、「今、何をやろうとしているのか」、「年齢や肩書でなく」誰が、地域を動かす責任者として適材か」といった、最重要の議論に至る前に、業界や組織や地域の「マトリックス」を重んじるあまり、全体像(例えば、地域振興の理念やビジョン)すらも消えてしまう問題である。現場の実態からゼロベースでモノゴトを考え練り上げるよりも、組織や制度といった、「形から入る(形を最優先に重んじる)」ことを美徳としてきた日本の組織風土や地域社会——刻一刻と進むグローバルな変化にさらされている今の時代にあつて、現場の判断における「迅速性」と「柔軟性」の欠如は、時には命取りにもなりかねない。組織や地域に根差した「じきたり」の硬直性は、実は、現代の地域間格差を生む一因となつていっていると過言ではないのだ。

## 地域振興が実現できない要因

そもそも、地域の振興には、「その地域が何で生きるか」を明確に打ち出す「覚悟」を持つことが先決である。「覚悟」とはオーバーな表現と感ずる読者もいるかもしれないが、筆者は、地域振興には相当の覚悟や決意が伴ってしかるべきと主張している。その真意だが、地域振興は十数年あるいは何十年の時間を要するプロジェクトであることや、その長い時間の先にある「成功」がまったく保証されないことにある。振興策の美しい言葉や絵をビジョンや計画と称して羅列したところで、それが実現できる保証は何もない。計画実施段階に入った時点で、あるいは事業が少し動き出した時点で、時には軌道に乗り出した時点でさえ、どこに、振興プロジェクトが暗礁に乗り上げる要因(地雷)が転がっているかは、誰にも想定できないのである。

そこで、振興プロジェクトがしぼんだり、空中分解したりする要因から「覚悟」の意味を考えてみたい。

### ①人為的要因

振興プロジェクトが頓挫する最大の要因は、人為的なものであると筆者はみている。大抵の場合、美しいビジョンや計画作りの段階では、地域も行政も「総論は賛成」的にまともやすい。特に「地域振興を図りたい」という前向きなテーマに

ついては、ワークショップたる手法を入れながら課題や期待する方向を共有することなど、案外、たやすい。しかし、計画実現の段階に入って「誰が、どうやるか」の各論となれば、話し合いはそううまくは運ばなくなる。時間や資金や人的エネルギーの分相をどうするかや、事業が実現した際のメリットをいかに享受できるか……といった点で、計画作りに参加をしてきた多くの組織や地区間の「大調整」が始まるからである。これまで、「地域の将来のために、みんなで協力し合いましよう!」と言っていたはずの各組織や地区の代表者たちが、自分たちの組織や地区の立場やメリットを最優先で主張し始めるのである。

その他に見られる人為的要因としては、地域社会に貫かれた年功序列や男性優位の「しきたり」もある。地方部に通ってよく見掛けることに、地域に残った若者同士が集まっている時には活発な議論が交わされているのに、長老陣が並ぶ場面では若者が借りてきた猫たちのように小さくなっている光景。公の場で意見を述べたことが無い(自分たちは意思表示をしてはいけなのだと決め込んでいる)女性陣が、音もなく議論を見守る光景。いつもいづれもどんな会合にも、まったく同じ顔ぶれの「長老陣」が勢ぞろいする光景……。こうした光景が多々見られる地域では、どんなに見栄えの良い振興策を掲げようが、強い「覚悟」を持った誰かがよほどの「しきたり切り崩し戦略」をもってして斬り込まなければ、地域振興の

実現は120%、叶うことはないだろう。

さらなる深刻な要因には、人口的には急激な増加傾向にある「社会への無関心層」の問題がある。何をすることも「地域やコミュニティのことなど、自分には関係がない」「地域振興は行政の仕事」などの声は、かつては住区の隣人となりが薄くなった都市部でチラホラ聞かれる声だったが、今や、地方部の農山村にまで、じわり拡大する傾向にある。だが、この無関心層の気持ちを変えることは、よほどの覚悟や熱意や戦略を持った変革の逸材たちでも、いまだ解決に向けた道筋を見いだせていない。

### ②資金的要因

自治体や地域の地域振興策が、なかなか結果を生み出さない(『低迷や衰退から脱却できない』理由には、全国平均として財政的に三〇四割しか自主財源を持たず、あとの三〇四割を国からの交付金や各都道府県からの補助金に依存せざるを得ない「財政の移転構造」にある。そもそもその財源を持ってない自治体にとっては、地域や住民から捻出された「政策」や「戦略」があろうとなかろうと、「とりあえずは予算(補助金)確保!」を合言葉に、予算編成の時期が来れば、国の審査を受けんがための補助金申請書類作りに奔走せざるを得なくなる。そうした戦後六十年間続いた慣習から、大半の自治体が地域振興に掛ける行政経費を、国交省や経産省や農水省や総務省といった中

央省庁に要求し、「補助金が獲ればひとまず安心。これから、実行に向けてどうしよう？」などと考えるような本末転倒の実態が改善されない。それは、ゼロから「覚悟」して紆余曲折の地域振興に乗り出す姿からはほど遠い。

地域振興に関する元手を自分たちで戦略的に稼ぐ習慣やスキルがなかった自治体や地域……。そこに著しく欠如してきたのは「組織や地域を経営する視点(意識)」だと、今流に片付けたくなる。それでは、経営感覚を持っていないような状態に追い込んでいるのは？ と踏み込めば、その原因の60〜70%が「人の心」。すなわち、公的助成金への依存心に端を発しているため、今の各省庁から自治体への補助金移転が続く限り、日本の多くの地域の自立的振興はこれからも難しいと言わざるを得ない。要は、地域の資金的要因は、「国の補助金」⇨「地域の依存心」⇨「地域政策や経営感覚の欠如」の三巴(さんぱ)の輪廻構造の産物と言っても過言ではないのだ。

### 【③制度的要因】

地域振興を妨げるものには、制度的要因も大きい。これは海外諸国からも指摘が多いが、民間や地域が何か新しいアイデアを実現するにも、各省庁の「縦割り」の制度や規制が網の目のように張り巡らされて、世界や市場の動きに合わせた迅速な動きができなかったり、逆に、新商品開発や事業展開するにも法制度が整っておらず、許可や認

可を誰からどのように得るのが分からないため、申請や審査の手続きに膨大な時間や経費を要したり……といったことである。

現在、自治体に向けては特区制度が設けられたとはいえ、国内でも地域地域の個性ある自立が進んでいる状況になく、国際的な産業・経済界の実態から見れば、日本はいろいろな分野(国際物流、金融・経済、福祉・教育、医療、「食」問題等)においてグローバル社会・経済の潮流に乗り遅れているのが現実だろう。

### 地域振興には、時代を超えた「責任」が伴う

#### 地域振興マネジメントの「適材」をきちんと据える

それでもなお、筆者が地域振興を妨げる最たる問題とするのは、冒頭で述べた行政の「タテワリ」である。それは、地域振興とは、先述したような人為的・資金的・制度的な問題を批判していたのとは一歩も進まず、それらの問題を常に携え克服しながら、多分野にまたがる組織間の「調整を図り続けるワーク」と考えることが、今の日本では妥当だからである。

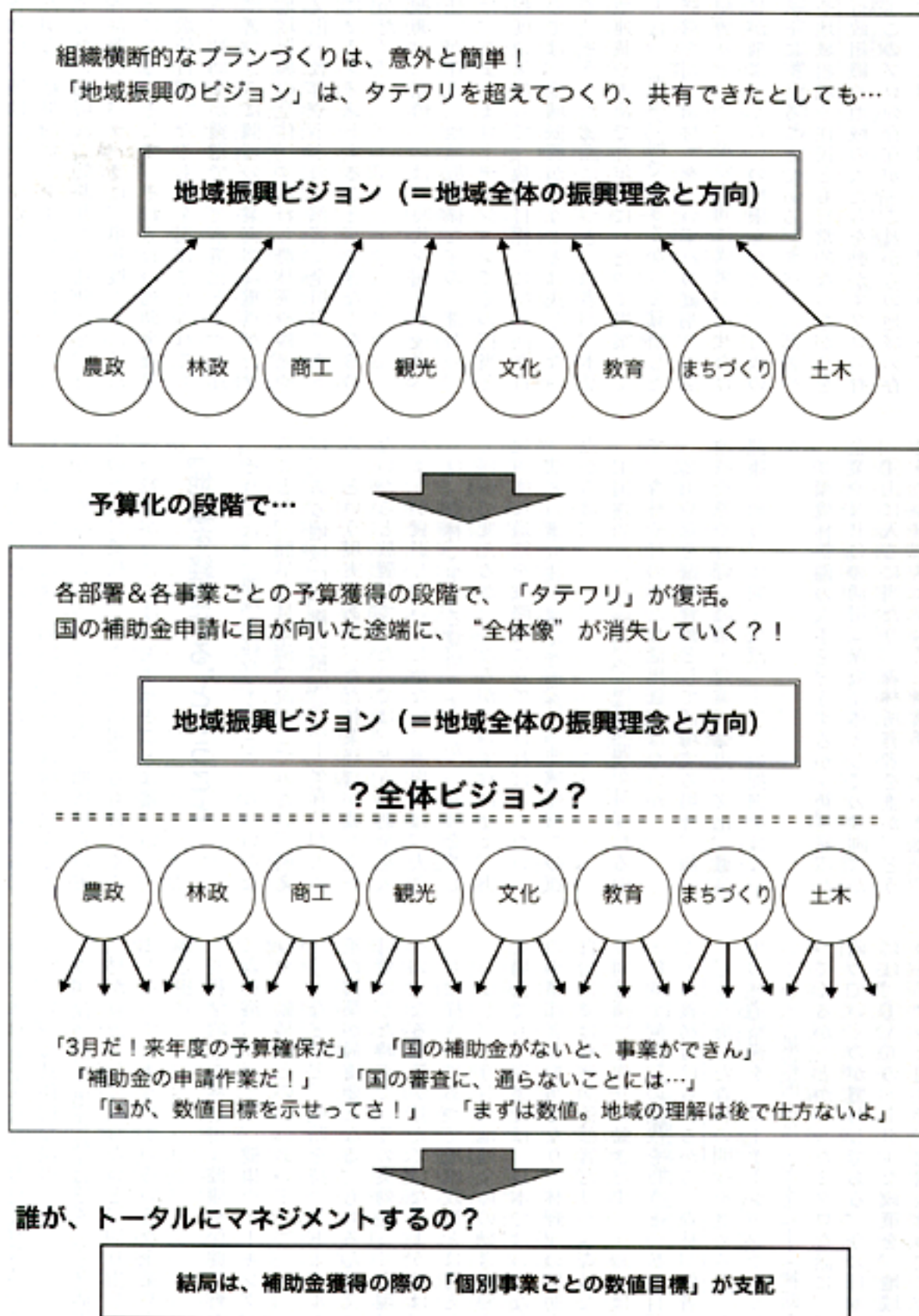
計画の実行には、必ず、幾度もの頓挫や停滞がつきものだ。道筋も手法も、遭遇する困難な課題に合わせて何度も変更しなければならぬ。その変更も、数十数百もの選択肢の中から、「誰か」が責任をもって進むべき道を判断しなければ

ならない。また、想定外にいろいろな市場や民間との「交渉事」が生じれば、その場で、瞬時の即断的判断が要求されることも多々ある。「決定」を庁内に持ち帰って、組織の「長」にお伺いを立てる余裕など無いこともザラである。

地域振興には「成功が保障されていない」だけに、その担当者は、関係者の理解や納得にこぎつけるための作業や説得・交渉事を「常」とし、作業や交渉事に必ずや生まれる「判断事項の責任」を重く背負い、振興プロジェクトの「舵を切り続けるプロ」でなければならぬのである。それだから、地域振興の担当者には、相当の「覚悟」とスキルが必要なのであり、組織的にも企画力や交渉力(判断力&コミュニケーション力)を有する「適材」を、ある程度の期間(最低、一つの動きがつけられる四〜五年)をもって、きちんと配することが重要なのだ。ある程度の期間を持たせる理由は、関係者間の調整や交渉事でいちばん重要なのは「対人のコミュニケーションに基づく信頼関係」であり、担当が二年程度でコロコロ交替していたのでは、それが築けないからである。

図表1-1を見ていただきたい。どんなに優れた地域振興の全体計画を描いても、その計画の実行段階には、当然のことながら、農林業や観光や建設や文化・教育や……といった多くの部署がかかることになる。しかし、事業化⇨予算化の段階で、自治体は事業資金を得なければいけない現実から、補助金獲得に注力しだす。補助金は、縦

図表1-1 「ビジョンの執行段階で、全体像が見えなくなる」メカニズム



割りの各省市の補助メニューから予算編成時に選ぶものだから、結果的に、タイムリーに投じられるワケでもない細切れ(縦割り)の補助金を、自治体の各部署からバラバラに、単年度ごとに請求することになる。そして、それぞれの補助金獲得の際に、「数値目標」なるものを掲げさせられるものだから、補助金が獲得できて事業化となった途端、各部署のさらに個別の事業実施に重点がシフトし、地域振興の全体、すなわち農業や観光や建設や文化・教育や……の全部署(全担当)をトータルにマネジメントすることができなくなるのは明らかだ。

地域振興の「覚悟」には、時代を超えた後世への「責任」が伴う。地域振興係などの一部署のあるいは、たまたまローテーションでその担当となった程度の気持ちで「数値目標」に振り回されていたのでは、地域振興が叶うことは決してない。そうした認識に基づき、筆者が、本誌での大型連載や書籍で九周年にわたって提案してきたことは、「地域が何で生きるか」を覚悟した「地域経営を司る適材」を、いずれの縦割りの部署にも配置せず、「一定の期間に成果が出せなければクビが飛ぶ」くらいの権限を与えて、行政の要のポストに据えることである。すべての部署や担当者や地域組織や住民とも日常的なつながりを持ち、行政組織や地域の人たちを動かすプロの育成——。このプロの存在が、これからの地域の存続には大きな「鍵」を握ることは間違いないだ。

う。縦割りの補助金に対してだって、これからの自治体や地域には、補助金を得れば活性化するという「依存するもの」ではなく、「地域自らの実現のために柔軟にしたたかに活用するもの」くらいの戦略がなければ、生き残ることは難しい。

### 『地域を経営する』という

それでは、「地域を経営すること」とはいかなることか、簡単な具体例で説明してみたい。例えば、ある地域に「総面積80%以上を森林が占める」という現実があり、ただ林業経営が成り立たないからと放置していたのでは、どう補助金を入れようが衰退していくしかない。選択肢は、大きくは「森林で生きる覚悟をするか」「森林を潰して何かに変えるか」となるが、いずれにせよ、実現可能な道筋を戦略的に立てなければならぬ。

前者の選択肢を選んだ場合、「地域経営」の観点からは、

- ① 国際的にCO<sub>2</sub>増加や環境問題が叫ばれる中で、森林や材の新たな活用価値はないか
- ② 山や森を振興資源として活用する場合、他の地域資源や分野(農業・商業、歴史・文化、温泉、健康・教育、体験・交流……)との提携策はないか

③ 環境整備の人手をどうするか、新規雇用か、企業やNPOの活用(環境団体としての参画)か  
④ 山に入るに当たり、森林所有者を誰が、どう説得するか、単なる「美しい森づくり」でなく、

「森を地域経済を回す資源に育てていきましよう」といった具体的な説得

- ⑤ 間伐で切り出された材を、どう活用するか(材が資源として回らないと、切り出した材もゴミとなってしまふ)いろいろな企業や市場への働き掛け

⑥ 科学的な森林活用、健康や保健分野との提携(森林浴、リハビリ、健康ウォーキング、森林アロマ、動植物とのふれあい……)

——などなど、戦略を持ったトータルな地域政策の構築が最重要となる。もちろん美文でなく、言葉にした時点で、その実効性(「実現可能性」)への次なる道筋が見えていないようでは、それは「お絵描き」であって地域政策とは言えない。

しかし、こうした地域全体の動きを要する場合でも、現実では、日本ではいきなり縦割りの事業部署が担当となり、林野庁の補助金のもと、自治体では森林関係部署だけが「森林なんたら中長期計画」を作り動きだす。計画では、向こう十年間で何万立方メートルの間伐を行うとの数値目標を示すことが義務付けられるから、森林関係者との間で「どう荒廃した森林の間伐を進めるか」や「作業用の林道整備を、ローテーションでどう整備していくか」、最終的には「どう元手(補助金)を獲ってくるか」とかいったミクロな話に、どんどん陥っていくのが慣わしである。今の日本の自治体には、①⑥のトータルな政策を、地域ならではのトータルな動きで、地域の身の丈に合ったやり

方やスピードで実施できる状況にない。その森林に関する①、⑥を包括する地域独自の総合的な「仕組み」を構築した自治体が、和歌山県である。その数年にわたる行政と地域の取り組みは、拙著『実践・そこにしかない地域経営』で詳細に紹介している。参考にしていただければ幸いである。地方分権下での地域振興(地域経営)で最重要なのは、やはり、「自分たちの地域でゼロベイス(無の状態)から考え、地域社会の運営に則した、戦略的な「仕組み」を、地域自らが生み出すこと」にはかならないだろう。

言葉をかえれば「地域経営」とは、その地域に存在するすべての機関や組織、事業者や住民たちの「関係を変える」こと——つまり、行政や組織や地域の中に根付いている縦割りや横割りの強固な「壁」を取り払ってみんなの想いを必ず一つにする。「人の心」のマネジメントのことなのである。

#### ◇ ◇

筆者がそんな地域経営を考えていた矢先の二〇〇六年夏。九州の佐賀市に拠点を置く国の現場事務所(国土交通省九州地方整備局の嘉瀬川ダム工事事務所。以下、嘉瀬川事務所)から、ダム整備に当たって「事業が終わったらおしまい」なのではなく、ダム湖や河川といった流域全体の地域振興に寄与できたらと考えている……との話を聞いた。正直、筆者はそれまでのコンサル人生の中で二、三回、国の現場事務所とトラブルった経験を持つていたので、国の仕事は苦手としていた。過去

にトラブルった原因は、当時、地域の計画屋だった筆者が、仕様書にない調査項目のワーク(地域の社会・経済のデータの分析)を行い、「衰退の道をたどっているこの地域に対し、国が、あるいは国のこの事業に、何ができるか」を投げ掛けたからだ。どこの事務所でも、国の(建設技術系の)ご担当は、「地域の細かい社会・経済データについては、国が考えることではないだろう(仕様書にない、このワークの意味は?)」と、ただただ困惑されたのである。ところが今回は、国の嘉瀬川事務所の方が「地域振興と連携したい」と言う。そのココロをよく伺えば、国のダム整備の地域では「水源地域ビジョン」という計画の策定が制度的に義務付けられているが、地域の人々を集めて地域づくりのキレイな計画を作っても「実効性」に欠けるのではないかという声が、所内からも上がっているとのこと。従来のようなワークショップを行うことに意味があるのか? 本来の「地域の参画」とは何か? 行政(国&自治体)は何をすべきか? そもそも、「実効性あるビジョン」とは? ……

地方分権一括法の制定以降も、国と自治体との距離がほとんど縮まらない現実を体感していた筆者にとって、この嘉瀬川事務所の投げ掛けはとて新鮮(感動的?)であり、一つの地域をつくる上で縦割り・横割りの壁を崩しながら、地域自らが真摯な議論と素早い行動とを展開する、全国でも新しいプロジェクトとすることができるとも

れないと直感した。

そのプロジェクトの結果から言えば、国の事務所と地元自治体とが従来のテリトリー(所管する事務事業)を超えて取り組みの動きや情報を共有しながら「信頼関係」を築き、「広域的かつ総合的に眺められる国」「地域を大きく包み込む立場の国」と「地域の心の奥にまで入り込める自治体」「地域にキメ細やかに心を砕く自治体」と「両輪」となったからこそスピードあるトータルの地域づくりが展開できたと実感している。また当プロジェクトは〇七年度の国交省九州地方整備局の代表(努力賞)に選ばれ各ブロックでの受賞者らが参加した全国大会「国土交通省国土技術研究会」(〇七年十月開催)の一般部門「暮らし・環境・景観」分野で優秀賞に輝くことができた。筆者は、本誌で八年間「地域経営」をテーマに全国各地取材し記事を書いてきたが、今年(九年度)は趣きを変えて、〇六、〇七年度の二年間、行政(嘉瀬川事務所と佐賀市)、地域のさまざまな組織や個人、そして地域経営コンサルタントとしての筆者自身が、現場で繰り広げた「涙と笑い」のプロジェクトについて紹介してみたい。合併問題や過疎問題で揺れ動く関係者たちの想いや「地域をトータルに考え、つくるということ」の真意を、少しでもお伝えできればと思う。

●お知らせ 本連載の(中)は4月14日号、(下)は21日号に掲載予定です。

編集部