

システム論の視座から見た地域活性化の課題

荒井 祐介
東京工業大学
arai@valdes.titech.ac.jp

1. 「自律的な地域活性化」が抱える課題

地域を活性化するという課題は、古くて新しい課題である。古い課題であるというのは、日本では 1960 年代以降、国土総合開発法に基づく「全国総合開発計画（全総）」に沿って「国土開発」あるいは「地域開発」の名のもとに地域の活性化が図られてきたからである。新しい課題であるというのは、今日の地域活性化においては、かつての中央政府主導の地域開発とは異なり、地域資源を活用した自律的な活性化が課題となっているからである。

かつての地域開発の基本計画である全総は、「国土の均衡ある発展」を基本理念としていた。一方で都市への人口や産業の集中を抑制し、他方で地方を振興することにより、過密過疎や地域格差の問題を解決しようという考え方である。地方は中央政府の政策的イニシアティブに沿った地域開発事業を推進し、これらの地域開発事業にかかる費用は地方交付税や国庫補助金、地方債等の形で国からの財政移転によって補填された。

このような中央政府主導型の地域開発は 1990 年代後半頃から見直しを迫られ、地域資源を活かした地方都市の自律的活性化へと大きく舵を切ることとなった。2005 年に国土総合開発法を全面改正して制定された「国土形成計画法」は、「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」を基本理念とした。そこで強調されているのは、地域資源の活用による地域の自律的発展の必要性、そして国や地方自治体だけでなく企業や NPO、教育機関、地域団体、個人など多様なステークホルダーが関与する必要性である。

こうした地域資源の活用による自律的活性化が要請されるなか、近年では、いくつかの成功事例が脚光を浴びる一方で、その困難さと課題もまた浮き彫りになりつつある。第 1 に、地域活性化の計画立案から実行、評価の段階まで、多様なステークホルダーの積極的な関与が主張されるなかで、それらステークホルダーのマネジメントの重要性が認識されつつある。ステークホルダーはそれぞれ多種多様な利害を持ち地域活性化の目標について描く姿が異なる場合もあり、短絡的に地域活性化の目標を設定すると利害対立に至ることもある。それゆえ、目標に到達するための計画や方法を検討し実施に移す前に、どのような目標を目指すのかについてステークホルダー間で意見の摺り合わせが必要になる。

第 2 に、地域活性化を推進するリソースと体制の問題である。多様なステークホルダーのマネジメントに関しては、地方自治体は基本的にはサポート役にまわることになり、主体的にステークホルダーをまとめあげる意欲と能力をもった人材が必要となる。また、地方における事業、とくに自治体が大きく関与する事業は、首長の交代や議会勢力関係の変化など権力構造の変化に影響を受けることもあるため、ステークホルダーのマネジメントを行う人材をサポートするためのリソースと体制も重要になる。

第 3 に、地域資源は潜在的なものも含めて多様であり、それら多様な資源を活用する複数のプロジェクトが複雑に関連する。特定の地域資源を活用する場合でも、複数のプロジェクトが必要となり、かつそれらのプロジェクトが有機的に結合することが必要となる。

2. 自律的な地域活性化の課題解決のために

上で述べたような自律的な地域活性化が抱える課題は、システム論の視座からは次のように把握することができる。第 1 に、多種多様なステークホルダーが関与することで、目標達成のための計画・方法を決定する前にどのような目標を目指すのかを検討することが必要という点は、いわゆるハードシステム・アプローチに対してソフトシステム・アプローチが必要ということになる。ハードシステム・アプローチが、「当初から定義され、それゆえ所与である目標を達成するのに相応しい手段を選択すること」であるのに対して (Rosenhead (ed.)1989: 邦訳 91-92)、ソフトシステム・アプローチは、「価値観の異なる関係者間の合意形成や目的設定、関係性が明らかでない状況の中での関係を見出す、あるいは関係をつくり出すための緩やかなアプローチ」である（日本プロジェクトマネジメント協会 2007: 254）。地域活性化事業のように、ステークホルダーの利害が錯綜し、また複数のプロジェクト間での利害関係も複雑に絡むような場合には、統一的な意見の一致である合意 (consensus) を短絡的に目指すのではなく、違いを違いのまま、相互に自分を相手に合わせて調整し折り合いをつける (accommodation) プロセスが重要となる。

第 2 に、地域活性化を推進するリソースと体制に関しては、地域活性化事業のプロセス全体を支えるステークホルダーのコミュニティを形成しマネジメントすることが求められる。これはプロジェクト&プログラムマネジメント (P2M) の「コミュニティマネジメント」の議論が参考になる。ここでいうコミュニティとは「ステークホルダーが共通のテーマや目的・目標に向けて交流し、協働して、新たな価値を創造する共通の場」である（日本プロジェクトマネジメント協会 2007: 150）。

3. 地域活性化事業プロセスの一試案

システム論の視座から見た地域活性化事業の課題を克服するために、ここでは、「ステークホルダー・コミュニティのマネジメント」を基盤としつつ、事業プロセスの最初の段階にソフトシステム・アプローチを採用する試案を考えてみたい。まず、地域活性化事業の

プロセス全体を支える場としての
ステークホルダー・コミュニティの
整備とマネジメントが行われる。

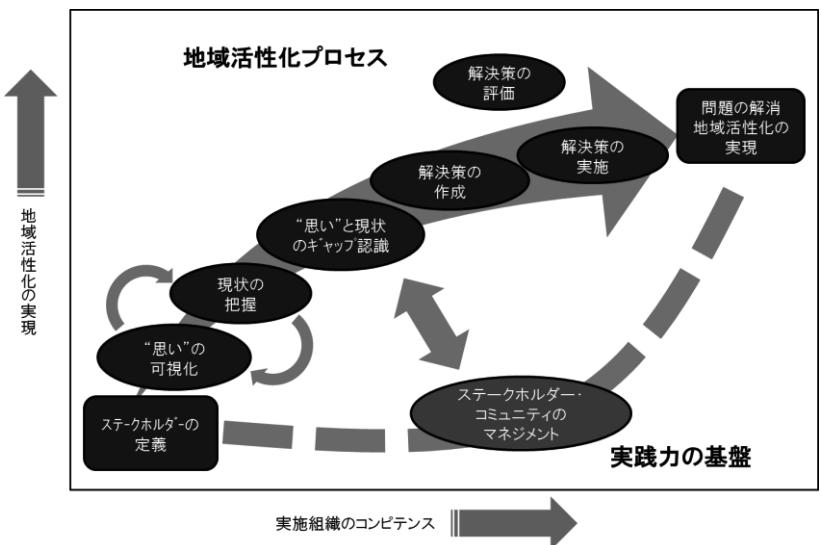
P2M では人間系、情報系、文化系を
基盤的要素とするが、ここではそれ
ら 3 要素を敷衍し以下の 4 つの基盤
的要素を含む。

第 1 に「情報の受信・共有・発信」
である。社会経済的動向の確認、事
業に関連する資源状況の把握、サー

ビスや製品の設計・開発・販売提供など一連のプロセスを管理するために必要な情報を受
信する。受信した情報は、ステークホルダーの間で整理、蓄積、共有されることでコミュ
ニティにおける共通観の醸成が図られる。ステークホルダー・コミュニティは多様な背景
と専門知識・技術をもった人材が横断的に関与することが重要となるが、そのためには地
域活性化事業に関する情報を潜在的なステークホルダーに届くように発信することも重要
となる。

第 2 に「ステークホルダーの関与促進」である。コミュニティは適切なステークホルダー
を可能な限り関与させることで、様々な知識や経験を融合して相乗効果をもたらすことが
期待される。ここでのポイントは、ステークホルダーに地域活性化事業の目標や「共感」
して参加してもらうことである。共感することでステークホルダーの参画意識は高まり、
創造性が發揮され、活発な相互啓発や他者の巻き込みも期待できる。

第 3 に「キュレーション」である。キュレーションとは、もともとは美術館や博物館の
学芸員が展示会を企画してそのテーマに合ったアーティストや展示品を集め、その特徴が
伝わるよう展示の順番や場所を考える行為を意味する言葉である。ここでは、ステークホ
ルダーをまとめあげるマネジャーの立場の人・組織が、情報の受信機能を通じて情報を収



集し、それらを選別し、編集することで、ステークホルダーが共感できるような地域活性化事業の目標や共通観をつくり出す行為を意味する。

第4に「エンパワーメント」である。コミュニティで大事なことは、ステークホルダーの自律性を促して創造力を發揮できる環境を整えることである。ステークホルダー・コミュニティにおいては、地域活性化事業のプロセスを推進するマネジャーの立場の人・組織の自律性を大いに尊重することが求められる。自律性を認められたステークホルダーは、強い責任感と高いモチベーションをもって事業に取り組み、また学習意欲が高まるので個人レベルの能力が引き上げられ、結果的にコミュニティの創造性の向上にもつながっていく。

このようなステークホルダー・コミュニケーションを基盤として地域活性化事業が進められることになるが、その最初のステージでステークホルダーの「思い」の可視化を行う。それにより、立場が異なれば各人の利害が異なり描いている目標も異なることが可視化され、同時に自らの利害やメンタルモデルも自己認識することで、周囲の状況について学習し理解を深めることで自己修正しながら、ステークホルダー間で需要可能な目標に近づくことが可能となる。「思い」を可視化し摺り合わせることでステークホルダー間に一定の共通観を形成し、それらの「思い」の共通観と現実とのギャップを明らかにすることで、地域活性化事業の課題を浮き彫りにする。そしてその課題を解決する手段と方法について計画を立案し、実施体制を整えるステージへと進んでいく。

	内容	課題	方法
主役 ステークホルダーを定義する	目標共にすべきステークホルダーを定義する	共創の中心になるステークホルダーが明確になっていない	事前期待による顧客セグメンテーション
共通観 自分たちの行なっているサービスについての“思い”的可視化	自分たちのサービスについて各人の“思い”を可視化し、すりあわせることで、ステークホルダー間に共通認識形成	多様なステークホルダーが関与する場合、それぞれの“思い”を可視化し、それをすりあわせる必要がある。	ソフトシステム・アプローチ
現状把握 現状の把握	自分たちのサービスの現状を構造的に把握する(顧客・提供価値・インフラ・資金)、現在抱えている問題を把握	現状を直視できない、現状を把握するためのスキル不足、問題の全体像が把握できない。	ビジネスモデル・キャンバスマーケティングのフレームワーク(4P、4C、パリューチェーン etc.) タテ×ヨコ問題解決法。
課題設定 “思い”と現状のギャップの認識	“思い”と現状とのギャップを生み出す問題の本質的構造の理解、問題点の抽出、問題点の価値分析	問題となるギャップの本質的理解が不十分、ギャップについての理解が曖昧。	ビジネスモデル・キャンバスマーケティングのフレームワーク トゥールミンモデル
問題解決 ギャップを埋めるための解決策	ギャップ解消のために、「何を」「誰が」「どのように」行うのか具体化	ギャップを埋める解決策の優先順位づけができない。	①目的とゴール、②アプロチとタスク、③スケジュール、④体制と役割、⑤リスクと前提条件、タテ×ヨコ問題解決法。
実施 解決策の実施	ギャップ解消に向けて体制を整備し、解決策を実施	解決策を実施するための資金と体制づくり。	P2Mのコミュニケーションマネジメント・価値協奏プラットフォーム戦略。
評価 解決策の評価	解決策の評価、効果判定、サービスを取り巻く環境の変化の観測、ステークホルダーの満足度	どのように効果を測定するか。 SWOT分析	

参考文献

- Rosenhead, Jonathan (ed.), (1989) *Rational Analysis for a Problematic World: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty, and Conflict*, John Wiley & Sons. (木嶋恭一監訳 (1992)『ソフト戦略思考』日刊工業新聞社)
- 日本プロジェクトマネジメント協会 (2007) 『新版 P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック』 日本能率協会マネジメントセンター。