

## P2M シリーズ 事例編

### ～地方創生活動における P2M 理論の適用方法～

東京農工大学 中山政行

#### 1. はじめに

地方創生という言葉が耳にする機会が増えたであろう。地方創生は東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけるとともに地域社会の問題の解決、地域における就業機会の創出などによって日本全体の活力を向上させることを目的とした一連の政策である。なぜ、地方創生に注目が集まっているのか。それは日本創成会議の人口減少問題検討分科会が 2040 年までに 896 もの自治体が消滅する恐れがあると発表をしたことに起因する<sup>[1]</sup>。この推計では、2010 年の国勢調査に基づいた試算で、2040 年時点で 20～39 歳の女性人口が半減する自治体を「消滅可能性都市」としてみなしている。女性が減少することで、出生率が低下し、人口が 1 万人を切ると自治体経営そのものが成り立たなくなるということを示している。その数は全国の自治体 1,742 のうち約半分に相当している。さらに、総務省の調べ<sup>[2]</sup>によると 96%(1,671/1,742)の自治体では財政力指数<sup>1</sup>が 1.0 を下回っており、自主財源だけでは自治体経営が困難であると報告されている。自治体は財政的余裕がない中で、どのような施策をとればよいのであろうか。

1 地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。

#### 2. 従来の地方活性化の施策

これまで「地域振興券」や「ふるさと創生事業」など地方活性化を目的とした施策が講じられてきた。しかし、その成果については否定的な見方が一般的である。内閣府のまち・ひと・しごと創生総合戦略<sup>[3]</sup>では、従来の施策は個々の対策としては一定の成果を上げたが、大局的には地方の人口流出や少子化に歯止めがかかっていないことを指摘している。その要因は、府省庁・制度ごとの「縦割り」構造、地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、効果検証を伴わない「バラマキ」、地域に浸透しない「表面的」な施策、「短期的」な成果を求める施策であったと分析している。

#### 3. 地方創生活動への P2M 理論の適用可能性

内閣府の総合戦略で指摘された 5 つの要因を解決する手法として、P2M 理論の統合マネジメント<sup>[4a]</sup>の適用が効果的であると考えている。従来の施策に対する P2M 理論適用の可能性について Fig.1 に示す。P2M 理論の特徴は、予測が容易でないビジネスや社会問題等の分野を含む複雑課題の解決にフォーカスしている点である。特に複合的な課題解決を図る地方創生活動は P2M 理論との親和性が高いと考えられる。本稿では、プログラムマネジメントの 4 つの基盤<sup>[4b]</sup>（全体使命の明確化：ミッシ

要因	従来の政策課題	P2Mの統合マネジメント領域	
府省庁・制度ごとの「縦割り」構造	地域の経営人材の確保・育成に関しては、各府省庁で政策手法が似通うことが多く、事業相互の重複や、小粒な事業が乱立する傾向にある。一方で、移住希望者向けのワンストップ窓口を設置した地方公共団体が移住希望地の上位に急上昇した事例等にみられるように、「縦割り」排除の効果は非常に大きい。	プロファイリングマネジメント	プラットフォームマネジメント
地域特性を考慮しない「全国一律」の手法	各府省庁の個別補助金政策は、個別政策目的の観点から実施されるため、使用目的を狭く縛ってしまうことが多く、結果として地域特性や地域の主体性が考慮されないことが多い。また、公募型事業等では、全国から多数の申請が出され、「小粒で似たような」事業が全国で多数展開される傾向がある。	プログラム戦略マネジメント	
効果検証を伴わない「バラマキ」	財源が限られている中、効果検証を客観的・具体的なデータに基づいて行う仕組みが整っていない施策は、「バラマキ」との批判を受けやすい。政策目的が明確でないこと、適切かつ客観的な効果検証と運用の見直しのメカニズムが伴っていないこと等に、根本的な原因がある。	ライフサイクルマネジメント	
地域に浸透しない「表面的」な施策	従来の施策の中には、対症療法的なものにとどまり、構造的な問題への処方箋としては改善の余地があったものも多い。地方で起きている社会経済現象は有機的に絡み合っており、各分野の施策を構造的に組み立て、「深み」のある政策パッケージを立案・推進する必要がある。しかし、現実には表面的で単発の施策が多い。	アーキテクチャマネジメント	
「短期的」な成果を求める施策	政策が成果を出すためには、一定の時間が必要とされる。それにもかかわらず、中長期的な展望やプランを持たずに、単年度のモデル事業という形で取り組まれている施策や、短期間で変更・廃止を繰り返している施策が多い。また、専門人材の育成には一定の時間が必要となるが、地方公共団体において、必要となる専門人材の育成が不十分との指摘もある。	価値指標マネジメント	

Fig.1 従来の施策に対する P2M 理論適用の可能性

ョンプロファイリング、プロジェクト間関係構造化：アーキテクチャ、知的資源の一体化：コミュニティ、価値評価の基準化：アセスメント)のうち全体使命の明確化：ミッションプロファイリングについて述べる。プログラムマネジメントでは、まず組織の理念を体現する組織の長の運営方針（ミッション）を受け取る必要がある。そもそも地域創生において組織の長、すなわちオーナーは一体誰であろうか。先に消滅可能性都市について述べているが、消滅可能性があるのは自治体であり、地方は消滅しないのである。首長もオーナーとして考えられるが、地方（地域）で暮らす市民こそがオーナーと解

釈することができる。ではオーナーはどのようなミッションを提示すべきか。一部では、多様なステークホルダーとの合意形成が難しいことから、プロに丸投げをしているケースが散見される。しかし、主体が不明確になることが多く、押し付けのミッション、プランになりがちである。地方創生活動のミッションの提示は、地域に暮らす市民（オーナー）自らが提示することが望ましいと考えている。一方で、多様なステークホルダーが存在する地域社会においてミッションの提示は極めて困難である。この解決策として、シンポジウムの開催が有効であると考えている。シンポジウムを開催することで、ステ

ークホルダーの把握や地域課題・取り組みの実情を共有化することができる。また、既に実施されている取り組みを基礎とすることで、無理なく活動をスタートすることができる。こうした機会（場：プラットフォーム）づくりによって、これまで関わり合いのなかった活動間の連携や協力が図られ、新たなプロジェクトの創発へと繋がった事例が報告されている<sup>[5]</sup>。ミッション提示の第一ステップは、自分ゴトに落とし込む機会の提供と正確な情報の共有であり、これができるれば協働へと繋がる合意可能なミッションの提示に近づくと考えている。ある地方のミッションの提示では、「2050年に温室効果ガス排出量70%削減」、「支えられるだけの福祉ではなく、障がいを持っている人達が支える福祉」、「派手な地域の発展は求めないが持続可能な社会の実現」など、地域の実情に合わせたミッションの提示が行われている。

地方創生の最適解はその地域にしか存在しないことを認識し、自分たちの軸で評価が行えるミッションを提示した上で、P2M理論を羅針盤として活用しながら、独自の戦略を立案することが効果的であると考えている。

#### 4. 市民主体の地方創生（事例：市民主体型活動におけるプログラムマネジメント）

##### 4.1 背景

我々は3年間、神奈川県酒匂川流域を拠点に耕作放棄地の再生・保全を目的とした市民主体の活動を続けている。特徴は、農業従事者ではない地域市民が、農業従事者や都市部市民の協力・支援を得ながら協働することで、地域の文化・資源を守り、持続可能な社会

を実現していく点にある。本活動のありたい姿は、「耕作放棄地の再生・保全が持続的に行われること」である。これまでの活動を通じて、持続的な活動とするためには、

- 1) 活動に共感が生まれる機会をつくること
- 2) 地域の未来を担う人材を育成すること
- 3) 経済的に自立することが重要であると認識されてきた。

1) 活動を認識してもらおう場として、シンポジウムやワークショップを開催し、共感が生まれる場づくりを行ってきた。これにより活動への参加者は年々増加している。

2) 地域の未来を築く若者（地域の学生）の人材育成に注力してきた。しかし、新たな主体となりうる人材発掘には至っていない。

3) 地域課題の解決は公共的な性質が強く、単独で経済的に成立させることは極めて難しい。しかし、誰かが危機感を持ち解決しなければ、その負債は大きなものとなる。地域社会、文化、経済というようにこれまで分断されて取り扱われてきたものを、すべての要素を一体化することで解決の可能性がないか探索する必要がある。

##### 4.2 目的

地域課題の解決が適正な経済的価値をもたらす条件下で実現可能となるようP2M理論の視点から、個別価値を統合的価値の発見・実現・獲得に結びつける統合マネジメントを実施する。ビジョンは、耕作放棄地を「食とエネルギーの自給の地として変革させる」である。具体的には、神奈川県酒匂川流

域において、FEC（食・エネルギー・ケア）+M（お金）<sup>2</sup>自給圏を形成することを目的とした。

#### 4.3 課題解決に向けた実施方法

地域は、地域資源を生かし地域循環を図っていくところに、その地域ならではの文化や芸能、伝統や伝承等が形成されてきたといえる。生活・暮らしの領域での地域資源の活用が、地域農業の自立を支えるとともに、そこで育まれた地域文化が都市市民（消費者）を魅了し、都市・地域交流や地産地消を促していくという循環が形成されることになると考えている。農業・生産だけでなく暮らしも含めて、地域全体で循環と自給部分を膨らませ、地域自給圏を形成していくことは、地域の自立を促し地域に対する誇りを与えることにつながると期待している。これこそが究極の地域資源活用の姿であり、我々が標榜する「FEC+M 自給圏」到達点でもあると考えている。

本活動では、耕作放棄地を「食とエネルギーの自給の地として変革させる」取り組みとして、以下の取り組みを実施している。

- 1) 農地の維持（農産物の高付加価値化、エネルギーとの連携）
- 2) 活動に共感が生まれる機会の提供
- 3) 交流人口の増加（世代を超えた地域と都市市民の交流）
- 4) 地域の未来を担う人材を育成

<sup>2</sup> FEC とは：経済評論家の内橋克人氏が提言している構想で、「F」は「Foods（食糧）」、「E」は「Energy（自然・再生可能エネルギー）」、「C」は「Care（人間関係、医療、介護、福祉、教育など）」の頭文字である。+M の「M」は「Money（お金）」であり、地域内で経済循環が行われることを意味している。

#### 5) 経済的に自立（域内経済循環）

関与者に活動全体が一目でわかるよう実施計画、達成すべきアウトプット/価値、実施項目、スケジュールをまとめた (Fig. 2)。本活動は1年間であり、その前半にあたる本年7月から12月までの実施計画を示している。まもなく前半の評価のタイミングにあたるが、ほぼすべての達成すべきアウトプット/価値を実現することができた。この時点で一度ローリングを行い、必要があれば後半の実施計画を見直す予定である。なお、全体の評価は来年の6月に実施する計画である。

#### 5. まとめ

地方創生活動における P2M 理論の適用方法について、全体使命の明確化：ミッションプロファイリングを中心に述べた。地方創生活動のオーナーは地方（地域）で暮らす市民と解釈し、地方自治体に任せきりにするのではなく、連携・協力をしながら、市民主体で解決する事例を紹介した。本事例では、P2M 理論を導入し、これまで地域社会、文化、経済というように分断されて取り扱われてきたものを、すべての要素を一体化する統合マネジメントモデルとして提示した。ミッションは、耕作放棄地を「食とエネルギーの自給の地として変革させる」であり、地域の実情に落とし込んだ一つの解として、「FEC+M 自給圏」の形成を試みている。本活動はスタートしたばかりであることから、現時点で統合マネジメントの効果について評価することは困難である。「FEC+M 自給圏」の小さな循環系を構築し、実践を積み重ねることによって、統合的価値の発見・実現・獲得を評価していきたい。

