

# VUCA 時代を乗り越える職員の能力開発の方策【後編】

関東学院大学法学部地域創生学科准教授 牧瀬 稔

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

※ 【前編】は2021年2月に発信しています。

## 1 本稿の意図

地方自治体が VUCA 時代を乗り越えるためには、第一義的<sup>1</sup>には職員一人ひとりの能力にかかっている<sup>2</sup>。筆者は、職員の能力を高める一形態として「政策提言を志向した職員研修」（以下「政策志向研修」とする）がよいと考える。過去、筆者はさまざまな自治体で政策志向研修に取り組んできた。本稿は東大和市（東京都）の事例を紹介する。

なお、「VUCA」（ブーカ）とは「Volatility」（不安定）、「Uncertainty」（不確実）、「Complexity」（複雑）、「Ambiguity」（不透明）の頭文字をつなぎ合わせた概念である。今日は VUCA の時代と称される。誰も（AI も？）未来を予測できない<sup>3</sup>。そうであるならば、どのような未来になっても乗り越えていける強い職員が求められる。強い職員を育成していく一手段が政策志向研修である。

<sup>1</sup> 筆者は第一義的には「職員」と考える。また住民や事業者など、地域を構成する多様な主体との協力・連携も必要である。さらに政治家としての首長、議会のリーダーシップと正しい決断も求められる。正しい決断のためには、科学的根拠を持つ必要がある（要は EBPM である）。しかしながら、一部、非科学的な根拠による決断がはびこっており、その結果、VUCA の時代に飲まれていくケースも散見される。

<sup>2</sup> 本稿は「研修により、職員の能力を高めていく」が中心の話題である。もう一つ重要な視点は、採用時に能力の高い人材を囲い込むことも求められる。そのため「採用プロモーション」という考えが重要になる。採用プロモーションについては、次の文献を参照していただきたい。

牧瀬稔・松塚浩（2020）「市区町村の職員採用活動に

## 2 東大和市の「政策集団 PDG」

字数の関係上、東大和市の政策志向研修「政策集団 PDG」のエッセンスを端的に言及していく。

### 政策集団 PDG の目的

東大和市の政策志向研修は「政策集団 PDG」（Policy Discussion Group）である。同研修の正式名称は「個別事案検討チーム」である（東大和市まち・ひと・しごと創生庁内作業部会設置要領第7条）。政策集団 PDG は通称であり、尾崎保夫市長（現市長）が命名した。

政策集団 PDG の対象者は、係長以下の若手職員である。参加者数は、毎年度1チームあたり5～6名とし、2～3チームを形成して進めている。地方創生を実現するための具体的な手法（事業）を8ヶ月程度かけて調査・研究する。最終日には理事者（市長、副市長、教育長）に政策提言を行う取組みである。

若手職員の能力開発が一つの目的であるため「研修」の形態である。しかし研修だけで終わ

関する事例調査～東大和市の職員採用活動等に向けた人材戦略への示唆 関東学院大学法学会『関東学院法学 29 (2)』183-200 頁

<sup>3</sup> 余談になるが、米 Google（グーグル）による AI（人工知能）を活用した新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染予測サービス「COVID-19 感染予測（日本版）」がある

(<https://datastudio.google.com/s/nXbF2P6La2M>)。この予測は、ほぼ毎回外れている（ような気がする）。そのほか AI を活用した多くの予測が多くある（例えば交通渋滞）。しかし、なかなか当たらない。その理由は、AI さえも予測できない未来なのか。あるいは、AI にも「優秀な AI」と「平凡な AI」が存在するのか…、筆者には分からない。

らず、社会実装が求められている。社会実装とは「調査・研究の成果を実際に社会で活用できるものにするための活動」と定義できる。単なる研修で終わるのではなく、実際に活用できるように政策として結実させなくてはならない。その意味で、政策集団 PDG の事務局は企画課が担当している（前回紹介した磐田市（静岡県）の草莽塾は職員課が担当している）。

参加する職員は、理事者や各部長に対し、直接的に政策提言をする機会がある。この政策提言が職員の士気の向上に結びついている（若手職員が市長等に会う機会はほとんどない。市長に直接提言できる点も一つの魅力のようである）。

調査・研究を進める過程で、参考事例の視察を行う場合は、視察先の選定、アポイントなどの交渉、視察先の受入れ事務局との調整などは、基本的に政策集団 PDG のメンバーが行っている（事務局の企画課は行わない）。この一連の活動も職員の交渉折衝能力のスキル育成にもつながっている。

### 政策集団 PDG の取組み概要

毎年度、政策集団 PDG に対して検討するテーマが提示される。そのテーマに関する政策を提示するため活動を進めていく。過去のテーマは、同市がメインターゲットとする年代の転入促進、シビックプライド（地域への愛着や誇り）の醸成、スタッフプライド（職場・仕事への愛着や誇り）の形成などがあった。2020 年度は公民連携がテーマである。

政策集団 PDG は、例年 5 月から 2 月にかけて実施される。この間、月に 1 回から 2 回のペースで開催され（それぞれ半日程度である）、年間を通して 13～15 回程度集まる。月に 1 回は東大和市の地方創生アドバイザー（外部講師）が政策づくりの基本的な考え方や技法を講義する。地方創生アドバイザーが講義しない時は、与えられたテーマに関してチームごとに検討を行う。

最終的には、市長、副市長、教育長をはじめ全部長等に対し、最終発表会（プレゼンテーション）を行う。写真 1 は、ある年度の最終発表会後の全体集合写真である。



写真 1 政策集団 PDG の集合写真

出典) 東大和市企画財政部企画課

政策集団 PDG は、前回紹介した磐田市の草莽塾と類似している。磐田市にない東大和市の特徴を言及する。それは政策集団 PDG に民間企業の社員も参画していることである。東大和市はリコージャパン株式会社と地方創生に係る包括的地域連携に関する協定を締結している。その協定に基づき、同社の社員が政策集団 PDG に参画している。民間企業の社員を交えて市職員と意見交換を行うことにより、政策提言に厚みが増す。

複雑系科学という学問がある。複雑系科学には「創発」という用語がある。創発とは「多様な専門領域や思考を持った人たちが、お互いに影響しあっているうちに、新しい価値が化学反応的に内側から創出されること」を意味する。政策集団 PDG は、市職員だけで構成されている中に、民間企業の社員が入り込むことにより、化学反応が起こる。その結果、新しい発想の政策が登場している。まさに「創発」である。また、民間企業の社員が政策集団 PDG に入り込むことにより、民間の思想が市職員の中に浸透

していく。少なからず良い影響を受けているようである。民間企業の視点が内包された政策提言は、東大和市の特徴だろう<sup>4</sup>。

### 政策集団 PDG の成果

政策集団 PDG の成果を紹介する。多くの成果がある。ここでは「ららマジ」とのコラボを紹介する<sup>5</sup>。「ららマジ」とはスマートフォン用ゲームアプリである。東大和市の一課題に認知度の低さにあった。政策集団 PDG では、同市の認知度を向上するために、民間企業との連携を模索していた。

政策集団 PDG を進める中で、スマホゲーム「ららマジ」が同市を舞台にしていることが分かった。そして最終発表会（プレゼンテーション）において「ららマジ」とのコラボが提示された。その後、理事者の理解を経てコラボが実現し、「ららマジ」と協力・連携することにより、指定管理者が管理・運営を行う市民会館で、出演声優による公演が実現した。また東大和市のご当地グルメの祭典「うまかんべえ〜祭」に「ららマジ」のブースが出店するなどの事業が実現している。これらの取組みにより、同市の知名度も少しずつ上昇している<sup>6</sup>。

さらに一つの成果として、政策集団 PDG を通して、庁内に新しいコミュニティが形成されたことも挙げられる。約8ヶ月間にわたり、同じゴールを目指してチーム一丸となって取り組んでいく。この過程が職員同士の信頼関係へと繋がっていく。筆者の持論であるが、VUCA 時代に

埋没しないためには、あるいは自治体間競争の中で勝ち残っていくためには、庁内コミュニティの強弱にかかってくるだろう。庁内コミュニティが強い自治体は持続的に発展していける。庁内に強いコミュニティを形成できることも、政策志向研修の一つのメリットである。

### 3 政策志向研修のメリットとデメリット

本稿を終えるにあたり、政策志向研修のメリットとデメリットを言及する。これは東大和市の事例から導出したのではなく、過去筆者が担当した政策志向研修に共通することである。

メリットは、東大和市の事例で先述したように、職員の能力開発に寄与する、社会実装を意図した政策の創出、庁内コミュニティの形成、などがある。

一方でデメリット（課題）もある。大きく3点ある。第1に政策志向研修に参画する職員の枯渇である。東大和市くらいの規模では、5年くらいで政策集団 PDG に参画する職員がいなくなる可能性がある（東大和市は約8.5万人）。5年間ほど政策集団 PDG を進めてくると対象となる職員が限定されてしまう。磐田市でも10年が限界だろう（磐田市は約16.5万人）。もちろん、政策志向研修により一定数の人材が庁内に行き渡ったから「よし」とする判断もあるだろう。そして政策志向研修を廃止するという選択もある。しかし、それでは職員の能力開発が途絶えてしまう。

第2に「負荷がかかる」ことが挙げられる。

<sup>4</sup> 筆者は政策志向研修に、住民も参画させてもよいと考えている。いわき市（福島県）や彩の国さいたまづくり広域連合（埼玉県）は、住民が参画し協働により政策づくりが進められ、斬新なアウトプットが提示されていた。しかしM町の場合は、「遠慮しがちな職員」と「苦言を述べる住民」という構図になってしまい、うまく進まなかった経験もある。政策の受益者である住民を入れる意義はありつつも、参画する住民のキャラクターにより成否が分かれることを実感した。

<sup>5</sup> 「ららマジ」とは、グリー株式会社の子会社である株式会社 WFS より配信されていたスマートフォン用ゲー

ムアプリである。2017年1月25日にサービスを開始している。2017年4月にはダウンロードが150万を超えている。2020年6月3日にサービスは終了した。

<sup>6</sup> そのほか多くの政策提言が実行されている。例えば、定住促進PRサイトの開設の提言も実現した。オリジナル出生届、「接遇グッド！カード」をはじめ、市の魅力や特徴である狭山丘陵ウォーキングやプラネタリウムを活用した婚活事業なども政策集団 PDG から誕生した。東大和市は若い職員の発想を取り入れた政策展開を進めつつある。

負荷がかかる対象は、①政策志向研修を運営する「担当課」の負荷、②通常業務に加えての参画であるため「職員」の負荷、③職員がいないことによる業務停滞の送りだす「部課」の負荷、である（④意外と「担当講師」にも負荷がかかっている）。確かに負荷はあるが、それ以上に得るものは大きいと考える。しかし得るものが「見える」わけではない。そのため政策志向研修は、庁内から賛同を得られることが少ない。

第3に退職する職員も一定数いる。退職する理由は、政策志向研修の負荷に耐え切れず…ではない。研修に参加する過程で新しい価値を見出し、辞めていくケースがほとんどである。筆者が関わった中には、大学院に進学したり、海外留学に行ったり（今は向こうで生活している）、外資系のコンサル会社に転職したりなど枚挙に暇がない。参加した職員個人としては望ましい選択とは思われるが、自治体（担当課）としてはたまったものではないだろう。

これらの課題に対する明快な回答は筆者にはない。ここで記したデメリットは、政策立案型自治体研修に共通する内容である。

\*\*\*

最後はやや後ろ向きの話になってしまった。そうは言っても、VUCA時代を乗り越える職員の能力開発の方策として「政策提言を志向した職員研修」の意義は大きいと考える。読者の自治体でも検討したらどうだろうか。



(自治大学校テニスコート及びグラウンド)

#### 著者略歴

関東学院大学法学部地域創生学科准教授  
牧瀬 稔（まきせ ゐのる）

専門は、自治体政策学、地域政策、地方自治、行政学。

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。民間シンクタンク、横須賀市都市政策研究所、公益財団法人日本都市センター研究室、一般財団法人地域開発研究所を経て、2017年4月より現職。

社会情報大学院大学特任教授、東京大学高齢社会研究機構客員研究員、沖縄大学地域研究所特別研究員などを兼ねる。

北上市、日光市、戸田市、春日部市、新宿区、東大和市、西条市などの政策アドバイザー、厚木市自治基本条例推進委員会委員（会長）、相模原市緑区区民会議委員（会長）、厚生労働省「地域包括マッチング事業」委員会委員、スポーツ庁参事官付技術審査委員会技術審査専門員などを歴任。

## 地域を持続可能とする公共交通維持・確保策【前編】

名古屋大学大学院環境学研究科教授 加藤 博和

編集者注：本稿は、自治大学校で令和2年9月29日（火）に行われた第1部課程第134期及び第1部・第2部特別課程第39期における研修講義の一部を紹介したものです。  
※ 後編は、次回発信の予定です。

### 1. 地域公共交通立て直しに現場で取り組む

私は大学で土木計画・都市計画の講義・演習を担当するとともに、低炭素で自然災害にも強く住みやすい、少子高齢化時代でも持続可能な都市・地域をつくるための政策について研究しています。一方で、もともとバスや鉄軌道といった地域公共交通に興味があり、各地で乗車や調査をしているうちに、地域公共交通の衰退を目の当たりにし、それを食い止め再生していく取り組みに、自治体や交通事業者そして住民の皆様と一緒に現場で取り組むようになりました。世間的にはそちらの方が有名になってしまい、自治大学校でもこの内容の講義を担当させていただいております。私一人の力では、地域公共交通を抜本的に立て直し、地域をしっかり支える存在に返り咲かせるには到底足りません。志を同じくする人は全国にいますが、もっと増やしていかないと間に合わない状況です。自治大学校の講義もその一環として考えています。

日本では2007年11月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」、通称、活性化再生法が施行されました。以降、幾度かの改正を経て、昨年2020年11月に大きな改正が行われました。この法律には当初から、第四条において、持続可能な地域公共交通づくりにはまず市町村が、そして都道府県も主体的に取り組むべきであると規定されています。従前は、地域公共交通は交通事業者が経営しそれを国が監督するという制度体系であり、自治体が直接かかわるこ

とは限定的にしかできませんでした。それがここ15年ほどで大きく変わり、自治体が地域公共交通の主役として振る舞えるような制度整備が進んできているのです。しかし当然ながら、法律が変わったからといって現場がすぐ変わるはずはありません。地域公共交通の場合、自治体によって取り組みの熱心さはピンキリであり、頑張っているところも経験が浅いゆえに試行錯誤の状態です。いずれにせよ、カギになるのは自治体です。そのような中で私は、地域公共交通プロデューサーを名乗り、地域の皆さんと一緒に地域ニーズに合った公共交通サービスをつくってきました。そしてその経験を元に、現場を望ましい方向に導いてくれるような国の制度を変えることにも取り組んできました。この両方を同時にやっている人はほとんどいないと思います。絶えず別世界を行き来しているようなものですが、あくまで私は現場の仕事にこだわっています。

### 2. 自治大学校で地域公共交通を講じる意義

自治大学校で講義を聴いていただく自治体職員のうち、地域公共交通を担当されている方は100人のうち1人いるかないかであり、経験者を合わせても2、3人ほどです。大半の方々は自治体に戻ってもすぐには役に立たないことを聴かされているわけですが、それでも地域公共交通政策がカリキュラムに入っているのは重大なことです。自治大学校の意図とは違うかもしれませんが、私自身はその意義として、1)自治体の重要課題になってきていること、2)自治体の様々な部局に関連すること、3)住民はじめ様々な関係者との共創が必要であり、それは今後の自治体のプロジェクト推進においても通底

すること、4) 現段階で地域公共交通を担当する部局は定まっていないため、多くの方が今後思いがけず担当することになる可能性があること、などを考えています。これらを意識しながら、地域公共交通の大切さ、それを地域が支えることの必然性と自治体の役割、そして施策の考え方や取組の進め方について講義しております。本稿では「そして」以前の部分を概説し、次回に以降の部分について述べます。

### 3. 公共交通不便だと子どもの生活が制約

地域公共交通とは、だれでも対価を払えば利用できる移動手段を指します。鉄軌道・バス・タクシー・定期船などが該当し、ネットワーク(網)となって機能します。1970年代以降、自家用車の普及などにより、大都市部を除き衰退が続いてきました。地方部では大半の人がクルマを運転して自由に移動できるからです。私も地方部に生まれ、大学に入ってすぐ運転免許を取り、33年間クルマの恩恵を受けてきました。自治体職員も、クルマなくして仕事や生活ができないというのが現実でしょう。

逆に、クルマを自由に使えない子どもや高齢者などは、生活が大きく制約されてしまいます。身近に乗せてくれる人がいても、気兼ねなく好きなのところに連れて行ってもらえるわけではありません。平野部では自転車で移動範囲を広げられますが、山間部ではそうはいきません。

私がかかわるある山間部の自治体では、通常なら片道数百円かかるバスを夏休み中は小中学生が50円で乗れるようにしました。その結果もっとも利用が増えたのが「コンビニエンスストアに行くこと」だったのに驚きましたが、よく考えれば当然でした。親はクルマで当たり前に行っているのに、子どもにとっては行きたくても自力で行けなかったのです。さらに友達どうしで利用する子どももいました。家族送迎やスクールバスで通学していると、友達と会う機会も少なくなってしまうのです。

こんな地域で、故郷を愛する心やコミュニティづくり、そして子どもができて住みたいと思える気持ちが育つわけがないでしょう。自由に動いているいろいろな機会を得られる都市部の方がいいに決まっています。これが、地方部から人口がすごい勢いで流出している一因だと私は考えています。特に高校通学ができない、できても選択できる学校が少ない、部活や塾通いができない地域は致命的です。18歳どころか15歳で流出し、しかも一家で出てしまうことも珍しくありません。

なお、日頃は運転して移動している大人も、飲酒すれば途端に子どもと同じ移動制約に陥ります。ケガなどで運転できなくなっても同じです。クルマは便利ですが、それはクルマを使えない人にとって不便極まりない地域をつくってしまいます。そして、いつ自分がクルマを使えなくなるか分かりません。日頃からクルマばかり利用していると、いざ公共交通に頼ろうとしてもできないということももっと認識されるべきだと思っています(図1)。

**「いまは公共交通に乗らないけど、将来クルマが運転できなくなったら利用したい」と思いますか？**

**結論:ありえない!**

- まだ元気な今でさえ、公共交通よりクルマの方が楽で便利で使いやすいから使っている
    - クルマはカーナビ・オートマ・パワステ・衝突軽減ブレーキで半自動
    - 公共交通は調べないと乗りこなせないし、けっこう歩かないといけな
  - そんな方が、クルマが運転できなくなった時に、公共交通を利用できるのか？
    - バス停まで歩けるか？ ダイヤを調べられるか？ 電話予約できるか？
- クルマが運転できなくなった時に公共交通が利用できるはずがない。つまり、その時が自由に外出できなくなる時
- 公共交通を使う人は、クルマを使う人より元気!
  - クルマに乗れるうちに公共交通も乗るようにしておくことが必要
  - この対象となる人たちにどう訴求するか?

図1

### 4. 地域公共交通確保はSDGsにも含まれている

最近、SDGsが注目されています。「持続可能な開発目標」のことで、2015年9月の国連サミットで採択され、日本を含む国連加盟193か国が2030年までに達成すべき目標です。よく知られているのは17ある目標を表すカラフルなアイコンで、自治体の計画において各施策がどの

目標と関連しているかを示すことがあると思います。しかし、17の目標の下に169の具体的なターゲットがあることはほとんど知られていないのではないのでしょうか。その中の1つ、11.2は下記のことが書かれています。

「2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子供、障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、全ての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。」

SDGsに頑張っており組んでいると自称する自治体はたくさんあれど、この11.2を頑張ると宣言し実際に施策を進める自治体にはお目にかかったことがありません。これは、SDGsを「わがこと」として考えていない現れです。私が現場で実感してきた「だれもが自由に気兼ねなく移動できるための地域公共交通は、地域を持続可能にするために必要不可欠」という事実は、独りよがりではなく世界全体が目標として掲げているのです。そしてそれは日本の多くの地域においても重要課題であり、達成できなければ人口流出は止まりません。

いままさにコロナ禍で移動が制約されています。その結果、移動しなくてもいろいろなことができるようになりましたが、逆に、移動しないと得られないものもたくさんあることにも気付かされたと思います。したがってコロナ後は、移動の量は以前より減りますが、より質の高い移動が求められるようになるでしょう。実は近年、若者の移動は減少傾向にありました。逆に高齢者の移動は増加傾向でしたが、安心して移動できないことが問題でした。これらのことから、「おでかけ」したくなる地域づくりは自治体の重要課題であり、地域公共交通はその担い手として主体的に取り組むことが求められます。

## 5. 地域自ら取り組んでこそいいものができる

こういう話をすると、「ならば国こそ、自治体

任せでなくもっと様々な取組を直接やるべきではないか」とおっしゃる方がいます。活性化再生法第四条は国の努力義務として「情報の収集、整理、分析及び提供、助言その他の援助、研究開発の推進並びに人材の養成及び資質の向上」を挙げていますが、自治体にはあった「主体的」という言葉はありません。しかし私はこれを不適切とは思いません。なぜなら、地域公共交通はそれが走る地域の住民に便益の大半をもたらすのだから、その地域住民自身が必要性を本当の意味で理解し、その上で確保策を具体的に考え行うことで、地域に合ったオーダーメイドの「おでかけ」手段がつけられ、それによって便益を大きくでき、持続可能にもなるからです。そして、そのような事例や真逆の事例を、全国各地で嫌というほど見てきました。トップダウンではいいものはできないのです。

地域公共交通の世界はまだ政策検討・実施の方法論が確立されていないため、優良事例をそのまま模倣することが横行してきました。しかし、その多くは利用が少なく、消えていきました。地域特性や地理的状況によって「おでかけ」ニーズは異なるし、それを費用効率的に満たす交通システムも異なるからです。

地域公共交通ではサルマネは禁忌です。適材適所な解をうまく見つけ出し、地域自ら供給していくことが大事なのです。これを実現するための検討の進め方については次回に述べますが、既にそれが奨励される法制度になっています。またこの場合、国は、「助言その他の援助」すなわち自治体が主体的かつ適切に動けるよう助言し、前向きに取り組むところを積極的に援助することが求められます。

## 6. 「おでかけ」を楽しくすることが大切

地域公共交通はそれを走らせることが目的であってはなりません。楽しい「おでかけ」を提供する手段となってこそ存在意義があるのです。「おでかけ」は単なる移動を指すのではなく、

移動した先で何かを楽しむことを含み、このセットで考えることが重要なのです。

「おでかけ」を増やすためには「乗って楽しい、降りても楽しい」となっている必要があります。つまり、交通手段の改善はもちろん大事ですが、行きたいと思える場所にきちんと乗り入れ、さらにそういう場所を充実させたり増やしたりしていく努力も必要です。つまり都市・地域計画や施設計画、その他の自治体計画との連動です。

地方部では地域公共交通で一番行くところが総合病院になっていることが多いですが、病院は本来楽しいところではないはずなので、そこに集中する地域公共交通網になっている地域は楽しく暮らせる地域ではないことになってしまいます。特にクルマを自由に使えない高齢者や子どもにとって住みたいと思えるまちではないでしょう。「おでかけ」という暮らし目線で考えることで初めて、地域の Quality Of Life (QOL) を高める公共交通を提案することができます。これからの公共交通政策には、新しい暮らし方を提案するという発想が必要です。

## 7. 地域公共交通は健康保険と同じ

いま、日本の特に地方部の公共交通の多くは赤字です。すなわち運賃収入だけでは運営ができません。しかし、地域公共交通が地域を楽しく安心して暮らすことができる「おでかけ」保障のためにあるという政策的な位置づけがされるなら、公的負担によって維持充実することは何らおかしいことではないし、公共インフラと思えばまっとうなことだとわかるでしょう。

実は公共交通を運賃収入だけで運営するというのは世界的には非常識なのですが、日本ではできていたので、できなくなってきた今でも古き良き時代の考え方が抜けていない方が多いのです。その考え方を捨て、「健康保険と同じ」だと考えてみてください (図2)。

## 地域公共交通維持は「健康保険」のしくみと同じ

**「公共交通は赤字」は世界の常識(東京・大阪が異常)  
赤字路線を維持するためには  
当然、だれかが尻ぬぐいしなければならない**

公共交通維持のために、例えば年間数千万円規模の欠損補助が必要で、それを税金で支払う(つまり乗らない人も負担)  
(住民1人あたり数千円) → **保険料(特別交付税8割)**  
そのかわり、公共交通を安い運賃で利用できる  
(例えばワンコイン<100円>など) → **自己負担**  
**保険料と自己負担の割合をどの程度にすべきか？  
これだけの負担をしてバスを運行する意味があるのか？**  
→ **基本は「保険料や自己負担を払ってもらえるサービスをつくり、それをうまく「案内」「PR」し、意識共有を進めること**  
→ **負担してこそ、責任も参画意識も生まれる**

図2

維持充実のために税収からの補助という形で「保険料」をみんなが払い、利用者は「自己負担」を払う、これによって自己負担を抑え、利用を増やし、より便利な公共交通サービスが提供できます。クルマを使えない方の生活を支えるだけでなく、いつもは利用しない方でも、いざというときに利用できます。あとは総額と自己負担比率をどうするか、つまり負担とサービスのバランスをどうとるか、同じ額の投入でサービスをいかによくしていくかを広く議論することが必要で、それをリードしまとめ実施していくのも自治体の仕事になります。なお、自治体による生活交通確保に関する補助には国から特別交付税8割が措置されるしくみにもなっています。

地域公共交通は自治体を中心となり、地域の関係者が「一所懸命」になって提供していく時代になりました。さらに具体的に、どのような点に留意して政策を進める必要があるかについては、次回お伝えします。

### 著者略歴

名古屋大学大学院環境学研究科教授  
加藤 博和 (かとう ひろかず)

名古屋大学工学部土木工学科卒業。同大学院工学研究科博士後期課程修了。同助手、環境学研究科准教授を経て、2017年より教授。国土交通省交通政策審議会委員。内閣府地方分権改革有識者会議地域交通部会構成員。



# 地域再生論

明治大学政治経済学部准教授 飯田 泰之

編集者注：本稿は、自治大学校で令和2年12月9日（水）に行われた第1部課程第135期・第2部課程第190期における研修講義の内容を整理したものです。

### 1. コロナショックの特性と自治体の役割

これからの地域経済対策を考えるにあたって、2020年以来の新型コロナウイルスの問題を避けて通ることはできないだろう。コロナショックの経済的影響は大不況や大災害といった過去の経済的な困難と大きく異なる性質を有している。

大不況との相違点としては、業種間企業間での影響の差が特徴的である。需要が拡大した家具・家事関連製品、昨年後半には前年並みに回復した輸出産業に対し、飲食関連サービスや宿泊等では売上高が前年比で9割以上の減少となった月もある。同じ業種内でも顧客層によって業績の落ち込みに大きな差が見られる。全国一律型の広く浅い支援策ではこのような状況に対応することは困難である。さらに、ショックの影響があまりにも多様であるが故に被害額の算定が基本的には自己申告に頼らざるを得ないことにも注意が必要だ。被害額の自己申告は課題となる傾向がある。各企業・事業主が真に必要な額を申告するためには給付型よりも、最終的には返済を伴う、融資型の制度が中心とならざるを得ない。

異質性と被害の算定の困難から、より個別のビジネスとの距離の近い基礎自治体の関連部局、商工会等の中間団体、地域金融機関の連携の必要性が増している。なお、今次のショックは、大規模自然災害とは異なり、物理的な損耗——工場の流失や農地の被害等がないことも大きな特徴だろう。ハードの毀損がない状況だからこ

そ、事業の継続によって経営資源を維持することが、コロナ後の地域経済の回復力を高めることにつながる。その意味で、コロナショックに対する短期的対応は、これからの地域経済の明暗を分ける長期的な課題なのである。

### 2. 地域経済の危機とは

地域経済の置かれている状況は、コロナ以前より、容易なものでなかったのは確かだろう。そのなかでも言及・指摘されることが多いのが人口減少問題である。人口減が地域にとっても国にとっても望ましいことではないことは確かであろうが、そのインパクトは少々過大評価されている。2000年代の世界各国の人口増加率と経済成長率の関係を観察してみても、両者の関係はごく緩やかなものにすぎない。かろうじて統計的には有意な相関はあるものの、人口増は経済成長の主因では全くない。人口増はかならずしも経済成長につながるとはかぎらず、逆もまた真なりである。

これは地域レベルにおいても注意が必要な論点である。地域の場合には、なおさら、人口増は一人あたり所得等の豊かさを導くものではない。一次産業や小規模な観光資源を軸とする経済では、地域から得られる所得は人口が増加しても増加しにくい。その結果、人口減は一人あたり所得（＝地域総所得÷人口）の分母を低下させることを通じて平均所得を押し上げることもある。基幹産業の稼得能力を超えた人口を、補助金等によって政策的に支えることはむしろ平均所得を低下させ、自治体財政をさらに悪化させる原因ともなり得るだろう。

市町村や都市圏といったレベルでの地域人口の減少は、むしろ、経済的な衰退の結果として

捉えられる。地域経済の長期的な縮小の直接的な原因が地域間資金流入における資金の出超にあるとの指摘は多い。地域からの資金流出が地域内の経済取引の縮小を招き、経済の縮小が人口を流出させるという因果の方向を重視するならば、人口は結果であって原因ではない。

市町村・都市圏における資金流入について、resas（地域経済分析システム、内閣府・経済産業省）や地域経済循環分析ツール（環境省・株式会社価値総合研究所）により以前に比べて入手が容易になっている。これらのツールへの習熟を通じて自地域の資金流入要因を知ることは、地域経済の縮小を回避する方法を考える上で重要な第一歩となるであろう。

資金循環状況は地域毎に多様な特性をもつ。その状況をまとめて語ることの困難はある一方で、全体的な傾向をつかむにあたっては資金流入地域——つまりは黒字地域の代表である東京都に注目することが有用であろう。2011年東京都産業連関表において、東京都からの移出総額は約54.4兆円であるが、その移出の4割にあたる約21兆円が本社機能の移出となっている。全国に展開する支社・支店網、工場、フランチャイズビジネスなどが東京への資金流出の最大の要因である。その鏡像として、少なからぬ地方における資金流出が本社機能の購入に当たると考えられる。ここから、地域経済の資金流出——つまりは赤字の解消のためには、本社機能の内生化が求められることがわかる。地域内に本社を持つ企業の成長、地域における個人店舗の充実、この資金流出構造に鑑みると、地域経済活性化にとっての主要課題となり得ることがわかる。

### 3. 生産性と弱いつながり

企業・地域・国とどのレベルにおいても、現代的な経済成長の主役は生産性の向上にある。しかしながら、生産性については誤解されている点が少なくない。生産能力の拡充や製造工程

の短縮は生産性向上のひとつの方法ではある。特許の取得や最新設備の導入が生産性を向上させることもある。しかし、生産性と聞いて第一に思いつくこれらの施策は現代的な生産性向上の主役ではない。

現在、日本国内では付加価値の7割以上がサービス業によって生み出されている。サービス業の生産性は設備・機械等のハード面からの影響は大きくない。さらに製造業においても、性能そのものではなく、デザインやコンセプトといったソフト面の特色に注目が集まる。そしてBtoBのビジネスにおいても導入時のコンサルティングやアフターケアの充実が競争力のコアになりつつある。

ソフト化する経済においては、新たな顧客層の発見やビジネスモデルの構築が生産性向上の鍵となる。いわば経営においてもモノからコト、機械から人へと主役が移り変わりつつある。そして、人があらたなビジネスを発想する契機もまた人によって生み出される。ネットワーク理論における弱いつながりがアイデアを生み出す機会となることが注目されて久しいが、知識や経験、感性と思想の異なる多様な人とのゆるやかなネットワークがこれからの生産性向上の第一歩となり得ることは強調に値するだろう。

人的ネットワークが生産性向上の、ひいては経済成長の要件であることに注目すると、地域経済振興策における自治体や中間団体の役割についてもあらたな視点が得られる。地域の企業経営者・事業主間のネットワーク構築において商工会や同青年部、または青年会議所等が果たしてきた役割は大きい。

その一方で、これらの伝統的な中間団体がカバーしきれない新しいタイプの個人事業主が増えている。SOHOで業務を請け負うフリーランスの事業主、またはリモートワークの拡充によりUIターンを選択した会社員は商工会や青年会議所等とのつながりが希薄な者も多く、既存団体への所属自体を忌避しているケースも散見

される。その一方で、これらの新しい働き方を実践する主体と既存事業主とのつながりの構築は、まさに、バックグラウンドの異なる者同士の多様性ある出会いにつながるだろう。自治体や各種中間団体・地域金融機関がもうけているコワーキングスペース提供やインキュベーションプログラムといった事業の過程で新規の開業者やその予備軍は多くのリンク機会をもっている。それらの機会を、既存事業者や地元経済界との人的交流へとつなげていくイベントや場所をどのように設定していくかに知恵を絞っていく必要があるだろう。

#### 4. 出発点としての魅力的な街

人と人が出会う場は市役所の会議室ではない。住民たちの自発的な交流と人脈形成の場として中心市街地の担う役割は大きい。さらに、街に多様なバックグラウンドをもつ住民そのものがないければ多様性ある出会いは生まれえない。その意味で、居住地点として選ばれる魅力をどのように演出していくかも行政・事業主・地権者が連携して取り組まなければならない課題である。

郊外のショッピングモールや通信販売等の充実により、全国の多くの地域——なかでも中規模以上の都市において文字通りの意味で買物の不便さや娯楽の少なさを感じることは少なくなっている。一方、UIJ ターン経験者へのアンケートなどでは転居後に、事前に予想していたよりも、買物や娯楽への不満が高くなっている。これは買物自体、映画や文化施設自体への不満というよりも、中心市街地等において街を感じる経験——街を散策し、時に新しい店を見つけ、そこで偶然の出会いを得るといった経験に接する機会の乏しさと無縁ではないだろう。

これまでの中心市街地再開発においては、駅前ロータリーの整備や区画整理・複合型ビルの建設といったハード面での充実とその主眼が置かれがちであった。なかでも、費用や工期等の

スケジューリングが可能な施策であることから、行政の施策になじみやすいという事情もあろう。しかし、これらの整備された街区や自動車のための利便性を重視した街並みが「魅力的」かどうかには議論があろう。都市問題を考えるにあたっての古典である『アメリカ大都市の死と生』でジェーン・ジェイコブスが指摘したように、細かな街区割りや新旧の建物の混在、それともなう多様な土地・テナントの活用は街における人的交流を促進する機能がある。都心回帰傾向に伴うマンション建設などによって、このような雑多でありながらどこか魅力的な街並みが都心部で減少しつつある現在こそ、古い中心市街地の新たな活用が期待されるのではないだろうか。

ハード面を重視した活性化とは異なり、このような雑然とした繁華街の活性化の成否はプレイヤーの能力に大きく依存する。自治体による市街地活性化もまた、そのプレイヤーとどのように連携して行くのか——人を軸とした方向への修正が求められているのではないだろうか。

魅力的な街が形成されることで多様性ある人が引きつけられる、多様性ある人のつながりが新たなアイデアを生む、この新たなアイデアから生まれるビジネスが地域経済の成長をもたらす。迂遠な経路ではあるが、これらの作業をひとつひとつ積み重ねていくところにこれからの地域活性化の核心があるのではないだろうか。

#### 著者略歴

明治大学政治経済学部准教授  
飯田 泰之 (いいた やすゆき)

専門はマクロ経済学、経済政策。

東京大学経済学部卒業後、2000年東京大学大学院経済学研究科修士課程修了、2003年駒澤大学経済学部専任講師、2007年駒澤大学経済学部准教授を経て2013年4月より現職。

公益社団法人ソーシャルサイエンスラボ 理事。

内閣府経済社会総合研究所客員研究員・財務省財務政策総合研究所上席客員研究員・内閣府規制改革推進会議委員・総務省自治体戦略2040構想委員会委員などを経験。

# 自治大卒業生の声

## 自治大学校卒業生（第2部課程第190期）

北海道幕別町 宇野 和哉

編集者注：本稿は、自治大学校における研修の特長などについて、自治大学校の卒業生が記したものです。

### 1 はじめに

私は、令和2年10月26日から基本法制研修B第5期、同11月20日から第2部課程第190期の研修を受講させていただいた。新型コロナウイルス感染症の収束が見えず、研修が予定通り実施されるかという不安の中でスタートしたため、全体像がなかなか見通せない中での自治大入りとなった。

地元を離れ、家族とも離れ、そして職場の仕事を上司や同僚、後輩へと託して研修を受けさせてもらえることに感謝の気持ちが大きく期待も膨らんだが、同時に寮生活や全国から集まる研修生と上手くやっていけるかどうか、3ヶ月という長期間、健康面で無事に過ごせるかななどの不安もあった。

研修が始まると、当初の不安の大きさよりも、濃密な講義の数々、初日からまるで何ヶ月も一緒にいたかのような洗心寮6階フロアの仲間との交流の楽しさが日増しに大きくなり、研修期間も半分を過ぎる頃には、仲間との日々が終わってしまうことの寂しさが増すばかりであった。

### 2 基本法制研修B第5期

改めて、地方自治体で仕事をする公務員として知っておくべき基本的な法律関係や手続き関係の知識を学ぶ場ではあったが、恥ずかしながらはっきりと意識して業務に当たっていたか自信のない事項もあり、確認ができたことは財産となった。また、目の前にある直接の業務に関わる法律関係以外を確認することの大切さを再認識できた。

仲村部長教授がおっしゃった「今ここで全ての知識を習得して活かせなくても、派遣元に帰り、研修の内容を思い返したり資料を見返したりしていく間に知識として習得して欲しい」というお言葉を真摯に受け止め、研鑽していこうと思う。

### 3 第2部課程第190期

基本法制研修B第5期から1週間後、第2部課程の研修が始まった。寮の6階フロアメンバーも8名の新たな研修生を迎え、19名となり、より交流も活発になった。

基本的な知識を学ぶ基本法制研修と異なり、第2部課程ではより現場で役立つ実践的な知識として必要な講義や、政策立案・事例演習など、全国各地の研修生がそれぞれのグループに分かれて一つのテーマについて議論し、政策を立案・発表するといった研修が中心となった。

カリキュラムとして組まれた講義は、知識や経験が豊富な講師の方々のおかげで、非常に有意義な時間であった。受講した講義の中で私が個人的に印象に残った講義を3つあげるとすると、一つは東北大学の堀切川一男教授による「地域経済の活性化と産業政策」である。何より講師の講義を進めるテンポとユニークなトークが研修生を210分惹きつけて離さず、また地域でどんなことをすれば活性化につながるか、豊富な具体例ですぐにでも何かできることはないか、と考える良い機会になった。二つ目は名古屋大学の加藤博和教授による「地域を持続可能とする公共交通維持・確保策」である。この講座もパワーポイントの具体的な資料により研修生がイメージしやすい講座の展

開であったことと、公共交通を担当していない研修生が、地域持続のためにどうして公共交通が必要かを認識できるような素晴らしい講座であった。三つ目は株式会社ワークヴィジョンズの西村浩代表取締役による「市民が動き、行政が支える～これからのまちづくり論」である。具体的な事例が多数あったこともひとつだが、何よりまちづくりに対する講師の熱意・熱量を感じられる講義で、地元で何ができるだろうか、というイメージが大きく膨らむ講座であった。

その他、新型コロナウイルス感染拡大防止の観点から、首長講演がZOOMによるオンラインで行われたが、非常にスムーズな機器類の操作のおかげで、対面講義と比較しても遜色なく、池田都城市長のお話を集中して聞くことができた。また、講義を受けて興味がわき、実際に講師の著書を個人的に購入したものもある。慶應義塾大学の駒村康平教授の「社会のしんがり」である。とても読み応えがあった。

第2部課程研修の中で44時限という多くの時間を班員とともにした政策立案演習はこの研修の大きな柱の一つであり、全国各地の6名の仲間とともに、一つのテーマについてしっかりと議論を交わし、政策を作り上げた。私の5班は北海道、埼玉県、静岡県、兵庫県、宮崎県、全国市議会議長会の研修生で、経験や人柄という面で非常にバランスの取れた班であった。リーダーを担わせていただいたが、それぞれが責任を持って業務を分担しながら、当初の目標としていた「演習として与えられた時間の中でしっかりと報告書を作り上げよう」ということも達成できた。年が明け、新型コロナウイルスの関係で休講となり、自室待機となった期間も、班員グループのビデオトークで朝と夕方にその日の進め方や、進捗を語り合うことで意思の統一や結束力もより高められた。外部講師の上田紘士先生と常

にメール等で情報を交換させていただいた。非常に温かみのある親身で適切なアドバイスをいただき、発表会は中止となったが、報告書を無事に作り上げることができた達成感は大きく、全員で喜びを分かち合えた。

研修生は業務経験も派遣元の環境もそれぞれ違う中で知識や経験を積み重ねており、お互いに相手を尊重し、その中で意見をしっかりとぶつけ合って一つのものを作り上げていく貴重な経験を、ぜひこの後の研修生のみなさんも体験して欲しい。

#### 4 おわりに

今回の研修生活は、良くも悪くも新型コロナウイルスの影響を大きく受けた研修ではあったが、自治大学校の関係者のみなさんや講師の方々、そして派遣元の大きな支援もあり、無事に研修生全員が卒業することができた。イレギュラーな時期だったからこそその経験もできた半面、勉強とともに大切な目的でもある研修生同士の交流が、特に研修後半はなかなか思うようにできなかったのが心残りである。次に皆で会える機会には、マスクをせずとも笑顔で談笑できる状況になっていることを切に願う。

政策立案演習で指導にあたっていただいた上田先生がおっしゃってくださった「君たちはここで学んだことを君たちが活かすだけではなく、派遣元に帰り、同僚や部下に学んだことを伝えていく使命がある」という言葉を深く心に刻んだ。私の公務員としての人生は残り少ないが、学んだ知識をたくさんの同僚や部下に伝え、地方自治に活かせるよう意を持って進んでいきたい。



【自室でのビデオトークの様子】

# マネジメントコース研修生のつぶやき

編集者注：このコンテンツは、マネジメントコース(※)の研修生が持ち回りで担当し、それぞれの所感等を述べたものです。

※ 自治大学校における一年間の研修であり、研修期間中の概ね半分は自治大学校における実務に参画し、もう半分は通常の研修(第1部課程等)を履修することにより、実践的に高度の政策形成能力及び行政管理能力の向上を図るもの。

「来年度初め、新規採用職員を対象に、地方自治制度について講義をしてほしい。自治大での体験も交えて」

1月下旬、ちょうどこの原稿を書き始めた日に派遣元から受けた電話である。何について話そうかと思いつくと、今年度はイレギュラーなことばかりの1年間だったと実感する。

3月31日、地元で時間ギリギリまで引継ぎをして立川に向かった。新型コロナウイルスの感染拡大のなか「緊急事態宣言が出てロックダウンになるらしい」などと噂されていた時期であり、「研修は本当にあるのか」とよく周囲から聞かれていた。

4月1日にはマネジメントコースが始まり、教務部にて他研修生と入校決定通知の準備を始めていたが、緊急事態宣言の発出を知ったのはその数日後、買い出しに行った近隣のショッピングセンターの店内放送によってだった。

「本日19時、新型コロナウイルス感染拡大の防止のため、政府により緊急事態宣言が発令されました。このことに伴い、明日4月8日から当面の間、当館は休館とさせていただきます。繰り返します。～」

自治大においても研修日程を見直すこととなり、受講予定の第1部課程134期は8月からと延期に。研修受講中は、政策立案演習の現地調査が現地訪問からオンライン調査となるなどの変更もあったものの、他の研修生との交流も(三密を避けつつ)例年と変わらない濃度で行うことができたのではないと思う。

受講終了後は、間を置かずに第1部課程135期の運営に回り、政策立案演習を担当することとなったが、1月7日にまさかの2回目の緊急事態宣言。2月5日の卒業式まで、宣言下での研修となった。

このように色々あった1年間ではあったものの、今年度最後の課程となった第1部課程135期も政策立案演習の発表会を残すのみと、何とかゴールが見えてきている。この後も何事もなく無事に運営課程が、またマネジメントコースが修了して、終わりよければ全てよしとなることを祈り、筆を置く。

(Y. T)



第1部課程134期(基本法制研修A5期)卒業後の談話室

# マネジメントコース研修生のつぶやき

編集者注：このコンテンツは、マネジメントコース(※)の研修生が持ち回りで担当し、それぞれの所感等を述べたものです。

※ 自治大学校における一年間の研修であり、研修期間中の概ね半分は自治大学校における実務に参画し、もう半分は通常の研修(第1部課程等)を履修することにより、実践的に高度の政策形成能力及び行政管理能力の向上を図るもの。

もう2月です。長かった梅雨の代わりなのか、冬の晴天が続いています。あまりにきれいな冬の青空の連続に驚き、嬉しく、一方で地元の大雪を考えると恐縮し、申し訳なく思ってしまう。そして、異例続きの1年を無事に過ごせたという安堵感と、残り1ヶ月半という寂しさが加わり、大変複雑な心境で、この原稿を執筆しております。

私は、10月末から2月上旬までの約3ヶ月半、自治大学校の研修課程を受け、先日、無事卒業することができました。

研修開始前は緊張していたと思います。春から寮に住み、寮生活には慣れているし、研修運営を一通り担当していたため、研修の雰囲気もある程度つかめていたはずですが、期待と不安で落ち着かなかったことを記憶しています。いざ研修が始まってみると、講義に演習に交流にと、大変忙しく、その忙しさが嬉しくもあり、研修開始前の不安を忘れるほど楽しく研修期間があつという間に過ぎていきました。

コロナウイルス感染拡大により、研修前半はGOTO、後半は緊急事態宣言と、研修期間の前半後半で様子が大きく変わり、行動の変化が求められた研修であったと感じます。卒業が近づくにつれて、外出自粛や、会食の制限など、制約事項は増えていきましたが、研修生活中は、オンライン(プライベートでも)、デリバリー、ご当地保存食(カップ麺等)をフルに活用し、工夫しながら不安を分かち合い、自治大巣ごもり生活を柔軟に楽しんでいたことが思い出されます。

同期生とのご縁もさることながら、コロナ禍であっても生活を共にしながら研修を受講する意義をあらためて認識しましたし、このような機会をいただいたことを大変有り難いと感じました。

マネジメントコースも残りわずかとなりました。研修を受けてみると、研修生目線からもう少し工夫すべき部分、対応を要する部分がよく分かります。コロナ禍での研修実施方法、寮生活対応も含めて、実体験を自治大内で共有し、次年度以降の研修に反映させ、研修をより良いものにしていければと思っています。

(K. Y)



(麗澤寮からみた自治大学校)