

デザインイノベーションとMODの新次元 –その7–

地域経営におけるMODの可能性

New Perspective for MOD and Design Innovation –7–

MOD in Regional Public Management

(キーワード：MOD、デザインイノベーション、地方行政、地域経営)

(KEYWORDS : Management of design, design innovation, Public Management)

○大藤 恭一 (株式会社大藤事務所)

1. はじめに

国や地方をめぐる厳しい財政状況を背景に地方分権、地域主権[1]への意識改革が進む中、地方公共団体においては、NPM (New Public Management) 概念の導入[2]や経営品質への取り組みなど、行財政改革推進のための手段として、行政運営に企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指す取り組みが進みつつある。1995年から2期8年間三重県知事を務めた北川正恭は、「行政管理から行政経営、さらには多様な主体者とともに地域経営へとパラダイム転換を図る必要がある」[3]と指摘している。

一方、地方公共団体が運営の参考にしようとしている企業経営的手法においては、その利益の源泉である顧客価値の創造には、デザイン活動とそれを効果的に機能させるための戦略的なデザインマネジメント体制としてのMOD (Management of design) が不可欠であることは論を待たない。

地方公共団体は、多様な地域の主体者(納税者として統治主体者であり最終顧客でもある)に対して、ビジョンの提示と合意形成を伴う政策の企画立案と制度設計、さらには具体的な事業運営や行政サービスの実施に至るまで、全てに関与している。こうした地域経営の場におけるMOD概念の適用の可能性を検討する。

2. 行政とデザインのかかわり

我が国の行政におけるデザインへの認識は、輸出品の意匠奨励から出発し、一貫して産業政策、中でも製造業振興の枠組みの中での認識にとどまっている。現在のデザイン・人間生活システム政策室も依然として経済産業省製造産業局の中に位置づけられたまま [4] であり、地方公共団体においてもおおむね同様の位置付けである。基礎自治体においては、都市計画分野での先駆的な取り組みとして、横浜市都市デザイン室などの例が挙げられるが、都市計画局の内部組織としての位置付けであり、部局横断的な動きには発展しなかった。

一方で、地方自治法には、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と定義され、「市町村は、その事務を処理するに当

たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」と規定されている。自治大学校が監修した1970年代後半の地方公務員研修のテキストには、「地方公共団体の新しい任務として、地域社会の設計者としての役割がクローズアップされてきている」として、「地方公共団体は、その地域社会の地理的、経済的、社会的条件に適合すると同時に、住民の支持を受けうる明日の地域社会についてのビジョンをつくりあげ、そのビジョンを実現させるために必要な基幹的な各種事業を実施し、ビジョン実現を阻害するものを規制していくという新しい役割を担うのであって、これが地方公共団体の基本的な仕事になってきている。」[5]と記されている。これは、行政運営におけるデザイン活用の可能性と必要性を示唆する記述であると解釈できる。筆者は、地方公務員として地域産業のデザイン支援を行う立場から、より高次の地域経営の戦略的な枠組みの必要性を痛感し、1986年から1991年頃にかけて、「デザインポリス構想」[6]や「デザインコンビナート構想」[7]等、「デザイン」をテーマとした複合的な都市経営戦略を提案した経験を持つ。しかし、行政内部においても、デザイン界においてもこうした視点での議論は一過性のもので、ほとんど掘り下げられることはなかった。

3. デザインをキーワードとした地域政策の動向

韓国のソウル特別市では、2006年に就任した Oh Se-hoon (呉世勳) 市長のもと、デザインをキーワードに掲げた新政策を推進している。これまでの建設と産業、機能と効率中心の開発が優先されていた「ハード・シティ」ソウルから、文化とデザインを中心にした「ソフト・シティ」ソウルに変貌させる「デザイン・ソウル」のビジョンを掲げ、Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST)の教授であり、前韓国デザイン振興院院長の Chung Kyung-won (鄭慶源) 氏を副市長兼 CDO (Chief Design Officer) として位置付け、100名規模のデザイン・ソウル総括本部 (Seoul Design Headquarters) を組織して、都市デザイン政策ばかりでなくデザイン産業政策や文化経済政策とリンクさせた "Designomics" をテーマに掲げて施策を展開している。注目すべきは都市デ

ザインとデザイン産業政策の連動ばかりでなく、ソウル市のすべての政策は「デザイン」というキーワードからスタートする[8]としているところだ。

神戸市が、「デザイン都市」を標榜しながらも、組織的には外部アドバイザーとしてデザイン専門家を位置づけているにすぎない[9]ことに比べて、ソウル特別市の組織的対応は非常に興味深い対比となっている。

果たして、福祉政策やその他の市民生活に関わる政策と施策全般にわたって、どのようにデザインを活用展開しようとしているのか、大いに注目したい。

4. 行政経営の特徴とイノベーション

企業経営的手法を導入するとはいえ、行政経営には企業経営とは異なるいくつかの特徴が存在する。

まず、行政の顧客である住民は、サービスの利用者、納税者（統治主体者⇔企業に置き換えれば株主）、行動主体、という3つの側面を同時に合わせ持っている。

また、活動原資が税金であり、実質的な代金の先取り状態で不買の評価を受けることがない。おまけに地域独占的な性格を持っているので競争にさらされず倒産の恐れがない。加えて、組織活動を規制する規則が細かく規定されているため、活動に柔軟性を発揮しにくく、イノベーションが起こりにくい状況を生んでいる。

イノベーションは、現状肯定ではなく、常に隠れた課題を発見し、ゼロベースで新たな解決の選択肢を創出していく態度である。ところが、行政は一般的に「無謬主義」とされており、さらに法律や前例踏襲を拠り所としているため、過去からの経緯や現状肯定の姿勢に陥りやすく、それが創造性の阻害要因ともなっている。

企業が通常自社のコアコンピタンスに沿った領域に特化して経営活動を推進するのに対して、地方自治体、特に住民と直接接点を持つ基礎自治体は、その地域で起きている様々な事象が不具合やコンフリクトを生じたときに、最後の拠り所として持ち込まれて処理あるいは解決を期待される宿命を背負っている。そのため、扱いを期待される分野が極めて広く、先端的な社会問題が持ち込まれることもまれではない。それが、組織の肥大化や自己増殖圧力となっていた。しかし、仕組みとしては法令に基づいた事務事業を遂行する機関であり、現実後追いの事後処理型、縦割り組織という側面を持たざるを得ない。さらに、財政状況からも、全てを行政組織内部で処理するのは非現実的な状況にある。地域の多様な行動主体と有機的な連携を図りつつ、機動的にイノベーションを実現できる仕組みの創出と転換が求められている。

5. 行政経営から地域経営へ

「地域主権改革大綱」では、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けるとともに、「地域の様々な資源や歴史、文化、伝統等を最大限活用

し、それぞれの地域において富を生み出すという考え方に基づいて活力ある地域をつくり、「依存と分配」の仕組みを「自立と創造」の仕組みに転換しなければならない。」[1]としている。

NPM や政策評価[6]導入の背景には、住民を行政サービスの利用者としてだけでなく、地域の統治主体、行動主体として積極的に位置づけ、住民の生活実感の起点とした政策ニーズの抽出や、その解決や充足を担う様々な活動を誘発することで、関係者間の協働・共創によって地域の課題解決や関係者の満足度を高める社会的なプロセス構築への期待が存在している。このことは、地方公共団体の組織内部の企画立案機能と実施施行機能の分離や、事務事業のアウトソーシングといった次元の問題ではなく、地域社会全体の経営システムそのもののリデザインの必要性を示唆している。つまり、地方公共団体の組織内部の効率的な運営という視点から、地域社会全体を多様な行動主体とともにどのように経営していくのか、その仕組みをどう作り上げていくのか、という視点への転換が求められているのである。

地域の歴史的文化的背景と独自資源に立脚しながら、地域外も含めた多様な要素との新たな結合の促進によって、地域固有の文化開発やライフスタイルの提案を伴ったビジョンとゴールの提示、戦略としての政策の企画立案、戦術としての施策群の企画立案、サービスや事業の開発と運営推進といった一連の活動を、地域の多様な行動主体の協働型循環型のシステムとして構築していくことが、今後の地方公共団体が果たすべき役割であると言えよう。

しかしながら、首長のマニフェストやビジョン構築提示能力が絵花的で代わり映えない実態や、さらに肝心の政策・施策の企画立案や制度設計のプロセスでは、相変わらず有識者委員会が事務局案を追認する状況が繰り返されている状況など、地域経営の高度化や品質向上には多くの課題が山積している。

6. 地域経営におけるMODの可能性

協働型循環型のデザインプロセスは、比較的小規模な地域コミュニティにおけるまちづくりの手法として模索されてきた。個別の公共サービスの運営や品質向上にも有効な手法として認識されつつあるが、地域経営という大きな枠組みにおいて、地域の多様な行動主体の利害を調整・統合し、全体最適に向けた納得性の高い合意形成手段を編み出しながら、地域が目指すべきゴールの明示や、そのための最適解を導く方法論は、まだ完成していないが、おおむね以下のような循環的プロセスとして記述できよう。(図1)

- ①地域の未来状況へのビジョンの提示及びビジョン共有のための理解・納得と合意形成
- ②ビジョン実現に向けて、解くべき課題の明示と隘路の

特定による政策の企画立案

- ③隘路を突破するアイデア展開とシステムデザインによる施策・事業の企画立案
- ④施策・事業推進のためのシステム構築と実施運営
- ⑤効果の検証と改善施策の立案及び新たな課題の抽出とフィードバック

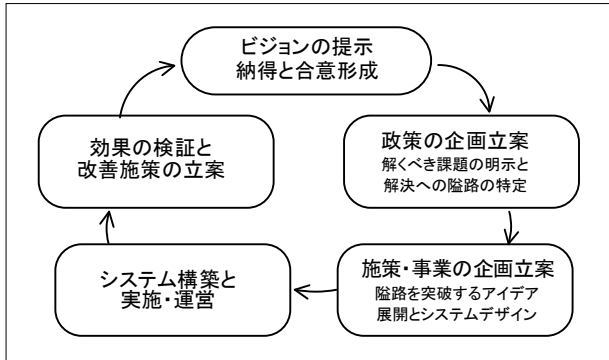


図1 地域経営における協働型循環型のデザインプロセス

協働型循環型のデザインプロセスには、地域の多様な行動主体の理解・納得と合意形成に基づいて展開されなければならない。そのためには、統治主体であり顧客でもある住民の理解と納得を得るための説明力とコミュニケーション力が要求される。さらに、最終的な地域のゴールイメージを共有しながら、協働によって従来の延長線上ではない独創的な発想力を発揮するための能力が求められる。

官僚や行政官には、情報収集や分析能力に長けた人材が多く存在している。しかし、新たなビジョンの構想につながる独創的な仮説構築力、魅力的な施策や行政サービスの企画を創出する柔軟な発想力やアイデア展開力といった能力は、残念ながら分析力とは別次元のものである。

協働型循環型のデザインプロセスを実現するためには、地方公共団体内部の専門性を横につないでいく機能と同時に、地域全体の多様な行動主体、さらには地域外の人的資源をも重層的に融合・結合していくオーガナイザーであり、ファシリテーションセンターとしての機能が必要である。

これらの機能こそ、地域経営における MOD の活動領域として新たに認識されるべきであろう。

7. まとめ

行政組織は、過去に存在した問題を効率的に処理するために発達し、最適化されてきたものであり、新たに課題として設定した問題に取り組むには必ずしもフィットしない。しかも法令によって組織活動を規定しているので、機動的な活動ができない仕組みになっている。恣意的な暴走を抑制するという意味で作られた制度が、機動的なイノベーションの阻害要因として働いている。

しかし、地域経営は地方公共団体の組織内部だけの問題ではなく、地域の様々な活動主体の参画による、協働型循環型の価値創出デザインプロセスをいかに実現するかが重要である。加えて、地域において様々に展開される自発的な文化価値の創出や提案活動を「受けとめる」「相互に評価しあう」「コラボレーションによって高めあう」など、「住民一人一人の創造的な活動を支援し、さらに加速する」場やソフトインフラを戦略的に構築・整備していくことも重要な課題である。

地域の固有資産を可視化し、魅力向上を図ることで、地域の多様な活動主体の相互作用を促すばかりでなく、地域外の多くの主体とのつながりをも生み出すことのできる基盤を構築することは、デザインの主要な活動領域の一つである。

また、地域住民の生活の現場と、政策・施策の企画立案の場が密着しており、なおかつその統治主体と顧客とが同一であるという地方公共団体、とりわけ基礎自治体は、協働型循環型のデザインプロセスを導入するには最適対象でもある。

地域経営における MOD の展開可能性は、首長と上級管理職の見識にかかっているが、選挙によってそれを選択するのは、住民の見識であることは言うまでもない。

地方公共団体の幹部職員ばかりでなく、政治家、特に地方公共団体の首長を志す人材に、MOD 的発想や観点を啓発、普及していくのも、デザインの新しい課題であろう。同時に市民の側に対しても、協働型循環型デザインプロセスの経験値を上げる仕掛けも必要である。

地域経営という新たなジャンルは、デザインイノベーションと MOD の新しい次元を開拓する大きな可能性を秘めた領域であると言えるのではないだろうか。

参考文献

- [1] 地域主権改革大綱 平成 22 年 6 月 22 日 閣議決定
- [2] 大住 荘四郎ほか 日本型 NPM—行政の経営改革への挑戦 ぎょうせい 2003
- [3] 北川 正恭ほか 行政経営改革入門 生産性出版 2006
- [4] デザイン政策の変遷 経済産業省 HP http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/human-design/policy1.html
- [5] 加藤 富子 地方公務員基礎研修講座 II 地方自治制度 学陽書房 1981
- [6] 政策評価に関する標準的ガイドライン 総務省 2001
- [7] 大藤 恭一 デザインポリス構想 DESIGN 福山 No.20 福山地方産業デザイン振興協会 1986
- [8] デザイン・コンビナート整備計画 1989
- [9] デザインハブ都市として生まれ変わる「ソウル」 Koreana 2008 AUTUMN
- [10] 神戸 2010 ビジョン 豊かさ創造都市こうべ 神戸市 2010