

2021.6.8 (2021.8.27 改訂)

「現場力」を鍛えて自律的な地方創生へ

～自律的な問題解決能力（現場力）は「危機」を克服する～

総括支援アドバイザー兼教授 奥原 英彦

● 危機に直面して生き延びる力＝地方創生のヒント

地域（組織）の構成員はヒトが主役ですので、地域（組織）の「変化」に関する「感度」は、人々の「危機感」によって高まるのが、一般的な傾向です。

つまり、困ったら国（本社）が助けてくれると「余裕」があると感じているときの地方創生や地域活性化は、前例踏襲の延長線上の政策（戦略）になりがち。自律的な変化は起きない（もしくは起こさない）まま、事態はズルズルと推移していきます。

ところが、助けてくれるはずの国（本社）から、「（地域の）「破綻」や（組織の）「廃止」を視野に入れた「危機的」な最終警告に直面すると、下記に紹介するように、「前例踏襲の壁を大胆に乗り越えた発想と行動力で、自律的に問題解決能力を発揮する」（＝現場力）が試されることとなります

つまり、現場力が高い地域（組織）は、破綻や廃止などの危機に直面しても、大胆な変化を自ら起こし、非常識とも思えるイノベーション政策の連続技を繰り出すことで、危機から脱するばかりでなく、新たな時代のトップランナーにまで上り詰めることが出来ているのです。

筆者は、この（現場力の）プロセスにこそ、地方創生政策によって地域が活性化していくヒントが見えてくる（注1）と考えています。

（注1）筆者コラム「地域活性化の3条件」；[調査研究支援事業（アドバイザー事業）（f-jichiken.or.jp）](http://f-jichiken.or.jp)

● 廃線の危機から一番乗りしたいローカル線へ（五能線）

1987年国鉄の分割民営化によって生まれたJR東日本。その秋田支社にある「五能線」は、押し寄せる人口減少・過疎化・車社会の波にあらわれ、地域の「生活路線」としては限界に近づいていました。徹底したコスト削減（効率化）では、年々減少する乗客数に追い付かず、赤字路線として路線廃止の危機にありました。

この時、秋田支社では、支社長の直轄に部署横断的に30歳台の若手が集められ、プロジェクトチームが発足。幾多の困難や難局を乗り越えてローカル鉄道の「常識」を覆す「観光路線」への大転換を成し遂げて、2014年の楽天トラベル「乗りたいローカル線」では堂々の1位にランキングされました（注2）。

（注2）「五能線物語」（遠藤 功：PHP 研究所）

このプロセスを「現場力」という視点から見ると、次の3つの成功要因が見えてきます。

① 部署横断的な問題解決集団を作る（危機突破の戦闘集団）

『鉄道会社においては、安全・安定輸送の実現のため、ルールや約束事、マニュアルの遵守という系統（部署縦割り）別の「規律」が大事。しかし、現実には即していなくても規律に縛られ、現場は思考停止になっており、路線廃止の危機に際しても、問題解決の突破力が出てこない。これでは、生活路線から観光路線に大転換する戦闘は戦えない（秋田支社長）』。

このため、頭の柔らかい 30 歳台を「部署横断的」に集め、大転換する五能線の「資源」を、彼らの目を通じて確認（体験・発見）させた。彼らは、白神山地に登り山頂からの「絶景パノラマ」に感動し、この絶景現場での感動こそが五能線が提供する「新たな価値（ビジョン）」と自律的に実感。グループ内でそのビジョンを共有・共鳴した。

次に、このビジョンの実現に支社一丸となって取組み、都市圏の若い女性をターゲットに古い客車を改造した「眺望列車」（ノスタルジックビュートレイン）に始まり、観光客に喜んでもらう「サービス徐行」、車内での津軽三味線の生演奏、駅での「なまはげ」登場と、現場の気付きと新たな提案が、観光路線への転換に好循環をもたらした。

② 現場で考え行動し変化（イノベーション）を起こす。トップは問題解決の為ならルール変更も厭わない（制約を糧にする）

『五能線を運行する秋田支社は、JR 東日本の 1%の売上しかない一番小さな支社であり、東京から遠く、厳しい自然環境、50 歳以上の社員が多く年齢構成に歪みがあるなどの弱み（制約）がある。しかし、本当に怖いのは経営環境が厳しいことではない。そのことに悲観して、何もやらない何も変えようとしないことが最も怖い事なのだ（秋田支社長）』。

カネやモノに限りがある「制約」があるからこそ、ヒト（現場）は皆で知恵を出し合い、汗をかき、創意工夫をすることで変化を起こし、制約を克服するイノベーションを生み出す。このような組織風土が、秋田支社には根付いている（注 3）。

また、（社内）ルールは大事であるが、問題解決の現場実態とギャップがある場合には、ルールそのものを見直す必要もある。それは現場だけでは出来ないことが多い。

このため、秋田支社では、支社長が現場に赴き、現場と車座での意見交換を行い、本社も巻き込んだルール（組織内の常識）の見直しが行われている（注 5）。

（注 3）例えば、社員 100 人当たりの技術開発件数では、JR 東日本の全社平均 0.7 に対して、秋田支社は 1.1 と 4 割多い。中には、線路のポイント部の雪を圧縮空気で「吹飛ばす」（注 4）「エアージェット」という秋田支社の生み出したイノベーションは、現在では、北海道新幹線にも採用されているばかりでなく、フィンランドなどの海外へも設備輸出されている。

（注 4）従来は、温水などによる「融かす」が主だったが、人手による給水が必要になる、噴射した温水が凍結し、再びポイント部に介在してしまうなどの課題があった。

（注 5）例えば、十二湖、ウエスバ椿山、深浦という途中の観光名勝地を、観光客に途中下車して 100

分程楽しんでもらいながら再乗車して同方向に向かえるように、深浦駅間から岩館駅までを無人列車で「逆走」させる「蟹気楼ダイヤ」を実現させた。これは「列車は同方向に走るもの、途中でダイヤにない列車が引き返すなどありえない」という鉄道会社の常識（ルール）を破る画期的なものだった。この「蟹気楼ダイヤ」は、販売促進現場からの常軌を逸脱した提案を支社長が取り上げ、輸送現場のルール（常識）を覆えさせて（変更して）実施が決まった。

③ 沿線を「闘う自治体」に変身させた協議会（危機感と本気度の共有）

『沿線自治体と観光振興を話し合う場であった「沿線連絡協議会」は、当初、「列車を増発して欲しい」などという JR 東への要望や苦情ばかり。お互いの自治体のことを知らない上に関心がないので、観光振興に関するライバル意識もない状況。沿線自治体も本気で観光客を誘致しようとする姿勢や努力を見せてくれない限り、五能線の売込みはやめるかと秋田支社内では議論されていた（秋田支社販売促進課長）』。

五能線沿線が観光地になるか否かは、1997 年の秋田新幹線開業から 1~2 年が勝負と見た秋田支社では、「ノスタルジックビュートレイン」に代わる新たな観光列車である「リゾートしらかみ」の運行にあたっては、沿線自治体の本気度を試す「自治体コンペ」を実施した。これは、自治体からの観光メニューの内容によって停車駅を決めるというもの。競争意識に目覚めた自治体では、地元の観光資源を洗い出し、オリジナリティの高い観光メニューの開発に「本気で」取り組み始めた。この本気度の連鎖は、協議会を「闘う集団」へと変身させ（注 6）、広域観光の成功例となった。

（注 6）例えば、八森町からは白神山地を一望できるシャトルバスの運行やエコツーリズムの実施の提案があり、「あきた白神駅」の新設が決まった。これは、以前から、八森町から白神山地の秋田県側からの登り口の駅が欲しいという要望であったものが、八森町側が本気で観光メニュー開発をすることで実現することになった。JR 東日本秋田支社側も、新駅設置で本気度を示し返したことになる。

● 財政破綻の危機から最強の離島へ（海士町）

かつて後鳥羽上皇や後醍醐天皇が流された島根県の隠岐諸島。天候によっては、フェリーが休航になることもある孤島の 1 つに、中ノ島の海士町がある。戦後 7000 人の人口が、平成の大合併期には 2500 人余と 65% 減。超過疎、超少子化、超高齢化に悩む離島。生活は、農業と漁業だが、現金収入の中心は町の借金に頼る公共事業。そのため、借金総額は 100 億円超と財政破綻寸前。

このような危機的状況の中で、諸事情から平成 14 年町長に当選した地元出身の山内町長は、あえて合併せずに単独の道を選び、「自立・挑戦・交流 ～そして限りなき前進～」を指針として掲げ、民間感覚を生かした経営手腕を発揮。

10 年間の移住者 400 人、海士町まるごとブランド（例：島じゃ常識サザエカレー、松坂牛にも劣らない隠岐牛）、廃校寸前の高校に入学希望者殺到など、「最強の離島」、「地方創

生のお手本（注1）」といわれる逆転劇を生んでいます（注7）。

（注1）「地方創生のトップランナーと2014年安倍首相が国会で紹介）」

筆者コラム「地域活性化の3条件」；[調査研究支援事業\(アドバイザー事業\) \(f-jichiken.or.jp\)](http://f-jichiken.or.jp)

（注7）「離島発 生き残るための10の戦略」（山内 道雄：生活人新書）

このプロセスを「現場力」という視点から見ると、次の3つの成功要因が見えてきます。

① 旧弊から見たら非常識のビジョン（ハードル）を掲げる（役所仕事では、島は救えない）

『そもそも私は、行政は企業であると考えている。ところが、日本の行政はいつまでも「お役所体質」が抜けずにいる。旧来のしがらみから抜け出せずにいる。職員の意識改革をし、行政の体質や発想、システムを、民間の視点で改革して初めて、これまでの町政の流れを変えることが出来る（山内 道雄 前海士町長）』

生き残りには、「攻め」と「守り」の両面作戦が必要となる。守りには、町長の給与カットによるコストカットでスタート。これには、行政全体が賛同し、町長50%減、議員、教育委員40%減、職員30~15%減と、日本一給料の安い自治体が出現した。そこで、浮いた経費は、島に人を増やすための投資（原資）に回した。

攻めには、島の産業を公共事業依存型から脱却し、自立型（自律型）に変化させるために、島の資源に付加価値を持たせ「外貨獲得」をキーワードに、東京で売れる商品づくりと売込みを目標に「産業創出課」と「地産地商課」を創設。「島じゃ常識サザエカレー」、「松坂牛にも劣らない隠岐牛」（注8）などを、東京で売れるブランドに育てた。

体力のない小企業であれば、利益（外貨）を稼ぎ商品をブランド化するためには、優秀な商品の一点突破で最上位価格帯での競争を勝ち抜く「ブランド戦略」が有効（注9）。日本では、富裕層マーケットがある東京での勝負となるのが一般的。成功が、会社ブランド化に繋がるからである。東京での勝負は大変だが、攻めなければ（チャレンジしなければ）、絶対に出来ない。

しかし、これは、当時の海士町行政マンにとっては、「誰もが出来ない（無理）と諦める非常識な高いハードル」。これを、民間企業ならどうするかという視点で、あえて、高いハードルを目標とすることが成功につながっている。つまり、民間の視点で改革して初めて、これまでの町政の流れを変えることが出来る突破口が開かれたことになる。

（注8）隠れた名品の「隠岐牛」をブランド化して、東京市場で松坂牛と並べて勝負する。今まで、誰も考えなかったことに、挑戦する建設会社経営者が現れ、平成18年には、東京食肉市場でキロ3700円のA5最高ランク値で競り落とされ、東京の有名料亭に。

（注9）筆者コラム「地域の「ブランド化」で「稼ぐ」産業政策への転換を」

② 答えは常に現場にある（机に向かっていても何も見えない。現場で答えを見つけろ。）

『私は徹底した現場主義者。すべてはお客さんが教えてくれる。だから、私は職員にも「現場に出ろ」と言い続けている。机に向かっていても何も見えない。現場で汗をかき、知恵を捻りださなければ、問題解決のヒントや答えは見えて来ない（山内 道雄 前海士町長）』

例えば、最初の海士町ブランド化商品であった「サザエカレー」では、専門家に協力を仰いだものの、全国各地で行った試食会すべてに町の職員が積極的に関わった。どうすれば島のイメージを商品に反映できるか、情報発信をどうするか、管理体制・販売体制をどう作り上げるか、それらを職員が自分の頭で考え、形にする経験を積んだことが、次の商品の提案や開発につながっている。

これらの現場主義の結果、隠岐牛を農業特区にする事業立案などに見られるように、職員自身が自主的にイノベーションなプランニングをする組織風土が形成された。

この現場主義とは、換言すれば「答えは常に現場にある」。民間企業や現実社会では当たり前の発想であるが、残念ながら、学校を出て役所に入りずっと役所だけで働いている職員が多数の「お役所」で、この当たり前のことが出来ている組織は、ごくわずかではないだろうか。

行政とは本来、地域のサービス企業であり、地域の総合商社であることを、海士町が示してくれている。だからこそ、海士町は、地域創生のお手本であり、トップランナーなのである。

③ ハンディキャップをアドバンテージに（視点を変えれば、大逆転のチャンスがある）

『すべてのものは、いろいろな意味（価値）を持っているはず。不利だ、恵まれていないと言うのは簡単なこと。だが、そう言っているだけでは何も変わらない。見る位置を、ぐるりと一周してみれば、どこかに別の景色が見える場所があるはず。そこが突破口になる。大逆転のチャンスがあるかもしれない。それを探そうとしないのは、ずいぶんもったいない話である（山内 道雄 前海士町長）』

本土からカーフェリーで3~5時間かかる離島。そのため、島では新鮮な海産物は「あげるもの」であって、外貨を稼げる「売るもの」ではなかった。このハンディキャップを覆すために、海士町が全国の自治体で初めて導入したのがCAS（注10）。この革新的なソリューションを探し出したことで、新鮮なまま、場合によっては消費者に直接届けられるように。CASを使った商品開発では他のどこよりも先行するとともに、多漁期に獲って冷凍し価格が上がる時期に市場に出して利益を確保出来るようになり、稼げる漁業に大逆転。離島の漁業を見事にアドバンテージに変身させることに成功。

企業であれば、日本で初めての技術導入による商品開発は、市場競争力を生み出す可能性が高いことから奨励されており、このようなイノベーションに積極的に取り組むのが通例である。

しかし、条件不利な状況下にある行政においては、逆境（ハンディキャップ）を自ら

の視点を変えながらイノベーションを起こそうとする「出る杭を伸ばす」組織風土が希薄であり、むしろハンディキャップを抱える「弱者」「被害者」として、国などからの「保護」政策に解決を求める傾向があるのは、『大逆転のチャンスがあるかもしれない。それを探そうとしないのは、ずいぶんもったいない話である』。

(注10) 素材を磁場環境の中に置いて、細胞を生かしたまま凍結する技術。Cell Alive Systemの頭文字をとったもの。設備投資は約5億円かかったが、人件費のコストカット分などを「投資」原資として、全国の自治体で初めて導入した。

逆境を乗り越えてトップランナーに躍り出た五能線と海士町の事例を見てみると、危機を突破することの出来る「現場力の源泉」が見えてきます

○ 現場力の源泉①（逆境を乗り越える非常識のビジョン）

条件不利やハンディキャップのある地域（組織）では、コストカット（五能線）や地場産品の振興（海士町）など、通常時に一般常識的な範囲内で想定されうる打ち手は小出しに出ていたものの、事態は改善されずズルズルと悪化を辿り、廃線や財政破綻の危機に陥っていた。現場には、無力感、諦めムード、思考停止状態が漂い、危機を突破する力は殆ど残っていませんでした。

この逆境を突破するには、「非常識なビジョン」によって現場力の目をさまさせる、いわば眠っている現場力に「喝」を入れる強いリーダーが必要となります。

「生活路線から観光路線へ」（五能線秋田支社長）、「東京で売れるブランド化」（海士町山内町長）などの、当時は「無理、無謀、非常識」とも見えた高いビジョン（ハードル）を掲げることで現場のチャレンジ精神を鼓舞し、そのビジョンを実現する組織形態や道具（仕組み）を整えました。

それに、現場も答える形で、旧弊にとらわれない自分達独自の視点や行動様式によって、数々の苦難に歯をくいしばって立ち向かいながら、そのビジョンを実現させていった。

つまり、危機を脱するだけでなくトップランナーにも登ることが出来るビジョン（政策）は、現場のこころを打ち、現場の魂を揺さぶるエネルギーを持つ「時代を先取りした志の高い」ものである必要があります。逆境だからこそ、このようなビジョンが生まれ、不転の覚悟を決めた現場力が発揮される。まさに、ピンチはチャンスなのです。

○ 現場力の源泉②（前例踏襲の壁を越え、現場で生まれる提案と実行）

カネやモノに限りがある「制約」や地理的・人口構造的な「ハンディキャップ」があるからこそ、ヒト（現場）は皆で知恵を出し合い、汗をかき、創意工夫をすることで変化を起こし、制約やハンディキャップを克服するイノベーションを生み出す。

ところが、これらの変化や協働を阻んでいるものに、前例踏襲のルールや縦割り主義的な組織風土があります。

そのためにも、「問題解決の現場実態とギャップがある場合には、ルールを見直す」（JR東秋田支社）、「現場主義の徹底」（海士町）など、民間では当たり前の「現場で考える」「現場に答えはある」という現場力を発揮したことが大逆転（成功）を生み出しています。

また、破綻などの危機的状況に至っていないものの、地域経済や財政の悪化などが進む行政においても、この現場力を発揮させるべく、日頃からの環境づくりが必要ではないでしょうか。机に向かっていても、真実や答えは見えてきません。

まして、危機的状況が刻々と迫っていても、現場が慣習や前例踏襲（ルール）に縛られて、事態を好転させる行動が起こせない地域（組織）には、（地域の）「破綻」や（組織の）「廃止」が待っていると云っても過言ではないでしょう。

○ 現場力の源泉③（自律型（W型）組織の構築）

いくらリーダーが現場を鼓舞しても、現場が無力感、諦めムード、思考停止状態では、事態は何ら変化しません。

そこで、「頭の柔らかい 30 歳台を「部署横断的」に集め、彼らの目を通じて新たな「資源」を、確認（体験・発見）させる」（五能線）、「現場で汗をかき、知恵を捻りださなければ、問題解決のヒントや答えは見えて来ない」（海士町）など、現場が自分事として、自分の視点で、自分の頭で考えて行動する「自律型」になる必要があります。

このように、常に問題意識（Why）を持ちながら自律的に活動している現場は、その構成員一人一人が常に「問題意識（何のため、誰のため）」を持って、共有化されたビジョンや目標を達成するために、自律的に問題点（改善点）に現場が「気付き」、カイゼン活動を行っています（注 11）。いわゆる、日本型と言われる企業は、この現場主義をとっています。

だからこそ「職員の意識改革をし、行政の体質や発想、システムを、民間の視点で改革して初めて、これまでの町政の流れを変えることが出来る」（山内 道雄 前海士町長）という指摘は、危機的状況に至った行政のリーダーにとっても、平時のリーダーにとっても、正論でありましょう。

（注 11）筆者は、この自律型組織（現場）を W 型と呼称している。別稿、「「W型思考」と「気付き活動」で地域問題を解決」～自律型地域活性化の進め方～ を参照。

○ 現場力を強化して危機的状況から脱出を

以上見てきたように、危機的状況になった時にこそ、行政（組織）の「現場力」が試されます。しかし、「（地域の）「破綻」や（組織の）「廃止」といった「決定的な危機」でなくとも、世界的な経済不況、地球規模の気候変動、新型感染症のまん延など、危機的状況は、毎年のように襲ってきています。

つまり、日頃の行政運営においても、自律的な問題解決能力を持った現場を育成し、成長させることが、結果的に「危機的状況」を克服することになると考えています。

以上

※ このコラムは執筆者の個人的見解であり、公益財団法人ふくしま自治研修センターの
公式見解を示すものではありません