

◇◇ 新しい地平 ◇◇

BRICs よりも貧しい貧困国に、公的な組織と企業等が連携して事業を行う動きが注目を集めている。典型事例とされるのが、世界銀行・アメリカの途上国援助組織である USAID・インド政府・州政府等がユニリーバの子会社（ヒンドゥスタンユニリーバ）とともにインドで展開した石鹸での手洗いキャンペーンである。このキャンペーンは僅か 7 年の間に 5 万もの村で実施され、1 億 2,000 万人もの人が参画したとされる。これにより対象となった農村部では石鹸を持っていても日常的に手を洗う習慣がなかった人々が、食事前などに石鹸による手洗いを励行するようになり、下痢性疾患の罹患率が下がったとされる。政府や自治体が長年取り組みつつもなかなか成果が上がらなかった領域で、民間企業と協力することにより短時間で大きな成果を得た事例である。

こうした動きは、官民連携（PPP：Public Private Partnership）による途上国支援の事例とされ、90 年代後半からその重要性が指摘され始めてきた。この間、官民の癒着を恐れ両者の距離を遠ざけることに注力していた日本とは逆に、世界では厳格で透明なパートナー選考のプロセスはあるものの、その前後では官民が密着して協力しあうことでプロジェクトの成果を高める様々な方法論が工夫されている。

一方、同じ事象が企業経営の観点からも注目されている。貧困層の社会的課題の解決と企業の新市場開拓の両立を目指すビジネスは BOP（Base of the Pyramid）ビジネスと言われ、飽和する先進国市場やミドル層（ボリュームゾーン）の次の市場として注目を集めている。世界の人口の 72% にあたる 40 億人が BOP 層に属すると言われるが、これまでの企業戦略の考え方や方法論が通用しないことから、自社の中長期戦略に位置づけて腰を据えて真剣に取り組む企業が出始めている。

NPO や社会企業家も存在感を増している。株主に支配され利益還元を行う企業とは一線を画した組織が、企業と同じようなバイタリティをもって活動を始めており、特に途上国では政府・企業と並び社会の一セクターを形成する勢いである。そして、世界中から活動の意義と可能性に魅せられた優秀な若者が次々と NPO や社会企業家のもとに集まり始めている。

期せずして途上国支援と企業の新市場開拓、さらに NPO や社会企業家の活動が一つのうねりとなって収斂しつつあるかに見えるこうした動きに、日本の企業や政府は対応ができているだろうか。

世界では、社会課題の解決のためでも、新しい市場開拓のためでも、掲げた目標を迅速に達成するために、新しい方法論やプレイヤーが次々と生まれ、世界をまたにかけた相互協力の仕掛けが作り上げられつつある。こうした動きが世界の新しい行政やビジネスのスタンダードを形成することもある。

これまで、日本人は真面目にコツコツと仕事をするが、このような新しい流れ、新しい国際社会のスタンダード作りに乗り遅れることが少なくなかった。

政権交代から事業仕分け、新年度の予算編成など、昨年は何かと国内情勢に注目が集まったが、世界では新しい動きが休みなく続いている。新しい流れに乗り遅れないよう、視線を世界に転じ、自らの行動を点検することも大切なのではないだろうか。

平成 22 年 1 月 編集担当 川越 慶太

都市再生から都市の脱構築の時代へ

ー持続可能な都市形態へ転換する都市政策の方向性ー

(株)野村総合研究所 公共経営戦略コンサルティング部 副主任コンサルタント 北崎 朋希
主任コンサルタント 小林 庸至

1. 都市再生から都市の脱構築へと転換する 必要性

拡大成長を前提とした都市政策から持続可能な都市政策への転換の必要性は、1997年9月の都市計画中央審議会基本政策部会の都市政策ビジョン（仮称）において提起された。この提起は、人口減少・高齢化時代の到来に向けて、従来の市街地拡大を前提とした「都市化社会」から、既成市街地の再構築や都市基盤の有効活用によって「都市型社会」へと転換させる必要性を指摘したものである。

この指摘を受けて、1998年には都市計画法の改正や中心市街地の活性化に関する法律（以下、「中心市街地活性化法」とする）が施行され、2000年には大規模小売店舗立地法（以下、「大店立地法」とする）が施行された*1。さらに、2002年6月には既成市街地を重点的に整備するために、都市再生特別措置法が施行された。これら一連の都市政策によって、既成市街地において沈滞した地区や都市機能を甦らすことを目的とした「都市再生」は、一定の成果を果たしてきた。今後、持続可能な都市へとさらに転換を進めるためには、拡大成長を前提として構築された都市の「創造的解体」が必要である。その上で、有用な地区や都市機能を取捨選択して、新たな持続可能な都市を建設的に再構築する「都市の脱構築」が必要とされている。

そこで本稿と次月号にわたって、持続可能な都市形態に転換するための「都市の脱構築」に必要な都市政策の方向性と、諸外国の最新の取り組みを紹介する。

2. 1998年以後の都市政策による成果と課題

1) まちづくり三法による成果と課題

まちづくり三法の成立によって、「都市計画法の改正」では、適切な大型店の立地誘導を行うための手法の整備が行われた。また、「大店立地法の施行」では、周辺地域の生活環境の保持のために適切な大型店の配置及び運営方法を評価する仕組みの創設が実施された。さらに、「中心市街地活性化法の施行」では、戦略的中心市街地商業活性化に関わる各種事業*2や税制措置、設備投資資金等の低利融資が行われた。

①都市計画法の改正と大店立地法の施行

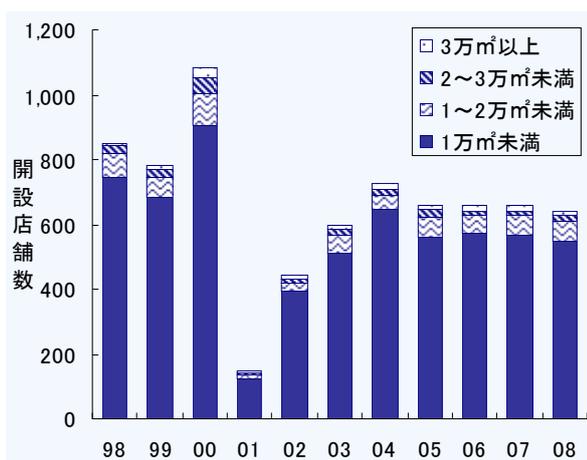
まちづくり三法の成立によって、適切に大型店を立地誘導する仕組みと大型店の配置及び運営方法を評価する仕組みが整った。これらの取り組みにより、都市に多大な影響を及ぼす大型店の適正な立地誘導が実現するかにみえた。しかし実際には、2000年の大店立地法施行前の駆け込み需要によって大型店の開設件数が急増し、さらに

*1 「都市計画法」、「大規模小売店舗立地法」、「中心市街地の活性化に関する法律」は、通称「まちづくり三法」と呼ばれる。

*2 暮らし・にぎわい再生事業、街なか居住推進事業、活性化に係る事業、診断・助言サポート、アドバイザー派遣、リーダー人材育成

2005年以降は年間約600件と高い水準を維持している。これは、1998年の都市計画法改正によって大型店の立地誘導の手法は整備されたが、積極的な土地利用規制強化の動きがみられなかったことが第一の要因である。また、2006年の再改正においても、郊外での原則立地不可となる対象範囲が、延床面積1万㎡以上とされたため、開設される約8割強の大型店が立地規制の対象外となっていることが第二の要因である。金融危機による消費低迷によって、大型店の出店圧力は弱まっているものの、根本的に大型店の適正な立地誘導を実現する仕組みは、現時点においても不十分な状態にあるといえる。

図表1 減少しない大型店の開設店舗数



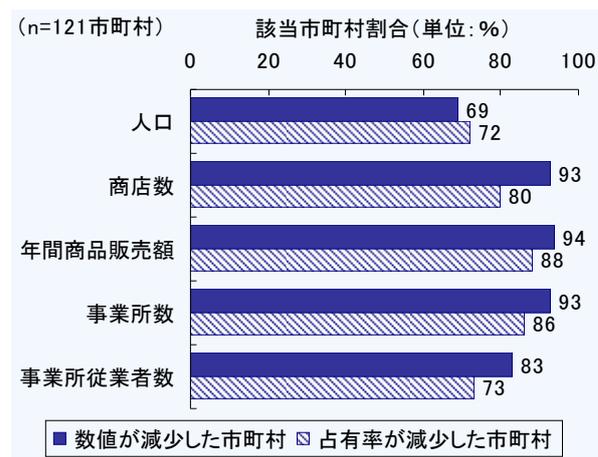
出所) ㈱東洋経済新報社「全国大型小売店総覧」

② 中心市街地活性化法の施行

一方、まちづくり三法の施行によって、2006年7月までに619市町村690地区において、様々な中心市街地の活性化施策が実施された。しかし、2004年に総務省が実施した調査^{*3}では、中心市街地の活性化の現状を「①人口・商店数・年間商品販売額・事業所数・事業所従業者数のいずれの統計

指標をみても基本計画作成前より減少している市町村が大半である、②統計指標の市町村全体に占める中心市街地の割合(占有率)が基本計画作成前より減少している市町村が大半である、③約6割の市町村が中心市街地は活性化していないと認識している」と指摘している。

図表2 計画策定前よりも悪化した活性化指標



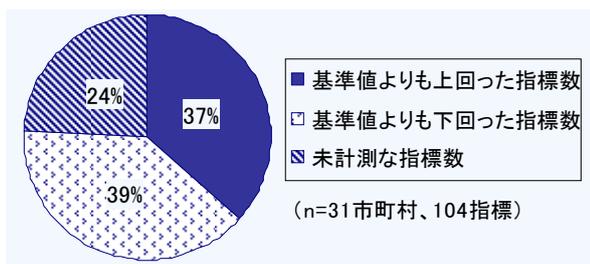
出所) 総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」(2004年)

一方、2006年の改正によって、公共公益機能や、商業機能等の多様な都市機能の集積促進、街の活力の源泉である居住人口の増加推進を追加した上で、対象地域の選択と集中を行った。その結果、2009年6月までに、81市83地区が新たに中心市街地の活性化の対象とされた。しかし、この取り組みにおいても、計画達成指標として設定された歩行者通行量や小売業年間販売額等の多くが、計画策定時の基準値を下回っており、今後の目標達成が危ぶまれる状況にある^{*4}。

*3 総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」(2004年9月公表)

*4 内閣府「中心市街地活性化基本計画の実施状況に関する市町村からの報告」(2009年3月公表)

図表3 計画達成が危ぶまれる
改正中活法の取り組み



出所) 内閣府「中心市街地活性化基本計画の実施状況に関する市町村からの報告」(2009年)

2) 都市再生特別措置法の成果と課題

10年間の時限立法として施行された都市再生特別措置法では、都市再生特別地区の設定や、都市計画決定等の提案による規制緩和、認定事業に対する取得・保有・譲渡課税の減免による税制措置、認定事業に対する債務保証・無利子融資・社債取得・出資、市町村に対するまちづくり交付金等の金融支援を実施している。

①都市再生特別地区の創設

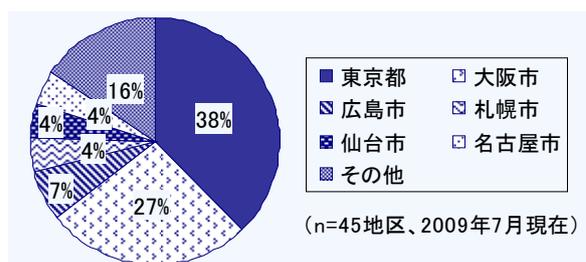
都市再生特別地区は、民間事業者と自治体との協議によって、都市再生に貢献する取り組みに応じて容積率等の形態規制を緩和する施策であり、全国45地区(2009年7月時点)で活用されている。この都市再生特別地区では、民間事業者の不動産開発事業に併せて、地下連絡通路の設置、屋上及び壁面緑化、災害支援機能の整備等の取り組みが行われている。その他にも、文化芸術活動の育成、社会人教育の実施支援、子育て支援施設の設置支援等のソフトな取り組みも多く実施している。

これらの取り組みは、一定面積以上の空地や広場を設置するだけで、形態規制が緩和された従来の規制緩和手法とは異なっている。民の綿密な協議によって規制緩和する都市再生特別地区は、各地域の特性に応じた魅力的な都市空間の創出に大きく寄与

したといえる。

しかし、民間事業者にとって、このような都市再生に貢献する取り組みは、不動産開発事業に付加価値をもたらす一方で、収益性を毀損する。このため、民間事業者は容積率等の形態規制の緩和を提案することで、事業性を確保するように工夫している。しかし、容積率に対する需要が少ない地域や、航空法による高さ制限のある地域では、都市再生特別地区を活用するインセンティブが少ないのが現状である。また、都市再生特別地区を活用している自治体は、東京都と大阪市に大きく偏っており、その他の政令指定都市では1~2事例に留まっている状況にある。

図表4 東京と大阪に偏在する
都市再生特別地区の指定



出所) 財団法人都市計画協会「平成20年度都市計画年報」及び各自治体公開情報(2009年)

②認定事業の税制措置及び金融支援の創設

一方、都市再生特別措置法によって認定された不動産開発事業(以下、「認定事業」とする)は、不動産の取得・保有・譲渡課税を減免する税制措置や、財団法人民間都市開発推進機構または都市再生ファンド運用投資法人からの金融支援の対象となる。この認定事業は、全国で53地区(2009年12月末時点)において活用されている。

この取り組みは、市街地の整備を緊急に推進するのに効果的で、その地域を含む都市再生に著しく貢献する不動産開発事業が数多く整備されている。しかし、認定され

ている地域に偏在がみられることや、地方都市では市街地再開発事業と重複して認定されている等の支援事業の重複が見受けられる。一方で、地方都市では、地域固有の

温泉旅館や料亭の改築にも活用されており、今後、このような新たな取り組みが期待される。

図表5 国土交通大臣に認定された不動産開発事業一覧（2009年12月末時点）

地区	事業名称	延床面積 (㎡)	投資額 (億円)	竣工時期	主な用途	金融支援の種別	
民間都市再生事業計画	千代田区 (仮称)UDXビル計画(秋葉原3-1街区)	161,676	445	2006.03	オフィス、商業施設		
	千代田区 (仮称)東京駅八重洲口開発事業	356,700	1305	進捗中	オフィス、商業施設、ホテル		
	千代田区 (仮称)大手町地区第一次再開発事業	240,000	1156	2009.03	オフィス、商業施設		
	千代田区 三菱商事ビル・古河ビル・丸ノ内八重洲ビル建替計画	205,000	650	2009.09	オフィス、商業施設		
	港区 南青山一丁目地建替プロジェクト	71,980		2007.03	住宅、商業施設	社債等取得	
	港区 (仮称)東京ミッドタウンプロジェクト	569,500	1500	2006.12	オフィス、商業施設、ホテル、住宅		
	港区 (仮称)赤坂五丁目TBS開発計画	188,374	793	2008.01	オフィス、商業施設、住宅		
	港区 虎ノ門・六本木地区第一種市街地再開発事業	143,724		進捗中	住宅、オフィス	社債等取得	
	中央区 晴海二丁目地区都市再生事業	67,200		進捗中	住宅	無利子貸付	
	中央区 勝どき六丁目地区市街地再開発事業	38,200	700	2008.01	住宅		
	江東区 豊洲二丁目4-1街区・6街区商業施設建設事業	168,700	185	2006.1	商業施設		
	江東区 臨海副都心有明南LM2・3区画開発事業	108,500	190	2006.07	オフィス、商業施設		
	江東区 (仮称)フジテレビ臨海副都心スタジオ計画	71,118	302	2007.03	スタジオ		
	江東区 有明南プロジェクト	71,285		進捗中	オフィス、商業施設	債務保証、社債等取得	
	品川区 大崎シンクパークタワー開発事業	152,013	425	2007.09	オフィス、商業施設、住宅		
	横浜市 みなとみらい50街区W地区開発プロジェクト	91,300	318	2008.06	住宅	社債等取得	
	横浜市 (仮称)MM21-28街区開発計画	108,400		進捗中	商業施設、オフィス、ホテル		
	川崎市 (仮称)川崎駅西口堀川町地区開発事業	271,300		2006.09	商業施設		
	相模原市 日本金属工業相模原事業所跡地開発事業			進捗中	商業施設、住宅		
	川崎市 サッポロビール埼玉工場跡地(リボンシティ)開発事業			進捗中			
三大都市圏	名古屋市 (仮称)名駅四丁目7番地区共同ビル建設事業	194,000	780	2006.09	オフィス、商業施設		
	名古屋市 千種二丁目(仮称)地区共同開発事業	54,900		2005.04	商業施設、住宅		
	大阪市 大阪駅改良・新北ビル開発・アクティ大阪増築事業			進捗中	商業施設、オフィス		
	大阪市 なんばパークス2期事業	19,800	171	2007.04	商業施設、ホテル		
	京都市 (仮称)京都駅南開発計画	148,296		進捗中	商業施設		
	堺市 (仮称)堺第2区臨海部開発事業	120,200	90	2006.04	商業施設	無利子貸付	
	神戸市 三宮駅前第1地区都市再生事業	41,000		2006.1	商業施設	無利子貸付	
	守口市 三洋電機・大日地区開発計画	155,200	745	2006.04	商業施設、住宅		
	豊中市 千里中央地区再整備事業			進捗中	商業施設、病院、住宅	社債等取得	
	福岡市 新天神地下街建設事業	16,900	220	2005.02	商業施設	債務保証	
県庁所在	高松市 高松丸亀町商店街民間都市再生事業	16,576	69	2006.11	商業施設、住宅	出資、債務保証	
民間都市再生整備事業計画	江戸川区 篠崎駅西口公益複合施設プロジェクト	30,130		2008.05	住宅、商業施設、公共施設	まち再生出資	
	中央区 勝どき一丁目地区プロジェクト	54,461		進捗中	住宅、商業施設、商業施設	まち再生出資	
	墨田区 業平橋押上地区開発計画	229,812		進捗中	商業施設	まち再生出資	
	鴻巣市 鴻巣駅東口A地区第一種市街地再開発事業	82,460		2008.03	商業施設、住宅	まち再生出資	
	三大都市圏	名古屋市 名古屋伏見プロジェクト	36,593		2008.09	オフィス、商業施設	まち再生出資
	豊田市 豊田市駅前通り南地区第一種市街地再開発事業	60,200		2008.12	オフィス、商業施設、ホテル	まち再生出資	
	地方中核都市圏	仙台市 (仮称)仙台共同ビル計画	29,298		2009.07	オフィス、商業施設	まち再生出資
	仙台市 仙台市五橋三丁目マンション計画	49,210		2009.02	ホテル、住宅		
	広島市 若草町地区第一種市街地再開発事業	95,968		進捗中	商業施設、ホテル、住宅	まち再生出資	
	富山市 総曲輪通り南地区第一種市街地再開発事業	44,200	123.5	2007.09	商業施設	まち再生出資	
	宇都宮市 宇都宮馬場通り中央地区第一種市街地再開発事業	24,628	66	2007.07	商業施設、オフィス		
	金沢市 武蔵ヶ辻第四地区第一種市街地再開発事業	16,500		2009.04	商業施設	まち再生出資	
	青森市 青森食文化活性化事業	1,828	10.3	進捗中	商業施設(改装)		
	その他都市圏	いわき市 いわき駅前地区第一種市街地再開発事業	46,670		2007.01	商業施設、公共施設	まち再生出資
		伊勢崎市 (仮称)伊勢崎東部ショッピングモール計画	110,000		2008.11	商業施設	まち再生出資
		磐田市 磐田駅前地区第一種市街地再開発事業	16,330		2007.09	商業施設、住宅	まち再生出資
		魚津市 (仮称)魚津駅南インテリジェントビル整備計画	3,930		進捗中	オフィス	
		加賀市 片山津ホテルながやま再生事業計画	20,068		2008.09	旅館(改装)	まち再生出資
		加賀市 山代温泉山下家再生事業計画	22,577		進捗中	旅館(改装)	
		飯田市 飯田市橋南第二地区第一種市街地再開発事業	14,510		2006.08	商業施設、住宅	まち再生出資
府中市 恋しき保存再生計画		1,157		2008.03	旅館(改装)	まち再生出資	
福山市 東桜町地区第一種市街地再開発事業		51,010		進捗中	商業施設、オフィス、住宅、ホテル	まち再生出資	

出所) 国土交通省 報道発表資料、財団法人民間都市開発推進機構 公表資料

③まちづくり交付金の創設

まちづくり交付金は、地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、地域住民の生活の質

の向上と地域経済・社会の活性化を図るために2004年に創設された。

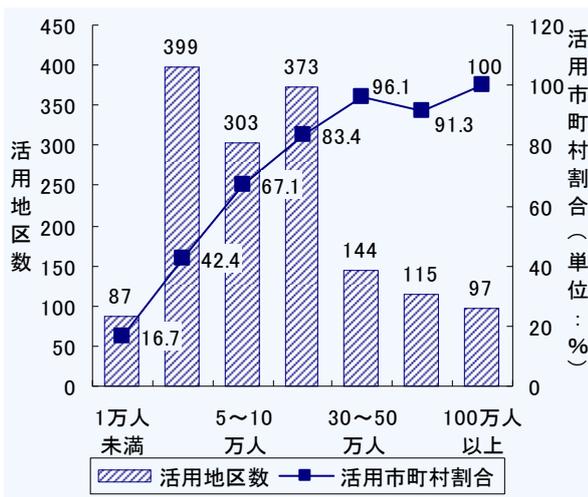
この交付金は、2009年3月末時点で、全国市町村のうち約46.3%(1,088市町村)

が活用しており、1,518 地区（約 39 万 ha）に約 1.2 兆円が交付されている。しかし、この交付金の活用実績は、人口 1 万人未満の市町村では約 16.7%、財政力指数 0.2 未満の市町村では約 11.6%と、全国平均を大きく下回っているのが現状である。これらの市町村では、「量的及び質的な職員不足」、「市町村負担分の予算確保の困難性」、「施設整備による後年度負担の増加」などの問題を抱えているために、活用実績が低い状況に陥っていると思われる。

特に、まちづくり交付金の特徴である創意工夫を活かした事業（提案事業）の規模は、道路や公園等の基幹事業の規模によって規定される。そのため、基幹事業の整備の必要性や、市町村負担分の確保ができなければ、提案事業の規模を拡大できないといった問題を抱えている。

従って、今後、まちづくり交付金の有効性を向上させるには、市町村が自ら重点的に推進すべき分野を選択し、集中できるような仕組みに転換する必要がある。

図表 6 活用割合の低い小規模市町村



出所) 国土交通省「平成 20 年度政策レビュー結果まちづくりに関する総合的な支援措置」

3. 都市の脱構築に必要な都市政策の方向性

1998 年以後に実施された都市政策のうち、まちづくり三法による大型店の適正な立地誘導は、活用主体を自治体に委ねた。そのため、隣接する自治体との都市間競争を意識するあまり、十分に機能するに至らなかった。これにより、多くの都市において、商業機能の更なる郊外化・拡散化を招き、都市化社会から都市型社会の転換という流れに逆行した。また、数多くの中心市街地活性化の取り組みは、持続可能性の高い仕組みづくりが不十分であるため、多くの都市において一過性の取り組みに留まっており、十分に成果を上げたとはいえない。

一方、都市再生特別措置法では、官民の連携によって、都市型社会の実現に向けた新たな取り組みが数多く生まれている。特に、都市再生特別地区や認定事業による税制措置及び金融支援では、民間事業者の創意工夫の下で、従来の不動産開発事業では整備することが困難だった魅力的な都市空間を数多く創出している。

今後は、対症療法的な既成市街地の活性化に留まるのではなく、地域固有の資源を踏まえつつ、外部の人材・ノウハウ・資金を最大限活用した抜本的な都市の「解体」と「再構築」を行う『都市の脱構築』の取り組みが必要となる。特に近年では、成熟化した欧米の諸都市において、都市の脱構築を目指した新たな抜本的な取り組みが増えている。

例えば、主要産業の衰退等によって人口減少が顕在化しているアメリカの各都市では、中心市街地や郊外住宅地に放置された空地や空家を強制的に差し押さえて、新たに不動産の管理運営や開発事業の実施を希望する民間事業者に低額で売却する「ランドバンク」という取り組みが注目され始めている。一方、オランダのアムステルダム市では、環境負荷

の低減を目的とした持続可能な都市を構築するため、あらゆる都市空間を ICT と環境技術によって再構築する「スマート・シティ プログラム」を 2009 年春から民間企業と連携して取り組んでいる。

次月号では、これらの欧米各国で注目されている最新の取り組みを紹介し、日本における持続可能な都市形態へ転換する脱構築的都市政策のあり方を論ずる。

筆 者

北崎 朋希 (きたざき ともき)
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、都市・不動産分野の政策立案支援、
事業戦略立案・実行支援 など
E-mail: t-kitazaki@nri.co.jp

筆 者

小林 庸至 (こばやし ようじ)
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、社会資本政策、都市政策 など
E-mail: y3-kobayashi@nri.co.jp

「クレド」に基づく自治体の学校経営

株式会社 野村総合研究所 公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント 望月 洋佑

1. 学校教育法の改正への対応の必要性

2007年、学校教育法の改正により学校評価の導入、学校教育法施行規則の改訂により自己評価の実施が規定された。今後は学校関係者評価の実施が求められるようになり、第三者評価の実施も早晚スタートするものと考えられる。しかし、現状において十分な学校評価を実施できている自治体は稀であり、多くの教育委員会はそれぞれの学校に対しての支援や指導に苦勞している。

この支援の一つの方法として、教職員のクレド策定の援用が考えられる。クレド策定は、教育委員会の教職員に対して、意識づけのツールとして有効である。本稿では、教職員のクレド策定による学校経営への好影響を考えたい。

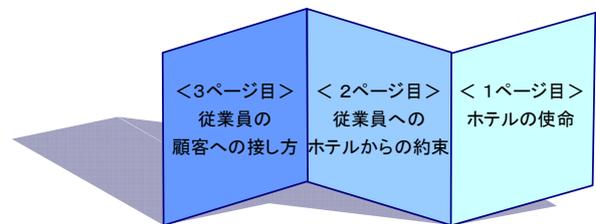
2. 「クレド」とは

クレド (credo) とは、「信条」を意味するラテン語である。クレドは、リッツ・カールトン・ホテルの全従業員が常に持ち歩くことで有名であるが、会社の理念や使命、経営哲学が書かれている。

クレドのあり方として重要なことは二つある。一つ目は「主語が事業体であることに加え、従業員を主語とした部分も書かれている」点である。リッツ・カールトン・ホテルのクレドでは、まず、ホテル全体で達成すべき目標、企業として従業員への「約束」を挙げている。

それらの2段階を経て、初めて従業員としての行動理念を挙げる形式になっている。ここでは、ホテルとして何を指すかからスタートし、従業員がどういった心構えで仕事に従事するかまでの3段階のやり取りが存在している。

図表1 クレドにおける3段階の約束



二つ目は「携帯できるサイズに作られ、常に持ち歩くように指導されている」点である。クレドは、必要最低限の表現で作られているため、常に振り返りながら、必要であれば参照しながら業務に従事することが可能となる。クレドは、納得して実践する理念・規範であり、常に身につけることによって生まれる責任感が重視されている。

ただし、導入については、策定の方法から取り入れるのか、それとも形式だけを取り入れるのかによって、効果に違いがあると考えられる。リッツ・カールトン・ホテルのケースでは、当初の創業メンバーが協力して作り上げたことに意義がある。クレド策定の特徴としてよく挙げられるのは、「経営側が一方的に定めるのではなく、現場の構成員が策定に直接関わっていくこと」である。クレド策定は、書かれている内容を、組織の構成員がどれだけ納得して業務に従事するかが重要となる。

そのためには構成員が直接、クレド策定を担う必要があり、改定に関しての議論も定期的に進めていくことが不可欠であろう。

3. 「クレド」の地方行政への導入

従来、行政機構においては、経営理念といった概念すら十分には作られてこなかった。行政は住民サービスを主眼とする役割であり、かつ住民から支払われる税金を行政職員の給与の原資としながら、「住民に対してサービスをする」意識が希薄であったと言える。特に窓口で直接、住民とやり取りする機会のない職員については、自治体の産業振興や計画の策定が住民サービスであることを意識していなくても不思議なことではない。

しかし、クレドのわかりやすさもあり、地方行政への導入は少しずつではあるが進み始めており、すでに複数の例が存在する。直近の例では、大阪府大阪狭山市が2009年10月に、市長のリーダーシップによって「職員心得カード」を作成し、導入した。この職員心得カードは、折りたたむと名刺サイズになり、常に携帯できるような設計となっている。このカードには、1ページ目に市の職員としての全体的な心構えが書かれ、次ページ以降に詳細の行動指針が書かれている。

また、香川県高松市も2008年度よりクレドを導入している。名刺よりも一回り小さいサイズのカードで、身分証のIDケースに入れて携帯するように指導がなされている。カードには、市の職員の行動規範に加えて、市長の決意が述べられている。

しかしながら、他の導入事例の中には、クレドという表現こそ用いているものの、その本質を理解しないままに導入したのではないかと考えられるものもある。その理由は、まず文章・項目が多いことである。十数項目に

わたるクレドをすべて納得し、常に念頭に置くように望んでも、それは容易なことではない。まして、項目の策定に構成員が入っていない場合もある。クレドは対象の構成員が策定に関わっていることに価値があり、当事者意識を持つことで初めて業務に従事する動機づけが高まるものである。このことを理解していないと、「押し付け」のクレドになるものと考えられる。

4. 「クレド」の学校経営への導入

学校経営にクレドを導入しているのは、静岡県の松崎町である。松崎町は他の多くの地方と同様に人口減少に見舞われており、少子化によってこれまで維持してきた学校規模を縮小せざるを得なくなっている。以前は4校あった小学校は来年度には1校となり、「1中1小」の自治体となる。

ここで問題となったのは、小学校の統合による各校の文化や校風をどのようにまとめていくかということであった。松崎町は職員を対象とした研修で、リッツ・カールトン・ホテルがクレドを導入している事例を学び、「教職員にこそ、こうした指針が必要だ」との意識に立ってクレドの策定を目指した。特に積極的に策定を進めたのは、教育長である。松崎町が2007年度に幼・小・中教職員のクレドとして設定したのは、3項目である。

このクレドは名刺サイズのカードで、教職員は、常にこのカードを持ち歩くように指導されている。日常業務の場面でクレドを基に行動するように求められている手法は、リッツ・カールトン・ホテルと同じである。(図表2参照)

図表2 松崎町教職員のクレド

松崎町の幼・小・中 教職員のクレド	
・	私たちは、子どもの思いを誠実に受け止め、努力し伸びようとする子供たちを育みます。
・	私たちは、信頼され応援していただける園・学校づくりをめざします。
・	私たち教職員は、お互いのよさを発揮し、協働して、松崎の教育を高めていきます。

出所) 松崎町教育委員会資料より

教職員のクレド策定に際し、教育長が意識したのは「みんなで作ること」である。これはクレドの本質を理解してのことと言えよう。前述のように、クレドは実際に携帯する職員が策定に関わることに意味がある。自分たちで作ったという意識を持つことで、そのクレドに誇りを持ち、クレドを基に自らの行動規範を考えることが可能となる。

策定に当たっては、各校の教職員が現場で会議を行い、その結果を教頭が集まる教頭会でさらに議論するというやり取りを数回繰り返している。策定に関わったことによって、「自分たちが作ったクレド」という意識が教職員に共有されている。

さらに、「ホテルも学校も同様のサービス業である」ということを教育長は念頭においている。子どもに対してどのように取り組みをしていくかという点については、顧客に対しての取り組みを検討するホテルと同じ立場と考え、その観点からクレドの策定に至っている。

一方で、教育長は今までに各校に存在している教育理念も重要だと指摘している。それらの理念には数十年の伝統があり、学校単位

で理念に基づき毎年の教育目標を設定している。この理念を撤廃せずに、クレドを導入するのであれば、クレドに挙げられている項目と各校における教育理念との共存を図る必要がある(図表3参照)。

松崎町では、教育理念とクレドの整合性を取る上で、教職員としてサービスの対象である子どもに何を提供するか、クレドの項目を絞り込んでいる。

図表3 松崎町小中学校の学校経営目標

校名	目標名	具体的目標
松崎小学校	学校経営目標	志をもって、自ら学び育ち合う松崎っ子の育成
中川小学校	学校教育目標	夢を持ち、共に学び合う子
松崎中学校	教育目標	求めて学び、耐えて鍛える生徒

5. 「クレド」が教員の意識を変える

そもそも教職員は、給与を支払う主体とサービス提供対象者が異なるため、サービス業であるという認識を持ちにくい。給与は税金を原資として支払われるが、税金を支払っているのは保護者を含む大人が大部分である。一方で、サービス提供対象者は主に子どもであり、対価の支払者とサービス提供対象者が必ずしも一致していない。また、住民が税金を支払ってから後、教職員に給与が支払われるまでのお金の流れが明確に示されていない。このことから、サービスを提供するという意識を教職員は持ちにくいといえる。

自らクレド策定をすることは、書かれている項目を実践していく上で、非常に重要と考えられる。お仕着せの約束ではなく、自分たちで作成した項目であれば、積極的に守ろうとする意識が生まれる可能性が高い。仮に、クレド策定を外部委託した場合と自分たちで作成した場合で、内容が同様だったとしても、その過程によってクレドの納得の度合いが異なってくると考えられる。つまり、クレドは

完成された結果・成果物だけが重要なのではなく、作り上げていくプロセスが重要と言える。

松崎町は、クレドを導入した効果として、「松崎町の教職員として」、「子どもの教育に携わる」という意識が醸成されてきたことを挙げている。職員と異なり、教職員は市町村の枠を超えた人事異動が頻繁に発令される。そのため、市町村の教職員としての意識が育ちにくい面がある。クレドを導入したことによって、①自分が松崎町の教育に携わっているという意識、②松崎町の教職員の心構えを作り上げたという意識、が身につけてきているとのことである。松崎町は小学校の統合という時期をうまく使い、クレドを策定することによって、教職員の方向性をうまくまとめることができたと言える。

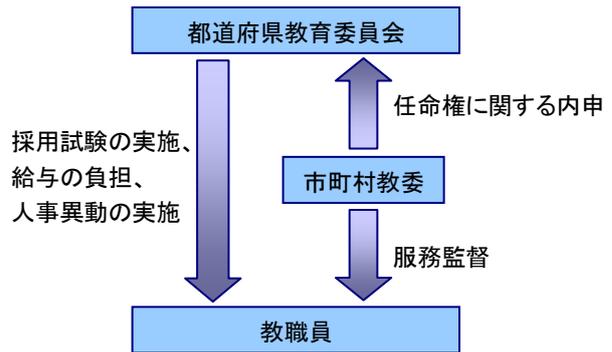
6. 学校経営の転換にクレドを

行政経営やパブリック・マネジメントという言葉が広がっていくのと時を同じくして、学校経営という考え方は学校現場に定着してきている。

ところが、学校経営という表現の使われ方は、現状では学校及び学校の管理職が、どのようにマネジメントしていくかに限られているのではないだろうか。管理職が学校で定めた目標にどのように到達するか、どのような教職員マネジメントを実施するか、といった視点が中心になっている。そこには、「自治体の教育委員会が各校のマネジメントに対して何をすべきか」という議論は存在しない。

これは、教職員の任命とサービス監督が、同一主体によって行われていない点が課題と考えられる（図表4参照）。

図表4 教職員の任命権とサービス監督の関係図



しかし、小中学校の設置者はほとんどが市町村である。また、教員は学校に雇用されているのではなく、多くは都道府県の県費負担教職員であり、都道府県との雇用関係にある（ただし、事務職員には一部の例外もある）。また、県費負担教職員のサービスの監督については、設置者の教育委員会が当たることとなっている。

その中で教育委員会が、教職員が日常業務（教育活動）に従事する上での心構えを示さないでいいのだろうか。多くの教育委員会が「〇〇市の教育ビジョン」をまとめ、そのビジョンを基に学校が教育活動に従事するよう求めている。現状では市町村の教育ビジョンが学校に響いている例は少なく、学校が独自に教育理念や教育目標を作り上げ、市の教育ビジョンがその理念に影響しているとは言い難い。このビジョンを教職員に浸透させるために有効な手段として、市町村単位での教職員クレドの策定を提案したい。

教育委員会は、各自治体に数人の教育委員と、教育委員会に参加する教育長、及び教育委員会の事務局（ここには指導主事等も含まれる）から構成されている。教育長は、地方行政教育組織運営法でその設置が規定されており、「教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる」とされている。

ところが、教育長の権限が「事務をつかさどる」とされているために、教育長が当該自治体の教育をリードしている事例は少ない。また、教育委員会についても、本来、期待されている役割を十分に達成できていない事例が少なくないと考えられる。教員の服務監督には、教育委員会における事務をつかさどるだけではなく、設置者が目指す教育、学校が目指す教育を達成するために、教職員を導くことも含まれている。

これらを踏まえると、学校経営を転換させる上で期待されるのは、教育委員会のリーダーシップの確立である。そのために、教職員のクレド策定に積極的に関わることは、有効な手段の一つであることに間違いないだろう。ただし、教育委員会から与えるだけのクレドであってはならず、自ら作り上げていく過程も含めて、初めて有効なクレドが策定されると言える。教育委員会に求められている役割は、クレドを策定するために学校単位を超えた活動の場を作り上げることであろう。

今後、教職員についても、子どもを預かっていることへの責任は重くなりこそすれ、軽くなることはないと考えられる。その状況において、業務に従事する上で納得できる心構えを持つことは非常に有用であり、教職員が勤務する上でのよりどころとなると考えられる。

教育委員会がクレドの策定を積極的に進めること、文部科学省がそれぞれの地域の実情に合ったクレド策定を支援することによって、自治体の教育委員会による学校経営がより効果的になると期待される。

筆者

望月 洋佑 (もちづき ようすけ)
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、教育行政、教育政策、大学経営 など
E-mail: y2-mochizuki@nri.co.jp