

埼玉県宮代町の地域創生活動の事例研究と経営戦略面からの考察

Case Study of Regional Development Activities in Miyashiro-machi, Saitama Prefecture and Consideration from a Management Strategy Perspective

平林 信隆¹⁾

Nobutaka HIRABAYASHI

概要

VUCA の時代、地方自治体を取り巻く環境は急激に変化している。これからの地方自治体は人口減少、高齢化、COVID-19、自然災害、環境エネルギー問題、デジタル化、インバウンド、住民の価値観、そして財政問題などの多様な変化に柔軟に対応し、地域のリソースを持続的に組み替えながら、継続し続けるレジリエントな能力が求められている。本研究では、主な経営戦略のフレームワークをレビューし、VUCA の時代において地方自治体が取べきフレームワークを提案した。そして埼玉県の東に位置する市町村の中でユニークな施策を行ない、成果を出し続けている宮代町に注目し、その歴史的背景や行政の成功要因を調査し、経営戦略のフレームワークの観点から分析、検証を行なった。

キーワード：地域創生，地方自治体，経営戦略，ダイナミック・ケイパビリティ，RBV，VRIO

Abstract

In the age of VUCA, the environment surrounding local governments is rapidly changing. Local governments of the future must be able to flexibly respond to diverse changes such as population decline, aging, COVID-19, natural disasters, environmental energy issues, digitalization, inbound travel, residents' values, and financial issues and be resilient enough to continue to reconfigure local resources in a sustainable manner. In this study, major management strategy frameworks were reviewed, and the frameworks for local governments to take in the era of VUCA were proposed. Then, Miyashiro-machi, a municipality in the east of Saitama Prefecture that has implemented unique policies and has continued to produce results, was focused on. Throughout analysis and verification from the perspective of the management strategy framework, its historical background and administrative success factors were depicted.

Keywords : Regional Development, Local Government, Management Strategy, Dynamic Capability, RBV, VRIO

1. 地域創生の背景

日本における地方自治体の地域創生活動が活発に行われている。この背景には急激な人口減少と急激な高齢化の進行がある。2015年の国勢調査による日本の総人口は1億2,709万人で高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）は26.6%であったが、2021年には総人口は1億2,550万人、高齢化率28.9%となり、わずか6年間で総人口は159万人減少し、高齢化率は2.3%増加して過去最高かつ世界最高水準になった。さらに、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（2019年推計）」によると、図1に示すと

¹⁾ 共栄大学 国際経営学部

おり、2030年には総人口は1億1,913万人、高齢化率は35.3%、2050年には総人口は1億808万人、高齢化率は37.7%と推計されている。一般的に将来人口や高齢化率の推計はもっとも確度の高いものとされており、人口減少と高齢化はさらに加速し、今世紀半ば(2053年)には日本の総人口は1億人を割りこみ、高齢化率は38.0%に達し、2100年には総人口5,972万人、高齢化率は38.3%になると予測されている。

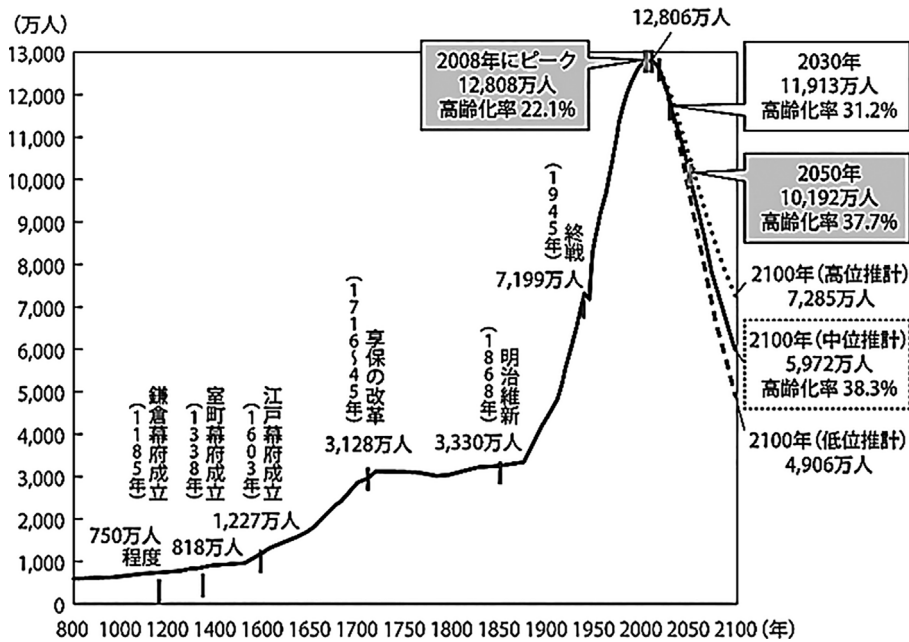


図1 日本の総人口の長期的トレンド

出典：国土庁「日本列島における人口分布の長期的時系列分析(1974)」に総務省「国勢調査」、「人口推計年報」により補間補正、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」を追加、「人口減少社会のデザイン」広井良典(2019)

2. 統計データから見る埼玉県の東に位置する市町村の状況

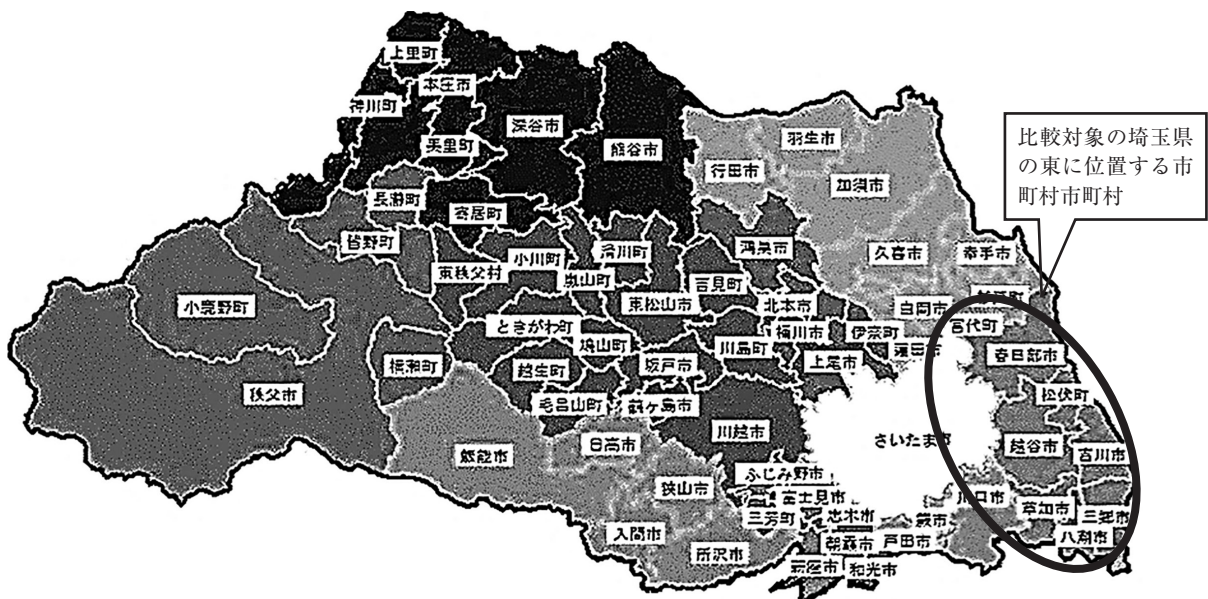


図2 埼玉県県内の市町村の地図 (出典：埼玉県ホームページ)

次に、埼玉県内の市町村の地図を図2に示し、共栄大学の立地する埼玉県の東に位置する市町村を春日部市、宮代町、草加市、越谷市、八潮市、三郷市、吉川市、松伏町として図中に丸で囲んだ。これらの埼玉県の東に位置する市町村の人口増減と高齢化率について比較したものを表1、表2に示し、全国と埼玉県の人口増減と高齢化率の数値も比較基準として表中に示した。

表1 埼玉県の東に位置する市町村の5年間の人口増減（人口増減率の低い順）

市区町村名	総数（人）	人口増減数（人）	人口増減率（%）
松伏町	28,266	-1,795	-5.97
春日部市	229,792	-2,917	-1.25
全国（参考）	126,146,099	-948,646	-0.75
草加市	248,304	1,270	0.51
埼玉県（参考）	7,344,765	78,231	1.08
越谷市	341,621	4,123	1.22
宮代町	34,147	442	1.31
吉川市	71,979	2,241	3.21
三郷市	142,145	5,624	4.12
八潮市	93,363	6,646	7.66

出典：令和2年国勢調査（総務省統計局）より筆者が作成

表2 埼玉県の東に位置する市町村の平均年齢と高齢化の状況（高齢化率の高い順）

市区町村名	総数（人）	平均年齢（歳）	65歳以上（人）	高齢化率（%）
春日部市	229,792	49.7	74,655	32.5
宮代町	34,147	48.9	11,062	32.4
松伏町	28,266	48.5	8,407	29.7
全国（参考）	126,146,099	47.6	36,026,632	28.6
三郷市	142,145	46.4	38,901	27.4
埼玉県（参考）	7,344,765	46.8	1,983,776	27.0
越谷市	341,621	45.9	87,238	25.5
草加市	248,304	46.0	61,687	24.8
吉川市	71,979	44.4	17,338	24.1
八潮市	93,363	44.7	21,746	23.3

出典：令和2年国勢調査（総務省統計局）より筆者が作成

表1、表2より、埼玉県の東に位置する市町村を3つの特性に類型化できる。最初の類型は春日部市、松伏町に代表される高齢化率が埼玉県全体より高く、人口も減少している高高齢化率・人口減少タイプがある。そして、この類型が持つ特性とは対照的に越谷市、草加市、吉川市、八潮市などは高齢化率が埼玉県全体よりも低く、人口も増加している低高齢化率・人口増加タイプがある。そのどちらの類型にも属さない特性を持つのが、宮代町である。宮代町の高齢化率は春日部市に続く第2位であるが、越谷市・草加市を上回る人口増加を達成している高齢化・人口増加タイプであり、このタイプは今後、高齢化が避けられない地方自治体が持続していくための戦略を内包している可能性がある。本研究では、その宮代町に着眼し、宮代町の地

域創生活動を経営戦略フレームワークの視点から分析する。

3. VUCA 時代の地方自治体に対する主な経営戦略の適用性に関するレビュー

現代は VUCA ワールドと形容されるという。これは、2016 年の世界経済フォーラム（ダボス会議）で用いられた表現である。VUCA は Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の頭文字であり、アメリカ軍が 1990 年代に使い始めた造語である。VUCA 時代とは変動性が高く、不確実で複雑、さらに曖昧さを含んだ現在の社会情勢を表している。世界がまさに「予測不可能な状態」にあることを指す。これまで重要課題とされてきた人口減少に伴う縮小経済への対策に加え、もはや非日常でなくなった大規模自然災害への対応など、我々は経験のない局面への対応を頻繁に迫られている。

日本国内で特に地方部に暮らす人々の豊かな生活を維持、拡大していくためには、国が進める施策に頼るだけでなく、地域自らがチャンスと、その地方特有の発生リスクを判断し、主体的に変化し続けることが重要ではないだろうか（福田、2021）。企業や自治体は VUCA 時代に順応できる、変化に強く柔軟性の高い組織づくりが必要となる。

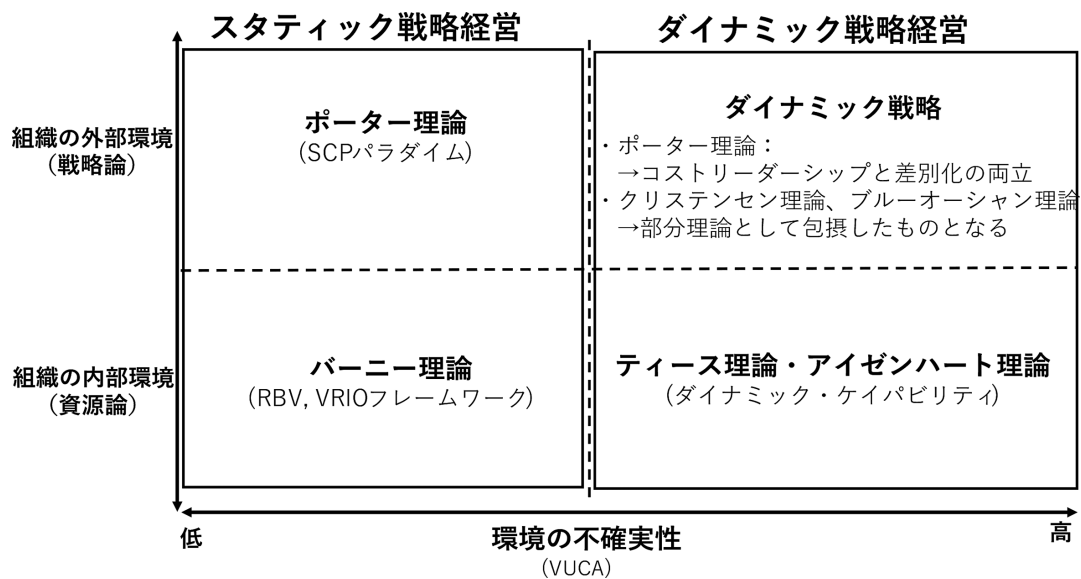


図3 代表的な経営戦略論の体系

出典：河合忠彦（2012）を参考に筆者が作成

地方自治体の経営戦略を研究するにあたり、縦軸に組織の内部・外部環境を、横軸に環境の不確実性や変動性をとり、代表的な経営戦略論や戦略フレームワークをマッピングしたものを図3にまとめた。図3の4つの象限に属する経営戦略論やフレームワークの考え方が、地方自治体の地方創生の活動にどのように活用できるのかについて述べていく。

まずは組織の外部環境に視点をおき、環境の安定を前提としているポーター理論と不安定な環境に対応可能なダイナミック戦略を、そして組織の内部環境に分析視点をおいたスタティックな経営戦略のバーニー理論とダイナミックな経営戦略であるティース理論について詳しく検討していく。

3.1 ポーター理論 (SCP パラダイム)

SCP パラダイムとは、市場構造 (structure)、企業行動 (conduct)、業績 (performance) の頭文字をとったもので、市場構造と企業行動が業績を決めるという考えである。企業が戦略を慎重に選択することによって、その産業への参入に影響を与え、あるいは参入を抑止することができることを示す学者たちによって更新されてきた。さらに、この市場構造を分析するためのフレームワークとして①新規参入の脅威、②供給業者、③買手 (顧客)、④代替品、⑤競合企業という5つの競争要因を掲げている (Porter, 1997)。これらの5つの競争要因を分析することによって、自社に有利なポジショニングを図ることを提言している。5つの競争要因への力が強い産業ほど完全競争に近づくので産業の収益率が低く、5つの力が弱い産業ほど独占・寡占に近づくために収益率が高くなる。地方自治体を産業に例えると地域においては独占であるが、国内の人口流入の取り合いと解釈すれば寡占に近い完全競争はあり得ないため、5つの競争要因のフレームワークを戦略として地方創生に適応させることは限定的であろう。

また、SCP のパラダイムは、企業に対して、戦略の策定に役立つ産業構造のいくつかの基本的なパラメーターを提供する。これらの要因を明確にすることで、産業における組織は、戦略策定に豊富な洞察力を手に入れ、コストリーダーシップ戦略、差別化戦略、集中戦略などの基本戦略を続けることで、持続的な競争優位を築くことができる (Porter, 1981)。しかしながら、持続的な競争優位を実現できている企業は5%以下であり、VUCA の時代においては持続的な競争優位はなく、環境の変化に適合させ、常に新たな競争優位を構築する必要があることが示唆されている (Wiggins et al, 2002)。SCP の前提は安定と確実性であるため、地方自治体を取り巻く予測不可能な現代の環境は SCP を適用するための限界となりうるであろう。さらに、地方自治体のように非営利でかつ地域をほぼ独占している組織に対して、ポーターのコストリーダーシップ戦略や集中戦略などのフレームワークをそのまま適用することは難しいと考えられるため、本研究の対象からは外し、代表的な経営戦略論の体系の中での説明にとどめることにする。

3.2 ダイナミック戦略

ダイナミック戦略とは安定と確実性が前提であるスタティックなポーター理論を VUCA の動的な環境のもとで一般化し、ポーター理論では説明できない、コストリーダーシップと差別化の両立戦略などさまざまなダイナミック戦略の説明を可能しようとするものである。その中に、RBV、クリステンセン理論、ブルー・オーシャン理論なども部分理論として包摂したものとなりうる (河合, 2012)。自治体の地方創生活動に対し、適用しうるダイナミック理論の体系化は現在進行中であり、前述のコストリーダーシップ戦略や集中戦略などをそのまま適用する難しさなどの理由により、本研究においてはダイナミック戦略についても理論の概要の説明にとどめることにする。

3.3 バーニー理論 (RBV、VRIO フレームワーク)

バーニーはポーター理論の SCP パラダイムを認めながらも、市場構造だけに着目した SCP パラダイムは企業 (組織) の内部資源であるリソースに十分に注意を払っていないため、それだけでは企業 (組織) の競争力を説明するには不十分と主張した (Barney, 1991)。

図4はバーニーが示した前提である。バーニーは企業リソースの特異性 (resource heterogeneity) と企業リソースの不完全移動性 (immobility) が曖昧であるためにポーター理論の SCP パラダイムは理論として十分ではないとしたのである。そしてバーニーによれば、持続的な競争優位 (sustained competitive advantage) とは他社にない価値創造戦略を起こす力のある程度の期間続けられることであり、持続的な競争優位を獲得するには業界の魅力度は関係なく、自社独自のケイパビリティ (能力) によってこそ持続的な競争優位を獲得できるのである。バーニーによれば、競争優位を生む企業のリソース条件としては価値 (value) があり、稀少 (rarity) なことである。そして、その競争優位を持続させるためには模倣困難性 (imperfect imitability) が高く、代替え (substitutionally) が難しいということである。そして、模倣困難

性に必要な条件としては蓄積経緯の独自性 (history dependent)、因果曖昧性 (causal ambiguity)、社会的複雑性 (social complexity) がある。これがバーニーのRBV (Resource Based View) 理論である。

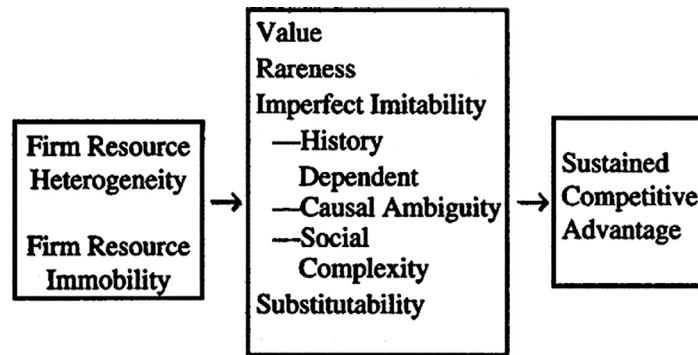


図4 資源の異質性と不完全移動性、価値、希少性、模倣困難性、持続可能性と持続的競争優位の関係

出典：Barney (1991)

バーニーは競争優位を獲得するには稀少かつ模倣にコストのかかるケイパビリティ (能力) を装備し、それを通じて顧客ニーズに応える戦略をとるとしているが、具体的にはVRIOというフレームワークを用いることで、その企業のケイパビリティが競争優位を獲得できるかどうか分かる。バーニーが主張するVRIOフレームワークとは、経済価値 (Value) はどの程度か、希少性 (Rarity) はどの程度か、模倣困難性 (Imitability) はどの程度か、組織力 (Organization) はどの程度か、という視点からケイパビリティを評価する。

地方自治体の地方創生活動について、従来は組織の外の環境に目を向け、業界の中でどのポジションを狙うか等を検討するSCPパラダイムを前提とした取組が主体であったと考えられる。しかし、地域資源に関して、地域だけに存在し、その地域だけが利用できる地域的な存在であり、非移転資源であるからこそ希少性を持っている (今村, 1995) との指摘があり、組織の内部を重要視するRBV理論の活用の有効性が高い。

これは、組織内部の経営資源に注目し、経営戦略を立案していく考え方であり、組織内部の経営資源であるヒト・モノ・カネ・情報に競争優位の源泉を求めるものである。そして、地域の模倣困難度の高い独自資源を明確化することで、それら資源価値を評価する対象者を明確にし、相対的優位性のある各種の展開が可能になると理解できる。具体的方策として、VRIOフレームワークの活用がある (菊池, 2021)。

企業の競争戦略を策定するにあたって、内部環境とともに、外部環境も重要である。また、ポーターの論点は、企業が独自のケイパビリティを有していることを前提にしているように、バーニーもまた模倣困難性を生み出すためには、業界内でのポジショニングが重要であることを前提にしている。これらの点から、ポジショニング理論とRBVは相互補完的であるともいえる。

3.4 ティース理論、アイゼンハート理論 (ダイナミック・ケイパビリティ)

ポーターのSCPの前提は安定と確実性であり、バーニーの前提は持続的な競争優位とは他社にない価値創造戦略を起こす力のある程度の期間続けられることであった。しかしながら、近年のビジネス環境の多くはSCPパラダイムが有効な「市場構造・競争構造に障壁をつくり、完全競争から離れるほど業界の収益性が高まる」完全競争・完全独占のビジネス環境やRBVフレームワークが有効な「全ての企業が差別化されており、企業の持つ経営資源がその差別化の鍵になる」独占的競争のビジネス環境といったスタティックなビジネス環境からダイナミックに変化するビジネス環境に移行していることから、安定時なら収益に貢献する産業構造・参入障壁・経営資源などの不確実性が高くなり、SCPやRBVに基づく戦略が通用しにくい。

VUCA時代に企業や組織に求められるものは柔軟に変化に対応する力、すなわち組織のレジリエンスである。この柔軟に変化に対応する力に関する研究がダイナミック・ケイパビリティなのである。ここでのケ

イパビリティとはビジネス環境や戦略の変化に合わせ、企業の持つ経営資源であるさまざまなリソースを組み替え直し、ビジネスのパフォーマンスにつなげる企業の能力のことであり、RBVにおけるリソースやケイパビリティの上位概念となる。RBVはスタティックなフレームワークであり、そのようなケイパビリティは考えていなかったため、RBVでは戦略変化に対応する資源の組み替えを扱えず、不確実な環境に対しては無力だという批判を受けて生まれた研究がダイナミック・ケイパビリティである。

図3で示したようにダイナミック・ケイパビリティに関する研究はティース理論 (Teece, Pisano, & Shuen, 1997) とアイゼンハート理論 (Eisenhardt & Martin, 2000) の2つの理論に分類できるため、各々の理論を以下に説明する。

(1) ティース理論

カリフォルニア大学バークレー校のティースはダイナミック・ケイパビリティの基本として、センシング (sensing) とサイジング (seizing) を提唱した。センシングは事業機会や脅威を感知する力で VUCA 時代の変化の激しい環境においては事業の機会や脅威を感知することが重要であるからである。サイジングはセンシングにより感知した事業機会をとらえることである。企業や組織がダイナミック・ケイパビリティを高めるには、長い目で遠くの事業機会や脅威をセンシングし、実際にサイジングしていくことが重要なのである。このことは企業や組織が近視眼的に現在の事業とカニバリズム (cannibalization) を起こすような新規事業でも長期的なセンシングにより、遠くの事業機会とセンシングし、サイジングすることができ、短期的なカニバリズムよりも長期的な事業成長のために新規事業に参入する判断ができるのである。

これは図3のダイナミック戦略の中に示したクリステンセン理論、すなわち、事業に成功した企業や組織にとって、新興の新たな事業や技術は、小さく魅力なく映るだけでなく、カニバリズムによって既存の事業を破壊する可能性がある。既存の商品やサービスにこだわり、改良することのみにとらわれ、新興市場への参入が遅れる傾向にある。その結果、最初は既存の商品屋サービスより劣るが、新たなポテンシャルを持つ商品やサービスを提供する新興企業に、大きく後れを取ってしまうといったイノベーターのジレンマ (Christensen, 2013) の克服にもつながる論点である。

ティース理論ではダイナミック・ケイパビリティは企業の経営者や組織のトップなどの個人の中に形成されていくものと考えられる。

(2) アイゼンハート理論

スタンフォード大学のアイゼンハートは VUCA 時代の変化の激しい環境において企業や組織がダイナミック・ケイパビリティを高めるためのシンプル・ルール (simple rule) 戦略の重要性を提唱した。彼女の主張は極端に環境の変化が激しい時には、環境が安定している時には有効であった細かいルーティンは組織の硬直化を招くため、企業や組織は意志決定のルールをシンプルにすることでダイナミック・ケイパビリティを高めることができるとした。例えば、企業や組織は行動規範や優先順位の大枠だけを残し、それをルーティン化しておけば、企業の経営者や組織のトップなどの意志決定者は大きな環境の変化の中でも、本質的な部分はアラインメント (alignment) を合わせ、さまざまな想定外の出来事に各自が柔軟性 (resilience) を持って対応できるのである。リッツ・カールトンが掲げる「ゴールド・スタンダード」なども企業や組織の存在意義 (purpose) を行動に落とし込む基本を従業員にすり込むことで、マニュアルがなくても、従業員は顧客の多様な要求に対し、アラインメントを合わせた意志決定を柔軟に行うことができるのである (平林, 2022)。

アイゼンハート理論では意志決定をシンプルなルールとして組織内にルーティン化することで、ダイナミック・ケイパビリティは組織の中に形成されていくものと考えられる。

また、ダイナミック・ケイパビリティを展開する上でトップマネジメントの環境変化への解釈、判断、行動の重要性が多くの人に支持されている (Ambrosini and Bowman, 2009)。

4. 宮代町の地域創生活動の事例研究

宮代町は埼玉県の東部中央に位置し、南北に縦長の町域を有する。東武伊勢崎線が町西部を沿って走り、日光線が町内の東武動物公園駅を起点として栃木、日光方面へと走る。町の面積は15.95km²、総人口は34,147人（令和2年国勢調査）という町である。

表3 宮代町の年表

1955年	南埼玉郡百間村と須賀村が合併し、宮代町となる 齋藤甲馬 初代町長
1958年	特産品巨峰（キャンベル）の栽培開始
1960年	宮代町庁舎完成
1967年	日本工業大学開校
1975年	宮代台、学園台、姫宮の大規模住宅団地の開発
1979年	基本構想づくりのスタート
1980年	コミュニティーセンター進修館 開館
1981年	笠原小学校 開校 杉戸駅を東武動物公園駅に改称、東武動物公園開園。
1982年	埼玉県立宮代高等学校開校 日下部義道 第2代町長
1989年	埼玉県立宮代養護学校（現・埼玉県立宮代特別支援学校）開校。
1992年	「農あるまちづくり」活動開始
1993年	榊原一雄 第3代町長
1998年	「農あるまちづくり基本計画」の策定 「新しい村」づくり開始
2001年	「新しい村」オープン
2005年	宮代町役場 新庁舎完成
2009年	庄司博光 第4代町長
2010年	第4次宮代町総合計画（2010年～2020年）策定
2013年	榎本和男 第5代町長
2017年	新井康之 第6代町長（現職）
2020年	第5次宮代町総合計画（2020年～2030年）策定

出典：齋藤甲馬の本実行委員会 2011, 宮代町 立地適正化計画（案）2022, 宮代町ホームページより筆者が作成

宮代町が他の町と異なる点は、初代町長としてその強烈な個性と先進的な施策で宮代町の礎を築いた齋藤甲馬氏という名物町長がいたことである。

“1955年、宮代町誕生とともに町長となり、1982年に没するまでずっと町長であった。合併前の百間村の村長時代からすると31年にわたって政治の道を歩むうちに「ユニークな町長」「気骨と先見性の独裁者」「町の一人ひとりに向き合う人」「教育を重んじる人」などと言われるようになる人物だった。そして、「給食なし、部課長なし、低層のまち、自立型のまち」等々の甲馬流行政は全国から視察がやってくるほどであった。”（齋藤甲馬の本実行委員会, 2011, はじめにを引用）

また、齋藤甲馬氏について以下のようなユニークな言葉が記録されている。

- ・役人は町民のためにある
- ・職員は少数精鋭でいい
- ・町政の重点施策は教育
- ・母親の味に親しむことこそ親子対話の第一歩。弁当は親がつくるもの

- ・乱開発は許さない
- ・身の丈を守る

気骨と先見性の独裁者（読売新聞、1975）といわれた初代町長の斎藤甲馬氏がどのようなことを考え、実行し、後進に引き継いでいったのか、表3に宮代町の歴史としてまとめ、各々の出来事について解説をしていく。

1967年 日本工業大学開校

1960年頃から、町長は宮代町にシンボルを作るために、何とか大学を誘致しようと動いた。他の町が宅地開発に注力するのに対し、「世の中を変えるのは教育しかない」という信念で、日本工業大学の設立許可の最後の関門の私大審議会の現地視察調査で、審議会委員が難色を示した時に、町長はすがるようにして、自分は町長として必ず完成させるのでご一考願いたいと必死で頭を下げ、認可された。

当時、全国から日工大に学生が集まり、卒業後は宮代町から全国へ帰っていき、宮代が情報発信の地になった。宮代町が学園都市になることで、精神的な自立ができ、風格のある町づくりができるようになり、今まで合併せずにやってこれたと考える。当時、このような考えを持っていた町はほとんどなかった。

1975年 宮代台、学園台、姫宮の大規模住宅団地の開発

住宅化が進み、人口が急増する状況の中で、旧来の農民風土と住民気質が急激に変化することを危惧した町長は「人口が増えるのが悪いとは思わないが、生活環境が整わないのに郷土意識をあまり持たない人が一挙に増えることが良いことだと思わない」「ワシの目の黒いうちは、乱開発は全体に許さん」と都心まで1時間足らずの地の利を狙ったデベロッパーに対して急激な宅地開発を規制した。

町は、市街化区域をコンパクトに設定し、農地への無秩序な宅地化の進行を防止した。また、市街化区域内の宅地化に際しても、「宅地造成等指導要綱」で中高層住宅を規制し、住宅規模にゆとりを持った低層住宅の建設を誘導した。こうした超法規的な行政指導によって、落ち着いたある景観が維持されてきた。1975年以降、人口の増加も鎮静化され、安定成長時代に入り、町のシンボルが次々に完成し、町に活力をもたらした。

1979年 基本構想づくりのスタート

基本構想づくりがスタートしたのは甲馬行政の最後の頃であった。今までは斎藤甲馬氏のユニークな行政でやってきたが、自らの高齢化やリタイアメントなどの問題もあり、ユニークな行政から基本構想や都市計画なども始めないといけなと感じたのであろう。当時の役場のリーダーであった榊原一雄 第3代町長に斎藤甲馬氏の余計なことをやらないという行政スタイルが「農あるまちづくり」という方針になって受け継がれていったと考えられる。榊原町長時代になってからは市民参加ということのを全面的に押し出すようになり、職員も町民も巻き込んでやるようになった。町長が方針を打ち出すので、大変やりやすく、「農あるまちづくり」が進んでいくことになるが、その原点は甲馬行政のスタイルと沖縄に拠点を持つ、ユニークな設計には定評のある象設計集団であろう。

1980年 コミュニティーセンター「進修館」開館

「町民が集まる場所」、「世界のどこにもないもの」、「子供たちが誇りに思えるようなもの」という町からの要望に対して、設計を受託した象設計集団がたどり着いた進修館は「ここが世界の中心だという空間構成と都会的なイメージ」であった。建築物は日本建築家協会から授賞を受けた。

1981年「笠原小学校」開校

設計を受託した象設計集団がたどり着いた笠原小学校は「気持ちの良い風と光が入り、広い面積を持つ学級の空間を基本単位とし、それらが集まって、一つの大きな農家の屋敷、あるいは小さな農村集落の様なイメージ」であった。全校生徒は裸足で生活する、裸足は頭を良くするし、どこからでも庭に飛び出すことができ、足洗い場はたくさんつくり、どこからも入れるようにした。

1981年 杉戸駅を「東武動物公園駅」に改称、「東武動物公園」開園

宮代町は町のリソースを活かしながら、きめ細やかに納得できるまちづくりを進めてきた。駅名についても東武動物公園のリソースを活かすべく、開園時にタイムリーに駅名を改名した。

1982年 環境の変化への対応

新しい住民が全町民の3分の2以上を占めるようになり、その世帯主のほとんどが東京都内へ通勤するサラリーマンとなる。宮代町も第三次産業就業人口が拡大する都市型の地域となってくる。これからは農地と農業を保全しながらも、東京都内へ通勤している人々が地域に愛着を持てるために、文教施設や医療福祉施設などをはじめとした町の魅力のある新しいまちづくりが必要となった。

斎藤甲馬氏はそのことを敏感に感じ取り、「水と緑のまちづくり」を町の将来像として、落ち着いたある農村部と活力のある市街地が調和した、質の高い住宅環境づくりを目指して取り組もうとした矢先に他界した。

1992年「農あるまちづくり」活動開始、1998年「農あるまちづくり基本計画」の策定

「農あるまちづくり」は1992年に町の職員プロジェクトから始まった取り組みである。何度も実施された町民意識調査において、「今後も宮代町に住み続けたい」という積極的な意見が多く、その理由として自然環境の良さがあげられた。

ただし、その自然は山や海の自然ではなく、水田・畑・水路・農家の屋敷林といった農ある環境であった。これらの結果から、1998年に「農あるまちづくり基本計画」が策定された。この環境をもっと身近なものとし、これを基本にさまざまな施策を統合していこうというのが、まちづくりの狙いである。

1998年「新しい村」づくり開始、2001年「新しい村」オープン

「新しい村」は「農あるまちづくり」の理念の象徴であり、縮図であり、拠点である。1998年より「新しい村」づくりが始まり、2001年にオープンした。「新しい村」は東武動物公園と笠原小学校・図書館に隣接している。ここは、かつての笠原沼を開発し、細長く楕形状に水田と水路が織りなす「ホツケ田」の名残や、奥東京湾に張り出した台地の一部である「山崎山」の雑木林が残り、宮代の原風景とも呼ばれる場所である。駅から徒歩15分の位置にありながら、農ある風景が残されている。この場所で、さまざまな事業を組み合わせ「新しい村」がつくられた。ここには、地域内流通にこだわる「森の市場・結」、「森のカフェ」、「パンとジャムと味噌をつくる森の工房」や土着ライフを提案する「市民農場」、「ハーブ園」、「農の家」、「ホツケ田」や農業の合理化をめざした「農作業の受委託のための機械施設」、「育苗施設」などが整備されている。農の景観にふさわしく雑木林が再生され、コンクリート護岸の水路は土水路に変わり、道はアスファルトがはがされ、自然な曲線の農の道となった。この環境全体は、第三セクターとしての「(有)新しい村」が経営している。そして、季節ごとにさまざまな市民活動やイベントが開催されている。

2010年 第4次宮代町総合計画(2010年～2020年)および、2020年 第5次宮代町総合計画(2020年～2030年)の策定

宮代町の総合計画は10年ごとに作成される。第4次(2010年～2020年)と第5次(2020年～2030年)の宮代町総合計画をまとめ、比較したものを表4に示す。

表4 第4次(2010年～2020年)と第5次(2020年～2030年)の宮代町総合計画の比較

第4次宮代町総合計画(2010年～2020年)	第5次宮代町総合計画(2020年～2030年)
将来都市像:「みどり輝くコンパクトシティ」	宮代町の未来像:「首都圏でいちばん人が輝く町」
<p>将来都市像は、市民と行政がともにまちづくりを進めていく上で、共通にイメージできる方向を示すものであり、まちの個性が表現され、将来に向けたまちづくりの指針としての意味が込められている。</p> <p>今後、国全体で人口減少、高齢化が進んで行く中で、今以上に魅力あるまちを創りあげ、一人ひとりが生きがいを持って日々の生活を過ごして行くためには、互いの人権を尊重し、町中のさまざまな主体がそれぞれの役割を担い、連帯しながら、宮代町の地域資源を最大限に活かしたまちづくりを進めていく必要がある。そこで、宮代町が目指すべき10年後の将来都市の具体像を以下のように定める。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人口減少、超高齢社会に対応できるまち ・今ある強みを最大限に活かせるまち ・「農」のあるまちづくりを全面展開するまち ・多様な主体により公共が運営されるまち <p>この4つの具体像を包括的に表現する将来都市像を、「みどり輝くコンパクトシティ」とする。</p>	<p>宮代町は、都市的に洗練された面と、居心地の良い田園的な面を有している。この両方の要素を兼ね備えている市町村は、そう多くはない。都市と田園の絶妙なバランスは「宮代らしさ」を形成しており、これが宮代町の良さであると言える。</p> <p>宮代町はすでに、東京のベッドタウンではなくなっている。宮代町はかつてのように、都心に通勤する人たちのための町ではなく、今では、宮代町に住み、近隣で働く人たちの数も増えている。コンパクトな町の中で行われている活動も、それに組み入れている人々も、顔の見える距離にある。これらは宮代町がセールスポイントとして力を入れていくべき点である。</p> <p>次の10年はこうした「宮代らしさ」を価値として高める機会ととらえ、住みたい、住み続けたいと思える町になることを目指す。</p>
<p><u>構想1 人、活動、地域をつなげる</u> 方針1:自治会内の自主活動が地域を強くし、町の活力を生む 方針2:小さな拠点(集会所)からの新たな展開 方針3:市民による市民活動支援 方針4:大きな拠点(進修館)からの新たな展開</p> <p><u>構想2 交流人口を増やす</u> 方針1:歩いて楽しい地域づくり 方針2:農を楽しむグリーンツーリズム 方針3:宮代を知る、伝える 方針4:市民による観光案内、宮代紹介</p> <p><u>構想3 定住人口を増やす</u> 方針1:子育て世代増加策 方針2:認定市民農園の提供 方針3:空き部屋、空き家の多機能活用 方針4:空き家を活用した2拠点居住から定住へ 方針5:流入人口の受け皿となる市街地整備</p> <p><u>構想4 産業を結び、活かし、広げる</u> 方針1:地域循環型産業の形成 方針2:特産品開発とブランド化の推進 方針3:農業、農地の担い手支援 方針4:趣味やアイデアの商品化と空き店舗活用</p> <p><u>構想5 公共施設の機能と役割の再編</u> 方針1:施設を再編し、地域コミュニティの拠点づくりを進める</p>	<p><u>構想1 宮代らしさを価値として高めていく</u> 方針A:町原風景を形づくる「農」の資源を活かしていく 方針B:東武動物公園駅西口エリアの魅力を高めていく 方針C:宮代を発信していく</p> <p><u>構想2 コンパクトな町の強みを活かす</u> 方針D:歩きたくなる「まちなか」をつくる 方針E:日々の生活のアクセス性を高める 方針F:顔が見える地域経済をつくる</p> <p><u>構想3 さまざまな活動や主体を生み出す</u> 方針G:地域に人々が集まる場を生み出す 方針I:町の中のキープレイヤー同士で連携する 方針J:町の中の遊休スペースを効果的に活用する</p> <p><u>構想4 社会環境の変化に対応し行政運営を変化させ続ける</u> 方針K:縦割りから横断的行政運営へ 方針L:多様な主体による公共の運営 方針M:今後求められる機能を核とした公共施設の再編</p>

出典:第4次宮代町総合計画基本構想(案)、第5次宮代町総合計画(共に宮代町ホームページ)を引用し、筆者がまとめた

5. 宮代町の地域創生活動について経営戦略フレームワークの視点からの考察

齋藤甲馬氏のユニークな言葉と行動をまとめ、ダイナミック・ケイパビリティの視点で分析し、第5次宮代町総合計画(2020年～2030年)や新しい村魅力アップ計画の策定を担当した宮代町の現役職員に対して2023年2月2日に実施した齋藤甲馬町長からの影響に関する半構造化インタビューの結果を表5に示す。

表5 ダイナミック・ケイパビリティ視点からの齋藤甲馬氏の言葉と行動の分析と現役職員へのインタビュー結果

言葉 (センシング)	行動 (サイジング)	ダイナミック・ケイパビリティ の視点での分析	宮代町の現役職員への インタビュー結果
役人は町民のため にある	人事異動はしない。職員は配属された部 署でエキスパートに育ち、それぞれの業務 に精通し、町民に対し責任を持って対応す る。町長の自宅の縁側が町長室だと言われ るくらい、町民が町長の家を訪れた。町民 一人一人に丁寧に対応し、さまざまな要望 や提案を受け、政策に活かしていた。	現代の顧客を頂点とした逆ピ ラミッドのサービスオリエン テッド組織や組織内異動が前提 の国内のメンバーシップ型雇用 ではなく欧米のジョブ型雇用を 半世紀も前に感知し導入した能 力を発揮した。	入庁時には「重要な事をやる 時には市民が参加すること」が 明文化されていた。齋藤甲馬と は面識がないが、現在の町長は 業務を共にした経験がある。
職員は少数精鋭で いい	課長・係長は置かない、職員は町長に直 結する仕組み。少数精鋭主義で効率的に仕 事をこなす組織とする。 役場には町長室はなく、町長は職員と同 じ片隅で政務を執っていた。町長は職員 を信頼してあまり干渉しない。	アーリーステージのベンチャー 企業などで採用されるフラット 組織を半世紀も前に感知し、導 入した能力を発揮した。	職務階層はあり、完全なフ ラットではないが、組織構成員 はコンパクトで担当は細分化さ れ、フロントラインに権限委譲 がなされ、職員の町民に対する 意志決定は相当早い。
町政の重点施策は 教育	日本工業大学の誘致。私大審議会の現地 視察調査で、審議会委員が難色を示した時 に、町長はさすがのようにして、自分は町長 として必ず完成させるのでご一考願いたい と必死で頭を下げ、認可された。小学校と いうイメージがない学校公園化や手厚い教 育予算を実現した。	宮代町が学園都市になること で、精神的な自立ができ、風格 のある町づくりができるように なり、今まで合併せずにやって これたと考える。先見性と実行 力があつた。	
母親の味に親しむ ことこそ親子対話 の第一歩。	弁当は親がつくるものという信念があ り、埼玉県で最後まで学校給食を導入しな かった。	弁当にすることで食べ物の大 切さを家庭で教えるように現在 の「食育」を半世紀前に予見した。	
乱開発は許さない	町は、市街化区域をコンパクトに設定し、 農地への無秩序な宅地化の進行を防止し た。また、市街化区域内の宅地化に際して も、「宅地造成等指導要綱」で中高層住宅を 規制し、住宅規模にゆとりを持った低層住 宅の建設を誘導した。	超法規的な行政指導によつ て、都心まで1時間足らずの地 の利を狙ったデベロッパーから 町を守り、落ち着いたある景観 が維持されてきた。	町民も職員も「農あるまちづ くり」が気に入っている。他の 町のように住宅や商業に手を出 さず、農あるまちづくりで農 業の減少を抑え、「都市化と田 園の絶妙なバランス」を取っ ている。
身の丈を守る	町民のための役場に徹するという信念で 経費を節約し、その分を投資的経費にまわ し、国・県の補助金に依存しない「自立し たまち」を目指す。他の町が開発による人 口誘導をしたのに対し、宮代町は独自路線 を守ってきた。身の丈を守りながら、進修 館、笠原小学校、日本工業大学、東武動物 公園のようなシンボルをつくった。	財政も安定し、東京のベッド タウンでありながら農のあるま ちを守っており、身の丈に合っ たユニークなシンボルもあり、 「一周遅れのトップランナー」 として、宮代町は他の町と違 うリソースを組み替えることが できた。	人口一人あたりの職員数は少 なく、人件費などの固定費をか けずに、財政基盤を安定させて いる。

出典：齋藤甲馬の本実行委員会（2011）、読売新聞1975年8月31日、朝日新聞1975年10月23日、インタビューをもとに筆者が作成

表5より齋藤甲馬氏は半世紀先の未来への環境変化を洞察し、感知する非凡なセンシング能力と足下の環境に惑わされず、地に足の着いた身の丈を越えない事業機会を捉え実行する極めて優秀なサイジング能力の両方を兼ね備えたティース理論のダイナミック・ケイパビリティの高さを持った人物であることがわかる。読売新聞（1975年）もまた「気骨と先見性の独裁者」として齋藤甲馬氏を記事に取り上げているが、あまりにも高いセンシング能力のゆえ、周囲の理解を待つことができず、町長として、未来の環境変化を見据え、トップダウンで宮代町を守り、成長させる政策を実行していたことが想像できる。

バーニー理論（RBV、VRIOフレームワーク）の観点からも齋藤甲馬氏は町長に就任後すぐに、進修館、笠原小学校、日本工業大学、東武動物公園のような町のリソースを矢継ぎ早につくっていったことがRBVの経営戦略と合致する。宮代町をVRIOフレームワークで簡易的に整理すると、無駄なことに支出をせず、戦略的に絞り込まれた投資による安定した財政基盤や所有資産などの経済価値（Value）象設計集団による進修館や笠原小学校などの希少性（Rarity）の高い建造物がロケ地やコスプレの聖地として認知向上に貢献

している。また、日本工業大学の学園都市や、東武動物公園の自然環境、さらに東京のベッドタウンでありながら農のあるまちを守っている模倣困難性 (Imitability) も高い。組織力 (Organization) については齋藤甲馬氏が町長に時代はトップダウンであったが、その後、齋藤甲馬氏と長く町政を共にしてきた榊原一雄氏の第3代町長時代から職員と町民が一体となり、主体的にまちづくりをする組織力が強くなっていく。

表4の第4次 (2010年～2020年) と第5次 (2020年～2030年) の宮代町総合計画の比較からも、VUCA時代の環境の変化に対する宮代町の対応能力の高さが見受けられる。

「気骨と先見性の独裁者」の高いセンシング能力ゆえ、周囲の理解を待たず、未来の環境変化を見据え、トップダウンで宮代町を守り、成長させる施策を実行してきた宮代町の齋藤甲馬初代町長の亡き後、宮代町の現役職員はその影響をどのように感じているのかについては表5に示した通りであるが、その他にも平成の大合併 (春日部市への合併の話が持ち上がったが、頓挫した) の際、重要な案件なので、町民の意見が反映されなければならないと、市民参加条例を作る。50名以上の市民と職員が参加し、隔週の会議が続いたとのことである。町民の参加意識が上がり、合併の話が頓挫した時、宮代町存続への危機意識が高まり、大きく俯瞰し、やるべきことだけをやるという齋藤甲馬初代町長の考え方に原点回帰したのであろう。おそらく齋藤→榊原→新井の歴代町長が行政に対する考え方を継承したこともこの原点回帰を後押しした要因と考えられる。

第5次総合計画の中で「宮代町はすでに、東京のベッドタウンではなくなっている。宮代町はかつてのように、都心に通勤する人たちのための町ではなく、今では、宮代町に住み、近隣で働く人たちの数も増えている」と環境の変化をセンシングし、「都市と田園の絶妙なバランス」や「コンパクトな町の中で行われている活動も、それに取り組んでいる人々も、顔の見える距離にあること」を宮代町のリソースの強みと捉え、「町の原風景を形づくる“農”の資源を活かしていく」、「コンパクトな町の強みを活かす」、「さまざまな活動や主体を生み出す」などをサイジングしていく、ティース理論のダイナミック・ケイパビリティの高さが見て取れる。このダイナミック・ケイパビリティを展開する上で、初代町長である齋藤甲馬氏の時代にはトップマネジメントである齋藤甲馬氏の環境変化への解釈、判断、行動に依存していたが、現在は宮代町の組織全体に広がっていることは特筆すべき点である。さらに、第5次総合計画の中には、宮代町組織の構想として「社会環境の変化に対応し行政運営を変化させ続ける」とまで記述されているのである。これは、変化の激しい環境において、組織は意志決定のルールをシンプルにすることでダイナミック・ケイパビリティを高めることができるとしたアイゼンハート理論のシンプル・ルール (simple rule) 戦略で説明できそうである。宮代町の職員や町民は組織として、初代町長である齋藤甲馬氏個人から「無駄なことはしない」、「身の丈にあったことをする」などの行動規範や「農のあるまちづくり」などの優先順位の大枠が意識的・無意識的に引き継がれ、ルーティン化されているのかもしれない。例えば、開業20年を経過した「新しい村」の魅力度を環境の変化に合わせて、向上させていく施策を検討する委員会などでも、町民、職員、運営関係者などが集まり、議論が行なわれているが、グランピングなどの宿泊施設への新規設備投資については厳しい意見が出され、農や自然の魅力の向上への意識が高いといったように、無意識的に共有された行動規範や優先順位の大枠が意志決定に影響を与えていることがわかる (令和4年度 第1回, 第2回 新しい村魅力アッププラン検討委員会会議録, 2020)。このように組織は意志決定のルールをシンプルにすることで意志決定者は大きな環境の変化の中でも、本質的な部分の軸はぶれずに、さまざまな想定外の出来事に各自が柔軟性 (resilience) を持って対応できるのだと考える。

6. 結論と今後の課題

本研究において、宮代町を事例研究としてとりあげ、非営利組織に対し経営戦略のフレームワークが適応できるかについての考察を行ってきた。組織の内部環境の分析のフレームワークの観点から、町の創成期に

組織のリーダーである初代町長の資質が町作りを牽引し、町のリソースが構築される過程において、ダイナミック・ケイパビリティの観点から、経営戦略に適合する多くの事象が確認された。さらに、町のリソースが構築された後に、町のコアコンピタンスが形成されるというリソース・ベスト・ビュー (RBV) の観点に移行する一連のプロセスの中においても、経営戦略に適合する多くの事象が確認され、地方創生活動を行っている非営利組織である市町村にダイナミック・ケイパビリティやリソース・ベスト・ビューといった組織の内部環境の分析のフレームワークを適用することは可能であると、本研究の中で結論づける。しかしながら、本研究は宮代町というひとつの市町村の事例研究に過ぎないため、研究対象となる市町村を増やしたりサーチ・デザインをしていくことが今後の課題である。

また、本研究では内部環境の分析のフレームワークにより、市町村の強みが顕在化できたが、次にその強みを市町村が活用することで、他の市町村に対してどのような競争優位なポジショニングを構築し、住民を引きつけ、他市町村への人口流出を抑止し、他市町村からの人口流入を増やせるかを、競争戦略であるポーター理論 (SCP パラダイムが適用可能とされる部分)、クリステンセン理論、ブルー・オーシャン理論などの組織の外部環境の分析のフレームワークを用いて事例研究をすることが、もうひとつの今後の課題である。

謝辞

本研究における情報提供をしてくださった「新しい村魅力アッププラン検討委員会」事務局の宮代町産業観光課の皆様に対し、こころより感謝する。

引用文献・参考文献

- Ambrosini, V., & Bowman, C. What are dynamic capabilities and are they a useful construct in strategic management? *International journal of management reviews*, 11 (1), 2009, pp.29-49.
- Barney, J., "Firm resources and sustained competitive advantage." *Journal of management* 17 (1), 1991, pp.99-120
- Christensen, C. M. *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*, Harvard Business Review Press, 2013
- Eisenhardt, K. M. and J. A. Martin., "Dynamic capabilities: what are they?" *Strategic Management Journal* 21 (10-11), 2000, pp.1105-1121
- Porter, M. E., "The contributions of industrial organization to strategic management." *Academy of management review* 6 (4), 1981, pp.609-620
- Porter, M. E., *Competitive strategy, Measuring business excellence*, 1997
- Teece, D. J., et al., "Dynamic capabilities and strategic management." *Strategic Management Journal* 18 (7), 1997, pp.509-533
- Wiggins, R. R. and T. W. Ruefli., "Sustained competitive advantage: Temporal dynamics and the incidence and persistence of superior economic performance." *Organization science* 13 (1), 2002, pp.81-105
- 『朝日新聞』「財政難時代に“ケチの一徹” 学校給食なし管理職ゼロ 2億円余を浮かす、ゆうゆう学校増築や道路舗装」1975年10月23日
- 今村奈良臣, “地域資源を創造する。”『地域資源の保全と創造』, 1995, pp.13-62.
- 河合忠彦, “戦略経営とダイナミック・ケイパビリティ”, 『戦略経営ジャーナル』, 2012
- 菊池宏之, “地域活性化に不可欠な地域資源：大谷地区の取組を主体に。アグリフォーレ・レポート”, 『静岡県立農林環境専門職大学静岡県立農林環境専門職大学短期大学部紀要・年報 (1)』, 2021, pp.11-19
- 国土庁, 『日本列島における人口分布の長期的時系列分析』, 1974

- 国立社会保障・人口問題研究所, 『日本の将来推計人口 (2019年推計)』, 入手先 <<https://www.ipss.go.jp/pp-pjsetai/j/hpjp2019/t-page.asp>> (参照 2023年11月5日)
- 埼玉県, 『埼玉県内の市町村の地域区分』, 2022, 入手先 <<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0106/sumunarasaitama/cities/index.html>> (参照 2022年10月30日)
- 斎藤甲馬の本実行委員会 編著 (北田英治, 富田玲子, 手島互, 春井裕, 真鍋弘, 向井蘭), 『斎藤甲馬と宮代』, 文化印刷, 2011
- 総務省主計局 『平成27年国勢調査』, 2015, 入手先 <<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/>> (参照 2023年11月5日)
- 総務省主計局, 『令和2年国勢調査』, 2020, 入手先 <https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/outline_01.pdf> (参照 2023年11月5日)
- 平林信隆 & 平林ゼミ出版プロジェクト, 『世界水準のホスピタリティ: 組織行動学から見た理論と実践』, デザインエッグ社, 2022
- 広井良典, 『人口減少社会のデザイン』, 東洋経済新報社, 2019
- 宮代町, 『立地適正化計画 (案) 2022』, 2022, 入手先 <<https://www.town.miyashiro.lg.jp/cmsfiles/contents/0000019/19922/R0409zsiryu4.pdf>> (参照 2023年11月5日)
- 宮代町, 『第4次宮代町総合計画基本構想 (案)』, 2010, 入手先 <<http://www.town.miyashiro.lg.jp/0000000744.html>> (参照 2023年11月5日)
- 宮代町, 『第5次宮代町総合計画』, 2020, 入手先 <<http://www.town.miyashiro.lg.jp/0000016561.html>> (参照 2023年11月5日)
- 宮代町, 『令和4年度 第1回新しい村魅力アッププラン検討委員会会議録』, 2022, 入手先 <<http://www.town.miyashiro.lg.jp/0000019929.html>> (参照 2023年11月5日)
- 宮代町, 『令和4年度 第2回新しい村魅力アッププラン検討委員会会議録』, 2022, 入手先 <<https://www.town.miyashiro.lg.jp/0000020191.html>> (参照 2023年11月5日)
- 『読売新聞』 「人間登場, 気骨と先見性の“独裁者” 斎藤甲馬さん」 1975年8月31日
- 福田彩乃, 『予測不可能な時代の地域の在り方を考える』, 日本総研ホームページ, 2021, 入手先 <<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=39544>> (参照 2023年11月5日)

